

חלק ראשון

פרק ראשון

מטלות רוחב

הטיפול בצמצום הנטל הביורוקרטי

בשירות הציבורי

פעולות הביקורת

במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה נעשתה בדיקה מערכתית של עבודת המטה הכלל-ממשלתית להפחתת הנטל הביורוקרטי. בכמה גופים ציבוריים ובהם משרדי הבריאות, התחבורה והבטיחות בדרכים, התעשייה, המסחר והתעסוקה, המוסד לביטוח לאומי ומשטרת ישראל נבדקו הפעולות להפחתת הנטל הביורוקרטי באחת עשרה אסדרות (רגולציות), שהתקבלו אינדיקציות כי הן מטילות נטל ביורוקרטי כבד במיוחד. נוסף על כך נבדקה באמצעות שאלון, שנשלח למנכ"לים של 25 גופים ציבוריים, עבודת המטה הפנימית שעשו גופים אלה לצמצום הנטל הביורוקרטי.

תקציר

בשירות הציבורי מובנות סמכויות חוקיות שעל פיהן נקבעות דרכי הפעולה המינהליות של משרדי הממשלה ושל יתר גופי השלטון במגעם עם הציבור. דרישות מינהליות אלה מן הציבור נועדו לשמור על המשאבים הציבוריים ולאפשר בדיקה ובקרה בטרם הענקת זכות כזאת או אחרת, אבל בה בעת גורמות נטל מינהלי-ביורוקרטי (להלן - נטל ביורוקרטי או נטל) ויש לצמצמן להכרח בלבד. נטל ביורוקרטי כבד מעודד התפתחות נורמות קלוקלות של שימוש ב"קיצורי דרך" ושירות לא שוויוני, כמו תופעת ה"מאכערים"¹. אלה עלולים להשפיע באופן שלילי על הנורמות האתיות בשירות הציבורי.

מכאן שצמצום הנטל הביורוקרטי להכרח הנדרש הוא חובתה של המדינה כלפי תושביה ותועלותיו באות לידי ביטוי גם בחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי וגם בשיפור הכלכלה. בקרב מדינות מפותחות רבות בעולם, ובראשן החברות בארגון מדינות ה-OECD² (להלן - ה-OECD או ארגון ה-OECD), גברה המודעות לנזקים שמסב הנטל הביורוקרטי³, וכדי לצמצמו הן פיתחו כלי מדידה, שיטות ניתוח ודרכים

- 1 "מאכער" הוא מונח מקובל למייצג בעל מהלכים ("קשרים") בשירות הציבורי. המייצג מקבל עבור האזרח את השירות מנותן השירות, תמורת תשלום. אין פסול בפעולת המייצגים, ובלבד שהייצוג מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מיוצגים. עוד בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 257 (2007), עמ' 99.
- 2 OECD - Organization for Economic Co-operation and Development, הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי. ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות, שאימצו את עקרונות הדמוקרטיה והשוק החופשי.
- 3 עלות הנטל הביורוקרטי לעסקים באירופה הוערכה ב-470 מיליארד אירו לשנה.

לפישוט הליכים. על בסיס כלים אלה נקטו מדינות מפותחות רבות בשנים האחרונות⁴ הליכים רחבי היקף למדידתו ולהפחתתו של הנטל הביורוקרטי.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2011 ביצע משרד מבקר המדינה במשרד ראש הממשלה, במשרד האוצר, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) וברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים בדיקה מערכתית של עבודת המטה הכלל-ממשלתית להפחתת הנטל הביורוקרטי. בכמה גופים ציבוריים ובהם משרד הבריאות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), משרד התמ"ת, המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) ומשטרת ישראל נבדקו הפעולות להפחתת הנטל הביורוקרטי באחת עשרה אסדרות (רגולציות), שהתקבלו לגביהן אינדיקציות כי הן מטילות נטל ביורוקרטי כבד במיוחד. נוסף על כך נבדקה עבודת המטה הפנימית שעשו 25 גופים ציבוריים לצמצום הנטל הביורוקרטי באמצעות שאלון שנשלח למנכ"לים שלהם.

עיקרי הממצאים

נזקי הנטל הביורוקרטי המוטל על אזרחים ובעלי עסקים

בניגוד לנעשה במדינות רבות בארגון ה-OECD, בישראל טרם החלה בחינה שיטתית ומקיפה שמטרתה לצמצם את הנטל הביורוקרטי המיותר. נוסף על כך, להקלת הנטל בהליכים ביורוקרטיים מרכזיים אשר להם השפעה ניכרת על הציבור ועל בעלי העסקים נעשה מעט⁵ ולפעמים אף לא נעשה דבר.

1. דרישות של גופים ציבוריים לקבל מידע מצוי ממילא בידיהם: פעמים רבות מתנים גופים ציבוריים מתן אישור או זכות לפונה בהמצאת אישור או מידע מגוף ציבורי אחר; כך נוצר נטל ביורוקרטי עודף אשר ניתן לצמצמו, בין היתר באמצעות שיתוף של הגופים הציבוריים במידע הקיים בהם, בכפוף לשמירה קפדנית על הזכות החוקתית לפרטיות. בדרך זו ניתן להקל את העומס על הציבור הרחב ועל הגופים הציבוריים דורשי המידע וגם על הגופים הציבוריים מחזיקי המידע, שנאלצים להקצות כוח אדם לצורך מתן האישורים הפרטניים או לצורך בדיקתם.

דוגמה בולטת לדרישות של גופים ציבוריים להמציא מידע שכבר היה בידי הגוף הדורש, או שניתן היה לקבלו בלי להטריח את מבקשי השירות, אותרה בשלטון המקומי: הרשויות המקומיות מעניקות הנחות בארנונה לאוכלוסיות חלשות. חלק

4 דרום קוריאה החלה בתהליך כזה כבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים; דנמרק ב-2001; הולנד ב-2002; בריטניה ב-2005; שוודיה וגרמניה ב-2006.

5 יצוין כי הממשלה זיהתה שבכמה הליכים משמעותיים יש נטל עודף והחלה לטפל בהפחתתו. עוד יצוין כי כמה מהגופים הציבוריים, כמו למשל הביטוח הלאומי, זיהו אף הם הליכים המטילים נטל ביורוקרטי כבד במיוחד והחלו לטפל בהליכים אלה. בעניינים אלה ראו בהמשך.

מהתושבים זכאים להנחות האלה על פי חוק⁶, עקב זכאותם לתשלומים מהביטוח הלאומי (להלן - התושבים הזכאים). כדי למנוע נטל בירוקרטי מיותר על התושבים הזכאים, הביטוח הלאומי מעביר לרשויות המקומיות שלוש פעמים בשנה קובצי מחשב הכוללים מידע על התושבים הזכאים. אף על פי שהרשויות המקומיות קיבלו את המידע האמור, חלק ניכר מהן לא עשו בו שימוש, ודרשו מהתושבים שביקשו הנחה להמציא אישורים מהביטוח הלאומי על זכאותם לקצבה או גמלה. בבדיקה שעשה הביטוח הלאומי בשנת 2010, הוא מצא שבכל שנה שולחות רשויות מקומיות יותר ממיליון וחצי תושבים לסניפיו, לקבל מידע שכבר נמצא אצלן. הדרישות של הרשויות המקומיות מכבידות גם על סניפי הביטוח הלאומי, שנאלצים להקדיש חלק נכבד משעות קבלת הקהל שלהם להנפקת אישורים כאלה עבורן. מפרואר 2010 התנהלו דיונים בין הביטוח הלאומי לבין מרכז השלטון המקומי בישראל כדי לחבר את הרשויות המקומיות למאגרי המידע הרלוונטיים של הביטוח הלאומי, ללא צורך בהזנת נתונים. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם הסתיים הטיפול בנושא.

2. נטל בירוקרטי הנובע משיטת תשלום ישנה: אחד הביטויים המוכרים ביותר לנטל בירוקרטי, המצוי במשטרת ישראל, ברשות האכיפה והגבייה ובמערך בתי המשפט, הוא תשלום אגרה למדינה עבור קבלת שירות, אשר לא ניתן לשלמה במקום שבו ניתן השירות. תשלום האגרה מתבצע באמצעות בולי הכנסה שמבקשי השירות נדרשים לרכוש בסניפי הדואר, ואין אפשרות לתשלום מקוון.

במאי 2004 קבעה הממשלה⁷ כי על משרדי הממשלה לאפשר ביצוע תשלומים אלה דרך שירות התשלומים הממשלתי, והטילה על משרד האוצר את האחריות ליישום ההחלטה⁸. אולם בגופים האמורים לא חל שינוי בעניין זה. הליקוי בעניין אישורי המשטרה חמור אף יותר, שכן התקנות⁹ שעל פיהן נגבו התשלומים באמצעות בולי הכנסה כבר אינן בתוקף שנים רבות.

3. נטל בירוקרטי בשל אי-שימוש בתחנה אחת¹⁰ - הליכים לקבלת תג חניה לנכים: נכים זכאים לתג חניה לנכה (להלן - תג) ולפטור מהאגרה השנתית לרישיון הרכב¹¹. נכים הפונים לביטוח הלאומי ולגופים ציבוריים אחרים בבקשה לקבל זכויות שקבע להם החוק¹² עקב מצבם הבריאותי, צריכים להתייצב לפני ועדות רפואיות מטעם אותם גופים ציבוריים המעניקים להם זכויות¹³. חלק מוועדות רפואיות אלה, בכללן אלה שמקיים משרד הבריאות עבור הביטוח הלאומי, שבודקות את המבקשים לקבל גמלת ניידות, בודקות גם את הזכאות לתג ולפטור של הנכים הפונים אליהן¹⁴. לעומתן, ועדות רפואיות אחרות שמקיים הביטוח הלאומי אינן בודקות את זכאותם של הפונים

6 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ותקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, שהותקנו מכוחו.

7 בהחלטה מס' 1912 שעסקה בפרויקט ממשל זמין ובפרויקט "מרכבה" - מערכת מחשוב ורחבית, כוללת ואחידה לניהול משאבים במשרדי הממשלה (להלן - הפרויקטים).

8 האחריות להפעלת פרויקט שירות התשלומים הממשלתי - תת פרויקט בפרויקט ממשל זמין - הוטלה על משרד האוצר. ראו פירוט בנושא פרויקט ממשל זמין בהמשך הדוח.

9 תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986.

10 בדרך זו ניתנים כמה שירותים במקום אחד (SHOP \ ONE STOP CENTER).

11 עלות האגרה השנתית לרישיון הרכב לנכה היא 26 ש"ח בלבד.

12 בין היתר, מדובר בבקשות לגמלה, עזרה סיעודית ורפואית וכן הלאה.

13 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), עמ' 1115.

14 ועדות רפואיות נוספות שבודקות גם את הזכאות לתג ולפטור של הנכים הפונים אליהן הן אלה שמקיים משרד הביטחון לנכי צה"ל, ואלה שמקיים הביטוח הלאומי לנכי פעולות איבה.

אליהן לתג ולפטור, ואלה נאלצים להגיש את בקשתם לקבלת תג ופטור למשרד התחבורה. כך הביטוח הלאומי ומשרד התחבורה מטילים על אזרחים שכבר נבדקו בוועדות רפואיות של הביטוח הלאומי נטל מיותר של התייצבות לבדיקות רפואיות נוספות אצל רופאים בקהילה, ונטל מיותר של הגשת מסמכים רפואיים התומכים בבקשה. מדובר בכ-11,000 בקשות המוגשות למשרד התחבורה מדי חודש בחודשו. בשנים האחרונות עלה באופן ניכר מספר הבקשות והערעורים, גבר העומס על המערכת העוסקת בכך, ובשל כך התמשך ההליך כחודש וחצי עד שלושה חודשים. יצוין כי בין הפונים למשרד התחבורה היו חולים הזכאים לתג חניה זמני (למשל עקב טיפולים כימותרפיים או טיפולי דיאליזה). התמשכות ההליך הביאה לכך שחלק מהחולים קיבלו את התג הזמני כמה חודשים לאחר מועד הגשת הבקשה, ולמעשה לאחר התקופה (או מרביתה) שבה הם נזקקו לו¹⁵, ואפשר גם כי לאחר מותם.

משרד התחבורה, הביטוח הלאומי ומשרד הבריאות¹⁶, הבינו ב-2003 כי ראוי שהוועדות הרפואיות שמפעיל הביטוח הלאומי יבדקו גם את הזכאות לתג ולפטור. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, כשמונה שנים לאחר שעבודת המטה החלה, היא לא הושלמה.

4. נטל ביורוקרטי הגורם לאי-ודאות עסקית: נטל ביורוקרטי עלול להכניס עסק למצב של אי-ודאות המסב נזק כלכלי המתבטא, בין היתר, בדחייה או באי-ביצוע של פעולות עסקיות, תוך כדי נשיאה בהפסדים הכרוכים בהמתנה. דוגמה להמחשת האמור לעיל היא התנאים לקבלת אישורים לייבוא שמשרד הבריאות - באמצעות שירות המזון הארצי - מחייב בהם את יבואני המזון. לעתים שירות המזון קבע ליבואנים תנאים לאישור ייבוא מוצרים, אולם בעודם שוקדים על מילוי תנאים אלה הציב שירות המזון תנאים נוספים. יודגש כי שירות המזון היה יכול להציב לפחות חלק מהתנאים החדשים בתחילת ההליך. לעתים ניתנו הנחיות נוספות בעל פה עוד בטרם מולאו ההנחיות שבכתב, דבר שהגביר את הנטל הביורוקרטי והחמיר את תחושת אי-הודאות של יבואני המזון. במקרים אחרים שירות המזון העביר ליבואנים רק חלק מההנחיות לשחרור משלוחי המזון. בהתנהלותו זו הוא הכביד את הנטל הביורוקרטי על יבואני המזון, הגביר את אי-הודאות שלהם וגרם להם הוצאות כספיות לא מתוכננות. הכבדת הנטל הביורוקרטי אף מהווה "חסם ייבוא"¹⁷, דהיינו מצמצמת את התחרות בענף ובכך תורמת לעליית המחיר של התוצרת המקומית.

הפעולות של ממשלות ישראל להפחתת הנטל הביורוקרטי

1. היעדרה של מדיניות כוללת: ממשלות שכיהנו בעשור האחרון קיבלו כמה החלטות כדי לייעל הליכים ביורוקרטיים מסוימים, חלקם מרכזיים¹⁸. הממשלה הנוכחית¹⁹ אף הגבירה פעולות אלה והחליטה להניע תהליך נרחב יותר לצמצום הנטל

15 לדוגמה - בתקופה שבה הם קיבלו טיפולים.

16 משרד הבריאות מפעיל עבור הביטוח הלאומי ועדות רפואיות.

17 "חסם ייבוא" מהווה מעין "מכס סמוי", בכך שהוא מטיל מגבלות על ייבוא מוצרים המתחרים בתוצרת המקומית.

18 ההליכים המרכזיים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה לייעולם: הליך רישוי עסקים, הליכי תכנון ובנייה והליכים לניהול מקרקעי ישראל. יצוין כי פעולות הממשלה בנוגע להליכים אלה לא נבדקו במסגרת דוח זה.

19 הממשלה ה-32 שהחלה בכהונתה באפריל 2009.

הביורוקרטי המוטל על המגזר העסקי, אולם בהיעדר החלטת ממשלה שתקבע מדיניות כוללת ותכנית לאומית לא נקבעו לוחות זמנים ויעדים מדידים לצמצום הנטל בכלל השירות הציבורי וטרם נקבע הגורם שיוביל את הטיפול הכולל בתחום זה. עוד נמצא כי כל אחד מהגופים הציבוריים פועל בתחום זה כראות עיניו, ללא הכוונה של תורה סדורה ומתואמת, וכי כל אחד מהם מצוי בשלב אחר של הטיפול בנושא.

בסוף שנת 2010 הנחה ראש הממשלה את משרדי הממשלה לקבוע בתכנית העבודה שלהם יעד נוסף - הפחתת הנטל האדמיניסטרטיבי (ביורוקרטי) ושיפור השירות לציבור. אולם הנחיה זו של ראש הממשלה טרם עוגנה בהחלטת ממשלה הקובעת מדיניות כוללת להפחתת הנטל הביורוקרטי בכלל משרדי הממשלה.

2. צמצום הנטל הביורוקרטי באמצעות טכנולוגיית מידע ותקשורת: מילוי והגשת טפסים וביצוע תשלומים הם מהביטויים המשמעותיים ביותר של נטל ביורוקרטי. השימוש בטכנולוגיית מידע ותקשורת הוא כלי חשוב המסייע להפחתת הנטל, כיוון שהשימוש במחשב הביתי חוסך את הצורך להתייצב במשרד ממשלתי או בסניף דואר כדי לבצע תשלום או כדי להגיש טופס. בשנת 1997 החל אגף החשב הכללי במשרד האוצר להפעיל את פרויקט "תהיל"ה"²⁰, שמטרתו בין היתר היא ניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט למתן שירותים ממשלתיים, ובשנת 1999 החל בביצוע תתי-פרויקט נוספים, כחלק ממה שנקרא לאחר מכן "פרויקט ממשל זמין".

יותר מתשע שנים לאחר החלטות ממשלה²¹ לאפשר לכל אזרח לבצע באופן מקוון את התשלומים לממשלה, עדיין יש תשלומים שאי-אפשר לשלם באופן מקוון. נוסף על כך, עדיין אין בידי משרד האוצר מיפוי מלא של כל התשלומים הממשלתיים - תנאי הכרחי ליישום החלטת הממשלה במלואה. זאת ועוד, טרם נעשה מיפוי לכלל הטפסים במשרדי הממשלה, וכך לא ניתן ליישם את החלטת הממשלה ממאי 2002²² לאפשר למלא את מרבית הטפסים הממשלתיים באופן מקוון.

3. פעולות הגופים הציבוריים להפחתת הנטל: משרד מבקר המדינה העביר למנכ"לים של 25 משרדי ממשלה, תאגידי ציבוריים ויחידות סמך שאלון ובו הם התבקשו לספק מידע על פעולותיהם לצמצום הנטל. שלושה מ-17 המנכ"לים השיבו לשאלון ציינו בתשובתם כי לא הקימו צוותים קבועים לאיתור ולתיקון הליכים מכבידים; שמונה מ-17 המנכ"לים לא הציגו לפני משרד מבקר המדינה גורם במשרדם המרכז את הטיפול בנושא; עבודת המטה שעליה התבססו המנכ"לים שביצעו פעולות לצמצום הנטל הביורוקרטי, לא נעשתה באופן שיטתי ומאורגן ולא כללה את כל השלבים הדרושים לעבודת מטה ראויה.

