

משרד העבודה והרווחה

פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובשלושת מחוזות המשרד נבדקו סדרי הטיפול של המשרד בעררים המוגשים על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958.

נבחנו במשרד העבודה והרווחה היבטים עיקריים של עבודת המטה לקראת החלטות ממשלה, לרבות: ביצוע החלטות הממשלה, סדרי מעקב אחר ביצוע ההחלטות והדיווח לממשלה.

כן נבדקו מעמד המנכ"ל, תפקידיו, כלי הניהול והאמצעים העומדים לרשותו; קיום תורת ניהול ופעילות המשרד על פיה; תכנון אסטרטגי ותכנון שנתי; תהליכים לפיתוח וארגון של עבודות המטה בתחומי מידע, נהלים והנחיות בקרה והפקת לקחים; תיאום בין יחידות המשרד ותיאום בין-משרדי (ראו "עבודת המטה במשרדי הממשלה" עמ' 5).

טיפול בעררים המוגשים על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958

תקציר

ועדות ערר פועלות על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד) והתקנות מכוחו - המגדירים את תפקידן, סמכויותיהן והליך עבודתן. מתפקידן לבדוק עררים של אלה הרואים עצמם נפגעים בשל החלטת המחלקות לשירותים חברתיים (להלן - לשכות רווחה) לבקשתם ליתן טיפול סוציאלי או הגשת סעד, או בשל אי-מתן תשובה מלשכת הרווחה לבקשתם בתוך זמן סביר, המוגדר בתקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס) - לא יאוחר מאשר 30 יום.

על פי חוק שירותי הסעד, הרכב ועדת ערר הוא של שלושה - אחד כשיר לעבודה סוציאלית ושני נציגי ציבור שאותם ממנה שר העבודה והרווחה (להלן - השר) בהתייעצות עם הרשות המקומית. בשנת 2001 פעלו בשלושת מחוזות משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) 16 ועדות ערר אזוריות. המחלקה לוועדות ערר וסיוע לבודדים שבמשרד (להלן - המחלקה), הפועלת באגף לתפקידים מיוחדים שבמשרד (להלן - האגף), אחראית להפעלתן של ועדות הערר, ובכל מחוז פועלת מרכזת ועדות מחוזית מטעם הלשכה המחוזית של המשרד (להלן - מרכזת מחוזית).

הוראות והנחיות מנכ"ל המשרד להפעלת ועדות ערר כלולות בתע"ס. הועלה, שנוסח התע"ס הקיים משנת 1992 לא עודכן; שבהוראות התע"ס ובנוהלי המחלקה כלולות גם הנחיות העלולות לפגוע ביכולת הפעלת שיקול דעתה העצמאי של ועדת הערר; ושהנהלים הקיימים אינם נותנים הנחיות מספקות ומקיפות על תהליכי עבודת המרכזות המחוזיות, וממילא אין אחידות בארגון העבודה בין שלושת המחוזות.

בעררים בנושא הגשת סעד, מתיר חוק שירותי הסעד לוועדת הערר בהחלטותיה: לדחות את הערר; לחייב את לשכת הרווחה לבדוק שנית את בקשת העורר; לשנות או לבטל את החלטת לשכת הרווחה שעוררים עליה. אולם, בעררים בנושאים של טיפול סוציאלי אין ועדת ערר רשאית על פי החוק לשנות או לבטל את החלטת לשכת הרווחה שעוררים עליה, ועל כן הפתרונות שביכולת ועדת הערר לתת בנושא הטיפול הסוציאלי מוגבלים ביותר.

על פי נתוני המחלקה, בשנת 2001 הוגשו 1,272 עררים, אך בביקורת עלה שמספר הפונים (תיקי הערר) קטן יותר. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2002, לא נמצאו במחלקה נתונים מרוכזים על מספר תיקי הערר שטופלו בשנת 2001. במחלקה ובשלושת המחוזות גם לא נמצאו רישומים מרוכזים איזו החלטה ניתנה בכל תיק. בהיעדר רישומים אלו, אין בידי המשרד נתונים מרוכזים על ההחלטות של ועדות ערר שיש לעקוב אחר מידת ביצוען בידי לשכות הרווחה.

בבדיקת תיקי ערר לשנת 2001 הועלו 49 מקרים שבהם ועדת הערר שינתה את החלטת לשכת הרווחה או חייבה אותה לבדוק שנית את בקשת העורר, אולם לשכות הרווחה לא דיווחו, עד מועד הביקורת, על מידת ביצועה של החלטת ועדת הערר. ב-17 מקרים אחרים הועלה, שלשכות הרווחה לא ביצעו את החלטת ועדת הערר או ביצעו את ההחלטה באופן חלקי. ב-6 מקרים מבין ה-17 הסבירו זאת המשרד או לשכות הרווחה, שהחלטה עומדת בניגוד להוראות התע"ס או בניגוד לחוק.

הועלה, שהמשרד בודק בעזרת מפקחיו את תשובות לשכות הרווחה לפונים אליהן, רק בבקשות שאושרו בידי לשכות הרווחה, ואין הוא בודק את הבקשות שהן דחו. גם לא נמצאו בידי המשרד נתונים מרוכזים על ההיקף הכספי של הבקשות שנדחו בשל חוסר תקציב, ועל חלוקתו על פי נושאים, סעיפי תקציב ופריסה גיאוגרפית.

מנתוני המחלקה עולה, ש-222 עררים (17.5%) נדחו בידי ועדות הערר בשל חוסר תקציב בלשכות הרווחה. אין בידי המשרד נתונים על שיעור העררים מכלל הבקשות שהוגשו ללשכות הרווחה.

כדי לבחון את אופן טיפולו של המשרד בעררים, בדק משרד מבקר המדינה מדגם שכלל 80 תיקי ערר (להלן - התיקים) בשלושת מחוזות המשרד. הועלה, בין השאר, כי:

בתע"ס נקבע שערר ידון בוועדת ערר תוך 6 שבועות מקבלת הערר אצל המרכזות המחוזיות, דהיינו בתוך 42 ימים. ב-22 תיקים (כ-27%) התקיים הדיון לאחר 50-89 יום מיום הגשת הערר, ובמקרה אחד לאחר 111 יום.

על פי התע"ס, לפני הדיון בערר על לשכת הרווחה להגיש לוועדת הערר תסקיר אודות מהלך הטיפול בעורר ובבני משפחתו. התסקיר נועד להציג לפני חברי ועדת הערר את עמדת לשכת הרווחה בנוגע למקרה, ולאפשר להם להכיר את נסיבות המקרה ביום הדיון. ב-6 תיקים מבין 80 התיקים שנבדקו, לא נמצא תסקיר; ב-4 תיקים אחרים - התסקיר לא היה לפני ועדת הערר בעת הדיון הראשון בערר, והוא הגיע לאחר מכן. כן הועלה, שב-18 מקרים (שהם 43% מבין 42 הבקשות לתסקיר שנמצאו בתיקים

ו-22.5% מכלל התיקים שנבדקו), שלחו המרכזות המחוזיות ללשכות הרווחה את הבקשה להגשת תסקיר באיחור, ולא מיד עם קבלת הערר, כנדרש בתע"ס. בכמה מקרים אף נמצא שהבקשה נשלחה ללשכות הרווחה זמן קצר ביותר (10 ימים או כשבועיים) לפני קיום הדיון בערר, שלא איפשר להן להגיש תסקיר עד הדיון.

כאמור, הרכב ועדת ערר הוא של שלושה. יועצת משפטית במשרד קבעה בחוות דעת שנתנה, ביולי 2001, כי דיון בהרכב חסר אמור להתקיים רק במקרים חריגים וספורים. מהפרוטוקולים של דיוני ועדות הערר עולה, כי רבע מדיוני ועדות הערר התנהלו בהרכב חסר. ב-13 דיונים (15%) מבין 86 דיונים, לא דאגו מנהלי לשכות הרווחה לשלוח נציג מטעם לשכות הרווחה לדיון בערר, וממילא לא הובא לדיון תיק העורר שבלשכת הרווחה, כנדרש בתע"ס, ונמנעה מוועדת הערר היכולת לעיין בתיק בעת הדיון. במקרים אחרים, לא שלחו מנהלי לשכות הרווחה לדיון, כנדרש בהנחיות המנכ"ל, את העובד הסוציאלי המטפל במשפחה או נציג בכיר מהלשכה, שאמורים להיות בקיאים במצב העורר ובני משפחתו ובאופן טיפול לשכת הרווחה בהם.

