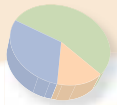
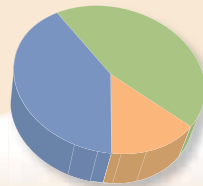
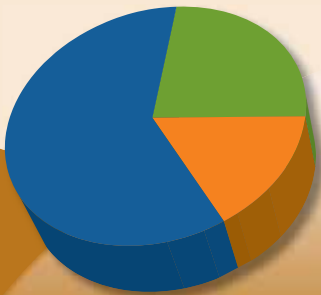




משרד ראש הממשלה
אגף בכיר לביקורת המדינה

הערוות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 59ב





משרד ראש הממשלה
אגף בכיר לביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 59ב



ראש הממשלה

ירושלים, ה' ניסן תשס"ט
30 מרץ 2009

שלום וברכה,

בטרם אסיים את תפקידי, ובהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח – 1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את הספר "הערות ראש הממשלה לדין וחשבון השנתי מספר 59 של מבקר המדינה".

דו"ח 59' כולל שישים ושלושה נושאים, בהם ארבעה פרקים רוחביים הנוגעים למספר גופים מבוקרים כגון: המאבק בארגוני הפשיעה, אכיפת דיני מקרקעין, התמודדות עם תאונות הדרכים – הנפקת רישיונות נהיגה והטיפול בעברייני תנועה מועדים.

חובת הגופים המבוקרים היא לפעול באורח יעיל, מהיר ונחרץ לתיקון הליקויים שנתגלו בביקורת וצוינו בדו"ח מבקר המדינה, וזאת – כדי להבטיח את תקינותו ויעילותו של השירות הציבורי במדינת ישראל.

נושאים חשובים בעלי היבטים ביטחוניים, בטיחותיים, בריאותיים הנוגעים לביטחון ולשלום של הציבור, נושאים רוחביים הקשורים למספר גופים מבוקרים ונושאים אחרים בעלי חשיבות מיוחדת יועלו בפני ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה לצורך קבלת החלטות. ועדת השרים תוודא את ביצוע ההחלטות שיתקבלו על ידה ותמשיך לקיים דיוני מעקב, אליהם יוזמנו ראשי הגופים המבוקרים. הועדה תביא לידיעת הציבור פעולותיה.

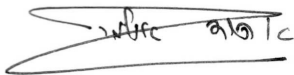
לשם הכנת ספר "הערות ראש הממשלה", התבקשו הגופים השונים להעיר את הערותיהם ולדווח על תוצאות פעולותיהם בהתייחס לממצאי הביקורת שבדו"ח. ההערות מפרטות את תגובות הגופים המבוקרים לממצאים, ואת הצעדים שנקטו על ידם לתיקון הליקויים, כולל לוחות זמנים והאחראים

לביצוע תיקון הליקויים. תגובות הגופים המבוקרים מועברות לאגף בחתימת מנהליהם.

ברצוני להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו על פעילותם המסורה לגיבוש הממצאים וההמלצות, ולשותפים ליישום ההמלצות: חברי השרים והמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ורשויותיה.

תודה מיוחדת לעובדי האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית, שבזכות פעילותם המסורה והמקצועית, עולה בידינו לקיים את חובתנו לתקן את הליקויים, ליישם את המלצות הביקורת ולהניח על שולחן הכנסת את הערותינו במועד.

ב ב ר כ ה ,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'אהוד אולמרט' (Ahud Olmert), written over a horizontal line.

אהוד אולמרט

תוכן העניינים

פרק ראשון – מטלות רוחב

1 המאבק בארגוני הפשיעה

9 אכיפת דיני מקרקעין

התמודדות עם תאונות הדרכים – מעקב מורחב

21 הנפקת רשיונות נהיגה

22 הטיפול בעברייני תנועה מועדים

פרק שני – משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

נציבות שירות המדינה

ממצאי מעקב

31 ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרדי ממשלה שונים

משרד האוצר

33 מאזן המדינה ליום 31.12.07 – חבות הפנסיה התקציבית

41 טיפול ועדת הפשרות בהסכמי פשרה והליכים משפטיים נגד משרד האוצר

אגף החשב הכללי

46 היבטים בניהול פרויקט "ממשל זמין"

רשות החברות הממשלתיות

ממצאי מעקב

55 בנק החקלאות לישראל בע"מ

רשות המסים בישראל

61 פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם)

65 פעולות למניעת הברחות של טובין

משרד הבינוי והשיכון

71 הקצאת דיור ציבורי לזכאים

76 הטיפול בפינוי כפר שלם

ממצאי מעקב

80 האגודה לתרבות הדיור

מינהל מקרקעי ישראל

- 85..... גביית כספים ממתיישיבים ה"הרחבות" ביישובים חקלאיים
- 89..... פיתוח היישוב כפר ורדים

משרד הבריאות

- 93..... כוח אדם רפואי סיעודי – תמונת מצב
- 103..... תאגידי בריאות ליד בתי החולים הכללים הממשלתיים
- 114..... התקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור
- 119..... עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים
- 123..... הקצאת מכשירי שיקום וניידות לנכים
- 132..... הקמת מערכת מידע לניהול האשפוז הסיעודי

המשרד להגנת הסביבה

ממצאי מעקב

- 137..... רישוי מתקנים היוצרים קרינה אלקטרומגנטית בתדרי רדיו והפיקוח עליהם

משרד החוץ

ממצאי מעקב

- 141..... מינויים וקידום עובדים

משרד החינוך

- 151..... בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים
- 157..... שירותי חינוך ורווחה
- 168..... ענייני מינהל ושכר ברשתות גני ילדים במגזר החרדי
- 174..... טיולים במערכת החינוך
- 185..... הפיקוח על הוראת תחומי דעת

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

- 189..... הפיקוח על מזון לבעלי חיים

המשרד לפיתוח הנגב והגליל

- 195..... פעילות המשרד לפיתוח הנגב והגליל

משרד המדע, התרבות והספורט

- 197..... ענייני מינהל ומתן תמיכות

משרד הפנים

- 201..... הגנת הפרטיות – אבטחת מידע ואיכותו במאגרי מידע ממשלתיים

המשרד לקליטת העלייה

- 209..... הדיור לעולים – מקבצי דיור ומרכזי קליטה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

- 213..... רשות חסות הנוער

ממצאי מעקב

- 219..... מעונות לאנשים עם פיגור שכלי – הליכי הפרטה וסדרי בקרה

המשרד לשירותי דת

223	הפיקוח על כשרות המזון.....
232	שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן.....
237	סוגיות הנוגעות לשנת השמיטה התשס"ח.....

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

241	השירות לנוסע באוטובוסים.....
248	הרפורמה בנמלי הים.....

משרד התיירות

257	ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים.....
-----	---

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

265	האגף לאיגוד שיתופי.....
272	היבטים בפעילות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע.....

משרד התשתיות הלאומיות

277	היערכות להתמודדות עם מחסור בחשמל.....
283	שימור אנרגיה וניצול אנרגיות מתחדשות במשק החשמל.....
289	מכוני המחקר שבאחריות משרד התשתיות הלאומיות.....

פרק שלישי – מוסדות המדינה ותאגידים

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ

295	היבטים בפעולות החברה.....
-----	---------------------------

המוסד לביטוח לאומי

305	סדרי הטיפול בחשדות לעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי.....
	ממצאי מעקב
313	הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות.....

חברת דואר ישראל בע"מ

317	התקשרויות של חברת דואר ישראל בע"מ.....
322	שירות העברה מאובטחת של דרכונים.....

חברת נמל אילת בע"מ

325	אירוח מופעי תרבות בשטח נמל אילת.....
-----	--------------------------------------

חברת נתיבי איילון בע"מ

329	תיקצוב פרויקטים וביצועם.....
-----	------------------------------

חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

335	התקשרות להקמת המקטע הצפוני.....
-----	---------------------------------

חברת רכבת ישראל בע"מ

339.....הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים

הרשות הממשלתית למים ולביוב

343.....השבת קולחים

רשות שדות התעופה

351.....הכנסותיה של רשות שדות התעופה ממסחר

355.....העסקת פורשים כיועצים חיצוניים

רשות השידור

ממצאי מעקב

357.....נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות וכוננויות

פרק רביעי – הוראות חוק, החלטות ממשלה

הוראות חוק, החלטות הממשלה, חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, פסיקת בית המשפט העליון

363.....הוראות חוק

365.....החלטות ממשלה

402.....חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה

403.....פסיקת בית המשפט העליון

חלק א

מטלות רוחב

מטלת רוחב

המאבק בארגוני הפשיעה

הגופים המבוקרים: המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל, רשות להגנה על עדים; משרד האוצר - רשות המסים בישראל; משרד המשפטים, הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

ליקוי

1. בסוף שנת 2003 החליטה הממשלה להעמיד את המאבק בארגוני הפשיעה בראש סדר העדיפות הלאומי. בתכניות הודגש שעל מנת לפגוע בארגוני הפשיעה על העוסקים באכיפה להיערך למאבק משולב, רב-ממדי, יזום וארוך טווח לפירוק התשתיות של הארגונים, בייחוד התשתיות הכלכליות. ארגוני הפשיעה המשיכו להרחיב את פעילותם הפלילית בארץ ובחו"ל ולצבור הון ונכסים. על כל העוסקים באכיפה - המשטרה, רשות המסים, הפרקליטות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים והרשות לאיסור הלבנת הון - לסיים בדחיפות את היערכותם המשולבת למאבק בארגוני הפשיעה. עליהם לאייש את כוחות המשימה ולהקים מערך משלים למאבק בכל הארגונים, להתמקד בפגיעה בבסיס הכלכלי שלהם, לגבש יעדים ונוהלי עבודה ולהטמיעם ביחידות השטח של כל אחד מהגופים העוסקים באכיפה. משרד מבקר המדינה בדק את ההיערכות של שלוש יחידות מרכזיות ויחידה ארצית אחת שעליהן הוטל לטפל בארגוני פשיעה. הבקרה העלתה כי אף לא אחת מהן הקימה כוח תקיפה כלכלית. הם טיפלו בארגוני פשיעה באמצעות צוותי חקירה מיוחדים של חוקרי משטרה לעתים בשיתוף אנשי רשות המסים ובליוי של פרקליטים. צוותי החקירה הוקמו לפרק זמן קצוב, והם לא כללו שלד פיקודי-ניהולי קבוע וקצינים שהוכשרו לעסוק בתחומי הלבנת הון, חילוט וארגוני פשיעה. הטיפול בארגוני הפשיעה לא נעשה במתכונת ובעצמה המיטביות.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

1. תיקון הליקויים ומעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה, יתבצע במסגרת ועדת המעקב לתיקון ליקויים בראשותו של המנהל הכללי. בוועדת המעקב ידונו בהמלצות שפורטו בדוח מבקר המדינה, ויקבע לוח זמנים לתיקון הליקויים ומעקב אחר יישומן.

ליקוי

2. בינואר 2006 חזרה הממשלה והחליטה לחזק את שיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה במאבק בארגוני הפשיעה. מכוח החלטה זו הקימו באותה שנה גורמי האכיפה "צוות-על" להיגוי בראשות היועץ המשפטי לממשלה ו"ועדה מתמדת" להכוונת הפעילות האופרטיבית נגד ארגוני הפשיעה

בראשות ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרה ובהשתתפות נציגי הגופים האחרים. במרס 2007 הקימה הוועדה המתמדת באגף חקירות מודיעין מוקד מודיעין משולב לשיפור התמונה המודיעינית בנוגע לארגוני הפשיעה. הוחלט להקים שישה כוחות משימה כדי לשפר את המאבק בארגונים - שלושה שיפעלו נגד הארגונים, ושלושה - נגד תופעות פשיעה. נקבע כי בכל כוח משימה ישתתפו בקביעות קציני משטרה ואנשי רשות המסים, וילוו אותו פרקליטים קבועים ועובד של הרשות לאיסור הלבנת הון. הועלה כי חמישה מששת כוחות המשימה הוקמו - רק בינואר 2008, כשנה וחצי לאחר שהחליטה הוועדה המתמדת על הקמתם, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הוקם הכוח השישי. במועד זה עדיין פעלו כוחות המשימה בלא שאוישו כל התפקידים שנקבעו בתקן שלהם: המשטרה איישה רק כמחצית התפקידים שנדרשה לאיש, רשות המסים לא איישה אף אחד מהתפקידים שנדרשה לאיש, ולא הושלם גיוסם של כל הפרקליטים המלווים.

מאבק המשטרה בארגוני הפשיעה

ליקוי

3. בחודשים הראשונים להפעלת המתווה של יעד המפכ"ל, מיפו יחידות המשטרה רכוש בשווי של כ-62 מיליון ש"ח, אך לאחר מכן הפסיקו מרביתן למפות את רכוש הארגונים; בשנים 2004-2008 תפסו יחידות המשטרה לצורכי חילוט רכוש בשווי של כ-24 מיליון ש"ח בלבד, אך הוא לא חולט אם משום שבשלבי החקירה התגלו קשיים מודיעיניים וראייתיים, אם משום שבמסגרת הסדרי טיעון שעשתה הפרקליטות לא נכללה סנקציה זאת ואם משום שטרם הסתיימו שלבי בירור עילות החילוט במסגרת ההעמדה לדין של חברי ארגוני פשיעה. אמנם, בתחילת שנת 2004 מופו חלק מהעסקים הבלתי-חוקיים והוחל בסגירתם, אולם מאז חדלה המשטרה לפעול נגדם באופן שיטתי גם לאחר שהסתיים שלב איסוף המודיעין ולא היה חשש שפעילות זאת תפגע בהצלחת החקירה נגד הארגונים.

היערכות רשות המסים

ליקוי

4. בתכנית העבודה של רשות המסים לשנת 2005 הוחלט לבצע שינויים ארגוניים בתחום המודיעין והחקירות ולהקים מערך מודיעין שיאחד את יחידות המודיעין של המכס ומס ערך מוסף עם יחידות המודיעין של מס הכנסה שיתמחה גם בארגוני הפשיעה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, עדיין לא הקימה רשות המסים את מערך המודיעין והחקירות החדש. למעט הקמת פורומים משותפים לא השלימו רשות המסים והמשטרה את היערכותם להגברת שיתוף הפעולה ביניהם. משנת 2007 פחתה הפעילות של רשות המסים במאבק בארגוני הפשיעה בשל סכסוך עבודה ברשות; המשטרה ורשות המסים לא הקימו מאז צח"מים

משותפים חדשים לטיפול בארגוני פשיעה, ואנשי הרשות לא השתתפו בכוחות המשימה.

היערכות הפרקליטות

ליקוי

5. משנת 2004 קבעה פרקליטות המדינה כי המאבק בארגוני פשיעה הוא יעד מרכזי וקבעה קווים מנחים, ובכלל זה מינוי פרקליטים קבועים לליווי חקירת ארגוני הפשיעה משלביה המוקדמים. במסגרת ליווי חקירת שני ארגוני פשיעה משמונת הארגונים שנבדקו החליפה הפרקליטות כמה פעמים את הפרקליטים שמינתה. מצב זה יש בו כדי לפגוע בתפקודם של הפרקליטים ולעכב את התקדמות החקירה ואת גיבוש כתב האישום. עוד עלה שהפרקליטות יזמה באפריל 2007 תיקון חקיקה שנועד להתאים את הוראות סדרי הדין הפלילי למאפיינים הייחודיים של המאבק בארגוני הפשיעה, ואולם משרד המשפטים טרם גיבש הצעת חוק בנושא. בנסיבות אלה נפגעת היכולת של גורמי האכיפה להשתמש בחוק זה ככלי מרתיע ואפקטיבי. על הפרקליטות והמשטרה להשלים ההטמעה בפרקליטות המחוז וביחידות המשטרה, שילוב פרקליטים מלווים כבר בשלבים מוקדמים של חקירות הנוגעות לארגוני פשיעה, ואת החשיבות של טיפול רצוף בחומר.

תגובה

משרד המשפטים-המשנה ליועץ המשפטי לממשלה

5. במהלך שנת 2007 הגיעה פנייה מטעם הפרקליטות במסגרת דיוני "פורום חקיקה", בהם מועלות בקשות שונות הנוגעות לתיקוני חקיקה. הפניה היתה באשר לצורך בתיקון סעיפים 61 – 62 לחוק המעצרים, בעיקר באשר לתופעות פשיעה חמורות ובכללם ארגוני פשיעה, באופן שיקנה לבית המשפט סמכות, במקרים מיוחדים, להאריך את המעצר לא ב-90 יום בלבד כל פעם, כפי שנקבע בסעיף 62 אלא לתקופה ממושכת יותר. מחלקת יעוץ וחקיקה סברה כי אין מקום לתיקון גורף, שכן בהקשר זה, כמו גם בהקשרים דומים אחרים, יש לבחון את האיזון הראוי בין היעילות והחיסכון בזמן שיפוטי, ובזמנם של פרקליטים, לבין ההקפדה הנדרשת בזכויות של חשוד, וודאי בכל הקשור למעצר ממושך. עם זאת מחלקת ייעוץ וחקיקה בשיתוף גורמי האכיפה והסניגוריה הציבורית, תבחן האם יש מקום לתיקוני חקיקה להתאמת סדר הדין הפלילי לחוק המאבק בארגוני פשיעה, ככל שהדבר אכן נדרש לאור מאפייניה המיוחדים של תופעת פשיעה זו ותוך האיזון הראוי הנדרש בין שמירה על זכויותיהם של חשודים לבין יעול ההליכים בבית המשפט.

משרד המשפטים - פרקליטות המדינה

5.

פורום פרקליטות קבוע - מדיניות האכיפה לפי חוק המאבק בארגוני פשיעה והנחיה המקצועית באשר לחוק זה, גובשה על ידי פורום משותף פרקליטות-משטרה, שהוקם בראשות המשנה לפרקליט המדינה כבר בפברואר 2006 בעקבות חקיקת החוק האמור. הצוות הוקם במטרה לקבוע הנחיה מקצועית באשר לפרשנות החוק לרבות סעיפי החילוט המורכבים, וקריטריונים למדיניות החקירה והעמדה לדין. הפורום התכנס באופן קבוע מידי חודש (עד מאי 2007), במסגרתו הוצפו מכלול הבעיות שעלולות להתעורר במסגרת השימוש בחוק, האופן בו נכון לפרש וליישם את סעיפי החוק, והדגשים לחקירה לפי חוק מאבק בארגוני פשיעה. בתום עבודת הפורום, גובשה, הנחיה מקצועית המפרטת את הנושאים המפורטים לעיל. הנחיה זו אומצה על ידי הוועדה המתמדת. לאחר גיבוש ההנחיה והפצתה, הוחלט כי לא יהיה זה יעיל להמשיך את פעילותו של הפורום כפורום קבוע, וכי נכון יהיה לפתור את הבעיות שתתעוררנה בנושא אד-הוק, ובמסגרת הוועדה המתמדת וועדות המשנה שהוקמו במסגרתה, בהם משתתפים נציגי פרקליטות המחוז הרלבנטיים. כמו כן, מתקיים פורום של פרקליטי המחוז שבאחריותם כוחות המשימה שעניינם ארגוני פשיעה ותופעות פשיעה חמורה המתכנס מעת לעת, לצורך קביעת מדיניות ועדכון.

צוותים ייעודיים - מצוקת כוח האדם קיבלה ביטוי בהגדרת תגבור כוח אדם הפרוש על פני שלוש שנים 2008-2010. עמדת משרד האוצר הינה, כי התגבור לשנה הבאה יסבול מקיצוץ של למעלה מ-50%. תיקי חקירה הנוגעים לארגוני פשיעה זוכים לליווי וטיפול של פרקליטים – וככל שהדבר מוצדק גם לטיפול של צוות פרקליטים. כך שלמרות משמעותו הרחבה יותר של התיק, ניהולו לגופו, איננו כה נרחב בהיקפו ובמורכבותו. תיקים רבים מסוג זה נוהלו על ידי פרקליטים שטיפלו במקביל בתיקים אחרים. לא בכל תיק קיים היבט פיסקאלי או תשתית ראייתית מספיקה לניהול היבטים אזוריים או כלכליים. החלטה של פרקליט מחוז לפיה ברצונו להכשיר מעגל רחב של יותר של פרקליטים לעסוק בתיקי ארגוני פשיעה ולהרחיב את המיומנות המקצועית בטיפול בתיקים אלה - הינה סבירה. הרעיון להקים צוותים שירכזו באופן ייחודי את הטיפול בנושא ארגוני הפשיעה ולאחר מכן יובילו לטיפול משולב, משמעו תהליך ארוך של יצירת שינוי. רעיון זה יושם בנוגע לשלושה ארגוני פשיעה וכן בנוגע לתופעה העבריינית של הימורים באינטרנט. בארבעת המקרים הללו, הוצבו צוותי פרקליטים בהם שניים או שלושה פרקליטים בפרקליטות המחוז, כאשר במקביל הוקצו שישה תקנים לפרקליטות המחוז האזוריות שתפקידם לטפל בתחומי "החילוט והתביעה". הפרקליטים האזוריים, מסייעים לא רק לארבעת כוחות המשימה, אלא לכל תיק הנוגע להתנהלות עבריינית כלכלית. שני כוחות משימה נוספים אמורים לקום במהלך שנת 2009 והם נוגעים להלבנת הון מקצועית ולשחיתות שלטונית. הפרקליטות מטפלת במספר רב של תיקי ארגוני פשיעה, וההחלטות ביחס לטיפול בתיק (החלטות הנוגעות

לחקירה, סגירת תיק, הגשת כתב אישום וכיו"ב) מתקבלות מטעמים ענייניים ולא בשל העדר כוח אדם בפרקליטות. פורום מומחים - במישור התקציבי, כחלק מההחלטות להגדרת תקציב מקרן החילוט לפי חוק איסור הלבנת הון, ובאותה מסגרת בה אושרה הקמת כוחות המשימה, הוקצו כ-1.5 מליון ₪ לטובת מומחים שיסייעו לניהול תיקים בפרקליטות המדינה. בכל מקרה בו הוגדר צורך מקצועי לשם הסתייעות במומחה, נמצא המקור התקציבי להעסקת המומחים. לדוגמא, מקרים מובהקים בשנים בהן דן הדו"ח הנם העסקת משרד רו"ח לניהול סניף 104 של בנק הפועלים בהיקף נרחב ביותר; חוות דעת לבדיקת ממצאי DNA של חשודים.

אי התאמת הוראות חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה ומעצרים), התשנ"ו - 1996 לחוק בנדון - הנושא מצוי על שולחנה של הוועדה המתמדת (פורום המשפטים) והמחלקה לייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. נושא זה יקודם באמצעות שני האפיקים: האחד, על ידי פניות למחלקת ייעוץ וחקיקה והשני באמצעות הוועדה המתמדת. כמו כן, הפורום המשותף פרקליטות - ייעוץ וחקיקה ימשיך לפעול.

ליווי חקירות ארגוני פשיעה על ידי פרקליטים - ליווי החקירה של ארגוני פשיעה נעשה בפועל על ידי פרקליטים מנוסים. הפרקליטות הציבה את נושא ארגוני הפשיעה בראש סדרי עבודתה, וניתנה עדיפות לתיקי ארגוני פשיעה על פני תיקים אחרים. נוכח טיב התיקים בהם מטפלת הפרקליטות, המשמעות בתעדוף תיקי ארגוני פשיעה הינה פגיעה אפשרית בטיפול הפרקליטות בתיקים אחרים שבאחריותה.

שיתוף הפעולה בין הרשות לאיסור הלבנת הון ובין המשטרה

ליקוי

6. הרשות לאיסור הלבנת הון מנהלת מאגר מידע של דיווחים המתקבלים מנותני שירותים פיננסיים ומעבדת אותו כדי לסייע לגורמי האכיפה במניעה ובחקירה של עברות הלבנת הון - עברות שארגוני הפשיעה מרבים לבצע כדי להסתיר את מקור ההכנסות שהשיגו מפעילותם הפלילית. המשטרה רשאית לקבל מידע ממאגר הרשות, והיא נדרשת להגיש לה מבעוד מועד את בקשותיה למידע ולסווגן באופן שיאפשר לרשות למסור לה מידע מודיעיני איכותי ומדויק. הועלה שהמשטרה לא השתמשה במידע שבידי הרשות לאיסור הלבנת הון באופן מיטבי; בשל הנסיבות שבהן הגישה המשטרה לרשות את רוב הבקשות בנושא, הרשות לא העבירה אליה, במרבית המקרים, מידע מעובד ומנותח בנוגע לארגונים. המשטרה אינה ממצה את מכלול הכלים שהועמדו לרשותה בנושא, ומשרד המשפטים לא סיים גיבושם של תיקוני חקיקה.

תגובה

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור

6. לגבי פעולתה של הרשות, הרי שבהתנהלות הרשות מול המשטרה פועלת הרשות בהתאם להוראות הדין ובהתאם לנוהל "יחסי גומלין בין משטרת ישראל לבין הרשות לאיסור הלבנת הון". הרשות תמשיך לפעול לאיתור חשדות להלבנת הון ולהעביר למשטרת ישראל כתבות בהתאם לנוהל הנ"ל. הרשות תפעל כי משטרת ישראל תפנה ככל האפשר בבקשות הכוללות עיבוד והערכה תוך מתן זמן לרשות לנתח ולעבד המידע. אם לאחר הגשת בקשה בהולה/דחופה (אשר אינה כוללת עיבוד והערכה) תפנה המשטרה בבקשה לקבלת כתבה עם עיבוד והערכה, הרשות תפעל בהתאם לבקשת המשטרה.

משרד המשפטים - לשכת היועץ המשפטי לממשלה

6. חוק איסור הלבנת הון שיצר הסדר מקיף וחדש בישראל, נחקק בשנת 2000. בשנת 2007, עברה הצעה מקיפה לתיקון החוק קריאה ראשונה. בימים אלה נדונות הצעות לתיקון החוק בנושאים נוספים, חלקם נושאים שהיו במחלוקת ודרשו ליבון נוסף, בהם הכללת סעיף 220 פקודת מס הכנסה כעבירת מקור. משך הזמן שארך עד להבאת תיקון מספר 7 לחוק איסור הלבנת הון לקריאה ראשונה, וכן המשך הדיון בנושאים הנוספים הנדונים שלא נכללו בו הוא סביר, בהתחשב בכך שמדובר בחוק חדש, מקיף ומורכב, המחייב בחינה וליבון מעמיקים של התיקונים המוצעים, שלפחות לגבי חלקם התעוררו חילוקי דעות. במסגרת בחינה זו, בדומה לחוקים אחרים, מתעורר לעיתים צורך לבחון גם את לקחי יישומם של החוק טרם פנייה למחוקק לתיקון חוק.

הקמת הרשות להגנה על עדים

ליקוי

7. ביולי 2002 מונה צוות בין-משרדי לבחינת הקמתה של רשות להגנה על עדים. בספטמבר 2004 המליץ הצוות להקים רשות כזאת, ובינואר 2006 אימצה הממשלה את המלצותיו והטילה על המשרד לביטחון הפנים, בתיאום עם ועדת היגוי בראשות פרקליט המדינה, להגיש לה תכנית ארגונית ותקציבית להקמתה. במקביל, פעלה ועדת ההיגוי להסדיר את פעילות הרשות בחוק מיוחד ובמרס 2008 הגישה הממשלה הצעת חוק בנושא. בנובמבר 2008 נחקק החוק להגנה על עדים, התשס"ט-2008. הועלה שבפברואר 2009, כשלוש שנים לאחר שהחליטה הממשלה על הקמת הרשות, טרם הסתיים תהליך הקמתה. לפיכך האחריות להגנה על עדים מאוימים נותרה בידי המשטרה, אף שאין ביכולתה לספק מענה הולם לאותם עדים מאוימים. התוצאה היא מכשול נוסף במאבק בארגוני פשיעה.

היערכות גורמי האכיפה ושיתוף הפעולה שלהם עם המשטרה

ליקוי

8. על רשות המסים, על הפרקליטות, על המשרד לביטחון הפנים ועל הרשות לאיסור הלבנת הון לשפר את שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם ועם המשטרה ולמסדו, לקבוע יעדים ותכניות עבודה משותפים ולפעול יחד נגד ארגוני הפשיעה תוך מיצוי הסנקציות הפליליות והאזרחיות-כלכליות.

אכיפת דיני מקרקעין

הגופים המבוקרים: משרד ראש הממשלה; משרד הביטחון; המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל; משרד המשפטים; משרד הפנים; מינהל מקרקעי ישראל; צבא ההגנה לישראל

גיבוש מדיניות אכיפה ואפקטיביות פעולות האכיפה

ליקוי

1. גופי הפיקוח לא גיבשו מדיניות אכיפה ולא הביאו אותה לאישור הגורמים המוסמכים - השרים הנוגעים בדבר והיועץ המשפטי לממשלה. היעדר מדיניות אכיפה יש בו כדי לפגוע בתכנון הפיזי של המדינה, באמון הציבור בשלטון החוק ובשוויוניות ומועילות האכיפה.

ליקוי

2. מסדי נתונים שלמים ועדכניים יש בהם כדי לסייע בגיבוש מדיניות אכיפה ובהכנת תכניות עבודה. אולם, הועלה כי מסדי הנתונים של גופי הפיקוח אינם כוללים את כל עבירות התכנון והבנייה ואינם מאפשרים לאחזר נתונים על העבירות שהם איתרו על פי טיבן, מאפייניהן ומצב הטיפול בהן. גם למינהלת תיאום פעולות אכיפה (מתפ"א) אין נתונים מלאים על העבירות שאיתרו גופי הפיקוח ועל הצווים השיפוטניים והמינהליים שלהם. כמו כן מערכות המחשב של גופי הפיקוח אינן מאפשרות העברה ושיתוף מידע החיוני לאכיפה.

תגובה

משרד הפנים

2. מתפ"א (מינהלת תיאום פעולות אכיפה במשטרת ישראל) קיבלה תקציב לצורך שיפור מערכת המחשוב בכל הנוגע לעבירות התכנון והבנייה. יחידת המחשוב של המשרד תבחן אפשרות לעריכת תיאום ויצירת ממשקים עם המערכת המחשובית של מתפ"א.

ליקוי

3. תכניות העבודה לשנים 2006-2007 של גופי הפיקוח לא פירטו נושאים וסוגי עבירות שבהן תתמקדנה, לא הגדירו יעדים כמותיים ומדדים להשגתם, לא ברמה המחוזית ולא ברמה הארצית, ולא ניתן ללמוד מהן על פי אילו אמות מידה הן גובשו. רק בתוכנית העבודה ל-2008 של היחידה לפיקוח הוצבו יעדים כמותיים ברמה הארצית ולמחוז הדרום בלבד ברמה המחוזית, אך לא פורטו בה הנושאים וסוגי העבירות שבהן תתמקד היחידה.

תגובה**משרד הפנים**

3. היחידה לפיקוח על הבנייה הציבה כבר במהלך 2008 מדדים כמותיים להשגה ברמה הארצית ובמחוז דרום. מגמת שיפור זו נמשכת ותחול על כל המחוזות.

ליקוי

4. מינהלת היחידה המבצעית לאכיפה במשטרת ישראל לא מילאה אחר הנדרש ממנה בתחומי פעילותה, כנקבע בהחלטת הממשלה: היא לא שימשה גוף היגוי, לא הגדירה מדיניות אכיפה ולא גיבשה תכנית פעולה מערכתית שנתית הכוללת תכנית עבודה מפורטת, סדרי עדיפויות, תפוקות ולוחות זמנים לטיפול בעבירות בנייה. מצב זה פוגע באפקטיביות האכיפה, ומקשה על גופי חקירה להתמקד בסוגיות העיקריות והמהותיות, בעלות אינטרס ציבורי, ולבצע אכיפה באופן שוויוני ומועיל.

הליכי פיקוח וחקירה**ליקוי**

5. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, משרד הפנים לא קיבל החלטות בדבר יישום מסקנות המחקר על כוח האדם בתפקידי פיקוח, והמשרד לא עשה לשיפור יכולות היחידה בתחום החקירות ולהתאמת דרגותיהם לסמכויותיהם: נושא החקירה כלל לא נכלל בהגדרת התפקיד של המפקחים; מסלול ההכשרה של המפקחים לא כולל הכשרה בנושא חקירות. חוסר ההיערכות של המשרד להכשרת המפקחים ודרגותיהם בהתאם לתפקידיהם וסמכויותיהם מהווה מחדל מתמשך של המשרד הפוגע באכיפת דיני התכנון והבנייה.

תגובה**משרד הפנים**

5. מחקר אמ"ן שהועבר למנכ"ל עם המלצות לפעולה לא יושם עקב תעדוף לגבי חלוקת המשאבים. מנהל היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה יפעל שוב כדי להביא למימוש עיקר ההמלצות. בשלב זה אין אפשרות להפוך את המפקחים לחוקרים היות שהינם בדרוג מינהלי. רשות האכיפה אמורה לפתור סוגיה זו כאשר במסגרתה תהיה יחידת חקירות בעלת יכולת ראויה לבצע חקירות.

ליקוי

6. בפברואר 2006 הנחה היועץ המשפטי לממשלה את משרד הפנים כיצד לנהוג במקרה של חילוקי דעות בין היחידה לפיקוח ובין המחלקה

בפרקליטות: הבאתם לפני פרקליט המדינה או במידת הצורך לפניו. אולם בביקורת עלה שהיחידה לפיקוח ומשרד הפנים לא תמיד ביצעו את הנחיות המחלקה בפרקליטות בכל הנוגע לחקירת עבירות תכנון ובנייה, לעתים סירבו לפעול על פי הנחיותיה ואף לא הביאו את דבר המחלוקת לפני פרקליט המדינה או לפני היועץ המשפטי לממשלה.

תגובה

משרד הפנים

6. הנחיות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות לבדיקת התיקים, נועדו ליצור כפיפות בלבד. הנחיות אלו הביאו לפגיעה באכיפה במחוז הדרום, היות שמרבית פעולות האכיפה בו מתבססות על סעיף 212 לחוק התכנון והבנייה. בפועל נעשה מאמץ לאיתור בעלי המבנה הבלתי חוקי, ורק אם הם לא מאותרים או שאין אפשרות להעביר לבעלים הזמנה לדין, נעשה שימוש בסעיף 212 – "הריסה ללא הרשעה". היה ותתעורר מחלוקת בעתיד, יחידת הפיקוח על הבנייה, תביא את העניין לפני פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה.

ליקוי

7. הביקורת העלתה שלא תמיד קיימה היחידה לפיקוח את הנחיותיה של המחלקה בפרקליטות להפעיל את סמכותה המקבילה לחקור במקום הוועדה המקומית. כך למשל, בשנים 2007 ו-2008 החו כמה פעמים היועץ המשפטי לממשלה ומנהל המחלקה בפרקליטות את היחידה לפיקוח לחקור חשדות להפרות חוק בפעילות חוות יחידים בדרך היין שבנגב. אך על אף הנחיות אלה לא חקרה היחידה לפיקוח את הנושא, ורק בעקבות פנייה של היועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל משרד הפנים היא החלה בספטמבר 2008 בחקירה.

תגובה

משרד הפנים

7. לאור הצעת ממשלה ממאי 2008 אשר ניסתה להסדיר את פעולתן של חוות הבודדים ברמת הנגב נעשו ניסיונות לבדוק את הנושא "בדרכי שלום". לאחר שלא היה שיתוף פעולה מצד יו"ר הוועדה האזורית רמת הנגב, ניתנה הנחייה חד משמעית לבצע חקירה. בפועל מבוצע סקר בנושא זה. בעניין רוכלים באילת הנושא מצוי בטיפול יחידת הפיקוח.

הליכי התביעה**ליקוי**

8. במהלך השנים הטילה המחלקה הייעודית בפרקליטות מטלות נוספות על הפרקליטים. כתוצאה מכך שונו סדרי עבודתם של התובעים, והתחייב עדכון של הסכם ההתקשרות עם. ואולם תנאי שכרם של עורכי הדין הפרטיים לא הותאמו לסדרי העבודה החדשים. לכן, בתקופה דצמבר 2007 - מאי 2008 פחת בכ-60% מספר התובעים, ונפגע תפקודה של מערכת התביעה.

תגובה**משרד הפנים**

8. על-פי הסיכום בין שר הפנים ושר המשפטים מפברואר 2008, הטיפול בתובעים מבחינה מינהלתית, אכן הועבר לאחריות המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות החל מיום 1.1.09, ומשרד המשפטים משלם את שכרם.

ליקוי

9. הלשכות המשפטיות המחוזיות של מינהל מקרקעי ישראל לא טיפלו, לאורך שנים, במאות תיקים שהעבירו אליהן יחידות הפיקוח המחוזיות: הן לא שלחו מכתבי התראה ולא העבירו תיקים לעורכי הדין לצורך הגשת כתבי תביעה. ללשכות המשפטיות של מינהל מקרקעי ישראל גם לא היה מידע על התנהלות התיקים שכבר הועברו לטיפולם של עורכי הדין.

סיוע המשטרה באכיפת דיני מקרקעין**ליקוי**

10. בתקופה 2006-2008 מיעטה היחידה המבצעית של מתפ"א לעסוק באכיפת דיני מקרקעין ולעומת זאת, בהנחיית אגף המבצעים של המשטרה, עסקה בחלק ניכר מזמנה בתגבור תחנות משטרה ובפעילות של מניעת פשיעה.

ליקוי

11. בהתאם להחלטת הממשלה מדצמבר 2004 נדרשה היחידה המבצעית במתפ"א ללוות את הפקחים של גופי הפיקוח בעת האכיפה, ובכלל זה בעת איתור עבירות בנייה חדשות. למרות זאת, רק באוקטובר 2007, קרוב לשלוש שנים מאז הקמתה, הכינה מתפ"א תכנית לעצירת בנייה חדשה - "רוח קדים" - לסיוע ליחידות הפיקוח בסיורים לאיתור עבירות בנייה חדשות במחוז הדרום, ורק בתחילת 2008 הכינה תכנית דומה למחוז הצפון - "רוח צפונית". ואולם לא בוצעו רוב פעולות הסיור שתוכננו במסגרת "רוח צפונית".

ליקוי

12. התוכנית שהכין ראש מתפ"א בנושא אכיפה במחוז הדרום ושאותה הציג ליועץ המשפטי לממשלה לא כללה אמות מידה לביצוע הצווים הקיימים, ולא נימקה את בחירתם של האתרים שנבחרו לטיפול. לפיכך ביקש היועץ המשפטי לממשלה מראש מתפ"א לתקן את התכנית ולהחזירה לאישור. ואולם ראש מתפ"א לא תיקן את הנדרש ובשל כך "מוקפא" למעשה מעל לשנה במחוז הדרום הביצוע של צווי הריסה על עבירות בנייה ישנות.

ליקוי

13. מחוזות המשטרה אחראים לנעשה בתחום המחוז, ונדרש אישורם לפעילות היחידה המבצעית במתפ"א בביצוע צווי הריסה בתחומם. הביקורת העלתה כי במקרים רבים לא אפשרו מחוזות המשטרה למתפ"א לפעול בתחומם. עקב כך נפגע תפקודה של היחידה המבצעית של מתפ"א והיא מיעטה לסייע לגופי הפיקוח בביצוע צווי הריסה. בנסיבות אלה לא קיימה מתפ"א את ייעודה. יתר על כן, על אף שגורמים בכירים במשטרה ובמשרד לביטחון הפנים היו מודעים לחוסר יכולתה של מתפ"א למלא את ייעודה, לא נתנה המשטרה פתרון לבעיה זו ונמנע ממתפ"א לפעול בהתאם לייעודה.

ליקוי

14. באזורים מסוימים בצפון - בישובי רכס הכרמל, ישובי הדרוזים בגליל ובוואדי ערה - מיעטה המשטרה לסייע לאכיפה: רובן של פניות גופי הפיקוח למשטרה לקבלת סיוע לא נענו ועקב כך לא בוצעו צווי הריסה.

ליקוי

15. על משרד הפנים לשדרג את יכולותיה של היחידה ומפקחיה בתחומים של השכלה, הכשרה, מיומנויות יסוד, על מנת שיתאימו לייעוד היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה ולמטלותיה.

ליקוי

16. על מינהל מקרקעי ישראל לקבוע תכנית לטיפול בתיקי הנתונים שהועברו ללשכות המשפטיות, ולנהל פיקוח שוטף על עבודת עורכי הדין החיצוניים המועסקים על ידו לצורך כך.

ליקוי

17. על המשטרה להסדיר את הטיפול שלה במתן סיוע לביצוע צווים, אם באמצעות מתפ"א או באמצעות מחוזותיה.

ליקוי

18. על פי תכנונו של צה"ל הבנייה בשטח צפון נבטים אמורה להתחיל בשנת 2011. בינתיים חל גידול ניכר במספר המבנים הלא חוקיים בשטח. ככל שיורחבו מימדי הבנייה הלא חוקית ויתקרב המועד המתוכנן לתחילת הבנייה במקום, כך יקשה להתמודד בבוא העת עם פינוי השטח. גם ללא קשר לביצוע התכניות של צה"ל היה על גופי האכיפה לפעול לפינויים של המבנים הלא חוקיים באזורים אלה.

תגובה

צבא ההגנה לישראל

18. צפון נבטים שגודלו כ- 17,000 דונם, הופקע במסגרת חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים). במסגרת ישום החוק, פונו הבדואים שהתגוררו במקום לאחר תהליך משא ומתן, בסופו קיבלו מרביתם פיצוי כספי או קרקע חלופית. עם השלמת הפינוי, הוקם גידור היקפי לשטח זה, שיועד לתכנון עתידי לצורך שימושים ביטחוניים. מאחר שהתכנית להקמת המחנה הצבאי לא מומשה במייד, פלשו המתישבים הבדואים לשטח זה ובמשך השנים אף חיזקו את אחיזתם במקום. במסגרת התוכנית הרב שנתית לתשתית ופריסה של צה"ל וכחלק מהתוכנית הלאומית לחיזוק הנגב, הוחלט בצה"ל על הקמת מחנה צבאי רב יחידתי ליחידות מבצעיות מוטות הטסה במרחב צפון נבטים. החלטה זו התקבלה במטכ"ל עוד בשנת 2005, ומאז הוחל בדו-שיח מול גורמי התכנון והאכיפה למיפוי תמונת המצב העדכנית בנוגע להיקפי הבנייה הבלתי חוקית בשטח זה, וכן להערכות בין משרדית לפינוי הבדואים המתגוררים בשטח זה. בשנים האחרונות בוצעה פעילות מול משרדי הממשלה, לצורך הערכות לקראת פינוי הפזורה הבדואית משטח צפון נבטים. עם זאת, הפרויקט להקמת מחנה רב יחידתי במרחב צפון נבטים נמצא בשלב בדיקת התיכנות בצה"ל, הן לאור העיכוב בקידום של הפרויקטים למעבר צה"ל לנגב (עיר הבה"דים בצומת הנגב, קריית המודיעין באזור ליקית עומר והקמפוס הטכנולוגי בבאר שבע), שחל כתוצאה מעיכובים במשא ומתן מול משרד האוצר, והן לאור הטמעת לקחי מלחמת לבנון השנייה בתכניות הפריסה והפעולה המבצעית של היחידות המתוכננות להיקלט במרחב צפון נבטים. כלל גורמי הממשלה המעורבים בנושא (משרד הפנים, הפרקליטות ומינהלת הבדואים), המליצו להימנע מלנקוט פעולות של ממש בשטח הנ"ל, עד להבשלתו המלאה של פרויקט צפון נבטים. אי לכך, הפעולות הננקטות על ידי גורמי צה"ל ומשרד הביטחון, הינן במטרה לרתום את הגופים הנוגעים בדבר להיערכות לקראת המימוש, אך להימנע מלפעול עד ליציאתו לדרך של הפרויקט.

ליקוי

19. למרות מאמצי הפינוי עליהם מצביע צה"ל, היקף הבנייה הלא חוקית בשטחי האש הנתונים לאחריות צה"ל גדל. מצב זה מטיל מגבלות על הכוחות המתאמנים ומהווה סיכון למתגוררים במקום. הגידול המתמיד בהיקפי הבנייה הלא חוקית בשטחי האש, למרות הפעולות של גופי הפיקוח לפינוי הפולשים אליהם, מעיד על פעילות לא אפקטיבית של צה"ל והכוחות הפועלים מטעמו בטיפול בשטחים שנמסרו לאחריותו.

תגובה

צבא ההגנה לישראל

19. שטח אש 503: שטח זה נסגר מתוקף תקנה 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום בתאריך 15/6/1995. היות וסגירת שטח האש הוטלה על פזורה שישבה במקום הוחלט לחלק את שטח האש לשני חלקים: 503 א' – שטח לאימונים באש חיה ושטח אש 503 ב' – שטח לאימונים ביבש. מיום סגירת השטח בוצעו מספר רב של פינויים של מבנים בלתי חוקיים בעזרת הסיירת הירוקה ומשטרת ישראל. פינויים אלה בוצעו גם בשטח שהוגדר לאימונים ביבש לפלישות טריות. בנוסף, מיום סגירת השטח התקיימו דיונים רבים בהשתתפות מינהלת הבדואים ונציגי הסיירת הירוקה ואף השתתפו נציגי צה"ל בפורום אכיפה במשרד הפנים, על מנת לבחון את דרכי הפעולה לסילוק הפלישות ושימוש בשטח לטובת אימוני צה"ל.

שטח אש 526: נסגר מתוקף תקנה 125 לתקנות ההגנה לשעת חירום בתאריך 23/7/2000. שטח אש זה נסגר לאחר עבודת מטה רחבה בו צומצמו שטחי הסגירה לאור הקמת ישובים ובקשות אזרחיות שונות. מיום סגירת השטח ולצורך שמירתו עבור יחידות צה"ל שעתידות לעבור דרומה ולהשתמש בו, הוכן גרף אימונים ויחידות צה"ל שונות הוכנסו לשטח במטרה להתאמן בו. תחילת אימונים אלו לוותה במבצעי פינוי שבוצעו על ידי הסיירת הירוקה לפינוי השטח לשוליו בכדי לאפשר היתכנות לביצוע האימונים הממשיכה עד עצם היום הזה, במידת הצורך, טרם ביצעו אימונים. צה"ל עושה את מירב המאמצים בכדי לוודא שמתקיימים בשני השטחים אימונים בירי רטוב ככל האפשר, בהתאם למגבלות, וזאת על מנת להביא לניצול מיטבי ומרבי של שטח האש. בשנים האחרונות התבצע פינוי מרצון של מספר משפחות מתוך השטחים לאחר שהן הגיעו להסכמים אודות הקרקעות בשטחי אש, עם מינהל מקרקעי ישראל.

ליקוי

20. משרד ראש הממשלה עשה עבודת מטה כנדרש בנושא הגברת האכיפה והקמת רשות לאכיפת דיני התכנון והבנייה, אך לא נמצא כי עד לאוגוסט 2008 עבודה זו אושרה, וממילא החלטת הממשלה לא תוקנה, כפי שסיכם ראש הממשלה.

תגובה

משרד ראש הממשלה

20. החלטת הממשלה מספר **3997** מיום 24 באוגוסט 2008 והחלטה מספר **4314** מיום 7 בדצמבר 2008 מבטאות את עיקר מסקנות המנכ"ל מעבודת המטה. מובאות להלן שתי החלטות הממשלה בנושא אכיפת דיני התכנון והבניה :

החלטה מספר **3997** של הממשלה מיום 24.08.2008.

הגברת האכיפה של חוק התכנון והבניה

מ ח ל י ט י ם :

1. להנחות את רשות המסים לבחון את שינוי מדיניותה הנוהגת, לפיה מוכרות לצרכי מס (מס שבח, מס הכנסה ומע"מ) הוצאות בניה, הוצאות שכירות והוצאות פחת, על אף שמדובר במבנים אשר נבנו ו/או נעשה בהם שימוש בלא היתר ו/או בסטייה מהיתר לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והכל בקשר עם הנחיותיה בעניין אי הכרה בהוצאות בלתי חוקיות.

2. להטיל על השר לביטחון הפנים ועל המפקח הכללי של משטרת ישראל לפעול להגברת הסיוע מצד משטרת ישראל לאכיפת חוק התכנון והבניה ודיני המקרקעין, בהתאם לכללים המפורטים הלן :

א. עד ליום 1.12.08, משטרת ישראל תפעל להעמדת מצבת שוטרי יחידת מתפ"א (מנהלת תיאום פעולות אכיפה) על מצבה מלאה, במסגרת התקציב שנקבע, זאת כאמור בהחלטת הממשלה מספר **29597** מיום 23.12.2004.

ב. יחידת מתפ"א במשטרת ישראל תעסוק בסיוע באכיפת חוק התכנון והבניה ודיני המקרקעין. כל משימה אחרת שאינה סיוע באכיפת חוק התכנון והבניה דיני מקרקעין תהיה טעונה את אישורו הפרטני של מפק"ל המשטרה.

ג. בהמשך להחלטת הממשלה מספר **2216** מיום 12.8.2007, תסייע משטרת ישראל באכיפת חוק התכנון והבניה ודיני המקרקעין, במסגרת משאביה הקיימים ומבלי לפגוע באמור בסעיפים ד'-ו' להלן, בהתאם ליעדים הכמותיים הבאים :

(1) ביצוע פעילות לאיתור התחלות בניה ופלישות טריות, לרבות חקירות, פתיחת תיקים, הדבקת צווים ומסירת צווים, תוך העמדת כוח השיטור הנדרש לביצועם, בהיקף שלא יפחת מ-158 ימי פעילויות כאמור בשנה.

(2) סיוע במבצעים להריסת מבנים, תוך העמדת כוח השיטור הנדרש לביצועם, בהיקף שלא יפחת מסיוע ב-501 מבצעי הריסות בשנה.

המפקח הכללי של המשטרה יקבע למחוזות המשטרה יעדים רבעוניים למתן סיוע באכיפת חוק התכנון והבניה ודיני המקרקעין לשנת 2009 בהתאם לאמור לעיל, החל מיום 1.1.2009. בכל אחת מהשנים 2010-2013 ייקבעו היעדים באופן אשר יביא לגידול שנתי של 10% לפחות בהיקף מתן סיוע על ידי המשטרה לפעולות אכיפת חוק התכנון והבניה ודיני המקרקעין.

ד. כוח שיטור, בהיקף הנדרש, יוקצה בתוך הזמן הקבוע בצו הריסה מינהלי, בצו הריסה שיפוטי או בצו הוצאה לפועל, לפי העניין.

ה. לא יידחה מועד ביצוע הצווים כאמור בסעיף ד' לעיל על-ידי משטרת ישראל, אלא בנסיבות חריגות ובאישור המפקח הכללי של המשטרה. הודעה על דחיית מועד ביצוע הצווים כאמור, תינתן לגוף האכיפה האחראי על ביצועו בהתראה של 48 שעות, ככל הניתן.

ו. כוח שיטור, בהיקף הנדרש, יוקצה לצרכי סילוק פלישה למקרקעי ישראל, זאת בהתאם לסעיף 18(ב) לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1959 ולפי דרישת גופי אכיפת דיני המקרקעין, בתוך שלושים הימים ממועד תפיסת המקרקעין שלא כדין.

ז. אי עמידה של משטרת ישראל בכל אחד מן הסעיפים א'-ו' לעיל תביא לפירוקה של יחידת מתפ"א ולהפחתת תקציב היחידה בסך של 26 מיליוני ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ו-114 תקני כוח האדם מבסיס התקציב של משטרת ישראל. מימוש האמור בסעיף קטן זה יביא לביטול האמור בסעיפים א'-ג' לעיל.

השר לביטחון הפנים והמפקח הכללי של משטרת ישראל ידווח לממשלה אחת לחצי שנה אודות ביצוע החלטה זו, לרבות העמידה ביעדים המפורטים בה, החל מיום 1.1.2009.

החלטה מספר 4314 של הממשלה מיום 07.12.2008.

הקמת רשות לאכיפת דיני התכנון והבניה

מ ח ל י ט י ם :

הממשלה רואה חשיבות רבה באכיפה של דיני התכנון והבניה. לשם הגברה וייעול של האכיפה בתחום זה, לפיכך ובהמשך לדיוני הצוות הבינמשרדי לבחינת הייעול בטיפול בבניה הבלתי חוקית שהוקם על פי החלטת ממשלה מספר 2216 מיום 12.8.07, לנקוט בצעדים המפורטים להלן:

1. להקים רשות לאכיפת דיני התכנון והבניה (להלן - הרשות לאכיפה) שתהיה יחידת סמך במשרד הפנים.

2. הרשות לאכיפה תפעל לביצוע פעולות פיקוח, חקירה, תביעה והריסה של מבנים ושימושים שנעשו שלא בהתאם לדיני התכנון והבניה וזאת במסגרת הסמכויות שהוקנו לוועדות המחוזיות ולגורמי השלטון המרכזי בנושא זה על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

3. הרשות לאכיפה תפעל מערך מעקב ובקרה על עבודת הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה בכל הנוגע להפעלת סמכותן בכל הנוגע לאכיפת דיני התכנון והבניה בתחומן ותמליץ לפני שר הפנים בכל הנוגע להפעלת סמכויותיו בנושא זה.

4. הרשות לאכיפה תפעל להגשת תביעות ולנקיטת הליכים משפטיים בכל הנוגע להפרת דיני התכנון והבניה וזאת באמצעות תובעים אשר יוסמכו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ויפעלו בהתאם להנחיותיו המקצועיות.

5. הרשות תגבש ותפעל בהתאם לתכנית עבודה אשר תגובש על בסיס מיפוי התופעות העברייניות בתחום התכנון והבניה ותקבע סדרי עדיפויות לפעולתה של הרשות. התכנית תגובש בתיאום עם כלל הגופים הרלבנטיים ובכלל זאת, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל ומינהל מקרקעי ישראל.

6. א. שר הפנים יפנה לוועדת השירות לפי סעיף 21 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לשם מינוי מנהל הרשות בידי שר הפנים באמצעות ועדת איתור בראשות מנכ"ל משרד הפנים ובאישור הממשלה. מנהל הרשות ימונה ל-5 שנים.

ב. לרשות לאכיפה ימונה יועץ משפטי אשר יהיה עובד הרשות.

7. עובדי הרשות לאכיפה יהיו עובדי המדינה ויחולו עליהם הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ואולם מנהל הרשות מורשה, באישור השר, ביחד עם חשב המשרד, לייצג את המדינה בעשיית חוזים מיוחדים עם עובדים.

8. שר הפנים יגיש לשר האוצר, בתיאום עם נציב שירות המדינה, תכנית בדבר התקציב ותקן כוח האדם הנדרשים להקמת הרשות לאכיפה. לא הגיעו השרים להסכמה בתוך 60 יום על המשאבים הנדרשים, יובא הנושא להכרעת הממשלה. תקציב רשות האכיפה ייקבע בחוק התקציב בסעיף תקציב נפרד כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 והממונה על ביצוע סעיף תקציב זה, יהיה מנהל הרשות.

9. א. בתוך 90 יום תקבע תכנית פעולה מבצעית רב-שנתית, בין הרשות לאכיפה לבין משטרת ישראל בכל הנוגע להקצאת כוח אדם לצורכי סיוע לרשות לאכיפה באכיפת דיני התכנון והבניה. תכנית כאמור, תכלול קביעת תכנית עבודה, סדרי עדיפויות בעבודה, למטרה זו ומערך תיאום בין הרשות למשטרה.

ב. יוקם צוות בינמשרדי שיכלול את נציגי הרשות לאכיפה, נציגי המשרד לביטחון הפנים ונציגי משטרת ישראל למעקב ובקרה אחר יישום תכנית הפעולה.

ג. ככל שיתעוררו חילוקי דעות בנוגע לתכנית הפעולה ויישומה, יובא הנושא להכרעת שר הפנים והשר לביטחון הפנים. ככל שלא תהיה הסכמה בין השרים, יעלה הנושא להכרעת הממשלה.

10. בתוך 90 יום, ייקבע מסמך תיאום בין הרשות לאכיפה לבין מינהל מקרקעי ישראל בכל הנוגע לביצוע פעולות לפיקוח ואכיפה על דיני התכנון והבניה בתחום מקרקעי ישראל. מסמך התיאום יכלול בין היתר, את היקף המשאבים שיוקצו על ידי מינהל מקרקעי ישראל למטרה זו. עקרונות המסמך האמור, יובאו, ככל הנדרש, לאישור מועצת מקרקעי ישראל. ככל שלא תושג הסכמה בין הרשות לאכיפה למינהל מקרקעי ישראל, או שעקרונות המסמך לא יאושרו על-ידי מועצת מקרקעי ישראל, יובא הנושא לדיון בממשלה.

11. הרשות לאכיפה תקום ותחל לפעול כיחידת סמך, לא יאוחר מיום 1.6.2009.

12. אין בהקמת הרשות לאכיפה בהתאם להחלטה זו, כדי לפגוע בקבוע בהחלטת הממשלה מספר **2959** מיום 23.12.04.

13. ככל שיעלה כי יישום סעיף 7 להחלטה יהיה טעון תיקוני חקיקה, יגבש משרד הפנים הצעה לחקיקה הנדרשת ליישום סעיף זה ויקדם חקיקה זו. לא יהיה בדחיית יישומו של סעיף זה, בכדי לעכב יישום החלטה זו בהתאם למועד הקבוע בסעיף 1.

ההתמודדות עם תאונות הדרכים

הנפקת רישיונות נהיגה

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה - רשות הרישוי

ליקוי

1. בינואר 2008 החלה רשות הרישוי להשתמש בשירותיהם של זכיינים פרטיים שזכו במכרז לשם הפעלתם של מרכזים למבחנים עיוניים ממוחשבים. לפי מסמכי משרד התחבורה, עד יוני 2008 הפעילו הזכיינים רק 16 מ-23 מרכזי בחינה שהתחייבו להפעיל.

ליקוי

2. בעיות בניסוח השאלות והתשובות במאגר שאלות ממוחשב חדש למבחנים העיוניים בנהיגה הביאו לעלייה חדה בשיעור הנכשלים.

ליקוי

3. במערכת הבקרה על הנפקת רישיונות הנהיגה קימת פרצה המאפשרת לשדרג שלא כדין את דרגת רישיון הנהיגה של בעל רישיון נהיגה שלא היו זכאי לכך.

ליקוי

4. במשרדי הרישוי אין עדיין רשימות רופאים ואופטומטראים ואין בודקים את אמיתות האישורים הרפואיים והאופטומטראים.

ליקוי

5. על משרד התחבורה לתקן את הליקויים ללא דיחוי כדי למנוע רישיון נהיגה מנהגים שמסכנים את הציבור ולהילחם בדרך זו בתאונות הדרכים.

הטיפול בעברייני תנועה מועדים

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה; המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל; משרד המשפטים - הנהלת בתי המשפט

אמצעים לאיתור נהגים מועדים וטיפול בהם

ליקוי

1. עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, טרם גובשה שיטת ניקוד חדשה. יתר על כן בשל התמשכות ההליך, במשך למעלה משנתיים נזנחו תיקונים נדרשים בתקנות הקיימות שיאפשרו את יישום שיטת הניקוד הקיימת. כתוצאה מכך, שיטת הניקוד שבתוקף מופעלת חלקית בלבד: פסילת הרישיון לתשעה חודשים, שהיא כלי משמעותי שנועד למנוע מנהגים מועדים להמשיך ולנהוג, לא מופעלת דווקא נגד אותם הנהגים שצברו מספר רב של נקודות.

ליקוי

2. נתוני המשטרה על הרשעות נהגים, שעליהם מתבסס משרד התחבורה בכל הנוגע לחיובם בנקיטת אמצעי תיקון אינם מהימנים, ועקב כך נמנע משרד התחבורה מלהתלות רישיונות של נהגים; ואף שכבר באוגוסט 2007 קבעה המשטרה דרכים לשיפור מהימנות הנתונים, הן לא יושמו עד מועד סיום הביקורת.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

2,11. נתוני הרשעות מבוססים על דיווחים באמצעות ממשקים ממספר מקורות:

- תשלומים של דוחות ברירת משפט המהווים מעצם קבלתם באמצעות בנק הדואר, האינטרנט והמרכז לגביית קנסות, הרשעות נהג.

- גזרי דין של דוחות הזמנה לדין ותיקי תאונות דרכים המתקבלים באמצעות הנהלת בתי המשפט.

בסיום קליטת הרשעת הנהג, מועברים בממשק דו-שבועי נתוני העבירות למשרד הרישוי לצורך חיוב/זיכוי הניקוד הרלוונטי. במהלך שנת 2008 בוצעו פעולות מתקנות בממשק הקיים מול משרד הרישוי כדי לתקן את התקלות שעלו עקב תלונות ממשרד הרישוי. בסוף 2008 בוצע מהלך של "יישור קו", במסגרתו הועבר כל מאגר ההרשעות במשטרת ישראל. במסגרת מבצע זה, הושלמו פערים שהתגלו בהקבלה והללו הועברו למשרד הרישוי, המשרד מציין כי חלק מהפערים מטופלים ידנית ועל כן הטיפול הינו ארוך.

רוב הפערים המטופלים ידנית הינם תוצאה של דיווחי גזרי דין כפולים מהנהלת בתי המשפט, בהם לא ניתן להחליט באופן ממוכן מהו המידע הנכון, ונדרשת בדיקה פרטנית. במהלך חודש פברואר 2009 התקיימה ישיבה עם משרד הרישוי והוחלט על מבצע הקבלה נוסף, בדומה לקודם. בימים אלה מבצעת המשטרה את ההקבלה. תקלות הקיימות מול הנהלת בתי המשפט, נמצאות על שולחן הצוות הבינמשרדי (הנהלת בתי המשפט, משרד הרישוי ומשטרת ישראל) ועד עתה טרם בוצע התיקון הדרוש על ידם.

כשלים באכיפת נהיגה בזמן פסילה

ליקוי

3. הועלה שרשות הרישוי ובתי המשפט שולחים לנהגים הודעות בדבר פסילת רישיונותיהם אך כ-50%-40% מהן אינן מגיעות לידי הנהגים. לא נקבעה בחוק חזקת מסירה באשר להודעות הפסילה, דהיינו לא נקבע שיראו בהן הודעות המסורות לנהג לאחר תקופה שהוגדרה מראש. לפיכך בכל אותם מקרים שההודעות לא הגיעו לידי הנהגים יש חשש שהם ממשיכים לנהוג ולסכן את הציבור אף שרישיונותיהם נפסלו.

תגובה

הנהלת בתי המשפט

3. אישורי המסירה הסרוקים ניתנים לצפייה באתר האינטרנט של מערכת בתי המשפט. כמו כן מערכת בתי המשפט הקימה 4 עמדות מידע בחדרי התובעים המשטריים בהיכלי המשפט בת"א, בירושלים, בבאר שבע ובאילת, לצורך צפייה בתיקים ובכלל זה באישורי המסירה.

המשרד לביטחון הפנים

3. הודעות לנהגים בדבר פסילותיהם, הינן באחריות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והנהלת בתי המשפט. כל עוד לא נשלחה לנהג הודעה כדין בדבר הפסילה - אין לפסילה תוקף ולא ניתן לייחס לנהג נהיגה תחת פסילה.

ליקוי

4. על פי נתוני משרד התחבורה מאוגוסט 2008, רק 32% מ-82,366 נהגים שרישיונותיהם נפסלו בידי אחת משלוש הרשויות המוסמכות לכך ותקופת הפסילה שנקבעה להם טרם הסתיימה, הפקידו את רישיונם; בעוד ש-55,980 (68%) נהגים לא הפקידו את רישיונם כנדרש. עובדה זו מקשה על המשטרה לאכוף את החוק.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

4. למשטרה אין שליטה על שיעור הפקדת הרישיונות. מבחינה חוקית קיים מענה לנושא, בזמן שהרשות מודיעה לנהג על הפסילה, והנהג טרם הפקיד את הרישיון, תקופת הפסילה אינה מתחילה להימנות כל עוד לא בוצע תהליך הפקדה.

ליקוי

5. על אף ההנחיות המשטרה הזינה למחשב שלה מידע רק באשר לחלק קטן מההודעות שהשוטרים מסרו לנהגים ולא הזינה למחשב הודעות על נהגים שפסלה רשות הרישוי כל עיקר. לכן בכל אותם מקרים שלא הוזן המידע כנדרש, גם אם הנהג נתפס בשנית נוהג בזמן פסילה, לא נאכף עליו החוק. התוצאה היא פגיעה בהרתעה ובמועילות תהליך אכיפת החוק נגד הנהגים בזמן פסילה.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

5. במקרים בהם קציני משטרה מבצעים פסילה מינהלתית בעבירות שהחוק מסמיך אותם לכך, ההזנה ולקידת רישיון הנהיגה מתבצעים עם קבלת ההחלטה על הפסילה. כאשר מדובר בפסילות של רשות הרישוי, על הרשות חלה אחריות ליידע את הנהג בדבר הפסילה, ומן הנמנע לייחס לנהג נהיגה בזמן פסילה, כל עוד הפסילה לא הובאה לידיעתו כדין ובאורח רשמי. באין מידע ודאי באשר לביצוע הליך יידוע כדין על ידי רשות הרישוי, מודיעה המשטרה על פסילות של רשות הרישוי לנהגים, שנמצאו נוהגים תחת שלילות אלו, ושולחת את הנהג להמשך טיפול ברשות רישוי.

ליקוי

6. אף שלפחות מ-2002 ידוע למשטרה ולהנהלת בתי המשפט שאין ברשות המשטרה נתונים מלאים, מעודכנים ומהימנים באשר לפסילות רישיון שגזרו בתי המשפט, הן לא נתנו לכך פתרון עד מועד סיום הביקורת. כך נמנעת אכיפה יעילה של החוק על הנהגים בעת פסילה.

תגובה

הנהלת בתי המשפט

6. בידי התביעה יש את כל הנתונים הנדרשים, ובכלל זה גזרי דין בנושאי פסילה. יחד עם זאת מזכירות בתי המשפט מעבירות מידי יום החלטות וגזרי-דין שבהם רכיב של פסילה. המידע מועבר ע"י ממשק ממוחשב.

המשרד לביטחון הפנים

6. כל מקרה של חשד לנהיגה בפסילה דורש בדיקה פרטנית ומעמיקה בתיק בית המשפט לצורך החלטה בדבר הגשת כתב אישום. בדיקה כזאת נעשית על ידי יחידת החקירות, והחומר מועבר לתביעה. אין אפשרות לקיום מאגר ממוחשב של נתונים ונדרשת בדיקה יסודית בתיק בית המשפט. במקביל, נערכו מפגשים עם הנהלת בתי המשפט לשיפור העברה ממוחשבת של הנתונים.

ליקוי

7. כדי לבסס ראיות לשם הכנת כתב אישום זקוקה המשטרה למידע בנוגע להוראת הפסילה, למעורבים בהליך, האם הנהג טען את טענותיו טרם הפסילה ואם כן פרטים לגביהן. הועלה שהמסמך שמקבלת המשטרה מרשות הרישוי ככלל אינו כולל פרטים חשובים הנחוצים לה לביסוס ראיות; דבר זה מקשה על המשטרה להכין כתבי אישום.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

7. על רשות הרישוי לבצע הליך של הבאת דבר הפסילה כדין לנהגים ולתעד את יידוע הפסילה, באופן שהחומר יעמוד לעיון המשטרה במקרה של פתיחת תיק חקירה, בדומה לתיקי בתי המשפט.

ליקוי

8. בשנת 2007 נפתחו ביחידות את"ן (אגף התנועה הארצי) שבמשטרה 5,589 תיקים פליליים בשל עברת נהיגה בזמן פסילה; ואולם אין למשטרה נתונים כמה מהתיקים שנפתחו הבשילו לכדי הגשת כתב אישום, כמה נסגרו ומה היו העילות לסגירה, כמה ממתינים להגשת כתב אישום, מה משך זמן ההמתנה ומהן הסיבות לכך. בהיעדר נתונים אין למשטרה מידע על טיב הטיפול באותם תיקים, ולכן נפגעת היכולת להפיק לקחים ונפגמת התועלת של ההליך.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

8. הוחל בפיילוט של מערכת "פל"א תנועה" שפותחה במשטרה. פריסה והטמעה אמורות להסתיים עד סוף 2009. המערכת תיתן מענה לגבי חלק ניכר מהנתונים.

ליקוי

9. הסיכוי לאתר את כל אותם הנהגים הממשיכים לנהוג אף שרישיונותיהם נפסלו תלוי בבדיקה שעושה השוטר במסוף המשטרה. ואולם את"ן אינו מרכז נתונים באשר למספר הבדיקות במסוף ותוצאותיהן - איתור בני אדם הנהגים כשרישיונותיהם נפסלו או הודעה לנהג על דבר הפסילה. לכן נמנעת מאת"ן היכולת להפיק לקחים. את"ן לא ביצע בקרה שיטתית על דרך היישום של כל הוראות הנוהל בדבר הטיפול ביחידות השונות במי שנוהגים בזמן פסילה, ולפיכך לא עמד על הכשלים והקשיים באכיפת החוק על אלה ולא הפיק לקחים בעניין זה.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

9. נערך מחקר בנושא מפגש שוטר-אזרח לבחינת האפקטיביות שלו. בשלב זה התקבלו ממצאים חיוביים. משטרת ישראל תמחשב את המפגשים במהלך שנת 2009, באופן שיגביר את האפשרות לפיקוח ובקרה בהקשר זה בכלל ובנושא של נהיגה בפסילה בפרט.

ליקוי

10. על הגופים המעורבים בטיפול בנושא עברייני תנועה מועדים, משרד התחבורה והמשטרה, מוטלת האחריות לאכוף את החוק כדי למנוע מעברייני תנועה מועדים להמשיך לנהוג; עליהם לקבוע כללים ברורים לטיפול מערכתי בהם. על משרד התחבורה לפעול בדחיפות לתיקון שיטת הניקוד כך שתבטיח טיפול ממוקד בעברייני התנועה המועדים: עליו ליצור את האפשרות לאתרם ולזהותם ולמנוע מהם נהיגה תקופה ארוכה ומרתיעה די הצורך. כן עליו לדאוג להעביר למשטרה את המידע שלו היא זקוקה לאכיפת החוק.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

10. התקיימו ישיבות משותפות עם משרדי המשפטים, התחבורה ומשטרת ישראל שבעקבותיהן גובשו כללים ברורים לטיפול בנושא נהגים מועדים.

ליקוי

11. על המשטרה להקפיד ולהעביר למשרד התחבורה קובץ הרשעות נהגים מלא, עדכני ואמין אשר יבטיח הפעלה תקינה של שיטת הניקוד. עליה לייעל את תהליך האכיפה - להסדיר עם משרד התחבורה ועם הנהלת בתי המשפט את הדרכים שבהן יועברו מסמכים לביסוס ראיות לשם הוכחת העברה של נהיגה בזמן פסילה וכך לאפשר הגשת כתב אישום; עליה לקבוע בנוהל הנחיות מלאות ומפורטות באשר להליך האכיפה, לדאוג לטיוב הנתונים המצויים במחשב המשטרה בשיתוף עם הנהלת בתי המשפט, לקיים מעקב ובקרה הן על ביצוע הוראות הנוהל והן על בדיקות הנתונים במחשב המשטרה בעת מפגשי שוטרים עם נהגים.

תגובה

המשרד לביטחון הפנים

11. ראה תגובת המשרד בסעיף 2 דלעיל.

חלק ב

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

נציבות שירות המדינה

ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרדי ממשלה שונים ממצאי מעקב

הגוף המבוקר: נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. בדוח 57ב בפרק "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם" (עמודים 98-27) ציין משרד מבקר המדינה בפרק משנה "ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרד ממשלתי אחד לעובדים במשרד ממשלתי אחר" (עמוד 74), כי "נמצא שלעובדי [נציבות שירות המדינה] מסוימים ובהם עובדים בכירים שביכולתם להשפיע על תנאי השירות והקידום של עובדים, יש קרובי משפחה העובדים במשרדי ממשלה... ולא נקבעו הסדרים כלשהם הנוגעים לעובדים שקרובי משפחתם עובדים בשירות המדינה". נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2008 לא תוקן הליקוי שעליו הצביע אותו פרק משנה בדוח האמור.

ליקוי

2. על נציבות שירות המדינה לקבוע כללים להסדרת ניגוד עניינים בשל קרבת משפחה בין עובדים במשרד ממשלתי אחד לעובדים במשרד ממשלתי אחר תוך דגש על יחידות העוסקות בתפקידי פיקוח ובקרה, דוגמת נציבות שירות המדינה.

תגובה

נציבות שירות המדינה

1.2. עמדת מבקר המדינה מיושמת ביחידת הסגל הבכיר (בשל כמות העובדים המצומצמת והפיקוח הישיר של המשרד). המשרד מקפיד הקפדה יתרה בכל הקשור למניעת ניגוד עניינים לרבות עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים, לצד מנגנון לפיקוח ומעקב בנושא. המשרד ימשיך לקיים מעקב מעת לעת בנושא זה.

משרד האוצר

מאזן המדינה ל-31.12.07 – חבות הפנסיה התקציבית

הגופים המבוקרים: משרד האוצר - אגף החשב הכללי, אגף התקציבים; משרד הפנים

ליקוי

1. יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של עובדי המדינה ושל עובדי גופים ציבוריים נאמדת במאות מיליארדי ש"ח, ויש לה השפעות ניכרות על תקציב המדינה, על סדרי קבלת ההחלטות של הממשלה ועל סדרי העדיפויות שלה. על אף זאת, תהליך חישובה והבקרה עליו לוקים בחסר. יתרת החבות האקטוארית אינה מדויקת ואינה שלמה. אין בידי משרד האוצר נתונים מלאים ומבוקרים על כל הגופים הציבוריים שבהם הונהגה פנסיה תקציבית אשר ייתכן שהמדינה תצטרך לממן.

ליקוי

2. אגף התקציבים במשרד האוצר לא הכין מסמכים על ניתוח כולל שנדרש בנושא הנטל העתידי על תקציב המדינה בגין תשלומי הפנסיה התקציבית. האגף אף לא צירף לדברי ההסבר להצעת התקציב לשנים 2008 ו-2009 מידע בנושא זה, והסתפק בתיאור היחס בין הגידול בהוצאה הפנסיונית ובין הגידול בתקציב המדינה בצירוף התחזית לגבי תשלומי הפנסיה התקציבית. תהליך המעקב אחר היקף הנטל העתידי שיוטל על תקציב המדינה בשל חבות הפנסיה התקציבית אינו שקוף, ולא התבצע תיעוד שלפיו אמורות להתקבל החלטות.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

2. נטל תשלומי הפנסיה התקציבית על תקציב המדינה הנו סוגיה המטופלת במשרד האוצר ובאגף התקציבים, במשך למעלה מעשור. חישוב החבות האקטוארית של מדינת ישראל בגין תשלומי הפנסיה התקציבית מבוצע במשרד האוצר החל מראשית שנות ה-90, ובעשור האחרון יזם משרד האוצר סדרת החלטות לטיפול בסוגיית הפנסיה התקציבית:

- א. הפחתת תנאים עודפים לסקטורים מסוימים.
- ב. מעבר לפנסיה צוברת.
- ג. העלאת גיל הפרישה.
- ד. השתתפות העובדים בשיעור של 2%.
- ה. הצמדת הגמלאות למדד.

במסגרת הדיונים על הכללים הפיסקאליים לבניית תקציב המדינה בוצעו סימולציות רבות על התפתחות ההוצאה הממשלתית, כולל התייחסות לתקציבים הקשיחים, אל מול תרחישים שונים של צמיחה בתוצר. הסכום שנקב (72 מיליארד ש"ח) הנו הערכת הקטנת החבות האקטוארית של נטל הפנסיה התקציבית בכלל המערכת (כולל משרתי קבע, גופים ביטחוניים, שוטרים וסוהרים ונושאי משרה).

ליקוי

3. משרד האוצר אינו רושם את צבירת הניכויים מהעובדים הזכאים לפנסיה תקציבית כהתחייבות של המדינה לעובד שממנו נוכו הכספים, כמתחייב בהוראות החוק. בדרך זו, הניכויים מהעובדים הפעילים משמשים למימון חלק מההוצאה השוטפת על תשלום הגמלאות של כלל הפורשים.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

3. הכספים המנוכים מעובדי המדינה הפעילים מוצגים בתקנה תקציבית נפרדת בתקציב הגמלאות (02-01-11-12) כהכנסה מיועדת למימון חלק מהוצאות הגמלאות השוטפות. חלופה של בניית יעודה מכספי דמי הניהול לתשלום גמלאות ספציפי של העובדים מהם נוכו הכספים הנה חסרת היגיון כלכלי ותגרור עלויות תפעול מיותרות.

ליקוי

4. באפריל 2008 חתמה הממשלה עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ועם גופים ציבוריים על הסכם מסגרת בדבר הצמדת קצבאות הפנסיה התקציבית למדד המחירים לצרכן במקום לשינויים בשכר, בלי שוועדה ציבורית בחנה את הדרכים להתמודדות עם היקף החבות, אף שהדבר נדרש בהחלטת הממשלה, מאוגוסט 2007: "להטיל על שר האוצר להקים ועדה ציבורית לבחינת סוגיית החבות האקטוארית של הממשלה וגופים ציבוריים אחרים ביחס לתשלומי פנסיה תקציבית".

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

4. בחודש אפריל 2008 נחתם הסכם השכר עם ההסתדרות הכללית, שבמסגרתו הושגה הסכמה על הצמדת הגמלאות למדד. עקב רגישות הסיכום והצורך לממשו בחקיקה, הוחלט במשרד האוצר על דחיית כינוס הוועדה עד לסיום הליך החקיקה. בדיון "פורום שכר" שנערך אצל מנכ"ל האוצר ביום 17.12.08 דווח על ידי

המשנה לממונה על השכר כי הליך החקיקה של הצעת חוק חוק שירות המדינה (גימלאות)[נוסח משולב] (תיקון מספר 48), התש"ל-1970, צפוי להסתיים בחודש מאי 2009. התיקון האמור עבר קריאה ראשונה והוא מונח על שולחנה של ועדת העבודה והרווחה בכנסת.

ליקוי

5. למשרד האוצר אין נתונים מלאים ומבוקרים על החבות האקטוארית בגין פנסיה תקציבית בגופים ציבוריים ועל ההוצאות הצפויות בגינה, וממילא נתונים כאמור אינם זמינים למקבלי ההחלטות ולגורמים המנהלים את מערך הסיכונים של הממשלה. המשרד אף אינו מציב לגופים הציבוריים דרישות בנוגע לניהול, לרישום ולדיווח בעניין זה. משכך, הוא אינו מתנה העברת כספים מתקציב המדינה לגופים אלה במילוי דרישות כאמור.

תגובה

משרד האוצר - אגף התקציבים

5. המדינה אינה נושאת באחריות חוקית לתשלומי גמלאות הפנסיה התקציבית בגופים ציבוריים שאינם כלולים בתקציב המדינה, ולפיכך אגף התקציבים אינו אחראי לטיפול בדרישות הניהול, הטיפול והדיווח הכרוכים בפנסיה התקציבים בגופים אלו. למרות האמור לעיל, לאור התקצוב העקיף של חלק מהגופים הציבוריים, טופלו הנושאים הבאים על ידי אגף התקציבים: אוניברסיטאות – הממונה על השכר ואגף התקציבים פועלים להשגת נתונים על השכר והפנסיה באוניברסיטאות, עד כדי הטלת סנקציות תקציביות במקרה של המשך הסירוב להעברת הנתונים. נתונים אלו דרושים לצורך עמידה בדרישות הפיקוח על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב אולם יאפשרו קבלת החלטות בתחום הפנסיה התקציבית.

רשויות מקומיות – במשרד הפנים קיים פרויקט איסוף נתונים וחשוב חבות אקטוארית של הרשויות המקומיות, לצרכי דיווח חשבונאי, בעקבות דו"ח ועדת ברנע. נתוני הפרויקט ותוצאות החישוב זמינות לאגף התקציבים לצרכי ניתוח ולשימוש הוועדה הציבורית. אגף התקציבים יעמיק את שיתוף הפעולה בפרויקט על מנת להעלות את איכות הנתונים ורמת החישוב. חברות ממשלתיות וגופים סטטוטוריים אחרים – אין בכוונת אגף התקציבים להחזיק נתונים לגבי הגופים הנ"ל, שכן הם תחת אחריות רשות החברות ו/או הממונה על השכר.

ליקוי

6. הועלו ליקויים בתהליך חישוב סכום החבות האקטוארית, המתבצע באגף החשב הכללי כמפורט להלן: האגף לא הכין נוהל ותכנית עבודה מגובשים, האגף אינו משתמש בכל אמצעי הבקרה הנדרשים ואינו מבצע

תיעוד שיטתי של הידע הנצבר ושל מידע חיוני. "אקטואר בוחן" אינו מבצע בדיקה בלתי תלויה של החישוב האקטוארי, והדוח האקטוארי אינו חתום בידי האקטואר שליווה את תהליך החישוב. האגף לא הכין מסמך אפיון של מערכת המחשוב האקטוארית.

תגובה

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

6. מטה השכר הכין תוכנית עבודה רב שנתית בנושא החבות האקטוארית והיא חלק מתוכנית העבודה של החשב הכללי לשנת 2009. הדו"ח בדבר החבות האקטוארית לפנסיה וזכויות אחרות של הממשלה לשנת 2007 מתמקד בהצגת התחזית לתשלומי הפנסיה התקציבית בסכומים נומינליים. הצגת הנתונים באופן המתואר לעיל מאפשרת ביצוע כל ניתוח שיידרש, וחישוב החבות ביחס לכל נתון כלכלי שיבחר, בהתאם לצרכים המשתנים של כל משתמש פוטנציאלי, ואינו מתיימר לשמש ככלי ניתוח מעמיק. מטה השכר הכין טרם הביקורת תוכנית עבודה רב שנתית בנושא החבות האקטוארית, והיא חלק מתוכנית העבודה של החשב הכללי לשנת 2009.

כתיבת נוהל מגובש לצורך מיסוד תהליך החישוב האקטוארי הינו חלק מתוכנית העבודה של מטה השכר בחשב הכללי לשנת 2009.

א. לראשונה מאז ביצוע החבות הופק בחודש יולי 2008 דוח מלשכת השירות, שמחשבת את שכר עובדי המדינה וגמלאיה. על דוח זה הורצו כלל הבקורות הקיימות במערכת. ב. הבקורות הופצו למשרדים השונים לצורך ביצוע טיוב הנתונים, עוד טרם הפקת הדוח שעליו יבוצע חישוב החבות. המטרה היא שהדוח שיופק בחודש ינואר על משכורת דצמבר ועליו יבוצע חישוב החבות יעבור טיוב מוקדם. הכוונה לבצע פעולה זו גם במהלך 2009, על מנת להמשיך ולשפר את איכות הנתונים.

ג. הפקת דוח על משכורת דצמבר ולא משכורת אוקטובר, כפי שבוצע בשנים האחרונות, ימנע התערבות ידנית בחישובים והתאמתם לסוף שנה ובכך החישוב יהיה מדויק יותר.

ד. הבקורות מופקות עתה בחלוקה למשרדים ונשלחות אוטומטית לדוא"ל של האחראי על הנתונים במשרד.

פעולות אלה הינן חלק מתוכנית עבודה שנתית ורב שנתית של מטה השכר בחשב הכללי לשיפור חישוב החבות האקטוארית.

דוח החבות האקטוארית לפנסיה וזכויות אחרות של הממשלה לשנת 2007 חתום בידי סגן בכיר לחשב הכללי האמון על נושא זה, ואינו חתום בידי אקטואר משרד האוצר, וזאת כי לא היה אקטואר במשרד האוצר. החשב הכללי מתקשר עם אקטואר חיצוני לצורך ביצוע החבות ואקטואר מאגף שוק ההון, ביטוח וחסכון מלווה את תהליך חישוב החבות מתחילתו ומשתתף בכל ישיבות צוות האקטואריה.

ועדת האקטואריה תבחן את הצורך בחתימת האקטואר החיצוני על חישוב החבות האקטוארית. יטופל התיעוד מעתה והלאה של שינויים שיכללו במערכת.

ליקוי

7. משרד האוצר טרם סיים את מיפוי הגופים שבשליטת הממשלה לצורכי דיווח כספי על פי תקן חשבונאות ממשלתי מספר 6 ולכן הוא לא כלל את יתרת החבות האקטוארית של גופים אלה בדוחות הכספיים. הנתונים על ההתחייבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית המוצגים בביאור לדוחות הכספיים הם נתונים על ההתחייבות של הממשלה בלבד.

תגובה

משרד האוצר - החשבונאי הראשי

7. אגף החשכ"ל מציין כי בהתחייבות האקטוארית המוצגת בגוף הדוחות הכספיים (בדוח על המצב הכספי) מוצגת הן החבות של הממשלה בלבד והן החבות של הממשלה ביחד עם המוסד לביטוח לאומי – על בסיס הדוח הכספי שהוגש על ידו לחשבונאי הראשי. הנתונים בדבר החבות האקטוארית - היחסית והמלאה וכן מידע בדבר אופן החישוב ההבדלים בין החבויות השונות, ניתנים במסגרת דוח מיוחד של אגף החשכ"ל, בנפרד מהדוחות הכספיים.

ליקוי

8. תוצאת חישוב יתרת החבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית של מערכת הביטחון ושל משרד החינוך אינה מבוססת על נתונים שנבדקו כראוי, ועל אגף החשכ"ל וגופים אלה לפעול ביסודיות לטיוב הנתונים. אף שלטיוב הנתונים עשויה להיות השפעה ניכרת על יתרת החבות האקטוארית, לא ניתן על כך גילוי בביאור לדוחות הכספיים. יתרת החבות האקטוארית של גופים אלה כ-70% מיתרת החבות האקטוארית המוצגת בדוחות הכספיים.

תגובה

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

8. מטה השכר בחשב הכללי קיים פגישות עם משרד הביטחון ומשרד החינוך, על מנת לבחון את האפשרויות לטיוב הנתונים המשמשים לביצוע חישוב החבות האקטוארית. מערכת הביטחון: קשיי הטיוב בנתוני מערכת הביטחון נובעים מהעובדה שאין למחשבי החבות גישה לנתוני העובדים אלא דרך קובץ קלט מקודד, וזאת מטעמי חיסיון המידע. כפתרון לבעיה זו הוצע על ידי מטה השכר להתקין במשרד הביטחון את מערכת האקטואריה על מנת לאפשר לבעלי הגישה לנתונים לטייב את המידע טרם שליחתו לאוצר. הנושא מתגבש בימים אלו.

חינוך: בעקבות זכייתה של חברה במכרז חילול שכר מורים, התקיימה פגישה עם כל הנוגעים בדבר על מנת לאפיין את מערכת השליפה. ניתן גילוי מורחב בדוח השנתי האקטוארי אשר הופץ לכלל בכירי המשרד, לעניינים שיש לשפרם, לטייבם ולתקנם ועל מידת השפעתם על גובה החבות.

משרד הבריאות: נבחנת האפשרות להכניס את מערכת האקטואריה למשרד הבריאות על מנת לאפשר בקרה ישירה על הנתונים וזאת עקב גודל האוכלוסייה והשפעתה על גובה החבות.

המידע נכלל בדוח האקטוארי בסעיף המפרט את הבסיסים לעריכת הנתונים ולא בביאור. במידה ומידע זה יהיה רלוונטי לדוח לשנת 2008, הכללת מידע זה בביאור הכספי תיבחן על ידי הוועדה.

ליקוי

9. רוב ההוצאה על הפנסיה התקציבית מתקצבת בסעיף תקציב "מינהלת הגמלאות" בתקנת תקציב אחת, והוצאותיו של כל אחד מגופי הממשלה בגין תשלומי הפנסיה אינן נרשמות בנפרד.

תגובה

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

9. התועלת השולית בפרסום חבות לכל משרד אינה מצדיקה את השקעת תשומות נוספות לרבות תוספת כוח אדם. כיום קיימת החלוקה הבאה: חלוקה לאוכלוסיות גמלאים מקבלי קצבה ועובדים פעילים: בכל קבוצת אוכלוסיה קיימת חלוקה פנימית לעובדי מדינה, הוראה, משטרה ושב"ס ומערכת הביטחון. בחלוקה פנימית זו אוחדו קבוצות בעלות מאפיינים דומים, הרלוונטיים לביצוע חישוב החבות האקטוארית. למרות היכולת הטכנית, במערכת הביטחון, מטעמי חיסכון המידע לא ניתן להפריד בין הגופים השונים.

משרד האוצר - אגף התקציבים

9. לפיצול התקצוב לרמת משרד אין כל ערך מבחינת רמת הפיקוח התקציבי, ומנגד פיצול כאמור יגרום לצורך בהסטות תקציב רבות במהלך השנה. ככל שישנו צורך במתן שקיפות לגבי חלוקת החבות האקטוארית למשרדים או לכל רמת חיתוך אחרת, ניתן להשיגה על ידי הצגת דו"חות מפורטים בפרסומי החשב הכללי ולא בתקציב המדינה. ניהול גמלאות הפנסיה התקציבית דורש ידע והתמחות, ולשם כך מבוצע במנהלת הגמלאות שבמשרד האוצר, עבור כלל המשרדים.

ליקוי

10. בחישובי יתרת החבות האקטוארית שעשה אגף הביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים עבור הרשויות המקומיות יש כמה בעיות: (א) האגף הוא זה שמבצע את החישובים ואמור גם לבקר אותם; (ב) האגף לא הכין דוח אקטוארי רשמי שכולל הסברים מפורטים על החישוב, ועל הפרמטרים שלפיהם מתבצע החישוב, לכן לא ניתן לבדוק את החישוב באופן בלתי תלוי; (ג) האגף לא ביצע חישובים אקטואריים לסוף שנת 2006 עבור 52 רשויות מקומיות, וטרם הושלמו החישובים לכלל הרשויות לסוף שנת 2007.

תגובה

משרד הפנים

10. אגף הביקורת ברשויות המקומיות המשיך להוביל את שינוי שיטת הדיווח החשבונאי ברשויות המקומיות, בהתאם להמלצות ועדת ברנע. במסגרת פילוט זה, במקביל לדוחות הכספיים המבוקרים, הנתונים בדבר חבות הפנסיה התקציבית מופקים בנפרד. חישוב זה הנערך על ידי מערכת האקטואריה במשרד האוצר, זמין לאגף התקציבים לצורכי ניתוח. מספר הרשויות שלגביהן בוצע החישוב עד כה גדל, והינו כיום 236.

ליקוי

11. חשוב שאגף החשכ"ל ייתן הסבר מפורט לגידול בהיקף החבות האקטוארית כדי לשלבו בדוחות הכספיים, וישמש לצרכי בקרה על החישוב.

תגובה

משרד האוצר - החשבונאי הראשי

11. אגף החשב הכללי יערוך בגין שנת הכספים של דוחות כספיים הכוללים: דוח על המצב הכספי, דוח על השינויים בנכסים נטו, וכן לראשונה - דוח על הביצוע הכספי. שילוב הדוחות כאמור לעיל, יביא לשקיפות מלאה ופירוט השינויים שחלו בהיקף החבות האקטוארית במהלך שנת 2008. הדוחות הכספיים צפויים להתפרסם עד ליום 31 במרץ 2009.

ליקוי

12. על משרד האוצר להגביר את פעילויות הביקורת והאכיפה בגופים ציבוריים ולהפעיל מנגנוני פיקוח ואכיפה אפקטיביים.

תגובה

משרד האוצר - אגף השכר והסכמי עבודה

12. כאשר יחידת האכיפה מאתרת חריגת שכר לרבות בתשלומי פנסיה, לא קיימת בעיה לאכוף את תיקון הליקוי ואף לדרוש השבת כספים.

לאחר 10 שנות אכיפה וטיפול במקבלי חריגות שכר, מוקמת בימים אלה יחידת חקירות אשר תטפל בעבירות משמעת בהתאם לאמור בסעיפים 35, 35א' ו-36 לחוק יסודות התקציב, ותפעל מכוח הוראות חוק שירות המדינה (משמעת) ותקנות יסודות התקציב (שיפוט משמעת). סמכויות החוקרים יהיו בהתאם לסעיף 2 לפרוצדורה הפלילית, לפיה יש לחוקר סמכות לחקור בעל פה כל אדם. יחידת החקירות תחקור ותאסוף ראיות, שיתגבשו לכתבי תובענה נגד מאשרי חריגות שכר. כתבי התובענה יוגשו לבית הדין למשמעת, ולבית הדין הסמכות למגוון עונשים ובכללם התראה, נזיפה, פיטורים, שלילת שכר ועוד.

טיפול ועדת הפשרות בהסכמי פשרה בהליכים משפטיים נגד משרד האוצר

הגופים המבוקרים: משרד האוצר; משרד המשפטים

ליקוי

1. התגלו אי-התאמות בין הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובין הוראת תכ"ס, בנוגע לגורמים המוסמכים לאשר הסכם פשרה בהליכים שהמדינה צד להם, ובנוגע להכללת הוראה בדבר קבלת כתב ויתור וסילוקין מתביעות נגד המדינה והפועלים מטעמה, בהסכמי הפשרה. הנחיית היועץ המשפטי והוראות התכ"ס בדבר אישור הסכמי פשרה בהליכים שבהם מעורבת המדינה נועדו להבטיח כי הסכמי פשרה יאושרו על ידי הגורמים שהוסמכו לכך. זאת כדי למנוע מצב שבו לא נשקלים כל השיקולים הרלוונטיים טרם הגעה להסכם פשרה. לצורך כך, נקבעו המוסמכים לאישור הסכמי פשרה באופן שיביא לידי ביטוי הן את ההיבט המשפטי, הן את ההיבט התקציבי, והן את ההיבט המקצועי הרחב בתחום הרלוונטי.

תגובה

משרד האוצר

1. הוראות התכ"ס אינן באות במקום הנחיות היועץ המשפטי, אלא מתווספות אליהן כהוראות מינהל פנימיות. הוראות אלו נועדו להבטיח תהליך עבודה מובנה ותקין בתחומי הסמכויות של החשב הכללי ושל חשבי המשרדים הכפופים לו בניהול כספי המדינה.

ליקוי

2. אין בוועדת הפשרות נציג של נציבות שירות המדינה, ואין הנחיה המחייבת את קבלת התייחסותה של הנציבות להסכם הפשרה המובא לאישור במקרים שבהם ההליכים המשפטיים הם סביב עניינים שבתחום עיסוקה.

תגובה

משרד האוצר

2. מבירור שנערך עם פרקליטות המדינה עולה כי כעניין שבשגרה, מועברת כל תביעה הנוגעת לתחום טיפולה של נציבות שירות המדינה להתייחסות נציג הלשכה המשפטית בנציבות. כך, למעשה, נציבות שירות המדינה שותפה מלאה לניהול ההליך המשפטי, על כל שלביו, ובכלל זה בגיבושו של הסכם הפשרה בתיקים אלו.

הנושא יובא עד ליום 1.5.09 בפני היועץ המשפטי לממשלה, וזאת על מנת שיוכל לשקול עדכון הנחיית היועץ בהתאם.

משרד המשפטים

2. הוצאה הנחייה בכתב מאת מנהלת המחלקה לסכסוכי עבודה המעגנת בהנחיה את הנוהג המקובל. הנושא יובא בפני היועץ המשפטי לממשלה לשקול עדכון הנחייה בהתאם.

ליקוי

3. בהנחיית היועמ"ש נקבע, כי פשרות בסכום גבוה יובאו לאישורם של היועמ"ש ושל פרקליט המדינה, אולם לא נקבע רף לגובה הסכום האמור. גם הסכמי פשרה בסכומים שעולים על 10 מיליון ש"ח לא הובאו לאישורם של גורמים אלו.

תגובה

משרד האוצר

3. סכום הפשרה אינו מצביע בהכרח על חשיבות ציבורית או עקרונית של התיק. כל טיוטת הסכם בעלת השלכות רוחב או חשיבות ציבורית או כספית משמעותית, מובאת בפני פרקליט המדינה, ובמידת הצורך גם בפני היועץ המשפטי לממשלה בטרם אישורה.

משרד המשפטים

3. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיושמת הלכה למעשה, וכל נושא בעל השלכות רוחב או משמעות ציבורית או כספית, מובא בפני פרקליט המדינה, ובמידת הצורך גם בפני היועץ המשפטי לממשלה בטרם אישור הפשרה. אף שאין רף פורמאלי של סכום פשרה שיש להביאו לאישור, המקרים החשובים והגדולים בהשלכתם הכספית מובאים לאישור בהתאם להנחיה. לדעת משרד המשפטים אין להביא בפני פרקליט המדינה או היועץ המשפטי, כל הסכם פשרה מעל 10 מיליון ₪, כאשר הסכם הפשרה אינו מעלה שאלה רוחבית, ציבורית או משפטית.

ליקוי

4. אין נוהל המסדיר את אופן פעולתה של ועדת הפשרות. הוועדה איננה פועלת כדרך פעולתן של ועדות בשירות המדינה בהתאם להוראות התקשי"ר, ובכלל זה, כינוס ישיבות מסודרות, רישום פרוטוקולים וכו'.

תגובה

משרד האוצר

4. "ועדת פשרות" מורכבת מפרקליטי המחוז ונציגי משרדי ממשלה, הפרושים במחוזות השונים. הרכב הוועדה משתנה בכל תיק ותיק. בשל הקושי הכרוך בקיום ישיבות, הגורמים המוסמכים לאשר פשרה, המכונים בהנחיית היועץ "ועדת פשרות", גיבשו דרכי עבודה המותאמים למציאות זו, אשר אין בהן כדי לפגוע בתהליך תקין של קבלת החלטות. בפועל, טיוטת הסכם הפשרה מתגבשת על ידי הפרקליט, היועץ המשפטי והחשב של המשרד הרלוונטי. לאחר מכן, מועברת הטיוטה לעיונו של סגן החשב הכללי אשר המשרד הרלוונטי מצוי בתחום סמכותו. במקרים שבהם מתגלים חילוקי דעות או כאשר מדובר בנושא רגיש, מתכנסים כל הגורמים בניסיון לגבש עמדה אחידה. תהליך גיבושו של הסכם פשרה, השיקולים בתהליך גיבושו וכן מתן האישורים לו על ידי הגורמים המוסמכים לכך, מתועדים בכתב בתיק הפרקליטות.

משרד המשפטים

4. הגורמים המוסמכים לאשר פשרה, המכונים "ועדת פשרות", גיבשו דרכי עבודה המותאמים למציאות זו, ואין בהם כדי לפגוע בתהליך תקין של קבלת החלטות על ידי כל הגורמים המוסמכים. התהליך של גיבוש הסכם הפשרה, והשיקולים בתהליך גיבושה, כמו גם מתן האישורים על ידי כל הגורמים המוסמכים לכך, מתועד בכתב בתיק הפרקליטות. לעיתים יש ויכוחים קשים בין הפרקליטות למשרד ולאוצר, ובמקרים כאלו מתכנסת, לרוב בפרקליטות, ישיבה עם כל הגורמים לגיבוש עמדה סופית.

ליקוי

5. נמצאו ליקויים שונים בפעילות ועדת הפשרות, לרבות אי-קבלת הסכמתם של חלק מהגורמים בוועדה, מתן אישורים רטרואקטיביים להסכמי פשרה שכבר נחתמו, אישור הפשרה בלא עיון בהסכם הפשרה עצמו, ואי-הקפדה על קבלת כתב ויתור וסילוקין מתביעות.

תגובה

משרד האוצר

5. בכל תיק של הפרקליטות יש תיעוד כל המהלכים לאישור פשרה, הן מול הצד שכנגד והן מול גורמי המשרד הרלוונטי והחשב הכללי. בהעברת החומר בין כל הגורמים המוסמכים לאשר פשרה, כל חבר ועדה מודע לעמדותיו של חבריו ביחס לטיטות הסכם הפשרה.

משרד המשפטים

5. על פי דעת משרד המשפטים ניתן להסתפק בכך שנוסח הסכם הפשרה הסופי יאושר על ידי פרקליט המחוז, חשב במשרד, והיועץ המשפטי של המשרד, שיבדקו בין היתר את התאמתו לפשרה שאושרה על ידי הגורמים המוסמכים. במקרים מורכבים מובא הנושא בפני הדרגים הבכירים.

ליקוי

6. לא אותר אישור של מנכ"ל המשרד להסכמי הפשרה כנדרש על פי הנחיות היועצ"מ לממשלה.

תגובה

משרד האוצר

6. היועץ המשפטי של המשרד מביא בפני ועדת הפשרות את עמדת המנכ"ל, בהיבט של מדיניות הפשרה. עד ליום 1.5.09 יובא העניין בפני היועץ המשפטי לממשלה במסגרת בקשה לשינוי הנחיות בעניין.

משרד המשפטים

6. היועץ המשפטי של המשרד כפוף מנהלית למנכ"ל, ומונחה על ידו בסוגיות של מדיניות המשרד. לפיכך, ככלל, היועץ המשפטי של המשרד מביא בפני ועדת הפשרות את עמדת המנכ"ל, בהיבט של מדיניות הפשרה.

ליקוי

7. במספר מקרים התבקש החשכ"ל לאשר הסכם פשרה ברשות המיסים, שכבר נחתם והוגש לבית המשפט.

תגובה

משרד האוצר

7. לאור המלצת מבקר המדינה, תפעל פרקליטות המדינה לרענון ההנחיות בנוגע לאישור הסכם פשרה.

ליקוי

8. בפועל ועדת הפשרות אינה עומדת על קבלת כתב ויתור וסילוקין מתביעות כנדרש בהוראת תכ"ס.

תגובה

משרד האוצר

8. לאור המלצת מבקר המדינה, תפעל פרקליטות המדינה לרענן את ההנחיה לפיה יש לשאוף לכך שיוכנס תנאי היעדר תביעות בכל הסכם פשרה ככל שניתן בנסיבות העניין.

ליקוי

9. לא קיים מאגר מידע אודות תהליכים משפטיים המנוהלים כנגד המשרד ואודות הסכמי פשרה שאושרו.

תגובה

משרד האוצר

9. משרד האוצר החל לשמור מסמכים הקשורים באישור הפשרות במערכת ממוחשבת, באופן שיוביל לריכוז מובנה של המידע בנושא ולשימור הידע לאורך זמן.

אגף החשב הכללי

היבטים בניהול פרויקט "ממשל זמין"

הגוף המבוקר: משרד האוצר – אגף החשב הכללי

ליקוי

1. "ממשל זמין" הוא פרויקט שמטרתו ניצול טכנולוגיית המידע והאינטרנט לשם הקמת תשתית טכנולוגית להספקת מידע, לביצוע תשלומים, ולמתן שירותים לציבור. התקציבים שאושרו לפרויקט לשנים 2004-2006 הסתכמו בכ-92 מיליון ש"ח. בכל אחת מן השנים שלאחר מכן גדל תקציב הפרויקט, וההוצאות בשנת 2007 ובמחצית שנת 2008 הסתכמו בכ-66 מיליון ש"ח נוספים. מאחר שהפרויקט התקיים כבר בתחילת שנות ה-2000, ההוצאות למעשה היו גדולות עוד יותר. אגף התקציבים מסר ש"סכום התקציבים השנתיים שנוצלו במערך ממשל זמין תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה (תהיל"ה) בשנים 2002-2008 הוא כ-201 מיליוני ש"ח". לאחר שנים רבות של פיתוח היו אמורות עלויות הפיתוח של הפרויקט להתייצב, והפרויקט היה אמור לעבור לשלב התפעול השוטף - התחזוקה, אך בפועל עלויותיו גדלות משנה לשנה. בביקורת על פרויקט מרכב"ה (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה), התגלתה התנהלות דומה: אומדן העלויות שהובא לאישור הממשלה היה נמוך בהרבה מן העלויות בפועל.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

1. בהחלטת הממשלה מחודש מאי 2004 נקבעו למערך ממשל זמין תוכניות עבודה ותקצוב של 70 מיליוני ש"ח לשנים 2004-2006 בלבד. הממשלה קבעה כי מערך ממשל זמין אינו מורשה לבצע תוכניות עבודה נוספת. פיתוח פרויקט נתון להשפעות חיצוניות כגון קשיים טכנולוגיים בפריסה מול משרדי הממשלה, התאמת המערכת נוכח הפער בין שינויי חקיקה נדרשים לשינויי החקיקה המתקבלים בפועל, כמו גם ייצור גרסאות נוספות בשל עיכוב בתהליך החקיקה. שלב ההטמעה הרוחבית של המערכת, קרי צירוף כל המשרדים והשירותים למערכות אלו, נתקל בקשיים מצד מספר משרדי ממשלה. בשל כך חזר שר האוצר בשנת 2005 לממשלה, הבהיר את הקשיים, ביקש לאשר הקמת שני פרויקטים חדשים וביקש את אישורה של הממשלה לקבלת הסמכויות להנחות את המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה בנוגע לפעילות מערך ממשל זמין. אין מדובר ב"פרויקט" אלא בתוכנית ארוכת שנים, דינאמית ומשתנה הנדרשות להחלטות ועדכונים מעת לעת. כמו כן, הסמיכה הממשלה את החשב הכללי כאחראי להנחות את המשרדים בדבר

פעילות מערך ממשל זמין ללא הגבלת זמן. בנוסף, חלו התייקרויות משמעותיות ברכישת חומרה ורישיונות נוכח הפיחות בש"ח אל מול הדולר בשנים 2004-2006. ככלל, התקציב אינו מביא בחשבון את שדרוגי התוכנה ופונקציונאליות, הנובעים, בין היתר, משינויים טכנולוגיים תכופים.

תקצוב פרויקטים חדשים, שאינם בהחלטת הממשלה מחודש מאי 2004, נעשה לאור יעד הממשלה ל"יעול השירות הציבורי ושיפור השירותים לאזרח", ומתוך ראייה כי ככל שקיים שימוש במדיה האינטרנטית, וככל שהממשלה מספקת שירותים לציבור, יש מקום לפעול לפיתוח שירותים אינטרנטיים נוספים. חלק מהפרויקטים החדשים מומנו מתקציבי המשרדים המקצועיים האמונים על הנושא.

החלטת הממשלה מחודש מאי 2004 לא התייחסה להוצאות תהיל"ה (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה) עבור מתן שירותים למשרדי הממשלה השונים, אותם מממנים המשרדים. לכן, אין להתייחס להוצאות אלו להשוות את נתוני הביצוע לאומדן שבהחלטת הממשלה.

שלב ההטמעה והשימוש בתשתיות לצורך הרחבת מעגל השירותים של מערך ממשל זמין טרם הושלם. לדוגמה - בשירות התשלומים מתווספים כל שנה עשרות שוברים ותהליכי תשלום. כל אחד מהם הוא מעין מיני פרויקט, המחייב הקצאת משאבים, מאמצים של זמן, פיתוחים, ממשקים למשרד המבצע וכד'. נכון לחודש ספטמבר 2008 יש בשירות התשלומים 4,888 פריטים ושוברים שונים לתשלום. כל אחד מהם עבר בשנים האחרונות תהליך של איתור וזיהוי, קשר עם המשרד, קשר עם מערכות המידע של המכרז, קביעת כללים לתשלום, פיתוח, בדיקה, פיילוט והעלאה לאוויר.

ככל שמתווספים שירותים לציבור, וככל שגדלה כמות המשתמשים בשירותים הללו, גדלה עלות התחזוקה השוטפת הכוללת ונדרשת הרחבת תשתית לשם עמידה בעומס השימוש. כמו כן, מעת לעת נדרשים שדרוגים טכנולוגיים בעלי עלות משמעותית. מתוך ניתוח בדיעבד של ההוצאות עולה כי כחצי מהתקציב מושקע בתחזוקה שוטפת של המערכת ותמיכה במשתמשים וכחצי בפיתוח שירותים חדשים ויכולות חדשות למערכת.

