

המוסד לביטוח לאומי

פעולות הביקורת

באגף החקירות, ביחידת התיאום עם היחידה הארצית לחקירות כלכליות של המשטרה ובסניפי המוסד לביטוח לאומי נבדק הטיפול בחשדות לעברות הונאה ומרמה כלפי המוסד. נבדקו היערכותו ופעולותיו למניעה ולצמצום של עברות אלה וההסדרים שבדין בנוגע לטיפול בהן, יישומם והחריגות מהם. ביקורת השלמה נעשתה ביחידת התביעות שביחידה הארצית לחקירות כלכליות של המשטרה ובמשרד לביטחון הפנים.

במוסד לביטוח לאומי עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על ממצאי הביקורת הקודמת שפורסמה בדוח שנתי 56ב (2006) של מבקר המדינה. בעניין הבקרה על תשלומים לזכאים בסיוע מערכות ממוחשבות. נבדקו פעולות שעשה המוסד לביטוח לאומי כדי לשפר את אמצעי הבקרה והפיקוח על תשלומים לזכאים. בדיקת השלמה נעשתה באגף החשב הכללי במשרד האוצר.

סדרי הטיפול בחשדות לעברות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי

תקציר

בעשור האחרון חלה עלייה במספר עברות הפשיעה הכלכלית, ובהן עברות שבגללן כספי המדינה נגזלים במרמה. להערכת גורמים במוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), ההפסד הכספי הנגרם לו מעברות המרמה כלפיו, הן בשל קבלת כספים שלא כדין והן בשל אי-תשלום דמי ביטוח, הוא משמעותי¹. ממשלת ישראל ראתה בפעילות נגד הפשיעה הכלכלית עניין חשוב ביותר והחליטה² להגביר את האכיפה הכלכלית, לרבות בכל הנוגע למוסד.

המוסד נאבק בפשיעה הכלכלית באמצעות אגף חקירות שפועלים בו הגורמים האלה: מטה ארצי מצומצם; יחידה ארצית לחקירות הונאה, האחראית לביצוע חקירות יזומות ולטיפול בפרשיות; וחוקרים בסניפים. מלבד זה, הקימה המשטרה בשנת 2004, בהמשך להחלטת הממשלה, יחידה ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (להלן - יאל"כ), ובה יחידת תביעות מיוחדת המתמחה בתחום זה.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול בחשדות לעברות מרמה כלפי המוסד. הביקורת בחנה את היערכותו של המוסד למניעה ולצמצום של עברות מרמה כלפיו וכן את ההסדרים שבדין ובהוראות המוסד בנוגע לטיפול בעברות מרמה, את אופן יישומם ואת היקף החריגות מהם. בדיקת נושאים אחדים נעשתה באמצעות שני מדגמים סטטיסטיים מאוכלוסיית תיקי תביעות לגמלת הבטחת הכנסה שחקר המוסד בשנים 2006-2007³. הביקורת נעשתה באגף החקירות, בסניפים וביחידת התיאום במוסד. ביקורת השלמה נעשתה ביחידת התביעות שביאל"כ וכן במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ).

- 1 במצגת שהכינה המשטרה למשרד האוצר בנושא הקמת יחידה משטרתית למאבק בפשיעה הכלכלית, 7.9.03 צוין כי על פי מידע שנמסר לה מהמוסד ההפסד הכספי שנגרם למוסד היה 10% מתקציבו; בשנת 2008 תקציב זה היה 50 מיליארד ש"ח.
- 2 החלטת הממשלה 1799 מ-13.04.04.
- 3 גמלת הבטחת הכנסה נבחרה למדגם משום שלעומת הגמלאות האחרות מבוצעות בנוגע אליה הכי הרבה חקירות; זוהי גמלה המשולמת למי שאינו עובד או למי ששכרו נמוך, ומטרתה לספק לתובע את רמת ההכנסה המינימלית לקיום שנקבעה בחוק.

עיקרי הממצאים

היערכות המוסד לטיפול בתופעת המרמה

מתוך הבנה שיש מקום לשיפור היערכות של המוסד בכל הקשור לחקירות ולטיפול בתופעות מרמה כלפיו הוקמו בשנים האחרונות ועדות שונות לבחינת הנושא. ועדות אלה הגישו את דוחותיהן, ובהם המלצות לנקיטת פעולות. רוב הדוחות הללו לא נדונו, וההמלצות בהם לא יושמו. המוסד לא בחר אפוא לפנות לדרך חדשה ולהוביל שינוי כדי להתמודד ביתר עצמה והצלחה עם תופעות המרמה, אף שהיו בפניו הצעות והמלצות בעניין.

מדיניות חקירה ומיצוי הליכי חקירה

על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), פקיד התביעות מוסמך לאשר או לדחות תביעה לגמלה. אם נדרש לו מידע לשם קבלת החלטה בנוגע לתביעה לגמלה, הוא מעביר את תיק התביעה לחוקר לשם ביצוע בדיקה⁴. אם בבדיקה עולה חשד לביצועה של עברה פלילית, על החוקר לבצע את פעולות החקירה הנדרשות ולאסוף ראיות לשם הוכחתה. חוק הביטוח הלאומי ופקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) (להלן - פקודת העדות) מעניקים לחוקרי המוסד את הסמכויות הנדרשות לביצוע חקירה.

על פי חוק הביטוח הלאומי, השגת גמלה במרמה, מסירת מידע כוזב או העלמת מידע בנוגע לדמי ביטוח הן עבירות שדינן מאסר של שנה אחת. המוסד הוא רשות המוסמכת לחקור עברות הקבועות בחוק זה. עם זאת, למוסד יש סמכות, כמו סמכות המשטרה על פי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), להחליט שלא לפתוח בחקירה אם הוא סבור שאין בדבר עניין לציבור.

1. החלטה על אי-חקירה דורשת גיבוש מדיניות כוללת שתיצור אחידות ושוויון באכיפת החוק; תתווה עקרונות להפעלת שיקול דעת לפני קבלת החלטות שלא לחקור תלונה; תמנע מחלוקות אפשריות בין החוקרים ובין התובעים ותקבע סדר עדיפויות בהקצאת משאבים לפעולות האכיפה של הרשויות השונות. היועץ המשפטי לממשלה חזר והדגיש במשך שנים את הצורך לקבוע מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בנוגע לעברות בעייתיות או נפוצות. מלבד זה, המוסד נדרש להסמיך בעלי תפקידים לקבל החלטה על אי-חקירה, כמו קציני משטרה שהוסמכו לעניין זה בחסד"פ.

נמצא שהמוסד לא גיבש מדיניות המפרטת את הנסיבות אשר לא יחקר בהן חשד לביצוע עברות ולא קבע מי הם בעלי התפקידים המוסמכים לקבל החלטה זו.

2. מיצוי ההליכים הפליליים במקרים הראויים לכך, יש בו כדי ליצור הרתעה בקרב הציבור מפני ביצוע עברות כלפי המוסד. למרות זאת, חוקרי המוסד פועלים על פי התפיסה שעבודתם נועדה לספק מידע בעיקר לשם דחיית התביעה לגמלה. לא אחת

4. במוסד המונח "חקירה" מתאר פעולות חקירה שהחוקרים מבצעים לכל מטרה שהיא. בדוח זה יתאר המונח "בדיקה" פעולות שהחוקרים מבצעים לשם אספקת מידע לפקיד התביעות לצורך קבלת החלטה בנוגע לתביעה לגמלה; והמונח "חקירה" יתאר פעולות שמטרתן לספק ראיות לשם העמדת חשודים לדין בגין מרמה.

הם אינם ממצים את החקירות ואינם מבצעים את פעולות החקירה הנדרשות לשם טיפול במישור הפלילי במקרים הראויים: בכמחצית התיקים שנבדקו באחד המדגמים עלה חשד לביצוע עברה פלילית, אך החקירה בעניין זה לא מוצתה. זאת ועוד, מאחר שלא נקבעה מדיניות חקירה, ההחלטה באילו מקרים תתבצע חקירה נמצאת בידי החוקר.

סדרי העמדה לדין וסגירת תיקים

המודל החקיקתי של סמכויות התביעה משקף רעיון של הפרדה בין סמכויות הרשות החוקרת לסמכויות הרשות המאשימה - התובעת. המוסד הוא רשות חוקרת. לא הוענקו לו סמכויות הנתונות לתביעה. לצורך קבלת החלטות בכל הקשור לעברות כלפי המוסד הוענקו סמכויות אלה ליחידת התביעות ביאל"כ, המתמחה בתחום הפשיעה הכלכלית, לרבות בעברות מרמה כלפי המוסד.

1. בנוהל מינהל הגמלאות במוסד הותווה מסלול העברת תיק שסומן בו חשד לקיומו של היבט פלילי לתביעה. מסלול זה הוא ארוך ומסורבל, ומביא לידי אי-מיצויו של הטיפול במישור הפלילי.

במרס 2007 נחתם נוהל שיתוף פעולה בין משטרת ישראל ובין המוסד (להלן - נוהל שת"פ), המסדיר את שיתוף הפעולה בין שני הגופים. הנוהל קובע כי תיקים שנחקרו במוסד וסומן בהם חשד לקיומו של היבט פלילי יועברו, לאחר דיון בהשתתפות נציגי שני הגופים, ליחידת התביעות של היאל"כ לשם החלטה על העמדת החשוד לדין. ההליך שנקבע בנוהל שת"פ בנוגע להעברת תיקי חקירה לתביעה לשם החלטה בדבר העמדה לדין תואם את המודל החקיקתי של חלוקת הסמכויות בין הרשות החוקרת לרשות התובעת ואת הצורך לשקול גם שיקולים הנוגעים להיות המוסד גוף להבטחת ביטחון סוציאלי. נוהל שת"פ היה אמור להחליף את נוהל מינהל הגמלאות של המוסד או להביא לשינויו ולהתאמתו לנוהל שת"פ.

הביקורת העלתה כי המוסד לא שינה או החליף את נוהל מינהל הגמלאות וכי הוא ממשיך לעבוד על פיו, אף שהוא אינו עולה בקנה אחד עם נוהל שת"פ ועם העקרונות שאותם הוא מבטא. מכאן שהמוסד אינו פועל על פי נוהל שת"פ בכל הנוגע להעברת תיקי חקירה ליחידת התביעות ביאל"כ לצורך החלטה על העמדה לדין. בפועל גורמים שונים במוסד הפסיקו את הטיפול במישור הפלילי בכ-96% מהתיקים שנדגמו, תיקים שחוקרי המוסד סימנו כי קיים בהם חשד לקיומו של היבט פלילי.

2. החלטה שלא להעמיד חשודים לדין עקב חוסר עניין לציבור או היעדר ראיות מספיקות צריכה להיות מתועדת ומנומקת. הדבר חשוב גם לשם ביסוס אמנות מידה של שקיפות ואחידות וכן כדי לאפשר פיקוח יעיל על החלטות אלה, כמתחייב במינהל ציבורי תקין.

נמצא כי מי שקיבלו את ההחלטה במוסד שלא להמשיך בטיפול במישור הפלילי בנוגע לרוב התיקים שנבדקו עשו זאת ללא תיעוד ונימוק של החלטתם.

3. על פי החסד"פ, תובע רשאי להורות על השלמת חקירה של חומר שהועבר אליו, אם מצא שיש צורך בכך.

בתיקים רבים שהועברו ליחידת התביעות ביאל"כ נדרשו השלמות חקירה. נמצא כי בכמחצית התיקים האלה לא ביצעו חוקרי המוסד את ההשלמות הנדרשות עקב

הנחיית מנהל אגף החקירות דאז, ולפיה ככלל חוקרי המוסד יבצעו אותן רק לאחר בדיקתו אם היא מוצדקת, אף שהדבר הוא בסמכות התביעה.

סדרי עבודת אגף החקירות במוסד

הכשרה, הדרכה והסמכה של חוקרים: 1. לחוקרים מוקנות סמכויות לשם ביצוע תפקידיהם, ובכלל זה הסמכות להיכנס לכל מקום לצורך חקירה, הסמכות לדרוש כל מסמך, הסמכות לחקור כל אדם וכן הסמכות לדרוש מידע מגוף ציבורי. בסמכויות אלה יש כדי לפגוע בזכויות יסוד של הפרט, וראוי כי המשתמשים בהן יוכשרו כראוי.

נמצא כי מאחר שקורסי החקירות במוסד מתקיימים במועדים לא קבועים, כשיש מספיק משתתפים לפתיחת קורס, יש שהחוקרים פועלים במשך שנים בלא שהוכשרו כראוי וללא ליווי של חוקרים מנוסים. הדבר עלול לפגוע בטיב עבודתם, בהטמעתן של שיטות עבודה ובאחידות פעולות חקירה.

2. את ההסמכה לחקור על פי פקודת העדות נותן המשרד לבט"פ. עליו לבדוק אם העובד הוא עובד ציבור הכפוף לדין משמעתי; אם העובד הוכשר בכל הנוגע לשימוש בסמכויות המוקנות לו, על פי תכנית ההכשרה שאישרה המשטרה; ואם אין לו רישום פלילי.

נמצא כי המשרד לבט"פ אינו בודק אם החוקרים המקבלים את ההסמכה הוכשרו לתפקידם כנדרש, והוא מסתמך בעניין זה על הפנייה ועל ההתחייבות של הגוף המבקש את ההסמכה. עוד נמצא כי ברשימות שהגיש המוסד מדי שנה בשנה למשרד לבט"פ לשם הסמכת חוקרים נכללו תדיר גם שמות חוקרים שטרם השתתפו בקורס הכשרה.

שכר עידוד ובקרת איכות: 1. שכר עידוד הוא מערכת מדידה ותגמול הנהוגה בשירות הציבורי ובמוסד, ומטרתה לעודד את העובדים להתייעל.

מערכת שכר העידוד של החוקרים מודדת את עבודתם על פי תפוקות, כלומר סיום חקירת תיק. אמנם המערכת מתבססת גם על מדדים של נפח פעילות (מספר נחקרים ומספר פעולות חקירה, זמן הטיפול בתיק ושיעור השלמות החקירה), אולם לא הוגדרה רשימה של פעולות הנחשבות פעולות חקירה לצורך חישוב שכר עידוד. בנסיבות אלה ספק אם אכן שכר העידוד מבטא את היקף פעולות החקירה שנעשו בפועל. ספק גם אם סיום של חקירת תיק הוא מדד ראוי לבחינת עבודתם של חוקרים היות שיש בכך תמריץ לסגירה מהירה ללא מיצוי החקירה.

