



מנהל | משרד הבריאות | ירושלים

מנהל | משרד הבריאות | ירושלים

25 יוני 2007

ט' תמוז תשס"ז

סיכום דיון הנהלה

מספר סיכום דיון : 2085 תאריך : 24/06/2007

נושא : צוות לתיקון ליקויים בנושאים הבאים :

1. תופעת "המאכערים" השירות הציבורי - דוח מבקר המדינה 57 ב'

2. כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם - דוח מבקר המדינה 57 ב'

רשם : נילי שרוני

משתתפים:

מר יעקב אפרתי, מנהל המינהל, יו"ר
גב' רחל זכאי, עו"ד, היועצת המשפטית למינהל, חברה
מר אבנר רובינשטיין, מנהל האגף לביקורת פנים, חבר
מר אבי הרמתי, חשב המינהל, חבר
גב' נילי שרוני, עוזרת למנהל המינהל, מרכזת הועדה

מר רונן כהן-שור, סמנכ"ל שווק וכלכלה
מר יצחק ישראלי, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש
עו"ד עובדיה רחמים, סגן היועצת המשפטית למינהל
גב' יפה פיטל, סגנית מנהל אגף לביקורת פנים

1. תופעת "המאכערים" בשירות הציבורי

משרדי הממשלה, גופי השלטון המקומי ורשויות ציבוריות אחרות (להלן - השירות הציבורי) מספקים מגוון רחב של שירותים לציבור. אם מבקשי השירותים האמורים מתקשים לקבלם, עקב אי-זמינותו של המידע הנדרש לצורך קבלת השירותים או עקב הנהלים המסובכים הנדרשים לשם קבלתם, הם עשויים לפנות לאנשים שייצגו אותם לפני השירות הציבורי לצורך קבלת השירותים (להלן - מייצגים). יש בשימוש מועדי קבלת לקוחות: ימים א, ב, ד: 08:00-12:30, ט: 03-7632222, פקס: 03-7632132. יש בשימוש שעות המענה הטלפוני במחלקות המקבלות לקוחות: ימים ג, ה: 10:00-14:00.

ביתר המחלקות: בימים א-ה: 08:00-16:00

לשכה ראשית: רחוב שמאי 6, ת.ד. 2600, ירושלים 94631, טלפון: 02-6208422, פקסימילה: 02-6234960
מחוז המרכז: דרך מנחם בגין 125, קריית הממשלה קומה 4, ת.ד. 7246, תל-אביב 67012.

באינטרנט: < http://www.mmi.gov.il > www.mmi.gov.il < gov שער הממשלה: www.gov.il



סינהג | יסקווקטי | ייסהאל |

במייצגים כדי להקל על מבקשי השירות, בייחוד מאחר שלעתים נדרש ידע מקצועי כדי לטפל ביעילות בנוהלי קבלת השירות וכדי לקבלו במהירות. אין פסול בפעולתם של המייצגים, ובלבד שהייצוג מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מיוצגים.

ה"מאכערים" מייצגים תמורת שכר רבים ממבקשי השירותים לפני הגופים הציבוריים נותני השירות. תופעת ה"מאכערים" נגרמת בעיקר עקב הליקויים במבנה השירות הציבורי ובתהליכי עבודתו: אם השירות ניתן בפרק זמן סביר וללא עיכובים מיותרים ואם הוא אפקטיבי (כלומר, ממלא את צורכי מבקש השירות), גדלה הסבירות שמבקשי השירות יפעלו בעצמם לקבלתו ולא יזדקקו לייצוג.

לתופעת ה"מאכערים" עלולות להיות השפעות שליליות על הנורמות האתיות בשירות הציבורי, על יעילות תפקודו ועל האמון שנותנים התושבים בשירות הציבורי ובמוסדות השלטון בכלל. תופעת ה"מאכערים" עלולה לגרום להשחתת נורמות ההתנהגות של עובדי הציבור ולפתוח פתח לקבלת שוחד וטובות הנאה; כמו כן התופעה עלולה לפגוע ברווחת הציבור, משום שהיא מאפשרת למספר קטן של "מאכערים" להפיק רווחים על חשבון הציבור הזקוק לשירותי הגופים הציבוריים; לפגוע בשוויון ההזדמנויות בכל הנוגע לקבלת שירותים ציבוריים; ולגרום לכך שהשירות הציבורי לא יהיה נכון להתייעל.

