



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה

ירושלים • אדר תש"פ • מרץ 2020

70
א'



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה

70 א'



ראש הממשלה PRIME MINISTER

ירושלים, כ"ג שבט תש"ף
18 פברואר 2020

בהתאם להוראות סעיף 16(א') לחוק מבקר המדינה ה'תשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את 'הערות ראש הממשלה' לדין וחשבון השנתי מספר 70א' של מבקר המדינה.

דו"ח 70א' מכיל פרקים שונים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: הבטחת היתרון והחדשנות הטכנולוגיים של המשק הישראלי, פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי שמוטל על עסקים, היבטים בתכנית הממשלה לדיור – 'מחיר למשתכן', ההיערכות לתחרות בנמלי הים, תהליכי קבלת ההחלטות במשרד האוצר, מערך הקבורה בישראל, ועוד.

פרקים אלה תורמים תרומה נכבדה להגברת היעילות, החיסכון וטוהר המידות, והם משפיעים על איכות חיי האזרחים במדינת ישראל. הממשלה רואה בדו"ח מבקר המדינה כלי ניהולי חשוב לשיפור עבודתה ולייעול השירות לאזרח. גישה זו כבר מניבה פירות, ובחלק ניכר מפרקי הביקורת התקבלו החלטות מעשיות לתיקון הליקויים.

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרדי פנה אל ראשי הגופים המבוקרים וביקש את תגובותיהם והערותיהם לממצאי הביקורת – ובעיקר את פירוט ההליכים שנקטו, או שמתוכננים להינקט, לצורך תיקון הליקויים, בצירוף לוחות זמנים.

חשיבות רבה נודעת לטיפול בנושאים מערכתיים, שמצויים באחריותם של כמה ממשרדי הממשלה ו/או גופים נוספים. קביעת תחומי אחריות וסמכות מוגדרים היא בסיס לתיקון הליקויים ולשיתוף פעולה שמבטיח את איכות השלטון ויעילותו.

עובדי המינהל הציבורי ונבחרי הציבור שעומדים בראשו הם בבחינת מי ששוכנים בבניין זכוכית; על כן הם משמשים גורם חינוכי שמשפיע על התנהגותם של כלל אזרחי המדינה. שומה אפוא עלינו להקפיד במצוות תקינות המינהל, בקלה כבחמורה.

ברצוני להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו על הכנת הדו"ח המפורט, וכן לשרי הממשלה ולמנכ"לי הגופים המבוקרים על עבודתם המסורה לשינוי פני 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 וליישום ההמלצות.

בברכה,
בן-ציון נתניהו

תוכן העניינים

תקצירים

9.....	מערך הקבורה בישראל
13.....	ההיערכות לתחרות בנמלי הים
16.....	פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים
20.....	הבטחת היתרון והחדשנות הטכנולוגיים של המשק הישראלי
23.....	כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול ואיוש תפקידים בכירים בגופים ממשלתיים
25.....	תהליכי קבלת ההחלטות המשרד האוצר
26.....	פעילות רשות המיסים בנושא הסדר הסולר
28.....	קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל
30.....	היבטים בתוכנית הממשלה לדיור "מחיר למשתכן"
33.....	השירות המטאורולוגי הישראלי
35.....	הובלת מטענים ברכבת
38.....	הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה
42.....	היבטים בפעילות תאגיד מי אביבים
45.....	היבטים בפעילות תאגיד הגיחון
	העסקת יועצים לליווי והדרכה בנושא איכות הסביבה
47.....	במסגרת פרויקט סביבתי של מי אזור דן

פרקי הביקורת

פרק ראשון - נושאים מערכתיים ורוחביים

51	מערך הקבורה בישראל
97	ההיערכות לתחרות בנמלי הים
131	פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על עסקים
165	הבטחת היתרון והחדשנות הטכנולוגיים של המשק הישראלי
	כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול
193	ואיוש תפקידים בכירים בגופים ממשלתיים

• • •

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד האוצר

203	תהליכי קבלת ההחלטות המשרד האוצר

רשות המיסים בישראל

209	פעילות רשות המיסים בנושא הסדר הסולר

משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים

217	קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל

משרד הבינוי והשיכון

237	היבטים בתוכנית הממשלה לדיור "מחיר למשתכן"

משרד התחבורה

257	השירות המטאורולוגי הישראלי

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

חברת רכבת ישראל

הובלת מטענים ברכבת 267

חברת החשמל לישראל

הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה 291

חברת מי אביבים 2010 בע"מ

היבטים בפעילות תאגיד מי אביבים 309

חברת הגיחון בע"מ

היבטים בפעילות תאגיד הגיחון 317

מי אזור דן - אגודת מים שיתופית חקלאית בע"מ

העסקת יועצים לליווי והדרכה בנושא איכות הסביבה

במסגרת פרויקט סביבתי של מי אזור דן 331

• • •

פרק מיוחד:

טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות 335

מעריך הקבורה בישראל

תקציר הביקורת:

הזכות להיקבר בצורה מכובדת היא חלק מזכויות האדם הבסיסיות וחלק מחופש הדת והפולחן שהונהגו במדינת ישראל. בישראל נקברים מדי שנה כ-46,000 נפטרים בני כל הדתות, ביותר מ-940 בתי עלמין פעילים, על ידי 446 גופי קבורה. פעולת גופי הקבורה ליהודים ולקבורה אזרחית מחויבת בקבלת רישיון קבורה מהמשרד לשירותי דת. המדינה מקצה לרוב גופי הקבורה קרקע לקבורה בדמי חכירה סמליים. ההיקף הכספי של פעילות כלל גופי הקבורה ניכר, ומסתכם בכ-500 מיליון ש"ח בשנה. על פי חוק הביטוח הלאומי (בט"ל) ותקנותיו הציבור זכאי לקבל שירותי קבורה וחלקת קבר בחינם, ועם זאת החוק מתיר לגופי הקבורה לגבות תשלומים במקרים מסוימים. בט"ל משלם לגופי הקבורה דמי קבורה בסך כ-270 מיליון ש"ח בשנה למימון הוצאות יום הקבורה ולתחזוקת בית העלמין. יתרת הכנסותיהם היא בעיקר מתשלומים שמשלם הציבור בעבור חלקות קבר שנרכשות בחיים, בעבור רכישת חלקות קבר מיוחדות, או בעבור חלקות קבר הנמכרות לתושבי חו"ל.

בדוח נבדקו היבטים רבים הנוגעים למעריך שירותי הקבורה בישראל. ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בפעילות גופי השלטון המעורבים במעריך שירותי הקבורה לכלל האזרחים, לרבות תכנון, הפעלה, הקצאת קרקע, פיקוח ובקרה - רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון, המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים. תיקון הליקויים יביא לטיוב הטיפול במשפחות הנפטרים ויתרום לכבודם של הנפטרים, הן בתחום הכלכלי והן ברמת השירות שהציבור זכאי לקבל.

מדינת ישראל עדיין לא ערוכה לתת מענה לטווח ארוך לצורכי הקבורה באזורים שבהם קיימת מצוקת קבורה, ובפרט באזור תל אביב והמרכז, וזו אף צפויה להתגבר, שכן התכנון לקבורה באזורים אלו נמצא בשלב מוקדם מאוד.

לצד פעולות שננקטו על ידי המשרד לשירותי דת בשנים האחרונות ובכלל זה: פרסום שני חוזרי מנכ"ל בנושא קבורה וקידום המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, נמצאו ליקויים בפעילות המשרד לשירותי דת בהליך מתן רישיונות קבורה וחדושים, שמאופייין בעודף בירוקרטיה, במיוחד בנוגע לגופי קבורה קטנים;

אשר לעשרות גופי קבורה הפועלים ללא רישיון, המשרד לא פעל באופן אפקטיבי כנגד פעילות זו. היעדר תיאום בינו לבין משרד החוץ איפשר בשנים 2015 - 2017 הבאת כ-1,000 נפטרים לארץ על ידי גופים שאין להם רישיון קבורה.

המוסד לביטוח לאומי אינו מפקח בצורה יעילה על הנעשה בבתי עלמין שעל בסיס המלצתו הוכרזו כסגורים, ועל הנעשה בבתי עלמין שהוא הכיר בשטחי קבורה חריגים בתוכם. התוצאה היא שגופי קבורה מוכרים לציבור חלקות מיוחדות בשיעור שחורג מההגבלות הקיימות. בתחומים אלו, הנזק הכספי לציבור עומד על מאות מיליוני ש"ח בבתי העלמין שנבדקו. שרי הרווחה שכיהנו מאוקטובר 2013 לא בחנו את תעריפי דמי הקבורה כנדרש בהחלטת הממשלה.

גופי האכיפה האמונים על עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה אינם מקיימים אכיפה יעילה דייה כנגד גופי קבורה הקוברים בקרקע שייעודה אינו קבורה. נמצא בית עלמין שכולו בקרקע שייעודה אחר; והשטחים שאליהם פלשה הקבורה הם לעיתים בהיקף ניכר של אלפי חלקות קבר.

הקושי והמורכבות בשימוש בכלי האכיפה הקיימים, וכן חומרתן של עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה שאיתרה הביקורת, מדגישים את הצורך בקביעת מדיניות ייחודית וברורה של אכיפה בתחום זה.

קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה ורוב הנפטרים נקברים על ידי גופים לא מאושרים; אין גורם האחראי לתחזוקת בתי הקברות לבני עדות אלה ומצב התחזוקה של חלקם ירוד מאוד.

זה יותר מארבעה עשורים שנהוג מודל מימוני שלפיו גופי הקבורה יממנו את פיתוח בתי העלמין מההכנסות שהותר להם לגבות מהציבור. מודל זה מהווה תמריץ לגופי הקבורה למקסם את הכנסותיהם באמצעות מכירת חלקות קבר במחירים גבוהים, ולעיתים גבוהים מאוד. הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד האוצר - לא בחנו את המחירים שקבעו גופי הקבורה לחלקות קבר ושירותים אחרים, תוך בדיקת התאמתו של המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה ולשינויים שחלו מאז בדפוסי הקבורה, לרבות עליית השימוש בקבורה הרוויה והעלויות הכרוכות בכך. לפיכך הגורמים המאסדרים לא דאגו לאיזון המתחייב בין השאת הכנסותיהם של גופי הקבורה לצורך מימון פעולות הקבורה לבין האינטרס הציבורי המחייב מתן אפשרות

לציבור הרחב לקבור את מתיו במחיר הוגן ושוויוני, במקומות המועדפים עליו, תוך התחשבות באילוצים אחרים, כגון המחסור בשטחי קבורה ובקרקעות זמינות.

השלמת חקיקת חוק קבורה המקנה סמכויות פיקוח ואכיפה למשרד לשירותי דת והסדרת הטיפול בקבורת בני העדות הלא-יהודיות עשויות לתת לגופים המאסדרים כלים נוספים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה ולשפר את השירות לציבור.

כבוד המת הוא מוסכמה אוניברסלית המשותפת לכלל האומות והדתות, כל אחת בדרכה שלה. מדינת ישראל מקצה משאבים רבים על מנת שלרשות הציבור יעמוד מערך שירותי קבורה ברמה סבירה ובעלות סבירה בשעתו הקשה. דוח זה מדגיש את הצורך בהתייחסות יסודית של כלל הגופים לממצאים שעלו ובתיקון מלא של הליקויים שנמצאו, כך שזכות האדם הבסיסית העומדת בבסיס מערך קבורה זה תוקנה לכל אחד על פי אמונתו ומנהגיו.

תקציר תגובות המבוקרים:

המשרד לשירותי דת עשה עבודת מטה להשלים את הצעת חוק הקבורה – טיוטת הצעת החוק הושלמה ועברה לאישור המשרדים הבאים: הפנים, הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, רשות מקרקעי ישראל, הרבנות הראשית, וכן עברה אישור הרפרנטים השונים במשרד המשפטים. ההצעה מוכנה להעלאה לוועדת השרים לענייני חקיקה לאחר הקמת הממשלה. הנושא היחיד שטעון השלמה, ושיכול להיעשות במקביל מבלי לעכב את הליכי החקיקה, הוא סוגיית תעריפי חלקות הקבורה. בנושא זה נדרשה בדיקה יסודית ומקצועית. הליכי התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך בדיקת תעריפי הקבורה התעכבו בשל הליך משפטי בנושא.

סוכם על דעת הביטוח הלאומי והמשרד לשירותי דת לכונן ועדה משותפת שתבחן את מכלול הנושאים הרלוונטיים למערך הקבורה ובהם קורת הגג המתאימה ביותר לריכוז סמכויות, לנשיאה באחריות, לניהול הפיקוח והבקרה ועוד. נציגי שתי המסגרות הונחו לנתח את הכשלים שקיבלו ביטוי בממצאי הביקורת, לבחון את משמעותם ולגבש הצעה שתאפשר לנהל את מערך הקבורה במסגרת שתפא את הכשלים, תיתן מענה מקצועי לצורכי הגורמים העוסקים בתחום ותייעל את מערך הפיקוח והבקרה המחויבים לטובת העניין.

גופי הקבורה נדרשים להוכיח כי יש בידם זכות במקרקעין המיועדים על פי תכנית לקבורה, ללא קשר להיקף הקבורה או גודל הגופים ביישובים הכפריים, למעט רשות מקומית, מועצה דתית וועד מקומי, הפטורים מהוכחת הזכות. בהיבט הפיננסי, גופי הקבורה נדרשים למלא נתונים ומסמכים פיננסיים או לחילופין להצהיר אילו שירותים לא מבוצעים על ידי גוף הקבורה ללא צורך במסמך נוסף. בעקבות עבודת מטה של המשרד לשירותי דת הוטמע שינוי במערכת המחשוב "שירת הים" אשר מפחית את הדרישות מיישובים קטנים. כמו כן, המשרד פועל להארכת תקופת רישיון הקבורה מעבר לשנתיים.

במטרה למנוע קבורת נפטרים מחו"ל בבתי עלמין לא מאושרים יצא מברק הנחיות לכל נציגויות ישראל בעולם, בעניין מתן אישור להעברת הגופה, בו התבקשו הקונסולים לבדוק האם חברת הקבורה מופיעה ברשימה של החברות הקבורה שבידן רישיון, זאת טרם מתן אישור העברת הגופה ארצה. הקונסולים התבקשו להקפיד ולציין את מקום הקבורה בישראל, שם ומען חברת הקבורה. הקישור לרשימת חברות הקבורה המורשות פורסם במברק ההנחיות.

מינהל התכנון על יחידותיו- המטה ולשכות התכנון- מטפל בהיבט התכנוני של המחסור בקבורה באופן שוטף באמצעות הכנת סקרים, הכנת עדכונים לתמ"א 19 והכנת תכניות מתאר לבתי עלמין. בעשור האחרון נערכו 5 סקרים מפורטים לנושא בתי עלמין שתוצריהם כללו: עדכון 5 לתמ"א 19, אישור של 4 תכניות מפורטות לבתי עלמין מטרופוליניים, קידומן של 2 תכניות מפורטות לבתי עלמין מטרופוליניים וכן אישורן של 2 תכניות מתאר ארציות לבתי עלמין מטרופוליניים. זאת בנוסף לתכניות מפורטות המקודמות ומתאשרות עבור בתי עלמין ביישובים. כחלק מההערכות למתן מענה לצורכי הקבורה לשנת 2050, ובהתאם לממצאי הסקר שערך מינהל התכנון יחד עם רשות מקרקעי ישראל בשנים 2017-2018, יזם מינהל התכנון וקידם בשנתיים האחרונות 2 תכניות מתאר ארציות לבתי עלמין מטרופוליניים: "אפק" ו"שורק". תוכניות אלה אושרו לאחרונה על ידי הממשלה.

ההיערכות לתחרות בנמלי הים

תקציר הביקורת:

משנת 2005 מקדמים משרדי התחבורה והאוצר וחברת נמלי ישראל (חנ"י) שינויים משמעותיים בשוק הנמלים בארץ. שיאם של שינויים אלה צפוי להתרחש בשנת 2021, עם תחילת פעילותם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ ונמל הדרום. תכליתה המוצהרת של הקמת נמלי הים החדשים ומסירתם להפעלה בידי גורמים פרטיים היא מילוי צורכי המשק הנמלי לתת שירות בתחום המכולות גם לאוניות הגדולות ביותר הצפויות לפקוד את הארץ, שיתוף המגזר הפרטי בעלויות, קידום התחרות בענף הנמלים, וייעול השירות לגורמי הספנות השונים. על פי הערכות עבר של משרד האוצר, היעדרה של תחרות בענף הנמלים עולה למשק כמיליארד ש"ח בשנה.

ממצאי הדוח מעלים כי לצד קידום הקמתם של הנמלים החדשים, משרדי התחבורה והאוצר, חנ"י ורספ"ן- רשות הספנות והנמלים, והנהלותיהן של חברות נמלי חיפה ואשדוד, טרם השכילו לקדם את הנמלים הקיימים בתחומים חיוניים להמשך תפקודם, ובעיקר התאמת התשתיות הנמליות והתאמת כוח האדם לקראת מועד תחילת פעילותם של הנמלים החדשים בשנת 2021. ללא נקיטת צעדים משמעותיים, עולה חשש לאיתנותן הפיננסית של חברות הנמל הקיימות, ולפיכך יש ספק אם תתקיים בסופו של דבר תחרות אמיתית בין הנמלים השונים, ואם יושגו החיסכון בעלויות והשיפור ביעילות בענף הנמלים, שהיו מלכתחילה תכליתם העיקרית של הקמתם של הנמלים החדשים.

על חנ"י ומשרד התחבורה לקדם התוויה של תוכנית אב עדכנית, שייגזרו ממנה כל הפעולות הנדרשות לפיתוח ענף הנמלים בארץ. על משרד התחבורה, חנ"י, משרד האוצר, חברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד לפעול בהקדם לנקיטת הצעדים ההכרחיים הנדרשים להכנתם של הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה, על מנת להבטיח שענף הנמלים בארץ יהיה תחרותי בכל תחומי הפעילות. פעולתם של הנמלים החדשים, שיהיו להם יתרונות תפעוליים ומבניים משמעותיים על פני הנמלים הקיימים, ללא תחרות אמיתית, עלולה בטווח הקצר לסכל השגתן של חלק ממטרות הרפורמה, כגון הורדת מחירי השירותים הנמליים, ובטווח הארוך להביא לידי היווצרות מונופולים המוחזקים שלא על ידי ממשלת ישראל. לקיומה של מחלקת ים עצמאית ונטולת פניות יש חשיבות קריטית לעצם קיומה

של התחרות בנמלים. על משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות, הממונה על השכר באוצר והנהלות הנמלים לפעול לסיום המהלך החיוני של הקמתה של מחלקת ים עצמאית באשדוד ובחיפה לפני תחילת הפעלתם הקרובה של הנמלים החדשים.

תקציר תגובות המבוקרים:

נמלי ישראל אופיינו לאורך השנים בחוסר יעילות בפעילות השוטפת וכן חוסר ודאות ברמת השירות לסקטור העסקי. כיוון ש99% מהסחורות (לפי משקל) מגיעות לישראל דרך הים, לליקויים בנמלים ישנן השלכות משמעותיות על יוקר המחיה. לאחר שנים בהן שלטו על כניסת הסחורות לישראל שני מונופולים אזוריים, אשר עובדיהם השביתו את פעילות הנמלים שוב ושוב והביאו לפגיעה כלכלית במשק, הוחלט בשנת 2013 להקים שני נמלים מתחרים. מטרת הנמלים החדשים היא להפחית את עלויות השינוע המשפיעות על מחירי הסחורות וכן להציע שרות יעיל ויציב לסקטור העסקי וזאת באמצעות תחרות בתחום המכולות. במסגרת התהליך, גורמי המדינה לא התמקדו רק בשיקולים עסקיים נקודתיים של נמל, אלא הסתכלו על האינטרס הרחב והכללי של הציבור בישראל. מתוקף כך, הוחלט כי יש להעניק לכל חברת נמל כלים רלוונטיים עבורה להשתתפות הוגנת בעולם תחרותי. כך לדוגמא, לנמל חיפה יתרון יחסי בהיקף השטחים הנמליים, בעוד לנמל המפרץ יעמוד, בהבשלה מלאה, שטח רציף כולל של כ- 1500 מטר, לנמל חיפה יעמוד שטחי רציף תפעולי של כ- 4200 מטר. מאידך, לנמל חיפה עלויות שכר משמעותיות מאוד המשפיעות על רווחיות החברה, אלו יחייבו התייעלות ושינוי אסטרטגי. בדומה לחברות אחרות, המתמודדות בשוק תחרותי, בהיעדר נקיטת החלטות עסקיות נכונות, הנמלים הקיימים אכן יכולים להיקלע לערעור מצבם הפיננסי. עם זאת, בהינתן יתרות המזומנים שנותרו בקופותיהם ובהינתן השנים שנותרו עד התחרות, אין סיבה שהנמלים יחוו זעזוע עמוק אשר יעמיד אותם בסכנה עסקית של ממש. יש לציין כי הנמלים החדשים יתחרו רק בסקטור המכולות בעוד הנמלים הקיימים ימשיכו לספק שירותים נוספים.

חנ"י סבורה כי פעלה באופן מקצועי וסדור בהכנת תכנית אב אסטרטגית למשק הנמלי כבר בשנת 2006. נאותות התכנית והנחותיה אף נבחנו בזמנה באופן בלתי תלוי ע"י גופי מחקר של הכנסת ובנק ישראל. יובהר כי תכנית אסטרטגית מקיפה שכזו

מעדכנים אחת לעשר - עשרים שנה או בנסיבות מיוחדות, שלא היו ; וכי התכנית הייתה עדכנית ביותר למועדי קבלת ההחלטות העיקריות (2007-2013). חנ"י המשיכה לאסוף נתונים, לעדכן תחזיות ולהעמיד מידע נוסף ועדכני זה בפני מקבלי ההחלטות.

נושא ההיערכות לתחרות עמד ועדיין עומד בראש סדרי העדיפויות של חברת נמל חיפה . החברה השלימה מספר הליכים משמעותיים לייעול כ"א והתאמת התשתיות. כך, בתאריך 26.1.2020 חתמה נמל חיפה על הסכם רפורמה הכולל בתוכו את הסכם ההפרטה של החברה, הסכם פרישה מרצון לכ- 200 עובדי דור א' של החברה והסכמי התייעלות עם ארבעת הסקטורים המרכזיים בחברה המאפשרים נקיטת צעדים משמעותיים לקידום חברת נמל חיפה.

חברת נמל אשדוד עושה כל שביכולתה לסיים את התאמת התשתיות במועד תחילת התחרות. החברה עברה כברת דרך ארוכה מאוד בתחום הכנת התשתיות לתחרות וחתמה על הסכמים עם חברת נמלי ישראל לשדרוג רציף 21 והקמת מסוע הגרעינים. החברה פועלת מתוך תקווה שכל פעולותיה בנושא יסתיימו סמוך לתחילת התחרות. מדובר בהשקעות אדירות מימדים (למעלה מ- 2 מיליארד ₪ במימון מלא של נמל אשדוד) ומורכבות ביותר מבחינה לוגיסטית והנדסית, אשר ההיערכות המיטבית להן חייבה דיונים רבים ומקצועיים שנערכו בדירקטוריון ובהנהלת חברת נמל אשדוד במהלך השנים.

נמלי ישראל משרתים באופן שוטף וקבוע את האניות הגדולות ביותר הפועלות בשגרה במזרח הים התיכון ושנתיים טרם התחרות המדוברת כבר נמצאים בהחלט במצב של מתן ויצירת תחרות משמעותית בהיבטי התשתיות.

פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על העסקים

תקציר הביקורת:

תפקידם של הממשלה ושל המגזר הציבורי לשרת את אזרחי המדינה, ובה בעת לקיים הליכי בקרה נאותה תוך הטלת נטל רגולטורי ובירוקרטי נמוכים ככל הניתן. הנטל הרגולטורי והבירוקרטי העודפים מכביד על תכנון והקמה של פעילות עסקית, הרחבת פעילות עסקית קיימת, ובחלק מהמקרים מהווה גורם לסגירתם של עסקים קיימים, בעיקר עסקים קטנים ובינוניים. הנטל מגולגל על הצרכנים וגורם, בין היתר, לעלייה ביוקר המחיה, פוגע בצמיחת המשק, ברמת הפריון, ברמת החיים של התושבים, ובהכנסות המדינה ממיסים.

ממצאי הביקורת בדוח עלה שבמקרים מסוימים הטילו גופים ציבוריים על בעלי עסקים נטל רגולטורי ובירוקרטי כבד ומיותר. הנטל הסב נזקים רבים, בין היתר הגדלת אי-הוודאות, סרבול, עיכוב והארכת ההליכים ללא הצדקה, וכרסום באמון של בעלי העסקים בשירות הציבורי. הסיכון הכרוך באי הפחתת הנטל הרגולטורי והבירוקרטי בשיעור של 30% מוערך בהפסד של גידול חד פעמי של כ- 4.6% בתמ"ג (המהווים כ-58 מיליארד ש"ח) והפסד שיפור בעל השפעה ארוכת טווח של פיריון העבודה והתמ"ג של ישראל בכלל, ופיריון העסקים הקטנים והבינוניים בפרט.

הדירוג של ישראל במדד קלות העסקים של הבנק העולמי, וההרעה במדד לאורך השנים נובע, בין היתר, מכך מדינת ישראל לא פעלה מספיק לצמצום הנטל הרגולטורי והבירוקרטי ביחס למדינות אחרות בעולם; מתמונת המצב בדוח עולה כי רוב מדינות ה-OECD ממוקמות בדירוג קלות עשיית העסקים במקום גבוה יותר מישראל. בעולם גלובלי נטל רגולטורי ובירוקרטי גבוה מקטין את ההשקעות ומרסן את היזמות במשק ואילו נטל נמוך תורם למשק תחרותי יותר, ומהווה מקור למשיכה של יזמים ובעלי העסקים מכל העולם.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הפעילות הממשלתית בשנים האחרונות לבניית תשתיות ומנגנוני בחינת השפעות רגולציה חדשה מראש, ולצמצום הנטל הבירוקרטי קיים המוטל על המגזר העסקי. התקבלו החלטות ממשלה רבות, ומונה גורם מתכלל ממשרד רה"מ. אולם באלה אין די, החלטות ממשלה רבות בנוגע לצורך בהפחתת

רגולציה ובירוקרטיה למגזר העסקי טרם יושמו, חסרה מדיניות אחידה בתהליכים רבים חוצי משרדים שעומדים בפני המגזר העסקי, אין תעדוף של המגזר העסקי, יש ליקויים בשיתוף הפעולה והתאום בפעילות משרדי הממשלה, וקיימים פערים בהנגשת שירותי הממשלה באמצעות שיפור התשתית הטכנולוגיות והאינטרנט.

לדעת משרד מבקר המדינה בעידן הנוכחי, שבו הטכנולוגיה בשיאה, יש אפשרויות רבות יותר לצמצום הנטל הבירוקרטי. על הממשלה ומשרד רה"ם, כגורם מתכלל, לפעול במקביל לצמצום הנטל הבירוקרטי והרגולטורי. הנטל הבירוקרטי יצומצם באמצעים טכנולוגיים באופן שוטף, נמשך, כחלק מהתרבות הארגונית של השירות הציבורי; הנטל הרגולטורי יצומצם באמצעות רתימת כל משרדי הממשלה במסגרת תוכנית החומש בראייה מערכתית ושיטתית תוך ניהול סיכונים. על הממשלה ומשרד רה"ם לקבוע יעדים כגון הפחתת יוקר המחיה, קיטון עלות הקמת עסק והפעלתו, שיפור בשרידות עסקים; לבצע מדידה שתספק מידע על שיעור ההצלחה ויעילות ההפחתה; להפיק לקחים מדי תקופה; להשוות וללמוד מהנעשה במדינות המתקדמות בעולם, ולהתמיד בשיפור התהליכים. מדינת ישראל ידועה כמדינה שמקדמת חדשנות בכל התהליכים, ראוי לפעול ביצירתיות לצמצום הרגולציה והבירוקרטיה ולשפר את דירוג ישראל במדדים הבינלאומיים.

תקציר תגובות המבוקרים:

הממשלה החליטה בישיבתה ביום 22.10.2014 על הפחתת הרגולציה בישראל. התוכנית כוללת שני מרכיבים מרכזיים: הראשון הוא מיפוי ושיפור כלל הרגולציה הממשלתית הקיימת במסגרת תכנית חומש, בין השנים 2015-2019, ואילו השני הוא החלת חובת תהליך הערכת השפעות רגולציה עבור רגולציות חדשות (הליך RIA - Regulatory Impact Assessment).

תכנית החומש הממשלתית נמצאת בעיצומה, ואף זכתה לציון לשבח באופן ייחודי על ידי ה-OECD, הן בדוח ה-iReg והן בפרט בדוח הספציפי על ישראל. כיום, הממשלה נמצאת בשנה הרביעית של תכנית החומש, ועד כה פורסמו כ- 163 תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי מתוך סך של כ- 370 תחומים. סך ההפחתה של התכניות עד כה עולה על 4 מיליארד ₪ כל שנה מצטבר מדי שנה בעלויות הישירות בלבד (עלויות עקיפות כמעט ואינן נמדדות כדי לא להטות את המדידה, אך השפעתן גבוהה פי כמה וכמה) וכן לחיסכון של

כמעט 50,000,000 ימי המתנה. מבין התחומים שעדיין לא פורסמה לגביהם תכנית ישנם 68 תחומים שעתידה להתפרסם עבורם תכנית בחודש מרץ 2020 (לפי החלטת ממשלה 2118) ועוד 108 תחומים שעתידיים להיבחן בשנים 2020-2021 בהתאם להחלטת ממשלה 2118.

לשם המחשה של היקף ועוצמת התכנית, בשנת 2017 בלבד נבחנו כ- 50 רישיונות והיתרים מסוגים שונים, 7 תהליכי ייצוא ו-7 תהליכי ייבוא ונבחנה הסדרתם או רישומים של 7 מקצועות. על אף שהתוכניות משקפות מגוון רחב של נושאים, יש בבסיסן תפיסת שינוי משותפת, לפיה הפחתה בעומס הרגולטורי יכולה להיעשות הן באמצעות הפחתה בדרישות הרגולציה עצמן והן באמצעות הפחתה בתהליכים הבירוקרטיים הנגזרים מן הרגולציה. ואכן, בשנת 2017 בוטלו והופחתו יותר מ- 80 דרישות; ביותר מ- 20 מקרים הוארכו רישיונות או אומצו כלי רגולציה רכים, גובשו מעל ל-60 תהליכי דיגיטציה ועוד. בנוסף, קידם משרד ראש הממשלה תכניות בתחומים נושאים שיש בהם נטל על עסקים, החל מהרפורמה ברישוי עסקים, דרך רפורמות משמעותיות בתחומי הייבוא, כגון ייבוא מוצרי תקשורת, מוצרי מזון רגיל, תמרוקים, מוצרי חשמל, חלקי רכב ועוד. רפורמות אלה מלמדות שמשרד ראש הממשלה מתכלל את פעילות הממשלה שכוללת בו בזמן פעולות נקודתיות בתוך המשרדים וכן רפורמות רוחביות, לפי נושא וחוצות משרדים.

דוח ה-OECD קובע (Regulation Indicator), כי ישראל היא אחת מארבע המדינות (לצד יפן, איטליה ודרום קוראה), שעשו את ההתקדמות המשמעותית ביותר מבין המדינות החברות בארגון. בפרט, צוינה תכנית החומש להפחתת נטל כחדשנית וייחודית. ראוי לציין כי ישנו שיפור ניכר בכל הקשור לצמצום הנטל הבירוקרטי בישראל. דוח המבקר אינו מציין את הנתונים אודות מיקום ישראל במדד ה- PMR (Product Marker Regulation) של ארגון ה-OECD. הדוח הנחשב למדד האיכותי מבין מדדי הרגולציה בעולם, שמכיל למעלה מ- 1,000 שאלות שה-OECD בודק בעצמו אודות הרגולציה במדינות החברות בארגון. בדוח האמור, **מדינת ישראל השתפרה במדד האחרון והתקדמה מהמקום ה- 33 במדד בשנת 2013 למקום ה- 15 במדד של שנת 2018 והציגה את השיפור המשמעותי ביותר מבין המדינות החברות בארגון.**

יתרה מזאת, כלל הנתונים המוצגים בדוח המבקר מתוך ה-iReg של OECD, מייצגים דוחות משנים עברו ולא את הדוח המעודכן. בדוח המעודכן ישראל מצויה בשליש העליון של המדינות החברות בארגון ומעל הממוצע.

הבטחת היתרון והחדשנות הטכנולוגיים של המשק הישראלי

תקציר הביקורת:

לתעשיית ההיי-טק הישראלית יש השפעה גדולה על כלכלת מדינת ישראל, על תעסוקה איכותית וכן על חוסן הכלכלה הישראלית על פי מדדים בין-לאומיים. ההישגים של התעשיית ההיי-טק והיקף המו"פ המבוצע במדינה הקנו לישראל מעמד של מדינה מובילה בעולם בחדשנות וביכולות הטכנולוגיות. ממשלות ישראל השקיעו בענף ההיי-טק תקציבים ניכרים, אולם אלה הלכו ופחתו עם השנים, ואת מקומם תפסו השקעות של משקיעים עסקיים, שחלק ניכר מהם זרים.

רשות החדשנות היא הגורם הממשלתי המרכזי הפועל לקידום השקעות בתעשיית ההיי-טק, ורוב המשאבים המיועדים למטרה זו מצויים בידיה ומושקעים באמצעות כמה מסלולי סיוע. הפיכתה של הרשות לרשות עצמאית סייעה רבות בגיבוש ויישום של תוכניות סיוע חדשות ותאפשר לה לקדם חדשנות בענפים חדשים בעולם ההיי-טק ובתעשיות המסורתיות. הרשות בוחנת את הצרכים של התעשייה, את המגמות העולמיות המשפיעות עליה וחסמים המונעים את התפתחותה ובהתאם מגבשת מסלולים לסיוע ולקידום החדשנות בענפים השונים. כדי לעמוד באתגרים אלה הציבה הרשות יעדים, שמרביתם מחייבים שיתוף פעולה בינה למשרדי ממשלה ורשויות ממשלתיות אחרות. ללא שיתוף פעולה של הגופים הרלוונטיים עלול להיווצר קושי בהתמודדות עם השינויים בעולם ההיי-טק ובריכוז המשאבים הלאומיים הנדרשים להצלחתו של הענף.

המועצה הלאומית לכלכלה והרשות לחדשנות משקיעות מאמץ לקידום ענף ההיי-טק. ואולם ממצאי הביקורת מלמדים על פערים בתחומים שונים אשר עלולים להביא לאיבוד היתרון של ישראל בזירה הטכנולוגית ולהקשות על תעשיית ההיי-טק להתמודד עם אתגרי העתיד. כן מלמדים הממצאים על פערים ברמת החדשנות בין המרכז לפריפריה ובין מגזרים וענפים במשק. לפיכך יש חשיבות, בין היתר, לקביעת יעדים ארוכי טווח ברמה הלאומית, תוך ניתוח המגמות העתידיות הדורשות ריכוז משאבים. יש להכשיר כוח אדם איכותי ומיומן; לפעול למיצוי מרבי של פוטנציאל כוח האדם בקרב אוכלוסיות הנמצאות בתת-ייצוג בענף ההיי-טק; להרחיב את

מקורות המימון של הענף; לפעול להקמת סביבה תומכת חדשנות, בין היתר, בכל המטרופולינים הגדולות; להרחיב את הקשר עם האקדמיה ומערכת הבריאות, לשם מיצוי הידע שהצטבר בעקבות המחקרים שהן ביצעו ויישמו בתעשייה; להמשיך לעודד השקעה במו"פ בענפי התעשייה המסורתית ובענפי המסחר והשירותים; ולהתאים את האסדרה ומסלולי ההשקעות בהיי-טק לשינויים המתרחשים בעולם.

יש להבטיח כי הכלים שעומדים לרשות הממשלה ויחידות הסמך שלה נותנים מענה מתואם, עדכני ומלא לצורך בהמשך החדשנות הטכנולוגית ושגשוגו של ענף ההיי-טק. על הממשלה להבטיח שיתוף פעולה מלא בין הגופים הנוגעים בדבר, להבטחת השגתה של מטרה זו. לשם כך ישנה חשיבות לקיומו של גוף ממשלתי בעל ראייה רחבה, יכולת תכלול וסמכויות לאיגום משאבים, אשר יבחן את השינויים העולמיים והשפעתם על הטכנולוגיה העילית הישראלית, יפעל לגבש אסטרטגיה ארוכת טווח ויציע כלים מתאימים כדי לשמר את היתרון הטכנולוגי של ישראל.

תקציר תגובות המבוקרים:

רשות החדשנות זיהתה את כשלי השוק לצמיחת חברות בישראל, והכניסה משימות לטיפול בנושא לתכניות העבודה בשנים 2019 ו-2020. הרשות ביצעה בשנת 2019 סקר חסמים וכשלי שוק במסגרת עבודתה המשותפת עם משרד האוצר והציבה מספר גדול של צעדי מדיניות הנדרשים על מנת לייעל את מנגנוני שוק ההון לכך שיתאימו לשרת את חברות ההייטק הצומחות בישראל. התהליך יימשך לאורך שנת 2020 יחד עם גופי ממשלה נוספים.

המועצה הלאומית לכלכלה רואה חשיבות רבה בקידום כלל ההיבטים שיבטיחו את המשך הצמיחה של תעשיית ההיי-טק שמהווה את קטר הצמיחה של המשק הישראלי. המועצה הלאומית לכלכלה עוסקת רבות, יחד עם משרדי הממשלה הנוספים ביצירת תנאים אשר יאפשרו את המשך הצמיחה של התעשייה ובתוך זה הגדלת כ"א מיומן לתעשיית ההיי-טק על ידי הגדלת מספר הסטודנטים באוניברסיטאות לתארים במקצועות ההיי-טק והגדלת אנשי הסגל בתחומים הללו; שיפור העברת הידע מהאקדמיה לתעשייה; בחינת דרכים לעידוד חברות שלמות; גיוון מקורות מימון; קידום רובעי חדשנות בפריפריה ועוד.

רשות המסים נמצאת בהליך בחינה משותף עם אגף התקציבים, הכלכלן הראשי ורשות החדשנות בנושא הרחבת מקורות המימון לתעשיית ההיי טק בקבלת מימון זר ומקומי. כמו כן, נבחנים תמריצים שונים למימון התעשייה עתירת הידע כדוגמת שינוי חוק האנג'לים. השינוי המתוכנן בחקיקה נועד לפשט את הוראות החוק ולתת וודאות למשקיעים ולחברות ההיי טק מחד ומאידך להפחית את הנטל הבירוקרטי שטמון בו מאז תיקונו הקודם בשנת 2016. שינויים אלו יגדילו את אפשרויות המימון של תעשיית ההיי טק ובמקביל גם צפוי שיביאו להגדלת תחרות על אפשרויות המימון המקומי, דבר שיוביל להרחבה משמעותית יותר של מקורות המימון אשר כיום ממוקדות בעיקר בהשקעות הון זרות.

רשות החדשנות זיהתה את הפוטנציאל הגלום בשוק המוסדי ככלי מימון לחברות הייטק ומנגד את החסמים המעכבים מיצוי פוטנציאל זה. לאור זאת, אישרה מועצת הרשות ברבעון השלישי של שנת 2019 את תכנית הרשות לקידום השקעות של משקיעים מוסדיים בהייטק, אשר תתמוך בהקמת צוותי השקעה המתמחים בהייטק. הרשות התניעה את התכנית ברבעון הרביעי של שנת 2019, צפויה לקבל בקשות ברבעון הראשון של שנת 2020 ולאשרן ברבעון השני של שנה זאת. בנוסף, הרשות פועלת במסגרת ועדה מייעצת לרשות לניירות ערך שהוקמה ע"י יו"ר הרשות לניירות ערך על מנת להגביר את החשיפה של שוק ההון הישראלי (לרבות המוסדיים) להייטק באמצעות בניית רגולציה לכלי מימון שונים והסרת חסמים רגולטוריים, מיסויים ואחרים.

כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול **ואיוש תפקידים בכירים בגופים ממשלתיים**

תקציר הביקורת:

חברותם של מנהלים בכירים בוועדי העובדים מעוררת את קונפליקט "הנאמנות הכפולה" שבין תפקיד אדם בארגון שבו הוא עובד ובין תפקידו כחבר ועד, וכמה פסקי דין ניתנו בנושא. כהונה מקבילה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקשי"ר.

בביקורת נמצאו ליקויים בנש"ם, ברשות המיסים, במשרד התחבורה, בחברת הדואר וברש"ת בעניין כהונת בעלי תפקידים בכירים בגופים הנ"ל כחברי ועד עובדים ללא הסדרי ניגוד עניינים בעת שנדרשו. כמו כן, נמצאו משרות בכירות ברשות המיסים שלא אוישו במשך שנים.

סוגיית "הנאמנות הכפולה" של חברי ועד המכהנים בד בבד גם בתפקידים שעלולים להביאם למצב של ניגוד עניינים בין שני התפקידים, מחייבת בדיקה מקיפה של נש"ם בדבר מימוש הוראותיה בעניין זה בכלל משרדי הממשלה. מומלץ כי נש"ם תבחן את הצורך בחידוד ועדכון של הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם. מוצע כי בחינה כאמור תבוצע מדי פעם בפעם, בין היתר בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובהמשך להמלצות הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים. על התאגידים הסטטוטוריים ליזום עבודת מטה, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים ובכללם נציגי הנהלות התאגידים וארגוני עובדים, לשם קביעת כללים, לרבות כלי בקרה, פיקוח ואכיפה, שיבטיחו את האיזון בין זכות העובדים להתאגדות לבין הקבוע בהוראות התקשי"ר. נוסף על כך, על רשות המיסים לאסוף נתונים בנוגע למשרות שזה זמן רב אינן מאוישות או שהוטלו על עובדים "כמטלה נוספת" ולפעול בסיוע נש"ם לאיושן באמצעות מכרז. זאת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות ולמנוע שיקולים בלתי ענייניים בהליך הבחירה.

תקציר תגובות המבוקרים:

כחלק מתכנית העבודה השנתית של נציבות שירות המדינה ייבחנו הצורך בעדכון הוראות התקשי"ר בנושא שבנדון. בחינת הצורך בעדכון תעשה בתיאום עם גורמים רלוונטיים במשרד המשפטים.

רשות המסים נמצאת בקשר מול משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה לצורך בחינת הדברים וקבלת הנחיות מתאימות בעניינם של עובדים אלה ותפעל בעניין זה בהתאם לכל הנחיה אשר תתקבל על ידם, כפי שנעשה עד כה. אגפי משאבי אנוש ברשות המסים בוחנים ביחס לכל עובד אשר מתמנה כחבר בוועד העובדים את תחולת הוראות סעיפים 06.352 ו-06.351 לתקשי"ר ופועלים בהתאם לכך.

חברת הדואר מאמצת את המלצת הביקורת למיפוי והגדרת תפקידים שבהם חבר ועד אינו יכול לכהן ואף לא להתמודד עליהם, ובמקרה הצורך יקבעו הסדרי ניגוד עניינים לתפקידים אלו בשיתוף היועץ המשפטי של החברה, נציגות העובדים וההסתדרות.

כחלק מיישום ההסכם של רשות שדות התעופה עם וועדי העובדים בנושא ניגוד העניינים, מקפידה הרשות לקיים את הסכם הפרשה ולא ממנה לתפקידים המנויים בהסכם עובדים שהינם חברי ועד. בנוסף, תקפיד הרשות בעתיד, כי עם התנעת תהליך בחירות על ידי מי מוועדי העובדים, תפרסם חטיבת המנהל ברשות את הכללים שנקבעו בהסדר לידיעת ציבור העובדים. עובדים שיגישו מועמדות לחברות בוועדים השונים, תיבחן תקינות מועמדותם אל מול הסדר הפרשה והרשות תקפיד על עמידה בכללים. במידה וייווצר ניגוד בין תפקידו של מועמד אשר יבחר לתפקיד בנציגות העובדים לתפקידים המנויים ברשימה אשר צורפה להסכם הפרשה, או אז יהיה על העובד לבחור בין השתייכות לנציגות העובדים לבין שימור תפקידו.

רשות המסים מחליטה על הטלת מטלות משרה שהתפנתה וטרם אוישה, על עובד אחר בדרך של "הטלת מטלה נוספת" (בנוסף לתפקידו הקבוע), בכפוף לקיומם של התנאים המפורטים לעניין זה בתקשי"ר. הנהלת רשות המסים פועלת כך במשורה ועד לאיושה הקבוע של המשרה, וזאת רק במקרים בהם היא מוצאת שנוכח קריטיות המשרה יש מקום שיהיה בעל תפקיד אשר יבצע את מטלותיה.

תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר

תקציר הביקורת:

משרד האוצר ממלא תפקיד מרכזי וחיוני בחיזוקה של כלכלת ישראל, משכך עליו לקבל החלטות באופן מוסדר ומתכלל, שיאפשרו לו להתמודד עם אתגרי העתיד. על הדרג המקצועי להעניק את התשתית הנדרשת כדי לסייע לדרג הנבחר ליישם את מדיניותו, ובכלל זה להפיק תחזיות רלוונטיות במועדן ולתכלל מאמצי גבייה ותשלומים מתוך בחינת ההשפעות על הגירעון בראייה מקרו-כלכלית.

מן הראוי להפיק לקחים מטיפול הממשלה בהסכם תוספת השכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי, בראייה צופה פני עתיד, ולמפות הסכמים וחשיפות בעלי משמעות כלכלית ניכרת, לקיים דיון סדור בסוגיות אלו ולקבל החלטות בעוד מועד.

תקציר תגובות המבוקרים:

אגף תקציבים יפעל ליישם את ההמלצות העולות מדוח הביקורת, הנוגעות לתחומי אחריותו המקצועית.

החשב הכללי מקפיד הקפדה יתרה על שקיפות ומתן גילוי לאירועים חריגים מהותיים בדיווחים החודשיים. עם זאת, לא ניתן להתייחס לכל הוצאה ושינוי בהתפלגות, אחרת הדיווח החודשי יהיה רחוק מתמציתי. נציגי החשב הכללי בוחרים בקפידה אילו הערות הבהרה להוסיף, לפי המידה שבה הם סבורים שהן חשובות להבנת תמונת המצב הכוללת.

רשות המיסים עורכת בחינה כללית בנושא התאמת גובה הריבית הנוהגת היום במערכת המס לריבית השוק, לרבות השלכות חיוביות ושליליות של מהלך מסוג זה.

פעילות רשות המיסים בנושא הסדר הסולר

תקציר הביקורת:

הסדר הסולר נועד לצמצם את הפגיעה בעוסקים בכמה ענפים כלכליים שבהם הסולר וכלי הרכב הם האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה. ואולם הממצאים שהועלו בדוח הקודם לימדו כי רשות המיסים אינה מטפלת בצורה מיטבית בנושא הסדר הסולר, וכי הבקרה שהיא מבצעת על מימוש ההסדר לקויה, דבר שעלול להביא לדיווחים כוזבים בבקשות להחזרים. נוסף על כך, הסדר הסולר יוצר תמריץ שלילי לשימוש בסוגי דלק ירוקים שאינם מזהמים או בכלי רכב חלופיים, ופוגע בעיקרון שלפיו המזהם משלם. עלות הסדר הסולר למשק הישראלי בשנת 2018, בגין ההחזרים לעוסקים הנכללים בו, הייתה כ-3.59 מיליארד ש"ח. על סכום זה יש להוסיף את סכומי מס ההכנסה על סכומי ההחזר שלא דווחו למס הכנסה.

לאחר הביקורת הקודמת בחנה רשות המיסים את המשך הפעלתו של הסדר הסולר באותה מתכונת והחליטה לצמצם אותו בהליך הדרגתי במשך שש השנים הקרובות עד לינואר 2025. צמצום ההסדר כולל ביטול של ההסדר בענפי התחבורה השונים וצמצומו בענפים אחרים, כמו מפעלים ומכונות ניידות. צמצום הסדר הסולר יקטין את התמריץ השלילי לשימוש בסוגי דלק ירוקים שאינם מזהמים. יש לציין כי כמפורט לעיל, רשות המיסים פעלה לתיקון חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת. נעשתה בחינה מחדש של הסדר הסולר ותוקנו באופן חלקי הטיפול של משרדי המע"ם ומשרדי מס הכנסה וכן הבקרה הלקויה של המערכת הממוחשבת להישבון הסולר. עם זאת, חלק מהליקויים הנוגעים לפיקוח על הבקשות להחזר עדיין קיימים; עדיין נותרו הליקויים בדבר הניצול לרעה של התנאים שנקבעו להישבון הסולר והשימוש בחשבוניות פיקטיביות לקבלת ההישבון. עד השלמתו של צמצום הסדר הסולר, על רשות המיסים לפעול לתיקון הליקויים שטרם תוקנו.

תקציר תגובות המבוקרים:

תופעת השימוש בחשבוניות פיקטיביות קיימת במספר ענפים במשק וביניהם גם בענף הדלק. רשות המיסים מתמודדת עם התופעה במגבלות יכולות הטיפול והיקף כוח האדם הנדרש. המערכת הממוחשבת והדוח המפורט אינם נותנים כיום מענה לאיתור עוסקים שקיבלו הישבון סולר והשתמשו בחשבוניות פיקטיביות, ורק במידה

וימוחשב תהליך הדיווח של ההישבון על הסדר הסולר באופן מפורט, רשות המסים תוכל לבצע ביקורת איכותית יותר. בימים אלו, (ינואר 2020) מפותחת מערכת הנהלת חשבונות חדשה בשע"ם שאמורה לאפשר הפקת שוברים וביצוע פעולות אכיפה באופן מקוון, ובאופן מסודר ושיטתי.

באוקטובר 2018, מינה מנהל רשות המיסים ועדת אפיון ויישום בנושא "המאבק בתופעת החשבונות הפיקטיביות מול הקצאת מספרי אישור לחשבונות", אשר תפקידה לעבור ממודל – טיפול בדיעבד למודל המניעתי אשר ישמש ככלי מרכזי במלחמה של הרשות בתופעה זו. התוכנית נקבעה כאחת התוכניות האסטרטגיות של הרשות והיא פועלת בימים אלו ליישומה. חברות הדלק מדווחות בדיווח המפורט, היות ובדרך כלל, מחזורן גדול מ - 2.5 מיליוני ₪. יחד עם זאת, לפי חוק המע"ם, החובה לדווח בדיווח המפורט חלה רק ביחס לחשבונות מעל 5000 ₪. חשבונות דלק של עוסקים רבים בהסדר הן בסכומים קטנים יותר.

מערכת הסדר הסולר הקיימת אינה מאפשרת הגשת בקשות להישבון בלו על סולר על אותו מספר רכב יותר מפעם אחת בחודש בכל מסלול. יחד עם זאת, ניתן להגיש בקשה על אותו מספר רכב באותה תקופה בכמה מסלולים במקביל, אולם המערכת מזהה זאת ולא מאפשרת דווח מעל התקרה.

קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל

תקציר הביקורת:

הפיתוח הפיזי של מדינת ישראל מתבסס, בין היתר, על ענף הבנייה והסלילה. ענף זה הוא כלי חיוני לשגשוג, להתקדמות חברתית ולפיתוח כלכלי, ולכן הוא נחשב ענף אסטרטגי במשק הישראלי. ענף הבנייה והסלילה היה במשך שנים רבות, מאז הקמת המדינה, אחד המובילים בפעילות הכלכלית של המשק הישראלי. חומרי חציבה הם משאב הכרחי לפיתוח הכלכלי והפיזי של המשק. יתרה מזאת, בשנים האחרונות חל גידול בביקוש לבנייה בכלל ולבנייה למגורים בפרט. בשל אי-רציפות באספקה של חומרי חציבה ומחסור בהם במשק תיתכן השפעה הן על ההיצע של חומרים אלו בענף והן על המחירים בו.

על אף ההיערכות המקדימה למחסור הצפוי בחומרי חציבה, מממצאי דוח זה עולה כי כעשור לאחר אישור מסמך המדיניות, המדינה מתקשה במבחן המעשה. תכנון של מחצבות ושיווקן מתעכבים, חלק מהאמצעים המשלימים - ההכרחיים ליישום התמ"א - טרם בוצעו וחלקם מתעכבים.

אגף המכרות במשרד האנרגיה, אשר פועל לקידום הכרייה והחציבה וליישום התמ"א, לא קיבל את מלוא הסמכויות הנדרשות כדי לשמש גוף מנהל ומתכלל, ונדרשים לו כלים נוספים כדי ליישם את מדיניות האכיפה שבו. כמו כן, אגף המכרות נדרש לשפר שיפר ניכר את ניהול המידע שברשותו ואת ריכוזו, כדי שבכל רגע נתון מקבלי ההחלטות יוכלו לעיין בנתונים מדויקים. מן הראוי שמשרדי הממשלה ישתפו פעולה ליישום ההמלצות במסמך המדיניות, על מנת להמנע ממצב שמדינת ישראל תקלע למחסור בחומרי חציבה, דבר שעלול לגרום לעיכוב בפיתוח, לעלייה במחירים של חומרי הגלם לענף הבנייה ולגידול ביוקר המחיה.

תקציר תגובות המבוקרים:

משרד האנרגיה פועל לתיקון פקודת המכרות. נושא הוספת כלים מנהליים לאכיפה הינו חלק מהותי מתיקון הפקודה. הנושא נדון באופן מורחב במסגרת העבודה שבוצעה בקשר להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום המכרות והמחצבות. מסקנות הדוח מפורסמות באתר משרד ראש הממשלה.

משרד האנרגיה החל בקידום מערכת מידע מעודכנת לניהול מחצבות אשר השלמתה מתוכננת לשנת 2020. בנוסף, הכין המשרד נוהל אחיד להטלת ערבות על ביצוע חריגות ואופן חילוטה שישמש עד לסיום תיקון פקודת המכרות.

עקב המשבר הצפוי בהיצע חומרי הגלם למשק, הקים לאחרונה ראש מטה הדיור הלאומי במשרד האוצר, מר זאב ביילסקי, פורום מקצועי בראשותו, שבו משתתפים כל בעלי העניין הרלוונטיים, לרבות רוב הגורמים שציין המבקר במסמכו (למעט רשויות מקומיות). מטרת הפורום לאתר חסמים למימוש התמ"א ולמנוע את המשבר הצפוי.

רשות מקרקעי ישראל פועלת לשיווק מחצבות בהתאם להמלצות מפקח על המכרות. בימים אלו (פברואר 2020) מצויה הרשות בישורת האחרונה לקראת פרסום מכרזים למחצבות: שחורות אילת, קדרים צפון, דושן דרום צפון, חול מישור רותם דרום.

היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור "מחיר למשתכן"

תקציר הביקורת:

מחיר למשתכן היא תוכנית דגל של המדינה לפתרון משבר הדיור. לשם יישום התוכנית וכדי לאפשר לחסרי דירה לרכוש דירה במחיר מופחת השקיעה המדינה משאבים רבים והעניקה הנחות ניכרות על מחירי קרקעותיה. עד דצמבר 2018 הוגרלו כ-60,700 דירות בין זכאי התוכנית.

יודגש כי בתקופת ביצועה של ביקורת זו הסתיימה הבנייה של כ-1,050 מכ-60,700 הדירות שהוגרלו במסגרת התוכנית, ולמעשה רק כ-35% מכלל יחידות הדיור שנבחרו יזמים לבנייתן במסגרת התוכנית נמצאו בשלב של מסירת הקרקע לזום לצורך הבנייה. בנסיבות אלה עדיין אי אפשר לבחון את כלל היבטי התוכנית ומרכיביה. בביקורת זו נבדקו כמה היבטים של התוכנית, ונמצא בין השאר כי היו ליקויים בהגשת הצעות ההחלטה, לא מופו צורכי הזכאים, שווקו דירות גדולות רבות שחלקן יקרות, ובערים אחדות כמעט לא נבנו דירות קטנות. בנוגע לחלק מהפרויקטים נמצאו עיכובים בשרשרת הייצור, שמשמעותם איחורים צפויים בסיום הבנייה והימצאותם של הזוכים בדירות במצב של אי-ודאות.

על מטה הדיור, משרד הבינוי ורמי"י לפעול ליישום ההמלצות שצוינו בדוח זה. בכלל זה עליהם לפעול ככל האפשר לקיצור לוחות הזמנים ולמניעת עיכובים בשרשרת הייצור של הדירות, כדי להפחית את הפגיעה בזכאים ולצמצם את אי-הוודאות בנוגע למועדי מסירת הדירות, וכן לפעול לשיפור הטיפול בפניות הזכאים. משנה חשיבות יש גם להפעלת מנגנון למדידה, בחינה והערכה של התוכנית על כל היבטיה, כדי שמקבלי ההחלטות יוכלו לעקוב אחר ביצועה, תוצאותיה ויעילותה ולבחון אם הופעלה בדרך היעילה ביותר לשם השגתה מטרותיה.

תקציר תגובות המבוקרים:

במהלך השנים 2015-2018 קיבלה ממשלת ישראל מספר החלטות מרכזיות בדבר תכנית מחיר למשתכן שעיקרן שינוי במדיניות שיווק מקרקעין למגורים ובמטרה להתמודד עם משבר הדיור ולסייע לזוגות צעירים לרכוש דירה. בהתאמה למדיניות הממשלה נדרשה מועצת

מקרקעי ישראל לקבל את החלטת מועצה 1430 בדבר "דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן"). לאחריה, קיבלה המועצה שורה של החלטות מועצה נוספות, אשר עדכנו ו/או ערכו התאמות נדרשות בתכנית.

תכנית מחיר למשתכן נועדה להתמודד עם משבר נדל"ן ועל כן נדרשו צעדים מידיים במתן מענה להורדת מחירי הדיור. שינוי תכנוני מטבעו אורך זמן רב ולאור ההכרח בהגדלת היצע יח"ד נדרשו הגורמים המקצועיים לפעול לשיווק אינטנסיבי ככל הניתן ועל בסיס התכניות המאושרות. בתכניות רבות, שאושרו בעבר, הרשויות המקומיות פעלו לקבוע יחידות דיור גדולות, כבר בשלב התכנון, וזאת כדי למשוך אוכלוסייה יותר מבוססת. כיום, עלתה המודעות לצורך ביחידות קטנות, ואף בחוק נערכו תיקונים המחייבים להכניס בהרבה מהתכניות גם יחידות קטנות. בכדי לתת פתרון לפער בין התכניות המאושרות ובין הצורך לשווק באופן מיידי, ננקטו מספר צעדים בקשר עם מאפייני הדירות בתכנית, כאשר חלקם נעשו עוד בטרם פרסום המכרז וחלקם במסגרת תנאי המכרז.

מטה הדיור הלאומי מדגיש את חשיבות השיטה שננקטה על ידם עד כה ובזכותה יש כיום בתחילת שנת 2020 למעלה משבעים אלף (!) משקי בית שזכו בדירות במחיר מוזל, בכל רחבי הארץ. במקום לבחור באופציית שינוי התב"ע שהוא תהליך מורכב וארוך יחסית, המטה איפשר באמצעות הקלות ("שבס-כחלון") לתמרץ יזמים שיפעלו בשלב היתר הבנייה לקידום דירות קטנות יותר.

רשות מקרקעי ישראל בוחנת בכל מכרז, טרם פרסומו, את האפשרות כי הרשות המקומית תעניק הקלה המאפשרת הגדלת מספר יחידות הדיור ע"י הקטנת גודל יחידה. יתרה מכך, רמ"י אף מעודדת את הרשות המקומית לפעול לתוספת "הקלת שבס" על-ידי הגדלת שיעור בני המקום שייהנו מתכנית מחיר למשתכן.

במסגרת תנאי המכרז נקבע, בין היתר, כי על היזם לאשר מראש מול משרד הבינוי והשיכון את יחידות הדיור שיימכרו בשוק חופשי ואלו ייקבעו לפי שיקול דעתו של המשרד. עוד נקבע במסגרת מפרט הבניה, המצורף לחוברת המכרז, היחס בין שטח הדירה לבין מספר החדרים וזאת במטרה למנוע שטח דירה גדול עם מספר חדרים קטן.

המעקב אחר היתרי הבנייה המתקבלים במסגרת מכרזים ששווקו במסלול מחיר למשתכן נעשה באופן צמוד בסיוע של חברה שנבחרה במכרז וזה עיסוקה הבלעדי. החברה מאפשרת מעקב ישיר על הליכי

הרישוי של מאות פרויקטים ועדכון תמידי של סטטוס הרישוי.
פעולות אלה מאפשרות גם נקיטה בהליכים של פתרון חסמים מול
רשויות מקומיות וגופים ציבוריים ומקצרת את התמשכות ההליך.
בהתאם למידע המתקבל ננקטים הצעדים הדרושים.

השירות המטאורולוגי הישראלי

תקציר הביקורת:

קיימת חשיבות רבה לקיומו של גורם ממלכתי המרכז את הפעילות בתחום המטאורולוגיה, בין היתר לצורך ביצוע תצפיות, פרסום תחזיות מזג אוויר, העברת נתונים למרכזים ממלכתיים מקבילים במדינות אחרות, ומתן התרעות ואזהרות על אירועי מזג אוויר חריגים העלולים לפגוע בנפש וברכוש.

הביקורת העלתה כי מעמד השירות המטאורולוגי לא הוסדר בחוק ייעודי, וכי פעילות הענף אינה מוסדרת ויש בו לעיתים כפילויות וחוסר יעילות. עד כה לא נעשו התאמות לדרישות בין-לאומיות בתחום המטאורולוגיה, וטרם הוסדר חלק מהותי מדרישות אמנת שיקגו בנושא התעופה. עוד נמצא כי תחנות מדידה מטאורולוגיות מופעלות על ידי גופים שונים, פריסתן ישנה ולא נבחנו יעילותן וכפילויות אפשריות. נוסף על כך, נמצא כי מכ"ם העננים של השמ"ט מיושן וסובל מתקלות חוזרות הגורמות להשבתתו. גם בתהליכי רכש שמבצע השמ"ט נמצאו ליקויים.

על משרד התחבורה והשמ"ט לפעול להסדרה של ענף המטאורולוגיה ולקביעת מעמדו ותפקידיו של השמ"ט. על משרד התחבורה לבחון את צרכיו של השמ"ט ולפעול לחיזוקו. כמו כן, על מנת להבטיח את איכות התחזיות וכדי לאפשר לשמ"ט לספק התרעות ואזהרות מדויקות, יש לפעול לפיזור מיטבי של כלל תחנות המדידה בארץ, לתיאום בין כל הגורמים העוסקים במדידה, ולהתקנת ציוד מדידה מתקדם ואחיד. כמו כן, על השמ"ט להקפיד לנהל את התקשרויותיו בהתאם לדין.

תקציר תגובות המבוקרים:

משרד התחבורה מקדם את התאמת החקיקה בנושא הסדרי השירות המטאורולוגי (השמ"ט) בתחום התעופה. יחד עם זאת, ההסדרים החקיקתיים לעניין עיגון מעמד השירות המטאורולוגי בדן טרם קודמו. קיימים בהם פערים זניחים הדורשים תיקון וסדרי עדיפויות בתכנית החקיקה של המשרד. בנוסף, נמצא כי ערכו המוסף של התיקון הוא נמוך יחסית אל מול פעילות השמ"ט.

שירות המטאורולוגי ממליץ לגופים הציבוריים הפונים אליו על הצורה הנכונה בה יש למקם את התחנה המטאורולוגית, ממליץ על

דיוקים נדרשים של ציוד המדידה ועל אופן התחזוקה הראוי (תוך התבססות על התקנים הבינלאומיים). עם זאת, אין למשרד התחבורה ולשמ"ט סמכות להתערב בהחלטות פנימיות של משרדים אחרים.

החלפת מכ"ם עננים מקודם מול משרד האוצר. זאת לאחר העלאת הצורך בדבר החלפתו.

מיקום התחנות המטאורולוגיות החקלאיות בשטח מותאמות לצורכי החקלאים, ההצבה והמכשור מותאמים להנחיות הארגון המטאורולוגי העולמי. כל הנתונים מהתחנות המטאורולוגיות האוטומטיות מועברים לשירות המטאורולוגי לצורכי בקרה ושימוש מקצועי. רשת התחנות המטאורולוגיות של משרד החקלאות מבוקרת ע"י אנשי המקצוע של השירות המטאורולוגי. כחלק מפעילות העזר החקלאית נדרש החקלאי לשרוף את הגזם, עצים שנעקרו וכד', לשם כך, עליו לקבל היתר לשריפה מהמשרד. משרד החקלאות מוסמך ע"פ חוק להעניק אישורי שריפות גזם לחקלאי, על פי המידע שמתקבל בעיקר מתחנות שהוקמו על ידי משרד החקלאות באזורים חקלאיים ניתן לקבל מידע לגבי משטר הרוחות וכד', ועל פי המידע זה ניתן/ לא ניתן היתר לשריפת הגזם. היחידה למטאורולוגיה חקלאית הינה היחידה המוסמכת להוציא התראות לפני אירועי טבע קיצוניים כגון: שרב, קרה, ברד ורוחות סער. אין המשרד מוציא התראות שאינן נוגעות לחקלאים ובתחומים שלא בסמכותו.

הובלת מטענים ברכבת

תקציר הביקורת:

חברת הרכבת מובילה חומרי גלם, מוצרי צריכה ומוצרי יצוא ויבוא. להובלת המטענים ברכבת השלכות על כלל המשק ועל ענף התחבורה בפרט, ובהן הפחתת ההשפעות החיצוניות מהגודש בדרכים, עלויות פיתוח ותחזוקה של מערכת הכבישים, בטיחות בדרכים, איכות הסביבה, מקומות תעסוקה ופיזור האוכלוסייה. לפיתוח התשתיות של הובלת המטענים ברכבת חשיבות רבה לייעול התחום ולהרחבתו בטווח הקצר והארוך.

אף שלהובלת מטענים ברכבת תועלת חשובה למשק, היקף הובלת המטענים ברכבת קטן בשנים האחרונות והענף סובל ממחסור בתשתיות להובלת מטענים: המסילה המזרחית טרם הושלמה, מסופים קיימים נסגרים בגלל בעיות איכות סביבה, וקידום של מסופים ושלוחות חדשות מתעכב במשך שנים. מגזר המטענים סובל מנחיתות בזמינות תשתית המסילה לטובת הובלת נוסעים. מגזר הובלת המטענים ברכבת מאופיין בחוסר יעילות ובשנים 2017 - 2018 נרשמה הרעה במדדי יעילות תפעולית: התפוקה לעובד קטנה ועלות השכר (עלות המעביד) הממוצעת לעובד גדלה. הרכבת לא הגדילה את היקף ההובלה ואת ההכנסות מלקוחות (אלו אף קטנו בשנתיים האחרונות) ולא ניצלה את פוטנציאל ההובלה שלה. למרות זאת, עלויות ההפעלה ליחידת תפוקה גדלו. פעילות המטענים הסבה הפסד בשנים 2017 - 2018 ובמחצית הראשונה של 2019 ואף תרמה לעלייה בהפסדי חברת הרכבת ב-2018.

כדי להפריט את הובלת המטענים ברכבת ולהגדיל את היקפה החליטה הממשלה על הקמת חברת בת ב-2012. היעדר עבודת מטה נאותה ומגבלות בהסכם הקיבוצי הביאו לביצוע שינוי מבני לקוי בנושא הובלת מטענים ברכבת. השינוי לא לווה בתוכניות פיתוח משלימות, ומסקנות דוחות שהוכנו בעבר לא יושמו. הקמת חברת הבת למטענים לא הביאה לגידול המיוחל בפעילות. חברת הבת איבדה את איתנותה הפיננסית וצברה הפסדים כבדים כבר בשנה השנייה לפעילותה, והיא אינה מסוגלת לקיים את עצמה ללא סיוע של חברת האם. לפיכך המליץ דירקטוריון חברת הרכבת לרשות החברות לפעול מול הממשלה לסגירת חברת הבת.

על משרד האוצר, משרד התחבורה וחברת הרכבת לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת להגדיל את היקף הובלת המטענים ברכבת. עליהם לקדם פיתוח תשתית מסילתית - לקדם פיתוח המסילה המזרחית והוספת שלוחות ומסופים; לקדם בשיתוף עם ארגוני העובדים תוכניות לייעול תהליך ההובלה במטרה לחסוך בעלויות. כל זאת כדי לממש את פוטנציאל התועלת הכלכלית למשק ולחברה, כולל הפחתה בהשפעות החיצוניות מהובלת מטענים ברכבת בהשוואה להובלת מטענים במשאיות.

תקציר תגובות המבוקרים:

מדינת ישראל אינה מהווה תשתית קלאסית לרכבות מטען, שכן ההובלות הינן לטווח נסיעה קצר שאינו מביא לידי ביטוי את היתרונות הכלכליים (עבור הלקוח) שבהובלת מטענים ברכבות משא ארוכות בטווח הנסיעה ובכמות הקרונות. מקובל בעולם כי הובלת מטענים ברכבת כדאית להובלה במרחקים העולים על 300 ק"מ. יתרה מכך, בישראל, אין כמעט מסופי מטענים ושלוחות למפעלים, כך שמתבקשת הובלה משלימה וריבוי פריקה וטעינה (Double handling) אשר מקטינות את הכדאיות הכספית והלוגיסטית להובלת מטענים ברכבת. מעבר לכך, יצוין כי לא ניתן לבצע הובלה משלימה למטענים בצובר כלל ונדרשת שלוחה ישירה למפעל.

סביבת הפעילות הכלכלית המתגרת של מגזר המטענים בחברת רכבת בע"מ כוללת: תחרות קשה מול ענף המובילים במשאיות, המתבטאת בחוסר כדאיות משמעותית להובלה ברכבת. תחרות על זמן מסילה למול רכבות נוסעים הזוכות לעדיפות. הציוד והמסילות ישנים. בשנים האחרונות ירדה הסובסידיה ב 6.5% מידי שנה (נטו) מה שהביא לחוסר כדאיות כלכלית להובלה ברכבת. שביטות ושיבושים של ועד עובדי הרכבת, אשר בוצעו בחלקן הגדול בחטיבת מטענים.

החלק הדרומי בפרויקט המסילה המזרחית (ראש העין- לוד) הועבר לאחריותה של רכבת ישראל רק במחצית שנת 2017. עם קבלת הפרויקט לאחריותה, הרכבת קידמה (ועודנה מקדמת) בקצב מואץ את השלמת תכנון הפרויקט מול מוסדות התכנון הרלוונטיים. כל זאת, בהלימה לתכנית הפיתוח האסטרטגית של הרכבת לשנת 2040.

ביום 14.02.2019 החליט דירקטוריון חברת הרכבת להמליץ לרשות החברות הממשלתיות לפעול מול ממשלת ישראל לתיקון החלטות

הממשלה מ- 2012 בדבר הקמה והפרטה של חברת הבת למטענים, באופן המביא לכדי סיום פעילות חברת הבת למטענים ולפירוקה כך שכלל פעילות המטענים תרוכז ותנוהל בידי חברת הרכבת. ייאמר בהקשר זה, כי רכבת ישראל סבורה כי קבלת המלצת דירקטוריון חברת הרכבת, וריכוז כלל פעילות מגזר המטענים בחברת הרכבת יביאו לשיפור התוצאות הכספיות של המגזר והחזרתו לפעילות תפעולית רווחית נאותה, כפי שהייתה בשנים טרם הקמת חברת המטענים.

הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה

תקציר הביקורת:

בשנת 2018, לאחר מו"מ שנמשך יותר משני עשורים, הגיעו המדינה וחברת החשמל (חח"י) להסכמות בדבר הסדרת הזכויות הקנייניות על הנכסים המוחזקים בידי החברה ובדבר שינוי מבני במשק החשמל. שתי ההסכמות הללו גובשו בנפרד, אולם הסדר הנכסים הוא נדבך בלתי נפרד במימוש הרפורמה ומימונה בעוד שהוא עצמו אינו תלוי בקיומה.

משרד מבקר המדינה מציין את פעילותם של גורמי המדינה וחח"י להביא לידי סיום סוגיה מורכבת, שנמשכה על פני שני עשורים, להסדרת הזכויות בנכסים שהוחזקו בידי החברה וגיבוש רפורמה במשק החשמל, אולם במבחן התוצאה העלתה הביקורת שהליך גיבוש הסדר הנכסים וקביעותו שיקפו התרחקות ניכרת של המדינה מהעמדה שבה החזיקה משנת 2000 במשך יותר מעשור. עמדה זו של המדינה לא נועדה להשיג איזון בין תועלות המדינה לתועלות החברה אלא למצות את זכויות המדינה על הנכסים בהתאם להוראות החוק. מתוקף ההסדר זוכה חח"י להטבות כספיות לא מבוטלות, ונותנות בידה זכויות קנייניות על יותר מ-200 נכסים מהותיים ועל אלפי נכסים תפעוליים משניים, ששוויים הכספי הכולל אינו ידוע. בתמורה, משיבה החברה לידי המדינה 16 נכסים שיש בהם תועלת ציבורית ואשר שוויים נע בין 1.6 - 2.5 מיליארד ש"ח. תוצאות ההסדר מלמדות על שינוי ניכר מהעמדה שהמדינה החזיקה בה למעלה מעשור. שינוי עמדת המדינה והזמן שנדרש לגיבוש ההסדר מצביעים על חולשה מהותית של המדינה בתהליך מימוש ריבונותה בנושא הסדר הנכסים ומיצוי זכויותיה מול המחזיקים בזכויות. הביקורת העלתה שהסדר הנכסים גובש מבלי שנעשו הפעולות הבאות: מיפוי כל נכסי החברה, ביצוע הערכות שווי לנכסים המהותיים, בחינה עדכנית של זכויות המדינה על הנכסים וגיבוש דרכים למצות זכויות אלה באופן מיטבי.

במאי 2018, לאחר החתימה על הסדר הנכסים, הצליחו גורמי המדינה וחח"י להגיע להסכמות על שינוי מבני במשק החשמל. הסדר הנכסים, לרבות ההטבות הכלכליות שניתנו לחח"י במסגרתו, איפשר במידה רבה את ביצוע השינוי המבני, אולם בהצעת המחליטים

שהגישו משרד האוצר ומשרד האנרגיה לממשלה באותו המועד לשם אישור ההסדרים, לא כלל משרד האוצר בתחשיב התועלות נטו מהרפורמה, את העלויות נטו הנובעות מהסדר הנכסים שגיבש. עלויות אלו מוערכות בכ-2.5 - 2.8 מיליארד ש"ח לכל הפחות, זאת מלבד שווי הנכסים התפעוליים המשניים הנוספים שהותירה המדינה בידי החברה. מכאן, שעלויות הרפורמה הוצגו לממשלה באופן חלקי.

בחינת תוצאות הסדרי נכסים שערך משרד האוצר עם חח"י ועם חברות ממשלתיות במקרים קודמים שבהם הסתיימה תקופת הזיכיון מצביעה על היעדר אסטרטגיה לטיפול בהשבת נכסים עם תום תקופת הזיכיון, גם כאשר קיימות הוראות בדבר חלוקת הנכסים. התנהלות זו עלולה ליצור עלויות משקיות נוספות משום שהמדינה נותנת למחזיקים בזיכיונות אפשרות לנהל עמה מו"מ שבו היא נאותה לוותורים. לפיכך, קיים צורך שמשרד האוצר יגבש בהקדם כללים למתן זיכיונות ולטיפול בהשבת נכסי המדינה ופיק לקחים מהתנהלות המדינה בשני העשורים החולפים בעניין הנכסים שבידי חח"י. כל זאת תוך הבחנה בין חברות מיועדות להפרטה וחברות המיועדות להמשך אחזקה ובראייה צופה פני עתיד, לקראת הזיכיונות העתידיים להסתיים.

לאור הסיכונים הקיימים לאי-התממשות הרפורמה והממשקים בינה לבין הסדר הנכסים, יש חשיבות שכלל הגורמים בהסדרי הנכסים והרפורמה יביאו לכדי מימוש מלא של מארג ההסכמות בשני הסדרים אלה, כדי להשיא את התועלות לשני הצדדים ולציבור.

תקציר תגובות המבוקרים:

החשב הכללי בדיעה כי אי הגעה להסדר נכסים במשך כשני עשורים לא נבעה מחולשת המדינה במו"מ מול חברת החשמל אלא מהקשיים האובייקטיביים של המדינה ביישום חוק משק החשמל בנוסחו הקודם. בכלל זה היה הקושי האובייקטיבי לסווג נכסים לפי מקור המימון שלהם (הון או חוב), שכן מקורות המימון היו מעורבים. בנוסף, גם לו המדינה הייתה מוצאת דרך ליישם את החוק במתכונתו הקודמת ומצליחה לקבוע אילו נכסים אמורים להירכש על ידי חברת החשמל מהמדינה, התוצאה הייתה לא רצויה. חברת החשמל היא חברה ממשלתית שהכנסותיה, רובן ככולן, מתקבלות מתעריף החשמל. משכך, רכישת הנכסים הנדרשים לפעילותה מצריכה למעשה העלאה של תעריף החשמל או העמדת תקציב מדינה לשם כך במלוא היקף הרכישה. הקשיים האמורים, כמו גם העובדה שלא ניתן

היה למצות את התועלות המשקיות מנכסי חברת החשמל ללא הסדר נכסים, גרמו לנציגי המדינה לגבש מתווה חדש אשר הצריך תיקון חקיקה על ידי הכנסת ואשר אושר על ידי שר האוצר ושר האנרגיה. בהתאם למתווה זה המדינה ביקשה להעביר לבעלותה נכסים מהותיים בעלי תועלת משקית למדינה שאינם משמשים את חברת החשמל או שהשימוש בהם אינו מיטבי ויתרת הנכסים נותרה בידי חברת החשמל.

רשימת הנכסים המהותיים של חברת החשמל הועברה למדינה על ידי חברת החשמל. בפתח הסדר הנכסים, חברת החשמל הצהירה כי "הואיל והחברה העבירה לעיון המדינה רשימה של נכסי מקרקעין שברשותה הכוללת למיטב ידיעת החברה את כלל נכסי המקרקעין המהותיים שלה". הצהרות דומות נמסרו גם בעל פה על ידי נציגי חברת החשמל. יש לציין בהקשר זה כי חברת החשמל היא חברה ממשלתית בבעלות הממשלה אשר מפקחת על ידי נציגי הממשלה. הטענה בדבר קיומם של עוד אלפי נכסים (מתוך נתוני העסקאות של רשות המיסים) אינה רלוונטית שכן, כפי שאף מוזכר בדוח המבקר, לחברת החשמל יש נכסים תפעוליים משניים (אלפי נכסים), בעיקר חדרי טרנספורמציה ועמודי חשמל. נכסים אלו אינם רלוונטיים למתווה הסדר הנכסים שגובש בו ביקשה המדינה להעביר לבעלותה נכסים מהותיים בעלי תועלת משקית למדינה שאינם משמשים את חברת החשמל או שהשימוש בהם אינו מיטבי. ואכן, חברת החשמל סיפקה למדינה את רשימת כלל נכסיה המהותיים הרלוונטיים לבחינה זו.

הסדר הנכסים גובש וקודם באופן עצמאי ללא קשר לרפורמה בשל תועלתו החיובית העצמאית. ראיה לכך היא שהסדר הנכסים נחתם בנפרד בחודש ינואר 2018, כחצי שנה לפני אישור הרפורמה, ללא כל התניה בין הסכם הסדר הנכסים לבין ביצוע רפורמה בחברת החשמל. כלומר, נציגי המדינה סברו ועדיין סבורים כי להסדר הנכסים כשלעצמו יש תועלת משקית עצמאית חיובית רבה ויש לאשרו ללא קשר לרפורמה. גם אם בפועל מימוש הרפורמה היה מותנה באישור הסדר הנכסים (כדי שניתן יהיה למכור תחנות בבעלות חברת החשמל), הסדר הנכסים קודם באופן עצמאי בשל התועלת בו ללא קשר לרפורמה. להסדר הנכסים יש תועלת חיובית משמעותית עצמאית בלי קשר לרפורמה שכן הוא איפשר הקמה בהיקף נרחב של יחידות דיור, שטחי תעסוקה ומסחר, השמשה של נכסים לצרכי ציבור, הקמת תשתיות חיוניות והקלה על עומסי תנועה.

משרד האוצר סבור כי לא ניתן להשוות בין הסדרי נכסים שונים. יובהר כי כל הסדר נכסים נגזר מהוראות הדין שנקבעו עם מתן הזיכיון. מאחר שההוראות שנקבעו במועד מתן הזיכיון שונות בתכלית בין הסדר להסדר, ממילא ההסדרים שנערכו בתום הזיכיון הם שונים בהתאמה. במקרה הספציפי של הסדר נכסי חברת החשמל מדובר בזיכיון משנת 1926 אשר ההוראות בו נקבעו זמן רב לפני קום המדינה באופן שהציב קושי ייחודי להסדר נכסי חברת החשמל. משכך, אין כל אפשרות חוקית לערוך, בדיעבד, הוראות אחידות לשם עריכת הסדר נכסים. כל הסדר תלוי בהוראות החוק הספציפיות הקבועות לגביו ויש לגבש מתווה בהתאם להוראותיו.

היבטים בפעילות תאגיד מי אביבים

תקציר הביקורת:

תאגיד מי אביבים מספק מים לתושבי העיר תל אביב-יפו, אשר חלק מתשתית המים בה נבנתה לפני עשרות שנים. לעיר מאפיינים מיוחדים, בין היתר מאחר שהיא העיר עם הריכוז הגדול ביותר של פעילות עסקית ומסחרית במדינת ישראל, והפעילות בה נעשית בשטח אורבני צפוף ועמוס מאוד בתשתיות. אחת מהמטרות העיקריות של חוק תאגידי מים היא להביא לניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב ברשויות המקומיות ולהבטיח שההכנסות המתקבלות מממן שירותי המים והביוב יופנו להשקעות במערכות המים והביוב ובמתן שירותים בתחומים אלה.

שימור פוטנציאל ההפקה באמצעות קידוחים ממקורות מים טבעיים הוא יעד חיוני. להפקת מי שתייה באמצעות קידוחים ולטיובם של מים שנפסלו לשתייה יש חשיבות רבה, מאחר שקידוח וטיוב כאמור מגדילים את היצע המים; מרחיקים זיהומים ממקורות המים ומונעים את התפשטותם; משמרים את יכולת ההפקה ממקורות מים טבעיים; מקטינים את הצורך ברכישת מים מותפלים, שהם יקרים יותר; ומגבירים את אמינות אספקת המים, ובכלל זה את אמינות האספקה במצבי חירום. לפיכך על דירקטוריון תאגיד מי אביבים לבחון את התוכנית לשיקום וטיוב של בארות שהכין התאגיד בינואר 2019, בתיאום עם רשות המים, ולפעול להשמשותן של בארות שלא מופקים מהן מים. שיקום וטיוב של בארות כאמור יאפשרו לתאגיד להקטין את עלויות רכישת המים.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהוצאות התפעול של תאגיד מי אביבים חרגו בכ- 43 מיליון ש"ח מנורמות התפעול שקבעה לו רשות המים בשנת 2017. התאגיד גם לא עמד בנורמות, בפחת המים ובפחת הגבייה שקבעה לו רשות המים. עמדת רשות המים היא ש"אי עמידה בנורמות התפעול של תאגיד זה או אחר מצריכה בדיקת הסיבות למצב זה", וכי חלק ניכר מהגורמים להפרשים בין העלות בפועל לעלות המוכרת נובע מהעמסת מעין 'משקולות' על התאגיד עוד בזמן הקמתו. כדי שתעריפי המים ישקפו את העלות הנדרשת לאספקת המים ביעילות, תוך הבטחת רמת שירות מיטבית, איכותית ואמינה ובמחירים סבירים, כפי שנקבע בחוק תאגידי מים, יש לוודא שקיימת התאמה בין הנורמות לבין עלויות התפעול בפועל. עמידה בנורמות התפעול שנקבעו לתאגיד ובכלל זה עמידה בנורמות הוצאות הגבייה

יספקו לתאגיד מקורות כספיים אשר יהוו מקור לשיפור התשתית הישנה בעיר תל אביב-יפו.

תקציר תגובות המבוקרים:

רשות המים סבורה כי הפער בעלויות התפעול בין הנורמה לעלות בפועל אינו עומד על 60%, תאגיד מי אביבים כלל בעלויות התפעול עלויות שאינן תפעול, כגון: עלויות הפקה שהן אינן עלויות תפעול רשת מים וביוב אלא כלולות בנורמות ההפקה, עלויות לתחזוקת רשת הניקוז העירונית, עלויות תכנון שכלולות בעלויות הפיתוח, עלויות פיקוח על פרויקטי השקעה ופיתוח שאינן כלולות בעלויות התפעול. הרשות קיימה דיונים עם התאגיד והעירייה ובסוף שנת 2018 הפסיקה העירייה לספק שירותי גביה לתאגיד בעלות עודפת של כ- 10 מלש"ח לשנה, שינוי זה יבוא לידי ביטוי החל משנת 2019, בדוח הכספי לשנת 2018 נכללו הוצאות הקמה של מערכת גביה עצמית והפעלה במקביל לתשלומים לעיריית תל אביב. במשך שנים העירה הרשות לתאגיד שמשרדי התאגיד משיתים עלות חריגה על התאגיד. התאגיד הודיע שהוא חתם הסכם להעברת המשרדים שבבעלות העירייה בעלות נמוכה מהעלות הנוכחית, והעלות צפויה להצטמצם גם ברכיב זה. הרשות סבורה שעל התאגיד לעשות כל הדרוש על מנת לעמוד בנורמות שנקבעו לו בכללים, על מנת שהעלויות העודפות לא יהיו נטל על צרכני המים.

הרשות מסתייגת מהמלצת המבקר בעניין על פיו, יש להתאים את נורמת התפעול לעלויות בפועל. הרשות סבורה כי על התאגיד להתאים את עצמו לנורמות כאמור לעיל. בנוסף, הרשות בוחנת מעת לעת את נורמת התפעול ולכן לדעת הרשות, ההמלצה לבחון את הנורמות מיותרת. ראוי לציין כי הרשות בוחנת את התאמת נורמות התפעול לשינויים במשק וביולי 2019 קיבלה מועצת רשות המים את המלצת וועדת בלינקוב לעדכן את עלויות התפעול המוכרות לתאגידים ולפיכך הוגדלו עלויות התפעול במספר פרמטרים. בנוסף לאחרונה, עודכנו נורמות התפעול לתאגידים שמספקים כמות שמעל ל-40 מלמ"ק שהינה כמות הבסיס לתאגיד אזורי, שינוי זה תורם לתאגיד כ-2 מלש"ח בשנה ומסייע להתאמת נורמות התפעול לצרכי התאגיד (צמצום של 2 מלש"ח נוספים ביחס לחריגה).

מי אביבים מציינת כי הייתה מחויבת להסכם הגבייה עם העירייה, אשר נחתם בעת הקמתה, בעידוד ואישור הממונה על תאגיד המים ומשרד האוצר. הסכם זה היה בין התנאים שהוצבו להקמת מי

אביבים וממילא לחברה לא הייתה כל יכולת לשנותו במלואו או בחלקו – למרות העומס שהטיל על הוצאות מי אביבים. אופן ההפרדה של מרכיבי הגבייה נבע גם הוא מהסכם הגבייה, אשר קבע בסעיף 5.2 שהוצאות גבייה המשולמות לצדדים שלישיים, כגון הוצאות דפוס, דואר, מיכון, חלוקת חשבוניות, כרטיסי אשראי, עמלות בנקים ותשלום בגין מאגרי מידע, לא תהיינה כלולות בעמלת הגבייה לעירייה בגובה 3.5%.

במסגרת סעיף 11 לכללי תאגידי מים וביוב, אושר לחברה שחתמה על הסכם לקבלת שירותי גבייה מהעירייה עד 31.3.2014 וההסכם אושר בידי הממונה על התאגידים, להמשיך להתקשר עם העירייה באותו הסכם עד 31.12.2018, אף אם ההסכם אינו עומד בכללים החדשים. בתום תקופה זו היה על החברות לחתום על הסכם חדש העומד בכל הכללים או לחלופין לבצע את שירותי הגבייה בעצמן. בהתאם לכך, בחודש נובמבר 2017 אישר דירקטוריון החברה את העברת שירותי הגבייה לביצוע עצמי על ידי החברה וההפעלה העצמית החלה ביום 1.1.2019 – בהתאם לקבוע בכללים. עלות הפעלה זו נמוכה מהסכום ששולם לעירייה והפער, נובע, בין היתר, מפערי השכר בין עובדי החברה לעובדי העירייה.

מתוך 70 הקידוחים שפעלו בעבר בתל אביב, 35 לא היו קיימים (נאטמו) עוד טרם הקמת מי אביבים, בעיקר בשל פיתוח עירוני. בשנת 2019 הופעלו 7 קידוחים (ארלוזורוב, מגורים, באר צור, משכנות, החיל, תל ברוך ופארק הירקון). בשנת 2019 כמות המים שהופקה מ-7 הקידוחים הקיימים עמדה על 4,777,940 מ"ק, אשר היוו כ-3.5% מהמים שמספקת מי אביבים. הפקת מים עצמית הינה נדבך מהותי בפעילות מי אביבים והחברה פועלת באופן רציף כדי להרחיבה, זאת למרות קשיים שמערימות הרשויות ולמרות שהפעלת הקידוחים הינה בלתי כלכלית, מסוכנת וחסרת וודאות.

היבטים בפעילות תאגיד הגיחון

תקציר הביקורת:

לתאגיד הגיחון ישנם מאפיינים ייחודיים. הוא מספק שירותי מים וביוב לאוכלוסייה גדולה ומגוונת מן ההיבט הכלכלי והחברתי, ובכלל זאת למזרח ירושלים, שמתגוררים בה כ-33% מאוכלוסיית העיר, דבר המערים קשיים רבים בפיתוח התשתיות, באכיפה ובגבייה. כמו כן אזור ירושלים מאופיין במבנה טופוגרפי הררי בעל הפרשי גובה של עד 330 מטר, דבר המחייב שימוש במערכות ייעודיות לוויסות לחצים של המים והשקעות נוספות בתשתיות שבחלקן ישנות מאוד.

הליקויים בתהליכי ההתקשרות של תאגיד הגיחון מצביעים על הצורך של החברה להקפיד על ניהול ההתקשרויות לפי חוק חובת המכרזים ותקנותיו ולפי נוהלי התאגיד עצמו. על התאגיד לנקוט צעדים לשיפור ניהול ההתקשרויות, בין היתר על ידי שיפור תהליכי הכנת האומדנים העצמיים והתאמה בין ההיקף הכספי של ההתקשרויות להזמנות בפועל. על ידי כך יוכל התאגיד לבחור בדרך שוויונית את הספק המתאים ביותר לצרכיו, ינצל כראוי את משאביו ויחסוך בכספי ציבור.

מהביקורת עולה כי פחת המים ופחת הגבייה גבוהים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה במזרח ירושלים באופן ניכר מהנורמות שנקבעו לתאגיד. דבר שתרם לכך שהתאגיד לא עמד בנורמות שקבעה לו רשות המים. היות שמשק המים הוא משק כספים סגור, עלויות גבוהות מנורמות התפעול של התאגיד עשויות להתבטא בצמצום רכיב ההון המיועד להשקעות, אשר אמורות לממן את פיתוח תשתיות המים והביוב בעיר. הפערים הגדולים בין הנורמות שקבעה רשות המים לבין עלויות התאגיד בפועל מגבירים את הצורך שרשות המים, בשיתוף התאגיד, ימצאו פתרון לבעיית מימון של ההוצאות העודפות המושגות על התאגיד. נוכח הקשיים הייחודיים במזרח ירושלים, מן הראוי כי רשות המים תפעל בשיתוף פעולה עם התאגיד וגורמים רלוונטיים אחרים ותמצא פתרונות לבעיות ייחודיות אלה על מנת שהעלויות הנובעות מהן לא יהיו נטל על צרכני המים המקבלים שירות מהתאגיד. כל זאת על מנת להגיע לתעריף שיאפשר לפתח את משק המים ולתפעלו בצורה מקצועית ויעילה, כפי שנקבע בחוק תאגידי מים וביוב.

תקציר תגובות המבוקרים:

רשות המיס מצטרפת להמלצת המבקר בעניין הצורך למצוא פתרון ארוך טווח לסוגיות פחת המיס וההשקעות הנדרשות לפיתוח מערכות המיס והביוב במזרח ירושלים, ובכלל זה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה. הרשות תמשיך בשיח החשוב עם המשרדים הרלוונטיים למציאת פתרון ארוך טווח לסוגיה זו. במסגרת עדכון התעריפים בחודש ינואר 2020, עודכן פחת המיס המוכר לתאגיד ל-8%, זאת על מנת לאפשר להגיוח, בין היתר, לצמצם את בעיית פחת המיס למול מזרח העיר.

חברת הגיוח עושה את כל שביכולתה לשמור על משאב המיס וכפי שמפורט בדוח המבקר צמצמה באופן רציף ומשמעותי את פחת המיס מ-10.8% בשנת 2014 ל-8.5% בשנת 2017 כאשר הפחת הארצי לא ירד ועמד על 10.4%. החברה ממשיכה בפעולות להפחתת הפחת במזרח העיר ובמערבה, בשנת 2018 הפחת השנתי הסתכם בכ-7.5% , עם זאת קיימות בעיות מהותיות שיוצרות פחת מים גבוה במזרח העיר שעיקרן: בנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים תוך כדי ביצוע חיבורים בלתי חוקיים לתשתיות החברה. גניבות מים וחבלות ברשת המיס. היעדר אפשרות חוקית לחבר מדי מים לבתים שנבנו באופן בלתי חוקי כדי להפחית את הגניבות. בעיות ביטחוניות וחוסר אפשרות לבצע אכיפה בחלק מהשכונות במזרח העיר. ההמלצה למצוא פתרון ארוך טווח לסוגיית הפחת במזרח ירושלים עם רשות המיס ומשרד האוצר מקובלת על התאגיד.

העסקת יועצים לליווי והדרכה בנושא איכות הסביבה במסגרת פרויקט סביבתי של מי אזור דן

תקציר הביקורת:

איגודן ומי דן מספקים שירותי איסוף שפכים וטיפול בהם ל-23 רשויות מקומיות בגוש דן, בשטח עירוני שמאוכלס בצפיפות וכולל גם אזורי תעשייה. חלק מהמים המטופלים מושבים ומשמישים לחקלאות בנגב. אופי הפעילות של איגודן ומי דן, מהותם ומימנם מכספי צרכני המים והביוב, מחייבים אותם לנהל את פעילותם באופן תקין ומקצועי ולהקפיד על כללי מינהל תקין, תוך שמירה על טוהר המידות.

משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודן ולמי דן על התנהלותם בנוגע להתקשרויות עם יועצים א' וב'. על מנהלי איגודן ומי דן להקפיד שהתקשרויות עם יועצים יתבצעו בהתאם לכללי מינהל תקין, שהיועצים ייבחרו בהליך תחרותי, שההתקשרות איתם תיעשה באופן ישיר ושתהיה הגדרה ברורה של תפקידם, שתאפשר פיקוח ובקרה על עבודתם. ראוי גם כי איגודן או מי דן הם שיפקחו על ספקים כמו העמותה, בין בעצמם ובין באמצעות יועצים מטעמם, ולא יועצים שהעמותה אמורה לבחור ושאמורים לדווח לה ולפעול בכפיפות לה. על הנהלת איגודן ומי דן לערוך בדיקה מקיפה, נוסף על הבדיקה והפקת הלקחים המיידית שעשו בעקבות דוח הביקורת ושעליהן דיווחו למשרד מבקר המדינה. על הנהלות לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי שליוויים כאלה לא יישנו ולהנחות את המנהלים ואת העובדים לפעול בהתאם.

כיוון שפעילות הגופים הפועלים במשק המים והביוב ממומנת על ידי התעריף שמשלמים צרכני המים, עליהם להקפיד הקפדה יתרה על מאפייני ההתקשרויות והתשלומים שמבצעים גופים אלה ועל פעילות בהתאם לחוק ולנהלים המחייבים אותם ומשכך, ולנוכח ממצאי דוח זה, על רשות המים, כמאסדר האחראי לאסדרת משק המים והביוב, לשקול לקבוע אסדרה של מנגנוני בקרה מתאימים בסוגיית ההתקשרויות עם ספקים ויועצים.

תקציר תגובות המבוקרים:

מועצת רשות המים התקינה בעשור האחרון תקנות רבות ומגוונות שעניינן בין היתר רגולציה כלכלית, אסדרתית וסביבתית על ספקי המים והביוב ובכללם גם איגודי ערים למים וביוב. נושאי התקנת רגולציה נוספת ומותאמת לאיגודי ערים למים וביוב, רגולציה שתמשיך לעסוק בתעריפים, אמות מידה לשירות ואסדרה נמצאת בתכנית העבודה הנוכחית ותבוא למימוש במהלך השנה. יחד עם זאת, ממצאי דו"ח המבקר בעניין זה הינם חריגים בנוף של משק המים והביוב, ולכן, עמדת הרשות היא כי אין לגזור מכך בהכרח יצירת מנגנוני בקרה נוספים על אלו הקיימים, בכל הקשור להתקשרויות עם ספקים ויועצים, שכן אסדרה בעניין זה מתערבת יתר על המידה בשקול הדעת של גוף עצמאי, מקצועי ומורכב כאיגוד ערים למים וביוב.

פרק ראשון

נושאים מערכתיים ורוחביים

מעריך הקבורה בישראל

הגופים המבוקרים: משרד לשירותי דת, בט"ל, מינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, רמ"י, משרד הבריאות, משרד החוץ באגף לעדות שבמשרד הפנים, גופי הקבורה שלהלן: חברה קדישא (להלן - ח"ק) חיפה, גחש"א ראשון לציון, גחש"א קהילת ירושלים, חברה קדישא הראשית והכללית הכוללות אשכנזים בעיה"ק ירושלים ת"ו (להלן - ח"ק הפרושים), רשויות מקומיות ומועצות דתיות: מודיעין מכבים-רעות, צפת, עכו, בית שמש, באר שבע ואור עקיבא; מועצות בתי העלמין ירושלים ותל רגב. וכן שלושה גופי קבורה ו-16 בתי קברות של העדות הלא-יהודיות בנגב ובגליל. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד המשפטים ובמשטרת ישראל.

תגובה כללית הביטוח הלאומי

הטיפול, האחריות והסמכות הנוגעים למעריך הקבורה במדינת ישראל מפוצלים בין מספר גורמים בעלי מעמד סטטוטורי שונה ובניהם הרשויות המקומיות, המשרד לשירותי דת והביטוח הלאומי. מצב זה יוצר חיכוכים הנובעים ממדיניות שונה, אחריות מקבילה או חסרה כתוצאה מפרשנויות סותרות והגדרות שאינן חד משמעיות, המובילות לכשלים ניהוליים, בזבוז משאבים, חוסר יעילות רגולטורית וזמני תגובה ממושכים.

בשל המצוין לעיל, במהלך המפגשים היוזמים שנערכו בין המשרד לשירותי דת והביטוח הלאומי, סוכם על דעת שני הצדדים לכונן ועדה משותפת שתבחן את מכלול הנושאים הרלוונטיים למעריך הקבורה ובהם קורת הגג המתאימה ביותר לריכוז סמכויות, לנשיאה באחריות, לניהול הפיקוח והבקרה ועוד.

נציגי שתי המסגרות הונחו לנתח את הכשלים שקיבלו ביטוי בממצאי הביקורת, לבחון את משמעותם ולגבש הצעה שתאפשר לנהל את מעריך הקבורה במסגרת שתתאם את הכשלים, תיתן מענה מקצועי לצורכי הגורמים העוסקים בתחום ותייעל את מעריך הפיקוח והבקרה המחויבים לטובת העניין.

הביטוח הלאומי שוקד כחלק מהתרבות הארגונית הנהוגה בו, על ממצאי טיטוט הביקורת, המלצותיה, מאפייניה והנדרש ליישום בכדי למנוע את הישנותם.

שער ראשון - הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה

ליקוי

1. התמשכות הליך קידום חקיקת חוק קבורה יהודית - משנת 2010 מנסה המשרד לשירותי דת לקדם חוק לקבורה יהודית.

כפי שהמשרד עצמו זיהה, אי-השלמת החקיקה אינה מאפשרת לו לפעול מול גופי הקבורה, בין שהם פועלים ברישיון המשרד ובין שהם פועלים ללא רישיון. מספרם הרב של הגופים המעורבים בנושא, והעוסקים - כל אחד בתחומו - בהיבטים שונים הנוגעים לקבורה, דורש שיתוף פעולה ביניהם, לשם תיאום בעבודתם והגדרת האחריות והסמכות של כל אחד מהם. לדעת המשרד לשירותי דת, חקיקת חוק קבורה יהודית עשויה לאפשר את מילוי צרכים אלו. נכון לנובמבר 2019 טרם השלים המשרד את טיפולו בקידום הצעת החוק, וזאת בשל מחלוקות שהעלו גופים שונים בנוגע לקביעות בו, ובהם משרדי ממשלה, עמותות וגופי קבורה. על כן במועד זה טרם הונחה הצעת חוק לקריאה ראשונה.

מצב הדברים במועד סיום הביקורת הוא שעל פי עמדת המשרד נדרש לקדם חקיקה שתסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה; והוא אף החל לקדם הליכי חקיקה, אולם הדבר טרם צלח; על המשרד להביא בהקדם את המחלוקות שהתגלו עם משרדי ממשלה אחרים לדיון ולהכרעה של השרים הנוגעים בדבר. אם המחלוקות לא ייושבו, עליו להביא את הנושא לפני היועץ המשפטי לממשלה, המוסמך להכריע בעניינן של מחלוקות בין משרדים. עד לסיום תהליך החקיקה, על כל הגורמים המעורבים בנושא הקבורה לנקוט את האמצעים העומדים לרשותם, ובכלל זה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם, על מנת לוודא שעבודתם מתואמת.

תגובה המשרד לשירותי דת

1. המשרד עשה עבודת מטה – טיוטת הצעת החוק הושלמה ועברה לאישור המשרדים הבאים: הפנים, הבריאות, המוסד לביטוח לאומי, רמ"י, הרבנות הראשית, וכן עברה אישור הרפרנטים השונים במשרד המשפטים. ההצעה מוכנה להעלאה לוועדת השרים לענייני חקיקה לאחר הקמת הממשלה. הנושא היחיד שטעון השלמה, ושיכול להיעשות במקביל מבלי לעכב את הליכי החקיקה, הוא סוגיית תעריפי חלקות הקבורה. כאן נדרשה בדיקה יסודית ומקצועית. המשרד פועל בימים אלה להשלמת הליכי התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך בדיקת תעריפי הקבורה בחלק מבתי העלמין. הליכי ההתקשרות התעכבו בשל התנגדות שהועברה למשרד במסגרת הליכים משפטיים המתנהלים בתיקים (ת"צ 55678-10-17, ת"צ 4732-11-17), המתנהלים בפני בית המשפט המחוזי מרכז. בדיקת התעריפים של יתר בתי העלמין תיעשה לאחר השלמת החלק הראשון של הבדיקה ולאחר שיימצא מקור תקציבי להשלמת הבדיקה.

ליקוי

2. החלטות הממשלה בנושא קבורה - ביצוע קבורה רוויה - בחלוף כ-15 שנה מאז קבלת החלטת הממשלה בדבר עידוד הקבורה הרוויה, נעשו פעולות למימושה בפרט בבתי העלמין הגדולים. עם זאת ראוי לבחון את הדרכים להרחבת הקבורה הרוויה בדרך שתשיג את המטרה המהותית - קרי ניצול יעיל יותר של השטחים הקרקעיים לצורך קבורתם של אזרחי ישראל. הבדיקה העלתה כי

בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת שהופצו במשך השנים, לרבות בחוזרים שפרסם המשרד מאז התקבלה החלטת הממשלה, המשרד לא הביא לידי ביטוי את החובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך. המשרד גם לא "תרגם" את החלטת הממשלה להנחיות מעשיות לכלל גופי הקבורה בשאלות כמו אילו בתי עלמין וגופי קבורה מחויבים לעמוד בהחלטה (בהתאם למועד התכנון והפיתוח של חלקות חדשות, מצוקת הקרקע באזור, גודל בית העלמין ועוד), ולא יזו צפיפות הם צריכים להגיע בשטחים שיוחלט שהחלטת הממשלה מחייבת לגביהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי פעולותיו ליישום החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה מיושמות בעיקר בבתי עלמין גדולים. המשרד לא הנחה את גופי הקבורה מי מחויב לעשות כן ואף לא התנה את מתן רישיון הקבורה או את חידושו בפיתוח גושים חדשים בבתי העלמין בהתאם להחלטת הממשלה, באופן ששיעור השטח המשמש לקבורה הרוויה יגיע לכדי 50% מהשטח. בכך לא יושמה במלואה מטרת החלטת הממשלה - למצות ביעילות את משאב הקרקע המצוי במצוקה.

יש לראות בחיוב את הפעילות בעניין הוספת חלקות שבהן מתאפשרת קבורה רוויה, במקומות בהם היא אכן נעשתה. משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם חלק מגופי הקבורה פעלו בהתאם להחלטת הממשלה וקידמו קבורה רוויה, בהם כאלו הקוברים כך בהיקפים רחבים, כמו בירקון בתל אביב, בתל רגב הסמוך לחיפה ובהר המנוחות בירושלים; עם זאת נמצא כי המשרד לשירותי דת לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. מומלץ כי המשרד לשירותי דת ירכז את הנתונים בדבר קבורה רוויה ויפעל ליישום החלטת הממשלה ולפיקוח בנושא.

תגובה המשרד לשירותי דת

2. החלטות הממשלה בדבר עידוד הקבורה הרוויה מתייחסות רק לבתי עלמין חדשים או שמתוכננת בהם הרחבה. גופי הקבורה מחויבים לפעול עפ"י התב"ע כולל בעניין הצפיפות. העניין לא נתון להחלטות המשרד ואין באפשרות המשרד לחייב את הגופים. עם זאת, המשרד פועל ברמת שטח ודוחף את הגופים לעבור לקבורה צפופה יותר לרבות מקומות קטנים. וכתוצאה מכך עשרות גופים עברו לקבורה רוויה של מכפלות ומעלה. המשרד פנה אל רשות התכנון בבקשה לקבל ייצוג בוועדות. כיום, במקרים של הרחבה, הסדרה תכנונית או בית עלמין חדש נדרשת חוות דעת השר לשירותי דת לפי סעיף 99 לחוק התכנון והבנייה. הגופים נדרשים להגיש את חוות דעת השר לרמ"י ולתקן את התכניות בהתאם.

ליקוי

3. התיאום הבין-משרדי ליישום החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה - בחוקים ובתקנות לא הוטלה על בט"ל החובה לפקח על גופי הקבורה ולאכופ עליהם את חובתם ליישם את מדיניות הממשלה המשתקפת בהחלטותיה לעידוד הקבורה הרוויה. ואכן, בפועל, בתוספות להסכמים מקוריים שחותם

בט"ל עם גופי קבורה שונים לשם פיתוח שטחי קבורה חדשים, מאשר בט"ל להקים חלקות קבר מסוג קבורת שדה בלבד, בלי לבחון מהו שיעור השטח המשמש לקבורה הרוויה באותו בית עלמין; הוא גם מעניק לגופי הקבורה היתרים לקביעת חלקות חריגות, וכן מעביר להם תשלום מלא של דמי הקבורה בלי לבצע בחינה כזאת. למשל, בשנים 2014 - 2017 חתם בט"ל עם המועצה הדתית באר שבע על שש תוספות להסכם המקורי, שתכליתן צירוף חלקות קבר חדשות להסכם, וזאת אף שלא כללו קבורה רוויה; כמו כן, בשנים 2013 - 2017 חתם בט"ל עם המועצה הדתית בית שמש על שלוש תוספות להסכם המסגרת ובהן קברי מכפלה מועטים בלבד. מכך משתמע שבט"ל אינו מבצע פעולות כדי לוודא שהם מיישמים את החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה שתכליתן בין היתר שמירה על קרקעות המדינה לטובתם של צורכי ציבור אחרים, אף שבידיו הכלים לעשות כן במהלך החתימה על הסכמים ותוספות להסכמים עם גופי הקבורה.

המחסור בשטחי הקבורה בישראל מחייב תיאום בין כל הגורמים המאסדרים והמעורבים בנושא הקבורה, לרבות בט"ל. היות שלא חלה על בט"ל החובה ליישם את מדיניות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה, ראוי כי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ישקול להנחות את בט"ל לכלול בתהליכי עבודתו בדיקה שבאמצעותה יוודא כי גופי הקבורה פועלים בהתאם למדיניות הממשלה בעניין הקבורה הרוויה.

תגובה הביטוח הלאומי

3. ראה תגובה כללית בתחילת הפרק.

ליקוי

4. פעולות המשרד לשירותי דת בעניין רישיון הקבורה לגופי הקבורה - מתן רישיונות קבורה - גופים העוסקים במתן שירותי קבורה ללא רישיון - קבורה ללא רישיון חושפת את הציבור לקבורה ללא פיקוח בנושאי תברואה; לגביית כספים ללא פיקוח; לפגיעה אפשרית במקורות הכספיים האמורים לשמש לצורכי הפיתוח העתידי של בתי העלמין; להיעדר פיקוח על קיום זיקה לקרקע של אותם גופי הקבורה הפועלים ללא רישיון; וגם לפגיעה בטיב השירות לציבור הנזקק לשירותי הקבורה. מכלל מקורות המידע והבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי עשרות גופי קבורה פעלו בתקופות שנסקרו, בניגוד לכאורה לחוק, בלא רישיון בר תוקף מהמשרד לשירותי דת. סקירת מודעות האבל העלתה כי ב-55 בתי עלמין הפועלים ביישובים כפריים, וחמישה בתי עלמין נוספים הפועלים ביישובים עירוניים ואחרים קברו ללא רישיון קבורה מהמשרד. יצוין כי במגזר הכפרי מצויים כ-540 בתי עלמין שהקבורה בהם נעשתה על ידי גופי קבורה בעלי רישיון לקבור בהם. על פי נתוני המשרד, רישיונם של 60 גופים אלה לא היה תקף במשך שנה עד 15 שנה.

תגובה המשרד לשירותי דת

4. המשרד פועל הן באופן יזום והן בעקבות מידע שמתקבל בדרך של ביצוע ביקורות ב"שטח" ומעביר את המידע שברשותו אל רמ"י ואל רשויות האכיפה. נושא האכיפה מצוי באחריות וסמכות רמ"י עפ"י החלטת הממשלה. בנושא קבורה מסחרית המשרד פועל ופעל בעבר גם מול רמ"י וגם מול משרד המשפטים.

ליקוי

5. בתשובת המשרד מינואר 2019 הוא ציין שבד בבד עם קבלת טיוטת דוח מבקר המדינה הוא עדכן את נוהל העבודה בנושא, ואף צירף לתשובתו "נוהל מתוקן". בחינת הנוהל המתוקן העלתה כי אינו כולל נושאים הנחוצים להסדרת התהליך לקבלת רישיון קבורה, למשל התייחסות לכלל שלבי התהליך וקביעת פרקי הזמן המרביים הנדרשים לכל אחד מהשלבים, וכי לא אושר כנוהל משרדי בידי שום גורם מוסמך במשרד, לא פורסם כנוהל ולא הובא לידיעת גופי הקבורה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שבמועד סיום הביקורת, כעשור לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת, הוא טרם הסדיר את התהליך לחידוש רישיון קבורה בנוהל שלם, סדור ומחייב. בהיעדר נוהל סדור כאמור, עבודת אגף הקבורה מתבצעת שלא על פי סדרי עבודה קבועים, ללא הגבלה של פרקי הזמן לכל שלב ובלי שגופי הקבורה יוכלו להיערך כראוי לקראת הגשת הבקשה. ההליך חסר שקיפות ואינו מאפשר לבחון את אופן קבלת ההחלטות בנוגע לבקשות שהוגשו. על המשרד להשלים את הכנת הנוהל לאישור בקשות לקבלת רישיון קבורה וחידושו, ולהביא לתיקופו כנוהל מחייב.

