



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה **67א**

ירושלים | חשון תשע"ז | נובמבר 2016



ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, כ"ג אלול תשע"ז

26 ספטמבר 2016

בהתאם להוראות סעיף 1016(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נסח משולב), אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "העשרות ראש הממשלה" לדיון וחשבון השנתי מספר 467'א' של מבקר המדינה שדן בעיקרו בנושאים כלכליים.

דו"ח 467'א' מכיל מספר רב של פרקים, כגון: הקרן לסיוע לעסקים במצוקה, תפקוד אגף הרישוי והכשרת הנהגים, המאבק בתאונות הדרכים, חברת דואר ישראל, חירניות צה"ל למוניעת שריפות ולכיבוי, ועוד נושאים רבים וחשובים שיש להם השפעה על איכות חייהם של אזרחי ישראל.

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרדי פנה אל ראשי הגופים המבוקרים וביקש את תגובותיהם והערותיהם לממצאי הביקורת, ובעיקר את פירוט החליטים שנקטו, או המתוכננים להינקט, לצורך תיקון הליקויים, בצירוף לוחות הזמנים שנקבעו לתיקונם.

חשיבות רבה נודעת לטיפול בנושאים מערכתיים שנופלים "בין הכיסאות" של כמה משרדי ממשלה וגופים נוספים. קביעת תחומי אחריות וסמכות מוגדרים היא בסיס לשיתוף הפעולה שמתחייב לחבטת איכות השלטון ויעילותו.

ברצוני להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו על הכנת הדו"ח, וכן לשרי הממשלה ולמנהיגי הגופים המבוקרים על עבודתם המסורה לשינוי מני המינהל הציבורי בישראל.

אני מודה לעובדי אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, שבזכות פעילותם המסורה והמקצועית עולה בידינו לקיים את חובתנו בכל הקשור לתיקון הליקויים ויישום ההמלצות.

בברכה,
בנימין נתניהו

תוכן העניינים

פרק ראשון

1. היבטים בהיערכות המדינה להגנת המרחב הקיברנטי.....11

פרק שני

2. ניהול ותפעול של אתרי תיירות באגן העיר העתיקה בירושלים.....21

פרק שלישי

3. החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ.....33

פרק רביעי - משרדי ממשלה

משרד האוצר

4. החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ ופעולות המדינה
לאיתור ולהשבה של נכסי הנספים.....49
5. הקרן לסיוע לעסקים במצוקה.....59

רשות המסים בישראל

6. מיסוי הכנסות של תושבי ישראל בחו"ל.....63
7. פיקוח רשות המסים על יצוא טובין דרך הים.....77
8. טיפול רשות המסים בתכנוני מס.....81
9. פרויקט "שער עולמי" להקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המסים.....91

משרד החינוך

10. תקציב משרד החינוך - היבטים בתכנון, בפיקוח ובבקרה.....99

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

11. ניהול ענף הדיג - ממצאי מעקב.....111

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

12. הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד.....121

13. תפקוד אגף הרישוי והכשרת נהגים.....131

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

14. ארגון ומינהל במכוני המחקר שבאחריות משרד התשתיות הלאומיות,
האנרגיה והמים.....143

פרק חמישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות

ותאגידים

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות

15. פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות...151

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

16. המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים..159

הרשות הממשלתית למים ולביוב

17. תאגידי המים - התקשרויות וניהול.....175

חברת דואר ישראל בע"מ

18. הטיפול בדואר בין-לאומי.....179

כביש חוצה ישראל בע"מ

19. חברת כביש חוצה ישראל בע"מ - תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף
המגזר הפרטי.....191

מכון התקנים

20. מכון התקנים - סדרי מינהל וליקויים בפעילותו.....203

רשות הגז הטבעי

21. חיבור צרכנים לרשת החלוקה של הגז הטבעי.....215

רשות שדות התעופה

22. מינויים ברשות שדות התעופה..... 227
23. ניצול המסלולים בנמל התעופה בן גוריון..... 235

קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

24. קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים..... 243

תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ

25. תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם..... 249

פרק שישי - מערכת הביטחון

צבא הגנה לישראל

26. ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבוין..... 259
27. המיון והגיוס לצה"ל..... 265

משרד הביטחון

28. עדכון שיטות שכר עידוד במשרד הביטחון..... 277

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

29. הבקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה בתעשייה האווירית לישראל בע"מ..... 283

פרק ראשון

היבטים בהיערכות המדינה להגנת המרחב הקיברנטי

היבטים בהיערכות המדינה להגנת המרחב הקיברנטי

הגופים המבוקרים: מטה הקיברנטי הלאומי - משרד רה"מ, שירות הביטחון הכללי, נציבות שירות המדינה, משרד המשפטים.

ליקוי

1. הממשלה אישרה את הסדרת האחריות לטיפול בתחום הקיברנטי בחלוף כשלוש שנים ממועד קבלת ההחלטה מ-2011. עובדה זו עיכבה את קידום השינויים בחקיקה ומרבית השינויים הארגוניים האחרים החיוניים לצורך מתן הסמכות, האחריות והמשאבים הנחוצים להעמקת הפעילות בתחום הגנת הסייבר ולהרחבתה לחלקים נוספים במרחב הקיברנטי האזרחי בישראל. התמשכות ההליך של הסדרת האחריות לטיפול בתחום הקיברנטי במשך שנים ואי-העמידה בלוח הזמנים שקבעה הממשלה בשנת 2011 לגיבוש תפיסת ההגנה הכוללת אינן עולות בקנה אחד עם התגברות האיום על מדינת ישראל.

תגובה

מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

1. ממשלת ישראל ביצעה עבודת מטה חסרת תקדים, שכללה בחינה מעמיקה, ממושכת ויסודית במיוחד של יותר מחלופה אחת, כפי שראוי לקראת קבלת החלטות בסדר גודל זה. לאור זאת, ובהשוואה לתהליכים דומים במדינות שונות, לא התארכה עבודת המטה מעבר לפרק זמן סביר.

ליקוי

2. בעבודת המטה ובתהליך קבלת ההחלטות הנוגעים להסדרת האחריות לטיפול בתחום הקיברנטי במדינת ישראל נפלו כמה ליקויים, בין היתר בהליך גיבוש ואישור מסמך תפיסת ההגנה. כן נמצאו הליקויים הבאים: (1) במסמכים שהוגשו לשרי הממשלה, טרם ישיבת הממשלה, לא הוצגה חלופה נוספת. (2) בעבודת המטה לא פורטה העלות של החלופות באשר לגורם שיישא באחריות להגנה על המרחב הקיברנטי של מדינת ישראל. (3) בהצעות ההחלטה לממשלה ובדברי ההסבר להן לא פורטו מלוא ההוצאה התקציבית הכרוכה ביישומן והמשמעויות של היישום על משק המדינה.

תגובה

מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

2. בעבודת המטה, לרבות בחינת החלופות הרלוונטיות, היו מעורבים מספר רב של גורמים ובהם כמה משרדי ממשלה.

מעבר לכך, רשומות הדיון מוכיחות כי החלופות היו ידועות היטב לכל הנוכחים. לבסוף, חילוקי דעות שקדמו להחלטה מצאו ביטוי ברור ומפורש בחוות הדעת המשפטית אשר צורפה להצעת ההחלטה. שיקולי העלות הובאו בחשבון והופיעו במסמכים שונים שהוחלפו במסגרת עבודת המטה שבוצעה בטרם קבלת החלטות הממשלה. באשר להחלטות הממשלה עצמן, הרי שהן הסדירו את התקציב ותקני כח האדם ההתחלתיים והותירה את המשך ההתנהלות התקציבית בנוגע להחלטות לדיאלוג שיתקיים בין הגורמים הרלוונטיים.

ליקוי

3. המטה לא הציג לרה"מ, את המתווה להעברת שטח הפעולה בתחום הפעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות כהגדרתן בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (להלן - החוק להסדרת הביטחון), מהשב"כ לרשות, אף שהיה אמור לעשות זאת עד אוגוסט 2015.

תגובה

מעריך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

3. המתווה להעברת שטח הפעולה בתחום פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות מהשב"כ לרשות הלאומית להגנת הסייבר הוצג לראש הממשלה ואושר על ידו בתאריך 13/03/16. בהמשך לכך, בתאריך 03/08/16 אושר בקריאה שלישית בכנסת תיקון לחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, המאפשר את העברת שטח הפעולה בהתאם למתווה.

ליקוי

4. עד תחילת 2016 לא הושלמה הכנת תזכיר חוק הגנת הסייבר, שלפי האמור בהחלטת הממשלה בעניין ההיערכות היה צריך להיות מוגש לרה"מ עד אוגוסט 2015. על המטה לסיים בהקדם את הכנת תזכיר חוק הגנת הסייבר בהתאם לנדרש בהחלטת הממשלה.

תגובה

מעריך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

4. תזכיר חוק הגנת הסייבר נמצא בהכנה יסודית עם משרד המשפטים וגורמים נוספים בממשלה מאז פברואר 2016, ויפורסם עד מחצית שנת 2017. העבודה על התזכיר החלה בסמוך להחלטות הממשלה, אולם יש לתת את הדעת שראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר, שהוא מושא מרכזי של חלקים נרחבים בחוק, מונה רק בינואר 2016.

ליקוי

5. המטה הציג דרישה למבנה מינהלת ההקמה עוד בדצמבר 2014, אולם מבנה כזה טרם אושר סופית. נוסף על כך, עד ינואר 2016 לא הציג המטה הצעה למבנה ארגוני שלם של הרשות, אף שעל פי ההחלטה בעניין ההיערכות, מבנה זה היה אמור להיות מסוכם עם נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר עד מרץ 2015. ראש הרשות מונה בחלוף כמעט שנה ממועד קבלת ההחלטה בעניין ההיערכות.

תגובה

מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

5. כל תקני מנהלת ההקמה של הרשות אוישו ונקלטו עוד לפני סוף הרבעון הראשון של שנת 2016. האישור הסופי למבנה הארגוני הנוכחי של הרשות התקבל מנציבות שירות המדינה בתאריך 21/03/16.

ליקוי

6. ועדת השירות בנציבות שירות המדינה המליצה על מתן פטור ממכרז פומבי למשרות מקצועיות ברשות, בשל דחיפות האיש והסיווג הביטחוני של בעלי התפקידים המיועדים לעבודה ברשות, והממשלה אישרה מתן פטור זה. בהחלטתה זו לא נתנה ועדת השירות משקל ראוי למאפיינים האזרחיים של הרשות ולמשך הזמן הארוך שנקבע לאישור רוב המשרות ברשות. מן הראוי שאיש המשרות ברשות ייעשה, ככל הניתן, באמצעות תהליכים תחרותיים ושוויוניים אשר יגשימו את עקרון שוויון ההזדמנויות לכל הקבוע בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. תהליכים אלה, גם יגדילו את האוכלוסייה שממנה יהיה אפשר לגייס את המועמדים המתאימים ביותר.

ליקוי

7. סקר תקני אבטחת מידע וסייבר בחו"ל בוצע באיחור משמעותי מלוחות הזמנים שנקבעו לכך. גם בחינה וקידום של מיסוד מנגנונים לאישור ולהסמכה של מוצרי הגנת הסייבר בישראל בהתאם לתקינה בין-לאומית למוצרי אבטחת מידע ומחשוב נמצאים בפיגור לעומת לוח הזמנים המקורי. השירותים המקצועיים בתחום הגנת הסייבר כוללים, בין היתר, ביצוע של סקרי סיכונים, מבדקי חדירה, סיוע בניהול אבטחת המידע בארגון והכנה לקראת הסמכה לתקני אבטחת מידע (להלן - שירותי הגנת הסייבר). נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא עמד המטה במשימה של הגדרת מנגנון למדרוג שירותי הגנת הסייבר. במצב דברים זה, חל עיכוב באסדרת מקצועות הסייבר והעוסקים בתחום זה.

תגובה **מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה**

7. כל התקנים שנבחרו במסגרת העבודה, אומצו ופורסמו עד סוף יוני 2016, כפי שתוכנן. מדיניות לאומית לאסדרת מוצרי הגנת הסייבר תגובש עד סוף שנת 2017. הרשות תפעיל מנגנון להסמכת אנשי מקצוע בהגנת הסייבר בחציון השני של שנת 2017. באשר לאסדרת השירותים המקצועיים, הוחלט כי מקצועית נכון יהיה להשלים תחילה את המהלך לאסדרת המקצועות, אשר ישליך באופן ישיר ומהותי על החברות שמהוות את מושא אסדרת השירותים המקצועיים.

ליקוי

8. נמצאו שני גופים, שהיה מקום ליזום את בחינת הגדרתם כגוף ציבורי כהגדרתו בחוק להסדרת הביטחון מבחינת מהות פעילותם וחשיבותה, אולם בחינתם לא נעשתה או שנעשתה בשלב מאוחר יחסית.

ליקוי

9. תהליך המיפוי של המרחב הקיברנטי הישראלי לא הסתיים וגם לא נקבעה תכנית עבודה ולוח זמנים לסיומו. לפיכך לא היה בידי מטה הסייבר מיפוי שיאפשר לקבוע מי הם הגופים במרחב הקיברנטי האזרחי הטעונים הגנה בהתאם להיררכיה פירמידלית של כלל הגופים במדינה ועל פי רמות הסיכון שלהם וסוגי המערכות הממוחשבות שבהם. על ועדת ההיגוי העליונה לבחון מתכונת דיווח לממשלה על מצב ההגנה על המרחב הקיברנטי הישראלי בכלל, ועל תשתיות קריטיות בפרט, ובכלל זה על תהליכי המיפוי וההגדרה של גופים במשק כתשתיות מידע קריטיות. רצוי כי דיווח כזה יכלול מדדים כמותיים כך שיתאפשר לממשלה לבחון את מצב ההגנה גם על בסיס מדדי תפוקה ותוצאה רלוונטיים.

תגובה **מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה**

9. אפיון מושאי ההגנה במרחב האזרחי הינו תהליך רציף הנדרש להביא בחשבון את ההתפתחויות המתמשכות באיומים, בגופים ובמערכותיהם, בתהליכי עבודה במשק ובממשקים ביניהם, ועוד. תהליך זה מבוצע ע"י הרשות בהתאם לתעודון המתאים ובתיאום עם הרגולטורים המגזריים.

ליקוי

10. אף שהמטה המליץ עוד באוגוסט 2012 להסתייע ביכולות ובסמכויות של משרדי הממשלה המשמשים מאסדרים (רגולטורים) כלפי הגופים שבמגזרם לצורך קידום האסדרה בתחום ההגנה על הסייבר, לא הופעלו, עד מועד סיום הביקורת, חלק מהמאסדרים המגזריים בתחום הסייבר. כמו כן טרם אוישו משרות מנהלי היחידות להכוונה מקצועית מגזרית בתחום הגנת הסייבר, בניגוד למה שנקבע בהחלטת הממשלה בעניין האסדרה. על המטה לבחון את האופן שבו הוא קובע מסגרת עבודה מפורטת ומחייבת למילוי מכלול משימותיו ברמה השנתית והרב-שנתית. נוסף על כך, נוכח העיכוב שחל משך שנים בקידום הטיפול בתחום האסדרה של שוק הסייבר והדחיפות שיש להנחת הבסיס לאסדרת הנושא, יש חשיבות רבה לכך שתכנית העבודה של המטה תגדיר אבני דרך וכן את המועד הסופי שבו אמורות להיות מושלמות כל המשימות שייקבעו בתחום זה.

תגובה

מעריך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

10. כל היחידות להכוונה מקצועית מגזרית נמצאות בשלבי הקמה מתקדמים, כאשר עד סוף שנת 2016 יאושו רב מנהליהן וחלק מעובדיהן הנוספים.

ליקוי

11. המטה הקיברנטי והשב"כ קיימו, כל גוף בנפרד, פעילות של סיוע וחיוזוק המאסדרים המגזריים. לא נמצא שהמטה תיאם עם השב"כ את הפעילות בתחום המאסדרים המגזריים והסתייע בו לקידום פעילות זו. מן הראוי שוועדת ההיגוי העליונה תקבע מתכונת לאיתור גופים פוטנציאליים להגדרה כגופים מונחים ועל בסיסה תיזום תהליך בחינה של כלל המגזרים והגופים במשק כדי להמליץ על גופים נוספים הראויים להכרה כגופים מונחים או לחלופין על הוצאת גופים מסטטוס זה. כמו כן, מן הראוי ליצור מנגנון מסודר שיבטיח כי ככל שמתעוררים קשיים בהגדרת גוף כגוף מונחה, יובא הדבר לידיעת ועדת ההיגוי העליונה מבעוד מועד, ובמקרה שהבעיה אינה נפתרת על ועדת ההיגוי יהיה לדווח על כך לממשלה או לוועדת שרים.

תגובה

מעריך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

11. המתכונת לאיתור גופים פוטנציאליים להגדרה כגופים מונחים וכן מתכונת הבקרה של ועדת ההיגוי נמצאות בבחינה, וייכנסו לתוקף עם השלמת יישום המתווה להעברת שטח הפעולה מהשב"כ לרשות.

ליקוי

12. כמה גופים מונחים אינם עומדים בקצב הראוי ביישום התכנית הרב-שנתית להטמעת דרישות האבטחה של השב"כ, ביניהם גם גופים הנמצאים זמן ממושך יחסית בהנחיית השב"כ.

ליקוי

13. על אף האמור בהחלטה מ-2002, עד דצמבר 2014 לא דיווחו ראשי ועדת ההיגוי העליונה להגנה על מערכות ממוחשבות חיוניות לממשלה או לוועדת שרים על מצב ההגנה של המערכות הממוחשבות כנדרש בהחלטה.

תגובה

מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

13. בשנים 2014 ו-2015 דיווח ראש ועדת ההיגוי העליונה אודות פעילות הוועדה כנדרש.

ליקוי

14. מתוקף אחריותו של המטה היה עליו לוודא כי יוגדר היקף הבעיה שעמה יש להתמודד בתחום ההגנה על מרחב הסייבר האזרחי, ייקבע מה הם התחומים והגופים במשק שיש להגן עליהם, מה המענה שצריך להינתן ואילו משאבים יושקעו בכך. לצורך כך על המטה להחיש את פעילותו בנושא ולפעול, בעצמו או באמצעות אחרים, לקידום מיפוי מלא של המרחב.

ליקוי

15. מן הראוי להחיש את הפעולות לשם הקמת היחידות להכוונה מקצועית מגזרית וחיזוק המאסדרים המגזריים. על המטה גם להגדיר את הגורם ברשות שיפעל מול המאסדרים המגזריים, ייעודו, תפקידיו, סמכויותיו ומבנהו הארגוני ולקדם את הקמתו ואישו.

תגובה

מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

15. הגורם ברשות שיפעל מול הרגולטורים המגזריים הוא מרכז הכוונה המגזרים באגף הכוונה המשק, אשר החל לפעול במחצית שנת 2016 וייערך לתחילת הנחיה בפועל בשנת 2017.

ליקוי

16. על ועדת ההיגוי העליונה להמשיך ולעקוב אחר התקדמות יישום דרישות האבטחה של השב"כ בגופים המוגדרים כתשתיות מדינה קריטיות ולבחון, בשיתוף השב"כ, דרכי פעולה לשיפור מהיר של המצב בתחום.

תגובה

מערך הסייבר הלאומי- משרד ראש הממשלה

16. ועדת ההיגוי העליונה למדה את ההמלצות, דנה בהן ופועלת למימושן.

ליקוי

17. על השב"כ לבחון את הצורך בדיווח למועצות המנהלים של התאגידים שיש בהם תשתיות מחשוב קריטיות על אי-עמידה בהנחיותיו המציבה בסיכון תשתית מדינה חיונית או את הפעילות העסקית של אותו תאגיד.

תגובה

שירות הביטחון הכללי

17. השירות מקבל את המלצת הביקורת וכבר בוצע שימוש בדרך זו בתחילת 2016 מול אחד הגופים בעלי תשתית מחשוב קריטית ואכן כהמלצת הביקורת השירות נוכח שזו אופציה ראויה לשימוש במקרים שבהם ביצוע ההנחיות מצד הגוף לוקה בחסר.

ליקוי

18. על המטה הקיברנטי והשב"כ, בשיתוף משרד המשפטים וגורמים ממשלתיים נוספים הנוגעים בדבר, לבחון דרכים לאכוף על הגופים הציבוריים כהגדרתם בחוק להסדרת הביטחון, המוגדרים תשתיות מדינה קריטיות, את מילוי הנחיות השב"כ, ולשקול את עיגוןן של דרכי האכיפה בדין.

תגובה

משרד הביטחון

18. לאור השינויים האירגוניים שחלו בשנה"ע 2016 במרכזם הקמת רשות הסייבר וחיבת ההגנה בסייבר בצה"ל, התחדש תהליך מיסוד אמנה עם הגופים המופיעים בדוח המבקר. בפועל, מתקיים שיתוף פעולה בין הגופים, גם ללא הסדרה פורמלית.

תגובה שירות הביטחון הכללי

18. ככלל השירות סבור כי בהסתכלות רחבה על כלל הגופים המונחים ניתן לקבוע כי מתקיים מצב של עמידה במילוי ההנחיות לאורך שנים והממצאים בדו"ח שעליהן נשענת המלצת הביקורת, הם מבחינת החריג מהכלל. יתרה מכך, בסופו של דבר ההנחיות שניתנו בוצעו על ידי אותם גופים שנבדקו. במקביל השירות קיבל את המלצת המבקר לשימוש בכלי פניה למועצות המנהלים של הגופים במקרים שבהם הפעילות מול הנהלת הגוף אינה מתקדמת בלוי"ז סביר. לבסוף, יוזכר כי תיקון החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים בהובלת משרד המשפטים, המאפשר בין היתר הטלת עיצומים כספיים על גוף מונחה שאינו ממלא אחר הנחיות שקיבל כנדרש, מצוי בטיפול מזה מספר שנים והתעכב מסיבות שאינן תלויות בשב"כ.

תגובה משרד המשפטים

18. הביקורת ממליצה לבחון דרכים לאכוף על הגופים המוגדרים כתשתית חיונית את מילוי ההנחיות של הגורם המנחה לפי החוק להסדרת הבטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח - 1998. נושא זה נבחן הן בהיבטיו המשפטיים במשרד המשפטים במסגרת הצעת תיקון מקיפה לאותו חוק (ובהמשך ייבחן גם במסגרת גיבוש הפרק הרלבנטי בתזכיר חוק הסייבר הנזכר לעיל), והן בהיבטים המקצועיים במסגרת דיוני ועדת ההיגוי לנושא התשתיות החיוניות בראשות ראש מטה הסייבר הלאומי.

פרק שני

**ניהול ותפעול של אתרי תיירות
באגן העיר העתיקה בירושלים**

ניהול ותפעול של אתרי תיירות באגן העיר העתיקה בירושלים

הגופים המבוקרים: החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, רשות העתיקות, רשות מקרקעי ישראל

ליקוי

1. זכויות במקרקעין בשטחי עיר דוד - בשנת 1991 חתמה החברה עם רשות מקרקעי ישראל על חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים לגבי חלקות שבהן מצוי פיר וורן, בעיר דוד. בשנת 1992 פעלה רשות מקרקעי ישראל (להלן רשות מקרקעי ישראל) לביטול חוזה החכירה, אך לא הגיעה להסכמה עם החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ (להלן - החברה). בשנים 1997-1999 החזיקה העמותה בחלק מהחלקות מכוח חוזה הרשאה עם רשות מקרקעי ישראל, ומשנת 2000 מחזיקה בחלקן גם הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג) מכוח הסכם הרשאה עם רשות מקרקעי ישראל. התנהלות רשות מקרקעי ישראל ורט"ג גרמה אפוא להיווצרות אי-בהירות בנוגע לזכויות של הגורמים השונים בחלקות מקרקעין בעיר דוד. על רשות מקרקעי ישראל לבחון לאתר את מכלול העסקאות הנוגעות לעיר דוד ואת הזכויות הנובעות מהן, ולהבהיר מי הם בעלי הזכויות, מה מהות הזכויות ומה המדרג שלהן. כמו כן, על רשות מקרקעי ישראל להקפיד להימנע ממתן זכויות חופפות על אותן חלקות לגופים שונים.

תגובה

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

1. חוזה חכירה נחתם בין החברה לרשות מקרקעי ישראל ביום 24.7.1991. רשות מקרקעי ישראל היא בעלת המקרקעין שמעולם לא הודיעה לחברה כי היא מבטלת את חוזה החכירה עמה בשטח עיר דוד. הנהלת החברה פנתה לרשות מקרקעי ישראל בבקשה להמצאת המסמך.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

1. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

2. לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שנודע לרטי"ג (לפחות בשנת 2013) על הטענות שלפיהן בחלקות מסוימות יש בו זמנית זכויות, חזקות ובעלויות לגורמים שונים – היה ראוי שתבדוק עם רשות מקרקעי ישראל, שהיא הגורם המוסמך, את מכלול הזכויות בחלקות אלה. החברה ורטי"ג יודעות לפחות משנת 2010 ומשנת 2013 בהתאמה על קיום טענה בדבר זכויות חופפות במקרקעין אלה, ולמרות זאת לא פעלה אף אחת מהן להסדרת הנושא. התנהלות זו אינה הולמת רשויות של המדינה.

תגובה

חברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

2. חוזה חכירה נחתם בין החברה לרמ"י ביום 24.7.1991. היות וחוזה החכירה הינו בתוקף וקודם לכל חוזה אחר שנחתם, אם נחתם, מאוחר יותר. החברה סבורה כי חובת הסדרת הנושא לא חלה עליה. בעקבות דוח הביקורת הפסיקה עמותת אלע"ד את תשלומיה לחברה, כיוון שלטענתה החברה אינה החוכרת של שטח פיר וורן.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

2. הרשות מציינת כי הבדיקות מול רשות מקרקעי ישראל בנושא מכלול הזכויות בחלקות כבר החלו.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

2. לא דווח על תיקון הליקוי

ליקוי

3. התנהלות רמ"י, רטי"ג והחברה מול עמותת אלע"ד (להלן העמותה) וחוסר התיאום ביניהן הביאו להחלשת מעמדן של החברה ורטי"ג בעיר דוד.

תגובה

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

3. החברה מקבלת את הקביעה שחתימת רמ"י ורטי"ג על הסכם ללא הידברות עם החברה לא סייעה להסדרה נאותה ופגעה בחברה. בעקבות דוח הביקורת החברה תיזום ברבעון האחרון של 2016 פגישה עם רטי"ג ורמ"י להגברת התאום כנדרש.

תגובה רשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

3. לא דווח על תיקון הליקוי.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

3. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

4. התקשרויות לניהול ותפעול של אתרים ולהפעלת מיזמים – בשנת 2012 חתמה החברה על הסכם עם העמותה לפיתוח, לניהול ולתפעול של פיר וורן. ההסכם נחתם ללא קיום הליך לפי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן – חוק חובת המכרזים), תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – תקנות חובת המכרזים), ונוהל השכרת נכסים של החברה, ללא בדיקת השווי ההוגן וללא בדיקת הכדאיות הכלכלית. תוקף ההסכם האמור הוארך בשנת 2014 והוא היה תקף במועד סיום הביקורת. בפברואר 2014 חתמה החברה על הסכם עם העמותה לתפעול, תחזוקה ופיתוח של מרכז דוידסון לתקופה של חמש שנים, עם אפשרות להארכה. ההסכם נחתם ללא קיום הליך מכרזי או קבלת פטור מכך וללא בחינת הכדאיות הכלכלית, ונקבעה בו תמורה לחברה הנמוכה מזו שצוינה בחוות דעת של שמאי. חוות הדעת האמורה אף לא הוצגה לחברי דירקטוריון קודם שאישרו את ההתקשרות. המדינה מתנגדת מטעמים שונים לתקפותו של הסכם זה והעניין נדון בערכאות השונות. ביולי 2016 בקשת רשות ערעור של המדינה כנגד פסק דין של בית המשפט המחוזי, אשר הפך את פסק הדין שניתן לטובת המדינה בבית משפט השלום, תלויה ועומדת בבית המשפט העליון. החברה, רט"ג ורשות העתיקות הן נאמנות הציבור, ובתור שכאלה הן מופקדות על שמירת האינטרס הציבורי ומחויבות לפעול בהגיונות, בשוויון ובשקיפות ועל פי כל דין. עליהן להסדיר את הפעילויות המתנהלות על ידי גורמים אחרים בשטחים שבתחומי אחריותן, מכוח הסמכויות המוקנות להן על פי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים.

תגובה החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

4. פיר וורן הינו אתר המצוי כמובלעת בתוך עיר דוד: הגישה לפיר וורן אפשרית אך ורק דרך הכניסה לאתר עיר דוד השוכנת בסמוך ומחוץ לשער האשפות - בכל מקרה מחוץ לשטח ההפקעה שבאחריות החברה. יוצא שעיר דוד ופיר וורן אחד הם, לא ניתן להפריד ביניהם ואין שום דרך ואפשרות להפעיל את פיר וורן בנפרד ו/או במנותק מאתר עיר דוד בשלמותו, פיר

וורן הלכה למעשה הוא מובלעת כלואה בשטחו העצום של אתר עיר דוד. במצב דברים זה, ההפעלה של פיר וורן על פי מתכונת ההפעלה הנמשכת למן הקמתה של החברה היא כזו שבילתה אין. הפעלה של פיר וורן ע"י עמותת אלעד (האחראית והמפעילה של עיר דוד מטעם רט"ג), היא הכרחית ועומדת גם בכל המבחנים, לרבות בתנאי תקנות הפטור ממכרז שלפי דיני המכרזים. עד לשנת 2008 היתה זכאית החברה לשיעור מסוים מהכנסות עמותת אלעד שנוצרה ממכירת כרטיסי לאתר עיר דוד על כל חלקיו. מתכונת זו נמצאה בעייתית, גם על רקע חלוקת הכנסות הכניסה בין רט"ג לעמותה ומשכך אישרה החברה לבסוף, מתכונת התקשרות שונה כנגד תשלום קבוע, ללא קשר עם היקף מכירת הכרטיסים לעיר דוד. מיקומו הגאוגרפי, השתייכותו של פיר וורן לאתר עיר דוד, כמו גם מיקומו מחוץ לשטח ההפקעה, הופכים אותו לאתר ייחודי מבחינת החברה ולכזה שלא יכול לחול עליו נוהל השכרת הנכסים הקיים בחברה. ככזה מתבקשת גם מתכונת התקשרות שונה וייחודית מן הכלל. דו"ח שמאי שביקשה החברה וקיבלה בעבר, מעמיד את שווי דמי השכירות השנתי על סכום של 100 אש"ח, כך שכל הכנסה של החברה מאז 2008 ואילך חוצה שיעור זה כלפי מעלה. עבודת מטה ובחינה כלכלית של התקבולים מהפעלת האתר כפי שערכה החברה- דמי השכירות בפיר וורן לשנים 2011-2013 היה 125,000 ₪ בתוספת מע"מ (מלבד השקעה נוספת באתר בסכום זהה של העמותה). זאת לאחר שבשנת 2010 גובה דמי השכירות היה 108,648 ₪ בלבד. הצמדת התעריף משנת 2010 לשנת 2011 פירושה דמי שכירות בסך 111,126 ₪, כך שסך 125,000 ₪ משמעותו עליה ריאלית של 12%; יתרה מזו, מאז שנת 2014, עומדים דמי השכירות על סכום של 200,000 ₪ בשנה. הסכם 2012: על רקע דו"ח ביקורת הפנים עלה נושא ההתקשרות עם עמותת אלעד לגבי פיר וורן בדיונים חוזרים בדיקטוריון החברה, אשר ביקש לברר נתונים ולקבל הבהרות ומשכך נדחתה חתימתו עד לשנת 2012, או אז נחתם עם תחולה רטרואקטיבית. הסכם 2014: נחתם רק בנובמבר 2014, הגם שטיוטת ההסכם היתה ערוכה זמן רב לחתימה, אך לא נחתמה, רק עקב העובדה שדיקטוריון החברה לא התכנס בשל הוראת משרד המשפטים שאין לכנס הדיקטוריון (על רקע סוגיית מרכז דוידסון) ובשל חוסר קוורום לכאורה של חברי דירקטוריון (מה שלימים נדון והתברר כלא נכון בפסיקת ערכאות). מסיבה זו לא הייתה אפשרות להביא את טיוטת ההסכם לאישור דירקטוריון החברה. מיד כשמונו חברי הדיקטוריון החדשים (6 בסה"כ במספר), הובא הנושא בפניהם באחת מהשיבות הראשונות. החברה תמתין להסדרה סופית של נושא הבעלות במקרקעין.

ליקוי

5. רט"ג איפשרה לעמותה להפעיל מיזם ללא פרסום מכרז, שלא ע"פ הוראות חוק חובת המכרזים, המחייבות התקשרות בהליך מכרזי או קבלת פטור ממכרז לפי הכללים שנקבעו בדין. רט"ג לא גיבשה הסכם עם העמותה ועם רשות העתיקות להסדרת החובות והזכויות של הצדדים בנוגע לחפירה הלימודית. משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי עליה לפעול להפסקת החפירה הלימודית עד להסדרתה החוזית עם מפעיל שייבחר על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

5. הרשות מציינת כי החפירה הלימודית הופסקה.

ליקוי

6. במאי 2015 גיבשו רשות העתיקות והעמותה טיוטת הסכם שיאפשר לעמותה לבצע חפירות ארכאולוגיות בעיר דוד ובשטחים נרחבים בסמוך לאתר, ללא הגדרת הגבולות של שטחים אלה. רט"ג אינה צד לטיוטה זו, אף שהשטחים שבהם עוסקת הטיוטה הם שטחים שהיא מנהלת מכוח חוזה עם רשות מקרקעי ישראל.

תגובה

רשות העתיקות

6. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

7. ניהול התקשרויות עם העמותה ופיקוח עליהן בידי החברה ורט"ג - התנהלות החברה מול העמותה לגבי פיר וורן מעידה כי החברה מסרה לעמותה בפועל לא רק את תפעול פיר וורן, אלא גם את כל הקשור בניהול ובפיתוח; במחדלה זה התפרקה החברה מסמכויותיה לגבי הניהול והפיקוח על אתר זה. על החברה ורט"ג לפקח באופן פעיל על התקשרויותיהן לתפעול נכסים שבחזקתן, על מנת להבטיח את האינטרסים הציבוריים.

תגובה

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

7. החברה תפעל לפיקוח פעיל לכשיובהר כי חוזה החכירה בין רמ"י לחברה תקף כפי טענתה. בינתיים, בעקבות טיוטת דו"ח המבקר ואי הבהירות שנוצרה בקשר לזכויות החברה במתחם פיר וורן, החברה אינה יכולה להפעיל פיקוח על הגוף המפעיל.

עם זאת יודגש החברה רואה בפיתוחו של פיר וורן דבר מבורך וחשוב. החברה תפנה בתוך 21 יום לרמ"י בבקשה לזמן דיון יחד עם הרט"ג בכדי לסכם את הגדרת הבעלויות והסמכויות בפיר וורן, ומשם נוכל להתייחס לנושא הפיקוח.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

7. ברבעון האחרון לשנת 2016, תקבע פגישה עם החברה על מנת לחזק את הפיקוח על ההתקשרויות.

ליקוי

8. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במרץ 2016 בעקבות תשובת רט"ג, נמצא כי באתר האינטרנט של רט"ג ובמרכז המידע שלה מופנה הציבור המעוניין בהדרכה בעיר דוד לעמותה. עוד נמצא כי במרכז המידע של עיר דוד, שמנהלת העמותה, לא ניתן להזמין סיורים שאינם בהדרכת העמותה. משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי בחלוף יותר משלוש שנים מפסיקת בג"ץ עיר עמים ובניגוד למומלץ בו, היא לא העמידה למבקרים בעיר דוד חלופה זמינה לקבלת הדרכה. על רט"ג לאפשר, כנאמנה של הציבור וכרשות של המדינה, לכלל המבקרים בעיר דוד לקבל הדרכה מטעמה.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

8. הרשות מציינת כי כיום - ספטמבר 2016 - אין הפניה באתר האינטרנט למוקד ההזמנות של עמותת אלע"ד, כמו כן, הובהר למרכז ההדרכה שיש להציע לפונים אפשרות של הדרכה על ידי רט"ג.

ליקוי

9. משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי העלות המשוערת היא ביטוי כספי לתכנית התפעול שהיה על רט"ג להכין עם חתימת הסכם התפעול. מתשובת רט"ג עולה כי בהיעדר עלות משוערת כנדרש בהסכם היא נסמכת על ההוצאות בפועל של העמותה. ואולם נדרשת דרך פעולה הפוכה - על רט"ג כמנהלת האתר לקבוע את העלות המשוערת בתחילת שנה.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

9. על פי סעיף 9 להסכם נקבע כי "הצדדים יקבעו את העלות השנתית המשוערת של תפעול האתר התיירותי על ידי

המפעיל". במהלך שנת 2016 ולקראת תקציב 2017 תקבע על ידי הצדדים העלות המשוערת.

ליקוי

10. מפברואר 2015 ועד פברואר 2016 התנהלה עיר דוד ללא מנהל גן לאומי מטעם רט"ג, שתפקידו מרכזי ומהותי בכל הנוגע לפיקוח על ההתקשרות עם העמותה. רט"ג לא חייבה את העמותה להפריד בין הוצאות התפעול של עיר דוד לבין הוצאותיה האחרות הנובעות מפעילות תיירותית נרחבת שהיא מקיימת בעיר דוד ובאזורים אחרים בירושלים. רט"ג לא קבעה תקציב לתפעול האתר; לא דרשה דיווח על כל ההכנסות; ואיפשרה לעמותה להעמיס הוצאות בדוח הכספי של האתר לפי שיקול דעתה. במחדליה אלה איפשרה רט"ג לעמותה לנהל את האתר מן ההיבט הכספי כראות עיניה, ללא פיקוח ממשי. משרד מבקר המדינה רואה בהתנהלות זו של רט"ג מחדל, שבגללו לא התאפשר לה לפקח באופן ממשי על פעולותיה הכספיות של העמותה בנוגע לאתר

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

10. הרשות מעדכנת כי בקרוב יקבעו כללים טובים יותר לפיקוח על התנהלותה הכספית של העמותה.

ליקוי

11. משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי חישוב ההכנסות מהאתר נעשה על פי מספר המבקרים בו, ולכן עליה לקבוע מנגנון לפיקוח עצמאי על הנתונים בעניין זה.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

11. קביעת כללים למנגנון פקוח, טוב יותר מזה הקיים, על הכנסות העמותה מהאתר יקבע עד סוף 2016 ויחל לפעול ב-2017.

ליקוי

12. הביקורת העלתה כי רט"ג לא עשתה תחשיב בנוגע לתקורה; כמו כן, לא נמצאה בביקורת כל אסמכתא ולפיה הסכימה רט"ג להעמסת התקורה ולשיעורה. למרות זאת, לא העירה רט"ג לעמותה בעניין זה. משרד מבקר המדינה מעיר לרט"ג כי העמסת שיעורי תקורה טעונה ביצוע תחשיבים ותייעוד תהליך קבלת ההחלטה בעניין. הסכמת רט"ג לגבי שיעור התקורה לא נעשתה בעקבות תהליך סדור של קבלת החלטות כנדרש. רט"ג גם לא המציאה אסמכתאות לטענתה כי 15%

הם שיעור התקורה המקובל בתחום.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

12. הרשות סבורה כי 15% הינם תקורה סבירה בהתאם למקובל. ברבעון הקרוב יכלל נושא באחד הדיונים הכלכליים השוטפים ברט"ג על מנת שאחוז תקורה זה יאושרר אף בהחלטה סדורה.

ליקוי

13. באגן העיר העתיקה בירושלים קיימים אתרים המצויים במוקד ההתעניינות הציבורית, והם יעד לתיירות פנים וחוץ. לפעולות הקשורות לאתרים אלו יש משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. באגן העיר העתיקה פועלות רשויות שונות, ובהן רשות מקרקעי ישראל, רט"ג, החברה ורשות העתיקות; באזור פועלת גם עמותת אלע"ד, המפעילה בו מיזמים משגשגים, חלקם מכוח התקשרויות עם החברה ורט"ג. נוכח ריבוי הגורמים הפועלים באזור והרגישות הרבה הנובעת ממאפייניו המיוחדים - יש חשיבות רבה לניהול מושכל, שקול ותקין של האתרים המצויים בו ולהסדרת התיאום בין הרשויות שצוינו לעיל.

תגובה

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

13. החברה מקבלת את דוח הביקורת שיש חשיבות רבה לניהול מושכל ולהסדרת תיאום בין הרשויות הפועלות באגן העיר העתיקה.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

13. לא דווח על תיקון הליקוי.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

13. לא דווח על תיקון הליקוי.

תגובה

רשות העתיקות

13. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

14. מספר המבקרים באתרים המצוינים בדוח זה גדל מאוד בשנים האחרונות, בין היתר הודות למאמציה של העמותה. הממצאים שהועלו בביקורת זו מלמדים כי דרך פעולתן של רשות מקרקעי ישראל, החברה ורט"ג איפשרה היווצרות זכויות חופפות של גורמים שונים באותן חלקות באותה עת; כי התקשרויות החברה ורט"ג עם העמותה לא הוסדרו לפי חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים; וכי הפיקוח של החברה, רט"ג ורשות העתיקות על מיזמים של העמותה הוא חלקי. המחל של כל אחת מרשויות אלה הביא למצב שבו בפועל הפכה העמותה לגורם מרכזי ביותר באזור זה, בלי שיתבצע לגביה פיקוח מהותי מטעם רשויות המדינה המופקדות על האזור ועל האתרים שבו.

תגובה

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

14. החברה תפעל עם הגורמים הנוספים לשיפור התיאום להחלת פיקוח על פעילות העמותה באזור.

ליקוי

15. התנהלותם של כלל הגורמים המעורבים: רשות מקרקעי ישראל, החברה ורט"ג, יצרה אי-בהירות בדבר הזכויות וההחזקות במקרקעין, שכאמור מצויים באזור רגיש ביותר, והביאו להחלשת מעמדן של החברה ורט"ג בשטחי עיר דוד, והעברתן לידי גוף פרטי ללא פיקוח הולם ובניגוד לכללי מינהל תקין, עד כדי התפרקות המדינה מסמכויותיה. נוכח הממצאים החמורים העולים מביקורת זו, ובייחוד נוכח הרגישות המיוחדת של אתרים אלה, על רט"ג, החברה ורשות העתיקות, מתוקף היותן נאמנות הציבור, לבצע הפקת לקחים מדוח זה, לבחון את מכלול פעילותן באזור, להבטיח את התיאום ביניהן ולבצע פיקוח הולם על פעילות העמותה מטעמן באזור.

תגובה

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים

15. לא דווח על תיקון הליקוי.

תגובה

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים

15. ברבעון האחרון לשנת 2016, תקבע פגישה עם החברה על מנת לחזק את הפיקוח על ההתקשרויות.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

15. לא דווח על תיקון הליקוי.

תגובה
רשות העתיקות

15. לא דווח על תיקון הליקוי.

פרק שלישי

**החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי
בעיר העתיקה בירושלים בע"מ**

החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

הגופים המבוקרים: החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים, רשות החברות הממשלתיות, עיריית ירושלים, רשות העתיקות

ליקוי

1. ניהול נכסי מקרקעין ברובע היהודי - החברה כשלה בפרויקט מרכזי שלה - מדידת היחידות ברובע היהודי ורישומן בפנקסי המקרקעין (להלן - פרויקט המדידה). בתום 15 שנים מתחילתו של פרויקט זה חרגה החברה מהשנתיים שהקציבה לו. כמו כן הוציאה כ-70% מהעלות המשוערת של הפרויקט כפי שהוערכה בסוף שנת 2014, אך רשמה כ-40% בלבד מהיחידות שרישומן נדרש.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

1. בשל שינוי החקיקה – תיקון תקנות המקרקעין (רישום) משנת 2011 – שנכנס לתוקף ב-2012, נאלצה החברה למדוד מחדש כל יחידה ובניין שלפני רישום. התשריטים מצריכים חתימת מודד מוסמך, דבר שלא היה נחוץ קודם לתיקון החקיקה. החברה ניזוקה משינוי החקיקה בשל הארכות ההליך ותוספת העלויות. ההאטה ברישום היחידות נובעת מאי שיתוף פעולה מתמשך של חלק התושבים בשנים 2010-2011, אשר חששו לאפשר כניסת מודדים ליחידות הדיור, כדי להימנע מתשלומים נוספים. לחברה אין סמכות לאלץ תושב לרשום את יחידתו בלשכת רישום המקרקעין, החברה יכולה להגיע עד לשלב של סיום ההכנות, אך ללא חתימתו של התושב על המסמכים, החברה אינה יכולה לעשות דבר. החברה ניסתה לבוא לקראת התושבים במבצעים התואמים למבצעי רמ"י וההיענות הייתה דלילה. החברה הוציאה מכתבים לתושבים במספר הזדמנויות ושוב מעט מאוד תושבים נענו. השאר התעלמו וחלקם אף נמנע במתכוון מלקבל מכתבים בדואר 59 תושבים מסרבים להסדיר את רישום יחידתם בלשכת רישום המקרקעין. החברה מפעילה סנקציות חוקיות בלבד. החברה מבקשת להפנות לתב"ע 2185 החלה על הרובע היהודי מאז 1978 וטרם שונתה, חרף הצרכים המשתנים הנובעים מרוח התקופה, בהעדר

2. תכנית אב להסדרת התכנון ברובע היהודי ובשל אותם קשיים, עמם מתמודדת החברה בהליך הרישום. הסדרת רישום הנכסים, משמעו העברת הרישום אל לשכת רישום המקרקעין בירושלים, במקום ניהול רישום חכירות המשנה בחברה. מדובר בחלק מתחום ניהול המקרקעין ומתוך שלל המטרות שלשמן הוקמה החברה. החברה מעדכנת כי בתכנית העבודה לשנת 2017, יצא מבצע לעידוד התושבים לסיים את הליכי רישום הנכס בטאבו. פרטי המבצע יגובשו על ידי ההנהלה והדירקטוריון לקראת הכנת תקציב 2017. החברה תבדוק נקיטת אמצעים כלפי חוכר שלא יצטרף לרישום, בכפוף ליעוץ המשפטי המלווה.

ליקוי

2. רשות העתיקות מתירה חפירות ארכאולוגיות ברובע היהודי תוך הרחבות בנייה של התושבים, וזאת בלי לעדכן בכך את החברה ולתאם איתה בעוד מועד או בזמן אמת, כנדרש בהסדר שנקבע ביניהן באפריל 2013 שנועד למנוע פעולות בנייה ללא היתר כדין.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

2. בעקבות דוח הביקורת החברה מקבלת את העקרון ולפיו יש להקפיד על תיאום מיטבי בין רשות העתיקות ובין החברה בנושא חפירות ארכאולוגיות של רשות העתיקות בשטחה. נכון להיום – ספטמבר 2016 - הוסדר התיאום בין רשות העתיקות לחברה בנושא החפירות הארכאולוגיות בכל רחבי הרובע היהודי.

תגובה

רשות העתיקות

2. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

3. ביוני 2014 היה ידוע לחברה על 75 יחידות מוכרות שהיו בהן חריגות בנייה. החברה העריכה את ההכנסות הצפויות לה מדמי השימוש מאותן החריגות בגין השנים 2007-2014 בכ-1.8 מיליון ש"ח, אך עד יוני 2015 הוסדר התשלום בגין שתי יחידות בלבד.

תגובה
החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
בירושלים בע"מ

3. 73 היחידות הנותרות אינן כשירות לרישום לא רק עקב חריגות בניה אלה גם, כתוצאה מהעברת זכויות; בעיות משפטיות כגון עיקולים; שיעבודים; צווי ירושה; מינוי כונס נכסים; חוב היוון וחריגות בניה. לדעת החברה להערכות שווי מהשנים 2006-2007 אין משמעות כהיום. לשומה תוחלת חיים של שנתיים בלבד ולאחריה יש לחדשה בשומה עדכנית, החברה פועלת לגביית שווי ודמי שכירות של 7 שנים בכל יחידה המגיעה להסדר. כמו-כן בכל העברת זכויות נערכת בדיקת שמאי על מנת לבדוק באם קיימות חריגות בניה. הפעולות שהחברה נוקטת לתיקון הליקוי בא לידי ביטוי באי מתן שירות להעברת זכויות או משכנתא ליחידות שקיימות בהן חריגות מבלי שהחריגה הוסדרה. החברה גובה מכל יחידה דמי שכירות של עד 7 שנים בגין שימוש בשטחי החברה בנוסף לדמי חכירה בגין שווי זכויות. בתכנית העבודה לשנת 2017 - בכוונת החברה בכפוף ליעוץ משפטי לתבוע את החוכרים שלא הגיעו להסדר בנוגע לחריגות ובכך תצליח למקסם את הכנסותיה ממקור זה של חכירות והחכרות משנה.

ליקוי

4. החברה לא דיווחה לעיריית ירושלים על חריגות בנייה של 71 מאותן יחידות, וזאת בניגוד לנוהל שלה הקובע שעליה לדווח לעירייה על חריגות בנייה.

תגובה
החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
בירושלים בע"מ

4. בעקבות דוח הביקורת הליקוי תוקן וזאת באמצעות העברת נסחי רישום מעודכנים לשכת רישום המקרקעין. במקביל עיריית ירושלים, באמצעות מדידות התצ"ר מקבלת לידיה את כל נסחי הרישום העדכניים, כך שכל הנתונים המעודכנים נמצאים ברשות העירייה.

ליקוי

5. פגמים במינויים לתפקידי מפתח בחברה - לאחר שהוועדה לבדיקת מינויים לא אישרה את מינוי המועמד לתפקיד יו"ר הדירקטוריון, פנתה החברה לוועדה זו בבקשה לעיון מחדש במינוי על פי נוהל של רשות החברות מינואר 2008, וזאת בלי שהיה לה מניין חוקי של חברי דירקטוריון ומבלי שהתקבלה החלטה כדן. הוועדה אישרה את

המינוי בעקבות בקשה זו.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

5. לדעת החברה מניין הקוורוס בדירקטוריון מוסדר בסעיף 67א' לתקנות ההתאגדות שלה: "נתפנה מקומו של דירקטור, יהיו יתר חברי הדירקטוריון רשאים לפעול כדירקטוריון, והחלטתם תהיה תקפה לכל דבר". החלטות החברה לרבות לענין המינוי נתקבלו כדין ובנוכחות רפרנט רשות החברות הממשלתיות בשיבות דירקטוריון החברה. החברה מציינת כי בסמיכות זמנים קרובה מאד, סוגיה זו הועמדה למבחן משפטי בתביעה בבית משפט השלום ב- ת.א. (י-ם) 60379-03-14, מדינת ישראל נגד חל"פ הרובע, פמ"י ועמותת אלע"ד. לענין זה נדרש גם בית משפט מחוזי בדונו בערעור, ואף הוא קיבל את עמדת החברה לענין זה. החברה מעדכנת כי היו"ר סיים כהונתו בסוף ספטמבר 2016.

ליקוי

6. בנובמבר 2014 מינה הדירקטוריון ועדת איתור למנכ"ל החברה והתקשר עם חברת השמה. בינואר 2015, בשל הודעת רפרנט רשות החברות על החלפת חברת ההשמה, החל התהליך מחדש עם חברת השמה אחרת והמשיך לאחר הקמת הממשלה במאי 2015. בנובמבר 2015 פורסמה בעיתונות מודעה הקוראת להציג מועמדות לתפקיד. בפברואר 2016 בחר הדירקטוריון מנכ"ל. נכון ליוני 2016 טרם אושר המינוי על ידי השרים. יו"ר הדירקטוריון מסר בתשובתו מנובמבר 2015 כי הליך ועדת האיתור נדחה בשנה בקירוב עקב הבחירות לממשלה (שנערכו ב-17.3.15) והקמת הממשלה (ב-14.5.15). החברה מסרה בתשובתה כי השיהוי בבחירת מנכ"ל לחברה נבע מגורמים שלא היו בשליטתה. משרד מבקר המדינה מציין כי מנובמבר 2014, מזה למעלה משנה וחצי אין מנכ"ל קבוע לחברה.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

6. אישור המינוי - בישיבה מספטמבר 2014 אכן הוחלט כי סמנכ"ל החברה ימונה למנכ"ל בפועל, אך רק ממועד סיום תפקידו של המנכ"ל המכהן שנקבע לחודש פברואר 2015. לאור העובדה שאירוע של מינוי סמנכ"ל החברה למנכ"ל בפועל אינו תדיר בחברה, החברה לא היתה מודעת שיש לאשרו בוועדה לבדיקת מינויים. גם נציג רשות החברות שנכח בישיבת הדירקטוריון לא הסב את תשומת לב הנוכחים לכך. ביום בו

הודיע נציג רשות החברות החדש כי יש צורך בדיווח האמור, דיווחה החברה על כך מיידית בתאריך 25.5.2015.

הדירקטוריון בישיבתו מיום 4.11.2014 ומיום 21.12.2014 החליט על יציאה לאיתור מנכ"ל קבוע באמצעות פעילות וועדת איתור שחבריה הם היו"ר ועוד שלושה חברי דירקטוריון. בנוסף, הוחלט כי כל חבר יוכל להצטרף כחבר וועדת האיתור, עד למועד הגשת הצעות מועמדים. בישיבה זו הוחלט גם על התקשרות עם חברת השמה שתסייע בהליך ובשלב ראשון תביא לדירקטוריון את המלצתה לנוהל העבודה, המינוי, פרמטרים וקריטריונים, בהתאמה לחוזרי/נהלי רשות החברות. נקבע גם כי חברת ההשמה תסתייע במזכיר החברה בכול הדרוש לשם כך.

חברת ההשמה פעלה כנדרש והציגה לדירקטוריון את הנוהל. לאחר מספר טיטות, הערות חברי הדירקטוריון ותיאומים מול רשות החברות, הובאה טיטת הנוהל לאישור חברי הדירקטוריון - שהם חברי וועדת האיתור - אשר הוא המוסמך לאשר את הנוהל ואת נוסח פרסום המודעה לעיתונות. הדירקטוריון בישיבתו מיום 29.1.2015 דן כאמור בקריטריונים, במשקלות, בנוסח ובמלל. בסיום כל הני"ל נשלח הנוהל הסופי לחברי הדירקטוריון לאישורם בהתאם להחלטה, ואושר בפועל. בנוסף לכך, החברה מציינת כי הליך איתור המנכ"ל חל בתקופה של מערכת בחירות ובמהלך תקופה זו, חברות ממשלתיות מנועות מלבצע הליכי איתור ומינוי. בשלב זה הודיע רפרנט רשות החברות הממשלתיות בישיבת הדירקטוריון, כי במכרז רשות החברות, זכתה חברה אחרת כחברת ההשמה יחידה, ואין להשתמש עוד בשירותיה של חברת ההשמה שהועסקה על-ידי החברה. בשל כך, נערכה פניה אל החברה החדשה וכל הליך המכרז נבחן מחדש ולמעשה החל מבראשית. עם סיומו, הועבר הנוהל הסופי לקבלת אישור רשות החברות כמתחייב ואולם במשך מספר חודשים, לא התקבל אישור לנוהל על-ידי הרשות.

ועדת האיתור פעלה ועשתה כל הנדרש ממנה, אך מבלי שניתן אישור רשות החברות, החברה מציינת שלא ניתן לפעול מעבר לפעולות שננקטו כמפורט לעיל. מיד ובסמוך לקבלת אישור הרשות, החלה לפעול וועדת האיתור על פי הוראות הנוהל, עד לבחירה של מועמד לכהונת מנכ"ל קבוע. משתמו הליכי האיתור ונבחר מועמד, לפני חודשים ספורים, החברה המתנינה לקבלת כתב מינוי חתום על-ידי השרים הממנים. בחודש אוגוסט 2016 הושלם כתב המינוי של המנכ"ל על-ידי השרים הממנים. החברה מציינת כי השיהוי במינוי מנכ"ל, לא היה בשליטת החברה. המנכ"ל בפועל סיים את תפקידו בחברה ופרש. כאמור מונה מנכ"ל חדש לחברה.

תגובה **רשות החברות הממשלתיות – משרד האוצר**

6. לחברה הממשלתית יצא כתב מינוי למנכ"ל קבוע שאושר על ידי השרים והוא החל בעבודתו ב 1.9.2016.

ליקוי

7. פיתוח אתרים וניהולם - בשנים 2011-2014 היה לחברה גירעון תפעולי מהניהול ומהתפעול של אתרי התיירות בסכום של כ-2.1 מיליון ש"ח. שנתיים לאחר שהחליט דירקטוריון החברה על שדרוג הרובע ההרודיאני אתר ארכאולוגי מתקופת בית שני כפרויקט הדגל של החברה (להלן - פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני), ועל אף העיסוק האינטנסיבי של הדירקטוריון בפרויקט, בפועל הוא לא קודם, והחברה כשלה בהנעת הפרויקט האמור.

תגובה **החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ**

7. לחברה היה גרעון תפעולי מניהול ותפעול אתרי תיירות עד וכולל שנת 2013. בשנת 2014 הוחזר אתר התיירות המרכזי של החברה שהופעל על ידי גוף אחר, לידי החברה. החל משנת 2014, החברה מציגה רווח תפעולי בדוחותיה הכספיים בסעיף ניהול ותפעול אתרי התיירות. לדעת החברה, שדרוג הרובע ההרודיאני אתר הדגל של החברה (להלן - פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני) קודם והונע במסגרת מגבלות לגיוס תקציב ומורכבות ויחודיות הפרויקט: מדובר בהיקף פרויקט שלהשלמת כל שלביו יש צורך בכ- 20 מיליון ₪. לגיוס תקציב כזה דרושים מקורות חיצוניים שהחברה פועלת לגיוסם. יתרה מזו, גיבוש "תפיסה" באשר לאופן שדרוג המוזיאון הוא עניין מקצועי ומורכב ביותר. החברה מחדדת כי בכל העת מדובר במוזיאון פעיל ותוסס. בשל מורכבות ויחודיות הפרויקט פועלת החברה לשיתופם של גורמים נוספים בצוות ההיגוי לטובת קידומו המקצועי של הפרויקט. שיתוף שכזה הוא הכרחי, אולם הוא מצריך משכי פעולה ארוכים יותר בכל פעולה.

ליקוי

8. בשנים 2010-2014 הסתכם הגירעון מהפעלת בית הכנסת החורבה (להלן - ביה"כ החורבה) ביותר מ-2.8 מיליון ש"ח. החברה לא גבתה את חלקה של הקרן למורשת הכותל המערבי (להלן - הקרן או הקרן למורשת הכותל) שיש לה אחריות משותפת עם החברה להפעלתו, לניהולו ולתחזוקתו השוטפת של בית הכנסת. זאת בניגוד להסכם

עקרונות משנת 2010 (להלן - הסכם העקרונות) שבו נקבע כי כיסוי הגירעון בתפעול השוטף של ביה"כ החורבה יחולק בין הצדדים באופן שווה, ובאופן שלא עלה בקנה אחד עם החלטת ממשלה שהטילה על הקרן ועל החברה את האחריות המשותפת להפעלתו, לניהולו ולתחזוקתו השוטפת של בית הכנסת.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

8. החברה גמרה בדעתה להשאיר את אתר החורבה בידיה כאתר מורשת לאומי, כמונומנט המזוהה עם החברה ועם סיפור הרובע היהודי בתש"ח על כל הכרוך בכך. בשלב זה הפעלתו אכן היתה גרעונית אך החברה בחרה לפעול כך, מתוך ציפייה כי בעתיד לבוא גם ההכנסות מהפעלת החורבה יובילו לרווח תפעולי. גם לאחר ההחלטה בוועדת ההיגוי המשותפת, פנתה החברה פעמים רבות לקרן בדרישת השתתפות במחצית הגרעון ובכל פעם נדחתה באופן נחרץ. לשם קבלת ההשתתפות בגרעון לא היה מנוס מנקיטת הליך משפטי של החברה מול תאגיד ממשלתי אחר, מצב המחייב פניה מוקדמת אל רשות החברות בבקשה לקיום הליך גישור טרם פניה לערכאות (על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה). הסיכום הכתוב בנוגע ל"ויתור" תשלום חלקה של הקרן בגרעון במסגרת וועדת ההיגוי המשותפת, יסודו גם בהערכת הפוטנציאל להניב הכנסות בעתיד מהפעלה בלעדית של אתר החורבה. יו"ר הקרן, הציג בפני היו"ר והמנכ"ל דאז כי החלטת ממשלה שעתידה להתקבל, תאמץ את המלצת ועדת ההיגוי המשותפת להעביר את ניהול החורבה בלעדית לחברה, על הגירעון הנוצר, עד לשנת 2013. לחברה אין שליטה על מועד קבלת אישור הממשלה כפי שהתבקש. לדעת החברה נראה כי במידה שבקשת החברה והקרן למורשת הכותל תדחה מסיבה כלשהי ובסופו של התהליך לא תשונה מתכונת ההפעלה ולא תאושרר החלטת ועדת ההיגוי המשותפת, כי אז תשוב החברה לפעול לגביית מחציתה של הקרן בגרעון. החברה מציינת כי הקרן היתה עשויה להיות אחראית לגרעון שנוצר עד שנת 2013, הנמוך בכ-400 אש"ח מהנתון שהוצג בדוח הביקורת (2.8 מיליון ₪).

ליקוי

9. מר שלום סעדון, יו"ר הדירקטוריון דאז, ומר שלמה אטיאס, מנכ"ל החברה דאז (להלן - מנכ"ל החברה דאז), חרגו מסמכותם בעת שהסכימו בספטמבר 2013, ללא אישור הממשלה וללא הבאת הנושא לאישור הדירקטוריון, לשנות את הסכם העקרונות כך שכל הוצאות התחזוקה של ביה"כ החורבה ימומנו על ידי החברה.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה

בירושלים בע"מ

9. יש והעובדה שהמנכ"ל והיו"ר לא הביאו את הסיכום של וועדת ההיגוי לידיעה ו/או אישור של הדירקטוריון, מלמדת על תהליך חסר ואולם עיון בהחלטות מאוחרות יותר של הדירקטוריון, מלמד על נקלה, כי הדבר היה ידוע היטב והוביל את החברה לנקוט פעולות לצמצום הגרעון. יתרה מזו: כל דיוני הדירקטוריון בדו"חות הכספיים, הובילו לדיון בגרעון הנוצר מהפעלת החורבה ומהסיכום הנובע מאחריות בלעדית לאותו גרעון, על פי סיכום הדברים עם הקרן למורשת הכותל. החברה מציינת כי המנכ"ל דאז והיו"ר דאז, סיימו את כהונתם בחברה.

ליקוי

10. כדי לצמצם את הגרעון שנוצר מהפעלת ביה"כ החורבה העבירה החברה את הניהול לוועד בית הכנסת, כך שהוועד יישא ב-75% מהוצאות התפעול ויקבל את ההכנסות הנובעות מפעילותו כבית כנסת. זאת ללא פיקוח מטעם החברה על הכנסות אלה.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה

בירושלים בע"מ

10. החברה פעלה לחיסול הגרעון בתפעול השוטף של בית כנסת "החורבה" על-ידי העברת מימון חלק מהוצאות הניהול השוטף לידי וועד בית הכנסת. מהלך זה נשא פרי והגרעון השוטף בתפעול בית הכנסת צומצם באופן דרסטי בשנת 2015, ובמחצית הראשונה של שנת 2016 אף נוצר רווח תפעולי. בעקבות דוח הביקורת, החברה תפעל ליצירת פיקוח על הכנסות הוועד מניהול בית הכנסת עד סוף 2016.

ליקוי

11. העסקת יועצים - הבחירה וההעסקה של היועץ לקידום פרויקט שדרוג הרובע ההרודיאני לא נעשו בשקיפות, ולפיכך אי-אפשר לבחון את השיקולים שהנחו את החברה בעת הבחירה. התקשרות החברה עם יועץ תיירות נעשתה ללא הליך תחרותי ובניגוד לנוהל המכרזים של החברה (להלן - נוהל המכרזים). ההתקשרות הובאה לאישור ועדת המכרזים של החברה לאחר שכבר חתמו נציגי החברה על ההסכם עם היועץ, והדבר פגע בסדרי המינהל התקין. החברה העסיקה יועץ לגיוס כספים ממשרדי ממשלה בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ולנוהל המכרזים. החברה שילמה לו בלי

שסיפק הוכחת ביצוע כנדרש בהסכם עמו, ובלי שגורם בחברה יאשר בחתימתו את קבלת השירות כפי שנדרש בנוהל החברה ועל פי כללי המינהל התקין. לדעת משרד מבקר המדינה - אין זה ראוי שחברה ממשלתית תשלם לאדם כלשהו עבור שירותי גיוס כספים ממשרדי ממשלה. על החברה לבחור יועצים ולהעסיקם בהתאם לכללי המינהל התקין.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

11. דוח הביקורת בנושא העסקת יועצים, נוגעת ל-3 יועצים שההיקף הכספי להעסקתם, נמוך משווי התקשרות המחייב עריכת מכרז, מתוך כלל היקף ההתקשרויות של החברה עם עשרות יועצים אחרים בשנים הללו. יועץ לפרויקט הרובע ההרודיאני: להלן השיקולים שהנחו את בחירת היועץ: התקשרות עם מתכנן/אדריכל מוזיאלי, עפ"י תקנה 5 (ב) לתקנות חובת המכרזים, יכול שתעשה על פי כללים שקבעה ועדת המכרזים ואף ללא מכרז. הוועדה בחנה על פי המלצת מנהל התיירות דאז, מספר שמות של יועצים אפשריים והסתייעה לשם כך בגורמים שונים בחמ"ת ובמנהלת אתרי מורשת שהביעו הערכה גבוהה ליועץ הנבחר מהיכרותם עמו ומפרויקטים שביצע. הוועדה סיירה בפרויקט מרשים שהיועץ ניהל בשילה הקדומה וקיבלה הסברים מפורטים אודות הניהול והביצוע. וועדת המכרזים בשיתוף יו"ר ועדת התיירות התרשמו כי זהו היועץ האידיאלי והמתאים ביותר, לפרויקט מסוג זה. החברה סבורה ששיקולים אלו היו מספקים לצורך בחירת היועץ. יחד עם זאת ולאור דוח הביקורת בנושא, בעתיד תפעל החברה שהבחירה תיערך בשקיפות נאותה. יועץ תיירות: הנחיצות ביועץ תיירות התעוררה באופן מידי ודחוף, עם קבלת מרכז דוידסון להפעלה בידי החברה על בסיס פסק דינו של בית המשפט המחוזי בתביעת החברה את חברת פמ"י מיום 31.3.14. עד לאותו מועד נעדרה החברה כל ניסיון בהפעלת אתר מעין זה ונזקקה בדחיפות ליועץ בעל ניסיון מתאים. שמו של היועץ עלה מקרב מספר יועצים אפשריים. לשם כך נתקיימו דיונים לאיתור יועץ בעל ניסיון בתחום ובמרחב הגיאוגרפי של העיר העתיקה. ההתקשרות הראשונה עם היועץ נעשתה ב-1.5.14 בהיקף כספי שאינו מחייב עריכת מכרז 10,000 ₪ לחודש, ולפרק זמן קצוב של 6 חודשים. משחלפה התקופה, יצאה החברה להליך מכרזי. בשל הדחיפות ולוחות הזמנים הקצרים, לא נערך הליך תחרותי בשלב הראשון לשכירת שירותי היועץ. אמות המידה שנקבעו מלבד המחיר, נמצאו במסמכי ועדת המכרזים עוד קודם לקבלת ההצעות ופתיחת המעטפות. טבלת אמות המידה שהועתקה לתוך פרוטוקול הוועדה במועד שבו נערך ראיון למועמדים,

לקוחה מתוך מסמכי הועדה במועד קיום הראיונות. יועץ לגיוס תקציבים : לוועדה הוסבר שליועץ כשורים מלאים וייחודיים לקידום הנושא, משום ניסיונו הרב כראש מועצה מקומית וכסגן ראש עיריית ירושלים בעבר והיכרותו את כל המערכות השלטוניות ונבכי הביורוקרטיה הקשורה בגיוס תקציבים ממקורות ממשלתיים ואחרים. הלה כיהן כסגן ראש עיר לצד המנכ"ל הקודם והיכרות זו היא עניין שבידיעת הכל, לבטח בידיעת כל עובדי החברה והנהלתה. ועדת המכרזים דנה בהצעת המנכ"ל דאז וניאותה לאשר התקשרות עם היועץ לפרק זמן קצוב, ע"פ תכנית עבודה שהוגשה ובכפוף להצגת הישגים שייבחנו לאחר תקופה בת 6 חודשים. סכום התשלום ליועץ במכפלת 7,000 ₪ לחודש במשך חצי שנה, הוא סכום התקשרות הנמוך מהסכום השנתי המחייב עריכת מכרז וזאת לבד מכישוריו, ניסיונו המתואר לעיל וקשריו הייחודיים של היועץ. לדעת, חברי ועדת המכרזים, שכירת שירותי היועץ לא נעשתה בניגוד לעקרונות בסיסיים ובניגוד לנוהל המכרזים. תשלומים למגייס כספים: החברה אינה מכירה איסור על תשלום ליועץ שנשכר לצורך גיוס תקציבים על פי מערכת חוזרי רשות החברות הממשלתיות. החברה מציינת כי נושאים אלו נסתיימו ויחד עם זאת, ולאור דוח הביקורת החברה תבדוק עצמה בעניין זה, ותדאג להקפיד בעתיד על העסקה על פי הנהלים כנדרש.

ליקוי

12. ניגוד עניינים ואי-גילוי נאות: מזכיר החברה היה במצב של ניגוד עניינים, בתפקידו בחברה, נמנה עם חברי ועדת המכרזים שבוחרת בעלי מקצוע הנותנים שירותים לחברה, ואף היה בעל הסמכות לאשר את קבלת השירותים מידיהם. כמו כן כיהן בהתנדבות מסוף 2013 גם כיו"ר מינהלת פרויקט של התחדשות עירונית בירושלים (יו"ר המינהלת) שבו יש לו עניין אישי. המינהלת קיבלה שירותים בהתנדבות מבעלי מקצוע שהחברה העסיקה באותה עת. מזכיר החברה השתתף בדיון בוועדת המכרזים שהאריכה את העסקתו של היועץ המשפטי של החברה בעת שזה ייעץ בהתנדבות למינהלת האמורה. בפרוטוקול ועדת המכרזים לא צוין שהיועץ נותן שירותים גם למינהלת, ולא צוין שיש זיקה בין היועץ לבין מזכיר החברה, לרבות בתפקידו כיו"ר המינהלת. לדעת משרד מבקר המדינה, מזכיר החברה היה מצוי בניגוד עניינים בפעולותיו בחברה הנוגעות ליועצים שנתנו שירותים גם למינהלת. משרד מבקר המדינה מעיר למזכיר החברה כי הגילוי הבלתי פורמלי שנתן אינו תחליף להסדרת ניגוד העניינים בפעולותיו בחברה, והיה עליו להימנע מכל קשר מהותי עם בעלי המקצוע האמורים במסגרת עבודתו בחברה עד להסדרה כאמור. התנהלותו של מזכיר החברה אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין. לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שבכירים בחברה ידעו על פעילותו של מזכיר החברה במינהלת ועל בעלי

המקצוע הנותנים שירותים למינהלת (באופן ישיר או דרך חברת מוריה) - היה על החברה להסדיר את ניגוד העניינים, ולבחון במסגרת זו אם נדרש לאסור על מזכיר החברה לעסוק בניהול פרויקטים של החברה שבהם מועסקים בעלי המקצוע האמורים. על המנהלת החברה לבחון ללא דיחוי את ניגודי העניינים העולים בדוח זה ולהסדירם. על החברה לקבוע נוהל ניגוד עניינים. החברה לא הסדירה את ניגוד העניינים של מזכיר החברה. היועמ"ש לא נתן גילוי נאות לדירקטוריון החברה ולרשות החברות על ההכרות שלו עם מזכיר החברה בתפקידו כיו"ר המינהלת. על החברה להסדיר את ניגודי העניינים של מזכיר החברה ללא דיחוי. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה על שהייתה אדישה לקשרים שבין מזכיר החברה ליועמ"ש ולאי-הסדרת ניגודי העניינים בין השניים ובין פעילותם בחברה. די בחשש להימצאות בניגוד עניינים כדי שיווצר צורך להסדיר את גוריו. ואולם לא נעשה דבר הן על ידי מזכיר החברה, והן על ידי היועמ"ש ויתר חברי המנהלת החברה.

תגובה

החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

12. החברה מציינת כי "מנהלת הארזים" איננה התאגדות או גוף משפטי – אלא שם המשמש לזיהוי הועד בארבעה מבנייני רחוב הארזים בירושלים של 154 דיירים שהמזכיר נמנה עליהם. המנהלת מונה 20 נציגים שכולם פועלים בהתנדבות מלאה. המנהלת אינה מעסיקה, ולא העסיקה יועצים בתכנון פניוי ובינוי בפרויקט הארזים. היועצים המדוברים מועסקים על ידי החברה העירונית "מוריה" בחוזים מולם, וממנה מקבלים שכרם. יועץ א' נתבקש על-ידי המנהלת בשלבי חשיבה והתארגנות לתת ליווי ראשוני לא מחייב לבדיקת התכנון הפרויקט ללא כל תמורה מהמנהלת. ומשעלה כי יש התכנון הופנה על ידה למוריה שלאחר בדיקתה בוועדת התקשרויות שלה החתימה אותו על הסכם תכנון. יועץ ב' הופנה למנהלת על-ידי חברת מוריה, מתוך נסיונה הרב עמו, ואף הוא עבר את וועדת ההתקשרויות שלה והוחתם על ידה על הסכם לניהול התכנון. עבור חברת מוריה בפרויקט הארזים, החל משרד תייר - יועץ ב' - להעניק שירותים בדצמבר 2014. נציג משרד תייר המועסק על-ידי מוריה בארזים אינו קשור לפעילות תייר ברובע במסגרת "תפארת ישראל". האדריכל – יועץ א' מועסק בחברה בתכנון "תפארת ישראל" מאז ספטמבר 2010 קודם לפרויקט הארזים. החברה סבורה שאין עניינים נוגדים בין המזכיר לבינים: אין זיקה כספית או חוזית בין המזכיר כאדם פרטי או המנהלת לבינים. החברה מקבלת את עמדת המזכיר לפיה מנהלת

הארזים אינה עסק פרטי של מזכיר החברה, המזכיר הוא אחד מ 154 בעלי הנכסים בפרויקט המיוצגים באמצעות מנהלת המונה 20 חברים והכל בהתנדבות מלאה. בעניין היועץ המשפטי: עורך הדין התבקש אף הוא על-ידי המנהלת לסייע בהתנדבות ביועץ ראשוני אודות צורת ההתארגנות הראשונית של "מנהלת הארזים", כיצד לפעול כנציגות ותחת אילו מגבלות. רק בתחילת 2015 פנתה המנהלת אל שמונה משרדי עו"ד בירושלים באופן מסודר להזמין הצעות למתן יעוץ משפטי למנהלת, כאשר לכולם הובהר מראש ובכתב, כי התקשרות ושכר טרחה ישולם למשרד רק וכאשר בעתיד ייבחר יזם על ידי המנהלת ושכר טרחה ישולם על ידי היזם ולא ולא על ידי המנהלת או בעלי הדירות. כאמור בתגובת החברה בליקוי מס' 9 לעיל. עורך הדין סיים קדנציה כהונתו בחברה לפני תשעה חודשים. יש לציין כי לחברה ולהנהלתה היה ידוע בזמן אמת, כי למזכיר וליועמ"ש היכרות מחוץ למהלך העבודה הרגיל וכי המזכיר מתייעץ לעיתים ביועמ"ש בנושאי המנהלת לפרויקט הארזים שהוא חבר בה. אף לא אחד מחברי ההנהלה בחברה ראה פסול בכך. למרות עמדת החברה, כמפורט לעיל, החברה פנתה ליועמ"ש (הנוכחי) לפתרון נושא הסדרת ניגוד העניינים לכאורה כפי שמציין המבקר תוך 60 יום.

תגובה

חברת מוריה - חברה עירונית לפיתוח ירושלים בע"מ

11-12. עם העברת הפעילות בתחום התחדשות העירונית למנהלת הייעודת בחברת מוריה בשנת 2014, הוחלט להמשיך את ההתקשרות עם צוות היועצים שאושר ברשות לפיתוח ירושלים ובעיריית ירושלים על מנת לנצל את הידע שהצטבר ולחסוך זמן. ועדת ההתקשרויות של חברת מוריה אישרה את ההתקשרות עם מתכנני הפרויקט וזאת בהמשך לאישורם על ידי ועדת הכספים העיריית ירושלים. חברת מוריה מציינת כי לעניין היועץ המשפטי של מנהלת הארזים, מעולם לא בוצעה התקשרות בינו לבין חברת מוריה.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

11-12. לחברה מונה יועץ משפטי חיצוני שהחליף את עו"ד שגיא תירוש היועמ"ש של החברה.

ליקוי

13. ועדת המכרזים אישרה להעסיק דובר בלי שערכה פנייה תחרותית לקבלת הצעות ובלי שקבעה אמות מידה לבחירה. החברה העסיקה

את הדובר מספטמבר 2012 ועד אוגוסט 2014 לסירוגין, בסך הכול כ- 20 חודשים ובחלק מהזמן לא היה ביניהם הסכם התקשרות תקף.

תגובה
החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
בירושלים בע"מ

13. החברה מקבלת את דוח הביקורת לגבי פניה אחידה למועמדים ולגבי תקופות העסקה לסירוגין, בהן לא חודש ההסכם עם הדובר ותפעל בהתאם להמלצות. החברה מציינת כי במהלך תקופת העסקת הדובר, סופקו לה שרותי דוברות ויחסי ציבור שהיו חסרים לה ושבאו היטב לידי ביטוי. החברה הממשלתית תפעל על פי המלצות המבקר.

ליקוי

14. מנכ"ל החברה דאז השתתף בדיוני ועדת המכרזים והמליץ להעסיק את היועץ לגיוס כספים ואת הדובר, אף שהם חברי מועצת עיריית ירושלים, והוא הכיר אותם כשהיה סגן ומשנה לראש עיריית ירושלים. התנהגות זו אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין והיא פוגעת בכללי השוויון והתחרות.

תגובה
החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
בירושלים בע"מ

14. החברה מציינת כי מדובר בפניה לקבלת הצעות תחרותיות למשרת דובר חיצוני לחברה. המנכ"ל דאז דיווח על היכרותו המוקדמת עם המועמד והמליץ עליו בהסתמך על אותה היכרות.

תגובה
עיריית ירושלים

14. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

15. על החברה למקסם את הכנסותיה מאתרי תיירות, מגביית דמי שימוש עדכניים מחוכרים שביצעו חריגות בנייה ומגביית חלקה של הקרן למורשת הכותל בגירעון של ביה"כ החורבה.

תגובה
החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
בירושלים בע"מ

15. החברה מקבלת את העיקרון של מיקסום הכנסותיה בכל ענפי פעילותה.

ליקוי

16. הרובע היהודי והאתרים שבו ובקרבתו נמצאים במוקד ההתעניינות הציבורית, ופעולות הקשורות בהם מקבלות משמעויות מדיניות, ביטחוניות ופוליטיות. מאפייניו המיוחדים של הרובע מחייבים ניהול תקין, מושכל ושיקול תוך הסדרת תיאום בין הרשויות והגופים השונים הפועלים בהם. על החברה ועל רשות העתיקות לפעול להסדרת נוהל כתוב לתיאום פעולות רשות העתיקות בתחומי הרובע היהודי.

תגובה
החברה הממשלתית לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה
בירושלים בע"מ

16. החברה מקבלת את העקרון ולפיו יש להקפיד על תיאום מיטבי בין רשות העתיקות ובין החברה בנושא חפירות ארכיאולוגיות של רשות העתיקות בשטחה. החברה פעלה להסדרת תיאום פעולות רשות העתיקות בתחומה בפגישה בין נציג החברה לנציג רשות העתיקות הרובע בחודש יוני 2016.