כדי לאפשר לשירות הציבורי לתת את השירות הנדרש לציבור ולשקם את תדמיתו שנפגעה עקב פעילותם של ה"מאכערים", על השירות הציבורי לצמצם את הביורוקרטיה, לפשט את הליכי מתן השירות ולפעול למתן שירות ידידותי ואדיב לציבור, וכן לפקח על פעילותם של המייצגים.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2006 בדק משרד מבקר המדינה את תופעת ה"מאכערים" בשני גופים של השלטון המרכזי - במחוז תל אביב והמרכז ובמחוז ירושלים של אגף הרישוי במשרד התחבורה, ובמוסד לביטוח לאומי. במסגרת הבדיקה בשלטון המקומי נבדקו כמה עיריות.

אגף ביקורת פנים מצא לנכון להעלות הנושא בפני הצוות לתיקון ליקויים על מנת לדון באמצעים העומדים לרשות המינהל כנגד תופעת המאכערים המוצגת לעיל על ידי מבקר המדינה, ויש לה השפעות שליליות על עובדי הציבור על הנורמות האתיות בשירות הציבורי.

ביום 27.3.07 התקבלה החלטת ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה מספר בק/16, למנות צוות בראשות המפקח הכללי במשרד רוה"מ בה חברים נציגי משרד הרישוי, משרד הפנים, המוסד לביטוח לאומי, משרד המשפטים ומינהל מקרקעי ישראל.

הצוות יגיש לוועדת השרים הצעת החלטה שתעסוק בדרכים להתמודדות עם התופעה ותכלול אמצעים לטיפול בתופעה, תקצוב, כ"א, קביעת סדרי קדימה ולו"ז. הנציג של המינהל הינו מר יצחק ישראלי, סמנכ"ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש, אשר הציג את האמצעים שנקטו על ידי אגף הרישוי במשרד התחבורה ומשרד הפנים.

סוכם

האגף ליעוץ משפטי יוציא הנחיות חוזרות לצורך רענון כדלקמן:

1. על כל מייצג להמציא יפוי כוח רלוונטי. האגף יציין סוגי יפוי הכוח לפי אופן הטיפול.
2. על העובד לקבל את המייצג על פי התור ואין לתת לו העדפה על פני ממתנינים אחרים.
3. כל עובד לשעבר של ממ"י שיבקש לטפל בתיק שטיפל בו בעת שירותו במינהל, יש להעביר בקשתו למחלקה המשפטית לצורך קבלת הנחיות על פי סעיף 2 לחוק שרות הציבור (הגבלות) לאחר פרישה) תשכ"ט-1969.
4. עובד שלא יפעל כאמור לעיל יועמד לדין משמעתי.

למותר לציין כי כל החלטות נוספות אשר תתקבלנה בוועדת שרים לענייני ביקורת המדינה ייושמו על ידי המינהל.

2. כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם

עובד ציבור עלול להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים בעבודתו הציבורית, כאשר עניין שעליו הוא מופקד בתפקידו הציבורי עלול להתנגש עם עניין אחר שיש לו או עם תפקיד אחר שהוא ממלא. האיסור החל על עובד ציבור להימצא במצב כזה מבוסס על כמה מקורות, ובהם כללי הצדק הטבעי, האוסרים על עובד הציבור להימצא במצב

מועדי קבלת לקוחות: ימים א, ב, ד: 12:30-08:00. טל': 03-7632222, פקס': 03-7632132
שעות המענה הטלפוני במחלקות המקבלות לקוחות: ימים ג, ה: 10:00-14:00.

ביתר המחלקות: בימים א-ה: 08:00-16:00

לשכה ראשית: רחוב שמאי 6, ת.ד. 2600, ירושלים 94631, טלפון: 02-6208422, פקסימילה: 02-6234960
מחוז המרכז: דרך מנחם בגין 125 קרית הממשלה קומה 4, ת.ד. 7246, תל-אביב 67012.