תגובה המשרד לשירותי דת

5. כלל שלבי התהליך ופרקי הזמן המרביים פורטו ואושרו כנוהל מחייב, הנוהל יועבר עד לתאריך 30.4.2020 לתיקוף על ידי לשכת מנכ"ל.

ליקוי

6. טיפול המשרד בבקשות לקבלת רישיון ולחידושו - טיפול לא יעיל במסמכים הנדרשים לקבלת רישיון או חידושו - מבדיקת משרד מבקר המדינה בנושא הפעולות הנדרשות לקבלת רישיון קבורה וחידושו עולה כי מדובר בתהליך לא יעיל שבמסגרתו מתבצע כפל בדיקות - הן אגף הקבורה והן אגף הסדרה מבצעים לפחות חלק מבדיקות של אותם המסמכים. עוד יצוין כי חלק מהמסמכים שהמשרד דורש מגופי הקבורה להמציא לו לצורך הסדרת הרישיון מצויים ממילא במרשתת או במאגרים של גופים ציבוריים אחרים, הם זמינים לכול ואין צורך לדרוש שהגופים ימציאו אותם במיוחד. אף שמדובר בכפל פעולות שמבצעים שני האגפים עלה שלעיתים הבדיקה אינה תקינה ושלמה. למשל, בבדיקה אקראית שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע

לשבע בקשות לקבלת רישיון קבורה, נמצא כי לפני שאגף הקבורה העביר ארבע מהן לבדיקת אגף הסדרה הוא לא וידא שגופי הקבורה צירפו אליהן את כל המסמכים הנדרשים. רק בשלב בדיקת הבקשה על ידי משרד רואי חשבון מטעם אגף הסדרה נמצא כי חסרים מסמכים, ולכן הוא נאלץ לפנות לגופי הקבורה לצורך השלמתם. מהלך זה מטבעו מאריך ומסרבל את הליך קבלת הרישיון, והוא היה אמור להימנע לו בדיקת אגף הקבורה הייתה מדויקת ויעילה יותר. סרבול ההליך עלול להוביל גופים נוספים, על הרבים הקיימים, לקבור ללא רישיון, דבר הנאסר בחוק. מחשוב ההליך לקבלת רישיון קבורה הוא צעד ראשון חיובי, חשוב והכרחי לייעול ההליך. עם זאת, בהמשך לתשובת המשרד מסרו כמה גופי קבורה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019, כי במערכת המחשוב החדשה שהופעלה - "שירת הים" - יש תקלות, ובכלל זה קשה להתחבר אליה לצורך העברת מסמכים ונתונים; על כן חלק מגופי הקבורה המבקשים רישיון מהמשרד נתקלים בקשיים. נוכח התקלות שנמצאו בהפעלת מערכת "שירת הים" מוטלת על המשרד המחויבות להבטיח את תקינותה, להיערך לקליטתה היעילה, להטמיעה כראוי ולבחון את אמינותה.

תגובה המשרד לשירותי דת

6. הטיפול בבקשות לקבלת רישיון קבורה נעשה באופן הבא:
- שלב א. אגף קבורה מבצע בדיקה טכנית של הבקשה הכוללת קליטה מלאה של נתונים ומסמכים.
- שלב ב. אגף פיקוח ובקרה מבצע בדיקה של הבקשה ומאשר חוות דעת בהתמלא התנאים להוכחת זיקה לקרקע ויכולת פיננסית הדרושים לקבלת רישיון קבורה. לפיכך הטענה כי מדובר בכפל בדיקות אינה נכונה. הסרבול בהליך ייפתר עם כניסת כלל גופי הקבורה לפעילות באמצעות מערכת המחשוב "שירת הים".
- תקלות במערכת "מערכת שירת הים" - המערכת נמצאת בפיילוט ומעדכנת את עצמה לפי הערות מהשטח, עד היום נכנסו מעל 225 גופים שמקבלים ליווי והדרכה והנושא יחסוך להם זמן ומשאבים יקרים בעתיד ויקצר את הליך הרישיון.
- המשרד לשירותי דת פועל לקליטה יעילה של מערכת שירת הים לטובת הגופים, בימים אלו מוטמע במערכת שירת הים הסבר מפורט ומסמכים לדוגמה של כלל מסמכי הבקשה. מוקד התמיכה במערכת שירת הים פועל באופן מקצועי ובשיתוף פעולה מלא מול הגופים ואגף פיקוח. כרגע אין תקציב. כשיהיה תקציב יוסדר במערכת החדשה.

ליקוי

7. נטל בירוקרטי על גופי הקבורה ביישובים כפריים - כמה מגופי הקבורה מופעלים באמצעות 360 יישובים כפריים. ל-93 (כ-26%) מהם היה בעבר רישיון קבורה (בשנים 2003 - 2016), אך נכון ל-31.12.17 הם פועלים ללא רישיון בתוקף. רובם של גופי הקבורה הפועלים ביישובים כפריים קוברים מדי שנה מספר מועט ביותר של נפטרים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שהוא דורש מכל הגופים לפעול על פי הליך אחיד - מורכב

ומסורבל - לקבלת רישיון קבורה. במסגרת ההליך נדרשים גופי קבורה כפריים לצרף לבקשתם מסמכים שאין כל צורך בהם. את חלקם המשרד כלל אינו בודק, וחלקם אינו רלוונטי. יש בכך כדי לגרום טרחה מיותרת לגופים אלו, שאין להם מנגנונים מינהליים הקיימים בגופי קבורה גדולים. התוצאה היא שגופים אלו מתקשים להתמודד עם ההליך המסורבל להגשת הבקשות, והדבר עלול להביאם לפעול ללא רישיון, וגם לא לקבל את דמי הקבורה שהיו זכאים להם לו פעלו מכוח רישיון. מדובר בהשקעה מרובה של משאבים הן של המשרד והן של היישובים, לעיתים שלא לצורך. לנוכח המתואר לעיל מצטיירת תמונת מצב של בירוקרטיית יתר. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לבחון אפשרות לבידול בין גוף קבורה כפרי קטן במהותו, כגון קיבוץ, המביא לקבורה נפטרים מעטים בשנה, ובין גוף קבורה גדול הקובר מאות רבות של נפטרים בשנה. בהתאם לכך עליו לבחון את ההיקף הנדרש של המסמכים השונים שהוא דורש לקבל מגופי הקבורה המבקשים לחדש את רישיון הקבורה, ובייחוד ראוי שיבחן את היקף המסמכים שהוא דורש מגופי קבורה ביישובים כפריים.

תגובה

המשרד לשירותי דת

7. גופי הקבורה נדרשים להוכיח כי יש בידם זכות במקרקעין המיועדים על פי תכנית לקבורה, ללא קשר להיקף הקבורה או גודל הגופים ביישובים הכפריים, למעט רשות מקומית, מועצה דתית וועד מקומי, הפטורים מהוכחת הזכות. בהיבט הפיננסי, גופי הקבורה נדרשים למלא נתונים ומסמכים פיננסיים או לחילופין להצהיר אילו שירותים לא מבוצעים על ידי גוף הקבורה ללא צורך במסמך נוסף. בעקבות עבודת מטה של המשרד הוטמע שינוי במערכת "שירת היס" אשר מפחית את הדרישות מיישובים קטנים. כמו כן, המשרד פועל להארכת תקופת רישיון הקבורה מעבר לשנתיים. (ראה התייחסות מפורטת בסעיף 9).

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

7. אין למוסד לביטוח לאומי תפקיד בהנפקת רישיונות קבורה.

ליקוי

8. נטל בירוקרטי בשל אי-שיתוף מידע בין המשרד לבט"ל - כדי שהגופים המאסדרים יטפלו באופן אפקטיבי בגופי קבורה, נדרש שיתוף פעולה ביניהם. בינואר 2018 סיכמו בט"ל והמשרד על מיסוד נוהל שיתוף פעולה המסדיר ממשק להעברת מידע ביניהם. נכון לסוף 2019, טרם הוסדר הממשק בין המערכות של המשרד ובט"ל. עקב כך גופי קבורה המבקשים לקבל דמי קבורה מבט"ל נדרשים להעביר לו עותק פיזי של רישיון הקבורה שקיבלו מהמשרד לשירותי דת. דרך פעולה זו היא פתח לטעויות ולאי-התאמה, והיא גם נטל

בירוקרטי מיותר. על המשרד ובט"ל לפעול במתואם ולעקוב אחר יישום הסיכום.

תגובה המשרד לשירותי דת

8. במסגרת מערכת "שירת הים" יוסדר ממשק צפייה לבט"ל. העניין תלוי בהקצאת תקציב מתאים. הנושא יקודם עם הקמת ממשלה חדשה וקביעת תקציב.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

8. עדכניות ואמינות רשימת בעלי רישיון קבורה במערכת המחשב של רישיונות הקבורה במשרד - על פי נוהל משותף עם המשרד לשירותי דת, המשרד מעביר לביטוח לאומי רשימה של חברות לאישור חידוש רישיון, לבדיקה. באם אין מניעה לחידוש הרישיון - לאחר האישור מונפק רישיון לחברה שאת העתקו ביטוח לאומי מקבל מהמשרד לשירותי דת. המוסד לביטוח לאומי לא משלם דמי קבורה לחברה שאין ברשותה רישיון תקף לעסוק בקבורה תקף.

ליקוי

9. עיכוב הליכים לבקשת רישיונות - משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי הליך הבקשה וחידוש הרישיון של גופי הקבורה כרוך ברגולציית יתר ובבירוקרטיה מיותרת שגורמת להתמשכותו. בשל כך נאלץ המשרד, בליט ברירה, להנפיק לגופי הקבורה רישיון זמני פעם אחת פעם ובכך הכביד את הנטל המוטל עליהם וגרם לבזבוז משאבים של גופי הקבורה ושל המשרד עצמו. על המשרד לוודא כי התהליך להקלה בנטל הבירוקרטי יתקדם כמתוכנן. ובמסגרת זו מומלץ לבחון מחדש את היקף המסמכים שהוא דורש מכל גוף קבורה הפונה אליו לשם חידוש רישיון, להימנע מכפל דרישות למסמכים וכפל של בדיקתם במשך התהליך. עליו גם להשלים הבחינה בכל הנוגע לתקופת חידוש הרישיונות ובפרט ליישובים שפעילות הקבורה בהן מועטה. עליו לעשות כל זאת בלי להימנע ממילוי חובתו לעמוד בהוראות החוק והתקנות.

תגובה המשרד לשירותי דת

9. אגף פיקוח בודק ללא שיהוי ומאשר את כלל הבקשות העומדות בתנאים להוכחת זיקה לקרקע ויכולת פיננסית כקבוע בתקנות, למעט בקשות התלויות באישור ומסמכים של גורמים חיצוניים (רשות מקרקעי ישראל, עירייה, רשם העמותות וכו'). הימשכות ההליכים תלויה בשיתוף פעולה מלא של גופי הקבורה. ככל שמתעוררת בעיה בהליכי הסדרת הזכות במקרקעין, נדרשים גופי הקבורה להגיש בקשה

מנומקת באמצעות עורך דין המייצג את הגוף, מגובה בתצהיר לוועדת חריגים של המשרד לשירותי דת, וועדת החריגים בוחנת האם מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות אישור רישיון קבורה. מערכת "שירת הים" תקל על עניין בדיקת הזיקה לקרקע בכך שלאחר הזנה ראשונית למערכת, יוכר הגוף כתקין מבחינה זאת ולא יעלה צורך בעתיד בבדיקות נוספות בעניין. הגורמים המקצועיים במשרד הקלו ככל שאפשר על הגשת רישיון של גופים קטנים במערכת שירת הים וימשיכו גם בעתיד. בישיבה שנערכה לאחרונה עם הנהלת המשרד והשר הוחלט שהמשרד ישקול בחיוב עם הגשת הצעת החוק החדש לממשלה להאריך את תוקף הרישיון ל-3 שנים לגופים גדולים ולישובים ל-5 שנים, בתנאי שיתאחדו עם המועצות האזוריות שלהם. העיכוב נובע בעיקר מכך שבישובים מטפלים בנושא הרישיון גורמים בהתנדבות ולא באופן מקצועי ולא משלימים מסמכים ומעכבים את הטיפול בבקשת הרישיון. כמו כן, המשרד פועל להארכת תקופת רישיון הקבורה מעבר לשנתיים ולייעול המערכות לטובת גופי הקבורה, מערכת שירת הים מאגדת את כלל הנתונים והמסמכים של גופי הקבורה כך שבשנים הבאות הנטל יופחת, מסמכי היסוד ישמרו במערכת וגופי הקבורה יידרשו לצרף מסמכים או אישורים עדכניים לצורך בדיקה ואישור של הבקשה.

ליקוי

10. טיפול המשרד בגופי קבורה הפועלים ללא רישיון - בדוח שנתי של מבקר המדינה משנת 2009 הועלה כי ביותר מ-350 מכלל 360 היישובים הכפריים (קיבוצים ומושבם) בוצעה קבורה ללא רישיון תקף. על מנת לפעול נגד גופי קבורה הפועלים שלא כדין נדרש שיתוף פעולה (העברת מידע, חלוקת סמכויות ועוד) בין המשרד לבין גופי שלטון ואכיפה אחרים, ובראשם משרד המשפטים, רמ"י ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה). הבדיקה העלתה כי אף שהמשרד לשירותי דת הוא הממונה על תקנות חברות לענייני קבורה, המחייבות כי פעילותו של גוף קבורה תותנה בהחזקת רישיון קבורה, הוא לא עשה די על מנת לטפל בתופעה: בין ינואר 2010 ליולי 2018 המשרד לא הגיש למשטרה ולו תלונה אחת על גופי קבורה הפועלים ללא רישיון; ולמעט פנייה יחידה משנת 2012, הוא אף לא פנה למשרד המשפטים ולרמ"י. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת ולבט"ל כי הם לא עשו די לטיפול בתופעה הפסולה של קבורה ללא רישיון בבני ברק; הם לא הגישו תלונה ממוקדת למשטרה, לרשות המקומית או למשרד המשפטים על מנת שאלו ינקטו צעדי אכיפה. במהלך הביקורת המשרד הוציא דרישה לעיריית בני ברק שתפעל לכך שגופי הקבורה יוציאו רישיון קבורה ויסדירו את פעילות בית העלמין במקום. על המשרד לעקוב אחר הסדרת הנושא. על המשרד לשירותי דת לפעול להסדרת הנושא של קבורה ברישיון, ובמקביל על המשרד לפעול למול גופי האכיפה בכדי למנוע קבורה ללא רישיון בין היתר גם בבני ברק; היות שחלק מהנקברים בבתי עלמין אלו הם נפטרים שהובאו מחו"ל, על המשרד להביא לידיעת משרד החוץ שלעמותות אלו אין רישיון קבורה.

תגובה משרד המשפטים

10. למשרד המשפטים לא מוכרות פניות בעניין גופי קבורה שפועלים ללא רישיון, למעט פניית ציבור משנת 2016 בעניין טענות להדרת נשים בבית עלמין מסוים, שהתברר שפועל ללא רישיון קבורה. בעקבות פניה זו, פנה משרד המשפטים ליועמ"ש של משטרת ישראל והעביר נושא זה של גופי קבורה שפועלים ללא רישיון לידעתו.

תגובה המשרד לשירותי דת

10. המשרד פנה אל המשטרה ואל עיריית בני ברק. הפניות לא הניבו תשובה. המשרד ימשיך במעקב מול הגופים. עם קבלת הנתונים העדכניים, אגף הפיקוח יפנה אל ראשי המועצות האזוריות שבשטחן קיימת התופעה ויבהיר את חובתם לפעול ואת אחריותם החוקית. לגבי משרד החוץ, קיימת כוונה לאפשר ממשיך וגישה אל מערכת הרישיונות במסגרת מערכת "שירת הים". העניין תלוי במציאת תקציב מתאים לאחר הקמת הממשלה וקביעת התקציב. עד להסדרת הממשק, על משרד החוץ לבדוק עם המשרד ובאתר המשרד את קיום הרישיון אצל הגופים, כפי שהובהר מהמשרד לשירותי דת למשרד החוץ.

ליקוי

11. בית עלמין המשמש לקבורת תושבי חו"ל - אחת מחברות קדישא מקיימת פעילות ענפה של הבאת נפטרים יהודים מחו"ל לקבורה בישראל. למשרד לשירותי דת, הממונה על רישוי גופי הקבורה, אין נתונים על היקף פעילות החברה, ובכלל זה על מספר הנפטרים שהביאה לקבורה מחו"ל ועל מספר חלקות הקבר שמכרה עבור מי שעודו בחיים; מכל מקום מדובר בפעילות רחבת היקף: על פי נתוני משרד החוץ, מינואר 2015 ועד יוני 2018 הביאה החברה 592 נפטרים מחו"ל לקבורה בבית העלמין. כמו כן קברה החברה תושבי ישראל: לטענת החברה, בבית העלמין קבורים כ-6,000 נפטרים, ופחות מ-1% מהם הם תושבי ישראל. בביקורת עלה כי החברה החזיקה ברישיונות קבורה לסירוגין, וכי תוקף הרישיון האחרון שהחזיקה פג בשנת 2001; לפיכך, לכאורה, משנת 2001 היא פועלת שלא כחוק. במועד סיום הביקורת ח"ק זו ממשיכה להביא לקבורה בארץ נפטרים מחו"ל, וכן היא ממשיכה לקבור במקום את תושבי הארץ הרוכשים חלקות קבר במקום. למעט פניותיו של המשרד לשירותי דת להפסקת פעילותה בשנים 2014 ו-2016 הוא לא נקט שום פעולה אופרטיבית בעניין החברה, ובכלל זה לא הגיש במשטרה תלונה נגדה, וכן לא פנה לרמ"י לצורך בחינת האפשרות לביטול הקצאת הקרקע לחברה זו. מבדיקה נוספת שעשה צוות הביקורת נמצא כי בחודשים נובמבר 2018 עד פברואר 2019 הועברו מחו"ל לקבורה בבית העלמין 58 נפטרים נוספים. מכאן שהקבורה בבית העלמין הפועל ללא רישיון נמשכת. על המשרד להשלים, בשיתוף גופי האכיפה הרלוונטיים, תוכנית פעולה למיגור תופעת הקבורה ללא רישיון. לשם כך עליו למפות את גופי הקבורה שפועלים

שלא כחוק ולפעול בתיאום עם הגופים האחרים - רמ"י, בט"ל, משרד החוץ ורשויות מקומיות - כדי שיפעלו להפסקת פעילות גופי הקבורה שפועלים ללא רישיון. בכלל זה על משרד החוץ לא לאפשר הבאת נפטרים מחו"ל לארץ באמצעות גורמים שאין להם רישיון קבורה; ועל הרשות המקומית ורמ"י לפקח על גופי הקבורה כדי לוודא שהם עומדים בכללי ההקצאה של שטחי הקבורה שמסרה להם רמ"י. על המשרד למצות את השימוש בכלים שעומדים לרשותו לצורך הסדרה מחד ופניה לגופי האכיפה מאידך.

תגובה משרד החוץ

11. בתחילת אוגוסט 2018 יצא מברק הנחיות לכל נציגויותינו בעולם בעניין מתן אישור להעברת הגופה, בו התבקשו הקונסולים לבדוק האם חברת הקבורה מופיעה ברשימה של החברות הקבורה שבידן רישיון, זאת טרם מתן אישור העברת הגופה ארצה. הקונסולים התבקשו להקפיד ולציין את מקום הקבורה בישראל, שם ומען חברת הקבורה. הקישור לרשימת חברות הקבורה המורשות פורסם במברק ההנחיות. לאחר פרסום מברק ההנחיות עודכן התקנון הקונסולרי בפרק 7 "העברת גופות לקבורה בישראל", בסעיף 3ז'. בטופס הבקשה לאישור לקבורה בישראל ישנו סעיף בו חייבים לציין את שם חברת הקבורה וכתובתה בישראל. רענון למברק ההנחיות שיצא לכל נציגויותינו בעניין מתן אישור להעברת גופה יצא בימים הקרובים.

תגובה המשרד לשירותי דת

11. ביום 19.12.4 התקיימה ישיבה במשרדנו בין נציגי החברה ובין גורמים במשרד. המשרד דרש מהחברה להמציא לו נתונים הדרושים לצורך הסדרת מעמד בית העלמין והגברת הפיקוח של המשרד. נכון למועד זה טרם התקבלו הנתונים כפי שדרש המשרד. המשרד הבהיר לנציגי החברה כי כל עוד אין לחברה רישיון קבורה בתוקף מאת המשרד לשירותי דת, אסור לה לעסוק בקבורת נפטרים יהודיים, לרבות מכירת חלקות קבורה. המשרד הוסיף את שם החברה לרשימת גופי הקבורה שאין ברשותם רישיון קבורה, המתפרסמת באתר המשרד. המשרד פנה בעניין אל המשטרה ושאר גופי האכיפה והוא יבצע מעקב. המשרד מציין כי לדעתו הנושא לא נמצא בסדר העדיפות של גורמי האכיפה במדינה.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

11. מעורבותה של רמ"י הינה בתהליך ההקצאה או בתכנון. אין במעורבות זו כדי להטיל אחריות במקומם של הגורמים הרגולטוריים האחרים

על כך – המשרד לענייני דת והוועדות המקומיות או המחוזיות, כל אחת בתחומה.

ליקוי

12. תוכניות עבודה של המשרד לשירותי דת בתחום הקבורה - נמצא כי לאגף הקבורה אין תוכניות רב-שנתיות, ולמותר לציין כי הוא לא קבע מדדים ולא הציב יעדים שבאמצעותם יוכל לבדוק אם הוא או המשרד לשירותי דת מקדמים כראוי, על ציר הזמן, את נושא הניהול והקידום של ענייני הקבורה. בהיעדר תוכנית כזאת, לא קבע האגף מתי וכיצד יממש את אחריותו להסדרת נושאים שהם בליבת העשייה בתחום הקבורה אולם אינם מקודמים כנדרש, ובהם קידום פיתוחם של בתי עלמין, שיפור וקיצור של הליך מתן רישיונות קבורה, איסוף מידע על מצבם הפיזי של בתי העלמין הפעילים והעתיקים והקצאת תקציב לשיפור מצבם, וכמו כן קביעת מהלכים לסיום הליכי הגשת הצעת החוק בנושא הקבורה. על המשרד לשירותי דת לשקול לכלול בתוכנית האסטרטגית גם תכנית עבודה רב-שנתית לאגף הקבורה, הכוללת יעדים, משימות ומדדי תפוקה, שתשקף את המדיניות הלאומית לעניין הקבורה. תוכנית עבודה שנתית: בתוכנית העבודה של אגף הקבורה לשנת 2018 נקבעו, בין השאר, יעדים אלה: ביצוע ארבע ביקורות בגופי הקבורה בכל רבעון של השנה כדי לבחון אם הם עומדים בתנאי הרישיון שלהם, וביצוע שלוש ביקורות בכל רבעון במסגרת המשימה "יישום תקנות נגישות נכים". על פי נתוני המשרד לשירותי דת, בשנת 2018 הוא ביצע שמונה ביקורות לבחינת מידת עמידתם של גופי הקבורה בתנאי הרישיון (הביקורות בפועל התמקדו בחדרי טהרה), מתוך 16 ביקורות על פי יעדי התוכנית; ומתוך 12 ביקורות בתחום "יישום תקנות נגישות לנכים" בוצעו ביקורות בשלושה בתי עלמין. על המשרד לשירותי דת לפעול ליישום התוכניות השנתיות ולממש את הביקורות שנקבעו.

תגובה

המשרד לשירותי דת

12. אגף הקבורה נמצא בעיצומה של עבודת מטה בשילוב יועצים ארגוניים להכנת תכנית אסטרטגית חדשה. עם סיום העבודה יתקבלו החלטות כיצד להוציא לפועל תכנית עבודה מפורטת. יישום הפעולות מותנה בתקציב מתאים – לאחר הקמת ממשלה חדשה, קביעת התקציב ומשאבים מתאימים. תכנית עבודה לאגף קבורה קיימת כבר שנים עם מדדים ויעדים במערכת תמי"ר, שהוא עומד בה בצורה טובה מאוד וזוכה לשבחים ויש נושאים שלא מתקדמים עקב חוסר תקציב הולם. ביקורות עומק מבוצעות ע"י אגף הסדרה ואגף קבורה מבצע בנוסף עשרות ביקורות שטח מקצועיות שהועברו לידי המבקר. הביקורות נערכות בהתאם לסדרי עדיפויות ובהתחשב בכח האדם המצוי באגף ובתקציב. לאחר סיום עבודת המטה יוגדרו מדדים ברורים לתעודן כולל בנושא הביקורות.

שער שני - חלקות קבר מיוחדות

ליקוי

13. סגירת בתי עלמין לפני מיצוי פוטנציאל הקבורה שבהם - על מנת לשמור על האינטרס הציבורי, ראוי כי בט"ל, לאחר שהסדיר בנוהל פנימי את ההכרזה על בית עלמין כ"סגור", יקיים מעת לעת בקרה בנושא כדי להבטיח שכל בית עלמין שהוכרז "סגור", עומד בקריטריונים שנקבעו לסגירת בתי עלמין. ראוי שהבחנה תעשה בהתבסס, בין היתר, על דיווחי גופי הקבורה לבט"ל לצורך קבלת תשלומים כדמי קבורה. בשלושת בתי העלמין הסגורים שנבדקו, ונסגרו אחרי חתימת הסכם הפשרה משנת 1976, שווקו לציבור כ-4,500 חלקות קבר חדשות בסכום ניכר שמסתכם בכ- 141 מיליוני ש"ח וללא הבטחת האפשרות לחלקות פטורות באותם בתי העלמין לציבור הרחב (גם אם חלקן שכנו בבתי עלמין שנסגרו עוד לפני שנת 2012, מועד קביעת הנוהל).

מחד, מכירת חלקות קבר לציבור בבתי עלמין סגורים נועדה גם לשמש מקור הכנסה לגופי הקבורה כדי להבטיח שיוכלו לממן את הוצאות הפיתוח של בתי העלמין, שבהם הם נושאים. ואולם מנגד, על מנת לשמור על האינטרס הציבורי שמטרתו לאפשר קבורה בחינם סמוך למקום המגורים של הנפטר, נקבעו כללים ונהלים בנוגע למספר חלקות הקבר שניתן למכור לציבור בבתי עלמין סגורים. על כן, נדרש שיתקיים איזון בין שני צרכים אלו. לפיכך על בט"ל לבצע מעת לעת מעקב ובקרה כדי לבדוק שחלקות קבר בבתי עלמין סגורים נמכרות על פי הכללים שנקבעו ולעמוד על מספר החלקות שעדיין פנויות בהם. אם תימצא חריגה בשיעור החלקות האמורות שנמכרו, או אם יימצא כי בבתי העלמין הסגורים קיים פוטנציאל לבצע קבורה מעבר לנקבע בנוהל, על בט"ל לבדוק אם יש מקום להמליץ בפני המשרד לשירותי דת והעומד בראשו לבטל את ההכרזה על בית העלמין כסגור על מנת למנוע את האפשרות שנתנה לגופי הקבורה לשווק חלקות קבורה בבתי העלמין שהוכרזו כסגורים תמומש בהיקף שיפגע באיזון בין האינטרס של גופי הקבורה לאינטרס הציבורי לקבורה חינם. המשרד מסר בתגובתו מנובמבר 2019 כי הוא יבחן את האפשרות לביטול ההכרזה.

תגובה

המשרד לשירותי דת

13. באחריות הבט"ל ומתפקידו לבחון את העניין ולפנות אל המשרד לגבי ביטול סגירת בית עלמין. ככל שהבט"ל יפנה למשרד בהמלצה לביטול הכרזה, יבחן המשרד את הבקשה בכובד ראש. עם זאת, בעקבות ביקורת שערך המשרד, בט"ל פתח מחדש בית עלמין. המשרד יבחן את הנושא במסגרת הביקורות שיבצע במהלך שנת 2020.

בנושא גביית תשלומים ביתר מהציבור עבור שירותי קבורה - סגירת בתי עלמין ודחיקת משפחות לשלם בעבור רכישת קבר :

בית עלמין גני אסתר בראש"צ - במסגרת ההתדיינות בבג"צ 184/75 חברה קדישא קהלת ירושלים ואח' נגד משרד הדתות ואח', בית המשפט החליט ביום 28/06/1976, לתת תוקף פסק דין להסכם הפרשה בצירוף נספחים א', ב', ג', (מפות בתי העלמין והסטטוס של חלקות הקבורה – ראה סעיף 3 להסכם), וכן רשימת בתי עלמין סגורים בהתאם לרשימות המצורפות להסכם זה והמסומנות באות ד' {ראה סעיף 4 (א) להסכם}.

חשוב להדגיש, לא נמצא כל העתק מהמפות והרשימות בידי המוסד לביטוח לאומי (משיב מס' 3) ולא אותר בשום חברה קדישא שהגישו את הבג"צ (קהילת ירושלים, חיפה ותל אביב).

בסיפא של הסכם הפרשה בנוסף לרשימות נקבעו "בתי עלמין סגורים" : בתל אביב – בית הקברות ברח' טרומפלדור, בית הקברות בנחלת יצחק, בית הקברות בקרית שאול, בית הקברות ביפו.

בחיפה – בית הקברות העתיק ברח' יפו, בית הקברות בחוף הכרמל. בירושלים – בית הקברות בסנהדריה, בית הקברות בשייח בדר, ובית הקברות בהר המנוחות.

בשל הצורך בהסדרת תשלומי דמי הקבורה באמצעות המערכת הממוכנת נערכה בדיקה מקיפה, שבמהלכה נעשו התאמות בין ההסכמים הישנים בחלקם חסרי מיפוי וחסרי רישום לבין המצב האמיתי בשטח. (ולא דווקא בקשר לראשון לציון או בתי עלמין סגורים).

במסגרת הבדיקות של ההסכמים עם חברות הקבורה נמצא שבבית העלמין הישן בראשון לציון נקבעו שטחים בבית העלמין הישן כסגורים כבר בשנת 1976 בהתאם למכתבה של גב' מ. שמלצר מיום 15/1/79. למרות כל הבדיקות לא נמצא כאמור המסמך של נספח א' להסכם המקורי, המציין את השטחים ב"בית עלמין סגור". במכתבה של גב' שמלצר צוינו "חלקות ד, ה, ו, גוש 35" כשטחים סגורים. אולם, היה ברור שהשטחים הישנים ביותר של בית הקברות, שהיו קיימים מעל 100 שנים, לפני תחילת תקנות הביטוח הלאומי והוראות החוק, הם מחוץ לגוש 35.

לאור העובדה שאושרו שטחים סגורים בבית העלמין הישן גני אסתר, ולאור הרישום במכתבה של גב' שמלצר המציין שאכן אושרו השטחים, לדברי המוסד לביטוח לאומי הוא נאלץ "לתקן" את ההסכם, למרות שלא נמצאו הנספח והמפה הרלוונטיים. (תיקון הסכמים נעשו גם בחברות אחרות כדוגמת קהלת ירושלים בית העלמין הר המנוחות, שנקבע בהסכם הפרשה כבית עלמין סגור).

תחום דמי קבורה לא הסכים להחיל את כל בית העלמין הישן כ"בית עלמין סגור", כיוון שלא נמצא נספח א' חתום ע"י המוסד לביטוח לאומי, למרות שקיים רישום במוסד לביטוח לאומי שהשטחים האמורים מוגדרים כ"בית עלמין סגור".

ביום 6/8/2000 נחתם הסכם בדבר סגירת גוש 01 בבית העלמין הישן (גני אסתר) כ"בית עלמין סגור", שתחולתו מיום 01/04/2001, וצורפה מפה משורטטת המגדירה את גבולות גוש 01 בבית העלמין הישן הנמצא כאמור בגוש 35, כמצוין במפת בית העלמין (כאמור תוקן ההסכם החסר כדי להתאימו להסכם ולמצב בשטח). אישור הסגירה כאמור נעשה רק לאחר אישור וחתימת מנהלת האגף ואישור וחתימה מנהל אגף כספים על מפת הסגירה.

מכתבו של ראש עיריית ראשון לציון מר ניצן מיום 7.9.05, המצהיר שקיימת רזרבה של 100 דונם המאושרים לקבורה בתכנית רצ 20/1.א. (השטחים הנ"ל כולם באחזקת בעלים פרטיים), הוצא כ-5 שנים לאחר שתוקן ההסכם החסר ועשרות שנים לאחר שבית העלמין היה סגור. בית עלמין סנהדריה בירושלים – ביטוח לאומי מציין כי אין לו כל אפשרות לאמת את הנתונים הקיימים בידי חברה קדישא קהילת ירושלים.

קביעת שטחים סגורים או בתי עלמין סגורים בשנת 1976 נעשתה ללא בדיקה של יתרת המקומות הפנויים. לאחר מספר שנים נקבע נוהל לגבי סגירת בתי עלמין בו נקבעו התנאים ושאוחד התנאים אחוז שהמקומות הפנויים לא יעלה על 1% מכלל המקומות של בית העלמין. המוסד ערך בדיקה על מאגר הנפטרים שבידי המוסד והנתונים מראים שיש פערים רבים בתוצאות. להלן נתונים ממאגר הנפטרים שבידי המוסד:

חברה קדישא קהלת ירושלים – בית עלמין סנהדריה -

מס' הנקברים הכולל - 1042

מס' הנקברים שרכשו בחיים – 907

מס' הנקברים ללא תשלום – 8 (כנראה פעולת איבה)

מס' הנקברים בתשלום לאחר פטירה – 127

לאור הפער בין הנתונים שבידי המוסד לנתונים שהוצגו על ידי מבקר המדינה הנושא יופנה לתגובת חברת קהילת ירושלים ובכפוף לתוצאות הבדיקה ביטוח לאומי ישקול את ביטול הסכם הסגירה.

ליקוי

14. חלקות חריגות בבתי עלמין - אחד ממקורות הכנסותיו העיקריים של גוף הקבורה הוא מכירת חלקות קבר חריגות. בהיעדר כללים מסדירים, ונוכח העניין שיש לגופי הקבורה למקסם את הכנסותיהם, אלה ממירים, באישור בט"ל, חלקות קבר פטורות בבתי עלמין מבוקשים פחות בחלקות קבר חריגות בבתי עלמין מבוקשים יותר.

משרד מבקר המדינה מציין בתגובה לפרשנות בט"ל לגבי הסכם הפשרה והתקנות כי: (א) הסכם הפשרה אינו דן באפשרות להעביר "שטחים מוגדרים" בין בתי עלמין השייכים לאותו גוף קבורה; (ב) התפיסה שלפיה בתי עלמין המוחזקים בידי חברת קבורה אחת הם למעשה בבחינת בית עלמין אחד, ולכן ניתן לבצע ביניהם המרה של חלקות קבר מוגדרות, אינה עולה בקנה אחד עם ההגדרות שנקבעו בתקנות דמי קבורה; שכן לפי התקנות שטחי קבורה חדשים הם בבחינת "בית עלמין חדש", ובהתאם לכך יש להכין הסכם בעניינו של כל בית עלמין חדש, ולבצע עבור כל בית עלמין חדש חישוב של החלקות שבו

שיוגדרו כחריגות. התקנות עסקו ב"בית עלמין" ולא באשכולות בתי עלמין או בחלוקה לפי גוף קבורה. בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי עד כה נהג לפרש אחרת את נוסח התקנה, וכי פרשנות המבקר אפשרית. על בט"ל לבחון מחדש את הפרשנות שבחר, שכן לפיה ניתן למכור לציבור חלקות קבר חריגות יקרות בבתי עלמין ותיקים, על חשבון חלקות קבר זולות המסומנות כחריגות בבתי עלמין חדשים או העתידיים לקום, דבר המביא לצמצום ההיצע המצומצם ממילא של חלקות פטורות בבתי העלמין המבוקשים ומביא למתן עדיפות לבעלי אמצעים בקבורה בבתי העלמין המבוקשים, ותתכן בכך פגיעה בעקרון השוויון. על הגורמים המאסדרים (בט"ל, המשרד לשירותי דת, ומשרד האוצר), לפעול להבטחת האיזון בין שני אינטרסים של מערך הקבורה: מחד גיסא - האינטרס לאפשר פיתוח קרקע ופתרונות קבורה בבתי העלמין באופן שיאפשר למלא בעתיד את צורכי הציבור בתחום הקבורה, ומאידך גיסא - האינטרס לאפשר קבורה בחלקות פטורות, הסמוכות למקום מגוריו של הנפטר ולמקום קבורתם של יקיריו, ללא עלות או בעלות מופקחת. לשם כך מומלץ כי הגורמים המאסדרים יובילו מהלך לחידוד הכללים המסדירים את אופן קביעת החלקות החריגות, בין היתר בכל הנוגע להמרת חלקות חריגות בין בתי עלמין, לרבות באמצעות התקנת תקנות ייעודיות.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

14.

העברת חלקות בין בתי עלמין

בהסכם הפשרה שנחתם ביום 27/06/1976 בעקבות בג"צ 184/75 וקיבל תוקף של פסק דין ביום 28/06/1976. בסעיף 3 – להסכם נקבע "החברות יקצן חלקות בהתאם למפות ולמקרא המצורפות להסכם זה (והמסומנות א', ב', ג') בהן לא תותר, פרט לרכישת קבר מחיים, גביית כל תשלום בקשר להבאתו לקבורה של נפטר...".

בהסכמי דמי הקבורה, שנחתמו לאחר הסכם הפשרה, חברות הקבורה פיתחו שטחי קבורה בבתי העלמין שבאחזקתן והן בחרו לקבל שטחים מוגדרים שלא עלו על 10% מכלל מקומות הקבורה שפיתחו. (קיימים הסכמים בהן חברה קדישא פיתחה שטחים בשני בתי עלמין שבאחזקתה) חברות הקבורה רשאיות לבחור את מיקום השטחים החריגים לפי סדרי הקבורה (כפי שנעשה גם בהסכמים המקוריים עוד בשנות השבעים).

המוסד לביטוח לאומי פועל לפי התקנות שהותקנו בעקבות הסכם הפשרה משנת 1976 ומאפשר לחברות הקבורה לבחור את מיקום החלקה המוגדרת "חלקה חריגה" שלא תעלה כאמור מעל 10% וזאת נעשה בהסכמי דמי הקבורה. אין זה מתפקידו ומסמכותו של הביטוח הלאומי להחליט על מיקומה של החלקה החריגה.

עד כה המוסד לביטוח לאומי סבר ונהג לפרש אחרת את נוסח התקנה. פרשנות המבקר אפשרית, יחד עם זאת אינה הפרשנות היחידה. ביטוח לאומי ישקול את פרשנות המבקר לאחר שמיעת עמדתן של חברות

הקבורה, שכן אימוץ פרשנות המבקר משמעותה חתימה על כ-540 הסכמים חדשים עם חברות הקבורה.

העברת הזכות לחלקות חריגות בין בתי עלמין בראשל"צ ובחיפה - על פי תקנה 3 (א) (2) לתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) ועל פי הסכם הפשרה הנזכר בתשובת ביטוח לאומי לסעיפים 318-320, אין זה באחריותו של הביטוח הלאומי להתערב בניהול בית העלמין ובתמהילי הקבורה הנקבעים על ידי החברות. תפקידו היחיד בנושא הינו לבדוק כי החלקות החריגות לא יעלו על 10% ובדיקה זו אכן מתבצעת.

הכרזה על חלקות חריגות בבתי עלמין בראשון לציון - בית עלמין גני אסתר (חלקת שנהב) – המוסד לביטוח לאומי עורך הסכמים על סמך מפות שמוגשות למוסד – אין המוסד בודק אישורי בנייה או אישור כל שהוא, ואין לו את הידע המקצועי לבדיקה של כל תוספת קברים בשטחי קבורה גם כאלה הנמצאים בתוך בתי עלמין המאושרים לקבורה, המוסד לביטוח לאומי אינה רשות אכיפה ואחריות על ההיתרים השונים. כמו כן אין המוסד בודק את האישורים הסטטוטוריים של בתי העלמין / קברות.

כאמור לעיל, על פי תקנה 3(א)(2) לתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) ועל פי הסכם הפשרה הנזכר בתחילת התגובה, אין זה באחריותו של הביטוח הלאומי להתערב בניהול בית העלמין ובתמהילי הקבורה הנקבעים על ידי החברות. תפקידו היחיד בנושא הינו לבדוק כי החלקות החריגות לא יעלו על 10% ובדיקה זו אכן מתבצעת.

מרבית חברות הקבורה המפתחות קבורה רוויה במבנה מגישות לביטוח לאומי את המפה הכוללת לצורך הכנת ההסכם, ומפתחות את הקברים לפי יכולתן, בהרבה אתרים מתבצעת קבורה תוך כדי בנייה של קומות נוספות בשל המצוקה הקיימת.

המוסד לביטוח לאומי עורך בדיקות באמצעות רואה חשבון וכאשר נמצא שחברת קבורה לא פיתחה שטחי קבורה בהתאם למיפוי (מכל סיבה), המוסד עורך תיקון להסכם בו מופחתים השטחים שלא פותחו ובכללם הפחתה של חלקות מוגדרות "חריגה" (כדוגמת מועצה דתית יהוד).

הכרזה על חלקות חריגות בבית עלמין שדה יהושע (חיפה) - אין למוסד לביטוח לאומי כל אפשרות לאמת את הנתונים כפי שהוצגו ע"י המבקר (נספחים 19 - 20 של המבקר). בשל שינויים שעשתה חברה קדישא חיפה (הפיכת שטחי קבורת שדה למכפלה ובשל העברת שטחי קבורה לחברות אחרות) נערך הסכם המחליף את ההסכם שנחתם בשנת 2000 וכן תוספת של שטחי קבורה בשנת 2003.

סה"כ בנספחים מ1 - מ2 מיום 01/07/2000 ונספח נ1 מיום 01/01/2003 תוספת 29,508 קברים מתוכם אושרו 2,065 חריגים.

סה"כ התוספת בנספחים מ1 – מ2 (חדש) מיום 01/06/2004 ונספח נ2 מיום 01/06/2004 [הסכם המחליף את ההסכמים מיום 01/07/2000 ומיום 01/01/2003] - 33,126 קברים מתוכם אושרו 3,205 חריגים.

בשל שינויים שעשתה חברה קדישא חיפה (הפיכת שטחי קבורת שדה למכפלה ובשל העברת שטחי קבורה לחברות אחרות) נערך הסכם

המחליף את ההסכם שנחתם בשנת 2009 וכן תוספת של שטחי קבורה בשנת 2014.

סה"כ בנספחים ע1 – ע7 מיום 01/01/2009 תוספת 16,380 קברים מתוכם אושרו 1,642 חריגים.

סה"כ התוספת בנספחים פ1 – פ7 מיום 01/01/2009 ומיום 01/06/2014 (הסכם המחליף את ההסכם מיום 01/01/2009) סה"כ תוספות/שינויים 5,908 קברים מתוכם אושרו 525 חריגים.

מבדיקת כל ההסכמים והמפות שצורפו כנספחים לאגף המפקח הכללי, לא נמצא שחברת הקבורה קיבלה קברים חריגים מעבר לאישור שבתקנות.

נושא הכרזה על שטחים מוגדרים "חלקה חריגה" בבתי עלמין בחיפה - קביעת שטחים מוגדרים לחברה קדישא חיפה נעשה בהסכם בצירוף מפות בתי העלמין המסומנות מ1 – מ2 ו- נ2 להסכם בו מסומנים השטחים המוגדרים. ביטוח לאומי מציין כי מבדיקה נוספת של המפות, נתוני הקברים זהים לנתונים שהמוסד לביטוח לאומי העביר למבקר ולא נמצא שחברת קדישא קבלה שטחים מעבר לאישור בתקנות, הצילום של דפי עבודה שהועברו לביטוח לאומי לא קשור למפות שאושרו כנספחים להסכם.

אין למוסד לביטוח לאומי כל אפשרות להתייחס לנתוני המידע של חברות הקבורה ללא בדיקה.

נושא הכרזה על שטחים "בית עלמין סגור" בבית עלמין בגני אסתר בראשון לציון - במסגרת הבדיקות של ההסכמים עם חברות הקבורה נמצא שבבית העלמין הישן בראשון לציון נקבעו שטחים בבית העלמין הישן כסגורים כבר בשנת 1976 בהתאם למכתבה של גב' מ. שמלצר מיום 15/1/79. למרות כל הבדיקות לא נמצא כאמור המסמך של נספח א' להסכם המקורי, המציין את השטחים "בבית עלמין סגור". במכתבה של גב' שמלצר צוינו "חלקות ד, ה, ו, גוש 35" כשטחים סגורים.

תגובה

המשרד לשירותי דת

14. מאחר והנושא נמצא בסמכות הבט"ל, המשרד ישתף פעולה עם כל יוזמה בעניין.

ליקוי

15. ההיענות הרבה של הציבור לרכישה בחיים של חלקות עליונות בקברי מכפלה שהוגדרו כ"פטורות" מעל חלקות תחתונות שרכש כחלקות חריגות מעידה שהציבור "נדחף" למעשה לרכישת חלקות האמורות להיות פטורות מתשלום חלקות שמורות בחיים, וזאת במחיר מלא. מכאן שכאשר קבר תחתון בקבורת מכפלה מוגדר כחלקה חריגה, מוכפל למעשה מספר חלקות הקבר הנמכרות (מ10% ל-20%), ומספר החלקות הפטורות אפסי. הדבר פוגע באינטרס הציבורי.

מומלץ כי בעת שבט"ל מאשר לגופי קבורה חלקות חריגות בקברי מכפלה, הוא יביא בחשבון כי קרוב לוודאי שבשיטה שנסקרה לא ניתן יהיה לספק לציבור

קבורה בחלקות פטורות; עליו לשקול את כמות החלקות החריגות בקברי מכפלה שהוא מאשר באופן שעדיין תישמר לציבור האפשרות לקבורה בחינם והוא לא יידרש בעל כורחו לרכוש בחיים חלקת קבר.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

15. הכרזה על חלקות חריגות בקבורת מכפלה - קביעת 10% קברים מוגדרים כחריגים הם מתוך מס' הקברים שחברת קבורה מפתחת (קברי שדה, קברי מכפלה, שלישיות וקברי סנהדרין), בשיטה כזו אין כלל משמעות להפחתת מלאי חלקות הקבור הפטורות מתשלום. בכל מצב מלאי חלקות הקבר הפטורות מתשלום עומד על 90%. סדרי הקבורה נקבעים ע"י חברות הקבורה, עפ"י התקנות והסכמי דמי הקבורה חברת הקבורה תקצה ללא תשלום חלקת קבר לפי סדרי הקבורה הנהוגים בחברה. חברת הקבורה מחויבת להציג בפני בן משפחת הנפטר את כל האפשרויות של הקבורה ללא תשלום ואת האפשרויות שבתשלום. משפחות הנפטרים תמיד תעדיפנה קבורת שדה, אפילו שבית העלמין מרוחק ממרכזי הערים, ובשל מצוקת שטחי הקבורה במרכזי הערים, חברות הקבורה מבצעות שינויים, הפיכת קבורת שדה לקברי מכפלה, ובכל תוספת בשטחי קבורה הם מפתחות קברי מכפלה. בסוג קבורה במכפלה במצב בו הקבר התחתון בקבר מכפלה מוגדר חריגה תמיד קיימת רכישה מחיים של בן זוג מעל הנפטר, והיא מהווה כמעט 100% של רכישות (50% רכישה לאחר פטירה ו-50% רכישה מחיים).

בסוג קבורה בשדה במצב בו השורה מוגדרת חריגה וקיימת רכישה מחיים של בן הזוג ליד הנפטר, השימוש בחלקה החריגה שבה ניתן לגבות תשלום לאחר פטירה עומד על 50% מכלל החלקות החריגה המאושרות, וב-50% של החלקות החריגות הנותרות מתבצעת רכישה מחיים של בן הזוג (50% רכישה לאחר פטירה ו-50% רכישה מחיים). בסוגי קבורה מכפלות, שלישיות, סנהדרין במצב בו מפתחים בין 2 קברים ועד 6 קברים (אחד מעל השני) ההכרה בסוגי קבורה אלה כקבר אחד לחישוב 10% חריגים ללא קשר למספר הקברים שפותחו אינה נכונה ותיביא את החברות קבורה לאי יכולת למימון פיתוח קבורה רוויה ולבזבוז משאב הקרקע.

ליקוי

16. תעריפי קבורה לחלקות מיוחדות - חלקות סגורות וחלקות חריגות - ממצאי דוח הביקורת מעידים על גביית תעריפים בלתי מנומקים וללא פיקוח מצידם של הגופים המאסדרים. לנוכח הפערים העצומים שהועלו בביקורת בין מחירי חלקות חריגות לבין מחירי חלקות בחיים, מתחדד הצורך שהמשרד לשירותי דת יבחן נושא זה ויסדירו תוך איזון בין הצורך לספק לציבור שירותי קבורה בחינם לבין הצורך לממן את הוצאות הפיתוח של בתי העלמין. משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם המאסדר לא קבע תעריף לרכישת חלקת קבר, עדיין

חלה על גופי הקבורה החובה לבסס את התעריף שהם קובעים על חישובים מנומקים וסבירים. אומנם קבורה בחלקה חריגה אינה אמורה להתבצע ללא תשלום על פי חוק, אך עם זאת יש צורך שהמחיר יהיה מבוסס ומוסבר, ויאפשר לאזרח המבקש זאת להיקבר לצד האדם הקרוב לו. תעריפים אלה נגבים במסגרת ההסדר המימוני שנקבע בהסכם הפשרה עוד בשנת 1976, אך ממצאי דוח ביקורת זה מחדדים את הצורך שהגורמים המאסדרים יבחנו המשך יישום הסדר זה, ושמה יש לעדכן אותו או לעבור להסדר אחר.

תגובה המשרד לשירותי דת

16. המשרד פועל בימים אלה להשלמת הליכי התקשרות עם יועץ חיצוני לצורך בדיקת תעריפי הקבורה בחלק מבתי העלמין. הבדיקות יבוצעו במהלך שנת 2020 בכפוף לקבלת תקציב מתאים ממשרד האוצר.

שער שלישי - קבורת תושבי חו"ל בארץ

ליקוי

17. מסחור בחלקות קבר על ידי גופים בחו"ל ובארץ - בביקורת עלה כי גוף קבורה בירושלים פועל באופן לקוי בכל הנוגע לתהליך מכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל, בכך שהוא משתמש בגורם מתווך, ולמעשה מאפשר לגוף לא מורשה לפעול בתחום הקבורה בישראל. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת על שאינו מקיים הליכי פיקוח ובקרה על גופי הקבורה המורשים כדי למנוע מצב זה. הדבר עלול לפתוח פתח לביצוע פעולות בלתי תקינות, למשל מסירת תחום הקבורה לגורמים לא ראויים או מכירת חלקות לתושבי חו"ל במחיר גבוה מתעריפי המחירון שמפרסמים גופי הקבורה.

תגובה המשרד לשירותי דת

17. המשרד זימן לבירור את גוף הקבורה והוא יקבל החלטה בעניין. ההוראה הקיימת אוסרת על גופי קבורה שאינם בעלי רישיון לפעול באופן זה. המשרד יבחן התאמת ההוראה באופן שיאסור התקשרות עם גופים שאינם בעלי רישיון העוסקים בהבאת נפטרים מחו"ל או בתיווך.

ליקוי

18. קבורת נפטרים מחו"ל על ידי גופי קבורה שאין בידם רישיון קבורה - מאחר שמשרד החוץ אינו בודק אם גוף הקבורה שמתחייב לקבור את הנפטר בארץ אכן מחזיק ברישיון קבורה בתוקף, הוא מאפשר לגופים שאינם מורשים לכך לבצע עבירה של קבורה ללא רישיון. על משרד החוץ להקפיד על רישום פרטי גוף הקבורה ברשימותיו.

על הגורמים העוסקים בקבורה בישראל - המשרד לשירותי דת, משרד החוץ, הרשות המקומית ורשויות החוק - וכן המשטרה והפרקליטות לפעול להפסקת הפעילות הבלתי חוקית של החברה.

תגובה משרד החוץ

18. בתחילת אוגוסט 2018 יצא מברק הנחיות לכל נציגויותינו בעולם בו התבקשו הקונסולים להקפיד ולציין את מקום הקבורה בישראל, שם ומען חברת הקבורה. הקישור לרשימת חברות הקבורה המורשות פורסם במברק ההנחיות. בטופס הבקשה לאישור לקבורה בישראל ישנו סעיף בו חייבים לציין את שם חברת הקבורה וכתובתה בישראל.

תגובה המשרד לשירותי דת

18. למשרד אין סמכות אכיפה בעניין אלא למשטרה. המשרד פעל כנדרש ממנו בדרך של פנייה למשטרה. המשרד פעל לפרסום רשימת גופי הקבורה שאין ברשותם רישיון קבורה. המשרד שוקל להרחיב את הפרסום לאמצעי מדיה נוספים, כגון בפייסבוק.

ליקוי

19. הניסיון לאסדרת קבורת נפטרים מחו"ל עדיין לא הושלם: בשנים 2013 - 2017 קיימו משרד החוץ והמשרד לשירותי דת כמה דיונים בעניין גופי קבורה העוסקים בהבאת נפטרים מחו"ל לקבורה בארץ אף שאינם מורשים לכך. בדיונים אלה סוכם כי המשרד לשירותי דת ימסור למשרד החוץ את רשימת גופי הקבורה בעלי רישיון קבורה בר תוקף. בינואר 2017 הודיע המשרד לשירותי דת למשרד החוץ כי במסגרת פיתוח מערכת "שירת היס" של המשרד תפותח גם מערכת קבורה שתעסוק בתהליך האישור להעברת גופות. יצוין כי בדיקת הרשימה המפורטת באתר המרשתת של המשרד העלתה כי אינה מעודכנת ומופיעים בה גופי קבורה שמזמן אין בידם רישיון, וכן לא מופיעים בה גופי קבורה שבידם רישיון בתוקף. על משרד החוץ לוודא עוד לפני מתן האישור להבאת נפטר לארץ, כי יש למבקש רישיון קבורה בתוקף מאת המשרד לשירותי דת, לכל הפחות עד הסדרה מלאה של מערכת "שירת היס", שתקנה למשרד החוץ נגישות למאגר גופי הקבורה המורשים. על המשרד לשירותי דת לוודא את עדכניותה ושלמות של הרשימה המתפרסמת במרשתת, ומוצע כי משרד החוץ יבחן חלופה של בחינה עצמית למול הרשימה המתפרסמת באתר המשרד לשירותי דת על מנת לייעל את תהליך האישור.

תגובה
המשרד לשירותי דת

19. הרשימה באתר עודכנה. במהלך שנת 2020 ובתלות בהקצאת תקציב מתאים יפותח ממשק לנושא.

תגובה
משרד החוץ

19. בתחילת אוגוסט 2018 יצא מברק הנחיות לכל נציגויותינו בעולם בעניין מתן אישור להעברת הגופה, בו התבקשו הקונסולים לבדוק האם חברת הקבורה מופיעה ברשימה של החברות הקבורה שבידן רישיון, באתר הייעודי לכך, זאת טרם מתן אישור העברת הגופה ארצה. גם תקנון שירות החוץ משקף זאת, כאמור. למען הסר ספק, גם מרכיב זה יועבר בריענון לקונסולים בנציגויות, שייצא בקרוב.

שער רביעי - הצורך בבדיקת התאמתו של המודל המימוני
למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה

ליקוי

20. כפי שעלה בדוח, הגורמים המאסדרים האחראים למתן שירותי הדת - המשרד לשירותי דת, בט"ל ומשרד האוצר - לא בחנו את התעריפים שגובים גופי הקבורה עבור חלקות חריגות תוך בדיקת מידת התאמתו של המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה. לפיכך ראוי שהגורמים המאסדרים יפעלו לאיזון המתחייב בין הכברת הכנסותיהם של גופי הקבורה לצורך מימון פעולות הקבורה לבין האינטרס הציבורי המחייב מתן אפשרות לציבור הרחב לקבור את מתיו במחיר הוגן ושוויוני, במקומות המועדפים עליו, תוך התחשבות באילוצים אחרים, כגון המחסור בשטחי קבורה ובקרקעות זמינות.

תגובה
המשרד לשירותי דת

20. ראה תגובה לסעיף 16.

שער חמישי - תכנון קרקע לקבורה, הקצאתה לגופי קבורה,
והפיקוח על השימוש בה

ליקוי

21. תכנון קרקע לקבורה - למועד סיום הביקורת מדינת ישראל עדיין אינה ערוכה לטפל בצורכי הקבורה באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה. על מינהל התכנון לפעול כדי למנוע מחסור בשטחי קבורה בהווה

ובעתיד. לשם כך עליו לקבוע אבני דרך להשגת יעדי ביניים לתכנון הקבורה באזור גוש דן בפרט, ולפעול לקידום תוכניות לבתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים בכלל הארץ ולעקוב אחר יישומן. אשר לאזור ירושלים - על מינהל התכנון להשלים את המידע החסר בנוגע לצורכי הקבורה, ועליו גם לגבש עמדה, בשיתוף המשרד לשירותי דת, בנוגע לביקוש לקבורת שדה בקהילות מסוימות, בהתאם למנהגיהן, וכן לגבש מתווה להתמודדות עם צורכי הקבורה של העדות הלא-יהודיות במחוז ירושלים.

תגובה

משרד האוצר – מינהל התכנון

21. מינהל התכנון על יחידותיו-המטה ולשכות התכנון- מטפל בהיבט התכנוני של המחסור בקבורה באופן שוטף באמצעות הכנת סקרים, הכנת עדכונים לתמ"א 19 והכנת תכניות מתאר לבתי עלמין. בעשור האחרון נערכו 5 סקרים מפורטים לנושא בתי עלמין שתוצריהם כללו: עדכון 5 לתמ"א 19, אישור של 4 תכניות מפורטות לבתי עלמין מטרופוליניים, קידומן של 2 תכניות מפורטות לבתי עלמין מטרופוליניים וכן אישורן של 2 תכניות מתאר ארציות לבתי עלמין מטרופוליניים. נתונים אלו אינם כוללים תכניות מפורטות המקודמות ומתאשרות עבור בתי עלמין ביישובים.

כחלק מההערכות למתן מענה לצורכי הקבורה לשנת 2050, ובהתאם לממצאי סקר שערך מינהל התכנון יחד עם רשות מקרקעי ישראל בשנים 2017-2018, יזם מינהל התכנון וקידם בשנתיים האחרונות 2 תכניות מתאר ארציות לבתי עלמין מטרופוליניים: "אפק" ו"שורק". תוכניות אלה אושרו לאחרונה על ידי הממשלה. קידום התכנון המפורט לבתי העלמין בהתאם לתכניות המתאר האלו- הוא באחריות הרשויות המקומיות שהתוכניות נמצאות בתחומן.

כחלק מההערכות לתכנון בתי עלמין ולמתן מענה לצרכי הקבורה בגוש דן, פרסם מנהל התכנון בשנת 2019 מכרז להכנת תכנית אב להקמת בתי עלמין, הכוללת, בין היתר, בחינת מצב קיים של בתי עלמין (קיימים ומאושרים) ומצאי שטחי הקבורה שטרם נוצלו בהם, בחינת צרכים עתידיים ואיתור שטחים נדרשים במחוזות מרכז ותל אביב. תכנית האב תנחה לתכנון ולעריכת תכניות מפורטות להקמת בתי עלמין בהתאם לממצאי העבודה. העבודה תחל מיידית לאחר הקמת הממשלה וקבלת תקציב. עבודה זו תמשך כשנה וחצי, כאשר בסיומה, ניתן יהיה להתחיל בתכנון מפורט של בתי עלמין בהתאם להמלצות תכנית האב. במחוז חיפה נערך בשנת 2011 סקר נרחב שהתמקד בדרום המחוז. בעקבות המלצותיו, אושרו 4 תכניות מפורטות לבתי עלמין מטרופוליניים: חריש, טירת הכרמל, דרום מחוז חיפה ואום אל פאחם. בנוסף אושרו עוד 2 תכניות להרחבה והסדרה של בתי עלמין אזוריים (תל רגב ואפק) ותוכנית נוספת לבית עלמין ליישוב חדרה.

בעקבות עבודה דומה שנערכה עבור מחוז צפון בשנת 2015 והתמקדה בצפון המחוז, מקודמות שתי תכניות מפורטות לבתי עלמין מטרופוליניים בכרמיאל (הוחלטה להפקדה) ובג'דידה מכר (מופקדת).

הועדה המחוזית החליטה על קידום עבודה דומה בחלקו הדרומי של המחוז.

במחוז ירושלים קיימים נתונים עדכניים של צרכי הקבורה ברמה המחוזית. על פי נתונים אלה, קיימות עתודות קרקע המבטיחות מענה לכל הפחות עד לשנת 2040. לאחרונה נפתחה מערת הקבורה בבית העלמין גבעת שאול שאמורה להכיל כ- 14,000 מקומות קבורה נוספים. כמו כן מבדיקה שנערכה לאחרונה במסגרת עדכון לתמ"א 19 נמצא כי בבית העלמין גבעת שאול קיימת עתודה נוספת של כ- 240 דונם. לשכת התכנון מחוז ירושלים פועלת בימים אלה לקידום מכרז לאיתור צוות תכנון לביצוע עבודה מקיפה לבחינת צרכי הקבורה במחוז ירושלים ופתרונות הקבורה עבור אוכלוסיית העדות הלא-יהודיות (שלא נקברת בבית העלמין בגבעת שאול). לוח הזמנים המשוער לביצוע העבודה- כשנתיים.

מינהל התכנון מציין כי במחוז דרום נעשתה בדיקה מול הרשויות המקומיות ונמצא חוסר במקומות קבורה בערים אשדוד וקריית גת. בשתי ערים אלו מקודמות תכניות מתאר כוללניות אשר נותנות מענה גם לנושא פתרון הקבורה.

בנוסף, מינהל התכנון נמצא בקשר רציף עם המשרד לשירותי דת ומקבל ממנו מידע עדכני העשוי לסייע לתכנון בתי עלמין, כמו מידע על ביקושים, חוסרים, שיטות קבורה ועוד. כך לדוגמה, בעקבות עדכון שקיבל מינהל התכנון בנושא מאפייני הקבורה בעדות הלא יהודיות, בשנה האחרונה, הפיץ מינהל התכנון מסמך הכולל קווים מנחים לבדיקת תכניות מפורטות לבתי עלמין המוגשות למוסדות תכנון, בו קיימת הפנייה להתייעצות, על פי הצורך, עם האגף לעדות לא יהודיות במשרד הפנים בכל הנוגע לתכנון בתי עלמין לאוכלוסיות אלו.

תגובה

המשרד לשירותי דת

21. עם כינון הממשלה וקבלת תקציב מתאים, המשרד יפעל בנושא בשיתוף עם מינהל התכנון שהוא הגוף אשר מתפקידו לבצע מיפוי באופן זה. מיפוי הצרכים דורש תקצוב ייעודי. במקביל עמל המשרד בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים על מציאת פתרונות הולמים, גם במנהרות קבורה וגם בשיטות קבורה אחרות מקובלות על הציבורים השונים.

ליקוי

22. תוכניות מפורטות לבתי עלמין - משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי הוא האחראי לעבודת המטה הנוגעת להכנה ולעדכון של תמ"א 19 ולהבאת עבודתו לאישור המועצה הארצית; משכך נדרש שיהיה בידיו מידע הנוגע למידת היישום של הוראות תמ"א 19 וכן לפעילותן של הוועדות המקומיות. על מינהל התכנון להשלים תוכנית למיפוי הסטטוס התכנוני של כלל בתי העלמין שבהם מתבצעת קבורה, מתועדפת, בין היתר, על פי גודל בתי העלמין והיקפי הקבורה בהם. עליו לבחון אם לבתי עלמין שבהם נדרשת תוכנית מפורטת אכן יש תוכנית כזאת; ואשר לבתי עלמין שעדיין חלה עליהם תוכנית

ישנה, עליו לבדוק אם תוכנית זו מתאימה לצורכי הציבור, בכלל זה מבחינת הנגישות.

תגובה

משרד האוצר – מינהל התכנון

22. ברשותו של מינהל התכנון מאגר נתונים הכולל בין היתר תכניות לבתי עלמין בכל שלב סטטוטורי. כמו כן, מינהל התכנון מבצע עבודת מטה שוטפת בכל הנוגע לעדכון תמ"א 19; בשנה האחרונה הוחל הליך בדיקה מקיף לעדכון תמ"א 19, הכולל את כל אתרי בתי עלמין המופיעים בתמ"א 19 על שינויה, בתי עלמין אזוריים/מטרופוליניים וכן בתי עלמין צבאיים.

בעבודה נבדקים כל בתי העלמין ברמה סטטוטורית ארצית ומפורטת וכן היקפי הקבורה בפועל. בהמשך יתקיימו ישיבות של ועדת עורכים של התמ"א, ולאחריהן יתקיים דיון במועצה הארצית בו יוצגו המלצות לעדכון התמ"א. ההמלצות יכללו בין היתר גריעת אתרים מהתמ"א, דיוק אתרים, הוספת אתרים ועוד. ממצאים אלו יוטמעו בהמשך בתמ"א 1. לוח הזמנים המשוער לסיום העבודה: 12/2020.

במקביל החל מינהל התכנון בעבודה למיפוי בתי עלמין סטטוטוריים הכוללת בין היתר בחינה של היקף שטחי קבורה פנויים, על מנת לקבל נתונים לגבי עתודות הקבורה הקיימות בבתי עלמין אלו ולהמליץ, במידת הצורך, על הרחבת/הוספת בתי עלמין.

המשרד מצוין כי תכניות מפורטות לבתי עלמין, המוגשות למוסדות התכנון נבדקות בקפדנות בהתאם להוראות תמ"א 19 על שינויה, ונעשית בדיקה מעמיקה של הנושאים הרלוונטיים לתכנון ופיתוח היישוב, ובהם: מאפייני היישוב, מצב קיים (פיזי וסטטוטורי), היקפי האוכלוסייה הקיימת והצפויה, מאפייני האוכלוסייה וצרכיה שיש להתחשב בהם בעת התכנון. במסגרת בדיקה זו, נבחן גם המענה הקיים והנדרש לצורכי הקבורה בטווח של 25-30 שנה לפחות, והתחשיב מפורט בפרוגרמה המצורפת כמסמך מנחה לתכנית. מסקנות הבדיקה מיושמות בדרך של הקצאת השטח הנדרש, המקבלת ביטוי בתשריט ובהוראות התוכניות, או בדרך של הפניה לבית עלמין אזורי, הנותן מענה לצורכי הקבורה של היישוב.

המשרד אינו מסכים להנחת הביקורת כי באחריותו של מינהל התכנון ליזום תכנון מפורט להסדרה של בתי עלמין קיימים או להקמת בתי עלמין חדשים ברמת היישוב. אחריות זו מוטלת לטענתו על הרשויות המקומיות, במסגרת אחריותן לספק שירותים לציבור ולפתח את מרחב התכנון שבסמכותן, על הועדות המקומיות וכן על גופי הקבורה.

ליקוי

23. על המינהל האזרחי להשלים סקר אשר במסגרתו ייבחנו מלוא הצרכים בתחום הקבורה באיו"ש, המלאי הקיים של מקומות קבורה ופתרונות מעשיים בנושא, וכן עליו להכין תוכנית מתאר אזורית לבתי עלמין שתתאים לאופי התושבים באיו"ש ולצורכיהם הדתיים והתרבותיים. בד בבד על

המינהל האזרחי לקדם תוכניות עבור יישובים שבהם תחום הקבורה אינו מוסדר כראוי. עד השלמת תכנון זה על המינהל האזרחי לבחון חלופות להסדרת נושא הקבורה, למשל בדמות גיבוש הסכמים בין רשויות מקומיות שאין בשטחן בית עלמין לרשויות שיש בשטחן בית עלמין.

תגובה

המשרד לשירותי דת

23. למרות שכרגע לא חל חוק התכנון והבנייה באיו"ש, מתקיימות פגישות לתיאום בין המשרד לבין המינהל האזרחי על מנת לבחון חלופות לתכנון והקמת בתי עלמין אזוריים כדי לתת מענה בתחומי איו"ש. המשרד יבצע עבודת מטה בעניין לבחינת הצרכים, הקשיים והפתרונות האפשריים.

ליקוי

24. הקצאת קרקע לקבורה - רמ"י מקצה לגופי קבורה, לרבות לרשויות מקומיות, קרקע ציבורית בהיקף גדול מאוד בתשלום סמלי בלבד. ואולם בפועל הקצאת הקרקע מתבצעת, לא פעם, בנסיבות שאינן עולות בקנה אחד עם התנאים שלפי הדין והחלטות מועצת מקרקעי ישראל, הקצאת הקרקע מותנית במילויים: הקרקע מוקצת לקבורה לאחר שכבר נקבעו עובדות מוגמרות שכבר אינן ניתנות לביטול, מאחר שגוף הקבורה כבר קבר בקרקע שלא יועדה לכך; וכן הקרקע מוקצת לגופי קבורה שאין להם רישיון קבורה כנדרש. על מנת להימנע מהקצאת קרקע לגוף קבורה שאין בידיו רישיון קבורה, על רמ"י והמשרד לשירותי דת למסד ביניהם מנגנון תיאום ועדכון. על המשרד לוודא עדכניותה ושלמותה של הרשימה המתפרסמת באתר המרשתת שלו, ומוצע כי רמ"י תבחן חלופה של בחינה עצמית למול הרשימה האמורה על מנת לייעל את תהליך הבדיקה.

תגובה

משרד הביטחון

24. ככלל, האחריות והסמכות למתן שירותי קבורה נתונות בידי הרשויות המקומיות. בשנים האחרונות, החלו להתקבל במנהל האזרחי תלונות ולפיהן הרשויות המקומיות אינן מטפלות בנושא. על כן, החל המנהל האזרחי במהלכים לקידום פתרונות קבורה, ובכלל זה: מיפוי בתי העלמין הקיימים ביהודה ושומרון, קיום פגישה עם משרד הדתות לטובת בחינת צעדים מיידיים והיבטים תקציביים, פנייה אל הרשויות המקומיות שבהן ניתן להסדיר בתי עלמין וקיום ישיבות עימם בנושא. המשרד מציין כי במהלך שנת העבודה 2020, המנהל האזרחי שם לו כיעד לקדם את תמ"א 59, תכנית מתאר אזורית המקבילה לתמ"א 19 בישראל אשר תסדיר פלטפורמה תכנונית בנושא, תאפשר קידום יעיל של תכניות לבתי עלמין ותייצר פתרונות קבורה ביהודה ושומרון. זאת ועוד, המנהל האזרחי נמצא בתהליך יציאה למכרז לשם הכנת פרוגרמה

לכל האזור אשר תבחן את הצרכים הקיימים והעתידיים. לאחר הכנת הפרוגרמה ובחינתה, תבוצע התאמת תמ"א 19 ליהודה ושומרון. המשרד מוסיף כי לשם מתן מענה אזורי ליישובי השומרון, המנהל האזרחי מקדם בימים אלו את בית העלמין בנחל רבה (תכנית מפורטת מס' 192/1). ומדגיש כי נגד תב"ע זאת, נפתח הליך משפטי על אף שהתב"ע כבר פורסמה לתוקף.

כאמור, המנהל האזרחי קיים במהלך השנתיים האחרונות מספר ישיבות עם הרשויות המקומיות לשם קידום פתרונות קבורה ותכנון בתי עלמין חדשים, ועל כן הוחלט, כי כל תכנית להרחבת יישובים תלווה בהכנת פרוגרמה לבית עלמין לטובת בחינת הצורך הקיים ומתן פתרונות קבורה ככל שיידרש. להלן מספר בתי עלמין אשר קודמו לאור החלטה זאת:

מועצה אזורית מטה בנימין מקדמת בית עלמין אזורי אשר עתיד לתת מענה ליישובים כוכב יעקב, מגרון, תל ציון ופסגות, ותכניתו תוגש בעוד כשנה.

בשיתוף פעולה של לשכת התכנון ומועצה מקומית גבעת זאב, אותר מקום להקמת בית עלמין ליישוב אשר כעת נמצא בשלבי תכנון על ידי המועצה.

במסגרת הרחבת תב"ע היישוב כפר האורנים, הוקם בית עלמין אזורי (תכנית מפורטת מס' 211/2) ליישובים כפר האורנים, מתתיהו, נעלה, ניל"י וגני מודיעין.

המנהל האזרחי מקדם את הרחבת בתי העלמין בגוש עציון, סוסיא ובבקעת הירדן, והסדרת בתי עלמין בגוש טלמונים, מעלה מכמש, אלפי מנשה, שקד-חיננית ותלם-אדורה.

בחודשים האחרונים, עמל המנהל האזרחי על מציאת פתרון קבורה לעיר מודיעין עילית. יצוין, כי במהלך חודש ינואר 2020 נערכה פגישה עם ראש העיר שבמהלכה הוצגו לו מספר חלופות אפשרויות. כיום, עומל המנהל האזרחי על קידום בית עלמין אזורי אשר ייתן מענה לתושבי העיר.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

24.

רמ"י פועלת בשיתוף פעולה מלא עם המשרד לשירותי דת באופן שהיא לא מסדירה את פעילות בית העלמין ללא הענקת רישיון קבורה לבית עלמין. ברי כי אחריות היא של הרשות המקומית בתחומה פועל בית העלמין, ושל הגורם הרגולטורי מטעם המדינה על מתן רישיון לקבורה. בעת שמתגלה קבורה של כדין פועלים מרחבי השמירה על הקרקע במסגרת סדר העדיפות והמשאבים הקיימים. רמ"י פעלה ופועלת לעגן סעיפים בחוזי החכירה הנחתמים מול הגורמים המפורטים בהחלטת המועצה שיש בהם כדי לאכוף את האמור. האכיפה על מתן רישיון קבורה או תוקפו מוטלת על הגוף הרגולטורי, קרי, המשרד לשירותי דת.

תגובה המשרד לשירותי דת

24. המשרד ממתין לאישור כבר מעל לשנה מרמ"י, לנוהל משותף שיאושר במועצת מקרקעי ישראל לגבי הקצאת קרקע חדשה. המשרד יפנה שוב אל רמ"י בבקשה למסד מנגנון תיאום ועדכון במהלך שנת 2020. המשרד ישתף פעולה ככל שידרש.

ליקוי

25. הטיפול בעבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה - ממצאי הביקורת העלו כי רשויות האכיפה ממעטות ביותר להשתמש בכלי האכיפה. הדבר מלמד על אי-מיצוי הכלים העומדים לרשותם של גופים אלה ועל אפקטיביות מועטה של האכיפה שהם מבצעים.

משרד מבקר המדינה מציין כי הקושי והמורכבות הכרוכים בשימוש בכלי האכיפה הקיימים, וכן חומרתן של עבירות בתחום הקבורה שאינן צוות הביקורת - כל אלה מדגישים את הצורך בקביעת מדיניות ייחודית וברורה של אכיפה בעניינין של עבירות תכנון ובנייה בתחום הקבורה, וזאת בלי להקל ראש בכך שהחוק כבר הקנה כלים לטיפול בעבירות אלה וחלק מהרשויות כבר הפעילו כלים אכיפה שונים להפסקת קבורה בלתי חוקית ולטיפול בבנייה שלא כדין בשטחי בתי העלמין. על רשויות האכיפה, ובראשן המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והיחידה הארצית לאכיפה, לפעול במתואם לקידום האכיפה בהתאם לחוק ולמדיניות האכיפה הקיימת, וכן לקבוע היבטי מדיניות אכיפה ייחודית בעניינין של עבירות התכנון והבנייה הנוגעות לקבורה, אשר תיועד גם עבור גופי האכיפה בוועדות וברשויות המקומיות. במסגרת זו עליהן לעשות עבודת מטה, לגבש מסדי נתונים שלמים ועדכניים ובכלל זה למפות את העבירות הנוגעות לקבורה על פי טיבן, מהותן, חומרתן ומאפייניהן ועל פי השפעותיהן על יישום התכנון. כן יש למפות את הכלים שיש לנקוט במסגרת הטיפול בסוגי עבירות שונים. הדבר יקל את ההתמודדות של רשויות האכיפה עם עבירות אלה ויסדיר את חובות הטיפול החלות עליהן ברמה המקומית וברמה הארצית, ויסייע לצמצום התופעה, להפסקתה ולהרתעה ניכרת מביצוע עבירות עתידיות. עליהן גם לקבוע נוהלי עבודה שיגדירו את הכלים וההליכים ליישום מדיניות האכיפה.

תגובה משרד המשפטים

25. המשרד סבור כי אין בפני הרשויות תמונה עובדתית מלאה על היקף תופעת עבירות התכנון והבניה בתחום הקבורה או על מספר ההליכים הננקטים בעניינין. יחד עם זאת, אין מידע גם לגבי מידת הפער הקיים בין התכנון המאפשר קבורה בפועל לבין הצרכים של הרשויות המקומיות לתת מענה למקומות קבורה. ככל שיש פער גדול יותר בין צרכי הקבורה, שלא ניתן לעכבם עד להשלמת הליכי תכנון ורישוי, לבין היצע בתי העלמין, וכפי שעולה מהדוח יתכן שקיים פער שזכה, הרי שיש לבחון

מול מנהל התכנון את מדיניות התכנון של בתי העלמין ואת הסיבות שהביאו לפער ולתת לו מענה הולם על מנת לצמצם את התופעה. נוכח פערי המידע שקיימים באשר למחסור בשטחי קבורה, קיים קושי לגבש מדיניות אכיפה מתאימה כלפי קבורה בלתי חוקית. המשרד הציע כי יוקם צוות בין-משרדי, כשהמשרד ישמח לקחת חלק בצוות, שיכלול את משרד הדתות, משרד הבריאות, מנהל התכנון, גופי האכיפה הרלוונטיים (רמ"י והיחידה הארצית) שיוכל לבחון ולתת מענה הן מבחינה עובדתית להיקף התופעה ולסיבות לה, הן לחסמים שיש באכיפה והן לאפשרויות האכיפה האפקטיביות למאבק בתופעה. בכוונת המשרד להפיץ את הדוח לתובעים המקומיים בתחום התכנון והבניה על מנת להביא לתשומת לבם את התופעה ואת החשיבות שבטיפול בה, תוך שימת דגש על מניעת עובדות מוגמרות שעמן קשה ביותר להתמודד, ודאי שבכלים של חוק התכנון והבניה, אלא בשלב הראשוני של הכנת הקרקע.

תגובה המשרד לשירותי דת

25. הנושא מצוי בסמכות רשויות האכיפה. המשרד יפנה בעניין ויזמן דיון עם פרקליטות המדינה.

ליקוי

26. פעולות אכיפה של רמ"י נגד קבורה אסורה ביישובים חקלאיים - קרקעות בתי העלמין ביישובים החקלאיים הן חלק מקרקעות המדינה שלגביהן נחתם חוזה בין רמ"י לבין היישובים החקלאיים. בתי עלמין אלו הם בתי עלמין מקומיים, ועל פי החלטת ממשלה מאוגוסט 2004, בבתי עלמין ביישובים חקלאיים ניתן לקבור את בני המקום ואת קרובי משפחותיהם בלבד. על פי ההחלטה, רמ"י תפעל להפסקת התופעה של קבורה אסורה ביישובים חקלאיים ולמניעת התרחבותה, על פי סמכותה בחוק לשמירה על קרקעות הלאום, ובין היתר תפעיל מערך פיקוח ואכיפה למניעת פעולות בלתי חוקיות בבתי העלמין ביישובים חקלאיים. בהחלטה נקבע כי רמ"י תדווח לוועדת השרים לענייני קבורה מדי שישה חודשים על תוצאות האכיפה והפיקוח בנושא. נמצא כי רמ"י לא דיווחה לוועדת השרים לענייני קבורה על תוצאות האכיפה והפיקוח כנדרש בהחלטת הממשלה. בעניין הקבורה ביישובים חקלאיים קבע מבקר המדינה בדוח משנת 2010 כי ב-11 יישובים חקלאיים שנבדקו הפכה הקבורה האזרחית לעסק מסחרי - נמכרות בהם חלקות לקבורת נפטרים שאינם חברי היישוב החקלאי או בני משפחותיהם, וזאת תמורת תשלום גבוה החורג מהתעריפים שנקבעו בתקנות. עוד צוין בדוח כי "הגופים הנוגעים לעניין שאמורים לאכוף את החוקים והתקנות הרלוונטיים - ממ"י [רמ"י כיום], המוסד לביטוח לאומי והמשרד - לא נקטו צעדים לאכיפתם, לא פיקחו על פעילות אותם יישובים חקלאיים ולא קיימו עליה בקרה.

נמצא כי רמ"י אינה בודקת את זהות הנקברים בבתי עלמין ביישובים חקלאיים, אלא מסתפקת בבדיקת פרסומי חוצות של היישוב החקלאי או פרסומים במרשתת כדי לקבוע אם מתקיימת קבורה מסחרית. מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי נוכח המשמעות של הקבורה האסורה ביישוביים החקלאיים, אשר מובילה לקבורה מסחרית בקרקע שיעודה אינו כזה, עליה לשקול להרחיב את פעולותיה בעניין זה ולהגביר את פעולות האכיפה.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

26. פעולות מרחבי השמירה בתחום האכיפה ביישובים החקלאיים, שכאמור מבוצעת במסגרת המשאבים הקיימים הינם בהתאם לסדרי עדיפות שנקבעו על-ידי הנהלת רמ"י. יצוין כי אין ביכולת רמ"י ובכוונתה לערוך בחינה של זהות הנקברים. משמעותה של בדיקה זו הינה העמדת מפקח לכל בית עלמין באופן תדיר על מנת לבחון את זהות הנקבר.

רמ"י פעלה, פועלת ותפעל בנושא זה במסגרת סדרי העדיפות של המשרד ובמסגרת המשאבים הקיימים. כך נמסר לביקורת מידע נרחב בקשר לפעולות שבוצעו, למשל, במרחב ירושלים, באופן בו נגד מרבית בתי העלמין בקיבוצים, שפעלו שלא כדין, הוגשו תביעות משפטיות על ידי רמ"י ונוהלו הליכים משפטיים ממושכים בהם ניתנו צווי מניעה ופסקי דין המורים על הפסקת הקבורה המסחרית. רמ"י מדווחת ככל שנדרשת בפורומים שונים על פעולותיה בעניין זה. למשל, דיווח ניתן במסגרת דיוני הוועדה לביקורת המדינה. רמ"י פועלת בשיתוף פעולה מלא עם המשרד לשירותי דת באופן שרמ"י לא מסדירה את פעילות בית העלמין ללא הענקת רישיון קבורה לבית עלמין.

ליקוי

27. חריגה מדיני המקרקעין תוך פגיעה בנגישות בבתי עלמין - נמצאו בתי עלמין שלא זו בלבד שאינם עומדים בנורמות הנגישות ולא שופר מצב הנגישות בהם בהתאם לדרישות נורמות הנגישות, אלא שחלה הרעה בנגישותם, משום שבמשך השנים נבנו חלקות קבר על שבילים (למשל בהר המנוחות בירושלים ובבני ברק).

הממצאים בעניין היעדר נגישות של בתי עלמין מחייבים פעולה של כל גופי השלטון המעורבים בתחום זה: על מינהל התכנון והוועדות המחוזיות לפעול לכך שלכל בית עלמין תהיה תוכנית מפורטת שתחייב את הקצאת השטחים והאמצעים לנגישות; על גופי השלטון המקומי לפעול לאכיפה בתחום זה, לשפר את הנגישות בהתאם לנורמות הנגישות ובוודאי למנוע הרעה של מצב הנגישות.

על המשרד לשירותי דת, שהוא המאסדר של תחום הקבורה ליהודים ואף קבע הנחיות בעניין נגישות לבתי עלמין המבוססות על התקנות, לסקור את המצב הקיים, להביא לכך שגופי הקבורה יכינו תוכניות לשיפור הנגישות ולסייע ביישומן.

תגובה **משרד האוצר – מינהל התכנון**

27. תכניות מפורטות לבתי עלמין כפופות להוראות תכנית המתאר הארצית לבתי עלמין- תמ"א 19 על שינויה. סעיף 3.2 לתמ"א כולל הנחיות בנוגע להקצאת שטח לדרכים וחניות, כולל דרכים ושבילים להולכי רגל, דרכי גישה לבתי העלמין, חיבורים למערכת הדרכים האזורית, סידורים לחניית רכב פרטי של עובדים ומבקרים וכן נגישות לאנשים עם מוגבלויות. מינהל התכנון בודק ומוודא כי הנחיות אלו מוטמעות בכל התכניות המפורטות המאושרות במוסדות התכנון.

תגובה **המשרד לשירותי דת**

27. המשרד פעל לעריכת סקרי נגישות במספר בתי עלמין גדולים כמו תל רגב, וכמו כן המשרד פנה אל כל גופי הקבורה בדרישה לערוך סקרי נגישות ובטיחות בהתאם למחויבותם על פי חוק. ועורך ביקורות שטח בנושא. עם קבלת התוצאות המשרד ילמד על היקף הנדרש כדי לקיים את הוראות החוק וככל שיעלה הצורך ויושג תקציב ייעודי, המשרד יפעל למתן תמיכות נוספות בתחום זה. במסגרת שינוי הדרישות לקבלת רישיון יוסיף המשרד דרישה מאת הגוף מבקש הרישיון לדווח על תכניותיו בנושא הנגישות.

שער שישי - דמי קבורה

ליקוי

28. אי-עדכון דמי קבורה על ידי בט"ל - משרד מבקר המדינה מעיר לשרי הרווחה על שלא יישמו את החלטת הממשלה ולא עדכנו כנדרש את סכום דמי הקבורה. על שר הרווחה ועל בט"ל להשלים את הליכי העדכון של תעריפי דמי הקבורה, גם בהתחשב בשיטות הקבורה החדשות, ובהשלכות הכלכליות האפשריות של הוראות רגולטוריות שנוספו מאז הבחינה הכלכלית שנעשתה עוד בשנת 2007, והחלטות הממשלה להעדפת הקבורה הרוויה.

תגובה **המוסד לביטוח לאומי**

28. בעקבות עתירה לבג"צ, נערכה בדיקה כלכלית שבה הומלץ לאחד את דמי הקבורה לכדי תעריף אחיד אחד בלבד, ולהחילו על כלל חברות הקבורה. עם זאת, לתיקון התקנות לקביעת תעריף אחיד לא התקבלו הסכמות, לא על ידי השר לשירותי דת וחברות הקבורה הגדולות, ולא על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים.

בשלב זה הוחלט להעלות את סכומי דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה הקטנות בהוראת שעה שהסתיימה ביום 31/12/2018. בשל פיזור הכנסת חל חוק רציפות עד לכינונה של הכנסת החדשה. במקביל, המוסד מבצע בדיקה כלכלית לבחינת סכומי דמי הקבורה המשולמים לחברות הקבורה, מתוך כוונה להגיע להסדר כולל בעניין זה.

תגובה המשרד לשירותי דת

28. הנושא נמצא בטיפול בט"ל. למרות פניית המשרד, בט"ל טרם העביר עדכון למשרד.

ליקוי

29. ליקויים בפיקוח ובבקרה של בט"ל על תשלום דמי קבורה - כפל תשלום עבור דמי קבורה - במהלך הביקורת נמצאו כמה מקרים של כפל תשלום לדמי הקבורה: הן למשפחות הנפטרים והן לגוף הקבורה. הפרטים הובאו לידיעת בט"ל על מנת שיגביר את הפיקוח והבקרה שלו על תשלום דמי הקבורה. משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני קובץ רשות האוכלוסין, המעודכנים ליולי 2018, בנוגע לנפטרים בשנים 2015 - 2017, לבין נתוני תשלומי דמי קבורה של בט"ל ששולמו בעד שנים אלה; הבדיקה העלתה כי בט"ל שילם דמי קבורה ל-64 תושבים הרשומים אצלו כ"נפטרים", ואילו בקובץ רשות האוכלוסין הם רשומים כתושבים "חיים". עלה כי רוב הנפטרים האמורים (43 מכלל 64 הנפטרים) הם ישראלים, אשר רובם ככולם נפטרו בחו"ל וגופתם הועברה לקבורה בארץ. משרד החוץ קיבל את מסמכי הנפטר ואישר את הבאת גופתו לקבורה בארץ, אך הדיווח על כך לא הגיע למרשם האוכלוסין; הודעה על הפטירה התקבלה גם מבני המשפחה או מבית החולים; שאר הנפטרים האמורים הם זרים אשר שהו בארץ, בהתאם לאשרות שניתנו להם. פער זה מעיד על חוסר תיאום בין רשות האוכלוסין, בט"ל ומשרד החוץ בשל ליקויים ברישום תושבי ישראל שנפטרו בחו"ל. להיעדר התיאום האמור השפעות אפשריות על מידת תקינותן ועדכניותן של מערכות בעלות חשיבות, כגון מרשם האוכלוסין, פנקס הבוחרים, מערך תשלומי הגמלאות על ידי המוסד לביטוח לאומי ומערך הנתונים של רשות המיסים.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

29. ליקויים בפיקוח ובקרה של הבט"ל על תשלום דמי קבורה - תשלום דמי קבורה לתושבים המופיעים במרשם האוכלוסין כחיים - ככלל, תשלום דמי קבורה מתבצע כאשר מופיע תאריך פטירה באוכלוסין. יחד עם זאת, כאשר תאריך הפטירה מחברת הקבורה אינו תואם לתאריך הפטירה באוכלוסין התביעה נמצאת בטיפול ולא משולמת, כמו כן, במצבים בהם אין תאריך פטירה במרשם האוכלוסין התביעה נמצאת בטיפול ולא משולמת. המוסד לביטוח לאומי נפגש מספר פעמים עם

נציגי מרשם האוכלוסין, והתריע על טעויות בתארכי הפטירה ועל חוסר בתאריכי פטירה לצורך גיבוש דרכים ולייעל את העברת המידע על פטירה. ביטוח לאומי מעביר עשרות רבות של רישיונות קבורה בכל שנה למרשם האוכלוסין לצורך תיקון תאריך הפטירה או לרישום הפטירה. במקרים בהם מרשם האוכלוסין לא מאתר את הודעת הפטירה המקורית בנפות הבריאות או שהנפטר חדל להיות אזרח ישראל, לא מבצע תיקון או רישום פטירה. במידה וחלפו מספר חודשים בהן לא עודכנה הפטירה, עפ"י החלטת מנהל הגמלאות, ענף דמי קבורה מעדכנים את תאריך הפטירה במערכת הממוכנת (המערכת מאפשרת עדכון פטירה רק בחלוף 45 יום מתאריך הפטירה) וזאת לאחר שהענף מבצע בדיקה הכוללת בנוסף לרישיון הקבורה את טפסי מזמין הקבורה (זיהוי הנפטר). עדכון פטירה ידני, נעשה במערכות המוסד, לצורך הפסקת תשלום הגמלאות. אי עדכון ידני של פטירה, כאשר בוודאות קיימות הוכחות לפטירת המבוטח, עשוי ליצור מצב שלא תמומש זכויות השאירים לתשלום קצבאות שאירים ומענקי פטירה, כמו כן, ביטוח לאומי לא יוכל לעצור חיובי דמי ביטוח ותשלום קצבאות לנפטר שלא כדין.

ליקוי

30. אי מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה - בט"ל וחלק מגופי הקבורה שנבדקו לא פעלו באופן פרו-אקטיבי כדי לוודא שגופים אלה ממצים את זכותם לקבלת דמי קבורה. המערכת הממוחשבת החדשה שמפעיל בט"ל היא צעד ראשון וחיובי שנועד לאפשר לו ולגופי הקבורה לעקוב אחר אופן הטיפול בבקשות לקבלת דמי קבורה.

אחריות רבה מוטלת על גופי הקבורה בכל הנוגע למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה, שכן אלו משמשים מקור הכנסה שמטרתו להבטיח כי הציבור יוכל לממש את זכותו לקבורה נאותה ובחינם, ולאפשר תחזוקה ראויה של בתי העלמין ואת פיתוחם. על גופי הקבורה לפעול בשיטתיות ובשיתוף בט"ל למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה. על בט"ל לאתר את המקרים שבהם גוף קבורה לא קיבל דמי קבורה, לבחון את היקף התופעה, לזהות את החסמים למיצוי הזכות ולגבש תוכנית אופרטיבית למיצוי הזכות. בכלל זה על בט"ל לפנות בעצמו לגופי הקבורה על מנת שימצו את זכויותיהם. על בט"ל וגופי הקבורה להקפיד על התאמה שנתית בין מספר הנפטרים לבין תשלום דמי הקבורה. בכל מקרה של פער עליהם לעמוד על הסיבה לכך ולקבוע מנגנון שימנע תקלה כזו.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

30. בהסכמי דמי קבורה חברות קבורה התחייבו להגיש תביעות לדמי קבורה בכל תחילת חודש עבור קבורות של החודש הקודם. בשנים האחרונות עם הפעלת מערכת להגשת תביעות באינטרנט, חברת הקבורה יכולה לעקוב "און ליין" אחר סטטוס התביעה. המערכת מאפשרת לחברת הקבורה ליצור דוחות ריכוז תביעות בכל עת לצורך

מעקב. מבדיקה חלקית של הרשימות שהמבקר העביר לחברות הקבורה בבאר שבע וטבריה, מתברר שבחלק מהרשימה רישום הנפטרים שגוי, בחלק מהנפטרים הייתה בעיה בתקינות של מספרי זהות, בחלק אחר של הרשימה הנפטרים לא הובאו לקבורה בבתי העלמין שבאחזקת חברת הקבורה. במקרים אחרים הייתה בעיה של מספרי זהות (לא עברו תהליך אימות) ונוצרה שגיאה בקליטת הנפטרים, שלא טופלו ע"י חברות הקבורה. המוסד לביטוח לאומי נרתם לתקן את פרטי הנפטרים החסרים בתביעות השגויות לצורך תשלום דמי הקבורה, עד היום שולמו עשרות תביעות לחברות. תשלום דמי קבורה לחברות נעשה רק במקרים בהם לחברת הקבורה רישיון לעסוק בקבורה למן התקופות המנויות ברישיון, מאחר וקיימות חברות רבות שיש להן חוסר בתקופות מסוימות ברישיון לעסוק בקבורה או שאין ברשותן רישיון, המוסד לביטוח לאומי מנוע מלשלם דמי קבורה.

שער שביעי - השירות לציבור

ליקוי

31. תחזוקת בתי עלמין עתיקים - פעילות המשרד לתחזוקת בתי עלמין יהודיים עתיקים - מהבדיקה עלה כי לאגף הקבורה שבמשרד לשירותי דת אין נתונים על בתי העלמין שאינם פעילים ועל מצב התחזוקה שלהם, וכי הוא לא הגדיר מיהו הגורם האחראי לתחזוקת בתי עלמין אלו ומה ראוי שיהיה המקור וההיקף של התקציב המוקצה להם. בכך הפקיר האגף את בתי העלמין העתיקים לפגעי הזמן, והדבר הקשה את השמירה על כבוד המתים הקבורים בהם.

על אגף הקבורה במשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנושא תחזוקת בתי עלמין עתיקים, אם על ידי הרשויות המקומיות או על ידי גורמים אחרים שיקבעו, ולבצע פיקוח בנושא. במסגרת זו, עליו להגדיר את זהות הגופים האחראים לתחזוקה, וכן את סל האמצעים למימונה, ובכלל זה עליו לתאם גם עם הרשויות המקומיות וגורמים נוספים את נושא המימון. בהתבסס על המדיניות שתיקבע בנושא, על המשרד להכין תוכנית עבודה רב-שנתית לתחזוקת בתי העלמין העתיקים, תוך קביעת סדרי עדיפויות, על בסיס מידע מעודכן ומהימן על מצבם של בתי העלמין.

תגובה

המשרד לשירותי דת

31. בתי העלמין העתיקים מצויים בסמכות התחום המוניציפלי בו הם מצויים, ולמשרד אין סמכות לפעול בנושא. חלק מבתי העלמין העתיקים מטופלים דרך מרכז המקומות הקדושים שכפוף למשרד. כמו כן ניסה המשרד לקבל תקציב ייעודי לעניין אך הוא טרם הועבר. המשרד פנה ויפנה אל הרשויות שבתחום שיפוטן מצויים בתי העלמין העתיקים בבקשה לפעול בעניין. לאחר כינון הממשלה, יפעל המשרד לקבלת תקציב לעניין.

ליקוי

32. אי-שמירת חלקות סמוכות על ידי גופי הקבורה - נמצא כי המשרד לשירותי דת אינו מקיים בקרה כדי לוודא שחלקות הסמוכות לקברם של נפטרים יישמרו עבור בני משפחתם בפרק הזמן הסמוך לקבורה. הוא גם אינו דורש מגופי הקבורה למסור לו דיווח בנושא. החתמת המשפחות על ידי גופי הקבורה על טופס ויתור על שמירת החלקה הסמוכה בסמוך למועד הקבורה פוגעת בזכותן על פי חוק לשקול את הדברים ולהימלך בדעתן במשך 90 יום - ולמצער 45 יום - לאחר הפטירה, ובייחוד בהתחשב בכך שבאותה עת המשפחות, שלא מכבר קברו את יקיריהן, עדיין שרויות ביגון עמוק.

על המשרד לשירותי דת לקבוע את הכלים והדרכים לביצוע בקרה על אופן טיפולם של גופי הקבורה בנושא שמירת הזכות של קרובי נפטר לרכוש את חלקת הקבר הצמודה לחלקת הקבר של יקירם, לכל הפחות כפי שנקבע בחוק. בכלל זה, היות שלשון החוק אינה ברורה, על המשרד להנחות את גופי הקבורה בבירור בעניין תקופת שמירת החלקות הסמוכות, ויש לראות בחיוב את הנחיית המשרד שנעשתה במהלך הביקורת, בינואר 2019.

תגובה

המשרד לשירותי דת

32. החוק הקיים אינו מתאים למצב הקיים של מצוקת הקברים בבתי העלמין. קיים קושי בפרקטיקה, מכיוון שבבתי עלמין רבים, מספר מקומות הקבורה שפותחו הוא מצומצם, בהתאם לתקציב הפיתוח האפשרי, ושמירה של מקומות הקבורה בהתאם לחוק הקיים עלול לעצור את פעילותם.

עבודת המטה שערך המשרד קובעת בין השאר, ששמירת המקומות תהיה רק לבן זוג ולא לכלל בני המשפחה. עם זאת הנושא יוסדר רק לאחר העברת החוק החדש, אשר כרוך בכינון ממשלה חדשה ומימוש הליכי החקיקה. המשרד פרסם הנחיה בעניין בחוזר מנכ"ל עט ובחוזר מנכ"ל עט/2. במסגרת ביקורות שעורך המשרד, נבדק גם נושא שמירת המקומות.

ליקוי

33. גבייה אסורה של תשלום עבור יסוד מצבה והפקעת מחירי תכריכים - בכך שישנם גופי הקבורה גובים מהציבור תשלומים אסורים עבור יסוד מצבה וכן תשלומים גבוהים מהמותר עבור תכריכים מיוחדים הם פועלים שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ולהסכמים של בט"ל עם גופי הקבורה. זאת בייחוד נוכח המצב הנפשי הרגיש במיוחד שבו שרירות המשפחות וסד הזמנים הדוחק לקבורה. יתרה מזו, מאחר שבמרבית הרשויות המקומיות יש מונופול דה-פקטו של גוף קבורה אחד שמספק את שירותי הקבורה, הרי שלעיתים אין למשפחות הנפטרים חלופות. על המשרד לשירותי דת לקבוע כללים לאופן שבו יש לתמחר את יסוד המצבה. כמו כן, על המשרד ועל בט"ל לפקח באופן שוטף על גופי הקבורה כדי לוודא שהם הפסיקו לאלתר לגבות תשלומי יתר שלא בהתאם לכללי מינהל תקין.

תגובה המשרד לשירותי דת

33. גוף הקבורה עורך תחשיב של עלויות יסוד המצבה. התעריף אמור לשקף את ההוצאות אולם כיום אין מגבלה חוקית לגובה הגבייה. דעת המשרד בעניין ברורה - נכון היה כי עניין זה יוסדר במסגרת הוצאות יום הקבורה המשולמות ע"י בט"ל. המשרד פנה בעבר אל בט"ל בדרישה להסדיר את הנושא במסגרת תשלום יום הקבורה או קביעת תעריף מקסימלי סמלי. בעניין מחירי התכריכים המיוחדים, המשרד הוציא לאחרונה הנחיה בנושא.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

33. המוסד אינו ערוך לבצע פיקוח, ככל שיוטל על המוסד לבצע בקרה באם החברות גובות מהמשפחות עבור יסודות למצבה וכן תשלומים גבוהים עבור ההפרש של תכריכי פשתן וכדו', אזי יש צורך במשאבים נוספים וכוח אדם.

ליקוי

34. ליקויים במסדי הנתונים של המשרד שבשימוש מוקד חירום בענייני קבורה - לשם מתן מידע ומענה לציבור הפונים משתמש המוקד במסדי נתונים שבידי המשרד לשירותי דת. משרד מבקר המדינה בדק את מידת העדכניות והנכונות של 3 מסדי נתונים, נכון ליוני 2018. נמצא כי הקובץ שמשמש את מוקד השירות חלקי ואינו מעודכן. למשל, חסר בו מידע על היישובים ביתר עילית, מודיעין עילית וקריית יערים (טלז-סטון). עוד נמצא שבקובץ נכללים גופים העוסקים בקבורה שאינם מחזיקים ברישיון קבורה זה שנים רבות, למשל: קיבוץ כפר מסריק, קיבוץ עינת, מושב שורש וקיבוץ החותרים. עקב כך השירות הניתן לציבור לקוי ואף עלול לעודד פעילות בלתי חוקית לכאורה של גופי קבורה. משרד מבקר המדינה מציין למשרד לשירותי דת כי היות שהרשימות שבידו ובידי המוקד אינן שלמות ואינן מעודכנות, המידע שמוסר המוקד לפונים אליו הוא חלקי וחסר, ולעיתים הדבר מאלץ חלק מהציבור לפנות לבתי עלמין רחוקים שלא לצורך. בכך נפגע השירות שהמשרד מעניק לציבור. על המשרד לשירותי דת לעדכן את הרשימות שבידו ושבתאם המרשתת שלו באופן שוטף. מוצע כי המשרד יבחן אפשרות לספק לציבור באתר המרשתת שלו מפה אינטראקטיבית של גופי הקבורה.

תגובה המשרד לשירותי דת

34. בכוונת המשרד לשדרג את פעילות המוקד ולשפר את הנגשת המידע לציבור. בהיעדר תקציב העניין טרם בוצע.

35. היעדר פיקוח בריאותי ותברואתי על חיסונים לטהרנים ולעוסקים בקבורה ועל מצב חדרי הטהרה - משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שטהרנים אינם מחוסנים. הדבר עלול לגרום להדבקה של הטהרנים ואף של השהים בסביבתם במחלות מסוכנות. על שני המשרדים - המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות - היה לוודא כי קוימו ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים, ללא תלות בגורם המעסיק אותם, שכן בכך נגרם סיכון בריאותי לטהרנים וכן לקרוביהם, לקהילתם ולכל מי שבא במגע עימם. אולם הם לא עשו כך.

יש לראות בחיוב את הפעולות שעשו המשרד, משרד הבריאות, וחלק מגופי הקבורה עוד במהלך הביקורת; על המשרד לשירותי דת להקפיד לקיים את החלטתו להתנות את מתן הרישיון בהתחסנות עובדי הטהרה וכן בהקפדה על כל כללי הזהירות הבריאותית והתברואתית שקבעו הוא ומשרד הבריאות. ואולם אין די בכך: על המשרד לדרוש מכל גופי הקבורה לוודא כי הטהרנים שהם מעסיקים ישירות או באמצעות גורמים אחרים יחוסנו כנדרש, עוד לפני שהתעורר הצורך בחידוש הרישיון. על משרד הבריאות לפעול בשיתוף פעולה עם המשרד לשירותי דת על מנת לוודא כי הפיקוח על התחסנות העובדים והשמירה על כל כללי הבריאות והתברואה מתבצעים על פי הנחיותיו. על המשרד לשירותי דת להידרש לסוגיית המחסור במתקנים לטיפול בנפטרים בחדרי טהרה: עליו למפות את המצאי הקיים של המתקנים בחדרי הטהרה ולהכין תוכנית פעולה להשלמת המצאי, בהתאם לנדרש. בתגובתו מנובמבר 2019 המשרד מסר כי יחדד את חשיבות העניין מול ח"ק, וימשיך בפעילותו לבקרה על מצב חדרי הטהרה ולשיפורו.

תגובה משרד הבריאות

35. משרד הבריאות הקים וועדה בין משרדית לטיפול בנושאים הקשורים לקבורה בהנחיית המשנה למנכ"ל המשרד דאז, ד"ר בעז לב באוקטובר 2013. בשנת 2017 החליף המשרד את מינוי הוועדה בשנת 2013. הוועדה דנה בנושאים שונים שהועלו ע"י נציג המשרד לשירותי דת, שהיה חבר בוועדה, לרבות המלצות לחיסון הטהרנים. הצוות הרב משרדי לבחינת סוגיות בנושא הקבורה נעזר בוועדה המייעצת לחיסונים של מנכ"ל משרד הבריאות בנוגע להמלצות לחיסונים לטהרנים. ההמלצות הועברו לנציג המשרד לשירותי דת, ואף נכללו בחוזר ראש שירותי בריאות הציבור (מספר חוזר 1/2019) מיום 23.1.19: "קבורה וטהרה של מנוח שסבל ממחלה מידבקת". הפיקוח על הגופים העוסקים בטהרה אינו תחת אחריות משרד הבריאות ואין אפשרות מעשית לאכיפה בנוגע להשלמת החיסונים. יחד עם זאת, יו"ר הוועדה הבין משרדית מטעם משרד הבריאות נמצא בקשר עם נציגי המשרד לשירותי דת ועם נציגים מחברות קדישא השונות לשאלות הנוגעות לחיסונים ולסיוע לוגיסטי אחר. חשוב לציין כי הטהרנים יכולים להתחסן במרפאות החיסונים של משרד הבריאות בפריסה ארצית.

תגובה המשרד לשירותי דת

35. במהלך שנת 2019 הוסדר נושא החיסונים בתנאי הרישיון המתוקנים. כמו כן פנה המשרד בעניין אל כל גופי הקבורה בדרישה מהם לפעול בהתאם להנחיות משרד הבריאות אשר הוצאו לבקשת המשרד. לעניין המחסור במתקנים – בוצעה עבודת מטה בעניין. ככל שיועבר תקציב מתאים הנושא יטופל.

שער שמיני - שירותי הקבורה בירושלים והסביבה

ליקוי

36. אי-מינוי חברי מועצה וחברי הנהלה ומינוי ועדת היגוי במקומם - לפי הנתונים המעודכנים לאוקטובר 2018, משנות התשעים של המאה העשרים לא מונו חברי המועצה וההנהלה, ולמותר לציין כי הרכבים אלה, המתחייבים על פי התקנות, אינם קיימים ואינם פועלים. משרד מבקר המדינה מציין כי ועדת ההיגוי יכולה לפעול לצד המועצה אך אינה יכולה לשמש תחליף למועצה, לנוכח העובדה שהחובה להקמת המועצה נקבעה בתקנות. אומנם סעיף 33 לתקנות המועצה מאפשר פתרון למצב ביניים שבין שני ההרכבים, באופן שהמועצה תמשיך לתפקד לצורך מילוי מטרותיה השוטפות, אך איננו מאפשר למועצה לפעול בהרכב חסר במשך כעשרים שנה. נוכח העמדות שהציגו עיריית ירושלים, המועצה וח"ק הגדולות בדבר האפקטיביות הפחותה של מועצה נרחבת מדי, ראוי שהמשרד יבחן סוגיה זו ויקבע את ההרכב הרצוי של המועצה, וכי השר יפעל למינוי חבריה.

תגובה המשרד לשירותי דת

36. בכוונת המשרד לפנות להליך של תיקון התקנות בעניין לאחר תום תקופת ממשלת המעבר.

ליקוי

37. הקצאת קבורת שדה בירושלים - בביקורת עלה כי גופי הקבורה בירושלים מגבילים את שירותי הקבורה שהם נותנים וכן את האפשרות לרכוש חלקות קבר, עבור נפטר או בחיים, על פי שיקול דעתם. נוכח מספרן המועט של חלקות המיועדות לקבורת שדה בירושלים, על המשרד להנחות את גופי הקבורה לקבוע אמות מידה לחלוקתן לציבור, כך שישמר עקרון השוויון ותימנע הפליה של מי שאינו נמנה עם הקהילות שהם משרתים. על המשרד ומועצת בתי העלמין בירושלים לקיים מעקב אחר יישום ההנחיה.

תגובה המשרד לשירותי דת

37. דווקא בשל מספרן המועט של חלקות המיועדות לקבורת שדה, כפי שציין המבקר, נראה כי ההנחיה כפי שהציע המבקר איננה ישימה, והצעת חלקות המיועדות לקבורת שדה לכלל הציבור, תביא לחיסולן של החלקות המעטות תוך פרק זמן קצר.

ליקוי

38. בבדיקה של מסד הנתונים של גחש"א קהילת ירושלים עלה, כי לפי הנתונים המעודכנים לאוגוסט 2018, גחש"א קהילת ירושלים מכרה 1,279 חלקות קבורה בחיים או לאחר המוות, שעל פי ההסכם עם בט"ל יועדו לקבורת מכפלה, וברישומי החברה צוין במועד המכירה כי הקבר העליון שבכל אחת מהחלקות האמורות "לא לשימוש". עוד עלה כי 462 מחלקות אלה (שלמעשה מיועדות ל-924 נפטרים) הן חלקות סמוכות שנמכרו בה בעת לשני בני זוג או בני משפחה. משמע שבמקום שהקבורה בחלקות אלו תהיה כפולה, מתבצעת בכל אחת מהן קבורת שדה של נפטר אחד. בכך אפשרה גחש"א קהילת ירושלים לעקוף את ההסכם עם בט"ל, שקבע כי השטחים האלה מיועדים לקבורה רוויה, והבטיחה לרוכשים קבורת שדה בחלקות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לגחש"א ירושלים כי האופן שבו פעלה - מכירת שני קברי מכפלה צמודים לשני בני זוג, והרישום של אחד מכל שני הקברים שבקבר מכפלה שאינו לשימוש - מעיד שהיא מוכרת ביועין חלקות קבר שיועדו לקבורת מכפלה לצורך קבורת שדה בלבד. על גחש"א קהילת ירושלים להפסיק למכור חלקות מכפלה אשר מראש ידוע שהן מיועדות לקבורה של נפטר אחד בלבד. על בט"ל ורמ"י לקיים פעילות פיקוח ובקרה כדי להפסיק נוהג זה.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

38. ראה תגובת הרשות בתגובה לליקוי 26 לעיל.

ליקוי

39. המתקנים לשירות הציבור בבתי העלמין בירושלים - אולמות הספדים - בשל היעדר אולמות הספדים לכלל גופי הקבורה בהר המנוחות, חלקם נאלצים לפצל את מסע הלוויה - תחילת המסע וההספדים בבית הלוויות שמגר, בהמשך נסיעה בתוך העיר עד בית העלמין, ולאחר מכן - הקבורה עצמה בהר המנוחות.

מסיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי העלמין עולה כי אולמות ההספדים קטנים יחסית לאולמות הספדים בבתי עלמין בערים אחרות, ורבים מהם אינם מאפשרים לכלל המלווים להתכנס בהם להספד.

אף כי פיתוח מבנים כגון אולם הספדים הוא באחריות המועצה בירושלים, המועצה לא בדקה אם לאולמות ההספדים הקיימים בעיר תפוסה מספקת למילוי צורכי הציבור; היא גם לא בחנה אם יש צורך בהגדלת מספר אולמות ההספדים.