אגף התקציבים פועל לקבלת תוכנית עבודה מפורטת לשנת 2009, הכוללת הצבת יעדים, תפוקות ואבני דרך לביצוע כל אחד מהפרויקטים.

ליקוי

2. תכנון התקציב למימון תהיל"ה ולמימון ממשל זמין היו באחריותם של שני רפרנטים נפרדים באגף התקציבים. משמעות הדבר שתכנון התקציב והמעקב אחר ביצועו פוצל בין שניהם, וכל אחד מהם ראה לפניו רק חלק מן התמונה. הפיצול פתח פתח לכפל תקציבים והחליש את הבקרה על התכנון התקציבי של הפרויקטים ועל ביצוע התקציב.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

2. מערך תהיל"ה עוסק במתן גישה מאובטחת לאינטרנט לעובדי הממשלה, באירוח אתרי מידע ושירותים לציבור ובהגנה על הדואר האלקטרוני של משרדי הממשלה. מערך זה מעוגן בהחלטות ממשלה ובהנחיות חשכ"ל. לפיכך, אין מדובר בתת-פרויקט של מערך ממשל זמין, אלא מערך נפרד עם יעדים שונים. עצם הטיפול בתקציב מערך ממשל זמין ובתקציב מערך תהיל"ה על-ידי שני צוותים באגף התקציבים אינו יוצר פתח לכפל תקציבים, ואינו מחליש את הבקרה. עם זאת, אגף התקציבים איחד כבר באפריל 2008 (עם תחילת גיבוש תקציב 2009) את הטיפול בשני מערכי מחשוב אלו, כמו גם את הטיפול במערכי מחשוב נוספים, תחת צוות אחד. זאת, לשם יצירת התמחות. בחוברת דברי ההסבר להצעת תקציב משרד האוצר לשנת 2009 התווספה התייחסות למערך ממשל זמין המפרט את תקציבו ואת עיקרי הפרויקטים המפותחים במסגרת תקציב זו.

ליקוי

3. היגוי הפרויקט - הובלת הפרויקט נשארה בידי צוות אנשי מחשוב, ובפעולות הפרויקט הושם דגש על היבטים טכנולוגיים. צוות זה התווה את תפיסת העולם שעל בסיסה ממומש פרויקט ממשל זמין ואת סדרי העדיפויות ביישומו. אף שמדובר בפרויקט חדשני שאמור להשפיע הן על דרכי הניהול של הממשלה בעידן המידע הן על דרכי התנהלות מול האזרח, לא הוקמה המסגרת הממשלתית המתאימה לשם כך. ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה פעלה רק עד שנת 2003.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

3. בהחלטת הממשלה מיום 12 במאי 2002 אכן הוחלט על הקמת ועדת היגוי בין משרדית לצורך יישום פרויקטים שונים המפורטים בסעיפים קודמים לאותה ההחלטה, אך הוועדה נועדה להוות אמצעי נוסף להוצאה לפועל של אותם פרויקטים המנויים בסעיפי ההחלטה האמורים. כמו כן, התקבלו החלטות ממשלה נוספות העוסקות במערך ממשל זמין, בהן אין התייחסות לאותה ועדת היגוי, אלא הפנית המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה להנחיות החשב הכללי במשרד האוצר. בנוסף, סוכם בין מנכ"ל המשרד, החשב הכללי, הממונה על התקציבים והממונה על השכר על הקמת ועדת היגוי פנים משרדית, בראשות מנכ"ל משרד האוצר, לקידום מערך ממשל זמין תוך ביצוע בקרה מתאימה על פעילותו. הוועדה תקבע יעדים אסטרטגיים למערך ממשל זמין; תאשר תוכנית עבודה רב שנתית למערך; תבחן ותחליט בנושאי מדיניות עקרוניים הקשורים בזמינות הממשל בישראל; ותעקוב

אחר התקדמות פרויקטים מרכזיים, יישום תוכנית העבודה ויישום החלטות אחרות שתקבל. כתב המינוי נחתם מאוחר, אבל ועדת ההיגוי פעלה הלכה למעשה, כאשר התקיימו ישיבות חודשיות עם עבודת מטה, שליוותה ישיבות אלה.

ליקוי

4. הבקרה על ביצוע הפרויקט והדיווח על התקדמותו: בהחלטת הממשלה מ-2004, שעניינה פרויקט ממשל זמין ופרויקט מרכב"ה, נאמר שיש להנחות את הממונה על התקציבים במשרד להקצות את התקציבים לפרויקטים אלה בהתאם לתפוקות ולהשגת היעדים של התכנית. אין במשרד כלי בקרה ודיווח המספק מידע אמין על תכניותיו המפורטות של הפרויקט ועל ההתקדמות בביצועו, כמקובל בפרויקטים של מחשוב וכפי שהונהג בפרויקט מרכב"ה. ב-2004 גם נקבע שתוקם מינהלת בקרה לפרויקט, ותפקידה יהיה לקבל דיווחים מאגף החשב"ל ולאשר "כל חריגה מהתכנית, מקצועית, תקציבית או אחרת". מינהלת הבקרה לא הוקמה. אין בהוראות תכ"ם נהלים הקובעים את סדרי הפיקוח והבקרה על הניהול והביצוע של פרויקטים של מחשוב בכלל ושל פרויקט ממשל זמין בפרט. נוהל כזה אמור לעלות בקנה אחד עם נוהל מפת"ח (מתודולוגיה לפיתוח ותחזוקה של מערכות מידע).

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

4. בשנת 2006, בעקבות יוזמת אגף התקציבים, הופרדו הפרויקטים השונים המנוהלים במערך ממשל זמין לתקנות תקציביות שונות. כך ניתן לעקוב אחר התקצוב והביצוע של כל פרויקט. יחד עם זאת, תיבחן יכולת הבקרה התקציבית על המערך. סעיף 4 בסיכום דיון משנת 2004 אכן עוסק בהקמת מינהלת בקרה, אך הכוונה הייתה למינהלת בקרה לפרויקט מרכב"ה, היות שבסעיף 4.4. לסיכום הדיון נכתב, כי חברי מינהלת הבקרה יעסקו בתחום פרויקטים מחשובים מסוג ERP, קרי פרויקט מרכב"ה. בעקבות סיכום דיון זה משרד האוצר פנה במכרז לקבלת ייעוץ מלווה לבקרה על פרויקט מרכב"ה. החל משנת 2009 יבוצע על ידי סגן החשב הכללי המופקד על נושא הטכנולוגיה רענון להוראות התכ"ם, והן תופצנה ליחידות הממשלה השונות.

ליקוי

5. שירות התשלומים הממשלתי: אחד מתתי-הפרויקט הכלולים בפרויקט ממשל זמין הוא שירות התשלומים הממשלתי, מערכת ממוחשבת המאפשרת לאזרחים לבצע תשלומים ולקנות מוצרים באמצעות האינטרנט. הביקורת העלתה שהרוב המכריע של התשלומים לממשלה נגבה כבעבר ולא באמצעות פרויקט ממשל זמין.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

5. קצב פתיחת השירותים, שיעור השימוש בהם ומידת הצלחתם, אינם תלויים אך ורק בפעולת מערך ממשל זמין, אלא גם במשרדי הממשלה המופקדים על גביית אותם תשלומים. בתחילת 2008 הפיק משרד האוצר קמפיין ייעודי להגברת השימוש במערך ממשל זמין. הקמפיין הביא לגידול של 70% בכמות הטרנזקציות הכספיות שבוצעו בשירות (מ-1.3 מליון תשלומים ב-2007 ל-2.3 מליון תשלומים ב-2008). בחלק מהאגרות מדובר בתשלומים בסכומים נמוכים מגיע שיעור השימוש לכמעט 50% מכלל התשלומים. שירותי מערך ממשל זמין הופכים רלוונטיים עבור ציבור הולך וגדל של משתמשים מדי שנה. בין שנת 2006 לשנת 2007 חל גידול בסכומים שהועברו (מכ-2.3 מיליארד ש"ח בשנת 2006 לכ-5.1 מיליארד ש"ח בשנת 2007).

ליקוי

6. שירות הטפסים - תת-פרויקט אחר שנמנה בהחלטת הממשלה מ-2002 היה "מערכת טפסים שתאפשר לכל אזרח למלא ולחתום אלקטרונית ובאופן מקוון על מרבית הטפסים הקיימים היום בממשלה". במסגרת תת-הפרויקט מוחשבו במשך ארבע שנים מאות טפסים שבשימוש הגופים הממשלתיים, והתאפשרה לציבור גישה אליהם באמצעות אתר השירותים והמידע הממשלתי. אלא שאת רובם המכריע של הטפסים באתר השירותים והמידע הממשלתי לא ניתן למלא ולשלוח באמצעות המחשב - במקוון - למשרד הממשלתי. אמנם אפשר להורידם מן האתר, אך לאחר מילויים יש להדפיסם ולשלוח אותם בדואר. ביולי 2005, בדיון על פרויקט המרכב"ה ופגמיו, הודיע החשב הכללי לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, כי נקט שורה של צעדים לשיפור הבקרה ולתיקון הליקויים בניהול הפרויקט. בפרויקט ממשל זמין עולים ליקויים דומים בתחום הבקרה והפיקוח. החשב הכללי לא יישם לקחים מהביקורת הקודמת.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

6. שירות הטפסים הוא דוגמה להצלחה בפריסה כלל ממשלתית של מערכת מידע. הפרויקט יצר "מילון נתונים" אחיד לכלל משרדי הממשלה ומאפשר שיתוף נתונים ואיחוד טפסים ותהליכים בכל הממשלה. ממשל זמין מעודד את המשרדים לעבור לטפסים מקוונים הניתנים לשליחה, אולם היעדר אמצעי חתימה אלקטרונית ומערכות במשרדים - הינם חסמים מרכזיים בהתפתחות תהליך זה. קיים ערך נוסף לא מבוטל במעבר לטפסים מקוונים, גם אם אינם לשליחה.

הטכנולוגיה כפי שמומשה מוכנה כבר כעת לחתימה ושליחה מקוונים. הטפסים בנויים בטכנולוגיה DIGITAL SIGNATURE READY – כלומר ברגע שיהיו תעודות אשר האזרח יוכל לחתום אותן, הטכנולוגיה והטפסים כבר מוכנים למהלך זה ולא תידרש השקעה נוספת.

במקרה זה הטכנולוגיה והמימוש של ממשל זמין הקדימו את תהליך ההנפקה של כרטיסים חכמים לאזרח.

מרבית התכונות של הטופס המקוון מתקיימות כיום ללא השליחה וביניהן: בקרת שגיאות, בהירות והסברים דינאמיים התורמים לטיפול מהיר בטפסים המגיעים. האפקט של תיקון שגיאת מילוי ידנית בשדה בטופס הינו רב כאשר מדובר באזרח העומד מול מערכות משרדיות מורכבות, וכשהתוצאה היא טיפול בבקשתו או אי טיפול. כל אלה נמנעים במעבר לטופס מקוון.

ליקוי

7. ניהול הפרויקט באמצעות עובדי חברות כוח אדם, בתי תכנה ויועצים: בביצוע תפקידים מקצועיים בתחום המחשוב נעזר המשרד בעובדים שאינם עובדי מדינה, אלא עובדים של חברות כוח אדם ובתי תכנה. ביוני 2008 הועסקו באגף החשכ"ל במסגרת הפרויקט כ-100 עובדים חיצוניים. ההוצאה על שירותי כוח אדם היוותה בשנת 2007 כ-77% מעלות הכוללת של פרויקט ממשל זמין. עובדים חיצוניים המשולבים בפרויקט ממשל זמין מופרים ומוצגים באגף החשכ"ל ובמשרד כבעלי סמכויות ניהול בפרויקט, אף שלא מינו אותם לתפקידים אלה בהליכים מקובלים, ולא חתמו עמם על הסכמים שמכוחם מונו לתפקידיהם. המשרד יצר מצב שבו הפקיד בידי עובדים חיצוניים סמכויות ניהול והחלטה ביחס לפעולות שהיקף עלותן מיליוני ש"ח מידי שנה. העובדים החיצוניים עסקו בקליטת עובדים, קביעת תנאי שכרם ורכישת שירותים מחברות, בכללם חברות שמעסיקות אותם עצמם. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, קיים חשש שההחלטות התקבלו בידי עובדים חיצוניים שהיו נגועים בניגוד עניינים.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

7. החל משנת 2002 החשב הכללי פרסם מכרזים להעסקת עובדי כוח אדם ביחידות המחשוב בכלל משרדי הממשלה. העסקת העובדים התבצעה באמצעות מכרז "עלות + עמלה" או באמצעות מכרז בתי תוכנה. סגן החשב הכללי הממונה על העסקת עובדי כוח אדם אישר מעת לעת מכסות ליחידות המיכון באוצר בכלל וליחידת ממשל זמין בפרט. אין משרד האוצר, ובפרט אגף החשכ"ל ואגף התקציבים, רואים פסול בביצוע דיונים מקצועיים שמטרתם איסוף מידע. החלטות וסיכומים מחייבים מתקבלים על ידי סגן החשב הכללי לענייני טכנולוגיה ועל ידי סגן הממונה על התקציבים. 66% מעובדי המחשוב בממשלה אינם עובדי מדינה

- (מעל 2,200 עובדים מתוך כ- 3,200) ומועסקים על ידי חברות תוכנה וחברות כוח אדם. הסיבות לכך רבות וביניהן ניתן למנות:
- א. רצונה של המדינה להעסיק כוח אדם טכנולוגי מקצועי באיכות גבוהה.
 - ב. גמישות העסקה הכוללת יכולת לגייס ולהחליף עובדים על פי צרכים משתנים.
 - ג. התמודדות עם תחרות בשוק ה-IT.
 - ד. רצונה של הממשלה לאורך השנים להפחית את תקני עובדי המדינה המשמשים כאנשי המחשוב בממשלה, מתוך רצון להפחית את השימוש הנעשה במערכות מידע על ידי ועדי העובדים.
 - ה. התחזקות המגמה להוצאה של חלק מכלל מערכות המחשוב של הממשלה למיקור חוץ מלא (כולל ניהול), לדוגמא: פרויקט נט-המשפט המטפל במחשוב של כלל מערכת המשפט, ניהול מערך המחשוב של משרד השיכון, שירות התעסוקה, פרויקט אביב ודוגמאות נוספות.

משרד האוצר יפעל שגם הגרעין הניהולי יהיה מורכב מעובדי מדינה, וכאמור יפעל לתיקון הנושא על ידי תקנון מתאים. סגן החשב הכללי וסגן הממונה על התקציבים אחראים לביצוע השינויים הנדרשים שיושלמו עד לסוף שנת 2011. בנוסף, אגף החשב הכללי, אגף התקציבים ואגף השכר שבמשרד האוצר, בשיתוף נציבות שירות המדינה, בודקים את האפשרות לתקן תפקידי ליבה מבין עובדי המחשוב בממשלה, ובכללם עובדים במערך ממשל זמין.

ליקוי

8. עלות שכרם של חלק גדול מן העובדים החיצוניים המועסקים בפרויקט ממשל זמין גבוהה מאד, ואף עולה על זו של עובדים בכירים בשירות המדינה. עלות השכר החודשי של כשליש מעובדי ממשל זמין ותהיל"ה, בהם עובדים המועסקים במשרד כעובדים חיצוניים שמונה שנים ואף יותר, הייתה בין 28,000 ל-50,000 ש"ח.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

8. עלות מעביד בחברות התוכנה אינה מצביעה על השכר ברוטו לעובד וזאת בשל רצונה של המדינה לא להפוך למעביד ישיר של אותם עובדים. השכר המשולם במערך ממשל זמין הוא בהתאם למכרזי העסקת כוח אדם בתחום הטכנולוגיה. התשלום לעובדים הינו בהתאם לטבלאות שפורסמו בחוזר החשב הכללי ונבדקים מול כישורי העובד ותעודותיו. חריגים מאושרים על ידי ועדת חריגים שהוסמכה לכך. במערך ממשל זמין מועסקים מספר רב של מומחים לנושאי טכנולוגיה, מעבר למקובל בכל יחידת מחשוב וזאת בשל אופי המערך המחייב זאת. עלויות שכר עובדי מערך

ממשל זמין נבחנות ומקבלות את אישור הגורמים המתאימים. קבוצת הייחוס של שכר עובדי ממשל זמין היא שכר עובדים בתחום המחשוב במגזר הפרטי. לשם גיוס עובדים איכותיים הנותנים שירותים לממשלה יש להציע תנאי שכר התלויים בקבוצת ייחוס זו ולא בשכר עובדים בשירות המדינה. גם מחוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח-אדם, תשנ"ו-1996, הוחרגו עובדים בתפקידי מחשוב (סעיף 13א. לחוק). זאת, בין היתר, מהסיבה האמורה.

ליקוי

9. פרויקט ממשל זמין התנהל ללא הגדרה פורמלית של תפקידים וסמכויות, ולא התקיים הליך נאות למינוי מנהל לפרויקט. בפרויקט תהליך, המספק שירותי אבטחה לאתרי אינטרנט ממשלתיים מחצרי המשרד ובמימונו, לא הוגדרו עד כה באופן רשמי ומוסמך תחומי הפעולה, הסמכויות, התפקידים, התקן וכוח האדם, כמקובל לכל פעילות שהממשלה מחליטה לבצע באופן קבוע.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

9. במהלך 2008 אגף החשב הכללי בשיתוף עם אגף תקציבים ונציבות שירות המדינה בחנו את נושא התקנון של "עובדי ליבה" טכנולוגיים בתפקידי מפתח בכל הממשלה. לאחר סיכום הדיונים בין כל הגורמים, במהלך 2009 יוחל בביצוע מהלך לתיקון הנושא. דיונים אלה מתמקדים בשלב הראשון בהסדרת תקינה לתפקידי הליבה של כלל מערכי המחשוב בממשלה. המשרד פועל להסדיר חלק מהבעיות הנובעות ממצבים אלה – תוך התחשבות בגורמים שהביאו ליצירת מצבים אלה (שוק דינמי, גמישות העסקה, יכולת מענה מהיר לצרכים ועוד). סוגיית הקמת יחידה ייעודית לנושא ממשל זמין ודרך הפעלתה יידונו באותה מסגרת. סגן החשב הכללי אחראי לביצוע השינויים הנדרשים שיושלמו עד לסוף שנת 2010.

ליקוי

10. במשך שנים העביר המשרד תשלומים במיליוני ש"ח מתקציב ממשל זמין לחברות שלא זכו במכרז ושלא כרת עמן הסכם, וכן העביר תשלומים תמורת עבודתם של עובדים חיצוניים שלא כרת עמם הסכם ואשר לא היו עובדי חברות כוח האדם או בתי התכנה שזכו במכרז. חברות שזכו במכרזים להספקת כוח אדם במקצועות המחשוב שימשו צינור להעברת תשלומים לחברות שלא זכו במכרזים. אגף החשכ"ל אפשר לחברות ולבודדים לצרף חשבוניות או חשבוניות לחשבוניות שמגישות חברות שזכו במכרז ושילם את תמורתן, לרבות עמלה בשיעור 1.5% לחברות כוח אדם שזכו במכרז.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

10. בתחילת מארס פרסם החשב הכללי מכרז חדש להעסקת כוח אדם טכנולוגי בממשלה. במכרז זה התבצעו רפורמות ושינויים רבים הנוגעים לדרך העסקתן של חברות טכנולוגיה בממשלה ויוסדר נושא העסקת חברות באמצעות זכיינים במכרז. במקביל להשלמת ההליך המכרזי יוכנו על ידי החשב הכללי הוראות תכ"מ שינחו ויקבעו קריטריונים ברורים וכללי טיפול אחידים בכל נושא שירותי המחשוב של הממשלה.

ליקוי

11. אגף החשכ"ל הוא אחד מ"שומרי הסף" במערכת הממשלתית; התנהלותו, יחד עם אגף התקציבים וחשבות המשרד, אפשרו במשך שנים התנהלות המנוגדת לכללי המינהל התקין בין כתליו של משרד האוצר. מממצאי הביקורת הנוכחית על פרויקט ממשל זמין, המתנהל באחריות החשכ"ל, עולים ליקויים מהותיים בתחום הבקרה והפיקוח, בדומה לליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בביקורת על פרויקט מרכב"ה, אף הוא בניהולו של החשכ"ל. החשכ"ל לא יישם לקחים מן הביקורת הקודמת ולא החיל את השינויים המתחייבים על ניהול פרויקט ממשל זמין, זאת על אף שביוני 2005, בדיון על פרויקט המרכב"ה בכנסת, הודיע החשכ"ל כי נקט שורה של צעדים לשיפור הבקרה ולתיקון הליקויים בניהול הפרויקט, הוא לא פעל בחצרו ובתחומים שנתונים לאחריותו בהתאם לנדרש ממי שתפקידו להיות גורם בקרה ופיקוח על ביצוע תקציב המדינה כולו.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

11. אגף התקציבים ואגף החשב הכללי פועלים יחדיו לשיפור הליך התקצוב והבקרה של מערך ממשל זמין כבר במסגרת אישור תוכנית עבודתו לשנת 2009. השיפור מתבצע בין היתר באמצעות דרישת תוכנית עבודה מפורטת לשנת 2009, הכוללת הצבת יעדים, תפוקות ואבני דרך לביצוע כל אחד מהפרויקטים. הליך התקצוב התבסס על תוכניות העבודה שהוגשו ונבחנו אל מול יעדי הממשלה. עם זאת, פועל אגף התקציבים לקבלת תוכנית עבודה מפורטת יותר לשנת 2009, הכוללת הצבת יעדים, תפוקות ואבני דרך לביצוע כל אחד מהפרויקטים תחת מערך ממשל זמין.

רשות החברות הממשלתיות

בנק החקלאות לישראל בע"מ ממצאי מעקב

הגופים המבוקרים: משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות, אגף החשב הכללי; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; בנק ישראל; בנק החקלאות לישראל

ליקוי

1. משרד מבקר המדינה ערך ביקורת מעקב אחר פעולות הגופים המבוקרים, לתיקון הליקויים שפורטו בדו"ח 55ב' משנת 2005. בנובמבר 2008 עדיין לא היה בידי הרשות ואגף החשכ"ל תכנית עם לוח הזמנים להשלמת כל המתחייב מהחלטות ועדת השרים ממרס 2008 ומהחלטות אספת הנושים והאספה הכללית המיוחדת; מהמועד שבו חידשו הרשות ואגף החשכ"ל את פעולותיהם להפרטת הבנק לאחר הביקורת הקודמת (ספטמבר 2004), ועד המועד שבו גיבשו החלטה סופית בדרך המועדפת לכך (מאי 2007), חלפו כשנתיים וחצי, ובמהלכן שונו ההחלטות בנושא כמה פעמים: הרשות ואגף החשכ"ל בחנו במשך כשמונה חודשים את הדרכים להפרטת הבנק, בחרו את דרך ההפרטה שהייתה לדעתם המיטבית מבחינת המדינה, ובספטמבר 2005 אישרה לבקשתם ועדת השרים לענייני הפרטה דרך הפרטה זו. בינואר 2006 הקימו הרשות ואגף החשכ"ל, צוות משותף, בראשות אגף החשכ"ל, לשם קידום הפרטת הבנק בדרך האמורה. ביוני 2006 המליץ הצוות על דרך שונה להפסקת פעילות הבנק ובאותו החודש אישרה הוועדה למכירת מניות המדינה בחברות ממשלתיות דרך פעולה זו. לאחר כשנה, במאי 2007, חזר בו הצוות והציע דרך שלישית. ממועד החלטה זה (מאי 2007) ועד אישור דרך הפרטה זו בוועדת השרים (במרס 2008) חלפו כעשרה חודשים נוספים. רק באמצע מאי 2008, בעקבות שאלות משרד מבקר המדינה, יידעה הרשות את הבנק בכתב על החלטת ועדת השרים, וביקשה כי הבנק ינקוט פעולות המתחייבות ממנה. בסוף ספטמבר 2008 כונסו אספת נושים ואספה כללית מיוחדת של בעלי מניות הבנק והתקבלו בהן ההחלטות הדרושות לביצוע הדרך השלישית להפסקת פעילות הבנק, פירוק הבנק מרצון ומינוי מפרק.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

1. תכנית העבודה הסופית הוגשה בדצמבר 2008.

ליקוי

2. הסדרת זכויותיהם של עובדי הבנק: הליך גיבוש הסכם הפרישה של עובדי הבנק ויישומו נמשך יותר משנתיים, ורק במהלך 2008 פרשו 13 עובדים (כמחצית מעובדי הבנק). העיכוב בנושא נגרם, בין היתר, מאי-הסכמה בין אגף החשכ"ל ובין הרשות בעניין המקורות הכספיים למימון הסכם

הפרישה והמועד למימושו. נוכח חשיבותו של הנושא להשלמת הליך הפסקת פעילותו של הבנק, היה על הבנק, על אגף החשכ"ל ועל הרשות לנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי להסדיר זאת בזמן קצר יותר, וכך היה מתאפשר מוקדם יותר גם חיסכון בעלויות התפעול של הבנק.

ליקוי

3. נכסי המקרקעין של הבנק: בהחלטת ועדת השרים מספטמבר 2005 הוסמכה הרשות לטפל גם במכירה או בהעברה של זכויות הבנק במקרקעין. במאי 2007 בחנו נציגי הרשות את האפשרות לקדם מהלך של התייעלות בבנק, בין היתר, על ידי העתקת מקום פעילותו למקום אחר כדי לחסוך בהוצאותיו ולאפשר את ביצוע ההחלטה האמורה של ועדת השרים. אף על פי שהבנק הגיש לרשות, על פי בקשתה, תכנית בעניין זה, לא בחנו הרשות ואגף החשכ"ל כראוי את התכנית ולא נקטו צעדים בנושא זה. נוכח התמשכות הפעולות להפסקת פעילות הבנק, היה על הרשות ואגף החשכ"ל, לבחון את החלופות השונות כדי לבחור חלופה שתביא מירב התועלת מהנכס.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

3. על מנת להביא את "השבחת הנכס" להשלמתה, היה צורך במתן התחייבויות וכתבי שיפוי לעיריית תל אביב, דברים שהמדינה איננה ערוכה לעשות בגלל המשמעויות הכספיות הרבות והתדיינויות משפטיות ממושכות שעלולות לנבוע מהם. על כן האופציה של "השבחת נכס" לא הייתה מעשית, ולראייה, מדיניותה של עיריית תל אביב השתנתה בנוגע לאישור שינויי תב"ע ממשרדים למגורים בחלק זה של תל אביב וכל ההליכים, שבוצעו קודם לכן על ידי הבנק, ייתכן שלא היה בהם כל צורך ועלותם הרבה ירדה לטמיון. לעניין העברת הנכס למדינת ישראל, העברה כאמור הייתה מותנית במציאת פתרון מיידי לעובדי הבנק ומערכותיו במיקום אלטרנטיבי, דבר שהיה כרוך, בין היתר, בפתרון לסוגיית המחשב, פיטורי עובדים וכו'. עלויות המעבר המשוערות של עובדי הבנק ומערכות המחשב שלו למיקום אלטרנטיבי, יחד עם עלויות שיפוץ הנכס הקיים לצורך השמשותו על ידי המדינה – היו גבוהות, שספק אם היו מצדיקות את המעבר. הפתרון ההגייוני והכלכלי הוא במכירת הנכס במכרז פומבי לכל המרבה במחיר במצבו הנוכחי על ידי המפרקת, פעולה המתאפשרת אך ורק לאחר פינוי כל מערכות הבנק, לרבות הארכיב הגדול המוחזק בקומת המרתף שבו. המפרקת עוסקת בימים אלו בביצוע הפתרון הנ"ל כחלק מחיסול עסקי הבנק.

ליקוי

4. ביטול רישיון הבנק: אף שהבנק לא פנה לנגיד בנק ישראל כדי לקבל את הסכמתו להמשך השימוש במילה "בנק" בשמו בחלוף שלוש שנים ממועד

ביטול רישיונו, כנדרש על פי דין, הוא המשיך להשתמש במילה זו בשמו. יחידת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל לא נקטה צעדים נוספים בעניין זה ולא הקפידה להביא לפני בנק החקלאות בכתב את כל החלטותיה והנחיותיה בנושא.

ליקוי

5. דוחות על פעולות רשות החברות: לאחר דוח הביקורת הקודם, בדוחות הרשות על פעולותיה בשנים 2004 ו-2005, לא ציינה רשות החברות את העובדה כי הבנק עומד להפרטה לפי החלטת הממשלה, את ההחלטות שהיא ואגף החשכ"ל קיבלו בעניין דרך ההפרטה ואת הצעדים שנקטו בעקבותיהן. אי-דיווחה האמור של הרשות אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הגילוי הנאות והשקיפות ועם חובותיה על פי חוק החברות הממשלתיות.

ליקוי

6. אגף החשב הכללי נתקל בקשיים בקבלת מסמכים מהבנק, למרות זאת לא פנה לרשות כדי שתשתמש בסמכויותיה לקבלת המסמכים. הרשות לא הציעה לאגף להפעיל סמכויותיה אלו. דברים אלו והתמשכות הטיפול בנושא, עיכבו את העבודה להפסקת פעילות הבנק.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

6. קבלת מסמכים: אגף החשב הכללי לא היה מודע לסמכות רשות החברות, לחייב החברה להעביר נתונים. מרבית ההחלטות בדבר ההפרטה חייבו את אישור הוועדה למכירת מניות המדינה שבראשותו של מנהל רשות החברות. כמו כן, היו הסתייגויות של הרשות מהחלטות הצוות המשותף.

ליקוי

7. רשות החברות ואגף החשכ"ל: בעת ביקורת המעקב העיר משרד מבקר המדינה לאגף החשכ"ל ולרשות כמה פעמים, כי לנוכח ההפסדים הניכרים שנגרמו ונגרמים לקופת המדינה מהמשך פעילותו של הבנק והאפשרות שההכנסות מגביית החובות שבתיק האשראי של הבנק יצטמצמו בשל חלוף הזמן, מן הראוי שיזרזו מאוד את פעולותיהם תוך שיתוף פעולה וישלימו אותן בהקדם. מממצאי ביקורת זו עולה, שהגורמים האמורים לא נקטו את כל הצעדים המתחייבים מהמלצה זו. עמדותיהם הסותרות של הרשות ושל אגף החשכ"ל והאשמותיהם ההדדיות בעניין האחריות לעיכוב הרב בהליכים לסיום פעילות הבנק, מלמדות ששתי יחידות חשובות ומרכזיות אלה, השייכות לאותו משרד ממשלתי, לא השכילו

לעבוד בשיתוף פעולה מלא כדי לממש ביעילות ובמהירות את ההחלטות בעניין הבנק. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות ועל אגף החשכ"ל, המטפלים במשותף בנושאים ממשלתיים כלכליים רבים ומרכזיים, לשפר בהקדם את דרכי שיתוף הפעולה ביניהם כדי למנוע פגיעה בקידום של נושאים חשובים אלה.

תגובה

רשות החברות הממשלתיות

7. לקח מרכזי שהפיקה הרשות מהדו"ח, הוא כי ההחלטה על הפקדת האחריות על הפרטת החברה בידי גוף שאינו אמון על כך, בטעות יסודה. נראה כי בשונה מרשות החברות, שמתוקף אחריותה על החברות הממשלתיות, ההפרטה נמצאת בליבת פעילותה והיא אמונה על נושא ההפרטה ועוסקת בו באינטנסיביות, אגפים אחרים אינם ערוכים לעסוק בנושא ההפרטה. לדעת הרשות יש להקפיד כי בתהליכי הפרטה של חברות ממשלתיות יהיו בידי הרשות מלוא הסמכויות להוביל את התהליכים הנדרשים מול גורמים אחרים. על רשות החברות להסתייע בכל שותף - ממשלתי, מקצועי ואחר - להצלחת התהליך, אך תוך הקפדה על כך שמעמדו יהיה כשל שותף בלבד ולא כגורם המוביל את התהליך או מתווה את ביצועו.

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

7. ההחלטה על זהות המפרקת של הבנק, היתה משותפת לאגף החשב הכללי ורשות החברות. החשב הכללי מייצג את המדינה בתהליך זה כנושא העיקרי לחובות הבנק ולכן לא סביר היה שגוף אחר יוביל תהליך זה. כמו כן, הפרטת הבנק הינה מסובכת ורגישה וזאת מפאת הסיבות הבאות:

א. מדובר בחברה ציבורית, ששימשה שנים כבנק, כפופה לרשות ניירות ערך בישראל ולחוקי ה-SEC בארה"ב מכוח מניות הבכורה שהונפקו בזמנו ונסחרו מעל הדלפק בבורסות בארה"ב ובישראל. עד עצם היום קיימים בעלי מניות בכורה בארה"ב שבטיפול לא נכון בסוגיה עלולים לשבש את הליכי הפירוק.

ב. תיק האשראי של הבנק מונה כיום למעלה מ-120 לווים שונים מהמגזר החקלאי. לכל אחד מהלווים מערכת הלוואות ובטחונות שונה.

ג. מערכת ההלוואות מתנהלת על גבי מחשב מיושן. המערכת הוזנחה במשך שנים ולא שודרגה. המשך גביית ההלוואות באמצעות גוף אחר מחייבת הסבת הנתונים למערכת מודרנית תוך שמירה קפדנית על המידע הקיים. לשם כך דרוש פתרון טכנולוגי בלתי שיגרתי, שמעורבים בו מספר

מומחים. היות ומדובר בטכנולוגיה שכמעט ולא קיימת יותר, עלויות הטיפול יהיו גבוהות, לכן נעשית בחינה מדוקדקת של כל פעולה ופעולה שמתבצעת על-פי המלצות המומחים.

ד. נושא פרישת עובדי הבנק הינו מסובך ומורכב.

ה. לבנק החקלאות יש חברת בת – פ.א.ז.א., הבנק מחזיק ב-50% מהמניות, אך השליטה המועדפת היא של הסוכנות היהודית. לחברת הבת מזומנים בקופתה ולאחרונה הודיעו למפרקת בסוכנות היהודית כי מצאו נכס מקרקעין בבעלותה של פ.א.ז.א., שלא היה ידוע על קיומו ולא הופיע בדוחותיה הכספיים.

ו. ללא פירוקה של חברת הבת הנ"ל לא ניתן לחסל סופית את עסקי הבנק.

רשות המסים בישראל

פעילות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ם)

הגופים המבוקרים: משרד האוצר - רשות המסים בישראל, שירות עיבודים ממוכנים

ליקוי

1. רוב מערכות שירות עיבודים ממוכנים (להלן – שע"ם), פותחו לפני שנים רבות, עקב כך קרוב למחצית ממשאבי התכנות מופנים לתחזוקת המערכות על חשבון פיתוחן. במשך השנים נוצר כשל מהותי בעבודת שע"ם ובקשר שלו עם הרשות, שביטוייו המרכזיים הם ליקויים בתכנון, בהקצאת התשומות ובבקרה. בשנת 2000 הוגשו למנכ"ל משרד האוצר המלצות ועדה מקצועית שדנה במבנה שע"ם; לא היה טיפול בהמלצות אלה. על רשות המסים להכין תכנית כוללת, על מנת לגבש מערך מחשוב יעיל, אפקטיבי ועדכני בתחום המסים, ככלי מרכזי של מערכת גביית המסים בישראל. יש לקבוע גוף מטה לנושא מיחשוב, תוך בחינה מערכתית ומעמיקה של צרכי המיחשוב, מול היכולות הנוכחיות.

תגובה

רשות המסים בישראל

1. כיום נבחנת האפשרות לבניית מערכת חדשה או שדרוג המערכת הקיימת, כך שהמערכת תאפשר למנהל שע"ם "מבט על" לגבי כל ההזמנות המבוצעות בשע"ם ותשמש כלי ניהולי לפקוח אחר ביצוע העבודות, לפי לוח, עובדים, סדרי עדיפויות, מספר ימים וכו'. במקביל, נכתב נוהל חדש להזמנות עבודה ואישורן.

ליקוי

2. אין גוף מטה לתיאום בין הרשות ולשע"ם, לתיאום ולקביעת תכנית העבודה של שע"ם; ואין מנגנון לניהול ולמעקב אחר ביצוע הזמנות עבודה.

תגובה

רשות המסים בישראל

2. מנהל שע"ם כפוף למנהל רשות המיסים ומבצע את פעילות שע"ם בהתאם להנחיותיו של מנהל רשות המיסים. תוכנית העבודה של שע"ם נקבעת בשיתוף פעולה עם הסמנכ"לים המקצועיים, שלמעשה קובעים את סדר העדיפות של העבודה. הנהלת רשות

המסיים היא גוף המטה לתיאום, במסגרתה מתקבלות החלטות לסדר עדיפות וקביעת מדיניות מחשוב. מתקיים דיאלוג, הכולל פגישות שוטפות בין סגני מנהל הרשות לבין מנהלי האגפים בשע"ם. דיאלוג זה נועד לקבוע תוכנית עבודה מסודרת, סדרי עדיפויות, תיאום ציפיות ופעילויות נדרשות בלתי צפויות מראש. מנהל שע"ם מעורב באופן שוטף בקביעת תוכנית העבודה ועוקב אחר ביצועה. על אף האמור ובמידת הצורך תישקל במקרים חריגים רכישת שירותים מגורם אחר, תוך התחשבות במדדי עלות-תועלת וגורמים אחרים.

ליקוי

3. הקצאת תשומות העבודה של שע"ם למערכי המס השונים נעשתה בלי התאמה לצרכים האובייקטיביים שלהם. שע"ם מסוגל לבצע לכל היותר כשליש מהדרישות לפיתוח תוכנה להן זקוקה הרשות. אין לשע"ם תמריץ לשיפור השירות להתייעלות ולחסכון.

תגובה

רשות המסים בישראל

3. מדדי עלות-תועלת אינם רק במונחי עלויות תקציביות שוטפות לפעילויות שמול הרשות, אלא גם ביכולת ההתמודדות של שע"ם עם משימות לאומיות המבוצעות אד-הוק, בהתאם להחלטות ממשלה או הכנסת. פעילויות כאלה שבוצעו לאחרונה כללו את מערך הפיצוי לנפגעי מלחמת לבנון השנייה, מבצע עופרת יצוקה וכן פרויקט מס הכנסה שלילי. לביצוע פעילויות אלו נדרשו ניוד והירתמות של עובדים מאגפים שונים.

ליקוי

4. למידע שבידי שע"ם אין תחליף לצורך ניהול מערכי המס במדינת ישראל. להבטחת רציפות הפעולות, יש לגבות בקביעות את בסיס הנתונים באתר פיזי חלופי ומאובטח, אולם הדבר לא נעשה.

תגובה

רשות המסים בישראל

4. כיום קיים בשע"ם פתרון חלקי לצורך גיבוי מאגרי המידע. פתרון זה, אכן איננו אופטימלי - אך הוא נבנה בהתאם ליכולות התקציביות הקיימות. הפתרון כיום כולל גיבויים בסביבת MF עבור מערכות ההפעלה, תוכנות ייעודיות שפותחו בשע"ם והנתונים (DATA). עבור הסביבה הפתוחה מתבצע גיבוי לנתונים בלבד (DATA). פעילויות הגיבוי אינן מושלמות ולמעשה הפתרון האמור הינו

מינימאלי וטרם נבדק באתר התאוששות כלשהו. אין לשע"ם ניסיון בהעלאה ובשחזור הנתונים, בדיקת הנתונים והערכת זמנים עד ליכולת שחזור מלאה. שע"ם הקים ועדת היגוי לבחינת ההתמודדות בנושא זה, והחלופות שהוצעו לפתרון הן כדלקמן:

א. את העתקי מאגרי המידע, ניתן לשחזר באתר המכיל מערך מחשבים ותקשורת חלופי. פעילות שכזו, תינתן על ידי שכירת שירותים מחברה המוכרת בשוק כחברה יציבה, המכילה מערך תואם. בפעילות זו, יהיה צורך להגיע לחוזה התקשרות מול החברה הנבחרת, לבצע ניסוי לבדיקת שחזור המידע ולבצע הערכת זמנים.

ב. הקמת אתר חלופי לשע"ם, המכיל תשתית ומערך מחשובי התואם את הקיים בשע"ם, שיאפשר מעבר פשוט ומיידי בין האתר הפיזי של שע"ם לאתר הגיבוי.

ליקוי

5. הנוהל לפיתוח ולתחזוקה של מערכות מידע ממוחשבות במשרדי ממשלה (נוהל מפת"ח), אינו מיושם בשע"ם.

תגובה

רשות המסים בישראל

5. שע"ם בוחן את אפשרות היישום של נוהל מפת"ח בשע"ם לרבות הצרכים והעלויות שיידרשו לצורך כך.

ליקוי

6. יש להפעיל בהקדם תהליכי בקרה לאורך מחזור חיים של כל מערכת, משלב הייזום האיפיון, עד התחזוקה בשלב התפעול.

תגובה

רשות המסים בישראל

6. בשע"ם הוקם צוות מקצועי באגף תוכנה וטכנולוגיות. תפקיד הצוות הוא מתן ייעוץ, תמיכה לתוכניתנים, ליווי פרויקטים משלב התכנון ועד לסיומו.

ליקוי

7. הביקורת הפנימית ברשות לא בדקה את פעילות שע"ם. עובדי חטיבת הבקרה בשע"ם אינם בודקים את איכות התוכנות שפותחו בשע"ם.

תגובה

רשות המסים בישראל

7. בשע"ם הוקם גף ביקורת פנים אשר כפוף למבקר הפנים של רשות המיסים. בתוכנית העבודה לשנת 2009 נכללו נושאים לביקורת בשע"ם. העובד אשר מונה לצורך כך, כבר החל בעבודתו.

פעולות למניעת הברחות של טובין

הגוף המבוקר: משרד האוצר - רשות המסים בישראל

ליקוי

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו כשלים רבים בתהליך איתור ההברחות. בשל כך מתאפשרת הברחות טובין ובהם סמים. האגף מעביר לבדיקה עד 5% מכלל המכולות והמטענים המגיעים לארץ ביבוא מסחרי. כדי לטייב את איתור הטובין האסורים ביבוא מפעיל האגף משנת 2002 מערכת ממוחשבת לבחירת המטענים שייבדקו. האגף פועל רק באופן חלקי לעדכון המערכת במאפיינים מחשידים של מי שנתפסו בהברחות ולניתוח פרטי הטובין המוברחים שנתפסו. על אגף המכס לפעול לתיקון הליקויים כדי למנוע הברחות.

תגובה

רשות המסים בישראל

1. קיימים אמצעי בקרה נוספים לאחר שחרור הטובין:
א. "תהליך כוללת" – לתהליך זה מנותבים לבדיקה אחוז מהרשימונים אשר שוחררו ב"תהליך ד" ושלא היה חשד גבוה או שניתן היה לשחרר את הטובין. הבדיקות בתהליך זה מתבצעות על סמך מסמכים ולעיתים אף על סמך בדיקות בחצר היבואן.

ב. "בקרת יבוא" – לתהליך זה קיימות מחלקות ייעודיות אשר מתמקדות לדוגמה ביבואן מסוים או פרט מכס ספציפי, כאשר הטובין כבר שוחררו מפיקוח המכס. בתהליך זה מתבצעת חקירה לאובייקט הנבחר אשר מתייחסת לתקופה של עד חמש שנים אחורה. לעיתים החקירות מסתיימות בהגשת כתבי אישום פליליים.

על פי נתוני שנת 2007, אחוז הניתוב הכלל ארצי של רשימונים לתהליך אי' (כולל יבוא מסחרי, אישי, ודואר חבילות) הוא : 11.3%

להלן ההתפלגות : חיפה – 17.9%, אשדוד – 8.4%, נתב"ג – 8.6%, מרכז – 15.4%, מעברים – 100%.

לאור חשיבות הנושא של ניתוח הסיכונים, הצטרף בתחילת שנת 2009 עובד חדש במשרה מלאה לממונה תהליך השחרור (התש"ר) העוסק בתחום. כמו כן, פורסמו מכרזים חיצוניים לאיוש המשרות של ניהול הפרופילינג ביבוא וביצוא, אך טרם נמצאו מועמדים אשר מילאו את דרישות המכרז. בימים הקרובים יפורסמו המכרזים בשנית בתקווה לאתר מועמדים מתאימים. אושרו 6

תקנים נוספים למכרז פרופיילינג לכל בית מכס. מכרזים יפורסמו בקרוב.

במערכת הפרופיילינג קיימים 3 מודלים:

מודל הפרופיילינג מכסי כללי – על מודל זה אחראי מטה מינהל המכס ברמה הארצית ויחידת התש"ר ברמה המקומית.

מודל הפרופיילינג סמים – על מודל זה העוסק בתחום מניעת הברחות סמים אחראי מטה הסמים.

מודל פרופיילינג חקירות – על מודל זה העוסק בתחום ההברחות אחראי מטה החקירות. על פי נתוני שנת 2007 אחוז העבירות אשר נחשפו רק כתוצאה מעדכון מערכת הפרופיילינג על-ידי מטה ההנהלה הוא 25%. הודות לפרופיילינג ולאור סוג הטובין הוחלט לשתף את היס"מ בפעילות.

בהתייחס למודל פרופיילינג יס"מ בהיבט המכסי, קיימות שתי בעיות עיקריות שבימים אלו נמצאות בשלבי פיתרון:

ג. במערכת הבדיקות במחשב אין תיעוד לבדיקות אשר התבצעו על ידי היס"מ, הרישום לרוב ידני.

ד. במרבית המקרים כאשר יש ממצאים כתוצאה מפרופיילינג יס"מ, מתבצע סיום טיפול והנושא מועבר למעריך ביחידות התש"ר.

המערכת אינה יכולה בהרבה מקרים לייחס ממצאים למודל פרופיילינג יס"מ. בימים אלה נמצאת בשלבי הטמעה מערכת ממוחשבת חדשה לדיווח על ביצוע וממצאי בדיקה של כל היחידות בבתי המכס.

ליקוי

2. בתי המכס אינם מוסרים זה לזה מידע על הברחות, אלא אם כן מדובר בהברחות סמים. עקב כך יכלו יבואנים שנתפסו בהברחת טובין בנמל אחד לייבא טובין דרך נמל אחר בלי שהמכס בדק אותם.

תגובה

רשות המסים בישראל

2. להלן אמצעי העדכון במערכת:

פרופיל יבואן – פרופיל היבואן הינו חלק ממערכת הפרופיילינג. בפרופיל זה מופיעים דו"חות אירוע חריג או דו"חות גילוי עבירה שנרשמו לאותו יבואן, נתונים על חובות שלו, גירעונות, ליקויים, אינדיקציה על קיום מידע מודיעיני לגביו ונתונים נוספים.

עבירות – כאשר מתגלות עבירות כתוצאה מבדיקת רשימון (הן מסמכים והן פיסית) בבית מכס מסוים הם נרשמות בפרופיל היבואן. הממצאים נצברים בפרופיל ומשפיעים על הניתוב הבא של הרשימונים של אותו יבואן, גם אם ינסה לשחרר טובין בבית מכס אחר.

מודיעין – במקרים בהם נמצאו הברחות או עבירות מכס חמורות מוזנת למערכת המודיעין (EMMA) ידיעה על היבואן. גם ידיעות אלו באות לידי ביטוי בפרופיל היבואן.

חשדות – אם קיים חשד מודיעיני לגבי היבואן או מנהלים בחברה או אף על בני משפחה של היבואן, הדבר בא לידי ביטוי בפרופיל היבואן וישפיע על ניתוב הרשימונים של אותו יבואן. חוברת מידע – מידי רבעון מופקת על ידי מטה האכיפה במינהל המכס חוברת מידע ומפורטות בה תפיסות ושיטות הברחה מיוחדות. הן החוברת והן מידע מעודכן נמצאים במערכת המחשב הפנים-ארגונית (SPS) לשירות כל תחנות ויחידות מינהל המכס. גילוי מוצרים מזויפים ומפרים זכויות קניין רוחני מחייב בדיקה פיזית של הטובין. הנהלת המכס מזינה למערכת הפרופיילינג כל מידע או הודעה המתקבלת מבעלי הזכות ביחס ליבואנים החשודים כיבואני מוצרים מפרים, וחלק מן התפיסות נובע מכך. בימים אלה פורסמה הנחיה נוספת, להזין למערכת הפרופיילינג הארצית כל יבואן שנתפס פעמיים ומעלה מייבא טובין שמפרים זכויות קניין רוחני. מאז התאמת פקודת המכס לאמנת TRIPS בנושא ב-1.1.2000, המכס מגלה פעילות רבה וברמת הצלחה גבוהה בכל הנוגע למניעת יבוא מפר, לשביעות רצונו של ציבור בעלי הזכויות.

ליקוי

3. בתי מכס פועלים שמונה וחצי שעות ביום, במשך חמישה ימים בשבוע; ואילו נמלי הים בישראל פועלים 24 שעות ביממה במשך שבעה ימים בשבוע. בעת שבית המכס אינו פועל משתחררים טובין מהנמל בלי שמתבצעות בדיקות יזומות או אקראיות של הטובין, ויבואנים עלולים לנצל זאת להברחת טובין.

תגובה

רשות המסים בישראל

3. להלן אמצעי הבקרה כאשר בתי המכס אינם פעילים :

- א. מערכת הפרופיילינג עובדת 24 שעות ביממה במשך שבעה ימים בשבוע. לכן, אם הוגש רשימון בשעות הלילה או בסופי שבוע הוא יעבור בחינה ודירוג במערכת הפרופיילינג.
- ב. מערכת הפרופיילינג מנתבת רשימונים. כך במקרה שרשימון נותב לתהליך א' גם אם זה במהלך הלילה או בסוף שבוע, ימתין הרשימון ולא יקבל התרה (שחרור) עד לבדיקתו כמקובל בעת חזרת עובדי המכס לעבודה ביום שלמחרת או ביום א'.
- ג. הניתוב האקראי הוא חלק מתהליך הפרופיילינג, לכן, גם בלילה ובסוף שבוע ינותבו רשימונים לבדיקה באופן אקראי בנוסף לניתוב כתוצאה מפעילות הסימנים המחשידים.

ד. יחידות היס"מ מבצעות פעולות יזומות (בדיקות ובקורות פתע, תצפיות, מעקבים) בשעות ובימים בלתי שגורתיים.

ה. נבדקת האפשרות לנתב אחוז מסוים לתהליך כוללת, רשימונים שהוגשו ביום ו' או שבת והותרו התרה אוטומטית ללא בדיקה (תהליך ד').

גם בחו"ל קיימים פערים בשעות העבודה בין הנמלים לבתי המכס.

ליקוי

4. על פי החלטת ממשלה מיוני 1994, הוקמה באגף יחידת מטה למניעת הברחות סמים שכפופים לה מדורים בבתי המכס. במאי 2002 הטיל האגף על המדורים שבבתי המכס, תפקידים נוספים, והכפיף אותם לגובי המכס. בכך, החלטת הממשלה לא קוימה למעשה. בעקבות השינוי פחתו הפעולות למניעת הברחות סמים.

תגובה

רשות המסים בישראל

4. הנהלת המשרד מצאה שהזליגה בין התחומים, הכפיפות המשותפת והיעדר התמקצעות בתחום אחד, הינה בעייתית ולכן הוקמה ועדה פנימית שתפקידה לבחון את המבנה הארגוני של היס"מ, הכפיפות המבצעית וכדומה. בשבועות הקרובים אמורה הוועדה להגיש את מסקנותיה. דרישות הציוד של יחידת היס"מ בבית מכס חיפה הועברו להנהלה ומטופלות, על פי סדרי העדיפויות של הגורמים המוסמכים.

ליקוי

5. האגף משתמש בכלבים לאיתור סמים. מחוות דעת מקצועית שבידי האגף עולה כי מספר הכלבים קטן מהנדרש, ובהתחשב בכמות העבודה, בהיקף המשימות ובפיזורן הגיאוגרפי יש צורך להפעיל כלבים נוספים.

ליקוי

6. מאז 2003, עת הוחל בבית המכס אשדוד בהפעלת מתקן בידוק רדיוגרפי המאפשר לשקף תוכן מכולות באופן שמפענחים מיומנים יכולים לאתר הברחות, לא נמצאו באמצעותו סמים מוברחים. ככל הנראה הסיבה לכך היא מחסור במפענחים מיומנים.

תגובה**רשות המסים בישראל**

6. מערכת שיקוף אינה "יודעת" לזהות חומרים. הרשות בוחנת רכש של מריחנים עם יכולות גילוי בין השאר של סמים.

ליקוי

7. כאשר משטרת ישראל פונה לאגף בנוגע להברחות סמים, נדרש האגף לספק למשטרה מידע במהירות. אולם בפועל משך הטיפול בבקשה למסירת המידע אורך בדרך כלל כמה ימים.

ליקוי

8. בנמל אשדוד פועלות דרך קבע כמה עשרות סירות דיג בלי שנעשה למניעת קרבה בינן לאניות, אף על פי שבעבר נתפסו בעלי סירות דיג שהבריחו טובין מהאניות בשטח הנמל.

ליקוי

9. בית המכס אילת אינו פועל כנדרש למניעת הברחות, והשירות שהוא נותן לאזרחים לקוי.

תגובה**רשות המסים בישראל**

9. מסוף היציאה מאילת, מזה כעשרים שנה, לא היה מאויש 24 שעות ביממה. בעלות מול תועלת אין כדאיות לאיוש מלא של מעבר זה, שכן הדבר ידרוש תוספת של 8 עובדים.

ליקוי

10. הרשות הפלסטינית מייבאת מנמל אילת כלי רכב, בעיקר משומשים. אין בנמל מתקן לבדיקת כלי רכב המועברים לרשות. הבדיקה חשובה משום שיש לגביהם חשש להברחות, ובכלל זה הברחת אמצעי לחימה.

תגובה**רשות המסים בישראל**

10. בתוכנית העבודה של שנת 2009 מתוכנן להקים בנמל אילת אתר לבדיקת רכב. המשאבים הופנו למקומות אחרים זאת על פי סדר עדיפויות אשר מתואם עם הגוף המנחה. יחד עם זאת בנמל

מתבצעת בדיקת רכבים גם ללא בור, באמצעות ערכת בדיקה. במקרים חשודים מועברים רכבים לבדיקה במעבר רבין.

ליקוי

11. עיקר הפעולות של בית המכס אשדוד הוא היבוא לרשות הפלסטינית על חשבון הטיפול המעמיק יותר ביבוא לישראל.

תגובה

רשות המסים בישראל

11. לגבי בית המכס באשדוד - כל היבוא לרש"פ עובר בדיקה ביטחונית-פיזית, על פי צרכי הביטחון. הבדיקה הפיזית מביאה לגילוי עבירות ובעיות מכסיות באחוזים גבוהים. בדיקה פיזית בשיעור של 100% היא מתכון בטוח לגילוי עבירות רבות, כפי שבדוק 100% מן הנוסעים בנתב"ג היה מביא לגילוי הברחות רבות, אבל אפשרות זו לא נשקלת. בית מכס אשדוד הוא נמל היבוא העיקרי לרשות הפלסטינית (60.1% מכלל רשימוני היבוא לרש"פ, המהווים אחוז לא מבוטל מכלל הרשימונים המוגשים בבית המכס). משקל הפעילות המכסית ביחס ליבוא לרש"פ יהיה גבוה במיוחד בבית מכס אשדוד.

ליקוי

12. במעבר טאבה, ספק אם עובדי המעבר מספיקים לבדוק כראוי את הנכנסים בתקופות עומס ועקב כך אפשר להבריח טובין באזור זה.

תגובה

רשות המסים בישראל

12. אושר לבית המכס תוספת כוח אדם של שישה בודקים, דבר אשר יתרום למתן שירות טוב יותר תוך ביצוע עבודה ברמה מקצועית וקפדנית יותר.

משרד הבינוי והשיכון

הקצאת דיור ציבורי לזכאים

הגופים המבוקרים: משרד הבינוי והשיכון; חברת "עמידר"-החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ; חברת "חלמיש"-חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ

ליקוי

1. מלאי דירות - בדצמבר 1999 החליטה הממשלה כי הכספים ממכירת הדירות הציבוריות יופקדו ב"קרן הדיור הציבורי". מטרת הקרן הייתה, בין היתר, מימון רכישת דירות לאוכלוסייה הנזקקת. עד מרס 2008 מכרה המדינה כ-26,000 דירות; ההכנסות ממכירת הדירות הסתכמו בשני מיליארד ש"ח בערך, אך מכספי הקרן לא הוספה למלאי הדיור הציבורי אף לא דירה אחת.

ליקוי

2. מספר הזכאים - על פי הקריטריונים של המשרד, בסוף 2007 היה מספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי 2,160; 1,222 מהם - 57%, התגוררו במחוז המרכז של המשרד. על פי נתוני עמידר ו"עמיגור - ניהול נכסים בע"מ", מספר הדירות הפנויות היה באותה עת 1,617, מהן רק כ-80 במחוז המרכז.

ליקוי

3. התקציב להקצאת דיור ציבורי - ההקצבה לדיור ציבורי לשנת 2008 מתקציב הסיוע של המשרד הייתה כ-70 מליון ש"ח, שהם 2% מתקציב המשרד שנועד לסיוע בדיור והסתכם בשנה האמורה ב-3.32 מיליארד ש"ח.

ליקוי

4. זמן ההמתנה להקצאת דירה - בידי המשרד לא היו נתונים על זמן ההמתנה השכיח והממוצע להקצאת דירה, ועל זמן ההמתנה לפי אזורים. בידי המשרד לא היו גם נתונים על מספר הזכאים לדיור ציבורי בשנים קודמות ועל מספר הזכאים שקיבלו דירות מהחברות הממשלתיות-עירוניות בירושלים, בתל-אביב-יפו, בחיפה ובפתח תקווה. היעדר נתונים פגם בתהליך קבלת ההחלטות בנושא מדיניות הסיוע. בדיקת 21 תיקים של זכאים חסרי דיור, שזכאותם אושרה בשנים 1995-2006, ובמועד הביקורת (אפריל 2008) עדיין המתונו לקבלת דירה, העלתה כי חמישה מהם המתונו בין שנתיים לחמש שנים מיום אישור זכאותם; מרביתם (11 זכאים) המתונו חמש עד שבע שנים, ושישה - אף יותר מעשר שנים.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

4. מעת לעת המשרד מפיק נתונים על משך הזמן הממוצע לקבלת דירה לפי ישוב. נתונים אלו היוו נדבך בקבלת ההחלטה על יצירת תוכנית הסיוע בשכר דירה מוגדל ולטווח ארוך. לגבי הדירות ללא ביקוש, במשרד נתונים בדבר מכירת הדירות בבאר שבע בשנים 2007-2008. במשרד קיים ניהול רישום מסודר וממוחשב של כל הדירות שהוצעו לכל זכאי וזכאי, כולל כתובת הדירה, מספר החדרים, שטח הדירה, קומה והאם הזכאי הביע הסכמה או סירוב להצעה.

ליקוי

5. נכים הזכאים לדירות - כ-100 זכאים לדיור הציבורי הם נכים רתוקים לכסא גלגלים. אם אין במלאי שבידי חברות האכלוס דירה מתאימה לצורכי נכה כזה, המשרד אמור, על פי נהליו, לרכשה בשוק הפרטי. המשרד רוכש כ-30 דירות בשנה עבור אוכלוסיית זכאים זו; לפיכך נוצר פער גדול שהולך ומתרחב בין מספר הממתנים ובין מספר הדירות שהמשרד מספק.

ליקוי

6. פרקי הזמן לתיקון הדירות המיועדות לאכלוס - פרקי הזמן לתיקון הליקויים בדירות המיועדות לאכלוס בחברת עמידר ובחברת חלמיש לא היו בהתאם לנהלים הן מצד החברות והן מצד משרד הבינוי והשיכון.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

6. אגף נכסים ודיור במשרד הבהיר במכתביו לחברת חלמיש מדוע חלו עיכובים בשיפוץ וביקש מסמכים נוספים, אך חברת חלמיש משיקוליה היא, החליטה שלא להעביר תגובות, הבהרות ומסמכים ולשפץ באופן חלקי את הדירות על חשבונה. לגבי ארבע דירות שבניהול החברה נעשו בעבר שינויים מהותיים כגון איחוד או חלוקה, בין היתר, משום שהן שמשו בעבר משרדים או מוסדות של עיריית תל אביב. אגף נכסים ודיור דרש מהחברה לתבוע את נזיקה מעיריית תל אביב.

עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

6. החברה פועלת על פי "חוק זכויות הדייר בדיוור הציבורי, התשנ"ח - 1998". כאשר פרק הזמן המרבי שנקבע בנהלי החברה להעברת הבקשה למשרד הבינוי והשיכון (4 ימים) אינו ריאלי, נבחן עדכון הנוהל באופן שיפרט את פרק הזמן של פעילות עמידר בנפרד מפרקי הזמן של פעילות משרד הבינוי והשיכון. במסגרת דיונים המתקיימים לחידוש ההסכם בין חברת עמידר למשרדי הממשלה, עמידר תבקש להגדיר מדדי שירות של המשרדים שיכלול בין היתר את פרקי הזמן בהם יינתן מענה לחברת עמידר בתחומי:

- * העמדת מועמד זכאי מתאים וזמין לאכלוס;
- * הקצאת תקציב שוטף זמין לאכלוס חוזר;
- * מתן מענה המשרד בתוך כ-10 ימים לאישור המפרטים לאכלוס מחדש.

לוי'ז לסיום עדכון הנוהל עד 30/05/09. במסגרת חידוש ההסכם בין חברת עמידר למשרדי הממשלה, החברה ביקשה לאשר לה לשפץ דירות עד עלות של 30 אלף ₪ ללא צורך באישור נוסף של משרד הבינוי והשיכון, תוך קיום בקרה מדגמית של המשרד. חברת עמידר תפעל לקבלת הסכומים באופן שוויוני ליתר החברות המאכלסות. חברת עמידר מודדת את פרק הזמן להגשת האומדן לשיפוץ למשרד מעת הקפאת הדירה למועמד מתאים.

בחודשים האחרונים התבצע פיילוט בהנחיית המשרד באזורי מרכז הארץ, כאשר המפרטים נערכים בפיילוט ללא קשר לאיתור מועמד. חברת עמידר תומכת במיסוד הפיילוט כנוהל קבוע של משרד הבינוי והשיכון בכל אזורי הארץ. במסגרת ההסכם עם הממשלה תבקש שיקבעו מדדי שירות של המשרדים באופן שיגדירו את פרקי הזמן לאיתור מועמד לאכלוס, אישור העבודות וקיום תקציב זמין מתאים. לאחר מיסוד וסיכום הנושא יעודכנו נהלי החברה בהתאם.

חברת עמידר תפעל לשינוי הנוהל לאכלוס דירות בתחומים: הכנת אומדן למחיר השיפוץ, השגת אישורים וכיוצ"ב עובר לאיתור המועמד לדירה, וזאת בכפוף לאישור משרד הבינוי והשיכון לביצוע שיפוץ טרם הצמדת מועמד.

ליקוי

7. הטיפול במחזיקים שלא כדין בדירות ציבוריות - בחברת עמידר נערכה בדיקה בשלושה סניפים (איילון, פתח תקווה ונתניה). נבדקו 33 מ-123 (26.8%) תיקי דירות שמסיגי גבול (להלן - גם פולשים) פלשו אליהן בעשר השנים האחרונות. ב-15 תיקים (45%) העלתה הבדיקה ליקויים בסדרי הטיפול. בחברת חלמיש נבדקו עשרה מ-46 (22%) תיקי דירות שפלשו אליהן משנת 1988 עד אמצע 2007. שיעור גבוה של ליקויים מלמד על פגמי תפעול בטיפול בנושא.

תגובה

עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

7. מדובר בפלישות ותיקות, וכיום פועלת חברת עמידר במגמה מתמדת לצמצם את היקף הפלישות. ביקורי מעגל מתבצעים בתדירות שנקבעה בהסכם בין חברת עמידר למשרדי הממשלה. הגברת תדירות הביקורים מחייבת הגדלת המשאבים (עמלות) שישלמו לחברת עמידר. עמידר תמליץ למשרד הבינוי והשיכון לבצע בדיקות והצלבת נתונים מול משרד הפנים לאיתור פטירות של דיירים וציאה מהארץ. לאור תיקון תקנות סד"א (תיקון מספר 2) התשס"ט-2008, פרק ט"ז 4: "תביעה לפינוי מושכר", בסעיפים 215 ז - 215 יג, יעודכנו נהלי החברה, לטיפול בפינוי נכסים שנפלו. החברה תעמיק את הבקרה והפיקוח העיתי למניעת מקרים כגון אלה, כאשר תחום ה"פלישות" ייבדק פעמיים בכל שנה.

ליקוי

8. היקף הסיוע באמצעות משכנתאות - הסיוע של המדינה, שניתן באמצעות מענקים וסבסוד של המשכנתאות, קטן בתקופה 2001 עד 2007, ושיעור הסיוע שניתן בשנת 2007 - על פי ההוצאה למעשה - כ-10% בלבד מזה שבשנת 2001. בכל אחת מהשנים 2001-2007 היה שיעור ביצוע התקציב נמוך, ובשנת 2007 הגיע לכ-55% בלבד. בשל אי-ניצול התקציבים במלואם היה ראוי שמשרד האוצר והמשרד ינתחו את ההשלכות של ירידה זו על השכבות החלשות הזקוקות לסיוע בדיוור ויבחנו שימוש במקורות שהתפנו או במקצתם לשם שיפור תנאי הדיוור שלהן. דבר זה לא נעשה. משנת 2003 עד אפריל 2008 לא עודכן מחיר דירות נ"ר והזכאים התקשו לרכוש דירות.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

8. מדי שנה המשרד בוחן את הצורך בעדכון תקרת מחירי רכישת דירות נ"ר. בין השנים 2003 ועד 2008 לא עלה כל צורך בהגדלת תקרת הרכישה, שכן שנים אלו אופיינו בירידות מחירים ולא בעלייה. בכל אחת מהשנים 2003-2007 הייתה ירידה במחירים ואילו בשנת 2008 חלה עלייה. עלייה זו הובילה לביצוע שמאות מעודכנות ועדכון מחירים.

ליקוי

9. שיעור הריבית על משכנתאות לזכאים - מאז שנת 1998 עד מועד סיכום הביקורת לא עדכנו משרד האוצר והמשרד את שיעור הריבית לזכאים; שיעור הסובסידיה שקיבלו הזכאים, שהוא ההפרש בין הריבית הממוצעת במשק למשכנתאות לבין הריבית שהם שילמו, הלך וקטן. משנת 2007 עד

אוקטובר 2008 הריבית שניתנה לזכאים שקיבלו משכנתאות בגין מצוקת דיור אף הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת במשק. כלומר, בשל אי-עדכון הריבית הלכה ונשחקה התמיכה שניתנה לזכאים באמצעות ריבית מסובסדת, ולעתים הריבית שנקבעה לזכאים הייתה גבוהה מהריבית הממוצעת.

ליקוי

10. על משרד הבינוי והשיכון לתת את הדעת לנושא המחסור החמור בדירות המיועדות להקצאה לזכאי דיור ציבורי וכן לשיעורים נמוכים של ניצול של תקציב הסיוע - מענקים וסבסוד ריבית לזכאים; במידת הצורך על המשרד לפעול להעלאת נושאים אלה לדיון בממשלה.

הטיפול בפינוי כפר שלם

הגופים המבוקרים: משרד הבינוי והשיכון; מינהל מקרקעי ישראל; עיריית תל אביב; חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ

ליקוי

1. תנופת הפינוי של כפר שלם, אשר אפינה את התקופה שמ-1962 עד 1996, נעצרה משנת 1997. בשנת 2005 קיבלו ממ"י וחלמיש החלטות ששינו את הקריטריונים לזכאות לקבל דמי פינוי באופן שצמצם את ההגדרה של מיהו זכאי; כן שונה סדר העדיפות לפינוי התושבים, וניתנה עדיפות לפינוי תושבים מקרקע בעלת פוטנציאל לשיווק ונקבע שפינוי של תושב יתבצע רק אם תתפנה חלקת הקרקע כולה מכל המחזיקים בה. על כן נמנע או נדחה פינויים של זכאים שלא נכללו בסדר העדיפות החדש. נוסף לכך, דמי הפינוי שנקבעו הלכו ונשחקו ביותר מ-30% מערכם הריאלי בעשר השנים האחרונות. העיכוב בפינוי, שינוי הקריטריונים לזכאות לדמי פינוי ושחיקת דמי הפינוי גרמו התמרמרות בקרב תושבי כפר שלם ופגעו בנכונות שלהם להתפנות.

תגובה

חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו

1. אותם מחזיקים, שנכונותם להתפנות כביכול נפגעה כתוצאה מהקריטריונים שנקבעו בשנת 2005, נמצאים לכאורה בכפר שלם משנת 1962, ובשעה שמרבית המחזיקים התפנו במשך עשרות השנים, הם ממשיכים בסירובם להתפנות, כאשר חלקם מרחיב אחיזתו בקרקע ומשכיר השטחים לאחרים, וחלקם האחר ממשיך בסירובו להתפנות מתוך ציפייה כי הלחצים הפוליטיים יתרמו לשיפור הפיצויים שכבר כיום הינם מהגבוהים במדינה. בין השנים 1997 ועד 2004, המינהל עצר את הפרויקט והייתה זו חלמיש שהצליחה לגרום ליישוב חילוקי הדעות בין המינהל לעירייה, ולאפשר את חידוש הפינויים. אולם, המחזיקים טיפחו ציפיות לפיצויים גבוהים הרבה מעבר לסכום ההוגן והראוי, בשעה שמשאבי הפרויקט הלכו והצטמצמו עם השנים.

ליקוי

2. ב-2007 וב-2008 קיימו שר הבינוי והשיכון דאז מאיר שטרית ושר הבינוי והשיכון זאב בויס דיונים אחדים הנוגעים לפינוי כפר שלם, ובהם הנחו לנקוט פעולות מסוימות כדי לקדם את הפינוי, תוך הפעלת קריטריונים חדשים לפינוי ושיווק הקרקעות. עד סוף שנת 2008 לא סיכמו חלמיש וממ"י את גיבוש הקריטריונים החדשים.

תגובה

חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו

2. חלמיש הגישה בחודש אוגוסט 2008 למשרד הבינוי והשיכון, למינהל מקרקעי ישראל ולעיריית תל אביב יפו, קובץ מסמכי קריטריונים (2008) חדשים לפינוי מחזיקים, ולאחר בקשת השר הכינה חלמיש סט מסמכי קריטריונים (2009) נוסף, אשר הוגש לאותם הגורמים. לחלמיש אין הסמכות להעמיד נושאים להכרעת מועצת מקרקעי ישראל.

ליקוי

3. על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מיוני 1993, פינוי כפר שלם נעשה במתכונת של "משק סגור"; לפי ההחלטה על ההוצאות בגין הפינוי להיות ממומנות מתוך ההכנסות שיתקבלו בגין שיווק הקרקעות המתפנות. המועצה חזרה ואשרה זאת בהחלטות ב-2001 ו-2004. ההחלטות התקבלו בלי שעשה ממ"י עבודת מטה שבחנה את כל השלכותיהן. גם לאחר שהתברר לחלמיש כי הפרויקט מצוי בגירעון, לא נבחנה הכדאיות הכלכלית של מתכונת זו, לא בוצעו אומדנים בנוגע להכנסות ולהוצאות הצפויות, לא נקבעו מקורות מימון לתקופות ביניים עד קבלת ההכנסות ולא הוכנה תכנית לביצוע הפינוי. ההחלטה גרמה לכך שממ"י וחלמיש פעלו בהתאם לשיקולים כלכליים, בלא לתת את הדעת להיבט השיקום של השכונה ובלי להתחשב בראייה החברתית ובהתפתחות האורבנית של האזור; חלמיש העדיפה לקדם פינוי של שטחים הצפויים להניב את מרב ההכנסות, ונמנעה מלקדם פינוי של תושבים שמתגוררים בשטחים המיועדים לשטחי ציבור. סדר עדיפות זה פגע בפיתוח של שטחי ציבור ואף בתושבים.

ליקוי

4. בכפר שלם יש שטחים שלא הועברו לניהול חלמיש. ממ"י מנהל חלק מהם. רוב השטחים נהיו משכנות עוני, ובכמה מהם מתגוררים פולשים. ממ"י אינו מטפל בפינוי המחזיקים בשטחים שבניהולו ושלא הועברו לחלמיש. ממ"י גם אינו מקיים פיקוח בקרקעות אלה, הדרוש למניעת פלישות.

ליקוי

5. בשנת 2005 שיווקה חלמיש קרקע בכפר שלם שפונתה מיושביה, ועליה היו אמורות להיבנות 77 דירות. התמורה משיווק הקרקעות הייתה אמורה לממן פינוי תושבים ועבודות תשתית בכפר שלם. שמאי שם את ערך הקרקע ב-30,000 דולר לדירה, ובסך הכול 2.31 מיליון דולר. במכרז שניהלה חלמיש היא קבעה כי ההצעות שיוגשו יהיו בעבור הקרקע, ואילו עבור הפיתוח ישולמו כ-5 מיליון ש"ח. בעסקה זכתה חברה מסוימת, שהציעה לשלם כ-2.7 מיליון דולר. כשהביא המנכ"ל דאז מר איתן פדן

את העסקה לאישור הדירקטוריון הוא טען כמצוין בפרוטוקול, שהסכום שהושג במכרז היה גבוה משווי הקרקע הנקוב בשומה; אך הואיל וסכום זה כלל גם תשלום בגין פיתוח, היה הסכום נטו בעבור הקרקע כ-1.6 מיליון דולר בלבד; סכום זה נמוך בכ-30% מהשומה.

תגובה

חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו

5. ועד כפר שלם עשה כל אשר באפשרותו לסיכול המכרז המדובר. למרות מכשלות אלו הצליחה החברה למקסם את שווי ההצעה באזור שנחשב מהפחות מבוקשים בכל מתחם כפר שלם. בפועל, כל הדיווחים שנמסרו לדירקטורים, היו מלאים ונכונים והתוצאה שהושגה במכרז, ביחס לכל מכרז אחר, הינה משביעת רצון.

ליקוי

6. הדוחות הכספיים של חלמיש אינם נותנים ביטוי לגירעון שנוצר במשך השנים בפרויקט של פינוי כפר שלם.

תגובה

חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו

6. הדוחות הכספיים של חלמיש מבוקרים דרך קבע על ידי רואה חשבון הממונה על ידי רשות החברות הממשלתיות, והשותפה להליך אישור הדוחות. למען הסר ספק, הדוחות כוללים סכומי הגרעון, דוח מגזרים ופרטים רבים נוספים, בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים ועל פי התקנים והנהלים.

ליקוי

7. הצורך בפינוי כפר שלם ושיקום תושביו נמצא על סדר היום הציבורי כבר עשרות שנים. רוב השטח פונה וגם מרבית התושבים התפנו וזכו לאיכות חיים משופרת; אולם נותר גרעין של תושבים שלא נמצא לו פתרון. ראוי שכל הגורמים המטפלים בפינוי כפר שלם – משרד הבינוי והשיכון, חברת חלמיש, מינהל מקרקעי ישראל ועיריית תל אביב – יקבעו הדרך להמשך הטיפול בכפר שלם, כך שיינתן מענה לכלל תושביו. יש להחליט על היקף השיקום, לעדכן אמות המידה לקביעת זכאות, ומנגנון לקביעת דמי הפינוי, תוך שיתוף בתהליך את נציגי התושבים, כדי שיהיו שותפים לגורלם. על הגורמים המטפלים בפינוי, בשיתוף גורמי האכיפה - משטרת ישראל ופרקליטות המדינה - לפעול בנחרצות נגד פולשים למקרקעין המנסים לקבוע עובדות בשטח.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

7. המדינה הכירה בתושבי כפר שלם כזכאים לפיצוי פינוי אף על פי שאין להם זכויות בקרקע. הפתרון היה קיים לכלל התושבים בכפר שלם. התושבים שלא הסכימו להתפנות עד הפסקת תהליך הפינוי בשנת 1997, הינם תושבים "סרבנים" שהפתרון שהוצע לכלל תושבי הכפר לא היה מקובל עליהם, וחשבו שבעיקשותם יוכלו לקבל יותר. העיכוב בתהליך הפינוי במהלך השנים יצר תוספת מפונים שחלקם זכאים וחלקם לא. מכיוון שמדובר בכספי ציבור, על המדינה ושלוחיה להיות אחראיים בהוצאת התקציב.

תגובה

חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו

7. אין לכאורה כל הצדקה מוסרית וציבורית, לשלם פיצוי בגין פינוי לכל תושבי הכפר, וזאת בשל העובדה כי חלק מהמחזיקים הינם פולשים אשר התיישבו בקרקעות הכפר "בשנות ההקפאה", או כאלה שהם דור שלישי, רביעי וחמישי לאותן משפחות שהתיישבו במקרקעין בשנות ה-40 של המאה הקודמת. מחזיקים אלה אינם משלמים דבר עבור החזקתם במקרקעין במשך עשרות שנים.

האגודה לתרבות הדיור ממצאי מעקב

הגופים המבוקרים: משרד האוצר- רשות החברות הממשלתיות; משרד הבינוי והשיכון; משרד הפנים; משרד המשפטים

ליקוי

1. הביקורת הנוכחית על האגודה לתרבות הדיור הינה מעקב על חלק מהנושאים שנכללו בביקורת קודמת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 2001 ושהתפרסמה בדוח שנתי 52ב של מבקר המדינה (2002). נמצא שחלק מהליקויים תוקן, ועם זאת עדיין קיימים ליקויים בהתנהלות האגודה ובמערך השירותים של תרבות הדיור. האגודה נתונה לפיקוח רשות החברות הממשלתיות וחלות עליה הוראות חוק החברות התשל"ה 1975, וכן לפיקוח רשם העמותות על פי חוק העמותות התשי"מ-1980. השר האחראי על האגודה הוא שר הבינוי והשיכון ואילו שר המשפטים ממנה מפקחים על הבתים המשותפים. משרד מבקר המדינה ממליץ לממשלה לשקול מיהו הגורם שרצוי וראוי שירכז את האחריות לתחום תרבות הדיור.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

1. רשם העמותות בדק ואישר את התקנון האגודה, קרי, קבע שהוראות התקנון עומדות בדרישות חוק העמותות. לאחרונה הסתיימה בהצלחה ביקורת עומק באגודה שהתבצעה מטעם רשם העמותות שהעניק אישור ניהול תקין לאגודה לשנת 2009. רשם העמותות קבע כי תקנון העמותה והתנהלותה מבוצעים על פי דין. בתקנון נקבע שעל שר, הממנה את חברי הוועד המנהל, למנות מתוכם 1/3 עובדי משרד הבינוי והשיכון, ובפועל מכהנים 4 חברי ועד שהינם עובדים בכירים במשרד, לכן יכולת הפיקוח והתווית המדיניות נשארת בידי משרד הבינוי והשיכון. הוועד מתווה את המדיניות ומנהל את ענייני העמותה. החברים מתמנים ל-3 שנים וחובתם לפעול לטובת האגודה במסגרת מטרותיה. לאור תחולת הוראות חוק החברות הממשלתיות על האגודה, הגורם העליון המפקח על פעולות האגודה, מעבר לוועד המנהל, ועדת הביקורת ור"ח החיצוני, הינו רשות החברות הממשלתיות. הרשות מפקחת על האגודה כמו על כל החברות הממשלתיות. נציג הרשות משתתף דרך קבע בשיבות הוועד המנהל וועדותיו. הרשות בודקת את כשירות חברי הוועד, היו"ר והמנכ"ל, בודקת ומבקרת את הדוחות הכספיים, ובהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות היא ממליצה על מינוי ר"ח חיצוני לאגודה ומפקחת על תשלום שכרו,

והיא קובעת כי כללי מינויי יועץ משפטי לאגודה יהיו כמו בחברות הממשלתיות.

האגודה לתרבות הדיור

1. האגודה מאמצת הערות המבקר ועושה לתיקון הליקויים.

ליקוי

2. המבנה הארגוני של האגודה: האגודה היא גוף ציבורי ולכן מצופה ממנה לפעול בשקיפות ולאפשר פיקוח ובקרה נאותים על פעולותיה. ואולם בבדיקת המבנה הארגוני של האגודה עלה שבין מוסדותיה קיימים קשרי תלות אשר עלולים לפגוע בתפקודם העצמאי כגופי פיקוח ובקרה. הביקורת ציינה את הצורך לשקול עריכת שינויים במבנה מוסדותיה, לרבות שינויים בסמכויותיהם ובהליכי בחירתם, על מנת להבטיח שלא תתקיים ביניהם תלות שעלולה לפגוע בתפקודם העצמאי כגופי פיקוח ובקרה.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

2. לתחום תרבות הדיור והסיוע לוועדי בתים משותפים, יש זיקה דרך הרשויות המקומיות שבין היתר מממנות את סניפי האגודה, ומשרד המשפטים מכוח סמכותו של שר המשפטים למנות מפקחים על הבתים המשותפים, שתפקידם לדון ולפסוק בסכסוכים בין דייריהם. המשרד רואה בקיום האגודה גורם תומך בפעילות המשרד, ופעולות האגודה כפי שנקבעו במטרותיה, הינו חלק עיקרי מפעולת משרד הבינוי והשיכון. היעד העיקרי של משרד הבינוי והשיכון, הוא הבטחת פתרון דיור נאות במחיר סביר לכל משפחה, ומיעד זה נגזרת גם העלאת רמת תרבות הדיור בארץ וסיוע לוועדי הבתים בפעילותם. פעולות אלה, של החדרת תרבות לתחזוק הבית ושמירתו וחיזוק ועדי הבתים, מביאות לתוצאה של דיור נאות לכל משפחה, ובחיסכון בעלויות מצד המדינה. על המשרד מוטלות פעולות רבות הקשורות לא רק לבנייה כגון פיתוח ותשתיות, גינון, שיפוץ בתים ואחזקתם. לכן אין ראוי להכפיף את האגודה לשר הפנים - אשר אחראי על השלטון המקומי. כן אין ראוי להכפיפה לשר המשפטים, אשר אמנם ממנה את המפקחים על בתים משותפים - אך תפקידם הוא שיפוטי ולא נושא ניהול הרכוש המשותף. מן הראוי להשאיר האגודה באחריות שר הבינוי והשיכון ומשרדו, שהינם הגורם האחראי לכל נושאי הבינוי והשיכון הדיור וניהולו.

האגודה לתרבות הדיור

2. אין מקום לצירוף שרים נוספים ויש להותיר את האחריות בידי שר הבינוי והשיכון. לדעת האגודה לא קיים פגם בכך כי ועד מנהל של העמותה ממליץ לאסיפה הכללית על מינוי חברי ועדת ביקורת ורואה חשבון, מה עוד שהחלטה על אישור המינויים מצויה בידי האסיפה הכללית.

ליקוי

3. משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח 52ב' - על פי תקנון האגודה מינוי מנכ"ל האגודה נעשה על פי המלצת שר הבינוי והשיכון ובאישורו ואילו לוועד המנהל אין למעשה השפעה על הבחירה. לכאורה, אין הדבר עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה - 1975 החלות על האגודה. מנכ"ל האגודה משמש בתפקידו זה 12 שנים ברציפות. על מוסדות האגודה והשר לבחון האם לא ראוי להגביל את תקופת הכהונה.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

3. חברי הוועד המנהל מתמנים לתקופה של עד 3 שנים, ועליהם מוטלת האחריות לניהול האגודה כמו גם מינוי המנכ"ל, ולכן יש להותיר סמכות זו בידם. ההשוואה צריכה להיות דרך מינוי מנכ"ל בחברות הממשלתיות ולא לרשויות, כדוגמת מינוי מנהל הרשות לשמירת הטבע והגנים, שלו יש דין מיוחד בחיקוק ספציפי. אין מקום לקציבת כהונת מנכ"ל באגודה, כשם שאין דבר כזה בחברות הממשלתיות או על פי חוק העמותות.

האגודה לתרבות הדיור

3. הגוף אשר סמכותו נקבעה בחוק לפקח על העמותה ולאשר תקנונה הוא רשם העמותות, וזה אישר את התקנון של האגודה.

רשות החברות הממשלתיות

3. הדירקטוריון הוא הממנה מנכ"ל והמינוי טעון אישור השרים. באגודה לתרבות הדיור, לעומת זאת, מתמנה מנכ"ל על פי המלצת שר השיכון ובאישורו, כאשר לוועד המנהל (המקביל לדירקטוריון) אין השפעה על הבחירה. רשות החברות פנתה לוועד המנהל של העמותה שיפעל לתיקון התקנון באסיפה הכללית באופן שדרך מינוי של המנכ"ל תתאם את החוק. האסיפה הכללית של האגודה מורכבת ממנהלי הסניפים המקומיים של האגודה ולא מהשרים הממונים, או נציגיהם, כחברה ממשלתית.

ליקוי

4. רכישת שירותים: נמצא כי משנת 2000 לא ביקשה האגודה הצעות לסוגי ביטוחים עבור לקוחותיה (דהיינו נציגויות בתים משותפים) מכמה חברות ביטוח כדי להשוות ביניהן ולבחור בהצעה המיטבית. מפרסומי האגודה עלול להשתמע כי האגודה ממליצה לחבריה להתקשר עם חברת ביטוח מסוימת בתעריף שהוא, לכאורה, הזול והרחב ביותר.

תגובה

האגודה לתרבות הדיוור

4. מנכ"ל האגודה הנחה להפיץ מכרז חדש לשירותי ביטוח לנציגויות הבתים, תוך שכירת שירותיו של יועץ ביטוח שילווה את האגודה בהליך המכרז, בחינת ההצעות וההמלצה על חברת ביטוח שאיתה ראוי להתקשר. במסגרת מכרז זה ייבחנו ההצעות מחברות הביטוח שיגישו הצעותיהן.

ליקוי

5. דמי חבר: על פי חישוביו של משרד מבקר המדינה, בשנים 2005-2007 היו אמורים להתקבל הכנסות מדמי חבר בסך של כ-26.2 מיליון ש"ח, אבל בפועל נרשמו בספרים הכנסות בסך כ-25.3 מיליון ש"ח בלבד, כלומר שבספרי האגודה לא נרשמו לכאורה כ-0.9 מיליון ש"ח. האגודה לא המציאה הסבר מלא להכנסות שלא נרשמו בספרי האגודה.

תגובה

האגודה לתרבות הדיוור

5. לא קיים כל פער כספי בנתונים. הביקורת נבעה מתקלה במערכת המחשב ברישום הדירות ודמי החבר השנתיים. ליקוי זה תוקן ומערכת המחשב עוברת שדרוג. עם זאת החליט המנכ"ל למנות רו"ח חיצוני לבדיקת הנתונים והמערכת. ממצאיו יועברו לאחר שתסתיים הבדיקה.

ליקוי

6. האגודה קבעה בתקנונה כי האסיפה הכללית תהיה מורכבת ממנהלי הסניפים המקומיים של האגודה, שהם עובדי הרשויות המקומיות. עלולה להיווצר בעיתיות בפיקוח האסיפה שכן מחד חברי האסיפה הכללית הם חברי מוסד האמור לשמש "גוף על" של האגודה המפקח על פעילות הוועד המנהל והעומד מעליו ומעל המנכ"ל, ומאידך הם דרג מבצע של האגודה - מנהלי סניפים הכפופים מקצועית למנכ"ל.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

6. חברי האסיפה הכללית המתפקדים כמנהלי הסניפים הם עובדי הרשות המקומיות ואף מקבלים את שכרם ישירות מהרשות המקומית. כפיפותם לאגודה מסתכמת בכפיפות מקצועית לאגודה, לכן לא יכול להיווצר ניגוד עניינים בין התפקידים.

האגודה לתרבות הדיוור

6. דרישה של האגודה למסד את היחסים בהסכם עם הרשויות המקומיות תביא לתוצאה לא רצויה, שהן יימנעו מלהחזיק סניף אגודה בתחומן, מאחר שכיום הן מקצות להפעלת סניפי האגודה משאבים בהתאם ליכולת ולצרכים, ונמנעים מלהתחייב לטווח ארוך. כידוע רוב הרשויות המקומיות בארץ פועלות בגרעון תקציבי גדול.

מינהל מקרקעי ישראל

גביית כספים ממתיישרים ב"הרחבות" ביישובים חקלאיים

הגופים המבוקרים: מינהל מקרקעי ישראל; משרד הבינוי והשיכון; המועצה האזורית גליל עליון; המועצה האזורית עמק הירדן

ליקוי

1. במרכז הארץ שיווק המינהל למומלצים מגרשים בהרחבות בפטור ממכרז תמורת דמי חכירה מלאים - 91% משומת השמאי הממשלתי. מושב אי' במרכז הארץ יזם הרחבה בסוף שנות התשעים, בהתאם להחלטה 959. המושב אפשר לכל אחד מחברי האגודה להמליץ על מועמד מטעמו (להלן - זכות ההמלצה). שווי הקרקע נקבע על פי שומה, אך מאחר שהערכת הקרקע של השמאי הממשלתי הייתה נמוכה ממחיר השוק, יכלו חברי האגודה לגבות לכיסם עבור זכות ההמלצה סכומים עודפים של מאות אלפי שקלים למגרש, ששיעורם כשיעור הפער בין מחיר השוק למחיר שקבע השמאי הממשלתי. יוצא אפוא שגם שיווק מגרש שנגבו עבורו דמי חכירה מלאים אינו מונע גביית כספים שלא כדין, ויש בכך פגיעה כלכלית בקופת המדינה.

ליקוי

2. באוקטובר 2000 אישרה המועצה, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, את החלטה 888, אשר הכשירה גביית כספים ממומלצים ביישובי קו העימות. הנהלת המינהל קבעה תקרה לסכומים המותרים לגבייה לפי החלטה זו, וכן קבעה שגביית הסכומים כפופה לבקרה פרטנית שלה; תוקף החלטתה הוארך מספר פעמים עד שנת 2008. החלטה זו אינה מעודדת את ההתיישבות בקו העימות, ולו מן הטעם שהיא מייקרת את המגרשים בהרחבות, ועל כך עמד גם מנהל המינהל דאז, מר יעקב אפרתי, במכתבו ליו"ר המועצה מדצמבר 2006. אולם נמצא כי בדיון המועצה לקראת הארכת תוקפה של החלטה 888 שהתקיים במרס 2007 לא הציגה הנהלת המינהל את התנגדותה להחלטה אלא יזמה את הארכת תוקפה. בדיקת יישומה של החלטה 888 מעלה כי חלק מהיישובים בקו העימות גבו כספים ממומלצים בלא שהגישו בקשות בהתאם להחלטה זו ואף גבו סכומים שחורגים מהתקרה שקבע המינהל.

ליקוי

3. בהתאם לנוהלי המינהל, יכלו האגודות לבנות, באמצעות קבלן, עד 80% מהבתים ששווקו בהרחבות (להלן - בנייה מרוכזת) בכפוף לאישור המינהל. נמצא כי מספר קיבוצים במועצה האזורית גליל עליון התקשרו בעידוד המועצה עם יזמים לשם בנייה מרוכזת ללא אישור המינהל.

למרות שבידי המינהל היה המידע בעניין, הוא לא נקט צעד כלשהו להפסקת הבנייה.

תגובה

מינהל מקרקעי ישראל

3. בכל הנוגע להמלצות אשר הוגשו למינהל בעבר, בפני המינהל ניצב קושי לנקוט בפעולות לעצירת הליכי שיווק אשר היו בעיצומם, לאור הנזקים הכבדים שעשויים היו להיגרם למועמדים, אשר נכנסו להתחייבויות כספיות משמעותיות, לצורך השתתפות בפרויקט ההרחבה, כגון מכירת דירותיהם והעתקת מקום מגוריהם.

ליקוי

4. שני קיבוצים בקו העימות במועצה האזורית גליל עליון לא ביקשו את אישור המינהל לגבות כספים בהתאם להחלטה 888. כמו כן, בתצהירים שהגישו המומלצים והקיבוצים למינהל הם הצהירו על בנייה עצמית ועל גביית הוצאות הפיתוח המאושרות בלבד. ואולם בפועל הם התקשרו עם יזם לצורך בנייה מרוכזת ללא אישור המינהל, והקיבוצים גבו עשרות אלפי ש"ח לבית שלא כדין: למשל קיבוץ א', על פי הסכם שנחתם בינו לבין היזם, גבה עבור 83 מגרשים ששווקו בהרחבה 7.2 מיליון ש"ח שלא כדין.

ליקוי

5. בקיבוץ ב' אפשרה האגודה למומלצים לבנות את ביתם גם בבנייה עצמית. בעוד עלויות הפיתוח שאישר המינהל לגבות ממומלצים במגרשים לבנייה עצמית היו כ-120,000 ש"ח בלבד כולל מע"מ, גבה יזם ב' (שאתו התקשר קיבוץ ב' לביצוע עבודות הבנייה והפיתוח) ממומלצים שונים סכומים שהגיעו ל-300,000 ש"ח למגרש בבנייה עצמית. הסכומים הנוספים שגבה הוגדרו כסכומים עבור עבודות נוספות, ובייחוד עבודות פיתוח בתוך המגרש, הוצאות משפטיות, הוצאות בגין התקשרות עם מוסדות וליווי המשתכן. יתר על כן, נמצא כי חלק מסכומים אלה כבר נכללו בעלויות הפיתוח שאישר המינהל, וסכומים אחרים לא ניתן היה לאשרם בהתאם לנוהלי המינהל.

ליקוי

6. למרות שבידי מנהל מחוז צפון של המינהל היה מידע על גביית כספים שלא כדין, הוא לא פעל כמתחייב מתפקידו לוודא שהוצאות המינהל מיושמות הלכה למעשה - אלא אפשר את המשך שיווק המגרשים ביישובים אלה.

תגובה

מינהל מקרקעי ישראל

6. מינהל מקרקעי ישראל ומנהל מחוז צפון, נדרשו לאזן בין האינטרסים השונים ולשקול האם לאור מצוקת המועמדים יהיה נכון להקפיא את שיווק המגרשים ולנקוט בהליכים משפטיים. ואכן, בחלק מהמקרים הוחלט כי אין מנוס אלא לפעול לאישור עסקאות העבר.

ליקוי

7. תכנית הרחבה, שתכליתה לאפשר לאגודות להגדיל את מספר תושביהן על ידי עידוד אוכלוסייה צעירה להעתיק את מקום מגוריה אליהן, הפכה לפרויקט עסקי גרידא, שבו הרווח הכלכלי מתחלק בין היוזם לבין האגודה. לבד מן העובדה שהדבר אסור, הוא פוגע במטרת ההרחבות, ובפרט בעידוד ההתיישבות ביישובי עדיפות לאומית וקו העימות.

ליקוי

8. למרות שהנהלת המינהל הייתה מודעת לכך שאגודות רבות גובות כספים שלא כדין, היא לא פעלה כמתחייב מאחריותה ולא הקימה מנגנוני פיקוח נדרשים. גם כאשר קיבלה החלטות על הקמת מנגנוני פיקוח, היא לא פעלה כדי ליישם את החלטותיה, לא יזמה דיון במועצה על גביית כספים שלא כדין ולא הציגה לה את הנושא על כל צדדיו.

תגובה

מינהל מקרקעי ישראל

8. מועצת מקרקעי ישראל בישיבתה מיום 12/3/09 החליטה על תיקון החלטת מועצה 1110 בדבר בנייה למגורים באגודות ישובים חקלאיים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי, מושב שיתופי, קיבוץ או אגודה שיתופית חקלאית. החלטה זו תכנס לתוקפה עם חתימת יו"ר מועצת מקרקעי ישראל ואישורה על ידי שר האוצר. תיקון זה הובא לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל על רקע תופעת גביית כספים אסורים על ידי אגודות הישובים החקלאיים כתנאי למתן המלצתן להקצאת מגרשים בהרחבות. יש במנגנון אשר נקבע בתיקון כדי להגביר את יכולת המינהל לבקר את הליכי ההמלצה ולפקח עליהם.

ליקוי

9. החלטות המינהל העניקו למנהלי המחוזות במינהל את האחריות המינהלית לאשר ולבחון פרטנית את עלויות הבנייה של כל דגם בית אשר הציגו יזמים ואגודות בטרם קבלת אישור המינהל לבנייה מרוכזת. בה

בעת, הנהלת המינהל לא הקצתה למנהלי המחוזות את המשאבים הנדרשים כדי לבדוק את עלויות הבנייה של הבתים במסגרת זו. סוף דבר - מנהלי המחוזות אישרו ללא בדיקה ואף ללא בקשת הסבר מחירי בנייה חריגים בכל קנה מידה הגבוהים בעשרות אחוזים מהמחירים המקובלים בענף הנדל"ן. במספר יישובים שנבדקו הגיע הפער עד 60%.

ליקוי

10. בשל הפוטנציאל הכלכלי הטמון בפרויקט ההרחבות, ולנוכח העובדה ששיווק הקרקע בפטור ממכרז וההוראות שנקבעו בעניין שיווקה לא היה בכוח למנוע גביית כספים שלא כדין - אין מנוס מהמסקנה שהמינהל צריך לנהוג במגרשי ההרחבות מנהג בעלים, כמו בכל קרקע אחרת שבניהולו: את המגרשים במרכז הארץ עליו לשווק במכרז פומבי, ואילו בפריפריה ובקו העימות עליו להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו כי המשתכן הוא שיהנה מהסובסידיות שנותנת המדינה בהנחות בקרקע ובדמי פיתוח.

תגובה

מינהל מקרקעי ישראל

10. ראה תגובת סעיף 8 דלעיל.

ליקוי

11. אשר לאגודות שגבו כספים שלא כדין, מן הראוי שהמינהל ישקול עם יועציו המשפטיים את האפשרות של ביטול החוזים והשבת הכספים למתיישבים.

תגובה

מינהל מקרקעי ישראל

11. המינהל בוחן את האפשרות לתבוע מהאגודות ו/או מחבריהן את השבת הכספים האסורים אשר נגבו לכאורה בכל אחד מהמקרים הללו שלא כדין.

פיתוח היישוב כפר ורדים

**הגופים המבוקרים: מינהל מקרקעי ישראל; המועצה המקומית כפר ורדים;
החברה לפיתוח כפר ורדים בע"מ**

ליקוי

1. הסכם ההרשאה בין המינהל ובין החברה לפיתוח קבע כי הפיתוח יחול בשלושה שלבים שיושלמו בעשר שנים. על החברה הוטל לשאת בכל הוצאות התכנון, הפיתוח והבנייה הציבורית, והמשתכנים נדרשו לשלם לחברה לפיתוח את החזר הוצאות אלה. הסדר מימון זה להקמת יישוב חדש היה יחיד מסוגו. בהסכם ההרשאה נקבעו תנאים לסיום ההתקשרות בין המינהל ובין החברה, ובהם בין השאר תום תוקף ההסכם מקץ עשר שנים לחתימתו או במקרה שהחברה לא תמלא אחר התחייבויותיה על פי לוחות הזמנים שפורטו בהסכם. בפועל, החברה לפיתוח לא עמדה בלוחות הזמנים שבהסכם, אולם בהסכם ההרשאה המקורי וגם במועדי חידושו לא קבע המינהל כל מנגנון של ערבויות שיבטיחו כי החברה תעמוד בהתחייבויותיה, ולא שינה את תנאי ההסכם.

ליקוי

2. בשנת 1993 הוקמה המועצה המקומית כפר ורדים. משנת 2003 ואילך הביעה המועצה המקומית את רצונה לקבל מהחברה לפיתוח את האחריות להמשך פיתוח היישוב, כמקובל ביישובים אחרים. רק ביולי 2007 הודיע מנהל המינהל כי תם תוקפו של הסכם ההרשאה, וכי המועצה המקומית תורשה לפתח ולשווק את יתרת המגרשים (בשלב ב') ביישוב. עד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, יותר משנה לאחר שהנהלת המינהל החליטה לבטל את ההרשאה, לא מימש המינהל החלטות חוזרות ונשנות של הנהלתו בנדון ולא הוסדרה שאלת האחריות להמשך פיתוח היישוב אשר הואט מאד.

תגובה

מינהל מקרקעי ישראל

2. בתאריך 20.1.2009 התקיימה ישיבה בנושא. בישיבה זו המועצה המקומית הביעה רצון לבצע את הפיתוח ביישוב על ידה, אולם היא זקוקה לקדם מימון מאת המינהל. הובהר למועצה כי אין באפשרות המינהל לתקצב כיום את הפיתוח בכפר ורדים המבוצע על ידי המועצה או על ידי גורם חיצוני אחר. הוצע לראש המועצה לשווק את יתרת יחידות הדיור בשלב ב' באופן הדרגתי כך שבכל שלב ישווקו כ-30 מגרשים ומתוך התקבולים של כל שלב ניתן יהיה לממן את המשך הפיתוח. בישיבה סוכם כי המינהל יהא מוכן לשקול את העברת הפיתוח למועצה ובתנאי שהמועצה תודיע באופן חד משמעי כי היא מעוניינת לבצע את הפיתוח שנותר

ומקבלת על עצמה את ההסדר שחל על החברה לפיתוח כפר ורדים. אם המועצה תהיה מעוניינת בביצוע הפיתוח, המינהל ידון עם החברה הכלכלית לפיתוח כפר ורדים להעברת ההסדר שהיה עימה למועצת כפר ורדים. עם הסכמת המועצה לקבל לידיה את הפיתוח, תיערך ישיבה עם כל הגורמים על מנת להסדיר העברת הפיתוח לידי המועצה. ההסדר בגין העברת הפיתוח כפוף לאישור הנהלת המינהל.

ליקוי

3. על פי הסכם ההרשאה, החברה אחראית לפיתוח היישוב והיה עליה לגבות מהמשתכנים את החזר הוצאות הפיתוח בתוספת רווח (שיטת "קוסט פלוס"). לדעת משרד מבקר המדינה, המינהל נשא באחריות כוללת לפיתוח היישוב מתוקף תפקידו כמנהל מקרקעי ישראל ומהיותו בעל עניין ישיר בעלויות הפיתוח, המשפיעות על תקבולי המדינה מדמי החכירה. משנות התשעים של המאה הקודמת מיישם המינהל את אחריותו הכוללת, בין השאר בכך שהוא בוחן ומאשר מראש את גובה הוצאות הפיתוח בכל הפרויקטים שבאחריותו. אולם במקרה של כפר ורדים לא בחן המינהל ולא אישר מראש את הוצאות החברה ואת הגבייה מהמשתכנים בגין עבודות הפיתוח.

ליקוי

4. על פי הסכם ההרשאה, השמאי הממשלתי הוא הקובע את ערך הקרקע בכפר ורדים. במרס 2002 קבע השמאי הממשלתי של מחוז חיפה והצפון כי עלות מרכיב הפיתוח במגרש ממוצע בכפר ורדים (כ-700 מ"ר) היא 60 דולר למ"ר (לא כולל תשלום בגין מבני ציבור). בפועל, בשש השנים שקדמו למועד חישוב השומה החברה לפיתוח גבתה מהמשתכנים סכומים שנעו בין 97 ל-145 דולר למ"ר (כולל כ-10% למבני ציבור). אף על פי כן, המינהל לא בירר, בהתייחס להערכת השמאי, אם שיעור גבייתו מוצדק ואם לא הקטינה בכך את תקבולי המדינה מדמי החכירה שגבה.

ליקוי

5. בניית מבני הציבור הנחוצים לקיום אורח חיים תקין של האוכלוסייה היא חובתה ואחריותה של רשות מקומית. בכפר ורדים הוקמה המועצה המקומית רק כ-14 שנים אחרי מתן ההרשאה לחברה לפיתוח, ולכן הטיל המינהל את חובת בנייתם על החברה לפיתוח. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הוקמו מבנים למועדון נוער, למרפאה, למרכז תרבות ולמועצה המקומית. מנגד, לטענת החברה לפיתוח, השטח המצרפי של מבני הציבור שהיא בנתה גדול מהתחייבויותיה, וכך גם סטנדרד הבנייה. השלמת מבני הציבור היתה בשנות האלפיים לסלע מחלוקת בין החברה לפיתוח ובין המועצה המקומית כפר ורדים, אולם המינהל, שידע על המחלוקת לפחות משנת 2002, לא תרם ליישובה, לא שינה את הסכם ההרשאה במועדי חידושו, ולא בדק והחליט אם על החברה לפיתוח להשלים את הקמתם של מבני הציבור החסרים על פי החלק היחסי של המגרשים שהיא שווקה בשלבים א' ו-ב', או שיש לפנות למשרדי

הממשלה ולגופים אחרים למימון מבני הציבור, כמקובל ביישובים אחרים.

ליקוי

6. המינהל שיווק ליותר מעשרים משפחות שני מגרשים ויותר במחיר מסובסד, ולא היו בידו נתונים בנוגע לכל העסקות האלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם החליט המינהל כי נוכח מיעוט הביקושים בכפר ורדים יש מקום לשנות את תנאי הסכם ההרשאה, ולאפשר לשווק יותר ממגרש אחד למשפחה, היה עליו לפרסם את השינוי ברבים ולפעול באופן שוויוני כלפי הציבור כולו. כמו כן היה עליו לבחון אם יש מקום לשווק למשפחה אחת יותר ממגרש אחד במחיר מסובסד וללא מכרז, או לגבות את מלוא מחיר הקרקע מהמגרשים שהתווספו למגרש הראשון המסובסד, דבר שלא עשה.

ליקוי

7. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהיוזמה להקמתו של כפר ורדים הייתה יוזמה מבורכת שהביאה להקמתו של יישוב משגשג, ראוי כי המינהל ילמד מן הניסיון שנצבר במשך השנים - הן מהצלחת הפרויקט והן מן הליקויים שנתגלו בו - ויסיק מסקנות שייושמו במקרים עתידיים, ככל שיהיו.

משרד הבריאות

כוח אדם רפואי וסיעודי - תמונת מצב

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; משרד האוצר; שירותי בריאות כללית; נציבות שירות המדינה; המועצה להשכלה גבוהה

צרכים עתידיים - תמונת מצב בדבר המחסור המסתמן

ליקוי

1. המקצועות הרפואיים הרדמה, טיפול נמרץ לסוגיו, נאונטולוגיה וגריאטריה כבר מצויים במצוקה, הנובעת ממחסור במתמחים וברופאים מומחים, וכי במקצועות הרפואיים פתולוגיה, כירורגיה כללית ורפואה פנימית יש "חשש להתפתחות מצוקה". בשל מחסור זה בתי החולים מצויים במצוקה, והיא באה לידי ביטוי בקושי באיוש משרות פנויות, בהיצע קטן של מתמחים ובמחסור ברופאים ביחס להיקף המטלות הקליניות הנדרש במחלקות, כך שמוטל על הרופאים עומס עבודה רב. עומס זה גורם להתארכות משך ההמתנה לקבלת שירותים במקצועות אלה. למשרד הבריאות אין נתונים על מספר העוסקים בפועל במקצועות הרפואה הללו, ועל היקפה של המצוקה ועל מידת חומרתה. יש לציין כי רק בדצמבר 2008, לאחר מועד סיום הביקורת, הגדיר המשרד כמה מקצועות כ"נמצאים במצוקה" או מקצועות ש"יש בהם חשש להתפתחות של מצוקה".