סיכום והמלצות

תפקידם של הממשלה ושל המגזר הציבורי לשרת את אזרחי המדינה, ובה בעת לקיים הליכי בקרה נאותה לשם מתן זכויות לזכאים מצד אחד, ולשם מניעת הכבדת יתר שתפגע בציבור הנרחב ובפעילות הכלכלית במשק מצד שני.

20 תשתית הממשלה לעידן האינטרנט.

21 החלטת הממשלה מס' 1812 מ-12.5.02 והחלטה מס' 16/בק-מ-15.6.03.

22 החלטת הממשלה מס' 1812 מ-12.5.02.

מדינות ה-OECD ומדינות מתקדמות נוספות ממקמות את צמצום הנטל הביורוקרטי במקום גבוה בסדר העדיפויות שלהן כבר יותר מעשור; זאת מתוך הבנה שבעולם גלובלי צמצום הנטל תורם למשק תחרותי יותר ולהתמקדות המגזר הציבורי בשירות אזרחי המדינה, ולכן נדרשת פעולה שיטתית ומתואמת של כלל זרועות הממשלה על מנת להפחיתו.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא שבמקרים רבים הטילו גופים ציבוריים על בעלי עסקים ותושבים נטל ביורוקרטי כבד ומיותר. כך למשל, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים ציבוריים התנו מתן אישור או זכות לכשני מיליון מבקשים בשנה בכך שהמבקש ימציא אישור מטעם גוף ציבורי אחר בעוד שהיו יכולים להציע למבקשי האישור או הזכות אפשרות לחתום על מכתב המסמך אותן לפנות לגוף האחר ולקבל ממנו את המידע הדרוש. הבדיקה העלתה כי הנטל הסב נזקים רבים, בין היתר הגדלת אי-הוודאות, סרבול, עיכוב והארכת ההליכים ללא הצדקה, וכרוסום באמון של האזרחים בשירות הציבורי. ממשלות ישראל שכיהנו בעשור האחרון קיבלו החלטות פרטניות כדי לייעל הליכים ביורוקרטיים מסוימים, מקצתם מרכזיים. אולם באלה אין די, שכן טרם התקבלה החלטת ממשלה הקובעת מדיניות כוללת להפחתת הנטל הביורוקרטי בכלל משרדי הממשלה ודרכים ליישומה.

בהיעדר החלטה על מדיניות כוללת לצמצום הנטל הביורוקרטי, אשר מחייבת ומגייסת את כלל משרדי הממשלה, בהיעדר תכנית לאומית לצמצום הנטל ובלי תורה סדורה וגורם אשר יוביל וירכז את הפעילות הממשלתית, לא נקבעו לוחות זמנים ויעדים מדידים לצמצום הנטל בכלל השירות הציבורי, וכל אחד מהגופים הציבוריים פועל בתחום זה כראות עיניו. צמצום הנטל הביורוקרטי אינו מוטמע כחלק מהתרבות הארגונית וכחלק מהפעילות השוטפת של מרבית הגופים הציבוריים שנבדקו.

בהתאם ללקחים מן הביקורת הנוכחית ולתובנות שגובשו בעולם, הפחתת הנטל הביורוקרטי באופן יסודי ושיטתי מחייבת את הממשלה לקבוע לשם כך תכנית לאומית ולקבל החלטות בנושאים האלה: קביעת יעד כמותי להפחתת הנטל; הוראה על עבודת מטה לפיתוח שיטות מדידה ושיטות הערכה המותאמות לישראל; הכוונה ותיאום של פעולות הממשלה לצמצום הנטל; חיוב כל אחד ממשרדי הממשלה לפעול בתחומו הוא להפחתת הנטל; מינוי גורם שירכז את הטיפול בנושא וינחה את הפעולות של שאר המשרדים; קביעת רכיבים בתהליך להתנעתו, בהם תקציבי פעילות, חובות דיווח של המשרדים לגורם המרכז את הטיפול בנושא ודרכי מדידה של הנטל הביורוקרטי ושל מידת הפחתתו; הגדרת בעל התפקיד שאמור לרכז את הטיפול בתחום בכל אחד מהגופים, אפיון תפקידו, המלצה על שיטות עבודה והנחיה בנוגע לאופן שימור הידע.



מבוא

1. בשירות הציבורי מובנות סמכויות חוקיות שלפיהן הוא מעצב את התנאים שבהם פועל המשק. כן הוא קובע את דרכי הפעולה המינהליות (ביורוקרטיות) של משרדי הממשלה ושל יתר גופי השלטון במגע עם הציבור הנזקק לאישורים או למסמכים, בבואו לממש את זכויותיו או לקדם עסקאות כלכליות. דרישות מינהליות אלה מן הציבור הנן נכונות, מאחר שהן נועדו לשמור על המשאבים הציבוריים ולאפשר בדיקה ובקרה בטרם הענקת זכות כזאת או אחרת. אבל בה בעת, הן

גורמות לטרח ולנטל מינהלי-ביורוקרטי (להלן - נטל ביורוקרטי או נטל) ויש לצמצמן להכרח בלבד. הנטל הביורוקרטי בא לידי ביטוי בעיקר בדרכים האלה: דרישה של הרשות הציבורית להמציא מידע שכבר קיים בידיה, לעתים לאחר שכבר ביקשה וקיבלה אותו או שקיים במאגרי המידע של גוף ציבורי אחר; דרישה להמציא מידע שאינו נחוץ לשם קבלת החלטה או הענקת השירות; דרישה להתייצבות לפני כמה פקידים, או בכמה מועדים, על מנת לקבל שירות מסוים.

נטל ביורוקרטי כבד מדי עלול להביא לחוסר אמון במוסדות השלטון בכלל, מה שעלול להגביר תופעות של אי-ציות לחוק. הנטל הביורוקרטי על בעלי העסקים מקשה עליהם לתכנן את צעדיהם, שכן לא תמיד ברור מתי יש לצפות לקבלת אישור מסוים. נטל ביורוקרטי כבד מעודד גם התפתחות נורמות קלוקלות של שימוש ב"קיצורי דרך" ושירות לא שוויוני, כמו תופעת ה"מאכערים"²³. אלה עלולים להשפיע באופן שלילי על הנורמות האתיות של השירות הציבורי. כמו כן, הנטל עלול להביא לתופעות של אלימות כלפי עובדי ציבור²⁴. לעתים הנטל הביורוקרטי מאלץ אנשים לפנות לנציבות תלונות הציבור ולבתי משפט לעניינים מינהליים, על מנת שיסייעו להם במיצוי זכויותיהם.

מכאן צמצום הנטל הביורוקרטי להכרח הנדרש הוא חובתה של המדינה כלפי תושביה וכלפי עסקים הפועלים בה, ותועלתו באות לידי ביטוי גם בחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי וגם בשיפור הכלכלה והמשק הלאומיים. בקרב מדינות מפותחות רבות בעולם, ובראשן החברות בארגון מדינות ה-OECD²⁵ (להלן - ה-OECD או ארגון ה-OECD), גברה המודעות לנזקים שמסב הנטל הביורוקרטי²⁶ וכן לאפשרות להגביר את פרויקט המגזר העסקי בעלות נמוכה יחסית באמצעות הפחתת הנטל על המשק ועל הציבור בלי לוותר על ליבת הפיקוח והבקרה הנדרשת לשמירה על המשאבים הציבוריים. על מנת להקטין את הנטל הן פיתחו כלי מדידה, שיטות ניתוח ודרכים לפישוט הליכים. על בסיס אלה נקטו מדינות מפותחות רבות בשנים האחרונות²⁷ הליכים רחבי היקף למדידתו ולהפחתתו של הנטל הביורוקרטי.

גם בשירות הציבורי בישראל בוצעו במהלך השנים רפורמות על מנת לייעל ולפשט הליכים ביורוקרטיים מסוימים, ואלו אף הביאו לעתים לצמצום הנטל בהליכים אלה. משרד מבקר המדינה התייחס בדוחות קודמים לנזקים הנובעים מהנטל הביורוקרטי ולדרכים המוצעות לשיפור הליכים שונים²⁸.

- 23 "מאכער" הוא מונח מקובל למייצג בעל מהלכים ("קשרים") בשירות הציבורי. המייצג מקבל עבור האזרח את השירות מנותן השירות, תמורת תשלום. אין פסול בפעולת המייצגים, ובלבד שהייצוג מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מייצגים. עוד בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), עמ' 99.
- 24 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), עמ' 39.
- 25 OECD - Organization for Economic Co-operation and Development, הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי. ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות, שאימצו את עקרונות הדמוקרטיה והשוק החופשי.
- 26 עלות הנטל הביורוקרטי לעסקים באירופה הוערכה בכ-470 מיליארד אירו לשנה.
- 27 דרום קוריאה החלה בתהליך כזה כבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים; דנמרק ב-2001; הולנד ב-2002; בריטניה ב-2005; שוודיה וגרמניה ב-2006.
- 28 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק על פעולות משרד הבריאות לשיקום נכי נפש בקהילה, עמ' 391; דוח שנתי 58ב (2008), בפרק על סדרי טיפולו של מכון התקנים בייבוא טובין, עמ' 1083; דוח שנתי 60ב (2010), בפרק על פעולות משרד הבינוי והשיכון לתחזוקת הדירור הציבורי, עמ' 327, בפרק על פעולות משרד הבריאות בתחום בריאות הנפש, עמ' 545, ובפרק על עבודת הוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי לקביעת זכויות נכים, עמ' 1115; דוח שנתי 61ב (2011), בפרק על פעולות משרד השיכון לטיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה, עמ' 689, ובפרק על סדרי טיפולו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה בעסקים קטנים, עמ' 1221; וכן מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסיוע לניצולי שואה (2007), ובעניין זה גם בדוח שנתי 60ב (2010), עמ' 195.

2. בחודשים ינואר-ספטמבר 2011 ביצע משרד מבקר המדינה במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), לרבות במשרד השר הממונה על השירות לציבור, במשרד האוצר, במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת) וברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים, בדיקה מערכתית של עבודת המטה הכלל-ממשלתית להפחתת הנטל הביורוקרטי. בכמה גופים ציבוריים ובהם משרד הבריאות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), משרד התמ"ת, המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי), משטרת ישראל ומרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי) נבדקו הפעולות להפחתת הנטל הביורוקרטי באחת עשרה אסדרות (רגולציות), שהתקבלו לגביהן אינדיקציות כי הן מטילות נטל ביורוקרטי כבד במיוחד. נוסף על כך נבדקה עבודת המטה הפנימית שעשו 25 גופים ציבוריים לצמצום הנטל הביורוקרטי באמצעות שאלון שנשלח למנכ"לים שלהם.²⁹

נזקי הנטל הביורוקרטי המוטל על אזרחים ובעלי עסקים

על פי הערכות של משרד האוצר, עלות הביורוקרטיה למשק בישראל נאמדת בכ-30 מיליארד ש"ח בשנה.³⁰

הבדיקה העלתה כי בניגוד לנעשה במדינות רבות בארגון ה-OECD, בישראל טרם החלה בחינה שיטתית ומקיפה שמטרתה לצמצם הנטל הביורוקרטי המיותר. נוסף על כך, להקלת הנטל בהליכים ביורוקרטיים מרכזיים אשר להם השפעה ניכרת על הציבור ועל בעלי העסקים נעשה מעט³¹ ולפעמים אף לא נעשה דבר.

להלן פרטים לגבי כמה תחומים שאיתר משרד מבקר המדינה ומצא בהם נטל ביורוקרטי עודף.³² הפרטים מובאים לשם המחשת הנושא וכדי להציג זוויות מסוימות של המציאות שבה פועלים בעלי עסקים ואזרחים מול הרשויות הציבוריות, את השלכותיהן ואת הצורך בבחינת ההליכים ושיפורם.

- 29 משרד מבקר המדינה העביר את השאלון לגופים הציבוריים האלה: למשרדי השיכון, הבריאות, החינוך, המשפטים, הפנים, התחבורה, התיירות, התמ"ת, התרבות והספורט, האנרגיה והמים (לשעבר - התשתיות הלאומיות), הרווחה והשירותים חברתיים, החקלאות ופיתוח הכפר, ולמשרדים להגנת הסביבה, לקליטת עלייה, לאזרחים ותיקים ולשירותי דת; לרשויות המים, המסים, מקרקעי ישראל, האכיפה והגבייה, האוכלוסין, ההגירה ומעברי הגבול; למוסד לביטוח לאומי; לשירות התעסוקה.
- 30 הערכת משרד האוצר משנת 2011, המתבססת על חישוב של שיעור הנטל הביורוקרטי מהתמ"ג - 3.5% - שערך האיחוד האירופי, ועל ההנחה ששיעור זה בישראל דומה.
- 31 יצוין כי הממשלה זיהתה נטל עודף בכמה הליכים משמעותיים והחלה לטפל בהפחתתו. עוד יצוין כי כמה מהגופים הציבוריים, כמו למשל הביטוח הלאומי, זיהו אף הם הליכים המטילים נטל כבד במיוחד והחלו לטפל בהם. בעניינים אלה ראו בהמשך.
- 32 מידע ראשוני רב נאסף מגופים המייצגים ארגוני צרכנים, ארגונים המאגדים יצרנים ועסקים וארגונים המסייעים לאזרחים הזקוקים לשירות הציבורי. כמו כן, נבדק מידע מנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

דרישות של גופים ציבוריים לקבל מידע המצוי ממילא בידיהם

פעמים רבות מתנים גופים ציבוריים מתן אישור או זכות לפונה, בהמצאת אישור או מידע מגוף ציבורי אחר, תוך זכרון זמן הפונה והכבדת העומס על הגוף הציבורי האחר. כך נוצר נטל ביורוקרטי עודף אשר ראוי לצמצמו, כמפורט להלן.

דרך אחת לפתרון הבעיה היא באמצעות חיבור זהיר ומבוקר של מאגרי מידע של גופים ציבוריים מסוימים לנתונים רלוונטיים ועדכניים הנדרשים לפעילותם בנוגע למבקש³³. זאת, בכפוף לשמירה קפדנית על הזכות החוקתית לפרטיות³⁴.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפרטיות), קובע בין היתר כי: "מסירת מידע מאת גוף ציבורי אסורה, זולת אם... האדם אשר המידע מתייחס אליו נתן הסכמתו למסירה". אשר על כן, כל עוד לא הוסדר פתרון ממוחשב כאמור נדרש שהגופים הציבוריים אשר להם נחוץ המידע יפעלו בהתאם לחוק הפרטיות, דהיינו יאפשרו לפונים אליהם להסמיך אותם באמצעות ייפוי כוח ולהתיר להם לפנות, בשם המבקש, לגוף הציבורי האחר כדי לקבל ממנו את המידע הנחוץ לטיפול בבקשה. כל זאת בתנאי שהסכמת הפונה תהיה כהגדרתה בחוק הפרטיות, המידע יהיה מידע ממוקד הנדרש לפעולה בנוגע למבקש ויינקטו כל הפעולות הנדרשות לשם אבטחת המידע. בכך יימנע הצורך של מבקש השירות לעשות פעולה זאת בעצמו ולזכור את זמנו.

השימוש במנגנון המוצג כאן עשוי לצמצם במידה ניכרת את הטרחת המבקשים והפנייתם לגוף ציבורי נוסף בבקשה לספק מסמכים. יודגש כי הרחבת השיתוף במאגרי המידע האמורים עשויה להקל את העומס - לא רק על הציבור הרחב, אלא גם על הגופים הציבוריים דורשי המידע ועל הגופים הציבוריים מחזיקי המידע, שנאלצים להקצות כוח אדם לצורך מתן האישורים הפרטניים או לצורך בדיקתם. נוסף על כך, העברה ישירה של מידע או מסמכים אחרים בין הגופים הציבוריים מסייעת בחיזוק הוודאות שהמידע המתקבל הוא אמין ומעודכן. כך יושגו שתי מטרות - הנטל הביורוקרטי המוטל על האזרחים יקטן, ואילו רמת האמינות של המידע עשויה לגדול.

להלן דוגמאות בולטות לדרישות של גופים ציבוריים להמציא מידע שכבר היה בידי הגוף הדורש, או שניתן היה לקבלו בלי להטריח את מבקשי השירות, ולמרות זאת הטריחו אותם:

1. רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות מעניקות מדי שנה בשנה הנחות במסי הארנונה לאוכלוסיות חלשות³⁵. חלק מהתושבים זכאים להנחות האלה על פי חוק³⁶, עקב זכאותם לקצבאות או לגמלאות מהביטוח הלאומי (להלן - התושבים הזכאים). כדי למנוע נטל ביורוקרטי

33 דרך נוספת לפתרון הבעיה היא בניית מאגר מידע ממשלתי מרכזי, שיכיל את כל המידע הקיים בגופים הציבוריים, ממנו כל גוף ציבורי יוכל להפיק את המידע הדרוש לטיפול בבקשה. מאגר כזה הוקם לדוגמה על ידי הממשל הפלמי בבלגיה.

34 וכן, בהתחשב במגבלות על פי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ובהתאם להלכה הפסוקה בבג"ץ, 8070/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים ואח', תקדין.

35 בשנת 2007 הסתכמו ההנחות והפטורים מארנונה שהעניקו הרשויות המקומיות בכ-3.1 מיליארד שקל, שהם כ-16% מהחיוב השנתי בארנונה; בשנת 2008 הסתכמו ההנחות והפטורים בכ-2.9 מיליארד שקל, שהם כ-13% מהחיוב השנתי. סכום זה כולל את סך ההנחות בארנונה שנותנות הרשויות - גם הנחות שלא הוסדרו כחוק.

36 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ותקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, שהותקנו מכוחו.

מיותר על התושבים הזכאים, הביטוח הלאומי מעביר לרשויות המקומיות שלוש פעמים בשנה קובצי מחשב הכוללים מידע על התושבים הזכאים.

אף על פי שהרשויות המקומיות קיבלו את המידע האמור, חלק ניכר מהן לא עשו בו שימוש, בין היתר בטענה שהזנת הקבצים במערכת הממוחשבת כרוכה בעלות עבודה³⁷; ודרשו מהתושבים שביקשו הנחה להמציא אישורים מהביטוח הלאומי על זכאותם לקצבה או לגמלה.