היעדר סככות ישיבה, חדרי סעודה, תאורת לילה ומערכת לזיהוי מקום קבורה בבית העלמין בהר המנוחות - שבו היקף גדול ביותר של פעילות קבורה, השירות לציבור איכותי פחות מזה שבבתי עלמין אחרים. יתרה מזו, דווקא בירושלים, העיר שבה נהוג שלא להלין את המת, ולפיכך הלוויות רבות מתקיימות בה בשעות הלילה, אין בבית העלמין בהר המנוחות תאורת רחוב כלל, ולפיכך קבורת נפטרים בשעות החשיכה מחייבת אלתור. היעדר תאורה לקבורה בשטח חשוך מסכן את המלווים, פוגע בכבודו של הנפטר ואינו מאפשר לבני משפחתו לממש את הזכות הבסיסית לקבורה נאותה בתנאים סבירים. מצב המבנים והשירות הנלווה לקבורה בירושלים, עיר הבירה של מדינת ישראל, כמתואר לעיל, טעון שיפור. בנסיבות אלו נפגעת רמת השירות שמקבל הציבור, עלולות להיפגע זכויות המת ובני משפחתו ואף עלולה להיגרם פגיעה בכבודו ובכבודם.

על הגורמים המאסדרים - מועצת בתי העלמין בירושלים, עיריית ירושלים והמשרד לשירותי דת - למפות את השירותים הנלווים לקבורה שניתנים בבתי העלמין בירושלים ולקבוע תוכנית להשלמת הפערים.

תגובה המשרד לשירותי דת

39. אזור הר המנוחות מצוי כיום בעיצומו של מהלך לשדרוג התשתיות. בית הלוויות העירוני "שמגר" שופץ במהלך שנת 2019. ככל שיוקצו משאבים מתאימים יבוצעו עבודות כנדרש ובהתאם להמלצות.

שער תשיעי - שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות

ליקוי

40. סמכות האגף לעדות במשרד הפנים בנושא קבורת לא-יהודים - סמכויותיהן של הרשויות המקומיות בכל הקשור לנושא הקבורה (של כל העדות, ובכלל זה העדות הלא-יהודיות) הן בגדר סמכויות שברשות, באופן שהטיפול בנושא הקבורה כפוף למידת החשיבות שהרשות מייחסת לתחזוקת בית הקברות, לתעדוף המשימות ולאפשרות התקצוב. מנגד, אומנם לא הוגדרה לאגף לעדות הסמכות והאחריות לטיפול בנושא קבורת בני עדות לא-יהודיות, אך בפועל מתוקף אחריותו כמאסדר שירותי דת לעדות אלה, עליו לפעול להסדרת תחום הקבורה.

תמונת המצב מלמדת כי בניגוד לקבורת יהודים, שלגביה הוגדרו סמכויות ברורות של המשרד לשירותי דת כמאסדר, קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה; לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות לא-יהודיות במשרד הפנים כמאסדר, וגם לא אחריותו של גורם חלופי אחר מחייב בעניין זה, לרבות הרשויות המקומיות. מכאן יוצא שהיבטים שונים וחשובים בתהליך הקבורה

המוסדרים במגזר היהודי - כגון החובה לקבור רק באמצעות גופי קבורה בעלי רישיון; קביעת דרכי המימון של פיתוחם, הקמתם ותחזוקתם של בתי קברות; הסדרת מקומם של הקברים, השבילים ושאר תשתיות בתי הקברות; והטיפול בהליכי הקבורה - אינם מוסדרים בעדות הלא-יהודיות. אף שהכללים והתקנות הללו אוניברסליים במהותם, הסדרתם של כמה נושאים מהותיים הנוגעים לקבורה חלה אך ורק על אזרחי ישראל היהודים. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים והמשרד לשירותי דת, יפעלו להסדיר את נושא קבורת הנפטרים מהעדות הלא-יהודיות; מוצע גם לקבוע את סמכויותיו של האגף לעדות במשרד הפנים בכל הנוגע להסדרת קבורתם של בני העדות הלא-יהודיות.

תגובה משרד הפנים

40. משרד הפנים אינו אמון על נושאי קבורה, לא זו הנעשית עפ"י ההלכה ולא זו הנעשית בקבורה אזרחית. נושא זה אינו מצוי בתחומי הידע והעיסוק של משרד זה.

חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, והתיקונים שנעשו בו במרוצת השנים, הוא הבסיס לכל שירותי הדת ליהודים בישראל, לרבות שירותי קבורה בהתאם לתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966. הקבורה בישראל, לרבות קבורה אזרחית, היא באחריותן של המשרד לשירותי דת; המוסד לביטוח לאומי, המשלם את דמי הקבורה; משרד הבריאות; חברות קדישא והרשויות המקומיות.

אין הסדרה חוקית לסוגיית הטיפול בקבורה למי שאינם יהודים ואשר אינה נכללת בחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית ובכלל זאת, אין הסדרה בחקיקה ראשית של הגופים המוסמכים לפעול בתחום זה.

תגובה המשרד לשירותי דת

40. הנושא אינו בסמכות המשרד. יחד עם זאת, המשרד ישתף פעולה ככל שיידרש ובהתאם למשאביו.

ליקוי

41. הזנחה של בתי הקברות המשרתים את העדות הלא-יהודיות בשל היעדר גורם אחראי - הביקורת העלתה כי קיים פער בין יהודים לבין מי שאינם יהודים בכל הנוגע להסדרה של קבורת נפטרים - קבורת יהודים מוסדרת בחוק ובתקנות כדי להבטיח שירות נאות לציבור, קבורה באתרי קבורה מתוחזקים ושמירה על כבוד המת, ולהבדיל - היא מתבצעת תוך שמירה על קרקעות המדינה לפי ייעודן. לעומת זאת, קבורה של מי שאינו יהודי אינה מוסדרת חוקית. על משרד הפנים ובט"ל לפעול במתואם להסדרת הקבורה בעדות הלא-יהודיות, בדומה להסדרה הקיימת בקבורת יהודים; בכלל זה עליהם להסדיר את חובת הקבורה רק באמצעות גופי קבורה מאושרים שיהיו אחראים

לקבורה, לניהול ולתחזוקה של בתי הקברות, על בסיס מקורות המימון של בט"ל.

תגובה משרד הפנים

41. הסדרת חובת הקבורה באמצעות גופי קבורה מאושרים גם בעדות לא יהודיות אינו מסמכויות משרד הפנים. לא נקבע כל מעמד וסמכות בדין לעניין הסדרת תחום הקבורה לעדות דתיות. עם הסדרת הנושא בכללותו, ע"י הממשלה בחוק ובתקנות, וקביעת הגוף בעל הסמכות בקשר לכך, יהיה צורך כמובן להסדיר גם עניין זה. בכל הקשור לפיתוח ושיפוץ בתי קברות של לא יהודים, האגף לעדות לא יהודיות פועל בנושא דרך מתן סיוע תקציבי בכפוף לכללים החלים על נושא מתן תמיכות.

ליקוי

42. מסיכום הביקורים של נציגי משרד מבקר המדינה בחלק מבתי הקברות של העדות הלא-יהודיות עולה שחסרים בהם מתקנים בסיסיים לטובת המבקרים הפוקדים את המקום, תחזוקתם לקויה, מקום הצבתם של הקברים אינו מוסדר, ולעיתים הם מוצבים תוך בזוז של קרקע והנגישות אליהם בעייתית - הן לכלל הציבור והן לאנשים עם מוגבלות פיזית. הדבר גורם לפגיעה בכבוד המתים ובני משפחותיהם החיים וכן לסיכון בטיחותי של באי בתי הקברות. עד שתוסדר החובה לקבורה של בני העדות הלא-יהודיות באמצעות גופים מאושרים, מצופה מהרשויות המקומיות שיחילו את סמכותן לפעול לכך שהקבורה בבתי הקברות שבשטחן תוסדר, שניצול הקרקע בה יהיה מרבי, ושיפעלו להסדיר את נושא ההנגשה כנדרש.

תגובה משרד הפנים

42. האגף לעדות דתיות במשרד הפנים, פועל בנושא על דרך מתן סיוע תקציבי, בהתאם ובכפוף לכללים החלים לעניין זה, בפיתוח בתי קברות.

המשרד מציין כי במסגרת סמכותו של המשרד למתן סיוע לקידום פעולות הנדרשות לשירותי דת, הוא תומך בפיתוח והקמת בתי עלמין ולעניין זה, חל האמור על ידיו קודם לכן, בכל הנוגע למתן סיוע ותמיכה בתחום פעולה זה.

הרשות המקומית לא מחויבת לספק שירותי קבורה בתחומה, לפיכך, השר ומשרד הפנים לא יכולים לכפות או לאכוף הקמת בתי עלמין על הרשות המקומית בתחומה לרבות יישום החקיקה בתחום ההנגשה למוגבלויות. ככלל, אין יכולת רגולציה אפקטיבית על רשויות מקומיות בהיותן זרוע שלטונית, לכן, שימוש בכלי אכיפה אל מול השלטון המקומי הוא בעייתי, ביחוד לגבי סמכויות שאינן סמכויות שבחובה אלא שברשות.

ליקוי

42. אי-ביצוע הוראות משרד הבריאות לעוסקים בקבורת בני העדות הלא-יהודיות - עלה שהאגף לעדות במשרד הפנים לא הביא את ההנחיות שבחוזר מנכ"ל משרד הבריאות לידיעתם של הגופים העוסקים בקבורה בקרב העדות הלא-יהודיות. למותר לציין כי האגף לא קבע כל מנגנון פיקוח ובקרה כדי לוודא כי העוסקים בקבורה מיישמים את הנחיותיו.

כל אימת שגופי הקבורה אינם מעורבים בקבורה ובהכנות לה, האחריות לקבורה היא בידי המטפלים בנפטרים - בדרך כלל בני המשפחה. במקרים אלו, שום גוף מוסמך אינו מנחה את המשפחה ומורה לה אילו אמצעי זהירות עליה לנקוט כדי להבטיח את בריאותה. למותר לציין כי כאשר המשפחה היא המטפלת בקבורה אי אפשר לבצע בקרה כדי לוודא שהיא ממלאת את הוראות חוזר משרד הבריאות.

למרות החשיבות של יישום ההנחיות של משרד הבריאות בנושא אמצעי זהירות שיש לנקוט בטיפול בנפטרים, בקבורה של בני העדות הלא-יהודיות ההנחיות אינן מקוימות. הדבר עלול לפגוע בבריאות הציבור בשל חשיפה של העוסקים בקבורת הנפטרים למחלות ולזיהומים.

על האגף לעדות במשרד הפנים לגבש עבור גופי הקבורה הנחיות בנושא, בהתאם להוראות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הבריאות. כמו כן, על האגף לעדות, בשיתוף משרד הבריאות והרשויות המקומיות, לקיים עבודת מטה כדי לקבוע מנגנון לפרסום ההנחיות וההוראות בעניין הטיפול בנפטר בקרב הקהילות השונות של העדות הלא-יהודיות. על משרד הבריאות והאגף לעדות לקבוע מנגנון מוסכם לביצוע בקרה על אופן ביצוע ההנחיות.

אף שלא הוגדרו בדין תחומי סמכותו ואחריותו של האגף לעדות לעניין הטיפול בקבורת בני העדות הלא-יהודיות, ואף שמשרד הבריאות הוא הגוף האחראי לבריאות הציבור, על האגף - מתוקף אחריותו למתן שירותי הדת לעדות הלא-יהודיות, וכפי שפעל המשרד לשירותי דת לגבי קבורת יהודים - לפעול להתאמה ולהטמעה של ההסדרה הקיימת בנושא בריאות הציבור, בתאום עם משרד הבריאות, בכל הנוגע לקבורת בני עדות לא-יהודיות.

תגובה

משרד הבריאות

43. ככל שיתבקש, משרד הבריאות ייתן ייעוץ לגבי ההמלצות לשמירה של בריאות הטהרנים העוסקים בקבורת לא יהודים במסגרת הוועדה הבין משרדית לטיפול בסוגיות בקשורות לקבורה.

תגובה

משרד הפנים

43. משרד הפנים אינו הגוף המוסמך ואין לו כל סמכות כלפי הגופים או משפחות הנפטרים. הנחיות משרד הבריאות שהוא הגוף האחראי על בריאות הציבור צריכות להינתן לגופי הקבורה וככל שאין לו סמכות כזו יש להסדיר זאת במסגרת הסדרת הנושא כולו ע"י הממשלה בחוק ובתקנות.

תגובה המשרד לשירותי דת

43. יש לפנות אל האגף לעדות לא יהודיות במשרד הפנים. למשרד לשירותי דת אין סמכות בעניין.

ליקוי

44. אי מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה בקרב העדות הלא-יהודיות - נמצא כי משפחותיהם של כ-2,800 (כ-18%) מכ-16,000 הנפטרים הלא-יהודים שנקברו בתקופה שנבדקה לא מיצו את זכאותם לקבלת דמי הקבורה. ניתוח שיעור אי-מיצוי זכאות בני העדות הלא-יהודיות לקבלת דמי קבורה מעלה כי ביישובי הבדואים השיעור גדול יחסית ליתר היישובים: בין 30% ל-59%. ככלל, שיעור אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה קטן יותר ביישובי הצפון יחסית ליתר היישובים. זאת ועוד, ככלל ביישובים שבהם פועלים גופי קבורה מאושרים שיעור אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה קטן יחסית ליישובים שבהם לא קיימים גופי קבורה מאושרים. בגיליוליה השיעור של אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה חריג במיוחד - 74%. על בטי"ל לאתר את החסמים המונעים את מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה ולפעול להסרתם. עליו גם לנקוט גישה פרו-אקטיבית כדי לאתר משפחות שלא מימשו את זכותן לקבלת דמי קבורה ולהביא לידיעתן כי הן זכאיות לקבלם. עליו לקבוע יעד לצמצום שיעורו של אי-מיצוי הזכות לדמי קבורה.

תגובה המוסד לביטוח לאומי

44. מדובר בנושא רוחבי אשר לו השלכות רבות, ככל שיוטל על תחום דמי קבורה לבצע בקרות ופיקוח, אזי יש צורך באמצעים, משאבים נוספים וכוח אדם.

ליקוי

45. מקורות המימון לפיתוח ולתחזוקה של בתי קברות של העדות הלא-יהודיות-להבדיל מגופי הקבורה היהודיים, שעליהם חלים הסדרים חוקיים, המחוקק והממשלה לא קבעו הסדרים מובנים המבטיחים את מימון צורכי הפיתוח והתחזוקה של בתי הקברות של העדות הלא-יהודיות, למעט כספים שמקורם בתמיכות ממשלתיות. הביקורת העלתה כי האגף לעדות לא בחן את ההיקף התקציבי של צורכי הפיתוח של בתי קברות המשרתים את העדות הלא-יהודיות ואף לא בחן אם התמיכות הממשלתיות מספיקות למימון צרכים אלו, אף שבפועל, כפי שתואר לעיל, מצב התחזוקה שלהם בכי רע. על משרדי הממשלה, לרבות משרד האוצר, האגף לעדות במשרד הפנים ובטי"ל, להגדיר את צורכי הקבורה של העדות הלא-יהודיות ולהעריך את עלותם, וכן עליהם לבחון אם המנגנון התקציבי הקיים יכול לאפשר את מילויים של צרכים אלו. אם יימצא שאין די במנגנון התקציבי האמור למילוי אותם צרכים, ראוי לבחון אילו צעדים יש לנקוט לשם מילויים. על הגופים האמורים להביא

בחשבון גם את החסמים המונעים את ניצול התקציב הממשלתי שמוקצה לצורכי הפיתוח של בתי קברות אלו. כמו כן עליהם להביא בחשבון את ההשפעות הצפויות של אסדרה חוקתית של הקבורה בקרב העדות הלא-יהודיות, לרבות החלת החובה שרק גוף שקיבל הרשאה לכך יוכל לבצע קבורה, והקצאת דמי קבורה לגופים אלה, כדי לסייע להם במימון פעילותם.

תגובה

משרד הפנים

45. האגף לעדות לא יהודיות לא בחן את ההיקף התקציבי של כל צרכי הפיתוח, שכן, כפי שצוין אין לו סמכות ואינו אחראי לנושא כל קבורת לא יהודים, וזאת יש להסדיר בחוק ובתקנות. מקורות המימון לפיתוח ותחזוקת בתי קברות של עדות על דרך מתן סיוע תקציבי, בהתאם ובכפוף לכללים החלים לעניין זה, בפיתוח בתי קברות.

ההיערכות לתחרות בנמלי הים

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה, רשות הספנות והנמלים (להלן-רספ"ן), משרד האוצר-אגף התקציבים, חברת נמלי ישראל-(להלן-חנ"י), חברת נמל חיפה –(להלן - חנ"ח), חברת נמל אשדוד (להלן - - חנ"א), רשות החברות הממשלתיות

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב פעולותיהם של משרד התחבורה, האוצר וחנ"י לקידום הקמתם של הנמלים החדשים, והתחרות בענף. עם זאת על מנת להבטיח ששוק הנמלים יהיה תחרותי בכל מגזרי המטענים הקיימים, למול מפעילי הנמל החדשים להם יתרון בתחום המכולות, ראוי שהגורמים הרלוונטיים - הנמלים הקיימים, חנ"י, משרד התחבורה ומשרד האוצר - יוודאו שנעשות ההתאמות הנדרשות בנמלים הקיימים. ההתאמות נדרשות לבחינה הינם בשני תחומים עיקריים: התאמת כוח אדם והתאמת תשתיות וציוד. התאמת כוח האדם - לשם צמצום הוצאות השכר ושיפור יעילותם של העובדים הנוטרים, והתאמת התשתיות והציוד - כדי לאפשר לנמלים לתת שירות לכל סוגי האוניות הצפויים לפקוד את נמלי הארץ. כפי שיפורט להלן, ביצוע ההתאמות הנדרשות מגורמים אלו טעון שיפור.

תגובה

משרד האוצר- אגף תקציבים

1. נמלי ישראל אופיינו לאורך השנים בחוסר יעילות בפעילות השוטפת וכן חוסר ודאות ברמת השירות לסקטור העסקי. כיוון ש99% מהסחורות (לפי משקל) מגיעות לישראל דרך הים, לליקויים בנמלים ישנן השלכות משמעותיות על יוקר המחיה. לאחר שנים בהן שלטו על כניסת הסחורות לישראל שני מונופולים אזוריים, אשר עובדיהם השביתו את פעילות הנמלים שוב ושוב והביאו לפגיעה כלכלית במשק, הוחלט בשנת 2013 להקים שני נמלים מתחרים. מטרת הנמלים החדשים היא להפחית את עלויות השינוע המשפיעות על מחירי הסחורות וכן להציע שרות יעיל ויציב לסקטור העסקי וזאת באמצעות תחרות התחום המכולות. במסגרת התהליך, גורמי המדינה לא התמקדו רק בשיקולים עסקיים נקודתיים של נמל, אלא הסתכלו על האינטרס הרחב והכללי של הציבור בישראל. מתוקף כך, הוחלט כי יש להעניק לכל חברת נמל כלים רלוונטיים עבורה להשתתפות הוגנת בתחרות. כך לדוגמא, לנמל חיפה יתרון יחסי בהיקף השטחים הנמליים, בעוד לנמל המפרץ יעמוד, בהבשלה מלאה, שטח רציף כולל של כ- 1500 מטר, לנמל חיפה יעמוד שטחי רציף תפעולי של כ- 4200 מטר. מאידך, לנמל חיפה עלויות שכר משמעותיות מאוד המשפיעות על רווחיות החברה, אלו יחייבו התייעלות ושינוי אסטרטגי. בדומה לחברות אחרות, המתמודדות בשוק תחרותי, בהיעדר נקיטת החלטות עסקיות נכונות, הנמלים הקיימים אכן יכולים להיקלע לערעור מצבם הפיננסי. עם זאת, בהינתן

יתרות המזומנים שנותרו בקופותיהם ובהינתן השנים שנותרו עד התחרות, אין סיבה שהנמלים יחוו זעזוע עמוק אשר יעמיד אותם בסכנה עסקית של ממש.

תגובה חברת נמלי ישראל

1. חנ"י ממלאת תפקידה לקיום התשתיות הנדרשות למשק הנמלי ולקידום תחרות בו גם בתחום המכולות. זאת, ע"י הקמת מסופים מתחרים בסמוך ולאחר הקמת ומסירת תשתיות פיזיות מתקדמות ביותר לחברות הנמל. יצוין כי חברות הנמל כבר נותנות שירות לאניות הגדולות ביותר המגיעות לאזור (כ- TEU 15,000) ולצידן החלו מפעילים פרטיים בינ"ל, שזכו במכרז, להקים על חשבונם את התשתיות הנדרשות להם במסופים החדשים. בהתאם לתפקידה חנ"י הקדימה והכינה תכניות הנדסיות לשדרוג רציפים בחברות הנמל הקיימות כך שיותאמו לאניות הגדולות יותר (TEU +18,000) העתידות להגיע בשנים הקרובות לאזורנו. החלטות על שדרוג תשתיות שנמסרו צריכות להתקבל ע"י חברות הנמל, אשר עליהן לממן השקעה שכזו (בשלב זה דחתה חנ"י את השדרוג ואילו חנ"א כבר החלה בשדרוג).

תגובה חברת נמל חיפה

1. לחנ"י אין שום זיקה להתאמת כ"א וציוד בחנ"ח, למעט תחום התשתיות, כפי שמוגדר בסעיף 9 (ב) לחוק רספ"ן, כתב ההסמכה של חנ"י והסכם העקרונות.

תגובה חברת נמל אשדוד

1. חנ"א עושה מאמצים אדירים להיערך לתחרות בתחום התשתיות, הציוד והתאמת כוח האדם. כמפורט להלן בחודשים האחרונים נעשתה התקדמות דרמטית בכל התחומים. אולם, ישנן פעולות נוספות שבכוחה של המדינה לבצע, אשר יסייעו לנמלים הקיימים להיערך להתמודדות עם התחרות הצפויה. נכון להיום לא ידוע האם הנמלים החדשים יהיו כפופים לצו הפיקוח ואילו סעיפים יכללו בכתב ההסמכה שלהם. לא ברור האם יחולו עליהם דמי תשתית? האם הם יחויבו לתעריפי מקסימום? האם יחולו עליהם דמי שימוש ומהו גובהם? האם הם יחויבו לתת שירות לכל דורש? האם הם יחויבו מוגבלים בסוגי השירותים שבאפשרותם להעניק? האם גם הנמלים החדשים יהיו כפופים לנשפח הביטחון והחובה לתת שירותים ללא תשלום לכוחות הביטחון? האם גם פעולות נלוות שיבצעו הנמלים החדשים יהיו חייבות באישור תקציבי של השרים כפי שקיימת מגבלה עבור חנ"א? לצורך הבטחת התחרותיות, על המדינה ליצור שוויוניות בצווים ובסעיפי החוק כך

שיחולו באופן שווה על כל הנמלים – דהיינו, לפתוח מגבלות קיימות על הנמלים הקיימים או לחילופין להטיל מגבלות שוות על כל המפעילים. בעוד נמל אשדוד ונמל חיפה הממשלתיים מחויבים לתת שירות לכל סוגי המטענים, לרבות אלו ההפסדיים עבורם, הנמלים החדשים הפרטיים יהיו מחויבים לתת שירות רק למכולות (מטען ריווחי) ויכולו לבחור לתת שירות גם למטענים מסוגים אחרים, ככל שימצאו שמבחינה כלכלית זה כדאי להם. לאור תנאי הפתיחה הלא-שוויוניים, הנמלים החדשים צפויים לגרום לפגיעה בנמלים הקיימים לא רק בתחום המכולות, אלא בעוד תחומים ריווחיים לפי בחירתם, כגון בתחום הרכבים. לצורך הבטחת התחרות על המדינה להשוות בין נמל אשדוד לנמל אילת בתחום אחסנת הרכבים, שהינו אחד ממקורות ההכנסה הפוטנציאליים של חנ"א להתמודדות עם התחרות. לנמל אילת ניתן אישור לפתיחת מחסן רישוי כלי רכב, במקביל להגבלת המכס את מספר ימי האחסנה בנמלים לשלושה חודשים לכל היותר. אולם ניסיונות חנ"א לקבל אישור להפעיל מחסן רישוי בנמל אשדוד לא צלחו ונתקלו בהתנגדות נחרצת מצד המכס וחנ"א. כהיערכות לתחרות ולצפי הירידה בהכנסות הנמלים הקיימים ממכולות, על המדינה לאפשר תנאי פתיחה הוגנים שיאפשרו לחברת נמל אשדוד לזווג מקורות הכנסות נוספים, שאחסנת כלי רכב הינו אחד מהם. כל עוד לא מתקיים שוויון בתנאי הפתיחה, הרי שמדובר באפליה בוטה כנגד חברת נמל אשדוד (וחיפה) הממשלתיים לטובת נמלים פרטיים.

תגובה

משרד האוצר – אגף תקציבים

1. לנמלים הקיימים יש יתרון מובנה על פני הנמלים החדשים, הבא לידי ביטוי בשטחי רציף גדולים בהרבה, בתנאי פתיחה של נמל בנוי לאחר השלמת עיקר השקעות ההון של הנמל ובתשלום דמי שימוש נמוכים. יש לציין כי הנמלים החדשים יתחרו רק בסקטור המכולות בעוד הנמלים הקיימים ימשיכו לספק שירותים נוספים.

ליקוי

2. משרד מבקר המדינה מציין כי פעולותיה של חנ"א לפיתוח נמלי הים, ובמיוחד הפעולות שנעשו לאחר ההתפתחויות בשנים 2013 ואילך, נעשו בשעה שבתוכנית האב יש נתונים ותחזיות שאינם מעודכנים. כדי לבסס את תוכניותיה למבנה הרצוי של נמלי הים, כך שיינתן המענה המיטבי להתפתחויות בענף נמלי הים, מוצע שחנ"א תעדכן את תוכנית האב, לרבות התחזיות והנחות היסוד שהתבססה עליהן בהקדם.

תגובה

חברת נמלי ישראל

2. חנ"א פעלה באופן מקצועי וסדור בהכנת תכנית אב אסטרטגית למשק הנמלי כבר בשנת 2006. נאותות התכנית והנחותיה אף נבחנו בזמנה.

באופן בלתי תלוי ע"י גופי מחקר של הכנסת ובנק ישראל. יובהר כי תכנית אסטרטגית מקיפה שכזו מעדכנים אחת לעשר - עשרים שנה או בנסיבות מיוחדות, שלא היו; וכי התכנית הייתה עדכנית ביותר למועדי קבלת ההחלטות העיקריות (2007-2013). לפיכך, ההערה לעדכניות הנתונים בה בעת קבלת החלטות אינה במקומה ובפרט שחנ"י המשיכה לאסוף נתונים, לעדכן תחזיות ולהעמיד מידע נוסף ועדכני זה בפני מקבלי ההחלטות במדינה! וכך נמשיך ונעשה.

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הודעתה של חנ"י על פעולותיה להתוויית תוכנית האב האסטרטגית החדשה, אשר תתחשב בשינויים במבנה המשק הנמלי. עליה לעשות כן בהקדם, כדי להבטיח שלרשותם של מקבלי ההחלטות על פיתוח ענף הנמלים בארץ, ושל הגורמים המפעילים או עתידים להפעיל את הנמלים, יעמוד המידע העדכני ביותר, על מנת להבטיח שפיתוח ענף הנמלים ייתן מענה מיטבי לצורכי המשק.

תגובה

חברת נמלי ישראל

3. חנ"י מציינת כי עד לשלהי שנת 2018 לא חלו אירועים מהותיים שהצביעו על צורך בעדכון תכנית האב. שכן, שינויים בסחר ובנתונים נלקחו בחשבון והשפיעו על דחיית הקמת הנמל החדש הראשון לעומת תכנית האב. עם זאת, לאחר שהוחלט על העברת תפעול שירותי מחלקות הים לחנ"י ועם התקרבות מועד תחילת התחרות בשנת 2021 והשלמת מימוש שלב א' בתכנית האב מ-2006, בחרה חנ"י לערוך בחינה כוללת של הצרכים העתידיים ואפשרויות הפיתוח והחלה לפעול להכנת תכנית אב אסטרטגית לשנת 2048. תכנית חדשה ומעודכנת זו צפויה להיות מוכנה במהלך המחצית הראשונה של שנת 2020.

ליקוי

4. מבקר המדינה מצוין לחיוב פעולותיה של חנ"י כמפורט לעיל. יחד עם זאת, פעולות אלו לא היו תוצאה של תכנית כוללת הנגזרת מתכנית אסטרטגית ארוכת טווח. נמצא כי למן הצגתה של התוכנית האסטרטגית בשנת 2016 ועד שנת 2018 לא פעלה חנ"י לפרוט את התוכנית האסטרטגית לתוכנית אופרטיבית ולבניית תקציב רב-שנתי הנגזר מתוכנית כזו. עוד נמצא כי בשנים 2016 - 2018 לא נקטה חנ"י צעדים של ממש ליעול כוח האדם ולהתאמת התשתיות במסגרת קידום ההיערכות לתחרות הצפויה בשנת 2021, ודירקטוריון חנ"י לא עמד על קיום הנחיותיו בעניין זה. משרד מבקר המדינה מצוין לחברת נמל חיפה כי נכון לקדם הכנת תוכניות אופרטיביות תוך יצירת חלופות לביצוע גם בהעדר הסכמתם של גורמים חיצוניים, על מנת שיתאפשר קידומן לכשיבשילו התנאים לכך.

4.

בשנים המוזכרות בדו"ח עסקה חנ"ח במשא ומתן עם העובדים, וכפי שפירטה בהרחבה בתגובתה לדו"ח, ביצעה שלל פעילויות כחלק מן ההכנה לתחרות. נושא ההיערכות לתחרות עמד ועדיין עומד בראש סדרי העדיפויות של חנ"ח. נכון להיום, חנ"ח השלימה מספר הליכים משמעותיים לייעול כ"א והתאמת התשתיות:

א. בתאריך 26.1.2020 חתמה חנ"ח על הסכם רפורמה הכולל בתוכו הסכם ההפרטה של חנ"ח, הסכם פרישה מרצון לכ- 200 עובדי דור א' של החברה והסכמי התייעלות עם ארבעת הסקטורים המרכזיים בחברה המאפשרים נקיטת צעדים הבאים:

(1) בסקטור מנהל:

- כל עובד מעובדי הסקטור, יישאר לעבודה עד שעה וחצי נוספות מעבר לסיום משמרת ב' ביום שישי, בכל תחנה שהיא, בהתאם לדרישת ההנהלה, ומכל סיבה שהנהלה תמצא לנכון, זאת ללא כל תמורה נוספת, זולת תמורת שעות נוספות...

- מבוטלים כלל התקנים בסקטור וכי תהא החברה רשאית לא לאייש משרות בסקטור..... כל זאת מבלי לגרוע מזכותה של החברה לקבוע את מספר המשרות ומהותן.

(2) בסקטורים התפעוליים:

- הגיעה הנהלת חנ"ח להסכמות עם העובדים לעבודה בשעות נוספות בדידות "...מוסכם כי ההנהלה רשאית לשבץ עובדים להמשיך את עבודתם לאחר המשמרת הטרייה, בהתאם להסכמים הקיימים, לצורך סיום פריקה ו/או טעינה של אנייה במסגרת שעות נוספות בהתאם לצרכי החברה, ללא מחויבות לכך שאלו יצטברו לכדי משמרת נוספת מלאה..."

- עוד הוסכם על ביטול תפקידים ותחנות עבודה, עידכון נורמות, "... עבור עבודה במשמרת ג' במוצאי ימי המנוחה (שבת וחג), יופסק התשלום שהיה קיים ערב חתימת ההסכם, וישולם לעובדים בהתאם לתשלום המשולם עבור עבודה במשמרת ג' טרייה במהלך ימי חול..."

- הפעלת שיטה של "פול גוררים" במסגרתו יוקצו לעבודה תפעולית גוררים שאינם חלק מ"יד" יעודת תפעולית אלא יתואם היקף כמות הגוררים היומית כך שישרת את העומס התפעולי מתוך מטרה להגיע לתפוקות ממוצעות שוות או גבוהות מהיום בהקצאה יעילה יותר

ב. בתחום התשתיות קידמה חנ"ח מספר פרויקטים משמעותיים במסגרת הערכות לתחרות העתידית:

(1) שער המטענים החדש, שהחל את הפעלתו בחציון ב' של שנת 2019 ונועד לתת מענה לקיבולת עתידית של 2,000 משאיות ליממה, בזמן סבב של שהייה בנמל עד 30 דקות ובין תועלותיו חסכון בכ"א.

(2) בשנת 2019 החברה סיימה פרויקט של שדרוג מערכת ה-TOS (Terminal Operation System) הקיימת למודול נוסף של ניהול מטען כללי. מדובר במודל המאפשר ניהול on-line של כל פעילות המסוף (קו מים, מחסנים, רכבות, משאיות ועוד).

3) חנ"ח מצויה בישורת האחרונה של הליך מכרז להארכה והגבהה של 4 עגורני גשר במסוף הכרמל. פרויקט זה אמור להסתיים בשנת 2022. עם השלמתו תהא ערוכה חנ"ח לתת שירות טוב יותר לאוניות בקיבולת עד TEU15,300.

4) חנ"ח נמצאת בישורת האחרונה של מכרז לרכש 5 עגורני זרוע חדשים לטובת עבודת המטען הכללי בקישון מערב. הליך זה יאפשר להעביר מנופים ניידים לרציף קישון מזרח, אשר צפוי להיות מוחזר לחנ"ח מחנ"י עד חודש יוני 2020.

ג. כמו כן מתוכננים בשנים הקרובות פרויקטים נוספים בתחום התאמת התשתיות:

1) שדרוג ושיקום רציף קישון מערב – בהתאם להסכם העקרונות, חנ"ח חתמה עם חנ"י על הסכם לביצוע שדרוג ושיקום ברציף קישון מערב, וחנ"י פרסמה לאחרונה מכרז ביצוע בנושא.

2) במחצית הראשונה של 2020 יחזור לידי חנ"ח רציף קישון מזרח ששימש את חנ"י כנמל עבודה לבניית נמל המפרץ. ברציף מתוכננים מספר פרויקטי תשתית (שער, מבנים, מערכות חשמל, תקשורת, מחשוב, עגורנים) לצורך הבאתו למצב תפעולי. בהתאם להסכם העקרונות גיבשו חנ"ח וחנ"י הסכם להחזרת החזקה ברציף קישון מזרח לידי חנ"ח, לרבות הסכמה על ביצוע עבודות שונות במימונה של חנ"י, וההסכם עומד בפני חתימה במהלך הימים הקרובים.

3) בשנים הקרובות מתוכנן פרויקט התאמת רציף המכולות המזרחי לשמש כרציף רב תכליתי לשינוע מכולות מטען כללי וצובר מותאם לשירות אניות מטען כללי וצובר מסוג פנמקס.

ד. כל המרכיבים של תכנית הרפורמה (הפרישה, ההתייעלות והגמישות בתשתיות) הופיעו בתכנית האסטרטגית של חנ"ח, שהוכנה על ידי חברת "רותם" כבר בנובמבר 2016 והיו למצפן לכלל התכנית. עם גיבוש ההסכמים, הפכנו עקרונות אלו לתכנית אסטרטגית רב שנתית.

ליקוי

5. בביקורת נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, חברת נמל חיפה טרם השלימה את מרכיבי התוכנית האסטרטגית ולא פרטה אותה לתוכניות עבודה רב-שנתיות מפורטות ותקציבים רב-שנתיים מפורטים בהתאם. משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון ולהנהלת חברת נמל חיפה לפרוט את התוכנית האסטרטגית לתוכנית אופרטיבית על מנת להבטיח הכנה מיטבית של חברת הנמל לקראת התחרות הקשה הצפויה לה.

תגובה חברת נמל חיפה

5. הביקורת הסתיימה בפברואר 2019. מאז ולאחר סיום המשא ומתן הושלמה התכנית האסטרטגית של חנ"ח וממנה, בעבודה מאומצת של החברה ביחד עם יועצים בינלאומיים, הוכנה תכנית רב שנתית שהוצגה לדירקטוריון חנ"ח ואושרה על ידו בנובמבר 2019. העתק של תכנית זו אף נשלח למבקר המדינה.

ליקוי

6. משרד מבקר המדינה מציין את קידום הסכם העקרונות ותכניות אופרטיביות על ידי הנהלת חנ"ח כאמור, אך מדגיש כי ניתן היה לקדם את התוכניות האופרטיביות גם בטרם החתימה על הסכם העקרונות, ולהתוות כמה חלופות לביצוע. הצעדים המשמעותיים שנקטה בשנה האחרונה, טרם הושלמו ונעשו בלי שתהיה לה תוכנית רב-שנתית מפורטת או תקציב רב-שנתי מפורט, והעיכוב בהכנת התוכנית האסטרטגית ובאימוץ החלופה לפיתוח תשתיות הנמל, עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולת הנמלים החדשים, לא יהיה נמל חיפה ערוך לתחרות. על חנ"ח לקדם תוכניות אלו.

תגובה

חברת נמל חיפה

6. לדעת נמל חיפה, לא היה טעם בהכנת תוכניות אופרטיביות טרם גיבוש והסכמה על התוכנית האסטרטגית. כל נתון במסגרת התכנית האסטרטגית הושפע מהחלטות במסגרת הרפורמה בנמלים, ולכן לא היה ערך ביצירת חלופות אופרטיביות. עם זאת נערכו מספר עבודות במטרה לבנות בסיס נתונים שעל בסיסו הוכנה תכנית רב-שנתית. יצוין בנוסף כי הרפורמה בנמלים ותהליך ההפרטה לא צלחו לצאת לפעול מאז החלטת הממשלה לפני 10 שנים ואילו הנהלת חנ"ח והדירקטוריון הצליחו לסיים את הרפורמה ועל בסיס עקרונותיה להכין תכנית אסטרטגית שתאפשר לחנ"ח לשרוד בתחרות העתידית. כפי שצוין בפתח, ביום 26.1.2020 נחתם הסכם הרפורמה, וחנ"ח החלה ביישומה באופן מיידי, והכל במטרה לקדם ולהשלים את היערכותה לתחרות, כאשר הדברים נעשים בצורה מוסכמת אל מול ארגון העובדים. בהתחשב בכך, עמדתה של חנ"ח, כי עיקרו של הליקוי האמור, התייתר.

ליקוי

7. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה הנהלת נמל אשדוד. מבקר המדינה מציין לחברת נמל אשדוד כי העיכוב בהכנת התוכנית האסטרטגית ובאימוץ החלופה לפיתוח תשתיות הנמל עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולתם של הנמלים החדשים, נמל אשדוד לא יהיה ערוך לתחרות.

תגובה

חברת נמל אשדוד

7. חנ"א עושה כל שביכולתה לסיים את התאמת התשתיות במועד תחילת התחרות. לא היו עיכובים בקידום התכנית האסטרטגית של חנ"א, הם התנהלו באופן שוטף במשך שש השנים האחרונות ומאז התמתנה יו"ר דירקטוריון קבועה, הדירקטוריון קיים מספר רב של דיונים בנושא ומימש את התכנית האסטרטגית. בשנים האחרונות ובמיוחד בחודשים האחרונים היתה התקדמות אדירה בחנ"א בתחום מוכנות התשתיות

לתחרות. חנ"א עברה כברת דרך ארוכה מאוד בתחום הכנת התשתיות לתחרות. חנ"א חתמה על הסכמים עם חנ"י לשרוג רציף 21 והקמת מסוע הגרעינים. חנ"י סיימה את הליכי המכרז ובהתאם קבלן ביצוע לפרויקט שדרוג רציף 21 ולפרויקט הקמת מסוע גרעינים. הוצאו היתרי בניה וחנ"י חתמה על צו התחלת עבודה לביצוע העבודות ברציף 21. הקבלן שנבחר מצוי בתחילת העבודות עצמן, מתוך תקווה שיתיימו סמוך לתחילת התחרות. מדובר בהשקעות אדירות מימדים (למעלה מ-2 מיליארד ₪ במימון מלא של נמל אשדוד) ומורכבות ביותר מבחינה לוגיסטית והנדסית, אשר ההיערכות המיטבית להן חייבה דיונים רבים ומקצועיים שנערכו בדירקטוריון ובהנהלת חנ"א במהלך השנים. דיונים אלו הם שהובילו לבחירת החלופות הראויות והנכונות ביותר בנסיבות העניין.

ליקוי

8. מהאמור עולי כי בתוכנית האב של חנ"י, בתחזיות ובעמדת רספ"ן ובתחזיות משרד האוצר צוין כי אוניות גדולות יתפסו נתח שוק משמעותי יותר ויותר בתובלה הימית העולמית. עמדת בנק ישראל, עמדת משרד האוצר, דברי השופטים בבית הדין הארצי לעבודה ועמדת שר התחבורה הדגישו שלצורך תחרות מלאה בכל גדלי האוניות, הן בצפון הארץ הן בדרומה, יש לקיים ארבעה נמלים שבכוחם לטפל בכל סוגי האוניות.

תגובה

משרד התחבורה

8. לעת פתיחת התחרות יעמדו כל הנמלים בישראל, הותיקים והחדשים ביכולת לקלוט את האוניות שפוקדות את אגן הים התיכון. יש להדגיש כי הפעולות הנוספות יצטרכו להתבצע בכדי להביא למצב תחרותי בעתיד הרחוק יותר ולא במועד פתיחת התחרות. שכאמור – הנמלים יהיו ערוכים לתחרות.

תגובה

חברת נמלי ישראל

8. חנ"י מציינת כי סיכום הפסקה לעיל אינו משקף את עמדות בנק ישראל ומשרד האוצר המופיעות בדוח, עמדותיהם אינן מחייבות תחרות מלאה אלא קיום תשתיות הולמות במשק ופתיחת תחרות פנים נמלית על השירות והמחיר לתועלת המשק (החלופה המועדפת על האוצר הייתה "תחרות ערה", ובנק ישראל אף התייחס לעדיפות פיתוח תחרות בשני מרחבי הנמלים למול חלופת פיתוח מרחב אחד). יתרה מזאת, הנמלים הקיימים הותאמו בשנים האחרונות לקליטת אוניות גדולות ביותר: תעלות כניסה ורציפים הועמקו, הוזמנו מנופים גדולים יותר וכבר כעת תשתיות הנמלים, שתוכננו כדי לטפל באניות הנושאות עד כ-9,000 TEU, מטפלות באניות גדולות ביותר (והגדולות ביותר

באזור) הנושאות עד כ- 15,000 TEU. בידי חברות הנמל יש תשתיות מספקות לקיום תחרות משמעותית.

ליקוי

9. נמצא כי משנת 2010 פחת מאוד היקף ההשקעה בנמלים. בשנים 2005 - 2010 השקיעה חנ"י בשטחים שהעמידה לרשות חנ"י וחנ"א (השטח הצהוב) כ-148 מיליון ש"ח וכ-99 מיליון ש"ח בשנה בממוצע, לפי אותו סדר, ואילו בשנים 2011 - 2018 השקיעה חנ"י בנמל חיפה כ-23 מיליון ש"ח בשנה בממוצע ובנמל אשדוד כ-9 מיליון ש"ח. השינוי באופן קביעתם של דמי השימוש הראויים נעשה בד בבד עם צניחה חדה בהשקעות חנ"י בנמלים הקיימים. יצוין כי מבנה התעריפים החדש הביא לירידה בהכנסות חנ"י מדמי שימוש ולכך שלחנ"י יש אינטרס כלכלי קטן יותר להשקיע בפיתוח הנמלים הקיימים, שכן השקעה כזו לא תביא לעלייה ישירה בהכנסותיה. הגם שעדיין קיים קשר עקיף בין השקעות חנ"י בפיתוח הנמלים ובין הכנסותיה, שכן השקעה של חנ"י בתחומי הנמלים עשויה להגדיל את הכנסותיהן של חברות הנמל ולכן, כיוון שהכנסות חנ"י הן בשיעור מהכנסות חברות הנמל, השקעה כזו עשויה להגדיל גם את הכנסות חנ"י.

תגובה

משרד התחבורה

9. הדו"ח יוצא מנקודת הנחה שגויה שיש קשר בין היקף דמי השימוש לבין השקעותיה של חנ"י בנמלים.

תגובה

חברת נמלי ישראל

9. חנ"י מדגישה כי הקישור שנעשה בדוח זה בין אפיקי הפיתוח שנבחרו להכנסות חנ"י ולדמי השימוש הינו שגוי. מודל ההכנסות הקודם נמצא כשגוי ע"י מקבלי ההחלטות במדינה ושינויו בשנת 2010, לא פגע מהותית בהכנסותיה של חנ"י. סדרי העדיפויות בהשקעת משאבי חנ"י נקבעים לפי צרכי המשק הנמלי בתהליך מבוקר כחוק הכולל בניית תכניות פיתוח ואישור התקציב ע"י רספ"ן והשרים. השקעות נערכות לפי כללי הרפורמה ובפיקוח רספ"ן והשרים בכל מרחב נמל. זאת, בין אם מדובר בשטחים שנמסרו לחברות הנמל, בשטחים שנמסרו לאחרים או בשטחים שטרם נמסרו והשיקול המוביל בחנ"י הנו צרכי המשק וקידום תחרות.

ליקוי

10. בשנים 2012 - 2015 ייעדה חנ"י כ-230 מיליון ש"ח להשקעה בתחום הנמלים הקיימים, בפרויקטים שהחלו לפני שנת 2012; בשנים 2016 - 2020, 40 מיליון ש"ח בשנה; ומשנת 2020 - 70 מיליון ש"ח בשנה. נמצא ששכומים אלה

מיועדים בעיקר לשימור ולתחזוקתן של התשתיות הנמליות ואין בהם כדי לענות על הצורך של שני הנמלים להתאים את תשתיותיהם לתחרות בנמלים הפרטיים המוקמים. באוקטובר 2014, במסגרת הצגת תוכנית והצעת תקציב הפיתוח שלה לשנת 2015, חנ"י אף הגדירה במפורש את בניית שני הנמלים החדשים - נמל הדרום ונמל המפרץ - כיעד העיקרי שלה לשנים 2015 - 2022. גם בתשקיף שפרסמה חנ"י במאי 2018 ציינה כי עיקר תמורת ההנפקה המיועדת לפיתוח תופנה למימון פיתוחם של נמלי המפרץ והדרום.

תגובה חברת נמלי ישראל

10. חנ"י עמדה באתגרי תהליך הבאת המשק הנמלי למצב תשתיתי מתקדם ולקיום תחרות ללא הסתמכות על תקציב המדינה ותוך המשך הורדת התעריפים לפי הצו ולפי הנחיות השר. בהתאם למחויבויות מימון, לתכניות ולתקציבי פיתוח העמידה חנ"י לחברות הנמל תשתיות מתקדמות בשנים 2005 עד 2012 וגם לאחר מכן (כולל "היובל", "כרמל" ו"קישון מזרח"). במקביל, שוקמו בהן רציפים רבים. כך, שלשנים הבאות נדרש יעוד תקציבים לא גדולים למטרת תחזוקת התשתיות החדשות והמשוקמות! (שכן, לפי כללי הרפורמה מימון שינויים מהותיים בתשתיות שנמסרו מוטל על המחזיק בהן). לאחר הקמת התשתיות המתקדמות ומסירתן להפעלת חברות הנמל, החלה חנ"י, בהקמת תשתיות נוספות שנדרשות למשק, שיופעלו ע"י מפעילים חדשים ייצרו תחרות במשק הנמלי. למימון הפעילות בהתאם להחלטת ממשלה 3735 גייסה החברה מימון בשוק ההון תוך עריכת תשקיף. חנ"י מודה לכלל השותפים להצלחתה לבצע את תפקידה לקידום הנמלים והתחרות.

ליקוי

11. השינוי באופן קביעתם של דמי השימוש, אשר ניתק את הקשר הישיר בין היקף ההשקעות בנמלים לדמי השימוש הנגבים, גרם לירידה בהכנסות החברה מדמי שימוש והקטין את התמריץ הכלכלי של חנ"י להשקיע בנמלים הקיימים, מאחר שהיא עלולה שלא לקבל תמורה הולמת להשקעותיה, חלקן השקעות שהיא חייבת בהן מתוקף תפקידה בחוק. בפועל, אף שנעשו השקעות בנמלים הקיימים בשנים אלה, לא היה בהן כדי לענות במלואם על צורכי הפיתוח שלהם לשם הערכותם המיטבית לתחרות הצפויה.

תגובה חברת נמלי ישראל

11. חנ"י עומדת במחויבותיה כחוק לפיתוח המשק הנמלי לפי תכניות פיתוח המאושרות ע"י השרים. תכניות אלו אינן מתייחסות למקורות ההכנסה אלא מתעדפות את הפיתוח לפי צרכי המשק הנמלי, בראיה לאומית ותוך התחשבות במגבלות תקציב. יודגש כי היקף הכנסות החברה אינו קובע את תיעדוף ההשקעות בנמלים וכי חנ"י מבצעת את

כל ההשקעות שהיא מחויבת בהן מתוקף תפקידה בחוק! ככלל, חנ"י מפתחת את הנמלים לפי תכנון רב שנתי, מאשרת ואף מבצעת שדרוג תשתיות שנמסרו להפעלת חברות הנמל ואחרים, ככל ששדרוג שכזה מבוקש וממומן על ידיהם, כפי שנקבע ברפורמה, והכל נעשה לטובת המשק הלאומי ותחת פיקוח.

ליקוי

12. על משרדי התחבורה והאוצר לבחון את שינוי קביעתם של דמי השימוש ואת השלכותיו על השקעות חנ"י בנמלים הקיימים. כמו כן, במידה והמקורות הכספיים העצמיים של חנ"י אינם מספיקים, עליהם לבחון איתור מקורות מימון חליפיים על מנת שבידי חנ"י יתהוו די מקורות מימון כדי שתשקיע בהיקף מספק גם בנמלים הקיימים. זאת כדי להבטיח בין היתר שהנמלים הקיימים יוכלו, להיות גורם משמעותי בתחרות הצפויה עם הנמלים החדשים. במידת הצורך, ובהתאם לסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות, עליהם לשקול אם להנחות את חנ"י, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להגדיל את השקעותיה בנמלים הקיימים, זאת על מנת להביא ליישום מיטבי של מדיניותם בנושא.

תגובה

חברת נמלי ישראל

12. חנ"י מציינת כי ע"פ החוק ההחלטות על תיעדוף ההשקעות בתקציב הפיתוח מתקבלות בהליך מסודר הכולל את גיבושו בחברה, בחינתו ע"י רספ"ן ואישורו ע"י השרים. התהליך נקבע כך בחוק בכדי לוודא שיינתן מענה נאות לצרכי המשק תוך קידום התחרות, בהתאם לחוק ולהחלטות הממשלה. חנ"י אינה צריכה לממן השקעות בחברות הנמל אשר לגביהן נקבע כבר בשנת 2005 שהינן באחריות החברות עצמן. יצויין כי חברות הנמל חוכרות מחנ"י תשתיות מתקדמות ביותר. תשתיות שישרתו אותן בתחרות הצפויה להתפתח במשק הנמלי עם הפעלת הנמלים החדשים ואשר ישודרגו, בכפוף להחלטותיהן.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

12. חוק רשות הספנות והנמלים התשס"ד-2004, החל על חנ"י כחברת הפיתוח והנכסים מקנה לשרים סמכויות בקשר לתוכניות פיתוח הנמלים הקיימים וכן סמכויות בקשר לאישור תקציב הפיתוח של חנ"י ביחס לנמלים הקיימים. על כן, בנסיבות אלה, כאשר קיימות סמכויות רגולטוריות מכוח חוק ספציפי ביחס לקביעת תקציב הפיתוח של הנמלים הקיימים, עמדתנו היא כי יש להשתמש בהן טרם שימוש בסמכויות אחרות הקיימות בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

ליקוי

13. מבקר המדינה מציין למשרדי האוצר והתחבורה כי ההחלטה על מתווה הקמתם במקביל של שני הנמלים החדשים השיתה נטל כלכלי כבד על חנ"י. אף על פי כן, לא הועמדו מקורות מימון נוספים וחלופיים להקמתם של הנמלים החדשים, כפי שסוכם בעת הצגת המודל הפיננסי של חנ"י, מקורות שהיו מגדילים את מרחב הפעולה של חנ"י. במקביל, וכאמור לעיל, חנ"י צמצמה מאוד את השקעותיה בנמלים הקיימים. בשל כך תתכן פגיעה בפיתוח הנמלים הקיימים וגם בהיערכותם לתחרות העתידית למול הנמלים החדשים.

תגובה

חברת נמלי ישראל

13. חנ"י מודה על ההכרה המשתמעת לעמידתה באתגר הכלכלי הכבד ובציפיות השרים והרפורמה. מדובר בפרי של עבודה רבה ומאומצת בשיתוף המדינה לתכנון העבודה ותזרים המזומנים למימושה. החברה הכינה מודל פיננסי תקף, דרוג החוב שלה הינו גבוה ביותר והיא מגייסת את המימון הנדרש לפעולותיה ומקימה את תשתיות הבסיס לשני הנמלים לשם קידום התחרות והכל - בתנאים שנקבעו לה, כולל המשך הפחתת התעריפים למשתמשים לפי הצו וללא הסתמכות על תקציב המדינה. יצוין כי פיתוח תשתיות שנמסרו לחברות הנמל לאורך השנים הוביל לכך שעומדות ויעמדו לרשותן תשתיות מתאימות ביותר להתמודדות עם התחרות הצפויה.

ליקוי

14. משרד מבקר המדינה מציין כי הסכומים שהקציבה חנ"י בתקציבה, כפי שאושר על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר לשדרוגן של תשתיות הנמלים בשנים 2016 - 2020, 40 מיליון ש"ח בשנה; ומשנת 2020 - 70 מיליון ש"ח בשנה, נמוכים בהרבה מן הסכומים הנדרשים להתאמתם של הנמלים לקליטת אוניות מכולה גדולות בשנת 2021, העומדים על כמיליארד ש"ח. עוד יש לציין כי משרדי התחבורה והאוצר לא פעלו לאיתור מקורות חלופיים לצורך ההתאמה האמורה.

תגובה

חברת נמלי ישראל

14. חנ"י מדגישה כי בטרם בניית הנמלים החדשים בוצעו השקעות גדולות בשטחי חברות הנמל, כולל הקמת רציפים חדשים ומתקדמים (בין השנים 2010-2002 הוקמו "היובל", "כרמל", קישון מזרח", שופצו רציפים ועוד). לשנים 2014-2022 יועדו עיקר משאבי החברה להקמת הנמלים החדשים, כאשר הנמלים הקיימים כבר נהנים מתשתיות חדשות ומחודשות, הדורשות תחזוקה בעלות מוגבלת. הכללת שורת תקציב לביצוע התאמות בתשתיות שנמסרו לחברת נמל תערך לבקשתה המלווה בהתחייבותה למימונה. עם זאת, חנ"י הקצתה תקציב לתכנון

השדרוג, במטרה לקצר לוו"ז מהחלטה על שדרוג תשתיות, לכשתתקבל בחברות הנמל, ועד להוצאתו אל הפועל. הקצאה זו הועילה.

ליקוי

15. בביקורת נמצא כי חנ"י לא פעלה מול שרי התחבורה והאוצר למציאת מקורות למימון שדרוגו של הרציף המזרחי, בין בפעילות מול משרדי האוצר והתחבורה לקבלת תמורה ראויה מחברות הנמל בין בדרך אחרת; לא השלימה דיון והכרעה על מימון השדרוג; ולא עשתה מהלך אופרטיבי לקידום העמקתו של הנמל, הגם שהיה מוסכם גם על ידה כי זהו נדבך עיקרי בהתאמת התשתיות הנמליות של נמל חיפה לתחרות. על כל הצדדים להשלים הליך דיון וקבלת החלטות בעניין תכנית הפיתוח, מקורות מימונה, ולוח הזמנים ליישומה.

תגובה

משרד התחבורה

15. לעמדת משרד התחבורה אין צורך מידי בשדרוג הרציף המזרחי (או כרמל ב'), בשם לב לכך שהנמלים הקיימים יכולים לקלוט כבר היום אניות גדולות. עם זאת, במבט לעתיד, אכן קיים צפי כי האניות ימשיכו לגדול. מכל מקום בשלב זה עמדת המדינה הינה כי תשתיות מסוג זה צריכות להיות מממונות על ידי חברת הנמל, אשר תהנה מפעילות הנמל המועמק. יש לציין כי בשנים האחרונות לא נגבים דיבידנדים על ידי המדינה על מנת להגדיל את מקורות הנמלים לטובת שדרוג.

תגובה

חברת נמל חיפה

15. א. במסגרת הסכם העקרונות, צוין כי חנ"י תממן את התכנון והפיתוח של פרויקטי התשתית. עם זאת, במכתבה מיום 7.1.2020 למנכ"לית משרד התחבורה מתנערת חנ"י מאחריותה זו ומציינת "כי ההתחייבות לשאת במימון התכנון המואץ של הרציף המזרחי והתכנון הסטטוטורי של רציף כרמל ב', משמען מימון הטיפול בהכנת התכנון ואישורו בלבד, אך לא במשמעויות ו/או ההשלכות תקציביות לרבות (אך לא רק) ביצוע, אגרות פיתוח, היטלי פיתוח, היטלי השבחה, אגרות בניה, או פיצוי, ככל שאיזה מהאמור יחול. עוד יובהר, כי התחייבות המימון כאמור, כפופה לאישור האורגנים המוסמכים בחנ"י, שטרם ניתן. ב. במסגרת דיון שהתקיים במשרדה של מנכ"לית משרד התחבורה בתאריך 28.1.2020 נקבע כי חנ"י תממן כל היטל פיתוח והשבחה עבור פרויקטים קיימים שבוצעו בעבר.

תגובה

חברת נמלי ישראל

15. חנ"י פעלה בהתאם לתפקידה למציאת מימון לפיתוח נמלים, להקמת תשתיות נדרשות, לאחזקת תשתיות משותפות וליצירת תחרות במקום שאינה קיימת! בהתאם לרפורמה מוטל מימון שינויים בנכסים

שהועברו לחברות הנמל עליהן, ולא על חנ"י. חנ"י מסרה לחנ"י תשתיות מתקדמות שמאפשרות קיום תחרות משמעותית גם ללא שדרוג הרציף המזרחי. כל שדרוג שיבוצע ודאי יתרום להעמקת התחרות, אך אינו חיוני לקיומה.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

14,15. בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 21.1.20, קבעה ועדת השרים כי דרך הפרטת חנ"י, תכלול בין היתר, השקעה של רוכש מניות החברה בהון החברה בסכום שלא יעלה על 1 מיליארד ₪ ("סכום ההשקעה"). כן קבעה הועדה כי לאחר מועד המכירה, החברה תשתמש בסכום ההשקעה לטובת פיתוח תשתיות וציוד נמליים של החברה וכן לשימושים נוספים שבהם לשפר את האיתנות הפיננסית של החברה, כמפורט בנספח ג' להחלטה זו. כך שבמסגרת החלטה זו אותר מקור לשדרוג תשתיות חנ"י, בכפוף לביצוע הפרטת חנ"י. יובהר כי בהתאם למידע המצוי ברשות לחברת נמל אשדוד בע"מ יש את המקורות הנדרשים לביצוע תוכנית ההשקעות שאושרה על ידה לרבות פיתוח רציף מים עמוק ומסוע גרעינים

ליקוי

16. משרד מבקר המדינה ממליץ לחנ"י ולמשרד התחבורה לבחון מעת לעת את עמדתם כפי שבאה לידי ביטוי בהסכם העקרונות, בכדי לוודא שתתקיים תחרות בתחום אוניות המכולה הגדולות (18,000 TEU). על הנהלת נמל חיפה לוודא שהחלטתה שלא להתאים את תשתיות הנמל לקליטת אוניות מכולה גדולות כבר במועד פתיחת התחרות, לא תביא לכך שהנמל יאבד לקוחות שיעדיפו לקבל שירות מנמל שמסוגל לטפל בכל סוגי האוניות שלהם. לקוחות שאבדו בדרך זו עלולים שלא לשוב שנים רבות, ובכך עלולים להיגרם פגיעה כלכלית ואובדן הכנסות לאורך שנים. בהתחשב בהערכות משרד האוצר ותחזיות בנק ישראל, ובהתחשב גם ביתרונות אחרים שצפויים לנמלים החדשים על הקיימים, כמתואר לעיל, על משרד התחבורה, חנ"י, רספ"ן וחברת נמל חיפה לבחון מהו מועד ביצוע ההתאמה הנדרש של תשתיות נמל חיפה, ולוודא כי המועד, בהמשך לאמור בהסכם העקרונות לביצוע התאמה זו, עולה בקנה אחד עם האינטרס הלאומי בקיום תחרות אמיתית בין כלל הנמלים גם בתחום האוניות הגדולות באזור חיפה. זאת כדי למנוע חשש להיווצרות מונופול אזורי בתחום ההובלה במכולות בטווח הארוך.

תגובה

משרד התחבורה

16. לאורך הדו"ח חוזרת האמירה כי הנמלים הקיימים אינם ערוכים לתחרות או כי לא צפויים להיות ערוכים, כי המדינה או חנ"י לא פיתחו את התשתיות הנדרשות להתאמת הנמלים הקיימים לאלו החדשים ולתחרות שתבוא בעקבות פתיחתם, כי הם לא ערוכים לקלוט אניות

גדולות, וכו'. לא ברור לנו על מה מבוססת אמירה זו, ונראה כי מקורה בחוסר הבנה מקצועית של תחום הנמלים. במהלך השנים האחרונות, התשתיות שודרגו באופן משמעותי ע"י העמקות הנמלים עד לעומקים של מעל 16 מטר ליד רציפי המכולות העיקריים (מעומק מקורי של כ-14 מטרים) והעמקת תעלות הכניסה בשני הנמלים עד כ-20 מטר. כמו כן נרכשו מנופים תואמים לגדלים אלו, בהיבט רוחב האוניה והגעת המנופים לגדלים אלו. מצבם הנוכחי של הנמלים מאפשר כניסתן של אוניות גדולות יותר מבעבר, (אורכי 367 מטרים ורוחב אניות אלו, הן TEU 15,300 של עד 50 מטרים ויותר, וקיבולת המוכרת בתעשייה של האניות הגדולות ביותר שמגיעות כיום לאזור המזרח התיכון, והן פוקדות את נמלי אשדוד וחיפה בשוקע מופחת (מסיבות תפעוליות של מפעילי האניות) כך שהן כלל אינן נדרשות לעומק מעבר לזה הקיים. בעתיד הקרוב, נכון למועד כתיבת המענה, אין צפי שאוניות גדולות יותר, ללא פריקת חלק ממכולותיהן בנמלים קודמים, יפקדו את אחד מהנמלים בישראל. אולם המשרד, בהתאם להמלצת חנ"י, רספ"ן והנחיות שר התחבורה הקודם, סבורים כי נכון להיערך לעתיד ולהביא את הנמלים ליכולת קליטת אוניות (עד לאורכי 400 מטר) בשוקע (של עד כ-16 מטר) כפי שגם נמלים דומים בעולם נערכים צופה פני עתיד. באשר לחשיבות סיום ההיערכות עד לשנת 2021 ; הנהלת נמל חיפה, במידה לא מבוטלת של צדק, אף הציעה כי עבודות נדרשות יחלו רק עם פתיחת התחרות. שכן, עבודות כיום משמעותם הפסד כספי ופגיעה בלקוחות, ועם פתיחת התחרות והירידה הזמנית בנפח העבודה, יתאפשרו העבודות ללא פגיעה זו. כאמור, אין חובה להיות ערוכים כבר בשנת 2021 עם עומק 17.5 עד ליום כתיבת תגובה זו, לא סורבה אנייה אחת בישראל לכניסה ותפעול בנמלי ישראל בגלל גודלה ונהפוך הוא. חברת נמל חיפה קיבלה לא אחת מרספ"ן את תמיכתה המקצועית ועידודה לשחרור חסמים תפעוליים בטרם התחייבה חברת נמל חיפה לחברת ספנות זו או אחרת לקבל אניות בממדים חסרי תקדים בחיפה. באירועים נוספים ובחזקת "יותר מאשר העגל רוצה לינוק, הפרה רצה להיניק", ניסתה רספ"ן לשכנע את חברת נמל חיפה ביכולתה לקלוט את האניות הגדולות ביותר בעולם (אורכי, Teu's 16,000 400 מטר וברוחב שניתן לשרתו בחיפה במגבלת המנופים) (עד לגודלי אולם עד לרגע זה ללא תוצאה) (בעיקר בגלל העובדה שכרגע אין לחץ מצד הספנות לפקידת אניות מסוג זה). כל נושא שיפור התשתיות והגעתן של יותר אניות גדולות ויותר חברות ספנות (LSCI) והמשופר באופן מתמיד, בא לביטוי בממד החיבוריות של נמלי ישראל של ארגון האו"ם UNCTAD המפורסם ע"י סוכנות

(-le/enhttps://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/MaritimeProfi

אינדקס זה השתפר ומספר אינדקס של כ-18.5 בשנת 2009 GB/376/index.html) הגיע כבר לרמת 46.7 בשנת 2019 (שיפור מהותי ובולט באינדקס המעיד על השדרוגים הינה שימור הפקידות הישירות LSCI המדוברים). משמעות השיפור באינדקס מנמלי העולם לישראל על המשמעות הגיאופוליטיות, האסטרטגיות והכלכליות הרות הגורל לישראל, קליטת אוניות גדולות ומגוון גדול ככל האפשר של חברות ספנות גלובליות הפוקדות את ישראל. נתון זה המדרג את ישראל

במקום ה 37 בעולם באיכות החיבוריות הימית שלה והמגמה שבה ישראל נמצאת, מוכיחים את ההכרה הבינלאומית בשדרוגי הנמלים של מדינת ישראל בעשור האחרון. נמלי ישראל כיום משרתים באופן שוטף וקבוע את האניות הגדולות ביותר הפועלות בשגרה במזרח הים התיכון ושנתיים טרם התחרות המדוברת כבר נמצאים בהחלט במצב של מתן ויצירת תחרות משמעותית בהיבטי התשתיות. לא זו בלבד, בניית שובר הגלים החדש בחיפה, שחרר כמעט לחלוטין את חברת נמל חיפה ממגבלות מזג האוויר שהיו לה בעבר. מגבלות אלו באו לביטוי כ- 10 ימים בשנה בעת סעורות החורף החזקות וכעת כאמור חברת נמל חיפה יכולה לפעול שנה מלאה כמעט ללא הפרעה בגין ההגנה החדשה והחזקה שקיבלה. נכון הוא כי האניות הגדולות (ששוקען המקסימלי הוא 16 מטר) אינן יכולות להיכנס בשוקע מלא לנמלי אשדוד וחיפה אך פעולות ההעמקה ממשיכות ומתבצעות גם כיום. מגבלות השוקע כרגע, אינן נחשבות למגבלות קריטיות בשל מצב הספנות והפלגות האניות כיום בשוקעים מעט מופחתים). קיימים כבר לפחות 2 קווים הפוקדים את נמלי ישראל באמצעות אניות מהגדולות הפוקדות את נמלי מזרח הים התיכון (גודל 14,000 - 15,300 Teu יודגש, אף אם בעתיד יגיעו אוניות גדולות יותר לנמלים, המצריכות רכישת מנופים מתאימים, הרי שחברות הנמל הקיימות יוכלו להיערך לכך עם היוודע הצורך ובקשת חברות הספנות לכך. בהקשר זה יצויין כי חברת נמל אשדוד בחרה כבר היום להתחיל בתכנון וביצוע התאמת הרציפים לאניות גדולות יותר. נשוב ונדגיש, כי האניות הגדולות ביותר הקיימות בשוק העולמי (אורכי 400 מטר ורוחב של מעל 60 מטרים), אינן מגיעות לאזורנו בשלב זה באופן של שגרה.

תגובה חברת נמלי ישראל

16. חנ"י מברכת על סיומה הקרב של תקופת מונופולין אזורי ארוכת שנים בתחום המכולות. המשק יעבור בשנים הקרובות למצב הרצוי לפי האינטרס הלאומי בו תתקיים בתחום כל נמל תחרות משמעותית. זאת, גם בנמל חיפה, בהתחשב בתשתיות הקיימות והמתקדמות שנמסרו לחנ"י. משך שדרוג רציף הינו שנים ספורות בלבד ולפיכך אין חשש להיווצרות מונופולין בטווח הארוך, בפרט שחנ"י אף הקדימה והכינה תכנון הנדסי לשדרוג רציף בחנ"י, במטרה לקצר את זמני השדרוג, לכשיוחלט על כך ע"י חנ"י.

תגובה חברת נמל חיפה

16. החלטת חנ"י בנוגע לאי התאמתן של תשתיות לקליטה של אוניות המכולה הגדולות (+TEU18,000) התבססה על עבודת מטה מסודרת שבחנה את החלופות השונות (במהלך שנת 2015 ותוקפה במאי 2018) וקבעה כי אין הצדקה כלכלית לביצוע העמקה כלשהי על חשבונה של החברה, שכן ההשקעה כאמור (שמשכמת בכ- 1.5 מיליארד ₪) אינה

מחזירה את עצמה בשום תרחיש שהוא, ועל בסיס חוות דעת מבוססות של מכלול גורמים מקצועיים. לכן עמדת חנ"ח היא כי את סוגיית ההעמקה (עיתוייה ומיקומה) יש להותיר בידי המשקיע האסטרטגי. לכן הושארה גמישות להחלטות של המשקיע לבצע ההעמקה או ממועד רכישת הנמל ברציף המזרחי או החל משנת 2033 ברציף הכרמל. כך למעשה, לאור חוסר ההסכמה של המומחים השונים בנוגע לסוגיית ההעמקה, בידי המשקיע נשארה האופציה לקבלת ההחלטה הנכונה ביותר מבחינתו במציאות החדשה, ומבלי שביצוע ההעמקה יפגע ביכולתה של חנ"ח למצות את הכנסותיה מן הרציפים הקיימים עד לתחילת התחרות

ליקוי

17. נמצא כי תהליך קבלת ההחלטות להעמקת רציף 21 נמשך כארבע שנים (משנת 2014) וכלל מחלוקות ואי-הסכמה בין הנהלת חנ"ח ובין חנ"י על מימון ההעמקה ועל שלבי העמקת הרציף. עוד נמצא כי דיונים אלה בין החברות התנהלו בלי שדירקטוריון חנ"ח בחר בחלופה לפיה יבוצע הפרויקט: שלב אחד או שלוש. מחלוקות אלו הביאו לידי עיכוב בלוחות הזמנים ורק בדצמבר 2018 סיכמו חנ"ח וחנ"א על שדרוג רציף 21.

תגובה

חברת נמל אשדוד

17. מדובר בהשקעות אדירות מימדים (למעלה מ-2 מיליארד ₪ במימון מלא של נמל אשדוד) ומורכבות ביותר מבחינה לוגיסטית והנדסית, אשר ההיערכות המיטבית להן חייבה דיונים רבים ומקצועיים שנערכו בדירקטוריון ובהנהלת חנ"ח במהלך השנים. דיונים אלו הם שהובילו לבחירת החלופות הראויות והנכונות ביותר בנסיבות העניין. חנ"ח עושה מאמצים אדירים על מנת שהעבודות ברציף 21 יסתיימו סמוך לתחילת התחרות.

תגובה

חברת נמלי ישראל

17. חנ"י מסרה לחנ"ח תשתיות מתקדמות שמאפשרות קיום תחרות משמעותית וזו תתקיים בו עד השלמת פרויקט שדרוג רציף 21 בשנת 2022, תוך זמן קצר מתחילת התחרות (2021). השלמת הפרויקט צפויה להעמיק את התחרות שכבר תתפתח בנמל אשדוד ובמשך

ליקוי

18. משרד מבקר המדינה מציין כי על אף ההתקדמות עליה הצביעה חנ"ח, הרי שהתמשכות ההליכים בקבלת ההחלטות על העמקת רציף 21 עלולה לגרום לכך שלא יהיה מוכן כרציף מים עמוקים לקליטת אוניות גדולות במועד תחילת התחרות מול חברות הנמל החדשות.

תגובה חברת נמל חיפה

18. חנ"ח עומדת לבצע הארכה והגבהה של 4 עגורני גשר במסוף הכרמל בהתאם למכרז שפרסמה. פרויקט זה אמור להסתיים בשנת 2022. עם השלמתו תהא ערוכה חנ"ח לתת שירות טוב יותר לאוניות בקיבולת עד TEU15,300.

ליקוי

19. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2019, טרם הוחל בהתאמת התשתיות של נמל חיפה לפקידתן של אוניות מכולה גדולות, ותחילת הפיתוח עלולה להידחות אף עד שנת 2033. אשר לנמל אשדוד, קיים ספק ממשי אם התאמת תשתיותיו תושלם במועד.

תגובה משרד התחבורה

19. הנהלת נמל חיפה, במידה לא מבוטלת של צדק, אף הציעה כי עבודות נדרשות יחלו רק עם פתיחת התחרות. שכן, עבודות כיום משמעותם הפסד כספי ופגיעה. כאמור, אין חובה להיות ערוכים כבר בשנת 2021 עם עומק 17.

תגובה חברת נמלי ישראל

19. חנ"י הכינה תכנון לשדרוג רציף בחנ"ח. שדרוג זה יכול להתבצע תוך שנים ספורות, בהתאם להחלטות שתקבל חנ"ח. לחנ"א יש תשתיות רציף מתקדמות המאפשרות השתתפות בתחרות שתחל במהלך שנת 2021 והיא אף החלה בפרויקט שדרוג רציף שיסתיים במהלך שנת 2022 ויתרום להעמקת התחרות.

ליקוי

20. משרד מבקר המדינה מציין לחנ"י כי חוק רספ"ן קובע במפורש כי אחד מתפקידיה של חנ"י בתור Landlord הינו "לפעול לקדם את התחרות" בין הנמלים. אשר על כן, כיוון שחנ"י, כמו יתר הגורמים המקצועיים מצד המדינה, הגיעו לכלל מסקנה כי העמקת רציף בנמל חיפה היא בבחינת פעולה חיונית לקידום התחרות בין הנמלים, ונוכח המחלוקת בשאלת מימון ביצוע התשתיות שהביאה לאי ביצוע, הרי שהיה על חנ"י לפעול למציאת פתרונות אפשריים לגבי שאלת המימון של הפרויקט וקידום עד לאימוץ הפתרון המיטבי בנושא.

תגובה חברת נמלי ישראל

20. חנ"י פעלה ופועלת כנדרש מתפקידה ותחרות תחל בשנת 2021! יובהר כי חיוני ביותר לפתוח את המשק הנמלי לתחרות פנים נמלית בתחום המכולות וכי לחנ"י תשתיות מתקדמות ביותר שמאפשרות השתתפותה בתחרות זו. יודגש כי שדרוג הרציף בחנ"י לא נמצא באותה דרגת חיוניות למשק, אך חנ"י קידמה תכנון הנדסי, לצורך קיצור לוי"ז, ונדרש מחנ"י להחליט בנושא העיתוי והמימון, בהתאם לאחריותה. נוסיף כי ככל שחנ"י מועמדת להפרטה, המשקיע בה ישקול את עמדתו בהתחשב בתועלות ובעלויות ויכלכל צעדיו בהתאם.

ליקוי

21. על רספ"ן לוודא כי התנהלות חנ"י תהיה בהתאם לתפקידה על פי מודל Landlord-, ובהתאם להוראות החוק וכתב ההסמכה, המנחים אותה לדאוג לפיתוח התשתיות הנמליות באופן שיקדם את התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים.

תגובה חברת נמלי ישראל

21. חנ"י מדגישה כי רספ"ן הנו שותף להצלחתה במילוי תפקידה וביישום המודל בתשתית החוקית הקיימת. חנ"י מקפידה לשתף את גורמי הפיקוח ובכללם רספ"ן, בתוכניותיה לפיתוח התשתיות הנמליות באופן שהמענה לצורך המשקי ניתן באופן שמקדם את התחרות בין הגורמים הפועלים בנמלים.

ליקוי

22. מהאמור לעיל עולה כי פיתוח הנמלים החדשים בד בבד עם הצורך לשדרג את הנמלים הקיימים כדי לאפשר להם לקלוט אוניות גדולות בוצע ללא מתן מענה למקורות המימון לביצוע שידרוג הנמלים הקיימים, הגם ששר התחבורה דאז הצהיר על פיתוח הנמלים הקיימים כך שיהיו ברי תחרות עם הנמלים החדשים בה בעת הוקטנו מקורותיה העצמיים של חנ"י בעקבות שינוי מבנה התעריפים בשנת 2010. המחלוקת בין חנ"י ומשרד התחבורה לבין חברות הנמל בשאלת האחריות למימון ההשקעות בנמלים לקליטת אניות מכולה גדולות, גרמה לעיכובים ממושכים בהיערכות הנמלים הקיימים לתחרות.

תגובה חברת נמל חיפה

22. היערכות לקראת המשקיע האסטרטגי תפתור את סוגיית המימון, אך לצד זה ראוי לציין כי אין כל בטוחה שהליך ההפרטה של חנ"י אכן יצלח וכי ימצא משקיע אסטרטגי. במצב דברים זה (היעדר משקיע), על

חנ"י תהא חובת המימון של כל השקעה תשתיתית כאמור, בהתאם לחובותיה וסמכויותיה על פי דין, זאת מבלי לגרוע ממחויבותה, כפי שעלתה במסגרת הסכם העקרונות וכן במכתבה מיום 7.1.2020 למנכ"לית משרד התחבורה, לתכנון סטטוטורי מלא, במימונה, של הרציף המזרחי וכרמל ב' כנמלים עמוקי מים לקליטת אניות גדולות.

תגובה חברת נמלי ישראל

21. חנ"י מציינת כי מקורות המימון לשדרוג נכסי חברות הנמל והתאגידים המורשים נקבעו ברפורמה והחברות זכו להיות במשך שנים רבות מונופול אזורי. מקורותיה הכספיים של חנ"י לא שונו מהותית עם שינוי התעריפים בשנת 2010 וחנ"י מבצעת את תפקידה לפיתוח בראיה כוללת של צרכי המשק, קידום תחרות ועוד, בהתחשב במקורות שלרשות חנ"י. סדרי העדיפויות של חנ"י בהקצאת המשאבים נקבעים לפי צרכי המשק ובשיתוף גורמי הבקרה ובהם רספ"ן והשרים. בנוסף, אין מחלוקת לגבי שאלת המימון, שהוכרעה כבר ברפורמה בשנת 2005. חנ"י, שאמונה על ראיית טובת המשק ועל פיתוח תשתיות חיוניות וקידום תחרות כבר העמידה לנמלים הקיימים תשתיות המאפשרות קיום תחרות, וזו אכן תתקיים. התאמת תשתיות חברות הנמל לקליטת אניות גדולות יותר רצויה, אך אינה חיונית לקיום תחרות במשק.

ליקוי

22. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, חנ"י וחברות הנמלים, לפתח ולאמץ מסגרת מתאימה למימון השקעות תשתיות של חנ"י בנמלים ולקבוע במפורש את גדר אחריותה של חנ"י למימון השקעות על פי חוק וכפועל יוצא ממעמדה כ-Landlord. זאת בין היתר, על מנת לאפשר את קידום פרויקט ההעמקה הנדרשת בנמל חיפה בהקדם האפשרי, ועל מנת למנוע סכסוכים ועיכובים של פרויקטים אחרים בנמלים בעתיד.

תגובה חברת נמלי ישראל

23. חנ"י מציינת כי המדינה סוברנית להחליט על שינויי חקיקה. להבנתנו המסגרת המימונית שנקבעה ברפורמה סבירה ומאוזנת, רואה את טובת המדינה והמשק הנמלי ומחייבת את המחזיקים בתשתיות לאומיות לפעול ביעילות ומשיקולים עסקיים וכלכליים, כך שיושקע רק בנכסים שכדאי להם להקים או לשדרג. חנ"י מתוקף תפקידה כ-Landlord בודקת תדיר קיום כשלי שוק המעכבים פיתוח תשתיות החיוניות למשק הנמלי ו/או קידום תחרות ומטפלת בכשלים אלו באמצעות תכניות פיתוח. תכניות הפיתוח אושרו כחוק ואף טיפלו בכשלים המהותיים.

תגובה חברת נמל חיפה

23. בחנ"ח נושא התשתיות הינו "טאבו" מוחלט של ההנהלה והדירקטוריון ואין לעובדים שום נגיעה לתהליך קבלת ההחלטות בנושא זה. אכן עד לשנת 2017 הנהלת חנ"ח והדירקטוריון לא היו שותפים במשא ומתן, אך החל משנת 2017 יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל חנ"ח השתתפו ברוב המכריע של הדיונים ואף הובילו את הדיונים ואת העבודות השונות שהיוו את הבסיס להחלטות. רק בגלל מעורבות של החברה ושיתוף הפעולה עם המדינה וההסתדרות הצלחנו להגיע להחלטת ההפרטה. לולא הפעילות של חנ"ח ליצור הסכמות מול המדינה וההסתדרות למימוש הרפורמה, מצבה של החברה לנוכח התחרות העתידית, היה להערכתנו, מביא אותה למצב פיננסי קשה ביותר בשנים הקרובות אחרי ההפרטה.

ליקוי

24. משרד מבקר המדינה מציין להנהלותיהן של חברות הנמל ולדירקטוריונים שלהן כי בכל הקשור לפעולות הנדרשות להתאמת תשתיות הנמל עליהן לעמוד על מימוש סמכותן הקבועה בחוק ולהוביל בעצמן את תכנון וביצוען של הפעולות הללו. על משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות להקפיד שאת הדיון בנושאים הקשורים לסמכויותיהם של הנהלות החברות הממשלתיות והדירקטוריונים שלהן יובילו נציגי הנהלות החברות.

תגובה חברת נמל חיפה

24. א. פי שחנ"ח העלתה בעבר, בין היתר במכתב שהפנתה בחודש אוגוסט 2013, בפני גורמים במשרד האוצר ומשרד התחבורה (מסמך "2 הרגליים") עמדת חנ"ח הייתה ונשארה כי הפתרון המיטבי לסוגיית כ"א היא מודל "סגירה - פתיחה" תוך הידברות עם העובדים. על דרך האגב יצוין כי מענה פורמלי למסמך זה טרם התקבל.

ב. מהרגע שנקבע בין המדינה לבין ההסתדרות בחודש יוני 2017 כי מתכונת הפרישה תהיה מרצון ולא פרישה בהסכמה או סוג אחר של פרישה, היה על החברה לייצר מנגנון פרישה שהוא מספיק אטרקטיבי לעובדים וכלכלי לחברה. תכנית הפרישה הנוכחית, מבוססת על מודלים שבוצעו תחת הנחה של ירידה מסיבית בהיקף המכולות ומגובה בעבודות כלכליות של החברה. לולא פרישה זו, החברה עלולה להיות בגרעון בשל הצורך בהשלמת ההכנסה לעובדים כתוצאה מירידה בהכנסות. זאת ועוד, הכספים שמיועדים לטובת הפרישה באים ברובם מכספי ייעודה, שמיועדים לנושא הפרישה. עוד יודגש כי טרם הסכמי הרפורמה, עמדה בעינה מחלוקת באשר למרבית כספי ייעודה ובאשר להיקף מחויבותה של החברה בהתאם להסכמים הקיימים (תוספת לקצבה לפנסיה צוברת), ובהתאם להחלטות שיפוטיות, לא ניתן היה לעשות בהם שימוש אחר. הסכם הרפורמה הביא להסכמה גם בנושא

זה, ועתה בהתאם להסכם זה נפתרה המחלוקת והחברה תשתמש בייעודה האמורה לצורך מימון תכנית הפרישה. כאמור, ביום 26.1.2020 נחתם הסכם הרפורמה, ובעקבות כך פרסמה החברה בקרב עובדיה את תכנית הפרישה. החברה מעריכה, לאור ההיענות הערה בקרב עובדי החברה לאחר פרסום התכנית, כי יעלה בידה לממש חלק ניכר ממכסות הפרישה. לאור האמור, החברה סבורה כי אין מדובר בליקוי.

ליקוי

25. נמצא כי הסכם העקרונות שחתמה חברת נמל חיפה מבוסס על פרישת עובדי דור א' מרצון, ובשילוב ניתנה הגנה מפטורין למשך 10 שנים מתחילת פעילותם של הנמלים החדשים. הדבר עלול לחשוף את החברה לסיכון שבאי מימוש הפרישה, וממילא בחוסר יכולת של החברה להתייעל כנדרש, ולהביא לכך שתזרים המזומנים שלה בשנים 2020 - 2034 יהיה שלילי. אשר על כן, מומלץ לבחון שילוב הסכמות כגון מכסות עבדים לפרישה בהסכמי התייעלות בחבורת ממשלתיות.

תגובה

חברת נמל חיפה

25. נקבע בהסכם העקרונות, לאחר משא ומתן ממושך, כי תבוצע תכנית פרישה מרצון, ולא בפרישה בהסכמה או סוג אחר של פרישה. הגם שהערת מבקר המדינה לבחון שילוב של הסכמות כגון מכסות עובדים לפרישה הינה נכונה במובן העקרוני, היא איננה ישימה בנסיבותיו של הסכם העקרונות. ראשית, בשום שלב, ההסתדרות לא הסכימה ליישום מתווה כאמור. שנית, וכפי שכבר הובהר, מתווה הפרישה מרצון הובא לאישור הממונה על השכר באוצר. יצוין, כי בהסכמי 2005 נקבעו הסדרים לפרישה מוסכמת בפיטורי צמצום שלכאורה ניתן היה להחיל במקרה זה, אלא שהמדינה הסכימה ואף הבהירה כך לביה"ד הארצי לעבודה, כי תינתן הגנה מפטורי צמצום לא רק לעובדים המוגנים שהסכמי 2005 חלים עליהם, אלא אף לעובדי דור ב' לתקופה של 10 שנים. גם בעניין זה החברה חוזרת על עמדתה כאמור בסעיף 10 לעיל, וסבורה, כי בהתחשב במכלול הנסיבות, אין מדובר בליקוי.

ליקוי

26. משרד מבקר המדינה מציין כי אין הכוונה לכפות פיטורי עובדים באופן חד-צדדי, אלא שהיה על חברת נמל חיפה והגורמים שניהלו את המשא ומתן - משרד התחבורה ומשרד האוצר - לנסות ולהגיע עם העובדים להסכמות שיבטיחו את התייעלות הנחוצה, לרבות שקילת קביעתן של מכסות פרישה שיבטיחו התייעלות ממשית, ולא להותיר את עניין פרישת העובדים לא מסוכם. על כלל הגורמים לוודא ולעקוב מעת לעת כי אכן מבוצעת פרישה בהיקף נרחב של עובדי דור א', שאם לא כן חברת הנמל עלולה להיחשף לכך שלא תבוצע פרישה בהיקף כזה שיבטיח את האיתנות הפיננסית שלה, את

יכולתה להתחרות בחברות הנמל החדשות וקבלת תמורה מרבית בעת מכירתו למשקיע האסטרטגי.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

25,26. בעולם יחסי העבודה במדינת ישראל לא מקובל ואף לא ניתן לכפות באופן חד צדדי תוכניות התייעלות ותוכנית פרישה של עובדים בארגונים מאוגדים, לרבות בחברות ממשלתיות. זאת ועוד, גם ארגוני העובדים אינם נותנים יד ליישום תוכניות פרישת עובדים בצורה שאינה פרישה מרצון, עמדה הנתמכת לרוב על ידי בתי הדין לעבודה. מניסיון עבר של הרשות, תוך מאמץ רב ובהסכמה, ניתן לגבש הסכמי התייעלות מוסכמים עם עובדים כפי שהיה בשנת 2014 בחברת נמל חיפה כאשר אושרה פרישה מרצון של עובדים, וכתוצאה מכך נוצר קיטון משמעותי בהוצאות השכר של החברה שהביא לגידול ברווחיותה כפי שניתן לראות מתוצאות הפעילות בשנים האחרונות. בעקבות בניית הנמלים החדשים החלו סכסוכי עבודה בחברת נמל חיפה ובחברת נמל אשדוד אשר הובילו לשנים ארוכות של הידברות בין הנהלות החברות, נציגי המדינה וארגון העובדים כדי לגבש הסכם כולל להכנת החברות לתחרות בנמלי הים. מאמצי הידברות אלו נשאו פרי כאשר בחודש דצמבר 2018 אושר הסכם עקרונות להכנת חברת נמל חיפה לתחרות בנמלי הים וכולל תוכנית התייעלות נרחבת, תוכנית פרישה שיכולה להביא לקיטון של הוצאות השכר השנתיות בעשרות מיליוני שקלים בשנה, כל זאת לצד הסכמה על ביצוע הליך למכירת כלל מניות החברה לרוכש אסטרטגי, רוכש אשר מצד אחד יכול להביא לגידול בפעילות החברה ומצד שני יכול לשנות נורמות ביחסי העבודה בחברה ולהביא לחסכון ניכר בעלויותיה. יובהר כי תוכנית הפרישה לא תוחל כל עוד לא תהיה מספר מינימלית של פורשים אשר תאפשר לחברה חסכון משמעותי. ביום 21 בינואר 2020 התקבלה החלטת ועדת שרים להפרטה לביצוע הליך המכירה וכן ביום 26 בינואר 2020 נחתמו הסכמים קיבוציים מפורטים בין החברה וארגון העובדים ליישום תוכניות ההתייעלות ותוכנית הפרישה. לעמדת הרשות, בכפוף להשלמת מכירת החברה במועד בהתאם להחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה, חברת נמל חיפה יכולה להפוך תוך מספר שנים לחברה יציבה פיננסית ולהתמודד כראוי מול התחרות הצפויה.

תגובה

חברת נמל חיפה

26. עם חתימת הסכם הרפורמה ביום 26.1.2020 החלה החברה ליישם באופן מיידי את מכלול היבטי ההתייעלות שסוכמו במסגרת הסכמי ההתייעלות, עוד בשלהי שנת 2018, וכניסתם לתוקף הותנתה בהשגת הסכם כולל, כמקשה אחת.

ליקוי

27. בביקורת נמצא כי עקב הימשכותם של תהליכי המו"מ בנושאים שאינם קשורים בהכרח להתייעלות, חברת נמל חיפה לא מימשה את מלוא פוטנציאל ההתייעלות, והוסיפה להוציא הוצאות מיותרות הפוגעות שנה אחר שנה ברווחי החברה ובאיתנותה הפיננסית. הוצאות אלה מקטינות את סכום הדיבידנד לקופת המדינה ומונעות צמצום תעריפיהם של השירותים הנמליים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת נמל חיפה כי במקביל להליכים בבית הדין והמשא ומתן המתנהל שם, עליה לקדם, בהסכמה עם ארגון העובדים ועם הממונה על השכר באוצר, הסכמות בנושאים שאינם נדונים בבית הדין לעבודה, שיביאו לידי מימוש פוטנציאל ההתייעלות, אפילו באופן חלקי, על מנת לקדם חיסכון בהוצאותיה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים החדשים.

ליקוי

28. נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר וחברת נמל אשדוד טרם סיכמו את תוכנית ההתייעלות בכוח האדם הנדרשת לצורך ההיערכות לתחרות. ללא התייעלות זו צפויים לחברת נמל אשדוד בשנים 2022 - 2028 הפסדים של מאות מיליוני ש"ח, וצפויה פגיעה באיתנותה הפיננסית וביכולתה להתחרות.

תגובה

חברת נמל אשדוד

28. הנהלת חנ"א עושה מאמצים גדולים לקידום הנושאים הנ"ל, אך העיכוב במו"מ נבע מהתנגדותם של וועדי העובדים לקבוע ישיבות מו"מ בתקופה בה מכהן שר בממשלת מעבר וכן מרצון ההסתדרות להשלים את ההסכמים בנמל חיפה בטרם ימשיכו להתקדם על נמל אשדוד. לאחרונה ובחסות בית הדין לעבודה, חודש המו"מ והוא מתנהל כעת באופן אינטנסיבי. תכנית ההתייעלות ותכנית הפרישה תלויות זו בזו. מימוש פוטנציאל תוכנית ההתייעלות מותנה בפרישה מוקדמת של עובדים, וזאת לאור ההגנה שניתנה לעובדים מפיטורין ורשת בטחון לפרמיה. על כן, ביצוע תכנית ההתייעלות ללא תכנית פרישה הכוללת פיטורי עובדים ופרישה מוקדמת תביא לעודף עובדים בחברה ולעלויות גבוהות, הן בגין תשלומי השכר והן בגין תשלום פיצוי עבור ההתייעלות. בעניין המו"מ על הסכמי הפרישה – הגורם המוביל את הנושא ומתנגד בכל תוקף לכך שהנהלת חנ"א תנהל את העניין, הוא הממונה על השכר במשרד האוצר, המבקש לוודא כי תישמר אחידות בין נמלי אשדוד וחיפה. ככלל, חנ"א פנתה לממונה על השכר פעמים רבות בשנתיים האחרונות לקידום הנושא. חנ"א גיבשה תכנית מול סקטור עובדי המינהל, אך התכנית נעצרה אצל הממונה על השכר. חנ"א קיימה פגישות בנושא עם הממונה על השכר ועם ההסתדרות ונציגי העובדים והציעה סיוע ככל שנדרש, אולם רק לפני מספר שבועות התקבלה טיוטה מהממונה על השכר. חנ"א העבירה כבר הערות לטיוטה ושוקדת עליה בימים אלה. בעניין הסכמי הפרישה וההתייעלות, נבהיר שוב כי

בניגוד לאמור בסעיף 213 לדו"ח, על פי התרחיש הריאלי במודל האיתנות הפיננסית של חנ"א, אי מימוש תכנית ההתייעלות והפרישה יסב לחברה הפסד של כ- 55 מיליוני ₪ ולא מאות מיליוני ש"ח כפי שנכתב בסעיף.

ליקוי

29. משרד מבקר המדינה מציין למשרדי התחבורה והאוצר וחברת נמל אשדוד כי עליהם להשלים סיכום עם עובדי נמל אשדוד על פרישתם של העובדים, על מנת לצמצם את הוצאותיה ולהימנע מהפסדים החזויים לשנים 2022 - 2028 בהיקף מאות מיליוני ש"ח בהעדר תוכנית ההתייעלות. עליהם לנסות ולהגיע עם העובדים להסכמות שיבטיחו את ההתייעלות הנחוצה, לרבות שקילתן של מכסות פרישה כחלק ממנגנון ההסכם.

ליקוי

30. משרד מבקר המדינה מציין כי המשך המצב הקיים ואי הגעה להסכמות מונע מחברת נמל אשדוד מלממש בהקדם את מלוא פוטנציאל ההתייעלות, ובכך נמנעים החיסכון בהוצאותיה ושיפור מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים הפרטיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת נמל אשדוד כי במקביל להליכים בבית הדין, והמשא ומתן המתנהל שם, עליה לקדם בהקדם הסכמה עם העובדים בנושאים שאינם נדונים בבית הדין לעבודה, כדי שיתאפשר מימוש של פוטנציאל ההתייעלות, אפילו חלקי, וככל שניתן בלא יצירת עלויות עודפות, במקביל לקידום תכנית הפרישה, על מנת לצמצם את הוצאותיה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים החדשים.

תגובה

חברת נמל אשדוד

30. חנ"א פועלת לקידום הסכמות עם העובדים במקביל לניהול המו"מ. לאחרונה חתמה חברת הנמל עם ההסתדרות על שלושה הסכמים להתייעלות נקודתית מול שלושה סקטורים שקיבלו אישור הדירקטוריון והממונה על השכר.

ליקוי

31. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות החברות, שכיוון שתפקידה של הנהלת חברת נמל חיפה הוא לנהל את עובדי הנמל ולהוציא לפועל את תוכניות העבודה, וכיוון שחברת נמל חיפה היא שתישא בחלק נכבד מן ההתחייבויות הכספיות והתפעוליות הנובעות מהסכם העקרונות ובאחריות ליישום הפרישה, מן הראוי היה שהמשא ומתן עם עובדי הנמל, מיום תחילתו ועל כל היבטיו, ובמיוחד אלה הנוגעים להתייעלות העובדים ולתוכניות הפרישה, ינוהל בשיתוף בין משרדי הממשלה והנהלת הנמל, והנהלת הנמל תשותף בישיבות המטה לקראת הדיונים.

תגובה חברת נמל חיפה

31. החל מאמצע 2017 היה שיתוף פעולה עם גורמי המדינה וההסתדרות, כפי שציינו בהתייחסות לקטע 180.

תגובה רשות החברות הממשלתיות

24,31. עמדת הרשות היא כי הגורם המוסמך לקיים הידברות עם עובדים במישור יחסי העבודה הוא הנהלות החברות הממשלתיות ובמקרה זה הנהלות חברות הנמל, וכך היה במהלך ההידברות שנעשתה בשנים האחרונות במסגרת סכסוכי העבודה הקיימים בחברות הנמל. כמובן כי כחלק ממשא ומתן מורכב וממושך קיימים היבטים בהם גורמי המקצוע בממשלה מבקשים לגבש עמדה מתואמת בממשלה אשר יכול שיהיה בה השלכות רוחביות או משמעותיות משקיות ולכן קיים צורך לקיים שיח פנימי בממשלה. מעבר לכך, חלק מהנושאים המועלים על ידי העובדים, כגון מתווה ההפרטה של החברה הממשלתית, אינם מצויים בסמכותן של החברות הממשלתיות, אלא של המדינה כבעלת מניות בחברות אלה. בנושאים אלה החברות הממשלתיות אינן רשאיות להוביל משא ומתן עם העובדים. בעניין גיבוש ההסכמות בחברת נמל חיפה, יובהר כי לאורך כל תקופת המשא ומתן הנהלת החברה הייתה הגורם המרכזי בביצועו, והיא זו שגיבשה מול ארגון העובדים את תוכנית ההתייעלות ותוכנית הפרישה להכנת החברה לתחרות במאמץ רב. במרבית המקרים הנהלת נמל חיפה היא זו שיזמה את קיום הישיבות עם ארגון העובדים ונציגי הממשלה בכל הנוגע לגיבוש מסמך העקרונות, ולשם כך התנהל ערוץ ישיר בין יושב ראש דירקטוריון נמל חיפה ויושב ראש ההסתדרות בזמנו, כפי שניתן להבין מעדכונים קבועים שביצע יושב ראש דירקטוריון החברה במסגרת ישיבות הדירקטוריון. בתקופה משמעותית זו מנכ"ל החברה נבצר מתפקידו נוכח התמודדותו בבחירות מוניציפליות ואת מקומו מילאו ממלאי מקום מתוך הנהלת החברה. כבר ביום למחרת חזרת המנכ"ל לעבודתו לאחר קיום הבחירות, ביום 31 באוקטובר 2018, בישורת האחרונה של גיבוש הסכם העקרונות, בחרה הרשות לשלוח את רפרנט החברה ברשות לחיפה כדי להיפגש עם מנכ"ל החברה ולעדכן אותו במצב הדברים נוכח היעדרותו. יובהר כי בסיכום גיבוש ההסכמות, הגורמים המוסמכים בחברה אף אישרו את הסכם העקרונות בחודש דצמבר 2018 ובחרו לאמץ אותו כמדיניות החברה להערכות לתחרות וכן מאוחר יותר אף חתמו על ההסכמים המפורטים במהלך חודש ינואר 2020. במסגרת החומרים שהועברו לעיון מבקר המדינה נשלחו העתקים מזימונים לישיבות רבות וסיכומי דיון שהכינה החברה בעצמה ושולחו לשאר הנציגים שהשתתפו במסגרת דיוני המשא ומתן כדי להוכיח כי טענת מבקר המדינה במקרה הזה אינה נכונה. בהתאם לאמור לעמדת הרשות לא ניתן לקבל טענה לפיה הנהלת נמל חיפה לא הייתה שותפה לישיבות המטה ולא הובילה את המשא ומתן מול

העובדים בנושאים הקשורים לפעילות החברה. ההיפך הוא הנכון. ברור כי גורמי הממשלה מעורבים ביתר שאת בנושאים הקשורים להפרטת החברה, כמחויב מתפקידה של המדינה כבעלת מניות בחברה.

תגובה

משרד האוצר – אגף תקציבים

31. יו"ר חברת נמל חיפה ובכירי הנהלתה השתתפו בדיונים רבים ודירקטוריון החברה אף אימץ את הסכם העקרונות. יצוין כי מידי חודש בישיבות הדירקטוריון עודכנו חבריו בהתפתחויות.

ליקוי

32. משרד מבקר המדינה מציין למשרד האוצר, למשרד התחבורה ולחנ"י כי הסכם העקרונות שחתמו הנהלת הנמל ועובדיו כולל התחייבויות רבות שאינן קשורות לתנאי העסקתם ולפרישתם של העובדים, התחייבויות האמורות להתממש בין היתר בידי משרדי האוצר התחבורה וחנ"י, הגם שאינם צד להסכם ואינם חתומים עליו. לפיכך הנמל ניצב מול אי-ודאות לגבי מימוש ההתחייבות של גורמי החוץ, ובמשתמע אי-ודאות לגבי עתידו. משנקבעו בהסכם סעיפים המחייבים את נציגי הממשלה ואת חנ"י לפעולות מצידם כתנאי למימוש ההסכם, היה ראוי שיוסדר באותו המעמד גם עניין התחייבויותיהם של הגורמים שאינם צד להסכם. על משרד האוצר משרד התחבורה ורשות החברות לקבל את ההחלטות הנדרשות להבטחת קיום ההסכם ואת התחייבותם על פי מכתב הצד להסכם, ובכלל זה קידום החלטות ממשלה ותיקוני חקיקה ככל שיידרש.

תגובה

חברת נמלי ישראל

32. הסכם העקרונות נחתם בידיעה שחנ"י מתנגדת לחלקים הקשורים אליה ושאינה צד לו. לפיכך אי-הוודאות במימוש החלק הקשור בחנ"י טבועה בו. למרות האמור לעיל, חנ"י בוחנת אימוץ סעיפים בהסכם, בהם המבוקש ממנה עולה בקנה אחד עם תפקידיה ועם יכולותיה.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

32. בהתאם לאמור במכתב הצד מיום 18.12.2018 פעלו גורמי המדינה להביא לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה ביום 21.1.20 החלטה בעניין חברת נמל חיפה. ועדת השרים לענייני הפרטה רשמה בפניה חלקים משמעותיים מתוך מסמך מדיניות הפרטת החברה כפי שגובש על די גורמי מקצוע בממשלה במשך חודשים ארוכים, ובכלל זה בין היתר עקרונות לחובות ולזכויות של החברה בנושא פיתוח תשתיות החברה.

ליקוי

33. משרד מבקר המדינה מציין לרשות החברות כי על פי סעיף ב(3) להסכם העקרונות, נקבע יעד ליציאה להליך המכירה כבר בחודשים הראשונים של שנת 2019. במצב דברים זה, הרי שהיה רצוי להכין הערכת שווי מדויקת ככל הניתן לפני החתימה על הסכם העקרונות בדצמבר 2018. זאת, על מנת שאותה הערכה תוכל לשמש הן כבסיס לנתונים המופיעים בהסכם – בייחוד ביחס למקורות המימון של ההשקעה הנדרשת בתשתיות הנמליות – והן כבסיס להליך המכירה שהיה אמור להתבצע מיד בתחילת 2019, בפרט בשל העובדה שהסכם העקרונות יוצר במפורש את הזיקה בין הכספים שיתקבלו מהמכירה למשקיע האסטרטגי ובין המקור לפיתוח תשתיות הנמל. עוד יצוין כי עמדתה של רשות החברות אך מחזקת את הצורך בהחלטה של ועדת השרים על מתווה ההפרטה לפני חתימת הסכם העקרונות, מה שהיה מביא לשיטתה גם לביצוע הערכת שווי לפני החתימה.

ליקוי

34. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, לרשות החברות ולמשרד התחבורה כי כתנאי למימוש ההפרטה תוכן הערכת שווי מבוססת המתייחסת גם לסוגיית שווי המקרקעין שהועמדו לטובת נמל חיפה, מה שיבטיח את שמירת כלל האינטרסים הלאומיים, בעת הפרטת חני"ח. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה להסדיר בנהלי רשות החברות את עיתויה של ביצוע הערכת שווי, והמתודולוגיות במסגרת הליכי הפרטה של חברות ממשלתיות, וכן להסדיר ביצוע הערכות שווי לנכסי המקרקעין של החברה המופרטת במסגרת זו.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

33,34. עמדת הרשות היא כי יש לבצע הערכות שווי לחברה בהפרטה רק לאחר שמתקבלת החלטת ועדת שרים לענייני הפרטה וכן לאחר שמתגבשות כלל ההסכמות הרלוונטיות אשר יש בהן כדי להשפיע על תוצאות הערכות השווי ובהן, הסכמי מקרקעין, הסכמים במישור יחסי העבודה וכיוצא בזה. כל ביצוע הערכות שווי לחברה טרם לכך יכול להביא להטיה בתוצאותיה ולפגוע בהליך המכירה. טענת מבקר המדינה כי קיימת זיקה בין תוצאות הערכות השווי של חברת נמל חיפה לבין מקורות המימון הנדרשים לפיתוח תשתיות החברה, כאמור בהסכם העקרונות, היא שגויה ביסודה, שכן במסגרת הליך המכירה של חברת נמל חיפה, בה סוכם כי תבוצע מכירת מניות החברה בשילוב עם גיוס הון לחברה על ידי הרוכש, אין קשר בין שווי החברה לבין הכספים שנדרש הרוכש להשקיע בהון החברה. סכום הכספים שנדרש הרוכש להשקיע בהון החברה במסגרת הליך המכירה, כאמור בהסכם העקרונות ובהחלטת ההפרטה מיום 21 בינואר 2020, הם תחזית לעודף שימושים על מקורות שיהיו לחברה כתוצאה מהקמת רציף מים עמוקים בהתאם למחויבותה. כאמור, הרשות תבצע הערכות שווי

לחברת נמל חיפה כפי שהיא נוהגת לעשות בכל הליך הפרטה של חברות ממשלתיות, אשר במסגרתן תובא בין היתר התייחסות לכלל החובות והזכויות של חברת נמל חיפה, לרבות המחויבויות להקים רציף מים עמוקים. עמדת הרשות היא כי בחלק מהמקרים יש לקבל החלטה על דרך הפרטה של חברה ממשלתית על ידי ועדת השרים רק לאחר שמתגבשות הסכמות עקרוניות עם ארגון העובדים למתן שקט תעשייתי לקידומה, שכן אחרת, לא ניתן יהיה לבצע החלטת הפרטה בשל היעדר שקט תעשייתי במישור יחסי העבודה. במקרה של חברת נמל חיפה התקבלה החלטת ועדת השרים בקשר להפרטת חנ"ח ביום 21.1.20 בסמוך לאחר השלמת גיבוש ההסכמות עם העובדים, אך לפני חתימה על ההסכמים הקיבוציים המפורטים עם עובדי החברה ביום 26 לינואר 2020.

ליקוי

35. משרד מבקר המדינה ממליץ לחנ"י, משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות, ולממונה על השכר באוצר, בשיתוף הנהלות הנמלים, לפעול בהקדם להסדרת פעילותן של מחלקות הים על מנת לאפשר מתן שירותיהן למפעילים השונים, בהתאם לתפקידה של חנ"י כ-Landlord.

תגובה

חברת נמלי ישראל

35. ההמלצה מיושמת בימים אלה - לאחרונה נחתמו הסכמים להעברת עובדי מחלקות הים מחברות הנמל לחנ"י ו/או לחברות בנות שלה.

ליקוי

36. מבקר המדינה מצייין בחיוב את העובדה שחנ"י בשיתוף הנהלות חנ"ח וחנ"א קידמה באופן משמעותי את העברת מחלקות הים מחברת נמל חיפה וחברת נמל אשדוד לחנ"י, אך מצייין כי הן נדרשות להשלים את המהלך, ובין היתר להשלים את הכנת אומדן שווין של מחלקות הים.

תגובה

חברת נמל אשדוד

36. ב-9.12.2019 נחתם הסכם קיבוצי המסדיר את מעבר עובדי מחלקת הים של חנ"א אל החברה הקולטת בבעלות חנ"י. בחודש האחרון דירקטוריון חנ"א אישר ההסכם הקיבוצי וכן אישר את העקרונות להסכם הפיננסי שסוכמו בין החברות. בימים אלו נחתמים הסכמים בין חנ"י וחנ"א לבין מערכי השווי אשר יחלו את עבודת הערכת השווי של המחלקה ובמקביל נערכות חנ"י וחנ"א לסיכום של הסכם כולל המפרט כל האספקטים של העברת המחלקה על עובדיה, הציווד וכלל הפעילויות הקשורות אליה מחנ"א לחנ"י או לחב' בת של חנ"י. החברות סבורות

שתעמודנה בלו"ז שנקבע בהסכם הקיבוצי להעברת המחלקה, בסוף שנת 2020.

תגובה חברת נמלי ישראל

36. חנ"י מודה על ההכרה בפעילותה והיא ממשיכה ופועלת להשלמת המהלך. לעניין מתן הבלעדיות למחלקת הים של חיפה בבעלות חנ"י משמעה הוצאתו מתחום התחרות של נתח פעילות נכבד, שהווה 33% מהרווח התפעולי של חברת הנמל, והיה עשוי להיות נתון לתחרות - חנ"י מקבלת את החלטות המדינה בנושא. היקפה הכספי של פעילות מחלקת ים בנמל הינו 10%-15% בלבד מהיקף הפעילות הנמלית. לתחרות, המכוונת לעיקר הפעילות, תהא השפעה מהותית על המשק, גם בתנאים אלה.

תגובה חברת נמל חיפה

36. מקבלים את הערת המבקר.

ליקוי

37. תפקידן של מחלקות הים בנמלים חיוני מאוד לפעולתם הסדירה של הנמלים. על מנת להבטיח שכבר בתחילת פעולתם יתאפשר לנמלים החדשים תפקוד מלא ויימנעו שיבושים בפעולתם, אולי אף השבתתם, שומה על משרד התחבורה, משרד האוצר וחנ"י והנהלות חנ"י וחנ"א, להשלים בהקדם את הסדרת פעילותן של מחלקות הים בנמל חיפה ובנמל אשדוד, על מנת לאפשר תחרות בין הנמלים, תוך שמירה על שוויון בין הנמלים כולם. מומלץ כי במסגרת ההסדרה תילקח בחשבון הפגיעה בחנ"ח.

תגובה חברת נמלי ישראל

37. ההמלצה בהליכי יישום - המהלכים להסדרת מתן שרותי מחלקות ים לכלל המשתמשים בנמל באופן שוויוני וע"י גוף אובייקטיבי, שאינו מפעיל שרותי נמל משל עצמו, מקודמים תוך הסכמות בין חנ"י לחנ"ח ולחנ"א.

תגובה רשות החברות הממשלתיות

35-37. כחלק מהרפורמה בנמלי הים והקמת נמלים חדשים נדרש כי מחלקות הים אשר יתנו שירות לנמלים החדשים יפעלו כגופים ניטרליים ולא יפעלו כחלק מחברות הנמל הקיימות. לכן מוצע כי חנ"י תרכוש את פעילויות מחלקות הים של חברת נמל אשדוד ושל חברת נמל חיפה

למתן שירותי מחלקת ים באזור אשדוד וחיפה בהתאמה, בתמורה שתועבר לחברות הנמל. למותר לציין כי מהלכים מסוג זה הם מהלכים הדורשים הידברות בין הנהלות החברות וארגון העובדים לצד בחינות עם גורמי ממשלה נוספים ובהם בין היתר גורמי תחרות. בחודש אוגוסט 2019 נחתם הסכם קיבוצי עם העובדים לעניין העברת מחלקת הים חיפה ובחודש דצמבר 2019 נחתם הסכם קיבוצי עם העובדים לעניין העברת מחלקת הים אשדוד, הכל בליווי אגף השכר באוצר. בכוונת גורמי הממשלה להתקדם בביצוע המהלך בשלמותו, הכולל קבלת החלטת ממשלה להקמת חברות בנות לחנ"י, השלמת הסכמים בין חברות הנמל לחנ"י לרבות ביצוע הערכות שווי מתאימות, תיקון כתבי ההסמכה ושינויי חקיקה רלוונטיים. מחלקות הים של חברות הנמל צפויות לעבור לחנ"י עד סוף שנת 2020, טרם תחילת פעילות הנמלים החדשים. במהלך התקופה הקרובה תפעל חנ"י בתיאום עם גורמי הממשלה, לרבות הרשות, לבצע את כל הפעולות הנדרשות מטעמה לקליטת מחלקות הים ובהן, הקמה ותחילת הפעלת חברות הבת, הטמעת מערכת מידע מתאימה, גיבוש הסכם מקרקעין לחברות הבת וכיוצא בזה. לעמדת הרשות הפעולות שנעשו על ידי גורמי המקצוע בממשלה בשיתוף הנהלת החברות בעניין העברות מחלקות הים מאפשרות מתן שירותי ים לנמלים החדשים והקיימים יעשה בידי שתי מחלקות ים שאינן קשורות לנמלים אלו, האחת באזור חיפה והשנייה באזור אשדוד.