תגובה
רשות העתיקות

16. לא דווח על תיקון הליקוי.

פרק רביעי

משרדי ממשלה

משרד האוצר

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ ופעולות המדינה לאיתור ולהשבה של נכסי הנספים

הגופים המבוקרים: החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ, רשות החברות הממשלתיות, רשת מקרקעי ישראל, משרד המשפטים, משרד התרבות והספורט, מוזיאון ישראל, מוזיאון תל אביב לאומנות, מוזיאון הכט באוניברסיטת חיפה, המשרד לשיויון חברתי, מוסד יד ושם, בית לוחמי הגיטאות, הספרייה הלאומית בע"מ, הרשות לזכויות ניצולי שואה- משרד האוצר.

ליקוי

1. הדיונים בנוגע להעברת הנכסים של נספי השואה מרמ"י לחברה ולשיערוכם נמשכו למעלה משבע שנים. הדיונים בנוגע לשיערוך הנכסים שטרם שוקו לצד שלישי, ששוויים כ-44 מיליון ש"ח, נמשכו כשנה וחצי. בנובמבר 2015 אישרה הנהלת רמ"י מתווה לשיערוך הנכסים שטרם שוקו לצד שלישי. עד מועד סיום הביקורת לא העבירה רמ"י את מרבית שווי הנכסים לחברה ולפיכך החברה מתעכבת במימוש מטרותיה – השבה ליורשים וסיוע לניצולי שואה. על רמ"י לזרז את העברת יתרת שווי הנכסים שברשותה לחברה להשבה כדי שהחברה תוכל לפעול למימוש מטרותיה בהקדם. על החברה לקבוע כללים בנוגע לפרק הזמן לחקירה לאיתור נכס ובנוגע לתקציב החקירה. על החברה לקבוע בהקדם יעדים למימוש נכסים (הן בכמות הנכסים והן בשוויים הכספי) ל-2016 ול-2017 ולפעול למימוש הנכסים המנוהלים על ידי חברה א' ובכלל כדי שתמורתם תשמש לסיוע לניצולי שואה.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

1. המלצת המבקר מיושמת על ידי החברה: תוכניות העבודה לשנים 2016-2017 כוללות יעדים למימוש נכסים. מעבר לכך יש לציין כי, בחוק בנוסחו המקורי כמעט אין את האפשרות לממש נכסים. המגבלות שרוככו בתיקון מס' 3 לחוק, משנת

2014, יוּשְׁמוּ בִּידֵי הַחֲבֵרָה, בְּאוֹפֵן שֶׁחִלַּק הָאָרִי שֶׁל הַנִּכְסִים בְּנִי הַמִּיּוֹשׁ - כִּבְר מוֹמָשׁוּ בִּידֵי הַחֲבֵרָה. לִגְבִי הַנִּכְסִים שְׁנוֹתָרוּ בְּנִאֲמָנוֹת הַחֲבֵרָה וּבְנִיהוּלָה - לִנְכָסִים אֲלֵה אוֹתָרוּ יוֹרְשִׁים, אוֹ שֶׁהֵלִיךְ הָאִיתוֹר עוֹדָנוּ בְּאִיבּוֹ. הֵיעַד הַמִּנְחָה אֶת פְּעִילוֹת הַחֲבֵרָה עַל פִּי הַחוֹק אֵינוֹ הַגְדֵּלֶת הַסִּיוֹעַ, אֲלֵא מִיִּצּוֹי הַחֲקִירוֹת לֵאִיתוֹר יוֹרְשֵׁי הַנִּסְפִּים שֶׁהָיוּ בְּעֲלֵי הַנִּכְסִים. הַמִּיּוֹשׁ מוֹתָנָה בְּמִיִּצּוֹי הַחֲקִירוֹת לֵאִיתוֹר יוֹרְשִׁים וְאֶל-לֵה לַחֲבֵרָה לִפְגוּעַ בַּחֲקִירוֹת אֵלוֹ כְּדִי לְהַשִּׁיג יַעֲדֵי סִיוֹעַ. הַחֲבֵרָה פּוֹעֵלֶת בְּנִחְשׁוֹת מוֹל רִמ"י, אֲךָ רִמ"י בְּהַתְנַהּלוֹתָה עֵיכְבָּה אֶת הַתְּשׁלוּמִים, וּמִיּוֹנָאֵר 2016 עַד אוֹגוּסֶט 2016 הַעֲבִירָה רִמ"י בְּגִין יִתְרֵת הַנִּכְסִים רַק כ-9 מִלִּיוֹן ₪.

ליקוי

2. לפי חוק הנכסים ונוהל איתור נכסים של החברה, אין מגבלת זמן לחקירה לאיתור נכס. לפי נוהל איתור נכסים, מגבלת התקציב היא על פי הערכת שווי של הנכס בלבד, אם קיימת הערכה כזו. בהיעדר מגבלות זמן ותקציב, החברה עלולה להשקיע משאבים שאינם מידתיים לשווי הנכס. משרד מבקר המדינה העיר על אי-הגבלת הזמן או התקציב לחקירה גם בדוח שפרסם בעניין הטיפול בנכסים של נספי השואה בשנת 2011 (להלן - הדוח הקודם).

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

2. היעדר מגבלת זמן לחקירה לאיתור נכס אינה מהווה ליקוי, שכן החוק אינו מגביל את הליך האיתור בזמן, הגבלה כזו מרוקנת את חובת האיתור מתוכן וממילא במהלך המחקר חלק ניכר מהעיכובים נגרמים מהמתנה לקבלת תשובות מגופים ממשלתיים שונים בישראל (לדוגמה: מרשם המקרקעין במשרד המשפטים). לגבי ההערה כי "עלולה להשקיע משאבים שאינם מידתיים" - עד כה הושקעו המשאבים באופן מידתי וראוי. עד סוף 2017, החברה תתמקד באיתור נכסים שכבר ברור כי שויים מצדיק את השקעת המשאבים.

ליקוי

3. על אף תכנית מימוש הנכסים המפורטת שהוכנה לבקשת החברה להשבה, כמעט לא מומשו נכסים בשנים 2011-2013. גם ב-2014, לאחר שחלפה תקופת המגבלות בחוק על מימוש נכס של נספה שואה, לא הצליחה החברה לעמוד ביעדי המימוש. החברה טרם קבעה יעד למימוש נכסים (הן כמות הנכסים והן שויים הכספי) לשנת 2017. יובהר כי הליך מימוש נכסים נמשך לכל הפחות כחצי שנה, וכי חשוב לממש כמה שיותר נכסים טרם סיום פעילות החברה כדי לסייע

ולתמוך בניצולי השואה. על החברה לקבוע בהקדם יעדים למימוש גם לשנת 2017, תוך קביעת סדר עדיפויות במימוש הנכסים ולפעול למימוש היעדים.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

3. לאחר שנתקבלו תיקוני החקיקה שיזמה החברה בשנת 2014 נקבעה תוכנית יעדים מעודכנת. החברה עמדה ביעד הכספי של שווי מימוש הנכסים. בסה"כ עד כה מימשה החברה נכסים בשווי של כ-145 מיליון ₪. בתוכנית העבודה לשנת 2017 אשר אושרה בוועדת האיתור של דירקטוריון החברה ביום 7.8.16 נקבעו יעדי מימוש לשנת 2017. כאמור בסעיף 1, בחוק בנוסחו המקורי כמעט אין את האפשרות לממש נכסים. המגבלות שרוככו בתיקון מס' 3 לחוק, משנת 2014 יושמו בידי החברה, באופן שחלק הארי של הנכסים בני המימוש - כבר מומשו בידי החברה. לגבי הנכסים שנותרו בנאמנות החברה ובניהולה - לנכסים אלה אותרו יורשים, או שהליך האיתור עודנו באיבו. היעד המנחה את פעילות החברה על פי החוק אינו הגדלת הסיוע, אלא מיצוי החקירות לאיתור יורשי הנספים שהיו בעלי הנכסים. המימוש מותנה במיצוי החקירות לאיתור יורשים ואל-לה לחברה לפגוע בחקירות אלו כדי להשיג יעדי סיוע.

החלטות השבה הן החלטות מנהליות (ויתכן כי אף עולות כדי החלטות מעין שיפוטיות), קביעת יעדים שהינם תלויי תוצאה (השבה או דחייה) עלולה להביא להטיה של שיקול הדעת של הגורם המחליט בכך שיהיו אילוץ שהוא שיקול זר ופסול. משכך, יעדי ההשבה אינם נקבעים לפי כמות ההשבות או הדחיות, אלא לפי מספר התיקים שיש לטפל בהם, בפרקי זמן מוגדרים. מאחר שהמטרה שלשמה הוקמה החברה הינה השבת נכסים ליורשים, ברי כי אחוזי ההשבה הגבוהים מעידים על הצלחת החברה במימוש מטרותיה ומהווים "ייעוד על" המנחה את כלל עבודת החברה. בנוסף להערה כי "במועד סיום הביקורת השיבה החברה כ- 15.6% מכלל הנכסים שאיגמה" נכון וראוי לציין כי, החברה קיבלה החלטות השבה ביחס לנכסים בהיקף של כ- 620 מיליון ₪ המהווים 34%. החברה מפרסמת דוחות על פי חוק חופש המידע ולפי סעיף 53 לחוק הנכסים בכל שנה ושנה (דו"ח לפי סעיף 53 מוגש מאז 2012 אז תוקן סעיף החוק), מהם ניתן ללמוד על היקפי ההשבות. בהתאם להמלצת המבקר יפורסם פרסום נוסף בעיתונות גם לקראת חגי תשרי תשע"ז, כפי שנעשה בחגי תשרי תשע"ו בפרסומים במדיה המודפסת.

ליקוי

4. במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, היו לחברה 547 חקירות לאיתור יזום הפתוחות למעלה משנה (מתוך 631 חקירות פעילות). כאשר מאותרים רק חלק מהיורשים של נכס שהוא נדל"ן - הזכויות במרשם המקרקעין נרשמות בהתאם לחלקם של היורשים הידועים; היתרה, המיועדת ליורשים הבלתי ידועים, נותרת בניהול החברה, והחקירה לאיתורם - שאינה מוגבלת בזמן - נמשכת. הנכס משוחרר רק כאשר החברה סבורה כי איתרה את מירב היורשים או כאשר בית המשפט מאשר תביעה לפירוק שיתוף בנכס, דבר העלול להימשך זמן רב.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

4. החברה מבהירה כי שחרור הנכס אינו מותנה באיתור מרבית היורשים, ברגע שניתנה החלטת השבה, הנכס משוחרר ליורשים הידועים בהתאם לחלקם בעיזבון כך פועלת החברה מאז ומתמיד.

ליקוי

5. עד מועד סיום הביקורת לא הכריע משרד התרבות בעניין תקצוב נושא חקר המוצאות של יצירות אמנות ותרבות. המשרד אף לא הסדיר את נושא חקר המוצאות לעניין יצירות אמנות בזוויות בקוד האתי של המוזאונים, ולחלופין - לא בחן את יישומו של סעיף "רכוש גנוב" המופיע בקוד האתי ולא שקל הסדרים משלימים. מיזם משותף של הספרייה הלאומית והחברה להשבה בשם "אוצרות הגולה" לא יצא אל הפועל. על משרד התרבות להכריע בעניין תקצוב נושא חקר המוצאות. על המשרד לבחון האם נושא חקר המוצאות מוסדר כראוי בקוד האתי של המוזאונים, ובמידת הצורך עליו ליצור הסדרים משלימים בחקיקה ולהתייעץ עם נציגים מהמוזאונים. על המוזאונים לקדם את ביצוע חקר המוצאות ליצירות המצויות בידם.

תגובה

מוזיאון תל אביב לאומנות

5. מוזיאון תל אביב לאומנות עושה כל מאמץ לקדם את ביצוע חקר המוצאות ליצירות המצויות בידו, אך עד היום לא התקבל במוזיאון תקצוב מיוחד לפרויקט זה. לכשיתקבל תקציב, מכל מקור שהוא, מוזיאון תל אביב לאומנות יזרז את התהליך.

תגובה הספרייה הלאומית

5. הספרייה הלאומית תבצע את המיזם האמור (מיחשוב פרטים מספרי המצאי ועדכון שמות, ככל שקיימים בספרים, בקטלוג הממוחשב) מיד עם העמדת התקציב הדרוש על ידי החברה לאיתור והשבת נכסים, דבר שלא נעשה עד עתה.

ליקוי

6. אף שהרשות לזכויות ניצולי השואה מסייעת למספר רב של ניצולי שואה בהיקף כספי גדול במשך עשרות שנים ומפעילה מוקד סיוע לניצולים, לא התייעצה עמה החברה במשך כל שנות קיומה בנוגע לתכניות הסיוע שהכינה ולא שיתפה אותה בהכנת התכניות או במימונן. בשנים 2007-2015 הכינה החברה תכניות סיוע שלעתיים ניתן היה לאחדן עם תכניות הסיוע של הרשות.

תגובה החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

6. הקריטריונים שקבעה החברה לקבלת סיוע נקבעו מלכתחילה תוך תיאום עם הרשות. החברה השתתפה בשיבות עם הרשות לזכויות ניצולי שואה. בין היתר השתתפה החברה בשולחן העגול של הרשות לזכויות ניצולי השואה בתאריכים הבאים: 22.9.2011, 24.1.2012, 3.9.2012, 26.2.2013, 8.6.2015. כמו כן בשיבות ברשות לזכויות ניצולי השואה בנושא מוקד המידע בתאריכים: 8.9.2011, 20.11.2011, בנושא נוהל עבודה ב-2.8.2011, בנושא קבצי הניצולים והגדרת הזכאים ב-13.5.2012, 10.2.2013, 15.5.2014. בהתייחס ל"לא שיתפה אותה בהכנת תוכניות או מימונן... ניתן היה לאחדן עם תוכניות הסיוע של הרשות" - דרישות אלו של המבקר, אינן עולות בקנה אחד עם מטרת החוק לפיה הסיוע שתעניק החברה לניצולים יהיה נפרד ונוסף על זה שנותנת המדינה. את היחס בין הסיוע הישיר ובין אפיקי הסיוע האחרים בהם סייעה החברה לניצולי השואה קבעה הכנסת בתיקון מס' 3 לחוק (סעיף 34).

ליקוי

7. לצורך הכנת תקציב סיוע שנתי הסתמכה החברה על מגעים לקבלת כספים מאוצר התיישבות היהודים (להלן - אוה"ה). בשל היעדר תקציב סיוע, הודיעה החברה על צמצום הסיוע לשנת 2015 לגופים הקבועים בחוק ולניצולים רק ביוני 2015 ולא במועד הקבוע בחוק. על החברה להכין תכנית עבודה עד סוף 2017, המפרטת את הפעולות שעליה לבצע עד סיום פעילותה, את התקציב הדרוש לה, ואת

השינויים בנהלים ובכוח האדם שלה. ראוי כי לקראת סיום פעילותה החברה וכל הנוגעים בדבר יחתרו לפתרון מהיר ומיטבי בעניין מניות אוה"ה שבהן היא מחזיקה. כמו כן על החברה לממש בהקדם נכסים שאין להם יורשים ולפרסם את שיעור הנכסים שהושבו ליורשי הנכסים.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

7. במועד הכנת התקציב לשנת 2015 הנחת העבודה של החברה היתה כי מימוש מניות אוה"ה יתבצע בינואר 2015, וזאת על סמך מגעים מול ההסתדרות הציונית, בעלת השליטה באוה"ה (אוצר התיישבות היהודים). רק באמצע שנת 2015 התחוויר לחברה כי ההבנות עם ההסתדרות הציונית העולמית לא יתממשו, ואז דיווחה החברה מיידית על צמצום הסיוע. בניסיון לחלץ את הכספים הכלואים באוה"ה (אוצר התיישבות היהודים) הגישה החברה בחודש מאי 2015 לבית המשפט המחוזי בתל אביב תביעה שהתנהלה במחלקה הכלכלית בלוח זמנים צפוף ומהיר. בד בבד, ניהלה החברה ניסיונות לפשרה, אך אלה לא נשאו פרי עד כה.

תקציב 2017 נקבע בסעיף 54 בחוק הנכסים, ותוכנית העבודה עד סוף 2017 תובא לאשרור הדירקטוריון במלואה ביום 26.9.16, לאחר שרוב פרקיה אושרו כבר בוועדות הדירקטוריון בחודש אוגוסט 2016. בהתייחס לפתרון מהיר ומיטבי לעניין מניות אוה"ה - בעקבות התביעה שהגישה החברה, הציע בית המשפט המחוזי כבר ביולי 2015 פשרה אשר אושרה מיידית בדירקטוריון החברה, אולם אוצר התיישבות היהודים וההסתדרות הציונית העולמית לא נעתרו להצעת בית המשפט. לאחר מכן ובמקביל לניהול ההליך המשפטי הארוך קיימה החברה במשך חודשים מגעים עם ההסתדרות הציונית במטרה להגיע לפשרה; בדיון שנערך בוועדת הכספים של הכנסת ביום 20.1.16 דיווחה החברה כי הסכימה להצעת הפשרה אך זו לא יצאה לפועל בשל התנגדות אוצר התיישבות היהודים. באוגוסט 2016, לאחר הגשת הסיכומים לבית המשפט, חודש המשא ומתן; דירקטוריון החברה אישר בישיבה מיוחדת שכונסה לצורך כך ביום 18.8.16, את עקרונות הסכם הפשרה, ביום 29.8.16 נערך דיון מיוחד בבית המשפט בנושא זה. נכון למועד זה, ספטמבר 2016, נמשכים המגעים בין הצדדים בניסיון לגבש הסכם פשרה שתטיב עם ניצולי השואה הנזקקים. בהתייחס לסיפא של הליקוי "לפרסם את שיעור הנכסים שהושבו ליורשי הנכסים" - החברה מפרסמת זאת מדי שנה (בשנים 2008-2016) בחודש יוני, בדו"ח על פי חוק חופש המידע, וכן מתפרסם על ידי החברה דו"ח על פי סעיף 53 לחוק

הנכסים מדי שנה (החל משנת 2012 אז נחקקה בסעיף 53 חובת הגשת הדו"ח).

בנושא תוכנית העבודה- המלצת המבקר מיושמת בקפידה: תוכנית העבודה עד סוף 2017 תובא לאשרור הדירקטוריון במלואה ביום 26.9.16, לאחר שרוב פרקיה אושרו כבר בוועדות הדירקטוריון בחודש אוגוסט 2016. תקציב שנת 2017 הוא 50% מתקציב 2011 והחברה עושה שימוש יעיל במשאבים המצומצמים בתוך כך קיצוצי מסגרות כוח אדם.

ליקוי

8. בתיקון מס' 3 לחוק הנכסים שהתקבל במרץ 2014 נקבע, בין היתר, כי החברה תסיים את פעילותה ארבע שנים מוקדם יותר מהמועד המקורי המתוכנן - בסוף דצמבר 2017. לאחר קבלת התיקון לחוק גיבשה החברה תכנית עבודה מעודכנת לשנת 2014, אולם היא לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית עד סוף 2017 לאחר מתן "תקופת הרצה" לחברה ליישום תיקוני החקיקה.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

8. תיקוני החקיקה לקיצור שנות פעילותה היו ביוזמת החברה ונגזרו ממסמך שנקרא "תכלית העבודה - המתווה הרב שנתי" שהוכן על ידי החברה בינואר 2013, אך לנוכח מערכת הבחירות לכנסת שהתנהלה אז - הוגש המתווה לשרי המשפטים והאוצר דאז בספטמבר 2013, וקיבלו תוקף בחוק באפריל 2014. תוכניות העבודה השנתיות של החברה מאז הותאמו לתיקוני החקיקה שהתבססו על המתווה הרב שנתי. ההמלצה לעניין היערכותה של החברה לסיום תפקידה מיושמת: אכן החברה רואה חשיבות רבה בהיערכות לסיום פעילותה בצורה מסודרת, שיטתית, מדויקת והכל על פי החוק ובתאום מלא עם האפוטרופוס הכללי ומשרד המשפטים. החברה פנתה ביוזמתה לאפוטרופוס הכללי כבר בדצמבר 2015 (שנתיים לפני הפירוק) ומאז עבדו קבוצות עבודה משותפות של החברה והאפוטרופוס הכללי שהגיעו לכלל סיכום משותף שהוצג בפני המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ביום 10.8.16.

ליקוי

9. רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) לא בחנה במשך השנים את סיווג החברה (שנקבע בסמוך להקמתה כ"8 לא עסקי"), שממנו נגזרים שכר הבכירים בחברה, גמול הדירקטורים ושכר היועץ המשפטי החיצוני (אם הוא מועסק בשיטת ריטיינר). על פי הערכה שמרנית של משרד מבקר המדינה, המבוססת על הקריטריונים לסיווג שקבעה רשות החברות, הסיווג המתאים לחברה הוא 5. הפער המצטבר בין שכר מנכ"ל חברה בסיווג 8 לא עסקי לשכר מנכ"ל חברה

בסיווג 5 לא עסקי בשנים 2009-2015 הוא כ-500,000 ש"ח. לכך יש להוסיף את הפער המצטבר שנוצר באותן שנים? בגין הסיווג בעלות שכרם של חלק מהבכירים בחברה ושכרו של יועץ משפטי חיצוני שהועסק בשיטת ריטיינר בחלק מהשנים, וכן את גמול הדירקטורים, המגיע לכל הפחות לכמה מאות אלפי ש"ח נוספים.

תגובה רשות החברות

9. בוועדת סיווג מיום 22.10.2006 הוחלט על סיווג 8 לא עסקי לחברה כאשר "סיווג החברה יבחן שנית בעוד שנה בהתייחס להיקפי הנכסים שיאותרו ע"י החברה במהלך השנה. במידה והיקף הנכסים של החברה יעלה על מיליארד ₪ סיווגה יעלה לרמה 9 לא עסקי". סיווג החברה שקבעה ועדת הסיווג נגזר, בין היתר, לאור המורכבות והמסובכות של החברה, דבר שנמשך עד היום. אין זה מקרה חריג כי לוועדת הסיווג המנדט לסטות מן הקריטריונים הקשיחים בבואה לבחון סוגייה ייחודית כזו או אחרת. ואכן, כפי שעולה מן הפרוטוקול ועדת הסיווג ראתה את הצורך לקבוע סיווג חברה גבוה על מנת למשוך כח אדם איכותי להשלמת מטרות החברה. כפי שניתן ללמוד מהטבלה שלהלן, היקף הנכסים של החברה עלה על מיליארד ₪ רק בשנת 2013 ולכן, ככל הנראה, סיווגה לא הועלה ל-9 כפי שנקבע בהחלטת ועדת הסיווג.

שנת הדיווח	היקף הנכסים של החברה מהדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר (במיליוני ₪)
2007	681
2008	648
2009	885
2010	864
2011	973
2012	926
2013	1,019
2014	930
2015	975

לאור האמור, לא ניתן לקבוע כי הסיווג המתאים לחברה הוא 5 לא עסקי כפי שצויין בדוח המבקר, כל שכן לא ניתן לקבוע כי "בשל הסיווג הגבוה והבלתי מוצדק שילמה החברה עבור שכר חלק מהבכירים וגמול הדירקטורים סכום גבוה בהרבה מזה שהייתה משלמת לו הייתה מסווגת בסיווג מתאים".

ליקוי

10. החברה החלה לשלם תמריצים לעובדים הזוטרים כדי למנוע את עזיבתם לפני קבלת אישור מהגורם המוסמך ברשות החברות וכחצי שנה בטרם אושר התיקון לחוק, המקצר את פעילות החברה והמצדיק לכאורה את תכנית התמריצים. רשות החברות התעכבה בטיפול בעניין תכנית התמריצים, אף שהייתה מודעת למעלה משנתיים לבקשת החברה. רשות החברות אף אינה מפקחת אחר עמידת החברה בכללים שנקבעו לתכנית התמריצים ולא בדקה את עלויותיה לעומת התועלת המופקת ממנה.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

10. התשלום בוצע בהתאם לאישור שניתן בפגישה שנערכה בינואר 2013 ברשות החברות הממשלתיות. במועד זה נתנה הממונה על שחר ומשאבי אנוש, אישור בעל פה. אישור בעל פה מחייב את הרשות לפי סעיף 10 לחוקר הרשות שמספרו 2003/1. לכן תמריצים ששולמו לאחר מועד זה ניתנו באישור ובסמכות.

ליקוי

11. רשות החברות אישרה גם תכנית שימור מנהלים, להשארית המנכ"ל וחמשת הבכירים בחברה עד סיום פעילותה בכפוף לאישור דירקטוריון החברה, אשר "יינתן בהתחשב... בעמידה ביעדי החברה". החברה לא קבעה לבכיריה יעדים מדידים וממילא לא בדקה את עמידתם בהם. על הרשות לשוב ולבחון את סיווגה של החברה. על החברה לקבוע יעדים מדידים לתכנית שימור המנהלים הבכירים בחברה.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

11. יעדיהם של מנהלי האגפים הוא סך כל היעדים של מחלקות האגף הרלוונטי כפי שמופיעים בתוכנית העבודה, עמידה בתוכנית העבודה האגפית כמזה כעמידה ביעדיהם של מנהלי האגף. עם זאת, לאור הערת המבקר הנושא תוקן: ביום 31.8.16 אישרה ועדת מנהל וכוח אדם של הדירקטוריון את תוכנית היעדים לבכירי החברה. תוכניות העבודה השנתיות של החברה ממועד תיקוני החקיקה (אפריל 2014) הותאמו לתיקונים אלו, שהתבססו על המתווה הרב שנתי (2013-2017) - מסמך "תכלית העבודה" (מיואר 2013). תוכניות העבודה על פי הגדרה משקפות את סדרי העדיפויות והיעדים של כל אחד מאגפי החברה ושל החברה ככלל עד לסיום פעילותה. תקציב החברה נקבע בסעיף 54

לחוק הנכסים, והוא קובע כי התקציב לשנת 2017 לסיום פעילותה של החברה יהיה 50% מתקציב שנת 2011 ממודד (כ- 10.9 מיליון ₪).

ליקוי

12. על החברה להסדיר את העברת המידע והמסמכים לידי הגורמים האמונים על שמירתם במדינה.

תגובה

משרד המשפטים

12. ביום 10.8.2016 התקיימה ישיבה אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), בין היתר בהשתתפות האפוטרופוס הכללי והחברה להשבה, אשר עסקה בהיערכות לפירוק החברה. בין היתר נקבע בישיבה כי יקודמו מספר תיקוני חקיקה, ובין היתר תיקון בעניין מסירת מידע שנועד להתגבר על סעיף 72 לחוק האוסר על עובדי החברה להעביר מידע. עוד נקבע בישיבה כי באחריות האפ"כ והחברה להשבה להכין טיוטת הצעת חוק על מנת שהצעת חוק המתייחסת, בין היתר, לתיקונים האמורים תעלה לוועדת שרים לחקיקה לקראת ה- 15.11.16.

תגובה

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה

12. בהמשך למהלכי תיאום עם האפוטרופוס הכללי ומשרד המשפטים, בימים אלו מתגבשת הצעת החוק אשר תובא על פי הנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בוועדת שרים וחקיקה ב 15.11.16. טיוטת תזכיר חוק כבר הועברה בידי החברה והאפוטרופוס הכללי אל משרד המשפטים, ביום 30.8.16.

הקרן לסיוע לעסקים במצוקה

הגופים המבוקרים: משרד האוצר, משרד הכלכלה, המוסד לביטוח לאומי.

ליקוי

1. חוק ההתייעלות קבע שני מקורות שמהם ייגבו כספים למימון הקרן לעסקים במצוקה: עובדים בשירות הציבורי ועובדים ומעסיקים במגזר הפרטי. גביית הכספים הייתה אמורה להתבצע בשתי פעימות - בשנת 2009 ובשנת 2010. לפי אומדן מבקר המדינה, סך המקורות של הקרן היו אמורים להגיע לכ-700 מיליון ש"ח. על משרד האוצר לשקול את האפשרות לפנות לציבור העובדים, להסתדרות העובדים החדשה ולמעסיקים בשירות הציבורי את הצורך לבדוק אם יש מעסיקים שגבו מעובדיהם כספים עבור הקרן בשנת 2009 ולבסוף לא נכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים שפרסם משרד האוצר בצו בשנת 2015. אם נגבו דמי הבראה מעובדים אלה שלא לצורך, יש מקום לפעול להחזיר להם את הכספים לאלתר ובצירוף ריבית והפרשי הצמדה כדין. על משרד האוצר לעגן בחקיקה או בדרך אחרת את סמכותו או את סמכותו של גוף אחר לאכוף את גביית הכספים המיועדים לקרן לעסקים במצוקה ממעסיקים ציבוריים.

תגובה

משרד האוצר - אגף תקציבים

1. משרד האוצר הפיץ תזכיר חוק בנושא אשר עתיד לעלות לוועדת השרים לענייני חקיקה מיד עם תום הפגרה.

ליקוי

2. משרד האוצר יזם בשנת 2011 שינוי בחוק ניכוי דמי הבראה שלפיו עבור שנת 2010 לא ינוכו דמי הבראה מעובדים בשירות הציבורי. בעקבות שינוי החוק לא נוכו כספים עבור הקרן לעסקים במצוקה משכר עובדים בשירות הציבורי. במשרד האוצר לא נראה שנבחנה השאלה בדבר הצורך למצוא מקורות מימון חלופיים עבור הקרן. נוסף על כך החליט משרד האוצר, על אף הוראות חוק ההתייעלות, שלא לגבות כלל כספים עבור הקרן מהמגזר הפרטי. משרד האוצר יזם במרץ 2016 תזכיר חוק המיועד לשנות את חוק ההתייעלות כדי לבטל את גביית הכספים מהמגזר הפרטי כאמור. במועד סיום הביקורת טרם פורסמה הצעת החוק וטרם הונח חוק בנושא על שולחן הכנסת. עקב שינויים אלה, הסכום שיגויס לקרן נאמד בכ-200 מיליון ש"ח בלבד - כ-30% מהסכום שלכאורה ניתן היה לגבות לפי חוק ההתייעלות.

תגובה

משרד האוצר - אגף תקציבים

2. המבקר מעיר כי בשל שינוי החוק בשנת 2010 שבו נקבע כי "הפעילה השנייה" של הפחתת דמי ההבראה מעובדי המגזר הציבורי כאמור בחוק תבוטל, היה מקום לבחון מציאת מקורות מימון חלופיים לקרן. אגף התקציבים סבור שהיות והקרן הוקמה בזיקה ישירה למצבו הכלכלי של המשק, וכי המחוקק נתן דעתו בדבר צמצום מקורות הקרן לאור נתוני הצמיחה של המשק, אזי אין מקום לבחינת מציאת המקורות כאמור.

ליקוי

3. לפי חוק ההתייעלות, משרד האוצר היה אמור לפרסם בשנת 2009 צו הקובע אילו מעסיקים ציבוריים יידרשו להעביר למוסד לביטוח לאומי את הסכום שהופחת מדמי ההבראה של עובדיהם עבור הקרן. המשרד פרסם את הצו באוקטובר 2015, באיחור של שש שנים. עקב האיחור בפרסום הצו ייתכן שנגבו כספים עבור הקרן משכר עובדים אצל מעסיקים שבסופו של דבר לא נכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים, ומצד שני לא נגבו כספים עבור הקרן מעובדים שנכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים בצו. זאת ועוד, פער הזמנים בין המועד שנקבע כי על הגופים הציבוריים לנכות דמי הבראה משכר עובדיהם לבין מועד פרסום הצו יקשה מאוד על גביית דמי ההבראה מגופים שאינם פעילים עוד ומגופים שלא ניכו דמי הבראה משכר עובדיהם מסיבות שונות.

תגובה

משרד האוצר - אגף תקציבים

3. אגף התקציבים סבור כי אין מקום להתייחסות למשרד האוצר כ"שחקן בודד" לעניין קבלת החלטות להקמת הקרן, כאשר בכל הפסקאות העוסקות ב"אי-גביית מימון הקרן מהמגזר הציבורי והפרטי" הגוף היחידי המוזכר הינו משרד האוצר. קביעה זו אינה נכונה היות והיא מתעלמת ממנגנון ההסכמה, שיתואר להלן, אשר נקבע בהחלטת ממשלה מס' 150 מיום 12 במאי 2009 והחלטת הממשלה מס' 563 מיום 12 ביולי 2009 (להלן – החלטות הממשלה), אשר למעשה כבלו את ידיהם של הגורמים הממשלתיים, ושל משרד האוצר בפרט, להקמת הקרן ללא הסכמת כלל הצדדים.

על פי החלטות ממשלה אלה נדרשה הסכמה, הן של הסתדרות העובדים החדשה והן של לשכת התיאום של הארגונים העסקיים, בקביעת הכללים להפעלת הקרן כמפורט בהחלטות הממשלה. המבקר אמנם מזכיר את מנגנון ההסכמה כאמור, אך ניכר שהשלכות מנגנון זה על עיכובים בהקמת הקרן אינן באות לידי ביטוי בתקציר הדו"ח. זאת על אף שמנגנון זה

היווה את המכשול המשמעותי בהקמתה, ומהווה את הסיבה לזמן הממושך שלקח להקים את הקרן.

נכתב כי משרד האוצר פרסם את הצו ב"איחור של שש שנים", וכן לגבי פסקה 29 בדוח בה נכתב כי "משרד האוצר כשל במילוי הוראות חוק ההתייעלות בכך שהשתהה שש שנים בפרסום הצו", הרי שהכתוב בדו"ח מתעלם מהעובדה כי הפרסום התרחש רק לאחר שכלל הגופים הגיעו להסכמה, וזו הסיבה לעיכוב.

אגף התקציבים מציין כי על מנת להגיע להסכמות על הקמת המנגנון, נערכו בשנים 2010-2012 ישיבות רבות בין נציגי הגורמים הרלוונטיים- משרדי האוצר, הכלכלה, התאחדות התעשיינים וההסתדרות, חלקן בהשתתפות הנציגים הבכירים ביותר, על מנת לגבש מתווה להפעלת הקרן ולכללים שעל פיהם היא תפעל. למרות המאמצים להגיע למתווה מוסכם, הדבר לא צלח והצדדים לא השכילו להגיע להבנות בעניין, וזאת לאור הצורך בהסכמה פה אחד על נוסח הכללים. לאור הדחייה בתחילת פעילותה של הקרן, וזאת חרף הישיבות הרבות שנערכו כאמור, לא פורסם הצו המפרט את רשימת המעסיקים במגזר הציבורי אשר אמורים להעביר את סכום החיסכון מהפחתת דמי ההבראה למדינה, שיועד למימון הקרן, עד לגיבוש המתווה המוסכם בשנת 2015. יתרה מכך, לאחר ישיבות רבות וההבנות שגובשו בין כלל הצדדים, ההיערכות מחדש להקמת הקרן אשר קרמה עור וגידים בשנת 2015 והוקמה ב-2016 הובלה ע"י משרד האוצר. לשם כך אף התקבלה החלטת הממשלה מס' 533 ביום 10 בספטמבר 2015, אשר תיקנה את החלטות הממשלה הקודמות וקבעה כי הפעלת הקרן תיעשה בידי ועדה שבראשה יעמוד המנהל הכללי של משרד האוצר או עובד המשרד שימונה כנציגו. מטרת תיקון חשוב זה הייתה להתניע את תהליך הפעלת הקרן ולרכז אותה בידי גורם אחד שיתכלל את כל חברי הוועדה המפעילה את הקרן, ובמבחן התוצאה הדברים הוכיחו את עצמם וגיבוש המתווה להפעלת הקרן גובש באופן מהיר יחסית בנסיבות העניין.

ליקוי

4. על משרד האוצר לבדוק, מדגמית, את נכונות הסכומים שמעסיקים ציבוריים העבירו למדינה עבור הקרן לעסקים במצוקה.

ליקוי

5. נוכח הסיכון במתן הלוואות לעסקים במצוקה לתקופה ארוכה, על השותפים בקרן לבנות מנגנון בקרה, וזאת כדי לוודא שהעסקים במצוקה פועלים בהתאם להנחיות הקרן ויעמדו בהתחייבותם להחזיר את כספי ההלוואה למדינה.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

5. לעניין הצורך במנגנון הבקרה, אגף התקציבים מציין כי קיים מנגנון בקרה על הקצאת כספי הקרן של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים אשר הקרן מופעלת באמצעותה. להבנת האגף, הסוכנות צפויה להעביר התייחסות לגבי מנגנון הבקרה הקיים.

תגובה

משרד הכלכלה והתעשייה

5. המשרד מציין שמתוך הבנה שבמנגנון של קרן המופעלת מול עסקים במצוקה יכולה להיות בעיה משמעותית של מערך בקרה אפקטיבי, הקרן נקטה את הפעולות הבאות:

1. הקרן נותנת הלוואה ישירות למשקיע ולא לעסק עצמו. המשקיע מחויב להשקיע סכום זהה מכספו בעסק עצמו כהשקעה הונית. השקעה כזו מראה כי קיימים סיכויי הצלחה להשקעת המדינה בעסק.
2. המשקיע מחויב בתשלום ריבית פעם בשנה לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ובאותה נקודה נעשית גם ביקורת של הסוכנות על מצב העסק.
3. במידה והמשקיע מחליט להוציא חלק או את כל ההשקעה שלו בעסק על ידי מכירת מניות, הוצאת דיווידנד או כל דבר דומה אחר הוא מחייב להוציא גם את החלקה של המדינה ישירות לחשבון הקרן כך שזה יוכל לשרת עסקים נוספים.

רשות המסים בישראל

מיסוי הכנסות של תושבי ישראל בחו"ל

הגופים המבוקרים: רשות המסים, החשב הכללי - משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל.

ליקוי

1. בדיקת אישורי ניכוי מס במקור על העברות כספים לחו"ל שנתנו משרדי השומה בשנת 2014 מעלה כי כ-52% מהאישורים ניתנו על ידי חמישה משרדי שומה בלבד. הרשות לא קבעה תקן כוח אדם שיופקד על בדיקת הבקשות לאישור ניכוי מס במקור על העברות כספים לחו"ל ולא הגדירה את דרישות התפקיד. מספר העובדים המופקד על הבדיקה של אלפי הבקשות כאמור, המתקבלות מדי שנה בשנה, אינו מאפשר לבצע את מלוא הבדיקות הנדרשות לפני מתן האישורים. נוכח היקף העברות הכספים מישראל לחו"ל, המסתכמות מדי שנה בשנה בעשרות מיליארדי ש"ח, על הרשות לבנות מערכת לניהול סיכונים, כדי למקד את טיפולה בבקשות שיש לגביהן סיכונים רבים לאובדן מס.

ליקוי

2. הועלה כי דיווחי התאגידים הבנקאיים לבנק ישראל על העברות כספים של תושבי ישראל לחו"ל המבוצעים באמצעותם, משקפים רק חלק מהעברות כספים אלה. למשל, על פי נתוני הרשות, היא הנפיקה בשנת 2014 אישורי ניכוי במקור על העברות כספים לחו"ל בסך 56.86 מיליארד ש"ח (סכום זה הוא חלקי ומשקף רק את הסכומים שעבורם התבקש אישור ממשרד השומה). לעומת זאת, על פי דיווחי התאגידים הבנקאיים, הועברו לחו"ל באותה שנה כ-6.2 מיליארד דולר, חלקם לשם תשלומים הפטורים מניכוי מס במקור.

תגובה

רשות המסים

1-2. רשות המסים סובלת ממצוקת כוח אדם, הן בשדה והן במטה. עם זאת העוסקים במלאכה מיומנים ומנוסים בתחום ובמידת הצורך נעזרים ברפרנטים מהמטה. המשרדים בודקים את מסמכי ההעברה ולא מאשרים העברות ללא בדיקה. יש לזכור

כי מדובר בכמויות אדירות של חומר שלרוב לא נעשה בו שימוש נוסף, ולכן רק במקרים בהם נראה שיהיה צורך בבדיקות נוספות או בטיפול שומתי בעתיד, החומר נשמר בתיקים. כל סוגיה שנבדקת שומתית, ניתן לדרוש לגביה מסמכים והסברים מהנישום בכפוף להתיישנות. יוער, כי נושא זה ייבחן גם במסגרת הפרויקט "משרד ללא נייר" שברשות המסים.

המס בעסקאות עם תושבי חוץ משולם על ידי המשלם (תושב ישראל) והינו רכיב מרכזי בביצוע עסקאות אלו. אם המשלם הביא בפני פקיד השומה בעת הבקשה לניכוי מס במקור את המצג העובדתי לאשורו בליווי המסמכים הדרושים ופעל בתום לב, מן הראוי כי הוא יזכה לוודאות מיסויית בעסקה. לכן, ביצוע שומת ניכויים בנושא העברות לחו"ל, לאחר קביעת שיעור ניכוי המס במקור על ידי פקיד השומה, הינו חריג ביותר.

באשר להצעת המבקר למתן אישור מותנה, הבעייתיות בהצעה זו שהיא יוצרת חוסר ודאות מיסויית למשלם ועלולה לגרום לסחבת בטיפול. יחד עם זאת, במקרים חריגים ועסקאות מורכבות, משרד השומה, בהתייעצות עם המטה, מסכים להפקדת המס בידי נאמן עד להשלמת הבירור, והכול בהסכמת הנישום.

בנוסף, פס"ד טי.טי.אי כפי שמופיע בדוח אינו רלוונטי לענייננו, שכן הוא מתייחס לקשר בין הוצאת שומת ניכויים למעביד המשלם לבין שומת העובד מקבל ההכנסה. במקרה הנדון בפסקאות אלו, הדיון הוא לגבי שומת המנכה בלבד ולאישור ניכוי מס במקור שהומצא לו בגין העברות לחו"ל, זאת ללא קשר למקבל ההכנסה אשר אינו מגיש דוחות בישראל ולא מבוקר על ידי רשות המסים. על מנת למנוע אי אחידות וחוסר ודאות לגבי הגורם המטפל, נקבע כי הנפקת האישור אפשרית רק במשרד השומה בו מתנהל תיק השומה. רק אם לא קיים תיק שומה, ניתן לבצע את ההעברה במשרד בו מתנהל תיק הניכויים. בעקבות הערת המבקר הרשות תבחן את ההנחיות הקיימות ותשקול האם יש צורך ברענון. בעבר, העברות לחו"ל טופלו גם במטה וגם בשדה. כיום, הטיפול הינו אך ורק במשרדי השומה במערכת NHUL. לכן, ככלל כל אישור מתועד במרשמי שע"ם. במקרים בהם מתברר כי קיים בתיק מסוים אישור ידני מהעבר, האישור נבחן לגופו ומתקבלת החלטה האם לחדשו לפרק זמן קצוב או לבטלו. יחד עם זאת, קיימים מקרים מובהקים שאינם ניתנים לטיפול במערכת הממוחשבת או שהם גורמים לטיפול מסורבל, כגון במקרים של ריבוי מקבלי תשלום. במקרים אלה בלבד, ניתנים אישורים ידניים לתקופות קצובות המתווקים בתיקי השומה. מדובר בתשלומים שאינם הכנסה חייבת בישראל ולכן לא נדרש אישור פקיד השומה בהעברתם. יחד עם זאת, רשות המסים בוחנת עם הבנקים אפשרות לקבלת דיווחים מקוונים על

ההעברות לחו"ל. יישום הנושא תלוי בסדרי עדיפויות. רשות המסים פועלת לעריכת רפורמה בתחום אישור העברות כספים לחו"ל לרבות החלת הוראות דיווח מקוון על העברות כספים לחו"ל. יודגש כי סעיף 170 לפקודה חל הן על המשלם והן על המוסד הכספי שבאמצעותו מועבר התשלום. חברות מיוחדות חייבות לדווח על העברות הכספים לחו"ל בטופס 856 מקוון, בנוסף לדיווחי הבנקים.

כמו כן, מדגם מתיקים אלו נכלל בתוכנית העבודה של ביקורות הניכויים מידי שנה. רשות המסים פועלת לבניית מהלך לקבלת דיווחים מקוונים של העברות כספים לחו"ל מהבנקים. בנוסף, קיימים מקרים בהם קיימת גם היום חובת הגשת טופס 856 מקוון בגין העברות אלו. אין ספק שדרושים שיפורים במערכת הממוחשבת של העברות לחו"ל. רשות המסים תפעל בנושא זה, בהתחשב באילוצי תכנית העבודה.

ליקוי

3. רוב טופסי הדיווח של נישומים על פעילות כלכלית בחו"ל אינם ממוחשבים. עקב כך לא ניתן לבצע לגבי הנתונים המצוינים בהם חיתוכים והצלבות עם מאגרי מידע אחרים ברשות ולהסתייע בנתונים אלה בעת עריכת השומות. על הרשות לפעול למחשוב טופסי הדיווח על נכסים בחו"ל ועל הכנסות שהופקו בחו"ל, לשם בקרה על דיווחי הנישומים ועריכת שומות.

תגובה רשות המסים

3. באופן כללי, מחשוב טפסים הינו חלק מפרויקט "משרד ללא נייר" שבתוכנית העבודה בחטיבת השומה וביקורת, אשר נמצא בשלבי טיפול מתקדמים ביותר בימים אלו. סדרי העדיפות במיכון הטפסים יעשה לפי שיקולים של סדרי עדיפויות.

לעניין פירוט ההכנסות לפי מדינות הנושא נבדק בעבר ונדחה משיקולי עלות תועלת. הנושא יבחן שוב בצוות הדוחות לשנת המס 2016 ויישום השינוי במידה ויוחלט, הינו בכפוף לסדרי עדיפויות הנקבעים בתוכנית העבודה מול שע"ם.

אופן מדידת אחוז החזקה בטופס 150 נותר ללא הסבר שכן הכוונה היא למדידת אחוז החזקה בהתאם לכללי החשבונאות הרגילים. תישקל הוספת דברי הסבר לטופס להגדרות שונות.

החל משנת 2014 שולבו בתכנית העבודה תיקים בהם דווח על הוצאות מימון לצדדים קשורים בחו"ל (מתוך נתוני טופס 6111). יצוין, כי התיקים ששולבו בתכנית העבודה מתייחסים לדוחות לשנים 2010-2013. לשנת 2015 שולבו בתכנית העבודה תיקים בהם דווח על תכנוני מס חייבים בדיווח על פי סעיף

131(ז) לפקודה. חלק מתכנוני המס החייבים בדיווח קשורים למיסוי תושבי ישראל בחו"ל ולאמנות המס – תקנות 9 ו-10 לתקנות מס הכנסה (תכנון מס חייב בדיווח).

החל משנת 2010 ועד היום שולבו בתכנית העבודה תיקים בהם דווח על מחירי העברה בעסקה בינלאומית לפי סעיף 85 לפקודה. תיקים אלה הוכנסו כתיקי מטה "רגילים" ואין חובה לטפל בכולם, אלא יש לעמוד במכסה של 40% תיקי מטה מסך התיקים המטופלים שומתית. פקיד השומה בוחר לתעדף את התיקים אשר יטופלו בהתאם לסדרי העדיפויות שהוא קובע, בהתאם למגבלות כוח האדם, בהתאם להיקף וחשיבות התיק ובהתאם לגורמים נוספים על פי שיקול דעתו.

לשנת 2016 הוכנסו לתכנית העבודה תיקים שנבחרו על ידי מחלקת מחירי העברה על פי הצלבות בנתוני הדוחות הכספיים המקודדים בטופס 6111, וכן בבדיקת התיקים על ידי עובדי המחלקה במשרדי השומה.

תיקים בהם נמצאו צדדים קשורים בחו"ל בסכומים מעל 600 מיליון ₪, חברות זרות עם נציגות בארץ עם הכנסות נמוכות, הלוואות מצדדים קשורים מעל 300 מיליון ₪, שינוי מודל עסקי עם הפסקת פעילות ובדיקה בפועל של תיקי חברות זרות שמדווחות על מחזורים נמוכים - הוכנסו כתיקי חובה. בתיקים אלה יש לערוך שומות בכל השנים הפתוחות, ללא יוצא מן הכלל.

במהלך שנת 2016, מחלקת פיקוח ובקרה תבחן את נושא הכללת תיקי מיסוי בינלאומי לתכנית העבודה לשנת 2017, בשילוב עם היחידה למיסוי בינלאומי ובכפוף למגבלות הממוחשבות הקיימות. חלק מעבודת היחידה למיסוי בינלאומי הינה רפרנטורה של עובדי היחידה בכלל משרדי השומה בארץ. נושא העברות כספים לחו"ל הינו אחד הנושאים בו נועצים פקידי השומה עם הרפרנטים. בנוסף, נושא העברות הכספים לחו"ל נבדק במסגרת ביקורת השומה.

ליקוי

4. הועלה כי לרשות לא הייתה מדיניות סדורה בנוגע לחיוב חברות רב-לאומיות הפועלות בישראל באמצעות האינטרנט במע"ם. נוסף על כך, הרשות לא פרסמה הנחיה לכל העוסקים שהם ספקים של חברות אינטרנט רב-לאומיות, המבהירה על אילו עסקאות עם חברות אינטרנט אלה יחול מע"ם אפס.

תגובה רשות המסים

4. בהגדרה של העתירה שהוגשה נגד שר האוצר ומנהל רשות המסים בעניינן של החברות הבינלאומיות הפועלות באמצעות האינטרנט (בג"צ 6845/13), נטען כי יש לרשום תאגידים

בינלאומיים הפועלים באמצעות האינטרנט. הסעד נשוא העתירה לא היה ביטול הפטור ממע"ם לחברות ענק בינלאומיות, הואיל וחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן: "חוק מע"ם") אינו כולל פטור כאמור. תגובת רשות המסים לעתירה הייתה כי היא בוחנת את סוגיית החבות במס החלה על ביצוע עסקאות בידי תאגידים בינלאומיים באמצעות האינטרנט, והיא צפויה לפרסם חוזר מקצועי בעניין. מבחינה מעשית, מיפוי או איתור כל הספקים הישראלים המבצעים עסקאות עם חברות בינלאומיות הפועלות באמצעות האינטרנט ואינן רשומות בישראל כעוסקים מורשים, קשה עד בלתי אפשרי. הואיל ואותן חברות בינלאומיות אינן רשומות כעוסקים מורשים בישראל, ועל כן אין להן מספר מזהה, לא ניתן לאתר באמצעות מערכת הדיווח המקוון למע"ם עסקאות שבוצעו מול אותן חברות בינלאומיות. איתור ספקים ישראלים כאמור יעשה, על פי רוב, באמצעות עריכת ביקורת פרטנית הנערכת לעוסק הישראלי. חברה זרה בעלת פעילות בישראל היוצרת לה מוסד קבע, מחובתה לפתוח תיק ברשות המסים ככל שמדובר בחברה תושבת מדינת אמנה. כאשר מדובר בחברה שאינה תושבת מדינה אמנה, אף אם פעילותה בישראל אינה מגיע לכדי מוסד קבע. טיוטת חוזר מס הכנסה בנושא פעילות חברות זרות בישראל באמצעות האינטרנט פורסמה לציבור בחודש אפריל 2015. טיוטת החוזר נכתבה על בסיס דוח הביניים של ה-BEPS בנושא שבנדון, וברוח הדיונים שנערכו בארגון ה-OECD בנושא הכלכלה הדיגיטלית, להם מדינת ישראל הייתה שותפה. עם פרסום דוח ה-BEPS בחודש אוקטובר 2015, התקיימו דיונים בנושא, ונקבעו עקרונות לפיהם תותאם טיוטת החוזר להמלצות פרק הכלכלה הדיגיטלית בדוח כאמור. לאחר התאמת החוזר לאמור, פורסם החוזר.

דוח ה-BEPS פורסם בחודש אוקטובר 2015, ובו פרק בנושא הכלכלה הדיגיטלית. בדוח לא נקבעו כללים ייחודיים לנושא הכלכלה הדיגיטלית בהיבטי מס הכנסה, בשונה מטיוטת הדוח שפורסמה בשנת 2013 שם נקבעו כללים ייחודיים לכלכלה הדיגיטלית. יחד עם זאת, נקבע כי ארגון ה-OECD ימשיך לעקוב אחר הנושא וילמד את השפעותיהן של ההמלצות בנושאים השונים בדוח ה-BEPS כולל שינויים צפויים בהגדרות מוסד קבע, על הכלכלה הדיגיטלית עד לשנת 2020. עם פרסום הדוח, נערכו דיונים ברשות המסים בנושא, והרשות עדכנה את טיוטת חוזר מס הכנסה בנושא פעילות חברות זרות בישראל באמצעות האינטרנט. חוזר בנושא פורסם באפריל 2016. ביום 11.4.2016 פרסמה רשות המסים את חוזר 4/2016 בנושא פעילות תאגידים זרים בישראל באמצעות האינטרנט. חוזר זה מבהיר בכל הנוגע להיבטי מס ההכנסה שבו, באלו

מצבים ניתן יהיה לראות את הכנסות התאגיד הזר ממכירת מוצרים או ממתן שירותים באמצעות האינטרנט כהכנסות של מוסד קבע בישראל, ככל שהתאגיד הזר הוא תושב מדינת אמנה, ובנוסף הבהיר החוזר את דרך הטיפול בתאגידים זרים שפועלים באמצעות האינטרנט ושאינם תושבי מדינת אמנה. יצוין, כי לאור השינויים שחלו בכלכלה "המסורתית" והמעבר לכלכלה "דיגיטלית" מתייחס החוזר לסממנים לקיומה של "נוכחות דיגיטלית משמעותית" שיכולה לסייע בביסוס טענת "מוסד קבע" ביחס לתאגיד זר שהוא תושב מדינת אמנה, וכן כולל החוזר סממנים לקיומה של נוכחות כלכלית משמעותית שיכולה לסייע לראות בתאגיד זר (שאינו תושב מדינת אמנה) כמקיים פעילות עסקית בישראל. בהתייחס לאמור בדוח לפיו כל עוד לא נקבעו נורמות בין לאומיות מחייבות בתחום מיסוי הכלכלה הדיגיטלית תתקשה הרשות ליישם את הוראות החוזר, יצוין כי לכל הפחות בהתייחס להיבטי מס הכנסה, ובכל האמור בתאגיד זר תושב מדינת אמנה, אין חולק כי יישום הוראות החוזר יהא מורכב, נוכח העובדה כי בנוסח הסופי של דוח ה-BEPS בהקשר של הכלכלה הדיגיטלית, לא אומץ (לפחות לא לעת הזאת) המבחן של ה"נוכחות הדיגיטלית המשמעותית" כמבחן מנחה, ונקבע כי המבחנים הקיימים של מוסד הקבע יחולו גם על הכלכלה הדיגיטלית. בנסיבות כאמור, החוזר הסופי שיצא, נוסח באופן זהיר, ולא באופן חד משמעי, בהתחשב בכך שסוגיית "מוסד הקבע" נקבעת בהתאם לפרשנות המקובלת והעדכנית בעולם ולא בהתאם להוראות הדין הפנימי בישראל, שכן בהתייחס לתאגיד זר תושב מדינת אמנה הדין הפנימי נסוג מכוח הוראות האמנה בהתאם להוראות סעיף 196 לפקודה.

באשר להסכם השומה שנחתם בפקיד השומה גוש דן ולטענה המופיעה בדוח בהקשר לכך, הסכם הפרשה שנחתם (עוד קודם להוצאת חוזר מס הכנסה בעניין) והדיון השומתי שנערך באותו עניין, "לקח בחשבון" את סוגיית מוסד הקבע, (אף אם השומות שהוצאו לא כללו סוגיה זו, נדונה האפשרות לכלול ולהוסיף שומות חלופיות הכוללות את טענת מוסד הקבע). בשל הקושי ליישם את הוראות האמנה הנוגעות לקיומו של מוסד קבע בהתייחס למיסוי הכלכלה הדיגיטלית בהיעדר כללים חדשים (שכאמור טרם אומצו על ידי ארגון ה-OECD) הוחלט להתפשר מבלי להכריע בסוגיית קיומו של מוסד קבע, תוך הותרת האפשרות לטעון לקיומו של מוסד קבע בעתיד בתיק אותה החברה או בתיקים אחרים, בהתחשב בעדכון הכללים שיקבעו בעתיד בעולם בהתייחס לסוגיית מיסוי הכלכלה הדיגיטלית. לאחר פרסום החוזר המקצועי הסופי באפריל 2016 בעניין של חברות בינלאומיות הפועלות באמצעות האינטרנט (חוזר 4/2016- "פעילות תאגידים זרים בישראל באמצעות האינטרנט"), והבהרת החובה החלה על חברות כאמור

הממלאות אחר הקריטריונים המפורטים בחוזר לרישום כעוסקים מורשים בישראל לפעול כן, הוחל במע"ס בעריכת בדיקות וביקורות לגבי חברות בינלאומיות ספציפיות בקשר עם רישומן כעוסקים בישראל. מטבע הדברים ולאור מורכבות הסוגיות הנדונות והעובדה שמבחינה פורמאלית מדובר בחלק גדול מהמקרים בחברות שאין להן נוכחות רשמית בישראל, הטיפול ברישומן של חברות בינלאומיות הפועלות באמצעות האינטרנט כעוסקים בישראל אורך זמן רב. לעמדת רשות המסים, הוראות הדין הקיים, היינו הוראות חוק מע"ס והתקנות שהותקנו מכוחו, מהוות, במקרים המתאימים כפי שפורטו בחוזר, תשתית חוקית מספקת לרישום חברות בינלאומיות הפועלות באמצעות האינטרנט כעוסקים מורשים בישראל. מכאן, שמתיתר הצורך לעגן את הוראות החוזר בחקיקה או בחקיקת משנה. ככל שבעתיד תעלינה שאלות משפטיות שאין עליהן תשובה בחקיקה הקיימת, תפעל רשות המסים לפתרון של שאלות אלו באמצעות חקיקה מתאימה.

בנוסף לחוזר 4/2016 האמור לעיל, ביום 13.3.16, פורסם תזכיר חוק לתיקון חוק מס ערך מוסף, שמטרתו למסות במע"ס את אותן חברות זרות המעניקות שירותים דיגיטליים כהגדרתם בתזכיר החוק ללקוחות פרטיים תושבי ישראל, אשר אינן ממלאות אחר התנאים המפורטים בחוזר 4/2016 לרישום כעוסק מורשה בישראל. בשולי הדברים, יצוין כי יש לזהות את העוסק נשוא ההחלטה כ"חברת תקשורת" בלבד, תוך השמטת פרטי העוסק האמור באופן שלא ניתן יהיה לזהותו או את סכומי העסקאות שביצע, וזאת לאור חובת הסודיות הקבועה בסעיף 142 לחוק מע"ס.

הביקורת המליצה, לעגן את הכללים שנקבעו בחוזר בחקיקה. בהתייחס להמלצה זו, הרשות תבחן בין שני מצבים אפשריים, מצב שבו לחברה זרה, תושבת מדינת אמנה יש פעילות העולה לכדי מוסד קבע, במקרה שכזה נפעל על פי האמנה למניעת כפל מס עליה חתומה מדינת ישראל עם אותה מדינה, במקרה אחר בו חברה זרה שאינה תושבת מדינת אמנה כללי המיסוי שיחולו הינם דיני המס במדינת ישראל קרי סעיף 4א לפקודת מס הכנסה, עולה מן האמור כי בשלב זה אין כל מקום לעיגון החוזר בחקיקה.

ליקוי

5. ככלל, לא נמצא שמשרדי השומה חייבו במס יציאה את מי שהיגר מישראל והיו לו נכסים. על הרשות לבחון את הדרכים לאכיפת מס היציאה על מי שמהגר מישראל ויש לו נכסים, ובכלל זה אופציות לעובדים. כמו כן, על הרשות לפרסם חוזר מקצועי שיבהיר את עמדתה בין השאר בשאלת מיסוי רווחים מנכסי הון, כאשר ההגירה היא למדינת אמנה; בנוגע לאופן חלוקת הרווח בין ישראל למדינת האמנה; ובנוגע לזיכוי ממס זר כנגד תשלום מס יציאה.

5.

סעיף 100א מעורר קשיים שונים, ובשל קשיים אלו לא נעשה שימוש רב בהוראת סעיף זה. בשנה האחרונה נדונה הצעה לתיקון חקיקה לסעיף זה בלשכת מנהל רשות המסים. הצעת תיקון החקיקה בהקשר זה אף הוכנסה לטיוטת הצעת ה"מחליטים" במסגרת תיקוני החקיקה בחוק ההסדרים הקרוב, אולם בסופו של דבר הוחלט שלא לכלול זאת בנוסח הסופי של תיקוני החקיקה בשל אילוצים שונים של תעדוף החקיקה. רשות המסים תפעל לקידום הצעת תיקון החקיקה בעתיד.

באשר לטענה לפיה ישנן מדינות שנוהגות לכלול באמנות המס סעיף "שימור זכויות" יובהר, כי סעיף זה אינו סעיף זהה למס היציאה והוא על פי הבנת הרשות מהווה סעיף אנטי תכנוני שנועד למנוע מצב בו נישום מהגר למדינת אמנה אחרת ומוכר את הנכס בסמוך להגירתו תוך ניצול האמנה והסדר מס נוח יותר שיש באותה מדינה במכירת הנכס. יוער, כי בעבר, עוד קודם לחקיקת סעיף 100א במסגרת תיקון 132 לפקודה (בתחולה מיום 1.1.03) כללה מדינת ישראל בחלק מן האמנות שלה הוראה אנטי תכנונית ברוח האמור המאפשרת למסות בישראל את רווח ההון אם הנכס נמכר תוך מספר שנים שנקבע ממועד שינוי התושבות (ראה למשל אמנות מס שנחתמו עם קנדה ועם הולנד). מרגע שנחקק סעיף 100א שבמהותו אינו בהכרח הוראה אנטי תכנונית אלא הוראה שנועדה לחלק את "עוגת המס" בין מדינות התושבות הרלבנטיות, לא היה עוד צורך לכלול את ההוראה השומרת את זכותה של ישראל למסות את רווח ההון, במתכונת "שימור הזכויות" הקודמת, שכן בראיית רשות המסים בישראל אין התנגשות בין סעיף רווח ההון באמנות המס לבין מס היציאה שחל רגע לפני שינוי התושבות, ולעמדתנו זו יש עיגון גם במסגרת עמדת ארגון ה-OECD.

בהקשר זה הרשות מציינת, כי בדוח ה-BEPS שפורסם לאחרונה על ידי ארגון ה-OECD וה-G20 בגרסה הסופית של ACTION 6 ישנה התייחסות מפורשת לסוגיה זו, ונקבע כי הוראות האמנה אינן מונעות את החלת ההוראות בדיון הפנימי הנוגעות למס יציאה. הדוח האמור אף התייחס לכך שיתכנו בעיות של כפל מס במקרים של מס יציאה, וכי המדינות יפתרו התנגשות זו במסגרת הליכי ההסכמה ההדדית שבמסגרתם המדינה ה"חדשה" של התושבות תעניק זיכוי על מס היציאה שהוטל על ידי המדינה הקודמת של התושבות על הכנסה בתקופה שבה אותו נישום היה תושב של אותה המדינה. לפיכך, ככל שנוצרת התנגשות כלשהי בין מדינות אמנה בעקבות הטלת מס יציאה שעלול להוביל למיסוי כפול, בין היתר, גם בשל שיטות שונות שנקבעו במדינות להטלת מס

היציאה, התנגשות זו ניתנת לפתרון במסגרת הליכי הסכמה הדדית בין המדינות.

בהתייחס לטענה כי רק בשלוש אמנות המס שעליהן חתומה מדינת ישראל קיים אזכור לסעיף מס היציאה. יצוין, כי אכן במספר אמנות מס שנחתמו על ידי מדינת ישראל בשנים אחרונות, נקבעה הוראה המשמרת במפורש את זכותה להטיל מס יציאה. ברם, לטעמנו, אזכור זה נעשה באמנות, אך ורק לשם הסר ספק, ואף באמנות שלא נזכרה התייחסות מפורשת כאמור. עמדתנו הנסמכת אף על עמדת ארגון ה-OECD כאמור היא כי ניתן להטיל את מס היציאה אף בלא אזכור מפורש של מס היציאה באמנה.

בהתייחס לאמור בו נדרשה הרשות לפרסם חוזר מקצועי שיעסוק בין השאר בשאלת מיסוי הרווחים מנכסי הון כאשר הנישום מהגר למדינת אמנה מבלי שיש התייחסות מפורשת לכך באמנת המס, יובהר, כי עמדת הרשות היא כי ניתן להטיל את מס היציאה אף כאשר המדובר בנישום שהיגר למדינת אמנה שבה אין התייחסות מפורשת לסוגיית מס היציאה. עוד יצוין, כי עמדה זו של רשות המסים נכללת בטיטוט העמדות החייבות בדיווח שרשות המסים מתכוונת לפרסם בהתאם להוראת סעיף 131 לפקודה עד לסוף שנת 2016, ופרסום זה יתרום לשקיפות עמדת הרשות בהתייחס לסוגיה זו. עם זאת, רשות המסים סבורה כי בשלב זה לא יהיה נכון לפרסם חוזר מקצועי מפורט בנושא סעיף 100א וזאת בין היתר, נוכח כוונתה כאמור לפעול לתיקון חקיקה שישנה את הוראות סעיף 100א, וכן בשל העובדה כי בימים אלו מתברר בפני בית המשפט המחוזי בתל אביב ערעור הכולל את סוגיית ההתנגשות בין הוראת סעיף 100א לבין הוראות האמנות הנוגעות למיסוי רווחי הון (במסגרת תיק ע"מ 31489-01-13 קניג נ' פקיד שומה תל אביב 3) בו ניתן פסק דין שהחזיר את הדיון בסוגיה זו לשלב ההשגה, מבלי שבית המשפט הכריע בסוגיה זו. יוער, כי לאחרונה הוגשו שוב נימוקי השומה בצו של פקיד השומה.

ליקוי

6. הועלה כי הרשות לא קידמה את קביעתם של "כללי מימון דק" בישראל, ועקב כך נשחק בסיס המס בישראל.

ליקוי

7. משרד האוצר והרשות היו מודעים לכך שכללי המס החלים על עובדים ישראלים הנשלחים לעבוד בחו"ל על ידי מעסיק ישראלי, כוללים עיוותים רבים, ובכללם אי-עדכון של מדרגות המס משנת 1992. בשנת 2012 הוכנה טיוטת כללים חדשים, אך טיוטה זו לא התגבשה לכללים סופיים. עיוות זה, הנמשך עשרות שנים, פוגע

בישראלים רבים העובדים בחו"ל, מאחר שחבות המס שלהם גדולה מחבות המס של עובדים המבצעים את עבודתם בישראל.

תגובה רשות המסים

7. רשות המסים מודעת לעיוותים של הכללים ולפני מספר שנים הכינה המלצה מסודרת לתיקון הכללים, תוך קביעת שיטת מיסוי המבוססת על המיסוי החל בישראל, בשינויים המחויבים בהתאם לעלויות המחיה בחו"ל. כמו כן, רשות המסים פועלת מול החשב הכללי ומשרד החוץ להסדרת הליקויים בחיוב המס של רכיבים שונים במשכורות השליחים. הרשות הביאה את הכללים לחתימת שר האוצר, אך הם לא יצאו אל הפועל בשל התנגדות גורמים שונים באוצר ובמשרד החוץ על אף שסוכם עימם כל הפרטים. יובהר כי הכללים כפי שהם היום, מטיבים במצבים מסוימים ומרעים במצבים אחרים. בימים אלו, סגן שר האוצר הנחה לקדם את תיקון חקיקתם של הכללים, ולאחר השלמת החקיקה המוצעת, החישוב ישולב בחישוב המס הרגיל ולא יהיה צורך בפיתוחים מיוחדים לצורך זה.

ליקוי

8. הרשות לא פעלה כדי לפשט את מבחן התושבות, שלפיו נקבעת זכותה של המדינה למסות נישום, כמקובל בעולם. עמימות מבחן התושבות מקשה לחייב נישומים מסוימים בגין הכנסות שהופקו בחו"ל. על הרשות להתאים את מבחני התושבות למציאות הכלכלית של ימינו, שבה מעבר לחו"ל לצורכי עבודה הוא דבר שבשגרה המצריך את העובד בחלק מהמקרים להעביר את מרכז חייו לחו"ל לפחות לפרק זמן מסוים.

תגובה רשות המסים

8. באשר לאמור לפיה הרשות לא פועלת לפשט את מבחן התושבות, יוער כי הגדרת תושב ישראל לאחר תיקון 132 מפורטת יותר מן ההגדרה הכללית שניתנה קודם לתיקון 132 לפקודה. היא כוללת קריטריונים שונים, המהווים מבחני עזר לקביעת מרכז החיים של נישום, ואף כוללת חזקות כמותיות המסייעות בקביעת התושבות לצרכי מס. החל מתיקון 168 לפקודה נוספה גם הגדרה חדשה של "תושב חוץ" הכוללת גם היא חזקות כמותיות המסייעות בקביעת התושבות. יוער, כי במסגרת עבודת מטה שנערכה ברשות המסים נבחנה הצעה לתיקון החקיקה במסגרתה יקבעו חזקות ימים כמותיות שאינן ניתנות לסתירה לפיהן יראו יחיד כתושב

ישראל, וחזקות כמותיות כאמור (שלא יסתרו את החזקות של "תושב ישראל") לפיהן יראו יחיד כתושב חוץ, והצעה זו אף נכללה בטיטוט הצעת "המחליטים" שהוכנה לקראת חקיקת חוק ההסדרים. ברם, במסגרת תעדוף החקיקה הוחלט שלא לכלול הצעה זו בנוסח הסופי שהובא להחלטת הממשלה. רשות המסים תפעל לקידום הצעת תיקון החקיקה בעתיד.

בהתייחס לאמור כי על הרשות להתאים את מבחני התושבות למציאות הכלכלית המשתנה, שבה מעבר לחו"ל לצרכי עבודה נעשה כדבר שבשגרה, המצריך לעתים את העובד להעתיק את מרכז חייו לחו"ל, הרשות מציינת כי היא מודעת למציאות המשתנה, ונותנת את דעתה לכך במסגרת החלטותיה. עם זאת, רשות המסים סבורה כי במסגרת קביעת התושבות יש ליתן את הדעת גם לעקרון שנקבע בפסיקה לפיו ניתוק תושבות הינו ככלל תהליך מתמשך. כמו כן, בכל האמור בעובדי "רילוקיישן" שנשלחו לעבוד בחו"ל מטעם המעביד הישראלי, בשונה מעובד המפסיק את עבודתו בישראל ופונה לבחור בעבודה חדשה בחו"ל, סבורה רשות המסים כי מידת הזיקה לישראל של אותו נישום גבוהה יותר ובהתאם ניתוק התושבות צריך להיקבע לאחר חלוף תקופה ארוכה יותר. לפיכך, לאור הפסיקה האמורה סבורה הרשות כי ראוי לפעול לתיקון החקיקה.

בהתייחס להלכת בית המשפט העליון בעניין ספיר הנוגעת לכך שנישום יכול להיחשב לתושב חוץ גם אם משפחתו נותרת בארץ, יוער, כי אף בחוזר מס הכנסה נזכרו מקרים חריגים בהם ניתן לפצל תא משפחתי לצורכי מס (ראה למשל סעיפים 2.4 ו- 2.8 לחוזר). יצוין עוד, כי במסגרת הלכת ספיר נקבע "שבדרך כלל מרכז חייו של אדם ובית הקבע שלו הוא במקום שבו מתגוררת וחיה משפחתו". הלכת ספיר שאפשרה את פיצול התא המשפחתי לצרכי מס, נפסקה על רקע הנסיבות העובדתיות הייחודיות שזכרו בה ובין היתר, נישום שחזר למדינה זרה בה שהה קודם לכן, פירוד בתא המשפחתי, ילדים בגירים, ולפיכך אין ללמוד ממנה על קבלת עקרון כללי של "פיצול תא משפחתי". על כל פנים, ראוי להבהיר, כי לאור פסקי הדין בעניין ספיר ובעניין צור, וכל עוד לא תשתנה החקיקה הנוגעת להגדרת "תושב ישראל" נוהגת רשות המסים במדיניות זהירה תוך מתן משקל בהחלטותיה לאמור בפסיקה האמורה.

בהמשך להתייחסות הרשות בנוגע לאישור תושבות לצרכי מס ממדינה זרה, ובנוגע למספר ימי שהיה במדינות זרות, יוער, כי אף קריטריונים אלה נכללו במסגרת הצעת תיקון החקיקה בכל הנוגע להגדרת "תושב ישראל" ו"תושב חוץ" בטיטוט "המחליטים" שבסופו של דבר לא נכללה בנוסח הסופי שעבר לאישור הממשלה בשל אילוצי תעדוף חקיקה. יצוין עוד בהקשר זה, כי לאחרונה ניתן פסק דינו של בית המשפט המחוזי בע"מ 13-03-19898 רפי אמית נ' פקיד שומה תל אביב

4 שבו קיבל בית המשפט את עמדת פקיד השומה, אשר קבע כי הנישום הינו תושב ישראל, וזאת בין היתר גם בהתחשב בעובדה כי הנישום טען כי אינו נישום של מדינה כלשהי. בית המשפט קבע כי לא בנקל יקבל בית המשפט טענה כאמור של נישום להיעדר תושבות באף מדינה. זאת ועוד, בהתייחס לטענת הניצול לרעה של חוסר הבהירות בעניין התושבות, ראוי לציין כי במסגרת תיקון 223 לפקודה (שהתקבל בכנסת ביום 30.3.2016) נקבעה חובת הגשת דוח בישראל לגבי יחיד ששהה בישראל בשנת המס 183 ימים ומעלה ומתקיימת לגביו החזקה המספרית הכמותית הראשונה שבהגדרת "תושב ישראל" גם אם לגישת הנישום החזקה נסתרת והוא אינו תושב ישראל על פי טענתו לאור מבחן מרכז החיים. חובת דיווח זו נועדה בין השאר "להציף" את אותם מקרים בהם נישומים עלולים לנצל לרעה את הדין הקיים, ולאפשר לפקיד השומה לבחון את אותם מקרים. באשר ליחס בין חזקת התושבות שבהגדרת "תושב ישראל" לבין החזקה שבהגדרת "תושב חוץ", הוצעה הצעה לתיקון חקיקה שכאמור נכללה בטיטת הצעת "המחליטים" ולא נכללה בנוסח הסופי שהועבר להחלטת הממשלה בשל תעדוף החקיקה. במסגרת הצעת תיקון החקיקה האמורה נכללו גם קריטריונים אלו של אישור תושבות ממדינה זרה, ושל ימי השהיה במדינות זרות במסגרת הגדרת "תושב ישראל" ו- "תושב חוץ" המתוקנות בטיטת "המחליטים", שבסופו של דבר לא נכללה בנוסח הסופי שעבר לאישור הממשלה בשל אילוצי תעדוף חקיקה.

ליקוי

9. עיקרי המלצותיה של הוועדה לאיסוף מידע על הכנסות ישראלים בחו"ל, אשר הוגשו למנהל הרשות דאז בשנת 2012, לא יושמו. זאת ועוד, אף לא הוקמה ועדת יישום כדי לגבש את לוחות הזמנים ולקבוע את מאפייני הפיתוחים הטכנולוגיים הנדרשים ליישומן של ההמלצות. נעשה שימוש מועט במנגנון חילופי המידע עם רשויות מס זרות, על מנת לבחון חבות במס של נישומים בעלי הכנסות שהופקו בחו"ל. על מנהל הרשות להקים בהקדם ועדה ליישום מסקנות הוועדה לאיסוף מידע על פעילות תושבי ישראל בחו"ל, ולהטיל עליה להכין תכנית פעולה מפורטת ליישום מסקנות אלה בתוך זמן קצר.

תגובה רשות המסים

9. בהתייחס להערת הביקורת כי הרשות לא פעלה במשך עשור, לאיסוף שיטתי ויזום של מידע על הכנסות של תושבי ישראל בחו"ל. הרשות העבירה לאגף המפקח הכללי במשרד ראש הממשלה, טבלה המפרטת את המלצות הוועדה לאיסוף מידע

על הכנסות ישראלים בחו"ל, ואת הפעולות שנעשו על מנת להוציאן מן הכוח אל הפועל.

ליקוי

10. הרשות לא בנתה תכנית הדרכה לכלל מפקחי המס אשר תקיף את עיקרי הנושאים בתחום המיסוי הבין-לאומי.

ליקוי

11. על הרשות, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה) ומשרד האוצר לדון בצורך ליזום תיקונים לחוקי המס ולחוקים רלוונטיים אחרים, כדי לאזן בין הצורך למשוך לישראל השקעות חוץ ובין הצורך להבטיח כי כללי המס בישראל לא ינוצלו לרעה, וכי גם בעידן הדיגיטלי יחויבו הכנסות מסוגים שונים במס הוגן.

ליקוי

12. על בנק ישראל לבדוק, במסגרת בדיקותיו לאיכות הנתונים המתקבלים מהתאגידים הבנקאיים, את הסיבה לפער, בהיקף שנתי של עשרות מיליארדי ש"ח, בין נתוני הרשות לנתונים שמוסרים לו התאגידים הבנקאיים.

תגובה

רשות המסים

12. בעקבות פרסום המלצות פרויקט ה-BEPS ולצורך עידוד השקעות בישראל של חברות זרות לרבות חברות רב לאומיות הוחלט בהחלטת ממשלה מספר 1859 מישיבה בתאריכים 11.8.16-12.8.16 לאמץ את ההמלצות שפרסם ארגון ה-OECD בנוגע להטבות במיסוי קניין רוחני או בידע בכללים הנוגעים ל-BEPS שמטרתם מניעת הסטת רווחים מהמדינות שבהן בוצעו הפעולות מניבות ההכנסות ומניעת תחרות מס מזיקה בין היתר באמצעות קביעת חובה של פעילות מהותית במדינה בעלת משטר מס מועדף. כמו כן, נקבע במסגרת אותה החלטה כי יש לתקן את החוק לעידוד השקעות הון ולקבוע במסגרתו שיעורי מס מופחתים על הכנסות מקניין רוחני בתנאים שונים שנקבעו במסגרת אותה החלטה, שנועדו בין היתר לשם עידוד "יבוא" ורישום קניין רוחני בישראל. במסגרת החלטת ממשלה 1899 מאותם תאריכים וכחלק מיישום המלצות פרויקט ה-BEPS (ACTION 13) בתחום מחירי העברה, הוחלט, בין היתר, לתקן את פקודת מס הכנסה, כך שתקבע בה חובת רישום תיעוד ודיווח על פעילותם הגלובאלית של תאגידים רב לאומיים הפועלים בישראל, וכן הוחלט כחלק מיישום אותן

המלצות על קביעת חובת הגשת דוח למנהל ככל שישות אם סופית שהיא תושבת ישראל ושייכת לקבוצה רב לאומית שמחזור עסקאותיה עולה על סך כמפורט בהחלטה, אודות הקבוצה ופעילותה בכל מדינה.

ליקוי

13. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות והביטוח לאומי לבחון את האפשרות להאחיד את הקריטריונים למבחני התושבות, כדי ליצור ודאות אצל הנישומים.