בבדיקה שעשה הביטוח הלאומי בשנת 2010, הוא מצא שבכל שנה שולחות רשויות מקומיות יותר ממיליון וחצי תושבים לסניפיו, לקבל מידע שכבר נמצא אצלן. בכך הטילו אותן רשויות מקומיות על תושביהן נטל מיותר. יתרה מזאת, יש חשש שחלק מהתושבים הזכאים לא קיבלו את ההנחה שלהם הם זכאים, מאחר שלא המציאו מסמכים כנדרש. הדרישות של הרשויות המקומיות מכבידות גם על סניפי הביטוח הלאומי, שנאלצים להקדיש חלק נכבד משעות קבלת הקהל שלהם להנפקת אישורים כאלה עבורן. מפברואר 2010 התנהלו דיונים בין הביטוח הלאומי לבין מרכז השלטון המקומי כדי לחבר את הרשויות המקומיות למאגרי המידע הרלוונטיים של הביטוח הלאומי, ללא צורך בהזנת נתונים. אולם הדיונים התנהלו בעצלתיים, ויזמת הביטוח הלאומי לשיתוף הרשויות המקומיות במידע באופן שיאפשר להן לתת את ההנחות לתושבים הזכאים התעכבה. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם הסתיים הטיפול בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציין מרכז השלטון המקומי, כי מאחר שמדובר בנושא מורכב בעל אלמנטים מינהליים ומחשוביים, נראה שעבודת המטה בעניין לא תסתיים לפני תום שנת העבודה 2012.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות, באמצעות מרכז השלטון המקומי, לזרז את הטיפול בנושא. עד אז על הרשויות המקומיות לעשות שימוש בקבצים המועברים אליהן ממילא על ידי הביטוח הלאומי. לחלופין, עליהן להציע לתושבים המבקשים הנחה בארנונה אפשרות לחתום על מכתב המסמך אותן לפנות לביטוח הלאומי בשם התושבים ולקבל ממנו את המידע הדרוש.

2. רשות המסים בישראל: על פי מסמכי הביטוח הלאומי, כ-217,000 אזרחים המקבלים מהביטוח הלאומי קצבאות או גמלאות (להלן - תשלומים) אשר גובהן תלוי בגובה ההכנסה³⁸, פונים בכל שנה אל הביטוח הלאומי כדי לקבל ממנו אישורים על גובה התשלומים. אישורים אלה משמשים את אותם אזרחים בהתחשבנותם עם רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים) על המס שישלמו והזיכויים המגיעים להם.

מהבדיקה ומהסברי הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה עולה שעל אזרחים רבים מוטל נטל ביורוקרטי עודף שכן ניתן היה לוותר על פנייתם לביטוח הלאומי לקבלת אישור על גובה התשלום עבור רשות המסים ולהעביר את המידע הדרוש בין גופים אלו באופן מקוון או באמצעות ייפוי כוח. ראוי אפוא שרשות המסים והביטוח הלאומי יפעלו לצמצום נטל זה, בין באמצעות חיבור מאגרי מידע ובין באמצעות ייפוי כוח כפי שפורט לעיל.

37 כפי שעולה מדיון שהתקיים באוגוסט 2011 במרכז השלטון המקומי בישראל, בהשתתפות נציגי רשויות מקומיות והביטוח הלאומי.

38 כגון אבטלה, מילואים, דמי לידה, דמי פגיעה, וכן תשלומי גבייה.

3. משרד הבריאות: על פי חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000 (להלן - חוק השיקום), וחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, הביטוח הלאומי מוסמך לקבוע אם אדם יוכר כנכה נפש³⁹ ומה יהיו אחוזי הנכות שלו. משרד הבריאות קובע את זכאותו של נכה הנפש⁴⁰ לקבל שירותים מתוך סל השיקום⁴¹.

משרד הבריאות דורש מנכי נפש המבקשים לממש את זכאותם לקבל סל שיקום, לספק לו מסמך מהביטוח הלאומי הקובע את אחוזי הנכות שלהם ואת סעיפי הנכות. הנכים הזכאים אמנם מקבלים מהביטוח הלאומי אישור כי הם זכאים לקצבת נכות, אך באישור לא מצוינים אחוזי הנכות שנקבעו עבורם; בשל כך הם נדרשים לפנות שוב לביטוח הלאומי ולבקש מסמך נוסף שיענה על דרישותיו של משרד הבריאות. להערכת משרד הבריאות, דרישה זו כשלעצמה גורמת לעיכוב של חודש וחצי עד חודשיים בטיפול שלו בנכי נפש. ראוי כי משרד הבריאות יפעל להסדיר את קבלת המידע מהביטוח הלאומי בעניינם של נכי הנפש, בכפוף לשמירה קפדנית על הסודיות הרפואית.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי הוא שוקד על מציאת פתרון, וכי ועדות משותפות לו ולביטוח הלאומי מקיימות דיונים בעניין זה.

4. משרד הבינוי והשיכון: משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) דורש מאלה המבקשים סיוע לדיור ציבורי⁴², להמציא אישור מהביטוח הלאומי כי המבקשים מקבלים ממנו קצבה⁴³. משרד השיכון דורש מנכים המבקשים "דיור ציבורי המיועד לנכים" להוכיח את נכותם באמצעות הצגת טופס ממצאי הבדיקה הרפואית מלשכת הבריאות המחוזית. נכי נפש, הזכאים אף הם לדיור ציבורי, נדרשים להציג מסמך מהביטוח הלאומי הקובע את אחוזי הנכות שלהם. אך כל המידע האמור מצוי כבר בידי משרדי הממשלה ומוסדותיה, ואם הייתה הסדרה בין-מוסדית, ניתן היה לקבל את המידע בהרשאת המבקש וללא הטרחתו.

משרד השיכון והביטוח הלאומי ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011, כי החל באוגוסט 2010 הם פועלים להסדרת ממשק ממוחשב ביניהם. יצוין כי ממסמכים שצורפו לתשובת משרד השיכון עולה כי לאחר שהועברה למשרד השיכון ולביטוח הלאומי טיוטת דוח מבקר המדינה בנדון, הונחו הגורמים הרלוונטיים בגופים אלה להאיץ את הפעולות האמורות.

- 39 על פי חוק השיקום, נכה נפש הוא תושב ישראל הסובל מהפרעה נפשית.
- 40 על פי חוק השיקום, מי שזכאי לתכנית שיקום הוא נכה נפש שמלאו לו 18 שנה, והסובל מנכות רפואית בשל הפרעה נפשית בשיעור של 40% לפחות.
- 41 התחומים הנמנים בסל השיקום, בתוספת לחוק השיקום, כוללים את תחום התעסוקה, תחום הדיור, תחום השלמת השכלה, תחום חברה ופנאי (מועדונים חברתיים והקניית מיומנויות חברתיות), תחום המשפחות (ייעוץ, הדרכה והכוונה ונופשונים) ותחום טיפול שיניים.
- 42 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 61 (2011), בפרק "טיפול בבקשות לסיוע בשכר דירה", עמ' 689 ואילך.
- 43 אישור זה מכונה במשרד השיכון "אישור הכנסה".

5. שירות התעסוקה: שירות התעסוקה מתנה את הרישום הראשוני של דורשי עבודה, בהצגת מסמכים שחלקם מופקים על ידי משרדי ממשלה או גופים ציבוריים אחרים - מסמכים שהוא יכול היה לקבל את המידע הכלול בהם בלי להטריח את דורשי העבודה. במקרה של רישום אחוזי נכות או תביעה להבטחת הכנסה, שירות התעסוקה דורש מהם לגשת לביטוח הלאומי ולהביא אישור. בדרך דומה נוהג שירות התעסוקה גם בנכי משרד הביטחון: הוא דורש מהם להביא מסמך ממשרד הביטחון המפרט את אחוזי הנכות שלהם, ובכך גורם להם נטל ביורוקרטי מיותר. שירות התעסוקה דורש מדורשי העבודה - גם במהלך הטיפול השוטף בהם - להציג מסמכים, למשל תעודות בדבר מקצועות רישוי והסמכה ותעודות מקצוע, לרבות תעודות סיום של קורסי הכשרה מקצועית, הכוללים מידע שהוא יכול היה לקבל בפנייה לגוף ציבורי אחר, בלי להטריח אותם.

שירות התעסוקה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011, כי הקמת ממשק ממוחשב עם גופים ציבוריים אחרים "מותנה גם ברצונם הטוב של גופים אלה" ו"טוב יעשה אם גורם ממשלתי בכיר ינחה זאת בהחלטת ממשלה".

6. רשות האכיפה והגבייה: בשביל לפתוח תיק מזונות, רשות האכיפה והגבייה דורשת מזוכה בתביעת מזונות להמציא אישור מהביטוח הלאומי על כך שהיא אינה מקבלת ממנו קצבת מזונות⁴⁴. יצוין כי הרשות מקושרת למאגרי מידע של הביטוח הלאומי⁴⁵, שבאמצעותם היא מקבלת מידע על חייב, ובכלל זה על מקורות הכנסה וגובהה, על מעסיק, על מספר חשבון בנק ועל מצב תעסוקתי, אולם היא אינה מקבלת מידע על הזכאיות לקצבת מזונות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציינה רשות האכיפה והגבייה, כי הממשק הממוחשב הקיים בינה לבין הביטוח הלאומי מטפל רק בסוג המידע האמור בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ועל כן כל מידע נוסף שמבקשים להעביר טעון שיתוף פעולה והקמת ממשק נוסף בין שני הגופים. עוד ציינה הרשות כי היא בוחנת דרכים שונות לקבלת אישור זה באופן ממוחשב, וכי לאחרונה הופץ תזכיר הצעת חוק שיאפשר למערכת ההוצאה לפועל "להיכנס בנעלי הזוכות" ולחסוך מהן את הצורך בהמצאת האישור האמור מהביטוח הלאומי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציין הביטוח הלאומי, כי הוא ישתף פעולה עם רשות האכיפה והגבייה בבניית הממשק הממוחשב.



44 מכוח חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972.

45 מכוח הוראות חוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.

בהיותו חלק מן השירות הציבורי, כל גוף ציבורי צריך לראות בעצמו אחראי לשפר באופן מתמיד את איכות השירות שהוא נותן לציבור, גם בהיעדר החלטת ממשלה המורה לו לעשות כן. בכלל זה, כל גוף כזה נדרש לפעול למיצוי זכויות האזרחים באופן יזום ואקטיבי. נדרש על כן כי הגופים הציבוריים יפעלו לצמצום הנטל הביורוקרטי המוטל על אזרחים ובעלי עסקים בשל דרישות לקבלת מידע המצוי ממילא בידי גופים ציבוריים אחרים. הדרך הטובה ביותר לכך, בהיבט של צמצום הנטל הביורוקרטי, היא באמצעות חיבור מאגרי המידע של הגופים הציבוריים, כך שנתונים מתאימים ועדכניים של האזרחים הפונים יהיו גלויים לפני הגופים הציבוריים הרלוונטיים. כל עוד לא הוסדר פתרון הולם, מן הראוי שהגופים הציבוריים אשר נדרשים למידע יאפשרו לפונים אליהם להסמיכם באמצעות ייפוי כוח ולהתיר להם לפנות לגוף הציבורי האחר כדי לקבל ממנו את המידע הנחוץ לטיפול בבקשה.

נטל ביורוקרטי הנובע משיטת תשלום ישנה

אחד הביטויים המוכרים ביותר של נטל ביורוקרטי הוא תשלום אגרה למדינה עבור קבלת שירות, אשר לא ניתן לשלמה במקום שבו ניתן השירות. תשלום האגרה מתבצע באמצעות שוברי תשלום או באמצעות כולי הכנסה שמבקשי השירות נדרשים לרכוש בסניפי הדואר, ואין אפשרות לתשלום מקוון. יצוין כי תשלום באמצעות כולי הכנסה הוא ארכאי ומקורותיו נטועים עוד בתקופה העותמאנית, וכי קיימות שיטות נוחות יותר לתשלום בגין שירותי ממשלה. במאי 2004 קבעה הממשלה בהחלטה 1912⁴⁶ כי "על כל משרד ממשלתי לאפשר תשלום דרך שירות התשלומים הממשלתי של כל שובר או תשלום באמצעות כולי הכנסה המתקבל על ידו". הממשלה הטילה על משרד האוצר את האחריות ליישום ההחלטה⁴⁷.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי תשלומי אגרות שביצעו אזרחים בשביל מערך בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה, תשלומים עבור קבלת אישור ממשטרת ישראל בדבר היעדר מרשם פלילי או תיקים תלויים ועומדים ("תעודת יושר"), ואישור בדבר היעדר הרשעות תנועה (להלן - אישורי המשטרה) נעשו במועד סיום הביקורת באמצעות כולי הכנסה. בדיקת היקף התופעה על ידי משרד האוצר ביולי 2010 העלתה כי מספר אישורי המשטרה שנדרשו מהמשטרה בשנת 2009 עמד על 94,000, וכי בכל שנה כ-50,500 תושבים פנו לרשות האכיפה והגבייה כדי לקבל פירוט תיקים, תדפיסי חשבון והחלטות רשם וכ-9,000 תושבים שילמו עבור שירותים שונים בבתי המשפט.

הליקוי בעניין אישורי המשטרה חמור אף יותר, שכן לא רק ששיטת התשלום ארכאית ומטריחה את האזרחים לשווא, מתברר שתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986, שעל פיהן נגבו התשלומים "על ידי הדבקת כולי הכנסה על גבי טופס הבקשה"⁴⁸, כבר אינן בתוקף שנים רבות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 הודיעה משטרת ישראל, כי "בימים אלו הנחה היועץ המשפטי של המשטרה את כלל יחידות המשטרה להימנע מגביית אגרת עיון במרשם הפלילי

46 החלטה מס' 1912 עסקה בפרויקט ממשל זמין ובפרויקט "מרכבה" - מערכת מחשוב רוחבית, כוללת ואחידה לניהול משאבים במשרדי הממשלה.

47 האחריות להפעלת הפרויקטים הוטלה על משרד האוצר. ראו פירוט בנושא פרויקט ממשל זמין בהמשך הדוח.

48 סעיף 5(ד) בתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"ו-1986.

וזאת עד להתקנת התקנות מחדש". בכל הנוגע לשיטת התשלום, ציינה המשטרה כי בכונתה לאפשר תשלום מקוון עבור אגרת העיון במרשם הפלילי, או לאפשר שוכרי תשלום בדואר לאלה שלא יכולים או לא מעוניינים לשלם את האגרה באמצעות תשלום מקוון. בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מינואר 2012 הבהירה משטרת ישראל "שגביית הכספים לנושא אגרת עיון במרשם הפלילי הופסקה לפני מספר חודשים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציינה הנהלת בתי המשפט, כי כבר כיום מתבצעים מרבית התשלומים עבור שירותי דלפק באמצעות כרטיסי אשראי. במקרים שבהם ביקשו לקוחות לשלם במזומן ולא בכרטיס אשראי, הם נדרשו לשלם עבור שירותים אלה באמצעות רכישת כולי הכנסה. אולם כיום הלקוחות יכולים לשלם עבור השירותים הללו במזומן, באמצעות שוכרי תשלום, בסניפי בנק הדואר המצויים במרבית בתי המשפט. החל ב-1.1.12 לא יהיה ניתן לבצע תשלום בבתי המשפט באמצעות כולי הכנסה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציינה רשות האכיפה והגבייה, כי במחצית השנייה של שנת 2012 היא מתעתדת להפעיל מערכת מחשוב חדשה שבאמצעותה ניתן יהיה לשלם את האגרות הנמוכות, המשולמות כיום בכולי הכנסה, באמצעות עמדות מידע חדשות שיוצבו בלשכות. עוד ציינה כי כדי להקל על האזרחים בנושא זה, היא הציבה בלשכות בצפון ובדרום עמדות אוטומטיות לקבלת כולי הכנסה.

על משרד האוצר, משטרת ישראל, מערך בתי המשפט ורשות האכיפה והגבייה לפעול ליישם במלואה את החלטת הממשלה 1912, שדנה בכיטול השימוש בכולי הכנסה לתשלום.

נטל ביורוקרטי בשל אי-שימוש בתחנה אחת⁴⁹ - הליכים לקבלת תג חניה לנכים

נכים זכאים לתג חניה לנכה (להלן - תג) ולהפחתה משמעותית באגרה השנתית לרישיון הרכב⁵⁰ המכונה "פטור"⁵¹. נכים הפונים לביטוח הלאומי ולגופים ציבוריים אחרים בבקשה לקבל זכויות שונות⁵² המגיעות להם על פי חוק עקב מצבם הבריאותי, צריכים להתייצב לפני ועדות רפואיות מטעם אותם גופים ציבוריים המעניקים להם זכויות⁵³. חלק מוועדות רפואיות אלה, בכללן אלה שמקיים משרד הבריאות עבור הביטוח הלאומי, שבדקות את המבקשים לקבל גמלת ניידות, בודקות גם את הזכאות לתג ולפטור של הנכים הפונים אליהן⁵⁴. לעומתן, ועדות רפואיות אחרות שמקיים הביטוח הלאומי⁵⁵ אינן בודקות את זכאותם של הפונים אליהן לתג ולפטור, ואלה נאלצים להגיש את בקשתם לקבלת תג ופטור למשרד התחבורה.

משרד התחבורה קובע את זכאות מבקשי התגים על בסיס מסמכים רפואיים התומכים בבקשה, לרבות מסמכים שכתבו רופאים בקהילה לאחר שבדקו את מצבם הרפואי של מבקשי התגים.

49 בדרך זו ניתנים כמה שירותים במקום אחד (ONE STOP CENTER \ SHOP) עלות האגרה השנתית לרישיון הרכב לנכה היא 26 ש"ח בלבד.
50 הקריטריונים לזכאות נקבעו בחוק חניה לנכים, התשנ"ד-1993, ובתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.
51 בין היתר מדובר בבקשות לגמלה, עזרה סיעודית ורפואית וכדומה.
52 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), עמ' 1115.
53 ועדות רפואיות נוספות שבדקות גם את הזכאות לתג ולפטור של הנכים הפונים אליהן הן אלה שמקיים משרד הביטחון לנכי צה"ל, ואלה שמקיים הביטוח הלאומי לנכי פעולות איבה.
54 למשל לנכי נפגעי עבודה ולנכי נכות כללית.

מחודש מרץ 2008⁵⁶ הוגשו למשרד התחבורה כ-11,000 בקשות בחודש לתג ולפטור⁵⁷. המשרד אישר כ-1,700 בקשות לתג, דחה כ-2,200 בקשות (חלקן הוגשו שוב כערעור), ואת היתר העביר לרופא מטעמו לעיון נוסף⁵⁸.

כך הביטוח הלאומי ומשרד התחבורה מטילים על אזרחים שכבר נבדקו בוועדות רפואיות של הביטוח הלאומי נטל ביורוקרטי מיותר של התייצבות לבדיקות רפואיות נוספות אצל רופאים בקהילה, ונטל מיותר של הגשת מסמכים רפואיים התומכים בבקשה. יצוין כי בשנים האחרונות עלה באופן ניכר מספר הבקשות והערעורים, גבר העומס על המערכת העוסקת בכך, ובשל כך התמשך ההליך כחודש וחצי עד שלושה חודשים. העיכוב גרם להחמרת הנטל הביורוקרטי ולפגיעה נוספת בציבור הנכים הזקוקים לתג חניה. יצוין כי בין הפונים למשרד התחבורה היו חולים הזכאים לתג חניה זמני (למשל עקב טיפולים כימותרפיים או טיפולי דיאליזה). התמשכותו של ההליך הביאה לכך שחלק מהחולים קיבלו את התג הזמני כמה חודשים לאחר מועד הגשת הבקשה, ולמעשה לאחר התקופה (או מרביתה) שבה הם נזקקו לו⁵⁹, ואפשר גם כי לאחר מותם.