תגובה חברת נמל חיפה

37. מאחר וברור שהניתוב הימי עובר לאחריות חנ"י, על חנ"י להתחיל אלתר בהליכי רכש של גוררות נוספות, שכן על מנת לנתב אניות מכולה גדולות (TEU 18,000 +), הצפויות להגיע לנמל המפרץ (כפי שציין המבקר) נדרש כי לרשות מח' ים יעמדו 5 גוררות בעלות עוצמת מנוע של 70 טון סחב דחף (4 גוררות פעילות וגוררת אחת באספנה - תחזוקה).

ליקוי

38. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא נחתם בין חברת נמלי ישראל ובין חברת נמל חיפה הסכם המקרקעין, שהוא תנאי הכרחי לקיום הסכם העקרונית, ורשות החברות לא קבעה מנגנון הסמכה מחייב, כפי שהוסכם בהסכם העקרונית.

תגובה חברת נמלי ישראל

38. חנ"י מציינת כי מתקיימים מגעים להסכם מקרקעין בין החברות וכי הסכם העקרונית, שחנ"י אינה צד לו, אינו מעל לחוק ואף לא מעל חובות חנ"י כלפי מחזיקי העניין בה.

תגובה חברת נמל חיפה

38. אכן עדיין לא הסתיימו הדיונים בנושא הסכם מקרקעין, יחד עם זאת הדיונים צפויים להסתיים בחודשים הקרובים. מדובר בהסכם מורכב רב סעיפים שלמעשה לא נחתם בין 2 החברות עד היום. כרגע נמצאים בדיונים קדחתניים הצפויים להסתיים טרם היציאה למכרז למשקיע הפרטי. יצוין כי חנ"ח הציעה, ורשות החברות הממשלתיות הסכימה, כבר לפני כשנתיים למנגנון בוררות לגישור המחלוקות בין חנ"ח לחנ"י, שהיה לדעת חנ"ח מקצר משמעותית את ההליך. חנ"י סירבה למנגנון זה.

ליקוי

39. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות כי לנוכח העובדה שחנ"י וחברת נמל חיפה טרם הצליחו לגשר על המחלוקות ביניהן, ומאחר שמחלוקות אלו נמשכות יותר מ-14 שנים, עליה לקבוע בהקדם את מנגנון ההסכמה, שהנושא יוסדר על פיו, ולשקול להחילו גם על חברת נמל אשדוד. פעולה זו נדרשת במיוחד לנוכח הכוונה להפריט את חברת נמל חיפה וההטבה הגדולה שיעניק לרוכש הפוטנציאלי הסכם המקרקעין בנוסחו הנוכחי.

תגובה חברת נמלי ישראל

39. חנ"י מציינת כי כחברה ממשלתית וכחברת אגרות חוב היא תשקול כנדרש וכדין כל מנגנון שיוצע ע"י רשות החברות לעדכון הסכם המקרקעין בינה לבין חברות הנמל.

תגובה רשות חברות הממשלתיות

38,39. עמדת הרשות היא כי חברות הנמל צריכות לחתום על הסכם מקרקעין עם חנ"י כדי לאפשר ודאות מרבית לחברות הנמל ולחנ"י בפעילותן, לרבות מניעת סכסוכים כספיים בהיקפים משמעותיים בין חברות אלו. החל מגיבוש הסכם העקרונות בדצמבר 2018 וטרם קבלת החלטת ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 21 בינואר 2020, פעלה הרשות בשיתוף עם נציגי ממשלה נוספים מול הנהלות חנ"י וחברת נמל חיפה לגיבוש הסכם מקרקעין. יובהר כי חנ"י לא הסכימה כי הרשות תקבע מנגנון הסכמה מחייב בנושא זה ולכן לא יכלה הרשות לפעול בדרך זו. בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה שהתקבלה מיום 21 בינואר 2020, נקבע כי נדרש להשלים גיבוש הסכם מקרקעין בין חנ"י לבין חנ"ח טרם השלמת הליך מכירת מניות חנ"ח. בהמשך להחלטת ועדת השרים מיום 21 בינואר 2020 בכוונת הרשות לפעול בחודשים הקרובים לגיבוש הסכם מקרקעין בין חנ"י וחברת נמל חיפה וכן לפעול ליישב את מרבית הסכסוכים

הקיימים בין שתי החברות, כל זאת טרם השלמת הליך המכירה, וזאת במסגרת סמכויות המצויות בידי הרשות.

תגובה חברת נמל חיפה

39. נראה שאנחנו בדרך להשגת ההסכמות. במידה ולא נצליח להגיע להסכמות, אנחנו מציעים מנגנון הבוררות.

ליקוי

40. משרד התחבורה ומשרד האוצר דרשו את החתימה על כתב ההתחייבות שהגביל את היקף הפעילות של נמל מספנות ישראל ואף חייבו את נמל מספנות ישראל להעביר מידע לנמל חיפה על מנת לוודא את עמידתה של חברת מספנות ישראל במגבלה שנקבעה. משרד התחבורה ומשרד האוצר אף שילבו בהסכם נספח בו התחייבה חברת מספנות ישראל בפני יו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות לרכוש את שירותיה של מחלקת הים בנמל חיפה עשרים שנה. על מנת לעודד את התחרותיות במשק, מן הראוי שגורם מאסדר לבדו יקבל סמכויות של ניטור ופיקוח על הסדרים מול הגורמים הכפופים לפיקוחו, וראוי להימנע ממתן הסכמה גורפת להעברת מסמכים לגורמים חיצוניים ובפרט לגורמים מתחרים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי התחבורה והאוצר לבחון להבא במקרים דומים, מנגנוני דיווח למאסדרים לשם וידוא עמידה במגבלות כלשהן, ובמידת האפשר, להביא למינימום התחייבויות ומגבלות ארוכות לטווח ארוך במקרים דומים.

ליקוי

41. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי התחבורה והאוצר יבחנו מעת לעת את מדיניותם בכל הנוגע למגבלות, ובפרט מגבלות הפוגעות בתחרות לטווח ארוך ותכולתן, וכל זאת במסגרת פעילותם לקידום תחרות במשק.

ליקוי

42. משרד מבקר המדינה מצוין כי פעולתה זו של חנ"י מדגישה את הצורך בהסדרה מחייבת של חובותיהם של כלל הגורמים הרלוונטיים על פי הסכם העקרונות שאם לא כן, רבות מן ההתחייבויות המנויות בו, התלויות בגורמים שאינם הנהלת נמל חיפה ועובדי הנמל – למשל חנ"י – אינן ישימות.

תגובה חברת נמל ישראל

42. חנ"י פעלה באחריות, כדין ולפי העניין והסדרה אכן רצויה. בכל הנוגע להסכם העקרונות אין חולק שחנ"י פעלה באופן שהתחייב מהמצב בו הוטלו עליה התחייבויות בהסכם שלא היינו צד לו, ללא הסכמתה, ולכן ההסכם גם קבע ניתנה לה.

ליקוי

43. ממצאי דוח זה מעלים כי לצד קידום הקמתם של הנמלים החדשים, משרדי התחבורה והאוצר, חנ"י ורספ"ן, והנהלותיהן של חברות נמלי חיפה ואשדוד, טרם השכילו לקדם את הנמלים הקיימים בתחומים חיוניים להמשך תפקודם, ובעיקר התאמת התשתיות הנמליות והתאמת כוח האדם לקראת מועד תחילת פעילותם של הנמלים החדשים בשנת 2021. ללא נקיטת צעדים משמעותיים, עולה חשש לאיתנות הפיננסית של חברות הנמל הקיימות, ולפיכך יש ספק אם תתקיים בסופו של דבר תחרות אמיתית בין הנמלים השונים, ואם יושגו החיסכון בעלויות והשיפור ביעילות בענף הנמלים, שהיו מלכתחילה תכליתם העיקרית של הקמתם של הנמלים החדשים.

תגובה

חברת נמלי ישראל

43. חנ"י מציינת כי פעלה לפי תכנון כולל ותחילה בוצעו השקעות בהקמת תשתיות מתקדמות בחברות הנמל אשר מאפשרות מתן שירות לאניות הגדולות ביותר המפליגות באזור כיום. לפיכך תיווצר תחרות אמיתית בנמלים עם תחילת פעילות המפעילים הפרטיים בשנת 2021. בנוסף, תשתיות חברות הנמל ניתנות לשדרוג. חנ"י קידמה את תכנון השדרוג עבור שתי חברות הנמל ושדרוג התשתיות יקודם בהתאם להחלטותיהן. בהתאם להחלטת חנ"א שדרוג רציף בה כבר החל וצפוי שיושלם בשנת 2022.

תגובה

חברת נמל חיפה

43. במהלך שנתיים וחצי האחרונות חנ"ח פעלה באופן נמרץ ובשיתוף פעולה עם גורמי הממשלה על מנת להגיע להסכם רפורמה, הכולל הסכמה לפרישת עובדים, ארבעה הסכמי התייעלות סקטוריאליים והסכם הפרטה באמצעות מכירה של 100% למשקיע אסטרטגי פרטי. הסכם זה, המממש את החלטות הממשלה מלפני 10 שנים, נחתם ב-26.1.2020. וזאת למרות האתגר הקשה מולו ניצבה חנ"ח בשל התנאים שנכפו עליה – נמל מתחרה חדש, הגנה נגד פיטורי צמצום והבטחת שכר לעובדים. זאת בנוסף להכנת תכנית אסטרטגית רב שנתית המתבססת על עקרונות הרפורמה ומדגישה את המעבר של חנ"ח לתחום המטען הכללי. יש לראות, את החתימה על הסכם הרפורמה ואת האישור של ההפרטה בנוגע לחברה כהישגים משמעותיים שהיו תנאי לגיבוש סופי של התר"ש, שכאמור כבר אושר בדירקטוריון. אמנם ניצבים אתגרים נוספים בדרך למימוש התכנית, אבל ללא ספק חנ"ח ניצבת היום במקום טוב הרבה יותר מאשר לפני שלוש שנים.

פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על העסקים

הגופים המבוקרים: משרד הכלכלה, משרד האוצר – אגף החשב הכללי, רשות המסים, משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, אגף לרישוי עסקים, המשרד לבטחון פנים, משרד האוצר – מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, הרשות הארצית לכבאות והצלה

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד רה"ם כי בחינת ביצוע תוכנית החומש מעלה שמשרדים רבים טרם סיימו לגבש רבות מהתוכניות שהיו אמורות להתגבש בשנים 2015 ו-2016. רק 12 מכ-41 תוכניות מבוצעות באופן מלא. הגיבוש של תוכניות רבות שהמשרדים היו אמורים לבנות בשנת 2017 נדחה בפועל לשנים עתידיות. מבין כ-370 תוכניות שהיו אמורות להתגבש עד תום מועד תוכנית החומש, גובשו רק כ-160 תוכניות, וכמה מהן מבוצעות באופן חלקי.

תגובה

משרד ראש הממשלה

1. תכנית החומש הממשלתית נמצאת בעיצומה, ואף זכתה לציון לשבח באופן ייחודי על ידי ה-OECD, הן בדוח ה-iReg והן בפרט בדוח הספציפי על ישראל. כיום, אנו נמצאים בשנה הרביעית של תכנית החומש, ועד כה פורסמו כ-163 תוכניות להפחתת הנטל הרגולטורי מתוך סך של כ-370 תחומים. סך ההפחתה של התכניות עד כה עולה על 4 מיליארד ₪ כל שנה מצטבר מדי שנה בעלויות הישירות בלבד (עלויות עקיפות כמעט ואינן נמדדות כדי לא להטות את המדידה, אך השפעתן גבוהה פי כמה וכמה) וכן לחיסכון של כמעט 50,000,000 ימי המתנה. מבין התחומים שעדיין לא פורסמה לגביהם תכנית ישנם 68 תחומים שעתידה להתפרסם עבורם תכנית בחודש מרץ 2020 (לפי החלטת ממשלה 2118) ועוד 108 תחומים שעתידים להיבחן בשנים 2020-2021 בהתאם להחלטת ממשלה 2118. לשם המחשה של היקף ועוצמת התכנית, בשנת 2017 בלבד נבחנו כ-50 רישיונות והיתרים מסוגים שונים, 7 תהליכי ייצוא ו-7 תהליכי ייבוא ונבחנה הסדרתם או רישומים של 7 מקצועות. על אף שהתוכניות משקפות מגוון רחב של נושאים, יש בבסיסן תפיסת שינוי משותפת, לפיה הפחתה בעומס הרגולטורי יכולה להיעשות הן באמצעות הפחתה בדרישות הרגולציה עצמן והן באמצעות הפחתה בתהליכים הבירוקרטיים הנגזרים מן הרגולציה. ואכן, בשנת 2017 בוטלו והופחתו

יותר מ- 80 דרישות ; ביותר מ- 20 מקרים הוארכו רישיונות או אומצו כלי רגולציה רכים, גובשו מעל ל-60 תהליכי דיגיטציה ועוד.

ליקוי

2. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את נכונותם ופעולותם של משרדי הממשלה לפעול לצמצום הנטל הרגולטורי והבירוקרטי על עסקים. עם זאת, נמצא כי כל משרד בחר באופן עצמאי ופרטני ובהתאם לשיקול דעתו באילו תחומי פעילות להתמקד לצורך עמידה ביעד הפחתת הבירוקרטיה. כלומר - הפחתת הבירוקרטיה מתבצעת שלא מתוך ראייה מתכללת של צורכי המגזר העסקי ואינה מבטאת שאיפה לטפל בתהליכים עסקיים הכפופים לרגולציה חוצת משרדים או מתן תיעדוף למגזר העסקי.

תגובה

משרד ראש הממשלה

2. כל פעילות הממשלה נגזרת מהחלטת הממשלה בנושא זאת בנוסף לפעילות הממשלה ומשרד ראש הממשלה בנושאי הפחתת הנטל, שתכנית החומש היא אחת מהן. בנוסף, קידם משרד ראש הממשלה תכניות בתחומים נושאים שיש בהם נטל על עסקים, החל מהרפורמה ברישוי עסקים, דרך רפורמות משמעותיות בתחומי הייבוא, כגון ייבוא מוצרי תקשורת, מוצרי מזון רגיל, תמרוקים, מוצרי חשמל, חלקי רכב ועוד. רפורמות אלה מלמדות שמשרד ראש הממשלה מתכלל את פעילות הממשלה שכוללת בו בזמן פעולות נקודתיות בתוך המשרדים וכן רפורמות רוחביות, לפי נושא וחוצות משרדים.

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד רה"ם לבחון אילו כלים נדרשים לו כדי לעודד את משרדי הממשלה הממעטים להציע תוכניות להפחתת הנטל המוטל על המגזר העסקי. כן מומלץ לשפר את רמת הפיקוח ואת המעורבות בביצוע הערכה של השפעת הרגולציה הקיימת ושל רגולציה חדשה. צעדים אלו דרושים גם בשל הציון הנמוך שקיבלה ישראל בתבחין רמת הפיקוח במדד iREG.

ליקוי

4. עולה כי חסרה מדידה שיטתית ומסד נתונים עדכני בדבר הנטל הבירוקרטי על המגזר העסקי והשפעתו על הכלכלה והמשק. נמצאו ליקויים בשיתוף הפעולה והתאום בפעילות משרדי הממשלה, וקיימים פערים בהנגשת שירותי הממשלה באמצעות שיפור התשתית הטכנולוגית והאינטרנט. דוח iREG דירג את ישראל במקום בינוני מבין מדינות ה-OECD באימוץ עקבי של הערכת השפעת רגולציה קיימת בחקיקה, בתקנות ובצווים. על אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם, כגוף מתכלל, לבחון וללוות את הצעדים הנדרשים להפחתת הנטל הבירוקרטי המוטל על המגזר העסקי בתהליכים חוצי משרדים

ובראייה כוללת, כזאת המביאה בחשבון את מכלול המשאבים והעלויות הכלכליות למשק ולמגזר העסקי, בהתאם להחלטת ממשלה 2261 משנת 2017.

תגובה משרד ראש הממשלה

4. משרד ראש הממשלה הוביל את משרדי הממשלה לתיקון מקיף בכל הקשור לנטל הבירוקרטי, דוח ה-OECD מציין ההיפך מן המופיע בדוח המבקר וקובע (*Regulation Indicator*), כי ישראל היא אחת מארבע המדינות (לצד יפן, איטליה ודרום קוריאה), שעשו את ההתקדמות המשמעותית ביותר מבין המדינות החברות בארגון מאז פורסם הדוח האחרון:

"It is worth nothing that although the overall pace of change is slow, some countries have made significant progress in their regulatory management practices since 2014. Across the three areas, major reforms have been undertaken in Israel, Italy, Japan, and Korea.

Israel has made significant progress in strengthening its regulatory policy since 2014. It now has in place stricter rules and guidance for RIA, while the central focus is on regulatory burden reduction including an extensive programme on reviewing existing regulation with respect to the burdens they impose..."¹

בפרט, צוינה תכנית החומש להפחתת נטל כחדשנית וייחודית. ראוי לציין כי ישנו שיפור ניכר בכל הקשור לצמצום הנטל הבירוקרטי בישראל. דוח המבקר אינו מציין את הנתונים אודות מיקום ישראל במדד ה- PMR (Product Marker Regulation) של ארגון ה-OECD. הדוח הנחשב למדד האיכותי מבין מדדי הרגולציה בעולם, מכיוון שהוא מכיל למעלה מ- 1,000 שאלות שה-OECD בודק בעצמו אודות הרגולציה במדינות החברות בארגון. המבקר מציג נתונים אודות הרגולציה בישראל ממדדים אחרים, אולם ה- PMR לא מוצג, וחבל. בדוח האמור, מדינת ישראל השתפרה במדד האחרון והתקדמה

¹ <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm> עמ' 46

מהמקום ה- 33 במדד בשנת 2013 למקום ה- 15 במדד של שנת 2018 והציגה את השיפור המשמעותי ביותר מבין המדינות החברות בארגון. יתרה מזאת, כלל הנתונים המוצגים בדוח המבקר מתוך ה-iReg של ה-OECD, אינם נכונים. הם מייצגים דוחות עבר ולא את הדוח המעודכן. בדוח המעודכן ישראל מצויה בשליש העליון של המדינות החברות בארגון ומעל הממוצע.

ליקוי

5. משרד רה"ם, משרד הכלכלה ורמ"י טרם בחנו את האפשרות להשתמש ב-OSS בתחומים רבים במהלך מחזור חייו של עסק, וממילא טרם יישמו אותה. לדוגמה: משרד הכלכלה ורמ"י אינם מפעילים OSS בהקצאת קרקע לתעשייה; מינהל התכנון ורישוי עסקים במשרד הפנים אינם משתמשים בכך בהליכי הוצאת היתר בנייה למפעלים לצורכי תעשייה ומלאכה, ולרישוי עסקים. כמו כן, בניגוד להסכמות קודמות, טרם יושם OSS בשלב פתיחת פעילות עסקית.

תגובה

משרד הכלכלה

5. משרד הכלכלה עשה את ההכנות הנדרשות מול רמ"י. מכיוון שרמ"י נמצאים בתהליך של הטמעת מערכת מידע חדשה, משרד הכלכלה תלוי בסיום תהליך זה על מנת לחדש את תהליך שילוב המערכות. שילוב סופי בין מערכות מא"ת לרמ"י נמצא בתכנית העבודה של מא"ת לשנת 2020. במסגרת העבודה הבין-משרדית מתוקף החלטת ממשלה 4108, נבחנת הקמת פיילוט של גוף מסייע לרישוי בנייה בתעשייה שיתמקצע בתעשייה ויסנכרן בין הועדות המקומיות, הרשויות המקומיות והגורמים המאשרים.

תגובה

משרד ראש הממשלה

5. תיקון 34 לחוק רישוי עסקים (2018) מכיל את החובה של הפעלת "מרכזי שירות משותפים" לרגולטורים ולרשויות המקומיות לצורך מתן רישיון עסק לרשויות או אגד רשויות המכילות מעל ל- 100,000 עסקים. החלטת ממשלה 3214 מחודש דצמבר 2017 חייבה הקמת מערכת דיגיטלית לבדיקה ואישור של רישיונות עסק, והמערכת נמצאת בתהליך אפיוני מתקדם תחת מטה "ישראל דיגיטלית". מערכת שכזו היא אחד מסוגי OSS המקובלים בעולם. מערכת דומה מוקמת גם להליכי פתיחת עסק (תהליך שונה מרישוי העסק).

ליקוי

6. מבדיקת צוות הביקורת עלה כי משנת 2009 עד 2013 לא נעשו צעדים ממשיים לביצוע החלטות הממשלה משנת 2009 ומ-2010 להקמת עסק בו-בזמן בכל הגופים.

ליקוי

7. מדי שנה בשנה נפתחים בישראל כ-55 אלף עסקים חדשים ונסגרים כ-42 אלף עסקים. עד מועד סיום הביקורת, כעשור לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה הראשונה בנושא, הגופים טרם סיימו את הטיפול בתיקוני החקיקה והנהלים הנדרשים לדעתם לצורך שיתוף מידע בין הגופים, אפיון ובניית ממשקי המחשב וקביעת הליכי העבודה במתכונת משותפת. משמע - ההליכים להקמת עסק ברשות התאגידים, ברשות המיסים, ובמוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) עדיין נפרדים. אין טופס מקוון אחיד לפתיחה בו-בזמן של העסק בכל הגופים - לכל גוף יש מערך טפסים נפרד; חסרה האפשרות לקרוא ולמלא את הדרישות באנגלית; יש חובת התייבבות אישית של מגיש הבקשה בחלק מהגופים; העסק נדרש לחזור ולדווח על פרטים שכבר נמסרו לגוף אחר. העבודה על תהליך משותף לסגירת עסקים טרם החלה. עוד נמצא כי אין OSS להקמת עסק או לסגירתו ולמתן מענה במקום אחד לשאלות בעלי העסקים.

ליקוי

8. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות התאגידים, לרשות המיסים ולבט"ל כי עליהם לפעול, להכנת מערכת אחידה של טופס מקוון לרישום מהיר של עסקים, אצל כולם בו-בזמן, כדי להקטין את הנטל הבירוקרטי בפתיחת עסקים ורישומם, וכפועל יוצא לקצר את משך הזמן לסיום התהליך. לאור ההבדלים ברגולציה בין הגופים עליהם לבחון אילו שינויים נדרשים במערכת על מנת שתכלול באופן מקוון התייחסות לנתונים המובדלים הדרושים לבט"ל. על אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם לבחון את הרגולציה בגופים המוזכרים לעיל, לקדם את הפחתת הרגולציה בהתאם להחלטת הממשלה ולעקוב אחר ביצועה.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

7,8. במסגרת שיפור השירות לקיצור תהליך פתיחת תיקי מעסיקים בישראל (כולל רשם התאגידים, מע"מ ורשות המיסים), הביטוח הלאומי מיישם הלכה למעשה את פתיחת התיק באופן מקוון מדי לילה והתיק נפתח באופן מיידי. במידה וחסר נתון קריטי כמו כתובת עסק (מדובר בתיקים בודדים), הפקיד פונה למעסיק ועם השלמת הנתון החסר, נפתח התיק באופן מיידי. חשוב לציין שהביטוח הלאומי תלוי בפתיחת התיק ברשות המיסים. רק לאחר פתיחת התיק ברשות המיסים, ניתן לפתוח את התיק בביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי יקדם בברכה כל שיתוף פעולה עם רשויות נוספות, שיפחית את הבירוקרטיה והטרטור של תושבי המדינה.

ליקוי

9. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות משרד המשפטים ורשות המיסים לקידום פיתוח מערכת אחידה של טופס מקוון לרישום מהיר של עסקים, אצל כולם בו בזמן, כדי להקטין את הנטל הביורוקרטי בפתיחת עסקים ורישומם. על הגופים לפעול להשלמת פיתוח היישומים לכלל המשתמשים.

תגובה

משרד המשפטים

9. משרד המשפטים, רשות המיסים ומטה ישראל דיגיטלית סיכמו על מתווה משותף לקידום פתיחת עסק בקליק אחד. על פי המתווה, התהליך המשותף יבוצע מתוך האזור העסקי של ממשל זמין ויאגד בתהליך אחד את הדרישות לפתיחת חברה ברשות התאגידים ולפתיחת תיקים כנדרש ברשות המיסים ובביטוח לאומי. בשלב שני יפותח ממשק מהבנקים למערכת כך שעם פתיחת חשבון בנק לחברה, פרטי החשבון ישוגרו דיגיטלית לאזור העסקי האמור ללא צורך בהתערבות האזור. מדובר בתהליך פיתוח מורכב שכולל משרדי ממשלה שונים, תהליכים עסקיים שונים ומערכות מחשב שונות ולכן הפיתוח צפוי לארוך עד לתום שנת העבודה 2020, אך לכשיסתיים, פתיחת עסק במדינת ישראל תדרוש מהאזור פניה אחת ויחידה לרשויות המדינה ותשפר משמעותית את השירות בתחום זה.

תגובה

רשות המסים

9-6. הנתון לגבי פתיחה וסגירת עסקים מתייחס לכלל הישויות הקיימות (תאגידים ויחידים). הדרישה לקיים מנגנון משותף מתייחס לתאגידים בלבד, שכן, יחידים אינם חייבים ברישום ברשות התאגידים. ברשות המסים קיים יישום למייצגים מקושרים, לפתיחת תיקים בכלל המערכים במקום אחד לרבות סריקת מסמכים ותיבת התכתבות עם המייצג. לאחר פתיחת תיק עוסק במע"ס במערכת המקוונת, התיק במערך מס הכנסה ובמערך הניכויים נפתח באופן אוטומטי, והמידע על תיקי ניכויים שנפתחו מועבר אוטומטית גם לביטוח לאומי. יצוין, כי במדד הקמת עסק, ישראל עלתה 17 מקומות ממקום 45 למקום ה-28 ! עוסקים המבקשים פתיחת תיק באמצעות מייצגים פטורים מהתייצבות. עוסקים המבקשים לפתוח עסק ללא מייצג חייבים בהתייצבות הן בשל הדרישה הקבועה בחוק מע"ס והן כמהלך שנועד לסייע לרשות להילחם ולמגר את תופעת החשבוניות הפיקטיביות. יישום מקוון לרישום חברה ברשות התאגידים, רשות המסים וביטוח לאומי – ישנו צוות היגוי של כלל הגופים בהשתתפות החשכ"ל, אגף תקציבים וישראל דיגיטלית. גובש מתווה עסקי לתהליך, וכן, הוכן המתווה הטכנולוגי אולם טרם החל שלב הפיתוח שכן, לרשות המסים אין משאבי כוח אדם בשע"ס לקידום פרויקט זה. אגף תקציבים,

ישראל דיגיטלית ורשות המסים מצויים בעיצומו של תהליך למתן מענה למחסור בכוח אדם אשר טרם הבשיל. לפיכך, קידום הפרויקט, מותנה בהקצאת משאבים כאמור. שינויי חקיקה – באחריות רשות התאגידים ומשרד המשפטים. בשל תיעדוף משימות, נושא תהליך מקוון לסגירת עסק אינו בתכנית העבודה.

ליקוי

10. הוראות מס הכנסה ומע"ס מורכבות, ומפוזרות בין פקודת מס הכנסה, חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, צווים מכוח הפקודה, תקנות, והוראות מינהליות של מנהל רשות המיסים. עסק צריך לדווח לרשות המיסים במועדים שונים ובממשקים שונים, על סמך מבחנים שונים. יכול שעסק יהיה חייב בדיווח מסוים באופן חודשי ובגין רכיבים אחרים יהיה חייב בדיווח דו-חודשי. מספר התשלומים הרב שעסקים חייבים בו קיבל ביטוי בממד של הבנק העולמי. במדד זה ישראל דורגה במקום ה-35 מבין 36 מדינות ה-OECD. על רשות המיסים לבחון את האפשרות להאחדת מועדי הדיווח והתשלום, לפשט את הוראותיה ולאחד אותן למסמך הוראות אחד, בדומה לתהליך הפחתת הנטל הבירוקרטי בתחום המפרט האחיד לרישוי עסקים.

תגובה

רשות המסים

10. הנושא נדון בצוות המנכ"לים בראשות החשכ"ל.

ליקוי

11. נמצא כי השימוש בכרטיס חכם כרוך בבירוקרטיה המחייבת התייצבות אישית של מבקש השירות באחת מכמה נקודות שירות מעטות לעומת עשרות נקודות שירות לציבור שרשות המיסים מפעילה בכל רחבי הארץ. רשות המיסים אינה מבצעת הפצה (זיהוי ומסירה) של הכרטיס החכם. עושים זאת שני "גורמים מאשרים" בלבד, שלהם משרדים בארבע הערים הגדולות בישראל בלבד. תקלות בשימוש בכרטיס מצריכות טיפול מורכב, שכן תקינות הכרטיס והערכה הנלווית לו (מכשיר קורא כרטיסים) נתמכים על ידי "הגורם המאשר"; התוכנה לשימוש בכרטיס וחתימה נעשים בליווי רשות התקשוב, ובעיות בשידור מטופלות בליווי מרכז המידע של רשות המיסים או מרכז התמיכה של שע"ס. כמו כן, השימוש בכרטיס דורש התקנת ציוד תקשורת והתחברות לקו תקשורת בהתאם לאפיון שע"ס.

תגובה

רשות המסים

11. הצורך להתחבר לקו תקשורת בהתאם לאפיון שע"ס הוא אך ורק למייצגים המבקשים לפעול בתוך רשת שע"ס, וזאת עקב דרישות אבטחת מידע ורשות הסייבר. בממשל זמין שוקדים על מציאת חלופות לזיהוי, ונציגי רשות המסים שותפים בוועדות ההיגוי. כשיפותח

הפתרון, תיבחן מידת התאמתו לדרישות הרגולטוריות ולהנחיות רשות
הסייבר ואבטחת מידע.

ליקוי

12. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים לבחון במשותף את הסיבות לכך שהבנק העולמי דירג את ישראל במיקום נמוך יחסית למדינות ה-OECD בנושא תשלומי מיסים בכלל, בעלות ומשך הזמן הנדרשים לגיבוש הדיווח, והזמן הנדרש לתשלום לרשות המיסים, בפרט, ולפעול לתיקונם. על רשות המיסים לפעול לפישוט הדרישות מבעלי העסקים, להגמשתן ככל האפשר, לרבות במועדי הדיווח שכל מערך מס מחייב; להגביר השימוש במסלולי דיווחים מקוונים שונים, נוספים על השימוש ב"כרטיס חכם", ולהנגיש ככל הניתן את המידע הקיים במערכת המס לכלל הנישומים. כל זאת נועד להקטין את הנטל הכספי והבירוקרטי על בעלי העסקים, לשפר את השירות לציבור בעלי העסקים ולייעל את עבודת רשות המיסים.

תגובה

רשות המסים

12. בדוח האחרון של הבנק העולמי (DOING BUSINESS) "עשיית עסקים" שפורסם באוקטובר 2019, מדינת ישראל השתפרה במדד "קלות תשלום המסים" ועלתה 77 מקומות ממקום 90 למקום 13! בנוסף, בשנה זו הושק האזור האישי של רשות המסים, המנגיש באינטרנט מידע לבעלי עסקים ואזרחים.

ליקוי

13. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיפור הקשר עם הבנק העולמי ואת השיפור שהושג בדירוג, וכן את הנגשת מצב החשבון לאזרח המתוכננת לשנת 2020, אשר עשויה להביא לקיטון רב בנטל הבירוקרטי המוטל על האזרח. עם זאת, מדוח הבנק העולמי לשנת 2020 עולה כי הנישום עדיין נאלץ לייחד כ-234 שעות מדי שנה בשנה לדיווח ולביצוע התשלום (בדומה למצב שצוין בדוח לשנת 2019).

תגובה

רשות המסים

13. בדוח האחרון של הבנק העולמי (DOING BUSINESS) "עשיית עסקים" שפורסם באוקטובר 2019, מדינת ישראל עלתה בדירוג העולמי 14 מקומות ונמצאת במקום ה-35 מתוך 190 מדינות, שיפור זה הושג בעקבות שיפורים שנעשו ומבוצעים ברשות המסים. ועדת המנכ"לים בראשות החשכ"ל, מטפלת בנושא שיפור הסביבה העסקית לעסקים קטנים ובינוניים. המלצות הוועדה שהוקמה בנדון פורסמו בשנת 2018, וצוותי המשנה שהוקמו שוקדים על השיפורים הנדרשים. השקעה של 234 שעות בשנה לדיווח ותשלום נמצאת בבדיקה מול

המשיבים על השאלונים, ומול הבנק העולמי. נתונים אלו מתייחסים למקרה הבוחן של הבנק העולמי, קרי, חברה בתל אביב "העיר הגדולה במדינה", בעלת מחזור שנתי מעל 100 מיליון ₪.

ליקוי

14. נמצא כי האגף לרישוי עסקים אינו אוסף מידע, אינו בוחן ואינו מפרסם רבים מהנתונים על בקשות לרישיון עסק, כגון: זמני הטיפול בבקשות של כל אחד מנותני האישור, באיזה שלב נמצאת בקשת העסק, זמן השהייה בכל תחנה מאשרת, לפי שם הרשות, ונימוקים נפוצים לסירובים. האגף מפרסם מפעם לפעם נתונים על מספר הבקשות לרישיון עסק שהוגשו לו במשך השנה בכל סוג עסק, כמה בקשות סורבו וכמה עסקים פועלים ללא רישיון.

תגובה

משרד הפנים

14. הדוח השנתי שמפרסם אגף בכיר רישוי עסקים במשרד הפנים כולל נתונים מדווחים ישירות מהרשויות המקומיות ואלו נתונים אובייקטיביים. להבדיל, נתונים הנוגעים ל"איכות השירות" הינם מטבעם עניין סובייקטיבי, אשר קיים לגביו קושי בהערכה ואשר מטבעו משתנה ואינו קבוע. מעבר לכך, משרד הפנים רואה קושי בכך שהרשות המקומית עצמה היא שתידרש לדרג את איכות השירות שלה עצמה). באופן דומה, משרד הפנים אינו רואה צורך בנתון הנוגע למשך הזמן עד למתן רישיון, שכן אף הוא אינו נתון מוחלט אשר משקף ערך חד ערכי, שכן העיכוב במתן רישיון עלול להיווצר ממספר רב של גורמים. יתרה מכך, במסגרת תיקון 34 לחוק רישוי עסקים ניתן דגש רב על קביעת מסגרות זמנים מחייבות לרשות הרישוי ונותני האישור בכל הנוגע לטיפול בבקשות בתחום רישוי העסקים, תיקון זה יקצר את משכי הזמן עד למתן רישיון.

ליקוי

15. משרד מבקר המדינה מציין למשרד הפנים כי הגברת הפיקוח והצגת רמת השירות הממשלתי לציבור בכל הנוגע לבקשות לרישיון עסק משקפות את ביצועי נותני האישור בתחום השירות, מאפשרות ניתוח של הנתונים ומספקות כלי העשוי לסייע באיתור נקודות לשיפור ובבחינת האפקטיביות של מהלכים שבוצעו. כל אלו מאפשרים שיפור מתמיד בשירות. על משרד הפנים לקיים תהליך שיטתי של הפקת לקחים וטיוב אופן המדידה כדי לשקף באופן הטוב ביותר את חוויית הציבור מהשירות ולסייע באיתור נושאים הדורשים שיפור.

תגובה משרד הפנים

15. החלטת הממשלה 3214 מדצמבר 2017 חייבה הקמת מערכת דיגיטלית לבדיקה ואישור של רישיונות עסק. מערכת זו נמצאת בשלבי פיתוח במטה "ישראל דיגיטלית" והיא כרגע בשלבי איפיון מתקדמים לקראת ביצוע פיילוט ב-10 רשויות רישוי שונות. כאשר יושלם פיתוח המערכת והיא תהפוך לפעילה, היא תאפשר שיקוף לציבור של התהליכים הנוגעים לרישוי עסקים ואיסוף נתונים שיאפשרו ניתוח ועיבוד לאיתור נקודות לשיפור.

ליקוי

16. נמצא כי בעלי עסקים נדרשים להשקיע זמן רב ולפנות לגורמי הרישוי או בוחרים להעסיק "מאעכרים" לקבלת מידע ול"זירוז הליכים". קבלת רישיון עסק כרוכה בקבלת היתר בנייה למתקנים שונים, ולטענת המפעל, לעיתים נוצר "מעגל רגולטורי", הנמשך זמן רב. אם חל עיכוב במענה מהגורם המאשר, רישיון העסק עלול לפקוע, ופעילות העסק הופכת להיות לא חוקית. עוד נמצא כי רגולטורים שונים מתקשים לדעת אם המבקש אינו פועל בתכליתיות מול הוועדה המקומית או שהוא נתקל בקשיים אובייקטיביים. הרגולטורים משקיעים זמן ומשאבים רבים בניהול סיכונים הנובעים מהמשך הפעילות של מפעל עד גמר התקנת מתקני הבטיחות ובדחייה של מועדי אבני דרך לעמידה בדרישות.

ליקוי

17. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לרישוי עסקים במשרד הפנים ולנותני האישור כי הנטל הבירוקרטי המוטל על עסק לצורך קבלת רישיון עסק כולל עלויות ישירות ועלויות עקיפות. העלות הישירה היא בהעסקת מנהלים, יועצים ו"מאעכרים" לטיפול בבקשה לרישיון העסק; העלות העקיפה נובעת מעיכוב בפתיחת העסק, העסקת עובדים ועוד. כלומר, אם אגף רישוי עסקים ייעל את הליך רישוי העסקים, הדבר יביא תשואה כלכלית מהותית למשק. בעלי עסקים קטנים סובלים עוד יותר מן הנטל הישיר מפני שאין ביכולתם להעסיק עובדים ייעודיים שיקדישו את זמנם לניהול תהליך הרישוי בלבד. הימשכות התהליך יוצרת עוגמת נפש וחוסר ודאות אצל מבקש הרישיון.

תגובה משרד הפנים

17. חוק רישוי עסקים מגדיר בעל מקצוע מוסמך הרשאי לערוך את מסמכי הבקשה (תכנית עסק, מפה מצבית ותרשים מגרש) שזהו אדריכל, מהנדס או הנדסאי. אם בעל עסק בוחר להעסיק מאעכר הרי שזה נעשה משיקוליו הוא. לגבי יועצים, הרי שישנם בעלי מקצוע הנדרשים לאשר דרישות מקצועיות של המשרדים נותני האישור, כך למשל כבאות דורש

אישור של בודק חשמל, מכון התקנים, יועצי בטיחות ועוד. משרד הפנים אינו מוסמך להתערב בשיקולים המקצועיים של המשרדים המנחים אותם לדרוש חוות דעת של יועצים מקצועיים בתחומם. בהקשר זה יוער כי אגף בכיר רישוי עסקים במשרד הפנים החל בימים אלה ממש במהלך לבחינת האפשרות לצמצם את מסמכי הבקשה הנדרשים ביחס לחלק מפריטי העיסוק השונים המופיעים בתוספת לצו רישוי עסקים.

ליקוי

18. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על נותני האישור, אגף רישוי עסקים ומינהל התכנון, לבחון אם ביכולתם להדק את שיתוף הפעולה עם הוועדות המקומיות ולשפר את העברת המידע כדי למנוע הימשכות של ההליכים לקבלת היתרי בנייה ככלי בידי מפעלים להמשיך בפעולתם בלי שהוצא להם רישיון עסק קבוע.

תגובה

מנהל התכנון – משרד האוצר

18. בהמשך למהלך הרפורמה ברישוי הבנייה אותו יזם מינהל התכנון, פועל מינהל התכנון בהובלת אגף רגולציה, ללא הרף, לביסוס ולטיוב שלב המידע להיתר. בין היתר, מעמיד מינהל התכנון רפרנטים מטמיעים המעבירים לעובדי הוועדות המקומיות סדנאות בנושא טיוב הליך המידע, לרבות בהיבטים שהועלו ע"י המבקר. בנוסף, מינהל התכנון נמצא כבר בתהליכי הטמעה וטיוב מול גורמים מאשרים וגורמים מוסרי מידע שונים (הגנ"ס, חח"י, רת"א ועוד) וזאת במסגרת מהלך כולל של טיוב המידע. במקביל, מינהל התכנון יחד עם משרד הכלכלה, פועלים בימים אלה בשיתוף פעולה הדוק לבחינה ולניתוח של המצב הקיים ולמציאת דרכים יעילות למתן מענה הולם לשלבי התכנון, המידע והרישוי של מבני תעשייה.

תגובה

משרד הפנים

18. הימשכות של ההליכים לקבלת היתרי בנייה אינו נגרם עקב חוסר מידע הקשור לתחום רישוי עסקים, שכן זהו תהליך הקודם לרישוי העסק. דווקא ההפך הוא הנכון: הימשכות של ההליכים לקבלת היתרי בניה מעכב את האפשרות להנפיק רישיון עסק מכיוון שעמידה בדיני התכנון והבניה מהווה תנאי סף למתן רישיון. תיקון 34 לחוק רישוי עסקים הרחיב את האפשרות למתן רישיון גם לעסק שאינו מקיים את דיני התכנון והבניה ובתנאי שאין מדובר בהפרה מהותית לפי שיקול דעת ש מהנדס הוועדה. אגף בכיר רישוי עסקים במשרד הפנים יזם שת"פ עם מינהל התכנון על מנת להנגיש את המידע למהנדסי הוועדות המקומיות באמצעות חוברת הסבר והרצאות בכנסים וימי עיון.

ליקוי

19. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לרישוי עסקים כי מסלול ההיתר המזורז שפעל עד מועד תום הביקורת חל רק על תחומי עסקים מוגבלים. עיסוקים מרכזיים אינם נכללים בו, ועשרות אלפי עסקים סובלים מנטל בירוקרטי עודף. על האגף לרישוי עסקים לפעול לסיים בהקדם את סיווגם של עסקים למסלולי הרישוי השונים, לעקוב אחר יישום המסלולים היתר מזורז א' והיתר מזורז ב' ולהרחיב את ההקלות לבעלי עסקים בתחומים נוספים ככל הניתן.

תגובה משרד הפנים

19. המשרד יזם את תיקון 34 לחוק רישוי עסקים והמשרד פועל בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לסווג עסקים בצו רישוי עסקים לשני מסלולי רישוי מקוצרים חדשים. נוצר מסלול רישוי מקוצר בשם "רישיון על יסוד תצהיר", והמסלול היתר מזורז תוקן ופוצל לשניים - היתר מזורז א' והיתר מזורז ב'. בסך הכול ייכללו במסלולי רישוי מקוצרים 56 פריטי רישוי, שבמסגרתם יפעלו כשני שלישים מסך העסקים טעוני הרישוי בישראל. המסלול המזורז המקורי לא פעל מפני שהמשרדים המאשרים לא פרסמו מפרטים אחידים, וגם הפעלת המסלולים המזורזים החדשים, תלויה בקיומם של מפרטים אחידים ובפרסומם לציבור. בהקשר זה יש לציין כי מעבר לתלות בפרסום מפרטים אחידים, הרי שיש צורך גם בהתקנת תקנות ואולם לאור העובדה שהכנסת פיזרה עצמה 3 פעמים ברציפות ואנו מצויים תחת ממשלת מעבר החל מסוף שנת 2018, לא ניתן להשלים את תהליכי החקיקה.

ליקוי

20. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לאגף לרישוי עסקים כי עליו לנהוג בשקיפות, ליצור מאגר נתונים ולפרסם מדי שנה בשנה נתונים על מספר העסקים שהגישו בקשה במסלולים השונים ועל מספר הבקשות להיתר במסלולים מזורזים שחלפו מהנפקתן שנתיים, ולא הונפקו למבקשים רישיונות קבועים, כפי שנקבע בחוק. כך יהיה אפשר לפקח אחר יישום רישוי עסקים במסלולים השונים.

תגובה משרד הפנים

20. בהתאם להתייחסות משרד הפנים כפי שהיא מופיעה בדוח, ובהמשך לאמור בהתייחסות לליקוי 15 לעיל, משרד הפנים משתף פעולה עם ישראל דיגיטלית, בבניית תוכנה לרישוי עסקים. התוכנה תאפשר בעתיד לאסוף ולפרסם ביתר קלות נתונים על עסקים שקיבלו רישיון עסק בכל מסלול.

ליקוי

21. משרד מבקר המדינה מעיר לנותני האישור כי עליהם לסיים לגבש מפרט לכל אחד מהעיסוקים. ולהעבירם למשרד הפנים שמשמש גורם מתכלל על מנת שיאחדם למפרט אחד אחוד ויפרסם את הדרישות (ומועד כניסת כל אחת מהן לתוקף). משרד מבקר המדינה מעיר לגופים המאשרים ולמשרד הפנים כי העיכובים בגיבוש ופרסום המפרטים האחידים לעסקים הנוספים מרוקן מתוכן את הרפורמה שנקבעה בתיקון 34 לחוק הרישוי. רפורמה זו, שמשרד הפנים עוסק בה בימים אלו, אמורה להביא בהירות וודאות רבים יותר לעסקים בנוגע לתנאים שעליהם לעמוד בהם כדי לקבל רישיון עסק. במשך שנים ארוכות נאלצים אלפי עסקים, מדי שנה בשנה ובעלות מצטברת של מיליוני שקלים, לחפש ולחקור את התנאים שעליהם לעמוד בהם.

תגובה

משרד הפנים

21. חשוב להבהיר כי האחריות על כתיבה ופרסום מפרטים אחידים מוטלת על פי חוק על נותני האישור הממשלתיים ועליהם בלבד – ואינה מוטלת על משרד הפנים, ולא בכדי, שכן משרד הפנים אמנם מהווה "גורם על" מתכלל, לעניין הליך הרישוי עצמו, אולם אינו משמש רגולטור מקצועי, לא כל שכן לוקח חלק בהליך הרישוי – בשונה מיתר המשרדים הממשלתיים אשר מהווים על פי חוק מאסדרים אשר אישורם נדרש לצורך מתן הרישיון. מבלי לגרוע מהאמור, הרי שאגף בכיר רישוי עסקים במשרד הפנים עמל על הכנת גאנט עבודה משותף לטובת כתיבת המפרטים האחידים, במטרה לייצר מסגרת זמנים אחידה לכתיבה ולסנכרון בין נותני האישור השונים. יודגש כי הגאנט עצמו אינו מחייב ותלוי ברצון הטוב של נותני האישור לפעול לפיו. בנוסף, פנה מנכ"ל משרד הפנים בחודש מרץ למנכ"לים של המשרדים נותני האישור והתריע בפניהם כי הם אינם עומדים בזמנים המתחייבים על פי חוק רישוי עסקים והחלטות הממשלה וכי פניה נוספת בצירוף הגאנט עתידה להיות משוגרת בימים אלה ממש.

ליקוי

22. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, טרם נכנסו לתוקף המפרטים שהממשלה החליטה עליהם בהחלטה 3214. 35 מפרטים ממתנינים לאישור פרסום במשרד הפנים, 22 מפרטים נמצאים בשלב הפרסום לציבור וממתנינים להערותיו, ו-127 מפרטים טרם הגיעו לידי משרד הפנים כטיוטות להערות הציבור. מנובמבר 2010, כשמונה שנים לאחר שינוי חוק רישוי עסקים והחלת החובה על משרד הפנים ונותני האישור לפרסם מפרט אחיד לכל תחום עיסוק, פורסמו מפרטים רק עבור 11 מבין כ-200 עיסוקים.

תגובה משרד הפנים

22. ראה התייחסות לליקוי מס' 21. מאז מועד סיום הביקורת פורסמו 9 מפרטים נוספים, כך שכמות המפרטים המפורסמים לציבור עומד על 20 מתוך 185. וכן פורסמו 7 טיוטות מפרטים להערות הציבור.

ליקוי

23. בחינת עבודת המשרדים המאשרים מצביעה על פיגור בלוח הזמנים שנקבע בהחלטה 3214. עוד נמצא שבעבור סוגי עסקים רבים דרישותיהם של נותני האישור טרם גובשו וטרם נשלחו למשרד הפנים לצורך הפיכתם למפרט אחיד ומחייב שיפורסם לציבור. משרד ראש הממשלה עקב אחר כתיבת המפרטים ומשלוחם למשרד הפנים ועדכן מדי תקופה את האגף לרישוי עסקים במשרד הפנים. בדצמבר 2018 מינה האגף לרישוי עסקים עובד לעקוב אחר כתיבת הפרקים על ידי נותני האישור.

תגובה משרד הפנים

23. ראה התייחסות לליקוי מס' 21. כחלק מתהליך היצירה של הגאנט המוזכר בהתייחסות לליקוי מס' 21, הרי שהאגף קיים פגישות עם כלל נותני האישור וייתר איתם קו בנוגע למצב המפרטים האחידים וקצב כתיבתם. בכל הנוגע להליך רישוי "רגיל", הרי שבשלב זה המסלולים המקוצרים בכל מקרה עוד אינם בתוקף, עקב ממשלת המעבר המתמשכת, כפי שהוסבר בסעיף 19 לעיל.

ליקוי

24. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לרישוי עסקים, לגופים המאשרים ולמשרד רה"ם כי מהנתונים לעיל עולה כי פרסום המפרטים האחידים מתעכב, והדבר פוגע ביותר מ-100,000 עסקים הנכללים בעיסוקים שטרם פורסם להם מפרט אחיד. עסקים אלו נדרשים לקבל רישיון בהליך ה"רגיל", וסובלים מאי-ודאות ומעודף בירוקרטי. על אגף לרישוי עסקים ומשרד רה"ם לבחון את הסתירה בין הנתונים המצויים בידם בנוגע לקבלת פרקי מפרטים לנתונים שמציגים כמה מנותני האישור.

ליקוי

25. משרד מבקר המדינה מברך על הרפורמה הצפויה ברישוי העסקים, על בחינת הרגולציה הקיימת במסגרת המפרטים ועל ההקלה המתוכננת בבירוקרטיה. אף על פי כן, משרד מבקר המדינה מעיר כי כדי שהרפורמה תצליח לצמצם את הנטל הבירוקרטי על עסקים, יש לבחון את הנטל הרגולטורי של הדרישות עצמן ולפרסם את הדרישות לבעלי העסקים מראש ובצורה נגישה. כאמור, הדבר טרם נעשה.

תגובה משרד הפנים

25. אגף בכיר לרישוי עסקים במשרד הפנים פועל ללא לאות לקדם את הרפורמה אולם כתיבת הדרישות עצמן יכולה להתבצע רק על ידי המשרדים נותני האישור ולא ע"י משרד הפנים.

ליקוי

26. מדי שנה בשנה מוגשות למא"ת כ-400 בקשות להקצאת קרקע לתעשייה ולמלאכה בפטור ממכרז. משרד מבקר המדינה מעיר למא"ת כי לאור ההתפתחות הטכנולוגית ולאור האינטרס הציבורי-כלכלי בפיתוח התעשייה, עליו לשפר ולקצר את תהליך איתור הקרקע ליזמים הרוצים להקים מפעל תעשייתי בפריפריה. עוד עליה לשתף פעולה עם יזמים המעוניינים להקים מפעלי תעשייה ולאפיין בעזרתם את אופן ארגון המידע הנדרש ליזם, ובעקבות זאת לפתח עבורם כלי מחשוב יעילים, המציגים מידע מעודכן. כמו כן, על מא"ת להציג מידע ברור בנוגע לאפשרות להקים עסק תעשייתי מבחינת ההתאמה לתב"ע והמדיניות של מנהל אזור התעשייה.

תגובה משרד הכלכלה

26. בשנה האחרונה עלתה מערכת מידע חדשה המקצרת את הטיפול בבקשות ומאפשרת מעקב טוב יותר אחר הטיפול בבקשות. כמו כן, עודכן אתר "המפה ליזם" המאפשר לציבור לבחון את מפת אזור התעשייה והמגרשים הפנויים והתפוסים להגשת בקשות.

ליקוי

27. מממצאי הביקורת עלה כי מערכת התוכנה התומכת בתהליך הקצאת הקרקע של מא"ת מיושנת ואינה תומכת בהצגת נתונים בחלוקה לאזורי הקרקע שקבע מא"ת. עוד נמצא כי במערכת מופיעים נתונים שגויים או לא מעודכנים. לדוגמה, עד מועד סיום הביקורת מופיעות במערכת של מא"ת כ-1,200 בקשות שהוגשו משנת 2002 עד 2014, מהן 67 בקשות בסטטוס פתוח ו-16 בקשות שעדיין נמצאות בסטטוס "בטיפול המינהל המקצועי". אף על פי כן, בכמה מהן מופיע כי התקיימה ועדת הקצאה ונידונה הבקשה להקצאת קרקע. דבר זה מנוגד לסדר בחינת הבקשה ולתהליך שנקבע בהוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.2. בנוגע לבקשות רבות חסרים נתונים מסוגים שונים, והמקום למילוי הנתון נותר ריק. כך, למשל, 649 בקשות חסרות נתון בשדה תאריך ועדה, 22 בקשות חסרות מספר מזהה ליזם (מספר תעודת זהות או תאגיד), 85 בקשות חסרות נתון בשדה גודל השטח שאושר להקצאה, וכ-72 בקשות חסרות נתון בשדה תאריך הזנת סטטוס קובע.

תגובה משרד הכלכלה

27. במסגרת ריכוז המאמצים נסגרו כל הבקשות הישנות שהיו בסטטוס פתוח או בטיפול המינהל המקצועי. יודגש כי כל הבקשות שהתקבלו עד אמצע יוני 2019 טופלו. כיום קיימת מערכת ממוחשבת חדשה. יתכן והסטטוס לא עודכן במהלך המעבר מהמערכת הישנה לחדשה. הנושא ייבדק ע"י מערכות מידע ואזורי תעשייה במשרד.

ליקוי

28. נמצא כי 16 בקשות של יזמים להקצאת 64 דונם קרקע באזורי תעשייה שמא"ת מתכנן ומפתח ממתניות יותר משנה; הבקשות עומדות בקריטריונים להקצאת קרקע בפטור ממכרז, אך טרם הועברו לרמ"י, זאת משום שנוצל כל תקציב הפיתוח שהוקצה לאזורי התעשייה האלה. מא"ת מעריך את התקציב החסר להשלמת פיתוח התשתיות עבור הקרקעות האלה בכ-14 מיליון ש"ח. מפעלים אלו היו אמורים להעסיק כ-400 עובדים.

תגובה משרד הכלכלה

28. בשנת 2019 נוצל כל תקציב בתקנת השיווק של מא"ת (התקנה ממנה מאושר תקציב הפיתוח לבקשות חדשות שממתניות באזורי הדורשים תקציב), כך שהתקבלו החלטות לגבי כל הבקשות הממתניות יותר משנה. בסופו של דבר הנושא התקציבי נפתר ואושרו כל הבקשות שעומדות בתנאי הסף ודורשות תקציב. סך תקציב ההרשאה להתחייב שאושר בשנת 2019 עומד על כ-39.5 מלשח.

ליקוי

29. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ההסדרה במסגרת עדכון הוראת המנכ"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי על מא"ת לשפר את תהליך בחינת הבקשות כדי לקצר את משך הטיפול בהן. כחלק מתהליך הפחתת הבירוקרטיה וייעול התהליך וקיצורו, על מא"ת ליצור תהליך אחיד, ברור ופשוט ככל האפשר למילוי הנתונים על ידי מבקשי הבקשה. תהליך כזה יאפשר לקלוט במערכת בקשות מלאות לבחינת המינהל המקצועי ולדירוג הוועדה להקצאת קרקע. עוד, על מא"ת לבחון דרכים לקדם את הטיפול בבקשות שיוזמים מגישים להקצאת קרקע באזורי תעשייה שהוא אמון על התכנון והפיתוח בהם ושתקציב הפיתוח שהוקצה להם נוצל במלואו. כן עליו למצוא דרכים להקטין את הפגיעה במפעלים המוקמים באזור תעשייה שהפיתוח בו חלקי.

29. חלק מרכזי בתהליך בחינת הבקשות הוא קבלת חוות דעת מקצועית על הבקשה שמשמשת את הועדה בקבלת ההחלטות. בשנתיים האחרונות נעזר מא"ת במיקור חוץ על מנת לשפר את השירות ולשפר את זמני הטיפול בבקשות. בשנת 2018 הועדה קיבלה 449 חוות דעת, מתוכן 148 טופלו במיקור חוץ ו-301 על ידי עובדי המשרד. בשנת 2019 הועדה קיבלה 567 חוות דעת, מתוכן 401 במיקור חוץ ו-166 על ידי עובדי המשרד. נתונים אלה מעידים על כך שמא"ת השתמש במיקור חוץ גם כדי להתמודד עם הגידול בכמות הבקשות וגם כדי להתמודד עם העומס הקיים על עובדי המשרד שהוביל להתמשכות הליך הבדיקה המקצועית.

ליקוי

30. נמצא כי רמ"י אינה מבצעת שומה מראש למגרשים באזור התעשייה עוד לפני הקצאתם, אף שהדבר יכול היה לקצר את תהליך הקצאת הקרקע לזום. לרוב, רמ"י מבצעת שומה פרטנית למגרש רק לאחר שוועדת ההקצאה במא"ת אישרה את הקצאת הקרקע. כמו כן, אין פיקוח על השימוש בקרקע בשלב מוקדם יותר. נתוני השמאות במאגרי המידע של מא"ת אינם מתעדכנים לפני שהיזום פונה בבקשה למא"ת, והדבר אינו מסייע להקטין את הנטל הבירוקרטי על היזום ואינו מקל להעריך את עלויות הקמת העסק מבעוד מועד. עוד נמצא כי היזום אינו מעודכן באופן שוטף בנוגע למצב הבקשה שהגיש להקצאת קרקע ובנוגע למועד הצפוי לסיום התהליך.

ליקוי

31. נמצא כי רמ"י אינה מבצעת שומה מראש למגרשים באזור התעשייה עוד לפני הקצאתם, אף שהדבר יכול היה לקצר את תהליך הקצאת הקרקע לזום. לרוב, רמ"י מבצעת שומה פרטנית למגרש רק לאחר שוועדת ההקצאה במא"ת אישרה את הקצאת הקרקע. כמו כן, אין פיקוח על השימוש בקרקע בשלב מוקדם יותר. נתוני השמאות במאגרי המידע של מא"ת אינם מתעדכנים לפני שהיזום פונה בבקשה למא"ת, והדבר אינו מסייע להקטין את הנטל הבירוקרטי על היזום ואינו מקל להעריך את עלויות הקמת העסק מבעוד מועד. עוד נמצא כי היזום אינו מעודכן באופן שוטף בנוגע למצב הבקשה שהגיש להקצאת קרקע ובנוגע למועד הצפוי לסיום התהליך.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

31. עפ"י מדיניות שנקבעה במועצת מקרקעי הקיימת תוקף שומה הינו לשנה אחת בלבד. יחד עם זאת, בהחלטת הנהלת רמ"י משנת 2019 נקבע כי:
- א. ניתן לבצע שומה על קבוצת מגרשים שיש צפי לשיווק בגינם ואין צורך להמתין לפניה של משרד הכלכלה.
- ב. תיבחן האפשרות לאשר מתן תוקף של שנתיים לשמאות שתינתן לאזור התעשייה (או לשנה עם אופציה להארכה של שנה). סוכם על עריכת פיילוט באזור תעשייה שיוחלט עליו.
- ג. מינהל אזורי תעשייה יעבירו לרמ"י הצעות לאזורי תעשייה בהם כדאי להפעיל את הפיילוט.

תגובה משרד הכלכלה

31. בנושא עדכון השומות סוכם עם הנהלת רמ"י והשמאית הראשית כי יערכו שומות מראש לכל אזור תעשייה שעומד לקראת שיווק. בוצע פיילוט בשני אזורי תעשייה.

ליקוי

32. נמצא כי תהליך שיתוף הפעולה בין הצדדים לא צלח, ובשנת 2015 הפסיק אותו משרד הכלכלה. בהיעדר שיתוף פעולה, רמ"י המשיכה לפתח טופס נפרד לפתיחת בקשה במערכת המחשוב שלה מבלי שהטופס יהיה אחוד עם זה של מא"ת. עד למועד סיום הביקורת, הנטל הבירוקרטי לא הוקטן; התהליך לבקשת הקצאת קרקע בפטור ממכרז נעשה בנפרד ובאופן טורי במא"ת וברמ"י; לאחר שהיזם מקבל המלצה חיובית מוועדת ההקצאה במא"ת, הוא מגיש לרמ"י בקשה בצירוף מסמכים שכבר הגיש למא"ת.

תגובה משרד הכלכלה

32. שילוב בין מערכות מא"ת לרמ"י נמצא בתכנית העבודה של מא"ת לשנת 2020. מכיוון שרמ"י נמצאים בתהליך של הטמעת מערכת מידע חדשה, המשרד תלוי בסיום תהליך זה על מנת לחדש את תהליך שילוב המערכות.

ליקוי

33. נמצא כי במשך חמש השנים האחרונות, כ-2,000 יזמים הגישו בקשות להקצאת קרקע לתעשייה בפטור ממכרז ונאלצו להתמודד עם הליך בירוקרטי עודף בשל הפסקת התהליך הדיגיטלי המשותף עם רמ"י.

תגובה משרד הכלכלה

32. שילוב בין מערכות מא"ת לרמ"י נמצא בתכנית העבודה של מא"ת לשנת 2020. מכיוון שרמ"י נמצאים בתהליך של הטמעת מערכת מידע חדשה, המשרד תלוי בסיום תהליך זה על מנת לחדש את תהליך שילוב המערכות.

ליקוי

34. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיתוף הפעולה הבין-משרדי לבחינת צעדים מעשיים לקיצור משך הזמן הדרוש להקמת מפעלים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה ולמינהל התכנון במשרד האוצר בשיתוף רמ"י לבחון את תהליך להקצאת קרקע בפטור ממכרז מנקודת המבט של היזם כלקוח ואת התועלת בקיצור לוחות הזמנים ובהקטנת הבירוקרטיה בתוך הבטחת האינטרס הציבורי. אין להסתפק בתהליכים דיגיטליים לינאריים של מא"ת ואחריו של רמ"י אלא יש לשלב בין התהליכים, כך ששני הגופים יבצעו בדיקות בה-בעת. כמו כן, יש לבחון את הצורך בנקודת שירות אחת להקצאת הקרקע וליישם שיטות לצמצום הבקשות לנתונים ומסמכים מהיזמים, בשיטת Ask Once. שיטה זו תיעל את אופן העברת המידע בין הגופים - המידע שהתעשיינים מספקים יישמר, וכל הגופים המעורבים בתהליך יוכלו לגשת אליו בלי לבקש מהיזם לספק את אותו מידע בשנית.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

32-34. רמ"י מבקשת לציין בחיוב, כי בתחום ההקצאות בפטור ממכרז למטרת תעשייה לרשות מקרקעי ישראל מערכת יחסים טובה עם משרד הכלכלה הכוללת שיתוף פעולה פורה, החל בהעברת מידע וכלה בניסיון לשיפור תהליכי העבודה. למרות שת"פ פורה זה, משרד הכלכלה לא היה ערוך מבחינת מערכות מחשוב. ומשכך, תהליכי האיפיון לתהליך OSS לא צלח עד כה. בציפייה, כי עם פיתוח מערכות המחשוב החדשות, ובכלל זאת מערכת CRM, ניתן יהיה לבחון ביתר דיוק את לוח הזמנים. בחינה זו סביר שתעלה את המספר המדויק של היקף העסקות המאושר עד לאישור העקרוני, כך גם יתאפשר לערוך מעקב צמוד ויעיל לצורך צמצום לויז לאישור זה.

תגובה משרד הכלכלה

34. אפיון שילוב מערכות המידע של מא"ת ורמ"י יכלול גם עקרונות של Ask Once.

ליקוי

35. בדוח של מינהל התכנון הוצגו נתונים בדבר מידע נוסף שהמבקש אמור לקבל בתיק המידע לשנת 2016: כ-28% מתיקי המידע לא כללו פירוט על קווי בניין והגבלות אחרות החלות מתוקף התוכנית או מתוקף חוק אחר, כגון גובה, מרחק מקווי תשתיות וכדומה; חסר מידע רב בתיקי המידע מגורמים חיצוניים, כגון חברת החשמל, רשות העתיקות ושירותי הכבאות. בכ-56% מתיקי המידע ניתן מידע חלקי בלבד, ובכ-23% לא ניתן מידע כלל. עוד - בכ-56% מהתיקים חסר מידע על התנאים לתחילת עבודות; בכ-46% חסרים התנאים למתן תעודת גמר בנייה.

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

35. מאז תחילתה של הרפורמה ברישוי בשנת 2016, מקצה מינהל התכנון משאבים ניכרים בהטמעה של תהליך הרישוי בכלל ושל תהליך המידע בפרט, לרבות עבודה עם גורמים מוסרי מידע ועם גורמים מאשרים. העבודה מול גורמים אלו אינה רק על הגדלת שיעור המענה אלא גם על התאמת המענה לתהליך הרישוי, לרבות השלכת תנאים על שבלי שונים בתהליך הרישוי. המידע המצוטט בדוח הביקורת מעודכן לשנת 2016-2017 ומבוסס על בקרת 105 תיקי מידע ב-105 ועדות. נתונים עדכניים לשנת 2019 ממערכת רישוי זמין על בסיס כ-40,000 בקשות למידע מצביעים על אחוז מענה משתנה בין הגורמים מוסרי המידע. ישנם גורמים כמו חברת החשמל, המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות – אשר אחוזי המענה שלהם השתפרו מאוד והם כיום גבוהים מ-80%, לעומת גורמים אחרים כמו משרד החקלאות ורת"א, שאחוזי המענה שלהם נמוכים מ-10%.

תגובה

רשות העתיקות

35. בשנת 2016 רשות העתיקות הגיבה לבקשות למידע שהופנו אליה במערכת רישוי זמין, בשולחן העבודה האינטרנטי, כפי שפותח על ידי מימשל זמין. על פי נתוני מינהל התכנון, כפי שנמסרו לרשות העתיקות בזמנו, בשנת 2016 רשות העתיקות נתבקשה לתת מענה ל-10,268 בקשות למידע. זאת היה על עובדי רשות העתיקות לבצע במערכת מידע מסורבלת, איטית, מרובת תקלות ולא ידידותית למשתמש. למרות זאת, במאמץ רב ומתוך מחויבות לתהליך, עובדי הרשות נתנו מענה בזמן הקצוב (15 יום) ל-8,304 בקשות למידע; ל-1,946 בקשות המידע לא נמסר בזמן הקצוב. יחד עם זאת, לרבות מהבקשות הללו נמסר המידע באופן ישיר למבקש המידע עקב תקלות במערכת רישוי זמין.

ליקוי

36. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות העתיקות כי מנתוני מינהל התכנון עולה כי לכרבע מבקשות המידע לא ניתנה כלל תשובה ולכמחצית מהבקשות לא ניתנו כלל תנאים מקדימים. על רשות העתיקות לבחון את שלמות מתן המידע והתנאים למתן היתר בנייה שהיא מעבירה למבקשי ההיתר לצד הבטחת מילוי תפקידה על שמירה על אתרי העתיקות.

תגובה

רשות העתיקות

36. בשנת 2016 רשות העתיקות השיבה לכל הבקשות למידע שהגיעו לשולחן העבודה שלה במערכת רישוי זמין. תקופה זו הייתה תקופת הרצה למערכת ורשות העתיקות יזמה הקמת ממשק מקוון בין מערכת רישוי זמין למערכת המידע של רשות העתיקות על מנת לשפר את המענה לאזרח. בשנת 2018 החל לפעול "ממשק רשות העתיקות" המאפשר באופן מקוון, מידי ואוטומטי מענה לכל בקשה למידע המועלת למערכת רישוי זמין. תגובת רשות העתיקות לבקשה למידע יכולה להיות אחת משלוש:

1. המגרש נמצא באתר עתיקות מוכרז ולכן יש לקבל את תנאי רשות העתיקות לביצוע התוכנית לפני וכתנאי להגשת בקשה להיתר.
2. המגרש אינו נמצא באתר עתיקות מוכרז ולכן אין צורך בתנאי רשות העתיקות וניתן מבחינתנו להגיש בקשה להיתר.
3. הנתונים אינם מאפשרים לנו להבין היכן ממוקם המגרש ולכן יש להגיע להעביר את התוכניות לבדיקה לפני וכתנאי להגשת בקשה להיתר.

בשנת 2019 נבדקו בעזרת הממשק 55,537 פניות למערכת לגבי 26,296 בקשות למידע. לכל הבקשות למידע ניתנה תשובה מתוך שלוש התשובות שלעיל.

מכיוון שעל פי החוק, תנאי רשות העתיקות הן תנאי להגשת בקשה להיתר, אין זה אפשרי כיום להתקדם בתהליך הרישוי מבלי לקבל את התייחסות רשות העתיקות לבקשה למידע. על פי דרישת רשות העתיקות, במהלך 2018 פותח "ממשק מפי" המבצע בחינה גיאוגרפית של כל בקשה למידע. הפעלת הממשק החלה באופן הדרגתי ב-2019 ולכשיופעל באופן מלא, ניתוב הבקשות למידע לרשות העתיקות עקב המצאות המגרש באתר עתיקות מוכרז יהיה מדויק ביותר. רשות העתיקות הקימה מערכת BI המאפשרת בקרה ONLINE על תהליך קבלת הבקשות למידע והתשובות הניתנות לכל בקשה ובקשה. רשות העתיקות מבצעת בדיקות מדגמיות לבחינת מהימנות התשובות הניתנות על ידי המערכת באמצעות הממשק.

ליקוי

37. על מינהל התכנון לבחון את הצורך בקבלת אישור של הגורמים המאשרים, כנדרש בחוק, בהתאם למהות ההיתר המבוקש. נוסף על כך, על מינהל התכנון ורשות העתיקות לבחון את יעילות השירות של רשות העתיקות בנוגע למתן האישורים, ובפרט בנוגע למנגנון האישור, ככל שנדרש בחוק, בנסיבות שבהן השטח אושר בעבר לפיתוח על ידי רשות העתיקות (כגון, בבקשות להרחבת מבנים קיימים, ובפרט בבקשות להוספת קומה לגובה).

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

37. במערכת רישוי זמין שהקים מינהל התכנון קיים ממשק מוסדר לקבלת אישור רשות העתיקות, גם עבור בקשות לתוספות בנייה שאינן חודרות קרקע (כגון תוספת קומות), זאת עוד בשלב המידע להיתר. מינהל התכנון יבחן יחד עם רשות העתיקות את טיוב הממשק או את הבהרתו, לפי הצורך. בנוסף, במסגרת העבודה המשותפת של מינהל התכנון, משרד הכלכלה ומשרד ראה"מ לייעול וקיצור תהליך קבלת היתרי בנייה לתעשייה, הנעשית בימים אלה, נבחנת גם אפשרות להרחבת תקנות הפטור מהיתר עבור עבודות מינוריות/מסויימות בשטחי מפעלים.

תגובה

רשות העתיקות

37. במקרה של הוספת קומה לגובה, על מבקש המידע לסמן כי מדובר בתוספת למבנה קיים (ולא בבניה חדשה) וכי מדובר בפעולה שאינה "חודרת קרקע". הלוגיקה המופעלת במקרה כזה היא שהבקשה אינה נשלחת לבדיקה רשות העתיקות כלל. זאת במטרה ליעל את התהליך ולמנוע "טירטור" מיותר של מבקש הבקשה למידע. שחרור הקרקע לפיתוח נעשה בהתאם לתשריטים שהוגשו לרשות העתיקות. אין בשחרור שנעשה בעבר, על פי תוכנית ביצוע מסוימת, די בכדי לאפשר פעולות עתידיות שלא נכללו בתשריט הראשוני זאת מהטעמים הבאים:

1. מאחר ומדובר באתרי עתיקות מוכרזים, הסבירות לחשיפת ממצאים ארכיאולוגיים, גם בהרחבת בנייה קיימת, הוא כמובן גבוה. גם אם ברוב המקרים חשיפת הממצא לא יציב הגבלות לעצם ההרחבה, מיצוי המידע הארכיאולוגי הינו מתחייב וזאת על מנת למנוע איבוד מידע ארכיאולוגי מדעי של האתר בכללותו.
2. קבלת בקשות להיתרים, במקרים כאלו הינה קריטית לעצם חשיפת רשות העתיקות לכוונות בנייה. אי העברת בקשות להיתר לרשות העתיקות, יש בה כדי "הצבת מכשול בפני עיוור" מפני שרוב מבקשי ההיתר, אינם מודעים לחובת קבלת האישור גם עפ"י חוק העתיקות, מלבד היתר הבנייה עצמו.

רשות העתיקות מחויבת לכל פונה במתן תגובה בזמן מוגדר וקצר ועומדת במחויבות זו. רשות העתיקות, כחלק ממדיניותה מחויבת לתת

שירות מקצועי ואדיב לכל פונה והיא תמשיך לעשות כן, כפי שעושה היום גם בעתיד.

ליקוי

38. מתרשים 13 ומתרשים 14 אפשר ללמוד כי יזמים רבים אינם יכולים לקבל מידע מלא וראוי על התוכניות החלות על המגרש (כ-7% מהיזמים) ועל היתרים שניתנו במגרש (כ-89% מהיזמים), וכן על טיפול הוועדות המקומיות בבקשתם. ועדות רבות אינן מפרסמות לציבור את סדר יומן (כ-17% מהוועדות אינן מפרסמות כלל) ואינן מפרסמות את החלטותיהן (כ-20% מהוועדות אינן מפרסמות כלל), ואף לא את הפרוטוקולים (כ-17% מהוועדות אינן מפרסמות כלל). אשר לדיונים בוועדות מקומיות בתוקף סמכותן כרשות רישוי (מתן היתר בנייה), נמצא כי 26 (כ-20%) מהוועדות לא פרסמו כלל את מסמכי החלטות הרישוי, 23 מהוועדות פרסמו מסמכים של עד 75% מהשיבות. יזם אשר הגיש בקשה צריך לברר את מועד הדיון בבקשתו, להמתין לקבלת הודעה מהוועדה או לפנות באופן יזום לבירור על תוצאות בקשתו. התנהלות זו מנוגדת להוראות חוק התכנון הבנייה.

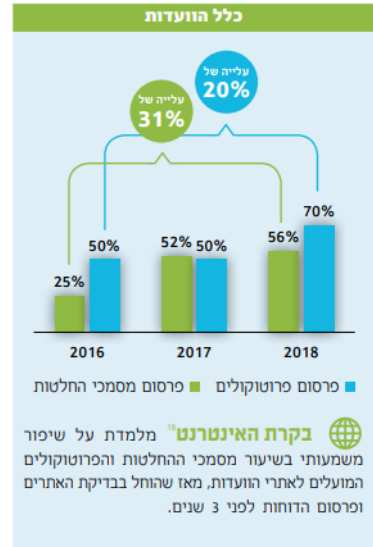
תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

38. הנתונים המצוטטים בדוח מעודכנים לשנת 2016. מינהל התכנון מקיים בקרה שנתית על אתרי הוועדות המקומיות, ומעביר את תוצאות הבקרה פרטנית לוועדות המקומיות. בין השנים 2016-2018 זוהה שיפור משמעותי בשיעור פרסום סדרי היום, ההחלטות והפרוטוקולים בוועדות המקומיות. להלן נתוני דוח שנתי 2018:

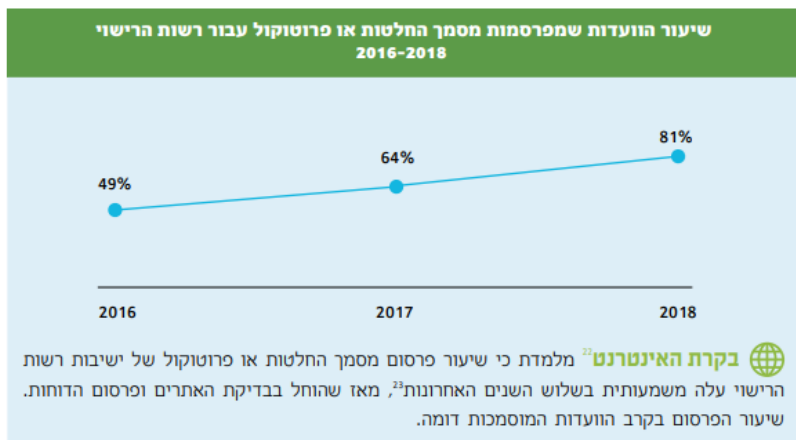


שיעור הוועדות שפרסמו מסמך החלטות ופרוטוקול לשיבות הוועדה המקומית / ועדת המשנה 2016 - 2018



אשר לדיונים בוועדות מקומיות בתוקף סמכותן כרשות רישוי (מתן היתר בנייה)- גם בתחום זה חל שיפור בין השנים 2016-2018, כפי שעולה מהתרשים הבא (מתוך דוח שנתי 2018 בקרת ועדות מקומיות):

מסמכי ישיבות רשות הרישוי



ליקוי

39. לאחר שהרגולטורים (הגורמים המאשרים) מסיימים להעביר את אישוריהם לתוכנית שהגיש מבקש היתר הבנייה, שלב קליטת הבקשה עד הדיון בוועדה המקומית בישראל אמור להימשך 45 ימים. נמצא כי ב-44% מהבקשות שהוגשו, מבקשי ההיתר ממתניים מיום קליטת הבקשה להיתר בוועדה המקומית עד החלטת הוועדה יותר מ-200 ימים.

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

39. הנתונים עליהם מסתמך דוח מבקר המדינה הם משנת 2016, ובשנים שחלפו מאז חל שיפור עקבי של המצב המתואר. דיווחי הוועדות המקומיות המעודכנים, המבוססים על היתרים שהופקו במחצית הראשונה של 2019, מלמדים כי במחצית מההיתרים במסלול רישוי מלא (ללא הקלות) התקבלה החלטה תוך 2.9 חודשים ממועד ההגשה או פחות מזה. כמו כן, בהתאם לנתונים של מערכת רישוי זמין, משך הפקת היתר במסלול רישוי ללא הקלות עבור בקשות להיתר שהוגשו בשנים 2017 – 2019 עומד על כ-195 ימים. לגופה של המלצת הביקורת-האפשרויות של תגבור הוועדות המקומיות בכוח אדם מקצועי מתמחה לנושא היתרי בנייה לתעשייה, גם הן נבחנות במסגרת העבודה המשותפת של מינהל התכנון, משרד הכלכלה ומשרד ראה"מ (בנושא ייעול וקיצור תהליך קבלת היתרי בנייה לתעשייה) הנעשית בימים אלה. במסגרת הפיילוט המוצע על ידי משרד הכלכלה, נשקלת אפשרות להעמיד אנשי מקצוע -יועצים בעלי התמחות בהיתרי בנייה לתעשייה, לרשות הוועדות המקומיות. אלה יבצעו את תהליך בדיקת ההיתרים בניהולו של מהנדס הוועדה ובהתאם להנחייתו. נושא נוסף שנבחן הוא ביצוע הדרכות מקצועיות ייעודיות לבודקי היתרים בתחום התעשייה (לשם כך נדרש תקציב ייעודי).

ליקוי

40. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי עליו לפעול לקיצור משך הזמן לאישור תוכניות מתאר ולמתן היתרי בנייה בוועדות המקומיות. משך הזמן הארוך ואי-הוודאות בנוגע למועד קבלת האישורים מטילים נטל כלכלי ומימוני כבד על היזמים וגורמים הפסד כלכלי למדינה באובדן תעסוקה, תוצר ומיסים. על מינהל התכנון לשקול יצירת התמחות בבחינת בקשות למתן היתרי בנייה לתעשייה - מעין מסלול ייעודי - או יצירת התמחות בוועדה באמצעות הכשרת כוח אדם מומחה למורכבות הכרוכה בהיתרי בנייה לתעשייה.

ליקוי

41. נמצא כי אף שחלפו שש שנים מדוח הביקורת הקודם, משרד הכלכלה ומא"ת טרם גיבשו תוכנית אסטרטגית או תוכנית-אב לתכנון ולפיתוח של אזורי

תעשייה בארץ. על משרד הכלכלה לגבש במסגרת תוכנית-אב גם תוכנית אסטרטגית לתכנון ופיתוח אזורי תעשייה. בתוכנית זו יש לכלול, בין היתר, הערכה של צורכי התעשייה בראייה ארצית, מחוזית ונפתית ויצירה של מלאי אפקטיבי של עתודות קרקע זמינות, כאלה הדרושות לפיתוח התעשייה. על משרד הכלכלה לתאם את התקציב הנדרש עם אג"ת, בהתאם לתקציב שניתן להקצות לכך. ייתכן כי תכנון טוב יותר של השטחים הנדרשים היה יכול להביא, כאמור, בסוף שנת 2018 להקמה מוקדמת יותר של 16 מפעלים ולהעסקתם של כ-400 עובדים.

תגובה משרד הכלכלה

41. כחלק מהחלטת הממשלה לדיור 2040 מקדם מינהל התכנון תכנית אסטרטגית ל-2040 בנושא תעסוקה ותעשייה. מינהל אזורי תעשייה שותפים בקידום התכנית ועוסקים בבחינת צרכי השטח של התעשייה כחלק ממנה. התכנית נועדה להגדיר לגופי התכנון הסטטוטורי וגופי הביצוע את היקף השטחים שיש לייעד לתעשייה בכל מחוז. בהיותו שותף לקידום התכנית, מינהל אזורי תעשייה גיבש מודל ביקוש להיקף השטחים הנדרשים לתכנון לתעשייה עד שנת היעד 2040. בנוסף, מינהל אזור תעשייה כותב יחד עם לשכת התכנון המחוזית צפון (ובהמשך גם דרום) את פרק התעסוקה והתעשייה בתכנית האסטרטגית המגדיר עקרונות לפריסה ותכנון של אזורי תעשייה וכן התייחסות להיקף השטחים הנדרש. כמו כן, מינהל אזורי תעשייה גיבש מודל ביקוש לשטחי תעשייה לחומש הקרוב. מתוך מודל זה המינהל מגבש בימים אלו תכנית חומש לפיתוח אשר תגדיר את היקף השטחים לתעשייה שמינהל אזורי תעשייה נדרש לפתח באזורי פיתוח א' כהגדרתם בחוק עידוד השקעות הון. יש לציין כי מודל ביקוש זה משמש את מינהל אזורי תעשייה כיום בבואו לתקצב פיתוח של אזורי תעשייה. תכנית 2040 לתעסוקה ותעשייה וכן תכנית פיתוח החומש יחד עם מודולי הביקוש התומכים בהם מגדירות את צרכי התעשייה בראייה ארצית, מחוזית ונפתית ומגדירות את היקף השטחים הנדרשים ליצירת מלאי אפקטיבי של עתודות קרקע זמינות לתעשייה.

ליקוי

42. משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון לבחון קידום אחידות בתב"עות לתעשייה ובדרישות העולות מהן. אחידות תקל על היזמים לאתר אזור תעשייה שיוכלו להקים בו את המפעל או את בית המלאכה, תקטין את הנטל הברוקרטי ותתרום גם לייעול עבודת הוועדות ולקיצור לוחות הזמנים לאישור תוכניות לאזורי תעשייה.

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

42. במסגרת קידום תכנית אסטרטגית לשנת 2040, הנגזרת מהחלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) מיום 02.03.2017, מוביל מינהל התכנון עבודה רחבה לגיבוש מדיניות תכנון כלל ארצית לטווח ארוך, לרבות לנושא תעסוקה, בראייה ארצית ומחוזית. זאת, תוך מתן מענה לסוגיות העולות מהשטח בהתבסס על נתוני הייחודיים של כל מחוז. התכנית מקודמת בתהליך מובנה, המלווה ע"י ועדות היגוי וועדות עבודה, ונערך בשיתוף פעולה רחב של מינהל התכנון (מטה ומחוזות) עם משרדי הממשלה השונים. מדובר במהלך מתמשך, ממנו יגזרו מהלכים פרטניים כפי שיידרש – בין היתר עבודה בין-משרדית של משרדי הממשלה, תיקוני חקיקה ותכנון סטטוטורי והכל במטרה להניע מימוש וביצוע. כחלק מהמהלך, מונו בלשכות התכנון המחוזיות פרנטיס מתמחים, לריכוז וליווי נושא תכנון התעסוקה בכל מחוז, ובכלל זה את תכנון התעשייה.

ליקוי

43. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הכלכלה, לרמ"י ולמינהל התכנון כי עליהם לפעול להקטין את הנטל הבירוקרטי על היזמים לרבות באמצעות הכנה מראש של תיקי מידע לפי אזורי תעשייה. יש להנגיש את המידע ליזמים בתיק בקשת המידע לרבות כל התנאים לתחילת עבודות הבנייה, התנאים הנדרשים לבקרת התוכן והתנאים הנדרשים למתן תעודת גמר. עוד עליהם לפעול לשיפור עבודת הוועדות המקומיות, כך שהיתרים יינתנו בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בחוק. על משרד הכלכלה, רמ"י ומינהל התכנון לאתר את הכשלים בתהליך שהביאו לדירוג הנמוך על ידי הבנק העולמי ולפעול לתיקונם.

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

43. צמצום לוחות הזמנים למתן היתרי בנייה בכלל נמצא בליבת העשייה של אגף רגולציה במינהל התכנון, בהמשך וכחלק מהרפורמה ברישוי הבנייה. לצורך זה פותחה מערכת ממוחשבת – "רישוי זמין" והליך הרישוי נעשה באופן מקוון, אוחדו תהליכי רישוי (כמו טופס 4 ותעודת גמר) ונעשו שיפורים נוספים בהליך. מינהל התכנון מלווה ובוחן את הליך הרישוי בכללותו בדגש על איתור חסמים, ייעול ההליך וצמצום הנטל הבירוקרטי, תוך שהוא פועל לשם כך במספר דרכים, הן מול הוועדות המקומיות והן מול הגורמים מוסרי המידע. בעקבות יישום הרפורמה ברישוי, ישראל עלתה מהמקום ה-41 למקום ה-35 במדד היתרי הבנייה של הבנק העולמי, והצעות נוספות לייעול ההליך, שהועלו על ידי הבנק העולמי, נמצאות בטיפול אגף רגולציה במינהל התכנון, לצורך יישומן. במקביל, נעשית בימים אלה עבודה משותפת של מינהל התכנון, משרד הכלכלה ומשרד ראה"מ לייעול וקיצור תהליך קבלת היתרי בנייה לתעשייה. במסגרת זו נבחנת בין היתר גם האפשרות של

טיפול מרוכז במידע להיתר לתעשייה, על ידי הכנה מראש של תיקי מידע לפי אזורי תעשייה, ונעשית עבודה בנושא זה עם המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה.

תגובה משרד הכלכלה

43. במסגרת החלטת ממשלה 4108 מסתיימת בימים אלו עבודת מטה המשולבת למינהל התכנון, משרד הכלכלה והמשרד להגנת הסביבה להנחיות למניעת חסמי תכנון בתכניות מפורטות שיגבירו את הוודאות ליזמים ויקלו על הליך התכנון באזורי תעשייה. משרד הכלכלה, משרד רה"מ ומנהל התכנון בוחנים הליך רישוי מותאם סיכונים לסוגי עבודות שונים בתעשייה וכמו כן מנגנון לפורמט תיק מידע לתעשייה שיקל על ההליך התכנוני. כמו כן נבחנים צעדים נוספים.

ליקוי

44. הבנק העולמי לא עדכן ושיפר את מיקום ישראל בדירוג עשיית עסקים בעבר בעקבות דיווחים קודמים. הבנק מחשב הן את הזמן הנתון על פי הרגולציה לחברת החשמל הן את הזמן הנוסף לשם קבלת היתר חפירה.

ליקוי

45. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החשמל שעליה לבחון את הדרכים לקצר את משך החיבור לחשמל לעסקים בישראל ולבחון את עדכניות הרגולציה. הדירוג של ישראל יחסית למדינות העולם מחייב את רשות החשמל לאתר אילו כשלים בתהליך הביאו לדירוג הנמוך על ידי הבנק העולמי ולפעול לתיקונם. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרשות החשמל שעליה לפעול בשיתוף פעולה עם מינהל התכנון ועם משרדי ממשלה נוספים העוסקים בהפחתת הנטל הבירוקרטי לעסקים, לבחון את תהליך מתן ההיתר לביצוע חפירה וכיצד כל רגולטור השותף בתהליך החיבור לרשת החשמל יכול לתרום לקיצור התהליך. על רשות החשמל לבחון את האפשרות להצביע על צורך בהיתרי חפירה עוד בשלב בקשת היתר הבנייה ולפתוח בהליך קבלת היתר חפירה מוקדם ככל האפשר.

תגובה רשות החשמל

44,45. א. הרשות פועלת כיום, בשיתוף עם חברת החשמל לישראל ("חח"י") ועם החשכ"ל, לשיפור מדד קלות עשיית העסקים בתחום החשמל. לשם כך, בוצעה ברשות סקירה פנימית של המדד והגורמים המורידים את הציון לו זוכה ישראל. בדיקה זו העלתה את הממצאים הבאים:
(1) הליך החיבור בישראל הוא זול בהשוואה למדינות העולם.
(2) הליך החיבור בישראל כולל יותר תהליכים ולוקח זמן רב יותר בהשוואה למדינות ה-OECD.

3) מדדי אמינות האספקה בישראל נמוכים בהשוואה למדינות ה-OECD.

4) תעריף החשמל לצרכן בישראל אינו שקוף ונגיש דיו.
5) תעריף החשמל לצרכן בישראל נקבע, באופן מסורתי, במהלך חודש דצמבר של השנה הקלנדרית. כך, ישראל אינה עומדת בקריטריון פרסום התעריף חודש שלם לפני מועד הגבייה.

ב. במטרה לשפר את השירות לצרכן ואת מקומה של ישראל במדד, בוחנת ומקדמת הרשות את הצעדים הבאים –

1) קיום פגישה עם גורמי המקצוע בחח"י על מנת לבחון אפשרות לייצר ריבוד של סוגי הבקשות לחיבור לחשמל, כך שיותר בקשות יוכלו להיות מופנות למסלול המהיר (כפי שמוגדר באמות המידה), וכך לחסוך תהליכים וזמן לצרכנים. יובהר, כי בדיקה זו מתייחסת לעבודות הקשורות בחח"י כגורם המחבר.

2) ביצוע עבודה משותפת עם חח"י על מנת לזהות את הנסקרים בשאלוני הבנק העולמי, לפנות אליהם במטרה לקיים שיח משותף ולבחון דרכים לשיפור תהליכי החיבור.

3) קידום תכנית פיתוח לרשת החלוקה, במסגרתה עתידים להיקבע יעדים מדידים לחברת החשמל בפיתוח הרשת, על בסיס מדדי אמינות האספקה של הבנק העולמי – SAIDI (ממוצע דקות אי-אספקה) ו-SAIFI (ממוצע תדירות אי-אספקה).

4) הגשת התעריף לצרכן באתר האינטרנט של הרשות.
5) דיון בסוגיית הקדמת מועד קביעת התעריף, תוך תשומת לב להשלכות של הקדמה זו על יכולת החיזוי של הרשות לגבי הנתונים הנדרשים לקביעת התעריף ולביצוע הליך שימוע ציבורי.

ליקוי

46. נמצא כי בעלי עסקים שהקימו מבנה על פי דרישות רשות הכבאות בשלב היתר הבנייה מקבלים מאותה הרשות דרישות נוספות בשלב רישיון העסק, לרוב בשל מידע חסר על השימושים במבנה. תקנות בקשה להיתר בנייה כוללות רק דרישות מבניות ואין התקנות כוללות הוראות לעניין התקנת מערכות גילוי וכיבוי אש הנדרשות בשלבי הבנייה. זה מכבר גיבשה ועדת מומחים מורחבת במינהל התכנון פרק ייעודי המסדיר את מערכות גילוי וכיבוי אש הנדרשות בשלבי הבנייה, ועוד בשנת 2012 אישרה אותו המועצה הארצית לתכנון ובנייה כפרק נוסף לתקנות (פרק ד' לתקנות בקשה להיתר). רשות הכבאות פנתה בנושא פעמים רבות למינהל התכנון, אך עד מועד סיום הביקורת, מינהל התכנון שבמשרד האוצר טרם אישר לקדם את הפרק האמור בתקנות. כדי למנוע "ואקום", פרסמה רשות הכבאות מכוח חובתה לפי חוק הכבאות את הכללים להתקנת מערכות ציוד לגילוי וכיבוי אש בהוראת נציב (הוראות נציב 550).

תגובה **מינהל התכנון – משרד האוצר**

46. החלק בתקנות התכנון והבנייה העוסק בבטיחות אש ומילוט הותקן בשנת 2008 לאחר עבודת מטה ארוכה והוא החלק הארוך והמורכב ביותר בתקנות תכן הבנייה, המתפרס על כ- 80 עמודים. נותרו חלקים מסויימים בתחום בטיחות אש שלא הותקנו במסגרת תקנות 2008 והם מצויים בעבודת מטה, ביניהם הפרק העוסק במערכות גילוי וכיבוי אש, שהחלה לגביו עבודת מטה מחודשת במהלך השנה האחרונה. זאת, לאור שינויים שחלו בתפיסת הרגולציה הממשלתית במהלך השנים האחרונות ובכלל זה הצורך בבחינה מעמיקה של השפעות הרגולציה והמגמה להקל ברגולציה בדגש על עסקים. בנוסף לאמור, הועלו טענות מצד גורמים שונים בדבר היותן של התקנות שאושרו במועצה הארצית בשנת 2012 מחמירות ביחס להוראות ה-NFPA. על כן, טיוטת התקנות נבחנה פעם נוספת ועלה כי יש מקום לעריכת תיקונים מהותיים בטיטת התקנות, במטרה להשוותן ככל הניתן להוראות ה-NFPA ולבחון בזהירות המתבקשת את השפעות הרגולציה על כלל הגורמים הנוגעים בדבר. כאמור, בימים אלה נערכת עבודת המטה לתקן את טיוטת התקנות ואנו צופים כי התקנות המעודכנות יובאו לדיון עד סוף שנת 2020. יצוין, כי בשלב הביניים וכל עוד לא נכלל פרק זה במסגרת תקנות התכנון והבנייה, חלות ההוראות הנוגעות לאמצעי גילוי וכיבוי המפורטות במסגרת הוראת מכ"ר 550 של הרשות הארצית לכבאות והצלה. ציבור העוסקים בתחום מכיר את ההוראות ופועל לפיהן.

תגובה **רשות הכבאות וההצלה**

46. מדובר בחקיקת משנה המצויה באחריות שר האוצר, לאחר פניות רבות מצד רשות הכבאות, לאחרונה החלו דיונים בוועדת משנה לבנייה ולתקנות. בתקווה כי דיונים אלו ייערכו בתדירות גבוהה יותר לצורך סיום קידום התקנות.

ליקוי

47. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון שבמשרד האוצר ולרשות הכבאות כי עיכוב של כשבע שנים (משנת 2012) באישור התיקון לתקנות הבנייה בדבר דרישות התקנת מערכות ציוד לגילוי ולכיבוי אש הוא עיכוב ארוך מדי. על מינהל התכנון ורשות הכבאות לבחון מקצועית ולתאם ביניהם את קידום תיקון התקנות ולבחון את הגורמים שמעכבים זאת.

תגובה **מינהל התכנון – משרד האוצר**

47. רגולציה לעסקים מאוחדת תחת האגף הבכיר לרישוי עסקים במשרד הפנים, ולא על ידי מנהל התכנון.

ליקוי

48. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון כי כדי להקל ברגולציה על עסקים ולהנגישה בצורה מרוכזת, חפה מסתירות ופשוטה ככל הניתן, יש לתת לציבור את ההוראות במקום אחד ולא בצורה מבוזרת, ככל הניתן.

ליקוי

49. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הכבאות ולמינהל התכנון כי במרבית המקרים היזם בונה למען פעילותו התעשייתית העצמית ויודע מראש את סוג העיסוק המדויק בו יפעל. בכדי ליצור ודאות לעסק, ולמנוע ממנו הוצאות גבוהות יותר הנדרשות להתאמת מבנה לדרישות לאחר בנייתו, על רשות הכבאות ומינהל התכנון לתאם את שיתוף המידע ביניהם בכל הקשור לפריט הרישוי עוד בשלב מתן היתר הבנייה ולהתאים את מתן המידע בשלב הבקשה להיתר כך שיינתנו כל הדרישות למבנה גם עבור שלב רישיון העסק.

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

49. מינהל התכנון מחוקק בשיתוף עם רשות הכבאות את תקנות התכנון והבנייה הנוגעות לבטיחות אש. לגבי תיק המידע להיתר, מדובר בהליך שמהווה בסיס לבקשה להיתר בנייה ולא לרישיון עסק. כיום אין רשות הכבאות מוסרת מידע להיתר, אלא בסיכום מולה יש הפנייה דרך מערכת רישוי זמין לאתר כב"א שבו מצוי כל המידע הרלוונטי. הגורמים המאשרים ובהם רשות הכבאות אינם מוסרים מידע לעניין רישיון העסק כבר בשלב זה. במידה והמידע נמסר על יד הגורם המאשר, הוא מועבר למבקשים. בנוסף במסגרת עבודה של DOING BUSINESS יש המלצות לכבאות לקיצור תהליכים שרשות הכבאות אחראית עליהם (הנושא הובא לידיעת הכבאות). מדובר בהמלצה הנוגעת למספר התחנות שנדרש יזם לקבל בתהליך שעשויה להביא לקיצור בלוחות הזמנים.

תגובה

רשות הכבאות וההצלה

49. כבר כיום מפורטות הדרישות במפרטים המפורסמים באתר המרשתת של רשות הכבאות. בנוסף לאמור, כאשר ידוע ייעוד ושימוש הבניין מועברות הדרישות עוד בשלבי ההיתר. מודגש כי פעמים רבות לא ידועים כל מגוון השימושים בשלבי ההיתר. ככל שמבקש בקשת ההיתר יציין בבקשתו את הייעוד והשימוש הסופי- יוכל לקבל את כל המידע והדרישות הנחוצים. יודגש כי קיים כיום הבדל בין חוקי התכנון והבנייה לבין דיני רישוי עסקים ולא תמיד קיימת חפיפה בין השניים.

ליקוי

50. נמצא כי מסמך זה של נציב הכבאות יושם בפועל באופן חלקי. השינוי הרגולטורי בדרישות של רשות הכבאות לעסקים במסמך ההקלה הוטמעו רק במידה חלקית בתקנות ובמפרטים באופן בו מופעים המפרטים המלאים והדרישות הישנות. בהערת שוליים נכתב כי על עסקים העומדים במסמך ההקלות לא חלים סעיפים ודרישות מסוימים. בדרך זו בעלי העסקים, יועצי בטיחות אש ומעבדות בדיקת ציוד כיבוי האש צריכים להשקיע משאבים בבדיקה אם העסק עומד בכללי הכניסה לגדר ההקלה, להטמיע את הדרישות ולשלב ביניהן בכוחות עצמם.

תגובה

רשות הכבאות וההצלה

50. בסמוך להפצת המסמך הוטמע במערכת המחשוב השלהבת, ומיושם בהתאם.

ליקוי

51. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הכבאות על כך שלעיתים במקומות שנדרש לכך לא יושם מסמך ההקלות ובעלי העסקים נפגעו, ועל אי-קיום בקרה מספקת על הדרישות שמפקחי האש מטילים על ציבור בעלי העסקים. דרישות אלו, שלעיתים ניתנות שלא לצורך, מייצרות נטל בירוקרטי עודף ומכבידות כלכלית על העסקים. על רשות הכבאות לפעול ליישום מלא של מסמך ההקלות לזכאים לקבלן ולביצוע בקרה מספקת על דרישות מפקחי האש.

תגובה

רשות הכבאות וההצלה

51. בסמוך להפצת המסמך הוטמע במערכת המחשוב השלהבת, ומיושם בהתאם. בקרות מבוצעות בהתאם לכ"א קיים.

ליקוי

52. לדעת משרד מבקר המדינה הציפייה כי בעל עסק יתמצא בהבדלים בין נושאי ההשגות ובגורמים שאליהם עליו להגישן, מהווה נטל בירוקרטי נוסף. אף לא נמצא כי ברשות הכבאות ישנו נוהל למיון ההשגות המתקבלות ולטיפול בהן במסלולים השונים. נמצא כי רשות הכבאות והמשרד לביטחון פנים נוהגים בחוסר שקיפות ואינם מפרסמים לציבור את תוכן ההשגות ואת מספרן. עוד, הם לא מפרסמים נתונים על ההשגות שהתקבלו ועל הנימוקים לכך.

תגובה רשות הכבאות וההצלה

52. כיום קיים הליך מובנה לבחינת השגות. יחד עם זאת, בימים אלה מבוצעת עבודת מטה לבחינת שיפור תהליך ההשגה. במסגרת זו ההערה תיבחן. יובהר כי מוערך שנדרש שינוי ופיתוח במערכת הממוחשבת.

ליקוי

53. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לביטחון פנים ולרשות הכבאות שקל וחומר שפרסום השגות וערעורים היא פרקטיקה מקובלת על רשויות המדינה. אם ראתה רשות הכבאות כי ניתן לקבל את ההשגה ו"להקל" בכך על דרישותיה המקוריות הרי שיש מקום לבחון הקלה זו גם לאחרים העומדים באותם תנאים, ולפרסמה לכלל הציבור. על אגף רישוי עסקים במשרד הפנים להסדיר בחקיקה את פרסום ההחלטות בהשגות שמוגשות מכוח דיני רישוי עסקים. על רשות הכבאות לפרסם את ההשגות ונימוקי ההחלטה שמוגשות מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה.

תגובה רשות הכבאות וההצלה

53. כיום קיים הליך מובנה לבחינת השגות. יחד עם זאת, בימים אלה מבוצעת עבודת מטה לבחינת שיפור תהליך ההשגה. במסגרת זו ההערה תיבחן. יובהר כי מוערך שנדרש שינוי ופיתוח במערכת הממוחשבת.

תגובה משרד הפנים

53. לאור העובדה שהכנסת פיזרה עצמה 3 פעמים ברציפות ומצויים תחת ממשלת מעבר החל מסוף שנת 2018, לא ניתן בשלב זה לקדם ולהשלים תהליכי חקיקה בנושא.

ליקוי

54. נמצא כי ועדה 4108 קיימה ממועד ההחלטה, אוגוסט 2018, עד מועד סיום הביקורת ישיבה ראשונה בלבד, והיא נמצאת רק בראשית דרכה.

תגובה משרד הכלכלה

54. נכון למועד זה הוועדה התכנסה פעמים רבות, ובהרכבים שונים לפי הנושאים, ונמצאת בשלבים מתקדמים לגיבוש ההמלצות.

הבטחת היתרון והחדשנות הטכנולוגיים של המשק הישראלי

הגופים המבוקרים: רשות החדשנות, משרד הכלכלה, המועצה הלאומית לכלכלה – משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים- משרד האוצר, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות לניירות ערך, המשרד לשוויון חברתי, המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזורי – משרד המדע והטכנולוגיה, הוועדה לתכנון ולתקצוב – המועצה להשכלה גבוהה. עיריית חיפה, עיריית באר שבע, הרשות לפיתוח ירושלים, החשב הכללי – משרד האוצר.

ליקוי

1. עלייה בהיקף ההשקעות של המשקיעים הזרים בתעשיית ההיי-טק הישראלית היא מבורכת ומצביעה על האמון הרב שהם נותנים בתעשייה זו. עם זאת, הרפורמות שבוצעו בארצות הברית ובמדינות ה-OECD והשינויים בכלכלה העולמית מהווים אתגר למקבלי ההחלטות בישראל. היקף ההשקעות הזרות בחברות ההיי-טק בישראל והתלות של חברות ההזנק בהשקעות הזרות מחייבים את רשות החדשנות, משרד הכלכלה, משרד האוצר ורשות המיסים לבחינה מעמיקה של נושא זה, ובכלל זה לבחינת כלים שייתנו מענה אסדרתי במצב שבו יצומצמו ההשקעות הזרות בתעשיית ההיי-טק הישראלית.

תגובה

רשות החדשנות

1. הנתונים המוצגים בדוח והמלצת הביקורת מקובלים על הרשות. רשות החדשנות זיהתה את כשלי השוק לצמיחת חברות בישראל, והכניסה משימות לטיפול בנושא לתכניות העבודה בשנים 2019 ו-2020. הרשות ביצעה בשנת 2019 סקר חסמים וכשלי שוק במסגרת עבודתה המשותפת עם משרד האוצר והציבה מספר גדול של צעדי מדיניות הנדרשים על מנת לייעל את מנגנוני שוק ההון לכך שיתאימו לשרת את חברות ההייטק הצומחות בישראל. התהליך יימשך לאורך שנת 2020 יחד עם גופי ממשלה נוספים.

תגובה

רשות המסים

1. רשות המסים נמצאת בהליך בחינה משותף עם אגף התקציבים, הכלכלן הראשי ורשות החדשנות בנושא הרחבת מקורות המימון לתעשיית ההיי טק בקבלת מימון זר ומקומי. כמו כן, נבחנים תמריצים שונים למימון התעשייה עתירת הידע כדוגמת שינוי חוק האנג'לים. השינוי המתוכנן בחקיקה נועד לפשט את הוראות החוק ולתת וודאות למשקיעים ולחברות ההיי טק מחד ומאידך להפחית

את הנטל הברוקרטי שטמון בו מאז תיקונו הקודם בשנת 2016. שינויים אלו יגדילו את אפשרויות המימון של תעשיית ההיי טק ובמקביל גם צפוי שיביאו להגדלת תחרות על אפשרויות המימון המקומי, דבר שיוביל להרחבה משמעותית יותר של מקורות המימון אשר כיום ממוקדות בעיקר בהשקעות הון זרות.

ליקוי

2. מוצע לחשכ"ל לקבוע מדדים לצורך יישום התוכניות להרחבת ההשקעות של הגופים המוסדיים המשקיעים כספי ציבור בחברות ההיי-טק, כדי שיהיה ניתן לבחון את יעילות התוכניות מסוג זה ולאפשר בקרה על מידת השגת יעדיהן.

ליקוי

3. הפעולות שנקטו משרד האוצר והרשות לניירות ערך משנת 2011 ליצירת כלים שיאפשרו מסלולי השקעה בהיי-טק על ידי הגופים המוסדיים עדיין לא השיגו את מטרותיהן, ובפועל לא חל שינוי של ממש בהיקפי ההשקעה של הגופים המוסדיים בענף זה, והתוכנית להקמת קרנות ייעודיות לא הצליחה להביא לשינוי ניכר בשלב זה. נוכח החשיבות הרבה שיש לגיוון אפיקי ההשקעה, על אגף החשכ"ל במשרד האוצר והרשות לניירות ערך, בהתייעצות עם רשות שוק ההון, רשות החדשנות ורשות המיסים, לבחון בכל תקופה אם הקרנות המשקיעות בהיי-טק משיגות את יעדיהן וכן לבחון את הפעולות הנדרשות להצלחת התוכנית. כמו כן, על רשות שוק ההון לוודא שלגופים המוסדיים יש כלים הנדרשים לבצע השקעות בענף ההיי-טק, ולנקוט את כל הצעדים הנחוצים כדי להקטין את הסיכון לקרנות הפנסיה ולכספי הציבור מההשקעה בתחום זה.

תגובה

רשות החדשנות

3. בנוגע לתכנית למתן כלים נוספים לגופים מוסדיים לבצע השקעות בהייטק המלצת הביקורת מקובלת. רשות החדשנות זיהתה את הפוטנציאל הגלום בשוק המוסדי ככלי מימון לחברות הייטק ומנגד את החסמים המעכבים מיצוי פוטנציאל זה. לאור זאת, אישרה מועצת הרשות ברבעון השלישי של שנת 2019 את תכנית הרשות לקידום השקעות של משקיעים מוסדיים בהייטק, אשר תתמוך בהקמת צוותי השקעה המתמחים בהייטק. הרשות התניעה את התכנית ברבעון הרביעי של שנת 2019, צפויה לקבל בקשות ברבעון הראשון של שנת 2020 ולאשרן ברבעון השני של שנה זאת. בנוסף, הרשות פועלת במסגרת ועדה מיעצת לרשות לניירות ערך שהוקמה ע"י יו"ר הרשות לניירות ערך על מנת להגביר את החשיפה של שוק ההון הישראלי (לרבות המוסדיים) להייטק באמצעות בניית רגולציה לכלי מימון שונים והסרת חסמים רגולטוריים, מיסויים ואחרים.

הרשות פועלת באופן תדיר לבחינת חסמי השקעה קיימים באפיקים שונים, ואינה נוקטת בגישה של חיוב השקעה באפיק כזה או אחר, ככל שזה אינו מתייחס במישרין לתחומי פעילותם של הגופים המפוקחים. הרשות בוחנת חסמים כגון מגבלות השקעה רגולטוריות, איכות ומגוון הכלים שעומדים לרשות מערך ההשקעות בגופים המוסדיים. כמו כן, הרשות מפקחת ובוחנת אקטיבית את רמת הניתוח והמקצועיות שמפגינים הגופים המוסדיים ביחס להחלטות השקעה.

על פי בחינה שערכה הרשות לאחרונה, עולה כי עיקר ההשקעה של הגופים המוסדיים בחברות טכנולוגיה עילית מבוצעת באמצעות השקעה בקרנות הון סיכון ולא באמצעות השקעה ישירה. בהמשך לכך, הרשות ערכה גם בירורים מול מספר מנהלי השקעות ובעלי תפקידים רלוונטיים בגופים מוסדיים וכן מול מספר נציגים מקרנות הון הסיכון בהם משקיעים הגופים המוסדיים, מהם עולה כי הסיבות העיקריות לכך שגופים מוסדיים משקיעים באופן ישיר בהיקף מצומצם בחברות טכנולוגיה עילית הינן כדלקמן:

היעדר מומחיות – השקעות בחברות הזנק דורשות התמחות ומומחיות ייחודיות בתחומי טכנולוגיה. לנוכח התפתחותם וגיוונם של תחומי הפעילות הפוטנציאליים של חברות מתחומים אלו, דרישה כאמור ניכרת בעצימות גבוהה יותר במהלך השנים האחרונות. מספר המומחים בתחומים אלו מצומצם ועלות העסקתם גבוהה. היות ומדובר במומחיות ייחודית אשר הינה משאב בחסר בשוק, אשר קשה ליצור עוד ממנה על ידי הכשרה ייעודית, קיימת תחרות רבה על העסקת בעלי מומחיות זו. מרבית המומחים מועסקים בגופים אשר ליבת הפעילות העסקית שלהן הינה ביצוע השקעות ואיתור שותפויות בתחומים הטכנולוגיים (ובפרט, קרנות הון סיכון, קרנות הון סיכון תאגידיות, חממות טכנולוגיות ואקסלרטורים) ואשר מציעים אופק תעסוקתי אטרקטיבי יותר למומחים כאמור, בהשוואה לגופים מוסדיים. גם מנקודת מבטם של הגופים המוסדיים העסקת מומחים אלו באופן ישיר אינה בהכרח יעילה, לעומת חשיפה באמצעות השקעה בקרנות, וזאת לאור שיעור ההשקעה הנמוך יחסית בתחומי טכנולוגיה ביחס לסך החיסכון המנוהל בגופים המוסדיים, אל מול תועלת העסקת המומחים הללו על ידי הגוף המוסדי.