תגובה

משרד הבריאות

1. במהלך הליך בוררות הרופאים שהסתיים בשלהי 2008 (הליך הבוררות בין משרד האוצר, משרד הבריאות, נש"מ וההסתדרות הרפואית בישראל. נושאי הבוררות: שעון נוכחות, הרחבת הזכאות לתגמול בגין כוננות פעילה, עידוד מקצועות במצוקה, חיוב מומחים לבצע תורניות, מתכונת העסקה בחוזים אישיים, שר"פ) התייחסו הבוררים, לחסר במקצועות מסוימים, ולבסוף קבעו בפסק הבוררות שלושה מקצועות במצוקה (טיפול נמרץ כללי וטיפול נמרץ ילדים, הרדמה ונאונטולוגיה), ונתנו להם פיצוי כספי נוסף בשיעור של 0.7% מסך פסיקת הבוררות. בחודש פברואר 2007 הפיץ מינהל הרפואה במשרד שאלון לכלל בתי החולים ובו נתון מדויק לגבי מספר הרופאים המומחים והמתמחים במקצועות המצוקה שהוגדרו בכתב הבוררות. התקבלה החלטה לפתיחת בית ספר חמישי לרפואה, בעיר צפת, שיסייע להתמודדות עם המחסור ההולך וגובר ברופאים. המשרד עוסק עתה בתכנון סקר/מפקד על מנת למפות את כלל הרופאים הפעילים במדינת ישראל העוסקים ברפואה קלינית

פעילה. הסקר ייעשה באמצעות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ואמור להסתיים בסוף שנת 2009.

ליקוי

2. על פי נתוני משרד הבריאות, שיעור האחיות שגילן עד 60 שנה הולך ויורד עם השנים: 6 אחיות לאלף נפש בשנת 2004 לעומת 5.7 אחיות לאלף נפש בסוף 2007. באחיות כבר יש מחסור בבתי החולים, בעיקר בחדרי ניתוח, במחלקות לטיפול נמרץ ובפגיות, והדבר עלול לפגוע באיכות השירות הרפואי ובתפעול מערכת הבריאות. נוכח המחסור באחיות קבעה ועדה ביולי 2007 שיש להגדיל את מספר הבוגרות, שהיה אז כ-1,200, בכ-850 בוגרות בכל שנה, כך שסך כל הבוגרות יהיה כ-2,050; אך עד נובמבר 2008 מספר הבוגרות היה 1,200 בלבד.

תגובה

משרד הבריאות

2. בשל המחסור באחיות פתח המשרד במסע הסברה נמרץ לשם גיוס תלמידים/תלמידות ללימודי סיעוד בכל המסלולים (אחיות מוסמכות, אחיות לתואר ראשון בסיעוד והסבת אקדמאים), תוך הבנה עם האוצר לתקצוב כ-400 עמדות לימודי סיעוד נוספות עוד בשנת הלימודים תשס"ט.

תגובה

המועצה להשכלה גבוהה

2. בשנת הלימודים תשס"ט למדו כ-150 סטודנטים לתואר ראשון בסיעוד במכללות האקדמיות: עמק יזרעאל, צפת, ובית ספר גבוה לטכנולוגיה בירושלים. בתיאום עם משרד האוצר, קיבלה הוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת) הקצאה מיוחדת נוספת להגדלת מספרי הסטודנטים בסיעוד במכללות האקדמיות ובפריפריה לשנת הלימודים תש"ע. בעקבות זאת, פנו המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב אל המכללות האקדמיות בדרישה להגשת בקשות/אפשרויות להגדלת מספרי הסטודנטים בסיעוד. לאור התשובות שהתקבלו מהמכללות האקדמיות, בוחנות מל"ג וות"ת את האפשרות לאשר במכללות האקדמיות תוכניות השלמה לתואר ראשון בסיעוד, תוכניות לימודים לתואר ראשון בסיעוד במכללות החוץ-תקציביות והגדלת מכסות הסטודנטים לסיעוד במכללות האקדמיות, מתוך התקציב הייעודי המופנה למטרה זו, תוך התחשבות בשיקולי התכנון של כלל מערכת ההשכלה הגבוהה.

סקירת מצוקת כוח האדם במקצועות הרפואה השונים מקצועות שהוכרו כמצויים במצוקה

ליקוי

3. מקצוע ההרדמה נמצא במשבר חמור. בשנת 2007 היו בארץ 704 רופאים מרדמים - מומחים ומתמחים כאחד, ובהשוואה לתקן הנדרש היה בכל מחלקות ההרדמה בארץ חוסר של כ-30% רופאים. משנת 1998 היגרו מישראל לחו"ל יותר מ-10% מהרופאים המומחים בהרדמה. על פי מסמכים של איגוד הרופאים המרדמים בישראל, המחסור ברופאים גורם לדחיית ניתוחים ולהמתנה ממושכת לניתוחים, לא רק לניתוחים מתוכננים אלא גם לניתוחים דחופים וחצי דחופים.

ליקוי

4. היחידות לטיפול נמרץ ילדים שרריות במשבר עקב מחסור ברופאים מומחים ובעתודה מקצועית בתחום. מספר הרופאים המומחים בהן הוא 25, ואילו בפועל - על פי התקינה שנקבעה - דרושים כ-45. בשנים 2007-2001 עזבו את הארץ או פרשו מטיפול פעיל בטיפול נמרץ ילדים 15 רופאים, ובשנת 2008 רק שלושה רופאים מתמחים עברו הכשרה בארץ, וחמישה רופאים אמורים לפרוש לגמלאות בשנים הקרובות. העבודה במקצוע כרוכה בשעות עבודה ממושכות ובכוננויות פעילות במיוחד. ממסמכים של איגוד הרופאים הישראלי לטיפול נמרץ ילדים עולה כי הדבר גורם לשחיקת הרופאים, ולכן מתמחים אינם נמשכים למקצוע, כך שהמשבר במקצוע הולך ומחריף.

ליקוי

5. המחסור ברופאים מומחים לטיפול בפגים עדיין גדול: בשנת 2008 מספר הנאונטולוגים היה 96, ורק כ-80% מתקני הרופאים כפי שנקבעו בהסכמים הקיבוציים שנחתמו עם הרופאים בשנים קודמות היו מאוישים. בשנים 2002-2007 פרשו לגמלאות או עזבו את בתי החולים 34 נאונטולוגים - בהם חמישה שהיגרו לחו"ל. בה בעת קיבלו תעודת מומחה רק 29 נאונטולוגים. המחסור בכוח אדם בפגיות בארץ עלול להיות גורם סיכון לזיהומים, והוא יכול להסביר את השכיחות הגבוהה - 30% - של זיהומים נרכשים בתינוקות שמשקלם בלידה היה נמוך מ-1,500 גרם. בבדיקה שנעשתה בישראל בשנת 2008 הועלה כי שיעור הזיהומים ביילודים שמשקלם בלידה היה נמוך מ-1,500 גרם גדול ב-50% משיעור הזיהומים ביילודים כאלה בעולם המערבי.

ליקוי

6. יש מצוקה קשה במקצוע הגריאטריה, והיא נובעת ממחסור ברופאים מומחים ובמתמחים בתחום. על פי מחקר ברוקדייל, בשנת 2005 פנו רק 14 רופאים להתמחות בתחום הגריאטריה, לעומת 23 בשנת 2000. גם על פי נתוני משרד הבריאות חלה באותן שנים ירידה במספר מקבלי תעודת

מומחה בגריאטריה: 12 בשנת 2005 ו-13 בשנת 2007, לעומת 23 בשנת 2000.

תגובה

משרד הבריאות

6. המשרד מקיים ומשתתף במימון תוכניות להעלאת מספר המומחים והמתמחים בגריאטריה. עד מאי 2007 סיימו בעזרת תוכניות אלו 46 מומחים ובסוף שנת 2007 סיימו בהצלחה עוד 27 מומחים. בשנת 2009 יתחילו להתמחות, במימון משותף עם הג'וינט, עוד 18 מתמחים בגריאטריה.

מקצועות שיש חשש שמא תתפתח בהם מצוקה

ליקוי

7. בשנים 2000-2007 עלה מספר הביופסיות שנעשו בבתי החולים ב-30% בממוצע. מנגד, מספר הרופאים הפתולוגים שעבדו במחלקות הפתולוגיה בשנת 2008 היה 149 - מספר קטן בהרבה ממספר הפתולוגים הדרושים על פי התקינה כדי לעמוד בעלייה בעומס העבודה, שהוא 178. בשנת 2008 סיים את התמחותו בפתולוגיה מתמחה אחד בלבד. כעולה ממסמכים של איגוד הפתולוגים בישראל המצוקה בכוח האדם גורמת להתארכות משך ההמתנה לקבלת תוצאות הבדיקות, וכן היא עלולה לגרום לעיכוב בביצוע ניתוחים הדורשים ליווי של פתולוג.

ליקוי

8. מספר המתמחים בוגרי בתי ספר בארץ שהתחילו להתמחות בכירורגיה הולך וקטן. 80% ממשורות המתמחים מאוישות בידי בוגרי חו"ל. לפי נתוני משרד הבריאות, לעומת זאת, שיעור בוגרי חו"ל בקרב מקבלי הרישיונות החדשים הוא רק 50%-60%. הערכת מומחים בתחום היא שרמת הלימוד שלהם נמוכה מזו של בוגרי הארץ. מספר המועמדים למשרה פנויה במחלקות הכירורגיות פוחת, ויש בתי חולים שבהם תקנים של מתמחים לא מאוישים. כך, באוגוסט 2008 כלל לא היו מתמחים בבית החולים הלל יפה בחדרה. ממסמכי איגוד הכירורגים בישראל עולה גם שהמחסור במתמחים בא לידי ביטוי בכך שרופאים בכירים מבצעים ניתוחים מורכבים בעזרת סטודנטים במקום בעזרת מתמחים ובכך שבשל העומס מתארכים זמני ההמתנה לניתוחים.

ליקוי

9. רופאים צעירים אינם פונים להתמחות במקצוע הרפואה הפנימית. על פי מחקר שנעשה בנושא מקצועות רפואיים במצוקה (להלן - מחקר ברוקדייל), מ-646 מסיימי התמחות ברפואה פנימית בשנים 2000-2005,

601 פנו להתמחויות-על כמו קרדיולוגיה, גריאטריה, טיפול נמרץ כללי ורפואה דחופה, כלומר ברפואה הפנימית נותרו 45 מומחים. על פי מסמכי האיגוד הישראלי לרפואה פנימית, המחסור בכוח אדם גורם לעומס עבודה רב במחלקות הפנימיות, לשחרור חולים בטרם הושלם הטיפול בהם ולפגיעה באיכות הטיפול הניתן להם.

ליקוי

10. בשנת 2006 היו בבתי החולים ובקהילה 1,786 רופאים מומחים ברפואת ילדים, שגילם עד 65. 24% מהם היו בני 64-55. מנתוני איגוד רופאי הילדים עולה כי מספר המתמחים ברפואת ילדים שהחלו התמחות יורד: בשנת 2001 הוא היה 84, ובשנת 2006 הוא היה 61. ממסמכים של משרד הבריאות עולה שמספרם של המסיימים התמחות ברפואת ילדים קטן ממספר הרופאים הפורשים לגמלאות, והדבר יגרום למחסור ברופאי ילדים בבתי החולים ובקהילה.

ליקוי

11. נושא התקנים בתחום הרדיולוגיה עדיין לא הוסדר ויש חשש שמא תתפתח במקצוע מצוקה: על פי נתוני איגוד הרדיולוגים בישראל, חסרים כ-200 רדיולוגים מומחים, ויש ירידה במספר הפונים להתמחות - 14 בשנת 2008 לעומת 30 בשנת 2000. ממסמכי האיגוד ומדוח ועדה של משרד הבריאות שבחנה את הצרכים בכוח אדם בתחומי הדימות השונים נוכח התפתחות המקצוע עולה כי יש מחסור ברופאים ובטכנאי רנטגן, והדבר גורם לירידה בזמינות הבדיקות, להמתנה ממושכת לביצוע הבדיקות ולעלייה במשך ההמתנה לקבלת הפענוח.

כוח אדם בפריפריה

ליקוי

12. בפריפריה יש מחסור קבוע ברופאים מומחים, במתמחים ובאחיות מוסמכות. המחסור בכוח האדם הרפואי והסיעודי ואי-עדכון התקינה של רופאים בבתי החולים פוגעים בפריפריה יותר מבמרכז, שכן קשה יותר לגייס לפריפריה כוח אדם איכותי. קושי זה נובע מרמת שכר נמוכה ומאפשרויות מוגבלות להשתכרות בעבודה נוספת, מחוץ למערכת הציבורית; רופאי הפריפריה מבודדים מקצועית, והאפשרויות העומדות בפניהם לעסוק במחקר, לעבור השתלמויות מקצועיות ולעסוק בהוראה באוניברסיטאות מוגבלות. משרד הבריאות לא קבע מערכת תגמולים שיהיה בה כדי לעודד משיכת כוח אדם לאזורי פריפריה.

תגובה

משרד הבריאות

12. שיבוץ רופאים מומחים במקצועות שונים ב"סורוקה" וב"יוספטל" מהווה בעיה שיש להתמודד איתה ונעשית עבודה בנושא בשיתוף גורמים נוספים, ובכללם מנהלי קופות החולים. בפברואר 2007 התקבלה החלטה להגדיל את תקני הסטאז'ים בבתי החולים בפריפריה (כולל ב"ח יוספטל באילת) בערכי תוספת ממוצעת של כ-50%. הדבר יתרחש עוד בשנת 2009. פרט לכך המשרד פועל מול נציבות שירות המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר לייצר מסלולים אטרקטיביים שימשכו רופאים להתמחות בבתי החולים הפריפריים. ועדה לבחינת הרפואה בפריפריה, שמונתה על ידי מנכ"ל המשרד, ואשר בראשה עמד מנהל בית החולים זיו בצפת, הגישה בסוף שנת 2008 את המלצותיה למנכ"ל, ונבחנת כעת הדרך ליישם חלק מהמלצותיה (שמרביתן תלויות בתוספת תקציב). בעקבות הביקורת הקובעת כי יש לקבוע מערכת תגמולים שיהיה בה כדי לעודד משיכת כוח אדם לאזורי הפריפריה, המשרד ימשיך לפעול לתוספת תגמול כוח אדם רפואי באזורי הפריפריה מול משרד האוצר. המשרד יפעל ליישום ההמלצות בהתאם למדיניות שתקבע ולשיקול דעתו המקצועית ובהתאם למשאבים שיוקצו.

שירותי בריאות כללית

12. "הכללית" פועלת כדי להביא רופאים מומחים במקצועות שונים למרכז הרפואי "סורוקה" בבאר שבע ולב"ח "יוספטל" באילת.

תקינת כוח אדם בבתי החולים

ליקוי

13. מעמדת נציבות שירות המדינה, עולה כי שיטת התקינה הקיימת יוצרת עיוותים במערכת וגורמת להקצאה לא נכונה של תקנים: במחלקות מסוימות נשמרות מיטות גם כששיעור האשפוז באותן המחלקות קטן, כלומר יש מקום להפחית את מספר המיטות והרופאים; ומנגד, התפתחויות טכנולוגיות הביאו לידי הגדלת נפח הפעילות במרפאות החוץ של בתי החולים, אך התקינה בהן לא גדלה. למרות ההסכמה של נשי"מ, משרד הבריאות ומשרד האוצר ששיטת התקינה הקיימת יוצרת עיוותים ואינה מתאימה עוד לצורכי מערכת הבריאות, מפתחות התקינה ונוסחת עדכון התקינה לא נבחנו ולא נבדקו באופן מקצועי במשך עשרות שנים, ויש לראות בכך חוסר עשייה מתמשך שלמשרד הבריאות, משרד האוצר ונשי"מ. לדעת משרד מבקר המדינה, על גופים אלה לבחון את שינוי ההסכמים הקיימים בנושא התקינה בבתי החולים הממשלתיים.

תגובה

משרד הבריאות

13. בעקבות הביקורת הקובעת כי יש לפעול לשינוי שיטת התקינה והתאמתה לצורכי מערכת הבריאות, הביע המשרד את עמדתו בדיונים מול משרד האוצר. המשרד החל בבדיקת תקינה של מיטות וכוח אדם ביחידות לטיפול נמרץ ובפגיות בכלל בתי החולים בארץ. העבודה אמורה להסתיים ברבעון שני של שנת 2009. כמו כן נעשית עבודה לתקנון יחידות לטיפול בשבץ מוחי ויחידות מקצועיות ייחודיות נוספות.

השפעת מבנה השכר על המצוקה בכוח האדם

ליקוי

14. משרד הבריאות ומשרד האוצר, הערים למצוקה שנוצרה במקצועות מסוימים ולמצוקה בכוח האדם בפריפריה, קבעו תמריצים - ובהם תוספות שכר מיוחדות - כדי לפתור מצוקות אלה, אך כאשר בוחנים את תרומתם, לא היה בתמריצים שנקבעו כדי להשפיע במידה רבה על שיקוליהם של הרופאים לבחור במקצוע שבמצוקה או לעבור לעבוד בפריפריה.

תגובה

שירותי בריאות כללית

14. עם פרסום תוצאות "בוררות הרופאים", הוקצתה תוספת שכר משמעותית לכלל הרופאים. הבוררים הגדירו שלושה מקצועות במצוקה: הרדמה, טיפול נמרץ ונאונטולוגיה, אשר קיבלו תמריץ גבוה יותר ממקצועות אחרים. חטיבת בתי-החולים ב"כללית" תבחן את השפעת התוספות על גיוס כוח-אדם בבתי-החולים של ה"כללית".

משרד הבריאות

14. ראה תגובה בסעיף 12 דלעיל.

תכנון כוח אדם במקצועות הבריאות

ליקוי

15. אחת מסוגיות היסוד שמשרד הבריאות אמור לעסוק בהן היא תכנון לטווח ארוך של כוח אדם במקצועות הבריאות. במשרד הבריאות פועלת אמנם ועדה פנימית לבחינת הצרכים במקצועות הבריאות, אך למרות

המלצת "ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת תפקודה ויעילותה של מערכת הבריאות בישראל" (ועדת נתניהו) מ-1990, משרד הבריאות לא הקים אגף לתכנון משאבי כוח אדם שיעסוק באיסוף מידע על כוח האדם הקיים, על הצרכים, הביקושים והשימושים מבחינה דמוגרפית וגיאוגרפית ועל שינויים טכנולוגיים והשלכותיהם על הביקוש לכוח אדם, ויהיה אחראי לתכנונם של הצרכים בכוח האדם במקצועות הבריאות בישראל - ובכך יסייע בידי המשרד לתכנן את הכשרת כוח האדם.

תגובה

משרד הבריאות

15. המשרד החל בעבודת מטה להקמת האגף לתכנון משאבי כוח אדם. עד סוף שנת 2009 תושלם תוכנית מבנה האגף על תפקידיו ותוגש לאישור נציבות שירות המדינה.

ליקוי

16. במשרד הבריאות אין מאגר נתונים מעודכן ומקיף על כוח האדם במקצועות הבריאות בישראל מקרב בעלי הרישיון. נתוני המשרד אינם כוללים מידע על כלל המועסקים בתחום הרפואי בפועל, על אלה העוסקים בפועל בתחום התמחותם, על מקום עבודתם ועל היקף משרתם, ועל אלה שעתידיים לפרוש או פרשו מהמקצוע ואופן פיזורם הגיאוגרפי. שלא כמקובל ברוב המדינות בעולם המערבי, בישראל אין "חובת רישום ועדכון עיתי" המחייבת רופאים ברישום תקופתי הכולל עדכון פרטים רלוונטיים, כך שאין אפשרות לעקוב אחר תפקיד הרופא ואחר שינויים שחלו במצבו לאחר קבלת הרישיון.

תגובה

משרד הבריאות

16. חובת רישום ועדכון עיתי – הנושא הועלה על ידי המשרד בדיונים שונים עם האיגודים המקצועיים. עם תום ההסכם הנוכחי ב-2010 יועלה הנושא בשנית בעת ניהול המשא ומתן. במשרד פועלת ועדת כוח אדם שעסקה במשבר הרופאים שסיפקה נתונים והעלתה הצעות לדרכי פעולה לעוסקים בנושא. בשנת 2009 תעסוק הוועדה במיפוי הצרכים במקצועות התמחות שונים והביקושים לרפואה במקצועות התמחות שונים לקראת אמצע העשור הבא. המשרד יערוך בשנת 2009 יחד עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר/מפקד של כלל רופאי ישראל במגמה ללמוד כמה רופאים בישראל, מקרב בעלי הרישיון לעסוק ברפואה, עוסקים בפועל במקצוע הרפואה, הקליני והניהולי, כמה עוסקים ברפואה פרטית, כמה עוסקים ברפואה בבתי החולים או בקהילה ומה היקף משרתם של העוסקים ברפואה קלינית. בהמשך למחסור שעלול להתפתח בטכנאי רנטגן וטיפול רדיולוגי, המשרד שוקל

להרחיב בשנת 2009 את מספר התלמידים הלומדים טכנאות רנטגן בכ-30.

ליקוי

17. על משרד הבריאות כמיניסטרוני ורגולטור לקבוע מדיניות בכל הקשור לתכנון כוח האדם הרפואי והסיעודי, לפעול להכשרת רופאים ואחיות ולטפל ביסודיות ובשיטתיות - אגב קביעת תמריצים הולמים - בנושא המקצועות במצוקה ובבעיית כוח האדם בפריפריה.

תגובה

משרד הבריאות

17. 440 סטודנטים החלו לימודי רפואה בשנת 2008 לעומת 308 בשנת 2007. אחד מהקשיים לקבלת 600 סטודנטים הינו מספר המחלקות בבתי החולים הערוכות לקבלת סטודנטים לשלב הלימודים הקליניים. הדבר דורש הערכות הדרגתיות, כולל משאבים.

ליקוי

18. אמנם משרד הבריאות והמל"ג ערים לכך שנוכח הצרכים העתידיים צפוי מחסור ברופאים, והם אף פעלו במידה רבה להרחבת מסגרות ההכשרה, אך עד מחצית 2008 טרם הורחבו מסגרות ההכשרה של רופאים מ-300 עד ל-600 בוגרים בשנה, וזאת בניגוד להמלצותיהן של כמה ועדות כבר מ-2002. הכשרת רופא נמשכת 11 שנים, בהן שבע שנות לימודים בסיסיות ועוד כארבע שנים של התמחות, והדבר מחייב תכנון ארוך טווח. לכן, לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות, על משרד האוצר ועל המל"ג לפעול מיד להרחבת מסגרת ההכשרה של הרופאים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הבריאות - בשיתוף משרד האוצר והמל"ג - יקדם תכנית לאומית לפתרון בעיית המחסור ויפעל בשיתוף אותם גורמים לאיגום המשאבים הדרושים לכך, ואף יעלה את הנושא לדיון בדרג שרים.

תגובה

מועצה להשכלה גבוהה

18. הועדה לתכנון ולתקצוב ערה לחסמים הקיימים בהגדלת מספרי הסטודנטים לרפואה ותמשיך לפעול, ככל שהדבר תלוי במערכת ההשכלה הגבוהה, להגדלת מספרי הסטודנטים לרפואה באוניברסיטאות. גידול משמעותי במספר הסטודנטים לרפואה בטווח הזמן הקצר, יתאפשר אך ורק בעזרת השקעת משאבים ניכרת ובהתגייסות הגורמים השונים להמשך מימון השדרוג של תשתיות פיזיות קיימות ובניית תשתיות חדשות באוניברסיטאות,

לצורך מימון הגידול במספרי הסטודנטים באוניברסיטאות ולהקצאת מיטות וכוח אדם להוראה בבתי החולים. פוטנציאל הגידול במספרי הסטודנטים לרפואה בבתי הספר הקיימים באוניברסיטאות בארץ אינו אחיד. בעוד לאוניברסיטת בן גוריון בנגב קיים קושי גדול בהרחבת ההכשרה לרפואה הקיימת (כ-75 סטודנטים במחזור), בשל היעדר מיטות להוראה קלינית בבתי החולים בדרום, הרי שבאוניברסיטה העברית בירושלים, ובטכניון בחיפה, ישנו פוטנציאל גידול מסוים. אוניברסיטת תל אביב הגדילה את מספר השורות ברפואה בתשס"ט ב-60 סטודנטים לאור פתיחת תוכנית הלימודים הארבע-שנתית לתואר "דוקטור ברפואה" (M.D), ותוכל להגדיל את בית הספר לרפואה רק אם יתווספו מיטות להוראה קלינית בבתי החולים במרכז המסונפים אליה, או על ידי צמצום התוכנית ברפואה לתלמידי חו"ל. האוניברסיטה העברית בירושלים מסוגלת להרחיב את בית הספר לרפואה ב-20 סטודנטים למחזור בתשי"ע וב-30 סטודנטים למחזור בשנים הבאות (סה"כ מ-100 ל-150) בתנאי שישודרגו התשתיות. הטכניון יכול להרחיב את שורות בית הספר לרפואה שלו ב-20 סטודנטים בתשי"ע (מ-100 ל-120) ובכ-30-50 סטודנטים נוספים (מ-120 לכ-150-170) לאורך מספר שנים, בתנאי שישודרגו התשתיות הפיזיות הקיימות וייבנו תשתיות חדשות נוספות, לצורך זה. בהינתן מספר המיטות להכשרה קלינית הקיימות כיום בבתי החולים ובהינתן תוכניות חו"ל בהיקף הקיים, ניתן להגיע בבתי הספר הקיימים לכ-520-550 סטודנטים למחזור. כל הגדלה נוספת מעבר לכך תלויה בהגדלת מספר המיטות להכשרה קלינית בבתי החולים.

ות"ת צפויה לסיים את הברור עם האוניברסיטאות באשר ליכולת הגדלת מספרי הסטודנטים לרפואה שלהן בתשי"ע. בשלב זה, הגידול במספרי הסטודנטים לרפואה תקף, כאמור, לאוניברסיטה העברית בירושלים ולטכניון, בלבד. בעקבות התשובות שתתקבלנה, תעדכן ות"ת את התחשיבים שלה בנושא תוספת התקצוב הנדרשות, הן לצורך מימון העלות השוטפת של התוספת במספרי הסטודנטים לרפואה והן להשקעה נוספת בשדרוג תשתיות פיזיות בבתי הספר לרפואה, הנחוצות להוראה והכשרה ברפואה. במידת הצורך, תפנה ות"ת שוב למשרד האוצר.

תאגידי בריאות ליד בתי החולים הכלליים הממשלתיים

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; משרד האוצר; משרד המשפטים – היועץ המשפטי לממשלה; נציבות שירות המדינה; המוסד לביטוח לאומי; שירותי בריאות כללית; קופת חולים לאומית; קופת חולים מאוחדת; מכבי שירותי בריאות

**סיוע תאגיד הבריאות בקיצור זמן ההמתנה לניתוחים
הסיבות להמתנה הממושכת לניתוחים**

ליקוי

1. במועד הביקורת לחלק מהניתוחים האלקטיביים (מתוכננים) היה צריך להמתין זמן רב. הדבר נובע מכמה סיבות הכרוכות זו בזו: 1. תעריף בלתי ריאלי לביצוע הניתוח, שאינו מספיק לתגמול הצוותים אחר הצהריים במסגרת התאגיד, ולכן אין בו משום תמריץ לביצוע הניתוח ולקיצור תורים. 2. מחסור ארצי במרדמים ובאחיות חדר ניתוח אינו מאפשר להפעיל עוד חדרי ניתוח אחר הצהריים; 3. רופאים מנתחים מוגבלים בהשתכרותם בתאגידים, ובייחוד אלה העוסקים בעוד עיסוק מחוץ לבית החולים ולתאגיד הבריאות, ולכן יכולתם לסייע בקיצור תורים מוגבלת; 4. תקרת ההכנסות שקובעים משרדי הבריאות והאוצר לבתי החולים ולתאגידי הבריאות, שנועדה להגביל את הגידול בהוצאה הלאומית לבריאות, מגבילה לעתים את מספר הפעולות הרפואיות (הססיות) והניתוחים המבוצעים בבתי החולים; 5. עמדת מנהלי המחלקות בבית החולים משפיעה על נכונותם של מנתחים לבצע ססיות.

ההשלכות שיש להמתנה ממושכת לניתוחים

ליקוי

2. נמצאו ניתוחים אלקטיביים שזמני ההמתנה להם היו ארוכים ומזיקים לדעת המומחים: המתנה ארוכה לניתוחי שקדים לילדים הגורמת לדום נשימה בשינה, ירידת רמת החמצון בדם ועוד; המתנה ממושכת לניתוחי אוזניים אצל ילדים גורמת לדלקות אוזניים כרוניות ולדלקת בעור התוף; המתנה ממושכת לניתוחי הסרת גידולי שלפוחית השתן גורמת לנזק לחולה. חולים בעלי אמצעים כספיים או אלה שברשותם ביטוחים משלימים בקופות החולים יכולים לפנות לחלופות כגון הרפואה הפרטית, ובכך עלול להיפגע השוויון על פי החוק.

תגובה

משרד הבריאות

2. בכל מחלקה נציג, שביחד עם מנהל המחלקה, אחראים לניהול התורים לניתוחים/טיפולים אלקטיביים, על פי הערכה מקצועית

של מחלתם של המטופלים ודחיפות ביצוע הטיפול. המשרד העביר לידי האגף הבכיר לביקורת המדינה ביום 17 במרץ 2009 את רשימת האחראיים על התורים ב-17 בתי החולים ברחבי המדינה.

היעדר מידע על משך ההמתנה לניתוחים, קשיים בהכנת אומדן למשך המתנה זה והצורך בקביעת אמות מידה למשך ההמתנה לניתוחים

ליקוי

3. המשרד לא פעל ליצירת מאגר מידע הכולל נתונים על ההמתנה לניתוחים בבתי החולים (משך התור ומספר הממתינים). גם לקופות החולים אין מידע אמין ומרוכז על משך ההמתנה. מאגר כזה יכול היה לסייע הן למשרד והן לקופות לאתר בעיות ולמצוא פתרונות, לווסת חולים לבתי חולים אחרים, להתקשר עם ספקי שירות נוספים ולפעול לשינוי תעריפי פעולות במידת הצורך.

תגובה

שירותי בריאות כללית

3. מערכת לניהול ממתנים בזימון תורים לניתוחים אלקטיביים נמצאת בשלבים מתקדמים של הטמעה בכל בתי-החולים הכלליים של הכללית (למעט בית חולים יוספטל באילת). סיום ההטמעה צפוי עד סוף 2009.

משרד הבריאות

3. המשרד מבצע עבודת מטה הנוגעת למשכי תורים במרכז ובפריפריה ובחינת הצורך במעקב על ידי המשרד כחלק ממדדי איכות ברפואה. לדעת המשרד אין זה נכון מקצועית לקבוע אמות מידה לתורים. התורים צריכים להקבע לפי קדימות רפואית והאחריות לאורכם היא על הרופאים המטפלים.

ליקוי

4. המשרד לא קבע אמות מידה בדבר משך ההמתנה המרבי לניתוחים אלקטיביים, דבר המונע מהמחלקות המנתחות, מהנהלות חדרי הניתוח, מהנהלות בתי החולים הכלליים ומהמשרד למדוד ולערוך השוואות לצורך בקרה וייעול העבודה בחדרי הניתוח.

ליקוי

5. בניגוד לנוהל שקבע המשרד, חלק מבתי החולים לא מינו אחראי לניהול תורים לניתוחים אלקטיביים שירכז את הטיפול בוויסות התורים והפיקוח עליהם ולא קבעו מדדים הניתנים לכימות ובקרה של זמני המתנה. המשרד לא עקב אחר יישום הנוהל שהוציא.

תגובה

משרד הבריאות

5. ראה תגובה ליקוי 2.

ביצוע ססיות חריגות בבתי חולים

ליקוי

6. למשרד אין מידע ופיקוח לא על הפעילות המתבצעת בחדרי הניתוח בשעות העבודה המקובלות של בתי החולים הכלליים הממשלתיים, לא על תפוקותיהם ולא על ניצולם - מידע שהוא תנאי להפניית ניתוחים לתאגידים. בניגוד לתקנות התאגידים, הקובעות כי שעות העבודה יחלו רק לאחר סיום שעות העבודה בבית החולים, נמצא כי צוותים רפואיים בסוראסקי תוגמלו במקרים אחדים בשכר מלא עבור ביצוע ניתוחים לאחר הצהריים (ססיות), אף שהחלו בשעות הבוקר המוקדמות (8:00 או 10:00). נוצר כפל תשלום לאותן שעות עבודה. בסוראסקי נמצאו גם ססיות שבהן רופאים ניתחו וקיבלו תמורתן שכר בעת שהיו בכוננות מחלקה או בכוננות מיון, וססיות שבהן רופאים ניתחו וקיבלו שכר בעת שהיו בתורנות.

תגובה

משרד הבריאות

6. המשרד סיכם עם בית החולים איכילוב כי מעתה לא יינתן לרופאים תגמול מהקרן עבור ניתוחים שהתחילו בשעות הפעילות הרגילות של בית החולים, כך שלא ייוצר כפל תשלום.

בית החולים איכילוב

6. מדובר בניתוחים ארוכים במיוחד שלא ניתן לבצעם בבית חולים ציבורי ללא תגמול עבור הגלישה מעבר לשעות העבודה.

כוח אדם ושכר בתאגידי הבריאות בקרה על שכר העובדים בתאגידי הבריאות

ליקוי

7. מדוחות הבקרה שעשה המשרד בשנים 2005-2007 עלה שבקרת השכר אינה מלאה ואינה יעילה. הנתונים שעל פיהם עושה החשבות במשרד את הבקרה הם חלקיים: לא כל התאגידים מסרו נתונים; לא כל התאגידים מסרו לחשבות נתוני שכר לשנים 2006 ו-2007 במתכונת שהיא ביקשה; נבדקו נתוני שכר של עובדים המועסקים בתאגידים ובבתי החולים

שלידים ולא של אלה המועסקים בתאגידים בלבד; לא נבדק שכרם של עובדי המחקר בתאגידים; לא נבדקו שכרם של רופאים בבית החולים ששכרם נמוך מ-100,000 ש"ח בשנה ולא שכרם של עובדים במגזר הפרה-רפואי ששכרם נמוך מ-80,000 ש"ח.

ליקוי

8. המשרד אינו מפקח על העסקת כוח אדם בתאגידים. מעמדת ההסתדרות הרפואית עולה שתאגידי הבריאות יצרו דרך לעקוף את מנגנון עדכון התקנים בבית החולים, והדבר גורם לחוסר שליטה במערכת התקינה ומקשה על הגורמים האחראים להתמודד עם מנגנון עדכון התקנים.

תגובה

משרד הבריאות

8-7. נתוני השכר לשנת 2008 יתבצעו על סמך דיווחים מאגף החשבות במשרד. אגף החשבות במשרד נערך לכך כי נתוני שנת 2009 יבדקו על ידי מערכות מחשוב.

שקיפות ושלמות בהצגת נתוני השכר

ליקוי

9. בדוח על השכר שמפרסם הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר כלולים נתוני שכר של העובדים בשירות המדינה. אין פרוסום של השכר הכולל של עובדים בבית החולים ובתאגיד גם יחד, ועד מועד סיום הביקורת גם לא היו בידי משרד האוצר נתונים על שכר העובדים בתאגידים.

ליקוי

10. רופאים רבים מועסקים במסגרת בתי החולים, תאגידי הבריאות וקופות החולים, ואולם שכרם הכולל - המשולם כולו מהקופה הציבורית - אינו גלוי ואינו מפורסם, משום שהוא מתקבל מכמה מעסיקים בעת ובעונה אחת. יוצא שלמשרדי הבריאות והאוצר אין ראייה כוללת של שכר הרופאים במשק. הדבר עלול לפגום בקבלת החלטות בנוגע לצעדי המדיניות שהם רוצים לנקוט.

עבודת עובדי מדינה בהנהלת תאגידי הבריאות שכר המנהלים האדמיניסטרטיביים בבתי החולים ובתאגידים

ליקוי

11. בתאגידי הבריאות שבמרכזים הרפואיים אסף הרופא, ברזילי, הלל יפה,

זיו ופוריה, שבהם מחזור ההכנסות קטן, מכהנים המנהלים האדמיניסטרטיביים של בתי החולים כמנהלי התאגידים. עובדים בשירות המדינה, למעט רופאים, חייבים בדיווח נוכחות על יסוד החתמת שעון נוכחות; אולם המשרד פטר את המנהלים האדמיניסטרטיביים מלהחתים שעון נוכחות בעת שהם עוסקים בנושאי התאגיד.

ליקוי

12. על פי תקנות התאגידים, רוב המנהלים האדמיניסטרטיביים מקבלים שתי משכורות: משכורת של משרה מלאה מבית החולים ומשכורת מהתאגיד, שגובהה עד 50% ממשכורתם מבית החולים. שכרם השנתי הכולל (בבית החולים ובתאגיד גם יחד) של כל אחד מהמנהלים האדמיניסטרטיביים בתאגידים שבמרכזים הרפואיים אסף הרופא, ברזילי והלל יפה בשנים 2005-2007 היה מאות אלפי ש"ח (לעתים כ- 710,000 ש"ח ברוטו לשנה, כלומר כ- 59,000 ש"ח לחודש). במרכזים הרפואיים זיו ופוריה, לעומת זאת, למנהלים האדמיניסטרטיביים של התאגיד לא שולם שכר כלל.

ליקוי

13. הממונה על השכר דאז, מר אלי כהן, הגביל בשנת 2007 את שכרם של בכירי כל קופות החולים בשיעור מסוים משכרו של מנכ"ל הארגון, אולם עניין זה לא הוסדר באשר לעובדים בכירים בתאגידים - המנהלים האדמיניסטרטיביים.

תגובה

משרד הבריאות בית החולים איכילוב

13. רופא המחלק את שכרו בין בית החולים והתאגיד אינו שונה מרופא המחלק את שכרו בביה"ח וקופת החולים. לאחרונה הוספו גם חברות הקשורות לגוף נתמך (דוגמת ביה"ח הפרטי אסותא). שקיפות ומלאות חייבות להיות מול כל המערכת בנוגע לפרסום של השכר הכולל של עובדי ביה"ח והתאגיד יחדיו. חיבור שכר של רופאים בשתי מסגרות הוא תקדים ראשוני, ואם מבצעים אותו יש לבצעו גם כלפי קופות החולים ובתי החולים הפרטיים הנשלטים בידי קופות החולים.

ליקוי

14. מנתוני השכר של המנהלים האדמיניסטרטיביים של התאגידים לשנת 2007 עולה ששכרם נגזר ממשכורתם בבית החולים, ויש הבדל בין שכרם ובין שיעורו מתוך היקף הכנסות התאגידים. כך למשל, שכרו של מנהל תאגיד מסוים גבוה במידה ניכרת מזה של מנהלי התאגידים אחרים, אף על פי שהיקף ההכנסות של אותו תאגיד הוא הנמוך שבהם. היקף הכנסות

התאגידים זיו ופוריה, שכאמור אינם משלמים שכר למנהלים, דומה לזה של התאגידים שבהם משלמים למנהלים שכר גבוה.

סדרי העסקת מנהל תאגיד הבריאות בנהרייה

ליקוי

15. לפי תקנות התאגידים, קצין תקציבים בבית החולים לא יעבוד בתאגיד ולא ימלא בו שום תפקיד. בבדיקה עלה כי מנהל נהרייה, ד"ר מסעד ברהום, מינה עובד לשמש גם בתפקיד מנהל התאגיד וגם בתפקיד מנהל תחום כלכלה רפואית בבית החולים. לתפקיד מנהל תחום כלכלה רפואית ולתפקיד של קצין תקציבים יש מאפיינים משותפים רבים בתחום הכנת התקציב, הבקרה עליו, ניתוח נתונים תקציביים וסטטיסטיים, בחינת הליכי עבודה, דרכי ייעול ועוד, כך שתפקידיהם חופפים כמעט. בעבודתו של מנהל תחום כלכלה רפואית בבית החולים ייתכן ניגוד עניינים תפקודי עם עבודתו כמנהל התאגיד, ומן הראוי היה לא למנות את העובד לשמש בשני תפקידים אלה בעת ובעונה אחת.

תגובה

משרד הבריאות

15. מנהלת תאגיד הבריאות כבר אינה עובדת מדינה.

הסכמים להעסקת רופאים בין תאגידי הבריאות לקופות החולים

ליקוי

16. המשרד לא הסדיר מספר נושאים הקשורים להעסקת רופאי בתי חולים באמצעות תאגידי הבריאות בקופות החולים: 1. רופא בית חולים מועסק בתקן במחלקה מסוימת ומקבל שכר מאוצר המדינה בעבור מתן שירותים לכלל החולים הפונים בשעות העבודה הנהוגות במרכז רפואי, ובאותן השעות ממש הוא בעצם עובד בקופה ומטפל בחולים של קופת חולים מסוימת. 2. העסקת רופאים בשירות המדינה במרפאות קופות החולים מטעם התאגיד בשעות הבוקר, כפי שנקבע בהסכמים, היא בניגוד לתקנות התאגידים. 3. עולה חשש שמשיקולים כלכליים יותר בית החולים על שירותי מומחה במחלקות האשפוז ויסתפק בשירותי מתמחים, שהם בעלי הכשרה פחותה, ובכך עלול להיפגע השירות הרפואי הניתן לחולים בבית החולים.

תגובה

שירותי בריאות כללית

16. במסגרת "בוררות רופאים", שהסתיימה בנובמבר 2008, ניתנה הזדמנות למעסיקים הציבוריים ובראשם משרד הבריאות להעלות

את נושא חובת החתמת שיעון נוכחות על ידי ציבור הרופאים.
הבוררים לא פסקו בסוגיה זו.

משרד הבריאות

16. נושא השכר ייבדק כך שיתאפשר יעוד של הכספים המגיעים כתמורה להעסקת עובדי מדינה בקופות - יגיעו לבית החולים או לתאגיד, על פי הנחיות חשב המשרד.

בית החולים שיבא

16. שילוב רופאי המדינה חיוני הן לבתי החולים והן לקופות והוא משפר את השירות לציבור ולכן הוא חייב להמשך ולהתרחב. הבעיה קשורה אך ורק בבתי החולים הממשלתיים ולא לבתי החולים הציבוריים האחרים ולכן יש לעדכן את תקנות התאגידים. ההחלטה על העסקת רופאים מתמחים ולא מומחים על חשבון תשלומי הקופות בגין השילוב דלעיל, חייבת להישמר למנהל בית החולים. יש מקרים בהם מהחזרי הקופות מועסקים רופאים בכירים ויש שמועסקים מתמחים, הכל על-פי צרכי המחלקה ובית החולים.

הסכמי פעילות והתחשבות בין תאגידי הבריאות לבתי החולים

ליקוי

17. תקנות התאגידים קבעו שעל תאגיד להעביר לבית החולים שלידו שיעורים שונים בגין השימוש במשאבים: סכום שלא יפחת מ-20% מהכנסותיו ממכירת שירותים רפואיים, וכן סכום שלא יפחת מ-4% מהכנסותיו ממכירת שירותי רפואה מונעת, מקידום בריאות ומהדרכת סטודנטים ועובדים במקצועות בתחום הבריאות (להלן - תקורה). לא נמצאו מסמכים המעידים על אופן קביעת שיעורי התקורה שנקבעו בתקנות התאגידים, ומאז התקנתן בשנת 2001 גם לא בחן המשרד את סבירות השיעורים.

ליקוי

18. לפי תקנות התאגידים, על תאגיד לשלם לבית החולים את מלוא עלות הציוד המתכלה שמספק בית החולים לתאגיד. בביקורת עלה כי בניגוד לתקנות הללו, על פי הסכמי הפעילות בשיבא, סוראסקי ונהרייה, התאגיד חייב לשלם לבית החולים רק 20% מהכנסותיו בגין פעולות דיפרנציאליות, שעה שעלות האביזרים בלבד יכולה להיות גבוהה במידה ניכרת משיעור זה, כך שבית החולים עלול בעצם לסבסד את התאגיד. כמו כן, במסמכים שבידי הביקורת אין תיעוד המסביר כיצד נקבע שיעור נמוך זה. נוסף על כך, מנתוני חשבות המשרד עולה כי רוב התאגידים משלמים לבתי החולים שלידם פחות מהנדרש על פי התקנות.

מלוניות לילדות ליד בתי החולים

ליקוי

19. הביטוח הלאומי משלם לבית החולים מענק אשפוז עבור כיסוי הוצאות האשפוז בגין כל לידה מִיָּד ובלי קשר למספר הימים ששהתה היולדת במחלקת היולדות. יולדות הבוחרות לשהות במלונית שוהות בדרך כלל במחלקת היולדות של בית החולים זמן קצר יותר משוהות בה יולדות אחרות. יוצא שבית החולים חוסך משאבים בגין יולדות שבוחרות לשהות במלונית. בה בעת מפנות יולדות אלו מקום ליולדות אחרות שגם עבורן מקבל בית החולים תשלום מביטוח לאומי. לדעת הביטוח הלאומי יש לבחון מחדש את כל מרכיבי מענק האשפוז המשולם לבית החולים.

תגובה

משרד הבריאות

19. מלוניות ליולדות – האשפוז במחלקת יולדות לא קוצר בשל קיום או אי קיום מלונית. האשפוז קוצר גם בכדי למנוע סכנת זיהום לתינוק וליולדת וכחלק מהתייעלות והקלה על העומס ומצוקת האשפוז בחלק מבתי החולים, בהם הילודה רבה במיוחד.

בית החולים איכילוב

19. 90% מעלות השרות של "אשפוז האם והיולדת" נובע מעלויות, המיון, הלידה, חדר הניתוח והתקורות של הלידה עצמה (רשלנות רפואית). כלכליים עדיף לבית החולים שתגיע יולדת נוספת ללידה מאשר יולדת המשתמשת במלונית.

תנאי האשפוז במחלקות היולדות

ליקוי

20. במחלקות היולדות בשיבא ובליס היולדות מאושפזות בתנאי צפיפות ובניגוד לתקני הבינוי המקובלים במועד סיום הביקורת. במלוניות, לעומת זאת, התנאים הפיזיים טובים הרבה יותר מאלה שבמחלקות היולדות. ההחלטה האם לשפץ את מחלקות היולדות נתונה לשיקול דעתם של מנהלי בתי החולים. נדרשת הסדרה של המשרד בנוגע לשיפור תנאי האשפוז במחלקות היולדות.

תגובה

בית החולים שיבא

20. אין לבית החולים שליטה על מספר היולדות הבוחרות היכן ללדת. בית החולים אינו מסוגל להוסיף מתקניו ומתקניו מחלקת יולדות נוספת, על מנת להקל על הצפיפות, משיקולים כלכליים עדיף לבית החולים שתגיע יולדת נוספת ללידה מאשר יולדת המשתמשת במלונית.

ליקוי

21. על פי טיוטת נוהל של המשרד משנת 2007, עובדי בתי החולים לא יספקו שירותים לשהים במלונית. אולם בביקורת עלה כי בשיבא האחיות המועסקות על ידי בית החולים או על ידי התאגיד משובצות בסבב משמרות הן במחלקת היילודים של בית החולים והן ב"שיבא בייבי". החברה הפרטית שמפעילה את "בייבי ליס" משלמת לתאגיד תמורה בגין עבודת הצוות הרפואי במלונית על פי ההסכם ביניהם, אך כספים אלה אינם מועברים לבית החולים אלא נשארים בתאגיד, אף על פי שאת רוב הצוות הרפואי מעסיק בית החולים ולא התאגיד. המשרד לא הסדיר את נושא המלוניות באמצעות נוהל מחייב עד מועד סיום הביקורת.

קיום שתי ישויות משפטיות נפרדות זו לצד זו - החסרונות במצב הקיים בקרות וכפל מנגנונים עקב קיום שתי ישויות משפטיות

ליקוי

22. בכל מרכז רפואי יש שני מנגנונים ניהוליים: האחד לתאגיד והשני לבית החולים. כל אחד מהם מטפל בענייני הנהלה, כוח אדם, גזברות ועוד. לבית החולים ולתאגיד יש גם שני תקציבים ושני דוחות כספיים נפרדים, וכן דוח כספי מאוחד. יוצא שבקיום שתי הישויות המשפטיות יש בזבוז משאבים ובירוקרטיה מרובה. ליד כל מרכז רפואי יש גם עמותת חוג ידידים העוסקת בגיוס תרומות וברכש עבור המרכז הרפואי. גם לעמותה זו יש מנגנון ניהול משלה, ולעתים חברים בו חלק מעובדי המרכז הרפואי. במרכז הרפואי שיבא, לדוגמה, פועלים שלושה תאגידים בנוסף לבית החולים.

תגובה

שירותי בריאות כללית

22. ה"כללית" בדעה כי יש מקום לשקול את המשך הפעלת תאגיד בריאות ליד בתי-החולים הממשלתיים במתכונת הנוכחית.

משרד הבריאות

22. נושא כפל התפקידים (מבטח, ספק שירותים ורגולטור) אינו חדש. בכוונת המשרד להפריד חלק מהתפקידים שמוטלים כיום על המשרד, וכי על המשרד להתרכז בתפקידיו כמיניסטרו, בקביעת סטנדרטים, פיקוח ובקרה. נערכת עבודה לשם תאגוד בתי החולים תחת יישות אחרת מהמשרד, או תאגודים, הדבר תלוי בהסכמות העובדים ובהסכמת האוצר למימון. המשרד יפעל ליישום ההמלצות בהתאם למדיניות שתיקבע, בהתאם לשיקול דעתו המקצועית ולמשאבים שיוקצו.

ליקוי

23. הממשלה קיבלה בשנים 2003-2007 החלטות בנושא מעמד בתי החולים הכלליים. נוכח אחת ההחלטות מינה בנובמבר 2006 שר הבריאות, את הסמנכ"ל לתכנון, תקצוב ותמחור במשרד, ליו"ר המינהלה להעברת בתי החולים הכלליים הממשלתיים לידי חברות מנהלות. מאז הקמתה התכנסה הוועדה פעם אחת, בפברואר 2007. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה כי יוקם צוות בהשתתפות נציגי משרדי האוצר, הבריאות והיועץ המשפטי לממשלה, והוא יפעל לגיבוש חקיקה במסגרת הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008 בנוגע לתאגוד בית חולים כחברה מנהלת ולהפעלתו. הצוות, שהוקם בסוף שנת 2007 בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לשעבר, קיים שתי פגישות בלבד ולא הגיע לידי שום מסקנה.

פעילות של מרכז רפואי בחו"ל

ליקוי

24. בפברואר 2008, לאחר שהפרויקט של הקמת מרכז רפואי חדש בגינאה כבר הסתיים, מינה מנכ"ל המשרד ועדה לבחינת התקשרויות בתי חולים למתן ייעוץ בהקמה ובהפעלה של תשתיות בישראל ובחו"ל ובמתן שירותים רפואיים במדינות זרות. עד ינואר 2009 לא פורסמו המלצות הוועדה.

חברת תל השומר - מחקרים, תשתיות ושירותים רפואיים בע"מ

ליקוי

25. רק בנובמבר 2007 נחתם בין חברת תל השומר מחקרים בע"מ ובין בית חולים שיבא הסכם המסדיר את אופן פעילותה הנעשית לטובת בית החולים, לרבות הסדרת השימוש שעושה החברה בשם בית החולים או בעובדיו או בידע ובניסיון שלהם לקידום פעולת החברה לטובת בית החולים ועובדיו. בהסכם לא נקבע מנגנון לפיקוח של בית החולים על החברה, למשל דיווח תקופתי של החברה על פעולותיה.

ליקוי

26. מנהל שיבא, פרופ' רוטשטיין, משמש מנכ"ל חברת תה"ש מחקרים בע"מ, ומנהל בית החולים השיקומי והאחראי על המחקרים בשיבא, פרופ' שלמה נוי, משמש יו"ר הדירקטוריון שלה. יוצא שבשיבא פרופ' רוטשטיין אחראי על פרופ' נוי בעניין המחקרים, ואילו בחברה פרופ' רוטשטיין (כמנכ"ל) נתון לפיקוחו של פרופ' נוי (כיו"ר הדירקטוריון). בנוגע לפעילות חברת תה"ש מחקרים בע"מ יוצא כי על פרופ' רוטשטיין, כמנהל המרכז הרפואי המשולב שיבא, לקבל דיווחים מפרופ' נוי ומפרופ' רוטשטיין, כלומר ממנו עצמו כל זאת ללא חובות דיווח למשרד. הדבר פוגע בפיקוח ובבקרה על החברה.

תגובה

משרד הבריאות

25-26. פעילותה של חברת תל השומר בע"מ נמצאת בבדיקה.

ליקוי

27. ראוי שמשרד הבריאות יקבע כללים לפעילותם של מרכזים רפואיים בחו"ל.

תגובה

משרד הבריאות

27. המלצות הוועדה להתקשרויות בתי החולים למתן יעוץ בחו"ל הוגשו למנכ"ל המשרד בינואר 2009. המלצות הוועדה הועברו להתייחסות גורמים שונים ביניהם הנהלות בתי החולים, משרד המשפטים ונציבות שירות המדינה. עם קבלת ההתייחסויות תגובש החלטה.

ליקוי

28. מן הראוי שהמשרד יקבע נוהל להסדרת הקמתן ופעילותן של מלוניות לילודות. ראוי שתנאי להפעלת מלונית במרכז רפואי יהיה עמידה בתקן של תנאי אשפוז וצפיפות במחלקה, על פי התקנים המקובלים לבניית מחלקות אשפוז חדשות לילודות.

ההתקשרויות עם האגודה למען שירותי בריאות הציבור

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; משרד האוצר; משרד המשפטים; משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; המוסד לביטוח לאומי

התקשרויות רבת-שנים בפטור ממכרז עם האגודה - תמונת מצב

ליקוי

1. במקצת ההתקשרויות של האגודה עם משרד התמ"ת והמוסד לביטוח לאומי לא היה הסכם. דבר זה כשלעצמו אינו תקין.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

1. החל מחודש אוקטובר 2008 אין למוסד התקשרויות עם האגודה לבריאות הציבור בנושא ועדות רפואיות למוגבלים בניידות. כיום המוסד משלם עבור עובדים בוועדות אלה לקרן מחקרים שליד בית החולים שיבא, וזאת על פי הסכם שנחתם עם הקרן ביום 23/9/08, למשך שנה בלבד. במקביל פועל המוסד ליצירת הסדר עם משרד הבריאות, לפיו ישולם למשרד הבריאות שירותי עבור שכר לחברי הוועדות, בתוספת הוצאות תקורה. מסמך לדיון בישיבה משותפת עם משרד הבריאות ישלח עד סוף חודש מרץ 2009. ועדת המכרזים של המוסד אישרה את הארכת ההסכם עם האגודה לבריאות הציבור להפעלת מכרזי אבחון לנפגעי סמים, עד ליום 30/06/09. המוסד הכין מכרזי אבחון מתמכרים לחומרים פסיכו אקטיביים. המכרז נמצא כיום בשלבי אישור סופיים בלשכה המשפטית ומינהל הכספים, ויועבר לוועדת המכרזים עד סוף חודש אפריל 2009. המוסד מעריך כי עד סוף אוגוסט 2009 יבחר זוכה במכרז לרכישת שירותי האבחון, והמוסד יסיים את ההתקשרויות עם האגודה לבריאות הציבור.

משרד הבריאות

1. ביום 6/12/2008 הפסיקה האגודה מתן השירות למשרד התמ"ת. בנושאים כגון: טיפול בעררים של מוגבלים בגפיהם על גובה הניידות שאושרה להם; קביעת גודל רכב לנכים ואישור אביזרים מיוחדים לנהיגה; הפעלת מרכז לשירותי אבחון למתמכרים לסמים ולאלכוהול; לגבי נושאים אלה האגודה הפסיקה מתן השירות למוסד לביטוח לאומי, החל מ-30 בספטמבר 2008.

ליקוי

2. האגודה למען שירותי בריאות הציבור קיבלה למעשה שליטה בלעדית על תחומים רבים של שירותים רפואיים, וכפועל יוצא מכך, עקב פעילותה רבת-השנים של האגודה בתחום שירותי הבריאות בפטור ממכרז, התרכז בידיה כוח אדם רפואי ופְּרָה-רפואי רב, וכך התעצם גם כוחה התפעולי-עסקי כספק מעין בלעדי של שירותים אלה. בשל כך חוזרת ונשנית גם טענת משרדי הממשלה כי מדובר בספק יחיד.

ליקוי

3. אף שלחשב הכללי במשרד האוצר דעה עקרונית נגד המשך הפטורים ממכרז הניתנים לאגודה, מלבד העלאת חילוקי הדעות בינו ובין המשרד על הכתב, לא הובא הנושא לדיון נוסף, והוא לא נדון בקרב מנכ"לים ושרים, למרות ההיקפים הגדולים של ההתקשרות. בפועל המשיך החשב הכללי לקבל כמעט את כל דרישות משרד הבריאות אשר לפטורים ממכרז כלשונם.

תגובה**משרד הבריאות**

2-3. בפרויקטים חדשים, המשרד יפעל לפרסם מכרזים פומביים, כפי שהדבר נעשה במכרזי ההוסטלים לשיקום בבריאות הנפש שנערכו במהלך השנים 2007-2008.

סדרי עיצוב מכרז במגזר הציבורי**ליקוי**

4. במסמכי שני המכרזים שפורסמו בנוגע לאספקת עובדים במגוון מקצועות רפואיים ופְּרָה-רפואיים, קבע המשרד שהוא מעדיף להתקשר עם קבלן אחד להספקת כל השירות נשוא המכרז. מכאן, שמלכתחילה, ספקים שהייתה להם רק יכולת לאספקת חלקית או אזורית ניגשו מעמדת נחיתות למכרז וייתכן שתנאי זה מנע מראש מכמה ספקים אף להציע הצעותיהם. כפועל יוצא מכך - העדפה לספק אחד - אפשרה לאגודה, לאחר שזכתה במכרז, מעין בלעדיות וכן היא אפשרה לה לאגד מתחת לכנפיה נתח נכבד של כוח האדם הרלוונטי שאינו מועסק בגופים אחרים (כבקופות החולים). בכך נתן המשרד לאגודה יתרון מהותי על פני אחרים. המשרד גם לא שקל להשתמש בכלי מקובל בעולם המערבי - שימור ספק נוסף, כלי המאפשר קיום תחרות ומונע היווצרות מעין בלעדיות.

תגובה

משרד הבריאות

4. התקשרות עם האגודה כקבלן כוח אדם – בינואר 2008 נכנס לתוקף חוק העסקת עובדים על-ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996. כתוצאה מכך עובדי הקבלן במשרד נקלטו ביום 1.10.08, פרט לעובדי בריאות הנפש שאושרו עד 31.3.09. לאור זאת, אין עוד משמעות לעצם הבחירה וההתנהלות באמצעות קבלן כוח אדם.

ליקוי

5. על החשב הכללי - בשיתוף משרדי הממשלה - לקבוע הנחיות בדבר ההיערכות למכרז. היערכות זאת סביר שתקיף ותחייב בין היתר את לימוד תנאי השוק לרבות איסוף מידע על הספקים ונותני השירותים באותו ענף; אם השוק מאופיין במספר ספקים לא רב, יש לבחון חלופות, כגון עריכת מכרז אזורי במקום ארצי או פעולה למען חלוקת נתח השוק בין כמה ספקים, ללא מתן מעין בלעדיות לספק אחד.

תגובה

משרד הבריאות

5. מטרת התקשרות לקבלת שירותים במסגרת מכרז פומבי היא להביא את מירב היתרונות למזמין (המשרד). במקרים בהם הדבר אינו עולה בקנה אחד עם תנאי השוק קיימות בתקנות עילות לפטור ממכרז. במהלך השנים 2007-2008 פורסמו מספר מכרזים בתחומי הבריאות (בעיקר בבריאות הנפש, כגון: הפעלת מוקד מידע ארצי, אשפוזית לגמילה מסמים במחוז דרום, אשפוזית לגמילה מאלכוהול וסמים ללא אופייטים, אספקת שירותי הוסטלים בקהילה, שירותי חונכות בבריאות הנפש). במכרזים אלה שמר לעצמו המשרד את הזכות לפצל את הזכייה וכך נעשה במספר מקרים (לדוגמה מכרז ההוסטלים). בעקבות מכרז שנערך בשנת 2006 "להפעלת מרכזים לטיפול ממושך בתרופות לנפגעי סמים (מתדון)" בו הוגשו שתי הצעות מחיר בלבד, של שני ספקים שכבר מספקים את השירות וביניהם האגודה לבריאות הציבור, מינה מנכ"ל המשרד צוות להפקת לקחים אשר יבחן התמודדות עם מצבים בהם השוק אינו משוכלל דיו או אין מספיק מידע על ספקים פוטנציאליים. בהמלצת הצוות המקצועי הושם דגש על עבודת הכנה ואיסוף מידע במקרים בהם קיים חוסר ודאות לפני פרסום מכרז. כך נעשה שימוש תכוף יותר בפרסום בקשות לקבלת מידע (R.F.I) טרם יציאה למכרז, וכך מתכוון המשרד לפעול גם בעתיד בסוגיות מעין אלו. בחירת ספק במקרים מסוימים בפריסה ארצית הינה בעלת יתרונות, כמו יתרון לגודל, התנהלות, תפעול והתחשבות מול ספק אחד, מפשטים את הליכי העבודה. בפרויקטים חדשים, המשרד יפעל לפרסם מכרזים פומביים ככל

שניתן כפי שנעשה במכרזי ההוסטלים לשיקום בבריאות הנפש. ההתקשרות בפטור ממכרז עבור המסגרות השיקומיות בבריאות הנפש ניתנה לתקופה קצובה בת שנתיים במטרה לשמור על רציפות הטיפול והאחידות החשובה לסוג אוכלוסיה מיוחדת זה. לאחר תקופת המעבר בהתאם להתקדמות הרפורמה בבריאות הנפש יפעל המשרד לפרסם מכרזים בתחומים השונים.

פיקוח על האגודה

ליקוי

6. אף שהיקף השירותים שנותנת האגודה למשרד נאמד בכ-180 מיליון ש"ח לשנה, המשרד ביצע במשך השנים ביקורת כוללת אחת בלבד על תפקוד האגודה באמצעות רואה חשבון חיצוני. הממצאים שעלו בביקורת זו העידו כי יש צורך שהמשרד יבקר תכופות את פעילות האגודה, ואולם הוא לא עשה כן.

עובדי המשרד בהנהלת האגודה

ליקוי

7. במועד עריכת הביקורת כיהנו שני עובדים של המשרד כיו"ר הוועד שלה וכמזכיר האגודה. אולם באשר לשני עובדים אלה, לא היו בידי המשרד אישורים של נציבות שירות המדינה, אף שהם כיהנו בוועד האגודה שנים רבות. עוד עלה כי רק באפריל 2003 (לאחר 15 שנים) מינה המשרד את ועדת העמותות שלו. בספטמבר 2008 התפטר יו"ר האגודה מתפקידו כיו"ר, אך הוא נשאר חבר בוועד האגודה.

ליקוי

8. על שני צדדי ההתקשרות של כמה הסכמים שעשה המשרד חתומים עובדי המשרד. בשם המשרד חתם מנכ"ל המשרד או הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש וחשב המשרד, ובשם האגודה חתם עובד משרד אחר - מנהל תחום מינהל ומשק המכהן כמזכיר האגודה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה רצוי שעל הסכם של המשרד עם עמותה יחתום עובד המשרד בשם העמותה.

תגובה

משרד הבריאות

8. בהתאם להמלצת הביקורת, החל מפברואר 2009, בהסכמים שתעשה האגודה עם המשרד, יחתום בשם האגודה נציג שאינו נמנה על עובדי המשרד.

ליקוי

9. על משרד הבריאות והאוצר לפעול לעריכת מכרזים כדי לעודד תחרות, כדי למקסם את התועלת הכלכלית שבשיטה זו וכדי למנוע מצב שהשירות יינתן בידי ספק יחיד. לפיכך מומלץ לשקול שימוש באפיקים נוספים מלבד אלו המוכרים, כגון לכלול בתנאי המכרז את חלוקת השוק בין כמה ספקים, ספק נוסף והגברת השימוש במכרזים אזוריים ולא ארציים כדי שנתח השוק יתחלק בין כמה ספקים ולא תהיה תלות בספק בלעדי.

תגובה**משרד הבריאות**

9. ראה תגובת המשרד בסעיף 5 דלעיל.

ליקוי

10. אף שרשם העמותות עשה בדיקת עומק בשנת 2002 באגודה למען שירותי בריאות הציבור, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008 (שש שנים), הרשם לא עשה בקרת עומק נוספת, שהתבקשה גם בעקבות הליקויים שעלו.

תגובה**משרד המשפטים**

10. רשם העמותות יוציא את העמותה לביקורת עומק על ידי רו"ח במהלך שנת 2009. במסגרת הביקורת המתוכננת, יילקחו בחשבון, בין השאר, וכפי שנעשה בכל ביקורת אחרת, ממצאי הביקורת שנעשו בעבר הן מטעם רשם העמותות והן מטעם משרד הבריאות.

עבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי חולים

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; נציבות שירות המדינה; עיריית תל אביב-יפו

הדיווח על העבודות הפרטיות

ליקוי

1. פרופ' זאב רוטשטיין, מנהל המרכז הרפואי ע"ש שיבא, עסק בו זמנית ב-11 עבודות נוספות. פרופ' גבי ברבש, מנהל המרכז הרפואי תל-אביב ע"ש סוראסקי, עסק בו-זמנית ב-7 עבודות מחוץ לתפקיד. לפי הוראות התקשי"ר, החלות על עובדי המרכז הרפואי שיבא, אין עובד המדינה רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית אלא אם כן קיבל היתר לכך, בכפוף להגבלות ולסייגים שונים - ובהם הגבלת מספר שעות העבודה והגבלת ההשתכרות ממנה. מהבדיקה עולה כי בשנים 2003-2007 לא ביקש פרופ' רוטשטיין היתר לעבודה פרטית לגבי ארבעה מקומות עבודה. בבדיקת הבקשות שהגיש פרופ' ברבש לקבלת היתר לעבודה פרטית נמצא כי הוא לא הגיש לעירייה ולנציבות בקשה לעבודת הוראה באוניברסיטת תל-אביב ובקשה לעבודה במסגרת "פרקטיקה פרטית" כיועץ בחברה מסוימת.

עמידה במכסת ההשתכרות

ליקוי

2. על פי הוראות התקשי"ר, לא יינתן היתר לעבודה פרטית אם העובד "עשוי להשתכר בה למעלה מהגבוה מבין שני אלה: (1) 50% ממשכורתו החודשית הכוללת במקום עבודתו; (2) מחצית מהשכר הממוצע במשק". לפי נתונים שהעלתה הביקורת, הכנסותיו של פרופ' רוטשטיין מכל עבודותיו הפרטיות בכל אחת מהשנים 2000-2006 חרגו חריגה מהותית של עשרות אחוזים מהמותר לפי הוראות התקשי"ר.

עמידה במכסת שעות העבודה הפרטית

ליקוי

3. פרופ' רוטשטיין קיבל עליו התחייבויות לייחד לעבודותיו הפרטיות לפחות 33 שעות עבודה בשבוע, שהן כ-73% ממכסת שעות העבודה התקנית - חריגה של 48% מהמכסה שנקבעה בתקשי"ר. פרופ' רוטשטיין דיווח בבקשותיו למשרד הבריאות ולנציבות על מספר קטן יותר של שעות.

ליקוי

4. פרופ' ברבש לא דיווח על עבודה פרטית בהוראה באוניברסיטת תל אביב, ולא ידוע מהו מספר השעות הכולל שהשקיע בפועל בעבודות הפרטיות.

תגובה**פרופ' גבי ברבש**

4. לאור הערת הביקורת בדבר הצורך לבקש אישור עבודה נוספת גם במסגרת אוניברסיטת תל אביב, פנה פרופ' ברבש בבקשה לקבלת אישור מוסדר לעבודה פרטית.

פעולות בשתי חברות פרטיות ללא דיווח**ליקוי**

5. פרופ' רוטשטיין לא הביא לידיעת משרד הבריאות והנציבות את פעילותו להקמת חברה פרטית "מכון גרטנר לחקר מדיניות האפידמיולוגיה והבריאות בע"מ", חברה לתועלת הציבור - ואת כהונתו כדירקטור בה וכמחזיק מניותיה, וממילא לא ביקש היתר לכך.

תגובה**פרופ' זאב רוטשטיין**

- 1,2,3,5. פרופ' רוטשטיין לא הקים ולא פעל להקים את החברה הפרטית (מכון גרטנר לחקר מדיניות האפידמיולוגיה והבריאות בע"מ). מדובר בחברה לתועלת הציבור (חל"צ) המהווה חלק מפעילות המרכז הרפואי שיבא, שפרופ' רוטשטיין מכהן בה כדירקטור ללא שכר וללא תמורה, כחלק בלתי נפרד מתפקידו כמנהל המרכז הרפואי. נוכח האמור, פעילותו של פרופ' רוטשטיין במסגרת החברה אינה "עבודה פרטית" לפי ההגדרה בתקשי"ר. פרופ' רוטשטיין ממילא לא יכול (והוא לא צריך) להגיש היתר עבודה פרטית בגין פעילותו בחברה. פרופ' רוטשטיין טוען שכל עבודותיו הפרטיות נעשו בהיתר. הבקשה להיתר עבודה פרטית שהוגשה לנציבות ולמשרד הבריאות כללה את נתוני שעות העבודה וההשתכרות בכל החברות יחדיו. פרופ' רוטשטיין פעל בשקיפות מלאה, שכן הבקשה, ודיווחים נוספים שנתן פרופ' רוטשטיין לנציבות ולמבקר המדינה, ציינו מפורשות שמדובר ביותר מחברה אחת, ונקבו מפורשות בשמות החברות האמורות. במהלך כ-20 השנים האחרונות שבהן עוסק בעבודה פרטית הרחב ופירט במסמכים נוספים פירוט מלא של עבודותיו הפרטיות. אין כל חובת דיווח הכנסות דומה לפי התקשי"ר, וכי בבקשה למתן היתר לעבודה פרטית יש לציין הערכה עתידית בלבד של הכנסות צפויות. העסקתו של פרופ'

רוטשטיין באגודה הסתיימה ביום 30.9.2008, בתום תקופת הודעה מוקדמת בת חודש אחד, ופרופ' רוטשטיין הודיע על כך. עיסוקיו של פרופ' רוטשטיין בחברת גרטנר בע"מ ובחברת תל-השומר מחקרים בע"מ, אינם עונים על הגדרת "עבודה פרטית" לפי התקשי"ר, ולא רק מהטעם שפרופ' רוטשטיין לא מקבל שכר בגינם, אלא גם מהטעם שהם נעשים במסגרת עיסוקו ותפקידו כמנהל המרכז הרפואי. פרופ' רוטשטיין מפנה לדו"ח מבקר המדינה 59ב' בעניין "תאגידי בריאות ליד בתי החולים הכלליים והממשלתיים", שם בדק המבקר ומצא שחברת תה"ש מחקרים פועלת בתחומי המרכז הרפואי, והמליץ להביא האמור לידי ביטוי בתקנון החברה. פרופ' רוטשטיין עבד ב-5 עבודות פרטיות חלקיות בתקופה המבוקרת, בהתאם להיתרים שביקש וקיבל, תוך פעולה בשקיפות מלאה ותוך מתן מידע מלא לממונים עליו. פרופ' רוטשטיין פועל בימים אלה להחלפת אישורי העבודה הפרטית שלו בהיתר לפרקטיקה פרטית. בהינתן היתר זה תבוא על פתרונה כל טענה בדבר חריגה ממכסה מרבית של שכר או של שעות עבודה, שכן, בפרקטיקה פרטית אין כל הגבלה כזו.

ליקוי

6. פרופ' ברבש קיבל את אישורו של עיריית תל אביב ושל הנציבות לעבודה פרטית בארבע חברות. אולם לא נמצאו מסמכים המעידים כי הוא דיווח לעירייה ולנציבות כי שתיים מבין חברות אלה מפתחות מכשירים וציוד רפואי מגוונים, הנמצאים בשימוש של מוסדות רפואיים. העירייה והנציבות הסבירו כי התקבלו הסברים בנדון מפרופ' ברבש. העירייה וגם הנציבות לא המציאו למשרד מבקר המדינה מסמכים בנוגע להסברים שקיבלו מפרופ' ברבש לגבי מקומות העבודה הפרטיים האמורים או בנוגע לבדיקות שעשו לצורך שלילת האפשרות של ניגוד עניינים בין עבודתו של פרופ' ברבש כמנהל המרכז הרפואי תל-אביב ובין עבודותיו בחברות אלו.

פעולות גורמי האסדרה והפיקוח

ליקוי

7. גורמי האסדרה והפיקוח ובראשם משרד הבריאות לא עמדו על הצורך להגביל את היקף ההיתרים לעבודות מחוץ לתפקיד של מנהלי בתי החולים. לדעת משרד מבקר המדינה עליהם גם לתת את הדעת לעובדה ששני בתי החולים מתנהלים על פי כללים שונים זה מזה, ולשקול קביעתם של כללים אחידים הן בסוגיית היקף ההשתכרות הן בסוגיית היקף שעות העבודה הפרטית המותרות ולדאוג לאכיפתם הלכה למעשה.

תגובה**פרופ' גבי ברבש**

7. למרות היותו של פרופ' ברבש עובד עיריית תל-אביב, הרי לא חלה עליו מגבלות ההשתכרות בעבודה פרטית, אך לאור הביקורת החליט לאמץ מיוזמתו את מגבלות השכר הנהוגות בתקשי"ר.

ליקוי

8. על משרד הבריאות והנציבות להשלים את עבודת המטה שבה התחילו בשנים 2002-2003, בנושא עבודה פרטית של מנהלי בתי החולים. במסגרת עבודת המטה עליהם לבחון בין היתר אם היקף העבודה הפרטית והפרקטיקה הפרטית המותר לרופא שהוא עובד מדינה, כפי שנקבע בתקשי"ר, מתאים גם לנושא משרה בכירה של מנהל בית חולים ממשלתי. עליהם לבחון אם ראוי שמנהל בית חולים יעסוק בעיסוקים נוספים, בעלי גוון עסקי-מסחרי-פרטי, אפילו אם אינם מעוררים חשש לניגוד עניינים. עוד מן הראוי לתת את הדעת לגיבוש כללים אחידים שיחולו על מנהלי בתי חולים ציבוריים – עירוניים וממשלתיים כאחד.

תגובה**משרד הבריאות**

8. במסגרת עבודת המטה אותה מובילה נציבות שירות המדינה, תועלה סוגיית עבודתם הפרטית של מנהלי בתי החולים, ובסיומה יקבעו כללים אחידים לכלל בתי החולים. מנכ"ל המשרד מיפה את המצב הנהוג והקיים בנושא פרקטיקה פרטית ועבודה פרטית. המיפוי ועמדות הקופות הועברו לנציב שירות המדינה ביום 1 בפברואר 2009.

אמור להיכנס לשימוש טופס אחוד המופק על ידי נציבות שירות המדינה, בו יהיו מצוינים בכל בקשה לעבודה פרטית וגם שאר העבודות הפרטיות שאושרו על ידי המשרד. עד לסיום גיבוש הטופס על ידי נציבות שירות המדינה, יקפיד המשרד לבקש מכל פונה לאישור לעבודה פרטית, פרטים על כמות העבודות הפרטיות, מספר השעות בהן הוא עבד וסך ההכנסות מהן.

נציבות שירות המדינה

8. נציבות שירות המדינה מאמצת את עמדת הביקורת בנושא השלמת עבודת המטה של משרד הבריאות ונציבות שירות המדינה, בנושא עבודה פרטית של מנהלי בתי החולים, ותפעל בהתאם.

הקצאת מכשירי שיקום וניידות לנכים

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; משרד האוצר; שירותי בריאות כללית;
קופת חולים לאומית; קופת חולים מאוחדת; מכבי שירותי בריאות

ליקוי

1. כיום משתתף המשרד במימון מכשירי שיקום וניידות ובפועל גם מספק כמה מהם. קופות החולים עוסקות בבדיקת הנכים ובאפיון הצורך שלהם במכשירי השיקום והניידות. לנכה אין כתובת אחת לפנייה לשם קבלת שירות רפואי כולל, ולקופת החולים אין אחריות כוללת לשיקום הנכה: הנכה מקבל מקופת החולים את הטיפול הרפואי במחלותיו, את ההמלצה למכשיר ואת טופס התחייבות לבדיקת רופא לשם התאמת מכשיר שיקום כמו תותבת או מכשיר הליכה, ואילו התאמת המכשיר ואספקתו מבוצעות בידי המשרד. פיצול זה גורם לחוסר יעילות בשל פעילות בתשתיות כפולות ולמתח בין ספקי השירותים כשלקופת החולים אין אחריות תקציבית אבל יש סמכות מקצועית להנחות את ספק השירותים.

תגובה

משרד הבריאות

1. במכשירי ניידות יש פיצול אבל אין כפילות, שכן קופות החולים אינן מבצעות בדיקה לשם התאמת מכשיר השיקום או מכשירי הניידות. הן אכן קובעת את הצורך בטיפול או באבזור, אך עוסקות בהתאמתו בלבד.

ליקוי

2. המשרד מעניק שירות ב-17 אתרים בלבד ברחבי הארץ, ואילו לקופות החולים פריסה ארצית רחבה יותר של סניפים ומוקדי שירות שיכולים לטפל בהקצאת מכשירי שיקום וניידות לנכים.

תגובה

משרד הבריאות

2. עם השלמת מכרז במחצית 2009, יחול שיפור בפריסה הגיאוגרפית. הזכיינים במכרז החדש יהיו אלו שינהלו את הרכש, הנפקת האביזרים לנכים אחזקתם ותיקונם. המכרז ייצר תמריץ לספקים לטפל בכיסאות גלגלים ולהשיבם בתום השימוש.

ליקוי

3. התקציב למכשירי השיקום אינו מתעדכן על פי מנגנון עדכון רציף שמותאם בין היתר לעליית מדד יוקר הבריאות, ועדכונו מותנה בהליכים מינהלתיים הנעשים על פי חוק יסודות התקציב. לפיכך כאשר תקציב המשרד המיועד להשתתפות במימון מכשירי שיקום וניידות נגמר לפני תום השנה, נכים אינם מקבלים מכשירים עד סוף אותה השנה או עד קבלת תוספת תקציב. העיכוב עלול לפגוע בשיקומם ולגרום לנזק כספי הנובע מעלות ימי אשפוז בתקופת ההמתנה למכשיר והוא יוצר גם סבך ניהולי וסבל אנושי.

תגובה

משרד הבריאות

3. בתוספת השלישית, שלא כמו בטכנולוגיות הכלולות בתוספת השנייה לחוק יסודות התקציב, אין מנגנון עדכון של סל השירותים. יחד עם זאת, בשנת 2008 בוצעו עדכונים דמוגרפיים וטכנולוגיים בסך של כ-20 מלש"ח, ועדכון טכנולוגי נוסף אמור להיות בבסיס התקציב לשנת 2009.

ליקוי

4. חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 מאפשר לכל מבוטח לבחור את קופת החולים שתספק לו שירות, אולם בכל הנוגע למכשירי השיקום והניידות הנכה אינו יכול לבחור את ספק השירות.

תגובה

משרד הבריאות

4. כל עוד אספקת מכשירי שיקום וניידות מהווה חלק מהתוספת השלישית, הרי שהשירות יינתן באמצעות המשרד והספקים איתם הוא מקושר בהסכמים.

ליקוי

5. על פי תפיסות הרווחות בעולם המערבי, המשרד הממשלתי הוא רגולטור, מפקח, קובע מדיניות ומפקח על ביצועה, ואילו גורמים מקצועיים ייעודיים אמורים להוציא את המדיניות לפועל, דהיינו להיות ספקים. במקרה דנן משמש המשרד גם קבלן ביצוע, ובין השאר, מנהל מחסן למכשירי הניידות ולחלקי החילוף, עוסק ברכש ובניהול מלאי ומפעיל מערך תיקונים. פעילויות אלה עלולות לפגוע בתפקודו כרגולטור. ואכן יועץ חיצוני ששכר המשרד לבחינת נושא האספקה של מכשירי שיקום וניידות קבע, בין היתר, כי יש ליקויים ניכרים בהליכי האספקה של מכשירי שיקום וניידות לנכים, וכי למשרד אין בקרה יעילה על אופן השימוש במשאבים שהוא מקצה.

תגובה

משרד הבריאות

5. ראה תגובת המשרד בסעיף 2 דלעיל.

חלופות להסדרה של נושא מכשירי השיקום העברת האחריות לנושא מכשירי השיקום לקופות החולים

ליקוי

6. גם לאחר ההסכם בין משרד הבריאות ובין משרד האוצר, מ-2004 ועד 2007, ובניגוד לאמור בו, המשרד לא עשה עבודת מטה לקראת העברת האחריות לקופות החולים כפי שסוכם. ב-2007 קיבל המשרד מיועץ חיצוני דוח שבו נבחנה החלופה של הסדרת הנושא באמצעות קופות החולים לצד חלופות אחרות. ואולם גם אז המשרד לא הנחה את היועץ לנתח את החלופה של אספקת מכשירי השיקום והניידות באמצעות קופות החולים, ובכלל זה לבדוק את המשמעויות הכלכליות שלה ואת תוספת התקציב הנדרשת, אם אכן נדרשת. המשרד לא שיתף את קופות

החולים בעבודת המטה בעניין זה.

תגובה

משרד הבריאות

6. במהלך עבודת מטה שנעשתה במינהל הרפואה, באמצעות שני מומחים חיצוניים, הוחלט שהמשרד ינהל את קביעת הזכאות ואפיון האבזור הנדרש לחולה, וזכיינים (שיעברו תהליך מכרז), יספקו אביזרים ומכשירים על פי סטנדרטים שייקבעו ויפוקחו על ידי המשרד. המכרז נמצא כעת בסבב הערות, ויצא לפועל בשנת 2009.

ליקוי

7. המשרד לא פעל לבחינת חלופת ההסדרה באמצעות קופות החולים, שנקבע כי היא ראויה להסדרת התחום, ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא הסדיר תחום זה באמצעות קופות החולים או באמצעות חלופה אחרת.

תגובה

משרד הבריאות

7. במהלך עבודת מטה שנעשתה במינהל הרפואה, באמצעות שני מומחים חיצוניים, הוחלט שהמשרד ינהל את קביעת הזכאות ואפיון האבזור הנדרש לחולה, וזכיינים (שיעברו תהליך מכרז) יספקו אביזרים ומכשירים על פי סטנדרטים שייקבעו ויפוקחו על ידי המשרד. המכרז נמצא כעת בסבב הערות, ויצא לפועל בשנת 2009.

בחינת חלופות נוספות

ליקוי

8. בדצמבר 2007 החליט המשרד כי זכיון יספק את מרב האביזרים שמספקים המשרד ומכון לואיס, המספק אביזרים רפואיים לנכים, וכי המשרד יעסוק בפיקוח על הספק כדי לוודא כי הזכאים מקבלים את השירות על פי הסטנדרטים שנקבעו. המשרד בחר בחלופה זו ללא בחינת חלופות נוספות ובחינת אומדני עלויות.

תגובה

משרד הבריאות

8. ראה תגובת המשרד בסעיף 7 דלעיל.

אי-יישום המלצות של ועדה

ליקוי

9. בספטמבר 2006 הקים המשרד ועדה לבחינת אמות המידה לאישור מכשירי שיקום וניידות ולהטמעתן בנהלי המשרד. הוועדה גיבשה אמות מידה לאישור מכשירי שיקום וניידות מסוימים, אולם עד מועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר מינוי הוועדה וכשמונה חודשים לאחר הגשת ההמלצות, לא דנה הנהלת המשרד בעניין זה, וממילא לא יושמו ההמלצות.

תגובה

משרד הבריאות

9. הוועדה שמונתה הגישה המלצותיה לראש מינהל הרפואה. בנובמבר 2008 ובינואר 2009 התקיימו דיונים לסיכום השינוי באמות המידה והנהלים להספקתם. הסיכומים יקובעו בנהלים מעודכנים.

ליקוי

10. משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני המשרד לשנים 2006-2007 בנושא הקצאת מכשירי שיקום וניידות, והעלה כי יש פערים גדולים בין המחוזות בכל הנוגע לשיעורי המכשירים שסופקו ביחס למספר תושבי המחוז ולמספר המכשירים שסופקו לכל נכה במחוז. פערים אלה עשויים לנבוע מפגמים באיכות השירות ובזמינותו ומהיעדר מודעות של התושבים לשירות.

תגובה

משרד הבריאות

10. במהלך שנת 2008 שובצו מתנדבות שירות לאומי למשרדי המחוזות על מנת לשפר את הזמינות והשירות בטיפול בבקשות והקצאת מכשירי שיקום וניידות.

ליקוי

11. נמצאו ליקויים בסדרי ניהול המלאי והפעלת מחסן האביזרים שבאמצעותו נותן המשרד שירות לנכים, וכן נמצא שעובדי לשכות הבריאות המחוזיות אישרו לממן מתקציב מכשירי השיקום והניידות טיפולים שהתקציב אינו מיועד להם.

ליקוי

12. ביחידה הארצית למכשירי שיקום פועלות ועדות חריגים. נמצא כי חלק מחברי הוועדות דנים בערעורים על החלטות שהם עצמם קיבלו בלשכות הבריאות, ויש חשש שבכך נמנעת בחינה ביקורתית של ההחלטות הללו.

תגובה

משרד הבריאות

12. ועדות חריגים הינן ועדות מחוזיות/אזוריות הדנות במרבית המקרים בפניות עבור מכשירים שאין בסמכות לשכת הבריאות לאשרם. לעיתים דנים גם בערעורים של החלטת לשכת הבריאות המקומית. הרכב חברי הוועדה כולל גם עובדים שלא דנו באותן הפניות בלשכת הבריאות. במרבית המקרים לא קיימת חפיפה בין הגורמים המאשרים.

הבקרה של המשרד על פעילות מכון לואיס

ליקוי

13. מכון לואיס מתווך ומתאם בין רופאים, נכים ובתי מלאכה לייצור מכשירי שיקום, ומעביר את התשלום בעבור המכשירים ממשרד הבריאות לספקים. ההתקשרות עם מכון לואיס פטורה ממכרז, והדבר מחייב התנהלות תקינה של המכון ובקרה על פעולותיו. אף על פי כן

בשנים 2002-2007 לא הקפיד המשרד לבדוק את התנהלות המכון: הוא לא ביצע בקרה תקציבית מספקת ולא פיקח על פעולות המכון בתחום אספקת המכשירים לנכים, כמו הסמכת רופאים מורשים, תהליכי הכללת יצרנים ברשימת ספקי המכון, תהליכי מחיקת יצרנים מרשימת ספקי המכון ופעילות ועדת החריגים של המכון.

פעילות המשרד בתחום הרפואה המונעת לצמצום הצורך במכשירי שיקום וניידות

ליקוי

14. שניים מהגורמים העיקריים לנכות נרכשת הם שבץ מוחי ורגל סוכרתית, הנובעת מסיבוכים של מחלת הסוכרת. פעילות מניעה יזומה עשויה לצמצם את קטיעות הרגליים הנובעות ממחלת הסוכרת ואת הפגיעות התפקודיות הנובעות משבץ מוחי. לפיכך ראוי היה שהמשרד יפתח תכנית פעולה כוללת להגברת המודעות לבעיות הנובעות ממחלות אלו בקרב החולים והעוסקים ברפואה הראשונית ויבחן את האפקטיביות שלה מעת לעת. אולם המשרד לא גיבש תכנית פעולה כוללת למטרה זו.

תגובה

שירותי בריאות כללית

14. ב"כללית" קיימות תוכניות שונות בנושא כף הרגל סוכרתית, שהביאו לירידה בכריתת גפיים:

א. הדרכת מטופלים באמצעות חוברת מיוחדת בשפות עברית/ערבית/רוסית בנושא הטיפול בכף רגל לחולי סוכרת. חוברת זו, הקיימת מאז 1998 והמתעדכנת אחת לשנתיים ניתנת לחולים חדשים. הופק סרט וידאו בשלוש שפות המציג בצורה ויזואלית את המלצות הטיפול בכפות רגליים, וניתנת הדרכה באמצעות אתר האינטרנט.

ב. הדרכת מטופלים באמצעות הנחיות רפואיות לטיפול בכף רגל סוכרתית, ובנוסף, פרק נפרד לנושא בהנחיות לטיפול בפצעים קשיי ריפוי. בשנים 1996, 1997 ו-1998 התקיימו הדרכות קבוצתיות של רופאים ואחיות במרפאות הראשוניות, בהן השתתף מרבית הצוות הרפואי והסיעודי.

ג. שינוי תהליכי עבודה נעשה בדרכים שונות, כמו באמצעות מפה טיפולית, המציינת מעקב מובנה אחר כף רגל של חולה סוכרת, איתור מוקדם של חולים עם כיבים ברגליים על ידי האחיות במרפאות הראשוניות, טיפול והפנייה של מטופלים עם פצעים קשיי ריפוי והקמת מרפאות שלישוניות ייעודיות לטיפול בנושא זה.

משרד הבריאות

14. מניעת סוכרת הינה חלק מפרויקט מדדי האיכות המתבצע על ידי מועצת הבריאות ואמור להסתיים בשנת 2010. באשר לשבץ מוחי, פרט להסברה ולמלחמה במחלות טרשת עורקים ולחץ דם, המשרד פועל למסד טיפול חדשני ושיקום נמרץ לחולי שבץ מוחי במסגרת יחידות ייעודיות. תוכנית העבודה הינה הדרגתית, ומתפרסת על השנים 2009-2010 ותלויה בתקציב והכשרת כוח אדם מקצועי מתאים.

מעורבות ארגונים התנדבותיים בתחום מכשירי השיקום והניידות

ליקוי

15. בארץ פועלים כמה ארגונים התנדבותיים המסייעים לחולים במצבים שונים. ארגונים אלה מספקים מכשירי שיקום וניידות למי שזקוקים להם ואינם זכאים לקבלם ממשרד הבריאות או למי שממתינים לקבלת המכשירים מהמשרד. אף על פי שארגונים אלה מספקים שירותים חשובים בהיקף נרחב המשרד אינו מעורב בפעילויותיהם ואין בידי נתונים על אופיין ועל היקפן.

ליקוי

16. על המשרד להשלים את עבודת המטה בעניין העברת האחריות לקופות החולים ולשתפן בה. אם המשרד יבקש להמשיך לבחון חלופות שהועלו, עליו לקבוע דרך להשוואה בין החלופות ולהכריע בעניין בהקדם. יש מקום שהמשרד יבחן לרכז את הטיפול בכל קבוצות הנכים, אשר מטופלות כיום בידי משרדים וגופים ממשלתיים רבים.

ליקוי

17. לדעת משרד מבקר המדינה, על יסוד עקרון השוויון ועקרון השיפור הרציף של השירות, על משרד הבריאות ומשרד האוצר לגבש שיטה שתבטיח עדכון שוטף של התקציב המיועד למכשירי שיקום וניידות על פי הצרכים הדמוגרפיים, האפידמיולוגיים ועל פי השיפורים הטכנולוגיים, בדומה לשיטת עדכון התקציב לסל השירותים שבאחריות קופות החולים.

תגובה

משרד הבריאות

17. המשרד פנה למשרד האוצר בבקשה לגבש שיטה שתבטיח עדכון שוטף של התקציב המיועד למכשירי שיקום וניידות במיוחד לאור העובדה שאין מנגנון מוסדר המעדכן את שירותי התוספת השלישית. בשנת 2008 העביר משרד האוצר כ-10 מ"ח לעדכון דמוגרפי וטכנולוגי. משרד האוצר הבטיח להעביר בשנת 2009, 5 מ"ח לעדכון טכנולוגי.

הקמת מערכת מידע לניהול האשפוז הסייעודי

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; משרד האוצר

ליקוי

1. תהליך ההקמה של הפרויקט לא התנהל על פי נוהל מפת"ח (מסגרת פיתוח ותחזוקה): לא הוכנו מסמכי ייזום ואפיון, ולא פורטה תכולת המערכת. עד שנת 2008 לא מונתה ועדת היגוי לפרויקט. הערכות העלות של המערכת היו הערכות חסר, ונדרשו תקציבים נוספים במהלך פיתוח המערכת והטמעתה ביחידות המשרד. עד סוף שנת 2005, עת הופעלה המערכת, הסתכמה עלות כוח האדם שהושקעה בפיתוחה, בהסתב הנתונים הדרושים להפעלתה ובהכשרת המשתמשים להפעלתה בכ-5.8 מיליון ש"ח. העלות הכוללת של הקמת המערכת, הפעלתה השוטפת והשינויים שהוכנסו בה הסתכמה עד ספטמבר 2008 בכ-14 מיליון ש"ח.

תגובה

משרד הבריאות

1. הוועדה המשרדית לענייני מחשוב, בראשותו של סמנכ"ל בכיר למשאבי אנוש, ובהשתתפותם של בכירי המשרד, מתכנסת עד פעמיים בשנה (בדרך כלל בתחילת שנה) לקביעת תוכנית עבודה וסדרי עדיפויות בענייני מחשוב שונים. הישיבה הבאה תתקיים ב-9/3/09. במסגרת ועדה לגיבוש נוהל אחיד פעלה ועדת היגוי בעת הקמת פרויקט אג"מ (מערכת מידע לניהול האשפוז הסייעודי). לאור דרישות חדשות לפיתוח, שינויים ותוספות לפרויקט, חידשה ועדת ההיגוי את פעילותה בשנת 2008.

ליקוי

2. המשרד לא תכנן בתקציב לשנים 2005 עד 2008 תקנות למערכת המידע לניהול האשפוז הסייעודי. כמחצית מעלות הקמת המערכת והטמעתה מומנה מתקנות תקציב המיועדות לקניית שירותי אשפוז ושירות לחולים כרוניים.

תגובה

משרד הבריאות

2. הוצאות עבור ניהול מחשובי של מערך גריאטרי הן הוצאות הנלוות ואינטגרטיביות של פעילות בקניית שירותים, ולכן המשרד בדעה כי אין צורך בתקנה ייעודית. השריון התקציבי מתבטא בתכנון העבודה של אגף הגריאטריה.

בעקבות המלצות הביקורת הנושא נדון שוב בוועדת ההיגוי של הפרויקט ב- 6/1/09.
בתאריך 9/3/09 תתכנס ועדת ההיגוי ויקבעו סדרי עדיפויות לגבי תוכניות מחשוב עתידיות שבהן ייושמו ויילקחו בחשבון הערות הביקורת.

ליקוי

3. התהליך לבחירת הספק לא התנהל על פי חוק חובת המכרזים. הפנייה לספקים לא נעשתה לפי מתכונת אחידה ומוגדרת מראש שמאפשרת להשוות בין ההצעות הפוטנציאליות, לא נקבע מפרט לבדיקה, ואין מסמך המנמק את ההחלטה לבחור בספק שנבחר.

תגובה

משרד הבריאות

3. לדעת אנשי מקצוע הרלוונטיים במשרד (בכירי אגף החשבות, אגף המחשוב של המשרד יחד עם סגן החשב הכללי דאז של משרד האוצר), המשרד פעל באופן תקין בכלים שעמדו לרשותו באותה עת. המשרד יטמיע את הערות הביקורת בפרויקטים עתידיים, ויקפיד לבצען על פי הוראות החוק והתכ"ס.

ליקוי

4. הנהלת המשרד לא קיימה דיון ולא קיבלה החלטה מנומקת בדבר אופן פיתוח המערכת - אם בניהול עצמי באמצעות כוח אדם חיצוני שיעסיק המשרד, או בדרך של מכרז לרכישת מערכת סופית. לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול הפרויקט בדרך שנקט המשרד, בניהול עצמי באמצעות כוח אדם חיצוני שהמשרד מעסיק, אינו מאפשר למצות את היתרונות שבהתקשרות באמצעות מכרז, ובהם הגדרת התכולה, תחרות על מחיר למערכת והטלת האחריות לפיתוח ולהספקת המערכת על גוף מקצועי חיצוני.

ליקוי

5. שתי הארכות של ההסכם הראשון והסכם נוסף עם חברה ב' "להספקת שירותי הסבה, הדרכה והטמעה", לא הובאו לאישור ועדת המכרזים במשרד. ההתקשרויות נעשו ללא מכרז וגם לא קיבלו פטור ממכרז. אף שתוקפם של ההסכמים של המשרד עם חברה ב' פג בסוף 2006, המשרד המשיך לרכוש ממנה שירותים ולבצע תשלומים ללא הסכמים תקפים ובניגוד לתקנות חובת המכרזים ולכללים המחייבים. ההתקשרות עם חברה ב' אושרה בדיעבד פעמים מספר.

ליקוי

6. מכרז שפרסם המשרד בשנת 2007 נועד על פי הגדרתו בעיקר לתחזוקת המערכת. התברר שההתקשרות שנעשתה בעקבותיו כללה גם שירותי פיתוח. הצגת המכרז כמיועד בעיקרו לתחזוקה לא הייתה מלאה.

ליקוי

7. חלק מהנתונים, בהם נתונים חשובים, דוגמת המקום שבו נמצא הפונה לקבלת שירותי האגף לגריאטריה ותאריך הלידה שלו, לא הוזנו למערכת במלואם, ולא הותקנו בה מנגנוני בקרה שיתריעו על כך. האגף לגריאטריה לא יישם עד מועד סיום הביקורת בקרה שוטפת על איכות הנתונים בסמוך למועד הזנתם, באמצעות דוחות בקרה ובאמצעים אחרים.

ליקוי

8. לא בוצע תהליך תחקור של פיתוח מערכת המידע לניהול האשפוז הסיעודי (אג"ס), כפי שמתחייב על פי כללי נוהל מפת"ח לאחר הפעלת מערכת, ועל אחת כמה וכמה כאשר מתגלות בפרויקט חריגות בעלויות, כפי שהיו בפרויקט זה.

תגובה

משרד הבריאות

8. המשרד יקפיד להבא לבצע פרויקטים בהתאם להוראות החוק והתכ"ס.

ליקוי

9. על משרד הבריאות לבחון את פרויקטי המחשוב שהוא מנהל, ולוודא כי הליקויים שנמצאו בניהול הפרויקט לא יישנו. על המשרד לוודא כי פרויקטי המחשוב מתנהלים בהתאם להוראות נוהל מפת"ח, וכי גורמי הניהול, התכנון והבקרה שמחוץ לאגף המחשוב - ועדת ההיגוי המשרדית, ועדות ההיגוי הפרויקטאליות, גורמי התקצוב והחשבות וועדת הרכישות המשרדית - ממלאים את תפקידיהם על פי החוקים והנהלים המנחים אותם, וכי תהליכי ההקמה והתחזוקה של מערכות המידע במשרד מתועדים ומנוהלים בשקיפות ראויה לכל הגורמים.

תגובה

משרד הבריאות

9. המשרד יקפיד להבא לבצע פרויקטים בהתאם להוראות החוק והתכ"ס.

ליקוי

10. לא היה גידול בלתי צפוי במספר המשתמשים במערכת, והוא קרוב לאומדן משנת 2003 של יועץ האגף לגריאטריה, ואילו האומדן משנת 2004 לקה בהערכת חסר. יוצא אפוא שמאוגוסט 2005 עד יולי 2007 הפעיל המשרד את המערכת במצב של תת רישוי.

תגובה

משרד הבריאות

10. רכש רישיונות הינו תהליך הדרגתי הפועל על-פי תכנון מ-2004. מתחילת הפרויקט ב- 2005 הופעלו 93 רישיונות וב-2007 התווספו 87 רישיונות נוספים. סה"כ 180 רישיונות. בשנת 2009 תבחן שוב כמות משתמשי המערכת על-פי מתודולוגית SAP (תוכנה מתוצרת חברה גרמנית SAP המייצרת תוכנות לניהול משאבי הארגון), ובמידת הצורך יתבצע רכש מתאים.

המשרד להגנת הסביבה

רישוי מתקנים היוצרים קרינה אלקטרומגנטית בתדרי רדיו והפיקוח עליהם ממצאי מעקב

הגופים המבוקרים: המשרד להגנת הסביבה; משרד התקשורת

ליקוי

1. ביקורת המעקב העלתה כי בדצמבר 2005 התקבל בכנסת "חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006" שנכנס לתוקף בינואר 2007. ביום 19.1.09 פורסמו תקנות מכוח חוק הקרינה ללא סימן ג' בגלל התנגדותו של שר התקשורת, מר אריאל אטיאס, לדרישתה של ועדת הפנים והגנת הסביבה לאסור בתקנות הקמת מקורות קרינה במרפסות גג.

תגובה

המשרד להגנת הסביבה

1. מתקני גישה אלחוטיים טעונים היתרי הקמה והפעלה על פי חוק הקרינה. נושא זה אינו בסמכות המשרד להגנת הסביבה.

משרד התקשורת

1. מעיון בפרוטוקול הדיון עולה כי הצעת יו"ר הוועדה לא הייתה מקובלת על משרדי ממשלה נוספים, כמו: המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים. החלטת הוועדה לאשר את התקנות בלא סימן ג' לטיוטת התקנות הייתה נוכח היעדר ההסכמה בסוגיית קביעת איסור בתקנות על הקמת מתקן גישה אלחוטית ולא על איסור הקמת מקורות קרינה במרפסות גג. משרד התקשורת מצדד בהשלמת התקנות ויסייע לשר להגנת הסביבה להשלים את התקנות בהקדם האפשרי.

ליקוי

2. בביקורת הקודמת נאמר כי הגידול הרב במספר מוקדי השידור בארץ חיזק את הצורך לקבוע תקני בטיחות שיפורטו בהם עוצמות הקרינה המותרות במוקדי שידור, ומרחק הבטיחות הנדרש ביניהם ובין גופים אחרים בסביבה. ואולם עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא הסתיימו ההליכים לקביעת התקן. ביקורת המעקב העלתה כי עדיין לא נקבעו ספי בטיחות בתקנות.

תגובה**המשרד להגנת הסביבה**

2. ספי הבטיחות קבועים בהיתרים הניתנים למפעילי מקורות הקרינה ומפורסמים באתר האינטרנט.

ליקוי

3. בספטמבר 2004 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הקמת מרכז לחקר השפעת הקרינה על בריאות הציבור. ביקורת המעקב העלתה כי עד אוקטובר 2008 לא הוקם המרכז.

תגובה**המשרד להגנת הסביבה**

3. המרכז נמצא בהליכי הקמה והוקצה לכך תקציב במסגרת תקציב לשנת 2009. השר להגנת הסביבה החליט להקצות סכום של חצי מיליון ₪ בשנת 2009 להקמת המרכז.

משרד התקשורת

3. בהתאם להוראות חוק הקרינה הבלתי מייננת, טרם הקמת מתקן גישה אלחוטית נדרשת חברת התקשורת לקבל היתר הקמה, ולפני הפעלת המתקן נדרשת החברה לקבל היתר הפעלה. היתרים אלה ניתנים על ידי הממונה על הקרינה במשרד להגנת הסביבה.

ליקוי

4. בפברואר 2006 התקיימה באיטליה ועידה בינלאומית לבטיחות אלקטרומגנטית, בה הומלץ על צעדים שיש לנקוט כדי להקטין את הסיכונים ואת ההשפעות המזיקות מחשיפה לשדות חשמליים, מגנטיים ואלקטרומגנטיים. ביקורת המעקב העלתה כי אף אחד מהגופים העוסקים בקרינה אלקטרומגנטית בארץ לא דן במסמך זה.

ליקוי

5. בביקורת הקודמת נאמר כי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) הורתה בדצמבר 1996 על הכנת תכנית מתאר ארצית לתקשורת (להלן - תמ"א 36). עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא ניתן תוקף לתמ"א 36 החלקית. בביקורת המעקב נמצא כי במאי 2002 אישרה הממשלה תכנית מתאר ארצית מספר 36 בנושא פריסת מתקני שידור סלולאריים, ובדצמבר 2007 החליטה המועצה להעביר תיקון לתמ"א 36

הנקרא תמ"א 1א36, המחלקת את נושאי הרישוי לשלושה מסלולים לפי גודלם והשפעתם, תוך יידוע הציבור ושיתופו בהליכי התכנון. עד אוקטובר 2008 לא אושרה התמ"א 1א36.

ליקוי

6. בביקורת הקודמת נאמר כי כוח האדם המקצועי באגף לבטיחות קרינה במשרד מצומצם ביותר (שני עובדים בלבד), כך שאין ביכולתו לקיים פיקוח ובקרה שוטפים על החברות המפעילות את מוקדי השידור. זה כשנתיים אין תקן למרכז בטיחות קרינה במחוז תל אביב.

ליקוי

7. הביקורת הקודמת העלתה כי הבדיקות והמדידות הנדרשות בעת טיפול בבקשה להפעלת מוקד שידור נעשות בידי מומחים המועסקים בחברות חיצוניות הממומנות על ידי חברות הרט"ן. הדבר עלול ליצור ניגוד עניינים בין מחויבותם של המומחים לממונה, ובין מחויבותם לחברות המפעילות אותם. ביקורת המעקב העלתה כי המשרד אינו מקיים בדיקה מדגמית של תוצאות המדידות, כדי לבחון את אי-תלותם של המודדים בחברות המפעילות אותם.

תגובה

המשרד להגנת הסביבה

7. המשרד פועל בנושא זה בהתאם להסדר על פי חוק הקרינה הבלתי מייננת. בנוסף, קיימת הוראה בתקנות לגבי פיקוח על נושא זה.

משרד החוץ

מינויים וקידום עובדים ממצאי מעקב

הגופים המבוקרים: משרד החוץ; נציבות שירות המדינה

המבנה הארגוני של המשרד

ליקוי

1. לא נעשו שינויים מבניים לצמצום מספרן של משרות הניהול ומספר כלל היחידות הארגוניות. המשרד הגדיל את מספר קציני המינהלה האזוריים, וגדל מספר המחלקות הקטנות שבכל אחת מהן היו עובד אחד עד שלושה עובדים.

תגובה

משרד החוץ

1. בחינת מבנהו הארגוני של משרד החוץ מתקיימת בימים אלו במסגרת הליך "ריכוזי מאמץ", שהנו אחד התוצרים של הערכת המצב המדינית שערך המשרד לאחרונה, הכוללת בהקשר זה גם את בחינת פריסת הנציגויות והמבנה הארגוני של מטה משרד החוץ. לשם כך הוקם צוות עבודה בראשות המשנה למנכ"ל אשר צפוי להגיש מסקנותיו עד לאוגוסט 2009.
באשר לתקני קציני המינהלה האזוריים (קמ"א), המשרד רואה חשיבות רבה בתהליכי פיקוח ובקרה של התחום הכספי והמינהלי. קצין המינהלה האזורי מהווה גם סמכות בתחום ההדרכה וההכוונה המקצועית עבור קציני המינהלה, סמכות מקצועית זמינה יותר מאשר גורמי המטה. המשרד לא הגדיל את מספר תקני הקמ"א, אלא החליט בעבר, באופן זמני, שלא לאיישן. הניסיון לימד כי הכפפת מספר גדול כל כך של נציגויות (כ-40 נציגויות), אשר נבע מאי איושן של משרות אלה, לאחריותו של קמ"א אחד הפכה את תפקיד הפיקוח והבקרה לקשה מבחינה מקצועית. היקפי האחריות גרמו לפיקוח כספי ומינהלי לא יעיל, שלא הניב את התוצאות הרצויות ועל כן הוחלט לחזור למתכונת ההפעלה ומתכונת הפריסה הקודמת וזאת כדי לשפר את מערך הפיקוח והבקרה.

נציבות שירות המדינה

1. המשרד נמצא בקשר שוטף עם משרד החוץ בנושא המבנה הארגוני של המשרד.