על הגופים הציבוריים לפעול באופן מתמיד להפחתת נטל ביורוקרטי מיותר, בייחוד כאשר מדובר באוכלוסייה חלשה שהנטל המוטל עליה גבוה ממילא⁶⁰. ראוי גם שלנוכח הפגיעה האמורה בציבור הנכים הזקוקים לתג חניה, יפעלו הביטוח הלאומי ומשרד התחבורה - בשיתוף משרד הבריאות שמפעיל עבור הביטוח הלאומי ועדות רפואיות - לייעול ההליך לקבלת התג והפטור, באמצעות ביצועו ב"תחנה אחת".

כבר ב-2003 הבינו הגופים הציבוריים האמורים כי הפתרון לנטל הביורוקרטי העודף טמון בכך שהוועדות הרפואיות שמפעיל הביטוח הלאומי יבדקו גם את הזכאות לתג ולפטור. בעקבות זאת, החל משרד התחבורה עוד באותה שנה בעבודת מטה להסדרת הנושא בדרך זו, אולם עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, כשמונה שנים לאחר שעבודת המטה החלה, היא לא הושלמה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציין הביטוח הלאומי, כי הוא שותף לעבודת מטה שבמסגרתה נעשית בדיקה שמטרתה לקבוע את סוגי הליקויים המאובחנים במסגרת הוועדות הרפואיות שהוא מפעיל, אשר מזכים בתג. במקביל, הוא פועל עם משרד התחבורה להעברה ממוחשבת של המידע בנוגע לסעיפי הליקוי, כך שמשרד התחבורה יקבל את המידע ישירות ממנו וינפיק תגים לנכים הזכאים.

אגף הרישוי במשרד התחבורה התייחס בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 לליקויים נוספים בפעולות הגופים הציבוריים העוסקים בתגי נכים, וציין במיוחד את חוסר האחידות: הוועדות הרפואיות שמקיים הביטוח הלאומי לנכי פעולות איבה, הוועדות הרפואיות שמקיים משרד הביטחון לנכי צה"ל ומשרד התחבורה קובעים באופן עצמאי, ולא מתוך ראייה אחידה, את הקריטריונים לזכאות של נכים לתג ולפטור. אגף הרישוי במשרד התחבורה התייחס גם לריבוי תווי החניה לנכים בישראל, הנובע מהתנהלות זו של הגופים הנוגעים בדבר, וציין כי הפטור הניתן

56 עד למועד זה הנכים שנבדקו בוועדות רפואיות שאינן בודקות את זכאותם של הפונים אליהן לתג ולפטור, הגישו את בקשתם לקבלת תג ופטור למשרד הבריאות.

57 למשרד התחבורה מוגשות מדי חודש כ-700 בקשות לקבלת החזר תשלומים על רישיון הרכב, על רקע קבלת התג. נוסף על בקשות לתג מוגשות למשרד התחבורה בקשות להחלפת מספר הרכב בתג, בקשות לתג חדש על רקע אובדן תג קודם ופניות נוספות בנושא התג והפטור.

58 משרד התחבורה דחה מדי חודש כ-210 בקשות לתג על רקע פרטים חסרים.

59 לדוגמה - בתקופה שבה הם קיבלו טיפולים.

60 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב (2010), עמ' 1115.

מאגרת הרישוי למקבלי התג גורם לרבים להגיש בקשות לתג. הוא גם ציין כי מספר מחזיקי התג⁶¹ גבוה מאוד ביחס למספר מחזיקי רישיונות הנהיגה, ו"מצב זה יוצר אבסורד שהנכים אשר באמת זקוקים למקומות חניה, לא נהנים מהם".

בינואר 2012 הודיע משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה, כי בדיון שקיים עם משרד התחבורה סוכם כי המשרדים יגבשו קריטריונים אחידים למתן תגים.

על הגופים הציבוריים המעורבים בהליך הנפקת התגים - משרד התחבורה, הביטוח הלאומי ומשרד הבריאות - להשלים ללא דיחוי את עבודת המטה שנמשכת כבר יותר משמונה שנים ונועדה להעביר את האחריות לבדיקת הזכאות לתג ולפטור לוועדות הרפואיות שמפעיל הביטוח הלאומי. עד להשלמת עבודת המטה, על משרד התחבורה לפעול לקיצור משך ההליך.

נטל ביורוקרטי הגורם לאי-ודאות עסקית

בעלי עסקים שואפים לפעול בתנאי ודאות עסקית רבה ככל שניתן, שכן תנאים כאלה מאפשרים להם לתכנן מראש את פעולותיהם. נטל ביורוקרטי עלול להכניס עסק למצב של אי-ודאות, לדוגמה אם הרשות הציבורית אינה עומדת בציפייה הסבירה של העסק לקבל אישור או החלטה בתוך פרק זמן סביר. אי-ודאות כזאת מסבה נזק כלכלי, המתבטא בין היתר בדחייה או באי-ביצוע של פעולות עסקיות, תוך כדי נשיאה בהפסדים הכרוכים בהמתנה, בהוצאות לא צפויות, בביטול או בעיכוב הכנסות צפויות ובהוצאות מימון לכיסוי הפער ביניהן. מכאן החשיבות הטמונה בפעולות של גופים ציבוריים, המקיימים הליכי הסדרה הנוגעים לבעלי עסקים, למזעור האי-ודאות שנוצרת באותם הליכים.

אי-ודאות בהליכי אישור לייבוא מזון מטעם משרד הבריאות

70%-80% ממוצרי המזון הנצרך בישראל הם מוצרים מיובאים⁶², ובהגיעם לישראל, בטרם שיווקם, עליהם לקבל את אישור משרד הבריאות. מאחר שלכל מזון נקבע מועד שבו פג תוקפו לשיווק, עיכוב בשחרור המוצרים עשוי להביא לביטול האפשרות לשיווקם ולהפסד כספי ניכר ליבואן. לעתים, כאשר הנטל הביורוקרטי כבד מדי, עשויים היבואנים להימנע מייבוא מוצרים מסוימים שמועד התפוגה שלהם קצר, ובכך נפגע מגוון המוצרים המוצע לציבור הצרכנים. הנטל הביורוקרטי גם עשוי להביא להעלאת מחירו של מוצר מסוים, עקב סיכון גבוה שהיבואן נוטל על עצמו. מעבר לזה, עיכוב באישור ייבוא המזון מטיל על יבואני המזון עלויות נוספות, כגון עלייה בדמי האחסנה שהם משלמים עבור אחסון המזון במחסנים עד לקבלת האישור לשווקו. העיכוב בשחרור מוצרים מעכב אף את שיווקם בארץ, מה שעלול לגרום ליבואן נזק נוסף. הכבדת הנטל הביורוקרטי מהווה גם "חסם ייבוא"⁶³, דהיינו היא מצמצמת את התחרות בענף ובכך תורמת לעליית המחיר של התוצרת המקומית.

61 במועד כתיבת הדוח כ-130,000 תושבים החזיקו בתג.

62 על פי נתוני התאחדות התעשיינים בישראל - איגוד תעשיות המזון - הסתכם ייבוא המזון לישראל בשנת 2008 בכ-1.9 מיליארד דולר.

63 "חסם ייבוא" מהווה מעין "מכס סמוי", בכך שהוא מטיל מגבלות על ייבוא מוצרים המתחרים בתוצרת המקומית.

משרד הבריאות מחייב את יבואני המזון לעבור שלושה שלבים של קבלת אישורים, בטרם ייתן להם את אישורו לייבוא מזון: (1) אישור מעמד של "יבואן מזון" מאת שירות המזון הארצי⁶⁴ (להלן - שירות המזון); (2) אישור של שירות המזון לייבא מוצר מזון מסוים (להלן - אישור מוקדם); (3) אישור תחנות ההסגר למזון (להלן - תחנות ההסגר)⁶⁵ ל"שחרור" משלוח מסוים של מזון מהמכס כדי לשווקו בארץ (להלן - אישור למשלוח).

משרד מבקר המדינה בחן את ההליכים לקבלת אישור מוקדם ולקבלת אישור למשלוח והעלה ליקויים בפעולות משרד הבריאות, כמפורט להלן.

1. לעתים שירות המזון קבע ליבואנים, בשלב האישור המוקדם, תנאים לאישור ייבוא מוצרים. אולם בעודם שוקדים על מילוי תנאים אלה הציב שירות המזון תנאים נוספים, שונים מאלה שהעלה לפנייהם קודם לכן. יודגש כי שירות המזון היה יכול להציב לפחות חלק מהתנאים החדשים בתחילת ההליך.

2. על גופים ציבוריים לפרט בכתב את דרישותיהם כדי למנוע אי-הבנות בנוגע לדרישות, וכדי ליצור תיעוד אמין של תהליך הטיפול בבקשה. גם כאשר גופים ציבוריים מקיימים דיון עם בעלי עסקים או אזרחים ומגיעים לסיכום בדבר פעולות שעל כל צד לבצע, ראוי שהגופים הציבוריים יתעדו את הסיכומים הללו.

נמצא כי לעתים שירות המזון לא תיעד בכתב את כל הדרישות שלו מיבואני המזון וגם לא את כל הסיכומים שעשה עמם, הציג חלק מדרישותיו בעל פה, ולא תיעד את פגישותיו עם יבואנים.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי "התהליך ברובו מתועד. [תיעוד] הדו שיח הפרונטאלי עם היבואנים (טלפון, קבלת קהל) רק יסרב עוד יותר את התהליך ויאריכו במקום לקצרו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מצב שבו רגולטור - במקרה דנן, שירות המזון - מעביר הנחיה באופן לא רשמי וללא תיעוד בכתב, איננו קביל. עוד נמצא כי לעתים ההנחיות בעל פה ניתנו בנוסף ולאחר שהעביר שירות המזון הנחיות בכתב, ועוד בטרם מולאו ההנחיות שבכתב, דבר שהגביר את הנטל הביורוקרטי והחמיר את תחושת אי-הוודאות של יבואני המזון.

3. במקרים אחרים שירות המזון העביר ליבואנים רק חלק מההנחיות לשחרור משלוחי המזון שאותן הוא העביר במכתב כללי לתחנות ההסגר. בהתנהלות זו הכביד שירות המזון את הנטל הביורוקרטי על יבואני המזון, הגביר את אי-הוודאות העסקית שלהם, וגרם להם הוצאות כספיות לא מתוכננות. מכלול הדברים דלעיל משפיע על רווחי היבואנים, עלול להוציא יבואנים מסוימים משוק ייבוא המזון ואף עלול להשפיע על מחירי המזון המיובא לארץ. במקרה דנן הכבדת הנטל הביורוקרטי מהווה "חסם ייבוא".

64 יחידת מטה בהנהלת משרד הבריאות אשר, בין היתר, קובעת את מדיניות הפיקוח על המזון, מכינה תקנות, צווים, הנחיות, והוראות נוהל לביצוע על ידי השלוחות בלשכות המחוזיות, ומוציאה אישורים ליבואנים ואישורים מוקדמים לייבוא מזון.

65 יחידות הכפופות ללשכות הבריאות המחוזיות ולא לשירות המזון. עיקר ייבוא המזון מתבצע דרך תחנות ההסגר למזון, הסמוכות לנמל אשדוד ולנמל חיפה.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי "החלק העיקרי של הבדיקות אותן מוצרי המזון צפויים לעבור בנמל מופיע מראש באישור... המוקדם של מזון רגיש^[66]... על היבואן מוטלת האחריות להכיר את דרישות החקיקה למוצרים אותם הוא מייבא, הסיכון מהם ומקדמי הביטחון הנדרשים לאבטחת בטיחות ואיכות המזון. הדיגום נועד לאמת את עמידת המוצר בדרישות החקיקה בעיקר מהיבטי בטיחות". עוד הוא ציין כי "רוב היבואנים אינם מייבאים פעם אחת בלבד כך שבמרבית המקרים הפרוצדורה אינה זרה להם. אין זה נכון להכליל הוראות דינמיות / כלליות לכל אישור יבוא מוקדם התקף לשנה בעיקר מעצם היותן דינמיות", וכי לעתים "הנזק הפוטנציאלי" של הכללת הנחיות כאלה באישור המוקדם יעלה על התועלת. יחד עם זאת הודיע משרד הבריאות כי הוא ישקול את האפשרות לכלול הנחיות מעין אלה באתר שירות המזון באינטרנט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משמעותו של צמצום הנטל הבירוקרטי היא בין השאר האחריות המוטלת על המשרד הממשלתי - במקרה דנן משרד הבריאות - לתת ליבואן מראש, בין שהוא ותיק או לא, את מרב המידע בנוגע לדרישות הרגולטוריות שלו, באופן נגיש וברור. לפרסום ההנחיות הללו באינטרנט נודע ערך רב, הן מבחינת השקיפות והשוויוניות - ההנחיות הכלליות גלויות לכול, ליבואנים בפועל וליבואנים בכוח - והן מבחינת היעילות - יבואני המזון יעודכנו ככל דרישת בדיקה חדשה. כך יוכלו יבואני המזון לדעת כבר בשלב האישור המוקדם אם יצטרכו לבצע בדיקות מסוימות בשלב בדיקת המוצרים בתחנות ההסגר ולהעריך את המועד הסביר לתחילת השייוק של המוצרים בארץ, וכך תופחת אי-הוודאות בתחום זה.

4. תנאי הכרחי למערכת ארגונית הוא מידע מהימן ומפורט עד כמה שניתן, אשר ישמש עבור מנהלי הארגון כלי ניהולי רב-ערך ליעול המערכת. אשר על כן - על משרד הבריאות היה להפעיל מערכת ניהול ובקרה פנימית, שתאסוף מידע על הליך מתן האישור לייבוא מזון, שלבי ההליך, מספר הבקשות הנצבר בשלבים השונים, זמני ההמתנה בכל אחד מהשלבים ועוד. מערכת הניהול הזאת הייתה מסייעת לו להסיק מסקנות על משך הטיפול במשלוחים, על שלבי הטיפול ועל הסיבות לעיכובים בשחרור המשלוחים, בין שהן באחריות היבואן ובין שהן באחריותו שלו. מערכת כזאת חשובה במיוחד לעניין זה, לנוכח החשיבות הרבה הטמונה בקיצור הטיפול בבקשות לייבוא מזון והקטנת העלויות ליבואנים, ובפרט לנוכח תלונות שקיבל משרד הבריאות בשנים האחרונות מיבואנים שקבלו על הנטל הבירוקרטי הכבד, בייחוד בנוגע למשך הטיפול בבקשותיהם.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בנובמבר 2010 החלה תחנת ההסגר באשדוד לנהל מעקב אחר מועדי תחילת הטיפול בתיקים - מקבלת תיק מלא בתחנה ועד לתחילת הטיפול בו, ואילו תחנת ההסגר בחיפה החלה לנהל מעקב כזה ביולי 2011 - במהלך הביקורת. יצוין כי המעקב הופעל רק על אחד השלבים בהליך אישור ייבוא המזון. הועלה כי מעקב זה תרם לצמצום הנטל באותו שלב, שכן הוא סייע לבחינת שלב זה בהליך ולצמצום משך ההמתנה לתחילת הטיפול בתיקים בתחנה באשדוד. פעולות אלו היה על משרד הבריאות לעשות כבר לפני שנים ולהחילם על כל שלבי הטיפול בייבוא מזון.

66 החל בשנת 2004 משרד הבריאות מבחין בנהלים לייבוא מזון בין מוצרי מזון רגיל (בנהול ייבוא מזון רגיל נקבעה רשימה של מוצרי מזון רגילים) לבין מוצרי מזון רגיש, שהם מוצרים שאינם ברשימת מוצרי המזון הרגילים. בסוגי המזון הרגיש נמצאים, בין השאר, מזון הדורש קירור (חלב, בשר, דגים), מזון ייעודי (למשל, מזון לחולים או לפגים), מזון תינוקות ושימורי דגים.

בתשובה של משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, הוא ציין כי לקראת פרסום הנוהל לייבוא מזון בשנת 2004 הוא ביצע ניתוח מערכתי בשיתוף בעלי העניין, לרבות איגוד לשכות המסחר, וכי מתקיים גם ניתוח מערכתי שוטף בנושא. עוד הסביר המשרד בתשובתו, כי במועד כתיבת תשובתו הוא הנפיק אישורים למשלוח תוך שני ימי עבודה בממוצע מיום קבלת התיק בתחנות, "ולרוב אף פחות [מכך] ובתנאי שהיבואן עומד בדרישות". כן טען כי במהלך שנת 2012 צפויים תגבור של כוח אדם ייעודי והשלמת פיתוח המערכת הממוחשבת, ואלו יתרמו לצמצום זמני הטיפול בנושא.

אי-ודאות בהליכים של משרד התמ"ת למתן הכרה במוסדות לימוד כמוסדות להכשרה מקצועית

חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק חיילים משוחררים), הסמיך את שר התמ"ת⁶⁷ להכיר במוסד לימודים כמוסד להכשרה מקצועית לצורך מימוש הפיקדון לחיילים משוחררים⁶⁸ (להלן - הפיקדון). להכרה מהירה של משרד התמ"ת יש משמעות כלכלית: חוק חיילים משוחררים נועד לסייע להם ללמוד במימון המדינה קורסים שמוסדות הלימוד הללו מציעים; ככל שיתקצר פרק הזמן לקבלת האישור על ידי משרד התמ"ת, וככל שיופחת הנטל הביורוקרטי, לא רק החיילים המשוחררים ייחזרו, אלא כך יוכלו אותם מוסדות לימוד להקדים לפעול וליצור מוניטין, ואגב זאת להגדיל את מספר התלמידים שלהם ואת הכנסותיהם. כמו כן, ההכרה במוסד לימוד כ"מוסד להכשרה מקצועית" מאפשרת למוסדות הלימוד לקבל פטור חלקי מארנונה. האגף להכשרה ולפיתוח כוח אדם במשרד התמ"ת (להלן - אגף ההכשרה)⁶⁹ קבע בשנת 2007 נהלים לטיפול ובדיקת בקשות להכרה ב"קורסים עסקיים" וב"קורסי הפיקדון"⁷⁰, ובהם משך הזמן לאישור הקורסים.