2. בקרת איכות היא חלק אינטגרלי של תהליך עבודה תקין ויעיל, והיא נועדה לאתר ולתקן ליקויים וחריגות ולהביא להתייעלות באמצעות למידה והפקת לקחים. באגף החקירות קיים תקן המיועד למנהל יחידת בקרה ופיקוח.

נמצא כי העובד המשובץ בתקן של מנהל יחידת בקרה ופיקוח ביצע משימות אחרות, וכי אגף החקירות לא עושה בקרת איכות על עבודת החוקרים.

תפקוד היחידה הארצית לחקירות הונאה של המוסד

על פי החלטת ממשלה מאוגוסט 2001, הוקמה במוסד יחידה ארצית לחקירות הונאה. היחידה אמורה לעסוק בחקירות יזומות ולטפל במעשי הונאה נרחבים ומורכבים.

נמצא כי בפועל עסקה היחידה בחקירות דומות לאלה של החוקרים בסניפים ולא התמקדה בזיהוי ובחקירה של תופעות נרחבות ומורכבות של מרמה.

תפקוד יחידת התיאום

על פי החלטת הממשלה מ-2004 הוקמה במוסד יחידת מטה לשם קידום שיתוף הפעולה עם היאל"כ. על היחידה הוטל לרכז ולקדם את טיפול המוסד בחשדות למעשי מרמה כלפיו, גם באמצעות הטמעת תהליך הטיפול בתיק בעל החשד להיבט פלילי ובאמצעות מעקב אחר כל שלבי הטיפול בו עד סיומו.

נמצא שעד מאי 2008 כמעט לא השתמשה היחידה במערכת המחשוב שנבנתה לצרכיה. מלבד זה, מתוצאות המדגמים שפורטו לעיל עולה כי הטיפול בהליך הפלילי וחיבתו לא הוטמעו בקרב עובדי המוסד באופן המיטבי.

סיכום והמלצות

בשל התגברות הפשיעה הכלכלית החליטה הממשלה להגביר את האכיפה הכלכלית, לרבות בכל הנוגע למוסד.

משרד מבקר המדינה מצא כי המוסד לא טיפל די הצורך בנושא המרמה כלפיו. המוסד לא בחר לפנות לדרך חדשה ולהוביל שינוי כדי להתמודד ביתר עצמה והצלחה עם תופעות המרמה, אף שהיו בפניו הצעות והמלצות בעניין.

תפקודו של המוסד עד כה הביא לכך שהטיפול במעשי המרמה אינו ממוצה ולא נוצרת הרתעה וכן לכך שהטיפול בשני מקרים זהים של מרמה יכול להיות שונה לחלוטין, והוא נגזר ממיהות הגוף החוקר; מזהות החוקר; מזהות פקיד התביעות המטפל בתיק; מזהות הנציג מטעם הענף המטפל בתיק וכיוצא באלה.

על המוסד לטפל בתקיפות, בנחישות וביסודיות בתופעת המרמה כלפיו. לשם כך על המוסד להסדיר עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המשטרה את נושא סמכויות החקירה והתביעה בכל הנוגע לעברות מרמה שהמוסד חוקר וכן עליו לקבוע, בעצה אחת עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המשטרה, מדיניות - שתגדיר את המקרים אשר יטופל בהם החשד למרמה במסלול הפלילי, את המקרים אשר תינקט בהם סנקציה אזרחית-מינהלית ואת המקרים אשר יסתפקו בהם בהפסקת תשלום גמלה שנתקבלה שלא כדין. על המוסד לתרגם מדיניות זו לנוהלי ביצוע ברורים שאפשר ליישם, ולהטמיעם בין כל עובדי המוסד.

מנכ"לית המוסד, הגברת אסתר דומיניסיני, מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 כי היא פועלת לערוך שינויים אשר בסיומם ייבנה מערך החקירות מחדש באופן אשר יאפשר למוסד לפעול בתקיפות ובשיטתיות לאיתור מעשי מרמה, לחקירתם ולמיצוי הדין עם מבצעייהם.



מבוא

1. המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) הוא תאגיד שהוקם בחוק ומופקד על ביטחון סוציאלי. כלומר, תפקידו לצמצם את העוני ואת הפערים הכלכליים במדינת ישראל באמצעות חלוקה מחודשת של ההכנסה הלאומית לפי אמות מידה סוציאליות. כמו כן, מתפקידו להבטיח הגנה כלכלית וחברתית לכל תושב באמצעות מתן גמלאות שונות המפורטות בחוקים ובתקנות - גמלאות מחליפות שכר וגמלאות המבטיחות קיום בסיסי ועוד. בשנת 2007 שילם המוסד לזכאים גמלאות בסכום של כ-46.1 מיליארד ש"ח.⁵

מלבד זה, המוסד מופקד על גביית דמי ביטוח לאומי, על פי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ועל גביית דמי ביטוח בריאות למימון מערכת הבריאות, על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994. בשנת 2007 גבה המוסד מהציבור סכום של כ-24.2 מיליארד ש"ח.⁶

בחוק הביטוח הלאומי הוגדרו עברות פליליות מיוחדות, ובהן גרימה במרמה למתן גמלה או להגדלתה, אי-תשלום דמי ביטוח ומסירת הצהרה כוזבת בקשר לדמי ביטוח. המוסד מוסמך לחקור עברות אלה. האינטרס הציבורי מחייב טיפול בתופעת המרמה כלפי המוסד לשם הבטחה כי הזכאים יקבלו את המגיע להם וכי אלה שאינם זכאים לא ייהנו שלא כדין מהקופה הציבורית, לשם מניעת נורמות התנהגות פסולות ולשם הפחתת העלות הכלכלית של עברות אלה. הטיפול בא לידי ביטוי בגילוי המרמה ובמניעת תשלום ממי שאינו זכאי לו ובמיצוי הדין עם עבריינים, במקרים הראויים.

המוסד מופקד אפוא, בראש ובראשונה, על הביטחון הסוציאלי של אוכלוסיות נזקקות. לצד תכלית מרכזית זו וכאחד האמצעים להגשמתה, הוא מופקד גם על גילוי עברות כלפי המוסד. במשך השנים הושם דגש במוסד על הפן של הביטחון הסוציאלי, ועיקר העיסוק בגילוי עברות טופל במישור של מניעת תשלומים שלא כדין, להבדיל מהמסלול הפלילי.

עברות המרמה כלפי המוסד משויכות למכלול עברות הפשיעה הכלכלית כלפי אוצר המדינה, הבאות לידי ביטוי הן בקבלה שלא כדין של כספים והטבות ממוסדות ציבוריים והן באי-תשלום למדינה. גורמים במוסד מעריכים כי ההפסד הכספי הנגרם למוסד מעברות אלה כלפיו, דהיינו מקבלת גמלאות שלא כדין ומאי-תשלום דמי ביטוח, הוא משמעותי.⁷

2. על רקע הערכה כי בעשור האחרון חלה עלייה במספר עברות הפשיעה הכלכלית הוחלט, בתכנית להבראת כלכלת ישראל לשנים 2003 ו-2004, להגביר את האכיפה הכלכלית, לרבות בכל הנוגע למוסד.⁸ במרס 2004 החליטה הממשלה, על בסיס עבודת מטה של המשטרה ומשרד האוצר,

5 מתוך דוח הממונה על חופש המידע של המוסד לביטוח לאומי לשנת 2007.
6 סך תקבולי המוסד בשנת 2007 היה כ-55 מיליארד ש"ח, והם כוללים שיפוי ממשרד האוצר בגין הפחתת דמי הביטוח הלאומי למעסיקים ולעצמאים מאז 1986 (3.3%), הקצאות משרד האוצר על פי סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי (25.2%) וכן מימון חוקים והסכמים על ידי משרד האוצר (16.8%) והכנסות עצמאיות מריבית על השקעות (10.7%).
7 במצגת שהכינו המשטרה למשרד האוצר בנושא הקמת יחידה משטרתית למאבק בפשיעה הכלכלית, 7.9.03 צוין כי על פי מידע שנמסר לה מהמוסד, להערכתו, ההפסד הכספי שנגרם למוסד היה 10% מתקציבו. בשנת 2008 תקציב זה היה 50 מיליארד ש"ח.
8 משרד האוצר הכין את התכנית, ובמרס 2003 היא קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

להקים יחידה משטרתית ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (להלן - יאל"כ), ולהטיל על המוסד לשתף עמה פעולה לצמצום היקפי הפשיעה הכלכלית כלפיו.⁹

המוסד נאבק בפשיעה הכלכלית בתחומו באמצעות חקירות לאיתור מעשי מרמה כלפיו. באגף החקירות של המוסד (להלן - אגף החקירות) פועלים הגורמים האלה: מטה ארצי מצומצם, האחראי לביצוע פעילות מטה, להכשרת החוקרים ולמתן סיוע וייעוץ לסניפים; יחידה ארצית לחקירות הונאה, הפועלת בארבע שלוחות טריטוריאליים ואחראית לביצוע חקירות יזומות על פי מידע מודיעיני ולטיפול בפרשיות; והחוקרים בסניפים, הנותנים מענה לצרכים השוטפים של הסניף.

3. בחודשים מרס-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול בחשדות לעברות מרמה כלפי המוסד. הביקורת בחנה את היערכותו ופעילותו של המוסד למניעה ולצמצום של עברות מרמה כלפיו וכן את ההסדרים שבדין ובהוראות המוסד בנוגע לטיפול בעברות מרמה, את אופן יישומם ואת החריגות מהם. הביקורת נעשתה באגף החקירות, בסניפים וביחידת התיאום במוסד. ביקורת השלמה נעשתה ביחידת התביעות שביאל"כ (להלן - יחידת התביעות) וכן במשרד לביטוח הפנים (להלן - המשרד לבט"פ).

נושאים אחדים נבדקו באמצעות שני מדגמים סטטיסטיים מאוכלוסיית תיקי תביעות לגמלת הבטחת הכנסה¹⁰ שחוקרי המוסד בדקו בשנים 2006-2007. במדגם אחד נבדקו תיקים¹¹ שהתביעה לגמלה המצויה בהם נדחתה, והחוקרים לא חשבו שעולה מהם חשד לביצוע עברה פלילית. מטרת המדגם הייתה לבדוק אם עולה מהתיקים חשד לביצוע עברה פלילית ואם מוצו הליכי החקירה הנוגעים לתיקים אלה (להלן - מדגם א'). במדגם אחר נבדקו תיקים¹² שעלה מהם חשד לביצוע עברה פלילית, וזאת לשם בדיקת המשך הטיפול במישור הפלילי (להלן - מדגם ב').

היערכות לטיפול בתופעת המרמה

הטיפול בתופעת המרמה יכול להיות לפני ביצוע מעשה המרמה - לשם מניעתו, או לאחר מעשה המרמה - לתיקון תוצאותיו; באמצעות הפסקת תשלום שלא כדין; באמצעות נקיטת סנקציות, ובהן סנקציות אזרחיות-מינהליות נגד מי שקיבל כספים במרמה; או באמצעות טיפול פלילי בעבריינים.

במרס 2004 החליטה הממשלה, בהחלטה על הקמת היאל"כ, גם להטיל על המוסד לנקוט את כל האמצעים הנדרשים להגברת האכיפה ולהעמקתה כדי להביא לידי צמצום ניכר של היקפי הפשיעה בתחום הכלכלי ובהם, בין היתר להקים יחידת מטה ליישום מטרות ההחלטה. מכוח אותה החלטה הוקמה במשטרה יחידת תביעות כדי לייעל את הליכי התביעה, גם בעקבות חקירות שבוצעו במוסד או ביאל"כ בנוגע למעשי מרמה כלפי המוסד.

- 9 החלטה מספר חכ/77 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מ-23.3.04; ב-13.04.04 קיבלה תוקף של החלטה, שמספרה הוא 1799. הממשלה קבעה בהחלטתה כי הטיפול בהוצאת כספים במרמה מהביטוח הלאומי הוא אחד משלושת יעדי הפעולה של היחידה.
- 10 גמלת הבטחת הכנסה נבחרה למדגם משום שלעומת הגמלאות האחרות מבוצעות בנוגע אליה הכי הרבה חקירות; זוהי גמלה המשולמת למי שאינו עובד או למי ששכרו נמוך, ומטרתה לספק לתובע את רמת ההכנסה המינימלית לקיום שנקבעה בחוק.
- 11 במדגם נדגמו 134 תיקים, ו-101 מהם נבדקו. שמונה תיקים הוחזרו לפקידים ללא חקירה מסיבות שונות; ב-19 תיקים לא נמצאה חקירה; והתברר כי שישה מהתיקים שנדגמו הועברו ליחידת חקירות אחרת ובה סומנו כתיקים שעולה מהם חשד להיבט פלילי. הדוח עוסק בתיקים שנבדקו.
- 12 במדגם נדגמו 100 תיקים, ו-90 מהם נבדקו. ארבעה תיקים לא הגיעו מהמוסד; ובשישה תיקים לא היו מסמכים רלוונטיים לחקירה שנעשתה. הדוח עוסק בתיקים שנבדקו.

המוסד ביצע חקירות במשך שנים רבות, אך כמעט לא הועמדו לדין מבצעי מעשי מרמה. שר הרווחה דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, וכן המוסד ביקשו ליעל את הליכי החקירה של המוסד ולשפר את יכולת ההרתעה שלו, ולכן החליטו לבדוק את אופן ביצוע החקירות של המוסד. במשך חמש שנים, בשנים 2002-2006, הוקמו צוותים וועדות למתן המלצות לשיפור ההיערכות של המוסד בנושא, אך המוסד לא נקט צעדים ליישומן, כמפורט להלן:

סקר סיכונים

בשנים 2002-2005 בוצע במוסד סקר סיכונים מקיף שבחן את כלל התהליכים במוסד והיה צעד מקדים לניהול הסיכונים בו. את הסקר ביצעה חברה חיצונית, ונבחנה בו ב-2003 פעילות החקירות (להלן - הסקר). בסקר נמצאו ליקויים רבים בפעילותו של אגף החקירות וליקויים בקשר שבינו ובין הגורמים המטפלים בגמלאות ובגבייה.