מהבדיקה עולה, שבפרוטוקולים על דיוני הוועדות חסר מידע רב, והרישום בהם לא שיקף באופן מלא את הדיונים שהתקיימו.

החלטת ועדת הערר ונימוקיה נמסרת לעורר וללשכת הרווחה באמצעות "טופס החלטה" לאחר שהמרכזות המחוזיות חותמת עליו ומאשרת שהנוסח בו זהה למקור שבפרוטוקול. אולם, נמצא שב-24 מקרים נוסח החלטה בטופס החלטה לא תאם את הנוסח שבפרוטוקול, כך שלשכות הרווחה לא יכלו לפעול על פי הנוסח המקורי.

על פי הנהלים הקיימים, על המרכזות המחוזיות, בין שאר תפקידיה, לעקוב אחר ביצוען של החלטות ועדות הערר ולוודא את ביצוען בידי לשכות הרווחה. מהבדיקה עולה, שהמעקב של המרכזות המחוזיות אחר ביצוע החלטות ועדות הערר בידי לשכות הרווחה לוקה בחסר; אין שיטה אחידה שעל פיה פועלות המרכזות המחוזיות, ונמצא פער ניכר בטיפול בנושא המעקב בין שלושת מחוזות המשרד.

הועלה, שעד סוף שנת 2001 לא ריכזה מנהלת המחלקה את המידע על מידת ביצוען של החלטות ועדות הערר. בחמישה תיקים, שהובאו לידיעתה, לא נמצא שהיא פעלה לביצוע החלטות ועדות הערר.

המשרד לא בחן את היקף הפעילות ותדירות הגשת העררים בכל ועדת ערר אזורית ואם יש הצדקה לקיומה של אותה ועדת ערר, או שיש לבטלה ולהפנות עוררים לוועדות אזוריות אחרות סמוכות.



על פי חוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק שירותי הסעד), הגשת סעד וטיפול סוציאלי נעשית באמצעות לשכות סעד (לשכות אלה הן המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות, להלן - לשכות רווחה). לשכות הרווחה מקבלות החלטות בעניין מתן סעד או טיפול סוציאלי, כמו עזרה ביתית, ציוד ביתי, מימון נסיעות לטיפולים רפואיים, סידור ילדים במעונות ופנימיות וקביעת תשלומי ההורים עבורם. מי שרואה עצמו נפגע בשל החלטה של לשכת הרווחה, או בשל אי-מתן תשובה מלשכת הרווחה בתוך זמן סביר (המוגדר בתקנון לעבודה סוציאלית לא יאוחר מאשר 30 יום), רשאי לערור בכתב לוועדת הערר.

ועדות הערר פועלות על פי חוק שירותי הסעד והתקנות מכוחו - המגדירים את תפקידן, סמכויותיהן והליך עבודתן. כללי הזכאות של נזקקים ודרך חישובה כלולים בתקנון לעבודה סוציאלית (תע"ס).

הוראות והנחיות מנכ"ל משרד העבודה והרווחה להפעלת ועדות ערר כלולות בתע"ס בפרק "ועדות ערר - עקרונות ונהלי עבודה". כן נכתבו "נהלי עבודה למרכזות המחוזיות" ופורסמו כמה הנחיות נוספות בחוזר מנכ"ל ממאוס 1997 בנושא "ועדות ערר - נהלי עבודה".

תקנות שירותי הסעד (טיפול בנוזקים), התשמ"ו-1986, מגדירות "סעד" - כעזרה חומרית ישירה או עקיפה שלגביה קיימים כללי זכאות. "טיפול סוציאלי" מוגדר שם - כל סוגי עזרה ושירותים סוציאליים למעט סעד.

על פי חוק שירותי הסעד, בערר על מתן סעד רשאית ועדת הערר: 1. לדחות את הערר ולאשר את ההחלטה שעוררים עליה; 2. לשנות את ההחלטה שעוררים עליה; 3. לבטל את ההחלטה ולקבוע לנזקק סעד כדי השיעור שהלשכה רשאית ליתן; 4. לחייב את לשכת הרווחה לבדוק שנית את בקשת העורר, לפי הוראות שתיתן לעניין זה או ללא הוראות. בהחלטה על מתן טיפול סוציאלי רשאית ועדת הערר לקבל החלטות מסוג 1 ו-4 בלבד, ואינה רשאית לשנות או לבטל את החלטת לשכת הרווחה שעוררים עליה.

תקנה 12 בתקנות שירותי הסעד (סדרי הנוהל בוועדות ערר), התשכ"ו-1965 (להלן - תקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר), קובעת ש"לא תיזקק ועדת ערר לערר שכבר הוכרע על ידיה", והתע"ס קובע שלשכת הרווחה תבצע את החלטת ועדת הערר מיד עם קבלתה.

בשנת 2001 פעלו בשלושת המחוזות של משרד העבודה והרווחה (להלן - המשרד) 16 ועדות ערר אזוריות: 6 - במחוז תל אביב והמרכז (להלן - מחוז תל אביב); 4 - במחוז ירושלים והדרום (להלן - מחוז ירושלים); 6 - במחוז חיפה והצפון (להלן - מחוז חיפה). בכל מחוז פועלת מרכזת ועדות מחוזיות מטעם הלשכה המחוזית של המשרד (להלן - מרכזת מחוזית). על פי חוק שירותי הסעד, הרכב ועדת ערר הוא של שלושה - אחד כשיר לעבודה סוציאלית ושני נציגי ציבור. מנתוני המשרד לשנת 2001 עולה, שב-16 ועדות הערר האזוריות כיהנו 46 חברים, שאותם מינה שר העבודה והרווחה (להלן - השר) לוועדת ערר אזורית מסוימת.

המחלקה לוועדות ערר וסיוע לבודדים שבמשרד (להלן - המחלקה) פועלת באגף לתפקידים מיוחדים (להלן - האגף) ואחראית להפעלתן של ועדות הערר. תקציב המחלקה לנושא בשנת 2001 היה 560,000 ש"ח. על פי נתוני המחלקה, בשנת 2001 הוגשו 1,272 עררים.

בחודשים פברואר-יוני 2002 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הטיפול של המשרד בעררים המוגשים על פי חוק שירותי הסעד. נבדקו בעיקר נושאים אלה: החלטות ועדות הערר ומידת ביצוען; טיפול בעררים (נבדק באמצעות מדגם); איסוף מידע ונתונים; נהלים, הנחיות וטפסים; סוגיות בנושא חברי ועדות הערר; נגישות אל מקום הדיון בערר ואבטחתו. הביקורת נעשתה במחלקה, במשרד הראשי ובשלושת מחוזות המשרד.

החלטות ועדות הערר ומידת ביצוען

בשלושת מחוזות המשרד אמורות המרכזות המחוזיות לרשום בטופס (להלן - טופס החלטה) את החלטת ועדת הערר ונימוקה, כפי שפורטה בפרוטוקול הדיון בערר. טופס ההחלטה נשלח לעורר וללשכת הרווחה. כדי לעמוד על מידת ביצוען של החלטות ועדות הערר, בדק משרד מבקר המדינה במחוז חיפה ובמחוז ירושלים 409 ו-245 תיקי ערר (בהתאמה) לשנת 2001, ובמחוז תל אביב את תיק המעקב¹ לשנה זו. נעשתה השוואה בין הודעות לשכות הרווחה על מידת ביצוען של החלטות ועדות הערר (להלן - הודעות ביצוע של לשכת הרווחה) לבין טופסי ההחלטה.

1 במחוז תל אביב מרוכזות הודעות הביצוע של לשכות הרווחה בתיק נפרד (להלן - תיק מעקב) ולא ביחד עם כל החומר הקשור בערר.