משרד מבקר המדינה בחן את מרכיבי הבדיקה האדמיניסטרטיבית של אגף ההכשרה לגבי קורסים עסקיים, ומצא כי הבדיקה, הכוללת בחינת מסמכים, דורשת השקעה של שעות ספורות בלבד⁷¹. לפיכך פרק זמן של 21 יום שקבע משרד התמ"ת לבדיקה הוא ארוך מאוד, אפילו אם מביאים בחשבון את העומס המוטל על אגף ההכשרה המטפל במסגרות נוספות להכשרה מקצועית. ראוי כי משרד התמ"ת יבחן את פרק הזמן שקבע בנהליו לבדיקה האדמיניסטרטיבית. המצב אינו שונה בקשר לקורסי הפיקדון. אגף ההכשרה קבע בנהל כי משך הטיפול בבקשות לא יעלה על 90 יום. בדיקה של קורסי הפיקדון דומה לבדיקת הקורסים העסקיים, למעט העובדה שבקורסי הפיקדון המפקח המקצועי בודק גם את תכנית הלימודים שמציע המוסד לקורס.

- 67 החוק הסמיך גם את השר לביטחון הפנים, שר הבריאות, שר החינוך או שר התיירות, כל אחד מהם בתחום אחריותו, להכיר במוסד לימודים כמוסד להכשרה מקצועית לצורך מימוש הפיקדון לחיילים המשוחררים.
- 68 על פי החוק, הקרן לקליטת החייל המשוחרר פותחת בקרן חשבון פיקדון על שמו, עם סיום שירותו הסדיר החייל המשוחרר יכול לממש את כספי הפיקדון, בין היתר לצורך הכשרה מקצועית.
- 69 שר התמ"ת אצל למנהל אגף ההכשרה את סמכותו להכיר במוסד לימודים כמוסד להכשרה מקצועית לצורך מימוש הפיקדון.
- 70 קיימים שני סוגים של קורסים להכשרה מקצועית המוכרים מכוח חוק חיילים משוחררים: "קורסים עסקיים" שהמוסדות מלמדים על פי תכנית הלימודים של משרד התמ"ת ובפיקוח ובקרה שלו, ובסיומם הבוגרים מקבלים תעודה של משרד התמ"ת, ו"קורסי פיקדון" שאינם נתונים לפיקוח מקצועי-פדגוגי או לבקרה של משרד התמ"ת, אך הלה בודק רק את התאמתם מבחינת תשתיות מקצועיות-פדגוגיות ומכיר בהם לעניין הפיקדון.
- 71 זאת כאשר המוסדות מגישים למשרד התמ"ת את כל המסמכים. במקרים שבהם לא מתקבלים כל המסמכים ממילא אין משמעות ל-21 הימים, כיוון שאי-אפשר להשלים את הבדיקה.

אגף ההכשרה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011, כי ברוב המקרים ההמתנה לאישור קורסי הפיקדון קצרה משלושה חודשים, ובכל הנוגע לפעולותיו הוא "ייעשה כל מאמץ לקצר את משך הזמן".

משרד מבקר המדינה מציין כי התנהלות אגף ההכשרה הביאה לכך שעד לקבלת אישור⁷², היו מוסדות הלימוד באי-ודאות עסקית, מכיוון שבהיעדר אישור הם מנועים מלפרסם לציבור שהקורסים שלהם מוכרים על ידי משרד התמ"ת לעניין חוק חיילים משוחררים; עלולה הייתה להיגרם להם פגיעה כלכלית, משום שכל פעולותיהם בנוגע לקורסי הפיקדון היו מעוכבות, על כל הכרוך בכך.

1. משרד מבקר המדינה בדק אקראית 51 בקשות ומצא כי ב-25 מהן, אגף ההכשרה לא עמד בלוחות הזמנים שקבע לעצמו וטיפול באישור קורסים עסקיים במשך יותר מ-42 ימים. במקרה אחד נמשך הליך האישור יותר מארבעה חודשים וחצי.

יש אפוא חשיבות לקיצור משמעותי של תהליך האישור או חידוש⁷³ על ידי משרד התמ"ת, בנהלים ואף הלכה למעשה, בפרט כשהבדיקה עצמה קצרה ומשך הטיפול - שלושה חודשים - הוא בעיקר בשל המתנה לבדיקה של המפקח.

2. תהליך אישור הבקשות כולל שני חלקים - בדיקה אדמיניסטרטיבית ובדיקה של המפקח המקצועי. לכן, על מנת שהוא יתבצע ביעילות, יש לקבוע גורם אחד שינהל אותו ויתזמן את מועדי הטיפול של כל הגורמים המעורבים.

נמצא שאין גורם המרכז את תהליך אישור הבקשות להכרה בקורסים: הטיפול המינהלי-אדמיניסטרטיבי בבקשות נעשה על ידי הממונים המחוזיים, ואילו הפיקוח נעשה על ידי המפקחים במחוז שאינם כפופים לממונים המחוזיים או למנהל המחוז, אלא לממונה על הפיקוח באגף ההכשרה. לממונה המחוזי, שמבקש בדיקה של המוסד בידי המפקחים במחוז כחלק מתהליך האישור, אין כל מידע על מועד ההגעה של המפקח למוסד, הוא לא יודע אם הבדיקה הייתה תקינה ומה היו ממצאיה. במקרים שבהם המפקח מוצא ליקויים בבדיקתו, הממונה המחוזי מקבל ממנו חוות דעת רק לאחר תיקון הליקויים.

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי 81 בקשות לקורסים שהוגשו במחוזות - תל אביב והמרכז וחיפה והצפון על מנת לבחון את משך הטיפול של המפקח בבקשות. רק ב-35 מהבקשות תיעד אגף ההכשרה את הנתונים הנוגעים לתהליך אישורן באופן שאפשר את הביקורת. ב-24 מבין 35 התיקים נמצא שמשך הטיפול של המפקח בבקשות⁷⁴ עלה באופן ניכר על 21 יום, ואף הגיע ליותר משלושה חודשים. יוצא אפוא שהיעדר גורם שמרכז את כל תהליך הטיפול בבקשות תורם לסרבולו ולהתמשכותו בלא הצדקה.

אגף ההכשרה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011, כי המקרים שנמצאו "הם היוצאים מהכלל ואינם משקפים את... כלל [המקרים]". שכן, בפועל מפקחי אגף ההכשרה עומדים במגבלת הזמן שנקבעה. עם זאת, הוא ציין כי הענף שבלט באי-עמידה במגבלת הזמן ותוגבר לאחרונה במפקחת נוספת.

72 במקרים שבהם האישור התקבל לאחר תום תוקף האישור הקודם.

73 על פי נוהלי אגף ההכשרה לא נקבע לוח זמנים קצר יותר לחידוש אישור ההכרה בקורסי הפיקדון.

74 הטיפול של המפקח המקצועי מתחיל במועד השלמת הבדיקה האדמיניסטרטיבית והעברת מסמכי הבקשה לבדיקת המפקח ומסתיים עם העברת חוות דעת המפקח למחוז.

3. ראוי היה שאגף ההכשרה יפעיל מערכת ניהול ובקרה פנימית ממוחשבת, שממנה ניתן יהיה ללמוד על משך הטיפול בכל בקשה, שלבי הטיפול והסיבות לעיכוב באישור הבקשה, בין שהן באחריות מוסד הלימודים ובין שהן באחריות אגף ההכשרה. מידע ממוחשב מאפשר ניתוח בחתכים שונים, ומשמש כלי ניהולי רב-ערך לייעול המערכת.

נמצא כי אגף ההכשרה מפעיל מערכת ממוחשבת שלא ניתן להפיק ממנה מידע הדרוש לניתוח ארגוני, שכן היא אינה מאפשרת מעקב ובקרה על לוחות הזמנים של כל הבקשות, מצבן (באיזה שלב הן בתהליך האישור), מה קרה בכל שלב וכן הלאה. זאת ועוד, לא ניתן לעדכן את מוסדות הלימוד בדבר התקדמות תהליך האישור.

בתשובת אגף ההכשרה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011, הוא ציין כי בכל הנוגע לקורסי הפיקודון הקים משרד התמ"ת מערכת ממוחשבת שניתן יהיה להפיק ממנה נתוני מעקב ובקרה על התהליך, אולם בשל מצוקת כוח אדם במחוזות הנתונים לעתים אינם מוזנים למערכת.

4. על מנת לייעל את תהליך אישור הבקשות ולעשות שימוש מיטבי בכוח האדם, וכדי לתת לכל מוסד את הטיפול המתאים לו, על אגף ההכשרה למיין את המוסדות הפונים אליו, בעיקר על בסיס ביקורות קודמות שנעשו בהם, לפי קריטריונים כמו אמינות המוסד ומדדי עזר נוספים כמו גודל, ותק וכו'. מיון כזה עשוי לסייע לאגף ההכשרה להתמקד במוסדות שיש סיכוי גדול יותר שהם חורגים מהנהלים או שהטיפול בהם צפוי להיות ממושך ומורכב יותר.

יצוין שחלק מהמידע המאפשר מיון כזה, למשל שנת ייסוד המוסד ומידע על מצבו הכלכלי ואינתו, נמצא ממילא באגף ההכשרה או בידי גופים ציבוריים אחרים, אך האגף לא עשה בו שימוש ולא ניצל אותו לניתוח ותעדוף.

נטל ביורוקרטי כתוצאה מעיכוב בהזנת נתונים

תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), קובעות כי בוחן תנועה הסבור כי כלי רכב עלול לסכן את התנועה ימסור לנהוג בו או למי שמחזיק בו בפועל הודעת אי-שימוש, שבה יפורטו הפגמים בכלי הרכב. כמו כן הוא יודיע על כך לרשות הרישוי וייטול ממי שנמסרה לו הודעת אי-השימוש את רישיון הרכב. נוהל משטרת ישראל קובע כי בוחן התנועה יזין במחשב את הודעות אי-השימוש לא יאוחר מ-24 שעות ממועד מסירת ההודעה למחזיק ברכב⁷⁵.

75 קיימים שני סוגים של הודעת אי-שימוש. אם מדובר בתקלת בטיחות, לאחר שהמחזיק ברכב מתקן את כלי הרכב הוא נדרש להתייצב באגף הרישוי להנפקת רישיון רכב חדש. במקרה זה נוהל המשטרה קובע כי בוחן התנועה יזין במחשב את הודעות אי-השימוש לא יאוחר מסיום המשמרת. אם מדובר בתקלה שאינה תקלת בטיחות, בוחן התנועה מאפשר למחזיק ברכב לתקן את הליקויים תוך 48 שעות ועליו להזין במחשב את הודעת אי-השימוש לא יאוחר מ-24 שעות ממועד מסירת ההודעה למחזיק ברכב. במקרה זה לאחר שהמחזיק ברכב מתקן את רכבו, הנוהל קובע כי בוחן תנועה יזין את ביטול ההודעה מיד לאחר בדיקת הרכב.

נמצא כי בוחני תנועה התעכבו בהזנת ההודעות למחשב לעתים יותר מארבעה שבועות. משרד מבקר המדינה בדק את היקף התופעה ומצא כי מדובר במספרים גדולים מאוד: על פי נתוני משרד התחבורה, במהלך 2010 הורדו מהכביש 20,640 כלי רכב. אולם בפועל, נתונים של 8,097 כלי רכב (39.2%) הוזנו לאחר יותר מיומיים⁷⁶ ועד שבועיים מיום הבדיקה הראשונה של כלי הרכב על ידי בוחן התנועה. נתונים לגבי 1,157 כלי רכב (5.6%) הוזנו לאחר יותר משלושה שבועות מיום הבדיקה הראשונה.

בוחני התנועה שהזינו באיחור את הנתונים במחשב גרמו למחזיקים בכלי הרכב טרחה מיותרת, מאחר שבחלק מהמקרים הוזנו הודעות אי-השימוש כבר אחרי שכלי הרכב תוקנו. הנזק היה גדול יותר במקרים שבהם שוטרי תנועה עיכבו כלי רכב כאלה ורשמו למחזיקים בהם דוחות על אי-תקינות הרכב, בהתבסס על הרישום במחשב. נזק כאמור נגרם גם במקרים שבהם רצו בעלי כלי רכב כאלה לשנות את הבעלות על הרכב או לחדש את רישיון הרכב ולא יכלו לעשות כן עקב הרישום השגוי במחשב. נזק גם נגרם לעצמאים ולחברות אשר היו זכאים להחזיר מס מרשות המסים עבור הוצאות דלק, ולא קיבלו את ההחזרים עבור התקופה שכלי הרכב שברשותם הופיע במחשב כלא תקין - אף שבפועל היה תקין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציינה משטרת ישראל, כי "בעקבות הכשלים שנמצאו, כולל פניית המבקר, החליט מדור תאונות דרכים [באגף התנועה הארצי] להציב את נושא ההזנות למחשב כיעד לשנת 2012. במסגרת [זו]... תועבר הדרכה לרכזים ביחידות ותתבצע הטמעת הנושא בשטח. מדור תאונות דרכים יבצע בקרות בשטח לוודא שהנוהל וההנחיות מבוצעים כנדרש על ידי יחידות השטח".

נטל ביורוקרטי בשל החובה למלא טופס מסובך ובשל המחסור בכוח אדם - הליך לקבלת "סל שיקום" לנכי נפש

משרד הבריאות קובע את זכאותו של נכה הנפש לקבל שירותי שיקום. כן הוא קובע את היקף השירותים שיקבל (להלן - סל השיקום)⁷⁷. להערכת ראש האגף לבריאות הנפש במשרד הבריאות, בשנת 2011 היו בישראל כ-100,000-120,000 נכי נפש. על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי, ביולי 2011, 66,653 נכי נפש היו זכאים לסל שיקום (להלן - הנכים הזכאים); אולם, על פי נתוני משרד הבריאות רק כ-16,000 מהם מקבלים סל שיקום ומצויים בהליכי שיקום בקהילה. הפער בין מספר הנכים הזכאים לבין מספר נכי הנפש שמקבלים בפועל סל שיקום נובע בחלקו מכך שלא כל הנכים הזכאים מתאימים לתכנית שיקום בקהילה⁷⁸. אולם להערכת ממונה שיקום ארצי באגף לבריאות הנפש במשרד הבריאות, כ-20% מנכי הנפש שוועדת השיקום⁷⁹ אישרה להם תכנית שיקום ויתרו על יישום התכנית.

76 זאת מאחר שלעתים משמרת מתחילה ביום מסוים ונגמרת למחרת.
77 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק "שיקום נכי נפש בקהילה", עמ' 391, ודוח שנתי 60ב (2010), בפרק "סוגיות בתחום בריאות הנפש", עמ' 545.
78 הסיבות המרכזיות לאי-התאמה לתכנית שיקום בקהילה ולהחלטת ועדה אזורית על אי-זכאות לסל שיקום, הן חשש כי שיקום הנכה בקהילה יגרום לפגיעה בנכה או בקהילה והיעדר שירותים מתאימים שיאפשרו את שיקומו בקהילה. חלק מאלה שאינם מתאימים הם בעלי נכות נפשית קשה וזקוקים לאשפוז כרוני.
79 ועדת שיקום אזורית שהקים שר הבריאות בהתאם לחוק השיקום.

ממציא הביקורת עולה חשש כי חלק מנכי הנפש מוותרים על סל השיקום עקב הנטל הביורוקרטי הכרוך בקבלתו, ומכאן החשיבות לפישוט התהליך ולקיצורו על ידי משרד הבריאות: עליו לוודא כי מרבית נכי הנפש שיימצאו על ידי מתאימים לקבל סל שיקום, יקבלו אותו ולא יוותרו עליו בגלל הנטל הביורוקרטי.

על משרד הבריאות היה לפשט את ההליכים לקבלת סל השיקום, ובכלל זה היה עליו לפשט ולהנגיש את הטפסים שעל נכי הנפש למלא, למנות מספיק אנשי מקצוע שיוכלו ללוות את נכי הנפש, לוודא שהם מקבלים את סל השיקום כפי שאישרה ועדת השיקום, ולדאוג לקצר עד כמה שניתן את פרק הזמן מהמועד שוועדות השיקום קיבלו את החלטותיהן ועד לקבלת השירותים בפועל. אולם רק חלק מכל אלה נעשה, גם זאת באיחור ניכר, כמפורט להלן.

1. טפסים לקבלת סל שיקום: לא כל נכי הנפש מקבלים את כל המרכיבים בסל השיקום; היקף הסל נקבע בהתאם לבקשה של הנכה ובהתאם לצרכיו, שעליהם מעידים בעלי מקצוע. התברר כי על נכה הנפש למלא טופס ארוך העולה על 20 עמודים. בטופס נכללים 13 חלקים אשר את רובם יכולים למלא רק גורמים מקצועיים, בהם דוח רפואי שעל הפסיכיאטר המטפל למלא, דוחות שעל הביטוח הלאומי למלא, ובקשה לטיפול שיניים שעל רופא למלא. כמו כן, נכה הנפש נדרש לצרף לטפסים השונים מסמכים ומידע רב - למשל, לטופס הפרטים האישיים. מקורותיהם של חלק מהמסמכים והמידע מצויים אצל גופים ציבוריים אחרים⁸⁰. ברור מאליו כי מדובר במשימות לא פשוטות ובוודאי לנכה נפש; ולכן חיוב נכה הנפש לספק מידע זה הוא נטל ביורוקרטי מיותר. גם ראש האגף לבריאות הנפש מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2011 כי נכה הנפש נזקק לסיוע של גורם מקצועי במילוי הטופס. יצוין שכאשר גורם מוסדי, כמו מוסד אשפוז, מפנה את הנכה לוועדת השיקום, איש מקצוע מהמוסד מסייע לו בכך, אולם חלק מנכי הנפש שפונים למשרד הבריאות באופן עצמאי או באמצעות בני משפחה מתקשים למצוא גורם מקצועי שסייע להם במילוי הטופס.

נמצא כי בשנת 2009 סיימו הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות לנסח מחדש את טופס הפנייה של נכי הנפש. אולם עד למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2011 - טרם החל השימוש בנוסח החדש של הטופס. עוד נמצא כי עד מועד זה, עקב מחסור בכוח אדם מקצועי, לא סייע משרד הבריאות במילוי הטופס לנכי הנפש שפנו אליו באופן עצמאי או באמצעות בני משפחה, והדבר הקשה עליהם לקבל את סל השיקום שלו הם זכאים.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי הוא יסייע לנכי הנפש במילוי הטפסים, זאת באמצעות הוספת מרכזי סיוע למשפחות נכי הנפש והנגשתם והוספת 10 תקנים במיקור חוץ.

80 בנוגע לדרישות מידע המצוי אצל גופים ציבוריים אחרים, ראו לעיל בפרק "דרישות של גופים ציבוריים לקבל מידע המצוי ממילא בידיהם".

למרות מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית במדינה⁸¹, נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, לא הנפיק משרד הבריאות טפסים לקבלת סל שיקום בשפה הערבית. כמו כן, הוא לא הנפיק טפסים ברוסית ובאמהרית. רק ביולי 2011 הנחה מנכ"ל משרד הבריאות לתרגם לערבית את טופסי הבקשה לסל השיקום, ולבחון את האפשרות לתרגם לרוסית ולאמהרית. במועד סיום הביקורת טרם הונפקו טפסים בשפות אלו, ואף החלקים בטפסים שהנכים צריכים למלא בעצמם לא תורגמו לשפות הללו.