המלצות מבצעי הסקר היו שיפור והבניית תהליכי העבודה, בין היתר באמצעות שיפור המערכות הממוחשבות; הפעלת בקרה על התחום; תקינה מחדשת ושינוי הקצאת משאבי החקירה; כתיבת נוהלי עבודה; והפקת לקחים מחקירות. מבצעי הסקר הדגישו את הצורך לשנות את התפיסה בנוגע לתפקיד החקירות במוסד, להגדיר יעדי הכשרה, הדרכה ובקרה ולהגדיר מחדש פעולות שונות במטה אגף החקירות.

מינהלת המוסד היא הרשות המנהלת והמבצעת של המוסד, והרכבה נקבע בחוק הביטוח הלאומי. על פי החלטת מינהלת המוסד מפברואר 2003, לצורך ביצוע הסקר הוקמה ועדה לניהול סיכונים.

על פי הגישה המתודולוגית לניהול הסיכונים שהחליטה עליה הוועדה, הועברו הסקרים למנהלי היחידות הרלוונטיות, למנכ"ל ולסמנכ"ל. המנהלים נדרשו לבחון את הסיכונים שהוגדרו בסקר ולנקוט פעולות למזעורם. בפועל נשארה האחריות לבחינת הסיכונים ולנקיטת פעולות בידי מנהלי היחידות, ולא ננקטו רבות מהפעולות אשר הומלץ עליהן בסקר שעסק באגף החקירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, משהחליט המוסד לבצע סקר סיכונים בידי חברה מקצועית ראוי היה שגם הנהלת המוסד, המנכ"ל והסמנכ"ל, ולא רק מנהלי היחידות הרלוונטיות, ידונו בהמלצותיה. ואולם נמצא שהמנכ"ל והסמנכ"ל לא נתנו את דעתם למסקנות הסקר וליישומן, והנושא לא קודם עד מועד עריכת הביקורת. בפועל לא טיפל המוסד בסיכונים שהוגדרו, לא הושגה תכליתו של סקר הסיכונים, ואף בוזבוז משאבי ציבור.

ועדה לבדיקת מערך החקירות

בנובמבר 2003 מינה שר הרווחה דאז, חבר הכנסת זבולון אורלב, ועדה לבדיקת מערך החקירות במוסד (להלן - ועדת מערך החקירות). הוועדה מונתה כדי להבטיח שנקטות כל הפעולות הדרושות לשם צמצום הניצול לרעה של גמלאות הביטוח הלאומי.

בינואר 2004 הגישה ועדת מערך החקירות את מסקנותיה לשר ולפיהן הליכי חקירה, ענישה והרתעה וטיפול יעיל יותר במבצעי מעשי ההונאה עשויים לצמצם את תופעת המרמה כלפי המוסד. ועדת מערך החקירות סברה כי יש צורך בשינוי מהותי של התפיסה הארגונית, נוהלי ההפעלה, ההדרכה

והגדרת הסמכות והאחריות של כל אחד מבעלי התפקידים באגף החקירות. המלצות הוועדה עסקו בעיקר בצורך בקיומו של מערך חקירות מקצועי, חזק ומרתיע שיהיה חלק אינטגרלי של המוסד, אגב נתינת הדעת לניגוד בין הצורך לחקור חשדות למרמה כלפי המוסד ובין היותו מוסד להבטחת ביטחון סוציאלי. הוועדה המליצה בין היתר: לשנות את המבנה הארגוני של אגף החקירות ומטהו; לעבות את כוח האדם במערך החקירות והמודיעין; להקים מערך מודיעין; לפתח מערך גיוס, קליטה והדרכה; לשפר את מערך הפיקוח והבקרה; להחיש את תהליכי האינטגרציה במחשוב; לתקן תיקוני חקיקה; ולתת מענה לצרכים מיוחדים בחקירת מגורים ואוכלוסיות מיוחדות.

שר הרווחה ומנכ"ל משרדו אישרו את דוח הוועדה, אך המוסד לא נקט כל צעדים על פי המלצותיו. מלבד זה, אף שהוגש דוח הוועדה למוסד, לא דנה מינהלת המוסד בהמלצותיו. יש לציין כי בדיון המינהלת ביום 12.9.04 נמסר למשתתפים כי בעקבות המלצות ועדת מערך החקירות יוחל בכתיבת נהלים באגף החקירות, אולם המלצה לא זו יושמה.

שר הרווחה לשעבר, חבר הכנסת זבולון אורלב, מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 כי לא התקבלה עמדתו בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, שלפיה מרכז הכובד של החקירה והתביעה יהיה במוסד ויש להקצות משאבים למוסד בהתאם, ולפיכך לא היה יכול המוסד ליישם את ההמלצות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לקיים דיון בהמלצות הוועדה במינהלת המוסד ולגבש עמדה רשמית בקשר אליהן. עוד ראוי היה לבחון, אילו מהמלצות הוועדה אפשר ליישם, באמצעות המשאבים הקיימים בכל הנוגע לשינוי התפיסה הארגונית, לנוהלי ההפעלה וההדרכה ולהגדרת הסמכות והאחריות של כל אחד מבעלי התפקידים באגף החקירות.

ועדת אכיפה והרתעה

חודשים אחדים לאחר קבלת דוח הוועדה לבדיקת מערך החקירות, באפריל 2004, מינה מנכ"ל המוסד דאז, ד"ר יגאל בן שלום, ועדה שתבחן "דרכי אכיפה והרתעה" (להלן - ועדת אכיפה והרתעה) משום שעלה חשש כי מתגברת התופעה של הונאת המוסד.

ביולי 2004 הגישה הוועדה דוח למנכ"ל המוסד. גם ועדת אכיפה והרתעה התייחסה לחשיבות מערך החקירות לשם יצירת הרתעה ולחשיבות שינוי התפיסה הרווחת במוסד, שלפיה כאשר בחקירה נאספות ראיות המצדיקות את דחיית התביעה לגמלאות, הטיפול בה מסתיים בדחיית התביעה, ולא ננקטים צעדים לשם יצירת הרתעה. עוד נכתב בדוח כי קיומו של המוסד והגשמת שאיפותיו להגדלת הקצבאות לאוכלוסייה החלשה והנוזקת מותנים בהקמת מערך אכיפה יעיל שבראשו אגף חקירות ומודיעין מקצועי, חזק ומרתיע, וכי אם עולה בחקירה שנעברו עברות נגד המוסד, יש להעניש את העבריינים לשם יצירת הרתעה. לשם כך המליצה הוועדה בין היתר ליישם את המלצות ועדת מערך החקירות ולנקוט דרכים ליצירת הרתעה, ובהן הגשת תביעות פליליות, החמרת הענישה ופרסום מקרי מרמה.

ועדת אכיפה והרתעה הציעה לאמץ את המלצות ועדת מערך החקירות בנוגע לשינוי המבנה הארגוני של אגף החקירות, גם בהיעדר מימון תקציבי למימושו. הוועדה סברה כי אי-שינוי המבנה הארגוני ייתר את כל הפעולות האחרות לשיפור מערך החקירות.

הביקורת העלתה כי אף שקיבל מנכ"ל המוסד דאז, ד"ר יגאל בן שלום, את הדוח וציין כי יבחן את המלצותיו, את דרכי יישומן ואת עלויותיהן, הוא לא הביא את המלצותיו לדיון במינהלת המוסד, והן לא יושמו.

מנכ"ל המוסד דאז, ד"ר יגאל בן שלום, לא הגיב לממצאי דוח מבקר המדינה.

תכנית אסטרטגית לבקרה ולמניעת הונאות

כשנה לאחר מכן, ביוני 2005 מינה מנכ"ל המוסד דאז, ד"ר יגאל בן שלום, צוות חשיבה נוסף שיגבש תכנית אסטרטגית לבקרה ולמניעת הונאות במוסד (להלן - התכנית האסטרטגית). הצוות התבקש למפות את סוגי ההונאה המוכרים, לבחון את הבקורות המופעלות בנוגע לכל סוג ואת מידת יעילותן ולהציע תכנית לשיפור אמצעי הבקרה ולמזעור אפשרויות ההונאה.

ביולי 2005 הגיש הצוות למינהלת המוסד דוח, ובו תכנית המבוססת על שלושה עקרונות: הרתעה, מניעה וגילוי. לעניין מערך החקירות חזרה התכנית האסטרטגית על המלצות הוועדות שקדמו לה, והציעה לשנות את המבנה הארגוני של מערך החקירות כדי לשפר את היכולת לאתר ולחשוף מעשי מרמה.

ביולי 2005 דנה מינהלת המוסד בתכנית האסטרטגית שהוצעה, והחליטה לאמץ את מקצתה: להכין נוהל המפרט כיצד אפשר להפעיל את פקודת המסים (גבייה) על חובות בגמלאות לשם ייעול גביית החובות; לבצע חקירות בסניפים על בסיס מדגם; לקיים דיון עם משרד המשפטים בעניין החמרת הענישה; ולקיים דיון עם רשות המסים בעניין העברות מידע.

עד מועד סיום הביקורת, בספטמבר 2008, לא יושמו בכלל הצעות התכנית האסטרטגית שאימצה מינהלת המוסד.

צוותי חשיבה ביאל"כ

השקפתה של היאל"כ היא, כי רק טיפול כלל-מערכתי של הרשויות השונות יביא להצלחה במיגור תופעות הפשיעה הכלכלית. לפיכך פעלה היאל"כ לאיתור ליקויים המעוררים מעשי מרמה כלפי המוסד, הקימה בשנים 2004-2006 צוותי חשיבה לעניין ליקויים אלה, והכינה דפי עמדה והצעות לשינויים מערכתיים וחקיקתיים שיביאו לצמצום היקפי המרמה.

היועצת המשפטית של היאל"כ העבירה את המלצותיהם של צוותי החשיבה ליועץ המשפטי של המוסד, והציעה פעמים מספר להקים פורום שיגבש את הדרך היעילה ביותר למימושן. סגן היועץ המשפטי של המוסד השיב ליאל"כ כי יישום רוב המלצות אינו באחריות המוסד וכי המלצות שיישומן באחריות המוסד יישקלו. עם זאת, הוא ביקש להדגיש שכמה מן המלצות אינן עולות בקנה אחד עם הצורך לפשט את הליכי אישור התביעות ולשלם את הגמלאות בתוך זמן קצר, צורך הנובע מהיות המוסד מופקד על נושאים חברתיים עדינים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009 מסרה המשטרה כי ראש יאל"כ וראש מטה יאל"כ נפגשו באופן פורמלי ובלתי פורמלי עם מנכ"ל המוסד דאז מספר פעמים, והעלו בפניו את הנושאים השונים וביניהם את תוצרי צוותי החשיבה, וביקשו ממנו לקדם את הנושא ואף הציעו עבודה משותפת בעניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהמנכ"ל יעלה את מסקנות צוותי החשיבה לדיון בפני הנהלת המוסד ובפני הגורמים הרלוונטיים, ובהם אגף החקירות והמינהלים הרלוונטיים. דבר זה לא נעשה.



מתוך הבנה שיש מקום לשיפור ההיערכות של המוסד בכל הקשור לחקירות ולטיפול בתופעות מרמה כלפיו, הוקמו בשנים האחרונות צוותים ועדות שונות לבחינת הנושא; אלה הגישו את דוחותיהם, ובהם המלצות מגוונות. רוב הדוחות הללו לא נדונו, וההמלצות בהם לא יושמו. נמצא שהמוסד לא בחר לפנות לדרך חדשה ולהוביל שינוי כדי להתמודד ביתר עוצמה והצלחה עם תופעות המרמה, אף שהיו בפניו הצעות והמלצות בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מינוי ועדות במועדים סמוכים, אשר המלצותיהן חוזרות ואינן מיושמות, היא התנהלות שאינה ראויה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה צורת התנהלות זו, המנציחה בזבוז וסחבת. אין טעם למנות ועדה אם אין נכונות להתמודד עם הבעיה וכוונה להתייחס ברצינות למסקנות הוועדה ולהמלצותיה, לדון בהן ולעבור לשלב יישומי.

סדרי חקירת חשד לביצוע עברות

1. המוסד מקבל מדי שנה בשנה מאות אלפי תביעות לגמלה בענפי גמלה שונים. פקיד התביעות מוסמך לאשר או לדחות תביעה לגמלה. לשם קבלת החלטה בנוגע לתביעה הפקיד מעביר את התביעה לבדיקה, אם הדבר נדרש על פי הנהלים של הענף¹³ או על פי שיקול דעתו. על החוקרים לבצע בדיקה בנושא, על פי הנחיות הפקיד והנהלים, ולאמת או להזים את העובדות שהציג מגיש התביעה. אם בבדיקה עולה חשד לביצועה של עברה פלילית, על החוקר לבצע את פעולות החקירה הנדרשות לשם הוכחתה, ולסמן במערכת הממוחשבת של המוסד: "קיים חשד להיבט פלילי" כדי שיתאפשר המשך הטיפול במישור הפלילי. לאחר קבלת תוצאות הבדיקה והחקירה על פקיד התביעות לבחון את ממצאי החקירה, לקבל החלטה בעניין התביעה לגמלה ולהתייעץ עם מנהל המחלקה או התחום בנוגע להמשך הטיפול במישור הפלילי, בהתאם לנוהל מינהל הגמלאות של המוסד (ראו להלן בפרק על סדרי העמדה לדיון וסגירת תיקים). בסך הכול בוצעו בכל אחת מהשנים 2004-2007 כ-50,000 בדיקות וחקירות.

13 נוהלי הענפים השונים מגדירים בדיקות הנדרשות לשם קבלת החלטה בתביעה לגמלה - למשל, במקרה שאישה שילדה לאחרונה, טוענת שאין לה בן זוג ומבקשת גמלת הבטחת הכנסה, על פי נוהלי הענף, יש לבדוק כי אכן אין מגורים משותפים עם בן זוג.