באינטרנט: < http://www.mmi.gov.il > www.mmi.gov.il < gov שער הממשלה: www.gov.il



משרד הבריאות | מנהל התקינה | ישראל

שבו קיימת אפשרות למושא פנים או לדעה משוחדת, וכן על יחסי האמון השוררים בין עובד הציבור לבין הציבור, שמהם נובע כי לעובד יש חובות מסוימים כלפי הציבור. מקורות נוספים שעליהם מבוססים הכללים הם כללי המינהל התקין וחובת ההגינות ותום הלב¹.

על פי פסיקת בית המשפט העליון, מטרת הכלל האוסר על עובד ציבור להיות במצב של ניגוד עניינים היא למנוע את האפשרות שבעת מילוי תפקידו הציבורי הוא יושפע מאינטרסים זרים שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם במסגרת תפקידו הציבורי. מטרתו של הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע, ועל כן אין צורך להוכיח שקיים ניגוד עניינים, אלא די אף בחשש לניגוד עניינים. הפרת הכלל תיתכן גם כאשר העובד הנמצא במצב של ניגוד עניינים ממלא את תפקידו בתום לב, ואינו מושפע מהאינטרס הזר².

משרד מבקר המדינה דן בכמה מהדוחות האחרונים שלו בשאלות של ניגוד עניינים. כך לדוגמה, בדוח העוסק בסל שירותי הבריאות³ נאמר שלחברי ועדה ציבורית, שתפקידה לבחון טכנולוגיות חדשות ולהמליץ לפני שר הבריאות על טכנולוגיות שיש להוסיף לסל הבריאות, יכול להיות עניין בבקשה שנדונה בוועדה, שכן בין הנציגים היו גם מי שעוסקים בתחום הרפואה וטכנולוגיות רפואיות. מבקר המדינה הציע שכדי למנוע מצב של ניגוד עניינים, יש מקום לשקול לחייב את חברי הוועדה הציבורית להודיע מראש על עיסוקיהם. כמו כן יש לחייבם לגלות את דבר קיומו של עניין אישי (אם הוא קיים) בבקשה מסוימת העומדת על סדר יומה של הוועדה, לרבות קשרים עסקיים עם יצרן, ספק או מפיץ של מושא הבקשה; הסוגיה נדונה גם בדוח על מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט⁴; בדוח על פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות הכדורסל בישראל⁵; ובדוח על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה⁶.

בחודשים פברואר-אוגוסט 2006 בחן משרד מבקר המדינה את סדרי הפעולות שנקטו משרדי ממשלה ומוסדות שלטוניים אחדים למניעת מצבים שמאפשרים ניגוד עניינים, ובעיקר: (א) פעולות לאיתור מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים בתפקודם של עובדי המשרדים; (ב) מתן פתרונות למניעת מצבים כאלה וגיבושם לכלל הוראות, נהלים והסדרים פורמליים; (ג) אכיפת כללים והסדרים למניעת מצבים שיש בהם חשש לניגוד עניינים.

הבדיקה נעשתה במשרדי ממשלה ובמוסדות שלטוניים אחדים שמופקדים על התחומים שהם ליבת השירות שהמדינה מעניקה לאזרח. אלה הגופים שנבדקו: מערכת הבריאות, לרבות משרד הבריאות, שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, המרכז הרפואי המשולב על שם חיים שיבא, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות, משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל, המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) וכן נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות או נש"מ), שהיא יחידת מטה ממשלתית הנופקדת על ביצוע מדיניות הממשלה בתחומי המינהל ומשאבי האנוש בשירות המדינה.

הנושאים שהועלו לדיון:

עו"ד המועסקים ע"י חברות מנהלות.