1. כאמור, בנושא הטיפול הסוציאלי מגביל החוק את ועדת הערר בהחלטותיה ומתיר לה שתי אפשרויות בלבד: לדחות את הערר או לחייב את לשכת הרווחה לבדוק שנית את בקשת העורר. ועדת הערר אינה רשאית אפוא לשנות או לבטל את החלטת לשכת הרווחה שעוררים עליה, וסמכויותיה מוגבלות ביותר.

בתשובתו מאוקטובר 2002 למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שיפעל לתיקון חוק שירותי הסעד לשם הרחבת סמכויות ועדות הערר בנושאים של טיפול סוציאלי.

2. (א) נמצאו 17 מקרים, שבהם לשכות הרווחה לא ביצעו את החלטת ועדת הערר או ביצעו את ההחלטה באופן חלקי. ב-6 מהם - הסבירו זאת המשרד או לשכות הרווחה, בכך שהחלטה עמדה בניגוד להוראות התע"ס או בניגוד לחוק; ב-5 מקרים אחרים - לא ביצעה לשכת הרווחה, על דעתה, את החלטת ועדת הערר; וב-6 מקרים נוספים - בוצעה החלטת ועדת הערר רק בחלקה.

(ב) ב-49 מקרים אחרים נמצא, שלשכות הרווחה לא דיווחו כלל, עד מועד הביקורת, על מידת ביצוע ההחלטה, כך שלא היה ניתן לבדוק באיזו מידה בוצעה החלטת ועדת הערר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שיפעל למימוש החלטות ועדות הערר, הן באמצעות הדרכה והטמעת ההנחיות והן בדרכים משפטיות. כן מסר המשרד, שהוא מפתח תוכנית מחשב אשר תאפשר מעקב צמוד אחר ביצוע החלטות ועדות הערר.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר למשרד או לעורר לערער על החלטת ועדת הערר או על אי-ביצוע ההחלטה, על המשרד לשקול ייזום חקיקה שתאפשר הליכי ערעור על החלטות ועדות הערר, בין בהסמכת בית משפט לשמש ערכאת ערעור על החלטות ועדת הערר, בין בהקמת ועדת ערר עליונה, ובין בדרך אחרת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שהאגף והמחלקה המשפטית במשרד נוטים להחיל את חוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992², על ועדות הערר. נייר עמדה ולוח זמנים יוצגו למנכ"ל המשרד בתוך שישה חודשים לשם קביעת עמדת המשרד.

3. על פי התע"ס מפעיל המשרד, מדי שנה, "ועדת חריגים" מחוזית אשר רשאית לתת הנחה מיוחדת עבור החזקת ילדים במעונות ובמשפחות אומנה, למספר מוגבל של משפחות. על פי ההוראות, ועדת החריגים המחוזית תקבע, לאחר עיון בפניות, חתומות בידי מנהלי לשכות הרווחה, את המשפחות הזכאיות להנחה. כמו כן, על פי התע"ס ועדה זו פועלת חודשים אחדים בקיץ והחלטתה היא סופית.

בביקורת עלה, שבמקרה אחד שבו הורתה ועדת ערר, על פי קריטריונים של התע"ס, על הקטנת השתתפות העוררת (כפי שזו נקבעה בידי לשכת הרווחה) במימון שהיית בנה בפנימייה, ההחלטה לא בוצעה. ההסבר לכך היה כי מנהלת תחום ארגון ומינהל וכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד הודיעה למנהל האגף, שקביעת גובה דמי השתתפותם של הורים היא בסמכות ועדת חריגים מחוזית, ולא בסמכות ועדת ערר.

2 על פי חוק זה, החלטה של בית דין ניתנת לערעור בזכות בפני בית משפט מחוזי.

במקרה אחר מצויה חוות דעת של יועצת משפטית במשרד ובה נאמר, שעל פי התע"ס בקשה לוועדת חריגים מחוזית מוגשת בידי מנהל לשכת הרווחה ולא בידי המעוניין עצמו, והחלטת ועדת החריגים היא סופית, "על כן ... לפונה אין זכות להגיש ערר לוועדת ערר (על פי חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958) על תוכן או נוסח החלטת ועדת חריגים". חוות דעת זו פורסמה בחוברת "תכנית עבודה" (יולי-אוגוסט 2002) של מחוז תל אביב, המופצת בין השאר למנהלי לשכות הרווחה שבמחוז.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפנייה לוועדת ערר היא בגדר זכות המוקנית לאזרח בחוק, ולכן על מנת לגבור על זכות זו נדרש מקור נורמטיבי, ברמה של חוק, השולל את הזכות לערור על החלטות ועדת החריגים; ובהיעדרו אין למנוע פנייה לוועדות ערר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, כי בשל חילוקי דעות בנושא במשרד יתקיים דיון עם הייעוץ המשפטי, בתוך חצי שנה, לשם גיבוש עמדה מוסכמת.

דחיית בקשה בשל היעדר תקציב

תקנות ארגון לשכת סעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 (להלן - תקנות ארגון לשכת הסעד) קובעות, שתפקידו של מנהל לשכת הרווחה, בין השאר, לתת טיפול סוציאלי לנזקקים ולהגיש סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות של מנכ"ל המשרד. כן קובעות התקנות, שבביצוע תפקידיו יהיה מנהל לשכת הרווחה כפוף לפיקוחם המקצועי של מפקחים שמונו בידי השר. עוד קובעות התקנות, שמתפקידו של המנהל לתת לאדם הפונה בבקשה ללשכת הרווחה תשובה על גבי טופס אשר העתק ממנו יתויק בתיק בלשכת הרווחה (להלן - תשובת לשכת הרווחה לפונה). בטופס מצוין שהפונה רשאי לערור על החלטת לשכת הרווחה בפני ועדת ערר.

הועלה, שהמשרד בודק בעזרת מפקחיו את תשובות לשכות הרווחה לפונה, רק בבקשות שלשכות הרווחה אישרו, ואין הוא בודק את הבקשות שנדחו. בידי המשרד לא נמצאו נתונים מרוכזים על ההיקף הכספי של הבקשות שלשכות הרווחה דחו בשל חוסר תקציב, ועל חלוקת ההיקף הכספי לפי נושאים, סעיפי תקציב ופריסה גיאוגרפית.

מנתוני המחלקה עולה, ש-222 עררים (17.5%) נדחו בשנת 2001 בידי ועדות הערר בשל חוסר תקציב בלשכות הרווחה. נמצא, שבידי המשרד אין נתונים על שיעור העררים מכלל הבקשות שהוגשו ללשכות הרווחה. כן נמצא, שבידי המחלקה אין נתונים על ההיקף הכספי של העררים שנדחו בשל חוסר תקציב.

לשכות רווחה יכולות לדחות אמנם בקשות של פונים משיקולים של היעדר תקציב, אולם ראוי שבמשרד יהיה ריכוז נתונים על מקרים אלה, לשם בקרה. בדיקה בידי מפקחי המשרד של הבקשות שנדחו וריכוז הנתונים יתנו למשרד כלי נוסף לבקרה ופיקוח על ניהול תקציבן של לשכות הרווחה: קביעת הקריטריונים וסדרי העדיפויות בחלוקת התקציבים בכל לשכה ולשכה. זאת, לשם הפקת לקחים, קביעת מדיניות ומתן הנחיות בהתאם. ריכוז הנתונים גם ייתן למשרד תמונה מבוססת על הצרכים שלא סופקו, והיכן יש צורך בתוספת תקציבית. בקרה על כלל הבקשות שנדחו בידי לשכות הרווחה תאפשר גם בחינה של החלטות לשכות הרווחה הנוגעות למי שלא פנו לוועדות הערר.

איסוף נתונים

לפי נתוני המחלקה, מכלל 1,272 עררים שהוגשו בשנת 2001 - 559 (44%) הוגשו במחוז חיפה, 405 (32%) במחוז תל אביב ו-308 (24%) במחוז ירושלים. ב-152 (12%) מכלל העררים ניתן פתרון לפני הדיון בוועדה או במהלך הדיון; לגבי 280 עררים (22%) החליטו ועדות הערר לחייב את לשכת הרווחה לבדוק שנית את בקשת הערר; ב-26 עררים (2%) שינו הוועדות את החלטת לשכת הרווחה. כמו כן, 592 (46.5%) מכלל העררים נדחו בשל חוסר זכאות של העורר ו-222 עררים (17.5%) נדחו בשל חוסר תקציב בלשכת הרווחה.