2. כאמור, מערך החקירות במוסד מספק שירותי חקירה (להלן - בדיקה¹⁴) על פי הנחיותיהן של יחידות הגמלאות והגבייה במוסד. מלבד חוקרי הסניפים, הוקמה במוסד יחידת הונאה ארצית, שתפקידה לעסוק בחקירות יזומות המבוססות על פעילות מודיעינית ולשמש זרוע אכיפה לביצוע חקירות מורכבות ולטיפול במעשי הונאה נרחבים, מורכבים, המתפרסים על פני כמה אזורים ואף על פני המדינה כולה והמוסד מגדיר אותם "פרשיות".

חוק הביטוח הלאומי מעניק לחוקרי המוסד סמכויות ביקורת ופיקוח בקשר לתביעה או תשלום גמלה, ובכלל זה סמכות להיכנס לכל מקום הנדרש לצורך חקירה, סמכות לדרוש כל מסמך, סמכות לחקור כל אדם וכן סמכות לדרוש מידע מגוף ציבורי¹⁵. מלבד הסמכויות המוקנות לחוקרים על פי חוק הביטוח הלאומי, השר לבט"פ מסמיך את חוקרי המוסד לחקור חשודים באזהרה לפי סעיף 2 לפקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות) (להלן - פקודת העדות).

3. כאמור, כדי לייעל את הליכי התביעה, בין היתר בעקבות חקירות שבוצעו במוסד בנוגע למעשי מרמה כלפיו, הוקמה ביאל"כ יחידת תביעות. בה בעת הוקמה במוסד יחידת התיאום, שתפקידה לתאם בין המוסד ליאל"כ.

גיבוש מדיניות חקירה

על פי סעיף 398(א) לחוק הביטוח הלאומי, השגת גמלה במרמה, מסירת מידע כוזב או העלמת מידע בקשר לדמי ביטוח וקשירת קשר להפחתת דמי ביטוח הן עבירות שדינן מאסר של שנה אחת. המוסד הוא רשות המוסמכת לחקור את העברות הללו, וכאמור, אם נודע לו על ביצוע עברה, עליו לפתוח בחקירה¹⁶. עם זאת, למוסד יש סמכות להחליט שלא לחקור אם הוא סבור שאין בדבר עניין לציבור, כמו סמכות המשטרה לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - חסד"פ).

החלטה על אי-חקירה דורשת גיבוש מדיניות כוללת שתיצור אחידות ושוויון באכיפת החוק; תתווה עקרונות להפעלת שיקול דעת לפני קבלת החלטות שלא לחקור תלונה; תמנע מחלוקות אפשריות בין החוקרים ובין התובעים; ותקבע סדר עדיפויות בהקצאת משאבים לפעולות האכיפה של הרשויות השונות. היועץ המשפטי לממשלה חזר והדגיש במשך שנים את הצורך לקבוע מדיניות מרכזית של חקירה ותביעה בנוגע לעברות בעייתיות או נפוצות. כמו כן יש להסמיך במוסד בעלי תפקידים שיאשרו החלטה על אי-חקירה של חשד כאמור, כמו בעלי הסמכות במשטרה שנקבעו לעניין זה בחסד"פ.

הביקורת העלתה כי המוסד לא גיבש מדיניות המפרטת את הנסיבות שלא ייחקר בהן חשד לביצוע עברות ולא קבע בעלי תפקידים מוסמכים לקבל החלטות בדבר אי-חקירה.

14 במוסד המונח "חקירה" מתאר את פעולות החקירה שהחוקרים מבצעים לכל מטרה שהיא. ברוח זה יתאר המונח "בדיקה" פעולות שהחוקרים מבצעים לשם אספקת מידע לפקיד התביעות לצורך קבלת החלטה בנוגע לתביעה לגמלה; והמונח "חקירה" יתאר פעולות שהחוקרים מבצעים כדי לספק ראיות לשם העמדת חשודים לדין בגין מרמה.

15 סעיפים 146(ב), 383 ו-384 לחוק.

16 סמכות זו אינה גורעת מסמכותה של היאל"כ לחקור גם היא עברות מרמה כלפי המוסד, והיא עושה זאת באמצעות הזרוע שהוקמה לכך.

על המוסד, בהתייעצות עם גורמי התביעה הכללית, לקבוע מדיניות בכל הנוגע לאי-חקירת עברות בשל היעדר עניין לציבור, אשר תייעל את עבודתם של הגורמים העוסקים ביישום ההליך הפלילי ותגביר את השוויון באכיפת החוק. מדיניות זו תאפשר להפנות את המשאבים הקיימים לתחומים שתופק בהם התועלת המרבית ממניעת ניסיון המרמה. מדיניות זו אמורה לשקף את תפקידו של המוסד בהבטחת הביטחון הסוציאלי של האוכלוסייה הנזקקת בד בבד עם מיצוי הדין, במקרים הראויים, עם המנסים לרמותו. לצורך גיבוש המדיניות על המוסד למפות את תופעות המרמה הקיימות ולבדוק השפעתן על הגמלאות השונות. בעת קביעת המדיניות יש מקום לשקול, בין השאר, הבחנה בין סוגי העברות (יש שוני בין אוכלוסיית מבקשי הגמלאות, שרובה אוכלוסייה נזקקת, ובין עברות שהמעסיקים מבצעים); בין סוגי העברות וחומרתן; בין סוגי הגמלה (גמלאות ארוכות מועד וגמלאות קצרות מועד); בהתחשב בנסיבות האישיות של המבצעים. מלבד זה, על המוסד להסמיך בעלי תפקידים לקבל החלטות בדבר אי-חקירה, כמו קציני משטרה שנקבעו לעניין זה בחסד"פ.

מיצוי הליכי החקירה

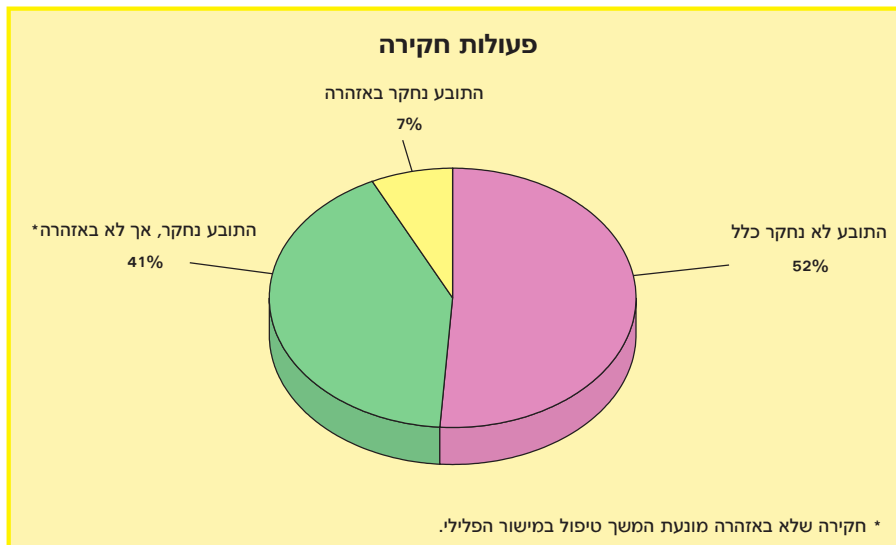
אם תוך כדי ביצוע בדיקה עולה בפני החוקר חשד לביצועה של עברה פלילית, עליו לבצע את פעולות החקירה, במקרים הראויים, ולאסוף ראיות להוכחתה ולסמן זאת במערכת הממוחשבת כדי שיהיה אפשר להמשיך לפעול במישור הפלילי.

משרד מבקר המדינה בדק, באמצעות שני מדגמים, תיקי תביעות לגמלת הבטחת הכנסה¹⁷ שנחקרו בשנים 2006-2007. על פי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 משולמת קצבה לכל אדם ומשפחה בישראל שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה למחיה. קצבה מלאה משולמת למי שאינו מסוגל להבטיח לעצמו הכנסה כלל, וקצבה חלקית משולמת לאנשים שהכנסתם מעבודה או ממקור אחר נמוכה מרמת ההכנסה המינימלית הנדרשת למחיה. הזכאות לגמלה של כל אחד מבני זוג מותנית בכך שמתקיימים גם בבן זוגו תנאי הזכאות, ולפיכך יש להצהיר על קיומו של בן זוג, אם יש כזה.

במדגם א' נבדקו 101 תיקים שהתביעה לגמלה המצויה בהם נדחתה, והחוקרים לא מצאו שעולה מהם חשד לביצוע עברה פלילית¹⁸. מטרת אותו מדגם הייתה לבדוק אם עולה מהתיקים חשד לביצוע עברה פלילית ואם החוקרים ביצעו את הפעולות הנדרשות להוכחתו. להלן עיקרי הממצאים שהועלו במדגם א':

1. בבדיקת תיקי המדגם נמצא כי בכ-46% מהם ממצאי הבדיקה והחקירה מצביעים על חשד לביצוע עברה פלילית, אך חקירת תובעי הגמלה בעניין זה לא מוצתה, כלהלן:

- 17 גמלה זו נבחרה בהיותה הגמלה שבכל שנה מבוצעות בה הכי הרבה בדיקות לעומת גמלאות אחרות. כך בשנת 2006 36.3% מכלל הבדיקות שבוצעו במוסד בוצעו בענף הבטחת הכנסה, ובשנת 2007 היה שיעור הבדיקות בענף הבטחת הכנסה 32.5% מכלל הבדיקות שבוצעו.
- 18 תביעה לגמלה יכולה להידחות בלי שיעלה בה חשד לקיומו של היבט פלילי במקרים שלא עמד בהם התובע בתנאים המזכים בגמלה, אך לא הייתה לו כוונת מרמה.



בהתייחס לפעולות חקירה נוספות - נמצא כי בכ-98% מהתיקים שעלה בהם חשד להיבט פלילי, לא בוצעו פעולות חקירה נוסף לניסיון לחקור את תובע הגמלה, אף שכדי למצות את החקירה היה צריך לעשות כן.

2. מלבד זה, במדגם נמצא כי בכל המקרים שתובע הגמלה ביטל את תביעתו לאחר שהוחל בביצוע פעולות חקירה בעניינו (10% מהתיקים שבמדגם שבהם ממצאי הבדיקה והחקירה מצביעים על חשד לביצוע עברה פלילית, אך החקירה בעניין זה לא מוצתה) וכן בכל המקרים שתובע הגמלה לא שיתף פעולה עם החוקרים¹⁹ (27% מהתיקים האמורים) הפסיקו החוקרים את החקירה בלי למצותה בדרכים אחרות, והחזירו את התיק לפקיד התביעות.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 הסביר מי שכיהן כמנהל אגף החקירות בתקופה הרלוונטית כי לחוקרי המוסד אין כלי אכיפה מספיקים במקרה של חוסר שיתוף פעולה מצד הנחקר (סמכויות עיכוב ומעצר למשל) וכי בקשתו להעניק סמכויות כאלה לחוקרי המוסד נדחתה גם על ידי המוסד.

משרד מבקר המדינה מציין כי מבדיקת תיקי המדגם עולה כי גם במקרים שתובע הגמלה לא שיתף פעולה היה אפשר, במקרים הראויים, לקדם את החקירה בדרכים אחרות, כגון חקירת גורמים אחרים הרלוונטיים לתביעה, מעקבים ותצפיות, והדבר לא נעשה. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-מיצוי החקירה לשם טיפול במישור הפלילי רק משום שתובע הגמלה מבטל את תביעתו או אינו משתף פעולה עם החוקרים, יש בה כדי לפגוע בהרתעה.

19 מתוך כלל התיקים שתובע הגמלה לא שיתף בהם פעולה עם החוקרים - ב-45.5% מהמקרים לא נחקר התובע, אף שנוצר עמו קשר, ב-18% מהמקרים הפסיק התובע לשיתף פעולה בזמן החקירה, וב-36% מהמקרים הושארו לתובע הזמנות לחקירה במקום מגוריו ובידי קרוביו, אך הוא לא הגיע לחקירה.

3. מאופיין של ההשלמות שדרשה יחידת התביעות של היאל"כ בנוגע לתיקים שהועברו אליה עולים ליקויים בפעולות החקירה שחוקרי המוסד ביצעו²⁰. מבדיקת 77 דרישות אלה עולה כי בנוגע ל-18 מהתיקים (23%) התבקשו החוקרים להשלים פרטי חקירה, בנוגע ל-29 מהתיקים (37%) התבקש ביצועה של חקירה באזהרה, ובנוגע ל-39 מהתיקים (50%) נדרשו החוקרים לחקור אנשים נוספים.

מיחידת התביעות של היאל"כ נמסר למשרד מבקר המדינה כי מלבד הליקויים שפורטו לעיל, הליקויים השכיחים בחקירות חוקרי המוסד הם אי-עימות החשודים עם הראיות שיש נגדם; ביצוע לקוי של חקירה באזהרה; אי-הקפדה על דרישות חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002, בנושאים, כגון חקירה בשפת האם של העד ותיעוד; אי-צירוף דוח לשם קבילות התצלומים וההקלטות בבית המשפט; אי-תיעוד של חקירה סכיבתית²¹; הבטחת הבטחות לנחקרים בנוגע להמשך הטיפול בתיק ללא סמכות ואף ללא תיעוד.

מכלל הממצאים שהובאו לעיל עולה כי עדיין חוקרי המוסד פועלים על פי התפיסה שעבודתם נועדה לספק מידע בעיקר לשם דחיית התביעה לגמלה. לא אחת הם אינם ממצים את החקירות ואינם מבצעים את פעולות החקירה הנדרשות לשם טיפול במישור הפלילי במקרים הראויים. עוד עולה מהממצאים כי בהיעדר מדיניות מגובשת במוסד המסדירה את המקרים שלא תבוצע בהם חקירה בשל היעדר עניין לציבור, נותרה החלטה זו בפועל בידי החוקרים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעקבות החלטת הממשלה והמלצות הוועדות שפורטו לעיל היה על המוסד לפעול לקביעת מדיניות בנוגע לתפקיד החוקרים ולהביא לידי תוויית אמות מידה, באילו מקרים יסתפקו בגילוי המרמה והפסקת הגמלה ובאילו מקרים יידרש מיצוי החקירה לשם טיפול במישור הפלילי. ואולם המוסד לא פעל בדרך זו, ובכך הנציח את המצב הקיים ותרם למעשה לבזבוז כספי ציבור.