תגובה רשות המסים

13. א. קודי הניכוי לצורך סעיף 170 לפקודה הינם בהתאם לסיווג התשלומים שמחייב שיעורי ניכוי שונים לפי דיני האמנות.
ב. בקטגורית "שונים" קיימת אפשרות להוספת מלל, שמאפשרת לנותן האישור לפרט ולהסביר את מהות ההעברה והסיבה לקביעת שיעור הניכוי מס במקור. בבדיקה מדגמית נמצא כי נעשה שימוש חלקי על ידי המשרדים בהוספת הערה, דבר המאפשר בקרה ופיקוח לאופן סיווג תשלומים אלו. הרשות תשקול אם יש צורך לרענן בנושא זה במשרדים.
ג. הדוגמא שדוח המבקר, מראה כי כ- 79% מהתשלומים בפטור מלא בניכוי מס במקור מסווגים בקטגוריות ספציפיות כגון תמלוגים, דיבידנד וכו', סיווג המאפשר בקרה ופיקוח.
ד. יוער, כי בספטמבר 2013 רשות המסים ערכה שיפורים במערכת העברות לחו"ל והוסיפה סוגי תשלומים נוספים שלא היו קיימים במערכת. דבר המעיד כי הוספו קטגוריות בהתאם לצורך.
ה. לעניין ביצוע בדיקות מדגמיות לחברות המיוחדות, מדגם מתוכם משולב בתוכנית העבודה של ביקורות הניכויים כדבר שבשגרה.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

13. לאור הערת המבקר, המוסד לביטוח לאומי יקפיד להדגיש בשורה נפרדת ולמען הסרת כל ספק, את חובת תשלום דמי ביטוח בשיעור 12% לתושב שיש לו הכנסות מחו"ל. במסגרת בחינת ההצעה להאחדת הקריטריונים למבחני התושבות יש לקחת בחשבון כי השיקולים המנחים את הביטוח הלאומי, בהיותו מוסד סוציאלי, שונים מהשיקולים המנחים את רשות המסים בהיותה גוף גובה מס. מכל מקום, מקובל על המוסד לביטוח לאומי כי צוות בינמשרדי יבחן את הסוגייה על כל השלכותיה. נקבעה ישיבה עם רשות המסים בנושא.

פיקוח רשות המסים על יצוא טובין דרך הים

הגופים המבוקרים: רשות המסים, החשב הכללי- משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל.

תגובה כללית רשות המסים

רשות המסים מקבלת את דוח הביקורת ותפעל לתיקון הליקויים כנדרש.

ליקוי

1. מספר המשרות המקצועיות המאוישות ביחידת היצוא בבית המכס בחיפה קטן מהמספר שנקבע בתקן מינהל המכס מיולי 2008. בשל המחסור בעובדים נפגעות פעולות הטיפול והאכיפה, ובכללן סיווג והערכה של טובין המיועדים ליצוא ובדיקה יזומה של הצהרות היצואנים. על מנהל רשות המסים לפעול לאיוש המשרות שנקבעו בתקן מינהל המכס מיולי 2008 בעובדים מקצועיים ובעלי הכשרה מתאימה לביצוע הפעילות בתחום היצוא.

ליקוי

2. תעודת האחסנה אינה מכילה מידע מספיק לצורך ניתוח סיכונים. עקב כך ייתכן שטובין יצאו מישראל ללא בדיקה, אף שלעתים מתברר לאחר הגשת רשימון היצוא שהיה צריך לבדוק אותם. על ראש מינהל המכס לפעול לשיפור יסודי של המערכת הממוחשבת במינהל המכס, כדי לאפשר ניתוח סיכונים אמין שמבוסס על כל המידע הנדרש.

ליקוי

3. למינהל המכס אין מסד נתונים שמכיל מידע בסיסי על יצואנים, לצורך ניתוח הסיכונים ביצוא.

ליקוי

4. המערכת הממוחשבת של המכס לניהול סחר החוץ אינה מתואמת עם המערכת הממוחשבת ברשות המסים שמנוהלת באמצעות שע"ם.

ליקוי

5. בתי מכס רושמים ליקויים שנמצאו אצל יצואנים באופן שאינו מדויק. הדבר מקשה לנתח את הסיכונים שהתגלו בבדיקות ולטפל בהם.

ליקוי

6. למרות אימוץ המלצות הצוות למלחמה בהון השחור ולהעמקת האכיפה והגבייה, רשימוני היצוא של היצואנים שפועלים לפי החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959, אינם נבדקים בבתי המכס, ולא ידוע אם היצואנים שנהנים מההטבות שנקבעו בחוק זה אכן עמדו בתנאים וייצאו את כמות הטובין הנדרשת.

ליקוי

7. יצואנים רבים מגישים תיקונים לרשימוני היצוא, לאחר שהטובין כבר יצאו את הארץ. במצב זה לא ניתן לוודא שהטובין אכן יוצאו ולבדוק את היקף היצוא ואת סיווגו. מינהל המכס לא קבע נהלים והנחיות המבהירים כיצד לוודא את אמינות תיקוני הרשימונים במקרה שהם נעשים לאחר יצוא הטובין. על ראש מינהל המכס לקבוע נהלים והנחיות ברורות בדבר תיקוני רשימונים.

ליקוי

8. קיימים סוכני מכס שאינם משלימים בפרק הזמן הנדרש את המסמכים הנדרשים לאימות היצוא, ונמצאו אף מקרים שבהם לא הגישו סוכני המכס כלל את רשימוני היצוא; אין הסדר ענישה שעל פיו מוטלים עיצומים על סוכני מכס כאמור (בדומה להסדר הענישה הקיים ביבוא). על מנהל רשות המסים לבחון הטלת עיצומים וקביעת הסדר ענישה גם בנוגע לסוכני המכס בתחום היצוא.

ליקוי

9. משרדי מע"מ אינם נעזרים בבתי המכס בבדיקת משלוח טובין של עוסק יצואן שנחשד בדיווח כוזב.

ליקוי

10. משרדי מע"מ אינם מוסרים לבתי המכס מידע על עוסקים יצואנים שדיווחו כי סגרו את עסקיהם, ועל כן יצואנים כאלה יכולים להמשיך לפעול ולייצא.

ליקוי

11. בתי המכס אינם מדווחים למשרדי מע"ם על יצואנים שנתפסו בדיווח כוזב, כדי שמשרדי מע"ם יבדקו את הדיווחים שמסרו להם עוסקים אלה. על מנהל רשות המסים להנחות את מינהל המכס לקיים חילופי מידע עם גופים אחרים ברשות ולבצע בדיקות כדי לאמת דיווחים של יצואנים.

ליקוי

12. כאשר משרדי מע"ם מבצעים ביקורת חשבונות על עוסק יצואן, הם לרוב אינם משווים את נתוני היצוא שלו בפועל לדיווחיו בדבר מע"ם בשיעור אפס. באמצעות פעולה זו הם יכולים לאתר ליקויים בדיווח שנמסר להם.

ליקוי

13. ימי העבודה ושעות הפעילות של בית המכס בחיפה אינם תואמים לאלו של הנמל. בנסיבות אלה לא מן הנמנע שיש יצואנים המתכננים את פעילותם לפי הזמנים שבהם בית המכס אינו פועל, כדי להגדיל את הסיכוי שהטובין ישתחררו בלי בדיקה.

טיפול רשות המסים בתכנוני מס

הגופים המבוקרים: רשות המסים.

ליקוי

1. מיום התקנת תקנות מס הכנסה (תכנון מס החייב בדיווח), התשס"ז-2006, ותקנות מס ערך מוסף (תכנון מס החייב בדיווח), התשס"ז-2006 (להלן ביחד - תקנות תכנוני מס), ועד ספטמבר 2013, לא הקימה הנהלת הרשות פורום לקביעת מדיניות לטיפול בתכנוני מס אגרסיביים. רק בספטמבר 2013, כשמונה שנים לאחר שפורסמו המלצות הוועדה לטיפול בתכנוני מס אגרסיביים, הקים מנהל הרשות, מר משה אשר, שלושה צוותים בתחומי מיסוי מקרקעין, מס הכנסה ומס ערך מוסף, לשם עדכון רשימת תכנוני מס החייבים בדיווח. נכון למועד סיום הביקורת, בפברואר 2016, המלצות הצוותים האמורים לתיקון רשימת תכנוני המס החייבים בדיווח עדיין לא יושמו.

תגובה

רשות המסים

1. נוסח מעודכן של ההצעה לתיקון התקנות הועבר (במהלך ספטמבר 2016) לתגובת הלשכות המקצועיות. ב- 15 לספטמבר נערך מפגש עם הלשכות ובימים הקרובים יועבר הנוסח למשרד המשפטים ולוועדת הכספים.

ליקוי

2. כעשר שנים לאחר התקנת התקנות, עדיין לא עדכנה הרשות את רשימת תכנוני המס החייבים בדיווח, למרות השינויים הרבים שחלו במציאות הכלכלית.

ליקוי

3. דיווח הנישומים לרשות על תכנוני מס הכנסה חייבים בדיווח זניח לעומת כלל הדוחות השנתיים שהוגשו. מפילוח הדיווחים עולה כי עיקר הדיווחים עוסקים בשני סוגים של תכנוני מס, ואילו היקף הדיווחים על שאר התכנונים זניח. מדצמבר 2010 דיווחי הנישומים על נקיטת תכנוני מס בתחומי מס ערך מוסף לא הוקלדו למערכת ממוחשבת לתכנוני מס, והם מתויקים בתיקייה פיזית בהנהלת מע"מ, בלי שהועברו לבדיקת משרדי מע"מ.

תגובה רשות המסים

3. אכן לא הייתה הנחיה ברורה בנוגע לדרך הטיפול בדיווחים. לנוכח ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא, רועננו ההוראות ובימים אלו מוזנים הדיווחים על תכנוני מס חייבים בדיווח למערכת תכנוני המס. כמו כן, המקרים הרלוונטיים יועברו למשרדי מע"ס. חטיבת ביקורת ושומה תבצע מעקב ובקרה אחר אופן הטיפול בתיקים, וזאת בהתאם לשיקול דעתו של הממונה האזורי במע"ס לאופן הטיפול. יוער, כי נכון להיום (ספטמבר 2016) התקבלו תשובות מחלק מהמשרדים ולא נמצאו ממצאים מהותיים. מספר תכנוני המס במע"ס הנו מועט ביותר ועומד על מספר דיווחים לשנה, כך למשל לא הוזנו בסה"כ כ- 50 תכנוני מס החל משנת 2010 ועד היום, משכך המספר הממוצע של הדיווחים עומד על פחות מ- 10 דיווחים לשנה מול אוכלוסיית עוסקים של כחצי מיליון. חטיבת ביקורת ושומה תקיים דיון עם המחלקה המשפטית על מנת לבחון ביטול של תכנוני המס הקיימים בתחום מס ערך מוסף, מאחר שאין בהם רלוונטיות כיום.

ליקוי

3. הרשות אינה מטילה על מתכנני מס קנסות בשל אי-דיווח על תכנון מס החייב בדיווח וקנסות גירעון. נוסף על כך, למרות הצהרותיה של הרשות, במועד סיום הביקורת היא עדיין לא יזמה תיקון לתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - חיקוקי מסים), התשמ"ז-1987 (להלן - תקנות העבירות המינהליות), ולפיו אי-דיווח על פעולה שהיא תכנון מס החייב בדיווח יהיה בבחינת עבירה מינהלית. לפיכך לא ניתן להטיל קנסות מינהליים בגין אי-דיווח על תכנון מס החייב בדיווח.

תגובה רשות המסים

4. איתור של נישומים שלא דיווחו על תכנון מס החייב בדיווח באמצעות המחשב בלבד, אינו ישים במערכות הקיימות כיום. לכן, במצב הנוכחי ניתן לאתר נישומים אלו, בשלב הטיפול השומתי בלבד. הניסיון שנצבר עד כה, מראה שמדובר במקרים מועטים. לאור זאת, ולאור העובדה שיישום ההוראה מצריך פיתוח משמעותי בשע"ס, הוחלט משיקולי עלות תועלת לא לפתח מערכת זו בשלב זה. כדי להטיל קנס גרעון יש לעמוד בתנאים נוספים לפי סעיף 191(ג) לפקודה מלבד העובדה כי הנישום דיווח על תכנון מס. לדוגמה, בשנים 2007-2012 יש צורך גם בהחלטה להתעלם מפעולה שנקבעה כתכנון מס חייב

בדיווח בהתאם להוראות סעיף 86 לפקודה, או בשנת 2013 ואילך סכום הגירעון צריך לעלות על 500,000 ₪ לשנה ושהוא עולה על 50% מהמס שהנישום חייב בו. בנוסף, ביום 18 בנובמבר 2014 הופצה הנחיה מפורטת לפקידי השומה בנושא הטלת קנס גרעון. בהתאם לנתונים שקיבל מבקר המדינה במייל ביום 24.9.15, מספר הדוחות לגביהם דווח על תכנון מס חייב בדיווח ושבוצע בהם הליך שומתי לשנים 2007-2013 הוא 407. לאור האמור ניתן להניח כי בתיקים שנבדקו כאמור לעיל, לא ניתן היה להטיל קנס גרעון בהתאם להוראות הסעיף והיו מקרים שבהם היה ניתן להטיל קנס גרעון, אך הוא לא הוטל.

ליקוי

4. משרדי השומה אינם מעבירים למשרדי השומה לחקירות האזוריים מידע על תיקי נישומים שלא דיווחו על תכנון מס החייב בדיווח. כמו כן, שלא בהתאם להנחיות הנהלת הרשות, גם אם התגלה כי לא דווח על תכנון מס החייב בדיווח, משרדי השומה מעדיפים לטפל בתיק במישור האזרחי במסגרת השומה ולא להעביר את התיק לבדיקתם של משרדי החקירות האזוריים לשם בדיקה במישור הפלילי.

תגובה רשות המסים

5. מתוך סך התיקים המטופלים על ידי פקידי השומה, לא ניתן לדעת בכמה תיקים נמצא כי לא דווח על תכנון מס חייב בדיווח ועל כן לא ניתן לדעת כמה תיקים כאלה לא הועברו לחקירות. לעניין הדוגמא שניתנה בדוח לטיפול בתיק במשרד שומה מסוים, לדעת הרשות המקרה שהוצג טופל כראוי ולא היה ליקוי בהתנהלות פקיד השומה. מבדיקתו של פקיד השומה עלה כי אין נפקות מסוימת לתשלום דמי הניהול בין החברות בשל העובדה שהחברות הינן חברות רווחיות בשיעורים ניכרים, והתשלומים הינם זניחים יחסית להכנסתה החייבת של המשלמת. בנוסף, תקנה 12(1) לתקנות מס הכנסה מכוח סעיף 131(ז) לפקודה, אינה חלה על תשלום דמי ניהול אם לא נחסך מס. התקנה מציינת מספר דרכים אפשריות לחסכון במס באמצעות תשלום דמי הניהול והחברות אינן עומדות באף אחד מהתנאים האמורים בה. במקרה האמור, לא התעורר חשש כלל שמדובר בתכנון מס שנועד לצורך השתמטות ממס וכן כאמור לעיל, החברה כלל לא הייתה חייבת בדיווח. לאור האמור לעיל, פקיד השומה הגיע למסקנה שאין מקום להטיל סנקציה במקרה זה מכל הסיבות הנ"ל, בשל אי הדיווח על תכנון המס החייב בדיווח.

בהוראת ביצוע 1/2015 בנושא תכנית העבודה בתחום השומה לשנת 2015 וגם בהוראת ביצוע 1/2016 בנושא תכנית העבודה

בתחום השומה לשנת 2016 נכתבה הנחיה מפורשת בנושא בסעיף 11 המובא להלן: "יש לפעול על פי הוראת ביצוע מס הכנסה מספר 9/2011: "יחסי גומלין בין הטיפול הפלילי לטיפול האזרחי בתיקי מס הכנסה" (להלן: "ההוראה"), תוך מתן תשומת לב לנקודות הבאות: 11.1.1 מפקח או בעל תפקיד אחר, שגילה במהלך עבודתו חשדות לעבירות פליליות על הפקודה, יעביר את החשדות והממצאים, בתרשומת, לרכז, לפקיד השומה או לסגנו, לפי העניין, והם יצרו קשר עם הרפרנט מטעם פקיד שומה חקירות. פקיד השומה או סגנו, יערכו תרשומת מסודרת בעניין התיק שהוצג לרפרנט, לרבות בעניין כל החלטה שנתקבלה על ידו...". נושא הקשר בין השומה לחקירות והעברת התיקים שבהם לא דווח על תכנוני מס חייב בדיווח וכן תיקים נוספים שבהם עולה חשד לחקירות יבחן שוב. קיים נוהל מפורט ואף מערכות הדרכות למפקחים בנושא. בימים אלו, סמנכ"לית שומה וסמנכ"ל חקירות בוחנים את הממשק בין החטיבות על מנת למקסם את הטיפול שומתי/חקירתי.

ליקוי

5. בתכניות העבודה של חטיבת חקירות ומודיעין, לא הושם דגש על הטיפול בתכנוני מס אגרסיביים. כפועל יוצא מכך שום תיק מ-10,682 תיקי החקר הטכניים שנפתחו בשנים 2012-2014 לא נגע לאי-דיווח על תכנון מס החייב בדיווח. כמו כן, רק שישה מ-850 תיקי החקר המטריאליים שנפתחו באותן שנים נגעו לתכנוני מס החייבים בדיווח.

ליקוי

6. רק בתכנית העבודה לשנת 2015, שהוכנה כתשע שנים לאחר התקנת תקנות תכנוני מס, כללה חטיבת השומה והביקורת, במסגרת תכנית העבודה של משרדי השומה, ברשימת תיקי המטה, תיקים שבהם דווח על תכנוני מס החייבים בדיווח בתחום מס הכנסה. לא נכללו בתוכניות העבודה למשרדי מע"ם תיקים שבהם דווח על תכנון מס החייב בדיווח בתחום מע"ם.

תגובה רשות המסים

7. לתכנית העבודה של משרדי השומה לשנת 2015, המתייחסת לדוחות לשנים 2011-2013, הוכנסו תיקים אשר דיווחו על תכנוני מס חייבים בדיווח. א. יודגש, כי החל מתכנית העבודה לשנת 2010, המתייחסת לדוחות לשנת 2007 ואילך, הוכנסו לתכנית העבודה תיקים אשר דיווחו גם על תכנוני מס חייבים בדיווח וגם על מחירי

העברה (סימון 3 בקוד 263 בשאילתא ISUM). כלומר, סוגיה זו הוכנסה לתכנית העבודה כבר החל משנת 2007.

ב. בנוסף, יצוין כי כמות השומות שנערכו בדוחות בהם קיים דיווח על תכנון מס חייב בדיווח לשנים 2007-2013 הוא 407 שומות.

ג. תיקים אשר קיים בהם דיווח על תכנון מס חייב בדיווח, הוכנסו לתכנית העבודה לשנת 2016 כתיקי חובה.

ד. יוער כי גם בהוראת ביצוע מס הכנסה מספר 8/2015 בנושא ניתוב שלב ב' של דוחות לשנת המס 2014, המיועדת לרכזים, ניתנה התייחסות לתכנוני המס בסעיפים 1.3, 2.2 ו- 2.3. התייחסות זו לא צוינה בדוח המבקר. בהוראת ביצוע זו מונחים משרדי השומה לבחון העברת מידע לגבי תכנוני מס הקשורים למע"ם או למיסוי מקרקעין העולים במהלך הניתוב, תוך היועצות במחלקה המקצועית. בנוסף, בהוראת ביצוע זו מפורטים אירועים/מצבים שונים העשויים לסייע באיתור תיקים ובעבודת הניתוב ולהצביע על תכנוני מס שונים.

ה. לעניין מע"ם - ראה התייחסותנו לליקוי 3.

בנושא התאמת מערכת שע"ם לשינוי האמור מצריכה פיתוח משמעותי שעד כה נדחה בשל סדרי עדיפויות, ובימים אלה פועלת חטיבת השומה למחשוב ההליך האמור.

ליקוי

8. משרדי השומה ומשרדי מע"ם כמעט ואינם משתמשים במערכת הממוחשבת לתכנוני מס. למעשה המערכת שהייתה אמורה לשמש כלי עבודה שוטף וכלי ניהולי התרוקנה מתוכן.

תגובה רשות המסים

8. א. בסעיף 7.4 להוראת ביצוע מס הכנסה מספר 5/2016 בנושא ניתוב שלב א' ושינויים בשידור דוחות ושומות יחידים וחברות לשנת המס 2015 ניתנה התייחסות למערכת של תכנוני מס, לצורך רענון המשרדים בדבר שידור תכנוני המס.

ב. כאשר מוגש טופס 1213 עם הגשת הדוח השנתי, יש להזין בעת שידור השומה שדה 263. עם רישום שדה זה העובד מחויב על ידי המחשב, להזין את פרטי הטופס במערכת תכנוני המס באינטראקס (להלן: "המערכת"). בעקבות בדיקות שהרשות ערכה בנושא תכנוני המס, הוכנסה בדיקה לוגית החל מדוחות לשנת מס 2013, כך שכאשר מייצג משדר את שדה 263 הדוח מעוכב לניתוב במשרד, על מנת שהמשרד ישלים את הנתונים על תכנון המס במערכת.

ג. לעניין הפעלת ערוצי דיווח על ידי המייצגים של תכנוני מס חייבים בדיווח דרך מערכת האינטראקס, נמצא בתכנון

ותתאפשר בהתאם לסדרי העדיפויות הנקבעים מעת לעת מול שע"ם.

ד. מבדיקת התיק של פקיד שומה מסוים, המובא כדוגמא בדוח, מדובר בדוח לשנת מס 2008 ששודר על ידי מייצג ולכן המחשב לא אילץ ניתוב הדוח על ידי המשרד. כאמור לעיל בסעיף ב', המשרד מחויב לבדוק תיקים אלו בדוחות לשנת המס 2013 ואילך.

ה. לא ניתן לקבוע דרך המערכת אילו תכנוני מס הם לא לגיטימיים ואילו כן. הדבר ניתן לבדיקה רק בביקורת השומתית. הדיווח הממוחשב נועד כדי לשים זרקור על התכנון, ואין בו כדי לקבוע אם הוא לגיטימי אם לאו. זו תפקידה של הביקורת בתיקים שהוכנסו לתוכנית העבודה.

ליקוי

9. אין התאמות בין שני מאגרי הנתונים לטיוב נתוני המס החייבים בדיווח - מאגר תכנוני המס במערכת הממוחשבת הפנימית של הרשות (להלן - אינטראנט) ומערכת שע"ם; המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת לזהות כמה מתכנוני המס החייבים בדיווח בתחומי מס הכנסה, מיסוי מקרקעין ומס ערך מוסף התגלו כבלתי לגיטימיים בעקבות הליך שומה.

ליקוי

10. לא התקיימו קורסים ייעודיים לכלל מפקחי המס בנושא תכנוני מס, וכי בקורסים למפקחי מס חדשים לא הושם דגש מהותי על תכנוני מס.

ליקוי

11. בהעדר נוהל מסודר בנושא העברת מידע בנוגע לעסקאות, לרבות תכנוני מס, בין מערכי המס השונים, אין תיאום בין מערכי המס השונים והדבר עלול לגרום לגביית מס בחסר.

תגובה רשות המסים

11. א. החל מתיקון 69 לחוק מיסוי מקרקעין ביום 1.1.2011, בעסקאות של קבוצת רכישה לא ניתן לקבל אישור מסים לצורך רישום בטאבו עד שלא מתקבל אישור ממע"ם כי המע"ם בגין העסקה שולם. לכן בדוגמא זו, הקשר השוטף בין מערכי המס נשמר. ב. יש לשים לב ששאלת סיווג העסקה כקבוצת רכישה מבוצע במיסוי מקרקעין ולא במס הכנסה. מניסוח הסעיף משתמע כי ההפך הוא הנכון.

ג. בימים אלה, נפתחת בהדרגה מערכת קשר בין משרדי השומה למשרדי מיסוי מקרקעין. המערכת תאפשר העברת מידע באופן מקוון, תוך יצירת רשימות עבודה מובנות לטיפול בנושאים הדורשים טיפול משולב ומתואם. מערכת זו תיתן מענה להעברת המידע ממשרד מיסוי מקרקעין למשרד השומה ובכך תקצר את משך הטיפול בפניות. כמו כן, ישנו צוות שבוחן את העברת המידע ושיתוף הפעולה בין מע"ם למיסוי מקרקעין. בנוסף, מספר הדיווחים לגבי תקנה 2(12) לשנים 2001-2013 היה 18 מקרים בלבד ולתקנה 2(13) - 3 מקרים בלבד. הרשות מציינת כי תקנה 2(13) כבר לא רלוונטית החל מתיקון 69 לגבי רכישות מיום 1.1.11. לאור הכמות המועטה ולאור ההמלצה כי הדיווח בגין תכנון זה יועבר ישירות למיסוי מקרקעין, אין צורך בפיתוח מערכת ממוחשבת להעברת מידע בגין תכנוני המס ממשרדי מס הכנסה למיסוי מקרקעין.

ליקוי

12. מנהל הרשות לא הפעיל את הסמכות שהקנה לו המחוקק לצורך מיסוי חברות ארנק.

ליקוי

13. לא יושמו המלצות צוות למיסוי חברות ארנק. על פי נתונים לשנת 2009 שחטיבת תכנון וכלכלה ברשות עיבדה והציגה במסגרת דיוני הצוות, אילו מיסוי חברות ארנק היה מוסדר, המס שהיה נגבה בשנה האמורה נאמד בסכום של כמיליארד ש"ח.

תגובה

רשות המסים

12-13. לאור המלצות צוות חברות הארנק, העבירה רשות המסים עוד בשנת 2014 טיוטת חקיקה לתיקון פקודת מס הכנסה בכל הקשור לסוגיות מס העולות מחברות הארנק לגורמים הרלוונטיים. רשות המסים אף קיימה עם אותם גורמים מספר ישיבות בהן הוסבר לגורמים הצורך בביצוע תיקוני החקיקה בהתאם למסקנות אליהן הגיע צוות חברות הארנק. בנוסף, רשות המסים ערכה וממשיכה לערוך שומות לחברות שנחשדות כ"חברות ארנק" ואף קיבלה את אישור בית המשפט לעמדתה, ר"מ 28320-05-12, קרן תל אביב לפיתוח נגד פקיד שומה תל אביב 5 העוסק בערעור על שומות שהוצאו לקרן תל אביב לפיתוח לאחר שפקיד השומה קבע כי תשלום ששולם למנכ"ל שלה, באמצעות חברה בבעלותו, הינו הכנסת עבודה ולא תשלום עבור שירותי ניהול. רשות המסים הכינה השנה הצעת מחליטים של הממשלה בעניין חברות הארנק. ההצעה הובאה בפני הממשלה במסגרת הצעות התקציב

והתוכנית הכלכלית לשנים 2017 ו-2018 ועברה ביום 11/8/2016 (החלטת ממשלה מספר 1900). החלטת הממשלה האמורה כללה סגירת מספר תכנוני מס בנושא חברות הארנק וכולו הנושקים לתחום: מיסוי חברות שכירים ונושאי משרה; מיסוי משיכות בעלים; מיסוי העמדתם של נכסי מקרקעין שנרכשו על ידי חברה לשימוש של בעל המניות; הרחבת סמכות מנהל רשות המסים למסות רווחים לא מחולקים שראום כמחולקים על כל החברות ולא רק על חברות מעטים; קביעה מה הם הרווחים הלא מחולקים שראו אותם כמחולקים לעניין סמכות המנהל כאמור; ביטול התייעצות מנהל רשות המסים בוועדה בת חמישה אנשים לעניין השימוש בסמכותו לנהוג ברווחים שלא חולקו כאילו חולקו בתור דיבידנדים. האומדן של חטיבת תכנון וכלכלה, במסגרת דיוני הצוות לעניין המס שהיה נגבה אילו מיסוי חברות ארנק היה מוסדר, הוכן בחודש יולי 2012, למעלה משנה טרם פרסום הצעות הצוות כטיטה להערות הציבור ב-28/10/2013. הצוות בחן בשנת 2012 מספר מודלים והאומדן האמור התייחס למודל ראשוני ספציפי למיסוי רווחים לא מחולקים של חברות משלח יד, בדומה למשלחי היד שנקבעו בצו מס הכנסה (קביעת משלח יד מיוחד), התשס"ג-2003. בטיטה להערות הציבור מיום 28/10/2013 נכתב בהמלצה מספר 6 לעניין חברות משלח יד כי: "בקטגוריה זו נמצאים מקרים שהתאגדותם לגיטימית לצורכי מס וזאת בשל היקף המועסקים, סכום ההוצאות, מספר ספקים ולקוחות רב וכו', מצד שני ניתן לזהות מקרי קצה שבהם ניתן לטעון לחוסר לגיטימיות לצרכי מס. הצוות בחן את קשת המקרים כאשר "קו הגבול" בין המקרים הינו קשה לשרטוט, ולפיכך המליץ הצוות שלא ליצור בשלב זה מודל נפרד למיסוי, אלא לעשות שימוש ביתר ההמלצות ביחס לאותן חברות. כמו כן, ממליץ הצוות כי בעתיד עם הצטברות הניסיון בנושא תיערך בחינה נוספת בקטגוריה." כעולה מכך, האומדן האמור שנעשה כולל מקרים שבשלב מאוחר יותר, עקב בחינה נוספת של הצוות הוחלט לא לכלול אותם בהמלצות הצוות ולאחר מכן גם לא לכלול בהצעת החלטה לממשלה כמודל נפרד למיסוי.

ליקוי

14. כעשר שנים לאחר שהוחלו תקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים (להלן - תקני הדיווח הכספי הבין-לאומיים או תקני ה-IFRS) על חברות ציבוריות ולאחר שהרשות זיהתה את הצורך בקביעת מדיניות בנושא, הרשות לא גיבשה הנחיות למשרדי השומה לגבי אופן הטיפול בחברות שאימצו את תקני ה-IFRS ולא קידמה את התיקון הנדרש לפקודת מס הכנסה בעקבות אימוץ תקני ה-IFRS.

ליקוי

15. בשנים האחרונות ביצעו נישומים פעולות שונות שהן בבחינת פרצות מס, כדוגמת שיערוכים חשבונאיים ותשלומים בגין אי-תחרות, וזאת על מנת להפחית את נטל המס החל עליהם. אף שפרצות מס הביאו לפגיעה בהכנסות המדינה ממסים, שר האוצר לא הפעיל את סמכותו להתקין תקנות לסגירתן.

תגובה רשות המסים

15. תקנות שטרם הותקנו לסגירת פרצות - מעבר לאמור בתגובת הרשות בנושא אי תחרות יש לציין כי ניתנה לאחרונה פסיקה בעליון הקובעת כי מדובר בהכנסת עבודה בהתאם לעמדת הרשות.

ליקוי

16. למרות הגידול בהיקף תכנוני המס האגרסיביים הבין-לאומיים, הרשות אינה משתמשת באופן תדיר במאגר המידע הבין-לאומי של ארגון ה-OECD (הארגון לשיתוף פעולה כלכלי ולפיתוח כלכלי) לצורך סגירת פרצות מס. כמו כן, משנת 2012 היא אינה משתתפת בישיבות עבודה וקנסיס של ארגון ה-ATP (ארגון בין-לאומי למלחמה בתכנוני מס אגרסיביים), אף שהיא חברה בארגון זה.

ליקוי

17. אין ברשות גורם מרכז ומתכלל המופקד על הטיפול באיתור ובזיהוי של פרצות מס. יש חשש כי בהיעדר גורם כזה נפגעת יכולתה של הרשות לאתר פרצות מס חדשות ולבחון כיצד הן משפיעות על השגת המטרות ויעדי-העל שהרשות הציבה.

ליקוי

18. על משרד האוצר והרשות לפעול במשותף לסגירת פרצות מס הגורמות לאבדן הכנסות למדינה ולהגדלת אי-השוויון. סגירה של הפרצות הקיימות תביא לצמצום התמריצים ליצירת תכנוני מס.

ליקוי

19. על מנהל הרשות לוודא כי רשימת תכנוני המס החייבים בדיווח לא תישאר בגדר "אבן שאין לה הופכין", אלא תתעדכן ותותאם לחיי המס והכלכלה המתפתחים. על הרשות להגביר את האכיפה ואת הציות להוראות החוק, כדי לוודא שלא יוצא חוטא נשכר.

פרויקט "שער עולמי" להקמת מערכת סחר חוץ חדשה ברשות המסים

**הגופים המבוקרים: רשות המסים, רשות התקשוב- משרד רה"מ, אגף
התקציבים- משרד האוצר.**

ליקוי

1. בתכנון לוח הזמנים המקורי של הפרויקט, שהתבסס על השלמתו בפעימה אחת בתוך 34 חודשים, לא הביאה הרשות בחשבון את השפעתם המלאה של גורמי סיכון מרכזיים, כגון מורכבות הפרויקט, חדשנותו הטכנולוגית ומעורבותם של משתמשי חוץ רבים. ואמנם כמה שנים לאחר תחילתו נקלע הפרויקט למשבר שחייב הליך בוררות ממושך, ובעקבותיו נדרשו שינוי יסודי בלוח הזמנים לביצוע הפרויקט וחלוקתו לארבעה שלבים. שלב א' עלה לאוויר בנובמבר 2013 - כחמש שנים ממועד חתימת ההסכם; במועד סיום הביקורת תוכנן כאמור שלב ב' (השלב העיקרי בפרויקט) לעלות לאוויר בספטמבר 2016 - שמונה שנים ממועד חתימת ההסכם; והשלב האחרון תוכנן לעלות לאוויר בספטמבר 2018 - עשר שנים ממועד חתימת ההסכם ושבע שנים לאחר המועד שבו תוכנן הפרויקט להסתיים במקור. על הגורמים המעורבים בניהול הפרויקט להקפיד על כך שלכל המשימות שהמכס אחראי לביצוען יוגדרו לוחות זמנים ברורים לסיום, וכן לבצע מעקב שוטף אחר התקדמות ביצוען של משימות אלו ולהתריע לפני ועדת ההיגוי מבעוד מועד על חריגות מלוח הזמנים. כמו כן על אגף מערכות מידע למסור לוועדת ההיגוי דיווחים תקופתיים בנושא תקציב הפרויקט, לרבות נתוני תכנון וביצוע.

ליקוי

2. לשלב ב' התווסף פיילוט, שכלל שני חלקים: פיילוט רשות ופיילוט חובה, ובמסגרתם ביצעו משתמשי המערכת החדשה בדיקות קבלה, בד בבד עם עבודתם הסדירה במערכת הישנה. בלוח הזמנים החדש שגיבש המכס במהלך הבוררות ב-2012, בעקבות הכשל המשמעותי ביישום הפרויקט בשנים 2009-2011, שוב לא הובאה בחשבון השפעתם המלאה של גורמי סיכון מרכזיים בפרויקט. הדבר גרם לכך שפיילוט הרשות ופיילוט החובה, שתוכננו להימשך כשלושה חודשים כל אחד, נמשכו בפועל זמן רב בהרבה: פיילוט הרשות נמשך כעשרה חודשים, ופיילוט החובה, שהחל במאי 2015, אמור להימשך כשנה וחצי.

ליקוי

3. בדצמבר 2015 - שבעה חודשים לאחר תחילתו של פיילוט החובה - עדיין היו תהליכי יבוא מרכזיים שלא עבדו במערכת החדשה, ולכן לא היה ניתן לבדוק אותם (או לבדוק באופן מלא תהליכים עסקיים המשיקים להם) במסגרת פיילוט החובה.

תגובה רשות המסים

3. תהליכים אלו לא עבדו היות שאיכות התוכנה הייתה נמוכה, בבדיקת תהליכים אלו התגלו כל העת תקלות שהצריכו שינויים אשר מנעו את השלמת הבדיקות והפעלת התהליך באופן מלא. רשות המסים עושה כל מאמץ על מנת שמערכת סחר החוץ של מדינת ישראל במועד עלייתה לאוויר תהיה מיטבית לאור חשיבותה.

ליקוי

4. בסוף 2015, כתשעה חודשים לפני המועד המתוכנן לעלייה לאוויר של שלב ב', ולאחר שפיילוט החובה יושם במשך למעלה מחצי שנה, טרם הייתה בידי הגורמים המפקחים - מנהל הפרויקט, מינהלת הפרויקט וועדת ההיגוי - התמונה המלאה לגבי משכן של כל המשימות שהמכס אחראי לביצוען לקראת עליית שלב ב' לאוויר, לרבות לוח זמנים מוגדר לסיומן.

תגובה רשות המסים

4. יובהר, למען הסר ספק, כי בוצע מעקב שוטף על כלל המשימות שבאחריות רשות המסים (אגף המכס) על ידי הגורמים המפקחים, וכן הוצגה תמונה מלאה של התקדמות המשימות לוועדת ההיגוי, מנהלת הפרויקט ומנהלת מיכסית. יודגש כי בשלב זה של הפרויקט קיים לוח זמנים לסיום כל אחת מהמשימות.

ליקוי

5. מינהלת הפרויקט התכנסה ב-2015 שלוש פעמים בלבד, אף שהיא נדרשה להתכנס על פי כתב המינוי שלה אחת לחודש וחרף העובדה שבכל אחד מהדיונים שקיימה באותה שנה היא החליטה להתכנס אחת לחודש על מנת לעקוב מקרוב אחר התקדמות הפיילוט. שלושת דיוני המינהלת לא נתנו מענה ניהולי מלא להתמודדות עם הקשיים שבהם נתקל הפרויקט במהלך שנת 2015, ובכללם תקלות רבות וכן תלויות רבות של משתמשי המערכת החדשה על ביצועיה בפיילוט. אף

שלדברי הרשות, קיים ראש מינהל המכס פגישות נקודתיות רבות בנוגע לפרויקט, אין בהן כדי לגרוע מהצורך לכנס את מינהלת הפרויקט לדיונים במתכונת שנקבעה. על מינהלת הפרויקט לחזק את המעקב, הפיקוח והמעורבות בפרויקט. לצורך כך עליה להקפיד ולהתכנס בתדירות הנדרשת, על מנת שתוכל לקבל החלטות ניהוליות כאשר הדבר נדרש ולפעול לפתרון בעיות וכשלים שעולים בפרויקט. כמו כן, על ועדת ההיגוי להתכנס לפחות פעם ברבעון, כפי שנדרשה, לסקור את מצב הפרויקט, לדון בבעיות ובסיכונים ביישומן ולדרוש נתונים תקציביים עדכניים, על מנת שתוכל לבצע בקרה יעילה על התקדמותו ולקבל החלטות ניהוליות בזמן.

תגובה רשות המסים

5. מינהלת הפרויקט אינה דנה בתקלות ובתלונות המשתמשים אלא אך ורק בהיבטים ניהוליים הקשורים להתקדמות הפרויקט. נושאים אלו נדונים במינהלת מיכסית בראשות ראש מינהל המכס, אשר מתכנסת אחת לחודש. יובהר כי לעניין התכנסות של מינהלת הפרויקט נקבעו מועדים אחת לחודש.

ליקוי

6. אף על פי שועדת ההיגוי משמשת הסמכות העליונה בכל הנוגע לקבלת החלטות הקשורות לפרויקט ועליה לבקר את התקדמותו ואת תוצריו העיקריים באמצעות סקירה שוטפת של מצבו, היא התכנסה ב-2015 פעמיים בלבד: בדיון אחד היא דנה בקידום החקיקה הקשורה למערכת החדשה, אך לא דנה בפרויקט עצמו, ובדיון השני היא דנה במוכנות המערכת החדשה לעלייה לאוויר של שלב ב'. בשל התכנסויותיה המועטות היא גם לא יכלה לנקוט צעדים ניהוליים ולקבל החלטות בנושא העיכוב בעלייה לאוויר של שלב ב', שהתהווה בשנת 2015.

תגובה רשות המסים

6. חברי ועדת ההיגוי קיבלו עדכון שוטף מראש מינהל המכס וממנהל אגף מערכות מידע, לרבות בנושא התקדמות הפרויקט. יובהר כי לעניין התכנסות של ועדת ההיגוי נקבעו מועדים אחת לחודש, למרות שכתב המינוי מורה על התכנסות של אחת לרבעון.

ליקוי

7. בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2014 נקבע כי תפקידי רשות התקשוב כוללים בין היתר ליווי של פרויקטים משרדיים חשובים בתחום

התקשוב וביצוע בקרה עליהם. ועדת הפשרות החליטה בדצמבר 2014 כי רשות התקשוב תציג לה את מסקנות בדיקתה בנוגע לפרויקט ואת המלצותיה. עד מועד סיום הביקורת לא הוציאה רשות התקשוב מסמך המתייחס לפרויקט במפורש ומסכם את מסקנות הבדיקה בנוגע אליו, בדגש על אירועי הכשל המרכזיים שזוהו בו, ולמותר לציין כי היא לא הציגה אותו לפני ועדת הפשרות, כפי שנדרשה.

ליקוי

8. חברה א' אחראית לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה, ובד בבד היא ממשיכה לתחזק בתשלום את המערכת הישנה כל עוד לא עלתה המערכת החדשה לאוויר. היקף הסכמי ההתקשרות של הרשות עם חברה א' ממועד החתימה על ההסכם המקורי, ספטמבר 2008, ועד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, בגין פיתוח המערכת החדשה, בגין הארכת משך התחזוקה של המערכת הישנה ובגין שירותי התחזוקה העתידיים של המערכת החדשה, היה כ-829 מיליון ש"ח (מהם 158 מיליון ש"ח עבור אופציה שניתנה לרשות להאריך ולהרחיב את שירותי התחזוקה של המערכת החדשה למשך שש שנים, נוסף על עשר שנות ההתקשרות שנקבעו בהסכם המקורי).

ליקוי

9. מיולי 2011 - המועד המתוכנן לעליית המערכת החדשה לאוויר על פי ההסכם המקורי, ועד למועד סיום הביקורת הוארכה שבע פעמים תקופת ההתקשרות עם חברה א' לצורך תחזוקת המערכת הישנה, בפטור ממכרז, בסכום התקשרות כולל של 127 מיליון ש"ח. בשלושה מקרים הסתיים הליך אישור הארכת ההתקשרות עם חברה א' בפטור ממכרז באיחור - לאחר שהתחילה התקופה שעבורה התבקש הפטור. על הרשות להקפיד לקבל את אישור ועדת הפטור של החשכ"ל להארכת ההתקשרות עם חברה א' מראש, לפני תחילת התקופה שעבורה מתבקש האישור, כנדרש בהוראות תכ"ס. כמו כן, עליה להקפיד לחתום על הסכמי הארכת ההתקשרות עם חברה א' לפני תחילת תקופת ההארכה, ולא במהלכה.

ליקוי

10. הרשות התקשרה עם חברה א' לכל שנת 2014 ושילמה לה דמי תחזוקה בסך כ-25.4 מיליון ש"ח, אף שוועדת הפטור של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) אישרה את הארכת ההתקשרות רק לחודשים מרץ עד דצמבר 2014 ובסכום של 21.3 מיליון ש"ח בלבד.

ליקוי

11. בחמישה מקרים חתמה הרשות על הסכמי הארכת ההתקשרות עם חברה א' כמה חודשים לאחר שהתחילה תקופת ההתקשרות שלגביה נחתמו הסכמים אלו. זאת ועוד, הרשות שילמה לחברה א' דמי תחזוקה לרבעון הראשון של 2013 בסך 6.3 מיליון ש"ח לפני שהצדדים חתמו על הסכם הארכת ההתקשרות לתקופה זו, בניגוד לכללי מינהל תקין ולהוראות תקנון, כספים ומשק (להלן - הוראות תכ"ס).

ליקוי

12. התשלום עבור שירותי התחזוקה לשלב א' של המערכת החדשה שהסתכם במרץ 2016 בכ-7.4 מיליון ש"ח וצפוי לגדול בכ-1.4 מיליון ש"ח לכל הפחות, לא עוגן בהסכם התחזוקה המשולב לשתי המערכות, שנחתם בדצמבר 2014.

ליקוי

13. מיולי 2011 ועד מועד סיום הביקורת הוגדל היקף ההתקשרויות של הרשות עם חברה א' כמה פעמים בפטור ממכרז, בסכום של כ-445 מיליון ש"ח. ההתקשרויות הנוספות נעשו בנושאים שונים הקשורים לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה העתידית וכן לשם הארכת משך התחזוקה של המערכת הישנה. כאמור, בסך הכול הסתכם היקף הסכמי ההתקשרות של הרשות עם חברה א' בכ-829 מיליון ש"ח, ומכאן שכמחצית מההתקשרויות אושרו במסלול של פטור ממכרז - מסלול שאינו המועדף על פי תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים). בשל לוח הזמנים החדש שנקבע לפרויקט, נוצר מצב שבו חברה א' אחראית לפיתוח המערכת החדשה ולתחזוקתה, ובד בבד היא ממשיכה לתחזק בתשלום את המערכת הישנה עד עליית המערכת החדשה לאוויר. על הרשות לתת דעתה למצב זה, שכן הוא עלול להשפיע על שיקולי החברה לזרז או לעכב את פיתוח המערכת החדשה. מצב זה גם מציב את הרשות בעמדה בעייתית של "לקוח שבו" התלוי תלות גוברת והולכת בחברה א', המרכזת ידע רב ויכולות לגבי שתי המערכות. על הרשות לנקוט את הצעדים המתבקשים למזעור הבעיות שיוצר מצב דברים זה.

תגובה רשות המסים

13. למען הסר ספק יובהר כי קבלת שירותי חברה א' הינה במסגרת זכייתה במכרז פומבי נשוא פרויקט שער עולמי. יחד עם זאת, פועלת רשות המסים לשימור הידע באגף מערכות מידע על ידי גיוס עובדי מיחשוב תוך כוונה להקטין את התלות בחברה א'. כמו כן בהסכם ההרחבה האחרון עם חברה א' צוין

מפורשות כי רשות המסים שומרת על זכותה להעביר את מתקן התפעול לרשותה ולבצע את עבודות התחזוקה באמצעות עובדיה.

ליקוי

14. נמצא כי תכנית התמריצים לבתי התוכנה שאותה יזמה הרשות בינואר 2014 כמענה לסיכון בנושא מוכנות הקהילה נכשלה, מאחר שהקריטריונים שנקבעו לקבלת התמריץ לא תאמו את השלב שבו נמצאו בתי התוכנה במועד התחלת התכנית, ואף אחד מהם לא עמד בקריטריונים שהוגדרו לקבלת תמורה.

ליקוי

15. הקושי לבצע את שינויי החקיקה הנדרשים לקראת הפעלת המערכת החדשה הוגדר כבר מתחילת הפרויקט כסיכון מרכזי. רק במאי 2016 הגישה הרשות למשרד המשפטים תזכיר חוק לתיקון פקודת המכס. יוצא אפוא שמנובמבר 2013 הופעל שלב א' ללא תשתית מעודכנת של פקודת המכס, המעגנת באופן מלא מהבחינה המשפטית את תהליכי העבודה החדשים שיושמו בו ומאפשרת לרשות לאכוף את השימוש בהם. על הרשות לפעול באופן נמרץ לקידום תיקוני החקיקה בנוגע למערכת החדשה, שהם העוגן החוקי להפעלתה, על מנת שיושלמו עוד קודם העלאת שלב ב' לאוויר.

תגובה רשות המסים

15. החקיקה נמצאת כעת בשלב של אישור משרד המשפטים, מנהל רשות המסים פועל לקידום ואישור החקיקה עוד לפני הפעלת המערכת.

ליקוי

16. על רשות התקשוב לבצע הפקת לקחים אופקית מהכשלים שהתגלו בפרויקט זה, ולבחון פתרונות מערכתיים להתמודדות עם נסיבות דומות ודרכי מניעתן, בין היתר באמצעות מנגנונים חוזיים ואף ייזום תיקוני חקיקה בתחום דיני המכרזים תוך ייסוד מנגנונים שימנעו מראש "ספק בעל אישיות כפולה" ו"יחסי ספק לקוח שבויים" כגון על ידי מנגנונים של הערכת ספקים וקביעת תקופות צינון.

תגובה רשות המסים

16. לאור ייחודיות וחשיבות הפרויקט והיקפו נערך באופן שוטף הליך הפקת לקחים, בשיתוף עם רשות התקשוב הממשלתי.

תגובה רשות התקשוב הממשלתי - משרד רה"מ

16. רשות התקשוב ביצעה הפקת לקחים מכשלי פרויקט "שער עולמי" ויישמה את הלקחים שהופקו, בין היתר, בהנחיותיה לאגפי מערכות המידע, משנת 2015, הכוללת מתודולוגיה וקווים מנחים לביצוע פרויקטי מחשוב. לעניין זה. רשות התקשוב הממשלתי פועלת לגיבוש נייר מטה ייעודי שיעסוק בהפקת לקחים מפרויקט "שער עולמי", ויתפרסם במהלך שנת 2017. בנייר המתגבש תיכלל התייחסות למנגנונים אפשריים להבטחת התנהלות מיטבית מצד ספקים חיצוניים, גם במצבים אפשריים של ניגודי עניינים או תלות ממשלתית בספקים. עם זאת, מבקשת הרשות להבהיר כי לא ניתן להימנע לחלוטין ממצבים כאלו וכי החלפת ספקים בכל מקום בו מתעוררים חששות כגון אלו תפגע ביעילות העבודה הממשלתית. חלף זאת, יש להעריך באופן זהיר את הסיכונים הכרוכים במצבים אלו, ולבחור במנגנונים שיצמצמו אותם ויבטיחו התנהלות מיטבית של ספקים. בטיטת הדו"ח מופיעה התייחסות, השוללת מצבים של "יחסי ספק לקוח שבויים" ו"ספק בעל אישיות כפולה", כפי שנוצרה בפרויקט "שער עולמי". בהקשר לכך הרשות מבהירה כי "יחסי ספק לקוח שבויים" ו"ספק בעל אישיות כפולה" הם דוגמאות למצבי סיכון אופייניים להתקשרויות עתירות היקף בשירות המדינה, ואינם ייחודיים לתחום התקשוב דווקא.

ליקוי

17. על רשות התקשוב למנות גורם מטעמה (יועץ חיצוני או בעל תפקיד בכיר במערך התקשוב הממשלתי הרחב או ועדת משנה) שילווח את הפרויקט באופן הדוק ושוטף, על מנת לסייע בניהולו המקצועי ובפיקוח עליו. כמו כן, על רשות התקשוב להגדיל את התשומות הניהוליות שלה בפיקוח על הפרויקט ולהיכנס בעובי הקורה כדי להבין לעומק את הקשיים בביצוע הפרויקט ולסייע בפתרונם ובכך להביאו לסיומו המוצלח בהקדם.

תגובה רשות התקשוב הממשלתי - משרד רה"מ

17. יש להבחין בין בקרה על תכניות עבודה לבין ליווי של פרויקטים משמעותיים, הן לעניין היקף המשאבים המוקצים לטובת הליווי, והן לעניין הקשב הניהולי המופנה לפרויקט. רשות התקשוב הממשלתי השקיעה משאבים לא מבוטלים בליווי הפרויקט. הרשות מייחסת חשיבות רבה ומקצה משאבים לטובת בקרת תכניות העבודה השנתיות של אגפי מערכות המידע כחלק מיישום סמכויותיה שנקבעו בהחלטות

הממשלה 2097 מאוקטובר 2014. רשות התקשוב הממשלתי תפעל להגביר את התשומות המושקעות בו לאחר גיוסם של יועצים בכירים, באמצעות מכרז לגיוס שירותי ייעוץ המנוהל כיום ברשות. עד לגיוסם של יועצים כאמור תמשיך הרשות לבצע בקרה תקופתית במסגרת דיוני ועדת התקשוב העליונה, והצגת סטטוס הפרויקט בועדה אחת לרבעון.

ליקוי

18. על הרשות לפעול באופן נמרץ לקידום תיקוני החקיקה בנוגע למערכת החדשה, שהם העוגן החוקי להפעלתה, על מנת שיושלמו עוד קודם העלאת שלב ב' לאוויר.

משרד החינוך

תקציב משרד החינוך - היבטים בתכנון, בפקוח ובבקרה

המשרדים המבוקרים: משרד החינוך, משרד האוצר, עיריות ירושלים, תל אביב ומודיעין

ליקוי

1. אף שבמשך השנים מגוון גורמים, לרבות מבקר המדינה, העירו כי הידע הקיים במשרד החינוך, במשרד הפנים ובמשרד האוצר אשר לתשומות הכוללות הניתנות ממגוון מקורות למערכת החינוך חסר, משרדים אלו אינם מרכזים את המידע בצורה שיטתית וסדורה. תמונת המצב המוצגת למקבלי ההחלטות חלקית וחסרה, ואינה מאפשרת להם להקצות משאבים באופן מושכל, יעיל ושוויוני להפעלת מערכת החינוך לצורך השגת יעדים בהתאם למדיניות הממשלה.

תגובה משרד החינוך

1. תקציבי מערכת החינוך שמוקצים על ידי משרד החינוך מוצגים במערכת השקיפות של משרד החינוך. תקציבי הרשויות המקומיות וגורמים אחרים נמצאים בתחום אחריות משרד הפנים. נקבעו דיונים עם משרד הפנים לצורך קידום הנושא. מערכת השקיפות שפורסמה ביום 31.8.16, עבור שנת הלימודים תשע"ה, כוללת לצד נתוני התקצוב גם את נתוני התמונה החינוכית. בכוונת המשרד להרחיב זאת גם להצגת היקף נתוני התפוקות והתוצאות במסגרת אותה מערכת.

ליקוי

2. בשנת הלימודים התשע"ה (2014-2015) החל משרד החינוך להפעיל תכנית לתקצוב דיפרנציאלי בחינוך היסודי. התכנית נועדה לחזק תלמידים ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים נמוכים ולסייע להם להשלים פערים בינם ובין תלמידים ביישובים אחרים. התכנית מביאה בחשבון רק את המשאבים שמשרד החינוך מקצה, ולא את המשאבים שמקורם ברשויות המקומיות או בגורמים אחרים, ובהם תשלומי הורים ותקציבי עמותות. התקצוב הדיפרנציאלי נקבע אפוא על פי תמונת מצב חלקית בלבד, ולפיכך אין ביכולתו של משרד

החינוך לדעת באיזו מידה הוא מצמצם את הפער בהקצאת המשאבים בין מוסדות החינוך היסודי, ועד כמה הוא יעיל בחיזוק עקרון השוויון במערכת החינוך ובמתן הזדמנות שווה לכל תלמיד.

תגובה משרד החינוך

2. הרשויות המקומיות מתקצבות מתקציבן בעיקר את החטיבה העליונה. היקף התקצוב שלהן בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים הוא קטן יחסית. כמובן שמוטב היה לו היה בידי המדינה מידע מוחלט על הקצאת המשאבים לחינוך על ידי כל הגורמים, אך הדבר לא היה משנה באופן משמעותי את מודל ההקצאה הדיפרנציאלי, מאחר והמדינה היא המממן העיקרי של החינוך היסודי ובחטיבות הביניים. יחד עם זאת, המודל הינו פרוגרסיבי ברמת ההקצאה של כלל שעות ההוראה במערכת החינוך, כך שהוא גורם להקצאה דיפרנציאלית של כלל השעות במערכת.

אגף בקרה במינהל רישוי בקרה ואכיפה מבצע מדי שנה בקורות בכמה מאות בתי ספר יסודיים. בבקורות אלו נדגמות כל השעות של בתי הספר, הן אלו שממקורות משרד החינוך והן אלו שממקורות אחרים. מכלל בתי הספר מופק דו"ח מטה שמועבר להנהלת משרד החינוך וממנו ניתן ללמוד על היקפי השעות התוספתיות הקיימות בבתי הספר. בקרה דומה עתידה להתקיים בעתיד גם בחטיבות הביניים ובתיכונים.

ליקוי

3. אף שמשרד החינוך מכיר בחשיבותה של הקצאת משאבים דיפרנציאלית לקידום תלמידים משכבות חלשות ולצמצום פערים במערכת החינוך, הוא לא יישם תקצוב דיפרנציאלי בחטי"ע. לא זו בלבד שהתלמידים הנמנים עם השכבות החלשות ביותר אינם נהנים מהעדפה מתקנת רציפה בתקצוב ביחס לתלמידים הנמנים עם השכבות המבוססות יותר, אלא שתקצובם בפועל אף נופל במידה ניכרת מזה שהתלמידים בני השכבות המבוססות יותר נהנים ממנו. כך הסיכוי לתת הזדמנות שווה לכל תלמיד נפגע.

תגובה משרד החינוך

3. צוות בינמשרדי בוחן מודל לתקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה. הנושא נמצא בסדרי העדיפות של המשרד וקיבל ביטוי ותוקף בהחלטת הממשלה מיום 11.8.16. הצוות ימסור את המלצותיו לשר החינוך עד ליום 1.3.17.

ליקוי

4. מדי שנה בשנה, במשך עשר שנים, התקציב שנועד למימון שעות ההוראה, על שינויו, גבוה מהתקציב המקורי שאושר בחוק התקציב. אמנם במשך שנת התקציב אין חלים שינויים של ממש בהיקף השעות המתוקצב, אך מדי שנה בשנה מתרחשים שינויים ניכרים בהיקף הכספי בתקנות השכר בכל שלבי החינוך: 2.4 מיליארד ש"ח בשנת 2012; 1.4 מיליארד ש"ח בשנת 2013 ו-1.6 מיליארד ש"ח בשנת 2014. תופעה זו מצביעה על כך שבשלב אישור התקציב הראשוני בכנסת אין הלימה בין תקציב השכר במונחים כספיים למספר השעות המוקצות בפועל. כך נפגעת יעילותה של הקצאת התקציב הכוללת, כמו גם יכולתה של הממשלה להקצות משאבים לצרכים אחרים. יישום של תכנית לימודים בכפוף למגבלה של מספר שעות בלבד, בלא להחיל על התכנית מגבלה כספית, אינו מאפשר לפעול ביעילות למניעת סטיות מהתקציב המקורי במונחים כספיים. הדבר אינו משמש תמריץ למתכנני התכניות ולאמונים על יישומן לבחון חלופות יעילות יותר לביצוע התכניות ולצמצם ככל האפשר את עלותן.

תגובה משרד החינוך

4. תקצוב שעות ההוראה ביחס לביצוע בפועל: בשנים האחרונות, יש שיפור בהלימה בין תקציב שעות ההוראה לביצוע השכר בפועל. משרד האוצר קובע את עלות שעות ההוראה בכל שלבי החינוך ואחראי על תקצוב שכר המורים באופן ריאלי. משרד החינוך מקפיד על עמידה בכמויות המאושרות במסגרת חוק התקציב.
עודפים מחויבים: ראשית המשרד מציין ומבהיר, שעודפים מחויבים המבוססים על התחייבויות הינם אחד האמצעים לביצוע התקציב ומבחינה משפטית הינם ביצוע לכל דבר ואין דינם כעודפים שאינם מחויבים וגם אינם מעידים על אי יכולת ביצוע של משרד כזה או אחר. רוב העודפים המחויבים בתקנות תקציביות נובעות מסיבות שחלקן הגדול אינו תלוי במשרד החינוך, אלא בהתנהלות ממשלתית ובהנחיות החשבת הכללית באשר למועדי תשלום לספקים ובאשר למחויבות לרשום התחייבות על המזומנים בתקנה, וזאת בכדי לוודא שמלוא ההתחייבות לספקים מופיעה בספרים.
בדוח זה לא מופיעים ההסברים המפורטים שנתן המשרד לסיבות להיווצרות העודפים המחויבים.
המשרד שב ומתריע, שמאחר שבשנת 2016 רק בחודש יולי הועברו 80% מהעודפים המחויבים של שנת 2015 ומאחר שלא אושרה נכון ליום 13.9.16 הפנייה התקציבית המרכזית לשינויים בתקציב על ידי ועדת הכספים, צפויים בשנת 2017 עודפים מחויבים בהיקף משמעותי ממה שתוכנן.

יחד עם זאת, המשרד פועל לצמצם את העודפים המחויבים וזאת על ידי שימוש בכלים תקציביים נוספים כגון שימוש נרחב יותר בהרשאות להתחייב.

ליקוי

5. אף שבתכנית העבודה של המינהל הפדגוגי מופיע מידע מקיף ושיטתי אשר לאופן השגת יעדי המינהל ופירוט שלהם למשימות מוגדרות, המידע אינו מקושר לתקנות תקציביות ספציפיות ואינו כולל נתונים כספיים של המשימות. לפיכך, אי אפשר לקבל מתכנית העבודה מידע על מקורות המימון של כל משימה ועל היקפה התקציבי.

תגובה משרד החינוך

5. מינהל כלכלה ותקציבים עובד יחד עם יחידות המשרד בכדי לבנות תכניות עבודה תקציביות אשר מקושרות להיקף התקציב ולפעילויות היחידה. מינהל כלכלה ותקציבים מפתח יחד עם מינהל תקשוב ומערכות מידע מערכת אשר תמחשב את התהליך ותיצור קשר חד ערכי בין תוכנית העבודה והיקף התקציב, כפי שבא לידי ביטוי בחוק התקציב.

ליקוי

6. אמנם בתכניות העבודה של אגפי המשרד צוינו עלויותיהן הכספיות של כמה מהמשימות, אולם בהתייחס למשימות אחרות, צוינו המשאבים הנדרשים במונחים לא כספיים, ובעבור מקצת המשימות אין כלל מידע על עלויותיהן. כמו כן, אין מצוין בתכניות העבודה של האגפים אילו תקנות תקציביות משמשות למימון כל משימה.

תגובה משרד החינוך

6. תיקון הליקוי ומניעת הישנותו טעון דיונים מתמשכים ולמידה בתוך המשרד ביחידות רבות.

ליקוי

7. בידי משרד החינוך אין כלי בקרה אשר מאפשר לרכז את נתוני התשומות ומסייע לנתח את הקשר בין תשומות לתפוקות במערכת החינוך. על אף החלטת הממשלה משנת 2011, להקים לשם כך מערכת מידע במשרד החינוך, עד למועד סיום הביקורת החלטה זו לא יושמה.

תגובה משרד החינוך

7. מינהל התקשוב, טכנולוגיה ומערכות מידע שוקד ככל יכולתו על זירוז ההליך והבשלתו ליישום.

ליקוי

8. מדי שנה בשנה, רבות מהתקנות המוצגות בהוראות התקציב עוברות שינויים ניכרים במשך שנת התקציב. אף שלעיתים השינויים בלתי נמנעים, היקפה של תופעה זו ועקביותה יכולים להצביע על כך שתכנון התקציב לקוי ועל כך שלא נבחנה יכולתן של יחידות המשרד לתכנן את הפעולות המתוקצבות בתקנות אלו ולבצען. זאת ועוד, הדבר מלמד שהתקציב המקורי שמשרד החינוך מגבש בשיתוף עם משרד האוצר ובאישור הכנסת אינו משקף את מדיניות המשרד ואת תכנית העבודה שלו. כמו כן, בשינויים אלו יש כדי לפגוע בפיקוח ובבקרה על התקציב ובאיכות המידע שהציבור מקבל.

תגובה משרד החינוך

8. תקצוב שעות ההוראה ביחס לביצוע בפועל: בשנים האחרונות, יש שיפור בהלימה בין תקציב שעות ההוראה לביצוע השכר בפועל. משרד האוצר קובע את עלות שעות ההוראה בכל שלבי החינוך ואחראי על תקצוב שכר המורים באופן ריאלי. משרד החינוך מקפיד על עמידה בכמויות המאושרות במסגרת חוק התקציב.

ליקוי

9. משרד החינוך לא קבע נוהלי בקרה מובנים לחשבות אשר לתקציב המועבר למוסדות החינוך ולא הגדיר את מאפייני הדיווח הנדרשים ממוסדות החינוך לבקרה על תקציבים אלו; בידי הגזברויות המחוזיות לא ניתנו נהלים ברורים לביצוע ביקורות תקופתיות במוסדות החינוך שבאחריותן; חסרים נהלים מוסדרים לעבודה השוטפת בין חשבות משרד החינוך לשאר מחלקות המטה.

תגובה משרד החינוך

9. חובה להבחין בין החינוך הממלכתי הרשמי(גן עד כיתה ט') לבין החינוך המוכר שאינו רשמי (תיכונים יי-י"ב או מוסדות חינוך גן עד כיתה ח' של תאגידים או אזרחים).

באשר לחינוך הרשמי, התייחסות חשבות המשרד היא שבמסגרת בניית יחידת בקרה יאופיינו התהליכים ויקבעו נהלי בקרה במטרה ובמחוזות אל מול אגפי המשרד השונים. בנוסף לכך עתידות להתבצע בקורות בחינוך העל יסודי ע"י אגף בקרה במינהל רישוי בקרה ואכיפה. בקורות אלו יבוצעו הן על היבטי ניצול התקציב של בתי הספר והן בהיבט של ההלימה בין הביצוע להנחיות משרד החינוך.

כמו כן: הטיפול בבקורות השכר מתועדף בתוכנית העבודה של החשב הכללי וחשבות המשרד, כפועל יוצא נעשות הפעולות הבאות:

1) הקצאת תקן ע"י החשב הכללי ברמת סגן חשב בכיר לתכלול הטיפול בפערים הקיימים בתהליך ביצוע השכר של עובדי ההוראה, שיהיה אחראי, בין היתר, על הנושאים הבאים:

- * פישוט מורכבות התהליך הנגזר מעבודה מול יחידות, מערכות וממשקים רבים במשרד המזינים את השכר.

- * בניית תהליכים לטיפול בעדכונים תכופים בהסכמי שכר (בשלוש השנים האחרונות נערכו 33 הסכמי/עדכוני שכר).

- * אפיון וביצוע בקרת שכר הן במטרה החשבות והן במחוזות ובאגפי המשרד המזינים את השכר.

2) החשבות פועלת אל מול אגף התקציבים במשרד האוצר לקבלת תקנים להקמת יחידת בקרה כנדרש ממורכבות המערכת והיקפה הכספי, ואיושם בתהליך נציבותי מקובל.

3) בתוכנית העבודה של החשבות, כפי שהוצגה במטרה החשב הכללי, נכלל טיפול מקיף בנושא בקורות הן ביחידת המטה והן בגזבריות המחוזיות, ובכלל זה בקורות ייעודיות לשיפור אמינות הנתונים המדווחים.

4) משרד החינוך נערך להחליף את מערכות הניהול והדיווח הקיימות לעובדי הוראה. חשבות המשרד מעורבת בתהליכי איפיון המערכת החדשה תוך הצבת דרישות ודגשים כנדרש ממערכת כספית לאפשר את אמינות הנתונים ובקורות לוגיות בתהליך כמפורט:

- * בקורות כספיות לוגיות בתהליכי העבודה וכן קיום מערך התרעות בגין אירועים חריגים.

- * פיתוח כלים ממוחשבים ליצירת דוחות, ניתוחים ואנליזות לפי צרכי המשתמשים, לרבות דו"חות בקרה לזיהוי הגורמים אשר ביצעו פעולות המשפיעות על רכיבי השכר.

- * מיפוי וניהול שדות "משפיעי שכר" ושמירת זהות המשתמשים על כל פעולה המתבצעת בשדות אלו, מתוך מטרה לאפשר ביקורת ובקרה.

- * בקרה וניטור ממשקים למידע המועבר בין המערכות. בקורות כמותיות שאינן נוגעות לשכר מתוכננות להתבצע בעיקר באמצעות מינהל רישוי, בקרה ואכיפה.

ליקוי

10. משום שאין מביאים בחשבון את המגבלה הכספית הנגזרת מהיקף השעות המבוצע, חשבי המחוזות אינם נדרשים לבחון את המשמעויות הכספיות הנובעות מביצוען של שעות ההוראה, ולמעשה אין הם חשופים למידע בנוגע למשמעויות אלו, וממילא אינם יכולים לפעול לצמצומן. המצב שבו חשבי המחוזות אינם מבצעים בקורות כספיות ותקציביות עלול להוביל לחריגה תקציבית וכספית בכלל תקציב משרד החינוך.

תגובה משרד החינוך

10. טעון דיונים מתמשכים בתוך המשרד, למידה של תחום חדש והוספת משימות על אותם עובדי מינהל שמשרתים קהל וכן צורך בתוספת כוח אדם מינהלי שמותנה בהסכמת הנש"מ.

ליקוי

11. חשבי השכר אינם מבצעים בקרה ופיקוח לאימות אמינות הנתונים המוזנים ואינם משווים בינם ובין מסגרת המשאבים שהוקצתה למוסד, מערכת השעות שנקבעה והנתונים האישיים של המורים. לכן חישוב השכר עשוי להיות שגוי.

תגובה משרד החינוך

11. הטיפול בבקורות השכר מתועדף בתוכנית העבודה של החשב הכללי וחשבות המשרד. כפועל יוצא נעשות פעולות המופיעות בתגובה 9.

ליקוי

12. מנהלי המחוזות אינם מתעדים את הנימוקים להקצאת שעות מסלי המחוזות ואינם מדווחים על הייעוד של השעות ועל היקף ניצולן. היעדר תיעוד פוגע בשקיפות ומקשה את הבקרה והפיקוח ואת בחינת ההצדקה להקצאה. כמו כן, הוא פוגע ביכולתם של גורמי הבקרה לבחון את מידת ההתאמה בין המשאבים המוקצים לתפוקות.

תגובה משרד החינוך

12. אופן הטיפול בליקוי אמור להתגבש בהנהלת המשרד.

ליקוי

13. בחט"ע משרד החינוך מסתפק בהצהרה של המנהלים אשר למצבת התלמידים ולמגמות הלימוד במוסד הלימוד; אין הוא עושה בקרה עצמאית על דיווחים אלו, לדוגמא, באמצעות רואי חשבון. לדיווחים אלו השפעה מהותית על היקף התקציב המועבר. אם כן, מתכונת הבקרה על התקציבים הגבוהים של חט"ע אינה מספקת.

תגובה משרד החינוך

13. בתכנית העבודה של מינהל רישוי, בקרה ואכיפה נקבעה התייחסות מידתית הולמת. בשנת הלימודים הקרובה תתחיל להתבצע תכנית הבקרה בבתי הספר העל יסודיים. במסגרת בקרה זו ייבדקו גם מצבות התלמידים, המגמה בה הם לומדים, ונושאים רבים נוספים. נושאים מסוימים נבדקים ע"י רואי חשבון מטעם החשכ"ל. מפקחי המגמות הטכנולוגיות מבצעים בקרות מעת לעת, במגבלות כוח האדם שלרשותם. אגף ארגון הלימודים במינהל הפדגוגי מבצע גם הוא בקרות משרדיות. כל תלונה או מידע חריג שמגיע למשרד הראשי או למחוז מטופל מידית בקפידה.

ליקוי

14. משרד החינוך מתקצב מדי שנה בשנה את הרשויות המקומיות בכ-13 מיליארד ש"ח, בעיקר למימון שעות ההוראה בחט"ע. אף שהיקף הכספים רחב, משרדי החינוך, האוצר והפנים לא הסדירו מערך לפיקוח ולבקרה כדי לוודא שכספים אלו משמשים לייעודם.

תגובה משרד החינוך

14. לאור חשיבות הנושא וההיקפים הכספיים המשמעותיים המועברים ממשרד החינוך לרשויות המקומיות, מינהל רישוי בקרה ואכיפה במשרד החינוך בוחן את האפשרויות השונות והיעילות ביותר לביצוע בקרה על הכספים. בכוונת המינהל לתעדף נושא זה ולהוסיף בקרות בנושא החל משנת הכספים 2017.

ליקוי

15. על משרד החינוך, משרד הפנים ומשרד האוצר לפעול להקמת מערכת שתציג מידע מלא ושלם על ההוצאה הלאומית בתחום החינוך. המערכת תרכז את המידע על כלל המשאבים המממנים את מערכת החינוך, ובכלל זה על תקציבי הרשויות המקומיות, כמו גם כספים

ממקורות חוץ-תקציביים - תשלומי הורים, תרומות ותקציבי פעילות שבמימון המגזר העסקי והמגזר השלישי. כך יוכלו המשרדים לשפר את תהליך קבלת ההחלטות ולהגביר את השקיפות כלפי המחוקק וכלפי הציבור.

תגובה משרד החינוך

15. תקציב מערכת החינוך המוקצה על ידי משרד החינוך מוצגים במערכת השקיפות של משרד החינוך. תקציבי הרשויות המקומיות וגורמים אחרים נמצאים בתחום אחריות משרד הפנים. נקבעו דיונים עם משרד הפנים לצורך קידום הנושא. מערכת השקיפות שפורסמה ביום 31.8.16, עבור שנת הלימודים תשע"ה, כוללת לצד נתוני התקצוב גם את נתוני התמונה החינוכית. בכוונת המשרד להרחיב זאת גם היקף נתוני התפוקות והתוצאות במסגרת המערכת. התייחסות המשרד בליקוי מס' 8 כוחה יפה גם לליקוי הזה (מערכת ממוחשבת מתכללת שפיתוחה לקראת סיום -החלטת ממשלה משנת 2011).

ליקוי

16. ראוי שמשרד החינוך יפעל בהקדם לגיבוש של דגם דיפרנציאלי כולל לתקצוב החט"ע על בסיס חברתי-כלכלי וליישומו. כמו כן, בעת יישום התקצוב הדיפרנציאלי, ראוי שמשרד החינוך יתחשב בכל המקורות והמשאבים שכלל הגורמים מפנים למערכת החינוך כדי לצמצם את הפערים החברתיים-כלכליים בין התלמידים.

תגובה משרד החינוך

16. צוות בינמשרדי בוחן מודל לתקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה. הנושא נמצא בסדרי העדיפות של המשרד וקיבל ביטוי ותוקף בהחלטת הממשלה מיום 11.8.16. הצוות ימסור את המלצותיו לשר החינוך עד ליום 1.3.17.

ליקוי

17. על משרד האוצר ומשרד החינוך לבחון מנגנון תקצוב שיאפשר למשרד החינוך לממש את יעדיו הפדגוגיים תוך עמידה באילוצי התקציב. מנגנון כזה יאפשר גם לבחון חלופות ואת עלותן, וכך לייעל את תפעול מערכת החינוך.

תגובה משרד החינוך

17. מתקיימים דיונים בין גורמי המקצוע ובינם לחברי הנהלת המשרד. הליקוי טעון דיונים מתמשכים נוספים הן בתוך המשרד והן מול האוצר.

ליקוי

18. על משרד החינוך ומשרד האוצר לשפר את תכנון התקציב ולהתאימו ככל האפשר לתכניות העבודה המשרדיות תוך בחינה של יכולת היחידות לבצען. על המשרדים לבחון את התקציב הנדרש לפעילויות שבהן נעשים שינויים ניכרים בתקציב, ובהתאם לכך להתאים את תקציבי הבסיס לצרכים האמיתיים והמוכרים של יחידות המשרד.

תגובה משרד החינוך

18. הליקוי טעון דיונים מתמשכים הן בתוך המשרד והן מול האוצר.

ליקוי

19. לצד מדדי הצלחה וכלי בקרה לבחינת ההיבטים הפדגוגיים, על הנהלת משרד החינוך להגדיר מדדי בקרה לבחינת ביצוע התקציב. מנגנון היישום והמעקב אחר תכניות פדגוגיות חייב לאפשר בחינה של מידת העמידה במדדי התפוקה וההוצאה הכספיים. על בסיס תוצאות הבקרה על מדדי התפוקה הכספיים בשנה החולפת אפשר יהיה לתכנן טוב יותר את התקציב לשנה הבאה ולבחון בצורה מיטבית דרכים חלופיות להשגת יעדי המשרד.

תגובה משרד החינוך

19. הליקוי טעון דיונים מתמשכים בתוך המשרד וקבלת החלטות "הנהלה בכירה".

ליקוי

20. על משרד החינוך לעגן את תהליך הגיבוש של התקציב, על שלביו ומרכיביו, בנוהל משרדי, ועל מינהל כלכלה ותקציבים לפרסם בנוהל זה את הנחות היסוד ואת העקרונות לתכנון התקציב, לביצועו ולפיקוח ובקרה עליו. הנחיות מקצועיות קבועות והגדרה של תחומי הסמכות והאחריות של כל אחד מהגופים ושל הפעולות הנדרשות מיחידות המשרד בתהליך גיבוש התקציב יתרמו להשגת יעילות מרבית בתהליך גיבוש התקציב ובמימושו.

תגובה משרד החינוך

20. מינהל כלכלה ותקציבים פועל על פי נוהל סדור בכל הנוגע לגיבוש התקציב. מידע זה נמסר גם בהנהלת המשרד על ידי המנהלת הכללית וסמנכ"ל כלכלה ותקציבים. מנהלי המינהלים מעלים את הצרכים בהתאם לתכניות העבודה שלהם. הנושאים הנידונים בראשות המנהלת הכללית והחלטות מתקבלות בהתאם למשאבים הקיימים ולסדרי העדיפויות. מינהל כלכלה ותקציבים יפעל לגיבוש נוהל כתוב בעניין זה.

ליקוי

21. נוכח ההיקף העצום של תשלומי השכר ויתר הכספים המועברים לרשויות המקומיות, על המשרד ואגף החשכ"ל לחזק את מערך בקרת השכר, ולהקנות לחשבות המשרד כלי בקרה שיאפשרו לה להצליב נתונים ולאמתם. כמו כן, עליהם להסדיר את מערכי הפיקוח והבקרה על ניצול התקציבים שמשרד החינוך מעביר לרשויות המקומיות לתפעול החט"ע.

תגובה משרד החינוך

21. הליקוי טעון דיונים מתמשכים הן בתוך המשרד והן מול האוצר, מקור תקציבי ותקני כוח אדם מינהלי מהנש"מ וזאת, בנוסף למעורבות מינהל רישוי, בקרה ואכיפה אליה התייחס המשרד קודם בליקויים 14+10+2 לגבי הבקורות שיבוצעו במוסדות החינוך ובשלטון המקומי.

משרד החקלאות

ניהול ענף הדיג

הגוף המבוקר: משרד החקלאות

ליקוי

1. הפיקוח על הדיג ואכיפת פקודת הדיג בים התיכון ובכינרת - קשרי הגומלין בין אגף הדיג ליחידת האכיפה- בעקבות ליקויים שעלו בביקורת הקודמת העביר משרד החקלאות בשנת 2012 את הפיקוח על הדיג מאגף הדיג שמשימתו לשמור על הדגה בכינרת, בים התיכון ובמפרץ אילת ולמנוע פגיעה בהתחדשות אוכלוסיית הדגים בתחומי המים של מדינת ישראל, לידיה של יחידת האכיפה שתפקידה לספק שירותי אכיפה ליחידות המשרד השונות ובהן אגף הדיג. מנהל אגף הדיג נותר פקיד הדיג הראשי המוסמך על פי דין לאכוף את ההסדרים החלים בתחום הדיג. אולם העברת הפיקוח לידיה של יחידת האכיפה לא הביאה לידי שינוי ממשי בהיקפה של אכיפת פקודת הדיג, 1937 (להלן - פקודת הדיג) במשרד החקלאות. נדרש כי מנהל אגף הדיג, יכין תכנית מובנית הכוללת יעדים מדידים לאכיפת פקודת הדיג ולצורך הגנה על הים ומשאב הדגה. כמו כן, על מנהל אגף הדיג לפעול מעתה למעקב שוטף וקבוע אחר יישומה של התכנית, בשיתוף הגורמים המקצועיים באגף הדיג וביחידת האכיפה. במסמך הדגשים וההנחיות שהעביר אגף הדיג ליחידת האכיפה חסרה הסדרה של כמה נושאים. כמו כן לא נעשתה הסדרה של פעולות הדיווח שתעביר יחידת האכיפה לאגף. עוד נמצא כי מנהל יחידת האכיפה לא דיווח לאגף הדיג באופן קבוע ושוטף על פעולות האכיפה של היחידה ועל תוצאותיהן.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

1. אגף הדיג העביר בחודש ספטמבר 2016, מסמך הבנות הקובע עקרונות מינימליים לביצוע פעילות אכיפה של פקודת הדיג. בהתאם למסמך זה שיגובש ויאושר בתוך חודש ימים, יחל הדיווח לאגף הדיג בינואר 2017 ויכלול את הסעיפים הבאים:
- א. תכנית עבודה.
 - ב. סיכום אירועים מפורט.
 - ג. סיכום דו"ח העברת תיקים למח' משפטית.
 - ד. דוחות ודיווחים שוטפים על גבי טופס מובנה.