1. למעשה, מספר הפונים לוועדות הערר קטן יותר מ-1,272 שעליהם דיווחה המחלקה. זאת, כיוון שישנם עררים המתייחסים למספר נושאים, וכל אחד מהם נרשם כערר נפרד. לא נמצאו במחלקה נתונים מרוכזים על מספר תיקי הערר שטופלו בשנת 2001 בשלושת מחוזות המשרד, מאחר שנתוני המחלקה הם על פי נושאי הערר.

2. כן הועלה, שבשל שיטת איסוף הנתונים בידי המרכזות המחוזיות, לא הייתה במשרד רשימה מרוכזת של החלטות ועדות ערר, שעל המשרד לעקוב אחר מידת ביצוען בידי לשכות הרווחה.

טיפול בעררים

על פי התע"ס והנהלים הקיימים, מתפקידה של המרכזות המחוזיות, בין השאר: לקבל את העררים, לקבוע מועדי דיון בערר, לזמן את העורר, את נציגי לשכת הרווחה ואת חברי ועדת הערר האזורית ליום הדיון; לדאוג לקבלת תסקיר מלשכת הרווחה לפני הדיון ולבדוק אם הוכן כראוי; להפנות את תשומת לבם של חברי הוועדה לסעיפי התע"ס הרלבנטיים ולמסמכים הרלבנטיים בתיק העורר; לכתוב את פרוטוקול ועדת הערר; לעקוב אחר ביצוע החלטות ועדת הערר ולוודא את ביצוען בידי לשכות הרווחה.

כדי לבחון את אופן טיפולו של המשרד בעררים, בדק משרד מבקר המדינה מדגם שכלל 80 תיקי ערר משלושת מחוזות המשרד. המדגם נלקח בדומה לשיעור היחסי של עררים שטופלו בכל מחוז מכלל 1,272 העררים בנושאים השונים: 20 תיקי ערר (25%) ממחוז ירושלים, 25 תיקי ערר (31%) ממחוז תל אביב ו-35 תיקי ערר (44%) ממחוז חיפה. המדגם כלל תיקים שבהם ועדת הערר החליטה לדחות את הערר, תיקים שוועדת הערר שינתה את החלטת הלשכה ותיקים שוועדת הערר החליטה לחייב את לשכת הרווחה לבדוק שנית את בקשת העורר. להלן הממצאים:

סדרי הבאתם של התיקים והמידע לוועדה

1. בתע"ס נקבע, שערר ידון בוועדת ערר בתוך 6 שבועות מקבלת הערר אצל המרכזות המחוזיות, דהיינו בתוך 42 ימים. נמצא, שמבין 80 התיקים שנבדקו ב-34 תיקים (42%) התקיים הדיון בערר לאחר 6 שבועות (42 יום); מהם ב-22 תיקים (כ-27% מכלל התיקים) לאחר 7 שבועות ויותר (50-89 יום), ובמקרה אחד התקיים הדיון בערר לאחר 111 יום.

2. תסקיר : בתע"ס נקבע שלשכות הרווחה יגישו תסקיר בעניין העורר. התסקיר נועד להציג, לפני חברי ועדת הערר, את עמדת לשכת הרווחה בנוגע למקרה ולאפשר להם ללמוד את נסיבות המקרה לפני הדיון. התסקיר כולל פרטים על המשפחה, דרכי הטיפול בה, והצגת עמדת לשכת הרווחה בנוגע לנושא הערר. יצוין, שלא נמצא במשרד נוהל או הנחיה כתובה בדבר זכאותו או אי-זכאותו של העורר לעיין בתסקיר לפני קיום הדיון. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שהנושא ייבדק עם הלשכה המשפטית של המשרד בתוך שלושה חודשים.

(א) בנוהלי העבודה למרכזות המחוזיות נקבע, שהבקשה לתסקיר תצא מהלשכה מיד עם קבלת הערר. הבקשה להגשת התסקיר מצוינת על גבי הטופס שבו מזמנת המרכזות המחוזיות את הממונה על לשכת הרווחה לדיון בוועדת הערר (להלן - טופס זימון לשכת הרווחה לדיון). הועלה, שרק בכמחצית (42) מהתיקים שנבדקו נמצאו טופסי זימון כאלה. מתוך 41 טופסי הזימון³, ב-27 מקרים (66%) נשלח טופס הזימון לאחר 4 ימים ויותר מיום קבלת הערר במחוז, מהם, ב-18 מקרים (שהם 43% מכלל טופסי הזימון שנמצאו בתיקים ו-22.5% מכלל התיקים שנבדקו) לאחר 8-37 ימים, במקרה אחד לאחר 47 יום, ובמקרה אחר - לאחר 92 יום.

(ב) חוזר מנכ"ל ממאוס 1997 קובע, שעל התסקיר להגיע לידי המרכזות המחוזיות בתוך שבועיים ולא יאוחר משבוע לפני תאריך הדיון בערר. בבקורת הועלה כי:

(1) בשישה תיקים מכלל התיקים שנבדקו לא נמצא תסקיר, ובארבעה תיקים אחרים התסקיר לא היה לפני ועדת הערר בעת הדיון הראשון בערר, והוא הגיע לאחר מכן.

(2) מבין 74 התיקים שנמצא בהם תסקיר, לגבי 49 מהם (66%) לא ציינו המרכזות המחוזיות במסמך את תאריך קבלתו במחוז, ובהיעדר תאריך לא ניתן לוודא אם אותם תסקירים הוגשו במועד שנדרש. לגבי 25 (34%) התסקירים האחרים, שעליהם צוין תאריך קבלתם במחוז, רק ב-10 מקרים (40%) התקבל התסקיר במחוז שבוע לפחות לפני תאריך הדיון הראשון בערר, כנדרש.

מהבדיקה עולה, שהמרכזות המחוזיות לא הקפידו להעביר ללשכות הרווחה את הבקשה להגשת תסקיר מיד עם קבלת הערר במחוז. בכמה מקרים נשלחה הבקשה ללשכות הרווחה זמן קצר (10 ימים או כשבועיים) לפני קיום הדיון בערר, שלא איפשר להן להגיש תסקיר במועד.

3. תשובת לשכת הרווחה לפונה : כאמור, תקנות ארגון לשכת הסעד קובעות, שהעתק מתשובת לשכת הרווחה לפונה אליה יתויק בתיק בלשכת הרווחה. בטופס זימון לשכת הרווחה לדיון בערר מתבקש מנהל לשכת הרווחה, בין השאר, לצרף לתסקיר, שאמור להגיע למחוז עוד בטרם התקיים הדיון, את כל ההתכתבות בין לשכת הרווחה לעורר. במסמכים כלולה גם תשובת לשכת הרווחה לפונה ובה החלטת לשכת הרווחה ונימוקיה.

(א) מבין 80 התיקים שנבדקו, בהם הוגש ערר על תשובת לשכת הרווחה לפונה, ב-51 תיקים (64%) לא נמצאה התשובה, שעליה מוגש הערר.

(ב) חוזר מנכ"ל ממאוס 1997 מסדיר בין השאר נוהל של טיפול בפנייה שהגיעה לוועדת ערר וטרם טופלה בלשכת הרווחה. במקרים אלה נקבע, שמכתבי הפונים יופנו מיד ללשכות הרווחה, לשם בדיקה עם העורר בדבר בקשותיו, צרכיו וזכויותיו, ולשכת הרווחה תודיע לוועדת הערר את החלטתה. אם החלטת לשכת הרווחה אינה מספקת את העורר, תתייחס ועדת הערר לפנייתו כ"ערר" שיטופל בדיון הוועדה כמקובל.

3 בתיק אחד, מבין ה-42, התאריך על גבי טופס הזימון, לא היה ברור.