סדרי העמדה לדין וסגירת תיקים

היועץ המשפטי לממשלה מופקד על אכיפת החוק, גיבוש מדיניות התביעה והפיקוח על יישומה. את החקירה מנהלים המשטרה או גורמים שלטוניים שהוסמכו לכך. את התביעה מנהלים המשטרה, הפרקליטות וכן מי שהסמיך היועץ המשפטי לממשלה להיות תובע בדרך כלל או לסוג של משפטים או לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים²².

המודל החקיקתי של סמכויות התביעה משקף רעיון של הפרדה בין סמכויות הרשות החוקרת לסמכויות הרשות המאשימה - התובעת, הגם שבחוקים מיוחדים נקבעו סדרי דין מיוחדים, המקנים לאותו גורם שלטוני סמכות חקירה ותביעה כאחד ואף שבעניינים "רגילים" רבים המשטרה מטפלת הן בחקירה והן בתביעה.

- 20 לבקשת משרד מבקר המדינה הועברו לבדיקתו 77 בקשות השלמה מתוך כלל בקשות ההשלמה שנשלחו למוסד בשנים 2004-2007.
- 21 החוקרים שואלים שכנים ורושמים דוח פעולה ללא ציון שם השכנים. ללא גביית הודעה בציון פרטי הנשאלים, מדובר בעדות שמיעה בלבד.
- 22 סעיף 12 לחסד"פ.

המוסד הוא רשות חוקרת. לא הוענקו לו סמכויות הנתונות לתביעה. לצורך קבלת החלטות בכל הקשור לעברות כלפי המוסד הוענקו סמכויות אלה ליחידת התביעות ביאל"כ, המתמחה בתחום הפשיעה הכלכלית, לרבות בעברות מרמה כלפי המוסד.

העברת תיקים ליחידת התביעות ביאל"כ

1. על פי נוהל מינהל הגמלאות של המוסד, לאחר שהסתיימה החקירה על פקיד התביעות לבחון את ממצאיה, לקבל החלטה בעניין התביעה לגמלה ולהתייעץ עם מנהל המחלקה או התחום הרלוונטיים בנוגע להמשך הטיפול במישור הפלילי. אם מוחלט שיימשך הטיפול במישור הפלילי, התיק מועבר, בצירוף טופס הפנייה, להתייעצות עם נציג של הענף הרלוונטי במשרד הראשי; נציג הענף מחליט, על סמך ניסיונו ועל סמך הממצאים בתיק, אם יש מקום לדון בתיק עם מנהל יחידת התיאום ועם עורך דין מהלשכה המשפטית בישיבה משותפת (להלן - הישיבה המשותפת) לשם גיבוש החלטה בנוגע להמשך הטיפול בתיק; בישיבה המשותפת מוחלט אם להעביר את התיק ליחידת התביעות של היאל"כ לשם החלטה בנוגע להגשת כתב אישום. אם הוחלט בישיבה המשותפת להעביר את התיק ליחידת התביעות של היאל"כ, בצירוף תעודת עובד ציבור²³ (להלן - תע"צ), שהפקיד שטיפל בתיק ממלא.

משרד מבקר המדינה סבור כי ההליך שנקבע במוסד לטיפול בתיקים שעולה מהם חשד לקיומו של היבט פלילי הוא הליך ארוך ומסורבל.

2. כנדרש מהחלטת הממשלה, עוד באפריל 2004 מסרה היאל"כ למוסד טיוטה ראשונית של "נוהל שיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי לבין משטרת ישראל/היחידה למאבק בפשיעה הכלכלית" (להלן - נוהל שת"פ).

נוהל שת"פ מסדיר את שיתוף הפעולה בין היאל"כ למוסד בנוגע לטיפול זרוע החקירות של היאל"כ בתלונות שהעביר המוסד; בנוגע להעברת מודיעין בין שני הגופים ובנוגע לטיפול בתיקים שחקרו חוקרי המוסד ומועברים ליחידת התביעות של היאל"כ לשם העמדת החשוד לדין.

רק במרס 2007 - כשלוש שנים לאחר תחילת העבודה על נוהל שת"פ ולאחר שבאוקטובר 2006 הודיע המשרד לבט"פ למוסד כי חתימה על הנוהל היא תנאי לחידוש הסמכת חוקרי המוסד לשנת 2007 לחקור לפי סעיף 2 לפקודת העדות - חתם המוסד על הנוהל המסדיר את שיתוף הפעולה בינו ובין היאל"כ.

3. בנוהל שת"פ נקבע הסדר העברת התיקים ליחידת התביעות לשם בחינת העמדת החשודים לדין. נקבע כי תיקים שחקרו חוקרי המוסד יועברו ליחידת התביעות לאחר שצוות משותף המורכב מנציג היועץ המשפטי של המוסד, נציג אגף החקירות של המוסד, נציג יחידת התביעות של היאל"כ וראש מפלג חקירות בזרוע ביטוח לאומי שביאל"כ²⁴ (להלן - הצוות) יקבע שיש ראיות לכאורה לביצוע עברה פלילית ושיש עניין לציבור בהעמדת החשוד לדין. את אמות המידה להעמדת חשודים

23 על פי סעיף 23 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, תעודת עובד ציבור היא תחליף למסירת עדות על ידי עובד ציבור. תעודה זו משמשת "ראיה לכאורה" לאמור בה, בכפוף לזכות לחקור את עורכה.

24 בשנת 2007 שונה שמה של זרוע "ביטוח לאומי" (בטל"א) לזרוע "כללית".

לדין תגבש היאל"כ על פי מדיניות התביעה של משטרת ישראל ושלמה, והצוות יעדכן אותן מפעם לפעם. בנוהל נקבע כי השלמות החקירה שיידרשו בתיקים אלה יבוצעו על פי הנחיית הצוות, ונציגי היאל"כ בצוות הם שיחליטו איזה גוף יבצע את השלמת החקירה - המוסד או היאל"כ. לצורך כל אלה ייפגש הצוות אחת לחודש.

נוהל שת"פ, המסדיר את אופן העברת התיקים לתביעה, היה אמור להחליף את נוהל מינהל הגמלאות של המוסד או להביא לשינויו ולהתאמתו לנוהל שת"פ.

הביקורת העלתה כי המוסד לא שינה, החליף או ביטל את נוהל מינהל הגמלאות וכי הוא ממשיך לעבוד על פיו, אף שהוא אינו עולה בקנה אחד עם נוהל שת"פ. עוד העלתה הביקורת כי נוהל שת"פ אינו מקיים. הדבר מביא לידי אי-מיצוי של הטיפול במישור הפלילי, גם במקרים הראויים לכך:

(א) במדגם ב' נבדקו 90 תיקים אשר סימנו החוקרים כבעלי חשד לקיומו של היבט פלילי. מטרת המדגם הייתה לבדוק את מיצוי הטיפול בהליך הפלילי על ידי המוסד.

מבדיקת תיקי מדגם ב' עלה, שגורמי המוסד השונים ובהם פקיד התביעות, מנהל התחום שבו הוגשה התביעה לגמלה ונציג מטעם ענף הגמלאות הרלוונטי הפסיקו את הטיפול במישור הפלילי בכך-96% מהתיקים, אף שסומן בנוגע אליהם: "קיים חשד להיבט פלילי": בכך-85% מהתיקים שהופסק הטיפול בהם קיבל פקיד התביעות את ההחלטה, בכך-9% מהתיקים קיבל אותה מנהל התחום ובכך-6% מהתיקים קיבלו אותה נציג הענף וכן המשתתפים בישיבה המשותפת. בסופו של דבר ארבעה תיקים בלבד מתוך 90 התיקים שנבדקו הועברו אל יחידת התביעות ביאל"כ לשם החלטה בנוגע להעמדה לדין.

מנהלת מינהל הגמלאות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 כי המונח "היבט פלילי" אינו חד-משמעי אלא מדובר בחשד שיש לבחון, הן בנוגע להשלכה על הזכאות והן בנוגע לכוונה של המבוטח להעלים מידע, ולפיכך סימון החקירה "קיים חשד להיבט פלילי" היא לפי התרשמות החוקר, אשר על פי הניסיון המצטבר, אינה מבוססת דיה בחלק מהתיקים ולעתים עולה שאין לראות בממצאי החקירה ניסיון להעלים מידע במכוון. מנהלת מינהל הגמלאות סבורה שמתוקף היות המוסד גוף סוציאלי, ראוי שיבחן בראייה כוללת את התיקים ויפעיל גם סינון בתחום מומחיותו. בתשובתה מפברואר 2009, מסרה מנהלת מינהל הגמלאות כי לדעתה אין לבטל את נוהל מינהל הגמלאות מאחר שהוא אמור להסדיר את שלבי הליך הטיפול במוסד וזאת כדי למנוע צורך בהשלמת מידע והבהרות נוספות.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 השיב סגן היועץ המשפטי למוסד: "ההתקשות לקיום הנוהל לשיתוף פעולה בין המוסד לבין היחידה מנותקת מהמציאות" ו: "ההליך שנקבע תלוש לחלוטין מהמציאות ואינו בר קיום". לדבריו, היחסים בפועל בין המוסד ליאל"כ היו - ועדיין הם - מצוינים, ורצון להכתיב למוסד מתווה שלא מתאים לו ובכך גם חתימה בפועל על נוהל כזה אינם תורמים להתייעלות אלא להפך.

משרד מבקר המדינה סבור כי ההליך שנקבע בנוהל שת"פ בנוגע להעברת תיקי חקירה לתביעה להחלטתה בדבר העמדה לדין תואם את המודל החקיקתי של חלוקת הסמכויות בין הרשות החוקרת לרשות התובעת ואת הצורך לשקול גם שיקולים הנוגעים להיות המוסד גוף להבטחת ביטחון סוציאלי. לפיכך, וכל עוד נוהל שת"פ בתוקף יש לפעול על פיו. אם המוסד סבור כי הנוהל אינו ישים וכן אם לדעתו עליו לקבל גם את סמכויות התביעה, עליו ליזום עבודת מטה עם כל הנוגעים בדבר במגמה להציע חקיקה שתסדיר זאת. באשר לנוהל מינהל הגמלאות, על המוסד לפשט וליעל אותו ולהתאימו למודל החקיקתי אשר פורט לעיל.

(ב) החלטה שלא להעמיד חשודים לדין עקב חוסר עניין לציבור או היעדר ראיות מספיקות צריכה להיות מתועדת ומנומקת. הדבר חשוב גם לשם ביסוס אמות מידה של שקיפות ואחידות וכן כדי לאפשר פיקוח יעיל על החלטות אלה, כמתחייב במינהל ציבורי תקין.

כאמור, מבדיקת תיקי מדגם ב' עלה כי ברוב התיקים הפסיק כבר פקיד התביעות את הטיפול במישור הפלילי, מלבד זה במרבית התיקים לא נמצאו מסמכים המתעדים את השיקולים שהנחו אותו בהחלטתו. גם בכמחצית התיקים שהועברו לטיפול הגורמים האחרים במוסד לא צוינו השיקולים אשר התבססה עליהם ההחלטה שלא לפעול להעמדה לדין.

משרד מבקר המדינה מצביע על כך שגורמי המוסד השונים לא הקפידו על נימוק ותייעוד החלטותיהם בנושא, ובכך מנעו אפשרות לבצע בקרה על התהליך ולבדוק את השיקולים שהנחו אותם.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 השיב סגן היועץ המשפטי של המוסד כי השיקולים שהוא מפעיל בקבלת החלטותיו הם אלה המופעלים גם בפרקליטות. כן הוא ציין: "בשל עומסי עבודה בלתי רגילים היה עלינו לצמצם את המלל שבקבלת החלטות כדי לא לעכב את העברת התיקים" וכי גורם הזמן הוא "מרכיב בעל חשיבות עליונה בטיפול בתיקים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתוצאות המדגם אשר פורטו לעיל עולה כי ברוב המקרים פקיד התביעות אינם מנמקים כלל את שיקוליהם, ובנסיבות אלה אין לדעת אם הם פועלים על פי שיקולי הפרקליטות.

(ג) סעיף 61 לחסד"פ קובע כי התובע מוסמך להורות על השלמת חקירה בעניין חומר שהועבר אליו, אם מצא שיש צורך בכך²⁵. כאמור, גם נוהל שח"פ קובע כי תובעי היאל"כ יוכלו להפנות את התיק להשלמת החקירה וכן לבחור אילו חוקרים יבצעו את ההשלמה - חוקרי המוסד או חוקרי היאל"כ.

מן הנתונים שמסרה יחידת התביעות ביאל"כ למשרד מבקר המדינה עולה כי בנוגע לכ-43%²⁶ מהתיקים שהועברו אליה מהמוסד מאז הקמת היאל"כ בשנת 2004 עד יוני 2008 התבקשה השלמה. בנוגע לכ-48% מהתיקים הללו לא בוצעו ההשלמות הנדרשות, ו-52% האחוזים הנותרים עדיין ממתנים לביצוע יתרת ההשלמות שהתבקשו²⁷.

נמצא כי לא תמיד ביצעו חוקרי המוסד את השלמות החקירה שביקשה היאל"כ לבצע, עקב הנחיה מאפריל 2006 של מנהל אגף החקירות דאז, שלפיה ככלל יבצעו חוקרי המוסד השלמות חקירה רק לאחר בדיקתו אם היא מוצדקת, אף שהדבר הוא בסמכות התביעה. בשל כך לא מוצה בהם ההליך הפלילי.

25 אף שהסעיף מציין הוראה למשטרה, אם "רשות חוקרת אחרת" פועלת, מוטלת עליה האחריות לבצע זאת.

26 בסך הכול הועברו 745 תיקים. על פי נתוני היאל"כ, 165 תיקים ממתנים לביצוע השלמה, ו-154 תיקים נסגרו במשך השנים. מאחר שלא פילחה יחידת התביעות את סיבות הסגירה, אי-אפשר לדעת כמה מהם נסגרו משום שלא בוצעה ההשלמה שנדרשה, ולכן הנתון משוער.

27 נתוני יחידת התביעות של היאל"כ משקפים את התיקים שבנוגע אליהם התבקשה כל השלמה שהיא, ובכלל זה השלמת חקירה, השלמה של תע"צ ופרטים אחרים הנוגעים לתובע הגמלה.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 מסר מנהל אגף החקירות בעת מתן ההנחיה, כי רק בתחילת הדרך ביקש שהשלמות החקירה יעברו תחת ידו לצורך בדיקתם והנחיית החוקרים, וזאת כדי למנוע חקירות סרק וכדומה ולשם ביצוע פיקוח מתחייב.