תקן המשרות ומצבת העובדים

ליקוי

2. מהנתונים על תקן המשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ המינהלי בארץ ובחו"ל ועל איושן עולה תמונה של מחסור בעובדים הנמנים עם שני סוגי שירות אלה. במקום שהמשרד יכשיר עובדים למלא משרות אלה באמצעות קורס צוערים, מונו למשרות רבות עובדים בשירות המינהלי שלא הוכשרו לשמש דיפלומטים, כפי שהועלה גם בביקורת הקודמת. כ- 110 עובדים הועסקו במשרות שאינן בתקן המשרד.

תגובה

משרד החוץ

2. במסגרת הטיפול בנושא המחסור בעובדים הנמנים על השירות החוץ-מינהלי והמדיני, בנוסף לצעדים המתוארים בדברי הביקורת, פורסם בדצמבר 2008, מכרז נוסף לגיוס קורס צוערים נוסף אשר יפתח לקראת סוף שנת 2009. השלמת העברת העובדים במסגרת "נוהל המעבר משירות לשירות" תפצה במידה רבה על מחסור זה.

קביעה ופרסום של תנאי הסף ודרישות התפקיד

ליקוי

3. ההודעות על משרות מתפנות במשרד החוץ מקבילות למכרזים הפנימיים במשרדי ממשלה אחרים. הביקורת הקודמת העלתה כי לא נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות ואף לא תיאורי תפקיד ודרישות התפקיד, ולכן הם גם לא התפרסמו בהודעות על משרות מתפנות. המעקב העלה שנקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות בחו"ל לעובדים שיועברו משירות לשירות, אולם המשרד עדיין לא קבע תנאי סף החלים על עובדים שכבר נמנים עם השירות המדיני או עם שירות החוץ המינהלי, להגשת מועמדות למשרות השייכות לסוג השירות שלהם. כמו כן נקבעו תיאורי התפקיד ודרישות התפקיד למשרות רבות. ואולם תנאי הסף והדרישות האלה לא פורסמו בהודעות למשרות מתפנות, ועל פי ניסוח ההודעות הן מיועדות לעובדים "הרואים עצמם מתאימים".

תגובה

משרד החוץ

3. נושא קביעת תנאי סף למשרות בשירות המדיני ובשירות החוץ-מינהלי, נבחן במסגרת שינוי כולל באופן ניהול משאבי האנוש במשרד, ובצמידות להיבטי קידום עובדים. נושא זה מחייב היועצות גם עם נציגות העובדים. במהלך שנת 2008 עשה המשרד מאמצים רבים לסכם עם נציגי העובדים במשרד ועם הסתדרות עובדי המדינה את סוגית תנאי הסף לקידום עובדים. למרבה הצער, הדבר לא הסתייע עד עתה. במידה ולא יצלח הדבר תאלץ הנהלת המשרד לשקול יישום הכללים באופן חד-צדדי, כעולה הן מדברי הביקורת והן בתוקף סמכותה הניהולית. מתעתדים לסיים תהליך זה במהלך שנת 2009.

באשר לתיאור ודרישות התפקיד, הללו מפורסמים ונגישים לכל העובדים בארץ ובחו"ל בפורטל הפנימי ברשת המחשוב המשרדית, מיד עם פרסום המשרות. כל פרסום של "תחזית משרות מתפנות" מפנה את העובדים למראה מקום בפורטל המשרד באשר לתיאור התפקיד והגדרת הדרישות הרלוונטיות.

ליקוי

4. בעת שהוסף נוהל המעבר נמחק מהתקנון הכלל שעובד רשאי להגיש מועמדות למשרות המשובצות בסוג השירות שאליו הוא שייך. עקב כך עובדים רשאים להגיש מועמדות למשרה אף אם אינם נמנים עם סוג השירות שבו היא משובצת, וועדות המינויים רשאיות להמשיך ולמנותם למשרות המשובצות בשירות אחר משלם, אף שככלל, אין להם כישורים מתאימים.

הרכב ועדות המינויים

ליקוי

5. המשרד אפשר לנציגי ועד העובדים משלושת סוגי השירות ולשני בעלי תפקידים שייצגו את השירות המדיני או את שירות החוץ המינהלי להיות נוכחים כמעט בכל ישיבות ועדות המינויים, גם כאשר המשרות או המועמדים לא היו שייכים לשירות שייצגו. כתוצאה מכך הגיע ל-13 מספר הנוכחים בכמה מישיבות ועדת המינויים, דבר הפוגע ביכולת לשמור על פרטיות המועמדים.

תגובה

משרד החוץ

5. לאור ממצאי הביקורת נבחנה סוגיית נוכחות נציגי העובדים בישיבות ועדות המינויים, והוחלט לשנות את הנוהג כך שיאפשר השתתפות נציג ועד העובדים הרלוונטי בחלקו של הדיון העוסק רק במשרות ובמועמדים השייכים לשירות אותו מייצג. הרכב ועדות המינויים נקבע לאחר עבודת מטה מסודרת וממושכת, בתיאום ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה, כך שיהיה מאוזן ויוכל להביא לכדי ביטוי כלל הגורמים הרלוונטיים.

הליך עבודתן של ועדות המינויים

ליקוי

6. בביקורת הקודמת נמצא שגם כאשר ידעו ועדות המינויים שמועמד עבר עבירת משמעת, הן לא דנו בפרטיה, המועמדים לא ידעו איזה מידע שלילי הנוגע להם עלה בדיונים, ולא ניתנה להם הזדמנות הולמת להגיב עליו, בניגוד לדיון ולכללי הצדק הטבעי. המעקב העלה כי בעקבות הביקורת הוסדר העניין בנוהל שעוגן בתקנון, והמשרד החל לפעול לפיו בפרק הזמן שנבדק במעקב. עם זאת, נמצא שמידע שלילי על מועמדים הנוגע לעבירות משמעתיות או פליליות ותגובתם, שהיו בידי יו"ר ועדת המינויים, לא תמיד נמסרו לחברי הוועדה בשעת הדיון, בעיקר בדיוני ועדת המינויים השנייה. גם לא תמיד ניתן לדעת אם כאשר המידע נמסר, הוא הובא בחשבון במכלול השיקולים בדבר התאמת מועמד למשרה נדונה, משום שבדרך כלל לא נכתבו הדברים בנימוקי הוועדה להחלטה בפרוטוקול.

תגובה

משרד החוץ

6. הנוהל הנוגע למסירת מידע שלילי הנוגע לעבירה משמעתית או פלילית על המועמד, תוקן והותאם לאמור בדברי הביקורת הקודמת והובא לכדי ביטוי כבר במהלך שנת 2008, בתיאום עם נציבות שירות המדינה ועל דעתה. הנוהל קובע כי ליד שמו של כל מועמד שלגביו קיימת הערת משמעת או עבירה פלילית יש ציון מיוחד בכל התיקים של חברי ועדת המינויים. התיק המלא ובו פרטי ההערה או העבירה ותשובת המועמד מועברות ליו"ר הוועדה ולראש אגף משאבי אנוש והדרכה. לפי בקשה של כל חבר ועדה, מפרט היו"ר את פרטי העבירה. במהלך הדיון, אם מועמדותו של עובד הופכת ריאלית, מציג יו"ר הוועדה את תיק המשמעת בפני חברי הוועדה. מסירת תיק המשמעת המלא לכל חברי הוועדה לפני כינוס ועדת המינויים יש בה משום פגיעה מיותרת בצנעת הפרט. המשרד פועל לגיבוש נוהל אשר יביא לכדי ביטוי מידע מסוג זה לחברי הוועדות, בדרך ראויה ובאופן שיאפשר למועמדים הזדמנות

הראויה להגיב עליו. גיבושו ויישומו של הנוהל יושלם עד לאוגוסט 2009.

ליקוי

7. בביקורת הקודמת נמצא שלא נקבעו אמות מידה לבחינת התאמתו של מועמד למשרה ואף לא משקלות לשקלול הציון הסופי שעל פיו ידורגו המועמדים. המעקב העלה ששרת החוץ, הגב' ציפי לבני, קבעה כמה אמות מידה כלליות לבחינת המועמדים, אולם אמות מידה אלה לא עוגנו בתקנון, והן היו בשימוש הוועדה למינוי ראשי נציגויות בראשות שרת החוץ ופחות בשימושן של הוועדה למינוי סמנכ"לים וועדת המינויים השנייה. עוד נמצא, שלא נקבעה שיטה לדירוג המועמדים על פי אמות מידה והדרישות הייחודיות של התפקידים כדי לקבוע מי מהם המתאים ביותר לתפקיד. בפועל נבחנו המועמדים על פי אמות מידה כלליות שהשתנו מדיון לדיון, ובדיונים שונים ניתן להן משקל שונה, גם אם הוועדה עסקה במינוי לאותו תפקיד במועדים שונים. סיכום הנימוקים להחלטות של הוועדות נוסח לא אחת באופן כללי וסתמי.

תגובה

משרד החוץ

7. המשרד סבור כי יש מקום לבחון את הסוגיה בליווי ייעוץ מקצועי המתמחה בהליכי מינוי עובדים, על מנת להביא לשיפור נוסף בעבודתן של ועדות המינויים, באופן שיביא לכדי ביטוי את מאפייניו הייחודיים של המשרד, ויאפשר קבלת החלטות בהתבסס על אמות מידה אחידות ועקביות ככל האפשר ועל התרשמות וחוות דעת חברי הוועדה. המשרד מתכוון להתייעץ עם חברה המתמחה בתחום לבחינת הנושא, ומתעתד לסיים את התהליך וליישם מסקנות הביקורת עד לסוף שנת 2009.

ליקוי

8. הביקורת הקודמת העלתה שבדרך כלל הוצגו לחברי ועדות המינויים רק חלק מהמועמדים, ועובד שלא הוצג, מועמדותו לא נדונה כלל. במעקב נמצא כי כל המועמדים הוצגו בתחילת הדיון, אולם הדיון נסב רק על שניים עד שלושה מועמדים שצוינו כמועמדים.

תגובה

משרד החוץ

8. המשרד מקפיד כי בכל דיון במשרה בוועדות המינויים, יוצגו בתחילתו כל המועמדים ויצוינו פרטים רלוונטיים מקורות החיים של כל אחד מהם. זאת בנוסף לחומר המקיף אודות המועמדים אשר נמסר מבעוד מועד לחברי הוועדה. מטבע הדברים מתמקד

המשכו של הדיון במספר מצומצם יותר של מועמדים, אותם מוצאים חברי הוועדה כמתאימים ביותר לדרישות התפקיד של המשרה הרלוונטית בהתאם לקריטריונים ואמות מידה אשר נקבעו מרביתם בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה ונציבות שירות המדינה. נושא זה יבחן גם הוא בליווי ייעוץ מקצועי המתמחה בהליכי מיון עובדים, על מנת להביא לשיפור נוסף בעבודתן של ועדות המינויים. זאת באופן שיביא לכדי ביטוי את מאפייניו הייחודיים של המשרד, ויאפשר קבלת החלטות בהתבסס על אמות מידה אחידות ועקביות ככל האפשר ועל התרשמות וחווה דעת חברי הוועדה. כאמור, המשרד מתכוון להתייעץ עם חברה המתמחה בתחום לבחינת הנושא, ומתעתד לסיים את התהליך וליישם מסקנות הביקורת עד לסוף שנת 2009.

ליקוי

9. מיולי 2006 ועד מאי 2008 מינתה ועדת המינויים השנייה למשרות של קצין מינהלה וקונסול לעניינים קונסולריים הנמנות עם שירות החוץ המינהלי, כ-40 עובדים שהיו משובצים בשירות המינהלי, מרביתם חסרי השכלה אקדמית. רבים מהעובדים שמונו לתפקידים האלה לא התנסו קודם מינויים בעבודה בתחומים העיקריים שבהם עוסק קצין מינהלה וקונסול קונסולרי. בנוהל המעבר נקבעו תנאי סף להגשת מועמדות למשרות אלה, בהם הכשרה בקורס הסמכה לשירות החוץ המינהלי, ושככל על המועמדים לקורס להיות בעלי השכלה אקדמית. עם זאת, נקבעו בנוהל הקלות בתנאים להגשת מועמדות לקורס ההסמכה, ובהן שמספיקות 12 שנות לימוד (בלי תעודת בגרות) ושתי שנות ניסיון בחו"ל, גם בתפקידים זוטרים יותר.

ליקוי

10. עדיין לא נקבעו כללים להצבתם של צוערים בשליחותם הראשונה בחו"ל מבחינת הכישורים הנדרשים ומבחינת מקומות ההצבה.

תגובה

משרד החוץ

10. הכללים המנחים את המשרד בשיבוץ צוערים, זהים לאלו המנחים אותו במינוי עובדי המשרד הקבועים ולמכלול השיקולים לאורם פועלות גם ועדות המינויים והנוגעים בין היתר לצרכי השירות, כישורי העובד ויכולותיו, מידת התאמתו לתפקיד, וכן היבטים בדמות אילוצים אישיים של הצוער ובני משפחתו (מגבלות בריאות, חינוך ילדים וכד'). בהתאם להערת הביקורת יעודכן האמור לעיל בנוהל, כאשר נימוקי החלטות ועדות המינויים באשר לשיבוץ צוערים יפורטו בפרוטוקול החלטות הוועדה כבר מאפריל 2009.

משך השירות בחו"ל ובארץ

ליקוי

11. משך השירות בחו"ל: המשרד לא קבע נסיבות נוספות על אלה שנקבעו בתקנון להארכת שירות בחו"ל, כמו נסיבות מקצועיות ותפקודיות, ובאישורים להארכת תקופת השירות בחו"ל לשנה החמישית שנתן המנכ"ל במועד המעקב, לא פורטו הנימוקים להארכה. המשרד גם לא קבע באילו נסיבות תפוצל תקופת שירותו של עובד בין נציגויות שונות, ומה יהיה מספר השנים המרבי של תקופת שירות מפוצלת.

ליקוי

12. משך השירות בארץ: המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת הקודמת כי קבע נוהל למשך השהות בארץ עד למינוי בחו"ל; במעקב לא נמצא שנקבע נוהל כזה. בפועל היו ועדות מינויים שלא דנו במועמד משום שכהן בתפקיד בארץ פחות משנתיים, אך אחרות לא נהגו כך ומינו עובדים שממועד תחילת כהונתם בתפקיד הקודם חלפו מארבעה חודשים ועד פחות משנתיים. בכך נפגעת יעילות עבודת המטה במשרד ויש משום בזבוז של משאבי ההון האנושי של המשרד.

מעבר משירות לשירות

ליקוי

13. במשך שנים רבות מונו עובדים רבים למשרות שאינן נמנות עם סוג השירות שלהם, בלא שהועברו משירות לשירות בהליך מסודר, ועקב כך איבד השיבוץ בסוג השירות את משמעותו. המעקב העלה שעד יולי 2008 לא הייתה העברה מסודרת של עובדים משירות לשירות, משום שאמות המידה למעבר זה נקבעו רק בנוהל המעבר. ואכן נמצא כי גם לאחר הביקורת הקודמת מינתה ועדת המינויים כ-100 עובדים למשרות השייכות לסוג שירות שונה מזה שבו הם משובצים.

תגובה

משרד החוץ

13. באשר לעובדים מינהליים, נקבעו תנאים למעבר לשירות החוץ המינהלי והמדיני לעובדי השירות המבצעים עבודה דומה. בהתאם הוסדרו שני מסלולי מעבר, האחד מהשירות המינהלי לשירות החוץ מינהלי והשני מהשירות המינהלי לשירות החוץ המדיני. נקבעו מכסות שנתיות וכוללות למעברים בהסתמך על משאבים ואילוצים ניהוליים. כתוספת שלא הייתה קיימת עד להסדרת נוהל זה, הוגדרו תהליכי הסמכה, אשר ידרשו עובדים מינהלים לעבור בכדי שיתאפשר להם להגיש מועמדות למשרה מתפנה בחו"ל, כתנאי סף. שילובם של תהליכי המעבר לשירות החוץ, ותהליך

ההסמכה, אם לשירות החוץ מינהלי ואם לשירות המדיני, קובעים תנאי סף ודרישות מעבר, גבוהים יותר מאלו שהיו נהוגים בנוהל המעבר הקודם. המשרד החל ביישום הנוהל האמור ועד כה התקיימו שלוש העברות מהשירות המינהלי לשירות החוץ מינהלי, והעברה נוספת מהשירות המינהלי לשירות המדיני, בהתאם להוראות הנוהל, כאשר העובדים שעברו לשירות החוץ עמדו במלוא תנאי הסף הנדרשים. בסה"כ עברו מאז יישום הנוהל 90 עובדים מינהליים קיימים לשירות החוץ.

ליקוי

14. בתקנון נקבעו תנאי סף מקלים לעובדים משירות החוץ המינהלי המעוניינים לעבור לשירות המדיני - חסרי השכלה אקדמית ובלי ניסיון בתפקיד בשירות המדיני. ההקלות האלה עלולות להביא לכך שבתפקידים דיפלומטיים מדיניים יכהנו עובדים שהשכלתם וניסיונם אינם מספקים.

תגובה

משרד החוץ

14. תנאי נוהל המעבר משירות לשירות, חלים על עובדים מינהליים קיימים, אך עם זאת חלים גם על עובדי החטיבה החוץ מינהלית אשר לא שרתו בעבר בחו"ל בתפקיד קצין מינהלה וקונסול. בכך הוחמרו התנאים ליציאה לחו"ל הן לעובדים מינהליים והן לעובדי שירות החוץ.

קידום עובדים בדרג

ליקוי

15. בביקורת הקודמת נמצא שלא נרשמו בפרוטוקול נוסח החלטת ועדת הדרגים ונימוקה, וכי הוועדה לא דנה בכל המועמדים. המעקב העלה שנרשמו ההחלטות אולם לא תמיד נרשמו נימוקהן. כמו בביקורת הקודמת הוועדה לא דנה בכל המועמדים, ובפרוטוקולים לא הובהר לפי אילו אמות מידה נבחרו המועמדים שנדונו.

תגובה

משרד החוץ

15. ועדת הדרגים זהה בהרכבה לוועדת המינויים. אמות המידה לפיהם נבחרים המועמדים קבועים ונמסרים לחברי הוועדה מחדש כל פעם מחדש בפתיחתה. הקריטריונים הם: ותק ופז"מ בדרג (זמן המתנה/זכאות), תפקידים שהעובד מילא במשרד בשנים האחרונות, בדגש על ניהול (כולל: סוג/רמת התפקיד, התאמה בין

הדרג לתפקיד), הערכות עובד אחרונות, הצטיינות העובד (משרד/נש"מ), מידע פלילי או משמעתי (בעבר ובהווה) בנוגע לעובד ותגובת העובד. העדפה מתקנת – תחולת הכלל, כעניין של מדיניות משרדית (הכלל הוא, שבמקרה של מספר מועמדים בעלי כישורים דומים, יש להעדיף את המועמד מקבוצת האוכלוסייה הבאות: נשים, בני מיעוטים, אנשים עם מוגבלויות ומועמדים ממוצא אתיופי). בנוסף, יילקחו בחשבון שיקולים נוספים/מיוחדים. ממצאי הביקורת מקובלים וייושמו כבר בדיוני ועדות הדרגים הקרובות.

ליקוי

16. על פי התקנון, עובד ששהה פרק זמן מזערי בדרג ואי-אפשר לקדמו לדרג הבא, יינתן לו שלב ב' של הדרג שלו. נמצא שכמחצית מהעובדים שנבדקו קודמו לשלב ב' של הדרג שבו נמצאו כעבור פרק זמן קצר מהקבוע בתקנון בשל היותם מצטיינים על פי הציון המשוקלל שקיבלו בחוות הדעת.

תגובה

משרד החוץ

16. תהליך הערכת ביצועי העובדים עומד בפני יישום. כבר בשנת 2009 צפויה ההערכה להתבצע בהתבסס על המתודולוגיה האמורה ובמערכת הערכה חדשה, אשר צפויה לפתור את הבעיה המתוארת.

משרד החינוך

בינוי כיתות לימוד במזרח ירושלים

הגופים המבוקרים: משרד החינוך; עיריית ירושלים

כיתות הלימוד במזרח ירושלים

ליקוי

1. מרבית כיתות הלימוד במזרח העיר שוכנות בחדרים שאינם תקינים, ויותר מ-10% מן הכיתות - במבנים שכורים. חלק מן המבנים השכורים אינם מיועדים לשמש מבני חינוך. לעתים גודלם מספיק כדי לאכלס רק חלק מכיתות הלימוד של בית הספר, ולכן יש שבית ספר אחד מפוזר במבנים שונים.

ליקוי

2. חלק מן המבנים ששכרה העירייה במזרח ירושלים אינם מיועדים לשמש מבני חינוך. יש שחדרי הלימוד באותם מבנים קטנים מאוד לעומת חדרים תקינים והצפיפות בהם רבה; מאחר שאין די חדרים לכיתות הלימוד, בחלק מבתי הספר אין חדר מורים וחדרי ספח אחרים.

הליכי התכנון וההקמה של מבני חינוך

ליקוי

3. בשלב הראשון של הקמת מוסד חינוך מנח"י (המינהלה לחינוך ירושלים) קובעת את מאפייניו של המוסד הנחוץ. לאחר שקיבלה מהמשרד פרוגרמה מאושרת למוסד האמור, היא נותנת לאגף למבני ציבור שבעירייה הוראה לתכנון המוסד. נמצא כי במשך יותר מארבע שנים - מינואר 2004 עד אפריל 2008 - לא נתנה מנח"י הוראות תכנון. אפשר להניח כי לאחר שיסתיימו פרויקטים שכבר תוכננו על פי הוראות התכנון הישנות - מינואר 2004 או לפני כן - לא יוקמו כמעט כיתות לימוד חדשות במשך שנים אחדות.

ליקוי

4. במשך ארבע שנים לא מונה עובד קבוע לתפקיד מנהל המחלקה לתכנון חינוכי פיזי במנח"י. בשל המחסור החמור בכיתות לימוד במזרח ירושלים היה על העירייה לאייש בדחיפות את תפקיד מנהל המחלקה. העירייה שכרה, כפי שהודיעה לבג"ץ, את שירותיו של מתכנן כדי לסייע למנהלת המחלקה האמורה, שנכנסה לתפקידה בלי חפיפה מסודרת. אולם המתכנן שנשכר עזב את תפקידו כעבור חודשים אחדים, והעירייה לא שכרה מתכנן אחר.

קביעת הצורך במבני חינוך

ליקוי

5. על פי פרשנותה של העירייה לפסק דין שנתן בג"ץ באוגוסט 2001, חובתה לרשום ילדים בבתי הספר חלה רק על הנרשמים לגני חובה ולכיתות א'; תלמידים המבקשים להירשם לכיתות ב' ומעלה, לא חלה על העירייה החובה לספק להם מקום לימוד. לפרשנות זו לא נמצאו תימוכין. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנח"י לברר עם היועץ המשפטי של העירייה אם אפשר לפרש את פסק הדין בדרך זו ואם אין הוא מחייב את העירייה לרשום לבתי ספר עירוניים גם ילדים בכיתות ב' ומעלה.

ליקוי

6. מנח"י אינה יודעת כמה תלמידים ביקשו להירשם לכיתות ב' ומעלה בבתי ספר רשמיים בשנת הלימודים התשס"ח ונענו בשלילה, וממילא היא אינה יודעת אם תלמידים אלה למדו בשנה זו. הדבר מקשה עליה לתכנן את בנייתן של כיתות לימוד חדשות. את הרישום לבתי הספר במערב העיר מנהלת מנח"י במערכות ממוחשבות לניהול נתונים. היא מקבלת נתונים מלאים מבתי הספר ומשבצת בעצמה את הילדים בבתי הספר. לעומת זאת, לגבי בתי הספר במזרח העיר אין לה מערכות לניהול נתונים, ומנהלי בתי הספר הם המחליטים אם לקבל את הילד לבית ספרם, והאחריות למציאת בית ספר מוטלת על הורי הילד.

ליקוי

7. בהנהגת שיטת רישום שונה במזרח העיר, שהיא נחותה לעומת השיטה הנהוגה במערבה, יש משום פגיעה בילדי מזרח העיר; העירייה ומנח"י אינן ממלאות את חובתן כלפי הילדים בנוגע ללימוד במוסדות חינוך רשמיים, שכן אין הן מאפשרות לחלק מהם ללמוד באותם מוסדות. הטלת האחריות למציאת בתי ספר על כתפי ההורים, עלולה להובילם למצב שבו הם יעמדו חסרי אונים מול בתי ספר שאינם מקבלים את ילדם. על מנח"י להנהיג את שיטת הרישום הנהוגה במערב העיר גם במזרח ולאסוף נתונים מלאים ואמינים על הביקוש לבתי ספר עירוניים.

הפקעת קרקעות

ליקוי

8. העירייה אינה עושה די לאיתור קרקעות לבינוי מוסדות חינוך במזרח ירושלים. אמנם קיימים קשיים אובייקטיביים באיתור קרקעות, אולם אל לעירייה להיתלות בקשיים אלה ולהימנע מלעשות כל שביכולתה בתחום זה.

ליקוי

9. העירייה השלימה פעמיים את שני השלבים הראשונים הנדרשים להפקעתה של חלקת קרקע בשכונת ואדי ג'וז. מחלקת נכסים בעירייה השלימה חלק משלבי ההפקעה, ולאחר מכן נשכח העניין ולא טופל עוד. בשנים שהייתה העירייה צריכה לפתור את בעיית המחסור במבני חינוך היה אפשר להשתמש בקרקע הזאת, אך מנח"י לא השתמשה בה יותר מ-20 שנה.

ליקוי

10. הליכי ההפקעה של קרקעות במזרח ירושלים הם מורכבים וכרוכים בהשקעת משאבים רבים. אולם לא רק קשיים אלה מונעים מהעירייה להפקיע קרקעות, אלא גם חוסר שיתוף הפעולה בין מנח"י למחלקת נכסים. גם משהשלימה מחלקת נכסים שלבים מסוימים בהפקעה של קרקעות מסוימות, ההפקעה לא יצאה אל הפועל, והקמתם של מבני החינוך לא קודמה.

ליקוי

11. באוקטובר 2007 הסכים המשרד לאפשר לעירייה לבנות מבני חינוך על גבי קרקע שהופקעה לצורכי שימוש בלבד, אולם נמצא כי העירייה לא דנה באפשרות זו.

מבני חינוך בצפון מזרח ירושלים

ליקוי

12. בשכונות שבצפון מזרח ירושלים יש מחסור ניכר בכיתות לימוד. חלק ניכר מהתלמידים שלא התקבלו לחינוך הרשמי במזרח העיר גרים בשכונות אלה. העירייה ומנח"י פעלו בעצלתיים בעניין הקצאת קרקע לצורכי חינוך. לדעת משרד מבקר המדינה, הטיפול של העירייה ושל מנח"י בתכנית לבניית מוסדות חינוך מעיד שהן לא היו נחושות למצוא קרקעות לצורכי חינוך.

בינוי מוסדות לחינוך מיוחד במזרח ירושלים

ליקוי

13. בית ספר "בכריה אלון" הוא בית הספר היחיד במזרח ירושלים המיועד לילדים סיעודיים הסובלים מפיגור קשה. בכל הנוגע לתוספת למבנה של בית הספר, פעל המשרד באטיות ולא היה נחוש דיו לקדם את הבנייה. אף על פי שעבר כעשור מאז העביר המשרד לעירייה פרוגרמה ראשונה, עדיין לא החלה העירייה לבנות את כיתות הלימוד הנוספות.

בתי ספר על-יסודיים במזרח ירושלים

ליקוי

14. בעת סיום הביקורת לא עסקה העירייה בבנייה של בתי ספר על-יסודיים לתלמידות, והמחסור בכיתות לימוד לתלמידות החטיבה העליונה ילך ויחמיר בשנים הבאות.

ליקוי

15. משנת 2004 ואילך לא התערבה מנח"י בעבודתן של היחידות השונות בעירייה כדי לקדם את הטיפול בתוספת הבנייה בבית הספר "עבדאללה אבן חוסיין", לא ביקשה לברר מדוע הבנייה מתעכבת ולא ניסתה לפתור את הבעיה. הפנייה היחידה של מנח"י לברור הנושא נעשתה על פי בקשת ועד ההורים של בית הספר. למעשה נהגה מנח"י כאילו נושא תוספת הבנייה אינו מעניינה.

ליקוי

16. במשך כשלוש שנים ידעה מנח"י שיש מחסור חמור בכיתות לימוד בתיכון שועפאט, ולמרות זאת לא פעלה בנחישות כדי להשלים את ההליכים הנדרשים לשם מתן הוראה לתכנון תוספת הבנייה. אפילו שאלת הבעלות על הקרקע עלתה רק כשלוש שנים לאחר שנודע לה על המחסור בכיתות, ובשל העיכוב עדיין לא הושלמו הליכי התכנון של הבנייה. מחלקת נכסים פועלת רק לאחר שהליכי התכנון מסתיימים. כדי לקצר את הזמן שאורכת ההקמה של מבני חינוך, מן הראוי שענייני הבעלות על הקרקע והליכי תכנון הבנייה יטופלו בד בבד.

טיפול של הנהלת העירייה במחסור בכיתות לימוד

ליקוי

17. מחסור כה חמור בכיתות לימוד, כמו המחסור במזרח ירושלים, דורש מעורבות של דרגים בכירים בממשלה ובעירייה, ובראש ובראשונה - מעורבות פעילה של הנהלת העירייה. מן המסמכים המעטים שנמצאו בלשכת מנכ"ל העירייה לשעבר, מר איתן מאיר, בתקופת כהונתו של ראש העירייה לשעבר, מר אורי לופוליאנסקי, עולה שהמעורבות הפעילה של הנהלת העירייה בעניין הייתה מעטה. מנובמבר 2007 עומד מנכ"ל העירייה המכהן, מר יאיר מעיין, בראש צוות שמטפל בנושא בינוי כיתות לימוד במזרח העיר. מסיכומי הדיונים עולה כי דנו בהם בעיקר במעקב אחר פרויקטים שכבר היו נתונים בשלבי תכנון וביצוע.

מעורבותו של משרד החינוך בהקמת כיתות לימוד במזרח ירושלים

ליקוי

18. המשרד לא יזם פעולות לפתרון המחסור בכיתות לימוד, ולכל היותר נענה לדרישות העירייה. המשרד מצא לנכון להיענות לדרישות העירייה, אך לא יזם פעולות משלו ולא סייע לעירייה בנושא זה. כך נהג אף על פי שהאחריות להפעלת מוסדות חינוך במזרח ירושלים, כמו בכל מקום אחר בארץ, מוטלת גם עליו. נראה כי המשרד ראה במחסור בכיתות לימוד בעיה שהעירייה צריכה לפתור.

תגובה

משרד החינוך

18. בשל המחסור בקרקעות במזרח ירושלים הקים המשרד ב-2007 ועדה אשר תבחן את האפשרות לבניית בתי ספר "רבי קומות" בשל מיעוט עתודות קרקע שישמשו לבניית בתי ספר. הוועדה בחנה את ההשלכות של בנייה לגובה במקרים מסוימים, באין ברירה אחרת. ממצאיה הסופיים של הוועדה שהוגשו ב-31.07.07, העלו שעלויות בנייה לגובה יהיו גבוהות ב-70% מעלות בנייה רגילה. המשרד העביר את תוצאות הבדיקה למשרד האוצר, אשר הביע את הסכמתו לתקצב בניית כיתות במזרח ירושלים.

בהמשך להחלטת בג"צ קיים המשרד פגישות רבות עם עיריית ירושלים לגיבוש תוכנית בה העירייה הציגה את המגרשים המיועדים להפקעה ומספר הכתות המרבי שניתן יהיה לבנות בכל אחד מהם. המשרד פנה לשמאי הממשלתי בבקשה להעריך את עלות הקרקעות במזרח ירושלים המיועדות להפקעה. בעקבות הבקשה ערך נציג השמאי סיור והעביר הערכת עלות ל-6 מגרשים

שמסתכמת בסכום של כ-14 מיליון ש"ח. לאחר דיונים שהתקיימו בין המשרד למשרד האוצר, הוקצה על ידי האוצר הסכום הדרוש להפקעת הקרקעות שהועבר למשרד. כאשר העירייה תסדיר את הפקעת הקרקעות המשרד יעביר לעירייה את ההרשאות התקציביות, 15 יום טרם סיום מועד ההפקעה.

על מנת לקצר את ההליכים לאישור ותקצוב בניית בתי ספר במזרח ירושלים מוציא המשרד טיוטות פרוגרמה לכל הפרויקטים המיועדים לבנייה, כדי לאפשר לעירייה להתחיל את עבודות התכנון במקביל לתהליך העברת הבעלות על הקרקעות לידי העירייה.

ליקוי

19. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"י להזדרז לתת הוראות תכנון לאגף למבני ציבור, כדי שהוא יוכל להתחיל לבנות מבני חינוך במזרח העיר. עליה להנהיג את שיטת הרישום הנהוגה במערב העיר גם במזרח ולאסוף נתונים מלאים ואמינים על הביקוש לבתי ספר עירוניים. על ראש העירייה ומנכ"ל העירייה לוודא שתיעשה עבודת מטה מקיפה לאיתור פתרונות אפשריים לסוגיה זו. כמו כן עליהם להסיר חסמים שמעכבים את ביצועם של פרויקטים שכבר החלו, ובעת הצורך עליהם לפנות ביזמתם למשרדי הממשלה כדי לקבל מהם סיוע.

ליקוי

20. על הנהלת משרד החינוך לפעול ביתר נמרצות להקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים. עליה גם להתוות, בשיתוף עם הנהלת העירייה וגורמים נוספים בממשלה, תכנית לפתרון המחסור החמור בכיתות לימוד. עוד עליה לעקוב אחר הקמת מוסדות חינוך במזרח ירושלים, ולא להסתפק בפעולות הנעשות רק לאחר פניות של העירייה.

תגובה

משרד החינוך

20. ראה תגובת סעיף 18 דלעיל.

שירותי חינוך ורווחה

הגוף המבוקר: משרד החינוך

תקציב האגף

ליקוי

1. בין השנים 2001 ו-2007 קוצץ תקציב אגף שירותי חינוך ורווחה (אגף שחר): בשנת 2007 הוא היה קטן בכ-17% יחסית לתקציב בשנת 2001. לעומת זאת מספרם של הילדים המוכרים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות גדל בין השנים 2001 ו-2007 בכ-44% והגיע לכ-419,000, ומספרם של הילדים בסיכון גדל בשנים אלה בכ-129% והגיע לכ-327,000. נוכח המגמה היה על המשרד לגבש מדיניות לטיפול בבעיה האמורה, והוא לא עשה זאת.

פעילות המחלקות באגף

ליקוי

2. לפי הערכת המשרד, מספרם של התלמידים הנזקקים לשירותי האגף מהווה כשליש מכלל התלמידים, ולמרות זאת המשרד לא גיבש מדיניות כיצד בכוונתו להתמודד עם העלייה במספר הנזקקים שהחריפה במשך השנים, והניח לאגף לפעול בלי שהמשרד סיפק מענה מערכתי ושיטתי.

ליקוי

3. מבין כל המטרות שהציב לעצמו האגף, הוא התמקד בבדיקת שיעור הזכאות לתעודת בגרות בקרב מסיימי התוכנית, אך לא בדק אם תעודות הבגרות שהשיגו התלמידים אפשרו קבלה ללימודים במוסדות להשכלה גבוהה, ומה שיעור בוגרי התכנית שאכן המשיכו בלימודים אלה.

ליקוי

4. אתגר היא תכנית לימודים לתלמידים שהישגיהם נמוכים משל אלה שהתקבלו לכיתות מב"ר - מסלול בגרות רגיל. בשנת 2006 היו בעלויות של בתי ספר שלא העבירו לכיתות אתגור את מלוא תוספת השעות שהמשרד מימן. המשרד לא בדק אם כל התקציב הנוסף שהעביר עבור כיתות אתגור אכן הגיע לתלמידים.

ליקוי

5. לפי נתוני המשרד, בשנת 2008, נמצאו כ-490,000 תלמידים במצב של סכנת נשירה והיו זקוקים לטיפולם של קב"סים (קציני ביקור סדיר).

באותה שנה קבע המשרד תקן שכל קב"ס יטפל בכ-150 תלמידים. כדי לענות לכל צורכי מערכת החינוך נדרשו כ-3,290 קב"סים. אולם המשרד לא הגדיל את תקן משרות הקב"סים ובאותה שנה הועסקו כ-480 קב"סים ב-415 משרות בלבד שטיפלו בכ-60,000 תלמידים. יוצא אפוא, שהם טיפלו בכ-12% בלבד מהתלמידים שנוקדו לטיפולם.

ליקוי

6. מנתוני המשרד עולה שבשנת 2008 היה צורך בכ-29,000 מועדוניות שיספקו את שירותן לכ-435,000 תלמידים. בשנת הלימודים התשס"ח פעלו רק כ-400 מועדוניות ובהן כ-6,000 תלמידים, שהם כ-1.5% מאלה הזקוקים למועדונית או לפתרון דומה. תקציב האגף למועדוניות הסתכם בשנת 2008 בכ-50 מיליון ש"ח לשנה. היקף הפתרון שמציע המשרד לילדים הזקוקים למועדונית הוא זעום. הקמת כל המועדוניות הנדרשות כרוכה בהשקעה תקציבית של כ-3.6 מיליארד ש"ח ועל כן היא בלתי ריאלית, אך המשרד לא דן בתכניות חלופיות, שיתנו מענה לקשת רחבה של תלמידים.

ליקוי

7. אגף שחר מפעיל תכניות לטיפול בילדים בגילים 0-3 ובבני משפחותיהם. בשנת הלימודים התשס"ט מטופלים במסגרת המחלקה 1,383 ילדים והוריהם, בכ-180 גני ילדים ומעונות. לפי נתוני השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל - 2007", בשנת 2007 היו 51,330 ילדים בגילאים 0-3 מוכרים למחלקות לשירותים חברתיים. יוצא אפוא, שהאגף טיפל רק במספר זעום של ילדים בגיל הרך מכלל הנזקקים.

ליקוי

8. האגף מפעיל תכניות לרווחה חינוכית באזורי מצוקה במטרה לשפר את ההישגים הלימודיים ולמנוע פיגור מצטבר במיומנויות היסוד בכיתות הנמוכות. בשנת 2008 טיפל האגף בכ-200 יישובים, בעלות של כ-38 מיליון ש"ח. בחלק מהיישובים פועל האגף בשיתוף עם משרדי ממשלה נוספים, המשרד לא בדק אם התכניות השיגו את יעדיהן.

ליקוי

9. אגף שחר מקיים מגוון רחב של פעילויות ותכניות לימודים לכל הגילים אולם הן אינן מופעלות ברצף טיפולי בהתאם להתפתחות הילד. יוצא שתלמידים הנמצאים בסיכון ומגלים קשיים בהסתגלות לימודית וחברתית, מטופלים על ידי האגף בעיקר לקראת סיום חוק לימודיהם, בבתי הספר העל-יסודיים.

ליקוי

10. תכניות האגף אינן נותנות מענה לטיפול ברצף התמדה והמשכיות כדי להקל על הילדים כבר בשלבים הראשונים להתפתחותם. המשרד לא יזם בדיקה האם טיפול אינטנסיבי בגילאים צעירים ימנע בעיות בגילאים הבוגרים יותר, יוזיל את העלויות בהמשך התהליך החינוכי ואף ייתר חלק מהתכניות בגיל הבוגר.

מחקרי הערכה

ליקוי

11. מהנתונים על הגידול בשיעור הזכאות לתעודת בגרות שבידי המשרד עולה שבשנים 1995-2005 עלה שיעור הזכאות לבגרות בכ-40%. מחקרים "מחמירים" העלו ששיעור הזכאות עלה רק בכ-19%. נתוני מחקר שנעשה עבור חברת מיכאל (מיצוי כישורים אישיים למצוינות), מצביעים ששיעור הזכאות לתעודת בגרות מקרב בוגרי התכנית גדל בכ-104%. נתוני המחקר מעלים את השאלה, כיצד ייתכן שהנהלת המשרד, המשקיעה כספים ומשאבים רבים בתכניות שונות, וביניהן מב"ר ואתגר, לא בדקה באופן נפרד ועצמאי נתונים אלה.

התאמת התכנית לאוכלוסיית היעד של אגף שחר

ליקוי

12. בישיבת הנהלת האגף שהתקיימה באוקטובר 2006, צוין שאוכלוסיית היעד בתכנית מיכאל אינה האוכלוסייה שבה מטפל אגף שחר. נתונים שנאספו למחקר שגף הערכה ומדידה החל בשנת 2001 העלו, שרוב המשתתפים בתכנית מיכאל לא תאמו לאוכלוסיית היעד של האגף.

ליקוי

13. בשנת 2008 החליט האגף, שכל מחוז יכלול בתכנית מיכאל כיתות במסלולים הייחודיים שהאגף הפעיל. זאת למרות אזהרותיה של חברת מיכאל, שהיא אינה ערוכה להפעלת התכנית במתכונת זו, וגם אינה יכולה להיערך לכך בתקופה קצרה.

ליקוי

14. התכנית בשנת 2008 לכיתות הייחודיות של אגף שחר נחלה כישלון, והצביעה על כך שהיא אינה מתאימה לאוכלוסייה שאגף שחר מופקד על טיפוחה. במצב דברים זה, לא ברור כיצד ממשיך האגף להפעיל את התכנית.

ליקוי

15. הפעלת התכנית בשנת 2008, שנעשתה לפי דברי מנהל האגף לצורך ניצול עודפי תקציב, אף על פי שלדברי חברת מיכאל כישלונה היה ידוע מראש, מהווה בזבוז כספי ציבור, והיא בניגוד לכללי המינהל התקין. במשרד ובאגף היו תכניות נוספות וחשובות שניתן היה לנצל את עודפי התקציב עבורן.

ליקוי

נשירה מהתכנית

ליקוי

16. בדצמבר 2002 סוכם בין המשרד וחברת מיכאל, כי שיעור הנשירה המותר הוא עד 25% מגודל הכיתה. באוקטובר 2006 נמצא ששיעורי הנשירה גבוהים בהרבה ממה שהוחלט והגיעו לכ-40%. העלות הממוצעת לתלמיד בתכנית מיכאל הייתה במשך השנים למעלה מ-1,200 ש"ח. היות שבמהלך השנים היקף הנשירה היה כ-40%, כ-15% מעל המוסכם, יוצא שהמשרד שילם לחברת מיכאל כ-13 מיליון ש"ח עבור כ-11,000 תלמידים אלה שלא סיימו את התכנית.

פטור ממכרז

ליקוי

17. רק ביולי 2008 החליטה ועדה הרכישות להכין "קול קורא" לתכניות שיוכלו לשמש חלופות למיכאל. הוועדה אישרה את הפעלת התכנית בשנת 2008, על אף שלא פורסם ה"קול קורא". החלטת הוועדה לאישור התכנית בשנת 2008 נעשתה בלי שהיא נוכחה לדעת שחברת מיכאל היא אכן "ספק יחיד" למטרות שהמשרד מתכוון להשיג.

תגובה

משרד החינוך

17. ההתקשרות לתוכנית מיכאל (פטור ממכרז) לחודשים אוקטובר – דצמבר 2006 אושרה לאחר שהובאו בפני הוועדה הקריטריונים לבחירת בתי ספר להפעלת התכנית. בסוף שנת 2007 אישרה עקרונית ועדת הרכישות את הפעלת התכנית לחודשים דצמבר 2007 – אוגוסט 2008 (דיון מיום 16.12.07), בהתאם לתקנה 3(29), המותנית בפנייה לכל בתי הספר ובפרסום באינטרנט את כוונת המשרד להפעיל את התכנית, לרבות הקריטריונים להשתתפות בה, כאשר נקבע שאלו יובאו לאישור הלשכה המשפטית והחשבות, טרם פרסומם. בעת שפנתה היחידה המקצועית לוועדה ביולי 2008,

לאשר התקשרות תלת שנתית עם חברת מיכאל"ל לצורך הפעלת התכנית, החליטה ועדת הרכישות (דיון מיום 13.07.08) כי יש לפרסם "קול קורא" מפורט הכולל את השלבים בביצוע הפרויקט. הוועדה ביקשה לתאם עם הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, מערך הערכה ומדידה לבחינת התכנית הקיימת, הישגיה בעבר תוך בדיקת התרומה לבוגרי התכנית. לאור בקשת האגף, ביקשה הוועדה להכין תוכנית עבודה לתקופה קצרה עד חודשיים, או עד לגמר הכנת "קול קורא", המוקדם מבין השניים. בדיון מיום 30.07.08, דנה הוועדה בהסברי היחידה המקצועית ואישרה להפעיל מחזור ראשון של התכנית לחודשים ספטמבר – דצמבר 2008, כאשר הוחלט שעל היחידה המקצועית לוודא כי תכנית העבודה שתוגש לאישור הוועדה תהיה על פי הקריטריונים לבחירת בתי הספר והתלמידים שאושרו כאמור בשנת 2007. הוועדה חזרה על דרישתה להכנת "קול קורא", ובדיון מיום 24.08.08 תיזכרה הוועדה שנית לגבי ה"קול הקורא", כדי שתבחנה ההצעות הפוטנציאליות לביצוע המשימה הנדרשת, ורק לאחר שילמדו על האפשרויות ניתן יהיה לקבל החלטות לגבי דרך הפעולה של המשרד בנושא. בדיון מיום 07.09.08 אושרה ההתקשרות עם חברת מיכאל"ל לתקופה ספטמבר – דצמבר 2008. עם קבלת האישור נדרשה היחידה להעביר לוועדה לאחר הליך בחירת בתי הספר והתלמידים את הקבצים של המיועדים להשתתף בתכנית. ליחידה הובהר כי עליה להקפיד על הקריטריונים שלפחות 60% מהתלמידים שישתתפו בתכנית הינם מרקע סוציו אקונומי נמוך. היחידה תוזכרה להכין R.F.I בתחילת חודש ינואר 2009, (R.F.I שמשפרו 3.1.09) מאחר והמועד האחרון להגשת ההצעות חלף, יובאו ממצאיה בפני הוועדה לצורך קבלת החלטה להמשך טיפול. למרות שהוגשו בקשות חוזרות על ידי היחידה המקצועית לאשר מחזור נוסף לתכנית מיכאל"ל, לא אישרה זאת הוועדה וציינה כי יש להמתין לתוצאות ה-R.F.I.

פעילות מנהל האגף

ליקוי

18. באתר האינטרנט של החברה צוין שבין השותפים לעיצוב שיטת מיכאל, גם מנהל האגף. מעורבותו ופעילותו של מנהל האגף בפיתוח התכנית ובשיווקה בתוך המשרד הייתה ידועה להנהלת המשרד, אך היא לא קבעה הסדר למניעת ניגוד עניינים בין מעורבותו בפיתוח התכנית לבין הפעלתה באגף שבניהולו.

תכנית גיל"ת – גישה ייחודית להתפתחות תקינה

ליקוי

19. מטיפול האגף בשתי תכניות שונות לחלוטין - מיכאל וגילת - עולה תמונה קוטבית. מצד אחד, תכנית מיכאל, שמנהל האגף היה כאמור בין

השותפים לעיצובה, הופעלה, על אף שהמשרד לא השלים מחקרי הערכה, לא קבע יעדים מדידים להשגה ולא בדק אם היא פעלה בקרב האוכלוסייה שבה מטפל האגף. מצד שני, תכנית גילת, שוועדת מומחים ואנשי מקצוע במשרד בדקו, העריכו והצביעו על חשיבותה מטרותיה ויעדיה, לא הופעלה, בגלל יחסים עכורים בין האגף לבין מנהלת התכנית.

גף תרבות ואמנות בשכונות

ליקוי

20. הסמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי ומנהל האגף לא היה מעורבים באופן שוטף בפעילות של הגף לתרבות ואמנות בשכונות, והיא נעשתה באופן עצמאי ובלעדי בידי מנהלו, שהוא גם המאשר הבלעדי של הביצוע בתקנה התקציבית של הגף. השניים לא ראו בו חלק ממשי מהאגף, לא קיימו עם מנהל הגף פגישות עבודה קבועות, ולא קיבלו ממנו דיווחים שוטפים על הנעשה בגף. היעדים שהגף הציב לעצמו לא הבשילו לכדי תכנית עבודה מגובשת. פעולות הגף לא היו מלוות בקביעת יעדים ובדיווחים על השגתם או אי-השגתם. בהעדר כל אלה, לא ניתן לדעת אם במשך השנים השיג הגף את יעדיו.

תגובה

משרד החינוך

20. גף תרבות ואומנות בשכונות פועל על פי תוכניות עבודה שנתיות. תוכניות העבודה מובאות בפני מנהל האגף ומתקיים דיון תקציבי בהשתתפות המנכ"לית והנהלת המשרד. הגף פעל בתחומים שונים ומגוונים של תוכניות, מטרות ויעדים במשך כל השנים. באגף התקיימו דיונים על התוכניות, ומנהל האגף אף ביקר במקומות בהם בוצעו הפרויקטים. בועדת מכרזים – מאושר המכרז המפרט את סעיפיו המהווים חלק בלתי נפרד מן הפעולות שמבצעים האגף והגף בתוכו.

היום הגף פועל בתחומים שונים מתוקף מכרז (מופעל על ידי החברה למתנ"סים). היקף התקציב מוגדר בתוכנית העבודה שקיבל את אישור ועדת הרכישות במשרד. התחרויות ולוחות הזמנים הינם נגזרת של התוכניות על שלביהם השונים, דהיינו: הרשמה, אודישנים, מבחנים, שלבי התחרות הכוללים רבע גמר, חצי גמר וגמר. הגף קבע סדרי עדיפויות באילו תחומים תבוצענה הפעילויות בכל שנה ושנה – בהתאם למסגרת התקציבית, דרישות השטח ואוכלוסיית היעד, זאת במסגרת דיונים בנושאים הללו. ללא פירוט ההיקף התקציבי ועדת ההקצבות לא היתה מאשרת, במהלך הדיון התקציבי, את ביצוע הפרויקטים.

הוועדה לקידום פרויקטים

ליקוי

21. הוועדה לקידום פרויקטים נועדה לטפל בהתקשרויות בסכומים נמוכים, ובכך להקל על ועדת הרכישות המשרדית, אך סך כל ההתקשרויות שהיא אישרה הגיע למיליוני ש"ח. המשרד לא קבע כללים ברורים לעבודת הוועדה, בדומה להוראות הברורות שיש לוועדת הרכישות המשרדית. המשרד לא קבע את בעלי התפקידים הראויים לשמש בה, ולא הוציא כתבי מינוי למשתתפים. הוא לא קבע את סמכויותיה, נהליה ואת הקווים המחייבים, ולא חייב שהפרוטוקולים של הוועדה יכילו פרטים שמהם ניתן יהיה ללמוד מה היו שיקוליה בעת קבלת ההחלטות.

תגובה

משרד החינוך

21. לאור הערות הביקורת המשרד יפעל שהפרוטוקולים של הוועדה לקידום פרויקטים יכללו פרטים שמהם ניתן יהיה ללמוד מה הן שיקולי הוועדה בתחומים בהן היא דנה ויפעל בהתאם לכללים. בעניין תקנות חובת המכרזים, וועדת המכרזים, שמונתה לפי תקנה 8 "ועדת הפטור", שמונתה לפי סעיף 11(3) (עין עמ' 8 בתקנון חובת במכרזים תשנ"ג), אין צורך להביא שלוש הצעות לרכישת הצגה או אמן "התקשרות לרכישת שירותים או טובין ייחודיים שעניינם תרבות, אמנות, בידור או הווי פטורים ממכרז". כאשר מובאת בפני הוועדה דרישה להבאת אמן מסוים, הוועדה דנה בדרישה ללא צורך בקבלת הצעות נוספות בהתאם להוראות בתכ"ם שעניינם תרבות ואמנות. כאשר לשאר הנושאים שנרכשו באמצעות הוועדה, ושאינם שירותים ייחודיים, דרשה הוועדה וקיבלה שלוש הצעות מחיר ובחרה בהצעה הזולה מביניהן. בינואר 2009, הוציאה מנכ"לית המשרד כתבי מינוי לחברי הוועדה שישמשו כחברים בוועדה לקידום פעולות תרבות ואמנות בשכונות.

ליקוי

22. הוועדה לקידום פרויקטים אישרה מימון של אירועים שנועדו לתושבי השכונות וערי הפיתוח, אך לא קבעה אמות מידה לאירועים שיתקיימו בשכונות עצמן ולאילו שיתקיימו מחוצה להן, וכיצד ניתן להבטיח שבאירועים הנערכים לקהל הרחב יהיה ייצוג של אוכלוסיית היעד של הגף. בידי הגף אין נתונים ואין מידע על מהות האוכלוסייה שהשתתפה בפועל באירועי התרבות שהגף נטל חלק במימונם. נוכח זאת, אין לגף, לאגף ולמשרד מידע המאשר כי פעולות הגף אכן הגיעו לאוכלוסיית היעד שלו.

תגובה

משרד החינוך

22. המשרד קבע מדיניות שבה אירועי תרבות, תחרויות וסדנאות יתקיימו במרכזים קהילתיים ובמרכזי התרבות בשכונות. המשרד פועל שם בהתאם למכרז ומרבית האוכלוסייה הינם תושבי שכונות ועירויות פיתוח. ישנן פעילויות אחרות שבהן מוציאים את התושבים מן הפריפריה אל מרכזי הארץ, על מנת לשלב אותם גם בהווה המתהווה בארצנו ולא להשאירם בידוד תרבותי אמנותי, וליצור יחסי גומלין התורמים להבנה ולסובלנות הדדיים. בידי האגף יש נתונים וטבלאות של פרויקטים ומפעלי תרבות ואמנות ותחרויות בכל תחומי האמנויות בכל רחבי הארץ ובהתאם למכרז. באירועים אלה חלק ניכר מן המשתתפים הינם תושבי שכונות וערי פיתוח.

ליקוי

23. הוועדה לקידום פרויקטים אישרה מימון מופע שיועד לעובדי המשרד ומימון פעילות של חבורת הזמר של המשרד. ניצול תקציב הגף, שנועד למימון פעולות תרבות לתושבי השכונות וערי הפיתוח, לרווחתם של עובדי המשרד, אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין.

תגובה

משרד החינוך

23. חבורת הזמר הוקמה בשיתוף ועד העובדים, הגף והנהלת המשרד "בעידודו" של מנכ"ל המשרד דאז. האירוע הראשון במשרד התקיים ביום 12.07.06 בחצר "מחניים", והנושא היה "שירי נעמי שמר". מנכ"ל המשרד דאז, מר אבואב, הוא שיזם את מפגש העובדים סביב לוח השנה, כאשר בחודש יוני נערכת היערכות שנתית למפגשים אלה, וחלוקת האחריות בין האגפים השונים. חבורת הזמר הוקמה מהסיבות הבאות: חסכון בהזמנת מקהלות מחוץ למשרד, קידום אמנים מוכשרים. כמו כן נערכו מיונים והושם דגש על עובדים שהיו תושבי שכונות. הלהקה שרה באירועים ובטקסים של המשרד ונחסכו הוצאות ולא היה צורך בהזמנת אמנים מבחוץ. הופעות חבורת הזמר הוגדרה כהצלחה, והחבורה נקראה "זמר לך ארצי". כיום החבורה אינה קיימת עוד.

המכרז לביצוע פעולות הגף

ליקוי

24. באוגוסט 2007 פרסם המשרד מכרז לבחירת חברה שתבצע את הפעולות של הגף העוסקות בהפקת תחרויות וסדנאות. ועדת הרכישות אישרה את

ההתקשרות עם החברה למתנ"סים "על כל מרכיביה לרבות כוח אדם". בניגוד להחלטת ועדת הרכישות, החליט מנהל הגף שהחברה למתנ"סים תעסיק עובדים לפי דרישתו ולא את אלה שהיא שילבה בהצעתה במכרז.

ליקוי

25. במכרז צוין היקף הפעילות הנדרשת מהמציעים. בין היתר צוינה תדירות ההפקה של כל תחרות ומספר המועמדים הפוטנציאליים. הדרישות במכרז היו גבוהות בהרבה ממה שביצע הגף בשנים שקדמו לפרסום המכרז. להצגת נתוני הכמויות במכרז לא כהווייתם, והטיותם מעלה, השלכות הן על מספר המציעים העשויים להיענות למכרז והן על גובה הצעות המכיר.

המופע "אדון עולם"

ליקוי

26. "אדון עולם" הוא מופע מוזיקלי שבין יוזמיו היה מנהל הגף שגם השתתף בכתיבתו, במתן ייעוץ מוזיקלי ובשירה. מנכ"לית המשרד החליטה שהמשרד ישתתף במימון המופע בסכום של 200,000 ש"ח (מתוך 300,000 ש"ח) אך לא נימקה את החלטתה.

ליקוי

27. נוכח ההיקף הכספי של ההתקשרות, היא הייתה אמורה להידון בוועדת הרכישות המשרדית. הגף לא הביא את ההתקשרות לוועדת הרכישות המשרדית, אלא לאישור הוועדה לקידום פרויקטים שאליה צורפה נציגה מחשבות המשרד ובראשה עמד מנהל הגף.

ליקוי

28. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות ש"היה לחבר ועדת המכרזים, לקרובו, או לתאגיד שהוא בעל עניין בו, עניין אישי בנושא הנדון בוועדה, לא ישתתף בדיון, ובמקומו ימונה חבר אחר לאותו נושא". מנהל הגף, שהיה יוזם המופע, אחד ממלחיני המופע והשתתף בשירה, ודאי שהיה בעל עניין אישי לכל הקשור במופע. השתתפותו כיו"ר הוועדה לקידום פרויקטים שאישרה את ההתקשרות עמדה אפוא בניגוד לתקנות.

ליקוי

29. לפי תקנון שירות המדינה, "עובד אינו רשאי לעבוד בכל עבודה, גם אם אינה מכניסה שכר, ואין הוא רשאי לעסוק בכל צורה שהיא בשום עסק, אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות או אם עלול להיווצר מצב כזה". משרד מבקר המדינה מעיר, שבמקרה זה קיים חשש של ניגוד עניינים בין עבודתו של מנהל הגף כאחראי לנושאי תרבות ובין עיסוקו כאמן יוצר, אך הדבר לא הובא לידיעת המנכ"לית.

העסקת עובדת קבלן

ליקוי

30. על פי הנוהל, עובד חברה המועסק בידי משרד "לא יהיה מעורב בפעולות הביצוע הייעודיות של המשרד; הוא לא ישתלב בהיררכיה של המשרד... מקום מושבו העיקרי לא יהיה בתוך המשרד... הוא לא ייצג את המשרד כלפי חוץ". הטיפול במרבית סעיפי התקציב של האגף וכן הטיפול במכרזים ובחוזים הקשורים לפעילות האגף נעשה בידי עובדת חברה קבלנית שהועסקה באגף שחר כתקציבנית מאז שנת 1996 והמשיכה להיות מועסקת בו במועד סיום הביקורת בספטמבר 2008. בתפקידה היא הייתה בקשרי עבודה שוטפים עם מינהל התקציבים, הכספים והחשבות, עבדה מול ועדת הרכישות של המשרד, ועסקה בהכנת מכרזים וחוזים, בין היתר גם בהכנת החוזה של הקבלן שדרכו היא הועסקה. העובדת ישבה באופן קבע באגף, הוקצה לה מחשב וקוד משתמש לעבודה במערכת התקציב של המשרד והיא השתתפה בהשתלמויות מטעם המשרד.

ליקוי

31. נוהלי העסקת עובדי קבלן היו ידועים הן למשרד והן לחברות שסיפקו עובדים למשרד, אך המשרד לא דרש להפסיק את עבודתה של עובדת החוץ. יוצא אפוא, שהמשרד התעלם בעניין זה מהוראות התקשי"ר.

ליקוי

32. למרות חוות הדעת שקיבלה מנכ"לית המשרד מבדיקה בלתי תלויה שהיא יזמה, ובסתירה להמלצות והחלטות שהתקבלו בעבר, היא החליטה ביוני 2008 "לאפשר המשך ההסדר [של העסקת עובדת החוץ] באמצעות הזכין במתכונת הקיימת". פתרון העסקתה של העובדת צריך להיעשות בדרך של הפסקת עבודתה או הסדרתה. המנכ"לית לא בחרה באף אחת מאפשרויות אלה ובכך אשררה למעשה את המשך העסקת העובדת בניגוד לכללי מינהל תקין.

תגובה

משרד החינוך

31-32. בעניין "העסקת עובדת קבלן", הופסקה עבודתה של העובדת, ומהתחייבותה של המנכ"לית כתגובה להערת הביקורת.

ליקוי

33. חינוך והשכלה הם המפתח להצלחת הפרט והחברה כולה. על הנהלת המשרד מוטלת האחריות לספק מענה מערכתי ושיטתי לטיפול באוכלוסיית היעד שלשמה הוקם אגף שחר. עליה לגבש מדיניות לטיפול ולהתמודדות עם הבעיות שהחריפו במשך השנים, תוך הסתייעות במחקרי הערכה, קביעת יעדים ומדדים ובדיקתן של התכניות השונות במחקרי הערכה. על הנהלת המשרד להקפיד שתקציבי האגף יופנו לאוכלוסיית היעד שלו ועליה לשרש כל חשש לניגוד עניינים או לעניין אישי.

ענייני מינהל ושכר ברשות גני ילדים במגזר החרדי

הגופים המבוקרים: משרד החינוך; משרד האוצר; עיריית ירושלים; רשת גני ילדים של אגודת ישראל; רשת גני ילדים ומעונות יום בית יעקב ירושלים

רשת גני ילדים של אגודת ישראל

ליקוי

1. את המחיר על שנים רבות של ניהול לא תקין של הרשת לגני ילדים של אגודת ישראל ועל פיקוח ובקרה לא מספקים של המשרד ישלמו עובדים (בעיקר עובדות) בלתי מיוצגים, אשר מצדם, מילאו במהלך השנים את התפקידים שהוטלו עליהם. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמשרד האוצר כי ראוי שיימצא פתרון שימזער את הפגיעה בזכויות השונות של העובדים.

תגובה

משרד החינוך

1. אחת הסיבות לכך שהסכם ההבראה נמשך זמן רב, הינה העובדה שעל מנת למזער את הפגיעה בזכויות העובדים היה צורך בגיוס מקורות מימון חיצוניים על ידי הבעלות. הבעלות סירבה לכך בתחילה, ולאחר שהמשרד הבהיר לה כי אין מנוס, הבעלות שכרה גורם מקצועי לסייע לה בעניין. המשרד ביקש מספר פעמים לראות את הפעולות המעשיות שהרשת מתכוונת לעשות בעניין זה, והתברר כי לא נעשו פעולות כלשהן, והרשת טענה כי אין באפשרותה לגייס מימון חיצוני. חברי הכנסת אותם ערבה בעניין אף טענו בישיבות שונות בוועדות הכנסת כי הרשת לא תגייס כל מימון חיצוני, וכי המימון לתכנית ההבראה צריך להינתן מקופת המדינה. בנסיבות אלה, ובהתחשב בכך שהמקורות להסכם הינם מוגבלים, לא היה מנוס מהפחתת שכר העובדים, למרות שהמשרד העדיף אחרת.

תגובה

משרד האוצר

1. אחת הסיבות להתארכות הליך המשא ומתן, היא הניסיון להגיע לאיזון תקציבי שוטף, תוך שמירה מקסימאלית על זכויות העובדים. מאחר וכ-90% ממחזור ההכנסות של הרשת, נובע מתשלומי שכר, היכולת להתייעל ללא פגיעה במרכיב זה הינה מזערית. החשב בדעה כי בנסיבות העניין, ומול החלופה של פיטורי כל העובדים וסגירת הרשת, הפתרון שנמצא בתוכנית ההבראה הינו מאוזן וממזער את הפגיעה אל מול החלופות.

ליקוי

2. המשרד מנפיק רישיונות להפעלת הגנים ומקצה לרשת חלק נכבד מתקציבה, ויש בידו כלים לפעול לאלתר לשיפור המצב, אולם הוא לא השתמש בכלים שברשותו כדי לאלץ את הרשת לנקוט פעולות ממשיות לצמצום הגירעון. הוא המשיך לתקצב את הפעלת הגנים, וכל אותה העת הוא עשה בדיקות חוזרות ונשנות ברשת באמצעות רואי חשבון חיצוניים, אולם לא עשה שימוש של ממש בדוחותיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרדי החינוך והאוצר יודעים היטב את הסיבות לגירעונות של הרשת, מינוי בודקים הוא בבחינת סחבת ובזבוז כספי ציבור.

תגובה

משרד החינוך

2. המשרד מסתייע ברואי חשבון כדי לבחון תכניות חלופיות לצמצום הגרעון והבראת הרשת. במידה והמשרד לא היה ממשיך לתקצב את הרשת, הרשת הייתה קורסת, והסכס ההבראה לא היה מתבצע.

משרד האוצר

2. מינוי הבודק האחרון, יחד עם הבשלת תנאים נוספים, הם שהובילו לבסוף לחתימה על הסכס ההבראה, בנובמבר 2008. עצם העובדה כי חלק מהגורמים לגירעון ידועים לגורמי המקצוע, אינה מספיקה לשם כתיבת תוכנית הבראה ספציפית, אשר תנתח את הדוחות הכספיים של הרשת ואת פעילותה לפרטי פרטים ותבחן את אפשרויות ההתייעלות. לאחר מינוי החשב המלווה מטעם המדינה ברשת (במסגרת הסכס ההבראה שנחתם בנובמבר 2008), התגלו ליקויים רבים שלא היו ידועים למקבלי ההחלטות במשרדי החינוך והאוצר.

ליקוי

3. אף שהרשת נתונה בחובות כבדים ונדרשת לעשות צעדים דרסטיים כדי להמשיך ולפעול, כאמור בהסכם ההבראה ובדוחות של רואי החשבון, היא פועלת ללא מנכ"ל. גם בהסכם לא חייבו משרדי הממשלה את הרשת למנות מנכ"ל.

ליקוי

4. בשנת הלימודים התשס"ח הפעילה הרשת, שלא כחוק, שש כיתות גן ללא רישיון, וכן עשרות כיתות גן שהרישיון להפעלתן התקבל רק באמצע אותה שנה, ומכאן עולה שילדים למדו בסביבה שתנאיה לא נבדקו ולא אושרו. הרשת לא קיבלה מהמשרד כספים למימון הפעלתם של אותם גנים ולכן גדל הגירעון.

תגובה

משרד החינוך

4. מאחר והחוק אוסר הפעלת גנים מוכרים ללא רישיון, המשרד אינו יכול לתקצב גנים ללא רישיון. בהסכם ההבראה שנחתם עם הרשת, נקבע כי לא יפתחו גנים ללא רישיון.

ליקוי

5. במהלך השנים הפעילה הרשת גנים שמספר הילדים בהם קטן מהקבוע בתקן, ואשר לא היו לה מקורות כספיים כדי לכסות את מלוא עלות הפעלתם. ההפסד השנתי של הרשת בעקבות הפעלת כיתות גן קטנות מתקן המשרד בשנת הלימודים התשס"ח נאמד בכשמונה מיליון ש"ח, שהם כ-11% מתקבולי הרשת מהמשרד. הרשת לא פעלה לסגירת גנים גירעוניים ולא חדלה להפעיל שירותים שלא היה להם מקור מימון, שלא כנדרש ממנה. אף שהוצעו לה שוב ושוב פתרונות לצמצום הגירעון היא לא יישמה אותם במלואם.

תגובה

משרד החינוך

5. בהסכם ההבראה נדרש לסגור גנים קטנים ולהימנע מפתיחת גנים חדשים בהם לומדים פחות מ-29 תלמידים, אלא באישור מיוחד של הוועדה המלווה.

ליקוי

6. במשך חמש שנים קיצצה הרשת בשכר עובדיה באופן שרירותי וחד-צדדי, לעתים שלא לפי דיני העבודה וזכויות העובדים. הרשת הפחיתה 10% משכר עובדיה באופן שרירותי, וגם לאחר שהמשרד התנה את הפחתת שכר העובדים בכך שהרשות תקבל מהם הסכמה אישית לכך, לא דאגה הרשת לעשות זאת. הרשת התנתה את המשך עבודתן של גננות ותיקות בצמצום ניכר של מספר שנות הוותק שלהן לעניין החישוב לצורכי שכר, ודרשה מגננות לעבוד ללא תוספת שכר גם לאחר שעות העבודה הנדרשות לפי היקף משרתן.

ליקוי

7. צו הרחבה של שר העבודה והרווחה משנת 1995 בדבר תשלום ימי הבראה מקנה לכלל העובדים במשק זכות לקצובת הבראה, ואף על פי כן בשנים 2000-2007 לא שילמה הרשת לעובדיה דמי הבראה וגם לא שילמה להם קצובת ביגוד.

ליקוי

8. בשנת הלימודים התשס"ז (2006-2007) פיטרה הרשת 267 גננות וסייעות, ואף על פי שמאז ועד ינואר 2009 עברה יותר משנה, היא לא שילמה להן פיצויי פיטורים, שלא כחוק. מנהלי הרשת פעלו באופן לא הוגן ולא אחראי ומסרו לגננות המפוטרות מידע שהשתמע ממנו שהן יקבלו פיצויים כחוק. בעקבות כך שוכנעו עובדות להתפטר, ומאות עובדות פוטרו מרשת שמפעילה מוסדות חינוך בלי ששילמה להן פיצויי פיטורים ועקב כך הן נותרו ללא מקור הכנסה. המשרד הסתפק במכתב ששלח לרשת ובו ציין כי הוא רואה בחומרה את מעשיה. במשך כשנה הוא לא נקט פעולות נוספות ואף לא השיב לגננות שפנו אליו כדי לקבל סיוע בעניין.

תגובה

משרד החינוך

8. המשרד פעל להגיע לתכנית הבראה אשר תאפשר העברת כספים לצורך תשלום פיצויי הפיטורים (שלא ניתן להעבירם ללא הסכם). במשך השנים המשרד העביר את כל הכספים הנדרשים לרשת שהייתה אמורה להפריש מהם גם לצורך פיצויי הפיטורים הנדרשים. אשר לאי מתן תשובה לפניית, היו פניות רבות מאד של גננות, שהמשרד השיב להן במשך השנים. התקיימו הליכים משפטיים שונים במסגרתם המדינה התבקשה להשיב, כך שהגננות קיבלו מענה בדבר חוסר יכולתו של המשרד להעביר לרשת כספים לצורך סיוע בתשלום פיצויי הפיטורים שהרשת חייבת, שלא במסגרת הסכם הבראה. הדבר הובהר גם בדיונים שהתקיימו בוועדת החינוך של הכנסת בהם נכחה גם נציגות הגננות.

ליקוי

9. המשרד משתתף במימון שכרן של סייעות בעד 12 חודשים בשנה. נמצא שהרשת נהגה לשלם שכר לסייעות בעד 11 חודשים בשנה ולא שילמה את שכרן לחודש אוגוסט. הרשת הפנתה את הסייעות אל המוסד לביטוח לאומי, והוא שילם למרבית הסייעות המועסקות ברשת דמי אבטלה בעד התקופה הנבדקת. הרשת לא פעלה בהתאם לנדרש ממי שכספי ציבור הופקדו בידיו בנאמנות. לפיכך שילמה הקופה הציבורית פעמיים - פעם אחת שילם המשרד תשלום חודשי לרשת ופעם שנייה שילם המוסד לביטוח הלאומי דמי אבטלה למרבית הסייעות שעבדו ברשת בשנת הלימודים התשס"ז.

ליקוי

10. על המשרד להימנע מהעברת כספים לרשת באותם מקרים שבהם הוא יודע כי הרשת עושה שימוש בכספים אלה שלא למטרות שלשמן הם יועדו על ידי המשרד. עליו לוודא שהרשת נוקטת צעדים להתייעלות ומצמצמת באופן ממשי את הפגיעה בזכויות עובדיה.

תגובה

משרד החינוך

10. ראה תגובת סעיף 2 דלעיל.

הפעלת גנים בחינוך המוכש"ר (מוכר שאינו רשמי) בירושלים

ליקוי

11. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2008 קובע כי כאשר רשות מקומית מעוניינת להשתתף בתקציבם של מוסדות בחינוך המוכש"ר הפועלים בתחומה, בסכומים העולים על השיעור שאותו היא מחויבת להעביר לפי חוק חינוך ממלכתי, היא רשאית לעשות זאת על פי קריטריונים שוויוניים שאותם תקבע מועצת הרשות המקומית. העירייה סבורה, לפי תשובתה למשרד מבקר המדינה, שהאמור בחוזר אינו רלוונטי לגנים בחינוך המוכש"ר שהיא הגדירה כעירוניים. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה לפעול לפי הנדרש בחוזר בנוגע לאותם גנים.

ענייני תקציב ושכר בגני ילדים ומעונות יום 'בית יעקב' ירושלים

ליקוי

12. המשרד והעירייה מימנו את עלות ההפעלה של 80% מהגנים שהפעילה בית יעקב. למעשה, גנים אלה תוקצבו בידי המשרד והעירייה בשיעור דומה לתקצוב גנים בחינוך הרשמי. בית יעקב בחרה שלא לשלם שכר לגננות ולסייעות לפי כללי השכר הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים, אף שהדבר נדרש בתקנות: היא קיצצה 10% או יותר משכרן של מרבית הגננות שהעסיקה; לסייעות היא שילמה שכר רק בעד 11 חודשים בשנה, ולחדשות שבהן - אף פחות מזה, אף על פי שקיבלה כספים למימון שכר הסייעות גם לחודשי הקיץ. הממצאים שהועלו מעידים על מינהל לא תקין של הנהלת בית יעקב, על בזבז כספי ציבור ועל שלילת זכויות שכר מעובדים. על הנהלת בית יעקב לשלם לאלתר שכר לעובדים כנדרש. על משרד החינוך והעירייה לפעול לאלתר כדי להבטיח תשלום שכר הוגן לעובדי בית יעקב.

ליקוי

13. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשת לנקוט פעולות להתייעלות, לדוגמה לסגור גנים גירעוניים ולחדול לתת שירותים שאין לה מקור למימנם. על הרשת ועל בית יעקב לפעול במרץ ובנחישות לשינוי מהותי ביחסן כלפי עובדיהם, באופן שזכויותיהם לא ייפגעו. על משרדי החינוך והאוצר לחדול מלהתעלם מהפגיעה בזכויות העובדים בחינוך המוכש"ר, ולפעול ביתר שאת כדי למנוע מבעלויות לנצל עמדה נחותה של עובדים שאין להם ייצוג הולם כדי לצמצם את עלויות ההעסקה שלהם.

תגובה

משרד האוצר

13. במשרד האוצר ובאגף החשב הכללי, רואים חשיבות גדולה בשמירה על זכויות עובדים, ובפרט עובדים הנמנים על העשירונים הנמוכים בחברה הישראלית. האחריות בנושא הנדון היא של משרד החינוך, והחשב בטוח כי הוא עושה ככל הניתן על מנת לאכוף את הנושא בצורה מספקת.

טיולים במערכת החינוך

הגופים המבוקרים: משרד החינוך; רשות הטבע והגנים

המבנה הארגוני - מעמד מינהלת הטיולים

ליקוי

1. בהתאם להמלצות ועדת בדיקה בעניין הרצח של שבע תלמידות שביקרו בנהר'ים במסגרת טיול בית ספר, הקים המשרד בספטמבר 1997 מינהלת טיולים, וזו פעלה כיחידת מטה עצמאית. בינואר 2004 העביר המשרד את האחריות לצד הביטחוני והבטיחותי בטיולים מהמינהלת לאגף ביטחון, שעת חירום ובטיחות סביבתית במשרד, ובאוגוסט 2008 הוחלט במשרד להכפיפה לתחום של"ח וידיעת הארץ. החלטות אלה פגעו בעצמאותה של מינהלת הטיולים ולא עלו בקנה אחד עם התכלית שעמדה בבסיס ההחלטה להקימה.

תגובה

משרד החינוך

1. במסגרת השינוי הארגוני שבוצע במינהל חברה ונוער, הוחלט להכפיף את הממונה על הטיולים לתחום של"ח מתוך מגמה לשפר את הפעילות, הבקרה, האכיפה והפיקוח על תחום זה על ידי היחידה המקצועית בתחום הטיולים וידיעת הארץ. העברת הממונה על הטיולים תחת כפיפותו של תחום של"ח, אינה פוגעת בסטאטוס ובמעמדה של מנהלת הטיולים כי אלא מחזקת את המינהל. מבנה ארגוני זה הינו המבנה הנכון והראוי לצורך מתן מענה של פיקוח ואכיפה של הנחיות הביטחון והבטיחות בטיולים על ידי אגף הביטחון האמון על כך והנושא באחריות הכוללת לביטחון, בטיחות ומוכנות לחירום במערכת החינוך ובכלל זה פעילות החוץ בית ספרית. מבנה ארגוני זה מאפשר לממונה על הטיולים להתמקד בתחום הפדגוגי והארגוני של הטיולים במסגרת תחום של"ח וידיעת הארץ. לאור זאת המשרד אינו רואה צורך לשנות את המצב הקיים.

מדיניות טיולים ותכנית טיולים ארצית

ליקוי

2. המועצה הציבורית שהקים המשרד לטיפול בנושא הטיולים נדרשה להתוות את מדיניות המשרד ולהמליץ לשר ולמנכ"ל על צעדים שיקדמו את הטיולים. מאז מרס 2003 לא כינס המשרד את המועצה הציבורית. בפברואר 2007 הציגה ועדה "לקידום הכרת הארץ ואהבת המולדת" בפני

מנכ"ל המשרד תכנית לסיוורים ולהכרת הארץ בכיתות א'-י"ב. בשנת הלימודים התשס"ח (2007-2008) הופעלה התכנית כניסוי בעשר רשויות מקומיות, אך לא פורטו השלבים הבאים להפעלתה המלאה. הוחלט שהניסוי ילווה במחקר הערכה מעצבת, אך המשרד לא עשה מחקר כזה.

תגובה

משרד החינוך

2. המשרד, באמצעות מינהל חברה ונוער, יפעל לזימונה של המועצה הציבורית בהקדם בשנת העבודה 2009. התוכנית לקידום אהבת הארץ והמולדת אכן מופעלת כניסוי בשנת הלימודים הנוכחית ב-30 רשויות מקומיות. המחקר והשלבים הבאים להפעלה מלאה כתוכנית ארצית יבוצעו בשנת הלימודים תש"ע לאחר סיום תהליך הניסוי, המחקר, הפקת הלקחים והמסקנות.

ועדות טיולים מחוזיות

ליקוי

3. בחוזר מנכ"ל בנושא טיולי בתי ספר שפרסם המשרד במאי 2005 נקבע שעל כל מנהל מחוז למנות ועדת טיולים מחוזית ובעלי התפקידים שאמורים לכהן בה. עוד נקבע שהוועדה אמורה לפעול ברציפות לאורך כל השנה. הרכבי הוועדות המחוזיות לא תאמו את ההרכב שהומלץ עליו בחוזר טיולים, והן התכנסו בתדירות נמוכה. רק שתיים מתוך שש הוועדות קיבלו מכל בתי הספר את תכניות הטיולים שלהם, ומחוז אחד בלבד בדק אם בתי הספר מיישמים את התכניות שהגישו; יוצא שהוועדות אינן מוודאות שבתי הספר אכן מבצעים את ההנחיות הפדגוגיות של המשרד בעניין הטיולים.

תגובה

משרד החינוך

3. ראש תחום של"ח במינהל חברה ונוער הונחה על ידי מנהל מינהל חברה ונוער לקיים את ועדות הטיולים המחוזיות על פי חוזר מנכ"ל ועל פי ההנחיות הפדגוגיות של המשרד. המשרד באמצעות מינהל חברה ונוער יפעל לתיקון ליקוי זה לאלתר.

רכזי טיולים

ליקוי

4. על פי חוזר טיולים, על מנהל בית ספר למנות את אחד המורים לתפקיד רכז טיולים, והוא אמור להיות אחראי לתחום הפדגוגי ולצד הארגוני של הטיולים ולקשר בין בית הספר לבין ועדת הטיולים המחוזית. מנתוני

הוועדות המחוזיות עולה שבבתי ספר יסודיים רבים אין רכז טיולים או שהוועדה המחוזית אינה יודעת מיהו. בכ-79% מבתי הספר אין רכז שהוכשר כראוי לתפקיד.

תגובה

משרד החינוך

4. הוכשרו 1033 מורים בכ-71% מכלל בתי הספר. המשרד ימשיך להכשיר את רכזי הטיולים על פי תוכנית ההכשרות.

הדרכת טיולים

ליקוי

5. חוזר טיולים קובע כי המורים ולא מדריכי הטיולים אחראים לטיול וכי רצוי שמורים מסגל בית הספר ידריכו את הטיול. אולם נמצא שהמשרד לא הנחה את המכללות להכשרת מורים כמה שעות יש לייחד לפן הפדגוגי של טיולי בתי ספר.

ליקוי

6. אף על פי שהאחריות לטיולים מוטלת על צוות המורים הקבוע בבתי הספר, הנחה המשרד את המכללות להכשרת מורים להקדיש שתי שעות לימוד לנושא בטיחות בטיולים; זאת בעוד שמדריכי הטיולים במערכת החינוך נדרשים ללמוד נושא זה שמונה שעות.

ליקוי

7. ביוני 2003 קבע המשרד שמשנת הלימודים התשס"ה יורשו להדריך בטיולי בתי ספר רק מדריכים שקיבלו הסמכה מיוחדת ויש להם היתר הדרכה. אולם במאי 2004 הודיע המשרד על הפעלה מדורגת של ההנחיה במשך שלוש שנים, ובאוקטובר 2006 הוא קבע ששיעור המדריכים בעלי היתר הדרכה הנדרש הוא 50%. מאז לא הרחיב המשרד את דרישתו בנוגע לשיעור המדריכים בעלי היתר הדרכה, אף שלפי ההנחיות מ-2003 ו-2004 כבר היו אמורים כל המדריכים להיות מוסמכים.

תגובה

משרד החינוך

5-7. בתקופת ההכשרה של מדריכי הטיולים יש לבצע חשיפה לנושאים חיוניים במערכת החינוך שאינם יסוד תכנית הלימודים הנדרשת למורה לצורך כניסתו לעבודה. עיקר ההכשרה בנושאים מעין אלה מיושמים בעיקר כחלק מהתפתחותו הפרופסיונאלית תוך כדי

עבודתו. יש לראות ביישום החלטות שלא במקומם כזבוז משאבים. אחד המחקרים בתחום החינוך קובע: "תפקיד מרכזי של הכשרת מורים ראשונית הוא להכין מורה ללמידה לאורך חיו להתפתחות מתמדת... מוטב לה שתתמקד בהכנת מורה מתחיל טוב, כזה שיכול להיכנס לכיתה ומבין ויודע שעליו עוד ללמוד הרבה עד שכניסה זו תעשה במיומנות ובמומחיות". מכאן שלדעת המשרד אין צורך בתהליך ההכשרה ביותר שעות, וכן לאחר שיקבל על עצמו תפקיד של מחנך כיתה ישרים את הנדרש מתוך צורך. שילובם של מועמדים לקורסי הדרכה נתון להחלטה של הפונים בלבד. לא ניתן לחייב מועמדים גם אם הם עובדי הוראה לקחת חלק בקורס הדרכה. אי לכך מצבת המדריכים המוסמכים הקיימת היום אינה מאפשרת שינוי ההנחיה שניתנה בשנים 2003 ו-2004.

טיולים בירושלים

ליקוי

8. ביוני 2005 החליטה ממשלת ישראל לעודד ביקורים וסיורים בירושלים. עוד קודם להחלטה הנחה המשרד שכל תלמיד יבקר בירושלים שלוש פעמים בעת לימודיו. למשרד אין מידע אם ההחלטה מיושמת במלואה. המשרד איננו בודק אם תכניות הטיולים של בתי הספר כוללות ביקור בירושלים, ואין הוא מוודא שאכן התכניות מתקיימות.

תגובה

משרד החינוך

8. בידי המשרד קיימים נתונים לגבי מספר המבקרים בירושלים. המגבלות הקשורות בתשלומי הורים בשנת הלימודים מאפשרת הפעלת תוכנית טיולים על ידי בתי הספר של 3 ימים בלבד בשנה. המשרד מעודד את בתי הספר לבקר בירושלים בעדיפות על כל יעדי הסיור האחרים. עם החלת תוכנית להכרת הארץ ואהבת המולדת באופן מלא, הנמצאת בהליך ניסוי בשנת הלימודים הנוכחית, המשרד יוודא קיום החלטה זו כחלק מהתוכנית המלאה של הרשות המקומית.

תשלומי הורים

ליקוי

9. הורי התלמידים הם המממנים את עלות הטיולים. עוד ב-1991 מינה מנכ"ל המשרד מועצה ציבורית מייעצת לנושא תשלומי הורים; זו הגיעה למסקנה שיש להטיל את מימון שירותי החינוך על כל האוכלוסייה, והמליצה שאת הדרך המתאימה תקבע הממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא הביא המשרד את הנושא לדיון בממשלה, ולכן היא לא קיבלה החלטות בנושא זה.

תגובה

משרד החינוך

9. כבר במהלכם של הדיונים במסגרת המועצה הציבורית המייעצת לנושאי תשלומי הורים (ועדת לנגרמן), הביע משרד האוצר התנגדות למגמות של הקלת נטל התשלומים מעל ההורים. מאז פרסומו של הדו"ח התנגד משרד האוצר בעקביות ליישום המלצותיו, בנימוק של התנגדות להקבדת נטל המס על אזרחי ישראל, והתנגדות עקרונית להטלת מס ייעודי. בשנת 2004 מינתה מנכ"לית משרד החינוך דאז רונית תירוש ועדה פנים משרדית בראשותה של סמנכ"לית ומנהלת המינהל הפדגוגי, לבחינת תשלומי הורים, מתוך מטרה להקל את הנטל על ההורים. הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"לית בינואר 2005, ובין השאר היא חוזרת להמלצותיה של המועצה הציבורית המייעצת לנושאי תשלומי הורים (ועדת לנגרמן). ההמלצה נדונה בישיבת ועדת החינוך מיום 3.1.2005.

עם כניסתה לתפקיד, דיווחה שרת החינוך על תוכניות שיש לה לשינוי בתחום תשלומי הורים, בישיבתה של ועדת החינוך של הכנסת מיום 3.7.2006.

ביום 12.6.2007 הופיעה שרת החינוך בפני ועדת החינוך של הכנסת והציגה בפניה מתווה חדש לתשלומי הורים. על פי המתווה, יומרו תשלומי הורים באגרה: ייגבו תשלומים פרוגרסיביים מהורי התלמידים במערכת החינוך, והסכומים שייגבו יחולקו בין בתי הספר על פי מפתחות של סלי פעילות, וישמשו לתקצוב הפעילויות הממומנות כיום מתשלומי הורים. הגבייה אמורה הייתה אמורה להתבצע באמצעות המוסד לביטוח לאומי, בהסתמך על נתוני לגבי הכנסותיה של משפחות התלמידים ובהסתמך על נתוני משרד החינוך באשר לשכבות הגיל ולפעילויות המתקיימות בבתי הספר.

שרת החינוך השיגה את הסכמתם של שר הרווחה ושל מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי להעמדת שירותיו של המוסד לביטוח לאומי לרשות המשרד לשם גבייה פרוגרסיבית של האגרה המתוכננת. במשרד ובביטוח הלאומי התקיימה עבודת מטה לשם היערכות למימוש התכנית: החל בפיתוח מודל לגבייה פרוגרסיבית וכלה באיתור שינויי החקיקה הנדרשים. עם זאת לא הייתה תמימות דעים בתוך המוסד לביטוח לאומי באשר להסכמה שהמוסד

יתפקד כגובה עבור משרד החינוך, פעילות שאיננה מהווה חלק מליבת הפעילות של ארגון זה, ועם כניסתה של המנכ"לית הנוכחית של המוסד לביטוח לאומי לתפקידה, התבצעה הערכה מחודשת והמוסד לביטוח לאומי נסוג מהסכמתו. לאור זאת, לא ניתן היה לבצע את המתווה החדש לתשלומי הורים.

ביום 21.5.2008 דיווחה שרת החינוך לוועדת החינוך של הכנסת על כישלון המתווה החדש לתשלומי הורים, בשל נסיגתו של המוסד לביטוח לאומי מהסכמתו לשתף פעולה בנדון. לאור זאת, הביעו חברי הוועדה את כוונתם לחוקק חוק שימיר את תשלומי הורים במתכונתם הנוכחית במס, על פי המלצות דו"ח ועדת לנגרמן. ביום 30.6.2008 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית של 65 חברי כנסת, "הצעת חוק סל שירותים נוספים בחינוך התשס"ח-2008 (פ/3828)". הצעת החוק מציעה מס פרוגרסיבי, שייגבה באמצעות המוסד לביטוח לאומי, וישמש לתקצוב הפעילויות הממומנות כיום בתשלומי הרשות. ביום 27.7.2008 זומנה ישיבה של ועדת החינוך של הכנסת עם מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, ובה ניסו היו"ר וחברי הוועדה לשכנע את אנשי המוסד לביטוח לאומי להסכים לשיתוף פעולה עם משרד החינוך בעניין גביית תשלומי הורים עבור שירותים נוספים בחינוך. משכשלו בכך, פנו חברי הוועדה לקידום האופציה של הצעת חוק שירותים נוספים בחינוך.

יחידת הפיקוח על הטיולים

ליקוי

10. במאי 2005 חתמו המשרד ורשות הטבע והגנים על הסכם למתן שירותי בקרה על טיולי בתי ספר, ולפיו הפעילה הרשות יחידת פיקוח על הטיולים בבתי ספר ובה מנהל ועשרה פקחי טיולים. המשרד קבע שתקן הפקחים יאפשר בקרה של 15% מהטיולים, אולם נמצא שעל פי החוזה, אפשר לבצע בקרה רק על כ-8.5% מהטיולים שאושרו בלשכה לתיאום טיולים. בפועל בוצעו כ-77% בלבד מהבקורות הנדרשות בחוזה. מנתוני מנהל יחידת הפיקוח עולה כי בשנת הלימודים התשס"ח נבדקו 9.6% בלבד מהטיולים שהתקיימו.

ליקוי

11. המשרד לא עמד על יישום סעיפים בחוזה בין המשרד לבין רשות הטבע והגנים שעשויים להסדיר ולייעל את עבודת יחידת הפיקוח: הוא לא דרש מיחידת הפיקוח להכין תיק נהלים ותכנית עבודה שנתית שישמשו גם כלים ליישום מדיניות המשרד, צרכיו והדגשיו; הפקחים קבעו את תכניות הבקורות השבועיות שלהם בעצמם, הן לא נבדקו מראש, וגם לא נבדק ביצוע; שיטת חישוב התשלום לרשות הטבע והגנים עודדה ביצוע בקורות במקומות ריכוז של הטיולים ולא בנקודות מסוכנות ו"קריטיות" לאורך מסלולי הטיולים.

ליקוי

12. דיווחי הפקחים לא הוזנו למאגר מידע שמאפשר לבצע עיבודים וחיתוכים של המידע ולהפיק דוחות ממוחשבים, ולא נעשה שימוש במערכת המידע שמסר המשרד לרשות הטבע והגנים לצורך כך. עקב כך אין למשרד נתונים על סוגי ליקויים שחוזרים לעתים קרובות, מאפיינים של בתי ספר שיש בהם ליקויים רבים או בתי ספר "מועדים".

ליקוי

13. מדי חודש הגיש מנהל יחידת הפיקוח למשרד דיווח על פעילות היחידה, ובכללו מידע על כל סוג פעילות וחישוב הסכום לתשלום. נמצא כי מנהל היחידה דיווח על פעולות שלא נכללו כלל בחוזה (למשל בקרות על קייטנות ובדיקות מסלול). בשנת הלימודים התשס"ח 16% מכלל הפעילות של היחידה, כפי שדיווח עליה מנהל היחידה, לא נכללו בחוזה.

ליקוי

14. בדיווחי מנהל היחידה לשנת הלימודים התשס"ח נמצאו חריגות נוספות מהמוסכם בחוזה. בפעולות שהתשלום עליהן גבוה עשתה יחידת הפיקוח יותר בקרות מהנדרש בחוזה, ואילו על פעילויות שהתשלום עליהן נמוך היא עשתה פחות בקרות מהנדרש; היחידה ביצעה בקרות במחנות קיץ בחודשים שלא היו בהם כלל חופשות מלימודים. אף שהדיווחים של מנהל יחידת הפיקוח לא התאימו לנדרש בחוזה, לא ביקש ממנו המשרד לפעול בהתאם לחוזה או לחלופין לשנות את החוזה ולהתאימו לנעשה בשטח.

תגובה

משרד החינוך

14-10. ועדת "אלרן" התייחסה לביקורת של כ-15% מסך הטיולים כאשר היחידה מנתה 16 פקחים. כיום היחידה מונה 10 פקחים, ולכן היקף הבדיקות קטן בהתאם. בימים אלו יוצא המשרד במכרז חדש לפיקוח טיולים שיכנס לתוקף באוגוסט 2009. במכרז זה תוגדל כמות הבקורות הנדרשת ל-15%. בשנת תשס"ח כמות הבדיקות הייתה נמוכה בכ-5%, היות ובשנה זו פרצה מלחמת לבנון השנייה ושבייתה של חודשיים בלימודים בבתי הספר העל יסודיים. כל אלו פגעו בשגרת פעילות החוץ הבית ספרית והטיולים. בשנת תשס"ט יהיה הדבר דומה לאור צמצום דרסטי בפעילות החוץ הבית ספרית בעקבות מבצע "עופרת יצוקה".

אגף הביטחון מקפיד כיום על קיום ישיבות עבודה קבועות ומתן תכנית עבודה סדורה ליחידת הפיקוח. המשרד יוצא במכרז חדש לפיקוח טיולים. במכרז יושם דגש בין היתר על כתיבה של נהלים ברורים, על ארגון מאגרי מידע ממוחשבים בכל הנוגע לביקורות, לליקויים ואירועים מיוחדים. במסגרת המכרז החדש יכללו בקרות בקייטנות, מחנות ובדיקת מסלולי טיול כחלק ממגוון

הפעילות של הפקח בשטח. האגף יבצע מעקב הדוק על הדיווחים של יחידת הפיקוח שיכלול את הפעילות והבקורות בשטח. במסגרת המכרז החדש יופקו הלקחים לעניין חישוב יחידות התפוקה של יחידת הפיקוח.

מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים

ליקוי

15. מאז שנת 1995 המליצו כמה ועדות על הקמת מאגר מידע לניהול הסיכונים במסלולי הטיולים כדי להבטיח את שלומם ואת בטיחותם של התלמידים ושל המורים. נמצא שעד הביקורת בספטמבר 2008 לא הקים המשרד מאגר מידע כזה. החברה להגנת הטבע מפעילה עבור המשרד את הלשכה לתיאום טיולים ואת חדר המצב, ובידה תכנה שפיתחה, ובו מאגר של הסיכונים במסלולים שונים. המשרד לא התקשר עמה כדי להשתמש בתכנה שפיתחה, ולחלופין לא פעל להשגת תכנה אחרת שתתמודד עם הסיכונים במסלולים אשר בתי הספר מבקשים לטייל בהם.

תגובה

משרד החינוך

15. המשרד פעל לפיתוח תוכנה חדשה לתיאום טיולים ובכלל זה ניהול מאגר מידע על מסלולי הטיולים והסיכונים בהם, פרויקט זה נתקל בקשיים תפעוליים ויישומיים, ובעיקר משפטיים. יחד עם זאת, המשרד רוכש שירותים לתיאום טיולים מהחברה להגנת הטבע אשר מפעילה עבור המשרד את הלשכה לתיאום טיולים וחדר המצב, ובידה תוכנה ומאגר סיכונים במסלולים השונים המשמשים בסיס למתן האישור לטיול. המשרד יוצא במכרז חדש להפעלת חדר מצב טיולים ותיאום טיולים. במכרז זה יושם דגש בין היתר על ניהול מאגר מידע וסיכונים במסלולי הטיולים אשר ישמש את מערכת החינוך.

ועדות לבדיקת מקרי מוות בטיולים

ליקוי

16. הביקורת העלתה שבכל ועדות הבדיקה לבדיקת תאונות במוסד חינוך מונה ממונה הבטיחות הארצי במשרד לתפקיד מנחה הוועדה; מינוי המנחה נעשה אף שבחוזר ועדת הבדיקה אין אזכור כלל של תפקיד זה והמשרד אף לא הגדיר את תפקידיו ואת סמכויותיו. השתתפות המנחה בוועדות הבדיקה מעלה חשש שביכולתו להשפיע על כיווני הבדיקה ועל מסקנותיה.

ליקוי

17. יושבי הראש שמונו לעמוד בראש שש ועדות הבדיקה האמורות לא נמנו עם בעלי התפקידים אשר צוינו בחוזר ועדות בדיקה ואשר יושבי הראש אמורים להיבחר מהם.

תגובה

משרד החינוך

- 17-16. המשרד יכתוב נוהל חדש להפעלת ועדות בדיקה. במסגרת נוהל זה יוגדרו תפקידיו וסמכויותיו של מנחה הוועדה. יוקפד כי מנחה הוועדה לא ישתתף בתהליך העבודה של הוועדה. האגף לביטחון יפעל לאיתור בעלי תפקידים במשרד ומחוצה לו, לרבות גמלאים ואנשי ציבור, אשר ישמשו כיושבי ראש לוועדות הבדיקה. האגף יכשיר את יושבי הראש במהלך שנת העבודה 2009. האגף יקפיד בהליך המינוי לשלב חברים ממגוון רחב של בעלי תפקידים כפי שנקבעו בחוזר המנכ"ל.

ליקוי

18. בחוזר ועדות בדיקה נקבע כי יש להכשיר עובדים לתפקיד של יו"ר ועדת בדיקה כדי לצרפם למאגר של יו"ר לוועדות בדיקה. בפועל יושבי הראש של ועדות הבדיקה פועלים בלא שקיבלו ידע וכלים בסיסיים לנושאים הרלוונטיים לעבודת הוועדות.

ליקוי

19. לוועדות הבדיקה מונו גם חברים שלא היו ברשימת בעלי התפקידים שנקבעה בחוזר ועדות בדיקה. נמצא שלעתים מונו חברי ועדות הבדיקה לבדוק את תפקודם שלהם או את תפקודם של חבריהם.

ליקוי

20. בשום ועדה לא מונו נציג חיצוני (מתוך מאגר גמלאי המשרד), נציג של הקו הפתוח, נציג של ביקורת הפנים ונציג של תלונות הציבור, על אף שהם נכללו ברשימת בעלי התפקידים שנקבעה בחוזר ועדת בדיקה.

טיולים במוסדות החינוך החרדי שבפיקוח החינוך המוכר שאינו רשמי

ליקוי

21. האגף הבכיר לחינוך המוכר שאינו רשמי לא יישם את ההחלטות של הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש במשרד ולא הכשיר רכזי טיולים ולא הקים באגף ועדת טיולים.

ליקוי

22. היבטים שונים של טיולי בתי ספר המטופלים בידי הוועדות המחוזיות אינם מטופלים באגף מוכש"ר. כך למשל אין באגף מידע על רכזי הטיולים במוסדות החינוך החרדיים, והוא אף אינו יודע לכמה מבתי הספר יש למנות רכז הטיולים, ולכן אינו יכול להיערך להכשרתם. בהיעדר ועדת טיולים אין לבתי הספר למי להגיש את תכניות הטיולים שלהם, וגם אם הם מכינים תכניות טיולים, הן אינן נבדקות בידי איש מקצוע מתחום הטיולים במשרד ואין מי שיתקן במידת הצורך, על פי הנורמות הפדגוגיות שקבע המשרד.

ליקוי

23. האגף לא הכין למוסדות החינוך החרדיים תכנית טיולים המותאמת למוסדות האלה שתשמש בסיס לטיולי בתי הספר כמו תכניות הטיולים המחוזיות. האגף גם לא פעל להכנת תכנית מתאימה המקנה לתלמידי מוסדות החינוך המוכש"ר את מיומנות הטיול, ובייחוד ללמדם לטייל בבטחה.

ליקוי

24. ממסמכי המשרד עולה תמונה קשה של ליקויים חמורים בניהול הטיולים במוסדות חינוך חרדיים, ליקויים העלולים להוביל לסיכון שלומם וחייהם של תלמידים. על אף זאת אגף מוכש"ר לא בחן אם די בפעולות ההסברה שנקט כדי למנוע את סיכון שלומם של התלמידים.

תגובה

משרד החינוך

21-24. בשנה תשס"ט הופעל לראשונה על ידי מינהל חברה ונוער קורס תו תקן למדריכות באוכלוסיה של המוכר שאינו רשמי, בסמינר "בית יעקב".

האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושעת חירום פעל למינוי ממונה על הביטחון, הבטיחות והמוכנות לשעת חירום באגף לחינוך המוכר שאינו רשמי מתוך מגמה לטפל באופן מקצועי בכל סוגיות הביטחון והבטיחות במוסדות החינוך החרדי ובכלל זה הפעילות החוץ בית ספרית.

המשרד יפעל באמצעות האגף הבכיר לביטחון, בטיחות ושע"ח, מינהל חברה ונוער והאגף הבכיר לחינוך מוכר שאינו רשמי, לשפר את הפעילות החוץ בית ספרית והטיולים במערכת החינוך המוכר שאינו רשמי, ובכלל זה:
הכשרת רכזי טיולים בית ספריים;
הקמת ועדת טיולים אגפית וועדת טיולים ברשתות ובעמותות ליישום הנחיות המשרד והפקת לקחים בעקבות אירועים;
הכנת תכנית טיולים מתאימה לאוכלוסייה;
ביצוע השתלמויות למנהלים ועובדי הוראה ברשתות ובעמותות ליישום הנחיות והוראות חוזר המנכ"ל בפעילויות חוץ.

ליקוי

25. מן הראוי שהמשרד ישוב וידון בתשלומי הרשות של ההורים בעבור הטיולים ויתמודד עם הבעיה של עלות הטיולים, לאור קביעותיו שהטיול הוא חלק מתכנית הלימודים ומרכיב מרכזי בתהליך עיצוב הנוער והקניית ערכים.

ליקוי

26. על המשרד בכלל ועל אגף החינוך המוכר שאינו רשמי בפרט לפעול וליישם את המלצות ועדות הבדיקה, ולהטמיע את הנחיות המשרד בעניין טיולי בתי ספר במוסדות החינוך החרדיים. בין היתר יש למנות רכזי טיולים ולהכשירם כנדרש, ולהקים ועדת טיולים באגף מוכש"ר עבור מוסדות החינוך החרדי.

הפיקוח על הוראת תחומי דעת

הגוף המבוקר: משרד החינוך

ליקוי

1. למשרד החינוך אין רשימה אחידה המקובלת על כל יחידותיו של כל המקצועות הנלמדים במערכת החינוך.

ליקוי

2. יש חשיבות לתחומי גבולות בין המקצועות ולקביעת הנושאים שיילמדו בכל מקצוע באופן שיאפשר לדעת מה הם הנושאים הנלמדים בכל מקצוע ובכך ימנע ריבוי מקצועות עקב כפילויות. נמצא כי בכ-60% מהמקצועות קיימת חפיפה של נושאי הלימוד עם מקצוע אחד לפחות, ותהליך תחומי הגבולות איטי.

ליקוי

3. קיימת תחלופה תכופה של יושבי ראש המזכירות הפדגוגית (המזה"פ) ובשנים 2008-1992 כל אחד מיו"ר המזה"פ כיהן בממוצע כשלוש שנים. חילופים תכופים אלה פוגעים ביכולתם של יושבי הראש להטמיע באופן מעמיק את מדיניות המשרד ואת התהליכים הפדגוגיים, שמטבעם דורשים זמן רב.

ליקוי

4. למפקחים ולמרכזים (מפמ"רים) אין כתובת אחת שאליה הם פונים לשם פתרון בעיות מקצועיות. ביזורם בכמה יחידות במשרד החינוך מקשה לקיים קשרי גומלין ביניהם: למעט פורום אחד, המשרד לא הקים פורומים נוספים למקצועות שיש להם מכנה משותף.

ליקוי

5. משרד החינוך הגדיר את תפקיד המפמ"ר לפני 20 שנה. המשרד היה ער לכך שהשינויים שחלו במערכת החינוך בתקופה זו חייבו גם שינויים בהגדרת תפקידו של המפמ"ר. אף על פי כן, המשרד לא עדכן את תפקיד המפמ"ר וסמכויותיו.

תגובה

משרד החינוך

5. ביום 22 במרץ 2009, הוציאה מנכ"לית המשרד הגב' שלומית

עמיחי, מכתב למשנה למנהלת הכללית, לסמנכ"לית ומנהלת בכיר למינהל ומשאבי אנוש, ליו"ר המזכירות הפדגוגית ולמנהלת המינהל הפדגוגי, כי בהמשך להסדרה מחודשת של תפקידי הפיקוח במטה ובמחוזות, כי תיערך גם הסדרה של הקשר בין המפקח והמרכז, לבין הפיקוח הכולל, וכן להסדיר את התאמת הנחיות המפמ"רים (מפקחים-מרכזים) ליכולת יישומן הפדגוגית בבתי-הספר. כמו כן, תמליץ המנכ"לית, מיד עם חילופי השלטון, בפני המנכ"ל החדש למנות צוות מקצועי אשר יסדיר סוגיות אלו.

ליקוי

6. בידי המפמ"רים אין מערך שיטתי של איסוף נתונים לצורך מילוי תפקידם. חוסר במידע ומידע לא אחיד אינם מאפשרים לקבל תמונה כוללת של מצב הוראת המקצועות.

ליקוי

7. ועדת המקצוע שמרכז המפמ"ר פועלת כיועץ האקדמי למזה"פ בענייני המקצוע שבו היא עוסקת. נמצא כי ועדות המקצוע העוסקות ב-33%-20% מהמקצועות לא קיימו בין השנים התשס"ו-התשס"ח (2005-2008) ישיבות אפילו אחת לשנת לימודים, וממילא לא התקיימו דיונים על ההתפתחויות בתחום המקצועי ועל כיווני הוראה של אותם מקצועות.

ליקוי

8. כשני שלישים מהמקצועות שלגביהם דיווחו המפמ"רים על יישום ההנחיות הפדגוגיות של משרד החינוך אינם נלמדים בכל בתי הספר כנדרש.

ליקוי

9. בשנים האחרונות לא נקט משרד החינוך סנקציות כלפי בתי ספר שאינם מלמדים את המקצועות השונים כנדרש בהנחיות הפדגוגיות שקבע. למפמ"רים אין סמכויות לאכיפת ההנחיות, ולצורך אכיפתן הם מבקשים סיוע מהמפקח הכולל, ממנהל המחוז או ממנהל בית הספר, אולם בדרך כלל אלה אינם מסייעים.

ליקוי

10. לא תמיד מתקיימים קשרי עבודה או קשרי עבודה שוטפים בין המפמ"רים ובין המפקחים הכוללים. עד סוף שנת 2008 לא הסדיר משרד החינוך את קשרי העבודה בין המפמ"רים למפקחים הכוללים.

ליקוי

11. על משרד החינוך לבחון ביסודיות את מנגנון הפיקוח הפדגוגי, ובכלל זה

לבצע בחינה יסודית של תפקיד המפמ"ר ושל הכלים העומדים לרשותו.
עוד על המשרד לפעול לאכיפת ההנחיות הפדגוגיות שלו ככתבן וכלשונן
בכל בתי הספר.