יש להדגיש כי הגופים המוסדיים נחשפים ונהנים ממומחיות זו, הלכה למעשה, באמצעות חשיפה לקרנות ההשקעה בהן מועסקים המומחים, וברמה המשקית קיימת חשיפה של כספי חוסכים לאפיקי ההייטק. כמו כן, יתכן אף כי חשיפה זו של כספי חוסכים לאפיקי הטכנולוגיה העילית יעילה יותר באמצעות קרנות או מתווכים אחרים בעלי מומחיות, שכן אותו מומחה אשר הינו משאב בחסר משפיע על כספי חוסכים של כמה גופים מוסדיים המשקיעים יחד בקרן או במתווך בו הוא מועסק, לעומת מצב בו אותו מומחה עובד עבור גוף מוסדי אחד בלבד ובו יכול להוציא לפועל פחות השקעות – הן מבחינת היקף כספי והן מבחינת כמות עסקאות.

מגבלת החזקה – גוף מוסדי אינו רשאי להחזיק באמצעי שליטה בתאגיד בשיעור של למעלה מ-20%, בהתאם לתקנה 12 לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (כללי השקעה החלים על גופים מוסדיים), תשע"ב-2012; הגבלת היקף ההחזקה, מצמצמת לכאורה, את תמריץ הגוף המוסדי להשקיע משאבים בכדי לעמוד באופן ישיר על כדאיותה של השקעה ישירה כזו או אחרת, זאת בהתחשב גם במגבלות היצע ביחס לסכומי הגיוס המבוקשים בהשקעות ישירות בחברות הזנק בישראל. פיזור סיכונים – תמריץ נוסף להשקעה עקיפה באמצעות קרנות הון סיכון, לעומת השקעה ישירה, הינו פיזור הסיכונים בתיק ההשקעות של הגוף המוסדי. זאת כיוון שהשקעה באמצעות קרנות הון סיכון כוללת פיזור סיכונים מובנה מעצם כך שקרן ההון סיכון משקיעה במספר רב של חברות טכנולוגיה עילית. לאור הסיבות המתוארות לעיל ובהמשך לבידור האמורים אותה ערכה הרשות, מסתמן כי הדרך היעילה ביותר לגופים המוסדיים להיחשף להשקעות בתחום הטכנולוגיה הינה באמצעות ערוצי השקעה ייעודיים בעלי אוריינטציה טכנולוגית מובהקת, כמבוצע על ידם כיום בפועל.

הרשות תתגייס לסייע בכל הליך התייעצות רלוונטי לנושא, בשים לב לשמירה על עקרונות וכללי ההשקעה המביאים לידי ביטוי שמירה על רמת סיכון נאותה לחסכוניות הפנסיוניים של ציבור החוסכים בישראל. הרשות פועלת במטרה להסיר חסמי השקעה בשווקים אלו, כמתואר להלן:

א. פרסום עמדת ממונה שעניינה "השקעות בחברות "אינשורטק" – ביום 13 בינואר 2020 פרסמה הרשות עמדת ממונה שעניינה השקעות בחברות "אינשורטק" במטרה לעודד השקעה של גופים מוסדיים בחברות טכנולוגיה עילית הפועלות בתחומי הליבה של פעילות הגופים המוסדיים (Insurtech). תגובות שהתקבלו מהגופים המפוקחים ביחס לעמדה זו וכן ניסיונה של הרשות מלמדים כי עמדה זו צפויה לעודד בפועל השקעות ישירות של גופים מוסדיים בחברות טכנולוגיה כאמור. ב. שכלול מערך הבקרה של הרשות – הרשות פועלת להקמת מערכת מידע חדשה (BI) שצפויה לשפר את הבקרה והפיקוח הקיים על השקעות הגופים המפוקחים. המערכת החדשה אמורה לאפשר, בין היתר, הבחנה בין מגזרי ההשקעה ונכסי הבסיס של כל מכשיר השקעה. באמצעות מערכת זו יעמדו לרשות הרשות נתונים שיאפשרו התייחסות ממוקדת לעניין השקעות בתחום הטכנולוגיה העילית.

תגובה

רשות ניירות ערך

3. הדוח עוסק במסלול שקידמה הרשות יחד עם אגף התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר להקמת קרנות טכנולוגיה עילית, קרי, קרנות להשקעה משותפת בנאמנות שיתמקדו בהשקעה בחברות מו"פ ישראליות. מסלול זה עוגן בתקנות, נערך מכרז לתמיכת המדינה בקרנות שיעמדו בתנאיו, וקרן אחת מבין חמש שניגשו למכרז הצליחה לגייס במסגרתו כ-403 מיליון ₪ וכך לעמוד בתנאי המכרז.

ראשית יצוין, כי תכלית המהלך לא הייתה קידום של השקעות של גופים מוסדיים דווקא בחברות מו"פ ישראליות, אלא של הציבור בכללותו, ואכן קרנות נאמנות הן מכשיר שכל אזרח יכול להשקיע בו באופן חופשי.

שנית יש להבהיר, כי המהלך האמור היה אחד מתוך שורה של מהלכים עליהן המליצה ועדה בין-משרדית שהקימו רשות ניירות ערך והבורסה לניירות ערך ופרסמה המלצותיה בשנת 2014 (הוועדה לקידום השקעות בחברות ציבוריות הפועלות בתחום המחקר והפיתוח). הקמת הוועדה ויישום המלצותיה משקפות את החשיבות שרואה הרשות בקידום ההשקעה בחברות טכנולוגיה ואת המאמצים שהיא נוקטת כבר שנים בהיבט זה.

שלישית, יש להדגיש ביחס להגברת ההשקעות של גופים מוסדיים בהיי-טק, ככותרת הפרק הרלבנטי בדוח המבקר, כי המשקיעים המוסדיים הישראליים הנם בעיקר קרנות הפנסיה, קופות הגמל, חברות הביטוח וקרנות הנאמנות. רק קרנות הנאמנות מפוקחות על ידי הרשות, בעוד שקרנות הפנסיה, קופות הגמל וחברות הביטוח מפוקחות על ידי רשות שוק ההון, ועל כן היכולת של רשות ניירות ערך להשפיע בהקשר זה הינה מוגבלת מטבעה. זאת ועוד, קרנות הנאמנות כמעט ואינן רלוונטיות בנוגע להשקעה בחברות היי-טק פרטיות, שהרי הן לא יכולות להשקיע בחברות שאינן רשומות למסחר בבורסה. לאור האמור, לשם הגשמת היעד שהוזכר בדוח המבקר, של הרחבת ההשקעות של הגופים המוסדיים בהיי-טק, הדגש חייב להיות על יתר הגופים המוסדיים, אשר מנהלים חיסכון לטווח ארוך עבור הציבור.

לבסוף, לגופה של ההמלצה לאגף החשכ"ל במשרד האוצר ולרשות ניירות ערך, לבחון בכל תקופה אם הקרנות המשקיעות בהיי-טק משיגות את יעדיהן ולבחון את הפעולות הנדרשות להצלחת התוכנית (סעיף 54 לדוח המבקר) – המלצה זו מקובלת, ובכוונת הרשות להמשיך לעקוב אחר הצלחת התוכנית. כפי שהסבירה הרשות למשרד מבקר המדינה, מדובר במסלול חדש, שגיוס של סכום של כ-403 מיליון ₪ במסגרתו איננו דבר של מה בכך, והצלחה או כישלון של המהלך יצטרכו להיבחן לאורך זמן (ראו סעיף 48 לדוח המבקר). על כן, בכוונת הרשות לבחון את המסלול האמור ופעולות נוספות לקידום ההשקעה בהיי-טק גם בעתיד.

פעולות הרשות מהתקופה האחרונה להרחבת ההשקעה בהיי-טק, בנוסף לאמור לעיל יודגש כי היעד של הגדלת היקף ההשקעה של הגופים המוסדיים הישראליים בחברות היי-טק מקומיות הנו יעד מרכזי באסטרטגיה שהרשות הציבה לעצמה לשנים הקרובות. וזאת כאמור, חרף העובדה שהרשות אינה מפקחת על הגופים המוסדיים ואינה מפקחת על חברות טכנולוגיה שאינן רשומות למסחר.

בשנה החולפת הקימה הרשות ועדה מייעצת לרשות ענייני טכנולוגיה ושוק ההון (להלן – "הוועדה"), הכוללת, לצד נציגי המחלקות השונות של הרשות, שורה של אישים מובילים מתעשיית ההיי-טק המקומית, נציג רשות החדשנות ונציגים של רגולטורים פיננסיים נוספים (רשות שוק ההון, אגף התקציבים, רשות המסים), כל זאת, מתוך כוונה להגדיל את המעורבות של המשקיעים מוסדיים הישראליים בהשקעה

בחברות, הן פרטיות והן ציבוריות, הנמנות על תעשיית היי-טק המקומית.

בין הצעדים אשר בוצעו על ידי סגל הרשות, בשיתוף הוועדה, ניתן למנות את פרסומו של קול קורא לציבור בקשר עם "גיוון מקורות ההון של חברות ההיי-טק והנגשתן לשוק ההון המקומי", בחודש נובמבר 2019, במסגרתו התבקש הציבור להעביר הערות ביחס לדרכי הפעולה האפשריות בקשר לקירוב תעשיית ההיי-טק הישראלית אל שוק ההון. כמו כן, במסגרת צוותי העבודה של הוועדה, נבחנים בימים אלה שורה של מהלכים פוטנציאליים שתכליתם להנגיש את חברות ההיי-טק המקומיות לשוק ההון, מתוך כוונה לאפשר להן השגת מימון אלטרנטיבי לזה הקיים כיום, הנשען ברובו על קרנות הון סיכון וקרנות השקעה פרטיות, ישראליות וזרות.

הרשות מסכימה עם האמור בדוח, כי קיים סיכון לא קטן בעובדה שתעשיית ההיי-טק המקומית נשענת בעיקרה על מימון המגיע ממשקיעים ממדינות שונות בחו"ל, בדגש על ארה"ב, אירופה וסין, בשל כך שמשבר פיננסי גלובלי עלול להגביל את היקפי ההשקעה, ולהותיר את חברות ההיי-טק המקומיות מול שוקת שבורה. סיכון זה הוא סיבה מרכזית, אך לא יחידה, לפעולות הרשות שתכליתן הצגת מסגרות מימון אלטרנטיביות לחברות ההיי-טק הישראליות.

בין יתר הצעדים אותם יזמה הרשות, ניתן לציין את שיתוף הפעולה שמתבצע במהלך השנה האחרונה עם רשות החדשנות, בכל הנוגע להקניית יכולות אנליזה לגופים המוסדיים לניתוח חברות היי-טק, וזאת על מנת שיכולת זו, תאפשר להם להרחיב את היקף ההשקעה שלהם בחברות היי-טק מקומיות. בכל הנוגע לשיתוף פעולה זה, ניתן לציין כי במהלך הרבעון הרביעי של שנת 2019 אישרה מועצת רשות החדשנות את "מסלול הטבה מס' 40 - קידום יכולות אנליזה להשקעה בתעשייה עתירת הידע אצל גופי שוק ההון המוסדיים" (להלן - "תכנית הענקת יכולת אנליזה למוסדיים"), כאשר במהלך החודשים נובמבר 2019 - ינואר 2020, קיימו נציגי רשות החדשנות והרשות, מפגשים עם שורה של נציגים של חברות ביטוח ובתי השקעות מקומיים, בכדי לענות על שאלותיהם בנוגע לתכנית הענקת יכולות אנליזה למוסדיים. על פי לוח הזמנים המתוכנן, רשות החדשנות, אשר עתידה לממן את התכנית האמורה, פרסמה לאחרונה את המכרז להגשת הצעות לקבלת מימון, ועל פי הערכתנו, הזוכים במכרז האמור יוכרזו במהלך הרבעון השני של 2020.

כפי שניתן ללמוד, הרשות פועלת מעל ומעבר לתפקידיה הפורמליים על מנת לקדם את ההשקעה בתחום ההיי-טק. בתקווה כי במהלך השנתיים הקרובות יוקמו גופי השקעה נוספים אשר ישקיעו בתעשיית היי-טק המקומית, בין במסגרת מודל של קרנות נאמנות, ובין במודל ההשקעה של שותפויות מו"פ אשר הפך לאפשרי במהלך שנת 2019. יחד עם זאת, חשוב לציין כי לשם מימוש החזון של הגדלת היקף ההשקעה של הגופים המוסדיים המקומיים בחברות היי-טק ישראליות, נדרש שיתוף פעולה ונקיטת פעולות מצד רגולטורים פיננסיים נוספים, בדגש על רשות שוק ההון ורשות המסים.

ליקוי

4. אף ששילובם של עובדים ותיקים בענף ההיי-טק לא יפתור את בעיית מחסור כוח האדם בענף, על רשות החדשנות לבחון את היקף התופעה של אי-העסקתם של עובדים אלה בענף ההיי-טק ולהציע, בשיתוף משרדי ממשלה רלוונטיים, דרכים למיצוי הפוטנציאל של אוכלוסייה מיומנת זו ושילובה מחדש במעגל העבודה בתחום. זאת במטרה לנצל את הניסיון הטכנולוגי הרב של עובדים אלה ואת ההבנה המעמיקה שלהם בענף ההיי-טק ולצמצם במידת מה את בעיית המחסור בכוח אדם בענף.

תגובה

משרד הכלכלה

4. משרד הכלכלה סבור שאת בעיית מחסור כוח האדם בענף צריך לפתור בשיתוף פעולה בין זרוע העבודה, משרד הכלכלה ורשות החדשנות.

ליקוי

5. על רשות החדשנות, כגורם האמון על תחום הפיתוח והחדשנות במשק הישראלי, לבחון באופן תדיר את הצרכים המשתנים בענף ההיי-טק ואת המגמות העתידיות בהתפתחות הטכנולוגית, ובכלל זה את המגמות העתידיות בתחומים שלמדינת ישראל עשוי להיות בהם יתרון יחסי ובתחומים שיש בהם פוטנציאל עסקי רב. על רשות החדשנות ללוות את הפעולות של המועצה הלאומית לכלכלה והות"ת להערכת היקף כוח האדם הנחוץ ולגיבוש ההכשרות הנדרשות בענף ההיי-טק כדי להמשיך ולקיים תעשייה תחרותית, משגשגת ומתפתחת במדינת ישראל.

תגובה

רשות החדשנות

4,5. המלצת הביקורת מקובלת ומבוצעת ע"י הרשות תוך עבודה בשיתוף פעולה צמוד הן עם ות"ת והן עם המועצה הלאומית לכלכלה. בשנת 2018 פורסם מחקר שערך ארגון ה- START UP NATION בשיתוף הרשות וחברת צבירן אשר הצביע על כך כי נכון לשנה זאת חסרים כ- 15 אלף משרות פנויות בתעשייה. כמו כן שיעור העובדים המפוטרים בסקטור נמצא בירידה עקבית בשנים האחרונות בעוד ששיעור העזיבות הרצוניות נמצא בעלייה – מגמה המעידה על ביקוש גבוה לכוח האדם. הרשות פועלת לטיפול במחסור באופן כללי ולא באופן ממוקד לאוכלוסייה ספציפית ע"י הסרת חסמים, יצירת ערוצי הכשרה אלטרנטיביים ותמרוץ אוכלוסיות בתת ייצוג להכנס למעגל היזמות. בדוח הרשות לשנים 2018-2019 מפורטים מאמצים הממשלה להגדלת היצע ההון האנושי בהייטק. לדוגמא – הגדלת מספר הסטודנטים למקצועות היי-טק באוניברסיטאות. פיתוח ערוצי כניסה חוץ – אקדמאיים מגוונים לתעשייה. פתיחת ערוצים לגיוס כוח אדם מיומן מחו"ל וכן עידוד לימודי מתמטיקה ומדעים בבתי הספר תוך מאמצי

שילוב נשים ואוכלוסיות אשר נמצאות בתת-ייצוג בהייטק (בפרט ערבים וחרדים) ובנוסף מסלול "סיירות תכנות" של הרשות לחדשנות – ראה אתר הרשות – זירה חברתית ציבורית. בפועל קיים פורום מקצועות הייטק בו נוכחים הרשות לחדשנות, המועצה הלאומית לכלכלה, הות"ת ושחקנים נוספים ובו משתפים מידע ותכניות בנושא זה.

בשנת 2019 השיקה הרשות תכנית חדשה בשם הסדנה: איגוד ללימודי טכנולוגיה מתקדמים. התכנית מיועדת לסייע לחברות הייטק לייצר הכשרה ייעודית (משותפת למספר חברות) לשדרוג אנשי מקצוע קיימים למקצועות טכנולוגיים מתקדמים, כגון בינה מלאכותית (AI). הרשות תזכה מעת לעת את התחומים הטכנולוגיים שיש להתמקד בהם ותפרסם קולות קוראים בהתאם. התכנית עונה על מחסור במומחים וכן מייצרת תרבות של lifelong learning ושדרוג יכולות ורלוונטיות של כוח אדם קיים.

בנוסף, קהל היעד של בני/בנות +45 מקבל תמרוץ עודף במסלול סיירות התכנות של הרשות, עם מענק מוגדל ב-25% לכל סיירת תכנות שנבחרה כמפעילה במסלול אשר תכשיר ותשלב בהייטק קהל יעד זה. יש לומר זאת על אף שהנתונים אינם מראים על ירידה משמעותית בשיעור התעסוקה בהייטק בגילאים אלו, על אף התדמית הציבורית.

תכנית נוספת שהושקה ב-2019 היא תכנית התמחות להייטק, שמתמודדת עם אתגר השילוב של בוגרים טריים ממקצועות הייטק באקדמיה ובמכללות, לרבות הנדסאים/ות, ("גיוניורים") שלא צברו ניסיון תעסוקתי בתעשייה. למעלה מ-40% מחברות הייטק כלל אינן קולטות גיוניורים והתכנית נותנת להם תמריץ לקלוט אותם ולייצר עבורם מסלול התמחות בתוך החברה, על מנת למצות את הפוטנציאל של הון אנושי ישראלי.

לתחילת 2020, ניתן לעדכן כי השנה הראשונה של מסלול סיירות תכנות הסתיימה בהצלחה, עם עמידה ביעד של 280 מוכשרים ב-7 מסגרות הפיילוט במצטבר, ושיעור השמה של מעל 70% במחזור הראשונים. מעבר לכך, המהלך סייע להרחבה משמעותית של שוק ה"בוטקמפס" הכללי, שכיום עומד על למעלה מ-20 מסגרות הכשרה וכ-1,000 בוגרים/ות בשנה.

תגובה המועצה להשכלה גבוהה

5. הערכת כוח האדם הנדרש התבצעה בות"ת ע"י הגורמים הרלוונטיים טרם היציאה לתכנית להגדלת מספרי הסטודנטים בתחומי ההייטק. ות"ת עובדת במשותף עם הגורמים הרלוונטיים בנושאים אלה במידת הצורך. הרשות לחדשנות הוזמנה לקחת חלק בוועדת ההי"ט לחיזוק תחומי ההייטק שות"ת הובילה ואף לקחה בו חלק.

ליקוי

6. כעולה מנתוני הלמ"ס, בשנת 2017 נחתמו הסכמי רישיון עם חברות חיצוניות רק בנוגע ל-6% מכלל משפחות הפטנטים הרשומות בתיק ההמצאות הפעילות. מספר הפטנטים שהפכו ליישומיים ושימשו חברות הזנק שהוקמו היה פחות מאחוז ממספר משפחות הפטנטים הרשומות בתיק ההמצאות הפעילות.

ליקוי

7. נמצא כי חרף תוכניות הרשות לעידוד שיתוף הפעולה בין האקדמיה לתעשיית ההיי-טק, עיקר הבעיות שעליהן הצביעו המחקרים שבחנו את העברת הידע בין האקדמיה לתעשייה וכן דוח מבקר המדינה משנת 2012 בעניין זה נותרו בעינם. אף שרשות החדשנות, הות"ת וגורמים בממשלה מודעים לבעיות אלה, לרבות בעיית הפוטנציאל הלא ממומש של הידע האקדמי, הם טרם סיימו לגבש תוכנית ישימה אשר תגשר בין המחקר הבסיסי ליישומי ותביא למיצוי הידע אשר נוצר במחקרים של האקדמיה ובמערכת הבריאות.

תגובה

רשות החדשנות

6,7. המלצת הביקורת מקובלת. לרשות מטרה ברורה להעברת ידע יישומי מהאקדמיה לתעשייה וכמו כן מספר תכניות הפועלות בתחום. יתרה מכך פועלת הרשות אל מול ות"ת על מנת לשפר את תהליכי העברת הידע לתעשייה הישראלית. במהלך שנת 2019 בוצעו סדרה של פגישות עם נשיאי האוניברסיטאות וחלק מהמכללות בראשות יו"ר הרשות וזירת תשתיות טכנולוגיות, האמונה על קשרי אקדמיה תעשייה, במשותף עם חברות המסחור על מנת למפות את דרכי הפעולה הקיימות ולבחון דרכי פעולה אפשריות. בנוסף, הקימה הרשות את פורום חברות היישום בהשתתפות 30 חברות יישום אשר נפגש כארבע פעמים בשנה להתייעצות, העלאת בעיות וקידום הצעות לפתרון. לאחרונה נערכה פגישה בנושא ב- 29 לאוקטובר 2019. כמו כן נוטלת הרשות חלק בוועדת אקדמיה תעשייה של המולמו"פ העוסקת בהצפת בעיות בממשק זה. הועדה לאחרונה נתכנסה ב- 5 לדצמבר 2019. יש להוסיף כי במהלך 2019 נטלה הרשות גם חלק במאמצי ועדה משותפת עם ות"ת ואג"ת לקידום תהליכי העברת ידע יישומי מהאקדמיה לתעשייה. מסמך המלצות מטעם ות"ת יצא לאור כתכנית עבודה וכבר החל תהליך מסודר של הכנסת ההמלצות לתכנית העבודה של זירת תשתיות ברשות. בין השאר הוחלט על הנעת פיילוט של מלווה עסקי שיצא לדרך כבר על בסיס 13 פרויקטים שאושרו בקול האחרון בתכנית הכוונת ידע. כמו כן הוכנה תכנית עבודה של מפגשי אקדמיה ותעשייה ב 12 נושאים טכנולוגיים שבהם ניתנת הזדמנות ליצירת שת"פים בין אקדמיה לתעשייה. המפגש הראשון בנושא חומרים מורכבים לתעשיית התלת מימד התקיים בתאריך 24 לדצמבר 2019 ונכחו בו 70 חוקרים ראשיים מאקדמיה ותעשייה.

תגובה המועצה להשכלה גבוהה

7. מל"ג ות"ת נמצאות בעיצומו של תהליך. בתחילת 2019 הוחלט על ידי ות"ת משרד האוצר ורשות החדשנות על הקמת צוות משותף לשם גיבוש המלצות קונקרטיות למיצוי הפוטנציאל להעברת ידע מהאקדמיה לתעשייה. עבודת הצוות התמקדה בבחינת מערך התמריצים העומדים בפני הגורמים הרלבנטיים המרכזיים לאורך שרשרת יצירת הידע באקדמיה והליך העברתו לתעשייה. הצוות נפגש עם אנשי אקדמיה, מנכ"לי חברות המסחור האוניברסיטאיות ונציגי תעשייה וקרנות הון סיכון מספר פעמים במהלך השנה. לשם ייעול העבודה, הוחלט לעבוד בתתי צוותים, כאשר כל צוות התמקד בנושא ספציפי: החל בתמריצים לחוקרים ולמוסדות להשכלה גבוהה לעידוד מחקר יישומי, עבור אפיון מדדי הצלחה (KPI) עבור חברות המסחור וכלה בייעול עבודתן של חברות המסחור ובחינת המבנה הארגוני והתקציבי שלהן.

הצוות המשותף הגיש טיוטת המלצות ליו"ר ות"ת וליו"ר רשות החדשנות באוקטובר 2019. בנובמבר 2019 כינסה יו"ר ות"ת את ועד ראשי האוניברסיטאות (ור"ה) לשם דיון בטיטות ההמלצות שהוגשה. ההמלצות כוללות בין היתר היבטים הקשורים לתמרוץ מחקר יישומי באקדמיה, כולל המלצה להקמה של קרן למימון מחקר תרגומי (מחקר יישומי בשלבים מוקדמים), המלצות הקשורות לייעול פעילות חברות המסחור ע"י שימוש בחוזים אחידים, וכן הטמעה של תהליכי מסחור שקופים ופשוטים. בנוסף הצוות המליץ על תקצוב חברות היישום במודל של תקציב בסיס (המיועד לפעילות שוטפת וזאת על מנת לשמר פיתוח עסקי גם בשנים בהם יש הכנסות נמוכות), בשילוב עם תקצוב על פי תפוקות, בהתאם למפרט KPIs שמערב רישום ומסחור פטנטים, מעורבות בחברות הזנק, הסכמי רישוי וייעוץ ועוד. לבסוף הומלץ להסב חלק ממרכיב "קרנות לא תחרותיות" של מודל המחקר של ות"ת, ל"מודל העברת ידע לתעשייה".

בהמשך לדיון עם ור"ה בחודש נובמבר האחרון, הוחלט לערוך סבב פגישות פרטניות לשם דיון על טיוטת ההמלצות עם הנהלות אוניברסיטאות המחקר. סבב הפגישות החל בדצמבר 2019 וצפוי להסתיים ברבעון הראשון של 2020, ולאחריו תגובשנה המלצות קונקרטיות לפעולה אשר תובאנה לדיון בות"ת.

תגובה משרד המדע והטכנולוגיה

7. משרד המדע והטכנולוגיה מפעיל תוכנית תמיכה במו"פ, אשר מטרתה היא לזהות הזדמנויות מחקר ופיתוח עסקיות ומחקריות בעלות פוטנציאל יישומי וכלכלי ברמה הלאומית, ולתמוך בהן, בין השאר, במטרה לעודד ולקדם דו-שיח פורה בין התעשייה לאקדמיה. מידי שנה, מפרסם המשרד קולות קוראים להגשת הצעות מחקר ובקשות למלגה בכוונה לעודד מחקר ופיתוח בנושאים בין תחומיים

חוצי משרדים שאינם מצויים בתחום אחריותם הבלעדית של משרדי ממשלה אחרים והכשרת כוח אדם מדעי בתחומי מחקר בעלי עדיפות לאומית.

בשנה האחרונה איחד משרד המדע את תקצוב שתי התוכניות בהן פעל עד עתה; תוכניות התשתיות ותוכני מי"ה (קרן למחקר הנדסי יישומי הפועלת בשרד מאז 2014), לתוכנית אחת מי"א – מחקר יישומי אסטרטגי וזאת בכדי לאפשר לו גמישות בהקצאת תקציבים לתחומי המחקר ההנדסי לאחר שזיהה חוסרים תקציביים המקשים על ההיענות לביקושים ולצרכים.

עוד ראוי לציין, בתאריך 30.12.2019 ועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה דנה בהמלצות שהוגשו ע"י המולמו"פ בנושא ייעול העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה, תוך שנציגי המולמו"פ מציינים כי נעשית עבודה כעת ע"י הגופים לגבי אופן יישום ההמלצות.

המלצות המולמו"פ אשר הוצגו בפני ועדת השרים ציינו כי ישנה שביעות רצון גבוהה ממסלולי "הכוונת הידע" של משרד המדע והרשות לחדשנות. אשר נובעת מכך שתמיכה זו איננה כובלת את החוקרים לאילוצים עסקיים כבר בשלבים המוקדמים של המחקר, ובכך מאפשרת להם את המשך הפיתוח באופן עצמאי תוך שמירה על יצירתיות. לאור זאת ממליצה המולמו"פ להגדיל את תקציבי הקרנות של משרד המדע והטכנולוגיה.

ליקוי

8. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד המדע להבטיח כי תוכניותיו מתואמות עם התוכניות של רשות החדשנות והות"ת להרחבת היקף השימוש בקניין הרוחני הנוצר באוניברסיטאות ומיצוי הידע האקדמי אשר נוצר במחקרים של האקדמיה. נוסף על כך, על משרד המדע לקבוע קריטריונים מדידים אשר יסייעו לקבוע אם תוכניות אלה סייעו לגשר על הפער בין המחקר הבסיסי ליישומי.

תגובה

משרד המדע והטכנולוגיה

8. משרד המדע והטכנולוגיה מעצם הגדרת תפקידו, אחראי על זיהוי ותיאום תחומי המחקר בעדיפות לאומית ומשכך מן הראוי כי הגופים הממשלתיים האחרים יהיו מתואמים עם התחומים אותם הגדיר המשרד. כמו כן משרד המדע מממן ממילא רק מחקר בעל אופי יישומי, ועם סיומו של כל מחקר כזה מונחת תשתית למסחור ההמצאה או הגילוי.

במקביל להתכנסות ועדת השרים בין השאר בנושא העברת ידע מהאקדמיה לתעשייה בדצמבר האחרון פנה מנכ"ל המשרד אל אג"ת, מל"ג ורשות החדשנות במכתב הכולל המלצות והצעות אופרטיביות למימוש המלצותיהם לייעול מעבר הידע מהאקדמיה לתעשייה, תוך שיתוף פעולה וניצול הניסיון וההתמחות של משרד המדע והטכנולוגיה,

כמו גם לפעול לאיחוד המלצות הצוות עם המלצות המולמו"פ לכדי מסמך אחיד, ובכך לתת מענה הוליסטי ונכון יותר לאתגר האמור.

ליקוי

9. למכוני מחקר בעולם יש תפקיד חשוב בקידום המו"פ בתעשייה, והתעשייה הישראלית מסתייעת בהם במחקרים שונים. על משרד האוצר להוביל בחינה של מסקנות הוועדה הציבורית לחיזוק כושר התחרות של התעשייה הישראלית, זאת נוכח השימוש שעושות חברות ישראליות בשירותים של מכוני מחקר בין-לאומיים. על משרד הכלכלה, בשיתוף רשות החדשנות, לעמוד על היקף הפניות של חברות ישראליות למכוני מחקר בין-לאומיים ולבחון את הצורך בהקמת מכוני מחקר בישראל, משום שמכוני מחקר כאלה עשויים לתרום לקידום החדשנות והמו"פ בתעשייה ולהגברת הפיריון במשק.

תגובה

רשות החדשנות

9. המצב המתואר בדוח הינו תוצאה של המגוון הקיים במכוני המחקר הבינלאומיים אל מול ההיצע המצומצם בישראל. היכולת לנטר פנייה של גופים פרטיים לגופי מו"פ זרים מורכבת לאור העובדה שבמרב המקרים הרשות איננה מממנת ובוודאי שאינה מעודדת פעילות זאת. יחד עם זאת הרשות הניעה שלושה תהליכים משלימים לטיוב הצורך של התעשייה בישראל לקבלת שרות ממכוני מחקר :
א. הונע תהליך טיוב עבודת המכונים הקיימים בהשוואה עולמית בעזרת חברת ייעוץ אשר החלה פעולתה בינואר 2020 .
ב. אושרה בדצמבר 2019 הגשתם של מכוני המחקר למסלול הכוונת ידע ברשות תוך הקניית מעמד של מוסד מחקר אקדמי על מנת ליצור להם מדדי השוואה תחרותיים מול כלל האקדמיה.
ג. הושקה הטבה במסגרת מסלול הטבה 36 – מופ"ת בינואר 2020 בשיעור של 10% לחברות ישראליות שיעשו שימוש במכוני המחקר היישומיים בהיקף של 20% לפחות מתקציב המו"פ.

תגובה

משרד הכלכלה

9. משרד הכלכלה והתעשייה פועל להקמת מכוני מחקר (כדוגמת מכון לייצור מתקדם ומכון מזון שקמים בימים אלו) לטובת התעשייה ויפעל לבחינת המענה הניתן במסגרת מכונים אלו לצרכי התעשייה.

ליקוי

10. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את גיבוש המסלול על ידי רשות ההשקעות ורשות החדשנות, כדי לסייע לחברות ההזנק לצלוח את "עמק המוות". ראוי כי לצד הפעלתו של מסלול זה יבחנו רשות החדשנות ומשרד הכלכלה, בשיתוף משרד האוצר, באופן תדיר את הסיבות למיעוט חברות ההזנק המתפתחות

לחברות שלמות הפועלות בארץ ואת הפעולות שניתן לנקוט כדי להקטין את היקפה של תופעה זו.

תגובה רשות החדשנות

10. המלצת הביקורת מקובלת, יחד עם זאת יש להדגיש כי למספר המועט של חברות הזנק המתפתחות לחברות שלמות, מגוון רחב מאוד של גורמים שברובם אינו תחת שליטה או אחריות של הרשות. כגון: סוגיות מיסוי, רגולציה, תמריצים ממשלתיים להשקעה בהון פיזי, יתרונות לגודל/חסרונות לקוטן וסוגיות רגולטוריות ומבניות. בנוסף, הרשות מפעילה תכניות פיילוטיות בשיתוף עם משרדי הממשלה על מנת לקדם תמיכה ורגולציה ממשלתית לחברות בצמיחה ולהנגשת מגוון רחב של אתרי הרצה עבורן. הרשות מקדמת הנגשת כלי מימון פיננסיים נוספים באמצעות מסלולי תמיכה אירופאיים - ערבויות להלוואות והשקעה באמצעות קרנות הון וחוב. בכוונת הרשות להרחיב את ביצוע המחקר בנושא חברות בצמיחה - אפשרויות מימון, תמריצים להגדלת מכירות והסרת חסמים. בשנת 2019 הרשות במשותף עם משרד האוצר הרחיבה את מחקר השוק כאמור. הרשות הקימה בהתאם להחלטת ממשלה שמספרה 4481 מיום 22 בינואר 2019, מרכז לרגולציה טכנולוגית (C4IR) שיקדם רגולציה חדשנית בישראל מתן סביבת ניסוי והטמעה מתקדמות לחברות ישראליות. הרשות בוחנת בשיתוף עם משרד האוצר אפשרויות נוספות לכלי מימון חדשים, בהתאם לחוק המו"פ, על מנת להגביר את האפקטיביות של התמיכה הממשלתית ושל פעילות הרשות לחדשנות מול תעשיית הייטק.

תגובה משרד הכלכלה

10. הכלכלה והתעשייה בשיתוף רשות החדשנות פועלים לטובת עידוד קיומן של חברות שלמות.

ליקוי

11. בידיה של הרשות לא מצויים כל הכלים הנדרשים להשגת היעדים שהציבה לעצמה בנוגע לפיתוח הטכנולוגיות העתידיות, והיא זקוקה לצורך כך לסיוע של משרדי הממשלה הרלוונטיים. משרד מבקר המדינה מציין כי האתגרים הטכנולוגיים העתידיים בנושא הבינה המלאכותית מחייבים "שילוב ידיים" של כל משרדי הממשלה ושלוחותיה. זאת כדי לאפשר חיזוק של תשתיות המחקר, שהן אבן יסוד לפיתוח יישומים תעשייתיים; הכשרה של הון אנושי מתאים בעל תארים מתקדמים; פיתוח תשתיות מו"פ מתאימות; והסרת חסמי אסדרה. על הרשות לחדשנות ומשרד הכלכלה, בסיוע המועצה הלאומית לכלכלה, לגבש מדיניות ממשלתית במטרה להתגבר על החסמים המבניים הקיימים במשק בתחום המו"פ, ולהביא לכך שהמשאבים שיוקצו למו"פ

בתחום הבינה המלאכותית יהיו בהיקף הדרוש להבטחת הובלה טכנולוגית של ישראל בתחום זה.

תגובה רשות החדשנות

11. בנושא בינה מלאכותית, להערכת הרשות, בשלב זה אכן כוחות השוק אינם פועלים באופן אופטימלי ולכן נדרשת התערבות ממשלתית ייעודית. לפיכך, יש צורך באסטרטגיה אקטיבית לפיתוח תשתיות ייעודיות שיאפשרו לתעשייה לפתח מוצרים ושירותים מבוססי בינה מלאכותית בהתאם לביקוש בשווקים.

על יסוד החלטת פורום תל"מ- פורום בין משרדי בהשתתפות משרד האוצר, משרד המדע, ות"ת, מפא"ת ורשות החדשנות (מיום 26.12.2019, מונתה ועדה לבחינת אסטרטגיית AI בישראל. שיישומה יובל ע"י מנכ"ל הרשות מר אהרון אהרון. ד"ר ארנה ברי היא יו"ר הוועדה. נקבע יעד להצגת המסקנות בפני הפורום עד יולי 2020.

הוועדה מתמקדת בהיבטים הבאים: הון אנושי, תשתיות פיזיות, הנגשת מאגרי מידע והעברת הידע

מהאקדמיה לתעשייה. זאת תוך התבססות, בין היתר, על התכניות הקיימות והמתוכננות ברשויות המחקר ומשרדי הממשלה הרלבנטיים. בנוסף הרשות פועלת במסגרת המרכז לרגולציה טכנולוגית (C4IR). יחד עם המשרדים רוח"מ, משפטים, האוצר והכלכלה על מנת לקדם רגולציה טכנולוגית מתקדמת שתאפשר ניסוי והטמעה של טכנולוגיות מתקדמות בשוק הישראלי. הן על מנת לאפשר לתעשיית הייטק לקיים שוק ואתרי ניסוי בצמוד להנהלת החברה ומרכזי הפיתוח והפעילות שלה והן על מנת לאפשר לאזרחי ישראל להנות מהקדמה הטכנולוגית.

ליקוי

12. לריכוז חברות ההיי-טק, ובייחוד חברות ההזנק, באזור תל אביב והמרכז יש השפעה נרחבת על החברה הישראלית, ובכלל זה על הפערים הכלכליים ופערי ההשכלה. על מנת שההשפעה של ההיי-טק תהיה רחבה ככל האפשר ותתפרס על אזורים שונים במדינה, על המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הכלכלה, בשיתוף רשות החדשנות, לוודא כי התוכניות הממשלתיות לפיתוח הפריפריה והתוכניות השונות לעידוד יזמות וחדשנות בשלבים השונים מתואמות אלו עם אלו וכן מותאמות לסביבה שבה הן מופעלות וליתרון היחסי שלה, ולקבוע מדדים להצלחתן של התוכניות.

תגובה רשות החדשנות

12. הרשות מסכימה עם המלצת הביקורת להתאמת הפעילויות עם משרדי הממשלה בכל הנוגע לחדשנות בפריפריה. לאורך השנים, לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה, ממנה נולדה רשות החדשנות, פעלה לקידום חדשנות טכנולוגית בפריפריה במספר דרכים. ראשית, חברות מכל

התחומים אשר מקום מושבן בפריפריה קיבלו מענקים מוגדלים. שנית, במסגרת תכנית החממות הטכנולוגית פעלו, ופועלות גם כיום, חממות במגוון אזורים פריפריאליים. בנוסף, חברות הייטק גדולות אשר הקימו מרכזי פיתוח בפריפריה קיבלו הטבות מיוחדות. כשליש מתקציב המענקים השנתי של הרשות הוקצה בשנים האחרונות לפעילות מחקר ופיתוח בפריפריה – בהיקף של כחצי מיליארד ₪ בשנה.

לאורך שנת 2018 ערכנו בחינה מעמיקה של חלופות מדיניות לקידום חדשנות טכנולוגית באזורי הפריפריה, בהתבסס על ניסיון העבר, ניסיון של מדינות אחרות ותמונת המצב הנוכחית. כמו כן, ביצענו עבודת שטח מקיפה בקרב גורמים מקומיים מגוונים: מועצות מקומיות, מרכזי חדשנות, מוסדות השכלה גבוהה, יזמים וחברות. מעבודה זאת עולה כאמור ובאופן ברור כי אסטרטגיה לקידום כלכלה מוטת חדשנות באזורי הפריפריה צריכה בראש ובראשונה להתבסס על יתרונות תחרותיים אזוריים. פירוש הדבר הוא שיש לפעול לחיזוק מרכז הכובד המקומי של הפעילות הכלכלית בפריפריה – ובפרט ייצור, חקלאות ומזון – באמצעות עידוד חדשנות ויזמות טכנולוגית. בנוסף, עלה כי יש להגדיל את זמינות התעסוקה האיתותית בהייטק לתושבי הפריפריה – הן כדי להעלות את הפריון והשכר בפריפריה והן כמענה על המחסור בהון אנושי בתעשיית ההייטק.

בהתאם לכך, אסטרטגיית רשות החדשנות לקידום חדשנות טכנולוגית בפריפריה נשענת על ארבעה יעדים מרכזיים:

א. קידום חדשנות טכנולוגית בתעשיית הייצור ובענפי החקלאות והמזון בפריפריה.

כדי למקד מאמצים בחברות הממוקמות בפריפריה, הרשות פועלת בראש ובראשונה להגדלת השתתפותן במסלולי התמיכה השונים. בפרט, הרשות מפעילה את מסלול המכינה למו"פ ומופ"ת אשר נועד לסייע לחברות שמעולם לא התנסו בתהליכי חדשנות טכנולוגית ולחברות שזקוקות למיקוד והכוונה בפעילות המו"פ שלהן – במספר מוקדים בפריפריה. כמו כן, הרשות משתפת פעולה עם אשכולות הרשויות המקומיות המתגבשות בנגב ובגליל לשיווק והנגשת מסלולי התמיכה בתעשיית הייצור לחברות בפריפריה. 60% מבקשות המכינה למו"פ בשנת 2019 הגיעו מחברות בפריפריה. ו54% מהגשות מופ"ת היו מחברות בפריפריה (עליה של 8% ביחס לשנת 2018).

במקביל, הרשות פועלת לעודד שיתופי פעולה טכנולוגיים בין חברות תעשייה, חקלאות ומזון ובין חברות הייטק, יזמים טכנולוגיים ומוסדות מחקר יישומי. הרשות מקדמת באופן אקטיבי את מסלולי ההטבה השונים המתאימים לכך ומסייעת ליצירת חיבורים בין הגורמים.

ב. חיבור בין ההון האנושי בפריפריה ובין חברות הייטק מובילות. כדי להגשים יעד זה, הרשות מתמרצת בחברות הייטק חדשניות המעוניינות להגדיל את מעגלי החיפוש לעובדים פוטנציאליים לפתוח שלוחות בפריפריה.

מסלול לעידוד הקמת והרחבת פעילות של חברות הייטק באזורי הפריפריה -

המסלול מספק תמריצים לחברות הייטק לבסס מרכזי מצוינות טכנולוגית בפריפריה, במטרה כפולה: מינוף ההון האנושי בפריפריה לצורכי כוח האדם בתעשיית ההייטק ויצירת תעסוקה מקומית בפרינגבון.

ג. חיזוק אקוסיסטם הייטק בבאר שבע, חיפה וירושלים – ראה התייחסות לליקויים 13,14,15.

ד. עידוד יזמות מקומית בזיקה לעוגנים אזוריים.

במסגרת מימוש אסטרטגיית רשות החדשנות לקידום כלכלה מוטת חדשנות בפריפריה, במהלך שנת 2019 החלה הרשות להפעיל מסלול חדש שמטרתו לעודד יזמות טכנולוגית מקומית בפריפריה, בזיקה לעוגנים אזוריים דוגמת מוסדות אקדמיים ומוקדי תעשייה, מזון וחקלאות – מסלול חממות יזמות בפריפריה. חממות אלו יקדמו הקמת חברות הזנק מקומיות, על ידי יזמים מקומיים, תוך חיבורם לצורכי חברות תעשייה, חקלאות ומזון מקומיות ולמרכזי מחקר יישומי אזוריים. באופן זה, החממות אף יתרמו להתפתחות אקוסיסטם חדשנות מקומי.

בשנת 2018 עוד במסגרת תכנית החממות הטכנולוגיות הוותיקה הוקמה חממת מזון "Fresh Start" בקרית שמונה על מנת לחזק את האקו סיסטם החדשנות בתחום המזון באזור הצפון. מטרת החממה היא לפתח מערכת חדשנות אזורית בתחום טכנולוגית המזון על ידי חיבור של משקיעים, שותפים אסטרטגיים, חברות הזנק וגופי עוגן באזור.

בשנת 2019 הוקמו שלוש חממות יזמות על מנת לחזק את האקו-סיסטם היזמי באזורי פריפריה בצפון ובדרום: חממת כרמיאל - בתחום התעשייה המתקדמת. חממת אינגב באזור המועצה האזורית בני שמעון בתחום הפלסטיק והקלינטק, וחממת קאנגב בירושלם בתחום הקנאביס הרפואי.

בכללי, נכון לחודש פברואר 2020 מתוך כ- 27 חממות ומעבדות חדשנות בהן הרשות תומכת ו/או החלה בהפעלתן בהתאם למסלולי התמיכה כ- 18 מהן מצויות באזורי פריפריה.

תגובה משרד הכלכלה

12. פיתוח כלכלי חברתי כתשתית לצמיחת המשק ומשיכת השקעות איכותיות ועידוד החדשנות באזורי העדיפות הלאומית, כמנוף לפיתוח כלכלי אזורי בכלל ובפריפריה בפרט, הם מהמטרות המרכזיות של משרד הכלכלה והתעשייה. המשרד פועל ביחד עם רשות החדשנות וגופים ממשלתיים אחרים לקידום תכניות רבות למימוש מטרה זו. במקביל, משרד הכלכלה והתעשייה בשיתוף משרד רוח"מ ומשרד הפנים פועלים לגיבושן של תכניות אזוריות בפריפריה, יחד עם השחקנים האזוריים (אשכולות, רשויות מקומיות, מגזר עסקי וכד') במטרה לבסס את מנועי הצמיחה על יתרונות יחסיים אזוריים, המהלך יוביל למדיניות ממשלתית אחודה לטובת פיתוח כלכלי אזורי.

תגובה המועצה הלאומית לכלכלה

11,12. המועצה הלאומית לכלכלה רואה חשיבות רבה בקידום כלל ההיבטים שיבטיחו את המשך הצמיחה של תעשיית ההיי-טק שמהווה את קטר הצמיחה של המשק הישראלי. המועצה הלאומית לכלכלה עוסקת רבות, יחד עם משרדי הממשלה הנוספים ביצירת תנאים אשר יאפשרו את המשך הצמיחה של התעשייה ובתוך זה הגדלת כ"א מיומן לתעשיית ההיי-טק על ידי הגדלת מספר הסטודנטים באוניברסיטאות לתארים במקצועות ההיי-טק והגדלת אנשי הסגל בתחומים הללו; שיפור העברת הידע מהאקדמיה לתעשייה; בחינת דרכים לעידוד חברות שלמות; גיוון מקורות מימון; קידום רובעי חדשנות בפריפריה ועוד.

ליקוי

13. על מנת שהפעולות המקודמות לגיבוש אקוסיסטם יצלחו ויביאו להפיכתה של חיפה למטרופולין חשובה, מוצע לרשות החדשנות ולעיריית חיפה לפעול במשותף ולקדם תוכניות ייעודיות, בדומה למכרז שפרסמה הרשות. שיתוף פעולה כאמור יביא למינוף הפעילות שמבצע כל אחד מהגופים לחיזוקה של העיר כמטרופולין אזורית וכעוגן חשוב של חדשנות בתחומים שבהם יש לעיר יתרון יחסי.

תגובה רשות החדשנות

13. כעיקרון הרשות מקבלת את המלצת הביקורת לעידוד חדשנות בערים חיפה, באר שבע וירושלים ותשאף להמשיך ולקיים חשיבה עמוקה בנושא נכסי החדשנות והחסמים לפיתוח אקוסיסטם שלם בערים אלה בשיתוף עם משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. כדי לממש את הפוטנציאל של חיפה, ירושלים ובאר שבע כמרכזי תעסוקת הייטק, רשות החדשנות תפעל לפיתוח אקוסיסטם ההייטק בשלוש הערים. במסגרת זו, הרשות תקדם יזמות טכנולוגית, תחזק את שיתוף הפעולה בין שחקנים באקדמיה, ביחידות הצבא הטכנולוגיות ובתעשייה, ותפתח תשתיות מו"פ חיוניות עבור התעשייה הישראלית כולה בערים אלו – תוך עבודה משותפת עם העיריות בשלוש הערים. כל זאת, כמובן, לצד תמיכה שוטפת בפרויקטי מו"פ של חברות הפועלות בהן. יש לציין כי בנוסף לכך, הרשות מעניקה במסלולי התמיכה השונים תוספת בת 10% לחברות אשר פועלות באזורי פיתוח א' כמשמעותם בתוספת השנייה לחוק עידוד השקעות הון. העיר באר שבע וחברות טכנולוגיה בירושלים נכללות בקטגוריה זאת.

לעניין העיר חיפה - בשנת 2018 אושר במועצת רשות החדשנות מסלול חדש לעידוד יזמות טכנולוגית בעיר. מטרת המסלול היא לקדם יזמות טכנולוגית ולהגדיל את מספר חברות הזנק בעיר, בדגש על רובע העיר התחתית, והוא יכלול הקמת האבים ואקסלרטורים והפעלת תכניות לעידוד יזמות ולחיבור בין השחקנים השונים באקוסיסטם העירוני.

ביצוע המסלול ינוהל ע"י גורם שייבחר בהליך תחרותי, ויקבל מימון מרשות החדשנות בהיקף של 25 מיליון ₪ לתקופת פעילות של ארבע שנים. בשנת 2019 נבחר זכיין והופעלה התכנית כאמור. בנוסף לכך, הוקמה מעבדת חדשנות בתחום הגנת הסביבה וקיימות באזור חיפה.

ליקוי

14. על אף ניסיון של הממשלה ועיריית באר שבע למצב את העיר כעיר הסייבר, היא טרם הצליחה למשוך כמות גדולה של חברות בתחום זה וליצור אקוסיסטם מלא. משרד מבקר המדינה ממליץ כי בד בבד עם ביצוע הפעולות שהחליטה עליהן הממשלה לביסוס העיר באר שבע כמטרופולין אזורית המרכזת מומחיות בתחום הסייבר, ראוי כי רשות החדשנות תבחן דרכים לעידוד חברות הפעילות בבאר שבע לפעול בתחום זה בשיתוף עיריית באר שבע.

תגובה

רשות החדשנות

14. כחלק מתכנית "רובע החדשנות". מתקיימת עבודה משותפת עם מערך הסייבר הלאומי והמועצה הלאומית לכלכלה לגיבוש תכנית לעידוד יזמות בעיר באר שבע בתחום הסייבר וכן עם המשרד להגנת הסביבה לגיבוש תכנית משותפת לעידוד יזמות בעיר בתחום ה desert-tech. במסגרת שיתוף פעולה עם מערך הסייבר הלאומי ומערך הסייבר במשרד האוצר במהלך שנת 2020 מתוכננת הקמה בעיר של מעבדה לחדשנות בתחום הסייבר לפיננסים. חשוב לציין כי לדעת הרשות אחד הגורמים המעכבים את פיתוח האקוסיסטם בעיר באר שבע הוא העיכוב בהעברת בסיסי צה"ל לדרום.

ליקוי

15. הגידול במספר חברות ההזנק בירושלים הוא תולדה של תוכנית עבודה ושיתוף פעולה בין העירייה, התעשייה ומשרדי הממשלה. בד בבד נעשות פעולות לפיתוח אקוסיסטם גם בחיפה ובבאר שבע. ראוי שהפעולות שמבצעים המועצה הלאומית לכלכלה, רשות החדשנות ומשרדי הממשלה לקידום אקוסיסטם במטרופולינים הגדולים יהיו מתואמות וייעשו בשיתוף הרשויות המקומיות, לשם מינוף ההשקעות, התקציבים והפעילות הנעשית בערים אלו ליצירת אקוסיסטם משמעותי ובעל יכולת למשוך חברות ופעילות יזמית חדשנית. שיתוף פעולה עם יזמים פוטנציאליים ובחינת החסמים המונעים מהם להשקיע במטרופולינים עשויים לסייע בפיתוח תעשיית ההיי-טק במקומות אלה.

תגובה

רשות החדשנות

15. הרשות תומכת בפעילות חדשנות בעיר ירושלים במגוון תכניות (74 מלש"ח במהלך 2019). במקביל, משתתפת הרשות בפעילויות

המקיימות קהילות החדשנות בעיר, מקיימת הדרכות יעודיות ליזמים הירושלמים וכל זאת על מנת לעודד יזמות ולקדם חדשנות בעיר.

ליקוי

16. ההתפתחות הטכנולוגית הניכרת, "המהפכה התעשייתית הרביעית", תהליכי הגלובליזציה והסרת חסמי היבוא - כל אלה מחייבים את התעשייה הישראלית המסורתית לאמץ מו"פ ותהליכים חדשניים, על מנת להישאר תחרותית ורלוונטית. יש לציין לחיוב את פעילותה של רשות החדשנות לקידום תהליכי מו"פ בתעשיות המסורתיות ואת שיתוף הפעולה עם רשות ההשקעות במשרד הכלכלה לקידום חדשנות ולהטמעה של טכנולוגיה חדשנית בתעשיית הייצור. עם זאת, הביקוש הנמוך לסיוע מהרשות החדשנות ורשות ההשקעות מעיד כי לא די בפעילות זו, וכי נדרשות פעולות אקטיביות נוספות ומאמץ משולב של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לרבות משרד האוצר, כדי לאפשר לתעשייה המסורתית לעבור לשלב הבא בעולם התעשייתי. לפיכך מוצע לרשות החדשנות ומשרד הכלכלה לפעול, בשיתוף משרד האוצר, למציאת דרכים נוספות ולהרחיב שיתופי פעולה עם גורמים נוספים להרחבת היקף המו"פ וקידום החדשנות בתעשייה המסורתית, אשר משמשת מקור תעסוקה לאוכלוסייה גדולה במדינה.

תגובה

רשות החדשנות

16. המלצת הביקורת מקובלת. תעשיית הייצור בישראל בכללותה סובלת זה שנים רבות מהשקעת חסר בחדשנות טכנולוגית. למצב זה גורמים מגוונים, ובהם מחסור בפתרונות מימונים, קשרים חלשים לגורמי טכנולוגיה ומחקר, מחסור בהון אנושי טכנולוגי, קושי בהקצאת משאבים ניהוליים, והיעדר תשתית ידע מספקת להטמעת טכנולוגיות חדשניות.

לשם קידום חדשנות בתעשיית הייצור יש צורך במאמץ משולב ובפעולות אקטיביות נוספות בהובלת רשות החדשנות בשיתוף משרדי ממשלה נוספים ובהם משרד הכלכלה ומשרד האוצר על מנת לאפשר לתעשייה זו לעבור לשלב הבא בעולם התעשייתי. לפיכך, זירת ייצור מתקדם ברשות החדשנות מובילה תכנית אסטרטגית המלווה בפעילויות לקידום חדשנות בתעשיית הייצור בארץ בכלל ובפריפריה בפרט. אנו מקבלים את הערת הביקורת כי על הממשלה למצוא כלים נוספים על מנת להרחיב את היקף המו"פ בתעשיית הייצור אשר משמשת מקור תעסוקה לאוכלוסייה גדולה במדינה.

יש לציין שזירת ייצור מתקדם ברשות הינה זירה חדשה אשר פועלת באמצעות שני מסלולים מרכזיים – המכינה למו"פ ומופ"ת (מו"פ בתעשייה).

בשנים 2019 ו- 2018 נתמכו בהתאמה כ-296 ו-246 פרויקטי מו"פ בהיקף כספי כולל של 150 ו-125 מיליון ₪.

במהלך השנים 2018 ו- 2019 ביצעה הזירה עבודת שטח אינטנסיבית להנגשת המסלול לחברות תעשייתיות, ובפרט באזורי הפריפריה.

במסגרת זו, צוות הזירה ערך עשרות ביקורים בחברות והשתתף בכנסים מקצועיים בפריפריה. ואכן, כמחצית מסך החברות התעשייתיות שהגישו בקשה לתמיכה במסגרת המסלול השנה היו כאלו שזוהי להן ההגשה הראשונה, (בשנת 2019 כ- 213 חברות חדשות, בשנת 2018 כ- 174 חברות חדשות) ובמקביל, למעלה ממחצית החברות שנתמכו בזירה הן כאלו הפועלות בצפון הארץ ובדרומה. משנת 2016 נצפה גידול של כ- 25% בתקציב הזירה, ועלייה של כ- 30% במספר הבקשות משנה לשנה. מספר החברות החדשות המגישות מהוות מנוע לגידול בבקשות הצפויות שנים קדימה.

את מסלול המכינה למו"פ משלים מסלול מופ"ת, שמטרתו לסייע לחברות תעשייתיות שמעולם לא עסקו במו"פ, או שזקוקות להכוונה בתחום זה, לעלות על מסלול החדשנות. במסגרת המכינה מוצעת תמיכה לחברות בגיבוש רעיונות חדשים למוצרים או תהליכים, בבדיקת היתכנות טכנולוגית, ובפיתוח פתרונות לכשלים בתהליכי הייצור, כל זאת בליווי יועצים טכנולוגיים.

בנוסף לפעילות המוכוונת למפעלי ייצור, הזירה אף מפתחת כלי תמיכה לחברות חדשניות המבקשות לעבור לשלב הייצור. בסוף שנת 2018 השיקה הזירה, בשיתוף פעולה עם רשות ההשקעות במשרד הכלכלה, מסלול לתמיכה בבדיקת היתכנות לייצור ראשוני. מטרת המסלול היא לגשר על עמק המוות שבין שלבי המחקר והפיתוח לייצור ההתחלתי (small scale) ולייצור רצף של תמיכה ממשלתית בפיתוח הטכנולוגי – משלב המחקר ועד הקמת מפעל תעשייתי בישראל. בנוסף, זירת ייצור מתקדם, שוקדת על תכנית אסטרטגית ויישומית להגברת האפקטיביות של מכוני יישום תעשייתיים המשרתים את תעשיית הייצור. במסגרת זו, כבר השנה בוצעו מספר שינויים במסלול התמיכה במכונים אלו, תכנית מופ"ת תומכת בתוספת של 10% מענק בבקשות בהן 20% מתקציב התוכנית מבוצע ע"י מכוני יישום תעשייתיים. בנוסף, הזירה מובילה תהליך לבניית תכנית אסטרטגית של מכוני היישום התעשייתיים ע"מ להוריד את תלות המכונים בתקציבי ממשלה לצורך קיומם.

הזירה פועלת יחד עם משרד הכלכלה להקמת מכונים יישומיים חדשים בתחום המזון ובתחום הייצור המתקדם – שניהם יפעלו בצפון הארץ. המכון לייצור מתקדם יתבסס על שותפות בין המגזר העסקי והאקדמיה ויפעל לשיפור הפריור והתחרותיות בתעשיית הייצור באמצעות שילוב טכנולוגיות ושיטות מתקדמות - בדגש על תעשיות שמתאפיינות ברמת חדשנות בינונית או נמוכה. הקמת מכון המזון עומדת כעת בשלב איתור שותף עסקי.

תגובה משרד הכלכלה

למשרד הכלכלה והתעשייה תכנית אסטרטגית לאומית לייצור מתקדם בתעשייה הישראלית, התכנית גובשה ע"י אגף אסטרטגיה במשרד הכלכלה, במהלך 2017 וכוללת חמישה נדבכים מרכזיים שעיקרם הם: ביסוס תשתיות והנגשת ידע התומכים בהטמעת ייצור מתקדם. ייעוץ

16.

וליווי לתהליכי הטמעה טכנולוגית ברמת המפעל. השקעות ומימון לצורך הטמעת טכנולוגיות במפעלים. קידום ופיתוח הון אנושי מימון לתעשייה המייצרת. מיצוב מחדש של תדמיתה של התעשייה היצרנית כמנוע צמיחה למשק.

כנגזרת מנדבכים אלו גובשו תכניות שונות המופעלות על ידי המשרד ובהם:

מסלול להטמעת טכנולוגיות ייצור מתקדם – הוראת מנכ"ל 4.54 - המסלול מיועד לחברות קטנות ובינוניות במטרה לבצע שדרוג ודיגיטציה של קו ייצור ע"י הכנסת טכנולוגיות מתקדמות. במסגרת המסלול ניתן סיוע בגובה של 15%-20% מגובה ההשקעה.

תכנית להעלאת הפריון בתעשייה - הוראת מנכ"ל 4.44 – המסלול מיועד לחברות שביצעו השקעות לשיפור הפריון בייצור ובכללם: השקעות הוניות – כגון ציוד ומכונות חדשים, מחשבים לרצפת הייצור, ציוד ומכונות לצורך התייעלות במשאבים וחומרי גלם או השקעות רכות - כגון שיפור המצוינות התפעולית (OPEX) תהליכי ניהול תכנון מדידה ובקרה, שדרוג השבחה והעצמת ההון האנושי, ייעוץ אסטרטגי לפיתוח מוצרים, יעוץ לחדשנות תהליכית, חדשנות במוצרים, חדשנות במודלים עסקיים, חדשנות בחוויית הלקוח, ייעוץ לחדשנות בעיצוב. במסגרת המסלול ניתן סיוע בגובה של עד 30% מסך ההשקעה.

המכון הלאומי לייצור מתקדם- המכון יפעל למתן שירותי תמיכה וייעוץ טכנולוגי לתעשייה, בדגש על תעשייה מסורתית לצורך קידום הטמעת טכנולוגיות לייצור מתקדם. בהפעלת המכון זכו מכללת אורט בראודה, חברת תפן ו- ESI והפעלתו צפויה להיפתח במהלך 2020. מלבד תכניות אלו ונוספות שמיישם כיום המשרד, פועל המשרד לעדכון התכנית ויישום המלצות נוספות ובהן:

חיבור בין סטרטאפים לתעשייה- גיבוש מהלך משותף יחד עם רשות החדשנות ושותפים נוספים לקידום התופעה של עבודה משותפת של סטרטאפים המפתחים טכנולוגיות לתהליכי ייצור מתקדמים, יחד עם התעשייה המקומית. זאת, באופן שייצור סינרגיה וערך הן לסיכויי הצמיחה של סטרטאפים בתחום ולקידום הפריון בתעשייה המקומית. קידום הון אנושי מימון – משרד הכלכלה פועל בשיתוף זרוע העבודה לגיבוש תכניות לשדרוג ופיתוח ההון האנושי הנדרש לתעשייה לטובת הטמעת טכנולוגיות וחדשנות. בין היתר מקודם פיילוט לשילוב חיילים משוחררים בתעשייה באמצעות הכשרות במגמת מותאמות לצרכי המהפכה התעשייתית הרביעית.

ליקוי

17. על אף ההסכמה של גורמי ממשלה בדבר הצורך בעידוד והטמעה של מו"פ בתחום המסחר, תחום אשר הפריון בו נמוך יחסית למדינות ה-OECD ולענפים אחרים בתעשייה, טרם החליטה מועצת הרשות על תוכנית פעולה לקידום מו"פ בתחום המסחר וממילא טרם גיבשה תוכנית פעולה כזאת. על הרשות לבחון את אפיקי הסיוע האפשריים להטמעת מו"פ בענפי המסחר ולוודא כי הפעולות להרחבת המו"פ בענפי המסחר מתואמות עם גורמים

אחרים בממשלה, לרבות המועצה הלאומית לכלכלה ובראש ובראשונה עם משרד הכלכלה שבידיו האחריות המרכזית לפיתוח החדשנות בענף זה.

תגובה רשות החדשנות

17. בימים אלה מתבצעת ברשות עבודת מחקר בנושא עידוד מו"פ במסחר ושירותים. בנוסף, הרשות משתתפת בוועדה בין משרדית בנושא זה בהובלת סמנכ"לית אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד הכלכלה – גב' מיכל פינק בהשתתפות המועצה הלאומית לכלכלה ובנק ישראל. חשוב לציין בנוסף כי הרשות אכן מעוניינת להיכנס לתחום זה אולם בשל העדר משאבים ספק אם תוכל לפעול כנדרש.

תגובה משרד הכלכלה

17. חשוב להדגיש כי בנוסף למחקר ופיתוח הסקטור העסקי יכול להטמיע חדשנות גם באמצעות אימוץ טכנולוגיות קיימות וכן שיפור בתהליכי העבודה. בהקשר זה חשוב לציין כי משרד הכלכלה והתעשייה פועל במסגרת וועדה ציבורית במינוי שר הכלכלה והתעשייה לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים, כחלק אינטגרלי מעבודת הוועדה יגובשו המלצות לעניין עידוד החדשנות בענפי המסחר והשירותים. הוועדה הוקמה בינואר 2019 וצפויה להגיש את המלצותיה במהלך שנת 2020. במסגרת זו תהיה התייחסות ייעודית לתחום החדשנות בענפי המסחר והשירותים ובכלל כך - הטמעת טכנולוגיות וחדשנות יצירתית בענפי המסחר והשירותים.

ליקוי

18. קשיים בשילובם של כלל האוכלוסיות בחברה הישראלית אינם נחלת תעשיית ההיי-טק בלבד, ובהתאם ננקטות פעולות שונות בניסיון לשלב אוכלוסיות אלו בכלל תחומי החיים של החברה הישראלית. להשתלבות מיטבית בתעשיית ההיי-טק נדרשות השכלה והכשרה מתאימות, אולם לאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית חסרות המיומנויות הבסיסיות הנדרשות להשתלב בתעשייה זו. עד לשינוי ממשי של מצב זה מוצע לרשות החדשנות, כאחד הגורמים הפועלים להרחבת השתתפותן של אוכלוסיות אלה במקצועות ההיי-טק, להסתייע במשרדי הממשלה הרלוונטיים לרבות משרד הכלכלה כדי למפות את התחומים הטכנולוגיים שבהם יהיה ניתן לשלב את אוכלוסיות החרדים והערבים בתעסוקה איכותית, על מנת שיוכלו להשתתף בתהליכי החדשנות ולחזקם.

18.

הרשות איננה מקבלת את המלצת הביקורת. מסתמן כי ההמלצה מבוססת על בסיס הבנה לא מלאה של תפקיד הרשות בתחום ההון האנושי אל מול תפקידים של שחקנים אחרים בממשלה. תפקיד הרשות לדאוג להמשך שגשוג תעשיית החדשנות הישראלית. במסגרת כך עליה לקחת חלק במאמץ הלאומי לתת מענה למחסור בהון אנושי מיומן להייטק וכן לדאוג למיצוי פוטנציאל החדשנות בכל חלקי המשק. במסגרת כך הרשות רואה פוטנציאל גדול באוכלוסיות שהן בתת-ייצוג בהייטק, ומכוונים את התכניות של הרשות למצות בפרט פוטנציאל זה: הרשות מפעילה מאז 2014 תכנית של מענקים מוגדלים למיזמים בהובלת ערבים/ות וחרדים/ות. הדבר הביא לשינוי דרמטי וכיום הם מהווים יחד כמעט 20% מהמענקים במסלול חברות מתחילות. תמיכה במיזמים של ערבים וחרדים גם יוצרת תעסוקה בהייטק כי הם נוטים להעסיק ערבים/ות וחרדים/ות. בתכנית סיירות התכנות ניתנים מענקים מוגדלים לכל מסגרת שמכשירה ומשלבת בהייטק ערבים/ות וחרדים/ות, והמיקוד באוכלוסיות אלו קיבל משקל בהחלטות ההקצאה (אחת המסגרות שנבחרה מתמקדת באופן בלעדי באקדמאים ערבים). הרשות פועלת נמרצות עם התעשייה ומעל כל במה ציבורית כדי להדגיש את הפוטנציאל הגלום באוכלוסיות אלו עבור ההייטק. ואולם, זה לא תפקיד הרשות לדאוג לשילוב תעסוקתי של ערבים וחרדים. זאת מטרה של משרד העבודה (מנהל אוכלוסיות) ו/או נציבות שוויון הזדמנויות. מעבר לכך, מבחינה מקצועית הרשות לא מאמינה שיש "תחומים טכנולוגיים" שמתאימים יותר לשילוב חרדים וערבים. יש לשלבם בתעשיית ההייטק והחדשנות באופן כללי.

במרץ 2019 הושקה תכנית חדשה ליזמות נשים, אשר נותנת תנאים מועדפים למיזמי מו"פ חדשניים בשלב חברות מתחילות בהובלה ובבעלות של נשים יזמות (75% מימון במקום 50% בשנה א', 70% במקום 50% בשנה ב'). התכנית זכתה להיענות גבוהה וכבר הביאה להגדלה משמעותית בהגשת בקשות ע"י נשים.

תכנית סיירות התכנות נותנת תמריץ מוגדל למפעילים להכשרה ושילוב של כלל הקהלים שנמצאים בתת-ייצוג בהייטק, כולל נשים, ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלות, יוצאי אתיופיה ובני/ות +45. התמריץ המוגדל נע בין 25-50% בהתאם לעקרונות התכנית.

ליקוי

19.

נוכח משימותיה הרבות של רשות החדשנות בכל הנוגע לגיבוש אסטרטגיה ופיתוח כלים לקידום חדשנות ונוכח הרחבת השפעתה לאוכלוסיות ומעגלים נוספים במדינה - מוצע לרשות למפות את הצרכים הנוגעים לכל אחת מהמשימות שהוטלו עליה ולהציג לממשלה את הפערים בנוגע למילוי.

תגובה רשות החדשנות

19. המלצת הביקורת מקובלת, הרשות מבקשת לעגן נוהל הצגה שנתי מול הממשלה לגבי מצב אקוסיסטם החדשנות בישראל. בהתאם לכך יוצגו הצרכים לכל אחד מהיעדים אשר מוטלים על הרשות.

תגובה משרד הכלכלה

19. בהקשר זה בולט היעדר התייחסות מספקת לעניין חדשנות כוללת בענפי הכלכלה שמוצאת את ביטויה בין היתר באימוץ טכנולוגיות ושיטות עבודה קיימות והתאמה לצרכי התעשייה/עסק/חברה. בהיבטים אלו משרד הכלכלה עוסק בעידוד חברות להטמעת טכנולוגיות בהיבטים רחבים ובמגוון כלים ביחידותיו השונות (דוגמאות: מסלולי הרשות להשקעות ופיתוח הכלכלה והתעשייה, מכון לייצור מתקדם בניהול מינהל תעשיות, מסלול פיריון בענפי המסחר והשירותים המופעל ע"י הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, קהילות חדשנות שמטרתן להרחיב את שיתופי הפעולה והאקוסיסטם של החדשנות במשק, מסלולי תעסוקה לעידוד שילובן של אוכלוסיות במשרות איכותיות ועוד). לפיכך יש מקום בעת גיבושה של תכנית כוללת לעניין החדשנות לבצע מהלך מתואם בין כלל הנוגעים בדבר ולהביא זאת לידי ביטוי בהמלצות הקונקרטיות.

ליקוי

20. נוכח השינויים העולמיים בכלכלה וההשפעה הרבה שלהם על תעשיית ההיי-טק בישראל, יש חשיבות לכך שגוף ממשלתי בעל ראייה רחבה יבחן את האתגרים העומדים לפני תעשיית ההיי-טק בישראל, יפעל לגבש אסטרטגיה ארוכת טווח ויציע כלים מתאימים לשימור היכולות וההובלה של ישראל בענף זה. יש להבטיח כי לגוף זה תהיה היכולת לשתף פעולה ולהשפיע על כל הגופים הרלוונטיים, וכי יינתנו לו הסמכויות והמשאבים הנחוצים לקידום מדיניות בתחום ההיי-טק. גורם ממשלתי כזה יוכל למנף את היכולות הקיימות בישראל בתחום המו"פ, לסייע לחברות היי-טק בהתמודדות בשוק העולמי ולהעצים את השפעת ענף ההיי-טק על הכלכלה הישראלית. על גוף זה לקדם שיתופי פעולה עם גורמים אחרים של הממשלה המקדמים חדשנות בתחומים וענפים נוספים וכל זאת תוך שמירה על העצמאות של הות"ת ומערכת ההשכלה הגבוהה. במידה וקיימים חילוקי הדעות בין הגופים השונים לגבי חלוקת הסמכויות ביניהם ומידת יכולת ההשפעה שלהם על גופים אחרים, מוצע למשרד ראש הממשלה לבחון וליישב חילוקי דעות אלה, כפי שנעשה במקרים דומים בעבר.

תגובה רשות החדשנות

20. רשות החדשנות משמשת בפועל כגוף המתכלל את פעילות החדשנות בישראל מול כל משרדי הממשלה ולראיה:

- הרשות נבחרה בהחלטת ממשלה 4481 להיות הגוף המתכלל לפעילות במסגרת רשת ה C4IR של הפורום הכלכלי העולמי. פעילות בעיקרה אסדרה רגולטורית שתאפשר הטמעת טכנולוגיות מתקדמות.
- הרשות מפעילה עבור ובשיתוף 13 משרדי וגופי ממשלה את תכנית הפיילוט שובמסגרתה משמשות תשתיות ציבוריות כמתקני הרצה למיזמים טכנולוגיים
- הרשות מונתה זה מכבר ע"י פורום תל"ם (תשתיות לאומיות) כגוף המוביל בניית התכנית הלאומית לקידום מערכות נבונות ובינה מלאכותית.

הרשות הינה הגוף העיקרי שכבר פעיל כיום במשימות אלו ולכן ראוי שיהווה הגוף המתכלל הרלוונטי גם בעתיד.

תגובה המועצה להשכלה גבוהה

20. קיימת התנגדות להצעת המבקר להקמת גוף מתכלל. המועצה להשכלה גבוהה הינה המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, והיא ממלאת את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח – 1958. במסגרת החלטת ממשלה 666 קבעה ממשלת ישראל כי היא סומכת את ידה על כינון הוועדה לתכנון ותקצוב. בין תפקידיה של הו"ת להיות גוף בלתי תלוי שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד, והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה גבוהה.

כמו כן, נקבע כי הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם, או מכל מקור אחר וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוועדה לתכנון ותקצוב.

יש להבטיח כי הקמת גוף ממשלתי כפי שמציע המבקר, יעמוד בקנה אחד עם הקבוע בחוק המל"ג ועם עקרונות החופש האקדמי המעוגנים בחוק המל"ג ובהחלטת הממשלה 666 בדבר הקמת הו"ת.

יש להבטיח כי הטיפול בנושאי השכלה גבוהה ימשיך להיעשות באמצעות המל"ג/ו"ת ועל פי שיקול דעתן.

תגובה משרד המדע והטכנולוגיה

20. לעמדת המשרד, משרד המדע והטכנולוגיה, לרבות המולמו"פ, הוא הגוף המרכזי, אשר אמור להיות אמון על בחינת האתגרים בתחום המו"פ, בהסתכלות רוחבית. המשרד פועל לגיבוש חזון ואסטרטגיה

ארוכת טווח, בין ישירות ובין באמצעות המולמו"פ, על-מנת להשאיר את מדינת ישראל בחזית המדע, הטכנולוגיה והמו"פ העולמית. בעניין זה נזכיר כי תפקידי המולמו"פ הם: (סעיף 5 לחוק המולמו"פ) א. לייצץ לממשלה בנושא תכנון, ארגון והסדרה של המחקר והפיתוח האזרחי ובנושא תקציבים לפיתוחו; ב. להמליץ לממשלה על קווים למדיניות לאומית כוללת, שנתית ורב שנתית, בתחום המחקר והפיתוח האזרחי; ג. להמליץ לממשלה בכל הנוגע לתחומי עדיפות לאומיים בנושא המחקר והפיתוח האזרחי; ד. להמליץ לממשלה על הקמת תשתיות למחקר ולפיתוח, ועל ביצוע פרויקטים בתחום המדע והטכנולוגיה; ה. לייצץ לממשלה, וכן לוועדת השרים לענייני מדע וטכנולוגיה ולפורום המדענים הראשיים של משרדי הממשלה או לגופים אחרים הממלאים תפקיד דומה, בנושאים הקשורים למחקר ולפיתוח הממשלתי, לרבות בנושא הקמת מוסדות מחקר ממשלתיים והחזקתם, וכן להמליץ על אמות מידה מקצועיות למינוי המדענים הראשיים במשרדי הממשלה ולמינוי ראשי מוסדות מחקר ממשלתיים; ו. לייצץ לממשלה, לפי בקשתה, בכל נושא אחר הקשור לתחום המחקר והפיתוח

ליקוי

21. משרד הכלכלה מסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2019 כי לרבים מענפי המסחר והשירותים יש השפעה ישירה על יוקר המחיה (מסחר סיטונאי, מסחר קמעונאי, דואר ובלדרות, שירותי אירוח, אוכל ועוד). רמת הפיריון של רבים מענפים אלה בישראל נמוכה, הן לעומת מדינות אחרות בעולם והן לעומת ענפי התעשייה. משרד הכלכלה הוסיף כי לשם בחינת הענפים וגיבוש כיווני פעולה לקידום הוא יזם בדצמבר 2018 את הקמתה של ועדה ציבורית לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים שחברים בה נציגים ממשרדי ממשלה, ובהם משרד האוצר, משרד ראש הממשלה ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, וכן נציגים מבנק ישראל מארגונים מהמגזר העסקי ומהמגזר השלישי. לדברי משרד הכלכלה, עבודת הוועדה, שהחלה את פעילותה בינואר 2019, נמצאת בשלבים ראשונים, וטרם גובשו מסקנות כלשהן.

תגובה

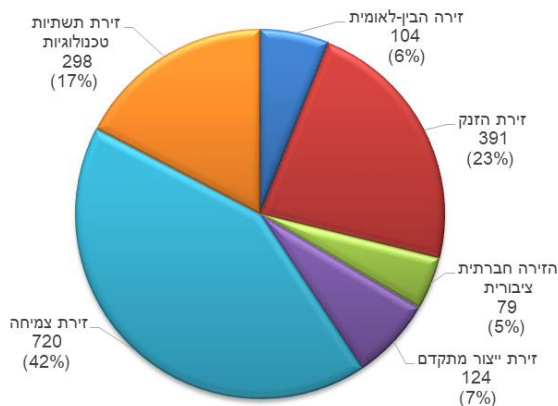
משרד הכלכלה

21. הוועדה, שהחלה את פעילותה בינואר 2019, מגבשת בעת זו את כיווני הפעולה המומלצים על ידה, במסגרת זו תהיה התייחסות ייעודית לתחום החדשנות בענפי המסחר והשירותים ובכלל כך - הטמעת טכנולוגיות וחדשנות יצירתית. נוסף לאמור לעיל, המשרד מקדם חדשנות בתעשייה המסורתית - בשנת 2018 תמכה רשות החדשנות ב-246 פרויקטים של מו"פ בסכום כולל של 125 מיליון ש"ח. מחצית מהסכום הושקע בפריריה. כ"כ

ראוי לציין כי משרד הכלכלה והתעשייה תמך באמצעות הרשות להשקעות ופיתוח התעשייה והכלכלה בכ-130 פרויקטים בהשתתפות של כ-170 מיליון ש"ח, כאשר סכום ההשקעה הכולל בפרויקטים הינו מעל 550 מיליון ₪. בנוסף, בימים אלה פועלת הוועדה הציבורית לקידום כלכלי של ענפי המסחר והשירותים ביוזמת והובלת משרד הכלכלה ובשיתוף רשות החדשנות וגורמים נוספים, אשר אחד מהווקטורים המשמעותיים בדיוני הוועדה הוא קידום החדשנות ועידוד מו"פ.

ליקוי

21. בשנת 2018 היה תקציב הרשות כ-1.7 מיליארד ש"ח, לפי החלוקה שלהלן:



תגובה

רשות החדשנות

21. תקציב 1.7 מיליארד ₪. מורכב מ-1.55 מיליארד תקציב בסיס וכ-150 מלש"ח ממקורות חיצוניים (בעיקר – השתתפויות משרדי ממשלה).

ליקוי

22. הרשות סייעה בניתוח סוגיות שונות הקשורות לתת-ייצוג של אוכלוסיות שונות בהיי-טק ובקיום קורסים והסבות של עובדים ממקצועות אחרים במטרה להגדיל את מספר המועסקים בענף. לשם כך פעלה הרשות להגדלת מספר המסגרות החוץ-אקדמיות ללימודי מקצועות המחשב (סיירות תוכנה - coding boot camps). מטרת מסגרות אלה לאפשר לאקדמאים בעלי רקע מדעי ומיומנויות המתאימות לתחום ההיי-טק לעבור הסבה מקצועית ולהשתלב בתעשייה זו. הרשות מעודדת את מפעילי הקורסים לשלב נשים

באמצעות מענק מוגדל בשיעור של 25% מעבר למענק הרגיל עבור אישה שתשולב בתעשייה לאחר סיום הקורס. כמו כן, פעלה הרשות לפתיחתו של קורס ייעודי לאוכלוסייה הערבית.

תגובה רשות החדשנות

23. תכנית סיירות התכנות נותנת תמריץ מוגדל למפעילים להכשרה ושילוב של כלל הקהלים שנמצאים בתת-ייצוג בהייטק, כולל נשים, ערבים, חרדים, אנשים עם מוגבלות, יוצאי אתיופיה ובני/ות +45. התמריץ המוגדל נע בין 25-50% בהתאם לעקרונות התכנית.

ליקוי

24. בהתאם לנתוני רשות החדשנות, בשנת 2018 תמכה הרשות ב-246 פרויקטים של מו"פ במסגרת זירת ייצור מתקדם בסכום כולל של 125 מיליון ש"ח. חצי מהסכום הושקע בפריפריה. ואולם רשות החדשנות מעידה על ביקוש נמוך יחסית למסלולים שהיא מפעילה בנושא זה ועל כך ששיעור אישור התוכניות המוגשות הוא כ-85%, דבר שמעיד על קריטריונים מקילים יחסית. עקב כך התעשייה המסורתית, התורמת כ-38% מהתמ"ג, מנצלת רק כ-20% מהתמיכות הניתנות במסגרת קרן המו"פ לחברות היי-טק מבוססות. כעולה מהתרשים 2 לעיל, התמיכות שנתנה רשות החדשנות לתעשייה המסורתית במסגרת זירת ייצור מתקדם הן 7% בלבד מכלל התקציב וצפוי לעלות ל-8% בשנת 2019.

תגובה רשות החדשנות

24. בשנת 2019 אחוז האישורים במסלול מופ"ת במסגרת זירת ייצור מתקדם ירד ל-72%.

ליקוי

25. רשות החדשנות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2019 כי לא מתפקידה לדאוג לשילובם התעסוקתי של אוכלוסיות הערבים והחרדים.

תגובה רשות החדשנות

25. הרשות פועלת בשיתוף פעולה עם כלל גופי הממשלה המעורבים במאמץ, אולם במסגרת תפקידה לייצג את צרכי תעשיית ההייטק היא פועלת לשילוב אוכלוסיות בתת ייצוג כפוטנציאל הון אנושי עבור אותה תעשייה ולא מתוך אחריות לתעסוקת ערבים וחרדים באשר הם, החשובה כשלעצמה.

כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול ואיוש תפקידים בכירים בגופים ממשלתיים

הגופים המבוקרים: רשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים או הרשות), נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) וחברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר).

חשש לניגוד עניינים של עובדים בכירים בשירות הציבורי החברים בוועדי עובדים

ליקוי

1. פעילות רשות המיסים להפסקת חברותו של עובד א' בוועד בשל ניגוד עניינים -עובד א' מכהן ברשות המיסים משנת 2001 כמנהל תחום משכורת, וביולי 2007 שודרג תפקידו ל"מנהל תחום בכיר משכורת" ("מנהל אגף א' משכורת"). במסגרת תפקידו עובד א' מופקד על מכלול הפעולות הקשורות לניהול יחידת המשכורת ולתשלום המשכורת של עובדי אגף המכס, מע"ם ושע"ם (שירות עיבודים ממוכנים) שברשות המיסים. העובד נבחר בנובמבר 2017 ליו"ר הוועד של עובדי הנהלת אגף המכס והמע"ם. כבר באוקטובר 2017, ובטרם נבחר העובד לחבר בוועד, פנתה עורכת דין מהלשכה המשפטית ברשות אל היועץ המשפטי של נש"ם וציינה כי לעניות דעתה, לנוכח הוראת התקשי"ר יתקיים ניגוד עניינים מובנה בין תפקידו של עובד א' כמנהל אגף א' משכורת ובין חברותו בוועד העובדים של אגף המכס והמע"ם. עורכת הדין הציגה גם את טענת עובד א', ולפיה נש"ם אישרה עניין זה או דומה במשרד התחבורה. לנוכח טענת העובד ביקשה עורכת הדין מנש"ם הנחיות לפעולה בעניינו. הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות ציין בינואר 2018 כי בבירור טלפוני שקיים עם נציגי נש"ם הוא מצא שיש ממש בטענת אי-האכיפה במקרה דומה במשרד התחבורה. לאחר התייעצות עם נש"ם, ולאחר שוידא כי לא ניתן לשבץ את העובד בתפקיד אחר המקביל לתפקידו, הודיע הסמנכ"ל למינהל לעובד א' כי עליו להתפטר מחברותו בוועד העובדים. בעקבות פנייה נוספת של הסמנכ"ל אל מנהל אגף משמעת בנש"ם, שבה ביקש לפעול נגד העובד במישור המשמעת, התקבלה מנש"ם תשובה בינואר 2018 ובה צוין כי בנסיבות שבהן יש למשרד סמכות לפעול להסרת ניגוד העניינים, הנציבות אינה רואה מקום לפתוח בטיפול משמעת. במרץ 2018, בעת תקופת הביקורת, התפטר עובד א' מתפקידו בוועד העובדים לאחר דין ודברים שנמשך כחמישה חודשים. במקרה זה לא היה די בפעילות נש"ם, ולפי הוראות התקשי"ר היה עליה לקבל החלטה בדבר ניגוד העניינים של עובד א'. משרד מבקר המדינה ממליץ כי

נש"ם תחדד את ההנחיות לסמנכ"לים למינהל במשרדים בדבר דרכי הטיפול בנסיבות שבהן לא ניתן להסדיר את ניגוד העניינים בין תפקידו של נושא משרה לבין חברותו בוועד העובדים, לרבות האפשרות להעברה לתפקיד אחר או פתיחה בהליכי משמעת.

תגובה נציבות שירות המדינה

1-6. כחלק מתכנית העבודה השנתית של נציבות שירות המדינה יבחן הצורך בעדכון הוראות התקשי"ר בנושא שבנדון.
בחינת הצורך בעדכון תעשה בתיאום עם גורמים רלוונטיים במשרד המשפטים.

ליקוי

2. מינוים של עובד ב' ועובד ג' המשמשים גם יו"ר ועדי עובדים ברשות המיסים-עובד ב': מכהן מנובמבר 2012 כיו"ר הוועד הארצי של עובדי המכס והמע"ם, ומיולי 2014 הוא משמש גם כמנהל תחום בכיר (אכיפה) באגף המכס והמע"ם. לפי תיאור תפקידו, הוא מופקד בין היתר על הפעולות האלה: הנחיה מקצועית של העובדים והממונים ביחידות המשנה הכפופות ופיקוח עליהם; ייזום שינויים בשיטת העבודה ובנוהלי העבודה; קביעת הוראות פנימיות בתחום המקצועי והמינהלי; המלצה לממונה על ביצוע תחלופה בין עובדים ביחידות הכפופות; ביצוע הדרכות מקצועיות לעובדי היחידות הכפופות. כיו"ר הוועד הארצי של עובדי המכס והמע"ם הוא אחראי בין השאר לניהול משא ומתן עם הנהלת הרשות על מכלול תנאי השכר ותנאי העבודה של עובדי האגף, יישום שיטות עבודה או נוהלי עבודה חדשים וביצוע תחלופה בדרגי ניהול מסוימים. עובד ג': מכהן מאפריל 2010 כיו"ר הוועד הארצי של עובדי מס הכנסה, ומאפריל 2013 הוא משמש גם כמנהל תחום בכיר מש"ם (מידע, שירות ומשאבים). לפי תיאור תפקידו, הוא מופקד בין היתר על הפעולות האלה: ניהול המעטפת ועמדות מרכזי הטיפול הראשוני של רשות המיסים בישראל; ניהול צוותי עובדים, לרבות הכנת תוכנית עבודה, קביעת משמרות ותורנויות; הנחיית העובדים הכפופים; בקרה שוטפת על ביצוע העבודה; ניהול צוותים ברחבי הארץ; הניהול התפעולי והמקצועי של לשכות ההדרכה בתל אביב. בפברואר 2018 במרכזי מש"ם, שעובדיו כפופים בעקיפין לעובד ג', מועסקים 47 עובדים של הרשות ו-101 סטודנטים. כיו"ר הוועד הארצי של עובדי מס הכנסה גם עובד ג', בדומה לעובד ב', אחראי בין השאר לניהול משא ומתן עם הנהלת הרשות על מכלול תנאי השכר ותנאי העבודה של עובדי האגף, יישום שיטות עבודה או נוהלי עבודה חדשים ועריכת רוטציה בדרגי ניהול מסוימים. נמצא כי לאחר תחילת הביקורת, בנובמבר 2017, פנתה הרשות לעובדים ב' וג' בבקשה לחתום על הסדר ניגוד עניינים שגיבשה. אלו מיאנו לחתום על ההסדר, והרשות לא העבירה את עניינם לטיפול נש"ם.
בבדיקת השלמה שנעשתה בספטמבר 2019 בלשכה המשפטית ברשות המיסים הועלה כי גם במועד זה מועסקים ב' וג' בתפקידיהם, אף שטרם חתמו על הסדר לניגוד עניינים. רשות המיסים ציינה בתשובה שמסרה למבקר המדינה בדצמבר 2019 כי בפגישה שהתקיימה בנש"ם ב-20.11.2018 הובהר לנציגי

נש"ם כי העובדים מסרבים לחתום על הסדר ניגוד עניינים, וסוכם כי הלשכה המשפטית בנש"ם תתייעץ בנושא עם משרד המשפטים. הרשות הוסיפה כי טרם התקבלה עמדת משרד המשפטים. בעת ביצוע הביקורת העלו נציגי נש"ם לפני נציגי משרד מבקר המדינה טענה, שלפיה לאחר שהעבירו לנציגי הרשות את התשובה הראשונה - כי אכן קיים ניגוד עניינים בכפל התפקידים של עובדים ב' וג' - ביקשו נציגי הרשות מנש"ם לשקול שוב את החלטתה מחשש לפגיעה ביחסי העבודה ברשות.

בהוראת התקשי"ר 6.351 (ח) נקבע כי "כל עובד אחר בעל סמכות מטעם ההנהלה, להחליט או להמליץ על קבלת עובדים קידומם תנאי עבודתם ופיטוריהם" לא יוכל להמשיך במילוי תפקידו אם ייבחר או יכהן כחבר בוועד העובדים. הגדרות התפקיד של עובד ב' וג' כוללות את תחומי הסמכות האלה. בחינת קריטריונים אלו לגבי עובדים ב' וג' מעלה קושי מהותי כהונתם כחברי ועדים במקביל לתפקידיהם הנוכחיים ברשות.

אשר על כן, ונוכח סירובם של העובדים לחתום על הסדר ניגוד עניינים, **על הרשות ונש"ם** לסיים את בחינת עניינם של עובדים ב' וג' ולפעול בהתאם להוראות התקשי"ר, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולפסיקה. נוסף על כך מוצע כי נש"ם, בתאום עם ההסתדרות, ככל הנדרש, תקבע נוסח אחיד סטנדרטי להסדר ניגוד עניינים והחלתו בכל מקרה רלוונטי.

זאת ועוד, ברשות יש 109 עובדים המכהנים בתפקידים בוועדי עובדים באגף המכס והמע"ם (נוסף על עובדים א' וב'), ובאגף מס הכנסה ומיסוי מקרקעין יש תשעה חברי ועדים (נוסף על עובד ג'), אשר כל אחד מהם מופקד על ניהולם של עשרה עובדים לפחות. על כן **ראוי שהרשות תבחן** לגבי כל אחד מהעובדים הרלוונטים אם כפל תפקידיו נופל לגדרו של סעיף 6.351 או 6.352 לתקשי"ר. נש"ם היא הגורם המקצועי המופקד על תקינות המינויים בשירות המדינה, והיא האמונה על פיקוח ובקרה על ניהול התקנים במשרדי הממשלה. בשל העובדה שחלו תמורות עם השנים בהגדרות התפקידים ובמקומם בהיררכיה הארגונית, ממליץ משרד מבקר המדינה כי **נש"ם תבצע** בדיקה מקיפה לגבי מימוש הוראותיה בעניין זה בכלל משרדי הממשלה, **תבחן** את הצורך בחידוד ועדכון של הוראות התקשי"ר בנושא **ותגדיר בתקן שירות המדינה** את סוגי התפקידים בשירות המדינה שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם. מוצע כי בחינה כאמור תבוצע מדי פעם בפעם, בין היתר בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה והמלצות הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים.

תגובה רשות המיסים

2. עמדת רשות המסים היא שמשרותיהם של עובדים ב' וג' אינן נכללות מפורשות בפסקה 06.351 לתקשי"ר, כמשרות אשר העובדים המכהנים בהן אינם רשאים לכהן בוועד.

הפסקה הרלבנטית בעניינם של עובדים אלה הינה פסקה 06.352 לתקשי"ר, אשר קובעת כי ההחלטה באם קיים ניגוד עניינים בין תפקידו של עובד לבין כהונתו בוועד העובדים תועבר להחלטת נציבות שירות המדינה. רשות המסים פעלה בהתאם לפסקה זו והעבירה את הנושא להחלטת נציבות שירות המדינה.

בפנייתה, העבירה הרשות מידע מלא, שקוף וענייני באשר למשרותיהם של עובדים ב' וג', תחומי עיסוקם בפועל, מספר העובדים הכפופים להם וכיוצא בזה.

רשות המסים נמצאת בקשר מול משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה לצורך בחינת הדברים וקבלת הנחיות מתאימות בעניינם של עובדים אלה ותפעל בעניין זה בהתאם לכל הנחיה אשר תתקבל על ידם, כפי שנעשה עד כה. אגפי משאבי אנוש ברשות המסים בוחנים ביחס לכל עובד אשר מתמנה כחבר בוועד העובדים את תחולת הוראות סעיפים 06.352- ו 06.351 לתקשי"ר ופועלים בהתאם לכך.

תגובה משרד המשפטים

2. משרד המשפטים מבהיר כי נציבות שירות המדינה אכן עמדה בקשר עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) לגבי הטיפול בנושא, והמשרד הציע לקיים ישיבה משותפת עם כלל הגורמים הרלוונטיים. מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) עומדת לרשות נציבות שירות המדינה להמשך ליבון הנושא ככל שידרש.

ליקוי

3. חברת הדואר - מנתונים שמסרה חברת הדואר עולה כי עשרות עובדים בתפקידי ניהול מכהנים כחברי ועד העובדים, ובהם מנהלים הממונים על עשרות עובדים, מנהלים המופקדים על מערכי דואר משמעותיים וקריטיים לפעילות החברה או מנהלים המשמשים בתפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש, למשל מנהל מחלקת הדרכה ותקשורת פנים (אגף משאבי אנוש). נתונים אלו מעלים את שאלת קיומו של קונפליקט "הנאמנות הכפולה". (קונפליקט "הנאמנות הכפולה" כלפי ועד העובדים וכלפי הארגון שבו הוא עובד ולהימצאותו של העובד בניגוד עניינים, בין תפקידו בוועד העובדים לבין תפקידו בארגון).

משרד מבקר המדינה מציין לפני חברת הדואר כי ריבוי הכפופים יכול להיות סימן הן למעמדו הבכיר של המנהל, בהתאם למידת מעורבותו בתהליכים ארגוניים, הן ליכולת השפעתו על תנאי העסקה והקידום של עובדים רבים. נוסף על כך, בתפקידים בתחום ניהול משאבי אנוש ושכר הדבר הוא בניגוד לסעיף 06.351(ה) לתקשי"ר, ועלול להתעורר ניגוד עניינים נוכח תפקידם הניהולי של עובדים אלו והשפעתם על כוח האדם. משרד מבקר המדינה בדק את הגדרת תפקידם של שני מנהלים המכהנים גם כחברים בוועד העובדים, והתברר כי הם אומנם מנהלים הממונים על מערכי דואר גדולים או משמשים בתפקידים בעלי זיקה לניהול כוח האדם. על חברת הדואר לבחון, בתיאום עם נש"ם, את עמידתה בהוראות התקשי"ר והנחיית היועץ המשפטי בנוגע לכלל חברי הוועד בחברה, ולפעול בהתאם. משרד מבקר המדינה ממליץ כי החברה תבצע מדי פעם בפעם מיפוי ותגדיר תפקידים שבהם חבר ועד אינו יכול לכהן ואף לא להתמודד עליהם, ובמקרה הצורך תקבע הסדרי ניגוד עניינים לתפקידים אלו.

תגובה חברת דואר ישראל בע"מ

3. בהתאם להתייחסות סמנכ"ל משאבי אנוש דאז, חברת הדואר מציינת כי נושא זה הועלה מספר פעמים בעבר והיא שבה ומדגישה כי היא פועלת בנושא זה בהתאם להוראות התקשי"ר (פיסקה - 6.351). כמו כן היא מציינת כי אין בחברה בעלי תפקידים המפורטים בפיסקה הנ"ל שמכהנים בה כחברי ועד עובדים. בחברת הדואר מנהלי היחידות ומנהלי משאבי אנוש הם הגורמים האמונים על קבלת עובדים לחברה והם גם האחראים לסיים העסקתם בהתאם. חברי הוועדים המוזכרים בדו"ח לא מכהנים באף אחד מהתפקידים הנ"ל אשר מאפשר להם לקלוט או לפטר עובד.

חברת הדואר מציינת כי "מנהלת מחלקת הדרכה ותקשורת פנים" פרשה ואינה מועסקת בחברה.

החברה מאמצת את המלצת הביקורת למיפוי והגדרת תפקידים שבהם חבר ועד אינו יכול לכהן ואף לא להתמודד עליהם, ובמקרה הצורך יקבעו הסדרי ניגוד עניינים לתפקידים אלו בשיתוף היועץ המשפטי של החברה, נציגות העובדים וההסתדרות.

ליקוי

4. רשות שדות התעופה - מנתונים שהתקבלו מרש"ת עולה כי עובדי רש"ת המכהנים בתפקידים בכירים, כגון ראש מחלקה, ראש משמרת, מהנדס בכיר, מנהל מסחרי, מנהל יחידת ניהול, ראש אגף וסגנית בכירה ליועץ המשפטי, משמשים גם כחברי ועדים. כמו כן, הם בעלי דרגות שכר בכירות המוצמדות, בשירות הציבורי, לדרגות מנהלי אגפים לכל הפחות. למרות זאת, לטענת רש"ת, מרבית העובדים האלה אינם בדרג ניהולי בכיר. יצוין כי ארבעה מחברי הוועדים שפורטו בלוח 1 בדוח הביקורת, הם מנהלים בדרג הרביעי בארגון (הדרג הראשון הוא תפקיד מנכ"ל, הדרג השני - תפקיד סמנכ"ל וכך הלאה), הכפופים ישירות למנהלים בדרג השני או השלישי; עובד אחר, בדרג החמישי, כפוף ישירות לסמנכ"ל. שאר המנהלים שנכללו בפירוט שלעיל הם בדרג ביניים נמוך יותר על פי מקומם ומקום מנהליהם בהיררכיה.

באוגוסט 2018 גובש הסדר פשרה בין ועדי העובדים ברש"ת לבין הנהלת התאגיד. ההסדר אושר בבית הדין וקיבל תוקף של פסק דין, ובכך הסתיים ההליך המשפטי בעניינו של ראש האגף האמור. בהסדר זה הוגדרה רשימת תפקידי ניהול מקצועיים ברשות שעובדים המכהנים בהם לא יוכלו לכהן במקביל כחברי ועד עובדים. רשימה זו כללה בעיקר תפקידי הנהלת רש"ת, גזבר, חשב ותפקידים מתחום ניהול כוח האדם.

על רש"ת לוודא כי היא עומדת בתנאי הסדר הפשרה לגבי כל אחד מהעובדים שהם גם חברי ועד.

סוגיית "הנאמנות הכפולה" של חברי ועד בתאגידים סטטוטוריים מעוררת את חשיבות הסדרת הנושא. מומלץ כי כל תאגיד סטטוטורי, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם נציגי ארגוני עובדים, יבחן את הצורך בקביעת כללים רלוונטיים ומעודכנים, לרבות כלי הבקרה, הפיקוח והאכיפה המתאימים,

שיבטיחו את האיזון בין זכות העובדים להתאגדות לבין הקבוע בהוראות התקשי"ר או בכללים אחרים החלים על התאגיד.

תגובה רשות שדות התעופה

4. כחלק מיישום ההסכם עם וועדי העובדים בנושא ניגוד העניינים, מקפידה הרשות לקיים את הסכם הפשרה ולא ממנה לתפקידים המנויים בהסכם עובדים שהינם חברי ועד. בנוסף, תקפיד הרשות בעתיד, כי עם התנעת תהליך בחירות על ידי מי מוועדי העובדים, תפרסם חטיבת המנהל ברשות את הכללים שנקבעו בהסדר לידיעת ציבור העובדים. עובדים שיגישו מועמדות לחברות בוועדים השונים, תיבחן תקינות מועמדותם אל מול הסדר הפשרה והרשות תקפיד על עמידה בכללים. במידה וייווצר ניגוד בין תפקידו של מועמד אשר יבחר לתפקיד בנציגות העובדים לתפקידים המנויים ברשימה אשר צורפה להסכם הפשרה, או אז יהיה על העובד לבחור בין השתייכות לנציגות העובדים לבין שימור תפקידו.

ליקוי

5. משרד התחבורה - באפריל 2018 היו במשרד התחבורה 19 עובדים שניהנו בתפקידים בוועדי העובדים שבמשרד. מנהלת תחום משכורת באגף כספים וחשבונות במשרד התחבורה, אשר נבחרה בפברואר 2017 לכהן כחברת ועד, פרשה מכהונתה בדצמבר 2017. בכל הנוגע לעובדת זו יצוין כי הוראות התקשי"ר קובעות כי תפקידה אינו מאפשר כהונה במקביל כחברת ועד, ועל המשרד ונשי"ם היה לפעול בנושא בעוד מועד. יש עובדים המכהנים גם בוועד העובדים בתפקידים שעל פי הוראות התקשי"ר עלולים להעמידם במצב של ניגוד עניינים. בין השאר מדובר במנהל אגף א' רישוי, שישה ראשי ענפים, סגנית מנהלת תחום וממונה פניות ציבור רישוי רכב ונהיגה. סמנכ"ל בכיר למינהל והון אנושי במשרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי הוא לא בדק את סוגיית כהונתם של חברי הוועדים (פרט לעובדת האמורה) שנבחרו לתפקידם לפני כניסתו לתפקידו בפברואר 2017, וזאת גם משום שהסדרות העובדים הארצית אישרה את בחירתם. עם זאת, בשל הסתירה בין התקשי"ר ובין תקנות ההסתדרות בנושא זה הוא ממליץ כי משרד התחבורה, נשי"ם והסתדרות העובדים הארצית יביאו לידי אחידות את ההגדרה של בעלי תפקידים המכהנים בוועד העובדים. על משרד התחבורה לבצע בדיקה, בתיאום עם נשי"ם, לגבי העובדים המכהנים כחברי ועד ולאחר חשש לניגוד עניינים. אם יימצאו מקרים כאלה, על משרד התחבורה לפעול לפי הוראות התקשי"ר ובמידת הצורך להעביר את העובדים האמורים לתפקיד מקביל אחר במשרד. אם לא קיים תפקיד כזה, יש לקבוע להם הסדר ניגוד עניינים או לפעול להפסקת כהונתם באחד משני התפקידים.

תגובה משרד התחבורה

5. מקרה בו נדרש המשרד לטפל התבצע השינוי הנדרש. מאחר והוראות התקשי"ר אל מול תקנות ההסתדרות סותרות האחד את השני בדבר כהונת בעלי תפקידים והגדרתם, המליץ המשרד כי תתבצע עבודה מול נציבות שרות המדינה והסתדרות העובדים להגדרה אחידה בעניין בעלי תפקידים המכהנים בוועד עובדים.

ליקוי

6. איוש תפקידים בכירים לתקופה ארוכה על ידי ממלאי מקום ברשות המיסים- נמצאו משרות בכירות ברשות המיסים שלא אוישו במשך שנים. בתקשי"ר נקבע כי "משך תקופת העסקת ממלא מקום במשרה פנויה יהיה לתקופה של עד שישה חודשים או עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע, לפי המוקדם ביניהם. במקרים בהם התארך הליך המכרז מעבר לתקופה זו, האחראי רשאי להאריך את תקופת העסקת ממלא מקום לתקופה של עד שישה חודשים נוספים בלבד או עד לסיום הליכי המכרז לאיוש המשרה דרך קבע, לפי המוקדם מביניהם". בסעיף 18.136 נקבע כי נש"ם רשאית "במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים" לאשר העסקת ממלא מקום לתקופות נוספות על האמורות לעיל.

עוד נקבע בתקשי"ר כי ניתן להטיל תפקיד זמני על עובד בהתאם לסעיף זה, אך בניגוד להוראות שלעיל בנוגע למילוי מקום, בנוגע להטלת תפקיד זמני אין הוראות המגבילות בזמן

מנתוני רשות המיסים לשנים 2015 - 2017 בנוגע למשרות בכירות (מנהל תחום או רכז ומעלה) ומינויים זמניים שלא התקיים לגביהם הליך מכרז יותר משישה חודשים, עולה כדלהלן (נכון לפברואר 2018): 46 עובדים ברשות המיסים מאיישים משרות בכירות במעמד של ממלא מקום או "כמטלות נוספות".

נמצא כי הרשות לא צירפה לתשובתה אסמכתאות ולפיהן קיבלה אישורים מנש"ם להשתתפות בביצוע מכרזים אלה.

בספטמבר 2019 מסרה הרשות, לבקשת משרד מבקר המדינה, נתונים על משרות פנויות של מנהלים בדרג בכיר - מרמת מנהל תחום. להלן הפרטים: היו ברשות המיסים 40 משרות פנויות של מנהלים בדרג בכיר - מרמת מנהל תחום. משרות אלו כללו משרות בכירות שאוישו באופן זמני בידי מנהלים אחרים "כמטלה נוספת".

על רשות המיסים לאסוף נתונים בנוגע למשרות שזה זמן רב אינן מאוישות או שהוטלו על עובדים אחרים "כמטלה נוספת", ולפעול בסיוע נש"ם לאיושן באמצעות מכרז. זאת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות ולטייב את הליכי האיוש ברשות המיסים. משרד מבקר המדינה מציין לפני נש"ם כי מן הראוי להגביל את תקופת כהונתו של מנהל בשני תפקידי ניהול בכירים שכל אחד מהם תוקן בנפרד, כדי לא לפגוע בתפקוד התקין של העובד ושל הארגון.

כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לנש"ם לחדד את ההוראות לכלל הגופים הממשלתיים בכל הקשור לחובת קיום מכרזים במועד ולהגביר ולטייב את הפיקוח והבקרה בנוגע למינוי ממלאי מקום לתקופות ארוכות.

6.

רשות המסים מחליטה על הטלת מטלות משרה שהתפנתה וטרם אוישה, על עובד אחר בדרך של "הטלת מטלה נוספת" (בנוסף לתפקידו הקבוע), בכפוף לקיומם של התנאים המפורטים לעניין זה בתקשי"ר. הנהלת רשות המסים פועלת כך במשורה ועד לאיושה הקבוע של המשרה, וזאת רק במקרים בהם היא מוצאת שנוכח קריטיות המשרה יש מקום שיהיה בעל תפקיד אשר יבצע את מטלותיה. העובדים אשר עליהם הוטלה מטלה נוספת כאמור, מועסקים במשרות דומות או זהות למשרה הפנויה - כך לדוגמא, פקיד שומה ביחידה אזורית מתמנה בנוסף לתפקידו זה כפקיד שומה ביחידה גיאוגרפית נוספת במסגרת הטלת מטלה נוספת, משום כך, אין בהטלת מטלה נוספת כדי להקנות לאותם עובדים כל יתרון במכרז עתידי אשר יתפרסם למשרה, שכן ממילא הם משובצים במשרה זהה או דומה. המשרות הפנויות, אשר מטלותיהן הוטלו על עובד אחר כאמור, נמצאות בהליכי איוש בדרך של מכרז או סבב תפקידים ו/או בהליכים מול נציבות שירות המדינה לחשיבה מחודשת לגבי תיאור העיסוק של המשרה ו/או שינוי המבנה הארגוני.

פרק שני

משרדי ממשלה

תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר

העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018; תחזית ההכנסות לשנת 2019; תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי

**הגופים המבוקרים: משרד האוצר-אגף החשב הכללי, אגף
התקציבים, רשות המיסים בישראל.**

ליקוי

1. הנומרטור מהווה צעד מבורך על מנת לשמור על קיימות פיסקלית, אך יש להקפיד על כך שלא יתקבלו החלטות אשר אינן עולות בקנה אחד עם העיקרון העומד בבסיס הנומרטור, ויוצרות הלכה למעשה התחייבויות עתידיות משמעותיות שאין להן מקור תקציבי.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

1. אגף תקציבים יפעל ליישם את ההמלצות העולות מדוח הביקורת, הנוגעות לתחומי אחריותו המקצועית.

ליקוי

2. נמצא כי החשב הכללי אומנם חזה שהגירעון ירד לקראת סוף השנה, אך לא עשה תחזית מלאה, כפי שעשתה בשנים קודמות החטיבה למידע ניהולי באגף החשב הכללי במטרה לעקוב אחר התפתחות הגירעון. יובהר, כי הכלכלן הראשי הוא הגוף המקצועי הקובע את התחזית, אך גם התחזית שעשה בעבר החשב הכללי יכולה לתת בידי הכלכלן הראשי כלים נוספים, בייחוד בכל הנוגע לתחזית בטווח הקצר.

ליקוי

3. התחזית המעודכנת לשנת 2019 לא אושרה בהנהלת האוצר עד שלהי 2018, ולפיכך לא הוצגה לפני כניסת תקציב המדינה לשנת 2019 לתוקף, כולל ההשלכות שיש לדבר על האופן שבו הממשלה יכולה לפעול בתחילת שנת הכספים.

ליקוי

4. הממשלה עודכנה בתחזית ההכנסות וההוצאות והגירעון הצפוי לשנת 2019 כשבועיים לאחר תחילת שנת התקציב.

ליקוי

5. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר לבחון הסדרה משלימה להוראת סעיף 40א לחוק לנסיבות שבהן מחליטה הממשלה לגבש את תקציבה בהתבסס על תחזיות מוקדמות. ראוי שההסדרה תגדיר הן את ההתנהלות הפנים-משרדית במשרד האוצר, והן את עיתוי הדיון בממשלה בדרך שתאפשר התמודדות לשם התכנסות ביעדי הגירעון. בשולי הדברים נציין כי מערכת היחסים במשרד האוצר, כפי שעלתה בפני צוות הביקורת, בכל הנוגע לאי-התכנסות הנהלת המשרד, בשל חששות מהדלפות ויחסי אנוש שאינם מיטביים ראוי שהיו לנגד שר האוצר, בבואו לבחון את מבנה משרדו ומתכונת הפעילות השוטפת.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

5. ראה תגובה לליקוי 1.

תגובה

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

5. החשב הכללי מקפיד הקפדה יתרה על שקיפות ומתן גילוי לאירועים חריגים מהותיים בדיווחים החודשיים. עם זאת, לא ניתן להתייחס לכל הוצאה ושינוי בהתפלגות, אחרת הדיווח החודשי יהיה רחוק מתמציתי. נציגי החשב הכללי בוחרים בקפידה אילו הערות הבהרה להוסיף, לפי המידה שבה הם סבורים שהן חשובות להבנת תמונת המצב הכוללת.

ליקוי

6. משרד מבקר המדינה מציין כי לא נמצא שבעניין זה מי מהגורמים במשרד האוצר פעל בניגוד לדין או להוראות התכ"ס. מחד, יש הוצאות והכנסות שצריכות לחול בשנת תקציב מסוימת, למשל אם הדבר מתחייב על פי חוק, או בהתאם להתקשרות חוזית של הממשלה. לעומת זאת, יש הוצאות והכנסות שניתן להחליט לגביהן באיזו שנה יהיו, ונראה שלגבי חלק מהוצאות אלו קבע החשב הכללי כי יוצאו

דווקא בשנת 2019 ולא בשנת 2018. בטרם קבלת החלטה על ידי החשב הכללי, בהתאם לסמכותו, בכל הנוגע לתשלום הנדרש בשנת 2018 ודחיה שניתן לבצעה חוקית של הוצאות לשנת 2019 היה ראוי לקיים הליך יידוע מתכלל בו היה משתתף גם החשכ"ל וגורמי מקצועיים נוספים. במסגרתו היה ראוי להציג את הגירעון המסתמן בשנת 2018, הגירעון החזוי לשנת 2019, והמשמעויות הכלכליות וכל גורם היה מציג את צעדיו על מנת לקבל החלטות מיטביות בהתאם לסמכויות השונות. משרד מבקר המדינה ממליץ כי החלטה עקרונית ומקצועית בדבר העדפת שנת תקציב על פני רעותה וזקיפת הוצאות או נקיטה במאמצי גביה המביאים להגדלת הכנסות לשנת תקציב מסוימת, ובפרט כאשר מדובר בהיקפים בעלי השפעה על עמידת הממשלה במסגרות הפיסקליות שנקבעות בחוק, צריכה להתקבל ע"י כל גורם, בהתאם לסמכויותיו, לאחר הצגת התמונה הכוללת בדבר המצב הכלכלי, ובכלל זה קבלת עדכון מכל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, והם הממונה על התקציבים, הכלכלן הראשי, החשב הכללי, ומנהל רשות המסים ופרוט צעדיהם. הליך מתכלל זה מומלץ כי יתקיים מאחר והחלטה מעין זו על העדפת שנת תקציב משפיעה על הגירעון של שתי השנים, יכולה להחרף את הקיצוצים הנדרשים על מנת לעמוד במסגרות התקציב, ואף ייתכן שיהיו לה השלכות על דירוג האשראי של המדינה.