משרד מבקר המדינה מעיר שבהתנהלות זו המוסד קבע בפועל את מדיניות התביעה, גם במקרים אשר כבר הועברו להחלטת התביעה המוסמכת. כך הביא המוסד לידי אי-העמדה לדין של חשודים שהגורם המוסמך סבר כי ראוי להעמידם לדין ולירידה לטמיון של משאבי חקירה יקרים.

4. בפסיקת בית המשפט העליון שפירשה את סעיפים 60 ו-62 לחסד"פ נקבע כי החלטה בעניין העמדה לדין היא בסמכות המשטרה רק כאשר החקירה עצמה נעשית על ידי המשטרה וחומר החקירה מצוי בידיה²⁸. בנוגע לחקירות שגופים אחרים עושים, יש לפעול על פי הוראת סעיף 241(ב) לחסד"פ ולהעביר את חומר החקירה לפרקליט המחוז, אלא אם כן נקבע בחיקוק הסדר מיוחד לניהולה של התביעה. מאחר שלא נקבע בחיקוק הסדר מיוחד לניהול התביעות בעברות בנוגע למוסד, הסמכות בעניין זה היא של פרקליט המחוז.

על פי נוהל מינהל הגמלאות המפרט את הליך הטיפול של המוסד בתיק שעולה ממנו חשד להיבט פלילי, אם הוחלט להעביר את התיק לתביעה, הוא מועבר ליחידת התביעות שביאל"כ. גם על פי נוהל שת"פ, שנחתם בין המוסד ליאל"כ על המוסד להעביר תיקים שחקירתם הסתיימה ליחידת התביעות שביאל"כ לשם העמדת החשודים לדין.

מכאן שהמוסד ויאל"כ פועלים כביכול שלא בהתאם לדין בהעברת חומרי החקירה ליחידת התביעות של היאל"כ. עם זאת, משרד מבקר המדינה מצוין שיש טעם בהעברת חומרי חקירה שביצע המוסד ליאל"כ, בהתחשב במטרות הקמת יאל"כ ובכך שהיא אמורה להתמחות בהגשת כתבי אישום בעברות מסוג זה.

המשטרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 כי בחלק ניכר מהמקרים בהם עסקה הביקורת אין בעיית סמכות. בעיה זו מתעוררת רק במקצת המקרים, כאשר מתקבלת החלטה להחזיר את התיקים למוסד לצורכי השלמה או לגנוז אותם. בעיה זו אכן דורשת הסדרה. המשטרה מציעה כי שר המשפטים יתקין תקנות המקנות לתובעי היאל"כ סמכויות ניהול תביעה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה ולמוסד לבחון את התשתית החוקית של העברת חומרי חקירה מהמוסד ליחידת התביעות ביאל"כ ובמידת הצורך ליזום חקיקה או התקנת תקנות להסדרתו בהתאם לדין.

מיצוי סנקציות כלפי חשודים בניסיון למרמה

סעיף 327 לחוק הביטוח הלאומי מאפשר נקיטת סנקציות שאינן פליליות כלפי מבוטחים שניסו להשיג גמלה במרמה. על פי סעיף זה, אם הוכח לדעת המוסד כי מקבל גמלה מסר מידע מטעה

28 רע"פ 03/322 משה ח. אלי ע. בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(3) 851.

ביודעין או לא מסר מידע שיש לו השפעה על תשלום הגמלה, המוסד יכול לנקוט כלפיו צעדים, אם הוא מגיש תביעה חוזרת.

במרס 2008 פרסמה הביקורת הפנימית של המוסד דוח שעסק ביישום סעיף 327 לחוק הביטוח הלאומי. מהדוח עלה כי הסנקציות האפשריות לפי סעיף 327 לחוק ננקטות במקרים מעטים ביותר. מחלקת הביקורת הפנימית ציינה בדוח כי היא חוששת שמא לא ננקטו הסנקציות גם כשהיה אפשר לנקוט אותן.

משרד מבקר המדינה מצא, כי המוסד ממעט להעביר תיקים לתביעה לשם העמדת החשודים לדין; לפי ממצאי הביקורת הפנימית, הוא ממעט גם לפעול נגד המנסים לרמותו באמצעות הפעלת הסנקציה הקבועה בסעיף 327 לחוק הביטוח הלאומי.

היועץ המשפטי למוסד השיב למבקר המדינה: "אכן לא התקיים במוסד דיון מעמיק בעניין יישום סעיף 327 לחוק... ביקשתי להפעיל את הסעיף במקרים חריגים ביותר... לאור העובדה שהסניפים לא מפעילים אותו באופן אחיד... הביקורת צודקת בכך שלא פעלנו די בעניין".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד להשתמש בכל הסנקציות העומדות לרשותו כלפי מבוטחים שניסו להשיג גמלה במרמה, תוך כדי קביעת מדיניות בנוגע לאופן הפעלת הסנקציות השונות והיחס בינן ובין ההליכים הפליליים, עיגון המדיניות בנהלים והבטחת ביצוע אחיד בכלל הסניפים.

סדרי עבודתו של אגף החקירות

לאגף החקירות במוסד משתייכים מטה ארצי (להלן - מטה האגף), האחראי לניהול מקצועי של מערך החקירות, היחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן גם - היחידה הארצית), האחראית לביצוע חקירות יזומות על פי מידע מודיעיני ולטיפול בפרשיות, וכן חוקרי הסניפים, הנותנים מענה לצרכים השוטפים של הסניפים.

תפקודו של מטה אגף החקירות

כאמור, מטה האגף אחראי בין היתר להכשרה ולהדרכה של החוקרים; לגיבוש נוהלי עבודה, להנחלתם ולהטמעתם; לניהול מבצעי חקירה; לפיקוח ולבקרה על החוקרים. חוקרי היחידה הארצית כפופים למטה האגף מבחינה מקצועית וניהולית, והחוקרים הפרוסים בסניפים כפופים לו מבחינה מקצועית²⁹.

29 מבחינה ניהולית הם כפופים למנהלי הסניפים שהם פועלים בהם.

הכשרה, הדרכה והסמכה של חוקרים

תפקיד חוקרי המוסד הוא לבצע בדיקה וחקירה לפי אמות המידה החוקיות והמקצועיות, ובכלל זה ריכוז מידע ונתונים ממקורות הסובבים את הנחקר, גביית עדויות וגביית הודעת הנחקר לאחר הצגת ממצאי החקירה לפניו. כאמור, לחוקרים מוקנות סמכויות נרחבות לצורך ביצוע תפקידיהם, ובכלל זה הסמכות להיכנס לכל מקום הנדרש לצורך חקירה, הסמכות לדרוש כל מסמך, הסמכות לחקור כל אדם והסמכות לדרוש מידע מגוף ציבורי. סמכויותיהם של החוקרים הן בעלות פוטנציאל פגיעה בזכויות חוקתיות של הפרט. יש להכשיר ולהדריך את חוקרי המוסד בעניין השימוש הראוי בסמכויות הנתונות להם על פי חוק.

1. מחלקת הדרכה שבאגף ארגון תהליכי עבודה במינהל משאבי אנוש במוסד אחראית לביצוע קורס החקירות ומטה האגף שותף בבניית מערכי ההדרכה שלו.

ועדת מערך החקירות המליצה לפתח מערך גיוס, קליטה והדרכה, ואף הציעה מבנה של הכשרה. על פי הצעת הוועדה, תיעשה הכשרת החוקרים בכמה שלבים, ובהם חניכה של חודשיים לפחות לצד חוקר ותיק; קורס חקירות בסיסי; חניכה נוספת במשך חודשיים לפחות לצד חוקר ותיק וקורס חקירות מרוכז בנושאי צילום, עיקוב ותשאול. חצי שנה לאחר סיום אותה הכשרה יוסמך החוקר כחוקר עצמאי.

הביקורת העלתה כי בפועל החוקרים מוכשרים באמצעות קורס הדרכה אחד המורכב מחמש יחידות לימוד, בהיקף של כ-170 שעות, ובסופו מתקיים מבחן הסמכה.

קורסי ההדרכה מתבצעים במועדים לא קבועים, כשיש מספיק משתתפים לפתיחת קורס. בשנים האחרונות הסתיימו קורסים בשנים 2000, 2005 ו-2008. נמצא כי לעתים חלפו כמה שנים בין מועד תחילת עבודתם של החוקרים למועד הסמכתם: כ-43% מ-63 החוקרים שהשתתפו בקורסי ההדרכה בשנים 2005 ו-2008 הוכשרו לתפקיד רק בשנת עבודתם השלישית, כ-20% הוכשרו בשנת עבודתם הרביעית וכ-10% הוכשרו בשנת עבודתם החמישית. מנתוני קובצי החקירות שהעביר המוסד למשרד מבקר המדינה עולה כי בפרק הזמן שבין כניסתם לתפקיד ובין מועד הכשרתם ביצעו החוקרים בדיקות וחקירות לבד, ללא פיקוח של חוקר נוסף.

מהמתואר לעיל עולה שבמשך שנים מבצעים החוקרים בדיקות וחקירות, אף שלא הוכשרו לכך כראוי. דבר זה עלול לפגוע בטיב עבודתם, בהטמעתן של שיטות עבודה ובאחידות הביצוע של פעולות חקירה. יש לראות בחומרה ביצוען של פעולות חקירה העלולות לפגוע בזכויות יסוד של נחקרים בידי חוקרים שלא הוכשרו לכך.

ממלא מקום מנהל אגף החקירות מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 כי תקופת ההמתנה לקורס מנוצלת לתהליך חניכה ולמידה תוך כדי פיקוח הדוק על עבודת החוקר המתלמד. מלבד זה, תוכני הלימוד בקורס תואמים את תוכני הלימוד כמו שהמליצה עליהם ועדת מערך החקירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בפועל נמצא שחוקרים אשר לא הוכשרו בקורס מבצעים פעולות חקירה ללא ליווי. מלבד זה, המלצות ועדת מערך החקירות התייחסו גם למבנה תהליך ההכשרה ולא לתכניו בלבד, ואלה לא קוימו. לדעת משרד מבקר המדינה, בשל העובדה שלחוקרים יש סמכויות חקירה נרחבות וכן כדי להבטיח שתוצאות פעולות החקירה יעמדו במבחן בית המשפט, ראוי שחוקרים לא יבצעו חקירות בטרם יוכשרו כראוי וכי בתקופת ההמתנה לקורס יבצעו חקירות בפיקוח ובליווי צמודים של חוקרים מנוסים.

2. המשרד לבט"פ מעניק לחוקרי המוסד סמכות לחקור, על פי פקודת העדות. כדי שההסמכה תאושר צריכים להתקיים שלושה תנאים: העובד הוא עובד ציבור הכפוף לדין משמעתי; העובד הוכשר בכל הנוגע לשימוש בסמכויות המוקנות לו, על פי תכנית ההכשרה שאישרה המשטרה; לעובד אין רישום פלילי. לאחר אישור ההסמכה ניתנת לעובד תעודה המעידה על ההסמכה, החתומה בידי היועץ המשפטי של המשרד לבט"פ.

המשרד לבט"פ מסר למשרד מבקר המדינה כי אין הוא בודק אם החוקרים המוסמכים הוכשרו לתפקידם כנדרש. בעניין זה המשרד לבט"פ מסתמך על הפנייה ועל ההתחייבות של הגוף המבקש את ההסמכה.

נמצא כי ברשימות שהגיש המוסד מדי שנה בשנה למשרד לבט"פ לשם הסמכת חוקרים נכללו תדיר גם שמות חוקרים שטרם השתתפו בקורס הדרכה כלשהו מטעם המוסד. משמעות הדברים היא שחוקרים אשר לא קיבלו כל הכשרה מוסמכים בידי המשרד לבט"פ לבצע פעולות חקירה.

בתשובת המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 נמסר כי הלשכה המשפטית במשרד לבט"פ תפעל לוודא את קיומה של תכנית הכשרה לכל גוף אשר יבקש את חידוש ההסמכות לעובדיו.

המוסד השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי חוקרים שלא סיימו קורס ונמצאים בהליך של הכשרה לא יקבלו הסמכה לביצוע חקירות על פי פקודת העדות.

גיבוש נוהלי עבודה

קיומם של נוהלי עבודה המסדירים את אופן ביצוע פעולות החקירה חיוני לצורך אחידות פעולותיהם של החוקרים ויעילות ביצוען. מלבד זה, חשוב כי כל ארגון וכל יחידה מינהלית, ובכלל זה אגף החקירות, יקיימו הליך מובנה של הפקת לקחים לאחר אירועים מסוימים ובכל תקופה קבועה.

גם ועדת מערך החקירות העלתה את הצורך בכתיבת נוהלי עבודה לניהול אגף החקירות.

בביקורת נמצא כי באגף החקירות קיימים כמה נהלים בנושאים שונים, ואף הופצו בקרב החוקרים מכתבים, ובהם הנחיות בנושאים מסוימים. ואולם לא יושמו המלצות ועדת מערך החקירות בעניין כתיבת נוהלי עבודה ואין באגף קובץ נהלים עדכני, סדור ומאורגן, שמוגדרים בו תהליכים וסמכויות ורשומות בו הנחיות ברורות וחד-משמעיות בנוגע לניהול תיק חקירה ובדיקה, לאופן ביצוען של פעולות חקירה, לשיטות דיווח וכיוצא באלה. מלבד זה, לא מתבצע באגף תהליך של הפקת לקחים מחקירות והפצתם למערך החוקר.

היעדרם של נהלים עלול להביא לידי איכות נמוכה של החקירות, חוסר שיטתיות, אי-אחידות בביצוע החקירות וגישה אקראית בנוגע למיצוין של החקירות והבדיקות. על מטה האגף לכתוב נוהלי עבודה ברורים ומובנים לחקירות ולבדיקות השוטפות.