ליקוי

2. הכשרת פקחים של יחידת האכיפה- מנהל יחידת האכיפה לא מסר למשרד מבקר המדינה את פירוט ההכשרות המחייבות את העוסקים בתחום אכיפתן של הוראות פקודת הדיג. כמו כן, היחידה לא המציאה למשרד מבקר המדינה את פירוט ההכשרות שעבר כל פקח. על מנהל יחידת האכיפה, לפעול להסדרתן ולביסוסן של פעולות יחידת האכיפה בתחום הכשרת הפקחים. על משרד החקלאות לקבוע לאלתר סל הכשרות מחייב לפקחים האוכפים את פקודת הדיג בפועל, ועל יחידת האכיפה לנהל באופן סדור את המידע בנוגע להכשרה שעבר כל פקח.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

2. המשרד מקבל את הערות הביקורת. לאחרונה הוכנה בהליך מזורז, טיוטת תכנית הכשרה אשר אושרה על ידי מנהל אגף הדיג ונשלחה למנהלת תחום הדרכה במשרד על מנת שניתן יהיה לגבש בהקדם האפשרי הכשרות בנושא. להערכת מנהלת תחום ההדרכה ניתן יהיה להתחיל פעילות זו לקראת סוף 2016.

ליקוי

3. האמצעים לקיום פעולות הפיקוח וניצולם- משרד החקלאות דיווח כי באוגוסט 2015 התקשר המשרד עם ספק שירותי תובלה ימית לשם הפעלתם של פקחי יחידת האכיפה בים התיכון. על פניה הודעת משרד החקלאות על עיבוי מערך האכיפה הימית היא הודעה הנראית כשינוי לטובה ממצב המבטא חסר יסודי ומשמעותי. עם זאת, משרד החקלאות לא מסר למשרד מבקר המדינה את מסמכי ההתקשרות וגם לא פירוט כלשהו של תכנית עבודה ליישום מתכונת האכיפה באמצעות מערך סירות האכיפה האמור. המשרד אף לא מסר פרטים אודות תוצאות ביניים, הנוגעות להגברת אפקטיביות האכיפה, מאז החלה הפעלתו של מערך הסירות. על משרד החקלאות להבטיח כי הסירות עליהן דיווח בתשובתו יופעלו על פי תכנית עבודה מפורטת שתכלול בין היתר יעדים כמותיים לקיום משימות אכיפה. כמו כן, על מנהל יחידת האכיפה להקפיד ולרכז את כל נתוני הביצוע של היחידה בתחום האכיפה ולמסור, במידת השקיפות הראויה, לממונים וגורמי הבקרה ולמשרד מבקר המדינה מידע מלא על יישום תכנית העבודה שלה ועל פעילותה.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

3. במשרד נהוגה וקיימת במערכת דיווח תמר תכנית עבודה יחידתית ובכלל זה תכנית מסגרת בנושא דיג. בעקבות דוח הביקורת החל המשרד בהכנת תכנית עבודה סדורה הכוללת יעדים וכמויות. ביחידת הפיצו"ח מופעלת מערכת דיווח המתעדת ומפיקה דוחות. בתוך חודש ינוסח מכתב ודרישת אפיון למחלקת מערכות מידע להנפקת דוחות על פי הצורך אשר לא יכללו נתונים האסורים בפרסום. בוצעה התקשרות חוזית עם חברה המספקת ליחידת האכיפה כלי שייט ומשיטים - שני כלי שייט בים תיכון וכלי שייט אחד בכנרת.

ליקוי

4. תפוקות אכיפתה של פקודת הדיג - במסגרת תפקידם פקחי יחידת האכיפה מדווחים על אירועים שבהם עולה חשש להפרת פקודת הדיג ותקנותיה. כאשר מתרחש אירוע שבו פקח פותח בחקירה הוא מעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית במשרד החקלאות לפתיחת תיק משפטי. מרשימות התיקים המשפטיים עלה שמשנת 2013 כלל לא נפתחו תיקים משפטיים לפי הגדרת סעיפי אישום בגין הפרת תקנות בעבירות שעניינן חריגה מגודל דג מינימלי מותר, ובשנים קודמות נפתחו במידה אפסית. בעבירות על הנחיות תקנות הדיג בנושא ייבוא דגים כמעט שלא נפתחו תיקים משפטיים בשש השנים האחרונות. לא נמצאה פעילות מתוכננת ויזומה לאכיפתה וצמצומה של פעילות כלי השיט הפועלים ללא רישיון דיג, והאכיפה בנושא זה אינה מנוהלת על סמך תכנית סדורה. נדרשות פעולות נוספות מצדו של משרד החקלאות לטיפול יסודי בכל הקשור לפיקוח ולאכיפה בתחומי הדיג באמצעות יחידת האכיפה. על משרד החקלאות לפעול באופן שיטתי ומתוך תכנון מפורט מראש לצורך אכיפה סדירה של תקנות דיג שאינן נאכפות במידה מספיקה. בנושא זה מוצע שמשרד החקלאות ישקול בין השאר גם את האפשרות לכלול בפעילות האכיפה ביקורות במעגנות כדי לתפוס סירות, ציוד ושלל דיג בלתי חוקי.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

4. המשרד הכין מסמך עקרונות מפורט בתכנית העבודה לאכיפת פקודת הדיג הכולל דגשים לפעילות לביצוע אכיפה במעגנות הכולל פעילות לתפיסת ציוד דיג ושלל בלתי חוקי. נתונים בדבר תוצאות אכיפה בעניין זה. מפרט תכנית פעילות, דגשים והנחיות:

1. פעילות בשוטף

- 1.1 בדיקת רישיונות ורישוי ספינות – הן באמצעות הגעה לספינות פעילות ע"י סירת פיקוח והן באמצעות בדיקה בעת ביקורות במעגנות ונמלי הדיג.
- 1.2 בדיקת שיטות הדיג בהתאם לקבוע ברישיונות הדיג ועל פי הכללים המופיעים בתקנות הדיג.
- 1.3 גודל עין, גודל דג – ביקורות במעגנות הדיג ברחבי הארץ. היקף של 1-3 ימים בשבוע בהתאם לעונות ועל פי דגשים שיתקבלו במהלך השנה מאגף הדיג.
- 1.4 עומק דיג מינימלי ומרחק מינימלי מהחוף – לשיטות של דיג מכמורת ודיג הקפה בים התיכון.
- 1.5 כמות ומשקל – בדיקות של מכסת שלל יומית לבעלי רישיונות אישיים לדיג ספורטיבי
- 1.6 מענה לקריאות פתע ותלונות למוקד – לאחר בדיקת מהימנות התלונה ע"י המוקד, יש לפתוח "אירוע" לכל אחת מהתלונות ובהתאם לצורך לשלוח לשטח צוות מפקחים בזמן קצר.
- 1.7 תגבור ופעולות יזומות- אכיפה של איסור דיג בעונות הרבייה והגיוס בים התיכון ובתקופת הקינון וההטלה בכנרת. מבצעים נקודתיים (גם תוך שיתוף פעולה עם גורמי אכיפה נוספים במרחב הימי), לתפיסת עברייני דיג חוזרים, תפיסת ציוד וסירות דיג – בהתאם לתיאום ויוזמה של המשרד או כמענה לפניה מגורמי אכיפה בעלי עניין.

2. אמצעים (בים תיכון ובכנרת)

- 2.1 כלי שיט עצמאיים למים רדודים – לפחות 2 סירות (אחת לכנרת ואחת לים התיכון).
- 2.2 פעילות אכיפה באמצעות הפלגה ע"י קבלן – 2-3 סירות כולל למים עמוקים בים התיכון. יש לפעול לשיפור תנאי התקשרות עם הקבלן, כך שיכללו גמישות בהפעלה (כולל בהתראה של שעה עד שעתיים מקריאה לטובת מענה לתלונות) ואפשרות לפיצול משמרות לתקופות הפלגה בנות שעתיים.
- 2.3 התקשרות עם משאית מנוף לפינוי סירות תפוסות.
- 2.4 חיבור מוקד פיצו"ח למערכת רישוי דיג.

3. דיווח נתונים לאגף הדיג

- 3.1 אחת לשבוע יועבר דו"ח ביצוע הכולל נתונים שיוגדרו במסמך מפורט.
- 3.2 אחת לחודש יועבר דוח הכולל פירוט תיקי חקירה שהועברו עם המלצות ללשכה המשפטית.

4. בדיקות קבועות- המסמך כולל הנחיות להיקף פעילות ופירוט משימות פיקוח ואכיפת שיטות דיג

4.1 סיור ימי – אכיפת דיג מממורת בים התיכון – יום
בשבוע - רישיון לספינה לעסוק בדיג וכושר שיט (רספ"ן);
רישיון דיג אישי לכל העוסקים בפעילות דיג; בחינת עמידה
בתנאי הרישיון; בחינת עומק מינימאלי לדיג על פי
התקנות; תיעוד נ.צ. של כלי השיט בזמן האכיפה;
בדיקת גודל עיני הרשתות (רשת + שק); בדיקת גודל דגים
בהתאם לתקנות – דגים בארגזים לאחר מיון; תיעוד של
סוגי הדגים בארגזים + כמויות; תיעוד בהתאם לתשואול
של אזורי הדיג בהפלגה הנוכחית; בדיקת יומן דיג (בהתאם
להנחיה מפורשת של אגף הדיג לאחר חלוקת יומני דיג).

4.2 סיור ימי - כלי שיט אחרים (הקפה, רשתות
עמידה, מערכי חכות) יומיים בשבוע.

רישיון לספינה לעסוק בדיג וכושר שיט (רספ"ן); רישיון דיג
אישי לכל העוסקים בפעילות דיג; בחינת עמידה בתנאי
הרישיון; בחינת עומק מינימאלי לדיג על פי התקנות;
תיעוד נ.צ. של כלי השיט בזמן האכיפה; בדיקת גודל עיני
הרשתות ומרחק נדרש מהחוף (על פי התקנות); בדיקת
גודל דגים בהתאם לתקנות – דגים בארגזים לאחר מיון;
סוגי דגים + כמות לכל סוג (ק"ג); חובת סימון של ציוד
הדיג במצוף + דגל כל 500 מטר, בלילה גוף תאורה.

4.3 אכיפת דיג ספורטיבי – 2 משמרות בשבוע (דגש על
משמרות בוקר בסופי שבוע)–

רישיון דיג לכלי השיט; רישיון דיג אישי לכל דייג; בדיקה
של מספר החכות לסירה בהתאם לתנאים ברישיון (אפשרי
עד 12 חכות לסירה); מכסת שלל יומי לדייג בודד - עד 5
ק"ג דגים או 2 דגים גדולים מ-5 ק"ג;

5. ביקורות במעגנות הדיג בים התיכון

ביקורת אחת לשבוע לכל הפחות בכל מעגנה (נהריה, עכו,
קישון, דור, גייסר, אולגה, הרצליה, יפו, אשדוד,
אשקלון, זיקים)–

פעילות על פי תקופת הדיג המאושרת (איסור דיג בעונת
הרבייה); גודל עין, אורך הרשתות, מספר הקרסים במערך
חכות שוקע – בדיקת הציוד על גבי הספינות; גודל דג –
בדיקה של התאמת השלל לקבוע בתקנות הדיג; תיעוד –
סוגי דגים + כמויות.

6. אגם הכנרת

שלוש משמרות שבועיות לבדיקת פעילות דיג בים וביקורות במעגנות הדיג (בשעות הבוקר המוקדמות) - בדיקות שוטפות לדגים ומים בהתאם לנוהל.

7. הערות והגדרות כלליות

עונות ותקופות -
דיג מכמורת - כל השנה (פרט לתקופת האיסור בקיץ), מחייב כלי שיט מתאים לפיקוח. שאר כלי השיט - בהתאם לתנאי הים. פעילות מרכזית של דיג חופי בעיקר בחורף ובאביב. התאמת פעילות האכיפה הימית על פי תנאי מזג אוויר (מצב הים). דיג ספורטיבי - כל השנה, בעיקר בסופי שבוע.
ביקורות - לייצר לפחות 2 מפגשים בשנה עם כ- 400 כלי שיט עם רישיונות דיג (ים תיכון וכנרת).
שעות פעילות רצויות לאכיפה ימית - דיג מכמורת - בכל שעות היממה. שאר כלי השיט - לילה + שעות הבוקר המוקדמות (לקראת פריקת הדגים במעגנות).

ליקוי

5. צי הדיג המורשה - על פי פקודת הדיג, אדם לא ישתמש בשום ספינה כדי לדוג דגים אלא על פי רישיון דיג. בניגוד להחלטות קודמות של משרד החקלאות ולהמלצת משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת לא קטן צי הדיג המורשה. מספרן של ספינות המכמורת המורשות פחת במעט מאז הביקורת הקודמת, אך עיקר הפעילות המסחרית הנעשית באמצעות ספינות המכמורת הגדולות נותר בעינו בעשור האחרון.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

5. צי ספינות המכמורת - בימים אלו מקדם המשרד תיקון נרחב לתקנות הדיג, ובכלל זאת כללים מפורטים ומחמירים לפעילות דיג מכמורת בים התיכון. קידום התקנות מבוצע במקביל להסדרת פיצוי לבעלי ספינות מכמורת שיבחרו להוציא את ספינותיהם מהצי בכפוף לפיצוי שהמדינה תיתן (בהתאם לנוהל שיקבע עם משרד האוצר). ככל שהתקנות יאושרו בזמן הקרוב, תתכן אפשרות לצמצום אזורי הפעילות של ספינות המכמורת, כמו גם בהיקף הצי הפעיל, כך שיהיה בהלימה לניצול רציונאלי של משאב הדגה. התקנות שהוגשו בשלהי 2015 לוועדת הכלכלה, נידונו עד היום בחמישה דיונים, כשבאחרון שלהם אושרו התקנות, בכפוף להגשת רביזיה של יו"ר הוועדה (בשל

הדרישה להקצות סכום נוסף לפיצוי שיכסה את ערך המע"מ).
הציפייה היא שבתוך שבועות ספורים תוסר הרביזיה והתקנות
יכנסו לתוקפן עד סוף שנה זו, מה שיאפשר גם את שינוי הרכב
צי הדיג.

ליקוי

6. ניהול פעילותו של אגף הדיג בכינרת - בשנים האחרונות החל משרד
החקלאות להשקיע משאבים בעריכת מחקרים בכינרת, בעיקר
בנושאים הקשורים בדג אמנון הגליל. אולם, אף שחלף זמן רב ממועד
החלטתה של הוועדה להכוונת ממשק הדיג ואכלוס הכינרת (להלן -
ועדת האכלוס) בשנת 2009, טרם נערך סקר מחקרי ייעודי מתקדם
לזיהוי הדינמיקה של מיני הדגים השונים בגוף המים, והסקר על
הדגה במים רדודים הנעשה מסוף 2014 עדיין לא הושלם. עדיין אין
מידע ברור המבוסס על מחקרים שנשלמו על הקשר שבין אכלוס
דגיגי אמנון בכינרת ובין שלל הדיג בעתיד. ראוי שמשרד החקלאות
ישקול לערוך מחקרים גם בתחום אוכלוסיות הדגים שאינם חיים
במים רדודים וימשיך לפעול להשלמת הסקר על הדגה במים רדודים
בהקדם.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

6. במסגרת מחקר מקיף שבוצע בין השנים 2011 ל- 2014 במימון
המדען הראשי של המשרד (איגום תקציבי של שותפים
ממשלתיים נוספים), נבחנו שיטות לסימון דגיגי אמנון גליל,
לטובת האפשרות לאמוד בצורה מיטבית את שיעור הדגים
המאוכלסים בשלל הדיג של דייגי הכנרת. במהלך המחקר
נמצאה שיטה יעילה, המחייבת את אישורו של משרד
הבריאות. עד כה נעשו מספר פניות למשרד הבריאות לקבל
אישור לבצוע פיילוט רחב היקף לסימון עשרות אלפי דגיגים
כשלב מקדים, אך טרם התקבל האישור הנחוץ. המשרד מציין
כי אכלוס דגיגי האמנון, מבוצע על פי הנחיית ובמימון מלא של
רשות המים, הנשענת על המלצתה המקצועית של המעבדה
לחקר הכנרת (חיא"ל).

ליקוי

7. הפיקוח הווטרינרי על דגים - השירותים הווטרינריים במשרד
החקלאות (להלן - השו"ט) פועלים למניעת הפצתן של מחלות בעלי
חיים ושמירה על בריאות הציבור ורווחת בעלי חיים. חרף המלצת
משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת טרם השלים משרד
החקלאות את הכנתן של תקנות המסדירות את נושא גידול הדגים
ואת הפיקוח על תחנות מיון ואריזה, שעל הטיוטה שלהן שקד כבר
בשנת 2009. לנוכח חלוף הזמן ולנוכח הערותיו בביקורת הקודמת

בתחום זה, משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשרד החקלאות כי עליו לפעול לזירוז הליך התקנת התקנות עבור השו"ט ולהשלימו בהקדם האפשרי.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

7. טיוטת תקנות מחלות בע"ח (דיג), התשע"ו-2016 הוגשה לוועדת הכלכלה ונדונה ביום 18 ליולי 2016, אך התקנות טרם אושרו. השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות (להלן - השו"ט) ימשיכו לפעול מול ועדת הכלכלה לאישור התקנות גם בשנת 2016.

טיוטת תקנות מחלות בע"ח (גידול דגים למאכל) הופצה להערות הציבור, ביום 26 למאי 2016. השו"ט פועלים להגשת התקנות לאישור ועדת הכלכלה עד תום שנת 2016 ולכל המאוחר בתחילת שנת 2017.

טיוטת תקנות מחלות בע"ח (תחנות מיון ואריזה לדגים) נכתבת בימים אלה. השו"ט פועלים לפרסום הטיוטה להערות הציבור עד יולי 2017 ולהגשת התקנות לוועדת הכלכלה עד לתום שנת 2017 [ייתכן עיכוב בלוחות הזמנים בשל הצורך ב-RIA].

ליקוי

8. טרם הושלמה ההסדרה בנושא בדיקת השלל שדייגים מעלים מהים ושל האיסור לדוג במים מזוהמים ואכיפתו - מצב המעלה חשש לבריאות הציבור. על השו"ט לפעול לאלתר כדי לממש את סמכויות הפיקוח שהושמו בידם, ואם יידרש הדבר על משרד החקלאות לפעול להסדרת סמכויות נוספות בדגש על איסור דיג באזור מזוהם ואכיפתו בפועל ועל בדיקתו של השלל שמביאים הדייגים מהים.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

8. פיקוח וטרינרי במשקי הדגים- במסגרת תכנית העבודה לשנת 2016 נקבע כי רופא וטרינרי לפיקוח על מחלות דגים בשו"ט יבצע כ-100 מבדקים במשקי הדגים במהלך השנה. נכון לסוף אוגוסט 2016 בוצעו 65 מבדקים. רופא וטרינרי לפיקוח על מחלות דגים הינו הגורם המפקח היחיד בשו"ט על כ-100 משקי דגים (מאכל ונוי). ישנם כ-10 פארקי דיג בישראל שטרם נכנסו לתכנית הפיקוח. בשל מגבלות כוח אדם, הפיקוח בשטח מבוצע על בסיס ניתוח הסיכונים. מנכ"ל המשרד יבחן את האפשרות לתגבור כוח האדם העוסק בפיקוח מחלות דגים בשו"ט.

פיקוח וטרינרי לשלל דיג ימי- עד להשלמת הליכי החקיקה בתחום כמפורט לעיל, רופא וטרינרי ראשי לפיקוח על מוצרים מן החי ורופא וטרינרי לפיקוח על מחלות דגים יפעלו יחד עם משרד הבריאות, הרופאים ברשויות המקומיות ויחדת הפיצו"ח להידוק הפיקוח בכפוף לסמכות הקיימת נכון להיום בתקנות של משרד הבריאות (תקנות בריאות הציבור (מזון)(בדיקת דגים), התשמ"א-1981). רופא וטרינרי ראשי לפיקוח על מוצרים מן החי ורופא וטרינרי לפיקוח על מחלות דגים יפגשו עם נציגי הדייגים ונציגי השלטון המקומי במטרה לבחון הקמת תחנות מיון/נקודות בדיקה לשלל דיג בטבריה (כנרת), בחיפה, יפו ואשדוד (ים תיכון).

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה, משרד האוצר, רכבת ישראל, נת"י (חברת נתיבי ישראל), חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ)

ליקוי

1. בשנת 2007 יזמה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשיתוף משרד התחבורה את הכנתה של תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) משולבת חדשה לתחבורה יבשתית לדרכים, למסילות ולמתקני תחבורה נוספים - תמ"א 42. על פי החלטת הממשלה אישור התמ"א היה אמור להסתיים עד סוף שנת 2011. אולם במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר מכן, אישור התמ"א החדשה טרם הושלם. על משרד התחבורה ומינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) לסיים את הכנת תמ"א 42 בהקדם ולהגיש אותה לאישור הממשלה.

תגובה

משרד התחבורה

1. תמא/42, כפי שהחליטה עליה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בראשות מינהל תכנון במשרד האוצר (אז במשרד הפנים), יועדה להיות תכנית מיתאר ארצית מתכללת ומשולבת לתחום התחבורה היבשתית ולהכיל בתוכה את תמא/3 (לדרכים), תמא/23 (למסילות הברזל), ומרכיבים חדשים. התכנית במתכונת זו התקדמה היטב ואף הוצגה בפורומים שונים ובוועדת המשנה לתחבורה יבשתית של המועצה הארצית עצמה, וקיבלה הערות והתייחסויות. מינהל תכנון החליט על מהלך עקרוני-אסטרטגי, בניגוד לעמדת משרד התחבורה, שאינו עולה בקנה אחד עם הכוונה המקורית ובחר להכין תכנית מיתאר כוללת - תמא/1 - לכל תחומי התכנון (כולל תחבורה), כאשר תמא/42 תהיה השכבה התחבורתית שלו. מהלך זה שיבש את התקדמות ההכנה של התכנית, וחייב ניסוח מחדש, תוך כדי לימוד והתאמה של מרכיבי התכנית לתמא/1 החדשה. כעת, התגבש המשך התהליך ובשלב הבאים תוצג התכנית במתכונת החדשה בפני המועצה הארצית להתייחסותה, ותיקונים בהתאם.

2. מסוף שנות התשעים של המאה העשרים משרד התחבורה היה שותף בהכנת חמש תכניות המתבססות, בין היתר, על ניתוח מצב התחבורה במדינה. בכל התכניות מודגשת התרומה של תשתיות ומערכות תח"צ מפותחות ויעילות לפיתוח הכלכלי והחברתי במדינה. במשך שנים רבות משרד התחבורה לא טיפל כראוי ביישום ההמלצות שבדוחות, ואלה לא יושמו כלל או יושמו בהיקף חלקי ובקצב אטי. בין היתר עקב כך השימוש בתח"צ לא גדל במידת הנדרש. לעומת זאת הלך וגבר השימוש בכלי רכב פרטיים, על כל העלויות והנזקים הכרוכים בכך, ובהם עומסי תנועה בכבישים, זיהום האוויר, הרעש והפגיעה בבטיחות.

יישום מדיניות משרד התחבורה, שעיקרה קידום התח"צ והסעת המונים, חיוני ביותר לפיתוח המדינה ולרווחת התושבים, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. לכן על משרד התחבורה לנקוט ללא דיחוי צעדים ממשיים לפתרון הבעיות בתחום זה. כדי לאפשר את השגת המטרה המוצהרת של הגברת השימוש בתח"צ, על משרד התחבורה להמשיך לשפר את היעילות ורמת השירות של התחבורה הציבורית. כמו כן על משרד התחבורה ומשרד האוצר לדאוג שיתקיימו איזון וקוהרנטיות בין הצעדים שנוקטת הממשלה להסדרת ענף הרכב, מדיניות המיסוי של כלי הרכב והדלק, והצעדים ליצירת תמריצים לצמצום השימוש בכלי רכב פרטיים.

תגובה

משרד התחבורה

2. משרד התחבורה משקיע משאבים רבים בקידום התחבורה הציבורית, הן בפרויקטים תשתיתיים מורכבים כגון רכבות כבדות וקלות והן בהרחבת ההיצע שאינו דורש תשתית ייעודית רחבה כגון תחבורה ציבורית באוטובוסים.

משרד התחבורה נוקט בפעולות משלימות רבות בנוסף להגדלת היצע התחבורה הציבורית. ובין היתר בסיכום התקציבי של המשרד לשנים 2017-2018 סוכם על:

- הרחבת הסדרי הנסיעה ללא נהג ועלייה מכל הדלתות במטרופולין חיפה, גוש דן וירושלים.
- הרחבת אפשרויות כרטוס באשראי ובמזומן בכלל האוטובוסים במטרופולין ירושלים ותל אביב וכן פיילוט הטענת רב קו בכספומטים.
- השלמת פרויקט תכנית עלייה מכל הדלתות בתל אביב וירושלים.
- התקנה של 1,650 שלטי "הנסיעה הבאה" המציג את מסלולי הקווים ושעות ההפעלה שלהם.
- תוספות תקציב להתקנת סככות המתנה (החלפת סככות ישנות והצבה של סככות חדשות).

בתחום היצע השירות משרד התחבורה מתייחס להקצאת הניידות כאל שירות חברתי ראשון במעלה. להלן מספר דוגמאות:

- נוסף שירות למאות ישובים כפריים אשר קודם היו ללא שירות כלל
- הוארכו שעות פעילות בעשרות קווים בכדי לתת מענה ניידות בכל שעות היום
- נפתחו קווים מהירים לאזורי תעסוקה
- קווי לילה הנותנים מענה לציבור הבליינים בשעות שאינן שגרתיות ומונעות באמצעות שרות זה תאונות דרכים קשות.
- מתוגבר באופן סדיר השירות לתחנות הרכבת בכדי לאפשר שימוש בתשתית זו גם ללא צורך ברכב.
- נפתח שירות לשכונות חדשות עם איכלוסן לדוג' ראש העין, חריש, אופקים, יבנה, אשקלון.
- מתוגבר השירות לאוכלוסייה הערבית, במקביל לקידום שיפורי תשתית שיאפשרו כניסת אוטובוסים.
- מתוגבר השירות למוסדות השכלה גבוהה בדגש על מכללות מרוחקות.
- ניתן מענה מהיר לבעיות צפיפות המתגלעות בקווים ככל שהיקף השימוש של הציבור בתח"צ עולה.

ליקוי

3. בשנת 2010 החליטה ממשלת ישראל לקדם את תכנית "נתיבי ישראל" שכללה ביצוע פרויקטים תחבורתיים בסך 27.5 מיליארד ש"ח על פי מדיניותה לפיתוח הנגב והגליל. ההחלטה התקבלה ללא עבודת מטה מסודרת שבמסגרתה נבדקו כדאיות הפרויקטים למשק והשימושים האלטרנטיביים במשאבים הכספיים ובמשאבי הקרקע שהפרויקטים הצריכו. ראוי שהחלטות מדיניות של הממשלה ושריה - גם אלה שלא מתבססות על שיקולים כלכליים - כגון המדיניות שהותוותה בתכנית נתיבי ישראל, יתקבלו בהתבסס על עבודת מטה מסודרת ולאחר שכלל המידע על השפעותיהן ותוצאותיהן האפשריות, לרבות בתחום הכלכלי, יהיה מונח לפני מקבלי ההחלטות.

תגובה

משרד התחבורה

3. הפרויקטים אשר נכללים בהחלטת הממשלה הינם פרויקטים אשר קודמו לאורך השנים על ידי משרד התחבורה ונבחנו ונבדקו ע"י גורמי המקצוע. החלטת הממשלה קבעה כי התוכנית תמומן במלואה שלא מתקציב משרד התחבורה ולא על חשבון תוכנית העבודה הקיימת של המשרד. הפרויקטים נבחנו בהיבטים רבים, כמפורט לעיל, תחבורתית, קירוב הפריפריה ועוד, בהתאם למדיניות הממשלה, אז והיום. בנוסף,

הפרויקטים כולם עברו הליכי אישור סטטוטוריים, הבוחנים ודנים בין היתר בסוגית עתודות קרקע. החלטת הממשלה אפשרה ביצוע פרויקטים תחבורתיים מהפכניים בעלי היבטים חברתיים משמעותיים במקביל לביצוע תשתיות כחלק מתוכנית הפיתוח של המשרד.

ליקוי

4. במשך למעלה משלוש שנים - משנת 2013 עד שנת 2016 - פעלה חברת הרכבת ללא תכנית פיתוח מעודכנת מאושרת.

תגובה רכבת ישראל

4. לרכבת ישראל עניין ברור בתוכנית פיתוח מאושרת, ועל כן הרכבת פעלה ללא לאות לאישור תוכנית הפיתוח שלה מול נציגי הממשלה.

תהליך בניית התוכנית וגרסאותיה השונות, הערות נציגי הממשלה והדיונים שהתקיימו לצורך אישור התוכנית מתועדים ברכבת. חלק ניכר מהזמן שעבר עד אישור התוכנית ע"י נציגי הממשלה בוזבז על ידי בקורות שעשתה המדינה באמצעות חברת בקרה חיצונית שלקח לה זמן להבין את התוכנית.

פרויקט החשמול ופרויקט הקו המהיר לירושלים הינם פרויקטים לאומיים, ראשוניים מסוגם בישראל. הרכבת מקדמת פרויקטים אלו במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו ואושרו ע"י המדינה.

לעניין התחנות מחוץ למרכזי הערים, הרכבת מקדמת את תכניותיה במוסדות התכנון הרלוונטיים. תוואי המסילה נדון במוסדות התכנון ששוקלים בדיוניהם מגוון רחב של שיקולים וביניהם שיקולים תפעוליים לצד שיקולים אורבניים, סביבתיים ואחרים. בדיונים אלה רשאים (ואף עושים כן) כל בעלי העניין להשמיע את דברם. בסופו של דבר התוואי נקבע ומאושר במוסדות התכנון.

ליקוי

5. קידום פרויקטים בתחבורה הציבורית, בעיקר בתחומי הרשויות המקומיות, מתעכב בין היתר בשל בעיות בחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות ובשל קשיים בשיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי למקומי, וכן בין רשויות מקומיות שונות. החלטת ממשלה משנת 2011 בדבר גיבוש תזכיר חוק להקמת רשויות תח"צ מטרופוליניות, שהיה אמור, בין היתר, לאפשר טיפול בבעיה זו, לא יושמה. על משרד התחבורה למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות. בכלל זה יש לקדם את

הסדרת חלוקתם של התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות לשיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.

תגובה משרד התחבורה

5. המשרד פועל בשיתוף פעולה ובתיאום הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקידום פרויקטים והסדרים של התחבורה הציבורית בתחומן.
משרד התחבורה מקדם פרויקטים מתוך ראייה מטרופולינית רחבה ובשיתוף כלל הרשויות במטרופולינים השונים כגון פרויקט "מהיר לעיר" ו"אופנידן".

ליקוי

6. למרות היתרון הכלכלי שבביצוע תחזוקה שוטפת של כבישים, נמצאו פערים של ממש בין צורכי התחזוקה של כבישי הארץ לבין תחזוקתם בפועל. דחיית ביצוען של פעולות התחזוקה מגדילה במידה ניכרת את עלויות התחזוקה.
על משרדי התחבורה והאוצר לשקול את כלל ההיבטים (לרבות הבטיחותיים והכלכליים) של ההשקעה בתחזוקת הכבישים ולאחר מכן לבצע הערכה מחודשת של היקף ההשקעה בתחזוקת כבישים ועיתוייה לצורך הפקת תועלת מירבית ממנה.

תגובה משרד התחבורה

6. משרד התחבורה לא מתקצב עבור טיפול אחזקתי בכבישי הרשויות המקומיות אשר תחזוקת הכבישים שבתחומן נמצאת תחת אחריותן.
במסגרת תכנית החומש של חברת נתיבי ישראל סוכם על הגדלת תקציב אחזקת הכבישים הארציים במאות מילוני שקלים.

ליקוי

7. אופן החלוקה הנוכחי של פריטי תקציב פיתוח התחבורה אינו משקף באופן ברור די הצורך את חלוקת התקציב ואת תכנון הפעולות לשנה הקרובה ואינו מאפשר שקיפות מספקת כלפי הכנסת והציבור. בכך נפגעת האפשרות של הכנסת להיות מעורבת בתהליך הקצאת תקציב משרד התחבורה לפעולות השונות ולפקח על שינויים המתבצעים בתקציב במהלך השנה.
על משרדי התחבורה והאוצר לשקול את כלל ההיבטים (לרבות הבטיחותיים והכלכליים) של ההשקעה בתחזוקת הכבישים ולאחר

מכן לבצע הערכה מחודשת של היקף ההשקעה בתחזוקת כבישים ועיתוייה לצורך הפקת תועלת מירבית ממנה.

תגובה משרד האוצר

7. ועדת המשילות אשר מונתה בעקבות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (דו"ח טרכטנברג) חיזקה את הליך צמצום התקנות שהחל בתוכנית "חריש עמוק בתקציב המדינה", כאשר המטרה היא להקל על פעילות המשרדים ולאפשר להם גמישות ניהולית. בדו"ח הוועדה נכתב כך: "רמת הפירוט בתקציב המדינה חייבת לשקף את רמת מדיניות ההקצאה בלבד, תוך שמירה על יכולות עצמאיות של המשרד בניהול הקצאת המשנה, וכי מענה לצרכי ניהול, בקרה ושקיפות יבוא על פתרונו במערכות מידע תפעוליות." המלצות הוועדה אושרו בהחלטת ממשלה מס' 482 מיום 30.6.2013 ואג"ת שם דגש על יישומן. ספר התקציב המוגש בפני הכנסת כולל פירוט של הקצאת המשאבים על פי חלוקה לסעיפים, תחומים ותוכניות. שינויים תקציביים בין תקנות, מלווים בדברי הסבר ומפורסמים מדי שבוע באתר משרד האוצר. שינויים תקציביים בין תכניות מוגשים לוועדת הכספים, בליווי דברי הסבר כתובים וכן בנוכחות נציג אג"ת בדיון בוועדה.

ליקוי

8. פירוט הפרויקטים שמקדם משרד התחבורה בדברי ההסבר המצורפים להצעת התקציב לוקה בחסר.

תגובה משרד התחבורה

8. המשרד יפעל יחד עם אגף התקציבים במשרד האוצר על מנת לטייב את דברי ההסבר להצעת התקציב.

תגובה משרד האוצר

8. בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנים 2015-2016 נכלל פירוט מורחב של הפרויקטים, כולל התייחסות למיקום, עלות ולו"ז. אין לאג"ת התנגדות להרחבת דברי ההסבר, בייחוד כאשר יש בהם תרומה לבהירות ולשקיפות התקציב ובלבד שלא יהיה בהם הצפה של מידע לא רלוונטי.

ליקוי

9. מרבית ההרשאה להתחייב לפרויקטים מתוקצבת בתחילת השנה בתקנות הרזרבה שבכל אחת מתכניות התקציב. רק לפני תחילת ביצועו של פרויקט אג"ת מבצע העברה תקציבית של ההרשאה להתחייב מתקנת הרזרבה לתקנה המיועדת לפרויקט (להלן - תקנות ייעודיות). שיטת פעולה זו, בשילוב עם המבנה הנוכחי של סעיף תקציב הפיתוח של משרד התחבורה, אינם עולים בקנה אחד עם סעיף 3 בחוק יסוד: משק המדינה, הקובע כי הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת, וכי התקציב יביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. היא פוגעת בשקיפות התקציב, וכן בבקרה על ניצול התקציב למטרות שלשמן הוא הוקצה.

תגובה משרד האוצר

9. תקצוב ההרשאה להתחייב מראש לעלות הפרויקט המלאה כולה יוצרת מספר בעיות חמורות, כמו תקצוב בחסר (או יתר) על פי אומדנים ראשוניים שאינם משקפים את אומדן הפרויקט העדכני. יתרה מזאת, מרגע חיוב ההרשאה נוצרת מחויבות בלתי חוזרת כלפי חברות הביצוע, אשר מונעת אפשרות לשינוי או דחייה של פרויקטים אף במקרה של חריגה תקציבית. שיקולים אלו באים לידי ביטוי בצורה מובהקת בהסכם הפיתוח של רכבת ישראל לשנים 2003-2008, בהסכם המקורי נקבע תקציב של 20 מיליארד ש"ח, כאשר בפועל עלות הפרויקטים גדלה לסך של 36 מיליארד ש"ח. כיום, לאור הפקת לקחים מהעבר הוגבלו חברות התשתית משימוש בתקציב ההרשאה עד לאישור על ידי הגוף המוסמך. יחד עם זאת, תקצוב ההרשאה להתחייב מראש ללא חיובו בפועל במהלך השנה יביא למחיקת תקציב ההרשאה בסוף השנה ולביצוע חיוב הרשאה חדשה בשנה שלאחריה, דבר שיגרום לעיוות נתוני התקציב של הפרויקט. לעומת זאת, פתיחת התחייבות במערכת מרכבה על סכום ההרשאה כולה, מהווה התחייבות לתשלום של המדינה, ומונע את האפשרות למנוע ביצוע על ידי חברות התשתית, אף במקרה של התבדרות התקציב.

כך למשל בתקצוב כביש 6 בקטעים 3,7 אשר אושר בשנת 2010 אך יצא לביצוע בפועל רק בשנת 2013, תקצוב ההרשאה להתחייב בתקנה הייעודית על פי התכנית המקורית בבסיס היה מביא לכך שהיה מתוקצב בפועל מחדש בכל שנה, והיה יוצר מצג שווא של עלות תקציבית של עשרות מיליארדי שקלים, במקום העלות בפועל של 6.5 מיליארד ש"ח. לפיכך אופי תקצוב הפרויקטים מתאים לחריגות תקציביות ומאידך מבטיח תקצוב מלא ונכון תוך שקיפות מרבית בפני הציבור והכנסת.

ליקוי

10. נמצא כי בשנים 2013 ו-2014 תקציב ההרשאה להתחייב הועבר בכמה מקרים מתקנות הרזרבה לתקנות הייעודיות רק לקראת סוף השנה, בעוד שבמהלך השנה היה ביצוע של הרשאה להתחייב בתקנות אלה. עקב כך במהלך השנה התקנות הייעודיות היו בחריגה מהתקציב, דבר שהוא בגדר עבירה מינהלית. בחלק מהמקרים נמצאה חריגה גם ברמת התכנית, דבר שהוא בגדר חריגה מחוק התקציב השנתי.

ליקוי

11. בחלק מתכניות התקציב בוצעו שינויים מרחיקי לכת בתקציב ההרשאה להתחייב, הן יחסית לתקציב המקורי והן בסכומים מוחלטים. לכמה מתכניות התקציב ניתנה תוספת גדולה של הרשאה להתחייב אולם היא כלל לא נוצלה עד סוף השנה. פעולות אלה משנות את סדרי העדיפויות שאושרו בחוק התקציב השנתי ועלולות להעיד על ליקויים בשיטת התקצוב, על תכנון לקוי של פעולות המשרד וחברות התשתית או על היערכות לא מספקת של חברות התשתית לקראת ביצוע הפעולות. על אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל או החשב הכללי) ליזום מהלך לטיוב הרישום של ההתחייבויות של משרד התחבורה ושל כלל משרדי הממשלה, באופן שהוא ישקף נכונה את המציאות. הדבר מקבל משנה חשיבות לנוכח יישום מנגנון ה"נומרטור" והיקף ההתחייבויות העצום של משרד התחבורה.

ליקוי

12. בחלק מהשנים שנבדקו שיעור ניצולו של תקציב ההרשאה להתחייב היה נמוך. לדוגמה, בשנת 2014 נוצלו רק 43% מהתקציב המאושר. בכל שנה חלק גדול יחסית מן ההרשאה להתחייב מנוצל רק בדצמבר. ליקויים אלה מעידים על תכנון לקוי של הפעולות או על היערכות לא מספקת לביצוען, על תקצוב לא נכון ועל אי-עמידה של משרד התחבורה וחברות התשתית בתכניותיהם.

תגובה

משרד התחבורה

12. משרד התחבורה פועל על מנת להעביר תזרימים מדויקים ומקצועיים לאגף התקציבים במשרד האוצר ודורש סטנדרנט גבוה מחברות התשתית בהתאם לרבות מדדים אשר בודקים את דיוק התזרימים המוגשים. לבסוף אג"ת מחליטים איזה סכום לשים ברזרבה מבחינת הרשאה ומזומן. כמות ההרשאות ברזרבה וגם המזומן הינו באחריות וסמכות אג"ת בלבד.

ליקוי

13. רישום ההתחייבויות במערכות הכספיות אינו מדויק, ובפרט - לא תמיד נרשמת פריסת המזומנים בגין בהתאם להסכמים שנחתמו עם הספקים. על כן, נתוני ההתחייבויות אינם משקפים כיאות את צורכי המזומנים הצפויים בעתיד. הדבר מקשה את הניהול היעיל של המזומנים ואת קבלת ההחלטות בנוגע לתקצוב ובנוגע להעברת עודפי תקציב ההוצאה משנה לשנה.

על אג"ת לשפר את תהליכי תקצוב ההרשאה להתחייב בתקנות הייעודיות, בין היתר על מנת להקטין את היקף השינויים במהלך השנה, ולדאוג שהתקציבים יוקצו בין תחומי הפעילות והפרויקטים השונים בהתאם לתכניות של משרד התחבורה ושל חברות התשתית ובאופן שיביא לניצול מיטבי של התקציב.

ליקוי

14. במהלך שנת התקציב משרד התחבורה ואג"ת מבצעים שינויים רבים בתקציבי ההוצאה, וחלקם גורמים לשינויים מרחיקי לכת בתקציבים שהוקצו ברמת התכניות, באופן שמשנה את סדרי העדיפויות שאישרה הכנסת בחוק התקציב השנתי.

ליקוי

15. בדיקת השינויים בתקנות התקציב, שהן פירוט נוסף של תכניות התקציב, העלתה כי היקף השינויים היה גדול אף יותר. בשנים מסוימות הסכום הכולל של השינויים דומה לסכום התקציב כולו ואף גדול ממנו. עוד הועלה כי שיעור ניכר מהסכומים מועבר רק בסוף השנה. השינויים הרבים הן ברמת התכניות והן ברמת התקנות מעידים על תחזיות לא מדויקות בדבר התקדמות הפרויקטים, על תכנון לא נכון של הפעולות או על היערכות לא מספקת לקראת ביצוע הפעולות. באופן זה התקציב גם אינו ממלא את ייעודו - מתן ביטוי כספי לתכנית העבודה של משרד התחבורה, אינו משקף את אופן הביצוע של הפעולות המתוכננות, ואינו משמש כלי לניהול ולבקרה של המשרד.

על משרד התחבורה וחברות התשתית להמשיך לפעול לשיפורם של תכנון הפרויקטים וההיערכות לביצועם, וכן להמשיך בתהליך של שיפור התחזיות לגבי לוחות הזמנים והעלויות של ביצוע הפרויקטים. זאת באמצעות הידוק הפיקוח והבקרה על פעילות חברות התשתית וקבלת דיווחים שוטפים מהן, במטרה להביא לתקצוב נכון יותר של הפעולות ולביצוע מיטבי של התכניות תוך עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו.

תגובה משרד התחבורה

15. המשרד באופן עקבי פועל על מנת לשפר את הבקרה, התזרימים ותכניות העבודה של חברות התשתית לרבות הקמת אגף תקציבי פיתוח האמון על נושא זה. כמו כן, פורסמו לחברות התשתית נהלי בקרה ואיכות המסדירים נושא זה והוקמה מערכת BI שעניינה בבחינת מדדים של תפקוד החברות.

ליקוי

16. נמצאו אי-התאמות רבות בין ביצוע תקציב ההוצאה ובין התקציב המקורי, שמשמעותן תקצוב בחסר או תקצוב ביתר. תקצוב בחסר בתחומי פעילות מסוימים עלול לעכב ביצוע של פרויקטים והעברת תשלומים לספקים. מאידך, תקצוב ביתר משמעו ניצול לא יעיל של התקציב, מכיוון שהוא תוקצב עבור פעולות שלא בוצעו בסופו של דבר ויכול היה לשמש לפעולות אחרות.

ליקוי

17. דברי ההסבר שמגיש אג"ת לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) בצירוף לבקשות לשינויי תקציב אינם מפורטים דיים. אף שאג"ת התחייב בעבר כמה פעמים לגבש נוהל עבודה לגבי שינויים תקציביים, במועד סיום הביקורת עדיין לא גובש נוסח סופי של נוהל זה. בפועל דברי ההסבר המוגשים לוועדת הכספים עם הבקשות לשינויים עדיין לא הורחבו ואינם כוללים את כל הנתונים הרלוונטיים לקבלת החלטה, לרבות התקציב המקורי שאושר בפריטי התקציב הכלולים בבקשה והשינויים שחלו בו במשך השנה. על אג"ת לקדם את השיפורים הנדרשים בכל הנוגע לפירוט דברי ההסבר המצורפים לשינויים התקציביים על מנת להגביר את השקיפות כלפי ועדת הכספים והציבור.

תגובה משרד האוצר

17. ראה תגובה לליקוי 8.

תפקוד אגף הרישוי והכשרת נהגים

הגופים המבוקרים: אגף הרישוי – משרד התחבורה, משרד הכלכלה, משרד החינוך, משטרת ישראל, המכון הרפואי לבטיחות בדרכים-משרד הבריאות

ליקוי

1. נוהלי האגף ישנים, חלקם מלפני עשרות שנים, ולכן אינם מעודכנים. הדבר גורם לחוסר אחידות בפעילות המחוזות, מאחר שכל מחוז נותן מענה לצרכים העדכניים בצורה שונה. על אגף הרישוי לבצע בהקדם עדכון של כל נהליו ולמחשב אותם כדי לאפשר לכל העובדים בסניפים גישה מהירה אליהם. נהלים מעודכנים, אחידים ונגישים לכל מחוזות האגף הם אמצעי עיקרי להבטחת שירות יעיל ושוויוני לכל אזרחי המדינה.

תגובה

משרד התחבורה

1. בשנים האחרונות החלה עבודה משמעותית לריענון ובדיקת תקינות ורלוונטיות הנהלים. יש לזכור כי עולם התחבורה השתנה מאוד, הצרכים שינו פנים והיקף העשייה גדל באופן משמעותי. בשלב זה, כל הנהלים בנושא רכב מעודכנים וערוכים ע"פ כללי כתיבת הנוהל. אין בהם כפילויות, הם ערוכים על פי כללי הכתיבה הנכונה, והם מוטמעים באופן אחיד בכלל המחוזות. לעניין נהלים בתחום הנהיגה, המשרד מצוי בשלב של בדיקת הנהלים, בחינת רלוונטיות וביטול מסרים כפולים. על מנת להשלים את פעולות הבסיס, שיאפשרו הפקה והפצה מקצועית של הנהלים של אגף הרישוי, נקבעו לוחות זמנים ומשימות. בהתייחס להוראת הנהיגה מתבצעת עבודה רחבת היקף לתיקון ועדכון הוראת הנהל.

ליקוי

2. אף על פי שבחמש השנים האחרונות שונו כ-70 תקנות בפקודת התעבורה, לא קבע משרד התחבורה מדיניות ברורה להכשרת עובדי אגף הרישוי.

תגובה משרד התחבורה

2. במהלך השנים האחרונות בוצע מגוון לא מבוטל של פעולות והשתלמויות מקצועיות, לאוכלוסיות השונות. בשנים 2014 ו-2015 נערכו בין היתר: סדנת מנהלים בכלל הדרגים, השתלמויות לעובדי מקבלי הקהל, קורסים והשתלמויות לעובדים באופן ספציפי ועוד. בחודשים הקרובים תגובש תכנית הדרכה תלת שנתית, המאפשר העצמה והכשרה מקצועית של העובדים. אחד הנדבכים המרכזיים שעתיד להיות חלק מן התוכנית הוא בחינה מקצועית עיתית של העובדים, כל אחד בתחום עיסוקו. כמו כן, בחודש מרץ האחרון, הוחל בגיבוש תכנית ההדרכה, באמצעות פעולת התנעה של סדנה אגפית, הכוללת את ההנהלה הנוכחית ועתודת הדור הבא.

ליקוי

3. פריסת הסניפים של אגף הרישוי ברחבי הארץ לא נעשתה מלכתחילה על פי עבודת מטה מסודרת. משרד התחבורה לא פעל ליישום תכנית האב מינואר 2014 לפריסת סניפי הרישוי באופן מיטבי ועל פי הפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה. חלק מהרשויות המקומיות מממנות את פעילות אגף הרישוי בתחומן, משרד התחבורה לא הסדיר בכתב כללים אחידים להתקשרויות מסוג זה, בייחוד בנוגע לעובדי הרשויות המקומיות המאיישים את סניפי אגף הרישוי. על משרד התחבורה לפעול ליישום תכנית האב מינואר 2014 לפריסת סניפי הרישוי באופן מיטבי ועל פי הפיזור הגאוגרפי של האוכלוסייה. כמו כן להסדיר בכתב כללים אחידים להתקשרויות, בייחוד בנוגע לעובדי הרשויות המקומיות המאיישים את סניפי אגף הרישוי.

תגובה משרד התחבורה

3. המשרד גיבש תכנית אב מפורטת לשנים הבאות שבוצעה בשנת 2014 בנושא פריסת סניפי רישוי בישראל המצויה בהליכי עבודה. התכנית כוללת מדיניות פריסת סניפי הרישוי ברחבי הארץ. האמור מבטא נכוחה את תפיסת השרות המלאה שבאה לידי ביטוי בחלקים רבים בפריסה הנוכחית. תכנית המשרד, ערוכה לחיזוק הנפות גם מבחינת תשתית, בשנים 2015-2018, תכנון אשר למעשה כבר החל לצאת מן הכוח אל הפועל. לעניין הסדרה חוקית של פעילות משרדי רישוי שבמימון הרשויות המקומיות – כאשר הרשות מממנת את שכירות המבנה ולעיתים גם כוח אדם הם מחויבים לפעול על פי

דרישות ונהלי משרד התחבורה. הדבר מקבל ביטוי בהסכמים עם הרשויות.

ליקוי

4. הקמת עמדות שירות ממוחשבות למתן שירות לאזרח, המקטינות את מספר הפניות לסניפים, ופעולות אחרות שנקט משרד התחבורה הם צעדים נכונים ומבורכים. עם זאת, העומס הקיים בחלק מהסניפים מצביע על כך שהביקוש לשירות הוא רב ולכן, בסניפים מסוימים ישנם זמני המתנה ארוכים. כך למשל בסניף באר שבע זמן ההמתנה הממוצע עד לקבלת סיום השירות היה 45 דקות; 52% ממקבלי השרות באשנב-כל ו- 36% באשנב לחידוש רישיון המתינו מעל ל 50 דקות. בסניף זה שיעורי נטישה בשתי הפעולות השכיחות היו גדולים (24% באשנב-כל ו- 19% בחידוש הרישיון). העומס בחלק מהסניפים מצביע על הביקוש הרב לשירותים הניתנים בהם, ומחייב את אגף הרישוי לשקול להרחיב את שעות הפעילות לשעות אחר הצהריים, ולמצוא דרכים נוספות להקלת העומס ולשיפור השירות.

תגובה

משרד התחבורה

4. לאור תמורות ושינויים מבניים בענף התחבורה, משרד התחבורה מתרכז בקביעת מדיניות, רגולציה, סטנדרטים, תקינה, פיקוח, מעקב ובקרה. במטרה לאפשר למשרד להתרכז ולהתמקד בעשייה בתחומים אלה המשרד הפריט פעולות ושירותים אשר ניתן להיעזר בהם בגורמי חוץ ובאמצעים מקוונים אשר יבצעו את הפעולות בצורה מיטבית ויעניקו לציבור שירות איכות ויעיל. מדיניות המשרד הינה לשפר את השירות לאזרח וצמצום המגע הפיזי עם הקהל. בהתאם המשרד ביצע בשנים האחרונות מספר רב של רפורמות שנועדו לשפר את רמת השירות ולצמצם ככל הניתן את הצורך להגיע למשרדי הרישוי. המשרד פועל ללא לאות להפחתת העומסים בסניפי הרישוי. פעולות אלה כוללות מגוון אפיקים ובכללם אתר האינטרנט, המוקד הטלפוני ומכונות השירות האוטומטיות, מערכת ניהול תורים חדשנית, ולאחרונה מערכת זימון תורים באמצעות אפליקציה ממכשירים ניידים. בימים אלה המשרד פועל מול משרד האוצר, להגדלת היקף העובדים בסניפים אשר סומנו כסניפים אדומים, בהם זמני ההמתנה חריגים במיוחד. מעבר לתוספת כוח האדם המשרד פועל במספר מישורים נוספים על מנת לשפר את זמני ההמתנה, בין היתר: רכש של מכונות שירות אוטומטיות נוספות, שינוי תקנות התעבורה כך

שלא תהיה חובת הגעה למשרדי הרישוי למתן תצהיר על ביצוע ליווי לנהג חדש, בחינת ייעול תהליכי העבודה במשרדי הרישוי לאחרונה סוכם עם משרד האוצר על תוספת של 2.5 מיליון ₪ לטובת קמפיין משמעותי לעידוד השימוש באמצעים מקוונים, מתוך הבנה שחשיפה מירבית תגדיל את היקף המשתמשים בערוץ זה ותקטין את העומס במשרדי הרישוי. לעניין מכוונות השירות המשרד בוחן מול ממשל זמין אפשרות לתשלום במזומן דבר שיאפשר לאוכלוסייה רחבה יותר אפשרות שימוש במכוונות.

ליקוי

5. משרד התחבורה לא בחן את מערך הפיקוח והבקרה של אגף הרישוי בראייה רחבה ומתכללת, כך שתהיה חלוקה נכונה של המשאבים העומדים לרשותו, ויקבעו שיטות בקרה מעודכנות ואחידות לכל המחוזות. על משרד התחבורה לרענן את מנגנוני הבקרה והפיקוח על בתי הספר לנהיגה ועל הבוחנים ולוודא כי הם מקצועיים, מרתיעים ומאפשרים להטיל סנקציות בעת הצורך, כדי להבטיח שהפעילות תהיה איכותית ותתקיים לפי התנאים הנדרשים.

תגובה

משרד התחבורה

5. במסגרת הרפורמה במבחני הנהיגה המעשיים, ייקלטו מפקחים חדשים שיפקחו על מערך מבחני הנהיגה ובתי הספר להוראת הנהיגה. בנוסף המשרד יתמקד בעיקר בפיקוח ובקרה מקצועית ולא מנהלתית ובהתאם תתוכנן תוכנית הפיקוח והבקרה.

ליקוי

6. הביקורת העלתה כי בכמה סניפים נשמרים הטפסים במחסנים שאינם מאובטחים דיים ושהגישה אליהם אינה מוגבלת לעובדים מורשים בלבד, ולפיכך עולה החשש כי ייעשה במסמכים אלה שימוש פסול ובכלל זה זיוף רישיונות נהיגה ורישיונות רכב וספסור בהם.

תגובה

משרד התחבורה

6. כלל ההפקות הקשורות לרישיונות רכב ונהיגה מגיעות בצורה המאובטחת ביותר (באמצעות חברת שילוח מומחית אבטחה) למכשירים האוטומטיים. בסניפי הרישוי, הטפסים מאובטחים בארונות רגילים, במתחם פקיד/ות הקבלה בלבד. בין מתחם ההמתנה למתחם העובדים

קיים חיץ, באמצעות דלת נעולה, כמו גם אבטחת המקום באמצעות מאבטחים.

ליקוי

7. החינוך התעבורתי הניתן בבתי הספר התיכוניים צומצם באופן ניכר. ההפחתה בפעילות זו פוגעת בחינוך לבטיחות הנהיגה ובהכשרת הנהגים הצעירים. על משרד התחבורה, על משרד החינוך ועל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לגייס אמצעים להגברת פעילות החינוך התעבורתי, בייחוד בהיעדר גורם אחר שילמד את הנהגים הצעירים מהן הסכנות הטמונות בנהיגה.

תגובה

משרד התחבורה

7. תחום החינוך התעבורתי הינו באחריות משרד החינוך. עם זאת, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בשיתוף משרד התחבורה תכנית חינוך לבתי הספר התיכוניים אשר לא יושמה בין היתר בשל התנגדות משרד החינוך.

תגובה

משרד החינוך

7. משרד החינוך, אגף זה"ב, נגישות ואורח חיים בטוח, משרד התחבורה, רשות הרישוי והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים התכנסו יחד לקידום הוראת החינוך התעבורתי החל משנת הלימודים התשע"ז, במתכונת חדשה עם חומרי למידה חדשים, אתר מלווה למידה וקיום מבחן תיאוריה בסוף תהליך הלמידה.

ליקוי

8. למרות המחסור של כ-4,000 נהגים מקצועיים (נאמד על ידי משרד התחבורה במועד הביקורת; מספרם ילך ויגדל במהלך השנים), מחירם של לימודי הנהיגה המקצועית גבוהים, משך תקופת ההכשרה ארוך והתהליכים הבירוקרטיים נמשכים זמן ארוך מאוד. משרד התחבורה לא קבע תכנית לאומית להכשרת נהגים מקצועיים ולא בחן דרכים להגדלת מצבת הנהגים. על משרד התחבורה לעדכן בשיתוף עם משרד הכלכלה את תכנית הלימוד לנהגים מקצועיים.

תגובה משרד התחבורה

8. תוכן ההכשרה המקצועית לנהג רכב משא וציבורי מתעדכן על פי אמות המידה הראויות. משרד התחבורה מעדכן את תכני הקורסים אך האחריות המנהלתית והנחיות המקצועיות למכללות הינה באחריות משרד הכלכלה. בהתאם תוכנית הלימודים לרכב כבד וציבורי עודכנה.

ליקוי

9. נמצאו ליקויים רבים בעריכת המבחנים המעשיים, וביניהם היעדר אחידות במשך המבחן ובמסלולו. כמו כן לא קבע משרד התחבורה אמות מידה אחידות וברורות שיאפשרו לבוחן לבחון בצורה אחידה את איכות הנהיגה של כל הנבחנים. על משרד התחבורה לשקול לערוך שינויים באופן ביצוע המבחן המעשי כדי להביא לאחידות בין הבוחנים וכדי שיצומצם כוח ההכרעה של שיקול דעתם בלבד. נוסף על כך עליו לחתור לשקיפות מרבית לנבחנים ולטיוב מערכי הבקרה של המשרד.

תגובה משרד התחבורה

9. בשל הערות המבקר המוזכרות, ובשל טעמים נוספים, ובכדי לתת מענה לצרכים הנוכחיים והצפויים בשנים הקרובות, הוקם צוות בשנת 2014 לבחינת ושיפור הפעלת מערך המבחנים המעשיים. בעקבות מסקנות והמלצות הצוות שקד המשרד על קידום רפורמה במבחני הנהיגה המעשיים אשר במסגרתה יקוצרו באופן דרמטי זמני ההמתנה לבחינות, תועלה רמת השירות לנבחנים, תועלה הרמה המקצועית של הבחינה וכתוצאה מכך גם רמת לימוד הנהיגה, ייקבעו קריטריונים ברורים ומדידים לבחינה, ייעשה שימוש בטכנולוגיות שנועדו לשפר את רמת האחידות, ההוגנות והשוויון בבחינה, יבוצע פיקוח ובקרה על מערך מבחני הנהיגה ועוד.

ליקוי

10. הנחיית שר התחבורה היא כי זמן ההמתנה הממוצע לבחינה מעשית חוזרת יהיה כחודש. יחס ההקצאה הוא נתון המתקבל מחלוקת מספר התלמידים במספר המבחנים הפוטנציאליים בחודש. יחס ההקצאה מצביע על מספר החודשים שהתלמיד חייב להמתין בממוצע למבחן מעשי. יחס ההקצאה במחוזות השונים היה כדלהלן: א. מחוז באר שבע - 4; ב. מחוז חיפה והצפון - 3.5; ירושלים והדרום - 3.7; ד. תל אביב והמרכז - 3.6. נמצא כי בשנת 2015 זמן ההמתנה הממוצע בפועל בין המבחן הראשון למבחן השני ברכב פרטי היה 65 ימים.

תגובה משרד התחבורה

10. כחלק מהרפורמה שהמשרד מקדם בנוגע למבחני הנהיגה המעשיים, המשרד שם לו למטרה לשפר את רמת השירות ולקצר את זמני ההמתנה למבחן הנהיגה.

ליקוי

11. המשרד מקצה שיעור מסוים של מבחנים לרזרבה שלא באמצעות המערכת הממוחשבת והם מחולקים על ידי רבי הבוחנים באופן ידני. הקצאה זו אינה שקופה מספיק ואינה נעשית על פי אמות מידה ברורות. מצב זה משאיר פתח להקצאה לא שוויונית ומעלה חשש להקצאה למקורבים באופן מפלה. על אגף הרישוי לצמצם עד כמה שאפשר את מספר המבחנים המעשיים הנקבעים כרזרבה, ולקבוע אמות מידה ברורות ושוויוניות להקצאתה ולהקצאת המבחנים הנערכים בימי שישי.

תגובה משרד התחבורה

11. מספר הרשימות הרזרבות בתוכנית העבודה צומצם באופן ניכר (יודגש כי הרזרבות נועדו למנוע מצב של ביטול רשימות מפאת מחלת בוחן, מילואים ועוד). באופן מוחלט אין בוחן המגיע לעבודה ואינו מבצע מבחנים, ולכן כל הרזרבות שהוקצו בתוכנית העבודה מתורגמים למבחנים בפועל דבר יום ביומו. חלוקת המבחנים ברזרבות מתבצעת באופן שוויוני לבתי הספר ולמורי הנהיגה בהתאם למספר התלמידים בבתי הספר וסוג המבחן (לפי סוג הרכב: משאיות, ואוטובוסים ועוד).

ליקוי

12. למרות מחסור גדול בבוחנים הנמשך כבר כעשר שנים לא קבע משרד התחבורה תקן בוחנים שיתאים לרמת השירות ששר התחבורה מעוניין לספק, ואפילו לא הגדיל את מספר הבוחנים בהתאם לגידול הביקוש לרישיונות הנהיגה.

תגובה משרד התחבורה

12. בעשר השנים האחרונות, בוצעו פעולות וצעדים משמעותיים אשר הביאו להגדלת מספר הבחינות. צעדים אלו כללו מתן אפשרות לקיום בחינות בימי ו'; הענקת אפשרות לבוחני הנהיגה לעבודה בשעות נוספות בכל יום; גיוס בוחנים חדשים; הסרת מטלת הבחינה העיונית מתפקידם של בוחני הנהיגה, כך

שיהיו מופקדים רק על ביצוע הבחינות ועוד. כך לדוגמא, בחודש אוקטובר 2014 העביר המשרד למנהלי המחוזות השונים הנחיות שתכליתן לייעל את שיטות העבודה הקיימות ולהגדיל את מספר הבחינות המעשיות. עם זאת, הצדדים המפורטים לא סייעו לשיפור המצב. לאור זאת ומסיבות נוספות החליט המשרד לקדם את הרפורמה במבחני הנהיגה המעשיים כך שניתן יהיה להתמודד עם הגידול במספר מבקשי הרישיון ולספק שירות ראוי לאזרחים.

ליקוי

13. בדיווחי השעות של הבוחנים נמצאו לכאורה דיווחים כוזבים. אף על פי שהביקורת הפנימית במשרד התחבורה העלתה בעיה דומה עוד ב-2011, התעלם משרד התחבורה מהתופעה ודיווחי הבוחנים לא נבדקו בדיקה מעמיקה, דבר שאפשר את המשך התופעה. על יחידות הבקרה של אגף הרישוי ועל הנהלת המשרד לבדוק בדיקה מעמיקה את דיווחי שעות העבודה של הבוחנים ולוודא שלא משולם להם שכר עודף עקב דיווחים כוזבים.

תגובה

משרד התחבורה

13. המשרד פרסם הוראות נוהל בנושא דיווחי שעות העבודה הכולל כמות יציאות בתפקיד, המגבלה של שעות ביום העבודה, הדפסת כרטיס העבודה ועוד. זאת גם בהמשך לחוזרים שפורסמו בנושא על ידי סמנכ"ל בכיר תנועה עוד בשנת 2014.

ליקוי

14. משך הטיפול של משרד התחבורה ושל המרב"ד (מכון רפואי לבטיחות בדרכים) בבקשות לרישיונות הנהגים המקצועיים ארוך, כמו גם זמן העברת הנתונים בין שני הגופים.

תגובה

משרד התחבורה

14. אגף הרישוי ביצע מספר פעולות על מנת לקצר את הליך הרישום לקורס רכב כבד וציבורי ובהם: הרחבת השרות לסניפים בפריסה ארצית, ולא רק בסניפים מחוזיים (12 סניפים) והעברה מרוכזת של החומרים למרב"ד באמצעות שליח של החברה הציבורית, וכך גם השבת הטפסים. צוואר בקבוק משמעותי הוא ההליך במרב"ד, אשר אורך בממוצע חודשים רבים. אגף הרישוי מקיים הידברות קבועה

עם המרב"ד לקידום הנושא, כולל מפגשים והתייעצויות בדרגי הניהול.

כמו כן, המשרד הציע למכון, לאחר התייעצות עם דרגי העבודה בחברות הציבוריות, לצמצם את המבחן האישיותי, עקב העומס הרב והמחסור בפסיכולוגים. פנייה זו נדחתה על הסף על ידי המכון. בנוסף הציע המשרד גם העסקת רופא תעסוקתי, אשר יווסת חלק מן הפניות באמצעות מיון ראשוני ומתן אישורים למקרים שלא דורשים בחינת עומק רפואית, אולם גם עניין זה, לפחות עד עתה, לא נענה בחיוב.

תגובה משרד הבריאות

14. המשרד מקבל את הערת המבקר. באופן אובייקטיבי משך הטיפול בפניות למכון (נהגים מקצועיים, כמו גם קשישים, נהגים בעלי מוגבלויות ואחרים הנבדקים במכון) – ארוך מאד ועומד על מספר חודשים. למצב זה שתי סיבות עיקריות, שנותנו בעניין חרף מאמצי הנהלת המכון לקצר את משך הטיפול בפניות:

א. תקינת המכון לא השתנתה ב-20 השנים האחרונות, בהן אוכלוסיית ישראל גדלה משמעותית, אוכלוסיית הנהגים גדלה עוד יותר ואוכלוסיית הנהגים הקשישים ובעלי המוגבלויות, כמו גם הדרישה לנהגים מקצועיים בעלי דרגות רישיון גבוהות – גדלה עוד יותר.

ב. שיטת העבודה במכון נותרה ברובה ידנית, מה שמאריך ומסרביל מאד את תהליך העבודה. ניסיונות למחשב את תהליך העבודה וליעלו נתקלו בהתנגדות של ועד העובדים, אך הנושא על נתיב של פתרון קרוב.

כאמור, המכון פעל ופועל במספר דרכים כדי לשפר את המצב: ניסיון להרחיב את מספר הבודקים על ידי הגדלת מספר העובדים בתקן, מספר הפריילנסרים הישירים של המכון והרחבת הפעילות מול ספקים חיצוניים המבצעים בדיקות עבור המכון. מאמץ זה נעשה חרף קשיים כלכליים ומגבלות חוקיות שיש בכל אחת מן האפשרויות שהוזכרו ובשיתוף הנהלת משרד הבריאות, משרד התחבורה, משרד הכלכלה ומשרד האוצר. לפי מהלך העניינים הנוכחי, נראה כי בשנת 2017 יוגדל מספר הפריילנסרים הישירים שמועסקים על ידי המכון וכן יוגדל היקף הנבדקים המופנים לבדיקה על ידי ספקים חיצוניים של המכון (אין צפי להגדלה משמעותית של מס' העובדים במכון בתקן).

מערכת מחשוב יעילה אופיינה על ידי המכון, אלא שהליך הטמעתה התעכב עקב מספר סיבות ובכללן סכסוך עבודה עם ועד העובדים. המערכת נמצאת כעת בשלב של "מבחני קבלה" וככל הנראה תוכנס לשימוש ברבעון הראשון של 2017.

מערכת זו צפויה לקצר את משך זמן הטיפול בפניות ולייתר את חלק מתהליכי העברת המידע הידניים המבוצעים כעת. עם זאת, למרבה הצער, נראה כי תישאר תלות מסוימת בשירותי דואר ישראל, תלות שמעכבת מאוד את התהליך כיום ואין לה בינתיים תחליף, בעיקר מסיבות חוקיות.

המכון פועל לתקן מחדש את מדיניותו המקצועית כדי למקסם את הערך המופק מן הבדיקות המתבצעות במכון והגדרת האוכלוסיות הנדרשות להן.

המכון פועל בשיתוף פעולה מלא ובשקיפות מול משרד התחבורה, בנושאים מקצועיים ובנושאי שירות. פגישות עבודה בדרגים הגבוהים ביותר מתבצעות כמעט על בסיס שבועי ובכלל זה ביקור במכון של מנכ"לית משרד התחבורה שהתקיים לאחרונה.

משרד התחבורה מודע לתהליכים המתקיימים במכון ונרתם לביצוע שינויים פנימיים כדי לייעל את חלקי התהליך המתקיימים מצידו (למשל, תמיכה באפשרות, לאחר הטמעת מערכת המחשוב, להסמכת המרב"ד כשלוחה של אגף הרישוי, קביעה שתאפשר לסיים מהר יותר את הטיפול בחלק לא מבוטל מן הפניות). בימים האחרונים, נתן סמנכ"ל תעבורה של משרד התחבורה, אינג' אבנר פלור, אישור לצאת לפיילוט על תהליך זה באופן מיידי והמכון פועל מול משרד התחבורה לקדם את הנושא במהירות האפשרית.

ליקוי

15. הביקורת העלתה ליקויים בהעברת המידע בין הנהלת בתי המשפט ובין משרד התחבורה באשר לרישום פסולי הרישיון. אין למשרד התחבורה, למטרה ולהנהלת בתי המשפט קובץ נהגים פסולי רישיון שניתן לעקוב באמצעותו אחר פסולי הרישיון; במחשבי משרד התחבורה לא ניתן לרשום פסילות רישיון מצטברות מפסקי דין שונים ולא ניתן לקלוט פסילות רישיון עתידית.

תגובה

משרד התחבורה

15. חובת הקמת מאגר הפסולים, הוטלה על משטרת ישראל לפני כעשור בחוק (סעיף 61א לפקודת התעבורה), אולם טרם בוצעה התקדמות כלשהי בעניין.

תגובה

משטרת ישראל

15. לאחר פניות אגף התנועה למשרד התחבורה, התקיימו ישיבות משותפות והוקם צוות משותף לאגף התנועה, למשרד התחבורה ולהנהלת בתי המשפט. בוצעה עבודת אפיון בסיוע

אנשי המחשוב של את"ן והנהלת בתי המשפט ואופיינה מערכת למשרד התחבורה לניהול הפסילות. ככל הידוע, משרד התחבורה טרם ביצע השינויים המחוייבים במערכות המחשוב שלהם לצורך ניהול הפסילות והפסולים.

ליקוי

16. אדם שנפסל על ידי בתי המשפט מלנהוג בטרם הוציא רישיון נהיגה (בעיקר קטינים), משרד התחבורה אינו רושם את הפסילה כיוון שהוא לא מופיע בקובץ הנהגים; יכול אותו אדם ללכת ללמוד נהיגה ולהוציא רישיון מבלי שמשרד התחבורה ידע כי בית המשפט קבע כי הוא פסול לנהיגה.

תגובה

משרד התחבורה

16. התקיימו מספר ישיבות בין נציגי משרד התחבורה והנהלת בתי המשפט בהם סוכם כי יישלח למשרד התחבורה הודעה באמצעות ממשק על פסילה ללא צורך במספר רישיון נהיגה, אלא על פי תעודת זהות. דבר זה מאפשר למשרד לבדוק מבקש רישיון האם יש לו שלילה קודמת.

ליקוי

17. על פי רישומי משרד התחבורה בשנים 2013-2015 מתוך 19,600 נהגים שרישיונם נפסל רק 10,200 (כ-52%) הפקידו את רישיונם הלכה למעשה; המצב לכאורה אף הולך ומחמיר - בשנת 2015 רק 27% מפסולי הרישיון הפקידו את רישיונם לאחר פסילתו.

תגובה

משרד התחבורה

17. אדם אשר נפתח לו אמצעי תיקון מסוג פסילת רישיון המשרד שולח לו הודעה בדואר רשום על הפסילה וכן כי חלה עליו החובה להפקיד את רישיונו. עם זאת, המשרד אינו יכול לבצע אכיפה בנושא. כמו כן, ישנם פסילות שניתנות על ידי גורמים אחרים (הנהלת בתי משפט ומשטרת ישראל) שבאחריותם להודיע לנהג על חובת הפקדת רישיון וכן לשדר באופן מקוון את הפסילה למחשבי המשרד.

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

ארגון ומינהל במכוני המחקר שבאחריות משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

הגופים המבוקרים: מכון גיאולוגי, משרד האנרגיה, רשות החברות הממשלתיות, נציבות שירות המדינה, משרד האוצר, לשכת היועץ המשפטי לממשלה, משרד המשפטים.

ליקוי

1. ממועד החלטת הממשלה, בפברואר 2009, עד תחילת יולי 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא הכין משרד האנרגיה עבודת מטה מפורטת המגדירה את אחריותו וסמכויותיו של מינהל המחקר ובוחנת את יעילותו של המהלך ונחיצותו בהשוואה לחלופות נוספות. כמו כן, הוא לא הגיש את המלצותיו לא לשרי האנרגיה שביהנו בעבר ולא לשר הנוכחי; כל זאת, כאשר כל מכון מחקר עדיין ממשיך בפעילותו במתכונת הקיימת. רק בסוף יולי 2016 הוציא המשרד לגורמים שונים טיוטת תיקון להחלטת הממשלה.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

1. גורמי המקצוע במשרד קיימו עבודת מטה מקצועית ומקיפה, אשר בחנה את החלופות הנוגעות למבנה הארגוני של מכוני המחקר הפועלים תחת משרד האנרגיה, לרבות יישום החלטת ממשלה מספר 4494 (להלן: "החלטת הממשלה המקורית") כלשונה. ההחלטה המקורית על הקמת המנהל לא כללה בחינת "עלות-תועלת" על פי מתודולוגיה סדורה, שניתן היה לחקוקה או לבחנה לאור אי יישומה. מסקנת עבודת המטה היא כי המודל שנכלל בהחלטת הממשלה המקורית אינו המיטבי, ואילו החלופה העדיפה למשק היא מודל הפעלה בו יבוטל מינהל המחקר, המכון הגיאולוגי יפעל בתור יחידת סמך של המשרד ואילו חיא"ל תמשיך לפעול בתור חברה ממשלתית. כמו כן, תקום ועדה מייעצת בראשות המדענית הראשית במשרד ובשיתוף נציגי אקדמיה ומשרדי ממשלה רלוונטיים, אשר תבנה, יחד עם המכונים, את תכניות העבודה שלהם. עבודת המטה האמורה הוצגה לשר ביום 25.07.16, ונשלחה למשרד מבקר המדינה ביום 2.8.16. בהמשך לאמור, טיוטה לתיקון החלטת הממשלה המקורית, אשר נכתבה ברוח עבודת

המטה כאמור, נשלחה ביום 21.7.2016 לכלל הגורמים הרלוונטיים.

ביום 30.8.2016, לאחר סבב של פגישות ושיחות עם הגורמים הרלוונטיים, נשלחה לאותם גורמים טיוטה מעודכנת. נכון למועד שליחת המכתב, הנוסח העדכני טרם אושר על ידי כלל הגורמים. יש לציין כי המשרד מתכוון להגיש את התיקון להחלטת הממשלה המקורית עד סוף חודש ספטמבר 2016. הליך הארגון מחדש של מכוני המחקר, לרבות ביטול המינהל, וקליטת היחידה הסיסמולוגית במכון הגיאולוגי, הוא תהליך מורכב ומעורבים בו מספר רב של גופים: משרד האנרגיה, אגף תקציבים במשרד האוצר, אגף הממונה על השכר במשרד האוצר, אגף החשבת הכללית במשרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות, נציבות שירות המדינה, משרד החקלאות, מנהל המחקר והמכונים עצמם. לאור האמור, המשרד צופה שהליך זה יארך שנה לפחות. מנכ"ל המשרד מתחייב לנקוט בכל הפעולות האפשריות כדי לקדם אותן.

ליקוי

2. בינואר 2013 החליט נציב שירות המדינה על העברת סמכויות הניהול השוטף של משאבי האנוש של מכוני המחקר ממינהל המחקר למכונים עצמם. בניגוד להחלטת הנציב, המשרד לא בחן אם קיום "מטה מינהל המחקר" והוצאותיו כדאיים ומוצדקים מההיבט של עלות-תועלת.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

2. בהמשך לאמור בתגובה לליקוי 1, ולאור העובדה שעבודת המטה הצביעה על ביטול המינהל, בחינת "עלות-תועלת" בנוגע לקיום מטה מינהל המחקר – אינה רלוונטית.

ליקוי

3. בחלק מהתקופה פעל מטה מינהל המחקר ללא מנהל קבוע אלא תחת מנהל זמני, ובחלק מהתקופה אף פעל ללא מנהל כלל. שר האנרגיה הנוכחי ד"ר יובל שטייניץ (להלן - השר שטייניץ) לא מינה מנהל למינהל מתחילת כהונתו ביוני 2015 ועד יולי 2016.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

3. אי מינוי מנהל קבוע למינהל המחקר הוא תוצאה ישירה של יישום חלקי של החלטת הממשלה המקורית. מדובר בסיטואציה שאינה אידיאלית, אולם היא בהכרח עדיפה על מינוי מנהל קבוע בעת בחינת נחיצות קיומו של המינהל. נקודה זו מקבלת משנה תוקף כיום, כאשר מסקנת עבודת המטה היא לבטל את מינהל המחקר.

ליקוי

4. המנהל הקודם של המכון הגיאולוגי לא מילא אחר הוראותיו של שר האנרגיה לשעבר ד"ר עוזי לנדאו (להלן - השר לנדאו) מאוגוסט 2012 ולא הקים צוות לתיקון ליקויים במכון שהועלו בדוח הקודם.

ליקוי

5. עד מועד סיום הביקורת לא אספו ולא רשמו המכון הגיאולוגי וחיא"ל את נתוני כל העלויות של כל אחת מעבודות המחקר, ובהן גם עלויות העסקתם של עובדי מחקר בכירים וקבועים. לפיכך, לא היה לחיא"ל ולמכון הגיאולוגי, כמו גם למינהל המחקר שכלל את המכון, מידע שלם ומהימן על עלויות כל אחד מהמחקרים.

תגובה

חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ

5. חיא"ל מציינת כי היא מקיימת מערכת רישום מלאה בעבור כל פרויקט (כיום באמצעות מערכת חדשה בשם "פרויוריטי") וייחוס של משרות עובדים (עוזרי מחקר/טכנאים/מלגאים) לפרויקטים/מחקרים.

ליקוי

6. אף שחלפו שבע שנים מאז הדוח הקודם לא השלימה חיא"ל את רישום זכויותיה במקרקעין באתרי הפעילות שלה, ולא נקטה צעדים לאכיפת זכויותיה לקבלת התמלוגים המגיעים לה מגופים העוסקים בחקלאות ימית, על פי חוזי התקשרות שהיא חתמה עמם.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

4-6. באפריל 2016 מינה השר את המבקרת הפנימית במשרד כמבקרת הפנימית של מינהל המחקר, הנחייה זו ביטלה את ההנחיות הקודמות שהיו בתחום הביקורת ומעקב אחר תיקון

ליקויים בכל הקשור ליחידה ממשלתית זו ולמכון הגיאולוגי. נכון לעתה מעקב אחר תיקון ליקויים שמועלים בדוחות ביקורת בגין יחידות אלו נמצא באחריות מבקרת הפנים של המשרד ומבוצע על ידה.

הליקויים המוזכרים בדוח הביקורת אלו ליקויים עליהם הצביע המבקר בדוח הקודם בנושא (ב59), צוות תיקון ליקויים המשרדי דן בדוח מיד לאחר פרסומו בתאריך 12.7.2009 אך מרבית ההחלטות התקבלו בהנחה של מימוש החלטה 4494 כלשונה- איחוד מלא, נראה כי משלא יושמה ההחלטה אף תיקון הליקויים לא בוצע כפי שנקבע.

לאחר תיקון ההחלטה כאמור לעיל ולפרסום דוח ביקורת זה, צוות תיקון הליקויים המשרדי יתכנס וידון בממצאי הדוח וכן באשר לשימושתן של ההחלטות הקודמות. יוער כי אין המשרד אחראי לליקויים שהועלו בנוגע לפעילות החברות הממשלתיות.