תגובה

משרד החינוך

11. ראה תגובת סעיף 5 דלעיל.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הפיקוח על מזון לבעלי חיים

הגופים המבוקרים: משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד הבריאות

ליקוי

1. לאחר שפרצה באירופה המחלה המכונה "הפרה המשוגעת" התגבשה ההכרה כי המספוא הוא חוליה חשובה במסלול זיהום מזון של האדם והדבקת האדם במחלות שמקורן בבעלי חיים. גישת הפיקוח הקודמת, שעסקה בעיקר בבדיקת ערכם התזונתי של מוצרי המספוא, פינתה בארצות המפותחות מקום לגישות פיקוח חדשות שהתמקדו בעיקר בדאגה להגנה על בריאותם של הצרכנים - האדם ובעלי החיים. על כן נדרשו שינויים בחקיקה המסדירה את הפיקוח על המספוא בישראל. במשך תקופה ארוכה דנו במשרד החקלאות באפשרות להחליף את צו הפיקוח בחקיקה חדשה. ואכן, במהלך הדיונים בנושא הוחלט לחוקק חוק חדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, ועל השירותים להגנת הצומח הוטל להכין הצעה לחוק זה. אולם הבדיקה העלתה כי אף על פי שהטיפול בנושא החל כבר בשנת 2002, ואף על פי שממועד זה ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, חלפו שש שנים, הוא לא הסתיים. משום כך הפיקוח על המספוא בישראל אינו מוסדר בחוק מעודכן.

ליקוי

2. מרכזי מזון לבעלי חיים (להלן - מרכזי מזון) מספקים מזון שיש בו יותר מ-14% לחות (להלן - מזון "רטוב") לפרות, לבני צאן ולחזירים. צו הפיקוח אינו כולל פיקוח על מרכזי מזון, ולכן השירותים להגנת הצומח אינם מפקחים על איכותו ועל ייצורו של המזון שמיוצר במרכזי המזון. בשל היעדר פיקוח עליהם לא נבדקת בתחמיצים ובבילילים נוכחות של מזיקים כמו מיקוטוקסינים, מתכות, חומרי הדברה ועוד. הצעה לפקח על מרכזי מזון אמנם נכללת בהצעת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים, אולם, כאמור, חקיקת החוק מתעכבת. למצב הקיים עלולות להיות השלכות חמורות על בריאות בעלי חיים, וכפועל יוצא מכך גם על בריאות האדם הצורך מזון מן החי.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

1,2. הוועדה לגיבוש תכני חוק המספוא עומדת לסיים את מלאכתה, לאחר קיום דיונים כולל סיור במספר אתרים מיצגים של ייצור מספוא, ולהגיש המלצותיה למנכ"ל המשרד. משרד החקלאות

מודע לפיגור שנוצר בעבודה של הוועדה וידון בקרוב בממצאי והמלצות הוועדה. על פי המלצות הביניים של הוועדה שהועברו למנכ"לית משרד החקלאות, חוק המספוא יתמקד בעיקר בהיבטים הבטיחותיים בייצור מספוא לכל סוגי בעלי החיים ובכל אתרי ודפוסיי הייצור של מוצר זה - במכוני התערובת ובמרכזי מזון. הגדרת המספוא תהיה רחבה ביותר, כך שההסדרים לפי החוק יחולו על כל חומר שמשמש לפי טיבו להזנת בעלי חיים. החוק יגדיר ויאפיין את ההיבטים הבטיחותיים הקשורים בייצור ובשיווק מספוא תוך הבטחת שרשרת הבטיחות של חומרי הגלם לאורך הליך הייצור, העיבוד והשיווק של המוצר הסופי - עד להזנת בעלי החיים. החוק יתייחס לתקני איכות בסיסיים בלבד ושיש להם קשר ישיר להיבט הבטיחותי, אך יקפיד ויאכוף את חובת היצרן להצהיר על התכולות התזונתיות של המוצר ולעמוד בהן. החוק גם יקבע את חובת המפעלים המייצרים מספוא לפעול בתנאי ייצור נאותים (GMP), האופייניים לכל הליך ייצור כמו גם את העקרונות הבטיחותיים שעל פיהם יחויבו כל יצרני המספוא (לכל סוגיו) לעמוד.

ליקוי

3. מזון רפואי לבעלי חיים הוא מספוא המכיל תכשיר וטרינרי. בארצות הברית ייצור המזון הרפואי מוסדר בחקיקה, ובאירופה הוא מוסדר בתקנות. בארץ, לעומת זאת, אין תקנות המסדירות את פעילותם של מכוני התערובת ומרכזי המזון המכילים גם מזון רפואי. לכאורה הגדרת המונח "סמי מרפא" בפקודת הרוקחים חלה גם על מזון רפואי לבעלי חיים, אך מכיוון שלפי פקודת הרוקחים סמכויות הפיקוח על המזון הרפואי נתונות למשרד הבריאות, בפועל, משרד הבריאות אינו מפקח על הכנת מזון רפואי במכוני תערובת. גם משרד החקלאות אינו מפקח על הכנת מזון המוגדר "רפואי", וזאת אף על פי שהוא בגדר מספוא כהגדרתו בצו הפיקוח ועל כן מפקח לעניין הצו מוסמך ליטול ממנו דגימה לבדיקה.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

3. בהצעת החוק שגובשה במשרד החקלאות נכללים גם מרכזי המזון המייצרים לצריכה עצמית. בתקופת הביניים, בדומה למרכזי המזון המסחריים, ימשך הפיקוח על חומרי הגלם מהם מיוצרים הבלילים.

ליקוי

4. המעבדה לביקורת טיב המספוא שבשירותים להגנת הצומח בודקת את איכות המספוא. מ-76 שיטות לבדיקת פרמטרים שונים במזון לבעלי חיים קיבלה המעבדה, מהרשות הלאומית להסמכת מעבדות, הסמכה לשתי שיטות בדיקה בלבד.

תגובה**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

4. בדצמבר 2008 קיבלה המעבדה הסמכה מרשות ההסמכה לבדיקות מיקוטוקסינים, אלפא טוקסין ו-DON. למעבדה יש כבר הסמכה לבדיקות חלבון ונחושת. חומרי הדברה במספוא נבדקים במעבדה לשאריות חומרי הדברה של השירותים להגנת הצומח, המוסמכת על ידי רשות ההסמכה.

ליקוי

5. המחלקה לטיב המספוא שביחידת השירותים להגנת הצומח מפקחת על כ-240 יצרנים, יבואנים ומשווקים של מספוא. עבודת הפיקוח נקבעת לפי מספר הדגימות שביכולתה של המעבדה לבדוק, שהוא 1,000-1,200 דגימות בשנה. ראוי שעבודת הפיקוח תתוכנן לפי הצרכים בשטח. נוסף על כך, הציוד במעבדה מיושן, ונרשמו תקלות רבות שהשביתו את מערכות הבדיקה. במקרים רבים זמן הבדיקה במעבדה היה חודש ויותר, וגם תוצאות הבדיקה פורסמו לציבור באיחור רב.

תגובה**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

5. תוכנית הפיקוח של המחלקה מבוססת על ניתוח סיכונים שבוצע יחד עם השו"ט על כל המוצרים המיובאים. על מנת להגדיל את מספר הבדיקות המבוצעות, לפי הנדרש מניתוח הסיכונים, נדרש ציוד חדש למעבדה ונקלטו שני עובדים. גם בשנת 2009 תימשך הצטיידות המעבדה ויוחלף ציוד מיושן.

ליקוי

6. משנת 2006 פועלות ליד מנהל השירותים להגנת הצומח שלוש ועדות מייעצות-מקצועיות שאותן מינה מתוקף סמכותו לפי צו הפיקוח. מנהל השירותים להגנת הצומח נותן להמלצות שנותנות לו הוועדות תוקף מחייב. בוועדה לאישור תוספי מזון חברים נציגי כל מיני אגפים במשרד החקלאות ושני נציגים של שני מכוני תערובת גדולים. למרות שלשימוש בתוספי מזון במספוא יכולה להיות השפעה על בריאות הציבור, אין ייצוג בוועדות אלה לנציגים של משרד הבריאות, של המשרד להגנת הסביבה ושל ארגון צרכנים כלשהו.

ליקוי

7. בעלי חיים מקבלים תוספי מזון מכל מיני סוגים. רשימת תוספי המזון שמקבלים בעלי חיים אינה מפורסמת לציבור. עקב כך הציבור אינו יכול לדעת אילו תכשירים מורשים לשימוש ולאילו מטרות.

ליקוי

8. מגדלי העופות השתמשו בתכשירים שמכילים זרניך (המוכר בשם "ארסן"), שכן הם מעלים את ניצולת המזון בעופות בשיעור של 5%-3%. עם זאת, ארסן הוא אלמנט רעיל. הארסן יכול להזיק מאוד לבריאות האדם, וגם חשיפה במינון נמוך למשך זמן עלולה לגרום לו לחלות בסרטן. מלבד הנזק הבריאותי שעלול להיגרם לאדם, הארסן עלול גם ליצור נזק סביבתי גדול.

תגובה**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

8. ארסן הינו אכן אלמנט רעיל וכן גם התרכובות הלא-אורגניות שלו. התכשיר רוקסרזון, ששימש כזרז גדילה הינו תרכובת ארסן אורגנית, שרעילותה נמוכה לאין ערוך מתרכובות ארסן-אנאורגני. עד היום תכשיר בהרכב דומה לרוקסרזון משמש כתרופה וטרינרית.

ליקוי

9. מנהל השירותים להגנת הצומח התיר בסוף שנת 2003 את השימוש בתכשיר רוקסרזון המכיל ארסן כזרז גדילה לעופות ולחזירים בישראל. זאת בניגוד להוראות צו הפיקוח על מצרכים ושירותים, התש"ך-1959, האוסר להאכיל עופות בחומר המכיל ארסן, והאוסר לשווק עופות שהוזנו בחומר מסוג זה. משנודע הדבר למשרד החקלאות, באוקטובר 2006, הוא לא פעל לבטל מיד את ההיתר שניתן לתכשירים המכילים ארסן. משרד החקלאות העדיף את עמדת החקלאים, ששיקולים כלכליים היו לנגד עיניהם, ולא שקל את הנזק הסביבתי ואת טובת הציבור. רק באוקטובר 2007 - שנה לאחר שנודע לו דבר קיומו של הצו - אסר מנהל השירותים להגנת הצומח את השימוש בתכשירים המכילים ארסן.

תגובה**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

9. השירותים להגנת הצומח פועלים על מנת לאפשר את יצוא מלאי הרוקסרזון או השמדתו.

ליקוי

10. בארצות הברית משתמשים בזרזי גדילה אנטיביוטיים. בישראל צו הפיקוח מאפשר לרשום חומרים אנטיביוטיים כזרזי גדילה למרות שבאירופה הם נאסרו לחלוטין לשימוש מינואר 2006. ניפוק התכשירים האלה אינו דורש מרשם רופא, והם מוספים לתערובות ללא פיקוח וכדרך קבע. משרד הבריאות רואה בזרזי גדילה אלה תרופות לכל דבר, ועל כן, לדעתו, קודם כול צריך לרשום אותם כתרופות לפי פקודת הרוקחים. השירותים להגנת הצומח רשמו את החומרים האנטיביוטיים כזרזי גדילה בלי שדרשו שיירשמו כתרופות.

תגובה**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

10. הוקמה ועדה משותפת למשרד החקלאות ולמשרד הבריאות להסדרת הרישום של הזרזים המכילים אנטיביוטיקה, כתרופות.

ליקוי

11. השירותים להגנת הצומח מפקחים גם על ייבוא מזון לחיות מחמד. בתחילת שנת 2006 התגלה שמוצרי מזון לכלבים מתוצרת חברה בארצות הברית גרמו להרעלת כלבים. בפברואר 2006 מינה מנכ"ל משרד החקלאות דאז, מר יוסי ישי, צוות לבדיקת המקרה. ביולי 2006 הגיש צוות הבדיקה את המלצותיו. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא הושלם הטיפול ביישום חלק מההמלצות. בין היתר, טרם נקבע נוהל להערכת סיכונים ולניהול משברים שלפיו יפעלו כל הגורמים המקצועיים בשירותים להגנת הצומח ובשו"ט, ובמידת הצורך גם במשרד הבריאות.

תגובה**משרד החקלאות ופיתוח הכפר**

11. נוכחות אפלאטוקסינים במזונות לחיות מחמד נבדקת במסגרת תכנית הפיקוח השוטפת שמפעילה המחלקה לטיב מספוא. בשנה האחרונה נבדקו כ-190 דוגמאות לנוכחות אפלאטוקסין.

ליקוי

12. משרד החקלאות ויחידותיו המקצועיות אחראיות הן לבריאות בעלי החיים והן לבריאות בני האדם הצורכים מוצרים מן החי. בבואו לבחון מתן היתרים לייצור מספוא, לייבוא ולשיווק, על המשרד לשקול לא רק את "טובת החקלאי" אלא גם את "טובת הציבור", בייחוד בכל האמור בתוספי מזון, שהם תכשירים רפואיים לכל דבר.

ליקוי

13. בביקורת נמצאו חילוקי דעות מהותיים בין משרד הבריאות למשרד החקלאות בכל הנוגע לפיקוח על הכנת מזון רפואי במכוני תערובת ובמרכזי מזון. מבקר המדינה מדגיש כי הדבר אינו תקין. שני המשרדים אחראים לבריאות הציבור, ועליהם להיוועד יחד ללא דיחוי ולמצוא פתרון מוסכם. נוסף על כך, במסגרת חקיקת החוק החדש לפיקוח על מזון לבעלי חיים יש להסדיר גם את חלוקת הסמכויות בין שני המשרדים.

תגובה**משרד הבריאות**

13. נציגי משרד הבריאות ונציגי משרד החקלאות נועדו לפגישה להגדרת תחומי הפיקוח והבקרה על תרופות וטרינריות, בתוך כך הרחבת סמכויות של עובדי משרד החקלאות מכוח פקודת הרוקחים. משרד החקלאות יציע תיקונים נדרשים לתקנות הרוקחים (ניפוקם של תכשירים וטרינריים) התשמ"ט - 1988 לאחר שיקבל המלצת צוות משותף (באחריות משרד החקלאות). נציגי משרד החקלאות הוזמנו לישיבת הרוקחים המחוזיים שתתקיים ביום 19.5.2009, לדון בקידום נושא הפיקוח והבקרה על תרופות וטרינריות.

המשרד לפיתוח הנגב והגליל

פעילות המשרד לפיתוח הנגב והגליל

הגופים המבוקרים: המשרד לפיתוח הנגב והגליל; משרד ראש הממשלה; משרד האוצר - אגף החשב הכללי; משרד הבינוי והשיכון; משרד המדע, התרבות והספורט; החברה הממשלתית לתיירות בע"מ

ליקוי

1. בשנת 2005 אישרה הממשלה תכנית אסטרטגית לפיתוח הנגב, לטווח של עשר שנים. ההיקף הכספי של התכנית היה 17 מיליארד ש"ח, מתוכם אמורים היו להיכלל בתקציב שנת 2006 מיליארד ש"ח, אולם התכנית לא הופעלה. בסוף שנת 2006 החליטה הממשלה על תכנית שונה - חד-שנית, לשנת 2007, בהיקף של 400 מיליון ש"ח, אולם התכנית יושמה רק בחלקה. לא הוקם גוף ליישום התכנית, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. המשרד לא ערך תכנית מפורטת כהחלטת ממשלה, לשנת 2008, בשיתוף משרדי ממשלה רלוונטים. כך פיתוח הנגב לא זכה לתנופה שתוכננה מלכתחילה.

תגובה

המשרד לפיתוח הנגב והגליל

1. היישום החלקי של התוכנית לפיתוח הנגב, שהיה נכון לסוף שנת 2007 בלבד, נבע מן הצורך לתכנן באופן מפורט כל אחד מן הפרויקטים המוצגים בתוכנית, ולקבל את כל האישורים הנדרשים מן הגורמים המוסמכים במשרדי הממשלה השותפים ליישום התוכנית. כיום, קרוב ל-90% מן הפרויקטים נמצאים בשלבי ביצוע מתקדמים והתוכנית מתנהלת בהצלחה. ישנם פרויקטים שיישומם הושלם לחלוטין, וישנם פרויקטים שזכו להמשך הפעלה ותקציב נוסף.

בתוכנית לפיתוח הנגב ישנם מספר פרויקטים מורכבים (דוגמת החממות התעשייתיות וסלילת הכבישים) אשר על מנת ליישם באופן מלא נדרשים מספר שנים. פרט ל-4 פרויקטים שבוטלו מסיבות טכניות, כל יתר הפרויקטים המופיעים בתוכנית נמצאים בביצוע.

במהלך אוגוסט 2008, התגלה כי גוף היישום לא הוקם. כתחליף מקצועי לגוף היישום, המשרד הקים באופן מיידי 3 ועדות היגוי בין משרדיות בראשות המנהלת הכללית של המשרד לפיתוח הנגב והגליל והמנהלים הכלליים של משרדי התיירות, החינוך והתמ"ת, והצוותים המקצועיים הבכירים של המשרדים. ועדות היגוי אלו התכנסו באופן סדיר והביאו להשלמת התכנון והסרת החסמים היכן שנדרש, על מנת

להפעיל את התוכניות. הוועדות גם אישרו פרויקטים חלופיים במקום הפרויקטים שבוטלו מסיבות טכניות. שיתופי הפעולה הבין משרדיים הביאו ליישומה של התוכנית, והיוו מנגנון חלופי לגוף היישום. צעד זה אף הביא לחיסכון של 2 מיליון ₪ לשנה, ולהפניית התקציב עבור פרויקט נוסף בנגב.

ועדות ההיגוי הבין משרדיות הביאו ליישומה של התוכנית לפיתוח הנגב, ומילאו את כל התפקידים שהוגדרו לגוף היישום בהחלטת הממשלה.

ליקוי

2. בשל מאפייני המשרד כגוף חדש שנבנה מן היסוד, לא גובש אצלו מנגנון למתן תמיכות, כנדרש, אף על פי שלהקצאות המשרד יש מאפיינים של מתן תמיכה. המשרד הסתייע במקום זאת בשיטה של העברת המימון באמצעות משרד ממשלתי אחר, שהפרויקט הנהנה מהתמיכה נמצא בתחום פעילותו.

ליקוי

3. חשבות משרד ראש הממשלה משמשת גם כחשבות המשרד. לא היו במשרד מעקב ובקרה מספקים על ביצוע התקציב בזמן אמת, כנדרש.

תגובה

משרד ראש הממשלה

3. הפיקוח והבקרה שביצעה חשבות משרד ראש הממשלה על המשרד לפיתוח הנגב והגליל, זהה לפיקוח והבקרה הנעשים בכל יחידות המשרד בסטנדרט אחיד ובהתאם לכל הנהלים הקיימים.

ליקוי

4. נוכח העובדה, שהמשרד פועל כבר כארבע שנים, עליו לפעול לפי נורמות וכללים החלים על כל משרדי הממשלה האחרים ובהתאם להוראות חוק יסודות התקציב וחוק חובת המכרזים: על המשרד לקבוע אמות מידה מפורטות לחלוקת משאבים ציבוריים, שיהיו גלויות לציבור תוך תיעוד תהליך קבלת ההחלטות; לפעול על פי הוראות החוק בנוגע לתמיכות במוסדות ציבור ובגופים אחרים; על החשב הכללי ועל המשרד להידרש לכך כי המשרד צריך כלים שיאפשרו לו לקבל החלטות, לנהל, ולבקר את השימוש בתקציב בזמן אמת.

משרד המדע, התרבות והספורט

ענייני מינהל ומתן תמיכות

הגופים המבוקרים: משרד המדע, התרבות והספורט; משרד האוצר; משרד המשפטים

קביעת מבחני תמיכה כמותיים
מתן תמיכות בתחום התרבות הערבית

ליקוי

1. מיפוי צורכי התרבות במגזר הערבי עשוי להצביע על אזורים שבהם הפעילות התרבותית מועטה, ולכן יש לשקול תמיכה גדולה יותר במוסדות ציבור המשרתים אותם. נמצא שאף על פי שוועדת התמיכות במשרד מצאה שנחוץ מיפוי כזה, הוא לא נעשה.

תגובה

משרד המדע, התרבות והספורט

1. המשרד הוציא קול קורא לקבלת הצעות להכנת תוכניות אב יישוביות לשירותי תרבות. לאחר בדיקת ההצעות, חתם המשרד על הסכמים עם 11 רשויות מקומיות מהמגזר הלא יהודי, אשר נבחרו במסגרת הקול הקורא. הרשויות הללו נמצאות בעיצומן של הכנת התוכניות בסיוע גופים מקצועיים שנבחרו על ידן. המשרד ערך מכרז סגור בנוגע לסקר צרכים בתחום התרבות הערבית בשנת 2008, שבמסגרתו פנה למספר חברות להגיש הצעות ונתקבלה הצעה אחת בלבד. על פי הוראות חוק חובת המכרזים המשרד לא יכול היה לקבל הצעה יחידה במכרז סגור. לפיכך, פרסם המשרד מכרז פתוח ובמסגרתו הוגשו חמש הצעות שאינן נפתחות, בשלב זה, עקב אי אישור תקציב המדינה. לכשיאושר תקציב המדינה המשרד ימשיך את התהליך במטרה לסיימו בהקדם.

ליקוי

2. תמיכות למוסדות ציבור במגזרי המיעוטים בשנים 2005-2007 ניתנו לפי המבחנים הישנים. לפי נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהם, ומבחני התמיכה בתחום התרבות למגזר הערבי, על ועדת התמיכות לתעד את החלטתה ולנמק אותה בכתב. אולם נמצא שרוב החלטות ועדת התמיכות בעניין הבקשות לתמיכה בתחום האמור בשנת 2005 לא נומקו כנדרש, וחלק ניכר מהחלטותיה בשנת 2006 לא נומקו כלל.

תגובה

משרד המדע, התרבות והספורט

2. המשרד פרסם מבחני תמיכה מפורטים וכמותיים לתחום התרבות הערבית. לאור זאת ועדת התמיכות קובעת את סכום התמיכה על סמך נתונים כמותיים ואובייקטיביים.

ליקוי

3. ועדת תמיכות היא הגוף המוסמך להחליט על מתן תמיכות והיא תעשה זאת לפי המלצת המדור לתרבות ערבית, דהיינו השר והמנכ"ל אינם אמורים להתערב בקבלת ההחלטות. נוסף על כך, נקבע כי השר אינו רשאי להתערב בקביעת סכום התמיכה שתינתן למוסד ציבור זה או אחר. למרות האמור לעיל התברר שהמחלקה לתרבות ערבית העבירה פעמיים את המלצות המדור להנהלת המשרד כדי שהיא תגיש אותה לוועדת התמיכות, ולעתים התערבו השר והמנכ"ל בהמלצות ופעלו לשינוי סכומי התמיכה למוסדות ציבור מסוימים. השר והמנכ"ל שינו את המלצת המדור לתרבות ערבית לקראת הגשתה לוועדת התמיכות ללא כל נימוק או הסבר. הם גם לא הביאו לידיעת חברי ועדת תמיכות מידע חיוני שציין המדור בהמלצותיו. העובדה שההמלצה שהובאה בפני ועדת תמיכות לא הייתה המלצת המדור, לא באה לידי ביטוי במסמכים שהוגשו לה.

תגובה

משרד המדע, התרבות והספורט

3. הוועדה לתיקון ליקויים במשרד החליטה שמעתה ואילך הגיליון בו המלצות המדורים המקצועיים יונח על שולחנה של ועדת התמיכות כשהוא חתום על ידי חברי המדור המקצועי או על ידי יו"ר המדור המקצועי הרלוונטי.

מינוי מועצות על פי חוק

ליקוי

4. לשכת השר טיפלה במינוי חברי המועצה באופן לא מספק ולא עשתה את המאמצים הדרושים למינוי כל חברי המועצה: כשנה וחצי לאחר שנכנס השר לתפקידו, הוא סיים את הליכי המינוי של 14 חברי מועצה, ולא סיים את ההליכים למינוי שבעה חברים נוספים; עשרה מועמדים ראשונים הוגשו לאישור ועדה שהוקמה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות, לפי חוק החברות הממשלתיות, אשר בוחנת גם את המועמדים למועצות השונות - רק כשמונה חודשים לאחר שהחלה לשכת השר לטפל במינוי חברי המועצה; השר לא אימץ את הצעתה של מנהלת מחלקת המוזיאונים במינהל התרבות למועמדים למועצה שהם אנשי מקצוע;

במשך שנה וחצי לא השלים המשרד את הליכי המינוי של שני עובדי מדינה למועצה.

ליקוי

5. לפי חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התשנ"ו-1996, הוקמה הרשות הלאומית לתרבות היידיש בישראל, באוקטובר 2005 פג תוקף המינויים של חברי מועצת הרשות, ולא מונו חברים חדשים. בעקבות זאת הפסיק המשרד ביולי 2007 להעביר כספים למועצה, ופעולות שהיא עשתה למען דוברי יידיש בארץ נפגעו פגיעה של ממש. רק לקראת סוף ספטמבר 2007, כחצי שנה לאחר שמונה השר לתפקידו, הוא החל לטפל במינוי חברי מועצת הרשות. רק כעבור יותר משנה השלים המשרד את הליכי המינוי, אולם בפועל לא מונתה המועצה עקב בקשה של שני מועמדות שלא למנותן למועצה. משך הזמן עד להשלמת ההליכים היה ארוך יתר על המידה, בייחוד משום שתוקף המינוי של חברי המועצה כבר פג כמה שנים לפני כן. מינוין של מועצות התעכב בין השאר, משום ששלושה שרים שהיו אחראים למינוי מועצות חדשות כיהנו כל אחד במשך חצי שנה או פחות. בתקופת כהונתו של השר מג'אדלה טיפל המשרד במינוי חברי מועצת הרשות ומועצת המוזיאונים באופן לא מספק.

תגובה

משרד המדע, התרבות והספורט

5-4. ליצירת רציפות ועקביות במינויים ובעבודת המועצות, מנכ"ל המשרד הנחה את המחלקה המשפטית לקיים בקרה מתמדת על מינוי מועצות בתאגידים על פי חוק ולדווח לשר על סטאטוס המועצות והצורך בביצוע המינויים הנדרשים.

ליקוי

6. הליקויים שנמצאו בפעילות המשרד מעידים על מינהל לא תקין בשני תחומים מרכזיים - מתן תמיכות ורכישת שירותים. על המשרד לקבוע לאלתר את מבחני התמיכה לפי אמות מידה כמותיות בכל תחומי התרבות ולפעול בנחישות למינוי מועצות ציבוריות שפג תוקף המינוי של חבריהן. על חשב המשרד והיועצת המשפטית שלו, שמתוקף תפקידם נדרשים לפעול כשומרי סף בנוגע לשימוש בכספי המשרד, לפעול שוועדת המכרזים תפעל לפי הקווים המנחים שקבע החשב הכללי. על משרדי האוצר והמשפטים להדק את הבקרה על משרד המדע, התרבות והספורט, בכל הנוגע למתן תמיכות ולרכישת שירותים.

תגובה**משרד המדע, התרבות והספורט**

6. המשרד החליט והחל לחדש את נוהל הרכישות המשרדי ובין השאר יכלול הוראות והנחיות בדבר לוי' נדרש להגשת בקשות רכש לוועדת הרכישות, הנחיות בדבר הבחנה שבין רכישות לתמיכות, הכנת תוכניות רכש על ידי יחידות המשרד תוך הקפדה על הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו והוראות התכ"ס. המשרד ימשיך ויקדם הכנת מבחני תמיכה כמותיים ומפורטים לתחומי פעילות בהם אין עדיין תבחינים כאלה. השר הנחה את הנהלת המשרד להכין מבחני תמיכה לכלל תחומי פעילות המשרד ולסיים הכנתם עד לסוף שנת 2009. מנכ"ל המשרד הורה לבדוק ולהקצות את המשאבים המקצועיים והתקציביים הנדרשים לקידום הכנת התבחינים ועמידה בלוח הזמנים שנקבע על ידי השר. הכנת מבחני תמיכה מצריכה משאבי כוח אדם, שאינם עומדים לרשות המשרד. המשרד יפנה לנציבות שירות המדינה ולאגף התקציבים בבקשה לקבל תקנים נוספים לביצוע הפרויקט.

משרד הפנים

הגנת הפרטיות – אבטחת מידע ואיכותו במאגרי מידע ממשלתיים

הגופים המבוקרים: משרד הפנים; המשרד לביטחון הפנים; משרד החוץ;
משרד התחבורה; המוסד לביטוח לאומי

ליקוי

1. לא מונה ממונה לאבטחת מידע לא במשרד הפנים ולא ברשות האוכלוסין, בניגוד לדרישות חוק הגנת הפרטיות והתקשי"ר.

תגובה

משרד הפנים

1. רשות האוכלוסין פועלת למנות "ממונה אבטחת מידע" לפרויקט אביב ולפרויקט רות"ם. תפקיד זה יצא למכרז פומבי בהקדם, לאחר שתיאור התפקיד יושלם במלואו.

ליקוי

2. בשנים 2006-2007 הוצעה למכירה על ידי אלמוני באתר אינטרנט תוכנה המכילה נתונים ממרשם האוכלוסין הכוללים קשרי משפחה בין אזרחים. בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת במרס 2007 ביקש יו"ר הוועדה חקירה משטרתית בעניין. בעקבותיה פנה משרד הפנים למשטרה בבקשה שתחקור בעניין. בינואר 2008 שלח משרד הפנים למשטרה לבקשתה, רשימה של 20 לקוחות שמקבלים קובצי עדכון גדולים ממערכת "אביב", שייתכן שהמידע זלג מאחד מהם. במרס 2008 סגרה המשטרה את תיק התלונה בטענה שלא ניתן לחקור כל כך הרבה חשודים ולכן העברין לא נודע. בין המסמכים שמסר משרד הפנים למשטרה היה סיכום בדיקה שבו נכללו כעשרה גופים שקיבלו עדכוני מרשם בהיקפים גדולים, ואחד מהם אף זוהה כמקבל נתונים בצורה דומה למבנה המאגר שהופץ באינטרנט. אפילו גוף זה לא נחקר על ידי המשטרה. לא נמצא שמשרד הפנים והמשטרה שיתפו פעולה בחקירה. שיתוף פעולה כזה היה עשוי להניב תוצאות חיוביות. יש לראות בחומרה את כישלונה של רשות האוכלוסין בהגנת פרטיותם של אזרחי המדינה.

תגובה

משרד הפנים

2. משרד הפנים העביר תלונה למשטרה, נתן עדויות, כיווני חקירה תוך שיתוף פעולה מצידו ותוך הקפדה להימנע משיבוש הליכי חקירה. רשות האוכלוסין העבירה בתקופה האחרונה מידע למשרד המשפטים - לרשות למשפט טכנולוגיה ומידע, פרטים העשויים לקדם את החקירה בעניין.

ליקוי

3. במרס 2008 הוחל במערך המחשוב של מרשם האוכלוסין ברישום יומן שימוש (להלן - לוג) לשם מעקב אחר שאילתות שהציגו עובדי משרד הפנים ולקוחות חיצוניים. בבדיקת נתוני הלוג בתקופה מרס-יולי 2008 מצא משרד מבקר המדינה כי הוצגו שאילתות באמצעות הרשאות הגישה של 78 ממשותמשי המערכת, כשאלה שהו בחו"ל בלי שהייתה להם לכאורה גישה למערכת. נוסף על כך, נמצא שהוצגו שאילתות באמצעות הרשאות הגישה של חמישה משותמשים שלפי הרישומים במערכת "אביב" נפטרו לפני מועדי ביצוע השאילתות.

ליקוי

4. באוגוסט 2008, כעשר שנים מאז מוחשב מרשם האוכלוסין, הוגש לראשונה לרשות האוכלוסין דוח סקר סיכונים על מערכת "אביב". בסקר הסיכונים עלו ליקויים בתחומים אלה: ניהול הסיסמאות, הפעלת מערכות שליטה ובקרה, כלי ניהול ייעודיים, הצפנת הנתונים, עדכון גרסאות מערכות הפעלה ובדיקת נתוני קלט ממקורות חיצוניים. הליקויים מצביעים על פרצות העלולות להוביל לדליפת נתונים רגישים או לשיבוש הפעילות השוטפת בעקבות ניסיונות תקיפה או טעויות אנוש שלא יתגלו.

ליקוי

5. מדוח מבקרת הפנים מאפריל 2008 על לשכת אילת עולה כי במשך שנים ניצל לרעה מנהל מינהל האוכלוסין באילת את מעמדו ואת הגישה הבלתי-מוגבלת כמעט שהייתה לו למשאבי מערכת "אביב", בין השאר, למעשים אלה: הנפקת דרכונים שלא כדין וביצוע מניפולציות בתאריכים שונים במרשם. בעקבות הדוח פותח במערכת "אביב" מנגנון בקרה בשם "הרשאת מנהל", שחייבה לקבל אישור ממוחשב של עובד מטה הרשות להשלמת תהליך הנפקת דרכון או לעדכון רטרואקטיבי של המען. השינוי שהוחל בו ביוני 2008 גרם לעיכובים בטיפול בתושבים מפני שעובדי המטה לא היו תמיד זמינים לאשר את הפעולות. ביולי 2008 הוענקו גם למנהלי לשכות ולסגניהם חלק מההרשאות. הענקת "הרשאת מנהל" לבעלי תפקידים בלשכות רוקנה מתוכן את הבקרה ואת ההשקעה ליישומה.

תגובה

משרד הפנים

5. מנהל רשות האוכלוסין, מר יעקב גנות, מינה ועדה לבדיקת הסיכונים ביום 15.2.2009 תוך התייחסות לנקודה כיצד ניתן לשפר ולפקח על מתן אשרות ודרכונים מבלי להעמיס על המטה ומבלי ליצור עיכובים בטיפול במבקשים. על ועדה זו להגיש את מסקנותיה עד ליום 30.3.09 לראש מינהל האוכלוסין.

ליקוי

6. הועלו כ-200,000 רשומות של אזרחים פעילים שנולדו בארץ בשנות ה-50, שחסרים בהן מספרי הזהות של האב והאם. הדבר מקשה על בדיקות ייחוס הנדרשות לקביעת זכויות (כגון יורשים), התחייבויות או מגבלות התלויות בבני משפחה. עוד הועלו כמיליון רשומות של תושבים פעילים שבהן רשום תאריך עלייה ולא נרשם מאיזו ארץ עלו, וכ-65,000 רשומות של תושבים פעילים שבהן רשומה ארץ העלייה ולא נרשם תאריך העלייה. בכ-550 רשומות של עולים נמצא שתאריך העלייה קדם לתאריך הלידה.

תגובה

משרד הפנים

6. מנהל רשות האוכלוסין בודק את עלויות ההסבה של מידע ידני ישן למערכת הממוחשבת הקיימת. בין שאר הבדיקות נבחנת התועלת והכדאיות שבהסבה זו אל מול עלויות הטיפול בנושא.

ליקוי

7. בביטוח הלאומי קיים ליקוי מבני מתמשך בעניין אבטחת מידע. הוועדה העליונה לאבטחת מידע בראשות סמנכ"ל משאבי אנוש דאז התכנסה לראשונה בספטמבר 2006 ופעלה במשך כתשעה חודשים. הממונה על אבטחת מידע כפוף ישירות לסמנכ"ל תקשורת ומערכות מידע (תמ"מ). מתוקף תפקידו של הממונה על אבטחת מידע הוא נדרש לבקר חלק מפעילות מערכות המידע של הארגון שהן תחת סמכותו של סמנכ"ל תקשורת ומערכות מידע (תמ"מ). כפיפות זו פוגעת באי-תלותו. נוסף על כך, הוא אינו מקבל עליו את מרותו של הקב"ט בהתאם לכללי שירות הביטחון הכללי מ-2004. מן הראוי שהנהלת הביטוח הלאומי תגדיר מבנה יעיל לניהול אבטחת המידע במוסדה ותפעל באופן מיידי ליישומו.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

7. ביום 1.3.2009 מונתה ועדת היגוי עליונה חדשה לנושא אבטחת המידע, בה חברים נציגי היחידות הרלוונטיות לנושא. הוועדה התבקשה לדווח באופן שוטף על עבודתה. סמנכ"ל תקשורת ומערכות מידע הקים ביום 23.2.2009 פורום בראשותו, לתיאום כל הנושאים הרלוונטיים לאבטחת מידע בין הקב"ט לבין מנהל חטיבת אבטחת מידע. הפורום יתכנס אחת לחודש.

ליקוי

8. ביוני 2005 התחייב הביטוח הלאומי בפני בג"ץ לרשום את כל הפעילות של כל משתמשי התקשורת בביטוח הלאומי. בספטמבר 2006 החליטה הוועדה העליונה לתקשורת ולמערכות מידע לרכוש את תכנת "האינטלינקס" שמאפשרת לעשות זאת. אף שהיה ידוע למנהל החטיבה לאבטחת מידע עוד באוגוסט 2006 מהן דרישות החמרה לעבודתה התקינה של התכנה, לא נערכה החטיבה בהתאם, דבר המעכב את השימוש בה. אי-אפשר להציג בתכנה שאילתות על המידע ולכן היא לא סיפקה לביקורת הפנימית את הכלים הדרושים לעבודתה, אף שהפעלתה תוכננה להתחיל במוסד לביטוח לאומי ב-2007.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

8. החטיבה לאבטחת מידע נערכת כנדרש על מנת שעד ליום 30.5.2009 תכנית האינטלינקס תפעל במלוא התפוקה.

ליקוי

9. על רשות האוכלוסין להכין נוהלי אבטחת מידע, להקפיד על יישומם ולאייש את התפקידים הנחוצים למילוי דרישות חוק הגנת הפרטיות.

תגובה

משרד הפנים

9. האבטחה תשופר כך שבעניין ההליך המדורג מתושב ארעי לתושב קבע תהיה בקרה בנוגע למסמכים ולתהליך הנדרש. אחת ההמלצות של הוועדה אותה מינה ראש רשות האוכלוסין, הינה לבצע בדיקות יזומות כדי לאתר פעולות בלתי כשרות ומזיקות הנעשות במידע על ידי פקידים. ביקורות אלו שיעשו באמצעות "מיקור חוץ" יהיו תחת הפיקוח של אגף ביקורת הפנים במשרד

הפנים. נוהלי הנפקת דרכונים ומתן אשרות יחודו ויודגשו בשיבות מנהלי הלשכות.

ליקוי

10. במוסד לביטוח לאומי יש להפעיל ולנצל את כל המערכות לאבטחת מידע אשר הפעלתן תוכננה כבר ב-2007.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

10. המוסד רכש בשנת 2008 תוכנת EPS (END POINT SECURITY) והיא מוטמעת בהדרגה על פי התקדמות הפרויקט שבגינו נרכשה. בחודש ספטמבר 2008 אושר על ידי ועדת המכרזים פרסום מכרז חדש לרכישת מוצר אבטחה נוסף. בינואר 2009 נבחר ספק זוכה וקעת נמצא המוסד בהליכי התקשרות עמו.

ליקוי

11. יש לערוך סקר סיכונים, להגדיר מדיניות אבטחת מידע ולהסדיר את המבנה הארגוני הנחוץ לאבטחת מידע במוסד לביטוח לאומי בכלל, ואת שיתוף הפעולה בין הקב"ט למנהל החטיבה לאבטחת מידע, בפרט.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

11. המוסד החליט על ביצוע סקר סיכונים רחב וממצה בתחום אבטחת המידע. לצורך כך מינה סמנכ"ל תקשורת ומערכות מידע צוות בריכוז של נציג הביקורת הפנימית ובהשתתפות מנהל החטיבה לאבטחת מידע, קב"ט המוסד, נציג מינהל המחקר ויועץ משפטי, לצורך מיפוי הצרכים וקביעת הנושאים לבדיקה במסגרת סקר הסיכונים. המלצות הצוות יוגשו עד סוף חודש אפריל 2009.

ליקוי

12. מן הראוי להגביר את המודעות של העובדים לחובת השמירה על נוהלי העבודה בעניין אבטחת מידע. לשם מניעת חריגות מההוראות והנהלים ראוי שיפורסמו במסגרת פנים ארגונית העבירות שעברו העובדים ואמצעי המשמעת שנקטו כלפיהם, תוך שמירת פרטיותם וראוי שנושא המשמעת יוצג בקביעות בהנהלות הארגונים.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

12. אגף הביקורת הפנימית מבצע הדרכות לעובדים בנושא אבטחת מידע על מנת להגביר את מודעותם לחובת השמירה על נוהלי העבודה בעניין אבטחת מידע. עד סוף חודש אפריל 2008 יסיימו עובדי הביקורת את סבבי ההדרכות במשרד הראשי ובכל הסניפים. מנהל משאבי אנוש מפרסם באופן שוטף לכלל העובדים עבירות שעברו עובדים ואמצעי משמעת שנקטו כלפיהם, תוך שמירה על פרטיותם. תחום ההדרכה של המוסד משלב הרצאות בנושא אבטחת מידע במסגרת קורס עובד חדש ובמסגרת קורסים מקצועיים לפקידי המוסד בהם ניתנת הרצאה בנושא זכויות וחובות פקיד התביעות, הכוללת התייחסות לנושא אבטחת המידע.

משרד הפנים

12. ראה תגובת סעיף 9 דלעיל.

ליקוי

13. משרד התחבורה מחזיק ומעדכן מאגר ממוחשב של תמונות הנהגים במדינת ישראל. משרד הפנים קיבל עדכונים ממאגר התמונות עד שנת 2007, לפי הסכם שנחתם בין המשרדים. הביקורת העלתה כי למרות קיום מאגרי תמונות של תושבי ישראל במשרדים הנ"ל טרם הוסדר השימוש אף באחד מהם במערכת רישום ביקורת הגבולות לשם זיהוי אלה שעוברים בגבולות ולגילוי זיופים.

ליקוי

14. משרד החוץ מנפיק דרכונים רשמיים (כגון דרכונים דיפלומטיים) לממלאי תפקידים מסוימים; גם בנציגויות המשרד בחו"ל מונפקים מסמכי נסיעה בעבור אזרחים ישראליים. התברר כי חלק מהנתונים על הנפקות אלה אינו מועבר למשרד הפנים ולמערכת רישום ביקורת גבולות, לכן אין אפשרות אוטומטית לוודא את מקוריות המסמכים. עקב כך עלולים האזרחים להיתקל בעיכובים בלתי-מוצדקים בעת מעברם בגבולות המדינה כשנבדקת מקוריות מסמכיהם.

תגובה

משרד החוץ

14. נציגויות ישראל בחו"ל המנפקות דרכונים לאומיים מעבירות המידע למשרד הפנים. העברת המידע לגבי הניפוק מבוצעת מייד עם ניפוק מסמך הנסיעה. משרד החוץ מנפק באופן בלעדי ועל דעת כל הגורמים הרלוונטיים בישראל מסמכי הנסיעה הרשמיים של ישראל (דרכונים דיפלומטים ודרכוני שירות). מאז קום המדינה

מבוצע ניפוק הדרכונים הרשמיים ללא עדכון מערכת מרשם האוכלוסין ומשרד הפנים/בקורת הגבולות וזאת על דעת כל הגורמים בישראל, לרבות גורמי הביטחון הרלוונטים. המצב עומד להשתנות במהלך שנת 2009 כאשר מדינת ישראל תחל לנפק מסמכי נסיעה ביומטרים. הניפוק של מסמכי הנסיעה הביומטרים הרשמיים יועבר למערכת מידע מרכזית וארצית ביומטרית אשר תנוהל על ידי משרד הפנים.

המשרד לקליטת העלייה

הדיוור לעולים - מקבצי דיור ומרכזי קליטה

הגופים המבוקרים: המשרד לקליטת העלייה; משרד האוצר; משרד הבינוי והשיכון

ליקוי

1. חוזים לתקופה בלתי מסוימת וחוזיהם לשכירת מלון בירושלים: נמצאו שלושה חוזים לשכירת בתי מלון באזור המרכז, שנחתמו בתחילת שנות התשעים ותוקפם הוארך בשנת 1995 ל"תקופה בלתי מסוימת". במועד הביקורת, החוזים עדיין בתוקף ולא נבחנו כדאיותם הכלכלית; דמי השכירות בירושלים היו גבוהים בהרבה ממקבצים אחרים ששוכר משרד הקליטה. משרד הקליטה ומשרד האוצר לא פעלו בשנים 2002-2008 למציאת חלופה למקבץ זה.

תגובה

המשרד לקליטת העלייה

1. הארכת תקופת ההתקשרות עם המלון בירושלים בוצעה לאחר בחינה של שווי השוק ושל היצע חלופות, לרבות אפשרות פינוי הדיירים הקיימים ומו"מ במסגרתו הופחת המחיר הנדרש. הבדיקה בוצעה בשיתוף החשב הכללי שקבע כי הארכת ההתקשרות הינה החלופה המועדפת תחת האילוצים, על אף עלותה הגבוהה. במרבית המקרים המוזכרים בדו"ח, ועדת המכרזים המשרדית פנתה בזמן לוועדת הפטור בחשב הכללי. מיד עם קבלת אישורם חודשו ההסכמים. במקרים בהם פנתה ועדת המכרזים באיחור, הפניות לא בוצעו בזמן בשל היעדר תקציב הרשאה מתאים. משרד הקליטה ממשיך ופועל להארכת הסכמים עם מקבצי דיור בהתאם לחוק חובת המכרזים.

ליקוי

2. מקבצי דיור המופעלים בלא חוזה תקף: נמצא כי 22 מבין 51 החוזים שנבדקו חודשו באיחור של עד 17 חודשים ולמפרע, וכי תקופות השכירות שנקבעו בהם הוארכו למעשה ללא חוזה וללא אישור מראש מוועדת המכרזים של משרד הקליטה.

תגובה

המשרד לקליטת העלייה

2. בשנת 2008 החל משרד הקליטה, בשיתוף עם השמאי הממשלתי הראשי, בקביעת קווים מנחים לעריכת שומות למקבצי דיור. התהליך הסתיים בחודש ינואר 2009. לאחר קבלת תקציב, המשרד פועל להארכת תקופת השכירות בשניים מתוך שלושת המקבצים הנדונים, תוך ניהול משא ומתן עם היזמים ובהתבסס על השומות של השמאי הממשלתי הראשי. המשרד פועל לקצוב את תקופת השכירות כך שתיתן את מירב היתרונות מבחינה תפעולית ומבחינה תקציבית. המקבץ השלישי מיועד למטרה של שמירת חדרים פנויים כרזרבה לעת הצורך. המשרד בוחן את החלופות הקיימות, לרבות פינוי הדיירים המתגוררים במקבץ זה, במטרה לצמצם עלויות. משרד הקליטה לא חתם על חוזים לתקופות ארוכות יותר משנה בשל היעדר תקציב והרשאה להתחייב.

ליקוי

2. תביעת פיצוי בגין איחור במסירת המושכר: במרבית החוזים לשכירת מקבצי דיור נקבע כי היזם נדרש לשלם פיצוי אם המקבץ יימסר לאכלוס באיחור. הביקורת העלתה כי לפחות 20 מבין 45 מקבצים שהתקבלו לאכלוס בשנים 2002-2007 נמסרו באיחור של חודשיים עד ארבע שנים. משרד מבקר המדינה מצא כי בשלושה מקרים לא דרש משרד הקליטה מהיזמים לשלם לו פיצוי כלשהו, ובגין האיחור במסירתם של יתר המקבצים הוא דרש פיצוי בסכום קטן בהרבה מהמוסכם בתנאי החוזה. מהבדיקה עולה שהליך קבלת ההחלטות במשרד הקליטה לא תועד, ולפיכך לא ניתן לבדוק את אופן קבלת ההחלטות בעניין סכומי הפיצויים.

תגובה

המשרד לקליטת העלייה

3. סעיף פיצויים מוסכמים מאפשר הפעלת שיקול דעת ובהתאם לכך לדרוש פיצוי מוסכם כמפורט בהסכם לפי נסיבות המקרה. לאורך שנים פעל המשרד לקבלת פיצוי בגין איחור במסירת המושכר, בכפוף לאמור לעיל, בדרך של קיזוז סכומים מהתשלומים השוטפים. המשרד נמצא בתקופה זו בתהליך מתואם עם משרד האוצר לבחינת הפיצוי בגין העיכובים בקבלת שלושה מקבצי דיור.

ליקוי

3. תשלום מס בולים בגין חוזים לשכירת מקבצי דיור: חוק מס הבולים חל, בין השאר, על החוזים שחתמה עמידר עם היזמים. בשנים 1990 עד 2005 חתמה עמידר עם יזמים על חוזים לשכירת מקבצי דיור בסכום כולל של כארבעה מיליארד ש"ח, וחובת הביול הוטלה על היזמים. לפי חישובי

משרד מבקר המדינה, הפסדה של קופת המדינה בשל מחדלי אגף המכס והמע"מ ומאחר שעמידר לא נתנה דעתה לעניין זה הסתכם ב-9,500,000 ש"ח לפחות.

תגובה

חברת "עמידר"

4. לחברת "עמידר" אין ולא הייתה יכולת, סמכות או הרשאה בחוק לבדוק נכונות סכומים שנקבעו לתשלום מס בולים על ידי רשות מוסמכת. עם זאת, חברת "עמידר" תשתף פעולה עם כל גורם שיידרש על מנת לגבות חוב מס בולים.

ליקוי

5. יחידות דיור לא מאוכלסות: ביוני 2008 היו 488 יחידות דיור פנויות בכל רחבי הארץ, ו-449 מהן היו פנויות בין חצי שנה ל-18 שנים. העלות המצטברת של היחידות הפנויות היא כ-46 מיליון ש"ח. משרד הקליטה שכר מקבצי דיור במקומות שבהם היצע פתרונות הדיור גדול מהביקוש בקרב העולים הזכאים לדיור ציבורי.

תגובה

המשרד לקליטת העלייה

5. ההחלטה על פרסום רשימת היישובים בכל מכרז פומבי של המשרד, התקבלה על פי רשימת הממתינים מקרב העולים המתגוררים באותו יישוב ובסביבתו. הפער בין היציאה למכרז לבין מועד האכלוס גרם במקרים בודדים לשינוי ברמת הביקוש (בשל מצב ביטחוני או שינוי דמוגרפי באותו ישוב). בהסכמים עם בעלי המקבצים, המשרד לא כלל אפשרות של פינוי הדרגתי של מקבץ, בגלל העלויות הגבוהות הצפויות בתמחור יחידות הדיור על ידי בעלי המקבץ. במקבצים המיועדים לפינוי, המשרד פועל להעברת העולים לדיור חלופי באזורים סמוכים. במקרים בהם לא ניתן להעביר את הקשישים לדיור חלופי קרוב, המשרד לא מאכלס את הדירות הריקות עד לסיום החוזה במועד על מנת להקל את מלאכת הפינוי. המקבץ בתל אביב מיועד לשמש כרזרבה למקרים חריגים כגון אכלוס עולים שפנו ממרכזי קליטה אחרים או עולים המגיעים לארץ ואין להם פתרון מיידי לדיור ראשוני. המשרד בודק את החלופות הקיימות למתן פתרון למקרים כגון אלה ובתקופה הקרובה יפעל לצמצום מספר היחידות ששימשו כרזרבה.

ליקוי

6. מרכזי קליטה: בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במרכז קליטה אחד ויתר משרד הקליטה על שטחים ציבוריים שהיזמים היו אמורים להקצות לו ושילם תוספות תשלום בסכום ניכר למימון חלופות לאותם

שטחים ציבוריים. עוד נמצא כי מאחר שהמשרד ויתר על השטחים הציבוריים כאמור, הוא נאלץ להסב יחידות דיור לשטחים ציבוריים.

תגובה

המשרד לקליטת העלייה

6. במקרה אחד מתוך כלל המכרזים, הקבלן לא קיבל היתר מהרשות המקומית לשימוש בשטחים הציבוריים הקיימים במקבץ. המשרד נדרש לפנות את העולים מבתי המלון באופן מיידי בגלל העלויות הגבוהות, וזו הסיבה לכך שהמשרד הסב יחידות דיור לשטחים ציבוריים לטיפול בעולים, וחסך בכך תשלומים גדולים לבתי מלון.

ליקוי

7. במועד הביקורת התגוררו במרכזי קליטה ברחבי הארץ כ-750 עולים יחידים; כ-100 מהם מתגוררים באחד ממרכזי הקליטה מעל לשנתיים שלא לפי נוהלי משרד הקליטה. מאחר ואינם זכאים למענקי דיור, אין להם תמריץ לחפש פתרונות דיור מחוץ למרכזי הקליטה.

תגובה

המשרד לקליטת העלייה

7. המשרד פנה לאגף התקציבים בבקשה לאשר סיוע מיוחד אשר יעודד עולים יחידים לפנות את מרכזי הקליטה. משרד האוצר טרם נענה. המשרד מתנגד לאיחוד הטיפול בתחום הדיור של משרד הקליטה עם משרד הבינוי והשיכון, וזאת בהתחשב בצרכים המיוחדים של העולים, והצורך לטפל בהם בשונה מטיפול באוכלוסיה הותיקה. במקביל, קיים שיתוף פעולה ותיאום שוטף בין משרד הקליטה לבין משרד הבינוי והשיכון בכל הקשור לדיור לעולים.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

רשות חסות הנוער

הגופים המבוקרים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים; משרד האוצר

ליקוי

1. בני נוער בסיכון המתנינו זמן רב להשמתם במעונות. אולם הבעיה לא נפתרה, ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, המתנינו כ-570 בני נוער במשך שישה עד שמונה חודשים להשמה במעונות הממשלתיים. עוד הועלה שבמרבית המעונות הממשלתיים התפוסה בפועל נמוכה בשיעור ניכר ממספר המקומות בהם עקב מחסור במטפלים מקצועיים.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

1. החל מספטמבר 2008 נמצא פתרון להפעלת המעונות הנעולים והפתוחים ברשות חסות הנוער. העמותה שנבחרה עסקה בגיוס עובדים ועתה ניתנים מענים רבים יותר המשפיעים על קיצור תור ההמתנה.

ליקוי

2. הנהלת הרשות התריעה שוב ושוב בשנים האחרונות לפני הנהלת המשרד על מצוקת ההשמה במעונות וציינה, בין היתר, כי ההמתנה הארוכה של מתבגרים להשמה במעונות מקשה על המעונות לעצור את תהליך הידרדרותם ומקטינה את הסיכוי לשקמם. פניותיה של הנהלת הרשות להנהלת המשרד בבקשה לפעול לפתרון מצוקת ההשמה במעונות לא טופלו באופן הולם וההנהלה לא גיבשה בשיתוף הנהלת הרשות תכנית רב-שנתית לפתרון כולל ויסודי של בעיה קשה ומתמשכת זו.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

2. הנהלת המשרד פעלה בדיוני ממשלה, בדיונים בכנסת ובמגעים עם נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי באוצר, עד למציאת הפתרון כמצוין בסעיף 1 דלעיל.

ליקוי

3. משנת 2005 לא אישר משרד האוצר למשרד הרווחה להתקשר במכרז ארוך טווח עם העמותה לעידוד נוער במצוקה לצורך העסקת כוח אדם במעונות הרשות, והמשרד התקשר עמה בהתקשרויות קצרות טווח של כמה חודשים בכל פעם; מתחילת שנת 2007 לא אישר משרד האוצר כלל לקלוט עובדים חדשים באמצעות העמותה, בלא שגובש פתרון חלופי להעסקת כוח האדם המקצועי במעונות. לפיכך רוב משרות המדריכים והעובדים הסוציאליים שהתפנו מאז לא אוישו בעובדים חדשים.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

3. נמצא פתרון כאמור להפעלת המעונות הנעולים. בכל הקשור להפעלת המעונות הפתוחים בחסות הנוער, נחתם הסכם קצר טווח והנושא עדיין בדיון עם משרד האוצר.

ליקוי

4. הפעולות שנקט משרד האוצר גרמו לפגיעה מתמשכת בעבודת הרשות: שיטת ההתקשרויות קצרות הטווח עם העמותה הקשתה על הנהלת הרשות לתכנן את העבודה ולגבש מערך הכשרה ארוך טווח לעובדי המעונות, ויצרה חוסר ודאות אשר גרם לפגיעה בהנהלות המעונות, בעובדי המעונות ובחוסים; הקפאת קליטתו של כוח אדם מקצועי במעונות גרמה למחסור קשה במדריכים ובעובדים סוציאליים במעונות, ועקב כך לקשיים ניכרים בתפעול המעונות, לפגיעה ברמתם של הטיפול בחוסים ושל ההשגחה עליהם עד כדי סיכון שלומם, ולצמצום מצבת החוסים במעונות.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

4. נמצא פתרון להפעלת המעונות הנעולים. לגבי המעונות הפתוחים הנושא עדיין בדיון.

ליקוי

5. נוהלי הרשות אינם מגדירים את ההכשרות וההשתלמויות שעל עובדי המעונות לעבור במהלך עבודתם, למעט קורס ההדרכה הבסיסי למדריכים חדשים. פעילויות ההדרכה, ההכשרה וההשתלמויות שהתקיימו ברוב המעונות הממשלתיים לא תוכננו כראוי ולא היה בהן כדי למלא את צורכיהם המקצועיים של עובדי המעונות.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

5. רשות חסות הנוער עוסקת בקביעת סטנדרטים להכשרות והשתלמויות של כל עובדי המעונות במסגרת התקציב הנתון. עם סיום הבדיקה ייקבעו הסטנדרטים עד סוף חודש אוגוסט 2009, לקראת שנת הלימודים הבאה.

ליקוי

6. קורסי ההכשרה המקצועית המתקיימים במעונות הם ברובם קורסים במקצועות מסורתיים המועברים מזה שנים רבות, ולא קורסים חדשניים ומתקדמים יותר, שפורטו ברשימת הקורסים המומלצים. הישגי מערך ההכשרה המקצועית ברשות ירודים: רק כ-14% מהחוסים שלמדו במערך ההכשרה המקצועית בשנת 2007 סיימו קורס במסגרתו; ורק כ-12% מהחוסים שלמדו במערך ההכשרה המקצועית בשנה זו קיבלו תעודה מקצועית מהאגף להכשרה מקצועית במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

6. בכל הקשור לתכני הקורסים, מתבצע שינוי האמור להתאים את הקורסים לאוכלוסיות המיוחדות החסות במעון ולרוח הזמן. נחתם הסכם בין הממשלה (משרדי הרווחה והתמ"ת) לרשת המפעילה קורסים, לפתוח קורסים חדשים ברוח הזמן. כמות הקורסים הינה פונקציה של התקציב הנתון מול הצרכים. המשרד פועל בנושא זה מול משרד התמ"ת, אשר מפעיל את ההכשרה המקצועית במעונות החסות. האוכלוסייה במעונות מורכבת מאוד ומופנית על פי צווים משפטיים שונים. חלקם לטווחי זמן קצרים וחלקם בינוניים. משך שהות ממוצע של נער במעון נעול כשנה ובמעון פתוח כשנה וחצי. הנתונים ילמדו ויבחנו במשותף עם האגף להכשרה מקצועית במשרד התמ"ת. מטרת הקורסים ברשות חסות הנוער הינה כפולה - לעבוד על סוציאליזציה של בני הנוער לעולם העבודה וכן לעבוד עימם לקראת קבלת תעודות סוג. נער המסוגל לגשת לבחינות סוג מקצועי, יעשה זאת כחלק חשוב מתהליך השיקום. נושא תעודות הסוג, יידון על פי ממצאי דו"ח זה עם האגף להכשרה מקצועית בתמ"ת.

נושא הקורסים וההכשרות, הועלה פעמים רבות על ידי הנהלת המשרד בפני הנהלת התמ"ת אולם, מפאת קשיים תקציביים, לא יצא הנושא לפועל.

לאחרונה התקיימה פגישה עם משרד התמ"ת במהלכה נדונו הנושאים שעלו בדו"ח והוחל ביישום ההמלצות, תהליך האמור להימשך עד סוף אוגוסט 2009, טרם פתיחת שנת הלימודים.

ליקוי

7. היקף הפיקוח המחוזי על המעונות אינו עונה על צורכי הפיקוח - למרות הגידול במספר המסגרות ובפיזור הגיאוגרפי שלהן, ואף שהבעיות של החוסים בעשור האחרון נעשו מורכבות יותר, לא התרחב היקפו של מערך הפיקוח המחוזי בהתאם לכך. הגדרת תפקידיו של המפקח, בכל הנוגע לקיומה של סמכותו הניהולית כלפי מנהלי המעונות, לא הייתה מוסכמת על כל דרגי הניהול ברשות. מפקחים על המעונות שימשו במשך פרקי זמן ארוכים גם מנהלי מעונות בפועל, ועקב כך נפגעו הן הפיקוח במחוז והן ניהול המעונות שכן המפקחים מילאו תפקידים אלה באופן חלקי וב"שלט רחוק", ואף טושטשו הגבולות בין פונקציות הניהול של המעון והפיקוח עליו.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

7. כמות המפקחים הכוללת ברשות חסות הנוער עולה על כמות המפקחים למספר מוסדות בכל יתר יחידות המשרד. בדיונים שנעשו במערכת, הסתבר שיש לבצע חשיבה מחודשת על אופן הפעלת הפיקוח. נושא הפיקוח נמצא ברה-ארגון ברשות לחסות לנוער, במקביל לוועדה שהוקמה על ידי הנהלת המשרד לבחינה כוללת של תפקיד הפיקוח. לוי'ז לסיום סוף שנת 2009.

ליקוי

8. המפקח על ההכשרה המקצועית במעונות לא ביצע פיקוח שוטף במעונות בהתאם לתכנית עבודה שנתית ולא בדק את צורכי החוסים בתחום ההכשרה המקצועית; המפקח הארצי על הטיפול בחוסים אינו מבצע, ככלל, זה כמה שנים את תפקידו אלא ממלא תפקידים אחרים בהנהלת האגף.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

8. על פי תוכנית העבודה שנבנתה לשנת 2009 המפקח על ההכשרה המקצועית בחסות הינו הגורם המתאם בין הפיקוח במשרד התמ"ת למעונות החסות. הוא מבצע פיקוח שוטף במעונות ומצוי בקשר עם המנהלים בחסות ונותן מענה לפנייתיהם.

תוכניות הלימודים בקורסים להכשרה מקצועית, הגשת החניכים לבחינות והפיקוח על תוכניות הלימודים הינם באחריות המפקחים הרלוונטיים במשרד התמ"ת.

על פי מדיניות רשות חסות הנוער, מבצעים מפקחי הטיפול במחוזות את עבודתם בכפיפות למפקחים על המעונות. נושא מפקח ארצי לטיפול נמצא בדיון בהנהלת המשרד. הדיון והטיפול בנושא יסתיים עד סוף יולי 2009.

ליקוי

9. אחד מתפקידי הנהלת המשרד הוא פתרון משברים המשבשים את פעילותו, אולם הנהלת המשרד לא הפעילה את סמכויותיה המקצועיות והניהוליות ולא קיבלה החלטות שיאפשרו להכריע בעניין הסוגיות השנויות במחלוקת ויחייבו את הנהלת הרשות.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

9. הנהלת המשרד הפעילה את סמכויותיה המקצועיות והניהוליות במסגרת האפשרויות העומדות בשירות המדינה, ופעלה בעניין זה בניהולו של ראש הממשלה ששימש אז כשר הרווחה. הנהלת המשרד פועלת עתה לייצוב רשות חסות הנוער ולשיקום יחסי העבודה.

ליקוי

10. בתחילת שנת 2004 קוצץ מספר עובדי המעקב, ומספר הבוגרים שבהם טיפלו העובדים הופחת למחצית. משנת 2005 מתבצע מעקב רק אחר שליש מהבוגרים המשתחררים בכל שנה ממסגרות הרשות ואשר יש לבצע מעקב בעניינם. החל משנה זו גם חדלה הרשות להפיק דוחות שנתיים שבהם רוכזו נתונים על בוגרי המעונות שטופלו בידי עובדי המעקב, אף שהדוחות סיפקו להנהלת הרשות ולמנהלי המעונות מידע חשוב על תוצאות הטיפול בחוסים. יש בכך כדי לפגוע ביכולתה של הרשות לשפר את הטיפול הניתן לחוסים במסגרותיה.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

10. בימים אלה יוצא המשרד למכרז להפעלת שירותי תמיכה, ליווי ומעקב אחר בוגרי המעונות. לוי"ז לסיום המכרז יולי 2009.

ליקוי

11. הנהלת המשרד והנהלת הרשות להמשיך ולפעול לפתרון הבעיות המתמשכות הפוגעות בבני הנוער הממתינים להשמה במעונות הרשות, בחוסים ובבוגרי המעונות, ובכלל זה להחזיר בהקדם את המעונות לפעילות תקינה ולאייש את המשרות החסרות בהם; לבחון הוספת מסגרות נעולות, מקיפות ואבחוניות בהתחשב במצוקת ההשמה של בני נוער בסיכון במסגרות כאלה; להתאים את מערך ההכשרה המקצועית במעונות לשוק העבודה העכשווי; ולהרחיב את היקפם של פעילות הליווי של בוגרי המעונות ושל המעקב אחריהם לפי הנדרש בחוק הנוער.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים החברתיים

11. הנהלת המשרד והנהלת הרשות פועלות לפתרון הבעיות המתמשכות של בני נוער הממתינים להשמה במעונות הרשות. נעשות פעולות להחזרת המעונות לפעילות תקינה. בחודשים האחרונים נפתחו קבוצות חדשות במעונות החסות ומגייסים כוח אדם חדש. במקביל נעשתה בחינה של הצרכים. התקיימה פגישה עם משרד התמ"ת להתאמת מערך ההכשרה המקצועית לשוק העבודה. יוצא מכרז להפעלת שירותי מעקב אחר בוגרי המעונות, שאמור להסתיים ביולי 2009.

מעונות לאנשים עם פיגור שכלי – הליכי הפרטה וסדרי בקרה ממצאי מעקב

הגופים המבוקרים: משרד הרווחה והשירותים החברתיים; משרד האוצר

תהליך קבלת ההחלטות הנוגעות להפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי

ליקוי

1. הנתונים בדברי ההסבר להצעות ההחלטה הנוגעות להפרטת מעונות לאנשים עם פיגור שכלי שהובאו בפני הממשלה, היו ראשוניים וגולמיים בלבד. קיים חוסר התאמה בין דברי ההסבר להצעת ההחלטה משנת 2007 לבין הנתונים שנכללו בה. כך, למשל, בדיקת הנתונים מעלה שהחיסכון מהעברת המעונות לידי גורם חוץ-ממשלתי קטן מ-36% ולא כפי שמשמע מדברי ההסבר. על פי פרסומים אחרים של משרד הרווחה, מדובר בחיסכון של 4% בלבד, ולפיכך מדובר בחיסכון קטן ממה שהוצג בדברי ההסבר להחלטת הממשלה. התחשיבים של עלות החזקת חוסה במעון ממשלתי מוטים כלפי מעלה. לא הובאה בחשבון הוצאה נוספת עקב הצורך להגביר את הפיקוח והבקרה על מוסדות שאינם ממשלתיים.

ליקוי

2. ההשוואה בין סוגי המעונות נעשתה בלא בחינה מעמיקה של איכות הטיפול הניתן בהם, ולכן הייתה לא שלמה ולא מקיפה.

ליקוי

3. עמדת משרד הרווחה משנת 2008 בנוגע לאיכות השירות במעונות הממשלתיים אינה עולה בקנה אחד עם זו שהובאה בדברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה מספטמבר 2006.

ליקוי

4. הצעות ההחלטה שהוגשו לא תואמו עם האגף המקצועי הנוגע בדבר במשרד הרווחה המופקד על ביצוען ולא הוצגו בפני הממשלה חלופות נוספות. הדבר מעיד על פגם מהותי בעבודת המטה שקדמה להכנת הצעות ההחלטה שהובאו לאישור הממשלה.

תגובה

משרד הרווחה ושירותים הציבוריים

4. הסיבות לאי ביצוע החלטות הממשלה נבחנו בהנהלת המשרד. המשרד בדעה שבנסיבות הקיימות יש להקפיא את מהלך ההפרטה.

לצורך בחינת מדיניות הטיפול והשיקום של אוכלוסיות עם פיגור שכלי החוסות במעונות. המהלך יוקפא עד אשר יקבעו כלי הפיקוח, הסטנדרטים, כלי הבקרה, היקף כוח האדם הנדרש לביצוע המטלות ומחקר משווה לבדיקת היתכנות כל צורות ההפעלה, עם השוואה למתבצע בחו"ל. לאור מהלכים אלה הוחלט בפברואר 2009 עם מכון ואן-ליר לבצע מחקר משווה המתייחס לשיטות ההפעלה השונות. בימים אלו מתנהלים מגעים עם מכון ואן-ליר לקבוע את היקף המחקר ולוח זמנים לביצועו. בעת האחרונה גדל מערך הפיקוח ב-10 משרות מ-6.5 ל-16.5 משרות, ונעשית עבודת מטה לבחינת האפשרויות וכדאיות הוצאת המעונות למיקור חוץ.

ליקוי

5. כל שלוש ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושא בשנים 2004-2007 לא יושמו, והסיבות לאי-ביצוען לא נבחנו.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים הציבוריים

5. המשרד נערך לעבודת מטה מקיפה בנושא מיקור החוץ של המעונות. הצעד הראשון שנעשה הוא הזמנת מחקר בנושא במכון ואן-ליר. בתהליך ישולבו נציגי ההורים כפי שכבר נעשה בעבר. המשרד מבהיר כי הקו המנחה אותו בכל אחת מחלופות ההפעלה של המעונות הוא הבטחת איכות חייהם של דיירי המעונות ושיפור מצבם.

בקרת תפעול ומעונות

ליקוי

6. בדוחות הפיקוח שמכינים המפקחים של משרד הרווחה אין ביטוי לבדיקה של ניצול תקציב המשרד המיועד לשירותים שעל המעון לתת לחוסים, ולא מצוין אחוז הרווח שנשאר בידי בעלי המעון, אף שהוא נקבע בחוזה בין המעון למשרד.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים הציבוריים

6. הפיקוח של השירות למעונות באגף לטיפול באדם המפגר בודק האם הספק נותן את השירות שעליו התחייב בחוזה, וכן את עמידתו בסטנדרטים ובאיכות הטיפול הנדרשת ממנו. הניצול התקציבי והרווח של המפעיל נבדקים באמצעות בקרה חשבונאית שאותה מפעילה גזברות המשרד, אחת לשלוש שנים.

ליקוי

7. נמצאו ליקויים מהותיים בכל הנוגע לנושא הפיקוח: כל מפקח עובד לפי תכנית עבודה משלו, וקובע בעצמו את סדר העדיפויות של הנושאים הנבדקים; תחומים מסוימים הנוגעים לטיפול בחוסים אינם נכללים בתכנית הפיקוח ואינם מקבלים ביטוי בדוחות; דוחות הפיקוח אינם כוללים אמות מידה לבחינת עמידתם של המעונות ביעדים מוגדרים, ולכן הפיקוח נעשה על פי אמות מידה סובייקטיביות ואי-אפשר להשוות בין ביצועיהם של המעונות השונים; המפקח משמש גם יועץ למנהל המעון, וכך עלול להיווצר מצב שבו הוא מפקח על פעולות שנעשו בעצתו; דוחות הפיקוח אינם מוגשים בקביעות למנהל השירות לאדם המפגר במשרד הרווחה וכך יש לו קושי לעקוב אחר התנהלות המעון ולהעריך את השינויים שנעשו באופן הטיפול.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים הציבוריים

7. הוקמה ועדה הבודקת את מהות הפיקוח, המיוננים הראויים בכל אחד מתפקידי הפיקוח (בקה, יעוץ והדרכה), בניית סטנדרטים ברי מדידה, כלי פיקוח יעילים שיאפשרו למפקח לבטא את המתרחש בשטח בדו"חות שגרתיים ומקיפים וכן מדדים לסנקציות ולתגמולים לגופים נותני השירותים. האגף מהווה חלק מוועדה זו שאמורה להגיש מסקנותיה עד סוף 2009. יישום מסקנות הוועדה ישפר את הליקויים שהעלתה הביקורת. לפיקוח נוספו עשרה תקנים חדשים שתהליך איושם החל, תקנים נוספים יתווספו בהתאם לצרכים. נבנה טופס פיקוח ומעקב אחיד לכל המעונות והמפקחים.

ליקוי

8. על משרד הרווחה לגבש בהקדם מדיניות בנושא הליכי ההפרטה לאחר ביצוע עבודת מטה מקיפה שבמסגרתה ישותפו כל הגורמים הרלבנטיים ובכלל זה הורי החוסים; כמו כן עליו לגבש מספר חלופות להצעת החלטה לממשלה, כמתבקש מתקנון עבודת הממשלה ובתום עבודת המטה להציע לממשלה את החלופה המועדפת שתיקח בחשבון בראש וראשונה את צרכי החוסים והצורך של המשרד להבטיח את יכולתו לפקח על תפקוד המעונות שבאחריותו.

תגובה

משרד הרווחה והשירותים הציבוריים

8. המשרד מבצע מזה מספר חודשים עבודת מטה מסודרת באמצעות ועדה לבחינת המעונות לאנשים עם פיגור שכלי.

המשרד לשירותי דת

הפיקוח על כשרות המזון

הגופים המבוקרים: הרבנות הראשית לישראל; המועצה הדתית חיפה; המועצה הדתית ירושלים; המועצה הדתית ראשון לציון

נותני תעודות ההכשר ברבנות הראשית ובמועצות הדתיות

ליקוי

1. ועדת צדוק המליצה ב-1993 לעגן בחקיקת משנה את תחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, כיוון שלעתים נתגלו חילוקי דעות ביניהן בנוגע לסמכויותיהן בתחום הכשרות. למרות שחלפו יותר מ-15 שנים מאז, לא חל כל שינוי במצב ולא הותקנו תקנות מפורטות בעניין זה.

ליקוי

2. מאז 2003 לא אוישה משרת רב ראשי לירושלים; בהיעדר רב ראשי או רב הממונה לחתום על תעודות הכשר, הונפקו תעודות ההכשר שלא בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות. בתקופה זו הנפיקו בעלי תפקיד שונים במועצה הדתית ירושלים, ובהם מזכירי המחלקות ומנהלי המחלקות, תעודות הכשר וחתמו עליהן בלא שהוסמכו לכך בידי מועצת הרה"ר.

ליקוי

3. החל משנת 2005, במועצה הדתית חיפה, הורעה מערכת היחסים בין רב העיר הספרדי, הרב שלמה שלוש, לבין יו"ר הוועדה הממונה, מר משה שטטמן, ורב העיר האשכנזי, הרב שאר ישוב כהן, ולא שרר ביניהם אמון, בין היתר, על רקע בעיות הנוגעות לשמירת הכשרות בעיר. הרבנים הראשיים לישראל ומנכ"ל הרשות הארצית לשירותי דת באותו זמן, מר מאיר שפיגלר, לא נקטו פעולות לפתרון הבעיות.

ליקוי

4. מ-1985 ועד 2006 לא חתמו על תעודות ההכשר מטעם המועצה הדתית ראשון לציון רבני העיר, הרב יהודה דוד הלוי וואלפא והרב יוסף עזרן, אלא מנהל מחלקת הכשרות, שלא הוסמך לכך בידי מועצת הרה"ר כפי שנדרש בהוראות חוק איסור הונאה בכשרות. באי-חתימתם של הרבנים המקומיים על תעודות ההכשר לבתי העסק בעירם הם כשלו במילוי חובתם כלפי תושבי העיר שומרי הכשרות.

תגובה

המועצה הדתית ראשון לציון

4. החל מפברואר 2008, הרב הראשי של העיר חותם על תעודות הכשרות כנדרש.

אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות

ליקוי

5. באגף הכשרות הארצי ברבנות הראשית פועלת היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות. הונאה בכשרות היא עברה פלילית שעל פי החוק, דינה מאסר שנה, והיא נחשבת גם עברה מינהלית, שדינה קנס. אמצעי הענישה של היחידה מגוונים וכוללים גם הטלת קנס מינהלי כשמקבל הקנס יכול להודיע על רצונו להישפט על העבירה. בשנים האחרונות הוגשו רק כתבי אישום ספורים על עבירות איסור הונאה בכשרות בגלל עומס העבודה בפרקליטות, אף שרבים ביקשו להישפט. במרס 2007 הוחלט בפרקליטות כי תיקי הונאה בכשרות יועברו לטיפול של עורכי דין פרטיים לצורך הגשת כתבי אישום בפיקוח הפרקליטות. עד ינואר 2009 לא חלה כל התקדמות בנושא זה, וכתוצאה מאי-קיום ההליכים המשפטיים נפגעת יעילות אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות.

הליך הנפקת תעודות הכשר

ליקוי

6. תקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988, מסדירות את אופן הגשת בקשה לתעודת הכשר על ידי בעל בית עסק המעוניין בכך. בשלוש המועצות הדתיות, ירושלים, חיפה וראשון לציון, נמצאו ליקויים הנוגעים לניהול טופסי הבקשה. מחלקות הכשרות במועצות אלו אמנם הנפיקו טופס בקשה, אולם הוא לא תאם את דרישות התקנות, כיוון שהיו חסרים בו פרטים חיוניים הנוגעים לעסק. מידע לא מלא על בית עסק מקשה על מחלקות הכשרות לפקח עליו בצורה יעילה.

ליקוי

7. הוראות שונות בדן מטילות על מוסדות המדינה והרשויות המקומיות חובות של שמירת מסמכים. במחלקות הכשרות בירושלים ובחיפה חסרו מסמכים רבים. עולה חשש שהמסמכים הוצאו משם שלא כדין אף שהם רכוש המדינה וחובתן של המועצות הדתיות לשמור עליהם.

ליקוי

8. אגף הכשרות הארצי קבע נוהל לחידוש תעודות הכשר, אולם הנוהל אינו ברור דיו.

ליקוי

9. הביקורת בחיפה העלתה, כי במקרים רבים תעודות הכשר שחודשו לא הופצו לבתי העסק מבעוד מועד, וכתוצאה מכך הם פעלו ללא תעודות תקפות אף ששילמו את האגרה והעסיקו משגיחי כשרות.

ליקוי

10. בראשון לציון העלתה הביקורת כי מספטמבר 2007 לא חודשו תעודות ההכשר, וכתוצאה מכך פעלו בתי עסק בלא תעודות תקפות, אף שחלקם שילמו את האגרה והעסיקו משגיחי כשרות.

ליקוי

11. בבתי החולים הממשלתיים אין תעודות הכשר של הרבנות המקומית או לחילופין של הרה"ר. היעדר הנחיות ברורות יצר מצב שבו הרבנויות המקומיות אינן אחראיות בפועל לכשרות בהם.

תשלום אגרות בגין תעודות הכשר

ליקוי

12. סכום האגרה השנתית עבור התעודה נקבע לפי סוג העסק ולפי מבחנים שונים. הביקורת העלתה כי מחלקות הכשרות בירושלים ובחיפה אינן מקיימות בקרה ראויה על האגרות ששולמו. עוד נמצא כי בתי עסק מסוימים אינם נכללים בקטגוריות אלה ולא נקבעה להם אגרה. משנת 2003 לא עודכנו שיעורי האגרות על ידי השר הממונה על שירותי הדת ומן הראוי לעדכן.

מעמדם של משגיחי הכשרות

ליקוי

13. על אף המלצות משרד מבקר המדינה משנת 1992 לפעול לפתרון בעיית מעמדם של המשגיחים - תלותם בבעלי בתי העסק וניגוד העניינים שהיא יוצרת - עד אוגוסט 2008 לא חל שינוי במצב. הביקורת הנוכחית העלתה שבניגוד להנחיות הרשות הארצית לשירותי הדת כמה מועצות דתיות פעלו באופן עצמאי לשינוי דרך העסקת המשגיחים בבתי העסק.

תגובה

הרבנות הראשית לישראל

13. מעמדם של משגיחי הכשרות נדון בפורומים שונים. ואכן התקבלו המלצות אופרטיביות. בעקבות הערות משרדי המשפטים והאוצר התהליך נעצר. מדובר בכ- 3000 משגיחי כשרות בארץ והערות משרד המשפטים באשר לזהות המעסיק – כאשר ברקע עומדת

התנגדותו הנחרצת והמובנת של משרד האוצר להוספת עובדים אלה בתקן כעובדי מדינה, יצרה מלכוד משפטי שטרם נמצאה נוסחה חד משמעית לפתרונו.

ליקוי

14. אין נהלים בעניין הכישורים הנדרשים מהמשגיחים, הליך בחירתם, הסייגים להעסקתם ודרכי הפרסום של משרות השגחה פנויות. הועלה כי שבעה משגיחים במועצות הדתיות חיפה וראשל"צ הם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של רבני עיר או של עובדים במועצות הדתיות. אחדים ממשגיחים אלו אף היו כפופים לקרוביהם.

תגובה

המועצה הדתית ראשון לציון

14. עם כניסתו לתפקיד של מנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית בפברואר 2009, עודכנו ושופרו הנהלים בנושא קבלת משגיחי כשרות לעבודה.

ליקוי

15. בשלהי 2004 החליטה הרה"ר שמשגיחי כשרות ילמדו על פי תכנית לימודים מסודרת, יעברו מבחני הסמכה ברה"ר ובסוף ההליך יזכו לתעודת משגיח, ולא יועסק משגיח בלא תעודת הסמכה. בשלוש המועצות הדתיות שנבדקו אין אישורים המעידים על עמידת המשגיחים במבחני ההסמכה של הרה"ר.

תגובה

הרבנות הראשית לישראל

14-15. הרבנות הראשית מצאה לנכון להקנות למשגיחים כלים הלכתיים ומקצועיים למילוי תפקידם כנדרש. הקמת הפרויקט נעשתה תוך לימוד ושיתוף פעולה עם כל הגורמים הנוגעים בדבר בשטח, כך שלא תיווצר התנגדות. למעלה מאלפיים משגיחים למדו בקורסים השונים והוסמכו תוך תקופה קצרה. לעיתים יש צורך בניסוי וטעייה עד שהדברים מגיעים לאיזון הנדרש – היקף החומר הנלמד, רמתו, הדגשים ומשך הזמן הנדרש לכל תחום, נושאי המבחן ותחומיו, רמתו והבנת הלומדים הנבחרים את הנדרש. מספרם הרב של הלומדים בקורסים השונים ובמועדים משתנים, השאלות שהתעוררו והצריכו פתרון, גרמו בשלב הראשון לעיכובים עליהם התגברה הרבנות הראשית בהמשך.

המועצה הדתית ראשון לציון

15. בשנתיים האחרונות, נערכו קורסים למשגיחי כשרות. במערכת עדין ישנם משגיחים ותיקים שאין בידיהם תעודות הסמכה, אך מורשים לעסוק בהשגחה באישורו של רב העיר.

ליקוי

16. המשגיחים מקבלים את שכרם ישירות מבעלי בתי העסק שעליהם הם מפקחים, והוא אמור להיקבע בהתאם לשעות ההשגחה הנדרשות. לא נקבעו קריטריונים בדבר היקף ההשגחה הנדרש בסוגי בתי העסק השונים, בעיקר בבתי עסק קטנים. התברר שאין אחידות בהעסקת משגיחים: עסקים שלהם מאפיינים דומים נדרשים להעסיק משגיחים בהיקף שונה של שעות. הדבר פותח פתח לאי-שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים.

תגובה

המועצה הדתית ראשון לציון

16. על פי חוזר מנכ"ל משרד הדתות, שכר המשגיחים הינו 37 ₪ לשעת השגחה. בפועל, המשגיחים מקבלים שכר נמוך מהשכר שנקבע. רבני העיר דנו בנושא שכר המשגיחים, וכל משגיח מקבל את שכרו באופן גלובלי על פי גודל העסק ומספר שעות ההשגחה. השכר נקבע על דעת הרבנים ובעלי העסקים.

ליקוי

17. מחלקות הכשרות אינן מקיימות מעקב אחר נוכחות המשגיחים כיוון שהם אינם ממלאים דוחות נוכחות; נמצא כי משגיחי כשרות רבים משובצים להשגחה בכמה בתי עסק במקביל; משרד מבקר המדינה העלה שמשגיחים לא נמצאו בבתי העסק בשעות שעליהם להשגיח בהם על הכשרות. ליקויים דומים נמצאו גם בביקורות שעשה אגף הכשרות הארצי.

תגובה

המועצה הדתית ראשון לציון

17. למחלקת הכשרות נוספו שלושה מפקחים, והמחלקה מונה כיום תשעה מפקחים. מחלקת הכשרות מקיימת מידי יום שלישי בשבוע, ישיבה בהשתתפות רב העיר, מנהל מחלקת הכשרות והמפקחים המגישים דו"חות שבועיים על פעילותם.

גופים פרטיים נותני תעודות השגחה - בד"צים

ליקוי

18. במקביל למערך הכשרות הממלכתי התפתחו עשרות ארגונים פרטיים המכונים "בד"צים" (בתי דין צדק) המעניקים לבתי עסק תעודות השגחה "למהדרין". חוק איסור הונאה בכשרות אוסר על בעל בית אוכל להציג את העסק ככשר, אלא אם כן ניתנה לו תעודה על פי החוק. נמצא כי במקרים רבים נתנו בד"צים תעודות השגחה לבתי עסק שאין להם תעודת הכשר מטעם הרבנות המקומית, ולעתים המשיכו הבד"צים לתת אותן גם לאחר שהרבנות המקומית שללה מבית עסק את תעודת ההכשר שלו. למועצת הרה"ר אין סמכות חוקית לאכוף את החלטותיה על הבד"צים. בשנים האחרונות היא קיימה דיונים בסוגיה זו ובצורך להסדיר את פעילותם של הבד"צים, אך דבר לא השתנה.

עבודה נוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות

ליקוי

19. על רבני עיר לחתום על תצהיר שבו הם מתחייבים שלא יעבדו עבודה נוספת בשכר ללא אישור מהרה"ר. רק כ-60% (כ-80 מ-134) מרבני הערים חתמו על התצהיר האמור; מועצת הרה"ר לא פעלה לאכוף על יתר רבני הערים את החובה לחתום עליו.

תגובה

המועצה הדתית ראשון לציון

19. ביום 17 במרץ 2009, הועבר לרבנים מכתב הצהרה, ובו היה עליהם לחתום כי אין הם עובדים בעבודה נוספת בשכר. הרבנים ביקשו זמן ללמוד את הנושא והבטיחו לחתום על המכתב בהקדם.

ליקוי

20. שישה רבנים מקומיים עבדו במקביל לתפקידם במועצות הדתיות גם בבד"צים, חלקם אף בתחומי היישוב שבו הם מכהנים. מכיוון שהבד"צים שבהם הועסקו רבנים אלה מתחרים בנותני הכשרות הממלכתיים שמטעמם הם פעלו וחלק מהם נמנה עימם, הם היו עלולים להימצא בניגוד עניינים והיה קיים חשש שירצו בטובת הבד"צים.

ליקוי

21. ארבעה רבנים עובדי מועצות דתיות (מנהלי מחלקות כשרות) עבדו במקביל לעבודתם במועצה הדתית גם בבד"צים שהעניקו תעודות השגחה

ברחבי הארץ; שלושה מהם עשו זאת גם בתחום שבו פועלת המועצה הדתית ובכך פעלו בניגוד עניינים לעבודתם בה. לדוגמה, רב פוסק וראש המחלקה למצוות התלויות בארץ במועצה הדתית ירושלים חתם גם על אישורי הכשרות של בד"ץ פרטי שאף נושא את שמו. הבד"ץ סיפק למועצה הדתית באותה עת שירותי פיקוח על כשרות תמורת תשלום. גם מנהל מחלקת הכשרות לשעבר ברחובות הפעיל בד"צ פרטי הנושא את שמו וחתם על אישורי הכשרות שלו.

ליקוי

22. בעלי תפקידים במחלקות הכשרות בירושלים, בחיפה ובראשון לציון עבדו עבודות נוספות על חשבון זמן עבודתם במועצה הדתית. בין העובדים היו מפקחי כשרות שעבדו גם כמשגיחים; אחדים מהם השגיחו באותם מקומות שבהם שימשו גם כמפקחים מטעם המועצה הדתית, וכך פיקחו למעשה על עצמם. רוב העובדים לא ביקשו את אישור המועצה הדתית לעבודה הנוספת. לדוגמה, מפקח כשרות במועצה הדתית בירושלים עבד בעבודה נוספת כעורך דין בשעות העבודה המקובלות.

תגובה

המועצה הדתית ראשון לציון

22. כל עובד המתקבל לעבודה ברבנות המקומית, או במועצה הדתית, מצהיר על גבי טופס מיוחד לגבי עבודה נוספת.

ליקוי

23. בעלי עסקים שקיבלו תעודת הכשר בחתימתו של רב העיר הספרדי בחיפה תרמו סכומים גבוהים לעמותה שהרב עמד בראשה, אף שהיה חשש חמור לניגוד עניינים עקב כך.

תגובה

הרב הראשי הספרדי של העיר חיפה

23. מנהג קדום הוא שבתי עסק שונים מרימים את תרומתם השנתית למוסדות לפני חגי הפסח וראש השנה. רוב התרומות והתרומים המצוינים בדוח הביקורת, תרמו טרם המינוי של הרב כנשיא הכבוד של המוסדות וכרבה הראשי של העיר. מערכת הכשרות אינה מערך של איש אחד, ואין לכל האישים שבדרך, ממנהל המחלקה דרך ראש המדור, המפקח ועד אחרון המשגיחים, כל קשר עם אותם מוסדות, עליהם הרב ממונה כנשיא כבוד.

הנוהג שרב ראשי לעיר מחזיק בנשיאות כבוד של מוסד תורני אינה נחלתו הבלעדית של הרב, זהו מנהג ידוע ומקובל בכל ערי ישראל, ובאין הוראה מפורשת, הרב רואה בעבודה זו (שנעשית בהתנדבות מלאה) עבודת קודש הבאה להגביר ולהפיץ את תורת ישראל ואת היהדות בעיר חיפה.

מתן תעודות הכשר מחוץ לתחומי המועצות הדתיות

ליקוי

24. המועצות הדתיות ירושלים וחיפה נתנו תעודות הכשר לעסקים מחוץ לתחומי עריהן, בניגוד להוראות חוק איסור הונאה בכשרות ולהנחיות הרבנות הראשית. הועלה כי אגף הכשרות הארצי, אף על פי שהיה מודע לכך, לא עמד על כך שיפסיקו זאת.

ליקוי

25. על הרבנות הראשית ועל המשרד לשירותי דת לקבוע כללים לבחירתם ולהכשרתם של משגיחי הכשרות כדי לוודא שיוכלו לספק שירות ברמה מקצועית נאותה וכדי למנוע את ניגוד העניינים שבעבודתם. כמו כן על הרבנות הראשית לשפר את הפיקוח על נוכחות המשגיחים בבתי העסק.

ליקוי

26. על הרבנות הראשית ועל המשרד לשירותי דת להסדיר את התופעה החמורה של עבודה נוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות בבדצ"ים ובהשגחה על כשרות בבתי עסק.

תגובה

הרבנות הראשית לישראל

26. מועצת הרבנות הראשית דנה בנושא הרגיש האם מותר לרבנים לקבל תשלום עבור עריכת חופות וקידושין. בדיון השתתף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה וצוות ממשרד המשפטים. הוקמה ועדה על ידי מועצת הרבנות הראשית הממשיכה לשבת על המדוכה בנושא עבודה נוספת של רבנים יחד עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בשאלת קבלת תשלום על ידי רבנים מכהנים עבור עריכת חופות ועבודות נוספות. כמעט כל נושא ועניין זכה לדיונים במועצת הרבנות הראשית או אצל הרבנים הראשיים ולהתייחסות ספציפית הכוללת הנחיות והחלטות. דא עקא מערכת הכפיפויות של הרבנויות המקומיות והמועצות הדתיות הינה למשרד לשירותי דת, ולרבנות הראשית אין כל סמכויות אכיפה.

ליקוי

27. מהממצאים מצטיירת תמונה עגומה עד כדי פגיעה ממשית בשומרי הכשרות. על המועצות הדתיות, על המשרד לשירותי דת ועל הרבנות הראשית לישראל, כל אחד בתחומי סמכויותיו, לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הכשרות כך שיובטח שתעודות ההכשר בחתימת הרבנים המקומיים יינתנו אך ורק במקומות שבהם הכשרות נשמרת כראוי.

שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן

הגופים המבוקרים: המשרד לשירותי דת; משרד האוצר; משרד הפנים; מינהל מקרקעי ישראל; המוסד לביטוח לאומי

הפיקוח על שירותי הקבורה היהודיים

ליקוי

1. לפיקוח על החברה לענייני קבורה יש משנה חשיבות בהתחשב בכך שבעת מצוקתן לא תמיד משפחות הנפטרים מודעות לזכויותיהן או מסוגלות לדאוג לעצמן במידה מספקת. נמצא כי המשרד לא קיים פיקוח ובקרה שיטתיים על פעולותיהן של כל חברות הקבורה. גם לא היה בידיו מאגר מידע ממוחשב על בתי העלמין בישראל או על כל החברות הפעילות.

ליקוי

2. למשרד לא היה נוהל רשמי בנוגע להמלצה לאישורה או לדחייתה של בקשה לחידוש רישיון קבורה, והחלטותיו בעניין לא היו מנומקות בהתאם לתבחינים שקבע לבדיקת בקשות חברות הקבורה. המשרד לא קבע תנאי סף וגבולות לשיקול דעת במסגרת התבחינים שהגדיר לצורך בחינת התנהלותה של חברות הקבורה, בין היתר, בנוגע להתנהלותה הכספית והחשבונאית.

ליקוי

3. דפוסי הפעולה שהונהגו במשרד החל מ-2005 לא הכילו בתוכם מאפיינים של פיקוח ובקרה על התנהלות חברות הקבורה אלא היוו תהליך רישומי בלבד. החל ממאי 2007 לא טיפלה הרשות הארצית בבקשות לרישיונות הקבורה בהתאם להנחיות המנכ"ל שבהן נקבע תהליך חדש לקבלת רישיון או חידושו ולא הוכנו חוות דעת בנוגע לאישור או לדחייה של הבקשות לרישיון.

ליקוי

4. באוגוסט 2008 היו למשרד רשימות בנוגע ל-517 חברות הקבורה; ליותר מ-90% מהן לא היו רישיונות קבורה תקפים: ל-41 מ-46 חברות הקבורה שהן עמותות (89%), ל-100 מ-111 חברות הקבורה הפועלות במסגרת מועצות דתיות, אזוריות ורשויות מקומיות (90%); ביותר מ-350 מ-360 חברות הקבורה ביישובים כפריים (קיבוצים ומושבים).

ליקוי

5. על פי תקנות שירותי הדת היהודיים, תוקף רישיון קבורה לחברות הקבורה הוא לשנתיים. ואולם הסכם ההתקשרות שבין הביטוח הלאומי

וחברות הקבורה אינו מוגבל בזמן. כתוצאה מכך הביטוח הלאומי העביר דמי קבורה גם לחברות הקבורה שתוקף רישיונותיהן פג.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

5. ביום 17/2/09 פנתה היועצת המשפטית של המוסד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה והציגה בפניו את מצב הדברים הנוכחי, לפיו לרוב חברות הקבורה אין כיום רישיונות קבורה. במכתב הוצגה הבעייתיות שבהמשך התשלומים שמבצע המוסד לחברות הקבורה לפי הוראות סעיף 266 לחוק הביטוח הלאומי ומאידך, הבעיה שתיווצר אם ימנע המוסד מלשלם עבור שירותי הקבורה שכבר ניתנו. היועצת המשפטית של המוסד בקשה כי הנושא יוסדר על ידי היועץ המשפטי בישיבה שתתקיים בהשתתפות היועצים המשפטיים של המוסד ושל המשרד לשירותי דת. המוסד יפעל בהתאם להחלטת היועץ המשפטי לממשלה.

ליקוי

6. המשרד לא קיים פיקוח ובקרה יזומים, מובנים ושיטתיים על חברות הקבורה בנושאים כספיים.

ליקוי

7. המשרד לא פיקח על השימוש בכספים ששילמו אנשים בעד רכישת חלקות קבר בחייהם.

ליקוי

8. המשרד לא קיים פיקוח ובקרה יזומים על גביית כספים בהתאם לתעריפים שבחוק מאנשים שקנו חלקות בעודם בחיים. באתר האינטרנט של המשרד לא נמצא מידע בנושא, והוא גם לא הכין חוברת הסבר עליו.

ליקוי

9. אין במשרד נהלים ודפוסי עבודה המסדירים את פעולות השר והמשרד בנוגע להכרזה על בתי עלמין סגורים ובכל הנוגע להמלצות הביטוח הלאומי בנושא זה. המועד האחרון שבו קבע השר את רשימת בתי העלמין הסגורים היה בנובמבר 2002.

ליקוי

10. למרות הצורך לקיים פיקוח ולשמור על שוויון מהותי ואחיד בכל בית עלמין, נמצא כי המשרד אינו בודק את המחירים שגובים חברות הקבורה עבור חלקות קבר בבתי עלמין סגורים ובשטחים המוגדרים בבתי העלמין.

ליקוי

11. אין התאמה בין רשימת בתי העלמין הסגורים שנקבעו על ידי השר ופורסמו ברשומות לבין רשימת בתי העלמין שמוכרים כסגורים על ידי הביטוח הלאומי.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

11. בישיבה מיום 2/12/08, בה השתתפו נציגי המוסד ונציגי המשרד לשירותי דת, סוכם כי המשרד לשירותי דת יפעל ליצירת הלימה של רשימת בתי העלמין הסגורים המתפרסמת על ידו, עם רשימת בתי העלמין הסגורים שנבדקה ונקבעה על ידי המוסד.

תכניות מפורטות לבתי עלמין

ליקוי

12. תכניות מפורטות לבתי עלמין קיבלו תוקף או אושרו למתן תוקף ללא חוות דעת מאת השר או מי שמינה לכך. לא היה במשרד נוהל המפרט את השיטה והתבחינים אשר לפיהם על השר לפעול לגבש את חוות דעתו.

השתתפות המשרד בפיתוח בתי עלמין

ליקוי

13. בכל אחת מהשנים 2005-2007 היה שיעור ניצול התקציב שיועד לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי חברות הקבורה במועצות דתיות וברשויות מקומיות נמוך - 2.2%, 23.8% ו-26.6%, בהתאמה. למעשה, כמעט לא נוצלה תוספת התקציב שנבעה מעודפים, בעיקר מהתחייבויות המשרד לחברות הקבורה שהועברו מתקציב השנה הקודמת לשנת התקציב. בשנת 2006 לא בדק המשרד צורכי פיתוח נוספים בבתי עלמין ואף לא נוצרו התחייבויות תקציביות נוספות.

ליקוי

14. המשרד לא הכין תכנית רב-שנתית להשתתפותו בתקציבי הפיתוח של בתי העלמין היהודיים, אלא לכל שנה ושנה בנפרד.

ליקוי

15. הערכת צורכי הפיתוח בבתי העלמין ואומדן עלותם לצורך השתתפות המשרד בהוצאות חברות קבורה מתקציב 2005 והעברת התשלומים למרבית החברות בסיום עבודות הפיתוח, נעשו ללא קבלת ייעוץ הנדסי מוסמך.

ליקוי

16. כאשר העלה המשרד ליקויים בהתנהלות חברות הקבורה לגבי פיתוח בתי העלמין, הוא לא נקט פעולות לתיקונם או לביטול ההתחייבויות שניתנו במסגרת התקציב.

מצוקת הקבורה בגוש דן

ליקוי

17. בהחלטת ממשלה מינואר 2006 נקבע, כי המדינה תעודד את הקבורה הרוויה על ידי תוספת תשלום לכך. נמצא, כי לא נקבע נוהל המסדיר את המנגנון והשיטה שבה תשולם התוספת מתקציב המדינה לחברות הקבורה העוסקות בהקמת מבני קבורה רוויה.

ליקוי

18. המשרד לא פעל ליישם את החלטת הממשלה ממאי 2007 לבטל בחוק את ההנחות לרכישת קבר לאדם בעודו בחיים בחלקות קבורת שדה הניתנות לבני זוגם של נפטרים, כך שיינתנו לקבורה רוויה בלבד כדי לעודד רכישת קברים בקבורה הרוויה.

ליקוי

19. ועדת השרים לענייני קבורה החליטה באוקטובר 2008, כי תיערך בדיקה משותפת של המשרד, משרד האוצר וחברות הקדישא למתן "רשת ביטחון" על ידי המדינה. אם הבדיקה לא תיעשה, יהיה קשה, לדברי חברות הקבורה ת"א, להתקדם לפתרון שיאפשר לה את בניית מבני הקבורה הרוויה.

ליקוי

20. הממשלה הטילה על מינהל מקרקעי ישראל את האחריות לפיתוח כללי ולהקמת תשתיות-העל של בית העלמין ברקת. קצב הפיתוח וההקמה שלו אינו מתאים ללוחות הזמנים שנקבעו. מועד הפעלתו שהוערך במרס 2001 כפברואר 2004, היה מתוכנן בעת סיום הביקורת למרס 2011, אולם היות שהמכרזים לפיתוח תשתיות-העל טרם פורסמו, יש חשש שהפעלתו תידחה למועד מאוחר אף יותר.

תגובה

משרד הפנים

20. התוכנית אושרה בתאריך 22.12.02. בהוראת התוכנית נקבע כי תנאי להיתר בנייה הינו הכנת תוכנית בינוי לאישור הוועדה המחוזית. בתאריך 25.12.06 דנה הוועדה המחוזית בתוכנית בינוי גז/ש/796, והחליטה לאשרה בתנאים. עד ליום זה טרם הושלמו כל התנאים המפורטים בהחלטה. התקבל אישור הצוות המלווה של כביש 6 כנדרש בהחלטת הוועדה המחוזית. בתאריך 24.2.09 התקיימה ישיבת עבודה בלשכת התכנון. נקבע כי על מגישי התוכנית להעביר סט מעודכן ומתוקן כנדרש על פי החלטת הוועדה.

ליקוי

21. על המשרד ועל הביטוח הלאומי לפעול לצמצום השונות בין רשימת בתי העלמין הסגורים שנקבעו על ידי השר לבין רשימת בתי העלמין שמוכרים על ידי הביטוח הלאומי כבתי עלמין סגורים. מן הראוי גם כי המשרד יקבע נהלים ודפוסי עבודה שיסדירו את פעולות השר והמשרד בעניין זה.

ליקוי

22. במסגרת אחריותו לחלוקת תקציב הפיתוח לבתי עלמין וכמפקח על התנהלות התקינה של חברות הקבורה על המשרד לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות ביקורת מטעמו תוך ניצול הכלים החוקיים והמינהליים העומדים לרשותו. מן הראוי שהמשרד יכלול כתנאי לתקצוב פיתוח בתי העלמין את המעבר לשיטות קבורה רוויה.

סוגיות הנוגעות לשנת השמיטה התשס"ח

הגופים המבוקרים: המשרד לשירותי דת; משרד האוצר; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; הרבנות הראשית לישראל

ליקוי

1. הביקורת העלתה כי אף שהסכום שהוקצב לשנת השמיטה התשס"ח היה גדול פי ארבעה מהסכום שהוקצב לשנת השמיטה הקודמת, להצעת ההחלטה על סכום התקציב לשנת השמיטה, לא צורפו מסמכי רקע הכוללים תחשיבים כלכליים שיש להביא בחשבון במסגרת קביעת הסכומים שהוקצו לכל נושא במסגרת התקנות הייעודיות.

ליקוי

2. בשנת השמיטה התשס"ח החליטה מועצת הרבנות הראשית, שלא לפי מדיניות הרבנות הראשית לדורותיה, לצמצם את הטיפול בהיתר המכירה, וכחלופה הקימה, לראשונה מטעמה, מערך של אוצר בית דין. הקמתו של אוצר בית הדין לא אושרה בממשלה או במסגרת רשמית אחרת ולא תוקצבה, ופעילותו מומנה מהתקציב שיועד לטיפול בהיתר מכירה; הרבנות הראשית אישרה התקשרות עם חברה פרטית בתור ספק יחיד לביצוע פרויקט השמיטה בלא שנערכה מבעוד מועד לפרסום מכרז לבחירת החברה.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

1.2. לנושא תשתית לתקציב התמיכה - קביעת תקציב השמיטה התבסס על תשתית שנערכה במשרד בשנה השישית. על פי הביצוע בפועל, ברוב הסעיפים ניצול התקציב היה אפקטיבי ומתאים לתשתית הראשונה שנקבעה בהחלטת הממשלה. יחד עם זאת, ועל סמך הניסיון של שנת השמיטה תשס"ח, המשרד יכין תשתית תקציבית ממוסמכת ומסודרת לקראת קביעת תקציב תמיכה לשנת השמיטה הבאה.

לנושא ניצול התקציב בפועל - על פי הערכות המשרד ינוצלו בין 70 ל-75 מיליון ₪ מסך התקציב שאושר בסך 103 מיליון ₪ - החלק הלא מנוצל חולק כדלקמן: תקציב של 15 מיליון ₪ לחיטה לא נוצל מאחר והזכויות נגזרה ממחיר החיטה בעולם, שעלה מאוד ולכן לא היה צורך לתמוך במגדלי החיטה למאכל. בסעיף משביתי משקים הוחלט להשאיר יתרה בסך 6-8 מיליון ₪, מאחר ונהלי המשרד היו קפדניים ולקחו בחשבון את ההכנסה החייבת של החקלאי על פי דוחות מס הכנסה לשנים שלפני השמיטה. תקציב האיסוס כמעט ולא נוצל (כ-0.7 מיליון ₪ מתוך 4 מיליון ₪), זאת בעקבות הערכה יחסית גבוהה לגבי כמויות גדולות יותר שלקחה בחשבון גם תמיכה

באיסוס מוצרים מעובדים (לאחר מספר דיונים הוחלט בוועדת השמיטה לא לאפשר תמיכה במוצרים מעובדים).

הרבנות הראשית לישראל

2. הרבנות הראשית לישראל אמורה לתת פתרונות כשרותיים נאותים לכלל האוכלוסייה. בנושא שנת השמיטה ישנן שני פתרונות הלכתיים מקובלים: היתר מכירה ואוצר בית דין. אכן הרבנות הראשית לדורותיה התמקדה יותר בפתרונות לחקלאים ולצרכנים על פי היתר המכירה כפי שהיה נכון בזמנו; אולם מכיוון שלדעת פוסקים רבים היתר המכירה הינו בדיעבד ומחוסר ברירה, ראתה מועצת הרבנות הראשית לישראל לנכון להקים אוצר בית דין של הרבנות הראשית שיתן פתרון לאותם חקלאים וצרכנים המעדיפים לכתחילה דרך הלכתית זו. הממשלה בהחלטתה על תקצוב הרבנות הראשית לשנת השמיטה – על פי היתר מכירה, לא נזקקה לדקויות ולפרטי הפתרונות המתאפשרים על פי ההלכה. מסתבר כי הממשלה בהחלטתה ביקשה לתת לחקלאים ולצרכנים פתרון כולל לתקציבי הפעילות לשנת השמיטה. הרבנות הראשית לישראל המופקדת על הצדדים ההלכתיים והכשרותיים – והיא הקובעת את דרכי הפעולה ההלכתיים – החליטה לפעול בשני המסלולים במקביל.

לנושא התקשרות עם חברה פרטית - ההחלטה על העסקת חברה חיצונית שתטפל במכלול נושאי השמיטה בפטור ממכרז נעשתה כחוק לאחר תהליך של R.F.I תהליך זה התבצע בעקבות הייעוץ שקיבלה הרבנות הראשית מהיועצים המשפטיים והחשבות במשרד ראש הממשלה. התהליך היה פומבי ופורסם בעיתונות ובאינטרנט. ההחלטה להעסקת החברה התקבלה בוועדת מכרזים כפוף לאישור האוצר, שניתן ב-15.01.07. כל ההארכות ניתנו על דעת כל הגורמים המשפטיים והחשבתיים.