תגובה

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

6. החשב הכללי דוחה את אמירת המבקר לפיה היה על החשב הכללי לבחון אילו גירעונות מסתמנים בכל אחת מהשנים, ולפיהם להחליט בדבר הסטת הוצאות בין השנים. למעשה, המבקר ממליץ על התנהלות לא מקצועית ולא מהימנה לאמידת ההוצאות של כל שנה, אשר עשויה להביא לחדירת שיקולים זרים לפרקטיקה המקצועית של רישום ההוצאות וההכנסות. עמדת החשב הכללי היא כי אין ולא יכולה להיות "העדפה" לגודל גירעון כזה או אחר בשנה זו או אחרת, ובכל שנה צריכות להירשם ההוצאות אשר תוכננו ובוצעו באותה השנה. לגבי הערה המיוחסת לאגף תקציבים לפיה "הקדמת תשלום לשנה הנוכחית, במקרים בהם המסגרת התקציבית מאפשרת, יכולה להיעשות על בסיס החלטה של הדרג המקצועי בלבד", מעיר החשב הכללי כי: לא נעשתה כל "דחיית תשלום".

ליקוי

7. משרד מבקר המדינה מציין, כי כפי שנכתב לעיל בצד ההוצאות, ואף כי הדבר נמצא בסמכותה של רשות המסים, ההחלטה בדבר העדפת שנה אחת על פני השנים הבאות היא החלטה של מדיניות כלכלית, וראוי שתתקבל, ע"י כל גורם בהתאם לסמכויותיו, בהליך יידוע מתכלל אשר יכלול הצגת תמונת מצב כלכלית שלמה ושמיעת עמדתם של כל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ופרוט צעדיהם. מעבר לעובדה כי ייתכן וחלק מסכומי תקבולי המס שנגבו בעקבות מאמצי הגבייה בשלהי 2018 הגיעו על חשבון שנת 2019 או 2020, קיים סיכון כי גביית סכומים ניכרים באופן מיידי, לרבות בפשרות, תבוא על חשבון תקבולי המס. בכל הנוגע להקדמות מס, יש לדבר עלות כלכלית ישירה שכן החזרי מס לנישומים מבוצעים בתוספת הצמדה וריבית שנתית של 4%. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר להשלים הדיון וגיבוש ההמלצות בדבר גובה הריבית הנוהגת כיום במערכת המס, בשיעור של 4% כולל הצמדה, על רקע שיעורי הריבית הנמוכים הנהוגים במשק, וזאת תוך בחינת כלל המשמעויות לרבות היבטי תימרוץ חיובי ושלילי בעניין תשלומי מס והיבטי עיתוי.

תגובה

רשות המיסים

7. רשות המיסים עורכת בחינה כללית בנושא התאמת גובה הריבית הנוהגת היום במערכת המס לריבית השוק, לרבות השלכות חיוביות ושליליות של מהלך מסוג זה.

ליקוי

8. משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שקבלת החלטות מקרו-כלכליות, היכולות להשפיע על כלכלת המדינה ועל סדרי העדיפויות של הממשלה, תתבסס על אדנים מקצועיים מוצקים ועל בחינת מכלול הנסיבות, מתוך ראייה ארוכת טווח ובהתבסס על המדיניות הכוללת.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

8. ראה תגובה לליקוי 1.

תגובה משרד האוצר - אגף החשב הכללי

8. לאגף החשב הכללי לא ברור מהו הערך בהצגת התרשים ובפרט תוך הדגשת הגירעון לסוף חודש ינואר באופן בולט היוצר רושם שגוי של בעיה בנתוני חודש זה. לכל הפחות, נדרש היה לכלול לצדו את ההסבר לירידה בגירעון בין נובמבר לדצמבר, הנובעת מעליה בהכנסות ממיסים והכנסות אחרות (0.2%), צמצום הקדמות (0.1%), ויציאתה מהחישוב של ההעברה לקרן מס רכוש בדצמבר 2017 (0.3%). בנוסף, אופן ההצגה של הגירעון בסוף חודש דצמבר 2018 ביחס לחודשים הסמוכים מטעה, בשל קביעת הבסיס לעמודות על 2.8% במקום על 0%, כנדרש. הדבר גורם להצגת הפער בין החודשים באופן מוגזם ולא מידתי.

ליקוי

9. בנושא תוספת לגימלאי מערכת הביטחון, המשטרה ושירות בתי הסוהר מצטיירת תמונת מצב בעייתית, ולפיה חתמה המדינה על הסכמים בעלי משמעות תקציבית עצומה ללא עבודת מטה ראויה (וגם אם הייתה עבודה כלשהי, הרי שזו לא נשמרה) כפי שלכאורה היה בהסכם על תוספת השכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי עם צה"ל. יתרה מכך, עקב תקלה מתמשכת מצד המדינה המתקיימת לטענתה מזה שנים, התוספת הקבועה משולמת לאנשי הקבע ולגמלאי הקבע אף שלא אושרה בממשלה.

ליקוי

10. עלות המתווה אשר הסתכמה בכ-22 מיליארד ש"ח הביאה לסיומו של תהליך אשר החל ב-2006 ונידון בבתי המשפט משנת 2010, וזאת בסד זמנים דחוק של כשלושה חודשים ובעלות כלכלית ניכרת. ההחלטה לזוהר בקיצוץ תקציבי לשם מימונה, הגם שמרביתו יהיה בעל משמעות בשנים הבאות. משרד מבקר המדינה ממליץ לממשלה באמצעות שר האוצר לקיים הליך של הפקת לקחים מהליך אישור ההסדר. כן ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד האוצר למפות רשימת סוגיות ונושאים המצויים בהליכים משפטיים או בעלי פוטנציאל לחשיפה כלכלית רחבה, לגבש לגבי נושאים אלו מצע לדיון על המשמעויות הכלכליות ודרכי פעולה אפשריים ולהביאם לדיון באופן עתי בפני הממשלה לשם קבלת החלטות מדיניות ומתכונת מעקב אחר יישום החלטות אלו.

ליקוי

11. יצוין כי בשנים האחרונות מבקר המדינה הצביע כמה פעמים על חוסר שיתוף הפעולה בין אגפי האוצר ועל הצורך להסדיר נושא זה. הדבר מקבל משנה תוקף לאור תגובות המבוקרים האמורות לעיל. משרד מבקר המדינה ממליץ לשר האוצר להשלים את בחינת מבנה הסמכויות של מנכ"ל משרד האוצר וראשי האגפים השונים, ולגבש את המבנה בדרך שתייעל ותטיב את פעילות משרד האוצר, מתוך שמירה על האיזון הנדרש בין האגפים.

ליקוי

12. מן הראוי להפיק לקחים מטיפול הממשלה בהסכם תוספת השכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי, בראייה צופה פני עתיד, ולמפות הסכמים וחשיפות בעלי משמעות כלכלית ניכרת, לקיים דיון סדור בסוגיות אלו ולקבל החלטות בעוד מועד.

ליקוי

13. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא כי הנתונים בדבר ההוצאות והגירעון בחודש פברואר 2019 היו גבוהים במידה משמעותית מנתוני חודש פברואר 2018, והם פורסמו לציבור ב-7.3.19. נמצא אפוא כי הוראת החשב הכללי בדבר צמצום ההתקדמות ואי הקדמת תשלומי סל הבריאות הביאה ככל הנראה, לצמצום הוצאות (והעדר מקדמות) בסכום של כ-2.5 מיליארד ₪, כשתי נקודות האחוז תוצר.

תגובה

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

13. החשב הכללי מעיר כי בניגוד לכתוב, סך אי ההקדמות לא הסתכמו ל-2.3 או 2.5 מיליארד ₪. אומדן צמצום ההקדמות הנו לכל היותר 1.5 מיליארד ₪, כ-0.1% תוצר בלבד. הסיבה לטעות בסכום נעוצה בהכללת סכום של 0.8 מיליארד ₪ שהוקדם מינואר 2018 לדצמבר 2017, בתוך אומדן אי ההקדמות מינואר 2019 לדצמבר 2018, בעוד בתקופה זו, לא הייתה כל הקדמה כזו על הפרק, הגם שלא היה צורך בכך וגם כי לא היה תקציב לכך.

פעילות רשות המיסים בנושא הסדר הסולר

הגופים המבוקרים: רשות המיסים

ליקוי

1. במעקב הועלה כי רשות המיסים הוציאה אוטומטית ממאגר העוסקים הזכאים להיכלל בהסדר הסולר - את אלה שעומדים בדרישות להישבון בלו על סולר אך נמנעים מהגשת בקשה לקבלתו. משום כך אי אפשר לעקוב אחר עוסקים שזכאים להישבון בגין הסדר הסולר אך בוחרים שלא להגיש בקשה לקבלו. כמו כן אי אפשר להכלילם בצורה מסודרת, על פי תבחינים, בתוכנית העבודה במטרה לערוך אצלם ביקורת חשבוניות. אי-ניצול ההטבה יכול להעלות חשש להעלמת מיסים. מן הראוי כי בעת בחינת הכללת עוסקים בתוכנית העבודה בביקורת חשבוניות יובא בחשבון אי-ניצול ההטבה להישבון סולר על ידי עוסקים הזכאים לה.

תגובה

רשות המיסים

1. רשות המיסים יכולה להפיק באופן קבוע רשימה של עוסקים שיצאו מהסדר הסולר ועדיין פעילים באותו ענף גם לאחר שהם יוצאים ממאגר העוסקים הזכאים. לאור שיקולים של תיעדוף ויכולת כיסוי מוגבלת, הרשות פועלת לבדוק תיקים של עוסקים המקבלים החזרים ומאותרים כבעייתיים, מאשר אלו שלא מקבלים החזרים. יחד עם זאת, נושא זה ייבחן בהכנת תכנית העבודה לשנת 2021 בהתאם לסדרי עדיפויות.

ליקוי

2. המעקב העלה כי לא חל כל שינוי במצב וכי הליקוי לא תוקן. כך עדיין אין בידי רשות המיסים כלים המאפשרים לבדוק בצורה נאותה את הדיווחים של העוסקים בדבר הדרישה לקבל הישבון סולר. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לשקול לחייב את העוסקים שמבקשים הישבון במסגרת הסדר הסולר להתקין כלי מדידה טכנולוגי שיאפשר מדידה מדויקת של צריכת הסולר. כמו כן עליה לבצע ביקורת חשבוניות במקרים חריגים ובלתי סבירים (בעניין זה ראו גם בהמשך), כדי להרתיע עוסקים מלדווח דיווחים כוזבים.

תגובה רשות המיסים

2. הוכנו צווים שמטרתם היא אי הכרה בהוצאות דלק על סמך חשבוניות שלא הופקו ממערכת של דלקן אוטומטי וזאת ביחס לשלושת מערכי המס: מס הכנסה, מע"מ והסדר הסולר. צווים אלו טרם פורסמו משום שהם טעונים אישור וועדת הכספים וכידוע מזה תקופה ארוכה קיימת ממשלת מעבר.

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון בעת הכללת עוסקים לתוכנית העבודה בביקורת חשבוניות - את היעדר הפיקוח לגבי עוסקים המתדלקים באמצעות צובר. נוסף על כך, יש להקפיד לדרוש מהעוסקים חשבונית ממוחשבת על כל תדלוק, כפי שנקבע בהוראות הנוהל של רשות המיסים. משרד מבקר המדינה מציין שעל רשות המיסים לפעול כדי לקדם את החקיקה בנושא תקנות הוראות ניהול ספרים, כך שייכללו בה גם שימוש באמצעי מדידה טכנולוגיים כמצוין בתשובתה.

תגובה רשות המיסים

3. עוסקים המתדלקים באמצעות צובר נבדקים באופן פרטני במהלך ביקורת של עוסק. מאחר שאין במאגרי המידע של רשות המיסים אפשרות לאתר עוסקים אשר מתדלקים באמצעות צוברים כפי שגם מבקר המדינה ציין, הרי לא ניתן להכליל עוסקים אלו מראש בתוכנית העבודה. הוראת הנוהל לדרוש מהעוסקים חשבונית ממוחשבת מתייחסת לתחנות תדלוק בלבד ולא לכלל העוסקים בענף סחר הדלקים.

ליקוי

4. המעקב העלה כי הנושא תוקן במידה חלקית. כשיש חשד לשימוש בחשבוניות פיקטיביות, בסמכות המשרד האזורי ברשות המיסים לעכב את ההחזרים לעוסקים והחשד מועבר לבדיקה או לחקירה. עם זאת, הרשות לא תיקנה את הליקוי על יכולתה לאתר ביעילות שימוש בחשבוניות פיקטיביות באמצעות המערכת המקוונת, בדוח המפורט. משרד מבקר המדינה מציין שעל רשות המיסים לייעל את פעולותיה לאיתור וטיפול בחשדות להגשת חשבוניות פיקטיביות בענף

הדלק. בין היתר, עליה לבחון דרך לאיתור חשבוניות פיקטיביות בענף הדלק באמצעות מערכת הדיווח המקוון, גם במקרים של עוסקים שאינם חייבים בדיווח במערכת המקוונת. במרבית המקרים, אם העוסק יקבל את הכסף, תתקשה רשות המיסים לגבות בחזרה את הכסף ששילמה. על רשות המיסים ליצור מנגנון שיאפשר העברת מידע על עוסקים שנתפסו בשימוש בחשבוניות פיקטיביות, ממשרדי מע"ם האזוריים או ממשרדי החקירות ליחידת הסולר. המטרה היא לבדוק אם עושים שימוש בחשבוניות הפיקטיביות גם כדי לקבל באמצעותן הישבון במסגרת הסדר הסולר. יש לראות בחיוב את שיתופי הפעולה שנוצרו עם גופים ממשלתיים שונים. עם זאת, מומלץ למפות את כלל הגופים הממשלתיים הנוגעים לעניין ולקדם שיתוף פעולה עימם, ובפרט לבחון קידום ממשקים מול המערכות המוקמות על ידי כל גוף.

תגובה רשות המיסים

4. תופעת השימוש בחשבוניות פיקטיביות קיימת במספר ענפים וביניהם גם בענף הדלק, והרשות מתמודדת עם התופעה במגבלות יכולות הטיפול והיקף כוח האדם הנדרש. הדוח המפורט אינו נותן מענה לאיתור עוסקים שקיבלו הישבון סולר והשתמשו בחשבוניות פיקטיביות, ורק במידה וימוחשב תהליך הדיווח של ההישבון על הסדר הסולר באופן מפורט, רשות המיסים תוכל לבצע ביקורת איכותית יותר. פיתוח זה אינו מבוצע כיום בשל מחסור בכוח אדם בשע"ם. בתאריך 7.10.2018, מינה מנהל רשות המיסים ועדת אפיון ויישום בנושא "המאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות מול הקצאת מספרי אישור לחשבוניות", אשר תפקידה לעבור ממודל – טיפול בדיעבד למודל המניעתי אשר ישמש ככלי מרכזי במלחמה של הרשות בתופעה זו. התוכנית נקבעה כאחת התוכניות האסטרטגיות של הרשות והיא פועלת בימים אלו ליישומה. חברות הדלק מדווחות בדיווח המפורט, היות ובדרך כלל, מחזורן גדול מ- 2.5 מיליון ₪. יחד עם זאת, לפי חוק המע"ם, החובה לדווח בדיווח המפורט חלה רק ביחס לחשבוניות מעל 5000 ₪. חשבוניות דלק של עוסקים רבים בהסדר הן בסכומים קטנים יותר.

ליקוי

5. המעקב העלה כי גם כיום המערכת הממוחשבת של הסדר הסולר אינה יכולה לקלוט תשלומים מעוסק בגין חוב שנוצר

לו על סכום הישבון שקיבל ביתר, ועדיין צריך לרשום באופן ידני על שובר התשלום כי התשלומים הם לטובת העוסק במערכת הסולר.

ליקוי

6. בביקורת הקודמת הועלה כי מערכת האכיפה הממוחשבת של רשות המיסים אינה מתעדכנת בשינויים במערכת הסולר הקשורים למצב החשבון של העוסקים. יתרה מכך, לא ניתנת במערכת זו הרשאה לעיקול נכסיהם של בעלי החוב. משום כך לא ננקטים נגדם אמצעי האכיפה המצוינים בפקודת המיסים (גבייה). המעקב העלה כי בנושא זה לא חל שינוי ועדיין אין קשר בין מערכת הסולר לבין מערכת האכיפה של רשות המיסים.

תגובה

רשות המיסים

5-6. בימים אלו, (ינואר 2020) מפותחת מערכת הנהלת חשבונות חדשה בשע"ם שאמורה לאפשר הפקת שוברים וביצוע פעולות אכיפה באופן מקוון, ובאופן מסודר ושיטתי.

ליקוי

7. ביקורת המעקב העלתה כי עד למועד סיום הביקורת במאי 2019, לא חל כל שינוי בנושא מספר הדרישות להישבון שעוסק יכול להגיש. עוסק עדיין יכול להגיש מספר דרישות להישבון הסולר ללא בקרה על מספר הפעמים שהגיש. על פי בירור שנעשה ביחידת הסולר מדובר במאות מקרים בכל חודש. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים להפעיל אמצעי בקרה כדי למנוע מעוסק להגיש דיווחים כפולים בגין אותו כלי רכב ולהשתמש מספר פעמים באותן חשבוניות. כמו כן, על רשות המיסים לבחון את הבקשות להחזרים של עוסקים שביקשו, במסגרת הסדר הסולר, מספר פעמים החזר המתייחס לאותה תקופת דיווח, כדי לוודא שאין כפילות.

תגובה

רשות המיסים

7. מערכת הסדר הסולר הקיימת אינה מאפשרת הגשת בקשות להישבון בלו על סולר על אותו מספר רכב יותר מפעם אחת בחודש בכל מסלול. יחד עם זאת, ניתן להגיש בקשה על אותו מספר רכב באותה תקופה בכמה

מסלולים במקביל, אולם המערכת מזהה זאת ולא מאפשרת דווח מעל התקרה.

ליקוי

8. המעקב העלה כי לא חל שינוי. כך, על פי נתוני רשות המסים, ברשימה שהפצה היחידה הכלכלית בתחילת שנת 2018, היו כ- 6,000 עוסקים שהיחס בין היקף הוצאות הסולר שדיווחו לבין מחזור העסקאות שלהם לא היה סביר. הועלה כי גם במועד הביקורת הנוכחי משרדי המע"ם לא משתמשים ברשימות שמוסרת להם היחידה הכלכלית על חריגות בדיווחי העוסקים, והם לא כוללים אותן בביקורת חשבוניות. משרד מבקר המדינה בדק 62 דיווחים של עוסקים, שהיחידה הכלכלית הכלילה אותם ברשימה של דרישות להישבון בגין הסדר הסולר שאינן סבירות ביחס למחזור העסקאות שעליהם דיווחו. כך לדוגמה, עוסק א' דרש וקיבל בשנת 2016 החזר בגין צריכה של סולר בערך של כ-1 מיליון ש"ח, בעוד המחזור הכספי שלו בשנה זו היה כ-1.5 מיליון ש"ח (כ-67%). בדומה לכך דרש וקיבל גם עוסק ב' בשנת 2016 החזר בגין צריכה של סולר בערך של כ-16 מיליון ש"ח, בעוד המחזור הכספי שלו בשנה זו היה כ-18.4 מיליון ש"ח (כ-87%). משרדי המע"ם היו אמורים לערוך לעוסקים אלה ביקורת חשבוניות. נמצא כי משרדי מע"ם בדקו רק את הדיווחים של 6 מתוך 62 העוסקים (כ-10%) שדרישתם להישבון בגין הסדר הסולר הייתה לא סבירה ביחס למחזור העסקאות שדיווחו.

תגובה

רשות המיסים

8. מקורות המידע לתיקי הסולר אינם רק מתוך הרשימה המועברת על ידי הנהלת הרשות, אלא גם ממקורות מידע שונים העומדים בפני עובדי מחלקת הביקורת במשרד האזורי, ובחירת התיקים מבוצעת גם לפי שיקול דעתם. בבדיקה שבוצעה על ידי רשות המיסים, מספר העוסקים שהועברה על ידי היחידה הכלכלית בשנת 2018 הייתה של 593 עוסקים למשרדים) על פי נתוני דיווח של 2017 ולא 6,000 כפי שצוין. בנוסף מבקר המדינה מציין כי בדק 62 עוסקים ומצא כי רק 6 מתוכם נבדקו על ידי משרדי מע"ם עקב אי סבירות ההישבון ביחס למחזור העסקאות. סעיף זה לא צוין בטיוטת דוח מבקר המדינה מחודש 5/2019 ולכן לא קיבל את התייחסות הרשות. לא ברור על אילו דיווחים מדובר. עם קבלת המידע ממשרד המבקר, הרשות תתן את התייחסותה.

ליקוי

9. המעקב העלה כי לא חל שינוי בתחום דיווחי עוסקים על צריכת סולר. לא מתבצעות ביקורות מעמיקות בדיווחים של עוסקים שנמצאו לגביהם ליקויים על צריכת הסולר, במטרה לבחון את ההיקף הכללי של פעילותם. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לבחון את הנחיותיה למשרדי מע"ם האזוריים בעניין בחינת הכללת תיקי עוסקים לביקורת, כשקיימת אי-התאמה ניכרת בין הוצאות הסולר של העסק על פי הדיווח שלו ובין סך המחזור של העסק או אם עלו ליקויים בדיווח שלו לגבי כמות הסולר שצרך. נוסף על כך, על היחידה הכלכלית לעקוב אם משרדי מע"ם האזוריים משתמשים ברשימות שהיא מוסרת להם, כדי לעמוד על מידת התועלת המופקת מרשימות אלה.

תגובה רשות המיסים

9. ראה תגובה לליקוי 8.

ליקוי

10. המעקב העלה כי ליקוי בנושא נישומים שקיבלו סכומי הישבון גבוהים לא תוקן. גם כיום אין הקפדה על כך שמפקחי המס יבדקו את התיקים של הנישומים שקיבלו את סכומי ההישבון הגבוהים ביותר. במסגרת המעקב בדק משרד מבקר המדינה 62 דיווחים של נישומים שקיבלו הישבון בגין הסדר הסולר. נמצא כי רק שישה נישומים מתוכם דיווחו על ההכנסות שקיבלו מהישבון בגין הסדר הסולר. דבר זה מעיד על פוטנציאל המס בתיקים אלה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים להקפיד ולבחון באופן מדגמי תיקים של נישומים שקיבלו את סכומי ההישבון הגבוהים ביותר ולבחון אם הנישומים דיווחו על הכנסות אלו בדיווחים שהגישו למס הכנסה.

תגובה רשות המיסים

10. רק לאחר קבלת מידע ממבקר המדינה לעניין בדיקת המקרים בהם היתה אי סבירות ההישבון ביחס למחזור העסקאות, הרשות תוכל לתת את התייחסותה. כפי שהובהר, החל משנת 2010 הוכנסו על ידי חטיבת שומה וביקורת לתכנית העבודה של משרדי השומה תיקים אשר יש בהם החזרי בלו גבוהים בגין סולר. יודגש, כי

החל משנת 2011, בהוראות הביצוע בנושא תכנית העבודה בתחום השומה, ניתן הסבר אודות התיקים בהם קיימים החזרי בלו גבוהים בגין סולר ונכתב באופן מפורש כי "יש לבדוק האם החזר זה נלקח בחשבון בדוחות שהוגשו למה הכנסה". כמו כן, החל מהוראת ביצוע 1/2015 בנושא תכנית העבודה בתחום השומה לשנת 2015 המתייחסת לטיפול בדוחות לשנות המס 2011 – 2014 ואילך, הורחב ההסבר אודות הבדיקה הנדרשת בנוגע להחזר וכן ניתן הסבר על שאילתה ESLR. כמו כן, ביום עיון רכזי שומה התקיימה הרצאה בנושא "הסדר הבלו על הסולר".

ליקוי

11. משרד מבקר המדינה מציין כי המידע הרשום בטופס זה אינו נרשם במערכת הממוחשבת של רשות המיסים, ולכן הוא לא משמש מקור מידע לבקרה ממוחשבת לבחירת תיקים לביקורת. כמו כן אין כל סנקציה כנגד מי שלא ממלא טופס זה.

קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל

הגופים המבוקרים: משרד האנרגיה, רשות מקרקעי ישראל - רמ"י, מינהל התכנון במשרד האוצר, משרד להגנת הסביבה, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, חברת רכבת ישראל מטענים בע"מ, מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, משרד הבריאות.

ליקוי

1. **ניהול תחום הכרייה והחציבה:** היות שסמכויותיו של אגף המכרות במשרד האנרגיה לא הורחבו לכלל התחומים המפורטים לעיל, יכולתו לשמש גוף מתכלל בנושא הכרייה והחציבה מוגבלת ותלויה בשיתוף הפעולה של הגופים האחרים האחראים לחלק מתחומים אלה. מוצע כי הממשלה, באמצעות משרד האנרגיה, תבחן את הצורך לקבוע גוף ממשלתי מתכלל או מתכונת פעולה אחרת בנושא זה.

תגובה

משרד האנרגיה

1. המשרד מקבל את ההמלצה ויפעל לקידומה במהלך 2020.

ליקוי

2. **הגשת בקשה לרישיון למחצבה באופן לא מקוון:** מוצע כי משרד האנרגיה יקדם מתן אפשרות להגיש בקשה לרישיון, לרבות מסמכים נלווים, באופן מקוון וכן לשלם אגרת רישיון באמצעות אתר ממשלתי לתשלומים, כל זאת כדי להקל על מבקשי הרישיון.

תגובה

משרד האנרגיה

2. המשרד מקבל את ההמלצה ומעיר כי כבר החל ביישומה במסגרת קידום מערכת מידע לניהול המחצבות.

ליקוי

3. **מערכת מידע לא מעודכנת לניהול מחצבות:** משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי המערכת הממוחשבת שהוא מנהל אינה מעודכנת דיה ובחלק מהמקרים אף מציגה תמונת מצב שאינה נכונה. ניהול איכותי ואפקטיבי של תחום החציבה מצריך מידע עדכני, מבוסס ורלוונטי. על משרד האנרגיה לעדכן את המערכת הממוחשבת בהקדם.

תגובה

משרד האנרגיה

3. המשרד החל בקידום מערכת מידע מעודכנת לניהול מחצבות אשר השלמתה מתוכננת לשנת 2020.

ליקוי

4. מחצבות פעילות ללא הסכם עם רמ"י: נמצא כי מתוך 71 המחצבות הפעילות (כפי שהופיעו במערכת הממוחשבת של משרד האנרגיה), תשע מחצבות פועלות ללא הסכם בכתב עם רמ"י. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליה להשלים בהקדם את עריכת ההסכמים ואת חתימתם עם כלל מפעילי המחצבות.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

4. מכיוון שאין בידי הרשות את הרשימה ממנה נגזרות 9 המחצבות כמפורט בסעיף 4, ההתייחסות הינה באופן כללי. הרשות פועלת לחתימה על הסכמי הרשאה מול המחצבות שטרם חתמו, מלבד מחצבת קדרים, בעניינה מתקיים הליך משפטי בימים אלו (פברואר 2020), שבבסיסו הימנעות החברה מלחתום על ההסכם. בנוגע ליתר המחצבות, ככל וטרם נחתמו הסכמים, הרשות צפויה להשלים את החתימות בהקדם.

ליקוי

5. **פערים בין דיווחים של מפעילי מחצבות לרמ"י לבין דיווחיהם לאגף המכרות:** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה רמ"י להגברת האכיפה. עם זאת, אף שחלפו כשלוש שנים מאז הוטל עליה להכין מתווה לפתרון,

טרם הוכן מתווה זה. על רמ"י מוטלת אחריות ציבורית לוודא שהמדינה מקבלת את מלוא התמלוגים בגין חומרי החציבה.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

5. רמ"י פועלת להגברת האכיפה, כך בימים אלו (פברואר 2020) משרד רו"ח מטעם רמ"י החל בביצוע בקורות במחצבות פעילות. כמו כן, הרשות נערכת לפרסום מכרז מודדים ויציאה למכרז גיאולוגים חדש, שיאפשר התמקדות בהיבטי אכיפה.

ליקוי

6. באגף המכרות יש שלושה מפקחים האחראים למגוון תחומים ביותר ממאה מחצבות. כדי לתכנן את הביקורים ואת הבקורות נדרש תכנון מיטבי, יעיל וחסכוני; נדרשת תוכנית עבודה מסודרת המבוססת על מודיעין ועל מידע שאוספים גם גורמי פיקוח נוספים. ראוי כי ממונה יאשר את תוכנית העבודה. יש לבססה על תעודות ביקורות לפי מחצבות ותחומי הביקורת. כמו כן, מוצע לשקול להכין הנחיות מפורטות לביקורת על מחצבה פעילה והנחיות מפורטות לביקורת על מחצבה לא פעילה. משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שניכר שהפיקוח של משרד האנרגיה מתבצע באופן סדור ובתדירות של שלוש ביקורות בשנה בממוצע בכל מחצבה פעילה, תוכנית העבודה היא כלי ניהולי ארוך טווח המאפשר בקרה הן על העמידה ביעדים והן על פעילות העובדים, וכן נקבעים בה בין היתר סדרי עדיפויות. שימוש בתוכניות עבודה מסודרות אינו מונע את האפשרות לגמישות מצד אחד ומצד שני מאפשר פיקוח שיטתי גם באמצעי ביקורת מתקדמים, כגון תצלומי אוויר ומפות מדידה.

תגובה

משרד האנרגיה

6. המשרד מבקש להדגיש כי הנושא מטופל ומנוהל בצורה מקצועית, ראויה ובאופן שמותאם לצרכים בפועל.

ליקוי

7. **סנקציות כנגד מפעיל מחצבה:** לדעת משרד מבקר המדינה, בהוספת כלי אכיפה מנהליים "רכים" יותר בחקיקה, כגון עיצום כספי, תעלה יכולתו של המפקח על המכרות לאכוף את תנאי הרישיון בד בבד עם מילוי תפקידו: לדאוג לאספקת

חומרי חציבה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האנרגיה כי יש להקפיד על ניסוח הרישיונות בהתאם לתוספת הרביעית לפקודת המכרות. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי נושאים אלו, ובייחוד הטלת הערבות וקביעת היקפה הכספי, יוסדרו בנוהל אחיד, שקוף ושוויוני.

תגובה

משרד האנרגיה

7. משרד מבקר המדינה לא התייחס בדוח להליכים שהוחל בקידום עוד טרם הביקורת, ונפרט: משרד האנרגיה פועל לתיקון פקודת המכרות. נושא הוספת כלים מנהליים לאכיפה הינו חלק מהותי מתיקון הפקודה. הנושא נדון באופן מורחב במסגרת העבודה שבוצעה בקשר להפחתת הנטל הרגולטורי בתחום המכרות והמחצבות. מסקנות הדוח מפורסמות באתר משרד ראש הממשלה. האגף הכין נוהל אחיד להטלת ערבות על ביצוע חריגות ואופן חילוטה שישמש עד לסיום תיקון פקודת המכרות. טיוטת הנוהל מפורסמת באתר המשרד והועברה לידיעת בעלי המחצבות.

ליקוי

8. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה, לרמ"י, למשרד להגנת הסביבה ולרשויות המקומיות לשתף פעולה ולחלוק במידע, בהליכים מסודרים ובקביעות, זאת כדי שיוכלו לקבל תמונה מלאה על מצב המחצבות ולפקח עליהן פיקוח יעיל ומיטבי.

תגובה

משרד האנרגיה

8. בהמשך לתגובת המשרד שהוספה לדוח הביקורת, המשרד ממשיך בקיום הסיורים המשותפים ומציין כי במהלך חודש דצמבר 2019 ערך סיורים משותפים לכלל המחצבות במחוזות מרכז וירושלים.

תגובה

משרד להגנת הסביבה

8. במסגרת תמ"א 14' (תכנית ארצית לכרייה וחציבה), בכפוף לס' 7 לתמ"א, נקבע כי ועדת מעקב ובקרה היא

האחראית על מעקב אחר יישום מדיניות הכרייה והחציבה, וכן אבטחת אספקה סדירה של חומרי גלם למשק הבנייה והסלילה. הוועדה מתכנסת מעת לעת, לפי הצורך וסמכויותיה המעוגנות בתמ"א וכן לשם הצגת סיכום שנתי אחר מעקב היישום. עמדתנו היא שמסגרת זאת נותנת את המענה לצורך עליו הצביע מבקר המדינה.

יחד עם זאת, עקב המשבר הצפוי בהיצע חומרי הגלם למשק, הקים לאחרונה ראש מטה הדיור הלאומי במשרד האוצר, מר זאב ביילסקי, פורום מקצועי בראשותו, שבו משתתפים כל בעלי העניין הרלוונטיים, לרבות רוב הגורמים שציין המבקר במסמכו (למעט רשויות מקומיות). מטרת הפורום לאתר חסמים למימוש התמ"א ולמנוע את המשבר הצפוי. מיותר לציין כי המשרד להגנת הסביבה הוא חבר בפורום זה, כמו גם בוועדת מעקב ובקרה לתמ"א 14ב'.

מאחר ומדובר במשימה לאומית, המשרד להגנת הסביבה נאות להיות שותף בכל פורום אליו יוזמן בנושא כרייה וחציבה, על מנת לסייע בתחומו, ובעיקר להבטיח את שלום ובריאות הציבור, לצד השמירה על ערכי הטבע בישראל, וזאת מפני ההשפעות השליליות הנובעות מפעילותם של אתרי כרייה וחציבה.

ליקוי

9. הנתונים בדבר ביקוש צפוי גבוה יותר מדגישים ביתר שאת את הצורך לאשר תוכניות מפורטות לאתרי המחצבות המופיעים בתמ"א 14ב' ולשווקם, וכן לנקוט בהקדם את האמצעים המשלימים המפורטים בתמ"א.

תגובה

משרד האנרגיה

9. המשרד פועל בהתאם. מדובר על יעד ולא על ליקוי.

ליקוי

10. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליה לפעול לשיווק המחצבות כדי לדאוג לאספקת חומר גלם סדירה ואמינה העונה על צורכי המשק.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

10. הרשות פועלת לשיווק מחצבות בהתאם להמלצות מפקח על המכרות. בימים אלו (פברואר 2020) מצויה רמ"י בישורת האחרונה לקראת פרסום מכרז שחורות אילת, קדרים צפון, דושן דרום צפון, חול מישור רותם דרום.

ליקוי

11. משרד מבקר המדינה ממליץ לרמ"י לפרסם מכרזים לשיווק מחצבות זמן רב יותר לפני מועד השבתן לרמ"י. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ל-11 מחצבות שהושבו לרמ"י בשנים 2000 - 2015 יש עתודות חומר גלם של כ-290,000,000 טונות ועד למועד סיום הביקורת הן טרם שווקו.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

11. הרשות לקחה לתשומת ליבה המלצה זו ותפעל בהתאם להמלצה.

ליקוי

12. בשל החשיבות הקריטית שיש למחצבת מודיעים להיצע חומרי הגלם למרכז הארץ, על משרד הביטחון ומשרד האנרגיה לפעול לסיום התיאומים והאישורים הנדרשים בעניינה ולבחון את הנושא גם ביחס למחצבות נוספות הנמצאות בשטחים ביטחוניים.

תגובה משרד האנרגיה

12. הליקוי הנוגע למחצבת מודיעים במחוז מרכז נמצא לקראת הסדרה מול משרד הביטחון. יחד עם זאת, המשרד מציין כי הליכי התיאום עם משרד הביטחון מאופיינים בזמנים ממושכים אשר גורמים לעיכוב בקידום תכניות מפורטות לאתרים בתמ"א 14 ב'. לדוגמה, המשרד מקדם תכנון מפורט לאתר הר שחר (כ- 3 ק"מ מדרום לעיר הבה"דים) ולמרות פניה לתיאום התכנית שנערכה באפריל 2018, ותזכורות חוזרות ונשנות לגביה, עדיין לא התקבלה עמדת מערכת הביטחון עד למועד זה (בחלוף כשנה ותשעה חודשים).

התנהלות דומה התרחשה גם בעת תיאום ביצוע של סקר גיאולוגי באתר כחל, שעל אף פניותינו הרבות בעניין טרם התקבלה התייחסות כלשהי. סקר גיאולוגי מהווה שלב מקדים לתכנון ומשמעות הדבר היא כי לא ניתן להתחיל בקידום תכנית מפורטת לאתר זה ויתכן אף שלא ניתן יהיה לממשו כלל.

תגובה משרד הביטחון

12. במסגרת תכנית המתאר הארצית (תמ"א 14ב) אושרו מספר איתורים למחצבות בתוך שטחי אש- שטחים בטחוניים. קידום מחצבות נחשונים-מגדל צדק ומודיעים : מחצבות אלה נמצאות באופן חלקי בתוך שטח אימונים קיים. מחצבת נחשונים-מגדל צדק: במהלך השבועות האחרונים הוגשה לאישור המשרד בקשה לביצוע קידוחי ניסיון במסגרת סקר גיאולוגי, אישור מעהב"ט הופץ ליזם ב-16.5.19. מחצבת מודיעים: בחודש מאי 2018 הופצה התייחסות מעהב"ט לביצוע סקר גיאולוגי, ובה נדרש מהיזם לחתום על הסכם. תהליך המו"מ על תוכן ההסכם, בדגש על נושא הביטחון, ארך כשנה. בימים אלה משהב"ט/ אמו"ן מסיים את התהליך מול משרד האנרגיה.

ליקוי

13. כדי לקדם תכנון מפורט ולאפשר הפעלה של מחצבות אשר נמצאות בקצה תחום השיפוט, על הוועדות הגיאוגרפיות לקבל החלטות בהקדם ולבחון את נושא הסדרת הצדק החלוקתי בין הרשויות המקומיות.

תגובה משרד הפנים

13. אגף תכנון מפת השלטון המקומי הינו הגוף המקצועי במשרד אשר אחראי על קידום שינוי גבולות בין רשויות מקומיות, חלוקת הכנסות, איחוד רשויות ושינוי מעמד מוניציפלי. האגף מקדם זאת באמצעות שש (6) הוועדות הגאוגרפיות המהוות ועדות חקירה, אשר ממליצות לשר הפנים בסוגיות הנוגעות לשינוי גבולות, חלוקת הכנסות, איחוד רשויות ושינוי מעמד מוניציפאלי.

הוועדות מוסמכות לדון בנושאים המופיעים בכתב המינוי אשר ניתן להן על ידי מנכ"ל המשרד, לאור סמכות שהואצלה לו מהשר, ולאחר עבודת מטה סדורה של אגף תכנון מפת השלטון המקומי.

א) הגבלות בזמן תקופות הבחירות:
עקב אי קיום ממשלה, אין באפשרות הוועדות הגאוגרפיות להגיש דוחות למנכ"ל משרד הפנים וכן לא ניתן להמליץ לשר, מפני שהם מנועים מקבלת החלטות בנושאים הנ"ל בתקופה שבה אין ממשלה. כמו כן, בתקופה זו לא ניתן לחתום על כתבי מינוי חדשים ולכן הוועדות אינן מקבלות מנדטים נוספים לבחינה. עם זאת, הדיונים במנדטים הקיימים בעת הזו בוועדות הגאוגרפיות ממשיכים להתקיים ולאחר סיום הבחירות וכינון ממשלה חדשה, יוגשו הדו"חות למנכ"ל משרד הפנים ולאחר המלצתו להחלטת השר.

ב) סטטוס המנדטים העוסקים בנושא מחצבות:

מחצבות בתחום ועדה גאוגרפית דרום:

מחצבה 480: שינוי גבולות וחלוקת הכנסות.

רשויות מעורבות: דימונה וערערה בנגב.

סטטוס: הדו"ח יוגש לאחר הקמת הממשלה.

מחצבה 481: שינוי גבולות וחלוקת הכנסות.

רשויות מעורבות: נווה מדבר ודימונה.

סטטוס: הדו"ח יוגש לאחר הקמת הממשלה.

מחצבות 400, 401, 402: שינוי גבולות.

רשויות מעורבות: אל-קסום.

סטטוס: הדו"ח יוגש לאחר הקמת הממשלה.

מחצבות בתחום ועדה גאוגרפית חיפה:

מחצבה 601 (מחצבת ורד): שינוי גבולות וחלוקת הכנסות.

רשויות מעורבות: מנשה, חריש, כפר קרע ובסמ"ה.

סטטוס: הוועדה הקפיאה באופן זמני את הדיון בבקשה, והיא תגבש את המלצותיה בנושא לאחר סיום הטיפול בבקשות אחרות לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות באזור ואדי ערה אשר משפיעות על גיבוש המלצות הוועדה במנדט חלוקת הכנסות ממחצבת ורד. הוועדה מעריכה כי תסיים את עבודתה בבחינת הבקשות התלויות במנדט זה לא יאוחר מחודש אפריל 2020.

יש לציין כי בשלב זה, התקיימו מספר דיונים וסיור בשטח המחצבה, נותר לקיים מפגש פומבי אחד להשלמת חומרים ודיון פנימי לגיבוש ההמלצות.

מחצבות בתחום הוועדה הגאוגרפית גליל עליון

ועמקים:

מחצבה 211 (מחצבת גולני): שינוי גבולות.

רשויות מעורבות : טורעאן וגליל תחתון.
סטטוס : הדו"ח יוגש לאחר הקמת הממשלה.
מחצבות בתחום הוועדה הגאוגרפית גליל מערבי :
 מחצבות 210,242 (מחצבת חנתון) : חלוקת הכנסות.
 רשויות מעורבות : משגב, עמק יזרעאל, שפרעם וביר אל מכסור.
סטטוס : הדו"ח יוגש לאחר הקמת הממשלה.
מחצבות אשר הטיפול בהן הסתיים :
 מחצבת הינסון : חלוקת הכנסות.
 רשויות מעורבות : דרום השרון ואלעד.
סטטוס : הצו נחתם ופורסם ברשומות. חלוקת ההכנסות לאחר ניכוי הוצאות מתבצעת באופן הבא : 50% דרום השרון ; 50% אלעד.

ליקוי

14. מחצבות הנמצאות בקרבת יישובים : אתר קריית גת צפון, הסמוך לקריית גת, ואתר קדמה צפון, הסמוך לקריית מלאכי, נכללו בתמ"א 14. בשל חפיפה בין תוכניות הבנייה למגורים בהרחבות לערים אלו, אשר כעת דנים בהן בוועדה לתוכניות בנייה במשרד הבינוי והשיכון, לבין אתרי החציבה, יש ספק רב אם אתרים אלו יוקמו. מוועדת המעקב עלה כי אם יאושרו התוכניות למגורים להרחבת ערים אלו, לא ניתן יהיה לעמוד ביעדי אספקת העתודות הנדרשות בתמ"א לשנת 2040. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לעמוד ביעדי אספקת העתודות הנדרשות למשק עד לשנת 2040 על מינהל התכנון ומשרד האנרגיה לבחון את כלל המקרים שבהם קיימת חפיפה בין תכנון אתרי חציבה לבין תוכניות בנייה אחרות ולשקול פתרונות אפשריים.

תגובה

משרד האנרגיה

14. המשרד מתריע על כך. אין מדובר על ליקוי הקשור למשרד האנרגיה.

תגובה

מינהל התכנון-משרד האוצר

14. קידומן של תוכניות להרחבות יישובים בשטחים החופפים לאתרי כרייה וחציבה מלווה בעבודת תיאום בין הגורמים הרלוונטיים, ביניהם מינהל התכנון ומשרד האנרגיה. מטרת התיאום היא גיבוש פתרונות תכנוניים שיאפשרו הן את הכרייה והן את הפיתוח באופן שלא

תיפגע האספקה הסדירה של חומרי גלם למשק. לגופו של עניין, מתחם קרית גת מיועד לכריית חרסית לתעשיית המלט.

קידום התוכנית לשכונת המגורים נערך בשיתוף עם משרד התשתיות והאנרגיה, על מנת להבטיח שניתן יהיה לנצל חומר גלם זה טרם הקמת השכונה. התוכנית (תמ"ל 1011) מבטיחה כי ניתן יהיה לנצל את מרבצי החרסית וכוללת לצורך זה הוראות מחייבות ותוכנית להסדרת השטח.

לעניין אתר קדמה הסמוך לקריית מלאכי- התוכנית להרחבת קריית מלאכי אינה מקודמת בשלב זה. ככלל, נהלי העבודה של צוות הותמ"ל (הוועדה לקידום מתחמים מועדפים לבנייה) כוללים איתור ממשקים וחסמים הנוגעים לתכניות המקודמות בוועדה, וצוותי התכנון מונחים לפעול מול הגורמים השונים, לפי העניין, בדרך של גיבוש פתרונות מתואמים והגעה להסכמות ככל הניתן, במהלך כל שלבי התכנון. כך נעשה וכך ימשיך להיעשות, לרבות במקרים של חפיפה בין שטחי תוכניות המקודמות בוועדה לשטחי מחצבות.

ליקוי

15. **אמצעים משלימים ליישום התמ"א:** תמ"א 14ב אושרה כשמונה שנים לאחר אישור מסמך המדיניות. משרד מבקר המדינה מציין כי במשך התקופה שבין אישור תמ"א 14ב לאישור מסמך המדיניות לא היה גוף מתכלל שהוטל עליו לעקוב אחר התקדמות משרדי הממשלה בביצוע האמצעים המשלימים לצורך יישום מסמך המדיניות, ולא נקבעו לוחות זמנים לביצוע האמצעים המשלימים שהוטלו על משרדי הממשלה. האמור מדגיש את הצורך בקביעת גוף מתכלל כאמור.

תגובה

משרד האנרגיה

15. הגוף האחראי על מעקב אחר קידום מסמך המדיניות של תמ"א 14 ב' הינו מינהל התכנון הארצי, ללא קשר לפער הזמנים המוצג בליקוי בין אישור מסמך המדיניות לאישור התמ"א. המעקב אמור להתבצע באמצעות דיווחים תקופתיים לוועדת המעקב והבקרה של תמ"א 14 ולמועצה הארצית. יתכן שגוף מתכלל יכול היה לסייע ביישום מסמך המדיניות.

15. א. לעניין המעקב אחר יישום האמצעים המשלימים - במסמך המדיניות לא נקבע הצורך בהקמת גוף שתפקידו לעקוב אחר קידום האמצעים המשלימים, ועד מועד אישור התמ"א בוצע המעקב ע"י המועצה הארצית/הולנת"ע. ממועד אישורה של תמ"א 14 ב', הגוף שמתפקידו לעקוב אחר קידום האמצעים המשלימים הוא ועדת המעקב והבקרה, שהוקמה בהתאם לסעיף 7.2 בהוראות תמ"א 14 ב'. בהתאם לכך, ביום 12.5.19 (כשנה לאחר אישור התמ"א), התקיים דיון בוועדת המעקב בו דיווחו נציגי המשרדים הרלוונטים על סטטוס קידום האמצעים המשלימים שבאחריות משרדם.

ב. לעניין הצורך בגוף מתכלל לניהול ענף הכרייה והחציבה – כיום ניהול משק הכרייה והחציבה מפוצל בין הגורמים השונים ללא ראייה כוללת של צורכי המשק, דבר הפוגע בהתנהלותו התקינה של הענף. מינהל התכנון סבור כי כפי שהומלץ במסמך המדיניות של התמ"א, נדרש להקים גוף לניהול כולל של אתרי הכרייה והחציבה, שיהיה בראשות אגף המחצבות במשרד האנרגיה, אשר יפעל להבטחת אספקה סדירה של חומרי גלם ולניהול כלל ההיבטים של אתרי הכרייה והחציבה.

ליקוי

16. **עיכוב בהקמת מסופי מטענים:** מהאמור לעיל עולה כי קיימים קשיים ועיכובים רבים במוסדות התכנון בקידום וביישום פרויקט השינוע המסילתי אשר תיכנן מינהל התכנון ואושר במועצה הארצית לתכנון ולבנייה. ללא קידום נושא השינוע המסילתי, ללא יישומו וללא הקמת מסופי טעינה ופריקה, יש חשש למחסור בחומרי חציבה במרכז הארץ כבר ב-2025. משרד מבקר המדינה העיר בעבר כי קידום של פרויקטים חיוניים, במיוחד בתחום התשתיות, מעוכב שנים רבות בשל הליכי תכנון ארוכים מאוד. על פי משרד מבקר המדינה, על מינהל התכנון "לשלב ידיים" עם רכבת מטענים ולגבש פתרונות אפשריים בטווח הזמן הקרוב ולקדם תכנון מיידי של המסילות ושל מסופי הפריקה והטעינה. כן עליהם להנחות את מוסדות התכנון בדבר חשיבותו של השינוע המסילתי ליישום תמ"א 14ב.

תגובה

מינהל התכנון – משרד האוצר

16. העדר המידע הנדרש לצורך בחינה תכנונית בראייה כוללת הוא הגורם לעיכובן של תוכניות למסופי מטענים במסודות התכנון השונים. ללא המידע, לא מתאפשר ניתוח של הצרכים ושל ההשלכות של מיקום המסופים על שימושים אחרים ועל הסביבה בראייה ארצית ולא ניתן לקבל החלטות מושכלות בנושא.

מינהל התכנון דן בתוכנית לתפרוסת מסופי המטענים כבר ב-2018, אך כפי שצוין בתגובה לדוח, משרד התחבורה לא קידם את הנושא ולא סיפק מידע שיאפשר דיון מעמיק באתרים המבוקשים למסופים. אם וכאשר המידע הנדרש להמשך הדיון התכנוני יועבר, יוכל מינהל התכנון להמשיך ולקדם את תכנון המסופים בטווח הזמן הקרוב.

ליקוי

17. **אי-ניצול חומרי גלם לפני פיתוח הקרקע:** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שבשנת 2018 פרסמה רמ"י מכרזים לשתי תוכניות שבהן ייעשה ניצול לפני פיתוח: תמ"ל 1011 - קריית גת מערב (אתר חרסית לתעשיית המלט) ותת"ל 82 - אתר סולרי דימונה - דרום. במכרז הראשון נבחר מפעיל, אך במועד סיום הביקורת טרם החל בעבודתו; ובמכרז השני נקבע זוכה, אך הוא לא הצליח לממש את תנאי המכרז והמכרז בוטל. דהיינו, בשטחים של 100 דונם ומעלה שבהם מקודמות תוכניות מפורטות לפיתוח מגורים ותעסוקה טרם נעשה בפועל ניצול של חומרי גלם לפני פיתוח.

נמצא כי טרם נקבעה בנוהל חובת תיאום מוקדם בין יזמים וגורמים רלוונטיים לבין המפקח על המכרות. עוד עולה כי עד מועד סיום הביקורת מינהל התכנון טרם הפיץ נוהל למחוזות בנושא ניצול חומר גלם לפני פיתוח.

תגובה

מינהל התיכנון – משרד האוצר

17. לעניין הטענה כי מינהל התכנון טרם הפיץ את הנוהל למחוזות – המינהל מעדכן שהנחיה בדבר ניצול חומרי גלם לפני פיתוח הופצה למחוזות ופורסמה באתר האינטרנט של מינהל התכנון, עוד ביולי 2019. בנוסף, ההנחיה נכללת באוגדן הנחיות מינהל התכנון שפורסם באתר מינהל התכנון בספטמבר 2019 ועומד לעיון הציבור הרחב. בהנחיה מפורט בין היתר גם הליך

התיאום הנדרש בין מגישי תוכניות לבין המפקח על המכרות, לרבות הדרישה להגשת חוות דעת המפקח על המכרות.

ליקוי

18. **מיחזור ושימוש בחומרים חלופיים**: על משרד התחבורה וגופי התשתית להטמיע הוראות לעריכת תוכנית לוגיסטית לניהול חומרי גלם ולטיפול בפסולת בנייה ובעודפי עפר כהנחיות מחייבות, כדי שהוראות אלו ייושמו. על משרד הבינוי והשיכון יש לעגן בהנחיות מחייבות את הפרקטיקה הנוהגת במשרדו כדי להמשיך וליישמה.

ליקוי

19. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שחלפו כתשע שנים מאישור מסמך המדיניות ועד מועד סיום הביקורת, גוף שמטרתו ניהול חומרי גלם ממוחזרים - עצמאי או במסגרת המשרד להגנת הסביבה - טרם הוקם. לצד הקמת הגוף, מוצע כי משרד האנרגיה ומשרד להגנת הסביבה יבחנו יחד עם משרד האוצר שימוש במודל תמריצים כלכליים לשם עידוד השימוש בחומרים ממוחזרים. מבקר המדינה ציין כבר בדוח קודם כי הלכה למעשה חובה זו אינה ממומשת, מאחר שהוראת התכ"ס אינה חלה על חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ומשרד הביטחון. מוצע כי החובה תחול גם על גופים אלו. לחלופין, מוצע כי המשרד להגנת הסביבה יבחן את האפשרות להסדיר את חובת הפינוי של פסולת בניין לצורך מיחזור באמצעות הרשויות המקומיות.

תגובה

משרד הביטחון

19. * אגף ההנדסה והבינוי מאפשר שימוש בחומרים ממוחזרים בכל המכרזים כולל בחוזה לעבודות עפר ופיתוח או חוזי שיפוצים. * במפרט הכללי פירוט הגדרות המאפשרות כיום שימוש בחומרי מחצבה ממוחזרים (למילוי, מצעים, אספלטים וכד') * נכון להיום אין התחייבות להיקפי מחזור. הדבר מבוצע על פי שיקולים כלכליים של הקבלנים. * לדעת אהו"ב - לאפשרות להתחייב לשימוש בחומרים ממוחזרים השלכות כלכליות (בעיקר בפרויקטים שאין להם מקור זמין וקרוב לחומרים ממוחזרים), כמו גם

הטלת עומס נוסף על הפיקוח שיידרש לבחון את מקורות הספקת החומרים לאתר.

* הנושא ייבחן באהו"ב ע"י מפקח הבנייה הראשי.

בחוזים של מינהל מעבר דרומה : אזכור בהסכם קת"ט בנושא שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים.

הסעיף מופיע בכרך ההנדסי ד.05 בנייה בת קיימה, סעיף 5.2.2 עמ' 74 :

חומרים ממוחזרים :

הזכין יעשה שימוש מרבי בחומרים בשימוש חוזר או בחומרים ממוחזרים (כגון : אפר פחם בבטון, ברזל זיון שבחלקו ממוחזר, תקרות אקוסטיות מסיבי זכוכית ממוחזרת, אלומיניום שבחלקו ממוחזר וכו') חומרים ממוחזרים יעמדו בדרישות התקן הבינלאומי 14021 ISO או יהיו מיוצרים במפעל מאושר ע"י המשרד להגנת הסביבה.

בנוסף, על הזכין יחול בחוזה זה ליישם את הוראת החשב הכללי: העדפת שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים, מס' 7.12.8.

בנוסף, בהוראת החשכ"ל הרלוונטית מצוין כי הצעת זכין תנוקד עפ"י קריטריון שימוש בחומרי בנייה ממוחזרים. האישור נעשה בבקרת התכן לפני השימוש בחומר.

תגובה

משרד להגנת הסביבה

19.

המשרד הוא בין התומכים המובילים ברעיון להקים גוף על שירכו את הטיפול בחומרים ממוחזרים לצורך החזרתם כחומרי גלם למשק הבנייה והסלילה. יתר על כן, המשרד היה בין אלו שדחפו ליוזמת קידומה של תמ"א 14ד', שייעודה היה לעסוק באתרי ויסות וטיפול לעודפי עפר ברמה הארצית וזאת עד לשנת יעד 2040. אם הייתה מקודמת התמ"א ומיושמת, לא רק שהייתה תרומה לפוטנציאל חומרי הגלם בישראל, אלא אף הייתה נפתרת בעיה סביבתית קשה ביותר ברמה הארצית, שתוצאותיה פגיעה נרחבת בשטחים הפתוחים, בעקבות השלכה לא חוקית של עודפי עפר ופסולת בניה בהיקפים גדולים מאוד. ההערכה היא שהיקף עודפי העפר השנתי בישראל עומד על כ- 10 מיליון טון, כש- 60% מכמות זאת מקורה בתשתיות לאומיות, והיתר ממיזמי הבינוי, בעיקר למגורים. בגיבוש התמ"א, שתחילתו בנובמבר 2013, נערכו שני מהלכים מקבילים: האחד – איתור חטיבות קרקע מתאימות ברחבי הארץ על מנת להקים בהם את אתרי

הוויסות וטיוב עודפי העפר. המהלך השני – בחינת המנגנון הניהולי והגוף שיהיה אחראי על כך. בעוד שוועדת העורכים, שהורכבה מכל בעלי העניין הרלוונטיים, התקדמה בהליך מתודולוגי וסדור לאיתור חטיבות קרקע מתאימות, ההליך המקביל לגיבוש מנגנון ניהולי לא קרם עור וגידים. המשרד סבר (ועודנו) כי הגורם הממלכתי, המתאים ביותר לשאת באחריות הכוללת לניהול הנושא, הוא רמ"י, הואיל בידיה כל הסמכויות והידע המקצועי, הן שליטה על תחום כריית חומרי הגלם למשק הבנייה והסלילה, והן בשיווק קרקעות המדינה לצורכי פיתוח תשתיות ובניה. לעמדה זאת הייתה הסכמה גם מצד משרד התשתיות וגם מצד משרד האוצר, אלא שרמ"י התנגדו. מאחר שמדובר בתחום בעל עלויות חיצוניות כבדות משקל, נבחנה במשרד להגנת הסביבה גם האפשרות להרחיב את סמכויותיה של החברה הממשלתית להגנת המצוק החופי, או החברה לשירותי איכות סביבה, אך כיוון זה נמצא כלא ישום. לאור התנגדות רמ"י לשאת באחריות הניהולית של מנגנון יישום התמ"א, למעשה לא ניתן היה להביאה לגיבוש סופי, ולכן בוטלה בהוראת המועצה הארצית במהלך שנת 2018.

היות ואחת הבעיות המרכזיות ביצירת שוק לחומרים ממוחזרים היה מחירם הנמוך, המתחרה בחומרי הטפל ממחצבות, נבחנו במסגרת ועדת העורכים אפשרויות לתמריצים כלכליים. כיוון שהאחריות לגביית הכספים בגין כריית חומרי גלם הנה בידי רמ"י, ניאותרו האחרונים לבחון את הסוגיה, ועל פי הדיווח שהעבירו למנהל התכנון ערב ביטול התמ"א במועצה הארצית, נשקל באופן עקרוני התשלום בגין עסקה לעודפי עפר ואף הוחלט לעגן זאת בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל (למשל החלטה מס' 1495), ואף לצאת לפיילוט לבחינת תעריפי התמלוגים עבור עודפי עפר. בנוסף, דיווח רמ"י כי היא פועלת מול גופי התשתית הגדולים, להטמעת חובה לפינוי וטיפול בעודפי עפר במכרזי הביצוע. המשרד גיבש הצעת חוק להסדרת פינוי ומחזור פסולת בניין, אשר אושרה בקריאה ראשונה והיתה בדיונים סופיים לקראת הגשה לקריאה שניה ושלישית. עקב פיזור המוקדם של הכנסת ה-20 הליך החקיקה לא הסתיים. יחד עם זאת, הדבר לא יהווה פתרון כוללני לניהול חומרי גלם ממוחזרים.

ליקוי

20. **אי-ניצול עודפי חפירה :** כאשר חומר הגלם (עודפי החפירה) אינו חומר מבוקש, יש קושי לשווקו במסגרת מכרז. קושי זה נובע, בין היתר, ממחיר התמלוג שמבקשים ברמ"י, אשר בשלו לעיתים רכישת חומרי הגלם אינה כדאית. לאור אי-הצלחתם של שיעור ניכר מהמכרזים ששיווקה רמ"י, המדינה אינה זוכה לקבל תמלוגים בגין חלק מעודפי העפר, אינה מנצלת את העודפים ואף נדרשת לטפל בהם בעצמה, על כל העלויות. כל עוד עודפי העפר אינם מטופלים, הם נערמים והופכים למפגע סביבתי. על רמ"י לבחון את הסוגיה ולגבש פתרונות כדי שעודפי העפר ינוצלו ניצול מיטבי.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

20. בימים אלו (פברואר 2020) הנושא מצוי בדיון ברמ"י. צפויה לעלות הצעה להנהלת הרשות להפחתה/פטור מלא מתשלום תמלוג לחומרים נחותים.

ליקוי

21. **אי-קידום כרייה תת-קרקעית :** בתמ"א 14ב סומנו אחד עשר אתרים לבחינת חציבה בתת-הקרקע. בהוראות התמ"א הנחיות לסימול אתרים לבחינת חציבה בתת-הקרקע ובהן מציינים כי מוסד התכנון הדן בתוכנית לשיקום מחצבה הצמודה לסימון ייתן דעתו לצרכים עתידיים של חציבה בתת הקרקע. בשל צרכים אלו יהיה אפשר לשמור על האפשרות לחצוב בתת-הקרקע. עם זאת, טרם נקבעו הנחיות מפורטות ליישום חציבה בתת הקרקע. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מינהל התכנון פועל לאישור תמ"א 40, אך לא פעל לזיהוי צרכים הנוגעים לשימושים עתידיים בחללים תת-קרקעיים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי טרם בוצע פיילוט של כרייה תת-קרקעית. יתרה מזאת, נמצא כי טרם נקבעו כללים שיאפשרו כרייה תת-קרקעית, והנושא עדיין נבחן ברמ"י. לפי תוכנית המתגבשת במוסדות התכנון ונמצאת בשלבי תכנון ראשוניים יתאפשרו בעתיד חציבה תת-קרקעית ואף אחסון בחלל שיווצר. מוצע כי משרד האנרגיה, רמ"י וגופי המחקר והתקינה יפעלו לקדם את הפיילוט ויגבירו את התיאום ביניהם.

תגובה משרד האנרגיה

21. במהלך 2019 משרד האנרגיה בחן ביחד עם רשות מקרקעי ישראל את כלל האתרים המסומנים לכרייה תת קרקעית בתמ"א 14 ב'. האתר היחיד הזמין כיום הינו אתר נשר (אתר מס' 602). מעבר למורכבות הכללית של פיתוח אתר לחציבה בתת הקרקע, ביחס לאתר זה עולים קשיים גם מההיבט של קרבה לאזור מגורים וגם מההיבט הקנייני הנוגע לבעלות על הקרקע בכניסה למחצבה. במסגרת בחינת ההיתכנות נערכה ישיבה מול מתכנתת מחוז חיפה והממונה על המחוז והובהרה מורכבותו של האתר מבחינה תכנונית. המשרד מציין שהינו ממשיך בקידום פעולות מקדימות, הנחוצות לעניין הבטיחות בכרייה תת-קרקעית מול מכון התקנים בעניין קידום של תקן בטיחות לכרייה תת-קרקעית ובמהלך שנת 2020 עתידים לצאת לקידום שלב טרום תקינה. המשרד מעיר כי הגורמים הרלוונטיים לעידוד הנושא הינם רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר. משרד האנרגיה פועל וימשיך לפעול לשיפור הבסיס המקצועי לביצוע פעילות מסוג זה הן מבחינה בטיחותית והן מבחינות אחרות.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

21. מבדיקה שנעשתה ברמ"י ביחס לאתרים לכרייה בתת הקרקע אשר סומנו בתמ"א 14ב נמצא כי האתרים אינם זמינים/אפשריים לביצוע הכרייה. עם זאת הרשות הציעה לקדם מכרז ניסיוני לכרייה בתת הקרקע עם זאת בשלב זה הרשות מבקשת למקד את הפעילות בשיווק המחצבות הזמינות.

תגובה מינהל התכנון-משרד האוצר

21. לעניין הטענה כי מינהל התכנון פועל לאישור תמ"א 40, אך לא פעל לזיהוי צרכים הנוגעים לשימושים עתידיים בחללים תת-קרקעיים מובהר כי הן במסגרת דיוני ועדת העורכים של תמ"א 40 / 1- למיגון ופיתוח תת הקרקע שמתקיימים בימים אלו והן במסגרת דוח שלב ב' אותו עורך צוות התכנון העוסק בגיבוש מדיניות התכנון, תמהיל השימושים, הצגת עקרונות תכנוניים

ותמריצים להעדפת פיתוח תת הקרקע, עלה בין היתר נושא השימושים העתידיים בחללים תת קרקעיים וזוהו השימושים האפשריים בתת הקרקע. בנוסף, פרק הגיאולוגיה בסקירת מצב קיים שהוכנה לתמ"א התייחס לנושא חומרי הגלם בתת-הקרקע, ולסיווג הגיאו-הנדסי של סוגי המסלע השונים על פי דרגות איכות (המוגדרת כיכולת העמידה העצמית של הסלע והתאמתו לשמש כחלק מהמבנה התת קרקעי). בפרק ניתנה התייחסות לפרמטרים שונים, כגון סוג המסלע/קרקע, מיקום ותפוצה בארץ, שכיחות בתת הקרקע, איכות ומאפיינים ייחודיים של סוגי מסלע שונים ובחינת התאמה מיטבית לבנייה תת קרקעית לצרכי מיגון ופיתוח. דוח מצב קיים התייחס בין היתר להתאמה של יעודי קרקע שונים לבנייה בתת הקרקע מבחינת כדאיות כלכלית. בדיונים שהתקיימו בוועדת העורכים נדון גם נושא חומרי גלם בעלי ערך כלכלי, הנמצאים בתת הקרקע, שאותם ניתן למכור או לנצל במסגרת החפירה והבנייה בתת הקרקע.

ליקוי

22. **בחינת השפעה של הכרייה והחציבה על בריאות הציבור :** כבר בדוח קודם העיר מבקר המדינה כי על גורמי התכנון לגבש כלים ובאמצעותם יבטיחו כי במסגרת תכנון סטטוטורי של תשתיות יובאו בחשבון כל השיקולים הנוגעים לשמירה על חיי אדם, על איכותם ועל בריאותו. עוד צוין כי על גורמי התכנון, ובהם משרד הבריאות, להגדיר קריטריונים ברורים ומדידים לשימוש באותם כלים, על אף הקושי הכרוך בכך, לשלבם בתהליכי התכנון, וזאת בשיתוף פעולה עם כל הגורמים המעורבים בנושא. מהאמור לעיל עולה כי אף שמשדרי הממשלה פעלו, הם לא הצליחו לגבש המלצות למתודולוגיה מוסכמת להערכת הסיכון הבריאותי. במצב זה של חוסר הסכמה בנוגע למתודולוגיה, מלבד ההשלכות האפשריות על בריאות הציבור, ייתכן עיכוב ניכר בהקמת מחצבות חדשות ובהרחבת מחצבות קיימות וייתכן מחסור בחומרי חציבה במשק.

תגובה

משרד הבריאות

22. המשרד תומך בקביעת כלים מחייבים לבחינת השיקולים הנוגעים לבריאות האדם בהליכי התכנון במדינת ישראל ובפרט בפרויקטים בעלי השפעה על הבריאות כמו כרייה

וחציבה. היעדר הטמעה של שיקולי בריאות במסגרת תכנון סטטוטורי של תשתיות, עלול לגרום ליצירת סביבה המזיקה לבריאות, להעמקת הפערים בבריאות בין קבוצות שונות באוכלוסייה ולעכב את תהליכי התכנון. המשרד גיבש מתודולוגיה לבחינת ההיבטים הבריאותיים בתכניות וקריטריונים לשילוב תסקיר השפעה על הבריאות כחלק מתסקיר השפעה על הסביבה והבריאות. בשלב זה, מתקיימים דיונים בין הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים ובראשם מינהל התכנון, לצורך שילוב הכלים האמורים, במסגרת הליכי התכנון.

היבטים בתוכנית הממשלה לדיור "מחיר למשתכן"

**הגופים המבוקרים: משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל,
מטה הדיור הלאומי - במשרד האוצר**

ליקוי

1. **ההחלטות בעניין התוכנית בממשלה ובמועצה** - בשנים 2015 - 2018 התקבלו כמה החלטות ממשלה מרכזיות בעניין מחיר למשתכן. מצופה כי בדיוני הממשלה על הארכת תוקף החלטותיה ייבחנו תוצאותיהן של החלטות קודמות בנושא, לצורך הפקת לקחים וקבלת החלטות מיטביות.

תגובה

מטה דיור לאומי – משרד האוצר

1. התקיימו דיונים בקבינט הדיור ובישיבות מועצת מקרקעי ישראל ואף הוצגה התקדמות התוכנית, לחברי המועצה.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

1. כמצוין בדוח המבקר, במהלך השנים 2015-2018 קיבלה ממשלת ישראל מספר החלטות מרכזיות בדבר תכנית מחיר למשתכן שעיקרן שינוי במדיניות שיווק מקרקעין למגורים ובמטרה להתמודד עם משבר הדיור ולסייע לזוגות צעירים לרכוש דירה. בהתאמה למדיניות הממשלה נדרשה מועצת מקרקעי ישראל לקבל את החלטת מועצה 1430 בדבר "דיור בהישג יד ("מחיר למשתכן")". לאחריה, קיבלה המועצה שורה של החלטות מועצה נוספות, אשר עדכנו ו/או ערכו התאמות נדרשות בתכנית (ראה להלן טבלה מפורטת ומבוארת). יודגש, כי ההחלטה על תכנית מחיר למשתכן נערכה ביוזמת ממשלת ישראל כאשר המדינה החליטה להעמיד בראש סדר העדיפויות את נושא קידום פתרונות דיור לציבור ולהרחיב את היקף השיווק בשיטה זו, כך שהיקף הפתרון לדיור במחיר מופחת יהיה גבוה ככל הניתן. החלטת מועצה שמספרה 1430 התקבלה במטרה להביא לכדי מימוש את החלטות הממשלה ובהתאם לקבוע את הכללים אשר יאפשרו

לרמ"י ומשרדי הממשלה הנוספים לפעול ליישום עקרונות התכנית כפי שנקבעו במסגרת אותן החלטות. תפקידה של המועצה אינו לבקר את החלטות הממשלה ו/או לבחון חלופות לתכניות הנקבעות על ידה כפי שמשמע מהדוח, למשל, בפסקה 35. כאמור, מחצית מחבריה הם נציגי משרדי ממשלה שונים אשר סרים להנחיות הממשלה והיועמ"ש לממשלה. לא למותר לציין, כי יו"ר מועצת מקרקעי ישראל הינו שר האוצר, אשר יזם את הצעת המחליטים שהוגשה ואושרה על-ידי הממשלה. התשתית העובדתית שהונחה בפני מקבלי החלטות בממשלה היא זו שעמדה בביסוס החלטות מועצת מקרקעי ישראל. מכאן, שהתייחסות המבקר בדוח הביקורת שבנדון לעבודת המטה שנערכה קודם להחלטות המועצה צריכה להיבחן בשים לב להחלטות הממשלה שהתקבלו בעניין ולעבודה המקצועית שנערכה כחלק מגיבוש המדיניות הממשלתית.

ליקוי

2. עבודת המטה ברמ"י בנוגע להצעות ההחלטה על שינויים בתוכנית שהוגשו למועצה - ביולי 2015 קיבלה המועצה את ההחלטה הראשונה בנושא מחיר למשתכן. עד אוגוסט 2018 קיבלה המועצה תשע החלטות שעדכנו את ההחלטה הראשונה. שתיים מהן עסקו בין השאר בתוספת תמריצים כספיים לזממים ולרשויות מקומיות, כדי לקדם את התוכנית ולהגדיל את היצע הדירות במסגרתה. בהחלטה 1465 מאפריל 2016 קבעה המועצה תמריצים כספיים לרשויות מקומיות שבתחום שיפוטן ישווקו דירות במסגרת התוכנית; בהחלטה 1501 מנובמבר 2016 קבעה המועצה כי במקומות שבהם ערך הקרקע לדירה הוא עד 150,000 ש"ח ולגבי חלק מהדירות אושרה מכירה בשוק החופשי, כלומר לא לזכאי התוכנית בלבד, תינתן הנחה של 80% מערך הקרקע גם על הדירות שישווקו בשוק החופשי. בביקורת עלה כי אף שהיה לשתי החלטות אלה היבט כלכלי מובהק, לא צורפו לשתי הצעות ההחלטה נתונים כלכליים כלשהם, לרבות נתונים מספריים, נתונים השוואתיים או אומדן ויתור על הכנסות, ולא צוינו ההשפעות הצפויות של קבלת ההצעות על הקופה הציבורית. חוסר בנתונים כמתואר עלול לפגוע בקבלת החלטות מושכלות. על רמ"י להקפיד על ביצוע כל הנדרש בתקנון המועצה בכל הנוגע להכנת הצעות החלטה, ובכלל זה על הבאת מלוא הנתונים הכלכליים הרלוונטיים להצעות, זאת כדי שההחלטות יתקבלו על בסיס מידע מקיף ככל האפשר.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

2. בכל הנוגע להחלטות המועצה, שהתקבלו בעניין תכנית מחיר למשתכן, יצוין, כי החלטות המועצה סווגו כהנחיות מנהליות, בין היתר, מן הצורך הקיים לאפשר למועצה את הגמישות והדינאמיות הנדרשת בקבלת החלטותיה. בנוסף, הרשות קיבלה את הערות דוח הביקורת בדבר הצורך לצרף חוות דעת משפטית והתייחסות להיבטים כלכליים בהצעות המוגשות לדיוני המועצה. כיום פועלת הרשות, ככלל, לצרף חוות דעת מקצועיות להצעות המונחות המועצה, לרבות חוות דעת משפטית וסקירה של השפעה תקציבית/כלכלית המציגה הסבר תמציתי ופרטים בדבר העלות התקציבית ו/או הכלכלית.

ליקוי

3. **תוכניות העבודה** - הגופים המופקדים על ביצוע התוכנית - משרד הבינוי, מטה הדיור ורמ"י - לא יזמו גיבוש תוכנית עבודה כוללת ומשולבת לכלל הגופים המעורבים ביישום התוכניות או לגופים הממשלתיים המעורבים ביישום. וכן לא נקבעו יעדים כמותיים ולוחות זמנים להשגתם. נדרש שגופים אלה יגבשו תוכנית עבודה כוללת ומשולבת, שתכלול הבניה ועיגון של כלל היעדים והמשימות ושל שגרת התיאום המתקיים בפועל ביניהם.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

3. תכנית העבודה השנתית לשיווק קרקעות כוללת את כלל השיווקים לרבות אלו הנערכים ביישובים בהם משרד הבינוי אחראי על היבטי התכנון והפיתוח. מובן שכל משרד ינהל תכנית עבודה פנים ארגונית בתחום אחריותו, בהתאם למערכות המקצועיות הנפרדות הפועלות בכל משרד. ואולם, תכנית העבודה הנפרדת נעשית על פי תכנית עבודה כוללת ומשותפת. כמו כן רמ"י (רשות מקרקעי ישראל) פעלה להקים מערכת מחשוב ייעודית (מימ"ד) אשר תכליתה יצירת תכנית עבודת כוללת ומעקב אחר התקדמות השיווק בכל שלב ושלב. בכדי ליצור סביבת עבודה משותפת ניתנה גישה לבעלי תפקיד במשרדים הרלוונטיים ובכללם: משרד הבינוי, מינהל תכנון ומטה הדיור.

רמ"י מזינה למערכת האמורה את כל התכניות המאושרות והצפויות להיות מאושרות אשר מהוות בסיס לתכנית העבודה של רמ"י. משרד הבינוי מעביר לרמ"י את נתוני תכניות השיווק המצויות בתחום אחריותו ואף הן מוזנות לאותה המערכת עם קבלתן, כך שבסופו של יום הנתונים המצויים במערכת מעודכנים בכל רגע נתון על בסיס כלל הנתונים המצויים. ייתכן ויש מקום לבסס את שיתוף הפעולה מצד הגורמים הנוספים על מנת להגביר את יעילותה של המערכת ומהימנות המידע המוצג בה באופן עקבי. כאן המקום להרחיב, כי לצרכי קידום שיווק הקרקעות מתקיימות ישיבות תכופות עם הנציגים המקצועיים בכל משרד. ישיבות שוטפות מתקיימות, על בסיס כמעט שבועי, ברמת הצוותים המקצועיים במרחב, וישיבות נוספות מתקיימות אחת לרבעון, ברמת מטה והנהלה. כמו כן, לאורך השנה מתקיימת ישיבה בפני שר האוצר ובהשתתפות הגורמים המקצועיים הנוספים – מינהל תכנון ואגף תקציבים במשרד האוצר. בנוסף, אחת לשבוע, מתקיימת ישיבה אצל מנהל הרשות שעניינה "פורום שיווק" ובמסגרתה מתכנסים מנהלי המרחבים ברמ"י ומנהלי האגפים המקצועיים במטה – שיווק, שמאות, פיתוח, תכנון, עסקאות, אגף משפטי ואגף כספים. לישיבה זו אף מוזמנים נציגי משרד הבינוי ונציגי מטה הדיור הלאומי שאף לוקחים, מפעם לפעם, חלק בישיבות אלו. במסגרת כל הישיבות הנזכרות לעיל נערכת בחינה של תכנית השיווק ובכלל זה – עדכון סטטוס עמידה בתכנית, הערכת חסמי שיווק ואיתור פתרונות, הצגת צרכי הרשויות המקומיות, בחינה מקצועית של היבטי פיתוח, תכנון ושמאות בקשר עם שיווק הקרקע, בחינת מכרזים שפורסמו וכיוצא ב. ככל ויידרש, יוצגו מועדי הישיבות הנ"ל והודעות דוא"ל המעידות על קיומן של הישיבות האמורות. יש מקום לציין גם את ישיבות הוועדה לתכנון ופיתוח הנערכות בראשות ראש מטה הדיור הלאומי ובהשתתפות נציגי רמ"י, משב"ש, אוצר ומינהל תכנון. בישיבות אלו דנים בהרשאות לתכנון, תקציבי פיתוח וקדמי מימון וכן סוגיות נוספות.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

3. נקבעו יעדי שיווק כמותיים הן לרמ"י והן למשרד הבינוי והשיכון, יעדים בהם גופים אלה עמדו.

שיתוף הפעולה של גופים אלה הגיע בשנים האחרונות, בין השאר לאור הקמת מטה הדיור לתיאום שלא היה בעבר, כאשר מתקיימות ישיבות שיוקים קבועות בתדירות גבוהה בהשתתפות רמ"י, משרד הבינוי והשיכון ומטה הדיור, נערכות ישיבות פתרון חסמים קבועות וישיבות התנעה מול רשויות מקומיות ומול יזמים.

תגובה

מטה הדיור לאומי – משרד האוצר

3. מטה הדיור הלאומי תיכלל תוכנית עבודה מקיפה של משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל בנדון.

ליקוי

4. **היבטים בשלבי הביצוע של התוכנית** – בתקנון ההגרלה לבחירת הזכאים לרכישת דירות במסגרת מחיר למשתכן שמטרתו לקבוע הנחיות להגרלה, נקבע כי ההרשמה להגרלה תיפתח רק לאחר שהיזם קיבל היתר בנייה, לרבות היתר בנייה בתנאים (להלן – היתר בנייה), בהתאם להוראות המכרז שזכה בו, אך משרד הבינוי רשאי לאשר פתיחת הרשמה להגרלה לפני קבלת היתר הבנייה. יצוין כי רק לאחר קבלת ההיתר יכולים הזוכים בהגרלה לבחור את הדירות בפרויקט ולחתום על חוזה מכר. בפועל, רוב יחידות הדיור הוגרלו בין הזכאים לפני שהתקבלו עבור היתרי בנייה. מאחר שלביצוע ההגרלות לפני קבלת היתר בנייה יש כאמור גם חסרונות, ובכלל זה יצירת אי-ודאות בתחומים רבים הנוגעים לזכייה, ראוי שמטה הדיור ומשרד הבינוי יבחנו באופן עיתי את השלכות המדיניות הקיימת ובהתאם לתוצאות בחינתם ישקלו כיצד לפעול.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

4. עיתוי מועד פתיחת ההגרלות נדון בעבר, ויידון לקראת כינונה של ממשלה חדשה, כאשר יוחלט על קווי המדיניות שלה. לאחר יציאתה לדרך של התכנית הוחלט להקדים את עיתוי ההגרלה בכדי להביא פתרון מהיר והנגשה של הזכאות המעשית לדירה, למשקי בית רבים ככל הניתן כבר משלבים מוקדמים, כדי להשפיע על שוק הדיור, כאשר החסרונות והיתרונות של החלטה זו, נדונו והובנו על ידי הגורמים שהובילו את תכנית הדיור הלאומית ובראשה "מחיר למשתכן". כך, עשרות אלפי משקי בית זכאים כבר עתה לרכישת דירה במחיר

מוזל, והקדמת מועד ההגרלות מאפשר להם לתכנן את צעדיהם לטווח הבינוני והארוך כאשר הם כבר יודעים כי תימכר להם, בשלב כזה או אחר, דירה בהתאם למפרט המחייב ובמחיר אטרקטיבי, גם אם קבלת הדירה עשויה להיערך תקופה ארוכה יותר. בכך עשויות אלפי משפחות יצאו ממעגל הביקושים מוקדם יותר. יחד עם זאת, מוסכם שלקראת תכנית הדיור של הממשלה הבאה יש לבחון מחדש עמדה זו.

תגובה

מטה הדיור לאומי – משרד האוצר

4. סוגיית היתרי הבנייה הינה סוגיה מורכבת שחלקה נובעת משיווקים שבוצעו בהתאם למלאי הזמין ולא רק בהתחשב בזמינות ובמצב הקיים לאשורו באתר ו/או ברשות המקומית. יודגש, כי קיים צוות ייעודי של מספר עובדים שכל תפקידו הינו הסרת חסמים ומעקב אחר התקדמות היתרי הבנייה בכל רחבי הארץ. מטה הדיור הלאומי ומשרד הבינוי והשיכון מפעילים את הצוות הנ"ל באופן נמרץ ומנטרים את תהליך הוצאת היתרי הבנייה באופן הדוק ורציף. בנוסף, מטה הדיור הלאומי מקיים עשרות ישיבות עם ראשי ערים שכל תכליתן הינו התנעת תהליך הוצאת היתרי הבנייה והסרת חסמים. כמו כן, המטה פעל למיסוד קשרי עבודה חיוניים עם גופי תשתית הרלוונטיים כגון, חברת החשמל, רשות המים, כיבוי אש בדיוק לשם מטרה זו – זירוז תהליך הנפקת היתרי הבנייה. יצוין כי אכן מדובר בפעילות מורכבת שנובעת ממשתנים, גורמים ואירועים שונים שאינם רק בשליטה של מטה הדיור הלאומי (כגון הבחירות לרשויות המקומיות, הבחירות החוזרות ונשנות לכנסת – אשר משפיעות במישרין גם על עמדת ראשי הערים בנושא).

ליקוי

5. **שיווק הקרקעות** - רמ"י ומשרד הבינוי משווקים קרקעות מדינה לבנייה למגורים באמצעות מכרזים, ובמסגרת התוכנית, התחרות בין היזמים היא על המחיר הסופי הנמוך ביותר למ"ר של דירת מגורים. מיפוי צרכים הוא כלי חשוב להתוויית מדיניות ולביצועה. בכל הנוגע לשיווק הקרקע, מלבד החשיבות שבהשגת יעדי השיווק והעסקאות ובהגברת קצב השיווק, מיפוי צרכים חשוב גם לשם התאמת השיווק למאפייניה של אוכלוסיית הזכאים של התוכנית. ראוי כי

משרד הבינוי, שמרכז את הטיפול בזכאים, יבחן את האפשרות לפנות אל הזכאים שטרם זכו בדירה או ויתרו על זכייתם, כדי לברר ככל האפשר את צורכיהם, את העדפותיהם ואת יכולותיהם ולמפות אותם. מיפוי זה יאפשר קבלת החלטות מושכלות יותר לא רק בנוגע לשיווק הקרקעות, אלא גם בנוגע לתכנון הפרויקטים וסוגי הדירות שיוצעו בהם. נמצא כי מטה הדיור, רמ"י ומשרד הבינוי לא מיפו את מכלול הצרכים של זכאי התוכנית. למשל, היה אפשר לברר בשלב הרישום לתוכנית (בשאלון הרישום או בשאלון שיועבר לאחר הרישום) את אזור המגורים המועדף, את גודל הדירה המועדף ואת הסכום המרבי שהנרשמים מוכנים לשלם, ובהתאם לגבש בסיס נתונים ככלי לקבלת החלטות מושכלות יותר.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

5. רשות מקרקעי ישראל אינה מקבלת את המלצת הביקורת כמפורט בסעיף לעיל. רמ"י פועלת לשיווק בכל רחבי הארץ, במטרה להגשים את מדיניות הממשלה להורדת מחירי הדיור באמצעות היצע רחב ככל הניתן – גם במקומות בהם ההיצע עולה על הביקוש. ראוי לזכור כי היקף הקרקע שבניהולה של רמ"י במרכז הארץ הוא קטן ביחס לקרקע בבעלות פרטית וכפועל יוצא אף האפשרות לתכנן ולשווק. נוסף על כך, המדיניות הממשלתית אינה לספק לכל זכאי יחידת דיור בהכרח במקום בו הינו מתגורר כיום, כי אם, מתן האפשרות לרכוש יחידת דיור במדינת ישראל במחיר מופחת. בהתאם לכך נקבע כי הזכאים יכולים להירשם להגרלות למספר אפשרויות שונות ואינם מוגבלים לאפשרות מיקום רכישת הדירה. יצוין כי במדיניות הממשלתית האמורה קמה תועלת ציבורית למדינה כאשר מחד ניתנת לזוגות צעירים האפשרות לרכוש דירה ומאידך, אזורים אחרים מתחזקים באוכלוסייה חדשה ומגוונת.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

5. התכנית עוסקת בתב"עות קיימות. המשרד, רמ"י ומטה הדיור משווקים את היצע הדירות הקיים בתב"עות אלה. המשרד נוקט בצעדים שונים כדי להנגיש את התכנית ואת הדירות המוצעות בו ולהביא מידע עשיר ונרחב על האפשרויות העומדות בפני הזכאים. בנוסף, שווקו דירות ברחבי הארץ בקרוב ל-90 יישובים

ולזכאים יש בחירה רבה בין דירות בגדלים ובמחירים שונים ברחבי הארץ לאוכלוסיות מגוונות. עם תחילת התכנית, משרד הבינוי והשיכון מצא כי רבות מהתב"עות ששווקו מייצרות דירות – גדולות אשר אינן מתאימות לצרכי הזכאים. לאור זאת, התקבלה החלטה אסטרטגית של המשרד, מטה הדיור ורמ"י, שהזמן שיידרש לצורך שינוי התב"עות יגזול זמן יקר שבתקופה זו, הממשלה לא תוכל להפעיל את התכנית, מה שיפגע יותר בזוגות הצעירים ולכן נקבעו תמריצים שונים ליצירת דירות מותאמות.

ליקוי

6. **תהליך למידה שיפור והתייעלות** - משרד מבקר המדינה ממליץ לרמ"י ולמשרד הבינוי לבחון תהליך שיאפשר ניתוח מיטבי של תוצאות המכרזים והפקת לקחים ולהסתייע בלקחים שהופקו לייעול תהליך השיווק ולמניעת בזבוז משאבים.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

6. משרד הבינוי והשיכון מבצע תהליך של ניתוח תוצאות המכרזים, גם לאחר מכרז שנכשל. בנוסף, המשרד מבצע מבחן כדאיות כלכלית ובחינת המכרז בטרם פרסומו ונוקט בצעדים משלימים ככל שגלריית הפתרונות התקציביים והמכרזיים מאפשרים אותם.

תגובה

מטה הדיור לאומי – משרד האוצר

6. תהליך למידה שיפור והתייעלות מבוצע באופן שוטף על ידי המטה.

ליקוי

7. **תכנון הקרקעות** - בתוכנית מחיר למשתכן העניקה המדינה ליזמים הנחות גדולות במחיר הקרקע, כדי שיבנו דירות לאוכלוסיית הזכאים במחיר מופחת ובר השגה. בפועל רבות מיחידות הדיור ששווקו רמ"י ומשרד הבינוי הן גדולות, וחלקן יקרות, ובערים אחדות כמעט אין יח"ד קטנות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבינוי ולרמ"י לבחון לפני השיווק את התאמת התוכניות הקיימות לצורכי אוכלוסיית היעד, ובעיקר לבדוק אם קיים מלאי מספק של דירות קטנות,

ובמידת הצורך לשנות את התוכניות, כדי שמחירי הדירות יתאימו ככל האפשר ליכולותיה של אוכלוסיית היעד.

תגובה

מטה הדיור לאומי – משרד האוצר

7. מטה הדיור הלאומי מדגיש את חשיבות השיטה שננקטה על ידם עד כה ובזכותה יש כיום בתחילת שנת 2020 למעלה משבעים אלף (!) משקי בית שזכו בדירות במחיר מוזל, בכל רחבי הארץ. במקום לבחור באופציית שינויי התב"ע שהוא תהליך מורכב וארוך יחסית, המטה איפשר באמצעות הקלות ("שבס-כחלון") לתמרץ יזמים שיפעלו בשלב היתר הבנייה לקידום דירות קטנות יותר. כמו כן, בשלב מפרטי התוכנית, חלו שינויים והגבלות שונות, שנועדו להתמודד עם המציאות התכנונית בה המטה נתקל בלית ברירה נקבע "סטנדרט" לגודל דירה לפי מספר החדרים ובחלק מהמקרים אף הוצבו מגבלות על תמחור הדירה בהתאם לגודל המרפסת ו/או הגינה.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

7. מדיניות תכנון הקרקעות נמצאת באחריות מנהל התכנון. בתכנית מחיר למשתכן משווקים תב"ע קיימות ולא משנים אותן.

ליקוי

8. ראוי שמשרד הבינוי, רמ"י ומטה הדיור יבחנו לפני השיווק את התאמת התוכניות הקיימות לצורכי אוכלוסיית היעד של התוכנית, ובעיקר יבדקו אם יש מלאי מספק של דירות קטנות. במידת הצורך יש לבצע בתוכניות שינויים כדי להתאימן לצרכים. בנוגע לפרויקטים שמספר הדירות הקטנות בהם קטן ביותר והתוכניות לגביהם אינן ניתנות לשינוי - ראוי לשקול את האפשרות לשווק את הדירות הגדולות במתכונת אחרת, כגון שיווק רגיל בשוק החופשי.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

7-8 רשות מקרקעי ישראל מדגישה, כי תכנית מחיר למשתכן נועדה להתמודד עם משבר נדל"ן ועל כן נדרשו צעדים מידיים במתן מענה להורדת מחירי הדיור. שינוי

תכנוני מטבעו אורך זמן רב ולאור ההכרח בהגדלת היצע יח"ד נדרשו הגורמים המקצועיים לפעול לשיווק אינטנסיבי ככל הניתן ועל בסיס התכניות המאושרות. בתכניות רבות, שאושרו בעבר, הרשויות המקומיות פעלו לקבוע יחידות דיור גדולות, כבר בשלב התכנון, וזאת כדי למשוך אוכלוסייה יותר מבוססת. כיום, עלתה המודעות לצורך ביחידות קטנות, ואף בחוק נערכו תיקונים המחייבים להכניס בהרבה מהתכניות גם יחידות קטנות. חשוב לזכור, כי הרשות המקומית היא שחקן משמעותי בוועדות התכנון ויש לה השפעה על מאפייני התכנון משיקוליה.

בכדי לתת פתרון לפער בין התכניות המאושרות ובין הצורך לשווק באופן מידי, נקטה הרשות במספר צעדים בקשר עם מאפייני הדירות בתכנית, כאשר חלקם נעשו עוד בטרם פרסום המכרז וחלקם במסגרת תנאי המכרז.

הרשות בוחנת בכל מכרז, טרם פרסומו, את האפשרות כי הרשות המקומית תעניק הקלה המאפשרת הגדלת מספר יחידות הדיור ע"י הקטנת גודל יחידה. יתרה מכך, הרשות אף מעודדת את הרשות המקומית לפעול לתוספת "הקלת שבס" על-ידי הגדלת שיעור בני המקום שיהנו מתכנית מחיר למשתכן. לדעת רמ"י בדוח לא ניתנה כל התייחסות לתנאי מכרז מחיר למשתכן בקשר עם מאפייני הדירה.

במסגרת תנאי המכרז נקבע, בין היתר, כי על היזם לאשר מראש מול משרד הבינוי והשיכון את יחידות הדיור שיימכרו בשוק חופשי ואלו ייקבעו לפי שיקול דעתו של המשרד. עוד נקבע במסגרת מפרט הבניה, המצורף לחוברת המכרז, היחס בין שטח הדירה לבין מספר החדרים וזאת במטרה למנוע שטח דירה גדול עם מספר חדרים קטן. הרשות מפנה את תשומת הלב כי במסגרת עריכת השומה הוחלט על מתן מקדמים מופחתים לשטחי מרפסת/גינה ששטחם עולה על 30 מ"ר כאשר שטח של מעל 120 מ"ר לא יחויב כלל, וזאת במטרה להוזיל את עלות הדירה. כיום, לאור למידה של מחיר למשתכן והצורך בקביעת גודל דירה קטן יותר אגף התכנון ברמ"י הנחה את המתכננים בתוכניות המקודמות על ידי הרשות להקטין את שטח הדירה הממוצעת כבר בשלבי התכנון המוקדמים, כך גם נקבע בתיקונים שבוצעו בחוק התכנון והבניה. ברור לכל שהאינטרסים של היזמים המתמודדים במכרז אינם בהכרח עולים בקנה אחד עם האינטרס של ציבור הזכאים. על כן, תפקידה של הרשות, כאחראית על ניהול הקרקע, הינו לאזן בין האינטרסים השונים

ולהביא למימוש המדיניות הממשלתית באופן היעיל ביותר. יצוין, כי בראשיתה של תכנית מחיר למשתכן, במסגרת תנאי המכרז נקבעו תנאים מגבילים אף יותר מתוך מטרה להביא לכך שהיזמים יבנו דירות קטנות, ואולם תנאים אלה גרמו לקשיים כגון התנגדות ראשי רשויות לשימוש עודף במ"ר ולאי ניצול יעיל של זכויות הבניה. הנה כי כן, בניגוד למסקנות המבקר בטיטות הדו"ח הרשות פועלת כל העת לבחון את יישום התכנית ומבצעת שינויים, בעת הצורך, בכוונה להביא לתוצאה אשר תבטיח את הצלחת המכרז מחד ויישום תכנית מחיר למשתכן באופן המיטבי. יוער, כי יש לערוך אבחנה בין גודל דירה נטו וברוטו. השטחים הממוצעים המופיעים בטיטות הדוח מהווים שטחי ברוטו וכוללים שטחי שרות כגון לובי חדר מדרגות ממ"ד מחסנים פיר מעלית. לפיכך, יש להתייחס לשטח נטו שהינו קטן יותר משמעותית.

צמצום תכנית מחיר למשתכן כך שתותאם באופן מלא לצרכי הזכאים, כפי שעולה מדוח הביקורת, בין במיקום גיאוגרפי ובין במאפייני הדירה, היה מגביל את יכולתה של הרשות לפעול לשיווק בהיקף נרחב ככל הניתן. כאמור – הרשות שמה לה למטרה להגדיל את היצע יח"ד הדיור בכל הארץ כך שההיצע יעלה על הביקוש וישפיע על משבר הנדל"ן איתו מתמודדת הממשלה בשנים האחרונות.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

8.

מדיניות תכנון הקרקעות נמצאת באחריות מנהל התכנון. בתכנית מחיר למשתכן משווקים תב"ע קיימות ולא משנים אותן. לעניין תמהיל הדירות, הוא נקבע בהתאם לתב"עות הקיימות אך מדיניות המשרד בהחלטה על אישור תמהיל הדירות במכרזי מחיר למשתכן, מתחשבים בתנאים המכרזיים, מיקום הפרויקט, המגוון בתמהיל הדירות, ביקושים באזור וכן הלאה וככלל כמובן נוטה לבחירת הדירות הקטנות והזולות יותר. יצוין כי צרכי אוכלוסיית הזכאים רבה ומגוונת וצרכיהם שונים, ובשל כך המשרד עמל שבכל פרויקט יהיה תמהיל של דירות גדולות/בינוניות/קטנות לאור מגוון המשפחות המשתתפות בתכנית

תגובה

מטה דיור לאומי – משרד האוצר

8. ראה התייחסות מטה הדיור הלאומי בסעיף 7 לעיל.

ליקוי

9. **היתרי בנייה** – העיכובים הרבים בקבלת היתרי הבנייה מעלים ספק אם די בהעסקת החברה כדי לפתור את הבעיה, ולכן על מטה הדיור ומשרד הבינוי לבחון גם דרכים אחרות. על משרד הבינוי ומטה הדיור לבחון דרכים נוספות על אלה שננקטו עד כה, לפתרון בעיית העיכובים בקבלת היתרי בנייה. סוגיית היתרי הבנייה הינה סוגיה מורכבת שחלקה נובעת משיווקים שבוצעו בהתאם למלאי הזמין ולא רק בהתחשב בזמינות ובמצב הקיים לאשורו באתר ו/או ברשות המקומית. חשוב לזכור כי קיים צוות ייעודי של מספר עובדים שכל תפקידו הינו הסרת חסמים ומעקב אחר התקדמות היתרי הבנייה בכל רחבי הארץ. מטה הדיור הלאומי ומשרד הבינוי השיכון מפעילים את הצוות הנ"ל באופן נמרץ ומנטרים את תהליך הוצאת היתרי הבנייה באופן הדוק ורציף. הח"מ מקיים עשרות ישיבות עם ראשי ערים שכל תכליתן הינו התנעת תהליך הוצאת היתרי הבנייה והסרת חסמים. כמו כן, מטה הדיור הלאומי פועל למיסוד קשרי עבודה חיוניים עם גופי תשתית הרלוונטיים כגון, חברת החשמל, רשות המים, כיבוי אש בדיוק לשם מטרה זו – זירוז תהליך הנפקת היתרי הבנייה. חשוב לציין כי אכן מדובר בפעילות מורכבת שנובעת ממשתנים, גורמים ואירועים שונים שאינם רק בשליטה שלנו (כגון הבחירות לרשויות המקומיות, הבחירות החוזרות ונשנות לכנסת – אשר משפיעות במישרין גם על עמדת ראשי הערים בנושא).

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

9. המעקב אחר היתרי הבנייה המתקבלים במסגרת מכרזים ששווקו במסלול מחיר למשתכן נעשה באופן צמוד בסיוע של חברה שנבחרה במכרז וזה עיסוקה הבלעדי. החברה מאפשרת מעקב ישיר על הליכי הרישוי של מאות פרויקטים ועדכון תמידי של סטטוס הרישוי. פעולות אלה מאפשרות גם נקיטה בהליכים של פתרון חסמים מול רשויות מקומיות וגופים ציבוריים ומקצרת את התמשכות ההליך. בהתאם למידע המתקבל ננקטים הצעדים הדרושים.

מדיניות ויעילות הליך הרישוי היא ללא ספק נושא מרכזי בתחום הדיור בישראל, אך אינו נמצא תחת אחריות משרד הבינוי והשיכון. נוסיף כי המעקב אחר קצב קבלת ההיתרים אמנם סייע בקיצור הליכים במיזמים שבמסגרת פרויקט מחיר למשתכן, אך גם לימד על המורכבות הרבה של הליך הוצאת ההיתר בישראל.

ההיקף הרחב של תכנית "מחיר למשכן", חשף רבות את המדינה לתהליך הרישוי הארוך והמסורבל. מתוך 76,131 יח"ד שהוגרלו, לכ - 50,326 יח"ד יש היתר מלא או לפחות היתר בתנאים. המשרד שכר צוות אשר עזר למפות את החסמים ולטפל בהם, לסייע בידי הקבלנים לקדם את ההיתרים. המשרד יחד עם מטה הדיור ורמ"י קיים מספר רב של ישיבות יחד עם הרשויות המקומיות והקבלנים לטובת הסרת חסמים וקידום ההיתרים.

תגובה

מטה דיור לאומי – משרד האוצר

9. חשוב לציין את הערות דו"ח הבנק העולמי כי מדינת ישראל זינקה 30 מקומות במדד היתרי הבנייה וזאת בזכות הפעילות האיטנסיבית של המטה בהיתרי מחיר למשתכן. מדובר בהחלט בחותמת כבוד ראויה לפעילות מטה הדיור.

ליקוי

10. **טיפול בפניות הזכאים** - כדי שהזכאים יוכלו לכלכל את צעדיהם באופן מיטבי, על משרד הבינוי לטפל בפניותיהם בתוך פרק זמן סביר ולספק להם רמת שירות נאותה. כמו כן, טיפול כזה הוא חיוני להגברת אמונו של הציבור בתוכנית. על משרד הבינוי לטפל בפניותיהם של זכאי התוכנית בזמן סביר ולספק להם רמת שירות נאותה.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

10. פרויקט מחיר למשתכן הוא אחד הפרויקטים הנגישים והשקופים שיש מבין הפרויקטים הממשלתיים לציבור הרחב. המשרד יזם הנגשה אינטרנטית שהצריכה שילוב של מספר משרדי ממשלה: משרד הפנים, רשות המיסים, לשכת רישום מקרקעין ורמ"י, כדי שהמענה יהיה מהיר ונגיש ביותר לקבוצת הזכאים. הפרויקט

נותן שירות ללמעלה מ - 140 אלף זוכים, הן להנפקת תעודת הזכאות והן לרישום להגרלות וקבלת תוצאות. משרד הבינוי והשיכון מעסיק שתי חברות בקרה לצורך מתן מענה וטיפול במספר תחומים הקשורים לפרויקט מחיר למשתכן וכוללים בין היתר טיפול שוטף בחברות הזוכות (זימים, חברות בניה, קבלנים) בציבור הזוכים (הקונים) ובציבור הרחב, בקרה ומעקב אחר התנהלות החברות, הקמת וניהול מוקד טלפוני.

המוקד הטלפוני: חברת הבקרה מספקת שירותי ניהול והפעלה של מרכז מענה מאויש טלפוני לשם קבלת פניות הציבור הרחב ומתן מענה לפונים אליו בנושאי מיזמי המשרד המבוקרים על ידה. המענה הטלפוני מעניק שרות בשפות עברית, ערבית ורוסית ופועל בימים א'-ה' בין השעות 09:00-17:00 (8 שעות) ובימי ו' וערבי חג במשך 4 שעות. בשעות בהן אין מענה אנושי משמיע מענה אוטומטי הודעה מוקלטת. זאת ועוד, מתאפשר לפונה להשאיר מספר טלפון לצורך חזרה של המוקד תוך 24 שעות ממועד השארת ההודעה. תוכני המענה הטלפוני הם לגבי כל נושא ונושא ובכלל זה: תנאי המכרז של כל פרויקט, מיקום הפרויקטים, סוגי דירות ומחירים, תהליכי ההרשמה וכל כל מידע רלוונטי נוסף. לצורך שיפור השרות משרד הבינוי והשיכון פעל להקמת מוקד ייעודי לרשות המשתתפים בתוכנית מחיר למשתכן 5349*.

המוקד מנתב את הזוכים לאחת משתי חברות הבקרה המלוות את הזוכים. אתר פניות הציבור משרד הבינוי והשיכון ואגף השיווק במשרד הבינוי והשיכון שם לו למטרה קידום ושיפור מערך השירותים לעשרות אלפי הלוקוחות עליהם נמנים בין היתר, זוכי מחיר למשתכן, אזרחים, קבלנים, מבקר המדינה וכיו"ב – הפונים בכתב לצורך שיפור השירות. לצורך מטרה זו הוקמה מערכת לפניות הציבור אשר מסייעת בשיתוף הטיפול בין הגורמים המטפלים באופן חוצה ארגון, על מנת להשיב לפונה תשובה מקצועית שעברה בקרה ולעיתים בקרה משפטית ככל שנדרש עד לשליחת משוב לפונה. מערכת זאת משלבת בתוכה טיפול בתלונות הציבור על פי הקבוע בחוק. המערכת כוללת: קבלת פניות מקוונות, בטופס פניה משולב לנוהל ומידע רלוונטי לכל נושא שיבחר הפונה. המערכת מקצה את הפניה לטיפול הגורם המקצועי הרלוונטי על פי רשימת מומחים לפי נושאים במשרד ובחברות בקרה חיצוניות. כחלק מהתהליך מקבל הפונה אישור קבלת פניה בדואר אלקטרוני ובמסרון מיד עם יצירת הפניה במערכת. בחלוף זמן הטיפול בפניה מקבל הפונה מכתב התנצלות

והסבר על העיכוב בטיפול בפניה. המערכת מציגה היסטורית פניות של הפונה בכל פניה. תהליך זה מסייע לטיפול בפניה חוזרת – על מנת להקצותה למטפל האחרון בפונה. מדי שבוע נשלחת לאגף השיווק ממערכות מידע טבלת ריכוז של כל הפניות הממתינות לתשובת חב' הבקרה ואגף השיווק מבצע מעקב ובקרה. יצוין כי המשרד מבצע באופן שוטף מעקב ובקרה על מתן המענה לפונים, ובתהליך שיפור מתמיד.

תגובה

מטה דיור לאומי – משרד האוצר

10. במטה הדיור הלאומי מועסקת בחודשים האחרונים עובדת ייעודית שמטפלת בפניות הציבור של זכאי התוכנית בשיתוף פעולה עם משרד הבינוי והשיכון וחברות הבקרה.

ליקוי

11. על משרד הבינוי להקפיד שחברות הבקרה יעמדו ברמת השירות שהוגדרה להן ולפקח על כך באופן שוטף.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

11. האגף מבצע מעקב ובקרה שוטף אחר התנהלות חברות הבקרה. מעת לעת עורך האגף סקר משוב על טיפול החברות במוקד הטלפוני, מבצע תחקירים באירועים חריגים ומפיק לקחים.

ליקוי

12. **מדידה והערכה** - הביקורת העלתה כי על אף חשיבות התוכנית והיקפה הנרחב, עד מועד סיום הביקורת לא קיימו מטה הדיור ומשרד הבינוי תהליך סדור הכולל הערכה ומסקנות כוללניות, למשל באמצעות מחקר מלווה. על מטה הדיור ומשרד הבינוי לקבוע מנגנון למדידה ולהערכה של התוכנית על כל היבטיה, כדי שיתאפשר למקבלי ההחלטות לעקוב אחר ביצועה ותוצאותיה ולעמוד על מידת השגתן של מטרותיה.

תגובה משרד הבינוי והשיכון

12. החל מסוף חודש דצמבר 2019, מבצע מכון ג'וינט ברוקדייל עבור אגף בכיר שיווק במשרד הבינוי והשיכון מחקר מקיף שמטרתו קבלת תובנות על נטיות והתנהגויות שני צדי המתרגם (צד הביקוש- הזכאים, וצד ההיצע- היזמים). תוצרי המחקר ישמשו את מקבלי ההחלטות בגיבוש מתודות עתידיות בהמשך חיי התכנית, וכן לתת תמונה חדה על ההישגים כמו גם על האתגרים של הפרויקט, בעיקר בזווית של הציבור הרחב, הנרשמים להגרלות והזוכים בהן. המשרד מקפיד לבצע כל העת הליכים של בחינת וניתוח התכנית, על רבדיה השונים:
- א. בחינה מול היזמים: מאפייני היזמים שניגשו לא ניגשו, אופן השפעת התכנית על תהליכי קבלת ההחלטות, באיזה אופן חווים היזמים את התכנית והשינויים, שיטות המכרז, גדלי המתחמים ועוד - והכל בחתך גיאוגרפי.
- ב. מול הזכאים: ניתוח התנהגויות הזכאים לאור משתנים שונים; שיוכם לסדרות השונות, התנהגותם לאור מנגנון ההגרלות הגדולות (לרבות התייחסות להגרלות טרום היתר), מהיכן הם מקבלים את המידע ועל סמך מה עושים את הבחירות. המחקר נשלח לכ - 140,000 משקי בית זכאי מחיר למשתכן, מחיר מטר, ומשפרי דיור לצד ראיונות עומק שמתבצעים מול יזמים. עלות המחקר למשרד כ - 148 אש"ח ותוצריו מוצגים, מנותחים ונלמדים. מעבר לכך, במהלך השנים משרד הבינוי והשיכון הפיץ סקרים שהופצו לזכאים ולאורם נותחו פרמטרים שונים כשביעות רצון מהדירות וממנגנון ההגרלות, נטיית הזכאים, אופי הביקוש ועוד. ובהקשר זה, האגף לניתוח כלכלי מבצע סקירה חודשית של כל ענף הבניה ושוק הדיור, עם דגש על תכנית מחיר למשתכן, ושולח אותה לכלל הגורמים במשרד הבינוי והשיכון.

תגובה מטה דיור לאומי – משרד האוצר

12. מטה הדיור הלאומי מקיים תהליך של מדידה ומעקב אחר השפעות התכנית באמצעות צוות הנדל"ן של אגף הכלכלן הראשי באוצר. סגן ראש מטה הדיור הלאומי מוביל את קשרי העבודה עם אגף הכלכלן הראשי אשר מנטר בזמן אמת את פעילות התוכנית ובאמצעות

סקירות אחת לחודש ניתן להבין וללמוד את כיווני התפתחות שוק הנדל"ן. יצויין כי לא אחת ביצע האגף למיקוד בדיקה של נושא מסוים לדוגמא – רף הכנסות משקי הבית בתוכנית בחלוקה לפי ערים, מאפיינים שונים נוספים של הזוכים, בחינה של מאפייני החברות היזמיות בתוכנית ועוד. לעניין עלותה של התוכנית – לפני מספר חודשים ביצע מטה הדירור הלאומי בדיקה מקיפה באמצעות סריקה של שמאויות בעשרות אלפי יחידות דיור בכל רחבי הארץ וגילה כי הרווח הכללי של הזוכים, קרי הפער בין מחירי השוק של הדירות שהוגרלו לבין מחירם בתוכנית עומד על 21 מיליארד שקל! מדובר בהטבה חסרת תקדים לעשרות אלפי זוגות צעירים, כך שגם אם עלותה של התוכנית נע בין 5.9-7 מיליארד שקל עדיין מדובר בהשקעה משתלמת מאוד מצד המדינה – על כל שקל אחד שהמדינה ספסדה לכאורה את הדירות, היזמים העניקו לדיירים הנחה בגובה שני שקלים נוספים! מדובר בנתון מרשים מאוד שמאיר באור חיובי את התוכנית וכמובן את המאמצים והמשאבים הרבים שהושקעו בה.

ליקוי

13. התפלגות הזכאים לפי מחוזות מגוריהם, לעומת התפלגות יח"ד ששווקו בשנים 2016 - 2017 ויח"ד המתוכננות לשיווק בשנת 2018. (על פי נתוני משרד הבינוי ורמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.)