בבדיקת מידת ביצוען של החלטות ועדות הערר בידי לשכות הרווחה, שבה בדק משרד מבקר המדינה את טופסי ההחלטה של תיקי הערר לשנת 2001, נמצאו 10 מקרים שהערר נדחה בוועדת הערר, משום שהערר לא פנה קודם לכן ללשכה בנושא הערר, או שהפונה לא מוכר כלל בלשכה.

תיעוד תשובתה של לשכת הרווחה לפונה אמורה, בין היתר, להעיד שבלשכת הרווחה התקיים בירור בעניינו של הפונה. בדיקה מקדימה של המרכזת המחוזית והכנה נאותה של המסמכים לדיון, הכוללים בין היתר את תשובתה של לשכת הרווחה לפונה, הייתה מאפשרת לאתר מראש את המקרים שטרם נדונו בלשכת הרווחה. במקרים אלו ביצוע ההנחיה שבחוזר המנכ"ל מ-1997 היה עשוי להקדים את הפניית העורר ללשכת הרווחה ומונע מצב בו תדון הוועדה במקרים אלה.

4. תקנה 3(ב) לתקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר קובעת, שיושב ראש ועדת הערר יודיע לעורר, לממונה על לשכת הרווחה שעל החלטתה הוגש הערר ולחברי ועדת הערר, בדואר רשום ובתוך חמישה עשר יום מיום הגשת הערר, על מועד הדיון בערר. מבדיקת טופסי זימון העוררים לדיון עולה, כי מבין 77 תיקים⁴ ב-32 תיקים (42%) נמצא שזימון העורר היה לאחר 15 יום מיום הגשת הערר, וב-24 תיקים מתוכם (כ-30% מכלל התיקים) היה הזימון בין 20 ועד 92 יום מיום הגשת הערר.

5. כאמור, רק בכמחצית (42) מהתיקים שנבדקו נמצא טופס זימון לשכת הרווחה לדיון שעל החלטתה הוגש הערר. כמו כן, בשלושת מחוזות המשרד לא נמצאו כלל טופסי הזימון של חברי ועדות הערר, ולפיכך אין לדעת אם המרכזות המחוזיות עמדו בהוראות תקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר, וזימנו את חברי ועדות הערר בתוך 15 יום מהגשת הערר, כנדרש. בהיעדר טופסי הזימון של חברי ועדות הערר אי אפשר לוודא שבוצעה ההנחיה של מנהלת המחלקה, לפיה יצוינו על גבי טופס הזימון סעיפי הוראות התע"ס הנוגעים לנושא הערר לשם הכנת חברי הוועדה לדיון.

6. הועלה, שבשלושת מחוזות המשרד נשלחו הזימונים לדיונים בוועדות הערר בדואר רגיל ולא בדואר רשום כנדרש, וממילא אין בידי המשרד המידע אם הגיעו ליעדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שיקפיד לפעול על פי תקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר והוראות התע"ס בנושא עמידה במועדים השונים שנקבעו; יוציא הנחיה מחודשת אשר תורה למרכזות המחוזיות לערוך בדיקה מקדימה והכנה נאותה של המסמכים לדיון; יקדים וישלח ללשכות הרווחה, בצמוד לקבלת הערר במחוז, את הבקשה להגשת תסקיר לוועדת הערר, וישלח בדואר רשום את ההזמנות לדיונים בוועדות הערר. כמו כן, ידאג המשרד שכל הזימונים לוועדות יתויקו בתיק העורר.

סדרי הדיון בערר

1. כאמור, חוק שירותי הסעד קובע בסעיף 2(ה), שוועדת ערר תהיה של שלושה: אחד כשיר לעבודה סוציאלית ושני נציגי ציבור שיתמנו בידי שר העבודה והרווחה בהתייעצות עם הרשות המקומית. בחוות דעת של יועצת משפטית במשרד למנהלת המחלקה, מיום 9.7.01, נאמר בין היתר,

4 בתיק אחד, מבין 80 התיקים שנבדקו, לא נמצא טופס הזימון, ובשני תיקים אחרים התאריך על גבי טופס הזימון לא היה ברור.

שדיון בהרכב חסר אמור להתקיים רק במקרים חריגים וספורים, ובשום פנים ואופן אינו אמור להפוך לדבר שבשגרה.

הועלה, שב-21 מקרים (26%) מבין 82⁵ היה הרכב ועדת הערר חסר, וישבו בוועדה רק שני חברי ועדה במקום שלושה. מצב שבו רבע מדיוני ועדות הערר שנבדקו התנהלו בהרכב חסר עומד בסתירה לחוות הדעת האמורה, לפיה מצב זה יכול להתקיים רק במקרים חריגים וספורים.

2. על פי תקנה 4(א) לתקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר, רשאים העורר והממונה על לשכת הסעד שעל החלטתו עוררים, להופיע בפני ועדת הערר. בתע"ס (שעודכן לאחרונה בשנת 1992) נקבע, כי על מנהל לשכת הרווחה לשלוח נציג בכיר של לשכת הרווחה, המתמצא בתיק הנדון, לדיון בוועדת הערר, ובחוזר מנכ"ל ממאוס 1997 נקבע שבועדת ערר חייב להשתתף העובד הסוציאלי המטפל בעורר או נציג בכיר של לשכת הרווחה. כן נקבע בתקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר, שהממונה על לשכת הרווחה שעל החלטתו עוררים ימציא לפני תחילת הדיון את תיק הערר ליושב ראש ועדת הערר, לפי דרישתו. התע"ס קובע, שאחת מחובות לשכת הרווחה היא להביא לפני התחלת הדיון את תיק העורר, כדי שיו"ר הוועדה יוכל לעיין בו לפי הצורך. על פי טופס הזימון של מנהל לשכת הרווחה, הבאת תיק העורר צריכה להיעשות בידי נציג הלשכה המתייצב לדיון.

(א) מהפרוטוקולים שנבדקו (86) עולה, שב-13 דיונים (15%) לא נכח כלל נציג לשכת הרווחה. בהיעדר נציג לשכה בעת הדיון בערר, ממילא לא הובא לדיון תיק העורר מלשכת הרווחה ונמנעה מוועדת הערר היכולת לעיין בתיק אפילו בעת הדיון. יצוין, שבשני מקרים שבהם הוחלט לדחות את הערר בשל מגבלות תקציביות לא נכחו בדיונים נציגי לשכות הרווחה הנוגעות בדבר, כדי להסביר את עמדת לשכות הרווחה. לשכות הרווחה גם לא שלחו במקרים אלה לוועדת הערר תסקיר, ואף לא נמצאה בתיקים תשובה לעורר מלשכת הרווחה שעליה הוגש הערר.

(ב) ב-37 (43%) פרוטוקולים לא צוין כלל תפקידו של נציג לשכת הרווחה וב-22 (26%) פרוטוקולים אחרים צוין תפקידו באופן חלקי. באותם מקרים אין לדעת אם נכח בדיון העובד הסוציאלי המטפל בעורר או נציג בכיר מטעם לשכת הרווחה, שאמורים להיות בקיאים במצב העורר ובני משפחתו ובאופן טיפול לשכת הרווחה בהם. בשבעה מקרים אחרים (8%) ההנחיה לא בוצעה, משום שנציג לשכת הרווחה לא היה העובד הסוציאלי המטפל בעורר או נציג בכיר של לשכת הרווחה.

מהבדיקה עולה, אפוא, שאין הקפדה מספקת שוועדות הערר יידונו בהרכב מלא של חברי הוועדה. לא בכל המקרים דואגים מנהלי לשכות הרווחה לשלוח נציג מטעם לשכות הרווחה לדיון בערר, ויש מקרים בהם לא נשלח העובד הסוציאלי המטפל במשפחה או נציג בכיר מטעם הלשכה, כנדרש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שיבדוק מהן הדרכים שיאפשרו לאכוף את הוראות התע"ס ואת נוהלי העבודה על מנהלי לשכות הרווחה. כמו כן יונחו המרכזות המחוזיות לרשום בפרוטוקול פרטים מלאים בנוגע לנציגי לשכות הרווחה.