2. אופן קליטת הנתונים: מחשוב הטופס יאפשר לנכי הנפש למלא ולשלוח אותו למשרד הבריאות באופן מקוון, תוך קיצור זמן ניכר, בצירוף דוחות סרוקים של הרופא המטפל ושל העובד הסוציאלי. הדבר גם יחסוך למשרד הבריאות משאבי כוח אדם שחסרים לו כיום לצורך הקלדת הטפסים. רק ביולי 2011 הנחה מנכ"ל משרד הבריאות את האגף לבריאות הנפש ואת אגף המחשוב במשרד לתכנן יחד טופס בקשה מקוון. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם הסתיים הטיפול בנושא זה⁸².

3. מחסור בכוח אדם מקצועי: בביקורת קודמת⁸³ נמצא כי חל עיכוב בשיבוץ המשתקמים במסגרות שיקום, בעיקר בשל היעדר מתאמי טיפול⁸⁴. עד למועד סיום הביקורת הנוכחית, ספטמבר 2011, לא חל שינוי במספר מתאמי הטיפול. המחסור בכוח אדם מקצועי פגע בנכי הנפש שנמצאו מתאימים לשיקום, בכך שהוא עיכב את יישום תכניות השיקום שלהם ואת מימוש סל השיקום. יצוין כי עיכוב בקבלת השירות גורם להגברת תחושת אי-ודאות בקרב מקבלי השירות, תחושה שעלולה להיות לה השפעה ניכרת בקרב אוכלוסיות רגישות כמו נכי נפש ומשפחותיהם. מממצאי הביקורת עולה חשש כי המחסור בכוח אדם מקצועי פגע במיוחד בחלק מסוים של קבוצת נכי הנפש, אלה שעבורם תכנית השיקום כלל לא יושמה.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2012, כי שירותי המזכירות של ועדות סל השיקום זוהו כחסם ויועברו למיקור חוץ, ובשנת 2013 יתוגבר צוות השיקום ב-20 משרות נוספות.

על משרד הבריאות לפשט ולהנגיש את ההליכים שנכי הנפש צריכים לעבור כדי לקבל את סל השיקום, ובכלל זה הטפסים שהם צריכים למלא. עליו גם לספק לנכי הנפש דוברי ערבית, רוסית ואמהרית טפסים בשפתם. כמו כן, עליו למצוא דרכים לספק לנכי הנפש ליווי מקצועי ולוודא שהם מקבלים את סל השיקום כפי שאישרה ועדת השיקום.

81 סעיף 82 לדבר המלך במועצה על ארץ ישראל, 1922.
82 בעניין זה ראו בפרק "הפעולות של ממשלות ישראל להפחתת הנטל הביורוקרטי", בסעיף "יחידת ממשל זמין".
83 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2010), בפרק "סוגיות בתחום בריאות הנפש", עמ' 545.
84 חוק השיקום קובע כי ימונה "מתאם טיפול שיהיה אחראי ליישום ותיאום מתן כל השירותים הניתנים לנכה הנפש".

הפעולות של ממשלות ישראל להפחתת הנטל הביורוקרטי

היעדרה של מדיניות כוללת

1. הבנק העולמי מפרסם אחת לשנה את דוח ה-*Doing Business* (להלן - דוח הבנק העולמי), ובו הוא מציג מדד המשווה בין רוב מדינות העולם ומדרגן על פי הקלות שבה ניתן לעשות בהן עסקים מנקודת הראות של החברות העסקיות המבקשות לפעול במשקן⁸⁵. מדינות בעולם ראות במיקומן במדד הזה מניע לנקיטת פעולות להפחתת הנטל הביורוקרטי. בדוח הבנק העולמי לשנת 2010 דורגה ישראל בתפקוד המערך הביורוקרטי המטפל בעסקים במקום נמוך ביחס למדינות ה-OECD⁸⁶. החל בשנת 2006 ראה ארגון ה-OECD את הפחתת הנטל הביורוקרטי כאחד הנושאים המרכזיים בפעילותו, ומדינות רבות החברות בארגון כבר הפעילו באותה עת תכנית לאומית עצמאית להפחתתו⁸⁷. אולם ישראל, שמאז שנות התשעים של המאה העשרים עשתה מאמצים להצטרף לארגון, ואכן הצטרפה אליו ב-2010, לא גיבשה עד כה תכנית כזאת.

החלטת ממשלה בנושא צמצום הנטל הביורוקרטי חשובה ביותר. החלטה כזאת תחייב כל אחד ממשרדי הממשלה לפעול בתחום זה, ויהיה ניתן לקבוע בה את גוף המטה שירכז את הטיפול בנושא וינחה את שאר המשרדים. כן ניתן יהיה לכלול בה תקציבי פעילות, חובות דיווח ודרכי מדידה של הנטל הביורוקרטי שהמשרדים מטילים ושל הישגי המשרדים בתחום צמצומו. אלה יניעו את התהליך.

כדי לצמצם את הנטל הביורוקרטי ברגולציות הנוגעות לתחום העסקי והנכללות בדוח הבנק העולמי, הטילה הממשלה⁸⁸ ביוני 2009 על שר האוצר למנות ועדת היגוי שתמליץ על רפורמה לשיפור ויעול תהליכי עשיית עסקים בישראל בהשוואה למדינות העולם (להלן - ועדת ההיגוי). ועדת ההיגוי החליטה בשלב הראשון לקדם "פיילוטים" לצמצום הנטל הנובע משתי רגולציות מרכזיות⁸⁹. ביולי 2010 אימצה הממשלה⁹⁰ את המלצות ועדת ההיגוי בנוגע לרגולציות אלה, והועדה החלה לטפל בארבעה הליכים נוספים⁹¹ באמצעות צוותי משנה. עם זאת, פעילות זו אינה פוטרת את הממשלה מהצורך לקבוע מדיניות כוללת.

-
- 85 הדירוג מתבסס על הערכה של תפקוד הממשלה בכמה רגולציות חשובות, והנתונים המשמשים לקביעת המדדים בדוח נאספים מתוך נתונים רשמיים ובהתייעצות עם אנשי מקצוע בכל אחת מהמדינות.
- 86 ניתוח שערך משרד האוצר לנתוני דוח הבנק העולמי לשנת 2010 מעלה כי ישראל דורגה במקום ה-21 מבין 35 מדינות - 30 המדינות שהיו חברות ב-OECD בתחילת שנת 2010, וכן סינגפור, הונג קונג, טייוואן, צ'ילה וישראל. יצוין כי המיקום של מדינה מסוימת עשוי להיות מושפע מפעולות לצמצום הנטל הביורוקרטי שנקטו מדינות אחרות כדי לשפר את מיקומן בדירוג הכללי.
- 87 ראו:
- Working party on regulatory management and reform, Cutting red tape II, Draft analytical report, (2009), OECD, Public governance and territorial development directorate, Public governance committee.**
- 88 החלטת ממשלה מס' 452 מ-21.6.09. הממשלה החליטה בהחלטות מס' 1157 מ-30.12.09 ומס' 2973 מ-10.3.11 על שינויים בהרכב ועדת ההיגוי.
- 89 הליכים להקמת עסק חדש והליכים לרישום נכס - בהיבטי המיסוי.
- 90 החלטת ממשלה מס' 2054 מ-15.7.10.
- 91 הליכים לרישום נכסים, הליכי תקינה, הליכים לקבלת אישורי ייבוא ממשרד הבריאות, הליך רישוי עסקים.

2. הביקורת העלתה כי ממשלות שכיחנו בעשור האחרון קיבלו כמה החלטות כדי לייעל הליכים ביוורוקרטיים מסוימים, חלקם מרכזיים⁹², ולצמצם את הנטל הנובע מהם. הממשלה הנוכחית⁹³ אף הגבירה פעולות אלה והחליטה להניע תהליך נרחב יותר לצמצום הנטל הביוורוקרטי המוטל על המגזר העסקי, לשיפור השירות לציבור ולשיפור הרגולציה, אולם בהיעדר החלטת ממשלה שתקבע מדיניות כוללת ותכנית לאומית לא נקבעו לוחות זמנים ויעדים מדידים לצמצום הנטל בכלל השירות הציבורי. עוד נמצא כי כל אחד מהגופים הציבוריים פועל בתחום זה כראות עיניו, ללא הכוונה של תורה סדורה ומתואמת, וכי כל אחד מהם מצוי בשלב אחר של הטיפול בנושא.

3. בסוף שנת 2010 הנחה ראש הממשלה את משרדי הממשלה לקבוע בתכניות העבודה שלהם יעד נוסף - הפחתת הנטל האדמיניסטרטיבי (ביוורוקרטי) ושיפור השירות לציבור. אולם הנחיה זו של ראש הממשלה טרם עוגנה בהחלטת ממשלה הקובעת מדיניות כוללת להפחתת הנטל הביוורוקרטי בכלל משרדי הממשלה. משרד רה"מ אף קבע בתכנית העבודה שלו לשנת 2011 כי בסיומה יביא לאישור הממשלה תכנית לאומית להפחתת הנטל האדמיניסטרטיבי, וכי בסוף יוני 2011 תסתיים כתיבת מדריך הייעול הממשלתי (להלן - המדריך). המדריך נועד לרכז את כל הידע שנצבר במשרד רה"מ בתחום, לארגן אותו, לקבוע את העקרונות המרכזיים, ולתת למנהלים במשרדי הממשלה הצעות לדרכי פעולה אפשריות להפחתת הנטל - כל אחד בתחום סמכותו. נמצא כי במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם הושלמה כתיבת המדריך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 ציין משרד רה"מ, כי הוא פועל יחד עם משרד האוצר והשר הממונה על שיפור השירות לציבור, ח"כ מיכאל איתן, לקבל החלטת ממשלה שתניע מהלך ממשלתי משולב להפחתת הנטל הביוורוקרטי ולשיפור השירות לאזרח, תקבע את הכלים והמנגנונים לטיפול בנושא, תגביר את התיאום בין התהליכים השונים, ותקים גוף לקבלת החלטות וקביעת מדיניות ממשלתית. עוד ציין משרד רה"מ, כי העיכוב שחל בכתיבת המדריך נבע מאילוצי כוח אדם וכי היא תסתיים עד מחצית שנת 2012.

כלים לצמצום הנטל הביוורוקרטי בישראל

במדינות המפותחות מקובל לחלק את הטיפול בביוורוקרטיה לשלושה תחומים עיקריים: בחינה של עלויות הנטל הביוורוקרטי המוטלות על המגזר העסקי ועל האזרחים; בחינת איכות השירות לציבור - התוצר העיקרי של בחינה כזאת הוא שיפור בנגישות האזרח לשירותים שעל השירות הציבורי לספק לו; בחינת ההשפעה והיעילות של כל רגולציה. להלן תיאור הכלים שממשלת ישראל הפעילה כדי לצמצם את הנטל הביוורוקרטי:

מדידה, הערכה וקביעה של יעדים להפחתת הנטל

עד ספטמבר 2009 הציבו לעצמן מרבית המדינות החברות באיחוד האירופי - 27 מ-30 המדינות החברות בו - יעד כמותי להפחתת הנטל הביוורוקרטי⁹⁴. שלב מקדמי והכרחי לקביעת היעדים ובקרה

92 ההליכים המרכזיים שלגביהם התקבלו החלטות ממשלה: הליך רישוי עסקים, הליכי תכנון ובנייה והליכים לניהול מקרקעי ישראל. יצוין כי פעולות הממשלה בנוגע להליכים אלה לא נבדקו במסגרת דוח זה.

93 הממשלה ה-32 שהחלה בכהונתה באפריל 2009.

94 מדינות נוספות החברות בארגון ה-OECD ואינן חברות באיחוד האירופי, כמו קנדה ודרום קוריאה, הציבו לעצמן אף הן יעדים כאמור. רוב המדינות שהציבו לעצמן יעד להפחתת הנטל הביוורוקרטי העמידו אותו על כ-25% (מרמת הנטל טרם תחילת ההפחתה כפי שנמדד באמצעות המודלים המקובלים) בתוך שלוש עד שש שנים.

על עמידה ביעד הכמותי שנקבע הוא הכנת מסד נתונים, מדידה והערכה כמותית. ואכן, מרכיב מרכזי בתכנית הפעולה להפחתת הנטל במוסדות האיחוד האירופי (שאישרה נציבות האיחוד האירופי במרץ 2007), היה מדידת הנטל בקנה מידה רחב במדינות האיחוד, והדבר נעשה בשנים 2007-2008.

בישראל, לעומת זאת, כאמור לעיל, רק ביוני 2009 הטילה הממשלה על ועדת ההיגוי לקבוע "יעדים ומדדים כמותיים לבחינת תהליכי עשיית עסקים", וזאת על סמך מדדים שנקבעו על ידי הבנק העולמי ומדדים בין-לאומיים מקובלים אחרים. רק כשנתיים לאחר מכן, ביולי 2011, פרסם משרד האוצר מכרז פומבי לשירותי ייעוץ, לצורך מדידת הנטל הביורוקרטי על המגזר העסקי⁹⁵ באמצעות שיטת ה-SCM⁹⁶. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם פותח מדד שזוה בישראל ועדיין לא החלה מדידת הנטל. ראוי היה שגם הממשלה בישראל תקבע יעדים לאומיים להפחתת הנטל ותורה על עבודת מטה שתהיה אחראית גם לפיתוח שיטות מדידה ושיטות הערכה המותאמות לישראל.

הובלת פעולות הממשלה להפחתת הנטל

לפני הממשלה עומדות כמה אפשרויות להוביל באמצעותן את נושא צמצום הנטל, כגון הקמת משרד או גוף ייעודי; הקמת פורום בין-משרדי ומינוי יו"ר לפורום; קביעה כי משרד מסוים אחראי להוביל את הנושא והסמכתו להורות על דרכי פעולה למשרדים האחרים. יצוין כי מרבית מדינות ה-OECD בחרו גורם מסוים לטיפול בנושא - בכל מדינה משרד ממשלתי אחר. בדרך כלל המשרדים המטפלים בנושא הם משרדי המטה העוסקים בקביעת מדיניות, במדידות ובתיאומים רוחביים - כמו משרד האוצר או משרד רה"מ.

כאמור, הממשלה כלל לא דנה בנושא כנושא בעל משמעות מערכתית ולפיכך טרם התקבלה החלטת ממשלה בדבר הגורם שיוביל את הטיפול הכולל בו⁹⁷. הבדיקה מצאה כי במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, היה משרד רה"מ בשלבים ראשוניים של עבודת מטה שנועדה לקבוע אם יהיה גורם מוביל אחד או יותר, ומי הוא יהיה.

עוד העלתה הבדיקה שלבד מהטיפול של משרד רה"מ בנושא, ובלי שהוא רוכז בידי גורם אחד, החלו גופים שונים בשירות הציבורי, למשל משרד האוצר⁹⁸ ומשרד התמ"ת⁹⁹, בעבודת מטה לצמצום הנטל הביורוקרטי - כל אחד בתחום שהוא ראה לנכון לקדם.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הניסיון בעולם, ועל מנת שיהיה מנגנון אפקטיבי לטיפול כולל בתחום, מן הראוי שהממשלה תדון באפשרות לבחור גורם כזה שירכז את הטיפול בנושא וינחה את הפעולות של שאר המשרדים.

- 95 מועד הגשת ההצעות למכרז (אוגוסט 2011) היה סמוך למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2011).
- 96 ה-SCM - Standard-Cost-Model הוא המודל הנפוץ ביותר למדידת נטל ביורוקרטי. באמצעותו ניתן לחשב את העלויות של הפעולות הנדרשות במסגרת ההליכים הביורוקרטיים. המודל הוא גנרי, ופותח בהולנד באמצע שנות התשעים. מדינות רבות, ובראשן החברות בארגון ה-OECD אימצו אותו, התאימו אותו לצורכיהן ומדרו באמצעותו את הנטל הביורוקרטי המוטל על אזרחים ועל עסקים.
- 97 בכל אחד מהנושאים שלגביהם קיבלה הממשלה החלטה נקודתית, היא גם קבעה גוף מוביל אחר.
- 98 משרד האוצר ריכז את עבודת ועדת ההיגוי בנושא עשיית עסקים.
- 99 ראו להלן בנוגע לפעולות משרד התמ"ת בתחום הערכת הרגולציה - RIA.

בתשובתו למבקר המדינה מדצמבר 2011 הודיע משרד רה"מ כי בכוונת הממשלה להקים ועדה מקצועית להפחתת הנטל הביורוקרטי ושיפור השירות. כן מסר כי הוועדה תציב יעדים ממשלתיים ותתאם את כלל הפעולות הממשלתיות בנושא.

פעולותיהן של ממשלות ישראל לשיפור השירות לציבור

בהתאם להחלטת ממשלה מאוגוסט 2010 (להלן - החלטה 2201)¹⁰⁰, החלה לפעול ועדה בין-משרדית לשיפור השירות הממשלתי לציבור בראשות ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מטעם השר הממונה על השירות לציבור¹⁰¹. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, נמצאה הוועדה בתחילת עבודתה - ערכה מיפוי ראשוני של יחידות השירות ב-23 משרדי הממשלה המרכזיים, ודנה באופן מדידת השירות הממשלתי לציבור ובתפקידים של יחידת המטה לעניין שיפור השירות הממשלתי לציבור ושל מרכז השירות הממשלתי.

יוצא אפוא כי החלטה 2201 התחילה תהליך של מדידה, ניתוח ושיפור השירות לציבור, אולם העשייה בתחום זה היא רק בראשיתה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציין השר הממונה על השירות לציבור, ח"כ מיכאל איתן, כי מתבצעת עבודת מטה שנועדה לקבוע תורת מדידה לרמת השירות לציבור ואיכותו, להקים יחידת מטה ממשלתית לשירות לקוחות, ולהקים את קטלוג השירותים הממשלתי שיספק לציבור מידע על שירותי הממשלה. כמו כן ציין השר כי ישראל נמצאת בתהליכי הצטרפות ליוזמה הבין-לאומית לממשל פתוח שחברו לה כ-40 מדינות. כחלק ממחויבותה לשותפות הצהירה מדינת ישראל על כוונתה לשפר את השירות הממשלתי לציבור ואת הגברת האמון הציבורי במוסדות השלטון.