מחוז הצפון	מחוז חיפה	מחוז מרכז-תל אביב	מחוז ירושלים	מחוז הדרום	
5%	10%	58%	21%	6%	
12%	15%	34%	24%	15%	2016 
12%	16%	27%	23%	22%	2017 
12%	23%	29%	18%	18%	*2018 

התפלגות השיווקים



התפלגות הזכאים



*שיווקים מתוכננים

מהתרשים עולה כי שיווק הקרקעות במסגרת התוכנית לא תאם את אזורי מגוריהם של הזכאים. שיווק מוגבר נעשה באזורים שהביקוש בהם כנראה מוגבל וייתכן שמיצה את עצמו, ולעומת זאת לא משווקות מספיק קרקעות באזורי המגורים של הזכאים. אי-ההתאמה בין אזור המגורים של הזכאים ובין אזורי השיווק עלולה להביא לעודפי ביקוש או עודפי היצע של דירות באזורים מסוימים או להביא לכך שזכאים ישכירו את הדירות שקנו ויתגוררו באזורים אחרים המתאימים לצורכיהם. בכך עלולה להיפגע יעילות התוכנית, שתכליתה מתן אפשרות לרכישת דירה לצורכי מגורים, וכן עלולה להיפגע יעילותה של הקצאת המשאבים מנקודת מבטו של המשק.

תגובה רשות מקרקעי ישראל

13. מדיניות הממשלה שמה לה למטרה לספק לכל אזרח את היכולת לרכוש יחידת דיור במדינה, והרשות פועלת להרחיב את היקף פתרונות הדיור במחיר מופחת על ידי שיווק בכל רחבי הארץ והגדלת ההיצע על הביקוש. תמ"א 35 - כמו גם תוכניות המתאר הארציות הרלוונטיות האחרות - הינן תוכניות המתאר לפיתוח ולשימור שמטרתן לתת מענה לצורכי הבנייה הפיתוח והשימור. תכנית המתאר קובעת עקרונות תכנוניים לפיתוח והרחבות ישובים והיא המחייבת מבחינת מוסדות התכנון כולם. מתוכה, נגזרות תוכניות מתאר אזוריות ומקומיות הנערכות בהתאם לעקרונות שגובשו בה. במסגרת תוכניות המתאר הכוללניות (הנגזרות מתמ"א 35), האזוריות והמקומיות נערכת בחינה של המארג החברתי והתאמת הפרוגרמה בהתאם לצרכים העירוניים המשתנים מעיר לעיר. בתוך כך, נערך מיפוי אודות היקף המגורים הנדרש, מוסדות הציבור, תעסוקה ומסחר, פארקים ושטחים עירוניים גם בשים לב להתפתחותה הצפויה של העיר. אלו מקבלים ביטוי בתוכניות המפורטות למגורים ותעסוקה המקודמים ע"י רמ"י, באופן כזה שהתכנית מכוחה ניתן להוציא היתרי בנייה, כוללת מענה מיטבי ומרבי לצרכי כל ישוב תוך הסדרת התשתיות הנדרשות לכך. תכנית השיווק השנתית נבנית בהתאם לתוכניות המאושרות והצפויות להיות מאושרות במחוזות התכנון השונים כאשר מדיניות הרשות הינה לתת מענה לביקוש לאוכלוסיית הזכאים בכל הארץ. הצלחתם של חלק גדול מהמכרזים באזורי הפריפריה מעיד על ביקושים גם באזורים אלו. ראה תוצאות המכרזים באופקים ונתיבות כדוגמא. לא

למותר לציין, כי במקרים רבים פרסום המכרז במתכונת מחיר למשתכן הביא להצלחת השיווק גם באזורים בהם היה קושי לשווק כמכרז רגיל למרבה במחיר. בהתאם, ניתן לראות כי צעירים אשר רצו לרכוש דירה, לפני התכנית, כעת יכולים לעשות כן לאור הגדלת ההיצע. בד בבד, פועלת הרשות לשווק מלאי קרקעות ולתת מענה לביקוש גם לאוכלוסיית הזכאים במכרז הארץ. בחינת נתוני השיווקים, ובעיקר העסקאות, באזורי הביקוש במכרז הארץ מלמדת על היקף משמעותי ביותר של פרויקטי מחיר למשתכן באזורים אלו. כך לדוגמה ניתן לציין את הפרויקטים המרכזיים בערים מודיעין, ראשון לציון, באר יעקב, נתניה, ירושלים, תל אביב, רמת גן, בני ברק וכיו"ב.

ליקוי

13. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י ולמשרד הבינוי כי מדובר בתהליך הפקת לקחים חסר, שכן לא נבחנו בו היבטים אחרים שיש בהם כדי להשפיע על כישלון השיווק, כגון היבטים הנוגעים למצבו התכנוני של הפרויקט או להיצע ולביקוש באזור השיווק, ובכלל זה מלאי הדירות שנבנו על מקרקעי ישראל ועל קרקעות בבעלות פרטית.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

14. רשות מקרקעי ישראל עורכת ניתוח של כל תוצאות המכרזים, בשים לב לכלל היבטי השיווק, ומתוך כוונה להביא להצלחתם. אמנם בראשיתה של תכנית מחיר למשתכן ברמ"י נבחנו מכרזים מסוימים בלבד, לפי הצורך ואולם כיום, כחלק מהליך הפקת לקחים, נערכת בחינה של כלל המכרזים לרבות מכרזים שנכשלו. ישנן סיבות שונות לאי הצלחת מכרז כאשר כדאיות כלכלית ליזמים במכרזים הינה רק אחת מהן. במקרים בהם הוחלט על פרסום המכרז נערכת שומה על ידי שמאי מטעם השמאי הממשלתי. אגף שמאות ברשות עורך בחינה כלכלית המבוססת על הערכים הקבועים בשומה, היחס בין יחידות דיור במחיר למשתכן ובשוך חופשי לפי התכנית התקפה, הנחה על ערך הקרקע ומענקי מחיר למשתכן. בהתאם לממצאי הבחינה מגבש האגף את המלצתו למחיר המקסימום שיפורסם במכרז. במקרים בהם נראה, כי מחיר המקסימום המבוסס על ערכי השומה נמוך מעלות משוערת לקבלן (בהתבסס על נתוני תוצאות מכרזים קודמים ועלויות

בנייה לפי מחירון דקל) ממליץ האגף לקבוע מחיר מקסימום שונה במטרה לאפשר זכיה במכרז מחד, ומקסום הנחת מחיר למשתכן מאידך.

לעתים, מכרז אינו מעלה זוכה לאחר פרסומו בפעם הראשונה ואולם לאחר פרסום חוזר, אף ללא כל שינוי בתנאיו, המכרז מעלה זוכה. ניסיון הרשות מלמד, כי במקרים מסוימים הצלחת המכרז אינה תלויה בהיבטים מקצועיים בתנאי השיווק אלא קשורה בשחקנים אחרים בשוק הנדל"ן (כגון שיקולים של הקבלים שאינם קשורים בתנאי המכרז) ובגורמים שאינם בשליטתה של הרשות.

במקרים בהם המכרז לא מצליח, גם לאחר פרסומו החוזר, בוחנת הרשות את תוצאות המכרז ופועלת לשינוי תנאיו בכדי להבטיח, ככל הניתן, את הצלחתו. לעיתים נמצא, כי הסיבה אכן קשורה במבחן הכדאיות הכלכלית.

לעניין הדוגמא בדבר מכרז עין התכלת בעיר נתניה – המדובר במכרז עם נסיבות מיוחדות. ראשית, במכרז זה הוכרז זוכה ועל בסיס הצעתו הוגרלו יחידות הדיוור לזכאים, כאשר המחיר למ"ר עמד על המחיר אותו הציע הזוכה בהצעתו. הזוכה לא עמד בתנאי המכרז ועל כן הזכייה עמו בוטלה. משכך, ולאחר בחינה שמאית וכלכלית של נתוני המכרז, פעלה רמ"י להותיר המחיר למ"ר אשר הובא לזכאים על כנו. את ועוד, עמדת רמ"י כי הבחינה המבוצעת, אשר הינה במהותה בדיקה כלכלית/שמאית מספקת באותם המקרים בהם נדרשה בדיקה, ואנו סבורים כי אין צורך בכל בדיקה נוספת מעבר לכך.

השירות המטאורולוגי הישראלי

הגופים המבוקרים: השירות המטאורולוגי, משרד התחבורה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר-תחנות מדידה מטאורולוגיות

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה מצא כי החקיקה בתחום זה לא קודמה מעבר לגיבוש טיוטת תזכיר לחוק, כך שבמועד סיום הביקורת ענף המטאורולוגיה עדיין התנהל ללא מסגרת חוקית המסדירה אותו ואת פעילות השמ"ט.

תגובה

משרד התחבורה

1. ההסדרים החקיקתיים לעניין עיגון מעמד השירות המטאורולוגי בדין טרם קודמו היות לפערים זניחים הדורשים תיקון וסדרי עדיפויות בתכנית החקיקה של המשרד. בנוסף, נמצא כי ערכו המוסף של התיקון הוא נמוך יחסית אל מול פעילות השמ"ט וזאת לצד הסדרי שמ"ט שכן מקודמים במסגרת חקיקה בתחום התעופה.

ליקוי

2. הביקורת רואה בחיוב את הסדרת ממשק טיס-מטאורולוגיה והנגשת השירות לציבור. עם זאת, מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את מתכונת הסדרת מעמדו של השמ"ט, בפרט בכל הנוגע לנושאים הבאים: הסדרת האחריות להכשרת חזאים ולהסמכתם, ביצוע התאמות בחקיקה לדרישות הבין-לאומיות בתחום המטאורולוגיה, וקביעת שיטות ומדדים מקצועיים ברורים למדידה ולחיזוי.

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להסדיר את תפקידיו של השירות המטאורולוגי, את מעמדו, ואת אחריותו בהכשרת חזאים, בהוצאת תחזיות, התרעות ואזהרות, וכן בבדיקת עמידתם של הגופים האחרים העוסקים בתחום המטאורולוגיה בתקנים שקבע ה-WMO.

ליקוי

4. יש לראות בחיוב את שיתופי הפעולה שנוצרו עם גופים ממשלתיים שונים. עם זאת, מומלץ למפות את כלל הגופים הממשלתיים הנוגעים לעניין ולקדם שיתוף פעולה עימם, ובפרט לבחון קידום ממשקים מול המערכות המוקמות על ידי כל גוף.

ליקוי

5. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עד מועד סיום הביקורת לא קודמו הליכי חקיקה לסגירת הפערים עם הדרישות לפי נספח 3, וכי מאז מכתבו של מנהל השירות לא קודם הנושא כלל. ללא סגירת הפערים הקיימים אין ודאות שהמידע המטאורולוגי הניתן לענף התעופה מספק מענה מלא לצרכיו, ועל כן גוברים הסיכונים לשיבושי הטיסות.

ליקוי

6. במצב הנתון, ובהיעדר הסדרה של מעמד השמ"ט, החלו כאמור משרדי ממשלה אחרים, כגון משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה וחברות ממשלתיות דוגמת מקורות, להקצות עובדים לתחום המטאורולוגיה ואף לרכוש ציוד מטאורולוגי. תופעה זו גורמת לתחנות מטאורולוגיות יתירות ועלולה להעמיס הוצאות נוספות. מלבד זאת, אין אחידות בשיטות הפעולה של הגופים השונים ואין גורם ממלכתי אחד המפקח על דרכי הפעולה של גופים אלה בהתאם לתקנים הבין-לאומיים (כגון דיוק וכיול המכשירים על(לפי) דרישות ה-WMO) כדי להבטיח את אמינות הנתונים ולמנוע סתירות במידע המסופק למשתמשים השונים. מצב זה מפחית מאיכות המידע המטאורולוגי ומהידע המקצועי המשמש לקבלת החלטות. מומלץ כי משרד התחבורה יבחן גיבוש מתכונת פעילות ארצית אחידה באחריות השמ"ט לטובת כלל הגופים. כמו כן, מן הראוי שכל משרדי הממשלה יאמצו את הנחיות ארגון המטאורולוגיה העולמי בכל הקשור להקמה ולתחזוקה של תחנות מטאורולוגיות.

תגובה

משרד התחבורה

6. לשירות המטאורולוגי אין אחריות או סמכות להתערב בפעולתם של משרדי ממשלה אחרים. ביכולתו ליעץ בלבד - וכך אכן הוא עושה: ממליץ לגופים הציבוריים הפונים אליו על הצורה הנכונה בה יש למקם את התחנה

המטאורולוגית, ממליץ על דיוקים נדרשים של ציוד המדידה ועל אופן התחזוקה הראוי (תוך התבססות על התקנים הבינלאומיים). עם זאת, אין מקום המשרד והשמי"ט להתערב בהחלטות פנימיות של משרדים אחרים.

תגובה משרד החקלאות

6. מיקום התחנות בשטח הינו ייחודי (מותאם לצורכי החקלאים), אולם ההצבה והמכשור מותאמים להנחיות הארגון המטאורולוגי העולמי. כל הנתונים מהתחנות המטאורולוגיות האוטומטיות מועברים לשירות המטאורולוגי לצורכי בקרה ושימוש מקצועי. לחקלאות ולמשרד החקלאות צרכים ייחודיים, שלא תמיד עומדים במרכז הצרכים ותשומת הלב של השירות המטאורולוגי. החשוב לעניין זה הוא, שרשת התחנות המטאורולוגיות של משרד החקלאות מבוקרת ע"י אנשי המקצוע של השירות המטאורולוגי. כחלק מפעילות העזר החקלאית נדרש החקלאי לשרוף את הגזם, עצים שנעקרו וכד', לשם כך, עליו לקבל היתר לשריפה מהמשרד. משרד החקלאות מוסמך ע"פ חוק להעניק אישורי שריפות גזם לחקלאי, על פי המידע שמתקבל בעיקר מתחנות שהוקמו על ידי משרד החקלאות באזורים חקלאיים ניתן לקבל מידע לגבי משטר הרוחות וכד', ועל פי המידע זה ניתן/ לא ניתן היתר לשריפת הגזם. היחידה למטאורולוגיה חקלאית הינה היחידה המוסמכת להוציא התראות לפני אירועי טבע קיצוניים כגון: שרב, קרה, ברד ורוחות סער. אין המשרד מוציא התראות שאינן נוגעות לחקלאים ובתחומים שלא בסמכותו. היחידה למטאורולוגיה חקלאית פועלת במסירות שנים רבות בזכות כוח אדם מסור במיוחד ותקציבים צנועים. היחידה מהווה דוגמא ומופת לשירות שניתן לציבור.

ליקוי

7. מאז סיום עבודת הוועדה, לא קודם נושא האופטימיזציה האובייקטיבית של התחנות. רק בשנת 2018 נקלטה בשמי"ט עובדת שעתידה לעסוק, בין השאר, באופטימיזציה של רשת התחנות. עולה כי מאחר שהאקלים בארץ מורכב ומשטרי הרוח ומזג האוויר שונים ממקום למקום, יש חשיבות למיפוי מדויק של רשת התחנות. תכנון מתאים וביצוע אופטימיזציה של תחנות השמי"ט והתחנות של הגורמים האחרים בתיאום

עימם, יאפשרו ויתור על מקצת התחנות וימנעו כפילות ובזבוז, וכן יאפשרו איתור אזורים שבהם קיים מחסור בתחנות, ולפיכך יש להתקין בהם תחנות מטאורולוגיות. משרד מבקר המדינה מציין כי על השמ"ט להשלים את מיפוי פריסת כל התחנות ולפעול לקביעת פיזור אופטימלי.

תגובה

משרד התחבורה

7. המשרד סבור כי אין ביסוס מקצועי לטענה זו של המבקר. במהלך השנים נוספו תחנות במקומות בהם היה חוסר בנתונים ולא בצורה אקראית וחסרת אחריות. ככל שחלפו השנים התבהרו הפערים וכאשר התברר שיש צורך בהשלמת המדידות באיזור מסוים, אז בחנו את האפשרות להוסיף באיזור זה תחנה להשלמת הפער. אופטימיזציה של מיקום התחנות אין פירושה הקטנת מספר התחנות אלא פיזור מיטבי של המשאבים הקיימים לצורך קבלת מענה מיטבי. לפיכך, באותה הנשימה שבה ייתכן וניתן להסיר תחנה מתא שטח מסוים בשל יתירות גבוהה, ייתכן וכדאי להוסיף תחנה בתא שטח אחר בו הכיסוי אינו מספק.

ליקוי

9. מתחילת 2017 ועד מועד סיום הביקורת לא הייתה התקדמות בהסדרת הזכויות. משרד מבקר המדינה מעיר לשמ"ט ולמשרד האוצר ולרשות מקרקעי ישראל כי יש חשיבות בהסדרת זכויות השמ"ט על תחנות, זאת כדי לשמור על רצף הנתונים מהעבר וכדי להבטיח את אחידות המדידות המטאורולוגיות מאותו מקום; על השמ"ט, מינהל הדיור הממשלתי ורשות מקרקעי ישראל לפעול בהקדם להשלמת הסדרת זכויות השמ"ט על מקרקעי התחנות, בד בבד עם בדיקת אופטימיזציה של פיזור התחנות.

תגובה

רשות מקרקעי ישראל

9. תנאי הקצאת מקרקעין למשרד ממשלתי נקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל (סעיף 4.12 בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל) והם כפופים להוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו. בהתאם למדיניות זו, הקצאת מקרקעין למשרד ממשלתי או ליחידת סמך, תבוצע באמצעות משרד האוצר-מינהל הדיור הממשלתי. בנוסף יצוין, כי בין מינהל הדיור

הממשלתי לבין רשות מקרקעי ישראל התקיים מו"מ, לאורו, פועלת האחרונה לגיבוש החלטת מועצת מקרקעי ישראל, שתעגן את מתווה הסדרת מעמדן של תחנות השירות המטאורולוגי.

תגובה

החשב הכללי – משרד האוצר

9. הסוגיה נמצאת בתוכנית העבודה של מינהל הדיור הממשלתי לשנת 2020 בתחום ההסדרה ונדונה במסגרת הפגישות המתקיימות בין סגן בכיר לחשב הכללי הממונה, בין היתר, על מינהל הדיור הממשלתי לבין מנהל רשות מקרקעי ישראל על מנת להביא לפתרון במהלך המחצית הראשונה של שנת 2020.

ליקוי

10. משרד מבקר המדינה ממליץ לשמ"ט לגבש תוכנית רב-שנתית סדורה לחידוש ציוד התחנות ולהאחדתו, על מנת לספק מידע אמין, מדויק ועקבי.

ליקוי

11. בשנת 2017 החל השמ"ט לפעול לפרסום מכרז חדש לתחזוקת תחנות, זאת לאחר הליך של הפקת לקחים מהמכרז הקודם ועל מנת לטייב את מערך התחזוקה הקיים. משרד מבקר המדינה מציין כי עד מועד סיום הביקורת טרם התפרסם המכרז.

ליקוי

12. על השמ"ט ועל משרד התחבורה לפעול יחדיו במטרה לקדם את רכישת הציוד על פי התקנים הבין-לאומיים, להחליף את הסוכות לסוכות מודרניות ואיכותיות, וכן את אוגרי הנתונים. כל זאת לשם קבלת נתונים באיכות טובה ואחידה. מלבד זאת, עליהם לפעול בהקדם לקידום מכרז התחזוקה.

ליקוי

13. משרד מבקר המדינה מציין כי השבתת המכ"ם הביאה את המדינה בשיא עונת הגשמים למצב של מחסור במידע חיוני ביותר למניעת סכנות הנובעות ממזג אוויר חריג. כאמור, המכ"ם משמש, בין היתר, לתעופה, למניעת סכנות ונזקים למטוסים; למתן התרעה מוקדמת לכניסת ממטרי גשם

חזקים, להיערכות מקומית מתאימה לקראת שיטפונות והצפות; וכן למתן התרעות על תופעות חריגות. נוכח חשיבותו של המכ"ם, על משרדי האוצר והתחבורה לשקול את מלוא ההיבטים הרלוונטיים לעניין, תוך הפעלת שיקולי עלות-תועלת ביחס לרכישת מכ"ם חדש לעומת הארכת משך השימוש במכ"ם הנוכחי תוך שימוש בפתרונות ביניים בעת השבתו, ולבחון אם חלופה זו יכולה להוות מענה מספק. עוד מציין משרד מבקר המדינה לשמ"ט כי עליו לפעול לתחזוקה מיטבית של המכ"ם כדי למנוע תקלות חמורות נוספות שישביתו את פעילותו, להכין תוכנית פעולה מסודרת לאספקת נתונים מטאורולוגיים במקרה של תקלה חמורה של המכ"ם, ולשקול שיתופי פעולה עם גורמים אחרים המתפעלים מכ"ם בארץ לצרכים שוטפים וכתוכנית גיבוי.

תגובה משרד התחבורה

13. החלפת מכ"ם עננים מקודם מול משרד האוצר. זאת לאחר העלאת הצורך בדבר החלפתו שהגיע למשרד במהלך השנה החולפת.

ליקוי

14. ישיבות רבות של ועדות המכרזים מתקיימות בשיחות ועידה או באמצעות התכתבות בלבד, וכי מספר ההליכים המכרזיים הפומביים בכל שנה נמוך באופן יחסי.

ליקוי

15. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לבחון את טענות השמ"ט ולפעול למציאת פתרון שיבטיח כי הליכי הרכש של השמ"ט יתנהלו באופן תקין ובהתאם לדין.

ליקוי

16. הביקורת העלתה כי בניגוד לנוהל, המנהלים המקצועיים של השמ"ט אינם כוללים בפנייתם למנהל הרכש הערכה כספית של עלות ההתקשרות. חסר זה משמעותי במיוחד כאשר מדובר ברכש שעלותו קרובה ל-50,000 ש"ח, שכן ייתכן שנדרש מכרז במקרים אלו.

ליקוי

17. משרד מבקר המדינה ממליץ כי השמ"ט יכין טופס מובנה להתקשרויות שעלותן נמוכה מ-50,000 ש"ח, כך שהמציעים ידעו מראש מהי תקרת הסכום שעליהם להציע; הדבר ימנע קיום הליך הצעות מחיר אשר בסופו מתברר כי מלכתחילה היה עליו להיעשות במתכונת של פרסום מכרז פומבי.

ליקוי

18. הביקורת העלתה שני מקרים שבהם נמנע השמ"ט מלערוך מכרז, אף שסכום הרכש היה גבוה מ-50,000 ש"ח, וזאת בניגוד להוראות תקנות חובת המכרזים, התכ"ס ונוהל השמ"ט.

ליקוי

19. על השמ"ט להקפיד לערוך את התקשרויותיו בהתאם לנוהל הרכש ולתקנות חובת המכרזים. בכלל זה, עליו להקפיד על שילוב הערכות כספיות בפנייה למנהל הרכש, להימנע מפיצול הזמנות, לכלול באומדן ההתקשרות את מלוא תקופת ההתקשרות (לרבות תקופות של זכות ברירה), ולהקפיד על שמירת מלוא התייעוד. משרד מבקר המדינה ממליץ לשמ"ט לקיים אחת לתקופה בקרה ותהליכי הפקת לקחים בדבר הליכי הרכש, שבמסגרתם ייבחנו התקשרויות בסכומים נמוכים מ-50,000 ש"ח. כמו כן, על השמ"ט להכין תוכנית עבודה שנתית למכרזים פומביים מבעוד מועד, בדרך שתתרום לערכי השוויון, השקיפות והיעילות הכלכלית. נוסף על כך ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לשפר את זמינות הישיבות של ועדת המכרזים לטובת פעילות השמ"ט.

תגובה

משרד התחבורה

19. השירות המטאורולוגי מתנהל בהתאם להוראות כל דין. התקשרויות שלא במכרז מבוצעות בהתאם להוראות. בנושא זה כמובן שמלבד הקפדתו של השמ"ט על הוראות אלו, כל פעולת רכש עוברת תמיד ביקורת של חשבות ולעיתים קרובות הרכש מאושר אך ורק לאחר אישור ועדת המכרזים, לאחר שגם יועמ"ש חיווה את דעתו, ולפיכך תהליכי הרכש/ההתקשרות שלנו נבחנים ע"י שני "שומרי סף" המקפידים מאוד על נושא זה.

פרק שלישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

הובלת מטענים ברכבת

הגופים המבוקרים: חברת הרכבת, חברת הבת, משרד התחבורה, במשרד האוצר - אגף התקציבים, אגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל), רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות).

ליקוי

1. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהובלת מטענים ברכבת בשני העשורים האחרונים לא צמצמה באופן ניכר את הובלת המטענים במשאיות, וכי היקף ההובלה ברכבת לא גדל בשיעור ניכר. בתקופה זו התוצר הכפיל את עצמו (גידול של כ-97.7%) ומשקל המטענים שנוטל בנמלי ישראל גדל בכ-67.4%, אך תנועת המטענים ברכבת עלתה בשיעור מתון יחסית של כ-10.9% (מכ-1,128 מיליון טונה-ק"מ ב-1999 לכ-1,251 מיליון טונה-ק"מ ב-2018). יתרה מכך, משקל המטענים המובלים אף ירד בכ-14% (מכ-9.9 מיליון טונה ב-1999 לכ-8.5 מיליון טונה ב-2018). נתונים אלה מראים שהיתרונות למשק מהובלת מטענים ברכבת לא באו לידי ביטוי באופן מלא.

תגובה רכבת ישראל

1. מדינת ישראל אינה מהווה תשתית קלאסית לרכבות מטען, שכן ההובלות הינן לטווח נסיעה קצר שאינו מביא לידי ביטוי את היתרונות הכלכליים (עבור הלקוח) שבהובלת מטענים ברכבות משא ארוכות בטווח הנסיעה ובכמות הקרוונות. מקובל בעולם כי הובלת מטענים ברכבת כדאית להובלה במרחקים העולים על 300 ק"מ. יתרה מכך, בישראל, אין כמעט מסופי מטענים ושלוחות למפעלים, כך שמתבקשת הובלה משלימה וריבוי פריקה וטעינה (Double handling) אשר מקטינות את הכדאיות הכספית והלוגיסטית להובלת מטענים ברכבת. מעבר לכך, יצוין כי לא ניתן לבצע הובלה משלימה למטענים בצובר כלל ונדרשת שלוחה ישירה למפעל. סביבת הפעילות הכלכלית המאתגרת של מגזר המטענים בחברת רכבת בע"מ (להלן: "חברת הרכבת" / "רכבת") כוללת, בין היתר: תחרות קשה מול ענף המובילים במשאיות, המתבטאת בחוסר כדאיות משמעותית להובלה ברכבת. תחרות על זמן מסילה למול רכבות נוסעים

הזוכות לעדיפות. הציוד והמסילות ישנים (השקעות של המדינה). כך, לדוגמא: מסילת הרכבת בין ב"ש לדימונה שנסגרה בשנת 2018 5 פעמים כל פעם למשך שבוע לצורך תיקון המסילה. חוסר אקוטי בתשתיות, לרבות מסופים ושלוחות, להובלת מטענים (השקעות מדינה). בשני העשורים האחרונים כמעט ולא היה גידול בתשתית הייעודית למטענים וכתוצאה מהגידול בנוסעים אף ירדה זמינות התשתית למטענים. בשנים האחרונות ירדה הסובסידיה ב 6.5% מידי שנה (נטו) מה שהביא לחוסר כדאיות כלכלית להובלה ברכבת. שביתות ושיבושים של ועד עובדי הרכבת, אשר בוצעו בחלקן הגדול בחטיבת מטענים.

ליקוי

2. נכון למועד סיום הביקורת לא הכין משרד התחבורה תוכנית פעולה ליישום המלצות של תוכנית האב למטענים, למרות התועלת שיכולה לצמוח מכך בקידום הובלת מטענים ברכבת.

ליקוי

3. בחינת ויישום ההמלצות של תוכנית האב עשוי לסייע להגדלת היקף הובלת המטענים ברכבת ולהקטנת ההשפעות השליליות של הובלת מטענים במשאיות. על כן, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לסיים בהקדם את הכנתן של התוכניות ליישום המלצות תוכנית האב, שהוא עצמו הכין בשיתוף פעולה עם האגפים השונים במשרדו.

תגובה

משרד התחבורה

2,3. לצורך מימוש תכנית אב למטענים בהקשר להובלת מטענים ברכבת, כשלב ראשון, הכין אגף תכנון כלכלי מספר עבודות כלכליות במטרה לבחון ולקדם נושא זה. במסגרת זו הכין האגף בדיקת כדאיות כלכלית להקמת מסופי מטענים ושלוחות רכבת למפעלים. כמו כן, בשנת 2017 ביצע אגף תכנון כלכלי סקר משאיות ייחודי ארצי ונגזרת שלו נתן המלצות תשתיות וניהוליות בתחום צמצום השפעות חיצוניות שליליות, בין היתר באמצעות שימוש ברכבת. כל העבודות הנ"ל הוצגו לכלל גורמי המשרד. המשרד פועל, גם באמצעות חברת רכבת ישראל למימוש חלק מההמלצות לעיל, ובין היתר בקידום מסופי מטענים ושלוחות רכבת למפעלים.

ליקוי

4. להקמת המסילה המזרחית חשיבות רבה להתפתחות תחום הובלת מטענים ברכבת, כפי שצוין בכל תוכניות האב להובלת מטענים שעסקו בנושא. השלמת המסילה עשויה לתרום רבות גם להגדלת מספר הנוסעים ברכבת. למרות זאת העבודות לבינוי המסילה החלו רק כ-13 שנים לאחר קבלת ההחלטה על הקמתה.

תגובה

משרד התחבורה

4. פרויקט המסילה המזרחית חובה בתוכו אלמנטים מורכבים רבים הכוללים תכנון, עדכוני תכניות למשא ולנוסעים, שינויים בהתחייבויות לתקציב לאורך הזמן, הפקעות וסטטוטוריקה בקרקעות ותוואי הדרך, קישוריות רבה והצטלבויות לפרויקטים רבים לאורך תוואי המסילה לצד הצורך במאמצים הנדסיים מורכבים שנדרשים בקרקע וכן עבודה בצמוד למסילה פעילה במקטעים שונים. כמו גם תכנון וביצוע מורכבים על ידי כמה חברות לשם קידום מהיר ויעיל יותר.

תגובה

רכבת ישראל

4. תכנון המסילה המזרחית קודם ע"י חברת חוצה ישראל. רק בסוף שנת 2017 הועבר להמשך טיפול ברכבת ישראל ונת"י והתקבל תקציב חלקי לקידום זמינות בלבד. עד היום טרם אושר תקציב מלא לביצוע הקו: לא אושרה מסגרת תקציבית לביצוע קטע D ולא לביצוע תחנות. רכבת ישראל עומדת בת"ע שאושר ע"י משרד התחבורה ומוציאה מכרזים בהתאם לתקציב שהתקבל.

ליקוי

5. השלמת הקמת המסילה המזרחית, על ידי חברת הרכבת וחברת נתיבי ישראל תגדיל את היכולת להגדיל את הובלת המטענים ברכבת. תהליכי התכנון וההקמה של המסילה המזרחית, נמשכים שנים רבות ומעכבים את היכולת להגדיל את הובלת המטענים ברכבת. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת ולחברת נתיבי ישראל להאיץ את השלמתה של הקמת המסילה המזרחית.

תגובה רכבת ישראל

4. יודגש, כי החלק הדרומי בפרויקט המסילה המזרחית (ראש העין- לוד) הועבר לאחריותה של רכבת ישראל רק במחצית שנת 2017. עם קבלת הפרויקט לאחריותה, הרכבת קידמה (ועודנה מקדמת) בקצב מואץ את השלמת תכנון הפרויקט מול מוסדות התכנון הרלוונטיים. כל זאת, בהלימה לתכנית הפיתוח האסטרטגית של הרכבת לשנת 2040.

ליקוי

6. קיימת חשיבות בפריסת תשתית רכבתית ומסילות וחיבור אזורי תעשייה ומפעלים לרשת המסילות והגדלת מספר השלוחות. מספר השלוחות בפועל קטן לעומת שנים קודמות - שלוחות קיימות נסגרו והקמתן של שלוחות חדשות עדיין לא אושרה, למרות כדאיותן הכלכלית. השתת חלק מעלות ההקמה על המפעלים פוגעת בכדאיותם להוביל מטענים ברכבת. נוכח התועלת הכלכלית הצפויה למשק מהגדלת תשתית השלוחות, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לאישור השלוחות ולהקמתן וכן לבחון מודל מתמרץ למימון הקמתן.

ליקוי

7. מתיאור התהליכים עולה כי כבר ב-2009 החלה הרכבת לבחון חלופות למסוף המטענים וב-2010 הוגשה בקשה לאישור חלופה ולתכנון סטטוטורי של מסוף המטענים בחדרה צפון במקום מסוף חדרה מערב. עד מועד סיום הביקורת, כתשע שנים לאחר הגשת הבקשה, טרם אושר התכנון

תגובה משרד התחבורה

7. העשייה בתחום המסופים נמשכת. מסוף בצת ליד נמל חיפה - נמצא לקראת סיום ביצוע. שלוחות לנמל מספנות ישראל ולאסמי עוז באופקים – הסכמים לביצוע בין חברת הרכבת למפעלים נמצאים לקראת חתימה. בדומה לפרויקטים מסילתיים, תחום המסופים הוא תחום מורכב ונדרש לשיתוף פעולה ולהסכמה רחבה של גורמים רבים בהם גורמים פרטיים ורשויות מקומיות. יודגש כי בהתאם לתכנית האסטרטגית של רכבת ישראל מקודמים התהליכים

הנדרשים תוך חיזוק הקשר והאצת הפרויקטים בין גורמי התכנון, משרד התחבורה ורכבת ישראל. יש לציין כי מסופי מטענים זוכים על פי רוב להתנגדות נמרצת מצד רשויות מקומיות.

תגובה רכבת ישראל

7. למרות שהרכבת קידמה את התכנית במשך תקופה של כשמונה שנים בתאום מלא עם הוועדה המחוזית חיפה ובהתאם להנחיותיה, והוועדה המחוזית אף אישרה להפקיד את התכנית בחודש פברואר 2018, הודיעה הוועדה המחוזית לרכבת רק בחודש דצמבר 2019 כי לא ניתן לקדם את התכנית בסמכות מחוזית במיקום שהוגשה.

ליקוי

8. חברת הרכבת לא עמדה בדרישות של מינהל התכנון ולא הכינה תסקיר השפעה על הסביבה כנדרש על ידי מינהל התכנון ותקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה) תשס"ג-2003, ולא הציגה חלופות למסוף מטענים. נוכח חוסר היכולת לקדם את התוכנית בוועדה המחוזית, ביקשה חברת הרכבת בפברואר 2019 מהוועדה המחוזית להעביר את הטיפול בתוכנית ובמסופים נוספים לוות"ל.

תגובה רכבת ישראל

8. רכבת ישראל קיבלה הנחיות לתסקיר פעמיים. ב-1.11.2017 וב-1.3.2018. התייחסות רכבת ישראל להנחיות לתסקיר הועברה למשרד להגנת הסביבה ב-9.4.2018. ב-18.6.2018 התקבלה החלטה במליאת הוועדה המחוזית על תיקון ההנחיות להכנת התסקיר. בין השאר, נדרש לבחון חלופות נוספות למיקום המסוף. במקביל למתואר לעיל ולאחר קבלת ההנחיות להכנת התסקיר, הוכנה ברכבת טיוטה של פרקים א-ב לתסקיר. הטיוטה האחרונה מתוארכת ליוני 2018. כל החלופות הוצגו ללשכת התכנון במספר דיונים. בסה"כ נבחנו והוצגו 11 חלופות. מאזור התעשייה בנימין בצפון ועד אזור נען בדרום. בדיון האחרון של מליאת הוועדה בתכנית, שהתקיים ב-18.6.18 הוצגו כל החלופות.

ליקוי

9. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את היוזמה של עיריית בית שמש והמועצה האזורית לפעול בשיתוף פעולה לקידום מציאת פתרונות לנושאים שנויים במחלוקת. משרד מבקר המדינה ממליץ כי העירייה, המועצה האזורית, משרד התחבורה וחברת הרכבת יגיעו בחלוף כשש שנים מתחילת הדיונים להסכמה על מיקומו של מסוף המטענים.

תגובה רכבת ישראל

9. למרות שמיקום המסוף סוכם עם עיריית בית שמש, עוד בשנת 2015 חזרה בה העירייה מאוחר יותר מהסכמתה. בעקבות זאת, שינתה הוועדה המחוזית ירושלים את עמדתה שצידדה בתכנית שקידמה הרכבת והודיעה במהלך חודש פברואר 2019 שהיא מעדיפה חלופה הנמצאת בתחום המוניציפלי של מ.א. מטה יהודה המתנגדת לחלופה זאת. משמעות הדבר, דחייה נוספת של קידום התכנית שלא ניתן לאמוד אותה בזמן.

ליקוי

10. עולה כי הליכי התכנון של מסוף מטענים קדמה החלו כבר ב-2014 ובמועד עריכת הביקורת הם טרם הסתיימו.

תגובה רכבת ישראל

10. לאחר כחמש שנים בהן קידמה רכבת ישראל את התכנית במסלול של תכנית דרך, החליטה לשכת התכנון המחוזית דרום בשנת 2019 כי התכנית תוגש כתכנית רגילה (ס' 62) ולא כתכנית דרך. רק בחודש דצמבר 2019 הורתה הוועדה המחוזית דרום למשרד להגנת הסביבה להכין הנחיות להכנת פרקים א ו-ב של תסקיר השפעה על הסביבה ולאחר הכנתן ואישורן תכין חברת הרכבת תסקיר. יודגש כי כתוצאה מכך ייגרם עיכוב ניכר בקידום תכנית המסוף.

ליקוי

11. גם הליכי התכנון של מסוף מצד תמר נמשכים למעלה מחמש שנים ובמועד עריכת הביקורת טרם הושלמו. עולה כי חברת הרכבת התעכבה במשך שנים בהגשת מסמכים למוסדות

התכנון. תסקיר השפעה על הסביבה הוגש לאחר כשלוש שנים לפחות ממתן ההנחיות והעברתם של מסמכים נוספים למוסדות התכנון מתעכבת גם היא על ידי חברת הרכבת.

תגובה רכבת ישראל

11. העיכוב בהשלמת תסקיר ההשפעה על הסביבה נבע מדרישת הוועדה המחוזית לבחון חלופת מסוע. הרכבת הגישה את מסמכי התכנית להפקדה בדצמבר 2019.

ליקוי

12. למרות החשיבות של יצירת פריסה ארצית של מסופים ותהליך הסגירה של מסופים קיימים, הליכי קידום תכנון סטטוטורי של מסופי מטענים במוסדות התכנון על ידי מינהל התכנון במשרד האוצר, משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה, חברת הרכבת והרשויות המקומיות שבתחומן מתוכננת הקמת המסופים, נמשכים שנים רבות - בין חמש לתשע שנים, ואין מועד צפוי לסיומם.

תגובה מינהל התכנון

12. תוכניות למסופי מטענים שהוגשו למוסדות התכנון השונים לא קודמו משום שלא הייתה ראייה כוללת של הצרכים והמשמעויות של פגיעה בשימושים אחרים ובסביבה של אתרי המסופים שהוצעו. מינהל התכנון החל לדון בתוכנית ארצית לתפוסת המטענים כבר ב-2018, אך כפי שצויין בתגובה לדוח, משרד התחבורה לא קידם את הנושא ולא סיפק מידע שיאפשר דיון מעמיק באתרים למסופים. כאשר יועבר המידע הנדרש להמשך הדיון התכנוני, יוכל מינהל התכנון להמשיך ולקדם את תכנון המסופים.

ליקוי

13. בהליך הסטטוטורי נוצרו לעיתים מחלוקות, בין היתר על רקע המתח בין צורכי הרשויות המקומית, רשויות התכנון והמשרד להגנת הסביבה ובין התועלת הציבורית הנרחבת לכלל תושבי המדינה מהגדלת היקף הובלת המטענים ברכבת. מחלוקות אלו והתמשכות הליכים של חברת הרכבת למילוי דרישות מוסדות התכנון והמשרד להגנת הסביבה גורמות לא אחת לעיכובים ממושכים בתהליכי האישורים הסטטוטוריים.

העיקובים בקבלת האישורים הסטטוטוריים מעכבים בתורם את הקמת המסופים. כל זה מוביל לפגיעה בפיתוח ובצמיחת ענף הובלת המטענים ברכבת, מונע את צמצום ההשפעות החיצוניות מהובלת מטענים במשאיות וגורם נזקים כלכליים מתמשכים למשק ולחברת הרכבת.

תגובה מינהל התכנון

13. כאשר יועבר המידע הנדרש להמשך הדיון התכנוני, יוכל מינהל התכנון להמשיך ולקדם את תכנון המסופים.

ליקוי

14. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, חברת הרכבת ומינהל התכנון לפעול יחד במטרה לייעל את תהליכי התכנון ולקצר את זמן התכנון. כל זאת כדי לפתח את התשתית המסילתית שתסייע בהובלת מטענים ברכבת ותאפשר את הקטנת הנזקים הכלכליים המתמשכים למשק, הנובעים מאי הקטנת ההשפעות החיצוניות מהובלת מטענים במשאיות ואת הפגיעה בתוצאות הכספיות של חברת הרכבת.

ליקוי

15. העיקובים בקידום פרויקטים לפיתוח תשתיות להובלת מטענים ברכבת הביאו לאי ניצול תקציבים שתוקצבו למטרה זו. אף שתקציב ההרשאה להתחייב עמד בשנים מסוימות על עשרות ומאות מיליוני ש"ח בשנה וביצעו התממש כל שנה, ביצוע מזומן הסתכם ברוב השנים במיליוני ש"ח בודדים, דבר המצביע על אי קידום הפרויקטים בפועל. זאת ועוד, יתרת ההתחייבויות בגין פרויקטים שטרם הושלמו, שנמצאים בשלבי ביצוע ולא הגיע שלב התשלום בגינם הייתה בכל אחת מהשנים 2013 - 2018 גבוהה מחצי מיליארד ש"ח.

תגובה רכבת ישראל

15. ההרשאה, אליה מתייחסת הערת המבקר, הינה הרשאה היסטורית שאיננה ניתנת למימוש תזרימי לטובת ביצוע פרויקטים. מעבר לכך, ובכל שנה, לא מאשר משרד האוצר את התכניות הספציפיות למסופי מטענים כפי שמוגשות ע"י הרכבת ובסה"כ בשני העשורים האחרונים כמעט שלא אושרו תכניות לקידום

מסופי מטענים. זאת למרות עלותם הכספית היחסית לא גבוהה.

ליקוי

16. חברת הרכבת אינה מנצלת את פוטנציאל הציוד הנייד הקיים ברשותה, ובהתאם - את פוטנציאל הובלת המטענים. אומנם שיעור ניצול ההובלה גדל מכ-54% ב-2012 לכ-68% ב-2014, אולם מאז הוא מצוי במגמת ירידה - משיעור של כ-68% ב-2014 לכ-60% ב-2018; באופן דומה, המשקל היומי הממוצע של המטענים המשונעים ברכבת עלה מכ-781 טונות ב-2013 לכ-855 ב-2016, אולם מאז הוא ירד לכ-790 טונות ב-2018; הרכבת הפעילה בשנת 2018 רק 43 רכבות ביום, לעומת פוטנציאל של 84 רכבות ביום.

תגובה

רכבת ישראל

16. אי ניצול כלל הציוד הנייד להובלת מטענים נובע משתי סיבות: חוסר כדאיות כלכלית ללקוח/לרכבת שבהובלת המטענים (ראה מענה לליקויים קודמים). ישנם קרונות להובלת מחצבים (390 קרונות בבעלות כ"ל ועוד 50 קרונות בבעלות ר"י) אשר יוצאים ממתחם רותם מלאים וחוזרים ריקים וזאת בשל המבנה הנדסי שאינו מאפשר הובלה חוזרת של חומר גלם אחר. קרונות הפוסט שגם הן בבעלות כ"ל כ-50% מהם חוזרים מלאים בהתאם לאילוצים המאפשרים להטעין חומר גלם אחר מסוג גופרית. הקרונות השטוחים נמצאים בשאיפה תמידית להחזרה כקרונות מלאים. יש לציין שגם הלקוחות נדרשים להחזיר קרונות מלאים. למרות זאת, לא תמיד ניתן להחזיר קרונות מלאים ולצמצם את הבטלה ולהרוויח סבבים. הקרונות הריקים חוזרים למקום הקרוב ביותר כדי לשבצם לטעינה חוזרת.

ליקוי

17. משרד מבקר המדינה מציין בפני משרד התחבורה, משרד האוצר וחברת הרכבת כי אי-פיתוח תשתית (המסילה המזרחית, מסופים ושלוחות) וזמינות מוגבלת של מסילות הרכבת להובלת מטענים פוגעים ביכולת הניצול של הציוד הנייד להובלת מטענים, עד כדי אבטלה מבנית של גורמי ייצור בהובלת מטענים (ציוד נייד). משרד מבקר המדינה מציע לחברת הרכבת לפעול להגדלת היקף ההובלה, תוך ניצול

פוטנציאל הציוד הנייד הקיים ברשותה באמצעות קידום עסקאות נוספות והגדלת עסקאות קיימות להובלת מטענים או באמצעות התייעלות תפעולית.

תגובה רכבת ישראל

17. במקומות שאליו הרכבת נגישה במסופים או בשלוחות, הרכבת מנצלת את מרבית פוטנציאל ההובלה הזמינה מהלקוחות. לא ניתן להגדיל מהותית את היקף ההובלה בלי להגדיל את פריסת תשתית המטענים (מסילות ומסופים לאזורי ביקוש להובלה ושלוחות למפעלים עתירי הובלה שלא ניתן להוביל את הסחורה ללא שלוחה) וללא תמריץ כלכלי הולם (גובה סובסידיה שיאפשר הצעות מחירים שיתחרו במחירי משאיות).

ליקוי

18. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי יעילות הובלת המטענים באמצעות הרכבת פחתה בשנים האחרונות, בעיקר בשנים 2017 - 2018. עלות הובלת המטענים ליחידת תפוקה גדלה בגלל גידול חד בעלויות המשתנות, בעיקר בעלות השכר, ועלות התפעול וההפעלה וגידול בעלויות הקבועות. עלות השכר הממוצעת לעובד בחטיבת המטענים גדלה ריאלי בשיעור חד ב-2018, והתפוקה הממוצעת לעובד קטנה בשנים 2017 - 2018. למרות הירידה בתנועת המטענים בשנים 2017 - 2018, עלו בשנת 2018 סך תשלום הפרמיות לעובדים, הפרמיה ליחידת תפוקה, סך התשלום בגין שעות נוספות ותשלום שעות נוספות ליחידת תפוקה. יחס היעילות התפעולית ירד משנת 2013, פרט לגידול בשנת 2016, והוא ירד באופן חד בשנים 2017 - 2018. הן בחישוב הכולל את סך ההכנסות והן בחישוב הכולל רק את ההכנסות מלקוחות, ובשנים אלה נרשם הפסד תפעולי.

תגובה רכבת ישראל

18. בשנים 2013-2018 חלה עלייה של 23% בכמויות ההובלה וכמות הובלת המכולות עלתה אף היא ב-30%. מ-200,000 TEU בשנת 2013 לכ-260,000 TEU בשנת 2018. בניגוד לנתונים שהוצגו בטיטת הדו"ח בדבר גידול בכמות העובדים בחטיבת המטענים, נחدد כי מספר העובדים בחטיבה לא השתנה משמעותית, כך שניתן לומר בפרוש שחלה עליה משמעותית בתפוקות

החטיבה (ולא ירידה בתפוקה כנטען בטיטות הדו"ח). רמת השירות בחטיבת המטענים השתפרה - רכבות המטענים עלו מממוצע דיוק של 44% בשנת 2013, לממוצע דיוק של 75% בשנים האחרונות. עוד יצוין כי בדו"ח אין כל התייחסות לכך שהרכבת מעבירה מכולות ריקות או במשקל נמוך אשר יש להם חשיבות לתועלת המשקית עקב "הורדת" משאיות מהכבישים.

ליקוי

19. פעילות משותפת של חברת הרכבת, משרד האוצר, משרד התחבורה וארגון העובדים עשויה לסייע לקידום צעדי התייעלות במגזר המטענים כדי לשפר את התוצאות הכספיות של המגזר ולהחזיר את המגזר לפעילות תפעולית רווחית נאותה.

ליקוי

20. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הצעדים הבונים של הממשלה לשיפור תחום הובלת המטענים לתועלת המשק כולו המפורטים בתשובת משרד האוצר.

ליקוי

21. בשנים 2016 - 2018 עמדה התפוקה לעובד על כ-20,005 טונה, כ-19,053 טונה וכ-17,960 טונה בהתאמה. כלומר, היעד לתפוקת העובדים לשנים 2019 - 2020 שנקבע בתוספת להסכם הפיתוח וההפעלה (17,500 טונה לעובד) נמוך מהתפוקות שהיו בשנים הקודמות. לפיכך יעד זה אינו מהווה תמריץ להגדלת התפוקה לעובד, ואף מאפשר את המשך מגמת הירידה ביעילות, הנמדדת בתפוקה לעובד, בשנים 2019 - 2020.

ליקוי

22. משרד מבקר המדינה מבין את השיקולים של משרד האוצר בעת קביעת יעדי תפוקה שלא יפחתו מהרמה שהייתה בשנת 2018 בשל מגבלות התשתית. אולם כדי לקבוע יעד המשמר את התפוקה לעובד ב-2018, יעד התפוקה לעובד לשנים 2019 - 2020 לפי מספר העובדים הממוצע בשנת 2018 היה צריך להיות כ-17,960 טונה לעובד, שהוא גבוה מהיעד שנקבע (17,500 טונה לעובד).

ליקוי

23. על חברת הרכבת, החשכ"ל, אגף התקציבים ומשרד התחבורה לבדוק את הנתונים ששימשו בתוספת מ-2019 להסכם הפיתוח וההפעלה, ובפרט את מספר העובדים שצוין בהסכם וזאת לקראת החתימה על הסכם פיתוח חדש.

תגובה

משרד התחבורה

23. עם פניית רכבת ישראל ובעקבות הצפי הגרעוני לשנת 2018 החל משרד התחבורה בבירור מעמיק מול רכבת ישראל וחברת המטענים (מגזר המטענים) לקידום ושיפור תחום המטענים המנוהל ע"י רכבת ישראל, להלן עיקרי הדברים שבין רכבת ישראל ומשרד התחבורה: נתוני רקע:

מגזר המטענים ברכבת ישראל הפסיד בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2018 משי"ח בהשוואה להפסד של 11 מ' בתקופה המקבילה אשתקד. בצד ההכנסה חלה ירידה של כ 25- משי"ח, כשליש מתוכה נובע מתוואי הפחתת הסובסידיה (כ 6.5% בכל שנה) והיתר מצמצום היקף ההובלה (בעיקר בשל צמצום היקף ההובלה לכי"ל). בהשוואה לתקופה המקבילה ב 2017, חל גידול בצד ההוצאה בהיקף של 13 משי"ח בשכר, ועוד כ 9- משי"ח בעלות הסולר. בהסכם החדש במטרה לעודד הובלת מטענים בעלי טונאז' נמוך לתוגמל הרכבת מעבר למחיר טון ק"מ, ב 15- ₪ לכל מכולה. סך ההובלות השנתי עמד על כ 8.6- מיליון טון לשנה, במגמה לקידום ולהוספת הובלת מטענים על ידי הרכבת. בהסכם החדש שנחתם ישנו מדרג תמריצים הלוקח בחשבון תוספת טונאז' מעבר ל 8.6- מיליון טון שהיו קיימים בשנת 2018, תוספת הסובסידיה במצטבר עבור כלל התמריצים עומד על תוספת של 10 מיליון ₪ במדרגה הגבוהה ביותר. KPI מכיוון שבתקופה המדוברת הייתה תוספת כ"א, בהסכם החדש הוספו מדדי למדידת תפוקת העובדים במגזר המטענים כדי לוודא תפוקה מרבית בתחום זה.

ליקוי

24. הצעדים שנקטו לתמרוץ החברה להגדלת היקף ההובלה הם ראויים, אולם צעדים אלה אינם מספיקים. נדרשים צעדים נוספים לפיתוח תשתית מסילתית - קידום פיתוח המסילה המזרחית והוספת שלוחות ומסופים - נוסף על צעדי התייעלות

משמעותיים של חברת הרכבת בשיתוף עם משרד האוצר וארגוני העובדים לצמצום העלויות במגזר המטענים. זאת כדי שחברת הרכבת תגדיל את היקף הובלת המטענים לטובת המשק כולו ותעבור לפעילות רווחית נאותה.

ליקוי

25. הסובסידיה המשולמת למגזר המטענים צריכה לשקף את התועלת שצומחת למשק מהובלת מטענים ברכבת ואין היא מיועדת למימון חוסר יעילות של חברת הרכבת בהובלת מטענים. לכן גם מנגנון ההצמדה של הסובסידיה צריך להיות קשור לתועלת המשקית ולא לעלויות. ראוי כי משרד האוצר ומשרד התחבורה וחברת הרכבת יבחנו הערות אלה במסגרת היערכותם לחתימה על הסכם חדש עם חברת הרכבת בתום תקופת הסכם הפיתוח וההפעלה ב-2020.

ליקוי

26. בינואר 2018, בדיון בדירקטוריון חברת הבת, העריך מנכ"ל חברת הבת כי בשנת 2018 יגיע היקף ההובלה השנתי לכ-9.7 מיליון טונות. חברת הבת לא עמדה ביעד זה ובפועל שינעה ב-2018 רק 8.5 מיליון טונות.

תגובה רכבת ישראל

26. ירידה בהובלת חול ואשפה בשנת 2018 – הירידה נבעה בשל סגירת מסוף הרכבת בחדרה. הסגירה התרחשה בשל החלטת עיריית חדרה לאסור על הובלת אשפה מהמסוף בחדרה וכן בשל העובדה שהעירייה הקשתה מאד על פתרון חליפי (כך העירייה דאגה לצרכים מקומיים ע"ח צרכים של כלל המדינה – תופעה שמבקר המדינה דן בה במסגרת טיוטת דו"ח מבקר המדינה בנושא "קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל" שהועברה אלינו להתייחסות (כפי שיפורט בהמשך). יצוין בהקשר זה, כי עיקר הגידול בהובלת המטענים בשנים שקדמו לשנת 2018 נבע בשל גידול בהובלת חול ואשפה והובלות כ"ל, הובלות מהסוג האמור אשר הצטמצמו בשנת 2018, כפי שתואר לעיל. סגירת מסוף דשנים בחיפה כתוצאה מבעיה במסילות. יצוין בהקשר זה, כי המסוף והמסילות הינם בבעלות פרטית. קו צפע שבדרום הנו חד מסילתי וישן מאוד. נדרשו סגירות מרובות במסילות לצורכי תחזוקה ותיקון ובעיקר בקו לצפע, בו עוברים מרבית מטעני הרכבת, דבר שגרם

לצמצום יכולת הרכבת להעביר בקו זה באופן רציף את המטענים השונים. הירידה בשיעור הסובסידיה להובלה ברכבת מקשה על הרכבת לתת ללקוחותיה הצעה כספית אטרקטיבית מול ההצעות המתחרות של המשאיות, אשר מהוות פתרון לוגיסטי גמיש הרבה יותר "מקצה לקצה", שאינו דורש הובלה אל הרכבת והובלה מהרכבת ליעד הנדרש. ההובלה המשלימה מייקרת באופן ניכר את העלויות המוטלות על חברת המטענים ודורשת תיאומים לוגיסטיים רבים. אחד הלקוחות העיקריים של חברת המטענים, כ"ל, סבל מירידה ביצוא (בשל ירידה בביקוש לסחורות כ"ל בחו"ל), דבר שהוביל לירידה באופן ישיר של המשקל שהובל ע"י הרכבת. עיצומים בנמלי ישראל. ירידה בהובלת סלע.

ליקוי

27. כדי להגדיל את היקף הובלת המטענים ברכבת החליטה הממשלה על הקמת חברת בת. הקמת חברת הבת לא לוותה בתוכניות פיתוח משלימות, מסקנות דוחות שהוכנו בעבר לא יושמו בפועל והיקף הובלת המטענים קטן בשנים 2017 - 2018 ולא הביא לגידול המיוחל בפעילות הובלת המטענים. חברת הבת איבדה את איתנותה הפיננסית וצברה הפסדים כבדים כבר בשנה השנייה לפעילותה והיא אינה מסוגלת לקיים את עצמה ללא סיוע של חברת האם. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות ולחברת הרכבת לפעול לקידום פתרון לבעיות במבנה התאגידי הקיים בהובלת מטענים ברכבת.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

27. המלצת המבקר לפעול לקידום פתרון לבעיות במבנה התאגידי הקיים בהובלת מטענים ברכבת, עולה בקנה אחד עם עמדת הרשות, לפיה המצב בו חברת המטענים היא חברת בת ממשלתית בבעלות מלאה של חברת הרכבת מלכתחילה לא נועד להיות מצב קבוע אלא שלב ביניים בלבד, בדרך למימוש החלטת הממשלה בדבר הפרטה. עמדה זו אף הובאה מספר פעמים בדיונים שנערכו ביוזמת הרשות בישיבות הדירקטוריון של חברת הרכבת וחברת המטענים וגם בדיונים שהתקיימו לבקשת הרשות עם נציגי אגף החשב הכללי (ביום 5.2.18), נציגי אגף הממונה על התקציבים (ביום 4.2.18), מנהל אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה (ביום

18.2.18), וכן בדיון משותף של נציגי הממשלה והרשות, יחד עם חברת הרכבת וחברת המטענים (ביום 13.5.18). לעניין זה יובהר, כי על מנת לקדם את תהליך ההפרטה ולגבש מתווה מוסכם, נדרשת המעורבות וההסכמה של כלל נציגי הממשלה הרלוונטיים והרשות תפעל למימוש הנושא. ברי שכלל והסכמות אלה אינן מושגות וחברת המטענים אינה מתקדמת להפרטה - אין תועלת בהמשך פעילותה בפלטפורמה של מצב ביניים, ויש להביא לפירוק החברה.

תגובה רכבת ישראל

27. ביום 14.02.2019 החליט דירקטוריון חברת הרכבת להמליץ לרשות החברות הממשלתיות לפעול מול ממשלת ישראל לתיקון החלטות הממשלה מ-2012 בדבר הקמה והפרטה של חברת הבת למטענים, באופן המביא לכדי סיום פעילות חברת הבת למטענים ולפירוקה כך שכלל פעילות המטענים תרוכז ותנוהל בידי חברת הרכבת. ייאמר בהקשר זה, כי רכבת ישראל סבורה כי קבלת המלצת דירקטוריון חברת הרכבת, וריכוז כלל פעילות מגזר המטענים בחברת הרכבת יביאו לשיפור התוצאות הכספיות של המגזר והחזרתו לפעילות תפעולית רווחית נאותה, כפי שהייתה בשנים טרם הקמת חברת המטענים.

ליקוי

28. אף שלהובלת מטענים ברכבת תועלת חשובה למשק, מהדוח עולה כי התחום סובל מקשיי תשתית רבים, ובהם מחסור בתשתית מסילתית כוללת והעדפת שימוש בתשתית זו להובלת נוסעים וסגירת שלוחות ומסופי מטען, בין היתר בגלל בעיות איכות סביבה. המחסור בתשתיות לא צפוי להיפתר בשנים הקרובות, מכיוון שהשלמת המסילה המזרחית צפויה להיות רק בסוף 2026 והליך קידום של מסופים ושלוחות חדשים מתעכב זה שנים. פעילות המטענים הייתה הפסדית בשנים 2017 - 2018 ובמחצית הראשונה של 2019 ותרמה להפסדי חברת הרכבת שגדלו ב-2018. ההפסד המצטבר במגזר המטענים בשנתיים וחצי היה כ-114.1 מיליון ש"ח.

ליקוי

29. על משרד האוצר, משרד התחבורה וחברת הרכבת לפעול לתיקון ליקויים שהועלו בדוח זה על מנת להגדיל את היקף

הובלת המטענים ברכבת באופן ניכר, לייעל את תהליך ההובלה ולממש פוטנציאל התועלת הכלכלית למשק ולחברה, הכוללים הפחתה בהשפעות החיצוניות מהובלה של מטענים.

ליקוי

30. הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר שילמו לעובדים מענק של כ-29 מיליון ש"ח בלי קבלת תמורה מעשית פרט להסכמה להקמת חברת בת ולמתווה הפרטה. ההסכם לא כלל התניה של תשלום בעמידה באבני דרך, כגון התייעלות בשירותי כוח אדם או ניצול משאבים כמו זמן מסילה וציוד נייד שסייעו בהפרטת פעילות הובלת המטענים.

תגובה

רכבת ישראל

30. ההסכם הקיבוצי המיוחד מיום 6.12.2012 בין החברה לבין ההסתדרות וועד העובדים בחברה נחתם לאחר תקופה ארוכה של סכסוכי עבודה ושבתות שנמשכה כמעט שנתיים. סכסוכי העבודה והשבתות בתנועת רכבות הנוסעים, שהוכרוזו ע"י ועד העובדים וההסתדרות, התעוררו עקב החלטת הממשלה להפריט את תחזוקת הצי הנייד בחברה וביצוע עבודות התחזוקה שלא באמצעות עובדי הרכבת (בין היתר גם תחזוקה של ציוד נייד חשמלי שטרם נרכש באותו המועד ושהחברה התעתדה לרכוש). בסופו של יום, לאחר משא ומתן ארוך אותו ליוו נציגי אגף תקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר, כמו גם רשות החברות הממשלתיות, נחתם הסכם 2012 במסגרתו הוסדרו הליכי ההפרטה והתמורות שישולמו בגינם. סעיף יג' להסכם הקיבוצי המיוחד מיום 06.12.2012 שנכרת בין חברת הרכבת לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, עוסק בתוספת ומענק בגין הפרטה והעברת השליטה בחברת הבת למטענים ליום פרטי. התמורות אשר הוסדרו בהסכם מבטאות את הסכמת ההסתדרות להפרטה ואלמלא אותן הסכמות, ספק אם ניתן היה להוציאה אל הפועל. בדומה, נעשתה הסדרה ותמורות בגין הפרטה של תחזוקת ציוד נייד חשמלי בחברה שיירכש או יוסב מדיזל.

ליקוי

31. משרד מבקר המדינה ממליץ לקיים הליך הפקת לקחים מתהליך החתימה על ההסכם הקיבוצי ובעת ביצוע שינויים

מבניים בחברות ממשלתיות הכרוכים בהסכמת העובדים, משרדי הממשלה ורשות החברות ישקלו מהם התנאים שהכרחי לשלבם בהסכם במטרה לשפר את התוצאות הכספיות של החברות ולייעל את תפעולן.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

30,31. המלצת המבקר לשקול בעת ביצוע שינויים מבניים בחברות ממשלתיות הכרוכים בהסכמת העובדים, מהם התנאים שהכרחי לשלבם בהסכם במטרה לשפר את התוצאות הכספיות של החברות ולייעל את תפעולן, עולה בקנה אחד עם עמדת הרשות, והיא סבורה כי יש לשאוף לכך ככל הניתן במסגרת המשא ומתן המתנהל עם העובדים. במקרה זה, כפי שאף נכתב בטיזת הדו"ח, במסגרת המשא ומתן שנערך עם העובדים, הושגה הסכמה ביחס להסכם קיבוצי הכולל שני שלבים של תשלום לעובדים: האחד תשלום כנגד הקמה של חברת בת, המהווה בסיס להפרטה עתידית – שהועבר לעובדים בשלוש פעימות שנקבעו מראש, שנועד כדי להגיע להסכמות עם נציגות העובדים לצורך השלמת ביצוע ההפרדה המבנית, כפי שהוחלט בהחלטת הממשלה; והשני – תוספת בשיעור של 2.25% מהשכר המשולב ובכפוף לנוסחת הצמדה (כפי שהוגדרו בהסכם הקיבוצי), שישולם לעובדים בכפוף להשלמת הליך הפרטת חברת הבת. ברי, כי התועלות המרכזיות והערך המוסף שמביא איתו שותף פרטי הן שיפור התוצאות הכספיות וייעול המערכת התפעולית, מכאן הסיבה בגינה עמדה הרשות על דעתה להתנות את מתן החלק הארי של התמריץ בשלב השני (שטרם שולם), וזאת על מנת לקשור את שיפור פעילות המגזר בהשלמת הליך ההפרטה בכללותו.

תגובה

רכבת ישראל

31. הנהלת רכבת ישראל פנתה בעבר לרשות החברות הממשלתיות ולממונה על השכר בהצעה ובבקשה לקבלת לקחים עדכונים ותובנות ממו"מ קיבוציים אחרים שהתנהלו בחברות ממשלתיות אחרות ולייסד מנגנון לשימור ידע וללמידה הדדית ובעיקר כזה שייתן יתרון לגודל של החברות הממשלתיות כשהן לומדות ומיישמות לקחים האחת של השנייה (בהקבלה להסתדרות אשר מנהלת את כל המו"מ הגדולים במשק

וידועת גם אילו מנגנונים מקובלים על האוצר מה אפשר לקדם וממה צריך להיזהר וגם מפיקה לקחים מהסכם אחד למשנהו). על אף פניות אלה תשתית שכזו לא יוסדה עד היום.

ליקוי

32. חברת הבת קיבלה זיכיון בלעדי לרכישת שירותים להובלת מטענים במסילות ברזל, אך היא תלויה בפעילותה בחברת הרכבת. מהביקורת עולה כי פעילות משרדי התחבורה והאוצר בשנת 2012 אפשרו קידום הליכים להקמת חברת הבת, אולם המגבלות שנקבעו בהסכם הקיבוצי המיוחד משנת 2012 בנוגע לעובדים ולמגבלות תפעוליות ובהסכם הבין-חברתי ב-2016 הגבילו את יכולת הפעילות של חברת הבת ומנעו יצירת ערך מוסף שיאפשר הגדלת הובלת המטענים. בכך הם פגעו ביכולת להפריטה.

ליקוי

33. המערכת ההסכמית בין חברת האם לחברת הבת תסתיים אומנם במועד ההפרטה, אולם המגבלות בהסכם הקיבוצי מ-2012, שאין מועד לסיומו, בין היתר בנוגע לאי-פיטור עובדים בחטיבת המטענים עד שנת 2030 ומגבלות המונעות מחברת הבת לרכוש קטרים, ימשיכו להתקיים גם לאחר פקיעת ההסכם הבין-חברתי.

ליקוי

34. כדי לפצל את פעילות הובלת המטענים כך שחברת הבת תתפקד באופן עצמאי ותיווצר תשתית להפרטה עתידית, כולל ערך כלכלי ואסטרטגי לרוכש הפוטנציאלי של החברה, יש להסדיר בין היתר את העברת המשאבים ואת הסדרי תשלום בגינם, כגון תעריפים לשכירת שירותי גרירה, הכוללים הקצאת זמן מסילה, שכירת קטרים ותחזוקתם, תחזוקת קרונות ושירותי כוח אדם.

ליקוי

35. משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת פעילותם לקידום תחרות במשק והתייעלות של חברות ממשלתיות יימנעו משרד התחבורה ומשרד האוצר ככל הניתן, ובכפוף למו"מ עם ארגוני העובדים, מאישור הכללת מגבלות משמעותיות בהסכמים עתידיים, שגם אם הן מאפשרות קידום של מדיניות הממשלה בטווח הקצר (לדוגמה באמצעות הקמת חברות בנות), הרי

שיש בהן כדי לפגוע באפשרות למימושה של המדיניות בטווח הארוך (לדוגמה, מגבלות על הפרטת חברות הבת בעתיד).

ליקוי

36. בהסכם הבין-חברתי לא נקבעו תעריפים לשכירת שירותי גרירה, הכוללים הקצאת זמן מסילה, שכירת קטרים ותחזוקתם, תחזוקת קרונות ושירותי כוח אדם, בהתאם לפעילות. לא הוגדרה מחויבות חברת הרכבת לאופן קביעת עמידה בלוחות זמנים, לא נקבעו רמות שירות ומחויבות ברורה לעמידה ברמות השירות ולא הוגדרו קנסות או מנגנון אחר למקרה שחברת הרכבת לא תעמוד בהתחייבותיה. במצב זה, שבו אין לחברת הבת מחויבות חוזית מחברת האם להבטחת המשאבים הנדרשים להובלת מטענים, נגרמת פגיעה בפעילות חברת הבת ונוצר קושי להתקשר עם לקוחות המעוניינים להוביל מטענים ברכבות. על חברת הרכבת וחברת הבת לבחון כיצד ניתן לשפר את ההסכם בן הצדדים בנוגע לנושאים שצוינו לעיל.

ליקוי

37. ריבוי מקרים של קריעת מצמדים בין קרונות ברכבות משא בקטע אחד בתקופת זמן קצרה של חודש מצביע על ליקויים בתחזוקה של הציוד הנייד. ליקויים אלו עשויים לגרום לאירועים בטיחותיים, בעיקר נוכח העובדה שבמסילה זו מובלים גם חומ"ס.

תגובה

רכבת ישראל

37. להלן הפעולות שבוצעו על מנת למנוע את אירועי הפרדות רכבת הכוללים גם אמצעים טכנולוגיים שונים:

- הוקמה ועדה לבחינת אירועי הפרדות
- החלפת מצמדים לכלל הקרונות בהם ניתן להחליף את המצמד למצמד מחוזק.
- הדרכת נהגים לנהיגה נכונה.
- התקנת מערכת "אורפיס" בקטרי NRE להארכת זמן שחרור הקטר.
- בוצע פיילוט להתקנת מאיצים בקרונות.
- מחווני נהיגה לכל הקווים ושלוחות
- הוספת משנן בכניסה לאשדוד למנוע בלימת רכבת מאוחרת.

- בוצע ריענון לכלל עובדי התנועה בנושא עריכה נכונה של רכבת (חלוקת המשקל באופן נכון במערך).
- בוצעו חניכות מחודשות לנהגים שהיו מעורבים באירועי הפרדות.
- הוספו טסטים בהכשרות הנהגים לנהיגה נכונה.
- לראיה בשנת 2019, כפי שגם מצוין בדו"ח המבקר, מספר אירועי קריעת המצמדים ושאר אירועי הבטיחות פחתו במידה ניכרת.

ליקוי

38. עולה כי בסוף שנת 2018 היו בעיות בטיחות בחטיבת המטענים ברכבת, כפי שדיווחו לדירקטוריון סמנכ"ל הבטיחות ויו"ר דירקטוריון חברת הרכבת. עוד עולה לפי דיווח של יו"ר הדירקטוריון כי הבדיקות ברכבת למניעת שימוטים ברכבות משא מתבססות רק על הגורם האנושי ואין מערכת בטיחות טכנולוגית למניעת שימוטים.

תגובה

רכבת ישראל

38. ככלל הרכבת עובדת לפי תקני TSI שעל פיהם אין צורך באמצעים טכנולוגיים מיוחדים. יחד עם זאת, יצוין כי בניגוד לנטען בטיטת הדו"ח, הרכבת מטמיעה את האמצעים הטכנולוגיים הבאים:

-קיימות מערכות לגילוי והתראה של אירועי שימוט, חפצים נגררים, התחממות מיסבים מזה כ 4 שנים באמצעות אקדח לייזר , המותקנות בקווים ראשיים בדגש על כניסה למנהרות.

-הרכבת פיתחה מערכת לדיאגנוסטיקת רכבות משא. המערכת צוברת ומשדרת למרכז את כל הכוחות הפועלים על הרכבת. עיבוד המידע יסייע במניעת והקטנת מספר השימוטים. כאמור, בשנת 2019 חלה ירידה חדה במספר אירועי הבטיחות כפי שגם מצוין בדו"ח המבקר.

ליקוי

39. חלק מהמערכות הטכנולוגיות שציינה חברת הרכבת בתשובתה טרם הוטמעו בחטיבת המטענים.

תגובה רכבת ישראל

39. עד סוף דצמבר 2020 יותקנו מערכות Hot-Box בערוער וניצנים.

ליקוי

40. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות של חברת הרכבת להגדלת הבטיחות ואת פעילות אגף הרכבות במשרד התחבורה לניטור שוטף של אירועי הבטיחות במטרה להמשיך ולפעול לצמצום אירועים כאלה. נוכח הסיכון הגבוה העלול לנבוע מאירוע בטיחותי, במיוחד במקרה של הובלת חומ"ס, על החברה להטמיע בהקדם האפשרי מערכות טכנולוגיות לניטור ולהפחתת אירועי בטיחות בחטיבת המטענים ולהמשיך ולפעול לצמצום אירועים בטיחותיים בחטיבת המטענים.

תגובה משרד התחבורה

40. אגף הרכבות מנתר באופן שוטף את אירועי הבטיחות ברכבת ישראל תוך ניתוח מגמות סיכון, ביצוע בקורות בשטח, השתתפות בוועדות חקירה והשוואות בין לאומיות. במסגרת האמור זיהה האגף מספר מוקדי סיכון בחטיבת מטענים, התריעה על כך לחברת רכבת ישראל ודרש כי תוצג תכנית פעולה וצעדי מניעה להפחתת הסיכונים שזוהו והקטנת מספר אירועי הבטיחות. להלן הצעדים שננקטו: גידול מספר אירועי בטיחות ברכבות משא במסגרת הטיפול של רכבת ישראל למיגור תופעת אירועי הבטיחות בחטיבת מטענים. יושמה תכנית בטיחות בחטיבת מטענים לאורך שנת 2018 ו-2019 תכנית הבטיחות מחולקת ל 2- חלקים: • המשאב האנושי- במסגרתו חידדו את כל ההנחיות בחטיבת מטענים, ביצעו תדריכי תחילת משמרת, תדריכי תחילת משימה, ביצעו שוטף של פיקוחים לכלל העובדים על ביצוע העבודה ועוד. כמו כן חטיבת בטיחות ברכבת ישראל הנחתה לעבוד ע"פ תכנית בטיחות פרואקטיבית בעלת 11 סעיפים: תכנית זו מיושמת בתיאום בין חטיבת מטענים וחטיבת בטיחות, מלווה ע"י חטיבת בטיחות מבוקרת וכוללת: א. הגברת מודעות לתרבות וסביבה נטולת תקריות ב. "הכוח לשנות" – דוגמא אישית של מנהלים

ג. קביעת יעד חודשי ודיווח וניתוח אירועי "כמעט ונפגע"

ד. פתיחה, סגירה ומעקב אחר פעולות מתקנות ומשימות

ה. סמ"י – סיורי מניעה יזומים (סיקור מצוינות יומי)

ו. נ"ס – ניהול סיכונים לאחריות אישית

ז. סוף מעשה במחשבה תחילה – עוצרים חושבים חודשי

ח. תמונה אחת שווה אלף מילים – ניהול ויזואלי מידע ופרסום

ט. ניהול סיכונים ושיפור מתמיד

י. פרס/קנס, גזר/מקל

יא. מניעה וטיפול באירועי נפגע

• משאב טכני- החלפת סדים שלא היו תואמים לשלוחות בכל חטיבת מטענים, השחזה ותיקון המסילות במתחמי המטענים, השלמת תאורה במתחמי המטענים,

NRE יישום פרויקט שבילי הליכה במתחמי המטענים, התקנת מערכת עזר בקטרי שמתריעה תוך זמן קצר על אירוע התנתקות במידה ומתרחש וכיו"ב. על פי נתוני הבטיחות שהתקבלו מרכבת ישראל לשנת 2019 עולה כי נכון לספטמבר 2019 חל שיפור משמעותי במספר האירועים ברכבות משא. מתחילת השנה התרחשו 15 אירועים ברכבות משא לעומת מספר אירועים בשנים קודמות העומד על ממוצע של 25 אירועים לשנה. התפלגות אירועי התפרדות ברכבות משא בשנים יש לציין כי מספר אירועי ההיפרדות נמצא במגמת ירידה בהשוואה לשנים קודמות (בשנת 2018 התרחשו 12 אירועים לעומת שנת 2015 בה התרחשו 21 אירועים. ירידה (של כ 50% - בהמשך לבדיקת הנושא והצעדים שנקטו ברכבת ישראל על מנת למזער ולמנוע אירועים מסוג זה עולה כי : הוחלפו המצמדים ברכבות משא למצמדים מחוזקים בכל הקרונות שלא. כ"ל ובקרונות רכבת ישראל בהם ניתן היה להחליף עפ"י מיפוי חטיבת נייד. חטיבת נייד ברכבת ישראל מבצעת ביקורת על כל המצמדים לאיתור סדקים. חחברה התקינה מערכת עזר בקטרים אלו שמתריעה תוך זמן קצר על אירוע התנתקות במידה ומתרחש. בוצעה חניכה לכל נהגי רכבות המשא על אופן הנהיגה הנכונה ברכבות, בעת גרירות דו ראשיות ארוכות במיוחד ותהליך הזינוק ממהירות אפס בכדי לא להפעיל כוח שיגרורם לקריעת המצמדים ולהתנתקות. כמו כן נבנו מכווני למידה לחניכה והדרכה של הנהגים. גידול מספר אירועי שימוט ברכבות משא עפ"י רכבת ישראל בשנת 2019 מספר

אירועי השימוט ברכבות משא עומד על 4 שימוטים לעומת שנים קודמות 2015-2018 בהן קיימת מגמת עליה באירועי השימוטים ברכבות (רוב השימוטים ברכבות משא התרחשו במתחמי תחזוקה ותפעול בזמן פעולות עיתוק או פעולות אחרות במתחם). במסגרת זו ב-10.10.2018 חטיבת מטענים ברכבת ישראל, על מנת למזער ולמנוע אירועים מסוג זה, עצרה את הפעילות באופן טוטלי ל-24 שעות וקיימה כנס בטיחות מורחב בנושא השימוטים ואירועי הבטיחות בחטיבת מטענים. הובחן כי גורם השורש עפ"י ר"י לשימוטים ברכבות משא בתוך המתחמים בזמן עיתוקים הינו סדי עצירת הרכבת. קיימים סוגי סדי עצירה שונים ברכבת ישראל ולא כל סד עצירה מתאים לכל מסילה במתחם. כתוצאה מכך נגרם שימוט ברכבות מעל הסד עצירה בזמן דחיפת מערכי הרכבת. לאור האמור קידמה ר"י פתרון בנושא סדי העצירה כך שבכל מתחם קשרו את סד העצירה הספציפי עם כבל מפלדה למסילה הספציפית ובכך מנעו אי התאמות בין סדי העצירה והמסילה לעצירת הרכבות, והתוצאות ב-2019 מלמדות שחלה ירידה משמעותית באירועי השימוטים במתחמים עקב תקלה בסדי עצירה. רכבת ישראל שינתה את שיטת הפיקוח לפיקוח משימתי שמתכלל את כל המשימה מתחילתה ועד סופה ומבקר את כל הגורמים בשרשרת הפעילות. נוספו בחטיבת מטענים 3 ממוני בטיחות נוספים לפיקוח נוסף על הפעילות במתחמים מה שתרם להתנהלות תקינה ומזעור אירועי בטיחות מיותרים במתחמים. כמו כן ניתן דגש בחטיבת מטענים לכך שמנהלי תחנות ומנהלי מטה יהיו נוכחים יותר בשטח במתחמי המטענים. העדר מערכות טכנולוגיות לניטור ומניעת שימוטים לניטור מייסבים חמים ברכבות ומניעה של שימוטים HOT BOX הותקנה מערכת REALISTIC. המערכת אושרה ע"י חברת רכבת ישראל הוסמכה על ידי אגף הרכבות במשרד התחבורה למערכת ניהול בטיחות פרואקטיבית. במסגרת זו יזמה הרכבת פעילויות רבות לזיהוי וטיפול בסיכונים, ואכן ניתן לראות מגמת שיפור בתחום אירועי הבטיחות בכלל ובתחום אירועי הבטיחות בהפעלת רכבות משא בפרט. יחד עם זאת נדרשת רכבת ישראל לערנות מתמדת ולפעול באופן פרואקטיבי, תוך בקרה של אגף הרכבות במשרד התחבורה לטיפול מתמיד בגילוי ומזעור הסיכונים.

הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה

הגופים המבוקרים: חברת חשמל לישראל בע"מ, חשכ"ל-משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות.

ליקוי

1. התפתחויות מתום תקופת הזיכיון ועד לשנת 2018: במשך שני עשורים נעשו ניסיונות לגבש הסדר נכסים שבמסגרתו יושבו נכסים המוחזקים בידי החברה לידי המדינה, אולם ניסיונות אלה לא הגיעו לכדי גיבוש הסדר. כפועל יוצא מכך ובהתאם להוראות החוק, חח"י המשיכה להחזיק בנכסים בלי שהייתה בידי המדינה היכולת להשיא את התועלות מהם. נוסף על כך אי-הוודאות בנוגע לשווי הנכסים שייכללו בהסדר הנכסים השפיעה על יכולתה של חח"י לגייס הון בשווקים, כמפורט בהמשך.
- משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותם של משרד האוצר, רשות החברות וחח"י להביא לידי סיום את הסוגיה המורכבת של הסדר הנכסים בין המדינה לחח"י. עם זאת, עמדתו היא שאי-הסדרת סוגיית הנכסים במשך שני עשורים פגעה בפיתוח משק החשמל, בצרכני החשמל ואף במשק כולו. ניהול מו"מ ליישום הוראות חוק וזיכיון על פני שני עשורים מצביע על חולשה מהותית של המדינה בתהליך מימוש ריבונותה בתום תקופת הזיכיון ובמיצוי זכויותיה ביחס לחברה ממשלתית הנמצאת בבעלותה המלאה. הדבר אף עלול לשמש איתות שלילי למחזיקים בזכויות העתידיים לפקוע, כי באמצעות עמידה איתנה מול עמדת המדינה אפשר להשיג תועלת גדולה יותר במו"מ. על משרד האוצר ורשות החברות לבצע עבודת מטה סדורה לבחינת ההתנהלות ארוכת השנים של המדינה במו"מ עם חח"י ולגבש צעדים להגברת יכולת המשילות של גורמי המדינה על החברות הממשלתיות.
- לעמדת משרד מבקר המדינה, פרק זמן של שני עשורים שבהם משרד האוצר ורשות החברות לא הצליחו להביא לסיום מחלוקת משפטית עם החברה על זכויות על נכסים, פגע הן בתועלות המדינה והן בתועלות החברה. לפיכך, עלויות אי-ההגעה להסכם רחבות יותר, וראוי שבעתיד יילקחו בחשבון במסגרת צעדי המדיניות של הממשלה בכל הקשור לעריכת הסדרים דומים עם גופים אחרים. לעניין החלופה שמשרד האוצר וחח"י מציגים בדבר הצורך של החברה לרכוש נכסים

ולחשית עלויות אלה על הציבור, הרי קיימים פתרונות אחרים, שהמדינה כבר יישמה בעבר, כדוגמת מתן הרשאה לחח"י לשימוש בנכסים לפרקי זמן ארוכים תמורת תשלום סמלי והשבת הבעלות על הנכסים למדינה, והיה עליה לבחון יישום פתרון זה בהסדר הנכסים עם חח"י. כך, יכולתה של החברה להמשיך ולפעול לא הייתה נפגעת. פתרון זה אף אינו סותר את תיקון החקיקה שבוצע.

תגובה

משרד האוצר – החשב הכללי

1. לדעת נציגי החשב הכללי, אי הגעה להסדר נכסים במשך כשני עשורים לא נבעה מחולשת המדינה במו"מ מול חברת החשמל אלא מהקשיים האובייקטיביים של המדינה ביישום חוק משק החשמל בנוסחו הקודם המפורטים בהרחבה בחוות הדעת משנת 2018. בכלל זה היה הקושי האובייקטיבי לסווג נכסים לפי מקור המימון שלהם (הון או חוב), שכן מקורות המימון היו מעורבים. בנוסף, גם לו המדינה הייתה מוצאת דרך ליישם את החוק במתכונתו הקודמת ומצליחה לקבוע אילו נכסים אמורים להירכש על ידי חברת החשמל מהמדינה, התוצאה הייתה לא רצויה. חברת החשמל היא חברה ממשלתית שהכנסותיה, רובן ככולן, מתקבלות מתעריף החשמל. משכך, רכישת הנכסים הנדרשים לפעילותה מצריכה למעשה העלאה של תעריף החשמל או העמדת תקציב מדינה לשם כך במלוא היקף הרכישה. הקשיים האמורים, כמו גם העובדה שלא ניתן היה למצות את התועלות המשקיות מנכסי חברת החשמל ללא הסדר נכסים, גרמו לנציגי המדינה לגבש מתווה חדש אשר הצריך תיקון חקיקה על ידי הכנסת ואשר אושר על ידי שר האוצר ושר האנרגיה. בהתאם למתווה זה המדינה ביקשה להעביר לבעלותה נכסים מהותיים בעלי תועלת משקית למדינה שאינם משמשים את חברת החשמל או השימוש בהם אינו מיטבי ויתרת הנכסים נותרה בידי חברת החשמל. באשר לטענה לפיה היה ניתן לבחון פתרונות חלופיים כגון העברת הבעלות בנכסי חברת החשמל למדינה כאשר תינתן לחברת החשמל הרשאת שימוש בתשלום סמלי, המשרד מהיר תחילה כי הטענה רלוונטית רק למיעוט נכסי המקרקעין של חברת החשמל (מתוך אותם 220 נכסים) אשר במסגרת ההסדר נשארו בבעלות חברת החשמל. מרבית הנכסים, היו טרם הסדר הנכסים בחכירה של חברת החשמל מרשות מקרקעי ישראל או מגופים אחרים (כמו עיריית תל

אביב) והם נשארו במעמד זה גם לאחר הסכם הנכסים. כלומר, חברת החשמל לא קיבלה בהם בעלות. מכל מקום, לגופם של דברים וזה העיקר, מאחר שהוראות החוק לא היו ברורות, ומאחר שבשל אי בהירות הוראות הדין לא ניתן היה לקבוע למי שייכים הנכסים, לא ניתן היה לכפות מתווה חד צדדי במסגרת חקיקה, שעשוי להעלות טענות קשות לפגיעה בקניין. עוד יצוין כי חברת החשמל הנפיקה אגרות חוב בהיקפים עצומים אשר התבססו על נכסיה הרשומים על שמה. העברת נכסים אלה למדינה הייתה עשויה לגרום להעמדה לפירעון מידי של אגרות החוב הקיימות ולפגוע ביציבות הכלכלית של חברת החשמל.

תגובה רשות החברות

1. • לאורך השנים נוהלו סבבי מו"מ רבים עם החברה ואלו הושפעו גם ממערכת היחסים עם העובדים. אי הבשלת סבבי המו"מ לכדי הסכמים מחייבים אינה נעוצה ביכולת המדינה להפעיל את כוחה כבעלת מניות בחברה (יכולת המשילות). יובהר, כי ההסדר אינו בין החברה לבין המדינה כבעלת מניות, ולא נראה כי ניתן היה להשתמש בכלים הנובעים מבעלותה של המדינה בחברה לצורך קידומו. התמשכות ההליכים נבעה מגורמים שונים, שבראשם מחלוקות בין המדינה לבין חברת החשמל על פרשנותו של החוק ועל אופן יישומו.
- בנוסף, רשות החברות סבורה כי ניתן לשקול לקבוע בחקיקה מנגנוני פיקוח ואכיפה שיחייבו את החברות הממשלתיות, כמו בוררות חובה לחברות ממשלתיות בסכסוכים מול רשויות המדינה.
- לעניין החלופה שהציע המבקר – נציין כי לחלופה זו עשויות היו להיות השפעות מרחיקות לכת על הדוחות הכספיים של החברה, בשל כללי החשבונאות שחלים עליה, אשר היו יכולות להביא בסופו של יום להשתת עלויות מימון ולבעיות מול נושים. כמו כן, חלופה זו היתה מחייבת השלמת המחלוקות בעניין הנכסים אשר צריכים לעבור למדינה ואלו שצריכים להישאר בחברת החשמל, דבר שלא עלה בידי המדינה לעשות במשך 20 שנה לאור הבעייתיות בפרשנות הוראות החוק כפי שצוין בעבר.

2. הליך גיבוש הסדר הנכסים ועיקרי תוצאותיו ורשימת

הנכסים שהייתה בסיס להסכם: משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי המו"מ על הסדר הנכסים התבסס על רשימה שהחברה הכינה וכללה נכסים מהותיים בלבד ולא את כלל הנכסים המוחזקים בידיה. גיבוש רשימת נכסים עצמית היא פעולה המתבקשת מגורמי המדינה לצורך קבלת החלטות וגיבוש עמדת המדינה בהסדר הנכסים. חשיבותה אף עולה נוכח הפערים בין עמדת המדינה ועמדת חח"י בנוגע לסיווג הנכסים האמורים להיכלל בהסדר, ולפיכך, הסתמכות על רשימת חח"י משקפת הלכה למעשה את אימוץ עמדת החברה בנוגע לסיווג הנכסים. חרף הזמן הארוך שבמהלכו היה אפשר לגבש רשימה, לא עשה זאת משרד האוצר. גיבוש רשימה עצמית אינו כרוך בהשקעת משאבים מהותית מצד גורמי המדינה שכן אפשר לגזור רשימה זו מבסיסי הנתונים הקיימים במשרד האוצר. משכך, המדינה קיבלה החלטות על ביצוע ויתורים על היקף נכסים רחב היקף בהסכם מבלי שיש לפניה תמונה מלאה של כלל הנכסים.

משרד מבקר המדינה מציין כי בסיס הנתונים ששימש את הביקורת מקורו בנתונים שבידי רשות המסים. חישוב אומדן הנכסים נעשה באופן שמרני, כך שאפשר להניח שבפועל הוא אף גבוה יותר. בסיס הנתונים כלל את העסקאות שביצעה החברה באופן שבו עסקה בנכס המתפרס על כמה גושים מופיעה פעם אחת בלבד ללא כפילויות. משרד מבקר המדינה אף בחן את רשימת הנכסים העיקריים המוחזקים בידי חח"י והעלה כי רשימה זו מונה, כאמור, כ-220 נכסים על פני כ-240 גושים בלבד. יצוין כי הרשימה שהתקבלה מרשות המסים כללה למעלה מ-2,500 גושים שונים והפערים בין הרשימות נובעים ככל הנראה מהעובדה שרשימת הנכסים שהתקבלה מרשות המסים כוללת גם נכסים תפעוליים משניים, אולם לא ניתן לקבוע בוודאות שבפער הקיים בין הרשימות לא נמצאים גם נכסים היכולים להיחשב כמהותיים בעיני המדינה. עוד מציין משרד מבקר המדינה כי העובדה שהרשימה הקיימת בידי אינה כוללת נכסים שניתנו לחברה בעת הזיכיון ומלפני 1964 מעידה כי רשימת אלפי הנכסים שעליהם הצביע משרד מבקר המדינה אף היא בחסר וכי ייתכן שקיימים נכסים נוספים שאינם ידועים. עובדה זו, המוזכרת בתשובת האוצר, דווקא מחזקת את הטענה בנוגע לקיום פער ניכר בין היקף הנכסים בפועל להיקף הנכסים ששימשו לגיבוש ההסכם. לעניין טענות משרד האוצר, שלפיהן קיימים אלפי נכסים שאינם רלוונטיים למתווה הסדר הנכסים, הרי שבהיעדר בחינה שלהם אין אפשרות לדעת אם הם רלוונטיים להסדר או לא, ומה היקפם, זאת אף שמרבית הנכסים בקבוצה זו כוללים

עמודי חשמל, חדרי טרנספורמציה וכדומה. יתר על כן, נכסים אשר בתקופה זו אינם רלוונטיים או ששוויים אינו מהותי עשויים להיות מהותיים יותר בעתיד.

משרד מבקר המדינה מציין כי הכללת סעיף בהסכם שבו החברה מצהירה כי למיטב ידיעתה הרשימה כוללת את נכסיה המהותיים, אינה מבטיחה אי-הכללה של נכסים מהותיים, שכן הגדרת המהותיות של נכס משתנה בין החברה לבין המדינה. במהלך הביקורת ציינו כלל הגופים המעורבים בהסדר הנכסים, לרבות חח"י, רשות החברות ומשרד האוצר כי אין בידם רשימה נוספת זולת רשימת הנכסים המהותיים שגיבשה חח"י.

תגובה

חברת חשמל לישראל בע"מ

2. חברת החשמל פעלה ועודנה פועלת, על פי תכנית עבודה סדורה, להסדרת הזכויות בנכסיה, אשר ניתן לבצע לגביהם רישום והסדרת זכויות, מקום בו אלו אינם מוסדרות. החברה תמשיך לפעול לצורך הסדרת הרישום בהקדם האפשרי ובכפוף לקשיים והחסמים שאינם בשליטתה.

חטיבת תפעול ולוגיסטיקה פועלת כל העת במהלך רציף להסדרת רישום החברה בנכסיה. דיווחים שנתיים בנושא נמסרים לדירקטוריון החברה. חלק ניכר מהבעיות אינן באחריות החברה (כפי שאף ציין מבקר המדינה בדו"ח) ומותנות בתהליכי רגולציה של רשויות וגופים אחרים.

תגובה

משרד האוצר – החשב הכללי

2. רשימת הנכסים המהותיים של חברת החשמל הועברה למדינה על ידי חברת החשמל. בפתח הסדר הנכסים, חברת החשמל הצהירה כי "הואיל והחברה העבירה לעיון המדינה רשימה של נכסי מקרקעין שברשותה הכוללת למיטב ידיעת החברה את כלל נכסי המקרקעין המהותיים שלה". הצהרות דומות נמסרו גם בעל פה על ידי נציגי חברת החשמל. יש לזכור בהקשר זה כי חברת החשמל היא חברה ממשלתית בבעלות הממשלה אשר מפוקחת על ידי נציגי הממשלה. הטענה לפיה נכסים אשר מהותיים למדינה, לא בהכרח מהותיים לחברת החשמל ולכן יתכן שהם נשמטו מהרשימה מהווה טענה בעלמא. מטרת הצהרות חברת החשמל לגבי רשימת הנכסים שהעבירה הייתה לוודא שאין לחברת החשמל

נכסים מהותיים למדינה שלא נבחנו על ידי נציגי המדינה, ובכירי החברה היו מודעים לכוונה זו. הטענה בדבר קיומם של עוד אלפי נכסים (מתוך נתוני העסקאות של רשות המיסים) אינה רלוונטית שכן, כפי שאף מוזכר בדוח המבקר, לחברת החשמל יש נכסים תפעוליים משניים (אלפי נכסים), בעיקר חדרי טרנספורמציה ועמודי חשמל (עמ' 2 לדו"ח המבקר). נכסים אלו אינם רלוונטיים למתווה הסדר הנכסים שגובש בו ביקשה המדינה להעביר לבעלותה נכסים מהותיים בעלי תועלת משקית למדינה שאינם משמשים את חברת החשמל או שהשימוש בהם אינו מיטבי. ואכן, חברת החשמל, לפי מיטב ידיעת המדינה, סיפקה למדינה את רשימת כלל נכסיה המהותיים הרלוונטיים לבחינה זו.

באשר לטענה כי ניתן היה להוציא את רשימת הנכסים הרלוונטית להסדר הנכסים בקלות ממאגרי המדינה, נציין כי בשל היעדר רישום מהימן של הנכסים (כפי שאף הוזכר בעמ' 13 לדו"ח המבקר), המקור היחידי להוצאת כלל נכסי חברת החשמל הוא מנתוניו של חברת החשמל עצמה. בכל הנוגע לנתוני רשות המיסים אליהם מתייחס המבקר, הרי שמדובר בנתונים חלקיים ביותר שמציינים רק גושים וחלקות שנעשו בהם עסקאות החל משנת 1964 כפי שציין המבקר. כלומר לא ניתן לפרט את כלל נכסי חברת החשמל המהותיים מנתונים אלו. על כך יש להוסיף כי ברשימה זו אין פירוט נדרש של השימוש בפועל בנכסים אלו והצורך העתידי בהם למשק החשמל.

תגובה רשות החברות

2. • מטעם מנהל מקרקעי ישראל היה מעורב בבחינת רשימת הנכסים ולכל אחד ממחוזותיו היכרות עמוקה עם הנכסים הנמצאים במחוז, לרבות הנכסים ששייכים לחברת החשמל. לא עלה בשום שלב שגורמי המדינה ביקשו לבחון מי מהנכסים שהיה ידוע להם שלא היה ברשימה.
- מבקר המדינה לא הצביע על נכס אחד, כל שהוא, שהוא מהותי בראיית המדינה, ואינו נמצא ברשימה.
- כאמור, בחינת כלל הנכסים הייתה מעלה רשימה של מעל 13 אלף נכסים, שרק 2% מהם רלבנטיים לדיון. עיסוק בהרכבת רשימה עצמאית, שתכלול ניתוח של עשרות אלפי עסקאות, לא הייתה ריאלית בנסיבות העניין. יובהר לעניין זה, היות והמבקר התייחס לבעלות

העקיפה בפסקאות 73 ו-74 כי אין המשמעות כפי שציין שמדובר במנהג בעלים של המדינה, אך לרוב, למדינה ולחברה קיימת זהות אינטרסים לעניין השבת הנכסים שבבעלות החברה וכאמור, נכס שערכו מושבח, המדינה נהנית ממנו בעקיפין כבעלת המניות בחברה (דרך שווי החברה, רווחיה, איתנותה הפיננסית וכו').

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה מעיר כי בידי ח"י קיימת הרשימה המקיפה ביותר של נכסים המוחזקים בידיה, ומן הראוי היה שבמו"מ בין הצדדים תציג רשימה שכזו. ערך הנכסים בראיית החברה אינו זהה בהכרח לערך הנכסים בראיית המדינה, ולפיכך היה צורך בגיבוש רשימה מלאה שכזו. ההנחה של החברה כי קיים רק פתרון הסדרה אחד ויחיד, ולפיו כל נכס שהבעלות עליו מוחזרת למדינה משמע פינוי הנכס תוך השתת עלויות גבוהות על צרכני החשמל אינה מתקבלת על הדעת, בפרט כאשר ההסדר שגובש דרש תיקון חקיקה. קיימים גם פתרונות אחרים כגון מתן הרשאה להשתמש בנכסים לתקופה מסוימת בלי שהמדינה תוותר על זכויותיה באופן מוחלט וסופי ובלי לפנות את הקרקעות, ובכך להימנע מפגיעה ביכולת החברה להמשיך ולפעול. הערך של נכס עשוי להשתנות על פני זמן, וזאת כתלות באופן השימוש בו ובהתפתחות הטכנולוגית. לפיכך, גם אם ערך נכס מסוים כיום אינו גבוה, ייתכן שבעתיד הנראה לעין יעלה ערכו.

מן הראוי שתהיה בידי החשכ"ל ורשות החברות, כבדרך שגרה, רשימה מלאה של הנכסים המוחזקים בידי החברות הממשלתיות, הכוללת מידע אודות מהות הנכס ופרטיו, וכן פירוט על אופן השימוש בו. לצורך כך אפשר לבחון איתור מידע על נכסים באמצעות המאגרים הקיימים ברשות המסים. רשימה מלאה ומפורטת של הנכסים תאפשר לגורמי המדינה לבחון ולקבוע בעצמם את מהות הנכסים מבלי להיות תלויים בסיווג כזה או אחר שבוצע בידי גוף חיצוני, קל וחומר כאשר אין ביכולתו לבחון את מהות הנכסים בראיית המדינה.

תגובה

רשות החברות

3. • ככלל, ניהול מצבת הנכסים של החברות הממשלתיות נעשה על ידי החברות עצמן ומבוקר באופן שוטף על ידי הדירקטוריון, הבקורות הפנימיות ומוצג בדוחות הכספיים לאחר ביקורת שנעשית על ידי רואה החשבון המבקר.

•רשות החברות סבורה כי ניהול רשימת נכסים מלאה של החברות הממשלתיות תדרוש משאבים רבים והתועלת מהחזקת רשימה שכזו תהיה מועטה. מדובר ברשימה של עשרות אלפי נכסים - החזקת רשימה שכזו ועדכונה כדבר שבשגרה תצריך כוח אדם רב וביצוע פעולות בקרה מרובות בעלות ניכרת. כמו כן, חברות ממשלתיות רבות אינן פועלות מכוח של זיכיון כלשהו או הסדר אחר שבמסגרתו יידרשו להשיב נכסים למדינה, כך שמעקב אחר מצבת הנכסים שלהן אינו נחוץ עבור צרכי הסדר, דוגמת הסדר הנכסים בחברת החשמל. יתרה מזאת, חלק ניכר מנכסי החברות הממשלתיות אינו מהותי לפעילותן ולא ברור מה תהיה התועלת במעקב של רשות החברות אחריו.

•יחד עם הזאת, נהיר כי קיימים מצבים בהם קיימת תועלת מקבלת רשימת נכסים מעודכנת מחברה ממשלתית. אף על פי שהרשות הוציאה הוראות בנושא בעבר, היא תפעל לחידוד חשיבותן, עדכון במידת הצורך והטמעתן בחברות הממשלתיות. כמו כן, רשות החברות סבורה כי יש מקום לבחון תיקון חקיקה שיקנה לרשות החברות אמצעי אכיפה לקבלת מידע על פי דרישתה, וזאת בדומה לכלים המפורטים בסעיף 33ד. לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975 בעניין אי הגשת דוחות כנדרש.

ליקוי

4. ויתור המדינה על זכויות על הנכסים: הסדר הנכסים שגיבש משרד האוצר עם חח"י כולל השבה של 10 נכסים שהיו בבעלות החברה מתוך כ-65 נכסים, שזו הצהירה שהם בבעלותה, ומתוך עוד אלפי נכסים תפעוליים משניים שאינם ברשימה. משמעות הדבר כי הסדר הנכסים שנחתם מותיר בידי חח"י נכסים רבים, ואילו המדינה מוותרת באופן סופי ומוחלט על כל זכות על נכסים אלה, גם אם יתברר בעתיד כי נכסים אלה אינם משמשים את החברה ואינם דרושים לה לפעילותה.

משרד מבקר המדינה הצביע על הנכסים בבית דגן ובחוות חפציבה כשני נכסים מהותיים בעלי פוטנציאל שווי גבוה שנותרו בידי חח"י, אף שהם מתאימים למתודולוגיה שאימץ משרד האוצר, ולפיה המדינה משיבה לידיה נכסים בעלי התועלת הציבורית הגבוהה ביותר, תוך שקלול היבטים של דיור, תשתיות וצורכי משק החשמל. הסברי משרד האוצר לעניין הותרת הנכסים אינם מספקים תשובה לשאלה מדוע לא היה אפשר למצוא חלופות לפינוי המחסן הלוגיסטי בבית דגן. כמו כן תשובת האוצר אינה מסבירה מדוע נפסלה (או לא נבחנה) אפשרות שהחברה תמשיך להשתמש בנכסים בטווח

שנים מוסכם מראש, שעה שהקרקע תעבור לבעלות המדינה, כך שבעתיד היא תוכל להשתמש בה לתועלת הציבור. בהתאם להוראות החוק הקודמות, שהיו תקפות בעת המשא ומתן, חח"י יכלה להשאיר בידיה נכסים המשמשים אותה ושאינם בני פיצוי תמורת תשלום. בנוגע להכללת נכסים שהיו בשימוש חח"י והושבו לידי המדינה במסגרת ויתורים שנקטה החברה, לדעת משרד מבקר המדינה, המדינה אכן השיגה בהסדר תועלות בכמה היבטים, אולם במבחן התוצאה קיים ספק אם סך התמורה שקיבלה המדינה עולה או לכל הפחות שווה לסך הוויתורים שביצעה.

תגובה רשות החברות

4. הרשות אמנם לקחה חלק בתהליך גיבוש ההסכמות בעניין הסדר הנכסים, אך החל משנת 2016, אגף החשב הכללי במשרד האוצר היה זה שהוביל את המו"מ בעניין הסדר הנכסים לאור אחריותו על ניהול נכסי המדינה, והוא זה שחתם, יחד עם רשות מקרקעי ישראל אשר הצטרפה לתהליך בשלב מאוחר יותר, על ההסכם.

ליקוי

5. היעדר הערכות שווי: משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי היה עליו לבצע הערכת שווי לכל הפחות ל-220 הנכסים המהותיים המוחזקים בידי החברה, וזאת כדי לקבל תמונה טובה יותר של היקפם הכספי של הנכסים הקיימים בידי החברה, ולקבל אינדיקציה להיקף מיצוי זכויות המדינה במסגרת המו"מ והסדר הנכסים שגובש. חתימה על הסדר ללא הערכות שווי תוך ויתור על נכסים רבים אינה מאפשרת לקבוע את כדאיות ההסדר כשלעצמו למדינה, ויש בה משום ויתור על זכויות בהיקפים לא ידועים.

משרד מבקר המדינה מעיר על כך שהמדינה הסכימה לוותר באופן גורף על נכסים מבלי שיש בידיה מידע על כלל הנכסים ושוויים הכספי. כפועל יוצא מכך, התקבלו החלטות מצד גורמי המדינה בלי האפשרות לדעת מה היקף הוויתור של המדינה בזכויות.

משרד מבקר המדינה דוחה את עמדת האוצר נוכח העובדה שלחח"י נכסים מהותיים עם פוטנציאל שווי גבוה, ועמדתו היא שהערכת שווי היא מידע הכרחי לצורך ניהול מו"מ ושימוש במתודולוגיה של בחירת נכסים. ללא הערכות שווי, אין אפשרות לדעת אם הנכסים שבחרה המדינה הם המהותיים ביותר ומה שווי הנכסים הנותרים בידי החברה

במסגרת ההסכם. הסברי משרד האוצר לאי-קיום הערכות שווי אינם מניחים את הדעת גם מכיוון שקיימים גופים ממשלתיים העוסקים בשמאות מקרקעין, אשר היה אפשר להיעזר בהם לצורך ביצוע הערכות השווי, וגם לנוכח חלוף הזמן של שני עשורים שבהם היה אפשר לאמוד את שווי נכסי החברה. כמו כן התפנית בעמדת המדינה עוגנה בחקיקה חדשה שתכליתה לאפשר אישור של הסכם שיש בו תועלת משקית, כך שלמעשה הערכות השווי חיוניות כדי לקבוע אם אכן קיימת תועלת משקית מההסדר וכדי למקסם את תוצאות ההסדר לציבור. מן הראוי היה לבצע הערכות שווי לכל הפחות לנכסים המהותיים של החברה.

תגובה משרד האוצר

5. ראה תגובת החשב הכללי לליקוי 2 לעיל.

ליקוי

6. רישום הסדר הנכסים בדוחות הכספיים של החברה: מכיוון שאין בדוחותיה הכספיים של חח"י ביטוי לשווי הנכסים שנותרו בידה, מן הראוי כי רשות החברות והחשכ"ל יפעלו לגיבוש מנגנון חלופי להגברת הבקרה החשבונאית על נכסי החברה, שישמש גם לבקרה על התמורה המתקבלת בעת מכירת הנכסים על ידי החברה באופן שיפצה על היעדר השיקוף של ערך הנכסים בשווי הוגן בדוחות הכספיים.

תגובה רשות החברות

6. בקרה חשבונאית על נכסי החברה נעשית בהתאם לכל הכללים הנדרשים כמקובל בחברות ציבוריות וממשלתיות לרבות ביקורת חיצונית של רואי חשבון, בקרות פנימיות הנקבעות, מפוקחות ומוערכות על ידי ההנהלה והדירקטוריון, וכן מוערכות גם על ידי רואה החשבון בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות בנושא בקרה פנימית על דיווח כספי, בחינה עתית של רשות החברות וגורמי מדינה נוספים כחלק מתשקיפים ועוד. החברה בחרה להציג את הנכסים בהתאם למודל העלות שהינו מודל מותר לפי כללי החשבונאות שחלים עליה, ואף מקובל בחברות ציבוריות ובחברות תשתית. לפיכך לא ברורה הערת המבקר בדבר הגברת הבקרה החשבונאית על נכסי החברה.

ככל שהמבקר מציע לבצע בקרות שמטרתן לוודא תמורה הולמת בעת מכירה עתידית של נכסים אפשר לקבוע מנגנון שיבחן השווי של נכסים שיהיו מיועדים למכירה, ככל שהדבר יהיה קונקרטי בהתאם לנסיבות שיחולו בסמוך להחלטות על המכירה.

ליקוי

7. גיבוש חוות דעת משפטית לצורך חתימה על ההסכם: משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הדרך הראויה להליך גיבוש הסדר הנכסים צריכה להתבסס על חוות דעת כלכליות ומשפטיות מעודכנות, המנוסחות טרם גיבוש עמדת המדינה במו"מ. היעדר חוות דעת כתובה מסוג זה בעת גיבוש ההסדר מעלה חשש כי ההסכם גובש בלי שנבחנו כל ההיבטים וההשפעות שעשויות להיות לו. מן הראוי כי במקרים עתידיים תהיה בידי המדינה חו"ד משפטית מגובשת וכתובה, שלפיה יפעלו גורמי המדינה, וזאת עוד בטרם החל התהליך ולא בדיעבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי משנת 2002 עד להליך המו"מ האחרון במהלך שנת 2018, לא היתה כל חוות דעת חלופית כתובה, וזאת למרות הקשיים שעליהם מצביע משרד האוצר בתשובתו. חוות הדעת המשפטית הועלתה על הכתב רק כחצי שנה לאחר החתימה על ההסדר ולא בתחילתו. תשובת משרד האוצר אינה מסבירה מדוע לא הועלתה על הכתב חוות דעת משפטית זו בתחילת המו"מ כך שתשמש את כל הגורמים העוסקים במו"מ.

הסדר הנכסים מביא מחד, לסיום סוגיה מורכבת, שנמשכה על פני שני עשורים, להסדרת הזכויות בנכסים שהוחזקו בידי החברה ולגיבוש רפורמה במשק החשמל. מאידך גיסא במבחן התוצאה העלתה הביקורת שתוצאות הליך גיבוש הסדר הנכסים שיקפו התרחקות ניכרת של המדינה מהעמדה שבה החזיקה משנת 2000 במשך יותר מעשור. ההסדר מקנה לחח"י הטבות כספיות לא מבוטלות ומותיר בידיה זכויות קנייניות על יותר מ-200 נכסים מהותיים ועל אלפי נכסים תפעוליים משניים, ששוויים הכספי הכולל אינו ידוע. זאת בתמורה להשבת 16 נכסים לידי המדינה ששוויים נע בין 1.6 - 2.5 מיליארד ש"ח ויש בהם תועלת ציבורית. הביקורת העלתה שהסדר הנכסים גובש מבלי שנעשו הפעולות האלו: מיפוי כל נכסי החברה, ביצוע הערכות שווי לנכסים המהותיים, בחינה עדכנית של זכויות המדינה על הנכסים וגיבוש דרכים למצות זכויות אלה באופן מיטבי, זאת באמצעות גיבוש חוות דעת משפטית עוד בטרם נחתם ההסכם.

7. גיבוש ההסדר נעשה בליווי צמוד של המחלקה המשפטית במשרד האוצר, ושל הלשכות המשפטיות של רמ"י ורשות החברות, אשר בחנו בזמן אמת את הקשיים השונים ביישום החוק הקיים והצורך בגיבוש מתווה שונה. אין מדובר בחוות דעת משפטית שנכתבה בדיעבד לצורך הצדקת הסדר הנכסים אלא בהעלאה מפורטת על הכתב של העמדה המשפטית שגובשה לפני החתימה על ההסדר. חוות הדעת לא הועלתה באופן מפורט בכתב בשלב המקדמי, כאשר לא היה ידוע האם המו"מ מול חברת החשמל יצלח והאם ניתן יהיה לגבש מתווה כאמור בו אשר דורש שינוי חקיקה. אין בכך כל גס.

ליקוי

8. **הקשר בין הסדר הנכסים לרפורמה**: כפועל יוצא מכך שהסדר הנכסים משמש נדבך מרכזי בהסדר הרפורמה שגובש בין חח"י למדינה, העלויות והתועלות ממנו למדינה צריכות להיכלל בתחשיב העלויות והתועלות של המדינה מהרפורמה. אין חולק על כך שהסדר הנכסים איפשר לממן את הרפורמה ואת גיבושה בכלל. מכאן שהסדר הנכסים הוא נדבך מרכזי ברפורמה, והעלויות והתועלות ממנו צריכות להיכלל בסך העלויות והתועלות של הרפורמה, ולא כך הוצגו הדברים על ידי משרד האוצר, כפי שיורחב להלן:

עלויות הרפורמה והתועלות ממנה - ניתוח גורמי המדינה: יוצא אפוא כי על פי האומדנים המוצגים בהצעת המחליטים, התועלת נטו (התועלת מהרפורמה בניכוי עלויותיה) למשק ב-16 השנים הבאות כתוצאה מיישום הרפורמה מוערכת בכ-6.8 מיליארד ש"ח. התועלות שהוצגו כללו בין היתר תועלות הנובעות מהסדר הנכסים, אולם האומדנים שהוצגו לא כללו את כל העלויות מהסדר הנכסים, לרבות שווי ההטבות שניתנו לחברת החשמל במסגרת הסדר הנכסים בשווי מצטבר של כ-2.5 - 2.8 מיליארד ש"ח, וזאת אף ללא הכללת השווי של אלפי נכסים שנותרו בידי החברה. יש באי-הכללת עלויות הסדר הנכסים בעלויות הרפורמה משום הצגה בחסר של עלויות הרפורמה, כפי שיפורט להלן.