בקרת איכות

בקרת איכות היא חלק אינטגרלי של תהליך עבודה תקין ויעיל משום שהיא מאפשרת איתור ותיקון ליקויים וחריגות וכן התייעלות באמצעות למידה והפקת לקחים. על פי התקן של המוסד, באגף החקירות מוקצה תקן לתפקיד של בקרה ופיקוח (להלן - בקרת איכות), אשר כולל על פי תיאור התפקיד שנכתב במוסד בין היתר: ביצוע בקרה על תיקי חקירה והנחיית החוקרים לבצע חקירות חוזרות והשלמות חקירה; מעקב אחר תיקון הליקויים; הכנת דוחות ביקורת המפרטים את ממצאי בדיקותיו והפצתם לגורמים המתאימים; וביצוע בקרה על נושא שכר העידוד. על מנהל אגף החקירות לוודא שבקרת האיכות מבוצעת.

נמצא כי בפועל העובד המשובץ בתקן של בקרת האיכות ביצע משימות אחרות וכי אגף החקירות אינו מבצע בקרת איכות על עבודת החוקרים.

מנהל אגף החקירות בתקופה הרלוונטית, מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי בכל שנה הגיעו אליו אלפי תיקים מהסניפים ומהענפים להתייעצות בשל מחלוקות בין פקידי התביעות לחוקרים בסניף, וכך התבצעה בקרה מסוימת על עבודת החוקרים. מלבד זה, פקידי התביעות המקבלים את ממצאי החקירה מבצעים למעשה את הבקרה על עבודת החוקרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי להחליף בקרת איכות בביקורת אקראית המבוצעת על ידי מטה האגף כמתואר לעיל או בבקרתם של פקידי התביעות. היעדר בקרה נאותה, סדורה ומובנית מקשה על איתור ותיקון של ליקויים בתהליכי עבודה, חוסר מיומנות של החוקר וניהול לא יעיל של חקירה.

שכר עידוד

שכר עידוד הוא מערכת מדידה ותגמול המקובלת בשירות הציבורי. במוסד נהוג שכר עידוד בנוגע לרוב העובדים. מערכת זו מודדת את התפוקה של קבוצות עבודה מוגדרות במוסד על פי מודדים שונים, ובהם מודדי יעילות ומדד איכות, ועל פי נתונים אלה ניתנת לעובדים תוספת שכר. מטרת המערכת היא לעודד את העובדים להתייעל.

גם מערך החקירות³⁰ מתוגמל באמצעות שכר עידוד, אשר שיעורו מגיע לכדי 20% מהשכר הכולל. מערכת זו מבטאת את יעדי היחידה ומעודדת את החוקרים לסיים את חקירתם של תיקים רבים יותר. המערכת מודדת את עבודתו של החוקר על פי מודדים של נפח פעילות (מספר תיקים, מספר נחקרים ומספר פעולות חקירה), משך זמן הטיפול בתיק ושיעור השלמות החקירה. הפעולות הנלוות לחקירה, כגון עריכת שיחות טלפון וצילום מסמכים מגולמים במודדים אלה. החוקרים נדרשים לסמן במערכת הממוחשבת את מספר פעולות החקירה שהם מבצעים, ועל בסיס רישומים אלה, מספר התיקים שחקירתם הסתיימה ומשך הזמן הנדרש לשם כך, מחושב שכר העידוד שלהם.

ועדת מערך החקירות עסקה גם בנושא שכר העידוד. הועדה המליצה לעדכן את אמות המידה בנוגע לאיכות ולכמות, וכן לכלול באמות המידה לתגמול החוקרים את הכשרתו של החוקר.

1. הביקורת העלתה כי לא נקבע מהן הפעולות הנחשבות פעולות חקירה לצורך חישוב שכר עידוד. מלבד זה, טרם יושמו המלצות ועדת מערך החקירות, ואמות המידה שעל פיהם מחושב שכר העידוד של החוקרים לא השתנו מאז שנת 1995.

2. כאמור, במערכת שכר העידוד במוסד מצוי רכיב של איכות. גם במערכת שכר העידוד של אגף החקירות מצוי רכיב זה, אך עניין זה אינו מחושב משום שכאמור בין היתר אגף החקירות אינו מבצע בקרת איכות. ראוי לציין כי בתחילת שנת 2008 הוחלט לעדכן את מערכת המדידה של אגף החקירות ולהקים מערכת בקרת איכות, אך עד מועד סיום הביקורת לא בוצע הדבר.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסד כי שכר העידוד במודל הקיים, המבוסס על מספר התיקים שחקירתם הסתיימה, עשוי להיות תמריץ לסגירה מהירה ללא מיצוי החקירה ולהפחית את המוטיבציה לביצוע חקירות איכותיות משום שהן מצריכות פעולות חקירה רבות יותר וגוזלות זמן רב יותר.

ממלא מקום מנהל אגף החקירות השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2008 כי אכן, שיטת התגמול הנוכחית אינה ראויה, ולפיכך יטפל מינהל ארגון ושיטות בשינוי שיטת היישום של שכר העידוד בתכנית העבודה לשנת 2009.



לדעת משרד מבקר המדינה, על המוסד לבחון את טיב הדרכתם של החוקרים ואת היקפה וכן את היקף הבקרה עליהם. מלבד זה, עליו לקבוע מודל של שכר עידוד שתהיה לו השפעה מיטבית על עבודת החוקרים.

תפקוד היחידה הארצית לחקירות הונאה של המוסד

1. היחידה הארצית לחקירות הונאה הוקמה במוסד על פי החלטת ממשלה שעניינה "תוכנית החירום לצמצום האבטלה" מאוגוסט 2001³¹. באותה החלטה נקבע כי יש להרחיב את פעולות האכיפה בתחום תשלום גמלת האבטלה באמצעות הקמת יחידת חקירות מיוחדת במוסד שתפעל לאיתור מבוטחים שעובדים ובה בעת נרשמים בלשכות תעסוקה כדורשי עבודה ומקבלים דמי אבטלה או גמלת הבטחת הכנסה. תחילה גויסו שמונה חוקרים ליחידה זו, והיא החלה לפעול באוקטובר 2001.

בשנת 2002, על פי יזמת שר העבודה והרווחה דאז, הרב שלמה בניזרי, סיכמו שר העבודה והרווחה ושר האוצר דאז, מר סילבן שלום, כי היחידה הארצית של המוסד תורחב³² מכיוון שפעולותיה הביאו לידי חשיפה של מעשי מרמה רבים. בנימוקים לאותו סיכום צוין כי שלא כמו החקירות המתבצעות בסניפים, שהן חקירות "מגיבות", חקירות היחידה הארצית הן חקירות יזומות, המבוססות על מידע מודיעיני שוטף שחוקריה אוספים. מלבד זה, פעולות היחידה הארצית מאופיינות במעקבים, בתצפיות, בחקירות סביבתיות מקיפות ובצילום התובעים בזמן עבודתם. עוד צוין כי תוצאות פעולותיה של היחידה הארצית מלמדות שאפשר להגדיל ללא היכר את שיעור חשיפת המתחזים באמצעות פעילות חקירה מרוכזת מוגברת המתבססת על מידע מודיעיני

31 החלטת הממשלה 605 מ-23.8.01.

32 משמונה חוקרים ל-32 חוקרים.

ובאמצעות ביצוע פעולות חקירה מיוחדות. כן הוחלט להרחיב את תחום פעולתה של היחידה הארצית של המוסד, שעד אז עסקה בגמלאות אבטלה בלבד, למניעת ניצול לרעה של חוק הביטוח הלאומי בכל תחומי הפעולה של המוסד. סיכומו של דבר, היחידה הארצית אמורה לשמש זרוע אכיפה לביצוע חקירות מורכבות ולטיפול במעשי הונאה נרחבים, מורכבים, המתפרסים על פני כמה אזורים ואף על פני המדינה כולה והמוסד מגדיר אותם "פרשיות". ממאפייני החקירות של היחידה הארצית שתוארו לעיל נגזר כי עליה לשתף פעולה עם גורמי אכיפה ארציים במשטרת ישראל כדוגמת היאל"כ.

ליחידה הארצית ארבע שלוחות: בצפון, במרכז, בירושלים ובדרום. מלבד זה, קיים צוות מודיעין במשרד הראשי העוסק בקשר של אגף החקירות עם גורמי אכיפה אחרים ובכניית תיק מודיעין.

2. מבדיקת קובצי הנתונים של החקירות שמסר המוסד למשרד מבקר המדינה עולה שיש פער בין מטרתה של היחידה הארצית, כמו שפורטו לעיל, ובין ביצועיה בפועל: בשנת 2007 שיעור התיקים שנחקרו ביחידה הארצית וסומנו כתיקים שעולה מהם חשד לקיומו של היבט פלילי היה כ-12%³³ בלבד. עוד נמצא כי בשנת 2007 מתוך 563 חקירות במסגרת של פרשיות רק כ-26% בוצעו בידי חוקרי היחידה הארצית, ורובן נחקרו על ידי החוקרים בסניפים.

מפילוח כלל חקירותיה של היחידה הארצית עולה כי רק כ-23% מחקירותיה של היחידה הארצית נעשו כחלק ממבצע; ורק כ-4% מכלל התיקים שחקרה נחקרו כחלק מחקירת פרשייה. כלומר כ-73% מחקירותיה של היחידה הארצית היו בעלות מאפיינים דומים לאלה של חקירותיהם השוטפות של החוקרים בסניפים.

משרד מבקר המדינה סבור כי מהנתונים שהובאו לעיל, עולה חשש כי היחידה הארצית משמשת כוח עזר לחוקרים בסניפים ואינה מתמקדת בזיהוי תופעות המרמה כלפי המוסד ובטיפול בהן. מכאן שניהולה ותפקודה של היחידה הארצית אינם תואמים את מטרתה המוצהרות, את תקצובה ואת שאיפתו של המוסד שהיא תהיה "חוד החנית" בכל הנוגע לטיפול בתופעות מרמה כלפיו.

ממלא מקום מנהל אגף החקירות השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008: "אני יכול לקבוע בברור כי מרבית תיקי הפרשיות נחקרו ע"י חוקרי היחידה. בשלושת שלוחות של היחידה - צפון, דרום ומרכז, משולבים תיקי חוקרי היחידה עם חוקרי הסניפים עפולה, ב"ש ור"ג ויתכן וזה מקור הטעות באי הפרדה רישומית. יש מקום להדגיש ולרענן את נוהל רישום התיקים במערכת חוקר שכן מרבית התיקים הרישומים 'כשוטף' יש להם שיוך לפרשייה". בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009, מסר ממלא מקום מנהל אגף החקירות כי חוקרי היחידה הארצית הופנו לביצוע חקירות בסניפי המוסד כדי לצמצם את הפיגור בהם. כן הוסיף, כי פעילות היחידה בחשיפת מקרי הונאה בגין מידע מודיעיני נפגעה משמעותית היות ומערך המודיעין לא עובה כפי שהמליצה ועדת מערך החקירות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי, בנוגע לטענה של טעות ברישום, טענה זו לא לוותה באסמכתאות מתאימות. מכל מקום, יש להקפיד כי מסד הנתונים של המוסד ישקף את הפעולות המתבצעות בפועל כדי לאפשר בקרה וניתוח של הנתונים. בנוגע לטענה של אי-עיבוי מערך המודיעין, היה על אגף החקירות להתריע על שעבודת היחידה נפגעת בשל כך. ואולם לא נמצא שהאגף עשה כן.

הקמת יחידה לתיאום עם גורמי חוץ

הגדרת תפקידיה של יחידת התיאום

1. כאמור, בהחלטת הממשלה על הקמת היאל"כ נקבע כי תוקם במוסד יחידת מטה לשם קידום שיתוף הפעולה בין היאל"כ למוסד.

לצורך קיום החלטת הממשלה מינה באפריל 2004 מנכ"ל המוסד "ועדה להקמת יחידת מטה לשם"פ עם משטרת ישראל/היחידה הכלכלית זרוע ביטוח לאומי" (להלן - ועדה להקמת יחידת התיאום). זו הגישה את המלצותיה למנכ"ל במאי 2004 וקבעה כי מטרת היחידה היא ליצור שיתוף פעולה ותיאום מלא עם היאל"כ ועם גורמי אכיפה שונים לשם יצירת הרתעה, שינוי דפוסי ההתנהגות של האזרחים כלפי המוסד ומיצוי הדין עם מבצעי מעשי ההונאה. בחודש נובמבר 2004 הוקמה יחידת התיאום.

אולם הגורמים השונים במוסד לא הצליחו להגיע לידי הסכמה בנוגע למבנה יחידת התיאום, למטרותיה, ליעדיה ולדרכי עבודתה. עיקר המחלוקת היה בעניין חלוקת העבודה בין יחידת התיאום ובין אגף החקירות וסמכויות אגף החקירות שיועברו ליחידת התיאום.

רק ביולי 2006 הגדיר אגף ארגון ותהליכי עבודה את המבנה הארגוני ואת תיאורי התפקידים של יחידת התיאום (להלן - דוח המבנה הארגוני).

2. על פי דוח המבנה הארגוני, מטרת יחידת התיאום היא לרכז את הטיפול בתיקים שעולה מהם חשד למעשי מרמה כלפי המוסד, לסייע לפעילות המשטרה, ולהגביר את המודעות לנושא בקרב עובדי המוסד. מהמלצות הדוח עולה כי קיים עומס רב על יחידת התיאום, הנובע בין היתר מן הצורך להגביר את המודעות לפעולותיה של היחידה הן בתוך המוסד והן מול גורמי חוץ, ובהם היאל"כ. על פי המלצות הדוח, יש לאייש את היחידה במנהל, במרכז ובמזכירה שתשתייך גם ליחידה סמוכה.

רק באמצע שנת 2008 התווספה ליחידה מזכירה המסייעת למנהל היחידה בעבודה השוטפת, אך טרם יושמו המלצות הוועדה לעניין הוספת מרכז ליחידה.

3. על פי המלצות הוועדה להקמת יחידת התיאום, תוכנן היחידה למנכ"ל. בפברואר 2005 החליט המנכ"ל כי לאחר זמן הפעלה סביר תיבחן שאלת כפיפותה של יחידת התיאום. בדוח המבנה הארגוני נכתב: "הכפיפות הטבעית של יחידת התיאום היא לאגף החקירות אך בשל המצב שנוצר, מוצע כאלטרנטיבה להכפיפה למשנה למנכ"ל הרואה את המוסד ראייה רוחבית מקפת, בכל הנושאים הרלוונטיים לעבודת היחידה, הוא מהווה דמות ייצוגית כלפי גורמי החוץ ובסמכותו לקבל החלטות הנוגעות למדיניות המוסד. הכפפה שכזו תמנע את הרחבת מוטת השליטה של המנכ"ל אל יחידות פרטניות".