ליקוי

3. משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לשירותי דת לא נערכו מבעוד מועד לשנת השמיטה ולכן הקריטריונים למתן התמיכות פורסמו במהלך שנת השמיטה ובסופה, והדבר גרם לעיכוב בהעברת התמיכות לזכאים ולפגיעה ביכולתם של משרדים אלה לבצע בקרה על העמידה בקריטריונים למתן התמיכות.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

3. לנושא קביעת קריטריונים ותמיכות לשירותי דת - הנושאים הקשורים לתמיכה בשירותי הדת היו חדשים למשרד. הקריטריונים והתמיכות נקבעו על ידי משרד המשפטים והרשות לענייני דת. המשרד ישקול לקראת שנת השמיטה הבאה את האפשרות שנושא התמיכות יעבור לטיפול של הרשות לענייני דת

(באופן דומה לטיפול בסעיף היתר המכירה), מאחר ולמשרד כמעט ואין נגיעה לסעיפי התמיכה

ליקוי

4. סקר מחירים שעשה משרד מבקר המדינה העלה כי מחירי התוצרת למהדרין גבוהים בכ-66% בממוצע ממחירי אותה תוצרת שנמכרת לפי היתר מכירה, וכי אף שניתנו תמיכות לחקלאים המשווקים תוצרת למהדרין והטבות מס ליבואני תוצרת חקלאית, לא הובטח שמחירי התוצרת יהיו דומים למחירי השוק לצרכן.

ליקוי

5. על הרבנות הראשית לפעול לתכנון ולתקצוב של ההיערכות הנדרשת לשנת שמיטה ולביצועה מבעוד מועד, שבמסגרתם ייקבעו הגוף המבצע, אופן הביצוע, לוחות זמנים ונהלים; כמו כן עליה לגבש פתרונות לסוגיות הלכתיות ומשפטיות בנושא ולספק לחקלאים מידע כולל על האפשרויות העומדות בפניהם ועל ההסדרים הנהוגים בשנת השמיטה.

תגובה

הרבנות הראשית לישראל

5. החלטת הכנסת "הצעת חוק בדבר הקמת ועדת שמיטה ממלכתית התשס"ז-2007" שנועדה להכין את מדינת ישראל לקראת שנת השמיטה הבאה, החלטה אותה קידמה הרבנות וסייעה בקבלתה, הינה הפתרון לכל אותם ליקויים עליהם הצביעה הביקורת. ועדה זו בראשות הרב הראשי לישראל – נשיא מועצת הרבנות הראשית ונציגי כל המשרדים והגופים הרלוונטיים לשנת השמיטה – תבדוק מבעוד מועד את כל הדרוש לקיום שנת השמיטה הבאה עלינו לטובה כהלכתה, הן על פי הפתרונות ההלכתיים המקובלים והאפשריים והן בהקצאת המשאבים הנדרשים לתפעולם.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

5. לנושא פרסום נהלים לציבור - למעט נוהל תמיכה בחקלאים המשווקים את תוצרתם באמצעות אוצר בית דין, כל הנהלים האחרים פורסמו מבעוד מועד. נוהל אוצר בית דין שפורסם רק בספטמבר 2008, התייחס ברובו לגידולי פירות שהשמיטה בהם החלה במחצית השנייה של שנת 2008 וממשיכה בשנת 2009, כך שבפועל למרות האיחור בפרסום נוהל אוצר בית דין, לא נפגעו חקלאים. למרות זאת סוכם במשרד כי לקראת שנת השמיטה הבאה תוקם ועדה פנימית במשרד, שתפקידה יהיה לפרסם את כל נהלי התמיכה עוד בשנה השישית טרם תחילת שנת השמיטה.

ליקוי

6. על משרד החקלאות ופיתוח הכפר והמשרד לשירותי דת לקבוע לקראת שנת השמיטה נהלים וקריטריונים למתן תמיכות כדי לצמצם פגיעה אפשרית בחלוקת התמיכות, וכדי שיהיה אפשר לעשות בקרה בזמן אמת על הנתונים שצוינו בבקשות לתמיכה.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

6. ראה תגובה סעיף 3 דלעיל.

ליקוי

7. על משרד החקלאות ופיתוח הכפר לפעול לכך שהתמיכה תינתן רק לחקלאים שמשווקים את תוצרתם באמצעות מערך שיווק של אוצר בית דין ושהכנסותיהם מהתוצרת לא כיסו את הוצאות הייצור. כמו כן, ראוי שוועדת השמיטה הממלכתית תיתן את דעתה על הפערים הגדולים בין מחירי התוצרת למהדרין ובין מחירי השוק, כדי שגם ציבור צרכני המהדרין יוכל לקנות תוצרת במחירים דומים למחירי השוק.

תגובה

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

7. לנושא תמיכה בחקלאים שתוצרתם משווקת באמצעות אוצר בית הדין - המשרד לא היה אמור לתמוך בחקלאים המשווקים באמצעות מערך שיווק "רגיל". המשרד היה אמור להוציא נוהל רק לחקלאים המשווקים באמצעות אוצר בית הדין. על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, הוחלט לא להפלות בין שני הסוגים. לכן סוכם כי מסלול התמיכה יחולק לשני חלקים בהתאם למערך השיווק של אוצר בית הדין. לאור הביקורת, יהיה צורך בעתיד, לבחון פעם נוספת את חוות הדעת המשפטית ולבדוק האם ראוי יותר לתמוך רק בחקלאים המשווקים את תוצרתם באמצעות אוצר בית הדין בלבד.

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

השירות לנוסע באוטובוסים

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; משרד האוצר; אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

ליקוי

1. ניהול הרפורמה אמור להתבצע על ידי רשות שתוקם בתוך משרד התחבורה. בפועל מעסיק משרד התחבורה לשם כך חברה חיצונית עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, הרשות טרם הוקמה. על משרד התחבורה, להבטיח שימור והעברת הידע שנמצא ברשות החברה לייעוץ כלכלי.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

1. אגף תחבורה ציבורית פועל להקמת רשויות תחבורה ציבורית ולשם כך נעזר במומחים שונים בביצוע ניתוחים מקצועיים לפי הנחייתו ובהכוונתו, וביניהם גם החברה החיצונית. ניסוח ניירות העמדה ואימוצם הינם בסמכותה הבלעדית של הנהלת האגף, בהתבסס על הייעוץ שהתקבל במסגרת זו. כיום החברה החיצונית איננה מעורבת בנושא. כדי לקדם הקמת רשויות תח"צ, פועל המשרד ומקדם פרויקט של שיתוף פעולה עם האיחוד האירופאי שמטרתו לסייע לאגף תחבורה ציבורית לאפיין את הצרכים, מטרות, יעדים ומבנה הרשויות העתידי. לליווי הפרויקט, שצפוי להתחיל בחודש מרץ 2009 (נחתם חוזה בחודש פברואר 2009), הוקמה ועדת היגוי. ועדה זו מורכבת מאנשי משרד התחבורה, האוצר, המשפטים, החוץ ונציבות שירות המדינה, החלה ללוות את הפרויקט כבר משלב טרום החתימה, והיא צפויה ללוותו עד לסיומו. ועדת ההיגוי מנוהלת ומרוכזת על ידי גורמים מתוך האגף ותסתמך בעיקר על עבודות היועצים מטעם האיחוד האירופאי. המשרד פועל לשימור הידע על ידי הבטחת העברה מסודרת של החומרים הכתובים והמדיה הדיגיטאלית למשרד באופן שוטף לאורך הזמן ובצורה מרוכזת בסוף תקופת המכרז. בנוסף הוא פועל להטמעת הארכיון הממוחשב במערכות הממוחשבות של המשרד.

ליקוי

2. משרד התחבורה לא הפעיל מערך קנסות אחיד על המפעילים השונים, בגין אותן חריגות, ולא אכף עליהם עמידה בכל הדרישות.

ליקוי

3. גם כאשר הוחלף המפעיל הראשון שזכה במכרז להפעלה באשכול מודיעין (מודיעין - מכבים - רעות) משרד התחבורה לא הצליח לספק תחבורה ציבורית ראויה לעיר מודיעין - מכבים - רעות.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

3. המשרד הפיק לקחים מן המכרזים האחרונים, לרבות מכרז מודיעין. במכרז החדש לקוי תל אביב – לוד נדרש מהמתמודדים להתחייב על רמת שכר בסיס מינימאלי לנהגים. בנוסף, בכדי לעודד את העלאת השכר של הנהגים ולפתור את המחסור הוחלט לתת ניקוד גבוה לחברות אשר יתחייבו לשכר נהגים, גבוה באופן משמעותי מהמקובל בענף. הבעיה נוצרה עם ביטול הסעות תלמידים שבוצעו בעבר על ידי עיריית מודיעין. חברת "מרגלית" ניסתה לתת מענה לבעיה על ידי תגבור קווי התח"צ בעיר בהתאמה לצרכי התלמידים, אך הניסיון לא צלח ואף החמיר את המצב. הגורם שביכולתו להזמין הסעות מיוחדות לתלמידים הינו הרשות המקומית ו/או מערכת החינוך. המשרד ינסה לתת פתרונות חלופיים כדוגמת התאמת התח"צ לצרכי התלמידים וזאת בשל אי קידום פתרון ראוי על ידי הגורמים האחראיים. הנושא אף נדון בוועדה בינמשרדית משותפת למשרדי התחבורה, הפנים, החינוך, והאוצר, אשר לא הצליחה לגבש פתרונות מוסכמים. עם כניסת ראש העירייה החדש לתפקידו, התקיימה פגישה בינו לבין המשנה למנכ"ל המשרד. בפגישה זו סוכם לקדם את הפרויקטים התחבורתיים בעיר לרבות הקמת חניון תפעולי וקידום מרכז התחבורה העירוני בשיתוף משרד השיכון.

ליקוי

4. משרד התחבורה לא הצליח לאכוף עמידה של כל המפעילים בהתחייבויותיהם. משרד התחבורה לא עודד את המפעילים לאכוף משמעת על נהגיהם בנוגע לנהיגה מסוכנת, קוד לבוש והיחס לנוסע. משרד התחבורה אף לא הצליח לחייב את המפעילים לספק דוחות מפורטים כנדרש בחוזה, דוחות שאמורים לסייע בעדכון רישיון הפעלת הקווים ולשפר את השירות לציבור; לא הצליח לאכוף עמידה בלוח זמנים, תדירות ועמידה בהגבלות על מספר נוסעים. משרד התחבורה אפשר הפעלת אשכולות קווים בטרם קיבלו רישיון לכך; לא קבע נהלים להפעלת אוטובוסים בעיתות חירום; ולא התאים את תשתית התחבורה בארץ לשימושם של אנשים עם מוגבלויות.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

4. האגף לתחבורה ציבורית פועל להתאים את נספחי הפיצויים בכל הזדמנות של פתיחת הסכם וכך למעשה משנת 2007 מרבית הסכמי הפיצויים הועברו למתכונת אחידה, למרות שהמשרד נעדר סמכות לטפל בנושא ושהנושא אינו נמצא בתחום אחריותו, אלא בסמכות האכיפה הבלעדית של משטרת ישראל. המשרד יבחן אפשרות לכלול מטלה זו בבדיקות חברת הבקרה, לאחר קבלת ייעוץ משפטי בנושא. המשרד מקדם פעילות בתחום האכיפה במשרד. מאז יולי 2003 ועד דצמבר 2008 ביצע המשרד 93,000 נסיעות בקרה לאורך המסלול, 37,000 בדיקות בתחנות מוצא, 40,000 בדיקות על אוטובוסים. בבדיקות אלה מצאה הבקרה 130,000 חריגות שטופלו. בדיקת נהיגה מסוכנת נמצאת בסמכות המשטרה ולא בסמכות המשרד. נבחנה אפשרות של החלת חובת הצגת תעודות בפני בקרי החברה, אך טרם נמצאה הסמכות החוקית לעשות כן. בשלב זה יוקפד בכל מקרה של אי הצגת תעודות לבחון את קיום התעודות והמסמכים במשרדי החברה. באשר לנוהלי החירום – בעקבות הביקורת קבע המשרד נהלי תפקוד בחירום, אשר יושמו בהצלחה במסגרת מבצע "עופרת יצוקה".

ליקוי

5. באוטובוסים של אגד אין כל מידע לנוסע על מסלול הנסיעה או על התחנה הקרובה. טיפולו של משרד התחבורה בתלונות מתמשך זמן רב.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

5. לאור השינוי הצפוי במבנה הארגוני (הקמת רשויות תח"צ) הוחלט לטפל בנושא זה במסגרת ההנחיות והכללים להקמת רשות תח"צ והגדרת תחומי עיסוקה. הבקרה על המפעילים ההיסטוריים מתבצעת אמנם בהיקף נמוך, אך מרוכזת באשכולות קווים ספציפיים, על מנת לשקף נכונה את הפעילות של אגד באשכולות האמורים. בשנת 2009 לא הועמד למשרד תקציב מתאים להרחבת הבקרה לאשכולות נוספים, אך תורחב הבקרה על אגד בשנת 2010, בכפוף לשיקולי תקציב. החל משנת 2006, נכללו בהסכם עם אגד מנגנוני אכיפה הסכמית דומים לאלה של המפעילים האחרים. המנגנון מופעל באופן שוטף על כל חריגה שמתגלה בקווי אגד.

ליקוי

6. משרד התחבורה לא הקים מערכת מידע מרכזית ומשותפת לאגד ולמפעילים החדשים שתספק מידע על האפשרות להשתמש בשירות משולב שניתן על ידי כמה מפעילים כדי להגיע ליעד מסוים. כמו כן לא קבע משרד התחבורה, בהסכם או ברישיון ההפעלה של אגד, את שעות הפעילות של עמדות המודיעין וקופות הכרטיסים העומדות לשירות ציבור הנוסעים.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

6. הנושא מקודם במסגרת תכנית העבודה של צוות "ממשל זמין". על פי לו"ז המתוכנן הפרויקט אמור להבשיל לקראת סוף שנת 2010.

ליקוי

7. למרות מספרן הגדול של התלונות בגין אי-איסוף נוסעים, לא ביקש משרד התחבורה מהחברה לבקרה לבדוק נושא זה. אף שהמשרד מזמין ספירת נוסעים בקווים שונים מחברות סקירה חיצונית, הוא אינו כולל בדרישה לספירה את אלה שאינם נאספים ונשארים להמתין בתחנה.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

7. המשרד כלל את בדיקת אי איסוף נוסעים בתחנות שיא בכל קו במסגרת המכרז החדש של חברת הבקרה. היקף הבדיקות תלוי בהעמדת מקורות תקציביים ייעודיים למטרה זו.

ליקוי

8. אגד לא קבעה בנהליה מדדים של רמת שירות, טיב שירות ולא קבעה יעדים לשיפור השירות. עד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, לא קבע משרד התחבורה תקנים לרמת השירות, דבר שהוסכם עם אגד ושנקבע עוד בשנת 1996.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

8. המשרד יבחן אפשרות להתקין באוטובוסים מסוימים של אגד מערכת חדשנית ואמינה לספירת נוסעים.

ליקוי

9. אגד חורגת מתנאי הרישיונות שניתנו לקווים שהיא מפעילה בהיקף העולה באופן יחסי למפעילים החדשים. מחלקת עדכון ובקרה באגד אינה משווה את לוח הזמנים המתוכנן של הנסיעות לביצוען בפועל ואינה מפיקה דוחות מעקב תקופתיים אחר עמידה בלוח זמנים וחריגות ממנו, על מנת לאפשר להשתמש בו כדי לבחון ולהעריך את רמת השירות לנוסע.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

9. המשרד מבצע פעולות יומיומיות לאכוף את מתן השירות לציבור הנוסעים ולמנוע כל פגיעה ברמת השירות. פעילות המשרד מתבצעת בכלים העומדים לרשותו הן במישור החוקי/משפטי - פקודת התעבורה ותקנותיה והן במישור ההסכמי. היקף אי הביצוע של אגד עומד על כ-2% בלבד מהיקף הפעילות, דבר שאינו חורג מהמקובל בענף. ההסכמים עם אגד נחתמים לתקופה של 10 שנים ובכל הסכם המשרד מפיך את הלקחים מההסכם שקדם לו ומשפר את הכלים ההסכמיים בהסכם החדש. הכלים המשפטיים – פקודת התעבורה ותקנותיה וחוק הפיקוח אינם מותאמים לתמורות שחלו בענף בעשורים האחרונים. המשרד ישפר את הכלים האכיפתיים (אכיפה מינהלית) על חריגות מתנאי הרישיון של המפעילים, במסגרת החקיקה להקמת רשות לתחבורה ציבורית. חברת אגד נקנסה על ידי המשרד בשנת 2006-2007, ולאור עובדה זו רמת הדיווח של החברה השתפרה.

ליקוי

10. משרד התחבורה לא קבע, בתקנות ובהסכמים עם אגד ועם המפעילים הפרטיים, רמת תחזוקה ושירותים להפעלת תחנות מרכזיות ותחנות רגילות. בדיקה של משרד מבקר המדינה בארבע תחנות מרכזיות שאגד מפעילה בצפת, בקריית שמונה, בעפולה ובבאר שבע העלתה, כי המתקנים בתחנות מיושנים, רמת התחזוקה של התחנות נמוכה, והתחנות לא שופצו במשך תקופה ארוכה.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

10. החל מחודש מרץ 2009 מופעל הסדר ניסיוני בתחנה המרכזית נתניה לשיפור של רמת השירות והתחזוקה במקום. לאחר שיופכו לקחים מניסוי זה המשרד יטמיע את הלקחים בתחנה המרכזית באר שבע ובהמשך בתחנות מרכזיות נוספות.

ליקוי

11. על משרד התחבורה לקבוע תנאי סף במכרזים שיאפשרו זכייתם של מפעילים בעלי צי אוטובוסים מתאים, בעלי חוסן פיננסי ובעלי רמת שירות גבוהה לציבור. על משרד התחבורה לקבוע אמות מידה מינימאליות לשירות לציבור, לוודא את אכיפתם באמצעות פיקוח ובקרה הדוקים יותר ואף לשקול החמרת האמצעים נגד מפעילים שלא עומדים בתנאים שנקבעו על ידו. הפיקוח והבקרה של משרד התחבורה על המפעילים הפרטיים ועל אגד הוא מצומצם, ולא עשה די כדי להביא לתיקון המצב ולשפר את השירות לנוסעים. רמת השירות של מפעילי התחבורה ובכלל זה אגד, אינה מספקת. על משרד התחבורה לוודא כי חברות האוטובוסים יספקו השירות לציבור כנדרש.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

11. אחד הכלים המרכזיים לקידום הרפורמה הינו טיפול במבנה הארגוני, ולצורך כך מבקש המשרד להקים רשויות לתחבורה ציבורית. באמצעות שינוי מבני והקניית כלי ניהול, יוכל המשרד לשפר את הרגולציה ואת יכולת ניהול ענף רב המפעילים שנוצר בעקבות הרפורמה.

ליקוי

12. במקרים של הפרטה או מיקור חוץ של סמכויות שלטוניות או סמכויות בעלות אופי דומה המבוצעות מטעם משרדי ממשלה, לרבות מנגנוני ניהול בקרה ופיקוח, יש מקום במקרים הראויים לעגן בחוזה עם החברות הפרטיות גם אפשרות להחיל עליהן את הביקורת של משרד מבקר המדינה. נוכח העובדה שראש אגף בקרה ופיקוח נכלל בצוות לניקוד ההצעות למכרז וגם נכלל ברשימת הממלצים על החברה לבקרה רצוי היה שימנע מהשתתפות בצוות.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

12. מינוי ועדות המשנה נעשה על ידי ועדת המכרזים באישור היועץ המשפטי של הוועדה. בעקבות הביקורת תינתן הנחיה לוועדת המכרזים להקפיד על בחינת ניגוד עניינים אפשרי בעת מינוי צוות המשנה.

ליקוי

13. לגבי מיקום התחנות - על משרד התחבורה לגבש כללים למיקום התחנות של מפעילי קווים בין עירוניים ומפעילים עירוניים.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

13. המשרד נוהג בפועל לפי המלצת המבקר ובכל תחנה בקו נקבעה הפעילות המותרת בו: איסוף והורדה או הורדה בלבד. לאור המאפיינים התחבורתיים הייחודיים של האוכלוסייה החרדית, הדבר משפר את רמת השירות הניתנת לאוכלוסיות החלשות: ילדים וקשישים, המתקשים לבצע מעברים.

ליקוי

14. בשל העדר נגישות לתחנות, משתמשים בעלי מוגבלויות אינם יכולים להשתמש באוטובוסים הנגישים. על משרד התחבורה לפעול לאלתר להנגשת תשתית בתיאום עם הרשויות המקומיות כך שנכים ואנשים עם מוגבלויות יוכלו להשתמש בתחבורה ציבורית.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

14. משרד התחבורה פועל על פי החוק והתקנות להנגשת אוטובוסי התחבורה הציבורית לציבור אנשים עם מוגבלויות.

הרפורמה בנמלי הים

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים; משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות, אגף השכר והסכמי עבודה; חברת נמלי ישראל פיתוח נכסים בע"מ; מינהל מקרקעי ישראל

תשתיות משותפות

ליקוי

1. האחריות הכוללת לניהול התקין של מתחם הנמל לא הוטלה מפורשות בחוק על שום גורם, אף לא על חברת הפיתוח והנכסים שמופקדת על פיתוחם של מרחב הנמל ונכסי המקרקעין ונהנית מתשואה על ההון. אין בידיה את הסמכות והאחריות לניהול התפעולי של תחום הכרזת הנמל כולו מתוך ראייה כוללת ולטובת כלל המשתמשים בו. עד ינואר 2009 טרם יושמה החלטת הממשלה מאוגוסט 2008 בדבר חיזוק מודל הלנדלורד (בעל בית): שחברת הפיתוח והנכסים תנהל את מרחב הנמל בנמלים בהתבסס על המודל; והטלת תפקידים וסמכויות הדרושות לחברה לשם מילוי תפקידיה ובהם ניהול הנמל, התחום הימי והתעבורה בו.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

1. עד כה נעשו מספר ניסיונות להביא ליישום מלא של מודל הלנדלורד בנמלי הים בישראל. כך היה בהחלטת הממשלה 4002 בדבר חיזוק מודל הלנדלורד מיום 24.8.08. החלטה זו היוותה צעד משמעותי לחיזוק מודל הלנדלורד ונתנה מענה למרבית הליקויים עליהם מצביע המבקר. משרד התחבורה מנסה לקדם את מודל הלנדלורד ואת החלטת הממשלה 4002 באמצעות גיבושו של תזכיר חוק עצמאי לתיקון חוק רשות הספנות והנמלים; גיבוש תזכיר החוק הסתיים. המועד בו ייושם מודל הלנדלורד במלואו אינו בשליטת רשות הספנות והנמלים ואינו נתון לקביעתה, כי אם לקביעת הדרג המיניסטרילי.

קיימים שני מנגנונים להכרעה במחלוקות שבין חברת הפיתוח והנכסים לבין חברת נמל. מנגנון של הכרעה במחלוקות בעניין סכום דמי השימוש המשתנים, על ידי הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד התחבורה; מנגנון של הכרעה במחלוקות, על ידי מנהל רספ"ן, בעניין העמדת נכסים לפי סעיף 11 לכתב ההסמכה לתאגיד מוסמך או לגורם אחר שיש לה זיקה תפעולית לפעילות חברת נמל או שנדרשת לגביה התחשבות מסחרית עם חברת הנמל. שני מנגנונים אלה פועלים ובהתאם להם כבר ניתנו הכרעות במחלוקות על ידי מנכ"ל משרד התחבורה והממונה על התקציבים במשרד האוצר (בתאריך 26 ינואר 2009) ועל ידי מנהל רספ"ן (בתאריך 9 ביולי 2008).

רספ"ן פעלה ליישום מודל הלנדלורד ולעיוגונה של תשתית חקיקה במסגרתה יוכלו השירותים החיוניים להינתן שלא על ידי עובדי חברות הנמל דווקא, כדלקמן:

א. לגבי ניהול תנועת כלי השיט ערך משרד התחבורה, בהתאם להמלצת רספ"ן, את הצעת תקנות הנמלים אשר נועדו לקבוע, בין היתר, אחריות ברורה של רב חובל הנמל באמצעות תצפית הנמל בניהול התעבורה הימית. הצעות תקנות אלה קובעות, בין היתר, כי רב חובל הנמל הוא עובד התאגיד שהוסמך לפי החוק לנהל את התעבורה הימית בנמל. הצעות אלה מונחות כעת על שולחנה של ועדת הכלכלה של הכנסת.

ב. לגבי ניהול שערי הכניסה המשותפים והביטחון המרחבי ערכה רספ"ן תיקון לחוק רשות הספנות והנמלים. בין הנושאים שנקבעו במסגרת הסדרה זו, נקבעה אחריותה של חברת הפיתוח והנכסים לגבש תכנית אבטחה מרחבית (לכל תחום הנמל), וממנה ייגזרו תוכניות אבטחה מקומיות, לכל גוף נמלי שתכנית האבטחה הכוללת חלה על שטחו.

ג. כחלק מתיקוני החקיקה שערך משרד התחבורה, בהמלצת רספ"ן, ליישום מודל הלנדלורד, תיקן המשרד את תקנה 64 לתקנות הנמלים הקובעת, בין היתר, כי רספ"ן רשאית לקבוע סדרי קדימה בהקצאת רציפי הנמל לכלי שיט ובסדרי הכניסה למעגן הסגור והיציאה ממנו. רספ"ן אכן קבעה סדרי קדימה כאמור ופרסמה אותם.

ד. רספ"ן פעלה כבר פעמיים להעביר את מנהלי הנמלים לחברת הפיתוח והנכסים אולם העברה זו בוטלה פעמיים.

מנהל הנמל

ליקוי

2. לאחר שיצאה הרפורמה אל הפועל, משרד האוצר ומשרד התחבורה לא בחנו והתאימו את תפקידיו וסמכויותיו של מנהל הנמל למבנה הניהולי החדש ולמודל הלנדלורד, ולא החליטו אילו תפקידים וסמכויות יהיו בידי חברות הנמל ואילו יהיו בידי חברת הפיתוח והנכסים או רספ"ן. כמו כן, לא בחנו שני משרדי הממשלה שלעיל את השתייכותו הארגונית של מנהל הנמל ואת מקורות המימון של פעולותיו.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

2. בעקבות מיפוי חולקו בפועל תפקידי מנהל הנמל וסמכויותיו כדלקמן:

התפקידים והסמכויות הדרושים לשם מתן שירותי הנמל לציבור הוטלו על מנכ"לי חברות הנמל בכתב מינוי שנערך על ידי הממונה על הנמלים (מנהל רספ"ן) מתוקף סמכויותיו לפי סעיפים 3 ו-5 לפקודת הנמלים. הכוונה להעניק כתב מינוי לכל מנכ"ל תאגיד

שיוסמך כתאגיד מורשה לפי סעיף 10 לחוק רשות הספנות והנמלים.

התפקידים והסמכויות הדרושים לניהול שירותים ותשתיות משותפים הוטלו על מנהלי הנמלים שמינה השר מקרב חברת הפיתוח והנכסים.

התפקידים השלטוניים המוקנים למנהל נמל בפקודת הנמלים ובתקנותיה לא הוענקו לאף גורם בהיותם מיושנים, ארכאיים, ועל בסיס התפיסה כי אין לנהל נמל באמצעים שלטוניים, הוראות שהיו נכונות לעידן של טרום רשות הנמלים. כתב המינוי שהוצא להם היה בלתי מסווג, על יסוד התפיסה כי בהיותם עובדי רספ"ן, מנהל רספ"ן יוכל לתת להם הנחיות מקצועיות מחייבות באשר לתחומי פעילותם מבלי שצריך לגדור את תחומי סמכויותיהם בכתב המינוי. הסמכת מנכ"לי חברות הנמל נותרה ללא שינוי.

גם בהחלטת הממשלה 4002 הוחלט כי מנהלי הנמלים ימונו מקרב עובדי חברת הפיתוח והנכסים והוחלט על העברת מנהלי הנמלים חיפה ואשדוד לחברת הפיתוח והנכסים. החלטה זו לא יושמה בעקבות הסכסוך הקיבוצי עליו הכריזה ההסתדרות החדשה וכחלק ממתווה ההבנות שבין הממשלה להסתדרות. ניסיון נוסף להעביר את מנהלי הנמלים חיפה ואשדוד לחברת הפיתוח והנכסים נערך בינואר 2009, אולם גם הוא לא יצא לפועל בעקבות ההתנגדות שהביעה ההסתדרות וההליך המשפטי בו נקטה. חברת הפיתוח והנכסים הודיעה כי כל עוד מכהנת ממשלת מעבר, לא תיישם באופן חד צדדי את מודל הלנדלורד ולא תבצע פעולות לקליטת מנהלי הנמלים.

נכסי מקרקעין

ליקוי

3. אף על פי שחלפו כארבע שנים מיום התחילה, טרם חתמו חברת הפיתוח והנכסים והמדינה על הסכם בעניין זכויות המקרקעין שקיבלה החברה מהמדינה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם האמור בצו רשות הספנות והנמלים (העברת זכויות במקרקעין המועברים), התשס"ה-2005. זאת בגלל חילוקי דעות מתמשכים ומהותיים בין חברת הפיתוח והנכסים לבין מינהל מקרקעי ישראל. ועדה בה חברים הממונה על התקציבים במשרד האוצר, החשב הכללי, מנכ"ל משרד התחבורה ומנהל ממ"י לא עשתה את המוטל עליה על פי הצו האמור, להגיש לשר האוצר ולשר התחבורה טיוטת הסכם עד למאי 2005.

ליקוי

4. טרם נחתמו הסכמים בין חברת הפיתוח והנכסים ובין כל אחת מחברות הנמל בעניין נכסי המקרקעין שהועמדו לשימוש החברות האלה ובעניין הסדרת דמי השימוש במקרקעין. כמו כן נותרו מחלוקות בין הצדדים שלא הוכרעו, המונעות את החתימה כאמור. זאת על אף שוועדה שהוקמה לאחר יום התחילה הכריעה במספר מחלוקות. דמי השימוש הזמניים

שנדרשות החברות לשלם בצו מסתכמים במאות מיליוני ש"ח לשנה. מן הראוי שנושא דמי השימוש יוסדר בהסכמים מפורטים בכתב בין החברות.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

4. נושא דמי השימוש מוסדר בצו דמי השימוש. צו זה גם קובע (בסעיף 3(ה)) מנגנון להכרעה במחלוקות בעניין סכום דמי השימוש המשתנים. ברפורמה המוצעת בתעריפים יש מענה לנושא זה. דמי השימוש המשתנים יורכבו מסכום קבוע בצירוף אחוז מסוים מהמחזור הכספי.

הסכמים עם העובדים

ליקוי

5. רמת השירות בשנת 2007 הייתה נמוכה ביחס לרמת השירות שהייתה בשנים 2003-2004 שלפני הרפורמה וזאת על פי רוב המדדים שפרסמה רספ"ן. רמת שירות נמוכה זו שלוש שנים לאחר הרפורמה בנמלים אינה עולה בקנה אחד עם מטרות הרפורמה, שהן, בין היתר, התייעלות הנמלים, קיצור זמני ההמתנה של אניות, הוזלת העלויות של השירותים הניתנים ללקוחות הנמל ועוד.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

5. כאשר משווים את רמות השירות על בסיס נתונים (מדדים) אחרים, ניתן לראות שינויים; חלק מהשינויים ניתן להסביר וחלקם לא ניתן להסביר, וזאת מאחר והשפעתם של גורמים חיצוניים לנמלים (כגון סחר בין לאומי, מצב כלכלי, העברת מטענים מ"מטען כללי" ל"מכולות" וכו') עקב שינויים בתעריפי הספנות הבין לאומיים, עשויים להשפיע על התפוקות השונות. על אף הירידה המסתמנת בחלק מהמדדים ב-2007, ניתן לראות בשנת 2008 שיפור הן בתפוקות השונות והן בכמויות. רספ"ן מפרסמת באתר האינטרנט את המידע בדבר התפוקות השונות בנמלי ישראל. רספ"ן גיבשה, בהתייעצות עם חברות הנמל וציבור המשתמשים, הצעת תקנות בנושא מדדי שירות. הצעה זו הוגשה לשר התחבורה והיא נבחנת מזה זמן על ידי לשכת השר.

משרד האוצר - אגף השכר והסכמי עבודה

5. הסכמי הרפורמה בנמלים נעשו במו"מ מהמורכבים שנעשו אי פעם. להישגים שהושגו יש מחיר והוא נלקח בחשבון בבחינה

העתידי של השלכות הסכמי השכר על תזרים המזומנים והאיתנות הפיננסית של חברות הנמל החדשות. זו תחילת התהליך וכי רק בעקבות ההפרטה ניתן יהיה לבחון עד כמה הושגו מטרות הרפורמה. האגף מאמין כי אכן יחולו שינויים לאורך זמן ולפי עוצמת ההפרטה. נקבע בהסכמי נמל חיפה ונמל אשדוד כי תוספת השיפטינג אשר תינתן לעובדים בתאריך 01.11.08 תותנה בגידול של 7% בהיקף המטענים בהשוואה בין השנים 2004 לעומת 2007. מנתונים שהגיעו למשרד האוצר ונבדקו על ידי רשות החברות היקף המטענים גדל ביותר מ-7% ועל כן קיבלו העובדים את מענק השיפטינג.

לעניין נמל אילת וחנ"י נקבע כי תוספת השיפטינג תותנה בהחלטת ועדת מעקב. החלטת ועדת המעקב לעניין נמל אילת קבעה כי הם זכאים לתוספת שיפטינג בעקבות חלוקת דיבידנד בסך 60%. לעניין חנ"י ועדת המעקב קבעה כי יחולק סכום שווה בין כלל עובדי חנ"י (העיקרון היה לחזק את "החלשים") אך ועד העובדים של חנ"י התנגד ועל-כן הנושא נשאר בוועדת המעקב. כאמור הסכמי הרפורמה יצרו את התשתית הבסיסית אשר תאפשר הכנסת שינויים בהרגלים הישנים של הנמלים וחזקה שהנהלות הנמלים, בהתנהגות נכונה, תשכלנה "לתרגם" את הסכמי הרפורמה לשיפור השירות לטובת כלל המשתמשים.

הסדרי פנסיה

ליקוי

6. משרד האוצר, משרד התחבורה, רשות החברות הממשלתיות, חברת הפיתוח והנכסים וחברות הנמל לא פעלו בנחרצות מאז שנת 2005 להקמתן של קופות הגמל לקצבה עבור העובדים העובדים, כמתחייב על פי החוק והצווים השונים שהוצאו מכוח החוק וההסכמים.

הרפורמה בתעריפים

ליקוי

7. המבנה הנוכחי של תעריפי שירותי הנמל אינו מבוסס על יסוד כלכלי ועלות ריאלית של השירותים; אינו משמש כלי יעיל ותחרותי לנמלים, ויש בו מרכיב גבוה של סבסוד צולב מעוות. תעריף היבוא הגבוה מסבסד את תעריף היצוא הנמוך, האניות הגדולות מסבסדות את הקטנות ומטען המכולות מסבסד את המטען הכללי. צוות משותף שהקימו משרד האוצר ומשרד התחבורה סמוך למועד תחילת הרפורמה כדי לבחון את מערכת התעריפים, גיבש טיוטה ראשונה של רפורמה רק בספטמבר 2007, יותר משנתיים וחצי אחרי יום התחילה. אף על פי שרפורמה בתעריפים חיונית להגברת התחרות בעניין מתן שירותי הנמלים, עד פברואר 2009 טרם הונהגה רפורמה כזאת.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

7. התעריפים האמורים נקבעו מכוח חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, וכיום קיימת הצעה חדשה לרפורמה בתעריפים. משרד האוצר ומשרד התחבורה גבשו נוסח מוצע לרפורמה בתעריפים. הנוסח המוצע של הרפורמה בתעריפים הופץ להתייחסות חברות הנמל ביום 20.1.09, וכבר נקבע לו"ז להמשך הטיפול ברפורמה בתעריפים. יישום הרפורמה בתעריפים מתוכנן להתבצע בתהליך כמפורט להלן:

במהלך חודש מרץ 2009 מתוכנן לקיים דיון עם חברות הנמל ועם חברת הפיתוח והנכסים לגבי התייחסותם להצעת הרפורמה בתעריפי הנמלים שהועברה אליהם ביום 23.1.09;

במהלך חודש מאי 2009 צפויה העברתה של הצעת הרפורמה בתעריפים לשרי התחבורה והאוצר לצורך קבלת הסכמתם להעברתה לוועדת מחירים משותפת למשרד התחבורה והאוצר על פי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996;

במהלך חודש יוני 2008 צפויה העברתה של הצעת הרפורמה בתעריפים, אם תאושר. ההעברה על ידי שרי התחבורה והאוצר, לוועדת המחירים.

האבטחה בנמלים

ליקוי

8. במצב שנוצר לא הייתה לשירות הביטחון הכללי ולמשטרת ישראל סמכות משפטית לתת הנחיות בנושאי ביטחון ואבטחה לחברת הפיתוח והנכסים ולחברות הנמל. זאת משום שבאותה עת הן לא הוזכרו בתוספות בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 ולא הוגדרו גופים ציבוריים לעניין חוק הביטחון. משרד האוצר ומשרד התחבורה, שיזמו והובילו את הרפורמה, לא פעלו בעוד מועד לשנות את חוק הביטחון ולהתאימו לשינויים שנעשו בעקבות חקיקת חוק הספנות והנמלים. בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2008 נקבע בין היתר שחברת הפיתוח והנכסים תנהל את הביטחון ההיקפי בתחום הנמלים לרבות מישקי הביטחון בין הגופים הנמליים. עד ינואר 2009 טרם יושמה החלטת הממשלה בעניין זה.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

8. מיד עם תחילת ביצוע הרפורמה בנמלים הצביעה רספ"ן על הפערים בתחום הביטחון ואבטחת הנמלים והמליצה בפני שר התחבורה ליישם את תפיסת מודל הביטחון המרחבי באחריות כוללת של חברת הפיתוח והנכסים.

מודל זה נותן מענה לפערי הביטחון והאבטחה בנמלים ומגדיר בצורה ברורה אחריות וסמכות של הגופים הפועלים בתחום נמלי חיפה, אשדוד ואילת וכן מתיישב בתפיסת מודל הלנדלורד לניהול נמלי ישראל.

המלצת מנהל רספ"ן התקבלה על ידי שר התחבורה, ובהתאם לכך החלה עבודת מטה מקיפה (תוך מעורבות הגופים המקצועיים (המנחים – שב"כ, משטרה וחיל הים) והגופים הרלבנטיים (חברת הפיתוח והנכסים, חברות הנמל), להסדרה וחלוקה ברורה של האחריות בנושא האבטחה הכוללת בנמלים. בעקבות עבודת המטה גיבש משרד התחבורה תזכיר חוק לתיקון חוק רשות הספנות והנמלים שתכליתו הסדרת האבטחה המרחבית בנמלים, אשר היה מוכן להפצה ביוני 2008.

בתזכיר מוצעים העקרונות בעניין האבטחה בנמלים, לפיהם האחריות לגיבוש תכנית אבטחה מרחבית (לכל תחום הנמל), אשר תוכן בהתאם להנחיות הקצינים המוסמכים לפי החוק להסדרת הביטחון (משטרת ישראל / שירות הביטחון הכללי) ותאושר על ידם תוטל על חברת הפיתוח והנכסים; מתוכנית האבטחה המרחבית המאושרת ייגזרו תוכניות אבטחה מקומיות, לכל גוף נמלי שתכנית האבטחה הכוללת חלה על שטחו. (בשלב זה הכוונה היא להוסיף "שכבת אבטחה" מבלי לגרוע מהמצב הקיים: חברות הנמל יוסיפו להיות מנויות בתוספות לחוק להסדרת הביטחון ויחולו עליהן גם הוראות החוק להסדרת הביטחון וגם הוראות תזכיר החוק המוצע ואשר מקצועית אין ביניהן סתירה. כעניין שבשגרה הקשר בין חברות הנמל לקצינים המוסמכים יהיה באמצעות חברת הפיתוח והנכסים (ככל הגופים הנמליים) אך תישמר סמכות הקצינים המוסמכים להנחותן ישירות.

בעקבות החלטת הממשלה 4002 (שקבעה, כי חיזוק מודל הלנדלורד ייעשה במסגרת המדיניות הכלכלית לשנת 2009), עוכבה הפצתו של תזכיר החוק לצורך שילוב הנושא בחוק ההסדרים במשק המדינה לשנת 2009.

דוחות כספיים

ליקוי

9. משרד האוצר ומשרד התחבורה לא בחנו את הצורך להכין הצעת תיקון חקיקה או לפעול בדרך אחרת כדי שיהיה אפשר לקבוע במפורש מיהם המוסמכים לחתום על הדוחות הכספיים של רשות הנמלים ליום התחילה - יום פירוקה של רשות הנמלים ותחילת הפעילות של חברות הנמל וחברת

הפיתוח והנכסים. המדינה לא נערכה לעניין בעוד מועד, אף על פי שחוק הספנות והנמלים התקבל עוד ביולי 2004.

תגובה

משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות

9. חברות נמל אשדוד, נמל חיפה ונמל אילת אישרו את דוחותיהן הכספיים לרבעון שלישי 2008. בכוונת החברות לאשר במועד הנקוב בחוק את הדוח הכספי לשנת 2008. חברת נמלי ישראל אישרה את דוחותיה הכספיים לשנים 2005-2006. בכוונת החברה לאשר בשבועות הקרובים בדירקטוריון את דוחות שנת 2007 ומייד אחר כך את הדוח לשנת 2008. תקנות המס המסדירות את העברת הנכסים מרשות הנמלים לחברות הנמל אושרו לאחרונה על ידי רשות המיסים ונשלחו לניסוח במשרד המשפטים בטרם העברתן לחתימת השר.

סיכום

ליקוי

10. חוק רשות הספנות והנמלים התשס"ד - 2004 נועד ליצור רפורמה בנמלי הים. ממצאי הביקורת מלמדים שלאחר ארבע שנים הרפורמה בנמלי הים טרם השיגה את מטרותיה העיקריות. הרפורמה לא יצרה תנאים שיובילו לתחרות בתוך הנמלים ובין הנמלים בארץ, רמת השירות הניתנת בנמלים הולכת ויורדת, הגורמים המעורבים בעניין ובהם חברת הפיתוח והנכסים, חברות הנמל ומשרדי הממשלה השונים, חלוקים בדעתם בנושאים רבים ואינם מצליחים ליישב את המחלוקות כבר שנים. במקום מונופול ציבורי אחד שפעל קודם הרפורמה בנמלים, קרי רשות הנמלים, נוצרו שלושה מונופולים אזוריים ועיוותים נוספים. הרגולציה טרם הושלמה, ותפקידו של מנהל הנמל, המשמש נציג ומפקח מטעם הרגולטורים, לא הותאם למבנה הניהולי החדש של הנמלים.

תגובה

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות הספנות והנמלים

10. מטבעה של רפורמה, שניתן להבחין במלוא תוצאותיה רק בטווח של מספר שנים. לא ניתן לקבוע אם הרפורמה בנמלים הצליחה בטווח של כארבע שנים ממועד החלתה, במיוחד בהתחשב בהיקפה של הרפורמה ובמורכבותה. הרפורמה עדיין לא הושלמה, וקיימים שינויים נוספים שרספ"ן מגבשת הסדרים כדי לשלבם ברפורמה, אולם כבר ניתן להבחין בשיפור בתפוקות ובתור התפעולי. המועד בו ייושם מודל הלנדלורד במלואו במסגרת הרפורמה בנמלים אינו בשליטת רספ"ן ואינו נתון לקביעתה, כי אם לקביעת הדרג המיניסטרואלי.

משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות

10. רשות החברות פועלת, בשיתוף עם חברות נמל חיפה ואשדוד, להכנת תשקיף למכירת מניות החברות בשוק ההון, בהתאם לתאריך שנקבע בשנת 2005 בהסכמי הרפורמה בנמלים (שנת 2010). לאור מצב השווקים הרשות תבחן האם העיתוי שנקבע בזמנו אופטימאלי. במסגרת הכנת החברות לתשקיף נעשות פעולות הסדרה רבות ובכללן: הסדרת מחלוקות בין חברות הנמל, התאמת הדוחות הכספיים לנדרש מחברות ציבוריות, השלמת תקנות המס של רשות הנמלים וחתימה על הסכם המקרקעין של חברת נמלי ישראל מול מינהל מקרקעי ישראל. הכנת תשקיף לחברות, בטרם הסדרת סוגיות הרגולציה ההכרחיות ובטרם הגיע מועד ההפרטה שנקבע בשנת 2005, הייתה גורמת להוצאה מיותרת ומצריכה עדכון חוזר ונשנה של התשקיף.

משרד התיירות

ירידת מפלס ים המלח ותופעת הבולענים

הגופים המבוקרים: משרד התיירות; משרד האוצר; המשרד להגנת הסביבה; משרד הפנים; משרד התשתיות הלאומיות; מינהל מקרקעי ישראל; צבא ההגנה לישראל - המינהל האזרחי; המועצה האזורית מגילות ים המלח; המועצה האזורית תמר; מע"ץ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ

ליקוי

1. ב-2003 החליטה הממשלה להקים צוות מקצועי כדי לבחון אפשרויות להתמודדות עם ירידתו של מפלס ים המלח. על הצוות הוטל לגבש מסמך מדיניות בנושא עתיד הים וסביבתו. הצוות הגיש דוח סופי ביוני 2006, אך בניגוד לאמור בהחלטת הממשלה, בדק רק את האפשרות שלפיה לא ייעשו פעולות לשינוי המצב הקיים. הממשלה לא קבעה מדיניות בדבר המשך הפיתוח באזור ים המלח.

תגובה

המשרד להגנת הסביבה

1. הצוות התמקד בחלופה של אי שינוי המצב הקיים בנושא הזרמות המים לים המלח. וזאת מכיוון שבאותה העת החלה פעולה של צוות ממשלתי אחר, במשרד לפיתוח הנגב והגליל, ומאוחר יותר במשרד התשתיות. הצוות בחן היתכנות להקמת תעלת ימים בתוואי ים סוף-ים המלח. החלופה של הזרמת מים שפירים דרך נהר הירדן נראית כלא ריאלית במצב משאבי המים באזור וכן במצב הגיאופוליטי.

משרד התיירות

1. הטיפול בתופעות אי יציבות הקרקע הנובעות מירידת המפלס ובכלל זאת תופעת הבולענים, איננו יכול לספק פתרונות יסודיים ומידיים להתמודדות עם התופעה. פתרונות יסודיים כרוכים בשינוי מהותי במצב מאזן המים. הואיל ומצב זה איננו צפוי להשתנות בשנים הקרובות, הרי שיש להתמקד בחקר המנגנונים האחראים לתופעת הבולענים, במיפוי התופעות השונות ובשיפור הכלים להערכת השינויים בשכבות הקרקע באזור. התוצאה של גרעון המים המתמשך באזור היא יצירה של מצב לכאורה בלתי הפיך, שכן טרם הוכח כי ניתן להחזיר את המצב לקדמותו. לכאורה, הפיתרון לחלק מהתופעות השונות המיוחסות לירידת המפלס של ים המלח הוא ייצוב/החזרת מפלס הים לקדמותו. אולם, קיים ספק אם פיתרון של הזרמת מים בכמויות עצומות אל

ים המלח יהווה פיתרון. השלכות ההזרמה של מים אל ים המלח טרם נבדקו ועלויות לגרום לתופעות אחרות אשר הנזק שבגינן עולה על התועלת. הפיתרון המהותי ביותר שנבדק על ידי גורם חיצוני (הבנק העולמי) הוא הזרמת מים מים-סוף לים המלח במסגרת תעלת הימים (פרויקט "מוביל השלום"). אולם, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מספר 1311 מיום 6.3.2007, נושא תעלת הימים אינו נמצא באחריות ובסמכות משרד התיירות. הנושא הוחרג מתחום טיפולו של המשרד (סעיף 2 להחלטת הממשלה 1311). ייתכן שהקמה של תעלת ימים תוכל לסייע בשינוי מאזן המים האזורי.

ליקוי

2. צוות הנדסי שמינה משרד התשתיות הלאומיות לשם מתן המלצות מעשיות בדבר דרכי פעולה טכניות-הנדסיות באזורי סיכון להיווצרות בולענים הפסיק לפעול בלי לסיים את תפקידו. עד מועד סיום הביקורת לא נקבע תקן ישראלי לתכנון ובנייה באזור ים המלח, לא כל שכן באזור המועד להיווצרות בולענים, ושום גוף ממשלתי רלוונטי לא יזם הכנת תקנים וכלים הנדסיים לבנייה. לפיכך, מתקשים מאוד מוסדות התכנון השונים להחליט על מתן אישורי בנייה, אם ואימתי יש לסגור אזור כזה או אחר בשל בולען שנפער בו, ואם וכיצד יש למגן מבנה קיים באזור בולענים.

תגובה

משרד התיירות

2. המשרד סבור כי קידומה של תשתית מידע כללי באזור, מהווה תנאי בסיסי לכל מידע פרטני יותר. ככל שתשתית המידע הכללי תתרחב בנושאים שונים הקשורים לתופעות אי יציבות הקרקע בים המלח, כך ניתן יהיה למקד יותר כלי התנהלות ורישוי.

צבא ההגנה לישראל - המינהל האזרחי

2. העדר דוח של הצוות ההנדסי לבדיקת תופעת הבולענים שהקים משרד התשתיות הכולל המלצות אופרטיביות, מונע גם מהרשויות באיו"ש לתת מענה לסוגיות התכנון והבנייה, ועל כן נקבע כברירת מחדל, הנחייה של מועצת התכנון העליונה באיו"ש לפנות בכל סוגיה למכון הגיאולוגי ו/או הגיאופיסי. בעת ערכית הסקרים הגיאולוגיים לצורך מיפוי אזורי הסיכון, דרשה לשכת התכנון להוסיף נקודות קידוח כדי להתמקד גם באזורים שזוהו בתצלומי אוויר כמקומות בהם החלו להתהוות בולענים. עד כה לא נתקבל במינהל כל מיפוי של אזורי סיכון או לחילופין שטחים שבהם נשלל הסיכון לתופעת הבולענים.

ליקוי

3. התקציב שאוגם לצורך התמודדות עם תופעת הבולענים לשנים 2008-2010 מיועד למחקרים אמפיריים בלבד, וכי למשרד התיירות אין תכניות לגיבוש כלים ישימים באזור בולענים, ובכלל זה תכנית לגיבוש כלים הנדסיים ולהכנת מפות בקנה מידה מפורט יותר. נוסף על כך, מן הראוי כי בוועדת היגוי שתפקידה לפקח על ביצוע תכנית מחקר ולכוון את החוקרים יהיה ייצוג נכבד יותר לאנשי מקצוע רלוונטיים ובלתי תלויים כדוגמת גיאולוגיים ומהנדסים כדי שאלה יוכלו לתרום מהידע ומהניסיון המקצועי שלהם ולפעול לכך שלמחקרים יהיו תוצאות ישימות.

תגובה

משרד התיירות

3. המחקרים האמורים להתבצע בשנים 2008-2010 הינם תכנית עבודה מצומצמת אשר היקפה נקבע בהתאם למסגרת התקציב שאוגמה לנושא. מחקרים אמפיריים הם לדעת המשרד בסיס הכרחי וראוי לכל קביעה של מסקנות או כלים בתחום הרישוי וההתנהלות. בוועדת ההיגוי המלווה את הפרויקט חברים גורמים שונים וביניהם מהנדסי המועצות האזוריות וכן מהנדס אשר טיפל בנושא בעבר במסגרת הכנת מסמך המדיניות לעתיד ים המלח. לאור טיוטת דוח הביקורת נתבקשה החברה להגנות ים המלח על ידי המשרד לבצע בדיקה באשר למשמעויות הוספת נושא אי יציבות הקרקע בים המלח לתחום טיפולה. עולה מבדיקתה בין השאר, כי בחברה להגנות ים המלח קיים גוף הנדסי הקשור והנתמך בייעוץ של אנשי מקצוע וחברות הנדסיות מקצועיות. לאור הביקורת יפעל המשרד להטיל את הריכוז והטיפול בנושא אי יציבות הקרקע בים המלח על החברה הממשלתית להגנות ים המלח, והמלצה בעניין זה הוגשה למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות.

ליקוי

4. כביש מספר 90 הוא עורק תחבורה מרכזי וחיוני העובר לכל אורך חופו המערבי של ים המלח, ומדי יום ביומו עוברים בו אלפי כלי רכב. הבולענים מתקרבים לתוואי הכביש ואף נפערים בכביש עצמו. הטיפול של מע"ץ בהיווצרותם בכביש חלקי: בדיקותיה הגאופיזיות בכביש אינן נעשות באופן סדור, והן ממוקדות רק באזורים לאורך הכביש שהיא הגדירה "מועדים להיווצרות בולענים".

תגובה**מע"ץ - החברה הלאומית לדרכים בישראל**

4. רובו המכריע של כביש 90 שלאורך ים המלח אינו מוגדר כאזור פוטנציאלי להתפתחות בולענים. החברה תכננה הגדלת כושר הולכה של מעביר מים הקיים באזור הצטלבות נחל חצרון וכביש 90. פרויקט זה המתוכנן לביצוע ב-2009 אמור למנוע גלישת מי גשמים לאזור הפוטנציאלי להיווצרות בולענים. החברה מתכננת הצבת מערכת התרעה אלקטרונית לזיהוי סכנת התפתחות בולענים בגשר חדש בהצטלבות נחל ערוגות – כביש 90.

ליקוי

5. אין תוכנית מתאר ארצית לאזור ים המלח לשטח שבתוך הקו הירוק, ואין גם תוכנית מתאר אזורית לשטח שבסמכות המינהל האזרחי. הקשר בין הגופים הממשלתיים העוסקים בענייני ים המלח לבין המינהל האזרחי רופף למדי, ולפי שעה אין מאגר נתונים משותף לכלל הגופים, אשר היה בכוחו לייעל את הטיפול בתופעת הבולענים ובתוצאותיה.

תגובה**משרד הפנים**

5. לנושא זה השלכות רוחב ושותפים רבים ולאחרונה נכנס גורם נוסף - החברה להגנות לים המלח שהינה חברה ממשלתית. כל ניסיון לרכז נושא ישאיר תחומים רבים לתיאומים נוספים עם הגורמים האחרים. יוזמת המועצה הארצית באה כדי לשפר את הראייה הכוללת ולאגם יחד אינטרסים רבים המיוצגים במועצה הארצית ובועדות העבודה וההיגוי. בינואר 2009 ריכוז הנתונים הרחב שנעשה במסגרת שלב א' של העבודה אושר על ידי ועדת ההיגוי ויש בו כדי לספק בסיס רחב למדיניות לאגן ים המלח.

המשרד להגנת הסביבה

5. בשנת 2005 נתנה המועצה הארצית הוראה להכנת תמ"א 13, תוכנית מיתאר ארצית לחופי ים המלח, בעקבות ממצאי הביניים של מסמך המדיניות לעתיד ים המלח. העבודה על הכנת התמ"א נמצאת בעיצומה.

צבא ההגנה לישראל - המינהל האזרחי

5. לא ניתן לערוך תכנית מתאר לאזור ים המלח על מרכיביו השונים מבלי לערוך תכנית מתאר כוללת (ישראל ואיו"ש) וממנה לגזור את

התכניות לפי תחומי הסמכות. לכן לא ניתן לעשות תכנית נפרדת לאיו"ש, בטרם הושלמה התמ"א בישראל. התכנית באיו"ש תיגזר מההתכנית שתאושר במועצה הארצית בישראל.

ליקוי

6. משנת 1995 ועד מועד סיום הביקורת שיווק ממ"י 29 חלקות קרקע הגובלות בים המלח או מרוחקות ממנו עד 500 מטר בתחומי הקו הירוק. הקרקעות שווקו לרוכשים, אך בהסכמים עמם לא נכללה הערה כי ייתכנו בהן בולענים וכי הרוכשים מודעים לכך ואף על פי כן מעוניינים ברכישה. משרדי ממשלה שונים דנים משנת 1999 לסירוגין בניסיון למצוא פתרון לבעיית הביטוח או השיפוי מפני נזקי הבולענים, אך עד מועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון לבעיה זו.

תגובה

משרד התיירות

6. הנושא הינו עניין לטיפול במסגרת ממשלתית רחבה ואינו תחת משרד זה או אחר. המשרד יפנה למשרד המשפטים, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, במטרה למצוא פתרון ממשלתי כולל להתמודדות עם בעיית הביטוח.

ליקוי

7. ים המלח וסביבתו הם אזור גיאוגרפי ייחודי המהווה משאב לאומי חשוב. דוח ביקורת זה מצביע על ליקויים חמורים בהתנהלותם של הגורמים המעורבים, אשר הביאו לכך שקיימת סכנה ממשית לעתידו של ים המלח. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להשלים עם המשך המצב, ועל משרד התיירות בשיתוף יתר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר מוטלת האחריות לנקוט בפעולות המתחייבות בהקדם, בטרם ייעשה המצב בלתי הפיך.

תגובה

משרד התיירות

7. המשרד מבצע את הפעולות שלדעתו מתחייבות ובמסגרת התקציב שאושרה ותוקצבה לפרויקט. המשרד יפעל להוסיף את התקציב הנדרש לביצוען של פעולות נוספות.

ליקוי

8. בהיעדר הוראות מפורטות ממקור מוסמך באשר לתכנון ובנייה בסביבת בולענים, יש סכנה רבה שמבנים ותשתיות יתוכננו ותוכננו לקוי, דבר העלול

לגרום לאסון. על משרד התיירות, משרד הפנים, משרד התשתיות הלאומיות, מינהל מקרקעי ישראל, החברה הלאומית לדרכים בע"מ, המינהל האזרחי ומוסדות התכנון להבטיח כי יבוצעו בדיקות גיאולוגיות מתאימות ויגובשו נהלים ישימים לתכנון ובנייה באזור ים המלח.

תגובה

משרד התיירות

8. לאור החלטת הממשלה, הוקמה ועדת היגוי לטיפול בנושא, ובוועדה חברים נציגי המשרדים והגופים הבאים: משרד ראש הממשלה, תיירות, הגנת הסביבה, משפטים, מינהל מקרקעי ישראל, פנים, אוצר, המכון הגיאולוגי והמועצות האזוריות "תמר" ו"מגילות". ועדת ההיגוי המלווה את הפרויקט, מתכנסת אחת למספר חודשים, על מנת לעקוב אחר התקדמות העבודה. ועדת ההיגוי התכנסה לראשונה בתאריך 7.10.07, ובמסגרת ישיבתה הראשונה אישרה את תוכנית העבודה שהוצעה על ידי המכון הגיאולוגי. תוכנית העבודה כוללת ביצוע מחקרים במספר תחומים כגון העתקי קרקע, רעידות אדמה, התנזלות קרקע, בולענים, שקיעות קרקע והידרולוגיה. המשרד מודע לחשיבות היישומית של המחקר, אותו הוא מלווה במסגרת עבודת ועדת ההיגוי, ולפיכך מכון את המכון הגיאולוגי למקד את המחקר, ככל הניתן, בהיבטים בעלי עניין לגורמי פיתוח באזור. אין לצפות כי תוצאות המחקר יאפשרו בהכרח להוציא הנחיות מפורשות לבנייה או תקני בנייה, אלא יהיה בכוחן להקטין את מרחב אי הוודאות הקיימת. השלמת המחקר צפויה לחזק את הבסיס לקבלת החלטות, בנושא תכנון ופיתוח תשתיות בכלל ותיירות בפרט, באזור בעל מאפיינים ייחודיים. הטיפול בנושאים הדורשים מענה תכנוני-הנדסי מיידי, אינו בתחום המנדט של הוועדה לאי יציבות הקרקע. הנושא בתחום טיפולו ואחריותו של מהנדס הרשות המקומית הרלבנטית.

ליקוי

9. על משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובעיקר על משרד התיירות, כמרכז נושא ים המלח בכללותו, לפעול לקבלת החלטות להצלתו ולשימורו של ים המלח. יישום מידי של החלטות אלו עשוי להציל את ההתיישבות ואת התיירות באזור ולמנוע נזקים לגוף ולרכוש.

תגובה

משרד התיירות

9. מדינת ישראל עושה מאמצים ותורמת ממשאביה על מנת לקדם

את הטיפול באזור ים המלח, לרבות בנושא תופעת חוסר היציבות בשכבות הקרקע. בהחלטתו מיום 13 לאוגוסט 2007 הביע בית המשפט הגבוה לצדק דעתו (במסגרת בג"צ 2640/06) בעניין הטיפול בתופעות עליית מפלס בריכה מספר 5 והשלכותיהן, כי כל הגורמים הקשורים בים המלח, לרבות מפעלי ים המלח והמועצות האזוריות צריכים להיות שותפים במאמץ התיאום והביצועי ואף בהוצאות הכרוכות במציאת פתרונות ביניים ופתרונות קבע. בית המשפט אף ציין בדיונים ובאחת מהחלטות הביניים, כי מחויבותה ההנהגתית של המדינה, לשמש "המנוע" וה"קטר" של ההליך אינה גורעת מהאחריות של שאר הגורמים. בית המשפט הוסיף וקבע בהחלטתו מיום 22 לינואר 2008, כי פעילויות המדינה, אין בהן כדי לגרוע מאחריות הרשות המקומיות ומחובתה לבחון את קיומן של סכנות בריאותיות והנדסיות ולנקוט בצעדים השמורים לה בדין על מנת למנוע סכנות שיכול שיקרו. בית המשפט אף הטיל על אנשי ההנדסה של הרשות המקומית ליטול תחת אחריותם את שאלות הסיכון ואת הצורך למצוא להן פתרון.

ליקוי

10. סוגיית ירידת המפלס ועתיד ים המלח היא סוגיה בסיסית, וממנה נגזרות רוב הבעיות באזור ים המלח, ובכללן תופעת היווצרות הבולענים. לפיכך על משרד התיירות המופקד על הטיפול במכלול הסוגיות הנוגעות לים המלח, להידרש למסמך המדיניות או להתוות מדיניות אחרת, תוך התייחסות ליתר החלופות להתמודדות עם ירידת המפלס ועתיד ים המלח. כמו כן על משרד התיירות לרכז את המידע הרב בנושא ים המלח המצוי בידי גופים שונים.

תגובה

משרד התיירות

10. סוגיית ירידת המפלס של ים המלח הינה תופעה מתמשכת וצפויה להימשך שנים רבות. אין לראות בהחלטות הממשלה שהתקבלו כדי אחריות על המשרד לפתור את בעיית ירידת המפלס בוודאי לא בכלים, בהיקף התקציב ובסמכויות שנקבעו ושנמצאים בידי המשרד. קביעת המדיניות המרכזית באזור ים המלח נקבעת במסגרת תמ"א 13 – תוכנית מיתאר ארצית לחופי ים המלח הנמצאת בהכנה בריכוז משרד הפנים. בשל הניסיון המצטבר במשרד התיירות, המשרד שותף בוועדת העורכים של התוכנית. התוכנית אמורה לתת מענה למדיניות התכנונית באזור לטווח זמן של 30 השנים הקרובות. מדובר בהליך תכנוני מורכב אשר כולל שיתוף של כל הגורמים הרלבנטיים ואשר מתנהל במתכונת של הכנת תמ"א (ועדת עורכים, ועדת היגוי). המשרד איננו סבור כי נכון יהיה לקבוע מדיניות לאזור ים המלח מחוץ להליך התכנוני אשר זוהי מטרתו. המשרד מלווה את קידום המחקרים בביצוע המכון הגיאולוגי אשר לדעתו יכולים להיות רלבנטיים ולתרום לגיבושה של מדיניות כזו במקביל להליך התכנון. "ירידת מפלס ים

המלח" הינה תופעה רב שנתית מתמשכת ובהתאם להערכות אנשי מקצוע שונים צפויה להימשך עוד כ-20 שנה לפחות. המשמעות היא שמדובר בתופעה דינאמית שעלולה לגרום להשפעות נוספות שטרם נצפו. על מנת להיערך לטיפול כולל יותר בנושא בהתאם למפורט בדו"ח מבקר המדינה, המשרד יפעל לבצע את הפעולות הבאות: לזהות את מכלול הצרכים - בידי המשרד רשימה כוללת שנעשתה בזמנו ובה צרכים בהיקף של כ-25 מיליון ₪, לגייס כוח אדם מתאים כגון ייעוץ הנדסי ואחר ככל הנדרש, ולהכין תוכנית עבודה רב שנתית (כ-5 שנים).

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

האגף לאיגוד שיתופי

הגופים המבוקרים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

מעקב באמצעות מסמכים המוגשים לאגף

ליקוי

1. רוב האגודות אינן מגישות לאגף לאיגוד שיתופי את פרוטוקול האסיפה הכללית השנתית, והוא מסתפק בדיווח על קיום הבחירות לוועד ההנהלה בלבד, כתוצאה מכך אין לאגף מידע אם אכן אושרו הדוח הכספי והתקציב השנתי באסיפה הכללית כנדרש, וממילא אין ביכולתו לקיים חקירות בעניין. האגף לא פעל לאכוף את התקנות ולא התריע בפני אגודות שלא המציאו לו פרוטוקולים מפורטים.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

1. תיקון חקיקתי הנמצא כעת בשלביו האחרונים, יצמצם הנושאים שחלה עליהם חובת המצאת מסמכים לרשם. לוי'ז לסיום – יוני 2009. כיום מטילות תקנות האגודות השיתופיות חובה להגיש לרשם פרוטוקול אסיפה שנתית, בו נדונים נושאים רבים, אשר בדיווחם לרשם, אין כל תועלת מעשית או עניין. לעיתים, האגודה דנה בנושאים האמורים בתקנות, במספר אסיפות כלליות. לא ניתן לאגור באגף את כל הפרוטוקולים של כל האגודות הקיימות. זהו, בין השאר הרקע לתיקון החקיקתי. עד יוני 2009 יונח בפני הגורמים הרלוונטיים נוסח סופי של תיקון זה. המשרד אינו מקבל את המלצת הביקורת לחייב אגודות להביא לאישור האסיפה הכללית את הנספח ואת סקירת המנהלים לדיון בפני ועדת תחיקה. יחד עם זאת ההמלצה תובא להתייעצות גם עם חברי הוועדה לכללי חשבונאות ולתקני ביקורת באגודות שתופיות. לאחר מכן, יוחלט האם יש צורך בתיקון המוצע. לוי'ז לסיום – מאי 2009.

ליקוי

2. מדצמבר 2003 ועד מועד סיום הביקורת, במשך למעלה מארבע וחצי שנים, לא הטיל האגף קנסות מינהליים על אגודות בגין אי-הגשת דוחות כספיים מבוקרים במועד. כמו כן לא הטיל קנסות מינהליים על אגודות שלא דיווחו על קיום הבחירות לוועד ההנהלה במועדן בשלוש השנים האחרונות. כתוצאה מכך נפגעה יכולתו של האגף לפקח על האגודות, לקבל מהן מידע ולהעבירו לחברי האגודות הפונים אליו.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

2. בתחילת שנת 2009 נשלחו התראות לאגודות השיתופיות. במרץ 2009 יוטלו עליהן קנסות כנדרש. עם סיום הטלת הקנסות המינהליים יועבר דיווח למרכז לגביית קנסות במשרד המשפטים. ל"ז לסיום - יוני 2009.

ליקוי

3. החל בנובמבר 2007 החל האגף בבדיקת הדוחות הכספיים של האגודות, הנספח וסקירת המנהלים המצורפים להם באמצעות נותני שירותים חיצוניים. ואולם האגף לא קבע את סדר בדיקת הדוחות באופן שיקדם את הבדיקה באגודות שיש חשש שהן בעייתיות.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

3. קיימת תוכנית עבודה המגדירה סדרי עדיפויות בבחינת הדוחות הכספיים. נקבעה תוכנית עבודה לשנת 2009 לפיה יבחנו כ-700 דוחות בשנה. קצב הבחינה האיטי נבע מכך שמדובר בשנה הראשונה בה החל הפיילוט לפעול, טרם תחילת הביקורת באגף. השנה הזו מאופיינת בהתארגנות, לימוד, גיבוש תהליכי עבודה, ובכלל זה גיבוש קריטריונים לקביעת סדר עדיפויות לבחינת הדוחות ועדכונם.

ליקוי

4. האגף אינו דורש וממילא אינו בודק את דוחות ועדות הביקורת של האגודות אם אכן הוגשו לאסיפה הכללית שלהן, וממילא אינו עוקב אחר תיקון הליקויים. גם בביקורי הפיקוח שמקיים האגף באגודות לא נבדקת פעילותה של ועדת הביקורת.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

4. הליקוי בעניין אי קיומה של ועדת הביקורת נבדק ונמצא כי טופל במסגרת ביקורי הפיקוח וסקירת המנהלים. לעניין הדוחות: המלצת המבקר נבחנה ונדחתה, בין השאר בשל העדר חובה בדין. הנושא בוצע בפועל בעת ביקורי הפיקוח בטרם הביקורת. בנוסף להעדר חובה לכינון ועדת ביקורת יש לציין כי ועדת ביקורת מכהנת, כפופה לאסיפה הכללית וחייבת לה בלבד דין וחשבון, ולא

לרשם (יישום עיקרון הניהול העצמי של האגודה). לוועדת הביקורת הזכות לפנות לרשם בבקשה למינוי חוקר, ככל שהיא מוצאת לנכון.

ביקורי פיקוח שוטפים באגודות

ליקוי

5. ביקורי הפיקוח מתקיימים ללא הכנת תכנית פריסה תקופתית שתקבע סדרי עדיפויות, בלי שנקבעו קריטריונים לתדירות הביקורים ולסדר הקדימויות שלהם. במערכת הממוחשבת של האגף גם אין מידע ממוחשב בנושא שיאפשר לעקוב אחר אגודות שלא התקיים בהן ביקור זה זמן רב.

ליקוי

6. האגף לא קבע נוהל של ביקורי פיקוח שוטפים באגודות לצורך הנחיית המפקחים בבדיקת התנהלות רשויות האגודה והדיווח עליה. כתוצאה מכך מדווחים המפקחים רק על אופן ניהול ספרי האגודה המופיע בטופס ביקור פיקוח, אף שנתונים אלה מועברים לאגף בנספח לדוח הכספי השנתי האמור להיבדק ממילא. כמו כן לא הונחו המפקחים שעליהם לקבל מידע גם מוועדת הביקורת באגודה.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

5-6. האגף יכין תוכנית ביקורי פיקוח רב שנתית (תוכנית פריסה). האגף יעדכן את טופסי ביקור פיקוח לעניין קיבוצים מתחדשים. יסופקו מחשבים ניידים (הכוללים מודם) למפקחים לייעול ביקורי הפיקוח, ועדכונם ברשת המשרד בזמן אמת. לויז' לסיום - אפריל 2009.

ליקוי

7. רוב המפקחים אינם מזרימים למחשב את הנתונים והליקויים שהעלו בביקורי הפיקוח. הרישומים נעשים ידנית, והדבר גורם סרבול ומקטין את התועלת שניתן להפיק מהביקור. כמו כן אין הם מקיימים מעקב אחר תגובת האגודות לממצאי ביקורי הפיקוח.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

7. בדצמבר 2008 הוזמנו מחשבים ניידים עבור המפקחים על מנת ליתן בידם הכלים לעדכן את הנעשה בביקורי הפיקוח בזמן אמת

באמצעות מודם סלולארי שיאפשר חיבור לרשת המשרד. לו"ז לסיום – אפריל 2009.

טיפול בתלונות

ליקוי

8. הטיפול בתלונות אינו מוסדר בפקודה ובתקנותיה. האגף לא קבע נוהל טיפול בתלונות המסדיר את רישום התלונות ואת המעקב אחר הטיפול בהן, בדומה להוראת התקשי"ר המסדירה את הטיפול בתלונות על התנהלות משרד התמ"ת. במערכת המחשוב של האגף אין אפשרות לעקוב אחר הטיפול בהן. למנהל יחידת הפיקוח אין רשימה של התלונות שהגיעו ישירות למשרדי האגף בירושלים והופנו אל המפקחים; המפקחים האזוריים אינם מדווחים באופן שיטתי למנהל יחידת הפיקוח על התלונות המגיעות ישירות אליהם, ואף אינם מכינים רשימה של תלונות שבאמצעותה ניתן לקיים מעקב מרוכז אחר הטיפול בהן.

ליקוי

9. האגף לא פרסם נוהל המסדיר את אופן בדיקת התלונות. יתרה מזו - בדיקת התלונות אינה מלווה בתיעוד שלבי הבירור שקיים המפקח ובדוח מסכם של מסקנותיו. הדבר פוגע הן באיכות בדיקת התלונות, והן באמון הציבור בהליכי הבדיקה. עקב היעדר נוהל גם לא הונחו המפקחים שאין להפסיק את הטיפול בתלונה ללא הסבר, וללא אישורו של מנהל יחידת הפיקוח הממונה על המפקחים.

ליקוי

10. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בדבר סדרי הטיפול של האגף ב-15 תלונות הועלו הממצאים הבאים: במקרה אחד לא נבדקה התלונה כלל, ובשלושה מקרים לא נבדקו התלונות עד תום; בשלושה מקרים נוספים דחה המפקח את התלונה על סמך תגובת האגודה לתלונה, אך זאת בלי שבדק את נכונותה ואמינותה; במקרה אחד לא טופלה התלונה במשך שבעה חודשים; ובמקרה נוסף העביר האגף את הטיפול בתלונה לחקירת מפקח מהאגף, וזו טרם הסתיימה עד מועד סיום הביקורת - כשנתיים לאחר הגשתה.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

8-10. בימים אלה מפתח האגף למערכות מידע בשיתוף האגף לאיגוד שיתופי נוהל אשר יוטמע במערכת המיחשובית לטיפול בתלונות ומעקב אחר הטיפול בהן. לו"ז לסיום - אפריל 2009.

סדרי ניהול החקירות

ליקוי

11. האגף לא קבע מסגרות זמן לביצוע חקירות, והן נמשכות לעתים זמן רב: מתוך 328 החקירות שקיים האגף או פתח בהן במהלך השנים 2005-2007, נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2008), לא הוגשו דוחות חקירה סופיים ל-28 חקירות (כ-9%), ואשר ל-300 החקירות שהסתיימו - התברר כי 49 מהן (כ-16%) נמשכו למעלה משנה, ו-22 מהן בין שנה וחצי לשלוש שנים.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

11. מתגבש נוהל לניהול חקירות. לו"ז לסיום - אפריל 2009. מתוך 328 החקירות המוזכרות בדו"ח, 14 טרם הסתיימו, מסיבות בלתי תלויות. מדובר ב-4% בלבד. בפברואר 2009 הוחל בתהליך, אשר יסתיים לכל המאוחר באפריל 2009.

שינוי דפוסים בקיבוצים

ליקוי

12. עוד לפני התקנת תקנות הסיווג של האגודות השיתופיות, שינו 155 קיבוצים מתוך 264 את אורח חייהם. עד סוף 2007 שינו 16 קיבוצים נוספים את אורח חייהם. ואולם עד אוגוסט 2008, במשך כשלוש שנים, אישר הרשם את התקנון של 34 קיבוצים בלבד ואת סיווגם כקיבוצים מתחדשים; התוצאה היא ש-137 קיבוצים נוספים מתנהלים על פי אורח חיים של קיבוץ מתחדש ועדיין אינם מסווגים ככאלה.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

12. על אף שהאגף בדעה כי יש לדחות את ההמלצה, הוא יעלה אותה בפני ועדת התחיקה שליד המועצה לאיגוד שיתופי. על פי הדין כיום אין כל חובה לעשות כן. כמו כן אין כל משמעות ותועלת ברשימה כזו. ההמלצה תובא בפני הוועדה בישיבתה הקבועה ביום 31/03/09. במידה והוועדה תקבל את המלצת הביקורת, תגבש דרך פעולה עד לחודש יוני 2009. מתבצע מעקב סדיר אחר סיווגים של הקיבוצים המשנים אורחות חייהם. רוב הקיבוצים סווגו על ידי האגף. האגף פועל בזהירות וביסודיות בתהליך סיווג הקיבוצים באשר אין מדובר בהליך מיידי, אלא בתהליך מורכב ויסודי אשר אורך זמן. הסנקציה בה ינקוט האגף: הרשם ימנה חוקר (על פי סמכותו לפי סעיף 43 לפקודת האגודות השיתופיות) לקיבוצים

אשר לא ישלימו את תהליך השינוי כדין בתוך 6 חודשים (אוגוסט 2009). בדיקת התקדמות סיווג הקיבוצים ששינו אורחות חייהם יהווה חלק מביקורי הפיקוח של מפקחי האגף.

ליקוי

13. האגף אינו עוקב באופן שיטתי אם הקיבוצים המתחדשים אכן עומדים בדרישות תקנות הערבות ההדדית, ומסתפק בתלונות מועטות של חברי הקיבוצים כדי לאתר קיבוצים המפרים אותן. האגף לא קבע נוהל שיגדיר את בדיקות ההיתכנות הכלכלית שיעשו לצורך מתן חוות הדעת, ולא הורה על קיום מתכונת דיווח אחידה שתציג את הנתונים שעליהם הסתמכה חוות הדעת.

הטיפול באגודות שיכון

ליקוי

14. כ-70% מתוך 75 אגודות שיכון שנבדקו אינן מתפקדות כאגודות שיתופיות. האגף שולח להן מעת לעת התראות שונות, לרבות התראות כי יורה על פירוקן משום שאינן מתפקדות כאגודה שיתופית, אולם בפועל אינו נוקט צעדים של ממש לפירוקן. חוסר התפקוד של האגודות יוצר קשיים ועיכובים, בעיקר ברישום או בהעברה של זכויות חכירה, הגורמים סבל ועגמת נפש, והאגף מתקשה לתת להם מענה. המצב באגודות השיכון ידוע לאגף זה שנים, אולם לא נמצא שנעשתה באגף עבודת מטה כלשהי כדי לבחון דרכים שיאפשרו למצוא פתרון מקיף לבעיה.

ליקוי

15. מן הראוי שהרשם ינהיג סדרי עבודה יעילים באמצעות הכנת תוכנית עבודה שנתית ממוחשבת של ביקורי פיקוח, כדי שניתן יהיה לעקוב אחר הביצוע; יש להזרים למחשב את כל התלונות המתקבלות כדי שניתן יהיה לקיים מעקב ממוחשב אחר הטיפול בהן; על הרשם לפקח על מינוי ועל פעילותן של ועדות הביקורת באגודות שעל פי תקנון חייבות בכך, ובייחוד באגודות המקיימות פעילות עסקית אינטנסיבית, כדי להעצים את מעמדן במבנה הארגוני של רשויות האגודה; יש ליעל את בדיקת הדוחות הכספיים של האגודות על ידי נותני שירותים חיצוניים שנשכרו למטרה זו, בכך שסדר בדיקתם ייקבע על פי סדר עדיפויות.

ליקוי

16. מן הראוי שהמשרד יבחן את היקף תפקידי הרשם, ובתיאום עם יתר הגורמים הנוגעים לדבר, יבחנו את יכולתו למלא את תפקידיו במסגרת המשאבים העומדים לרשותו, ובמידת הצורך לשקול את השימוש בהטלת אגרות על האגודות. כמו כן יש לבחון את כלי המחשוב וכוח האדם העומדים לרשות הרשם, כדי שיוכל למלא את תפקידיו במלואם, תוך שימוש בסמכויותיו להטלת קנסות מינהליים. על המשרד לפעול לגיבוש הסדר תחיקתי עדכני שיתאים לאגודות השיתופיות השונות.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

16. לנושא שדרוג מערכת המיחשוב; לו"ז לסיום – דצמבר 2009. אספקת מחשבים ניידים הכוללים מודמים סלולאריים. לו"ז לסיום – מרץ 2009. חקירות באגודות מופנות כבר כעת לכוח אדם חיצוני, באמצעות מיקור חוץ. המשרד יפעל להעביר לאגף לאיגוד שיתופי כוח אדם במסגרת רה-ארגון בו, וכן יפעל להעברת נושאים נוספים למיקור חוץ. בימים אלה נעשים שינויים מיחשוביים. תהליך זה יסתיים עד דצמבר 2009. בדצמבר 2008 הוזמנו המחשבים. עד אפריל 2009 אמורים להיות מסופקים לאגף.

היבטים בפעילות המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה ובמדע

הגופים המבוקרים: משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; משרד החינוך

האפקטיביות של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה

ליקוי

1. המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה (מה"ט) אינו מתכנן את מספר הבוגרים במגמות השונות של הנדסאים וטכנאים בהתאם לביקוש במשק. בשנים האחרונות הביקוש במשק היה בעיקר למקצועות המחשב (כ-74%), והביקוש למקצועות תעשייה וניהול היה אפסי (כ-2% פרומיל), אולם רק כ-15% מהסטודנטים במכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה למדו במגמת מחשב ואילו כ-31% מהם למדו במגמת תעשייה וניהול.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

1. המשרד פועל בשיתוף התאחדות התעשיינים להקמת מנגנון למדידת הביקושים בתחום ההנדסאים.

ליקוי

2. שיעור מקבלי הדיפלומות בקרב תלמידי הנדסאות נמוך ולא עלה על כשליש. שיעור הצלחה נמוך זה מצביע על כך שמרבית תקציבו של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה - כ-100 מיליון ש"ח - לא השיג את יעדו. בינואר 2009, סיפק המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה נתונים שונים מהם עולה כי שיעור מקבלי דיפלומות ההנדסאים הוא כ-50%. משרד מבקר המדינה מעיר כי נתונים אלו אינם אמינים ונראה ששיעור זה מוטה כלפי מעלה, אולם גם שיעור של 50% משמעותו שמחצית מתקציבו של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה להכשרת הנדסאים לא השיג את יעדו.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

2. המשרד פועל לקביעת שיטת תקצוב חדשה המבוססת גם על תפוקות. המועד להשלמת השיטה, תחילת שנת הלימודים תשע"א אוקטובר 2010.

ליקוי

3. שיטת התקצוב המופעלת במכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה מבוססת על מספר הסטודנטים הלומדים ולא על שיעור מקבלי הדיפלומה. שיטה זו מעודדת את המכללות להשיא את מספר התלמידים, אך לא את מספר מקבלי הדיפלומות - שהיא מטרת המדינה בהכשרה מקצועית. שיטה זו גם אינה ממריצה את המכללות להעלות את רמת הלימודים, שכן הן מתוקצבות גם בגין הנושרים והנכשלים.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

3. המשרד יגבש הוראת מנכ"ל שתקבע את נהלי ההכרה והתקצוב על בסיס קריטריונים שיוניניים שיפורסמו באתר המשרד. המשרד בתהליך תמחור המגמות. מועד פרסום הוראת מנכ"ל אוקטובר 2010.

קביעת מדיניות ממלכתית להכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים

ליקוי

4. הוועדה לאישור מגמות במכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה מורכבת מנציגי המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה, מנהלי מספר מכללות שבפיקוחה, והסתדרות ההנדסאים והטכנאים; היא לא שיתפה גורמים רלוונטיים אחרים, כגון משרד החינוך, מוסדות להשכלה גבוהה, והתאחדות התעשיינים. הקו המנחה בוועדה לאישור מגמות היה צורכי המכללות - הביקוש למגמה בקרב התלמידים הפוטנציאליים - ולא הביקוש במשק להנדסאים וטכנאים מוסמכים במגמה. כמו כן הוועדה אישרה מגמות שאין להן זיקה למקצועות ההנדסה, בין השאר, כדי לתת לעובדים, בעיקר בסקטור הציבורי, קידום מקצועי ושיפור בשכר. למדיניות זו השלכות תקציביות כבדות משקל, אולם הוועדה לאישור מגמות לא בחנה השלכות אלו בשיתוף עם גורמי המטה, כגון משרד האוצר.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

4. המשרד יקבע מדיניות לאומית בנושא הכשרת הנדסאים וטכנאים מוסמכים. כמו כן יביא המשרד לחקיקה בכנסת את הנושא. לויז' לסיום אוקטובר 2010.

הוועדה לאישור מגמות

ליקוי

5. בוועדה לאישור מגמות ישנו רוב מובנה לנציגי גופים פרטיים בעלי עניין, העשויים ליהנות מהחלטות הוועדה. זאת ועוד, נציגי גופים פרטיים, בעת שהם משתתפים בוועדה משרדית רגולטורית, חלים עליהם הכללים למניעת ניגוד עניינים. בניגוד לכללים אלו, מנהלי המכללות, החברים בוועדה לאישור מגמות, השתתפו בדיונים ובתהליך קבלת ההחלטה, גם במקרים שהם עצמם הציגו את המגמה לפני הוועדה, והיו בעלי עניין להפעילה במכללה שייצגו.

פיקוח ובקרה של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה על המכללות

ליקוי

6. המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה בדק את עמידת התלמידים בתנאי הקבלה רק לאחר סיום הלימודים והשלמת כל המחויבויות לקבלת הדיפלומה, כך שתנאי הקבלה היו למעשה תנאי לקבלת הדיפלומה. המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה אף לא וידא שהמכללות הקפידו על קיום תנאי הקבלה שהוא קבע. המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה הקים ועדת חריגים שבאמצעותה פטר בדיעבד תלמידים שהשלימו את לימודיהם מעמידה בתנאי הקבלה, על רקע גיל או כישלונות חוזרים בבחינות הקבלה. המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה לא קיים בקרה על ביצוע תכניות הלימודים בידי המכללות ואף לא וידא שמספר השעות והתכנים של כל מגמה תואמים לנדרש.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

6. המשרד מטפל בהעמקת הבקרה באמצעות מיקור חוץ. לויז – אוקטובר 2010.

ליקוי

7. המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה העביר כספי מדינה רבים למכללות ללא בקרה על הנתונים ששימשו לחישוב סכומים אלו, וללא התחשבות סדירה עימן בתום כל שנה. כתוצאה מכך חייבות המכללות למכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה כ-27 מיליון ש"ח עבור שנות הלימודים התשס"ג - התשס"ה.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

7. המשרד נמצא בתהליך התחשבות עם המכללות. סיום התהליך אפריל 2009. סיום הטיפול בגביית חובות - דצמבר 2010.

ליקוי

8. מערך המחשוב של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה לא תמך בקיום תהליכי עבודה סדירים מול המכללות, ולא סיפק תשתית מידע לצורך קבלת החלטות ניהוליות של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה.

תגובה

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

8. המשרד פועל ליישם את כל צרכי המחשוב. בשלב ראשון יוכן מסמך עיצוב מפורט. לו"ז -אוגוסט 2009. הפרויקט אמור להסתיים בדצמבר 2012.

ליקוי

9. על מנת לשפר את האפקטיביות של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה, על משרד התמ"ת ועל המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה לשקול פעולה בכמה מישורים: 1. שינוי מודל התקצוב כך שיהיה מותנה בשיעור מקבלי הדיפלומות. 2. צמצום נוסף בסבסוד למגמות הלא מועדפות. 3. שילוב מערך בקרה שוטף על המכללות בתהליכי העבודה של המכון הממשלתי להכשרה בטכנולוגיה.

משרד התשתיות הלאומיות

היערכות להתמודדות עם מחסור בחשמל

הגופים המבוקרים: משרד התשתיות הלאומיות; רשות לשירותים ציבוריים - חשמל; חברת החשמל לישראל בע"מ

ליקוי

1. משנת 2003 ועד סוף 2008 לא עשו המשרד, רשות החשמל וחח"י את הפעולות הדרושות למימוש התכניות של פיתוח מקטע הייצור שאושרו בידי השר וקודמיו.

תגובה

רשות לשירותים ציבוריים - חשמל

1. לדעת רשות החשמל הסמכות לאישור תוכנית הפיתוח והנחיות חברת החשמל הן של משרד התשתיות הלאומיות והרשות כגורם מייצג. הרשות מבצעת בקרת עלויות והכרה בהן לצורך קיום חובותיו של ספק שירות חיוני ובכלל זה הקמת תחנות. באוגוסט 2007 אישרה רשות החשמל תוספת של 5% לתקופה של שנה לצורך השקעות בתוכנית הפיתוח במטרה לזרז, בין היתר, הקמת התחנות. הרשות תפיץ דו"ח בקרה בעניין זה.

משרד התשתיות הלאומיות

1. משק החשמל נקלע למשבר למרות הפעילות האינטנסיבית של גורמי המשרד, ולא בגלל השתהות במציאת פתרונות אפשריים או חוסר נחרצות בקידום תוכנית הפיתוח. כל יוזמה להקמת יחידות ייצור חדשות מחייבת התמודדות עם גורמים בעלי אינטרסים מנוגדים מסוגלים להשפיע על היקף תוכנית הפיתוח, על קצב היישום בפועל ועל דרך הביצוע. למרות חופש הפעולה המוגבל שנבע מהצורך להשבית חלק מתחנות הכוח כדי להסב אותן לגז טבעי, יזם המשרד שורה של צעדים לשיפור המצב.

ליקוי

2. שרי התשתיות לא קבעו את שיעור העתודה הדרוש ביכולת הייצור גם לאחר המלצות שהגישו למשרד יועצים שנשכרו במיוחד למטרה זו. שיעורי העתודה הצפויים בשנים הבאות במערכת ייצור החשמל קטנים במידה ניכרת מהשיעורים שעליהם המליצה חברת ייעוץ בין-לאומית.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

2. בתכנית הפיתוח של משק החשמל לשנים 2000 – 2005 שאף המשרד להגיע לעתודה של כ-25% לשנה על מנת להבטיח עתודה של כ-20% בשיא הביקוש בקיץ. קשיים במימוש התכנית לא אפשרו להגיע לעתודה בהיקף הרצוי. תכנית הפיתוח העקרונית שגובשה לשנים 2008-2015 מניחה כי עמידה בלוח זמנים תאפשר להשיג את שיעור העתודה הרצוי. המשרד יקבע את יעד העתודה הרצוי לתכנון ארוך טווח של משק החשמל בשיעור של 20% בשיא הביקוש בקיץ. מסמך מנומק יובא לאישור שר התשתיות עד סוף שנת 2009.

ליקוי

3. על פי תכניות הפיתוח שאישרו שרי התשתיות בין דצמבר 1999 לנובמבר 2004, אמורות היו לקום יחידות ייצור על ידי יצרנים פרטיים ועל ידי חח"י. בפועל היצרנים הפרטיים לא הקימו יחידות ייצור, ויחידות הייצור שהקימה חח"י לא הופעלו במועד. הדבר עלול ליצור במדינה מחסור בחשמל.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

3. המשרד יזם שורה של צעדים להגדלת כושר הייצור ומניעת מחסור בחשמל. מימוש ההחלטות אמור להקטין הסתברות להפסקות חשמל בטווח הזמן הקצר ולמנוע מחסור בחשמל בטווח הבינוני והארוך, מבלי לפגוע בביצוע שינוי מבני בחברת החשמל וכניסת יצרנים פרטיים למשק החשמל.

ליקוי

4. באוגוסט 2008, אישר שר התשתיות תכנית חירום להתמודדות עם מחסור צפוי בחשמל. לוחות הזמנים להקמת היחידות שנקבעו בתכנית החירום קצרים יחסית ואינם תואמים את לוחות הזמנים שנדרשו לחח"י להקים יחידות דומות בעבר.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

4. המשרד יזם תכנית חירום למשק החשמל כדי לסגור את הפער בין הביקוש לייצור. התכנית הוצגה בפני הממשלה. התכנית התבססה

על לוח זמנים צפוף בתיאום עם חברת החשמל. מימוש תכנית הפיתוח שגובשה על ידי משרד התשתיות הינו תנאי הכרחי לתפקידו התקיין של משק החשמל. מדובר בתחום בעל חשיבות אסטרטגית להתפתחות המדינה ונדבך חשוב בחוסנה הכלכלי.

ליקוי

5. בהקמת תחנה פחמית מרכזית נוספת - פרויקט D - חל פיגור של כחמש שנים וחצי. לתחנה זו חשיבות רבה בהתמודדות עם המחסור במשק החשמל ומשמעות אסטרטגית במניעה של הסתמכות יתר על חשמל המיוצר באמצעות גז טבעי.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

5. הפרויקט עבר הליך ארוך של דיונים מקצועיים בשל שינוי תפיסה של חברת החשמל, דרישות סביבתיות, תביעה משפטית ובעיקר התמשכות ההליכים הסטטוריים. הנושא מונח על שולחן הוועדה לתשתיות לאומיות יותר מ-6 שנים ונמצא בהליכים אחרונים של אישור. המתקן יגדיל את כושר הייצור של מערכת החשמל בכ- 11%. היחידה הראשונה של המתקן אמורה להיכנס לפעולה בקיץ 2014 והיחידה השנייה בשנת 2015.

ליקוי

6. ביוני 2006 חלה תקלה ביחידות ייצור בתחנות הכוח בחדרה ובאשקלון. חח"י נאלצה ליזום הפסקות חשמל בשל אי-יכולתה לספק את הביקוש. נזקי הפסקות החשמל הגיעו לכ-700 מליון ש"ח. משרד התשתיות לא יישם את המלצות הוועדה שהקים לבדיקת הגורמים להפסקות החשמל.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

6. לאור המלצות ועדת הבדיקה מקיים המשרד מעקב אחר יישום תוכנית התחזוקה של חברת החשמל כדי למנוע השבתת חלק גדול מהמערכת לקראת תקופות של ביקושים גבוהים. למרות שמערכת ייצור החשמל לא גדלה באופן משמעותי, משק החשמל הצליח להתגבר ללא תקלות על שיאי ביקוש של כל הזמנים. החל משנת 2006 נערך המשרד לקראת מחסור בחשמל בטווח הקצר והארוך. המשרד גיבש תכנית חירום ותכנית אב לפיתוח מערכת הייצור וההולכה עד שנת 2030. המשרד מנהל דיוני סטאטוס שוטפים על התקדמות תוכנית הפיתוח של חברת חשמל ועוקב אחר הקמת מערכת הולכה של הגז הטבעי, החיונית למימוש תכנית הפיתוח.

ליקוי

7. באוגוסט 2007 הוצגו למשרד התשתיות תוצאות בדיקה בנושא העלות למשק של אנרגיה לא מסופקת, אשר מלמדות שעלות האנרגיה הזו גדולה פי ארבעה בקרוב מזו שעליה מתבססות תכניות הפיתוח של משק החשמל. עד ספטמבר 2008 לא אימץ המשרד או דחה את תוצאות הבדיקה.

תגובה**משרד התשתיות הלאומיות**

7. תכנית הפיתוח שהוטלה על חברת החשמל נבחנה עם ערכים שונים של עלות אי הספקה ועברה מבחני רגישות שונים. תוצאות ההרצה העידו על היעדר הטיה. המשרד יפעל להכנת ערכים מעודכנים של עלות אי הספקה לתוכנית פיתוח משק החשמל. בחינת יישום האומדן החדש ואופן השימוש בו טרם הושלמו.

ליקוי

8. התכניות המאושרות להקמת מחז"מים המוסקים בגז טבעי לא מומשו במועדן, ולכן הם הופעלו בדלק נוזלי, במזוט ובסולר. כך מבוזבזים משאבים יקרים ונגרם זיהום אוויר.

תגובה**משרד התשתיות הלאומיות**

8. חברת החשמל לא עמדה בלוח הזמנים שנקבע להקמת מערכת ההולכה של הגז הטבעי ולא השלימה במועד חיבור מחז"מ של אתר גז לגז טבעי. המשרד עוקב אחר מימוש תכנית הפיתוח של חברת החשמל ופועל מול גורמים שונים כדי לזרז הליכים סטטוטוריים שונים.

ליקוי

9. טורבינות גז המיועדות להתקנה בחיפה שנרכשו לפני כמה שנים, מאוחסנות במחסני חח"י. עלויות עיכוב הפרויקט גדולות וגובר זיהום האוויר באזור מפרץ חיפה.

תגובה**משרד התשתיות הלאומיות**

9. הפרויקט "נתקע" עקב דרישות גורמי הרישוי והתנגשות אינטרסים. הנהלת המשרד תפעל להקמת המתקן בהקדם. החל ממאי 2008 מקיים המנכ"ל מעקב שוטף אחר התקדמות הפרויקט. המתקן אמור להיכנס לפעולה בשנת 2010.

ליקוי

10. בתחנת הכוח מ"ד ב' באתר "אורות רבין" טרם הוקם סולקן - מתקן להפחתת הפליטה של גפרית דו-חמצנית. בשל כך מוסקת התחנה בפחם דל-גפרית יקר יותר. בארבע השנים שחלפו מהמועד שבו היה אמור לפעול הסולקן, הסתכמה תוספת העלות להפעלה בכ-140 מליון דולר.

תגובה**משרד התשתיות הלאומיות**

10. התקנת הסולקנים מחייבת השבתת יחידות ייצור לזמן ממושך וכרוכה בהקמת ארובה נוספת. פתרון הנדסי זה נתקל במשך זמן רב בהתנגדות הגורמים הסטטוטוריים וגרם לדחיית הפרויקט. בשל עיכובים בקבלת היתרי בנייה, חברת החשמל נאלצת להזין את התחנה בפחם בעל שיעור גופרית נמוך הגורם לתוספת עלויות. בתחילת פברואר 2009 אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה את המועדים המעודכנים להתקנת הסולקנים. בדצמבר 2012 יוקם המתקן הראש וביוני 2013 השני. בימים אלה נמצאת חברת החשמל בעיצומו של הליך הרכש. לאחרונה הושלם סקר מקיף המחייב הפחתת מזהמים בכל תחנות הכוח הפחמיות של המדינה. שר התשתיות הנחה את חברת החשמל לעמוד בהן. לפיכך, בשנים 2015 – 2017 יותקנו סולקנים ביחידות הייצור של תחנת הכוח "אורות רבין".

ליקוי

11. בסוף אוקטובר 2008 אישרה רשות החשמל תוספת לתעריף החשמל בסכום מצטבר של כ-שני מיליארד ש"ח החל בינואר 2009 למשך שנתיים למימון תכנית החירום להגדלת כושר הייצור. החלטה זו מטילה על הצרכנים את עלויות מימון תכנית החירום שהופעלה עקב אי-מימוש תכניות הפיתוח במועד.

תגובה**משרד התשתיות הלאומיות**

11. התוספת שאושרה לתעריף החשמל מהווה רק 60% מההשקעות הנדרשות למימוש התוכנית שאושרה עקרונית על ידי שר התשתיות. משרד האוצר הבהיר כי לא יעמיד מימון כלשהו לביצוע תכנית חירום ולא יספק ערבות מדינה להלוואות של חברת החשמל. ללא מימון חלקי של תוכנית החירום לא ניתן יהיה לבצע את תכנית החירום. סוגיה זו חייבת להיפתר בדרג הגבוה בממשלה.

שימור אנרגיה וניצול אנרגיות מתחדשות במשק החשמל

הגופים המבוקרים: משרד התשתיות הלאומיות; משרד האוצר – אגף התקציבים; משרד הבינוי והשיכון; המשרד להגנת הסביבה; משרד הפנים – מינהל התכנון; מינהל מקרקעי ישראל; רשות לשירותים ציבוריים – חשמל

ליקוי

1. בטופס דיווח שהכין המשרד אין דרישה ממפעלים ומתאגידים לדווח לו על הנתונים שנדרשו בתקנות מקורות אנרגיה (פיקוח על יעילות צריכת אנרגיה), לגבי פעולות שנעשו לתיקון תקלות הגורמות לאיבוד אנרגיה וייזום פעולות לשימור אנרגיה.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

1. באתר האינטרנט של המשרד קיים טופס ובו דרישה לפירוט פעולות לשימור אנרגיה שנעשו בשנת הדיווח, בהתאם לדרישות תקנות מקורות אנרגיה התשנ"ד-1993. הטופס עדיין לא מחייב מתן דיווח על תקלות שגרמו לאיבוד אנרגיה, פעולות שנקטו לתיקון וייזום פעולות לשימור אנרגיה. המשרד יפעל לשיפור הדיווחים במהלך השנה הקרובה.

ליקוי

2. המשרד לא השתמש בתקנות העבירות המנהליות להטלת קנסות על מפעלים צרכניים ותאגידים שלא שלחו אליו דו"חות אנרגיה, אף שפנה אליהם בכתב בנדון כמה פעמים.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

2. המשרד יפעל להגברת פיקוח ואכיפה על התייעלות אנרגטית באמצעות הכלים החוקיים העומדים לרשותו. נגד תאגידים שלא יעמדו בדרישות הדיווח יוטלו קנסות מינהליים, כסנקציה לאכיפת חובתם לחסכון ולשיפור יעילות אנרגטית.

ליקוי

3. משרד הבינוי והשיכון ניצל עד נובמבר 2008 רק חלק מהתקציב לשנת 2008 בסך חמישה מיליון ש"ח למימון התקנתם של דודי שמש בדיוור

הציבורי, כפי שנקבע בחוק. כתוצאה מכך הותקנו עד מועד זה רק כרבע מהיקף ההתקנות השנתי האפשרי.

תגובה

משרד הבינוי והשיכון

3. בינואר 2008 התקין תקנות בהן הוגדרו סדרי עדיפויות להתקנת דוודים, על פי גודל משפחה ומקור הכנסות כדי להגדיר סדרי עדיפויות. במרץ 2008 פרסמה עמידר מכרז לביצוע דודי שמש, הזוכים נקבעו במאי 2008. בדצמבר 2008 הועברו הנחיות לחברות המאכלסות. עד היום הותקנו 739 דוודים מתקציב 2008 בהיקף כספי של 2.5 מיליון ₪, כאשר יתרת התקציב עומדת לרשותן גם בשנת 2009.

ליקוי

4. בשנים 2004-2007 הכין המשרד תכנית פעולה כללית להתייעלות אנרגטית אך הוא לא הכין תכנית מפורטת ומסודרת, יעדי ביניים, לוח זמנים ומכסת עבודה לכל אחד מהם.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

4. המשרד גיבש תכנית כללית להתייעלות אנרגטית. סמנכ"ל תשתיות אנרגיה הבהיר כי לאור החלטת הממשלה משנת 2003, האגף לניהול משאבי תשתית הכין תכנית כללית (תכנית שבעת הרבעונים) שכללה פעולות תכנון לטווח יותר ארוך, שאושרה על ידי המשרד. באותה תקופה המשרד הכין גם כמה גרסאות של תכנית אב, אשר עסקה בין היתר בתחום שימור האנרגיה, אולם היא טרם אושרה. בספטמבר 2008 אישרה הממשלה צעדים להתייעלות אנרגטית לשנים 2009-2020. המשרד יממש מדיניות הממשלה וינקוט צעדים לצמצום צריכת החשמל. במהלך 2010 יתרגם המשרד את המדיניות לתוכנית פעולה מפורטת, מלווה ביעדי ביניים ולוח זמנים מחייב.

ניצול אנרגיות מתחדשות

ליקוי

5. במועד סיום הביקורת טרם הוקמו תחנת הכוח הסולארית וטורבינות הרוח שאמורות היו לקום עד סוף 2005 על פי תכנית הפיתוח שאישר שר התשתיות הלאומיות בינואר 2002.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

5. תחנת הכוח הסולארית קודמה בדרך של מכרז בינלאומי. שלב המיון הסתיים. המתקן בהיקף כולל של 250 MW יוקם באתר אשלים שבנגב. הוא מתוכנן להיכנס לפעולה בשנת 2012. החלטת הממשלה מתחילת שנת 2009 מאפשרת לקדם מכרז להקמת חווה סולארית בשטח המועצה האזורית איילות, בהספק כולל של עד 225 MW. בהתאם להחלטה, התחנה אמורה לספק חשמל לא יאוחר מינואר 2012. יזמים פרטיים מעוניינים להקים חוות רוח ברמת הגולן, בהספק של כ- 500 MW. פרויקטים אלה נמצאים בשלבים מתקדמים של קבלת היתר לקרקע. מימוש התוכניות מחייב להתגבר על התנגדות מערכת הביטחון. בשלב זה אין ודאות בנוגע למספר חוות הרוח שיוקמו בפועל באזור הצפון.

ליקוי

6. המשרד לא הכין תכנית ליישום החלטת הממשלה מנובמבר 2002 לעודד את הקמתם והפעלתם של מתקני חשמל ותחנות כוח לייצור חשמל באמצעות אנרגיות מתחדשות.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

6. שרי התשתיות קבעו מדיניות לקידום אנרגיה חלופית בתנאי הארץ, המבוססת על המגמות שהתפתחו בעולם. בעקבות זה המשרד הגדיר יעדים להפקת חשמל מאנרגיה מתחדשת, העמיק אותם, גיבש תוכנית אב למשק החשמל והכין הצעה מפורטת למימושה. יסודות אלה הם "מפת הדרכים" ליישום מדיניות המשרד. כמו כן, יזם המשרד החלטת ממשלה משנת 2002 והוביל החלטת ממשלה נוספת המכפילה את היעד המנחה לייצור חשמל מאנרגיה חלופית (מ-5% החל משנת 2016 עד 10% לפחות לקראת שנת 2020). בינואר 2009 אימצה הממשלה את הגישה של שר התשתיות להעמקת היעד המנחה, בהתאם לתוכנית אב למשק החשמל. ההחלטה נועדה לחזק את עצמאותה האנרגטית של המדינה, לגוון את מקורות האנרגיה במשק ולהקטין את הזיהום הסביבתי. המשרד פועל להוצאות מכרזים נוספים להפקת חשמל משמש, רוח ומקורות מתחדשים אחרים. כמו כן, מוביל המשרד מהלך לקידום צרכי מחקר ופיתוח בתחום של אנרגיה מתחדשת, באמצעות מענקים ומימון נלווה (מישראל ומחו"ל).

ליקוי

7. ביולי 2004 החליטה רשות החשמל, לדחות את בקשת חברת החשמל לישראל לקבל פרמיה בתעריף הניתן ליצרני חשמל מאנרגיות מתחדשות

שיאפשרו לה להקים תחנות הכוח המפיקות חשמל מאנרגית הרוח. חח"י לא הקימה תחנות כוח אלה, מפאת חוסר כדאיות כלכלית. עקב המגבלות שפורטו בחוק משק החשמל, היה על המשרד להביא אותן לדיון בממשלה עוד בשנת 2004, כדי שתחליט על דרך מימושה לעודד את חח"י להקים תחנות כוח באמצעות אנרגיות מתחדשות.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

7. עקב ביטול הפרויקטים של אנרגיה מתחדשת בחברת החשמל, המשרד נאלץ לחפש חלופות אחרות ליישום תוכנית הפיתוח. לאור חילופי השרים ובהיעדר חלופות זמינות כדאיות, הנושא לא הוצג בפני הממשלה.

ליקוי

8. פעילות המשרד בנושא דרכי הפעולה ליישום מדיניות הממשלה בעניין אנרגיות מתחדשות החלה רק כחמש שנים לאחר החלטת הממשלה מנובמבר 2002. איחור זה עיכב את קידום ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

8. מזה יותר מעשור המשרד מקצה לאנרגיה חלופית נישה מכובדת בתוכניות הפיתוח של משק החשמל. אולם למרות הניסיונות הרבים לקדם הקמתם של מתקנים אלה, באמצעות חברת החשמל ויצרנים פרטיים, ייצור חשמל מאנרגיה מתחדשת לא יצא מן הכוח אל הפועל. פיתוח מואץ של מקורות אלה חייב להיות מלווה בתמריצים כלכליים.