הערכת רגולציה (R.I.A.)¹⁰²

בחינת ההשפעה והיעילות של כל רגולציה כוללת בין היתר בחינה של יעילותן וכדאיותן של פעולות האכיפה הכרוכות ברגולציה - תוצרי הבחינה בתחום זה עשויים להביא ליזמה לשינוי חקיקה. כבר בשנת 1995 פרסמה מועצת השרים של ארגון ה-OECD המלצה בנוגע לשיפור איכות הרגולציה הממשלתית. ההמלצה מורה על בדיקה של תהליכי הפיתוח, ההחלה, ההערכה והשינוי של הרגולציה. משרד רה"מ דיווח למשרד מבקר המדינה בעניין זה, כי בעת שהארגון בחן את קבלתה של ישראל לארגון הייתה "הצהרת כוונות בפני הארגון על כוונת הממשלה לאמץ תהליכי R.I.A."

כאמור, בהיעדר גורם שיוביל את הטיפול הכולל בנושא, פעל משרד התמ"ת לפיתוח נושא הערכת הרגולציה בישראל ביוזמתו, מאחר שהוא כולל מספר רב של רגולטורים - כ-13 יחידות המפעילות כ-20 רגולטורים¹⁰³. משרד התמ"ת דיווח למשרד מבקר המדינה כי בסיכום עם משרד רה"מ הוחלט שבשלב הראשון הוא יבצע הערכת רגולציות הקשורות בו - מעין "פיילוט" - ולאחר מכן יחליטו המשרדים הנוגעים בעניין כיצד להמשיך ולטפל בנושא בכלל משרדי הממשלה. נמצא כי באפריל

100 החלטת ממשלה מס' 2201 מ-8.8.10.
101 חברי הוועדה מונו על ידי ועדת השרים לעניין שיפור השירות לציבור בראשות השר הממונה על השירות לציבור.
102 RIA - Regulatory Impact Assessment.
103 בעיקר בתחומי הסחר ההוגן והצרכנות, העבודה, הבטיחות, המעונות, האגודות השיתופיות והיטלי הסחר.

2011 קיבל משרד התמ"ת נייר עבודה שנעשה במימונו, הסוקר את העשייה בתחום בעולם וכולל המלצות ליישום בישראל.

בדצמבר 2011, לאחר סיום הביקורת, החליטה הממשלה לפעול לייעול ולשיפור הרגולציה הממשלתית¹⁰⁴. מתוקף זה הטילה הממשלה על משרד רה"מ בסיוע משרד התמ"ת לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית, וקבעה כי עד ל-30.6.12 תוגש לה תכנית בעניין זה.

יוצא אפוא כי גם בתחום זה החליטה הממשלה על התנעת תהליך, אולם העשייה היא רק בחיתוליה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 ציין מנכ"ל משרד האוצר שכהן עד יולי 2011, מר חיים שני¹⁰⁵, כי "חסרה תכנית פעולה מקיפה בנושא הפחתת הנטל הביורוקרטי ואבני דרך ליישומה, לרבות קביעת גוף... אחראי, בעל ראייה מערכתית", שירכז את האחריות והסמכות לפעולות לצמצום הנטל "במקום אחד". גוף זה יעסוק "בכלל היבטי ייעול הביורוקרטיה ברמה הממשלתית, והוא יקבל את סמכויותיו מהדרג הפוליטי הבכיר. המצב כיום בו קיימות ועדות נפרדות לטיפול בנושא הפחתת הביורוקרטיה... מספיק לקידום נושאים נקודתיים. הרחבת והעמקת הטיפול בנושא הפחתת הביורוקרטיה דורשים שינוי במבנה הקיים... מדינות שהצליחו להפחית את הנטל הביורוקרטי פעלו דרך קביעת יעדים ברורים להפחתת הנטל הביורוקרטי והגדרת הכלים למדידת הפחתה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 ציין משרד רה"מ, כי הדוגמאות שהציג בפניו משרד מבקר המדינה במסגרת דוח זה מדגישות את הצורך בפעולה נמרצת. כן ציין כי המהלכים המתקיימים כיום לצמצום הנטל הביורוקרטי "הם בעצימות נמוכה ביחס למצב וביחס למתקיים במדינות ה-OECD", וכי יש "צורך מהותי בשיפור". עוד נמסר בתשובה כי "משרד ראש הממשלה רואה חשיבות רבה להובלת תהליך ממשלתי רחב להפחתת הנטל הביורוקרטי, לשם כך פעל... ליצירת ממשקי עבודה מול כל גורמי המטה בממשלה הפועלים בתחום, ועל יצירת קשרים עם מומחי ה-OECD בתחומי הרגולציה והייעול לשם לימוד וביסוס פעולה מבוססת על ניסיון של מדינות אחרות בתחום".

צמצום הנטל באמצעות טכנולוגיית מידע ותקשורת

כפי שצוין, מילוי טפסים והגשתם וביצוע תשלומים הם מהביטויים המשמעותיים ביותר של הנטל הביורוקרטי על האזרחים. השימוש בטכנולוגיית מידע ותקשורת¹⁰⁶ הוא כלי חשוב המסייע להפחתת הנטל¹⁰⁷, כיוון שהשימוש במחשב הביתי חוסך את הצורך להתייצב במשרד ממשלתי או בסניף דואר כדי לבצע תשלום או כדי להגיש טופס. יצוין כי בחינת הצורך בכל טופס ותשלום ובחינת הצורך בכל פריט מידע שנדרש בכל טופס - כשלב מכין לקראת שילוב הטפסים והתשלומים במערכות ממוחשבות - עשוי להפחית דרישות למידע מיותר, לייעל ולפשט את הטפסים ולמנוע כפילויות בטפסים ובתשלומים. הניסיון בכמה מדינות בעולם הוכיח יתרונות אלה: בהולנד, למשל, דווח כי 40% מהפעולות להפחתת הנטל הביורוקרטי על האזרחים נעשו באמצעות שימוש בטכנולוגיות כאלה.

104 החלטת ממשלה מס' 4027 מ-25.12.11.

105 כיהן כיו"ר ועדת ההיגוי בנושא עשיית עסקים.

106 ICT - Information and communication technology.

107 ראו:

Working party on regulatory management and reform, Cutting red tape II, Draft analytical report, (2009), OECD, Public governance and territorial development directorate, Public governance committee.

1. יחידת ממשל זמין: בשנת 1997 החל אגף החשב הכללי במשרד האוצר להפעיל את פרויקט "תהיל"ה¹⁰⁸, שמטרתו בין היתר היא ניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט למתן מידע ושירותים ממשלתיים. בשנת 1999 החל אגף החשב הכללי בביצוע תתי פרויקטים נוספים, כחלק ממה שנקרא לאחר מכן "פרויקט ממשל זמין" (להלן - הפרויקט או יחידת ממשל זמין). במאי 2002, במהלך ביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא השירות לציבור¹⁰⁹ (להלן - דוח 53ב), יזם משרד האוצר החלטת ממשלה בעניין הפרויקט¹¹⁰ (להלן - החלטה 1812). החלטת הממשלה קבעה, בין היתר, כי הפרויקט יכלול כמה מערכות, בהן "מערכת תשלומים ורכישת מוצרים מקוונת מרכזית מול הציבור" ומערכת טפסים. ביוני 2003, בעקבות דוח 53ב, החליטה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה¹¹¹ כי משנת התקציב 2004 יוכלו אזרחי המדינה לשלם באופן מקוון באמצעות מערכת התשלומים הממשלתית את כלל שוברי התשלום לממשלה. במאי 2004 החליטה הממשלה¹¹² להנחות את אגף החשב הכללי לסיים את ביצוע הפרויקט עד סוף שנת 2006 - ושבמועד זה הוא כבר יכלול אפשרות לתשלום מקוון של כלל הקנסות והאגרות הממשלתיים והגשה מקוונת של 80% מהטפסים הממשלתיים. על מנת לבצע את ההחלטות האמורות במלואן, היה על משרדי הממשלה - בראשות משרד האוצר שמונה כמוביל התהליך - למפות את כלל הטפסים והתשלומים בשירות הממשלתי, לבחון אותם, להתאימם לפורמט הממוחשב ולתעדף את שילובם במערכת המקוונת.

נכון לינואר 2012, ניתן לשלם באמצעות שירות התשלומים הממשלתי 1,122 תשלומים ל-36 גופים ומשרדים ממשלתיים. אולם אין בידי משרד האוצר מיפוי ואפיון של כל התשלומים הממשלתיים - תנאי הכרחי ליישום החלטות הממשלה במלואן. כך אין בידי משרד האוצר נתונים מלאים לגבי שכיחות השימוש בכל אחד מהתשלומים הממשלתיים שמתבצעים כיום באופן בלתי מקוון. נתונים כאלה היו מאפשרים ליחידת ממשל זמין ולמשרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול ליישום ההחלטה לפי סדרי עדיפויות. מכאן שיותר מתשע שנים לאחר החלטות הממשלה האמורות עדיין יש תשלומים לממשלה שאי-אפשר לשלם באופן מקוון. תשלומים אלה מטילים על הציבור נטל ביורוקרטי, שכן לבד מפנייה לגוף הציבורי עליו לפנות לגוף נוסף - סניף בנק או דואר - כדי לבצע את התשלום.

בהחלטה 1812 ממאי 2002 החליטה הממשלה על הנהגת שירות טפסים שיאפשר "לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה". לפיכך הורתה בהחלטה לבסס מערכות הזדהות וחתומה אלקטרונית שיכללו גם את שירות הטפסים. בדוח 59ב¹¹³ נכתב שאת רובם המכריע של הטפסים באתר השירותים והמידע הממשלתי לא ניתן למלא ולשלוח למשרד הממשלתי באמצעות המחשב. אמנם אפשר למצוא טפסים רבים באתר, אך האזרח נאלץ להדפיס חלק גדול מהטפסים ולמלאם, ואחר כך להטריח את עצמו כדי לשלוח אותם בדואר.

ועדת ההיגוי של הפרויקט¹¹⁴ החליטה באפריל 2011 לבקש מיחידת ממשל זמין להבהיר למשרדי הממשלה כי עד שנת 2013 יסתיים המימון המרכזי עבור פיתוח טפסים מקוונים. היא גם ביקשה מהמשרדים לתת הערכה עדכנית של מספר הטפסים שבכוונתם להעביר לפורמט מקוון. ועדת ההיגוי הורתה ליחידה להכין, בהתאם לדיווחי המשרדים, תכנית עבודה להאצת מחשוב הטפסים ולסיום ההליך עד למועד האמור.

108 תשתית הממשלה לעידן האינטרנט.
 109 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), עמ' 111 ואילך.
 110 החלטת הממשלה מס' 1812 מ-12.5.02.
 111 החלטה מס' 16/בק מ-15.6.03.
 112 החלטת ממשלה מס' 1912 (חכ/83) מ-20.5.04.
 113 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), עמ' 171 ואילך.
 114 הוועדה הוקמה, בין היתר, בעקבות הערות מבקר המדינה בדוח 59ב.

בביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה נמצא כי יחידת ממשל זמין איתרה כ-3,200 טפסים באתרי הממשלה. כמחצית מהם אמנם פותחו על ידיה כטפסים מקוונים, אך עד נואר 2012, התאפשר תהליך מילוי הטפסים המקוון רק עבור כ-475 מהם¹¹⁵ - זאת בעיקר בשל עיכובים הנובעים מהצורך של המשרדים לקלוט את הטפסים הדיגיטליים בתוך מערכות המידע המשרדיות ולשלב אותם בתהליכי העבודה ביחידות השונות, וכן בשל הצורך לפתח אמצעי הזדהות וחתימה דיגיטלית. יצוין כי חלק מן הטפסים נועדו לצרכים פנים-ממשלתיים¹¹⁶ או שנועדו לביצוע פעילות חד-פעמית, כגון הרשמה לכנס מסוים.

אף שחלפו יותר מתשע שנים ממועד החלטת הממשלה, יש גופים ממשלתיים רבים שמשרד האוצר לא הצליח לבסס ולהטמיע בהם מערכת חתימה אלקטרונית.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם נעשו מיפוי ובחינה לכלל הטפסים במשרדי הממשלה. יצוין כי ניסיונות שנעשו בעבר למפות את כלל הטפסים הממשלתיים לא צלחו, בעיקר מכיוון שלמשרדים עצמם אין מיפוי של כל הטפסים שלהם.

ממצאי הבדיקה עולה כי למרות שתי החלטות הממשלה האמורות¹¹⁷, החלטת ועדת השרים לביקורת המדינה¹¹⁸ ודוחות מבקר המדינה, טרם הושלמו הפעולות להפחתת הנטל הביורוקרטי באמצעות שימוש בטכנולוגיות מתקדמות, ואף גורם ממשלתי לא אכף את ביצוע ההחלטות ולא קבע סדר עדיפויות כלל-ממשלתי לטיפול בנושא. זאת ועוד, בהיעדר מיפוי של כלל התשלומים והטפסים הממשלתיים ובהיעדר תכנית הכוללת לוח זמנים להשלמת הפרויקט בהתאם להחלטות הממשלה, לא ניתן לדעת מתי תושלם העבודה.

2. ניהול מאגרי המידע כמרכיב בצמצום הנטל : (א) במרץ 2011 החליטה הממשלה¹¹⁹ להקים במשרד האוצר יחידת מטה תקשוב ממשלתי (להלן - יחידת המטה), במטרה לקדם ולייעל את מערך התקשוב הממשלתי ואת שיתוף הפעולה בין המגזר הממשלתי לגופים ציבוריים נוספים בתחום המחשוב. אלה נועדו לשפר את רמת השירות לאזרח. הממשלה קבעה בהחלטתה כי אחת ממטרות העבודה של יחידת המטה תהיה קידום שיתוף מאגרי מידע בין גופי הממשלה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, טרם החלה לפעול יחידת המטה.

(ב) יצירת קשר - חיבור של מאגרי מידע בין גופים ציבוריים - יש בה כדי להקל את הנטל המוטל על אזרחים להשיג מידע מגוף ציבורי אחד ולהעבירו למשנהו. העברת מידע בין גופים ציבוריים מוסדרת בחוק הפרטיות ובתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986. בתקנות אלה נקבע כי על גוף ציבורי להקים ועדה להעברת מידע אשר תדון ותחליט אם ובאיזו מידה ייעתר אותו גוף לבקשות למסירת מידע המובאות לפניו, ואם לאשר הגשת בקשות לקבלת מידע מאת גוף ציבורי אחר.

115 וכן בכ-185 טפסים של רשויות מקומיות. לפי תשובת היחידה למבקר המדינה מדצמבר 2011, חלק מהטפסים האלה - טפסים ממשלתיים וטפסים של רשויות מקומיות - ניתנים למילוי מקוון מלא רק על ידי בעלי כרטיסים חכמים (כגון עסקים) המאפשרים חתימה אלקטרונית.

116 הם אינם מיועדים לציבור הרחב או לבעלי עסקים - למשל איסוף מידע מיחידות ממשלתיות לצורך הפקת דוחות.

117 החלטת ממשלה מס' 1812 מ-12.5.02 והחלטת ממשלה מס' 1912 (חכ/83) מ-20.5.04.

118 החלטה מס' בק/16 מ-15.6.03.

119 החלטה מס' 3058 מ-27.3.11.

העברת מידע בין גופים ציבוריים, שמירתו ואבטחתו, כרוכות בעלויות ותשומות נוספות המוטלות על הגופים הציבוריים. אלה מהוות תמריץ שלילי להידוק שיתוף המידע ביניהם. מכאן נובעת חשיבותו של גורם המטה שירכז את הטיפול בהפחתת הנטל הביורוקרטי: יהיה עליו לדאוג לקבל תמונת מצב כוללת בנוגע לשיתוף הקיים ולקדם תמריצים חיוביים על מנת להרחיב את שיתוף המידע באופן מבוקר ושקול, כדי להיטיב עם האזרח.

הבדיקה העלתה כי אין בידי אף גורם ממשלתי תמונת מצב מלאה בנוגע למצאי מאגרי המידע שיש בידי גופים ציבוריים, ובכלל זה אלה שאושר שיתוף המידע בהם עם גופים ציבוריים אחרים.

גופים ציבוריים חייבים לרשום את מאגרי המידע שלהם בפנקס שמנהלת הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע (להלן - רמו"ט) במשרד המשפטים¹²⁰, ולמסור לה פרטים על אודות קבלת מידע דרך קבע מגוף ציבורי אחר¹²¹. המידע ברמו"ט על מאגרי המידע של הגופים הציבוריים יכול להוות בסיס לתמונת מצב בנוגע למצאי הקיים של מאגרי המידע הציבוריים ולרמת שיתוף המידע ביניהם.

במרץ 2007 פנתה רמו"ט לכל הגופים הציבוריים כדי שירשמו את מאגרי המידע שברשותם בפנקס שהיא מנהלת. בפברואר 2010 ביצעה רמו"ט סקר מדגמי שהראה כי גופים ציבוריים רבים לא מדווחים לה על מאגרי המידע שברשותם או על קבלה דרך קבע של מידע.

במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2011, לא הייתה בידי רמו"ט תמונת מצב מלאה בנוגע לכלל מאגרי המידע המנוהלים על ידי גופים הציבוריים ובנוגע להעברות המידע המתבצעות ביניהם דרך קבע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציינה רמו"ט, כי קידום העברת המידע בין גופים ציבוריים אינו בגדר חובותיה מכוח חוק הפרטיות. נהפוך הוא, תפקידה הוא לפקח על אופן העברת המידע בין גופים ציבוריים, במצבים שהיא אכן מתקימת: לפקח שהיא נעשית כחוק, במידה שאינה עולה על הנדרש ותוך שמירה על עקרונות אבטחת המידע. כן השיבה רמו"ט כי הליך הפיקוח שהיא קיימת בפברואר 2010 לא נגע לדיווח על העברות מידע בין גופים ציבוריים, אלא עסק במינוי ממונה אבטחת מידע, מינוי ועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים ובחינת אופן עבודת הוועדה, ופרסום לציבור על אודות העברות מידע בין גופים ציבוריים כמתחייב בתקנות.

כדי שרמו"ט תוכל לממש את תפקידה, הכולל גם בקרה על מינוי ועדות להעברת מידע בין גופים ציבוריים, בחינת אופן עבודתן ופרסום לציבור על אודות העברות המידע בין גופים ציבוריים, היא זקוקה למידע על המצאי הקיים של מאגרי המידע שיש בידי הגופים הציבוריים ואלו שאושר שיתוף שלהם עם גופים ציבוריים אחרים. לכן ראוי שהמידע יהיה ברשותה, כנדרש בחוק הפרטיות; מידע כזה עשוי לסייע גם לגורם המטה הממשלתי שעליו יוטל לנהל את הפעולות לצמצום הנטל הביורוקרטי.