ניגוד עניינים בפעולתם של עובדים שפרשו מממ"י - ראה סיכום דיון בנושא מאכרים

ניגוד עניינים על רקע קשרים משפחתיים פנים משרדיים

קביעת רשימת משרות "רגישות" לניגוד עניינים

השתתפות עובדי ממ"י במכרזי קרקע

סוכם

1. עו"ד המועסקים ע"י חברות מנהלות - יוחתמו על תצהירים לניגוד עניינים - בתצהיר יצוין, כי עוה"ד מתחייב לא לייצג מול המינהל לקוחות עד שנה לאחר סיום ההתקשרות שלו עם החברה המנהלת וכן מתחייב לא לעסוק, ללא מגבלת זמן, בנושא ספציפי שעסק בו, - בדומה להגבלות החלות על עובד בהתאם חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה).
הנושא יועבר לקבלת הנחיות נוספות מפרקליטות המדינה.

2. באחריות סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש לאסוף מידע בעניין קרבת משפחה בין עובדים מכהנים ובעת גיוס עובדים חדשים.

1
2
3
4
5
6

עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, מאי 2006.
בג"ץ 531/79 סינת "היליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה ואח', פ"ד לד(2) 566, עמ' 569, 572.
דוח שנתי 254 של מבקר המדינה (2003), "סל שירותי הבריאות", עמ' 380. על מצבאי מעקב ראו בפרק "סל שירותי הבריאות", עמ' 473.
דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "מינוי יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט", עמ' 285.
דוח שנתי 256 של מבקר המדינה (2006), "פעילות עובדי מדינה ונושאי משרה בשירות המדינה במוסדות איגוד הכדורסל בישראל", עמ' 869.
דוח ביקורת מיוחד על הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה פתח תקווה, מאי 2006.
מועדי קבלת לקוחות: ימים א, ב, ד: 12:30-08:00. טל': 03-7632222, פקס': 03-7632132.
שעות המענה הטלפוני במחלקות המלקבלות לקוחות: ימים ג, ה: 10:00-14:00.



סיגהל | תקוקקניר | יסדאל

לפי פסקה 13.312 בתקשייר, קרובים לרבות קרבת משפחה חורגת הנוצרת עקב אימוץ (בן/בת זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן-אח/אחות, חותן, חותנת, חס, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה).

לגבי גיוס עובדים חדשים למערכת, יש להחתימם על טופס כי אין להם קרבה משפחתית כלשהי במחוז בו הם יועסקו.

סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש יכין רשימה ויעבירה למנהל המינהל על מנת למנוע כפיפות של בני משפחה וכן למצוא פתרונות הולמים לכך.

3. סמנכ"ל למינהל ומשאבי אנוש, קבע יחד עם היעוץ המשפטי במינהל, רשימת משרות "רגישות" נוספות עליהן יחולו הוראות פרק 13.6 בתקשייר. ההוראות מחייבות בחינת סוגיית ניגוד עניינים ואם יש לפעול על פי הסדר בכתב למניעת ניגוד עניינים.

יועמיש המינהל סבורה כי יש להוסיף לרשימה גם את המפקחים.

הרשימה הסופית שתגובש בתאום עם היעוץ המשפטי תופץ לנוגעים בדבר.

4. המינהל הודיע למבקר המדינה כי אין דרך חוקית למנוע מעובד ממ"י להשתתף במכרזים הפתוחים בפני כל. בעסקות בפטור ממכרז – תיבחן כל בקשה לגופו של עניין בהנהלת המינהל.

מועדי קבלת ליקוחות: ימים א, ב, ד: 08:00-12:30. טל': 03-7632222, פקס': 03-7632132
שעות המענה הטלפוני במחלקות המל"בלות ליקוחות: ימים ג, ה: 10:00-14:00.

ביתר המהלקות: בימים א-ה: 08:00-16:00

לשכה ראשית: רחוב שמאי 6, ת.ד. 2600, ירושלים 94631, טלפון: 02-6208422, פקסימילה: 02-6234960
מחוז המרכז: דרך מנחם בגין 125 קרית הממשלה קומה 4, ת.ד. 7246, תל-אביב 67012.

באינטרנט: < http://www.mmi.gov.il > www.mmi.gov.il gov שער הממשלה: www.gov.il