עלויות סמויות ברפורמה - רכיבים מהסדר הנכסים שלא נכללו בניתוח גורמי המדינה: משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הסדר הנכסים הוא נדבך בלתי נפרד ליישום הרפורמה ולפיכך, בעת הצגת ההסכמים בפני הממשלה לשם אישורם, היה על משרד האוצר לכלול את משמעויותיו

הכספיות בתחשיב התועלות והעלויות מהרפורמה אשר נכלל בהצעת המחליטים לשינוי מבני במשק החשמל. העלות הצפויה של הרפורמה מוערכת בכ- 2.5 - 2.8 מיליארד ש"ח מעבר לעלויות שהציג משרד האוצר, וזאת מלבד אלפי הנכסים שהותירו בידי החברה במסגרת ההסכם וששוויים אינו ידוע. סכום זה כולל את הפער בין השווי ההוגן של האג"ח הצמיחה לבין רישומיה בספרים, פער אשר היה גלוי בדוחותיה הכספיים של החברה. על משרד האוצר היה לשקף את העלויות נטו מהסדר הנכסים כחלק מעלויות הרפורמה בעת אישורם בממשלה.

תגובה

משרד האוצר – החשב הכללי

8.

בכל הנוגע לטענת מבקר המדינה לפיה עלות הסדר הנכסים כשלעצמה עשויה להיות שלילית והיה צריך להציג אותה לממשלה כחלק מעלויות הרפורמה, מדובר בטענה שגויה בשל הסיבות הבאות:

הסדר הנכסים גובש וקודם באופן עצמאי ללא קשר לרפורמה בשל תועלתו החיובית העצמאית. ראייה לכך היא שהסדר הנכסים נחתם בנפרד בחודש ינואר 2018, כחצי שנה לפני אישור הרפורמה, ללא כל התניה בין הסכם הסדר הנכסים לבין ביצוע רפורמה בחברת החשמל. כלומר, נציגי המדינה סברו ועדיין סבורים כי להסדר הנכסים כשלעצמו יש תועלת משקית עצמאית חיובית רבה ויש לאשרו ללא קשר לרפורמה. גם אם בפועל מימוש הרפורמה היה מותנה באישור הסדר הנכסים (כדי שניתן יהיה למכור תחנות בבעלות חברת החשמל), הסדר הנכסים קודם באופן עצמאי בשל התועלת בו ללא קשר לרפורמה. חשוב להבין את כיוון הקשר.

להסדר הנכסים יש תועלת חיובית משמעותית עצמאית בלי קשר לרפורמה שכן הוא איפשר הקמה בהיקף נרחב של יחידות דיור, שטחי תעסוקה ומסחר, השמשה של נכסים לצרכי ציבור, הקמת תשתיות חיוניות והקלה על עומסי תנועה. באשר לטענות המבקר לכך שאולי התועלת מהסדר הנכסים כשלעצמו היא שלילית, נדגיש את הנקודות הבאות:

המבקר שוגה בכך שהוא מחשב את פירעון האג"ח הצמיחה כעלות שלילית למדינה בסך של כ- 4 מיליארד ₪ בשל הסדר הנכסים שנחתם. זאת משום שפירעון זה אינו הטבה או תמורה שקיבלה חברת החשמל במסגרת הסדר הנכסים אלא הוא בהתאם לתנאי האג"ח שנקבעו בעבר, לפיהם עם ההגעה להסדר נכסים, חברת החשמל

תהיה רשאית לפרוע את הקרן (כמפורט בהרחבה בחוות הדעת משנת 2018). כלומר, הפירעון מתאפשר בהתאם לתנאי האג"ח בשל כך שיש הסדר נכסים וזה היה מתרחש בכל הסדר נכסים חלופי שהיה מתגבש. יודגש בהקשר זה כי סעיף 62(ג) לחוק משק החשמל משנת 1996 כיוון לכך שהסדר הנכסים ייחתם עם חברת החשמל בתוך שנה וככל שכך היה, פירעון האג"ח הצמיח היה מבוצע בתוך שנה.

בפועל, ובשל הוראות סעיף 62 לחוק משק החשמל, כל זמן שלא גובש הסדר נכסים, ניהול הנכסים והשימוש בהם בפועל היה בידי חברת החשמל. למעשה גישה זו הובילה להפסד משמעותי של המדינה.

ניתוח התועלת המשקית צריך להיעשות בראיה משקית רחבה שלוקחת בחשבון את כלל התועלת לציבור. יש לזכור בהקשר זה כי שווי הנכסים (שנכללו בהסדר) לאחר פעולות ההשבחה בנכסים בעקבות הסדר הנכסים הוערך במעל 3.25 מיליארד ש"ח כאשר מתוכם שווי הנכסים שעוברים למדינה הוערך במעל 2.5 מיליארד ₪. בנוסף, יש להתחשב בתועלת ציבוריות נוספות אשר יש קושי לכמתן, כגון התועלת מפניוי רידינג אשר איפשר פיתוח שצ"פ בכל האזור לרווחת התושבים, כמו גם התועלת מפניוי החוף באילת. יצוין כי שר האוצר ושר האנרגיה אישרו בחודש אוגוסט 2018 את הסדר הנכסים לאחר שמצאו כי יש בו תועלת משקית.

לבסוף יודגש כי במסגרת הצעת המחליטים שכללה הן את הרפורמה והן את הסדר הנכסים, ניתן גילוי מלא לרציונל בגיבוש מתווה הסדר הנכסים והצורך בו. ראו לעניין זה סעיף 14(טז) ודברי ההסבר לו הכוללים את עקרונות הסדר הנכסים, לרבות חלוקת הנכסים בין המדינה לחברת החשמל, פירעון האג"ח הצמיח ופריסת החוב לבנק לפיתוח תעשייה. הסדר הנכסים קיבל התייחסות רחבה גם בחוות הדעת המשפטית שצורפה למחליטים בה הובהר הקושי והצורך בשינוי ההסדר הקודם בחוק משק החשמל הנוגע להסדר הנכסים.

ליקוי

9. משרד מבקר המדינה מעיר כי אי אפשר לטעון בוודאות כי הסדר הנכסים כשלעצמו מגלם תועלת חיובית. ראשית, כפי שצוין לעיל, קיים חשש כי מרכיבי הסדר הנכסים מגלמים עלות נטו למדינה. שנית, קיימים מרכיבים חשובים בהסדר שעלותם או התועלת מהם למדינה אינם ידועים.

במכלול רחב יותר, הבוחן את הסדר הנכסים והרפורמה כמקשה אחת, קיימת סבירות גבוהה יותר לתועלת ציבורית נטו מהסדר הנכסים והרפורמה יחד.

לעניין הכללת פירעון האג"ח הצמיתה בעלויות ההסדר, הרי שכל עוד לא נחתם הסדר, החברה אמורה לשלם את תשלומי הריבית לצמיתות, כפי שגם שיקפה בדוחותיה הכספיים, ללא תלות במועד אפשרי לפירעון התחייבות זו. לפיכך, על המדינה לקחת בחשבון גם עלויות אלה. לעניין פריסת החוב לבנק לפיתוח התעשייה בישראל, אם משרד האוצר הכיר בצורך לאפשר לחברה מימון מחדש בריבית עדכנית, אזי לדעת משרד מבקר המדינה היה עליו לעשות זאת בשלב מוקדם יותר ולא במסגרת הגעה להסדר נכסים, שכן אי-עדכון הריביות עשוי לפגוע בצרכני משק החשמל.

תשובת חח"י מחזקת את הקשר בין הסדר הנכסים ליישום הרפורמה במשק החשמל, שכן התועלות שחח"י ציינה כלולות בתחשיב תועלות הרפורמה והן מושגות בין היתר באמצעות הסדר הנכסים.

משרד מבקר המדינה מציין כי קיים ספק אם הסדר הנכסים כשלעצמו מגלם תועלת משקית, זאת לאור אי-כימות שווי הנכסים שנותרו בידי חח"י וכימות תועלות ציבוריות מהנכסים שהועברו לידי המדינה. הוודאות לתועלת משקית מהסדר הנכסים עולה אם קושרים בין ההסדר לבין תועלת הרפורמה, אולם אם ההסדר עצמו צריך להניב תועלת נטו חיובית (וזאת ללא התועלות המתקבלות מהרפורמה), כפי שעולה מתשובת רשות החברות, הרי קיים ספק אם ההסדר כשלעצמו מניב תועלת למשק, ולכך עשויות להיות השפעות על תקפותו של ההסדר. משכך, מן הראוי היה לכלול בהצעת המחליטים לצד התועלות שצמחו למשק מהסדר הנכסים, גם את מכלול התועלות מהסדר הנכסים ואת עלויותיו, לרבות הוויתור על הנכסים, מימון הוצאות הפינוי של נכסי החברה ועוד, וזאת נוכח הקשר בין ההסכמים.

תגובה רשות החברות

9. כאמור לעיל, אגף החשב הכללי במשרד האוצר היה זה שהוביל את המו"מ בעניין הסדר הנכסים והוא זה שחתם, יחד עם רשות מקרקעי ישראל אשר הצטרפה לתהליך בשלב מאוחר יותר, על ההסכם.

ביחס לבחינת המבקר את הרפורמה והסדר הנכסים כמקשה אחת – הסדר הנכסים עומד בפני עצמו ואינו מהווה נדבך מרכזי בהסדר הרפורמה. אנו מבהירים כי התועלות והעלויות של הסדר הנכסים הינן נפרדות מהתועלות והעלויות של הרפורמה וטרם כניסת הסדר

הנכסים לתוקף נדרשו השרים להיווכח כי ההסדר עצמו, במנותק מהרפורמה, מביא לתועלת משקית.

ליקוי

10. **השפעות רוחביות של הסדר הנכסים והרפורמה במשק החשמל:** קיימים קווי דמיון בין הליך הסדרת הנכסים של בז"ן להליך הסדרת הנכסים של חח"י. בשני המקרים מדובר בחברות ממשלתיות – אם כי בשיעורי אחזקות שונים – אשר הגיעו לתום תקופת הזיכיון שניתן להן, ועל פי עמדת המדינה והוראות הזיכיון, היו הנכסים שידי החברה אמורים לשוב לידי המדינה חנם. בשני המקרים התנגדו החברות השבת הנכסים לידי המדינה, והמדינה לא הצליחה לממש לאורך שנים את הוראות הזיכיון. עם זאת דרך הפעולה של גורמי המדינה הייתה שונה בשני המקרים. במקרה בז"ן התנגדות החברה לא הובילה לוותורים גורפים על זכויות על נכסים, ואילו במקרה חח"י הסדר הנכסים כלל ויתור של המדינה על זכויות על נכסים רבים. במקרה בז"ן, המדינה האריכה בפועל את תקופת הזיכיון תוך נקיטת פעולות להפרטת בז"ן שנים מספר לאחר הסדר הנכסים. בעניין בז"ן שאותה דווקא התכוונה המדינה להפריט ולהביא למימוש שווי הנכסים בעת המכירה – הוותורים שביצעה המדינה בכל הנוגע לנכסיה לא היו כה נרחבים.

תגובה

משרד האוצר – החשב הכללי

10. לא ניתן להשוות בין הסדרי נכסים שונים. יובהר כי כל הסדר נכסים נגזר מהוראות הדין שנקבעו עם מתן הזיכיון. מאחר שההוראות שנקבעו במועד מתן הזיכיון שונות בתכלית בין הסדר להסדר, ממילא ההסדרים שנערכו בתום הזיכיון הם שונים בהתאמה. במקרה הספציפי של הסדר נכסי חברת החשמל מדובר בזיכיון משנת 1926 אשר ההוראות בו נקבעו זמן רב לפני קום המדינה באופן שהציב קושי ייחודי להסדר נכסי חברת החשמל. משכך, אין כל אפשרות חוקית לערוך, בדיעבד, הוראות אחידות לשם עריכת הסדר נכסים. כל הסדר תלוי בהוראות החוק הספציפיות הקבועות לגביו ויש לגבש מתווה בהתאם להוראותיו. בהקשר זה יודגש כי כאמור לעיל, מתווה הסדר הנכסים עם חברת החשמל גובש בשל הקשיים האובייקטיביים במימוש החוק בנוסחו הישן כמפורט לעיל ולא בשל חולשת המדינה מול חברת החשמל כביכול, לגביה טוען המבקר.

11. השפעות עתידיות אפשריות - תום תקופת הזיכיון של חברת כימיקלים לישראל בים המלח: אפשר לראות כי גם במקרה זה של תום תקופת הזיכיון שניתן למפעלי ים המלח, עמדת הממשלה כי הנכסים יושבו לידיה עלולה להיתקל בהתנגדות משפטית להשבת הנכסים, כמו במקרים של בז"ן וחח"י. משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל כי לא גיבש מדיניות מסודרת לאופן השבת הנכסים לידי המדינה במקרים של סיום תקופת זיכיון. ניסיון העבר מראה כי המדינה מתקשה להשיב לידיה את הנכסים בהתאם להוראות הזיכיון, והיעדר אסטרטגיה להשבת הנכסים - כמו גם מכלול הוויתורים שביצעה המדינה ביחס לנאמר בזיכיון חח"י - יוצרים תמריץ למחזיקי הזכויות לערער על עמדת המדינה לצורך השאת רווחים. הדבר יכול לפגוע ביכולת המדינה לשמש באופן מיטבי כנאמנת הציבור במימוש זכויותיו הקנייניות על הנכסים. על החשכ"ל לפעול לגיבוש אסטרטגיה, אשר תגובה בחוות דעת משפטיות ובצעדים אופרטיביים, לטיפול בנכסים עם תום תקופת זיכיון או במקרים שבהם המדינה מבקשת לממש זכויות על נכסים, תוך הבחנה בין חברות המיועדות להפרטה לחברות המיועדות להמשך החזקה. כמו כן על משרד האוצר לגבש כללים לכתיבת זכויות עתידיים אשר לא יותירו מקום לספק או לפרשנות שונה בנוגע להסדרים שיחולו בתום תקופת הזיכיון. היעדר אסטרטגיה מונע את מקסום הזכויות הקנייניות של המדינה ומביא לפגיעה מהותית ביכולת לממש את זכויותיה, להתארכות הליכים אלה ולבסוף לויתורים בלתי מבוטלים מצד המדינה, שמשמעותם פגיעה באינטרס הציבורי. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם קיימת שונות בין ההוראות הספציפיות של הזכויות השונים, הרי שאפשר לזהות במקרים רבים קושי של המדינה לממש את עמדתה בדבר הזכויות הקנייניות בתום תקופת הזיכיון, ומשום כך נדרש מהמדינה לגבש אסטרטגיה לטיפול בהסדרים השונים. אין הכוונה להחיל פתרון פרטני אחיד לכלל המקרים, אלא להעמיד דפוסי טיפול שיאותתו על עמידתה האיתנה של המדינה במימוש זכויותיה ויצמצמו את התשואה שמבקשים להשיג הגורמים השונים באמצעות קונפליקט. התנהלות המדינה במשך השנים הביאה להסכם שבמסגרתו מרבית הנכסים הועברו לחח"י, ומן הראוי להפיק מכך את הלקחים הנדרשים בראייה צופת פני עתיד עבור רפורמות עתידיות בכל הקשור לשמירה על זכויותיה הקנייניות של המדינה.

ליקוי

12. לאור הסיכונים הקיימים לאי-התממשות הרפורמה והממשקים בינה לבין הסדר הנכסים, יש חשיבות שכלל הגורמים בהסדרי הנכסים והרפורמה יביאו לכדי מימוש מלא של מארג ההסכמות בשני הסדרים אלה, כדי להשיא את התועלות לשני הצדדים ולציבור.

תגובה

חברת חשמל לישראל בע"מ

12. החברה פועלת ותמשיך לפעול ליישום הסדר הנכסים והרפורמה באופן שיביא לכדי מימוש מלא של מארג ההסכמות.
עד כה מימשה החברה באופן מדוקדק את כל המחויבויות החוזיות ובמסגרת הזמן הנקוב בהסדר.

היבטים בפעילות תאגיד מי אביבים

הגופים המבוקרים: רשות המים, תאגיד מי אביבים.

ליקוי

1. מרכיב התפעול בתעריף המים: בהתחשב בכך שאושרו כללים לקביעת העלויות המוכרות לאחר מועד סיום הביקורת על רשות המים לבחון כי הכללים שאושרו נותנים מענה לפער הקיים של 60% בין נורמות התפעול לעלויות בפועל, ובכלל זה פער של 95% בעלויות פעילות ההנהלה. צמצום הפער ישפר את מצבו הכלכלי של התאגיד, ויאפשר את ניתוב הכנסותיו להגדלת ההשקעות במשק המים בעיר תל אביב-יפו.

תגובה

רשות המים

1. (א) הפער בעלויות התפעול בין הנורמה לעלות בפועל אינו עומד על 60%, תאגיד מי אביבים כלל בעלויות התפעול עלויות שאינן תפעול, כדלקמן: עלויות הפקה שהן אינן עלויות תפעול רשת מים וביוב אלא כלולות בנורמות ההפקה, עלויות לתחזוקת רשת הניקוז העירונית, עלויות תכנון שכלולות בעלויות הפיתוח, עלויות פיקוח על פרויקטי השקעה ופיתוח שאינן כלולות בעלויות התפעול.
(ב) הרשות קיימה דיונים עם התאגיד והעירייה ובסוף שנת 2018 הפסיקה העירייה לספק שירותי גביה לתאגיד בעלות עודפת של כ 10 מלש"ח לשנה, שינוי זה יבוא לידי ביטוי החל משנת 2019, בדוח הכספי לשנת 2018 נכללו הוצאות הקמה של מערכת גביה עצמית והפעלה במקביל לתשלומים לעיריית תל אביב.
(ג) משרדי התאגיד – במשך שנים העירה הרשות לתאגיד שמשרדי התאגיד משיתים עלות חריגה על התאגיד. התאגיד הודיע שהוא חתם הסכם להעברת המשרדים שבבעלות העירייה בעלות נמוכה מהעלות הנוכחית, והעלות צפויה להצטמצם גם ברכיב זה.
(ד) הרשות סבורה שעל התאגיד לעשות כל הדרוש על מנת לעמוד בנורמות שנקבעו לו בכללים, על מנת שהעלויות העודפות לא יהיו נטל על צרכני המים.
הרשות מסתייגת מהמלצת המבקר בעניין זה לפיה, יש להתאים את נורמת התפעול לעלויות בפועל. ההיפך הוא הנכון, על התאגיד להתאים את עצמו לנורמות

כאמור לעיל. בנוסף, כפי שצוין, הרשות בוחנת מעת לעת את נורמת התפעול ולכן ההמלצה לבחון את הנורמות מיותרת.

ה) ראוי לציין כי הרשות בוחנת את התאמת נורמות התפעול לשינויים במשק ולכן ב-1 ביולי 2019 קיבלה מועצת רשות המים את המלצת וועדת בלינקוב לעדכן את עלויות התפעול המוכרות לתאגידים ולפיכך הוגדלו עלויות התפעול במספר פרמטרים. בנוסף לאחרונה, עודכנו נורמות התפעול לתאגידים שמספקים כמות שמעל ל-40 מלמ"ק שהינה כמות הבסיס לתאגיד אזורי, שינוי זה תורם לתאגיד כ-2 מלש"ח בשנה ומסייע להתאמת נורמות התפעול לצרכי התאגיד (צמצום של 2 מלש"ח נוספים ביחס לחריגה).

ליקוי

2. הוצאות בגין עובדים מושאלים: משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי לא ניתן לראות בתשלום עבור העובדים המושאלים "משיכת דיבידנד", כפי שהרשות ציינה, מאחר והתשלום עבור שכר העובדים המושאלים לא נקבע כתלות במצבו הפיננסי או ברווחים של התאגיד, ומשולם גם במקרה שהתאגיד מפסיד. לא כל שכן כשמדובר בהסכמים שאושרו על ידי הממונה על התאגידים. הדבר מחייב את רשות המים, בשיתוף התאגיד, למצוא פתרון לבעיית מימון של הוצאות אלה, על מנת לצמצם את הנטל על תקציב התאגיד.

תגובה

רשות המים

2. לעמדת הרשות אכן מדובר במעין "משיכת דיבידנד" מראש (ע"י בעלי המניות, קרי – העירייה) – ללא תלות במצבו הפיננסי של התאגיד והאישורים הנדרשים למשיכת דיבידנד מרשות המים. לבעלי התאגיד הובהר היטב עוד בשנת 2010 כי הוצאות חריגות בנושא זה (כמו גם נושאים אחרים דוגמת הגביה) – לא יוכרו בתעריף. לו הייתה ניתנת הכרה בנושאים אלו בתעריף, חלילה, היא הייתה שומטת את הרציונל לפעילות יעילה בכל תחומי פעילות התאגיד ולמעשה הייתה מעודדת בזבוז משאבים וחוסר התייעלות – על חשבון צרכני המים. הפתרון לנושא זה לאורך זמן הינו הפרישה ההדרגתית של עובדים אלו.

3. הסכם הגבייה עם עיריית תל אביב-יפו: מכלל הנתונים עולה כי ההפרדה לכאורה של מרכיבי הגבייה אינה מביאה לידי ביטוי את ההוצאה הכוללת המוטלת על התאגיד בגין הוצאות הגבייה. ההוצאות הכוללות של התאגיד בגין הגבייה גבוהות במידה ניכרת מהשיעור שקבע הממונה על התאגידיים - 3%. חריגה זו נובעת בין היתר מהאישור העקרוני שנתן הממונה על התאגידיים להסכם ערב הקמת התאגיד. ההיקפים החריגים מעמיסים מאוד על הוצאותיו של התאגיד. מתחשיב של משרד מבקר המדינה, בהתבסס על הנתונים המצוינים בדוחות הכספיים של התאגיד, עולה כי ההוצאה העודפת לתאגיד בשל החריגה מעמלת הגבייה בשיעור של 3%, כפי שנקבע בכללים משנת 2014, הוא יותר מ-50 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מציין לטובה את ניסיונו של תאגיד מי אביבים לצמצם את עלויות הגבייה באמצעות הקמת מערך הגבייה העצמאי והפעלתו מתחילת שנת 2019. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד שהיה עליו לפעול ליישום כללי הגבייה מבעוד מועד. הדבר היה מונע את התשלומים החריגים לעירייה במשך חמש שנים, שהגיעו לסדר גודל של כ-9 מיליון ש"ח בשנה, ואת צמצום השירותים התלויים בהכנסות באופן הפוגע ברווחתם של כלל צרכני התאגיד בתל אביב-יפו. שכן ההכנסות משירותי אספקת המים והביוב מיועדות להשקעה במערכות המים והביוב ובמתן שירותים לצרכנים.

תגובה

תאגיד מי אביבים

3. (א) מי אביבים הייתה מחויבת להסכם הגבייה עם העירייה, אשר נחתם בעת הקמתה בעידוד ואישור הממונה על תאגידי המים ומשרד האוצר. הסכם זה היה בין התנאים שהוצבו להקמת מי אביבים וממילא לחברה לא הייתה כל יכולת לשנותו במלואו או בחלקו – למרות העומס שהטיל על הוצאות מי אביבים.

(ב) אופן ההפרדה של מרכיבי הגבייה נבע גם הוא מהסכם הגבייה, אשר קבע בסעיף 5.2 שהוצאות גבייה המשולמות לצדדים שלישיים, כגון הוצאות דפוס, דואר, מיכון, חלוקת חשבונות, כרטיסי אשראי, עמלות בנקים ותשלום בגין מאגרי מידע, לא תהיינה כלולות בעמלת הגבייה לעירייה בגובה 3.5%.

(ג) במסגרת סעיף 11 לכללי תאגידי מים וביוב (התקשרות חברה עם רשות מקומית לביצוע גבייה), תשע"ד-2014 (להלן: "הכללים") אושר לחברה שחתמה על הסכם לקבלת שירותי גבייה מהעירייה עד 31.3.2014 וההסכם אושר בידי הממונה

על התאגידים, להמשיך להתקשר עם העירייה באותו הסכם עד 31.12.2018, אף אם ההסכם אינו עומד בכללים החדשים. בתום תקופה זו היה על החברות לחתום על הסכם חדש העומד בכל הכללים או לחלופין לבצע את שירותי הגבייה בעצמן. (ד) בהתאם לכך, בחודש נובמבר 2017 אישר דירקטוריון החברה את העברת שירותי הגבייה לביצוע עצמי על ידי החברה וההפעלה העצמית החלה ביום 1.1.2019 – בהתאם לקבוע בכללים.

(ה) בהתאם לכללים, החל מינואר 2019 מפעילה מי אביבים את מערך הגביה באופן עצמאי. עלות הפעלה זו נמוכה מהסכום ששולם לעירייה והפער, נובע, בין היתר, מפערי השכר בין עובדי החברה לעובדי העירייה.

ליקוי

4. מרכיב פחת הגבייה ופחת המים בתעריף המים : משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירידה הדרגתית שנרשמה בפחת הגבייה של תאגיד מי אביבים בשנים 2013 - 2018, יחד עם זאת התאגיד לא עמד בשיעור פחת הגבייה המוכר שנקבע בכללים (1.5%), בשנת 2018, פחת הגבייה היה כמעט כפול ממנו. מאחר שמשק המים הוא משק כספים סגור, עלויות גבוהות מהעלות הנורמטיבית שהוכרה לתאגיד יבואו על חשבון מרכיב הון המים והביוב בתעריף המים לצרכן, אשר אמור לממן את פיתוח תשתיות המים והביוב בעיר. מהנתונים שלעיל עולה כי למרות הירידה שנרשמה בפחת המים בשנים מסוימות, התאגיד אינו עומד בשיעור "פחת מים מוכר כללי" שנקבע לו - 6.68% . כאמור, עלויות גבוהות מהעלות הנורמטיבית שהוכרה לתאגיד יבואו על חשבון מרכיב הון המים והביוב בתעריף המים לצרכן, אשר אמור לממן את פיתוח תשתיות המים והביוב בעיר. יצוין כי פחת המים הוא בין היתר תוצאה של מצב הצנרת ותחזוקתה במשך השנים, וכי משך הזמן עד להשגת יעד הפחת הנורמטיבי תלוי בהיקף ההשקעות של התאגיד בנושא. מאחר שתאגיד מי אביבים רשם הפסד בדוחותיו הכספיים לשנת 2017 כאמור לעיל, ונוכח טענת רשות המים כי גורם עיקרי להפרשים בין הוצאות התאגיד בפועל לעלויות המוכרות הוא העמסת משקולות על התאגיד עוד בזמן הקמתו - ראוי שרשות המים, כמאסדרת, והתאגיד יבחנו את הסיבות לפערים בין הפחת הנורמטיבי לפחת בפועל ויגבשו המלצות בנוגע ביצוע בעניין זה. זאת כדי שאיתנותו הפיננסית של התאגיד תשתפר וכדי שתתאפשר השקעה בתשתית המים, דבר שיביא לצמצום הפחת.

תגובה רשות המים

4. תאגיד מי אביבים פועל בתל אביב - עיר בעלת דירוג סוציו אקונומי גבוה (מדרג 8), ואין שום סיבה שלא יעמוד בנורמות פחת הגביה כפי שתאגידים אחרים שפעילים ביישובים בעלי מדרג דומה ואף נמוך מכים את הנורמה. בדיונים עם התאגיד, הצהיר המנכ"ל כי אחוזי הגביה צפויים להשתפר בשנת 2019 וב- 2020 באופן ניכר, היות ומערך הגביה והאכיפה עבר לניהול וביצוע בידי התאגיד בשונה מפעילות העירייה עד סוף 2018. פעם נוספת הוכחה עמדת הרשות שמערך הגביה האופטימלי חייב להיות בניהול התאגיד ולפי שיקוליו.

ליקוי

5. **הפקת מים עצמית:** בשנת 2012 היו לתאגיד מי אביבים עשר בארות פעילות, ובשנים 2017 ו-2018 רק שש ושבע בארות פעילות בהתאמה. אף שהתאגיד פועל כעת להשמש עוד כמה בארות והכין תוכנית רב-שלבית לשיקום וטיוב של בארות, פוטנציאל ההפקה העצמית בעיר תל אביב-יפו טרם מוצה, ואף כמות המים לשאיבה שאישרה רשות המים לא מומשה במלואה. לנוכח היתרונות הסביבתיים והכלכליים של טיוב בארות, על דירקטוריון התאגיד לבחון בהקדם את התוכנית לשיקום וטיוב של בארות ולפעול להשמש בארות שהושבתו, ובכללן באר וושינגטון ובארות בדרום העיר, זאת כדי למצות את פוטנציאל ההפקה העצמית בתל אביב-יפו ולשפר את אמינות אספקת המים.

תגובה תאגיד מי אביבים

5. מתוך 70 הקידוחים שפעלו בעבר בתל אביב, 35 לא היו קיימים (נאטמו) עוד טרם הקמת מי אביבים, בעיקר בשל פיתוח עירוני. בשנת 2019 הופעלו 7 קידוחים (ארלוזורוב, מגורים, באר צור, משכנות, החיל, תל ברוך ופארק הירקון). בשנת 2019 כמות המים שהופקה מ- 7 הקידוחים הקיימים עמדה על 4,777,940 מ"ק, אשר היוו כ-3.5% מהמים שמספקת מי אביבים. הפקת מים עצמית הינה נדבך מהותי בפעילות מי אביבים והחברה פועלת באופן רציף כדי להרחיבה, זאת למרות קשיים שמערימות הרשויות ולמרות שהפעלת הקידוחים הינה בלתי כלכלית, מסוכנת וחסרת וודאות.

ליקוי

6. **הרחבת התקשרויות:** משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי אביבים על שהביא את ההסכם לאישור ועדת המכרזים בדיעבד, כשבעה חודשים לאחר סיום ההתקשרות, וזאת בלי שההסכם החדש נבדק על ידי היועץ המשפטי של התאגיד. דרך המלך היא להעביר לאישור מחודש של ועדת המכרזים את ההתקשרות עם ההסכם המתוקן שאושר על ידי היועץ המשפטי.

תגובה

תאגיד מי אביבים

6. מדובר בהתקשרות בין מי אביבים לבין העירייה לצורך שכירות נכס אשר צמוד לבאר פעילה (תל ברוך) ומשמש את החברה והיא מחזיקה בו דה פקטו ועל כן המשיכה מי אביבים להחזיק בנכס מבלי שפרטי הסכם השכירות נסגרו. ניסוח ההסכם התעכב בשל העדר הסכמה על נושאים לא מהותיים. ההתקשרות הובאה לאישור הוועדה בהתאם לכללי תאגידי מים וביוב (כללים להתקשרות חברה עם רשות מקומית לשכירת נכס ורכישת טובין), התשע"ד- 2014, כשעוד בשנת 2015 ביקשה החברה לבחון חלופות לשכירות זו. אך, לא נתקבלו הצעות.

ליקוי

7. **מעקב אחר ההתקשרויות ופיקוח עליהן:** משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת המכרזים של תאגיד מי אביבים על כי אישרה את הארכת ההתקשרויות בלי שסופקו לה נתונים על הניצול הכספי של ההסכמים. משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי עליו להקפיד על ביצוע מעקב ובקרה בעניין שיעור הניצול הכספי של התקשרויותיו. הדבר יאפשר ניהול תקין ואפקטיבי של התאגיד; יתרום לעמידה ביעדי התכנון; יאפשר לקבל תמונת מצב כוללת ומפורטת בטווח הקצר, כדי שיהיה ניתן לפקח על מידת העמידה בתוכניות ולתקן את הנדרש; וכן יחזק את מנגנוני הבקרה ואת יכולת התאגיד לבחון את ביצועיו.

תגובה

תאגיד מי אביבים

7. מערכת המחשוב בה נעשה שימוש במי אביבים בעבר לא אפשרה בחינה כוללת של נתוני הניצול הכספי של

ההסכמים, אולם התאפשר לקבל באמצעותה מידע בנוגע לכלל התשלומים לספק, ובמידת הצורך לאתר כל הוצאה והוצאה. במסגרת זאת ביצעה מי אביבים בדיקות מעקב ובקרה על שיעור הניצול הכספי וזאת באמצעות איסוף הנתונים באופן ידני. במסגרת מערכת מחשוב חדשה שהוטמעה בחברה בחודש ינואר 2019 ניתן מענה מלא לנושא וכיום ניתן לבצע מעקב באופן מלא ומיטבי בעניין שיעור הניצול הכספי של ההתקשרויות. נתונים אלו מועברים לוועדת המכרזים של מי אביבים באופן שוטף.

ליקוי

8. משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד מי אביבים כי היה עליו להיערך מבעוד מועד לפרסום הליכים תחרותיים לביצוע העבודות, לעריכת מכרז חדש ולבחירת ספק מתאים, זאת כדי להימנע מהמצב שנקלע אליו, שבו הוא נאלץ להאריך את ההתקשרות פעם אחר פעם בלי שהייתה בידיו אופציה להמשיכה. הארכת התקשרויות כאמור עלולה לפגוע בהליך התחרותי ההוגן, הנדרש מהוראות הדין.

תגובה

תאגיד מי אביבים

8. בשנים 2013-2015 עמדה מי אביבים בפני משבר בעקבותיו, התחלפה ההנהלה ונעשתה רביזיה גם בבחירת ספקים רבים. בשל כך, בשנים 2016-2017 נעשתה בחינה מחודשת של צרכי מי אביבים ואופן התנהלותה. במסגרת זאת נבחנו כל העת הצרכים ובכלל זה האופן בו תתנהלנה ההתקשרויות החדשות. מטבע הדברים בשל הבחינה המחודשת נדרשה לעיתים שהות נוספת כדי לבצע בחינה מדוקדקת ויעילה של ההתקשרות המתוכננת. בשל כך, נדרש לעיתים להאריך את ההתקשרויות עם הספקים הקיימים, כך גם ביחס להתקשרות לאספקת שסתומי אוויר ושסתומי אל-חזור. הארכת ההתקשרות נערכה בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 הנהלת החברה תעשה כל מאמץ לצמצם עד כמה שאפשר את מספר המקרים בהם תעשה שימוש בתקנה 3(4) לשם הארכת התקשרויות.

היבטים בפעילות תאגיד הגיחון

הגופים המבוקרים: רשות המים, תאגיד הגיחון, משרד האוצר, עיריית ירושלים.

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה מצא כי עד מועד סיום הביקורת, ועל אף לשון חוק תאגידי המים ואף שחלפו למעלה מ-12 שנים ממועד חקיקתו, לא אישרה מועצת רשות המים כללים לעניין קביעת תנאים ברישיונות ושינויים ולעניין ביטול רישיונות והגבלתם ותנאים למתן רישיון לעסוק בפעילות נוספת. המועצה הותירה את הסמכות ואת האחריות לכך בידי הממונה על התאגידים. משרד מבקר המדינה מעיר למועצת רשות המים כי כגוף המקצועי בעל ראייה כוללת הנושא באחריות כוללת למשק המים, שבידיו רוכזו הסמכויות השונות ובכללן הסמכות לקבוע כללים בנושאים השונים, עליה להשלים תהליך גיבוש הכללים והתנאים כנדרש בחוק.

תגובה רשות המים

1. המועצה הממשלתית למים ולביוב פועלת להתקנת הכללים ואסדרת רגולציה בהתאם לסדר עדיפויות, נחיצות ודחיפות. הנושאים המוזכרים, אינם כאלו ולכן טרם גובשו כללים בעניינם. עם זאת, בשנת 2020 אמורים להתפרסם בכללים רובד מסוים של תנאים ברשיון הנוגע לשעבודים והלוואות וכן להיבחן הצורך בהתקנת כללים בעניין פעילות נוספת.

ליקוי

2. ניצול מי קולחים: משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח החשיבות של ניצול מי הקולחים המטוהרים להשקיה על מנת שלא יהיו מפגע תברואתי, ונוכח הצפי של התאגיד להשקעה ניכרת בהקמת תשתית לאספקת קולחים, היה על התאגיד להפנות את תשומת ליבו של הממונה על תאגידי המים והביוב מיד עם קבלת רישיון הפעילות ב-2010 לכך שברישיון החדש לא ניתן לו היתר לעסוק בקולחים ובכל פעילות נוספת כפי שהותרה ברישיון משנת 2003, ולא להשתהות עד אוגוסט 2015 בהגשת בקשה לכלול פעילויות נוספות, ואולם גם במועד סיום הביקורת המשיך התאגיד לפעול בתחום ללא רישיון. גם הממונה על תאגידי המים והביוב צריך היה להחליט בעניין

התרת הפעילויות הנוספות לתאגיד ולעדכן את הרישיון בהתאם, או לחלופין לפעול למציאת פתרון לסילוק קולחים אלה, ולא להשתהות במשך כל התקופה הזאת.

תגובה רשות המים

2. ככלל יודגש, כי רוב רובם של קולחי ירושלים מנוצלים להשקיה חקלאית הן באזור השפלה (מט"ש השורק) והן באזור בקעת הירדן (מט"ש האוג באגן המזרחי). כיום מתבצעות ע"י הגיחון עבודות רחבות ההיקף של מאות מליוני ₪ לטיהור השפכים והשבת הקולחים מאגן נחל קדרון שיוזרמו למט"ש האוג. היעד המרכזי בראייה כוללת של משק המים הוא השבת כל השפכים להשקיה. סוגיית ניצול קולחים בתוך תחומי ירושלים הינה סוגיה משנית. כיום, עם התקדמות העבודות לסילוק השפכים מנחל קדרון, כפי שצויין לעיל, נשקלת גם האפשרות להפניית עודפי הקולחים ממט"ש הר חומה וחיבורם למערכת ההולכה המזרחית. הממונה על התאגידים נדרש לנושא מספר פעמים בשנים האחרונות, הממונה החליט להותיר ביצוע פעילות זו בידי התאגיד ופעל בנושא זה כפי שיפורט להלן: בשנת 2017 בוצעה ביקורת על ידי הממונה התאגידים בתאגיד הגיחון אשר העלתה ממצאים בדבר היעדר רשיונות לפעילות הקולחין והניקוז. בסיכום הישיבה מיום 17.9.17 נקבע כי על התאגיד היה להסדיר רישוי פעולות אלו עד לסוף שנת 2017. סמכות התאגיד לעסוק בקולחין ובניקוז הוסדרה בחוות הדעת של היועצת המשפטית של הרשות שאף קבעה כי ניתן לאשר את הסכמי הקולחין והניקוז בכפוף לתנאים מסוימים כמפורט בה (מכתבה של עו"ד פרנקל, יועמ"ש הרשות אל ח"כ ברנט, ב"כ תאגיד הגיחון מיום 24.10.2017). ביום 2.5.2018 התקיימה ישיבת מעקב אחר תיקון ליקויי הביקורת ונקבע כי על התאגיד להעביר את הסכם הקולחין לאישור הממונה. הסכם הקולחין הועבר במהלך שנת 2018 אולם נמצא כי קיימים פערים בין התאגיד לבין רשות המים לעניין גובה התמורה שתשולם ע"י העירייה עבור הקולחין מאחר ומדובר בפרויקט מורכב בעל היבטים כלכליים ייחודיים ומשכך טרם הושלם מתן האישור להסכם. הממונה יפעל להשלמת אישורו.

תגובה תאגיד הגיחון

2. נשלח לאגף המפקח הכללי לביקורת המדינה מכתבה של עו"ד חנה פרנקל – יועמ"ש רשות המים לשעבר המסביר ומאשר את הפעילות.

ליקוי

3. הוצאות תפעול: בשנת 2017 נרשמה אפוא חריגה מנורמות התפעול בכל המדדים שקבעה רשות המים לתאגיד. באותה שנה רשות המים הכירה לתאגיד בנורמות תפעול בגובה כ-87 מיליון ש"ח, ואילו עלויות התפעול היו 134.5 מיליון ש"ח. מכאן שהפער בין הוצאות התפעול בפועל לבין הנורמות היה 47.5 מיליון ש"ח - כ-9.4% מהוצאות התאגיד באותה שנה, שעמדו על כ-505.4 מיליון ש"ח. מאחר שמשק המים הוא משק כספים סגור, עלויות גבוהות מהעלות הנורמטיבית שהוכרה לתאגיד יבואו על חשבון מרכיב הון המים והביוב בתעריף המים, אשר אמור לממן את פיתוח תשתיות המים והביוב בירושלים רבתי.
- משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את רווחיות התאגיד ואת מגמת העלייה ברווחיות בין השנים 2014 - 2018, ואת הגדלת שיעור השקעותיו שהגיעו בשנת 2018 לכ-25% מההכנסות. עם זאת פער של כ-9.5% מעלויות התאגיד בין נורמות התפעול לעלויות בפועל, מתוכו פער של 146% בעלויות ההנהלה, מחייב את התאגיד לבחון את המקור לסטיות ולפעול לצמצמן. פער כה גדול מחייב גם את רשות המים לבחון באופן תקופתי את אופן קביעת הנורמות, זאת גם נוכח השונות המאפיינת את פעילותם של תאגידי המים השונים והאתגרים איתם הם מתמודדים. צמצום הפער בין הנורמות לעלויות התפעול בפועל ישפר את מצבו הכלכלי של התאגיד ואת רווחיותו, ויאפשר לתעל את הכנסותיו להגדלת ההשקעות במשק המים בירושלים רבתי.

תגובה רשות המים

3. לאורך השנים, הרשות בוחנת מעת לעת את נורמת התפעול ומשנה אותם בהתאם לעלויות עדכניות וברות השגה. יצוין כי בהתאם למנגנון עדכון זה, ב-1 ביולי 19 קיבלה מועצת הרשות את המלצת וועדת בלינקוב לעדכון עלויות התפעול המוכרות לתאגידיים במספר פרמטרים – המלצות אשר יושמו בפועל. בנוסף, במסגרת עדכון התעריפים בחודש ינואר 2020, נקבעו

נורמות תפעול לתאגידים שמספקים כמות מים העולה 40 מלמ"ק, קריטריון כמותי זה אף שימש כאינדיקציה כמותית לקביעת מבנה התאגידים האזוריים. קביעת נורמה זו עתידה לתרום ולסייע לתאגיד הגיחון ולצרכיו. כמובן שרשות המים, במסגרת ניהול נתונים ובקרת עלויות, פנתה אל תאגיד הגיחון בעניין החריגה האמורה במבנה העלויות והצביעה על מוקדים לחיסכון בעלויות, התאגיד אף הסכים עם חלק מהממצאים ופעל לצמצום עלויות אך לא במידה מספקת.

יש לסייג ולהבהיר כי חלק מרישומי ההוצאות אינן עלויות תפעול התואמות את המתודולוגיה הכללית לבחינת עלויות שבתעריף כגון: עלויות פיתוח, עלויות גביית דמי הקמה, עלויות אכיפה, עלויות אספקה מעבר לגדר, עלויות תחזוקת רשת הניקוז העירונית וכדומה. ככל שתבוצע בדיקה פרטנית יוסברו חלק מהפערים. לא בוצעה בדיקה מקיפה לנתונים מהדו"ח הכספי האחרון שפורסם על ידי הגיחון (שנת 2018).

תגובה תאגיד הגיחון

3. הנורמות שנקבעו אינן מתאימות לאזור ולאוכלוסייה שבה פועל התאגיד בירושלים ואינם נותנות מענה לבעיות הייחודיות של הגיחון. החברה מסכימה עם הערת המבקר כי על רשות המים לבחון את אופן קביעת הנורמות, נוכח השונות המאפיינת את פעילותם של תאגידי המים השונים והאתגרים איתם הם מתמודדים. צמצום הפער בין הנורמות לעלויות התפעול בפועל ישפר את מצבו הכלכלי של התאגיד ואת רווחיותו, ויאפשר לתעל את הכנסותיו להגדלת ההשקעות במשק המים בירושלים רבתי.

ליקוי

4. פחת הגבייה: משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הצמצום בפחת הגבייה השוטף במזרח העיר, עם זאת משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי נוכח הקשיים הייחודיים בגבייה בשכונות במזרח ירושלים, על רשות המים, משרד האוצר ותאגיד הגיחון לקיים שיח רציף ולמצוא פתרון ארוך טווח לסוגיה זו.

תגובה רשות המים

4. הרשות מצטרפת להמלצת המבקר בעניין זה ותמשיך בשיח החשוב עם המשרדים הרלוונטיים למציאת פתרון ארוך טווח לסוגיה זו. עם זאת, וכפי שצוין בעמדת המבקר, העיר ירושלים עומדת בפני קשיים ייחודיים ביחס לפעילות תאגיד הגיחון בשכונות במזרח ירושלים. הגיחון הינו תאגיד בעל הישגים נאים גם בתחום הגבייה – למעשה, אחוז הגבייה המצטבר של הגיחון עומד מעל 98%. הרשות סבורה שהקשיים הייחודיים הקיימים בשכונות מזרח ירושלים, מעבר לגדר ההפרדה הביטחונית, לא יכולים להיפתר באמצעות תעריף המים וכפי שנאמר, הפתרון הנדרש חורג מתחומי תעריף המים וסמכות הרשות ומחייב התגייסות של כלל המשרדים המקצועיים הרלוונטיים לצורך הסדר קבוע שיביא פתרון לסוגיה.

תגובה תאגיד הגיחון

4. נורמות פחת הגבייה שנקבעו לגיחון (1.5%) גבוהות ומאתגרות תאגידי שפועלים בקרב אוכלוסיות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית. הנורמות אינן תואמות לסיווג הסוציאקונומי הנמוך בירושלים ובוודאי אינם מתאימות למציאות שבה פועל התאגיד במזרח ירושלים. בהתאם לנתוני הלמ"ס ירושלים מדורגת באשכול חברתי כלכלי 2 ולכן המדרג החברתי כלכלי הנכון עבורה הוא חברה א' ולא חברה ג'. באופן בלתי סביר לחלוטין התאגיד מקבל נורמות של תאגיד חזק (סיווג 5 ומעלה) בגלל ההחרגה הקיימת לגבי מועד הקמת החברה. לנוכח הקשיים הייחודיים בגבייה במזרח ירושלים, שהחמירו במהלך השנים, הסייג הנוגע למועד ההקמה אינו רלבנטי, ופוגע קשות בחברת הגיחון. ההמלצה למצוא פתרון ארוך טווח עם רשות המים ומשרד האוצר מקובלת על הגיחון.

ליקוי

5. פחת המים: מהלוח עולה כי התאגיד הצליח בארבע השנים האמורות להוריד את שיעור פחת המים בהדרגה, אף שברמה הארצית שיעור הפחת נותר יציב עם זאת שיעור הפחת עדיין לא עומד בנורמה שקבעה רשות המים. צמצום הפער בין שיעור הפחת בפועל לבין הנורמה היה מגדיל את רווחיותו של

התאגיד ומאפשר לו לנתב את הכנסותיו להגדלת ההשקעות במשק המים.
על רשות המים, משרד האוצר ותאגיד הגיחון לקיים שיח רציף ולמצוא פתרון ארוך טווח לסוגיות פחת המים וההשקעות הנדרשות לפיתוח מערכות המים והביוב במזרח ירושלים, ובכלל זה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה.

תגובה רשות המים

5. הרשות מצטרפת להמלצת המבקר בעניין זה ותמשיך בשיח החשוב עם המשרדים הרלוונטיים למציאת פיתרון ארוך טווח לסוגיה זו. במסגרת עדכון התעריפים בחודש ינואר 2020, עודכן פחת המים המוכר לתאגיד ל- 8%, זאת על מנת לאפשר לו, בין היתר, לצמצם את בעיית פחת המים למול מזרח העיר. בנוסף לתאגיד ניתנת תוספת לעלויות האספקה מעברת לגדר כבר מספר שנים.
לצד זאת, שוב יש להדגיש כי הבעיות המדיניות, המגבילות את היכולת של התאגיד לפעול בצורה תקינה מעבר לגדר ההפרדה הביטחונית אינן יכולות לקבל מענה באמצעות תעריף המים. רשות המים העלתה לא פעם נושא זה בפני משרדי ממשלה רלוונטיים, לרבות בפני המל"ל, אך למעט תקצוב מסוים שניתן לפרק זמן קצוב, לא ניתן מענה לבעיה האמורה, בעיה אשר חורגת מתחומי אחריות התאגיד לאספקת שירותי מים וביוב.

תגובה תאגיד הגיחון

5. חברת הגיחון עושה מאמצים כבירים לשמור על משאב המים וכפי שמפורט בדוח המבקר צמצמה באופן רציף ומשמעותי את פחת המים מ- 10.8% בשנת 2014 ל- 8.5% בשנת 2017 כאשר הפחת הארצי לא ירד ועמד על 10.4%. החברה ממשיכה בפעולות להפחתת הפחת במזרח העיר ובמערבה, בשנת 2018 הפחת השנתי הסתכם בכ- 7.5% עם זאת קיימות בעיות מהותיות שיוצרות פחת מים גבוה במזרח העיר שעיקרן:
* בנייה בלתי חוקית בהיקפים גדולים תוך כדי ביצוע חיבורים בלתי חוקיים לתשתיות החברה.
* גניבות מים וחבלות ברשת המים.
* העדר אפשרות חוקית לחבר מדי מים לבתים שנבנו באופן בלתי חוקי כדי להפחית את הגניבות.

* בעיות ביטחוניות וחוסר אפשרות לבצע אכיפה בחלק מהשכונות במזרח העיר.
ההמלצה למצוא פתרון ארוך טווח לסוגיית הפחת במזרח ירושלים עם רשות המים ומשרד האוצר מקובלת על התאגיד.

ליקוי

6. חיבור המים לשכונות במזרח ירושלים שמעבר לגדר ההפרדה: הסכם העקרונות נקבע לארבע שנים, עד שנת 2020. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, למשרד האוצר ולתאגיד כי נוכח הקשיים הייחודיים בגבייה ובפחת המים בשכונות במזרח ירושלים, עליהם למצוא פתרון ארוך טווח לסוגיות פחת המים, פחת הגבייה וההשקעות הנדרשות לפיתוח מערכות המים והביוב במזרח ירושלים, ובכלל זה בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה, וכדי לפתור את הסוגיה ולקבל החלטות בעניין נדרש לקיים שיח רציף בנושא בין כלל הגורמים (לרבות הגורמים הביטחוניים ועיריית ירושלים), להגדיר צעדים מעשיים ולקבוע לוחות זמנים לביצועם.

תגובה רשות המים

6. הרשות רואה חשיבות רבה בהסדרת סוגיה בינמשרדית זו, הרשות פעלה לאורך כל השנים להשגת פתרון ראוי לנושא מורכב זה, שעיקר יסודותיו אינם בתחומים של אספקת שירותי מים וביוב, שעליהם אמונה הרשות. בין השאר הובאו הדברים בפני המל"ל, שמונה על ידי משרד רוח"מ לרכז את הטיפול בנושא. עד עתה, למרות המאמצים אשר משקיעה הרשות בקידום הנושא והבאתו בפני הגורמים המתאימים, לא ניתן מענה ארוך טווח לבעיה הייחודית שעליה מצביע המבקר ביחס לפעילות הגיחון בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה הביטחונית.

תגובה תאגיד הגיחון

6. המלצת המבקר להסכם ארוך טווח לסוגיות האמורות במזרח ירושלים מקובלת על התאגיד. נפעל עם הגורמים ברשות המים ומשרד האוצר לקדם הסדרה בנושאים המפורטים.

7. הוצאות שכר וכוננות: משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי בהיות הגיחון מחויב להסכמים עם העובדים המושאלים, עליה למצוא יחד עם התאגיד פתרון למימון הוצאות בגין שכר העובדים המושאלים, כך שהפער בין עלות העסקתם לעלות הנורמטיבית יצטמצם, ועלותם העודפת לא תהיה נטל על התאגיד והתאגיד יוכל להשקיע את הכסף הזה בתשתיות לרווחת הצרכנים.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את ניסיונו של התאגיד לנקוט צעדי התייעלות ואת כוונתו לחסוך בעלויות כוח אדם ובצמצום מספר העובדים, אולם משרד מבקר המדינה מעיר כי דרך המלך לתגמול עובדים הנוטלים על עצמם תפקיד של עובדים אחרים היא באמצעות רכיב שכר המותאם למשימות הנוספות שהם לוקחים על עצמם, ולא בדרך של תמרוץ על ידי מנגנון שעות כוננות כפי שנקבע בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד, שהינו גוף ציבורי המחוייב לעקרונות החיסכון והיעילות, כי מספר קריאות מזערי ביחס להקצאה של שעות הכוננות מצריך בחינת אופן הקצאת שעות הכוננות בתאגיד.

יוצא אפוא כי אף שהעובדים נקראו לשוב לעבודה רק ב-10% מהשעות שהם שהו בהן בכוננות שהוקצתה להם בשנת 2017, התאגיד לא הפיק לקחים וגם ב-2018 המשיך לשלם להם עבור היקף שעות כוננות דומה.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי הניצול המזערי של שעות הכוננות שהוקצו בשנת 2017 מעלה ספק לגבי נחיצותן של שעות הכוננות המשולמות לעובדים. על הנהלת התאגיד לבחון את הקצאת שעות הכוננות ואת התשלום עבורן ב-2018, וכן לבחון אחת לתקופה את היקף שעות הכוננות הנדרש בפועל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בניגוד להסכם שאישר הממונה על השכר, בשנת 2018 קיבלו 37 עובדים בהסכם עבודה אישי תשלום עבור שעות כוננות. על הנהלת התאגיד להסדיר הנושא למול הממונה על השכר.

אספקת המים על ידי התאגיד הינה שירות חיוני המצריך מעת לעת עבודה דחופה בשעות שאינן שגרתיות באמצעות עובדים כוננים בכדי לתת מענה דחוף לבעיה בלתי צפויה שאינה סובלת דיחוי העלולה לגרום נזק מהותי או סיכון מהותי. עלות שעת כוננות נמוכה מעלות שעת עבודה רגילה, אולם עלותן המצטברת של שעות אלה משמעותית, וכאמור היא הסתכמה בתאגיד הגיחון בשנת 2018 בכ-7.6 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מעיר לגיחון כי הוא הקצה שעות כוננות לעובדים שעולה ספק בדבר נחיצות הקצאת שעות הכוננות לעובדים אלה. מתן תשלום עבור שעות כוננות אלה משמעו תוספת שכר.

על הגיחון להתייחס לשעות כוננות כאל משאב ייעודי ולהקפיד להקצותן, על פי צרכי העבודה בפועל ולעובדים שאכן נדרשים לשהות בכוננות בהתאם להגדרת תפקידם. כמו כן עליו לצמצם את השימוש בהן אך ורק למקרים הכרחיים, לאחר שנבחנו כל החלופות האחרות. הקצאה שעות כוננות בהתאם לצורכי התאגיד כפי שעולה מביצוע שעות הכוננות בפועל, תאפשר לתאגיד לצמצם את עלויותיו, והתאגיד יוכל להשקיע את הכסף הזה בתשתיות לרווחת הצרכנים.

תגובה רשות המים

7. יצוין כי שכר עובדי תאגידי הגיחון מצוי תחת פיקוחו הבלעדי של הממונה על השכר במשרד האוצר, זאת בשל קיומם של הסכמי שכר ייחודיים שנחתמו מולו עם הקמת החברה בשנת 97 טרם חקיקת חוק תאגידי מים וביוב.

תגובה תאגיד הגיחון

7. הממונה על השכר באוצר קיבל מהגיחון את כל הפרטים והנתונים הקשורים בהקצאת שעות הכוננות. לא התקבלו כל הערות. לעניין העובדים בהסכם אישי שקבלו שעות כוננות:
(א) הממונה על השכר באוצר אישר תשלום כוננויות לעובדים אלה.
(ב) הכוננות משולמת אך ורק על פי דיווח מדי חודש. תשלום הכוננויות מעוגן בהסכם קיבוצי עם העובדים בדרוג ודרגה שחלקם עברו מעיריית ירושלים בשנת 1996 עם כל התנאים הכרוכים בהסכם הקיבוצי של העירייה.
החברה מסכימה עם הערת המבקר כי על רשות המים למצוא יחד עם התאגיד פתרון למימון הוצאות בגין שכר העובדים המושאלים, כך שהפער בין עלות העסקתם לעלות הנורמטיבית יצטמצם.

ליקוי

8. מכרזים והתקשרויות: על פי נוהל "הגדלת הסכמים והזמנות" שהיה בתוקף באותה עת, ניתן היה להגדיל הסכם ללא הוספת פריטים חריגים עד לסך 2.5 מיליון ש"ח או עד 50% מסכום ההסכם המקורי, כ-500,000 ש"ח, (הנמוך מביניהם). ועדת

המכרזים אישרה באותו חודש את הגדלת ההתקשרות, שלא על פי הנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי החריגות מהסכמי המסגרת בהתקשרויות בנושא מתן שירותי ניהול פרויקטים ברשת המים ובהתקשרויות במחלקת לוגיסטיקה מצביעות על תכנון לקוי ועל תקצוב שגוי של תוכנית העבודה. על התאגיד להקפיד שיחידותיו המקצועיות יבצעו הזמנותיהן בהתאם להיקפים הכספיים שנקבעו בהסכמים ויפנו לוועדת המכרזים בבקשה להגדיל את ההתקשרות מייד כשיתברר להן כי צפויה חריגה ממנה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדת המכרזים כי החריגות שאישרה לספקים ואשר גבוהות ביותר מ-50% מהיקף ההתקשרויות המקוריות, אינן עולות בקנה אחד עם נוהל "הגדלת הסכמים והזמנות" של התאגיד שהיה בתוקף באותה עת. עם זאת, משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את תגובת המבוקר על הסדרת הנושא.

תגובה תאגיד הגיחון

8. בסוף שנת 2017, אושרו נהלים מעודכנים בתחום המכרזים וההתקשרויות, לרבות לגבי נושא הגדלת הסכמים והתקשרויות. מאז אישור הנהלים מקפידה ועדת המכרזים על קיום הנוהל, ולפיכך ליקוי זה תוקן.

ליקוי

9. הגדלות מצטברות : משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי על אף שההגדלה הינה במסגרת 50%, תכנון מיטבי של תחולת ההסכם היה מביא לעריכת מכרז מראש בהיקף הנדרש וללא צורך בשינוי. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לתאגיד, כי היה עליו להציג את אומדן החיסכון הצפוי בעקבות צמצום הפחת לעומת עלות הגדלת ההתקשרות. משרד מבקר המדינה מעיר גם לוועדת המכרזים, שהיה עליה לדרוש קבלת אומדן, כאמור, על מנת שתקבל החלטות באופן מיטבי. משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי הגיש לוועדה בקשה להרחבת ההסכם, לאחר שכבר נוסף צוות עובדים, וזאת בלי להוכיח את כדאיותה הכלכלית של ההרחבה, ואף שאמורים היו להיות בידיו הנתונים, הודות להגדלת ההתקשרות הקודמת באוגוסט 2015. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדת המכרזים, כי הגדלת ההתקשרות ב-280,000 ש"ח - 83% מהיקף ההתקשרות המקורית - נוגדת את נוהל "הגדלת הסכמים והזמנות". על ועדת המכרזים לדרוש שיוצגו לפנייה תחשיבי עלות-תועלת ובדיקות כדאיות טרם אישור הרחבת

התקשרויות, תוך התחשבות בהפסדי פחת המים העלולים להיגרם בעקבות ביצוע הליך התקשרות מחדש.

תגובה תאגיד הגיחון

9. ועדת המכרזים רשמה בפניה את הערת הביקורת מתוך כוונה לפעול ברוח הדברים. במהלך השנה האחרונה הובאו בפני הוועדה מספר בקשות להגדלת התקשרות או להתקשרות מיוחדת, אשר נדחו על ידי הוועדה לאחר שלא הובא בפניה ניתוח כלכלי מקיף, הכולל תחשיב עלות-תועלת לפיו קיים יתרון מובהק באישור הבקשה.

ליקוי

10. הסכם למתן שירותי הפקת חשבונות ומוצרי דיור ישיר: משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי ההגדלות המצטברות של ההתקשרות, בשיעור של כ-81% מההיקף המקורי, מנוגדות לנוהל הגדלת הסכמים והזמנות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדת המכרזים, כי הגדלות חוזרות ונשנות של התקשרות הנובעות מהרחבת תכולת העבודה, ראוי שתיבדק התועלת הנובעת מהן ביחס לעלותן, וראוי שהתאגיד יערוך סקר שוק טרם הבקשה להגדלת ההתקשרות ויציג אותן בפני ועדת המכרזים.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי שיטה זו של הגדלת ההזמנות באופן מצטבר אינה ראויה שכן היא עוקפת את הכללים המגבילים את הגדלת ההתקשרות המותרת. זאת ועוד, הוספת פריטים להתקשרות הראשונית, יש בה בכדי להצביע על שינויים בתנאי המכרז הראשוני.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה המזמינה בתאגיד כי היה עליה לפנות לוועדת המכרזים ולקבל את אישורה טרם ביצוע המיזמים לשיפור תהליכי השירות לצרכן ולהתייעלות העסקית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לוועדת המכרזים של התאגיד, כי בניגוד לקבוע בנוהל "הגדלת הסכמים והזמנות" שהיה בתוקף באותה עת, ועדת המכרזים דנה בהגדלת הסכם בדיעבד, לאחר שכבר נמסרה העבודה החדשה לספק.

תגובה תאגיד הגיחון

10. ועדת המכרזים רשמה בפניה את הערת הביקורת מתוך כוונה למנוע אירועים דומים בעתיד.

ליקוי

11. הכנת אומדנים עצמיים להערכת סכום ההתקשרות: הפער בין האומדנים העצמיים לבין הצעות הספקים בחלק מהמקרים שתוארו לעיל מעיד על הצורך בבחינת טיב האומדנים וחשיבות הפקת לקחים במקרים בהם נתקבלו הצעות בפערים גבוהים מהאומדן.
- משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד כי עליו להקפיד על ביצוע התקשרויות לפי חוק חובת המכרזים ותקנותיו ולפי נהליו שלו, ולנקוט צעדים לשם שיפור הבקרה עליהן. כך יוכל התאגיד לבחור את הספק המתאים ביותר לצרכיו בדרך שוויונית, ביעילות ובמקצועיות, ויוכל לנצל את משאביו כראוי ולחסוך בכספי ציבור.

תגובה

תאגיד הגיחון

11. החברה מכירה בקיום פערים גדולים בין אומדנים לבין הצעות במכרזים רבים. לצורך הקטנת תופעה זו נעשו כמה מהלכים פנימיים, ובכלל שכירת יועץ ייעודי לתקופה מוגבלת לצורך קבלת המלצות לשיפור המצב. כמו כן קוימו מספר דיונים פנימיים (לדוגמא: דיון בנושא כדאיות אימוץ מחירון חיצוני צורך הכנת אומדנים). ועדת המכרזים שמה דגש מיוחד במתן הנחיות למחלקות החברה בעניין הכנת אומדנים. עם זאת, מוקדם מדי בכדי לומר באיזו מידה השתפר המצב. הנושא צריך להיבדק לאורך זמן ובכפוף לגורמים חיצוניים המשפיעים על השוק, כגון עודף הביקוש על ההיצע בשוק קבלני התשתיות באזור ירושלים לאור עבודות הרכבת הקלה.

ליקוי

12. התקשרות עם עיריית ירושלים לאספקת קולחים: יוצא אפוא כי כמויות הקולחים שרכשה עיריית ירושלים בכל אחת מהשנים 2014 עד 2018 נמוכה במידה ניכרת מהכמות שהתבסס עליה התאגיד לשם הערכת כדאיות המיזם. כמות המים השפירים למטרות גינון ציבורי לשנת 2017 הסתכמה בירושלים בכ-1.9 מיליון מ"ק, ובכלל הארץ בכ-49.5 מיליון מ"ק, המהווים כ-7% מצריכת המים השפירים בכלל הארץ (לא כולל צריכה למטרות חקלאות). בשנת 2018 הסתכמה כמות המים השפירים לגינון ציבורי בכ-2 מיליון מ"ק בירושלים, ובכלל הארץ בכ-48 מיליון מ"ק, המהווים 5% מצריכת המים השפירים בכל הארץ. נוכח החשיבות שבניצול

מי הקולחים על רשות המים, כגורם מאסדר, להידרש לנושא זה, במקרים בהם קיימת היתכנות כלכלית, להשקיית גינות ציבוריות ברשויות מקומיות ובמוסדות ציבור, כתחליף להשקיה במים שפירים ולבחון את הצורך בקביעת תעריפים ייעודיים לכלל ספקי הקולחים לשימושים אלה.

הפתרון של הזרמה חוזרת של עודפי מי קולחים באיכות מעולה למערכת הביוב המרכזית הוא פתרון בזבזני ונעדר כל היגיון. זוהי הוצאת כספים מיותרת, שכן הקולחים העודפים עברו טיהור לשווא, אגב בזבז כספי ציבור והטלת נטל נוסף על הצרכנים, בייחוד נוכח הכמות הגדולה של העודפים - כ- 90%. על התאגיד ועיריית ירושלים למצוא חלופות לשימוש במים אלה, כך שהשימוש בהם יהיה לתועלת הציבור.

תגובה רשות המים

12. רשות המים מקדמת ופועלת רבות להגברת השימוש במי קולחין. בכל הנוגע להמלצת המבקר לקביעת תעריפים ייעודיים לכלל ספקי הקולחים לשימושים אלה, יצויין כי מהלך זה כבר יושם על ידי רשות המים האסדרה התעריפית כיום כוללת תעריף לאספקת קולחין, העומד על 4.08 ₪ למ"ק (בתוספת מע"מ). ולכן רשות המים מסתייגת מהמלצה זו. רשות המים נמצאת בקשר עם תאגיד הגיחון ופועלת לבחינת ומציאת חלופות לשימוש במי הקולחין המיוצרים במט"ש הר חומה בכדי למנוע את הבזבז של הזרמתם החוזרת למערכת הביוב. בין החלופות הנבחנות: הקמת מערכת לשימוש חקלאי בקולחים אלה; העברת השפכים העודפים שיהיו, ככל שיהיו, מאזור הר חומה למערכת הקדרון ולמט"ש האוג הנמצאים בהקמה.

תגובה תאגיד הגיחון

12. החברה עושה מאמצים רבים לספק יותר מי קולחין לצרכי גינון לעירייה ולגורמים נוספים. החברה מסכימה עם הערת המבקר כי על רשות המים, כגורם מאסדר, להידרש לנושא זה, במקרים בהם קיימת היתכנות כלכלית, להשקיית גינות ציבוריות ברשויות מקומיות ובמוסדות ציבור, כתחליף להשקיה במים שפירים ולבחון את הצורך בקביעת תעריפים ייעודיים לכלל ספקי הקולחים לשימושים אלה.

העסקת יועצים לליווי והדרכה בנושא איכות

הסביבה במסגרת פרויקט סביבתי של מי

אזור דן

הגופים המבוקרים: מי דן, איגודן, רשות המים.

ליקוי

1. נוסף על העסקת היועצים האחרים, שנבחרו על ידי העמותה, הועסקו בפרויקט גם יועצים א' וב'. מן האסמכתאות ומממצאי הביקורת עלה כי מי דן היא שפנתה לעמותה, המליצה על יועץ א' ובהמשך בחרה את יועץ ב' כמחליפו. היא ביקשה מהעמותה לשלם ליועצים, אישרה את סכומי התשלום ואף מימנה אותם - נוסף על התשלומים ששולמו לעמותה לפי אבני הדרך, ושמהם העמותה מימנה את התשלומים ליתר היועצים. מכאן שלמעשה מי דן היא שבחרה את יועצים א' וב', וכפי שיתואר להלן, בחירתם נעשתה ללא הליך תחרותי כלשהו. להלן הפרטים.

ליקוי

2. משרד מבקר המדינה מעיר למי דן כי בשונה מהיועצים האחרים שהעסיקה העמותה, יועצים א' וב' נבחרו על ידי מי דן ללא הליך תחרותי של בחירה בין חלופות וללא אישור של הגורמים המוסמכים, וכי התנהלות זו אינה עולה בקנה אחד עם הנהלים וכללי מינהל תקין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי העסקת יועצים באמצעות עמותה שנעשה בה שימוש כ"גורם משלם" (ראו להלן) להעברת הכספים ליועצים, במקום שיועברו בדרך ישירה וגלויה, אינה תקינה, בוודאי כאשר לפי דברי מנהל אקודן, אחד התפקידים של יועצים אלה היה לפקח על העמותה שהיוותה כאמור "גורם משלם". נוסף על כך מציין משרד מבקר המדינה כי העסקת יועצים א' וב' נעשתה בלי שנערך הסכם בכתב וללא סיכום ברור לגבי תכולת העבודה או השירות שהיועצים אמורים לתת, בלי פירוט של התוצרים שעליהם להפיק ושבגינם משולמת התמורה וללא מנגנוני פיקוח ובקרה על עבודתם.

ליקוי

3. בחינת התאמתו המקצועית של יועץ ב': משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודן ולמי דן על העסקת את יועץ ב' בפרויקט הדרכה סביבתי למפעלים, שנבחר ו"הוכתב" לעמותה בידי איגודן ומי דן, שמימנו עבורו תשלומים בסכום הגבוה מ - 600,000 ש"ח, מבלי שבדקו את כישוריו והתאמתו לפרויקט. משרד מבקר המדינה ממליץ לאיגודן ולמי דן כי לפני בחירת יועץ יוגדרו דרישות התפקיד וייבחנו קורות החיים של המועמד והתאמתו לדרישות, תוך בחינת המועמד המתאים ביותר לתפקיד מבין כמה מועמדים מתאימים.

ליקוי

4. הפיקוח והבקרה על תכולת העבודות והביצוע: משרד מבקר המדינה מעיר למי דן כי ככל שכאמור בדברי מנהל אקודן תפקיד היועץ היה פיקוח על עבודת העמותה, הרי שבחירת היועץ המפקח הייתה צריכה להיעשות בהתקשרות ישירה של מי דן כמזמינת העבודה עם היועץ המפקח, ותוצרי עבודתו היו צריכים להיעשות על פי הנחיותיה ועבורה. משרד מבקר המדינה מעיר כי מתן הסמכות לספק השירותים המפוקח לבחור את היועץ שיפקח עליו, כעולה מדברי מנהל אקודן, והגשת תוצרי עבודתו של היועץ המפקח לספק שעליו הוא מפקח, אינם תקינים. מצב כזה עלול להעמיד את היועץ המפקח בניגוד עניינים ופוגע בפעולת הפיקוח.

ליקוי

5. הטענה של איגודן ומי דן שלפיה יועצים א' וב' יצרו קשר בין העמותה ובין מפעלים ותאגידי מים וביוב אינה מתיישבת עם דברי מרכזת הפרויקט של העמותה בדבר היעדר צורך בתיאומים בין העמותה לבין תאגידי המים והביוב והמפעלים. מתשובתה עולה כי העמותה עשתה את התיאומים עם המפעלים במישרין, וכי היועצים לא ביצעו תיאומים בינה לבין המפעלים או בינה לבין תאגידי המים והביוב. איגודן ומי דן טענו כי תוצרי עבודתם של יועצים א' וב' היו אמורים להיות מועברים לעמותה, ולא אליהם, ואולם העמותה מסרה כי היא לא קיבלה את תוצרי עבודתם. גם הסבריה של מרכזת הפרויקט מטעם העמותה מעלים סימני שאלה לגבי מהות העבודה שמי דן טוענת כי יועצים א' וב' ביצעו בפרויקט. מכל האמור עולה כי תשובות הגופים השונים אינן מתיישבות זו עם זו ויש חוסר בהירות לגבי מהות תפקידם של יועצים א' וב' והאופן שבו ביצעו אותו.

ליקוי

6. משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודן ולמי דן על מימון תשלומים חודשיים ליועץ ב' בגין פעילויות שלא ברור אם התקיימו במהלך שנת 2018 ובאיזה היקף, למשל: 90 שעות של "הכנת תוכנית עבודה" וגיבושה, אף שבאותה שנה לא גובשה תוכנית עבודה; 90 שעות עבודה של "שיחות עם מפעלים חדשים", אף שלפי מרכזת הפרויקט בעמותה, באותה שנה לא היו כלל פעילויות עם מפעלים חדשים; בדיווח לחודש האחרון שלפני סיום ההתקשרות מפורטות 30 שעות "תיאום והכנת דוחות 2018", אף שדוחות כאלה לא הוכנו. כמו כן, על פי הסברי מנהל אקודן, ב-2018 העמותה לא הייתה פעילה ולא ביצעה אבני דרך כלשהן, מכיוון שהפרויקט נעצר.

ליקוי

7. מכלל האמור לעיל עולה כי מי דן העסיקה למעשה את יועץ ב' באמצעות העמותה, והיא שימשה "גורם משלם" להעברת הכספים מינואר 2014 עד אוגוסט 2018. כספים אלה היו כ-23% מכלל התשלומים שמי דן שילמה עבור הפרויקט, וזאת ללא הסכם בכתב וללא הגדרה של דרישות התפקיד, היקף העבודה, התוצרים שעל היועץ להפיק ושבגינם משלמים לו והגוף שאמור לקבלם. איגודן, מי דן והעמותה מסרו שתוצרי עבודתו לא הגיעו לידי אף אחד מהם, ואילו יועץ ב' טוען שהעביר את תוצרי עבודתו לעמותה. הסברי איגודן ומי דן לגבי תכולת עבודתו אינם תואמים את הסבריה של מרכזת הפרויקט בעמותה. כמו כן, לא ברור מדוע החליטו איגודן ומי דן לממן בשנת 2018 תשלומים חודשיים ליועץ ב' בגין פעילויות שעל פי המידע שהיה בידיהם לא התקיימו במהלך אותה שנה. משרד מבקר המדינה מעיר כי כל אלה יחד יוצרים אי-בהירות בנוגע למהות התפקיד של יועץ ב' ומעלים ספק בדבר הצורך בהעסקתו בדרך שבה הועסק. עוד מצייין משרד מבקר המדינה כי מתשובות הגורמים השונים עולה אי-בהירות בנוגע לכפיפות היועץ ולגורם שלו הוא היה צריך לדווח על עבודתו. על איגודן ומי דן להקפיד על הסכמים בכתב עם היועצים שהם מעסיקים, המתייחסים בין היתר לסוגיות אלה, כדי שאי-בהירות כזו לא תישנה. ממצאי הדוח עולה כי כ-29% מהתשלומים בגין הפרויקט הוצאו בלי שסוכם באופן ברור מי נותן את ההנחיות, מי מפקח על ביצוע העבודות, מהם התוצרים הנדרשים, למי יש להגישם ומתי. משרד מבקר המדינה מעיר לאיגודן ולמי דן כי מתוקף תפקידם היה עליהם לפעול בהתאם לכללי מינהל תקין ולהסדיר את ההתקשרות עם יועצים א' וב' בהליך תחרותי

כנדרש, באופן ישיר ותוך הגדרה ברורה של תפקידם ודרכי הפיקוח על עבודתם. משרד מבקר המדינה ממליץ לאיגודן ומי דן ללמוד את הממצאים שהועלו, לערוך בדיקה מקיפה, לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי שליקויים אלה לא יישנו בהתקשרויותיהם ולהנחות את מנהליהם ועובדיהם לפעול בהתאם.

ליקוי

8. כיוון שהגופים הפועלים במשק המים והביוב ממומנים מהתעריף שמשלמים צרכני המים, נדרשת הקפדה יתרה על תקינות ההתקשרויות והתשלומים שמבצעים גופים אלה. משכך, על רשות המים, כמאסדר (הרגולטור) האחראי לאסדרת משק המים והביוב, לשקול אסדרה של מנגנוני בקרה מתאימים להתקשרויות עם ספקים ויועצים.

תגובה רשות המים

1-8. מועצת רשות המים התקינה בעשור האחרון תקנות רבות ומגוונות שעניינן בין היתר רגולציה כלכלית, אסדרתית וסביבתית על ספקי המים והביוב ובכללם גם איגודי ערים למים וביוב. כפי שהבהירה הרשות במספר הזדמנויות, נושאי התקנת רגולציה נוספת ומותאמת לאיגודי ערים למים וביוב, רגולציה שתמשיך לעסוק בתעריפים, אמות מידה לשירות ואסדרה נמצאים בתכנית העבודה הנוכחית ויבואו למימוש במהלך השנה. יחד עם זאת, ממצאי דו"ח המבקר בעניין זה הינם חריגים בנוף של משק המים והביוב, ולכן, עמדת הרשות הינה כי אין לגזור מכך בהכרח יצירת מנגנוני בקרה נוספים על אלו הקיימים, בכל הקשור להתקשרויות עם ספקים ויועצים, שכן אסדרה בעניין זה מתערבת יתר על המידה בשקול הדעת של גוף עצמאי, מקצועי ומורכב כאיגוד ערים למים וביוב.

טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, ארבע קופות החולים: שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, קופת חולים מאוחדת, בלאומית שירותי בריאות משרד הביטחון, צה"ל ורשות הטבע והגנים.

הערה כללית - משרד ראש הממשלה: עקב התפרצות נגיף הקורונה, מבקר המדינה החליט להקדים את פרסום הדוח בעניין המחלות המתפרצות. משרדי הממשלה ובראשם משרד הבריאות מקדישים את מירב מרצם וזמנם בטיפול החיוני בנושא. אי לכך, לא ניתן היה לקבל את תגובות המבוקרים לדוח זה. אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה יערוך מעקב ויביא את תגובות המבוקרים וסדר פעולותיהם לתיקון הליקויים בהקדם האפשרי.

ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה
1	הוראות להיערכות ולפעולות נדרשות בעת התפרצויות (תו"ל-תורת לחימה)	ליקוי - משרד הבריאות קבע תו"ל ייעודי רק לכמה מחלות ובהן: שפעת פנדמית, אבולה, אנתרקס, אבעבועות שחורות. אשר למחלות אחרות דוגמת חצבת, אדמת וחזרת, אין תו"ל ייעודי אלא רק חוזרי מנכ"ל, שבהם הוראות לאבחון ודיווח על מקרים כאלה המלצה - מוצע כי המשרד יפעל למפות את המחלות שנדרש להיערך להן באופן ייחודי ולקבוע אם יש להכין עבורן תו"ל ייעודי, כדי לאפשר היערכות מוקדמת מיטבית להתפרצותן וכדי להסדיר את הפעולות שיש לנקוט במקרים כאלו. במסגרת זו חשוב שייקבעו האחריות והתפקידים של כל גורם וגורם הנדרש לפעול בעת התפרצות המחלה. כדי לשפר את ההיערכות והמוכנות של מערכת הבריאות למקרה של פרוץ המחלות, ראוי שהמשרד יקבע בתו"ל גם את התרגולת הנחוצה להיערכות לקראת פרוץ אירוע כזה ואת הליך הפקת הלקחים והטמעתם.
2	הצטיידות לא מיטבית במלאי תרופות ומשאפים	ליקוי - בבדיקה נמצא כי מלאי התרופות מספיק רק ל-16 מהאוכלוסייה במקום 25 כנדרש. נמצא כי תוקף התרופה האנטי ויראלית הניתנת במשאף פג כבר לפני כמה שנים.

		המלצה - ראוי שהמשרד יבדוק את תקינות המשאף עצמו על פי הוראות היצרן או על פי מפרט מקובל אחר, בארץ או בעולם, המאושר על ידי מעבדות מוכרות לכך.
3	עבודת מטה להצטיידות בחיסונים	ליקוי - בוועדת היגוי שמינה מנכ"ל משרד הבריאות לבחינת הקמת מפעל לחיסונים עבור שפעת עלה כי הקמת מפעל בארץ תיקח שש שנים. בדיון צוות ההיגוי בינואר 2019 דנו שוב בחלופות של מפעל ממשלתי או פרטי, אך לא הגיעו להסכמות. סוכם שיש לקדם את הנושא מול משרד האוצר ומשרד הכלכלה. המלצה - הצורך בהשלמת דיוני ועדת ההיגוי מקבל משנה תוקף בהשוואה למדינות מערביות, דוגמת צרפת וגרמניה, שכבר גיבשו הסכמי מסגרת לרכישת חיסונים ייעודיים בעת התפרצות שפעת פנדמית בתוך המדינה או גם בסיוע מדינות אחרות (שיתופי פעולה). חשוב שמשרד הבריאות ישלים את דיוני ועדת ההיגוי ויגבש תוכנית סדורה שתשולב בתו"ל ושתתבסס על תרחיש הייחוס המעודכן, כך שיינתן מענה לצורך בהצטיידות בחיסונים בעת פרוץ שפעת פנדמית, וכי תיקבע השיטה להתחסנות האוכלוסייה; במסגרת עבודה כזו ראוי גם לבחון יצירת הסכמי רכש עם יצרני חיסונים ספציפיים לשפעת הפנדמית ("הסכמים נצורים" או לחלופין הסכם אפשרות לרכישה), הכנת אומדן לכמות החיסונים הנדרשת לאוכלוסייה בעת התפרצות, אופן מתן החיסון, לרבות קביעת סדרי עדיפויות ועוד. ככל שיוחלט על הקמת מפעל מקומי לייצור החיסונים, חשוב גם שיינתן מענה לתקופת הביניים עד להפעלת קווי הייצור, וזאת כדי למנוע פגיעה בהיערכות המוקדמת לצמצום התפשטות שפעת פנדמית.
4	סדר קדימויות לקבלת טיפול מונע בעתות חירום	ליקוי - פעילות הכנה במשרד הבריאות ובקופות החולים כדי לזהות ולסמן מראש את האוכלוסייה שבסיכון כדי לתת לה עדיפות בקבלת הטיפול המונע ולאפשר שליטה ובקרה על חלוקת התרופות אינה מלאה. המלצה - נוכח מורכבות ההחלטות בנוגע לסדר העדיפות בקבלת טיפול מונע נגד שפעת פנדמית, ונוכח העובדה כי כל קופה על פי שיטתה מסמנת את האוכלוסיות בסיכון, יש מקום שהמשרד ישקול לפתח, על בסיס המידע הקיים, מספר תרחישים אפשריים הלוקחים בחשבון את הסיבות המנויות לעיל, ובהנחות סבירות של קבוצות הסיכון, כדי לאפשר לתכנן מתן מענה מיטבי בעת הצורך לאוכלוסיות ומצבים בסיכון.

5	אי-קביעת יעדים לחיסון כנגד שפעת עונתית ודלקת ריאות בעת שגרה	ליקוי - שיעור מקבלי חיסון נגד שפעת עונתית בקרב בני 65 ומעלה נמצא במגמת ירידה במתחסנים בשנים 2018 - 2015 , שיעור מקבלי החיסון נגד פניאומוקוק בקרב בני 74 - 65 נמצא במגמת ירידה משנת 2016. המלצה - מומלץ כי יבחנו דרכים נוספות לעידוד עמידה ביעדי התחסנות ובכלל זה פרסום היעד לשיעור ההתחסנות של הקופות השונות מול נתוני הביצוע בפועל, יישוג לאוכלוסיות ייעודיות, הסמכת גורמים רפואיים נוספים למתן החיסון ועוד.
6	רפואה מקוונת בקהילה	ליקוי - על פי אומדן המשרד, בעת התפרצות שפעת פנדמית יהיו כ 12000 פניות ביום למוקדים אלה. בבדיקת היערכותן של קופות החולים מבחינת אמצעים טכנולוגיים וכוח אדם זמין עלה כי הן אינן ערוכות לתת מענה דרך מוקדים טלפוניים בהיקף כזה. המלצה - מומלץ כי המשרד יכלול בתו"ל שהוא מעדכן תוכנית אופריטיבית שתגובש עם הקופות לטיפול ראוי באמצעות רפואה מקוונת ויעקוב אחר מימוש המערכות המפותחות ע"י הקופות. כמו כן, מומלץ לתרגל את הקופות לתרחיש כזה.
7	מוכנות בין-משרדית להתמודדות עם תרחיש השפעת באמצעות תרגול	ליקוי - תרחיש הייחוס אינו מאושר ומסמך תוכנית ההיערכות הלאומית לתרחיש פנדמיה של שפעת נמצא במעמד של טיוטה. מסיכום התרגול הבין משרדי לבדיקת המוכנות לאירוע של שפעת פנדמית עלה כי יש לחדד את נושא הסמכות והאחריות בהתמודדות עם ההתפרצות ואת נושא רכישת התרופות והחיסונים וחלוקתם. עלו גם "אתגרים משפטיים ואתיים", מחסור בכוח אדם ועוד. המלצה - על משרד הבריאות ומשרד הביטחון לגבש תוכנית לצמצום הפערים שעלו בתרגול, לרבות הצורך בהסדרת נושא הסמכות והאחריות של הגופים, החוסר בתרופות וחיסונים ואופן חלוקתם. עליהם גם להעריך את העלויות שיידרשו לשם כך, לקבוע סדר עדיפות להצטיידות ולקבוע את המקורות למימון ההצטיידות. נוכח חשיבותו של תרחיש הייחוס המאושר בידי שר הביטחון ומהווה מרכיב מרכזי בתו"ל הכולל להתמודדות עם מגפת השפעת הפנדמית, על משרד הביטחון לפעול להשלמת עדכון של תרחיש הייחוס ולאישור מסמך תוכנית ההיערכות הלאומית לתרחיש פנדמיה של שפעת.

8	היעדר תוכנית מפורטת להשלמת הפערים במערכת האשפוז בעת התפרצות.	ליקוי - למשרד הבריאות אין תוכנית להשלמת הפערים במיטות אשפוז, בצוותים רפואיים ובציוד בעת התפרצות שפעת פנדמית, שתאפשר טיפול ראוי בחולים הרבים שיזדקקו לאשפוז בעת התפרצות מחלה זו. המלצה - על משרד הבריאות בשיתוף משרד הביטחון ורח"ל לקבוע את האופן האפשרי והראוי למדינת ישראל להתמודדות עם התפרצות שפעת פנדמית ולהיערך לכך בהתאם.
9	הוראות להיערכות ולפעולות נדרשות בעת התפרצות החצבת	ליקוי - למחלת החצבת (כמו גם האדמת והחזרת), אין תו"ל המסדיר את הפעילות הנדרשת בעת ההתפרצות, אלא רק חוזרים של שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, ובהם הוראות לאבחון ולדיווח על מקרים ותדריך החיסונים, המתייחסים לפן חלקי הנוגע לטיפול בהתפרצות של מחלת החצבת; הם אינם מהווים מערכת שלמה המסדירה את אופן הטיפול בהתפרצותה של המחלה. אף שלפני כעשור התפרצה בארץ מחלת החצבת, משרד הבריאות לא גיבש בעקבות זאת תו"ל הכולל תוכנית סדורה, הן להיערכות לקראת התפרצות נוספת של המחלה והן להתמודדות במקרה כזה, המפרטת את המשאבים הנדרשים למימושה ואת דרכי הפעולה שיש לנקוט, תוך התמקדות במחוזות שבהם נצפות התפרצויות חוזרות. המלצה - על המשרד לשקול לגבש תו"ל להתמודדות עם התפרצות מחלת החצבת כדי להבהיר את כל היבטי הנושא, ובכלל זה לקבוע את הגורמים האחראיים ואת תחומי אחריותם, את הפעולות שיש לנקוט בעת התפרצות המחלה, את המדיניות בנוגע לניהול מלאי החיסונים - מלאי החירום הקבוע, המלאי השוטף ודרכי הרכישה של חיסונים בעת התפרצות; יש להגדיר דרכי ההסברה לציבור, את הפעולות להתמודדות עם סרבני חיסונים וצמצום כיסי אי-התחסנות וכן את דרכי התרגול בעת שגרה; מניעת התפרצות החצבת וצמצום התפשטותה צריכים להיעשות באופן תדיר ושוטף גם בשגרה באמצעות פעולות שינקטו שירותי הבריאות; ראוי שלאחר ההתפרצות הנוכחית יבצע משרד הבריאות הפקת לקחים בשיתוף נותני השירות ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר.
10	קושי עקב עומס חקירות אפדמיולוגיות	ליקוי - לשכות הבריאות לא ביצעו חקירות אפידמיולוגיות כנדרש נוכח עומס העבודה שנוצר בשיאה של ההתפרצות. כמו כן, בתחילת ההתפרצות משרד הבריאות לא הכין תוכנית פעולה להתמודדות איתה, לרבות תגבור כוח אדם וניוד אחים ואחיות בין לשכות. לשכות הבריאות, ובפרט הלשכה בירושלים, נדרשו לתפקד במשאביהן הקיימים.

התוצאה היא פגיעה בעבודה. מהבדיקה עלה שהקופות, שאינן עוסקות בחקירות בשגרה, לא היו ערוכות לאיתור מגעים, לא מבחינת המשאבים שעמדו לרשותן ולא מבחינת ההכשרה הייעודית הנדרשת לשם מתן הנחיות מתאימות לנדבך ולמי שנחשף אליו. מבדיקת מדגם אקראי של 160 חקירות ב - 50 מהן היה עיכוב בהתחלתן של יותר מ 48 שעות, שזהו הסטנדרט המחייב, ועד חמישה ימים, ובשאר המקרים - אף יותר. ב 25 חקירות החולים לא נשאלו על רשימה מלאה של אנשים שעיימם באו במגע, מלבד בני המשפחה הקרובים. המלצה - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון להכין תוכנית פעולה להתמודדות עם התפרצות החצבת בכלל ועם כיסי תחלואה בפרט. ראוי שהתוכנית תפרט את המשאבים לטיפול במחלה המתפרצת - בניין הכוח, הפעלתו ודרכי הטיפול בהתפרצות - וכן שתציין את כל הגורמים במערכת הבריאות, את הממשקים ביניהם, וכן את הממשקים עם גורמים שמחוץ למערכת. כמו כן ראוי שהמשרד ישקול למחשב את אופן עריכת החקירות האפידמיולוגיות וישקול לפתח ממשק למשרד החינוך שדרכו יתאפשר לדווח על מקרי הידבקות של ילדים, תוך הקפדה על שמירת הפרטיות, עד כמה שהדבר נדרש.		
ליקוי - אין הנחיות בנוגע למלאי החיסונים הכולל בעת התפרצות. לא נקבע סל הפעולות שיש לנקוט, אין פתרון לצורך בהגדלת כמות החיסונים שרוכשים מהספק, לא נחתמו "הסכמים נצורים" מוקדמים עם ספקים בין-לאומיים לרכישת חיסונים, שיופעלו בשעת הצורך, לא נקבעה דרך התגבור של צוותי הלוגיסטיקה במחסני החיסונים ועוד. למשרד ולקופות אין מידע על כמות החיסונים שהייתה חסרה בתקופת ההתפרצות ועל העיכובים שנגרמו בעקבות המחסור. כיוון שלא הייתה תוכנית מגירה שתאפשר להשלים את המלאי הנדרש בעת חירום, נוצר עיכוב בחיסון האוכלוסייה הזקוקה לחיסון הסביל עד להשלמת הרכש מחו"ל והגעת מלאי של חיסונים מתאימים, ובחלק מהמקרים ניתן חיסון מתאים פחות. אחד הכלים שיכולים לסייע בהתמודדות עם התפרצות של מחלת החצבת הוא קביעת סדר פעולות מראש שיש לנקוט. הכנה מבעוד מועד של תו"ל הייתה יכולה לסייע בהתמודדות סדורה עם התפרצות המחלה ב 2018 ובמהלכה, ובמילוי הצורך בהתחסנות האוכלוסייה שנחשפה למחלה. תו"ל כזה היה אמור להסדיר גם את סוגיית החיסונים בכלל, והחיסונים הסבילים בפרט, בעת התפרצות המחלה: לקבוע את מלאי החובה המזערי של חיסונים פעילים וסבילים (ה"קו אדום") שיש להחזיק בשגרה לצורך שימוש בעת התפרצות, להחליט מי יהיו האחראים לניהול מלאי החיסונים,	מלאי של חיסון סביל	11

		להסדיר את מתכונת הרכש ואת האחראים לרכש, להנחות בעניין הכנת הסכמים נצורים מוקדמים עם ספקי החיסונים, להגדיר תקציב ייעודי למימון רכישת החיסונים, להתוות את דרך ניהול מלאי החיסונים והשימוש בו, להסדיר את אופן ההתחשבות בין קופות החולים לבתי החולים ועוד. המלצה - על המשרד לשקול לגבש תו"ל להתמודדות עם התפרצות מחלת החצבת כדי להבהיר את כל היבטי הנושא, ובכלל זה לקבוע את הגורמים האחראיים ואת תחומי אחריותם, את הפעולות שיש לנקוט בעת התפרצות המחלה, את המדיניות בנוגע לניהול מלאי החיסונים - מלאי החירום הקבוע, המלאי השוטף ודרכי הרכישה של חיסונים בעת התפרצות.
12	כיסים של שיעור התחסנות נמוך	ליקוי - רק באמצע אוקטובר 2018, מועד שבו כבר הייתה ההתפרצות בשיאה, קיים מטה שירותי בריאות הציבור דיון ראשון בנושא בהשתתפות לשכת הבריאות המחוזית; הוועדה המייעצת, שתפקידה לדון ולהציע פתרונות במצבים שכאלה, התכנסה לדון בכך לאחר מכן, בסוף אוקטובר 2018; מנכ"ל משרד הבריאות כינס ישיבת חירום בנושא לאחר מות תינוקת בירושלים, ב-1.11.2018. ייתכן שכינוס מוקדם יותר עם גורמי השטח היה מאפשר נקיטת צעדי מנע מוקדמים שהיו מצמצמים את היקף ההתפרצות, כגון הפעלת ניידת חיסונים שהגיעה לשכונות בירושלים, תגבור אחיות ועוד; בחצבת לא פועלת תופעת "חסינות העדר", המבטיחה הגנה מקיפה ממחלות זיהומיות כאשר שיעור גדול מספיק מהאוכלוסייה מחוסן ובכך מסופקת הגנה גם למי שאינו מחוסן, ולכן כיסוי של 97% אינו מספיק כדי להגן על כל האוכלוסייה; יש גם אוכלוסיות שלא מתחסנות בזמן ויוצרות כיסים של אי התחסנות. המלצה - על המשרד והקופות להמשיך ולפעול לצמצום כיסי אי-התחסנות, דבר שימנע התפשטות של החצבת גם בעתיד. כמו כן, כדי לקבל תמונה מלאה של שיעור ההתחסנות, על המשרד לחתור לכך שמערכות המידע של קופות החולים, שאינן מחוברות למערכת "מחשבה בריאה", יתממשקו למערכת זו. רצוי שהמשרד ישקול גם להפיק דוחות תקופתיים כדי לאמוד את שיעורי התחסנות, לעקוב אחריהם ולצפות כיסים עתידיים.
13	אי-מיצוי האמצעים נגד מתנגדי החיסונים	ליקוי - אף שבעת התפרצות אפידמית הפקודה מאפשרת לרופא מחוזי בלשכת בריאות לנקוט אמצעים שיראה לנכון כדי למנוע או לצמצם את ההתפרצות וההדבקה, בפועל אין לו כלים לאכיפתם. אף שהחצבת כבר פרצה, רק בינואר 2019 הוציא המשרד חוות דעת משפטית בעניין מימוש

סעיף 19, ורק ביוני 2019 המשרד ומשרד המשפטים דנו באסדרת השימוש בכלי אכיפה זה. כלקח מן ההתפרצות הקודמת של החצבת בשנת 2007 ובעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2014, היה מצופה ממשרד הבריאות להסדיר את העניין המשפטי של שימוש בסעיף 19; כמו כן נדרש היה שהנושא ייכלל בתו"ל להיערכות לקראת התמודדות עם התפרצות המחלה באופן שיהיה מוסכם מראש על כלל הגורמים. אך משרד הבריאות טרם עשה זאת. המלצה - על משרד הבריאות להשלים את כתיבת הנוהל בהקדם, ולהסדיר, בין השאר, את אופן הפעלת הסמכות המוקנית לו בסעיף 19. הדבר יאפשר לרופאי המחוזות לפעול באופן יעיל ולממש את סמכויות האכיפה שיש בידיהם על פי חוק.		
ליקוי - למעט סעיף 19 לפקודה והנחיות מעת לעת של משרד הבריאות, אין למדינת ישראל מדיניות לאומית מחייבת בנוגע לשאלת חובת ההתחסנות. במאי 2013 מינה מנכ"ל משרד הבריאות "ועדה לתכנון וביצוע הליך שיתוף הציבור בעיצוב מדיניות להתמודדות עם בחירת הורים לא לחסן את ילדיהם בחיסוני השגרה", כדי להתמודד עם התופעה ההולכת וגוברת שלמתנגדי חיסונים. משרד הבריאות דן בהמלצות הוועדה בעניין חיסון נגד נגיף הפפילומה, ואת חלקן אף החל ליישם. ואולם עד מועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר הגשת המסקנות, הוועדה לא התכנסה לדון בחיסונים אחרים שאליהם מתנגדים הורים, למשל חיסונים הניתנים בתחנות טיפת החלב, ובהם חיסון ה MMR. המשרד גם לא הנחה את הוועדה להמשיך בעבודתה. המלצה - עולה הצורך שמשרד הבריאות יגבש פתרון מערכתי ארוך טווח לאופן ההתמודדות עם המתנגדים לחיסונים, מתוך מטרה לשמור על בריאות הציבור ובד בבד למזער את הפגיעה בפרטיות האדם ובכבודו. כמו כן ראוי כי המשרד, שהקים ועדה כדי לבצע הליך שיתוף ציבור בנוגע לחיסונים ובעקבותיו לקבוע מדיניות להתמודדות עם מתנגדים, יבחן באילו חיסוני שגרה נוספים יש לדון וישלים את הדיון בהם. זאת לאחר בחינת שיעור ההתחסנות מחד ומאידך החשש כי כיסים של אי התחסנות עלולים להוביל להתפשטות של מחלה.	מדיניות חיסונים לאומית במדינות בעולם	14
ליקוי - לפי נתוני מדדי האיכות של משרד הבריאות, עד גיל 13 חודשים שיעור הכיסוי החיסוני עומד על 66% בלבד. המלצה - היות שמרבית מהחולים בחצבת בהתפרצות הנוכחית היו ילדים מתחת לגיל חמש, מן ההכרח שהגופים הפועלים למתן חיסונים - לשכות הבריאות, עיריות תל	דחייני חיסונים	15

		אביב-יפו וירושלים וקופות החולים - ינקטו פעולות לזירוז ולעידוד ההורים לחסן את ילדיהם בזמן. כמו כן ראוי שהמשרד ישקול להפיק דוחות חריגים לפיקוח תקופתי. מתן דגש על משתנה זה עשוי לצמצם את מקרי התחלואה באוכלוסייה, שהיא ממילא פגיעה, וכן לצמצם את הפצת המחלה בקרב הסובבים את הילדים.
16	העברת מידע על ילודים בין הגופים	ליקוי - אומנם משרד הבריאות מקבל מידע על מספר התינוקות שנולדו בכל חודש, אולם הוא לא משתמש בו כדי לבצע מעקב ולאתר תינוקות שאינם מגיעים לטיפת חלב ובייחוד כדי לאתר כיסי אי-התחסנות נקודתיים. הוא גם אינו מעביר מידע על תינוקות שנולדו לתחנות טיפת החלב כדי להסתייע בהן לצורך ניתוח הנתונים ואיתור התינוקות שלא הגיעו למפגש הראשון בהן. מבקר המדינה כבר העיר למשרד הבריאות בשנת 2013 שכיוון שאין בידו מידע על התינוקות שאינם רשומים בתחנות, ממילא אין בידו מידע בנוגע לזהותם של אלו שלא חוסנו, והדבר מקשה עליו לפעול בנושא העלאת שיעור המתחסנים. בתשובה לדוח מ-2013 הודיע המשרד כי בכוונתו עליו לפעול בנושא העלאת שיעור המתחסנים להרחיב את תוכנת "מחשבה בריאה" לכל טיפות החלב ולהשתמש בקישור שיש לתוכנה זו עם מרשם האוכלוסין. עד מועד סיום הביקורת, כ-500 תחנות טיפות חלב הנותנות שירותים לכ-25% מהפעוטות כלל לא מחוברות ל"מחשבה בריאה", ולכן לא מעבירות נתונים למערכות המידע של משרד הבריאות; כמו כן המשרד לא השלים קישור של התחנות למרשם האוכלוסין ולכן אי אפשר לבצע עיבוד נתונים שיציין מי הם התינוקות שלא הגיעו לתחנות טיפת חלב וממילא לא התחסנו. היות שלמשרד אין מידע על כל הילודים בארץ, הוא אינו יכול לפעול לחסנם אם הוריהם לא מגיעים ביוזמתם לתחנות טיפות החלב. המלצה - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הניסיון של משרד הבריאות לקדם פתרונות מחשובים, יחד עם זאת עליו להסדיר בהקדם את הנושא כך שתהיה בידו תמונת מצב על אודות כל הילודים שאינם מחוסנים ולנקוט פעולות שיביאו לחיסונם.
17	שירותי רפואה מונעת חסרים בשכונות מסוימות במחוז ירושלים	ליקוי - עולה כי בשמונה מתוך 15 מחוזות ונפות נמצא פער של מספר התקנים בפועל לעומת הצורך לפי מפתח של אחות אחת ל-100 תינוקות. למעט בשתיים - חדרה ונתניה - נמצא בכולן פער במספר המשרות המאוישות לעומת מספר המשרות התקניות. הפער חריף במיוחד במחוזות ירושלים, תל אביב ודרום, שם קיים פער של עשרות אחיות בתקנים בפועל לעומת הצורך וכך גם בפער של איש לעומת תקן קיים; מבצעי החיסונים שנעשו במשך מספר חודשים

בירושלים גרמו לכך שאחיות טיפות חלב ובריאות לתלמיד נאלצו לחדול מכל פעולות השגרה החשובות האחרות (למעט קבלת תינוקות חדשים) ולהתמקד אך ורק בחיסונים נגד חצבת. לשכת הבריאות התריעה בפני שירותי בריאות הציבור במשרד, וציינה כי המחסור החריף בכוח אדם בשל הטיפול בהתפרצות החצבת בלבד - סיעודי ומינהלי (עובדי מזכירות המספקים מענה טלפוני לציבור) כאחד - עלול להביא לקשיים בהמשך; למשל נדחו תורים לחיסונים אחרים, כגון נגד שעלת, שגם בהן עלתה התחלואה באותם חודשים. המלצה - לצורך שמירה על רמת כיסוי חיסוני שאליו הגיעו תחנות טיפות החלב במחוז ירושלים, על משרד הבריאות לגבש תוכנית כוללת שתהיה מבוססת על הסברה לקידום קבוע ושוטף של בריאות הציבור. בכלל זה עליו לבחון את הצורך ביישוג יעיל ממוקד אוכלוסייה תוך התאמה והנגשה תרבותית: בחינה מחדש של תקינת האחיות בתחנות ושל האפשרות לאייש את התקנים תוך התייחסות אזורית-גיאוגרפית (מחוז, נפה, שכונה וכו'); שימוש בניידת חיסונים באזורים מסוימים כדי לפתור את בעיית הנגישות; חיזוק קשרים עם מובילי דעה בקהילה תוך מתן דגש לחשיבות החיסונים ועוד.		
ליקוי - לפי הרישומים של משרד הבריאות מיוני 2019, 15 בתי ספר במחוז ירושלים, מרביתם במגזר החרדי, מתנגדים להכניס לכותליהם את שירותי בריאות לתלמיד המספקים שירותים שבסל הבריאות. בזמן התפרצות החצבת רק חלקם הרשו לבריאות לתלמיד להיכנס באופן חד-פעמי כדי לחסן תלמידים לא מחוסנים. המלצה - על משרד הבריאות בשיתוף משרד החינוך להגביר את ההסברה ולפעול לכך שתתאפשר כניסתם של נותני שירותי בריאות לתלמיד לכלל בתי הספר כדי לתת את סל הבריאות המגיע לתלמיד, ובייחוד - חיסונים. ראוי שפעולה זו תותאם לאורחות החיים ולתרבות של הקהילה החרדית, כן ראוי לעודד שיתוף פעולה בעניין זה עם מנהיגי הקהילה. על המשרד גם להפיק דוחות מעקב שנתיים על שיעורי הכיסוי החיסוני ולמקד מאמציו באותם כיסי אי-התחסנות.	התנגדות להכנסת שירותי בריאות התלמיד לבתי הספר	18
ליקוי - במחלה זו קיים תת-דיווח ניכר, ולכן הנתונים אינם משקפים את היקף התחלואה האמיתי. צה"ל מדווח רק על מקרים שאושרו מעבדתית כאשר ברוב המקרים החולים מטופלים על פי אבחנה קלינית ללא בדיקת מעבדה. מטעמי סודיות רפואית משרד הבריאות אינו מדווח באופן מדויק על מיקום התפרצות התחלואה למשרד להגנת הסביבה כך	לישמניאזיס (שושנת יריחו) - דיווח על היקף התחלואה	19

		שלא מתאפשר למקד פעולות איטום והריסה של בתי גידול להפצת המחלה. המלצה - נדרש שצה"ל ישקול לדווח למשרד הבריאות גם על מקרי תחלואה שלא אושרו מעבדתית וכי יקבע את האופן שבו הדבר יבוצע, לרבות באופן מקוון. נדרש שמשרד הבריאות יפעל לקביעת מתכונת שיטתית וקבועה של העברת נתונים ומידע על אודות תחלואה בלישמניה למשרד להגנת הסביבה.
20	פעולות מנע לעקיצות יתושים לצורך מניעת העברת מחלות	ליקוי - למרות העדיפות שנתן משרד להג"ס לניטור יתושי הטיגריס האסייתי, במועד הביקורת הוא לא מבצע ניטור כזה לבדיקת נשאות נגיפים. עוד עלה כי פריסת התחנות לניטור היתושים הבוגרים לנוכחות קדחת מערב הנילוס היא חלקית ונקבעת לפי סיכום בין המשרד להג"ס למשרד הבריאות, שלא על בסיס מודל ייעודי שיבטיח אפשרות לניטור הממצה באופן מיטבי את המשאבים הקיימים והנדרשים בשל רמות הסיכון החזיות. המלצה - נדרש שמשרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה ישלימו גיבוש תוכנית המבוססת על מודל ייעודי שיפרט את כמות תחנות הניטור ואת אופן פיזורן הגיאוגרפי בארץ כדי להבטיח ניטור בהסתברות גבוהה לגילוי יתושים נושאי נגיפים, ובכך לאפשר להעריך סיכונים ולנקוט פעולות מניעה, דבר שיתרום לבריאות הציבור.
21	התוכנית לצמצום זיהומים ומחלות הקשורים לזרימת מים ושפיעות באגן ההיקוות של הכינרת - עכברת (לפטופירוזיס)	ליקוי - בדיון ביוני 2019 נקבע מועד לספטמבר 2019 לכינוס נוסף של הצוות הבין-משרדי לתיאום של כלל היבטי הזיהום בנחלי הצפון. נכון לאוקטובר 2019 הצוות הבין-משרדי לא התכנס פעם נוספת. עוד הוחלט להקים ארבעה צוותי עבודה שכל אחד מהם יעסוק בתחום אחר. עד אוקטובר 2019 צוותי העבודה עדיין לא קיימו דיונים. המלצה - על הצוות הבין-משרדי לקיים מעקב ובקרה אחר השלמת הפעולות.
22	תחלואה בקדחת Q	ליקוי - שיעור התחלואה בקדחת Q בארץ עומד על כ- 2 חולים ל-100 אלף נפש, לעומת 0.5-1 חולים ל-100 אלף נפש בהולנד ובגרמניה. המלצה - לנוכח הגידול בתחלואה בארץ וגם מתוך השוואה בין-לאומית, על משרד החקלאות ומשרד הבריאות להשלים ולגבש מתכונת לקבלת הנתונים וניתוחם לשם צמצום התחלואה ולמנוע אפשרות להתפרצות קדחת Q.

23	שיתופי פעולה בין משרדי ממשלה ורשויות נוספות בטיפול במחלות המועברות מבעלי חיים (מחלות זואונוטיות)	ליקוי - קיומן של המחלות המועברות מבעלי חיים מחייב שיתוף פעולה הדוק בין משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הבריאות, משרד החקלאות והמשרד להגנת הסביבה, רשות הטבע והגנים והרשויות המקומיות. שיתוף הפעולה הבין-משרדי אינו ממוסד. המלצה - יש למסד את עבודת הצוות הבין-משרדי שמשרד הבריאות יזם את הקמתו במאי 2019, ולהגביר את שיתוף הפעולה בין הגופים. יש לקבוע גורם מרכז אחראי לעבודת הצוות, מועדי התכנסות, דרכי פעולה, דרכי יישוב מחלוקות ועוד. כל זאת כדי לשפר את בריאות האוכלוסייה.
24	היערכות לטיפול ולבידוד חולים בנגיף האבולה	ליקוי - בבדיקה במרכז הרפואי רמב"ם עלה כי בעבר הוא בנה יכולות לטיפול במחלה - יש לו חדרי בידוד ברמה גבוהה, אמצעי מיגון לצוותים רפואיים, והוא גם תרגל את אופן הטיפול במחלה. אולם המוכנות הופסקה בשנת 2016 עת הודיע אב"ע שהמגפה בשליטה. היום אין למרכז הרפואי רמב"ם יכולת תגובה מיידית לטיפול בחולה שיופנה אליו. המלצה - חשוב שמשרד הבריאות והמרכז הרפואי רמב"ם יוודאו שהצוותים הרפואיים יתאמנו ויתרגלו את מוכנותם וכי המשרד ימשיך לעקוב אחר הודעות אב"ע בנושא.
25	דיווחים על מחלות מחייבות הודעה לפי פקודת בריאות העם	ליקוי - שיטת הדיווח הקיימת על המחלות המחייבות הודעה כיום היא ידנית, מסורבלת, מכבידה על הרופאים וגוזלת מהם זמן רב. בדיווח הידני עלולות ליפול טעויות, הוא עשוי שלא להימסר בזמן אמת, הוא דורש השקעת זמן ועלול לגרום לתת-דיווח. המלצה - ראוי שהמשרד יגבש תוכנית פעולה מסודרת שתביא ליישום מערכת הדיווח ויפעל לזירוז הטמעתה וכן לכך שהדיווח על מחלה ייעשה באופן מקוון. ראוי גם לבחון ממשקי מחשוב או את האפשרות שגם גופים אחרים ידווחו לאותה מערכת תוך הסדרה ואבטחה שימנעו פגיעה בסודיות הרפואית.
26	עדכון תקציבי לשירותי הרפואה המונעת שבאחריות משרד הבריאות -	ליקוי - מבקר המדינה המליץ, בדוח לפני כחמש שנים, שמשרדי הבריאות והאוצר ידונו בעבודת המטה שכבר נעשתה במשרד הבריאות לצורך בחינת מאפייני השירותים השונים בתוספת השלישית לחוק ביטוח בריאות ממלכתי והמקדם הראוי לכל אחד מהם. עוד המליץ מבקר המדינה כי ראוי לקבוע מנגנון מוסכם לאופן הקידום של השירותים כדי לא לגרום לשחיקת סל השירותים שהתושבים זכאים

לו וליצור ודאות תקציבית. בביקורת זו עלה כי משרדי הבריאות והאוצר לא קיימו דיון בנושא, וממילא לא קבעו מנגנון מוסכם לעדכון שירותים אלה. המלצה - משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרדי הבריאות והאוצר לבחון הצורך בקביעת מנגנון מוסכם לעדכון סל השירותים אשר ימנע את שחיקת סל השירותים שהתושבים זכאים לו מתוקף חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כגון קבלת חיסוני השגרה באמצעות תחנות טיפת החלב, וייצור ודאות תקציבית. כמו כן, מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד האוצר יבחנו באופן עיתי את תקצוב לשכות הבריאות וטיפות החלב על מנת לוודא שהן יכולות לעמוד בנדרש מהן ועל מנת להבטיח את רמת מוכנותן למקרים של התפרצות מחלות.	פעילות לשכות הבריאות המחוזיות, תחנות טיפות חלב ועוד	