120 רמו"ט הוקמה בספטמבר 2006 מכוח החלטת ממשלה מס' 4660 (חכ/195) מ-19.1.06. על פי החלטה זו, הרשות מאגדת תחתיה את הפעילויות, כוח האדם והמשאבים של רשם מאגרי המידע לפי חוק הגנת הפרטיות, של רשם הגורמים המאשרים לפי חוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, ורשם שירות נתוני אשראי ושירותי מידע על עוסקים לפי חוק שירותי נתוני אשראי, התשס"ב-2002. הקמת הרשות לא עוגנה בחקיקה אולם סמכויות רשם מאגרי המידע עוגנו בחוק והן כוללות, בין היתר, סמכויות פיקוח, חקירה, קביעת הוראות וייעוץ למשרדי הממשלה בעניין מאגרי המידע.

121 סעיף 9 לחוק הפרטיות.

פעולות הגופים הציבוריים להפחתת הנטל

גם בהיעדר מדיניות ממשלתית, מן הראוי כי גופים ציבוריים יפעלו להפחתת הנטל כיוון שכל גוף ציבורי, בהיותו חלק מהשירות הציבורי, מחויב לשפר באופן מתמיד את איכות השירות שהוא נותן לציבור. עליו לבחון את ההליכים שהוא מקיים כדי לראות אם ניתן לצמצם את הנטל המוטל על אזרחי המדינה המשתמשים בשירותיו. בהקשר זה על כל גוף בשירות הציבורי לבחון את פעולותיו כחלק מהתנהלותו השוטפת, זאת מכיוון שהצרכים של הציבור משתנים תדיר וצריך לתת להם מענה במטרה להקל את הנטל.

כאמור, משרד מבקר המדינה העביר למנכ"לים של 25 גופים ציבוריים, ובכללם משרדי ממשלה, שאלון ובו הם התבקשו לספק מידע על פעולותיהם לצמצום הנטל. 17 מנכ"לים השיבו על השאלון. להלן הממצאים:

1. הקמת צוותים לטיפול בנושא: שלושה מ-17 המנכ"לים (המנכ"לים של משרדי האנרגיה והמים¹²², החינוך והתחבורה) ציינו בתשובתם כי לא הקימו צוותים קבועים לאיתור הליכים מכבידים או להפחתת הנטל מתהליכים שאיתרו; שישה מ-17 המנכ"לים דיווחו שהקימו צוותים "אד הוק" לטיפול בהליכים מסוימים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2011 ציין משרד האנרגיה והמים, כי הוא פועל כגוף מטה המופקד על ענפים מקצועיים מוגדרים שהשירות שהם נותנים מסופק על ידי מגוון רחב של גורמים (חברות ממשלתיות ופרטיות, רשויות ועוד), וכי הטיפול השוטף באזרחים מוטל בדרך כלל על גורמים אלה. עוד ציין כי לאור ממצאי הביקורת, בחנו יחידות ספציפיות במשרד את הטיפול שלהן בפניות של אזרחים וכי בעקבות המלצת הביקורת תיבחן מידת הצורך בהקמת צוותים קבועים לאיתור הליכים מכבידים. כן הוא ישקול הקמת צוותים "אד הוק" בתחומים מסוימים להפחתת הנטל בהליכים מוגדרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2011 ציין משרד התחבורה, כי שיפור השירות לציבור הוא אחד מיעדיו ובכוונתו להקים צוות משרדי שמטרתו העיקרית צמצום הנטל הביורוקרטי ובחינת כלל השירותים הניתנים לאזרח על ידי יחידות המשרד.

שלושה מנכ"לים דיווחו למשרד מבקר המדינה כי הם הקימו צוותים קבועים ייעודיים לטיפול בנושא. עם זאת, אף שהמנכ"לים שקיבלו את השאלון התבקשו לצרף מסמכים המתעדים את פעולות הצוותים ודיוניהם בנושא, שניים מהשלושה לא עשו זאת. הצוות בגוף הציבורי השלישי טרם החל לעסוק בייעול ההליכים, נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2011.

2. מינוי גורם לריכוז הטיפול בנושא: שמונה מ-17 המנכ"לים שהשיבו על השאלון לא הציגו לפני משרד מבקר המדינה גורם במשרד המרכז את הטיפול בנושא. חמישה מהמנכ"לים אשר דיווחו, ציינו כי הגורם המרכזי אצלם הוא בעל תפקיד בכיר ביותר - סמנכ"ל במשרד. בשאר הגופים דיווחו המנכ"לים כי בעלי תפקידים בדרגים נמוכים יותר מילאו את התפקיד, כגון מנהל תחום מעקב ובקרה, מנהל תחום מינהל והדרכה.

122 לפי החלטת ממשלה מס' 3943 מ-15.12.11 שונה שמו של משרד התשתיות הלאומיות למשרד האנרגיה והמים.

3. עבודת מטה: מתשובות המנכ"לים על השאלון עולה כי עבודת המטה שעליה התבססו כאשר ביצעו פעולות לצמצום הנטל הביורוקרטי, לא נעשתה באופן שיטתי ומאורגן ולא כללה את כל השלבים הדרושים לעבודת מטה ראויה, ולהלן הפרטים: הפעולות לצמצום הנטל נעשו ברוב המקרים בלי שהגופים הציבוריים ערכו, טרם ביצוען, מיפוי של ההליכים הביורוקרטיים המתקיימים בהם; רק שבעה מ-17 המנכ"לים דיווחו שערכו מיפוי או סקר של ההליכים במשרד; ברוב המקרים לא התבססו הפעולות לצמצום הנטל על מדד שממנו ניתן להסיק על סדרי עדיפויות ועל מידת האפקטיביות של הפעולות שנגטו; שלושה מנכ"לים בלבד דיווחו על שימוש במדד כלשהו, כל אחד מהם דיווח על שימוש במדד אחר. מניתוח התשובות עולה גם כי המנכ"לים פעלו בשיטות שונות לאיתור הליכים ביורוקרטיים המטילים נטל מיותר. 11 מ-17 המנכ"לים שהשיבו על השאלונים דיווחו כי הנהלת הגוף הציבורי קיימה ישיבות מטה או "סיעורי מוחות" בנושא זה.

לפרוטוקולים המתעדים דיונים ולמסמכים אחרים חשיבות בפרט בכל הנוגע לשימור הידע הארגוני כיוון שהם מהווים בסיס להטמעה בארגון של מסקנות, הנחיות וסדרי עבודה.

נמצא כי אף שהמנכ"לים של הגופים הציבוריים התבקשו בשאלון במפורש לצרף מסמכים המתעדים את דיוני ההנהלה בעניין זה, רק ארבעה מהם עשו זאת. היעדר פרוטוקולים ומסמכים הכוללים מידע, מסקנות, הנחיות וסדרי עבודה, פוגע בשימור ידע וניסיון הנצברים בארגון ופוגע בשיתוף כלל היחידות בארגון.

הפחתת הנטל הביורוקרטי בהליכים שהובחנו כמכבידים

גופים ציבוריים המפעילים הליכי רגולציה נמצאים בקשר מתמיד עם הציבור שמקבל מהם שירות - אזרחים ובעלי עסקים. בגופים ציבוריים קיימים בעלי תפקיד הממונים על הטיפול בתלונות המתקבלות מצרכני השירות. כך ניתן לזהות מקרים שבהם מוטל על הציבור נטל עודף. תלונות ואינדיקציות בנוגע לנטל עודף נצברות גם בידי עמותות וגופים מייצגים שאינם חלק מהשירות הציבורי. גם תלונות שמתקבלות ביחידה של נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה וממצאי דוחות ביקורת עשויים להיות אינדיקציות לנטל כזה. מכאן שלגופים ציבוריים יש דרכים רבות - ישירות ועקיפות - ללמוד על מידת הנטל הביורוקרטי המוטל על צרכני השירות שהם מספקים, ולפעול לבחינת הנושא ולביצוע שינויים מתאימים לשם הפחתת הנטל ולשיפור השירות.

ואולם למרות זמינותו של מידע שכזה, נמצאו שלושה מקרים¹²³ הנוגעים לציבור רחב שבהם לא נעשו די פעולות - או לא נעשו פעולות כלל - להפחתת הנטל בהליכים אשר לגביהם התקבלו אינדיקציות שיש בהם נטל עודף.

123 שני מקרים כבר הובאו לעיל - ההליך לקבלת תג חניה לנכים שלגביו התקבלו אינדיקציות לנטל ביורוקרטי בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה (ראו בסעיף "נטל ביורוקרטי בשל אי-שימוש בתחנה אחת - הליכים לקבלת תג חניה לנכים"); ההליך לקבלת "סל שיקום" לנכי נפש שלגביו התקבלו אינדיקציות כאמור בדוחות קודמים של מבקר המדינה (ראו בסעיף "נטל ביורוקרטי בשל החובה למלא טופס מסובך ובשל המחסור בכוח אדם - הליך לקבלת 'סל שיקום' לנכי נפש").

להלן פירוט בנוגע לאחד המקרים - טיפול משרד הבריאות בהליכים לקבלת אישור לייבוא אביזרים ומכשירים רפואיים:

כל טובין שמשרד הבריאות מגדירים כמכשיר או אביזר רפואי, וכך הם מסווגים לצורכי מכס, טעונים את אישורה של היחידה לאישור ייבוא אביזרים ומכשירים רפואיים במשרד הבריאות (להלן - יחידת האמ"ר) לצורך ייבואם¹²⁴.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי במרץ 2004 החל איגוד לשכות המסחר (להלן - האיגוד) - המייצג בין היתר את יבואני האמ"ר - להעביר תלונות למשרד הבריאות על קשיים בהליכים שמפעילה יחידת האמ"ר. האיגוד טען בין היתר כי לאור ההתפתחות הטכנולוגית המואצת בתחומי הרפואה, חל גידול ניכר בכמות האביזרים והמכשירים הרפואיים המוגשים לאישור יחידת האמ"ר, וכי יבואני האמ"ר ממתנים זמן רב לקבלת אישורי הייבוא, לעתים אף בין חצי שנה לתשעה חודשים. לדברי האיגוד, עיכוב זה גורם נזק לציבור ונוזקים כספיים ניכרים ליבואנים ולמערכת הבריאות כולה: מאחר שבתי החולים דורשים אישור של יחידת האמ"ר לפני שהם בודקים או קונים מוצרים חדשים, לא יכולים היבואנים למכור להם ציוד ומוצרים רפואיים. האיגוד טען כי בשל העיכוב בקבלת אישורי יחידת האמ"ר נמנע מהציבור טיפול בטכנולוגיות רפואיות מתקדמות, ונשללת מהיבואנים האפשרות להציע למערכת הבריאות מוצרים מיובאים במחירים אשר היו יכולים להוזיל את עלויות הרכש שלה. האיגוד ביקש ממשרד הבריאות לפעול לקיצור משך הטיפול, על ידי ייעול ההליכים ביחידת האמ"ר ותגבור כוח האדם בה.

היה ראוי כי בעקבות התלונות יקיים משרד הבריאות בחינה מקיפה של ההליכים ביחידת האמ"ר. בחינה זו הייתה צריכה לכלול, בין היתר, את מספר הבקשות המוגשות לסוגיהן ולוח הזמנים הנדרש לטיפול בהן, הסיבות לעיכובים - אם הם קיימים - ובדיקת המשאבים הנתונים (כוח אדם, מערכת מחשב). על בסיס בחינה כזאת היה על המשרד לתכנן ולבצע פעולות להפחתת הנטל - אם הוא קיים.

נמצא כי עד מרץ 2011 פעל משרד הבריאות לייעול יחידת האמ"ר רק בנושאים נקודתיים: בפברואר 2010, בעקבות הערות בדוח מבקר המדינה¹²⁵ ופניות האיגוד למשרד הבריאות, החלה יחידת האמ"ר להפעיל מערכת מחשב חדשה שהביאה לשיפור היות ומאז מתקיים הליך הליכה ביחידה - הרישום בפנקס האמ"ר - במחשב בלבד.

במרץ 2011, בהמשך לפעילות ועדת ההיגוי בנושא עשיית עסקים¹²⁶ וביזמתו של מנכ"ל משרד הבריאות, החל המשרד בהליך מובנה וכולל לבחינת הנטל הביורוקרטי שיחידת האמ"ר מטילה ולבחינת האפשרויות לצמצום. משרד הבריאות דיווח למשרד מבקר המדינה בינואר 2012, לאחר סיום הביקורת, כי ביחידת האמ"ר שונו נוהלי העבודה, וכי הזמן הממוצע לקבלת אישור יבוא חד-פעמי הוא כ-10 ימים ולקבלת אישור יבוא שנתי - כחודש. יצוין כי מנכ"ל משרד הבריאות החל במרץ 2011 בהליך דומה בכמה יחידות נוספות.

124 אביזרים מסוימים טעונים גם אישור של יחידת האמ"ר וגם בדיקה במכון התקנים הישראלי כדי לדעת אם הם עומדים בתקנים רשמיים. כדי למנוע פיקוח כפול קיים הסדר בין משרד הבריאות למשרד התמ"ת, ולפיו שר התמ"ת רשאי לפטור מבדיקה במכון התקנים ציוד הרשום בפנקס האמ"ר. ניתן לשווק ציוד רפואי ללא אישור היחידה אם הציוד יוצר בארץ, הורכב בארץ או יובא לארץ אולם לא סווג כציוד רפואי.

125 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 58 כב (2008), בפרק "סדרי הקצאת אביזרים רפואיים למבוטחים בקופות החולים", עמ' 549 ואילך.

126 ראו בסעיף "היעדרה של מדיניות כוללת" לעיל.

סיכום

תפקידם של הממשלה ושל המגזר הציבורי לשרת את אזרחי המדינה, ובה בעת לקיים הליכי בקרה נאותה לשם מתן זכויות לזכאים מצד אחד, ולשם מניעת הכבדת יתר שתפגע בציבור הרחב ובפעילות הכלכלית במשק מצד שני.

מדינות ה-OECD ומדינות מתקדמות נוספות ממקמות את צמצום הנטל הביורוקרטי במקום גבוה בסדר העדיפויות שלהן כבר יותר מעשור; זאת מתוך הבנה שבעולם גלובלי צמצום הנטל תורם למשק תחרותי יותר ולהתמקדות המגזר הציבורי בשירות אזרחי המדינה, ולכן נדרשת פעולה שיטתית ומתואמת של כלל זרועות הממשלה על מנת להפחיתו.

בבדיקה של משרד מבקר המדינה נמצא שבמקרים רבים הטילו גופים ציבוריים על בעלי עסקים ותושבים נטל ביורוקרטי כבד ומיותר. כך למשל, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותאגידים ציבוריים התנו מתן אישור או זכות לכשני מיליון מבקשים בשנה בכך שהמבקש ימציא אישור מטעם גוף ציבורי אחר בעוד שהיו יכולים להציע למבקשי האישור או הזכות אפשרות לחתום על מכתב המסמיך אותן לפנות לגוף האחר ולקבל ממנו את המידע הדרוש; משטרת ישראל וגופים ציבוריים אחרים התנו מתן אישור או זכות בכך שהמבקש ישלם עבור השירות באמצעות הדבקת בולי הכנסה - שיטה ארכאית המטריחה את האזרחים לשווא; הביטוח הלאומי ומשרד התחבורה הטילו על אזרחים שכבר נבדקו בוועדות רפואיות של הביטוח הלאומי נטל מיותר של התייצבות לבדיקות רפואיות נוספות אצל רופאים בקהילה והגשת מסמכים רפואיים התומכים בבקשה לקבלת תג ופטור; שירות המזון שבמשרד הבריאות פעל באופן שהכביד את הנטל הביורוקרטי על יבואני המזון.

הבדיקה העלתה כי הנטל הסב נזקים רבים, בין היתר הגדלת אי-הוודאות, סרבול, עיכוב והארכת ההליכים ללא הצדקה, וכרוסום באמון של האזרחים בשירות הציבורי.

ממשלות שכיחנו בעשור האחרון קיבלו החלטות פרטניות כדי לייעל הליכים ביורוקרטיים מסוימים, מקצתם מרכזיים, והממשלה הנוכחית הגבירה פעולות אלה ואף החליטה להניע תהליך נרחב יותר לצמצום הנטל הביורוקרטי המוטל על המגזר העסקי, לשיפור השירות לציבור ולשיפור הרגולציה. אולם באלה אין די, שכן טרם התקבלה החלטת ממשלה הקובעת מדיניות כוללת להפחתת הנטל הביורוקרטי בכלל משרדי הממשלה ודרכים ליישומה.

בהיעדר החלטה על מדיניות כוללת לצמצום הנטל הביורוקרטי, המחייבת ומגייסת את כלל משרדי הממשלה, בהיעדר תכנית לאומית לצמצום הנטל ובלי תורה סדורה וגורם אשר יוביל וירכוז את הפעילות הממשלתית, לא נקבעו לוחות זמנים ויעדים מדידים לצמצום הנטל בכלל השירות הציבורי, וכל אחד מהגופים הציבוריים פועל בתחום זה כראות עיניו. הפעולות של משרדי המטה לצמצום הנטל הביורוקרטי בכלל השירות הציבורי מצויות בשלבים ראשוניים בלבד.

צמצום הנטל הביורוקרטי אינו מוטמע כחלק מהתרבות הארגונית וכחלק מהפעילות השוטפת של מרבית הגופים הציבוריים שנבדקו. רוב הפעולות לצמצום הנטל שעשו המשרדים והגופים הציבוריים לצמצום הנטל הביורוקרטי לא היו מערכתיות ושיטתיות, לא נקבעו להן לוחות זמנים, ולא הופעלו עליהן שיטות מדידה שהיו יכולות לספק מידע על שיעור ההצלחה והיעילות שלהן. כמו כן אין למידה הדדית של התחום - בתוך הגופים הציבוריים עצמם, ובשירות הציבורי בכלל. אין גם גורם מטה שמרכז את כל המידע שמצטבר ומנחה את הפעילות של כלל הגופים הציבוריים.

בהתאם ללקחים מן הביקורת הנוכחית ולתובנות שגובשו בעולם, הפחתת הנטל הביורוקרטי באופן יסודי ושיטתי מחייבת את הממשלה לקבוע לשם כך תכנית לאומית ולקבל החלטות בנושאים האלה: קביעת יעד כמותי להפחתת הנטל; הוראה על עבודת מטה לפיתוח שיטות מדידה ושיטות הערכה המותאמות לישראל; הכוונה ותיאום של פעולות הממשלה לצמצום הנטל; חיוב כל אחד ממושרדי הממשלה לפעול בתחומו הוא להפחתת הנטל; מינוי גורם שירכז את הטיפול בנושא וינחה את הפעולות של שאר המשרדים; קביעת רכיבים בתהליך להתנעתו, בהם תקציבי פעילות, חובות דיווח של המשרדים לגורם המרכז את הטיפול בנושא ודרכי מדידה של הנטל הביורוקרטי ושל מידת הפחתתו; הגדרת בעל התפקיד שאמור לרכז את הטיפול בתחום בכל אחד מהגופים, אפיון תפקידו, המלצה על שיטות עבודה והנחיה בנוגע לאופן שימור הידע.