ליקוי

7. על שר האנרגיה לפעול לארגון מחודש ויעיל של מכוני המחקר, וזאת לאחר שיקיים בהקדם דיון עם אנשי משרדו לקביעת החלופה המועדפת לארגון מחודש של שלושת המכונים.

תגובה

חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ

7. הדרך לבחינת חלופות לארגון מחודש צריכה להתבסס בין היתר על גורמים מקצועיים בלתי תלויים בתחום פעילותם של מכוני המחקר, כפי שנעשה בהחלטה על הארגון מחדש באמצעות ועדה מקצועית רב-תחומית (ועדת טייכר).

ליקוי

8. על מכוני המחקר לפעול לקיום בקרה פנימית הכוללת גם איסוף ורישום של כל העלויות שיש לייחסן לכל אחת מעבודות המחקר. כמו כן, עליהם לשפר את הניהול של עבודות המחקר ואת הפיקוח, הבקרה והדיווח עליהן.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות – המכון הגיאולוגי

8. משנת 2009 המכון ביצע ומבצע שיפורים משמעותיים בכל רמות הניהול, הפיקוח והבקרה על עבודות המחקר. המכון פיתח מערכת מידע לניהול פרויקטים הפעילה מזה שלוש שנים ונמצא בהליך סיום פיתוח והטמעה של מערכת יעודית רוחבית חוצת אירגון המבוססת על הפעלת מנגנונים טכנולוגים לניהול

עבודות המחקר. המערכת מאפשרת ניהול, מעקב ובקרה אחר עמידה באבני דרך, ביצוע ניהול, מעקב ושיבוץ רכבים ליציאה לעבודת שדה כולל ניהול הקצאות בהתאם לתקציב בכל עבודת מחקר או מטלת מכון אחרת. מערכות אלה משפרות משמעותית את ניהול עבודות המחקר, ומגבירות את הפיקוח והבקרה.

נוהל הגשת הצעות מחקר וניהול פרויקטים שמטרתו להגדיר ולתאר את תהליך ניהול המחקרים החל משלב הגשת הצעת מחקר ועד סיום המחקר. הנוהל מגדיר את חלוקת העבודה בין בעלי תפקידים במכון ומבהיר את שיטת העבודה ומדגיש תהליכי פיקוח ובקרה. המכון עומד מול ביקורות החשב הכללי בנושאים אלו בהתנהלות השוטפת וכן המכון עומד מול מערכת פיקוח ובקרה של הקרנות המממנות את הפרויקטים, כך שכל דוח כספי עובר את תחנות הפיקוח והבקרה של קרנות המחקר המבצעות את התשלומים למכון רק כנגד דוחות כספיים מפורטים בהתאם לעמידה באבני דרך. יצוין כי המכון אינו מעמיס את עלויות שכר חוקר במסגרת התקציבית של פרויקטי המחקר זאת משום שהמכון פועל ע"פ הנחיות והדרישות של קרנות המחקר, הגורם המממן את המחקר. ע"פ הנחיות אלו לא ניתן לתמחר עלות עובד המתקצב ע"י המדינה לפיכך לא ניתן לתמחר עלות חוקר כחלק מהצעת המחקר וכפועל יוצא לא ניתן לדרוש תקציב בעבור חוקר. המכון מציין כי בינואר 2016 הוצגו מסמכים בפני הביקורת המעידים על הנחיה זו (נשלחו למבקר הנחיות קרן ה ISF והמדען הראשי). כמו כן, החוקרים, כפי שנהוג במחקר, עובדים ללא קשר עם שעות העבודה והמשכורת אשר משולמת להם, כך שכל הערכה של חלקיות המשכורת בפרויקטים השונים תהיה מאוד לא מדויקת. כאמור הדבר אינו פשוט ודורש פתרון ובדיקה באקדמיה ובמכוני מחקר מקבילים. לאור הערת מבקר המדינה הציע המכון לקיים דיון בהשתתפות מנכ"ל המשרד לקבלת החלטה בנושא זה.

פרק חמישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות

פעילות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות

הגופים המבוקרים: הרשות לסחר הוגן והמועצה הישראלית לצרכנות, משרד הכלכלה והתעשייה, אגף התקציבים-משרד האוצר, משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. הרשות לסחר הוגן מקבלת יותר מ-10,000 תלונות בשנה, אך אין לה נוהל כתוב לטיפול בתלונות. עד מועד סיום הביקורת היא פעלה ללא תכנית עבודה רב-שנתית ולא תיעדה את דיוניה והחלטותיה. במועד סיום הביקורת טרם תורגם אתר האינטרנט של הרשות לסחר הוגן לערבית ולאנגלית.

ליקוי

2. מאז הקמתה פועלת הרשות לסחר הוגן בלי ביקורת פנים, ומאפריל 2014 - ללא ועדה מייעצת, בניגוד לקבוע בחוק הגנת הצרכן.

תגובה משרד הכלכלה

2. הרשות לסחר הוגן פועלת מול נציבות שירות המדינה למנות מבקר פנים.

ליקוי

3. במרץ 2015 עברו עובדי יחידת סחר פנים במחוזות משרד הכלכלה לרשות לסחר הוגן, בהתאם להסכם שנחתם עמם. לאחר שיבוצם ברשות לא הייתה התאמה בין מספר העובדים במחוזות הבודקים עבירות קצה לבין מספר העסקים בכל מחוז. היחס בין מספר הביקורות שעושה הרשות בבתי עסק במחוז ירושלים למספר בתי העסק באותו מחוז הוא קטן לעומת שאר המחוזות.

ליקוי

4. תיקון 39 לחוק הגנת הצרכן הקנה לרשות לסחר הוגן סמכות אכיפה חדשה ומשמעותית - להטיל עיצום כספי על בתי עסק שמפירים את החוק. ערב חקיקת התיקון שקידמה הרשות, היא לא עשתה בדיקת אפקטיביות ותחשיבי עלות-תועלת לגבי סכום העיצום והשיטות להטלתו.

ליקוי

5. משרד הכלכלה לא נערך מבעוד מועד לפרישת הממונה על הרשות לסחר הוגן בהגיעה לגיל פרישה. נוסף על כך בשל מחלוקת בין הרשות לסחר הוגן ובין משרד הכלכלה הוארכה תקופת כהונתה של הממונה בחצי שנה מעבר לגיל פרישת החובה.

תגובה משרד הכלכלה

5. בדיקת עמידת המועמדים בתנאי הסף לתפקיד, מבוצעת אך ורק ע"י נציבות שירות המדינה. אכן, כהונתה של הגב' תמר פינקוס כמנהלת הרשות לסחר הוגן, הוארכה בחצי שנה, מעבר לגיל הפרישה. יחד עם זאת, הארכה זו התבקשה לאור העובדה שלפי התקשי"ר כהונת מנהל הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, בת 6 שנים. הגב' פינקוס הגיעה לגיל פרישה בסיום 5.5 שנות כהונה ובהחלטת נציב שירות המדינה, כהונתה הוארכה בחצי שנה, כך שהשלימה בסופו של דבר כהונה מלאה.

ליקוי

6. משרד הכלכלה אחראי לאכיפת חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, והרשות לסחר הוגן אחראית לאכיפת החוק להגנת הצרכן. שני הגופים הללו אינם מתאמים ביניהם את ביקוריהם בבתי העסק לשם אכיפת החוקים האמורים לעיל, כך שלעתים עובדיהם מבקרים באותם בתי עסק, לפעמים אף בגין אותם מוצרים. הביקורים הכפולים גורמים לבזבוז זמנם של העובדים ומכבידים על בתי העסק. המועצה לצרכנות מתכננת להשקיע כספים בתכנית לבדיקה מדגמית של נושאים, כגון סימון מוצרים, תקינות שלטי מבצע ומחיר ליחידת מידה, אולם סמכות האכיפה בתחומים אלה נמצאת באחריותה של הרשות לסחר הוגן. על המועצה לצרכנות לבחון שוב את מטרות התכנית כדי למנוע כפילות בפעילויותיהם של שני הארגונים. המועצה לצרכנות מתכננת להשקיע כספים בתכנית לבדיקה מדגמית של נושאים, כגון סימון מוצרים, תקינות שלטי מבצע ומחיר ליחידת מידה, אולם סמכות האכיפה בתחומים אלה נמצאת באחריותה של

הרשות לסחר הוגן. על המועצה לצרכנות לבחון שוב את מטרות התכנית כדי למנוע כפילות בפעילויותיהם של שני הארגונים.

תגובה משרד הכלכלה

6. אגף האכיפה במסחר מקיים קשר רציף עם הרשות להגנת הצרכן, קשר הכולל שיתוף במידע והעברה הדדית של תלונות ציבור ומידע מודיעיני על הפרות בין היחידות. המשרד ימשיך ויבחן מול הרשות לסחר הוגן דרכים לתיאום יעיל יותר של עבודת המפקחים בין שתי היחידות.

תגובה המועצה הישראלית לצרכנות

6. עם מינוי מנכ"ל חדש למועצה וכניסת ממונה חדש לרשות יבוצע תאום בין הגופים. בנוסף לעניין "ס.מ.ל. – הדור הבא", בכוונת המועצה בפרויקט זה להתמקד בבדיקות והשוואות מחירים בענפים שאין בהם חלופה לצרכנים. נוכחות הסיירים בשטח מניבה ערך מוסף משני של היכולת לראות בעין עוולות וליקויים שיתועדו ויועברו לבחינת הרשות לסחר הוגן, דבר המהווה חסכון ויעילות בהבאת מידע ממוקד לגורם האוכף הרלוונטי. בכל מקרה ובהנחיית הדירקטוריון יבחנו מטרות הפרויקט מחדש.

ליקוי

7. בשנים 2012-2015 קיבלה המועצה לצרכנות כ-158,000 פניות (תלונות ובקשות לייעוץ). טיפול המועצה בפניות אינו תואם את נוהל הטיפול בתלונות שהיא עצמה ניסחה: הטיפול בכ-30% מהפניות החל לאחר 30 יום, באיחור ביחס לנדרש בנוהל. הטיפול ב-14% מהתלונות הסתיים לאחר שמונה חודשים, באיחור ניכר ביחס לנדרש בנוהל. כ-4,500 פניות שהיו פתוחות יותר משנה נסגרו בלי שטופלו, בהוראת סמנכ"ל המועצה לצרכנות ובאישור יו"ר דירקטוריון.

תגובה המועצה הישראלית לצרכנות

7. בממצאי הדו"ח ציין המבקר כי חלק ניכר מהפניות טופלו ע"י המועצה במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו בנוהל. עם זאת יש פניות שהטיפול בהן חרג והמועצה מקבלת את המלצת המבקר ותמשיך במאמציה לשפר ולזרז את הליך הטיפול בפניות. באישור יו"ר דירקטוריון הקודם, ובהחלטת הנהלה, נאלצה המועצה לסגור פניות שהתיישנו תחת הקריטריון שצרכן לא פנה במשך שנה או יותר להתעניין בתלונתו ובעצם זנח ונטש

אותה. חלק ניכר מהפניות הללו הועברו אל הנילונים ובוצע בהן טיפול של הנילון מול הצרכן אך המערכת של המועצה לא עודכנה. הנחת העבודה הייתה שאילו צרכן היה רוצה המשך טיפול של המועצה היה פונה טלפונית או בכתב ואזי כמובן הייתה תלונתו נפתחת מחדש והמועצה הייתה ממשיכה בה את הטיפול מול הנילון. המועצה תבחן שוב את נוהל הטיפול בפניות והיעדים (SLA) ותגבשו מחדש באישור ובפיקוח הדירקטוריון.

ליקוי

8. המועצה לצרכנות הגדירה תפקיד של מבקר איכות על עבודת המטפלים בפניות. בפועל, הבקרה אינה נעשית בהיקף שנקבע בהגדרת התפקיד. המועצה אינה מקיימת בקרת איכות חוזרת על עבודתם של מטפלים בפניות שפעלו בניגוד לנוהל הטיפול בתלונות.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

8. תפקיד בקרת האיכות הוא תפקיד חדש יחסית שהטמיעה המועצה לפני כשנתיים לאור החשיבות הרבה שהמועצה מייחסת לאיכות הטיפול בפניות. המועצה מקבלת את הערת המבקר ותמשיך ליישם ולהרחיב את פעילות בקרת האיכות.

ליקוי

9. תכנית כתובה להכשרת עובדים חדשים היא בסיס להכשרה אחידה ויסודית. במועצה לצרכנות אין מערך כתוב וסדור להכשרה מקצועית עבור עובדים חדשים המטפלים בתלונות. הטיפול בתלונות נעשה באמצעות מערכת ממוחשבת, אך אין מדריך למשתמש עבור המערכת.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

9. המועצה מקבלת את הערת המבקר ובהנחיית הדירקטוריון הוחל בכתיבת מדריך למשתמש במערכת הממוחשבת (CRM). כמו כן המועצה תכתוב נוהל כניסה לתפקיד של עובד חדש ותוכנית הכשרה מקצועית ראשונית.

ליקוי

10. המועצה לצרכנות פועלת ללא תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית. בשנים 2014 ו-2015 הכינה המועצה רשימה של דגשי פעילות תחת

הכותרת "תכנית עבודה", אך רשימה זו אינה עונה על ההגדרה של תכנית עבודה. הנהלת המועצה אינה מתעדת את דיוניה והחלטותיה.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

10. בהתאם להנחיית דירקטוריון, המועצה החלה לתעד את דיוניה בפרוטוקולים.

עם כניסת המנכ"ל החדש/ה לתפקיד, תוכן תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית ותוגש לאישור דירקטוריון.

ליקוי

11. כחצי שנה לאחר שנכנס לתוקף הפרק "שקיפות המחירים" בחוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014, ולמרות העובדה שיישומונים להשוואת מחירי מוצרים בודדים וסלי מוצרים נמצאים בשימוש בחינם, המשיכה המועצה לצרכנות לשלוח עובדים להשוות מחירי סלי מזון ברשתות השיווק.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

11. עד סוף שנת 2015 לא היו אתרי השוואת מחירים והיישומונים נגישים למרבית הציבור. גם כיום עדיין יש רשתות שיווק שאינן מדווחות כלל או מדווחות באופן חלקי על מחיריהן, דבר הפוגע ביעילות ההשוואה. כמו כן מודעות הציבור לשימוש ביישומונים נמוכה. בנסיבות אלה המשיכה המועצה לספק שירות של השוואת מחירים של סלי מזון, ושירות זה קיבל תהודה תקשורתית.

המועצה נערכה לשינוי עליהם הצביע המבקר ולכן פיתחה את תוכנית הפעולה "ס.מ.ל. – הדור הבא", המתמקדת בענפים שאינם נכללים בחוק המזון ואינם מכוסים ע"י היישומונים.

ליקוי

12. מחלקת החינוך במועצה לצרכנות פועלת בלי שהגדירה את היעדים המפורטים שעליה להשיג בתחום החינוך, ולמותר לציין שלא כימתה אותם. היא אינה יודעת כמה מתכניות הלימוד שפיתחה הועברו לבתי הספר על ידי משרד החינוך.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

12. בתוכנית העבודה של המועצה יכלל פרק החינוך בקביעת היעדים.

המועצה תשאף להדק את הקשר עם משרד החינוך שבידיו הכלים למדוד את מידת השימוש והאפקטיביות של תוכניות הלימוד שפיתחה המועצה.

ליקוי

13. תקציב הפעילות של המועצה לצרכנות אינו מנוצל על פי התכנון בשל העברת התקציב באמצע השנה או סמוך לסיומה.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

13. המועצה מסכימה עם הביקורת.

ליקוי

14. במחצית התקופה מסוף 2008 ועד תחילת 2016 לא היו דירקטורים כלל או לא היה הרכב חוקי בדירקטוריון המועצה לצרכנות. בשל היעדרו של הדירקטוריון, משנת 2014 ועד פברואר 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא נעשתה ביקורת פנים במועצה. רשות החברות הממשלתיות והמועצה לצרכנות לא פעלו בנחישות מספקת למציאת פתרון שיאפשר למועצה לפעול בהתאם לחוק ולהגיש תובענות ייצוגיות עבור צרכנים בהיעדר הרכב חוקי בדירקטוריון.

תגובה

משרד הכלכלה

14. בתקופת כהונתו של ראש הממשלה כשר הכלכלה, מונה דירקטוריון למועצה הצרכנות שהתחיל לפעול החל מחודש מרץ 2016. למשרד יש נציג בדירקטוריון.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

14. מאז כניסת דירקטוריון חדש לכהונתו, המועצה יצאה במכרז לאיתור מבקר פנים והמועצה נמצאת בשלבים מתקדמים של מכרז זה.

ליקוי

15. אין נוהל או דרכי פעילות מסודרים לקדם שיתוף פעולה בין הרשות לסחר הוגן למועצה לצרכנות. שתיהן מפעילות מחלקה לחינוך והסברה ומחלקה לכלכלה בלי שיתוף פעולה ביניהן. המידע במערכת התלונות של המועצה כולל מידע חיוני עבור הרשות; אולם רק בשלהי 2015 העבירה לראשונה המועצה לרשות לסחר הוגן את מלוא המידע על הפניות שברשותה. הרשות אף לא העבירה למועצה אלפי תלונות

שאינן בתחום סמכות טיפולה, אלא הציעה למתלוננים לפנות למועצה להמשך טיפול.

על הרשות לסחר הוגן והמועצה לצרכנות לקבוע מנגנון מוסכם לשיתוף פעולה מובנה ביניהן בתחומי פניות הציבור, חינוך והסברה ובפעילות המחלקות הכלכליות שלהן, ולפעול על פיו.

תגובה

המועצה הישראלית לצרכנות

15. עם מינוי מנכ"ל חדש למועצה וכניסת ממונה חדש לרשות לסחר הוגן יבוצע תאום בין הגופים.

ליקוי

16. על הרשות לסחר הוגן לבצע מחקר מקדים לקראת כל חקיקה שהיא יוזמת. כמו כן, על הרשות לשקול שינוי שיעורם המירבי של העיצומים הכספיים בתקנות חוק הגנת הצרכן. על הרשות לסחר הוגן לבצע מחקר מקדים לקראת כל חקיקה שהיא יוזמת. כמו כן, על הרשות לשקול שינוי שיעורם המירבי של העיצומים הכספיים בתקנות חוק הגנת הצרכן.

ליקוי

17. על הממשלה בכלל ועל הרשות עם משרד הכלכלה ומשרד המשפטים בפרט לפעול לשפר את האסדרה והאכיפה בנושא חוזים אחידים ובמידת הצורך לקדם את עיגון של פעולות אלה בחקיקה.

תגובה

משרד המשפטים

17. מהניסיון שהצטבר בטיפול בתחום החוזים האחידים במחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי) עולה כי המודל הקיים היום בדיון הישראלי, מודל של אסדרה שיפוטית, מצריך משאבים גדולים מצד המערכת הציבורית ואינו נותן מענה יעיל מספיק לטיפול בתחום זה. לפיכך, הוחלט לבחון מודלים אחרים של אסדרה ואת התאמתם לתחום הרגולציה האמור. במסגרת הבחינה שהתקיימה במהלך השנים האחרונות, פורסם קול קורא, שבו הוזמן הציבור להעביר הערות והצעות ליעול מנגנון הטיפול בחוזים אחידים. במקביל, הועבר שאלון למספר מדינות בעולם על מנת ללמוד מניסיון בטיפול בתחום זה. כמו כן, התקיים שולחן עגול במכללה האקדמית נתניה בהשתתפות אנשי אקדמיה בכירים מהתחום, וכן התקיים שיח עם אנשי אקדמיה מחו"ל. כן התקיימו פגישות עם ארגונים בתחום כדוגמת המועצה הישראלית לצרכנות וארגון אמון הציבור. בנוסף, נערכו פגישות עם שופטי בית הדין לחוזים

אחידים, בעבר ובהווה. כמו כן, נלמד על אסדרה בתחומים אחרים, ובתוך כך התקיימה פגישה עם הרשות להגבלים עסקיים ושיחה עם אגף הפיקוח על הביטוח במשרד האוצר. בתום הליך בחינה זה, המסקנה היא כי יש מקום לשקול הקניית סמכות מנהלית לגוף מאסדר ליתן הוראות בתחום ולאכוף את הדין. לאחר קבלת אישורו של היועץ המשפטי לממשלה הקודם, להקניית סמכות כאמור, גובשה במח' יעוץ וחקיקה (אזרחי), בשיתוף עם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, טיוטת תזכיר חוק, בהתאם למתווה המוצע. לצורך המשך קידום ההליך, תפנה מח' יעוץ וחקיקה (אזרחי) אל היועץ המשפטי לממשלה הנכנס, לשם קבלת עמדתו למתווה המוצע, עד סוף שנת 2016. ככל שיתקבל אישורו, תמשיך מח' יעוץ וחקיקה (אזרחי) בקידום ביצוע התיקונים המוצעים, בכפוף לקבלת אישורה של שרת המשפטים ולהגעה להסכמות עם הגורמים הרלוונטיים.

ליקוי

18. על נש"ם להגדיר עבור משרדי הממשלה לוח זמנים לתהליכים הנדרשים טרם פרסום מכרזים לתפקידים בכירים ולקבוע עמדה עקרונית בנוגע לזהות הגורם הקובע את תנאי הסף ותיאור התפקיד של ראשי גופים סטטוטוריים.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

המאבק בתאונות הדרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

הגופים המבוקרים: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (נת"מ), משטרת ישראל, משרד החינוך, למ"ס, רשות החברות הממשלתיות.

ליקוי

1. אחד היעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2005 היה הקטנת מספר ההרוגים השנתי בתאונות הדרכים. משנת 2005 ועד שנת 2012 חלה ירידה מתמשכת במספר ההרוגים בשנה, אך בשנת 2013 השתנתה המגמה ומספר ההרוגים בשנה החל לעלות. הנתונים על מספר הפצועים קשה על פי רישומי המשטרה שונים מהנתונים על פי הרישומים בבתי החולים. החשיבות של המאבק בתאונות הדרכים מחייבת את הממשלה לגבש מדיניות כוללת ולהבהיר את מעמדה ותפקידה של הרשות. כמו כן, פקיעת חוק הרשות בסוף 2017 מחייבת התארגנות מראש.

תגובה

משרד התחבורה

1. המשרד פעל וממשיך לפעול בכל העוצמה בנושא המאבק בתאונות הדרכים הן באמצעות המשרד בכל הקשור לתשתיות ותשתיות בטיחות, בטיחות הרכב והכשרת הנהג, והן באמצעות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. המשרד משקיע תקציבים, משאבים ומאמצים רבים להפחית את מספר הנפגעים בתאונות דרכים. ראוי לציין כי מדינת ישראל ממוקמת במקום גבוה יחסית בעולם בבטיחות בדרכים (בשנת 2014 מדינת ישראל הייתה במקום ה-6 במספר ההרוגים בתאונות דרכים ביחס ל-100 אלף תושבים) והמשרד ממשיך לפעול במלוא המרץ ובכל הדרכים לשיפור המצב. המשרד משקיע מיליארדי ₪ בשנה בשיפור ושדרוג תשתיות הכבישים הבינעירוניות והעירוניות, וכן משקיע מיליארדי ₪ בשנה בתחבורה הציבורית מעבר להשקעות התקציביות האדירות המשרד פועל במספר רב של מישורים בתחום הבטיחות בדרכים, בין היתר: חיוב ועידוד השימוש במערכות בטיחות אקטיביות מצילות חיים, פיקוח ואכיפה על מוסכים וכן על כלי רכב באמצעות ניידות

בטיחות, פיקוח ואכיפה כנגד קציני בטיחות, שיפור הכשרת הנהג, אכיפה מנהלתית פסילת רישיונות נהיגה, פרסום והסברה בכל סוגי המדיה ועוד.

מעבר לכך, הוקמה לאחרונה ועדת מנכ"לים בינמשרדית לעניין המאבק בתאונות דרכים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. הועדה נועדה לטפל בקידום נושאים שהסמכות לגביהם מחולקת על פני מספר משרדים ואין בכוחו של משרד התחבורה לבדו לטפל בהם.

לעניין פקיעת חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בתקופה הקרובה נבחן הנושא ויוגשו המלצות באשר להיקף סמכויותיה, ומעמדה של הרשות לקראת חקיקת חוק חדש. עם קבלת המלצות יגבש השר את מדיניותו ויפעל לאשרה במסגרת הממשלה.

תגובה משטרת ישראל

1. המשטרה פועלת בשיתוף פעולה עם למ"ס ומכון גרטנר כדי למצוא פתרונות, שיפחיתו את הפערים בין הנתונים על מספר הפצועים בתאונות, בייחוד של מספר הפצועים קשה.

את"ן מקיים שת"פ קבוע מול הלמ"ס ולדוגמה, בתאריך 20.7.2016 התקיים דיון משותף בו דנו בנושא ובאופן שבו נכון יהיה לספור נתוני נפגעים בצורה אחידה ובדומה לשאר מדינות העולם.

לאחר שבבדיקה באת"ן התברר כי הלמ"ס מקבל את נתוני הפצועים קשה והוא זה שמעבירם לגופים השונים, פנה את"ן למכון גרטנר בבקשה להעברת מידע בין גופים ציבוריים דרך הלמ"ס.

אם תאושר הבקשה במסגרת הוועדה הבין משרדית, המשטרה תוכל לטייב את נתוני הפצועים באורח קשה.

ליקוי

2. בשנים 2014 ו-2015 נהרגו בכבישים הבין-עירוניים 189 ו-221 בני אדם בהתאמה (כ-60% מכלל ההרוגים בשנים אלה). חברת נת"י לא ניצלה את מלוא התקציבים השנתיים שהוקצו לה לצורך טיפול בכבישים ובצמתים מסוכנים (להלן - מוקדי סיכון). על משרד התחבורה ונת"י להכין תכנית רב-שנתית לטיפול במוקדי סיכון ברשת הכבישים הבין-עירונית ולשפר את ניצול התקציב בנושא זה.

תגובה משרד התחבורה

2. פיתוח ושיפור תשתיות התחבורה הבינעירונית והעירונית וכן פיתוח ושיפור התחבורה הציבורית במדינת ישראל נמצא בראש סדר העדיפות והקדימות של משרד התחבורה והדבר מקבל ביטוי הן בתוכניות העבודה והן בהיקפי התקציב המיועדים לפעילות זו. לעניין הניצול התקציבי הנמוך בשנת 2015 של חברת נתיבי ישראל יש לזכור יש בשנה זו החברה עברה טלטלה קשה אשר השפיעה על יכולת הביצוע של החברה. עם זאת, מתחילת שנת 2016 ניתן לראות שיפור משמעותי בביצוע.

תגובה נתיבי ישראל

2. נושא טיפול מוקדי הסיכון במסגרת צמתים/מקטעי כביש נקבע על פי קריטריונים שאופיינו ומאושרים במסגרת הוועדה הבין-משרדית המורכבת מהנציגים הבאים :

- משרד התחבורה
- הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים
- משטרת ישראל
- נתיבי ישראל

חברת נתיבי ישראל פועלת למתן מענה בטיחותי תשתיתי בכלל הדרכים אשר הוגדרו על ידי הוועדה הבין-משרדית כמוקדי סיכון, בהתאם למסגרת התקציבית המוקצית לה לטובת הנושא.

מוקדי סיכון בתכנית החומש הנוכחית (שעתידה להסתיים השנה) :

- 95 מוקדי סיכון הסתיימו בהשקעה של כ-830 מיליון ש"ח.
- 28 מוקדי סיכון בביצוע בהשקעה של כ-495 מיליון ש"ח.
- 28 מוקדי סיכון בתכנון בהשקעה של כ-400 מיליון ש"ח.
- לאור החלטת הוועדה הבין-משרדית צפויים להתווסף עוד 32 מוקדי סיכון לתכנון בהשקעה של כ-270 מיליון ש"ח.

בנוסף, החברה משקיעה מידי שנה כ-200 מיליון ש"ח בתאורה (כ-60 מיליון ש"ח תחזוקה ופרויקטים יזומים וכ-70 מיליון ש"ח חשבונות חשמל) ובמעקות בטיחות (התקנה, החלפה יזומה ותיקונים).

במהלך השנה החולפת נכנסה לחברת נתיבי ישראל הנהלה חדשה, אשר פועלת לשפר תהליכים בכל תחומי עיסוקה של החברה, ובפרט, בתחום המאבק בתאונות הדרכים. אחת מהפעולות שנעשו בחברה הייתה הקמתו של אגף פרויקטים ייעודיים ומשימתיים, אשר נועד בין היתר לתת מענה ייעודי למוקדי הסיכון בכבישים הבין-עירוניים ברחבי

הארץ, להכין תכניות עבודה רב- שנתיות ולהוציאן לפועל, על פי פרמטרים וקריטריונים שנקבעים ומתעדכנים מעת לעת על ידי הגופים המוסמכים, תוך ניצול מירבי של המשאבים התקציביים העומדים לרשות החברה.

החברה מובילה ומקדמת פרויקטים רבים בתחום שיפור התשתיות הבין עירוניות, ולראיה, פרויקטים רבים יצאו לפועל, רבים נמצאים בימים אלו בביצוע והחברה עובדת בימים אלו על סל מאוד גדול לתכנון פרויקטים נוספים שיצאו לפועל בהתאם לתוכנית החומש שאושרה במשרד האוצר.

תכנית החומש הבאה, הינה תכנית מוגברת ומוגדלת ביחס לשנים שעברו, ונותנת התייחסות לפרויקטי תשתית מסוגים שונים - החל מטיפול במוקדי סיכון, פניות שמאלה, כבישים חוצי ישובים ועוד.

ליקוי

3. בשנת 2014 נהרגו בכבישים 114 הולכי רגל (כמעט 30% מכלל ההרוגים בתאונות הדרכים באותה שנה), 32 מהם נהרגו בעת שחצו במעבר חציה. המשטרה לא החלה לאכוף תקנות שתוקנו לגבי הרחבת זכות הקדימה של הולכי הרגל והן טרם נכללו בצו התעבורה (עבירות קנס), תשס"ב-2002 (להלן - צו התעבורה (עבירות קנס)).

על משרד התחבורה והרשות לנקוט את הצעדים הנדרשים כדי להקטין את שיעור הולכי הרגל הנפגעים בתאונות דרכים. על המשטרה לאכוף את התקנות שתוקנו לגבי הרחבת זכות הקדימה של הולכי רגל במעבר חציה, כפי שנקבע בצו התעבורה. על הרשות לפעול להרחבת היקף ההסברה להולכי רגל כדי להפחית את הסיכון למעורבותם בתאונות ולבחון דרכים נוספות להעברת המסרים של זהירות בדרכים.

תגובה

משרד התחבורה

3. משרד התחבורה פועל במגוון אמצעים על מנת להקטין ולצמצם את מספר ההרוגים בתאונות דרכים בקרב הולכי הרגל בין היתר על ידי הארכת משך הרמזור להולכי רגל במקומות בהם יש ריכוז גבוה של אוכלוסייה מבוגרת ושיפורים אחרים בתחום הרמזור. מעבר לכך, נציין כי טיפול בתשתיות לטובת הולכי הרגל לאורך השנים מקבל מענה ועדיפות גם מבחינת הקריטריונים. כאשר בנוסף, בוועדת הבטיחות העירונית, בפרויקטים של שנת 2016 הוועדה המליצה להכניס פרויקטים בסביבת מוסדות לקשישים במטרה לשפר את רמת הבטיחות להולכי הרגל בסביבה.

יצוין כי משרד התחבורה מבצע פעילויות רבות נוספות שמטרתן הינה לצמצם את מספר ההרוגים בתאונות דרכים בכלל והולכי הרגל בפרט, בין היתר: עידוד התקנת מערכות

בטיחות מתקדמות בכלי רכב בכלל ומערכת סטייה מנתיב ושמירת מרחק בפרט, אימוץ התקינה האירופאית המחמירה בנושא בטיחות הרכב לרבות בהגנה על הולכי רגל, השקעה ושיפור התשתיות העירוניות, השקעה בתחבורה ציבורית, שיפור הכשרת הנהג, קידום חקיקה ועוד.

תגובה

הרשות הלאומית לביטוח בדרכים

3. הרשות מובילה תוכנית מתכללת לשינוי המגמה ולהפחתת מספר הנפגעים באוכלוסיית הולכי הרגל בישראל. במסגרת זו, הרשות בוחנת בימים אלה פתרונות התנהגותיים ותשתיתיים לטיפול בבעיה. כך, בין היתר, בוחנת הרשות יצירת דרכי תקשורת חדשות בין הולכי הרגל לנהגים ואף ביצעה לאחרונה ניסויים בנושא. עוד מקיימת הרשות בימים אלה ניסוי "זיג זג", שנועד להקטין את מהירות הנסיעה בעת התקרבות למעבר חצייה. בנוסף, הרשות השיקה לאחרונה את מיזם "שומרי הדרך", שנועד להגביר את ההרתעה והאכיפה גם בנוגע לעבירות כלפי הולכי רגל, ובעיקר בנושא אי מתן זכות קדימה. הרחבת ההסברה תלויה ברובה בהיקף התקציבים הניתנים לרשות, אשר היו במגמת הפחתה במהלך השנים האחרונות.

תגובה

משטרת ישראל

3. התקנות המרחיבות את זכות הקדימה להולכי רגל במעבר חציה כלולות בטיוטת צו התעבורה (עבירות קנס) שממתינה להסכמת שרת המשפטים. קביעת עבירות אלו כעבירות קנס נעשית ביוזמת אגף התנועה ועל מנת שניתן יהיה לאכוף את העבירות בצורה אפקטיבית. בתוכנית העבודה השנתית של הזרוע המבצעית באגף התנועה, ניתנה התייחסות לפעילות אופרטיבית בתחום זה, תוך מתן דגש לאכיפת עבירת אי מתן זכות קדימה להולכי רגל. בשנת 2015 נרשמו כ-1300 דוחות בנושא זה. מהנדסי אגף התנועה מבצעים בתחילת כל שנת לימודים סקירה הנדסית בכל בתי הספר החדשים לגבי מעברי החצייה והבטיחות באיזור. ההמלצות מועברות לרשויות הרלוונטיות להמשך טיפול. בנוסף נעשית סקירת בטיחות בכל המקומות שבהם מדריכי משמרות זה"ב מתריעים על ליקויי תשתית. הסקירות נעשות גם ע"י בחינה סטטיסטית של התאונות באמצעות מערכות המידע, ומקורות מידע נוספים.

ליקוי

4. למרות השיעור היחסי הגבוה של הולכי רגל שנפגעו בשנים 2012-2014, רק בשנת 2015 החליטה הרשות לבצע ניסוי בשיתוף רשויות מקומיות לבחינת השפעת הסימון של קווי זיג-זג בסמוך למעברי חציה כדי להאט את מהירות נסיעתם של כלי הרכב המתקרבים למעבר החציה ולהפחית את מספר הפגיעות בהולכי הרגל החוצים.

תגובה

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

4. במהלך השנים נבחנו על ידה פתרונות שונים להפחתת היפגעות הולכי הרגל, מטבע הדברים לא ניתן לבחון את כל הפתרונות במקביל. לכן, בשנה האחרונה החליטה הרשות לבחון גם את יעילותו של סימון ה"זיג זג" בעת התקרבות למעבר חציה.

ליקוי

5. אף על פי שבבדיקות של כלי רכב שמבצעות ניידות הבטיחות של משרד התחבורה במהלך השנה בכבישי ישראל הועלו ליקויים רבים בכלי הרכב שנבדקים, מספר הבדיקות פחת במידה ניכרת עם השנים - מכ-50,000 בדיקות בשנת 2012 לכ-37,000 בשנת 2014. מספר הבדיקות היה נמוך מזה שנקבע בתכנית העבודה השנתית בין הרשות לבין משרד התחבורה. גם מספר הבדיקות של רכב השוקל יותר מ-12 טון פחת מ-5,840 בשנת 2013 לכ-4,000 בשנת 2014. מן הראוי שמשרד התחבורה ירחיב את היקפן של בדיקות הרכב שהוא מבצע ואת הבדיקות על קציני הבטיחות בחברות ההובלה. כמו כן, עליו ליישם את החלטת הממשלה משנת 2005 שכללה השלמת חקיקה שתחייב בדיקה בטיחותית רבעונית לכלי רכב כבדים במוסך מורשה והתקנת טכוגרף דיגיטלי.

תגובה

משרד התחבורה

5. אגף הרכב במשרד התחבורה מפעיל בכל רחבי הארץ ניידות בטיחות המבצעות בדיקות תקינות לכל סוגי הרכב ושקילות משאיות. במסגרת פעילות הניידות מתבצעות ביקורות יזומות וביקורות פתע לבדיקת תקינותם של משאיות ואוטובוסים. בנוסף לפעילות השגרתית היומיומית נערכים מבצעים כגון "מוביל בטוח" – בדיקת כלי רכב שבפיקוח קצין בטיחות ובמשקל העולה על 10 טון ומבצע "מנהיג דרך" – בדיקת אוטובוסים בכלל והמסיעים תלמידי ביה"ס. לעניין בדיקות כלי הרכב הכבדים הונחו בוחני הניידות להגביר את האכיפה על המשאיות הכבדות (מעל 12 טון) ואכן חלה עליה בבדיקות הרכב הכבד בשנת 2015 נבדקו 4,840 משאיות מעל 12 טון,

ובמחצית שנת 2016 נבדקו עד כה 2511 משאיות שמשקלם מעל 12 טון, כאשר עפ"י התכנית נדרשים לבדוק 4,500 משאיות בכל שנה.

לעניין השלמת חקיקה שתחייב בדיקה בטיחותית רבעונית לכלי רכב כבדים במוסך מורשה והתקנת טכוגרף דיגיטלי ראה תשובה לליקויים 7 ו-8.

ליקוי

6. 238 (0.6%) מכלי הרכב שנבדקו הורדו בשנת 2014 מהכביש בגרירה בגין ליקויים מסוכנים שנמצאו בהם. יצוין כי בבדיקות כלי רכב שנעשו בחודשי הקיץ בשנים 2013 ו-2014 הורדו מהכביש עקב תקלות חמורות 9.3% ו-5.4% בהתאמה מהאוטובוסים שהסיעו ילדים.

תגובה

משרד התחבורה

6. על פי הנתונים ניתן לראות שיפור בתקינות האוטובוסים המסיעים ילדים. עם זאת המשרד מגביר את האכיפה על כלל האוטובוסים לרבות האוטובוסים המסיעים ילדים.

ליקוי

7. בשנים 2014 ו-2015 נהרגו 50 ו-66 בני אדם, בהתאמה, בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים. שיעור התאונות שבהן היו מעורבים כלי רכב כבדים היה 20% מכלל התאונות הקטלניות באותן שנים, אף ששיעור כלי הרכב האלה היה רק 3% מכלל כלי הרכב בישראל. למרות זאת, במועד סיום הביקורת טרם יושמה החלטת הממשלה משנת 2005 שבה נקבע, בין היתר, לחייב התקנה של רשם נתוני נסיעה (טכוגרף) דיגיטלי בכלי רכב כבדים, שיהווה גורם מרתיע לנהגים וחברות הובלה וישמש כלי בידי חוקרי תאונות דרכים.

תגובה

משרד התחבורה

7. המשרד החליט על התקנת טכוגרף דיגיטלי במשאיות ובאוטובוסים בדומה לרגולציה האירופאית ומגבש לשם כך דרכי אכיפה ובחינת חוק שעות עבודה ומנוחה הקיים, בשיתוף האיחוד האירופי בהנפקת הכרטיסים ובתחזוקה. המשרד פועל ליישום הטכוגרף בהיבטים התקינותיים, המשפטיים לגבי התאמת הנתונים שהמכשיר מספק לצרכי משטרת ישראל, הטמעה והכשרת הנהגים וחברות התעבורה לשימוש בו, אנשי תחזוקה ועוד. המשמעות המשפטית – אכיפתית של הפער בין כלי רכב עם טכוגרף אנאלוגי לאלה עם טכוגרף דיגיטלי, מתן

תוקף ראייתי של קבילות ואמינות למידע ועוד. חשוב להבהיר כי חלק מהעיכוב בחיוב התקנת טכוגרף הדיגיטלי נובע מהחובה להצטרפות המדינה לאמנה בנושא, כאשר לאחר בחינת האמנה ובהמשך להתייעצויות שונות שהמשרד קיים נמצא כי הוראות האמנה אינן מתיישבות עם הדין הלאומי שחל במדינה לגבי נהיגה בפנים המדינה. בנוסף, לא מתבצעת במדינה נהיגה בינלאומית כהגדרתה לפי האמנה בין ישראל למדינות החברות באמנה, וזאת בשל המאפיינים הייחודיים של ישראל. עם זאת לאור הרצון של המדינה להצטרף לאמנה המשרד בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים מקדמים מהלך אשר יאפשר למדינה להצטרף לאמנה ובהתאם גם נערך בשנה שעברה כנס עם האיחוד האירופי בנושא הטכוגרף הדיגיטלי. בהתאם נערכה פנייה לאיחוד האירופאי בדבר ההליך הנדרש לחתימה על האמנה.

ליקוי

8. בהחלטת הממשלה משנת 2005 נקבע גם שיש לחייב בדיקה בטיחותית רבעונית לכלי רכב כבדים במוסך מורשה אולם קביעה זו לא עוגנה בתקנות ובחוק. בכך עולה הסיכון שבכבישי הארץ נעים כלי רכב כבדים שאינם תקינים.

תגובה

משרד התחבורה

8. בנושא תדירות בדיקות כלי הרכב הכבדים, המשרד מקדם שינוי חקיקה שיחייב בדיקה נוספת חצי שנתית וזאת בנוסף לבדיקת החורף, כך שבפועל יבוצעו שלוש בדיקות בשנה בנוסף לבדיקות החודשיות של קצין הבטיחות האחראי על תקינות הרכב.

ליקוי

9. למרות הסכנות הרבות הנובעות מנסיעתם בכבישים של כלי רכב כבדים, משרד התחבורה עשה מספר קטן של בדיקות במשרדי חברות ההובלה.

תגובה

משרד התחבורה

9. המשרד מתכנן לבצע שינויים בתחום קציני הבטיחות ולבצע בקרה אפקטיבית יותר.

ליקוי

10. החינוך התעבורתי הניתן בבתי הספר התיכוניים צומצם באופן ניכר. ההפחתה בפעילות זו פוגעת בחינוך לבטיחות הנהיגה ובהכשרת הנהגים הצעירים.
- על משרד התחבורה, משרד החינוך והרשות למצוא את האמצעים להגברת הפעילות בנושא החינוך התעבורתי, בייחוד בהיעדר גורם אחר אשר מלמד את הנהגים הצעירים על הסכנות הטמונות בנהיגה.

תגובה

משרד התחבורה

10. תחום החינוך התעבורתי הינו באחריות משרד החינוך. עם זאת, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בשיתוף משרד התחבורה תכנית חינוך לבתי הספר התיכוניים אשר לא יושמה בין היתר בשל התנגדות משרד החינוך.

תגובה

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

10. הרשות הלאומית, משרד התחבורה ומשרד החינוך הגיעו להבנות עקרוניות בדבר שדרוג תוכנית הלימוד של החינוך התעבורתי בבתי הספר התיכוניים, לרבות קיומה של בחינה במקצוע, שתקנה פטור מבחינת התיאוריה, המתבצעת כיום במשרדי הרישוי.

תגובה

משרד החינוך

10. משרד החינוך, אגף זה"ב, נגישות ואורח חיים בטוח, משרד התחבורה, רשות הרישוי והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים התכנסו יחד לקידום הוראת החינוך התעבורתי החל משנת הלימודים התשע"ז, במתכונתו החדשה עם חומרי למידה חדשים, אתר מלווה למידה וקיום מבחן תיאוריה בסוף תהליך הלמידה.

ליקוי

11. עם השנים פחתו במידה ניכרת ניידות המשטרה בכבישים הבין-עירוניים. בסוף שנת 2015 יועדו לאכיפה בתחום הבין-עירוני 113 ניידות תנועה בלבד. מצבת הניידות והשוטרים באגף התנועה במשטרה (להלן - את"ן) בספטמבר 2015 אפשרה הפעלת 75 ניידות בלבד בשתי משמרות בשעות היום ו-37 ניידות במשמרת הלילה. כך קטנה ההסתברות למפגש של נהג עם ניידת תנועה בכביש בין-עירוני וקטנה יכולת האכיפה וההרתעה של המשטרה.

טרם הוקמה במשטרה יחידת אכיפה מיוחדת לטיפול בכלי רכב כבדים בכבישים.

המשטרה צריכה להגביר את האכיפה בכבישים, לדוגמה באמצעות הגדלת מספר ניידות התנועה והרחבת פריסתן בכבישים כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2005. כמו כן, על המשטרה להקים יחידה ייעודית ומקצועית לאכיפה של דיני תעבורה על כלי רכב כבדים.

תגובה משטרת ישראל

11. החלטת הממשלה מס' 3917 מתאריך 17.7.2005 מתייחסת להגדלת מספר הניידות ל- 450 ניידות במשמרת, אל מול הקצאת תקציב של 160 מ"ח ע"י הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לצורך אכיפה.
- בפועל, בשיא מימוש התכנית עמד היקף התקציב של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (בשנת 2008) על 100 מ"ח וכלל מימון פרויקטים כגון : משמרות זה"ב, הפעלת סטודנטים, רכש כלי רכב והצטיידות את"ן.
- במהלך השנים הופחתו תקציבי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, וכתוצאה מכך קוצצו התקציבים שיועדו לפעולות אכיפה של את"ן.
- הקיצוץ גרם לפגיעה בתחזוקה והחלפת כלי רכב ולהקטנת צי הניידות העומדות לרשות את"ן לצורך אכיפה.
- חוסר הוודאות התקציבית לא אפשר תכנון תכנית אכיפה והצטיידות לטווח ארוך.
- במהלך שנת 2016 סוכם בין המשרדים הרלוונטיים (אוצר, בט"פ, תחבורה) על העברת תקציב מהרשות הלאומית בסך 25 מ"ח לבסיס תקציב מ"י.
- העברת התקציב לבסיס תאפשר תכנון סדור עקבי ורציף של רכש אמצעי אכיפה והצטיידות לאגף התנועה. בשנה זו הוסדר רכש של 45 ניידות לאגף התנועה שהגיעו לפרקן ולא היה בגינן קרן בלאי.
- אכן קיימת שחיקה קטנה במספר ניידות האכיפה בכבישים. החלטת הממשלה מתייחסת כאמור ל- 450 ניידות בכל כבישי הארץ כולל בכבישים עירוניים, בעוד שהנתונים שהוצגו בדוח, מתייחסים למספר הניידות בכבישים הבינעירוניים בלבד.
- בהתאם להחלטת פיקוד המשטרה, מערך התנועה תוגבר בשנת 2016 ב- 126 ניידות אכיפה, מתוכן 59 מוקצות למערך העירוני ו- 67 למערך הבינעירוני. בנוסף, תוגבר המערך ב- 80 תקני סטודנטים השקולים ל-40 משרות מלאות. בימים אלו, עוסק האגף באיתור והכשרת סטודנטים מתאימים.
- כן נעשית הסטה פנים ארגונית של 60 תקנים למערך התנועה העירוני בתחנות המשטרה. צעדים אלו יסייעו מעט למערך.

בנוסף, נעשתה עבודת מטה להתעצמות מערך התנועה בשנים הבאות, במסגרתה יתווספו 160 שוטרים ו- 200 סטודנטים בשנים 2017-2018 (מחצית מהם בכל שנה).
 אגף התנועה הכיר בצורך ובחשיבות שבהקמת יחידה לטיפול בכלי רכב כבד.
 במסגרת העמ"ט להתעצמות מערך התנועה, הומלץ להקים יחידה ארצית מקצועית לאכיפה כנגד רכב כבד, בתחום המשאיות והאוטובוסים.
 בימים אלה נערכת עבודה סדורה בנושא זה, בהשתתפות נציגי המשטרה וגורמים חיצוניים - מועצת מובילים, הרשות הלאומית ומשרד התחבורה.
 ייעודה העתידי של היחידה - טיפול בכלי רכב כבדים בכלל ההיבטים הרלוונטיים, לרבות בדיקות שקילה, בדיקות תקינות, חקירות יזומות, מערך היסעים ואיסוף מודיעין.
 הנושא הינו בתעדוף מ"י. ההקמה והתקצוב יהיו בהתאם לתכנית התעצמות מערך התנועה בשנים 2017-2018.

ליקוי

12. תפקידי הרשות, כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה כללו פיקוד בתחומי הבטיחות על תשתית הכבישים ומסילות הברזל, על בטיחות כלי הרכב ועל רישיונות הנהיגה וקיום פעילות להגברת מודעות הציבור באמצעות הסברה וקורסים. הרשות היא גורם תומך בפעילות משרדי ממשלה אחרים במאבק בתאונות דרכים. תקציבים רבים בתחום זה מתוקצבים בבסיס התקציב של גורמים אחרים (למשל המשטרה ונת"י), ובתקציבים אחרים הרשות רק משתתפת כחברה בהחלטות על חלוקתם (למשל, תקציב מוקדי סיכון בתחום העירוני). בפועל, כפי שעולה מתשובות משרד התחבורה וד"ר שיינין, יו"ר המועצה לשעבר, אין לרשות סמכות להוביל את הטיפול של כל הגורמים המעורבים במאבק בתאונות הדרכים.

תגובה

משרד התחבורה

12. סמכויות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים יגובשו לקראת חקיקת החוק החדש.

ליקוי

13. פקיעת חוק הרשות בסוף 2017 מחייבת התארגנות מראש של הממשלה שכן ללא שום פעולה מצד הממשלה תחדל הרשות להתקיים, אולם לא נמצא כי הממשלה החלה לדון בנושא זה.

תגובה משרד התחבורה

13. מאז מינוי יו"ר הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, הרשות מגבשת עמדתה ותפיסתה לגבי הסמכויות הרצויות, ולאחר מכן הנושא יוצג וידון עם הגורמים הרלוונטיים ובהם מנכ"לית משרד התחבורה. בנוסף, נקבע כי הנושא יידון גם במסגרת ועדת המנכ"לים בנושא המאבק בתאונות דרכים.

ליקוי

14. משנת 2007, מועד הקמת הרשות, התחלף יו"ר מועצת הרשות (להלן - המועצה) ארבע פעמים. כמו כן, במשך השנים פעלה המועצה בהרכב חסר, ובמועד סיום הביקורת, ינואר 2016, כיהנו בה רק חמישה חברים, במקום 15 חברים כנדרש בחוק. בשנים 2013-2015 הגיש שר התחבורה לאישור הוועדה לבדיקת מינויים בשירות הציבורי רק שלושה מועמדים לתפקיד חברי מועצה, על אף החוסר המתמשך במליאת המועצה. יצוין כי הוועדה לא אישרה את מינוים של מועמדים אלה לחברי מועצה, בעיקר בהיעדר ייצוג הולם לנשים. על שר התחבורה לפעול בהקדם למינוי החברים החסרים במליאת מועצת הרשות כנדרש בחוק, לדאוג לייצוג הולם של נשים במועצה ולמינוי חברי מועצה בעלי כשירות מתאימה לתפקיד כדי להבטיח את הפעילות הסדירה של המועצה.

תגובה משרד התחבורה

14. שר התחבורה והבטיחות בדרכים פעל ופועל למינוי חברי מועצה ברשות הלאומית לבטיחות בדרכים. השר הציע מועמדים ומועמדות לשמש כחברי וחברות מועצת הרשות, אך הוועדה למינוי בכירים ברשות החברות הממשלתיות פסלה את המועמדות וזאת בשל סיבות שונות אשר יצרו רף גבוה מאוד למינוי חברי וחברות מועצה. יובהר כי מינויו של יו"ר הרשות לבטיחות בדרכים מר גיורא רום אושר. כמו כן, אושרו שני מועמדים נוספים ובנוסף, ישנה מועמדת נוספת שנמצאת בהליכי אישור. כמו כן, שר התחבורה באמצעות צוות לשכתו פועלים באופן אינטנסיבי לאיתור מועמדים ומועמדות נוספים לשמש לחברי וחברות מועצת הרשות.

ליקוי

15. ישיבות רבות של המועצה התקיימו ללא המניין הנדרש בחוק הרשות, ולכן לא היה ביכולתה לקבל החלטות כדין. הישיבה האחרונה שקיימה מליאת המועצה הייתה ביולי 2015, אף שנדרש בחוק כי

תתכנס אחת לחודש אלא אם כן יש נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת. אי-התכנסות המועצה הביאה, בין היתר, לכך שבמועד סיום הביקורת, היא עדיין לא אישרה את תקציב הרשות לשנת 2016, ולכך שלעתים התקבלו החלטות עקרוניות באישור בדואר האלקטרוני בלבד ללא קיום דיון מעמיק. יתרה מזו, המחסור בחברי מועצה, כולל חברי מועצה שהם נציגי ציבור בעלי ידע וניסיון בתחום מתחומי פעולתה של הרשות ונציג של משרד האוצר, פגע ביכולת המועצה להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולפקח על ביצוע מדיניותה ותכניותיה.

תגובה **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים**

15. הצעת תקציב לשנת 2016 אושרה בחודש מאי 2016, מיד לאחר מינויו של אלוף (מיל.) גיורא רום ליו"ר מועצת הרשות והשלמת מספר חברי המועצה ל- 6 חברים, שהינו המספר המינימאלי הנדרש לשם קבלת החלטות במועצה.

ליקוי

16. מספר מנהלי הרשות בשמונה השנים הראשונות לפעילותה (ובכלל זה ממלאי מקום של מנהל הרשות בתקופות שבין מינוי מנהלים) היה חמישה. במועד סיום הביקורת לא היו מאוישות ברשות משרות בכירות ומקצועיות, כגון משרות של שני מנהלי חטיבות, מנהלי אגפים ועובדים בעלי ידע וניסיון ייחודי בטיפול במגזרים השונים.

ליקוי

17. בחטיבת מחקר ומידע לא היו מאוישות משרות בכירות - משרותיהם של מנהל החטיבה, המדען הראשי ומנהל מחלקת המידע ומומחים בתחומים הנדסיים שונים. לפני שהחליטה הרשות להפסיק מימון מחקרים באמצעות גופים מקצועיים חיצוניים, היא לא בדקה את ההיתכנות של הקמת מחלקת מחקר עצמאית ואת הכדאיות לכך. על הרשות לאייש את המשרות הבכירות החסרות בה, כגון משרותיהם של מנהלי חטיבות ואגפים, ולפעול לגיוס עובדים בעלי ידע וניסיון ייחודי בתחום הבטיחות בדרכים.

תגובה **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים**

16-17. מנהלת חטיבת חינוך והסברה גויסה והחלה תפקידה בחודש ספטמבר 2016. כמו כן גויסו במילוי מקום לרשות מהנדסת ומהנדסת ראשית, לאחר תקופה ארוכה בה מכרזים לתפקידים אלו לא הניבו מועמדים מתאימים למרות שפורסמו מספר פעמים לידיעת הציבור.

הרשות פועלת לגיוס מספר מצומצם של תקנים שהתפנו בשל פרישת עובדים וטרם אוישו. יצוין, כי קיים קושי ברור לגייס בעלי תפקידים איכותיים לרשות (בעיקר בכירים), לאור העובדה שעל פי החוק הקיים, היא אמורה לסיים פעולתה בשנת 2017.

בראשית דרכה פעלה הרשות בתחום המחקר באמצעות גורמי חוץ בלבד. יש לדבר יתרונות מסויימים (מקצועיים ותפעוליים) אולם מועצת הרשות הגיעה למסקנה כי חסרונות השיטה עולות באופן מובהק על יתרונותיה. ההחלטה על הקמת מחלקת מחקר עצמאית נבחנה היטב במועצת הרשות, והתקבלה מתוך רצון לבנות ברשות יחידה מקצועית המהווה מוקד ידע בתחום הייחודי של הבטיחות בדרכים. הרשות פועלת כל העת לחיזוק יחידה זו, שבנייתה אורכת זמן, באופן טבעי. במסגרת זו, הוכפלה מצבת כוח האדם ביחידה וגוייסו חוקרים ועוזרי מחקר. ניתן לציין בסיפוק כי כבר עכשיו ניכרות תוצאות ראשונות של המחקר העצמאי ברשות (כך לדוגמא המחקר בנושא הפתרונות לשיפור התקשורת בין הולכי הרגל לבין הנהגים והמחקר המלווה את ניסוי ה"זיג זיג").

ליקוי

18. תקציב הרשות פחת בהדרגה במידה ניכרת במהלך השנים: בשנת 2008 היה תקציבה 550 מיליון ש"ח, ובשנת 2015 - 230 מיליון ש"ח. הרשות הקטינה בהתאם במהלך השנים את התקציב שהיא מעבירה למשרדי הממשלה ולגופים אחרים לצורך סיוע במאבק בתאונות הדרכים.

תגובה

משרד התחבורה

18. התקציב של שנת 2008 היה תקציב חד פעמי שהיקף ניצולו היה נמוך. לקראת תקציב לשנים 2017-2018 גדל תקציב הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, וסוכם כי הרשות לא תעביר תקציב למשרדי ממשלה אחרים למעט משרד החינוך והתחבורה.

כמו כן, חשוב להבהיר כי במהלך כל דיוני התקציב בין משרד התחבורה למשרד האוצר, משרד התחבורה ביקש להעמיד תקציב גבוה יותר לטובת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מהתקציב שאושר בסופו על ידי משרד האוצר.

ליקוי

19. לעתים העבירה הרשות את הצעת התקציב לאישור משרדי האוצר והתחבורה באיחור. משנת 2012 אישרו שרי התחבורה והאוצר את

תקציב הרשות באיחור רב. למשל, בשנת 2013 אושר התקציב באיחור של 17 חודשים. העיכובים פגעו באפשרות לתכנן ולבצע את תכניות העבודה של הרשות ופעילויות שהיא מסייעת במימון. על הרשות לדאוג להעביר במועד הקבוע בחוק את תקציבה המתוכנן לשנה הבאה. על שר התחבורה ושר האוצר לאשר את תקציב הרשות במועד, לפני תחילת שנת הכספים.

תגובה

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

19. הסיבה לכך שבשנים האחרונות רוב הצעות התקציב הועברו באיחור נעוצה בעובדה שלא היה מספר מספיק של חברי מועצה. הצעת התקציב לשנת 2017 הועברה במועד הקבוע בחוק.

תגובה

משרד התחבורה

19. שר התחבורה מאשר את תקציב הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לאחר קבלת הסברים מפורטים והתאמת התקציב לתכניות המאושרות. ככל שהרשות תגיש את תקציבה לאישור במועד מוקדם ניתן יהיה לאשר את התקציב לפני תחילת שנת הכספים.

ליקוי

20. למ"ס והרשות אינן מנהלות רישום של כל רוכבי האופניים שנפגעו, כיוון שבמרבית המקרים (כ-80%) כלי רכב אינו מעורב, ולפיכך המקרה אינו מוגדר כתאונת דרכים.

תגובה

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

20. דוח נתוני שנת 2014 כולל פרסום "תאונות דרכים עם נפגעים, בחלק א' מופיע נתונים על נפגעים בתאונות דרכים שאושפזו בבתי החולים אך לא דווחו למשטרה. נתונים אלו כוללים, בין היתר, מידע על רוכבי אופניים.

הרשות הממשלתית למים ולביוב

תאגידי המים - התקשרויות וניהול

הגופים המבוקרים : בתאגידי המים מעיינות זיו בע"מ, הרי נצרת מפעלי מים וביוב בע"מ, מי ביאליק תאגיד מים וביוב בע"מ, מי רמת גן בע"מ, מי לוד בע"מ, מיתב תאגיד אזורי למים וביוב בע"מ וברשות המים.

ליקוי

1. מועצת רשות המים טרם אישרה כללים המנחים את תאגידי המים כיצד לבצע את התקשרויותיהם.

תגובה רשות המים

1. הוגשה למועצת הרשות טיוטת כללים לעניין מכרזים והתקשרויות של תאגידי המים והביוב. מועצת הרשות קיימה דיון שלאחריו יצאה הטיוטה להליך שמיעת עמדות הציבור. התקבלו התייחסויות מהציבור הרחב, ובימים אלה (ספט' 2016) הגורמים המקצועיים בוחנים את ההתייחסויות ומקיימים פגישות כדי לשמוע את הדברים ולגבש המלצות למועצת הרשות. בכוונת הרשות להביא בפני המועצה באחת משיבותיה הקרובות, את נוסח טיוטת הכללים לאישור בעקבות ההערות שהועלו. עם אישור המועצה את הנוסח לאחר הליכי השימוע, יובאו הכללים לאישורה של ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת, לאחר היוועצות עם שר האוצר כמתחייב בחוק חובת המכרזים. רק לאחר אישורה בכנסת של הוועדה יפורסמו הכללים ברשומות וייכנסו לתוקף.

ליקוי

2. נמצא כי לעתים העסיק תאגיד המים קבלנים וספקים בלא שוועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות עמם כנדרש בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ובתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

תגובה רשות המים

2. חוק חובת המכרזים חייב את התאגידים, בהיותם "גוף

ציבורי", לפעול בהתאם לעקרונות המכרזים. עם זאת, טרם נקבעה אסדרה מפורטת של מכרזים בחקיקת משנה לעניין תאגידי המים והביוב. לנוכח זאת, מאז הקמתם של תאגידי המים והביוב (להלן- תאגיד/ חברה) הם נדרשו, על ידי הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן- "הממונה") לעגן ההסדרים לעניין המכרזים בתקנונם, וזאת עד כניסתה לתוקף של אסדרה כאמור. בשל כך, אין כיום אחידות בהסדרים שנקבעו בתאגידים השונים.

יובהר כי משך הזמן שלקח עד לגיבושם של הכללים על ידי המועצה, נבע מחוסר הבהירות בחוק חובת המכרזים באשר להגדרתם של תאגידי המים והביוב, והגורם המוסמך לקבוע הכללים או התקנות בעניינם. עד לתיקונו של סעיף 5 לחוק חובת המכרזים בשנת 2013, תאגידי מים וביוב נפלו בגדר "תאגיד מקומי" (בבעלות רשות מקומית) ולפיכך הסמכות, לכאורה, לקביעת האסדרה בעניינם היתה על שר הפנים. בשנת 2013, במסגרת חקיקת ההסדרים, תוקן הסעיף ונוסף לו ס"ק (ב1) אשר ייחד הוראה לענין תאגידי מים וביוב, לפיה הסמכות לקבוע כללים בענין חובת המכרזים הינה של מועצת רשות המים, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

ליקוי

3. נמצאו תאגידיים שהעסיקו קבלנים וספקים גם לאחר תום תקופת ההסכם עמם, בלא שנחתם הסכם חדש עמם. עקב כך לעתים התאגידיים שילמו סכומי כסף ניכרים לקבלנים ולספקים שלא היה הסכם בתוקף עמם.

ליקוי

4. בחלק מהתאגידיים נמצא כי היקף העבודות שביצעו קבלנים חרג באופן ניכר מהיקף ההתקשרות עמם.

ליקוי

5. נמצאו תאגידי מים שהעסיקו מתכננים בעבודות בהיקף כספי ניכר בלי שהקימו מאגר מתכננים בהתאם לתקנות חובת המכרזים, ובלי שקיימו הליך תחרותי לבחירתם.

תגובה רשות המים

2-5. חוק חובת המכרזים חייב את התאגידיים, בהיותם "גוף ציבורי", לפעול בהתאם לעקרונות המכרזים. עם זאת, טרם נקבעה אסדרה מפורטת של מכרזים בחקיקת משנה לעניין

תאגידי המים והביוב. לנוכח זאת, מאז הקמתם של תאגידי המים והביוב (להלן- תאגיד/ חברה) הם נדרשו, על ידי הממונה על תאגידי המים והביוב (להלן- "הממונה") לעגן ההסדרים לעניין המכרזים בתקנונם, וזאת עד כניסתה לתוקף של אסדרה כאמור. בשל כך, אין כיום אחידות בהסדרים שנקבעו בתאגידים השונים.

יובהר כי משך הזמן שלקח עד לגיבושם של הכללים על ידי המועצה, נבע מחוסר הבהירות בחוק חובת המכרזים באשר להגדרתם של תאגידי המים והביוב, והגורם המוסמך לקבוע הכללים או התקנות בעניינם. עד לתיקונו של סעיף 5 לחוק חובת המכרזים בשנת 2013, תאגידי מים וביוב נפלו בגדר "תאגיד מקומי" (בבעלות רשות מקומית) ולפיכך הסמכות, לכאורה, לקביעת האסדרה בעניינם הייתה על שר הפנים. בשנת 2013, במסגרת חקיקת ההסדרים, תוקן הסעיף ונוסף לו ס"ק (ב1) אשר ייחד הוראה לעניין תאגידי מים וביוב, לפיה הסמכות לקבוע כללים בעניין חובת המכרזים הינה של מועצת רשות המים, בהתייעצות עם שר האוצר ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

קביעת אסדרה ייחודית לתאגידי מים וביוב, שאינה חלק מהאסדרה של תאגידים עירוניים ("תאגיד מקומי"), על ידי מועצת רשות המים, הינה הכרחית לטעמה של רשות המים, אשר יזמה התיקון, וזאת לנוכח אופיים הייחודי של תאגידי המים והביוב הנובע מתפקידם לפי חוק תאגידי המים והביוב, תשס"א-2001 (להלן- "החוק").

העדרה של אסדרה עד כה, המותאמת לתאגידי המים והביוב יצר חוסר בהירות בקרב התאגידים בכל הנוגע לדיני המכרזים הקונקרטיים החלים עליהם, והתעוררו שאלות שונות כגון – מהי רמת הגמישות שיש לתאגיד לקביעת פטור ממכרז לעומת חברה ממשלתית?; איזה אסדרה עליו לאמץ – האם זו החלה על משרדי ממשלה, או על חברות ממשלתיות או אולי האסדרה החלה על תאגידים עירוניים? ועוד – דבר שיש בו להסביר, ולו חלקית, את השונות בהתנהלויות התאגידים, כפי שעולה מטיטוט הביקורת.

כאמור, רק עם תיקון החקיקה ב-2013 נסללה הדרך בפני רשות המים ליזום אסדרה בכללים בנושא. רשות המים פועלת במרץ לקידום של הכללים וכאמור הם הועלו לדיון במועצת הרשות ומצויים כעת בישורת אחרונה של הליכי השימוע לפני הבאתם לאישור המועצה והמשך ההליכים.

הרשות מקווה שתהליך זה יבוא לסיומו המבורך עוד במהלך שנה זו (2016).

חברת דואר ישראל בע"מ

הטיפול בדואר בין-לאומי

הגופים המבוקרים: חברת דואר ישראל, משרד התקשורת, רשות המיסים - אגף המכס והמע"ס, רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר - אגף התקציבים

ליקוי

1. היערכות לקויה של חברת הדואר לשינויים שחלו בתחום הדואר הבין-לאומי - אף שחברת הדואר מודעת זה שנים לקשייה במתן שירותי הדואר הבין-לאומי, בייחוד נוכח השינויים הרבים שחלו בתחום זה, היא לא נערכה אליהם כיאות כך שתוכל לשפר את שירותיה בהיקפים החדשים של הסחר האלקטרוני.

תגובה

משרד התקשורת - כללי

1. המשרד מקבל את דוח הביקורת ויפעל להבטחת יישום ההמלצות בכל הנוגע למשרד ויפעל להבטחת יישום ההמלצות בכל הנוגע לחברת הדואר באמצעות כלים רגולטוריים.

תגובה

חברת דואר ישראל

1. החברה זיהתה את מגמות השוק העתידיות וכבר בשנת 2014 הכינה, בסיוע חברת "רותם אסטרטגיות", תכנית אסטרטגית אשר כללה גם את התאמת היערכותה ושירותיה להיקפים הצומחים של הסחר האלקטרוני. בעקבות מסקנות התכנית, הוקמו צוותים ליישום המתחייב ממנה, לרבות צוות ייעודי לסוגיית השירותים לתמיכה בסחר האלקטרוני הבין-לאומי שהחלו את פעילותם כבר ב-2014. להלן פירוט הפעולות אשר ננקטו לשיפור השירות על ידי חברת הדואר:

1.1 החברה שיפרה וייעלה את מערך המיון שלה, הן במרכזי המיון הממוכנים שלה והן בבתי הדואר ביישובי היעד. מהלך זה, יחד עם ההפרדה הצפויה של מיון דברי הדואר הנפחיים - חבילות וצרורות - במרכז מיון חדש המוקם במודיעין ויחל את פעילותו בחודשים הקרובים, וכן יחד עם מוקדי הדואר האזוריים - ראה תגובת

החברה לליקוי מס' 3 ו-12 להלן - דוגמת זה שהוקם בראשון לציון, כבר משפרים ועוד ישפרו בעתיד באורח ניכר את שלב המיון והזרימה של פריטי הדואר הנפחיים מחו"ל לנמענים בארץ.

1.2 דיווח ובקרה סולאריים בחלוקת הדואר - דוורי החברה צוידו בטלפונים חכמים וביישומון – אפליקציה - המאפשר לעקוב אחר פריטי הדואר הרשום שהדוור יוצא איתם לחלוקה. בעת מסירת דבר הדואר הרשום, מחתים הדוור את הנמען על גבי הטלפון החכם והמערכת מעודכנת בזמן אמת במסירת הפריט. במקרה שאין מענה בבית הנמען - נשלח אליו מסרון המזמין אותו לקבל את הפריט - ככל שמספר הטלפון שלו ידוע לחברה.

1.3 הותקנה מערכת לניהול ממוחשב של מלאי דברי הדואר והחבילות ומשלוח מסרון לנמען. השיפור מקצר משמעותית את משך מתן השירות כמו גם את משך ההמתנה, מאפשר את איתורו המידי של הפריט וכולל שיגור מידי של מסרון לנמען - מה שמקצר את תהליך ההודעה ומגביר את מהירות ההגעה של הלכוח לשם משיכת החבילה. פעולה זו מפחיתה את העומס והצפיפות ביחידות בהן נמסרים דברי הדואר הללו.

1.4 הונהג שירות חדש של מסירה בתשלום של חבילה בבית הנמען על פי הזמנתו, במחיר אחיד של 19.90 ש"ח. נמען המקבל מסרון המזמין אותו לקבל חבילה ביחידת דואר, מקבל גם הודעה על האפשרות הניתנת לו לקבל שירות זה עד מפתן דלתו.

1.5 במהלך השנה האחרונה פרשה החברה למעלה מ-300 נקודות מסירה של דברי דואר בכלל וכאלה המגיעים מחו"ל בפרט, מה שהפחית את עומס דברי הדואר והלקוחות על יחידות הדואר, העלה את הנגישות לשירות באורח תלול והפחית משמעותית את משך ההמתנה בתור לשירות זה.

1.6 185 יחידות דואר עברו לפעול עד השעה שמונה בערב שלוש פעמים - סניפי דואר - או פעמיים - סוכנויות דואר - בשבוע. צעד זה שיפר את זמינות השירות באורח משמעותי, בעיקר למי שביקש לקבל שירות בשעות הערב, לאחר הגעתו מהעבודה. גם מרכזי המסירה פועלים בשעות הערב ויחד עם יחידות הדואר האמורות ניתן כיום למשוך דברי דואר מלמעלה מ-480 נקודות ברחבי הארץ בשעות הערב.

1.7 בכ-360 יחידות דואר ניתן להזמין תור באורח מקוון, להגיע בשעה היעודה ולקבל את השירות מיד, כמעט ללא המתנה בתור. אלפי לקוחות כבר עושים שימוש בשירות זה מדי יום ביומו ו"מצביעים ברגליים" בעד השיפור הנוסף הזה בשירות.

- 1.8 הודות לסדרת הפעולות האמורות, ירד משך ההמתנה הממוצע בתור ביחידות הדואר לכ-11 דקות בלבד במחצית הראשונה של 2016.
- 1.9 מערך שירות הלקוחות אורגן מחדש והוא מנוהל כעת במוקד ארצי אחיד (171). תהליכי הטיפול בפניות הלקוחות שופרו, התשתית הטכנולוגית במוקד שירות הלקוחות שודרגה, העובדים הודרכו והונהגו ערוצים דיגיטליים לניהול הקשר עם הלקוחות כגון: צ'אט עם נציג, מערכת זיהוי דיבור, פייסבוק, יישומון נייד.
- 1.10 מערכת לניטור כלי קיבול של דברי דואר שאינם טעונים ניטור: נבחר ספק לאספקת מערכת זו והוחל כבר בהתקנת שערים לקריאה אוטומטית של כלי הקיבול. מערכת זו תיכנס לפעולה בחודשים הקרובים ותאפשר ניטור של כלי הקיבול המכילים דברי דואר שאינם טעונים ניטור בתהליכי העברתם.
- 1.11 מסכת הפעולות הזו נעשתה בעקבות היערכות החברה לשיפור השירות תוך צמצום חסר תקדים במספר המשרות: יותר מ-780 בשנתיים האחרונות; תוך ייצוב תזרים המזומנים של החברה, אשר ירד לעתים מתחת לנקודת האפס; תוך הגעה להסדר עם בעלי החוב של החברה ותוך מעבר מהפסד לרווח.

ליקוי

2. אבדן גביית מסים בגין פריטי דואר - אגף המכס, שומר הסף של טובין הנכנסים לארץ, אמנם בודק ידנית כמה מפריטי הדואר הבין-לאומי המגיעים לארץ, אלא שבדיקות אלו מזעריות ביחס לכמותם של פריטים אלו. בעקבות היעדר היערכות מתאימה לבדיקה מקיפה של הטובין המיובאים מחו"ל, מסים רבים שהיו אמורים להיגבות בגינם - בסך כ-200 מיליון ש"ח לשנה - אינם נגבים.

תגובה

רשות המיסים

2. לא דווח על תיקון הליקוי.

תגובה

חברת דואר ישראל

2. החברה מאפשרת לרשות המיסים לבצע כל פעולה שרשות המיסים מוצאת לנכון לצורך ביצוע גבייה נכונה של מיסים. החברה פנתה להנהלת המכס כדי לקדם את מחשוב התהליך אך הנהלת המכס הפנתה את כל משאביה להקמת מערכת "שער עולמי", ולא היה לה עניין להקצות משאבים נוספים לצורך הקמת מערכות זמניות שיאפשרו מענה מהיר לגידול

העצום בפריטים, וכך נותרו האפיונים והתוכניות בהמתנה לעליית המערכת "שער עולמי". החברה החלה בהקמת מרכז מיון נפחי שיתן מענה מהיר לטיפול בפריטים הנפחיים הנכנסים מחו"ל. מיד עם קבלת ההחלטה על הקמתו, פנתה הנהלת דואר ישראל להנהלת רשות המיסים בהצעה לפעול במשותף להקמת מערך מיון ממוחשב. החברה מצויה כיום – נכון לרבעון אחרון של שנת 2016 – לפני תחילת ניסוי ההפעלה של המתקן החדש, מבלי שהמכס גיבש פתרון מלא לתהליך על אף, כל האפשרויות שהעמידו מנהלי המיזם בדואר ישראל, בפני המכס.

ליקוי

3. היעדר מעקב נאות אחר הטיפול בפריטי הדואר - למרות החשיבות הרבה של מתן מידע מהימן בדבר התקדמות הטיפול בפריטי הדואר, הן עבור הנמענים והן ליעול הטיפול של חברת הדואר בפריטים אלו, טרם שופרו חלק משירותי החברה בתחום מרכזי וחשוב זה.

תגובה

חברת דואר ישראל

3. ביצוע המעקב ורמתו, נעשית ברוב המכריע של שירותי הדואר הבין-לאומיים בידי איגוד הדואר העולמי. לגבי כל שירות, קיימת הגדרה של מעקב הנדרש אחר דבר הדואר של איגוד הדואר העולמי, והחברה פועלת על פי הגדרה זו ועומדת בה במלואה. איגוד הדואר העולמי קבע כי השירות האוניברסאלי, הזול ביותר, של דברי דואר "נפחיים" בשירות הבין-לאומי, הנקרא "צורות רגילים", אינו כולל מעקב, כמו גם התחייבות להעברה בפרק זמן מוגדר ופיצוי במקרה של אבדן או נזק. זאת, על-מנת להבטיח שניתן יהא לספקו במחיר שווה לכל נפש. בשירות הזה נשלחים בעיקר טובין קלי ערך ומספרם של הפריטים הללו הוא הגבוה ביותר בשירות הבין-לאומי: הם מהווים כ-66% מכלל הפריטים המגיעים מחו"ל. על פי כללי איגוד הדואר העולמי, כל ארגוני הדואר אינם קוראים את הפריטים הללו ואינם עוקבים אחריהם ולדעת חברת הדואר אין שום הצדקה לעשות זאת. בכל שירות הכולל מעקב אחר הפריטים הנשלחים באמצעותו בחברה נעשה המעקב כפי שמתחייב מתקן השירות. יחד עם זאת, ומעבר לנדרש מתקן השירות, במסגרת המעבר המתוכנן למרכז המיון ה"נפחי" החדש, נערכת החברה להעברת מידע רב יותר ללקוחות. מידע זה יבוא לידי ביטוי בטיפול בפריטים הנכנסים לארץ ומיועדים למסירה באמצעות יחידות הדואר או מרכזי המסירה: פריטים שיישאו עליהם מספר זיהוי - מספרם יוזן למערכת המידע ופריטים שלא יישאו מספר זיהוי - יינתן להם ברקוד ואף הוא יוזן למערכת. סריקה והזנה של הפרטים הקיימים על גבי

הפריטים, תאפשר אף שיגור מסרונים ללקוחות - במקרים בהם הופיע מספר הטלפון הנייד של הלקוח על גבי הפריט - אשר יביאו לידיעתם את העובדה כי הפריט נכנס לארץ ונמצא בדרך ליחידת היעד וכן האם הפריט חייב במיסים אם לאו.

ליקוי

4. בעיות לוגיסטיות של בית המיון המרכזי בתל אביב - בית המיון המרכזי של חברת הדואר בתל אביב (להלן - בית המיון המרכזי) אינו מותאם מהבחינה הלוגיסטית לטיפול בכמות פריטי הדואר הבין-לאומיים המגיעים מחו"ל ולמיונם.

תגובה

חברת דואר ישראל

4. חברת הדואר מעדכנת כי מרכז מיון חדש המתוכנן למיין דברי דואר נפחיים מחו"ל, יחל לפעול ברבעון האחרון של שנת 2016, ובכך יינתן מענה לתיקון לליקוי.

ליקוי

5. היעדר הליכי בקרה במסוף נתב"ג ובשלבי הובלת פריטי הדואר - חברת הדואר אינה משתמשת במערכות טכנולוגיות ייעודיות שיאפשרו לה לפקח כראות אחר שקי הדואר הבין-לאומי שנקלטים במסוף הקליטה של החברה בנמל תעופה בן-גוריון (להלן - מסוף הדואר בנתב"ג), ומובלים ליעדי החברה.

תגובה

חברת דואר ישראל

5. החברה עושה שימוש במערכת טכנולוגית ייעודית המאפשרת לה לקיים הליכי בקרה ופיקוח מדגמיים, במסגרת מדידות המבוצעות בידי איגוד הדואר העולמי, באמצעות חברת IPC הבלגית. נוסף על כך, פיתחה החברה בשנה האחרונה מערכת בקרה מהמתקדמות בעולם, המבוססת על טכנולוגיית RFID. המערכת החדשה תחל לפעול בחודשים הקרובים ותספק נתוני ניטור ומעקב אחר כלי הקיבול בהם מועברים דברי הדואר, לרבות שקי הדואר היוצאים מנתב"ג ומובלים ליעדי החברה.

ליקוי

6. הובלה לא יעילה של פריטי דואר EMS - חברת הדואר מובילה פריטי דואר EMS בצורה לא יעילה ובסבבי הובלה מיותרים, ולכן זמן יקר ומשאבים של החברה מתבזבזים. הובלות מיותרות של פריטים אלו מגדילות את הסיכוי שיינזקו בתהליכי פריקתם והעמסתם החוזרים ונשנים.