5 ב-6 תיקים מתוך המדגם התקיים דיון חוזר בנושא הערר, כך שהביקורת כללה פרוטוקולים של 86 דיונים. ב-4 מקרים התקיימו שני דיונים של ועדה אזורית מסוימת באותו תאריך, מכאן ש-80 תיקי המדגם נדונו ב-82 תאריכים שונים.

רישום, תיעוד, וסדרי מינהל

סדרי רישום בפרוטוקול: נוהלי עבודה למרכזות המחוזיות קובעים, שמתפקידה של המרכזות המחוזיות לרשום בזמן הדיונים פרוטוקול מפורט של הדיון, כך שהחלטה שתתקבל תוכל להסתמך על הפרוטוקול.

1. הועלה, שב-10 פרוטוקולים (12%) מבין ה-86 לא נרשמו טיעוני צד אחד או טיעוני שני הצדדים (העורר ונציג לשכת הרווחה) שנכחו בדיון. בשאר 74 הפרוטוקולים⁶ שנבדקו לא נמצא רישום מלא ופרטני של מהלך הדיון, אלא נרשמו עיקרי הטיעונים של הצדדים בלבד. בפרוטוקולים אלו לא פורטו, למשל, השאלות שעלו בדיון והתשובות של כל צד שהשתתף בדיון. יצוין, שגם ב-10 הפרוטוקולים לעיל, הרישום שנמצא בפרוטוקול לא כלל רישום מלא ופרטני של מהלך הדיון.

2. בכל 86 הפרוטוקולים שנבדקו, לא נמצא בצמוד לחתימת חברי ועדת הערר גם שמם המלא. לכן לא תמיד ניתן לוודא שהחתימה היא אכן של חבר ועדת הערר שצוין בפרוטוקול כנוכח בדיון. בביקורת הועלו 2 מקרים שבהם מספר החתימות על גבי הפרוטוקול היה קטן ממספר חברי הוועדה שצוין כי נכחו בדיון.

3. הועלה, שב-19 פרוטוקולים (22%) מבין ה-86 לא נמצא תאריך בצמוד לחתימת חברי הוועדה על הפרוטוקול, כך שבאותם מקרים אין לדעת מתי התקבלה ההחלטה בפועל. בהיעדר רישום זה, קשה לוודא שלשכת הרווחה ביצעה את ההחלטה בסמוך למועד קבלתה, כנדרש.

מהבדיקה עולה, שבפרוטוקולים של דיוני הוועדה חסר מידע רב, כך שהרישום בהם אינו משקף באופן מלא את הדיונים שהתקיימו.

בתשובתו למשרד מבקך המדינה מסר המשרד, שהמרכזות המחוזיות יונחו לרשום בפרוטוקול את כל מהלך הדיון ולמלא את כל הפרטים הנדרשים, בהם: רישום תאריכים, שמות הנוכחים ותפקידיהם, וכן ציון כל המוצגים שהובאו לדיון.

נוסח החלטה בפרוטוקול וטופסי החלטה: תקנה 11 בתקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר קובעת, שהחלטה מנומקת של הוועדה תימסר בכתב לעורר, והעתקים ממנה יימסרו לממונה על לשכת הרווחה שעל החלטתו עוררים ולמנהל הכללי.

1. בבדיקת 86 הפרוטוקולים הועלו 5 מקרים במחוז ירושלים שבהם לא צורפו נימוקים להחלטה.
2. טופס ההחלטה והעתקיו הנמסרים לעורר וללשכת הרווחה, אמורים להיות זהים לכתוב בפרוטוקול. טופס ההחלטה נשלח לאחר שהמרכזות המחוזיות חתמה עליו ואישרה שהנוסח הזה למקור. הועלה, שדרך קביעת סיווג ההחלטה, הנרשם בטופס ההחלטה, אינה אחידה בין שלושת המחוזות:

במחוז חיפה ובמחוז תל אביב, החלטת ועדת הערר נרשמת בפרוטוקולים לפי סיווג זה: הערר נדחה; ועדת הערר שינתה את החלטת הלשכה; ועדת הערר החליטה לחייב את לשכת הרווחה לבדוק שנית את בקשת העורר. במחוז תל אביב המרכזות המחוזיות הוסיפה לטופסי ההחלטה משפט המסווג את ההחלטה. במחוז ירושלים לא נרשם בפרוטוקולים סיווג ההחלטה, לפי הסיווג האמור, והמרכזות המחוזיות נוהגת להוסיף בטופס ההחלטה משפט המסווג את החלטת ועדת הערר.

6 בשני דיונים, שני הצדדים לא נכחו בדיון.

הועלה, שהוספת הסיווג בידי המרכזות המחוזיות במחוז תל אביב ובמחוז ירושלים הביאו לכך שלעיתים סיווג ההחלטה על גבי טופס ההחלטה - שנשלח לעורר ולשכת הרווחה - לא תאם את הכתוב בפרוטוקול.

בבדיקת טופסי ההחלטה בכל תיקי הערר משנת 2001 במחוז ירושלים, עלה, שב-18 תיקים - נוסח ההחלטה כפי שנרשם בטופס ההחלטה לא תאם את הכתוב בפרוטוקול. במחוז תל אביב, מבדיקה של 25 תיקי המדגם ושל מסמכים נוספים בתיק המעקב עלה, שבשישה תיקים - התוספת של המרכזות המחוזיות בטופס ההחלטה לא תאמה את הנאמר בפרוטוקול.

3. בתיקי המדגם נמצאו 3 תיקים שבהם נעשו מחיקות ושינויים בפרוטוקול, שיצרו אי-הבנות. בשני תיקים נמצאו שני נוסחים של החלטה: נוסח אחד - לחייב את הלשכה לבדוק שנית את הערר, ונוסח אחר - לדחות את הערר. באחד משני התיקים לא היה ניתן לדעת על איזה נוסח מבין השניים חתמו חברי הוועדה, ובתיק האחר נמחק הנוסח הראשון ונרשם שני לפיו דחתה הוועדה את הערר, אולם בטופס ההחלטה שנשלח ללשכת הרווחה נרשם הנוסח שנמחק בפרוטוקול ולפיו על לשכת הרווחה לבדוק שנית את הערר. רק לאחר מכן הודיעה המרכזות המחוזיות ללשכת הרווחה ולמנהלת המחלקה שנפלה טעות, ושלחה להן את הנוסח המעודכן. בתיק השלישי נמצא, שתוקן נוסח ההחלטה בפרוטוקול לאחר שחברי הוועדה חתמו על הפרוטוקול.

מעקב אחר ביצוען של החלטות ועדת הערר: ב-33 תיקים (41%) מבין 80 התיקים שנבדקו החליטה ועדת הערר לדחות את הערר ולאשר את ההחלטה שעוררים עליה (להלן - תיקים שנדחו). לגבי 13 תיקים (16%) שינתה ועדת הערר את החלטת לשכת הרווחה, וב-34 תיקים (43%) החליטה ועדת הערר לחייב את לשכת הרווחה לבדוק מחדש את בקשת הערר.

כאמור, על פי הנהלים הקיימים על המרכזות המחוזיות, בין שאר תפקידיה, לעקוב אחר ביצוען של החלטות ועדות הערר ולוודא את ביצוען בידי לשכות הרווחה. על פי התע"ס, לשכת הרווחה תבצע את החלטת ועדת הערר מיד עם קבלתה. אולם ההנחיות אינן מפרטות את סדרי המעקב הנדרשים, ולא קובעות בתוך כמה זמן על המרכזות המחוזיות לשלוח תזכורת ללשכת הרווחה ולברר כיצד פעלה.

1. בבדיקת 47 התיקים שלא נדחו - 12 ממחוז ירושלים, 15 ממחוז תל אביב ו-20 ממחוז חיפה - הועלה:

(א) לגבי 13 תיקים (28%), 2 ממחוז תל אביב ו-11 ממחוז ירושלים, לא נמצאה בתיק הודעת ביצוע של לשכת הרווחה, כך שלא ניתן לבדוק אם בוצעה החלטת ועדת הערר. אולם רק בשני המקרים של מחוז תל אביב שלחה המרכזות המחוזיות תזכורת ללשכת הרווחה. התזכורות נשלחו לאחר זמן רב - במקרה אחד לאחר 3 חודשים ובמקרה האחר לאחר 4 חודשים ממועד קבלת ההחלטה.