ליקוי

9. בהצעת ההחלטה לאנרגיות מתחדשות שהגיש המשרד לממשלה בשנת 2002, לא נקבע שתחנות כוח הפועלות באנרגיות מתחדשות הן בעלות חשיבות לאומית. הדבר הקשה על יצרני חשמל פרטיים לקבל היתרי בנייה ולהגיע להסכמים עם מוסדות מימון למתן רישיון לפעילות.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

9. אין הליך שמאפשר לבצע הכרזה בדבר זכאות המיזמים בתחום של אנרגיה מתחדשת למעמד של פרויקטים בעלי חשיבות לאומית.

הכרזה כזו ניתנת רק לפרויקט ספציפי. למרות זאת, המשרד יבחן את הסוגיה פעם נוספת, יחד עם גורמים בעלי סמכויות בתחום.

ליקוי

10. צוות בין משרדי שהוקם בעקבות החלטת הממשלה מנובמבר 2002 המליץ בין היתר, שהמשרד ידון עם ממ"י בהקצאת קרקעות המדינה למתקנים לייצור חשמל לפי סוגי הטכנולוגיות מאנרגיות מתחדשות. עד מועד סיום הביקורת לא גיבש המשרד עם ממ"י דרכים לזירוז הקצאת קרקע למתקנים לייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

10. בהקצאת הקרקע אין למשרד התשתיות סמכויות. המשרד נאלץ להתמודד עם הסוגיה ולבדוק חלופות שונות להקצאת קרקע למיזמי אנרגיה מתחדשת, במסלול של פטור ממכרז. ההצעות נפלו בגלל אי התאמה לעקרונות ממ"י. בשנים האחרונות המשרד איתר שטחים נרחבים בדרום הארץ המאפשרים לממ"י לבחור מתוכם קרקע זמינה להקמת מיזמים של אנרגיה מתחדשת. הנתונים רוכזו במפה והוצגו לממשלה. בשיתוף עם נציגי ממ"י, גיבש המשרד שני מנגנונים להקצאת קרקעות למתקני אנרגיה מתחדשת. הקצאת קרקע למתקנים גדולים אמורה להתבצע באמצעות מכרזים בינלאומיים. להקמת מתקנים קטנים גובש מנגנון "קול קורא". המשרד הכין נספח המציג קריטריונים לאנרגית רוח ואנרגית שמש ואת תרשים הזרימה המפרט את שלבי הפעולה. המשרד פועל לקבל אישור ממ"י לפרסום "קול קורא". בינואר 2009 אישרה הממשלה החלטה בדבר גיבוש כלים לקידום אנרגיות מתחדשות, באזור הנגב והערבה. ההחלטה מטילה על המשרד לתשתיות וממ"י להשלים נהלי הקצאת קרקע לצורך הקמת תחנות כוח באמצעות מכרז ופטור ממכרז. המשרד פועל למימוש ההחלטה.

ליקוי

11. רק בשנת 2005 החל המשרד בהכנת טיוטת תקנות להסדרת פעילותם של יצרני חשמל פרטיים מאנרגיות מתחדשות. עד מועד סיום הביקורת, לא הושלמה הכנת התקנות בעניין זה.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

11. התקנות להסדרת פעילות יצרני חשמל פרטיים בתחום של אנרגיה מתחדשת יותקנו כחלק מההסדרה הכוללת, ביחד עם התיקונים הנדרשים בתקנות משק החשמל, בנוגע ליצור חשמל פרטי קונבנציונלי וקונגרציה.

ליקוי

12. עד מועד סיום הביקורת לא הוצעה רשות החשמל למכון התקנים הישראלי קביעת תקן ישראלי לטיב הנצילות החשמלית של המודולים בקולטי השמש במתקנים פוטו-וולטאיים קטנים לצריכה עצמית, ולא השלימה את התיאום עם מנהל התכנון במשרד הפנים בנוגע לקיצור ההליך להסדרת מתן היתר בנייה להתקנת מתקנים אלה על גגות הבתים, ולא הגיעה להסדר עם ממ"י בנוגע לאישור להוסיף מתקן מניב כלכלי לבניין הנמצא על מקרקעין של המדינה.

תגובה**משרד התשתיות הלאומיות**

12. המשרד יזם הכנת תקן לחיבור מתקן פוטו-וולטאי לרשת החשמל. תקן זה נמצא בשלב של הערות הציבור ויושלם בקרוב. המשרד מתכנן להזמין תקן נוסף, העוסק בהתקנת מתקנים פוטו-וולטאים במגזר הביתי. תקן זה אמור לטפל בבטיחות החשמל, בטיחות ההתקנה, עוגן המתקן בהתאם לגודל המערכת ונושאים נוספים. בעוד כשנה הוא יועבר להערות הציבור. מבקר המדינה מבקש לקבוע תקן נוסף הקובע נצילות מינימאלית של מודול פוטו-וולטאי (דהיינו, תקן איכות של רכיבי המודול), כדי למנוע התקנת מתקנים בעלי נצילות נמוכה או מודולים עם נצילות הולכת ופוחתת עם הזמן. קביעת תקן איכות רכיבי המודול מחייבת בדיקה משלימה מול מכון התקנים, כדי לוודא שהמהלך אכן יזרז יצור חשמל מאנרגית שמש. טרם הזמנת התקן צריך לבדוק האם פערי התפוקה מסוגלים לכסות את פערי המחיר - ובכך להביא לשיפור כדאיות כלכלית של המתקן ולהגברת קצב החזר ההשקעה. לאחר גיבוש התקנים הנ"ל תושלם סדרת התקנים הישראליים העוסקים במכלול החלקים של מתקן פוטו-וולטאי ביתי.

מכוני המחקר שבאחריות משרד התשתיות הלאומיות

הגופים המבוקרים: משרד התשתיות הלאומיות; משרד האוצר - אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות; משרד המדע, התרבות והספורט

ליקוי

1. ישיבות מליאת הדירקטוריון של חיא"ל (חברה לחקר ימים ואגמים לישראל) לא התקיימו מתחילת שנת 2007 עד מרס 2008 מאחר שמספר חברי הדירקטוריון היה קטן ממספר הדירקטורים המזערי הנדרש, ולכן אישר הדירקטוריון את תכנית העבודה לשנת 2008 ואת הדוחות הכספיים רק במרס 2008. ועדת הביקורת של דירקטוריון חיא"ל לא התכנסה בשנים 2005-2007, למעט פעמיים בשנת 2006 ופעם בשנת 2007.

ליקוי

2. דירקטוריון מג"י (מכון גיאופיסי) התכנס בשנים 2005-2008, כשמספר הדירקטורים בו היה קטן לסירוגין מהנדרש בתקנות ההתאגדות. כמה מוועדות הדירקטוריון של מג"י לא התכנסו במשך למעלה משנה. יו"ר ועדת הביקורת של דירקטוריון מג"י, לא זימן את הוועדה מדצמבר 2006 עד מרס 2008. במועד סיום הביקורת, הוועדה לא דנה בכ-30 דוחות שהגיש לה המבקר הפנימי.

ליקוי

3. א. במכון (המכון הגיאולוגי) ובמג"י אין רישום מפורט של מצאי הציוד. בשנים 2005-2007 לא עשו המכון ומג"י ספירות מלאי.

ב. נמצאו ליקויים בפקוח ובבקרה של חיא"ל ושל מג"י על השימוש בכלי הרכב שלהן.

ג. עובדי מג"י יצאו להשתלמויות ולשבתון בלי שוועדה מקצועית פנימית דנה בעניין; עובדים בחיא"ל ובמכון המדורגים בדירוג מחקר לא הגישו דוחות סמוך לחזרתם מהשתלמויות בחו"ל, כנדרש.

ד. חיא"ל והמכון לא ריכזו את נתוני העלויות של כל עבודות המחקר שבהן עסקו, ולכן אי-אפשר לדעת איזו עבודת מחקר הסתיימה ברווח ואיזו בהפסד.

ה. נמצאו ליקויים בבקרה של מנהל המכון, ד"ר זאב בנימין בגין, על הדיווחים התקופתיים של החוקרים בשנים 2006 ו-2007, מנהל המכון לא תיעד את דיוני הבקרה שקיים בעניין כל אחת מעבודות המחקר ואת החלטותיו בהם.

1. נמצאו אי-התאמות בין נתוני השכר במשרד, לגבי תשלומי השכר במכון, לבין נתוני השכר שעל פיהם הוכנו הדוחות הכספיים של המכון והמשרד.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

3. א. בעבר ערכה חברה חיצונית עבור המכון הגיאולוגי רישום מצאי הציד. כיום פותחה מערכת המרכב"ה המאפשרת ניהול מפורט של המצאי. עד אוגוסט 2009 יופעל מודל עדכני.

ד. איסוף וריכוז עלויות מחקר מחייב פיתוח מערכת מרכב"ה לניהול פרויקטים. המשרד יעמוד על גיבוש המודול במכון המאוחד, במטרה להביא לשיפור פיקוח ובקרה על עלויות עבודות מחקר.

ה. המנהל הנוכחי של המכון מסר כי לאור הערות משלימות של מבקר המדינה יתועדו השיחות התקופתיות עם כל אחד מהחוקרים על כל אחד ממחקריו. יעדי המחקר ולוחות הזמנים שייקבעו יוצגו על גבי דו"חות החוקרים.

ו. לאור אי התאמות בין נתוני השכר של יחידת השכר במשרד התשתיות לבין נתונים מקבילים של המכון הגיאולוגי נערכה בדיקה פרטנית של הפרשים. מאחר ומדובר בבעיה רוחבית הקיימת במשרדים נוספים, בדיקת הפער בין נתוני יחידת השכר לנתוני מרכב"ה מחייבת בדיקה משלימה של המשרד הנושא מטופל מול האחראי של מערכת מרכב"ה.

ליקוי

4. בספטמבר 2006 החליטה הממשלה להקים צוות בין-משרדי לשם הכנת תכנית פעולה לארגון מחודש של מכוני המחקר הנתונים באחריות המשרד. ביולי 2008 החליטה הממשלה שהארגון המחודש יסתיים בתחילת ינואר 2009 לכל היותר. מתשובת רשות החברות הממשלתיות מדצמבר 2008 עולה, כי טרם הגישו המשרד ומשרד האוצר, הצעת מחליטים לממשלה בעניין זה.

א. חילוקי דעות בין את"ק לבין המשרד בעניין יישום החלטת הממשלה מספטמבר 2006 בדבר צמצום התקנים היו אחד הגורמים לדחיית המועד המתוכנן של הארגון המחודש ממאי 2008 לינואר 2009.

ב. במתווה שהוצג לשר התשתיות הלאומיות במרס 2007 לא נקבעו לוחות זמנים לשלבים השונים של הארגון המחודש ולא פורטו יעדי הביניים של התהליך. רשות החברות הממשלתיות לא השלימה את תכנית הפעולה המפורטת שלה להעברת המרכז לחקלאות ימית

מחיא"ל למינהל המחקר החקלאי שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר ולהעברת אגף הסייסמולוגיה ממג"י למכון המאוחד; כמו כן היא לא השלימה את ההכנות הדרושות לפירוק חיא"ל.

תגובה

משרד התשתיות הלאומיות

4. הצעת מחליטים על הקמת המכון המאוחד והסדרת פעילות שלושת מכוני המחקר הנתונים לאחריות משרד התשתיות, הוגשה לוועדת שרים לענייני חברה וכלכלה בתחילת שנת 2009. ההצעה אושרה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מספר 4494 מיום 19.2.2009).

א. ביוני 2007 סוכם כי מספר העובדים של המכון המאוחד לא יעלה על 261. בהחלטת הממשלה מפברואר 2009 נקבע כי למכון יוקצו 241 תקני כוח אדם (עם חסינות של שנתיים בפני קיצוצי רוחב).

ב. הניסיון לקבוע תוכנית מפורטת ולו"ז מחייב לא עמד במבחן המציאות. יו"ר הצוות הבינמשרדי טען שקיים קושי לקבוע לו"ז להשלמת הפעילות משני טעמים עיקריים: היעדר מינויים לאנשי מפתח של המינהל החדש, והיעדר תקציב ספציפי המיועד לפעילות המינהל.

תגובה

משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות

ב. טרם קבלת החלטת הממשלה בנושא איחוד מכוני המחקר, הובלת הליך האיחוד הייתה בידי משרד התשתיות הלאומיות, אשר המינהל המאוחד מוקם תחת אחריותו ותקציבו. החלטת הקבינט הכלכלי חברתי ביום 1.2.2009 מחלקת באופן ברור את התפקידים והאחריות בכל הנוגע ליישום התהליך, לרבות תפקידי הרשות בתהליך.

חלק ג

מוסדות המדינה ותאגידים

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ

היבטים בפעילות החברה

הגופים המבוקרים: החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ;
משרד ראש הממשלה - נציבות שירות המדינה; **משרד האוצר - אגף החשב הכללי, רשות החברות הממשלתיות;** **מינהל מקרקעי ישראל**

היבטים בניהול הכספי של החברה

ליקוי

1. בשנים 2004-2006 דירקטוריון החברה לא בחן וניתח ביסודיות מפעם לפעם את מגמת הגידול הניכר בהיקף הכספים הפנויים ואת השיעור שבו ראוי להגדיל את ההוצאות על פעולות רווחה ותרבות עקב הגידול האמור. אמנם דירקטוריון החברה קיים בכל אחת משנים אלה דיונים בנושא תקציב החברה ופעולותיה, ובהם הביעו לעתים דירקטורים את עמדותיהם באשר לכספים הפנויים שנצברו; אולם ההחלטות בנושאים חשובים אלה לא התבססו על בחינת כמה חלופות ועל ניתוח של היבטיהן התקציביים וההשפעות הצפויות של אימוצן על מערך השירותים שמעניקה החברה.

ליקוי

2. הרשות, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי באוצר לא עקבו כראוי אחר הפעילות הכספית של החברה, ולפיכך לא בחנו כיאות את הגידול שחל בשנים 2004-2006 בסכומי הכספים הפנויים שצברה ואת המתחייב מכך.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

2. כאשר נוכח החשב הכללי כי בחברה נצברו סכומים פנויים, הוחלט כי ככל שיועברו כספי מדינה לחברה, יהיה זה בכפוף לכך שהחברה תממן את הפעילות בשיעור שלא יפחת מהסכום שתעביר המדינה. החלטה זו עוגנה בחוזה שנחתם בין הממשלה לחברה.

ליקוי

3. בסוף שנת 2006, כשהכספים הפנויים הסתכמו בכ- 57 מיליון ש"ח, החלה החברה לקיים, לפי החלטת הדירקטוריון, דיונים בנושא תכנית רב-שנתית לשנים 2007-2010 שבמסגרתה ינוצלו בכל שנה חלק מהכספים הפנויים שצברה החברה.

הקצבות המדינה לחברה

ליקוי

4. בשנים 2000-2006 הקצה משרד האוצר לחברה סכום כולל של כ-76.7 מיליון ש"ח, בלא שנחתם הסכם בכתב המעגן את סכומי ההקצבות וייעודן. בשנים 2003-2006 העביר אגף התקציבים לחברה את סכומן הכולל של ההקצבות שהקצתה למדינה, בלי שנקבע עבור אילו מפעולות החברה הן מיועדות ואיזה סכום מיועד לכל פעילות, שלא כבשנים קודמות. בכך אפשר אגף התקציבים לחברה להשתמש בהקצבות המדינה לפי שיקול דעתה הבלעדי.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

4. בהמשך להודעתו של החשב הכללי לממונה על התקציבים מיום 16.7.07, כי ככל שיעלה הצורך בהעברת כספים לחברה, טעון הדבר קבלת כל האישורים הנדרשים, לרבות פטור ממכרז והסכם התקשרות, הודיע סגן בכיר לחשב הכללי למנכ"לית החברה בחודש ספטמבר 2008, כי לא ניתן יהיה להעביר כספים לחברה קודם להסדרת ההתקשרות עימה. במהלך תקופה זו התקיימו מגעים עם החברה על מנת להסדיר את ההתקשרות עימה. בחודש דצמבר 2008, טרם העברת כספים לחברה מתקציב שנת 2008, נחתם הסכם התקשרות בין החברה למפעלי כלכלה למדינה למתן שירותי תרבות ורווחה, כמפורט בתזכיר החברה. ההסכם מעגן נושאים שונים ביחסים שבין המדינה לחברה, בין היתר, נקבע בהסכם ההתקשרות כי בכל מקרה המדינה לא תעביר לחברה כספים עבור שנות התקציב 2008-2009, בסכום כולל העולה על מחצית מסך ההוצאות הישירות של החברה באותה שנת תקציב. סוכם כי לאחר מכן ייבחן שיעור ההשתתפות המקסימאלי של המדינה במימון פעילות החברה, בין היתר, בהתאם ליתרות המזומנים של החברה. כמו כן נקבע בהסכם כי תשלום לחברה יבוצע בכפוף לביצוע ולאחר הגשת דוחות ביצוע חתומים על ידי מנכ"ל החברה, תכנית עבודה והצעת תקציב לשנה העוקבת.

ליקוי

5. בידי אגף התקציבים לא היו דוחות כספיים של החברה, תכניות עבודה ותכנית תקציבית למימון פעולותיה, האמורים לשמש בסיס לקביעת סכום ההקצבות.

פעולות רווחה ותרבות

ליקוי

6. בתחילת שנת 2003 הביא משרד מבקר המדינה לידיעת משרד האוצר כי לחברה כספים פנויים בסכומים לא מבוטלים. בעקבות זאת החליטה הממשלה במרס 2003 על פי המלצת משרד האוצר לבטל את הקצבות המדינה לחברה לשנים 2003-2004. לפיכך החליט הדירקטוריון ביוני 2003 להפחית את סבסוד החברה לקייטנות ולפרמיית ביטוח שיניים ולבטל את מתן המלגות לילדיהם של עובדי המדינה הלומדים בבתי ספר תיכוניים. לא נמצאו בחברה מסמכים שיש בהם כדי להבהיר את מכלול השיקולים שבהתבסס עליהם החליט הדירקטוריון לבטל או לצמצם פעילויות מרכזיות אלה דווקא ולא אחרות.

ליקוי

7. במועד סיום הביקורת, המידע על האפשרות לקבלת הלוואות ומענקים מהחברה לא התפרסם באינטרנט, והופץ בעיקר על ידי הממונים על הרווחה במשרדי הממשלה. בעקבות הביקורת החלה החברה לפרסם באתר האינטרנט שלה את המידע על האפשרות לקבל ממנה הלוואות. עם זאת החברה לא פרסמה את המידע בדרכים אחרות, למשל בתלושי השכר של עובדי המדינה.

ליקוי

8. בשנים 2004-2006 פחת בכ-20% מספר הבקשות לקבלת סיוע מקרן מיכאל וכן פחת בכ-26% מספרן הכולל של הבקשות השונות שאישרה קרן זו. סכום המענקים וההלוואות שנתנה קרן מיכאל פחת מ-6,616 ₪ ל-4,686 אלפי ₪ בשנת 2006 - הפחתה של כ-29%. כמו כן עולה מהנתונים כי הסכום הכולל של המענקים וההלוואות שניתן במסגרת קרן הגמלאים פחת מ-718.4 אלפי ₪ ל-655.5 אלפי ₪ בשנת 2006 - הפחתה של 9%.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

8. החברה בדעה שהיא פועלת בהתאם למטרותיה לרווחת ולתרבות עובדי שירות המדינה וגמלאיה; היקף המסתייעים בשירותי החברה הולך וגדל בחלוף השנים, ולמעשה כיום מצליחה החברה להעניק שירותי רווחה ותרבות לסוגי אוכלוסיות שונים ובכל רחבי הארץ; תקציב החברה המשמש לפעילויות הרווחה הולך וגדל גם הוא, זאת למרות שהחברה פעלה באי ודאות תקציבית. בהשוואה בין השנים 2004-2007, בעוד שחל קיטון דרמטי במקורות ההכנסה

של החברה בכ-80%, הגדילה החברה את הוצאותיה לפעילות הליבה בכ-90%; ופועל יוצא מהאמור, היקף הפעילויות אשר מציעה החברה לעמיתיה הולך וגדל, ומתאימה את הפעילויות לצרכים המשתנים של העמיתים כגון כיסויים ביטוחיים משופרים, פעילויות "בחזרה לבית הספר" ו-"בחזרה לקמפוס", ובעיקר הקמת מועדון צרכנות המאפשר לעמיתים ליהנות מאלפי פעילויות בתחומי הפנאי והבידור.

נכסי החברה

ליקוי

9. ועדת ההשקעות של החברה, שתפקידה לקבל החלטות בעניין נכסים פיננסיים שלה, פעלה וקיבלה החלטות לגבי השקעות של עשרות מיליוני ש"ח בלא שנקבעו נהלים בנושא. בחודשים ינואר 2005 - אוקטובר 2007 התקיימו כל ישיבות הוועדה בהרכב חסר, וברובן אף לא נכח איש מהדירקטורים החברים בוועדה, אף שהם זומנו לכל הישיבות. יו"ר ועדת ההשקעות ויועץ ההשקעות של הוועדה, אשר שימשו במועד הביקורת נושאי משרה בחברות הפועלות בשוק ההון, הועסקו בתפקידים האמורים בחברה למעלה מעשר שנים, אף שלא נחתם עמם הסכם העסקה המגדיר את תנאי העסקתם ונותן מענה למקרים פוטנציאליים של ניגוד עניינים, ככל שיהיו כאלה.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

9. יועץ ההשקעות של החברה אכן מכהן כיו"ר דירקטוריון חברה פיננסית, כהונה אשר ידועה לחברה למפעלי כלכלה, ליו"ר ועדת ההשקעות וגלויה לכל. בדיקת העובדות מעידה כי אין ניגוד עניינים בפעילותו של יועץ ההשקעות, שכן החברה הפיננסית לא ניהלה את תיק ההשקעות של החברה למפעלי כלכלה, כולו או חלקו. גם כאשר ועדת ההשקעות של החברה למפעלי כלכלה בחרה להשקיע חלק מיתרותיה באמצעות תעודות סל, ובהתאם הוחלט (גם בהמלצת יועץ השקעות) שלא לרכוש תעודות סל של החברה הפיננסית. ואכן, על פני זמן נרכשו תעודות סל שונות של 4 מנהלי תעודות שונים, אך מעולם לא נרכשה תעודה של החברה הפיננסית, על אף היותה מנהל התעודות השני בגודלו בישראל. לגבי יו"ר ועדת ההשקעות: לא היה קיים חשש לניגוד עניינים או פוטנציאל כזה בין תפקידו כיו"ר דירקטוריון חברה פיננסית לבין תפקידו כיו"ר ועדת ההשקעות של החברה למפעלי כלכלה. בתפקידו כיו"ר דירקטוריון החברה הפיננסית מנוע היה מלקבל החלטות ביחס למניות או אג"ח ספציפיות ומטפל רק בשיעורי החשיפה למניות, משקל המט"ח בתיקים והמח"מים של אג"ח כולל דירוגן, וממילא אין חשש להחלטות ביחס למניה או אג"ח ספציפית. במקביל, גם כיו"ר ועדת ההשקעות של החברה למפעלי כלכלה, אינו דן או עוסק בבחירת מניות ספציפיות אלא רק

בקביעת המח"מים והחשיפות השונות. יועץ ההשקעות של החברה למפעלי כלכלה הוא זה אשר מבצע את ההחלטות בהתאם לעקרונות שהוחלטו בוועדת ההשקעות. הסכם בכתב עם יועץ ההשקעות נחתם כבר במאי 2007 והסכם עם יו"ר ועדת ההשקעות נחתם במרץ 2008. נוהל עבודת ועדת ההשקעות של החברה למפעלי כלכלה הוכן ואושר על ידי דירקטוריון החברה למפעלי כלכלה ביום 20 בנובמבר 2008.

ליקוי

10. אגף החשב הכללי פרסם מכרז פומבי למתן שירותים בנקאיים לעובדי המדינה, ובנק דיסקונט בע"מ זכה במכרז באפריל 2007. בעקבות כך איבד בנק יהב את זיכיונו הבלעדי למתן שירותים בנקאיים לעובדי מדינה. דירקטוריון החברה לא ביקש לקבל ניתוח יסודי ומעמיק של החלופות השונות בנוגע לכדאיות המשך החזקתה במניות הבנק ולא שקל אם התמורה שתוכל החברה לקבל אם תמכור את חלקה בבנק תאפשר לה לפעול בדרך עדיפה להשגת יעדיה לרווחת עובדי המדינה וגמלאיה.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

10. החברה ראתה ורואה בבנק יהב נכס אסטרטגי. לדעת החברה, דווקא רכישת מחצית מניות הבנק על ידי בנק מזרחי מהווה, ביחס לבנק יהב, הזדמנות לשפר את פעילותו ולהציע לעובדי המדינה, במסגרת הרישיון של הבנק, שירותים בנקאיים נוספים ומגוונים. המכרז למתן שירותים בנקאיים לעובדי המדינה היווה איום על פעילות בנק יהב, אך בה בעת גם כסיכוי להגדלת תשואת הבנק בטווח הארוך. דברים אלה עמדו בפני החברה עוד לפני פרסום המכרז ולפני פרסום תוצאותיו. גם בנק מזרחי לא נסוג מעסקת הרכישה בעקבות תוצאות המכרז ואף לא ביקש לתקן את התמורה. יש להניח כי מומחי ההשקעות של הבנק והבעלים רואים בכל זאת הפוטנציאל בהחזקת מניות בנק יהב. מעמד בנק יהב ידוע ומוכר לחברה, ומתוך הכרה זו בחרה החברה שלא לשנות את אחזקותיה בבנק. החלטה זו התקבלה פה אחד בדירקטוריון החברה בחודש ספטמבר 2007, בהסכמתם המלאה של הדירקטורים מטעם המדינה. האינטרסים של החברה בנוגע לבנק יהב מגוונים שכן החברה רואה את הבנק כחלק ממכלול מלא של מתן שירותים לעובדי המדינה. מוסדות החברה שקלו את מהלך המכרז למתן שירותים בנקאיים והחליטו פה אחד.

ליקוי

11. החברה חוכרת ממינהל מקרקעי ישראל את בית יערי משנת 1958. בשנים 1993-2003 השכירה החברה נכס זה לצד שלישי שלא למטרה שלשמה הוא הוחכר לה (בית הבראה לעובדי מדינה). מפברואר 2006 משכירה החברה את בית יערי לגורם אחר בלי שקיבלה את אישור מינהל מקרקעי

ישראל, שלא כנדרש. מתחילת תקופת החכירה ועד שנת 2007, המועד שבו הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של מינהל מקרקעי ישראל לנושא, לא בדק מינהל מקרקעי ישראל כיצד השתמשה החברה בבית יערי.

פעילות רשויות המדינה בעניין החברה

ליקוי

12. רשות החברות הממשלתיות לא עקבה ביסודיות אחר פעילות החברה, אף שהדבר נדרש לפי חוק החברות הממשלתיות. בין היתר היא לא דרשה מהדירקטורים מטעם המדינה בחברה להמציא לה מידע בענייני החברה כדי שתוכל לעמוד על פעילותה, ואף כאשר היה בידה מידע על החברה היא לא בדקה אותו כנדרש.

תגובה

משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות

12. החברה למפעלי כלכלה ותרבות, הינה חברה מעורבת וסמכויות הפיקוח של הרשות על חברות מעורבות פחותות מאלה שיש לה לגבי חברות ממשלתיות. הביקורת המליצה לפעול לתיקון חוק החברות הממשלתיות "באופן שסעיפים 27(ב) ו-29(ב) יוחלו לא רק על חברות ממשלתיות אלא גם על חברות מעורבות". רשות החברות אכן פעלה לתיקון החוק וביוזמתה התקבל בכנסת ביולי 2008 תיקון לפיו, בין היתר, נציג הרשות יזומן לכל ישיבות הדירקטוריון וישיבות ועדות דירקטוריון של חברה מעורבת שבה, למדינה או למדינה ולחברה ממשלתית יש יחד מחצית מכוח ההצבעה באסיפות הכלליות או הזכות למנות מחצית ממספר הדירקטורים. תיקון זה חל על החברה והוא משפר את יכולת המעקב והפיקוח של הרשות עליה.

ליקוי

13. משנת 1996 נכללת בסדר היום של הרשות ושל גורמים אחרים במשרד האוצר האפשרות שמניות בנק יהב שהמדינה מחזיקה בעקיפין יימכרו; בשנת 2007 איבד הבנק את הזיכיון שהיה לו למתן שירותי בנקאות לעובדי המדינה. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הטיפול של גורמים אלה בנושא.

תגובה

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

13. הגורם מטעם המדינה האמון על בדיקת מעמדה של החברה כחברה ממשלתית מעורבת, הינה רשות החברות הממשלתיות. עם קבלת הדוח, הובאה לידיעת החשב"ל הידיעה בדבר הפסקת

הבדיקה של רואה החשבון באמצעות הרשות. הסיבות בדבר הפסקת הבדיקה והשיקולים בדבר חידושה ייבחנו מול הרשות.

ליקוי

14. לפחות משנת 2000 יודעת הרשות שיש צורך בביצוע בדיקה מקיפה של מצבת המניות בחברה, לשם הכרעה בשאלה אם החברה מעורבת או ממשלתית. למרות זאת, ואף שכבר בדוח שנתי 55ב, שפורסם במאי 2005, עמד משרד מבקר המדינה על התמשכות הבדיקות בנושא ועל הצורך בהשלמתן בהקדם, העלתה הביקורת הנוכחית כי בדצמבר 2008 טרם סיימו הרשות ואגף החשכ"ל (שמעורב בבדיקות) את בדיקותיהם בעניין זה.

תגובה

משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות

14. רשות החברות אינה רואה טעם בשלב הנוכחי בהשקעת משאבים בביצוע הבדיקה לגבי שיעור האחזקה של המדינה במניות החברה. הנושא יבחן בעתיד לאור ההחלטות שתתקבלנה בנושא מכירת בנק יהב, ועתיד המשך אחזקת המדינה בחברה למפעלי כלכלה.

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

14. כיום מאוישות כל משרות הדירקטורים מטעם המדינה בדירקטוריון החברה, וזאת בהמשך לפנייתם של החשב הכללי ומנהל רשות החברות הממשלתיות לשר האוצר בבקשה לאיוש כל משרות הדירקטורים מטעם המדינה בחברה. הסוגיה העקרונית בדבר היות המדינה שותפה בבעלות על חברה שמטרתה להעניק שירותי תרבות ורווחה לעובדיה ולגמלאיה, נבחנה בעבר טרם הסדרת ההתקשרות עם החברה. טרם התקבלה החלטה בעניין זה. סוגיה זו תבחן שנית לאחר קבלת החלטה בדבר אחזקת מניות בנק יהב.

ליקוי

15. הבדיקה העלתה ליקויים בנושאים הנוגעים לניהולה השוטף של החברה. בין היתר, התקשרויות החברה עם נושאי משרה בכירים בה ועם יועצים בוצעו ללא הסכמים; לא הוגדרה ולא הובהרה חלוקת סמכויות הניהול בחברה; בפרק זמן של למעלה משבע שנים לסירוגין, עד דצמבר 2007, מינתה המדינה רק את מקצת הדירקטורים שבסמכותה למנות לדירקטוריון, וחלקם אף לא הקפידו להשתתף בישיבות הדירקטוריון; הפרוטוקולים של ישיבות הוועדה כלליים ואין בהם כדי ללמד מה היו עמדותיהם ושאלותיהם של חברי הוועדה בעניין ממצאי הדוחות שהגיש מבקר הפנים ומה היו תשובותיו.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

15. נכון לפברואר 2009 מכהנים בדיקטוריון החברה 6 דירקטורים מטעם המדינה. בהתאם לסעיף 46 לתקנון החברה, מניין חוקי לשיבות הדירקטוריון הוא נוכחות של שלושה דירקטורים, בתנאי שאחד מהם לפחות יהיה דירקטור שמונה מטעם המדינה, והשני על ידי ההסתדרות. בכל ישיבות דירקטוריון החברה נמצא קוורום חוקי.

ליקוי

16. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהחברה תוכל להבטיח רמת שירותים עקבית לעובדי המדינה וגמלאיה, יש מקום שבעלי מניותיה יפעלו להקטנת אי-הוודאות בעניין הכנסותיה. מכל מקום, ראוי כי דירקטוריון החברה יבחן ביסודיות מפעם לפעם חלופות לשימוש בכספים הפנויים להגדלת הוצאותיה על פעולות רווחה ותרבות; דבר שלא נעשה. יש מקום כי הדירקטוריון אף יגבש עקרונות אשר ינחו אותו בבואו לקבל החלטות בדבר סכום הכספים הפנויים שהחברה רשאית לצבור. עליו לבחון גם את הדרכים לניצול המיטבי של נכסי החברה הנוספים, בנק יחב ובית יערי, כדי להגדיל את המשאבים המיועדים לפעולות לרווחת עובדי המדינה וגמלאיה.

ליקוי

17. על רשות החברות, אגף החשכ"ל ואגף התקציבים - בשיתוף אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה - לבחון במסגרת תהליך קבלת החלטות מסודר, לאחר שישמעו את עמדת החברה והסתדרות עובדי המדינה בנושא, אם רצוי ששירותי הרווחה והתרבות ימשיכו להינתן לעובדי המדינה במתכונת הקיימת. הסוגיה העקרונית - האם המדינה, כמעסיקה, צריכה ואמורה להיות שותפה בבעלות על חברה שמטרתה להעניק שירותי תרבות ורווחה לעובדיה ולגמלאיה - נשארת בצריך עיון.

ליקוי

18. על מוסדות החברה לדון בנושא מכסת השעות שהוקצבה לביצוע ביקורת פנימית בחברה ולבחון אם די בה ושמא יש מקום להרחיב את היקפה.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

18. דיון בנושא מכסת השעות המוקצבת לביצוע ביקורת פנימית בחברה התקיים בחודש מרץ 2008. בעקבות דיון זה הוחלט להגדיל את מכסת השעות המוקצבת לכך.

ליקוי

19. על הדירקטוריון להסדיר בנוהל בהקדם את סמכויותיה ותפקידיה של מנכ"לית החברה, לרבות חלוקת העבודה בינה לבין ההנהלה המצומצמת, ולוודא כי המנכ"לית מפעילה את כל סמכויותיה וממלאת את כל תפקידיה.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

19. תפקידי מנכ"לית החברה מוסדרים על פי דין, והיא אחראית על הניהול השוטף של החברה, בדומה לכל מנכ"ל אחר של חברה. חלוקת העבודה בין המנכ"לית לבין ההנהלה המצומצמת של החברה תועלה לדיון בישיבת ההנהלה המצומצמת של החברה עד סוף שנת 2009.

ליקוי

20. עד מועד סיום הביקורת, באוקטובר 2007, כשבע שנים לאחר החלטת הדירקטוריון למנות את מנכ"לית החברה לתפקידה - לא חתמה החברה על הסכם העסקה עמה, ושינוי תפקידה ממ"מ מנכ"ל לתפקיד מנכ"לית החברה לא עוגן בהסכם.

תגובה

החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה

20. החברה תחתים את מנכ"לית החברה על הסכם העסקה עד סוף שנת 2009.

המוסד לביטוח לאומי

סדרי הטיפול בחשדות לעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי

הגופים המבוקרים: המוסד לביטוח לאומי; המשרד לביטחון הפנים

היערכות המוסד לטיפול בתופעת המרמה

ליקוי

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

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

1. מינהל הלוגיסטיקה והחקירות החל בבדיקת המלצות סקר הסיכונים שבחן את פעילותו של אגף החקירות והקשר בינו לבין הגורמים המטפלים בגמלאות ובגבייה. מינהל הלוגיסטיקה והחקירות יסיים התייחסותו לכל הסיכונים שהוגדרו בסקר ויגיש תגובתו למבקרת הפנימית עד סוף חודש דצמבר 2009.

ביום 26/11/08, בעקבות הביקורת, מינתה המנהלת הכללית צוות לשיפור מערך החקירות בראשות יועץ בכיר למנכ"ל ובהשתתפות נציגי אגף החקירות, הלשכה המשפטית, מנהל הגמלאות ומנהל הגבייה, לבחינת ההיערכות המתאימה של המוסד לשיפור וקידום מערך החקירות במוסד.

המלצות הצוות יכללו התייחסות לנושאים דלהלן:

1. קביעת מדיניות.
2. שיפור עבודת אגף החקירות – מיקוד מערכתי, צמצום הברורים, תוכנית עבודה מערכתית ותהליכים תומכי החלטה (הכשרה והדרכה, מחקר, מחשוב).
3. גיבוש תהליכי עבודה פנימיים – גמלאות וגבייה.
4. הסדרת ההיבט המשפטי הפנימי והחיצוני.

במסגרת המלצות אלו הצוות יבחן גם את ההמלצות שכבר הובאו בעבר על ידי הוועדות שהוקמו בשנים האחרונות. עד כה קיים הצוות שלוש ישיבות עבודה, בימים 1/12/08, 28/12/08, 4/2/09. מסמך המסכם את עבודת הצוות והמלצותיו יוגש למנכ"לית המוסד עד ליום 30/7/09.

מדיניות חקירה ומיצוי הליכי חקירה

ליקוי

2. המוסד לא גיבש מדיניות המפרטת את הנסיבות אשר לא ייחקר בהן חשד לביצוע עבירות ולא קבע מי הם בעלי התפקידים המוסמכים לקבל החלטה זו.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

2. צוות העבודה שהוקם על ידי מנכ"לית המוסד מכין הצעה למדיניות המפרטת את הנסיבות בהן לא ייחקר חשד לביצוע עבירות והקובעת מיהם בעלי התפקידים המוסמכים לקבל החלטה זו. ההצעה תובא לדיון ואישור במינהלת המוסד עד סוף דצמבר 2009.

ליקוי

3. מיצוי ההליכים הפליליים במקרים הראויים לכך, יש בו כדי ליצור הרתעה בקרב הציבור מפני ביצוע עבירות כלפי המוסד. למרות זאת, חוקרי המוסד פועלים על פי התפיסה שעבודתם נועדה לספק מידע בעיקר לשם דחיית התביעה לגמלה. לא אחת הם אינם ממצים את החקירות ואינם מבצעים את פעולות החקירה הנדרשות לשם טיפול במישור הפלילי במקרים הראויים: בכמחצית התיקים שנבדקו באחד המדגמים עלה חשד לביצוע עבירה פלילית, אך החקירה בעניין זה לא מוצתה. זאת ועוד, מאחר שלא נקבעה מדיניות חקירה, ההחלטה באילו מקרים תיעשה חקירה מצויה בידי החוקר.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

3. אגף החקירות יבצע הכשרה ספציפית לחקירות פליליות לחוקרי המוסד יחד עם משטרת ישראל. בתחילת פברואר 2009 סיים אגף החקירות לאפיין את תוכנית ההכשרה. התוכנית הועברה לאישור משטרת ישראל.

אגף החקירות יכשיר 130 חוקרים בתוכנית זו עד סוף שנת 2009, בכפוף לקבלת אישור המשטרה לתוכנית.

סדרי העמדה לדין וסגירת תיקים

ליקוי

4. המוסד לא שינה או החליף את נוהל מינהל הגמלאות, אף שהוא אינו עולה בקנה אחד עם נוהל שת"פ ועם העקרונות אותם הוא מבטא. כך, המוסד אינו פועל על פי נוהל שת"פ עם המשטרה בכל הנוגע להעברת תיקי חקירה ליחידת התביעות ביחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית, לצורך החלטה על העמדה לדין. בפועל, גורמים שונים במוסד הפסיקו את הטיפול במישור הפלילי בכ-96% מהתיקים שנדגמו, תיקים שחוקר המוסד סימנו כי קיים בהם חשד לקיומו של היבט פלילי.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

4. הצוות לשיפור מערך החקירות גיבש נוהל עבודה משופר למינהל הגמלאות בהתאם להמלצות הביקורת. הנוהל יופץ עד סוף חודש מאי 2009.

ליקוי

5. החלטה שלא להעמיד חשודים לדין עקב חוסר עניין לציבור או היעדר ראיות מספיקות צריכה להיות מתועדת ומנומקת. הדבר חשוב גם לשם ביסוס אמנות מידה של שקיפות ואחידות וכן כדי לאפשר פיקוח יעיל על החלטות אלה, כמתחייב במינהל ציבורי תקין. נמצא כי מי שקיבלו את ההחלטה במוסד שלא להמשיך בטיפול במישור הפלילי בנוגע לרוב התיקים שנבדקו, עשו זאת ללא תיעוד ונימוק של החלטתם.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

5. נוהל העבודה המשופר שגובש על ידי הצוות לשיפור מערך החקירות עבור מינהל הגמלאות, כולל התייחסות לנושא התיעוד והנימוק של ההחלטות שלא להעמיד חשודים לדין. כמו כן, הנוהל ילווה בתמיכה מחשובית. ההחלטות וההנמקות תהיינה מתועדות במערכת הממוכנת לצרכי מעקב ובקרה. המערכת תהייה מוכנה להפעלה עד סוף חודש מאי 2009.

ליקוי

6. בתיקים רבים שהועברו ליחידת התביעות ביאל"כ נדרשו השלמות חקירה. נמצא כי בכמחצית התיקים האלה לא ביצעו חוקרי המוסד את ההשלמות הנדרשות עקב הנחיית מנהל אגף החקירות דאז, שלפיה ככלל חוקרי המוסד יבצעו אותן רק לאחר בדיקתו אם היא מוצדקת, אף שהדבר הוא בסמכות התביעה.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

6. החל מהמחצית השנייה של שנת 2008 מבוצעות כל השלמות החקירה הנדרשות, תוך התייעצות עם יחידת התביעות ביחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית.

סדרי עבודת אגף החקירות במוסד

ליקוי

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

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

7. אגף החקירות מפעיל מערך הכשרה מובנה כאשר במהלך הקורס נמצא החוקר בשלב של חניכה שמתחיל קודם לקורס, בתקופת ההמתנה ולעיתים נמשך גם לאחר הקורס עד שיעבור את מבחן ההסמכה. קיומו של קורס להכשרת חוקרים מותנה במספר משתתפים שלא יפחת מ-12-14 חוקרים ולכן לא ניתן לקיים את הקורס סמוך למועד קליטתו של החוקר. תקופת ההמתנה לקורס מנוצלת לתהליך חניכה ולמידה תוך פיקוח הדוק על עבודת החוקר המתלמד על ידי חוקר מנוסה. החוקרים שטרם עברו קורס הכשרה אינם מורשים לבצע חקירות תחת אזהרה.

ליקוי

8. המשרד לבט"פ אינו בודק אם החוקרים המקבלים את ההסמכה הוכשרו לתפקידם כנדרש, והוא מסתמך בעניין זה על הפנייה ועל ההתחייבות של

הגוף המבקש את ההסמכה. עוד נמצא כי ברשימות שהגיש המוסד מדי שנה בשנה למשרד לבטי"פ לשם הסמכת חוקרים נכללו תדיר גם שמות חוקרים שטרם השתתפו בקורס הכשרה.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

8. אגף החקירות הפסיק לכלול ברשימות שהינו מגיש למשרד לביטחון הפנים שמות חוקרים שטרם השתתפו בקורס הכשרה. בתחילת שנת 2009 המוסד העביר למשרד לביטחון הפנים את תכנית ההכשרה של החוקרים.

ליקוי

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

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

9. אגף החקירות פנה לאגף או"ש לצורך שינוי שיטת היישום של שכר עידוד לכלל החוקרים. סוכם עמו כי עד סוף שנת 2009 יסתיים הטיפול בבקשות אגף החקירות וישונו הפרמטרים לחישוב שכר עידוד בהתאם.

ליקוי

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

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

10. אגף החקירות הכין תשתית מחשוב להפעלת מעקב ביקורת איכות. לאחרונה פורסם מכרז פומבי לבחירת מנהל חדש לאגף חקירות. כיום נמצא המוסד לביטוח לאומי בעיצומם של תהליכי מיון המועמדים. ועדת הבוחנים תתכנס במהלך חודש מארס 2009.

המלצות הצוות אשר יכללו, בין היתר, התייחסות לנושא ייעוד כוח אדם לביצוע בקרת איכות על עבודת החוקרים, יועברו להמשך טיפולו של מנהל האגף החדש.

תפקוד היחידה הארצית לחקירות הונאה של המוסד

ליקוי

11. בפועל עסקה היחידה בחקירות דומות לאלה של החוקרים בסניפים ולא התמקדה בזיהוי וחקירת תופעות נרחבות ומורכבות של מרמה.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

11. היחידה הארצית לחקירות הונאה הוקמה כדי לשמש זרוע אכיפה ארצית המבצעת חקירות בפריסה ארצית בכל הקשור לעבירות על חוק הביטוח הלאומי וניצול לרעה של גמלאות המוסד. במהלך שנות פעילותה הצליחה היחידה לחקור ולטפל בלמעלה מ-30 פרשיות הונאה, אולם המציאות חייבה כי חוקרי היחידה יטפלו גם בחקירות מקומיות בסניפים עם עומק פיגור גדול כדי ליצור הרתעה, מה גם שלעיתים גם תיק חקירה בודד מוביל לפתיחת טיפול בפרשיית הונאה. מינהל הגמלאות בשיתוף עם אגף החקירות יקבע נוהל לפיו יצומצמו מספר הבירורים המבוצעים כיום על ידי החוקרים בסניפים, כך שפעילות החוקרים תתמקד בחקירות יזומות וממוקדות. כפועל יוצא, תוכל היחידה הארצית להתמקד בחקירת פרשיות מרכזיות ולעסוק פחות בחקירות שוטפות. נוהל זה יכלל במסגרת המלצות הצוות שיוגשו עד סוף יולי 2009.

תפקוד יחידת התיאום

ליקוי

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

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

12. א. החל ממאי 2008 מתבצעת הזנת תיקים למערכת הממוחשבת של יחידת התיאום באופן שוטף.
- ב. עד ליום 30/5/09 יבוצע שדרוג למערכת 'חוקר יחידת התיאום' לצורך התאמה לצרכי המשתמשים.
- ג. המוסד רואה חשיבות עליונה בצמצום קבלת גמלאות שלא כדין. נושא זה מובהר על ידי בכינוסים של מנהלי סניפים, בפורומים מקצועיים שונים, כחלק חשוב ובלתי נפרד מהמדיניות המובלת על ידו.
- ד. נושא חשיבותו והטמעתו של הטיפול בהליך הפלילי מתבצע כיום באופן שוטף על ידי יחידת התיאום, באמצעות ביקורים בסניפי המוסד בהם ניתנות הרצאות לכלל העובדים בדבר אופן הטיפול במקרים חשודים בהיבט פלילי. כן מקיימת היחידה ישיבות פרטניות עם החוקרים ביחידות השונות, לשם הטמעת הנוהל, תוך שימת דגש על נושאי חוק וחקירה, כגון דיני ראיות וסדר דין פלילי. בתוכנית העבודה עד מאי 2009 מבוצעות הדרכות בסניפים: ירושלים, נצרת (שני ביקורים), תל אביב (שני ביקורים), באר שבע, חיפה, אשקלון, רמת גן וראשל"צ.

יחידת התיאום מרכזת גזרי דין נבחרים ומעבירה, מדי מספר חודשים, דיווח ביחס לעבירות מרמה כלפי המוסד לביטוח לאומי לידיעת העובדים.

הועברה פנייה לסמנכ"ל משאבי אנוש להבניית טיפול במקרים בעלי חשד להיבט פלילי במסגרת קורסים הנערכים על ידי תחום ההדרכה של המוסד. סמנכ"ל משאבי אנוש החליטה מיידית להטמיע הנושא במערכי ההדרכה וביום 25/2/09 הורה מנהל אגף או"ש לשלב הנושא בימי העיון השנתיים של כל המינהלים.

ליקוי

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

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

13. המלצות הצוות לשיפור מערך החקירות שיוגשו למנהלת המוסד עד ליום 30/7/09, יכללו גם המלצות בנושא סמכויות החקירה והתביעה.

הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות ממצאי מעקב

הגופים המבוקרים: המוסד לביטוח לאומי; משרד האוצר; משרד הפנים

ליקוי

1. סוגיית מחירם של שירותי המידע של מרשם האוכלוסין עדיין לא נפתרה - בשל התשלום הגבוה משרדי הממשלה ויחידותיה עדיין נמנעים משימוש בנתונים של מרשם האוכלוסין בתדירות הדרושה להם לצורכי עבודתם.

תגובה

משרד הפנים

1. הוקמה ועדת מחירון בראשות סגן בכיר לחשב הכללי, המחירון נכנס לתוקף מ-1.9.07. בנוסף המשרד מכין מכרז חדש להמשך התחזוקה והפיתוח של מערכת "אביב". במסגרת זו הוקם צוות לקוחות חיצוני שמכין מודל לתמחור הנתונים ללקוחות החיצוניים.

ליקוי

2. בשלהי 2005 הוקם באגף החשכ"ל מינהל הגבייה. הוא הורה למשרדי ממשלה למפות את החובות העומדים לזכותם, לדווח לו עליהם ולהכין תכניות עבודה שיאפשרו להם לגבות אותם. משרדי הממשלה מיפו את החובות ודיווחו על כך למינהל הגבייה; חלק ממשרדי הממשלה עדיין לא החלו לגבות את החובות בפועל.

ליקוי

3. פקידי התביעות במוסד עדיין אינם מקבלים את כל הנתונים - משום שרק חלק ממערכות הגמלאות משולבות בפרויקט האינטגרציה שיזם המוסד - ולכן המידע שבידם אינו שלם. לדוגמה, בנובמבר 2008 גמלת נכות כללית וגמלת מזונות עדיין לא היו מחוברות למערכת הממוחשבת של פרויקט האינטגרציה, ולכן לא היה אפשר לקזז מהן תשלומים.

תגובה**המוסד לביטוח לאומי**

3. מערכת מזונות ומערכת נכות כללית חוברו למערכת האינטגרציה הכוללת גם מידע על חובות המבוטח בגמלאות ובגבייה. עד סוף שנת 2009 מערכת מזונות תחובר למערכת הכספית של המוסד. עד סוף שנת 2010 תחובר מערכת נכות כללית למערכת הכספית של המוסד ובכך יסתיים חיבור כל מערכות הגמלה למערכת כספית אחת.

ליקוי

4. למרות הפעולות שעשה המוסד בפרויקט האינטגרציה, ואף על פי שלעיתים המערכות הממוחשבות יכולות להתריע על תשלום העלול להיעשות שלא כדין, לחשוף חובות ולקזז מקצת מהם, הן עדיין אינן יכולות למנוע אותם לגמרי או לטפל כראוי בתשלומים שכבר נעשו שלא כדין.

תגובה**המוסד לביטוח לאומי**

4. חלק מהחובות אינם ניתנים למניעה מאחר והעילה לחישוב הרטרואקטיבי נוצרת לא פעם באיחור. עד סוף שנת 2009 תושלם הקמת מערכת להתחשבות אוטומטית בין הגמלאות השונות במטרה למנוע תשלומים שלא כדין (גמלאות כפל) בעת חישוב של זכאויות רטרואקטיביות.

ליקוי

5. במשך השנים נצברו לזכות המוסד חובות של מאות מיליוני שקלים עקב תשלום גמלאות שנעשה שלא כדין. המוסד שדרג את המערכות הממוחשבות שבעזרתן הוא משלם גמלאות, וכך שיפר את בקורותיו הכספיות. פעולות אלה סייעו לו להפחית את סכום התשלומים שנעשים שלא כדין ואת החובות של הציבור, אולם הוא לא פעל במרץ לגבות חובות שנוצרו בעבר בשל תשלומים שנעשו שלא כדין ולא טיפל בגבייתם טיפול מערכתי.

ליקוי

6. בשנים 2005-2007 גדלו החובות למוסד בגין תשלומי גמלאות שנעשו שלא כדין ב-115 מיליון ש"ח, אף לאחר שהמוסד מחק בשנים אלה חובות אבודים שהסתכמו ב-121 מיליון ש"ח. סך החובות לשנת 2007 הסתכם ב-818 מיליון ש"ח, מתוכם הגדיר המוסד 524 מיליון ש"ח כחובות מסופקים שקשה לגבותם.

ליקוי

7. הנהלת המוסד צמצמה את סך החובות הרשומים באמצעות מחיקת חובות וביטולם, אולם היא לא עשתה פעולות ממשיות, לרבות הפעלת אמצעים משפטיים, כדי לגבות חובות ולהשיב כספים ששולמו שלא כדין. בסוף ינואר 2009 מסרה מנכ"לית המוסד למשרד מבקר המדינה שבאותו חודש החל המוסד במבצע לגביית חובות העבר.

תגובה

המוסד לביטוח לאומי

5-7. במסגרת תכנית העבודה של מינהל הגמלאות לשנת 2009 הוחלט על ביצוע הפעולות כלהלן:

בשלב ראשון יטופלו חובות נבחרים – 1200 מקרי חוב מעל 100,000 ₪ מהמלאי, וכן כ- 1200 מקרי החוב הגבוהים ביותר שנוצרו במהלך השנה האחרונה. בסה"כ 2,400 מקרים. הטיפול במקרים אלו מתוכנן להסתיים עד סוף שנת 2009.

בתהליך הטיפול בחובות אלה יבוצעו מעקבים ויופקו דוחות לשם הפקת לקחים. על פי הממצאים שיעלו יחליט מנהל הגמלאות על פתרונות מחשוביים ודרכי פעולה נוספים לטיפול במכלול מקרי החוב.

מאפריל 2009 יפעיל המוסד את סמכותו להטלת עיקולים על חייבים לגבי חובות אשר לא ניתן לקזזם או לגבותם בדרך אחרת. לפי קריטריונים שגובשו ולאחר שישלחו תזכורות והתראות.

חברת דואר ישראל בע"מ

התקשרויות של חברת דואר ישראל בע"מ

הגופים המבוקרים: חברת דואר ישראל בע"מ; משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות; משרד התקשורת

ליקוי

1. חלק מהחלטות ועדת המכרזים התקבלו בלא שהתקיימו דיונים ממצים בנושאים שהוצעו לדיון: לעיתים הוועדה נהגה לאשר התקשרויות בהליך של העברת טיטוט החלטה בין חברי הוועדה באמצעות עובד בחברה, או באמצעות שיחות טלפוניות בלבד, כך לא התקיימו דיונים ממצים על מהות ההתקשרות והתמורה לחברה ולא התאפשר לנמק את החלטות הוועדה כנדרש; חברי הוועדה קיבלו את החומר הנלווה לדיון רק במועד התכנסות הוועדה; כמחצית מהנושאים שנדונו בישיבות הוועדה לא נכללו כלל בסדר היום שלה.

תגובה

חברת דואר ישראל

1. הנושאים המובאים בפני חברי הוועדה לחתימתם שלא במהלך הישיבות הרגילות הינם נושאים אשר לא ניתן לדחות את ההחלטה בהם עד למועד ישיבתה הקרוב של הוועדה, כמו החלטה בעניין דחיית מועד להגשת הצעות למכרז, התקשרות דחופה בעניין שאינו סובל דיחוי וכדו'. עם קבלת הדו"ח נבדקה התפלגות האישורים של חברי הוועדה במסגרת דיוני הוועדה, אל מול אישורי הוועדה בסבב חתימות.

הבדיקה העלתה כי במהלך שנת 2008 נדונו בוועדה 393 נושאים. 380 נושאים בוועדת הרכישות בישיבתה השבועית, ו-13 נושאים בלבד שאושרו בסבב חתימות, המהווים כ-3% בלבד מכל הנושאים שנדונו ואושרו בוועדה. אחוז נמוך זה מגיע לפתחם של חברי הוועדה כאשר הדחיפות מחייבת זאת.

לגבי המקרים הנ"ל, חלקם נדון בישיבת הוועדה קודם לאישור בסבב החתימות, אך הוועדה לא אישרה את ההתקשרות מאחר והנחתה את תחום הרכש להשלים או להמציא לה הסברים נוספים. משהושלמו דרישות הוועדה ונבדקו על ידי תחום הרכש, אישרו חברי הוועדה את ההתקשרות בסבב חתימות וזאת מטעמים של יעילות ועל מנת לקדם את פעילות החברה. בשנים 2006-2007 היו מספר רב יותר של מקרים שאושרו בסבב חתימות. מגמת השיפור תלך ותגדל, כך שבשנת 2008 רק 3% בלבד מהנושאים אושרו בסבב חתימות, לאחר דיון מקדים, ובשנת 2009 המקרים פחתו ל-1% בלבד.

בהתאם לנוהל הרכש של חברת דואר ישראל, מועברת לחברי הוועדה רשימת הנושאים אשר אמורים להיות נדונים בוועדת המכרזים ביום חמישי, 3 ימים לפני המועד הקבוע לישיבת הוועדה. לאחר תקופת הרצה של שנתיים מאז המעבר לחברה ומניסיון העבודה שנצבר, נבדקת האפשרות להקדמת המועד להעברת המידע לחברי הוועדה כבר ביום רביעי, 4 ימים לפני מועד הישיבה, כך שיהיה לחברי הוועדה זמן רב יותר ללימוד החומר. כשנתיים וחצי חברת דואר ישראל עובדת במתכונתה החדשה ולאחר התייצבות התהליכים, הטמעת מערכות מחשוב ונהלים ולאור הערות הביקורת והסבת תשומת ליבה של הוועדה, הוועדה צמצמה את הנושאים המועלים לדיון בישיבת הוועדה "ברגע האחרון" ומקפידה על עבודת יחידות החברה מול ועדת הרכישות, בהתאם להנחיות ולנהלים הפנימיים. ממועד קבלת הדו"ח, 3.5% בלבד מהנושאים שנדונו בישיבות הוועדה, לא נכללו בסדר היום שלה.

ליקוי

2. החברה לא נערכה מבעוד מועד לסיום התקשרויות קיימות ולהארכתם, ולא נערכה מבעוד מועד לפרסום מכרזים להתקשרויות חדשות.

תגובה

חברת דואר ישראל

2. לגבי מספר קטן של מקרים, ביחס למספר ההתקשרויות והיקפן, לא נערכה חברת דואר ישראל לקראת סיום ההתקשרויות במועד. עם זאת, כחלק מהפקת הלקחים ממקרים אלה, קידמה ופיתחה החברה את רכישתה והטמעתה של מערכת ה-ERP, אשר נותנת בידי היחידות והמטה כלי לביצוע מעקב לקראת סיום התקשרויות.

ליקוי

3. ועדת המכרזים אישרה התקשרויות ללא מכרז בין היתר תוך הסתמכות על היותן דחופות ולמניעת נזק. התקשרויות עם ספק יחיד, אף שלא התקיימו כל התנאים הנדרשים לכך על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993; ויש שאישורים אלה ניתנו בדיעבד, לאחר שההתקשרויות כבר בוצעה.

ליקוי

4. החברה ביצעה התקשרויות לשכירת מבנים עבור סוכנויות דואר בלא שפנתה לשמאי ממשלתי להערכת גובה דמי השכירות.

תגובה

חברת דואר ישראל

4. בין השנים 2003-2005 התנהל מו"מ אינטנסיבי עם ארגון סוכני הדואר לשינוי תנאי החוזה בין הצדדים. המו"מ בין הצדדים לא צלח וארגון סוכני הדואר הורה לסוכני הדואר בסוף חודש פברואר 2006 לשבש את השירותים הניתנים על ידם ללקוחות חברת דואר ישראל. החל מיום 28.2.06 סגרו כ-180 סוכני דואר את שערי הסוכנויות וחדלו כליל מלספק שירותים לציבור. רשות הדואר/חברת דואר ישראל הודיעה לאותם סוכני דואר שהפרו את ההתקשרות עימה על סיום ההתקשרות בשל הפרת תנאי חוזה ההתקשרות. בעקבות כך התנהלו בין הצדדים דיונים משפטיים שהגיעו עד לפתחו של בית המשפט העליון. במהלך תקופה זו נאלצה חברת דואר ישראל בהיעדר חלופת שירות אחרת ונוכח המחויבות הציבורית והרגולטורית לספק שירותי דואר באורח רציף לציבור, לפעול על מנת להמשיך את מתן השירות מתוך המבנים בהם פעלו הסוכנויות, בין היתר, על מנת להוזיל את עלויות התאמת המבנים, עלויות המעבר והשינוע של הריהוט והציוד, ובכך גם לקצר למינימום את זמן ההיערכות למתן השירות. על פי רוב שילמה החברה את עלויות השכירות אותן שילמו סוכני הדואר בתקופת השכירות שקדמה לפרוץ ה"שביתה", מתוך ההנחה שעלויות אלה נבחנו על ידי הסוכנים עצמם ותואמות למחירי השוק, והמשיכה לשכור את אותם נכסים בכל פעם לתקופות קצרות ככל שניתן בהתאם לאותם תנאי השכירות (לרוב ל-3 חודשים). השכירות נערכה לתקופות קצרות ומוגבלות בזמן במקביל לניסיונות החברה לאתר נכסים חלופיים או להתקשר עם סוכנים אחרים. ואולם, כשהסתבר לחברה שיש צורך בהתקשרות ארוכת טווח, נעשו פעולות מיידיות כמתחייב בתקנות, לרבות הערכת שמאי.

ליקוי

5. החברה לא קיימה מעקב אחר מועד תפוגתן של ערבויות כספיות שניתנו לחברה בעבור נכסיה המושכרים לאחרים; וכתוצאה מכך לא הוארך תוקפן של ערבויות אלה מבעוד מועד.

תגובה

חברת דואר ישראל

5. לצורך שיפור ניהול הערבויות, מועסק (החל מסוף שנת 2008) בחברת הדואר עובד האחראי על ניהול הנכסים המושכרים, ותפקידו בין השאר, לנהל גם את הערבויות בגין הנכסים.

ליקוי

6. מערכת המחשוב בחברה לתיעוד התקשרויות ורכש היא מיושנת ואינה מאפשרת הפקת דוחות למעקב אחר החלטות ועדת המכרזים ולביצוע בקרה אחר תהליך קבלת ההחלטות. נוסף על כך לא ניתנו למפעילי המערכת שירותי תמיכה טכנית.

תגובה

חברת דואר ישראל

6. החברה עמדה על הצורך בהקמת מערכת לניהול כלל המשאבים של החברה, לרבות הרכש. לכן הוחלט, באישורו של המנכ"ל ובאישור הדירקטוריון, לרכוש מערכת מחשוב מתקדמת לניהול המשאבים.

ליקוי

7. הסכם התקשרות משנת 1998 להפעלת שירותי שליחים באזור תל אביב והמרכז, שתוקפו הוארך בידי רשות הדואר ובהמשך בידי חברת הדואר עד אוקטובר 2007, כלל הסדר כובל כהגדרתו בחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988. אולם החברה לא פנתה כנדרש בחוק ההגבלים לקבל אישור או היתר זמני מבית הדין להגבלים עסקיים לעניין הארכת תוקפו של הסכם זה הכולל הסדר כובל; או לקבלת פטור מהממונה על ההגבלים העסקיים מפנייה לקבלת אישור מבית הדין.

תגובה

חברת דואר ישראל

7. קיימות פסיקות שונות בשאלה, אם הוראת סעיף 2(ב) לחוק ההגבלים העסקיים, חלה על הסדרים שאינם בין מתחרים, כדוגמת ההסדר בין קבלן נותן שירותים לבין לקוח מקבל שירותים. לפי שיטה זו - שלא הוכרעה עדיין בידי בית המשפט העליון - לא ניתן לטעון כי סעיף 2(ב) לחוק (ובכלל זה סעיף 2(ב)(3)) חל על התניה. חברת דואר ישראל מודעת להוראות חוק ההגבלים העסקיים ולחשיבותו, ולכן מלווה פעילותה בייעוץ משפטי שוטף על ידי מומחים בתחום ההגבלים העסקיים. גם בנושא ההתקשרות נשוא הדו"ח, הייתה זו חברת דואר ישראל שיזמה את הפנייה אל הממונה על ההגבלים העסקיים, לשם קבלת חוות הדעת המקדמית ולשם קבלת הפטור לתניה, וזאת למען הזהירות.

ליקוי

8. החברה מסרה מידע לא מדויק לרשות ההגבלים העסקיים במסגרת בקשתה לקבל ממנה חוות דעת מקדמית בעניין תנאי ההסכם במכרז לשירותי שליחים בשנת 2006.

תגובה

משרד התקשורת

8. רוב הממצאים אינם מצויים בתחום אחריותו הישירה של משרד התקשורת. בשנת 2008 ערך המשרד בחינה של מיפוי תחום הרכש בהקשר של פיקוח על חברת הדואר בנותנה את השירותים הכספיים מטעם חברת בנק הדואר בע"מ; ממצאי המיפוי הועברו להתייחסות חברת הדואר.

משרד האוצר – רשות החברות הממשלתיות

8. הדוחות הללו עוסקים בנושאים תפעוליים של חברת הדואר ואינם נוגעים לפעילות רשות החברות. עם הנחת הדוחות על שולחן הכנסת, רשות החברות תפעל להעלות את הדוחות שבנדון לדיון בדיקטוריון ובוועדת הביקורת, על מנת להפיק את הלקחים ולתקן את הלקויים השונים כפי שהועלו בדוח מבקר המדינה.

שירות העברה מאובטחת של דרכונים

הגופים המבוקרים: חברת דואר ישראל בע"מ; משרד הפנים; משרד התקשורת

ליקוי

1. מספרם הכולל של דרכונים שנשלחו מלשכות מינהל האוכלוסין במשרד הפנים באמצעות חברת הדואר כ"דואר רשום" ולא הגיעו ליעדם בשנים 2006-2007 היה 194, בהם דרכונים שנשלחו מהשגרירות וחלקם במסגרת שירות הנפקת דרכון חדש או חידוש דרכון. אין בידי משרד הפנים נתונים שאפשר ללמוד מהם אילו מהדרכונים אבדו במסגרת כל אחד מהשירותים של חברת הדואר.

תגובה

משרד הפנים

1. רשות מינהל האוכלוסין חתמה על הסכם להנפקת דרכונים ביומטריים שיחל בשנת 2010. בעקבות מהלך זה לא תהיה בעיה של ניפוק דרכונים ריקים לשגרירויות, היות שכל הדרכונים הביומטריים יונפקו בארץ. כאשר לזיהוי הדרכונים שאבדו על ידי שליחתם ב"דואר רשום", לרשות האוכלוסין יש אפשרות לזהות באיזו מסגרת של שירותים אבד הדרכון, שכן על פי תעודות הזהות של בעלי הדרכון ניתן לאתר האם מדובר בהנפקת דרכון חדש, האם הדרכון חודש או שניתנה הארכת תוקף.

ליקוי

2. הנוהל הפנימי להעברה מאובטחת ביחידת קו עסקים שהחיל מנהל קו עסקים על שירות העברת דרכונים מהשגרירות לאזרחים המבקשים ויזה, אינו מקיף את כלל התהליכים התפעוליים בשירות, בכלל זה דרכי הטיפול בדברי דואר שלא הגיעו ליעדם.

ליקוי

3. אבטחת הדרכונים לוקה בחסר: הדרכונים אינם נספרים ואינם מסומנים; בהעברת הדרכונים עד למרכז המיון הארצי בנתב"ג אין טופס נלווה המפרט את תכולת תיק הדואר; תיק הדואר אינו סגור בחבק למניעת פתיחה בידי מי שאינו מוסמך לכך; אין תיעוד מלא של תהליך הטיפול בדרכונים. עקב האמור לעיל אי-אפשר לברר אם כל הפריטים שנשלחו אכן התקבלו ואף אפשר לגנוב פריטים רגישים.

תגובה**חברת דואר ישראל**

3. כחלק משיפור בשירותי השליחים, ולאור המלצות מבקר המדינה, נקטה החברה במספר פעולות: פותחו שני דו"חות ממוחשבים המאפשרים בקרה הדוקה על העברת הדרכונים מסניף השגרירות לשה"ם (באמצעות הדו"חות ניתן לוודא כי כל הדרכונים מגיעים בשלמותם לעמדת האריזה בשה"ם ומשם לבית המיון). בוצעו שינויים בהגדרות היחידות, הוגדרו מחדש ותוקנו סדרי ההעברה בין הסניף לשה"ם, כולל סגירת המשלוחים בחבק לפני העברתם.

ליקוי

4. טופסי הדיווח על מספר הפריטים שנשלחו ממרכז המיון הארצי בנתב"ג למוקד רצופים בטעויות, ועקב כך לא ניתן להשתמש בהם לצרכי בקרה.

תגובה**חברת דואר ישראל**

4. הדו"ח בדבר "כתב הכמויות לדברי הדואר המאובטח" למוקדים שופר, נבדק תכופות ואינו מכיל עוד שגיאות כבעבר. הדו"ח מועבר בזמן אמיתי ובעזרתו מתבצעת בדיקת קבלה של המוקד האזורי.

ליקוי

5. במוקד האזורי בחיפה סימון הפריטים בברקוד לא נעשה בעת שהתקבל השק במוקד; חלק מהדרכונים נמצאו מחוץ לכספת; מערכת המעקב הממוחשבת אחר מסירות הדרכונים היא חלקית אינה מספקת את מלוא המידע הנדרש ובכלל זה אינה מאפשרת מעקב אחר תקלות.

תגובה**חברת דואר ישראל**

5. דואר שליחים הצטייד במסופוני ברקוד חדשים אשר העלו את רמת הקריאה על ידי השליח לכל אורך התהליך. קריאת הברקוד מתקרבת ל-100% ומאפשרת בקרה ופיקוח צמוד יותר בזמן אמיתי לכלל המשלוחים ובהם גם משלוחי הדרכונים.

ליקוי

6. יש לבצע בהקדם שינויים יסודיים בסדרי העברת פריטי דואר מאובטחים, ובכלל זה דרכונים, שיעוגנו בנוהל מחייב, ובו יש לקבוע סדרי

תחקור פנימי במקרים שפריטי דואר כאלה לא הגיעו ליעדם. יש לדווח במקרים כאלה לגורמי ביטחון מוסמכים כגון המשטרה ולמשרד הפנים.

תגובה

חברת דואר ישראל

6. רועננו הנהלים הקיימים. הדיווח על קבלת השק המאובטח מבוצע בו ביום. בנוסף על הדיווח מבוצעת בדיקה באמצעות יחידת המבצעים על קבלת המשלוחים במוקדים. במוקדי דואר שליחים רועננו ההנחיות לטיפול בדברי דואר בשירות "העברה מאובטחת".

תגובה

משרד התקשורת

6. במסגרת פעולות הפיקוח שמבצע המשרד ביחידות חברת הדואר, יבחן את סדרי העברת דברי דואר בעלי ערך, כגון דרכונים: בכלל זה, ייבחנו נהלי החברה לטיפול בדברי דואר כאמור, על מכלול שלבי העברתם ליעדם, וכן ייבחן אופן אספקת השירות בפועל והתאמתו לנהלים. המשרד ישלים את הבחינה כאמור, עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2009.

חברת נמל אילת בע"מ

אירוח מופעי תרבות בשטח נמל אילת

הגופים המבוקרים: חברת נמל אילת בע"מ; משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות

ליקוי

1. החברה מקבלת מן העמותה המארגנת את פסטיבל הג'אז דמי הרשאה ותמלוגים שהגיעו בשנת 2007 לסכום של כ-142,500 ש"ח. הביקורת העלתה כי אין בידי החברה מסמכים שמהם ניתן להבין את אופן קביעת דמי ההרשאה שגובה החברה, וגם אין לה נתונים מרוכזים על העלויות בפועל של הקמת מתחם האירוע (בניית אולמות), הוצאות הביטחון המיוחדות (תגבור מאבטחים בשערי הנמל) והוצאות אחרות (כגון הצבת חשמלאי תורן). לפי הערכת החברה עלויות אלה נעות בין 20 ל-30 אלף ש"ח.

תגובה

חברת נמל אילת

1. לחברה אין (כחלק מ"מורשת" רשות הנמלים) מערכת תמחיר מדויקת אשר מאפשרת קבלת נתונים מדויקים על העלויות בפועל הכרוכות בקיום הפסטיבל בשטחה. לפיכך, הסתמכה החברה על הערכות.

ליקוי

2. לא דווח לדירקטוריון החברה, ביולי 2008, על אחסון 250 מכולות אזרחיות בשטח הנמל לצורכי הפסטיבל, ללא הגבלת זמן וללא כל תמורה.

תגובה

חברת נמל אילת

2. סכומי העלויות הקשורות באחסון המכולות ובשכירת שטח אחסון לכלי רכב, נמסרו לעיריית אילת לצרכי משא ומתן מול לחצים מצד העירייה להקטין את הסכום אותו מקבלת החברה בגין קיום הפסטיבל. בפועל לא היו לחברה הוצאות בגין אחסון המכולות שכן הן אוחסנו בשטח שלא היה לו (אז) שימוש אלטרנטיבי. לאורך שנות קיום הפסטיבל אוחסנו בנמל ללא תמורה מכולות ששימשו להכנת אולמות הפסטיבל למשך מספר חודשים מדי שנה. לאור

זאת, אחסון המכולות ללא תמורה בשנת 2008 לא היה מעשה חריג הדורש דיווח לדירקטוריון. בחודש ינואר 2009 הוצאו כל המכולות האמורות משטח הנמל והועברו לשטח השייך לעירית אילת. אי לכך אין מקום לייחס את העלויות הקשורות בשכירת שטח אחסנה לעלויות הפסטיבל, ולא היה צורך לדווח על כך לדירקטוריון ו/או לקיים בדירקטוריון דיון בנושא בהקשר זה. עצם ההוצאות בגין שכירת השטח המדובר, כמו בשכירת שטחים אחרים, היו במסגרת תקציב החברה שנדון ואושר בדירקטוריון.

ליקוי

3. בשנים 2006-2008 קיבלה או רכשה החברה ממארגני הפסטיבל בין 1,500 ל-2,000 כרטיסים להופעות לכל ימי הפסטיבל. 1,205-670 מהם חילקה בחינם לעובדיה ולגמלאיה, לעובדי רשות המסים באילת ולאורחים השונים של החברה. הביקורת העלתה כי כל נושא קבלת הכרטיסים ואופן חלוקתם לא דווח לדירקטוריון וממילא לא אושר על ידו. בשנים שנזכרו חילקה החברה לאורחיה בין 150 ל-450 כרטיסי חינם בלי שנקבעו מראש קריטריונים לחלוקתם. הועלה כי קיים הפרש בין מספר הכרטיסים שהתקבלו, ובין מספר הכרטיסים שניתנו לגורמים השונים. מסמכי החברה מצביעים על פער של 795 כרטיסים בשנת 2006, 830 בשנת 2007 ו-470 בשנת 2008.

תגובה

חברת נמל אילת

3. לאורך כל שנות קיום פסטיבל הג'אז קיבל הנמל כרטיסים חינם להופעות לחלוקה לעובדים וללקוחות. חלוקת הכרטיסים לעובדים לאורך השנים יצרה מחויבות שבנוהג להמשיך לחלק כרטיסים לעובדים ולא ניתן היה להפסיק נוהג זה.

ליקוי

4. הביקורת העלתה כי שווי כרטיסי הכניסה לפסטיבל שנתנה החברה לעובדים לא נכלל בדיווח על הכנסתם של העובדים, ולפיכך לא נוכה מהכנסתם זו מס במקור כנדרש.

תגובה

חברת נמל אילת

4. החברה תיקנה את חיוב העובדים במס על ההטבה הגלומה בכרטיסים. החיוב במס בוצע בפועל במשכורת חודש נובמבר 2008.

ליקוי

5. הביקורת העלתה כי עובדי רשות המסים שקיבלו כרטיסים בחינם לא העבירו את הכרטיסים לוועדה המשרדית של משרד האוצר, וממילא הם לא נרשמו בספר המתנות של המשרד.

ליקוי

6. על החברה להפיק לקחים ולתקן ללא דיחוי את הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה.

תגובה

חברת נמל אילת

6. החברה תסדיר נהלים וקריטריונים ברורים בכל נושא חלוקת הכרטיסים והשמדת העודפים ותבצע זאת לפני קיום פסטיבל הג'אז הבא, דהיינו, עד אוגוסט 2009. החברה תשתף את הדירקטוריון במידה ובקיום פסטיבלים בעתיד יהיו אירועים חריגים המחייבים זאת.

משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות

6. הרשות תוודא כי ועדת הביקורת ודירקטוריון החברה ידונו בליקויים שהועלו בדו"ח מבקר המדינה בעניין אירוח מופעי תרבות בשטח נמל אילת ובדרכים לתיקונם.

חברת נתיבי איילון בע"מ

תקצוב פרויקטים וביצועים

הגופים המבוקרים: חברת נתיבי איילון בע"מ; משרד האוצר; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; עיריית תל-אביב

ליקוי

1. מאז היווסדה, החברה פעלה גם מחוץ לתחומי תל אביב-יפו אף כי הפעילות לא הייתה כרוכה בזיקה ישירה לעיר. באוגוסט 1994 חיווה היועץ המשפטי לממשלה דעתו שהחברה אינה רשאית לפעול מחוץ לתחומי תל אביב-יפו אלא כאשר יש זיקה ישירה לעיר.

תגובה

חברת נתיבי איילון

1. בהחלטת הממשלה מיום 18/07/04 [החלטה מספר 2260] נקבע כי: "החברה תהיה רשאית לעסוק בכל תחומי פעילותה ובמסגרת מטרותיה במטרופולין תל-אביב ובנוסף, רשאים שר התחבורה ושר האוצר להוסיף ולהטיל על החברה מטלות ומשימות בתחומי התכנון, הביצוע, ההפעלה והתחזוקה של תשתיות תחבורתיות לתחבורה כללית ולתחבורה ציבורית כולן בעלות זיקה ישירה למטרופולין תל אביב". מטרופולין תל אביב מוגדר כצירוף המחוזות תל אביב והמרכז ואזור העיר אשדוד. גבולותיו של המטרופולין כוללים בתוכם גם את הרשויות המקומיות של מודיעין, רחובות, הוד השרון ובאר יעקב, וגבולו הצפוני של המטרופולין גובל עם העיר חדרה. משהתקבלה החלטת הממשלה האמורה משנת 2004 הרי שאין עוד נפקות לאמור בחוות הדעת של היועמ"ש, שהרי בשעה שהיא נכתבה לא עמדה בפני היועמ"ש החלטת הממשלה האמורה.

ליקוי

2. הביקורת על תקצוב וביצוע פרויקטים בחברת נתיבי איילון העלתה ליקויים מהותיים בסדרי התקצוב והביצוע של הפרויקטים. (א) הביקורת העלתה כי בכמה פרויקטים קיימים פערים גדולים בין האומדן הראשוני לתקציב המעודכן. בכמה מהם גידול של למעלה מ-100 מיליון ש"ח בין האומדן הראשוני ובין האומדן התקציבי המעודכן, והפערים מגיעים לשיעורים של 157-20 אחוזים. החברה לא הכלילה באומדן הראשוני של חלק מהפרויקטים את התקציב הנדרש להפקעות, פינויים לרבות פיצויים לבעלי הקרקע, הנדרשים לפרויקט, בניגוד לנוהל העבודה של המשרד עם הרשויות המקומיות (המחייב את החברה המבצעת עבודות עבור רשויות מקומיות). הדבר גרם לתקצוב חסר של פרויקטים, וכאשר התקציב נגמר

נאלצה החברה לעוצרם. בחמישה פרויקטים שתקצובם הופסק וחדלה העבודה בהם, סך הנזק הכספי הגיע, על פי נתוני החברה, ל-139 מיליון ש"ח, (כגון: חזרת הקבלן לעבודה, נזקים הנגרמים מהזנחת הפרויקט והתייקרויות חומרי גלם). נוסף על כך נגרם למשק המדינה נזק מהיעדר מענה לבעיות שהפרויקטים נועדו לפתור. (ב) אין הסכם פיתוח רב-שנתי בין הממשלה ובין החברה, מה שמונע מהחברה לעבוד בסביבה יציבה מבחינה תקציבית ותכנונית. (ג) משרד האוצר תקצב פרויקטים בהרשאה להתחייב עוד לפני שקיבל את התוצאות של הבדיקה הכלכלית שלהם.

תגובה

חברת נתיבי איילון

2. הפערים בין האומדן הראשוני לתקציב המעודכן, נובעים בעיקרם מן העובדה שההוצאה לפועל של הפרויקטים התרחשה שנים מספר לאחר עריכת האומדן הראשוני, בין היתר בשל התמשכות הליכי התכנון והרישוי של הפרויקטים. דרישות של רשויות התכנון, תביעות בגין ירידת ערך והתייקרות חדה בתשומות היוו גורמים נוספים ליצירת פערים אלו. פער הזמן שעובר בין מועד הגשת האומדן לבין אישורו, גורם במקרים רבים לכך שהתקציב אינו מבטא את ההתייקרויות שחלו בתשומות הרלוונטיות בפרק הזמן שחלף. לדברים משקל יתר עקב ההתייקרויות הדרסטיות שחלו בשנים האחרונות (ושקשה היה לחזותן מראש) בתשומות הברזל, הבטונים, האספלט והאנרגיה. במועד שבו העבירה החברה למשרד התחבורה את האומדנים הראשוניים ביחס לפרויקטים שנסקרו בדו"ח לא היה קיים נוהל כאמור, ולא הייתה כל דרישה מצד משרד התחבורה כי החברה תכלול באומדנים הראשוניים את אומדן הפינאנסיים. נוהל זה הוא נוהל מאוחר יותר לעריכת האומדנים הראשוניים של הפרויקטים הרלוונטיים. לאחר קבלת ההנחיה לכלול את עלות הפינאנסיים במסגרת האומדנים, פועלת החברה בהתאם. החברה פעלה בהתאם להנחיות משרדי הממשלה, אשר לא דרשו להכליל באומדני הפרויקטים את עלות פיצויי ההפקעה. משנדרשה החברה לצרף לאומדניה את עלות פיצויי ההפקעה, היא פועלת בהתאם להנחיה זו, ובכך למעשה תוקן הליקוי האמור.

ליקוי

3. על פי חוק התכנון והבנייה מגיש תכנית לוועדה מקומית ישפה אותה על נזקים לבעלי קרקעות. היקף התביעות נגד החברה כמגישת התכניות עד סוף 2006 הוערך ב-440 מיליון ש"ח, והן נובעות מסעיף 197 לחוק התכנון והבנייה. עיקר התביעות הן בפרויקטים שהיא ביצעה במימון המשרד. הביקורת העלתה כי לא נעשה הסדר בין החברה למשרד לכיסוי ההתחייבויות האמורות. עמדת המשרד היא שעל פי חוק התכנון והבנייה, חובת הפיצוי מוטלת על יוזם התכנית, קרי הרשות המקומית. לפיכך הנחה המשרד את החברה ב-2007 לא להגיש תכניות לוועדות המקומיות

לתכנון ולבנייה, ובשל כך הפסיקו הרשויות המקומיות לבקש מהחברה לבצע עבורן פרויקטים חדשים.

תגובה

חברת נתיבי איילון

3. משמעות הכנסת נתון בדבר החשיפה לתביעות לפי סעיף 197 לאומדן הפרויקט עלולה להיחשב כהודאה מצד החברה (והמדינה) כי אכן נגרמה ירידת ערך ואף כהודאה, לכל הפחות, בסכום המינימאלי של ירידת הערך. תביעות לפי סעיף 197 אינן מחויבות בתשלום אגרה, ובשל כך הן מטבען "מנופחות", וגם עניין זה מקשה על אומדן החשיפה האמיתית העומדת מאחוריהן.

ליקוי

4. בפרויקט ציר החר-שלבנים שבעה מקטעים לניקוז התנועה מבת ים ויפו לתל-אביב. בניגוד לנהליו אישר המשרד לחברה לבצע חלק מהפרויקט בטרם נבדקה כדאיותו הכלכלית. בחלק משטח הפרויקט הפקיעה החברה קרקעות ופינתה אותן תוך פיצוי בעליהן, אף שידעה כי אין לכך תקציב. החברה חרגה מתקציב העבודה שאושר לה בחלק אחר של הפרויקט, והמשרד שילם את סכום החריגה מתקציבו. גם אחרי ביטול התקציב למקטע אחד שילמה החברה לקבלן המבצע.

תגובה

חברת נתיבי איילון

4. הייתה אי בהירות ביחס לתקצובם של חלקי השונים של פרויקט ציר החר-שלבנים, וזאת בשל הבדלי עמדות בין משרד התחבורה למשרד האוצר ביחס לסוגיית קידומו של הפרויקט. הדרך בה בוטל, לגישת משרד האוצר, התקציב לביצוע העבודות ברחוב החר, קרי מחיקת שורה תקציבית מבין עשרות שורות המופיעות בכתב ההתחייבות שמועבר ממשרד התחבורה, וזאת בלא כל מכתב מלווה ו/או התראה, היא שהביאה להמשך התשלום כאמור. התשלומים התייחסו בחלקם גם לעובדות והתחייבויות בהן התחייבה החברה, קודם לביטוח ההרשאה. נתיבי איילון פעלה בהתאם להנחיותיו ואישוריו של משרד התחבורה.

ליקוי

5. פרויקט דרך אם המושבות (הפרויקט הוא ציר חלופי לרחוב ז'בוטינסקי בערים פתח תקווה, בני ברק ורמת גן) החל לפני יותר מתשע שנים בתקציב של כ-25 מיליון ש"ח, וזה תפח במהלך השנים לכ-188 מיליון ש"ח. בעקבות שינויים בתכנון התקציב המעודכן לא אושר ולכן הפרויקט הופסק. בעקבות הפסקת העבודה נגרמו נזקים לפרויקט ונדרשת עבודה

שיקום. כך התקציב צפוי לגדול עד סיומו של הפרויקט לכ-288 מיליון ש"ח, מהם 43 מיליון ש"ח בגין עצירת הפרויקט והתארגנות מחדש של הקבלן.

תגובה

חברת נתיבי איילון

5. בפרויקט דרך אם המושבות התקציב גדל בעקבות שינויים בתכנון. בחמש השנים הראשונות, נדרשה החברה על ידי הגורמים השונים המעורבים בפרויקט לבצע בו שינויים. משרד האוצר לאחר בדיקת חברת הבקרה ואישורה, אישר לחברה תקציב הפרויקט והמשך העבודות בפרויקט. רק בדצמבר 2003 הוחלט לקדם את חלופה ב', שעניינה חיבור הערים רמת גן/בני ברק ופתח תקווה. התמשכותו של הפרויקט נבעה מסיבות שונות, ובין היתר, כי החברה נדרשה לשנות את התכנון, ונדרשה לפתרונות תחבורתיים אחרים ושונים מאלו שתוכננו בתחילה, ושעל פיהם היה אמור להיבנות הפרויקט.

ליקוי

6. התקשרויות עם מנהלי פרויקטים, יועצים ומתכננים: החברה לא פנתה בקריאה פומבית למנהלי פרויקטים, יועצים ומתכננים להצטרף למאגר המומחים שלה. ברוב המוחלט של המקרים קיבלה הוועדה למסירת עבודות בחברה את המלצת מנהל הפרויקט בבחירת מומחים לביצוע עבודות, ובכך פגעה בעקרון השוויון ובסדרי בקרה נאותים, המחייבים הפרדה בין סמכויות מזמין העבודה (מנהל הפרויקט) לסמכויות הוועדה. לא נערך סבב מחזורי בין המומחים שבמאגר, כפי שנקבע בנוהלי החברה. על החברה לבחור מומחים על פי עקרונות שנקבעו בתקנות חובת המכרזים.

תגובה

חברת נתיבי איילון

6. מנהל הפרויקט הנו הגורם המלווה באופן הקרוב ביותר את הפרויקט, והוא זה שמכיר את הפרויקט וצרכיו. העובדה כי הוועדה קיבלה את המלצות מנהלי הפרויקטים, אין בה כדי לומר שהוועדה לא מילאה את תפקידה כראוי. לוועדה מסור שיקול הדעת הסופי באם למסור עבודה לנותן שירותים מסוים, ושיקול דעת זה נשמר לכל אורך הדרך. על פי תקנות חובת המכרזים (תיקון), התשס"ט-2009, אשר פורסמו ברשומות ביום 9 לפברואר 2009, ואשר מתקנות, בין היתר, את האמור בתקנה 5 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (התיקון ייכנס לתוקף ב-1 ביוני 2009). התקשרות עד להיקף של מליון וחצי ש"ח, בדרך של בחירה מתוך מאגר מתכננים, אין צורך בתחרות על מחיר השירות; לפי התיקון החדש, בהתקשרויות עם מתכנן עד לסכום של 1.5 מיליון

ש"ח, אין צורך בעריכת סבב מחזורי. החברה נערכת לכניסתו לתוקף של התיקון האמור, ותפעל על פיו ועל פי כל דין.

ליקוי

7. מן הראוי שהממשלה בכלל, ומשרדי התחבורה והאוצר בפרט, יגבשו עמדה לטווח ארוך באשר להמשך פעילותה של החברה בעתיד, ובהתאם להחליט על מבנה השליטה בה, לגבש תכניות רב-שנתיות ולהקצות תקציבים רב-שנתיים על מנת לאפשר לה לנהל ביציבות את הפרויקטים שיוטלו עליה. במקביל יש לקבוע סדרי פיקוח ובקרה הן בתחומי התכנון והן בתחומי התקציב, כדי לוודא שסדרי הניהול בה משתפרים, ושהיא מתנהלת בצורה יעילה, אפקטיבית ותיקנה.

תגובה

חברת נתיבי איילון

7. בחודש אפריל 2008 הציגה הנהלת החברה לדירקטוריון הפעלת מנגנון בדיקה נוסף - "בקרת פרויקטים" - שמטרתו לבחון את תכנוניה של החברה ואת האומדנים הנערכים על ידה, וליתן חוות דעת נוספת אודותם, וזאת בטרם הוצאתם למשרד התחבורה, ובטרם הגשת בקשה לאישור התקציב, זאת, על מנת להגדיל את רמת הדיוק של התכנון ושל האומדנים. החברה תומכת בשינוי שיטת תקצוב הפרויקטים, ואף הציגה את גישתה זאת בפני הגורמים השונים בממשלת ישראל. לגישת החברה, על החברה לקבל תקציב ראשוני לצורך בדיקת היתכנות הפרויקט. לאחר מכן, ובמידה ויימצא כי הפרויקט הנו בר ביצוע, תקבל החברה תקציב נוסף לתכנון של הפרויקט והכנת כל הנדרש לשם הגשה לאישור רשויות התכנון. רק לאחר שלב זה תבוצע בדיקת כדאיות כלכלית, ובכפוף לממצאיה, יאושר הפרויקט ויועברו התקציבים הנדרשים לביצועו.

חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

התקשרות להקמת המקטע הצפוני

הגוף המבוקר: חברת נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

ליקוי

1. לצורך קבלת החלטה בעניין הקמת המקטע הצפוני, לא דרשו ועדת המכרזים והדירקטוריון לקבל לידיהם מסמך שיכלול: הצעות חלופיות לביצוע העבודה, ניתוח מפורט של השינויים בתנאי השוק ובמרכיבי העלות, ניתוח של העלות הכרוכה בניהול מכרז חדש לעומת העלות של מימוש האופציה, וההשלכות שיהיו לבחירה בקיום מכרז חדש על לוחות הזמנים לביצוע העבודה לעומת הבחירה במימוש האופציה.

תגובה

נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

1. החברה תקפיד כי נושא בדיקת חלופות, בכל הליך לבחינת התקשרות עם קבלנים/ספקים ו/או מימוש אופציות, יעשה באופן מובנה, מתועד, כחלק מהליך של בחינת מספר הצעות/סבב הצעות מחיר. הליך זה ילווה על ידי צוות מקצועי הנדסי פיננסי. החברה תפעל בכפוף לאילוצי לו"ז וצרכי הלקוחות, לבחון חלופות בכל מקרה של מימוש אופציה בהתקשרויות, ככל שניתן הדבר תוך הקפדה על הליך תקין. המחלקה המשפטית בחברה גיבשה טופס פורמאלי הכולל בתוכו מידע מלא על הדרישות המקדמיות להליך מכרזי, כפי שנקבע בחוק ובתקנות ובנהלי החברה.

ליקוי

2. ועדת המכרזים הסמיכה את סמנכ"ל ההקמה דאז של החברה לשאת ולתת עם השותפות הזרה על מימוש האופציה. ניהולו של משא ומתן על הסכם שהיקפו למעלה ממאה מיליון ש"ח הופקד בידיו של אדם אחד בלבד. בחברה אין אסמכתאות המתעדות את הליכי ניהול המשא ומתן עם השותפות.

תגובה

נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

2. החברה תקפיד על יישום נוהל ועדת המכרזים כך שבכל הליך של ניהול מו"מ עם קבלנים ו/או ספקים ימונה על ידי ועדת המכרזים צוות ייעודי בכיר. כמו כן, מנכ"ל החברה הוציא הנחיה לפיה

המו"מ יתועד וידווח לוועדת המכרזים של החברה בסיום כל חלק ממנו.

ליקוי

3. כדי לקבוע את מחירי הבסיס של המקטע הצפוני בעת מימוש האופציה למקטע זה נבחרו מנגנוני ההצמדה שונים מאלה שנקבעו בין החברה ובין השותפות במכרז ובהסכם למקטעים הקודמים. בשל השינוי היו מחירי הבסיס של המקטע הצפוני גבוהים בכ-11.7 מיליון ש"ח ממחירי הבסיס של המקטע הדרומי.

תגובה

נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

3. החברה רואה בקיומו של הליך המו"מ כפי שמתואר, חלק מהליך מו"מ עסקי רגיל בין חברות שבסופו התקבלה על ידי הקבלן הצעת החברה. החברה תקפיד לתעד הליך זה ותמשיך לבסס אותו על חישובי כמויות הנדסיים, כלכליים מפורטים שיתמכו בעמדתה.

ליקוי

4. מנכ"ל החברה וסמנכ"ל ההקמה דיווחו לוועדת המכרזים ולדירקטוריון על "תוספות הנובעות מאופי העבודה בצפון", שהיקפן הכספי כ-27 מיליון ש"ח, על השינויים במנגנוני ההצמדה. ועל עבודות שלא נכללו בשלבים הקודמים של הפרויקט, אך לא ציינו את היקפן הכספי. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, היקפן הכספי הסתכם בכ-18.7 מיליון ש"ח (לא כולל הצמדות), ובכלל זה השינויים בשיטת ההצמדה, היה כ-57 מיליון ש"ח, שהם כ-32% מהיקף ההתקשרות הכולל של המקטע הצפוני.

תגובה

נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ

4. החברה מלווה בפרויקט ההקמה בצפון על ידי המתכנן, החברה המקצועית הזרה, הקבלן, חברת הניהול והפיקוח ואגף ההנדסה בחברה. מתקיימות בדיקות ודיונים שוטפים למציאת הפתרונות המקצועיים/הנדסיים הטובים ביותר, תוך התחשבות בהיבטים הכספיים הכרוכים. תהליכים אלה מתועדים באופן שוטף.

ליקוי

5. בתקנה 3(27) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, לא נקבעו אמות המידה להפעלת שיקול הדעת שעל ועדת המכרזים לשקול על מנת לאשר או שלא לאשר מימוש אופציה.

ליקוי

6. בתוספת להסכם נכללה באחד מקטעי המקטע הצפוני עבודה של דיפון כלונסאות פלדה, שהיקפה הכספי כ-14 מיליון ש"ח. עבודה זו יכול היה לבצע גם קבלן שאינו השותפות. החברה לא קיימה מכרז בין המציעים לביצועה. לעבודה זו נוספה הצמדה למחירים מיוני 2005 בסך של כ-2 מיליון ש"ח, למרות שלא נכללה בשלבים הקודמים ואף שמחירה נקבע לקראת סוף שנת 2007.

תגובה**נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ**

6. לאור השינויים התכנוניים הנדרשים לצורך ביצוע חלק מהותי מהעבודות להן קשורה הפרוצדורה, תבדוק החברה את הצורך בביצוע סוג זה של עבודות בכלל ובעלות הכספית שנקבעה בכתב הכמויות בפרט. החברה תבחן את האפשרות לקיים מו"מ ספציפי בנושא.

ליקוי

7. בתוספת להסכם, העוסקת בניהול המקטע הצפוני של הפרויקט, התחייבה החברה לשלם - נוסף על הסכומים שנקבעו למקטעים הקודמים - סכום של כ-2.5 מיליון ש"ח. סכום זה נבע מהגדלת המחיר ליחידה בכמה מהעבודות שנכללו בפרק זה. בכך לא עמדה החברה בתנאי מימוש האופציה.

תגובה**נתיבי הגז הטבעי לישראל בע"מ**

7. לאור העובדה שהפרויקט במקטע הצפוני נתקבל בעיכובים, בין היתר, בשל אי יכולת התקדמות עיר הכרמל, בעיות בקבלת היתרים בחיפה, מחלוקות עם בעלי תשתית בתוואי צינור הגז, תבחן החברה בעזרת חברות הניהול והפיקוח שלה ובמגבלות החוזה, את האפשרות להקטין את העלויות בפרק הניהול, בהתחשב בצפי להתמשכות לוחות הזמנים לסיום הפרויקט.

חברת רכבת ישראל בע"מ

הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים

הגופים המבוקרים: חברת רכבת ישראל בע"מ; משרד האוצר; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים; מוריה - חברה לפיתוח ירושלים בע"מ

ליקוי

1. פרויקט זה הוא מהפרויקטים היקרים והמורכבים בתולדות מדינת ישראל. מוטל על כל הגורמים המקצועיים בחברת הרכבת, במשרד האוצר ובמשרד התחבורה – לעשות לתיקון הליקויים, בכלל זה פיקוח ובקרה הולמים, ולוודא שביצוע החלטות יתבסס על תכנון מפורט וקפדני. בהקמתו של פרויקט זה נמצאו ליקויים רבים, ביחוד בתכנון, באומדני העלויות ובלוח הזמנים לביצוע. למעשה הפרויקט נעצר. על כל הגופים מוטלת האחריות להפיק לקחים, כדי למנוע פיגורים נוספים וגידול בעלויות בהמשך הקמתו ובהקמתם של פרויקטים אחרים בעתיד.

תגובה

חברת רכבת ישראל

1. תוכנית המתאר הארצית של הקו כולו מאושרת. התוכניות המופקדות כיום להתנגדויות הציבור עוסקות בדרכי גישה, פינוי עודפי עפר ואתרי התארגנות. הרכבת יזמה את עדכון אומדני הפרויקטים ולו"ז הפרויקטים השונים. מדובר באחד הפרויקטים המורכבים, המסובכים והחשובים ביותר שמקודמים היום במדינת ישראל. ישנה חשיבות, כי כלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר יתגייסו על מנת לממש את החלטת הממשלה מיום 02.12.2008 ויקדמו את הקמת הקו המחבר את הבירה למרכז הארץ.

משרד האוצר - רשות החברות הממשלתיות

1. עם הנחת הדו"חות על שולחן הכנסת (ובכך הפיכתם לפומביים), רשות החברות תפעל להעלות את הדו"חות שבנדון לדיון בדירקטוריון ובוועדת הביקורת, על מנת להפיק את הלקחים ולתקן את הליקויים השונים, כפי שהועלו בדו"ח מבקר המדינה.

משרד האוצר – אגף החשב הכללי

1. החשכ"ל ביחד עם הממונה על התקציבים החליטו לנקוט בחודש מרס 2008 צעדים חד צדדים על מנת לחייב את משרד התחבורה ואת הרכבת ליישם את החלטת הממשלה בנושא המסגרת התקציבית של תוכנית הפיתוח ולחתום על הסכם פיתוח מעודכן. למעלה משנתיים הציע משרד האוצר מתווים שונים לפתרון

החריגה הקיימת בתוכנית הפיתוח, רק החלטת ממשלה מפורטת בעניין ונקיטת צעדים חד צדדיים על ידי משרד האוצר הביאו לחתימה על הסכם הפיתוח המעודכן בשנת 2008. החשב הכללי מיחס חשיבות רבה להגברת הבקרה על תוכנית החומש על מנת לאפשר עמידה ביעדיה כפי שנקבעו בהסכם הפיתוח החדש. כחלק מתהליך הביקורת והפקת הלקחים נכללו במסגרת הסכם הפיתוח החדש מספר רב של מנגנוני בקרה וזאת על מנת לחזק את הבקרה המוצעת על תקציב הפיתוח של רכבת ישראל. החשב הכללי הנחה את חברת הבקרה לבצע סקירה של הגורמים העיקריים שהביאו לגידול בעלויות במסגרת פרויקט הקו המהיר לירושלים וזאת על מנת לחזות בצורה מיטבית חריגות צפויות בתוכנית הפיתוח המקודמת כיום על ידי רכבת ישראל.

ליקוי

2. בהסכם הפיתוח העריכה חברת הרכבת כי קטע הקו ממחלף ענבה עד ירושלים, שאורכו כ-31 ק"מ, יושלם ב-2008, והעריכה את עלות השלמת התשתית להקמתו ב-3,180 מיליון ש"ח במחירי יולי 2003. אולם באוגוסט 2008 היא העריכה את עלות התשתית בכ-5,966 מיליון ש"ח באותם מחירים (מחירי יולי 2003), כלומר עלייה ריאלית של כ-88%. אין עלויות אלו כוללות את עלות רכישתו של הציוד הנדרש להפעלת הקו וחשמול הקו. עד מאי 2008 השקיעה הרכבת בהקמת הקו מענבה (על פי נתוני הרכבת) 372 מיליון ש"ח, במחירים נומינליים והשלימה רק חלק ממנו. במועד סיום הביקורת, טרם החלו העבודות בחלק המורכב של בנית המנהרות בקו. מתוכננות שלוש מנהרות כפולות ושני גשרים, שאחד מהם מעל נחל יתלה שנמצא באזור מצוקים קשה. הנושא שנוי במחלוקת עם עמותות בתחום שמירת הטבע.

תגובה

חברת רכבת ישראל

2. החלופה המוצגת על ידי רשות הטבע והגנים, נדחתה בשנת 2005 על ידי מינהל התכנון. הגופים הירוקים הם שכפו על הרכבת את חלופה 1A בשל רגישותה הנופית ויתרונותיה הסביבתיים ביחס לחלופות אחרות. בשנת 2008 העלו מחדש הגופים הירוקים את נושא הגשר בנחל יתלה, זאת לאחר שהיו שותפים לעיצובו בישיבות הגוף המאשר. גם הפעם נדחתה הצעתם על ידי ועדת מומחים מקצועית בלתי תלויה שמונתה על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה.

ליקוי

3. על פי תוצאות בדיקה שהוגשה בספטמבר 2004 למשרד התחבורה ולחברת הרכבת, שיעור התשואה הפנימי של קו הרכבת המהיר לירושלים (1A) היה 5.2%, שיעור נמוך משיעור ההיוון לבדיקת הכדאיות שהוא 7%,

לפי הנחיות אגף התקציבים במשרד האוצר. מכאן שפרויקט הקמתו של קו הרכבת המהיר לא היה כדאי מן הבחינה הכלכלית באותו מועד.

ליקוי

4. לפני חתימת הסכם הפיתוח החברה תקצבה את שיעור ההוצאות הבלתי צפויות מראש בשיעור נמוך מזה הנדרש לפרויקט כה מורכב מבחינה הנדסית. על פי המסמך ששלחה החברה למשרד האוצר ולמשרד התחבורה, החברה תקצבה את החלק הכולל את המנהרות בכמיליארד שקל בלבד.

תגובה

חברת רכבת ישראל

4. ביולי 2007 נשלח על ידי הרכבת האומדן המעודכן ביותר שהיה נכון לאותה עת לקו מבחינת תקציב ולו"ז. הצגת התקציב הזמני לדירקטוריון, חברת הבקרה והממשלה נבעה מרצון חברת רכבת ישראל לעדכן את אומדן הפרויקט בהתאם לתוצאות מכרז קטע ג' וסטאטוס התכנון.

ליקוי

5. חברת הרכבת לא קבעה את גבולות הסמכות והאחריות בינה לבין "מוריה" בתחומים חופפים. כך במשך כל תקופת ההתקשרות היו חילוקי דעות ביניהן בנושא זה. בפברואר 2006 חתמה הרכבת על ההסכם עם "מוריה" אף שלא הוצג תחשיב מפורט (לרבות ההנחות והנתונים שהוא מבוסס עליהם). בהסכם לא עוגן תקציב כולל ולא לוחות הזמנים. מנכ"ל הרכבת דאז, מתוקף תפקידו כיו"ר ועדת המכרזים העליונה, השתתף בדיון לאישור התקשרות עם חברת "מוריה" לביצוע עבודות ניהול, אבל לא מסר לחברי הוועדה על קרבת המשפחה בינו לבין סמנכ"ל הכספים של חברת "מוריה".

תגובה

חברת רכבת ישראל

5. ההתקשרות עם חברת "מוריה" הופסקה.

הרשות הממשלתית למים ולביוב

השבת קולחים

הגופים המבוקרים: הרשות הממשלתית למים ולביוב; משרד האוצר; משרד הבריאות; המשרד להגנת הסביבה; משרד החקלאות ופיתוח הכפר; משרד התשתיות הלאומיות; מקורות חברת מים בע"מ

ליקוי

1. לפי החלטת ממשלה מאוגוסט 2000 הוסמך נציב המים בתיאום עם משרד החקלאות ומשרד האוצר, לעודד הקמת מפעלים להשבת קולחים אשר יאפשרו שחרור של 150 מלמ"ק מים שפירים לצרכים אחרים במשק, באמצעות המרתם בקולחים בתוך חמש שנים. החלטה זו יושמה באופן חלקי בלבד - עד סוף שנת 2007, כשבע שנים לאחר מועד קבלת ההחלטה, המירה רשות המים במצטבר 46 מלמ"ק קולחים ב-38 מלמ"ק מים שפירים - רבע מהכמות שהייתה אמורה להמיר עד אותו מועד.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

1. בשנת 2000, הניסיון שנצבר בתחום הקמת מפעלי השבת הקולחין על ידי יזמים פרטיים היה מועט, ולכן היה קשה להעריך את משך הזמן שיידרש לשכנוע החקלאים לוותר על מים שפירים תמורת קולחין, לקבלת האישורים הסטטוטוריים הנדרשים ולהקמת מפעלי ההשבה. בפועל, היזמות הייתה הדרגתית וגדלה בשנים 2002/2003. להקמת מפעל השבה נדרשים עשרות אישורים מגופים שונים ולאחריהם משך ההקמה נע בין שלוש לחמש שנים (כולל תכנון וביצוע).

ליקוי

2. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, עדיין לא יושמה החלטת ממשלה ממאי 2005 ולפיה רשות המים ומשרדי החקלאות והבריאות נדרשו לקבוע עד ינואר 2006 באילו תנאי תברואה יוחלפו המים השפירים המוקצים לחלקות א' (הצמודות לבתי החקלאים) בקולחים שאיכותם מתאימה להשקיה ללא מגבלות.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

2. הנושא נמצא כיום בדיונים בין המשרדים. צפי להחלטה עד מאי 2009.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

2. משרדי הבריאות והחקלאות בתיאום עם רשות המים מקיימים דיונים שיאפשרו השקייה בקולחין בחלקות א' ובחלקות חקלאיות הסמוכות לבתי מגורים. במסגרת זו יוסדרו הנהלים והתנאים לשימוש בקולחין בחלקות הסמוכות לאזורי מגורים, והקמת חוליית פיקוח, בכפיפות למשרד הבריאות, למנוע אפשרות חדירת מי קולחין למערכת המים השפירים. משרד החקלאות בשיתוף עם רשות המים ומוסדות המחקר האוניברסיטאים מקדם תוכניות פיתוח לטכנולוגיות לבקרת בטיחות המים. טכנולוגיות אלה, לאחר ישומן, יתריעו בזמן אמת על חדירת קולחין או מזהמים אחרים לרשת המים.