תגובה

חברת דואר ישראל

6. לדעת חברת הדואר שיטת התפעול של שירות זה בישראל דומה למקובל בחברות הבלדרות הפרטיות הגדולות בעולם. חברת הדואר מדגישה כי השירות של דואר ישראל עומד בתקן האיכות הבין-לאומי שנקבע לו בשיעור גבוה והחברה אף זכתה במדלית ארד מאיגוד ה-EMS העולמי בשנת 2014 על איכות השירות שלה. כמו כן, ראוי לזכור כי פעולות המכס מבוצעות בארבע תחנות בלבד - ירושלים, ת"א, חיפה ואילת - והחברה אמורה להתאים את תהליכי הקליטה של פריטים נכנסים ויוצאים בשירות הבין-לאומי שלה בהתאם לתחנות אלו. עם זאת, חברת הדואר מציינת כי לאחר הפעלת מרכז המיון הנפחי החדש במודיעין בתחילת 2017, תעבור הפצת פריטי ה-EMS למרכז המיון בתל-אביב בשל שינויים תפעוליים הנובעים מן ההיערכות החדשה.

ליקוי

7. שירותים לקויים לציבור הלקוחות - התשתיות בחלק מבתי הדואר האזוריים אינן מאפשרות לחברת הדואר לטפל ביעילות ובמהירות בפריטי הסחר האלקטרוני ובפריטי דואר אחרים. לכן, נוצר עומס בבתי הדואר האלה, ונגרמים לעיתים עיכובים בהליך הטיפול בפריטים אלו. כמו כן, בביקורת הועלה כי פעמים רבות אין הלקוחות מקבלים הודעה ידנית על הגעת חבילתם לסניף; ויש חבילות שמגיעות ללקוחות כשהן פגומות או במצב בלתי שמיש.

תגובה

חברת דואר ישראל

7. חברת הדואר מציינת כי היא מפעילה למעלה מ-300 מרכזים למסירת דברי דואר בהם מקבלים הנמענים את פריטי הסחר האלקטרוני אותם הזמינו במהירות, ביעילות ובשעות פתיחה נרחבות; בכל יחידות הדואר הוטמעה זה מכבר מערכת חדשה לקליטת דברי הדואר, סידורם על המדף ומשלוח מסרונים עליהם לנמענים; ב-185 יחידות ובכ-300 מרכזי מסירה ניתן שירות עד שמונה בערב מספר פעמים בשבוע וכיום כבר ניתן גם

להזמין בתשלום שירות של קבלת החבילה בבית הנמען. בד בבד נעשות גם פעולות לשינוי המתכונת של בתי הדואר האזוריים ואולם כבר מספר חודשים ניתנים השירותים הבין-לאומיים וכלל השירותים של מסירת דברי דואר ללא עיכובים ובאורח סדיר. במקרים רבים ההודעות כבר אינן ידניות אלא אלקטרוניות, ומכל מקום גם בתקופה בה כל ההודעות נעשו ידנית על טופס מנייר שיעור המקרים בהם לא הגיעו הודעות אלה לנמענים היה זעיר. נוסף על האמור לעיל, עם הפעלת מרכז המיון הנפחי החדש, בחודשים הקרובים, יוזנו אלקטרונית הפרטים של ה"צורות" הנכנסים מחו"ל, ההודעות עליהן תישלחנה לנמענים באורח ממוחשב ודברי הדואר ינותבו ישירות אל יחידות הקצה, כך שהעומס על בתי הדואר יפחת משמעותית, הטיפול בדברי הדואר יתקצר וייתיעל וההסתברות לפגיעה בדברי הדואר כתוצאה מצפיפות - תפחת.

ליקוי

8. עיכוב פריטי דואר לבדיקת אגף המכס ותהליך הבדיקה הידנית של פריטי הדואר, כפי שהוא מתבצע כיום על ידי אגף המכס, גורם עיכובים ניכרים רבים בחלוקתם.

תגובה

חברת דואר ישראל

8. בין חברת הדואר להנהלת רשות המיסים התקיימו מספר ישיבות שבהן החברה הציעה מספר תהליכים לבדיקות המכס ואף התגבש תהליך לפיו אמורה בדיקת המכס - בעבור החבילות שאינן דורשות אישור רשויות או שערך הטובין שבהן אינו עולה על \$ 1,000 - להסתיים ביום הגעת הפריט למרכז המיון הנפחי. הוצאת השומות לנמענים תיעשה במהלך העברת הפריטים ליחידות היעד וכך ייחסך זמן המתנה רב. תגובת רשות המיסים להצעת החברה טרם התקבלה.

תגובה

רשות המיסים

8. לא דווח על תיקון הליקוי.

ליקוי

9. פגיעה בעידוד היבוא האישי ובהקלה על יוקר המחיה - הממשלה גיבשה מדיניות למתן הקלות בתחום היבוא האישי ולעידודו, כדי להקל בין השאר על יוקר המחיה. עם זאת, האפקטיביות של מדיניות

זו נפגעת כל זמן שמערך התפעול של חברת הדואר אינו משתפר.

תגובה חברת דואר ישראל

9. חברת הדואר מציינת כי ישראל דורגה במקום הראשון במדינות ה-OECD בשיעור הצמיחה של הסחר המקוון בשנים 2010 עד 2015. בנתוני חברת הסקרים הבין-לאומית Euromonitor, נמצא ששיעור צמיחת הסחר המקוון בישראל בין 2010 ל-2015 היה הגבוה ביותר בקרב מדינות ה-OECD, והסתכם ב-42%, לעומת ממוצע מדינות ה-OECD אשר עומד על 18% בלבד - פי 2.33. בנוסף לכך, חברת הדואר מציינת כי בשנת 2010 היווה שוק הסחר המקוון בישראל 1% מכלל שוק הסחר הקמעוני בעוד שהממוצע מדינות ה-OECD עמד על 3%. בין 2010 ל-2015 זינק שיעור הסחר המקוון בישראל פי ששה-6% והשתווה לשיעור הממוצע של מדינות ה-OECD. בשנת 2015 הגיע היקף הסחר המקוון בישראל לכדי 2,183,000,000 \$, לעומת 383,000,000 \$ בלבד בשנת 2010 - שיעור צמיחה שנתי של 40% מבטא גידול של כ-6 מיליארד ₪ בין 2010 ל-2015.

במטרה לצמצם את עלויות הטיפול המכסי ובכך להוזיל עוד את מחירי המוצרים המיובאים, הציעה החברה להנהלת המכס לאפשר מעבר של טובין שהגיעו לארץ כמטען, אל הדואר. כמו כן, ביקשה החברה מהנהלת המכס להכיר במסוף דואר ישראל כמסוף ייצוא במטרה לצמצם את עלויות הייצוא של יצואנים ישראלים.

ליקוי

10. על חברת הדואר לפעול בעדיפות עליונה להטמעת מערכת ניטור, הנדרשת לפיקוח על הטיפול בפריטי הדואר ולבקרתו.

תגובה חברת דואר ישראל

10. מערכת הניטור החדשה נמצאת כבר בשלבים מתקדמים של פיתוח והיא תחל לפעול בהדרגה לקראת סוף שנת 2016. המערך הלוגיסטי הקיים של החברה כבר קולט את הפריטים המתקבלים מחו"ל ומטפל בהם בהתאם לתקני השירות שלהם באורח סדיר ותקין.

ליקוי

11. יש לשפר את המערך הלוגיסטי של מסוף הדואר בנתב"ג ושל בית המיון המרכזי כדי לקלוט כראוי את הטובין המתקבלים מחו"ל ולטפל בהם ביעילות. בד בבד יש להשלים את הקמת בית המיון המיועד לפריטי דואר נפחיים.

תגובה

חברת דואר ישראל

11. מרכז המיון לטיפול בפריטים נפחיים מוקם בימים אלה ועתיד להתחיל לפעול לקראת סוף שנת 2016, נוכח סדרת הפעולות אותן כבר נקטה החברה. חברת הדואר מעדכנת כי מתקיימת זרימה תקינה ושוטפת של דברי הדואר, העומס מחולק על פני יחידות רבות יותר וזמן המדף של כל פריט התקצר.

ליקוי

12. יש לטפל בעומסים הנוצרים בחלק מבתי הדואר האזוריים ובסניפים כדי לייעל את חלוקת הטובין ללקוחות.

תגובה

חברת דואר ישראל

12. מרכז המיון הנפחי החדש, אשר עתיד להתחיל לפעול בחודשים הקרובים, יפיץ את ה"צורות" המתקבלים מחו"ל בסחר המקוון ישירות אל יחידות הקצה ויפחית בכך את העומס על בתי הדואר האזוריים. נוסף על כך, במקום בתי הדואר קטנים ורבים, ייפתחו בהדרגה מוקדים אזוריים גדולים (HUB) אשר שטחם יתאים לקליטה של חבילות ודברי דואר נפחיים והם ישרתו מספר יישובים. מוקדים אלה ירכזו גם את הטיפול בהודעות לנמענים. מוקד אזורי ראשון הוקם כבר והחל לפעול בראשון לציון. המוקד ישרת את הערים ראשון לציון, בת-ים וחולון. מוקדים נוספים ייפתחו במהלך 2017.

ליקוי

13. על משרד האוצר, רשות המסים וחברת הדואר להסדיר במהירות האפשרית את שיטת העברת המידע על הטובין המגיעים מחו"ל לאגף המכס כך שהמידע יועבר מראש באופן ממוחשב, להטמיע את "מודול נתב"ג", ולהקצות את המימון הנדרש לכך. זירוזו של התהליך ימנע אובדן מסים שנתיים המוערכים בסך כ-200 מיליון ש"ח, וייעל את הטיפול של אגף המכס במניעת כניסת טובין אסורים מחו"ל לארץ.

תגובה חברת דואר ישראל

13. החברה מציינת כי מחשוב תהליך גביית המסים על פריטים המיובאים באמצעות הדואר אינה באחריותה. החברה הגישה לרשות המסים הצעות לפתרון, גם לגבי פעילות מרכז המיון הנפחי החדש וטרם קיבלה את תגובת הרשות. כמו כן, החברה פועלת לקבל מאתרי הסחר המקוון הגדולים בעולם קבצי מידע אשר יסייעו הן לעבודת המכס והן לשיפור התהליך התפעולי של העברת הפריטים.

ליקוי

14. יש לייעל את דרכי הובלת פריטי הדואר והטובין - ובהן דרכי הובלת פריטי EMS - ממסוף הדואר בנתב"ג אל בית המיון המרכזי בתל אביב, וכן את היכולת לפקח עליהן.

תגובה חברת דואר ישראל

14. ראה תגובת חברת הדואר לליקוי מס' 1 ו-7.

ליקוי

15. על הממשלה וחברת הדואר לבחון הצורך לתעדף את הגברת יעילות הטיפול בשירותי הדואר הבין-לאומי, בין השאר באמצעות הגברת שיתוף הפעולה בין אגף המכס לחברת הדואר, כדי לעודד יבוא אישי וכך להקל על יוקר המחייה ולהגביר את אמון האזרחים בשירותים החשובים שמספקת החברה.

תגובה חברת דואר ישראל

15. החברה עושה כל שביכולתה כדי להביא לשינוי משמעותי בכל הטיפול במערך הדואר ובכלל זה הקמת צוותי עבודה עם המכס, שיתופו של מנהל רשות המיסים בהתקדמות הצוותים ומתן סיוע ויעוץ מקצועי למכס. החברה מקפידה לפתח תהליך אשר יפחית ככל האפשר את העלויות המושגות על הלקוחות במטרה לעודד את היבוא האישי באמצעות הדואר, וכפועל יוצא מכך, להפחית את יוקר המחייה. כמו כן, לצורך הורדת עלויות המשלוח וקיצור זמני ההעברה של פריטי דואר, הן ביבוא והן ביצוא, החברה ביקשה מהמכס להגדיר את המבנה בנתב"ג כמסוף מטענים שיאפשר הוצאת שטרי מטען אוויריים. עד כה, טרם התקבלה תגובה מרשות המיסים.

ליקוי

16. מחלקת תלונות הציבור באגף הדואר שבמשרד התקשורת מונה רק עובדת אחת, והיא אמורה לטפל ביעילות בכלל הפניות המגיעות אליה בתחום הדואר, ובהן גם התלונות הנוגעות לתחום הדואר הבין-לאומי

תגובה

משרד התקשורת

16. ביום 28 ביולי 2016 נקלטה סטודנטית המסייעת למרכזת בכירה פניות ציבור בהיקף של 120 שעות חודשיות ומתכונות העסקתה אושרה, נכון להיום, עד ליום 31 בדצמבר 2016.

ליקוי

17. מן הראוי שמשרד התקשורת ירחיב וישכלל את השימוש שלו בכלים ובטכנולוגיה שיאפשרו לו לשפר את הפיקוח והבקרה שלו על החברות שנותנות שירותי דואר, לרבות חברת הדואר.

ליקוי

18. אי-יישום ההמלצות של דוח ביקורת הפנים בתאריך 25.3.15 - דוח ביקורת פנימית הוגש למנכ"ל משרד התקשורת דאז, מר אבי ברגר, ובו התייחסות לליקויים הקשורים לפיקוח של האגף על חברת הדואר. הדוח העלה ממצאים בנוגע לפעולות הפיקוח שביצע האגף עד לשנת 2014. בין היתר, צוין כי נושאים מהותיים המוגדרים בחוק, בתקנות, ברישיונות ובהיתרים בדרך כלל אינם נבדקים באופן שיטתי ומקצועי; הפיקוח על יחידות הדואר רופף, ולעיתים גם נסגרות יחידות דואר בניגוד לקביעת האגף; טיפול ממושך יחסית בשליש מהפניות המגיעות לאגף; לא נעשה שימוש ממשי מצד האגף בדיווחים המעטים שהחברה מעבירה לו, אף שלעיתים הם עשויים להצביע על חריגה מתמשכת מתקני השירות שהיא מחויבת להם. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת כמה מהממצאים שעלו בדוח מבקר הפנים טרם תוקנו במלואם.

תגובה

משרד התקשורת

17-18. משרד התקשורת מציין כי הרוב המכריע של הממצאים שעלו בדוח מבקר הפנים תוקנו במלואם, ויתרת הממצאים, הנוגעים למתכונת הדיווח, נמצאים בתהליך תיקון.

כביש חוצה ישראל בע"מ

תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

הגופים המבוקרים: חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר

ליקוי

1. לא היה גורם מתכלל מטעם המדינה אשר ליווה את הפרויקטים בשלבי הייזום, התכנון, הביצוע, הבקרה על הביצוע, ההרצה וההפעלה. החברה הוסמכה לרשות הממונה על פרויקט הנתיב המהיר ופרויקט מנהרות הכרמל רק משלב ההפעלה של הפרויקטים, שנים מספר לאחר תחילת ביצוע הפרויקטים.

תגובה

משרד התחבורה

1. כיום לכל פרויקט מוקמת וועדה אשר מלווה את כל הפרויקט מרגע הייזום עד סיום ביצוע כולל הפעלה. הצוות מורכב מנציגי משרד התחבורה, החשבת הכללית ואגף תקציבים במשרד האוצר. הוועדה עובדת בשיתוף פעולה מלא על מנת לקדם את הפרויקט בצורה יעילה. בנוסף לכל פרויקט שיוצא יש זרוע ביצועית מטעם משרד התחבורה אשר אמונה על כל שלבי הפרויקט.

ליקוי

2. בהסכמי הזיכיון נקבעה רמת השירות הנדרשת מהזכיינים ונקבע כי החברה תפקח על עמידת הזכיינים בהסכמי הזיכיון ובכלל זה על רמת השירות. נמצא כי החברה פועלת לריכוז התלונות המתקבלות מהציבור, אולם היא אינה מכינה, במסגרת כלי הבקרה שהיא מפעילה, דוח תקופתי מרוכז שאפשר ללמוד ממנו על היקפן של פניות הציבור והתלונות - הן אלה המוגשות לה והן אלה המוגשות ישירות לזכיינים, על משך הטיפול בתלונות, על מאפייני התלונות, על שיעור התלונות המוצדקות, על תלונות חוזרות ונשנות ועוד.

תגובה **חברת כביש חוצה ישראל בע"מ**

2. החברה השלימה לאחרונה הקמת מערכת ייעודית המרכזת את פניות הציבור ועוקבת אחר הטיפול בהן, ואשר ניתן להפיק באמצעותה דוחות בכתבים שונים. בכוונת החברה להפיק דוחות תקופתיים מרוכזים בהתאם לצורך (למשל: לקראת דיונים, לפי בקשת גורמים שונים, וכיו"ב). מעבר לכך יובהר כי החברה פועלת באופן שוטף בערוצים שונים ומגוונים לשם בחינת רמת השירות הקיימת במיזמים, ושיפורה, ולמשל: הימצאות נציגים מטעמה במיזמים, קיום סיורים, ביצוע סקרים, בחינת דיווחים, קיום ישיבות, בחינת הנושאים המובאים בפני ועדות הערר ועוד.

ליקוי

3. באוקטובר 2015 נכנסו לתוקף תקנות שהתקין שר התחבורה המאפשרות לפקח מטעם הזכיין להורות לנהג לפנות את רכבו, ואם סירב הנהג לפנותו, מוסמך הפקח לפנותו בעצמו באמצעות רכב גרירה או באמצעות רשות מרשויות המדינה המוסמכת לכך. על אף התקנות, ביוני 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, טרם מונו פקחים לאכיפת התקנות.

תגובה **משרד התחבורה**

3. משרד התחבורה העביר הנחיות ברורות לחברת חוצה ישראל למינוי הפקחים ע"י החברה.

תגובה **חברת כביש חוצה ישראל בע"מ**

3. בחודש יולי 2016 אישרה החברה תכנית להכשרת פקחים שהגיש לאישורה הזכיין, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 4(ב)ג(2) לחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000 (להלן – "**החוק**"), והפנתה את הזכיין לקבל את אישור המשטרה לתכנית. כמו כן היא העבירה לזכיין את הערותיה להצעתו למדים ולתג הזיהוי שילבש הפקח, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 14 לחוק. באותו חודש הזכיין העביר למשטרה את פרטיו של עובד ייעודי שהזכין קלט לצורך הכשרתו כפקח. יצוין כי מינוי הפקח לפי סעיף 4ג לחוק אינו בסמכות החברה.

ליקוי

4. עקב הביקוש הרב לשימוש בכביש 6, שעולה בהתמדה, יש בו עומסי

תנועה בשעות מסוימות. על אף זאת המשתמש בכביש נדרש לשלם את מלוא האגרה. בהסכם הזיכיון לא נקבעה מהירות מינימלית לשירות ולא נקבע מנגנון המפצה את המשתמש, בהנחה או בהחר סכום האגרה, עקב האטה ניכרת במהירות הנסיעה.

תגובה משרד התחבורה

4. הסכם הזיכיון גובש בצוות בינמשרדי בראשות החשב הכללי ויופקו הלקחים למכרזים הבאים. יחד עם זאת, כיום מקודם ע"י משרד התחבורה בחינה לפתרון הגודש בכביש 6.

תגובה חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

4. בחוזה הזיכיון (משנת 1998) שבין המדינה לזכיון לא נקבע מנגנון פיצוי למשתמשים בגין האטה בתנועה, אולם נקבעה בו הוראה כללית המאפשרת למדינה להורות לזכיון כל הוראה הקשורה באגרה ובאופן חיובה, ובלבד שהמדינה תפצה את הזכיון בגין הפסד ההכנסה שנגרמה לו עקב יישום ההוראה. במסגרת הפקת לקחים, בזיכיון כביש 6 הצפוני (קטע יוקנעם-סומך) אכן שולב הסדר לפיו במקרה של אירוע תנועתי שגרם לעצירה של התנועה למשך 20 דקות ומעלה, הזכיון לא יגבה אגרה מהמשתמשים שעוכבו כאמור.

ליקוי

5. במהלך הקמת הפרויקט וגם לאחר הפעלתו התגלעו מחלוקות בין המדינה לזכיון, בין היתר בנושאים שהיו קשורים לתנאי החוזה המקורי, שהביאו לחתימה על שישה הסכמים: שניים מהם לדחית מתן תעודת גמר, וארבעה הסכמים שכללו פיצוי כספי לזכיון. בהסכמים נקבעו פשרות ונעשו תוספות ותיקונים להסכם הזיכיון המקורי. ההסכמים נחתמו עקב אי-הסדרה סטטוטורית מראש של תוואי התיב המהיר; שינויים בתכולת העבודה שנבעו בין היתר מאי-התאמה של התכנון המפורט למצב בפועל; ושינויים בתכולת העבודה שההוראה לביצועם ניתנה בעל פה והם לא תומחרו. הדבר מעיד שהמכרז הוכן באופן לקוי, בעיקר בהיבטים התכנוניים והסטטוטוריים, ועקב כך עוכב הפרויקט ונגרם נזק כלכלי למשק המדינה.

בהכנת מכרזי התחבורה בשיתוף המגזר הפרטי על משרד התחבורה ומשרד האוצר להקפיד שהמכרזים יכללו את כל האישורים הסטטוטוריים, ושהתכנון המפורט יתבסס על מידע מלא ויתאים למצב בשטח. זאת כדי למנוע דרישות לשינויים ותוספות שלא נכללו בתכנית המקורית, שיש להם השפעה על עלויות הפרויקט ועל לוחות הזמנים.

תגובה משרד התחבורה

5. כיום המשרד מסתייע בחברת בקרה בינ"ל המשותפת למשרדי האוצר והתחבורה ומקפיד על יציאה למכרז לאחר רמת בשלות וודאות גבוהה תוך בחינת של חלוקת הסיכונים ובאופן שמצמצם את השינויים באופן מהותי במהלך יישום הפרויקט.

ליקוי

6. הסכמי פשרה, תיקונים ותוספות לחוזה הזיכיון המקורי, המשנים את תנאי הבסיס המקוריים שהיו במכרז שפורסם, אינם עולים בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ועם מטרותיו. ראוי שגורמים מקצועיים ילוו ברציפות החל מן השלבים הראשונים, פרויקטים ציבוריים מורכבים שתכנונם וביצועם נמשכים כמה שנים, על מנת שיהיו בקיאים בכל שלבי הפרויקט, ויתעדו את הוראות השינוי, את ההתכתבויות במהלך התכנון, ההקמה והביצוע, וכן יתעדו את הידע והניסיון שצברו, כדי לייעל את ביצועם של פרויקטים דומים בעתיד.

תגובה משרד התחבורה

6. כיום בפרויקטים דומים, משתתפים נציגים ממשרד התחבורה, חשב"ל, וזרוע הביצוע מטעם משרד התחבורה בכדי להגיע למינימום סיכון. בנוסף מופעלת בקרת על שמלווה את הפרויקט משלב התכנון ועד לסיום ביצוע כאשר הבקרה לתפעול נעשית ע"י רשות הממונה.

ליקוי

7. בספטמבר 2013 נחתם הסכם פשרה עם זכיין הנתיב המהיר שכלל הוראות שונות ובין היתר נקבע שהמדינה תפצה אותו ב 101.4 מיליון ש"ח. ואולם התברר שנציגי החשב הכללי שליוו את המשא ומתן עם הזכיין לא תיאמו מראש את הפשרה עם החשבת הכללית במשרד האוצר, ועקב כך נפגעו סדרי מינהל תקין.

ליקוי

8. היעדר תיאום בין הרשות הממונה, נתיבי ישראל ומשרד התחבורה, גרמה לעיכוב במועד המסירה המתוכנן, של קטע כביש 1 ותחזוקתו, מאחריות הזכיין לאחריות נתיבי ישראל, וכתוצאה מכך נגרמו למדינה עלויות תחזוקה ששולמו לזכיין בסך של כ-1.8 מיליון ש"ח ובזבזו כספי ציבור.

תגובה **חברת כביש חוצה ישראל בע"מ**

8. החברה עשתה את מירב המאמצים לסייע לזכיין להעביר לחברת נתיבי ישראל את האחריות על כביש מס' 1 במועד. העברת קטע הכביש הושלמה ביולי 2014.

תגובה **משרד התחבורה**

8. בפרויקטים הבאים ייושם נוהל שבאחריות משרד התחבורה להסדיר את העברת הפרויקט מהגוף המבצע לגוף המתחזק.

ליקוי

9. משרד התחבורה פרסם מכרז להפעלת שלושה קווי אוטובוס מחניון הנתיב המהיר לירושלים ובחזרה בלא שתיאם זאת מראש עם הרשות הממונה ועם אגף החשב הכללי. עקב כך קווי האוטובוס החלו לפעול במתחם זמני שלא הוכשר כנדרש, וכמו כן חלוקת האחריות והסמכויות בין מפעיל קווי האוטובוס ובין הזכיין טרם סוכמה והוסדרה בכתב.

תגובה **משרד התחבורה**

9. חשב משרד התחבורה שבין היתר הינו נציג החשב הכללי, הוא חבר בוועדת המכרזים ואישר פירסום המכרז. גם הרשות הממונה הייתה מודעת לכוונת המשרד לפרסם את המכרז וקיבלה את מסמכי המכרז ופרטיו הוצגו לה על ידי משרד התחבורה. כמו כן, ממועד פרסום המכרז ועד מועד ההפעלה חלפה למעלה משנה פרק זמן מספק לכל הדעות לבצע כל הערכות נדרשת. הקשיים במיקום קצות הקו ובהסדרי התנועה סביבו, נובעים ממצוקת המקום והשטח. אולם, סיבה זו לעצמה לא היה בה כדי לעכב את פתיחת הקווים. כעת עם קידום הרחבת החניון, יקודמו הסדרי התנועה לטובת הקווים החדשים בתאום עם הרשות הממונה, והנושא יבוא על פתרונו.

ליקוי

10. הוספת קווי האוטובוס לירושלים הביאה להגדלת הביקוש למקומות חניה בחניון הנתיב המהיר ולשירות ההסעות לתל אביב ולרמת גן הניתן בחינם שאותו מפעיל הזכיין. כדי לשמור על רמת השירות שאליה הוא מחויב, הזכיין חייב להגדיל את מספר הנסיעות (סבבים) ולהצטייד בכלי רכב נוספים. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם

נחתם הסכם בין המדינה לזכיין להסדרת הסוגיות הכספיות הנוגעות להוספת קווי האוטובוס לירושלים.

תגובה

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

10. החברה פעלה כמיטב יכולתה להסדרת הנושא במסגרת מערכת הסכמית. בחודש אוגוסט 2016 התקבלו ההסכמים הרלוונטיים כאשר הם חתומים על ידי הזכיין, לאחר שמפעיל קווי האוטובוס חתם עליהם (במרץ 2016), והרשות הממונה העבירה אותם לחתימת נציגי משרד האוצר.

תגובה

משרד התחבורה

10. המשרד סייע לצוות המו"מ של החשב הכללי והרשות הממונה ככל שנדרש לאמוד את ההשפעה של קווי השירות על שירותי ההיסעים אולם לא היה ואינו מעורב במו"מ הכספי בעצמו.

ליקוי

11. בנובמבר 2015 החליטה ועדת מכרזים והתקשרויות של החברה למסור לזכיין בפטור ממכרז עבודות הנדסיות להסדר תנועה קבוע לקווי האוטובוס בחניון התיב המהיר בהיקף של 930,000 ש"ח. בישיבות הוועדה לא הוצגו חלופות, לא הובאו הנימוקים להתקשרות עם הזכיין כספק יחיד שלא באמצעות מכרז, והנושא אף לא נדון. זאת אף על פי שבהסכם הזיכיון נקבע כי המדינה רשאית לבצע במיזם שינויים, בעצמה או באמצעות מי מטעמה, שלא באמצעות הזכיין.

תגובה

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

11. החברה דוחה את הממצא הנוגע לישיבת ועדת מכרזים והתקשרויות. בישיבה הוצגו חלופות, הובאו נימוקים להתקשרות עם הזכיין, והנושא נדון, הגם שהדברים לא באו לידי ביטוי מספיק בפרוטוקול הדיון. בכוונת החברה להקפיד להבא על רישום מפורט יותר של פרוטוקולים. לגוף העניין, החברה סבורה כי לא נפל פגם בהחלטת ועדת המכרזים לתת לזכיין הוראת שינוי לביצוע הסדר התנועה. מדובר בעבודה שהיא בליבת הפרויקט, במתחם המופעל כל העת על ידי הזכיין ובאחריותו, ואשר היה על הזכיין לקחת גם על תוצריה אחריות, והמחיר ששולם לזכיין נבדק על ידי הרשות הממונה ונמצא ראוי בשים לב למחירי השוק. בנסיבות העניין מטעמים מקצועיים, כלכליים, ובטיחותיים, ראוי, נכון ואפשרי היה

לבצע את העבודה באמצעות הזכיון כפי שנעשה.

ליקוי

12. הביקוש למקומות חניה בחניון הנתב המהיר גדל בהתמדה מדי שנה. בתחילת שנת 2016 התפוסה של החניון הייתה כמעט מלאה, ולפי הצפי הקיבולת הנוכחית לא תאפשר לספק את הביקוש ההולך וגובר לחניה. כמו כן, הוספת קווים של שירותי ההסעות מותנית בכך שתוגדל קיבולת החניון. הרשות הממונה, משרד התחבורה ואגף החשב הכללי דנים בהרחבת החניון עוד משנת 2012 ועל אף חיוניותה של ההרחבה לתפקודו התקין של הפרויקט, הם טרם הכריעו בסוגיות הנוגעות להרחבה ועקב כך מתעכב תחילת ביצועה. עקב תפוסתו הכמעט מלאה של חניון הנתב המהיר וחיוניותו לציבור המשתמשים, ראוי שמשרד התחבורה, משרד האוצר והרשות הממונה יכריעו בהקדם בסוגיות הקריטיות שהם חלוקים בעניינן, זאת כדי להחיש את ביצוע הפרויקט. כמו כן יש להסדיר את הנושאים הכספיים עם הזכיון בקשר להוספת קווי אוטובוסים לירושלים.

תגובה

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

12. עמדת החברה בסוגיות הנוגעות להרחבת החניון הוצגה בפירוט בפני נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר, והיא דנה עמם בסוגיות אלו לשם קידום הנושא. במקביל החברה פועלת מול הזכיון על מנת להמשיך ולבחון את האפשרות לביצוע הפרויקט באמצעותו.

תגובה

משרד התחבורה

12. הפרויקט נמצא בסדר עדיפות גבוה בתוכנית העבודה של חוצה ישראל.

ליקוי

13. לפי הוראות התקנות סכומי הפיצוי והחזרי ההוצאות מפעולות האכיפה יהיו תואמים את סכומן הכולל של ההוצאות בפועל הכרוכות באכיפת הגבייה של האגרה. נמצא כי לפי תחשיבי הרשות הממונה צבר הזכיון עודפי גבייה בסך 156 מיליון ש"ח כתוצאה מפעולות האכיפה.

תגובה **חברת כביש חוצה ישראל בע"מ**

13. במהלך השנים הגישה החברה, מעת לעת בהתאם לתקנות, את המלצותיה לשר התחבורה, להפחתת שיעורי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות. זאת בהמשך לבדיקות מקצועיות ולאחר שקיימה שימוע לזכיון. במרבית הפעמים המלצות החברה התקבלו באופן חלקי בלבד בעקבות הליכי שימוע של שר התחבורה או מי מטעמו שנערכו לזכיון, אשר חלק על קביעות הרשות הממונה בדבר שיעור עודפי הגביה שנצברו לו לטענתה. במהלך השנתיים האחרונות גובש הסדר בדבר הפחתת סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, ובדבר שימוש בעודפי גביה שנצברו עד כה לצורך התקנת תאורה לאורך מרבית קטעי הכביש, הפעלת התאורה, ותחזוקתה לאורך יתרת שנות הזיכיון, וזאת לטובת כלל משתמשי הכביש.

תגובה **משרד התחבורה**

13. לאחרונה הבשיל ההסדר עם הזכיון ונעשתה פנייה רשמית לשרים רק לפני שבועיים.

ליקוי

14. פעילות האכיפה לא נוהלה בנפרד מיתר פעולות החברה, דבר שלא איפשר מדידה חשבונאית נאותה של ההכנסות וההוצאות הכרוכות בפעילות זו.

תגובה **חברת כביש חוצה ישראל בע"מ**

14. ניהול הפעילות על ידי הזכיון בוצע באופן שהקנה את מירב היתרונות התפעוליים ורמת השירות המיטבית למשתמשי הכביש, תוך הכבדה מסוימת על פעילות הפיקוח של הרשות הממונה, אשר הצריכה פיתוח מתודולוגיה למדידה החשבונאית של ההכנסות וההוצאות. פיתוח המתודולוגיה נעשה באמצעות יועצים מקצועיים שמומחיתם בתחום. הרשות הממונה סברה כי התועלת שצמחה למשתמשים עולה על החסרונות שבהכבדה על הפיקוח. בזיכיון כביש 6 הצפוני (יקנעם סומך) נקבעה בתקנות ובחוזה הזיכיון מלכתחילה מתודולוגיה שונה לעניין עלויות האכיפה ולעניין סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות. ההסדר שגובש, מתאים את המתודולוגיה בזיכיון הקטע המרכזי להסדר הקיים בזיכיון יוקנעם סומך ובמידה רבה מייתר את הצורך במדידה החשבונאית.

ליקוי

15. בעקבות המשך צבירת עודפי הגבייה מאכיפה על ידי הזכיון, הוחלט באוגוסט 2014 להגיע לפשרה עמו באופן שהזכיון יציב בכביש תאורה, וגם יפעילה ויתחזק אותה על חשבוננו. לפי תחשיבי החברה הוערך שווי פרויקט התאורה בכ-109 מיליון ש"ח, ועודפי הגבייה מאכיפה הסתכמו בדצמבר 2015 ב-156 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם נחתם הסכם בעניין זה בין המדינה לזכיון.

תגובה

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

15. ההסכם בעניין שימוש בעודפי הגביה מאכיפה שנצברו לעמדת הרשות הממונה, עומד בימים אלה לקראת חתימה. הרשות הממונה סבורה כי ההסדר שהושג הינו הסדר המיטיב עם משתמשי הדרך ומהווה שימוש ראוי בעודפי הגביה שנצברו, וכי בהתחשב במכלול הנסיבות הסדר זה הינו עדיף על המשך המחלוקת המשפטית מול הזכיון, על מלוא רוחב היריעה, לרבות לעניין עצם קיומם של עודפי גביה צבורים, שיעורם, המתודולוגיה ששימשה לקביעתם ועוד טענות רבות ושונות שהעלה הזכיון במהלך שנות הפעלת כביש האגרה.

תגובה

משרד התחבורה

15. לאחרונה הבשיל ההסדר עם הזכיון ונעשתה פנייה רשמית לשרים רק לפני שבועיים.

ליקוי

16. בהתאם להסכם הזיכיון רשאי בעל הזיכיון על פי שיקול דעתו לקבוע את דמי האגרה ולשנות אותם, בכפוף לדמי האגרה המרביים. בארבע שנות ההפעלה של מנהרות הכרמל עלה התעריף ביותר מ-50%. על משרדי התחבורה והאוצר לבחון בשיתוף הרשות הממונה את האפשרות של הפחתת תעריפי האגרה במנהרות הכרמל בשים לב לפיצוי שיש לתת לזכיון לעומת התועלת הכלכלית שתנבע מניצול מרבי של קיבולת המנהרות, התרומה הכוללת למשק ורווחת המשתמשים במנהרות.

ליקוי

17. על פי תנאי המכרז להפעלת מנהרות הכרמל, אם המדינה תנחה להוזיל את התעריף למשתמש היא תצטרך לפצות את הזכיון עקב הפגיעה בהכנסותיו.

ליקוי

18. מדוחות של יועץ תחבורה לרשות הממונה עולה כי העלאת המחיר בינואר 2015 לא יצרה תוספת לפדיון. עוד עולה מהדוח כי העלאת התעריף גרמה להפחתה ניכרת במספר כלי הרכב הנוסעים במנהרות, דבר שהביא לרמת ניצול נמוכה של הקיבולת במנהרות, ובד בבד צופפה את מערכת הדרכים העירונית והבין-עירונית. על פי הדוח הנזק הכלכלי שנגרם למשק בעקבות העלאת התעריף הוא כ 20 מיליון ש"ח בשנה.

תגובה

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

16-18. תעריף האגרה במנהרות הכרמל עלה בהתאם להוראות שנקבעו בחוזה הזיכיון (אשר נחתם שנים לפני שהחברה הפכה רשות ממונה על הזיכיון). הרשות הממונה דואגת, בין השאר, לבדוק את העלאות תעריף האגרה על ידי הזכיון כדי לוודא שהוא לא מעלה את האגרה מעבר לתעריף המקסימאלי האפשרי לפי חוזה הזיכיון.

האפשרות להפחית את תעריפי האגרה נבחנה באופן מעמיק על ידי הרשות הממונה. הרשות הממונה בחנה חלופות אפשריות להורדת תעריף האגרה, ובחנה את המשמעויות הנגזרות מהן. לצורך כך היא ביצעה ניתוח התפלגות ופילוח המשתמשים בפרויקט, ניתוח גמישות הביקוש למחיר, סקר אינטרנטי למיפוי המוטיבציות והחסמים לשימוש במנהרות, ועבודה שמטרתה זיהוי סוג ההנחה הנתפסת כאטרקטיבית. עם סיום בחינת הנושא, הרשות הממונה שלחה לאגף החשבת הכללית במשרד האוצר מסמך מרכז בנושא אפשרויות הפחתת התעריף ומשמעויותיה. הרשות הממונה עומדת כמובן לרשות משרדי הממשלה בנושא זה.

הדרך להביא לאי העלאת תעריף האגרה, או להורדתו, היא באמצעות תשלום של המדינה לזכיון. השאלה האם יש מקום לעשות כן, היא עניין של מדיניות ממשלתית שיש לו משמעויות תקציביות. ברי כי השקעת משאבים על ידי המדינה בתחום זה, תבוא על חשבון השקעת משאבים בתחומים אחרים. לא מן הנמנע גם, כי סבסוד מחיר האגרה על ידי המדינה, היה מניב ביקורת על המדינה בשל "תיקונים" לחוזה הזיכיון המקורי המשנים את תנאי הבסיס המקוריים שהיו במכרז (ראו בהקשר זה את ליקוי מס' 6 לעיל). מכל מקום, נושאי מדיניות ממשלתית שיש להם השפעה על תקציב המדינה אינם בהכרעת הרשות הממונה.

תגובה
משרד התחבורה

18. משרד התחבורה יקדם תהליך לבדיקת אפשרות הוזלת התעריף תוך בחינת ההשלכות המשפטיות והכלכליות של המהלך.

ליקוי

19. על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לשקול לשתף את הרשות הממונה בדיונים המתקיימים במשרד התחבורה בנושא "פרויקט הנתבים מהירים במטרופולין תל אביב", שמטרתו הקמה של נתבים מהירים בכניסות לתל אביב. זאת על מנת לנצל את מומחיותה של החברה בעבודה עם זכיינים פרטיים המפעילים נתבי מהיר, חניונים סביב המטרופולין ושירותי הסעות.

תגובה
משרד התחבורה

19. משרד התחבורה יבחן את שיתוף הרשות הממונה, ויפעל בהתאם להפקת הלקחים הרלוונטיים.

מכון התקנים

סדרי מינהל וליקויים בפעילותו

הגופים המבוקרים: מכון התקנים, משרד הכלכלה והתעשייה – הממונה על התקינה, אגף מדיניות סחר חוץ-משרד התשתיות האנרגיה והמים, הרשות להסמכת מעבדות, רשות ההגבלים העסקיים

ליקוי

1. הוועד הפועל, שמנה בהתאם לתקנון 28 חברים המהווים את דירקטוריון המכון, התקשה לנהל דיונים ענייניים ויעילים, ולרוב לא קיבל החלטות לביצוע. הוועד הפועל הקים ועדה מצומצמת העוסקת בעניינים שבסמכותו בלי שקיבל כדבר שבשגרה דיווחים על החלטות שקיבלה הוועדה.

על שר הכלכלה ועל מכון התקנים לקבוע את מספר החברים המיטבי של הוועד הפועל ואת הרכבו כדי לאזן בין האינטרסים השונים וכדי לאפשר תהליכי עבודה סדורים ויעילים בו. בשיקולים אלה עליהם לכלול גם את חברותו של הממונה על התקינה, שמשמש גם מאסדר בוועד הפועל של המכון. לשם הגברת השקיפות, על הוועד הפועל לשקול לפרסם דוחות כספיים מלאים לציבור. כמו כן, על משרד הכלכלה לבחון את הצורך לחייב את המכון להגביר את שקיפותו ולהתאימה לזו החלה על גופים סטטוטוריים אחרים, המפרסמים מיוזמתם דוחות כספיים מלאים. ראוי שמשרד הכלכלה יישם המלצות אלו על ידי שינוי תקנון המכון.

תגובה

משרד הכלכלה

1. הנושא מקבל מענה במסגרת הצעת חוק ההסדרים, הנלווה לתקציב המדינה לשנים 2017-2018.

ליקוי

2. חברותו של הממונה על התקינה בוועד הפועל, בהתאם לתקנון, עלולה לפגוע בפעילותו כמאסדר מחד גיסא ובהחלטות הוועד הפועל מאידך גיסא. מספר הנציגים שיש לארגונים השונים בוועד הפועל, על פי התקנון, אינו שומר דיו על איזון בין האינטרסים הציבוריים.

תגובה משרד הכלכלה

2. לעניין חברותו של הממונה על התקינה בוועד הפועל - מדובר בחקיקה וכל עוד החוק קובע זאת, אין מניעה אלא חובה שייכלל בוועד. התקיימה בדיקה בנושא במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים. גם במסגרת הדיונים על תיקוני החוק, הממונה על התקינה נכלל בין חברי הוועד הפועל.

ליקוי

3. בשנים האחרונות לא הביא הוועד הפועל את התקציב השנתי לאישור שר האוצר כנדרש. הוועד הפועל אישר אותו מאוחר יותר מכפי שנקבע בחוק יסודות התקציב. כמו כן, הוועד הפועל לא קבע מדיניות ארוכת טווח, לרבות תכנית אסטרטגית בדבר הפיתוח העתידי של המכון ומימוש ייעודו. על המכון לגבש את התקציב ולמסור את הנתונים כדין במועד הקבוע לכך בחוק יסודות התקציב. ראוי שהמשרד יגביר את הפיקוח והבקרה שלו על פעילות המכון ועל סדרי המינהל בתוכו. ראוי שהמכון יכין ויצג לאישור הוועד הפועל תכנית אסטרטגית ארוכת טווח למימוש ייעודו, פיתוחו ומיצובו כגוף תקינה מוביל. חשוב שתכנית אסטרטגית ותכנית רב-שנתית יכללו גם יעדים מדידים, לרבות לאגף הבניין. מן הראוי שמשרד הכלכלה והממונה על התקינה ייתנו את דעתם בנוגע למימון פעילות המכון בתחומים תחרותיים, על ידי פעילות מונופוליסטית רווחית שלו.

תגובה מכון התקנים

3. בהתייחס להמלצה לגיבוש התקציב ומסירת הנתונים במועד הקבוע לכך בחוק יסודות התקציב - ההמלצה מקובלת ותישום עם גיבוש התקציב לשנת הכספים הבאה. בהתייחס להמלצה כי המכון יכין ויצג לאישור הוועד הפועל תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח - ההמלצה מקובלת. יישומה יתאפשר לאחר שתאושר בכנסת הצעת חוק ההסדרים, הנלווה לתקציב המדינה לשנים 2017-2018, בכל הנוגע לשינויים בחוק התקנים ובתקנות, אשר תהיה להם השפעה על פעילות מכון התקנים, וכפועל יוצא, על גיבוש תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח.

ליקוי

4. בניגוד למה שנקבע בתקנון, כונסה האסיפה השנתית של המועצה הכללית בפברואר 2016, שלוש שנים לאחר מועד האסיפה הקודמת,

שהתכנסה בפברואר 2013. הוועד הפועל לא דרש את כינוס המועצה בהתאם להחלטתו בינואר 2015.

תגובה מכון התקנים

4. הוועד הפועל ידרוש את כינוס האסיפה השנתית של המועצה הכללית, בהתאם למועדים שנקבעו בתקנון.

ליקוי

5. הוועד הפועל לא העביר לחברי המועצה חומר רקע לפני האסיפה השנתית בפברואר 2016 ולא קבע נהלים לעניין דרכי ניהול הישיבה, תיעודה והמעקב אחר יישום החלטותיה.

תגובה מכון התקנים

5. לאחרונה הוציא המכון נוהל "כינוס המועצה הכללית", העוסק, בין היתר, בנושאים של העברת חומר רקע מקדים לחברי המועצה לקראת האסיפה השנתית, דרך ניהול הישיבה, תיעודה ומעקב אחר יישום החלטותיה.

ליקוי

6. ועדת האיתור התנהלה באופן לא תקין ולא שוויוני בתהליך בחירת מנכ"ל המכון.

ליקוי

7. המנכ"ל הקודם של המכון מר דני גולדשטיין מינה בשנת 2011 מנהל מחלקה משפטית, ללא מכרז או ועדת איתור, ובלי שהוועד הפועל או ועדה מטעמו בחנו ואישרו את תיאור התפקידים שימלא, את כישוריו הנדרשים ואת הדרגה המוצעת, ובלי שסיפק לוועד הפועל את כל הפרטים לגבי המועמד שבו בחר.

ליקוי

8. במכון לא נוצר גרעין ידע מספק בתחומי הליבה המשפטיים, והוא הוציא למיקור חוץ כמעט את כל עבודות הייעוץ המשפטי, שהיקפן בשנת 2015 היה כ-2.6 מיליון ש"ח. כמו כן הוא לא הפחית את תלותו בתחומי הליבה במשרד א', המעניק שירותי ייעוץ למכון בהתקשרות בפטור ממכרז זה 39 שנים.

על המכון לחזק את בסיס הידע המשפטי בתוך המכון. בד בבד עליו לפעול לייעל את פעילותו מול יועצים משפטיים חיצוניים, תוך כדי עמידה על עקרון השוויון בהעסקת יועצים אלו.

תגובה מכון התקנים

8. הערת המבקר מקובלת ותיושם.

ליקוי

9. המנכ"ל הקודם של המכון מר דני גולדשטיין אישר לעובד בכיר, ששב מחופשה ללא תשלום, לקבל שכר מלא, בלי שנכח במכון בקביעות וללא החתמת שערן נוכחות במשך כארבע שנים. המכון לא החזירו לתפקידו הקבוע כמנהל תפעול באגף מינהל, והמשיך לשלם את שכרו כממלא מקום מנהל אגף בניין אף שלא חזר לתפקיד זה. אף שעובדות ההעסקה החריגה היו ידועות למנהלת הכספים, למנהל משאבי אנוש ומינהל, ליועץ המשפטי ולמבקר הפנימי, אף לא אחד מהם פנה בנידון לוועדת הביקורת ולוועד הפועל.

תגובה מכון התקנים

9. מכון התקנים החליט שיציאה לחל"ת, שתיארך יותר משנה, תחויב באישור מראש של ועדת הארגון. עובדות תנאי העסקת העובד לא היו ידועות למנהלת הכספים, ליועץ המשפטי ולמבקר הפנימי.

ליקוי

10. מר יצחק רוזנברגר, שכיהן כממלא מקום מנהל אגף, והוא בעל אחת הדרגות הבכירות במכון, משמש מיום 17.2.15 הן יו"ר ועדת הכספים של מפלגת העבודה והן חבר במזכירות לשכת המפלגה. חלק מפעילויות המפלגה התקיימו בשעות הצהריים, שהן שעות העבודה במכון. מר רוזנברגר השתתף בישיבות מזכירות לשכת מפלגת העבודה, שבסדר יומן נכלל עדכון בעניין עבודת מטה הבחירות המשותף לכנסת העשרים, ולא דיווח על כך לאחראים במכון.

תגובה מכון התקנים

10. ביום 15.3.16 מסר מנכ"ל המכון לנציגי משרד מבקר המדינה כי החיל את הוראות פרק 4, משמעת וסדר בתקשי"ר, על עובדי המכון. במקביל הוכן נוהל האוסר על פעילות פוליטית של

העובדים, המבוסס על עקרונות התקשי"ר ונמצא בתהליכי אישור במכון.
יצוין כי בישיבת הוועד הפועל שתתקיים ב-1.9.16 הוכנס לסדר היום: אימוץ הוראת התקשי"ר הנוגעת לפעילות פוליטית.

ליקוי

11. מנהל אגף משאבי אנוש ומינהל (להלן - אגף מש"א ומינהל), מר יואל מלי, התרשל בפיקוח על השימוש ברכבי מאגר במכון: לא בוצעו מעקב ופעולות תיעוד בדבר השימוש שנעשה בהם ועל ידי איזה עובד; לא נזקף שווי שימוש; ולא שולם מס על פי הוראות מס הכנסה בגין רכבי מאגר, אשר עובדים עשו בהם שימוש פרטי.
על הוועד הפועל להורות על פנייה מחודשת לפקיד השומה תוך כדי מתן גילוי לליקויים בפיקוח על השימוש האישי שנעשה ברכבי מאגר, לערוך שומה בהתאם לממצאי משרד מבקר המדינה ולשפר את תהליכי הבקרה שלא מנעו את הליקויים.

תגובה מכון התקנים

11. להמלצת מבקר המדינה להורות על פניה מחודשת לפקיד השומה- המכון מסר בתגובתו מיוני כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו, כי הנושא ייבדק בעזרת משרד רואי החשבון של המכון, וכי המכון יפעל בהתאם להנחיותיו.
יצוין כי במהלך חודש 8/2016 פנה פקיד השומה למכון בבקשה להמצאת רשימת כל רכבי המאגר, שחונים בשעות הלילה בשטחי המכון, החל משנת 2012 ואילך. משרד רואי החשבון של המכון העביר לפקיד השומה את כל החומרים שנתבקשו על ידו.
להמלצת מבקר המדינה לשפר את תהליכי הבקרה שלא מנעו את הליקויים- ההמלצה מקובלת. הנושא נמצא כעת בביקורת של המבקר הפנימי. המלצות הביקורת יובאו בפני מנכ"ל המכון וועדת הביקורת, והחלטותיהם ייושמו.

ליקוי

12. את תפקיד מנהל אגף בניין מילאו בעשר השנים האחרונות שני בעלי תפקידים בזה אחר זה, במעמד של ממלאי מקום בלבד. באגף אינם מאוישים שמונה תפקידי ניהול שונים, זה כשש שנים, וביניהם מנהל מעבדת בניין ומנהל מעבדת קרקע. החוסר באיוש תפקידי הניהול פוגע בתפקוד האגף.

תגובה מכון התקנים

12. בחודש 8/2016 מונה מנהל קבוע לאגף בניין, לאחר שנבחר במכרז ומינויו אושר ע"י הוועד הפועל. מנהל האגף הנבחר שוקד בימים אלה על הכנת תוכנית לרה-ארגון של האגף, שבמהלכו ייבחרו וימונו בעלי תפקידים לתפקידים שאינם מאוישים.

ליקוי

13. המעבדה לבנייה והמעבדה לקרקע של אגף הבניין, המתחרות במעבדות פרטיות, הפסידו כספים בעשר השנים האחרונות, והיקף הגירעון הכולל בשנים אלו עמד על כ-214 מיליוני ש"ח. סכום זה מומן מפעילותו המונופוליסטית של המכון בתחום בדיקות מוצרי הייבוא. מימון המעבדות המפסידות, באמצעות רווחי מעבדות המכון הפועלות כמונופול, מעלה חשש כי תעריפי הבדיקות לעמידה בתקן אינם משקפים את עלותם האמתית בתנאי תחרות. הוועד הפועל לא עקב אחר התחזיות שנמסרו לו בדבר פעילות מעבדות הבנייה וקרקע, ולא אחר יישום החלטותיו. הטיפול הלקוי מגולגל משנה לשנה וממנכ"ל למנכ"ל.

תגובה מכון התקנים

13. מנהל אגף בניין הנבחר שוקד על הכנת תוכנית רה-ארגון לאגף, שתובא לאישור הוועד הפועל, ולאחר אישורה תהיה תחת מעקב רבעוני שלו.

ליקוי

14. באגף איכות והסמכה מועסקים סוקרים רבים מעל לגיל פרישה. המכון טרם גיבש תכנית גיוס והכשרה להחלפתם, ופעילותו בתחום התעדת מערכות איכות עלולה להיפגע אם בכוונתו להמשיך בפעילות זו.

תגובה מכון התקנים

14. המחסור בסוקרים באגף ועומס העבודה הכבד המוטל על הסוקרים הקיימים ידועים להנהלת המכון ומטופלים על ידה זה זמן מה. בעקבות דרישה מפורשת שהעלה מנהל האגף בפני מנכ"ל המכון הקודם בעניין זה, החלה הכשרתם של שני עובדים מאגף התעשייה כסוקרים באגף איכות והסמכה, והם צפויים להשלים את הכשרתם ביולי 2016. בד בבד הושלמה הכשרתם של שלושה סוקרים לתקן AS9100 האגף מוביל

תכנית לעיבוי מערך הסוקרים. יישומה יאפשר הצערה והחלפה של כוח האדם המקצועי באגף.

ליקוי

15. האגף קיבל הסמכה מגוף בין-לאומי חיצוני כגוף מתעיד לפי ISO 17065 רק לתשעה מוצרים מתוך כ-317 מוצרים במסגרת תו תקן.

תגובה מכון התקנים

15. חוק התקנים מסמך את מכון התקנים להתעיד מוצרים במסגרת תו תקן, והוא אינו מחויב בהסמכה נוספת.

ליקוי

16. בשנת 2014 לא ביצע האגף כ-750 הזמנות עבודה, ובשנת 2015 לא ביצע כ-900 הזמנות עבודה מתוך כ-20,000 הזמנות עבודה שנפתחו בכל אחת משנים אלה. לכ-400 לקוחות לא בוצעו מבדקים כלל בשנת 2015, אף שאמור היה להתבצע אצלם מבדק אחד לפחות.

תגובה מכון התקנים

16. המכון פועל כדי להשלים מבדקים שלא בוצעו במועד, עד תום תקופת ההסכם (שלוש שנים). כמו כן, הוא מבטל היתר שניתן אם מבדק לא בוצע בשל מחדל של הלקוח. המכון מכיר בחשיבות ביצוע מבדקים על פי תכנית העבודה שנקבעה מראש, דהיינו: ביצוע מבדק אחת לשנה, ועל כן החליט כי תיערך בקרה מיוחדת על קיומם של הנהלים ויישומם, וכי האגף יבצע "סקר חוזה" מול כל לקוח טרם חתימה על חוזה, כדי לוודא שיש בידיו האמצעים לביצוע ההתקשרות במלואה. עוד הוחלט, כי יעובה מערך כוח האדם המקצועי באגף.

תגובה הרשות הלאומית להסמכת מעבדות

14-16. הרשות הלאומית להסמכת מעבדות פועלת לפי התקן הבינלאומי החל על גופי הסמכה ISO/IEC 17011, נבדקת באופן שוטף ומוכרת על ידי ארגון ההסמכה הבינלאומי ILAC, פעילות המקנה הכרה ב-90 מדינות בעולם. פעילויות הרשות מבוצעות על פי תקינה בינלאומית וכך גם ההתנהלות בעת ביצוע תהליכי הסמכה ופיקוח. על פי חוק הרשות הלאומית להסמכת מעבדות, התשנ"ז – 1997, המצוטט בדוח,

רשאית הרשות לקבוע תנאים להסמכה ובכלל זה להשעות ולשלול הסמכה כחלק מתהליכי העבודה והפיקוח.

ההסמכה, נשוא מסמך זה, הינה על פי תקן ISO /IEC 17025 למעבדות בדיקה וכיול, ועל פי תקן ISO/IEC 17020 לגופי פיקוח. תקנים אילו מהווים את הדרישות הבסיסיות יחד עם התקנים המקצועיים המלווים מוצרים בבדיקות יבוא יצוא, כבסיס לסחר. ההסמכה מקנה כלים לניהול מערך האיכות והמערך המקצועי וראוי כי כל העוסקים בתחום פעילות יהיו תחת פיקוח ובקרה. מערך זה מקנה לרגולטורים השונים המוזכרים בדוח מכפיל כוח בהסמכה ובפיקוח השוטף, תחרות הוגנת והבטחת אמינות טובה יותר בתוצאות הבדיקה. ההסמכה ניתנת לשנתיים, כמו כן קיים מערך פיקוח תומך לכל תקופת ההסמכה.

ליקוי

17. צו התקנים (איסור ייצור מצרכים), התשמ"ב-1981, שבו מפורסמת רשימה בת 45 מוצרים שהצו אוסר לייצרם או למכרם אלא אם כן ניתן היתר לסמנם בתו תקן, לא עודכן על ידי משרד הכלכלה: יש בו מוצרים שאינם רלוונטיים כיום, וחסרים בו מוצרים שחשוב במיוחד לבדקם. על משרד הכלכלה לבחון מחדש את רשימת המוצרים המחויבים בתו תקן, ולעדכנה, בהתחשב בעלות המוצרים והתועלת הנובעת לציבור מחיזוק הפיקוח עליהם.

תגובה משרד הכלכלה

17. נערכה בחינה מקצועית של צו התקנים (רשימת התקנים המחויבת בתו תקן). על פי הבחינה, הרשימה צומצמה לגבי תקנים שאין ייצור מקומי בתחומם או לפי בדיקה עניינית כאשר לא נמצאה הצדקה מבחינת שמירת בריאות ובריאות הציבור. הבחינה כעת בתהליכי ביצוע ובשלב יישום ההמלצות לצמצום התקנים עליהם מוטלת חובת תו תקן.

ליקוי

18. מתן היתר ליצרן לסימון מוצרים בתו תקן, שהוא סימן לאישור התאמתו של מצרך לתקן או לתקן רשמי, נתון למכון התקנים בלבד והוא מונופול בתחום. המכון פועל באמצעות מינהלת תו תקן (להלן - המינהלה) שחברים בה גם נציגי ציבור. מינהלת תפעול תו תקן מכירה רק בבדיקות הנעשות על ידי מעבדות המכון, ואינה מכירה בבדיקות שמבצעות מעבדות מוסמכות ומאושרות אחרות. משכך,

המינהלה אינה מאפשרת תחרות, הורדת עלויות ושיפור השירות לציבור.

תגובה מכון התקנים

18. המכון פועל על פי חוק שקובע כי מעבדות המכון הן אלה שמבצעות את הבדיקות לצורך מתן היתר לסימון מוצרים בתו תקן. כמו כן, המכון הוא זה שנותן את ההיתר, והאחריות הנגזרת ממתן ההיתר חלה עליו. לפיכך, כל מי שניזוק ממוצר הנושא תו תקן, רשאי לתבוע את מכון התקנים. לא יעלה על הדעת שמעבדות מוסמכות תבצענה את הבדיקות ומכון התקנים יהיה אחראי לתוצאות.

תגובה משרד הכלכלה

18. המונופול של מכון התקנים מוגדר בחוק התקנים. בתחילת מאי 2016, התקיים דיון מיוחד במינהלת תו תקן, בו המינהלת המליצה להנהלת המכון לבחון צירופן של מעבדות מאושרות למאגר נותני שירות בדיקות המוצרים לפי דרישות התקנים במערכת "תו תקן".

ליקוי

19. בחינת תהליכי ייצור (inspection), המבוצעת על ידי מעבדות המכון כחלק מתהליך למתן תו תקן, לא נבדקה וממילא לא הוסמכה על ידי גוף בין-לאומי חיצוני. משכך, המינהלה אינה מבצעת הערכה אם היא מקבלת שירותים נאותים ממעבדות המכון ואם היא מבצעת את עבודתה בצורה נכונה, ובהתאם לאמות מידה בין-לאומיות. מן הראוי שמכון התקנים יסמך את מעבדותיו הסמכה חיצונית ובלתי תלויה, בדומה לנעשה במעבדות פרטיות.

תגובה מכון התקנים

19. התקינה הבין-לאומית דורשת שהמכון כגוף מתעיד יבטיח שיש לעובדיו הכישורים המתאימים לביצוע בחינות מבדקי האיכות. המכון עושה זאת באמצעות נוהלי המכון הדורשים הסמכה פנימית. לדעת המכון אין פגם מקצועי בתהליך הקיים.

ליקוי

20. באוקטובר 2013 קבע משרד הכלכלה כי נוהל 006, המעגן את הליך מתן תו תקן ואת נספחי התנאים המיוחדים (להלן - נת"מים), יתוקן במטרה לצמצם את בדיקות המעבדה ולהוזיל את עלויות קבלת ההיתר בשיעור של כ-20%. עד ינואר 2016 נכתבו רק שבעה נת"מים מתוך כ-478 נספחים. מינהלת תפעול תו תקן לא גיבשה תכנית עבודה להכנת הנת"מים החסרים. בשל הצורך בידע טכני לגבי כל מוצר, הנת"מים נכתבים בידי עובדים ממעבדות המכון. הדבר עלול ליצור ניגוד עניינים, שכן לקביעת מספר בחינות התהליך ומספר בדיקות המעבדה והיקפן השפעה ישירה על הכנסות המעבדות. על המינהלה לדרוש הפרדה ברורה בין פעילות המעבדות כבודקות המוצרים לבין פעילות בחינת תהליכי היצור. חשוב שהמינהלה תקבע אמות מידה לקבלת שירות בחינת תהליכי ייצור ולקבלת שירותי בדיקת מוצרים. מן הראוי שהמינהלה תדון בצעדים הנדרשים לכך שבחינת תהליכי ייצור תיבדק על ידי צד שלישי ותקבל ממנו הסמכה.

תגובה

מכון התקנים

20. המכון יפעל להחיש את הליך העדכון של הנת"מים, בתיאום עם מינהלת תו תקן. עוד יצוין, כי גובשה תוכנית עבודה רב שנתית להכנת הנת"מים, שאושרה על ידי מינהלת תו תקן, שהינה גוף ציבורי.

ליקוי

21. לציבור נמכרו מזגנים אשר בבדיקתם במעבדות מכון התקנים נמצא שמקדמי היעילות האנרגטית שלהם היו נמוכים מהסף של 3.5, ומשכך דגמי מזגנים אלו אסורים היו בייבוא לישראל בהתאם לתקנות יעילות אנרגטית. למרות זאת הותרה כניסת דגמים אלו לארץ, והדירוגים האנרגטיים שקיבלו היו בין C לבין E בשל תנאים גמישים בתקן, שלפיו מעבדות מכון התקנים פועלות (להלן - תקן 994). הפערים הקטנים שהוגדרו בתקנות בין דרגות היעילות האנרגטית אינם דרים בכפיפה אחת עם תקן 994. על משרד הכלכלה למנוע פערים בלתי סבירים בין תוצאות הבדיקה בפועל לבין הצהרות יבואנים ויצרנים המותרות לסימון על גבי המוצר. על משרד הכלכלה ועל משרד האנרגיה לפעול למניעת כניסת מזגנים לארץ, אשר על פי תוצאות בדיקת המעבדה נמצא שמקדם היעילות האנרגטית שלהם נמוך יותר מהרף התחתון כפי שנקבע בתקנות.

תגובה משרד הכלכלה

21. אכיפת התקנות בנושא יעילות אנרגטית הינה בסמכות משרד האנרגיה שהוא הרגולטור בתחום. כדי למנוע הטעיית הציבור בעניין נצילות אנרגטית של המזגנים, ובשל אי התאמת התקנים לשיטות בדיקה וחישובי הנצילות והפערים שנמצאו, ועדת ההיתרים פנתה למינהלת תו תקן להוצאת סוגיית הנצילות מתחום היתר תו תקן. התקיים דיון מיוחד במינהלת תו תקן בו, בשל הקושי ליישום המלצת ועדת ההיתרים טרם עדכון התקנות והתקן וכדי לתת למשק להתארגן לשינוי, המינהלת החליטה להגדיר תקופת התארגנות לעדכון התקן (ע"י המכון) והתקנות (ע"י משרד האנרגיה). יצוין כי החלטת הממשלה מתחילת 2016, הייתה לעדכן תקנות מקורות אנרגיה ככלל ולעניין נצילות המזגנים בפרט ולהביאן להתאמה למקובל לפי דירקטיבה אירופאית. ההחלטה למעשה תואמת גם את החלטת מינהלת תו תקן.

תגובה משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

21. לעניין בדיקת יעילות אנרגטית למזגנים - בתקן הבדיקה קיימת אפשרות של סיבולת. לפיכך, כל דיווח המעיד על הנצילות האנרגטית של מזגן, רשאי להשתמש באפשרות זו. במועד אישור התקנות בוועדת כלכלה ביקשו נציגי היבואנים והיצרנים להכיר בסיבולת של 8% בתקן, והוועדה אישרה זאת. כלומר, אפשרות זאת עמדה לנגד עיני ועדת הכלכלה של הכנסת, בבואה לאשר את התקנות. המשרד פעל באופן נמרץ לשינוי התקנות; לאור התנגדות עזה מצד היבואנים והיצרנים המקומיים – ניסיון זה לא צלח. במסגרת הליך בחינה פנים משרדי בתחום טיוב רגולציה, יטופלו גם התקנות בתחום הנצילות האנרגטית. המשרד יפעל לביטול האפשרות של סיבולת בדירוג האנרגטי, כך שהוא ייקבע על בסיס מדידה בפועל. בהמשך לאמור, המשרד מעוניין לקבוע רף צריכה מינימאלי ולאפשר סיבולת בשיעור של כ-5% רק בבדיקות אכיפה, וכן לצמצם את ההפרש בין דרגות היעילות האנרגטית. לבסוף, בכוונת המשרד לאפשר ליבואנים ולצרכנים לבצע בדיקות במעבדות מוכרות בחו"ל ולבסס את האישור על סמך הצהרה בלבד.

ליקוי

22. למרות קיומן של מעבדות מתחרות מוסמכות ומאושרות, משרד האנרגיה השתתף במימון, בהקמתן ובשדרוגן של מעבדות המכון, כך שיעסקו גם בבדיקת עמידה בתקנות יעילות אנרגטית למוצרים שונים

בלי שנקט הליך לשיתוף מעבדות פרטיות. במועד סיום הביקורת מבוצעות בדיקות עמידה בתקנות יעילות אנרגטית רק במעבדות המכון.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

22. משרד האנרגיה מוכן לקבל תוצאות בדיקת נצילות אנרגטית מכל מעבדה שמוסמכת לביצוע בדיקות אלה. הרשות להסמכת מעבדות היא הרגולטור מטעם המדינה שאחראי על הסמכת גופים לשמש כמעבדות מאושרות. נכון למועד כתיבת הדו"ח, הגוף היחיד שהוסמך על ידי הרשות להסמכת מעבדות לבצע בדיקות נצילות אנרגטית הוא מכון התקנים.

תגובה

משרד הכלכלה

22. על מנת לאפשר תחרות הוגנת בבדיקות יבוא, משרד הכלכלה מקדם רפורמה שמהותה פתיחת שוק בדיקות היבוא (בתחום התקנים לתחרות). הדבר ימנע מקרים כאלו בעתיד. בנוסף, מקודם תיקון חקיקה בחוק מקורות אנרגיה שאמור לאפשר למעבדות נוספות לבצע בדיקות נצילות אנרגטית. תיקון זה הינו חלק מהצעת חוק ההסדרים השנה.

ליקוי

23. מכון התקנים לא אפשר למעבדות פרטיות, מוסמכות ומאושרות, להיות חברות במעמד דומה לשלו, בארגון תקינה בין-לאומי גדול העוסק באלקטרוניקה. למרות פנייתן של מעבדות כאלה החל בשנת 2008 למשרד הכלכלה, הוא לא התערב ולא נימק את אי-מעורבותו. מן הראוי שמשרד הכלכלה יבחן את המשך פעילות המכון כמונופול בתחום מתן אישור לסימון מוצר בתו תקן. כמו כן, על משרד הכלכלה ועל מינהלת תו תקן, שהיא גוף ציבורי, לבחון דרכים לאפשר למעבדות פרטיות מוסמכות ומאושרות להתחרות במעבדות המכון גם בביצוע בדיקות התאמת המוצר לתקנים החלים עליו.

תגובה

משרד הכלכלה

23. למשרד הכלכלה אין סמכות להתערב ולהנחות בכל הקשור לרשת ה-CB. יחד עם זאת, עמדת המשרד היא שיש לאפשר למעבדות מאושרות להגיע למעמד NCB במידה ועומדות בכללי הרשת. בלחץ המשרד הנושא טופל וכיום כבר קיבלה אחת המעבדות מעמד NCB.

רשות הגז הטבעי

חיבור צרכנים לרשת החלוקה של הגז הטבעי

הגופים המבוקרים: משרד האנרגיה, רשות הגז, משרד האוצר, משרד הכלכלה, מכון התקנים הישראלי, רשות להסמכת מעבדות, רשות לשירותים ציבוריים-חשמל, משרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים, משרד הביטחון, מינהל התכנון במשרד האוצר, משרד הפנים, משרד ראש הממשלה.

ליקוי

1. עד מאי 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, יותר משש שנים ממועד מתן הרישיונות הראשוניים לחברות החלוקה, רק 17 ממאות הצרכנים הפוטנציאליים צורכים גז טבעי באמצעות רשת החלוקה; הצרכנים האמורים משתמשים בסך הכול בכ-95 מיליון קוב בשנה, מהיקף צריכה מירבי מוערך בכ-1.5 BCM. בתהליך פריסת רשת החלוקה נתקלו חברות החלוקה במגוון קשיים: התנגדות של הרשות המקומית למעבר קו החלוקה בשטחה - אם בשל הסתייגות מקיומם של מפעלים עתירי אנרגיה בשטחה ואם בשל חשש הנובע מחוסר ידע בדבר מפגעים בטיחותיים העלולים להיגרם מהגז הטבעי; היעדר מידע על תשתיות קיימות בתהליך התכנון של קווי החלוקה; וחוסר שיתוף פעולה של חברות התשתית. היעדר ריכוז של מידע מקדים על התשתיות הקיימות בתוואי המתוכנן להנחת רשת החלוקה מביא להארכת הליך התכנון ולהכרח לבצע שינויים בתכנית לאחר הגשתה, על פי הערות חברות התשתית. במקרים אחדים רשות הגז סייעה לחברות החלוקה במלאכת התכנון, אך הסיוע היה נקודתי ולא הוסדר, כנוהל שבשגרה, בעבודת הרשות מול החברות.

ליקוי

2. אף כי משרדי הממשלה החברים בוועדה להסרת חסמים היו ערים למחלוקת בין חברות החלוקה לחברות התשתית בדבר התשלומים שעל חברות החלוקה לשלם לצורך הנחת קווי החלוקה סמוך לתשתיות שהונחו, נושא זה לא הוסדר, ולא נקבעה עמדה עקרונית, בסיכום בין-משרדי או בהכרעת ממשלה, בדבר סמכות חברות התשתית לגבות תשלומים כאמור. סוגיה זו מונחת לפתחה של הוועדה לתיאום תשתיות, שהוקמה במהלך תקופת הביקורת בהתאם לתיקון בחוק.

2.

הסרת החסמים לפרישת רשת החלוקה הוא נושא שנמצא בראש סדר העדיפויות של רשות הגז הטבעי ומשרד האנרגיה. בהמשך לאמור, רשות הגז הטבעי מסייעת לחברות החלוקה בקידום תכניות עבודה לרשת החלוקה ובהסרת חסמים בהליכי התכנון והרישוי מול כלל הגורמים הרלוונטיים. בין הפעולות להסרת החסמים בתחום, יש לציין מפגשים עם הגורמים הרלוונטיים, הכנת הסדרים בטיחותיים לחציית כבישים של נתיבי ישראל והעברת תשתיות הגז ליד קווי הרכבת, וכן הסדר מול חברת קצא"א שאפשר חיבור צרכנים באשקלון.

בהמשך לאמור, יש לציין כי היעדים המרכזיים של המשרד לשנת 2017 בתחום הגז הטבעי הינם:

- פרישה של 330 ק"מ צנרת חלוקה (מתחילת שנת 2016)
- פרישה של 175 ק"מ צנרת הולכה (מתחילת שנת 2016)
- חיבור של 119 צרכנים לגז טבעי
- חתימה על 100 הסכמים לחיבור צרכנים חדשים לגז טבעי (מתחילת שנת 2016)

מדובר ביעדים שאפתניים והמשרד מתכוון לעמוד בהם. כמו כן, בחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2015 ו-2016), תשע"ו-2015 הוקמה הוועדה לתיאום תשתיות בראשות מנכ"ל משרד האוצר. תפקידה היא לסייע לחברות החלוקה בסכסוכים שהתגלעו בינן לבין בעל תשתית (חברת תשתית, תאגיד מים וביוב או רשות מקומית), בקשר להנחת קווי החלוקה. תקנות משק הגז הטבעי (תכנית עבודה לרשת חלוקה) התשע"ו-2016, הועברו לחתימתו של שר האוצר, והן עתידות להתפרסם בקרוב. על-פי התקנות החדשות, ועל מנת לסייע ולהקל על חברות החלוקה בהליכי הרישוי, אם בעל תשתית לא הגיב לפנייה של בעל רישיון חלוקה תוך 30 יום, רשאי בעל הרישיון להגיש תכנית עבודה לרשות הרישוי בצירוף העתק הפניה לאותו הגוף. כמו כן, נקבע כי רשות הרישוי לא תתנה את החלטתה בתיאום או היוועצות עם הגוף אליו פנה בעל רישיון החלוקה.

ליקוי

3. עד למרץ 2016 נפרסו כ-159 ק"מ צנרת, שהם פחות משליש מהיקף הצנרת אשר אמורה להיכלל ברשת החלוקה. האטיות בפריסת רשת החלוקה מושפעת, נוסף על הקשיים שבהם נתקלו חברות החלוקה בהליכי התכנון והביצוע של פריסת רשת החלוקה, גם מחוסר כדאיות כלכלית לחברות בקידום הקווים. הרשות לא הצליחה לקדם את עבודת החברות ולסייע להן להשיג את היעדים שנקבעו ברישיונות שניתנו להן.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

3. עד עתה הוקמו כ-225 ק"מ של צנרת לחלוקת גז טבעי. מדובר בקפיצת מדרגה בהשוואה לנתונים בחודש נובמבר 2015, בו הוקמו 91 ק"מ של צנרת חלוקה. מדובר בהליך מורכב ומתמשך, שיש לבחון אותו לאורך זמן - ולא בנקודת זמן מסוימת. העיכובים בחיבור צרכני החלוקה נבעו, בין היתר, מהתארכות הליכי התכנון והרישוי הסטטוטוריים. תהליכים אלה נמשכו שנים רבות, בעוד שלפי החוק והתקנות הם היו אמורים להימשך 90 יום בלבד. חשוב להבין כי סקר פוטנציאל ביקוש לא מחייב את המפעל שנכלל בו. ייתכנו מצבים בהם הסקר מצביע על היקף ביקוש מסוים, בעוד שלחלקם אין כל כוונה להתחבר לגז טבעי - מסיבות פרטניות של כל מפעל ומפעל. הרשות החלה בסבב חדש של כנסים בהם היא מציגה את היתרונות מחיבור מפעלים לגז טבעי. אנו מאמינים כי מהלך זה יסייע לנו לעודד צרכנים להתחבר לרשתות החלוקה.

ליקוי

4. רשות הגז, מינהל הבטיחות במשרד הכלכלה ומכון התקנים הישראלי סיכמו כי עד גיבושו של תקן ישראלי שיחול על מתקני צריכת הגז הטבעי, יפעלו על פי מתווה שבמסגרתו יבדוק מכון התקנים את חיבור ציוד הצריכה במפעלים ואת עמידתם של המפעלים בדרישות שנקבעו במתווה, כתנאי למתן אישור הרשויות לשימוש בגז הטבעי. בגיבוש המתווה שימש אגף התעשייה במכון התקנים גורם מייצג למאסדר באימוץ אסדרה (רגולציה). תהליך גיבוש ואישור המתווה נעשה ללא סיוע אגף התקינה במכון (המרכז את פעילות הכנת התקנים במכון) אלא באמצעות אגף התעשייה, אשר תפקידו לשמש גוף בודק בלבד.

ליקוי

5. בשל חוסר הניסיון והידע של מכון התקנים בתחום, פעילותו כגוף מפקח עליון חייבה ליווי של גוף בין-לאומי בעת שפעל מול צרכני הגז הטבעי. כתוצאה מכך הלכה ונוצרה מערכת אישורים מורכבת, מסורבלת, מסועפת ויקרה, אשר חייבה כל אחד מן הצרכנים לקבל אישורים מכמה גופים לתקינותם ובטיחותם של מתקני הצריכה. מערכת זו יצרה תמריץ שלילי להסבה לגז הטבעי והבדילה לרעה צרכנים שבחרו לפתוח בהליך ההסבה כאמור מצרכנים שבחרו שלא לעשות כן ולא נדרשו לבצע בדיקות תקינות של ציוד הקצה.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

4-5. הסמכת גופים בודקים בהתאם לחוק ההסדרים: זה לא מכבר אישר שר האנרגיה 4 גופים לשמש כגופים בודקים מוסמכים בתקופת המעבר, כאשר בעתיד הקרוב יובאו לאישורו מספר גופים נוספים. הסמכת הגופים על-ידי השר צפויה לקצר את לוח הזמנים להזרמת הגז במיתקנים לאחר אישורם של מתקני הגז על-ידי הגופים הבודקים, וכן תפתח שוק זה לתחרות שעתידה להוביל לירידת מחירים בתחום בדיקות התקינות. מענקים: במסגרת התקציב הדו שנתי לשנים 2016-2017, יקצה המשרד 150 מלש"ח לטובת שדרוג רשת החלוקה, 130 מלש"ח לטובת סיוע לצרכנים מרוחקים ו-65 מלש"ח לטובת תכנית מענקים ורשת ביטחון להקמת תחנות תדלוק ב-CNG. כמו כן, ולאור הירידה במחיר חבית הנפט, הגדיל המשרד באופן משמעותי, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הכלכלה, את מענקי ההסבה של מפעלים לגז טבעי - הכל מתוך מטרה להגדיל את מספר צרכני הגז הטבעי במשק. אפקטיביות המענקים להסבת מפעלים לגז טבעי: נושא זה נבחן באופן שוטף על ידי רשות הגז הטבעי בשיתוף משרד הכלכלה. ההחלטות החדשות תתקבלנה לאחר השלמת הדיונים על שינויי המיסוי על הדלקים כתוצאה מדו"ח מיסוי ירוק 3, המשפיעים באופן מהותי על כדאיות החיבור לגז טבעי.

ליקוי

6. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימה עבודת ועדות התקינה לגיבוש תקן למתקני צריכה מבוססי גז טבעי שמטרתו לקבוע כללים טכניים להסבה לגז טבעי ונהלים לבדיקת הבטיחות הנדרשת לצורך חידוש אישור התקינות. טיוטת התקן מתבססת על התקנים האירופיים בלבד, אף כי חלק נכבד ממתקני הצריכה מותאם לתקנים האמריקניים. רק לאחר סיום מועד הביקורת החלה העבודה על תקן המבוסס על התקנים האמריקניים.

ליקוי

7. חרף העובדה שלמכון התקנים אין יתרון משמעותי של ידע, הכשרה או מקצועיות על פני גופי בדיקה אחרים, הוא לא נדרש להסמכה כשאר גופי הבדיקה אלא רשאי לבדוק את התאמת מתקני הצריכה לתקן בהתאם לסמכויותיו מכוח סעיף 12 לחוק התקנים, אף בכל הנוגע לצנרת רשת החלוקה בתוך חצרו של הצרכן - מקטע שהמכון לא בדק קודם לכן. עם זאת, תידרש הסמכה מהמכון בנושאים שלא ייקבעו בתקן אלא בהוראה של שר האנרגיה. מאחר שמכון התקנים, כמי שאחראי להליך אימוץ תקנים המתבצע בוועדות התקינה, מרכז את הכנת התקן המגובש, ומאחר שהוא חייב בהסמכה בבדיקת הוראות שיקבע שר האנרגיה שלא במסגרת התקן, נוצרה מראית עין של תמריץ למכון לפעול להרחבת היקף התקן ככל האפשר.