(ב) ב-17 תיקים⁷ (50%) מבין 34 התיקים שבהם נמצאו הודעות של לשכות הרווחה על מידת ביצועה של החלטת ועדת הערר, נכתבו ההודעות באיחור ניכר - 44 עד 264 יום ממועד שליחת טופס ההחלטה ללשכת הרווחה, ובמקרה אחד לאחר 482. ב-7 תיקים של מחוז תל אביב ובתיק של מחוז ירושלים (מתוך ה-17) לא נמצאו תזכורות של המרכזות המחוזיות ללשכות הרווחה על אי-קבלתה של הודעת הביצוע.

2. בבדיקת 33 התיקים שנדחו הועלה, שב-7 תיקים החליטה ועדת הערר לדחות את הערר, וגם נתנה הנחיות ללשכת הרווחה לטיפול בענייניו של העורר, אולם המרכזות המחוזיות לא ביררו אם

7 8 תיקים מבין ה-17 היו ממחוז חיפה, 8 תיקים ממחוז תל אביב ותיק אחד ממחוז ירושלים.

ההנחיות בוצעו. המרכזות המחוזיות הסבירו למשרד מבקר המדינה, שכאשר ההחלטה היא לדחות את הערר אין הן נוהגות לעקוב אחר ביצוע ההנחיות הנוספות שניתנו בידי ועדות הערר.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם במקרים שהערר נדחה, על המרכזות המחוזיות לעקוב אחר ביצוען של ההנחיות הנוספות שניתנו ועדות הערר.

3. על פי התע"ס, המרכזות המחוזיות תשלח את החלטת ועדת הערר תחילה ללשכת הרווחה, ועשרה ימים לאחר מכן - לעורר.

(א) הועלה, שבטופס ההחלטה צוין תאריך שליחת ההחלטה ללשכות הרווחה, אולם לא צוין בו, או במקום אחר, תאריך המשלוח לעורר, ואין לדעת אם טופס ההחלטה נשלח לעורר בטווח הזמן שנקבע.

(ב) הועלה, שב-48 מקרים (60%) מבין 80 התיקים שנבדקו, טופס ההחלטה נשלח ללשכת הרווחה 5 ימים או יותר מיום הדיון שבו התקבלה ההחלטה. מהם, כ-24 מקרים (30%) נשלח טופס ההחלטה מעל שבוע ועד שלושה שבועות לאחר יום הדיון שבו התקבלה ההחלטה. יצוין, שבמקרים אלו לא יכלו לשכות הרווחה לבצע את החלטת ועדת הערר מיד עם קבלתה, כנדרש.

הממצאים מורים, שהמעקב של המרכזות המחוזיות אחר ביצוע של החלטות ועדות הערר בידי לשכות הרווחה לוקה בחסר. נמצא פער ניכר בין שלושת המחוזות: במחוז חיפה נעשה המעקב המוקפד ביותר, במחוז תל אביב נעשה מעקב שאינו שיטתי ומוסדר, ובמחוז ירושלים לא נמצא שנעשה מעקב אחר ביצוען של החלטות ועדות הערר. מן הראוי, שמנהלת המחלקה תנחה את המרכזות המחוזיות בדבר מעקב שיטתי ומוסדר, ובכלל זה המועדים בהם נדרשת תזכורת ללשכת הרווחה כדי לוודא את ביצוען של החלטות ועדות הערר.

4. על פי הנחיית מנהל האגף מיולי 1997, המעקב אחר ביצוע החלטות ועדות הערר הועבר לאחריית מנהלי המחוזות של המשרד, והמחלקה תמשיך לרכז את המידע על ביצוע ההחלטות ברמה הארצית.

(א) בחמישה תיקים בלבד מבין 47 התיקים שלא נדחו (כולם ממחוז חיפה) נמצא אמנם בתייעוד שהמרכזות המחוזיות פנתה אל מנהל המחוז או אל מנהלת המחלקה בנוגע לתיקים שעלו לגביהם בעיות בביצוע של החלטות ועדות הערר, אך נמצא, שמנהלת המחלקה לא פעלה לתיקון המצב. פנייה דומה לא נמצאה בכל 13 המקרים, שעד מועד הביקורת לא התקבלה לגביהם הודעת לשכת הרווחה על ביצוע ההחלטה; כ-15 מקרים (מבין ה-17) שבהם התקבלה הודעה באיחור רב, ובשלושה מקרים בהם לא ביצעה לשכת הרווחה, על דעתה, את החלטת ועדת הערר.

(ב) על פי התע"ס, על המרכזות המחוזיות לשלוח למנהלת המחלקה העתק מהחלטת ועדת הערר ואת פרוטוקול הדיון בוועדת הערר. במחלקה אף ריכזו את הודעות הביצוע של לשכות הרווחה. הועלה, שעד סוף שנת 2001 לא ביצעה מנהלת המחלקה מעקב שיטתי אחר מידת ביצוען של החלטות ועדות הערר.

רק בחודשים הראשונים של שנת 2002 הנהיגה המחלקה טופס תקופתי שנועד לרכז ולעקוב אחר ביצוען של החלטות ועדות הערר (להלן - דוח מעקב). מבדיקת דוחות המעקב במחלקה הועלה, שעד מועד סיום הביקורת, יוני 2002, לא העבירה המרכזות המחוזיות ממחוז ירושלים דוח מעקב למחלקה. מעיון בדוחות המעקב של שני המחוזות האחרים הועלה, שהמידע שנמסר בהם, עד מועד סיום הביקורת, לא נמסר באופן אחיד, לא היה שיטתי ולא תמיד נתן תמונה שלמה. לדעת משרד מבקר המדינה, לשם ריכוז מידע שיטתי על מידת ביצוען של החלטות ועדות הערר, ולשם קבלת

מידע על משך הזמן עד שלשכות הרווחה פועלות, על המחלקה לקבוע כללים ברורים ואחידים, בין השאר, לגבי המידע שיש לרכז בדוח המעקב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שהוא יפעל לקביעת נוהל שיבטיח מעקב אחר ביצוע ההחלטות של ועדות הערר, וייקבע בו, בין השאר, שההחלטות יבוצעו בתוך זמן מוגדר. כן מסר המשרד, שעד שתופעל תוכנית מחשב שתאפשר מעקב שיטתי, ייעשה שימוש בדוח המעקב הקיים לאחר שהוא ייבחן מחדש.

נהלים, הנחיות וטפסים

1. בדוח ביקורת פנימית בנושא ועדות ערר מספטמבר 1996 הומלץ, בין השאר, להכניס תיקונים בהוראת התע"ס. הועלה, שעד מועד סיום הביקורת לא הוכנסו תיקונים בהוראת התע"ס, וכי הנוסח הקיים משנת 1992 לא עודכן. למשל: על פי התע"ס, מנהל המחלקה מופקד על המעקב אחר ביצוען של החלטות ועדות הערר בידי לשכות הרווחה; אולם בעקבות דוח הביקורת הפנימית הודיע מנהל האגף, ביולי 1997, למנהלי הלשכות המחוזיות של המשרד, שאחריות זו הועברה אליהם, ושמנהלת המחלקה תמשיך לרכז את המידע על ביצוע ההחלטות ברמה הארצית.
2. תקנה 7 בתקנות סדרי הנוהל בוועדות ערר קובעת כמה כללים בנוגע לסדרי הדיון של ועדת הערר. כמו כן נקבע שם, שנוסף לכללים האמורים רשאית הוועדה לקבוע בעצמה את יתר סדרי הדיון בפניה.