באוגוסט 2007 נדון נושא הכפיפות הארגונית של יחידת התיאום בישיבה שנכחו בה הגורמים הרלוונטיים, והוחלט לפנות למנכ"ל כדי שיכפיפה לאגף החקירות. החלטה זו נבעה מכך שיחידת התיאום היא חלק אינטגרלי של מערך החקירות, והיעדר בקרה מקצועית על תפקודה מגביל את יעילותה. ואכן, בספטמבר 2007 הורה סמנכ"ל משאבי אנוש לסגן ראש המינהל ומנהל אגף משאבי אנוש לשבץ את יחידת התיאום באגף החקירות. על פי החלטתו, יחידת התיאום הוכפפה למנכ"ל בעת הקמתה מסיבות שונות שהיו רלוונטיות למועד זה, אולם לאחר מכן התחייב המנכ"ל לפני נציבות שירות המדינה להכפיפה לאגף החקירות והדבר לא נעשה. סמנכ"ל משאבי אנוש הוסיף כי מאחר שיחידת התיאום פועלת ללא בקרה מקצועית, ללא יעדים מובנים וללא פיקוח, ולמעשה היא

מסגרת אוטונומית של איש אחד, ראוי לתקן מצב זה ולהכפיפה לאגף המקצועי שאך טבעי כי תשובץ בו.

למרות הדברים האמורים לא בוצעו ההחלטות האמורות דלעיל ובמועד הביקורת הייתה יחידת התיאום כפופה לסמנכ"ל גבייה וביטוח, האחראי גם לאגף החקירות. לדעת משרד מבקר המדינה אי-הכפפת יחידת התיאום לאגף החקירות מונעת את קיומו של מבנה ארגוני ראוי ומביאה לידי פגיעה בתפקודה.

מחשוב יחידת התיאום

עיקר תכליתה של יחידת התיאום הוא לרכז את הטיפול בתיקים של מבוטחים החשודים בהונאת המוסד ובקבלת כספים שלא כדין ולעקוב אחר כל שלביו עד סיומו³⁴. על יחידת התיאום לנהל את זרימת התיקים בצמתים הרלוונטיים ולעקוב אחריה, כלומר לאתר את התיקים שהחוקרים סימנו כי עולה מהם חשד לקיומו של היבט פלילי ולוודא שפקיד התביעות קיבל החלטה בעניינם; לוודא כי התיקים הרלוונטיים מועברים מפקיד התביעות לנציג מטעם הענף; לוודא כי נציג הענף מעביר את התיקים ליחידת התיאום; ולבחון את הסיבות להחלטות שלא להעביר תיקים להמשך טיפול. מלבד זה, על היחידה לדאוג לקיום ישיבות שוטפות עם נציגי הענפים ונציגי הייעוץ המשפטי, ועל פי ההחלטות המתקבלות בהן להעביר את התיקים בצירוף תע"צ ליחידת התביעות ביאל"כ. בשלב זה על יחידת התיאום לעקוב גם אחר הפעולות הננקטות ביאל"כ, לדאוג לביצוע ההשלמות הנדרשות, ולספק מידע על הטיפול בכל תיק³⁵ ואופן סיומו לגורמים הרלוונטיים במוסד.

אופי פעילותה של יחידת התיאום מצריך מערכת מחשוב שתתמוך בפעילות השוטפת. לפיכך נדרש פיתוח מערכת מחשוב שתשמש כלי עבודה יעיל לניהול התיקים המועברים מן הגורמים השונים במוסד ליחידת התביעות ביאל"כ ולמעקב אחריהם. נתונים שיופקו במערכת זו יוכלו לספק אינדיקציה על תקינות ההליך, על חסמים וצווארי בקבוק בהליך זה ועל היעילות שלו. מלבד זה, נדרש תיעוד של המידע שנמסר ליחידת התביעות ביאל"כ.

סמוך להקמת יחידת התיאום פותחה מערכת לתמיכה בפעילות היחידה. בנובמבר 2005 מונה מנהל חדש ליחידת התיאום, ועם כניסתו לתפקיד הוא ביקש לבנות מערכת מחשוב חדשה עבור היחידה. בינואר 2006 סיכמו מנהל יחידת התיאום ומינהל תקשוב ומערכות מידע במוסד להקים מערכת מחשוב עצמאית ליחידה, ובנובמבר 2006 הועברה מערכת המחשוב ל"סביבת ניסוי" לשם קבלת הערותיו של מנהל יחידת התיאום. בשנת 2007 התקיימו פגישות נוספות, ורק בדצמבר 2007 התקבלו הערותיו של מנהל יחידת התיאום, ואז הוכנסה המערכת ל"סביבת עבודה".

נמצא כי עד מאי 2008 כמעט לא השתמשה יחידת התיאום במערכות המחשוב שנבנו לצרכיה, והזינה במערכת המחשוב רק חלק קטן מנתוני התיקים בהם עלה חשד לקיומו של היבט פלילי.

מנהל יחידת התיאום השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008: "ביחידת התיאום נערך תיעוד מקביל לתביעות יאל"כ ביחס לתיקים שהועברו למשטרה במערכת EXCEL, כך שניתן היה לדעת

34 על פי המלצות הוועדה להקמת יחידת התיאום מחודש מאי 2004 וכן על פי המלצות דוח המבנה הארגוני מיולי 2006.

35 למשל, אם הוגש כתב אישום, נקבע חוב לתובע או התקבל גזר דין.

היכן נמצאים התיקים ובאיזה שלב". מנהל היחידה הוסיף כי מאז הקמת המערכת במאי 2008 התיקים מוזנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניהול מסד הנתונים, שהעביר המוסד ליאל"כ, לא אפשר מעקב אחר התיקים אשר החוקרים ציינו כי עולה מהם חשד להיבט פלילי ואחר הטיפול בהם על ידי גורמי המוסד השונים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2009, הסביר מנהל יחידת התיאום כי היות ולא הוקצה כוח אדם כנדרש ליחידת התיאום, "לא יכול היה לתפקד בשלל הפעולות השוטפות של יחידת התיאום".

התנהלותה של יחידת התיאום במשך שנים בלא שנעשה שימוש במערכת מחשוב לניהול ולפיקוח, אם באמצעות מערכת המחשוב שנבנתה לשם כך ואם באמצעות המערכת שפותחה לתמיכה בפעילות היחידה עם הקמתה, אינה תואמת נורמות של ניהול מודרני. היעדר מסד נתונים ממוחשב פוגע במעקב אחר התיקים. חוסר יכולתה של יחידת התיאום לספק נתונים בנוגע למספר התיקים שטיפלה בהם, לאופן הטיפול בתיקים הללו, לזמן הטיפול בהם, לגורם שהחליט להפסיק לטפל בכל תיק ולסיבת ההפסקה של הטיפול עלול לפגוע בהשגת המטרות שלשמן הוקמה יחידת התיאום - ריכוז הטיפול בעברות מרמה במוסד וייעול שיתוף הפעולה עם היאל"כ.

הטמעת הליך הטיפול בתיק שעולה ממנו חשד להיבט פלילי

בשל חשיבות נושא הטיפול במקרי ההונאה נגד המוסד יש לבצע הליכי הטמעה והסברה יסודיים בקרב עובדי המוסד. נושא זה מצוי בתחום אחריותה של יחידת התיאום. על היחידה להדריך את העובדים כיצד לאתר את המקרים וכיצד לטפל בהם, ולהבהיר להם את חשיבות הטיפול בהם תוך כדי הבנת המתח שבין מטרותיו של המוסד כארגון סוציאלי ובין מיצוי הדין, במקרים המתאימים, עם מי שמנסה להונות אותו.

לשם כך ערך מנהל יחידת התיאום ביקורי הסברה בסניפים, ובשנת 2006 עשו זאת גם תובעי יחידת התביעות של היאל"כ. גורמים אלה פעלו במשותף, ובביקוריהם בסניפים הם לימדו את מנהל הסניף, את הסגל המנהל ואת החוקרים את נוהלי העברת התיקים, הציגו את היאל"כ וכן הסבירו הסברים בסיסיים על ההליך הפלילי. מלבד זה, יחידת התיאום שולחת את גורי הדין שהתקבלו בעקבות טיפול היאל"כ לסניף שטיפל בתיקים אלה, ובשנתיים האחרונות גורי הדין אף מועברים למערכת הממוחשבת של המוסד וזמינים למי שיבחר לצפות בהם.

עם זאת, מתוצאות מדגם ב' שפורטו לעיל, מהם עולה כי גורמי המוסד לא העבירו ליחידת התביעות תיקים אף שהחוקרים סימנו אותם כבעלי חשד להיבט פלילי וכן מבקשות ההשלמה של יחידת התביעות בעניין התיקים שהגיעו אליה, עולה שההדרכה לא הצליחה במקרים שפורטו לעיל בהטמעת הליך הטיפול הראוי בתיקים.

על פי בקשתו של משרד מבקר המדינה, יחידת התביעות של היאל"כ הציגה לו כאמור בקשות השלמה רבות שהעבירה ליחידת התיאום במוסד³⁶. מבדיקת בקשות השלמה אלה עולה כי בכ-50%

מהתיקים נדרש תיקון התע"צ שכתב פקיד התביעות במוסד³⁷ ובכ-45% מהתיקים שנבדקו נדרשו הפקידים להשלים מסמכים הדרושים לתביעה - מסמכים שהיו צריכים להיות מצורפים לתביעה לגמלאות או מסמכים שהפקיד היה יכול לבקשם לצורך החלטה בנוגע לתביעה.

כדי להבטיח את יעילות ההליך הפלילי ראוי להטמיע את אופן ביצועו בצורה מיטבית בקרב עובדי המוסד. על כן על המוסד בכלל ויחידת התיאום בפרט לייחד לעניין תשומת לב ולקיים מערך הדרכה שיבצע הדרכות מובנות ושיטתיות בימי העיון ובקורסים השונים.

מנכ"לית המוסד, הגברת אסתר דומיניסיני, מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2008 כי המבנה, תפיסת ההפעלה והתייחסויות הגורמים המטפלים רובם אינם מקובלים עליה והיא פועלת לערוך שינויים אשר בסיומם ייבנה מערך החקירות מחדש באופן אשר יאפשר למוסד לפעול בתקיפות ובשיטתיות לאיתור מעשי מרמה, לחקירתם ולמיצוי הדין עם מבצעייהם. לשם כך בין היתר התקיימו פגישות עם היא"כ לשם בניית קורס חקירות לחוקרי המוסד; פורסם מכרז לאיתור אדם מתאים מחוץ למוסד אשר יעמוד בראש אגף החקירות וכן מונה צוות עבודה לבחינת כלל הנושאים שהועלו בדוח מבקר המדינה, אשר הונחה לתת את הדעת להמלצות של הוועדות השונות ולגבש תכנית פעולה מתאימה שתיתן בה הדעת להיבטי הטווח הקצר והטווח הארוך, האילוצים התקציביים והארגוניים ושיתוף הפעולה עם הרשויות שמחוץ למוסד.

סיכום

לפעולה נגד הפשיעה הכלכלית חשיבות רבה בשל הצורך לשרש נורמות פסולות שלפיהן גנבת כספי ציבור אינה נחשבת עברה ובשל חשיבות ניצולם של כספי ציבור למטרה שהוקצו לשמה. בשל התגברות הפשיעה הכלכלית החליטה הממשלה להגביר את האכיפה הכלכלית, לרבות בכל הנוגע למוסד.

משרד מבקר המדינה מצא כי המוסד לא טיפל די הצורך בנושא המרמה כלפיו. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר: בכך שככלל לא נדונו המלצות שניתנו בדוחות בנדון; בהתמהמהות בכל הנוגע לנקיטת פעולות מתחייבות לצורך קידום שיתוף הפעולה עם היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית שבמשטרה, ובכלל זה הסדרת נוהל עבודה משותף והקמת יחידת המטה שתעבוד עמה; בהיעדר פיקוח על התנהלות הגורמים המטפלים בתיקים שעולה מהם חשד להיבט פלילי; ובהטמעה חלקית בלבד של נוהלי הטיפול בחשדות לפלילים בקרב עובדי המוסד.

המוסד לא בחר אפוא לפנות לדרך חדשה ולהוביל שינוי כדי להתמודד ביתר עוצמה והצלחה עם תופעות המרמה, אף שהיו בפניו הצעות והמלצות בעניין. משרד מבקר המדינה סבור כי התנהלותו של המוסד עד כה הביאה לכך שהטיפול במעשי המרמה אינו ממוצה ולא נוצרת הרתעה וכן שהטיפול בשני מקרים זהים של מרמה יכול להיות שונה לחלוטין, והוא נגזר ממיהות הגוף החוקר; מזהות החוקר; מזהות פקיד התביעות המטפל בתיק; מזהות נציג הענף המטפל בתיק וכיוצא באלה.

37 בכמה מן המקרים הללו התבקש תיקון התע"צ בשל השלמות החקירה שנדרשו.

על המוסד לטפל בתקיפות, בנחישות וביסודיות בתופעת המרמה כלפיו. לשם כך עליו להסדיר עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המשטרה את נושא סמכויות החקירה והתביעה בכל הנוגע לעברות מרמה שהמוסד חוקר וכן לקבוע בעצה אחת עם היועץ המשפטי לממשלה ועם המשטרה מדיניות שתגדיר את המקרים אשר יטופל בהם החשד למרמה במסלול הפלילי, את המקרים אשר תינקט בהם סנקציה אזרחית-מינהלית ואת המקרים אשר יסתפקו בהם בהפסקת תשלום גמלה שנתקבלה שלא כדין. על המוסד לתרגם מדיניות זו לנוהלי ביצוע ברורים שאפשר ליישם, ולהטמיעם בין כל עובדי המוסד. עליו לבחון שינוי ארגוני במערך החקירות; להסדיר את עבודת אגף החקירות, את עבודת יחידת התיאום, את שיתוף הפעולה עם היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית במשטרה ואת הפיקוח עליהם.