ליקוי

3. היקף תקציב ההרשאה להתחייב שמשרד האוצר הקצה לרשות המים משנת 2006 ועד אמצע שנת 2008 לא אפשר לרשות המים מתן כתבי התחייבות למענקי סיוע בהתאם לצרכים בפועל. במועד סיום הביקורת טרם הוסדרה עם מינהל מקרקעי ישראל הקצאת המקרקעין לצורך הקמת מאגרי קולחים. כתוצאה מכך מתעכבת תחילת ההקמה של פרויקטים, והמשק אינו מקבל קולחים בכמות הנדרשת.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

3. במחצית 2008 הוסדר תקציב הרשאה התואם את הצרכים. רשות המים הגיעה להסכמה עם מינהל מקרקעי ישראל בעניין הקצאת מקרקעין לצורך הקמת מאגרי קולחים.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

3. החלטת מועצת מקרקעי ישראל מספר 1157 מיום 6.7.2008 נותנת פתרונות להקצאת קרקע ומאגרי קולחין בקרקע חקלאית.

ליקוי

4. הייזום והפיתוח של מפעלי השבת קולחים בחברת מקורות מתאפיינים בסרבול ובאטיות ועלויותיהם גבוהות. עקב כך החברה מתקשה לנצל את ניסיונה המקצועי בתחומי ההקמה והתחזוקה של מפעלים לצורך מימוש כוונותיה לשמש גם להבא גורם מרכזי בתחום השבת הקולחים בארץ.

תגובה

מקורות חברת מים בע"מ

4. מקורות הקימה ומקימה את מפעלי ההשבה על ידי קבלנים חיצוניים הנבחרים במכרזים פומביים. העלויות בעבודות אלו מייצגות את מחירי השוק. מקורות עומדת בלוחות הזמנית המתואמים עם רשות המים. הנהלת החברה פועלת באופן מתמיד במטרה להתייעל לצורך מימוש יכולתה המוכחת, מקצועיותה וניסיונה בהקמת פרויקטים כלל ארציים במשק המים.

ליקוי

5. רשות המים אישרה בשנת 2007 הן למקורות והן ליזם פרטי לבצע בעת ובעונה אחת את אותו חלק של פרויקט מסוים, ועקב כך הייתה כפילות לעניין התכנית לניצול קולחי צפת. כמה פרויקטים של מפעלי השבה נמסרו ליזמים פרטיים לאחר שוועדות השיפוט של רשות המים החליטו בדיוניהן שמקורות תבצעם. עקב כך נגרמו למקורות הוצאות מיותרות.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

5. אושר ליזם לבצע את קו העודפים מצפת לצח"ר. לחברת מקורות אושר לתכנן, ועדיין לא לבצע את האיגום שישרת את מפעל הקולחין שבבעלותם. ועדות השיפוט מאשרות תכניות ולא ביצוע. הביצוע מוטל על היזמים הפרטיים על פי החלטת הממשלה.

ליקוי

6. סקר סיכונים בנושא פעילות חברת מקורות במכונני טיהור שופכין (מט"שים) ובמפעלי השבה העלה שהחברה חשופה לסיכונים בנושא איכות הסביבה. הסקר מתריע שבמצב הקיים תתקשה החברה לעמוד בדרישות בתחום איכות הסביבה ובהתחייבותה לספק לצרכניה קולחים באיכות המתאימה לצורכיהם ובאופן אמין.

תגובה

מקורות חברת מים בע"מ

6. הבעיות שעלו בסקר מיפוי הסיכונים רלוונטיות ברובן לכלל פעילות ההשבה בישראל ונובעות ממדיניות שאינה בשליטת מקורות. מקיץ 2008 הפעילות והאחריות על תפעול המט"שים במקורות מים עברה לאחריות חברת הבת – מקורות פיתוח וייזום. מיפוי הסיכונים הביא במקורות לפעולה של חשיפת נקודות התורפה במפעלי ההשבה ובמט"שים במטרה לטפל בהן לצמצום פוטנציאל החשיפה לנזקים או התממשות החשיפה. מקורות נערכת ופועלת לצמצום ולמנוע את הסיכונים הנובעים מהפעלת מפעלי ההשבה. בכדי לצמצם עד כמה שניתן את חשיפת מקורות לסיכונים המועלים בסעיף זה, הכינה החברה תוכניות התמודדות. התוכנית אושרה על ידי ההנהלה ומצויה בשלבי ביצוע.

ליקוי

7. מתן סיוע בהיקף של 100% ליזמים פרטיים להקמת תשתית בין-מפעלית או בין-אזורית (ניוד קולחים) לא החיש הקמת פרויקטים מסוג זה, ובמועד סיום הביקורת עדיין זורמים לנחלים קולחים בכמויות גדולות.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

7. המענק בשיעור 100% להקמת תשתית בין מפעלית אינו סיוע ליזם אלא מימון תשתית להעברת עודפים בין המפעלים לצרכי משק המים. הקווים אינם מהווים פתרון להפסקת הזרימה לנחל ולצורך כך נדרש איגום. קולחין זורמים לנחלים היכן שלא בוצעו תשתיות.

ליקוי

8. מנהל רשות המים לא הורה למקורות מבעוד מועד להשתמש בקו המים ירקון המזרחי כמוביל קולחים ליישובים בדרום לשם החשת ביצוע פרויקט ניוד קולחים נוכח מצב משק המים, אף שחוק המים התשי"ט-1959 הקנה לו את הסמכות לעשות כן. הקמת קו צנרת לקולחים בידי יזם פרטי ב' במקביל לקו במוביל ירקון מזרחי של מקורות גרמה לכפילות ולבזבוז משאבים. מהמועד שבו אישרה ועדת ההשקעות של רשות המים לתת סיוע ממשלתי לאותו יזם בסוף שנת 2001 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, גדלו סכומי ההשקעות בפרויקט מ-23 מיליון ש"ח לכ-47 מיליון ש"ח, ואף על פי כן במועד סיום הביקורת טרם הושלמה הקמת מפעל השבת הקולחים.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

8. בתקופת התכנון וההקמה של קו הקולחין ממפעל מי הרי יהודה למפעל לכיש, קו ירקון מזרחי של מקורות לא היה שמיש. גם אם היו מחליטים לבצע השקעות אלו, היה צורך בתקציב נוסף כדי להעביר את הקולחין מאגם זהר למושב לכיש.

ליקוי

9. אין בידי רשות המים נתונים על מחיר הקולחים שדורשים היזמים הפרטיים מהצרכן הסופי, והיא אינה מפקחת על מחיר הקולחים כדי לוודא שהוא תואם לתעריפי הקולחים שנקבעו בכללי המים, תעריפים אותם התחייבו היזמים הפרטיים לגבות.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

9. מחיר הקולחין המאושר על ידי הרשות, מובא לידיעת הצרכנים ולכן, הספק אינו יכול להעלותו חד צדדית. להערכת רשות המים, פיקוח זה הוא היעיל ביותר.

ליקוי

10. אין גורמים מטעם המדינה שמתפקידם לפקח על הקמת מאגר קולחים, ואף אין גורם ציבורי שמתפקידו לפקח על מצב המאגר ועל התחזוקה שלו ולאשר את הפעלתו. בשנים 2006 ו-2007 לא עמדה רשות המים על כך שבעלי המאגרים ידווחו לה על הבדיקה והתחזוקה של כ-100 מבין 210 המאגרים שהפיקו קולחים, ויש בכך משום סכנה מהבחינה הבטיחותית, התברואתית והבריאותית.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

10. תחזוקת המאגרים הינה באחריות הבעלים של המאגר. לא כל המאגרים מפיקים מי קולחין, אלא ישנם כאלה שמפיקים מי שיטפונות. ביטול של רישיון ההפקה בגין אי דיווח על תחזוקת המאגרים משמעותו היא שבמקרה של מי קולחין הם יזרמו לנחלים ויהיו מטרד סביבתי ובמקרה של מי שיטפונות, המים באיכות טובה יזרמו לים.

ליקוי

11. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, עדיין לא קבע המשרד להגנת הסביבה באילו תנאים יינתן למאגרים רישיון עסק, אף שלפי החוק מאגרים חייבים ברישיון עסק, ועקב כך לא היה אפשר לכלול בתקנות את הדרישות לתחזוקת המאגרים שאותן גיבשה רשות המים.

ליקוי

12. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים יישום החלטות ממשלה מהשנים 2000 ו-2005 בדבר קביעת תקני איכות משופרים לקולחים. עקב כך נחשפים מקורות המים והקרקע לזיהום ולהמלחה ונמנע שחרור של מים שפירים הנחוצים למשק המים.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

12. תקנות איכות מי הקולחין (ענבר) חתומות על ידי השרים והועברו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

משרד הבריאות

12. בדצמבר 2008 הועבר על ידי שר הבריאות והשר להגנת הסביבה נוסח התקנות לוועדת הפנים והגנת הסביבה. ח"כ אופיר פינס פז, יו"ר הוועדה, ברך על הגשת התקנות אך הודיע שבשל חשיבותן ומורכבותן הוא מציע שוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת הבאה תדון ותכריע בסוגיה.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

12. משרד החקלאות נתן את הסכמתו לתקני הקולחין שנקבעו בוועדת ענבר. כמו כן נתן הסכמתו לחלוקת העלויות בין "המזהם" ל"משתמש". במסגרת זו תישא החקלאות ב-15 אגורות מעלות הטיהור הנוסף.

ליקוי

13. ניטורים של מאגרי קולחים בשנים 2004-2006 בוצעו באופן חלקי בלבד, והכוונה להרחיב את היקף הניטור למאגרים נוספים לא מומשה.

תגובה

הרשות הממשלתית למים ולביוב

13. בסקר קולחים שפרסמה רשות המים בשנת 2005 עלתה מסקנה שיש להרחיב את הניטור למאגרים נוספים שכן המדגם שנדגם קטן מדי, לכן רשות המים הרחיבה את הדיגום בכ-150 מאגרים נוספים הנדגמים מדי שנה. הבדיקות מבוצעות במעבדת הניטור של רשות המים.

ליקוי

14. על הגורמים המעורבים במשק המים (משרד התשתיות הלאומיות, האוצר, הבריאות, החקלאות, הגנת הסביבה, רשות המים וחברת מקורות) ליישם את החלטות הממשלה לטיפול במשבר, להקצות את המשאבים הדרושים ולהקפיד להוציא לפועל את התכניות בתוך פרק זמן קצר.

תגובה

מקורות חברת מים בע"מ

14. חברת מקורות מיישמת ותיישם את כל החלטות הממשלה הנוגעות לפעילותה. החברה פועלת לקדם את נושא הגדלת ניצול הקולחים.

ליקוי

15. ראוי שהממשלה תנקוט את כל הצעדים הדרושים כדי לוודא כי התכניות בתחום זה מיושמות, וכי הגורמים הנוגעים בדבר פועלים בנחישות להגדלת היצע המים על ידי השבת קולחים, כדי למנוע נזקים שיגרמו לסיכון האוכלוסייה ולייבוש אדמות מדינה.

רשות שדות התעופה

הכנסותיה של רשות שדות התעופה ממסחר

הגוף המבוקר: רשות שדות התעופה

ליקוי

1. כ-60% (כ-620 מיליון ש"ח ב-2007) מהכנסות הרשות בתחום המסחר הן מחברה א'; ההכנסות מחברה א' הם 90% מהכנסות הרשות ממסחר מבעלי הרשאות קמעונאים. במצב זה יש סיכונים הכרוכים בתלות רבה בבעל הרשאה גדול אחד.

תגובה

רשות שדות התעופה

1. לקראת היציאה למכרזים חדשים בתחום החנויות הפטורות ממסים, תחזור הרשות ותערוך בחינה כוללת של המדיניות המסחרית, לרבות עניין "פיזור סיכונים", על ידי הגדלת מספר הזכיינים וגיוון הפעילויות, מול המצב הנוכחי של "חנויות עוגן" גדולות שהן, כיום, מקור ההכנסה העיקרי בתחום המסחר.

ליקוי

2. במאי 2005 אישרה ועדת הכספים של מועצת הרשות, בעקבות המלצת ההנהלה, הסדר לבעלי הרשאה, ולפיו יחושבו דמי ההרשאה בגין נובמבר ודצמבר 2004 על בסיס שיעור תנועת הנוסעים בחודשים אלו במקום על בסיס החלק היחסי של דמי ההרשאה השנתיים. משמעות שינוי זה היא שתקבולים על חשבון דמי ההרשאה בגין 2004 בסך של כ-3.1 מיליון דולר (מתוכם 2.4 מיליון דולר מחברה א') נדחו לשנת החוזה האחרונה של כל בעל הרשאה, צמודים למדד המחירים בארה"ב ולתנועת הנוסעים. הביקורת העלתה כי הרשות לא אמדה את כלל התוצאות הכספיות מדחיית תשלומים אלו.

ליקוי

3. בתחילת 2006 ביקשה הרשות בעל-פה שתי חוות דעת משפטיות מיועצים משפטיים חיצוניים, בסוגיה של שינוי החוזה לאחר מכרז. לא נרשם פרוטוקול מן הישיבה ברשות שבה מסר אחד היועצים המשפטיים את חוות דעתו, והרשות לא ביקשה לקבל את חוות דעתו בכתב. בתיקי הרשות אין תרשומות על דרך קבלת ההחלטות בדבר בקשת חוות הדעת האלו ובהן תשובות לשאלות: מי החליט על הזמנת חוות הדעת ומאילו נימוקים, ולא נמצאו אסמכתאות מלפני קבלת חוות הדעת בדבר הזמנת

ובהן פרטים על אופן הגשתן - בעל פה או בכתב - ועל עלויותיהן. מדובר בהתנהלות לא תקינה של הרשות.

תגובה

רשות שדות התעופה

3. המנהל הכללי הנחה את כל גורמי הרשות הנעזרים בחוות דעת אנשי מקצוע ומומחים, כי באותם מקרים בהם יתבקשו יועצים מקצועיים ליתן חוות דעת מקצועיות שלא במסמך כתוב אלא במסגרת פגישה עם גורמי הרשות, תיערך על ידי הגורם מזמין חוות הדעת, תרשומת שתפרט את חוות הדעת שתימסר בעל פה.

ליקוי

4. ב-2006 חתמו הרשות ובעלי הרשאה על הסדרים לשינוי תנאי החוזה, ומשמעותם - סך כל הפחתת ההכנסות היה כ-26.4 מיליון דולר, ומתוכם כ-18.6 מיליון דולר לחברה א'. סכום ההפחתות שנתנה הרשות לבעלי ההרשאה בעקבות ההסדרים האמורים היה גבוה ב-10-12 מיליון דולר בקירוב מהערכת היועץ הכלכלי החיצוני שהעסיקה הרשות לבדיקת הנושא ובכ-8 מיליון דולר בקירוב מהערכת עובדי הרשות; זאת משום שלהסדר נוספו מרכיבים שלא נכללו בהערכות של היועץ ושל עובדי הרשות. הועלה שהנהלת הרשות לא דיווחה, ולו גם בתמצית, למועצה על הסיבות להפרשים הנ"ל. על הרשות להפיק לקחים באשר למבנה המכרזים בעתיד ובכלל זה שיטת ההצמדה של דמי ההרשאה.

תגובה

רשות שדות התעופה

4. באותם מקרים בהם יתגלו פערים בין תוצאות הניתוחים הכלכליים שנעשו ברשות, על ידי הגורמים המקצועיים הפנים רשותיים, לבין אלה שבוצעו על ידי יועצים חיצוניים, יובלטו הפערים במסמך ויינתנו הסברים להיווצרותם, ככל הניתן, בעת הצגתן בפני מועצת המנהלים. הרשות בוחנת ותמשיך לבחון באופן שוטף את מבנה המכרזים בכל הקשור לשיטת ההצמדה של דמי ההרשאה כחלק מגיבוש תנאי המכרזים גם בעתיד.

ליקוי

5. בתקופת ינואר 2005-יולי 2006 בדרך כלל הייתה חברה א' חייבת כספים לרשות וסכומי החוב הגיעו עד כ-59 מיליון ש"ח. למרות זאת, לא השתמשה הרשות בכלים העומדים לרשותה לגביית החובות, כגון חילוט ערבויות, ולא חייבה את חברה א' בריבית פיגורים.

תגובה

רשות שדות התעופה בישראל

5. בעקבות הערות מבקר המדינה תקפיד הנהלת הרשות לכלול גם את חישובי אומדן ריבית הפיגורים, בעת הצגת נתוני חוב של בעלי זיכיון בפני מועצת המנהלים, על מנת שאלה יעמדו לנגד המועצה בעת קבלת החלטה על אופן הטיפול בבקשות ההנהלה.

ליקוי

6. הרשות לא תבעה לקבל במועד את הדוחות השנתיים המפרטים את פדיון המכירות של חברה א' לשנים 2005-2007. בחוזה בין הצדדים לא הוגדרו המתכונת או סוג האישור שעל רואה החשבון של החברה לספק. כמו-כן לא דרשה הרשות מהחברה להגיש לה בדוחותיה פירוט חודשי של נתוני פדיון המכירות ודמי ההרשאה ששולמו בפועל, כנדרש בחוזה.

תגובה

רשות שדות התעופה

6. בהסכמים עם הזכיינים ייכלל סעיף שיפרט באופן ברור את הרכב, מבנה, רמת הפירוט ותדירות הדוחות שיידרש כל בעל זיכיון להגיש לרשות, כשהוא מאושר על ידי רואה החשבון של החברה.

ליקוי

7. בנובמבר 2006 אישרה הרשות לחברה ב' להוסיף שטחי מסחר הצמודים לשלוש חנויות שהפעילה בטרמינל 3, בלי לפרסם מכרז פומבי להפעלתן.

תגובה

רשות שדות התעופה

7. במסגרת מכלול השיקולים בעיצוב מכרזים עתידיים, תשקול הרשות קיומה של הפרדה בפעילות במתקניה השונים, גם באותם מקרים בהם תחליט, מטעמים כלכליים, למסור את הפעילות באתרים השונים לאותו זכיון, כל מכרז יבחן לגופו של עניין. הרשות תבחן מחדש את מדיניותה לעניין אופן מסירת הרשאות לשטחים המתפנים במתחמיה.

ליקוי

8. היעדרות רציפה של יו"ר ועדת מסחר ונכסים (מר יעקב דיין) משיבותיה במשך חצי שנה פוגעת בסדרי מינהל תקינים. מה עוד שבתקופה זו דנה הרשות עם חברה א' על הפחתת דמי הרשאה.

תגובה

רשות שדות התעופה

8. במסגרת עדכון נוהל עבודת ועדות המכרזים, תידרש מזכירת הוועדות לדווח למנהל הכללי בכל עת שיו"ר ועדה נעדר במשך למעלה מחודשיים רצופים מניהול ישיבותיה.

העסקת פורשים כיועצים חיצוניים

הגופים המבוקרים: רשות שדות התעופה; משרד האוצר – האגף לשכר והסכמי עבודה

ליקוי

1. סדרי האישור של העסקתם של הפורשים כיועצים מצביעים על התנהגות ארגונית לא תקינה של הרשות. ממסמכי הרשות עולה כי הסכמי הייעוץ נכרכו בהסכמי הפרישה כ"עסקת חבילה"; דהיינו ההתקשרות של הרשות עם הפורשים לשם מתן שירותי ייעוץ הייתה חלק בלתי נפרד מתנאי הפרישה שלהם. על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, התקשרות מעין זו שעשתה הרשות עם הפורשים היא הטבת פרישה חריגה מאחר שאינה ניתנת לכלל עובדי מדינה. בצדה, כאמור, שכר של מאות אלפי שקלים, נוסף על פיצויי הפרישה. מתן הטבת פרישה חריגה זו, מטרתה העיקרית הייתה לרצות את הפורשים כדי שיסכימו לסיים את חוזה העסקה שנעשו עמם בטרם עת.

ליקוי

2. מאחר שהרשות היא גוף מתוקצב, היה על הנהלת הרשות לבקש ממשרד האוצר באמצעות הממונה על השכר לאשר הטבת פרישה חריגה זו, ולשם כך היה עליה להעביר לו את כל המסמכים הנוגעים להתקשרויות שעשתה עם הפורשים לשם מתן שירותי ייעוץ, אולם היא לא עשתה כן.

ליקוי

3. על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, הסמכות להחליט כי התקשרות כלשהי פטורה ממכרז נתונה לוועדת המכרזים של הרשות; על אף זאת, הביקורת העלתה שמועצת הרשות אישרה את הבקשות של מנכ"ל הרשות דאז להתקשר עם הפורשים לשם מתן שירותי ייעוץ אף על פי שוועדת המכרזים טרם דנה והחליטה שהתקשרויות אלה פטורות ממכרז. נוסף על כך, באישורים אלה של מועצת הרשות היה משום תכתיב לדרג המקצועי של הרשות (בעיקר - לסמנכ"ל לתכנון והנדסה) - להעסיק את הפורשים כיועצים חיצוניים.

ליקוי

4. הרשות פעלה שלא על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנותיו, והליכי ההתקשרות שנקטה בעניין העסקת הפורשים כיועצים לא היו תקינים. מנכ"ל הרשות דאז לא מסר לוועדת המכרזים שבהסדרי הפרישה שעשה עם מנהל נתב"ג דאז הוא כבר התחייב בשם הרשות להעסיקו כיועץ. כמו כן לא מסר לוועדה שמועצת הרשות אישרה את ההתחייבות הזו. כך הסתיר מנכ"ל הרשות מוועדת המכרזים מידע חשוב הנוגע להחלטותיה בעניין ההתקשרות עם מנהל נתב"ג דאז.

ליקוי

5. בינואר 2008 החליטה מועצת הרשות, שעובדי רשות בכירים שפרשו לא יועסקו עוד בתפקידי יועצים, אלא אם תחליט המועצה שיש נסיבות חריגות ומיוחדות המצדיקות זאת. לדעת משרד מבקר המדינה, עליה להוסיף ולפעול בעניין.

תגובה

רשות שדות התעופה

5. הנהלת הרשות מיישמת את החלטת מועצת הרשות, על פיה ברמה העקרונית לא תעסיק הרשות עובדים שפרשו, בתפקידי יועצים, אלא אם תחליט מועצת הרשות שמתקיימות נסיבות מיוחדות וחריגות המצדיקות זאת, ומנחה את גורמי המינהל להביא כל מקרה של בקשת העסקת פורש כיועץ לאישור עקרוני מוקדם של המועצה טרם העברת הנושא לתהליכי אישור בתוך מוסדות הרשות. עובד שפרש והמועסק כיועץ כמקרה חריג, באישור מועצת המנהלים, יצרף, לכל חשבון שיגיש לתשלום, הצהרה על פיה הוא ממלא אחר התנאים שנקבעו בינו לבין הרשות בעת פרישתו.

רשות השידור

נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות

וכוננויות

ממצאי מעקב

הגוף המבוקר: רשות השידור

נוכחות עובדים

ליקוי

1. בביקורת הקודמת נמצאו ליקויים חמורים בנוגע לרישום שעות עבודה בידי העובדים ובפיקוח ההנהלה על שעות העבודה, שהעובדים קיבלו שכר עבורם. הנהלת הרשות החלה לפעול לשינוי ההסדרים שהונהגו בעבר, אולם עדיין יש ליקויים רבים בדיווחים. בשל התנגדות העובדים והסכם פשרה שהושג אתם, העובדים רושמים את נוכחותם באופן ידני.

תגובה

רשות השידור

1. הוחלט לנקוט באמצעים משמעותיים כנגד העובדים שפעלו בניגוד לנהלים וכנגד המנהלים שאישרו הדיווחים. כמו כן בוצעו הפעולות הבאות: הותקנו שעוני נוכחות אלקטרוניים באתרי הרשות; נרכשה מערכת דיווח נוכחות; הועברו 20 תיקים לטיפול נציבות שירות המדינה; התקיימו שימועים לעובדים שדיווחו דיווחים חריגים.

תשלום עבור שעות עבודה נוספות

ליקוי

2. הדוח הקודם העלה כי עובדים ומנהלים דיווחו על עשרות שעות נוספות בחודש, וקיבלו תוספת תשלום עבורן, אף שיש חשש שבפועל שהם עבדו רק בחלק מהן. ביקורת המעקב העלתה כי המנהלים נדרשו להצהיר, כי הם מאשרים שהשעות בוצעו בפועל, אך קיים ספק בדיווחים, והנהלת הרשות לא נקטה נגדם צעדים משמעותיים בעקבות כך.

תגובה**רשות השידור**

2. העובדים שהועסקו בשעות נוספות, הוזמנו לפגישה עם סמנכ"לית משאבי אנוש ומינהל ברשות, בליווי נציגי ההסתדרות. הוצע להם לעבור לסטאטוס של העסקה על בסיס דירוג ודרגה, על פי ההסכם הקיבוצי. ההצעה הוגשה גם לעובדים נוספים בשכר כולל (שלא הועסקו בשעות נוספות). הובהר לכל העובדים במעמד זה כי הרשות לא תוכל להמשיך לשלם להם עבור שעות נוספות. שניים מבין המוזמנים הביעו הסכמתם לעבור להעסקה על בסיס דירוג ודרגה.

תוכנה לסידור עבודה ולדיווח על שעות נוכחות**ליקוי**

3. בביקורת המעקב נמצא כי העובדים הזכאים לשעות נוספות הגישו דיווח על השעות הנוספות באמצעות התוכנה, אולם הרשות עדיין לא פיתחה את הממשק המקשר בין התוכנה ובין מערכת השכר. עקב כך היה צורך להזין ידנית את הנתונים, והדבר גרם לעבודה מיותרת ופחת לטעויות בהזנת הנתונים.

תשלום עבור כונוניות**ליקוי**

4. בעקבות הביקורת הקודמת הכינה הרשות לוח כונוניות חדש המאפשר לחסוך עשרות אלפי שעות כונוניות בחודש. אולם הרשות לא יכולה לפעול על פיו כיוון שחלק מהכונוניות הוגדרו בהסכמים קיבוציים וחלקן עוגנו בדפוסי פעולה שהשתרשו במשך השנים. עקב כך ממשיכים העובדים לקבל שכר עבור שעות "כונוניות" אף שאינם חייבים להיות זמינים למצב של קריאה בשעת הצורך.

ימי חופשה**ליקוי**

5. עובדי הרשות ניצלו ימי חופשה רבים ואף צברו יתרה שלילית. הרשות לא חייבה את שכרם תמורת אותם ימים. הדו"ח הקודם העלה כי הרשות לא חייבה את העובדים לנצל בתוך ארבעה שבועות את שעות המנוחה תמורת עבודה בשבת, אף שהדבר נדרש לפי הנוהל, ועקב כך עובדים רבים צברו ימי מנוחה רבים. ביקורת המעקב העלתה כי חלק מהעובדים המשיכו לצבור ימי מנוחה תמורת עבודה בשבתות.

תגובה**רשות השידור**

5. רשות השידור נקטה צעדים והוראות חד משמעיות בדבר אי אישור צבירת ימי חופשה תמורת שבת החל ב-15.8.08. הנהלת הרשות תקיים בימים הקרובים דיון, במטרה למצוא פתרון לנושא ימי החופשה שנצברו עד 15.7.08. הצעדים ידווחו במסגרת המעקב. במקרים החריגים שהתגלו לאחר 15.7.08, ניתנה הוראה לחדול מצבירת ימי חופשה. במקביל פועל מערך המיחשוב של רשות השידור, בפיתוח תוכנה אשר בהפעלתה לא תהיה אפשרות לצבירה מעבר לתקופה המאפשרת ניצול.

פעולות שנקטה הרשות לשם התייעלות בעבודה**ליקוי**

6. הדוח הקודם העלה כי הרשות לא ניצלה את החידושים הטכנולוגיים לשם התייעלות. הביקורת העלתה כי בתשדיר הגרלת הלוטו של מפעל הפיס, השתתף צוות שהוסע בניידות שידור מירושלים לתל אביב, והרשות שילמה לעובדים אלה שעות נוספות רבות, אף שהיה אפשר לחסוך בהוצאות אלה.

ליקוי

7. ביקורת המעקב העלתה כי מאחר שידיה של הרשות היו כבולות בגלל דפוסי הפעולה שהתגבשו במשך השנים, לא יכלה הרשות לנקוט צעדי התייעלות ונאלצה לוותר על שידורי הגרלות מפעל הפיס ולהשבית אולפנים וניידות שידור, אף שהשבתתם מגבילה את אפשרויותיה של הרשות בכל הנוגע להפקת תכניות.

חלק ד

הוראות חוק
החלטות ממשלה

א. הוראות חוק

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב)

הערות ראש הממשלה והנחה על שולחן הכנסת

16(א)

(1) **ראש הממשלה** ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידי את הדין וחשבון, במלואו או חלק ממנו, את כל אלה:

(א) הערותיו לדין וחשבון, בעניינים שבהם ימצא לנכון;

(ב) תגובות הגופים המבוקרים לדין וחשבון, כפי הועברו אליו;

(ג) הערותיו המפורטות לדינים וחשבונות קודמים בעניינים שטרם העיר את הערותיו לגביהם; הערות לפי פסקת משנה זו יכללו, בין השאר, פרטים כאמור בסעיף 21(א) ו-(ב), וכן דיווח על החלטות שקיבלה הממשלה בעקבות הדינים והחשבונות, וביצוע החלטות אלה.

(2) בתום התקופה כאמור בפסקה (1), יונחו הדין וחשבון וכן התגובות וההערות על שולחן הכנסת.

דיווח על תיקון הליקויים

21ב.

(א) ראש הגוף המבוקר כאמור בסעיף 21א(א) ידווח למבקר על ההחלטות שהתקבלו לפי סעיף 21א(ג) ו-(ד), בסמוך לאחר קבלתן. ואם הגוף מבוקר לפי סעיף 19(1) או (2) - ידווח ראש הגוף המבוקר כאמור גם **לראש הממשלה**; ראש הגוף המבוקר ידווח, בין השאר, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך.

(ב) **ראש הממשלה** ידווח למבקר, בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת דין וחשבון לידי, שנקבע בו כי נמצאו ליקויים בפעולתו של גוף המבוקר לפי סעיף 19(1) או (2), על תוצאות טיפולו בליקויים אלה.

(ג) המבקר ראשי, בכל עת, לדרוש דיווחים נוספים, על אלה המנויים בסעיף זה.

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992

3. (א) התאמה

לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר פנימי בגוף ציבורי אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

- (1) הוא יחיד ;
- (2) הוא תושב ישראל ;
- (3) לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו לעניין זה מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת, או השתתף בהשתלמות מקצועית שאישרה ועדה לענייני השתלמויות בהרכב נציג לשכת המבקרים הפנימיים והוא היושב ראש, **המפקח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון ונציג מוסד להשכלה גבוהה המקיים לימודי ביקורת פנימית, שקבע השר אחרי התייעצות עם כל המוסדות המקיימים לימודים כאמור.

ב. החלטות ממשלה

(ההחלטות יובאו בסדר כרונולוגי עולה)

סדרי הטיפול הממשלתי בממצאי ביקורת המדינה

- ב. משרדי הממשלה ידווחו לשר האוצר אחת לשלושה חודשים על פעולותיהם בעקבות הדין וחשבון.
- ג. **אגף הפיקוח הכללי** באוצר יחזק ויגביר את המעקב אחר תיקון הליקויים במשרדי הממשלה.
- ו. שר האוצר ידווח לממשלה על הפעולות שננקטו בעקבות דין וחשבון מבקר המדינה.

(החלטה מספר 696 מיום כ"ג באייר תשל"ה - 4 במאי 1975)

סדרי הטיפול הממשלתי בממצאי ביקורת המדינה

- א) להקים ועדת שרים קבועה לענייני מינהל וביקורת המדינה, בהרכב:

שר האוצר - יושב ראש; שר הביטחון; שר הפנים; שר המשפטים; שר העבודה והרווחה.

 - (1) הוועדה תעקוב אחר הליקויים הקשורים ביותר ממשרד אחד או בעלי משמעות כללית למינהל הממשלתי, ותחליט על הצעדים שהגורמים המוסמכים ינקטו לשם תיקון הליקויים הכלליים או האופייניים וכן על הצעדים שעל המשרדים לנקוט כלפי האחראים להתהוותם של ליקויים חמורים ומניעת הישנותם.
 - (2) הוועדה תקבע כללים בדבר תכנון יסודי מוקדם של פרויקטים ומיצוי מלוא המידע הדרוש לפני קבלת החלטות.
 - (3) הוועדה תורה על בדיקה מקפת של כפילויות במשרדי הממשלה ותקבע מיהו המשרד שיעסוק באותו נושא.
- ב) הממשלה תדון אחת לשנה בדין וחשבון ועדת השרים על פעולותיה לתיקון הליקויים ושיפור המינהל ותקבל החלטות המתחייבות מכך.
- ג) המנהל הכללי של כל משרד יהיה אחראי על תיקון הליקויים במשרדו כפי שבאו לידי ביטוי בממצאי ביקורת המדינה ובממצאי הביקורת הפנימית.

שר ידוות, אחת לשלושה חודשים, לוועדת השרים על כל אשר נעשה במשרדו בתחום תיקון הליקויים בנושאים שבהם דנה ועדת השרים, או על הנימוקים לאי-ביצועם, וכן על הגברת המשמעת ושיפור התפקוד במשרדו.

(ד) (1) המנהל הכללי של כל משרד יוציא הנחיות לכל דרגי העבודה על הסמכויות, החובות והאחריות המוטלים על כל מחלקה ומחלקה וכן יוציא הנחיות להבטחת התיאום בין המחלקות השונות של משרדו.

(2) כאשר נדרש תיאום בין משרדים שונים, יעשה הדבר על ידי המנהלים הכלליים של המשרדים הקשורים באותו נושא.

(3) המנהל הכללי של כל משרד יהא אחראי על ביצוע המכרזים ותקינותם.

(ה) יחידות הביקורת הפנימית במשרדים יחזקו. המבקר הפנימי יהיה כפוף למנהל הכללי ותפקידו יהיה להנחות, לבצע, לפקח ולתאם את פעולות הביקורת המבוצעות במשרד.

בכל משרד תוקם יחידת ביקורת בתוך מסגרת שיא כוח האדם המאושר. אנשי הביקורת יהיו בעלי השכלה בתחום החשבונאות, הביקורת, המשפט או המינהל הציבורי.

למבקר הפנימי יינתן מעמד הולם בהתחשב באמור לעיל ובמערך המינהלי של המשרד.

(ו) בכל משרד יקים המנהל הכללי ועדה למעקב ותיקון ליקויים. תפקידי הוועדה יהיו מעקב אחר ביקורת מבקר המדינה והמבקר הפנימי, הבטחת תיקון הליקויים ויישום ההמלצות הקשורות בכך.

בוועדה ישתתפו היועץ המשפטי למשרד, המבקר הפנימי והחשב.

(ז) **אגף הפיקוח הכללי** באוצר ירכז את הטיפול בממצאי מבקר המדינה כחוק, יעקוב אחר תיקון הליקויים ויכין לוועדת השרים את החומר הדרוש לדיוניה ולהחלטותיה.

האגף ינחה ויתאם את פעולות מבקרי הפנים במשרדים השונים.

(ח) כדי להבטיח את מורא הביקורת תיושמה ביתר תוקף הוראות המשמעת בדבר האחריות האישית המוטלת על כל עובד מינהל המתרגל או שאינו מקיים בעבודתו הוראת חוק, תקנות, צווים או נורמות מינהליות מחייבות, וינקטו אמצעים משמעתיים על פי הוראות חוק שירות המדינה (משמעת).

(ט) ההחלטות דלעיל יובאו על ידי נציב שירות המדינה לידיעת כל עובדי המדינה.

(י) ועדת השרים תבדוק את הנהלים של רכישתם ומכירתם של שירותים וטובין על ידי הממשלה, עד אשר יחקק חוק מכרזים ממשלתיים, וכן תדון בהקמת מינהל רכישות שיהיה ממונה על תקנים, כמויות, מחירים וצרכי רכישה כדי להבטיח מחיר מינימלי, ייעול וצמצום.

(החלטה מספר 92 מיום ט' בחשוון תשמ"א - 19 באוקטובר 1980)

המעקב אחר תיקון הליקויים

ג. להטיל על **אגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון להעמיק ולהגביר את המעקב אחר תיקון הליקויים, ולהכין לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל את החומר הדרוש לדיוניה בכל הכרוך בתהליכי תיקון הליקויים המנויים בדין וחשבון.

(החלטה מספר 1740 מיום י"ג בתמוז התשמ"ו – 20 ביולי 1986)

המעקב אחר ביצוע החלטות הכנסת המתייחסות לממצאי ביקורת המדינה

א. כל שר ימסור דין וחשבון אחת לשלושה חודשים, לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל (להלן - ועדת השרים) על הפעולות אשר ננקטו במשרדו ובגופים המבוקרים האחרים לפי חוק מבקר המדינה (נוסח משולב), התשי"ח-1958, המצויים באחריות משרדו, בכל הנוגע לביצוע החלטות הכנסת המתייחסות לדין וחשבון מבקר המדינה.

ד. **אגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון, יתאם את הטיפול בביצוע החלטות הכנסת הנוגעות ליותר ממשרד אחד, יעקוב אחר ביצוע החלטות הכנסת במשרדי הממשלה ובגופים המבוקרים האחרים וידווח על כך לוועדת השרים.

ה. **אגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון יעביר לחברי הממשלה, למנהלים הכלליים במשרדי הממשלה וכן לחברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת סקירה המפרטת את הליכי הטיפול בממצאי הביקורת המדינה על כל שלביהם.

(החלטה מספר **תמ/11** מיום כ"ב תמוז התשמ"ו - 29 ביולי 1986)

שיפור השירות לציבור - ביקורות פתע לבחינת רמת השירות בממשלה

להטיל על **המפקח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון, ביחד עם נציב שירות המדינה, לדווח לוועדת השרים לתיאום ומינהל על ממצאי ביקורות הפתע לבחינת רמת השירות במשרדי הממשלה, ולמסור לוועדה דיווח אחת ל-6 חודשים על ההתקדמות בתיקון הליקויים.

(החלטה מספר **תמ/2** מיום כ"ט בכסלו התשמ"ז - 31 בדצמבר 1986)

המעקב אחר תיקון ליקויים וסדרי העבודה לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, ולוועדות המעקב המשרדיות

ג. להטיל על משרד הכלכלה והתכנון, באמצעות **אגף הפיקוח הכללי**, להעמיק ולהגביר את המעקב אחר תיקון הליקויים, את הטיפול בתיקון הליקויים הנוגעים ליותר מגוף מבוקר אחד ולהכין לוועדת השרים לתיאום ומינהל את החומר הדרוש לדיוניה בכל הכרוך בתהליכי תיקון הליקויים המנויים בדין וחשבון.

ד. להטיל על משרד הכלכלה והתכנון, באמצעות **אגף הפיקוח הכללי**, לדווח לוועדת השרים לתיאום ומינהל אחת לשלושה חודשים על פעולות הוועדות המשרדיות למעקב ותיקון ליקויים, שהוקמו בהתאם להחלטת הממשלה מספר **92** (1) מיום 19.10.1980.

(החלטה מספר **1153** מיום ז' בסיון התשמ"ח - 23 במאי 1988)

חיזוק מעמד אגף הפיקוח הכללי

(בעקבות דוח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה - "ועדת קוברסקי")

הממשלה מאשרת עקרונית את דין וחשבון הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה (דין וחשבון "ועדת קוברסקי"), שהוגש לראש הממשלה ולממלא מקום ראש הממשלה ושר האוצר, בכפוף לאמור להלן בהחלטה זו.

להלן המלצות ה"וועדה" שעניינן **אגף הפיקוח הכללי** ופעולותיו:

1. "...להיעזר בפעולתו של מבקר המדינה, עם הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וב**אגף הפיקוח הכללי**, ככלי חשוב לשיפור המינהל הממשלתי; לשפר את תהליך יישום ממצאי מבקר המדינה ולבנות מחדש את הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה; להטיל האחריות לכך על המנהל הכללי, עם השארת העצמאות המקצועית לביקורת הפנימית במשרד..." (חלק א' עמוד 11).
2. "...לחזק מעמדו של **המפקח הכללי**; לציידו בכלים שיאפשרו לו קיום הנחיה מקצועית שיטתית ורצופה של המבקרים הפנימיים; לשתפו בבחירת מועמדים לתפקיד זה, ולאפשר לו מעורבות מיוחדת בתיקון ליקויים המחייבים חבירה ושילוב של יותר ממשרד אחד..." (חלק א' עמוד 135).
3. פיקוח ובקרה על מתן השירות לציבור
 "...ביצוע ביקורת פתע של **אגף הפיקוח הכללי**... בדרג של כלל השירות" (חלק ב' עמוד 69).
4. "...ראוי לבחון את הרעיון, ש**אגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון ומבקרי הפנים במשרדים ישימו דגש דווקא על בקרה שיטתית ומעקב אחרי מילוי הוראות השיגרה כמסלול המונע היווצרותם של פגמים וליקויים בשירות המדינה, המתוארים שוב ושוב בדינים וחשבונות של מבקר המדינה..." (חלק ב' עמוד 87).

(החלטה מספר **1240** מיום י"ז בטבת התש"ן - 14 בינואר 1990)

יחסי גומלין בין ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל וועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה

סמכויותיה ותחומי פעולתה של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל

- א. ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל תופעל במגמה מרכזית להביא לתיקון הליקויים שחשפה הביקורת, כדי לחייב בהחלטות ממשלה את ביצוע תיקון הליקויים;
- ב. יש לראות בפעולותיהן של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל וועדת ביקורת המדינה של הכנסת, פעולות מקבילות שאין ביניהן התנגשות;
- ג. אם במהלך הדיונים בוועדת השרים יחלוק מבוקר על ממצא או על המלצה של מבקר המדינה, ותהיה המגמה בוועדת השרים לאמץ עמדה הנוגדת לממצא או המלצה של המבקר - יפנה יושב ראש הוועדה למבקר המדינה לדיון, או לחלופין יובא הנושא לבירור בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת;
- ד. לאחר קבלת ההחלטות בממשלה בנושא מסויים, לא יחלוק נציג גוף מבוקר על ממצאי הביקורת ומסקנותיה, בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה.

(החלטה מספר 404 (תמ/12) מיום ח' בכסלו התשנ"ג - 3 בדצמבר 1992)

נוהל עבודה לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל - הטיפול בדו"ח השנתי 43 של מבקר המדינה

- א. שר הכלכלה והתכנון יודיע בישיבתה הקרובה של הממשלה כי בהתאם לסמכויותיו לפי חוק מבקר המדינה לעניין גיבוש הערותיו לדיון וחשבון מבקר המדינה - יקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה, במסגרת ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, בממצאי ביקורת המדינה, על פי דין וחשבון 43 הנזכר למעלה.
- ב. ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל קובעת, כי על מנת לפעול בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 המחייב שמירה על סודיות דין וחשבון מבקר המדינה עד להנחתו על שולחן הכנסת, תתקיים המתכונת כדלקמן, לדיון בממצאי הביקורת והמלצותיה:
 - (1) לא יופץ כל חומר הקשור בדיון וחשבון מבקר המדינה, לקראת הדיונים בישיבותיה של ועדת השרים ולאחריהן;

(2) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים וישמרו במזכירות הממשלה עד לפרסום הדין וחשבון;

(3) עם הנחת דין וחשבון מבקר המדינה על שולחן הכנסת - יפורסמו כל החלטותיה של ועדת השרים המתייחסות לממצאי הביקורת.

(4) חבר ממשלה אשר ירצה לעיין בהחלטותיה של ועדת השרים עד לפרסומן - יעשה כן במזכירות הממשלה.

ג. בהמשך לסעיף ג' בהחלטה מספר **1153** של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988) משרדי הממשלה ימציאו **לאגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון, בהתאם לבקשתו - כל מסמך, מידע, הסברים והבהרות לגיבוש הערות שר הכלכלה והתכנון לממצאי דין וחשבון מבקר המדינה, ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביע הדין וחשבון.

(החלטה מספר **תמ/40** מיום ב' באדר התשנ"ג - 23 בפברואר 1993)

נוהל לטיפול במחלוקת בין מבקר למבקר המדינה

ד. ועדת השרים קובעת - לאחר שוועדת השרים שמעה את היועץ המשפטי לממשלה, את שר המשטרה ואת נציגי שירות הביטחון הכללי על-פי המקובל במשפט הישראלי ובעקבות "ועדת אגרנט" משנת 1962 בנושא מעמד היועץ המשפטי לממשלה - במקרה של מחלוקת משפטית בין רשויות המדינה, חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה היא המחייבת, עד קבלת הכרעה בסוגיה זו על-ידי בית המשפט העליון. כלל זה יחול גם על מחלוקת בין היועץ המשפטי לממשלה לבין מבקר המדינה;

ה. בהמשך לנזכר למעלה - היועץ המשפטי לממשלה יגיש לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל מסמך, ובו עיקרי עמדותיו בנושא זה.

(החלטה מספר **תמ/78** מיום ז' לאייר התשנ"ג - 28 באפריל 1993)

המעקב אחר תיקון הליקויים, ועדות המעקב המשרדיות

ראש הממשלה מסכם:

- א. פעולת המעקב בנושא דינים וחשבונות של מבקר המדינה תימשך.
- ב. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 92 מיום 19.10.1980 ידווחו חברי הממשלה **לשך הכלכלה והתכנון** על מינוי ועדות המעקב במשרדיהם ועל הרכבן.

(החלטה מספר 1347 מיום י"ז בסיון התשנ"ג - 6 ביוני 1993)

נוהל עבודה לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל - הטיפול בדו"ח השנתי 44 של מבקר המדינה

- א. לרשום את הודעת **שר הכלכלה והתכנון** כי בהתאם לסמכויותיו לפי חוק מבקר המדינה לענין גיבוש הערותיו לדין וחשבון מבקר המדינה - יקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה, במסגרת ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, בממצאי ביקורת המדינה, על-פי הדין וחשבון השנתי מספר 44 של מבקר המדינה;
- ב. על מנת לפעול בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958, המחייב שמירה על סודיות דין וחשבון מבקר המדינה עד להנחתו על שולחן הכנסת, תתקיים המתכונת כדלקמן, לדיון בממצאי הביקורת והמלצותיה:
- (1) לא יופץ כל חומר הקשור בדין וחשבון מבקר המדינה, לקראת הדיונים בשיבותיה של ועדת השרים ולאחריהם;
 - (2) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים וישמרו במזכירות הממשלה עד לפרסום הדין וחשבון;
 - (3) עם הנחת דין וחשבון מבקר המדינה על שולחן הכנסת - יפורסמו כל החלטותיה של ועדת השרים המתייחסות לממצאי הביקורת;
 - (4) חבר ממשלה אשר ירצה לעיין בהחלטותיה של ועדת השרים עד לפרסומן - יעשה כן במזכירות הממשלה;
- ג. בהמשך לסעיף ג' בהחלטה מספר 1153 של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), משרדי הממשלה ימציאו **לאגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון, בהתאם לבקשתו - כל מסמך מידע, הסברים

והבהרות לגיבוש הערות **שר הכלכלה והתכנון** לממצאי דין וחשבון מבקר המדינה ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביע הדין וחשבון;

ד. (1) להקים צוות מקצועי מטעם ועדת השרים, שיכלול את המנהל הכללי של משרד הכלכלה והתכנון, היועצת המשפטית של משרד הכלכלה והתכנון, **המפקח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון, הרפרנט המטפל בענייני כל משרד **באגף הפיקוח הכללי** ונציג מזכירות הממשלה, אשר יקיים ישיבות עם הגופים המבוקרים ויגיש לאישור ועדת השרים הצעות החלטה המתייחסות לתיקון הליקויים שאובחנו על-ידי מבקר המדינה;

(2) יושב ראש ועדת השרים יחליט בענין הנושאים שיוטלו לטיפול על הצוות המקצועי כאמור.

(החלטה מספר **תמ/132** מיום ה' באדר התשנ"ד – 16 בפברואר 1994)

נוהל לטיפול במחלוקת בין מבוקר למבקר-המדינה

בהמשך להחלטה מספר **תמ/78** סעיף ד' של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל מיום 28.4.1994 קובעת ועדת השרים:-

א. נתגלעה מחלוקת בין גוף מבוקר ובין ביקורת המדינה בענין אשר לגביו קיימת חוות דעת של היועץ המשפטי של הגוף המבוקר, יבקש הגוף המבוקר את חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה;

ב. התקבלה חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה יפעל הגוף המבוקר על פיה.

(החלטה **תמ/288** מיום כ"ט לניסן התשנ"ד – 10 באפריל 1994)

קבלת החלטות בוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל - הטיפול הרצוף בממצאי הביקורת

מחליטים:

שר הכלכלה והתכנון יגיש דו"חות משלימים לכנסת, לפי הצורך, ובהם החלטות נוספות של ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל לגבי דו"ח מבקר המדינה.

(החלטה מספר **3063(תמ/273)** מיום כ"ד באייר התשנ"ד - 5 למאי 1994)

נוהל עבודה לוועדת השרים לענייני תיאום ומינהל - הטיפול בדו"ח השנתי 45 של מבקר המדינה

מחליטים:

א. לרשום את הודעת **שר הכלכלה והתכנון**, כי בהתאם לסמכויותיו לפי חוק מבקר המדינה לעניין גיבוש הערותיו לדין וחשבון מבקר המדינה - הוא יקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה, במסגרת ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, בממצאי ביקורת המדינה על פי הדין וחשבון השנתי מספר 45 של מבקר המדינה.

ב. על מנת לפעול בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958, המחייב שמירה על סודיות דין וחשבון מבקר המדינה עד להנחתו על שולחן הכנסת, תתקיים המתכונת לדיון בממצאי הביקורת והמלצותיה כדלקמן:

1. לא יופץ כל חומר הקשור בדין וחשבון מבקר המדינה, לקראת הדיונים בישיבותיה של ועדת השרים ולאחריהם.

2. הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים ויישמרו במזכירות הממשלה עד לפרסום הדין וחשבון.

3. עם הנחת דין וחשבון מבקר המדינה על שולחן הכנסת - יפורסמו כל החלטותיה של ועדת השרים המתייחסות לממצאי הביקורת.

4. חבר ממשלה אשר ירצה לעיין בהחלטותיה של ועדת השרים עד לפרסומן - יעשה כן במזכירות הממשלה.

ג. בהמשך לסעיף ג' בהחלטה מספר 1153 של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), ימציאו משרדי הממשלה **לאגף הפיקוח הכללי** במשרד הכלכלה והתכנון, בהתאם לבקשתו - כל מסמך, מידע, הסברים והבהרות לגיבוש הערות שר הכלכלה והתכנון לממצאי דין וחשבון מבקר המדינה ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביע הדין וחשבון.

(החלטה מספר 3005 מיום ג' באדר ב' התשנ"ה - 5 למארכס 1995)

פיקוח, בקרה ואבטחת מידע

מחליטים:

בדו"ח הנוכחי העלתה הביקורת שורה ארוכה של ממצאים, שעניינם אבטחת המידע במערכת הממשלתית. הגופים שבוקרו בהקשר זה היו: משרד האוצר, משרד הבריאות, רשות הדואר וצה"ל.

ועדת השרים קיבלה בנוסף להחלטות המתייחסות לתיקון הליקויים במשרדים השונים, גם החלטה מערכתית, שמספרה **תמ/431** כדלקמן:

1. להקים צוות בהרכב נציגי: **משרד הכלכלה והתכנון (מרכז)**, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד המשפטים, משרד המשטרה והמכון לפירון העבודה והייצור.

2. על הצוות להביא בפני ועדת השרים בתוך חמישה חודשים:

א. תוכנית הערכות לאבטחת מידע במערכות הממשלתיות, ובמיוחד למידע רגיש שאינו מסווג.

ב. הצעה מתואמת להקמת "מועצה לאבטחת מידע בממשלה ומוסדותיה", אשר תנחה ותדריך את גורמי הממשלה.

(החלטה מספר **תמ/431** מיום כ' בניסן התשנ"ה - 9 לאפריל 1995)

ביקורות לשיפור השירות במועצות הדתיות

מחליטים:

א. להטיל על **האגף לביקורת המדינה** שבמשרד הכלכלה והתכנון (להלן: **האגף**) לקיים ביקורות פתע לבחינת רמת השירותים הניתנים על-ידי המועצות הדתיות לציבור, בכל המועצות הדתיות.

ב. ממצאי הביקורות יועברו על-ידי **האגף** לידיעת ראשי המועצות הדתיות (יו"ר, מנכ"ל וכו'), למנכ"ל המשרד לענייני דתות ולמנכ"ל משרד הפנים.

ג. מנכ"ל המשרד לענייני דתות ידווח אחת לשלושה חודשים **לאגף** על הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים אשר נתגלו על ידי הביקורת במועצות הדתיות.

ד. יושבי ראש המועצות הדתיות יהיו אחראים לתיקון הליקויים שנתגלו וידווחו על פעולותיהם למנכ"ל המשרד לענייני דתות **ולאגף**.

ה. השר לענייני דתות יסמך את עובדי האגף לצורך ביצוע מטלותיהם במועצות הדתיות.

ו. המשרד לענייני דתות ישא בהוצאות הכרוכות בביצוע הפעילויות הנ"ל.

ז. השר לענייני דתות יזמן דיון במשרדו בהשתתפות: שר הפנים, המנהל הכללי של המשרד לענייני דתות, מנהל האגף לביקורת המדינה במשרד הכלכלה והתכנון, מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, יו"ר חבר המועצות הדתיות, נציג אגף התקציבים ונשיא לשכת רואי החשבון - בנושא הביקורת והבקורות במועצות הדתיות.

(החלטה מספר תמ/433 מיום ב' בסיון תשנ"ה - 30 למאי 1995)

האגף לביקורת המדינה וביקורת פנימית נקבע במשרד ראש הממשלה

מחליטים:

לקבל את המלצות ועדת המנכ"לים, בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר ומנכ"ל משרד הכלכלה והתכנון, אשר מונתה להגיש המלצותיה בנדון בהחלטת הממשלה מספר 38 מישיבתה ביום ג' בכסלו התשנ"ה (26.11.1995), כפי שתוקנו, כלהלן:

א. יחידות המשרד:

1. **האגף לביקורת המדינה ולביקורת פנים** (הפיקוח הכללי) יועבר למשרד ראש הממשלה.

(החלטה מספר 444 מיום כ"ט בטבת התשנ"ו - 21 בינואר 1996)

ועדות משרדיות למעקב אחר תיקון ליקויים

מחליטים:

בהמשך להחלטה מספר 92 של הממשלה מיום 19 לאוקטובר 1980, לפיה על המנהלים הכלליים במשרדי הממשלה להקים ועדה בכל משרד ממשלתי למעקב אחר תיקון הליקויים, עליהם הצביעו מבקר המדינה והמבקר הפנימי:-

א. בראשות ועדות המעקב יעמדו המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה והתאגידים על-פי חוק.

ב. דו"ח על פעילות ועדות המעקב יועבר **לאגף לביקורת המדינה** במשרד הכלכלה והתכנון פעמיים בכל שנה, בתחילת חודש אפריל ובתחילת חודש אוקטובר.

(החלטה מספר **תמ/10** מיום י"ג באדר התשנ"ו - 4 למארכס 1996)

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה

בהתאם לסעיף 39(א)(6) לחוק יסוד: הממשלה, מינה ראש הממשלה ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה בהרכב הבא:

שר המשפטים - יושב-ראש; שר האוצר; השר לביטחון הפנים; שר החינוך, התרבות והספורט; שר המדע; שר הפנים; השר לקליטת העלייה; שרת התקשורת.

מוזמני קבע: נציב שירות המדינה; ראש **האגף לביקורת המדינה**; היועץ המשפטי לממשלה - לפי הצורך.

מחליטים, לקבוע כי ועדת השרים הנ"ל תעסוק בתחומים הבאים:

א. לדון בהמלצות דו"ח מבקר המדינה ובהצעות ליישומן בעקבות ההמלצות.

ב. לעקוב אחר תיקון הליקויים על-פי דו"חות מבקר המדינה.

ג. גיבוש הצעות ותכניות לחיסכון, לייעול ולשיפור השירות במגזר הציבורי בעקבות ממצאי ביקורת המדינה.

(החלטה מספר **804** מיום י"ח בכסלו התשנ"ז - 29 לנובמבר 1996)

סדרי דיון בוועדת השרים לעניני ביקורת המדינה בדו"ח 47 של מבקר המדינה

מחליטים:

א. לרשום את הודעת יו"ר ועדת השרים לעניני ביקורת המדינה, כי ועדת השרים תקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה בממצאי ביקורת המדינה, על-פי הדין-וחשבון השנתי מספר 47 של מבקר המדינה.

ב. על-מנת לפעול בהתאם להוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, המחייב שמירה על סודיות דין-וחשבון מבקר המדינה, עד להנחתו על שולחן הכנסת, הדיונים ייערכו על-פי הנוהל הבא:

(1) לא יופץ כל חומר הקשור בדין-וחשבון מבקר המדינה לקראת דיוני ועדת השרים ולאחריהם.

(2) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים וישמרו במזכירות הממשלה עד לפרסום הדין-וחשבון של מבקר המדינה.

(3) עם הנחת דין-וחשבון מבקר המדינה על שולחן הכנסת, יופצו החלטותיה של ועדת השרים המתייחסות לממצאי הביקורת, כמקובל.

ג. בהמשך לסעיף ג' בהחלטה מספר 1153 של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), ימציאו משרדי הממשלה **לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית**, בהתאם לבקשתו - כל מסמך, מידע הסברים והבהרות לגיבוש "הערות ראש הממשלה" לממצאי דין-וחשבון מבקר המדינה, ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביע הדין-וחשבון.

(החלטה מספר 1788 מיום ה' באדר ב' התשנ"ז - 14 למארכ 1997)

ועדות היגוי למחשוב

מחליטים:

א. המנהל הכללי בכל משרד ממשלתי יקים ועדת היגוי לכל פעולות המיחשוב, להלן "הוועדה". תפקידי הוועדה יהיו: הנחיית פעילות המיחשוב והתקשורת, גיבוש סידרי תכנון, בקרה ופיקוח על פיתוח ורכש מערכות מידע במשרד, גיבוש לוחות זמנים, גיבוש תקציבים, תפישות מיחשוביות לעבודת המשרד, סדרי קדימויות ואבטחת מידע.

ב. בראש "הוועדה" יעמוד המנהל הכללי של המשרד או הסמנכ"ל למינהל וחבריה יהיו: מנהל מערכות המידע במשרד, קצין הביטחון, היועץ המשפטי, חשב המשרד, המבקר הפנימי, קצין התקציבים, הממונה על אבטחת המידע במשרד **ומנהל היחידה לאבטחת "מידע רגיש" במשרד ראש הממשלה.**

הממונה על ה"רשומות" במשרד, ונציג החשב הכללי במשרד האוצר יוזמנו לשיבות "הוועדה" על-פי הצורך.

ג. יחידות המיחשוב המשרדיות יפעלו בהתאם לחוקים, התקנות והנהלים החלים על תחום זה.

ד. "הוועדה" תשמש כוועדת היגוי לאבטחת "המידע-הרגיש", שאינו ביטחוני, במשרד.

ה. תכנית העבודה של "הוועדה" תכלול, בין היתר:

(1) קביעת מדיניות אבטחת המידע

(2) סיווג ומיפוי "המידע-הרגיש"

(3) אישור תוכנית אבטחת המידע של המשרד ותיקצובה

(4) מעקב אחר יישום תוכנית האבטחה.

ו. החשב הכללי במשרד האוצר יעגן עקרונות החלטה זו בתכ"ס ובנוהל מפת"ח.

ז. **האגף לביקורת המדינה** יקיים מעקב ובקרה במשרדי הממשלה השונים בנושאים אלה.

(החלטה מספר **בק/9** מיום י"א באדר ב' התשנ"ז - 20 למארכ 1997)

המעקב אחר ביצוע החלטות כנסת המתייחסות לממצאי ביקורת המדינה

החל מן הדין וחשבון השנתי מספר 46 של מבקר המדינה, החליטה הכנסת לבקש מראש הממשלה לדווח לוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה ולמבקר המדינה, על יישום החלטות הכנסת בנושאים עליהם החליטה הוועדה.

(ההחלטה התקבלה במליאת הכנסת ביום י' בתמוז התשנ"ז - 15 ליוני 1997)

ועדות משרדיות למעקב אחר תיקון ליקויים

מחליטים:

א. בהמשך להחלטות מספר 92 מיום אוקטובר 1980, ומספר **תמ/10** מיום 21 למארכס 1996, לפנות למנהלים הכלליים במשרדי הממשלה כדי לכנס באופן סדיר את ועדות המעקב אחר תיקון הליקויים שהעלו ביקורת המדינה והביקורת הפנימית ולקיים פעילות מעקב משמעותית באמצעותן.

ב. ועדת השרים, לאחר ששמעה דיווח על הטיפול בתיקון הליקויים במשרד התחבורה, קובעת כי מתכונת הפעילות של ועדות המעקב תורמת לייעול, לחיסכון, להשגת יעדים ול"טוהר-מידות" במשרדים.

ג. משרדי הממשלה ידווחו באופן שוטף **לאגף לביקורת המדינה** שבמשרד ראש הממשלה, על פעולות הוועדות וימציאו את סיכומי הדיונים וההחלטות שהתקבלו.

ד. **האגף לביקורת המדינה** ימשיך ויקיים ביקורת על פעילות הוועדות ויגיש את ממצאיו מידי שישה חודשים לוועדת השרים.

ה. ועדות המעקב המשרדיות ידונו גם בממצאים מוקדמים של מבקר המדינה במשרדה, טרם שהוגש דו"ח הביקורת. הוועדות תפעלנה לתיקון הליקויים שנתגלו ואשר לגביהם לא התעוררה מחלוקת עם המבוקרים.

(החלטה מספר **בק/44** מיום כ"ג באב התשנ"ז - 26 לאוגוסט 1997)

ביקורות לבחינת רמת השירות לציבור

מחליטים:

- א. להטיל על **האגף לביקורת המדינה** במשרד ראש הממשלה להגביר את פעילות הביקורת לבחינת רמת השירות הניתן לציבור.
- ב. ממצאי הביקורת לבחינת השירות לציבור ישמשו בידי נציבות שירות המדינה, בין השאר, ככלי להערכת תפקודם של עובדי היחידות המבוקרות.
- ג. **האגף לביקורת המדינה** ונציבות שירות המדינה ידווחו על פעולותיהם מדי שישה חודשים לוועדת השרים.

(החלטה מספר **בק/72** מיום ז' בטבת התשנ"ח - 5 לינואר 1998)

סדרי דיון בוועדת השרים לעניני ביקורת המדינה בדו"ח 48 של מבקר המדינה

מחליטים:

- א. לרשום את הודעתו של שר המשפטים, יו"ר ועדת השרים לעניני ביקורת המדינה, כי ועדת השרים תקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה בממצאי ביקורת המדינה, על-פי הדין-וחשבון השנתי מספר 48 של מבקר המדינה.
- ב. על-מנת לקיים את הוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, האוסר על פרסום תוכנו של דין-וחשבון של מבקר המדינה, עד להנחתו על שולחן הכנסת, הדיונים של ועדת השרים ייערכו על-פי הנוהל הבא:
 - 1) לא יופץ כל חומר הקשור בדין-וחשבון של מבקר המדינה לקראת דיוני ועדת השרים ולאחריהם.
 - 2) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים, וישמרו במזכירות הממשלה עד להנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת, ופרסומו.
 - 3) עם הנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת, יונחו על שולחן הכנסת גם החלטותיה של ועדת השרים המתיחסות לממצאי הביקורת, בהתאם לחוק, וזאת במתכונת של "הערות ראש הממשלה" לדו"ח הביקורת.
- ג. בהתאם לסעיף ג' בהחלטה מספר **1153** של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), ימציאו משרדי הממשלה **לאגף לביקורת המדינה**

והביקורת הפנימית, על פי בקשתו - כל מסמך, מידע הסברים והבהרות לגיבוש "הערות ראש הממשלה" לממצאי הדין-וחשבון של מבקר המדינה, ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביע הדין-וחשבון.

(החלטה מספר 3354 מיום ג' באדר התשנ"ח - 1 למארכ 1998)

הטיפול הממשלתי באבטחת מידע

מחליטים:

א. המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה יודאו קיום תוכנית עבודה שנתית ואמצעים לאבטחה ולביקורת על המידע במשרדיהם, ובהתאם להוראות פרק 66 בתקשי"ר.

ב. במשרדים ימונה עובד לתפקיד "אחראי על אבטחה וביקורת של המידע". היקף המשרה ייקבע על-ידי נציבות שירות המדינה.

ג. האחראי על אבטחה וביקורת של המידע, יטמיע במשרדו שיטות, כלים ונהלים לשמירת הזמינות, השלמות, המהימנות, השרידות והסודיות של המידע.

ד. האחראים על אבטחה וביקורת של המידע יוכשרו ויופעלו על-פי תוכנית שתגובש בין נציבות שירות המדינה **והאגף לביקורת המדינה** במשרד ראש הממשלה.

ה. דו"ח על הביצוע יועבר **לאגף לביקורת המדינה** בתוך שלושה חודשים.

(החלטה מספר **בק/77** מיום י"ח באדר התשנ"ח - 16 למארכ 1998)

ראה גם: הוראת תכ"מ - ספר מינהל כספי, מיום 24 לאוגוסט 1998, פרק 5: שונות, סעיף 4: פיתוח מערכות ממוחשבות, סעיף משנה 2: ועדת היגוי. ההוראה דנה במינוי הוועדה, בתפקידיה, סמכויותיה, והרכבה.

ועדות היגוי למיחשוב

מחליטים:

המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה יפעילו את ועדות ההיגוי למיחשוב, כמתבקש מהחלטה מספר 1886 (בק/9) מיום 9.4.1997.

האגף לביקורת המדינה ימשיך לעקוב אחר פעילות הוועדות וידווח לוועדת השרים מידי שישה חודשים על הביצוע.

(החלטה מספר בק/136 מיום כ"ג בחשוון התשנ"ט - 23 לנובמבר 1998)

שיפור השירות לציבור - ממצאי ביקורות פתע

מחליטים:

א. נציב שירות המדינה ירענן ההוראות לגבי חובת המצאותו של מנהל, או ממלא מקום, ביחידות הנותנות שירות לציבור בכל שעות העבודה.

ב. משרדי הממשלה והגופים הציבוריים, אשר אובחנו בהם ליקויים בנגישות נכים למשרד, והמפורטים בדו"ח **האגף לביקורת המדינה**, יודיעו בתוך שלושה חודשים **לאגף לביקורת המדינה** על הפעולות שנקטו לתיקון הליקויים.

ג. נציב שירות המדינה יחזור ויזכיר למנכ"לים את חשיבות הביקורת לשיפור השירות לציבור וחובת שיתוף הפעולה עם הביקורת.

(החלטה מספר בק/137 מיום כ"ג בחשוון התשנ"ט - 23 לנובמבר 1998)

סדרי דיון בוועדת השרים לעניני ביקורת המדינה בדו"ח 49 של מבקר המדינה

מחליטים:

א. לרשום את הודעתו של שר המשפטים, יו"ר ועדת השרים לעניני ביקורת המדינה, כי ועדת השרים תקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה בממצאי ביקורת המדינה, על-פי הדין-וחשבון השנתי מספר 49 של מבקר המדינה.

ב. על-מנת לקיים את הוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, האוסר על פרסום תוכנו של דין-וחשבון של מבקר המדינה, עד להנחתו על שולחן הכנסת, הדיונים של ועדת השרים ייערכו על-פי הנוהל הבא:

(1) לא יופץ כל חומר הקשור בדין-וחשבון של מבקר המדינה לקראת דיוני ועדת השרים ולאחריהם.

(2) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים, וישמרו במזכירות הממשלה עד להנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת, ופרסומו.

(3) עם הנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת, יונחו על שולחן הכנסת גם החלטותיה של ועדת השרים המתיחסות לממצאי הביקורת, בהתאם לחוק, וזאת במתכונת של "הערות ראש הממשלה" לדו"ח הביקורת.

ג. בהתאם לסעיף ג' בהחלטה מספר 1153 של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), ימציאו משרדי הממשלה **לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית**, על פי בקשתו - כל מסמך, מידע הסברים והבהרות לגיבוש "הערות ראש הממשלה" לממצאי הדין-וחשבון של מבקר המדינה, ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים עליהם הצביע הדין-וחשבון.

(החלטה מספר 4843 מיום כ"א בשבט התשנ"ט - 7 לפברואר 1999)

פיקוח, בקרה ואבטחת מידע

מחליטים:

א. פרקליטות המדינה, ביחד עם היועץ המשפטי של מינהל מקרקעי ישראל והממונה על המשמעת בנציבות שירות המדינה, יבחנו את החששות שהעלתה ביקורת המדינה ועניינן פגיעה ב"טוהר המידות" והלקחים הארגוניים שיש להפיק.

ב. מנהל מינהל מקרקעי ישראל יישם את המסקנות וידווח **לאגף לביקורת המדינה** בתוך שישה חודשים על הביצוע.

ג. בהמשך להחלטה מספר 1886 (בק/9) מיום 4.9.1997, משרדי הממשלה יעבירו ללא דיחוי **לאגף לביקורת המדינה** דיווח על מועדי התכנסות ועדות ההיגוי למחשוב והחלטותיהן המפורטות.

ד. ה"מועצה לאבטחת מידע רגיש" תדון בליקויים האבטחתיים שעלו בדו"ח השנתי מספר 49 של מבקר המדינה ותגבש כלים ושיטות לאבטחת המידע ומערכות המידע במשרדי הממשלה ומוסדותיה.

ה. ה"יחידה לביקורת ואבטחת מידע רגיש" שבאגף לביקורת המדינה תקיים ביקורת אחר תיקון הליקויים וביצוע החלטות ה"מועצה לאבטחת מידע רגיש".

(החלטה מספר בק/179 מיום ו' בניסן התשנ"ט - 23 למארכ 1999)

ועדת שרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה

מחליטים:

א. הממשלה רושמת לפניה כי על פי סעיף 39(א)(6) לחוק יסוד: הממשלה, מינה ראש הממשלה ועדת שרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה בהרכב כדלקמן:

השר חיים רמון - יושב-ראש; שר האוצר; השרה לקליטת העלייה; שר תיירות; שר התעשייה והמסחר; השר מיכאל מלכיאור.

מוזמנים קבועים: נציב שירות המדינה; מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

ב. ועדת השרים תעסוק בתחומים הבאים:

תיאום בין משרדי הממשלה בענייני מינהל ושירות לציבור

דיון בממצאי הביקורת על פי דוחות מבקר המדינה, בהמלצותיו ובהצעות ליישומן;

מעקב אחר תיקון הליקויים על פי דוחות מבקר המדינה;

גיבוש המלצות להנהגת רפורמות ושינויים מבניים בשירות המדינה;

ריכוז ועיבוד הצעות לחיסכון, ייעול ושיפור השירות במגזר הציבורי;

גיבוש מדיניות בתחום האיכות והמצוינות במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט; הערכות, תיאום ומעקב אחר הטיפול בנושא "באג 2000".

(החלטה מספר 84 של הממשלה מיום ג' באלול התשנ"ט - 15 לאוגוסט 1999)

סדרי הדיון בוועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה בדו"ח 50א' של מבקר המדינה

מחליטים:

א. לרשום את הודעתו של השר חיים רמון, יושב ראש ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, כי ועדת השרים תקיים במהלך התקופה הקרובה סדרה של דיונים בממצאי ביקורת המדינה עם משרדי הממשלה וגופים מבוקרים נוספים, על פי הדין-וחשבון השנתי מספר 50א' של מבקר המדינה.

ב. על מנת לקיים את הוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, האוסר על פרסום תוכנו של דין-וחשבון של מבקר המדינה, עד להנחתו על שולחן הכנסת, הדיונים של ועדת השרים ייערכו על פי הנוהל הבא:

(1) לא יופץ כל חומר הקשור בדין-וחשבון של מבקר המדינה לקראת דיוני ועדת השרים ולאחריהם.

(2) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים, וישמרו במזכירות הממשלה עד להנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת ופרסומו.

(3) עם הנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת, יונחו על שולחן הכנסת גם החלטותיה של ועדת השרים המתייחסות לממצאי הביקורת, בהתאם לחוק, וזאת במתכונת של "הערות ראש הממשלה" לדו"ח הביקורת.

ג. בהתאם לסעיף ג' בהחלטה מספר 1153 של הממשלה מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), ימציאו משרדי הממשלה **לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית** שבמשרד ראש הממשלה על פי בקשתו - כל מסמך מידע, הסברים והבהרות לגיבוש "הערות ראש הממשלה" לממצאי הדין-וחשבון של מבקר המדינה, ולביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים, עליהם הצביע הדין-וחשבון.

(החלטה מספר תמ/1 מיום כ"ז באלול התשנ"ט - 8 לספטמבר 1999)

הערכות לקראת באג 2000

מחליטים:

א. משרד הפנים - רשויות מקומיות

1. משרד הפנים יתמקד בקידום ההיערכות של הרשויות המקומיות הגדולות בישראל, בהן מתגוררת מרבית אוכלוסית המדינה (כ-50 רשויות מקומיות). כמו כן ימשיך בפעולותיו לקידום הנושא בכלל הרשויות המקומיות. רשימת הרשויות כאמור תימסר למשרד ראש הממשלה.
 2. משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, בסיוע האגף לביקורת המדינה **במשרד ראש הממשלה**, יקימו צוותים, אשר:
 - א. יפגשו ברשויות עם הגורמים המובילים את הנושא.
 - ב. יעמדו על מצב ההיערכות
 - ג. יקבעו במשותף הליך לסיום ההסבות הנדרשות.
 - ד. תרחישי כשל והיערכות לשעת חירום.
 3. דיווח על ביצוע ההחלטה יועבר ללא דיחוי למנכ"ל משרד ראש הממשלה.
 4. מומלץ להיעזר בחברות חיצוניות.
- (החלטה מספר תמ/13 מיום ה' בתשרי התש"ס - 15 לספטמבר 1999)

מבנה מסמך "הערות ראש הממשלה" לדו"ח מבקר המדינה וסדרי הדיון בוועדת השרים בדו"ח 50 של מבקר המדינה

מחליטים:

א. מבנה "הערות ראש הממשלה"

- לרשום הודעת יו"ר ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, כי בהתאם להוראות חוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב), סעיף 6(א), יכללו ההערות לשנת 2000:
- 1) דיווח על פעולות שבוצעו בהתייחס לדו"חות קודמים של מבקר המדינה.
 - 2) דיווח טבלאי על החלטות שלא בוצעו עדיין והאחראים לביצוען.

(3) התייחסות לנושאים מיוחדים מתוך דו"ח מספר 50 של מבקר המדינה - כפי שיקבע יו"ר ועדת השרים.

(4) הודעות הגופים המבוקרים לגבי תוכניותיהם ופעולותיהם, כולל לוח זמנים לתיקון הליקויים שנתגלו בדו"ח מספר 50 של מבקר המדינה.

ב. סדרי דיון בוועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה בדו"ח מספר 50 של מבקר המדינה

(1) לרשום את הודעתו של יו"ר ועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, כי ועדת השרים תקיים במהלך התקופה הקרובה, סדרה של דיונים עם משרדי הממשלה בממצאי ביקורת המדינה, על-פי הדין-וחשבון החצי שנתי מספר 50 של מבקר המדינה.

(2) על-מנת לקיים את הוראות סעיף 28 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, האוסר על פרסום תוכנו של דין-וחשבון של מבקר המדינה, עד להנחתו על שולחן הכנסת, הדיונים של ועדת השרים ייערכו על-פי הנוהל הבא:

(א) לא יופץ כל חומר הקשור בדין-וחשבון של מבקר המדינה, לקראת דיוני ועדת השרים ולאחריהם.

(ב) הדיונים ונוסח ההחלטות של ועדת השרים יהיו חסויים, וישמרו במזכירות הממשלה, עד להנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת ופרסומו.

(ג) עם הנחת הדין-וחשבון של מבקר המדינה על שולחן הכנסת, יונחו על שולחן הכנסת גם "הערות ראש הממשלה" לדו"ח הביקורת.

(ד) בהתאם לסעיף ג' בהחלטה מספר 1153 של הממשלה, מיום ז' בסיון התשמ"ח (23.5.1988), ימציאו משרדי הממשלה **לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית**, על-פי בקשתו - כל מסמך, מידע, הסברים והבהרות לגיבוש "הערות ראש הממשלה" לממצאי הדין-וחשבון של מבקר המדינה ולביצוע ביקורות מעקב אחר תיקון הליקויים, עליהם הצביע הדין-וחשבון.

(החלטה מספר **תמ/37** מיום כ"ט באדר א' התש"ס - 6 למארכ 2000)

התנהגות אתית של עובדי מדינה

מחליטים:

צוות בהרכב **ראש האגף לביקורת המדינה** במשרד ראש הממשלה - מרכז, ונציגי נציבות שירות המדינה ומשרד המשפטים יגבש תוכנית להגברת ההתנהגות האתית של עובדי המדינה. התוכנית תכלול בין היתר: פעילות הדרכה, הפצה של כללים וגישות לטיפול בארועים.

(החלטה מספר **תמ/38** מיום ו' באדר ב' התש"ס - 13 למארכ 2000)

שיפור השירות לציבור - דיווח

מחליטים:

א. לרשום את הדיווח של **האגף לביקורת המדינה** במשרד ראש הממשלה, בענין הממצאים והליקויים שנתגלו בענין שיפור השירות לציבור בתקופה מ-1.6.1999 עד 31.12.1999, במשרדי הממשלה השונים.

ב. להטיל על נציבות שירות המדינה **האגף לביקורת המדינה**, לגבש מודל לבחינת רמת השירות הניתן לציבור אשר יכלול, מעבר להיבט התשתיתי במקום מתן השירות, גם את משך זמן ההמתנה והיבטים נוספים מנקודת מבט מקבל השירות.

ג. ועדת השרים תקיים דיון נוסף בנושא, בעוד כשלושה חודשים, בו ימסרו נציבות שירות המדינה **האגף לביקורת המדינה** דיווח על ההתקדמות ביישום ההחלטה.

(החלטה מספר **תמ/65** מיום כ"א בתמוז התש"ס - 24 ליולי 2000)

אבטחת מידע - הגנה על מערכי מיחשוב

מחליטים:

להקים צוות בהרכב: סגן ראש המועצה לביטחון לאומי - יו"ר, נציג שירות הביטחון הכללי, נציג יו"ר ועדת השרים, **ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה** וגורמי הביטחון האחרים. הצוות יגבש, תוך שלושה שבועות, מסמך מוסכם בעניין הקמת גוף מתאם מרכזי לעניין אבטחת מידע - הגנה על מערכי מיחשוב, בתיאום עם הוועדה הבינמשרדית המייעצת לענין הקמת

רשויות על פי חוק, במסגרת שירות המדינה ו/או הקמת רשויות סטטוטוריות מחוץ לשירות המדינה.

ועדת השרים תקיים דיון נוסף בנושא עם הגשת המסמך, כאמור.

(החלטה מספר תמ/80 מיום כ"ח בחשוון התשס"א - 26 לנובמבר 2000)

ועדת שרים לתיאום, מינהל וביקורת המדינה

מחליטים:

על-פי סעיף 39(א)(6) לחוק יסוד: הממשלה, תפעל ועדת השרים לעניני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, שהרכבה:
השרה ציפי לבני, השרה לשיתוף פעולה איזורי - יושבת-ראש; השר שלום שמחון; שר החקלאות ופיתוח הכפר - חבר; השר אליהו סויסה - חבר.

סמכויות הוועדה

ועדת השרים תעסוק בתחומים הבאים:

תיאום בין משרדי הממשלה בעניני מינהל ושירות לציבור;
דיון בממצאי הביקורת על-פי דו"חות מבקר המדינה, בהמלצותיו ובהצעות ליישומן;
מעקב אחר תיקון הליקויים על-פי דו"חות מבקר המדינה;
גיבוש המלצות להנהגת רפורמות ושינויים מבניים בשירות המדינה;
ריכוז ועיבוד הצעות לחיסכון, ייעול ושיפור השירות במגזר הציבורי;
גיבוש מדיניות בתחום האיכות והמצויינות במשק בכלל ובמגזר הציבורי בפרט.

(החלטה מספר 10 של הממשלה מיום י"ז באדר התשס"א - 12 למארס 2001)

תיאום הפיקוח והאכיפה - ישומים ממוחשבים

מחליטים:

א. לרשום את הודעת משרד האוצר - פרויקט "תהיל"ה" (תשתית האינטרנט למשרדי הממשלה) כי לצורך הגברת הטיפול הממשלתי לאכיפת החוק, תוקם במסגרת "תהיל"ה" מערכת אינטר-נט מאובטחת (להלן - "המערכת") לשימוש המשרדים.
המערכת תופעל לכל המאוחר עד ליום 1.11.2001. משרדי הממשלה יעבירו למנהל פרויקט "תהיל"ה" את שמות האנשים שהוסמכו מטעמם להשתמש במערכת.

ב. להקים ועדת היגוי למערכת בהרכב נציגי המשרד לאיכות הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד המשפטים, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים, משרד התחבורה, משרד התעשייה והמסחר, משרד התשתיות הלאומיות, ומינהל מקרקעי ישראל. כן תיבחן אפשרות צרף נציג של מרכז השלטון המקומי, בכפוף לחוות דעת משרד המשפטים.

מרכז ועדת ההיגוי יהיה **ראש האגף לביקורת המדינה** במשרד ראש הממשלה. תפקידי ועדת ההיגוי יהיו להציע ולקבוע יישומים ממשלתיים למערכת, במגמה לרכז את המידע המצוי במשרדי הממשלה השונים, תוך אפיון מערכת מידע שתסייע לאכיפת החוק על ידי משרדי הממשלה השונים.

ג. עלות הקמת המערכת ודרך תיקצובה יקבעו על ידי תהיל"ה, החשב הכללי במשרד האוצר, אגף הביטחון במשרד האוצר והמשתמשים.

(החלטה מספר **תמ/14** מיום כ"ז בתמוז התשס"א - 18 ליוני 2001)

מערכת פיקוח לחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983

מחליטים:

א. בהמשך להחלטות מספר **2175(תמ/63)** מיום 10.8.2000, ומספר **3601(בק/79)** מיום 2.4.1998, צוות בראשות מנכ"ל המשרד לענייני דתות, ובהשתתפות מנכ"ל הרבנות הראשית, מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, היועץ המשפטי של המשרד לענייני דתות ונציג **האגף לביקורת המדינה** במשרד ראש הממשלה, יגיש תוך שלושה חודשים לוועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה, הצעה מפורטת אשר תכלול תכנית להסדרת ומניעת מצבים של "ניגוד עניינים" בעבודתם של משגיחי הכשרות, וניתוק הזיקה בין המשגיח למושגח. כמו כן ימסר דיווח לוועדת השרים בענין מערכת הפיקוח, לצורך אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983.

ב. הערות מבקר המדינה, וממצאי הביקורת של האגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית במשרד ראש הממשלה, יובאו בחשבון במהלך הכנת ההצעה.

(החלטה מספר **תמ/16** מיום כ"ז בתמוז התשס"א - 18 ליוני 2001)

ישומים ביומטריים בשירות המדינה

מחליטים:

א. צוות בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל, שב"כ, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד הביטחון, צה"ל **ראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה** (מרכז הצוות), יבחן את הצורך והאפשרות, תוך התיחסות לאיזון הנדרש בין התכלית לעקרונות אחרים כגון הגנת הפרטיות, לשימוש ביישומים ביומטריים בשירות המדינה, למניעת הונאות ולשיפור האבטחה במשרדי הממשלה ותאגידים ממשלתיים.

הצוות יעבוד בתיאום עם צוות החשב הכללי במשרד האוצר, האחראי על מערכת פיתוח ותחזוקה למיחשוב הציבורי ולקרטיסים החכמים בממשלה.

ב. הצוות יבדוק את היישומים הביומטריים התקניים הקיימים, ויקבע כללים מנחים למשרדי הממשלה לאימוץ ישומים ביומטריים.

ג. הצוות יבחן כל יישום לגופו על ידי המשרד הנוגע בדבר ובהתחשב בצרכי הייחודיים.

ד. אין בהחלטה זו כדי לעכב כל עבודה המתבצעת לקידום השימוש ביישומים ביומטריים במשרדי הממשלה, לרבות קבוצות העבודה הבינמשרדיות המקדמות את התכנית ליישום אפליקציות ביומטריות בנושא עובדים זרים, או ברשויות אכיפת החוק.

ה. הצוותים הבינמשרדיים העוסקים בקידום השימוש ביישומים ביומטריים במשרדי הממשלה, יעדכנו את הצוות הבינמשרדי, כאמור בסעיף א' לעיל, על ההתקדמות בעבודתם.

ו. הצוות הבינמשרדי לעניין השימוש ביישומים ביומטריים בשירות המדינה ידווח על מסקנותיו והמלצותיו מידי שישה חודשים לוועדת השרים לענייני תיאום, מינהל וביקורת המדינה.

(החלטה מספר **תמ/66** מיום י"א בטבת התשס"ג - 16 לדצמבר 2002)

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה

מחליטים (פה אחד), למנות ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה, שהרכבה וסמכויותיה כדלקמן:

הרכב ועדת השרים

השר עוזי לנדאו - יושב-ראש
השרה לאיכות הסביבה
שר הרווחה
שר התיירות.

סמכויות הוועדה

- (1) ועדת השרים תדון ותחליט לגבי הצעותיהם של השרים הנוגעים בדבר בענין תיקון הליקויים במשרדיהם, עליהם הצביע מבקר המדינה. ועדת השרים תקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בעניינים אלה.
 - (2) הגשת ההצעות לדיון בוועדה תיעשה על פי המתחייב בתקנון לעבודת הממשלה.
 - (3) ועדת השרים תדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים לאחר שדו"ח מבקר המדינה יונח על שולחן הכנסת.
- (החלטה מספר 164 של הממשלה מיום כ"ו אדר ב' התשס"ג – 30 למארכ 2003)

יישומים ביומטריים בשירות המדינה

מחליטים:

א. בהמשך להחלטה מספר 2858(תמ/66) מיום 2.1.2003, לרשום את דו"ח הביניים של הצוות הבינמשרדי לענין יישומים ביומטריים בשירות המדינה, כדלקמן:

1. בקורות ביומטריות בכניסות לישראל

יש מקום לשלב יישומים ביומטריים בתהליכי ביקורת הכניסה לישראל, במעברי הגבול: בים, ביבשה (כולל מעברים שטרם נפתחו) ובשדות התעופה. הצוות בוחן טכנולוגיות רלבנטיות לכל אחד מהמעברים.

2. (א) **מרכז מידע בנושאים ביומטריים - רפא"ל**
רפא"ל תקים במסגרתה מרכז מידע לטכנולוגיות, ליישומים ולתוצאות הבדיקה שלהם. מידע זה יועמד לרשות נציגי הממשלה.

(ב) **מרכז בחינה למוצרים ביומטריים - רפא"ל**
בהתאם לתקנים רלבנטים ממקורות חוץ, ישאף הצוות להכין תקנים ישראלים למוצרים ביומטריים. גורמי הממשלה יקיימו בדיקה, לגבי כל ישום שיש כוונה להשתמש בו, כדי ליעל את התהליך, למזער הוצאות, ולאפשר שיתוף מידע בין הגורמים. הכוונה להגיע לרשימת מוצרים מאושרים, אשר גופים ממשלתיים יוכלו להשתמש בהם בעתיד, מבלי להזדקק לבדיקות משלהם.

3. **אמצעים ביומטריים לזיהוי משתמשים במערכות ממוחשבות**
נציג מלמ"ב במשרד הביטחון יכין בתוך חודש ימים נייר מטה שיפרט העקרונות לשימוש באמצעים ביומטריים, לבקרת כניסה למערכות ממוחשבות.

4. **ישומים ביומטריים ב"תעודת הזהות החכמה"**
יש לשלב ב"תעודת הזהות החכמה" המופקת בימים אלה, אמצעי זיהוי ביומטריים ולהקשיח את המעבד. ללא אמצעים ביומטריים, זיוף התעודה ושימוש בה לפעולות לא חוקיות, יהיו קלים. בנושא זה יש לדעת הצוות לקבל החלטות ממשלה.

5. **מאגר תמונות ביומטריות בממשלה**
משרד המשפטים (רשמת מאגרי מידע) יכין נוהל בינמשרדי, שעניינו שימוש בצילומים דיגיטליים, הנעשים על ידי גורמים ממשלתיים והעמדת מאגרי התמונות לשימוש המשרדים.

התמונות שיצולמו בעתיד, יהיו באיכות שתאפשר שימוש ביומטרי.

ב. הצוות הבינמשרדי לענין ישומים ביומטריים בשירות המדינה, יכין בתוך ששה חדשים הצעה מתואמת לגבי יישומים ביומטריים שיוטמעו בחלק מהמסמכים שבאחריות משרד הפנים במגמה להגביר את יכולת הזיהוי והאימות של נושאיהן.

ג. הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ביחד עם מרכז הצוות הבינמשרדי **(המפקח הכללי במשרד ראש הממשלה)**, יגבשו מסגרת תפעולית להפעלת

מספר פרויקטים מובילים בממשלה (PILOT). הפרויקטים יהיו בתחומים הבאים:

1. פרויקטים בתחום שיפור בקרת הכניסה לישראל ובמעברי קו התפר, לרבות הכללת אנשים מנועי כניסה לישראל.

2. פרויקטים לזיהוי עובדים זרים לישראל.

3. פרויקטים למניעת הונאות ולהגברת אפשרויות הזיהוי של מקבלי תשלומים מהמדינה.

4. פרויקטים בתחום בקורות כניסה למערכות ממוחשבות.

ד. מרכז הצוות הבינמשרדי (**המפקח הכללי במשרד ראש הממשלה**), ימסור דיווח לועדת השרים בתוך שלושה חודשים. הדיווח יכלול פירוט תכניות העבודה בתחומים השונים, לרבות יעדים, תקציבים ומקורות המימון ולוחות זמנים לביצוע.

(החלטה מספר **בק/12** מיום ט"ו בסיון תשס"ג - 15 ליוני 2003)

פרויקט "ממשל זמין" - בקרת הביצוע

מחליטים:

א. בהמשך להחלטה מספר **1812** של הממשלה מיום 12.5.2002, החשב הכללי במשרד האוצר ידווח מדי ארבעה חודשים לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה על התקדמות פרויקט "ממשל זמין" על כל מרכיביו. בנוסף יעביר דיווחי ביניים בנושא מידי חודש לראש האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.

ב. לרשום את הודעת סגן החשב הכללי במשרד האוצר (הממונה על פרויקט ממשל זמין), כי תכנית האב והתכנית הרב-שנתית לקידום פרויקט "ממשל זמין" הושלמו. התכניות כוללות בנוסף להיבטי המחשוב, גם היבטים ארגוניים ותפעוליים וכן המסגרת התקציבית השנתית והרב-שנתית לנושא.

התכניות כאמור, יועברו לאגף לביקורת המדינה, ויובאו לדיון תוך חודש בועדת השרים.

ג. החשב הכללי, יחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, יגבשו תוך שלושה חודשים, את המסגרת התקציבית השנתית והרב-שנתית לקידום פרויקט "ממשל זמין". הסיכומים שיגובשו יובאו בפני ועדת השרים.

- ד. הערות מבקר המדינה בדו"ח מספר 53ב' ילקחו בחשבון במהלך ביצוע ההחלטה.
- ה. **האגף לביקורת המדינה** יקיים מעקב אחר התקדמות בביצוע ההחלטה. **ראש האגף לביקורת המדינה** יתאם בין ועדת ההיגוי הבינמשרדית לנושא וסגן החשב הכללי במשרד האוצר הממונה על פרויקט "ממשל זמין" לשם הבאת החומר בפני ועדת השרים, כנדרש.

(החלטה מספר **בק/13** מיום ט"ו בסיון תשס"ג - 15 ליוני 2003).

שימור רשומות אלקטרוניות

מחליטים:

- א. צוות בהרכב: **מנהל האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה** (מרכז), גנז המדינה ונציג החשב הכללי במשרד האוצר, יגבש הנחיות מחייבות ברמה הטכנולוגית והאירגונית, כדי לאפשר שימורן של רשומות אלקטרוניות הנוצרות על-ידי רשויות המדינה, ולהבטיח גישה אליהן לאורך זמן.
- ב. ההנחיות יוטמעו בפרויקטים רוחביים של מחשוב הממשלה, בכל משרדי הממשלה.
- ג. הצוות יבחן את נושא היקף הרשומות האלקטרוניות, שהצטברו בידי משרדי הממשלה השונים במהלך השנים, ונמצאות בסכנת הכחדה בגלל חוסר טיפול נאות, ויגבש תכנית לפעולה מקיפה להצלת רשומות אלה.
- ד. הצוות ידווח לוועדת השרים, בתוך שלושה חודשים, על ההתקדמות.
- ה. הערות מבקר המדינה בדו"ח 54ב' יובאו בחשבון בעת ביצוע ההחלטה.
- ו. דיווח יימסר לאגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.

(החלטה מספר **בק/54** מיום ז' בניסן תשס"ד-29.3.2004).

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה

מחליטים:

בהמשך להחלטה מספר 164 של הממשלה מיום 30.3.2003, לקבוע הרכב חדש לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה כדלקמן:
יושב-ראש - השר חיים רמון
שר התחבורה – מר מאיר שיטרית
שר התיירות – מר אברהם הירשזון
השר מתן וילנאי – שר במשרד ראש הממשלה.

סמכויות הוועדה:

1. ועדת השרים תדון ותחליט לגבי הצעותיהם של השרים הנוגעים בדבר בענין תיקון הליקויים במשרדיהם, עליהם הצביע מבקר המדינה. ועדת השרים תקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בעניינים אלה.
 2. הגשת הצעות לדיון בוועדה תיעשה על-פי המתחייב בתקנון לעבודת הממשלה.
 3. ועדת השרים תדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים לאחר שדו"ח מבקר המדינה יונח על שולחן הכנסת.
- הערה: ההרכב החדש של ועדת השרים בא במקום הרכב שנקבע בהחלטת הממשלה מספר 164 הנ"ל, לרבות כל השינויים שחלו בהרכב הנ"ל, עד למועד קבלת החלטה זו.

(החלטה מספר 3158 של הממשלה מיום כ' בשבט תשס"ה-30.1.2005)

תעודת זהות ומסמכי מסע עם מזהים ביומטריים

מחליטים:

בהמשך להחלטות מספר 2858(תמ/66) מיום 2.1.2003 ומספר 444(תמ/12) מיום 3.7.2003:-

א. תעודת זהות

(1) משרד הפנים יכין עד 30.9.2005, תזכיר חוק, שיכלול את שינויי החקיקה הנדרשים להכללת מזהים ביומטריים ב"תעודת הזהות החכמה".

הכנת תזכיר החוק כאמור, לא תעכב את תהליך הטיפול בהנפקת תעודות הזהות החכמה.

2) המזהים הביומטריים שיקבעו על-ידי משרד הפנים, יהיו על-פי תקני I.S.O ותקנים מחייבים אחרים.

ב. דרכון ומסמכי מסע אחרים

1) משרד הפנים יכין עד 30.9.2005, תזכיר חוק, שיכלול את שינויי החקיקה הנדרשים להכללת מזהים ביומטריים בדרכונים ובמסמכי מסע אחרים.

2) מזהים אלה יותאמו לדרישות הממשל של ארה"ב והאיחוד האירופי, ויהיו בהתאם להנחיות הטכניות של I.C.A.O ולפי תקני I.S.O ו-N.I.S.T, בהתאם לענין.

3) לוח הזמנים להנפקת הדרכון הישראלי, ייקבע בהתחשב בלוחות הזמנים המקבילים, שיקבעו בענין על-ידי הממשל בארה"ב ובאיחוד האירופי.

4) משרד הפנים ומשטרת ישראל, יתאימו את מערכות המחשוב של ביקורת הגבולות, לבדיקת אימות הזהות באמצעות המזהים הביומטריים.

5) משרד ראש הממשלה יהיה שותף לתהליך החקיקה, בכל הנוגע לנושא טביעות אצבע.

ג. הנתונים הביומטריים שיילקחו מאזרחי ישראל ותושביה בשלב הרישום למערכת, ישמרו במאגר מרכזי, ולא ייעשה בהם שימוש, אלא בהתאם להוראות שיקבעו בחוק.

ד. משרד הפנים, בשיתוף משטרת ישראל, יערכו ניסוי מבוקר להנפקת תעודות זהות ודרכונים, הכוללים מידע ביומטרי, במסגרת הניסוי שעורך החשב הכללי (פרויקט ממשל זמין) ובמימונו, בהנהלת בתי-המשפט או בפרויקט אחר, בהתאם לכללים שיקבעו על-ידי **הצוות הבינמשרדי לענין ישומים ביומטריים**.

ה. **הצוות הבינמשרדי לענין ישומים ביומטריים**, יעקוב אחר ביצוע החלטה זו, וידווח על-כך לוועדת השרים.

(החלטה מספר **בק/82** של הממשלה מיום ה' באדר ב' התשס"ה-16.3.2005)

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה

מחליטים:

למנות ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה, שהרכבה וסמכויותיה כדלקמן:

הרכב ועדת השרים:

השר איתן כבל - יושב-ראש השר לאיכות הסביבה
שר המדע והטכנולוגיה, התרבות והספורט שר המשפטים
השר יעקב אדרי
השר משולם נהרי

סמכויות הוועדה:

1. ועדת השרים תדון ותחליט לגבי הצעותיהם של השרים הנוגעים בדבר בענין תיקון הליקויים במשרדיהם, עליהם הצביע מבקר המדינה. ועדת השרים תקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בעניינים אלה.

2. ועדת השרים תדון בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה.

3. הגשת ההצעות לדיון בוועדה תיעשה על-פי המתחייב בתקנון לעבודת הממשלה.

(החלטה מספר 57 של הממשלה מיום כ"ג באייר תשס"ו-21.5.2006)

היערכות העורף לחירום והתנהלותו בעת מלחמת לבנון השנייה

מחליטים:

1. הממשלה רושמת לפנייה את הפעולות המרכזיות שנעשו בתחום היערכות העורף לחירום בשנה החולפת, כפי שפורטו בקובץ "הערות ראש הממשלה לטיטות דו"ח מבקר המדינה בנושא היערכות העורף לחירום והתנהלותו בעת המלחמה בצפון", כפי שהוצגו בפני הממשלה בישיבתה היום.

2. יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה יביא לדיון בוועדה בתוך 45 יום, לאחר שיקול הדעת של הרשות המבצעת, הצעות להחלטה בדבר תהליך בחינה ותיקון הליקויים מאלה שעליהם הצביע מבקר המדינה בדיון-וחשבון בדבר היערכות העורף לחירום והתנהלותו בעת מלחמת לבנון השנייה - ושלדעת השרים או הממשלה ראוי לבצע לאחר בחינת הערותיו של המבקר.

3. הצעות ההחלטה המוגשות לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה יוכנו בתיאום עם שר הביטחון, הנושא באחריות העל לטיפול בעורף במצבי חירום, בהתאם להחלטת ממשלה מספר 1577 ועם יתר הגורמים הנוגעים בדבר.

4. ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה תקיים מעקב אחר יישום החלטותיה בנושא. ויו"ר הוועדה ידווח לממשלה אחת לרבעון על המעקב שהועדה מקיימת.

5. סגן השר במשרד הביטחון, ח"כ מתן וילנאי, יהיה מוזמן קבוע לדיוני ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה בנושא.

(החלטה מספר 2066 של הממשלה מיום ז' באב תשס"ז-22.7.2007)

ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה

מחליטים:

בהמשך להחלטת הממשלה מספר 57 מיום 21.5.2006, לצרף את שר החקלאות ופיתוח הכפר לוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, ולמנותו כיושב-ראש ועדת השרים.

ההחלטה התקבלה לפי סעיף 20 בתקנון לעבודת הממשלה.

(החלטה מספר 2172 של הממשלה מיום כ"א באב תשס"ז-6.8.2007)

צירוף שר נוסף לממשלה - חבר-הכנסת עמיחי אילון

מחליטים:

א. בהתאם לסעיף 15 לחוק יסוד: הממשלה, ולפי הצעת ראש הממשלה, לצרף את חבר-הכנסת עמיחי אילון לשר נוסף בממשלה.

בהתאם לסעיף 5(ג) לחוק האמור, יהיה השר אילון שר בלי תיק.

הממשלה תודיע על-כך לכנסת ותבקש את אישורה להודעה.

ב. לאחר שהכנסת תאשר את הודעת הממשלה :

(1) לצרף את השר אילון לחבר בוועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, במקומו של השר יצחק הרצוג.

השר הרצוג יהיה מוזמן בקביעות לשיבות ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, במקומו של השר שלום שמחון.

(2) בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2172 מיום 6.8.2007, לצרף את השר אילון לחבר בוועדת השרים לענייני ביקורת המדינה ולמנותו כיושב-ראש ועדת השרים, במקום שר החקלאות ופיתוח הכפר.

שר החקלאות ופיתוח הכפר יהיה חבר מן המניין בוועדת השרים.

(החלטה מספר 2369 של הממשלה מיום ד' בתשרי תשס"ח-16.9.2007)

חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה 24.1.2002

חובת הדיווח של המבקרים הפנימיים לאגף לביקורת המדינה והביקורת הפנימית שבמשרד ראש הממשלה

באשר לתפקיד השני - קרי - וידוא עריכת ביקורת פנימית במשרדי הממשלה, עמדתי היא כי בשל העובדה שמשרדי הממשלה אינם גורמים נפרדים אלא חלק משירות המדינה, ולאור הקושי הקיים ממילא בביסוס ביקורת פנימית חזקה ואפקטיבית, ובשירות המדינה בפרט (בשל היעדר תמריצים כלכליים-תחרותיים המעודדים התייעלות) - יש צורך ותועלת בגוף מטה פנימי בשירות המדינה (שאינו משרד מבקר המדינה) אשר מוודא עמידה בהוראות חוק הביקורת הפנימית, תוך שיתוף פעולה עם המשרדים, מתוך כוונה לחזק את מעמד הביקורת הפנימית ולהביא להפנמה והבנה של חשיבותה והתועלת שניתן להפיק ממנה. יצוין כי קיומו ופעולותיו של האגף דוקא תורמים לחיזוק מעמד המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה, שכן כפי שמראים ממצאי מחקרים שנערכו בישראל ובמדינות אחרות, הנהלות המשרדים אינן נוטות להשקיע מאמצים בפיתוח וקידום הביקורת הפנימית. קיומו של גורם מרכזי המוודא את ביצוע הביקורת מאפשר למבקר הפנימי לעמוד איתן גם מול הנהלה שמנסה להחליש את מעמדו.

ואולם, ביצוע תפקיד זה אינו מחייב מעורבות במינויו של מבקר פנימי ספיציפי או בביצוע תפקידו. במסגרת תפקידו זה על האגף לוודא שאכן מונה מבקר פנימי ושמינויו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, וכן לוודא באופן כללי, שמתבצעת ביקורת פנימית במשרד. לצורך הוידוא העקרוני די בהעברת דו"ח הביקורת השנתי לידיעת מנהל האגף, והעברת תוכניות הביקורת לידיעתו. לעומת זאת, אין הצדקה לחייב בדיווח שוטף על ביצוע ביקורות למנהל האגף, ואין מקום לחובת תיאום מראש של תוכנית הביקורת מול מנהל האגף.

יצוין כי עמדה זו עולה בקנה אחד עם המלצות ועדת אדן - אשר קבעה בהמלצותיה לתיקון פרק 65 לתקשי"ר כי דו"חות ביקורת ספיציפים לא יוגשו למפקח הכללי - אלא יוגש לו רק דו"ח שנתי מסכם; עוד נקבע כי הוראות נוהל באשר לאופן קיום הביקורת במשרד יוכנו בתיאום עם המפקח הכללי, אך תכנית העבודה לכל שנה לא תיקבע בתיאום עמו.

פרסום דוחות של הביקורת הפנימית בעקבות פסיקת בית המשפט העליון

א. מבקר המדינה

מבקר המדינה במבוא לדו"ח 56א', קובע: "בצדה של המחויבות האישית יתקיימו, במקרים הראויים, פרסום שמם של המבוקרים ופרסום דוחות הביקורת. הפרסום חייב להיעשות, כמובן, בזהירות רבה, מפני החשש מפגיעה חסרת בסיס בשמו הטוב של המבוקר. הציבור זכאי לדעת מי משלוחיו חטא במעשה או במחדל, התרשל במילוי תפקידיו או אפילו עצם את עיניו מראיית המציאות ומבחינתה".

ב. פסיקת בית המשפט העליון

ב-20.5.2004 ניתן פסק דין של בית המשפט המחוזי, בעניין פרסום דוחות הביקורת הפנימית. בית המשפט המחוזי הורה למערערת - מדינת ישראל (משרד התחבורה), למסור לחברת החדשות הישראלית בע"מ- שני דוחות ביקורת פנימית. משרד התחבורה ערער, וב-2.1.2006 ניתן פסק דין של בית המשפט העליון, שקבע בין היתר: "אין לקבל את גישתה הגורפת של המערערת, לפיה בכל הנוגע לדוחות של ביקורת פנים, החיסיון הוא הכלל." (עמוד 31).

ג. כללים לפרסום

בעקבות הפסיקה, ולאחר התיעצויות, הכין האגף הבכיר לביקורת המדינה והביקורת פנימית, את הכללים כדלקמן:

1. מעתה, כאשר תהיה פניה למשרד, לפי חוק חופש המידע, על המשרד לשקול גילוי מלא או חלקי של המידע המצוי בדוח הביקורת. על המשרד מוטל הנטל להראות כי מניעת העיון בכל מקרה ומקרה, היא מוצדקת. ככל שהאינטרס הציבורי במידע בולט יותר, כך נדרש המשרד להעמיד נימוק משכנע יותר לחיסיון המידע. במקום בו הדבר אפשרי, על המשרד לסמן כ"עיתרון כחול" את החלקים שלא ניתן לגלותם או לפרסמם. אמצעים חשובים בהקשר זה, הם תמצית והשמטת שמות.

2. כלל נוסף, הינה ההוראה המופיעה בחוק חופש המידע, סעיף 9(א), הקובעת:

א. רשות ציבורית לא תמסור מידע שהוא אחד מאלה:

1. מידע אשר בגילוי, יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בביטחון הציבור, או בביטחונו או בשלמו של אדם.
2. מידע בנושאים ששר הביטחון, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, קבע אותם בצו, באישור הוועדה המשותפת.

3. מידע שגילוי מהווה פגיעה בפרטיות, כמשמעותה בחוק להגנה על הפרטיות, התשמ"א-1981...אלא אם כן הגילוי מותר על פי דין.
4. מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין.

סעיף 17א' בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), קובע גם הוא כי אין לפרסם דוח ביקורת או חלקים ממנו, אם הדבר "דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה, או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ, או קשרי מסחר בין לאומיים של המדינה".

3. חשיפת דוחות של הביקורת הפנימית, תיעשה על ידי הממונה על חופש המידע, רק בנוגע לדוח הביקורת הסופי, לאחר שהביקורת הפנימית נתנה זכות עיון וזכות טיעון, לגוף המבוקר ו/או ליחיד המבוקר, על פי העניין, בשלב ההכנה של טיוטת דוח הביקורת.