נמצא, שהוראות התע"ס ונוהלי המחלקה קובעים גם הנחיות בנוגע לפעולות ועדות הערר, ובהן נמצאו גם הנחיות העלולות לפגוע ביכולת הפעלת שיקול דעתה העצמאי של ועדת הערר. למשל: (א) בתע"ס נאמר בין השאר שהוועדה לא תתערב בשיקול הדעת המקצועי של לשכת הרווחה אלא אם יש ערר על הטיפול המקצועי. (ב) בנוהל למרכזות המחוזיות מאוקטובר 1996 שהוציאה מנהלת המחלקה, דאז, נקבע ש"הוכחת הזכאות בפני הוועדה מחייבת החלטה מיידית בוועדת הערר ולא העברה לבדיקה חוזרת של הלשכה". בפנייה של מנהלת המחלקה אל המרכזות המחוזיות מפברואר 1997 נאמר, ש"כאשר מובא ערר לוועדה בנושא שינוי דרגת הזכאות על הוועדה לחשב את הזכאות במקום, ולהעביר ללשכה את החלטה על גובה הדרגה".

הנחיות אלו מגבילות לכאורה את ועדת הערר הן בשלב הדיון בערר והן בשלב קבלת ההחלטות, אף שעל פי התקנות, הסמכות לקבוע את יתר סדרי הדיון שלא נקבעו בתקנות, מסורה לוועדה עצמה.

3. (א) המרכזות המחוזיות כפופות מבחינה מינהלית למנהל הלשכה המחוזית של המשרד ומבחינה מקצועית - למנהלת המחלקה. מנהלת המחלקה נוהגת להיפגש עם המרכזות המחוזיות מדי חודשיים לשם ליבון בעיות, עדכונים הדדיים, העברת מידע ודיון בנושאים שונים. אולם לכל הפגישות שנערכו בשנת 2001 ועד מארס 2002 לא נמצאו פרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו. בהיעדרם, אין לדעת אילו בעיות הועלו בדיונים, באיזו מידה לובן תהליך הטיפול בתיקי הערר בידי המרכזות המחוזיות, מה היו ההצעות שהועלו בישיבות, והאם הופקו לקחים והתקבלו החלטות.

(ב) המרכזות המחוזיות פועלות במחוזות השונים, אך אמורות לבצע תהליכי עבודה זהים. מהבדיקה עולה, שהנהלים הקיימים אינם נותנים הנחיות מספקות ומקיפות על תהליכי עבודת המרכזות המחוזיות, ואין אחידות בארגון העבודה בין שלושת המחוזות, בין השאר בנושאים האלה: קטלוג העררים, סדרי תיוק, משלוח אישורים על הגעת ערר למחוז, ומשלוח תזכורת ללשכות הרווחה בדבר דיווח על מידת ביצוען של החלטת ועדת הערר. מן הראוי, שנוהלי המשרד יקבעו למרכזות המחוזיות דרכי עבודה אחידים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שמנהלת המחלקה תקפיד לרשום פרוטוקולים של דיוניה עם המרכזות המחוזיות.

ועדות אזוריות שדנות בעררים מעטים

המשרד לא קבע את המספר המזערי של העררים הנדונים במשך שנה המצדיק את קיומה של ועדת ערר אזורית. בביקורת הועלה, שיש ועדות אזוריות בהן דנו במשך שנת 2001 במקרים מועטים. כך, למשל, על פי נתוני המשרד לשנת 2001, במחוז תל אביב - בוועדת ערר אזורית הרצליה דנו ב-14 נושאי ערר בלבד, ובמחוז חיפה - בוועדת ערר אזורית צפת דנו ב-25 נושאי ערר. כן עלה, שהמשרד לא בחן את היקף הפעילות ותדירות הגשת העררים המצדיקים את פעילות ועדת הערר האזורית מול החלופה של הפניית עררים לוועדות אזוריות אחרות סמוכות.

חברי ועדות ערר

על פי חוק שירותי הסעד, חברי ועדות ערר ממונים בידי השר בהתייעצות עם רשות מקומית. בתע"ס נקבע, שתוקף המינוי הוא לשנתיים והוא ניתן להארכה. במאי 2002 חודשו המינויים לחברי ועדות הערר למשך השנתיים הבאות. יצוין, שעד אז היה מינוי חברי הוועדה לוועדה אזורית מסוימת, וממאי 2002 ניתנו המינויים למחוז מסוים, כך שיהיה אפשר לנייד חבר ועדה מוועדה אזורית אחת לאחרת באותו מחוז.

1. עד מועד סיום הביקורת הוחתמו חברי ועדות הערר במחוז ירושלים על "חוזה למתן שירותים" לשנת 2002, אולם חברי ועדות הערר במחוז חיפה ובמחוז תל אביב לא הוחתמו על מסמך דומה. הועלה, שגם החוזה עליו חתמו חברי ועדות הערר במחוז ירושלים, אינו מבהיר את כל חובותיו וזכויותיו של חבר הוועדה לרבות נושאים של ניגוד עניינים וגילוי נאות, סודיות וביטוח (גם במצבים של תביעות אישיות עתידיות). מן הראוי, שהמשרד ידאג לכך שחבר ועדה שמתמנה ייתן הסכמתו למסמך המסדיר גם עניינים אלו.

2. בדיון מ-5.5.02, שבו השתתפו מנהל האגף, מנהלת המחלקה וחשב המשרד, העלתה מנהלת המחלקה את עניין חוסר ההלימה בין חוזר של סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, מ-26.2.02, הדין בנושא תעריפים לחברי ועדות ציבוריות (בהן כלולות גם ועדות ערר), לבין חוזר חשב המשרד מ-7.4.02 בנושא תשלום למשתתף בוועדות ערר. למשל, בחוזר משרד האוצר התעריף ליושב ראש הוועדה שונה מזה של חבריה, ואילו בחוזר חשב המשרד אין לכך ביטוי. כן הועלה בדיון נושא ביטוח חברי הוועדה ונושא התקשרות המשרד עם חברי הוועדה באמצעות "חוזה למתן שירותים".

בסיכום הדיון הוחלט, שיש לברר, לדון ולשנות את המצב הקיים. מבירור עם מנהלת המחלקה הועלה, שעד מועד סיום הביקורת הנושאים האמורים עדיין בטיפול וטרם הוסדרו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שיש מקום שהוא יתקשר עם חברי ועדות הערר באמצעות הסכם שיסדיר את ההיבטים המינהליים של העבודה.

נגישות ואבטחה

מנתונים שמסרה מנהלת המחלקה למשרד מבקר המדינה, במארכ 2002, הועלה שיש מקומות שבהם מתכנסות ועדות הערר האזוריות, אשר אינם נגישים לאנשים בעלי מוגבלויות או שבמקום אין אבטחה: בטבריה, בתל אביב, בחדרה, בכפר סבא, ברחובות ובבאר שבע.

על המשרד לפעול לכך שלכל המקומות בהם מתכנסות ועדות הערר תובטח הנגישות לאנשים בעלי מוגבלויות, ושהמקומות יהיו מאובטחים כנדרש, כפי שמאובטחות שאר יחידות המשרד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד, שהוא פועל לכך שלכל המקומות שבהם מתכנסות ועדות ערר תובטח הנגישות לאנשים בעלי מוגבלויות ושהמקומות יהיו מאובטחים כנדרש.



כדי שמשרד העבודה והרווחה ישפר את טיפולו בעררים המוגשים על פי חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958, עליו, בין היתר, לתקן את הנהלים ואת הוראות התע"ס כך שלא יהיה בהן כדי לפגוע בעצמאותן של ועדות הערר, ויביאו לטיפול אחיד בעררים בכל המחוזות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לקבוע כללים שיבטיחו כי תהיה הכנה נאותה של המסמכים לקראת דיוני ועדות הערר; כי יהיה רישום מלא ומפורט בפרוטוקולים של דיוני הוועדות; כי נציגי לשכות הרווחה הבקאים בפרטי הטיפול בעורר ישתתפו בדיונים בעררים, ושלמעט במקרים חריגים יתקיימו הדיונים בהרכב מלא של חברי ועדות הערר. כמו כן, על המשרד לרכז נתונים על ההיקף הכספי של עררים שנדחו בשל חוסר תקציב ועל חלוקתו לפי נושאים ופריסה גיאוגרפית, לשם קבלת תמונה אמينة על הצרכים שלא סופקו. כמו כן על המשרד להסדיר הליך מעקב יעיל של המרכזות המחוזיות והמחלקה אחר ביצוען של החלטות ועדות הערר בידי לשכות הרווחה.