ליקוי

8. חלפו יותר מארבע שנים מאז החל משרד האנרגיה לגבש תכנית אב לפיתוח משק האנרגיה, ועדיין לא אושרה התכנית. ללא תכנית אב נפגעת אפשרות פיתוחו של משק האנרגיה בראייה ארוכת טווח ומתוך בחינת תמהיל מקורות האנרגיה, לרבות הגז הטבעי.

ליקוי

9. רשות הגז לא הציבה לעצמה יעד של פיתוח תכנית אב לרשת החלוקה או להנגשת הגז הטבעי למגוון רחב ככל האפשר של אוכלוסיות יעד במדינה. עד סוף שנת 2015, סמוך למועד סיום הביקורת, הרשות לא ראתה ברשת החלוקה של הגז הטבעי תשתית חיונית או מיזם לאומי. קידום פריסתה של רשת החלוקה של הגז הטבעי וחיבור צרכנים לרשת זו, והצבת מיזם זה כיעד לאומי, היו עשויים לסייע למדינת ישראל לעמוד ביעדים שהציבה לעצמה ובהסכמים בין-לאומיים; ובפועל - להפחית פליטות מזהמים לסביבה ולייתר את התאמת האסדרה לקצב ההתקדמות של פריסת רשת החלוקה.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

8-9. המשרד שוקד בימים אלה על פיתוח והכנת תכנית אב למשק האנרגיה, לרבות שימוש במודלים מקובלים בינלאומיים. ההערכה היא כי התכנית תושלם לקראת רבעון השלישי בשנת 2017.

סקר פוטנציאל ביקושים שביצעה רשות הגז הטבעי בשנים 2010-2011 היה חלק מפרויקט שנועד להעלות את המודעות ליתרונות השימוש בגז טבעי בקרב הצרכנים. בשנים 2015-2016 חלה האטה בגידול במספר הצרכנים המתקשרים עם חברות החלוקה. הגורם המרכזי להאטה הוא ירידה דרמטית

במחירי הדלקים המתחרים בגז הטבעי, בעיקר מחיר המזוט. המשרד ורשות הגז מקדמים, מספר יוזמות שתכליתן היא להגדיל את מספר הצרכנים של גז טבעי במשק:

- תחנות כוח קטנות בקוגנרציה – צרכנים אלה מהווים פוטנציאל משמעותי לפריסת רשת החלוקה. בימים אלו (ספט' 2016) מתקיימים דיונים בנוגע לגודל המכסה שתינתן ליצרני חשמל אלו ובנוגע לתנאי מכירת החשמל שלהם לרשת.
- תחנות תדלוק בגז טבעי – הרשות ערכה סקר בקרב תחנות תדלוק אשר סמוכות לרשת החלוקה, וכן פרסמה לשימוע תעריפים שיאפשרו הקמה של תחנות תדלוק. במסגרת התקציב לשנים 2017-2018 יוקצה סכום של 65 מלש"ח לטובת תכנית מענקים ורשת ביטחון להקמת תחנות תדלוק ב-CNG.
- צריכה ביתית של גז טבעי – הרשות מממנת פיילוט לחיבור שכונת מגורים באופקים, ובמקביל מקדמת הסדרה שתאפשר חיבור גז טבעי שכונות בכל רחבי הארץ. צריכת הגז הטבעי בשכונה באופקים צפויה להתחיל בשנת 2019 ואחריה צפוי פיילוט בבאר שבע.
- שדרוג רשת החלוקה – תכנית לשדרוג ופרישת רשת חלוקת גז טבעי. במסגרת התקציב לשנים 2017-2018 יוקצה לכך סכום של 150 מלש"ח.
- סיוע לצרכנים מרוחקים – תכנית סיוע לצרכנים מרוחקים, במטרה לצמצם את התשלום שמשלמים אותם צרכנים, כך שתהיה כדאיות כלכלית גבוהה לחיבורם לרשת חלוקת הגז הטבעי. במסגרת התקציב לשנים 2017-2018 יוקצה לכך סכום של 120 מלש"ח.

ליקוי

10. תכנון קווי החלוקה על ידי חברות החלוקה מבוצע בהתאם להיקף הצריכה הצפויה של הצרכנים החותמים על הסכמי שירות חלוקת גז טבעי, ואינו מותאם לגידול עתידי בצריכת הגז הטבעי על ידי צרכנים נוספים. רשות הגז אינה מקדמת תכנון ארוך טווח ובחינה של התאמת רשת החלוקה לצרכים העתידיים לפני שחברת החלוקה מתחילה בעבודות הנחת הקו. תכנון ארוך טווח צריך להתחשב בכלל השימושים העתידיים כדי למנוע ככל האפשר את הצורך בהוצאות נוספות בעתיד, אשר ייתכן שיוטלו על ציבור הצרכנים.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

10. התכנית לשדרוג קווים שהושלמה בחודש יולי 2016 הפנימה את הביקורת של מבקר המדינה. היקף ואופי הסיוע לשדרוג קו

החלוקה בעיר חיפה סוכמו בין משרד האנרגיה והאוצר. היקף המענק שהמדינה עתידה ליתן לצורך תכנית שדרוג הקו בחיפה עומד על 4.8 מיליון ₪. יצוין כי שדרוג של קו ספציפי תלוי בפנייתם של צרכנים פוטנציאליים (במקרה זה- תחנות תדלוק) לחברת החלוקה.

ליקוי

11. העלות הכבדה של חיבור צרכנים מרוחקים לרשת החלוקה, שחלק ניכר ממנה מושת על הצרכנים עצמם, מבלי שהדבר נבחן לאורך זמן, אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הממשלה לעידוד הפריפריה. עלויות החיבור הנוספות, כאמור לעיל, יוצרות פערים כלכליים ניכרים בין צרכנים באזורי הארץ השונים ומשפיעות על כדאיות החיבור לרשת החלוקה של הגז הטבעי ועל כושר התחרות של המפעלים האמורים.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

11. בהתאם למדיניות שר האנרגיה, סוכם כי בתקציב לשנים 2017-2018 יוקצה סכום של 120 מלש"ח לטובת מימון סוגית הצרכן המרוחק, אשר יצמצם משמעותית את העלות העודפת של צרכנים אלו.

ליקוי

12. קוגנרציה - היא יכולת ייצור אנרגיה חשמלית ותרמית (קיטור, חימום, קירור) מאותו מקור אנרגיית הזנה, למשל גז טבעי, היא אחד השימושים הפוטנציאליים העיקריים של מערכת החלוקה. תקנות משק החשמל (קוגנרציה), התשס"ה-2004, נועדו למימוש מדיניות ממשלתית לעידוד הקמת מתקני קוגנרציה. עד מועד סיום הביקורת, מעט מאוד מפעלים התקינו מתקני קוגנרציה קטנים בהספק של עד 16 מגה וואט.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

12. כיום, רשת החלוקה מתאימה לחיבור תחנות הקוגנרציה הקטנות שקמו. התכנית לשדרוג קווים אמורה לייצר וודאות כי גם בעתיד, תוכל רשת החלוקה לתמוך בתחנות הקוגנרציה הקטנות לכשיקומו. בימים אלו (ספט' 2016) פועלת רשות הגז הטבעי בשיתוף רשות החשמל כדי להקצות מכסה ייעודית בהיקף 100 מגוואט לתחנות קוגנרציה קטנות. החלטה בנושא נתקבל בחודשים הקרובים.

ליקוי

13. על רשות הגז לשמש גורם מוביל בקידום פריסת רשת החלוקה כמיזם לאומי לצורך חיבורם של הצרכנים. לשם כך נדרשת בחינה מתמדת של כלל השימושים האפשריים של הגז הטבעי, הצפי לגידול בצריכה, תכנון ארוך טווח של פעילות המשק, בחינת אופן מימון חיבורם של הצרכנים לרשת החלוקה בהתאם למדיניות הממשלה והתאמת כלי הסיוע לצרכים אלו.

ליקוי

14. הותרת הליך התכנון של רשת החלוקה בידי גופים פרטיים מחייבת מעורבות ופיקוח מלא של רשות הגז על תהליך פריסת רשת החלוקה ועל עמידת חברות החלוקה באבני הדרך שנקבעו להן. בין היתר, הרשות נדרשת לסייע לחברות החלוקה בשלבי התכנון המוקדמים, ובכלל זה במגעים שהן מקיימות בשלבים אלה עם חברות התשתית, וכן לקבוע באופן מוסדר את הסיוע שתיתן בתהליך התכנון. מן הראוי כי משרד האנרגיה ורשות הגז, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הכלכלה, יקבעו אבני דרך ויעדים בנושא פריסת רשת החלוקה ויבחנו לאורך זמן אם השינויים שעוגנו בחוק הגז (בטיחות ורישוי) ובחוק משק הגז הטבעי אכן הביאו לקידום פריסתה של רשת החלוקה.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

14. בעת חקיקת חוק משק הגז הטבעי, דחה משרד הפנים את דרישת המשרד להשוות בין הליכי רישוי בתחום הגז הטבעי לבין הליכי הרישוי בתחום החשמל. כיום (ספט' 2016), על מנת להקים תשתית חלוקת גז טבעי יש להגיש תכנית עבודה לרשת חלוקה, מעין תב"ע, ובהמשך לקבל היתרי בניה בכל המדינה. עניין נוסף הוא התכנון הסטטוטורי הפרטני (בתוך ערים, אזורי תעשייה ושילוב תשתיות): נושא זה מחייב היכרות מעמיקה עם האזור הספציפי, והוא נחלת בעלי רישיונות החלוקה. רשות הגז מקדמת מספר תכניות עבודה לרשת החלוקה, אולם עם בחירת בעל רישיון חלוקה, מוטלת עליו עבודת תכנון ורישוי תשתית החלוקה.

ליקוי

15. על רשות הגז לקיים מעקב ובקרה על תהליך הסבת מתקני הצריכה של הצרכנים לגז הטבעי, לסייע בהסרתם של חסמים אשר מקשים על ביצוע הסבה כאמור, לצד ההקפדה על הוראות הבטיחות הנדרשות. על מכון התקנים וועדות התקינה להשלים בהקדם את גיבוש התקן כאמור, לרבות אימוץ התקנים האמריקניים הרלוונטיים לחלק נכבד מהציוד הקיים אצל הצרכנים, ולוודא כי

התקן המגובש יעמוד בהוראות חוק התקנים וישמש למטרות שלשמן נועד, ולא יהיה חסם להסבת מערכות לגז הטבעי.

ליקוי

16. כדי לענות על דרישת צרכנים באזורי הנגב שרשת החלוקה אינה אמורה להגיע אליהם בשל חוסר כדאיות כלכלית לחברת החלוקה וכדי שלא להשית את הוצאות החיבור של אזורים אלו על כלל הצרכנים באמצעות התעריף - עיגנה מועצת רשות הגז בהחלטה 3/12 מיוני 2012 את אופן מימון עלות פריסת הקו לצרכן המרוחק, אשר הוערכה ב-1,249 ש"ח למטר. מועצת הגז הטבעי ציינה בהחלטתה כי "באזורי הנגב פרוסים צרכנים מרוחקים רבים אשר לא נסקרו ולא נכללו בתכניות הפיתוח של רשת החלוקה. חיבור של צרכנים אלו ושל אזורים שלמים נמנע מסיבות כלכליות, דבר העוצר את פיתוח משק הגז הטבעי ויוצר מצב של חוסר שיוויון".

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

16. המשרד סבור כי אילולא החלת הסדר הצרכן המרוחק, תעריף החלוקה היה עולה משמעותית. על רקע ירידת מחירי הנפט שחלה מסוף שנת 2014, תעריף חלוקה גבוה היה פוגע עוד יותר בכדאיות הכלכלית של הצרכנים להסב את מפעליהם ולצרוך גז טבעי. כפי שציינתי קודם לכן, בשנה הבאה המשרד יקצה לראשונה סיוע במימון צרכנים מרוחקים.

ליקוי

17. אף לאחר מתן המענקים האמורים, ההוצאה הנוספת המוטלת על צרכנים המוגדרים מרוחקים היא ניכרת ועלולה להשפיע על כדאיות חיבורם לרשת החלוקה. כך לדוגמה, במסגרת תכנית להעתקת בסיסי צה"ל בחן משרד הביטחון את האפשרויות להתייעלות אנרגטית, לרבות באמצעות הקמת מתקני קוגנרציה לייצור חשמל עצמי ושימוש באנרגיה התרמית לצרכים נוספים (על מתקני קוגנרציה ראו להלן). בחירת הבסיסים שיחוברו לגז הטבעי נעשתה על בסיס הכדאיות הכלכלית של החיבור לרשת החלוקה כנגזרת של היקף צריכה, חלופות אנרגטיות, קרבה לרשת החלוקה, ולחלופין - הגדרת הבסיס כ"צרכן מרוחק", והחזר השקעה צפוי.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות, אנרגיה ומים

17. חרף דיונים רבים בין נציגי רשות הגז לבין נציגי צה"ל ומערכת הביטחון, עד למועד כתיבת שורות אלה לא הוצגה כל תכנית

מעשית לחיבור מחנות צה"ל לגז טבעי, לרבות חיבור הבסיסים הממוקמים לאורך הקו לאשלים או באזור דימונה. לפיכך, עלול להיווצר מצב בו בעל רישיון מקים תשתית רשת חלוקה בסמוך לבסיס צבאי, כאשר אין עדיין הסכמים בין בעל רישיון לבין הצבא.

ליקוי

18. לדעת משרד מבקר המדינה - על משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות הגז ומינהל תכנון למנף את שיתוף הפעולה ולעגן, במסגרת האפשרות החוקית הקיימת, הליך רישוי יעיל לדרישות בגין ההסבה, מבלי לאשר בכך חריגות בנייה קודמות.

תגובה

משרד המשפטים

18. המשרד מעדכן כי ביום 28.2.16 התקיימה ישיבה בנושא אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), על מנת לבחון את החסמים הקיימים בהליך הוצאת היתר הבנייה הנדרש לצורך הסבת מפעלי תעשייה לשימוש בגז טבעי. בישיבה נכחו נציגי משרדי הגנת הסביבה, הבריאות האוצר והאנרגיה, וכן נציגי מינהל התכנון ורשות הכבאות. בישיבה קודמת שנערכה בנושא נכחו גם נציגי התאחדות התעשיינים.

(1) בישיבה עלו קשיים מסוימים מצד משרדי הממשלה בכל הנוגע ליישום האפשרות של מתן פטור מהיתר בניה במצב דברים בו החיבור הפנים-מפעלי מוסב לצנרת הגז הטבעי. לאור הקשיים שעלו בישיבה, התבקשו נציגי המשרדים השונים להעלות טענותיהם על הכתב ולהעבירם לבחינת משרד המשפטים.

(2) בחודשים מרץ-אפריל התקיימה חליפת מכתבים בין נציגי המשרדים השונים על מנת להוסיף וללבן את ההסכמות. תגובת המשרד לטיוטת דו"ח לפיה מתגבשת הצעה בנושא ניתנה תוך כדי חליפת מכתבים זו.

(3) בתום חליפת המכתבים גובש סיכום על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי). במסגרת הסיכום נקבע כי ניתן לקדם תיקון לתקנות הפטור לפי חוק התכנון והבנייה, אשר יאפשר לבצע את החיבור לגז בפטור מהיתר בניה, בכפוף לתנאים הבאים:

* המתקנים יוקמו בהתאם לתקן שייקבע בעניין, ובתנאי שהתקן יקבע הוראות לעניין שמירת מרחקי הפרדה בהתאם לעמדת המשרד להגנת הסביבה.

* ביחס למפעלי קוסמטיקה, מזון ותרופות, יגיש בעל המפעל הצהרה כי ביצוע העבודות לא ישפיע על תהליכי הייצור במפעל. משרד הבריאות יבוא בדברים עם מינהל התכנון על מנת לגבש את פרוצדורת הגשת ההצהרה, לרבות מועד הגשתה וזהות

הגורם אליו היא תוגש, וההסכמות בנדון יקבלו ביטוי בנוסח התקנות.

* כלל הצדדים הסכימו כי אישורה של רשות הכבאות יידרש בכל מקרה במסגרת התקן ולכן אין עילה להימנע מקידום התיקון לתקנות מצד זה.

4) לאור ההכרעה כי ניתן לקדם תיקון לתקנות הפטור לפי חוק התכנון והבניה, עבר הנושא לפתחו של מינהל התכנון האמון על הכנת התקנות, תוך דיאלוג עם המשרדים הרלוונטיים בדבר קביעת התקנים והפרוצדורות הנדרשים.

5) מבדיקה שערך המשרד עם הגורמים הרלוונטיים במינהל התכנון עלה כי מתקיים שיח עם התאחדות התעשיינים ועם נציגי המשרדים על מנת לייעל את הדין ולתקן את התקנות כך שיתנו מענה מיטבי לעניין.

ליקוי

19. עד למועד סיום הביקורת, לאחר אישור מענק ל-78 מפעלים, מרכז ההשקעות או משרד הכלכלה בשיתוף רשות הגז לא ערכו בחינה מעמיקה של אפקטיביות מסלול המענק לפי הוראת מנכ"ל 4.5. ללא בחינה כאמור, לא יכול משרד הכלכלה לדעת אם הגדלת המענק כפי שהציע מינהל סביבה ופיתוח בר קיימא, או בשיעורים אחרים, הייתה מביאה לגידול במספר הצרכנים שהיו בוחרים להסב את מתקני הצריכה שלהם לשימוש בגז טבעי. כמו כן, לא נבחן אם ביטול המענק והקצאת המשאבים והתקציב שיועד לכך למטרה אחרת היו אפקטיביים יותר ממתן מענק.

תגובה

מרכז ההשקעות-משרד הכלכלה

19. נכון למועד כתיבת תגובה זו ניתנו כתב אישורי ל 94 צרכנים ועוד כ 7 בקשות נוספות ממתנינות לדין בוועדה. באפריל 2016 הוגדלו המענקים בהוראת שעה באופן משמעותי לפי הטבלה הבאה:

גודל הצרכן	מענק עד אפריל 2016	מענק מאפריל 2016
צרכן בינוני עד 500 אלף קוב	750 אלף ש"ח	1.125 מיליון ש"ח
צרכן בינוני עד 1 מיליון קוב	400 אלף ₪	1.125 מיליון ש"ח
צרכן גדול מעל 1 מיליון קוב	250 אלף ש"ח	650 אלף ש"ח

בהתאם לדיווחים של מבקשי הבקשות נמצא כי עלות הסבה וחיבור לגז מתחלקת לפי החלוקה הבאה :
צרכן קטן עד 2 מיליון ₪ בממוצע כ 1.8 מיליון ₪.
צרכן בינוני 1 מיליון ועד 3 מיליון ₪ בממוצע כ 2.7 מיליון ₪.

צרכנים גדולים בין 2 מיליון ₪ ועד 10 מיליון ₪ כאשר בממוצע ההוצאה היא כ 4.4 מיליון ₪.

במצב הנוכחי מכסה המענק כ 63% מעלות החיבור והסבה לצרכנים קטנים, כ 42% מהעלויות לצרכנים בינוניים וכ 15% לצרכנים גדולים.

בנוסף ההוראה נותנת מענק לצרכנים מרוחקים אשר הם אינם בתוואי הצינור, אילו נדרשים לשלם לחברות החלוקה 650 אלף ש"ל לכל ק"מ. במסגרת ההוראה ניתן מענק נוסף של 100 אלף ₪ לצרכנים אילו ובאזור הדרום מגיע המענק ל 250 אלף ₪ לכל ק"מ.

במצב דברים זה המענק מכסה אחוז ניכר מהוצאות ההסבה וחיבור של המפעלים. במיוחד הדבר ניכר במפעלים קטנים ובינוניים שבהם המענק הנוכחי מגיע ל 45% עד 75% מההוצאות הממוצעות לחיבור והסבה. הם לכן משמעותיים מאוד בקבלת החלטה על החיבור והסבה.

התוצאות שמביא מבקר המדינה בנושא נוגע לצרכנים גדולים שהם ברובם גם מפעלים גדולים במחזור של מעל 100 מיליון ₪. למפעלים אילו המענק שהיווה בעבר כ 8% מהעלויות הוגדל ל 22% מהעלויות הממוצעות. לאחוז כזה יש משמעות גם במפעלים גדולים. במפעלים אלו ההחלטה על הסבה נובעת בעיקרה משיקולים כלכליים על החיסכון הגדול (הנובע מהצריכה הגדולה), המתקבל מתהליך השימוש בגז טבעי במקום בדלקים אחרים. המענק הוא השיקול המשני, השיקול העיקרי הוא השיקול הכלכלי. למפעלים אלו הועלה המענק באופן ניכר וכיום יש לו משמעות גם במפעלים אלו.

רשות שדות התעופה

מינויים ברשות שדות התעופה

הגופים המבוקרים: רשות שדות התעופה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף המשמעת - נציבות שירות המדינה, אגף הממונה על השכר – משרד האוצר

ליקוי

1. מפברואר 2010 מנתה מועצת הרשות פחות חברים מהמספר הקבוע בחוק - אף שעל פי החוק צריכים לכהן במועצה 15 חברים, בסוף שנת 2015 כיהנו בה שמונה חברים בלבד. שר התחבורה לא מינה מספר מלא של חברי מועצה. על שר התחבורה לפעול בהקדם להשלמת מספר החברים במועצת הרשות כפי שנקבע בחוק.

ליקוי

2. בשנים 2012-2014 נעדרו כמה מחברי מועצת הרשות ממספר רב של ישיבות מועצה, היעדרות המחייבת את הפסקת כהונתם. מועצת הרשות לא פנתה לשר התחבורה ולא יידעה אותו בנושא.

תגובה

רשות שדות התעופה

2. מועצת הרשות היא מועצה פעילה מאוד, וזאת במידה רבה יותר מן המצופה מגוף מקביל לה בתפקידו ובמהותו. כך, במהלך השנים 2012-2015, תקופת הביקורת, התקיימו במצטבר למעלה מ- 60 כינוסי מועצה ועוד קרוב ל-200 דיונים של וועדות המשנה של המועצה. ביחס לליקוי הנטען בשנים 2012-2014, מעת לעת ומסיבות טבעיות ואנושיות, חברי מועצה נאלצים להיעדר מישיבות המועצה. ברוב המקרים, מדובר במספר זניח של חברים, אשר היעדרותם אינה מגמתית או מכוונת ואין בהיעדרות שכזו בכדי להשפיע על פעילותה התקינה והשוטפת של מועצת הרשות. היעדרויות אלה של חברי המועצה דווחו ליו"ר מועצת הרשות, אשר בהתאם לשיקול דעתו מצא אותן מוצדקות ולא דיווח על כך לשר התחבורה (בפרט בהתחשב במספר המצומצם של חברי המועצה, שאילו הרכבה היה קטן עוד יותר - תפקודה עלול היה להיזק). מכל מקום, החל מינואר 2015 לא הייתה כל

הפרה של הוראות החוק לעניין נוכחותם או היעדרותם של חברי מועצה משיבות המועצה וכיום ניכרת הקפדה יתרה על לשון החוק כולל מתן התראות לחברי המועצה ככל שהן נדרשות.

החל מחודש ינואר 2015 החלה מועצת הרשות בתהליך עדכון "נוהל עבודת המועצה וועדותיה", אשר עוסק בעבודת מועצת הרשות ומוסדותיה. הנוהל, שיעודכן ברוח כללי הממשל התאגידי המקובלים כיום, יסדיר אף את נושא היעדרות חברי המועצה משיבות המועצה והדיווח על כך לשר התחבורה.

ליקוי

3. נמצא כי היועץ המשפטי, הסמנכ"ל למסחר ופיתוח עסקי (להלן - הסמנכ"ל למסחר), סמנכ"ל הנדסה ותכנון, מנהל נמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) וראש מטה מנכ"ל, כולם עובדים בכירים ברשות, כיהנו בתפקידם בפועל כמה שנים לפני זכייתם במכרז. עוד נמצא כי הם היו מועמדים יחידים במכרז.
- על הרשות לאייש את המשרות שנקבעו בתקנים באמצעות מכרזים שוויוניים כנדרש. על הרשות לוודא שהליכי המכרזים לאיוש משרות יתנהלו בהליך תקין, לרבות הכנת פרוטוקולים ממצים ודירוג מועמדים כנדרש.

תגובה

רשות שדות התעופה

3. סוגיית המינויים בפועל ברשות נבדקה, טופלה וזכתה למעקב עד למיצויה בכל מנגנוני הביקורת והניהול הפנימיים, עוד בטרם החל הליך הביקורת הנוכחי. כך, הרשות השקיעה משאבים רבים בפרסום וביצוע מספר רב מאוד של מכרזים על מנת לצמצם את היקף המשרות המאווישות במינוי בפועל, כמפורט להלן: בשנת 2006 היו 170 מינויים בפועל; באפריל 2008 – מספר המינויים בפועל ירד ל-72; ביולי 2009 – מספר המינויים בפועל ירד ל-41; באפריל 2010 – מספר המינויים בפועל ירד ל-30; ביולי 2011 – מספר המינויים בפועל ירד ל-21 כאשר במאי 2016 ירד מספר המינויים בפועל ל-8 עובדים שאינם בתפקידים בכירים. נכון למועד תגובה זו עומד מספר המינויים בפועל ברשות על 4 עובדים בלבד שאינם בתפקידים בכירים.

מדובר בסוגיה שנוצרה שנים רבות בטרם כניסת המנכ"ל הנוכחי לתפקיד בשנת 2012, לרבות מינויים בפועל של חמשת עובדי הרשות הנזכרים בסעיף זה. המנכ"ל הנוכחי לא ביצע מינויים בפועל של עובדים, לא כל שכן בכירים, בניגוד לנוהל הרשות בנושא זה.

זאת ועוד. קיום מכרז פנימי למועמד יחיד אינו מנוגד לדין ותואם הן את הוראות המסגרת ההסכמית החלה ברשות,

לרבות נוהל הגיוס החל בה, והן את הוראות התקשי"ר והפסיקה בנושא. מדובר בניסיון להכתיב לרשות נורמת התנהגות חדשה המחמירה ביחס למקובל בשירות המדינה והדין, על כל ההשלכות שיש לכך על יחסי העבודה הקיבוציים ברשות מזה שנים רבות. מכל מקום, הערת הביקורת מקובלת, העושים במלאכה תודרכו והנושא יפוקח על ידי בעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות.

ליקוי

4. נמצא כי בכ-30% מהמכרזים הפנימיים שערכה הרשות בשנים 2015-2013 היה מועמד יחיד. מחצית מהמכרזים האלה היו לתפקידים השייכים לוועד הטכנאים והמהנדסים (להלן – ועד הט"מ). על הנהלת רש"ת לבדוק את הסיבות לכך שבכ-30% מהמכרזים היה מועמד יחיד לתפקיד, ולעשות כל שביכולתה כדי להבטיח כי מינויים ברשות ייעשו על פי עקרון השוויון. כמו כן, אם יש מועמד יחיד לתפקיד וקיים פוטנציאל לאיתור מועמדים חיצוניים, על הרשות לשקול לפרסם מכרזים פומביים כדי להגדיל את מספר המועמדים.

תגובה

רשות שדות התעופה

4. בחלק מהמכרזים מדובר היה במכרזים לאיוש משרות להן נדרש ידע ייחודי ושמבחינה זו לעובדים ברשות ישנו יתרון מובהק על פני מועמדים מבחוץ, וביתר שאת מעצם היותה מונופול בתחום ניהול שדות התעופה ומעברי גבול אזרחיים. מעבר לכך, בהתאם למקובל בשירות המדינה ובדין יש לאפשר אופק קידום לעובדי הרשות תוך מיצוי כוח האדם הפנימי באיוש משרות בארגון. הרשות נותנת דעתה לעניין זה ולהערות המבקר, ומקבלת את הצורך העקרוני לפעול כדי לגרום לכך שמספר רב ככל האפשר של מועמדים (בהתחשב בנסיבותיו של כל מכרז) יציגו מועמדות למשרות המוצעות ברשות. הרשות תמשיך לפעול להגשמתה של מטרה זו.

ליקוי

5. ברוב המכרזים למינוי בכירים שנבדקו נמצא כי חסר מידע בפרוטוקולים של ועדת הבוחנים. בין היתר, אין מידע על עמידת המועמדים בתנאי הסף ועל התרשמות הוועדה מהופעתם ואין ציונים המדרגים אותם.

תגובה רשות שדות התעופה

5. הרשות היא ארגון שמתקיימים בו עשרות רבות של מכרזים מידי שנה, בשל כוח העבודה הזמני/הארעי הנדרש להפעלת אתרי הרשות השונים. מרבית הפרוטוקולים של ועדות הבחינה ברשות נערכים באופן תקין וכדין. מכל מקום, דרגי הניהול שמלווים את שלבי המכרזים תודרכו בהקשר זה.

ליקוי

6. נוסף על הממצאים שלעיל, נמצאו ליקויים נוספים, כפי שיפורט להלן: (א) היועץ המשפטי של רש"ת ממשיך לכהן בתפקידו ללא אישור הממונה על השכר אף שהוא בן יותר מ-70. כמו כן, אף שהממונה על השכר העלה בשנת 2007 חשש לתשלומים חריגים בשכרו של עו"ד שחם ומנהל עד היום משא ומתן עמו, עו"ד שחם ממשיך לקבל תוספות בשכרו, כגון תוספת פקח אף שאינו עוסק בתחום זה; (ב) כמה חודשים לאחר זכייתו במכרז, אישר המנכ"ל להעלות את תקן היררכיית התפקיד של הממונה על ההסברה, הפרסום, הדוברות, המיתוג והיחסים הבין-לאומיים (להלן - הממונה על הדוברות), ללא הצדקה; (ג) אף שתנאי המכרז מחייבים את המועמדים לתפקיד סמנכ"ל לחתום על חוזה אישי עם זכייטם, נמצא כי הסמנכ"ל למסחר וסמנכ"ל הנדסה ותכנון חתמו על חוזים אישיים לבכירים, עם התאמות, כמה חודשים לאחר כניסתם לתפקיד. הרשות מסרה את החוזים לאישור הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, אך עד מועד סיום הביקורת, יוני 2016, טרם אושרו החוזים; (ד) נמצא כי אף שמנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע לא עמד בתנאי הסף שנקבעו במכרז, לא נפסלה מועמדותו והוא אף זכה במכרז. על הנהלת הרשות לטפל בכל החריגות שצוינו בדבר העסקתם של בכירי הרשות, כגון אי-החתמה על חוזה אישי כנדרש.

תגובה רשות שדות התעופה

6. המשך העסקת היועץ המשפטי ברשות נעשתה כדין, מכוח סמכותו של מנכ"ל הרשות להאריך את כהונת היועץ המשפטי מעבר לגיל פרישה, לרבות מעבר לגיל 70, בהיותו בעל סמכות מקבילה לנציב שירות המדינה, בשים לב לתחולת חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 מחד והיעדר סמכות הנציב בענייני מינויים ברשות מאידך. בנוסף, החל משנת 2007 ועד לאחרונה נותר עניינו של היועץ המשפטי תלוי ועומד בפני הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, שנמנע מלקבל החלטה בנושא, כאשר לאחרונה הושגה הסכמה בין הצדדים בסוגיה.

החלטת המנכ"ל אודות עדכון תקן המשרה התקבלה במסגרת סמכותו.

מדובר בהחלטה שהתקבלה מסיבות ענייניות. כך, למרות שהגדרת תפקיד הממונה על הדוברות כוללת עבודה מעבר לשעות העבודה המקובלות, המצריכות זמינות של 24 שעות ביממה, שכר המשרה הוערך כנמוך מהדרישות המצופות ממנה ולכן עדכון תקן המשרה נעשה כדין.

מדובר בעובדים קבועים וותיקים ברשות שנדרשו לעבור מהעסקה בהסכם קיבוצי להעסקה בהסכם אישי ולכן אך טבעי שהחווה הסטנדרטי שגובש על ידי הממונה על השכר באוצר אינו מסדיר את שמירת זכויותיהם במעבר זה. מטעם זה הליכי המו"מ על ניסוח ההסכמים האישיים של אותם עובדים אורכים זמן. טרם התקבל אישור או התייחסות הממונה על השכר לתיקונים שהתבקשו בהסכמי העבודה האישיים.

במכרז שפורסם לאיוש המשרה צוין מפורשות כי "העובד שייבחר יתחייב להשלים את לימודי התואר הראשון תוך 3 שנים מיום בחירתו". לפיכך, בחירתו של מנהל חטיבת תפעול ומבצעי קרקע נעשתה בהתאם לתנאי המכרז.

בנוסף, העובד שנבחר לכהן בתפקיד זה הוא בעל ניסיון של עשרות שנות עבודה ברשות, כאשר במרבית שנותיו מילא תפקידים ניהוליים משמעותיים.

ליקוי

7. מנכ"ל הרשות כיהן כיו"ר ועדת הבוחנים שבדקה את כישוריהם של המועמדים לתפקיד הממונה על הדוברות, אף שהכיר את המועמד הזוכה ועבד עמו כמה שנים לפני בואם לרשות. בדינוי הוועדה הודיע המנכ"ל על ההיכרות הזאת וציין כי בשל כך לא ישאל שאלות. היכרות כזאת עלולה לתת למועמד עדיפות על פני מועמדים אחרים ולפגוע בקיום הליך תקין ושוויוני.

תגובה

רשות שדות התעופה

7. בהתאם לפסיקה ענפה, כפיפות/היכרות מקצועית מוקדמת/היכרות ממקום העבודה בין יו"ר/חבר ועדת מכרזים לבין מועמד אינה מהווה פגם כלשהו, כל עוד אינה עולה כדי דעה קדומה או הכרות אישית/זיקה עסקית המעלות חשש לניגוד עניינים. ואכן, מצבים כאלה הם עניין שבשגרה במכרזים רבים בשירות המדינה.

לפיכך, אין כל פגם בהשתתפותו של המנכ"ל כיו"ר ועדת הבחינה במכרז לתפקיד הממונה על הדוברות, שעה שמדובר בהיכרות מקצועית ממקום העבודה. המסקנה העולה מסעיף זה אינה נתמכת בפסיקה, ולא בכדי, שעה שהיא נוגדת את

ההלכה הפסוקה ומהווה ניסיון להציב נורמת התנהגות חדשה ומחמירה אף ביחס למקובל בכל משרדי הממשלה והמגזר הציבורי, לרבות בדרגים הגבוהים ביותר. יצוין, כי במסגרת תפקידו מכיר המנכ"ל ואף קשור בקשרי עבודה עם ראשי אגפים ומנהלי חטיבות רבים ברשות וזאת על אף שאינו הממונה הישיר עליהם.

ליקוי

8. לתפקיד הסמנכ"ל למינהל מונה מר מיכאל וידל, מנהל הלשכה לשעבר של שר התחבורה מר ישראל כץ. לאחר זכייתו במכרז דן בית הדין האזורי לעבודה בהליך מינויו ופסק כי היו בו כשלים רבים, כדלהלן: (א) אי עמידה בנהלים; (ב) אי-קביעת קריטריונים להשוואת נתונייהם של המועמדים הסופיים; (ג) אי מתן ניקוד למועמדים; (ד) היעדר פרוטוקולים בכל שלבי הסינון; (ה) סימני שאלה לגבי נימוקי חברי הוועדה לבחירת המועמד הזוכה. נוכח ליקויים אלה במרץ 2014 חייב בית המשפט את הרשות לקיים מכרז חוזר בתוך 30 יום.

תגובה

רשות שדות התעופה

8. בתי הדין לעבודה שדנו בהליכים אלה (הן האזורי והן הארצי) קבעו כי לא נפל פגם כלשהו במועמדותו של הסמנכ"ל למינהל וארגון אלא שנמצאו פגמים טכניים בהתנהלות הרשות במסגרת ההליך המכרזי. בתוך כך דחו בתי הדין לעבודה את הטענה כי מינויו של הסמנכ"ל למנהל וארגון היה "מינוי פוליטי" של שר התחבורה וקבעו כי הוא עומד בתנאי הסף ובדרישות התפקיד ולכן יכול להגיש מועמדותו לתפקיד ואף להמשיך ולכהן בתפקידו עד לפרסום תוצאות סופיות במכרז הנוסף.

ליקוי

9. הרשות התעכבה בהשלמת הליכי המכרז בטענה שמר וידל אינו יכול להתמודד בו עקב הליכי הבירור נגדו בנש"ם, אף שעל פי עמדת נש"ם קיום חקירה נגד המועמד אינה מונעת את התמודדותו במכרז. בכל תקופת הדחייה המשיך מר וידל לכהן בתפקיד. ועדת הבוחנים התכנסה פעם נוספת בדצמבר 2015 והחליטה לבחור שוב במר וידל. נכון למועד סיום הביקורת, יוני 2016, הוגשה לבית הדין עתירה נוספת בנושא; במועד הביקורת ההליך עדיין תלוי ועומד.

תגובה

רשות שדות התעופה

9. נודע לרשות כי אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה פתח

בבדיקה בעניינו של הסמנכ"ל למינהל וארגון בעקבות תלונה לקיום "פעילות פוליטית אסורה". פניית מנכ"ל הרשות לנציבות שירות המדינה נענתה בהנחיה כי יש להמתין עם המשך קיום המכרז בהתאם לפסק הדין עד לסיום הבדיקה ותוצאותיה.

יצוין כי תיק התלונה כנגד הסמנכ"ל למינהל נסגר בהיעדר ראיות על ידי אגף המשמעת בנש"מ.

מכל מקום, סוגיית ההחלטה לעכב את המכרז החדש ביוני 2014 נתונה במחלוקת עובדתית בהליך תלוי ועומד בפני בית הדין האזורי לעבודה (צ"ו 15-12-28952).

ליקוי

10. בדיקת ניצול כספי קרן הבכירים העלתה כי במקרים חריגים ניצלו עובדים את כספי הקרן למימון נופש או השתתפות בקורסים שאינם נכללים בהגדרה של הקרן ואינם עונים על ההגדרות של השתלמות מקצועית, העשרת הידע או העשרת כישורי הניהול. בין היתר נמצא כי שתי עובדות נסעו למקסיקו להשתלמות בספורט אתגרי על חשבון כספי הקרן. כמו כן נמצא כי היועץ המשפטי ניצל את כספי הקרן למימון קורס משיטי יכטות. על הנהלת הרשות לשנות באופן מהותי את דרך ניהול קרן הבכירים ואת הבקורות הפנימיות בארגון, האמורות לפקח על ניהול הקרן.

תגובה

רשות שדות התעופה

10. השתלמויות העובדים במסגרת קרן הבכירים אינן חייבות להיות רלוונטיות לתחום העיסוק שלהם ברשות ולמעשה אף הנוהל בנושא מגדיר "השתלמות" במובן הרחב של המילה. בנוסף, הכספים בקרן הבכירים נצברים לטובת העובדים הזכאים לה כתחליף לתוספת שכר ולכן מדובר למעשה בכספים של העובדים אשר אושרו ע"י הממונה על השכר במסגרת הסכם עבודה מפעלי ולא של כספי הרשות. מכל מקום, הנהלת הרשות מקבלת את הערת הביקורת בכל הקשור למעקב אחר ניצול ההטבה בהתאם להוראות הנוהל. בכוונת הרשות לנקוט בצעדים הנחוצים כדי לוודא שכל שימוש עתידי בכספי הקרן ייעשה אך ורק בהתאם להוראות הנוהל, תוך הקפדה על הוראותיו. כמו כן, הנהלת הרשות תדון במקרים שנסקרו בדו"ח הביקורת שהייתה בהם חריגה מן הנוהל, תבחן כל מקרה בהתחשב בנסיבותיו ותחליט כיצד לפעול.

ניצול המסלולים בנמל התעופה בן גוריון

הגופים המבוקרים: רשות שדות התעופה, רשות התעופה האזרחית (רת"א), מינהל התכנון - משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד התחבורה.

ליקוי

1. חריגות ברעש מעל אזורי דרום תל אביב ואור יהודה החלו כבר ב-2005. אף על פי שהתופעה ידועה כבר יותר מעשור, רש"ת ורת"א לא פעלו במהלך השנים לשינוי פעילות התעופה כדי להקטין את הרעש העודף באזורים אלה. על רש"ת, רת"א ומוסדות התכנון לחפש בהקדם פתרונות לחריגות מהוראות התמ"א בנושא הרעש, בד בבד עם הטיפול בשינוי התמ"א.

תגובה

רשות שדות התעופה בישראל

1. אחד מהשיקולים לסלילת מסלול 21 הינו חלוקת עומס הרעש בין תל אביב לישובי צפון נתב"ג אשר עד הפעלת מסלול 21 לא הושפעו מרעש המטוסים כלל. במהלך פרויקט שדרוג המסלולים פסקו החריגות מעל תל אביב ואור יהודה במשך למעלה משלוש שנים, וזאת כתוצאה משינוי תבנית התפעול שבמסגרתה הופנו הנחיתות למסלולים חלופיים שאינם חולפים מעל שמי תל אביב ואור יהודה. עם סיום פרויקט השדרוג ותחילת השימוש ההולך וגובר במסלול 21, מבוצעת חלוקה טובה יותר של פיזור הרעש, באופן שהנטל אינו חל באופן בלעדי על תושבי תל אביב ואור יהודה, אלא הוסט חלקית לצפון נתב"ג. יחד עם זאת, נושא הפיזור השוויוני מטופל במסגרת תיקון מס' 3 לתמ"א 2/4 המצוי כיום בעיצומו.

תגובה

משרד התחבורה

1. רשות שדות התעופה היא זו שמפעילה את נתב"ג ורק אצלה מצויים הנתונים על תכנון הטיסות מחד גיסא ועל הביצוע בפועל שמייצר את "תמונת הרעש" מאידך גיסא. "תמונת הרעש" היא מפה שמכילה רשות שדות התעופה עבור הוועדה המקצועית של תמ"א 2/4. תפקידה של וועדה זו הוא לאשר את המפה ("תמונת הרעש") ולפרסמה, בין היתר לוועדה הציבורית של התמ"א. תפקידי הוועדות והרכבן מפורטות בתמ"א עצמה. רת"א אינה חברה בוועדה המקצועית אלא משקיפה בלבד.

בשנת 2011, עם אישורו של חוק הטיס החדש, הוקנתה הסמכות למתן הוראות תעבורה אווירית למנהל רת"א גם בהקשרי הסביבה.

עם אישור החוק כאמור, רת"א החלה לעקוב אחר התפתחות התנועה בנתב"ג וההשלכות על תבנית התפעול המבצעית. מנהל רת"א קיים ישיבות רבות בנושא בשיתוף עם רש"ת וערך הליך מנהלי ארוך בסופו פרסם בינואר 2014 הנחיות לרש"ת לביצוע תבנית תפעול מבצעי לנתב"ג בהתחשב בהפעלת מסלול 21 החדש שעתיד היה להיפתח רק אחר כך. במהלך הדיונים הובהר שתבנית התפעול כפי שמופיעה בתמ"א הינה ארכאית ולא מאפשרת את תכלית התמ"א בכך שהיא מונעת שימוש נכון וראוי במסלולים השונים בנתב"ג. מאז ועד עתה עוסקת רת"א בנושא - אם דרך ניסיונות שכנוע של רש"ת ליזום שינוי בתמ"א ואם דרך התמיכה במהלך בוועדות השונות כדי לאפשר מצב שיאפשר ניצול מיטבי של המסלולים בנתב"ג. פורסם עדכון לתבנית התפעול המבצעי (כל ההחלטות האלו נתקפו ועדיין נתקפות בערכאות משפטיות ע"י הישובים הסובבים את נתב"ג). רת"א אף יזמה דיון במועצה הארצית לתכנון ולבניה והביאה ביחד עם מנהל התכנון להחלטה לעדכון התמ"א. הליך אשר נתקל בקשיים מרובים ומתנהל בעצלתיים.

ליקוי

2. שדרוג המסלולים ושינוי מתכונת הפעולה של נתב"ג עשויים לאפשר ניצול מיטבי של המסלולים המשודרגים והפחתת החריגות ברעש המטוסים מעל השכונות הדרומיות של תל אביב ומעל אור יהודה. לשם כך נדרשו שינויים בתבנית התפעול המועדפת של נתב"ג שנקבעה בתמ"א, אך הם לא בוצעו. כמו כן, בישיבות מועצת רש"ת שהתקיימו בשנים 2010-2015 לא נדון הצורך לבצע שינוי בתמ"א, זאת כדי להתאים את התבנית התפעולית המועדפת של נתב"ג לשימוש המיטבי במסלולים המשודרגים. על רש"ת לדאוג לבצע את כל השינויים הסטטוטוריים הנדרשים בתכנית המתאר הארצית שלה לפני שהיא מתחילה בביצוע פרויקטים.

תגובה

רשות שדות התעופה

2. פרויקט שדרוג המסלולים בוצע בהתאמה מלאה לתמ"א 2/4, ולמעט הטיפול במגבלת מספר המנועים על מסלול 21, רש"ת לא נדרשה וממילא לא היתה יכולה לפעול לשינוי התמ"א קודם לפרסום החלטת מנהל רת"א באשר לתבנית התפעול של נתב"ג לאחר סיום פרויקט שדרוג המסלולים בינואר 2014. על החלטה זאת הוגשה על ידי הישובים בחודש מרץ 2014 עתירה

לבית המשפט המחוזי אשר כיום ממתינה לדיון בערעור שהוגש בחודש מאי 2015 לביהמ"ש העליון.
ביום 15.12.2015 פנתה רש"ת למינהל התכנון בבקשה לבחינת השינויים הנדרשים בתמ"א 2/4.
בהתאם להנחיית המועצה הארצית מיום 2.2.2016, מונתה ועדת עורכים אשר עד כה קיימה שלוש ישיבות, במסגרתן נדונו השינויים הנדרשים. הועדה ממשיכה עבודתה עד גיבוש מכלול השינויים והבאתם לאישור המועצה הארצית לתכנון ובניה.

ליקוי

3. רש"ת החליטה לדחות את הבקשה לשינוי התמ"א עד למתן פסק דין על תביעות פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - סעיף 197), בהיקף של כ-5 מיליארדי ש"ח, שהגישו יישובים אחדים בגין בניית טרמינל. התברר כי עוד ב-2009 החלה רש"ת בעבודות בשטח לשדרוג המסלולים, ואולם רק ביולי 2013, סמוך לגמר עבודות השדרוג, היא פנתה לוועדה המחוזית לאישור החרגה מהתמ"א לביטול המגבלה של איסור נחיתת מטוסים בעלי יותר משלושה מנועים. דחיית האישור להחרגה מהתמ"א מונעת שימוש במסלול 21-03 המשודרג בהיקף הפעילות שתוכנן.

תגובה

רשות שדות התעופה

3. מונתה ועדת עורכים של המועצה הארצית לבחינת השינויים הנדרשים בתמ"א 2/4. במקביל, רש"ת עושה שימוש אינטנסיבי במסלול 21 אשר הגיע בחודש אוגוסט 2016 לכדי למעלה מ-31% מהנחיתות (מתוך 40% מאושרות על ידי מנהל רת"א), וזאת חרף המגבלות.
יצוין כי אחוזים אלה אינם כוללים שעות בהן נאסרה על ידי מנהל רת"א הפעילות על מסלול 21, ועל כן בפועל מדובר באחוז ניצול גבוה ביותר ביחס לשעות בהן מתאפשר השימוש במסלול זה.

ליקוי

4. רש"ת לא נהגה על פי הנוהג המקובל לאישור בקשות החרגה מהתמ"א שהוא: הגשת בקשה לשינוי תמ"א למוסדות התכנון, ובשלב שני בקשה להחרגה. הדרך שבה פעלה הנהלת רש"ת - בקשת החרגה לפני הגשת בקשה לשינוי התמ"א - מנעה הסדרה מקובלת של תפעול המסלולים על פי תבנית תפעול מועדפת חדשה של נתב"ג. ביולי 2016, יותר משנתיים לאחר סיום השדרוג של המסלולים ולאחר שהושקע כ-1 מיליארד ש"ח בשדרוג, השימוש במסלול 21-03 לנחיתה מצפון נותר מוגבל, בהתאם לתבנית התפעול המועדפת שנקבעה בתמ"א 2/4 לפני כ-19 שנה, שאינה רלוונטית עוד.

תגובה רשות שדות התעופה

4. הגשת הבקשה לשימוש חורג בוצעה בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, בהתאם לתוכנית המתאר התקפה של נתב"ג, תמ"א 2/4, ובטרם התקבלה החלטת מנהל רת"א בנוגע לתבנית התפעול של נתב"ג לאחר סיום שדרוג המסלולים.
- ההגבלה הנובעת ממספר המנועים אינה מונעת את השימוש במסלול זה ולראיה אחוז השימוש במסלול 21 מתקרב למקסימום שהותר בהחלטת מנהל רת"א בינואר 2014. מכאן שביצוע פרויקט השדרוג השיג כמעט באופן מלא את מטרותיו, ובראשן שיפור הבטיחות.
- יחד עם זאת, עם דחיית הבקשה לשימוש חורג והערר שהוגש בעקבותיו, פתה רש"ת למינהל התכנון בבקשה לבחינת השינויים בתמ"א 2/4, ובהתאם להוראת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 2.2.2016 פועלת לשינוי התמ"א.

ליקוי

5. לפי תבנית התפעול שנקבעה בתמ"א, מספר התנועות (המראות ונחיתות) לשעה בנתב"ג מוגבל ל-24. ניצול מלא של המסלולים המשודרגים היה מאפשר 50 תנועות לשעה. מאחר ששדרוג המסלולים נעשה ללא ההתאמות הנדרשות בתמ"א המסלולים המשודרגים מניבים באופן חלקי את התועלות הצפויות. כך לדוגמה, בתכנון הטיסות של רש"ת לקיץ 2016 דחה נתב"ג כ-1,000 בקשות להמראות ונחיתות מחברות תעופה שונות, דבר שפגע בכלכלת המדינה.
- על הנהלת הרשות לפעול בהקדם לשינוי התמ"א 2/4 כדי להתאימה לצרכים התפעוליים והבטיחותיים של נתב"ג ולדאוג לשמור על איזון בין צרכים אלה לבין איכות הסביבה.

תגובה רשות שדות התעופה

5. מגבלת התנועות נעוצה במגבלות הקבועות כיום בתמ"א. כפי שדווח לעיל, רש"ת פועלת בימים אלה על פי הנחיית המועצה הארצית לתכנון ובניה, לשינוי תמ"א 2/4, ומקביל, בהתאם להמלצת וועדת הערר, מתעדת להגיש בימים אלה בקשה נוספת לשימוש חורג לוועדה המחוזית מקומית לענייני נתב"ג.

ליקוי

6. ההחלטה לעכב את הגשת הבקשה לשינוי התמ"א למועד מאוחר יותר לאחר גמר עבודות שדרוג המסלולים, מנעה אפוא את תפעול נתב"ג על פי תבנית תפעול בטיחותית של V פתוח בניגוד לתכנון ולייעוד של ההשקעה שבוצע.

תגובה

רשות שדות התעופה

6. תפעול נתב"ג על פי תבנית התפעול הנוכחית הינה בטיחותית אך מוגבלת מבחינת קיבולת. הפעלת מסלול 21 ללא מגבלות תאפשר הגדלת הקיבולת ותתרום לשיפור נוסף של רמת הבטיחות מעצם ההפרדה בין המסלולים למטוסים ממריאים למטוסים נוחתים.

ליקוי

7. למרות הקמת המסלולים החדשים, השארת תבנית התפעול המועדפת הקיים של נתב"ג, על פיה רוב המטוסים נוחתים על אותו מסלול ממערב למזרח ומטוסים ממריאים ממזרח למערב, מותירה את הקונפליקט הבטיחותי הקיים.

תגובה

רשות שדות התעופה

7. תבנית התפעול הנוכחית הינה בטוחה והקונפליקט מצטמצם משמעותית מעצם הפעלתו האינטנסיבית של מסלול 21. כפי שדווח בעדכון לליקוי מס' 3, כמות הנחיתות על מסלול זה בחודש אוגוסט 2016 היתה למעלה מ-31% מכלל הנחיתות המורשות (40%) כאמור בהחלטת מנהל רת"א מיום 20.1.2014.

ליקוי

8. בהחלטת הממשלה לאישור תמ"א 2/4 ביולי 1997 אושרה המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה, לפיה היא רואה בתמ"א 2/4 ובמתן הוראה להקמת שדה תעופה משלים בלוח זמנים קצר - כמקשה אחת, וכי הנושא יקודם ויוגש למועצה הארצית בתוך 18 חודשים. במועד סיום הביקורת, 19 שנים לאחר החלטה זו, ולמרות החשיבות הרבה של הקמת שדה משלים לנתב"ג, עדיין לא הוחל ביצוע תכנון השדה המשלים.

עקב חשיבותו של שדה משלים לנתב"ג, הן בגלל הצרכים הביטחוניים והן בגלל הצפי להמשך מגמת הגידול בכמות הנוסעים והטיסות הבין-לאומיות, ונוכח העובדה שעברו כמעט שני עשורים מאז החלטת

הממשלה, על משרד התחבורה ורש"ת לקדם את תכנית ההקמה של שדה משלים.

תגובה רשות שדות התעופה

8. החלטת ממשלה מס' 2050 מאוקטובר 2014, קבעה כי יש להקים שדה תעופה אזרחי לטיסות בינלאומיות במרחב בסיס רמת דוד, כשדה משלים לנתב"ג, שיוקם ויופעל באמצעות המגזר הפרטי. עוד נקבע כי אין באמור לפגוע בשיקול דעתם של מוסדות התכנון לרבות בחינת חלופות ככל שתידרש על ידם. בהתאם להחלטת שר התחבורה, החלה רש"ת בקידום הליך בחינת חלופות ובחירת החלופה המועדפת לשדה משלים לנתב"ג. הליך זה עתיד להימשך כ-8 חודשים אשר בסיומם יידרש להכין תכנית מפורטת לאתר שיבחר.

תגובה משרד התחבורה

8. משרדי הממשלה הרלבנטיים פועלים לקידום החלטת ממשלה מס' 2050 מיום 7 באוקטובר 2014 לעניין קידום הקמת שדה תעופה אזרחי לטיסות בין-לאומיות כשדה משלים לנתב"ג. מונה צוות היגוי בינמשרדי בראשות שר התחבורה והבטיחות בדרכים אשר הנחה את רש"ת לקדם את התכנון המתארי תוך הקמת מינהלת לקידום הנושא. משרדי התחבורה והאוצר אישרו מסגרת תקציב העומדת על 24 מיליוני ₪ (מזה 12 מיליוני ₪ מוקפאים בשלב זה) לצורך קידום התכנון המתארי וכן תקצבו 6 מתוך 8 משרות לעובדים שינהלו את העבודה. רשות שדות התעופה בחרה לאחר הליך מכרזי משרד תכנון לקידום בחינת חלופות לשדה תעופה משלים לנתב"ג. הוקמה ועדת מכרזים בין-משרדית לביצוע פרויקט שדה התעופה גליל בשיתוף המגזר הפרטי הכוללת נציגים ממשרדי התחבורה, רת"א, האוצר (אגף תציבים וחשכ"ל) ומשרד הביטחון. רת"א התקשרה עם חברת ייעוץ בינלאומית אשר החלה לפני משרד חודשים בבחינת המשמעויות הנדרשות מהקמת שדה תעופה אזרחי המשולב עם שדה צבאי תוך מיפוי הצרכים והמשמעויות. במסגרת הסיכום התקציבי שנחתם בין משרדי התחבורה והאוצר ערב אישור הממשלה את תקציב המדינה לשנים 2017-2018 בחודש אוגוסט 2016 סוכם כי תוך 60 יום המשרדים יסכמו מתווה להקמת מנהלת להקמת שדה תעופה גליל באחת

מחברות הביצוע של משרד התחבורה כפי שיקבעו הצדדים
להסכם תוך שאיפה להשלים את הקמת המנהלת בשנת 2016.

קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

הגופים המבוקרים: הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, אגף שוק ההון ביטוח וחסכון-משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי – משרד האוצר, הלשכה המשפטית-משרד האוצר, משטרת ישראל.

ליקוי

1. על אף היקף הנכסים הנרחב שמנהלת קרנית ותפקידה החשוב בפיצוי נפגעי תאונות דרכים ולמרות הזמן הרב שחלף מאז החלו המאמצים להסדרת הפיקוח עליה, טרם הגיעו קרנית, משרד האוצר ומשרד המשפטים להסכם על מתווה פיקוח ראוי, וטרם הוסדר מערך הפיקוח על הקרן. נוכח חשיבות פעילותה של קרנית ונוכח היקף הנכסים הנרחב שהיא מנהלת, על משרד האוצר, על משרד המשפטים ועל קרנית לפעול בהקדם לאסדרת הפיקוח עליה.

תגובה

קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

1. קרנית סבורה, כי המנגנונים הקבועים בחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 ("חוק הפלת"ד"), החוק שמכוחו הוקמה קרנית, וכן בתקנון הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, התשל"ו-1976, מהווים מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים וראויים על פעילותה של קרנית. מנהלת קרנית ("המנהלה" או "המנהלת"), הממונה, כולה, על ידי שר האוצר, והכוללת חברים ממשרדי ממשלה שונים, בעיקר משרד האוצר, ובכלל זה יו"ר המנהלה המכהן בתפקיד בכיר (בדרג של מנכ"ל) במשרד האוצר, היא האמצעי הראשון במעלה אשר נקבע בחוק הפלת"ד כאמצעי הפיקוח על פעילותה של קרנית. בשים לב, בין היתר, לכך שאחת ממטרותיה של קרנית היא להיכנס בנעלי מבטח אשר, למרות הפיקוח ההדוק ושמירה על יציבותו מצד הפיקוח על הביטוח, נקלע לחדלות פירעון, החוק יצר, בכוונה תחילה, מערכת איזונים בין משרד האוצר, משרד המשפטים והמנהלת בכל הנוגע להסדרת מערכת הפיקוח על קרנית. כל מתווה פיקוח חלופי על קרנית, ככל שייבחן, מן הראוי שיגובש בשיתוף ובהסכמת קרנית, תוך התאמתו לפעילותה הייחודית.

ליקוי

2. משנת 2011 ועד נובמבר 2015 היה מספר חברי מינהלת קרנית קטן ממספר חברי המינהלה שקובע חוק הפלת"ד, ובשנים 2012-2014 אף לא מינה שר האוצר יו"ר למינהלת קרנית. עוד נמצא כי בכ-60% מ-22 ישיבות המינהלה, שהתקיימו בשנים 2011-2015, לא נכחו כל חברי המינהלה שמונו, ובשני מקרים נכחו בהן שני חברים בלבד.

תגובה

קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

2. ביום 11/9/2014 מינה שר האוצר את מר יואל נווה ליו"ר למנהלה;
ביום 2/9/2015 מינה שר האוצר את גבי אפרת פרוקציה כחברת המנהלת.
על כן, נכון למועד התייחסות זו, מכהנים במנהלת שבעה חברים, כקבוע בחוק הפלת"ד, וכן מונה יו"ר למנהלת. קרנית מקפידה לקבוע את מועד ההתכנסות של המנהלה בתחילה השנה, לשנה כולה, ולשלוח, בתחילת השנה, זימונים לישיבות המנהלה לכל חבריה.

ליקוי

3. אין לקרנית נוהל אשר מפרט, בין היתר, כל כמה זמן על מינהלת קרנית לבחון ולקבוע את הרכב ועדותיה ואת מספר החברים שעל מינהלת הקרן למנות לכל ועדה.

תגובה

קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

3. ביום 31/3/2016 החליטה מנהלת קרנית, להוסיף ל"נוהל מנהלת קרנית" הוראה לפיה מידי שנה לפחות, המנהלת תבחן את הרכב וועדותיה.

ליקוי

4. על אף היקף הכספים הגדול שמנהלת הקרן, משנת 2011 לא נערכה ביקורת פנימית בתחום ההשקעות של קרנית.
לביקורת הפנימית חשיבות גדולה במנגנוני הבקרה והפיקוח הציבוריים. נוכח היקף הכספים הגדול המנוהל בקרן, על קרנית להקפיד על ביצוען של ביקורות הפנים במערך ההשקעות בתדירות גבוהה וסדורה.

תגובה

קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

4. תחום ההשקעות מבוקר ומנוטר בקרנית באופן שוטף, הן על ידי הנהלת קרנית, והן על ידי הביקורת הפנימית. בכלל זה במהלך שנת 2015 ביצעו מבקרי הפנים של קרנית סקר סיכונים וסקר מעילות והונאות בהיקף רחב, אשר התייחס בצורה נרחבת גם לתחום ההשקעות בקרן. תחום ההשקעות נכלל גם בתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2016.

ליקוי

5. הליך מינוי חברי מינהלת קרנית על ידי שר האוצר אינו מעוגן בנוהל מסודר, אלא מבוצע על פי נוהג שקיים במשרד האוצר שנים רבות. מן הראוי ששר האוצר יעגן בנוהל מסודר את הליך מינוי חברי מינהלת קרנית.

ליקוי

6. אף שכבר בשנת 2011 הוצגה בדוחות הכספיים של קרנית עתודה לכשל חברות ביטוח שיתרתה גבוהה בכ-182 מיליון ש"ח מזו שעליה המליץ אקטואר הקרן, לא פעלה הקרן להקטנת העתודה ולהתאמתה להמלצתו, וממילא לא דנה בחלופות השימוש בכספים העודפים. רק בשנת 2014 הנחה המפקח על הביטוח, אשר מקבל לעיונו את דוחותיה הכספיים של קרנית, את הקרן בדבר דרכי הפעולה הנדרשות לייעוד הכספים הללו.

תגובה

קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

6. קרנית התייחסה ובחנה כל העת את עודפי העתודה, תוך התייחסות למגמות בשוק הביטוח ובאפיקי ההשקעות. תוצאות שנת 2015 והתחזיות לשנים הבאות מוכיחות, כי הערכותיה של קרנית בדבר הצורך לשמר עודפים אקטואריים בעתודה מתבררות כנכונות. בהתאם להחלטת המנהלה, בדוחותיה הכספיים של קרנית לרבעון השלישי בשנת 2015 פוצלה העתודה והעתודה לכשל חברות הועמדה על 15% בעוד היתרה יועדה למימון גרעון שוטף והבטחת יציבות הקרן. ביום 7.4.2016 פורסם ברשומות חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 25), התשע"ו-2016 ("התיקון"). בהתאם לתיקון, בין היתר, אם מצאה הרשות (כהגדרתה בפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970) ("הרשות"), כי בחשבון קרנית קיים סכום העולה על הנדרש לשם מימון

פעולות קרנית והבטחת יציבותה, כאמור בסעיף 15(א) לחוק הפלתי"ד (בתיקון - "הסכום העודף"), רשאית היא להורות לקרנית להעביר למבוטחים בענף ביטוח רכב מנועי סכום בשקלים חדשים, במישרין או בדרך אחרת שתקבע הרשות, ובכלל זה להפחית את שיעור דמי הביטוח, והכול בהסכמת שר המשפטים. עוד נקבע, כי אם מצאה הרשות כי הסכום העודף עלה על 350 מיליון שקלים חדשים, תורה לקרנית, בהסכמת שר המשפטים, להעביר למבוטחים את הסכום העודף או חלקו, אלא אם כן אישרה ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת שלא לעשות כן, ובלבד שאישור כאמור יינתן עד ליום ה-1 באוקטובר של השנה הקודמת לשנה שבה לא צפויה העברה כאמור. בימים אלה פועלים הגורמים הרלבנטיים לקביעת הוראות ליישום התיקון.

ליקוי

7. שיעור העתודה לכשל חברות ביטוח שקבעה קרנית - העומד על 15% מסך התביעות התלויות בענף ביטוח רכב חובה - לא עודכן מאז 2006. זאת למרות החשיבות הקיימת בחישוב גובה העתודה הנדרש וההשפעה האפשרית על חלופות השימוש בכספים אלו, ובכלל זה בחינת השבתם לציבור. על קרנית ועל אגף שוק ההון לבחון בהקדם את סוגיית ההיקף הרצוי של העתודה לכשל חברות ביטוח, בהתייחס למגמות בשוק ביטוח רכב חובה וליציבות חברות הביטוח.

תגובה

קרנית – קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

7. התייחסותה של קרנית בנוגע להיקף העתודה הנדרשת לכשל חברות מתבססת על חוות דעת של אקטואר חיצוני, אשר בוחן את ההיקף הנדרש בכל חוות דעת אקטוארית אשר מוגשת לקרנית מידי מחצית השנה. לדעת האקטואר, לא שונו התנאים בענף הביטוח באופן המחייב שינוי עמדתו בנדון.

ליקוי

8. טרם אושר התיקון שהציע משרד האוצר לצו הפיצויים לנפגעי תאונות הדרכים, אשר מאפשר מעבר מדיווח חודשי של חברות הביטוח לקרנית - לדיווח יומי.

ליקוי

9. המשטרה טרם השלימה את היערכותה - הן בהיבט של תכנון העבודה והן בהתאמת המערכות - להעברת הנתונים על אודות ביטוחי החובה

תגובה משטרת ישראל

9. משטרת ישראל נמצאת במהלך מרכזי, אסטרטגי רחב היקף שעיקרו מעבר מעבודה מסביבת ה MF לסביבה מבוזרת ומתקדמת. לפיכך הוחלט לא לפתח בשנים האחרונות אפליקציה חדשה בסביבה המיושנת (למעלה מ 20 שנה) אלא לסיים את ההגירה המורכבת לסביבה החדשה. בפועל, בשנת 2015 החל תהליך הסבת מערכת רכב ונהגים לסביבה המבוזרת ותהליך זה יסתיים בינואר 2017. מיד לאחר מכן יחל תהליך הפיתוח של ממשק כלי רכב ונהגים פלסטינאים ויסתיים ביולי 2017. תהליך זה הינו רגיש ותועדף על ידי הגורמים השונים (גם על ידי מבקר המדינה). מיד עם סיום תהליך זה, יחל תהליך הפיתוח של קליטת נתוני הביטוח מחברת "קרנית" וביצוע השינויים הנדרשים להפצת המידע בכל המערכות המבצעות הרלבנטיות ויסתיים בינואר 2018.

ליקוי

10. אף על פי שקרנית שינתה את דעתה והביעה התנגדות לשאת באחריות לחתימה על מכתבי התראה לנהגים ללא ביטוח חובה, לא התקיים דיון מחודש בין כל הנוגעים בדבר, ולא גובש פתרון חלופי על ידי משרד האוצר, משרד התחבורה וקרנית, וממילא לא יצא המהלך לפועל. על משרד האוצר, על קרנית ועל משרד התחבורה להמשיך ולקדם את שיתופם של נתוני פוליסות ביטוח החובה, ולהגיע להסכמה בדבר הגורם האחראי לשליחת מכתבי ההתראה לנהגים שאינם מבוטחים. מהלכים אלו יתרמו להגברת אכיפת ביטוחי חובה, והם עשויים להשפיע גם על ירידת העלויות שקרנית משלמת בתביעות בשל נהגים לא מבוטחים.

תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ

תש"ן - פיתוח ואחזקת תשתיות אחסנת דלקים והולכתם

הגופים המבוקרים: חברת תש"ן, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, משרד להגנת הסביבה, רשות החברות הממשלתיות, רשות החירום הלאומית, עיריית חיפה, מטה לביטחון לאומי, משרד האוצר, רשות הכבאות וההצלה, רשות החשמל.

ליקוי

1. בשנת 1997 החליטה הממשלה להטיל על שר האנרגיה להביא לפני הממשלה הצעת חוק להסדרת פעילותו של משק הדלק. במועד סיום הביקורת, כמעט שני עשורים לאחר שהתקבלה ההחלטה האמורה וזמן רב לאחר שהחלו במשק הדלק שינויים ניכרים, טרם הושלמה חקיקתו של חוק זה.

תגובה

התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

1. חוק משק הדלק אושר בעבר בממשלה. בכוונת גורמי המקצוע במשרד להציג בפני המנכ"ל והשר את החוק עד סוף השנה על מנת להמשיך בקידומו. יש לציין כי המשרד מתכוון להפיץ תזכיר חוק בנושא עד לסוף הרבעון הראשון בשנת 2017.

ליקוי

2. בינואר 2001 פג תוקפו של זיכיון תש"ן, וערב פקיעתו נחתם בין נציגי המדינה לבין החברה הסכם עקרונות בדבר המשך פעילותו והסדרת נכסיהן של תש"ן וקמ"ד. בשנת 2003 גובשו הבנות נוספות בנושאים האלה והוסכם כי הדברים יעוגנו בהסכמים פרטניים (להלן - הסכם ההפעלה). הממשלה טרם אישרה סופית את ההסכם והדבר מגביר את חוסר הוודאות ומקשה את פעילותה השוטפת של תש"ן.

תגובה **התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים**

2. הגורם הממשלתי אשר אחראי על ההסכם האמור הוא אגף החשב הכללי באוצר. בשלב זה, ישנן מחלוקות מקצועיות בין האגף ובין חברת תש"ן מצד אחד, לבין רשות מקרקעי ישראל, אשר אחראית על הקצאת הקרקעות, מצד שני.

ליקוי

3. במועד סיום הביקורת משרד האנרגיה עדיין לא גיבש תכנית אב למשק האנרגיה. היעדר תכנית אב פוגע, בין השאר, בניתוח צרכי משק הדלק, בפיתוח תשתיות דלק מתוך שמירה על צרכים סביבתיים ועל בריאות האוכלוסייה, ועלול לפגוע באספקה אמינה של דלקים לצרכנים חיוניים בשעת חירום.

תגובה **התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים**

3. המשרד שוקד בימים אלה (ספט' 2016) על פיתוח והכנת תכנית אב למשק האנרגיה, לרבות שימוש במודלים מקובלים בינלאומיים. ההערכה היא כי התכנית תושלם לקראת רבעון השלישי בשנת 2017.

ליקוי

4. על אף הצורך הדחוף בתכניות מתאר לפיתוח תשתיות אנרגיה ובאסדרת מיקומן בסמיכות למרחב העירוני באזור חיפה, טרם הושלמה הכנתן. העיכובים האלה מקשים להוציא לפועל פרויקטים חיוניים ומגבירים את חוסר האמון ואת המתח בין מאסדרים שונים והשלטון המקומי לבין גורמים שונים במשק האנרגיה.

תגובה **התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים**

4. המשרד סבור כי הקשיים באישור התוכנית של תש"ן נובעים מהתנגדות הרשויות המקומיות לתשתיות ומתקנים בתחומם. אם תאושר תכנית מתאר ארצית בנושא, סביר להניח כי היא לא תתייחס לתכנון המקומי. בהמשך לאמור, יש לציין כי קידום תכניות מתאר מקומיות ואזוריות הן תחת אחריות הרשויות המקומיות ולשכות התכנון המחוזיות. תכנית המתאר הארצית לתשתיות אנרגיה תמ"א 41 מקודמת על ידי המועצה הארצית בשיתוף המשרד, כאשר מועד אישורה הצפוי עומד על מרץ 2018.

נעשו בעבר לא מעט ניסיונות לייצר שיתוף פעולה בין הגורמים השונים, כדי לקדם את הסדרת התשתיות בתחומי המחוז ו/או הרשויות המקומיות - הניסיונות כאמור לא צלחו.

ליקוי

5. בשנת 1990 החלה תש"ן להכין תכנית לייעוד שטח של כ-600 דונם להקמת מתחם שימשם לאחסון דלקים במקום המתחמים הישנים שבבעלותה (להלן - תכנית קרקעות הצפון). מתחם זה נועד לשמש חלופה לשלושה מתחמים גדולים לאחסון דלק הנמצאים במועד סיום הביקורת בריכוזי אוכלוסין צפופים במרחב מפרץ חיפה. על פי נתוני ניטור זיהום האוויר של המשרד להגנת הסביבה, רמת הזיהום באזור קרקעות הצפון במפרץ חיפה חורגת מדי פעם מערכי היעד שקבע המשרד. על אף חשיבותה של תכנית מתאר כאמור להעברתן של תשתיות נפט הנמצאות באזור מפרץ חיפה לאזור קרקעות הצפון, מידת ישימותה מוטלת בספק בשל התנאים הסביבתיים באזור קרקעות הצפון, הדרך שבה יימדד זיהום האוויר באזור, והאופן שבו יהיה אפשר לאתר את הגורם המזהם.

תגובה

משרד להגנת הסביבה

5. מאז 2010 נקבעו למפעלים באזור קרקעות הצפון דרישות להסדרה סביבתית שהביאו להפחתה משמעותית בפליטות של חומרים אורגניים נדיפים בכלל ופליטות בנזן בפרט. במסגרת המשך פעילות ההסדרה נתנו היתרי פליטה לכרמל אוליפינים, גדיב ובז"ן, בהם נדרשו המפעלים לפעול לצמצום נוסף של הפליטות. בנוסף, מנתוני הניטור של תחנת קריית בנימין, הסמוכה לקרקעות הצפון, עולה כי החל משנת 2013 אין חריגות מערכי הסביבה ואף מערכי היעד בבנזן. לאור כך, לדעת המשרד, בהתאם לדרישות המפורטות בהוראות התכנית ניתן יהיה לממש חלק משמעותי של תכנית קרקעות הצפון כבר עכשיו ובהמשך ניתן יהיה לממש את רובה אם לא כולה.

ליקוי

6. בשל סמיכותם של מיכלי הנפט במסוף קריית חיים למתקנים אזרחיים קבע המשרד להגנת הסביבה בהיתר הרעלים, בתוקף סמכותו, תנאים לצמצום הסכנה הנשקפת מהמסוף, לרבות סכנת התלקחות של מאגרי דלק, אולם רשות הכבאות אסרה על תש"ן ליישם את התנאים האלה. לטענתה, הם מנוגדים לתורת הלחימה של הרשות, וההחלטות בנושאים אלו התקבלו ללא היועצות עמה.

תגובה משרד הגנת הסביבה

6. המשרד פעל מול כיבוי האש לתיאום דרישותיו טרם העברת התנאים לתש"ן. כמו כן, לאחר מתן התנאים, המשרד ליבן מול רשות הכבאות את נושא התנאים ואת נהלי העבודה בין הגופים.

ליקוי

7. בשל מצבם של קווי הדלק הישנים המשמשים להולכת נפט בין מסוף קריית חיים לבית זיקוק חיפה (להלן - בז"ח) ביקשה תש"ן מעיריית חיפה היתר בנייה להחלפת הקווים. למרות חשיבותם של קווים אלה למשק והסכנה שתקלה בהם תגרום לזיהום סביבתי חמור במרחב מאוכלס, אישור העירייה לביצוע עבודות להחלפת הקווים התקבל רק ארבע שנים לאחר שהוגשה הבקשה להחליפם, ובמועד סיום הביקורת העבודות טרם החלו.

ליקוי

8. על אף חשיבותו של הדלק, בהיותו מקור חליפי של אנרגיה לתחנות לייצור חשמל בשעת חירום, מרבית התחנות הפרטיות לייצור חשמל אינן מחוברות לקווי דלק ראשיים. יש חשש ממשי שאם בשעת חירום ייווצר מחסור בגז וחברת החשמל לישראל (להלן - חברת החשמל) תתקשה לספק חשמל בכמות הנחוצה, יושבתו התחנות הפרטיות לייצור חשמל; אף שמדובר בשירות חיוני ביותר למשק.

ליקוי

9. לא נמצאו הנחיות מיוחדות לתכנון מתקני נפט בכלל, ולתכנון מתקנים חדשים בקרקעות הצפון בפרט, אשר מטרתן להבטיח כי תשתיות הנפט האמורות יהיו עמידות ברעידות אדמה.

תגובה התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

9. גורמי המקצוע במשרד סבורים כי כל עוד המתקנים הקיימים של תש"ן במקומם, על הרשויות המקומיות לטפל בלוחות זמנים מקוצרים בבקשות להיתרי בנייה שעניינן תחזוקת הקווים והגנה מפני מפגעים סביבתיים. ההנחיות להקמה ותכנון מתקני דלק מבוססות על תקנים אמריקאים לעמידה ברעידות אדמה. יחד עם זאת, בכוונת המשרד לבחון שוב את מוכנות העמידה בפני רעידות אדמה, של מתקנים אשר הוקמו בעבר הרחוק.

ליקוי

10. על משרד האנרגיה להשלים בהקדם, ובתיאום עם משרד האוצר, את חקיקתו של חוק משק הדלק ולקבוע לוחות זמנים ברורים להכנתה של תכנית אב למשק האנרגיה, כדי שיוכל למלא טוב יותר את תפקידו כגוף מתכלל המרכז את כל הפעולות במשק הדלק ולהבטיח את פעולתו התקינה.

ליקוי

11. על משרד האנרגיה ומשרד האוצר לקבל בהקדם החלטות בנוגע לזכויות תש"ן על הנכסים שבהם היא פועלת, ולהשלים בהקדם את גיבושו של הסכם ההפעלה כדי לאפשר את פעילותה התקינה של תש"ן לטווח הארוך.

ליקוי

12. על הממשלה לבחון את מידת נחיצותן של תשתיות כה רבות באזור מפרץ חיפה, לברר את מידת הסיכון הנשקפת בגין ולקבוע אילו צעדים מעשיים יינקטו לצמצום סיכון זה.

ליקוי

13. על המשרד להגנת הסביבה להבטיח כי מדידת זיהום האוויר באזור קרקעות הצפון תשקף בצורה מיטבית את מקורו, כדי שיוכל לפקח בצורה אפקטיבית על הגופים המזהמים ולהטיל עליהם עיצומים.

תגובה

משרד להגנת הסביבה

13. למשרד מיפוי ומידע טוב על מקורות הפליטה של מזהמי אוויר וריכוזי מזהמים באוויר, בין היתר באזור מפרץ חיפה וקרקעות הצפון. המידע הקיים יחד עם כלי הרישוי הפיקוח והבקרה הקיימים בידי המשרד, יאפשרו פיקוח הולם.

ליקוי

14. על מינהל התכנון ועל המשרד להגנת הסביבה לוודא כי בתכניות מתאר עתידיות יישמרו מרחקי הפרדה מספקים בין תשתיות אנרגיה לבין אזורים מאוכלסים.

תגובה

משרד להגנת הסביבה

14. מדיניות מרחקי ההפרדה מחומרים מסוכנים פורסמה על ידי המשרד כבר לפני מספר שנים. הטמעת מדיניות זו בתוכניות

והליכים תכנוניים תוביל לצמצום החשיפה של אוכלוסייה לסיכויי חומרים מסוכנים. לשם הטמעת המדיניות בפעילות מוסדות התכנון נדרשת אימוצה על ידי מינהל התכנון ונדרשת הנחיית מינהל התכנון לזוועדות המחוזיות והמקומיות לפעול על פיה.

ליקוי

15. על המשרד להגנת הסביבה להציג דרישות ברורות, ישימות ומאוזנות כדי להבטיח כי לא נשקף סיכון של ממש לבריאות הציבור בגין הפעלת מסוף קריית חיים, ולפעול בהקדם בשיתוף עם תש"ן ועם רשות הכבאות ובסיוע של ועדת השרים לתיאום ורגולציה, כדי ליישב את כל המחלוקות המקצועיות ביניהם בדבר האופן להגברת הבטיחות באתר. על תש"ן לפעול לאלתר ליישום ההחלטות האמורות להגברת הבטיחות.

תגובה

משרד להגנת הסביבה

15. הדרישות שניתנו לתש"ן בהיתר הרעלים הן ברורות, ישימות ומאוזנות. הנושא נבחן לדרישת משרד האנרגיה, גם במסגרת וועדת השרים לרגולציה. בסיכומם של הדיונים, קבע מנכ"ל משרד ראש הממשלה כי, התרחיש על פיו קבע המשרד להגנת הסביבה את הדרישות הינו סביר. המשרד מציין, כי תש"ן פועלת ליישומן של הדרישות בהיתר הרעלים.

ליקוי

16. כל עוד לא התקבלה החלטה בדבר העברתן של תשתיות נפט לקרקעות הצפון ושיפור תשתיות הדלק במפרץ, על תש"ן ומשרד האנרגיה לבחון אם המתקנים הקיימים צפויים לעמוד ברעידות אדמה החזויות (על פי התרחיש) ולבחון את הצורך בחיזוקם.

תגובה

התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

16. ראה תגובה לליקוי מס' 9.

ליקוי

17. לנוכח תלותו של המשק באספקת חשמל סדירה, ולנוכח הסיכונים השונים העלולים לפגוע ברציפות הזרמת הגז הטבעי בעתות שגרה ובחירום, יש לפעול בדחיפות לפריסת קווי הדלק כדי לגבות את מערך הגז הטבעי. לנוכח חשיבותו של הפרויקט מהבחינה הלאומית נדרשים משרד האנרגיה ורשות החשמל לקבוע אבני דרך לקידומו, ועל משרד

האנרגיה ותש"ן לפעול בהקדם האפשרי ליישום הפתרון שיוחלט עליו.

תגובה

התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

17. ראה תגובה לליקוי 8.

ליקוי

18. משרד האנרגיה ותש"ן חוששים שהדרישות של המשרד להגנת הסביבה מתבססות על מתרחיש זה והדרישות המחמירות שנוספו לתרחיש המקורי הנהוג בגרמניה להתאמת המסוף לעמידה בדרישות הסף, כאמור, עלולות לגרום להוצאה כספית ניכרת, ואף להיות מושתות על מתקני נפט אחרים, ובכך לגרום לסגירתם. תש"ן מציינת כי על אף ההפסדים הניכרים, היא השביתה כמה מיכלים גדולים הנמצאים בקרבת רצפטורים ציבוריים במסוף קריית חיים, לפי הנחיותיו של המשרד להגנת הסביבה. גם מינהל התכנון הביע את הסתייגותו מהמדיניות החדשה של מרחקי ההפרדה, בין השאר בנוגע להגדרה הרחבה של "רצפטור ציבורי", המגבילה מאוד את הבנייה ואת הפיתוח בקרבת מתקני נפט, לנוכח החשש שיישום ההנחיות האלה יביא לסגירת מפעלים.

תגובה

התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

18. המשרד סבור כי התנאים המחמירים שקבע המשרד להגנת הסביבה בעניין מרחקי ההפרדה, אינם מאזנים בין השיקולים השונים של טובת המשק. כמו כן, תנאים אלה מטילים נטל כלכלי כבד על המדינה כולה ואף עלולים לפגוע ברציפות אספקת הדלק למשק.

פרק שישי

מערכת הביטחון

צבא הגנה לישראל

ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבוי

הגופים המבוקרים: צבא הגנה לישראל, משרד הביטחון, הרשות הארצית לכבאות והצלה, רשות הטבע והגנים הלאומיים.

ליקוי

1. מיפוי הצרכים בתחום הבטיחות באש בצה"ל והתכניות למתן מענה להם :
אגף ההנדסה והבינוי שבמשהב"ט (להלן - אגף ההנדסה) פרסם במאי 2012 תוצאות של סקר תשתיות בטיחות באש שעשה בצה"ל (להלן - הסקר של אגף ההנדסה), ולפיו ההשקעה הנדרשת לתיקון הליקויים בתחום הבטיחות באש במחנות או במתקנים בצה"ל היא כ-1.3 מיליארד ש"ח. בביקורת עלה, כי הסקר של אגף ההנדסה אינו משקף את מלוא הצרכים לגבי ההשקעה הנדרשת בתשתיות הבטיחות באש בצה"ל. לפיכך, אין בידי הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשהב"ט תמונת מצב מלאה בדבר הפערים הקיימים בנושא הבטיחות באש בצה"ל, כדי לצמצם את הסיכונים הנובעים מפערים אלה. על ראש אט"ל להציג לסגן הרמטכ"ל את תמונת המצב ואת הפערים בתחום בטיחות האש בצה"ל, כדי לבחון מחדש את המענה התקציבי לסגירת הפערים בתחום זה. בחינה כזאת ראוי שתתבסס על סקר עדכני, כולל מיפוי כל הצרכים בתחום הבטיחות באש לפי סדר עדיפויות שיכוון את ההשקעה התקציבית הנדרשת.

תגובה

צבא הגנה לישראל

1. בתאריך 15 באוגוסט 2016 הציג אט"ל לסגן הרמטכ"ל את תמונת מצב בטיחות האש בצה"ל ואת הפערים הקיימים בתחום, בהשתתפות כלל הפיקודים, הזרועות והגופים הרלוונטיים לנושא בצה"ל ובמשרד הביטחון. סיכום סגן הרמטכ"ל כולל קביעת מתווה תקציבי להשקעת צה"ל במהלך תר"ש "'גדעון", הן בשיפור תשתיות בטיחות אש בבסיסי צה"ל והן במניעת שריפות.

ליקוי

2. מקל"ר גיבשה בשנת 2012 תכנית למתן מענה לצרכים בתחום בטיחות האש בצה"ל שהסתכמה בכ-1.7 מיליארד ש"ח במשך 15 שנים. סגן הרמטכ"ל קבע באוגוסט 2012 כי התקציב למניעת אש יהיה 200 מיליון ש"ח לחמש שנים. לדעתה המקצועית של הרשות הארצית לכב"ה, הקצאה

תקציבית זאת תוביל לטיפול איטי מדי בפערים הניכרים הקיימים בתחום הבטיחות באש הקיימים בצה"ל. במצב זה בולט הפער בין ההשקעה הנדרשת לביטול הפערים בתחום בטיחות האש, או לפחות לצמצום המשמעותי, ובין ההשקעה שקבע צה"ל.

ליקוי

3. ליקויים בבקרה של מקל"ר אחר מימוש החלטות סגן הרמטכ"ל בתחום הבטיחות באש :

תהליך הבקרה של מקל"ר אחר מימוש מספר החלטות מרכזיות בתחום הבטיחות באש שקיבל סגן הרמטכ"ל בשנים 2011 ו-2012, היה לקוי, ובמקל"ר לא היה מידע אם החלטות אלה מומשו. כך למשל, במקל"ר ובחטיבת המבצעים שבאמ"ץ לא היה מידע אילו יחידות קיימו את ההחלטה בדבר חבירה בין יחידות צה"ל ובין תחנות לכיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה. על קל"ר לבחון בהקדם אם החלטות בתחום הבטיחות באש שקבע סגן הרמטכ"ל בשנים 2011 ו-2012 מומשו, ולפי הצורך עליו להעלות את הנושא, באמצעות אט"ל, לדיון נוסף בראשות סגן הרמטכ"ל.

תגובה

צבא הגנה לישראל

3. במסגרת הדיונים שערך סגן הרמטכ"ל בנושא מערך כיבוי האש בשנים 2011 ו-2012 התקבלו החלטות רבות אשר הועברו לטיפול הגופים הרלוונטיים לכל החלטה. במסגרת הצגת תמונת מצב בטיחות האש לסגן הרמטכ"ל, שהתקיימה בתאריך 15 באוגוסט 2016 הציג רמ"ט אט"ל בפני סגן הרמטכ"ל את סטטוס סיכומי הדיונים המדוברים.

ליקוי

4. אי-החלת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012, על צה"ל :

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2015, כשלוש שנים לאחר אישור חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012 (להלן - חוק הרשות הארצית לכב"ה), קיימים עדיין חילוקי דעות בין משהב"ט ובין הרשות הארצית לכב"ה בנוגע לתוכנו של הנוהל המשותף על אופן יישום ההוראות של חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל, כך שלמעשה חוק הרשות הארצית לכב"ה טרם חל על צה"ל. במצב זה הרשות הארצית לכב"ה אינה פועלת בצה"ל כמנחה מקצועי בתחום הבטיחות באש, הן בכל הנוגע להוראות הנדרשות בתחום זה והן בכל הנוגע להפעלת פיקוח מקצועי ביחידות צה"ל ובמתקניו בתחום הבטיחות באש. על הרשות הארצית לכב"ה בשיתוף משהב"ט לסכם את הנוהל המשותף שיאפשר את החלת ההוראות חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל בהקדם, ולהביאו לאישורם של השר לביטחון הפנים ושל שר הביטחון.

תגובה צבא הגנה לישראל

4. סעיפי נוהל העבודה בין הרשות הארצית לכב"ה למשרד הביטחון סוכמו במהלך החודשים האחרונים במסגרת עבודת מטה שהובלה ע"י אג"ת, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטים בצה"ל ובמעהב"ט. הנוהל הוצג לסגן הרמטכ"ל ואושר על ידו.

ליקוי

5. ליקויים בתחום הבטיחות באש בבסיסי מרכז תחמושת :
בשני בסיסי מרכז תחמושת (להלן – מרת"ח) שנבדקו בביקורת, נמצאו ליקויים המהווים סיכון חמור בתחום הבטיחות באש ועלולים לגרום לשריפות או לעכב את כיבוי. כך למשל, בשני הבסיסים אין ברזי כיבוי אש (להלן - הידרנטים) ליד מחסני תחמושת רבים. צנרת המים בבסיס מסוים ישנה מאוד, ולכן נרתעים בבסיס מהפעלת לחץ מים חזק מחשש שהדבר יגרום לפיצוץ הצנרת. בחלק מההידרנטים הקיימים בבסיס זה אין לחצי מים מספקים. בשטח הבסיס השני יש כ-86 עמודי חשמל פעילים שאינם יציבים, ונוטים ליפול, בין היתר, כיוון שהעץ שממנו הם בנויים נרקב במשך השנים. תמונת מצב זאת יכולה להוביל לסיכון בעת שריפה בשני בסיסים אלה ולהתפתחות שריפות בבסיס השני. ראוי שאט"ל ינחה את מרת"ח ליזום בדיקה של הרשות הארצית לכב"ה בבסיסי מרת"ח, שבה תבוצע הערכה מקצועית לגבי כל המרכיבים של סיכוני האש בבסיסי מרת"ח. על בסיס בדיקה זו יכין מרת"ח, בשיתוף הרשות הארצית לכב"ה, תכנית עבודה למתן מענה לסיכונים אלה.

תגובה צבא הגנה לישראל

5. לאחר חתימת נוהל העבודה בין הרשות הארצית לכב"ה לבין משהב"ט יחלו להתקיים ביקורות סדורות של כב"ה בבסיסי צה"ל ובכלל זה גם בבסיסי ח"א ואט"ל/מרת"ח (מרכז תחמושת) המוגדרים בסיכון גבוה. דוחות הביקורת שיתקבלו יפרטו את הליקויים הקיימים בכל אחד מן הבסיסים, ויאפשרו בניית תכנית עבודה למתן מענה לסיכונים הקיימים על פי סדר עדיפות.

ליקוי

6. ליקויים בתחום הבטיחות האש בבסיסים ובמבנים בחיל האוויר :
בחיל האוויר אין מידע מרוכז לגבי האמצעים הקיימים לגילוי ולכיבוי אש בכלל המבנים התת-קרקעיים והגבוהים שבמחנותיו. מנתונים שהכין חיל האוויר ביולי 2015 לבקשת משרד מבקר המדינה לגבי 45 מבנים כאלה, שכולם מבצעים, עולה, כי ב-14 מהם (כ-31%), בתוכם חמישה מגדלי פיקוח, אין מערכת לכיבוי אש. באחד ממגדלי פיקוח אלה בבסיס חיל

האוויר במרכז הארץ נמצא, כי במקרה שריפה במגדל הפיקוח החיילים הנמצאים בקומה החמישית אינם יכולים למלט את עצמם כיוון שאין סולם למילוט מהקומה החמישית לרביעית. בעקבות הביקורת טיפל הבסיס בתיקון הליקוי. בביקורת של משרד מבקר המדינה ביחידת בקרה אווירית בדרום הארץ הועלו ליקויים בתחום הבטיחות באש, וביניהם: אין מערכת לכיבוי אש, ואין מענה אוטומטי לכיבוי אש בבונקר המבצעי; אין מערכת לשחרור עשן בבונקר זה; וחסרים מטפי כיבוי אש. על חיל האוויר לטפל בדחיפות בליקויים הקיימים בתחום הבטיחות באש במקומות שבהם יש סיכון חיים עקב ליקויים אלה. כמו כן, על אגף ההנדסה במשהב"ט, בשיתוף עם חיל האוויר, למפות בדחיפות את הצרכים באמצעים לגילוי אש ובאמצעים לכיבוי אש במבנים הקיימים בחיל האוויר, בדגש על המבנים בעלי חשיבות מבצעית רבה. לפי תוצאות המיפוי, על חיל האוויר להכין תכנית עבודה להיערכות בסיסיו בתחום הבטיחות באש.

תגובה

צבא הגנה לישראל

6. לגבי מגדלי הפיקוח - הפער ממופה ומטופל. בשני בסיסי חיל האוויר הטיפול בפער הושלם. עד חודש מרץ 2017 תושלמנה התקנות של מערכות גילוי בשני בסיסים נוספים. בשני בסיסים נוספים אין פער. נותר להשלים תקצוב לטיפול בפערים בשלושה בסיסים אחרים. לגבי מגדלים גבוהים במרחב הקריה לא קיים פער. במתקנים טמונים בבסיס במרכז הארץ: הפער במערכות הגילוי והכיבוי ביחידות הבקרה מתוקצב והטיפול יושלם עד חודש מרץ 2017. קיים עדין פער במערכות הבטיחות לפינוי עשן. ביחידת הבקרה הדרומית התקיים השנה עיסוק נרחב בקידום נושא כיבוי האש, במסגרתו נרכשו מטפים ואמצעי כיבוי, עד כה נרכשו כ- 63 מטפים שפוזרו ביחידה ובבונקר המבצעי ומתוכנן רכש נוסף בהמשך.

ליקוי

7. ליקויים בבטיחות באש במוצב הפיקוד של מפקדת פיקוד הצפון ובמוצב הפיקוד העליון במטכ"ל :
בסיכום ביקורת בתחום הבטיחות באש במוצב הפיקוד של פיקוד הצפון (להלן – פצ"ן) מדצמבר 2014 קבעה הרשות הארצית לכב"ה, כי המבנה מהווה סכנת חיים מיידית לנמצאים בו, ויש לתת פתרון מידי להצלת חיים במצב אמת. כמו כן פורטו סידורי הבטיחות באש הנדרשים במוצב הפיקוד של פצ"ן, בחלוקה לכאלה שהם לביצוע מידי ולכאלה שאינם נדרשים מיידית. נמצא, כי מפקדת פצ"ן ואגף ההנדסה החלו אמנם לטפל בליקויים שנמצאו, אולם במועד סיום הביקורת, כחלוף כשנה מאז הביקורת של הרשות הארצית לכב"ה, טרם נעשו סידורי הבטיחות באש העיקריים הנדרשים לביצוע מידי. על מפקדת פצ"ן לטפל בליקויי הבטיחות באש שהעלתה הרשות הארצית לכב"ה במוצב הפיקוד של פצ"ן. בשלב הראשון עליה לתת מענה לליקויים הדורשים מענה מידי, ולאחר מכן לטפל בשאר הליקויים.

תגובה צבא הגנה לישראל

7. בהתאם להמלצת הביקורת, החלה פעילות למיפוי ולתמחור הפערים. גובשה תכנית עבודה לטווח הקצר ולטווח הארוך, כאשר הליקויים שתועדפו ברמה גבוהה יקבלו עדיפות לטיפול במהלך תר"ש "גדעון". כמו כן הנחה רמ"ט פיקוד צפון, כי במהלך תרגיל מסוים יתבצע תרגיל שריפה במהלכו יתורגל צוות הפינוי וכיבוי האש. במהלך התרגיל יתבצע שיתוף פעולה עם כב"ה.

ליקוי

8. בבדיקה של משרד מבקר המדינה במוצב הפיקוד העליון במטכ"ל נמצא כי במשך שנים רבות לא קיבלו נציגי מוצב הפיקוד העליון כל הדרכה ומענה מקצועיים לגבי הבטיחות באש במוצב, ובכלל זה גם לגבי כיבוי שריפות בו; לא ניתן להפעיל במוצב כיבוי באמצעות ספרינקלרים, וקיימות מערכות לכיבוי אש רק בארונות החשמל; ממונה הבטיחות של המוצב, שהוא גם ממונה במשך שנים רבות על תחום הבטיחות באש במבנה זה, קיבל הכשרה מקצועית בנושא הבטיחות באש רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה. על אגף ההנדסה במטהב"ט לקיים בהקדם סקר בתחום הבטיחות באש במוצב הפיקוד העליון במטכ"ל. על בסיס ממצאי סקר זה, על חטיבת המבצעים שבאמ"ץ להכין תכנית עבודה להסרת הליקויים בתחום הבטיחות באש, שתאפשר הפעלתו המבצעית ובטיחות לאנשים השוהים בו גם אם תפרוץ בו שריפה.

תגובה צבא הגנה לישראל

8. במהלך התקופה הקרובה מתוכנן לעבור מוצב הפיקוד העליון במטכ"ל למבנה חדש העומד בכל תקני הבטיחות באש.

ליקוי

9. הטיפול בשריפות שגורם צה"ל בשטחי אימונים שלו : בעלי תפקידים בכירים ברט"ג הצביעו בפני נציגי משרד מבקר המדינה על שריפות שגורמות יחידות צה"ל בשטחי האימונים של הצבא, אשר גורמות לעתים נזק רב לשמורות טבע וגנים לאומיים, שחלקם נמצאים בתוך שטחי האימונים. נמצא, כי במחלקת אימונים שבזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - זרוע היבשה), הממונה והאחראית מטעם צה"ל על כל שטחי האימונים שלו, אין מידע על השריפות שהיו בשטחי האש, והיא לא חקרה את הנסיבות שבעטיין נגרמו השריפות שהיו בשטחי אש כדי להפיק מהן לקחים לעתיד. גם מקל"ר לא חקרה אף לא אחת מהשריפות בשטח אש בשנים 2013-2015 (עד תחילת אוגוסט 2015). על זרוע היבשה בשיתוף מקל"ר לחקור את השריפות בשטחי האימונים ולהפיק מהן את הלקחים הנדרשים, ברמה המערכתית וברמה האישית, כדי להקטין משמעותית את היקפן, ולמנוע נזקים לשמורות הטבע ולערכי הטבע.

תגובה

צבא הגנה לישראל

9. בחודש פברואר 2016 מינה מפקד זרוע היבשה ועדה שעסקה בבחינת היערכות צה"ל למניעת שריפות בשטחי האימונים והתקיימה בשיתוף רשות הטבע והגנים וצה"ל. במסגרת תוצרי עבודת המטה יוקצו משאבים לרכש אמצעים לכיבוי שריפות בשטחי האש, עודכנו הפקודות הרלוונטיות, הוגדרו שטחי אש "מסוכנים" בהם ירוכז המאמץ בנושא, נוספו הכשרות לכיבוי מעשי של שריפות בשטח, נאסר על ירי תחמושת מציתה בעונת הקיץ והכל במטרה להקטין את כמות השריפות והנזקים הנגרמים לשטחי האש בהם מתאמנים יחידות צה"ל. בנוסף, זרוע היבשה ריכזה את אירועי השריפות שדווחו בשנה החולפת בשטחי האימונים ואת הסיבות להתלקחותן. הנוהל בנושא כולל חובת תחקור אירוע אש מרכזי (אירוע אשר יוצא משליטת הכוח המתאמן ומחייב התערבות של כוחות הצלה – כב"א). על פי הנוהל, תחקור אירוע שריפה מרכזי יתבצע ע"י מפקד היחידה המתאמנת. כל תחקיר שיתבצע יועבר לרמה ממונה, מחלקת אימונים ז"י ומבק"א (מפקדת בקרת איכות) יבשה. במקרים של שריפות גדולות מבוצע תחקיר במחלקת אימונים (לדוגמא, סיכום רע"ן אימונים לתחקיר שריפה באחד המטווחים שארעה בחודש אפריל 2015). כתוצאה מתחקור השריפות, מופקים לקחים וניתנות הנחיות ליישום בשטח ע"י היחידות.

המיון והגיוס לצה"ל

הגופים המבוקרים: צבא הגנה לישראל.

ליקוי

1. היעדר הגדרה רשמית למונח "סף הגיוס", מרכיביו ואופן קביעתו: אף על פי שהמדיניות בנושא הפטור משירות ביטחון בשל אי-עמידה בסף הגיוס על רקע נתונים אישיים נמוכים ושיעור מתן הפטור בגין עילה זו, הם נושאים בעלי חשיבות ציבורית וחברתית גבוהה מאוד, אין הגדרה רשמית למונח "סף גיוס" בשום הוראה או פקודה בצה"ל, לרבות מרכיביו, אופן קביעתו והגורמים המאשרים אותו. בפועל, מדיניות סף הגיוס ושיעורו נקבעים על ידי ראש חטיבת תומכ"א (חטיבת תכנון ומקורות כוח- אדם) מדי שנה בשנה, והוא זה המאשר אותם ומציג אותם לראש אכ"א. תחומים חשובים אלו המשפיעים על עתידו של האזרח המתגייס, ראוי שיאושרו גם ברמות בכירות יותר – על ידי הרמטכ"ל ואף על ידי שר הביטחון. על אכ"א לעגן במסמכים נורמטיביים רשמיים את המדיניות בנושא הפטור משירות ביטחון בשל אי-עמידה בסף הגיוס ואת שיעור מתן הפטור.

תגובה

צבא הגנה לישראל

1. סוגיית סף הגיוס הינה סוגיה כבדת משקל. ככזו, היא מנותחת באופן שוטף על ידי גורמי תומכ"א (חטיבת תכנון ומקורות כוח- אדם) במסגרת תהליך חיצוי היקפי הגיוס השנתיים. המרכיבים אשר מרכיבים את סף הגיוס, הן של הגברים והן של הנשים, מנותחים ונדונים באופן פרטני בדיונים נרחבים בהם משתתפים גורמי תכנון, מחקר, ברה"ן (בריאות הנפש) וגיוס. לבסוף, נחלט הנושא בדיון נרחב בראשות רח"ט תומכ"א. בנוסף, מבוצעת בקרה איכותית וכמותית אודות העמידה בתחזיות בחתך נושאים ומבוצעים מחקרים יעודיים שמטרתם לתקף את ההחלטות הקיימות מתוך רצון לזקק את ההגדרות הקיימות מחד ומאידך לאפשר למירב האוכלוסיות לשרת בצה"ל. שיעורי הפחת מגיוס ובהם סף גיוס מוצגים לר' אכ"א מדי שנה כולל התבוננות על המגמות ובפירוט חתכי פטור על פי סיבות. עיון במגמות מצביע על החלטות מדודות והיעדר תנודתיות בסף גיוס בשנים האחרונות - כ- 1.5% בגברים וכ- 0.8% בנשים. ב"מתח" התמידי הקיים בין ערך צבא העם והגיוס לכל, לבין סוגיית סף הגיוס הוכרע באופן חד משמעי לאורך השנים וכי יש לפעול לטובת הרחבת הגיוס ולצמצום הפטור. דירקטיבה זו גם תוקפה במסגרת הדיונים בנושא הנשר משירות המתקיימים בראשות ר' אכ"א וכהנחיה לשנת 2016.

באשר לסוגיית ביסוס המדיניות בפקודות- תבוצע בחינה אודות הפקודות המתאימות, כפיפות ומדרג. צפי לסיום הבחינה: חציון ב' 2016.

ליקוי

2. ליקויים בתחום המיון הרפואי בלשכות הגיוס ליקויים בבקרה על עבודת הרופאים בקרת האיכות על הוועדות הרפואיות בלשכות הגיוס מטעם מקרפ"ר נעשית בפועל על ידי צוות בקרה בהרכב בעייתי, מאחר שבראשותו עומד הרופא הראשי של לשכת הגיוס טבריה, שאמור בעצמו להיות נתון לבקרה – הוא ולשכת הגיוס שבה הוא משמש כרופא ראשי. בעייתיות זאת לא נדונה במקרפ"ר או במיטב עד מועד סיום הביקורת, אף שמדובר בנושא מהותי העלול לפגום באיכות הבקרה בתחום הרפואי. על מקרפ"ר ועל אכ"א לקיים בדיקה יסודית של תהליך הבקרה על פעילות הוועדות הרפואיות, במגמה להבטיח קיום תהליך מקיף, יעיל ומועיל בתחום זה. במסגרת זאת עליהם לבחון את ההרכב הבעייתי של צוות הבקרה; להקפיד על עמידה בתדירות הנדרשת של הבקרה המקצועית על עבודת הוועדות הרפואיות בלשכות הגיוס; ובעיקר לטפל בממצאי הבקרה כדי לשפר את תהליכי המיון הרפואי.

תגובה

צבא הגנה לישראל

2. הייתה הנחייה משנת 2004, הדנה בבקרת איכות על הוועדות הרפואיות בלשכות הגיוס. לאחרונה נכתבה הנחיה עדכנית אשר מתייחסת להרכב הוועדה המבקרת, תדירות ביצוע הבקרה ואופן הטיפול בממצאים. במהלך חציון א' 2016 ההנחיה הופצה ובוצעה בקרה של רמ"ד ל"ג (לשכת גיוס) בכל לשכות הגיוס. צוות הבקרה הישן הפך להיות צוות חניכה בהנחיית ענף רת"ם (רפואה תעסוקתית וניהול רפואי). הצוות מורכב מרופא ראשי של ל"ג טבריה ורופא ראשי של ל"ג בו מבוצעת חניכה (או רופא ראשי אחר בחניכה בטבריה) יחד עם צוות אנשי מילואים של ענף רת"ם ורמ"ד הרפואה בל"ג. על פי הנוהל החדש כל רופא ראשי יבצע בקרה על יושב ראש ועדה רפואית סדיר/ אע"צ בלשכתו אחת לחציון (בקרה פיזית ועל תיקים) ועל יו"ר מילואים אחת לשנה, במידה שמזומן לשמ"פ באותה השנה.

באחריות רמ"ד לשכות גיוס לבצע בקרה אחת לחציון על הרופא הראשי ווידוא ביצוע הבקורות בהיקף הנדרש, כולל העברת דוחות סיכום למדור לשכות גיוס. בכל לשכה תקבע מכסה מדגמית לרופא הראשי לבדיקת תקינות ההחלטות.

הנוהל החדש יבהיר את מעגל הבקרה השלם- כאמור הצוות המבקר, כיצד תתבצע הבקרה, תדירות הבקורות, הפצת הממצאים והטיפול בהם והפקת הלקחים ברמה החיילית, כולל הפצת נהלים ולמידה רוחבית.

ליקוי

3. בשנים 2013-2015 נערכו בסך הכול שבע בקורות על הוועדות הרפואיות מבין 15 בקורות שהיו אמורות להיעשות בכל חמש לשכות הגיוס. בלשכת הגיוס טבריה, שהרופא הראשי בה הוא ראש צוות הבקרה, לא נעשתה כל בקרה מטעם מקרפ"ר בשנים אלה; ורק בלשכת הגיוס באר שבע נעשו שלוש בקורות, אחת מדי שנה, כנדרש. על רוב הרופאים בשירות סדיר או אלו שהם אזרחים עובדי צה"ל לא נערכה בקרה אחת לשנה, כנדרש.

ליקוי

4. בשבע הבקורות שנעשו באותן שנים נבדקו 171 תיקים של מלש"בים שסוכם בהם הפרופילים הרפואיים. ב-69 מהם (כ-40%) מצא צוות הבקרה טעויות בשיקול הדעת של הרופאים: בכ-26% מהתיקים נמצאו טעויות מהותיות, ובכ-14% מהתיקים – טעויות קלות. מקרפ"ר לא דנה בממצאים אלה ולא התייחסה אליהם. גם במיטב לא הייתה התייחסות לממצאים של צוות הבקרה, והרופאים הראשיים בלשכות הגיוס השונות לא העבירו למקרפ"ר את התייחסותם לממצאים, בניגוד להנחיית מקרפ"ר בנושא. במצב עניינים זה אינה מופקת כלל תועלת מתהליכי הבקרה שמתקיימים, ובשל כך היכולת לשפר את תהליכי המיון הרפואי, שהם משמעותיים בקביעת השיבוץ בעתיד של המלש"ב, מוטלת בספק.

תגובה

צבא הגנה לישראל

4. במשך שנה ממוצעת עוברים בכלל לשכות הגיוס עשרות אלפי מלש"בים. הנתונים המוצגים אינם מהווים בדיקה מדגמית, לדוגמה בלשכת גיוס תה"ש נבדקו 32 תיקים, כאשר בממוצע בשנה נקבעים פרופילים לכעשרות אלפים בודדים של מלשבי"ם, דבר המהווה טיפה בים ועל כן יש קושי רב בהסקת מסקנות מכך. במעבר מדגמי על אותם תיקים נמצא כי דעת ענף רת"ם שונה מדעתו של ראש צוות הבקרה ועל כן יתבצע "יישור קו" בין רמ"ד ל"ג לבין ראש צוות הבקרה. חשוב לציין, כי לאורך השנים שרידות הפרופיל בששת החודשים לאחר הגיוס עומדת על כ-97%. כאמור, בנוהל החדש לגבי בקרת האיכות קיימת התייחסות לממצאים שעלו בביקורת.

ליקוי

5. ליקויים בסביבת העבודה הפיזית והממוכנת בוועדות הרפואיות מהדוחות של צוות הבקרה חוזר ועולה משך שנים כי בחלק מלשכות הגיוס התשתית הפיזית במדורים הרפואיים לקויה, וכי קיימת פגיעה בצנעת הפרט של מלש"בים בשל כך. בביקורת של משרד מבקר המדינה נמצא כי לא חל שינוי במצב, וליקויים אלה עדיין נמשכים. כך למשל, בלשכת הגיוס תל השומר פועלות בו בזמן שתי ועדות רפואיות בראשות שני רופאים שונים בחדר אחד, כאשר ההפרדה בין שתי הוועדות נעשית באמצעות "חצי קיר" (קיר בגובה נמוך מאוד, דוגמת "דלפק"). נושא התשתית הפיזית של מבנה המדורים הרפואיים בלשכות הגיוס לא עלה לדיון בראשות מפקד מיטב, במגמה לבחון את הדרך לשפרה. עוד נמצא כי היו תקלות רבות בשתי מערכות מחשב המשמשות את הרופאים בלשכות הגיוס, אשר עלולות לגרום לתיעוד רפואי לקוי ולטעויות בעניינם של מלש"בים. על מפקד מיטב לבחון כיצד ניתן לשנות את ארגון החדרים בוועדות הרפואיות תוך ניצול חדרים שאינם בשימוש, ולערוך שינויים מבניים שאינם כרוכים בהוצאות תקציביות גדולות, כך שיאפשרו לשמור במידה רבה יותר על צנעת הפרט של המלש"בים, ויאפשרו לרופאים לעבוד ללא הפרעה.

תגובה

צבא הגנה לישראל

5. החל משנת העבודה 2014-2015 ועד היום מבוצעות עבודות תשתית אינטנסיביות במיטב (לשכת הגיוס) בכוונה לשפר את המענה למלש"ב. הושקעו מעל 10 מ"ש"ח בשיפור התשתיות. יודגש, כי המבנים בהם שוכנות לשכות הגיוס ישנים מאוד וחלקם אינם מסוגלים לתמוך את הפעילות הנדרשת וכל שינוי שמתבצע מאלץ לבצע ארגון מלא למבנה בעלות כספית לא מבוטלת. לשכת גיוס ב"ש: טיפול מבנים בעקבות סקר בטיחות 110 אש"ח. שיפוץ מדור קהילה, מדור ביקורת התייצבות והקמת חד"ן (חדר דיונים) - 352 אש"ח. התקנת פרגולת המתנה למלש"בים בכניסה ללשכה - 32 אש"ח. התקנת טריפודים בכניסה ללשכה 15 אש"ח (בוצע סיור ראשוני-טרם הושלם). בניית רמפת נגישות לנכים 85 אש"ח. הסבת פטיו למשרדים 400 אש"ח-טרם בוצע בגין סוגיית מרכזיית התקשורת, עתיד להרחיב את כיתת המבחנים בלשכה ולתת מענה לתהליך המיון. הוספת מזגנים לכלל המשרדים והמסדרונות.

לשכת גיוס ירושלים: שיפוץ והרחבת חד"א (חדר אוכל) 67 אש"ח. שיפוץ תאי שירותי מלש"בים בכלל הקומות - 172 אש"ח. החלפת אינסטלציה 45 אש"ח. בניית ארבעה משרדי ת"ש 233 אש"ח. נגישות נכים - נגישות רמפת נכים בכניסה ללשכה - 33 אש"ח. שיפוץ רחבת המסדרים - 54 אש"ח. החלפת חלונות - 66 אש"ח. רכש ריהוט יעודי 130 אש"ח.

לשכת גיוס טבריה: שיפוץ יביל כניסה (שיפור מענה האבטחה) - 20 אש"ח. הסדרת שטח הגיוס - 900 אש"ח (במכרז). שיפוץ חוליה פסיכוטכנית - 220 אש"ח. התקנת סככת הצצלה למתגייסים - 33 אש"ח (בתהליך אישור מהנדס להעתקת קו חשמל). בניית פרגולות המתנה למלש"בים והמשרתים - 110 אש"ח. הסבת סככת המתנה לאולם - 280 אש"ח. שיפוץ מתקני

שירותים למתגייסים (כולל תא לנכים) – 60 אש"ח. הקמת חד"ן – 16 אש"ח. הוספת מזגנים וריהוט.

לשכת גיוס תל השומר: שדרוג כלל מערך המיזוג – 230 אש"ח. ביצוע עבודות חשמל בלשכה – 100 אש"ח. ביצוע הנגשה לנכים – התאמת תא שירותים – 30 אש"ח (טרם הושלם). שיפוץ חדר תיקייה והסבה למשרדים – 20 אש"ח. שיפוץ מעבדה רפואית – 20 אש"ח. השלמת ריהוט. בניית כיתת אימונים נוספת (200 אש"ח). שיפוץ שרוול הכניסה למתחם תל השומר ורחבת המתגייסים (4.5 מ"ש"ח – בתהליך תכנון).

לשכת גיוס חיפה: שיפוץ כלל הלשכה מתחם הקליטה – הסדרת בטיחות ובידוק ש"ג קליטה – 132 אש"ח, שיפוץ מעצר – 170 אש"ח, בניית מעצר נשים – 390 אש"ח, בניית אולם מתגייסים החדש – 1.5 מ"ש"ח, נגישות נכים לשר"ח – 30 אש"ח, שדרוג מערכת המיזוג בשר"ח – 500 אש"ח, שיפוץ מתקני השירותים למתגייסים במתחם ההלנה – 167 אש"ח, שיפוץ מטבח מתגייסים + שדרוג לוח חשמל – 4.2 מ"ש"ח, התאמת המתחם לגיוס משולב נשים וגברים – 360 אש"ח.

ענף סדיר – בניית מדור נשים במתחם הקליטה – 450 אש"ח, הקמת סככת המתנה למדור איתור ומיון – 408 אש"ח, הסבת סככת המתנה לאולם – מדור סדיר – 346 אש"ח, הקמת פרגולת המתנה במדור נשים – 80 אש"ח, שיפוץ מדור נשים הישן (עבור מדור איתור) – 542 אש"ח, שיפוץ משרד תנועה – 700 אש"ח.

ענף עוצמה: שיפוץ מדור פרט הישן – 700 אש"ח, צביעת מדור תנופה – 46 אש"ח.

לשכה מקוונת: ריהוט, שילוט (כיסוי מבנה) חיצוני – 25 אש"ח, שיפוץ מטבחונים – 6.5 אש"ח.

לגבי תקלות בשתי מערכות מחשב המשמשות את הרופאים בלשכת הגיוס, מערכת התיק הרפואי הממוחשב (CPR) פותחה בשנת 2002 ע"י חיל הרפואה. באפריל 2014 זכתה חברה אזורית במכרז להחלפת מערכת ה-CPR) הקיימת במוצר אחר, אך תוך כדי תהליך אפיון המוצר התברר כי החברה אינה יכולה לעמוד בדרישות המכרז הלכה למעשה והוחלט לסיים את ההתקשרות עמה, מהלך שנמשך עד לימים אלו ומנוהל ע"י משרד הבטחון בשיתוף עם צה"ל. תוך כדי כך, בימים אלו (ספטמבר 2016) נבנה מכרז לשם ביצוע הסבה טכנולוגית למערכת הקיימת באופן שיאפשר תחזוקתה ופיתוח נקודתי לפערים שעולים בתהליכי העבודה הרפואיים [לרבות המיון הרפואי] במטרה להתקשר עם חברה זוכה בטווח של כשנה. בטווח הרחוק, תוחלף המערכת במוצר אחר.

בשלב זה הוחלט על השקעה משאבית ומהלך דו-שלבי:

- להקים מחדש צוות תוכניתנים שייתמוך את המערכת בצורה טובה.
- לצאת למהלך של שדרוג תשתיות המערכת כך שתתאים לעת הנוכחית.

ליקוי

6. ליקויים בתחום המיון האיכותי בלשכות הגיוס ליקויים בבקרה המקצועית של מיטב ושל לשכות הגיוס על עבודת המאבחנים אחד מכלי הבקרה החשובים של מיטב על איכות העבודה של המראיינים הוא ריאיון משוב שעל כל מראיין לעבור לפחות פעם אחת במשך השירות הצבאי. בביקורת נמצא, כי לשמונה מ-45 מראיינים שנבדקו בביקורת (כ-18%) לא נעשו כלל ראיונות משוב אף על פי שעברו את רוב שירותם הצבאי עד אותה עת; לשבעה מ-33 (21%) המראיינים, שנעשו להם ראיונות משוב, הראיונות נעשו רק לאחר שכבר שימשו בתפקידים שנה או שנה וחצי ויותר. נמצאו ליקויים דומים גם בבקרה של המדור הפסיכוטכני במיטב על איכות עבודתם של המאמתיים בלשכות הגיוס. גם בבקרה של לשכות הגיוס עצמן על עבודת המאבחנים נמצאו ליקויים. במצב זה, ליקויים משמעותיים בעבודתם של מאבחנים עלולים להתקבע, ולפגוע בתהליך המיון האיכותי של המלש"בים. על מפקד מיטב לאכוף את ההנחיות בנוגע לביצוע בקרה מקצועית, הן של מיטב והן של לשכות הגיוס עצמן, על עבודת המאבחנים הפסיכוטכניים, המראיינים והמאמתיים כאחד, כדי שיתאפשר קיומו של תהליך שיפור מקצועי של המאבחנים תוך כדי השירות ולא סמוך לסיומו.

תגובה

צבא הגנה לישראל

6. ראיון משוב הוא כלי חשוב לביצוע הערכה מקצועית, אך הוא אינו הכלי היחיד. ראיון המשוב מהווה צומת אחד בלבד בו עורך המדור בקרה על רמה מקצועית של מראיינים. ראיון משוב נערך לכל מראיין לפחות פעם אחת במהלך השירות הצבאי. הנחיה זו מיושמת באופן מלא. למראיינים אשר אינם מראיינים פעילים לא יתבצע ראיון משוב (לדוגמה: מראיינים אשר קודמו לתפקידים שאינם בתחום הצד"כ (ציון דרך כללי), מראיינים שהם סגל בחוליה לא בתחום הצד"כ). מראיינים מוסמכים לבצע ראיון באופן עצמאי רק לאחר חצי שנה של שירות צבאי (לאחר הסמכה וסיום תהליך קבלת חוות הדעת), ומשום כך, ככלל, ראיונות משוב מתחילים להתבצע רק לאחר כ-8-9 חודשים לשירות. הלכה למעשה, המראיין משמש בתפקידו רק חודשים ספורים בעת ביצוע ראיון המשוב (שלושה – תשעה חודשים, ולא שנה או שנה וחצי).

בנוסף, ככל שקיימת בעייתיות או ליקוי בעבודת המראיין או המאבחן, הדבר עולה במסגרת כלל הבקורות שעורך הסגל המקצועי והמדור ברמה היומיומית, כך שמאבחנים ספציפיים אלו מבוקרים ומטופלים ואין חשש להתקבעות של ליקויים או לפגיעה בתהליך המיון. יודגש, כי אמצעי הבקרה שמפעיל המדור במפקדה ובלשכות הם רבים ומגוונים, ביניהם: ניתוב על כל ראיון המתבצע בלשכה הגיוס, מבחנים מקצועיים הדורשים ציון מעבר 85 ומעלה, ראיון משוב, שיחות אישיות על החומר המקצועי, תהליכים מקצועיים באמצעות המנתבים בלשכות ובאמצעות צוות הצד"כ וכן נערכים חיזוקים מקצועיים.

מהנתונים שנבדקו עולה, כי מתוך 44 המראיינים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה ל-8 מתוכם (18%) לא נערך ראיון משוב. 5 מראיינים קודמו

לתפקידי סגל שלא בתחום הראיונות, הם אינם מראיינים פעילים ולכן לא נערך להם ראיון משוב. לגבי שני מראיינים אין בנמצא תיעוד של ראיון המשוב, ומראיין נוסף לא ביצע ראיון משוב מאחר שהיה לו מסלול שירות חריג (7%). לאור הערת הביקורת, ההנחייה כיום היא שכלל, יש לבצע ראיון משוב למראיין שמשך שירותו עד שנה ושלושה חודשים לכל המאוחר (כאשר למרבית המראיינים ראיון המשוב מתבצע קודם לכן, ובממוצע לאחר 11-12 חודשי שירות, שהם 3-4 חודשים בתפקיד).

על מנת לשמור על רמה מקצועית נאותה מתבצעת פעילות באספקטים רבים החל בשלב ההכשרה, ההסמכה, וכן לאורך שירות המאבחנים אם במישרין ואם באמצעות צוות מקצועי אשר מצוי בלשכות הגיוס ועורך בקרה מתמדת על עבודת המראיינים. ההנחיות המקצועיות אשר מופצות על ידי המדור נאכפות ומבוקרות על ידי באמצעות ביקורים מקצועיים, ובאמצעות קשר שוטף ותדיר ומעקב יומיומי בלשכות הגיוס. המדור אף אמון ומבצע תפקידו במסירות בכל הקשור לשיפור הרמה המקצועית אצל המאבחנים והמראיינים כאחד. המדור עורך השתלמויות רבות למראיינים ולסגל המקצועי, והכל במטרה לשמור על אחידות מקצועית.

תהליכי הבקרה והפיתוח המקצועי: המדור הפסיכוטכני במיטב מפיץ בכל שנה תכנון שנתי (גאנט) הכולל ביצוע שיחות חתך, שיחות חוליה, שיחות הערכה וקידום למאבחנים, שיחות חתך והערכה לסגל. המדור אוכף את ביצוע השיחות, והוא מקבל לעיונו את סיכומיהן. המדור אף מקיים השתלמויות בנקודות משמעותיות בציר השירות. בנוסף, בכל חודש מעבירים ראשי החוליות למדור טבלת חיילים במעקב ובה מוזכרים חיילים המצריכים מעקב מקצועי, רפואי, נפשי או אחר. יובהר, כי המדור הינו גורם המנחה מקצועית את החוליות, אולם לחוליות קיים מרחב פיקודי בו הן רשאיות לבצע שיחות נוספות על פי ראות עיניהן. כל חוליה פסיכוטכנית עורכת תכנון שיחות הערכה, בהן מדובר הן על התחום המקצועי והן על תחומים אחרים. בראשית שנת 2016 נערכה עבודת מטה שעניינה מיסוד ציר פיתוח קבוע למאבחנים. עבודה זו הוטמעה בחוליות במהלך השנה האחרונה ועל פיה יתבצעו כחמש שיחות הערכה בשירות למאבחן בנקודות זמן קבועות. בנוסף, שיטת המנתבים האישיים הוכנסה בשנה האחרונה לכלל החוליות.

לסיכום, במיטב קיימת מדיניות ארוכת שנים של שיחות הערכה, שיחות חתך ושיקוף מצב מקצועי באמצעות משוברים. המדור הפסיכוטכני אף מנחה ועוקב ברמה החודשית אחר תהליכי חיזוק ופיתוח מקצועיים שנעשים למאבחנים ולמראיינים בלשכות.

ליקוי

7. ליקויים בסביבות העבודה בחוליות הפסיכוטכניות במהלך המיון האיכותי נעשה שימוש שוטף במחשבים. בביקורת עלה כי קיימת תופעה של מחשבים תקולים בכל החוליות הפסיכוטכניות בלשכות הגיוס. בנוסף לכך, קיימים מסכי מחשב רבים מלוכלכים, מקושקשים וחרוטים עד כדי כך שהדבר מקשה על מלש"בים בביצוע המבחנים. כמו כן, קיימות צפיפות ומצוקת עמדות ברוב החוליות הפסיכוטכניות בלשכות הגיוס, ובמיוחד בלשכת הגיוס בירושלים. מצב זה של שימוש בציוד מוזנח ופגום עלול להביא אף לטעויות שלא תשקפנה את יכולותיו של המלש"ב ואף להשפיע על שיבוצו.

תגובה

צבא הגנה לישראל

7. מבוצעים תהליכי שיפור אינטנסיביים בכל מה שקשור למרחבי העבודה של המאבחנות בכלל לשכות הגיוס. בשנה וחצי האחרונות בוצעו התאמות של מרחבי העבודה: אופיינו ונרכשו עמדות עבודה וורסטיליות המאפשרות ביצוע מבחן וראיון וניצול המקום עד כמה שניתן בכלל הלשכות. נבנתה כיתת מבחנים נוספת בלשכת גיוס תל השומר. מתוכננת הקמת אולם אימותים בלשכת גיוס באר שבע. ללשכות הגיוס נופקו יותר מ- 50 מסכי מחשב ומעל 100 מחשבים חדשים עבור כיתות המבחנים והמדורים בלשכות הגיוס. תקלות התקשורת והמערכת מטופלות בעדיפות עליונה. מתקיים תהליך של שדרוג תוכנת המבחנים ובימים אלה עולה תוכנה חדשה לכלל לשכות הגיוס. תוכנה אשר מביאה בשורה ביציבות המערכות על בסיס שרתים חדשים ויעדיים אשר ישפרו משמעותית את התשתית התקשובית של המבחנים.

8. ליקויים בטיפול בפניות של מלש"בים לאחר תהליכי הצו הראשון ועד לגיוסם הטיפול של מיטב בפניות מלש"בים באמצעות מערכת ממוחשבת (מערכת CRM) במיטב מתקבלות מדי יום ביומו מעל ל-6,600 פניות של מלש"בים בנושאים שונים. מערכת ממוחשבת לטיפול בפניות של מלש"בים (מערכת CRM) משמשת את כל הגורמים המטפלים בפניות אלו במיטב. נמצאו ליקויים באופן השימוש במערכת ה-CRM של כלל הגורמים במיטב המטפלים בפניות מלש"בים, כמו היעדר תיעוד במערכת או סגירת פניות במערכת ללא מתן מענה הולם למלש"ב, וכתוצאה מכך – טיפול לקוי במלש"ב. עוד נמצא, כי מערכת ממוחשבת זאת אינה מאפשרת להפעיל בקרה על משכי הטיפול בפניות, ולא ניתן לתחקר באמצעותה באיזה שלב בשרשרת הגורמים המטפלים בפנייה הייתה תקלה. מצב זה מקשה מאוד על יכולתה של מיטב לאתר ביעילות את מקורן של תקלות בטיפול במלש"בים. על ראשת חטיבת תומכ"א, בשיתוף עם מפקד מיטב, לבחון לעומק את חוסר היכולת של מערכת ה-CRM לתחקר תקלות בטיפול בפניות של מלש"בים, ובין היתר, את האפשרות להכניס שיפורים במערכת או לבחון חלופות לה; ובו בזמן – לבחון כיצד ניתן לשפר את מקצועיותם של כלל הגורמים המטפלים בפניות מלש"בים. כמו כן על ראשת חטיבת תומכ"א לבחון את השלכותיהן של התקלות הרבות והתכופות במערכות הממוכנות שבמרכז המידע והשירות שבלשכה המקוונת של מיטב על השירות הניתן למלש"בים, והאפשרויות השונות לפתרון התקלות.

תגובה

צבא הגנה לישראל

8. הלשכה המקוונת אמונה על הטיפול בפניות מלש"בים מכלל לשכות הגיוס, ומהווה לשכת גיוס "על" לאור המענה הרב ערוצי שניתן למועמדים לשירות ביטחון. בימים אלו הלשכה צפויה להשתנות נוכח פרויקט "מתגייסים ברשת" שיוביל לטיוב המענה הניתן למועמדים ובדגש על שינוי תפיסת השירות של הארגון לכלל החברה הישראלית. מערכת ה CRM הנוכחית מובצעה ב 2011 ומבוססת SAP. הושקעו מאמצים ומשאבים רבים על מנת לשפר את המערכת. התוצאות נראות, ומתחילת שנת 2016 צה"ל עומד על מעל 96% זמינות והשיפור ניכר בכל תחומי העשייה הן ב ERP, הן ב CRM והן בחווית הגיוס והשירות הניתן לפונים. אפיון מערכת CRM בשחור-כחלק משיפור השירות שניתן למועמד, בימים אלו מאופיין הפרויקט האמור. הכלי החדש יאפשר זמינות ומהימנות לאור העובדה שמדובר במערכת חדשה שמובילה כיום במגזר האזרחי (פיתוח של חברת מיקרוסופט). באפיון הדרישה הוטמעו ממצאים מדוח הביקורת, בדגש על האופן בו יוצג המידע לנציגי השירות (רציונאל של שימוש בכלי המאגד פניות כך שנציג השירות יראה את כלל הפניות של המועמד בכל הערוצים הקיימים).

ליקוי

9. המערכות הממוכנות שבמרכז המידע והשירות - במרכז המידע והשירות שבלשכה המקוונת של מיטב יש 43 עמדות שירות שכל אחת מהן מחוברת למערכת טלפוניה (CALL CENTER), לאתר האינטרנט של מיטב, למערכת ה-CRM ולמערכת ממוחשבת נוספת שבה נמצאים נתוני המלש"בים (מערכת ERP). ישנם שיבושים רבים ותדירים במערכת ה-ERP ובשרתי המוקד הטלפוני, שכתוצאה מהם מערכות אלו אינן עובדות ("נופלות" או "לא מגיבות") או עובדות באיטיות; והדבר קורה מדי חודש בחודשו. התקלות בתדירות ובהיקף משמעותי במערכות הממוכנות שבמרכז המידע והשירות, בהכרח פוגעות בזמינותו של השירות שנותן מיטב למלש"ב.

תגובה

צבא הגנה לישראל

9. כחלק משינוי תפיסת השירות בארגון, עתידות להשתנות המערכות ולעבור למערכות חדירות המאפשרות הרחבת סמכויות לנציגי השירות במתן המענה, מקצועיות ומענה מהימן. חשיפת אתר "מתגייסים ברשת" מאפשרת שקיפות למועמד באשר לכלל התהליכים והנתונים שלו, והזמינות רבה יותר לאור העובדה שהפונה יוכל לבצע פעולות בעצמו שעד כה היה צורך בהתקשרות למענה אנושי. יודגש, כי המערכות יוטמעו ע"פ שלבי הפיתוח ותכולות שונות ובסיכום ההטמעה תינתן יכולת מקסימאלית לנציגי השירות למתן שירות אדיב, מקצועי וזמין.

ליקוי

10. ליקויים בטיפול בפניות של מלש"בים לגבי תהליכי מיון נוספים ולגבי שיבוץ לתפקידים פניות של מלש"בים לגבי תהליכי איתור, מיון ושיבוץ עשויות להיות מטופלות, לפי העניין, על ידי מספר גורמים במיטב. לכל אחד מגורמים אלה יש קובץ הוראות נפרד החל על אותו גורם בלבד, ואין הוראה אחת המסדירה את גבולות הטיפול של כל הגורמים. כך יוצא, שבמקרים מסוימים גבולות הגזרה אינם ברורים, ייתכנו טיפולים מקבילים על ידי מספר גורמים ואף תוצאות שונות. במקרים אחרים הטיפול בפנייה מתעכב משום חוסר בהירות לגבי מיהו הגורם המוסמך לטפל בה. מצב זה גורם לפגיעה במלש"ב הפונה ולהתמשכות מיותרת בטיפול בפנייתו.

ליקוי

11. קיימים מקורות מידע שונים וחוסר בהירות בנוגע לסוגיות שונות בטיפול בפניות של מלש"בים. הדבר נובע הן מריבוי ההוראות וההנחיות – באתר האינטרנט, בקובצי ההוראות השונים ובהנחיות לנציגי השירות – והן מחוסר בהירות בחלק מן ההוראות עצמן. במצב זה, שבו עשויים להיות מספר גורמים מטפלים בו בזמן, או שקיים חוסר בהירות בהוראות, למלש"בים "עקשניים" יש סיכוי טוב יותר למלש"בים אחרים לקבל את מבוקשם, ונגרם חוסר שוויון. על מיטב לבחון היטב את מכלול ההנחיות וההוראות המתייחסות לטיפול בפניות של מלש"בים בנושאי מיון ושיבוץ, ובמידת הצורך להכניס בהן שינויים. כמו כן על מיטב לעגן בהוראות ברורות בכתב את אופן הטיפול בפניות חוזרות ונשנות של מלש"בים, לרבות את מדרג ההתייחסות לפניות כאלו, ולקיים בקרה רצופה על היישום.

תגובה

צבא הגנה לישראל

10-11. בימים אלו (ספטמבר 2016) עתיד להיחשף למועמדים פרויקט "מתגייסים ברשת". חשיפת היישומון והאתר תוביל לשקיפות בכול רגע למועמד לגבי התהליכים שביצע וממצאי הנתונים, וכמו כן תהיה באפשרותו לקבל מקסימום מידע זמין ונגיש ואף לפנות לקבלת מידע על בסיס שאלות ותשובות נפוצות וציאטים נושאתיים שיתקיימו. כמו כן, מבוצע הליך חשיבה למיפוי מדרג הערעורים תוך שמירה על מיטב כארגון רגולטורי כלפי היחידות ובתוך הארגון קביעת מדרג ברור ומובנה לטיפול בפניה ובערעור על תשובה. הטמעת הסמכויות למערכת ה-ERP וה- CRM בשחור אף היא תאפשר לנו כארגון לתת מענה שלם ומהימן.

יצוין, כי במיטב קיים קובץ הוראות סדור המפרט מיהו בעל הסמכות לדון בכל פנייה של מלש"ב ובאילו תנאים ומגבלות. מעת לעת מופצות הנחיות שונות, לטובת עמידה בצורכי הגיוס. מסיבה זו, ייתכן כי פנייה שנדונה בתאריך מסוים תהיה בעלת דין שונה מפנייה זהה של אותו המועמד במועד אחר) גם אם הפנייה נבחנה על ידי אותו בעל תפקיד (וזאת בהתאם להנחיות שנקבעו באותו העיתוי. בעלי התפקיד במיטב עוסקים באלפי פניות, כאשר מאחורי כל פנייה קיים רקע שונה. נכון להשאיר מקום לשיקול דעת של בעל תפקיד זה או אחר, אשר ניתנה לו הסמכות לכך, לדון בבקשה ולהחליט בעניינה גם אם ההחלטה חורגת במידת מה מהמדיניות הכתובה, כל עוד עומדת בקנה אחד עם עקרון שוויון ההזדמנויות.

לסיכום- במיטב השקיעו מאמצים רבים לשיפור תהליכי המיון והשיבוץ במהלך השנתיים האחרונות. משאבים אלה באו לידי ביטוי בהשקעה בתשתיות, בבחינת תהליכים לצמצום זמני המתנה ותהליכי התייעלות שהביאו בסופו של דבר למיון יעיל יותר ואפקטיבי יותר.

פרויקט "מתגייסים ברשת", שהינו פרויקט הדגל במיטב, כמו גם המעבר ל-C.P.R בשחור ישדרגו משמעותית את מרכז המידע והשרות, ויביאו גם הם לשיפור איכות השירות כלפי המלש"ב, לשקיפות בתהליכי המיון ולמיצוי טוב יותר של המשאב האנושי.

משרד הביטחון

עדכון שיטות שכר עידוד במשרד הביטחון

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, משרד האוצר.

ליקוי

1. עדכון שיטות שכר עד שנת 2014 : נכון לשנת 2014, כ-85% מכלל השיטות במשהב"ט לא עודכנו משך ארבע שנים ויותר, וכ-62% מכלל השיטות לא עודכנו מעל שבע שנים. כתוצאה מכך, שילם משהב"ט שכר עד-66% מעובדיו לפי שיטות שמועד עדכון האחרון היה לפני יותר משבע שנים, כך שבפועל ייתכן ששולם שכר עד-שלא תאם להתייעלות בפועל, ולכן הוא מאבד מערכו כתמריץ ליעילות מתמדת, לשיפור האיכות ולעמידה ביעדי הארגון.

תגובה

משרד הביטחון

1. משרד הביטחון רואה בשכר העידוד את אחד מהכלים לתמרוץ העובדים, זאת לצד כלים נוספים המניעים את עובדי המשרד. שיטות שכר עידוד המופעלות במשרד הביטחון תורמות להגברת היעילות, לחיסכון בגורמי תשומה, או בעלויות אחרות, בהשגת יעדים שנקבעו מראש ובאבטחת רמת השירות והאיכות. משרד הביטחון מבקש להבהיר כי הוא פועל על פי הנהלים וההנחיות שהוסכמו ונחתמו ע"י נציגי המדינה (כיום משרד האוצר, בעבר נש"ם) והסתדרות העובדים: במסגרת הנהלים וההנחיות בחקר עבודה ושיטות שכר עידוד שמועד פרסום האחרון היה בשנת 2009 וכן בתקשי"ר מובאים סיבות שבגינם נדרש לבצע בדיקה ועדכון בשיטות שכר העידוד/בנורמות, אך בנהלים אין כל התייחסות למועד עדכון השיטה כגורם או סיבה המחייבת לעדכן את השיטה. יתר על כן בהחלטות הועדה המרכזית מיוני 2013 לעניין תוכניות עבודה לעדכון שיטות שכר עד-והמתווה בנושא יעילות מוסכמת נאמר במפורש כי עדכון של שיטה מותנה, בביצוע מוקדם של בחינת עדכניות השיטה, וזאת בהתייחס לשינויים

שחלו בשיטה ו/או מדדים חישוביים תוצאתיים. בכל מקרה מועד עדכון אחרון של גיל השיטה אינו מהווה כשלעצמו צורך או גורם בעל משקל המשפיע על רמת העדכניות של השיטה. על כן, ע"פ הנהלים שיטה עדכנית (בין שגילה שנה או ארבעים שנה) אין לעדכן.

פרוטוקול הועדה המרכזית- מקטע משהב"ט מ-26 יוני 2014 המאשר מתווה עדכון למשהב"ט שעיקריו: פריסת תהליך הבדיקה ועדכון השיטות יתפרס על פני 7 שנים, רמת היעילות תקבע על בסיס מחקרי עבודה, ובמהלך השנה הראשונה משהב"ט יעדכן 25 שיטות, שישמשו כפיילוט לקביעת אופן העדכון ב- 6 השנים הבאות. מתווה העדכון שהותאם למשהב"ט נשען על תובנות מוסכמות בדבר הטלטלות המהותיות שחוות משהב"ט בשנים האחרונות.

לדעת המשרד היא נשענת על העובדה שחלק משיטות שכר העידוד לא עודכנו, בשל הנסיבות הכרוכות בהתנהלות, דפוס העבודה ויחסי העבודה של מנהלת יחידת תגמול ותמרוץ. הלכה למעשה, משרד הביטחון פעל ב-4 השנים האחרונות לעדכן עשרות שיטות שכר עידוד, באמצעות חב' ייעוץ ומהנדסים מהמובילות בארץ בתחום זה. חרף זאת, פעלה מנהלת יחידת התמרוץ באוצר לטרפד את תהליך העדכון ובכלל זה סירובה המתמשך במשך כשנה לקיים עם המשרד ועדות היגוי לעריכת דיון מקצועי על השיטות כמתחייב ע"פ הנהלים. גם ניסיונותיו של הממונה על השכר (הקודם) לפעול בנושא עלו בתוהו וכתוצאה מכך כל ניסיונות משרד הביטחון לפעול ולעדכן את שיטות שכר העידוד שלו לא צלחו עד כה.

ליקוי

2. הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר) דאז, מר קובי אמסלם, ונציגי היחידה להנדסת ייצור במשהב"ט היו מודעים לקיומה של מחלוקת ביניהם על שיעור הפרמיה שאישרה ועדת ההיגוי לעובדי מינהל מעבר צה"ל לנגב, ועל ההליך לקביעתו. על אף זאת, הם לא פעלו להכריע בסוגיה. בנוסף לכך, בהחלטתו של משהב"ט לקיים דיון במועצת ייצור מצומצמת בנושא שיעור הפרמיה לעובדי מינהל מעבר צה"ל לנגב, ללא אישור נציג היחידה לתגמול ותמרוץ או הממונה עליו, הוא פעל בניגוד לתקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה משנת 1982.

תגובה

משרד הביטחון

2. משרד הביטחון מוצא לנכון לציין כי בנושא שכר העידוד ליחידת מעבר צה"ל לנגב פעל המשרד בהתאם להחלטה המפורשת שהתקבלה פה אחד בוועדת ההיגוי. יתר על כן בידי הממונה על השכר עמדה האפשרות לערער על ההחלטה של

משהב"ט בפני הוועדה המרכזית. משבחר לא לערער הרי שההחלטה קיבלה את אישורה- הלכה למעשה.

ליקוי

3. הוועדה המרכזית, בהחלטתה להחריג את משהב"ט מכלל משרדי הממשלה ולקבוע לו מתווה ייחודי, לא קבעה אמות מידה אחידות להחרגה, שניתן היה להחילן גם על משרדי ממשלה אחרים. כמו כן, הוועדה המרכזית פגעה בעיקרון השקיפות, וייתכן שאף בשוויוניות בין משרדי ממשלה, בכך שלא פרסמה אמות מידה אחידות המאפשרות החרגה לכל משרד ממשלתי שיעמוד בהן. על הוועדה המרכזית להקפיד, כי החרגת משרד ממשלתי מכלל משרדי הממשלה תיעשה על פי אמות מידה מוגדרות ואחידות, שיפורסמו לכלל משרדי הממשלה, בין היתר, כדי לא לפגוע בעיקרון השקיפות ולמנוע פגיעה אפשרית בשוויוניות בין משרדי ממשלה.

תגובה

משרד הביטחון

3. לנושא פרוטוקול הוועדה המרכזית- מקטע משהב"ט מ-26 יוני 14 מאשר מתווה עדכון למשהב"ט שעיקריו: פריסת תהליך הבדיקה ועדכון השיטות יתפרס על פני 7 שנים, רמת היעילות תקבע ע"ב מחקרי עבודה, ובמהלך השנה הראשונה משהב"ט יעדכן 25 שיטות, שישמשו כפיילוט לקביעת אופן העדכון ב- 6 השנים הבאות. מתווה העדכון שהותאם למשהב"ט נשען על תובנות מוסכמות בדבר הטלטלות המהותיות שחוות משהב"ט ובכללן: שינויים אירגוניים דרמטיים שעבר משהב"ט ובמרכזם, התייעלות והתכנסות בשיאי העובדים בהיקף חסר תקדים (קיצוץ של כ-12% מכ"א), תהליכי התייעלות בתקציב הביטחון (ברודט, מקינוזי, ותר"ש "גדעון"), וצבר מטלות לאומיות ו"מגה פרוייקטים" דוגמת שיווק והעסקת מחנות ממרכזי ערים, מעבר צה"ל לנגב, הפרטת תע"ש, פינוי מוקשים, הקמת גדרות ומכשולים בגבולות המדינה ובעוטף עזה, הגנת "המים הכלכליים" וכד', משימות חריגות עמן מתמודד בהצלחה משהב"ט בשנים האחרונות.

ליקוי

4. עדכון שיטות שכע"ד במשהב"ט לאחר שנת 2014: בספטמבר 2014 קיבל משהב"ט את אישור מרכזי הוועדה המרכזית לביצוע פיילוט לעדכון 25 שיטות שכע"ד מייצגות. עד מועד סיום הביקורת, מאי 2016, סיים משהב"ט הכנתן של הצעות לעדכון 12 שיטות שכע"ד, ושלוש מהן הועברו ליחידה לתגמול ותמרוץ ולנציג ההסתדרות לקראת דיון בוועדת היגוי מקצועית (להלן - ועדת היגוי). שלוש השיטות האמורות לא נדונו בוועדת ההיגוי בשל העדר הכרעה

במחלוקות בין היחידה לתגמול ותמרוץ לבין היחידה להנדסת ייצור במשהב"ט, שהחלו בפברואר 2015.

ליקוי

5. היעדר הכרעה על פי המנגנון ליישוב מחלוקות הממונה על השכר דאז וראש גית"ס והמשנה למנכ"ל משהב"ט, מר רוני מורנו, אמנם קיימו מספר פגישות עבודה שבהן הם דנו, בין היתר, במחלוקות שהתגלעו בין משרד האוצר לבין משהב"ט בעדכון שיטות שכע"ד. אך אף על פי שלשני הגורמים אמור להיות עניין משותף בקידום סוגיית עדכון שיטות שכע"ד, משך 15 חודשים, מהמועד שבו הגיש משהב"ט ליחידה לתגמול ותמרוץ ולנציג ההסתדרות (פברואר 2015) את הצעותיו לעדכון שלוש השיטות לקראת הדיון בעדכון, ועד מאי 2016, הממונה על השכר דאז לא הכריע בסוגיה, כנדרש בתקשי"ר. מצב זה אפשר למשהב"ט להמשיך לשלם לעובדיו שכע"ד לפי שיטות שהן לא בהכרח מעודכנות. כתוצאה מכך, ייתכן שסכומי הפרמיה שמשלם משהב"ט לעובדיו אינם תואמים את הסכומים שהיו אמורים לקבל אילו משהב"ט היה ממשיך בעדכון שיטות שכע"ד, ולחלק מהעובדים משולמת פרמיה בסכום גבוה או בסכום נמוך מזו שלה הם זכאים. על הממונה על השכר לפעול לאלתר, על פי המנגנון ליישוב מחלוקות שנקבע בתקשי"ר, על מנת לשים קץ לחילוקי הדעות המקצועיים בנושא עדכון שיטות שכע"ד, ולהשיב לפסי עבודה סדירים את מערכת יחסי העבודה בין משרד האוצר לבין משהב"ט.

ליקוי

6. סטטוס עדכון שיטות שכע"ד ביתר משרדי הממשלה השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין שיעור שיטות שכע"ד שעדכן משהב"ט לבין אלו של משרדי ממשלה אחרים העלתה, כי גם בהם שיעור שיטות שכע"ד שלא עודכנו היה גבוה: שיעור השיטות שלא עודכנו מעל ארבע שנים עמד על 62% ושיעור השיטות שלא עודכנו מעל שבע שנים עמד על 50%. על הממונה על השכר לפעול ביתר שאת לפתרון הקשיים ביישום המתווה לעדכון שכע"ד במשרדי הממשלה, ועל הגופים המופקדים על שכע"ד במשרדי הממשלה - נציגי הממשלה וההסתדרות בוועדה המרכזית והממונה על השכר - לפעול יחדיו לאלתר, ולבחון כיצד ניתן להתגבר על סוגיית האופי הפריטטי של ניהול שכע"ד במשרדי הממשלה, כיצד ניתן להעלות את המחויבות של הנהלות משרדי הממשלה והיחידות להנדסת ייצור שלהן לפעול על פי המתווה שאושר, ובמידת הצורך לערוך את השינויים הנדרשים כדי להביא לכך ששכע"ד ישולם בעד תמורה הולמת הכוללת גידול ביעילות ובפריזון.

ליקוי

7. קשיים ביישום שכע"ד בכלל משרדי הממשלה יישום שכע"ד בכלל שירות המדינה נתקל בקשיים בשל מספר בעיות מהותיות: א. הרכבה של הוועדה המרכזית; ב. מספרן הרב של שיטות שכע"ד, ואי-הקצאת תקציבים על ידי משרדי הממשלה לעדכון; ג. היעדרה של מערכת מחשוב מרכזית; ד. מחסור בכוח אדם העוסק בניהול שכע"ד במשרדי הממשלה וביחידה לתגמול ותמרוץ.

ליקוי

8. על הממונה על השכר לוודא שוועדת ההיגוי תתכנס לדון בהצעות לעדכון שיטות שכע"ד על פי הנהלים ובתוך פרק זמן סביר.

ליקוי

9. על משהב"ט לפעול לפי תקנון מועצות ייצור משותפות בשירות המדינה בכל הנוגע לכינוס מועצת ייצור מצומצמת.

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

בקרה על יישום החלטות הדירקטוריון וההנהלה בתעשייה האווירית לישראל בע"מ

**הגופים המבוקרים: התעשייה האווירית לישראל בע"מ, רשות החברות
הממשלתיות.**

ליקוי

1. היעדר דיווח של יו"ר דירקטוריון התע"א לשר הביטחון ולשר האוצר על ההחלטות שהתקבלו בדירקטוריון ובוועדת הביקורת בשנים 2011 עד 2014, יושבי ראש דירקטוריון התע"א, מר דב בהרב ומר רפי מאור, כלל לא הגישו לשרים הממונים ולרשות החברות דוח על עבודת הדירקטוריון ועל ההחלטות שהתקבלו; כמו כן, לא פירטו את המלצות ועדת הביקורת של הדירקטוריון בנוגע לליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית ושטרם תוקנו, ואת הסיבות לכך. זאת שלא בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות ונוהל רשות החברות. רשות החברות לא פעלה מול התע"א כדי לקבל את הדוחות האמורים.

תגובה משרד הביטחון

1. משרד הביטחון יברך על קבלת דיווחי הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות הרלבנטיות (הביטחוניות) ככל שהדבר נדרש בחוק החברות, ויקיים בקרה והערות עליהם כחוק.

תגובה התעשייה האווירית

1. יושבי ראש הדירקטוריון הגישו לרשות החברות את הדוח, באופן סדיר, מידי חצי שנה, זאת באמצעות מזכיר החברה. הדוח, אשר נשלח לרשות על ידי מזכיר החברה, כולל את החלטות הדירקטוריון החשובות שהתקבלו במהלך התקופה הרלבנטית לדוח ואת סיכום עבודת ועדת הביקורת, הכולל, בין היתר, ליקויים שעלו בדוחות הביקורת שטרם תוקנו ועוד. רשות החברות אליה הועברו הדוחות היא נציגת הבעלים,

מדינת ישראל. על פי חוק, רשות החברות היא זו שמתפקידה לקבל את הדוח ולהעביר את התייחסותה בענייניו לשרים והיא זו המייצעת לשרים בעניינים הנוגעים לחברות ממשלתיות (סעיפים 54 (1) ו-6) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975). לפחות משנת 1999 הדוחות הועברו לרשות, ומעולם לא נשמעה הערה או דרישה כלשהי של הרשות ו/או של השרים, להעברת הדוחות גם לשרים. רשות החברות גם מיועצת באופן שוטף על פעילות הדירקטוריון וועדותיו, נציגיה מוזמנים לישיבות הדירקטוריון וועדותיו ואף משתתפים בהן. התע"א החלה להעביר את הדוח, המועבר כאמור לרשות, גם לשרים, וכך תעשה גם בעתיד. התע"א כבר העבירה לרשות החברות ולשרים את דוח עבודת הדירקטוריון בגין המחצית השנייה לשנת 2015. הדוחות שיועברו יכללו גם את המלצות ועדת הביקורת הנוגעות לליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית שטרם תוקנו ואת הסיבות לכך.

ליקוי

2. מעקב אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו בתע"א השיטה הידנית לפיקוח ולבקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון שמנהל מזכיר החברה, מר שלום חמי, אינה מאפשרת לגורמים הנוגעים להחלטות להיחשף באופן שוטף לסטאטוס יישומן, לרבות ההחלטות שטרם יושמו, לקבל רישום מרוכז של ההחלטות שעדיין יש ליישם, ולשתף ביעילות את המידע הנוגע בין כל המעורבים בתהליך.

תגובה

התעשייה האווירית

2. ההחלטות המתקבלות בישיבות הדירקטוריון הן מהרגישות ביותר המתקבלות בחברה, הן מההיבט הביטחוני, הן מההיבט העסקי והן מבחינת רגישותן הפרסונלית. מזכיר החברה אמון, בין היתר, על הבטחת סודיות המתרחש בישיבות הדירקטוריון וועדותיו. אין זה סביר כי החלטות מהסוג האמור תנוהלנה ותופצנה באמצעות מערכת ממוכנת כללית, אשר מטבע הדברים עלולה לגרום לזליגת מידע. ככל שנדרשת העברת מידע בנוגע להחלטות שטרם יושמו, למנכ"ל/סמנכ"לים הנוגעים בדבר, ליו"ר הוועדה ו/או לגורם נדרש אחר כלשהו, לרבות לרשות החברות, הדבר נעשה באופן שוטף, שהרי אין כל מניעה ו/או קושי להעביר את המידע בדרך המעקב המבוצעת כיום. ההחלטות מועברות לכל אחד מגורמי העניין באופן ישיר. יש להדגיש, כי הסמנכ"ל הנוגע מקבל את הפנייה אישית. המעקב המבוצע על ידי משרד מזכיר החברה בשיטה הידנית, מבוצע בקפידה ולראיה- כל ההחלטות מטופלות כדבעי ואין ולו החלטה אחת, אשר "נעלמה" ממעקב ו/או "נפלה בין הכסאות" בשל דרך ביצוע ושל המעקב באופן ידני.

כפי שנכתב בדוח הביקורת עצמו, מזכיר החברה ערך בעבר, עוד לפני תחילת ביצוע הביקורת, בחינה של שינוי שיטת המעקב הנוכחית לשיטה ממוכנת, ולאחר ששקל את הנושא החליט משיקולי עלות/תועלת כי השיפור הצפוי בטיב המעקב אינו מצדיק את ההשקעה הגבוהה ממילא במערכת ממוכנת. מזכיר החברה ישוב ויבחן, יחד עם המבקר הפנימי של החברה, שימוש במערכת ממוחשבת למעקב אחר החלטות ו/או המלצות הביקורת, אשר תשרת את שני הגורמים.

ליקוי

3. המבקר הפנימי דאז, מר יעקב נוס, קיים מעקב אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו וזאת באמצעות דוחות מעקב. נמצא כי לגבי כ-60% מההחלטות שנכללו בדוחות המעקב, המבקר הפנימי לא וידא את יישומן מול הגורמים בתע"א האחראים לביצוען, אלא הסתמך על דיווחי מזכיר החברה, מר ש' חמי. בבקרה כזו אין כדי להציג את המצב לאשורו.

תגובה

התעשייה האווירית

3. דיווחי מזכיר החברה למבקר הפנימי בדבר ביצוע החלטות, נסמכים על דיווח של בעלי תפקידים ונושאי משרה בחברה, ומהווים אסמכתא לכך שהחלטות בוצעו. כמו כן, כאשר המבקר הפנימי מבקש מידע על יישום החלטה זו או אחרת, הוא מופנה על ידי מזכיר החברה, ככל שהדבר רלבנטי, לפרוטוקולים הרלבנטיים מהם ניתן ללמוד על ביצוע ההחלטות, כך שמעקב המבקר הפנימי נשען גם על פרוטוקולים מאושרים. שיטת הבדיקה תתעדכן כך שמבקר הפנים יבדוק באופן מדגמי את יישום ההחלטות דה פקטו, בהתאם להנחיות ועדת הביקורת.

ליקוי

4. חלק ניכר מההחלטות שהתקבלו בוועדת הכספים של הדירקטוריון החל מיוני 2013 לא יושמו עד מאי 2015. לא נמצא כי יו"ר ועדת הכספים ביקשה ממזכיר החברה להמשיך ולקבל עדכונים בנוגע לסטאטוס יישום החלטות ועדת הכספים שטרם יושמו.

ליקוי

5. אשר לדיווח עתי של מזכיר החברה, מר ש' חמי, ליו"ר הדירקטוריון, לא נמצאו במסמכי התע"א כל תימוכין לדיווחים של המזכיר בעניין סטאטוס יישום ההחלטות שקיבלו הדירקטוריון וועדותיו. אשר

לפעילות הדירקטוריון בהקשר זה יש לציין, כי היא לא הייתה מספקת בכל הקשור לבקרה על יישום החלטותיו.

תגובה התעשייה האווירית

4-5. החל מיולי 2015, מזכיר החברה מעביר טבלאות מעקב של החלטות פתוחות ליושבי ראש הוועדות ולכל חברי הדירקטוריון. מזכיר החברה מעביר דיווח כאמור בתדירות חצי שנתית.

ליקוי

6. ליקויים במעקב אחר יישום החלטות ההנהלה המערכת הממוחשבת למעקב אחר יישום החלטות ההנהלה בתע"א, האמורה לתת תמונה עדכנית של סטאטוס ביצוע החלטות, לא עשתה זאת בחלק מהמקרים, כך שמשימות מסוימות הוצגו בה כפתוחות אף כי הושלמו, לכאורה. במצב זה לא ניתן לדעת בוודאות אילו מהמשימות הושלמו, בלי שהדבר הוזן למערכת הממוחשבת, ואילו משימות לא הושלמו במועד. דהיינו, מערכת המעקב אחרי יישום החלטות ההנהלה אינה משקפת את התמונה האמיתית של יישום החלטות הנהלת התע"א.

תגובה התעשייה האווירית

6. בעקבות הביקורת תע"א פעלה להטמעת המערכת לרוחב החברה, על מנת שזו תשקף את התמונה האמתית של יישום החלטות הנהלת התע"א ותאפשר מעקב על ביצוע במועדן של המשימות בחברה ובכלל זה משימות אשר מוטלות ע"י ההנהלה.

ליקוי

7. עוזרי המנכ"ל, מר גבי סמסון ומר אייל אקשטיין, לא העבירו לטיפול המנכ"ל או לטיפול גורם בכיר בעל סמכויות מטעמו דוחות תקופתיים או דוחות אד-הוק המרכזים את ההחלטות שלא בוצעו, על פרטיהן, בדגש על ההחלטות המהותיות ואלה שמועד ביצוען עבר מזמן. בהיעדר מהלך של "היזון חוזר" מעין זה, יש כדי לפגוע בתהליך הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה, ואף להביא לכך שחלק מההחלטות לא תבוצענה במשך פרקי זמן חריגים, או שלא תבוצענה כלל.

ליקוי

8. בתע"א לא נמצאו תימוכין לתשובות שהעבירו מנהלי התע"א לעוזרי המנכ"ל ולמנכ"ל בעניין יישום החלטות ההנהלה, לרבות הסיבות לעיכוב ביישומן. כמו כן, לא נמצאו תימוכין לפעילות המנכ"ל, מר יוסף וייס, מול הגורמים האחראים, במטרה להביאם לבצע את המשימות שהוטלו עליהם. משכך פעילותו לא הייתה מספקת בכל הקשור לבקרה על יישום החלטות ההנהלה.

תגובה

התעשייה האווירית

7-8. עוזר המנכ"ל הינו הגורם האחראי ובעל הסמכות למעקב ואכיפת החלטות המנכ"ל. פניות מסוימות בנושא הועברו באופן שוטף למנכ"ל ו/או לבעלי תפקידים מטעמו (סמנכ"לים) בנוגע לנושאים ספציפיים. בנוסף, פגישות העבודה השוטפות והשיחות הנערכות בין המנכ"ל לעוזרו אינן מתועדות (אין היגיון או חובה לעשות כן), וממילא לא הועבר סימוכין בנושא למבקר. בעקבות המלצת המבקר ועל מנת לשפר את המעקב, תיבחן מתכונת הדיווח בנושא.

ליקוי

9. על התע"א להפיק את הלקחים הנדרשים מדוח זה, ולבחון הפעלת מערכת ממוחשבת לפיקוח ולבקרה אחר יישום החלטות הדירקטוריון במקום המערכת הידנית הנהוגה, על מנת לקיים מעקב מלא ויעיל אחר יישום החלטות הדירקטוריון וועדותיו. בנוסף לכך, על התע"א לייעל ולהטמיע את מערכת הבקרה אחר יישום החלטות ההנהלה. כמו כן, על יו"ר דירקטוריון התע"א להקפיד לדווח לשרים הממונים ולרשות החברות, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות.