משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • אייר תשפ"ב • מאי 2022

72 ג'



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

72 ג׳

ירושלים • אייר תשפ"ב • מאי 2022

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, אייר תשפ"ב
מאי 2202

בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לדין וחשבון השנתי 72ג' של מבקר המדינה.

הממשלה רואה בדו"ח מבקר המדינה כלי ניהולי חשוב לשיפור עבודתה ולייעול השירות לאזרח בהתאם לחוק, למינהל התקין ולטוהר המידות ועל פי עקרונות של יעילות וחיסכון.

דו"ח 72ג' מכיל פרקים שונים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: משטר איסור הלבנת הון בישראל, מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי, מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות, וכן נושאים נוספים.

לעבודת הביקורת תרומה משמעותית לטיוב עבודת הממשלה, הגברת השקיפות וההתייעלות בגופים המבוקרים. מעקב אחר תיקון הליקויים העולים במסגרת עבודת הביקורת במגוון רחב של תחומים הנוגעים לכל אזרח בישראל ושיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה בטיפול בנושאים המצויים בליבת עבודתנו יבטיח את איכות השלטון ויעילותו.

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה ריכז את תגובותיהם והערותיהם של ראשי הגופים המבוקרים לממצאי הביקורת - ובעיקר את פירוט ההליכים שננקטו, או המתוכננים להינקט, לצורך תיקון הליקויים, בצירוף לוחות זמנים, ואלו מוצגים בפניכם בספר זה.

אני מבקש להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו על הכנת הדו"ח המפורט, וכן לשרי הממשלה, למנכ"לי הגופים המבוקרים ולעובדי אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה על עבודתם המסורה לשיפור מתמיד של פני המינהל הציבורי בישראל.

בברכה,

נפתלי בנט

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

אגף המפקח הכללי אמון על הכנת ספר "הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה" ופועל בעקביות ובמסירות להוציאו לאור כנדרש. לצורך כך, האגף פונה לגופי הממשלה המבוקרים בדוח מבקר המדינה ומאפשר להם להגיב על האמור בדוח, ובעיקר על כל ליקוי והמלצה המופיעים בו.

חוק מבקר המדינה קבע מועד להגשת הדוח לראש הממשלה, על מנת שניתן יהיה לפנות לגופי הממשלה לגבש את עמדתם, לתכלל את כלל התגובות הממשלתיות, בטווח הזמן הנדרש. במהלך התקופה המוגדרת בחוק החליט מבקר המדינה, עפ"י סמכותו בחוק, לפרסם פרקי ביקורת שהוגדרו כחסויים. מפאת רגישות הטיפול בליקויים שהוגדרו מראש כחסויים, בחלק מפרקי הביקורת בחרנו שלא לפרסם את תגובות המבוקרים.

במקרים בהם הגוף המבוקר לא העביר את תגובותיו, פרסמנו בספר זה רק את הליקויים וההמלצות, בלא תגובות הגופים. האגף ימשיך לעקוב אחר הטיפול בתיקון הליקויים בכלל פרקי הדוח ובכלל הנושאים המופיעים בו.

בכבוד רב,

יאיר וולף
מנהל האגף

תוכן העניינים

דו"ח 72ג'

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

משטר איסור הלבנת הון בישראל 11

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים 51

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך - ביקורת מעקב 79

טיפול מערכת אכיפת החוק בעבריינות במרחב המקוון 99

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות 101

מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל 165

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים 175

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה - נציבות שירות המדינה

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - ביקורת מעקב מורחבת 193

משרד האוצר

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה 207

משרד הבריאות

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות 231

הגנת סייבר על מכשירים רפואיים ואבטחת המידע הנאגר בהם 259

משרד החוץ

התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ - ביקורת מעקב 261

העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל - ביקורת מעקב 273

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה 283

משרד החינוך

פיתוח מוסדות חינוך – בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים 297

משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה

בטיחות העובדים בענף הבנייה 313

המשרד לביטחון פנים - שירות בתי הסוהר

המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר - ביקורת מעקב 323

המשרד להגנת הסביבה

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי 223

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים 395

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

המועצה להשכלה גבוהה

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה 407

המוסד לביטוח לאומי

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם - ביקורת מעקב 419

עמידה, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

תחזוקת דירות עמידה, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ 429

פרק רביעי - מערכת הביטחון

ביקורת בין-תחומית

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות ובפיקודים המרחביים- ביקורת מעקב 441

מחוז שומרון ויהודה (ש"י) של משטרת ישראל - ביקורת מעקב 449

התעשיות הביטחוניות הממשלתיות

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי פיתוח 451

פרק ראשון
נושאים מערכתיים

משטר איסור הלבנת הון בישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	המבנה הרגולטורי	במועד סיום הביקורת טרם הושלמה האסדרה והחלת המשטר על מגזרים שונים כדוגמת הגמ"חים, מתווכי נדל"ן, נותני שירות בתחום החברות והנאמנויות אם אינם עורכי דין או רואי חשבון או סוחרים במתכות יקרות. יצוין כי גם ה-FATF העיר בשנת 2018 בעניין זה. עקב כך, משטר איסור הלבנת הון אינו חל על פעולות המבוצעות בסקטורים אלו ולא מועברים לרשל"ה (רשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור) דיווחים רגילים או בלתי רגילים בעניינן. כפועל יוצא מכך מאגר המידע ברשל"ה אינו כולל דיווחים מגופים אלו, והם לא יועברו לרשויות האכיפה לצורכי חקירה ומודיעין. היעדר תחולה של המשטר מעורר גם חשש לביצוע הלבנת הון באמצעות מגזרים אלה. מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף הרגולטורים הרלוונטיים, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו את השלמת החלתו של משטר איסור הלבנת הון על כלל המגזרים שטרם הוחל עליהם משטר איסור הלבנת הון, בהתאם להמלצות ביקורת ה-FATF, תוך שיתוף הציבור והגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך. מוצע כי החלת המשטר תבוצע לאחר בחינה בגישה מבוססת סיכון, בין היתר בהתאם למדרג סכומים והיקפי פעילות, תוך שקילת התוצאות האפשריות לנוכח הרגולציה המוצעת.	**משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** משרד המשפטים בשיתוף הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן: הרשות) מקדם מספר תיקונים לחוק איסור הלבנת הון על מנת להחיל את המשטר על סקטורים בסיכון להלבנת הון ומימון טרור. עם זאת, קידום החקיקה נעשה כאמור בהתאם לתעדוף, והוא מותנה בקיומה של תשתית חקיקתית להטלת המשטר והסיכון הנשקף מהסקטור. <u>בכל הנוגע לגמ"חים</u>, החקיקה הראשית המסדירה את פעילותם והפיקוח עליה תיכנס לתוקף בחודש יולי 2022. על פי החוק, על שר האוצר לקבוע בצו, לאחר התייעצות עם שר המשפטים והשר לביטחון פנים, חובות משטר איסור הלבנת הון שיחולו על אותם גופים. טרם הועברה טיוטת צו ממשרד האוצר להתייחסותנו. <u>בנוגע למתווכי נדל"ן</u>, בשנת 2018 הוכנה טיוטה של תזכיר חוק והועברה לאישור הפצה לשרת המשפטים, אולם הנושא לא קודם, עקב המדיניות של המשרד באותה עת לבטל את הרגולציה על מתווכי נדל"ן. בחודשים הקרובים נעביר שוב את טיוטת התזכיר לשר המשפטים, לאחר שיבדק עם הגורמים הרלוונטיים אם מדיניות המשרד נותרה בעינה. <u>בנוגע לשירותי נאמנות וחברות</u>, נזכיר כי לא קיימת חובת רישוי לסקטור האמור, חובה שהיא תנאי מקדים להחלת משטר איסור הלבנת הון. בנוסף, הובהר לנו כי מדובר במספר חברות מצומצם שאינם עורכי דין ורואי חשבון (הכפופים ממילא למשטר איסור הלבנת הון) ולכן התיעדוף של הטיפול בסקטור זה אינו גבוה. <u>בנוגע לסוחרים במתכות יקרות</u>, גם לגבי סקטור זה לא קיימת אסדרה ולשם הטלת חובות נדרשת ראשית אסדרה של הסקטור מול משרד הכלכלה. הרשות לאיסור הלבנת הון פנתה בעבר למשרד הכלכלה לשם קידום אסדרה של הסקטור, והדבר לא קודם. יחד עם זאת בחודשים הקרובים נפנה שוב למשרד הכלכלה על מנת לתזכרם בהקשר זה.

משטר איסור הלבנת הון בישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הרשות פועלת מזה מספר שנים לקדם את החלת משטר איסור הלבנת הון על הסקטורים שצוינו בדו"ח המבקר (גמ"חים, מתווכי נדל"ן, נותני שירותי חברות ונאמנות וסוחרים במתכות יקרות). להלן יפורטו הצעדים שננקטו ביחס לכל אחד מהסקטורים. גמ"חים - החוק להסדרת מתן שירותי פיקדון ואשראי בלא ריבית על ידי מוסדות לגמילות חסדים, תשע"ט-2019, מטיל חובת רישוי ופיקוח על הגמ"חים, וכן מחיל עליהם חובות מכוח חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן: "חוק איסור הלבנת הון") החל מיום 13.7.22. צו איסור הלבנת הון אשר קובע את החובות שיחולו עליהם כבר נוסח בעת חקיקת החוק, בשיתוף נציגי הגמ"חים, והוצג בפני ועדת הכספים של הכנסת באותו מועד. הרשות פנתה מספר פעמים לרשות שוק ההון, ביטחון וחיסכון, אשר הוסמכה לפקח על הסקטור, על מנת לקדם את התקנת הצו (מיילים מיום 30.12.2021 ומיום 17.1.2022). אומנם מדובר בצו אשר שר האוצר מוסמך להתקינו, אך הרשות תמשיך לפעול על מנת לקדם את הליך התקנתו בחודשים הקרובים. מתווכי נדל"ן - בשנת 2018 הוגש לשרת המשפטים דאז תזכיר חוק (בליווי דו"ח RIA) שנועד להחיל את משטר איסור הלבנת הון על מתווכי נדל"ן אשר עוסקים בפעילות פיננסית. בשל הכוונה לתקן את חוק מתווכי נדל"ן כך שתבוטל חובת הרישוי, לא קודם התיקון לחוק איסור הלבנת הון. הרשות תפעל לקדם את הליכי החקיקה בשיתוף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) בהתאם לתכניות העבודה. נותני שירותי נאמנות וחברות - הרשות גיבשה טיוטת תזכיר לצורך החלת משטר איסור הלבנת הון על נותני שירותי נאמנות וחברות (לרבות דו"ח RIA) כבר שנת 2019. יחד עם זאת, כיוון שמדובר במספר מאד מצומצם של חברות המעניקות שירות זה (כשלוש חברות בלבד), הוחלט, מטעמי ניהול סיכונים, לתת עדיפות לתיקוני חקיקה אחרים דחופים יותר. הרשות תפעל לקידום תיקון החקיקה, בשיתוף מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) בהתאם לתכניות העבודה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			סוחרים במתכות יקרות - מדובר בסקטור שאינו מוסדר כיום מבחינת רישום/רישוי ולא נמצא כלל תחת פיקוח, ולכן יש קושי בהכללתו תחת משטר איסור הלבנת הון. הרשות תפעל, בשיתוף מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) לבחינת הסדרת הפיקוח על סוחרים במתכות יקרות בהיבטי הלבנת הון לרבות בחינת הגורם המתאים להיות הממונה על סקטור זה. **רשות ניירות ערך** במסגרת תיקון מס' 58 לחוק ניירות ערך התשכ"ח-1968 (להלן: "חוק ניירות ערך"), נוסף לחוק פרק ה'5 אשר הסדיר לראשונה פלטפורמות אינטרנטיות המוגדרות בחוק כ"רכזי הצעה", אשר באמצעותן חברות פרטיות תוכלנה לגייס הון או חוב מהציבור בלא צורך בהפיכתן לחברות ציבוריות במנגנון של "מימון המונים". מי שמבקש לפעול כ"רכז הצעה" חייב לעמוד בתנאי כשירות הקבועים בחוק ולהירשם ברשות ניירות ערך. תפקידו המרכזי של רכז ההצעה הוא לוודא כי ההצעות המתפרסמות באמצעותו עומדות בתנאים שנקבעו בחוק ובתקנות מכוחו. כך למשל, עליו לוודא כי ההצעות עומדות בכללי הגילוי שנקבעו וכי סכומי הגיוס וההשקעה עומדים במגבלות שנקבעו. על מנת שלא לאפשר פרצות במערכות הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים בישראל, גם רכזי ההצעה יוכפפו לחוק איסור הלבנת הון, ולפיכך פורסם להערות הציבור צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של רכז הצעה למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ט-2018 באתר החקיקה הממשלתי וכן קיבל את אישור הנסחות. להמשך קידום הצו נדרשת קיומה של חובת ההיוועצות עם שר המשפטים והשר לבטחון פנים, לפני הנחתו של הצו על שולחן ועדת החוקה, חוק ומשפט.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד הכלכלה והתעשייה בנוגע להחלת המשטר על מגזר הסוחרים במתכות יקרות- החקיקה הקיימת אינה מעניקה למפקח על היהלומים או למשרד הכלכלה והתעשייה סמכויות בתחום הפיקוח על מתכות יקרות. במידה ויוחלט כי התחום יוטל על מינהל הפיקוח על היהלומים והייצוא הדו שימושי במשרד, יהיה צורך בתוספת משאבים.
2	העברת מידע פרטני לרגולטורים לצורכי פיקוח, בקרה וביקורת	על פי חוק איסור הלבנת הון, רשל"ה מוסמכת להוציא מידע ממאגר הדיווחים ולהעבירו לרשויות אכיפה, ביוזמתה או במענה על בקשת מידע מצד רשויות אכיפה שהוסמכו בחוק ובתקנות לקבל מידע זה. בכלל זאת רשאית רשל"ה להעביר מידע ממאגר המידע של הרשות לרגולטורים (כגון המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון), לצורך פיקוח על ביצוע הוראות החוק ולצורך הטלת עיצום כספי לפי חוק זה, אך זאת בהתאם לכללים שיקבע שר המשפטים בתקנות בדבר סוג המידע והיקפו, אופן העברתו, דרכי השימוש בו, שמירתו ואבטחתו. במועד סיום הביקורת תקנות כאמור טרם הותקנו. עקב כך, אף שהרגולטורים נדרשים לוודא כי הגופים המפוקחים מצייתים לחוק איסור הלבנת הון, הצו המגזרי והתקנות - בפועל למפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים והמפקח על היהלומים, אין הרשאה לבקש מרשל"ה מידע שמצוי בדיווחים שמסרו הגופים המפוקחים או ניתוחים של מידע כאמור. נמצא כי לא הוקנתה למפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים והמפקח על היהלומים, הרשאה לבקש מידע רוחבי או ספציפי ממאגר הדיווחים, אף שהחוק הטיל על הרגולטורים למלא את תפקידי הפיקוח, הביקורת והאכיפה בנוגע לגופים המפוקחים, ואף שגישה למידע המודיעיני הרלוונטי לגופים אלה, לרבות למידע מעובד, הנשמר במאגר הדיווחים, גם במגבלות השמירה על הפרטיות, עשויה לתרום לפעילותו של הרגולטור, באופן שיהיה מעודכן באופן מלא ושוטף בניהול הסיכונים ובתרבות הציות של הגוף המפוקח ממקור מידע אובייקטיבי. מידע על אודות מגזר מסוים עשוי להיות כלול גם בדיווחים של מגזרים אחרים עליו. מידע זה חיוני עבור רגולטורים שאינם מקבלים מידע ממפוקחיהם וחשוב גם עבור רגולטורים שמעודכנים מדי	**משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** בכל הנוגע לתקנות העברת מידע לרגולטורים, טיוטת תקנות הופצה על ידנו להערות הציבור בתאריך 20.12.2021. לאחר ההפצה התקבלו הערות ממשרדי ממשלה שונים ולאחר ליבון ההערות נשלחה טיוטת התקנות למחלקה להבניית החקיקה לצורך נוסח. לאחר קבלת הערות המחלקה להבניית החקיקה, התקנות יועברו לשר המשפטים לצורך קיום היוועצות עם השר לביטחון הפנים ולאישור וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת. בכל הנוגע לשיתוף מידע בין רשל"ה לרגולטורים שאינו מידע ממאגר הרשות (נתונים סטטיסטים) – הובהר לנו על-ידי רשל"ה כי העברת נתונים כאמור נעשית באופן שוטף מול הרגולטורים וכי בכוונתה להמשיך בפרקטיקה הנוהגת מולם. **משרד המשפטים - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** בכל הנוגע לקידום תקנות שיאפשרו העברת מידע לרגולטורים, הרשות פועלת עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) על מנת לקדם את התקנתן. התקנות פורסמו לקבלת הערות ולאחר קבלת הערות ממספר גופים ממשלתיים שונים, יועברו בקרוב ללשכת השר לצורך הוצאת בקשת היוועצות לשר לביטחון פנים. לאחר קבלת האישור יוגשו התקנות לאישור וועדת חוקה. בכל הנוגע להמלצתו של המבקר שהרשות תעביר מידע מודיעיני רוחבי, עמדת הרשות היא שככל שמדובר במידע מהמאגר הרי שניתן יהיה להעבירו בהתאם להסדר שייקבע בתקנות העברת המידע לרגולטורים, ולאחר שיאושרו בכנסת. ככל שלא מדובר במידע מהמאגר הרי שהרשות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תקופת זמן אך לא באופן שוטף, בנושאים מסוימים, על ידי הגוף המפוקח. הגישה למידע ניתנה לרשל"ה בלבד, ולרשל"ה אין אפשרות להעביר מידע זה לרגולטור, הן מידע רוחבי והן מידע ספציפי, וגם לא לבצע בעצמה ביקורת בגופים המפוקחים בהסתמך על המידע האמור. במצב דברים זה אין בידי הרגולטור מידע מהותי מלא על סיכוני הלבנת הון בגופים המפוקחים, מידע על פעולות בסיכון גבוה להלבנת הון שאושרו לביצוע כפי שניתן להסיק מדיווחים לרשל"ה, מידע בזמן אמת על דיווח חסר או לקוי, כל זאת לשם מילוי תפקידו בגישה מבוססת סיכון. קבלת מידע זה הייתה מאפשרת לרגולטור לקבל את המידע המודיעיני הנדרש על מנת לבצע את הפיקוח, הבקרה והביקורת באופן המיטבי, ובין היתר למקד את הביקורת בתחומים הנדרשים, לפי גישה מבוססת סיכון. עוד נמצא כי טרם הושלמה התקנת תקנות בעניין זה, וכי גם טיוטת התקנות המקודמת בניסוחה כפי שקיים במועד הביקורת, עלולה שלא למלא כנדרש את החסר בתחום, משום שעל פיה יוסמך הרגולטור לבקש מרשל"ה מידע מודיעיני פרטני על מפוקח ספציפי אך לא יהיה רשאי לבקש מידע מודיעיני רוחבי על כלל המגזר, כדי לנהל את הסיכונים בכלל המגזר במבט השוואתי. יצוין כי גם רשל"ה אינה חשופה למלוא המידע הרלוונטי שאספו הרגולטורים במסגרת מילוי תפקידם. מידע זה עשוי לתרום למילוי תפקידה של רשל"ה בהעשרת מאגר המידע וניתוחו, לרבות העשרת מחקר דפוסי הלבנת הון במגזרים השונים ובחינת דיווחי המפוקחים לרגולטור לעומת העולה מדיווחי הגופים לרשל"ה. מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף רשל"ה והרגולטורים - המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, משרד התקשורת, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים והמפקח על היהלומים - יבחנו דרכים לשיתוף מידע בין רשל"ה והרגולטורים וקיום משוב אפקטיבי למידע שהיא שולחת, כל זאת לשם שיפור אפקטיביות הפעלת סמכויותיהם והמאבק בהלבנת הון, תוך מתן הדעת גם לשיקולי ההגנה על הפרטיות וחובת הסודיות ביחסי מפקח - מפוקח. כמו כן מוצע כי משרד המשפטים יפעל להשלמת הליך התקנת התקנות להעברת מידע מרשל"ה לרגולטורים בהתאם לקבוע בחוק. עוד מוצע, כי בהתאם להמלצות ה-FATF לרגולטורים ורשויות המודיעין (FIU's),	מעבירה גם כיום מידע סטטיסטי כפי שיפורט בסעיף 3 להלן, וככל שמדובר במסמכי טיפולוגיות, הרשות מפרסמת מסמכים כאלו באופן פומבי וכן מעבירה לרגולטורים מסמכים תורתיים בנושאים שונים הרלבנטיים לפעולתם. הרשות תמשיך לשתף פעולה עם כלל הרגולטורים על מנת לבחון דרכים לשיפור התיאום ושיתופי הפעולה בין הרשויות, לרבות בכל הנוגע להעברת משובים והחלפת מידע בהתאם לחוק. **רשות ניירות ערך** לעניין העברת מידע מרשלא"ה לרשות ניירות ערך לצרכי אכיפה, יצוין כי לאחרונה אושרו בכנסת תקנות לפי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס – 2000, אשר מטרתן לאפשר לרשל"ה להעביר לידי חוקרי רשות ניירות ערך, ישירות, מידע שנאסף על ידם, לצרכי מניעת עבירות הלבנת הון (תקנות איסור הלבנת הון (כללים לבקשת מידע והעברתו מן הרשות המוסמכת לחוקר ניירות ערך), התשפ"ב-2022), ותקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר לחוקר ניירות ערך לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), התשפ"ב-2022). מדובר בתקנות בעלות ערך רב אשר בכוחן לייעל עד מאד את מנגנון השיתוף במידע השמור ברשל"ה, לצרכי אכיפה פלילית. מעבר לאמור לעיל, הרשות תשמח לשתף פעולה בקידום תכניות להרחבת התשתית החוקית להעברת מידע מרשל"ה לרגולטורים וגורמי האכיפה השונים, והיא בכללם, ויודגש כי על אף האמור בסעיף, רנ"ע איננה הגורם האמון על קידום נושא זה. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** רשלה"ה מעבירה לרשות שוק ההון מידע אודות פעילות נשפי"ם בכמה אופנים: • באמצעות מענה לבקשת מידע יזומה של רשות שוק ההון לעניין דיווחים המועברים במסגרת ביקורות של הרשות בגורמים מפוקחים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובכפוף לכל דין, תגובש תוכנית תקופתית משותפת, מבוססת סיכונים לשיתוף הדדי במידע.	• מידע בחיתוך שנתי של כלל הגורמים המדווחים/שאינם מדווחים לרבות לעניין סוגי הפעולות המדווחות על ידם. • באמצעות משטרת ישראל המעבירה בהתאם לצורך, מידע מסווג שהיא מקבלת מרשלה"ה אודות אי תאימות בין הדיווחים המועברים ע"י נשפי"ם לרשל"ה, למידע המדווח על פעילותם על ידי גופים פיננסים אחרים (בעיקר בנקים). כל האמור לעיל, מהוה כלי לניטור מקדים של הגורמים המצויים בתת ציות ומשמש כפרמטר לערכית ביקורת מבוססת סיכון בגופים אלה. במקביל, קיים צורך חיוני לקבל מידע מפורט יותר מרשל"ה, ברמת סקטור. זאת, לרבות חיתוכים ודגשים בהתאם לצרכי המפקח. **משרד הכלכלה והתעשייה** קבלת מידע רוחבי על כלל מגזר המפוקחים יסייע לניהול הסיכונים בדגימות המפוקחים לביצוע ביקורות מעמיקות, אך גם קבלת מידע פרטני על מפוקחים ספציפיים יסייע לנו בהעמקת ודיוק האכיפה. נשמח לקחת חלק בגיבוש תכנית משותפת, מבוססת סיכון לשיתוף הדדי במידע.
3	העברת מידע סטטיסטי רוחבי וספציפי מרשל"ה לרגולטורים	בביקורת עלה כי שלושה מששת הרגולטורים לא קיבלו דוחות סטטיסטיים רוחביים מרשל"ה בשנים 2018 - 2021, ובסך הכול הופקו 18 מסמכים סטטיסטיים רוחביים. כ-50% מהמסמכים שהופקו בשנים אלו הועברו לרשות שוק ההון לצורכי פיקוח על נותני שירותים פיננסיים. כ-27% מהמסמכים שהופקו בשנים אלו הועברו למפקח על הבנקים לצורך פיקוח על הבנקים והם אינם נוגעים לחברות כרטיסי האשראי. כמו כן, במשך כל התקופה האמורה רק מסמך אחד הועבר לרשות שוק ההון לצורך פיקוח על הגופים המוסדיים. עוד נמצא כי אף שהמידע הסטטיסטי הרוחבי הוא המידע היחיד שרשל"ה מעבירה כיום לרגולטורים במישרין לצורך ביקורת, הוא הועבר בין ינואר 2018 ועד אוקטובר 2021, ל-50% מהרגולטורים ולא בכל שנה. בידי רשל"ה דיווחים ממגזרים שונים על הפעילות המתבצעת בהם וכן דיווחים של מגזרים מסוימים כגון המגזר הבנקאי, על פעילותם של	**משרד המשפטים** בנוגע להעברת מידע מרשל"ה לרגולטורים, כאמור תקנות שיאפשרו העברת מידע לצורכי פיקוח נמצאות בתהליך עבודה (ראה מענה לליקוי 2). בנוגע להעברת מידע שאינו מידע ממאגר המידע (נתונים סטטיסטיים) לרגולטורים, הובהר על-ידי רשל"ה כי העברת נתונים כאמור נעשית באופן שוטף מול הרגולטורים וכי בכוונתה להמשיך בפרקטיקה הנוהגת. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** ככל שהמלצות המבקר מתייחסות להעברת מידע לרגולטורים שמקורו במאגר המידע של הרשות, הרי שזו תתאפשר לאחר התקנת תקנות העברת המידע לרגולטורים, כמפורט לעיל. הרשות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מגזרים שבהם יש שיעור קטן של דיווחים (כגון סוחרי אבנים יקרות) או שבהם אין חובת דיווח (כגון נותני שירות עסקי). דיווחים אלה עשויים לאפשר לרשל"ה למצות מידע על המגזרים האמורים, ולבצע ניתוחים של המידע לצורך העברת דיווח סטטיסטי שיעשיר את ידיעותיו של הרגולטור על המגזר שהוא מפקח עליו, לאור המידע החשוב הגלום בדיווחים שבמאגר המידע. פעילות רשל"ה בגישה מבוססת סיכון אינה סותרת את הצורך של הרגולטורים, על מנת שיוכלו לפעול באופן מבוסס סיכון, לקבל מידע סטטיסטי הקיים ברשל"ה בלבד. כמו כן נמצא כי אף שבידי רשל"ה להעביר מידע מודיעיני למשטרה ולהמליץ למשטרה כי תעבירו לרגולטורים בהתאם לסמכותה, היא יזמה העברות אלו בצירוף המלצה, בשנים 2018 - 2020 ארבע פעמים בלבד, ושני שלישים מהרגולטורים לא קיבלו מרשל"ה באמצעות המשטרה שום מידע כאמור. במבנה משטר הלבנת ההון הנוכחי קיים מקטע של מידע איכותי גולמי ועדכני הגלום במאגר המידע שבידי רשל"ה וכן מידע מעובד שיש בו כדי לשקף את מידת הציות של כל מפוקח ואת מידת חשיפתו לסיכוני הלבנת הון. מידע זה נמצא בידי רשל"ה, וזאת אף שסמכויות הביקורת והאכיפה הוקנו לרגולטורים ואף שבידיהם מידע אחר רב, מתוקף תפקידם. ביצוע ביקורות על ידי רגולטורים שלא על בסיס מידע שלם, שוטף ועדכני על פעילות הגופים המפוקחים עלול לפגוע באפקטיביות הביקורת והאכיפה ובקידום הציות של הגופים המפוקחים לרגולציה אף שניתן היה לשפר את איכות הביקורת מבוססת סיכון תוך שימוש במידע המצוי בידי רשל"ה. מומלץ כי משרד המשפטים יפעל כדי להבטיח כי הפיקוח, הבקרה והביקורת על הגופים המפוקחים יתבססו על המידע הרלוונטי הקיים בידי הרשויות במדינה. לצורך כך מומלץ כי משרד המשפטים והרגולטורים יבחנו פתרונות להסדרת הנגשת המידע הנדרש למבצעי הביקורות מטעם הרגולטורים, ללא תלות במשטרה, לרבות על ידי קידום כללים בתקנות להעברת מידע סדורה ותקופתית וכן העברת מידע טרום-ביקורת, מרשל"ה לכל הרגולטורים. עד להסדרת העברת המידע במישרין, מומלץ כי רשל"ה תפעל במקרים המתאימים להעביר למשטרה מידע עדכני בצירוף המלצות להעברתן לפי תקנות העבירות הנוספות לכלל הרגולטורים. מידע זה עשוי לתרום לרגולטורים לביצוע ביקורת בגישה מבוססת סיכון במגזרים	מעבירה כבר כיום מידע סטטיסטי לרגולטורים, בצורה מבוססת סיכון ותמשיך לעשות כן גם בעתיד, באופן יזום וכמענה לבקשות, תוך שיתוף פעולה עם הרגולטורים השונים. עד להתקנת התקנות, הרשות תמשיך להמליץ למשטרה להעביר לרגולטורים מידע שקיבלה מהרשות, בהתאם לסמכותה לפי תקנות איסור הלבנת הון (כללים לשימוש במידע שהועבר למשטרת ישראל ולשירות הביטחון הכללי לשם חקירת עבירות נוספות ולהעברתו לרשות אחרת), תשס"ו-2006. בנוגע להמלצת המבקר כי הרשות תעביר מידע סטטיסטי גם לרגולטורים המפקחים על גופים אשר כלל אינם מדווחים לרשות (נותני שירות עסקי אשר אינם מחויבים בדיווח וסוחרים באבנים יקרות שבפועל אינם מדווחים), ההמלצה אינה מובנת לנו ולכן לא נוכל להתייחס אליה, שכן הדוחות כוללים מידע סטטיסטי על הדיווחים שהתקבלו ברשות מהגופים המדווחים. ככל שהכוונה הייתה למידע שקיים במאגר ושהתקבל מדיווחים של גופים בסקטורים אחרים, הרי שמדובר במידע מודיעיני מהמאגר ולא במידע סטטיסטי, ומידע מסוג זה תוכל הרשות להעביר רק לאחר התקנת התקנות להעברת מידע לרגולטורים. **רשות ניירות ערך** הרשות תשמח לשתף פעולה בכל הנוגע להרחבת התשתית החוקית להעברת מידע מרשל"ה לרגולטורים השונים, והיא בכללם. על אף האמור, יצוין כי רנ"ע איננה הגורם האמון על קידום נושא זה. הרשות סבורה שיש מקום לפרסם את נתוני האכיפה של הגופים השונים בהיבטי איסור הלבנת הון, במסגרת דוחותיה של רשל"ה. מידע זה רלבנטי לגופים השונים העוסקים באכיפת האיסור וכן לציבור בכללותו. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** רשות שוק ההון, רואה חשיבות רבה בקבלת מידע מרשל"ה. זאת, לא רק לשם מידע למטרות ביקורות ובקרה אלא גם בכדי לשקול

משטר איסור הלבנת הון בישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרלוונטיים. בד בבד עליה להעביר דוחות סטטיסטיים עיתיים עדכניים לכלל הרגולטורים.	שיקולים נוספים בבחינת בקשות רישיון או שלילות למקרים המתאימים. **משטרת ישראל** המשטרה (באמצעות חוליית תיאום הלבנת הון בחטיבת המודיעין), מהווה ערוץ להעברת מידע מרשל"ה לרשויות נוספות וזאת עפ"י התקנות לחוק איסור הלבנת הון. מן ההיגיון הוא, כי העברת מידע ישירה בין רשל"ה לרשויות נוספות, תביא לחשיפה גדולה יותר למידע המצוי ברשל"ה ולניתוחו ע"י הרגולטורים. המשטרה מהווה "צינור" להעברת המידע ובעלת סמכות מכוח התקנות להחליט האם להעביר מידע זה לרשות אחרת. הסדרת הגישה הישירה בין הרגולטורים לרשל"ה תייתר את השימוש במשטרה כ"צינור", תקצר את הפרוצדורה וככל הנראה גם תגביר את השימוש בפניות לקבלת מידע מרשל"ה ע"י הרגולטורים. קיימת טיוטה לתקנות בנוגע להעברת מידע ישירות מרשל"ה לרגולטורים, ומשטרת ישראל תומכת בכך. **משרד הכלכלה והתעשייה** נכון לעכשיו המשרד אינו מקבל מידע כאמור, המשרד מאמין כי קבלת מידע כזה יעזור בהקשרי אכיפה, הסדרת הנגשת מידע מרשל"ה ללא תלות במשטרה תהיה יעילה יותר אך יש יתרון לקבלת מידע מכל גוף שהוא כולל רשל"ה.
4	ביצוע ביקורת של הרגולטור על דיווחי הגופים המדווחים	שניים מארבעת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים רגילים - המפקח על הבנקים ומשרד התקשורת - בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 לא ביצעו בדיקה רוחבית לעניין תקינות מערכות המידע של הגופים המפוקחים, כדי לוודא שהמערכות שמבצעות ניתוח וזיהוי של פעולות רגילות שחובה לדווח עליהן מאתרות את הפעולות המחויבות, באופן תקין. בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 שניים מארבעת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים רגילים	**משרד המשפטים - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הליקוי שמתייחס לרשות הוא בנוגע למשובים שהרשות נותנת לגופים המדווחים. הרשות מקיימת כיום עשרות מפגשי משוב לגופים המדווחים באופן שוטף כחלק מתכנית העבודה שלה ובהתאם למדיניות מבוססת סיכון. הרשות תמשיך להשקיע משאבים במפגשי המשוב השוטפים ותבחן כיצד ניתן לשפר את האפקטיביות שלהם על מנת להמשיך לשפר ולטייב את הדיווחים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		- המפקח על הבנקים ומשרד התקשורת - לא בדקו במסגרת הביקורות על מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם אם כלל הפעולות הרגילות שאותרו על ידי מערכות המחשוב אכן הועברו לרשל"ה. בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021, שלושה מארבעת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים רגילים - המפקח על הבנקים, משרד התקשורת ורשות שוק ההון בנוגע לגופים המוסדיים - לא וידאו בביקורות מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם שמשך הזמן שחלף בין מועד הפעולה המחייבת דיווח רגיל ובין המועד שהיה נדרש לדווח עליה לרשל"ה היה בהתאם למחויב בדין. בתקופה שבין ינואר 2016 לאוקטובר 2021 ארבעה מחמשת הרגולטורים שהמגזרים הכפופים להם מחויבים בדיווחים בלתי רגילים - משרד התקשורת, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון והמפקח על היהלומים - לא בדקו בביקורות מערכות המידע של הגופים הנתונים לפיקוחם כי כלל הדיווחים הבלתי רגילים (300,000) שהם העבירו לרשל"ה בשנים 2016 - 2020 הועברו במועד הנדרש על פי הצו המגזרי ותקנות הדיווח לרשל"ה. עוד עלה בביקורת כי אגף האיסוף ברשל"ה אמון על קליטת הדיווחים הרגילים והבלתי רגילים מהגופים המדווחים, וצוותים מטעמו מנחים גופים מפוקחים בנוגע לדיווחיהם. מתגובותיהם של גופים מרכזיים במסגרת שיתוף הציבור עולה כי לדעתם תופק תועלת רבה מקבלת משוב מפורט מרשל"ה על איכות הדיווחים ועל סוגי הדיווחים המועילים לצד אלה שניתן לוותר עליהם, כדי לחסוך במשאבים המושקעים בפעולות לא אפקטיביות ולהתרכז בדיווחים בעלי החשיבות. איכות התוצר המודיעיני של רשל"ה תלויה, בין היתר, בעצם העברת דיווחים, בתכולתם, באיכותם ובמועד העברתם מהגופים המפוקחים. בין הסיכונים בתחום הדיווח: אי-דיווח, דיווח שלא במועד או דיווח חסר שיפגע באיכות מאגר המידע של רשל"ה ותוצרי רשל"ה. היעדר בחינת ביקורת מקיפה בתחום הדיווחים אינו עולה בקנה אחד עם מילוי תפקידו של הרגולטור בגישה מבוססת סיכון, ועלול לפגום באיכות תוצרי המודיעין של רשל"ה ומכאן גם במילוי תפקידם של רשויות האכיפה והביטחון. כמו כן, עלה כי למרות פעולתה של רשל"ה לעריכת משובים לגופים מדווחים, עולות טענות מגופים המייצגים גופים מדווחים, בדבר היעדר משוב מספק לגופים המדווחים באופן יזום על אודות איכות הדיווחים המתקבלים. נוכח	המתקבלים ברשות מהגופים המדווחים, בדגש על הדיווחים הבלתי רגילים. **רשות ניירות ערך** בהתייחס לסקטור חברי הבורסה שאינם בנקים ולזירות הסוחר, הרי שבמסגרת הביקורות שמתקיימות לא נבדק טיבן של מערכות המידע עצמן ואופן פעילותן, אלא נבחן האופן בו מנטר הגוף המפוקח את הפעילות, לרבות באמצעות מערכות ממוחשבות. כמו כן, מתבצעות בדיקות בלתי תלויות לזיהוי פעולות שהיו אמורות להיות מדווחות ולא דווחו, על מנת לבחון את הבקרות, לרבות הבקרות הממוחשבות. זאת ועוד, בביקורת שבוצעה באחד מחברי הבורסה, בשנים 2018- 2019 , איתרה הביקורת 30 מקרים שדווחו לרשות לאיסור הלבנת הון במהלך השנים 2017 – 2018 , אך פרק הזמן שעבר בין האירוע העשוי להיחזות כפעילות בלתי רגילה לבין הוצאת הדיווח, לא היה סביר, תוך הפרת הדין. בביקורת נוספת שבוצעה בחש"ב אחר, בשנת 2015 , נמצאו 19 דיווחים שדווחו לרשל"ה שלא בסמוך לביצוע הפעולה, אלא לאחר זמן ממושך. הדיון בפורום הפנימי של החברה נערך לאחר פרק זמן ארוך ממועד ביצוע הפעולה ובמרבית המקרים, גם לאחר שהאירוע נדון בפורום הפנימי, חבר הבורסה העביר את הדיווח בפועל רק לאחר פרק זמן נוסף שאינו סביר. בהתאם להמלצות הבינלאומיות של ארגון ה- FATF, על מנת להבטיח את אפקטיביות הפיקוח של הרגולטור על תחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, קיימת חשיבות לביצוע הביקורות ע"י הרגולטור באופן מבוסס סיכון. החובה להגיש את הדיווח בזמן הינה רק אחת מהחובות הרבות שחלות על הגורמים המפוקחים לצד חובות רבות ומהותיות אשר נבחנות על ידי הביקורת. הנושאים בהם מתרכזת הביקורת ואופן ניהול הביקורות, מבוצעות ברשות ניירות ערך על פי גישה מבוססת סיכון ובהתאם לכך, הביקורות שביצעה רשות ניירות ערך לא התרכזו בבחינה רוחבית של מועדי הדיווח בלבד. הרשות לא

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		זאת, מוצע כי כלל הרגולטורים יבחנו בניית תוכנית ביקורת מבוססת סיכון, שתבוצע בין היתר באמצעות מערכות המידע בגופים המפוקחים המפיקות דיווחים רגילים ובלתי רגילים, ותבחן את תפקודן של מערכות אלה, לרבות את איכות הדיווחים לרשל"ה ואת מועדי העברתם. עוד מוצע כי רשל"ה בתיאום עם הרגולטורים, כל אחד בתחום סמכותו, תבחן את הצורך בטיוב המשובים לגופים המדווחים לצורך הבטחת איכות דיווחיהם הבלתי רגילים.	התעלמה מסוגיית בדיקת מועדי הדיווח ואכן בדקה את מועדי הדיווח, ואף יזמה הליכי אכיפה במספר מקרים שבהם פרקי הזמן שאותרו בביקורת לא היו סבירים, כפי שתואר לעיל. בהתייחס לסקטור מנהלי התיקים, יצוין כי במסגרת תהליך מיפוי סיכונים שהתקיים בשנת 2017, נשלח למנהלי התיקים שאלון מקיף למיפוי סיכונים בנושאי הלבנת הון. השאלון כלל גם התייחסות לאופן ההתמודדות של מנהלי התיקים עם אינדיקציות לפעילות בלתי רגילה, לרבות האם טופלו באופן סביר ודווחו כנדרש לרשות לאיסור הלבנת הון. בחינה זו אף הובילה לממצאים ביחס לחברת סינרגיה שווקים פיננסיים בע"מ (שבגינם הוטל קנס על החברה), בין היתר נוכח הפרה של סעיף 10 לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מנהל תיקים למניעת הלבנת הון ומימון טרור, התשע"א - 2010) - הסעיף הקובע את אחריות מנהל התיקים להעביר דיווח על אודות פעולות הנחזות בעיניו כבלתי רגילות. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** במסגרת תהליכי הביקורת המבוצעים בגופים המפוקחים על-ידי רשות שוק ההון, נבחנת ומנוטרת בין היתר פעילות הנש"פ המקימה צורך בהפקת דיווחים בלתי רגילים והעברתם לרשל"ה. לשם כך, מנותחים גם הדיווחים הבלתי רגילים שהועברו על ידי הגופים ובכל בעיית תאימות/מחסור בדיווח הממצא מוגדר כהפרה במסגרת ממצאי דוח הביקורת. במקביל, במסגרת 12 כנסי ציות שנערכו בין השנים 2018-2021 לסקטור הנשפ"ים על ידי המפקח בשיתוף רשל"ה, ניתנו דגשים לעניין הפקת דיווחים בלתי רגילים במועד הנדרש ובתבנית הנדרשת. ביחס לביקורות בגופים המוסדיים – כחלק אינטגרלי מהביקורות שבוצעו לאחרונה, מבוצעת בדיקה של שליחת דיווחים רגילים בסמוך לסיום החודש. כלומר, כן מבוצעת בדיקה של מועד השליחה. כמו כן, ביחס לדיווחים בלתי רגילים, בכל הביקורות בוחנים האם הבדיקה לניטור מקרים חריגים מבוצעת בסמוך לסוף כל חודש (כפי שדורש הצו בנושא). בנוסף, מבוצעת בחינה של הערות רשל"ה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לביקורות כפי שמופיעות במכתב המתקבל מרלשה"ה בתחילת הביקורת. **משרד הכלכלה והתעשייה** מגזר היהלומנים מחויב בדיווחים בלתי רגילים שמועברים ישירות לרשל"ה. עד כה טרם התקבלה מרשל"ה אינדיקציה כי גוף שבפיקוחנו העביר דיווח בלתי רגיל. בכל הביקורות שהמינהל עורך נשאלים המפוקחים במפורש האם הם מעבירים דיווחים כאמור לרשל"ה, ומכל הביקורות שנערכו לא עלה כי הועברו דיווחים כאמור וכן מעצם הביקורות שבוצעו עד היום לא עלו אינדיקציות לגבי מקרים שמחייבים את המפוקח להעביר דיווחים כאמור, ועל כן אין כל מידע על גוף ספציפי שהעביר או לא העביר דיווח כאמור. הדיווחים מועברים ע"י היהלומנים ישירות לרשל"ה ע"י הזנת הפניות לפורטל ייעודי של רשל"ה. למשרד אין נגישות למערכת זו.
5	תכולתם של צווי הלבנת הון	נמצא כי ריבוי הצווים שנכנסו לתוקפם בהדרגה במשך כ-20 שנים, השונות בין הצווים והשונות בפרשנות שנתנו להם הרגולטורים יש בהם כדי לפגוע באחידות הרגולציה של המשטר והם עלולים לגרום להיווצרות של פערים בין מגזרים שונים ללא כל הצדקה, אם השונות אינה מבוססת על הערכת סיכונים סדורה. כמו כן השונות האמורה עלולה ליצור נקודות תורפה שינוצלו להלבנת הון. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות החלטת הממשלה בדבר רגולציה חכמה, שנדרש שתהיה עקבית ותעודד היענות בקרב המפוקחים. במצב דברים זה עלולה להיווצר פגיעה בשוויון בין הגופים המפוקחים. מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף כלל הרגולטורים ורשל"ה ימשיכו לפעול במשותף כדי לקדם רגולציה שתבוסס על עקרונות של שוויון אשר מחד גיסא תיתן ביטוי לייחודיות של כל מגזר בגישה מבוססת סיכון ותוך שיתוף הגופים המפוקחים, ומאידך גיסא תימנע פערי רגולציה בלתי נחוצים בין שירותים חלופיים ומגזרים דומים. רגולציה שיוויונית, שהיא גם רגישה לתפקידיו הנוספים של כל רגולטור ולכפיפותו לסטנדרטים בין-לאומיים בתחומים אחרים -עשויה לתרום לעידוד התחרות. עוד מוצע כי המפקח על	**משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט פלילי) יחד עם הרשות פועלות לקידום הצו האחיד שיאפשר החלת משטר הלבנת הון באופן שוויוני בין הסקטורים אך יחד עם זאת יאפשר גמישות והתאמה לייחודיות של כל סקטור. הנושא נמצא בתוכנית העבודה של המחלקה ומקודם בהתאם לתוכנית העבודה. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות מסכימה שישנם פערים בין צווי איסור הלבנת הון החלים על סקטורים שונים, הנובעים בחלקם מהבדלים בין הגופים הפיננסיים והשירותים שהם נותנים, ובחלקם מזהות הרגולטור או ממועד התקנת הצו. לפיכך, הרשות יזמה בשיתוף עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) את התקנת הצו האחיד. מדובר ברפורמה משמעותית במשטר איסור הלבנת הון, שאחת ממטרותיה היא לאחד את ההוראות העקרוניות החלות על כל הסקטורים הפיננסיים הכפופים לחוק איסור הלבנת הון במטרה למנוע פערים רגולטוריים. כחלק

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הבנקים, בשיתוף לשכת רואי החשבון ולשכת עורכי הדין, ותוך תיאום עם משרד המשפטים, יגבשו כללים ברורים ומפורטים בדבר אישורים של עורכי דין ורואי חשבון שגופים מפוקחים יוכלו לדרוש מלקוחותיהם במסגרת מתן שירות, ותוך מתן תשומת לב להשפעות של כללים אלו על דרישת אישורים על ידי מגזרים מקבילים.	מהלך זה, הרשות מקיימת הליך RIA על מנת לשתף את הציבור, לרבות הגופים המפוקחים בהליך החקיקה. ניסוח הצו האחיד והליך RIA צפויים להסתיים עד סוף שנת 2022. **רשות ניירות ערך** לעמדת הרשות יש לקדם את חקיקת הצו האחיד אשר יפתור את חוסר האחידות ואת הצורך לתקן את הצווים אחת לתקופה, וכן ימנע פערים כאמור. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** במהלך שנת 2021 החלה רשלה"ה בשיתוף הרגולטורים לקדם הליך של מעבר לצו איסור ה"ה אחיד עבור כלל הסקטורים שיקבע את העקרונות לפיקוח. במסגרת הצו יקבעו העקרונות הכללים באופן אחיד ולכל רגולטור תינתן הסמכות להוציא הנחיות פרטניות לסקטור עליו הוא מפקח בהתאם לסוגי הפעילות, היקפה, והסיכונים הגלומים בה. **משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד ישמח לשתף פעולה עם רשל"ה לביצוע אחידות ברגולציה במידת האפשר ולהתאמת הצו.
6	הכבדה הנובעת מכפל רגולציה - הצורך בגישה ישירה למערך סליקה	נמצא כי מנגנון הסליקה שלפי הוראות הדין מתבצע בלעדית באמצעות המערכת הבנקאית יוצר הכבדה הנובעת מכפל רגולציה בתחום הלבנת ההון על מגזרים הנאלצים להשתמש בשירותי המערכת הבנקאית לצורך סליקה. לנוכח ההכבדה הנובעת מכפל הרגולציה האמורה על המגזרים השונים ועל הציבור הרחב הנושא בהשלכות כדוגמת עלויות הכרוכות בכך, מוצע כי המפקח על הבנקים וכלל הרגולטורים בתיאום עם משרד המשפטים, כל אחד בתחום סמכותו, יבחנו דרכים להקלה רגולטורית, למשל באמצעות הסדרה רגולטורית של ממשקי התפר בין המגזרים השונים, תוך שיתוף הציבור ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד ישמח לשתף פעולה עם המפקח על הבנקים להסדרת ממשקי התפר לצורך הקלה רגולטורית. **רשות ניירות ערך** כיום, מנגנון הסליקה אכן מבוצע באמצעות המערכת הבנקאית ומוסדר תחת הפיקוח של בנק ישראל בלבד. בעתיד, כשתושלם חקיקת תזכיר חוק הסדרת העיסוק בשירותי תשלום, אותו מקדמים משרד האוצר והרשות בימים אלה, יוכלו להיכנס לשוק סולקים חדשים אשר יפוקחו על ידי הרשות בהתאם. על סולקים אלו, יחול

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			צו איסור הלבנת הון ייעודי אשר ייקבע בתיאום עם רשות איסור הלבנת הון, משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** רשות שוק ההון ערה לכפל הרגולציה הקיים כיום על מגזרים שונים בשל התלות הכמעט מוחלטת בסליקה המבוצעת באופן בלעדי ע"י מערכת הבנקאית. יש לשקול בחיוב מתן פטור בצו הבנקים, מפיקוח על כל הגופים המפוקחים ע"י רשות שוק ההון. זאת, בדומה להנחיה הקיימת ביחס למפעילי מערכות לתיווך באשראי, המהווים גם הם גורם מפוקח ע"י רשות שוק ההון.
7	עלות משטר הלבנת ההון לגופים המפוקחים	בביקורת עלה כי אף שצו התאגידים הבנקאיים נכנס לתוקפו בשנת 2002, ועל אף העלות הניכרת של יישום הצו שהמגזר הבנקאי נדרש לשאת בה, בהיותו מחויב להשקיע בכוח אדם ובפיתוח מערכות מידע הכרוכים בכך, וכן על אף העלויות שעשויות להיות מושתות בגין כך על הציבור - המפקח על הבנקים שבבנק ישראל לא בחן את העלות שהמערכת הבנקאית נושאת בה בגין משטר הלבנת ההון, ואת העלות המגולגלת בגין כך על הלקוחות. כמו כן נמצא כי רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, הממונה על נותני שירות עסקי והמפקח על היהלומים לא בדקו את העלויות של המשטר על המגזר שהם מפקחים עליו, מאז כניסתו לתוקף של הצו המגזרי. יצויין כי בדיקת עלויות המשטר וזיהוי כפילויות או חוסר יעילות ברגולציה, אינם עומדים בהכרח בסתירה להשגת מטרות הרגולציה. נמצא כי על אף העקרונות שנקבעו בהחלטות הממשלה האמורות שעניינן הקלת הרגולציה, הערכת הרגולציה וקביעת רגולציה חכמה, ועל אף החלטת הממשלה משנת 2013 כי מנכ"ל משרד ראש הממשלה יפנה לתאגידים ציבוריים ובכללם למפקח על הבנקים ורשות ניירות ערך על מנת שישקלו לבצע תהליכים מקבילים בהתאם לעקרונות החלטתה, ועל אף הודעת רשות שוק ההון על כוונתה לפעול ברוח החלטת הממשלה האמורה - המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, משרד התקשורת, הממונה על נותני שירות עסקי והמפקח על היהלומים לא ביצעו הליך להערכת השפעות הרגולציה לבחינת העלויות הנובעות מהמשטר	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד לא יתנגד להשתתף בדיון בינמשרדי שידון באפשרות לבצע בדיקת השפעות רגולציה על הציבור. **משרד המשפטים - הממונה על נותני שירות עסקי** במסגרת תכנית העבודה של יחידת הממונה על נותני שירות עסקי לשנת 2022 מתקיים הליך של טיוב הרגולציה עם אגף תכנון מדיניות ורגולציה במשרד. על פי תכנית העבודה במהלך השנה הקרובה תיערך בחינה של הנטל הנובע מהמשטר, הן על נותני השירות העסקי והן על הציבור. כן תיבחן שאלת העלויות הנובעות מהמשטר, הן העלויות בהן נושאים נותני שירות עסקי והן עלויות המושתות על הציבור, ככל שיש כאלה. לצורך בחינת הנטל והעלויות ייבחן המשטר הקיים, על הוראותיו השונות וכן יתקיים הליך של שיתוף הציבור בנושא. במסגרת שיתוף הציבור תעלה גם שאלת הדיווח הוולונטרי של נותני שירות עסקי לרשות לאיסור הלבנת הון. חשוב להדגיש כי החובה מוטלת על עורכי דין ורואי חשבון פרטיים, שאינם מחויבים לשכר טרחה כזה או אחר. מכאן שבחינת שאלת העלויות המושתות על הציבור אינה פשוטה כלל ועיקר שכן אין קו

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המושתות על הגופים המפוקחים, ולא הליך להערכת השפעתן של עלויות אלו על העלות הנגבית מהלקוח. יצוין כי גם המלצות הצוות הבין-משרדי בעניין רגולציה חכמה משנת 2021 מלמדות כי המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך ורשות שוק ההון יכולים היו לבצע הליך RIA ולפרסמו לציבור בלי לפגוע בעצמאותם ובגמישותם של הגופים המפקחים. הותרת רגולציית הלבנת הון שכבר קיימת כשני עשורים, ללא בחינה מחדש, אינה רצויה לנוכח ההשפעה המהותית של הרגולציה על הפעילות הפיננסית והחוץ-פיננסית. בחינה שכזאת יכולה להיעשות תוך המשך פעולה בהתאם להמלצות ה-FATF לפעול בגישה מבוססת סיכון להכלה פיננסית, למניעת הדרה פיננסית ולצמצום הימנעות מסיכון (על מונחים אלו יורחב בהמשך). לפיכך, מוצע לפעול בהתאם להמלצות הצוות הבין-משרדי בעניין רגולציה חכמה מיולי 2021, התומכות בהחלת הליכי RIA גם על המפקח על הבנקים, על רשות ניירות ערך ועל רשות שוק ההון, בשינויים המחויבים כמבואר לעיל (בלי לפגוע בעצמאותם ובגמישות הנדרשת לפעולתם), ובהתאם לעקרונות המנחים בחוק עקרונות האסדרה שחוקק בנובמבר 2021, ובלי לגרוע מהמלצות ה-FATF להתנהלות מבוססת סיכון; דהיינו, מוצע כי כלל הרגולטורים יחילו הליך RIA על משטר הלבנת ההון לטיוב האסדרה הקיימת, כל רגולטור במגזר שהוא אמון עליו ובהתאם לחובות הייחודיות שהוטלו עליו, ובמקרים הרלוונטיים יפרסמו לציבור את עיקרי הממצאים. זאת כדי להעריך את עלות הרגולציה שבה יישאו הגוף המפוקח ולקוחותיו, ובכלל זה לבחון אם עלות הרגולציה סבירה ומידתית יחסית לתועלת המופקת ממנה. כמו כן לשם שיפור הרגולציה בתחום איסור הלבנת הון (שאינה באחריות תאגידים ציבוריים), מומלץ כי רשות האסדרה המוקמת מכוח חוק עקרונות האסדרה, תבחן את הצורך בטיובה, ובהנעת פעולתם של הרגולטורים הרלוונטיים. מומלץ כי סוגיות תקציביות או חוקיות שלדעת הרגולטורים מעכבות ביצוע הליכי הערכת רגולציה ייבחנו במשותף על ידי כלל הרגולטורים, משרד האוצר ורשות האסדרה שתוקם.	מנחה או מחייב לעניין גובה שכר הטרחה אותו גובים עורכי הדין ורואי החשבון. ההליך אמור להסתיים עד לסיום הרבעון השני של שנת 2022, ולאחר מכן יופקו המסקנות ובהתאם להן ייבחן האם יש צורך בפעולות לשם שיפור וטיוב המשטר. ככל שיימצא כי יש לפעול כאמור, ייבחנו החלופות האפשריות ובמהלך הרבעון האחרון של השנה תיבנה תכנית אסטרטגית מתאימה. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** כאמור, כחלק מהליך הרפורמה של הצו האחיד, מתבצע הליך RIA הכולל קבלת עמדותיהם של הגופים המפוקחים לגבי החקיקה המוצעת, בכתב ובעל פה. הדו"ח הסופי יתייחס גם לנושא העלויות. **רשות ניירות ערך** יצוין כי לרשות ניירות ערך לא ניתנו הסמכויות הנחוצות לדרוש מידע מהגופים המפוקחים לצורך ביצוע הליכי RIA , כי לא הוקצו לה תקנים לביצוע הליכי RIA , וכי ממילא יכולתה לשנות את הצווים הרלבנטיים מוגבלת. בהינתן שזה זמן רב נמצא על הפרק תיקון של צווי איסור הלבנת הון, המקודם על-ידי הרשות לאיסור הלבנת הון ומשרד המשפטים, דומה כי ככל שעולה צורך לבצע הליך RIA בנושא, הרי שרשות ניירות ערך אינה הכתובת לכך אלא הגורמים המקדמים את תיקון הצו. עוד יצויין כי ההערה לפיה היה על רשות ניירות ערך לבצע בחינת עלות ביחס למשטר איסור הלבנת הון אינה ברורה לנו, ולכאורה עולה מגישה זו ביקורת כללית יותר ולפיה היה על רשות ניירות ערך לקיים הליכי RIA בכל עניין ודבר, זאת עוד לפני שחוקק חוק עקרונות האסדרה. ביקורת זו אינה מתיישבת עם חוק עקרונות האסדרה העוסק ברגולציה חדשה, ואינה מביאה בחשבון שיקולים כגון היכולת לבצע בחינה כאמור, המשאבים הנדרשים לצורך כך, מטלות אחרות הנמצאות על סדר יומה של הרשות, ואת העובדה כי הרשות אינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הגורם המוסמך לקבוע או לשנות את צווי איסור הלבנת ההון אלא הוטל עליה ליישמם. עוד נציין כי בביקורת חסרה התייחסות לכך שהחקיקה בתחום איסור הלבנת הון מושתתת רובה ככולה על המלצות ה- FATF כדי להימנע מהשלכות שליליות של אי-עמידה בסטנדרטים בינלאומיים. כידוע, השוואה והתנהלות בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים הוכרה לאחרונה כעיקרון מנחה בהחלטת הממשלה וחוק עקרונות האסדרה, ועל כן דומה כי יש לציין במסגרת הביקורת אם מוצע לסטות מעיקרון זה. אם התשובה לכך חיובית, גם בעניין זה הכתובת לביקורת אינה רשות ניירות ערך אלא הרשות לאיסור הלבנת הון ומשרד המשפטים המקדמים את הצווים בתחום.
8	שמירת מסמכים	בביקורת עלה כי הגופים המפוקחים נדרשים, מכוח הצווים המגזריים, לשמור מסמכים שכוללים הצהרה בחתימת מקור (חתימה פיזית) על קיומו של נהנה בחשבון או בפעולה. מהמענה של גופים מרכזיים למשרד מבקר המדינה במסגרת שיתוף הציבור עלה כי שמירה פיזית של מסמכים כרוכה בעלויות גבוהות מאלו של שמירה מקוונת. מוצע כי כלל הרגולטורים בשיתוף משרד המשפטים יבחנו חלופות שיאפשרו חתימה על מסמכים באופן מקוון וכן שמירת מסמכים באופן מקוון, גם כאשר החתימה היא חתימה פיזית-מקורית, וכי בהתאם לממצאי הבחינה הם ייזמו אסדרה ההולמת את המלצות ה-FATF ואת החלטת הממשלה בדבר רגולציה חכמה.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד מסכים לבחינת חלופת חתימה על מסמכים ושמירת מסמכים באופן מקוון ותיקון הרגולציה הקיימת בהתאם. **משרד המשפטים – הרשות להלבנת הון** הדרישה לקבלת הצהרות בחתימת מקור היא דרישה של רשויות האכיפה, מטעמים ראייתיים. הרשות מכירה בצורך לאפשר זיהוי שייעשה באמצעים טכנולוגיים, בייחוד לאור התפתחות הטכנולוגיה והחלת המשטר על גופים נוספים הפועלים באמצעים דיגיטליים, והנושא נבחן על ידי כלל הגורמים הרלבנטיים במסגרת הדיונים על הצו האחיד. **רשות ניירות ערך** הרשות תשמח לשתף פעולה בהרחבת התשתית החוקית לקידום נושא זה. יצוין כי לאחרונה פורסמה טיוטת הוראת יו"ר הרשות לזיהוי מרחוק, שיש בה כדי לתרום לקידום סוגיה זו. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** במקביל ליישום המלצת מבקר המדינה, כבר כיום קיים ברשות שוק ההון מענה נרחב באופן יחסי לרגולטורים אחרים לעניין זה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			במסגרת האסדרה והחקיקה בהיבטי איסור ה"ה על הנשפי"ם ניתנו הקלות בעניין קבלת ושמירת מסמכי מקור וזאת כאשר הפעילות מבוצעת על ידי הנש"פ באמצעות מערכת סגורה וחצי סגורה (סעיף 7 לצו) וכן, בהתאם להוראות חוזר התקשרות מרחוק עם מקבל שירות באופן מקוון.
9	קביעת זהות אנשי ציבור מקומיים	נמצא כי רשימת התפקידים הקבועה בצווים או בחוזרים מגזריים, בנוגע לאישי ציבור מקומיים, אינה מפורטת דייה וכוללת גם מונחים שאינם חד-משמעיים ונתונים לפרשנות, ומשכך הגופים המפוקחים מתקשים לזהות את כלל אישי הציבור וליישם לגביהם את חובותיהם לפי משטר איסור הלבנת הון. גם הרשימה בטיוטת הצו האחיד, המפורטת יותר, עדיין עמומה בחלקה שכן היא כוללת גם ביטוי כללי "כל ממלא תפקיד כאמור אף אם תוארו שונה". אי-קביעת רשימה ספציפית של בעלי תפקידים, תוך מתן ודאות רגולטורית לגופים המפוקחים, אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, ולפיה על רגולציה להיות ודאית ובהירה, ואף שמצופה מהגופים המפוקחים לזהות ולנטר אנשי ציבור מקומיים כחלק חיוני במאבק בשחיתות. מומלץ כי משרד המשפטים, כלל הרגולטורים ורשל"ה ימשיכו לקדם קביעת רשימת תפקידים מפורטת שתגדיר עבור הגופים המפוקחים שנדרשים ליישם את חובות הדין מיהם אנשי הציבור המקומיים, וזאת כדי להפיג את העמימות השוררת כיום, שלעיתים גורמת לכך שהגוף המפוקח מסתמך על הצהרת הלקוח. כמו כן, לנוכח העובדה שכל רגולטור עשוי לפעול בנפרד לצורך טיוב הציות של הסקטור - מוצע לבחון את ההשפעות של הנהגת מתודולוגיה חלופית ולפיה האחריות לקביעת הרשימה השמית או רשימת התפקידים של אישי הציבור המקומיים תוטל על הרגולטור ולא על המגזר הפרטי. מומלץ כי הבחינה הכוללת של סוגיית הגדרת אנשי הציבור תבוצע תוך שיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים המושפעים מסוגיה זו.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד מאמין כי יש מקום לכך שרשל"ה ידאג לסנכרון בין כלל הרגולטורים ליצירת רשימה אחידה תוך שיתוף הציבור. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** מחלקת יעוץ וחקיקה קיימה דיונים בנושא רשימת בעלי התפקידים של אישי הציבור המקומיים והעבירה את הרשימה להתייחסות משרד האוצר. לאור ההמלצה, המשרד ידאג להפצת הרשימה לכלל הרגולטורים להתייחסותם בתקופה הקרובה. יודגש כי לדעת המשרד אין מקום ליצירת רשימה שמית של בעלי תפקידים מתחלפים, אשר עשויה להשתנות בתדירות גבוהה עם חילופי תפקידים. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות מסכימה שיש צורך בפרסום רשימת תפקידים המתאימה לישראל על מנת להקל על הגופים הכפופים למשטר איסור הלבנת הון לזהות אנשי ציבור מקומיים, כחלק מהמאבק בשחיתות ובהלבנת הון. לצורך כך גיבשו כלל הגופים הרלבנטיים רשימה והיא מופיעה בטיוטת הצו האחיד אשר הופצה לאחרונה. הרשימה אושרה על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), משטרת ישראל והרגולטורים הפיננסיים. אין כוונה לקבוע רשימה שמית של אנשי ציבור, שכן מדובר במודל שלא מקובל בעולם ולא יעיל לעמדת לצורך המאבק בהלבנת הון.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רשות ניירות ערך בהתייחס לסקטור זירות הסוחר, ולאור קשיים משמעותיים בהליך חקיקת צווי איסור הלבנת הון ותיקונם גם בנושא זה, למרות ניסיונות של רשות ניירות ערך לקדם במסגרת תיקון לצו זירות סוחר הוספת קביעות מפורשות בנוגע לאיש ציבור מקומי (בדומה לקבוע בצו חברי בורסה שאינם בנקים), היתה התנגדות בממשלה לקדם תיקון זה ולפיכך הוא הושמט מנוסח התיקון. אף מדוגמא זו עולה כי קיומו של צו אחיד יחסוך התדיינות מיותרת לגבי כל צו וצו והגעה לתוצאות שונות מסיבות שאינן רלבנטיות בהכרח. באשר לסקטור מנהלי התיקים, במסגרת בחינת הנושא נערכה בשנת 2019 ביקורת ייעודית בה בוצעה בחינה של מערכת של חברה פרטית אשר ביקשה לספק פתרון ליישום הוראות הדין הרלוונטיות לצורך יישום חובותיו של מנהל תיקים לביצוע בדיקה לאיתור אנשי ציבור, וכן לבצע בדיקה לגבי כלל הישויות בחשבונות המנוהלים אצלו אל מול רשימות מוכרזי טרור שמפרסמים ארגונים בינלאומיים. הביקורת נועדה לבחון את מהימנות המערכת בעת בחינת רמת הסיכון הנשקפת לסקטור מנהלי התיקים עקב גורמי סיכון שהם מוכרזי טרור ו/או אנשי ציבור, כפי שהוגדרו בצו, במטרה להנגיש את הכלי למנהלי התיקים וכדי להקל על התהליך. ממצאי הביקורת העלו, בין היתר, כי רמת הסיכון של פעילות אנשי ציבור אצל מנהלי התיקים הוא נמוך מאוד, עד כדי זניח, וכן כי לא קיימת פעילות של מנהלי תיקים מול גורמים שנמצאים ברשימת מוכרזי הטרור (ממצאים שסייעו רבות לביסוס מתן הקלות רלוונטיות מחובות לפי הצו). עוד עלה מביקורת זו כי השימוש במערכת הוביל לשיעור גבוה של תוצאות השוואה שגויות – ועל כן לא קודם השימוש בה כפתרון שיש להנגיש למנהלי התיקים. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** ליקוי זה טופל על ידי הרשות בשני אופנים: בחוזרי ניהול סיכוני הלבנת הון שפרסמה הרשות, ההגדרה של איש ציבור מקומי הורחבה בהתאם להגדרה שהייתה מקובלת גם על

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים. זאת, על מנת לייצר אחידות עם הנחיות של רגולטורים מקבילים בנושא זה. במקביל יש בכך להעניק לסקטור כלי נוח יותר לזיהוי ואיתור פעילות של אנשי ציבור מקומיים. במסגרת קובץ שו"ת שמפורסם בימים אלו על ידי המפקח הוקצתה שאלה ייעודית לנושא זה ולהגדרה העדכנית כפי שנכתבה בחוזר נוהל סיכוני הלבנת הון.
10	מרשם נאמנויות בחברות ורישום נהנים בנאמנויות אלו	נמצא כי אין מרשם פומבי שיכול לשמש את הגופים הפיננסיים המתעד לגבי חברות שרשומות ברשם החברות שברשות התאגידים ושמוחזקות בנאמנות, מי הנהנים מפירותיהן. זאת למרות החובה לזהות נהנים בפעולות פיננסיות בהתאם להמלצות ה-FATF, החוק והצווים, ואף שיש בידי רשות המיסים מידע מסוים על נאמנויות ועל הנהנים בנאמנויות אלו. לפיכך, הגופים הפיננסיים מתקשים לזהות את הנהנה הסופי מפעולה שמבצעת חברה רשומה בישראל שמניותיה מוחזקות בנאמנות. על משרד המשפטים, וכלל הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לעניין זה להמשיך את בחינת הדרכים להסדרת תחום זה אם באופן פרטני ואם באמצעות הקמת מרשם נהנים בנאמנויות, מרשם נהנים כללי ברשם החברות או בכל דרך אחרת שתאפשר לגופים המפוקחים לזהות גם את הנהנה בנאמנויות בחברות. מומלץ כי בחינה זו תבוצע תוך שיתוף רשויות האכיפה והציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו.	**משטרת ישראל** המשטרה תומכת בהמלצת המבקר. **משרד הכלכלה והתעשייה** ככל שרלוונטי למשרד, המשרד מסכים להמלצה כי יוקם מרשם פומבי של נאמנויות בחברות שכלל הרגולטורים יוכלו ליהנות ממנו. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** הנושא מורכב משני היבטים: בעלים סופיים של תאגיד שמוחזק בשרשור ונהנים סופיים בנאמנות. הקמת מרשם "בעלי מניות סופיים" בתאגידים נמצאת בבחינה בשים לב לחלופות שונות המקובלות בעולם ובשים לב לעדכונים בהמלצות FATF. הבחינה נעשית בידי יחידת אסטרטגיה ביחד עם ייעוץ וחקיקה (כלכלי + פלילי) ורשות איסור הלבנת הון ובתיאום עם רשות התאגידים. עמדת הציבור וגופים רלבנטיים בעניין זה כמובן תישמע בהמשך התהליך. יובהר כי ההמלצה של ה-FATF (לרבות התיקונים הנשקלים) אינה מחייבת שהמרשם יהיה פומבי אלא מתמקדת במתן גישה למידע שבמאגר לרשויות האכיפה ולגופים מדווחים. הנושא השני – מרשם נאמנויות – נבחן במסגרת צוות בין משרדי במחלקה האזרחית בייעוץ וחקיקה. מאחר שה-FATF שוקל לערוך תיקונים משמעותיים בהמלצה בקרוב, הוחלט כעת להתמקד במרשם בעלי המניות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הרשות מכירה בצורך להקים מרשם נהנים בישויות משפטיות ובנאמנויות לצורך הגברת השקיפות ומניעת ניצולן לרעה למטרות הלבנת הון, פשיעה חמורה ומימון טרור. הצורך להגברת השקיפות נובע גם מעדכון הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור והחובה להתאמת ההסדרים המקומיים לאלו המקובלים בעולם. לפיכך, הרשות יזמה הקמת צוות בינמשרדי בהשתתפות כלל הגורמים הרלבנטיים אשר דן בימים אלו בנושא לצורך בחינת סוגיות הנוגעות למרשם, לרבות מיקומו, המידע שיימצא בו והשימושים במידע. **רשות המיסים בישראל** לרשות המסים אין התנגדות שמשרד המשפטים ורשם החברות יבחנו דרכים להסדרת התחום באמצעות הקמת מרשם נאמנויות חדש ונפרד. יצוין, כי על מאגר הנאמנויות והנהנים המצוי ברשות המסים חלה חובת סודיות על פי דין, כאשר לחובת הסודיות חשיבות רבה להבטחת הדיווחים לרשות המסים וליציבות גביית המס לטובת תקציב המדינה. יובהר, כי לרשלא"ה קיימת סמכות על פי סעיף 30 לחוק איסור הלבנת הון לבקש מרשות המסים מידע ממאגר רשות המסים, הדרוש לה לצורכי עבודתה. **רשות ניירות ערך** רשות ניירות ערך איננה הגורם האמון על קידום נושא זה אך תשמח לשתף פעולה לקידומו ככל שיעלה הצורך.
11	קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג)	בביקורת עלה, כי המפקח על הבנקים, משרד התקשורת, רשות שוק ההון וכן הממונה על הנש"עים במשרד המשפטים אינם נותנים מענה על פניות גופים מפוקחים בעניינים קונקרטיים לצורך קבלת החלטות מקדמיות (פרה-רולינג), אלא לכל היותר משיבים על שאלות עקרוניות או רוחביות במסגרת פרסומים לכלל המפוקחים. לפי עמדתם, הגופים המפוקחים נדרשים לפעול בהתאם לגישה מבוססת סיכון ולנהל את הסיכון בהתאם להוראות הדין,	**משרד הכלכלה והתעשייה** כיום המשרד נותן פרה- רולינג כשמתבקש לכך. כמו כן המשרד מסכים כי יש חשיבות לבחינת הנושא ובכל מקרה למתן מענה ראוי למפוקחים, לרבות בעניין פניות פרה-רולינג ופרסום העמדות בנושאים עקרוניים לציבור, על מנת להגביר את הוודאות של המפוקחים כי הם פועלים כדין.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרגולציה והמלצות ה-FATF. לנוכח זאת נשקף לגופים המפוקחים הסיכון שהרגולטור יטיל עליהם עיצומים כספיים. לעומתם, רשות ניירות ערך והמפקח על היהלומים מוכנים לתת מענה על שאלות מקדמיות בנושאים ספציפיים אם יקבלו בקשות לקבלת עמדה מוקדמת מטעמם. פיתוח מנגנון שייתן לגופים מפוקחים מענה על פניות מקדמיות מסוימות יצמצם השפעות שליליות של הרגולציה על האזרחים, כדוגמת הימנעות מסיכון (ראו להלן). למשל, מענה זה יאפשר ביצוע עסקאות תוך מתן ודאות לגוף המפוקח אשר פנה לרגולטור לאחר הליך הערכת סיכונים, וימנע מצב של הימנעות מביצוע עסקאות (de-risking) בשל אי-הוודאות הרגולטורית. לכן, מוצע כי הרגולטורים יבחנו, כל אחד במסגרת סמכותו, ובתיאום ביניהם ובין משרד המשפטים, מהו המענה הראוי שעל רגולטור להעניק למפוקחיו, לרבות בעניין פניות פרה-רולינג ופרסום העמדות בנושאים עקרוניים לציבור באתרי הרגולטורים, על מנת להגביר את הוודאות של המפוקחים כי הם פועלים כדין. מומלץ כי בחינה זו תבוצע תוך שיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו ובשים לב למכלול ההשלכות של פרסום חוות דעת מקדמיות.	**משרד המשפטים - הממונה על נותני שירות עסקי** יחידת הממונה על נותני שירות עסקי עונה לפניות פרטניות, תוך הדרכת הפונים אליה, ובמובן זה כן מתקבלות החלטות מקדמיות (פרה-רולינג), תוך ההסתייגויות המתבקשות, כפי שיפורט להלן: היחידה מפרסמת דגלים אדומים והנחיות המפרטות כיצד על נותני שירות עסקי לפעול. הדגלים וההנחיות מתעדכנים בהתאם לצורך. בנוסף להנחיות כלליות אלה מתקבלות ביחידה פניות פרטניות של נותני שירות עסקי ואחרים, המבקשים מענה אודות חובות נותני השירות העסקי על פי הוראות הדין במקרים ספציפיים. היחידה נותנת מענה בהתייחס לנתונים המובאים בפניה, תוך מתן הסבר מפורט ככל הניתן אודות הדרך בה על נותן השירות העסקי לפעול באותו מקורה כדי למלא את חובותיו וכדי להימנע ממתן שירות עסקי כאשר השירות המבוקש נמצא בסיכון גבוה להלבנת הון או מימון טרור. פניות המעלות שאלות עקרוניות מפורסמות באתר האינטרנט של היחידה, בצירוף התשובה לה. המענה הפרטני שניתן על ידי היחידה מתבסס, כמובן, על המידע המועבר על ידי הגורם שפונה אל היחידה. בדרך כלל המידע המתקבל ביחידה הינו מידע חלקי בלבד, שכן הגורם השואל הוא שמחליט איזה חלק מהמידע יועבר. לפיכך כל תשובה ניתנת תוך ההסתייגות הנדרשת ומבהירה לפונים אליה אילו נתונים נוספים עליהם לבדוק, ככל שיש כאלה. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות תומכת בהמלצה כי הרגולטורים יתנו מענה לשאלות עקרוניות ויפרסמו שאלות ותשובות לסקטורים המפוקחים. יחד עם זאת, לעמדת המשרד, לחייב את הרגולטורים לעשות פרה-רולינג במקרים ספציפיים, שבהם לא עולות שאלות עקרוניות, זו המלצה לא יעילה ולא ישימה, שתחטא לעקרונות משטר איסור הלבנת הון ותביא לעיכובים משמעותיים בהתנהלותם של הגורמים הפיננסיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ולהסתמכותם על תשובת הרגולטורים חלף יישום גישה מבוססת סיכון כנדרש מהם. **רשות ניירות ערך** כמפורט בסעיף, ביקורת זו אינה נוגעת לרשות ניירות ערך, המשיבה לשאלות ופניות בנושאי הלבנת הון.
12	השפעת הרגולציה על האזרח	המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, הממונה על הנש"עים, המפקח על היהלומים ומשרד התקשורת לא בחנו באופן רוחבי את איכות השירות שניתן ללקוחות הגופים המפוקחים, לרבות את משך יישומם של הליכי "הכר את הלקוח" שבוצעו בסוגי פעולות שונים, את מספר הפעולות שעוכבו, את משך העיכוב, את מספר הפעולות שבוטלו, ואת מספר הניסיונות לבצע פעולות שלא הושלמו (כגון פתיחת חשבון קבלת הלוואה) - בהקשר של יישום הוראות איסור הלבנת הון ומימון טרור. כמו כן, מאז הוחל משטר איסור הלבנת הון בסקטורים הנתונים לאחריותם של המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון והמפקח על היהלומים (בנוגע לענף אבנים יקרות ובנוגע לענף היהלומים המשובצים ויהלומים מעשי ידי אדם), הגורמים האמורים לא הסבירו לציבור את חובותיו וזכויותיו בנוגע למשטר להלבנת ההון. כן נמצא כי, המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, המפקח על היהלומים (בנוגע לענף אבנים יקרות ובנוגע לענף היהלומים המשובצים ויהלומים מעשי ידי אדם) והממונה על הנש"עים לא בחנו אם הגופים המפוקחים מסבירים לציבור את התהליכים והדרישות הנוגעים למשטר הלבנת ההון באופן שמאפשר ללקוח שמעשיו לגיטימיים ותקינים, להציג את הטיעונים והאסמכתאות הנדרשות כדי שפעולותיו יאושרו ויבוצעו על ידי הגוף המפוקח. עוד עלה כי המפקח על הבנקים לא ביצע ביקורת בבנקים ספציפיים, בעקבות פסיקה שביטלה החלטות של בנקים אלו בדבר אי פתיחת חשבון או סגירת חשבון בחמישה תיקים ספציפיים, עקב סירוב עקרוני לפתיחת חשבון למגזר מפוקח מסוים או עקב פעולה שלא בהתאם למצופה לפי הוראות הדין. מומלץ כי המפקח על הבנקים, רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, הממונה על הנש"עים, המפקח על היהלומים ומשרד התקשורת, בשיתוף משרד	**משרד הכלכלה והתעשייה** כל המפוקחים של המשרד הם עוסקים בתחום. מאז החלת משטר איסור הלבנת הון בסקטור היהלומים בוצעו כנסים והדרכות לצורך הסברה לציבור את חובותיו וזכויותיו בנוגע למשטר להלבנת ההון. גם כיום מתבצעות הדרכות שוטפות בנושא. **משרד המשפטים - הממונה על נותני שירות עסקי** במסגרת תכנית העבודה של יחידת הממונה על נותני שירות עסקי לשנת 2022 מתקיים הליך של טיוב הרגולציה עם אגף תכנון מדיניות ורגולציה במשרד. על פי תכנית העבודה במהלך השנה הקרובה תיערך בחינה של הנטל הנובע מהמשטר, הן על נותני השירות העסקי והן על הציבור. כן תיבחן שאלת העלויות הנובעות מהמשטר, הן העלויות בהן נושאים נותני שירות עסקי והן עלויות המושתות על הציבור, ככל שיש כאלה. לצורך בחינת הנטל והעלויות ייבחן המשטר הקיים, על הוראותיו השונות וכן יתקיים הליך של שיתוף הציבור בנושא. במסגרת שיתוף הציבור תעלה גם שאלת הדיווח הוולונטרי של נותני שירות עסקי לרשות לאיסור הלבנת הון. חשוב להדגיש כי החובה מוטלת על עורכי דין ורואי חשבון פרטיים, שאינם מחויבים לשכר טרחה כזה או אחר. מכאן שבחינת שאלת העלויות המושתות על הציבור אינה פשוטה כלל ועיקר שכן אין קו מנחה או מחייב לעניין גובה שכר הטרחה אותו גובים עורכי הדין ורואי החשבון.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המשפטים, יבחנו את השפעת משטר הלבנת ההון על האזרח, ובכלל זה יבחנו את היקף החסימה של פעולות בהתאם לסוג הפעילות בגוף המפוקח ואת העיכובים בביצוע פעולות, וכן אם החסימות או העיכובים האמורים אכן מוצדקים. כמו כן, ראוי שגם במקרים פרטניים שבהם בתי המשפט ביטלו החלטות של גופים מפוקחים, יבחן הרגולטור הרלוונטי אם יש צורך בבדיקה פרטנית של מדיניות הגוף. כמו כן, מוצע שהרגולטורים ישקלו לבצע פעולות הסברה לציבור על עיקרי חובותיו וכן על עיקרי חובות הגוף הפיננסי בגין המשטר החוקי למניעת הלבנת הון, וכי הרגולטורים יבדקו אם הגופים המפוקחים מסבירים לציבור כיאות את התהליכים והדרישות הנוגעים למשטר הלבנת ההון. קיום בחינה כאמור יאפשר לקדם את ישראל להחלת רגולציה חכמה וליישום מדיניות ה-FATF. רצוי כי סוגיה זו תיבחן תוך שיתוף הציבור, ובייחוד תוך שיתוף הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו ממנה.	ההליך אמור להסתיים עד לסיום הרבעון השני של שנת 2022, ולאחר מכן יופקו המסקנות ובהתאם להן ייבחן האם יש צורך בפעולות לשם שיפור וטיוב המשטר. ככל שיימצא כי יש לפעול כאמור, ייבחנו החלופות האפשריות ובמהלך הרבעון האחרון של השנה תיבנה תכנית אסטרטגית מתאימה. **רשות ניירות ערך** בהתייחס לחברי בורסה שאינם בנקים ולזירות הסוחר, במענה לשאלות הביקורת באשר לבחינת איכות השירות, הרשות הגיבה כי לא קיים מקור חוקי בחוק ו/או בצו המהווה מקור סמכות לבדיקה בעניין זה, ומשכך לא מתקיימת בדיקה בעניין זה. כן ציין את מערך הטיפול בפניות הציבור אשר קיים ברשות, וציין כי במסגרת מערך זה, המידע נשוא הפניה מועבר לטיפול המחלקות ובעלי התפקידים הרלוונטיים ברשות, ואופן הטיפול בפניות נעשה על-פי מגוון רחב של שיקולים ובכפוף לדין, בין היתר מועברות פניות המגיעות מלקוחות ועניינן התקשרות עם חברי בורסה/זירות בהיבט של חובות איסור הלבנת הון. בתגובה לפניות הציבור ניתנות תשובות, ברורות ומלאות ככל הניתן, לאחר קבלת התייחסות חבר הבורסה/הזירה לעניין, וכל זאת, בכפוף לחובת הסודיות החלה על הרשות על פי דין. באשר לחברי הבורסה, הרי שמישור היחסים הכולל בין הלקוחות לחבר הבורסה, מצוי תחת אחריות הבורסה לניירות ערך. בנוסף, ביום 04.11.2021 פרסמה רשות ניירות ערך את טיוטת הוראת יו"ר הרשות לחברי בורסה שאינם בנקים (נוסח להערות הציבור), ליישום חובות איסור הלבנת הון בפתיחת חשבונות באמצעות טכנולוגיה לזיהוי מקוון. הוראה זו נועדה לאפשר לחברי הבורסה שאינם בנקים לפתוח חשבונות ללקוחות מרחוק, ללא הכרח במפגש פיזי עם הלקוח, גם כאשר החשבון אינו חשבון "במערכת סגורה" (דהיינו, כאשר הכספים, ניירות הערך והנכסים הפיננסים מגיעים מחשבון מקור בבנק וחוזרים אל אותו חשבון מקור בבנק), וזאת במטרה לקדם את התחרות בענף הברוקראז' ולאפשר

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לציבור רחב יותר של משקיעים לבצע פעולות בניירות ערך, פיקדונות ומשמורת בחשבון אצל חבר הבורסה, ובכך אף להיטיב את איכות השירות שניתן ללקוחות חברי הבורסה שאינם בנקים. בהתייחס למנהלי התיקים, יצוין כי במענה לשאלות ההבהרה שהועברו לידינו בנושא ע"י הביקורת, הרשות הגיבה כי בנוסף למתן אפשרות לזיהוי מרחוק במסגרת פרסום החוזר לחברות בעלות רישיון ניהול תיקים בדבר עמדת אי אכיפה – הקלות זמניות בחובות לפי צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של מנהל תיקים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"א- 2010 , הרי שמתקיים גם תהליך מול הפיקוח על הבנקים, אשר מטרתו מתן האפשרות לזיהוי מקל של לקוחות קיימים של הבנק, המבקשים לפתוח חשבונות ניירות ערך לצורך ניהול תיקים. תהליך זה אף נשא פירות לאחרונה והוביל לתיקונו של נב"ת 411 בנושא ניהול סיכוני הלבנת הון ומימון טרור, במסגרתו צורף לנב"ת נספח ב' 3 , שעניינו מתן הקלות בזיהוי לקוחות המבקשים לפתוח חשבון מנוהל. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** רשות שוק ההון פרסמה מדריך לציבור יחד עם רשלה"ה לעניין החובות הנובעות מצו הלבנת הון – אשראי ונכס פיננסי במועד כניסתו לתוקף. כמו כן, הרשות קיימה תדריך עיתונאי בעניין זה.
13	מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות המפקח על הבנקים	בביקורת עלה כי בשנים 2010 - 2015 הוטלו שמונה עיצומים כספיים על תאגידים בנקאיים מכוח חוק איסור הלבנת הון בסך כולל של 20.75 מיליון ש"ח, וכי המועד האחרון שבו כינס המפקח על הבנקים את ועדת העיצומים, והמועד האחרון שבו הטילה הוועדה לעיצום כספי שליד בנק ישראל עיצום בסך 4.2 מיליון ש"ח, מכוח חוק איסור הלבנת הון, בגין הפרת הוראות מתחום מניעת הלבנת ההון - היה בשנת 2015 , וזאת בגין הפרות שביצע בנק ואותרו בביקורת בשנת 2014. עוד עלה כי מאז פורסמה ההוראה ברשומות בשנת 2010 המפקח לא פעל לכינוס ועדה לעיצום כספי מכוח פקודת הבנקאות בשל הפרת הוראת הנב"ת. עוד עלה כי בישראל פעילים	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חמישה בנקים בעלי רישיון בנק חוץ אשר כפופים לרגולציית הלבנת הון, הנתונים לאחריות המפקח על הבנקים. רשל"ה דיווחה למפקח על הבנקים כי בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017 מחלק הבנקים הללו התקבלו עד חמישה דיווחים בלתי רגילים ובמקרים מסוימים מחלק מהבנקים לא התקבלו דיווחים כלל. כמו כן, עלה כי הביקורת האחרונה שביצע המפקח אצל בעל רישיון בנק חוץ שפועל בארץ הייתה בשנת 2013 ובדקו במסגרתה שני בעלי רישיון מתוך החמישה הפעילים במועד הביקורת, ומאז לא בוצעו ביקורות על בעלי רישיון בנק חוץ. כמו כן נמצא כי אף שלמפקח סמכויות להורות על כינוס ועדה לעיצום כספי על מנת שתבחן הפרות לפי צו התאגידים הבנקאיים, פקודת הבנקאות והוראות הנב"ת לעניין איסור הלבנת הון, אף שהוטלו שמונה עיצומים בשנים 2010 - 2015 בגין ליקויים שנמצאו בתחומים אלה, אף שהמפקח מצא ליקויים בפעילות הגופים המפוקחים כפי שעלו בארבע ביקורות בשנים 2017 - 2020, ועל אף החשיבות שביצירת ההרתעה הנדרשת לאפקטיביות המשטר - זה שש שנים הוא לא הפעיל את סמכותו לכנס את הוועדה הפועלת מכוח חוק איסור הלבנת הון, שהיא ועדה בעלת שיקול דעת עצמאי ומשתתף בה גם נציג שר המשפטים, וכן מאז 2010 לא כינס את הוועדה הפועלת מכוח פקודת הבנקאות והוראות הנב"ת. לפיכך, שתי הוועדות לא הפעילו את סמכותן להטיל עיצום כספי או סמכויות אחרות מכוח חוק איסור הלבנת הון בתקופה זו. כמו כן, על אף מספר הדיווחים המועט של בעלי רישיון בנק חוץ, המפקח לא ביצע ביקורות בבנקים אלו משנת 2013, עניינם לא הובא לדיון בוועדה לעיצום כספי, וזו לא הפעילה לגביהם את סמכותה להטיל עיצום כספי או סמכויות אחרות. אי-הטלת סנקציות - כגון עיצום כספי - הן על הבנקים הישראליים והן על הבנקים הזרים הפועלים בישראל במשך תקופה כה ממושכת יש בה כדי לפגוע בהרתעה הנדרשת כלפי הגופים המפוקחים על ידי המפקח לצורך ציות למשטר. בהתאם להמלצות ה-FATF המחייבות נקיטת סנקציות אפקטיביות - מרתיעות ומידתיות - מומלץ כי המפקח יבצע ביקורות בגישה מבוססת סיכון. במסגרת זו יש לשקול גם בחינת התהליכים שבהם לדעתו עשויות להתגלות הפרות חמורות שמצדיקות הטלת סנקציות שירתיעו את המפר ומפוקחים נוספים, לבחון את מקרי ההפרות שיתגלו ולהשתמש	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במדרג הסנקציות העומד לרשותו, במידתיות, מכוח סמכויותיו במקרים המתאימים. כמו כן מומלץ כי יכלול בתוכנית הביקורת השנתית גם בעלי רישיון לבנק חוץ, ויפעל במקרים המתאימים לכינוס הוועדות לעיצום כספי הפועלות מכוח חוק איסור הלבנת הון או מכוח פקודת הבנקאות והנב"ת, שבסמכותן להטיל עיצומים כספיים.	
14	מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות המפקח על הבנקים	בשנים 2017 - 2020 המפקח על הבנקים נעזר בביקורת הפנימית של הגופים המפוקחים, באופן שבפועל מחצית מהביקורות או הבדיקות המתוכננות בתחום הלבנת ההון בוצעו תוך הסתייעות בביקורת הפנימית של הגופים כזרועו הארוכה של המפקח. עוד עלה כי בעת ביצוע הבדיקות האמורות המפקח לא הסתייע בביקורת הפנימית כמקור למידע על אזורי סיכון או על הבקרות הקיימות, אלא הסתייע בה לביצוע בדיקה בנושא נאותות פעילות הגוף המפוקח ועל מידת ציותו בתחום הלבנת הון. כמו כן נמצא כי בשנים 2017 - 2020 המפקח על הבנקים השתית כמחצית מפעולות הביקורת והבדיקה שלו, שיש בהן משום מימוש של סמכות הביקורת שלו כרגולטור מכוח חוק איסור הלבנת הון, על יחידות הביקורת הפנימית הגופים המפוקחים, לצורך בדיקת נאותות פעילות הגוף המפוקח ומידת ציותו בתחום הלבנת הון, וזאת אף כאשר רשויות האכיפה העלו שלושה חשדות קונקרטיים וביקשו את בדיקתם מכוח סמכותו לפי חוק. המפקח הפעיל את סמכותו כאמור לעיל אף שלצד עצמאות יחידת הביקורת הפנימית של הגוף המפוקח ראוי לקחת בחשבון כי היחידה יודעת שממצא שלילי שתעלה ותעביר למפקח על הבנקים עלול להוביל להטלת עיצומים כספיים משמעותיים, לעיתים אף בסך מיליוני ש"ח, על הגוף המפוקח שאליו היא שייכת. ליחידות הביקורת הפנימית בתאגידים בנקאיים ובמפוקחים אחרים תפקיד חשוב, כחלק מהממשל התאגידי, בשמירה על ציות הגוף המפוקח לדין בנושא הלבנת הון, ובהעברת מידע לרגולטורים בהתאם לסמכותם לקבל מידע, בין היתר, על סיכוני הלבנת הון כפי שהם מוערכים על ידי יחידת הביקורת הפנימית. המפקח על הבנקים עשוי להסתייע ביחידות הביקורת הפנימית במוסדות הבנקאיים, וביתר המוסדות הנתונים לפיקוחו, במילוי תפקידי הפיקוח. עם זאת, הסתייעות בביצוע בדיקות בכ-50% מסך	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הביקורות והבדיקות כאמור, עלולה לפגוע באי-תלותו של המפקח בביצוע ביקורת ובאפקטיביות ההרתעה. לפיכך, מומלץ כי המפקח יבחן את היקף הסתייעותו ותחומי הסתייעותו בגורמים אלה בקיום בדיקות שהוא אחראי לביצוען בהתאם לתפקידו הרגולטורי ומשמשות בסיס להטלת עיצומים במקרים המתאימים. כל זאת, באופן שלא יפגע באי-תלותו ביחידות ביקורת פנימית, ובפרט בנושאים שלגביהם יתכן שיוטלו עיצומים, כגון, בעת ביצוע בדיקות ספציפיות בעקבות פניות של רשויות אכיפה בבקשה להפעיל את סמכותו.	
15	מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות המפקח על הבנקים	למרות הנחיות ה-FATF כי משטר הלבנת ההון יבוסס על הכלה פיננסית, על גישה מבוססת סיכון ועל אי-נקיטת פעולות שיסודן בהימנעות מסיכון - עולות טענות כי קיימת במערכת הבנקאית הדרה פיננסית, ולו חלקית, של פעילות של נש"פים, של חברות פינטק ושל חברות למסחר במטבעות קריפטוגרפיים. הדרה זו, אם היא אכן ננקטת, עלולה לגרום להעברת מגזרים המבצעים פעילות פיננסית במטבעות קריפטוגרפיים או חברות פינטק לפעילות מחוץ לגבולות ישראל, על כל המשתמע מכך, או לפעילות לא מדווחת של מגזרים אלו באופן שיגדיל את היקפי הלבנת ההון וההון השחור בישראל. כמו כן, ממחקר שפרסם בנק ישראל באוקטובר 2021 עלה כי יש מתאם חיובי בין הקלות רגולטוריות בתחום הפינטק ובין נטייה של בנקים מסחריים לחדשנות, להסתגלותם לתחרות הגוברת בעקבות ההשפעות הטכנולוגיות ולשיפור שירותיהם לציבור. נוכח היקף הפעילות העולמי של תחום המטבעות הדיגיטליים (קריפטוגרפיים) שהוערך ביולי 2021 בכ-2.5 עד 3 טריליון דולר אמריקאי, הקשיים שהועלו בדוח רשות התחרות, ומשהוחל בנובמבר 2021 צו איסור הלבנת הון על נותני שירות בנכס פיננסי (הכולל נותני שירותים במטבעות דיגיטליים), מוצע כי המפקח על הבנקים יבחן את ביצועה של ביקורת ספציפית בנושא ויוודא כי המערכת הבנקאית מפעילה מדיניות של הכלה פיננסית ונוקטת גישה מבוססת סיכון גם כלפי המגזרים האמורים. עוד מוצע, כי המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון, כל אחד בתחום סמכותו, יקדמו בחינה של מוקדי הסיכון בפעילות זו ויגבשו מדיניות כוללת שתאפשר העברת כספים שמקורם בעסקאות בנכסים פיננסיים כגון מטבעות	**רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** ב 14 בנובמבר 2021, נכנס לתחילה צו איסור הלבנת הון המחיל לראשונה חובות רישום, זיהוי ודיווח בגין פעילות מטבעות קריפטוגרפים. במקביל, עוד טרם כניסת הצו לתחילה, פורסם ע"י רשלה"ה בשיתוף עם רשות שוק ההון, מסמך דגלים אדומים ביחס לפעילות במטבעות קריפטוגרפים. כלים אלו מסייעים לבנקים ולגופים לנהל את הסיכון ולגדרו ובכך למנוע הדרה של סקטור שלם מהמערכת הפיננסית.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דיגיטליים למערכת הבנקאית, בין היתר על בסיס מחקר מלווה והליך שיתוף ציבור, שבו יאפשרו הן לציבור והן לגופים הנתונים לפיקוחם להשמיע את טענותיהם.	
16	מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות רשות שוק ההון	נמצא כי נכון לאוגוסט 2021 39% מהבקשות לקבלת רישיון נש"ף סורבו או נמצאו בשלבי דחייה, ולפיכך המשך פעילותם - אם הם אכן ימשיכו לפעול - תהיה ללא רישיון וללא פיקוח מכוח צו איסור הלבנת הון מגזרי. כמו כן עלה כי עולה כי בין ינואר2018 לאוגוסט 2021, בוצעו על ידי רשות שוק ההון, כ-27 ביקורות לשנה בממוצע על כל הגופים המפוקחים, וכי שיעורן הממוצע האמור של הביקורות בתחום איסור הלבנת הון הוא כ-0.9% משיעור הבקשות שהוגשו לקבלת רישיון. שיעורן הממוצע של הביקורות שבוצעו בכל שנה הוא כ-2.2% משיעור הרישיונות שניתנו. נתון זה עולה בקנה אחד עם דיווח רשות שוק ההון על המשאבים המוגבלים שהיא מקצה לביצוע הביקורות, ובהיעדר ביקורת אפקטיבית כאמור ניתן להעריך כי נשקף סיכון מוגבר מפעילות הנש"פים. נמצא, כי הלכה למעשה, בתקופה שבין אוקטובר 2018 לנובמבר 2021 רשות שוק ההון לא הייתה מוסמכת לפקח על פעילות מגזר הנש"מים (שהוא כאמור תת-מגזר במגזר הנש"פים) בהיבט הלבנת הון, משום שבהעדר צו איסור הלבנת הון בתוקף, לא חלו עליו חובות איסור הלבנת הון ואלו הוחלו רק מנובמבר 2021. כמו כן, במועד הביקורת (ספטמבר 2021) אין למשטר איסור הלבנת הון האפקטיביות הנדרשת בכלל מגזר הנש"פים, משום שקבלת ההחלטות בנושא רישיונות טרם הושלמה ביחס ל-802 (22%) מתוך 2,973 בקשות לרישיון. זאת ועוד, במשך כשלוש שנים רשות שוק ההון ביצעה רק כמאה ביקורות על ענפי מגזר הנש"פים שהיה לגביהם צו תקף. בהיעדר משטר אפקטיבי, הכולל ביקורת ואכיפה בתחום הנש"פים אשר היקף פעילותם השנתי מוערך בכ-230 מיליארד ש"ח, נכון לשנת 2021, המטפל בסיכונים הנשקפים ממגזר הנש"פים, נשקף סיכון של ממש להתבססות ארגוני פשיעה במגזר זה ולהלבנת הון ומימון טרור באמצעותו. על רשות שוק ההון למלא את תפקידה בהחלה בפועל של משטר מניעת הלבנת הון אפקטיבי על מגזר נותני שירותים פיננסיים. פעולה זו המתבקשת מכוח חובתה לפי חוק, עשויה בין היתר להוציא ממגזר	**משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** בכל הנוגע למתן סמכות פיקוח לרשות לאיסור הלבנת הון על נותני שירותים פיננסיים, הרשות תעדכן כי תזכיר לתיקון חוק איסור הלבנת הון בהתאם למתווה שסוכם בין משרד המשפטים למשרד האוצר כבר גובש והופץ בימים האחרונים להערות הציבור .בד בבד, הרשות פועלת בימים אלו למינוי צוות הקמה אשר יגבש את מתווה העבודה של האגף החדש שיוקם, לרבות טיפול בנושאים של גיוס כוח אדם ותקציבים. יוער, כי בתזכיר שהופץ גובש המודל לפיו הרשות תשמש מפקח עבור נותני שירותים פיננסיים המשרד סבור כי מודל זה יכול לפתור חלק מן הליקויים עליהם הצביע הדו"ח גם ביחס לסקטורים אחרים. **רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** הפיקוח על שירותים פיננסים נמצא ברשות תחת חטיבה אחת העוסקת ברישוי, הסדרה, פיקוח וביקורת. בין המשימות האסטרטגיות העומדות בפני הרשות והחטיבה, נמצאות יצירת סביבה אמינה ובטוחה תוך הגברת התחרות והנגישות לשירותים פיננסיים. לאור לוחות הזמנים הקצרים שנקבעו בחוק לטיפול ברישיונות, באופן בלתי פרופורציוני לאלפי הפניות שהוגשו, נאלצה הרשות לטפל בראש ובראשונה בנושאי הרישוי והאסדרה ומקצה לכך את עיקר משאבי החטיבה. במסגרת פעילות בחינת בקשות הרישיון הוצאו מן הסקטור מאות גופים, כך שבפועל צומצם באופן משמעותי סיכון ה"ה הנגזר מפעילות הסקטור. ברוב מכריע של המקרים הנימוקים לדחיית רישיון היו פגמים ביושר ויושרה של מבקש הרישיון, הון עצמי לא מספק ואי עמידה בדרישות אחרות שבנהלי הרישוי.

משטר איסור הלבנת הון בישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הנש"פים גורמים עבריינים ששירות ההלוואות שלהם לאזרח כרוך גם באלימות, במגזר הכללי בכלל, ובחברה הערבית בפרט, ולהחליש את יכולת ארגוני הפשיעה להלבין הון לצורך מימון פעילותם. נוכח חשיבות הנושא, והפעילות הרחבה של מגזר הנש"פים, בכלל זה במטבעות דיגיטליים, על רשות שוק ההון בהתאם לסמכותה כיום, ובעתיד גם על רשל"ה, ככל שהדבר יוסדר בחקיקה, כל אחת בהתאם לסמכותה, למלא את תפקידן באופן אפקטיבי.	לעמדת הרשות וגורמי האכיפה השונים, פעולת הרישוי ודחיית בקשות הרישיון של גורמים עבריינים לרבות כאלו הנגועים בהיבטי בשל היבטי הלבנת הון, ועוברות פשע אחרות, הינה בעלת השפעה משמעותית על המלחמה בהלבנת הון ומהווה נדבך ראשון וחשוב במניעת הלבנת הון באמצעות המערכת הפיננסית. במקביל בהתאם לכמות משאבים מצומצמת מאד ועל אף דרישות חוזרות ונשנות להקצאת משאבים וכ"א שטרם נענו, מבוצעת על ידי הרשות מדי שנה עשרות ביקורות בהיבטי איסור ה"ה בסקטור (יותר מכל רגולטור אחר), ומוטלים עיצומים כספיים על הגופים המפרים.
17	מניעת הלבנת הון - היבטים בפעולות רשות שוק ההון	עלה כי הגם שרשות שוק ההון מפקחת, נכון לדצמבר 2020 על כ-10,000 סוכני ביטוח יחידים (שאינם עובדים בגוף מוסדי ושלגביהם יש צו בתוקף) ו-1,796 תאגידים שהם סוכני ביטוח, הרשות לא מינתה עובדים שתפקידם לבצע פיקוח, ביקורת ואכיפה באופן ייעודי על סוכני הביטוח, וכי היא בוחנת את פעילותם של סוכני הביטוח, בעקיפין, במהלך ביקורת פרטנית בגופים המוסדיים. עוד עלה כי החל משנת 2016 (מועד הקמת רשות שוק ההון) לא בוצעו ביקורות בנושא איסור הלבנת הון על סוכני וסוכנויות ביטוח. יצוין כי המשטר הוחל על מגזר זה משנת 2002. חשיבות הפיקוח על ענף סוכני הביטוח וסוכנויות הביטוח מתחדד לנוכח מספרם המועט של הדיווחים הבלתי רגילים (שבעה לשנה בממוצע בשנים 2018 -2020) שהעביר מגזר זה לרשל"ה. מומלץ כי רשות שוק ההון תכין תוכנית ביקורת על מגזר סוכני וסוכנויות הביטוח, שתתבסס על ניתוח סיכוני הענף תוך הסתייעות ברשל"ה ובידע שיש לה על דיווחי הגופים המפוקחים ותממש את הפיקוח והבקרה הנדרשים על ענף זה. עוד מומלץ כי רשות שוק ההון תקיים הסברה שוטפת וישירה לסוכני הביטוח על אודות חובות הדיווח שלהם בהתאם לחוק איסור הלבנת הון.	**רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** הוראות צו איסור הלבנת הון, החלות על הגופים המוסדיים, מטילות את האחריות להתנהלות לקוח הקצה לעניין צו כאמור, על הגופים המוסדיים. משכך, הסיכון הגלום באי דיווח מצד הסוכנים נמוך. יתר על כן, הרשות פועלת עפ"י מדרג סיכוני הלבנת הון ובהתאם למשאבים הקיימים לטובת אכיפה אפקטיבית להוראות חוק איסור הלבנת הון והצווים שהותקנו מכוחו.
18	מניעת הלבנת הון - הפיקוח על	הועלה כי למפקח על היהלומים אין מידע על מספר העוסקים ועל זהותם בשלושה מארבעת הענפים הכפופים לסמכות הפיקוח שלו, לפי חוק איסור הלבנת הון, וכי הוא או גורם אחר אינם בעלי סמכות רישוי לגביהם. עוד	**משרד הכלכלה והתעשייה** נכון להיום, על סמך הערכת המינהל בדבר הסיכונים הגלומים בענפים השונים, ומאחר והסחר ביהלומי מכרות הינו המשמעותי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	סוחרים באבנים יקרות	נמצא כי שלא בהתאם לצו המגזרי, אשר חל על כלל מגזר העוסקים באבנים היקרות וביהלומים, המפקח על היהלומים לא ביצע סקר סיכונים לגבי כלל סוגי העוסקים בתחום ואינו מפקח, כאמור על העוסקים ביהלומים משובצים, אבני חן ויהלומי מעבדה. מומלץ כי המפקח על היהלומים, במסגרת תפקידו כרגולטור לתחום מניעת הלבנת ההון, ביחס לכלל הענפים במגזר האבנים היקרות, יפעל לבצע ניתוח סיכונים לבחינת היקף הפעילות והסיכון הספציפי בכל ענף במגזר, ובהתאם לכך ימקד את הרגולציה בגישה מבוססת סיכון. כן מוצע כי משרד המשפטים יבחן את השפעות תת-הפיקוח במגזר, וכי תתקיים בחינה בין-משרדית של משרד הכלכלה והתעשייה, אגף התקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה כי הועמדו לרשות המפקח התקנים והתקציבים הנדרשים למילוי חובותיו.	ביותר ובעל הערך הגבוה ביותר (בהפרש ניכר), כמו גם בהתבסס על דו"ח "Money Laundering and Terrorist Financing Through Trade in Diamonds" –FATF מחודש אוקטובר 2013, שמציין כי עיקר הסיכון להלבנת הון נמצא בקרב יהלומים (גלם או מלוטשים) ולא בענף היהלומים המשובצים (תכשיטים).כמו גם עקב אילוצי משאבים וכוח אדם, הביקורות שהמשרד עורך בתחום מוגבלות לענף יהלומי המכרות. מעת לעת המינהל מבצע הערכות סיכונים חדשות בהתייעצות עם רשל"ה ובמידה ויעלו המלצות חדשות, אופן הדגימה יעודכן בהתאם. המשרד מסכים כי נדרש לבחון האם הועמדו לרשות המפקח התקנים והתקציבים הנדרשים למילוי חובותיו ולהתאים את התקנים והתקציבים בהתאם לחובות הנדרשות. יחד עם זאת, המשרד ייבחן תחילת פיילוט של פיקוח על תחומים נוספים דוגמת יהלומי מעבדה לצורך בחינת הערכת הסיכונים שפורטה לעיל. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות פועלת יחד עם המפקח על סוחרים באבנים יקרות במשרד הכלכלה על מנת לקדם תיקוני חקיקה שיחילו את החובות הקבועות בצו גם על פעילות שלא מתבצעת במזומן (יש צורך לתקן גם את ההגדרות הרלבנטיות בחוק איסור הלבנת הון וכן את צו איסור הלבנת הון שחל על הסוחרים). **נציבות שירות המדינה** נציבות שירות המדינה אינה הגוף שמקצה את התקנים בפועל אלא מאשרת את הצורך, את הנחיצות, את התקינה וכמובן את המבנה הארגוני של היחידות הממשלתיות. הקצאת תקציבים הינה באחריות ובסמכות אגף התקציבים. במקרה דנן מדובר ביחידה של משרד מרכזי ומוביל ובעל משאבים. הקצאת משאבים ליחידות פנימיות הינה החלטה ניהולית במסגרת סדרי העדיפויות של המשרד בבואו לעסוק בהקצאת התקנים בין יחידותיו.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	מניעת הלבנת הון - הפיקוח על סוחרים באבנים יקרות	נמצא כי על אף סיכוני הלבנת ההון הנשקפים במגזר היהלומים ואבני החן, תחולת צו סוחר באבנים יקרות מוגבלת לעסקאות ביהלומים ובאבני חן במזומן בסכום של יותר מ-50,000 ש"ח כאמור. הואיל ועל פי חוק צמצום השימוש במזומן אסור לבצע עסקאות במזומן בסך של יותר מ-50,000 ש"ח, הצו כלל לא חל על רוב העסקאות ביהלומים ובאבני חן. כתוצאה מכך לא מתקבלים דיווחים שוטפים העלולים ללמד על דפוסי הלבנת הון בענף והמפקח אינו מבצע לגבי עסקאות אלו במגזר האבנים היקרות פעולות של מניעת הלבנת הון, כגון פעולות ביקורת ואכיפה. מומלץ כי משרד הכלכלה והתעשייה, המפקח על היהלומים, ומשרד המשפטים ישלימו קידום צו - ותיקוני חקיקה משלימים אם יידרשו - שיותאם לסיכונים הבין-לאומיים והמקומיים הנוגעים לסחר באבנים יקרות, תוך שיתוף הציבור ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו. מוצע כי צוות-העל יבחן את ההשפעות של היעדר האכיפה כיום על סיכוני הלבנת ההון במגזר זה, בהתאם לתחומי אחריותו לפי החלטת הממשלה שמכוחה הוא פועל.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד מקדם טיוטת תיקון של הצו וכחלק ממנה מנסים להתאים את הסכומים לכניסה לתחולת הצו בהתאם לחוק המוזמן. עם פרסום טיוטת הצו תתבצע התייעצות עם הציבור ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיה זו. המשרד שמח היה לקדם דיון בשיתוף רוה"מ ורשל"ה בנושא. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** מבירור שנערך עם רשלא"ה עולה כי הרשות פועלת יחד עם המפקח על סוחרים באבנים יקרות במשרד הכלכלה על מנת לקדם תיקוני חקיקה שיחילו את החובות הקבועות בצו גם על פעילות שלא מתבצעת במזומן. אשר להמלצה המתייחסת לצוות-העל, החלטת הממשלה מספר 4618 אשר מכוחה הוקם צוות העל, קובעת כי צוות העל "יתווה את המדיניות המשולבת למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן, יאשר תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות מתואמות בתחומים הללו, ויגדיר סדרי עדיפויות לפעולה וליישום, על-בסיס היעדים והמדיניות שנקבעו." בהתאם להחלטת הממשלה צוות העל מתווה את מדיניות האכיפה המשולבת בפשיעה חמורה ומאורגנת לפי מפה מודיעינית המצביעה על צרכי תעדוף, וכן פועל להסרת חסמים בנושאים שיש חשיבות לפעולה תוך שילוב ידיים של הגופים החברים בצוות. נושא בחינת אפקטיביות הרגולציה במקרה זה אינו עומד בקריטריונים אלה לעת הזאת, ומשום כך זהו אינו הערוץ המתאים לטיפול בו. יתרה מזו, במסגרת תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון שנערך בשנת 2021, בחנו גופי האכיפה את סיכוני הלבנת ההון בתחום הסחר ביהלומים ונמצא כי הסיכון להלבנת הון הטמון במגזר זה מדורג כבינוני. הערכת סיכונים זו אושרה על ידי צוות העל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור הרשות פועלת יחד עם המפקח על סוחרים באבנים יקרות במשרד הכלכלה על מנת לקדם תיקוני חקיקה שיחילו את החובות הקבועות בצו גם על פעילות שלא מתבצעת במזומן (יש צורך לתקן גם את ההגדרות הרלבנטיות בחוק איסור הלבנת הון וכן את צו איסור הלבנת הון שחל על הסוחרים).
20	הממונה על נותני שירות עסקי	נמצא, כי לממונה האחראית לפיקוח על נש"עים אין את המידע הנדרש לה כדי לזהות על אלו עורכי דין ורואי חשבון חל הצו. זאת מכיוון שהן בתחום הנדל"ן והן לגבי הקמת תאגיד יש בידיה מידע חלקי בלבד, ואילו לגבי פעילויות של קנייה או מכירה של עסק, ניהול נכסי לקוח וקבלה, החזקה או העברה של כספים לצורך הקמה או ניהול של תאגיד - אין לה מידע כלל. הדבר נובע מכך שאין בידיה רישום מלא וגם משום שחלק מהמידע נמצא אצל רשויות שאינן משתפות אותה במידע זה. בהיעדר מידע כאמור, נפגעת יכולתה לבצע ביקורת מבוססת סיכון באופן אפקטיבי על המגזר שהיא ממונה עליו. מוצע כי צוות-העל בהתאם לתחומי אחריותו לפי החלטת הממשלה שמכוחה הוא פועל, יבחן את ההשלכות בתחום סיכוני הלבנת הון במגזר הנש"עים כתוצאה מהיעדר מידע רלוונטי בידי הרגולטור והשפעת הדבר על אפקטיביות הפיקוח במגזר זה, וימליץ בהתאם על הסדרת העברת המידע הנדרש לממונה על נותני שירות עסקי לצורך טיוב פעילותה.	**משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** אשר להמלצה המתייחסת לצוות-העל – נושא זה נבדק על ידי גופי האכיפה בשנת 2021 במסגרת תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון, ונמצא כי הסיכון להלבנת הון הטמון במגזר זה אינו מדורג גבוה. נוכח העובדה כי הנושא כבר נבדק בשיתוף הממונה על הנש"עים, הממונה תגבש את המלצותיה בעניין זה ותעביר אותן לבחינת הוועדה המתמדת. עוד יצוין כי תקנות איסור הלבנת הון (העברת מידע מן הרשות המוסמכת לממונה) צפויות, עם התקנתן, לאפשר העברת מידע מרשלא"ה לממונה ולטייב את המידע שיש בידיה.
21	הממונה על נותני שירות עסקי	נמצא כי נכון ליוני 2021 קיבלה הממונה מנש"עים מסמכים שדרשה במסגרת טיפולה בכ-68% מהתיקים שפתחה, וכי טרם נענו לדרישותיה לקבל מנש"עים מסמכים הנוגעים ל-1,785 תיקים שבטיפולה. במקרים אלו מוקנית לממונה הסמכות לקיים ביקורת שטח אצל הנש"עים. כמו כן, נמצא כי מאז הקמת היחידה והוועדה לעיצום כספי בשנת 2016 בוצעו רק כ-23 ביקורות שטח, אצל 25 נש"עים - שהם 1.4% מהתיקים שטרם התקבלה בהם תשובה ו-0.45% מהתיקים שנפתחו בביקורת מרחוק. עוד נמצא כי בשנת 2019 מספר ביקורות השטח היה מועט יחסית למספר המפוקחים הפוטנציאליים (כ-85,000), ובפועל בוצעו תשע (25%) מהביקורות	**משרד המשפטים** בימים אלו מתבצעת חשיבה ועבודה על המשאבים המוקצים לפיקוח על נש"עים ואת התפוקות הנדרשות מהם אל מול תחום מדיניות רגולציה ואסטרטגיה בחטיבת אסטרטגיה. **משרד המשפטים - הממונה על נותני שירות עסקי** לעניין מיעוט הביקורות במשרדי נותני שירות עסקי -מיעוט הביקורות הפיזיות במשרדי נותני השירות העסקי בשנת 2020 נבע

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המתוכננות בשטח. בשנת 2020 בוצעו בפועל ארבע ביקורות - וזאת, מטבע הדברים, בהשפעת התפרצותה של מגפת הקורונה. עוד נמצא כי הממונה על הנש"עים לא ביצעה סקר סיכונים לניטור ולמיקוד של הביקורות בגישה מבוססת סיכון, בין היתר מאחר שחסר למפקחת מידע רב על המבוקרים הפוטנציאליים. מומלץ כי הממונה על הנש"עים תפעל להגברת האפקטיביות של פעולותיה על המפוקחים על ידה, לרבות ביצוע סקר סיכונים למיקוד הביקורת בסיכונים המהותיים במגזר זה. כמו כן מוצע למנכ"ל משרד המשפטים לבחון את המשאבים המוקצים לפיקוח על נש"עים ואת התפוקות הנדרשות מהם. עוד מוצע כי גם צוות-העל יבחן את הסיכונים הדורשים מענה נוכח מגבלות הפיקוח במגזר זה, בהתאם לתחומי אחריותו לפי החלטה הממשלה שמכוחה הוא פועל.	הן מהמחסור בכוח אדם והן בשל התפרצות מגיפת הקורונה שמנעה את ביצוע הביקורות. היום עובדת ביחידה עו"ד אחת בלבד, נוסף על הממונה על שירות עסקי. כדי להתגבר על המחסור בכוח אדם ביחידה נערך פיילוט במסגרתו גויסו מפקחים במיקור חוץ לצורך ביצוע ביקורות במשרדי נותני שירות עסקי. בהמשך לפיילוט ולאור המסקנות שהוסקו ממנו יתפרסם בימים הקרובים הליך פומבי לגיוס רחב יותר של מפקחים במיקור חוץ לביצוע ביקורות על נותני שירות עסקי – הן ביקורות מרחוק והן ביקורות במקום (ביקורות פיזיות במשרדי נותני השירות העסקי). לאחר בחירת המועמדים המתאימים והכשרתם ימונו המתאימים ביותר לתפקיד מפקחים. ההליך עתיד להסתיים עד לתחילת הרבעון האחרון של שנה זו, במהלכו המפקחים כבר יחלו בפעילות הפיקוח. באמצעות ביצוע הביקורות במיקור חוץ ניתן יהיה לסיים את הביקורות הנערכות ולנתח את הממצאים העולים מהביקורות בצורה מהירה ויעילה יותר. כן ניתן יהיה לבצע הרבה יותר ביקורות פיזיות במשרדים, ככל שיהיה בכך צורך. על אף האמור יצוין כי גם הוצאת מרבית הביקורות למיקור חוץ אינה מייתרת את הצורך בגיוס כוח אדם נוסף ליחידה. שיקול הדעת לבחירת המבוקרים, החלטות לביצוע ביקורות פיזיות במשרדים, החלטות על העברת עניינם של מבוקרים לוועדת עיצומים או לדין משמעתי אינן מועברות למיקור חוץ אלא נותרות ביחידה עצמה, כמו גם פיקוח על פעולות המפקחים החיצוניים. הגדלת היקף פעילות הפיקוח תדרוש עבודה מוגברת גם בתוך היחידה וכדי להתגבר על כך נדרש להגדיל את כוח האדם ביחידה. לעניין סקר סיכונים –היחידה החלה בהכנת סקר סיכונים, כדי למקד את הביקורות בצורה טובה יותר. הסקר מתבסס על הנתונים העולים מהביקורות שבוצעו ביחידה ומהמידע שמתקבל ביחידה במסגרת שיתוף הפעולה עם המשטרה. הכנת סקר הסיכונים תסתיים עד לסוף חודש יוני השנה, לכל היותר.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי) הסיכון להלבנת הון במגזר הנש"עים נבדק בשיתוף הממונה על הנש"עים במסגרת תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום הלבנת הון בשנת 2021. היות שכך, אין צורך בבחינה נוספת של הסיכונים, אלא על בסיס הבחינה שנעשתה, הממונה על הנש"עים תגבש המלצותיה בעניין הגברת האפקטיביות של פעולותיה על המפוקחים ותגיש אותן לבחינת הוועדה המתמדת.
22	הממונה על נותני שירות עסקי - אסדרת דיווח וולונטרי על ידי נש"עים	נמצא כי, לא מוטלת על נש"עים מכוח החוק או מכוח צו הנש"עים חובת דיווח לרשל"ה אך לפי אחד מכללי האתיקה עליהם להימנע מביצוע עסקה אם להערכתם רמת הסיכון להלבנת הון ומימון טרור גבוהה. בביקורת ה-FATF משנת 2018 הומלץ להרחיב את תחולתה של חובת הדיווח באופן שהיא תוחל גם על דיווחים בלתי רגילים של נש"עים. משטר הלבנת ההון בישראל מחייב את כלל המגזרים לדווח על פעולות בלתי רגילות, אך אין חובה להימנע מלבצע את הפעולות האמורות בהתאם לניהול הסיכונים הספציפי של כל פעולה. לעומת זאת, מגזר הנש"עים אינו מחויב לדווח על פעולות בלתי רגילות, שלא בהתאם לכללי ה-FATF, אך אסור לו לבצע עסקה שכרוכה בסיכון גבוה להלבנת הון ומימון טרור. יצוין כי האיסור לבצע עסקה אינו מופיע בהמלצות ה-FATF אלא זו חובה שמקורה בכללי האתיקה של הנש"עים, אף שלא חלה עליהם חובת דיווח לרשל"ה. מוצע כי לאחר יותר משש שנים לאחר כניסתו לתוקף של הצו החל על מגזר הנש"עים, משרד המשפטים ורשל"ה יבחנו מחדש את הפער בין מגזר הנש"עים ליתר המגזרים, וכן יבחנו כיצד העובדה שמגזר הנש"עים פטור מחובת דיווח לרשל"ה עשויה להשפיע על שלמותו של מאגר המידע ובהתאם יגבשו דרכי פעולה מומלצות בנושא. רצוי כי בחינה זו תבוצע תוך שיתוף הציבור, ובייחוד תוך שיתוף הנמנים עם מגזר הנש"עים, שיושפעו מסוגיה זו.	**משרד המשפטים - הממונה על נותני שירות עסקי** במסגרת תכנית העבודה של יחידת הממונה על נותני שירות עסקי לשנת 2022 מתקיים הליך של טיוב הרגולציה עם אגף תכנון מדיניות ורגולציה במשרד. על פי תכנית העבודה במהלך השנה הקרובה תיערך בחינה של הנטל הנובע מהמשטר, הן על נותני השירות העסקי והן על הציבור. כן תיבחן שאלת העלויות הנובעות מהמשטר, הן העלויות בהן נושאים נותני שירות עסקי והן עלויות המושתות על הציבור, ככל שיש כאלה. לצורך בחינת הנטל והעלויות ייבחן המשטר הקיים, על הוראותיו השונות וכן יתקיים הליך של שיתוף הציבור בנושא. במסגרת שיתוף הציבור תעלה גם שאלת הדיווח הוולונטרי של נותני שירות עסקי לרשות לאיסור הלבנת הון. חשוב להדגיש כי החובה מוטלת על עורכי דין ורואי חשבון פרטיים, שאינם מחויבים לשכר טרחה כזה או אחר. מכאן שבחינת שאלת העלויות המושתות על הציבור אינה פשוטה כלל ועיקר שכן אין קו מנחה או מחייב לעניין גובה שכר הטרחה אותו גובים עורכי הדין ורואי החשבון. ההליך אמור להסתיים עד לסיום הרבעון השני של שנת 2022, ולאחר מכן יופקו המסקנות ובהתאם להן ייבחן האם יש צורך בפעולות לשם שיפור וטיוב המשטר. ככל שיימצא כי יש לפעול כאמור, ייבחנו החלופות האפשריות ובמהלך הרבעון האחרון של השנה תיבנה תכנית אסטרטגית מתאימה.

משטר איסור הלבנת הון בישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי) הנושא ייבחן בהתאם לתעדוף סיכוני הלבנת הון ותכנית העבודה. **משרד המשפטים - הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות מסכימה כי משטר איסור הלבנת הון שחל על עורכי דין ורואי חשבון אינו תואם את הסטנדרט הבינ"ל אשר מחייב החלת חובות דיווח לרשות. על אף שחובת הדיווח הופיעה בהצעת החוק הממשלתית, ההסדר הקיים הוא תוצאה של פשרה בין המדינה לבין הלשכות המקצועיות הרלבנטיות שהושגה לאחר שנים רבות של דיונים בנושא. הגם שיש צורך מבחינת הרשות לקבל דיווחים מעורכי דין ורואי חשבון ומידע זה יוכל בהכרח לסייע לרשות במילוי תפקידיה, ועל אף שלעמדת הרשות חובת הדיווח הייתה יכולה להקל על עורכי הדין ורואי החשבון, לעומת האיסור הקיים כיום לביצוע פעולות מסוימות, אין התכנות ממשית בעת הזו לבצע את שינוי החקיקה המומלץ בדו"ח, שכן הלשכות המקצועיות מתנגדות לכך.
23	משטר איסור הלבנת הון במגזר הממשלתי	בביקורת נמצא כי על אף היקף שנתי של תשלומים למגזר הממשלתי המסתכם במאות מיליארדי ש"ח (בשנת 2020), מגזר זה הוחרג ממשטר איסור הלבנת ההון הלאומי, ולא הוחלו עליו החובות שנקבע כי יוחלו על כלל המגזרים המדווחים: הפיננסיים, המוסדיים והעסקיים, או למצער חלק מחובות אלה; ובכלל זה: מינוי קציני ציות, הבניית מנגנונים פנימיים ומדיניות ניהול סיכוני הלבנת ההון בגוף, מימוש תהליכי "הכר את הלקוח", חובות זיהוי ואימות של פרטי המשלם והמקבל, בדיקת מקור הכספים וחוקיותם. מלבד זאת, לא הוקם במגזר הממשלתי מנגנון מובנה וסדור למסירת דיווחים רגילים ובלתי רגילים לרשות לאיסור הלבנת הון. עוד נמצא כי בסקר הסיכונים הלאומי לשנת 2017 לא נאספו נתונים על הפעילות הפיננסית של המגזר הממשלתי ועל הסיכון להלבנת הון הכרוך בפעילות זו, וכי בדוח המציג את נתוני הסקר לא הוצגו נתונים בנושא. עוד נמצא כי גם בסקר הסיכונים הלאומי לשנת 2021 לא נבחנו הסיכונים בתחום הלבנת ההון בפעילות התשלומים של מאות מיליארדי שקלים בשנה למגזר	**משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** סקר הסיכונים הלאומי מתוכלל על ידי רשלא"ה, וכפי שנמסר מרשלא"ה הנושא ייבחן לקראת סקר הסיכונים הבא. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות תבחן את האפשרות לדון בנושא הלבנת הון במגזר הממשלתי בעדכון הבא להערכת הסיכונים הלאומית שיתבצע בעוד מספר שנים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הממשלתי. זאת למעט סיכון ספציפי בבנק הדואר לפעולות במזומן המבוצעות על ידי לקוחות מזדמנים, בעיקר לגופים ממשלתיים. בעניין זה נקבע בסקר כי הסיכון הוא בינוני לאור הליך "הכר את הלקוח" וקבלת מסמכים תומכים שמבוצעים על ידי בנק הדואר. לנוכח היקף הפעילות הפיננסית של המגזר הממשלתי, מומלץ כי משרד המשפטים יכלול בסקר הסיכונים הלאומי גם בחינה של הסיכון הנשקף מפעילותו הפיננסית של המגזר הממשלתי. כמו כן, מוצע כי משרד התקשורת בהתייעצות עם משרד המשפטים, יבחן מחדש את הסיכון הקיים בתשלומי חשבונות בבנק הדואר נוכח היקף התשלומים ונוכח העובדה כי בנק הדואר נדרש לבצע לפי הצו המגזרי הליך "הכר את הלקוח" חלקי ורק מעל לסכומים מסוימים.	
24	אסדרת משטר איסור הלבנת הון בהוצאה לפועל במסגרת תזכיר חוק	פעילות פיננסית שנתית של עשרות מיליוני תשלומים בהיקף כספי של מאות מיליארדי ש"ח, שלא נבחנה במסגרת סקר הסיכונים הלאומי ולא הוחל עליה משטר איסור הלבנת הון אפקטיבי כמקובל בכל יתר המגזרים, עשויה להיות בבחינת "חוליה חלשה" במשטר איסור הלבנת ההון בישראל. בהיעדר משטר איסור הלבנת הון בגופים הממשלתיים לא מתאפשרת מסירת דיווחים לרשל"ה על פעילות שוטפת וחריגה, וכן עלולה להיווצר פרצה שתאפשר לגורמים עבריינים להשתמש במנגנון התשלומים לגופים הממשלתיים כאמצעי להסתרת מקור הכספים, לריבודם ולהלבנתם. מוצע כי משרד המשפטים יבחן לעומק את הפעילות הפיננסית בכלל גופי המגזר הממשלתי, יזהה את מוקדי הסיכון האפשריים, יאסוף מידע לגביהם ויעריך את הסיכון הכרוך בהם, ובהתאם לכך יבחן את האפשרות לקידום החלת משטר איסור הלבנת הון גם במגזר הממשלתי. מוצע שמשטר זה יכלול, בין היתר, החלת גישה מבוססת סיכון בהתאם לסטנדרטים של ה-FATF.	**משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** הנושא של תשלומים במזומן להנהלת בתי המשפט במסגרת תיקים פליליים (בקשת נאשמים לפצל תשלום שנפסק לטובת נפגע עבירה לשוברים על מנת לאפשר תשלום במזומן) ייבחן בתקופה הקרובה יחד עם גורמים רלוונטיים נוספים. ככל שיוצפו סיכוני הלבנת הון נוספים במגזר הציבורי, הם ייבחנו בהתאם לתיעדוף ולתכנית העבודה. **משרד המשפטים -הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור** הרשות מקדמת עם רשות האכיפה והגבייה ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) את התיקון לחוק איסור הלבנת הון שיאפשר לרשות האכיפה והגבייה להעביר דיווחים לרשות. תזכיר החוק אושר בוועדת שרים לחקיקה בחודש דצמבר 2021, ובחודש ינואר 2021 הצעת החוק הממשלתית הוגשה לכנסת לקריאה ראשונה. בנוגע להמלצת המבקר להחיל חובות איסור הלבנת הון נרחבות, בדומה לחובות החלות על הסקטור הפרטי, על גופי ממשלה שונים המקבלים כספים מהציבור, מדובר בנושא אשר טרם נבחן על ידי הגופים הרלבנטיים (למעט בכל הנוגע לאפשרות הדיווח לרשות). כמו כן, חובות כאלו אינן נדרשות בהתאם לסטנדרטים הבינ"ל וככל הידוע

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לנו אינן מוחלות במדינות אחרות. הרשות תפעל לקידום בחינת הנושא אל מול הגופים הרלבנטיים, באופן מבוסס סיכון. בכל הנוגע לקידום תיקון צו בנק הדואר המוזכר בליקוי מס' 25, הרשות מסייעת באופן שוטף ליחידת הפיקוח על בנק הדואר במשרד התקשורת בכל הנדרש לצורך קידום הליך החקיקה.
25	מוקדי סיכון בפעילות התשלומים לגופים הממשלתיים	בביקורת נמצא כי 42% מסך התשלומים שקיבלה ההוצל"פ בשנת 2019 היו במזומן, כי הם התקבלו במסגרת 683,000 פעולות והסתכמו בכ-884 מיליון ש"ח. נוכח העובדה שקבלת התשלומים בהוצל"פ אינה כפופה לכללי משטר איסור הלבנת ההון, היא לא החילה על תשלומים אלו שהתקבלו עבור התיקים שהיא מנהלת את כלליו של משטר איסור הלבנת הון. עקב כך לא נוטרו תשלומי המזומן לשם בחינת זהות המשלם ומקור הכספים וחוקיותם ולא נמסרים לרשל"ה דיווחים על תשלומים במזומן בנסיבות שבהן מתעורר חשש להלבנת הון. עוד נמצא כי על אף הסיכון הניכר להלבנת הון בשימוש במזומן ואף שמדובר בשיעור ניכר ממחזורי התשלומים של הגופים הממשלתיים המסתכמים במיליארדי ש"ח בשנה, הם אינם פועלים על פי כללי משטר איסור הלבנת הון כמקובל במערכת הפיננסית ובהתאם לרוח ההמלצות של הגופים הבין-לאומיים. כמו כן, הואיל ולא הוחל משטר איסור הלבנת הון בגופים הממשלתיים וסף החובה לביצוע זיהוי המשלם בתשלומים במזומן לגופים ממשלתיים בבנק הדואר מסתכם ב-75,000 ש"ח, הרי שניתן לפצל תשלום חשבונות לסכומים הקרובים לסף הזיהוי, ובנק הדואר לא יוכל לנטרם, מאחר שאין לו נתוני זיהוי, וממילא לא יועבר בגין כך דיווח בלתי רגיל לרשל"ה. כמו כן, בהיעדר הדיווח לרשל"ה על תקבולי מזומן בהיקפים של מיליארדי ש"ח פוחת מספר הדיווחים במאגר המידע של רשל"ה ונפגעת איכותם, ועקב כך פוחת היקף המידע המועבר מרשל"ה ללקוחות המידע - רשויות האכיפה - ונפגעת איכותו של מידע זה. פרצה זו במשטר איסור הלבנת ההון בישראל עלולה לשמש עבריינים לצורכי הלבנת הון, משום שלמעשה התשלומים במזומן למוסדות המדינה כמעט שאינם מנוטרים.	**משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** בכל הנוגע לתשלומים במזומן לרשות האכיפה והגביה, הנושא יקבל מענה בהצעת החוק הממשלתית שהונחה על שולחן הכנסת וממתינה לקריאה ראשונה ובתקנות שיותקנו בעקבותיה. בכל הנוגעים לתשלומים במזומן להנהלת בתי המשפט, ראו התייחסות לליקוי בסעיף 23. **רשות האכיפה והגבייה** בחודש מרץ 2020 , עם פרוץ משבר הקורונה, הוחלט לאסור שימוש במזומנים בקופות במטרה לצמצם הדבקה בקרב עובדי הלשכות. ההחלטה הנ"ל הובאה לידיעתו של שר המשפטים וקיבלה את אישורו. בהתאם להנחיה שהועברה ללשכות, ככלל חל איסור תשלומים במזומן בקופות בלשכות, מלבד מקרים חריגים בהתאם לשיקול הדעת של מנהלי הלשכות. במקביל, התקבלה החלטה ולפיה שירות פרונטאלי בלשכות הוצל"פ יינתן בכפוף לזימון תור מראש בלבד. ההודעה על כך פורסמה לציבור בכלל ערוצי הקשר. בעקבות יישום ההחלטה והסדרת נוהל זימון תורים , השימוש במזומנים בלשכות ההוצאה לפועל ירד באופן דרמטי. בתום תקופת הקורונה תיבחן שאלת המשך צמצום קבלת תקבולים במזומן. לצד פתיחת ערוצי קשר נוספים לתשלום, יש לזכור, כי בכל הקשור להוצאה לפועל, הרי שלחלק מהחייבים יש הגבלות שלא מאפשרות להם תשלום בכרטיס אשראי או בשקים ולכן המזומן הוא אמצעי התשלום היחידי שיש להם. זאת ועוד, בעת שחייבים מובאים במסגרת פקודות מאסר בתיקי מזונות או בצווי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נוכח היקף התשלומים במזומן המתקבלים באמצעות בנק הדואר לתשלום חשבונות, מוצע כי משרד התקשורת יקדם את טיוטת הצו החדש. כן מוצע כי משרדי המשפטים, האוצר וכלל גופי הרגולציה הרלוונטיים ימשיכו לבחון את הסיכון הכרוך בתשלומים במזומן המועברים לגופים הממשלתיים ובראשם ההוצל"פ, מג"ק, רשות המיסים ובט"ל. מומלץ כי במסגרת הבחינה ישקלו שיקולים רלוונטיים נוספים, כגון, היבטי חיסיון ועצמאות מקצועית של הגופים השונים. מוצע כי בהתאם לממצאי הבחינה הגופים האמורים יחליטו אם יש צורך להסדיר כללים וחובות לעניין קבלת מזומן, לרבות קביעת מדרג סכומים, ואם יש צורך לתעד את אמצעי התשלום, לבצע זיהוי של המשלם ושל מקור הכספים, על מנת לנהל את הסיכונים לשימוש במזומן בהיקפים אלו וכדי שמידע זה ייכלל במאגר המידע של רשל"ה. את הבחינה מוצע לבצע בגישה מבוססת סיכון, תוך שיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך.	הבאה, אם "כדי לקנות את חירותם" הם רוצים לשלם במזומן יש לאפשר להם זאת. על פי רוב, התשלומים הנדרשים לשם ביצוע צווי מאסר/צווי הבאה אינם גבוהים והיקפם בתוך התשלומים שהיה ב-2019 היה נמוך. יחד עם זאת, סביר להניח כי גם אם לאחר תקופת הקורונה, תתקבל החלטה להמשיך ולקבל תשלומים במזומן, פתיחתם של ערוצי הקשר, הצורך בזימון תור, ותקשור ערוצי התשלום האחרים ימשיך להביא לצמצום השימוש במזומן. בשלב זה, לא התקבלה עמדה סופית של מדיניות הרשות ביחס לצמצום קבלת המזומן, והיא תתקבל רק לאחר תום תקופת הקורונה. **רשות המיסים בישראל** התשלום במזומן לרשות המסים מבוצע באמצעות המסלקה של המערכת הבנקאית, ולמערכת זו קיימת מחויבות מכוח החוק לאיסור הלבנת הון לבצע את ההליך "הכר את הלקוח", משום כך, הרשות לא רואה צורך בהקמת מנגנון נוסף אשר יבצע את אותה פעולה בכפילות וידרוש מהרשות השקעת תשומות ארגוניות אדירות ומיותרות. בניגוד לאמור בדוח, רשות המסים מכירה את זהות המשלם ואת נסיבות ביצוע התשלום. הטלת דרישה נוספת על רשות המסים לביצוע הליך של זיהוי לקוח על פי כללי ה- FATF, תהפוך את הרשות לגוף מדווח לרשלא"ה, דבר שעלול לפגוע בעקרונות חיסיון המידע והעצמאות המקצועית של הרשות ועקב כך לפגוע בתפקידה העיקרי בגביית המס. ברשות המסים קיים מנגנון להעברת מידע חשוד לרשל"ה, ובהינתן מידע קונקרטי על חשד לביצוע הלבנת הון באמצעות "קניית חוב", הרי שמדובר בפעולה אסורה המוגדרת בסעיף 3 לחוק איסור הלבנת הון, ולגביה קיימות סמכויות חקירה למשטרת ישראל ולרשות המסים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רשות ניירות ערך ככלל, רשות ניירות ערך אינה מאפשרת קבלת כספים/תשלומים במזומן, ועל כן סיכון זה אינו רלוונטי אליה.
26	מוקדי סיכון בפעילות התשלומים לגופים הממשלתיים	ממצאי הביקורת עולה כי הגופים הממשלתיים אינם מחזיקים בפרטי הזיהוי של המשלם לגבי מרבית אמצעי התשלום המאושרים לשימוש, וכי התשלומים שהתקבלו בשנים 2019 ו-2020 ללא זיהוי המשלם ושמירת פרטיו מסתכמים ביותר מ-550 מיליארד ש"ח. עוד עולה כי בחלק מהמקרים גם כאשר התקבלו פרטי המשלם, הם לא הוזנו למערכות המידע של כל אחד מהגופים ולא נשמרו בהן. דהיינו, באופן רוחבי, אין לגופים האמורים מידע על זהות המשלם לצורך בחינת דפוסים וזיהוי פעולות שמעוררות חשש להלבנת הון. עוד נמצא כי ניתן לשלם חובות בשירות התשלומים הממשלתי, באמצעות העברות בנקאיות ואשראי, תוך שימוש בחשבון בנק או בכרטיס אשראי שאינם של בעל החוב. כמו כן נמצא כי לעניין תשלום באמצעות העברות בנקאיות, שירות התשלומים הממשלתי אינו מקבל מהבנק את פרטי המשלם, ועקב כך פרטי המשלם אינם נשמרים במערכות המידע של שירות התשלומים הממשלתי ואינם מועברים לגוף הממשלתי, מקבל התשלום. לעומת זאת, בתשלום באמצעות כרטיס אשראי, שירות התשלומים הממשלתי מקבל מחברת האשראי את פרטי המשלם אך אינו מעביר מידע זה לגוף הממשלתי. שימוש בצדדים שלישיים לטשטוש מקור הכספים ולהסתרת זהות המשלם הוא אחד הדפוסים המרכזיים של הלבנת הון, והוא עלול, בין היתר, לשמש לתשלום כספים שמקורם בעבירות שחיתות, להעלמת הכנסות או לתשלום סיבובי בעד פעילות פלילית אחרת. העובדה כי בשנים 2019 - 2020 שולמו למגזר הממשלתי כ-550 מיליארד ש"ח מבלי שהגופים שגבו את התשלום קיבלו לידיהם את פרטי הזיהוי של המשלם בפועל, או שקיבלו את המידע אך הוא לא נשמר במערכות המידע שלהם, חושפת פרצה המאפשרת ערוץ תשלום אנונימי אפשרי למלביני הון, המשמש נקודת תורפה במשטר איסור הלבנת ההון בישראל מוצע כי משרד המשפטים יבחן, בגישה מבוססת סיכון, את סוגיית קבלת מידע על זהות המשלם, שמירת המידע והעברתו לגוף מקבל התשלום, גם	**משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** למיטב הבנת המשרד הצעת החוק הממשלתית נותנת מענה לסיכוני הלבנת הון הכרוכים בתשלומים במזומן לרשות האכיפה והגביה. יוער כי תיאור ההצעה בליקוי אינו מדויק, שכן מתן אפשרות לגוף ממשלתי לדווח על פי תסמינים הקבועים בתקנות אינו תלוי ברצונו הטוב של הגוף המדווח. עובדי המדינה כפופים לדין משמעתי ואין זה נכון לראות בהסדר הקבוע בהצעת החוק הממשלתית כדיווח וולונטרי גרידא.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כשמדובר בתשלומים לגופים ממשלתיים. כמו כן מוצע כי משרד המשפטים יקבע בהתאם לכך, תוך שיתוף הציבור ובייחוד שיתוף של הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מכך, מנגנון לניטור תשלומים שזהות הגורם המשלם אותם שונה מזהות החייב. מוצע לקבוע באילו נסיבות יידרש הגוף הממשלתי לדווח לרשל"ה על פעולות רגילות ובלתי רגילות שביצע משלם שאינו בעל החוב, כדי שניתן יהיה לבחון את מקור הכספים וחוקיותם ולצמצם את החשש להלבנת ההון. הסתפקות במנגנון דיווח וולונטרי, ללא קביעת משטר מחייב הכולל זיהוי הלקוח, ניטור פעילות חריגה, מנגנוני דיווח אוטומטיים, מועדי דיווח סדורים ומחייבים - כל אלה עלולים לפגוע באיכות המידע שיועבר למאגר המידע ומשכך גם ביכולת להפיק ממנו מודיעין לצורך אכיפת משטר הלבנת הון.	
27	מוקדי סיכון בפעילות התשלומים לגופים הממשלתיים	בביקורת נמצא כי על אף הסיכון המוגבר הכרוך בקבלת תשלומים עבור אישי ציבור, הגופים הממשלתיים העיקריים המקבלים תשלומים בהיקפים משמעותיים, ובהם ההוצל"פ, המג"ק, רשות המיסים ובט"ל, אינם מנטרים את פעילות אישי הציבור המקומיים והזרים הקשורים לתשלומים ולתקבולים שהם מקבלים ואינם מנהלים את הסיכונים הכרוכים בפעילות זו. מוצע כי משרד המשפטים יבחן אם יש מקום להחיל על הגופים הממשלתיים את הנורמה הבין-לאומית בכל הנוגע לאישי ציבור. בכלל זאת מוצע שיקבע כללים לניהול הסיכונים, לניטור ולזיהוי של תשלומים ותקבולים הנוגעים לאישי ציבור בכירים מקומיים וזרים וכן את הנסיבות שבהן יידרשו הגופים האמורים לדווח לרשל"ה על סיכונים בתחום זה, ואת מדרג הסכומים שיצדיק דיווח, תוך בחינה ושקילה של משמעויות הרגולציה הכרוכה בנושא ושיתוף הציבור, ובייחוד הגופים הנמנים עם המגזרים שיושפעו מסוגיות אלו.	**משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)** בנוגע לרשות האכיפה והגביה, הנושא ייבחן במסגרת התקנת התקנות בעקבות הצעת החוק הממשלתית.
28	משטר איסור הלבנת הון במגזר	רשל"ה וגורמים בין-לאומיים מפרסמים את דפוסי הלבנת ההון האפשריים על מנת לזהותם, כדי לפעול לצמצום הסיכון לביצוע הלבנת הון. חוזקו של משטר הלבנת ההון המדינתי נמדד בהתאם למידת הציות ב"חוליה החלשה" של המשטר. בפרק זה פורטו סיכונים הנוגעים להלבנת הון	**משרד המשפטים** ראה תגובה לליקויים 24 עד 27.

משטר איסור הלבנת הון בישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הממשלתי סיכום	במסגרת תשלומי הציבור לגופים הממשלתיים בישראל, ולמרות העובדה כי התשלומים האמורים מסתכמים במאות מיליארדי ש"ח מדי שנה, משרד המשפטים לא החיל את משטר הלבנת ההון על מגזר זה, והוא אינו מנטר בעיתות שגרה את הסיכונים הכרוכים בו, על מנת להפחיתם. לפיכך, גם הפעולות הבלתי רגילות המתבצעות בו אינן מדווחות לרשל"ה, וכך נפגעת תכולתו ואיכותו של מאגר המידע הלאומי המנוהל על ידי רשל"ה. מוצע כי משרד המשפטים יבחן את הסיכונים הפוטנציאליים להלבנת הון הקיימים בכלל המגזר הציבורי, לרבות השלטון המקומי, ובהתאם לכך יקדם הסדרה של חובות, כללים ומנגנוני פיקוח, בגישה מבוססת סיכון תוך קביעת מדרג סכומים על מנת שתשלומים למגזר הציבורי לא ישמשו אפיק תשלום שבאמצעותו ניתן יהיה להלבין כספים שמקורם בפשיעה.	

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תמונת מצב: הסדרי הטיפול בפעוטות בישראל - הטיפול בפעוטות בישראל בהשוואה בין-לאומית	ההשוואה הבין-לאומית משקפת תמונה ייחודית בישראל - פריון ילודה גבוה (3 ילדים לאישה לעומת 1.6 בממוצע ה-OECD), שיעור גבוה של פעוטות השוהים במסגרות יום (58% מהפעוטות לעומת 36% בממוצע ה-OECD), חופשת לידה בתשלום קצרה (15 שבועות בישראל, לעומת 18 - 54 שבועות בממוצע ב-OECD), שיעור תעסוקה גבוה של אימהות לפעוטות (76% לעומת 59% בממוצע במדינות ה-OECD), הוצאה ציבורית נמוכה על מסגרות לפעוטות (כ-18% מכלל ההוצאה לעומת כ-71% במדינות ה-OECD) ותקני איכות נמוכים למסגרות. על משרד החינוך לפעול ליישום חוק הפיקוח החדש - לשם הבטחת הגנה על שלומם, על זכויותיהם ועל כבודם של פעוטות השוהים במעונות, כדי לקדם את התפתחותם, ולשם הבטחת מתן תנאים נאותים, מניעת היפגעותם, סביבה חינוכית וטיפולית הולמת ומילוי צורכיהם הגופניים, הרגשיים, החברתיים והחינוכיים, בפרט בקרב אוכלוסיות הראויות לקידום. מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשיפור התקינה במעונות סמל בהתאם להחלטת הממשלה מינואר 2022, וכן יפעל למילוי חובתו בהתאם לתקנות הפיקוח החדשות שבהן נקבע כי הממונה יבחן את שיפור התקינה, התפוסה, השטח המזערי לפעוט והיקף ההכשרה הפדגוגית וההדרכה החינוכית בכלל המעונות, בשים לב לנהוג במדינות ה-OECD, בתוך שנה וחצי ושלוש שנים מפרסום התקנות.	**משרד החינוך** חשוב לציין כי מתוקף החלטת ממשלה מיום 9.1.2022 הוחלט על העברת תחום מעונות היום לפעוטות למשרד החינוך ובזמן הקצר שחלף המשרד למד את הנושא לעומק והחל כבר ביישום ההחלטה. עם העברת מעונות היום לפיקוח משרד החינוך בינואר 2022 התבצעו שני מהלכים: האחד, יישום חוק הפיקוח באמצעות הקמת מערך רישוי למעונות היום מעל 7 פעוטות והרחבת תקני הבקרה בתחומי הפיקוח הפדגוגי, בטיחות ומצלמות בכל ששת המחוזות של משרד החינוך על ידי מפקחים עובדי מדינה ועל ידי בקרים ממיקור חוץ. השני, שיפור התקינה במעונות הסמל: החל משנת הלימודים תשפ"ג התקינה בכל מעונות היום עם הסמל תטויב: כיתת תינוקות - היום 1:6 מבוגר ילד ובתשפ"ג - 1:5 כיתת פעוטות - היום 1:9 מבוגר ילד ובתשפ"ג - 1:8 כיתת בוגרים - היום 1:11 ובתשפ"ג - 1:10
2	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - פריסת מסגרות סמל עבור פעוטות	פריסה ארצית של מסגרות הסמל: אף שבמחוז הצפון יש פי 2.2 יותר אוכלוסייה מאשכולות חברתיים-כלכליים 1 - 4 מאשר במחוז המרכז, מספר המעונות בשני המחוזות דומה. במחוז ירושלים יש פי 2.3 יותר אוכלוסייה מאשכולות 1 - 4 מאשר במרכז, אך מספר המעונות בו נמוך בכרבע. במחוז הדרום יש מעט יותר אוכלוסייה מאשכולות 1 - 4 מאשר במחוז המרכז,	**משרד החינוך** משרד החינוך פועל במגוון כלים לתמרוץ ורתימת רשויות מקומיות לבניית מעונות יום בתחומן וזאת בשיתוף השלטון המקומי וגורמים רלוונטיים נוספים. יודגש כי מדובר באתגר משמעותי שכן חוק חינוך חובה לא חל על גילאי לידה-3 ואין על הרשויות המקומיות או על משרדי הממשלה

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים	אך פחות ממחצית כמות המעונות. שהות פעוטות במסגרות סמל לפי אשכולות חברתיים-כלכליים: אף שמסגרות איכותיות ומסובסדות חשובות עבור פעוטות מאשכולות נמוכים, אין הבדל משמעותי בין שיעור הפעוטות מאשכולות 1 - 4 השוהים במסגרות סמל לבין שיעורם באשכולות אחרים. זאת ועוד, שיעור הפעוטות השוהים במסגרות סמל באשכולות 1 ו-3 נמוך משיעורם באשכולות 6 ו-7. שהות ללא קבלת סבסוד במעונות סמל: עבור כ-70% מהמקומות במעונות הסמל (6,600) ביישובים המשתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים החזקים - 9 ו-10, לא ניתן סבסוד, קרי, מילאו אותם כנראה פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי חזק. הדבר ניכר גם באשכולות 7 ו-8, שם למעלה ממחצית המקומות מולאו כנראה על ידי פעוטות ממשפחות במצב חברתי-כלכלי חזק. לעומת זאת, ביישובים באשכולות 1 ו-2 - כ-91% מהפעוטות זכו לסבסוד, דבר המצביע על כך שהיו במצב נמוך יותר מבחינה חברתית-כלכלית. עולה מכך, כי מעונות סמל רבים, הנמצאים בישובים שבאשכולות הגבוהים, משרתים אוכלוסייה שאינה זכאית לסבסוד - לרוב אוכלוסייה חזקה מבחינה חברתית-כלכלית, שלמעשה מקבלת הטבה בדמות מחיר מפוקח (הנמוך לרוב ממחיר השוק באותו אזור), בשעה שלחלק מהאוכלוסיות המתגוררות בישובים שבאשכולות הנמוכים ושלרוב הם במצב חברתי-כלכלי נמוך אין מעון סמל באזורן. מהאמור עולה כי על אף היתרון הייחודי מטיפול איכותי עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, בפועל הפריסה הארצית של מסגרות הסמל אינה נותנת מענה תואם: ביישובים ערביים ל-13% מהפעוטות יש מקומות במסגרות סמל; מנגד, יש מסגרות סמל רבות ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים, למשל: יש כ-10,000 מקומות במעונות סמל ביישובים באשכולות 9 ו-10 וכן כ-20% מהמקומות במעונות סמל בארץ הם מקומות שלא ניתן עבורם סבסוד והם נמצאים	חובה חוקית להקים מסגרות לגיל הרך. עובדה זו משליכה על הקושי במערך התמריצים הקיים כיום ועל היקף המשאבים שניתן יהיה לגייס למטרה זו. בנוסף הוקצו 600 מיליון ₪ לבניית 180 מעונות יום חדשים. בזרוע העבודה לא היה נוהל בינוי מבוסס קריטריונים שכלל בתוכו גם צרכים סוציו אקונומיים וגיאוגרפים. בימים אלו נכתב נוהל בינוי שיאפשר שיפור פריסה של מסגרות סמל. **משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה רואה חשיבות רבה בקידום מערך מעונות היום והמשפחתונים לגילאי לידה עד 3, ומשקיעה משאבים ומאמצים רבים בפעולות להרחבת היצע מסגרות אלה, לכלל המגזרים בישראל. במסגרת פעולות אלה, ומתוך הבנה כי מדובר בכלי מעודד תעסוקה עבור אוכלוסיות רבות, הוקצו תקציבים בהיקפים משמעותיים ביותר לטובת בניית מעונות יום חדשים, כאשר מסכומים אלה שוריינו 55% למגזר הערבי, מגזר חרדי ורשויות מאשכולות חברתי-כלכלי 1-4 . כספים אלו מוקצים לרשויות המקומיות במסגרת נוהל נגיש ומהיר, המאפשר מימון ממשלתי בהיקף שבין 90% - 100% מעלות הבינוי, הכרה בעלויות בנייה גבוהות, ללא חסמים בירוקרטיים ועוד. לצד זאת, חשוב לציין כי בהתאם להחלטת הממשלה 951 מיום 9.1.22 , בחודש פברואר 2022 הועבר אגף מעונות יום לאחריות משרד החינוך, למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד ומערך המשפחתונים אשר נשארו בזרוע העבודה. במסגרת זו, הועבר גם כלל הטיפול במדיניות הבינוי לאחריות משרד החינוך. על אף האמור לעיל, יודגש כי זרוע העבודה ממשיכה לבחון בימים אלו מהם החסמים המונעים גידול במסגרות המפוקחות ובמשפחתונים, במטרה להקל על הרשויות המקומיות בהליכים השונים.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ביישובים באשכולות 7 - 10, כלומר כנראה משרתים אוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי גבוה. מומלץ, כי האגף למעונות יום ומשרד החינוך יפעלו, בשיתוף הרשויות המקומיות, לשיפור הפריסה של המסגרות כך שתאפשר מיצוי היתרון הייחודי של מסגרות איכותיות לפעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, ובפרט בחברה הערבית. לשם כך, מומלץ לפעול להסרת חסמים המקשים על רשויות מקומיות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך לפעול לפתיחת מעונות יום נוספים.	
3	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - פריסה לפי שכונות בתל אביב-יפו	ניכר כי אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי גבוה בתל אביב-יפו נהנות ממעונות במחיר מפוקח, אשר ככלל זול ממחירי השוק בעיר, יותר מאוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך. מומלץ כי עיריית תל אביב-יפו תשלים את הכנת התוכנית האסטרטגית לגיל הרך שהיא מבצעת, תגבש פרוגרמה מעודכנת למבני ציבור הכוללת הקמת מעונות יום בהתאם לצורך ברחבי העיר ותפעל לממשה.	**עיריית תל אביב-יפו** עיריית תל אביב יפו פועלת לצמצום פערים על ידי השקעה דפרנציאלית בעיר בדגש על אזורים ובהם משפחות ממעמד סוציו אקונומי מוחלש, כאשר העירייה רואה את הגילאים המוקדמים כחלון ההזדמנויות הטוב ביותר לכך. מתוך הבנה זו העירייה בחרה לקדם יוזמות חינמיות להנגשת מענים ללידה עד שלוש דרך מיזם טיפות חלב בקהילה, פרוייקט דיגיטף, אורבן 95 וכמובן הקמת האגף לקידום הגיל הרך. כפי שגם מצוין בדו"ח, העירייה פועלת לקידום תוכנית אסטרטגית לגיל הרך על מנת לאפשר פיזור נכון ומותאם של סוגי מסגרות לגיל הרך בהתאם לצרכים בכל אזור. כמו כן קיים תעדוף במטלות יזם לבינוי של מעונות ללידה עד שלוש. באופן הצגת הנתונים בדו"ח, קיימים מספר אי דיוקים שיש מקום לחדד- נכון לחודש מרץ 2022, בתל אביב יפו יש כ-4,822 מקומות לילדים ב – 54 מעונות סמל במבנים של העירייה. בנוסף קיימים 4 מעונות סמל שאינם במבני עירייה, שלא נכללו בדו"ח. מתוך 54 מעונות סמל אלו, כ-20 מעונות סמל בשכונות בהם המדד 7-10 וכ- 34 מעונות סמל בשכונות בהם המדד 1-6. הנתונים נלקחו

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מתוך מדד 2020 על פי המרכז חברתי כלכלי של עיריית תל אביב יפו המצורף למייל זה. מתוך נתונים אלו עולה כי באזורים באשכול חברתי גבוהה יותר, יש דווקא פחות מעונות סמל מאשר באזורים ובהם דירוג נמוך יותר בעיקר בדרום ומזרח העיר. כמו כן בדו"ח לא הוצגה תפוסה ורשימות המתנה במעונות, שנדרשות על מנת לתת תמונה מלאה של המענים הקיימים והאם אכן קיים מחסור. באופן עקבי ניכר כי במעונות אשר ממוקמים בדרום העיר, קיים מקום והורים יכולים גם כעת להירשם למעונות במרבית השכונות בדרום וביפו. על כן פיזור המעונות ופתיחה של מעונות נוספים שהיא אכן חשובה, איננה המדד היחיד שיש לקחת בחשבון. איכות המענה החינוכי טיפולי בכל מעון, סיוע בהליכי רישום, עזרה במיצוי זכויות ועוד- חשובים אף הם, אם המטרה הינה מתן שירות לתושבי העיר ודאגה כי מי שזקוק לכך יוכל להירשם למעונות יום.
4	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - מעונות סמל ביישובים ערביים וחרדיים	מסגרות סמל (בהן מתאפשר סבסוד) נותנות מענה לכ-13% מהפעוטות ביישובים ערביים וכי קרוב ל-40% מהפעוטות ביישובים חרדיים זוכים למענה זה. לשיעור הנמוך של פעוטות ביישובים ערביים שיש להם מקום במסגרות סמל יכולות להיות השפעות שליליות הן על עידוד תעסוקת נשים ערביות, והן על מיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי-חינוכי לפעוטות ביישובים אלה. מומלץ כי האגף למעונות יום ומשרד החינוך יבחנו את הפערים בהיצע המקומות במסגרות סמל ביישובים ערביים, שנקודת הפתיחה של הפעוטות המתגוררים בהם פעמים רבות נמוכה יותר בשל המצב החברתי-כלכלי, ומסגרות אלו יכולות לתרום להם רבות, ובהתאם יגבשו תוכנית לסגירת הפערים בתאום מול הרשויות המקומיות.	**משרד החינוך** במסגרת התכנית הנמצאת בעבודת מטה בימים אלו, יפורטו כלים לתמרוץ ורתימת רשויות מקומיות לבניית מעונות יום בתחומן (כאמור לעיל), בדגש על הגדלת היצע מעונות היום בחברה הערבית לאור מאפייניו הייחודיים. **משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** האגף למעונות יום שותף פעיל בפעילות הצוות הבין משרדי לעידוד תעסוקה במגזר הערבי, בהובלת הרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. במסגרת עבודת הצוות נידונות פעולות שונות להסרת חסמים ולפתרון בעיות הנוגעות לתעסוקה במגזר הערבי, ובכלל זה גם בתחומים שבאחריות האגף למעונות יום . כאמור לעיל, זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה רואה חשיבות רבה בקידום מערך מעונות היום והמשפחתונים לגילאי

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לידה עד 3, ומשקיעה משאבים ומאמצים רבים בפעולות להרחבת היצע מסגרות אלה, לכלל המגזרים בישראל, ולמגזר הערבי בפרט. במסגרת פעולות אלה, הוקצו תקציבים בהיקפים משמעותיים ביותר לטובת בניית מעונות יום חדשים, כאשר מסכומים אלה שוריינו 55% למגזר הערבי, מגזר חרדי ורשויות מאשכולות חברתי-כלכלי 1-4 . השיריון למגזר הערבי עומד על 25% , וזאת בהתאם להחלטת ממשלה מספר 922 מיום 30.12.2015 . כספים אלה מוקצים לרשויות המקומיות במסגרת נוהל נגיש ומהיר, המאפשר מימון ממשלתי בהיקף שבין 90% - 100% מעלות הבינוי, הכרה בעלויות בנייה גבוהות, ללא חסמים בירוקרטיים ועוד. בנוהל זה ניתנת עדיפות למגזרים הייעודיים, ובכלל זה למגזר הערבי באלמנטים הבאים : - שריון תקציב – בהתאם להחלטת הממשלה שוריינו 25% מתקציבי הבינוי למגזר הערבי . - שיעור השתתפות ממשלתי – רשויות מהמגזר הערבי זוכות לשיעור השתתפות ממשלתי של 95% (בניגוד ל- 90% במגזר הכללי). יצוין כי רשות שמסיימת את הבנייה תוך 12 חודשים תקבל גם שיעור השתתפות ממשלתי של 100%. - תשתיות היקפיות – אוכלוסיות ייעודיות, ובכללן רשויות מהמגזר הערבי, יכולות לקבל תקציב נוסף בגין רכיבים שאינם כלולים בנוהל, כגון הכשרת המגרש לבנייה, שיפועים חריגים וכיו"ב. לצד כל האמור, אנו מודעים לכך שלא כל הרשויות מגישות בקשות לניצול התקציבים הקיימים למגזרים, ובהתאמה, אנו בוחנים כיצד ניתן לסייע בהסרת החסמים העומדים בפניהן. נכון לציין כי בנוסף להקצאות תקציבי בינוי, בוצעו עד כה גם מספר הקצאות תקציבי תכנון, בחלקן הביקוש מהמגזר הערבי היה נמוך מאוד ובחלקן הביקוש היה גבוה ואף בוצעו הסטות ממגזרים אחרים לטובת מענה לביקוש מהמגזר הערבי, וזוהי בשורה של ממש לרשויות המקומיות . לסיכום, המשרד רואה חשיבות רבה בהרחבת היצע המעונות

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			והמשפחתונים בכלל, ובמגזר הערבי בפרט, ובעידוד נשים ערביות להשתלב בשוק העבודה, וימשיך להשקיע מאמצים רבים בקידום משימות חשובות אלה. לעניין קידום עתידי של מיצוי הפוטנציאל בתקציבי בינוי מעונות היום למגזר הלא יהודי, נושא בינוי המעונות עבר לתחום אחריות משרד החינוך בפברואר 2022.
5	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - תוספת של מעונות סמל חדשים	10% מהמעונות שנבנו מתקציב האגף למעונות יום וקיבלו סמל בשנים 2015 - 2020 הם ביישובים ערביים. כך, הפער שהוצג בדבר שיעור הפעוטות ביישובים הערביים השוהים במסגרות סמל, אינו צפוי להיסגר בקרוב. בניית 350 מעונות סמל בשנים 2015 - 2020 אינה מספקת מענה לפערים, שכן יותר ממחציתם (53%) נבנו ביישובים באשכולות 5 - 10. מומלץ כי צוות להסרת חסמי בנייה בראשות מנכ"ל משרד החינוך שהוקם מכוח החלטת הממשלה 550 ייעזר בידע שנצבר באגף למעונות יום לשם מיפוי חסמים העומדים בפני בניית מעונות יום ביישובים ערביים או בפני מתן סמל למעונות קיימים, ולשם להתרתם. זאת כדי לשנות את התמונה העולה מהתרשים ולאפשר לפעוטות מהחברה הערבית - שכמחצית מהם חיים בעוני - ליהנות מהיצע מספק של מעונות סמל, כלי שיכול לתרום משמעותית להתפתחותם.	**משרד החינוך** הידע שנצבר באגף למעונות יום יקבל ביטוי בעבודת צוות הסרת החסמים מכוח החלטת ממשלה 550, הן ביחס למנגנוני הקצאת התקציב לבינוי מעונות יום והן ביחס להסרת החסמים העומדים בפני החברה הערבית. **משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** ראו התייחסותנו לעיל לחסמים שהתקיימו עד כה. לעניין פעילות עתידית, זרוע העבודה ישמח לשתף פעולה בנושא עם משרד החינוך, שהנושא מצוי כיום בתחום אחריותו, בהתאם להחלטת הממשלה כאמור לעיל.
6	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - זכאות לסבסוד שכר הלימוד	שיעור הסבסוד שניתן עבור פעוטות מהאוכלוסייה החרדית - שהם כ-24% מכלל הפעוטות בישראל ב-2020 - עלה לאורך השנים מ-41.7% מכלל תקציב הסבסוד בשנת 2013, ל-52.6% בשנת 2020, עלייה של כ-26%. לגבי פעוטות מהאוכלוסייה הערבית - בעוד היקפם דומה לזה של פעוטות מהאוכלוסייה החרדית - 24% מכלל אוכלוסיית הפעוטות, ובעוד אוכלוסייה זו סובלת משיעורי עוני גבוהים גם כן, היקף הסבסוד לפעוטות הערבים עמד בתקופה המוצגת על כ-8% בלבד: 7% בשנת 2013 ו-7.9% בשנת 2020, עליה לאורך	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** השתתפות המדינה בעלות שכר לימוד במעון או משפחתון נקבעת בהתאם למבחנים למתן תמיכות של זרוע העבודה במשרד הכלכלה והתעשייה. התמיכות לפי מבחנים אלו ניתנות באופן שוויוני ועל פי שיקולים עניינים בלבד. יודגש כי הפערים בשיעורי הסבסוד שצוינו בדו"ח הביקורת נובעים במידה רבה מהפער בין שיעורי תעסוקת הנשים בשתי קבוצות האוכלוסייה שצוינו, קרי מהעלייה המשמעותית בשיעור התעסוקה בקרב נשים חרדיות בשנים האחרונות.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התקופה של כ-13%. באוכלוסייה הכללית (יהודים לא-חרדים) שיעור הפעוטות עמד בשנת 2020 על 53%, ושיעור הסבסוד עבורם ירד מכ-51.3% מהתקציב בשנת 2013 לכ-39.5% בשנת 2020, ירידה של כ-25%. שיעור הסבסוד לפעוטות באשכולות הנמוכים (1 - 4) עולה במעט על חלקם באוכלוסייה, ואף עלה עם השנים - מ-62% ל-64% מכלל התקציב. עוד עולה שכחמישית מתקציב הסבסוד מופנה למשפחות המתגוררות ביישובים חזקים יחסית, באשכולות 7 ומעלה - זאת נוסף על עצם ההטבה המגולמת במחיר המפוקח עצמו, שבאשכולות אלה נמוך על פי רוב ממחיר המסגרות הפרטיות באותם יישובים (ראו לעיל). התפלגות הקצאת הסבסוד לצד פריסת מסגרות הסמל שהוצגו לעיל מייצרות מציאות שבה לרבות מבין המשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך אין אפשרות לשלוח את הפעוטות שלהן למעון יום או למשפחתון. לדבר עשויות להיות השלכות הן על עידוד התעסוקה של ההורים והן על איכות הטיפול שזוכים לו אותם הפעוטות שיפיקו את המרב ממסגרות איכותיות לגיל הרך. זאת בשעה שתקציבים מופנים לסבסוד (או למתן הטבה כלכלית בדמות מחיר מפוקח) למשפחות במצב חברתי-כלכלי גבוה. מומלץ כי זרוע העבודה תבחן דרכים להקצאה אפקטיבית יותר ולתעדוף של משפחות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים.	מי שנכלל במסגרת אוכלוסיית היעד יהיה זכאי בהתאם לאמור במבחנים אלו, להשתתפות המדינה בעלות דמי החזקת ילדו או ילדיו, לפי העניין, במעונות יום או במשפחתונים, למעט אם קיבל הפנייה למעון או למשפחתון ע"י הלשכה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, עבור אותה תקופה בגינה הוא מבקש תמיכה. ככלל, בהתאם למבחני התמיכה המאושרים על ידי היועצת המשפטית של המשרד ומשרד האוצר, דרגת הזכאות נקבעת על בסיס חישוב רמת ההכנסה לנפש במשפחה. כך, למשל, לעניין הצגת בנתונים ביחס למשפחות המתגוררות ביישובים חזקים יחסית – ייתכן מאוד, למשל, שמדובר במשפחות שהכנסתן ברמת משק הבית נמוכה, או למשל משפחות שבהן הורה עצמאי וכיו"ב.
7	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - סבסוד שכר הלימוד של פעוטות שאימם נמצאת בחופשת לידה	חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, מאפשר לנשים לקחת חופשת לידה של עד 26 שבועות מהלידה - ב-15 השבועות הראשונים הן יכולות להיות זכאות לדמי לידה מהמוסד לביטוח לאומי (בט"ל); באפשרותן גם להאריך את החופשה עד שנה מיום הלידה במקרים מסוימים, במסגרת חופשה ללא תשלום, בתנאים הקבועים בחוק, בלי לאבד את מקום עבודתן. אולם על פי מבחני התמיכה, אם הנמצאת בחופשת לידה ויש לה פעוט נוסף השוהה במסגרת בעלת סמל יכולה להיות זכאית	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** 1. התיקון לחוק עבודת נשים משנת 2010 , שהאריך את חופשת הלידה מ- 15 שבועות ל- 26 שבועות, לא עסק בהיבט הכספי של התשלומים המשולמים במהלך חופשת הלידה. לפיכך התקופה בעדה משולמים דמי לידה מאת המוסד לביטוח לאומי נותרה בעינה ולא הוארכה, ולמעשה אישה שבחרה להאריך את חופשת הלידה מעבר ל- 15 שבועות עושה זאת על חשבונה.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לקבלת סבסוד עבורו רק במהלך חופשת הלידה בתשלום וכל עוד היא זכאית לדמי לידה מהבט"ל (כלומר, לרוב במשך 15 שבועות). כדי שתהיה זכאית להמשיך לקבל את דרגת ההשתתפות בסבסוד עבור הילד המצוי במסגרת בעלת סמל, על האם לדווח על חזרתה לעבודה, למשל באמצעות אישור מעסיק. אם לא תעשה כך, יופסק הסבסוד. אימהות מאוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך עשויות באופן כללי להתקשות לנצל את הזכות לחופשת לידה מלאה, בשל העובדה שבתקופה שמעבר ל-15 השבועות הראשונים הן ייוותרו ללא הכנסה. קושי זה שלהן מוגבר עוד יותר אם לצד היעדר ההכנסה גם ההוצאות גדלות, שעה שהסבסוד שלו היו זכאיות עבור ילדן הגדול יותר מופסק. הפסקת הסבסוד עשויה להיות תמריץ שלילי לאותן אימהות להישאר עם תינוקן בחודשי חייו הראשונים, על אף היתרונות הגלומים בכך. מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר ישובו ויבחנו את נושא הסבסוד לפעוטות שאימותיהם בחופשת לידה, בשים לב להשלכות של המצב הקיים, ויבדקו אם אין בהן כדי להצדיק את הארכת הזכאות למתן סבסוד לאימהות בחופשת לידה שהן במצב חברתי-כלכלי נמוך לתקופה נוספת מעבר לחופשת הלידה שבתשלום, כדי להקל עליהן לנצל את זכותן החוקית להאריך את חופשת הלידה שאינה בתשלום ולשהות תקופה נוספת עם תינוקן, בהתאם לחוק עבודת נשים וכדי להגשים את תכליתו של החוק.	2 . נושא סבסוד שכר הלימוד לאימהות בחופשת לידה נבחן בעבר לעומק בשיתוף עם משרד האוצר, והוחלט כי בדומה לדמי הלידה המשולמים רק במשך 15 שבועות, כך גם הזכאות לסבסוד הקבועה במבחני התמיכה היא רק למשך 15 שבועות בהם חופשת הלידה היא בתשלום. החלטה זו התקבלה בשים לב למטרת מבחני התמיכה ולמגבלת התקציב העומד לרשות האגף, שכן המשמעות התקציבית של הארכת תקופת הסבסוד מעבר ל- 15 שבועות ולמשך כל תקופת החל"ת היא דרמטית.
8	מסגרות עבור פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך - השלכות חוק הפיקוח	החלטת הממשלה משנת 2007 על מתן שוברים למימון מסגרות לפעוטות לאימהות עובדות, כל עוד המסגרת היא בעלת רישיון והאם עומדת במבחני הכנסה לא יושמה, בין היתר, בשל היעדר מערך רישוי. חקיקתו וכניסתו לתוקף של חוק הפיקוח החדש יכולות להיות בסיס לבחינה מחודשת של הליך תפעול הסבסוד של שכר הלימוד, באופן שיהפוך אותו	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** תהליך בדיקת המעבר לשוברים כבר החל בתוך הזרוע, בשיתוף משרד האוצר, ובהמשך יורחב גם למשרדי הממשלה הרלוונטיים.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	החדש על מודל הסבסוד	לאפקטיבי יותר ויתרום יותר למשפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך שיפיקו ממנו את המרב. עם יישום החוק, מעונות סמל ומעונות פרטיים אמורים לספק תנאי בסיס דומים (בשים לב ליישום ההדרגתי של החוק ותקנותיו). מומלץ כי זרוע העבודה ומשרד האוצר, בהיוועצות עם הבט"ל, יבחנו אפשרויות למודל הסבסוד, באופן שיפתור את העיוותים הקיימים בו וישפר את האפקטיביות שלו, על מנת לתעדף משפחות במצב חברתי-כלכלי נמוך. כך שאותן משפחות שיפיקו את המרב מחינוך איכותי לפעוטות יוכלו לקבלו, ובכך ישתפרו סיכויי הצלחת הפעוטות בעתיד ותעסוקת הוריהם בהווה. עוד מומלץ כי במצב שנוצר עם חוק הפיקוח החדש, שבו גם מסגרות פרטיות יפוקחו על ידי המדינה ויחויבו לעמוד בתנאי הבסיס, אך היצע המסגרות שבהן ניתן סבסוד (מסגרות סמל) משרת כ-27% מהפעוטות בישראל כאמור, תבחן זרוע העבודה עם משרד האוצר תוכנית סבסוד, באמצעות שוברים או בדרך אחרת, לאותן המשפחות שעומדות בתבחינים שיוחלט עליהם - מבחינת הכנסה ותעסוקה - ללא קשר למסגרת שבה הם נמצאים (כל עוד היא מסגרת מפוקחת - סמל או פרטית), ותקבע מדרגות סבסוד מתאימות למי שעומדים בתבחינים אלו.	
9	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - מידע על המעונות הפרטיים שעליהם חל חוק הפיקוח החדש - מסגרות פרטיות שהגישו בקשה לאישור ראשוני	באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1 - 4) וביישובים ערביים וחרדיים, הגישו מעונות מועטים יחסית בקשה לאישור ראשוני - 19% מהבקשות הגישו מעונות באשכולות 1 - 4 ורק 6% ו-1% הוגשו על ידי מעונות ביישובים ערביים וחרדיים (בהתאמה). זאת בשעה שביישובים באשכולות 1 - 4 מתגוררים 52% מהפעוטות בישראל, וביישובים ערביים וחרדיים מתגוררים 22% מהפעוטות בישראל - ולרובם אין מקום במסגרות סמל. מניתוח הנתונים עולה כי בינואר 2020 (ערב משבר הקורונה) פעלו כ-4,000 מעונות יום פרטיים אשר	**משרד החינוך** נעשו מירב המאמצים להעלאת המודעות בנושא החשיבות של קבלת רישיון. עוד בטרם המעבר למשרד החינוך יצאנו בפרסום לכלל האוכלוסיות שמטרתו גם דיווח על מסגרות ללא רישיון. נבנה טופס מקוון לדיווח על מסגרות ללא רישיון. עם המעבר למשרד החינוך, נושא זה נמצא בעדיפות ונבחן לעומק כאשר הכיוון הוא לרתום את הרשות המקומית ובחינת אפשרות מתן תמריצים שיעודדו את הארגונים להגיש בקשות.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		היו בעלי תיק בבט"ל. אולם כאמור, מנתוני האגף למעונות יום עולה שנכון למאי 2021 ביקשו בקשה לאישור ראשוני מהאגף למעונות יום כנדרש בחוק רק כ-2,940 מעונות יום ללא סמל. מכך עולה כי לכאורה יש לפחות כ-1,000 מסגרות שלא הגישו בקשה ולכן לאגף אין מידע עליהן, אף שפרטיהן מופיעים במערכות המידע של בט"ל. בין היתר, ניתן לזהות פערים כאלו במקומות שונים: בקרב החברה החרדית - לפחות 200 מעונות ביישובים חרדיים שהיו מדווחים במערכות בט"ל, אך רק כ-20 מעונות ביישובים אלה הגישו בקשה לאישור ראשוני לאגף למעונות יום. כמו כן, כ-77 מעונות ביישובים באשכולות 1 - 2 הגישו בקשה לאישור ראשוני, אף שהנתונים במערכות בט"ל מראים כי ביישובים אלה פעלו לפחות 260 מעונות. כמו כן, בעוד שבעיר ירושלים היו בשנת 2021 קרוב ל-70,000 פעוטות, היה מקום לכ-12,300 פעוטות במסגרות סמל, כ-112 מסגרות פרטיות מירושלים ביקשו אישור ראשוני, וכ-220 מעסיקים פרטיים מירושלים דיווחו במערכות בט"ל בינואר 2020. ניתוח נוסף הנוגע לעובדים במסגרות, העלה כי מבין כ-32,800 שכירים שעליהם דיווחו במערכות בט"ל מעסיקים שהם מעונות פרטיים בינואר 2020, על כ-29% דווח לאגף למעונות יום במסגרת הליך האישור הראשוני. ניתוח זה עשוי להצביע בין היתר על כך שאין חפיפה מלאה בין המסגרות שהגישו בקשה לאישור ראשוני לבין המסגרות המדווחות בבט"ל. קיימים מעונות פרטיים - בפרט ביישובים ובשכונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וכן מהחברה הערבית והחרדית - שלאגף אין מידע עליהם, ולכן לא מיושם בהם במועד סיום הביקורת חוק הפיקוח החדש. נוכח המצב החברתי-כלכלי ברשויות ובשכונות אלו, עולה חשש כי האיכות בהן אינה מספקת ואינה עומדת בדרישות החוק ותקנותיו, וכך הילדים הזקוקים ביותר לחינוך איכותי בגיל הרך אינם מקבלים זאת.	כמו כן, במסגרת תכנית העבודה למתן שירותים דיגיטליים למעונות היום, נושא הרישוי הדיגיטלי נמצא בתעדוף גבוה ביותר. משרד החינוך פועל להנגיש את חוק הפיקוח. בשיתוף פעולה עם הרשויות ינקטו באופן פרואקטיבי פעולות במטרה לעודד את המעונות להירשם לבקשת רישיון.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד החינוך יפעל כדי לאתר את המעונות שטרם נרשמו ולהביאם תחת חוק הפיקוח החדש. בין היתר, ניתן לנקוט לשם כך פעולות של יידוע, הנגשה ותמרוץ וכן לנקוט שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, כמפורט להלן. כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן כיצד לשתף פעולה עם בט"ל ורשות המיסים באיגום נתונים הקיימים אצלו כדי לאפשר איתור מעונות נוספים.	
10	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - פעולות האגף ליידוע מעונות על חובותיהם ולהנגשת תהליכים עבור מעונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים	הליך הבקשות לאישור ראשוני לא הונגש לאוכלוסיות שאינן שולטות בעברית - ההסברים והטפסים היו קיימים בעברית. גם הליך הגשת בקשה לרישיון זמני או קבוע הוא בעברית. נוסף על כך, האגף אומנם הפעיל מוקד טלפוני חיצוני לסיוע בבקשות כולל בשפות שונות, אך המוקד הונחה להתמקד במענה על שאלות ולא בסיוע לתהליך הדיגיטלי. מעבר לכך, רשויות מקומיות שונות פעלו להסברת החובות על פי חוק הפיקוח החדש למעונות (דוגמת עיריית תל אביב-יפו ועיריית ירושלים), אך לא קיבלו סיוע בכך מהאגף עצמו על אף פנייתן אליו. אל האוכלוסייה הערבית כמעט שלא הופנתה הסברה מטעם האגף, פרט לפרסום תקציר התקנות באתר ולפרסומות קצרות - באנרים - בערבית החל מספטמבר 2021. בביקורת עלה כי ריכוז הנתונים מהבקשות לאישור ראשוני לא נעשה במערכת מידע ייעודית שניתן להפיק בה דוחות וחתכים, ועל כן אין באפשרות האגף לבצע ניתוח של הנתונים כדי לאתר תופעות הדורשות טיפול. לדוגמה, לגבי כל מעון ומעון בנפרד ניתן לדעת אם עמד בדרישות הבסיס לביצוע קורסי עזרה ראשונה, אך אין דרך לדעת כמה מעונות לא עמדו בדרישה זו, וכך אי אפשר ללמוד אם מדובר בחסם נרחב שיש לטפל בו. מומלץ כי משרד החינוך יבחן דרכים להרחיב את המידע שיש בידו על מעונות פרטיים ברחבי הארץ, ובכך את יכולתו ליישם את הפיקוח והבקרה בהתאם לחוק הפיקוח החדש ולהתמודד	**משרד החינוך** אגף הרישוי נמצא בתהליך מתקדם לבניית מערכת להגשת בקשות לקבלת רישיון הפעלה. עפ"י תכנית העבודה, המערכת תהיה מוכנה לקליטת שאלוני הרשמה בתחילת יוני 2022. כחלק מהפיתוח נעשתה חשיבה גם להנגשת השירות בשפות שונות. 1. נעשית עבודת מטה להנגשת מוקד פניות ציבור ופניות עובדי הוראה במינהל התקשוב גם לצוותי המעונות. 2. אגף בכיר לביטחון ובטיחות, הפיץ לצוותי מעונות היום את רשימת המפעילים לרבות בשפה הערבית וההרשמה לקורסים מתנהלת בימים אלו. במהלך השנה הראשונה למעבר, משרד החינוך יפעל למפות את הנתונים של מעונות היום הפרטיים, הפעוטות והצוות החינוכי. תהליך זה יתבצע על ידי בקרים בשטח.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עם חסמים המקשים על מעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך להגיש את הבקשות במסגרת החוק ותקנותיו. בכלל זה, מומלץ לבחון אפשרויות ליידוע ולהנגשת תהליך הגשת הבקשות לרישיון למעונות המשרתים אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך, כולל הנגשה שפתית והנגשה למי שאין להם אוריינות דיגיטלית מספקת או נגישות לאינטרנט, וכן לבצע ניתוחי נתונים כדי לשפר את אפקטיביות יישום החוק.	
11	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - שיפור איכות המעונות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים - יצירת מנגנוני עבודה משותפים בין האגף והרשויות המקומיות	במצב הדברים הקיים עם סיום הביקורת, לרשויות המקומיות אין תמריץ להירתם לנושא הגיל הרך, הן בשל המשאבים הנדרשים והן נוכח מחויבויות משפטיות - כגון הצורך באכיפת היתר שימוש חורג - המקטינות את נכונותן של המסגרות לשתף פעולה עם הרשות המקומית. בביקורת נמצא כי על אף המקובל בעולם, שיתופי פעולה קודמים שנעשו בישראל (כגון המרכזים לגיל הרך) והמלצות של גופים ציבוריים שונים, האגף לא ביסס מנגנוני עבודה עם השלטון המקומי. כך למשל, גם ברשויות שבהן קיים תפקיד של ממונה על הגיל הרך, גורמי הפיקוח של האגף אינם עומדים איתו בקשר ואינם מיידעים אותו על פעולתם ברשות. לאור התפקיד החשוב שרשויות מקומיות יכולות למלא בהקשר הטיפול והחינוך לגיל הרך, ושחלקן כבר ממלאות ביוזמתן, מומלץ כי משרד החינוך ייעזר במנגנונים הקיימים אצלו, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הפנים ובהיוועצות עם מרכז השלטון המקומי, כדי לפתח מנגנוני עבודה סדורים מול הרשויות המקומיות בנוגע למעונות ויבחן אפשרות להסדיר את תחומי הסמכות והאחריות שלהן. מנגנונים יעילים מול הרשויות המקומיות יכולים להועיל לאיתור מסגרות שלא ביקשו אישור ראשוני או רישוי, לפיקוח עליהן ולשיפור איכותן באמצעות פעילויות הכשרה והדרכה לצוותים ולהורים וכן לאיתור ילדים	**משרד החינוך** כחלק מהמעבר של מעונות היום לפיקוח משרד החינוך התבצעו הצעדים הבאים: 1. מוסדר תקן ממונה על הגיל הרך (לידה עד 3) בכל רשות מקומית במימון משרד החינוך. 2. תיקון 131 מתוך חוק ההסדרים מאפשר הפעלת מעון יום ללא היתר שימוש חורג. תיקון החוק נועד להקל על הבירוקרטיה ושיתוף הפעולה של מעונות היום הפרטיים מול הרשות. נחתם הסכם בין משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי הכולל הגדרת תפקיד ממונה מעונות היום ברשות.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עם צרכים מיוחדים בציבור בכלל ובקרב אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך בפרט.	
12	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - שיפור איכות המעונות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים - התמודדות של מעונות פרטיים עם חסמים כלכליים	ארגוני חברה אזרחית מסרו לצוות הביקורת כי חלק מהקורסים הוצעו במקומות שאינם נגישים לעובדות המעונות בפריפריה (בעיקר למטפלות מהחברה הערבית בגליל), כי היה קושי להירשם אליהם וכי לא היה היצע מספיק של קורסים בשפה הערבית. נוסף על כך עלה בביקורת, כי לשם רישום העובדות לקורסים הללו נדרש מהמעון תיק ברשויות המס, דבר שעלול להיות חסם בפועל עבור מעונות רבים באשכולות חברתיים-כלכלים נמוכים. נמצא עוד, כי מלבד מימון הקורסים, האגף לא פעל בדרכים נוספות כדי לתמוך במעונות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים ולתמרצם להתאים עצמם להליך הרישוי. בשל חשיבות השמירה על הפעוטות במסגרות וטיפוחם, לצד שמירה על דרישות החוק, ונוכח החסמים הכלכליים שתוארו לעיל, מומלץ כי משרד החינוך יבחן שיטות לתמרץ מעונות מאוכלוסיות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים להיכנס תחת חוק הפיקוח ולשפר את איכותם - כגון הכוונה בהליך פתיחת תיק במס הכנסה, בביצוע הדרכות חיוניות לצוות, בהענקת הכשרות מקצועיות לצוות (ראו עוד להלן), במימון עלות ההדרכה החינוכית ובמרכיבים נוספים הנדרשים לפי חוק הפיקוח החדש ותקנותיו. זאת לטובת איכות החינוך-טיפול שיקבלו הפעוטות וביטחונם.	**משרד החינוך** בתאריך 28.2.22 משרד החינוך פרסם קול קורא למכללות ולסמינרים המוכרים להוראה לצורך הפעלת קורסים בפריסה ארצית ומגזרית. הקול קורא כולל תמרוץ בסך 2500 שח שיועברו למטפלת באמצעות המכללה עם סיום הלימודים ובתנאי שהיא עדיין עובדת במעון. נגשו למכרז 30 מכללות מכל המגזרים מרחבי הארץ. דירוג המכללות הסתיים ופרסום התוצאות צפוי במאי 2022. בנוסף, הונגשו קורסי עזרה ראשונה והתנהלות בטוחה על ידי מספר מפעילים לרבות בחברה הערבית ובכל אזורי הארץ כאמור לעיל.
13	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - הנגשת התוכנית ההתפתחותית-חינוכית המומלצת	התוכנית ההתפתחותית-חינוכית המומלצת שהכין האגף היא מסמך מקצועי וארוך, שהבנתו עשויה לדרוש מן הקוראים בו רמת אוריינות גבוהה והבנה קודמת בתחום החינוך-טיפול. בשל כך עולה חשש כי אותן מטפלות הזקוקות ביותר לכלים כדי לשפר את איכות הטיפול שהן מעניקות - שרובן נעדרות	**משרד החינוך** תפקידה של מדריכה חינוכית מקצועית בעלת פרופיל העונה על המלצות הממונה (אשר מפורסמות לציבור), לתווך את התוכנית ההתפתחותית-חינוכית לצוות החינוכי טיפולי במעון יום. בנוסף, נשקלת האפשרות להנגיש את התוכנית למחנכות מטפלות בשיתוף

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הכשרה מקצועית בתחום (ראו להלן) וללא גורמים מסייעים - לא יוכלו להיעזר בו. במצב זה, מעונות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים גם עשויים להתקשות למלא אחר הוראות התקנות, הדורשות מהם לקבוע תוכנית התפתחותית חינוכית המותאמת לגיל הפעוטות במעון וכן סדר יום מתוכנן לכל קבוצה. מומלץ כי משרד החינוך יבחן דרכים להנגיש את התוכנית ההתפתחותית-חינוכית המומלצת למעונות, בפרט ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, ולסייע להם להטמיעה, כדי ליישם שם סטנדרט איכות להיבטים הפדגוגיים. כן מומלץ לבחון הצורך להשלים תרגום התוכנית או תמציתה לשפות נוספות כגון ערבית ורוסית, לפרסם תמצית אופרטיבית שלה ולקיים עליה הדרכות, כדי שההשקעה בהכנתה תביא תועלת גדולה ככל האפשר, בייחוד למעונות הזקוקים לה ביותר.	עם אונ' בר אילן. בימים אלו נבדקת האפשרות לתרגם את התוכנית לשפה הערבית ובהמשך גם לרוסית ואמהרית. עוד יודגש כי התוכנית תוטמע בקורסי ההכשרה הפדגוגית של צוותי החינוך טיפול, כך שהתוכנית תהיה להן מוכרת. האגף למעונות יום תיקצב פיתוח קורס הדרכה על התוכנית באמצעות אוניברסיטת בר אילן. קורס זה הופעל עבור מדריכות חינוכיות בשטח על מנת שהן תוכלנה להמשיך ולהכשיר. בנוסף, קיים קורס של האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה, עבור המרצים בקורסים לצוותי החינוך טיפול: מנהלות ומחנכות מטפלות. המכללות תדרשנה להטמיע זאת כחלק מהלמידה בקורסי ההכשרה של מחנכות מטפלות.
14	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - שיפור איכות המעונות ביישובים באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים	נכון למועד סיום הביקורת, האגף מאפשר למצוא באתר האינטרנט שלו את סטטוס הגשת בקשות לרישיון, אך ללא פרטים נוספים. מומלץ כי משרד החינוך יבחן אפשרות לפרסם מידע שבידיו בדבר עמידה של מסגרות בתנאי האישור הראשוני והרישיון - כולל פרטים שונים כגון פרטים אודות הצוות ועל הכשרתו. פרסום נגיש מעין זה עשוי לעזור להורים לבחור באופן מושכל את המסגרת עבור הפעוטות שלהם, והדבר עשוי לתמרץ את המסגרות לשפר את איכותן.	**משרד החינוך** בימים אלה נעשית עבודת מטה במשרד להקמת מערך רישוי נגיש וידידותי לצוותי המעונות. משרד החינוך מאפיין ובונה מערכת מחשוב הכוללת איסוף ועדכון נתונים על הסטטוס של כל מסגרת.
15	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - פיקוח אפקטיבי	הספק הפיקוח במעונות סמל: בביקורת נמצא כי בכחמישית מ-1,500 מעונות הסמל בוצע פיקוח פחות מהמינימום הנדרש של פעם בשנה. במצב הדברים בעת סיום הביקורת, תדירות הפיקוח על מעונות הסמל לא עמדה בקו המנחה של האגף. יוצא כי משאבי הפיקוח של האגף מועטים מכדי לטפל כנדרש	**משרד החינוך** אחת המטרות העיקריות של משרד החינוך היא הרחבת הפיקוח על מעונות היום, המהלך מתבצע באופן הבא: 1. עיבוי צוות הפיקוח במחוזות 2. גיוס בקרים ממיקור חוץ

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בכל 2,030 מעונות הסמל, ומכאן אף ייתכן כי לא יוכלו להכיל את הגדלת כמות המסגרות הנתונות לפיקוח תחת חוק הפיקוח החדש. הסמכת מפקחים חדשים: נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא ניתנה הסמכה מאת השר ל-17 עובדי הרשויות אשר הוכשרו לפיקוח. כך לא נוצל משאב פיקוח שיכול היה לטייב את היקפי הפיקוח הקיימים. העסקת בודקים חיצוניים: כשנתיים לאחר כניסת החוק לתוקף, לא הסתיים תהליך ההתקשרות עם חברות חיצוניות לצורך העסקת בודקים חיצוניים, כך שלרשות האגף עמדו 25 תקני פיקוח לשם בקרה ופיקוח על לפחות כ-5,000 מעונות ברחבי הארץ. במצב דברים זה אין לאגף יכולת לבצע פיקוח אפקטיבי. פיקוח, הדרכה וליווי - מעונות יום לעומת גני ילדים: מבחינת עומס הפיקוח, נקבע במשרד החינוך כי מפקחת תהיה אחראית ל-100 גנים לכל היותר. את היחס הזה יש להבין על רקע מגוון התמיכות והבקרות הנוספות שגן ילדים נתון להן, כמפורט לעיל, ושאינם קיימים ברובם עבור מעונות יום. אך כאמור, בפועל, במועד סיום הביקורת 25 מפקחים באגף אחראים על לפחות כ-5,000 מעונות יום ברחבי הארץ, קרי מפקח על לפחות כ-200 מעונות בממוצע ארצי. מהאמור לעיל יוצא כי אף שמסגרות לפעוטות זקוקות לכל הפחות לאותה רמת פיקוח, הדרכה וליווי כמו גני ילדים של משרד החינוך, וייתכן שאף ליותר מכך בשל נקודת הפתיחה של רובם (צוות ללא הכשרה רשמית למשל, ראו להלן), במועד סיום הביקורת משאבי הפיקוח עליהם עומדים על כמחצית ממשאבי הפיקוח של משרד החינוך ודרישות הסף למפקחים אלו אינה עולה בקנה אחד עם דרישות הסף של מפקחי משרד החינוך. נוכח משאבי הפיקוח הקיימים - 25 מפקחים של האגף למעונות יום על כ-5,000 מעונות - מומלץ כי משרד החינוך יפעל כדי לממש את הכלים העומדים לרשותו להגדלת כמות המפקחים והבודקים. זאת כדי להגיע לפיקוח אפקטיבי וקבוע בהתאם לחוק הפיקוח החדש. הדבר יתרום להבטחת רמה	3. סבסוד והפעלה של הדרכה פדגוגית בהיקף של 4 שעות חודשיות בכל מעון עם רישיון 4. תקן ניהול לידה שלוש בכל רשות 5. עיבוי צוות של יועצי בטיחות במחוזות ובמטה כמו כן, מנהל רישוי אכיפה ובקרה הוציא צו סגירה לכ- 8 מסגרות בהן היה חשד לעבירה פלילית. בימים אלו מסיים משרד החינוך את תהליך ההתקשרות עם חברות חיצוניות, לצורך הרחבת מענה הפיקוח בשטח על ידי בקרים יעודיים לתפקיד. 22 תקני פיקוח הועברו מזרוע העבודה למשרד החינוך, חלקם מאוישים וחלקם מגויסים בימים אלה. בנוסף לתקנים הללו הוסיף משרד החינוך עוד 12 תקני פיקוח פדגוגי במחוזות ובין 8-10 בקרים ממיקור חוץ לכל מחוז.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נדרשת של איכות ובטיחות במעונות היום. כן מומלץ, כי הוא יפעל להתאמת הפיקוח לסטנדרטים המקובלים בפיקוח על הגיל הרך במשרד.	
16	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - הכשרה מקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום	שיעור המחנכות-מטפלות ללא הכשרה רשמית: מניתוח הנתונים עולה כי ליותר ממחצית מהמחנכות-מטפלות בארגונים שנתוניהם נבדקו אין הכשרה רשמית. מבין העובדות החדשות שגויסו בשנים האחרונות, למיעוט קטן מאוד הייתה הכשרה רשמית (מקרב יותר מאלף עובדות חדשות, רק לבודדות עד עשרות הייתה הכשרה). מרבית המחנכות-מטפלות בישראל הן בעלות השכלה תיכונית או על-תיכונית שאינה השכלה אקדמית ומיעוטן בעלות תואר ראשון. מציאות זו הפוכה לנמצא בגרמניה ובנורווגיה. עוד עולה כי בעוד שכמעט וכל המחנכות-מטפלות בגרמניה ובנורווגיה הוכשרו בהכשרה ייעודית לחינוך-טיפול בפעוטות, בישראל כ-70% הוכשרו לכך. הערכת היקפי הצורך בהכשרה מקצועית: יש כ-22,000 מחנכות-מטפלות ללא הכשרה רשמית לתחום, שנדרשות להכשרה כדי לעמוד בתקנות הפיקוח. יודגש כי מניתוח הנתונים במערכות המידע בבט"ל עולה כי ייתכן שיש עוד כ-23,000 מטפלות נוספות במעונות הפרטיים, קרי, לפחות עוד כ-11,500 מטפלות נוספות ללא הכשרה, נוסף על ה-22,000 שהוזכרו לעיל, קרי, סך הכל כ-33,500 מטפלות ללא הכשרה, שנדרשות להכשרה ברגע נתון. היקפי ההכשרה בפועל: עולה, כי מקרב המחנכות-מטפלות הזקוקות להכשרה בכל שנה - במעונות סמל ופרטיים - מקבלות אותה פחות מ-5% בלבד, בכל המסלולים גם יחד (רובן ללא תקצוב). קצב ההכשרה הנוכחי אינו עונה על הצרכים בשטח ואינו תואם את החובות שמטיל חוק הפיקוח החדש. במצב הדברים הנוכחי, כדי להדביק את פער ההכשרה הנדרש על פי חוק יידרשו לפחות 20 שנה. זאת ועוד, נוכח שיעורי תחלופת הצוות	**משרד החינוך** קול קורא ייעודי להכשרה פורסם ונענו לו 30 מכללות מכלל האזורים והמגזרים: כללי, חרדי וערבי. דירוג ההצעות הסתיים וההחלטה תפורסם במאי 2022. הוקצה תקציב של 40 מלש"ח עבור ההכשרות לשנה הקרובה וכן, יוקצה תקציב לתמרוץ בסך 2500 שח לכל מחנכת מטפלת שסיימה לימודים ועדיין עובדת במעון. בנוסף, נמצא בפיתוח קורס מקוון באמצעות ישראל דיגיטלית. התוכנית להפעיל קורס זה עם ליווי ותמיכה מחשובית כדי להקל על הלומדות. כמו כן, מתקיים הקורס האקסטרני מטעם זרוע העבודה במשרד הכלכלה. בה בעת יש צורך לטפל בשכר המטפלות בוועדת המחירים ובימים אלו מתקיימים דיונים בנושא עם האוצר, נציגות הארגונים, חברת רואי חשבון ונציגות המשרד. ישנם מעל 50 אלף נשות צוות שפועלות בכלל מסגרות החינוך טיפול לגילאי לידה – שלוש, מתוכן כ- 70 אחוזים הינן בעלות השכלה תיכונית ומטה. החל מיוני 2022 משרד החינוך מממן הכשרה של 220 שעות (דרישת תקנות חוק הפיקוח) ב - 19 מכללות לחינוך ו- 11 סמינרים המפוקחים על ידיו. המטרה להכשיר 7,000 נשות צוות בשנה. כתמריץ ללומדות יינתן מענק של 2,500 שקל בסוף שנת הלימודים ובתנאי שעבדה מינימום של חצי משרה במעון יום עם רישיון במהלך הזמן הזה.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגבוהים הנהוגים במעונות רבים ונוכח קיומם של מעונות נוספים שטרם נספרו תחת הליך האישור הראשוני פער ההכשרה צפוי להיות גדול אף יותר. בביקורת עלה כי פרט לפיתוח הקורס המקוון ולתמרוץ ארגונים המפעילים מעונות סמל, עד מועד סיום הביקורת לא שינו האגפים למעונות יום ולהכשרה מקצועית את דרך פעולתם בפתיחת קורסי הכשרה מקצועית, על אף צורכי ההכשרה הקיימים הן במסגרות סמל והן במסגרות פרטיות. כמו כן, טרם הוקצו כספים לטובת הכשרות מתוך התקציב התוספתי שהוגדר בהחלטת הממשלה 3955 מ-2018. נוכח החסמים שפורטו, ובפרט חסמי הנגישות לקורסים, הקושי בהשתתפות בקורסים מקוונים והקשיים של מטפלות להקדיש זמן ללמידה ללא שיפוי להן או למעסיק, עולה חשש שהקורס המקוון - אף אם יושם בהקדם ובאופן מיטבי - לא יספיק כדי לבצע את הגידול הנדרש בהיקף המטפלות שקיבלו הכשרה מקצועית. מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף האגף להכשרה מקצועית בזרוע העבודה ובתיאום עם משרד האוצר, יגבש מודלים נוספים להגדלת היקפי ההכשרה המקצועית למחנכות-מטפלות במעונות יום, לרבות בכל הנוגע לתמרוץ כספי למטפלות שעברו הכשרה. בין היתר, ניתן לשקול להיעזר בארגונים הגדולים המפעילים מעונות סמל, שלהם ניסיון רב בנושא. הדבר דרוש כדי להגדיל משמעותית את היקף המטפלות המוכשרות ולהקל על המעונות את העמידה בדרישות תקנות הפיקוח החדשות, וכך לשפר את איכות הטיפול בפעוטות.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** בהתאם להחלטת הממשלה 951 מיום 9.1.22 , בחודש פברואר 2022 הועבר אגף מעונות יום לאחריות משרד החינוך, למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד ומערך המשפחתונים אשר נשארו בזרוע העבודה. במסגרת זו, הועבר גם כלל הטיפול בהכשרת מטפלות לאחריות משרד החינוך. זרוע העבודה תמשיך להכשיר בתחום בהתאם לתקצוב ולקריטריונים נוספים, מתוך ראייה משקית רחבה של שוק העבודה. לעניין הנתונים המועלים בדו"ח המבקר, יצוין כי הסכום שהמשרד הקצה לפיתוח קורס מקוון הינו 1,400,000 ₪. הקורס צפוי לעלות לאתר בחודש יולי 2022. האגף תמרץ בסך של 2000 ₪ את הארגון המפעיל מעון יום, עבור כל מחנכת- מטפלת שעברה את הבחינה לקבלת תעודת מחנכת שנות ינקות סוג 1, באופן אקסטרני. סה"כ עברו 2402 מחנכות מטפלות בדרך זו החל משנת 2019. המבחנים של קורסי ההכשרה מונגשים בשפות שונות כפי שמתחייב מתקנות הפיקוח . בנוסף, נכון לציין כי משנת 2019 , במסגרת הכשרות שונות למחנכת שנות ינקות סוג 1 , היו 2,768 לומדות בסך הכל. לעניין הצעדים להמשך, כאמור לעיל, משרדנו ישמח לשתף פעולה עם כל פעילות שיוביל בנושא משרד החינוך.
17	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - תחלופת צוות במעונות סמל	בביקורת עלה כי תחלופת הצוותים החינוכיים-טיפוליים במעונות הסמל גבוהה: מניתוח נתונים שאסף צוות הביקורת מכמה ארגונים גדולים המפעילים מעונות סמל עלה כי בשנות הלימודים התשע"ט, התש"ף והתשפ"א בין 35% ל-48%	**משרד החינוך** כחלק מהתפיסה בדבר החובה לפעול להעלאת שכר המטפלת, ועדת המחירים יחד עם נציגי הארגונים והגורמים הרלוונטיים מקיימים בימים אלה דיונים בנושא זה.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מכלל העובדות התחלפו מדי שנה. מסמך מטעם שמונת הארגונים המפעילים הגדולים מ-2019 מציין עזיבה של מעל 50% מהעובדות במהלך שנת עבודתן הראשונה, רובן במהלך חודש העבודה הראשון. לצד הנזקים השונים הנובעים מתחלופת הצוות שצוינו לעיל, מצבים אלה עשויים להקשות גם על מתן ההכשרה המקצועית לכל מחנכת-מטפלת (ראו לעיל) ועל מתן ליווי והדרכה לעובדות. כמו כן, מרכיב הניסיון המקצועי נפגם. התוצאה היא טיפול איכותי פחות בפעוטות, והם אף עשויים לחוות קשיים הנובעים מחוסר היציבות בצוות המטפל בהם. יצוין כי ייתכן שהתחלופה במעונות סמל מעידה על תופעה הקיימת גם במעונות פרטיים, אם כי אין נתונים בנושא. מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף משרד האוצר, יבחן כלים לשיפור מצבן של מחנכות-מטפלות באופן שיביא להפחתת התחלופה שלהן וליציבות הצוות במסגרות. לשיפור יציבות הצוות יכולה להיות השפעה חיובית על הפעוטות, על הוריהם ועל המסגרת כולה.	משרד החינוך התקשר עם חברת רואה חשבון חיצונית לצורך איסוף נתונים ולקראת פתיחת ועדת המחירים במטרה לעדכן את המחיר המפוקח לשיפור מצבן של נשות הצוות.
18	יישום הוראות חוק הפיקוח החדש - תמרוץ משפחתונים פרטיים לקיום תנאי בטיחות בסיסיים	נמצא כי לשום גורם ממשלתי אין מידע על מספר הילדים המטופלים במשפחתונים פרטיים. שום גורם ממשלתי גם אינו אוסף מידע ובוחן את זהות המטפלות במשפחתונים הפרטיים, הכשרתן ועברן הפלילי, וגם לא את תנאי הבטיחות הבסיסיים במשפחתונים הפרטיים עצמם. נמצא כי על אף החשיבות שבדאגה לשלומם של כל הפעוטות, האגף למעונות יום לא פיתח ולא קידם תמריצים, ולא בחן מודל פיקוח מותאם, שיבטיחו שבעלות המשפחתונים הפרטיים יעמדו בדרישות בסיסיות של בטיחות פיזית במשפחתון, שהמטפלות יהיו ללא עבר פלילי או שהמטפלות יעברו קורס עזרה ראשונה בסיסי. מומלץ כי האגף למעונות יום, בהתייעצות עם משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי, יבחן מפעם לפעם דרכים לתמרץ בעלי	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** האגף מקבל את הביקורת. לאחר מעבר האחריות על מעונות היום בפברואר 2022 למשרד החינוך האגף מתחיל בבחינת דרכים לתמרץ בעלי מסגרות פרטיות שמספר הפעוטות השוהים בהם קטן משבעה לעמוד בדרישות בסיסיות למניעת פגיעות ולמתן עזרה ראשונה, מודל פיקוח ועוד, וזאת על מנת להבטיח את שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות המטופלים בהן.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מסגרות פרטיות שמספר הפעוטות השוהים בהם קטן משבעה לעמוד בדרישות בסיסיות למניעת פגיעות ולמתן עזרה ראשונה וישקול להעביר הדרכות למטפלות בהן בדומה להדרכות שהאגף מציע במימונו למחנכות-מטפלות במעונות. זאת, כדי להבטיח את שלומם והתפתחותם התקינה של הפעוטות המטופלים בהן.	
19	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל	בביקורת נמצא כי התהליך שהורים לפעוטות נדרשים לעבור לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד שכר הלימוד של ילדיהם במסגרות בעלות סמל אינו פועל בצורה יעילה, מטיל נטל בירוקרטי על ההורים ואינו משרת באופן מיטבי את האוכלוסייה שלמענה נוצרו מסגרות אלה. כך, לצורך בחינת הבקשה לסבסוד לא פעם ההורים נדרשים להתנהלות ארוכה מול החברה החיצונית, להמצאת מסמכים רבים, השלמה של מסמכים נוספים ולהמתנה ארוכה עד לאישור הבקשה - ובזמן זה הם אינם יכולים לקבל את הסבסוד הדרוש להם.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** מערך הסבסוד על כלל מרכיביו מהווה אתגר משמעותי לזרוע, שכן מחד מושקעים בו תקציבים רבים הן בסבסוד עצמו והן בהפעלת המעטפת המחזיקה אותו, קרי המוקד הטלפוני והמערכות הממוחשבות; ומאידך אנו עדים לפערים רבים באופן היישום של מערך הסבסוד, שהתוצאה שלו היא הכבדת הנטל הבירוקרטי על ההורים והיעדר מעקב ובקרה אחר הפעלת המערך כולו. בחודשים האחרונים התניעה הזרוע פעילות במספר ערוצים במקביל במטרה להטמיע שינויים ושיפורים כבר בשנת הלימודים הקרובה (תשפ"ג), ובכלל זה בהיבטים הבאים : - מעבר משנאת סיכון לניהול הסיכון בכל הנוגע לדרישת אסמכתאות מההורים . - שינויים במבחני התמיכה שיגבירו את המקצועיות והפשטות שלהם. - שיפור במערכות המחשוב ומעבר למערכת המבוססת על עקרון 'שאל פעם אחת" (Ask Once) של רשות התקשוב . לפני מספר חודשים התקבל אישור עקרוני מהביטוח הלאומי לסנכרון נתונים עם זרוע העבודה, באופן שיקל מאוד על התהליך, ובימים אלו האגף פועל במשותף לקידום ההיבט הטכנולוגי. - קידום מכרז חדש שיכלול מערך תמריצים ודרישות שיאפשרו ביצוע שיפורים רבים, ובכללם: צמצום מגע עם הלקוח, סגירת מעגל מהירה, קיצור משך טיפול בדרגה, הרחבת ערוצי התקשורת עם האגף, יצירת בסיסי נתונים להפקת לקחים לשיפור השירות ועוד.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לאור האמור, האגף מברך על פעולת הביקורת המעמיקה שבוצעה בנושא הסבסוד, שתסייע רבות בחידוד וקידום השיפורים הנ"ל לטובת עמידה ביעדי הזרוע ושיפור השירות לאזרח .
20	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - מספר הפעולות שבוצעו במסגרת בקשה לסבסוד	קיים שיפור במספר הפעולות שנדרשו הורים לבצע ברישום לשנים התש"ף והתשפ"א: שיעור ההורים שנדרשו לבצע חמש פעולות ומעלה לאחר הגשת הבקשה הראשונית לסבסוד ירד מ-26% בשנת תשע"ט ל-11% בשנת תשפ"א. אולם ניתן לראות כי גם ברישום לשנת התשפ"א עדיין נאלצו הורים לבצע פעולות רבות לצורך קבלת דרגת הזכאות לסבסוד: מתוך בקשות שהוגשו עבור כ-115,000 פעוטות, בכ-12,430 מהבקשות נדרשו הורים לבצע חמש פעולות ומעלה לאחר הגשת הבקשה הראשונית לסבסוד, והורים לכ-1,870 פעוטות נדרשו לבצע עשר פעולות ומעלה.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** ראו התייחסות בסעיף לעיל.
21	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - מספר המסמכים המצורפים במסגרת בקשה לסבסוד	ניתן לראות מגמת שיפור בשנים התש"ף והתשפ"א במספר המסמכים שנדרשים הורים להגיש לצורך קבלת זכאות לסבסוד עבור ילדיהם. עם זאת, עולה כי בשנת התשפ"א עדיין נדרשו הורים להגיש מספר רב של מסמכים לצורך בחינת בקשתם לקבלת דרגת זכאות לסבסוד: עבור הרוב הגדול של הפעוטות (כ-80%) נדרשו הוריהם להגיש חמישה מסמכים ומעלה, בכמעט מחצית מהבקשות לסבסוד (כ-44%) נדרשו ההורים להגיש עשרה מסמכים ומעלה, וכן, עבור כ-3,600 פעוטות נדרשו ההורים להגיש 25 מסמכים ומעלה לצורך קבלת דרגת זכאות לסבסוד.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** מגמת השיפור המוצגת בדוח מעידה על פירות המאמצים שהושקעו בשנים האחרונות בצמצום הנטל הבירוקרטי שהצטבר עם השנים. האגף ימשיך לפעול להסרת חסמים מורכבים נוספים, שיקלו בצורה משמעותית יותר בנטל הבירוקרטי . כבר בטווח הקצר יהיה שיפור נוסף שינבע הן מהקלות בדרישת מסמכים שבוצעו בשנת תשפ"ב והן משינוי במערך התמריצים שחל על מכרז המוקדים החדש. כמו כן, בהמשך יבוצעו שינויים נוספים במבחני התמיכה ובמערכות המחשוב שיתרמו תרומה נוספת מכרעת לנושא זה.
22	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד	בביקורת עלה עוד כי משך הזמן שציין האגף - כארבעה חודשים וחצי - הוא בגדר השערה בלבד, מאחר שהאגף למעונות יום אינו אוסף נתונים על מועד מתן ההחלטה בבקשה, וכך אינו יודע מה פרק הזמן שחולף מרגע הגשת	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** הפרשנות לדברי מנהל האגף שנאמרו בדיון בכנסת אינה מדויקת. משך הזמן של 4 חודשים שנדרש לקביעת דרגות אינו מתאר את

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במסגרות הסמל - משכי הזמן של תהליך הבקשה לסבסוד	בקשה ועד מועד אישור הדרגה, ואינו מנתח את פרקי הזמן לצורך הסקת מסקנות ושיפור השירות הניתן לציבור. כפועל יוצא מכך, ייתכן שמשכי הזמן לטיפול בבקשות לסבסוד אף ארוכים יותר מארבעה חודשים וחצי. משך זמן של מספר חודשים כאמור לעיל לצורך בחינת בקשות לסבסוד הוא ארוך ועלול להותיר הורים ללא סיוע כלכלי בחודשים הראשונים שבהם הפעוט שוהה במסגרת בעלת סמל. מומלץ כי האגף למעונות יום יוודא את הזנת מועד ההחלטה על הדרגה שקובעת החברת החיצונית במערכות הממוחשבות, באופן שיאפשר לו לקבל נתוני אמת על משכי זמן הטיפול בבקשות המוגשות לפתחו, לנתח נתונים אלו ולפעול לשיפור השירות הניתן להורים ולקיצור משך הזמן הנדרש לטיפול בבקשות.	משך הזמן לקביעת דרגה אחת, אלא לטיפול בכל 100,000 בקשות הסבסוד . הזנת תאריכים במערכת – המוקד אינו נדרש להזין תאריכים במערכת, שכן אלה נצרבים באופן אוטומטי עם ביצוע כל פעולה במערכת. עם זאת, מועדים אלה אינם נגישים בצורה מהירה לאגף לצורך ביצוע בקרות ולמידה כמצופה . במכרז המוקדים החדש התווספה דרישה להצגת דוחות בנושא משכי הזמן הדרושים לקביעת דרגה, בין היתר בכדי לשפר את יכולת הלמידה והפקת הלקחים.
23	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - נטל בירוקרטי במקרים נוספים	הליך הבקשה לקבלת דרגת סבסוד מחייב הורים למלא בקשה מקוונת לסבסוד ביחס לכל פעוט בנפרד, ולעשות זאת בכל שנה מחדש, לרבות צירוף כל המסמכים בשנית, אף אם ישנם מסמכים שנותרו רלוונטיים משנים קודמות. דרישות אלו עלולות להוות הכבדה מיותרת על הורים להם יותר מפעוט אחד במסגרות אלו ופעוטות שנמצאים מספר שנים באותה המסגרת. בהתאם למבחני התמיכה, ילד שהוריו לא מילאו לגביו בקשה מקוונת לסבסוד ולא נקבעה לו דרגת זכאות כלשהי, מפעיל המעון או המשפחתון מחויב לפעול להוצאתו מהמסגרת. מומלץ כי האגף למעונות יום ישלים עדכון הנחיותיו ומבחני התמיכה בדבר ביטול הצורך בדרישה להגשת בקשות ולצירוף מסמכים, גם במקרים שאינם מזכים בסבסוד וכן יבחן את האפשרות של הורים שהגישו בקשה בשנה קודמת ומצבם לא השתנה, להימנע מהצורך להגיש את אותה הבקשה ואותם המסמכים פעם נוספת, שנה לאחר מכן. כך ניתן יהיה לצמצם	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** 1. הגשת בקשה עבור כל ילד בנפרד – הבעיה מוכרת והיא מקבלת מענה בשאלון המקוון החדש שעולה לראשונה בשנת הלימודים הנוכחית. 2. העברת נתונים ודרגות משנה לשנה – האגף פועל בשנתיים האחרונות להקל בדרישות אלה. אנו נמשיך לפעול להשגת כל האישורים הדרושים לכך גם לקראת שנת הלימודים הבאה.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		את הנטל הבירוקרטי המושת על כתפי ההורים. הדבר עשוי לקצר את הטיפול בבקשות אמיתיות לסבסוד. כך גם לגבי הדרישה לבקשה נפרדת עבור כל פעוט מאותה משפחה.	
24	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - דוגמאות להליך הבקשה לסבסוד	המוצג לעיל מעיד על הליך מכביד וארוך להגשת בקשה לסבסוד עבור פעוט במסגרת בעלת סמל, הליך שהורים לכל פעוט הנרשם למסגרת כזו נדרשים לו והוא כולל ביצוע פעולות רבות (חמש פעולות ומעלה ב-11% מהמקרים) והגשת מסמכים רבים (חמישה מסמכים ומעלה ב-80% מהמקרים) וכרוך בקושי של הורים בהבנת ההליך והמסמכים שהם נדרשים לצרף. לא פעם קיים גם קושי באופן העברת המסמכים, כך שהם מצורפים כאשר אינם קריאים ואינם מלאים ובכך מקשים על האפשרות לבחון את הבקשות. כל האמור הוא נטל בירוקרטי משמעותי המוטל על ההורים. הדבר אף עשוי להרתיע הורים מסוימים מהגשת הבקשה, והדבר יכול להשפיע לרעה על השגת תכלית הסבסוד שהיא עידוד תעסוקת הורים. הימשכות הליך קבלת הדרגה מביא במקרים מסוימים לדרישת תשלום מלא מהורים העשויים להיות זכאים לסבסוד עד אשר יסתיים תהליך אישור הבקשה, מצב שיש בו הכבדה כלכלית משמעותית, בין היתר על אוכלוסיות במצב חברתי-כלכלי נמוך. נוכח הנטל הבירוקרטי המוטל על כתפי ההורים לפעוטות ונוכח משכי הזמן הארוכים שעליהם להמתין טרם אישור בקשותיהם לסבסוד, מומלץ כי האגף למעונות יום יבחן באופן מקיף את הליך הגשת הבקשות לסבסוד וימצא דרכים ליעל אותו. בין היתר ניתן לעשות זאת במסגרת פעולות האגף להתקשרות חדשה עם חברה חיצונית לצורך קביעת דרגות סבסוד ושיפור המערכת המקוונת.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** 1. האגף מקבל את הביקורת ומודע היטב לנטל הבירוקרטי הכבד המושת על ההורים, שיוצר עיכובים בקביעת דרגת זכאות על כל המשתמע מכך. זאת לצד שיפורים בהיבטים שונים של מנגנון הסבסוד בשנים האחרונות, באופן שמרבית הבקשות לסבסוד מטופלות בזמן סביר, והדוגמאות שהוצגו אינן מעידות על הכלל. עם זאת, רמת השירות שהאגף שואף אליה אינה סובלת גם מקרי קצה שנמשכים חודשים רבים ודורשים מההורים ביצוע מספר רב של פעולות והגשת עשרות מסמכים מיותרים. 2 . כאמור, בימים אלה, החל האגף בפעילות מואצת לשיפור מערך הסבסוד כולו, בכל ההיבטים – החל בהנגשת מבחני התמיכה, דרך ביצוע שינויים מהותיים ופרוצדורליים במבחנים, וכלה בשיפור המערכות הממוחשבות. היעד שהוצב הוא החלת השינויים כבר לשנת הלימודים הקרובה (תשפ"ג), והאגף עושה את מירב המאמצים על מנת לעמוד ביעד זה.

הטיפול בפעוטות וחינוכם במעונות יום ובמשפחתונים

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
25	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - הקלת הנטל באמצעות מערכת ASK ONCE - "מדיניות פעם אחת"	במועד סיום הביקורת לא ניתנו אישורי כל הגופים הרלוונטיים להעברת המידע כאמור וטרם הוקמה התשתית הטכנולוגית מול מרבית הגופים. כך למשל, בט"ל - שהוא מקור המידע העיקרי - אישר עקרונית את אפשרות העברת המידע, אולם במועד סיום הביקורת טרם סוכמו פרטי המידע שיועברו וטרם הוקמה התשתית הטכנולוגית להעברתם בין האגף למעונות יום לבין בט"ל. כמו כן, נציגי האגף ורשות התקשוב טרם הגיעו להסכמות בנושא עם רשות המיסים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי התשתית הטכנולוגית מול מרשם האוכלוסין קיימת, וכבר בשנת התשפ"א הועבר מידע רלוונטי לצורך רישום פעוטות למסגרות בעלות סמל לשנת הלימודים התשפ"ב בצורה מקוונת. מומלץ כי האגף למעונות יום יפעל כדי להשלים את המערכת הממוחשבת לקבלת מידע מגופים ציבוריים וכדי לקבל את המידע הנדרש מכל הגופים הרלוונטיים, זאת כדי להקל את הנטל הבירוקרטי המוטל על ההורים עם השלמת המערכת והפעלתה. הצורך האמור מתחדד לאור השינוי שעתיד לחול במבחני התמיכה לשנת הלימודים התשפ"ג, שלפיהם יידרש במקרים רבים להוכיח תעסוקה של שני ההורים במשק הבית, צפויה עלייה בדרישה למסמכים, זאת כל עוד לא תיכנס לפעולה המערכת הממוחשבת לקבלת מידע מגופים ציבוריים, מערכת ASK ONCE.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** שיתוף הפעולה עם רשות התקשוב בנושא מדיניות "שאלו אותי פעם אחת" (Ask Once (פורה, וסייע לאגף בקידום הפרויקט עד כה. בשנת הלימודים תשפ"ב הושק לראשונה מימוש ראשוני של מדיניות זו, שמטרתה הקלה על תהליך קבלת השירות. בהתאם לכך, לאחר תהליך הזדהות אישית ממשלתית, יוזן באופן אוטומטי חלק מהמידע הדרוש לצורך טיפול בבקשה, ללא צורך בהקלדת נתונים וללא צורך בהגשת מסמכים. בשלב זה המידע שיוזן הוא פרטי ההורים, הילדים, ודרכי יצירת קשר . לפני מספר חודשים התקבל אישור עקרוני מצד הביטוח הלאומי לסנכרון נתונים עם זרוע העבודה, באופן שיוביל להקלה נוספת על מגישי הבקשות, ובכלל זאת להרחבת השירות גם לנתונים נוספים ללא הגשת תלושי שכר ודוחות כספיים. בימים אלו האגף פועל במשותף לקידום ההיבט הטכנולוגי, על מנת להשלים את המהלך בהקדם האפשרי.
26	הנטל הבירוקרטי ומורכבות הליך קבלת דרגת הסבסוד במסגרות הסמל - פיקוח האגף על קביעות החברה	בביקורת נמצא כי אין באגף למעונות יום נוהל עבודה המפרט את ההנחיות והפעולות הנדרשות מהחברה החיצונית בבואה לקבוע דרגת זכאות לסבסוד, מרגע קבלת הבקשה ועד למתן החלטה בעניינה. היעדרו של נוהל מוסדר הקובע סטנדרטים ברורים למתן דרגות סבסוד ולאבני הדרך בתהליך הטיפול בבקשות לא אפשר ביצוע מעקב ובקרה אחר עבודת החברה החיצונית. כך, הלכה למעשה לא היה האגף יכול לבצע פיקוח	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** האגף מקבל את הביקורת ומודע היטב לנושא המעקב והבקרה אחר פעילות הספק. מקור הבעיה נעוץ ב- 2 גורמים עיקריים, ובצדם גם פתרונות מוצעים לטיפול בבעיה זו : - מבחני התמיכה – כפי שפורט בפרק זה בהרחבה, מבחני התמיכה מייצרים סרבול ונטל בירוקרטי רב על ההורים, וממילא מושקעות תשומות זמן ומשאבים רבים בבדיקת הבקשות לסבסוד. מדובר

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	החיצונית בדבר זכאות לסבסוד	- לא על עבודת החברה החיצונית באופן רחב (למשל, בנוגע למשכי זמן לטיפול, יעילות הטיפול וכו'), ולא במקרים פרטניים שבהם התעורר צורך להתחקות אחר השתלשלות העניינים בטיפול בבקשה. מכיוון שאין בידי האגף למעונות יום נתונים ומידע על פעולותיה השוטפות של החברה החיצונית ועל אופן מתן השירות שלה, לא התאפשר לו לבצע בקרה על השירות הניתן להורים ואין בידיו האפשרות לקבוע מדדי איכות, להסיק מסקנות ולשפר את השירות המסופק. מומלץ כי לקראת ההתקשרות החדשה ישלים האגף למעונות יום גיבוש מודל מקיף לפיקוח ובקרה שיבטיח מינהל תקין במסגרת הליך קביעת דרגות הסבסוד, שיפור השירות לציבור ושימור ידע. עם ההתקשרות החדשה, מומלץ כי האגף יוודא את העברת כלל המידע והידע הרלוונטיים באופן מסודר לחברה שיתקשר עימה. כמו כן, על מנת לייעל את עבודת החברה החיצונית, מומלץ כי האגף יקבע במסגרת ההתקשרות החדשה נוהל הפעלה וסטנדרטים אחידים וברורים, לרבות הנחיות מפורטות על מה נדרש לעשות בכל מקרה ותיעוד מלא של פעולות החברה, ידרוש איסוף נתונים שוטף, לרבות הפקת דוחות מידע ויבצע ניתוח של הנתונים המתקבלים לצורכי הפקת לקחים ומדידת איכות השירות הניתן, וכן יכפיף את החברה החיצונית לבקרת איכות מצידו. פיקוח נאות עשוי לתרום רבות לשיפור השירות לציבור, ובין היתר להקל על הנטל הבירוקרטי המוטל על הורים לפעוטות.	בכשל מבני שמסיט את מרבית תשומות הזמן, הן של הספק, ובעיקר של האגף, ל"כיבוי השריפות" ולשיפור השירות לאזרח, כלומר לטיפול בבקשות הסבסוד, ולא לניהול מסודר ויסודי של הפעילות. הפתרון לנושא זה הוא המדיניות החדשה של מעבר לניהול הסיכונים, כפי שהוצגה לעיל, שתאפשר לאגף להסיט את הזמן והמשאבים לבצע פיקוח ובקרה אפקטיביים כנדרש מהתקשרות עם נותן שירותים חיצוניים בממשלה . - המכרז למתן שירותי קביעת הדרגות – הספק הנוכחי פועל מזה כעשור תחת 2 מכרזים יחסית דומים. השירותים שנקבעו במכרז, הדוחות והתוצרים שהספק נדרש להפיק מכוח המכרז, המערכות הממוחשבות שהספק נדרש לפתח על מנת לספק את המידע – כל אלה ועוד מקשים על האגף בביצוע מעקב ובקרה אפקטיביים אחר פעילות הספק. הפתרון לנושא זה הוא יציאה למכרז חדש, שמלבד התמריצים לשיפור השירות, כפי שהוצג לעיל, יוכנסו בו דרישות שונות שיתנו לאגף את הכלים לבצע ניהול מסודר, ומעקב ובקרה אפקטיביים אחר פעילות הספק. הליך המכרז המרכזי הסתיים לאחרונה ובחודשים הקרובים ייכנס ספק תחת המכרז החדש שיאפשר לאגף לבצע את ניהול ההתקשרות כנדרש. בשולי הדברים יצוין כי מעת לעת בוצעו פעולות ביקורת ובקרה חיצוניים על-ידי ביקורת הפנים של המשרד וכן על-ידי משרדי רו"ח חיצוניים, במסגרתם עלו פערים ובעיות שדרשו ביצוע פעולות שונות, אולם הדבר אכן לא בוצע כתכנית עבודה שוטפת לניהול ההתקשרות, וכאמור בכוונת האגף לנקוט בצעדים לטיפול מעמיק בנושא זה. יודגש כי כבר כיום, על אף היקף פניות הציבור המשמעותי בנושא הסבסוד והעומס הרב המוטל על האגף, פועל האגף רבות למתן מענה אדיב ומהיר לכל הפניות שמתקבלות. האגף נערך בימים אלה לכניסת ספק חדש למערך הסבסוד. במסגרת ההיערכות אכן החלה כתיבת "ספר הפעלה" שיאגד תחתיו

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			את כל המידע, הנהלים וההנחיות של האגף בנושא הסבסוד. במסגרת מפרט השירותים כלולות דרישות מפורטות לדוחות מידע בפילוחים שונים וכן לביצוע סקרי שביעות רצון. כמו כן, בכוונת האגף לכלול בספר ההפעלה תכנית ביקורת שוטפת על פעולות הספק השונות.
27	תכלול הטיפול הממשלתי בגיל הרך - הוועדה הבין-משרדית לעניין איכות מעונות בעלי סמל	בעקבות מחאת מפעילי מעונות היום בעלי הסמל, החליטה הממשלה בפברואר 2019 על הקמת ועדה בין-משרדית לשיפור וייעול מערך מעונות היום בעלי הסמל. על הוועדה הוטל לדון בין היתר בנושאי התקינה, במספר הילדים במעון ובמבנה התעריף וגובהו וכן לבחון את המצב הקיים, את הצורך בשטח ואת הפדגוגיה והתכנים טיפוליים-חינוכיים לאור ההשפעות על איכות הטיפול, על יוקר המחיה, על הנגישות ועל עידוד תעסוקת הורים. על הוועדה היה להגיש את המלצותיה לממשלה עד אוגוסט 2019. אולם חברי הוועדה לא הגיעו להסכמות ביניהם, ומשכך הוועדה לא הגישה המלצות סופיות כלל והתפזרה ללא מסקנות. בשל הנושאים שעליהם הופקדה, יכלה ועדה זו לתרום רבות לשיפור איכות החינוך-טיפול במעונות הסמל, נושא המשמעותי לכל הפעוטות השוהים בהם ובעל השפעה מכרעת על פעוטות במצב חברתי-כלכלי נמוך, כמתואר לעיל. מומלץ כי זרוע העבודה תגבש מסקנות על סמך תוצרי עבודת הוועדה ותעדכן בהן את משרד החינוך, במיוחד לאור העובדה כי רבות מהבעיות בתפעול מעונות הסמל נידונו בוועדה. מומלץ כי מזכירות הממשלה תסדיר כללים להסדרת פעילות ועדה בין-משרדית המתמנה על ידי הממשלה ולמעקב אחר הגשת דוחות סיכום פעילותה ומסקנותיה לממשלה, בפרט עבור מקרים בהם הוועדה שמונתה אינה מגיעה לכדי גיבוש מסקנות.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** בתגובה להמלצת המבקר כי זרוע העבודה תגבש דו"ח לגבי הממצאים ומהות חילוקי הדעות בוועדה ותגישו לממשלה, נכון לציין כי ליבת עבודת הוועדה עוסקת בתחומים אשר עברו לאחריות משרד החינוך בחודש פברואר 2022 . במסגרת העברת תחומי האחריות למשרד החינוך, הועברו כלל החומרים שנאספו במסגרת עבודת הוועדה.

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
28	תכלול הטיפול הממשלתי בגיל הרך - האחריות המיניסטריאלית לגיל הרך	החלטת הממשלה 133 מיום 19.7.21, קבעה כי האגף למעונות יום יעבור עד ליום 1.1.22 למשרד החינוך, למעט מנגנון סבסוד שכר הלימוד אשר יישאר תחת אחריות זרוע העבודה. החלטת הממשלה 951 מיום 9.1.22 השלימה את הוראות העברת תחום מעונות היום למשרד החינוך (העברת התחום כפופה לאישור הכנסת שטרם ניתן במועד סיום גיבוש הדוח), פרט לתחומי המשפחתונים וסבסוד שכר הלימוד, שיישארו באחריות זרוע העבודה. כך צפוי להיכנס כל החינוך-טיפול בגיל הרך (גילי אפס עד שש) תחת אחריותו וסמכותו של משרד החינוך. מומלץ, כי משרד החינוך ישלים ביצוע מעבר של התחום לאחריותו, תוך למידת התחום, וייקח לתשומת ליבו את הממצאים וההמלצות שמעלה דוח זה. מצופה כי המומחיות הפדגוגית של משרד החינוך, לצד ניסיונו בבינוי מוסדות חינוך ופיקוח ובקרה עליהם, יבואו לידי ביטוי ביישום מיטבי של ההמלצות, לטובת הפעוטות כולם.	**משרד החינוך** בתאריך 1/2/22 עברו עובדי אגף מעונות היום מזרוע העבודה למשרד החינוך. כל אחד מהעובדים נכנס ליחידה המקצועית בהתאם להגדרת תפקידו. בחודשים לקראת המעבר, משרד החינוך התחיל ללמוד את תחום מעונות היום בעזרת האקדמיה, מנהלי חינוך ברשויות, הארגונים ובעלי עניין נוספים. מתחילת פברואר משרד החינוך שוקד על תכנית חומש מעמיקה המחולקת על פי חבילות עבודה בכל תחומי התוכן הרלוונטים למעבר: - התאמת המערכים, התורות המקצועיות ויצירת סטנדרטים - ביסוס תפקיד הרשות, הארגונים ובעלויות בניהול תחום לידה שלוש - תשתיות פיזיות פיזור והגדלת ההיצע - בנייה ויישום של מערך פיקוח ובקרה - מיסוד מערך רישוי פשוט וידידותי המבטיח עמידה באמות המידה שנקבעו - פיתוח וטיפוח של הסגל המקצועי הקמה של מערך שירותים דיגיטלי המאפשרים תפעול ואיגום בסיס נתונים, הן בממשק עם מערך הרישוי והן עם רשויות שלטוניות נוספות.
29	תכלול הטיפול הממשלתי בגיל הרך - המועצה לגיל הרך	עולה כי המועצה לא ניצלה את מלוא תקציבה, שעמד במצטבר על 5.7 מיליון ש"ח בשנים אלו. עלה כי טיוטה ראשונה של התוכנית הלאומית גובשה באמצע שנת 2020 והוגשה ליו"ר המועצה - שר החינוך, אולם על רקע מערכות הבחירות הנשנות ומשבר הקורונה, במועד סיום הביקורת - כשלוש שנים לאחר הקמת המועצה - טרם הקימה הממשלה את ועדת השרים לענייני הגיל הרך כנדרש בחוק. ועדה זו אמורה לאשר את התוכנית הלאומית לגיל הרך, ומשכך זו לא אושרה. התוצאה היא שלמועצה לגיל הרך עדיין אין השפעה בפועל על	

מספר	הכותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		איכות החינוך-טיפול לפעוטות, למרות מטרתה לפי החוק. ללא תוכנית לאומית מאושרת המועצה אינה יכולה להשפיע באמצעות תפקידיה האחרים, ובהם תיאום בין הממשלה לרשויות המקומיות, הגדרת תורה מקצועית וסטנדרטים, הסברה ויצירת תשתית מידע ומחקר. מוצע כי מזכירות הממשלה תפעל להעלות על סדר יומה של הממשלה את הקמת ועדת השרים לענייני הגיל הרך כנדרש בהוראות החוק כדי שזו תדון בתוכנית הלאומית לגיל הרך ובפעילות המועצה, ולאור השינוי שחל עם העברת התחום למשרד החינוך. כן מומלץ שהמועצה תפעל לקדם את תפקידיה האחרים, שאינם תלויים בקיומה של תוכנית לאומית מאושרת.	

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
1	היערכות המשרד ליישום חוק לימוד חובה בגילי 3 - 4	1. משרד החינוך לא מינה גורם שיעקוב אחר יישום שילוב ילדים בגילי 3 - 4 במערכת החינוך, יתאם בין הגורמים השונים ויציע פתרונות לקשיי היישום של שילובם במערכת. המשרד לא קבע הליכי ליווי ובקרה לשילוב הילדים ולא ריכז נתונים שוטפים על הליכי יישום החוק. 2. פערים בין החברה היהודית לחברה שאינה יהודית בשיעור הילדים בני 3 -5 המתחנכים בגנים - נכון לשנה"ל התשפ"א, עדיין קיימים פערים ביישום חוק לימוד חובה ויש יותר מ-42,000 ילדים בני 3 - 5 שלא מתחנכים בגני ילדים. שיעורם של אלה גדול יותר בקרב הילדים הצעירים בני 3 ובמיוחד הוא גדול יותר בקרב החברה שאינה יהודית, בכל הגילים. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הסיבות לאי-שילוב ילדים בני 3 - 5 בגנים, ובפרט בנוגע לילדים הצעירים בני ה-3 ובנוגע לכל ילדי הגן בקרב האוכלוסייה שאינה יהודית, ויפעל למציאת פתרון עבורם. מומלץ כי המשרד ימנה גורם שיעקוב אחר יישום שילוב הילדים בכל שכבות הגיל ובמיוחד ילדים בני 3 - 4 במערכת, יתאם בין הגורמים השונים, ירכז נתונים שוטפים ויציע פתרונות לקשיי היישום. חשיבות הטיפול בנושא עולה במיוחד נוכח העובדה שבשנת 2022 צפויות כל מסגרות הטיפול והחינוך לפעוטות מגיל לידה עד 3 לעבור לפיקוח משרד החינוך, דבר הדורש מהמשרד יכולת ריכוז מלוא הנתונים וניהולם השוטף. הדבר נדרש גם נוכח התרומה המהותית שיש לחינוך בגיל הרך בכלל ובאוכלוסייה המתקשה בפרט, להישגי הילדים גם בהמשך חייהם. עוד מומלץ למשרד החינוך לפעול בהתאם לתוכנית החומש המעודכנת לחברה הערבית וליישם פתרונות שיעודדו גידול במספר הילדים בני 3 - 4 המתחנכים בגני הילדים בחברה זו.	**משרד החינוך** כחלק מתפקיד האגף הקדם יסודי בין היתר, לעקוב אחר שילוב ילדים בגילאי 3-4 במערכת החינוך. כחלק מעבודת המטה המקיפה שנעשתה לתוכנית החומש 550 בחן האגף את הסיבות להרשמה מועטה יחסית של ילדים בחברה הערבית לגני הילדים הרשמיים ועלה כי ישנם מספר חסמים המובילים לתופעה זו: 1. איכות מבני הגן- גנים ישנים, לא משופצים שנים רבות. 2. בחברה הערבית ישנם מקומות בהן תפקיד מנהלת מחלקת גני הילדים ברשות אינו מאויש והתפקיד נעשה על ידי מנהל מחלקת חינוך וההתייחסות שלו לגני ילדים היא קטנה או לא קיימת. 3. העברה חלקית של תקציבים ממשלתיים מהרשות לגנים. לפיכך יועדו בתוכנית החומש תקציבים ליעדים הבאים: 1. עידוד שיפוץ ובינוי גני ילדים בחברה הערבית 2. העלאת איכות ההון האנושי בצוותי הגנים על ידי פיתוח מקצועי לכלל הצוותים 3. פיתוח מנגנון מוסדר להעברת התקציב הממשלתי מהרשויות לגני הילדים לרבות תיעדוף רשויות בהן יש מנהלת מחלקת גני ילדים, בכדי לעודד בין השאר, את כניסתם של ילדים נוספים לגן הילדים בשכבת הגיל. בימים אלו עומד להתפרסם מכרז לאיוש מפקחת ארצית לגני הילדים בחברה הערבית
2	יישום מרכיבי רפורמת אופק חדש בנוגע לארגון	1. מפגשים בגני הילדים - ההמלצות שהיו נהוגות בתקופת הביקורת הקודמת תקפות במועד ביקורת המעקב, וההמלצה לקיים מפגשים אישיים וקבוצתיים נותרה, על אף הקושי לקיימם במתכונת הפעלת הגן ובהינתן היחס המספרי בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגן. 2. מידע על אודות המפגשים - למשרד אין מידע על מספר המפגשים (האישיים או הקבוצתיים) שביצעו הגננות בפועל, ואם קיימו מפגשים	**משרד החינוך** מפגשים בגני הילדים: האגף לחינוך קדם יסודי פרסם קווים מנחים ומסמכי מדיניות נוספים למפקחות, למדריכות ולגננות, הכוללים בין השאר מחויבות הגננת לקיים עבודה בקבוצות קטנות ולקיים לפחות שני מפגשים אישיים ביום וסך הכל מפגש אישי חודשי עם כל ילד.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	מבנה ההוראה-למידה בגן - מפגש אישי פרטני עם ילד ועבודה בקבוצות קטנות	כאמור. בהיעדר מעקב אחר יישום הרפורמה ובהיעדר מידע בנוגע לקיום מפגשים פרטניים או מפגשים בקבוצות קטנות אין באפשרות המשרד לנתח את הנתונים, לבחון את עמידת הגננות בנהלים שקבע בנוגע לקיום המפגשים ולאמוד את האתגרים והחסמים הניצבים לפני הגננות בבואן לקיים מפגשים אלה. מומלץ כי משרד החינוך ישקול לאסוף מידע רלוונטי או לקיים הליך אחר של משוב על המפגשים הפרטניים והקבוצתיים וישלים את עדכון הקווים המנחים, כדי להבטיח את יישום הרפורמה וכדי להבטיח שמטרת המפגשים מושגת.	מידע אודות המפגשים: מעקב קשיח של מספר מפגשים ועבודה בקבוצות קטנות לא אפשרית, הן בגלל היחס אנשי צוות\ילדים ופיקוח\מספר גנים והן מתוך מדיניות כי מנהלת הגן נוכחת בגן ומכירה את המענים להם זקוקים הילדים בזמן נתון. ההימנעות מציון מספר קונקרטי בחוברת שבילים לגן העתידי, נעשתה מתוך מדיניות הרואה חשיבות בתוכן ובאיכות המפגש הקבוצתי והאישי ולא במיספור וכימות המפגשים לצורך דיווח. לכן, על אף המינימום שנקבע בחוברת קווים מנחים, מדיניות האגף להעניק למנהלת הגן את האוטונומיה לתעדף לפי שיקול דעתה המקצועי את תדירות המפגשים. מדיניות זו תשוקף בקווים המנחים החדשים לצד הנחיה לתיעוד המפגשים באופן יעיל ונגיש. בנוסף, לכל גננת חולק מחשב נייד אישי בין השאר בכדי שיתאפשר לה לתעד את המפגשים באופן נגיש וקל.
3	יישום מרכיבי רפורמת אופק חדש בנוגע לארגון מבנה ההוראה-למידה בגן - הידוק קשרי השותפות עם ההורים	1. מסמך "שבילים לגן העתידי" אינו קובע את תדירות השיחות עם ההורים או מה ייכלל בהן ואינו מחייב את הגננות לדווח על המפגשים הנ"ל למשרד החינוך 2. מידע על המפגשים - המשרד אינו אוסף מידע על המפגשים של הגננות עם ההורים, לרבות מספר המפגשים, תוכנם, האתגרים בקיום המפגשים וחסמים לקיומם. כמו כן, באגף לחינוך קדם-יסודי אין מסמכים המעידים על כך שהתקיימו דיונים ונערכו תהליכי הפקת לקחים בנוגע להשפעותיו של קיום או אי-קיום מפגשים עם הורי הילדים. 3. שעות נוספות - היקף שעות העבודה של הגננת (לרבות השעות הנוספות) נותר כפי שהיה בביקורת הקודמת ולטענת הגננות והאגף הקדם-יסודי, ההיקף הזה אינו מאפשר לגננות למלא את מלוא משימותיהן. מומלץ כי משרד החינוך ישלים בדיקה בנוגע להיקף המפגשים שעורכות הגננות עם הורי הילדים, שיבחן אם הנהלים בעניין זה מיושמים כפי שהוא קבע וייתן לגננות כלים שיאפשרו להן למלא את המשימות שעליהן לבצע. מומלץ גם שיבחן אם מכסת השעות הנוספות שמוקצית לגננות עבור הפעילויות הנוספות, שלא ניתן לבצען בשעות העבודה	**משרד החינוך** האגף הקדם יסודי פרסם הנחיות למפגש פרטני וקבוצתי עם הורי הגן בפתיחת שנת הלימודים תשפ"ב וכן, לאורך תקופת הקורונה, המפרטות דגשים ופרקטיקות למפגש האישי והקבוצתי עם ההורים. הנחיות אלו ירוכזו בקווים המנחים לקראת שנת הלימודים תשפ"ג. מעקב קשיח של מספר מפגשים עם ההורים לא אפשרית, הן בגלל היחס אנשי צוות\הורים ויחס נשות פיקוח\מספר גנים והן מתוך מדיניות כי מנהלת הגן הנוכחת בגן, היא אשת מקצוע ומתעדפת את השיחות עם ההורים בהתאם לצרכים ושיקול דעתה המקצועי. מדיניות האגף היא שימת דגש על התוכן ואיכות המפגש הקבוצתי והאישי ולא במיספור וכימות המפגשים לצורך דיווח. מדיניות האגף להעניק למנהלת הגן את האוטונומיה לתעדף לפי שיקול דעתה המקצועי את תדירות המפגשים. מדיניות זו תשוקף בקווים המנחים החדש הנכתבים בשיתוף הנהגת ההורים לצד הנחיה לתיעוד המפגשים באופן יעיל ונגיש. בנוסף, לכל גננת חולק מחשב נייד אישי בין השאר בכדי שיתאפשר לה לתעד את המפגשים באופן נגיש וקל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
		הרגילות, מספיקה כדי לבצע משימות אלו, ויסיר חסמים העומדים בפני הגננות בביצוע המשימות הנדרשות במסגרת רפורמת אופק חדש.	
4	הנהגת תהליכים מעצבים של מעקב ומשוב	1. במסמך "שבילים לגן העתידי" לא נקבעה חובה לערוך תצפיות או להשתמש בכלי אחר לשם מעקב אחר התקדמות הילדים והתפתחותם ואף לא נקבעה בו התדירות לביצוע פעולה זו. 2. המשרד אינו מחייב את הגננות להשתמש בכלי התצפית הנוגע למעקב ההתפתחותי של הילדים. מאז התחלת העבודה במערכת בפברואר 2021 ועד סוף יוני 2021 (במשך כחמישה חודשים) היה שימוש של פחות מ-1% בכלי זה. 3. למטה המשרד, למפקחות ולצוות המסייע לגן (יועצות חינוכיות, מדריכות ופסיכולוגיות חינוכיות) אין אפשרות לקרוא את דיווחי התצפיות ולקבל תמונה כללית: כמה גננות השתמשו בכלי זה, כמה תצפיות הן ערכו ועל כמה ילדים בוצעו תצפיות, וכן על ממצאי התצפיות - מאפייני ילדי הגן בכלל וכל ילד בנפרד, וכפועל יוצא מכך - האתגרים העומדים לפני הצוותים החינוכיים בגנים. בהיעדר גישה לנתוני התצפיות, נותר המידע פנימי בלבד אצל הגננת המדווחת. גורמי המקצוע החינוכיים - המפקחים, המדריכים, היועצים, הפסיכולוגים ומטה המשרד - אינם חשופים למידע על הגנים ועל הילדים המתחנכים בהם; הם אינם יכולים לנתח כמותנית או איכותנית את הנתונים המדווחים ולגבש על בסיס זה תמונת מצב מלאה על התפתחות הילדים וצורכיהם הייחודיים (לפי גנים, יישובים, מחוזות, מגזרים, גילים או אוכלוסיות שונות); הדבר גם לא מאפשר לקבל החלטות על בסיס נתונים מלאים על אודות כל ילד וילד בגן, ובאשר לגן בכללותו. מומלץ שהמשרד ימשיך להטמיע בקרב גורמי החינוך את הכלי למעקב ההתפתחותי שפיתח כדי לשפר את טיוב המעקב והמשוב על התפתחות הילדים המתחנכים בגנים, וכי הוא ינקוט צעדים שיעודדו את השימוש בכלי זה, מומלץ גם שישקול לחייב את הגננות להשתמש בו כדי לערוך תצפיות אחר התפתחותם של הילדים, שיתועדו באמצעותו. עוד מומלץ כי המשרד יפעל להסרת החסמים המונעים את השימוש בכלי שגיבש לצורך המעקב ההתפתחותי של הילדים, יפעל להטמעתו הנרחבת ויקבע את תדירות התצפיות הנדרשות כדי להשיג את	**משרד החינוך** נערך קמפיין נרחב מטעם האגף הקדם יסודי להטמעת כלי התצפית לאורך כל השדרה החינוכית ברמה הארצית, המחוזית ועד אשכול הגנים, באופן מקוון ופרונטלי לרבות סרטון הסברה בפורטל והרצאות מוקלטות. יועד תקציב לתרגום והתאמת הכלי לחברה הערבית כחלק מתוכנית 550. האגף הקדם יסודי מתעתד לחייב את השימוש בכלי התצפית הספציפי, כחלק מהמו"מ עם הסתדרות המורים. נערכו פגישות עם מנהל טכנולוגיות ומערכות מידע בשיתוף הלשכה המשפטית למתן הרשאות ופתיחת המידע הנאסף לאנשי המטה, לנשות הפיקוח במחוז ולשלטון המקומי באופן אנונימי ולא שמי, בכדי לטייב את מסד הנתונים שיש בידי גורמי המקצוע וקבלת החלטות באופן טוב יותר בכל הדרגים לצד שמירה על פרטיות הילדים.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
		המטרות שקבע במסגרת "שבילים לגן העתידי". כן מומלץ כי המשרד ישלים את פיתוח המתכונת הדיגיטלית ואת ההליך למתן ההרשאות לגורמי המקצוע ולמטה המשרד (כל אחד ברמת ההרשאה הנדרשת לו), כדי שאלו יוכלו לבחון את השימוש שעושות הגננות בכלי המעקב ההתפתחותי שפיתח ולהרחיבו; כך יהיה אפשר לקבל תמונת מצב מלאה הן על ילדי הגן הספציפי והן על כלל ילדי הגנים, דבר שיאפשר ליצור תשתית מבוססת לקבלת החלטות מושכלות בנוגע לחינוך בגיל הרך.	
5	הערכת גננות - עיתוי להערכת גננות	עם הגעתה של גננת לדרגת השיא ביצועיה לא יוערכו עוד; קרי - ייתכן מצב שבו גננת שהחלה לעבוד בגיל 30, תגיע לדרגת השיא בגיל 56 (לאחר 26 שנות עבודה) - ועד למועד פרישתה היא לא תוערך עוד. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם תפיסת המשרד הקבועה בחוזר להערכת עובדי הוראה, שלפיה עובדי ההוראה נדרשים להערכה על פני כל רצף הקריירה. כמו כן, בשנים 2019 - 2021 לא בוצעו הערכות שלא לאחת משלוש המטרות שהוזכרו בחוזר המנכ"ל ((א) לשם סיום התמחות; (ב) לשם קבלת קביעות (גמר ניסיון); (ג) ולשם קביעת הזכאות לקידום בדרגה (בין דרגות 6 - 9)), ומרבית ההערכות (68%) בוצעו למטרת קידום בדרגה. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הצורך לעדכן את מנגנון ההערכה שנקבע בחוזר המנכ"ל בנושא הערכת עובדי הוראה (וגננות), ולכלול בו מרכיבי הערכה שמטרתם לא רק מתן קביעות או קידום בדרגה, אלא גם הערכה שוטפת, שמטרתה לשפר את עבודת הגננות, את התנהלות גני הילדים ואת טיב מערכת החינוך לגיל הרך.	**משרד החינוך** מדובר בהסכם קיבוצי לעניין הערכה ופיתוח מקצועי שאין ביכולת המשרד להפר.
6	הערכת גננות - הערכת גננות בהתאם למודל	1. בשנים 2019 - 2021 בוצעו הערכות ל-14,828 גננות מתוך 17,187 שבחינוך הרשמי (86%) ול-2,359 גננות לא בוצעה הערכה (כ-14%). 2. בשנים 2019 - 2021 - ב-184 גנים המשתייכים לחינוך הממלכתי החרדי (ממ"ח), מתוך 4,327 גנים (4.3%) שבמחוז החרדי, עברו הגננות תהליכי הערכה. 3. בשנים 2019 - 2021 - 14 מתוך 134 מפקחות (כ-10%) לא ביצעו הערכות.	**משרד החינוך** בגני הילדים של החינוך הממלכתי החרדי חל הסכם אופק חדש ולכן מתקיימת ההערכה. בימים אלו (מאי 2022) מוחל ההסכם על גני הילדים בחינוך המיוחד. בגני המוכש"ר ההסכם לא חל וההערכה מתבצעת באחריות המעסיק\בעלות.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	ההערכה החדש	מומלץ כי משרד החינוך ישלים את הצעדים הנדרשים כדי שכל הגננות יוערכו לפי מודל הערכה החדש. מומלץ גם שהוא יוודא שכל הגננות (ובפרט הגננות המועסקות בגנים המשתייכים לחברה החרדית), יעברו הערכה בהתאם לנהלים המעודכנים. עוד מומלץ כי המשרד יטמיע את שלב הערכת הגננות במחוז החרדי ויקבע יעד לביצוע ההערכות.	
7	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הצוות החינוכי - תקנים, העסקה ונוכחות - התקן הקובע את היחס בין מספר המבוגרים בגן (גננת וסייעות) למספר הילדים בו	1. התקן הקובע את היחס בין מספר הילדים בגן ילדים לאנשי הצוות לא השתנה - בגן שבו מתחנכים 35 ילדים התקן הוא גננת אחת וסייעת אחת. בשנה"ל התשפ"א, לאחר שיושמה רפורמת הסייעת השנייה - ב-66% מכלל הגנים (11,756 גנים), שבהם התחנכו 315,643 ילדים, עמד מספר אנשי הצוות על 2 בלבד - גננת וסייעת שהמשרד השתתף בתקצוב העסקתן. 2. העובדה שבישראל, יחסית למדינות האחרות שנבדקו, יש פחות אנשי צוות ביחס למספר הילדים בגן משפיעה על העמדות שהציגו המשתתפים מישראל, הסבורים יותר מהמשתתפים האחרים כי הדבר מגביר את הלחץ, פוגע ביכולת לייצר סביבה איכותית להתפתחות, רווחה ולמידה של הילדים וכי לדעתם חשוב לצמצם יחס זה. מומלץ כי משרד החינוך יפעל לשפר את היחס המספרי בין מספר הילדים המתחנכים בגני הילדים לבין מספר אנשי הצוות, גם נוכח היחס הקבוע במדינות העולם המפותחות, בין באמצעות הקטנת כיתות ושינוי מבנה התפעול שלהן ובין באמצעות תגבור אנשי הצוות.	**משרד החינוך** בתשפ"א ישנם במדינת ישראל 12,112 גנים המיועדים לגילאי 3-4. מתוכם בכ- 4004 גנים ישנה סייעת שנייה. כלומר כ-70% מהגנים פועלים עם גננת וסייעת בלבד. זאת כיוון שהרפורמה מתייחסת לגילאי 3-4 בלבד ולא לגילאי 5 ורק לגנים מעל 30 ילדים. בכ-90 אחוזים מהגנים העומדים בקריטריונים יש סייעת שניה. במקביל לתקצוב הכשרת המחנכות מטפלות תחל גם הכשרת סייעות, כ1000 סייעות בשנה כחלק ממערך ההכשרה הרחב של מחנכות מטפלות. צמצום מספר הילדים יהיה פועל יוצא של החלטת ממשלה שתגובה במתן תקציבים.
8	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הצוות החינוכי - תקנים,	1. גם לאחר יישום רפורמת הסייעת השנייה, בחלק מהגנים שבהם התחנכו ילדים בני 3 - 4 המשרד לא תקצב סייעת שנייה, אף שחלקם היו זכאים לכך לפי כללי הרפורמה. 2. בשנת תשפ"א, 42% מהילדים בני 3 - 4 שאין בגנים שלהם סייעת שנייה שמשרד החינוך מתקצב אותה, מתחנכים בגנים שפועלים ברשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים הגבוהים:	**משרד החינוך** כאמור בגילאי 3-4 יש סייעת שניה בלמעלה מ-90% מגני הילדים שעונים לקריטריונים מבחינת גיל ומספר ילדים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	העסקה ונוכחות - רפורמת סייעת שנייה	7 - 10; 27% מהילדים מתחנכים בגנים המשתייכים לאשכולות הביניים: 4 - 6; ו-32% באשכולות הנמוכים: 1 - 3. על משרד החינוך לוודא כי כל הגנים הזכאים לסייעת שנייה מתקצובו אכן יקבלו זאת. עוד מומלץ שהמשרד יזהה את גני הילדים שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ושלא זכאים לסייעת שנייה, אך מבחינת מאפייניהם, לתוספת סייעת יכולה להיות תרומה רבה לקידום הילדים, ובהתאם לכך יבחן פתרון חלופי הולם, זאת בהתחשב בכך שרשויות מקומיות אלו יתקשו לממן בעצמם תוספת של סייעת שנייה באותם הגנים.	
9	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הצוות החינוכי - תקנים, העסקה ונוכחות - מידע על כוח האדם המועסק בגני הילדים	על אף החלטת הממשלה, הרשויות המקומיות והבעלויות הפרטיות אינן מדווחות באופן שוטף ומלא על מספר הגננות המועסקות בגני המוכש"ר ועל מספר הסייעות המועסקות בגנים. התוצאה היא שלמשרד החינוך אין מידע מלא בנושא. בפועל, אין שום גורם המחזיק במידע זה, גם לא מרכז השלטון המקומי. בהיעדר מאגר נתונים איכותי על כוח האדם שמועסק בפועל בגני הילדים, תשתית המידע של המשרד אינה שלמה ולכן אינה מאפשרת ניתוח אמין של מאפייני הצוותים, לרבות בהקשר ליחס בין מספר אנשי הצוות למספר הילדים בגן - למשל לפי מגזרים, מצב חברתי-כלכלי, מדדי טיפוח, וגילי הילדים -מידע החיוני למקבלי ההחלטות. על משרד החינוך והרשויות המקומיות לפעול בהתאם להחלטת הממשלה בנושא "שקיפות בתקציבי החינוך" מ-2013, ולהעמיד מאגר מסודר של מידע על מלוא התקציבים המועברים לגני הילדים ועל כוח האדם המועסק בגני הילדים. מאגר זה יאפשר לנתח לפי סוגי פיקוח, מגזרי אוכלוסייה, שכבות גיל, רשויות מקומיות ואשכול חברתי-כלכלי, ויעמיד לפני משרד החינוך את הבסיס הנדרש לשם בניית תוכנית לצמצום פערים בגני הילדים.	**משרד החינוך** מאחר ומשרד החינוך אינו מעסיק של הגננות במוכר שאינו רשמי, הוא אינו מנהל את נתוני ההיעדרויות של הגננות. אחריות זו חלה על המעסיק והבעלות המפעילה את גן הילדים. יחד עם זאת, תתבצע חשיבה יחד עם מנהל טכנולוגיות ומערכות מידע ומנהל כח אדם בהוראה על ממשק משותף עם הבעלויות, הרשויות והמעסיקים שיאפשר מעקב על כלל צוותי הגנים בכל הארץ והטמעת המידע בתיק עובדי הוראה ותיק מוסדות חינוך.
10	הצוות החינוכי בגן והמערך	1. למשרד החינוך, וכן למרכז השלטון המקומי, אין מידע מלא על כל ההיעדרויות של צוות הגן, שעל פי הנתונים הם בשיעור רחב ויום-יומי, לכן הם לא יכולים לאמוד את היקף התופעה. תופעת ההיעדרויות של	**משרד החינוך** נוכחות והיעדרויות גננות המועסקות על ידי משרד החינוך מדווחים במערכות המשרד, בהיותו המעסיק.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	המסייע לגן - הצוות החינוכי - תקנים, העסקה ונוכחות - נוכחות והיעדרות של צוותי החינוך בגני הילדים	צוותי גני הילדים מקשה על תפעול איכותי של הגן, הן בשל כך שהוא נדרש לפעול בתקן חסר והן בשל כך שאנשי הצוות המחליפים אינם מוכשרים לתפקידם. 2. מאגר ממלאות מקום לגננות ולסייעות - שלא בהתאם לתקנון שירות עובדי הוראה, את משימת איתור ממלאת מקום לגננת מבצעת לרוב המפקחת. כיוון שבממוצע לכל מפקחת יש 127 גנים וכיוון שבממוצע כל גננת נעדרת יותר מ-16 ימים בשנה, הרי שמשימה זו מצריכה קשב רב ועיסוק מתמיד של המפקחת, ועולה חשש כי היא באה על חשבון משימות אחרות שלה. מומלץ כי המשרד יפעל לאסוף מידע מהבעלויות על היעדרויות ועל מילוי מקום של צוות הגן שהן מעסיקות; מידע שיצטרף לזה שבידו על גננות שהוא מעסיק והן נעדרות מעבודתן. הדבר יאפשר לו לקבל תמונת מצב שלמה על היעדרויות של צוות הגן וכן לקיים בקרה על ניצול התקציב המיועד להעסקתן. עוד מומלץ שהמשרד יסדיר מנגנון יעיל לאיתור מילוי מקום בגני הילדים.	אשר להיעדרויות של גננות במוכר שאינו רשמי או סייעות, הנושא מצוי בתחום האחריות של המעסיק בלבד. יחד עם זאת, תתבצע חשיבה יחד עם מנהל טכנולוגיות ומערכות מידע ומנהל כח אדם בהוראה על ממשק משותף עם הבעלויות, הרשויות והמעסיקים שתאפשר מעקב על כלל צוותי הגנים בכל הארץ, לרבות היעדרויות נשות צוות, והטמעת המידע בתיק עובדי הוראה ותיק מוסדות חינוך.
11	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הצוות החינוכי - תקנים, העסקה ונוכחות - שילוב בנות שירות לאומי בגני הילדים	בשנת התשע"ו שובצו בנות השירות הלאומי ב-7% מהגנים. בנוסף, שיעור מזערי (כ-1%) מבנות השירות הלאומי שובצו בגנים בחברה הלא יהודית. מבין בנות השירות הלאומי ששובצו בגני הילדים בשנים התשע"ו-התשפ"א, מרביתן (למעלה מ-95%) שובצו בגנים של החינוך המיוחד, ולא בגנים הרגילים, למעט בשנה"ל התשע"ו - אז כ-43% מהן שובצו בחינוך הרגיל, אז גם חלה עלייה חדה במספר בנות השירות הלאומי ששובצו בגני הילדים. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את שיבוצן של בנות השירות הלאומי בגני הילדים כסיוע לצוות החינוכי, במיוחד בגנים שבהם לא משובצת סייעת שנייה, ובהתאם יבחן דרכים להרחבת שירות זה. לצד התרומה הציבורית שתושג, יש בכך תרומה של ממש כסיוע לצוות הגן וכתרומה אישית למתנדבת.	**משרד החינוך** השיבוץ בגיל הרך מתמקד בחינוך המיוחד לאור החשיבות שמייחס המשרד לאוכלוסייה זו, וכן מכיוון ששירות כזה מהווה אתגר משמעותי למתנדבות. לאור המחסור הגדל בצוותים גם בחינוך הרגיל, המשרד בוחן לקראת תשפ"ג את האפשרות לחזור ולשבץ בנות שירות גם בגנים בחינוך הרגיל. התקיימה ישיבה משותפת לאגף קדם יסודי ואגף שירות לאומי ובו הוחלט: 1. יציאה בקמפיין לעידוד בנות שירות להשתלב בגני הילדים, מתוך מוטיבציה ערכית חינוכית ומסלול קריירה. בתשפ"ב משרתות כ 840 מתנדבות בגני ילדים וככל שיהיה ביקוש יתכן שנוכל להגדיל מספר זה. 2. מיקוד בנות השירות במחוזות תל אביב והמרכז בהם המחסור בכח אדם מסייע בגנים הוא החריף ביותר.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
12	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן - הגדרת תפקיד הסייעת	על אף שתפקיד הסייעת הוגדר, משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים לא השלימו את הגדרת מעמדן (לרבות שאלת הצורך להשוואתו למעמד עובדי הוראה) וכנגזרת מזה הכישורים הנדרשים מהן, כך שאלו יותאמו לכלל המשימות התפעוליות, הפדגוגיות והחינוכיות המוטלות עליהן במסגרת תפקידן. מומלץ כי משרד החינוך, מרכז השלטון המקומי ומשרד הפנים יבחנו את הצורך לקבוע את מעמד הסייעות לאור ההגדרה המעודכנת של תפקידן, במסגרת זו מומלץ גם לבחון את התנאים הדרושים להן לשם חיזוק מעמדן כשותפות לצוות בביצוע משימות פדגוגיות וחינוכיות.	**משרד החינוך** נעשתה פעילות מול זרוע העבודה לקידום הגדרה מקצועית לתפקיד הסייעת (לרבות הקצאת משאבים להסבת דורשי עבודה לתפקיד הסייעת). הוקצו 12 מיליון ש"ח מטעם זרוע העבודה למסלול ייחודי של הכשרת דורשות עבודה לתחום, כחלק מהמהלך להגדרת הסייעת כפרופסיה. המהלך לא יצא לפועל היות והיקפי הביקוש למקצוע לא מאפשרים היתכנות ריאלית של המהלך ומחשש לסגירת הגנים בהיעדר סייעות. במקביל מוביל האגף שינוי תפיסה של צוות מוביל גן, במסגרתה מקדמת הרשות המקומית בשת"פ עם מפקחות גני הילדים, פיתוח מקצועי משותף לגננות וסייעות (ככל הניתן) וישיבות צוותים משותפות.
13	צוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן - היקף השתתפות הסייעות בהכשרה	1. למשרד ולמרכז השלטון המקומי אין נתונים על המספר הכולל של הסייעות החדשות שנקלטו בשנים 2016 - 2021. בשל חוסר בנתונים לא ניתן לעמוד על שיעור הסייעות החדשות שלא עברו את ההכשרה, אם יש כאלה. 2. בנסיבות שלפיהן אין חובה שהסייעות הוותיקות יעברו את ההכשרה שפיתחו מרכז השלטון המקומי ומשרד החינוך, בפועל מרבית הסייעות (85%) לא עברו אותה. חוסר בהכשרה מתאימה של הסייעות פוגע באיכות הידע המקצועי שלהן וביכולתן לשמש כוח מקצועי, פדגוגי וטיפולי בגן הילדים לצד הגננת. מומלץ כי שמשרד החינוך יבחן את היקף ההשתתפות של הסייעות (החדשות והוותיקות) בפעילויות של הכשרה ופיתוח מקצועי ויפעל להגברתה. הדבר נדרש לאור התפתחות תפקיד הסייעת והיותה חלק בלתי נפרד מהצוות החינוכי הפועל בגן.	**משרד החינוך** היקף ההכשרות משנת 2017 ועד היום עומד על 4000 סייעות שהוכשרו במדינת ישראל. יש קושי באכיפת ההכשרה כיוון שהסייעות נדרשות לממן את הכשרתן בעצמן. יחד עם זאת, האגף לחינוך קדם יסודי בתהליך להובלת פיתוח מקצועי מתמשך של סייעות בעלות וותק של 5 שנים ומעלה, על מנת לצייד אותן בכלים מקצועיים עדכניים. במסגרת מעבר מעונות היום למשרד החינוך נחתם הסכם בו 1000 סייעות יכנסו למערך ההכשרה מידי שנה, כחלק ממערך ההכשרה של מחנכות מטפלות במעונות.
14	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן	1. נכון לשנה"ל התשפ"א, המחלוקת בין הגורמים האמונים על העסקת הסייעת והכשרתה בכל הנוגע להסדרת תנאי ההכשרה של הסייעות, עומדת בעינה.	**משרד החינוך** נושא הכשרת הסייעות מצוי באחריות המרכז לשלטון מקומי האמון על הכשרותיהן בפועל.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	- הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן - חסמים להשתתפות הסייעות הוותיקות בהכשרה	2. שיעור הסייעות שלא קיבלו הטבות או סיוע בגין השתתפותן בפיתוח מקצועי היה גבוה ב-16% ו-15% בהתאמה משיעור הגננות שלא קיבלו זאת. מומלץ כי משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי וכן הרשויות המקומיות יבחנו מהו המנגנון המתאים לעידוד ההשתתפות של הסייעות בהכשרות המקצועיות המיועדות להן. נדרש כי הם יתנו את הדעת בעיקר להכשרת הסייעות הוותיקות.	במסגרת מעבר מעונות היום לפיקוח משרד החינוך נחתם הסכם הכולל 1000 סייעות למערך ההכשרה כחלק ממערך ההכשרה הרחב שיוצא לפועל של מחנכות מטפלות במעונות.
15	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הסדרת דרישות התפקיד של הסייעות והכשרתן - פיתוח מקצועי לאורך החיים	נכון לאוגוסט 2021, מודל סייעות מובילות לקידום מקצועי פדגוגי של סייעות לא החל לפעול.	**משרד החינוך** הנושא נמצא בעבודת מטה מול משרד האוצר.
16	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הפיקוח על הגנים -	נכון לשנה"ל התשפ"א, תפקיד מפקחת גני הילדים לא הוגדר באופן סדור שקובע את "פרופיל המפקחת" והמפרט את מרכיבי תפקידה ואחריותה; בפועל, המשרד נסמך על הגדרות כלליות שאותן הוא שילב בנוסח מכרז לתפקיד. הגדרת תפקיד בשיטה כזו - שילוב בנוסח מכרז - אינה יכולה לשמש תחליף להגדרה סדורה, למשל באמצעות חוזר מנכ"ל, אשר ממנה ייגזרו ההגדרות במכרזים.	**משרד החינוך** בימים אלו, מתבצע מחקר השוואתי על ידי לשכת המדען הראשי במשרד ומכון ברוקדייל לבחינת תפקיד המפקחת תוך השוואה בינלאומית. ממצאי המחקר יאפשרו גיבוש טיוטה סופית לתפקיד המפקחת בגני הילדים ויישומה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	הגדרה מחדש של תפקיד המפקחות	מומלץ כי משרד החינוך יגדיר בצורה מוסדרת את תפקידה של המפקחת, תוך התייחסות לשינויים הנדרשים בתפקידה גם בהקשר של שילוב ילדים בני 3 - 4 בגני הילדים.	
17	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הפיקוח על הגנים - פיקוח בחינוך המוכש"ר	6% מכלל הגנים שפעלו בשנה"ל התשפ"א (2021) לא היו מפוקחים (1,077 מתוך 17,531 הגנים); וכ-14% מגני החינוך המוכש"ר (796 מתוך 5,675 גנים) וכ-2% מהגנים הרשמיים (281 מתוך 11,856 גנים) פעלו ללא פיקוח משרד החינוך. מומלץ כי משרד החינוך ירחיב את מערך הפיקוח כך שהוא יפעל על כל גני הילדים. במסגרת זו מומלץ לתת את הדעת בעיקר לגנים הפועלים במסגרת החינוך המוכש"ר, אשר מערך הפיקוח הפועל עליהם אינו כולל 14% מהגנים. הצורך בפיקוח על גנים אלה גובר בשל הבעיות המתעוררות בהם, והצורך בפתרונות לבעיות אלה מצידו של הפיקוח.	**משרד החינוך** כאמור, בימים אלו נעשה מחקר השוואתי שיהווה תשתית לבחינה מחודשת של תפקיד המפקחת ועבודת מטה לתיקון הליקוי.
18	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - הפיקוח על הגנים - מספר גנים שבאחריות כל מפקחת	1. מאז הביקורת הקודמת חלה החמרה ביחס שבין מספר המפקחות למספר הגנים שבאחריותן - כך לדוגמה, בעוד שבשנה"ל התשע"ד מרבית המפקחות (56%) היו אחראיות לעד 100 גנים, בשנה"ל התשפ"א מרבית המפקחות (66%) אחראיות ליותר מ-100 גנים; שיעור ניכר מהן (כ-40%) אחראיות ליותר מ-120 גנים (בשנה"ל התשע"ד היה שיעורן רק 20%). כמו כן, מספר הגנים הממוצע שבאחריות המפקחת עומד על 127 גנים, אך השונות בין המפקחות גדולה מאוד. כך לדוגמה יש מפקחת שאחראית ל-31 גנים ויש מפקחת שאחראית ל-373 גנים. 2. מפקחת בחינוך החרדי אחראית, בממוצע, ליותר מפי שניים גנים מאשר מספר הגנים הממוצע אשר להם אחראית מפקחת בחינוך הממלכתי ובחינוך הממלכתי דתי (חמ"ד). כך משתקפים גם פערים גדולים במספר המזערי והמרבי של גנים שבאחריות מפקחת בחינוך החרדי בהשוואה לחינוך הממלכתי וחמ"ד. על פי הנוהג מפקחת אחראית ל-100 גנים, אולם יש מפקחות בחינוך החרדי שאחראיות ל-373 גנים (כמעט פי ארבעה מהנוהג). עולה מכך שיש עומס רב ביותר בעיקר על מפקחות בחינוך החרדי ועולה חשש שהפיקוח לא יכול להיעשות באופן הנדרש. 3. בכל החברות (למעט	**משרד החינוך** כאמור, בימים אלו נעשה מחקר השוואתי שיהווה תשתית לבחינה מחודשת של תפקיד המפקחת ועבודת מטה לתיקון הליקוי שמעלה דו"ח המבקר לרבות פערי התקן בין ישראל ומדינות ה-OECD. במסגרת זו ייבחן נושא התקנון.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
		בחברה הדרוזית) מפקחת אחראית בממוצע ליותר מ-100 גנים. אולם הפערים בין המפקחות בחברות השונות גדולים למדי, ושיא מספר הגנים למפקחת נמצא בחברה היהודית - 373 גנים (כפי שצוין לעיל - מדובר בחברה החרדית). 4. קיימת שונות גדולה בין המחוזות (נוסף על המספר החריג של גנים בפיקוח מפקחת אחת במחוז החרדי שאוזכר לעיל): במחוז ת"א יש מפקחות שאחראיות ל-24 גנים בלבד, ואילו בשאר המחוזות המספר המזערי של גנים אשר להם אחראית מפקחת עומד על 41. מנגד במחוז צפון ודרום יש מפקחות שאחראיות ל-186 גנים ו-191 גנים (בהתאמה), אף שהמרחק הגיאוגרפי בין הגנים במחוזות אלה גדול. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את היחס המספרי בין מספר הגנים לבין המפקחות ואת הפערים הגדולים בין מספר הגנים שבאחריות כל מפקחת. כן מומלץ כי המשרד ייתן דעתו להשפעותיו של העומס המוטל על המפקחות ועבודת הפיקוח, ויבחן כיצד ניתן להקל עליהן. בנוסף, מומלץ כי המשרד יקבע תקן למספר גני הילדים לכל מפקחת בהתחשב במכלול הנסיבות שבהן היא פועלת, למשל - המרחק הגיאוגרפי בין הגנים שבאחריות המפקחת וכן מורכבות הגנים מבחינת מאפייני האוכלוסייה שהגנים משרתים (למשל גן הנמצא ביישוב או בשכונה עם אוכלוסייה מרקע חברתי-כלכלי נמוך), מתוך שאיפה לווסת את העומסים ביניהן ולאפשר להן לבצע את המשימות במלואן ובאיכות הנדרשת. מומלץ גם שהמשרד ייתן דעתו לפערים הגדולים הקיימים בעומס על המפקחות בינן לבין עצמן וכן לפערים הנוגעים לחברות השונות, לסוגי הפיקוח ולמחוזות השונים. עוד מומלץ שהמשרד ישקול לצמצם את מספר הגנים שבאחריות המפקחות בכלל ובמיוחד במחוזות ובמגזרים שבהם מספרם גבוה מהממוצע, למשל מפקחות המגזר החרדי, שכן עולה ספק בדבר איכות הפיקוח שמפקחות אלו יכולות לבצע כאשר באחריות כל אחת מהן בממוצע יותר מ-200 גנים.	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
19	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - מערך המדריכות - תקן הקובע את מספר הגנים שבאחריות מדריכה	המשרד לא קבע תקן למספר גנים שלהם תהיה אחראית כל מדריכה. מומלץ כי המשרד יבחן מהו המספר המרבי של גנים שמדריכה יכולה להיות אחראית להם, ומה מספר ימי ההדרכה הדרושים לשם מתן שירותי הדרכה מלאים ואיכותיים, ובהתאם יקבע המשרד תקן להדרכה.	**משרד החינוך** מערך ההדרכה כאמור, מתבצע בהתאם לימי הדרכה ולא לפי יחס מדריכה / מספר גנים.
20	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - מערך המדריכות - מספר הגנים שבאחריות מדריכה	1. מרבית המדריכות - 604 מהן (60%) - אחראיות ל-1 עד 20 גנים; ואולם 39 (4%) מדריכות אחראיות ליותר מ-81 גנים. מהנתונים עולה כי בממוצע מדריכה אחראית ל-29 גנים. 2. קיימים פערים מהותיים במספר הגנים שלהם צריכה המדריכה לתת שירות. מבין החברות, עומס רב יותר קיים על מדריכות הפועלות בחברה היהודית, ומבין סוגי המוסדות - על מדריכות במוסדות המוכש"ר (בפרט במחוז החרדי) קיים עומס גדול יותר מבמוסדות הרשמיים. 3. על מדריכה במחוז החרדי מוטל עומס כבד (בהשוואה למדריכות במחוזות האחרים), ועולה החשש כי בהינתן עומס שכזה היא אינה מסוגלת להעניק שירותי הדרכה כפי שנדרש ממנה. מומלץ כי המשרד יבחן את היחס בין מספר הגנים לבין מספר המדריכות בהתחשב במכלול הנסיבות שבהן הן פועלות. אומנם המענה שניתן לצוותים החינוכיים כולל כמה רכיבים, לרבות צוותי פיקוח, ואולם מומלץ שיביא בחשבון את העומס שמוטל גם על המפקחות. בנוסף, מומלץ שהמשרד יביא בחשבון גם את הפיזור הגיאוגרפי ואת מאפייני היישובים שבהם נמצאים הגנים שבאחריות המדריכות, כדי לווסת את העומסים ביניהן. מומלץ גם כי המשרד ייתן דעתו לפערים הגדולים בין העומסים המוטלים על המדריכות בחברות השונות, במחוזות השונים ובסוג הפיקוח במוסד. עוד מומלץ כי המשרד יבחן את מספר המדריכות	**משרד החינוך** הקצאת המדריכות למחוז נעשית לא ביחס של מדריכה לגן אלא ביחס של ימי הדרכה לגן בחלוקה מחוזית בהתאם למספר הגנים במחוז.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
		שהוא מעסיק במחוז החרדי אל מול מספר הגנים שבאחריותן כדי שיוכל לווסת את העומס המוטל עליהם, וכדי שצוותי הגנים יוכלו להסתייע בהן בעבודתם השוטפת. וישקול לצמצם את מספר הגנים שבאחריות מדריכות המגזר החרדי (בממוצע יותר מ-40 גנים למדריכה).	
21	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - מערך המדריכות - הקצאת ימי הדרכה	המשרד לא קבע מכסת ימי הדרכה מחויבת לגן. למרבית המדריכות (80% מהן) הוקצה יום הדרכה אחד בשבוע. שלושה ימי הדרכה ומעלה בשבוע הוקצו רק למיעוט מהמדריכות (6%). בהתחשב בכך שמספר הגנים הממוצע שבאחריות מדריכה הוא 29, ולמרביתן (80%) מוקצה יום הדרכה אחד בשבוע, המשמעות היא שעות הדרכה מועטות לגן במהלך השנה - בערך אחת לשנה או לחצי שנת לימודים. אולם כיוון שהחישוב הוא על פי ממוצע וכיוון שמרבית המדריכות (60%) אחראיות לעד 20 גנים, הרי שמכסת שעות ההדרכה בפועל היא גדולה יותר. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את היקף ימי ההדרכה הניתנים לגנים ואת תדירותה לאור מטרות ההדרכה לגיל הרך.	**משרד החינוך** מבחינת היקף ימי הדרכה יחסית למספר גנים: המשרד מקצה את מספר ימי ההדרכה לפי גודל של מחוז (שנמדד לפי מספר גני הילדים בכל מחוז). כל מחוז מחלק היקף ימי הדרכה בהתאם לחלק היחסי שלו על פי גודלו. סך כל הימים לגנים במשרד החינוך נקבעים על פי המסגרת התקציבית העומדת לרשותו. תתבצע הערכה מחודשת ודרישה לתקנון נוסף לאור פערי התקנון עליהם הצביע הדו"ח.
22	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - מערך המדריכות - תוספת ימי הדרכה בעקבות החלת חוק לימוד חובה על ילדים בני 3 - 4	על אף הגידול הניכר במספר הילדים בני 3 - 4 והגידול בגני הילדים מאז הביקורת הקודמת (גידול של 6% בקרב ילדים בגיל 3 ו-2% בקרב ילדים בגיל 4), לא נקבעה הקצאה מיוחדת לימי הדרכה עבור גנים המחנכים ילדים בגילים אלה. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הצורך להקצות מכסת ימי הדרכה ייעודיים עבור גני ילדים שבהם מתחנכים בני 3 - 4.	**משרד החינוך** בעקבות רפורמת הגננת המובילה, לאור הרחבת חוק לימוד חובה, הוסיף משרד החינוך להיקף ימי ההדרכה בגנים בכלל המערכת כ-1000 ימי הדרכה ליישום רפורמת הגננת המובילה, שחולקו בין המחוזות על פי גודלם. זוהי תוספת משמעותית מאוד שמשפיעה על כלל הגנים, ובתוכם הגנים של גילאי 3-4.
23	הצוות החינוכי בגן	בשנה"ל התשפ"א, המשרד העסיק 12 מדריכות בתפקידי פיקוח, 5 מהן במחוז מרכז. עוד עלה כי הן משתמשות בימי הדרכה שהוקצו להן לצורך	**משרד החינוך** הנושא ייבדק משפטית.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
	והמערך המסייע לגן - מערך המדריכות - מדריכות בתפקיד פיקוח	פעולות הפיקוח. עוד עלה שהמשרד לא הסדיר את מעמדן המקצועי והתעסוקתי של המדריכות שמבצעות תפקידי פיקוח. מומלץ כי משרד החינוך יבחן בשנית את עיסוק המדריכות במשימות בפיקוח. עד להשלמת הבחינה, מומלץ כי המשרד יפעל להכשיר את המדריכות המבצעות תפקידי פיקוח, לשם ביצוע תפקיד זה. עוד מומלץ לבחון את תנאי העסקתן לאור תנאי העסקת המפקחות.	
24	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - ייעוץ חינוכי לגנים - הפעלת ייעוץ חינוכי בגנים	אין הלימה בין מספר הגנים במחוז לבין מספר היועצות המועסקות באותו מחוז. ממוצע הגנים אשר להם אחראית יועצת חינוכית אחת גדול באופן ניכר מממוצע של 30 גנים כפי שקובע המתווה, ועומד על 88 גנים ליועצת; הפער במחוז מרכז והמחוז החרדי גדול יותר, ובהם היועצת יכולה לתת מענה לפחות מ-30% מהגנים שבאחריותה. נוכח האמור עולה חשש כי היועצות החינוכיות לא יוכלו לטפל בכל הגנים שבאחריותן, או לחלופין שהטיפול שלהן בגנים שבאחריותן יהיה חסר. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את העמידה בתקן שקבע להפעלת הייעוץ החינוכי בגנים ואת הקצאת היועצות, בהתחשב במספר המפקחות ובמספר הגנים שבאחריותן.	**משרד החינוך** החל משנה"ל תשפ"ב, מודל העבודה של יועצת הגנים איננו מכוון ל 30 גנים, אלא למשרת ייעוץ מלאה לכל מפקחת על הגנים. מפקחת גני ילדים מתעדפת בשיתוף היועצת את ההתערבות בגנים בהתאם למיפוי הצרכים שבידה. במודל זה ישנן שני סוגי מענים ייעוציים: אינטנסיבי – בגנים בהתאם למיפוי. אקסטנסיבי – בהתאם לצרכים במהלך השנה. היועצת הינה חלק מצוות ההובלה של אזור הפיקוח של מפקחת גני ילדים לתכנון, ליווי והנחיה של קבוצת הגננות.
25	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - ייעוץ חינוכי לגנים - שעות הייעוץ של היועצת החינוכית	אין הלימה בין מספר הגנים במחוז לבין שעות הייעוץ המוקצות לו. עולה חשש כי בשל העומס, היועצת החינוכית (שלה מוקצות שעות ספורות - בין 12 ל-22 שעות בממוצע) - אינה מספיקה למלא את תפקידה באופן איכותי ולספק לכל הגנים שבאחריות המפקחת שאליה היא צמודה שירותי ייעוץ חינוכי כנדרש. מומלץ שמשרד החינוך יבחן באופן שוטף את היחס הרצוי בין מספר היועצות החינוכיות למספר הגנים שבאחריותן ואת היקף שעות הייעוץ החינוכי שהוא מקצה למחוזות השונים; בהתאם לכך ובהתאם למשאבים העומדים לרשותו מומלץ שהוא יוודא שמכסת שעות הייעוץ שהוא מקצה לגני הילדים הולמת את צורכיהם, בדגש על הגנים הזקוקים לתמיכה וחיזוק.	**משרד החינוך** מתכונת משרת הייעוץ שונתה למשרה מלאה. החל משנה"ל תשפ"ב שעות הייעוץ בגני הילדים אינן לפי מספר הגנים במחוז אלא לפי מפתח של משרת ייעוץ לכל מפקחת גיל הרך.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
26	הצוות החינוכי בגן והמערך המסייע לגן - פסיכולוגים חינוכיים	יש מחסור ניכר בפסיכולוגים חינוכיים בכל המחוזות (בהיקף 29% בממוצע הארצי), הן בשל תקן שהוא קטן מדי והן בשל קושי לאייש את המשרות שנקבעו. המחסור ייחודי בכל הנוגע לגני הילדים לגילי 3 - 4, שכן קיימת העדפה למתן השירות לילדים הבוגרים יותר, בני ה-5. המחסור ניכר בעיקר במחוז ירושלים ובפרט במזרח העיר וכן במחוז דרום - מחוזות שבהם שיעור הגנים בחברה החרדית ובחברה הערבית גדול במיוחד. כמו כן, אין בידי משרד החינוך נתונים על הקצאת הפסיכולוגים לגני הילדים, וכי אין בידו תשתית המידע הנדרשת על פריסת הפסיכולוגים בגני הילדים, על המחסור במשרות ועל איושן, נתונים החיוניים לצורך קבלת החלטות. מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הקצאת הפסיכולוגים לגני הילדים בכל אחת מהרשויות ויאתר גני ילדים שאינם מקבלים שירות פסיכולוגי או שהשירות הפסיכולוגי שהם מקבלים אינו עונה על צורכי הילדים בגנים, ויציע פתרונות לחסמים הגורמים למחסור הניכר בשירותי הפסיכולוגיה החינוכית בכלל, ובגני הילדים בפרט. הפתרון שנקט המשרד באמצעות הקצאת שירותים פסיכולוגיים לאשכולות גנים אומנם עשוי לשפר את השירות הפסיכולוגי לגני הילדים, אולם יש להביא בחשבון שמרבית הגנים בישראל (98%) אינם פועלים במסגרת אשכולות גנים.	**משרד החינוך** הקצאת השירותים הפסיכולוגיים בגני הילדים הינה בעדיפות לגילאי 5 כהכרעה מקצועית. לצורך ההתמודדות עם מחסור המידע שהעלה הדו"ח, נעשית בימים אלו עבודת מטה בקידום מערכת מחשוב לאיסוף נתונים מהשפ"חים. לגבי נושא האשכולות – מדובר באשכולות גיאוגרפיים. כל גן מצוות לאשכול גנים בהובלת גננת מובילה. ציוות פסיכולוגים החינוכיים לאשכולות גנים, נותן מענה במעגלים רחבים יותר ומייעל משמעותית את המענה הפסיכולוגי לגני הילדים.
27	פערים בחינוך לגיל הרך	לא גובשו כלים למעקב אחר יישום תוכניות לגיל הרך שמטרתן צמצום פערים בין החברה היהודית לחברה הערבית.	**משרד החינוך** כחלק מעבודת המטה לתוכנית החומש 550 בחן האגף את הסיבות להרשמה מועטה יחסית של ילדים בחברה הערבית לגני הילדים הרשמיים ועלה כי ישנם מספר חסמים המובילים לתופעה זו. לאור זאת, נכתבה תכנית מקיפה לטיפול בכלל ההיבטים בחינוך הקדם יסודי בחברה הערבית כחלק מהחלטת הממשלה 550. בתכנית מפורטים היעדים הבאים: •הגדלת מספר הילדים הלומדים במסגרות מוכרות ואיכותיות בגיל הרך, ובכלל זה הרחבת המענים הקהילתיים והמערכתיים לצמצום פערים התפתחותיים בגיל הרך.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
			•קידום המיומנויות והשליטה בעל פה (ובכתב-ראשית כתיבה) של התלמידים והצוות החינוכי בשפה הערבית ובשפה העברית :קידום מיומנויות שפה ערבית, מודעות פונולוגית ,אוצר מילים ,כשירות לשונית , הבנת הנשמע ,שליטה ודיבור. •העלאת איכות ומקצועיות הצוות החינוכי בחינוך בחברה הערבית ע"י עיצוב ושינוי תפיסת תפקיד הגננת וטיוב מנגנוני הכניסה, השיבוץ, הפיתוח מקצועי והיציאה ממערכת החינוך. •ההטמעה של פרקטיקות הוראה -פיתוח תכנים פדגוגיים ייעודיים לחינוך הערבי, בהתאם למאפייניו ובהתאם למדיניות משרד החינוך; בכלל כך, עדכון תכניות הלמידה (לימודים) ופיתוח כלים פדגוגיים חדשניים בערבית בהתאם למטרות שהוגדרו פיתוח מרחב פדגוגי וירטואלי נגיש לחברה הערבית. •חיזוק וקידום חיי התרבות והפנאי של הילדים פיתוח ערכות אומנות (פלסטית, מוסיקה, תאטרון, מחול)מותאמות לתרבות הערבית. •קידום שותפות מעצימה בין מוסדות החינוך להורים, לקהילה ולרשות המקומית, לקידום טובת התלמידים בחברה הערבית.
28	פערים בחינוך לגיל הרך - מבנים לגני הילדים - מחסור בגני ילדים	בשנת 2020 משרד החינוך הכיר בצורך לבנות 2,602 גנים, אך תקצב בנייה של 539 גנים. כלומר יש מחסור של 2,063 גנים בסה"כ (79%) (להלן - מחסור בגנים). המחסור בגנים גדול יותר בקרב החברה הלא יהודית (94% בחברה הערבית, 98% בחברה הדרוזית ו-86% בחברה הבדואית) ובקרב החברה היהודית המחסור גבוה בעיקר בחברה הממלכתית-דתית (מחסור של 82%) והחרדית (80%). המחסור הניכר ביותר בגנים (בשיעור של 86% גנים) הוא ברשויות שרוב אוכלוסייתן ערבית ואשר משתייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1 - 3). בשנת 2017, שנתיים לאחר הביקורת הקודמת, תקצב המשרד 651 גנים, והמחסור בכיתות גן עמד אז על 1,899 גנים (כ-74% מכיתות הגן שהוכר בהן הצורך), ובשנת 2020 הוא תקצב 539 גנים והמחסור עמד על 2,063 גנים (כ-79% מכיתות הגן שהוכר הצורך בהן).	**משרד החינוך** מדי שנה פועל מינהל הפיתוח למיפוי הצרכים בשיתוף הרשויות המקומיות. בנוסף לתקצוב הקמת גנים בהתאם לקריטריונים הכוללים יש גם התייחסות לשיוך מגזרי ולמאפיינים חברתיים-כלכליים של הרשות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד החינוך ימפה את המחסור בגנים על פי מאפייניהם - שיוך מגזרי ושיוך לפי אשכול חברתי-כלכלי. מומלץ גם שהמשרד יגבש תוכנית פעולה רב-שנתית לצמצום המחסור בגנים, בתיאום עם נציגי השלטון המקומי וכן עם נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות, וכי במסגרת זו ייבחן מחדש המנגנון למתן עדיפות להקמת גנים ברשויות המקומיות השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים, ששם הפער גדול במיוחד.	
29	פערים בחינוך לגיל הרך - מבנים לגני הילדים - תשתיות פיזיות בגני ילדים - צמצום המחסור באמצעות מבנים יבילים	התנאים הפיזיים של גני הילדים משפיעים על היכולת להשיג מצוינות קוגניטיבית והתנהגותית וכן על היכולת להקנות מיומנויות יסוד. עלה כי 12% מגני הילדים שתוקצבו להקמה מ-2015 ועד 2020 הוקמו במבנים יבילים שאיכותם פחותה מזו של מבני קבע; יותר מ-75% מהם הוקמו בחברה החרדית ובחברה הבדואית (183 מבנים בחברה החרדית ו-167 בחברה הבדואית). כמו כן, ב-2020 תקצב המשרד הקמה של 67 גנים במבנים יבילים, וזאת בהשוואה ל-2015 (מועד פרסום הביקורת הקודמת), אז הוא תקצב 44 גנים בלבד. מדובר בעלייה בשיעור של 52%. 40% מכל הגנים שתוקצבו להקמה במבנים יבילים בשנים 2015 - 2020 תוקצבו בחברה החרדית, 36% מהם בחברה הבדואית, 23% מהם בחברה היהודית ו-1% בחברה הערבית. אשר לחברה הבדואית, עולה שבשנת 2017 חלה עלייה חדה במספר המבנים היבילים שתוקצבו עבורה - תוספת של 110 מבנים ביחס לשנה הקודמת - 2016 (כ-690%), ולאחר שנה זו ועד 2020 נוספו מבנים אחדים (12). מומלץ למשרד החינוך לאסוף את הנתונים מהרשויות המקומיות בכלל ומהרשויות המשתייכות לחברה החרדית ולחברה הבדואית בפרט, בכל הנוגע למבנים יבילים המשמשים כגני ילדים בתחומן, כולל מצבם הפיזי, כחלק מגיבוש תמונת המצב של המחסור בגנים. זאת במגמה לצמצם את מספרם, כפי שציין, או לכל הפחות לשם שיפור מצבם ושדרוגם; מהלך זה נדרש כדי להבטיח תנאי חינוך פיזיים מיטביים לכלל הילדים המתחנכים בגני הילדים.	**משרד החינוך** בכוונת מינהל הפיתוח לבצע סקר מבנים ברשויות המקומיות, במסגרתו ייאספו נתונים גם על היקף המבנים היבילים ברשויות המקומיות. נפעל בהתאם לממצאי הסקר.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
30	פערים בחינוך לגיל הרך - תוכניות לימודים לגני הילדים	הליקויים שציין משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת בכל הנוגע לתוכניות הלימודים בגני הילדים בחברה הערבית בשל חוסר בתוכניות לימודים מונגשות שפתית ותרבותית לחברה הערבית קיימים במידה רבה גם במועד ביקורת המעקב: נכון לספטמבר 2021, מתוך שבע תוכניות ליבה ללימודים בגני הילדים - חמש תורגמו לערבית (תשתית לקראת קריאה וכתיבה, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה, חינוך גופני, כישורי חיים) ושתיים (אומנויות ותוכנית לבריאות) לא תורגמו לערבית. כמו כן, מבין חומרי ההוראה, הלמידה וההערכה שמצורפים לתיקי תוכניות הלימודים לגני הילדים, אשר כוללים יחידות הוראה, סרטונים, חומרי עזר להעשרה ומשחקי לימוד, בחמש מתוך שבע התוכניות אין חומרים מתורגמים לערבית; בשתי התוכניות האחרות נמצאו חומרים אחדים שתורגמו לערבית (בתוכנית הלימודים באומנות מסמך עזר אחד מתורגם לערבית מתוך 40, ובתוכנית לכישורי חיים חמישה מתוך 78). מומלץ כי משרד החינוך ישלים את התרגום לערבית של תוכניות הלימודים לגני הילדים וכן את חומרי הלימוד, ההוראה והערכה הנלווים לתוכניות אלה וכי יוודא שהתרגום לערבית מדויק. עוד מומלץ שהמשרד יתאים את תוכניות הלימודים לחברה זו.	**משרד החינוך** כחלק מהחלטת הממשלה 550 גיבש המשרד מענה לליקוי זה הכולל הטמעה של פרקטיקות הוראה - פיתוח תכנים פדגוגיים ייעודיים לחינוך הערבי, בהתאם למאפייניו ובהתאם למדיניות משרד החינוך בכלל כך, עדכון תכניות הלמידה/(לימודים) ופיתוח כלים פדגוגיים חדשניים בערבית בהתאם למטרות שהוגדרו פיתוח מרחב פדגוגי וירטואלי נגיש לחברה הערבית. מענה זה מתוקצב בהחלטה.
31	פערים בחינוך לגיל הרך - שעות ליוזמות ופרויקטים	1. הקצאת השעות עבור יוזמות ופרויקטים למחוז המרכז הייתה קטנה משיעור הגנים שבו. 2. משרד החינוך הקצה לגנים היהודים בשנים התש"ף-התשפ"ב שעות יוזמות ופרויקטים - בשיעור גדול משיעורם באוכלוסיה. מנגד הוא הקצה לגנים הערביים שעות יוזמות ופרויקטים, בהיקף קטן משיעורם. 3. המשרד הקצה לחברה הערבית בשנה"ל התשפ"ב שעות עבור חמש מתוך שמונה תוכניות. 4. המשרד אינו מקצה לבעלויות הפרטיות במוכש"ר שעות יוזמה ופרויקטים. מומלץ שמשרד החינוך ישלים את קביעת הקריטריונים לחלוקת שעות ההוראה וכי הוא יוודא שחלוקת שעות היוזמות והפרויקטים תהלום את מספר הגנים בכל מחוז ואת הצרכים של האוכלוסייה בו. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל להקצאת שעות יוזמות ופרויקטים לרבות לבעלויות	**משרד החינוך** האגף לחינוך קדם יסודי מקבל שעות ליוזמות ופרויקטים לפי נושאים. לכלל הגנים מוקצים 670 שעות. השעות מוקצות בשקיפות מלאה ליזמות ופרויקטים. החלוקה נעשית לפי דרישה מהשטח של מדריכות ומנהלות גנים באומנויות, מוזיקה טכנולוגיה וכדומה. מדריכות האגף בכל נושא אמונות על ההקצאה של השעות בהתאם לטיב הפרויקטים והיוזמות, החדשנות שביוזמות ועוד והיוזמות מבוקרות על ידן בהתאם לשיקול דעתן המקצועי. בימים אלו נבחנית החלופה לחלוקת השעות גם לפי מפתח גנים תוך שמירה ככל הניתן על מתן השעות לפרויקטים ויוזמות העומדות בסטנדרט מקצועי. מכל מקום, מספר השעות הוא מועט ולא מאפשר ניוד אפקטיבי משמעותי.

יישום רפורמות וצמצום פערים בחינוך לגיל הרך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובת הגופים המבוקרים
		המפעילות את גני הילדים שבמוכש"ר, כך שהן תקנינה לילדים המתחנכים בגנים שבאחריותן תוכניות ההעשרה לקידומם. אשר לחברה הערבית, מומלץ שהמשרד ירחיב את מכסת שעות היוזמות והפרויקטים שהיא מקבלת כך שהמכסה תהלום את חלקם של הגנים מתוך כלל הגנים הקיימים.	

טיפול מערכת אכיפת החוק בעבריינות במרחב המקוון

הגופים המבוקרים למדו את דוח הביקורת , על ליקוייו והמלצותיו ויפעלו לתיקון הליקויים המופיעים בדוח זה. חלק מהליקויים תוקנו במהלך הביקורת וחלקם יתוקנו בהמשך.

בשל רגישות החיסיון בנושאים הקשורים לפרק זה, לא פורסמו הליקויים וההמלצות כביתר פרקי הדוח.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מדיניות ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה	על אף הוראת התכ"ם הקובעת כי באחריות חשבי המשרדים לגבש מדיניות לטיפול בסיכונים התפעוליים, להביאה לאישור על ידי ועדת ההיגוי המשרדית ולעדכנה כל שנה החל משנת 2017 - בכל משרדי הממשלה לא גובשה מדיניות כזאת. משרד מבקר המדינה מציין כי אף שהחשכ"ל קבע מדיניות ניהול סיכונים תפעוליים, מנהלי הסיכונים התפעוליים המשרדיים אחראים לגיבוש מדיניות, תהליכים ונהלים לניהול סיכונים תפעוליים בכל משרד ומשרד בהתאמה לתפקידיו וסמכויותיו ובכפוף למתודולוגיה הממשלתית כפי שנקבע בהוראת גיבוש מדיניות. מנהלי הסיכונים התפעוליים המשרדיים אחראים לגיבוש מדיניות, תהליכים ונהלים לניהול סיכונים תפעוליים בכל משרד ומשרד בהתאמה לתפקידיו וסמכויותיו ובכפוף למתודולוגיה הממשלתית כפי שנקבע בהוראת גיבוש מדיניות. על מנהלי הסיכונים התפעוליים לגבש מדיניות כאמור.	**משרד האוצר – החשב הכללי** הליקוי האמור מתייחס למספר נושאים: אגף החשב הכללי קובע הנחיות לביצוע עבור חשבי המשרדים, במסגרת הוראות התכ"ם, בנוגע לתהליכים בהם עוסקת החשבות. עם זאת, מדיניות ניהול הסיכונים המצוינת בהוראות אלו, הינה בהקשר לתחומי אחריותו של אגף החשב הכללי, ואינה כוללת התייחסות לניהול הסיכונים הכולל במשרד הממשלתי. לפיכך, יש לחדד כי הוראה זו אינה מטילה על חשבי המשרדים לקבוע מדיניות כלל משרדית בתחומים החורגים מתחומי האחריות של אגף החשב הכללי. האמור לעיל כפי שציין המבקר בדוח. נושא גבולות הגזרה של תחומי האחריות של האגף יחודד בעדכון הבא של הוראות התכ"ם. **המשרד לביטחון פנים** 1. יצוין כי אכן במשרד לבט"פ אין תחום סדור של ניהול סיכונים הכולל בתוכו מנהל סיכונים, מדיניות ניהול סיכונים, נוהלי מעקב ומנגנוני דיווח ובקרה. 2. יחד עם זאת, ישנם מספר רבדים ורזולוציות של ניהול סיכונים במתודולוגיות שונות ואשר מנוהלות ומתנהלות באופן שוטף במשרד לבט"פ. 3.1 ברמה האסטרטגית, אשכול אסטרטגיה במשרד לבט"פ, מקיים מידי שנה הליך של "הערכת מצב ביטחון הפנים", מדובר בתהליך סדור שמהותו ניתוח מכלול התהליכים, האתגרים והאיומים המשפיעים על מערך ביטחון הפנים, ותכליתו להמליץ לשר על המיקוד האסטרטגי. בסופו של תהליך הערכת המצב מאושרת ע"י השר והיא משמשת לגיבוש מדיניות המשרד. מדיניות המשרד היא הבסיס לתכניות העבודה של כלל גופי המשרד. 3.2 תרחישים מבצעיים מרכזיים נערכים בגופי המשרד ובמסגרתם מנוהלים תהליכי ניהול סיכונים הרלוונטיים למערך הבט"פ. תרחישים אלו מאושרים על ידי השר לבט"פ. תרחישי הייחוס מבוצעים בהתאם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לצורך והשתנות הנסיבות. תהליכים אלו מרוכזים במשרד לבט"פ באגף החירום. 3.3 ניהול סיכוני רגולציה בתחומים מקצועיים מבוצע ע"י את"ב, ובמסגרתו מתבצע תהליך רוחבי של מיפוי הרגולציה (מבוצע RIA) ונבנית תכנית רגולציה שנתית המאושרת ע"י המנכ"ל. 3.4 נוסיף, כי כפי שצוין בטיוטת דוח הביקורת תחום ניהול הסיכונים התפעוליים, מעוגן ומוסדר בהתאם להוראות התכ"ם ונמצא באחריות חשבי המשרדים. 4. מכלל האמור לעיל, ניתן לראות כי תהליכי ניהול סיכונים שלובים בניהול תהליכי העבודה במשרד לבט"פ. 5. אנו סבורים כי במשרד לבט"פ לא נדרש ניהול סיכונים כפי שהוגדר ופורט בטיוטת דוח המבקר. **המשרד להגנת הסביבה** במשרד קיים מנהל סיכונים לסיכוני החשבות ובכללו מניעת מעילות במשרד להגנת הסביבה, מנהל מחלקת חשבונאות ודיווח, אשר נושא בתפקידו זה כנוסף על תפקידו כמנהל מחלקה בחשבות, יצוין כי סיכוני החשבות מנוהלים לפי הנחיות החשב הכללי ובתוך מערכת ניהול הסיכונים של החשב הכללי, הסיכונים נבחנים ומתוקפים מידי שנה, וכן מתווספים סיכונים נוספים כגון סיכוני הקורונה שנוספו בשנתיים האחרונות. **משרד הבינוי והשיכון** במהלך שנת 2022 יבחן משרד הבינוי והשיכון את מדיניות ניהול הסיכונים של המשרד. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל, אשר יגבשו את מדיניות ניהול הסיכונים.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד החקלאות ופיתוח הכפר הסיכונים התפעוליים שבאחריות חשבות המשרד, כפי שהוגדרו בהוראת התכ"מ מס' 5.2.1 "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבויות משרדי הממשלה" מנוהלים ומתוקפים באופן שוטף על ידי חשבות המשרד. ביתר הנושאים שבאחריות חשבות המשרד. יבוצעו תיקונים בהתאם להנחיות רוחביות של הנהלת החשב הכללי. **משרד המשפטים** חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים תוביל גיבוש עבודת מטה בשיתוף עם יחידות המשרד אשר תובא לאישור המנכ"ל בסוף הרבעון הרביעי של שנת 2022, נוכח הצורך באיוש תפקיד סמנכ"ל אסטרטגיה קודם לכן. כחלק מגיבוש עבודת המטה ימונה גם מנהל סיכונים - על מנת לבחור את האדם המתאים ביותר. לאחר מינויו תגובש מדיניות ניהול סיכונים שתובא לאישור המנכ"ל. **משרד הפנים** מדיניות ניהול הסיכונים בתחומים הכספיים נקבעת ע"י מטה החשב הכללי עבור החשבויות במשרדי הממשלה השונים. החשבות של משרד הפנים פועלת בהתאם להוראות הרלוונטיות ולמדיניות החשב הכללי בנושא וכן מקיים תהליך מוסדר באמצעות תיקוף מפת הסיכונים החשבותית ועדכונה באופן שוטף בהתאם להנחיות אגף החשב הכללי. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה, כאמון על תקציבי עתק וכרגולטור של מספר חברות ממשלתיות, מאמץ את ממצאי הדו"ח בנושא מניעת מעילות. אכן לא הוקם במשרד התחבורה מנהל סיכונים, כך שחלק זה מפנה למעשה למערך לא קיים לכן, ניתן להתייחס באופן מפורט לכל אחד מהתחומים המבוקרים. עם זאת, הביקורת הפנימית במשרד התחבורה עוסקת

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			באופן שיטתי בסקרי ניהול סיכונים ובהמלצות מכוחם, ואלו נלקחים בחשבון בתהליכי תיקון ליקויים והפקת לקחים במשרד. **משרד התיירות** ניהול הסיכונים הקשור לענייני חשבות במשרד התיירות מתקיים בהליך סדור בהתאם להוראות החשכ"ל. לגבי ניהול סיכונים ברמה הכללית – מזה כשנה אין במשרד התיירות מבקר פנים. המשרד מצוי בתהליך של בחירת מבקר פנים וכשייבחר תקודם תכנית ניהול סיכונים סדורה למשרד כפי שהיה בשנים קודמות עד סיום תפקיד מבקר הפנים הקודם.
2	קיום מדיניות ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה	מתשובות משרדי הממשלה על השאלון ומתגובות המשרדים הממשלתיים עולה כי אין הנחיה רוחבית מחייבת למשרדי הממשלה לגבי גיבוש מדיניות ניהול סיכונים כלל-משרדית. במועד סיום הביקורת לא גובשה מדיניות ניהול סיכונים כלל-משרדית בתחומים שאינם באחריות חשבי המשרדים. על כל אחד ממשרדי הממשלה לגבש מדיניות ניהול סיכונים רוחבית.	**המשרד לביטחון פנים** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **המשרד להגנת הסביבה** סיכוני החשבות מנוהלים על פי הנחיות החשב הכללי- ראה הרחבה במענה 1. **משרד הבינוי והשיכון** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל, אשר יגבשו את מדיניות ניהול הסיכונים. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הסיכונים התפעוליים שבאחריות חשבות המשרד, כפי שהוגדרו בהוראת התכ"מ מס' 5.2.1 "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבויות משרדי הממשלה. מנוהלים ומתוקפים באופן שוטף על ידי חשבות המשרד" ביתר הנושאים שבאחריות חשבות המשרד. יבוצעו תיקונים בהתאם להנחיות רוחביות של הנהלת החשב הכללי.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים ראה מענה לליקוי 1. **משרד העלייה והקליטה** ככלל, וכפי שהדוח מציין, לא קיימות הנחיות רוחביות מעודכנות בנושא. המשרד ימתין לקבלת הנחיות מהחשכ"ל ויפעל לפיהן. **משרד הפנים** הנהלת המשרד תלמד את הנושא ותבחן מינוי של מנהל סיכונים משרדי בהתאם. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראה מענה לליקוי 1. **משרד התיירות** ראה מענה לליקוי 1.
3	קיום מדיניות ניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות	על אף המלצת רשות החברות לגבש מדיניות ניהול סיכונים ולאשרה בדירקטוריון החברה פעם בשנה לפחות, ל-13 (25%) חברות ממשלתיות מתוך 51, לא היה מסמך מדיניות. על החברות הממשלתיות לגבש מדיניות ניהול סיכונים, לעדכן אותה מדי שנה ולאשרה בידי הגורמים הרלוונטיים בארגון.	**רשות החברות הממשלתיות** המלצת המבקר מקובלת, עמדת הרשות בנושא באה לידי ביטוי בחוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות" ותואמת את עמדת הדוח. **איסורד בע"מ** החברה מקבלת את המלצות מבקר המדינה ותפעל ליישומן כלהלן: תבצע עדכון לסקר הסיכונים במהלך 2022 . החברה תפעל ליישום הוראות חוזר הרשות מיום 8.1.2020 בדבר ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות וחברות הבת הממשלתיות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			החברה לחינוך ימי בישראל (בתי"ס ימיים) החברה עורכת סקר סיכונים וסקר בר קיימא מידי שנה. כמופיע במאזן החברה המוגש לדירקטוריון. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה אישרה נוהל ניהול סיכונים במאי 2021 וכן הוגדרה מדיניות ניהול סיכונים אשר אושרה בדירקטוריון החברה בחודש מרץ 2022.
4	קיום מדיניות ניהול הסיכונים בחברות הממשלתיות	בקרב החברות הממשלתיות שהיו להן מסמכי מדיניות, ל-13 (25%) מהן אושרה המדיניות לפני למעלה משנתיים (בשנים 2014 - 2018) ולא עודכנה. על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לגבש מדיניות ניהול סיכונים, לעדכן אותה מדי שנה ולאשרה בידי הגורמים הרלוונטיים בארגון.	**החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** ההמלצות מקובלות ויושמו. במהלך שנת 2021 הוגדרה מדיניות לניהול סיכונים, אשר תוקפה ואושרה בדירקטוריון החברה בשנת 2022. כמו כן, הוקמה ועדה לניהול סיכונים המורכבת מחברי הנהלת החברה בראשות המנכ"ל. ועדה זו מתכנסת אחת לחצי שנה. בנוסף, הדירקטוריון וועדת הביקורת עוקבים באופן שוטף אחר ניהול הסיכונים בחברה ומקבלים דיווחים תקופתיים בנושא ממנהלת הסיכונים של החברה. **חברת החשמל לישראל בע"מ** בהתאם לחוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" שפרסמה רשות החברות בינואר 2020 (להלן – "חוזר ניהול סיכונים" או "החוזר"), על דירקטוריון החברה לאשר את מסמך מדיניות ניהול הסיכונים פעם אחת בשנה לפחות. למיטב ידיעתה של החברה, עובר לפרסום החוזר, החברה לא נדרשה לעדכן את מדיניותה בכל תקופה מוגדרת. מיד עם פרסום החוזר, החלה חברת החשמל בהטמעתו, לרבות לעניין עדכון מדיניות ניהול הסיכונים. כך, חברת החשמל אישר את מדיניות ניהול הסיכונים במליאת הדירקטוריון בפברואר 2021, ומועד העדכון הבא מתוכנן במהלך שנת 2022. **חברת נמל אשדוד בע"מ** ההמלצה בוצעה. קיים מסמך מדיניות עדכני.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בעת המענה לשאלון הביקורת, מסמך המדיניות שהיה בתוקף, היה משנת 2016. מסמך מדיניות מעודכן הוכן בחברה כבר במהלך שנת 2020. בישיבת וועדת הביקורת 3/21 (21.3.2021) אושר מסמך המדיניות המעודכן. העדכון בוצע בהלימה לחוזר ניהול סיכונים של רשות החברות הממשלתיות מינואר 2020. בישיבת מליאת הדירקטוריון 9/21 אושר המסמך. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** במהלך שנת 2021 מדיניות ניהול הסיכונים עודכנה ואושרה על ידי דירקטוריון החברה. **רכבת ישראל בע"מ** מדיניות ניהול הסיכונים המעודכנת הופצה ב- 03/03/2022 לקראת דיון במליאת הדירקטוריון. נוהל ניהול הסיכונים מהווה את המסגרת העיקרית לניהול סיכונים בחברה והוצג בדירקטוריון ב- 17/02/2021
5	מינוי מנהל סיכונים בחברות הממשלתיות	45 (88%) מהחברות הממשלתיות השיבו שאצלן מונה מנהל סיכונים ראשי. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שטרם מינו מנהל סיכונים ראשי להשלים את המינוי בהתאם להנחיות המקצועיות של רשות החברות.	
6	מינוי מנהל סיכונים במשרדי הממשלה	בכל משרדי הממשלה פועל מנהל סיכונים האחראי לסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות חשבות המשרד, אך אין במשרדים הממשלתיים מנהל סיכונים כלל-משרדי. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה להגדיר מנהל סיכונים אשר יהיה אחראי לניהול כלל הסיכונים המשרדיים.	**המשרד לביטחון פנים** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **המשרד להגנת הסביבה** לחשבות יש מנהל סיכונים לסיכוני החשבות,

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד הבינוי והשיכון ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל, אשר יגבשו את מדיניות ניהול הסיכונים. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** לאור גודל המשרד והפעילות המגוונת שלו ההמלצה תבחן בהמשך ובכפוף להמלצה להקמת מערך של ניהול סיכונים מקיף במשרדי הממשלה. **משרד המשפטים** ראו התייחסות לסעיף 1. **משרד הפנים** הנהלת המשרד תלמד את הנושא ותבחן את הצורך במינוי מנהל סיכונים משרדי בהתאם. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו התייחסות בסעיף 1. **משרד התיירות** ראה מענה לליקוי 1.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	מינוי מנהל סיכונים במשרדי הממשלה	בעוד שבהוראת ניהול סיכונים הנוכחית נקבע כי האחריות לניהול סיכונים תפעוליים מוטלת על ראשי החטיבות בחשכ"ל ועל החשבים במשרדים, נמצא כי לא הוגדר מי מנהל הסיכונים התפעוליים במשרד. כמו כן, ההוראה צמצמה את אחריות החשבים לתחומי האחריות של החשכ"ל ואין התייחסות למנהל סיכונים כללי המתכלל את כלל הסיכונים המשרדיים. מוצע שהחשכ"ל יעדכן את הוראות התכ"ם בנוגע להגדרת תפקיד מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי בתחומים שבאחריותו.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי אימץ תהליך ניהול סיכונים כחלק ממגמות עולמיות למצוינות ניהולית ומכורח תפקידו כ- CFO של המדינה. תהליך ניהול הסיכונים מובל על ידי אגף החשב הכללי הינו בהתאם לסמכויותיו של אגף החשב הכללי ואחריותו. אגף החשב הכללי סבור באופן דומה לגישתו של המבקר, כי מומלץ שימונה על ידי הנהלת המשרד מנהל הסיכונים אשר אחריותו רחבה ונוגעת לתהליך כולל של ניהול סיכונים תפעוליים במשרד. אגף החשב הכללי רואה חשיבות רבה במינוי גורם אשר ירכז את כלל תהליך ניהול הסיכונים המשרדי. יחד עם זאת תהליך ניהול סיכונים כתהליך ניהולי במשרד הממשלתי, נדרש לניהול על ידי הנהלת המשרד ומן הראוי שידון יחד עם הגורמים הרלוונטיים בממשלה העוסקים בגיבושם של תהליכים ניהוליים בממשלה אגף החשב הכללי יבחן חידוד האמור בעדכון התכ"ם.
8	אי-תלות מנהל הסיכונים במשרדי ממשלה	על אף הרגישות הקיימת בתפקידו של מנהל הסיכונים הארגוני כמנחה ומפקח על בעלי הסיכון והחשיבות לעצמאותו ואי-התלות בנוטלי הסיכונים, נמצא כי בכל משרדי הממשלה מנהלי הסיכונים או מנהלי הסיכונים בפועל היו בעלי תפקיד אחר (כגון חשב או סמנכ"ל כספים) שעלול לפגוע באי-תלותם ולהעמידם במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת הסדרת ההוראות לעניין מינוי מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי, החשכ"ל ומשרדי הממשלה ייתנו את הדעת להיבט מניעת ניגוד עניינים בין תפקידו של החשב לבין תפקידו כמנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי, בשים לב לאופי ולהיקף הפעילות של המשרד.	**משרד האוצר -החשב הכללי** לדעת החשב הכללי אין ניגודי עניינים בעצם כהונתו של החשב כמנהל הסיכונים בחשבות המשרד. פעולות הפיקוח והניטור המבוצעות אחר מהותיות הסקרים ואפקטיביות הטיפול בסיכונים מאפשרות קיומו של תהליך איתן, שאינו מוטה מאינטרסים מנוגדים.
9	אי-תלות מנהל הסיכונים בחברות הממשלתיות	על אף הרגישות הקיימת בתפקידו של מנהל הסיכונים הארגוני כמנחה ומפקח על בעלי הסיכון והחשיבות לעצמאותו ואי-התלות בנוטלי הסיכונים, נמצא כי בארבע חברות ממשלתיות בסיווג גבוה יותר מתשע, מנהלי הסיכונים או מנהלי הסיכונים בפועל היו בעלי	**רשות החברות הממשלתיות** הרשות תבחן במהלך שנת 2022 את אופן יישום חוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות" בחברות עיקריות ובחברות קטנות, בין היתר, ייסקר אופן יישום הלקחים של החברות בהתאם לליקויים המצוינים בדוח ביקורת זה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תפקיד אחר (כגון חשב או סמנכ"ל כספים) שעלול לפגוע באי-תלותם ולהעמידם במצב של ניגוד עניינים. על רשות החברות והנהלות החברות הממשלתיות בסיווג גבוה (מתשע ומעלה) להקפיד שמנהל הסיכונים הראשי לא יעסוק בתפקידים תפעוליים אחרים העלולים לעלות לכדי ניגוד עניינים בין תפקידיו.	**חברת החשמל לישראל בע"מ** על פי הוראות החוזר, מנהל הסיכונים לא יעסוק בתפקידים אחרים בחברה. נוכח הרפורמה במשק החשמל והשינוי הארגוני הדרמטי בחברת החשמל, סברה החברה כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות סטייה מהוראות החוזר, באופן שיאפשר את מינויו של סמנכ"ל כספים, כלכלה וניהול סיכונים (להלן – "סמנכ"ל הכספים"), לתפקיד מנהל הסיכונים הראשי. חברת החשמל פנתה בעניין זה לרשות החברות הממשלתיות (להלן – "הרשות"), אשר נוכח הנימוקים שהוצגו לה על ידי החברה, אישרה ביום 13.1.2020 את המינוי כאמור, ובלבד שדירקטוריון החברה יאשר כי ביכולתו של סמנכ"ל הכספים לבצע את תפקיד מנהל הסיכונים הראשי, נוכח תפקידיו האחרים בחברה, באופן בלתי תלוי ואובייקטיבי, וכן כי המבנה הארגוני שנקבע לתחום ניהול הסיכונים יאפשר את מילוי הוראות החוזר. כמו כן, הנחתה הרשות לבצע בדיקה מחודשת של הנסיבות המצדיקות את הסטייה מהוראות החוזר כעבור שנה. בעקבות החלטת הרשות, מליאת הדירקטוריון דנה בנושא, והחליטה ביום 20.2.2020 לאשר את מינויו של סמנכ"ל הכספים למנהל הסיכונים הראשי, תוך שהיא מציינת כי הנושא ייבחן שנית לא יאוחר מיום 1.1.2021. כעבור שנה, ביום 21.1.2021, מליאת הדירקטוריון בחנה את הנושא שנית והגיעה למסקנה כי לא חל שינוי בנסיבות המינוי. משכך, מליאת הדירקטוריון אשרה את המשך תפקידו של סמנכ"ל הכספים כמנהל הסיכונים הראשי. עוד נקבע על ידי דירקטוריון החברה, ביוזמתו, כי הנושא יבחן פעם נוספת, לכל המאוחר ברבעון הרביעי של שנת 2022. לאור האישור המיוחד שניתן למינוי סמנכ"ל הכספים על ידי רשות החברות, והתהליך השקוף והיסודי שמבוצע בחברה בעניין זה, לרבות אישור דירקטוריון החברה אחת לשנה, וכן בהתחשב בכך שהנסיבות שעמדו בבסיס הדיונים וההחלטות כאמור, עדין רלוונטיות, מתבקש משרד המבקר להסיר את הממצא ככל שהוא מתייחס לחברת החשמל. לחלופין, מתבקש משרד המבקר לציין את הנסיבות המיוחדות הנוגעות לחברת החשמל בנוגע לממצא זה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			חברת נמל חיפה בע"מ חנ"ח בחנה את ההמלצה הקבועה בחוזר ניהול סיכונים 2020 של רשות החברות הממשלתיות באשר למינוי מנהל סיכונים ראשי. חנ"ח סברה, כי בנסיבות העניין, אין מקום לאמץ המלצת החוזר בנושא מסיבות הבאות: א. בכפיפות לסמנכ"לית כספים, המשמשת כמנהלת הסיכונים הראשית של החברה, מועסקת במשרה מלאה ראש יחידת ניהול הסיכונים ו-SOX, אשר במסגרת תפקידה אינה מעורבת בהחלטות הנהלה, אינה מבצעת תפקיד תפעולי או כספי אחר מלבד בחינת הבקרות של הארגון. שימוש החברה ביועצים חיצונים בלתי תלויים (לרבות דיווח שלהם לוועדת ההנהלה והדירקטוריון באופן תקופתי) מחזקת, לדעתנו, את אי-התלות של מערך ניהול הסיכונים בחברה. ב. חוזר רשות החברות הופץ במועד בו החברה נמצאת בעיצומו של הליך ההפרטה, אשר דורש ביצוע קיצוצים והתייעלות ארגונית. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** הנושא יושם המהלך שנת 2021 . בחודש יולי 2020 נבחר מנהל סיכונים לתפקיד אשר אינו אחראי על תפקידים אחרים בחברה. בפועל החל לכהן בינואר 2021 .
10	אי-תלות מנהל הסיכונים בחברות הממשלתיות	על אף הרגישות הקיימת בתפקידו של מנהל הסיכונים הארגוני כמנחה ומפקח על בעלי הסיכון והחשיבות לעצמאותו ואי-התלות בנוטלי הסיכונים, נמצא כי בארבע חברות ממשלתיות בסיווג גבוה יותר מתשע, מנהלי הסיכונים או מנהלי הסיכונים בפועל היו בעלי תפקיד אחר (כגון חשב או סמנכ"ל כספים) שעלול לפגוע באי-תלותם ולהעמידם במצב של ניגוד עניינים. משרד מבקר המדינה ממליץ לנמל חיפה לפנות לרשות החברות על מנת לקבל את עמדתה ואישורה לחריגה האמורה מהוראות חוזר ניהול סיכונים.	**חברת נמל חיפה בע"מ** חנ"ח תפנה בנושא לרשות החברות הממשלתיות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	ועדת היגוי לניהול סיכונים במשרדי ממשלה	על אף התפקידים הרבים המוטלים על ועדת ההיגוי המשרדית לניהול סיכונים המפורטים בהוראות תכ"ם כאמור, בהוראת ניהול סיכונים שעודכנה ב-2016 לא הוגדרה ועדת ההיגוי, ובכלל זאת הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחשכ"ל להסדיר בהוראת ניהול הסיכונים את הגדרת ועדת ההיגוי, הרכבה, תפקידיה וסמכויותיה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** אגף החשב הכללי סבור בדומה למבקר כי תהליך ניהול הסיכונים מחייב פיקוח על התהליך, וקיום חשיבה על אופן ביצוע התהליך. לצורך כך אגף החשב הכללי עיגן וקבע כי בתהליכי ניהול הסיכונים הממשלתיים בהתאם למתודולוגיה הממשלתית שגובש על ידו, יבוצע התהליך יחד עם קיומה של ועדת היגוי. לאור האמור האגף כלל במסמכי התכנון שמאומצים לצורך ביצוע תהליכי ניהול סיכונים העקרונות הבאים: מינוי ועדת היגוי לתהליך, כינוס ועדת היגוי, קביעת דרכי התקשורת עמה, ואופן אישור התוצרים אל מול הוועדה. אגף החשב הכללי יבחן בעת עדכון ההוראות את חידוד האמור בתכ"ם.
12	ועדת היגוי לניהול סיכונים במשרדי ממשלה	על אף חשיבות קיומה של הוועדה לניהול סיכונים אשר אמורה לדון בסיכונים ולדווח להנהלה על אירועי מימוש סיכון, לבחון את מדיניות ניהול הסיכונים, לקבל החלטות בנושא ולהגדיר את הצעדים שיש לנקוט לצמצום סיכונים ולעקוב אחר יישומם - במועד הביקורת לא פעלה כלל במשרדי הממשלה ועדת היגוי לניהול סיכונים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה להקים מערך של ניהול סיכונים מקיף בתיאום עם החשכ"ל, שיכלול מנהל סיכונים ראשי וועדה לניהול סיכונים אשר תבחן את מדיניות ניהול הסיכונים, תקבל החלטות לצמצום הסיכונים ותפקח ותעקוב אחר יישום ההחלטות.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי תומך בהמלצה זו ויסייע באופן ישיר לכל משרד המבקש ליישם את ההמלצה ולהקים מערך ניהול סיכונים. **המשרד לביטחון פנים** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **המשרד להגנת הסביבה** לחשבות יש מנהל סיכונים לסיכוני החשבות ועל פי מתודולוגיה מובנית וברורה בהנחיות במערכת ובפיקוח של החשב הכללי. **משרד הבינוי והשיכון** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל, אשר יגבשו את מדיניות ניהול הסיכונים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים כחלק מתהליך גיבוש ויישום מדיניות ניהול הסיכונים, מנכ"ל המשרד ימנה ועדת היגוי. הועדה תלווה את התהליך וכן תשמש כוועדת ניהול הסיכונים המשרדית. **משרד הפנים** בחשבות משרד הפנים ביצע מנהל הסיכונים באגף הכספים דיווח במערכת אודות אירועי כשל כנדרש בהוראה באמצעות מערכת ה – GRC העומדת לרשות החברות לדיווח ותחקור אירועים כאלה. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו התייחסות בסעיף 1. **משרד התיירות** ראה מענה לליקוי 1.
13	ועדת היגוי לניהול סיכונים בחברות הממשלתיות	על אף חשיבות קיומה של הוועדה לניהול סיכונים אשר אמורה לדון בסיכונים ולדווח להנהלה על אירועי מימוש סיכון, לבחון את מדיניות ניהול הסיכונים, לקבל החלטות בנושא ולהגדיר את הצעדים שיש לנקוט לצמצום סיכונים ולעקוב אחר יישומם - במועד הביקורת ב-41% מהחברות הממשלתיות לא הוקמה ועדה לניהול סיכונים. על החברות הממשלתיות שלא הוקמה בהן ועדה לניהול סיכונים לפעול להקמתן.	**איסורד בע"מ** ראה התייחסות החברה לסעיף 3 לעיל. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** ראה התייחסות החברה לסעיף 4 לעיל.
14	ועדת היגוי לניהול סיכונים בחברות הממשלתיות	על אף חשיבות קיומה של הוועדה לניהול סיכונים אשר אמורה לדון בסיכונים ולדווח להנהלה על אירועי מימוש סיכון, לבחון את מדיניות ניהול הסיכונים, לקבל החלטות בנושא ולהגדיר את הצעדים שיש לנקוט לצמצום סיכונים ולעקוב אחר יישומם - במועד הביקורת ב-41% מהחברות הממשלתיות לא הוקמה ועדה לניהול סיכונים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת, לחלמיש, למקורות פיתוח וייזום ולרכבת ישראל לפעול בהתאם	**רכבת ישראל בע"מ** הרכבת תבחן את יישום ההמלצה להקמת ועדה לניהול סיכונים . יוער כי על אף העובדה שלא קיימת כיום ועדה ייעודית, החברה עורכת דיונים בפורומים שונים בנושא ניהול סיכונים. מדי רבעון מפורסם דיווח רבעוני לדירקטוריון על הסיכונים המדורגים גבוה ו/או סיכונים חדשים/ סיכונים שעלו דירוג ועוד. בדיווח לוקחים חלק נאמני ניהול הסיכונים (נציגיהם של בעלי הסיכון) ובעלי הסיכון (חברי ההנהלה).

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להוראות חוזר ניהול סיכונים 2020 בכל הקשור לוועדת ניהול סיכונים.	
15	עריכת סקר סיכונים במשרדי ממשלה	מתשובות משרדי הממשלה לשאלון עלה כי במשרדים הממשלתיים לא בוצעו סקרי סיכונים כלל-משרדיים. (סיכונים תפעוליים הנמצאים באחריות החשבות - סקר הסיכונים המבוצע מתמקד בסיכונים התפעוליים שבאחריות החשכ"ל ולא בכלל הסיכונים המשרדיים, לדוגמה, סיכונים בתחום המקצועי של המשרד או סיכוני משאבי אנוש שאינם שכר.) על החשכ"ל ועל שאר הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה לתת את דעתם לכך שסקר הסיכונים יתבצע על כלל הסיכונים המשרדיים ולא רק על התחומים התפעוליים שבאחריות החשכ"ל.	**משרד האוצר -החשב הכללי** אגף החשב הכללי רואה חשיבות רבה בתהליכי ניהול הסיכונים ביחס ליעדי הארגון, כאמור יחד עם זאת תהליך ניהול סיכונים כתהליך ניהולי במשרד הממשלתי, נדרש לניהול על ידי הנהלת המשרד ומן הראוי שידון יחד עם הגורמים הרלוונטיים בממשלה העוסקים בגיבושם של תהליכים ניהוליים בממשלה, אגף החשב הכללי מעמיד לרשות משרדי הממשלה תשתיות לביצוע תהליכים אלו. **משרד הבינוי והשיכון** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **משרד החוץ** בהמשך לביקורת בנושא ולאחר קבלת תקציב שנתי, החל תהליך לניהול סיכוני תקשוב. נבחרה חברת BDO לביצוע הנ"ל, עמה נחתמה התקשרויות. בנוסף, כפי שנעשה לפני כשנה, חודש סקר ניהול סיכוני סייבר כולל דוח ניהול סיכוני תקשוב. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ההמלצה תבחן בהמשך ובכפוף להמלצה להקמת מערך של ניהול סיכונים. **משרד המשפטים** לפני כשנתיים בוצע על ידי אגף הביקורת סקר סיכונים כלל משרדי ותוצאותיו הוצגו בפני הנהלת המשרד. כמו כן, נציין שתוצאות הסקר הנ"ל מהוות אחד מהקריטריונים המרכזיים לבחירת נושאי הביקורת הפנימית בתכניות עבודה השנתיות המוצעות על ידנו לאישור מנכ"ל המשרד.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד העלייה והקליטה בשנת 2015 נערך סקר סיכונים באגף החשבות. בשנים 2004 ו-2011 בוצעו סקרי סיכונים ע"י הביקורת הפנימית. יצוין כי הביקורת הפנימית נערכת לעריכת סקר סיכונים על תהליכי המשרד ויחידות המשרד בשנת 2022. **משרד הפנים** האחריות על ניהול הסיכונים במשרד הפנים אינה של חשבות המשרד. ניהול הסיכונים אשר מבוצע בחשבות הינו ביחס ליעדי החשב הכללי. בנוסף, יצויין כי הוגדר אחראי סיכונים בתחום אשר משמש החשבונאי הראשי והוא מתקף את ממצאי סקר הסיכונים החשבותי מדי שנה בהתייעצות עם הגורמים הרלוונטיים. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בינואר 2013 סיימה הביקורת הפנימית במשרד התחבורה סקר סיכונים לכלל אגפי המשרד. הסקר (מסמך פנימי של הביקורת) שימש בסיס לעבודת הביקורת הפנימית בשנים 2014-2018. באמצעות סקר הסיכונים מופו נושאי הביקורת המומלצים לביצוע בכל אחד מאגפי המשרד. בנפרד, נערך סקר ברשות תעופה אזרחית, אשר שולב במסגרת סקר זה. מטרת הסקר הייתה לזהות, למפות ולדרג את רמת הסיכון הקיימת בכל אחד מהמוקדים והתהליכים העיקריים הקיימים באגפי המשרד. בינואר 2019 סיימה הביקורת הפנימית סקר סיכונים באגף בכיר בטחון, חירום וסייבר. מטרת הסקר לזהות, למפות ולדרג את רמות הסיכון במוקדים ובתהליכי העבודה באגף לצורך עבודת הביקורת הפנימית. הסקר משמש בסיס לתכנית עבודה רב שנתית בהתאם לסדרי עדיפויות ומשאבי הביקורת. בינואר 2020 סיימה הביקורת הפנימית סקר סיכונים ברשות הארצית לתחבורה ציבורית. הסקר כולל מיפוי של תחומי הפעילות של הרשות, סקירה של ממשקי העבודה עם גורמים במשרד ומחוצה לו, סקירת פעילותם של אגפי הרשות ושל הסיכונים הפוטנציאליים הגלומים בכל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			אגף בכל אחד מתחומי הפעילות, הבקרות הקיימות ודירוג הסיכונים על פי ההסתברות להתממשותם, חישוב עוצמת הנזק בעת ההתממשות ואפקטיביות הבקרה הקיימת לצמצום הסיכון. הסקר משמש בסיס לתכנית עבודה רב שנתית בהתאם לסדרי עדיפויות ומשאבי הביקורת. **משרד התיירות** ראה מענה לליקוי 1.
16	עריכת סקר סיכונים בחברות הממשלתיות	בחברת נצר השרון (2%) לא נערך סקר סיכונים, וכי בחמש (10%) חברות ממשלתיות לא עודכן הסקר המקיף, כפי שקובע חוזר רשות החברות מ-2020. על החברות הממשלתיות שלא ערכו סקר סיכונים או שסקר הסיכונים לא עודכן כפי שקובע חוזר רשות החברות, לבצע זאת. מומלץ כי רשות החברות תפקח ותעקוב אחר ביצוע סקרי הסיכונים בחברות הממשלתיות בזמנם כפי שהיא ממליצה לחברות, גם לגבי חברות קטנות.	**רשות החברות הממשלתיות** הרשות תבחן במהלך שנת 2022 את אופן יישום חוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות" בחברות עיקריות ובחברות קטנות, בין היתר, ייסקר אופן יישום הלקחים של החברות בהתאם לליקויים המצוינים בדוח ביקורת זה. **איסורד בע"מ** ראה התייחסות החברה לסעיף 3 לעיל. **החברה לחינוך ימי בישראל** החברה עורכת סקר סיכונים וסקר בר קיימא מידי שנה. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** ההמלצה מקובלת ויושמה. סקר הסיכונים בוצע בסוף שנת 2020 , כאשר הסקר הקודם בוצע בשנת 2016 . סקר הסיכונים האחרון עלה לדיון ואושר בוועדת הביקורת ובישיבת הדירקטוריון של החברה שהתקיימה בפברואר 2021 . בנוסף, סקר הסיכונים תוקף בתחילת שנת 2022 . תכנית הביקורת השנתית מעודכנת מדי שנה בהתאם לסיכונים העדכניים. סקר סיכונים נוסף צפוי להתבצע בשנת 2024.
17	עריכת סקר סיכונים	בחמש (10%) חברות ממשלתיות לא עודכן הסקר המקיף, כפי שקובע חוזר רשות החברות מ-2020.	**איסורד בע"מ** ראה התייחסות החברה לסעיף 3 לעיל.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בחברות הממשלתיות	משרד מבקר המדינה ממליץ לאיסורד לבחון כיצד להתאים את מדיניותה להוראות חוזר ניהול סיכונים.	
18	שימוש במערכות מידע תומכות לניהול סיכונים במשרדי ממשלה	למעט משרד החוץ (5%), יתר משרדי הממשלה משתמשים במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החוץ להטמיע מערכת מידע תומכת ניהול סיכונים.	**משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל, בין היתר על מנת לבחון הטמעת מערכת מידע תומכת ניהול סיכונים.
19	מערכות מידע תומכות לניהול סיכונים בחברות הממשלתיות	36 (71%) חברות ממשלתיות דיווחו שהן לא משתמשות במערכת מידע תומכת למערך ניהול הסיכונים. מומלץ לחברות הממשלתיות שטרם הטמיעו מערכת מידע כזאת, לבצע את ההטמעה.	**איסורד בע"מ** החברה תבחן האם לאור היקף וטיב פעילותה העסקית הנוכחית, קיים צורך בשימוש במערכות מידע תומכות לניהול סיכונים. **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** החברה מקבלת את הערת הביקורת ותבחן את הנושא במהלך שנת 2022. **האגודה לתרבות הדיור** כפי שציינה הביקורת, 71% מהחברות הממשלתיות אינן משתמשות במערכות מידע תומכות לניהול הסיכונים, האגודה הינה חברה ממשלתית בסיווג 4)לא עסקי(, לאור גודלה אין כדאיות כלכלית להכנסת מערכות מידע תומכות לניהול סיכונים. האגודה מבצעת מיפוי ובקרת סיכונים באמצעות אקסל. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** ההמלצה מקובלת ויושמה. סקר הסיכונים בוצע בסוף שנת 2020 , כאשר הסקר הקודם בוצע בשנת 2016 . סקר הסיכונים האחרון עלה לדיון ואושר בוועדת הביקורת ובישיבת הדירקטוריון של החברה שהתקיימה בפברואר 2021 . בנוסף, סקר הסיכונים תוקף בתחילת

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שנת 2022 . תכנית הביקורת השנתית מעודכנת מדי שנה בהתאם לסיכונים העדכניים. סקר סיכונים נוסף צפוי להתבצע בשנת 2024. **חברת נמל חיפה בע"מ** חנ"ח בחנה את נושא השימוש במערכת מידע תומכת ניהול סיכונים, לרבות ביצוע בנצ'מרק עם חברות ממשלתיות אחרות וקיבלה החלטה לא להטמיע מערכת מידע ייעודית. עם זאת, לאור הערות המבקר, הנושא ייבחן בשנית. לו"ז: 31/12/2022. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** כחלק מפעילותם של מנהל הסיכונים והמנכ"ל הנכנסים, תערך בחינה של שימוש במערכת מתאימה. **כביש חוצה ישראל בע"מ** החברה לא רואה צורך במערכות גדולות ומורכבות המופעלות לתמיכה בניהול הסיכונים, בשל גודלה של החברה. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה מסתייעת במשרד חיצוני פאהן-קנה (למעלה מ- 6 שנים), אשר מרכז עבור החברה את בקרת ניהול הסיכונים בכליו המקצועיים.
20	ביקורת פנימית על ניהול סיכונים במשרדי הממשלה	על פי התשובות על השאלון, באף אחד ממשרדי הממשלה לא נעשתה ביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים, אף שבתקן הביקורת הפנימית נדרש לבצע ביקורת פנימית להערכת יעילות תהליכי ניהול הסיכונים, לשם שיפור תהליכים אלה. כמו כן, נמצא כי חטיבת הביקורת בחשכ"ל לא ביצעה ביקורת בנושא תהליך ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה. מומלץ כי מבקרי הפנים בכלל משרדי הממשלה ובחשכ"ל ייתנו את דעתם לחשיבות הנושא של ניהול סיכונים, וישקלו לשלב נושא זה בביקורת בהתאם למתודולוגיות המשמשות גופים אלו לבחירת הנושאים לביקורת.	**משרד האוצר -החשב הכללי** ההמלצה מקובלת. חטיבת הביקורת בחשב הכללי מבצעת בימים אלה ביקורת על תהליך ניהול הסיכונים במשרדי הממשלה. במסגרת הביקורת הרוחבית אשר תבוצע על ידי מבקרי הכספים הפנימיים או החיצוניים בחשבויות המשרדים. **המשרד לביטחון פנים** בהתאם לתפיסה הניהולית במשרד לא מתקיים תהליך ניהול סיכונים "קלאסי" במתודולוגיה הכוללת הקמת וועדה, נהלי דיווח וכו', אי לכך, לא נערכה ביקורת בנושא.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד להגנת הסביבה אגף הביקורת הפנימית ערך בשנת 2019 "סקר סיכונים לצורך קביעת תוכנית ביקורת פנימית". סקר הסיכונים המלא הוצג והועבר להנהלת המשרד ולבעלי תפקידים שונים במשרד. האגף עושה שימוש בסקר הן בבניית תוכנית ביקורת שנתית והן בבניית תוכנית למטלת ביקורת פרטנית. האגף יבחן את האפשרות לשלב את נושא ניהול הסיכונים בתוכנית העבודה השנתית שלו בעתיד. **משרד הבינוי והשיכון** לגבי ניהול סיכונים בחשבות – מתוכנן לשנת 2022 ובקרוב צפויה לצאת הנחייה של חטיבת הביקורת בחשכ"ל. במהלך שנת 2022 יבחן משרד הבינוי והשיכון את מדיניות ניהול הסיכונים של המשרד. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ההמלצה תבחן בהמשך ובכפוף להמלצה להקמת מערך של ניהול סיכונים. **משרד המשפטים** אגף הביקורת הפנימית במשרד רואה חשיבות רבה בקיום תהליכי ניהול סיכונים במשרד ויפעל לקיום תהליכי ביקורת פנימית על נושא זה בכפוף ליישום המלצות דו"ח הנ"ל בכל הקשור למינוי מנהל סיכונים כלל-משרדי וקיום מדיניות ניהול סיכונים כלל-משרדית מוסדרת. **משרד העלייה והקליטה** הביקורת הפנימית נערכת לעריכת סקר סיכונים על תהליכי המשרד ויחידות המשרד בשנת 2022.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד הפנים מבקרת הפנים של משרד הפנים ערכה סקר סיכונים מקיף במשך שנתיים על כל יחידות המשרד (להוציא את יחידת החשבות שעל פי הנחיית תכ"ם 5.1.3, הביקורת הפנימית אינה אמורה לבקר). ביקורת הפנים מתעדפת את מטלות הבדיקה לפי סקר זה, אך מאחר שטרם חלפה שנה מיום סיום סקר הסיכונים הרי שאין מקום לבצע ביקורת בשלב כה סמוך לסיום סקר הסיכונים הכלל משרדי וזאת יש לבצע רק לאחר שימונה מנהל סיכונים כלל משרדי. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** באוגוסט 2020 סיימה הביקורת הפנימית במשרד התחבורה תכנית עבודה לסקר מעילות והונאות. מטעמים שונים הסקר בפועל הוקפא. בימים אלו הסקר בעיצומו (בנוגע לאחת מיחידות המשרד). לעניין הערת המבקר כי לא נעשתה ביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים וכו'... יוער – כפי שכבר נרשם בתגובת המשרד לטיוטת דוח מבקר המדינה (על פניו נראה כי נוסח תגובת משרד התחבורה לא נלקחה בחשבון בעת עריכת הדוח הסופי) – מאחר שלא הוקם במשרד התחבורה מנהל סיכונים אין הביקורת הפנימית יכולה לבקר תחום שאינו קיים (על הצורך במנהל סיכונים משרדי העירה הביקורת למקבלי ההחלטות במשרד אך כאמור מערך כזה עדיין לא קיים במשרד). בנסיבות לעיל, לנוכח תגובת המשרד המפורטת שכאמור הוצגה עוד בשלב טיוטת הדוח, היה מקום שמבקר המדינה יחדד את הניסוח טרם פרסום הדוח הסופי כך שהערת המבקר לא צריכה להיות מופנית כלפי הביקורת הפנימית במשרד (כפי שניתן להסיק מנוסח ההערה). לעניין המלצת המבקר כי מבקרי הפנים יתנו דעתם לחשיבות הנושא של ניהול סיכונים – כפי שפורט לעיל, הביקורת הפנימית במשרד התחבורה עורכת באופן תדיר סקרי סיכונים בין אם באמצעות סקר סיכונים ייעודי במי מיחידות המשרד, בין אם באופן אינהרנטי בביקורת הנערכת גם אם בעניינים אחרים. ככל שיהיה במשרד מנהל סיכונים הביקורת הפנימית תשלב בתכנית עבודתה גם ביקורת ייעודית על פונקציה זו.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד התיירות ראה מענה לליקוי 1.
21	ביקורת פנימית על ניהול סיכונים בחברות הממשלתיות	בקרב החברות הממשלתיות נמצא ש-13 (25%) מהן דיווחו כי לא ביצעו ביקורת פנימית בתחום ניהול הסיכונים מומלץ כי מבקרי הפנים בחברות הממשלתיות ייתנו את דעתם לחשיבות הנושא של ניהול סיכונים, וישקלו לשלב נושא זה בביקורת בהתאם למתודולוגיות המשמשות גופים אלו לבחירת הנושאים לביקורת.	**איסורד בע"מ** ראה התייחסות החברה לסעיף 3 לעיל. **החברה לחינוך ימי בישראל (בתי"ס ימיים)** קיימת המלצת רשות החברות לפירוק החברה, זאת בנוסף לקיטון בהכנסות מטה החברה. כתוצאה מכך, נאלצה החברה להפסיק את העסקת מנהל הסיכונים ומבקר הפנים של החברה. חרף האמור, הנהלת החברה המשיכה בניהול הסיכונים במתכונת מצומצמת. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** בוצעה ביקורת בתחום ניהול הסיכונים בחודש ינואר 2022.
22	נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים במשרדי הממשלה	כל משרדי הממשלה השיבו שאין להם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים כלל-משרדי; 21 (95%) ממשרדי הממשלה השיבו כי יש להם נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים לניהול הסיכונים התפעוליים הנמצאים באחריות החשבות משרד מבקר המדינה ממליץ לכל משרדי הממשלה לעגן בנוהליהם את אופן ביצוע המעקב, הדיווח והבקרה בנושאים הקשורים בניהול כלל הסיכונים.	**המשרד לביטחון פנים** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **המשרד להגנת הסביבה** לחשבות יש מנהל סיכונים לסיכוני החשבות ועל פי מתודולוגיה מובנית וברורה בהנחיות במערכת ובפיקוח של החשב הכללי, המערכת הינה מערכת ניהול סיכונם של החשב הכללי הכוללת מעקב דיווח בקרה תיקוף סיכונים, הורדת סיכוניים שהפכו כלא רלוונטים למשרד, והוספת סיכונים חדשים (דוגמת הקרונה). **משרד הבינוי והשיכון** לגבי ניהול סיכונים בחשבות - קיימים נהלי מעקב, דיווח ובקרה. במהלך שנת 2022 יבחן משרד הבינוי והשיכון את מדיניות ניהול הסיכונים של המשרד.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד החוץ בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל לכלל הסיכונים. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ההמלצה תבחן בהמשך ובכפוף להמלצה להקמת מערך של ניהול סיכונים. **משרד המשפטים** כחלק מתהליך גיבוש ויישום מדיניות ניהול הסיכונים המשרד צפוי לגבש גם נהלי מעקב, דיווח ובקרה. **משרד הפנים** אגף הכספים במשרד הפנים קובע את תכנית העבודה בין היתר על סמך סקר הסיכונים שהוא מבצע וזאת על מנת לבצע הפחתה של הסיכונים המהותיים בהתאם לסקר. הסקר מעודכן במערכת הייעודית לנושא כל שנה והמעקב אחר הסיכונים מבוצע באופן סדור במערכת. בנוסף לאמור, מבוצעות שגרות עבודה מוסדרות אל מול מטה הסיכונים בחשכ"ל לעדכון ודיווח אחר הסיכונים וכן מבוצע שיח אל מול חטיבת הרפרנטורה ביחס לתכניות עבודה הנגזרות ממפת הסיכונים. ביחס לניהול הסיכונים התפעולי יצוין כי בכוונת הנהלת המשרד לבחון כיצד לעגן בנוהל פנימי את אופן ביצוע המעקב, הדיווח והבקרה בנושאים הקשורים בניהול הסיכונים. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו התייחסות המשרד בסעיף 1. **משרד התיירות** ראה מענה לליקוי 1.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים בחברות הממשלתיות	12 (24%) מהחברות הממשלתיות השיבו כי הן לא עיגנו נוהלי מעקב, דיווח ובקרה בנושאים הקשורים בניהול סיכונים כפי שנקבעו בחוזרי ניהול סיכונים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות לעגן בנוהליהם את אופן ביצוע המעקב, הדיווח והבקרה בנושאים הקשורים בניהול כלל הסיכונים.	**איסורד בע"מ** ראה התייחסות החברה לסעיף 3 לעיל.
24	מנגנון דיווח בלתי תלוי למנהל הסיכונים על כשלים ועל אירועי סיכון במשרדי הממשלה	על אף אחריותו של מנהל הסיכונים המשרדי להגדיר מנגנון לאיסוף אירועי כשל או כמעט כשל ולעגנו בנוהל, כל משרדי הממשלה דיווחו כי אין אצלם מנגנון כזה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה לקבוע נהלים ומנגנון דיווח למנהל הסיכונים בארגון על אירועי כשל או אירועי כמעט כשל, לצורך תיקונם ומניעתם.	**המשרד לביטחון פנים** ראה התייחסות המשרד לליקוי 1. **המשרד להגנת הסביבה** לחשבות יש מנהל סיכונים לסיכוני החשבות ועל פי מתודולוגיה מובנית וברורה בהנחיות במערכת ובפיקוח של החשב הכללי. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ההמלצה תבחן בהמשך ובכפוף להמלצה להקמת מערך של ניהול סיכונים. **משרד המשפטים** כחלק מתהליך גיבוש ויישום מדיניות ניהול הסיכונים המשרד צפוי לגבש גם נהלי מעקב, דיווח ובקרה. **משרד העלייה והקליטה** למשרד - יש נוהל ומדיניות ניהול סיכוני סייבר, המסמך פורסם בפורטל המשרד. סקר סיכונים בתחום סייבר נערך בחודש יולי 2021 ע"י חברה חיצונית introSight.במהלך סקר בין היתר נבדקו סטאטוס טיפול בדוח הקודם.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד הפנים כיום אין במשרד הפנים מנהל סיכונים. הנהלת המשרד תלמד את הנושא ותבחן את הצורך במינוי של מנהל סיכונים משרדי בהתאם. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראו התייחסות המשרד בסעיף 1. **משרד התיירות** ראה מענה לליקוי 1.
25	מנגנון דיווח בלתי תלוי למנהל הסיכונים על כשלים ועל אירועי סיכון בחברות הממשלתיות	בקרב החברות הממשלתיות, שבהתאם לחוזר נדרש מהן קיום מנגנון דיווח אירועי כשל וכמעט כשל, 20 (39%) מהחברות דיווחו שלא היה להן מנגנון כזה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא נמצא בהם מנגנון דיווח לקבוע נהלים ומנגנון דיווח למנהל הסיכונים בארגון על אירועי כשל או אירועי כמעט כשל, לצורך תיקונם ומניעתם.	**איסורד בע"מ** החברה תבחן את המלצת מבקר המדינה בעניין זה. **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** מנהל הסיכונים הינו חבר הנהלה ואירועי כשל או אירועי סיכון ככל שישנם מדווחים במסגרת ישיבות הנהלה וישיבות הדירקטוריון.
26	קו חם למסירת תלונות אנונימיות במשרדי הממשלה	4 (18%) משרדי ממשלה השיבו כי יש להם קו חם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שטרם הקימו קו חם לבחון הקמת מנגנון דיווח ייעודי למסירת תלונות ודיווחים הן מגורמים פנימיים והן מגורמים חיצוניים, לצורך העברת מידע לגבי חשדות למעילה. לכשיוקם מנגנון הדיווח, מוצע למשרדי הממשלה להגיש דוח שנתי על תלונות שהתקבלו בקו החם תוך תיאור הטיפול בהן למנכ"ל ולחשב המשרד.	**המשרד להגנת הסביבה** כאמור לעיל, לחשבות יש מנהל סיכונים לסיכוני החשבות ועל פי מתודולוגיה מובנית וברורה בהנחיות במערכת ובפיקוח של החשב הכללי . המשרד יבחן את הקמתו של קו חם לדיווח. **משרד החוץ** בימים אלה נבחנת המלצת המבקר להקמת ועדה בנושא וגורם שיהיה אמון והגוף המתכלל. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ההמלצה תבחן בהמשך ובכפוף להמלצה להקמת מערך של ניהול סיכונים וקביעת נהלי עבודה מסודרים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים הקמת קו חם למסירת תלונות אנונימיות תיבחן במסגרת תהליך גיבוש המדיניות בתכנית העבודה לשנת 2022. **משרד הפנים** הנהלת המשרד תבחן מנגנון דיווח ייעודי למסירת תלונות ודיווחים הן מגורמים פנימיים והן מגורמים חיצוניים לצורך העברת מידע לגבי חשדות למעילה והגשת דו"ח טיפול בתלונות. **משרד התיירות** המשרד נותן מענה לנושא זה דרך הממונה על פניות הציבור במשרד ודרך אתר האינטרנט של המשרד.
27	קו חם למסירת תלונות אנונימיות בחברות הממשלתיות	32 (63%) חברות ממשלתיות השיבו כי יש להם קו חם. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שטרם הקימו קו חם לבחון הקמת מנגנון דיווח ייעודי למסירת תלונות ודיווחים הן מגורמים פנימיים והן מגורמים חיצוניים, לצורך העברת מידע לגבי חשדות למעילה. לכשיוקם מנגנון הדיווח, מוצע לחברות הממשלתיות להגיש דוח שנתי על תלונות שהתקבלו בקו החם תוך תיאור הטיפול בהן להנהלת החברה.	**איסורד בע"מ** החברה תפעל להקמת קו חם והפעלתו. **האגודה לתרבות הדיור** אמנם באגודה לא קיים "קו חם" למסירת תלונות אנונימיות אך ישנם מספר גורמים בלתי תלויים אליהם ניתן להפנות תלונות ובהם מבקר הפנים באגודה המשמש כנציב תלונות הציבור, המשמש הלכה כמעשה כ-"קו חם". קיימת גם אפשרות להגשה מקוונת של פנייה ישירה אל האגודה מכל סוג, תחת סיווג "כללי" להלן הקישור לאתר האגודה : https://www.tarbut-hadiur.gov.il/content/170 כמו כן, בהיות האגודה עמותה וחברה ממשלתית המשמשת כזרוע ביצוע של משרד הבינוי והשיכון, רשאי הציבור לפנות אליהם כמו גם אל משרד מבקר המדינה. כל הגופים שצוינו לעיל הינם גופים בלתי תלויים שפניה אליהם מחייבת את התייחסות הנהלת האגודה.
28	פיקוח ומעקב הגופים המאסדרים	מהפגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם רשות החברות עולה כי הרשות מקבלת את סקרי הסיכונים, אולם לא בתהליך סדור ולא דרך מערכת ממוחשבת. כך למשל מתקבלים לעיתים סקרים באמצעות	**רשות החברות הממשלתיות** בשנת 2022 הרשות צפויה לקדם בשיתוף אגף מערכות מידע במשרד האוצר הקמתה של מערכת מידע מבוססת פתרונות סיילספורס הצפויה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	על תחום ניהול הסיכונים	דואר אלקטרוני או באמצעות נציג רשות החברות היושב כמשקיף בדירקטוריון החברה. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות לבחון את שדרוג מערכת אנפ"ה או החלפתה, כך שתוכל לקלוט במועד את מלוא הדיווחים אשר החברות הממשלתיות נדרשות להעביר לרשות, ובהם סקרי הסיכונים, וכן לנתח את הפערים והחריגות העולים מדוחות אלו.	לתמוך בתהליכי העבודה, לסייע לממשק אל מול החברות ולתת מענה איכותי לצרכי הרשות וזאת לאחר קבלת תקציב ייעודי עבור תשתית חשובה זו. תשתית זו תספק מענה לקבלת דיווחים שונים מהחברות באופן ממוכן ותאפשר יכולת אפקטיבית של מעקב ובקרה על דיווחים אלו.
29	מינוי מנהל מערכות מידע בחברות הממשלתיות	מתשובות החברות הממשלתיות לשאלון עולה כי ב-16 (31%) חברות אין מנמ"ר. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות אשר אינן מעסיקות מנמ"ר לוודא כי קיימת אסטרטגיית מחשוב מספקת, וכי ניתן מענה, באמצעות מערכות המידע, לסיכוני התקשוב ולסיכונים אחרים שזיהה הארגון, לרבות הסיכון לביצוע מעילות.	**דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** יודגש שמבנה החברה אינו מצריך מינוי מנמ"ר, במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2022, החברה תבחן ותטפל במבנה הארגוני של מערכות המידע בחברה. **האגודה לתרבות הדיור** כיום באגודה אין מנמ"ר אך קיימת פונקציה ארגונית הנקראת: "אחראי מחשוב" המטפל במגוון נושאים כדלהלן : מנהל מערכת CRM - וואן ויו – על כל המשתמע מכך. אינטגרטור לכל נושא הענן – בוצע מעבר שהושלם אך לאחרונה . אחראי לכל תשתיות הקווים והתמסורת מהסניפים לענן במערכת סגורה IPVPN. נותן מענה לכל בעיית חומרה באגודה במחוזות וסניפים. אחראי אבטחת מידע.
30	ביצוע סקר סיכונים בתחום התקשוב במשרדי ממשלה	2 (9%) משרדי ממשלה השיבו כי לא ערכו סקר סיכוני תקשוב. לגבי אלו שהשיבו כי ערכו סקר - 90% מהם יישמו את ההמלצות באופן חלקי, ומשרד אחד - לא יישם את ההמלצות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החוץ ולמשרד לשירותי דת לבצע סקר סיכוני תקשוב בהתאם להנחיות רשות התקשוב.	**משרד החוץ** המלצת הביקורת התקבלה ולאחר קבלת תקציב שנתי, החל תהליך לניהול סיכוני תקשוב. נבחרה חברת BDO לביצוע הנ"ל, עמה נחתמה התקשרויות.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	ביצוע סקר סיכונים בתחום התקשוב במשרדי הממשלה	2 (9%) משרדי ממשלה השיבו כי לא ערכו סקר סיכוני תקשוב. לגבי אלו שהשיבו כי ערכו סקר - 90% מהם יישמו את ההמלצות באופן חלקי, ומשרד אחד - לא יישם את ההמלצות. נוכח התופעה הקיימת ברוב משרדי הממשלה של יישום חלקי בלבד של סקרי סיכוני התקשוב - מומלץ כי רשות התקשוב תעקוב אחר קבלת דיווחים בדבר ביצוע הסקרים על ידי כלל משרדי הממשלה ותפקח על כך וכן תוודא יישום מלא של ההמלצות.	
32	ביצוע סקר סיכונים בתחום התקשוב בחברות הממשלתיות	בקרב החברות הממשלתיות, על פי תשובותיהן לשאלון - ב-10 (20%) חברות לא נערך סקר סיכוני תקשוב. לגבי אלו שכן ערכו סקר - רובן (כ-60%) יישמו את ההמלצות באופן חלקי. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שטרם ערכו סקר סיכוני תקשוב לבצע זאת, ולגבי אלו שערכו - לוודא את יישום ההמלצות.	**רכבת ישראל בע"מ** בשנת 2017 בוצע סקר סיכוני סייבר ואבטחת מידע ע"י חברת ארנסט אנד יאנג. ברבעון הרביעי לשנת 2021 , לאחר ארבע שנים כנדרש ברגולציה, החל תהליך של ביצוע סקר סיכונים חדש המקיף את תחום הסייבר, אבטחת המידע והתקשוב. צפי לסיום הסקר, תום מחצית שניה לשנת 2022.
33	שימוש בבקרות ממוחשבות להתמודדות עם מעילות במשרדי הממשלה	ב-7 (32%) ממשרדי הממשלה אין בקרות ממוחשבות לאיתור חריגות ומגמות. לאור החשיבות הרבה בבקרות ממוחשבות למניעת מעילות ולאיתורן, מומלץ כי משרדי הממשלה יבחנו יישום של בקרות כאלו בסביבת המחשוב שלהם.	**המשרד להגנת הסביבה** בחשבות המשרד להגנת הסביבה פותחה בשנים האחרונות מערכת ההכנסות, במערכת ישנן בקרות מובנות לאיתור חריגות, בנוסף אחת לשנה המשרד עושה 6 דוחות כספיים, על כל קרנותיו ואיחוד הדוחות, דוחות אלו מבוקרים בידי רואי חשבון חיצונים שאחת השאלות המרכזיות על הדוחות הינן ניתוחים אנליטים השוואות ובדיקות של חריגות ומגמות, תוצאות ביקורות אלו צפות ונשאלות על ידי הגורמים הרלוונטים במשרד. **משרד הפנים** לפי בקשת החשבות במשרד, יש מערכת לבקרה על חריגה ואי תאימות מבחינת שעות עבודה של יועצים המוגשות לתשלום למשרד מערכת קרוס טק. אגף ביקורת פנימית משתמש במערכת ג'נריקה לניהול ליקויים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			במשרד נערך סקר סיכונים ע"י אגף לביקורת פנימית לפי המסקנות נלמד את הנדרש מבחינת התהליכים והמתווה ונתאם מערכות נדרשות.
34	שימוש בבקרות ממוחשבות להתמודדות עם מעילות בחברות הממשלתיות	ב-12 (25%) מהחברות הממשלתיות אין בקרות ממוחשבות לאיתור חריגות ומגמות. לאור החשיבות הרבה בבקרות ממוחשבות למניעת מעילות ולאיתורן, מומלץ כי החברות הממשלתיות יבחנו יישום של בקרות כאלו בסביבת המחשוב שלהם.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** קיימים בחברה תהליכים רבים שיש בהם בקרות ממוחשבות, וביניהן – אבטחת מידע, מערכת גבייה, רכש ומכר דירות וכיו"ב. בנוסף החברה פועלת בהתאם לתהליכי ה – SOX. כמו כן החברה משתמשת במערכת BI לניהול תשתית המידע בחברה.
35	שימוש בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות	נכון לפברואר 2021 רוב משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות (91% ממשרדי הממשלה ו-78% מהחברות הממשלתיות) לא השתמשו בטכנולוגיות חדשניות להתמודדות עם מעילות. מומלץ כי רשות החברות ומנהל הסיכונים הראשי יבחנו את הצורך בקידום ובהטמעה של טכנולוגיות חדשניות לאיתור מעילות ומניעתן הן בחברות הממשלתיות והן במשרדי הממשלה, בהתאמה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** ההמלצה מקובלת, חטיבת הביקורת בשיתוף עם יחידת ניהול הסיכונים באגף החשב הכללי, יבצעו בחינה של כלים מיכוניים לאיתור מעילות והונאות. **רשות החברות הממשלתיות** ההמלצה מקובלת. הרשות יזמה הקמת פורום מקצועי של מנהלי סיכונים בחברות הממשלתיות אשר במסגרתו נחשפים מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות לסוגיות מקצועיות שונות. בכוונת הרשות להציג לחברי הפורום, באחד ממפגשי הפורום העתידיים, פתרון טכנולוגי לאיתור מעילות והונאות שיושם בהצלחה בחברה ממשלתית מרכזית.
36	בקרות לאיתור חריגים במערכות נוכחות, משאבי אנוש ושכר	בחברות הממשלתיות השיעור הממוצע של חברות שבהן יש במערכות משאבי אנוש, נוכחות ושכר בקרות לאיתור חריגים עומד על כ-62%, ויש שמונה (16%) חברות שאין להן בקרות במערכותיהן לאיתור חריגים. 8 חברות ב-כלל המערכות: האיגוד; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; חלד; מדרשת שדה בוקר. 2 חברות במערכת שכר: חוצה ישראל; רותם. 9 חברות במערכת נוכחות: דירה להשכיר;	**איסורד בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר ותפעל ליישם דוח בקרת שינויים חודשי במערכות משאבי אנוש. **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** מספר העובדים בחברה הינו כ-20 עובדים, כך שלדעת החברה במונחי עלות תועלת אין צורך בבקרה הנ"ל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בחברות הממשלתיות	החברה לחינוך ימי; החברה למתנ"סים; חוצה ישראל; פארק אריאל שרון; נצר השרון; ערים; שחם; שקמונה. 23 חברות במערכת משאבי אנוש: איסורד; דירה להשכיר; האגודה לתרבות הדיור; החברה לחקר מדעי החיים; חברת הפחם; החברה לחינוך ימי; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; המועצה ישראלית לצרכנות; המכון הגיאופיסי; הקרן למורשת הכותל; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חוצה ישראל; נתיבי איילון; חקר ימים ואגמים; מקווה ישראל; מאיר שפיה; נצר השרון; נת"ע; ערים; רותם; שקמונה; מקורות פיתוח וייזום. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שטרם הטמיעו בקרות לגילוי ולאיתור חריגות במערכות השכר, הנוכחות ומשאבי אנוש לבצע זאת, כדי ללמוד בזמן אמת או בדיעבד שקיימת פעולה החורגת מהגדרות הבקרה במערכות וכדי למנוע מקרי מעילה.	**האגודה לתרבות הדיור** לאגודה ישנם בקרות מפצות אשר מקטינות לרמה זניחה של האפשרויות לחריגות מן המותר, ולסכלם מבעוד מועד. בשיטת העבודה הנהוגה באגודה, מפיקים דוחות מתוך מערכת השכר -דוחות השוואתיים, בין חודש תשלום השכר לחודש קודם, באופן שניתן לראות את השינויים במידה ובוצעו ולבחון חריגים בשכר אם והיו ולבדוק נאותות. בין המרכיבים שבהם מתבצעת בדיקת סבירות: שכר בסיסי , ברוטו ,נטו, ביטוח לאומי ומס הכנסה , שעות נוספות , חופשה, מחלה - ככל ויש גידול / שינוי לא סביר הנושא נבדק עוד בטרם מבוצע התשלום. כמו כן האגודה בודקת גם את מספר חשבון בנק לתשלום (עובד חדש או עובד שביקש לשנות) ומוודאים שיש אישור עם חתימת העובד. במקרה של סיום העסקת עובד אנו פועלים לפי תהליך הכולל מכלול של בדיקות, שמטרתו לוודא אם בוצעו כל התשלומים לעובד ו/או האם אנו נדרשים לניכוי תשלומים. בדרך זו האגודה פועלת למזעור האפשרויות למעילות/שגיאות במידה וקרו. בנוסף, יש לזכור כי האגודה הינה עמותה וחברה ממשלתית עם מספר עובדים יחסית קטן (33 עובדים) כך שניתן לבצע בדיקות חודשיות קבועות בשכר ולשלוט בשינויים, ככל ובוצעו באופן סדיר. **החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ** פעילות החברה בנושא משאבי אנוש מבוצעת ע"י שני גורמים באופן בלתי תלוי, כך שקיימת בקרה על כל פעולה הנעשית בנושא זה. שני בעלי התפקידים אחראים לבחינה וסגירת מעגל עבודה שלם של העסקת עובדי החברה, כולל בקרות שוטפות לאיתור חריגים במערכת משאבי אנוש. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא מקובל. ההמלצה אינה רלוונטית / ישימה בהתייחס לחברתנו. לאור מספר העובדים הנמוך של החברה (כ- 140 עובדים), איננו רואים הצדקה להטמעת מערכת ייעודית לניהול משאבי האנוש בחברה. נציין,

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כי באגף משאבי אנוש הוטמעו מגוון רחב של בקרות מפצות, המבוצעות באמצעות הפקת נתונים ממערכת חילן. **כביש חוצה ישראל בע"מ** החל משנת 2021 החברה משתמשת בקבצים אלקטרוניים לאיתור חריגות במערכת השכר. החברה החלה בתהליך לקראת מכרז למערכת השכר כולל איתור יועץ חיצוני שילווה את המכרז. בכוונת החברה לטפל במסגרת מכרז למערכות מתואמות בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר. כיום, בחברה אין מערכת משאבי אנוש. החברה מפעילה בקרות ידניות ועם היציאה למכרז למערכות מתואמות כאמור, ייבחן גם נושא החריגים.
37	בקרות לאיתור חריגים במערכת משאבי האנוש במשרדי הממשלה	שיעור משרדי הממשלה שבהם יש במערכות משאבי אנוש, נוכחות ושכר בקרות לאיתור חריגים עומד על כ-97% בממוצע. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שטרם הטמיעו בקרות לגילוי ולאיתור חריגות במערכת משאבי האנוש לבצע זאת, כדי ללמוד בזמן אמת או בדיעבד שקיימת פעולה החורגת מהגדרות הבקרה במערכות וכדי למנוע מקרי מעילה.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד יבחן בחיוב את ההמלצה.
38	בקרות לאיתור חריגים במערכת הנוכחות במשרדי הממשלה	שיעור משרדי הממשלה שבהם יש במערכות משאבי אנוש, נוכחות ושכר בקרות לאיתור חריגים עומד על כ-97% בממוצע. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שטרם הטמיעו בקרות לגילוי ולאיתור חריגות במערכת הנוכחות לבצע זאת, כדי ללמוד בזמן אמת או בדיעבד שקיימת פעולה החורגת מהגדרות הבקרה במערכות וכדי למנוע מקרי מעילה.	
39	ממשקים בין מערכת הנוכחות למערכת	11 (22%) חברות ממשלתיות דיווחו כי אין להן ממשקים בין מערכת הנוכחות למערכת השכר משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שאין להן ממשק בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר להתקין ממשק כזה או	**האגודה לתרבות הדיור** חלק מהבקרות שמבצעת האגודה בנושא הממשקים, הינן בדיקות נאותות הנתונים ממערכת הנוכחות כולל השוואת נתונים בין המערכות כגון שעות נוספות, חופש ומחלה.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	השכר בחברות הממשלתיות	להטמיע בקרות מפצות, כגון בקרות הבוחנות את שלמות העברת הנתונים בין המערכות ובקרות על שינויים ידניים בנתונים.	תיקונים שנדרשים במערכת השכר מבוצעים במידת הצורך אך ורק לאחר אישור הנתונים. **כביש חוצה ישראל בע"מ** החברה בוחנת אפשרות לצאת למכרז למערכות מתואמות בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר.
40	אישור דיווחי נוכחות בחברות הממשלתיות	נמצא כי בחמש (10%) חברות ממשלתיות, הממונים הישירים לא חותמים על דיווחי השעות של עובדיהם. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להטמיע נוהל לאישור ממונה ישיר את דיווחי השעות של עובדיו לפני העברת הדיווחים למחלקת משאבי אנוש ולמחלקת שכר.	**איסורד בע"מ** הליקוי כבר תוקן. דוחות הנוכחות מאושרים ע"י הממונה הישיר.
41	מדיניות בדבר תחקור מקרים של אי-החתמה קבועה של כרטיס הנוכחות במשרדי הממשלה	בשני (9%) משרדי ממשלה לא הייתה מדיניות תחקור מקרים שבהם לא החתימו עובדים כרטיס נוכחות באופן קבוע. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שטרם קבעו מדיניות לתחקור מקרים שבהם עובדים לא מחתימים כרטיס נוכחות לעיתים קרובות, לקבוע מדיניות בעניין זה ולפעול להטמעתה.	
42	מדיניות בדבר תחקור מקרים של אי-החתמה קבועה של כרטיס הנוכחות בחברות הממשלתיות	בשש (12%) חברות ממשלתיות לא הייתה מדיניות תחקור מקרים שבהם לא החתימו עובדים כרטיס נוכחות באופן קבוע. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שטרם קבעו מדיניות לתחקור מקרים שבהם עובדים לא מחתימים כרטיס נוכחות לעיתים קרובות, לקבוע מדיניות בעניין זה ולפעול להטמעתה.	**דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** עובדים ששכחו להחתים את כרטיס הנוכחות, מתבקשים לציין במערכת הנוכחות את סיבת אי ההחתמה. **חברת נמל אשדוד בע"מ** ההמלצה מקובלת. הנהלת החברה תגדיר מדיניות ותכין נוהל עבודה לתחקור מקרים בהם עובדים לא החתימו כרטיס באופן קבוע. באחריות סמנכ"ל משאבים בתיאום הלשכה המשפטית. לו"ז חודשיים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
43	חתימת שני בעלי תפקידים לפחות על הסכמי העסקה בחברות הממשלתיות	בשש (12%) חברות ממשלתיות רק בעל תפקיד אחד חותם על הסכם העסקה של עובד חדש בארגון. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות לוודא שבעת עריכת הסכם העסקה של עובד חדש יחתמו עליו שני בעלי תפקידים לפחות.	**האגודה לתרבות הדיור** הסכמי העסקה באגודה נחתמים ע"י העובד ומנכ"ל האגודה. האגודה תשקול להוסיף בעל תפקיד נוסף שיחתום על ההסכם. האגודה מפעילה בקרות פנימיות, פיקוח של חשב האגודה ובדיקות ידניות הנעשות מידי חודש על תלושי השכר והשוואתם מידי חודש, לחודש שעבר.
44	בדיקת תנאי שכר של עובד חדש כפי שהוזנו במערכת ואישורם על ידי בעל תפקיד אחר בחברות הממשלתיות	בארבע (8%) חברות בעל תפקיד אחד בדק ואישר את הנתונים על עובד חדש שהוזנו למערכת. בחברות אלו גם לא בוצעה בקרה של בדיקת תלוש המשכורת הראשון של העובד על ידי בעל תפקיד אחר מזה שהזין לראשונה את נתוני העובד במערכת. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא יישמו בקרות בעניין בדיקות תנאי השכר של עובד חדש - למסד במסגרת תוכנית הפחתת הסיכונים בקרה נוספת אשר תכלול בדיקה על ידי בעל תפקיד נוסף לאחר קליטת נתוני עובד חדש במערכת השכר.	**כביש חוצה ישראל בע"מ** ההמלצה התקבלה ובוצעה. עם העסקת חשבת שכר, היא מזינה את הנתונים ומנהלת אגף חשבות בודקת ומאשרת את הנתונים שהוזנו.
45	גריעת עובדים שהסתיימה העסקתם בארגון ממערכת השכר במשרדי ממשלה	בשישה (27%) משרדי ממשלה לא מתבצעת בדיקת השוואה חודשית המוודאת שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שלא מבצעים בדיקת השוואה חודשית שמטרתה לוודא שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר, ליישמה במסגרת תוכנית הפחתת סיכונים.	**המשרד לביטחון פנים** עובד אשר מסיים העסקה מדווח במערכת תחת אפיון – סיום העסקה.
46	גריעת עובדים שהסתיימה העסקתם	בחברת רותם לא מתבצעת בדיקת השוואה חודשית המוודאת שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר.	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בארגון ממערכת השכר בחברות ממשלתיות	משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת רותם ליישם בדיקת השוואה חודשית שמטרתה לוודא שכל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר, במסגרת תוכנית הפחתת סיכונים.	
47	בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל עבודה שלם של העסקת עובד בחברות הממשלתיות	ב-19 (37%) מהחברות הממשלתיות יש בעל תפקיד שיש לו הרשאות לביצוע כלל הפעולות הסוגרות את מעגל העבודה של העסקת עובד. במצב זה, בעל התפקיד יוכל לבצע פעולות שעלולות להיות לא מבוקרות ולחשוף את הארגון למעילה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להפריד הרשאות בין בעלי תפקידים שונים בתהליך מעגל העבודה של עובד.	**איסורד בע"מ** לחברה מטה "רזה" ולכן, אין אפשרות לפצל את ההרשאות לסגירת מעגל עבודה לשני בעלי תפקידים. עם זאת, קיימת בקרה מפצה שכן נערכת בקרה פרטנית של כל תלושי השכר של העובדים המתבצעת ע"י סמנכ"ל הכספים של החברה מדי חודש. כמו כן, נא ראו את התייחסות החברה בדבר הפקת דוח שינויים לעיל המהווה בקרה מפצה נוספת. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא מקובל. ההמלצה מיושמת באמצעות בקרות מפצות. מטה החברה פועל בתקינה מצומצמת, כך שלעיתים קיימים אילוצים שאינם מאפשרים ריבוי גורמים מעורבים בתהליכי עבודה שונים. החברה מודעת לחשיפה הפוטנציאלית הטמונה בתהליכים אלה ומנהלת את הסיכון באופן מושכל. הוטמע מגוון רחב של בקרות מפצות נאותות בכל פעילות מהותית המבוצעת על ידי עובד יחיד. **כביש חוצה ישראל בע"מ** ההמלצה התקבלה ובוצעה. עם כניסת חשבת שכר לעבודה בחברה, קיימת הפרדת הרשאות כנדרש בתהליך.
48	אישור ממונה בעת ביצוע שינוי רכיבי שכר של עובד במשרדי הממשלה	בארבעה (18%) ממשרדי הממשלה לא נדרשת חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר של עובד. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שלא דורשים חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר, ליישם אותה במסגרת תוכנית הפחתת סיכונים.	**משרד התיירות** המשרד פועל עפ"י המלצה זו.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
49	אישור ממונה בעת ביצוע שינוי רכיבי שכר של עובד בחברות הממשלתיות	בשלוש (6%) מהחברות הממשלתיות לא נדרשת חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר של עובד. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא דורשות חתימת ממונה בעת שינוי ברכיבי שכר, ליישם אותה במסגרת תוכנית הפחתת סיכונים.	
50	אופן תשלום משכורות בחברות הממשלתיות	48 (94%) חברות ממשלתיות השיבו כי הן משלמות משכורות באמצעות מס"ב, 4 (8%) חברות ממשלתיות דיווחו כי הן משלמות משכורות גם באמצעות העברות בנקאיות ו-2 (4%) חברות ממשלתיות דיווחו כי הן משלמות משכורות גם בהמחאות. בעניין מפרעות על חשבון שכר דיווחו 30 חברות ממשלתיות שהן מבצעות זאת באמצעות מס"ב, 8 גם באמצעות העברה בנקאית ו-9 חברות ממשלתיות דיווחו שהן מעבירות מפרעות גם באמצעות המחאות. על החברות הממשלתיות אשר משלמות משכורות או מפרעות על חשבון השכר לא באמצעות מס"ב להקפיד על בקרות מפצות כדי להפחית סיכונים וכדי למנוע מקרי מעילה. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל החברות הממשלתיות לשלם משכורות ומפרעות באמצעות מס"ב, בשילוב הבקרות הנאותות לסוג תשלום זה.	**חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** החברה אינה מקבלת את המלצת הביקורת. ככלל- כל תהליך השכר נעשה באמצעות מס"ב (המרכז לסליקה בנקאית). נעשה שימוש במקרים חד-פעמיים בהעברות בנקאיות כמו במקרים של תיקוני שכר מחודש קודם. כל תהלכי העברות בנקאיות מלווה בבקרות רבות כגון: אישור מורשי חתימה, התאמות בנקים וכדומה.
51	בדיקת השוואה בין רשימת מקבלי שכר לבין רשימת העובדים במשרדי הממשלה	שלושה (14%) משרדי ממשלה השיבו שהם לא משווים בין רשימת מקבלי שכר לבין רשימת העובדים הפעילים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה אשר אינם משווים בין רשימת מקבלי השכר לבין רשימת העובדים בדיווחי הנוכחות או במערכת משאבי אנוש, ליישם בקרת בדיקת השוואה בין רשימת מקבלי השכר ובין רשימת העובדים באופן סדיר ושוטף.	**משרד הבינוי והשיכון** לא ניתן לשלם שכר (מלבד הפרשים) לעובד שהוא לא פעיל ו/או מופסק ולכן השוואה זו אינה רלוונטית. **משרד החוץ** בימים אלו מתקיים באגף כספים סקר סיכונים, אשר את תוצאות הביניים שלו עתידים לקבל ביום 14.4.2022. אנו נבחן המלצה זו כחלק מהראיה הרחבה על כלל הפעילות הכספית.
52	בדיקת השוואה בין רשימת	חברה ממשלתית אחת השיבה שהיא לא משווה בין רשימת מקבלי שכר לבין רשימת העובדים הפעילים.	

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מקבלי שכר לבין רשימת העובדים בחברות הממשלתיות	משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת רותם ליישם בקרת בדיקת השוואה בין רשימת מקבלי השכר ובין רשימת העובדים באופן סדיר ושוטף.	
53	בקרות אנליטיות בנושא שכר בחברות הממשלתיות	מן השאלון עולה כי ארבע (8%) חברות ממשלתיות השיבו שהן לא מבצעות בקרה אנליטית חודשית של השוואות שכר העובד. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מבצעות בקרות אנליטיות חודשיות בנושא שכר, להטמיע בקרות השוואה חודשיות כדי לחשוף חריגות בשכר או ברכיביו ולנתחן על מנת לוודא תקינות השכר.	**איסורד בע"מ** החברה מבצעת בקרה ברמה פרטנית אחת לחודש וכן בכוונתה ליישם דוח שינויים כמפורט לעיל.
54	מדיניות הוצאה לחופשה רציפה במשרדי הממשלה	על פי התשובות על השאלון, לרוב משרדי הממשלה (20, 91%) אין מדיניות כלל לגבי הוצאה לחופשה רציפה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה בתיאום עם נציבות שירות המדינה לאמץ מדיניות מבוססת סיכונים להוצאה לחופשה רציפה בת שבוע לפחות, בייחוד בתפקידים רגישים ביחידות הכספים, הגזברות והשכר. בזמן היעדרותו של העובד שיצא לחופשה, על עובד אחר למלא בפועל את תפקידו, ככל האפשר, בכדי לספק בקרה יעילה למניעת מקרי מעילה. מומלץ כי משרדי ממשלה אשר אינם יכולים ליישם מדיניות זו מסיבות שונות (כגון היקף הצוות, אופי הפעילות ונזק אפשרי) יבחנו את האפשרות ליישום בקרות מפצות כדוגמת רוטציה של בקרת חתימות.	**המשרד לביטחון פנים** כפי שאף צוין בדוח, הטיפול בנושא הינו בתחום אחריות נציבות שירות המדינה. תקשיר נציבות שירות המדינה אינו מאפשר הוצאת עובדים לחופשה רציפה, ולכן אין במשרדנו מדיניות מעין זו. **המשרד להגנת הסביבה** חשבות המשרד מיישמת ותיישם כל הנחיה שתצא בנדון על ידי החשב הכללי ו/או נציבות שרות המדינה . מוצע כי נציבות שירות המדינה תגבש מדיניות מסודרת לנושא ותנחה את משרדי הממשלה כיצד לפעול. בהיעדר מדיניות סדורה אין זה סביר כי המשרד יכפה חופשה מרוכזת כה ארוכה על עובדיו וכל זאת תחת הנימוק של בקרה למניעת מעילות. **משרד הבינוי והשיכון** במשרד לא קיימת מדיניות הוצאה לחופשה מרוכזת . כלל העובדים יוצאים לחופשה מרוכזת בימי חג ומועד והדבר נאכף ונבדק ע"י עובדת הנוכחות במעקב שנתי.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד החוץ כל עובד רשאי לבחור את ימי החופשה שלו. על פי התקשי"ר נדרש לנצל לפחות 10 ימים בשנה, זאת כמובן בתיאום עם הגורם הממונה עליו ועם ממלא תפקידו. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד יאמץ את מדיניות של נציבות בנושא. **משרד המשפטים** חופשות רצופות קיימות רק בחגי ישראל פסח וסוכות וזאת ע"פ התקשי"ר . במידה ונדרשת הגדרת חופשה רצופה נוספת יש לעדכן את התקש"יר בהתאם. באגף החשבות, מנהלי המחלקות וסגניהם לא יוצאים יחדיו לחופשה, והם תמיד ממלאים מקום זה של זה. והמנהלים חייבים לוודא שבכל רגע נתון גם בעת חופשות ינכחו חלק מעובדי מחלקתם לביצוע עבודה שוטפת. האגף מרענן הנחייה זו למנהלי המחלקות בחשבות מדי שנה בתחילת חודש אפריל לקראת יציאות לחופשות ארוכות של חגים וקיץ, המנהלים מתאמים את לוח החופשות עם הסגנים ומדווחים לחשבת ולמזכירה, וכן מורידים ומבצעים הנחייה זו מול עובדיהם, תוך שדואגים לגיבוי בכל היבטי העבודה. גם חלילה בעת היעדרות מפאת מחלה המנהל וסגן המנהל מגבים זה את זה. בעת הקורונה החשבת קבעה מדיניות שבה מנהלי המחלקות וסגניהם עובדים בקפסולות שונות וזאת על מנת להבטיח תפקוד רציף של העבודה מחמת מחלה חלילה . נוהל החירום של החשבות , שמתעדכן מדי שנה, קובע מי ימלא את מקומו של כל מנהל בעת היעדרות על מנת להבטיח רציפות תפקודית.כל זה תקף גם ביחס אל החשבת וסגניה. תמיד יהיה גורם פעיל מקצועית אחד לפחות שמגבה את החשבת וסגניה (או החשבת או אחד מהסגנים, לרוב שני גורמים במקביל) . מבחינת מורשה חתימה ונוהל שחרורי תשלומים, החשבת ושני הסגנים מגבים זה את זה תמיד יהיה גורם אחד לפחות בעבודה ובד"כ שניים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כמו כן הורחבו הרשאות חתימה כבר בשנת 2020-2021 , באמצעות חוק נכסי המדינה שאושר עי החשב הכללי וועדת שרים לענייני חקיקה ומזכירות הממשלה. כמו כן הורחבו מספר מורשה החתימה על חשבונות הבנק וכרטיסי האשראי, כך שחתימות על מסמכים פיננסיים חשובים של שני גורמי חשבות , לא מתעכבים . יצוין כי אין רוטציה של חתימות, לרוב עושים רוטציות בין העובדים הבודקים אך, בין המנהלים הדבר פחות אפשרי מכיוון שכל אחד רשאי לחתום בתחומו לפי חוק נכסי המדינה. אנו מבצעים ביקורת הרשאות סותרות אחת לרבעון כדי לוודא שאין למי ממורשי החתימה או כל עובד אחר בחשבות הרשאות סותרות שעלולות לגרור אישורים אסורים. במערכת מרכבה קיים דוח הרשאות סותרות. כן נציין שבחשבות השכר ישנן בקרה חודשית של חשבות השכר על עבודת חברותיהן. כמו כן מתבצעת שם רוטציה בטיפול במחלקות, אחת לתקופה. **משרד העלייה והקליטה** למדיניות בנושא נדרשות הנחיות רוחביות. ככל שינתנו הנחיות רוחביות בנושא, המשרד כמובן יפעל בהתאם. **משרד הפנים** המנהל בכל יחידה נכון שיכתיב את המדיניות לאור המציאות הארגונית – לעתים נכון שתתבצע החלפה ולעתים החלפה עלולה ליצור פתח לטעויות ואם לא מדובר בתקופת היעדרות ארוכה (או בתקופה בה מקובל לשהות בחופשות – חגים, קיץ וכד') מנהלים מעדיפים לא לבצע החלפה. לכן ייבחנו מתווים אחרים לבקרות והמשרד שוקל זאת. **משרד התיירות** הנושא מקבל ביטוי במסגרת חופשות מרוכזות המתקיימים פעמיים בשנה.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
55	מדיניות הוצאה לחופשה רציפה בחברות הממשלתיות	על פי התשובות על השאלון, לרוב החברות הממשלתיות (28, 55%) אין מדיניות כלל לגבי הוצאה לחופשה רציפה. אשר לשתי חברות ממשלתיות אחרות (4%), הן דיווחו שקיימת בחלק מיחידותיהן מדיניות הוצאה לחופשה רציפה, אך לא ביחידות הרגישות: כספים, גזברות ושכר. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות לאמץ מדיניות מבוססת סיכונים להוצאה לחופשה רציפה בת שבוע לפחות, בייחוד בתפקידים רגישים ביחידות הכספים, הגזברות והשכר. בזמן היעדרותו של העובד שיצא לחופשה, על עובד אחר למלא בפועל את תפקידו, ככל האפשר, בכדי לספק בקרה יעילה למניעת מקרי מעילה. מומלץ כי חברות ממשלתיות אשר אינן יכולות ליישם מדיניות זו מסיבות שונות (כגון היקף הצוות, אופי הפעילות ונזק אפשרי) יבחנו את האפשרות ליישום בקרות מפצות כדוגמת רוטציה של בקרת חתימות.	**איסורד בע"מ** החברה מאמצת את המלצת המבקר ותפעל להטמעת נוהל לפיו על כל עובד בחברה, לצאת לחופשה רציפה בת 7 ימים בשנה. **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** החברה פועלת בהתאם להוראות סעיף 8 לחוק חופשה שנתית. עובדי החברה יוצאים לחופשות מרוכזות בחברה בחג פסח ובחג סוכות, כך שבפועל העובדים יוצאים לחופשה רציפה של 7 ימים (כולל החגים עצמם ו/או סוף השבוע). **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** כל עובדי החברה יוצאים לחופשה מרוכזת של כשבוע ימים פעמיים בשנה בחגי פסח וסוכות. החברה תדון בנושא במסגרת ניהול הסיכונים. **רכבת ישראל בע"מ** הרכבת מקיימת בקרות מפצות אשר משיגות את מטרות הבקרה . יצוין כי לא התקבלה הנחייה / חוזר בנושא מרשות החברות . ככל שבעתיד תתקבל הנחייה כזו , הרכבת תבחן את ההוראה ותפעל בהתאם לנדרש ממנה.
56	אישורים נדרשים להקמת ספק במערכת בחברות הממשלתיות	מהתשובות לשאלון בנושא רכש ומלאי עלה כי שלוש (6%) חברות ממשלתיות לא דורשות מהספק אישור פרטי חשבון הבנק ואף לא תצלום המחאה מבוטלת. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא דורשות אישורים לאימות פרטי חשבון הבנק של הספקים, לפעול לקבלת מסמכים מאמתים טרם הקמת הספק במערכת.	**איסורד בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר ותטמיע נוהל לקבלת אישורים כמומלץ מהספק.
57	בקרות להקמת ספק או בעת שינוי פרטי הספק	יש בקרות קריטיות אשר לא מיושמות בחלק מהחברות הממשלתיות, כמפורט להלן: בדיקה ובקרה על שלמות מסמכי החובה ונאותותם: הבקרה לא מיושמת בשלוש (6%) חברות ממשלתיות - האיגוד; המועצה הישראלית לצרכנות; הרשות לחינוך והכשרה ימיים. בדיקה	**חברת דואר ישראל בע"מ** ברוב המקרים מצורפים לטופס פתיחת הספק/ עדכון הספק אישורי מס הכנסה כך שכניסה לבדיקה ידנית מיותרת.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במערכת בחברות הממשלתיות	מול אתר רשות המיסים כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים: הבקרה לא מיושמת בחמש (10%) חברות ממשלתיות - המועצה הישראלית לצרכנות; דואר ישראל; חוצה ישראל; חנ"י; רותם. נדרשים שני חותמים לפחות להקמת ספק (מקים ומאשר): הבקרה לא מיושמת ב-22 (44%) חברות ממשלתיות - האיגוד; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; חמ"ת; החברה לחינוך ימי; החברה למתנ"סים; החברה לפיתוח חוף אילת; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הכפר הירוק; המועצה הישראלית לצרכנות; המכון הגיאופיסי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; פארק אריאל שרון; חלד; חקר ימים ואגמים; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; נצר השרון; רפאל; שקמונה. בהקמת ספק חדש, חובה להזין שדה מספר ח"פ או מספר עוסק מורשה: הבקרה לא מיושמת בשלוש (6%) מהחברות הממשלתיות - החברה למתנ"סים; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; חקר ימים ואגמים. בהקמת ספק חדש, המערכת לא תאפשר להקליד מספר ח"פ או מספר עוסק מורשה שגוי: הבקרה לא מיושמת בשמונה (16%) חברות ממשלתיות - דואר ישראל; נמל חיפה; נתיבי איילון; מקורות פיתוח וייזום; ערים; רותם; רכבת ישראל; רפאל. בהקמת ספק חדש, תינתן התרעה בעת הזנת ספק כפול עם מספר ח"פ או מספר עוסק מורשה זהה (לספק שכבר קיים במערכת): הבקרה לא מיושמת בחמש (10%) חברות ממשלתיות - דואר ישראל; נמל חיפה; נתיבי איילון ; מקורות פיתוח וייזום; רכבת ישראל; רפאל. לאור חשיבותן הרבה של בקרות אלה בהפחתת סיכונים ומניעת מקרי מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מיישמות את הבקרות הללו, ליישמן. אם לא ניתן ליישם את הבקרות באופן ממוחשב, על החברות לבחון יישום של בקרות מפצות אחרות בתהליך.	בדיקת חוקיות מספר ח.פ – יבוצע בעתיד בהתאם לסדרי עדיפויות תקציביים משום שמדובר בפיתוח במערכת ה-SAP. קיימת בדיקה והתראה על כפילות. כל מקרה נבחן לגופו ומאושר ע"פ הצורך. לדוגמא הפרדת תשלומי שכ"ד מתשלומי אחזקה לאותו ספק וכו'. **חברת נמל חיפה בע"מ** חנ"ח מיישמת רשימה רחבה של בקרות מפצות, בנושא הקמת ספק חדש / עדכון פרטי ספק קיים. לפיכך, לדעתנו, ההמלצה מיושמת. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** החברה לא מסכימה עם הערת הביקורת. הערת הביקורת מתייחסת לנושא של בדיקה מול אתר רשות המיסים כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים. לחברה קיימות בקרות רבות בתהליך הקמת הספק לרבות : 1 . ספק מוקם במערכת לאחר שהציג אישור ניהול ספרים, אישור ניכוי מס במקור בתוקף, תעודת עוסק מורשה ופרטי חשבון בנק באמצעות צילום שיק או אישור הבנק על פרטי חשבון הבנק. 2 . תהליך הקמת ספק חדש כולל, לכל הפחות 3 מעורבים: יוזם אשר מעביר את הפרטים להנח"ש, מנהלת חשבונות ראשית אשר מאשרת להקים את הספק ולבסוף מנהלת החשבונות אשר מקימה את הספק הלכה למעשה במערכת הממוחשבת. 3 . בעת הקמת ספק קיים שדה חובה ח.פ ועוסק מורשה או ת.ז לעצמאי- ללא מילוי שדה זה לא ניתן להשלים את הקמת הספק. 4 . החריגים היחידים הינם במקרים של ספקים מחו"ל להם לא קיים ח.פ או ע.מורשה. במקרים אלו הספקים מוגדרים כספקי חו"ל כך שלא קיימת חובה לעדכון שדה ח.פ. או עוסק מורשה. 5 . קיימת התראה בעת הזנת ח.פ ו/או עוסק מורשה שכבר משויכים מערכת לספקים אחרים: * ח.פ כפול - לא ניתן להשלים את הקמת הספק.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			* ע.מורשה כפול- ניתן להתקדם אולם מתקבלת התראה (במקרה של איחוד עוסקים). **כביש חוצה ישראל בע"מ** ההמלצה התקבלה ובוצעה. עם כניסתה לתפקיד של מנהלת אגף חשבות חדשה מבוצעת בדיקה כנדרש. **רכבת ישראל בע"מ** קיימות בקרות מפצות בתחומי הקמת ספק ומבוצעות הן ע"י יחידת ה-SOX והן על ידי בקרית מניעת מעילות והונאות באמצעות מערכת אפליקטיבית המציפה חריגים בתחום זה. הקמת ספק במערכת מבוצעת בכפוף למסמכים מבססים מצד ג' ומתבצע בהתאם לשלבים להלן: 1. קבלת מייל מגורם מוסמך בחברה (מרכז תחום רכש לדוגמא/מנהל אגף ומעלה) לפתיחת ספק, הכולל טופס "בקשה להקמת ספק חדש במערכת" בהתאם לנוהל 27-01-01 2. טופס בנק ממולא (בחתימה או אישור בנקאי) 3. אישור על ניהול פנקס 4. אישור לניכוי מס 5. עובד א' מעדכן את הספק במערכת בהתאם למסמכים, עובד ב' בודק כי כל הנתונים מולאו באופן מדויק ומאשר במערכת את הקמת הספק. בהתייחס לספק כפול: 1. מערכת הסאפ חוסמת הקמת ספק בעל אותו מספר ח.פ במערכת וזאת על פי מדרג הרשאות. 2. כאשר מדובר באיחוד עוסקים בנושא תשלומים למע"מ בלבד יוצג אותו מספר של איחוד עוסקים. 3. מבוצעת בקרה שנתית לעניין כפילויות חשבון בנק ספק ע"י בקרית מניעת מעילות והונאות, בעקבותיה מטופלים ונחסמים חשבונות לא פעילים ע"י הנה"ח. 4. בשנים עברו היו ספקים כפולים במערכת, נכון להיום הספקים הכפולים חסומים ולא מאפשרים ביצוע פעולות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
58	בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים במשרדי הממשלה	על פי התשובות לשאלון, 16 (70%) משרדי ממשלה לא מבצעים בקרה על יומן השינויים של קובץ אב ספקים - המשרד לביטחון הפנים; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד האנרגייה; משרד הבריאות; משרד החינוך; משרד החקלאות; משרד המדע; משרד המשפטים; משרד הרווחה; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התיירות; משרד התקשורת; משרד התרבות והספורט; משרד ראש הממשלה. נמצא גם כי מבין משרדי הממשלה אשר דיווחו כי הם מבצעים בקרה זו, המשרד לשירותי דת עושה זאת בתדירות נמוכה מפעם בחודש. 6 משרדי ממשלה השיבו כי הם מבצעים את הבקרה אך לא מול מסמכים מאמתים - המשרד להגנת הסביבה; משרד האוצר; משרד הבינוי והשיכון; משרד החוץ; משרד הכלכלה; משרד העלייה והקליטה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ליישם בקרה על יומן השינויים בקובץ אב ספקים ולבצעה בתדירות שלא תפחת מפעם בחודש. על משרדי הממשלה לבצע את הבקרה מול מסמכים מאמתים, כדי לטייב את הליך הבקרה.	**המשרד לביטחון פנים** בקרה על לוג השינויים תיושם בחשבות המשרד החל משנת 2022 כבקרה חודשית. **המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה מבצע העברות בנקאיות אך ורק לספקים אשר נפתחו במערכת המרכבה כנדרש ובכלל זה בקשה חתומה לפתיחת ספק, אישור ניהול חשבון, אישור ניהול ספרים וניכוי במקור- בעת פתיחת הספק מבוצעת בקרה מאמתת אל מול המסמכים על ידי 3 אנשים- הקניין, פותחת הספק בחשבות, והחשבונאי הראשי המאשר את הספק. שינוי בפרטי הספק בפרט בחשבון הבנק של הספק אינו אפשרי לביצוע על ידי אדם בודד אלא על ידי המורשי ונדרש רמות אישור לפרטי חשבון הבנק. (3 רמות – בדיקה ראשונית, בדיקה והזנה, בדיקה ואישור). יש לציין כי למחלקת חשבונאות אין הרשאות בתחום התשלומים וכי נשמרת הפרדת תפקידים בין הגורמים המאשרים את ח-ן הבנק ובין הגורמים הבודקים והמאשרים את התשלומים. **משרד הבינוי והשיכון** שינוי נתונים בקובץ אב ספקים יכול להתקיים רק לאחר חתימה כפולה של שני עובדים בחשבות. יחד עם זאת, מידי תקופה מתבצעת בקרה על יומן השינויים של חשבון הבנק בקובץ אב ספקים אל מול מסמכים תומכים כגון צילום צ'ק מבוטל ו/או אישור הבנק אשר מתויקים באופן מקוטלג במערכות המשרד. **משרד החוץ** לכל שינוי שמתבצע בספק קיימת אסמכתא, למעט אישור ניכוי מס ואישור ניהול ספרים אשר מתבצעים אוטומטית מול מערכות שע"מ. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד יבחן בחיוב את ההמלצה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים ההמלצה מקובלת. **משרד העלייה והקליטה** המשרד אינו מקבל את הממצא. כל שינוי בקובץ אב ספקים נעשה כנגד המצאת מסמכים מהספק. מסמכים אלה נסרקים למערכת מרכב"ה. **משרד הפנים** שינוי פרטי ספק מתנהל כדבר שבשגרה ע"פ ההוראות ומבוצע בהתאם לאסמכתאות רלוונטיות וכן עובר אישור של שני גורמים בלתי תלויים כנדרש באגף כספים – חשבות. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בהמשך למענה על שאלון הביקורת חודדו תהליכי העבודה במחלקת החשבונאי הראשי ואגף הכספים במשרד התחבורה. **משרד התיירות** המשרד יבחן את הנושא ויפעל בהתאם להנחיות הרלוונטיות.
59	בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים בחברות הממשלתיות	על פי התשובות לשאלון, 17 (34%) חברות ממשלתיות לא מבצעות בקרה על יומן השינויים של קובץ אב ספקים - איסורד; האיגוד; חל"י; החברה להגנות מצוקי חוף הים התיכון; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; המועצה הישראלית לצרכנות; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; פארק אריאל שרון; חלד; חקר ימים ואגמים; מדרשת שדה בוקר; רותם; רפאל; שחם; שקמונה. מבין החברות הממשלתיות אשר דיווחו כי הן מבצעות בקרה זו, 11 חברות ממשלתיות עושות בתדירות נמוכה מפעם בחודש - דירה להשכיר; חמ"ת; החברה לפיתוח חוף אילת; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; הקרן למורשת הכותל; דואר ישראל; נתיבי איילון; מקווה ישראל; מקורות פיתוח וייזום; נת"ע 12 חברות ממשלתיות	**איסורד בע"מ** הליקוי כבר תוקן. נכון להיום החברה מפיקה דוח שינויים בקובץ אב ספקים בתדירות רבעונית. **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** תדירות בדיקת לוג השינויים נקבעה בתיאום עם יועצי הבקרה הפנימית של החברה וזאת בהתאם להיקף פעילות החברה בנושא ספקים. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא וההמלצה מקובלים. עם זאת, בהתאם להיקף פעילות החברה, ההמלצה תיושם בתדירות רבעונית. החל מחודש ינואר 2022 , הוטמעה בקרה רבעונית בנושא. בקרה זו כוללת סקירה של לוג

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השיבו כי הן מבצעות את הבקרה אך לא מול מסמכים מאמתים - דירה להשכיר; האגודה לתרבות הדיור; חברת הפחם; החברה לשירותי איכות הסביבה; הכפר הירוק; נתיבי איילון; מקווה ישראל; מקורות; נצר השרון; נת"ע; עמידר; רכבת ישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות ליישם בקרה על יומן השינויים בקובץ אב ספקים ולבצעה בתדירות שלא תפחת מפעם בחודש. על החברות הממשלתיות לבצע את הבקרה מול מסמכים מאמתים, כדי לטייב את הליך הבקרה.	השינויים שבוצעו בקובץ האב במודול הספקים במערכת פריוריטי. הבקרה מבוצעת באחריות חשב החברה. **חברת דואר ישראל בע"מ** תדירות בקרה על יומן שינויים בקובץ אב ספקים – נעשה בחברת דואר ישראל פעם ברבעון. אין אפשרות לתדירות גבוהה יותר מפאת אילוצי כ"א. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** בכל תשלום מס"ב החברה עורכת בדיקה של פרטי החשבון ביחס לאותם ספקים לגביהם נערך שינוי בפרטי חשבון בנק, הבדיקה נערכת מול מסמכים מאמתים. **רכבת ישראל בע"מ** קיימות בקרות שוטפות בתחום הקמת ספק ע"י בקרית מניעת מעילות והונאות הן על יומן השינויים בקובץ אב ספקים, חשבונות בנק כפולים, ח"פ שגוי ועוד. שינויים בשדה רגיש בפרטי ספק מבוצעים בהתאם למסמך מבסס לדוגמא: אישור ניהול חשבון, תצלום ת"ז, חוזה חתום. יש לציין כי אחת לשנה נדגמות אוכלוסיות אלו ע"י מנהלת תחום ה SOX במסגרת בחינת אפקטיביות הבקרות בחברה.
60	בקרות בעת הזמנת רכש בחברות הממשלתיות	מהתשובות לשאלון עלה כי לשש (12%) חברות ממשלתיות אין מסמך זכויות חתימה לאישור הזמנת רכש וכי נוסף על כך לא נדרשת בחברות אלו חתימה של שני בעלי תפקידים על אישור הזמנת הרכש. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא ממלאות אחר בקרות לאישור הזמנות רכש ליישמן.	
61	בעל תפקיד עם הרשאות לסגירת מעגל	חמש (10%) חברות ממשלתיות דיווחו שיש אצלם בעל תפקיד שיש לו הרשאות לביצוע כלל הפעולות הסוגרות את מעגל הרכש. במצב	**איסורד בע"מ** החברה מקבלת את המלצת המבקר ותפעל בהתאם.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	רכש שלם בחברות הממשלתיות	זה, בעל התפקיד עלול לבצע פעולות אשר יחשפו את הארגון למקרי מעילה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להפריד הרשאות בין בעלי תפקידים שונים בתהליך מעגל הרכש של הארגון.	
62	בקרות בתחום קליטת חשבוניות ואישורן לתשלום בחברות הממשלתיות	על פי תשובות 50 החברות הממשלתיות שנבדקו יש בקרות חשובות אשר לא מיושמות בחלקן, כמפורט להלן: על חשבונית שנקלטת במערכת להיות מקושרת להזמנה: הבקרה לא מיושמת ב-14 (28%) חברות ממשלתיות - איסורד; האיגוד; חברת הפחם; החברה לפיתוח מזרח ירושלים; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; החברה לשירותי איכות הסביבה; המועצה הישראלית לצרכנות; הקרן למורשת הכותל; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חלד; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; רותם. חסימת קליטת חשבונית שערכה הכספי גבוה מעלות ההזמנה: לגבי החברות הממשלתיות שבהם החשבוניות מקושרות להזמנה, בארבע (8%) חברות ממשלתיות המערכת מאפשרת לקלוט חשבונית שערכה הכספי גבוה יותר מעלות ההזמנה - דירה להשכיר; החברה לחקר מדעי החיים; החברה לחינוך ימי; ערים. חסימת הזנת חשבונית כפולה: הבקרה לא מיושמת בשמונה (16%) מהחברות הממשלתיות - האיגוד; החברה לחקר מדעי החיים; חברת הפחם; חל"י; החברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת; החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; חלד. נדרשות שתי חתימות לפחות לאישור תשלום חשבונית: הבקרה לא מיושמת בארבע (8%) חברות ממשלתיות - האיגוד; הרשות לחינוך והכשרה ימיים; עמידר; תש"ן. לפני תשלום החשבונית מתבצעת התאמה בין החשבונית להזמנה ולתעודת המשלוח: הבקרה לא מיושמת בשלוש (6%) חברות ממשלתיות - החברה למתנ"סים; המועצה הישראלית לצרכנות; חלד. לאור חשיבותן הרבה של בקרות אלה בהפחתת סיכוני מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מיישמות את הבקרות שהוזכרו, ליישמן.	**איסורד בע"מ** מרבית החשבוניות מאושרות לתשלום כנגד הזמנה. יודגש כי, חשבוניות/חשבונות המשולמים שלא כנגד הזמנה, מאושרים לתשלום רק לאחר קבלת אישור ממקבל השירות ו/או הטובין, ורק לאחר אישורם של החשבוניות במערכת התשלומים של החברה. בטרם התשלום בפועל, מבצע סמנכ"ל הכספים של החברה בדיקה פרטנית לגבי כל חשבונית, לרבות אלו שאינם כנגד הזמנה ומוודא כי יש בגינן חותמת וחתימת המאשר במערכת. **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** מערכת הנהלת החשבונות מתריעה על כך שסכום החשבונית אינו תואם את סכום ההזמנה, במקרים הנ"ל החשבונית ,אך מערכת הנהלת החשבונות אינה יכולה לחסום את קליטת החשבונית, קליטת החשבונית חריגה מבוצעות רק לאחר אישורו של חשב החברה. **החברה הישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ** בעת קליטת חשבוניות של ספק במערכת הנה"ח מתבצעת באופן בלתי תלוי בקרה ע"י שני בעלי תפקידים בחברה של סכום החשבונית והתאמתו המלאה לסכום ההזמנה. במידה וסכום החשבונית אינו תואם במדויק את סכום ההזמנה, חשבונית הספק לא תעבור להנה"ח. לעיתים קיימים הפרשים בין סכום החשבונית לבין ההזמנה הנובעים מהפרשי שער, שינוי מחיר של הספק וכדו'. במקרים אלה קיים הליך מוסדר לפיו נדרשת בקרה של בעל תפקיד בכיר בחברה לבחינת ההפרש, ומתבצעת פעולה מתאימה. רק לאחר שקיימת התאמה מלאה בין סכום ההזמנה לסכום החשבונית של הספק , או לאחר קבלת אישור

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בכתב של בעל תפקיד בחברה (בדר"כ במקרים של הפרשי שער החשבונית מועברת להנה"ח. בעניין בקרה של חסימת הזנת חשבונית כפולה- בעת שליחת הזמנת רכש לספק, ההזמנה, בצירוף מסמכים נוספים כגון הזמנה פנימית והצעת מחיר מודפסת ומתויקת בתיק "הזמנות ספקים" קליטת חשבוניות שלספק במערכת הנה"ח מתבצעת בצירוף הזמנת רכש (והמסמכים הנוספים) אשר נשלחה לספק, ומועברת לתיוק בהנה"ח, לפיכך קיימת בקרה מלאה להזנה כפול של חשבוניות הספקים. בנוסף, במערכת הנה"ח קיימת בקרה אוטומטית והתראה בעת הפקת דוחות המופקים באופן שוטף, כגון דוח מע"מ, ניכוי מס במקור ועוד. בנוסף, קיימת בקרה של שני בעלת פקידים בחברה בעת הפקת דוח תשלום לספקים. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא לא מקובל / אינו ברור. מבוצעת בקרה שוטפת בנושא. ככלל, רובן ככולן של החשבוניות המתקבלות מהספקים ונותני השירותים השונים מקושרות באופן מלא במערכת פריוריטי להזמנות הרכש, בהתאם לנוהל ולתהליכי העבודה שהוגדרו. במקרים חריגים ונדירים ביותר, שבהם מתקבלות חשבוניות בלי שהוזנה תחילה הזמנת רכש במערכת (לדוגמא – תשלומי מקדמות), קיימות בקרות מפצות מספקות. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** במסגרת ההתקשרות והקמת החוזה במערכות החברה נדרשת חתימה של שני מורשי חתימה, כמו כן בשלב אישור חשבוניות בהתאם להסכם/ההתקשרות נדרשות חתימות בהתאם למידרג הסמכויות הקיים בחברה.
63	בקרה על ניהול מלאי ומחסנים	על פי התשובות לשאלון, בחלק ממשרדי הממשלה יש חולשות בפעולות בקרה חשובות בניהול מלאי ומחסנים, כמפורט להלן: תחקיר מלא לבחינת חוסר שנמצא בספירת מלאי: בעת מציאת חוסר	**משרד הבינוי והשיכון** לא רלוונטי למשרד הבינוי והשיכון היות ואין מחסני מלאי.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במשרדי ממשלה	בספירת מלאי ראוי לתחקר זאת כדי לעמוד על הסיבה לכך וכדי למנוע את הישנות המקרה. פעילות זו עשויה להיות בקרה חשובה למניעת מקרי מעילה. בקרה זו לא מיושמת בשמונה (40%) משרדי ממשלה - המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד לשירותי דת; המשרד לשיתוף פעולה אזורי; משרד הבינוי והשיכון; משרד המדע; משרד הפנים; משרד התחבורה; משרד התרבות והספורט. השמדת המלאי צריכה להיעשות בליווי גורם מוסמך, כגון ועדת השמדות, קצין ביטחון או בעל תפקיד אחר: כדי למנוע מצב שבו בעת הוצאת המלאי להשמדה תילקח הסחורה על ידי גורם פנימי או חיצוני לצרכיו האישיים וכדומה, יש להקפיד שהתהליך יפוקח על ידי גורם מוסמך. על פי תשובות משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, שלושה (15%) משרדי ממשלה לא יישמו בקרה זו - משרד הבינוי והשיכון; משרד המדע; משרד הפנים. לאור חשיבותן הרבה של בקרות אלה בהפחתת סיכוני מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה שלא מיישמים את הבקרות שהוזכרו, ליישמן. כמו כן מומלץ כי החשכ"ל יעדכן את הוראת התכ"ם כך שתתייחס לצורך בליווי גורם מוסמך בכל תהליך השמדת מלאי.	**משרד הפנים** אגף הכספים – חשבות המשרד מבצע מעת לעת ביקורת על ניהול המלאי. ממצאי הדו"ח נבדקים בקפידה ומקבלים התייחסות של גורמים המקצועיים לצורך עדכון נהלים וחיזוק הבקרות. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ספירות המלאי מתבצעות בנושא ציוד משרדי ,כיוון שמדובר בציוד שערך היחידה הבודד אינו גבוה לא נערך תחקיר לבחינת חוסרים. כמו כן, אין מלאי ציוד משרדי להשמדה . ציוד בלאי ריהוט ומחשבים וציוד בעל ערך גבוהה מטופל באמצעות ועדת בלאי הפעלת עפ"י הוראת תכ"ם "ניהול עודפי טובין ובלאי" מספר 9.1.0.1 .
64	בקרה על ניהול מלאי ומחסנים בחברות הממשלתיות	על פי התשובות לשאלון, בחלק מהחברות הממשלתיות יש חולשות בפעולות בקרה חשובות, כמפורט להלן: 1.מחסנאי יכול להפיק הזמנת רכש: כאשר מחסנאי יכול להפיק הזמנת רכש, נוצר מצב שבו בעל תפקיד יכול לבצע מעגל שלם של רכש, קליטת סחורה, רישומה וניפוקה. ללא הפרדת תפקידים נאותה יש סיכון מוגבר למעילה. מצב זה קיים בארבע (20%) חברות ממשלתיות - החברה לחינוך ימי; חברת החשמל; מקווה ישראל; נת"ע. 2.תחקיר מלא לבחינת חוסר שנמצא בספירת מלאי: בעת מציאת חוסר בספירת מלאי ראוי לתחקר זאת כדי לעמוד על הסיבה לכך וכדי למנוע את הישנות המקרה. פעילות זו עשויה להיות בקרה	**החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא מקובל. ההמלצה יושמה בשנת 2021 . במהלך שנת 2021 עודכן נוהל העבודה לטיפול בפסילה או מכירה של ציוד משומש (IMS . 022.01) והוטמעו טפסים ייעודיים לשימוש במקרה שבו מבקשים לגרוע פריטי מלאי או רכוש קבוע. **חברת החשמל לישראל בע"מ** באשר לליקוי לפיו מחסנאי יכול להפסיק הזמנת רכש (הליקוי היחיד המיוחס לחברת החשמל) – מחסנאי יכול להפיק הזמנת רכש רק מתוך הסכם מסגרת, השונה מהזמנה רגילה, אותה מחסנאי אינו רשאי להפיק. הסכם המסגרת לא מאושר על ידי בעל תפקיד במגזר האחסנה,

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חשובה למניעת מקרי מעילה. בקרה זו לא מיושמת בשתי (10%) חברות ממשלתיות - מקווה ישראל; רותם 3.על פי תשובות החברות הממשלתיות, בחמש (25%) חברות ממשלתיות אין נוהל להשמדת מלאי - החברה לחינוך ימי; החברה לשירותי איכות הסביבה; מקווה ישראל; מדרשת שדה בוקר; רותם. 4.השמדת המלאי צריכה להיעשות בליווי גורם מוסמך, כגון ועדת השמדות, קצין ביטחון או בעל תפקיד אחר: כדי למנוע מצב שבו בעת הוצאת המלאי להשמדה תילקח הסחורה על ידי גורם פנימי או חיצוני לצרכיו האישיים וכדומה, יש להקפיד שהתהליך יפוקח על ידי גורם מוסמך. על פי תשובות החברות הממשלתיות, חברת מקווה ישראל לא יישמה בקרה זו. לאור חשיבותן הרבה של בקרות אלה בהפחתת סיכוני מעילה, משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מיישמות את הבקרות שהוזכרו, ליישמן.	כך שקיימת הפרדה בין הגורם המאשר לבין המחסנאי המפיק את ההזמנה.
65	התאמה שוטפת של כרטיסי הנהלת חשבונות של הלקוחות במשרדי ממשלה	ארבעה (21%) משרדי ממשלה ענו שהם לא מיישמים בקרה לביצוע התאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת חשבונות של לקוחותיהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי ממשלה, בהתאם לאופי פעילותם, לבצע התאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת החשבונות של לקוחותיהם. התאמה שוטפת תוכל לגלות אי-סדרים ופעילויות חריגות בכרטיסי הלקוחות, כגון ריבוי זיכויים או ביטולים וגלגול יתרות.	
66	התאמה שוטפת של כרטיסי הנהלת חשבונות של הלקוחות בחברות הממשלתיות	חמש (12%) חברות ממשלתיות ענו שהן לא מיישמות בקרה לביצוע התאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת חשבונות של לקוחותיהן. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות, בהתאם לאופי פעילותן, לבצע התאמה שוטפת של יתרות כרטיסי הנהלת החשבונות של לקוחותיהן. התאמה שוטפת תוכל לגלות אי-סדרים ופעילויות חריגות בכרטיסי הלקוחות, כגון ריבוי זיכויים או ביטולים וגלגול יתרות.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** קיימת בקרה רבעונית ממוחשבת של דוחות הגיול בחברה. בנוסף מתקבלים בחברה עדכונים באשר לפרטי לקוח, בעקבות ביקור מת"ל (מנהל תיק לקוח) שנתי בבתי הדיירים וזאת בהתאם להסכם הניהול עם משרד הבינוי והשיכון.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
67	יישום בקרה לקבלת אישור יתרה שנתית מלקוחות משרדי הממשלה	15 (79%) משרדי ממשלה ענו שהם לא מיישמים בקרה לקבלת אישור יתרה שנתי מלקוחותיהם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי ממשלה, בהתאם לאופי פעילותם, לבחון יישום בקרה לקבלת אישורי יתרה שנתית מלקוחותיהם כדי לוודא כי יתרת החשבון המופיעה בספרי הארגון מתאימה ליתרת החשבון המופיעה בספרי הלקוח. בדרך זו ניתן יהיה לגלות אי-סדרים ברישום תקבולים אשר עלולים לנבוע גם ממעילה.	**המשרד לביטחון פנים** מדובר בחייבים רבים ולרוב אנשים פרטיים. בקרה של קבלת אישורי יתרה אינה ישימה במשרד לבט"פ. **משרד הבינוי והשיכון** לא מתקבלים במשרד אישורי יתרה מלקוחות. על פניו מיותר במקרה של משב"ש. עיקרי הלקוחות הן היזמים והחברות המשכנות. מבחינת יזמים- לא מתחילה עבודת הפיתוח בטרם תשלום ולכן אין צורך באישור יתרה. במשכנתאות- הנתונים אינם בידי המשרד , המשרד נשען על מסד הנתונים שלהן ולכן בנסיבות הללו אין צורך לאישור יתרה. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הסיכונים התפעוליים שבאחריות חשבות המשרד, כפי שהוגדרו בהוראת התכ"מ מס' 5.2.1 "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבויות משרדי הממשלה. מנוהלים ומתוקפים באופן שוטף על ידי חשבות המשרד. ביתר הנושאים שבאחריות חשבות המשרד. יבוצעו תיקונים בהתאם להנחיות רוחביות של הנהלת החשב הכללי. **משרד המשפטים** ההמלצה אינה רלוונטית לפעילות משרד המשפטים, מרבית החובות של אזרחים. **משרד העלייה והקליטה** למשרד אין הכנסות מגבייה מלקוחות. הגבייה היא מחייבים בגין תשלומי יתר לעולים (חובות עולים). משכך, הממצאים שנרשמו בנושא זה אינם רלוונטיים למשרד העלייה והקליטה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד התחבורה והבטיחות בדרכים אגף הכספים יבחן את הנושא לאור המלצות מבקר המדינה וישקול התאמת תהליכי העבודה והבקרה בהתאם לאופי הפעילות, סוגי הלקוחות והיקף החובות המופיעים בספרי המשרד. יצוין כי מרבית לקוחות המשרד הינם בעלי רכבים ואזרחים פרטיים החייבים בתשלום אגרות. על כן, המלצת המבקר לקבלת אישורי יתרות שנתיים מחייבים, אינה ישימה במקרה זה.
68	יישום בקרה לקבלת אישור יתרה שנתית מלקוחות החברות הממשלתיות	19 (46%) חברות ממשלתיות ענו שהן לא מיישמות בקרה לקבלת אישור יתרה שנתי מלקוחותיהן. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות ממשלתיות אלו, בהתאם לאופי פעילותן, לבחון יישום בקרה לקבלת אישורי יתרה שנתית מלקוחותיהן כדי לוודא כי יתרת החשבון המופיעה בספרי הארגון מתאימה ליתרת החשבון המופיעה בספרי הלקוח. בדרך זו ניתן יהיה לגלות אי-סדרים ברישום תקבולים אשר עלולים לנבוע גם ממעילה.	**איסורד בע"מ** החברה תבחן את המלצת המבקר בעניין זה. **האגודה לתרבות הדיור** לאגודה אין יתרות לקוחות בחובה (החברות הינה וולונטרית). לקוחות האגודה הינם וועדי בתים, והם לא נחשבים כגוף עסקי, עצמאים או חברות ואינם מנהלים חשבונאות כפולה. משכך , מתייתר נושא אישור יתרות מלקוחות באגודה. **חברת נמל אשדוד בע"מ** לדעת החברה הבקרות הקיימות והמדיניות שהחברה מיישמת נותנות מענה לנדרש. החברה פונה מעת לעת ללקוחות נבחרים לקבלת אישור יתרה לצורך ביצוע התאמות ומעקב גביה. יצוין כי בתהליכי גביה קיימים מעקבים ובקרות אחרות ה"סוגרות" את היתרות לאחר תקופת החתך. היקף החובות המסופקים בחברה הינו זניח ביותר. יצוין עוד כי מעל ל-90% מלקוחות החברה הינם בהסדר של מס"ב מה שמצמצם את הסיכון באופן משמעותי. **חברת נמל חיפה בע"מ** א. החברה מבצעת התאמת חשבונות מול לקוחות מהותיים על בסיס כרטיסי הנהלת חשבונות שמתקבלים מהלקוחות בתדירות רבעונית.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ב. רואה החשבון המבקר דוגם ושולח בקשות לאישורי יתרות לקוחות כחלק מהביקורת השנתית של הדוחות הכספיים של החברה. ג. חיוב לקוחות החברה מבוצע באופן ממוכן על ידי מערכת ממשקים מבוקרת החל מהמערכות התפעוליות של הנמל וכלה במערכות הרישום והגבייה מהלקוחות. החברה סבורה, כי הפעולות הנ"ל מוכיחות כי חנ"ח מיישמת את הבקרה הנדרשת בנושא.
69	הגבלת הרשאת רישום פקודות יומן לעובד המקבל תקבולים בחברות הממשלתיות	14 (34%) חברות ממשלתיות ענו שהן לא מיישמות בקרה המגבילה את מקבל התקבול מלבצע פקודות יומן במערכת. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות ממשלתיות אלו ליישם בקרה להגבלת העובד מקבל התקבול מביצוע פקודות יומן במערכת. בדרך זו ניתן יהיה למנוע הסתרה של מעילות המבוצעות דרך גלגול חוב מכרטיס אחד למשנהו.	
70	הגבלת הרשאת רישום פקודות יומן לעובד המקבל תקבולים בחברות הממשלתיות	14 (34%) חברות ממשלתיות ענו שהן לא מיישמות בקרה המגבילה את מקבל התקבול מלבצע פקודות יומן במערכת. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לפיתוח עכו העתיקה ונצרת לבחון את האפשרות לביצוע בקרות מפצות על מנת להקטין את הסיכון הגלום בכך שמקבל התקבול יכול לבצע פקודות יומן.	
71	גבייה בהמחאות במשרדי ממשלה	על אף הוראת התכ"ם 6 (32%) משרדי ממשלה, ובהם משרד האוצר, ענו שניתן לקבל המחאות שאינן "למוטב בלבד", ומשרד האוצר אף השיב כי ניתן לקבל המחאות ללא ציון שם המוטב. מצבים אלו חושפים את משרדי הממשלה להסטת התקבולים המתקבלים מלקוחותיהם.	**המשרד לביטחון פנים** המשרד פועל לפי חוק ל"צמצום שימוש במזומן" (2018), אין התייחסות בחוק לחובת ציון "למוטב בלבד" אלא לשם המוטב.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על ששת משרדי הממשלה לפעול ליישום הוראת תכ"ם בנושא המחאות. על המשרדים הממשלתיים להקפיד על קבלת המחאות עם ציון שם המוטב וציון "למוטב בלבד", גם אם היקף הלקוחות או ההמחאות אינו מהותי. כמו כן, אם אין אפשרות למנוע את קבלת המחאות ללא ציון מוטב או ציון "למוטב בלבד", יש להגדיר בקרות מפצות מספקות על מנת להקטין את הסיכון לשימוש לא ראוי בהמחאה שהתקבלה.	**משרד הבינוי והשיכון** המשרד מקבל הכנסות בהעברות בנקאיות. לעיתים נדירות מתקבלים שיקים במשרד ורובם ככולם הינם "למוטב בלבד". **משרד התיירות** המשרד מקבל מספר המחאות בודדות בשנה. המשרד פועל וימשיך לפעול בהתאם להנחיות. נשלח מייל ריענון בנושא לגורמים הרלוונטיים במשרד.
72	גבייה בהמחאות בחברות הממשלתיות	18 (44%) חברות ממשלתיות ענו שהן מאפשרות לקבל המחאות שאינן "למוטב בלבד", ו-4 (10%) חברות ממשלתיות ענו שניתן לקבל המחאות ללא ציון שם מוטב. מצבים אלו חושפים את החברות הממשלתיות להסטת התקבולים המתקבלים מלקוחותיהן. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות ליישם פעולות בקרה על קבלת המחאות, כדי לצמצם את הסיכון ממעילה באמצעי זה. על החברות הממשלתיות להקפיד על קבלת המחאות עם ציון שם המוטב וציון "למוטב בלבד", גם אם היקף הלקוחות או ההמחאות אינו מהותי. כמו כן, אם אין אפשרות למנוע את קבלת המחאות ללא ציון מוטב או ציון "למוטב בלבד", יש להגדיר בקרות מפצות מספקות על מנת להקטין את הסיכון לשימוש לא ראוי בהמחאה שהתקבלה.	**איסורד בע"מ** החברה תפעל ליישום המלצת המבקר. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא מקובל. מבוצעות בקרות מפצות בנושא. באגף הכספים הוטמעו בקרות מפצות בנושא, במטרה לצמצם את רמת הסיכון. בקרות אלה כוללות, בין היתר, מעקב שוטף אחר סטטוס הגבייה והתקבולים מהלקוחות ובדיקת מקרים בהם לקוחות חולקים על גובה החוב הנכלל בספרי החברה (במידה וקיימים). **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** ככלל החברה נוהגת לקבל תשלומים בדרך של העברה בנקאית/ הרשאה לחיוב חשבון. למעט חריגים הבאים: 1 . לקוחות/שוכרים קטנים המעבירים המחאות ואלו בעיקר "למוטב בלבד". 2 . המחאות המתקבלות מגמלאים עבור תווי קניה להם הם זכאים מתוקף הסכמים קיבוציים, לא תמיד אלו המחאות "למוטב בלבד". במקרים אלו גזברות החברה מחתימה בחותמת "למוטב בלבד" ע"ג ההמחאה מיד עם קבלתה, וזאת בנוסף לחותמת פרטי החברה בגב ההמחאה. המידע מוצלב כנגד דוחות המתקבלים הן מגורמי הרווחה המספקים את התווים לגמלאים וכנגד הרישום בהנה"ח. מדובר על סכום של אלפים בודדים מידי שנה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ אין לחברה אינטרס למנוע קבלת המחאות שאינן "למוטב בלבד" או להחזירן ללקוח. כל ההמחאות מתקבלות לפקדת החברה בלבד והיא אינה מבצעת הסבות של ההמחאות. **רכבת ישראל בע"מ** הרכבת תבחן את יישום ההמלצה.
73	בקרת קליטת התקבולים בקופות הארגון באמצעות לקוח סמוי	מן התשובות לשאלון עולה כי שום ארגון ממשלתי המפעיל קופות מאוישות לא משתמש בלקוח סמוי כדי לבקר את נאותות רישום התקבולים. שימוש בלקוח סמוי כאמור יכול להציף אי-סדרים בתהליך קליטת התקבולים, לרבות עדויות לקיומן של מעילות פוטנציאליות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה ולחברות הממשלתיות המפעילים קופות מאוישות לבחון את האפשרות להשתמש בלקוח סמוי כדי לבקר את תהליך קליטת הכספים המבוצע אצלם.	**איסורד בע"מ** המלצה זו אינה רלוונטית לחברת איסורד (איננה מפעילה קופה מאוישת). **דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** החברה אינה מפעילה קופות מאוישות. **האגודה לתרבות הדיור** ישנה הפרדה ברורה בין עובד העוסק בגבייה לעובדי הנהלת החשבונות. מעבר לכך, יצוין, כי עיקר התקבולים בגין דמי חבר הינם באמצעי תשלום הבאים: העברות/ הפקדות ישירות לבנקים הוראות קבע וחיוב כרטיסי אשראי באמצעות אתר תהילה (ממשלתי), בדגש על כך שהתשלום מבוצע ישירות על ידי וועדי הבתים. בדרך זו אנו מקטינים בצורה משמעותית את האפשרויות למעילות. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא אינו רלוונטי, החברה אינה מפעילה קופות מאוישות. **המשרד לביטחון פנים** בכל פעולת תשלום יש להזין מספר ח.פ/ ת.ז ובנוסף מספר שובר של האגרה. ללקוח סמוי אין נתוני שובר ולכן במשרד לבט"פ ההמלצה אינה ישימה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד להגנת הסביבה לדעת חשבות המשרד השימוש בלקוח סמוי הינו מיותר ולא סביר מהסיבות הבאות: 1. כספי הקופות הקטנות אינן מחולקות לכל דורש- המשתמשים בקופות מוכרים על ידי מנהלי הקופות אשר לא יעבירו כספים ללקוח סמוי. 2. מהותיות- במשרד להגנת הסביבה ישנם כ15 קופות קטנות כאשר רובם המוחלט הינו בסך 2,000 שח (קופות בודדות מתחת לסכום זה ובודדות מעליו בסכומים שאינן מהותיים). 3. אחת לחודש מחזיקי הקופות מעבירים את כל הקבלות שברשותם ונעשית בדיקה ואישור/דחיה של הקבלות, וספירת הקופה. 4. פעם בשנה הקופה נסגרת מחזיקי הקופה מעבירים את הקבלות והסכומים שנותרו בקופה ונעשית התאמה בין הקבלות לסכומים וסגירת הקופה. בשל התדירות הגבוהה של בדיקת הקופות, חוסר המהותיות, והסגירה השנתית לדעת חשבות המשרד ספירת פתע של הקופה היא מיותרת. **חברת נמל אשדוד בע"מ** ההמלצה מקובלת . תבוצע בקרה בנושא ע"י החברה. **חברת נמל חיפה בע"מ** בחנ"ח אין קופות מאוישות. הממצא וההמלצה אינם רלוונטיים לחנ"ח. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** בחנ"י לא קיימת "קופה מאויישת". **כביש חוצה ישראל בע"מ** לא רלוונטי לחברה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד הבינוי והשיכון המשרד לא מפעיל קופות מאויישות. **משרד החוץ** קופה מאוישת קיימת במשרד החוץ באגף הקונסולרי ובמדורים הקונסולריים בנציגויות בחו"ל, המקבלים קהל ומעניקים שירותים קונסולריים לאזרחי ישראל ואזרחים זרים. ההמלצה לעשות שימוש בלקוח סמוי במהלך ביקורת כספית מקובלת ותשולב בהליך הביקורת של אגף כספים. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד אינו מפעיל קופות מאוישות. הסיכונים התפעוליים שבאחריות חשבות המשרד, כפי שהוגדרו בהוראת התכ"מ מס' 5.2.1 "עקרונות לניהול סיכונים תפעוליים בחטיבות מטה באגף החשב הכללי ובחשבויות משרדי הממשלה. מנוהלים ומתוקפים באופן שוטף על ידי חשבות המשרד. ביתר הנושאים שבאחריות חשבות המשרד. יבוצעו תיקונים בהתאם להנחיות רוחביות של הנהלת החשב הכללי. **משרד המשפטים** קיימת מערכת ממוחשבת אשר באמצעותה מבצעים בקרה על נאותות רישום התקבולים וכן , מבוצעת בדיקת דו"חות חריגים. נשקול שימוש בלקוח סמוי במהלך הבקרות. **משרד העלייה והקליטה** למשרד אין הכנסות מגבייה מלקוחות. הגבייה היחידה שמתבצעת היא חיוב לקוחות בגין תשלומי יתר לעולים (חובות עולים). משכך, הממצא שנרשם בנושא זה אינו רלוונטי למשרד.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד הפנים משרד הפנים מיישם את הוראות התכ"ם בנושא וישנה בקרה של חשבות המשרד על כל ניהול הקופות הקטנות. **משרד התיירות** הליקוי אינו רלוונטי למשרד. התקבולים מתקבלים ככלל בהעברה בנקאית לחשבון המשרד / באמצעות שרת התשלומים. אין למשרד קופת תקבולים. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** אין בחברה קופות מאוישות ועל כן הבקרה אינה רלבנטית. **רכבת ישראל בע"מ** 1. מעגל בקרה ראשון – מתבצעות בקרות ע"י כלכלנים עובדי מיקור חוץ על הקופות בתחנות כמעגל בקרה ראשון. כמו כן מבוצעות בקרות לקוח סמוי ע"י חטיבת נוסעים. 2. מעגל בקרה ראשון ושני -מבוצעות בקרות ע"י חטיבת נוסעים על הקופות והכלכלנים כמעגל בקרה ראשון וכמעגל בקרה שני. 3. מתבצעות בקרות ע"י חטיבת כספים וכלכלה על הקופות מדגמית כמעגל בקרה שני. 4. בקרית מניעת מעילות והונאות נוכחת בפורום בקרה בקופות כמעגל בקרה שני על התממשות אירועים חריגים.
74	שימוש בהמחאות ברישום ידני בחברות ממשלתיות	16 (32%) חברות ממשלתיות ענו שהן משתמשות גם בהמחאות ברישום ידני כאמצעי תשלום, ומתוכן 6 חברות ממשלתיות משתמשות רק בהמחאות ברישום ידני ואינן משתמשות בהמחאות מודפסות באופן ממוחשב. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות המשתמשות בהמחאות ברישום ידני להמעיט בשימוש בהן, ולייחדן רק למקרים שבהם אין אפשרות לשימוש באמצעי תשלום אחרים. כמו כן מומלץ	**איסורד בע"מ** החברה לא מוצאת לנכון להטמיע מערכת ממוחשבת לתשלום בהמחאות כיוון שהיא משלמת בהמחאות למוסדות ממשלתיים (ופרט לכך-במקרים חריגים בלבד) מעתה ואילך, תדרוש החברה לקבל המחאות שעליהן מצוין למוטב בלבד.

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לחברות הממשלתיות שאין להן מערכת לניפוק המחאות ממוחשב להטמיע מערכת זו לאלתר.	**דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ** יודגש כי תדירות השימוש בשיקים בחברה הינה נמוך כ-3 שיקים בחודש (תשלומים מוסדות), החברה תבחן את המלצת הביקורת וזאת בשים לב לתדירות השימוש בשיקים ולשיקולי עלות-תועלת. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצאים מקובלים. הוטמעו בקרות מפצות בנושא. ככלל, השימוש בהמחאות ידניות מוגבל לאירוע המתקיים בתדירות של אחת לשנה. כל התשלומים המבוצעים באמצעות המחאות ידניות באותו אירוע המתקיים אחת לשנה, מתועדים באופן מלא במערכת ומנוהלים לפי מספר רץ, המאפשר לבצע בקרה אחר נאותות השלמות והרציפות של מספרי ההמחאות.
75	מעקב ובקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם במשרדי הממשלה	אצל 2 (17%) מתוך 12 משרדי ממשלה שענו שהם מבצעים בקרה זו, הבקרה לא מתועדת. על משרדי הממשלה שמבצעים בקרה זו לוודא שביצוע הבקרה מתועד כראוי. כמו כן, מומלץ לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישומו.	**המשרד לביטחון פנים** החל משנת 2022 השימוש בהמחאות יופחת כמעט לחלוטין.
76	מעקב ובקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם בחברות הממשלתיות	11 (22%) חברות ממשלתיות לא מבצעות בקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שלא מבצעות בקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם, ליישם בקרה זו. נוסף על כך, על החברות הממשלתיות לוודא שביצוע הבקרה מתועד כראוי. כמו כן, מומלץ לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישומו.	**האגודה לתרבות הדיור** המלצת הביקורת מקובלת. נכון להבהיר כי עיקר התשלומים באגודה מבוצעים באמצעות מס"ב והשאר (כמות מזערית ביותר) באמצעות צ'קים. כמו כן ישנן באגודה בקרות מפצות ובדיקות שונות המבוצעות באופן סדיר ובהם: אישור לתשלום צ'ק ע"י עובד אחד וביצוע הפקת השיק ע"י עובד אחר ורק לאחר אישורו, ייחתם הצ'ק. צ'קים מבוטלים נשמרים בכספת האגודה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			חברת נמל אשדוד בע"מ לדעת החברה הבקרות הקיימות נותנות מענה לנדרש. ההמחאות מופקות באופן ממוחשב באופן רציף. קיימות בקרות אחרות / מפצות בתהליך זה, לרבות התאמות בנקים יום יומיות. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** קיימת בחברה, זה מכבר, בקרה על רציפות ההמחאות המופקות מתוך מערכת פנימית של החברה (מערכת אביב), וככל שעולה כי הרצף אינו נשמר החברה מקבלת חיווי. מבלי לגרוע מהאמור כל גורם בחברה מחתים את מורשי החתימה על גבי ההמחאה במקום ודואג להחתמת המורשים הרלבנטיים. **רכבת ישראל בע"מ** מבוצעת בקרות מפצות שונות בתחומי תשלומים באמצעות המחאות ע"י בקרית מניעת מעילות והונאות, כגון: כפילויות צ'קים, שמות מוטבים חריגים, בזמן שיגרה (לא 'קורונה') בקרות פיזיות על המחאות מבוטלות, צ'קים בסכומים מעל ל- 2,000 ₪ לראות שהינם ל'מוטב בלבד'.
77	מעקב ובקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה ושחזרו מהם בחברות הממשלתיות	אצל 14 (45%) מתוך 31 החברות הממשלתיות שענו שהם מבצעים בקרה זו, הבקרה לא מתועדת. על החברות הממשלתיות לוודא שביצוע הבקרה מתועד כראוי. כמו כן, מומלץ לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישומו.	**איסורד בע"מ** בשל האופן בו מבוצע הליך החתמת מורשי החתימה על המחאות בחברה, לא קיים מצב שבו מושארים אצל מורשי החתימה המחאות לחתימה. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** ראה מענה לליקוי 74 של החברה. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** 1 . החברה משתמשת בהמחאות במקרים בודדים כמו בתשלומים לחברת חשמל ולרשויות המס.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			2. החברה אינה נוהגת לשלם לספקים באמצעות המחאות אלא באמצעות מס"ב. 3. במקרים בודדים של תשלומים באמצעות המחאות, פקידת התשלומים/ תקבולים (תקת"ש) מחתימה את מורשי החתימה (שכולם יושבים באותו אתר) באופן אישי כך שבקרה על מספרי ההמחאות שהועברו למורשי החתימה מתייתרת.
78	תדירות ביצוע התאמת בנקים במשרדי הממשלה	מתשובות המשרדים הממשלתיים לשאלון עולה כי 5 (22%) משרדי ממשלה מבצעים התאמות בנקים בתדירות חודשית ומשרד ממשלתי אחד מבצע אותה בתדירות רבעונית בלבד; משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הממשלה המבצעים תהליך התאמת בנקים בתדירות הנמוכה יותר מפעם בשבוע לבצע את התהליך באופן שוטף ולכל הפחות פעם בשבוע בהתאם להוראות תכ"ם, כדי לאתר טעויות ומקרי מעילה בתוך זמן קצר.	**משרד המשפטים** מתבצע מעקב שוטף על חשבונות הבנק של המשרד. דיווח התאמות בנקים לחשב הכללי מבוצעים בהתאם להנחיות הוראת תכ"ם 2.3.8 אחת לרבעון במערכת הפיננסית המיועדת לכך .
79	תדירות ביצוע התאמת בנקים בחברות הממשלתיות	7 (14%) חברות ממשלתיות השיבו כי הן מבצעות התאמות בנקים בתדירות חודשית בלבד. מומלץ לחברות הממשלתיות לבצע התאמת בנקים באופן שוטף ולכל הפחות פעם בשבוע, לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישומו.	**איסורד בע"מ** החברה תבחן את המלצת המבקר בעניין זה.
80	הפרדת תפקידים בין מבצע התאמות הבנקים לבין בעלי גישה לאמצעי תשלום בחברות הממשלתיות	ב-21 (42%) חברות ממשלתיות לבעל התפקיד המבצע את התאמות הבנקים יש גישה גם לאמצעי תשלום של הארגון או לגבייה. במצב זה, בעל התפקיד יוכל לבצע פעולות לא מבוקרות ולחשוף את הארגון למקרי מעילה. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות להפריד תפקידים בין מבצע התאמות הבנקים לבין בעלי גישה לאמצעי תשלום או לגבייה של הארגון. כמו כן מומלץ לחברות הממשלתיות לכתוב נוהל בנושא ולפעול ליישומו. מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תכתוב הנחיה מקצועית מתאימה בנושא.	**רשות החברות הממשלתיות** הנחיות עדכניות של הרשות פורסמו לחברות ואופן יישומן צפוי להיבחן במהלך שנת 2022. ההנחיות יעודכנו בהתאם לבדיקה, ככל ויידרש. **איסורד בע"מ** בעל התפקיד המבצע את התאמת הבנקים אינו מורשה לבצע את התשלומים בחברה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			דירה להשכיר - החברה הממשלתית לדיור ולהשכרה בע"מ החברה מונה כ-20 עובדים על -כן נקבעו בקרות מפצות שמבוצעות על ידי חשב החברה וסמנכ"ל הכספים של החברה, כך שתהליך העבודה הנ"ל נבדק ומבוקר באופן שוטף. **האגודה לתרבות הדיור** ראשית, נכון לציין כי כל תהליך התשלומים עובר בדיקות ובחינות שונות. משלב אישור התשלום, דרך גורם המאשר ובהמשך ביצוע הרישום במערכת ולאחריה בדיקה נוספת לפני התשלום ואז ביצוע התשלום בפועל. התהליך שקיים באגודה כולל בדיקות ובחינת התשלומים ע"י מספר גורמים ובעלי תפקידים. כך שניתן לומר שהסיכוי לביצוע פעולות לא רצויות הינו אפסי. יצוין כי פעולות של התאמות הבנקים והאישור לתשלום מבוצע ע"י עובדים שונים. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא מקובל בחלקו. ההמלצה מיושמת באמצעות בקרות מפצות. מטה החברה פועל בתקינה מצומצמת, כך שלעיתים קיימים אילוצים שאינם מאפשרים ריבוי גורמים מעורבים בתהליכי עבודה שונים. לבעלת התפקיד המבצעת התאמות בנקים, אין גישה לביצוע תשלומים. החברה מודעת לחשיפה הפוטנציאלית הטמונה בתהליכים אלה ומנהלת את הסיכון באופן מושכל. הוטמע מגוון רחב של בקרות מפצות נאותות בכל פעילות מהותית המבוצעת על ידי עובד יחיד.
81	הפרדת תפקידים בין מבצע התאמות הבנקים לבין בעלי גישה לאמצעי	ב-21 (42%) חברות ממשלתיות לבעל התפקיד המבצע את התאמות הבנקים יש גישה גם לאמצעי תשלום של הארגון או לגבייה. במצב זה, בעל התפקיד יוכל לבצע פעולות לא מבוקרות ולחשוף את הארגון למקרי מעילה. מוצע כי שבע החברות האמורות לעיל יבחנו הגדרת הפרדת תפקידים ממוחשבת או לחלופין הגדרת בקרות מפצות בתהליך.	**איסורד בע"מ** בעל התפקיד המבצע את התאמת הבנקים אינו מורשה לבצע את התשלומים בחברה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	תשלום בחברות הממשלתיות		
82	רשימה סגורה של חשבונות בנק להעברות בנקאיות בחברות הממשלתיות	ב-12 (30%) מתוך 40 חברות ממשלתיות המבצעות העברות בנקאיות, אין רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים שרק אליהם ניתן להעביר כספים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות שאין להן רשימה סגורה של חשבונות בנק של ספקים שאליהם אפשר להעביר כספים, ליישם בקרה זו, המבטיחה כי העברת כספים תיעשה רק למוטבים המוקמים במערכת הנהלת החשבונות ומוגדר להם חשבון בנק. אם לא ניתן לעשות כן, מומלץ שהחברות יבצעו בקרות מפצות מתאימות כדי לוודא שלא בוצע תשלום לגורם שונה מהרצוי.	**איסורד בע"מ** תשלום לספקים ו/או לעובדים מתבצע באמצעות הזנת שם הספק ו/או מספר העובד כאשר החשבון לתשלום נלקח אוטומטית מכרטיס הספק ו/או העובד. לפיכך, המלצת מבקר מיושמת בחברה. **חברת נמל אשדוד בע"מ** ההמלצה מבוצעת. החברה מנהלת רשימת חשבונות ספקים פעילים. קיימת במערכת בדיקה יומית לחסימת ספקים שלא פעילים מעל לשנתיים. ככל שהם קיימים, מתבצעת חסימה של הספק לתשלום; וככל שנדרש לשחרר את החסימה, מבוצעת בקרה מול נתוני בנק שמאומתים מול הספק בפועל אל מול הרישומים במערכת. ככל שנדרש לעדכן את רשימת הספקים , מבוצע עדכון על סמך אישורים נדרשים. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** החברה ככלל משלמת לכל הספקים באמצעות מס"ב למעט ספקי חו"ל בודדים. תשלומים לספקים באמצעות העברה בנקאית מתבצעים במקרים חריגים בלבד ולא לספקים קבועים כך שלא ניתן להעביר לבנק רשימה סגורה של ספקים להעברות בנקאיות. . **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה נמנעת מלעשות שימוש בהעברות בנקאיות שאינן באמצעות מס"ב ומאפשרת למוסדות או רשויות, במקרים בודדים וחריגים בלבד, העברות בנקאיות.
83	בקרה לאחר שידור המס"ב על הסכום שאושר	החברה לאספקת פחם מסרה בתשובתה לשאלון כי היא לא מבצעת לאחר שידור המס"ב בקרה על הסכומים שאושרו ונחתמו טרם העברתם.	

מניעת מעילות במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ונחתם לפני השידור בחברות הממשלתיות	משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה לאספקת פחם ליישם בקרה לאחר שידור המס"ב על הסכום שאושר ונחתם לפני השידור.	
84	שימוש בכרטיסי אשראי בחברות ממשלתיות	ב-20 (67%) מתוך 30 חברות ממשלתיות המשתמשות בכרטיסי אשראי, הבקרה על השימוש בכרטיסי האשראי אינה מבוצעת על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות לוודא שאישור דוח ההוצאות על כרטיסי האשראי יתבצע על ידי בעל תפקיד בלתי תלוי או בכיר יותר מאשר המשתמש בכרטיס האשראי. כן מומלץ שהחברות הממשלתיות יחדדו את הנהלים בנושא ויפעלו ליישומם.	**איסורד בע"מ** החברה תבחן את נהליה הקיימים בנוגע לשימוש בכרטיס האשראי ותפעל ליישום המלצת המבקר. **חברת נמל חיפה בע"מ** א. בחנ"ח קיים כרטיס אשראי אחד בלבד עם מסגרת אשראי מוגבלת בשימושו של מנכ"ל החברה. ב. כל הוצאה נבדקת כנגד חשבוניות מקור החתומות ע"י המנכ"ל ומבוקרות בהתאם לנוהל "אימות, אישור ושבונות וביצוע תשלום" ע"י מספר גורמים בחברה. ג. רואה החשבון המבקר של החברה (שהוא גורם בלתי תלוי) מבצע בדיקות של תנועות בכרטיס האשראי כחלק מהביקורת השנתית של הדוחות הכספיים של החברה. לפיכך, ההמלצה מיושמת. **כביש חוצה ישראל בע"מ** ההמלצה התקבלה ותיושם. נוהל החברה בנושא "כרטיס אשראי" יעודכן. אחת לרבעון דו"ח /הוצאות בכרטיס אשראי יועבר לבחינת המנכ"ל. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** אין בחברה שימוש בכרטיסי אשראי. השימוש היחיד הוא בכרטיס נטען בשימוש דולרי בלבד במקרים חריגים בלבד. ככל שיופקו בעתיד כרטיסי אשראי החברה תקיים את הבקרות הנדרשות בהתאם לאמור.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
85	ספירת פתע של קופות קטנות במשרדי ממשלה	מתשובות משרדי הממשלה לשאלון עולה כי 11 (48%) משרדי ממשלה לא מבצעים ספירת פתע של הקופות הקטנות שבארגונם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה אשר לא מבצעים ספירת פתע לקופות הקטנות לפעול ליישם בקרה זו.	**המשרד לביטחון פנים** המשרד פועל לפי הוראות תכ"מ 1.5.2-דמי מחזור יחידתיים. בנוסף, כיום יש רק קופות קטנות ולא קופת תקבולים. **המשרד להגנת הסביבה** לדעת חשבות המשרד ספירת הפתע במקרה זה אינה נדרשת ולכן אינה מבוצעת וזאת מהסיבות הבאות: 1. מהותיות- במשרד להגנת הסביבה ישנם כ15 קופות קטנות כאשר רובם המוחלט הינו בסך 2,000 שח (קופות בודדות מתחת לסכום זה ובודדות מעליו בסכומים שאינן מהותיים). 2. אחת לחודש מחזיקי הקופות מעבירים את כל הקבלות שברשותם ונעשית בדיקה ואישור/דחיה של הקבלות, וספירת הקופה. 3. פעם בשנה הקופה נסגרת מחזיקי הקופה מעבירים את הקבלות והסכומים שנותרו בקופה ונעשית התאמה בין הקבלות לסכומים וסגירת הקופה. בשל התדירות הגבוהה של בדיקת הקופות, חוסר המהותיות, והסגירה השנתית לדעת חשבות המשרד ספירת פתע של הקופה היא מיותרת. **משרד הבינוי והשיכון** במשרד קיימות 6 קופות קטנות בסכום של 1,000 ₪ בממוצע לכל אחת . סכום זה מהווה סכום זניח ביחס לתקציב המשרד העומד על כ-12 מיליארד ₪ ברוטו. עם זאת, בכל חידוש תקציב לקופה נבדקים אסמכתאות וכן נבדק שההוצאות הם בהתאם לסוגי ההוצאה המותרות אשר נמסרו למנהל הקופה וזאת בהתאם לסעיף 2.4 להוראת תכ"ם 1.5.2 **משרד הפנים** משרד הפנים מיישם את הוראות התכ"ם בנושא וישנה בקרה של חשבות המשרד על כל ניהול הקופות הקטנות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד התיירות המשרד לא מנהל קופות קטנות במזומן.
86	ספירת פתע של קופות קטנות בחברות הממשלתיות	מתשובות החברות הממשלתיות לשאלון עולה כי 20 (40%) חברות ממשלתיות לא מבצעות ספירת פתע של הקופות הקטנות שבארגונן. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברות הממשלתיות אשר לא מבצעות ספירת פתע לקופות הקטנות לפעול ליישם בקרה זו.	**איסורד בע"מ** החברה תפעל ליישום המלצת המבקר. **החברה לשרותי איכות הסביבה בע"מ** הממצא מקובל. ההמלצה תיושם בשנת 2022 . החברה מקבלת את הערת הביקורת. בהתאם לכך, תוקן נוהל קופה קטנה כך שהוא כולל כעת בקרות של ספירות פתע לסכומי הקופות הקטנות. במהלך 2022 תבוצענה ספירות פתע לסכומי הקופות הקטנות. **חברת נמל אשדוד בע"מ** ההמלצה מקובלת - תבוצע ביקורת פתע בקופות אחת לשנה לפחות. הסכומים ב-6 הקופות הקטנות הינם קטנים ואינם עולים בכל רגע נתון ובמצטבר על 17,000 ₪; כך שרמת הסיכון למעילות היא מזערית. יחד עם זאת, יצוין כי הקופות נספרות פעם ברבעון ע"י החשבות וקיימות בקרות שוטפות בעת חידוש דמי המחזור. יצוין כי נוהלי החברה מאפשרים ביצוע ספירות פתע בהתאם לשיקול דעת מנהלים. כמו כן בוצעו ביקורות פתע בקופות על ידי המבקר הפנימי. **חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ** המלצה מקובלת. הביקורת הפנימית תוסיף ספירת פתע אחת לשנה לכל אחת מהקופות. יצויין כי פעילות הקופות הקטנות הינה יחסית זניחה וכי בחברה קיימות הקופות הקטנות : א. קופה קטנה אחת בחברה- מחזור של בין 30-20 אל"ש בשנה; ב. קופה קטנה במעגן שביט- מחזור של בין 20-15 אל"ש בשנה. הקופה נספרת אחת למספר חודשים בעת חידוש כספי המחזור. **רכבת ישראל בע"מ** מדובר בסכומים זניחים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			1. מעגל בקרה ראשון – קיימות מספר מצומצם של קופות קטנות ברכבת בהן מופקד סכום נמוך המסתכם בכ 2,000- ₪. ובגין סכום זה מועברות קבלות לבקרה של הגזברות כמעגל הבקרה הראשון. 2. מעגל בקרה שני - לעיתים, כחלק מבקרת שיקים המבוצעת ע"י בקרית מניעת מעילות והונאות, נבדקת סבירות מהות החשבונית בגין קופה קטנה.

מניעת מעילות והונאות ברשות מקרקעי ישראל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מניעת מעילות והונאות כחלק ממדיניות ניהול הסיכונים	רמ"י לא השלימה הליך סדור של גיבוש מדיניות כלל-ארגונית לניהול סיכונים תפעוליים: לא אישרה את סקר הסיכונים שבוצע ולא עדכנה אותו באופן שוטף; לא גיבשה תוכנית להפחתת הסיכונים; לא ביצעה את הבקרות שהיא תכננה לבצע בתוכנית הבקרה הרב-שנתית שהכינה ולא הקימה את יחידת הבקרה שהיא קבעה שתקים ולא מינתה מנהל סיכונים תפעוליים. עוד עלה כי בהמשך לתהליכים המהותיים שביצעה רמ"י בשנים האחרונות, ובכללם השינוי הארגוני שבמסגרתו הוגדרו המרחבים הגיאוגרפיים כמרחבים אופרטיביים בעלי אחריות ניהולית מלאה והטמעת מערכת מחשוב חדשה, רמ"י לא בצעה סקר סיכונים חדש ולא גיבשה תוכנית מעודכנת להפחתתם ולא ערכה סקר סיכונים מעודכן הבוחן את תהליכי העבודה המהותיים המבוצעים בה בראייה כלל-ארגונית. על רמ"י להשלים את גיבוש המדיניות הכלל-ארגונית לניהול סיכונים, ובכלל זה לעדכן ולאשר סקרי סיכונים, לגבש וליישם תוכנית הפחתה לסיכונים ולהקים מנגנון בקרה. לפעולות אלה משנה חשיבות נוכח השינויים המשמעותיים שבוצעו ברמ"י בשנים האחרונות - השינויים הארגוניים והטמעת מערכת מידע מרכזית חדשה. עוד מומלץ כי רמ"י תמנה מנהל סיכונים תפעוליים ותפעל לכינוסו של הצוות לניהול ובקרה של סיכונים באופן שוטף.	רשות מקרקעי ישראל
2	מעורבות מועצת מקרקעי ישראל בנושא ניהול הסיכונים ברמ"י	בשש השנים האחרונות (2016 - 2021) מועצת מקרקעי ישראל לא דנה בנושא ניהול הסיכונים ברמ"י מומלץ כי המועצה תיתן את דעתה על נושא ניהול הסיכונים ברמ"י, ובכלל זה תבחן את הצורך להתוות בו אסטרטגיה או מדיניות כוללת ולוודא כי הנהלת רמ"י פועלת בנושא. עוד מומלץ לבחון את הצורך לקיים את הדיון בנושא בתדירות קבועה.	מועצת מקרקעי ישראל

3	מנגנון בקרה מגלה	מנהלי המרחבים אינם מבצעים בקרות יזומות על בסיס דוחות חכמים וגם לא נעשה שימוש בהתראות מערכת. מומלץ כי הנהלת רמ"י תגבש תפיסת בקרה כוללת שבה ייקבעו האחראים לביצוע הבקרות (מטה, יחידת בקרה במטה, מנהלי מרחבים), הפעילות או התהליכים שעליהם תבוצע הבקרה, סוג הבקרה והיקפה - בהתחשב גם בשווי העסקאות, וסדרי הדיווח והמעקב בנדון וכי תפעל לממשה. עוד מומלץ כי רמ"י תפעיל מנגנון של התראות מערכת וכי התראת מערכת שתוגדר, תחייב בדיקה ומעקב ע"י גורם ממונה וזאת בשים לב למינון ולאיזון המתאים של מנגנוני הבקרה אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.	רשות מקרקעי ישראל
4	הקניית בעלות בתמורה ובלא תמורה	מומלץ כי רמ"י תבחן יצירת מנגנון בקרה מקוון למעקב וניטור אחר פעולות שתוגדרנה כחריגות בהליך של הקניית בעלות, וזאת בהמשך להמלצת סקר הסיכונים. עוד מומלץ כי רמ"י תבחן יצירת הפרדת תפקידים בהליכים שאינה מתקיימת, וזאת בשים לב למינון ולאיזון המתאים של מנגנוני הבקרה אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.	רשות מקרקעי ישראל
5	מיכון תהליכים	רמ"י לא עיגנה בהליך פדיון קרקע חקלאית את הבקרות שהומלצו בסקר הסיכונים, ובמועד סיום הביקורת תהליך חישוב הפדיון נעשה באופן ידני (באמצעות גיליונות אקסל) ולא באמצעות מערכת ממוכנת, הסכם ההשבה אינו ממוכן, הליך השבת הקרקע החקלאית ותשלום הפיצוי עבורה אינו מתועד במערכות הממוחשבות כעסקה ואינו עובר אישור ובקרה של ועדת עסקאות. עוד עלה כי רמ"י אינה מבצעת את הבקרה על התהליך שתוכננה בתוכנית הבקרה הרב-שנתית. מומלץ כי רמ"י תפעל להסדרת בקרה ממוכנת על הליך פדיון קרקע חקלאית ובמסגרת זו גם תבחן אם קיימים הליכים נוספים אשר נדרשת לגביהם הסדרת בקרה ממוכנת שמחד תגביר את אפקטיביות הבקרה ומאידך לא תייצר עודף ביורוקרטיה.	רשות מקרקעי ישראל

6	עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים	נכון למועד סיום הביקורת, מבין 122 עובדים שרמ"י החילה עליהם את הכללים לבחינת צורך בעריכת הסדר ניגוד עניינים, 19 עובדים (כ-16%) מילאו את השאלון, אולם אף כי רמ"י לא קבעה שאין בכך צורך, במועד סיום הביקורת טרם נערך איתם הסדר למניעת ניגוד עניינים; ועובד אחד כלל לא מילא שאלון. על רמ"י להשלים את הטיפול בהסדרים למניעת ניגוד עניינים של העובדים שהטיפול בעניינם טרם הושלם ולסיים את הסדרת עניין זה לגבי עובדים טרם כניסתם לתפקידים רלוונטיים.	רשות מקרקעי ישראל
7	ריענון להסדרי מניעת ניגוד עניינים	משנת 2013 ובמשך כשמונה שנים, לא הופצה פנייה לכלל עובדי רמ"י שכללה תזכורת בדבר העיקרון האוסר עליהם להימצא במצב של ניגוד עניינים והצורך לפנות ליועץ המשפטי של הארגון בכל מקרה שבו מתעורר חשש לניגוד עניינים. באפריל 2021 פורסמה לעובדים תזכורת לעניין ניגוד העניינים. על רמ"י להקפיד על העברת תזכורת, בכל שנה, לכלל העובדים לעניין ניגוד העניינים.	רשות מקרקעי ישראל
8	מניעת ניגוד עניינים - חברי ועדות מכרזים	חברי ועדת המכרזים ברמ"י אינם נדרשים לחתום על ריענון ההצהרה להיעדר ניגוד עניינים אחת לשנה, והם גם לא נדרשים לחתום על הצהרה להיעדר ניגוד עניינים בעת מינוים לוועדה. על רמ"י לבצע ריענון ההצהרה להיעדר ניגוד עניינים אחת לשנה בקרב חברי ועדת המכרזים, ומומלץ כי תשקול להחתים את חברי ועדות המכרזים על הצהרה להיעדר ניגוד עניינים בעת מינוים לוועדה.	רשות מקרקעי ישראל
9	הדרכה לעובדים בנושא מניעת ניגוד עניינים	רמ"י לא גיבשה תוכנית הדרכה בנושא מניעת ניגוד עניינים וטרם העבירה לעובדים הדרכות בעניין זה. על רמ"י לפתח ולארגן פעולות הדרכה לעובדים בנושא מניעת ניגוד עניינים.	רשות מקרקעי ישראל
10	חילופי אישים ("רוטציה") במילוי תפקידים	רמ"י לא יישמה בפועל את נוהל סבב התפקידים, ועובדים ברמ"י שעליהם חל הנוהל טרם עברו לתפקידים אחרים במסגרת סבב התפקידים. עם זאת, מאז 2013 - עובדי רמ"י שנקבעו כזכאים לכך כבר מקבלים תוספת רוטציה.	רשות מקרקעי ישראל

		נוכח התרומה הניכרת שיש לרוטציה, אשר בכוחה להפחית סיכונים למעילות ולהונאה ובד בבד להביא להתחדשות ולריענון של בעלי התפקידים ושל תהליכי העבודה בארגון, על רמ"י לפעול ליישום הליך זה, תוך מתן מענה בנוגע לתפקידים שיש חשיבות לבצע בהם רוטציה, אך נדרשים להתייחסות פרטנית. כמו כן, יש לבחון את הצורך בהמשך תשלומי תוספת הרוטציה עד ליישום ההליך.	
11	נהלים לטיפול בתקבולים	ברמ"י לא נקבע נוהל לטיפול בתקבולים וכן לא נקבע נוהל לקבלה של תקבולים באמצעות המחאה. על חשב רמ"י לקבוע נוהל לטיפול בתקבולים כנדרש בהוראות התכ"ם וזאת כדי לצור אחידות ארגונית בהליכי הטיפול בתקבולים ולאפשר פיקוח ובקרה יעילים על הליכים אלה ובכך לצמצם את הסיכונים הטמונים בטיפול בתקבולים כגון אובדן ואי-קבלת התשלום.	רשות מקרקעי ישראל
12	מבחני יושרה ואמינות	ברמ"י לא הוגדרו משרות שעבורן נדרשים המועמדים לבצע מבחני יושרה ואמינות, ורמ"י לא בחנה מועמדים לשום משרה במבחנים לבדיקת כישורי יושרה ואמינות. מומלץ כי רמ"י תבחן את כלל המשרות הקיימות בה ותשקול אם יש מקום להגדיר מתוכן משרות שהמועמדים להן יידרשו לבצע מבחני יושרה ואמינות.	רשות מקרקעי ישראל
13	קוד אתי והדרכות	רמ"י לא גיבשה קוד אתי לכלל הארגון. רמ"י קיימה בשנת 2019 הדרכות לכ-30 עובדים במטה ובאחד המרחבים (שהם כ-3% מעובדי רמ"י - כ-900 במספר) בנושא אתיקה במגזר הציבורי ואתיקה מקצועית של עובד ציבור. מומלץ כי רמ"י תקדם יצירת קוד אתי לכלל הארגון ותפרסם אותו לציבור. מומלץ כי רמ"י תשלים בשאר המרחבים את ההדרכות לעובדים בנושא האתיקה; עוד מומלץ, כי רמ"י תכלול בתוכניות ההדרכה שלה התייחסות לסיכוני מעילות והונאות הטמונים בביצוע תפקידי העובדים והדרכה בעניין זה לעובדים חדשים.	רשות מקרקעי ישראל

14	מנגנון לקבלת דיווחים על חשדות לאי-סדרים והתנהלות לא תקינה ("קו חם")	רמ"י אינה מפעילה מנגנון לקבלת דיווחים אנונימיים מתוך הארגון או מחוץ לו על אי-סדרים בארגון עצמו או על נקודות תורפה וכשלים באמצעי הבקרה גם במקרים שבהם לא אירעו מקרים של אי-סדרים. מומלץ כי רמ"י תבחן הפעלת מנגנון לקבלת דיווחים (לרבות אנונימיים) - "קו חם" מתוך הארגון או מחוץ לו על אי-סדרים בארגון עצמו, וכן על נקודות תורפה וכשלים באמצעי הבקרה גם במקרים שבהם לא אירעו מקרים של אי-סדרים.	רשות מקרקעי ישראל
15	הפקת לקחים במקרים של חשש למעילות והונאות	רמ"י לא הקימה מנגנון הפקת לקחים במקרים של חשש למעילות והונאות: היא לא הקימה ועדה משרדית כפי שמאפשר התקשי"ר; גם בנוהל רמ"י, הקובע את פעולות הארגון כאשר עולה "חשד לביצוע או לניסיון לבצע מעשה פלילי על ידי עובד הארגון" אין התייחסות לצורך בקיום הפקת לקחים בנדון. בשנים 2018 - 2020 התעוררו חמישה מקרים ברמ"י בהם עלה חשד לכאורה כי בוצעו פעולות שהובילו או היו עלולות להוביל למעילה או הונאה. עלה כי במקרה אחד מחמשת המקרים הללו בוצע הליך של הפקת לקחים, בנוסף להליך המשמעתי שבוצע בהם וכי בארבעת המקרים הנותרים לא בוצע הליך הפקת לקחים. מומלץ כי רמ"י תבצע הליך של הפקת לקחים בכל המקרים שבהם עולה חשד לביצוע או ביצוע בפועל של מעילה, הונאה וכדומה על ידי עובד הארגון, וזאת בלי לפגוע בכל דין. כמו כן מומלץ כי רמ"י תסדיר מנגנון של הפקת לקחים באמצעות ועדה ייעודית או במסגרת נוהל.	רשות מקרקעי ישראל
16	מניעת חשש לניגוד עניינים בחטיבת השמירה (פיקוח ביישוב מגוריו של המפקח)	מתוך 51 מפקחים בכל מרחבי השמירה שבתקופת הביקורת היה אזור פיקוח באחריותם, שניים (4%) הופקדו על הפיקוח, בין היתר, ביישוב חקלאי שבו הם מתגוררים. על רמ"י להקפיד על כך שמפקחי חטיבת השמירה המתגוררים ביישובים חקלאיים לא יהיו אחראים לפיקוח ביישוב מגוריהם. עוד מומלץ כי רמ"י תשקול שלא לשבץ מפקחים כאחראים על הפיקוח ביישובי מגוריהם גם כאשר אין מדובר ביישובים חקלאיים, בייחוד כאשר מדובר ביישובים קטנים.	רשות מקרקעי ישראל

17	סבב תפקידים - "רוטציה" בחטיבת השמירה	מתוך 51 מפקחים, בכל מרחבי השמירה שבתקופת הביקורת היה אזור פיקוח באחריותם, 13 (כ-26%) פיקחו על האזור באחריותם חמש שנים ומעלה, שישה מהם (12%) פיקחו על האזור באחריותם שבע שנים ומעלה. מומלץ שרמ"י תקפיד על קציבת משך זמן מרבי לאחריות על אזור פיקוח ותפעל לביצוע סבב תפקידים בין המפקחים בהתאם.	רשות מקרקעי ישראל
18	סנכרון בין מערכות מידע לניהול משתמשים	רמ"י לא נתנה מענה להיעדר הסנכרון בין מערכות ה-SAP וה-A.D., מה שמעלה את הסיכון בתחום אבטחת המידע וניהול ההרשאות. כך עלה כי משתמש שהוגדרו עבורו במערכת אחת הרשאות לצפייה בלבד יכול לקבל הרשאות גם לעדכון נתונים על פי המערכת השנייה.	רשות מקרקעי ישראל
19	מנגנון הגדרת הרשאות לביצוע תפקיד	המטריצה להרשאות למערכת ה-SAP אינה כוללת 147 עובדים שקיבלו בפועל הרשאות במערכת ה-SAP. יוצא אפוא כי ניתנו הרשאות למערכת ה-SAP ל-147 עובדים ללא בחינה שיטתית של הצורך בהן לפי הגדרת התפקיד.	רשות מקרקעי ישראל
20	ביטול הרשאות לעובדים שפרשו	מתוך 353 עובדים שהעסקתם ברמ"י הסתיימה בין ינואר 2018 ליוני 2021, נותרו תשעה עובדים במועד הביקורת בעלי הרשאות גישה למערכות מידע של רמ"י. על רמ"י להקפיד כי הרשאות של עובדים שסיימו את תפקידם, לרבות עובדים במיקור חוץ, יתבטלו מייד עם פרישתם - ביום שבו הם עוזבים את רמ"י. מוצע גם כי רמ"י תכלול במסגרת "טופס טיולים", שאותו יש לבצע עם עזיבת עובד, גם שלב הודעה לאגף מערכות מידע על עזיבת העובד, וכי הדבר יתורגם באגף לסדרת פעולות הקבע שיש לבצע במקרה זה.	רשות מקרקעי ישראל

21	מניעת חשש לניגוד עניינים - בשל מגורים ביישוב חקלאי - באמצעות מערכת ההרשאות	במערכת המחשוב של רמ"י אין מנגנון הרשאות המאפשר למנוע מעובדים המתגוררים ביישובים חקלאיים את הגישה לתיקים הנוגעים ליישובי מגוריהם. מומלץ כי רמ"י תמנע גישה של עובדים המתגוררים ביישובים חקלאיים לתיקים הנוגעים ליישובי מגוריהם באמצעות מערכת ההרשאות. עד להסדרת בקרה מונעת, מומלץ כי רמ"י תשקול קביעת בקרות מאתרות או מפצות להתמודדות עם הסיכון האמור.	רשות מקרקעי ישראל
22	הדרכות בעניין אבטחת מידע	מומלץ כי רמ"י תבצע הדרכה מקוונת תקופתית בנושא אבטחת מידע לכלל עובדי רמ"י.	רשות מקרקעי ישראל
24	שמאות מקרקעין - בקרה על השומות - בקרה במרחבים	אגף השמאות לא קבע נוהל בדבר אופן ביצוע הבקרות במרחבים שבו ייכלל המוצע בסקר הסיכונים, למרות הסיכון שאותר בסקר הסיכונים והבקרות שהוצעו בו.	רשות מקרקעי ישראל
25	שמאות מקרקעין - בקרה על השומות - בקרה מחוץ למרחבים	שיעור השומות שנמצאו בבקרה של אגף השמאות כשומות שנדרש לתקנן נע בין כ-33% מהשומות במרחבים צפון ודרום לכ-38% מהשומות במרחב מרכז והשיעור הכלל ארצי הוא כ-35% מהשומות. מדובר בשיעור לא מבוטל של שומות, דבר המצביע על הצורך בחידוד סדרי עבודה והידוק הבקרה. מומלץ כי רמ"י והשמאי הממשלתי הראשי יפעלו במשותף לקביעת עקרונות עבודה שיאפשרו את חיזוק וטיוב הבקרות על שומות המקרקעין.	**משרד המשפטים- אגף שומת מקרקעין** ככלל, במסגרת הליכי אישור עסקה רמ"י מבצעת בקרה ל100% מהשומות. לפי הנתונים שהוצגו כ 65% מהשומות תקינות לצורך ביצוע העסקה. שומת מקרקעין, הינה חוות דעת מורכבת אשר כוללת פרטים רבים. בסופו של דבר בהערכת השווי קיים שיקול דעת נרחב של השמאי, עורך השומה. השומות שנערכות עבור רמ"י ברובן הינן שומות תחת הנחה שהקרקע ריקה ופנויה, כך שאין מדובר בשווי שוק "אמיתי". מכאן שלשיקול הדעת של השמאי משקל רב יותר. בנוסף, פעמים רבות מדובר בשומות מהמורכבות ביותר הקיימות בשוק. לאור האמור, שיעור השומות שנפסלות, כפי שהוצג בדו"ח, מייצג את מורכבות השומה, את ענין שיקול הדעת השמאי ואת ריבוי הפרטים הנדרשים בשומה ועוד.

			כל אלה ועוד יכולים להביא לכך ששומות רבות נפסלות. יודגש שבדו"ח לא צוינו הסיבות בגינן נדרש התיקון. כך, הסיבות לפסילה יכולות להיות רבות (מעצם ריבוי פרטים בשומות): שומה שנערכה שלא בהתאם למטרת השומה, תיקונים טכניים, תיקונים במהות השומה, במצב התכנוני, במצב המשפטי ועוד. הניסיון מלמד שלעיתים נדרש תיקון קטן בלבד כדי לאשר את השומה. לכן, לא כל פסילה מעידה בהכרח, כאמור, על ליקוי גדול בשומה. לאור כל האמור, למרות האמור בדו"ח, שיעור השומות בהן נדרש תיקון אינו מצביע על ממצא חריג. בתחום הבקרה על השומות: יש <u>להמשיך</u> לבצע בקרות על כל השומות שנערכות עבור רמ"י (כפי שרמ"י עורכת כיום). קיימות הנחיות (התקינה השמאית, הקווים המנחים של השמאי הממשלתי ועוד) לביצוע שומות ומתקיימת בקרה (מדגמית) לבחינת עמידה בהן. ככל האפשר ולפי הצורך השמאי הממשלתי מוציא קווים מנחים חדשים והנחיות חדשות. אולם, מקצוע שמאות המקרקעין הינו מקצוע בו יש להותיר לשמאי את מרחב שיקול הדעת ולא ניתן להגבילו בעוד ועוד הנחיות וכללים, עד כדי אין שיקול הדעת ולמעשה המקצוע כולו. למרות האמור ניתן לטייב את הליך בקרה על השומות, כך שייעשה באופן הבא: כחלק בלתי נפרד מאישור העסקה רמ"י תבצע בקרה לכל השומות. תיקון טכני או תיקון מהות העסקה – רמ"י תחזיר את השומה לשמאי לתיקון. תיקון שומה מהותי (שאינו אחד מהנ"ל) יועבר לאישור השמאי הממשלתי.

			הבקרה אצל השמאי הממשלתי מטרתה לבדוק שהשמאי פועל לפי התקינה השמאית, הקווים המנחים והנחיות אחרות של השמ"ר. וכן, שהשומה נותנת מענה לסיבה שבגינה הוזמנה ושתוצאת השומה סבירה. תכנית העבודה של האגף לשנת 2022 כוללת פיתוח מודול במערכת המחשוב האגפית, שיסייע בניהול בקרות שנערכות באגף. יש לשמר את מעמדו של השמאי הממשלתי הראשי, כאחראי על כלל השומות שנערכות עבור כל משרדי הממשלה, מתוקף היותו גורם מקצועי בלתי תלוי בתוצאת השומה. רשות מקרקעי ישראל
26	ביצוע העברת זכויות במוקדים לשירות מהיר	בשנת 2020 בוצעה בקרה על כ-16% מתיקי העברת הזכויות שבוצעו או אושרו במוקדים לשירות מהיר באותה שנה, דהיינו פחות משהוצע במפרט הבקרה להליך (25%) וכי הבקרה מבוצעת באופן ידני. מומלץ כי רמ"י תשלב מנגנון בקרה ממוחשב על תיקי העברת הזכויות שבוצעו או אושרו במוקד לשרות מהיר וזאת בשים לב למינון ולאיזון מתאים של המנגנון אל מול הצורך בהימנעות מעודף בירוקרטיה ושמירה על איכות השירות לציבור.	רשות מקרקעי ישראל

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	השלכות הבחירה בעילת סגירה	ביוני 2021 לכ-830,000 אנשים, שהם כ-13% מאוכלוסיית הבגירים בישראל, היה רישום במרשם המשטרתי. לכ-450,000 (54%) בגירים הרשומים במרשם המשטרתי היה רישום של תיק אחד, ולכ-136,000 (16%) בגירים - רישום של שני תיקים. יוצא אפוא שלאחד מכל 7.5 בגירים במדינת ישראל קיים רישום במרשם המשטרתי. לנוכח מספר הגופים ובעלי התפקידים הרשאים לקבל מידע על תיקים סגורים מן המרשם המשטרתי ובכך להשפיע בצמתים שונים על חייו של אדם שתיק חקירה בעניינו נסגר, יש חשיבות להקפדה יתרה על סגירת תיק פלילי בעילה הנכונה. לעילת הסגירה יש השפעה שעלולה להיות כתם על שמו הטוב של האדם ועל אפשרויות הפרנסה שלו למשך שנים ארוכות.	**משטרת ישראל** משטרת ישראל רואה עין בעין עם המבקר את החשיבות הרבה בסגירת תיק מהעילה הנכונה ומבצעת הליך פיקוח ובקרה הדוק בנושא, הן בחטיבת החקירות ברמה המחוזית וברמה הארצית והן בחטיבת התביעות. חשוב לציין, כי ישנם מקרים בהם ההחלטה אינה דיכוטומית ומופעל שיקול דעת אודות עילת סגירה. פעמים רבות אין עילה "נכונה" ועילה "שגויה". על כן, יש להקפיד על פירוט השיקולים שהובילו להחלטת הסגירה בנימוקי הסגירה של הגורם הסוגר. **משרד המשפטים - פרקליטות המדינה (עניינים פליליים):** לא מדובר בהמלצה אלא אמירה. הפרקליטות מסכימה עם אמירה זו.
2	מחיקת רישום משטרתי	בשנת 2019 התקבלו 156 בקשות לביטול רישום (שהן כ-39% מהבקשות שעמדו בתנאי הסף וכ-13% מסך הבקשות). מרבית הבקשות (67%) נדחו בשל אי-עמידה בתנאי הסף. בשנת 2020 התקבלו 161 בקשות לביטול רישום (שהן כ-50% מהבקשות שעמדו בתנאי הסף וכ-14% מסך הבקשות). עוד עולה מהנתונים כי מספר העררים שהוגשו לראש אח"ם על דחיית הבקשות לביטול רישום הסתכם בעשרות בודדות, 25 בשנת 2019 ו-39 בשנת 2020. מתוכם התקבלו 7 (28%) בשנת 2019, ובשנת 2020 התקבלו 5 (כ-13%). ביוני 2021 היו ל 826,893 ישראלים רישום משטרתי בגין תיקים בהם לא הוגש נגדם כתב אישום. לבחירה בעילת הסגירה של תיק שהוחלט שלא להגיש בו כתב אישום עלולה להיות השפעה על שמו הטוב של האדם ועל אפשרויות הפרנסה שלו למשך שנים ארוכות. מתוך מאות אלפי האזרחים שתיק החקירה בעניינם נסגר ושיש להם רישום יחיד במרשם המשטרתי, לכ-166,000 מהם רישום בן יותר מ-11 שנים, לכ-60,000 אזרחים קיים	**המשרד לביטחון הפנים** המשרד מעיר, כי מכוח סמכותו של השר לביטחון הפנים המעוגנת בחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א- 1981 ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, הותקנו תקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (אמות מידה לביטול רישומי משטרה), התשס"ט- 2009 . בתקנות אלה נקבעו אמות מידה לביטול רישומים בדבר החלטה שלא לחקור או שלא להעמיד לדין. בהתאם לחוק החדש - חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 שעתיד להיכנס לתוקף ביום 12 ביולי 2022 , הסמכות לקבוע אמות מידה בנושא זה נתונות לשר לביטחון הפנים ולשר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. לאור האמור ומכיוון שמדובר בשאלה של מדיניות הכרוכה בשאלות מקצועיות, הוספת אמת מידה נוספת לביטול רישומים אלה תיבחן מול גורמי המקצוע במשטרה והדברים יובאו בפני השר לביטחון הפנים ובמידת הצורך ככל שיימצא לנכון הדברים יובאו גם בפני שר המשפטים לבחינת הוספת אמת המידה המבוקשת.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רישום משטרתי שגילו בין שש לעשר שנים, ולכ-225,000 אזרחים קיים רישום שגילו עד חמש שנים. יצוין כי לאדם אחד רישום משטרתי שגילו כגיל המדינה (73 שנים). מוצע כי השר לביטחון הפנים יוסיף אמת מידה לביטול רישום משטרתי שתאפשר מחיקה אוטומטית של רישומים בני עשרות שנים מהמרשם המשטרתי של אזרחים אשר בעבר הרחוק נפתח להם תיק אחד במשטרה ומאז הם רשומים במרשם המשטרתי.	**משטרת ישראל** ס' 1(ה) לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א- 1981 (להלן: "החוק") קובע, כי ביטול רישום משטרתי בנוגע לעבירה שאינה פשע יבוטל בתום שבע שנים מיום האירוע, אלא אם כן החליט הגורם המוסמך אחרת. מכאן, כי החוק קובע שביטול אוטומטי יחול רק בעבירת עוון ולא על עבירות פשע, זאת לאור חומרתן. (משכך, ככל הנראה, הנתונים המוצגים בדו"ח מבקר המדינה מתייחסים לאנשים שיש להם תיק יחיד בעבירת פשע או לפחות שני תיקים סגורים (בעבירות עוון או פשע). על אף האמור, המחוקק מאפשר לאדם שיש לו רישום בגין עבירת פשע או לפחות שני תיקים סגורים בעבירות עוון להגיש בקשה לביטול רישום משטרתי שבשיקול דעת, וזאת על פי ס' 1(ד) לחוק. יובהר, כי הבקשה תוגש רק לאחר חלוף הזמן כקבוע בתקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים (אמות מידה לביטול רישומי משטרה), תשס"ט-2009 (להלן: "התקנות"). לציין, כי אמות המידה הקבועות בתקנות כוללות התייחסות לחלוף הזמן של הרישום, כאשר שיקול זה מהווה תנאי סף להגשת הבקשה לביטול רישום שבשיקול דעת. בנוסף, חלוף הזמן נלקח בחשבון עת כתיבת חוות הדעת לבחינת הבקשה לביטול רישום. בקבלת החלטה בדבר בקשה לביטול רישום שבשיקול דעת לפי תקנה 4 לתקנות, הגורם המוסמך צריך להסתמך בין השאר בשיקולים הבאים: חומרת העבירה שיוחסה לאדם, חומרת הפגיעה הנטענת באדם, היקף הפגיעה המיוחסת ברכוש, קיומם של רישומי משטרה אחרים, ביטולים קודמים של רישומים משטרתיים ונסיבות אישיות של האדם. ניתן לשקול קביעת אמות מידה שיאפשרו מחיקה אוטומטית של רישומים, ובלבד ויילקחו בחשבון פרמטרים נוספים מעבר לחלוף הזמן בלבד. ככל שיישקל הדבר ויוקם צוות שיעסוק בנושא, נבקש שגורמי אח"מ, תביעה משטרתית ויועמ"ש יהיו חברים בצוות.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	סגירת תיקי חשודים בפרקליטות המדינה	בשנים 2015 - 2020 לא חל שינוי בשיעור תיקי החשודים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" שהיה כ-59%, למעט שנת 2019. עיקר הגידול שחל במספר התיקים שנסגרו בעילה של "היעדר אשמה" נבע מירידה בשיעור התיקים שנסגרו בעילה של "נל"ן". מטרת תיקון הנחיה 1.3 הייתה להגדיל את שיעור תיקי החשודים שנסגרים בעילה של "היעדר אשמה" ולהקטין את שיעור התיקים שנסגרים בעילה של "חוסר ראיות". ההנחיה אינה מתווה את ההבחנה והיחס שבין שתי עילות אלה לבין סגירה בעילת "נל"ן". מוצע כי פרקליטות המדינה תחדד את ההבדלים שבין עילות הסגירה.	**משרד המשפטים -פרקליטות המדינה** בחינת התיקים על ידי הפרקליטות לעולם תהיה בחינה פרטנית של חומר החקירה והראיות שנאספו בתיק הספציפי. נכון הוא, שנקודת האיזון "זזה" לטובת זכויות החשוד, אך אין זה אומר שבכך יש כדי "לסמן את המטרה סביב החץ", באופן שבו ייקבע יעד מסוים, ולפיו ראוי שמספר התיקים שייסגרו בעילות השונות ייקבע מראש. האבחנה בין העילות מוסדרת בהנחיות פרקליט המדינה – הנחיה 1.3 העוסקת בעילות הסגירה "חוסר ראיות" ו-"העדר אשמה", ובהנחיית פרקליט המדינה 1.1 שעניינה "אי פתיחה בחקירה או סגירת תיק בעילת "נסיבות העניין אינן מתאימות לפתיחה בחקירה/להעמדה לדין". ההבדלים בין עילות הסגירה נובעים מסוג השיקולים אותם יש לשקול בעת קבלת ההחלטה: בעוד שהנחיה 1.3 עוסקת במערכת השיקולים הראייתית, הרי שהנחיה 1.1 עוסקת במערכת השיקולים "המערכתית-ציבורית-אישית", לאחר שנמצאו די ראיות להעמדה לדין. רק במקרים נדירים, ניתן יהיה לעשות שימוש מעורב בשתי מערכות השיקולים.
4	התפלגות עילות סגירת תיקי חשודים במחוזות הפרקליטות	קיימים הבדלים של כ-20% בין מחוזות הפרקליטות בשיעור התיקים הנסגרים בעילות השונות. הבדלים אלו מעלים חשש כי הסיכוי של חשוד שתיקו ייסגר בעילה של "היעדר אשמה" שונה בכל אחד מהמחוזות. בשנת 2020 הסיכוי כי התיק ייסגר בעילה זו בפרקליטות מחוז צפון היה כ-33% ובפרקליטות מחוז חיפה הסיכוי ירד למחצית מכך, לכ-15%. מומלץ כי הפרקליטות תבחן אם ההנחיה מיושמת על ידי פרקליטויות המחוז בדרך העולה בקנה אחד עם תכליתה לצמצם את השימוש בעילת "חוסר ראיות" ותחדד את ההבדלים שבין עילות הסגירה. עוד מוצע כי תוודא שכל פרקליטויות המחוז פועלות גם בהתאם לרציונלים העומדים בבסיס ההנחיה, כך שמדיניות סגירת התיקים תהיה אחידה בכל המחוזות. הדבר יתיישב עם הנחיות פרקליט המדינה, שנועדו בין היתר להבטיח את הפעלת הסמכות לפי עקרון השוויון.	**משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** המלצת הביקורת מקובלת על המשרד. לצד זאת ראוי לומר, כי השונות האמורה אינה מלמדת, בהכרח, על מדיניות שונה. לעיתים, שונות זו נגרמת כתוצאה מאופי תיקי החקירה, איכות החקירות וטיב העבירות האופייני לאותו מחוז.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	פעולות להטמעת הנחית פרקליט המדינה 1.3 במשטרה	בביקורת עלו ליקויים בפעולות המשטרה להטמעת התיקון היסודי שנעשה בהנחיה 1.3 של פרקליט המדינה: 1.תוכני הקורס לקציני חקירות שונו בשל תיקון ההנחיה בדצמבר 2020, כשנתיים לאחר עדכון ההנחיה, ותוכני הקורס לחוקרי משטרה שונו באפריל 2021, כשלוש שנים לאחר שתוקנה ההנחיה. 2.תוכני הקורסים המעודכנים אינם משקפים באופן מדויק את התיקון בהנחיה ואת המבחנים להתוויית שיקול הדעת בנוגע לעילת הסגירה (כך שימוש במונח "שמץ ראייה" שנעשה בו שימוש בקורס, אינו המבחן לסגירת תיק בעילת "חוסר ראיות"). 3.לא נעשתה פעולת הטמעה אופקית וסדורה לכל החוקרים הפועלים בתחנות ובמחוזות. 4.קיימת שונות במידת ההיכרות עם ההנחיה ואין פעולה אחידה בהתאם לה. על המשטרה לעדכן את תוכני הקורס כך שישקפו באופן מדויק את התוויית שיקול הדעת של הגורם הסוגר שנקבעה בהנחיה; על חטיבת החקירות להנחות ולהדריך את קציני החקירות והחוקרים המוסמכים לסגור תיקים בכל התחנות והמחוזות, באופן שיגשים את התכלית של הנחיית פרקליט מדינה 1.3.	**משטרת ישראל** ריענון ההנחיה נכתב. יופץ למערך החקירות בימים הקרובים. כמו כן בוצע תיקוף של תיק יסוד קק"ע מגזרי קציני חקירות. מדובר בשרוול המקצועי שמבצעים הצוערים, לאחר פרק משותף גנרי, ובסיומו יוסמכו כקצינים וישובו ליחידתם למערך החקירות. בפרק המגזר יינתן דגש לתיקון ההנחיה והמבחנים להתוויית שיקול הדעת בנוגע לעילת הסגירה. פועל יוצא מכך הוא העברת התכנים בהכשרה זו. כנגזרת לאמור, יועבר גם בהסבה לחוקרים. כמו כן, הנחיית פרקליט המדינה תרוענן ע"י חטיבת החקירות לכלל המערך הפרוס. משטרת ישראל תפעל לכך כי התכנים הנוגעים לסוגיה זו ישקפו באופן מדויק את התווית שיקול הדעת כפי שנקבע בהנחיה 1.3 של פרקליט המדינה.
6	סגירת תיקי חשודים בחטיבת החקירות ובחטיבת התביעות	כלל בסיסי בשיטת המשפט הישראלית הוא כי לכל אדם עומדת חזקת החפות כל עוד לא הוכחה אשמתו מעבר לספק סביר בבית המשפט. לכאורה, סגירת תיק חקירה חלף העמדה לדין משמעותה אשרור של חזקת החפות. ואולם, סגירת תיקים בעילת "חוסר ראיות" יש בה כדי לכרסם בעיקרון יסוד זה, בייחוד כאשר היא נעשית בשיעור ניכר מהתיקים, כ-40,000 תיקים מדי שנה בשנים 2020-2019. בחטיבת החקירות חלה עלייה ניכרת בשיעור התיקים הנסגרים בעילת "חוסר ראיות" מ-41% בשנת 2015 ל-58% בשנת 2020. בשנת 2019, לאחר פרסום ההנחיה המתוקנת, אף חלה "קפיצה" בשיעור התיקים	**משטרת ישראל** הנחיות פרקליט המדינה מחייבות את המשטרה. העובדה כי ישנם יותר תיקי חקירה שנסגרו בעילת חוסר ראיות מאשר תיקים שנסגרו בעילת חוסר אשמה אינה מצביעה בהכרח על אי יישום ההנחיה. בהיעדר תבחינים חד – ערכיים לסגירת תיק מעילת "היעדר אשמה", לרבות מצב בו יש ראיות ברף נמוך (שככל הנראה לא ניתן/רצוי לקבוע), עדיין שיקול הדעת נתון לקציני החקירות, וכל תיק נבחן לגופו בהתאם לנסיבותיו. כך גם, תיקים שהועברו לתביעה מהיחידה החוקרת לשם העמדת חשוד לדין עוברים "בדיקה כפולה" - הן על ידי תובע אשר

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" מ-47% ל-57%. משנת 2015 עד שנת 2020 חלה בחטיבת התביעות ירידה מתונה של כ-5% בשיעור התיקים שנסגרו בעילת "חוסר ראיות" ונראה כי הנחיה 1.3 לא הובילה לשינוי ניכר בשיעור התיקים הנסגרים בעילה זו.	ממליץ ביחס לעילת הסגירה והן על ידי גורם מוסמך בכיר שמאשר את עילת הסגירה. מכל מקום, ההנחיה תרוענן במגזר האח"מ ובחטיבת התביעות (דבר שנעשה גם בתקופה שנבדקה בהתאם למצוין בפסקה 103 לדו"ח).
7	נתונים על סגירת תיקים בעילת "היעדר אשמה" במשטרה	במערכות המיחשוב של מדור מחקר וסטטיסטיקה של המשטרה לא קיימים נתוני סגירת תיקי חשודים בעילת "היעדר אשמה". במצב דברים זה, לא ניתן לבחון את יישומה של ההנחיה במשטרה ואת הטמעת עקרונותיה בנוגע לשימוש בעילת "היעדר אשמה", מאחר שהמשטרה אינה אוספת נתונים אלה לצורכי פיקוח ובקרה, לימוד וסטטיסטיקה ארגונית. כדי שניתן יהיה לבחון את הרחבת השימוש בעילת היעדר אשמה במקרים המתאימים ולפקח באופן מלא אחר יישום נחיה 1.3, מומלץ כי המשטרה תנהל מאגר מידע מלא ואמין בנוגע לכלל תיקי החשודים שהיא סוגרת ובכל העילות שיכולות לשמש את מקבלי ההחלטות. בשל ההשלכות שיש לרישום במרשם המשטרתי על שמו הטוב של אדם ועל מקורות פרנסתו, שהובילו לעדכון הנחיה 1.3, מומלץ כי המשטרה תבחן באופן עיתי את המידה שבה משמשות עילות הסגירה השונות, בין היתר, באמצעות איסוף נתונים מלא בנושא, ובכלל זה, על תיקי חשודים שנסגרו בעילת "היעדר אשמה", וניתוח כלל הנתונים במדור מחקר וסטטיסטיקה של המשטרה. איסוף וניתוח הנתונים ישמש בסיס להתוויית מדיניות האכיפה.	**משטרת ישראל** יש להבחין בין היעדר אשמה, שלא מהווה עילת סגירה של תיק, אלא עילת סגירה כלפי חשוד. היכולת לפלח לפי חוסר אשמה ברמת תיק קיימת.
8	סגירת תיק שסווג "פ"א נילון"	משנת 2015 עד שנת 2020 נפתחו ל-129,474 אנשים תיקי חקירה ללא ידיעתם ובלי שידעו על זכותם לערור בעניינם. עוד עולה מהנתונים כי כ-97% מתיקי הנילונים נסגרו בעילת "נל"ן". בממוצע נסגרים בכל שנה כ-21,000	**משטרת ישראל** רישום אדם כנילון שלא נחקר אינו מהווה פרט רישום משטרתי ואינו מועבר לאף גורם מחוץ למשטרה.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תיקים פליליים לנילונים שלא נחקרו באזהרה בעילת "נל"ן" ובלי שהמשטרה מעדכנת אותם על כך. בשנים 2015 - 2020 תיקיהם של 675 נילונים שלא נחקרו נסגרו בעילת "חוסר ראיות". אדם בסיווג נילון שלא נחקר באזהרה כלל אינו מיודע כי תיק בעניינו נפתח ואז נסגר ונמנעת ממנו הזכות להגיש בקשה לשינוי עילת סגירה. על המשטרה, בתיאום עם משרד המשפטים, להשלים את הסדרת הטיפול בתיק של נילון שנסגר, בין שהנילון נחקר באזהרה ובין שלא נחקר כלל. עד להסדרת הנושא, מומלץ שהמשטרה תיידע מתלוננים ונילונים שלא נחקרו באזהרה והוחלט לסגור את תיקם כדי לאפשר לנילון להשיג על עילת הסגירה ולמתלונן לערור על סגירת התיק.	מדובר במרשם פנים משטרתי שלא מופיע במרשם המשטרתי שיוצא במסגרת בקשות לרשויות המדינה וכדו'. החשיבות של קיום מרשם מסוג זה הוא פנימי ומיועד לצרכים שונים. יש להבדיל בין סגירה של תיק לבין סיווג אדם כחשוד/נילון/מעורב כללי וסגירת התיק בעניינו. נושא הנילונים מטופל ע"י חטיבת החקירות ונמצא בהליכי הסדרה למול גורמי משרד המשפטים. **משרד המשפטים - פרקליטת המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)** ההמלצה מופנית למשטרה. נעיר באשר להמלצה בסיפא "עד להסדרת הנושא, מומלץ שהמשטרה תיידע מתלוננים ונילונים שלא נחקרו באזהרה והוחלט לסגור את תיקם כדי לאפשר לנילון להשיג על עילת הסגירה ולמתלונן לערור על סגירת התיק" – להודעה מסוג זה השלכות רבות הן על המתלונן והן על הנילון. כך, למשל, כאשר מתלונן מבקש שלא לקדם את החקירה בכוונה שלא לערער מערכות יחסים ממושכות עם הנילון. לפיכך מוצע לבחון היבט זה במסגרת הבחינה המוצעת ברישא הפסקה ולא לשנות את המצב הקיים טרם קיום הבחינה.
9	הגורם שאליו יש להפנות את ערר המתלונן	מנוסח טופס ההודעה למתלונן על החלטה לא להמשיך לחקור או שלא להעמיד לדין לא ברור למתלונן מי הגורם "שהודיע לו על הסגירה" ולמי עליו להגיש את הערר. בקרב מתלוננים, עורכי דין וגורמי המשטרה קיימת אי-בהירות בנוגע לגורם שיש להגיש לו ערר של מתלונן על סגירת תיק. על המשטרה לציין באופן מדויק על גבי טופס ההודעה למתלונן את שם הגורם שאפשר להגיש לו ערר על סגירת תיק החקירה ואת פרטי ההתקשרות עימו. בשל אי-הבהירות בנוגע לגורם שיש להגיש לו ערר של מתלונן על סגירת תיק חקירה, מומלץ כי הפרקליטות ויחידת העררים יפשטו את הליך הגשת הערר ויאפשרו הגשתו באופן מקוון לגורם מנתב אחד אשר ינתב הערר לגורם הסוגר, בהתאם	**משטרת ישראל** בטופס ההודעה על סגירת התיק מצוין במפורש על ידי מי התקבלה ההחלטה על סגירת התיק (ראה ס' 1 בטופס ההודעה המופיע כתמונה 1 בעמ' 35 לטיוטת הדו"ח), כך שאין אי בהירות בנושא. יחד עם זאת, לאור הערת הביקורת והאמור בסעיף 139 לטיוטת הדו"ח, משטרת ישראל תבחן את האפשרות לדייק את נוסח סעיף 2(א) בטופס ההודעה. כמו כן, תישקל אפשרות ליצירת מנגנון מקוון למול הפרקליטות לנושא הטיפול בעררים.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לחוק, ובכך יפעלו להנגיש את ההליך עבור המתלוננים המעוניינים לערור על סגירת התיק בעניינם.	**משרד המשפטים - פרקליטות המדינה** מקובל על המשרד שבהודעה למתלונן יש לציין באופן ברור איזו יחידה קיבלה את ההחלטה על סגירת התיק, וכן יש לציין באופן ברור כי יש להגיש את הערר באמצעות יחידה זו, וכן באיזה אופן ניתן להגישו. אשר להמלצה לאפשר הגשת ערר באופן מקוון לגורם מנתב אחד אשר ינתב את הערר לגורם הסוגר, הרי שכפי שכתבנו בתגובתנו לטיוטת הדו"ח, הטלת האחריות על יחידת העררים לקבל את כל העררים על כלל התיקים (משטרה ופרקליטות), והפצתם לכלל היחידות הסוגרות, עלולה דווקא להוביל לסרבול ובירוקרטיה רבה, וזאת בניגוד לרצון לפשט את ההליך ולהסיר חסמים. זאת ועוד, במצב כוח האדם הקיים כיום במחלקת עררים, אין כל אפשרות לעמוד במשימה זו. דומה, כי הפתרון הפשוט יותר הוא מתן מידע מדויק למתלוננים על אודות אופן הגשת הערר, כך שהם יוכלו לעשות זאת בקלות ובפשטות.
10	הטיפול בעררי מתלונן ביחידת העררים	בשנים 2018 - 2020 קיבלה יחידת העררים בפרקליטות החלטה בכ-2,000 עררים של מתלוננים על סגירת תיקים בכל שנה. כ-0.5% מהעררים על סגירת תיקים התקבלו והוגשו בעקבותיהם כתבי אישום. בכ-3% עד כ-5% מהעררים התקבלה החלטה על השלמת חקירה בעניינם. כ-94% מהעררים נדחו. נוכח הנתונים המצביעים על דחייתם של כ-94% מהעררים של מתלוננים המוגשים ליחידה, מומלץ כי יחידת העררים תבחן איסוף של כלל הנתונים בנוגע לעררים המתקבלים גם ביחידות אחרות, כדי שניתן יהיה לקבל תמונה אמינה ומלאה של מספר העררים שהתקבלו. כמו כן מוצע לבחון חסמים בהליך הטיפול בעררים.	**משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** בימים אלו (אפריל 2022) מפותח בפרקליטות דו"ח BI בנושא עררים, במסגרתו, בין היתר, ייאספו גם נתונים על אודות עררים המתקבלים ביחידות הפרקליטות השונות, עוד בטרם העברתם ליחידת עררים. לצד זאת, יודגש, כי על אף שכמות העררים המתקבלים הנה נמוכה, הרי שכל ערר נבחן בצורה מעמיקה, הן על ידי היחידה שסגרה את התיק, הן על ידי מקבל ההחלטה בערר, וזאת בלב פתוח ובנפש חפצה לשנות מההחלטה המקורית, ככל שיימצא לכך מקום. זאת ועוד, ראוי לזכור, כי פעמים רבות הודעת הערר אינה מוסיפה נתונים חדשים על אלו שהיו מונחים בפני הגוף הסוגר, ומשכך, אך טבעי הוא, כי אחוז העררים המתקבלים לא יהיה גבוה.
11	בקשת חשוד לשינוי עילת סגירה	העיון המחודש (ההשגה) בבקשה לשינוי עילת סגירה נעשה בתוך אותו גוף, במשטרה. משרד מבקר המדינה ממליץ לפרקליטות כי בשים לב לכך שבכל שנה נסגרים בממוצע במשטרה כ-73,000 תיקים	**משטרת ישראל** תישקל אפשרות ליצירת מנגנון מקוון למול הפרקליטות לנושא הטיפול בעררים. יובהר כי האפשרות ליצירת מנגנון למול הפרקליטות היא רק בנושא עררים.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ולהשפעתם על אזרחים, נושא הטיפול בהשגות על בקשות לשינוי עילת סגירה שנדחו על ידי הגורם הסוגר, לא ייבחן או יטופל על ידי אותה יחידה שבה התקבלה החלטת הסגירה של התיק. עוד מוצע כי ההחלטה על אי-קבלת הבקשה לשינוי עילה, תועבר לטיפול יחידת העררים בפרקליטות. בדרך זו יובטח כי הבקשה נבחנת בלב פתוח ונפש חפצה ובאופן אובייקטיבי. מוצע כי המשטרה והפרקליטות ימנו גורם מנתב אחד, שהמתלוננים או החשודים יוכלו להגיש באמצעותו עררים והשגות לגורם שסגר את התיק גם באופן מקוון.	בקשת חשוד לשינוי עילת סגירה אינה בגדר ערר. ההמלצה להעביר גם בקשות אלה למחלקת עררים ראוי שתיבחן ע"י מחלקת עררים. הטענה כי בחינת בקשה ע"י אותו גוף הינה לקויה, משוללת בסיס עובדתי בגוף הביקורת כיוון שלא הובאו מקרים בהם נראה כי עצם העובדה שבקשה נבחנה במשטרה ולא הועברה למחלקת עררים לא נבחנה בלב פתוח ובנפש חפצה. מבחינה פרוצדורלית, בקשה לשינוי עילת סגירה לא נבחנת באופן מעשי ע"י אותו גורם שסגר התיק אלא ע"י הרמה המקצועית הממונה עליו. הנושא אינו מעוגן כיום בחוק. ככל שיוחלט לקדם שינוי חקיקה בנושא נבחן ונגיב בהתאם. **משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** במצב התקנים הקיים כיום, אין לפרקליטות וליחידת עררים שום יכולת לעמוד במשימה זו. משמעות הדבר היא, הוספת כמות משמעותית ביותר של תיקים שיובאו בפני מחלקת עררים, ולצורך קבלת החלטה בהם, יידרשו עבודה וכוח אדם בהתאם. אשר להמלצה לקבוע גורם מנתב אחד, ככל שיוחלט שיש מקום לכך, יהיה צורך בתיקון חקיקה.
12	נתוני המשטרה על בקשות לשינוי עילת סגירה	אין בידי המשטרה ריכוז נתונים על בקשות לשינוי עילת סגירה. בשים לב לכך שבממוצע שנתי כ-80% מהתיקים הפליליים נסגרים במשטרה, מוצע שהמשטרה תאסוף נתונים בדבר בקשות לשינוי עילות סגירה המוגשות אליה ותנתח אותם.	**משטרת ישראל** למשטרת ישראל אין מסד נתונים לגבי בקשות לשינוי עילת סגירה ותוצאותיהן. ייבחן פיתוח מחשובי בדבר סימון בפל"א אודות בקשות לשינוי עילות סגירה, הטיפול ותוצאותיו.
13	נתונים על בקשות לשינוי עילת סגירה בפרקליטות	בשנים 2019 - 2020 כרבע מהתיקים שנסגרו בפרקליטות בעילת "חוסר ראיות" והוגשה בקשה לשינוי עילת הסגירה בהם היו צריכים להיסגר בעילת "היעדר אשמה" בהתאם להנחיה 1.3. מוצע כי יחידת העררים תפיץ בקרב כלל הגורמים המוסמכים לסגור תיקים במשטרה ובפרקליטות את נימוקיה	**משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** ההמלצה בעיקרה מקובלת על המשרד, אלא שמימושה תלוי במשאבים משמעותיים שיוקצו למשימה זו, כדי שניתן יהיה להשקיע את הזמן הדרוש לעניין זה.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בעררים, זאת לצורך התוויית מדיניות אחידה בסגירת תיקים.	
14	אי-שליחת הודעה על סגירת תיק לחשוד ולמתלונן	בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות שנמצאו מוצדקות על כך שמתלוננים לא קיבלו הודעת סגירה בעניינם. אף בבקרות שערכה המשטרה בשנים 2018 -2019 עלה כי לגבי 30% עד 40% מהתיקים שנסגרו לא נשלחה למתלונן או לחשוד הודעה על סגירת התיק. גם מפניות שהגיעו לצוות הביקורת, נמסר כי לעיתים מתלוננים כלל לא יודעים כי התיק כנגד החשוד שעליו הלינו נסגר. על המשטרה להקפיד שבכל החלטת סגירה תישלח הודעה לחשוד ולמתלונן בהתאם לדרישות החוק, זאת בשים לב לכך שהודעה לחשוד ולמתלונן על סגירת תיק החקירה נדרשת על פי דין ולהשלכות הנובעות מכך.	**משטרת ישראל** המשטרה מקפידה לשלוח מכתבים והודעות סגירה למתלוננים כמתחייב. לאחרונה גובש פתרון מחשובי במערכת הפל"א, בעת סגירת תיק, מתלונן או חשוד, מקבל מכתב הודעה על הסגירה מיח' התביעות הרלוונטית בסמוך למועד הסגירה. בהמשך, נשלח לחשוד מכתב מפורט נוסף מטעם היחידה החוקרת, הכל, בהתאם להנחית פרקליט המדינה והחלטת הנת"מ בעניין, ובדומה למה שנהוג בפרקליטות. יחד עם זאת, תתבצע חשיבה באשר למקסום האפשרויות לדאוג שהודעות אלו אכן מתקבלות ע"י הנמענים (דואר רשום). ככל שיתוקן החוק ותינתן אפשרות מבחינה משפטית לשלוח הודעות אלה באמצעים דיגיטליים (דואר אלקטרוני או מסרונים לטלפון הנייד), הנושא יבוא על פתרונו בדרך קלה ומהירה.
15	הודעות סגירה נשלחות בדואר רגיל	הודעות נשלחות על ידי המשטרה בדואר רגיל ואין דרך לדעת אם נמסרו כדין ומה המועד שבו התקבלו. מאחר שהודעה למתלונן על סגירת התיק של החשוד נשלחת בדואר רגיל לא ברור מהו המועד הקובע לתחילת מניין 60 הימים להגשת ערר מתלונן. מוצע למשטרה ולפרקליטות לבחון את האפשרות ליידע חשודים ומתלוננים כי תיקם נסגר באמצעים דיגיטליים עם אישור קבלה ובמקרים מסוימים בדואר רשום. עוד מומלץ כי בהודעת הסגירה תנקוב המשטרה בתאריך המועד הקובע לתחילת מניין 60 הימים להגשת ערר מתלונן.	**משטרת ישראל** ס' 237 לחסד"פ [נוסח משולב] קובע את דרכי ההמצאה ביחס למסמכים שיש להמציאם לאדם. בהתאם לסעיף, המסירה צריכה להתבצע באחת משתי חלופות: א. מסירה לידו של האדם, או, ככל שלא ניתן למצאו במקום מגוריו או עיסוקו, לידי בן משפחתו הבגיר הגר עימו. ב. בדואר רשום עם אישור מסירה. בהיעדר הוראת חוק המאפשרת המרה של "מסירה לידו" או של דואר רשום באמצעים דיגיטליים, לא ניתן להסתפק בידוע אדם באמצעים דיגיטליים, שכן לא הודעה כזו לא תעמוד בדרישות החוק. ככל שיתוקן החוק ותינתן אפשרות מבחינה משפטית לשלוח הודעות אלה באמצעים דיגיטליים (דואר אלקטרוני או מסרונים לטלפון הנייד) – הנושא יבוא על פתרונו בדרך קלה ומהירה.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מעבר לאמור, לא קיים כיום מרשם רשמי למענים דיגיטליים. לפיכך, למשטרה אין בהכרח פרטי מען דיגיטלי באמצעותו ניתן לשלוח הודעות כאמור. יצוין כי בימים אלה מקודמת הצעת חוק ממשלתית המבקשת להוסיף למרשם האוכלוסין גם פרטי מען דיגיטלי, וכן לקבוע הוראות שיאפשרו המרה של מסירה פיזית למסירה דיגיטלית. **משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** בתחילת שנת 2022 "עלתה לאוויר" אפליקציה ייעודית לחשודים ולנפגעי עבירה, במסגרתה הם מקבלים מידע על אודת ההליך המתנהל בעניינם באופן ישיר ומיידי. אומנם, הודעות אלו לא מהוות הודעות פורמליות על פי החסד"פ, אך יש בהן כדי ליידע את החשודים והמתלוננים על אודות החלטות שהתקבלו בעניינם. זאת ועוד, בימים אלו מצוי על שולחן הכנסת תזכיר חוק ביצוע פעולות באמצעים דיגיטליים, שנועד לאפשר המצאת מסמכים רשמיים של גופי הממשל לאזרחים באמצעים דיגיטליים במקום בדואר רשום. החוק נועד לחול על כלל המשרדים הממשלתיים, ובכלל כך, גם על משטרת ישראל ופרקליטות המדינה.
16	היעדר הנמקה	בבדיקת 34 החלטות בבקשות של חשודים לשינוי עילת סגירה או בעררי מתלוננים שנבדקו, נמצא כי 13 מהן לא היו מנומקות, אלא נכתבו באופן לקוני. על היחידות החוקרות וגורמי התביעה להקפיד כי בסיכום תיק החקירה החלטות על הסגירה וסיווג עילת הסגירה תהיינה מנומקות. כמו כן, עליהם להקפיד כי החלטות הדחייה של בקשה לשינוי עילת סגירה וכן דחיית ערר מתלונן יהיו גם הן מנומקות.	**משטרת ישראל** בהחלטת גורם מוסמך לסגור תיק נדרש רישום מפורט ומנומק ביומן התיק. בהחלטת דחייה של בקשה לשינוי עילת סגירה/ ערר נדרש פירוט של עיקרי הנימוקים. נימוקי עילת הסגירה או נימוקי החלטות של בקשות לשינוי עילת הסגירה/ערר של תיק חקירה מפוקחים ונבדקים במסגרת הבקרות המקצועיות המבוצעות במערך הפרוס ע"י הרמה הארצית הממונה. בימים אלה נכתב חידוד ההנחיות בנושא חובת ההנמקה. יופץ לשטח לאחר קבלת אישור פיקוד. בנוסף, ביום עיון שנערך בחודש מרץ 2022 לכלל ראשי השלוחות בחטיבת התביעות חודדו ההנחיות לטיפול בעררי מתלוננים ובבקשות חשודים לשינוי עילת סגירה לרבות החובה לתעד את נימוקי ההחלטה.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים) ככלל, הפרקליטות מקפידה לפרט בכל תיק שנסגר את נימוקי הסגירה במסגרת חוות הדעת הפנימית, בהסתמך עליה מתקבלת החלטת הסגירה. כך גם, ככלל, הפרקליטות מקפידה לפרט את נימוקי קבלת/דחיית הערר ו/או הבקשה לשינוי עילת גניזה במסגרת ההחלטות. במקרים בהם מתלונן פונה ומבקש את נימוקי סגירת התיק לשם הגשת ערר על החלטת הסגירה, עיקרי הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה נמסרים לו.
17	חסמים בעיון בחומרי חקירה ובצילומם	בביקורת עלו פערים בכל הנוגע להעברת צילום חומרי חקירה לחשודים ולמתלוננים המבקשים להגיש ערר. היכולת להשיג על עילת סגירה או לערור כנגד סגירת תיק עלולה להיפגע אם אין מתקבל חומר הראיות המלא ובכך עלולה להיפגע זכותו של האזרח לערור או לבקש שינוי עילת סגירה המעוגנת בחוק. על המשטרה לאתר את החסמים המונעים קבלת חומרי חקירה לחשודים ולמתלוננים ולפעול להסירם, כך שיוכלו לממש באופן מלא את זכותם להגשת ערר או בקשה לשינוי עילת סגירה. בבחינה זו מוצע לשתף ארגונים רלוונטיים ונציגות עורכי דין פליליים העוסקים בנושא.	**משטרת ישראל** נושא צילום חומרי חקירה ע"י חשודים ומתלוננים המבקשים להגיש ערר יתווסף לנוהל המשטרתי העוסק בנושא: "הטיפול בבקשת חשוד לשינוי עילת סגירה של תיק החקירה" (300.05.271).
18	הקצאת משאבים לצורך יישום חוק הסדר מותנה	המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר לא קיימו דיוני סטטוס כמתחייב בסיכום התקציבי וממילא המשטרה לא הציגה למשרד האוצר את נתוני הביצוע של היחידה ומצבת כוח האדם בחטיבת החקירות ובחטיבת התביעות המוקצה ליישום חוק הסדר מותנה במשטרה. בשים לב להיקף הקצאה של 84 תקנים בהיקף תקציבי של 28 מיליון ש"ח לשנה לצורך העיסוק בתיקים המתאימים להסדר מותנה. ובשים לב, לשינוי הארגוני שערכה המשטרה בחטיבת התביעות עם הקמת יחידת הסדר מותנה שבה עשרות תובעים, מומלץ כי משרד האוצר	**המשרד לביטחון הפנים** בין השנים 2017-2019 , התקיימו דיונים בראשות סמנכ"ל את"ב במשרד לבט"פ או מי מטעמו וכן בראשות השר לבט"פ בדבר סטטוס יישום הסדר תיק מותנה בהם גם הוצגו נתונים אודות הסדר מותנה. בשנת 2019 הדיונים הופסקו, מאחר ובסיכום התקציבי הופסק המעקב אחר יישום הסכמים קודמים. המלצת המבקר מקובלת ע"י המשרד, ויתקיימו דיוני סטטוס באופן עיתי.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והמשרד לביטחון הפנים יפעלו לקבלת הנתונים מהמשטרה בהתאם להוראות ההסכם ויקיימו דיוני סטטוס באופן עיתי כדי לוודא כי המשאבים שהוקצו אכן מופנים באופן יעיל ומיטבי להשגת תכליות חוק הסדר מותנה.	**משטרת ישראל** ככל שתועבר דרישה לנתונים ו/או יתקיימו ישיבות סטטוס בנושא, משטרת ישראל תשתתף ותקח חלק בדיון.
19	הפעילות ביחידת ההסדר המותנה	יחידות החקירה העבירו תיקים רבים ליחידות הסדר מותנה, אף שעוצמת הראיות בהם הייתה נמוכה. שנת 2018 הייתה שנת שיא בעריכת הסדרים מותנים, כ-6,300 הסדרים, אך מאז ועד שנת 2020 ירד מספר ההסדרים בכ-40%, וירד בכ-17% סכום הקנסות והפיצויים. מגמת הירידה מנוגדת לצפוי, מאחר שהסדר מותנה הוחל משנת 2019 על כלל עבירות העוון וחטיבת החקירות העבירה מספר רב יותר של תיקים ליחידת הסדר מותנה. לנוכח מגמת הירידה במספר ההסדרים המותנים, על חטיבת התביעות וחטיבת החקירות במשטרה לפעול יחד להגדלת מספר התיקים הרלוונטיים שנסגרים בהסדר תוך קביעת כללים ברורים להעברת התיקים ביניהן. כמו כן, מוצע לקבוע לחטיבת החקירות יעד של מספר התיקים שיסתיימו בהסדר מכלל התיקים שהיא מעבירה ליחידת הסדר מותנה.	**משטרת ישראל** הכללים ביחס להעברת תיקי חקירה נקבעו בסעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 ובהנחיית יועמ"ש 4.3042. מהדו"ח עולה כי ישנה עליה בכמות התיקים המועברת ליחידות ההסדר. תיקי ההסדר מוגשים ומנוהלים ע"י חטיבת התביעות ולה הפררוגטיבה להחליט עם התיק מתאים להליך הסדר מותנה אם לאו. כמו כן, יש לזכור כי ההליך מותנה בהסכמת החשוד ועל כן, טיב הראיות והחלטת התובע אינם מספיקים לקיומו של ההליך במקרה זה. לעניין איכות התיקים יצוין, כי בינואר 2022 נכנס לתכנית העבודה השנתית יעד מפכ"ל הנוגע לטיפול איכותי בתיקי הסדר מותנה, לפיו יחידות החקירה תידרשנה לעמוד ביעדים יחסיים של סיום הליך בהסדר מותנה או כתב אישום, בהתאם להחלטת יחידות הסדר המותנה. עוד יצוין כי כחלק מתוכנית הבקרות השנתית, מדור פיקוח ובקרה בחטיבת התביעות מבצע בקרות גם בנושא דיות הראיות בתיקי הסדר מותנה.
20	השלכות הליך סגירת תיקים בהסדר על מספר כתבי האישום שמגישה חטיבת התביעות	הירידה במספר כתבי האישום של כ-1,800 (4%) שהוגשו על ידי התביעה המשטרתית בשנים 2016 - 2020 מוסברת בירידה המקבילה של כ-9,000 (5%) במספר תיקי החקירה הגלויים שנפתחו באותן שנים ולא בהתרחבות השימוש בהסדרים מותנים. מומלץ כי משרד המשפטים יבחן אם הליך הסדר מותנה מתאים למטרת חקיקתו - צמצום העומס על רשויות התביעה ומערכת המשפט - ואף ישקול להנחות את חטיבת התביעות והפרקליטות לקבוע יעדים להרחבת השימוש	**משטרת ישראל** כאמור לעיל, הכללים ביחס להעברת תיקי חקירה נקבעו בסעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 ובהנחיית יועמ"ש 4.3042. ביחס להמלצת המבקר כי משרד המשפטים ישקול להנחות את חטיבת התביעות לקבוע יעדים להרחבת השימוש בהסדרים מותנים, תוך צמצום השימוש בכלים הפליליים, בתיקים המתאימים, משטרת ישראל סבורה כי אין מקום לקביעת יעדים כמותיים, וזאת, לא רק על מנת למנוע השפעה על שיקול הדעת של התביעה אלא גם כדי לשמור על מראית פני הצדק.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהסדרים מותנים תוך צמצום השימוש בכלים הפליליים בתיקים המתאימים.	כפי שיפורט להלן, כל מקרה אשר עומד בתבחינים שנקבעו בחוק ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה נבחן לגופו. ככלל, בתיקים שעומדים בקריטריונים שנקבעו בחוק ובהנחית היועץ המשפטי לממשלה (עבירת עוון, העדר עבר פלילי 5 שנים לפני ביצוע העבירה וכד') מתקבל חיווי מחשובי במהלך העברת התיק לתביעה המצביע על התאמה אפשרית של התיק להליך הסדר מותנה. הגורם התביעתי המטפל בוחן את נסיבות העניין ואת התאמת התיק להליך הסדר מותנה. כמו כן, יודגש, כי קביעת יעד של סיום בהסדר מותנה אינה רלבנטית שכן לעיתים תיק אשר מבחינת התביעה מתאים להסדר מותנה לא יסתיים בהסדר בשל סירוב הנאשם (סירוב להודאה בעובדות/ סירוב לתנאי ההסדר / אי עמידה בתנאי ההסדר). בעניין זה, כאמור לעיל, חל שינוי במערכת המדידה המשטרתית ויחידות החקירה תמדדנה בהתאם להסכמת האזרח להסדרים בפועל. משטרת ישראל סבורה כי יהא בכך כדי להעביר ליחידות התביעה של הסדר מותנה תיקי איכות. עוד יצוין כי בעבר סברה החטיבה כי יש מקום לרדד את תנאי הסף לכניסה להסדר מותנה אך הדבר לא קודם. **משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** יודגש, כי המטרה העיקרית שעמדה בבסיס תיקון מס' 66 לחסד"פ, העוסק בסגירת תיק בהסדר מותנה, היא מתן הסדרת הליך חלופי להליך הפלילי "הקלאסי" של העמדת חשוד לדין, ללא הכתם של תיק פלילי. כפועל יוצא מכך, לתיקון החוק יש גם מטרה נוספת, והיא הפחתת העומס מהתביעה ובתי המשפט, אך בניגוד לאמור בדו"ח, אין זו המטרה העיקרית של תיקון החוק. יתירה מכך, סגירת תיק בהסדר מותנה משמעותה, פעמים רבות, העלאת העומס על גורמי התביעה, וזאת, בין היתר, בשל הצורך לבצע מעקב ארוך טווח אחר עמידת החשוד בתנאי ההסדר.

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד המשפטים- התייחסות מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) צמצום העומס על רשויות התביעה ומערכת המשפט היא רק אחת מתכליות החוק ומהווה כפועל יוצא מיתר תכליותיו. מטרתו המרכזית של החוק, היא לתת כלי בידי התביעה שיאפשר התאמה טובה יותר בין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה לבין חומרת התגובה החברתית המופעלת נגד העבריין. ההסדר המותנה יאפשר, במקרים ההולמים, הטלת סנקציה מתאימה, ללא הגשת כתב אישום וניהול הליך בבית משפט, על כל המשמעויות הנלוות לכך ובכלל זה הכתם של הרשעה פלילית, אשר ישמרו למקרים המצדיקים זאת. לצד זאת, ולפי דברי ההסבר לחוק, מטרת ההסדר המותנה לאפשר גם את הרחבת האכיפה על תיקים פליליים שכיום נסגרים מחוסר עניין לציבור בין מאחר שאינם מצדיקים סנקציה פלילית ובין בשל אילוצי כוח אדם וזמן שיפוטי. כך מטרת ההסדר המותנה לאפשר מענה ביניים הולם במקרים בהם נקיטת הליך פלילי הוא אמצעי חמור מדי בנסיבות העניין, אך סגירת התיק אינה ממצה את האינטרס הציבורי באכיפת החוק המצדיק תגובה חברתית הולמת. באשר למטרות השונות של החוק נכתב כך בדברי ההסבר (ה"ח 416 התשס"ט, עמ' 210): "הברירה בין שימוש בהסדר המוצע כדי להקל על העומס של בתי המשפט לבין שימוש בהסדר לצורך העמקת האכיפה במקרים שבהם התיקים כיום נסגרים בלא מענה נוסף, היא פועל יוצא של צרכים ואמצעים". מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) בשיתוף עם כלל הגורמים הרלוונטיים תבחן את אופן הגשמת הליך ההסדר המותנה את מטרותיו. כמו כן, ככל שיימצא שיש להנחות את רשויות התביעה לקבוע יעדים להרחבת השימוש בהסדרים מותנים, הנחיה כאמור יכול שתינתן על ידי היועצת המשפטית לממשלה בכובעה כראש התביעה הכללית. מכל מקום, אנו מפנים בעניין זה לתגובת המשנה לפרקליט המדינה לטיוטת הדו"ח, שהועברה אלינו, במסגרתה נמסר כי הפרקליטות מקבלת את ההמלצה לבחון גיבוש מתכונת עבודה שביסודה יעד רב שנתי להרחבת השימוש בהסדרים מותנים במקרים המתאימים. כמו כן נמסר כי יעד

טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כזה נכלל בתוכנית העבודה של החטיבה הפלילית לשנת 2022 בהתאם ליעדים שנקבעו בהסכם עם משרד האוצר. בחינות סוגיות אלו, כאמור לעיל, יעשו עד סוף שנת 2022.
21	הסדר מותנה בפרקליטות המדינה	מנתוני הפרקליטות עולה כי בשנת 2019 הסתיימו 194 תיקים בהסדר מותנה. בשנת 2020 הסתיימו 202 תיקים בהסדר מותנה, וזו עלייה של 4.12% בהשוואה לשנת 2019 ואי-עמידה ביעד שנקבע בפרקליטות (10%). מוצע כי הפרקליטות תבחן גיבוש מתכונת עבודה שביסודה יעד רב-שנתי להרחבת השימוש בהסדרים מותנים במקרים המתאימים, זאת לנוכח העמידה החלקית ביעד שנקבע לה בעריכת הסדרים מותנים בשנת 2020 בהשוואה לשנת 2019.	**משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** ההמלצה מקובלת על המשרד . יעד הרחבת השימוש בהסדרים מותנים במקרים המתאימים נכלל בתכנית העבודה של החטיבה הפלילית לשנת 2022, בהתאם ליעדים שנקבעו בהסכם עם משרד האוצר.

פרק שני

משרדי הממשלה

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	**היקף הפעילות בתחום המשמעת**	מספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים 2015 - 2020 גדל ב-126%, ועם זאת, שיעור המקרים שבהם מצאו אגף המשמעת או המשרדים כי יש ממש בחשד שהועלה ולכן ננקטו אמצעי משמעת או הוגשה תובענה לבית הדין למשמעת, מכלל הפניות שהתקבלו, פחת בשנים 2015 - 2020 מ-31% ל-20%. את הירידה בשיעור המקרים האלה יש לבחון על רקע הירידה שחלה במספר חקירות המשמעת (18%) והגידול המצומצם שחל בהיקף התובענות שהגיש אגף המשמעת (כ-15%). נראה כי נעשה שימוש גובר והולך באמצעים הקלים ופחות, באופן יחסי, באמצעי המשמעת המחייבים נקיטת הליך בבית הדין למשמעת. מומלץ כי נש"ם תוודא שהירידות הניכרות במספר הפניות יחסית למספרי העובדים בגופים מסוימים (רשות המיסים בישראל, רשות שדות התעופה, המוסד לביטוח לאומי, משרד החוץ, משרד ראש הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה), אינן נעוצות בצמצום הטיפול של הגופים האלה בחשדות לעבירות משמעת. כמו כן, על הרשות הארצית לכבאות והצלה ועל המוסד לביטוח לאומי להעביר לטיפול הנציבות את כל המקרים שבהם עולים חשדות לעבירות משמעת, ועל הנציבות לטפל בהם כנדרש. מומלץ שנש"ם תחדד את הנחיותיה בכל הנוגע לטיפול בעבירות משמעת בקרב משרדים שבהם שיעור התובענות שהוגשו נגד עובדיהם מכלל התובענות קטן במידה ניכרת מחלקם של עובדיהם מסך העובדים שחל עליהם חוק המשמעת. זאת, כדי לוודא שהנתונים על המשרדים האלה אינם נובעים מאכיפה חסרה של כללי המשמעת.	**נציבות שירות המדינה** כמצוין, מספר תיקי המשמעת גדל בכל שנה. עם זאת, לא גדלו משאבי אגף המשמעת ואגף החקירות. הגשת תובענות משמעתיות תלויה בקיום חקירת משמעת ולאחר מכן בטיפול תובע משמעת, קיומן של ראיות לכאורה ועניין לציבור בהגשת התובענה. כאשר ישנה ירידה במספר תיקי החקירה צפויה ירידה גם במספר התובענות. למרות זאת, ישנה דווקא עליה במספר התובענות. במשאבים העומדים כיום לאגף המשמעת אין אפשרות להתמודד עם הגידול בכמות תיקי המשמעת אלא על דרך של העברת יותר תיקים להליך פנים משרדי והתמקדות בהגשת תובענות בתיקים החמורים. בתום הליך הייעוץ הארגוני יהיה צורך לתקנן מחדש את אגף המשמעת באופן שיתאים להיקף המשימות שלו. החובה להעביר כל חשד לעבירת משמעת לנש"מ הובהר לאחרונה למוסד לביטוח לאומי, כפי שהובהר גם בעבר. הדברים הובהרו ומוכרים גם לרשות הארצית לכבאות והצלה. **הרשות הארצית לכבאות והצלה** ההמלצה מקובלת. יבוצע.
2	הסיבות לסגירת תלונה	כרבע מהתלונות שהסתיימו במסקנה שאין מקום לנקוט אמצעי משמעת או להגיש תובענה, לא צוינה בנתוני דוחות מערכת מרכב"ה של נש"ם סיבת הסגירה - ממצא דומה לממצא שהועלה בדוח הקודם.	**נציבות שירות המדינה** בכל החלטה על סגירת תיק מצוינת עילת הסגירה ומוזנת למערכת מרכב"ה. המקומות בהם לא מופיעה עילת סגירה בדו"ח הינם מקרים בהם בתיק הייתה העמדה לדין (ואז אין מדובר בגניזה), תיקים בהם עילת הגניזה היא סיום טיפול או בתיקים שנגנזו שלא על ידי אגף המשמעת.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שאגף המשמעת יציין את סיבת הסגירה המפורטת בדוחות מערכת מרכב"ה לגבי כל תלונה שנסגרת.	בימים אלו ובעקבות ההערות שהועלו במסגרת הכנת הדו"ח מתבצע מהלך מול מרכב"ה לתיקון של הצגת הנתון בדו"חות מרכב"ה.
3	משך הטיפול בעבירות משמעת	נש"ם לא קבעה תקן בדבר משך ההליך המשמעתי לרבות שלבי הטיפול בו. משך הטיפול הממוצע בתלונת משמעת התארך מ-18.5 חודשים בביקורת הקודמת ל-20.6 חודשים בביקורת הנוכחית: משך הטיפול הממוצע של אגף החקירות התארך בחודש וחצי, ושל אגף המשמעת - בחודש. רוב תלונות המשמעת (76%) הסתיימו ללא נקיטת אמצעי משמעת משרדי וללא הגשת תובענה, לרבות תלונות שהטיפול בהן התמשך מעל שנה ועד לכמה שנים. הימשכות ההליך המשמעתי באגפי החקירות והמשמעת, יותר משלוש שנים מאז דווח לנציבות על החשד לעבירות משמעת, הייתה שיקול מרכזי בהפחתת הענישה. מומלץ שנש"ם תקבע תקן למשך ההליך המשמעתי על שלביו, באופן שיאפשר לממש את תכליות הדין המשמעתי ולקיים את הוראות חוק המשמעת, תוך שמירה על זכויות העובדים. יש לוודא כי האמצעים שבידי האגף מתאימים למילוי משימותיו.	**נציבות שירות המדינה** נושא תקן למשך ההליך המשמעתי בהקשר הטיפול של אגף המשמעת נכלל בהליך הייעוץ הארגוני המתבצע בימים אלה באגף, בשיתוף עם חברת לוטם, וקביעת תקן בנושא נכללת בתוכנית העבודה של האגף לשנה זו.
4	שיקוף פעילות המשמעת לציבור	נמצא כי הפרסום השנתי של נש"ם לציבור בתחום המשמעת במסגרת דוח חופש המידע אינו מספק מידע מלא על הטיפול המשמעתי הכולל, וגם דוח אגף המשמעת אינו נותן ביטוי לכלל הפעילות של הגורמים השונים בתחום המשמעת, ובהם אגף החקירות ובית הדין למשמעת. לדוגמה בדוח חופש המידע מוצג נתון בדבר מספר החקירות שבוצעו בכל שנה ומידע על אמצעי המשמעת שהטיל בית הדין למשמעת, ואילו המידע על מספר התובענות שהוגשו ואמצעי המשמעת המשרדיים מוצג בדוח אגף המשמעת. עוד נמצא כי הנתונים בנוגע למשך ההליך המשמעתי אינם מוצגים בדוחות שנש"ם מפרסמת לציבור.	**נציבות שירות המדינה** הדו"ח השנתי של אגף המשמעת מביא פירוט רב ובחלוקות שונות אודות פעילות האגף. אין מדובר בדו"ח אודות פעילות אגפים אחרים כגון אגף החקירות או בית הדין למשמעת. מערכות המידע הקיימות כיום באגף אינן יודעות לספק נתונים אודות משך ההליך המשמעתי. נתון זה נכלל באפיון למערכת הניהול הממוחשבת של האגף אשר כיום שוקדת נש"מ על פיתוחה. בנוסף, מופצים חוזרי משמעת וחוזרי פסיקה עיתיים.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שנש"ם תפרסם לציבור דוח שנתי על פעילותה בתחום המשמעת ותרכז בו את כל הנתונים הרלוונטיים, לרבות על חקירות משמעת, תובענות שהוגשו ותוצאותיהן ושאר הטיפול בעבירות משמעת ומשכו, באופן שיאפשר להשוות בין השנים.	
5	קידום תיקון חוק המשמעת	נש"ם לא השלימה את פעולותיה הנחוצות לצורך קידום תיקון חוק המשמעת שהחל בשנת 2005. משרד המשפטים מצידו לא יזם קידום תהליך החקיקה, אלא המתין לטיפול נש"ם בהערותיו על טיוטת תזכיר החוק. בכלל זאת, נש"ם ומשרד המשפטים לא בחנו מאז הדוח הקודם את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולוועדות המשמעת. כיוון שכך, עדיין קיים חשש לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט הליכי משמעת מחמירים יותר או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר. מומלץ שנש"ם תפעל לקידום תיקון חוק המשמעת, ובכלל זאת תשלים את טיפולה בטיוטת תזכיר החוק, כדי שמשרד המשפטים יוכל להמשיך לקדם את הליך החקיקה. מומלץ שבמסגרת הטיפול בגיבוש נוסח עדכני מוסכם לתיקון החקיקה בין נש"ם למשרד המשפטים, יוסדר הטיפול ברובד הביניים של עבירות המשמעת וייבחן הצורך לחדש את פעילותן של ועדות המשמעת. כמו כן מומלץ שנש"ם תפעל לבחינה ולגיבוש של הסדר שישמש בסיס לתיקון חוק המשמעת, כגון ההסדר שהציעה ועדת קרמניצר - להקנות לממונים אמצעים מינהליים נוספים לטיפול בהפרות משמעת.	**משרד המשפטים** משרד המשפטים יזם ישיבה בהשתתפות אגף משמעת בתאגיד להתנעה מחדש של הליך החקיקה. במהלך הישיבה מופו הנושאים המרכזיים שנדרש לבחון את תיקונם, וסוכם כי נש"ם יבחנו את הנושאים שעלו ויעבירו טיוטת תזכיר מעודכנת. נקבעה ישיבת המשך לסוף החודש הנוכחי. **נציבות שירות המדינה** תיקון חוק המשמעת נכלל בתוכנית העבודה לשנה זו של אגף המשמעת ושל מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והעבודה בנושא החלה במטרה להציג עד סוף השנה תזכיר חוק. התזכיר צפוי לעסוק בכל הנושאים המפורטים בהמלצה.
6	ביטול ועדות המשמעת	נש"ם ומשרד המשפטים לא בחנו את ההסדרה הרצויה בנוגע לסמכויות המשרדים ולביטול ועדות המשמעת. כיוון שכך, עדיין קיים חשש לטיפול חסר ומקל במקרים שבהם ראוי היה לנקוט הליכי משמעת מחמירים יותר או להגשת תובענות במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בהליכי משמעת קלים יותר.	**משרד המשפטים** במסגרת הישיבה שצוינה לעיל, סוכם כי במסגרת התיקון ייכלל גם הנושא האמור.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ שבמסגרת הטיפול בגיבוש נוסח עדכני מוסכם לתיקון החקיקה בין נש"ם למשרד המשפטים, יוסדר הטיפול ברובד הביניים של עבירות המשמעת וייבחן הצורך לחדש את פעילותן של ועדות המשמעת. הצורך בהסדרה גובר בשל התמשכות הליכי המשמעת והעומס המוטל כאמור על אגף המשמעת, והוא אף עולה בקנה אחד עם מרכיב מרכזי ברפורמה שמקדמת נש"ם בניהול ההון האנושי בשירות המדינה - אצילת סמכויות נש"ם למשרדים.	**נציבות שירות המדינה** הטיפול בהסדרת סמכויות המשרדים בתחום המשמעת והטיפול ברובד הביניים של עבירות המשמעת הינם חלק מהכנת תזכיר חוק המשמעת כמפורט לעיל.
7	אמצעי משמעת משרדיים	מאז פרסום הדוח הקודם לא גובש הסדר הולם הנותן מענה לחולשת הטיפול של המשרדים בעבירות משמעת, בייחוד עבירות שחומרתן בינונית. הסדר כזה אף לא מוטמע בטיוטה של תיקון חוק המשמעת. מומלץ שנש"ם תפעל לבחינה ולגיבוש הסדר שישמש בסיס לתיקון חוק המשמעת, כגון ההסדר שהציעה כאמור ועדת קרמניצר, להקנות לממונים אמצעים מינהליים נוספים לטיפול בהפרות משמעת, כמו הקפאת קידום בדרגה לתקופה שתיקבע, שלילת הטבות מיוחדות והעברת העובד לתפקיד אחר.	**נציבות שירות המדינה** המפורט בהמלצה נכלל בהצעה לתיקון חוק המשמעת וייבחן במסגרת הכנת תזכיר החוק.
8	פרסום אמצעי משמעת שננקטו כלפי עובדים	נמצא כי אגף המשמעת לא פרסם הנחיות אופרטיביות בנוגע לפרסום הליכי המשמעת שהמשרדים נוקטים, כנדרש על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה. מומלץ כי נש"ם תסדיר כללים לפרסום הליכי משמעת ותפעל להטמעתם במשרדים.	**נציבות שירות המדינה** הנושא ייבחן במהלך שנה זו.
9	ערר על החלטת אגף המשמעת	אין אפשרות להגיש ערר על ההחלטות בתחום המשמעת (שאינן בתחום ההטרדות המיניות). החל מיוני 2017 המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה היא הגורם המטפל בעררים של נפגעי עבירה על החלטות אגף המשמעת בעבירות של הטרדות מיניות, אך טרם אושר נוהל קבוע המסדיר את הגורם שיטפל בערר.	**נציבות שירות המדינה** כאמור בהמלצה, טיוטת נוהל בנושא הועברה זה מכבר לבחינת משרד המשפטים ונש"מ פועלת מול המשרד להכרעה בנושא.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי נציב שירות המדינה ימשיך לפעול לאיתור גורם מתאים לטיפול דרך קבע בעררים, בתיאום עם משרד המשפטים, ובכלל זה יושלם הטיפול בטיוטת הנוהל שאגף המשמעת העביר לפרקליטות המדינה במאי 2021. עוד מומלץ כי נש"ם תבחן אפשרות להסדיר את זכות הערר על החלטות אגף המשמעת בתיקי משמעת שיש בהם נפגעי עבירה.	
10	פרישה חלף המשך הליכים משמעתיים	נש"ם קבעה בנוהל כי על משרד שבו מבקש עובד שפרש להיות מועסק לוודא כי הנתונים על אודות ההליכים המשמעתיים או הפליליים שנוהלו נגדו יהיו גלויים לפני הגורם המאשר את ההעסקה, וכי הנתונים יישקלו לפני קבלת החלטה אם לשוב ולהעסיקו. עם זאת, נש"ם לא עדכנה את הנוהל כאמור בהמלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם, כיוון שלא כללה בין השיקולים בהחלטה על הפסקת ההליך המשמעתי בעקבות פרישה גם את הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד. מומלץ שנש"ם תקבע בנוהל כי החלטה אם להפסיק הליך משמעתי בעקבות פרישה תתבסס גם על הערכת הסיכויים שהעובד ישוב לשירות המדינה בעתיד.	**נציבות שירות המדינה** השיקול של סיכויי חזרתו של העובד לשירות המדינה נכלל בשיקולים הנבחנים בעת קבלת החלטות בנושא. נש"מ תפעל להוספת השיקול לפירוט השיקולים בנוהל.
11	הסמכת חוקרי משמעת	נמצא כי אגף החקירות מסמיך את חוקרי המשמעת במשרדים בלי שווידא שהם עומדים בתנאי הסף ומאריך את תקופת הסמכתם בלי לוודא שעמדו בתקופת הניסיון. מומלץ שאגף החקירות יוודא כי חוקרי המשמעת במשרדים, הגם שהם אינם עובדי אגף החקירות, עומדים בתנאי הסף שהוא קבע וכי הם עוברים הכשרה ומוסמכים במועדים שנקבעו. עוד מומלץ שאגף החקירות יוודא עם המשרדים שיש מקום להאריך את תוקף הסמכת החוקר, בטרם יאריך את תוקפה.	**נציבות שירות המדינה** אגף החקירות יוודא מול המשרדים את תנאי הסף ותוקף הסמכת החוקרים.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	מספר חוקרי המשמעת במשרדים	לפי ניתוח שנעשה יש למנות חוקרי משמעת ב-49 משרדים; וב-6 משרדים אחרים אין צורך למנות חוקרי משמעת; לא נקבע אם יש למנות חוקרים ב-8 משרדים, ואם כן - כמה חוקרים, ובסך הכול יש למנות, על פי הדוח, 120 חוקרים. בפועל היו בשנת 2021 במשרדים 112 חוקרי משמעת, ונמצאו פערים בין התפלגות החוקרים בין המשרדים על פי הנדרש, לבין ההתפלגות בפועל: בפועל מונו בהם 94 חוקרים (78% מהנדרש); ב-14 מ-49 המשרדים האמורים (29%) שבהם נדרש למנות חוקרי משמעת על פי הנדרש, לא מונו חוקרים. ב-12 משרדים נוספים (22%) מספר חוקרי המשמעת היה קטן מהנדרש; ב-8 המשרדים האמורים היו חוקרים. מומלץ שנש"ם תפעל לתיקוף מספרי החוקרים הנדרשים בכל המשרדים ולמינוי חוקרי משמעת בהיקף הנדרש בכל הגופים שחל עליהם חוק המשמעת. עוד מומלץ שאגף החקירות יוודא כי חוקרי המשמעת במשרדים עומדים בתנאי הסף שהוא קבע, וכי הם עוברים הכשרה ומוסמכים במועדים שנקבעו, וכן יוודא עם המשרדים שיש מקום להאריך את תוקף הסמכת החוקר קודם שיאריך את תוקפה.	**נציבות שירות המדינה** נש"מ תפעל לציוות חוקרי המשמעת במשרדי הממשלה, כפי שבוצע עד כה בהצלחה ובדגש על "תנאי הסף- 12 שנות לימוד (למרות שרובם של החוקרים הינם בעלי תואר ראשון ובחלקם אף תואר שני), במשך כל השנים ביצעו תפקידם הנוסף ללא תמורה. אולם, מצד חלק המשרדים לא הייתה היענות מצד מועמדים להסמכה לחוקרי משמעת (ואף למרות שהוסמכו), זאת בשל אי קבלת "הטבה" – של "בתפקיד" או דרגה, כפי שמבוצע. לתפקידים אחרים בשירות המדינה : ממונות שוויון מגדרי, ממונה גזענות וכו'. בימים אלו נש"מ פועלת מול הגורמים הרלוונטיים במשרד לטיפול ולהענקת דרגה / "הטבה" "בנוסף לתפקיד" לחוקרי משמעת במשרדים, על מנת ליצור מוכנות והיענות מצד העובדים לביצוע תפקיד חוקר משמעת במשרדים.
13	קושי בגיוס חוקרי משמעת למשרדים	בתקופת הביקורת הנוכחית היו כאמור פערים בין התפלגות החוקרים בין המשרדים על פי הדוח לבין ההתפלגות בפועל. הפער בין מספר החוקרים הנדרש לבין מספרם בפועל היה גדול במיוחד במשרד החינוך - 3 חוקרים בפועל לעומת צורך ב-17 חוקרים; במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - חוקר אחד בפועל לעומת צורך ב-5 חוקרים; ובמוסד לביטוח לאומי - 2 חוקרים בפועל לעומת צורך ב-7 חוקרים. אגף	**נציבות שירות המדינה** בימים אלו, נש"מ פועלת לפתיחת "קורס חוקרי משמעת" נוסף למועמדים מהמשרדים ויח' הסמך ולגיוס עובדים מתאימים, לתפקיד חוקר משמעת (משרד). באשר למס' חוקרי המשמעת (במשרדי הממשלה וביח' הסמך), הומלץ בדו"ח הועדה הרלוונטי בעבר שהוגש לנציב שירות המדינה דאז, מאפיינים לקביעת מספר החוקרים לכל משרד על פי גודל המשרד, פיזור, אופי עיסוק המשרד, ולאחרונה אף על פי הנתונים בפועל, באשר לתיקי חקירה לכל משרד.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החקירות לא העלה את הקושי לגייס חוקרי משמעת לצורך מציאת פתרון בפני נציב שירות המדינה. על רקע החוסר ב-29 חוקרים ובפרט במשרד החינוך, מומלץ שנש"ם תפעל על מנת לתת מענה על קשיים בגיוס חוקרי משמעת במשרדים ותפעל להשלמת איוש מצבת החוקרים הנדרשת במשרדים. עוד מומלץ כי נש"ם תשקול להנחות את משרדי הממשלה לכלול במכרזים שהם מפרסמים באגפים הרלוונטיים גם את האפשרות למנות את המועמד שייבחר לתפקיד חוקר משמעת, נוסף על תפקידו העיקרי.	כל העת, נש"מ בחשיבה אודות "מצבת החוקרים" בכל משרד וזאת על פי המשתנים שצוינו, וכך תמשיך לפעול למצבת חוקרים עניינית, מטיבה ואפקטיבית. כמתואר לעיל, בימים אלו המשרד פועל מול הגורמים הרלוונטיים בנש"מ ומול הנהלות משרדי הממשלה לטיפול ולהענקת דרגה / "הטבה "בנוסף לתפקיד" לחוקרי משמעת במשרדים, על מנת ליצור מוכנות והיענות מצד העובדים לביצוע תפקיד חוקר משמעת במשרדים.
14	בית הדין למשמעת - קשיים מינהליים	קשיים שציין אב בית הדין בדוח הקודם טרם באו על פתרונם ובכלל זה קידום תיקוני החקיקה הנדרשים וסוגיית שלוחות בית הדין. חלק מהקשיים שהעלה אב בית הדין עשויים להיפתר באמצעות תגבור מצבת העובדים של בית הדין, בפרט משום שמשרה שנועדה לשופט נוסף הושאלה לאגף המשמעת. מומלץ שנש"ם תפעל לאיוש משרות שעומדות לרשות בית הדין למשמעת באופן שיסייע גם בהיבטים מנהליים של תפעול בית הדין, תשלים את גיבוש מסקנות הצוות המייעץ לבחינת איחוד בתי הדין למשמעת ותפעל ליישומן.	
15	פרסום פסקי הדין של בית הדין למשמעת	מאפריל 2016 פסקי הדין של בית הדין למשמעת (הכרעות דין וגזרי דין) מועלים באופן שוטף לאתר הנציבות שבתוך אתר האינטרנט של הממשלה (gov.il) תחת מידע משפטי. נמצא כי כיוון שחלק מהמידע על התיקים שהוזן חסר או לקוי, אפשרויות החיפוש והשליפה באתר חסרות. מומלץ כי נש"ם תפעל לתקן הליקויים שעלו בהזנת המידע על התיקים ולפיכך, באפשרויות החיפוש והשליפה באתר, ותזין באופן מלא את המידע על אודות פסקי הדין של בית הדין	

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למשמעת למסד הנתונים עליהם באתר האינטרנט הממשלתי, באופן שיאפשר חיפוש ושליפת החלטות בית הדין למשמעת לסוגיהם באופן יעיל. עוד מומלץ לבצע בקרה באופן עיתי על המידע המתפרסם באתר.	
16	השעיית עובדים בשל הליך פלילי או משמעתי	מספר העובדים המושעים במשך שלוש שנים או יותר ושיעורם מכלל העובדים המושעים עלה מ-28 (24%) במועד הביקורת הקודמת ל-43 (38%). נש"ם לא בחנה את ההיבט הכספי של תשלום שכר בתקופת השעיה ולא חישבה את העלות השנתית של תשלומי השכר לעובדים מושעים. על פי תחשיב של משרד מבקר המדינה, אומדן עלות השכר הכוללת לכל תקופת ההשעיה של 114 העובדים שהיו מושעים באוגוסט 2021 הסתכמה ב-67.6 מיליון ש"ח, ועלות השכר למעסיק המחושבת לפי 30% תוספת על השכר ברוטו היא 87.9 מיליון ש"ח. על נש"ם לפעול לצמצום תקופות ההשעיה הארוכות הכרוכות בתשלום שכר, אם באמצעות זירוז השלב בהליך המשמעתי המצוי בתחום אחריותה של הנציבות כאמור, אם באמצעות מימוש האפשרות לבחון הפחתת שכר, במקרים המתאימים, ואם באמצעות הגברת הפיקוח על המשרדים בכל הנוגע לקיזוז מהשכר המשולם לעובד המושעה בגין הכנסותיו מעבודה נוספת, כדי למנוע תשלום שכר בתקופת ההשעיה שלא כדין. עוד מומלץ, כי נש"ם תבחן דרכים נוספות להתמודד עם השעיות הנמשכות תקופה ארוכה, הן בהיבט של מילוי תפקידו של העובד המושעה, הן באמצעות בחינת מודל חילופי שיסקור באופן תקופתי את המשך ההשעיה ותחולתה ויעודד עובדים בהשעיה ארוכה למצוא תעסוקה פרטית באישור, כנגד הפחתה חלקית בשכרם. כמו כן, נוסף על הפעולות שנקט משרד המשפטים, עליו לפעול לצמצום משך הטיפול בתיקים שבהם מעורבים עובדים המושעים מעבודתם.	**משרד המשפטים** ייעשה מאמץ, במסגרת המשאבים הקיימים והשיקולים הנוספים, לטפל במהרה בתיקים אלו. **נציבות שירות המדינה** עיקר התארכותן של תקופות השעיה נובע מהתארכות ההליכים הפליליים, עליהם אין לנש"מ כל שליטה. ככל שמדובר בהשעיה בעקבות הליך משמעתי (ולא פלילי) לרוב מושעה העובד רק מרגע הגשת התובענה המשמעתית לבין הדין ואז פועל אגף המשמעת לזירוז ההליכים ככל הניתן. באשר לפיקוח על המשרדים בנושא קיזוז שכר השעיה יצא השנה חוזר משמעת המדגיש את הנושא בפני המשרדים.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	מערכת ממוחשבת לדיווח על הליכים פליליים	לא הוקם ממשק ממוחשב וכי דיווחי המשטרה והפרקליטות לנש"ם, הם ידניים ולא נעשים באמצעות ממשק ממוחשב. זאת, למעט דיווחי המשטרה למשרד החינוך. מומלץ כי הגורמים הרלוונטיים - פרקליטות המדינה, המשטרה ונש"ם - יפעלו לקידום הקמת ממשק ממוחשב ביניהם לצורך העברת מידע על הליכים פליליים המתנהלים נגד עובדים שחוק המשמעת חל עליהם, כדי לייעל את העברת המידע ובתוך כך את הליכי קבלת ההחלטות על השעיית עובדים.	**משטרת ישראל** בפברואר 2022 התקיים דיון נוסף בנושא עם נציבות שירות המדינה (נש"מ), פרקליטות ונציגי משטרה – אח"מ/מדור חקירות, אח"מ/מדור מידע פלילי ונציגי אטו"ב. בפגישה הוחלט, באופן עקרוני, כי נש"מ תתחזק קובץ "עובדי מדינה" ותעבירו למשטרה. בכל תיק שמעורב בו עובד מדינה (הצלבה לפי ת.ז מול הקובץ שיועבר מהנש"מ) - תירשם אינדיקציה בתיק להעברת מידע לנש"מ, עפ"י צמתים שיוגדרו (כגון: הגשת כ"א, הסדר מותנה וכו'). האינדיקציה תועבר בממשק גם לפרקליטות, לצורך העברת מידע על שלבים המנוהלים על ידה. משמעויות ולו"ז ליישום (במהלך 2022) יוגדרו ויוסדרו גם מול הפרקליטות ונש"מ, בכפוף לתעדוף. **משרד המשפטים** בתאריך 3/2/2022 נערכה פגישת התנעה לממשק ממוחשב בין פרקליטות המדינה, נש"מ ומשטרה. השתתפו נציגים רלבנטיים משלושת הגופים, מטעם "הלקוחות" ואגפי המחשוב. נציגי המשטרה עדכנו כי אין דרישת ייזום ("דמצ") לפרויקט מטעם אח"מ, הפרויקט אינו נמצא בתכנית עבודתם לשנת 2022 וכי לא יוכלו לפנות משאבים עבורו. חרף עמדת המשטרה, סוכם בין הפרקליטות לנש"מ על בחינת אפשרות לדיווח בין שני הגופים בלבד, על בסיס קבלת חיווי לעובד מדינה מנש"מ. הפרויקט תועדף בתכנית העבודה 2022 של פרקליטות ונש"מ. פגישת המשך תואמה לתאריך 23/3/2022. **נציבות שירות המדינה** בהתאם להחלטת פרקליט המדינה בנושא הוקם צוות משולב של נציגי משטרת ישראל, פרקליטות המדינה ונש"מ הפועל להקמת ממשק ממוחשב בנושא. הנושא מצוי בתכנית העבודה של נש"מ ושל פרקליטות המדינה לשנה זו.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	מערכת המידע של נש"ם ככלי ניהול מקצועי	בידי נש"ם אין נתונים אמינים ועקביים על שלבי הטיפול בעבירות המשמעת, ואין בידיה כלים מתאימים לבקרה ולמעקב אחר שלבי הטיפול בעבירות; עלו הפערים האלה במערכות המידע - 65% מתאי המידע של שלבי הטיפול במסד הנתונים של אגף המשמעת היו ריקים. למשל, ב-69% מהתלונות לא צוין במאגר באיזה שלב נמצא הטיפול בתלונה, וב-69% מהתלונות לא צוין מי הוא הגורם המטפל בתלונה; 74% מהתאים במסד הנתונים של אגף החקירות היו ריקים. למשל, ב-88% מהחקירות לא צוין במאגר התאריך שבו התקבלה התלונה, וב-74% מהחקירות לא צוין המספר הסידורי של החקירה; 69% מהתאים במסד הנתונים של בית הדין למשמעת - היו ריקים. למשל, ב-30% מהתיקים נותרו ריקים התאים שבהם יש לציין באיזה מחוז של בית הדין מדובר, וב-93% מהתיקים לא צוין תאריך הגשת התובענה. נכון לנובמבר 2021, תיק התלונה או החקירה הוא תיק פיזי, שחלק מהמידע בו מוזן ידנית למודול משמעת, ונש"ם לא גיבשה פתרון לקידום מחשוב התיקים. נש"ם לא הקימה מאגר אלקטרוני של נתונים על כל הליכי המשמעת שנפתחו שיאפשר בין השאר מעקב אחר ביצוע המלצותיה, ואין בידיה נתונים סטטיסטיים על מידת אימוץ המלצות אגף המשמעת בידי המשרדים או על פרק הזמן שחולף עד לאימוץ ההמלצות. מומלץ כי נש"ם תקים מאגר אלקטרוני לניטור הפעולות שנוקטים המשרדים בעקבות המלצותיה ולאיסוף נתונים סטטיסטיים על פרקי הזמן עד להשלמת פעולות המשרדים, וכי תכלול במאגר גם את נימוקי המשרדים להחלטותיהם שלא לאמץ את ההמלצות. מאגר כזה עשוי לשמש כלי ניהולי למעקב שיטתי אחר פעולות המשרדים, גם כדי לוודא שהן נעשות בסמוך למתן המלצת אגף המשמעת. מומלץ כי נש"ם תשלים את הסרת הרישום המשמעתי של עובד שהתיק המשמעתי בעניינו נגנז בשל חוסר ראיות או בשל היעדר אשמה או כיוון שנסיבות העניין	**נציבות שירות המדינה** אגף מערכות טכנולוגיות דיגיטליות פועל בימים אלו להקמת מערכת ממוחשבת מתאימה. כרגע נמצאים בשלב מכרז לקליטת צוות לפיתוח. הקליטה טעונה מציאת מקור תקציבי (שעדיין לא מובטח). הסדרת הרישום במרכב"ה של תיקים שנגנזו מתבצעת בימים אלו. בהמשך להעלאת נושא חשוב זה בעבר, והחל משנת 2021 נושא זה נמצא בראש המשימות העיקריות של אגף החקירות, הנושא הועלה בחשיבותו הרבה מול הנהלת נש"מ, הוקמו צוותים- אגף חקירות ואגף מערכות נש"מ, התקיימו מס' פגישות מקצועיות לאיפיון, בוצעו סיורים בגופים מקבילים ונוספים (פרקליטות, משטרת ישראל, רשות המיסים בישראל, הנהלת בתי המשפט), לבחינת המערכות שברשותם, והתקיימו בחינות למערכת הרצויה לאגף החקירות. המערכת הממוחשבת כמתואר לעיל, מצויה בראש סדר העדיפות לפעילות אגף החקירות בפעילותו החקירתית, בתיעוד והפקת נתונים כל זאת אל מול אגף מערכות מידע בנש"מ ומקודם בימים אלו.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אינן מתאימות להליך משמעתי, בתיקי משמעת שנסגרו לפני יולי 2021.	
19	מבנה ארגוני ותקינה של מערך המשמעת	בשנים 2015 עד 2020 מספר הפניות של משרדים לנש"ם כמעט הוכפל והגיע ל-2,460 פניות; מספר תיקי המשמעת שנפתחו בשנים אלו בעקבות הפניות גדל ב-126%, ובד בבד הצטמצם מספר התובעים וחוקרי המשמעת בנש"ם ב-13% (מ-23 בשנת 2015 ל-20 בשנת 2021). עקב צמצום משאבי האנוש בתחומי הליבה (חוקרים ותובעים) באגפי המשמעת, והגידול שחל במספר תלונות המשמעת, מספר התלונות לתובע ולחוקר גדל במהלך חמש שנים פי 2.5 ופי 2.8, בהתאמה (מכ-28 תלונות לתובע בשנת 2015 ל-69 תלונות לתובע בשנת 2020, ומכ-37 תלונות לחוקר בשנת 2015 לכ-104 תלונות לחוקר בשנת 2020). מנהל אגף המשמעת תיאר זאת לפני נציב שירות המדינה כהיעדר יכולת לתת מענה על צורכי המשרדים ועל צרכים של נפגעי העבירה בתיקי המשמעת. מומלץ שנש"ם תבחן את המשאבים של אגפי המשמעת והחקירות ואת תהליכי העבודה שבהם לנוכח המשימות המוטלות עליהם, ועל פי ממצאי הבחינה תקבע אם נדרש להוסיף משרות, ואם כן - תפעל להשגתן. עוד מומלץ כי נש"ם תפעל לאיוש כלל המשרות באגף החקירות. נוסף על כך, מומלץ שנש"ם תשקול לבצע משימות של חוקרי משמעת ושל תובעים גם באמצעות מיקור חוץ, במקרים המתאימים.	**נציבות שירות המדינה** בימים אלו נערך מהלך של בחינה וייעוץ ארגוני לאגף המשמעת באמצעות חברת לוטם, הבוחן גם את תקינת האגף ביחס למשימותיו, מבנה ארגוני, נהלי עבודה ועוד. בתום הליך זה יהיה מקום לשינוי מבנה ארגוני ותקנון מחדש של האגף. אגף חקירות: בשל חוסר בכ"א של חוקרים באגף החקירות מזה זמן, ולאחרונה עסקו בחוסר של 3 חוקרים, בימים הקרובים ייצא מכרז לאיוש 3 משרות (חוקרי משמעת), באגף החקירות. לאור הגידול במספר הפניות, מס' תיקי החקירה, ובמשימות מורכבות בפעילות האגף והן בפעילות הסמויה הנדרשת, יש לפעול ולקדם מול הנהלת נש"מ להגדלת התקנים באגף החקירות, נוכח מטלות רבות. האמור יש לבצעו תוך התאמת משרד מקום אחר בגבעת שאול ירושלים לאגף בכיר חקירות משמעת, שיותאם בשת"פ הנהלת האגף, לייעוד ומשימות הרבות של פעילות האגף.
20	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים	משרד המשפטים לא מיפה את התאגידים הציבוריים לשם איתור התאגידים שאין הוראה המסדירה את הדין המשמעתי החל על עובדיהם, ולא בחן את המשך הטיפול בהסדרת מערכת נורמטיבית מחייבת בנושאי המשמעת בהם. כמו כן, לא קודם	**משרד המשפטים** נש"ם טרם פנו למשרד המשפטים לקידום פתרון בעניין.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פתרון הסדרתי וחסרים כללים ונהלים המסדירים את הבירור והחקירה של חשד לעבירת משמעת בחלק מהתאגידים. מומלץ כי נציבות שירות המדינה, בהתייעצות עם משרד המשפטים, תפעל לגיבוש מערכת נורמטיבית להסדרת דיני המשמעת בתאגידים הציבוריים שעליהם חל חוק המשמעת, עם המשרדים האחראים לתאגידים.	
21	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים - בנק ישראל	אף שחלפו כ-15 שנה מאז החליטה הממשלה להחיל את חוק המשמעת על עובדי בנק ישראל, וחמש שנים מאז הביקורת הקודמת, הנהלת בנק ישראל טרם הסדירה מסגרת נורמטיבית שלמה לטיפול בעבירות משמעת בבנק ישראל. מומלץ כי הנהלת בנק ישראל תפעל להחלת חוק המשמעת על הבנק, ולחלופין תחיל עליו כללים דומים לכללי המשמעת החלים בשירות המדינה.	
22	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים - יד ושם	יד ושם (ארגון המעסיק יותר מ-800 עובדים) טיפל בחשד אחד לעבירת משמעת במשך יותר מחמש שנים ועשה שימוש בתקנון משמעת כללי שאינו מתאים לתחומי העשייה של הארגון. מומלץ כי תאגיד יד ושם יגבש כללים עדכניים לטיפול בחשדות לעבירות המשמעת, ובכלל זה בחשדות להטרדות מיניות, ויפעל בהתאם לאמור בהם, בדרך שתביא לטיפול ממצה בהיבטי משמעת בארגון.	
23	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים - מכון התקנים	הנהלת מכון התקנים סבורה כי ההסדרה הנורמטיבית הקיימת אינה נותנת לה את הכלים הנדרשים לטיפול בחשדות לעבירות משמעת של עובדי המכון.	

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי הנהלת מכון התקנים תשלים את המשא ומתן עם העובדים ותסדיר כלי עבודה מספקים לטיפול בחשדות לעבירות משמעת.	
24	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים - מגן דוד אדום	מגן דוד אדום - אין בידי הנהלת הארגון תמונת מצב מלאה על כלל החשדות לעבירות משמעת בארגון, על הליכי הטיפול בהם ועל תוצאותיהם. לדוגמה, אין בידי הנהלת הארגון נתונים סטטיסטיים על מספר תלונות המשמעת, על מספר המקרים שבהם ננקטו אמצעי משמעת ועל מספר העובדים שהושעו. על מד"א לרכז מידע מלא על כלל החשדות לעבירות משמעת בארגון, על הליכי הטיפול בהם ועל תוצאותיהם, לבקר את הטיפול בתחום המשמעת בכל חלקי הארגון ולוודא שהוא מבוצע כנדרש.	
25	החלת חוק המשמעת על תאגידים ציבוריים - התאגיד	מנתונים שהעביר התאגיד למשרד מבקר המדינה עולה כי מאז התחלת שידוריו ב-2017 ועד יולי 2021, עלו חשדות לעבירות משמעת ולהטרדות מיניות בנוגע ל-30 עובדים, והוא דיווח לנציבות על חלק מהם: 1.נמצא כי התאגיד ערך בירורי משמעת פנימיים (בלא להעבירם לנש"ם) לגבי 11 עובדים. לגבי 6 מ-11 העובדים המועד שבו התקבל הדיווח בתאגיד חל אחרי אוקטובר 2020, מועד חוות הדעת האמורה של משרד המשפטים. עם זאת, התאגיד לא דיווח עליהם לנש"ם, כנדרש. 2.מנובמבר 2020 ועד סיום בדיקת משרד מבקר המדינה, אוקטובר 2021, התאגיד העביר לנש"ם חשדות לעבירות משמעת של חמישה עובדים. 3.מאז הקמת התאגיד, ב-14 מקרים עלה חשד להטרדה מינית נגד עובדיו. התאגיד מסר שבשלושת המקרים הראשונים הוא טיפל בעצמו, כי לא ידע שנדרש להעביר חשדות כאלה לטיפול נש"ם (אחד המקרים האלה הועבר לנש"ם מאוחר יותר), ואת 11 המקרים הנוספים העביר התאגיד לטיפול נש"ם, כנדרש. מתשובות נש"ם והתאגיד למשרד מבקר המדינה עולים	**משרד המשפטים** בדו"ח ועדת פרוקצ'יה הוצגה עמדתו המשפטית של התאגיד שלפיה מדיניות הנציבות הקובעת כי הממונה בתאגיד אינה אלא" צינור "בלבד להעברת תלונה המוכתרת הטרדה מינית אליה והיא אינה רשאית לבדוק את התלונה לגופה, אינה תקפה מבחינה משפטית. משכך המליצה הוועדה כי הנושא יובא להכרעת היועצת המשפטית לממשלה. יצאה פניה מטעם ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לתאגיד בבקשה לקבל חוו"ד משפטית סדורה בנושא, וכן המשרד פועל לכנס דיון בהשתתפות נש"מ ויועמ"ש התאגיד, על מנת שניתן יהיה ללבן את הסוגיות הנדרשות. חוות הדעת האמורה טעם הועברה לעיון המשרד, שמעריך כי תתקבל בקרוב. **נציבות שירות המדינה** פרק הזמן למענה לפניות בנושא הטרדות מיניות (בכלל, ובתאגיד בפרט) צומצם משמעותית ולרוב עומד היום על 24 שעות עד מספר ימים.

הטיפול בעבירות משמעת בשירות המדינה - מעקב מורחב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חילוקי דעות בשאלה אם על התאגיד לדווח לנש"ם על כל חשד לעבירת משמעת. גם ועדת הבדיקה עסקה בכך. מומלץ שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן אם מדיניות הנציבות בנוגע לבירור תלונות על הטרדות מיניות בתאגיד השידור הישראלי תקפה מהבחינה המשפטית ויעביר את ממצאי בחינתו לנציבות ולתאגיד . מומלץ כי נש"ם תגבש כללי פעולה לטיפול בחשדות לביצוע עבירות משמעת של עובדי תאגיד השידור הישראלי ובפניות שעניינן הטרדות מיניות בתאגיד השידור, גם על סמך ממצאי הבחינה האמורה. על תאגיד השידור הישראלי לפעול בהתאם לכללים שתגבש הנציבות, כדי לוודא שעובדים בתאגיד זוכים ליחס מכבד משאר העובדים וממנהלי התאגיד השידור, וכדי לוודא שתלונות של עובדים ומנהלים יטופלו באופן ראוי. עד להשלמת בחינת הסוגיות האמורות, על התאגיד לדווח לנש"ם על חשדות לעבירות משמעת, ועל נש"ם לפעול לצמצום פרק הזמן למתן מענים על פניות התאגיד בענייני משמעת.	לאחרונה הועברה פנייה מהתאגיד למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בנוגע להסדרת הטיפול בהטרדות מיניות ואגף המשמעת יעביר התייחסותו בימים הקרובים.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	השפעת משבר הקורונה על הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2020	מומלץ כי משרד האוצר יגבש תוכנית רב-שנתית לצורך הורדת הגירעון לרמות שתוכננו לפני משבר הקורונה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** ההמלצה יושמה בחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה הממשלתית, תשנ"ב 1992, הסבר למתווה ומהות חשיבות ההתכנסות משוקף בדברי ההסבר להצעת החוק כפי שהועברה בחודש אוגוסט 2021, החוק עבר בכנסת בחודש נובמבר 2021.
2	שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה ומצבת הנכסים בדוחות הכספיים של המדינה	מומלץ כי משרד האוצר יעקוב מפעם לפעם אחר שיעור סעיף חייבים ויתרות חובה מהתמ"ג ושיעורו מכלל הנכסים, יבחן את משמעות השינויים בשיעורים אלו ויבצע בהתאם את הפעולות הנדרשות לביצוע ובכלל זה השלמת רישום מצבת הנכסים בדוחות הכספיים של המדינה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי יבחן את הצגת המידע כאמור בהמלצה.
3	אופן ההצגה והפרסום של הדוחות הכספיים	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יש שונות באופן ההצגה של סעיפים שונים בדוחות הכספיים בין משרד למשרד. כך לדוגמה, משרדים מסוימים כוללים בסעיף חייבים ויתרות חובה גם את "ההוצאות מראש" או את "ההכנסות לקבל", בעוד שאחרים כוללים סעיפים אלו בנפרד או תחת סעיפים אחרים. כמו כן, יש משרדים שמפצלים בדוח על המצב הכספי את סעיף "חייבים ויתרות חובה" ל"חייבים מעסקאות שאינן חליפין", ל"חייבים מעסקאות חליפין" וכן ל"חייבים אחרים", בעוד שמשרדים אחרים מציגים הפרדה זו רק בביאור. עוד עלה כי הדוחות הכספיים של המשרדים (דוחות סולו) אינם מתפרסמים לציבור. יצירת האחדה בדיווח ובהצגה של הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה השונים תסייע במלאכת איחוד הדוחות	**משרד האוצר -החשב הכללי** תקן חשבונאות ממשלתי מס' 1 בדבר הצגת דוחות כספיים מפרט למשל בסעיף 88 את הסעיפים להצגה במסגרת הדוח על המצב הכספי וכולל סעיפים נפרדים עבור חייבים בגין עסקאות חליפין וחייבים בגין עסקאות שאינן חליפין. עם זאת, סעיף 90 בתקן מתייחס לשינויים באופן ההצגה בהתאם למהות. קיים דוח לדוגמא למשרד ממשלתי שלפיו משרדים נדרשים להציג את דוחותיהם הכספיים. האחריות על הדוחות הכספיים הינה של המשרדים ואחריות רואי החשבון לבקרם ולוודא שנערכו בהתאם לתקינה המתאימה. ייתכנו מצבים בהם משרדי ממשלה יבחרו להציג בדוחותיהם הכספיים סעיפים בשורה נפרדת או לחילופין לקבץ מספר סעיפים יחד, וזאת בהתאם למהותיות החשבונאית באותו משרד.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על ידי אגף החשב הכללי, וכן תסייע לציבור משתמשי הדוחות הכספיים לבחון את פעילות משרדי הממשלה ולהשוות ביניהם. מומלץ כי אגף החשכ"ל יוודא שאופן ההצגה של הדוחות הכספיים סולו של משרדי הממשלה תואם למבנה האחיד כפי שעולה מהדוח הכספי לדוגמה, וזאת כדי להקל את תהליך איחוד הדוחות הכספיים במסגרת הכנת הדוחות של המדינה. כמו כן מומלץ כי נוכח חשיבות המידע הכלול בדוחות הנפרדים של משרדי הממשלה, יפרסם אגף החשכ"ל דוחות אלה באתר המרשתת (האינטרנט) שלו.	במידה שהצגה שונה זו נעשתה בצורה מושכלת ע"י המשרד ובהתאם לתקינה החשבונאית, הרי שהדבר תקין. במידה שהמבקר זיהה הצגה של דוחות כספיים של משרד ממשלתי שעשויה לחרוג מהדרישות בתקינה החשבונאית, החשכ"ל ישמח לקבל מידע על כך על מנת שנערוך בירור מעמיק. חשוב לציין כי איחוד הישויות השונות לכדי הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה מתבצע לפורמט האחוד של דוחות המדינה, בהתאם לפריטים הכספיים שסווגו בספרי הגופים השונים.
4	הסתייגויות מהותיות הנוגעות לנתוני סעיף חייבים ויתרות חובה שבאחריות רשות המיסים בדוחות הכספיים של המדינה	נמצא כי משנת 2009 נרשמות בדוחות הכספיים של המדינה הסתייגויות מהותיות הנוגעות לנתוני הסעיף חייבים ויתרות חובה שבאחריות רשות המיסים. עוד נמצא כי אף שלדברי רשות המיסים היא החלה בטיוב הנתונים בדוחות הכספיים לפני כמה שנים, עד מועד סיום הביקורת היא לא סיימה פעולה זו. שיפור מערכות המידע הקשורות לרישום החייבים ולגבייה ברשות המיסים יביא לרישום מלא של הנכסים במסגרת הדוחות הכספיים, שכיום אינם מצוינים, ולהצגתם באופן נאות.	**משרד האוצר -החשב הכללי** ראה תגובה לליקוי 3 לעיל. כמו כן, כחלק מכך נקבעה פגישה עם חשב רשות המיסים לקבלת סטטוס בדבר טיוב נתוני החובות, בין היתר בהקשר של מערכות המידע. האחריות להסדרת הנושא הינה משותפת עם הנהלת רשות המסים. **רשות המיסים בישראל** החל משנת 2016 רשות המסים מבצעת פרויקט בשיתוף עם החשכ"ל ובסיוע משרד רו"ח KPMG, שמטרתו לשפר את מערכות המידע למצב של רישום חשבונאי תקין בכל מערך מס.
5	פרויקט טיוב נתונים וגבייה של החובות למשרדי הממשלה	מומלץ כי אגף החשכ"ל יפעל להשלמת הפרויקט לטיוב הנתונים ולקידום פעולות הגבייה בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, בפרט באלו שבהם יתרות חוב גבוהות.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי פועל לשם כך באופן שוטף, קוימו ישיבות עם משרדי רו"ח וחברות גביה לבחינת הכנסת צוותים ממוקדים לטיפול והשלמת הגביה, סידור תהליכי הגבייה וגביה בפועל.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	מערכות המחשוב של משרדי הממשלה לניהול החובות לגבייה	מאחר שעל פי נתוני אגף החשכ"ל, 64% מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מרכב"ה, ונוסף על כך, 44% מהם נוצרים ידנית, נוצר מצב של היעדר ידע מלא על אודות רשימת החובות ברמת המשרד וברמת הממשלה, וכן של היעדר נתונים מלאים בנוגע למצבת החובות למשרדי הממשלה וליחידות הממשלתיות ולגבייה בפועל. כפועל יוצא מהיעדר רישום מלא של החובות למשרדים כאמור, לא מתקיימת בקרה חשבונאית נאותה לגבי האפשרות של משרדי הממשלה למצות את זכויותיהם במלואן. מומלץ כי אגף החשכ"ל יפעל להשלמת הפתרון של מערכת גבייה רוחבית ממוחשבת שתוכל לתת תמונת מצב מהימנה בנוגע למצבת החייבים במשרדי הממשלה ותמצה את פוטנציאל הגבייה של הממשלה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** הנתונים במערכת מרכב"ה מתקבלים ממקורות שונים, חלקם ממשרדים הפועלים במודול הפיננסי במרכב"ה וחלקם באמצעות ממשקים ממערכות חיצוניות. הוראת תכ"ם 3.3.1 בנושא הגבייה מכווינה את משרדי הממשלה לביצוע גבייה אפקטיבית ובחינה, אחת לשנה, יחד עם מנכ"ל המשרד, האם קיימים חובות שעתידים להתיישן או שהבשילו להעברה לגבייה ב אמצעות גופי האכיפה השונים. כך, משרדי הממשלה, באמצעות הכלים והעקרונות המקצועיים אשר ניתנים להם על ידי החשב הכללי, בוחנים את התיישנות החובות וסוגרים מעגל באשר לטיפול בהם. הנחיות אלו רלוונטיות ליישום על ידי הגופים הממשלתיים הן במקרים בהם החובות מנוהלים במערכת מרכב"ה והן במקרים בהם החובות מנוהלים במערכות ייעודיות של המשרד. בנוסף, במענה החשכ"ל מאוגוסט 2021 , צוין כי בשנת 2019 החל תהליך בחינת הפתרונות האפשריים לבעיה זו, אם עבור משרדים שניהלו את חובותיהם באמצעות מערכת מרכב"ה, ואם עבור משרדים שטרם החלו בניהול החובות במרכב"ה אך מתכוונים לעשות כן. לאחר קיום ישיבות רבות בנושא, הוחלט על פתרון של מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הגבייה הממשלתית של משרדי הממשלה, מערכת טיוב אכיפה ורישום חשבונאי (להלן - מערכת מטאור). כן הוחלט כי הקמת המערכת תבוצע בשני שלבים: 1. שלב א', הכולל אפיון הדרישות וגיבוש מסמך אפיון למערכת; 2. שלב ב', הכולל את בניית המערכת וצפוי לארוך כשנה וחצי עד לעליית שלושה משרדי ממשלה ראשונים שישמשו כפיילוט למערכת. עוד צוין במענה החשכ"ל, כי בימים אלו הסתיים שלב א' של אפיון מערכת מטאור.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	דיווח לשרים על יישום החלטת הממשלה בנושא הגבייה	נמצא כי מינהלת היישום העבירה מאז הקמתה דיווח אחד לשרי האוצר והמשפטים, בפברואר 2019, ובו פורטו הפעולות שבוצעו עד לאותה נקודת זמן בהתאם להחלטה האמורה. על החשב הכללי ועל מנהל רשות האכיפה והגבייה במשרד המשפטים, העומדים בראש מינהלת היישום, לדווח דיווח שנתי לשרי האוצר והמשפטים בעניין הפעילות בתחום הגבייה כאמור בהחלטת הממשלה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** אגף החשב הכללי יפעל לדיווח לשרים בעניין הפעילות בתחום הגביה בתדירות גבוהה יותר. **רשות האכיפה והגבייה** תכנית העבודה השנתית של מנהל הגבייה ברשות האכיפה והגבייה , הכוללות התייחסות ליעדים, מדדים ולוחות זמנים שנקבעו בהקשר לאפיון וטיוב של החובות השונים למשרדי הממשלה המועברים לגבייה, מעודכנת במערכת תמר (תכנון ממשלתי רוחבי) בנוסף, הרשת פועלת לפרסום נתונים הנוגעים למנהל הגבייה במסגרת הדוח השנתי המפורסם לציבור, ובו מוקדש פרק נפרד לנתונים הנוגעים אל מנהל הגבייה הממשלתי.
8	תמריצים לשיפור הליכי הגבייה	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נערכו כמה דיונים של אגף החשכ"ל עם אגף התקציבים במשרד האוצר בנוגע למודל התמריצים, אך במועד הביקורת לא נקבע למשרדי הממשלה מודל תמריצים לגביית חובות. מומלץ כי בהתאם להחלטת הממשלה יקבע שר האוצר, בשיתוף אגף החשכ"ל, מודל תמריצים חיוביים ושליליים למשרדי הממשלה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** נבחנים מספר מודלים לתמרוץ מול אגף התקציבים, וכן מתבצעת עבודת בחינה מול מספר גורמים לבחינת מודלים נוספים לביצוע תגמול תמרוץ לעובדי הגביה, כמו כן, לאחרונה אושר על ידי הנציבות שדרוג מנהלי הכנסות וגבייה בחלק ממשרדי הממשלה לפי סרגל מדידה באופן שייתן ביטוי ותגמול לעבודתם. בנוסף, בהוראת תכ"ם 15.5.3 מוסדר הליך תמרוץ בהקשר של גביה.
9	נוהלי עבודה וסרגלי אכיפה וגבייה במשרדי הממשלה	עולה כי בשלושה משרדי ממשלה וגופי סמך מתוך עשרה שנבדקו בביקורת - במשרד לביטחון הפנים, בהנהלת בתי המשפט, ובמשרד התחבורה - לא הוסדרו סרגלי גבייה ואכיפה או הוסדרו באופן חלקי. מומלץ כי אגף החשכ"ל יפקח על יישום ההוראה ועל הסדרת סרגל הגבייה והאכיפה בכלל משרדי הממשלה. עוד מומלץ כי משרדי הממשלה שכבר יישמו את ההוראה	**משרד האוצר -החשב הכללי** הוראת תכ"ם 3.3.1 מנחה את המשרדים להגדיר סרגלי אכיפה והגבייה בהתאם לכללים שפורטו. באחריות המשרדים הממשלתיים לפעול בהתאם להוראה. ככל שישנן בעיות ביישום ההוראה, המשרד נדרש לפנות לחשב הכללי. נושא הטמעת סרגל הגבייה נמצא בבחינה.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והסדירו את סרגל הגבייה והאכיפה יבחנו מדי פעם בפעם את יעילותו והתאמתו בפועל לסוגי החיובים. כדי למצות את פוטנציאל הגבייה, מומלץ כי משרד התחבורה, המשרד לביטחון הפנים והנהלת בתי המשפט יפעלו להשלמת יישום סרגל האכיפה והגבייה במשרדיהם.	הנושא נבחן ונבדק מעת לעת, בין היעדים שהוכנסו לתכנית העבודה ישנו יעד "קביעת יעדי גביה בשיתוף חשב המשרד ובחינת העמידה ביעד" במטרה להגיע לסרגל גבייה יעיל ואפקטיבי. **המשרד לביטחון פנים** אגף החשבות במשרד לבט"פ מעביר חובות למרכז לגביית קנסות לאחר 5-6 חודשים מאחר ונמצא כי לחייב נדרש זמן להסדיר את הדרישות ולאחר מכן הוא מבצע תשלום ומקבל את אישור הכבאות. סרגל האכיפה שנקבע ע"י אגף החשב הכללי מתייחס לכלל משרדי הממשלה ואינו מותאם לכל משרד, על מאפייניו הייחודיים, באופן ספציפי. **הנהלת בתי המשפט** בהתייחסות לממצא יש לעשות אבחנה בין שני סוגי חייבים המופיעים בדוחות הכספיים: 1. חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין - מדובר בחובות בגין אגרות, קנסות או הוצאות שמקורן בדין או בהחלטות שיפוטיות. בהתאם לעיקרון "הפרדת הרשויות" הקובע כי על הרשות השופטת להיות עצמאית בהחלטותיה ולעסוק בשפיטה, הנהלת בתי המשפט אינה מבצעת פעולות גבייה אקטיביות בטיפול בגביית חובות של צדדים בהליך השיפוטי (קנסות, אגרות והוצאות). בהתאם, הנהלת בתי המשפט מעבירה למרכז גביית קנסות אגרות והוצאות ברשות האכיפה והגבייה (מג"ק), חובות בגין אגרות, קנסות והוצאות שנפסקו בתיקים המתנהלים בבתי משפט במסגרת הליכים פליליים ואזרחיים. החובות מועברים באמצעות ממשק ממוחשב. עם העברת החוב למג"ק מאופס החוב במערכת בתי המשפט, על מנת למנוע מצב של כפל רישום. בהקשר זה יודגש כי החל מיום 1.3.22 חובות בגין קנסות מועברים לגבייה באמצעות המג"ק החל מהיום הראשון להיווצרותם באופן שבגינם לא מתבצעת כלל גבייה בהב"ה. לאחרונה נכתב נוהל למזכירויות לעניין אופן הטיפול בחייבים אלו לשם

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			העברה תקינה שלהם למג"ק. הנוהל מגדיר למזכירויות כיצד יש לטייב את נתוני החוב כך שיועבר לאכיפה במג"ק. לכן, נראה כי ממצא זה אינו רלבנטי, שהרי אין צורך ביישום סרגל אכיפה וגבייה בהנהלת בתי המשפט עבור חובות אלו, שכאמור הנהלת בתי המשפט כלל אינה עוסקת בגבייתם בהתאם לדין. 2. חייבים בגין עסקאות חליפין - מדובר בחובות בגין שירותים הניתנים לגופים ציבוריים כמו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, ספקים וחייבים אחרים. יחידת ההכנסות והגבייה בחשבות מערכת בתי המשפט אמונה על גביית חובות אלו. במסגרת הליכי הגבייה מפעילה החשבות פעולות גבייה פאסיביות ואקטיביות. מידי חודש או תקופה שהוגדרה מראש מופק חיוב לחייב אשר מבוצע בגינו מעקב גבייה. ככל שלא משולם התשלום במועד שהוגדר לו מראש, מתחיל הליך גבייה. על אף שאין נוהל כתוב ישנם תהליכי עבודה מוסדרים וקבועים לטיפול בגבייה של חובות אלו, כמפורט להלן: פעולת הגבייה הראשונה שמופעלת הינה באמצעות שיחות טלפון לחייב לבירור סיבת אי תשלום החוב. ככל שלא צלחה הגבייה בדרך זו נעשית פנייה ללשכה המשפטית להתייעצות לעניין היתכנות לחילוט ערבויות (ככל שקיימים לאותו חייב) וכן, שליחת מכתבי אזהרה לחייב שנשלחים על ידי הלשכה המשפטית. ככל שלא צלח הליך הגבייה גם בדרך זו, ולחייב אין הסבר המניח את הדעת לעניין אי תשלום החוב, מבוצע חילוט ערבות החייב בהתאם לתנאי המכרז שזכה בו (ככל שהיא קיימת ומכסה את גובה החוב). לסיכום, לעניין חובות אלו המלצת המבקר מקובלת, הב"ה תפעל לעגן את התהליכים שפורטו לעיל בנוהל כתוב בהתאם להוראת התכ"מ.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נושא פרסום נוהל החייבים נמצא בתוכנית העבודה של חשבות משרד התחבורה, ובהתאם לכך, הנוהל צפוי להיות מוסדר במחצית הראשונה של שנת 2022.
10	אגרות מקצועיות	עולה כי אין מתודולוגיה סדורה בעניין הטיפול בכל 723 אגרות המקצוע במשרדי הממשלה. הדבר מביא לחוסר תיאום ולהיעדר אחידות בפעילות המשרדים, ואגרות המקצוע - אשר צריכות להיגבות פעם בשנה - נגבות בדרכים שונות ולעיתים אינן נגבות. עלה כי הסמכת המג"ק לגבות את כלל החובות בגין אגרות המקצוע הממשלתיות לא הוסדרה. מומלץ כי אגף החשכ"ל ישלים בשיתוף המג"ק את ההסדרה בנושא ייעול הגבייה הממשלתית בתחום האגרות המקצועיות.	**משרד האוצר -החשב הכללי** בכל הנוגע לאגרות המקצוע - בוצעה עבודה יסודית, בוצע פיילוט באגרות רואי חשבון והוכנה טיוטת הצעת חוק לחוק ההסדרים המסמיך את המרכז לגביית קנסות לגביית 723 אגרות מקצוע הנ"ל, העניין אף נדון בועדת שרים לחקיקה וקיבל את אישור הוועדה, ההצעה הוצאה מחוק ההסדרים הנוכחי ותיכנס לחוק ההסדרים הבא, לאחר הסמכת המרכז לגביית קנסות תעלה הגביה בתחום זה. עד להסדרת הנושא בחוק ההסדרים, המשרד פועל להמשך הסמכת המרכז לגביית קנסות לגביית אגרות שונות. **רשות האכיפה והגבייה** קידום הצעת החוק, שעניינה הסמכת המרכז לגבות את אגרות המקצוע תקודם במהלך שנת 2022 והיא חלק מתוכנית העבודה של רשות האכיפה והגבייה.
11	נתונים בדבר גביית חובות על ידי המרכז לגביית קנסות	עלה שהגידול בסכומי החובות שנגבו על ידי המג"ק (מכ-787 מיליון ש"ח בשנת 2019 לכ-921 מיליון ש"ח בשנת 2020, גידול של כ-17%) אינו מדביק את הגידול בסכומים שכוללים התיקים שהועברו לטיפולו (מכ-1.5 מיליארד ש"ח בשנת 2019 לכ-2 מיליארד ש"ח בשנת 2020, גידול של כ-37%), וזאת בשים לב לכך שבכל שנה מועברים חובות שהליכי גבייתם עשויים להיגרר	**רשות האכיפה והגבייה** גביית חוב אורכת בממוצע כ- 250 ימים. תקופה זו כוללת משלוח התראות, דרישות תשלום ומענה לפניות החייבים. לאור זאת, תיקים המתקבלים לגבייה במרכז לגביית קנסות החל מחודש מרץ והלאה, ייגבו באופן ממוצע רק בשנה העוקבת לקליטתם.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לשנה העוקבת, ושבכל שנה נגבים חובות שנגררו מהשנה הקודמת.	
12	נתונים בדבר גביית חובות על ידי מינהל הגבייה הממשלתי	עלה כי חל גידול ניכר במספר התיקים שנפתחו במנ"ג ובסכומם בשנים 2018 - 2020 מכ-30 מיליון ש"ח לכ-61 מיליון ש"ח, בה בעת סכומי הגבייה הישירה של המנ"ג לא גדלו משנת 2019 לשנת 2020 והסתכמו בכ-17 מיליון ש"ח. על המנ"ג לבחון נתונים אלו, לבדוק עם אגף החשכ"ל מהן הסיבות העיקריות לאי-הגידול בסכומי הגבייה הישירה ולפעול בהתאם.	**משרד האוצר -החשב הכללי** מטבע הדברים למנ"ג עוברים חובות "ישנים יותר" וככל שהחוב ישן יותר כך עולה הקושי בגבייתו, נוסף על כך, הליכי גבייה באמצעות המנ"ג הינם "משפטיים" יותר ודורשים התערבות רשם ולכן ההליך ארוך יותר. **רשות האכיפה והגבייה** ממנהל הגבייה נמסר בתגובה כי הסיבה העיקרית לכך שסכומי הגבייה הישירה של מנהל הגבייה לא עלו על אף העלייה במספר התיקים שנפתחו, הינה שבשנת 2019 החל משבר ה"קורונה" שהביא לפגיעה כלכלית במשק ועלייה בשיעור האבטלה ופגיעה ביכולת החייבים לשלם את החובות. מעבר לכך, כתוצאה מהסגרים הממושכים שהיו במהלך שנת 2020 , לא התאפשר נקיטת הליכי גבייה באופן סדיר ע"י עובדי מנהל הגבייה. כמו כן, תיקון 68 לחוק ההוצאה לפועל ביחס ל"נגיף הקורונה" מנע אפשרות של נקיטת הליכים שמביאים גבייה משמעותית ובהם הגבלת רישיון נהיגה ותפיסת רכבים. עוד נמסר ע"י מנהל הגבייה, כי מאחר ובשנתיים האחרונות, כמות היוצאים מהארץ לחו"ל הצטמצמה משמעותית הליכים נוספים כדוג' הגבלת יציאה מן הארץ והגבלת דרכון, הפכו ללא אפקטיביים, בעוד שבתקופת שגרה מדובר בהליכים המביאים לגבייה רבה. בנוסף, בדומה לנרשם בסעיף 2 לתשובתנו ביחס למרכז לגביית קנסות, תיקים המתקבלים לגבייה במנהל הגבייה הממשלתי ייגבו רק בשנה העוקבת לקליטתם, כאשר זמן ממוצע מפתיחת התיק במנהל הגבייה ועד לסגירתו עומד על 183 ימים בממוצע.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בנוסף, ממנהל גבייה נמסר כי במהלך שנת 2021 ניכרת עלייה בהיקף הגבייה, כשהצפי הוא לעלייה של 57% ביחס לשנה הקודמת. כמו כן, ממנהל הגבייה הממשלתי צוין כי קיימת גבייה משמעותית הנובעת מתשלום חובות בשלב "טרום" המועבר ישירות לזוכים. כך לדוג, בשנת 2019 , נפתחו 61,704 פניות בסכום כולל של 83,855,645 ש"ח כאשר 13,155,347 ₪ נגבו בשלב הטרום ב 10,165 פניות . בשנת 2020 נפתחו 88,414 פניות) 50,000 מהם בערך של משרד התחבורה (בסכום כולל של 365,397,182 ₪ כאשר נגבה בפועל 41,721,464 ₪ בשלב טרום, ב 12,975 פניות. מדובר בעלייה של 320% בגבייה.
13	אופן העברת החובות ממשרדי הממשלה לרשות האכיפה והגבייה - העברת חובות למג"ק	נמצא שכ-25 משרדי ממשלה ויחידות סמך מעבירים את נתוני החובות למג"ק בממשק ייעודי, וכ-15 אינם עושים כן. על אגף החשכ"ל, בשיתוף משרדי הממשלה והמג"ק, לבחון באופן שוטף את הצורך בפיתוח ממשקים ייעודיים להעברת חובות למג"ק בהתאם למאפייני הגופים השונים.	**משרד האוצר -החשב הכללי** הדבר מבוצע באופן שוטף. מעבר להעברת החובות, המרכז לגביית קנסות פועל מכח פקודת המיסים גביה, חובות שלא עומדים תחת הקריטריונים להגדרה זו מחייבים צו הסמכה בין השרים, לאור חילופי הממשלות הרבות לאחרונה היה קושי במתן צו הסמכה. **רשות האכיפה והגבייה** המרכז פיתח ממשק גנרי וכל משרד ממשלתי יכול להחליט להתחבר אליו. יש מקרים שבהם אין כדאיות כלכלית לפתיחת התיקים בממשק, וזאת בשל מיעוט התיקים שהמשרד הממשלתי מעביר לטיפול המרכז לגביית קנסות. לצורך זה פותחה מערכת "אבן ראשה" המאפשרת פתיחת תיקים מרחוק ללא ממשק, ומאפשרת ביצוע מעקב אחר התיקים ואופן הטיפול בהם. לפיכך, עמדת המרכז לגביית קנסות, היא כל משרד ממשלתי שיפנה, יקבל סיוע להתחברות לממשק הגנרי שהוקם לשימוש משרדי ממשלה.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
14	חסימת אפשרות הטיפול בחוב לאחר העברתו למרכז לגביית קנסות	מתן אפשרות גבייה של חובות ע"י המשרדים אף לאחר שאלו הועברו לטיפול המג"ק, עלול להביא לביצוע פעולות על ידי המג"ק לשם גביית חוב גם לאחר שכבר שולם, דבר היוצר בזבוז של משאבי ציבור וכן פגיעה אפשרית באזרח ששילם את חובו. על אגף החשכ"ל להסדיר את הפעולות הנדרשות בעת העברת חוב לרשות האכיפה והגבייה, הן הפעולות של המשרד המעביר והן הפעולות של הרשות. יש לוודא שכלל המשרדים המעבירים את החוב לטיפול המג"ק, והחוב נגבה עבורם, חוסמים את האפשרות לביצוע תשלום אצלם כדי למנוע פעולות גבייה כפולות. כמו כן, על אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה להסדיר את נושא התשלום של שוברים שפג תוקפם.	**משרד האוצר -החשב הכללי** נושא זה יוסדר במסגרת הוראת התכ"ם שנבחנת בימים אלו וכן באמצעות הנחיה מטעם החשבונאית הראשית שעתידה להיות מופצת למשרדי הממשלה לקראת הדוחות הכספיים לשנת 2021. במסגרת ההערכות לדוחות כספיים לשנת 2021, הוצפה ע"י החשבונאית הראשית הנחיה למשרדי הממשלה באשר לרישום בדוחות הכספיים של חייבים בגין חובות שהועברו לטיפול רשות האכיפה והגביה, באמצעות המרכז לגביית קנסות או באמצעות הוצאה לפועל - מינהל הגביה הממשלתי. במסגרת ההנחיה, על משרדי הממשלה שהעבירו חובות לטיפול רשות האכיפה והגבייה לתאם את נושא רישום החובות מול רשות האכיפה והגבייה במטרה למנוע רישום כפול של החייבים. כמו כן, בכוונת החשבונאית הראשית לבדוק מול משרדי הממשלה הרלוונטיים שהנושא טופל בהתאם להנחיה. **רשות האכיפה והגבייה** ישנו כשל הטמון בכך שדואר ישראל מאפשר קבלת תשלום של שוברים שפג תוקפם. אכן מדובר בסוגיה בעייתית המקשה על החייבים, מחייבת תשומות רבות ותיאומים בין הגופים. יובהר כי המרכז לגביית קנסות עובד ללא שוברים פיזיים אלא שוברים מקוונים ולכן אין בעיה כזאת בתשלומים המבוצעים במרכז אלא רק בתשלומים מאוחרים המבוצעים עם שוברים ישנים של הגורם מטיל החוב. לאור זאת, מומלץ כי דואר ישראל לא יאפשר לקבל שוברים פגי תוקף. **דואר ישראל** הליקוי אינו של חברת דואר ישראל אלא של משרדי הממשלה. עם זאת, ניתן לציין כי בנק הדואר עובד באופן מקוון מול המג"ק והרשומות מעודכנות מייד עם ביצוע התשלום.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	אופן העברת החובות ממשרדי הממשלה לרשות האכיפה והגבייה - העברת חובות למנ"ג	נמצא שאופן העברת הטיפול בחובות למנ"ג כרוך בכמה פעולות ידניות שטמון בהן סיכון לטעויות, וכן אינה מאפשרת מעקב של הגוף הממשלתי על פעולות המנ"ג לשם גביית החובות. מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה, מינהלת היישום ואגף החשכ"ל יבחנו הקמה של מערך ממוחשב להעברת החובות למנ"ג. מערך מעין זה עשוי למנוע טעויות אפשרויות ויחסוך זמן ומשאבים נוספים בעת העברת החובות.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי בוחן הסדרה מיכונית של התהליכים אל מול רשות האכיפה והגביה. **רשות האכיפה והגבייה** עמדת משרד המשפטים ביחס לחובות המדינה הנגבים בהוצאה לפועל היא כי בהוצאה לפועל דין המדינה כדין האזרח, כך שהמדינה אף היא צריכה למלא בקשת ביצוע ולהגישה להוצאה לפועל. על כן, דומה כי אין סבירות בהקמת ממשק בכל הקשור להעברת חובות למנהל גבייה. עם זאת, רשות האכיפה והגבייה מסכימה כי יש לשפר את מערכת העברת החובות, אולם בהתחשב במספר הנמוך של החובות המועברים, יש לשקול את ההשקעה במונחי עלות/תועלת בהטמעת מערכת "מטאור" שאמורה להזין את מערכת "אבן בוחן" ואת מנהל הגבייה. עוד יצוין, כי בכוונת רשות האכיפה והגבייה לקיים דיון לבחינת מעבר למערכת "אבן בוחן" שממנה יופנו התיקים שבמנהל גבייה לטיפול בהוצאה לפועל.
16	אופן הרישום החשבונאי של חובות שמועברים למרכז לגביית קנסות - גבייה עבור משרדי ממשלה	הצגת חובות בטיפול המג"ק בדוחות הכספיים של הרשות בהיקף של כ-836 מיליון ש"ח נכון ל-31.12.2020, אשר הצפי לגביהם הוא העברת הכספים שייגבו בגינם למשרדי הממשלה, יוצרת מצג שהחוב הוא של רשות האכיפה והגבייה, אף על פי שהרשות משמשת צינור בלבד להעברת החובות למשרדים. וכפי שהרשות ציינה בדוחותיה הכספיים לשנת 2020, מהווה סטייה מכללי חשבונאות מקובלים, לעמדתה בהתאם לעיקרון הסטנדרט הכפול, ונדונה מול אגף החשב הכללי. יצוין כי הרשות מציגה בדוחות הכספיים שלה את סכום החוב גם בצד ההתחייבות עבור משרדי הממשלה.	**משרד האוצר -החשב הכללי** ראה תגובה לליקוי 14 לעיל. **רשות האכיפה והגבייה** הנושא נשקל ונדון בעבר מול אגף חשכ"ל. אופן ההצגה של הסעיפים בדוחות הכספיים של הרשות הינו בהתאם להנחיות שהרשות קיבלה מאגף חשכ"ל, כפי שמצוין בביאור 5 בדוח הכספי של הרשות. יצוין, כי קיימת טיוטת הוראת תכ"מ, שנכתבה ע"י חטיבת חשבונאות ודיווח באגף חשכ"ל, אשר באה להסדיר את נושא אופן הרישום והטיפול בחובות המועברים למשרדי ממשלה. אנו ממתינים לאישור ההוראה ע"י אגף חשכ"ל כדי לפעול על פיה.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה לשקול הצגה אחרת, נאותה יותר מבחינה חשבונאית, של חובות המועברים לטיפולו של המג"ק ושלאחר גבייתם מועברים ישירות למשרדי הממשלה בעלי החוב.	
17	אופן הרישום החשבונאי של חובות שמועברים למרכז לגביית קנסות - גבייה עבור אוצר המדינה	למרות הנחיית אגף החשכ"ל בדבר מחיקת הרישום הכפול, יש חוסר אחידות באופן ניהול הרישום במשרדים השונים. נמצא שיש עדיין מקרים שבהם החוב רשום בדוחות הכספיים של רשות האכיפה והגבייה, אף על פי שהוא מופיע גם בדוחות הכספיים של המשרדים, כדוגמת משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד הבינוי והשיכון. במועד סיום הביקורת אין בקרה על יישום ההנחיה, ועלולה להיווצר כפילות בהצגת נתוני החובות למדינה בדוח המאוחד. על אגף החשכ"ל להסדיר נושא חשבונאי זה ישירות מול המשרדים השונים, כדי שאלו יוכלו ליישם כיאות את ההנחיה, ובכלל זה לפרסם הוראת תכ"ם רלוונטית. זאת כדי למנוע אפשרות להצגה כפולה של חובות למדינה בדוחות הכספיים המאוחדים.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי מנחה את המשרדים לוודא שאין רישום כפול של חובות הן בספרי המשרד והן בספרי רשות האכיפה הגבייה, במקרים בהם הועברו חובות המשרד לטיפול רשות האכיפה והגבייה. יישום ההנחיה הינו באחריות המשרדים כמו הנחיות רבות אחרות שמועברות למשרדים באמצעות הוראות התכ"ם או החשבונאית הראשית ואולם, כפי שנאמר לעיל, בכוונתנו לבדוק את יישום ההנחיות. ראה גם תגובה לליקוי 14 לעיל. הוראת התכ"ם בנושא נמצאת בבחינה וטרם אושרה לפרסום ע"י הגורמים המוסמכים. **משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד מסכים להמלצה ובכלל זה לפרסום הוראת תכ"ם רלוונטית. **משרד הבינוי והשיכון** אגף החשכ"ל ציין לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי בכוונתו לפרסם בקרוב הוראת תכ"ם אשר תביא להסדרה של נושא הרישום והטיפול בחובות המועברים ממשרדי ממשלה לטיפול המג"ק וכי הוראת התכ"ם צפויה להסגיר הליך שלפיו יירשמו החייבים בדוחות הכספיים של המשרד הממשלתי שבו התהוו ולא יימחקו מהספרים גם המקרה של העברת החוב לטיפול המג"ק. לאחר שיגבה המג"ק את החוב, הוא יעביר את הסכומים למשרד הממשלתי, וזה יסגור את החוב בספריו.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רשות האכיפה והגבייה רשות האכיפה והגבייה פעלה על פי הנחיית אגף חשכ"ל. לכל משרד יש אחריות לפעול על פי הנחיות אגף חשכ"ל. לרשות האכיפה והגבייה אין דרך לוודא מי מהמשרדים פעל על פי ההנחיה. במידה וישנם משרדים שלא פעלו על פי ההנחיה, יש לפנות אליהם.
18	אופן ההיזון החוזר מרשות האכיפה והגבייה למשרדי הממשלה השונים	נמצא כי שלושה מ-14 משרדי הממשלה שנבדקו אשר מעבירים חובות לרשות אינם מקבלים היזון חוזר לגבי אופן הטיפול בחובות אלו. נוסף על כך, שישה משרדים שהרשות מפיקה עבורם דוחות ממערכת "בינה" ציינו שהנתונים המועברים אליהם הם סטטיסטיים בלבד ואינם מאפשרים לקבל מידע מסודר לגבי כל חוב וחוב, ואם הוא טופל או לא. מאחר שכאמור מרבית משרדי הממשלה אינם מחוברים למערכת אבן ראשה, המאפשרת לקבל מידע על אודות החובות שהועברו לטיפול, יש משרדים כדוגמת משרד האנרגייה שלא מחקו חובות בספריהם (אף כי חשבונאית יכלו לעשות כן) מאחר שלא קיבלו היזון חוזר שאִפשר להם לסגור את החובות בספרים. על רשות האכיפה והגבייה ועל אגף החשכ"ל לסייע בחיבור כלל משרדי הממשלה והיחידות הממשלתיות למערכת אבן ראשה, כדי שהמשרדים יוכלו לטפל בצורה מסודרת בחובות שלהם הן מבחינה תפעולית והן מבחינה חשבונאית.	**משרד האוצר -החשב הכללי** ראה תגובה לליקוי 6 לעיל. **רשות האכיפה והגבייה** אגף החשבות שולח מדי רבעון את הדוחות למשרדי ממשלה. במידה ואחד המשרדים לא קיבל את הדוח מכל סיבה שהיא, הוא מוזמן לפנות אלינו ולקבלו. בנוסף, יצוין כי המידע למשרדים נמצא במערכת "אבן ראשה". כל משרד שהתחבר למערכת יכול לשלוף הנתונים המעודכנים בכל עת שיחפוץ בכך, ללא תלות ברשות האכיפה והגבייה. המרכז לגביית קנסות פנה למשרדי הממשלה בקריאה להצטרף ולהימנות על המערכת. משרד שטרם התחבר למערכת עליו לפנות למרכז לגביית קנסות.
19	אופן העברת תשלומי הגבייה	נמצא כי אף על פי שהמג"ק גבה עבור שישה גופים ממשלתיים את חובם והעביר להם אותו, המשרד לביטחון הפנים ציין בפני צוות הביקורת כי הוא לא קיבל את המידע הנדרש כדי לסגור את החוב בספריו. תחת זאת,	**המשרד לביטחון פנים** הממשק עם המג"ק בעיתי מאוד. הממשקים מתקבלים פעם בחודש עוקב עם טעויות רבות, דבר הדורש בקרה ותיקונים במערכת מרכזה.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד זה קיבל העברה כספית אחת אשר אינה מפרטת בגין אילו חובות בוצעה הגבייה. מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה תקפיד להעביר בצורה מסודרת פירוט בנוגע לגבייה, לצד העברות התשלומים למשרדי הממשלה, כדי לאפשר למשרדים לפעול למחיקת החובות בספרים.	**רשות האכיפה והגבייה** אוסיף בהמשך להתייחסותנו לליקוי מספר 10 , כי ההעברות כספים למשרדי ממשלה המבוצעות ע"י המרכז לגביית קנסות, מבוצעות במערכת, כאשר כל העברת כספים מלווה בדוח המפרט את מהות התשלום.
20	אמנת שירות (SLA) - הקמת ועד מנהל - החשב הכללי ורשות האכיפה והגבייה	מומלץ כי אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה ימשיכו לשפר את שיתוף הפעולה בין משרדי הממשלה לגופי האכיפה, בין היתר באמצעות חתימה על מסמך אמנת השירות, וקידום הקמת הוועד המנהל על מנת שגביית החובות עבור המדינה תתבצע בצורה היעילה ביותר.	**משרד האוצר -החשב הכללי** מתקיימות ישיבות שוטפות בין נציגי המרכז לגביית קנסות לבין מחלקת הגביה בחשב הכללי ומשרדי הממשלה השונים, וכן מול החשבונאית הראשית, בישיבות נבחנים החיובים שמועברים מהמשרדים למרכז לגביית קנסות ומעודדים העברת חובות לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות. כמו כן בקובץ המיפוי שמועבר למשרדי הממשלה ומתבקש מהוראת התכם ישנן קטגוריות האם החוב מועבר למרכז לגביית קנסות לגבייה והסיבה לאי העברתו לטיפול על ידי המרכז לגביית קנסות, חובות שלא מטופלים על ידי המרכז לגביית קנסות נבחנם ומועברים לטיפול באמצעות המרכז לגביית קנסות. **רשות האכיפה והגבייה** לכל גוף קיימת האפשרות לצפות בתיקים המועברים לטיפול המרכז לגביית קנסות באמצעות מערכת "אבן ראשה", אך מוסכם כי יש להמשיך לפעול לטיפוח שיתוף הפעולה עם הגופים השונים, לרבות באמצעות חתימה על מסמך אמנת שירות.
21	פשרות והסדרי חוב - גבייה	מומלץ כי משרדי הממשלה יפעלו לגביית החובות סמוך למועד התגבשותם, כדי לצמצם מצבים של התיישנות החובות והגשתם למחיקה.	**הנהלת בתי המשפט** יש להתייחס בנפרד לשני סוגי החייבים הכלולים בדוחות הכספיים: 1. חייבים בגין עסקאות שאינן חליפין – כאמור מועברים לאכיפה וגבייה באמצעות המג"ק לרבות לעניין פשרות והסדרי חוב.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			2. חייבים בגין עסקאות חליפין - בהנהלת בתי המשפט קיימת ועדת מחיקות והסדרי חוב משרדית, שמונתה על ידי מנהל בתי המשפט בהתאם להוראת התכ"מ. ועדה זו דנה בחובות שבגינם נותרה יתרת חוב לאחר מיצוי אמצעי הגבייה המוזכרים לעיל. לדוגמה, כאשר לא ניתן לאתר את החייב או כאשר החייב לא מסוגל להיפרע מחובותיו מסיבות אחרות. חובות אלה מובאים לדיון בוועדה. במידה והוועדה מצאה כי לא מוצו כל האמצעים האפשריים למדינה, ממשיך הטיפול מול גורמים נוספים כגון: הסדר חוב ישירות מול החייב, העברה לטיפול באמצעות רשות האכיפה והגבייה בהליך של הוצאה לפועל כנגד החייב, או לחילופין הסתייעות בפרקליטות באמצעות הליך אזרחי בבית המשפט מול החייב. במקרים שבהם מצאה הוועדה כי קיימים נימוקים מספקים למחיקת החוב באפן חלקי או מלא, וכי סכום החוב למחיקה בסמכותה, יימחק החוב מרשימת החובות של המשרד. היה וסכום החוב אינו בסמכות הוועדה, תועבר בקשה מנומקת למחיקת החוב לוועדת המחיקות העליונה בחשב הכללי בהתאם להוראת התכ"מ לסיכום, לעניין החובות המעטים שנגבים ע"י הנהלת בתי המשפט (ולא באמצעות המג"ק), פועלת הנהלת בתי המשפט במהירות לצורך גבייתם כאמור ואף פועלת למחיקתם במקרה שהתיישנו וזאת, בהתאם להוראות התכ"מ בנושא. **משרד הכלכלה והתעשייה** ההמלצה מקובלת. **משרד המשפטים** המשרד פועל רבות בשנים האחרונות מול כלל הגורמים הרלבנטיים (משרד האוצר והחשכ"ל, רשות האכיפה והגבייה ומג"ק והיחידות המקצועיות) לגביית חובות שנים קודמות וכן לצמצום משמעותי בזמן הטיפול בחובות ישנים וחדשים כולל בקשה למחיקת חובות עבר.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לדוגמא, ברשם החברות הועברו בממשק תאנ"ה (חצי אוטומטי) חובות משנים קודמות בסך כ-1 מיליארד ₪ לגבייה במג"ק. בפרקליטות ובסניגוריה במידה והחיוב לא משולם תוך 75 יום הוא עובר לגבייה במג"ק. **משרד החינוך** חשבות המשרד פועלת ליישם המלצת המבקר יחד עם זאת, סמכות המשרד בנושא מוגבלת בכפוף להוראות חוק וחשכ"ל. **משרד הפנים** בשנת 2020 קיים גידול בחובות בשל חובות של סיעות אם שנוצרו בשנה זו עקב הגשת דוח מבקר המדינה על סיעות אם שהשתתפו בבחירות ברשויות ברשויות המקומיות בשנת 2018. יצוין כי נכון לתקופה זו – תחילת 2022, רוב החוב שולם. **רשות האכיפה והגבייה** עמדת המרכז לגביית קנסות, היא כל משרד ממשלתי שיפנה, יקבל סיוע להתחברות לממשק הגנרי שהוקם לשימוש משרדי הממשלה. **רשות המיסים בישראל** ברשות המיסים קיימות מערכות להצגת החובות מיד עם היווצרותם. מדיניות הרשות הינה לפעול בסמוך להיווצרות החוב, דבר שמקבל ביטוי ביעדים ובתוכניות עבודה ליחידות המס. נושא ההתיישנות מטופל בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, לכן המערכות מוכוונות למשלוח מכתבי אכיפת חוב מידי שנה בהתאם לכללי ההתיישנות והשיהוי. במקרים בהם מדובר בחייבים, בדגש על חברות סגורות שהשאירו חובות ואין נכסים שניתן להיפרע מהן, קיימות ועדות לבחינת מחיקת החוב

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בהתאם לסמכויות החשב הכללי. במקרים בהם מדובר בחייבים שנמצאים בהליכי חדלות פירעון בהליכי כינוס, פירוק או פשיטת רגל, המחיקה מבוצעת בהתאם להחלטות שיפוטיות בהליך. **הרשות הממשלתית למים וביוב** 1. מאז שנת 2013, בה הוקמה יחידת ההכנסות והגביה בחשבות רשות המים, החשבות פועלת באופן שוטף ומלא לרישום וגביית החובות של המשרד ומקיימת מעקב רציף וטיפול הדוק כנגד החייבים ובכלל זה העברת החובות למרכז לגביית קנסות לנקיטת הליכי הגבייה כנגד החייבים. 2. כפי שצוין במהלך הביקורת, כדי להגביר את הבקרה על עבודת המרכז לגביית קנסות, חשבות רשות המים מקיימת מעקב שוטף באמצעות ייזום וקיום ישיבות עם אנשי המרכז, בהן מקודם טיפול בתיקים מורכבים בהם המרכז נתקל בקשיים וכן באמצעות קבלת דוחות חודשיים מהמרכז, אשר נבחנים אל מול דוחות קודמים כדי לראות את התקדמות הגביה בתיקים שנמצאים בטיפול המרכז. 3. מחלקת הכנסות וגביה בחשבות רשות המים תשמח להצטרף ולקחת חלק בכל מערכת טכנולוגית חדשה שתשפר את הליכי הגביה עם המרכז. 4. נושא גביית החובות מהווה רכיב מרכזי בתפקידי החשב. במסגרת זו, עמדת החשב היא שגם חייבים שמתקשים לשלם את חובם ישלמו לפחות את הקרן וריבית מסוימת (הפחתת הריבית, אם היא נעשית, היא בכפוף לחוות דעת של רו"ח על יכולת כלכלית ובכפוף לאישור ועדת מחיקות בחשכ"ל). כך באחד המקרים הנושא הגיע אף לדיון בבית המשפט העליון, שהכריע לטובת המשרד. בתוך כך, פעל החשב להתקשרות עם רו"ח המתמחה בבחינת יכולת פיננסית שיסייע באיתור חייבים שהמשרד לא הצליח לאתר.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			5. למבקר המדינה נמסרה התייחסות רו"ח, העורך את הביקורת על ספרי הרשות, בדבר מתן גילוי מלא בדוחות הכספיים בכל הנוגע להפרשה לחובות מסופקים. **משרד התיירות** משרד התיירות יפעל עפ"י המלצה זו.
22	פשרות והסדרי חוב - מערכת דיווח	המצב הקיים - שבו במערכת הנוכחית מנוהלים רק תהליכי הוועדה העליונה בנושא פשרות והסדרי חוב, והוועדות המשרדיות מנוהלות במערכות מקומיות או בתהליכים ידניים - אינו מאפשר שקיפות, זמינות ואחידות של הנתונים. כך לדוגמה, לצורך ריכוז הנתונים השנתי של הפשרות והמחיקות פונה אגף החשכ"ל למשרדים, ואין באפשרותו לשלוף אותם מהמערכת הנוכחית. עוד עלה כי המצב כיום אינו מאפשר פיקוח ובקרה של אגף החשכ"ל אחר המחיקות בפועל במשרדים הממשלתיים בהתאם למה שאושר בוועדות המשרדיות ובוועדה העליונה. מומלץ כי אגף החשכ"ל ישלים הקמת מערכת אחת לניהול מרוכז של התהליכים בוועדות המשרדיות ובוועדה העליונה. הדבר יאפשר פיקוח ובקרה הדוקים יותר אחר הפשרות, המחיקות והסדרי החוב בכלל משרדי הממשלה, וכן שקיפות וזמינות של הנתונים שיסייעו באיגומם ובעיבודם.	**משרד האוצר -החשב הכללי** פותחה מערכת לניהול הוועדה העליונה לפשרות מחיקות והסדרי חוב, המערכת תושק ביום 29.03.2022, המערכת תוטמע בהתחלה לוועדה העליונה ולאחר מכן תורחב לוועדות המשרדיות. המערכת תאפשר בקרה, פיקוח ושקיפות על הנעשה בוועדות המשרדיות. ע"פ הוראת תכ"ם 3.3.4 בנושא, כל משרד מחוייב בדיווח שנתי למרכז הוועדה העליונה עד לסוף רבעון 1 של השנה העוקבת. במהלך השנה משרדים שהגיעו למכסת המחיקות המותרת להם מגישים בקשה לוועדה העליונה להרחבת סמכויות ומדווחים מעת לעת על הסטטוס בוועדה המשרדית. כשהמערכת שהוזכרה בסעיף 52 לעיל תוטמע ברוב משרדי הממשלה תתאפשר יכול מעקב תמידית על הנעשה בוועדות המשרדיות. כמו כן, גובש נוהל מסודר ע"י חטיבת חשבונאות ודיווח וחטיבת החוב בחשכ"ל לפיו תיבדק מחיקת המשרדים את החובות בפועל לאחר אישור מחיקתם ע"י ועדת הפשרות העליונה בחשכ"ל.
23	דוח גיול חובות	מאחר ש-64% מכלל החיובים במשרדי הממשלה אינם מנוהלים באמצעות מערכת מרכב"ה, לאגף החשכ"ל אין נתונים מלאים על אודות גיול יתרות החוב המופיעות	**משרד האוצר -החשב הכללי** במקרים רבים משרדי הממשלה הפועלים במערכת מרכב"ה משתמשים במערכות חיצוניות לניהול חייבים. אשר על כן, גם הנתונים שמקורם

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בדוחות הכספיים של המדינה, ואין לו אפשרות להפיק דוח גיול ליתרת החייבים ויתרות חובה המופיעה בדוחות הכספיים של המדינה. השלמת הפתרון של מערכת גבייה רוחבית תאפשר לאגף החשכ"ל, בין היתר, להפיק דוח גיול חובות ממערכת מרכב"ה ולשפר את מנגנון גביית החובות תוך תעדוף הליכי הגבייה בהתאם לגיל החוב. לדוח גיול חובות יש חשיבות רבה הן בסיוע לצורכי קבלת החלטה על מחיקת החוב וניהול גביית החובות, והן לצרכים חשבונאיים, כגון ביצוע הפרשה לחובות מסופקים. נודעת אפוא חשיבות רבה להשלמת טיוב הנתונים במערכות ייעודיות לניהול החייבים, כדי לאפשר הפקת דוח גיול חובות שלם ואמין שיסייע למשרדים בניהול החובות ולהציג באופן מלא ואמין את גיול החובות בדוחות הכספיים של המדינה.	במודול הפיננסי במרכב"ה אינם בהכרח מנוהלים בפועל במערכת מרכב"ה, אלא נרשמים בצורה סיכומית אחת לשנה או לתקופה. בהתאם להוראת תכ"ם 2.3.6 בדבר הפרשה לחובות מסופקים, ההפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה מחושבת בין היתר על סמך גיל החוב. בהתאם לכך, וכחלק מניהול החובות, על משרדי הממשלה לנהל רישום של גיל החובות. עוד צוין כי נעשָׂה פיתוח של מערכת גבייה ממשלתית רוחבית שתאפשר מעקב רוחבי אחר הניהול והטיפול בחייבים. בימים אלה פועל אגף החשב הכללי להקמת מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הגבייה הממשלתית של משרדי הממשלה, מערכת טיוב אכיפה ורישום חשבונאי (מערכת מטאור), אשר תוכל להציג את גיל החובות.
24	הפרשה לחובות מסופקים - מעקב אחר היקף ושיעור	מומלץ כי אגף החשכ"ל יעקוב אחר היקף ההפרשה לחובות מסופקים ואחר שיעורו מתוך סעיף חייבים ויתרות חובה, יבחן את המשמעויות מנתונים אלו ויפעל להקטנתם ככל שניתן.	**משרד האוצר -החשב הכללי** במסגרת עריכת ביאור חייבים ויתרות חובה בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה נעשות בדיקות אנליטיות שונות לצורך זיהוי חריגות ומגמות שדורשות התייחסות ביתרות החייבים ויתרות החובה וההפרשה לחובות מסופקים בגינם. בהתאם לכך, נעשות בדיקות מול הגופים הרלוונטיים למקרים אלו.
25	הפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה -	עשרה מ-15 המשרדים שנבדקו ביצעו הפרשה ספציפית ובחנו ביצוע הפרשה כללית בנוגע ליתרות החוב שלא בוצעה הפרשה ספציפית לגביהן; גוף אחד ביצע הפרשה כללית בלבד; וגוף אחר לא ביצע הפרשה לאחר בחינה של החובות אליו. אשר לשלושה מ-15 המשרדים	**משרד האוצר -החשב הכללי** הוראת תכ"ם 2.3.6 בנושא הפרשה לחובות מסופקים ומחיקת חובות אבודים קובעת כי תינתן עדיפות לחשב את ההפרשה לחובות מסופקים באופן ספציפי. היות וחישוב כזה מגלם את התנאים הייחודיים עבור כל חוב. במקרים בהם לא ניתן לחשב כאמור, תבוצע הפרשה כללית

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	אופן חישוב ההפרשה לחובות מסופקים	שנבדקו, הם אינם מיישמים את ההוראה ככתבה וכלשונה ואינם מבצעים כנדרש הפרשה כלשהי לחובות מסופקים בדוחות הכספיים, אף על פי שיש להם יתרות חייבים. על משרדי הממשלה ויחידות הסמך לבחון את אחוזי ההפרשה הכללית אחת לתקופה ולעדכנם בהתאם לגבייה בפועל, לגיל החוב ולניסיון העבר. נוסף על כך, על אגף החשכ"ל, בשיתוף משרדי הממשלה, להתאים את מערכות המחשוב במשרדים כדי שיוכלו לשמש בסיס נאות לחישוב ההפרשה לחובות מסופקים.	שתבוסס על נתוני חוב וניסיון העבר של המשרד. אופן החישוב מתבסס גם על הוראות התקינה החשבונאית. באחריות הגופים הממשלתיים ליישם את התקינה החשבונאית ואת הוראות התכ"ם ולוודא רישום מתאים של הפרשה לחובות מסופקים. כמו כן, רואה החשבון המבקר נדרש להתייחס לנושא ככל וזיהה ליקוי בהצגה בדוחות הכספיים. כחלק מהרצון לשפר את פני הדברים, נושא זה נכלל גם במסגרת חבילת הדיווח אותה רואי החשבון המבקרים ידרשו לשלוח לאחר חתימה על הדוחות הכספיים לשנת 2021. כמו כן, בימים אלה פועל אגף החשב הכללי להקמת מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הגבייה הממשלתית של משרדי הממשלה, מערכת טיוב אכיפה ורישום חשבונאי (מערכת מטאור). המערכת תוכל להציג את גיל החובות ולשמש, בין היתר, כבסיס לחישוב ההפרשה לחובות מסופקים. **רשות המיסים בישראל** ראה מענה לליקוי 4 לעיל. בנוסף, נתוני המידע לגבי החובות וודאיות גבייתם קיימים במערכות הגבייה של הרשות. **משרד התיירות** החשבונאית הנוכחית נכנסה לתפקידה במרץ 2020. היה צורך לטייב את הנתונים כדי לבצע הפרשה לחובות מסופקים. הפרשה כאמור תבוצע בדוחות הכספיים לשנת 2021.
26	הפרשה לחובות מסופקים במשרדי הממשלה - עמידה	עלה כי 14 מ-15 המשרדים שנבדקו אינם עומדים בהוראת התכ"ם הנוגעת לדרישות הגילוי על אודות התנועה בחשבון ההפרשה לחובות מסופקים, ובפרט אינם מציגים את היקף החובות שנמחקו ואת סכומי הגבייה של חובות מסופקים או אבודים, אם היו.	**משרד האוצר -החשב הכללי** החשב הכללי פועל לצורך השגת הנתונים מהישויות המאוחדות במטרה להציג את התנועה בחשבון ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים המאוחדים. כחלק מכך, הוגדר בהוראת התכ"ם בנושא פעולות לסוף שנה הצורך בדיווח על מעגל החובות, לרבות חובות

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בדרישות הצגת הגילוי בהתאם להוראת התכ"ם	על אגף החשכ"ל, בשיתוף החשבויות במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, לדאוג לעמידה בהוראת התכ"ם הרלוונטית, ובפרט לוודא את עמידת הגופים השונים בדרישות הגילוי כפי שהן עולות מההוראה. זאת לשם הצגה כנדרש של מצבת החובות עבור ציבור משתמשי הדוחות הכספיים.	שנמחקו ונגבו באותה שנה. כמו כן, בחבילת הדיווח שתוגש ע"י רואי החשבון המבקרים עבור הדוחות הכספיים לשנת 2021 נוספה דרישה להתייחסות רואי החשבון לנושא זה. נציין כי הצגת הנתונים כאמור כרוך באיסוף רב של נתונים מכלל היישויות המאוחדות, בכלל זה חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים. הוראת התכ"ם מנחה את משרדי הממשלה לבצע הפרשה לחובות מסופקים בדרך של ייחוס ספציפי ו/או ע"י קביעת שיעור הפרשה כללי, בהתאם לבדיקת המשרד וניסיון העבר. בהתאם לבירור שנעשה מול רשות האכיפה והגבייה, הנושא ייבחן. **המשרד לביטחון פנים** הגילוי יינתן בדוחות 2021. **הנהלת בתי המשפט** הב"ה נחשפה לנושא זה במהלך הכנת הדוחות הכספיים לשנת 2020. לפיכך, מנהל בתי המשפט מינה צוות בראשותו לטיפול בנושא. הצוות פעל במהלך השנה האחרונה לתיקון הליקויים בסעיף החייבים בדוחות הכספיים ובמסגרת עבודתו מתקיימת אחת לחודשיים פגישת מעקב לטיפול בליקויים. כמו כן, הופק דוח גיול חובות באמצעותו חושבה הפרשה לחובות מסופקים. לסיכום, הנושא טופל זה מכבר, כך שבדוחות הכספיים לשנת 2021 נרשמה הפרשה נאותה לחובות מסופקים. בהתאם המלצת המבקר בעניין זה אינה רלבנטית עוד להנהלת בתי המשפט שכבר טיפלה בנושא. **משרד הבריאות** בעיקרון, התקינה החשבונאית וההוראות הרלוונטיות מאפשרות לבצע הפרשה כללית. המשרד מבצע הפרשה זו על פי גישה שמרנית ועל פי תחשיבים שונים שנערכו על סמך ניסיון העבר. כלומר החישוב עצמו

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מבוצע בהתאם להוראות ובנוסף קיים ביאור אודות המדיניות החשבונאית בנושא. **משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד בוחן את הנושא מול רו"ח המבקרים של הדוחות הכספיים של המשרד לרבות אופן הגילוי בדוחות הכספיים. **משרד המשפטים** בדוחות הכספיים לשנת 2020 נרשם אומדן של הכנסות לקבל בגין חובות שלא חלה עליהם התיישנות. בדוחות מופיע גילוי לגבי סך החוב של רשם החברות והחלטה על מחיקת חובות שהתקבלה בוועדת המחיקות העליונה. המשרד יפעל לתיקון ההצגה בהתאם לדרישות הוראות התכ"ם. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** חשבות משרד התחבורה, לא נתנה גילוי בדוחות הכספיים מכיוון שסכום ההפרשה לחובות המסופקים אינו מהותי ביחס להיקף הכספי. בהתאם להמלצת המבקר בדוח, החל מהדוח הכספי לשנת 2021 יינתן גילוי לנושא החובות המסופקים. **משרד הבינוי והשיכון** כל שנה מועבר לחשכ"ל ביאור על התפתחות החובות של המשרד דרך מערכת ה-CDM (מעגל חייבים) תיבחן מול החשבונאית הראשית אפשרות לשלב הנתונים גם בדוחו הכספי עצמו. **משרד החינוך** חשבות המשרד נערכת להרחבת פירוט הצגת התנועה בחשבון ההפרשה לחובות מסופקים כאמור בהמלצה.

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2020 - חייבים ויתרות חובה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רשות המיסים בישראל ראה מענה לליקוי 4 לעיל.
27	הפרשה לחובות מסופקים שנרשמה בספרי רשות האכיפה והגבייה	נמצא כי אף שההפרשה שמבצעת רשות האכיפה והגבייה נעשית הן ביחס לחובות המוצגים לטווח ארוך והן ביחס לחובות המוצגים לטווח קצר, היא מיוחסת בדוחות הכספיים של הרשות לחובות לטווח הזמן הארוך בלבד. כמו כן, הרשות מבצעת הפרשה כללית בלבד בשיעור קבוע של 57% (בהיקף של כ-2.4 מיליארד ש"ח נכון ל-31.12.2020 מתוך חובות ברוטו של כ-4.3 מיליארד ש"ח), המבוסס על חישוב שנעשה במשרד רואה חשבון חיצוני בשנת 2017. על רשות האכיפה והגבייה לדייק באופן הצגת ההפרשה לחובות מסופקים בדוחותיה הכספיים, לבחון את הצורך לרשום בספריה הפרשה ספציפית לחובות מסופקים לפי מקור החוב ולבחון אחת לתקופה את אומדן הגבייה הצפוי ובעקבות זאת גם את אחוז ההפרשה הכללית.	**רשות האכיפה והגבייה** בדבר ייחוס ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות הכספיים של הרשות לחובות לטווח הקצר והארוך, הרשות תיתן גילוי בביאור 2 . ההפרשה הכללית המבוצעת, הינה תוצר של תחשיב סטטיסטי אשר לוקח בחשבון את פילוח כלל החובות, בהתאם לגודל החוב (המשקל היחסי שלו), גיול החוב וממילא ההיתכנות לגבות אותו. הרשות שקלה לבחון מחדש בעזרת עבודת מומחה את אומדן הגבייה הצפוי של החובות, אך בשל העובדה כי קיימת טיוטת הוראת התכ"מ העומדת לפני אישור אגף חשכ"ל, ועל פיה משרדי הממשלה ירשמו בספריהם את החובות, לרבות ביצוע הפרשה לחובות מסופקים, אין מקום לעדכון ההפרשה לכך.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	קביעת התוספת התקציבית עבור המרכיב הטכנולוגי בסל	ב-21 (כ-90%) מ-24 השנים שבתקופה 1998 ועד 2021, שיעור התוספת השנתית לסל שירותי הבריאות לצורכי עדכון טכנולוגי מכלל עלות הסל, היה קטן מ-1.5%, הרף התחתון עליו המליצו הוועדות שעסקו בכך; בארבע (כ-15%) מ-24 השנים הללו הוא אף היה קטן מ-0.8%, השיעור שוועדת גרמן הגדירה כאמור כשיעור ההכרחי לשמירה על איכות שירותי הרפואה הניתנים במסגרת הסל. אם המקדם הטכנולוגי יגדל בשיעור קבוע של 1.65%, הרי שבשנת 2051, בעוד 30 שנה, תהיה עלות הרחבת הסל כ-1.5 מיליארד ש"ח. מומלץ כי משרדי הבריאות והאוצר בשיתוף קופות החולים יבחנו את ההשפעות של השיטה הנהוגה לקביעת סכום המקדם הטכנולוגי, גם אל מול השיטות הנהוגות במדינות מפותחות בעולם וכן יבחנו אם יש צורך בהסדרתה. בכלל זה מומלץ גם לבחון, אם יש מקום לקבוע שיעור מזערי לעדכון שנתי של המקדם, כך שרמת אי הוודאות התכנונית תקטן, התכנון ארוך הטווח יתאפשר וניתן יהיה להתמודד באופן איכותי יותר עם צורכי הקדמה הטכנולוגית.	**משרד הבריאות** משרד הבריאות ביצע עבודה נרחבת בנושא מקדמי סל הבריאות (המקדם הדמוגרפי, מדד יוקר הבריאות והמקדם הטכנולוגי), הכוללת המלצות לעדכון מקדמים אלו. הנושא עלה ונידון בהרחבה במסגרת הדיונים בין משרדי הבריאות והאוצר לקראת החלטת הממשלה בנוגע לתקציב 2022-2021. בעקבות דיונים אלו הוחלט להמליץ לממשלה על שינוי במקדם הדמוגרפי, אשר יוטמע בתקציב החל משנת 2022. בנושא המקדם הטכנולוגי, המקדם הטכנולוגי הוגדל מ-300 מלש"ח לבסיס ל-500 מלש"ח, וכן סוכם על תוספת חד פעמית של 50 מלש"ח לתקציב 2024-2021. עם זאת לא הושגה הסכמה על שינוי המנגנון לקביעת המקדם הטכנולוגי כפי שהוצע על ידי משרד הבריאות. קיימת הצעת משרד הבריאות לקביעת המקדם הטכנולוגי. עמדת משרד הבריאות היא שהחלטות בנושא זה צריכות להתבצע בהתייעצות עם קופות החולים ובתי החולים אך ההחלטה צריכה להיות ברמה ממשלתית. **מכבי שירותי בריאות** לגישת מכבי, מקדם קבוע לטכנולוגיות אינו הפתרון המתאים - במדינות מערביות תקציב טכנולוגיות חדשות כפול מזה שישראל, אך בישראל קיים שב"ן, שרוב אזרחי המדינה מחזיקים, ולכן הזכאות בפועל רחבה יותר. מעבר לכך, הגדלת תקציב סל עשויה להביא לעליית מחירי התרופות שמוגשות.
2	שילוב שירותים הנכללים בתוספת השלישית לחוק בסל שירותי בריאות	עלה כי משנת 2015 ועד סיום הביקורת לא התקבלו החלטות ממשלה בנושא עדכון סל השירותים גם בדבר התוספת השלישית לחוק והאישור לכך, שהסכום המוקצה להרחבת הסל ישמש גם למימון תוספת זו, ניתן בכל שנה בדיעבד - בעת שהממשלה מאשרת את המלצות הוועדה.	**משרד הבריאות** שירותים הנכללים בתוספת השלישית נכללו במנדט עבודת הועדות של השנים האחרונות לרבות סיכומים בין המשרדים ואף מופיעות בהחלטות הממשלה לנושא הרחבת סל שירותי הבריאות כל שנה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הבריאות יפעל לעדכון נוהל עדכון סל שירותי הבריאות כך שתוסדר בו התשתית הנורמטיבית לשילוב שירותים הנכללים בתוספת השלישית לחוק בסל, לרבות הקביעה האם מימון השירותים הכלולים בתוספת השלישית יהיה חלק מסכום עדכון השירותים המנויים בתוספת השנייה או יינתן מעבר לתוספת זו.	
3	השוואה בין הנקבע בנוהל עדכון סל שירותי הבריאות לבין ההתנהלות בפועל	עלה כי בפועל פורום טכנולוגיות, ועדת הסל, ועדת המשנה ומועצת הבריאות לא פעלו בהתאם לקבוע בנוהל, בין היתר, בכל הנוגע לצורך לשקף לציבור את פעילות הוועדה, את החלטותיה ואת הבסיס להן. על משרד הבריאות לוודא שכלל הגורמים יפעלו בהתאם לנוהל, ואם מצא המשרד שאחד או יותר מהגורמים פעל שלא לפי הנוהל, המשרד יבחן את הסיבות לפעילות החריגה, ואם יעלה צורך בעדכון הנוהל, יש לבצעו.	**משרד הבריאות** הטבלה מתייחסת אך ורק פערים מועטים מתוך נוהל עבודה ארוך ומפורט ולא מתייחסת לשאר הסעיפים שבפועל מתקיימים שנה אחר שנה. לכן יש מקום לדעת המשרד לאזן את האמירה לכך שניתן לשפר בנקודות מסוימות, אבל לא לאמירה גורפת כפי שהיא מופיעה בדו"ח. משרד הבריאות יפעל על מנת שהנוהל יעודכן על מנת לשקף את הפעילות כפי שהיא מתבצעת בפרקטיקה מזה שנים.
4	שקיפות החלטות פורום טכנולוגיות	נמצא כי אף ששיעור הדחיה של פורום טכנולוגיות את הבקשות להכללת תרופות וטכנולוגיות לסל שירותי הבריאות הוא גבוה יחסית - ממוצע של 46% באשר לטכנולוגיות שאינן תרופות ו- 9% לתרופות, הפרטים בנוגע לדחיות אינם מובאים לידיעת ועדת הסל; אשר על כן, לוועדה אין תמונת מצב מלאה בנוגע לכלל הבקשות שהוגשו. היעדר השקיפות בפעילותו של פורום טכנולוגיות פוגע בשקיפות של התהליך ואינו מאפשר לכלל הגורמים שתהליך הרחבת הסל נוגע להם - קופות החולים, בתי חולים, איגודים מקצועיים, ארגוני חולים, מטופלים וחברות תרופות - להסיק מסקנות בנוגע למאפייני הבקשות שנדחו, למשל: האם יש להן מכנה משותף המעיד על חסמים המונעים את עמידתן בדרישות, האם הגדרות התנאים והדרישות ברורות לכול, האם ההליך המינהלי מתקיים כראוי והאם התרופה או הטכנולוגיה כבר כלולה בסל והמטופלים זכאים לדרוש לקבל אותה.	**משרד הבריאות** המגישים מקבלים מענה להגשתם תוך פירוט סיבת הדחיה, וכן במידה ומדובר בטכנולוגיה המתאימה לטיפול במסגרת אחרת היא מועברת לגורם הרלבנטי להמשך טיפול. מגישי הבקשות מקבלים מכתבי מענה, דוגמאות הועברו לנציגי משרד המבקר. יחד עם זאת לא ניתן להפוך את הליך הסינון הראשוני להליך פומבי ולאור מספרי הבקשות המוגשות- הדבר עלול להוביל להקצאת משאבים משמעותית. פרקטיקה זו נבחנה ואושרה בפסקי דין של ביהמ"ש העליון- ר' למשל בג"ץ 5982/10 ברף אוף לייף אינטרנשיונל נ' משרד הבריאות: "כפי שעולה מהדברים, ועדת סל הבריאות הינה גורם מייעץ לגורמים המקצועיים במשרד הבריאות. מינוי הוועדה נעשה על-ידי מועצת הבריאות, ומסקנותיה מועברים אל מועצת הבריאות. אין צורך להכביר מילים אודות מורכבות עבודת הוועדה, אשר

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הבריאות יבחן את המנגנון המתאים לדיווח על החלטות פורום טכנולוגיות ויקבע זאת במסגרת נוהל עדכון סל שירותי הבריאות - למי יש להודיע על ההחלטות ומה תהיה מתכונתן של ההודעות הללו; הדבר יאפשר ללמוד על השיקולים שלפיהם החליט הפורום אם תרופה או טכנולוגיה מוצעת מתאימה או אינה מתאימה לדיון במסגרת ועדת הסל. הגברת השקיפות של התהליך תייעל את עבודת כל הגורמים המעורבים בו ואף תגביר את אמון הציבור בתהליך.	נדרשת לדון באופן פרטני במאות תכשירים וטכנולוגיות ולתעדף ביניהם תוך איזון בין שיקולים שונים, ובהם שיקולים מקצועיים, ציבוריים, מוסריים ותקציביים, כאשר להחלטותיה השפעה על חיי אדם ובריאותם, וזאת בפרק זמן קצר וקצוב. הצורך, לפיכך, ביצירת מערכת יעילה ושקופה של סינון ראשוני למאות הרבות של הבקשות המוגשות מדי שנה, על מנת לוודא כי הן מתאימות לדיון בפני הוועדה –ברור. קביעת תנאי סף אובייקטיבי ומקצועי במסגרת אותו סינון ראשוני –אף היא לגיטימית ומתבקשת. בנסיבות אלו, הטענות בדבר "היעדר הסמכה" מצד משרד הבריאות לדחות על הסף בקשות שאינן מתאימות לידון בפני הוועדה, משאינן עומדות בתנאי הסף שנקבע, דינן להידחות." (ס' 10 לפסה"ד) פורום טכנולוגיות מקדים את שלב ועדת הסל והינו סמכות המשרד ברמה המשפטית והמקצועית לבדוק את התאמת הבקשות להכללה בסל שירותי הבריאות. בהמשך לאמור לעיל, יצוין שוב כי מטעמים של יעילות והקצאת משאבים נכונה, אין מקום להעלאת כלל המידע לוועדת הסל, מה גם שהחלטות בדבר היותה של טכנולוגיה כלולה בסל שירותי הבריאות נסמכות לעתים קרובות על פרשנות הסל הקיים המערבת שיקולים מקצועיים ומשפטיים, וכן שיקולי מדיניות, שלוועדת הסל אין את המומחיות המתאימה לבחון. בנוסף, אין המדובר במנדט הרלבנטי לועדת הסל, שכן ועדת הסל דנה אך ורק בדברים שניתן להכלילם בסל שירותי הבריאות. משרד הבריאות יבחן הסוגיה במסגרת עדכון הנוהל.
5	שקיפות החלטות ועדת המשנה של ועדת הסל	בביקורת עלה שפעילות ועדת המשנה אינה שקופה לציבור, חבריה הם נציגי ממשלה - משרדי הבריאות והאוצר וכן נציגי קופות החולים, ולא משתתף בה נציג ציבור. כמו כן, אף שעיתונאים מורשים לנכוח בדיוני ועדת הסל, נאסר עליהם להיות נוכחים בדיוני ועדת המשנה, והפרוטוקולים של דיוניה אינם מתפרסמים לציבור.	**משרד הבריאות** ועדת המשנה דנה בסוגיות הנוגעות לסודות מסחריים ועוסק במידע רגיש ביותר. לאור זאת, קיימת חשיבות לשמירת המידע הרגיש מבלי לפגוע ביכולת התהליך לבצע את משימתו.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לשקול לצרף לוועדת המשנה נציג ציבור וכן לבחון מתכונת לפרסום החלטותיה בדרך שתשמור על המידע הרגיש הנדון בוועדת המשנה.	יש להדגיש כי באנגליה לדוגמא, מידע זה ומידע נוסף (המשוקף לציבור בהחלטות הסופיות – כגון העלות הכללית של הכללת הטכנולוגיה) כלל אינו ניתן לציבור ואינו שקוף לאף אחד למעט העוסקים בנושא, וכל זאת על מנת לשמור על יכולת בריטניה לקיים התהליך לטובת הציבור שלה.
6	פרסום פרוטוקולים של דיוני ועדת הסל	מבדיקה שעשה צוות הביקורת בנוגע לפרסום הפרוטוקולים (תמלול), עלה כי בשנים 2018 - 2020 התפרסמו הפרוטוקולים באיחור; יצוין לגבי שנת 2021 כי אף שדיוני הוועדה הסתיימו בינואר 2021, נכון למועד סיום הביקורת (אוקטובר 2021) פורסמו ארבעה פרוטוקולים של דיוני ועדת הסל, אף שהוועדה קיימה 15 דיונים; ארבעתם פורסמו באיחור של כ-140 ימים בממוצע. כמו כן עלה כי הוועדה אינה מפרסמת את הפרוטוקולים של הדיונים האחרונים שהיא מקיימת בכל אחת משנות עבודתה, אף שבדיונים אלה מתקבלות ההחלטות הסופיות, ובמקומם היא מפרסמת את החלטותיה הסופיות. עלה כי בכל אחת מהשנים 2018 - 2020 מספר הימים הממוצע עד למועד פרסום הפרוטוקולים חרג מהמספר המרבי שנקבע, ושיעור החריגה היה בין 180% בשנת 2020 לבין 270% בשנת 2019, עיכוב של בין 109 ל-160 ימי עבודה. העיכוב בפרסום הפרוטוקולים פוגע בשקיפות ההחלטות; עלולה להיפגע בשל כך היכולת של מגישי ההצעות - ארגוני חולים וחברות התרופות, להגיש בקשות חוזרות בהקדם האפשרי והרלוונטי, לאחר שהפיקו לקחים מדחיית הצעותיהם, ניתחו את הסיבות לאי-הצלחתם בסבב הקודם, שיפרו ותיקנו את הצעותיהם וביצעו הערכה מחודשת באשר להיתכנות לקבלתן בסבב הבא. על משרד הבריאות לפרסם את הפרוטוקולים בהתאם ללוחות הזמנים הקבועים בנוהל.	**משרד הבריאות** אכן הייתה חריגה בלוחות הזמנים של פרסומי הפרוטוקולים. משרד הבריאות יעשה כל מאמץ להבא לעמוד בלוחות הזמנים הנדרשים. נכון לציין כי חלק מהעיכוב בשנים אלו נובע מעיכוב בקבלת הפרוטוקולים מהחברה המתמללת , מעומסים חריגים על הצוות המטפל בפרוטוקולים במשרד הבריאות בשל ההתמודדות שנדרשה בנושא קורונה ועוד. במקביל יצוין כי עיקרי ההחלטות של דיוני הועדה מפורסמים באתר האינטרנט של המשרד בסמוך להחלטות הועדה ומאפשרים לציבור לעקוב אחרי החלטותיה, ולערער עליהן בזמן אמת. מעבר לכך, כל מגיש בקשה המעוניין בקבלת משוב על החלטות הועדה יכול להיפגש עם האגף להערכת טכנולוגיות בסל הבריאות שמרכז את עיבוד הבקשות. פגישות מסוג זה מתבצעות באופן תדיר בחודשי השנה הראשונים, לקראת עדכון הסל לשנה העוקבת ומאפשר למגישי הבקשה לקבל פידבק לגבי ההגשה והשיקולים בוועדה.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	פרסום המלצות ועדת הסל	עלה כי המלצות ועדת הסל מוצגות עם שם התרופה באנגלית והמידע בדבר ההתוויה - בעברית. מומלץ כי משרד הבריאות יבחן את נחיצות הפרסום לציבור של עיקרי ההחלטות בדבר התרופות והטכנולוגיות המתווספות לסל גם בשפות נוספות, כדי להביא למיצוי זכויות יעיל יותר של המטופלים.	**משרד הבריאות** משרד הבריאות מקבל ההערה וייבחן הנושא.
8	הערכה כלכלית ככלי תומך החלטה בעדכון סל שירותי הבריאות	עלה כי לוועדת הסל כמעט לא מוגשות הערכות כלכליות של התרופות והטכנולוגיות המועמדות להוספה לסל - על פי האגף להערכת טכנולוגיות, בשנים 2018 - 2020 הוגשה הערכה כלכלית אחת. האגף ציין לפני צוות הביקורת כי הוא אינו ערוך מהבחינה הפונקציונלית לביצוע הערכות כלכליות, הן מבחינת היקף כוח האדם שיכול לבצען והן מבחינת הכלים והמתודולוגיות שיתמכו בתהליך. 2. עולה שלא בהתאם לנוהל "עדכון סל שירותי בריאות - פברואר 2010" הקובע כי יש להגיש הערכה כלכלית לבקשה להוספת התרופה או הטכנולוגיה לסל ולנוהל "הגשת בקשה להכללת תכשיר ('תרופה') בסל שירותי הבריאות" המנחה לבצעה, ככל הניתן, בפועל ועדת הסל מקבלת את החלטותיה על בסיס הערכה מקצועית שאינה כוללת הערכה כלכלית. לדוגמה, לדיוני ועדת הסל לשנים 2019 - 2021 הוגשו בקשות להוסיף לסל תרופות נגד השמנה; עלה שלבקשות לא צורפו הערכות כלכליות לרבות הערכה של הסכום שהיה אפשר לחסוך בשל צמצום נזקי מחלות שמקורן בהשמנה או בשל היכולת להימנע מביצוע ניתוחים בריאטריים ("קיצורי קיבה"). 3. עלה כי נכון למועד סיום הביקורת לא נבדק מה נכון לשוק המקומי ולא הוצעו כלי תמחור, ובפועל תהליכי העבודה של הוועדה לא השתנו. הערכה מקצועית, הכוללת הערכת היעילות הכלכלית של התרופות והטכנולוגיות המוצעות כתוספת לסל, היא חלק מארגז הכלים המקצועי העומד לרשות מקבלי ההחלטות והיא כלי מקובל במדינות מתקדמות בעולם; נוכח החסמים שהעלה	**משרד הבריאות** ביצוע הערכות של יעילות כלכלית הינו תהליך מורכב. לצורך המודל, יש למצוא ולנתח, לעיתים בשיטות סטטיסטיות מתקדמות, נתונים על השפעת הטיפולים על המחלה ועל המהלך הטבעי של המחלה (כולל נתונים לגבי השלכות ארוכות טווח אשר אינן נכללות במחקרים הקליניים על הטיפול). לנתונים אלו ישנה חשיבות מכרעת, ובחירת נתונים לא נכונה (או לעיתים אף מוטה) יכולה ליצור עיוות משמעותי בתוצאות. מכאן שיש צורך שההערכות המבוצעות יבוצעו ע"י אנשים מקצועיים, ויבוקרו, במקרה הצורך, בצורה קפדנית, ע"י אנשים מקצועיים. גם בספרות מפורסמים דיווחי ניתוח יעילות כלכלית אשר, בבחינה מדוקדקת של הנחות היסוד שלהם, כוללים השוואות ושילובי נתונים ממחקרים אשר אינם תואמים אחד את השני ויוצרים הטיה של התוצאות, לרוב "לטובת" הטכנולוגיה אשר אותו ניתוח רוצה לקדם. ביצוע הערכות יעילות כלכלית אשר ישמשו את מקבלי ההחלטות במדינה ספציפית צריכות להיות מותאמות לאותה המדינה, הן מבחינת היבטי התועלת ואיכות החיים והן העלויות. אחד מהעקרונות הבסיסיים של הערכות כלכליות הוא חוסר היכולת לבצע העברה (העדר transferability) של תוצאות הערכות יעילות כלכלית בין מדינה למדינה, ולכן לא ניתן להתבסס על הערכות שבוצעו במדינות אחרות או הערכות שפורסמו בספרות. כלומר, לצורך ביצוע הערכות כלכליות יש צורך בזמינות של נתונים לגבי התועלות אשר האוכלוסייה בישראל נותנים למצבי הבריאות הנבדקים וכן מחירים ועלויות של כל ההיבטים, כולל מחירי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד הבריאות בנוגע להיתכנות לביצוע הערכה כלכלית איכותית, מוצע שהמשרד יקבע אמות מידה לקביעת התרופות והטכנולוגיות המחייבות ביצוע של הערכה כזו ואת השיטות המתאימות לכך. מומלץ כי הדבר יעשה בהיוועצות עם הגורמים הרלוונטיים. עוד מומלץ כי המשרד ישקול דרכים להרחבת היצע כוח אדם שיוכל לספק לו הערכות כלכליות וכן שיעדכן בהתאם לפעולות אלו את נהליו.	טכנולוגיות מתחרות, "עלות מחלה כוללת" (לדוגמא במצבים בהם הטיפול יכול למנוע באופן מוחלט קיום מחלה או מצב). תהליך עבודת ועדת הסל הינו כזה שבכל שנה מוגשות לסל מאות רבות של טכנולוגיות, אשר במידה ויוחלט כי הערכה כלכלית היא חלק בלתי נפרד מההערכה המוגשת לוועדת הסל, לגבי כל אחת יהיה צורך לבצע ניתוח יעילות כלכלית. על אף שחלק מהן הן בקשות חוזרות, לעיתים קרובות יש שינוי בעדויות, אשר צריך להיות מעודכן גם בם הערכת היעילות הכלכלית, ולכן גם במקרים אלו עדיין ייתכן ויהיה צורך בבחינה מחודשת של ההערכה. היבט נוסף הוא שבשלב העבודה של ועדת הסל עצמה, תקופה אינטנסיבית של כ-3 ח' שבה ועדת הסל בוחנת וקבלת את ההחלטות לגבי הטכנולוגיות, יכולים לחול שינויים אשר משפיעים על הערכת היעילות הכלכלית. השינוי המהותי ביותר, והבעייתי ביותר הוא שהועדה יכולה (ולעיתים קרובות עושה זאת) לבקש לחדד ואף לשנות את אוכלוסיית החולים להכללה, דבר שיכול להשפיע על התועלות, על החלופות וכיוצא בזה. משמעות דברים אלו היא שכל אותה עבודה מורכבת אשר, כבר מראש, מצריכה מאמץ וזמן, צריכה גם להיעשות בצורה אשר מאפשרת לה גמישות לעבור את השינויים הנחוצים בקיבועי זמן קצרים ביותר. לדעת המשרד, הדבר אינו ישים ברמה הלאומית וברמה הבינלאומית. במדינות בהם נעשה שימוש בהערכות יעילות כלכלית, או כחלק מהמידע שנלקח בחשבון בהחלטה או (במדינות מסויימות בלבד) כבסיס להחלטה, ישנן שתי גישות עקרוניות להתמודדות עם ההכנה של ניתוחי יעילות כלכלית. אפשרות אחת היא שימוש בגורמים הממונים ע"י הארגון המחליט אשר מבצעים את ההערכה הכלכלית . אנשים אלו יכולים להיות חלק מתוך הארגון עצמו או אנשים ממוסדות אקדמיים אשר הארגון מתקשר מולם ועובדים יחד איתו. דבר זה מצריך מאגר כוח אדם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בעל מיומנויות וכישורים אשר יכול להקדיש את הזמן הנחוץ לעבודה זו. בישראל, מספר האנשים אשר יש להם את ההכשרה והרמה המתאימה הינו זעום (בהערכה, פחות מ-10 אנשים ברמה הלאומית), במיוחד ככל שהמורכבות הסטטיסטית והמיחשובית של המודלים מתקדמת. כמו כן, רובם עוסקים בשגרה בדברים אחרים (בין אם באקדמיה ובין אם בתוך משרד הבריאות) ולכן גם האפשרות להשקיע את הזמן הנחוץ היא מוגבלת, וחלקם גם אנשים שמועסקים או היו מועסקים בעבר ע"י חברות מסחריות ולכן עלולים להיות נגועים בניגוד עניינים או מנועים בלטפל בנושאים מסויימים. לפיכך, גם אפשרות זו כרגע אינה נראית ישימה בישראל. אפשרות שניה היא ביצוע ההערכות הכלכליות ע"י הגורם המגיש וביצוע בקרה על ההערכות הללו בתוך הארגון. אפשרות זו יכולה לפתור את בעיית כוח האדם אשר מבצע את ההערכות, אך היא מטילה אחריות רבה יותר וקושי רב יותר על המבקרים. יש לציין שמובן שאם הגורם המגיש נעזר באחד מהאנשים בעלי המיומנות בישראל (כיוון שיכולים להיות היבטים שמצריכים את נקודת המבט המקומית), אותו גורם אינו יכול גם לבצע את הבקרה על הערכה זו, ואולי אף בכלל. אחד הקשיים המשמעותיים בשימוש בגישה זו היא עד כמה ההערכה היא "קופסא שחורה", כלומר האם המבקר יכול לראות את רק הנחות היסוד, או שתהיה לו הגישה (והיכולת, המקצועית והטכנולוגית) לבחון גם את המודל עצמו. שיטה זו מצריכה שלמגיש תהיה היכולת לבצע את ההערכות, או את האפשרות להתקשר גם גורם שיבצע את ההערכה בשמו, לעיתים קרובות בתשלום, ולכן יכולה לפגוע ביכולת של גורמים לא מסחריים, כגון חולים ורופאים, להגיש בקשות עבור דברים אשר הם רואים בהם צורך בהעדר חברה מסחרית התומכת בבקשה. כמו כן, הדבר מצריך העברות בקשות לתיקונים ושינויים הלוך וחזור בין הגורם המבצע את ההערכה לבין הגורם המבקר, דבר שאינו עומד בקנה אחד עם צורות העבודה ולוחות הזמנים של הועדה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			חשוב לציין שבמדינות אשר משתמשות בהערכת יעילות כלכלית בהחלטותיהן (בצורה זו או אחרת) אין צורך להתמודד עם עומס הבקשות ולוחות הזמנים של ועדת הסל. NICE לדוגמא, הכולל מאות של עובדים, מפרסם לכל היותר מספר עשרות הערכות טכנולוגיות (הכוללות הערכות כלכליות) כל שנה, כאשר לכל הערכה כזו יכול להיות מוקדש צוות ייעודי והעבודה על כל אחת מהן יכולה להיות במשך למעלה משנה. הניסיון בארץ: בעבר בוצע פיילוט בניסיון לשלב את השימוש בהערכות יעילות כלכלית מותאמות לישראל, כאשר הדרך שנבחרה לביצוע היתה האפשרות השנייה - ההערכות הכלכליות יוגשו ע"י מגישי הבקשה ויעברו בקרה ע"י צוות שמונה לכך. לטובת זה נעשתה עבודת הכנה מרובה, לבנות את התהליך ולעשותו מוסדר ומוגדר ככל הניתן, על מנת ליצר גם אחידות בהתייחסות לבקשות וגם להקל על ביצוע הבקרה על ההגשות. ניסיון זה הראה בצורה בולטת מספר מגבלות, נציין חלק מהן: - הנחת היסוד שישנה חשיבות מיוחדת להערכת יעילות כלכלית כאשר מדובר בהחלטות אשר צפויה להיות להן משמעות תקציבית גבוה. על אף שיש הגיון בהנחה זו, שימוש ב"מחיר ברוטו לחולה לשנה" אינו קריטריון טוב - ייתכן והטכנולוגיה היקרה מחליפה טיפול אחר שגם הוא יקר, ולכן לא תהיה לה משמעות תקציבית גדולה. כמו כן יכול להיות טיפול שעלותו לחולה היא נמוכה אך מספר החולים הוא גבוה, ולכן המשמעות התקציבית היא גבוהה. - יכולות להיות גם טכנולוגיות אשר ישנה לגביהן חשיבות שלא קשורה לעלותן. גם עצם קביעת הקריטריון, ויצירת מצב בו ישנן טכנולוגיות אשר כן ייבחנו במונחים של יעילות כלכלית וכאלו שלא, יכולה ליצור אפליה בתהליכי החשיבה. - יש קושי בזיהוי אילו טכנולוגיות עומדות בקריטריון - על אף שחלק מהצהרות מחיר הן חלק מהנתונים המבוקשים בעת ההגשה, בחלק מהמקרים, בשלבים המוקדמים הצהרות

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			אלו לא מוגשות ואפילו לא קיימות (כאשר מדובר בטכנולוגיות אשר עדיין נמצאות בהליך רישום ולכן אין לגביהן עדיין מחיר עבור ישראל). כמו כן, הצהרות המחיר בתרופות מתייחסות למחיר ל"יחידה" (אריזה) דבר המצריך חישוב של משטרי טיפול כדי להעריך את העלות השנתית. - בטכנולוגיות שאינן תרופות, נושא הערכת העלות לחולה לשנה הוא מורכב אף יותר, כיוון שהיא יכולה לכלול לא רק את המכשיר אלא גם פרוצדורה (המצריכה תמחור) וכן ישנן טכנולוגיות אשר מהוות טיפול יקר וחד פעמי עם תועלת לאורך שנים ולכן אין משמעות ל"עלות לשנה". כמו כן, אם ערך הגבול הוא מוגדר, חברה יכולה להציע מחיר הנמוך ממנו במעט ובכך "לחמוק" מהצורך בהגשת הערכת יעילות כלכלית. - מבחינת תהליך העבודה, למרות שמספר ההגשות היה קטן יחסית, העבודה על כל אחת היתה מרובה ביחס לגודל הצוות. יש לציין גם שההגשות לסל מתייחסות למגוון רחב של מחלות, דבר שיצריך מהצוות "להתמקצע" בכל הנושאים הקליניים הללו, דבר שאינו סביר. - כיוון שההגשות מבוצעות זמן רב לפני התחלת הדיונים, חלק לא מבוטל מההגשות בכלל לא הגיעו לדיוני הועדה והשקעת הזמן עליהן הולכת לאיבוד. - על אף שפורסמו הנחיות לגבי ביצוע ההערכות, הרמה של ההערכות היתה שונה, ובחלק מהמקרים המגישים גם לא סיפקו את המודל עצמו על אף שהתבקש או שסיפקו אותו בפורמטים אשר לא ניתן היה להשתמש בהם, עם צורך בעבודה רבה נוספת מול המגישים והמבצעים. - במקרים בהם ניסו לבצע ההערכות בחו"ל היה עיכוב ניכר בביצוע שינויים נחוצים. גם מהצד של הגורמים אשר ביצעו את ההערכות ניכר עומס, כאשר חלק מהגורמים טיפלו

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בכמה וכמה בקשות שונות, ולאו דווקא יכלו להקדיש את הזמן לעבודה ברמה או בקצב שהיה נחוץ. לסיכום – נושא הערכות כלכליות ומקומן בתהליך הרחבת הסל נבחן לעומק על ידי המשרד הבריאות ואף בוצע פיילוט. עמדת המשרד היא שכדי שהערכת יעילות כלכלית תהיה כלי בתהליך ההחלטות, היא צריכה להיות מבוצעת על כלל הבקשות ולהוות שיקול לגבי כולן באופן אחיד, יחד עם זאת- אין את המסוגלות, ברמה המקצועית, בתנאי השטח וקצב העבודה הנדרש לטובת תהליך שנתי. שתי נקודות נוספות שיש מקום להתייחס אליהם בהסתכלות הכוללת על התפיסה של יעילות כלכלית כחלק מתהליך קבלת ההחלטות בסל. יעילות כלכלית נוטה "להפלות" מצבים רפואיים מסויימים, בעיקר מחלות אונקולוגיות ומחלות נדירות. שימוש בקריטריון של יעילות כלכלית ככלי החלטה יביא לכך שיהיה קשה יותר להכליל טיפולים עבור חולים אלו. על אף שניצול יעיל של הכסף הינו דבר חשוב, ואף נחוץ במגבלות התקציביות הקיימות, הוא אינו חשוב יותר ממתן מענה גם לחולים אלו, גם אם מענה זה אינו "יעיל כלכלית". בעיה זו אינה ייחודית למדינת ישראל, והיו בעולם נסיונות למצוא דרכים להתמודד איתה, לדוגמא ע"י "יעילות כלכלית" שונה למצבים שונים. אך גם זה מהווה סוג של אפליה – מדוע נסכים לקבל חוסר יעילות כלכלית רק כיוון שמדובר במחלה מסוג מסויים ולא נקבל אותו במחלה אחרת? נקודה נוספת היא שישנם מצבים בהם ההגדרה של "ניצול יעיל של התקציב" היא שונה עבור גורמים שונים. ישנן טכנולוגיות אשר עולות כסף למערכת הבריאות אך יכולות להביא לחיסכון כלכלי מבחינת הפחתה בנכות וצורך בתשלום דמי נכות, חזרה למעגל העבודה של החולה או המטפלים בו וכו'. במצבים שלו, ברמה הלאומית, השעה זו עשויה להיות יעילה כלכלית, אך התקציב המושקע הינו תקציב של מערכת הבריאות בלבד, שעבורה זהו אינו ניצול יעיל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לפיכך – המשרד חולק מקצועית ועניינית על עמדת המבקר בהקשר זה. העמדה המקצועית של המשרד היא שאין מקום לביצוע הערכות כלכליות כחלק מתהליך הרחבת הסל.
9	שילוב האסטרטגיה הכוללת של מערכת הבריאות כשיקול בקבלת החלטות ועדת הסל	עלה שבמסגרת קבלת החלטות ועדת הסל לא מובאת בחשבון האסטרטגיה המשרדית שנקבעה, וזו אינה חלק מאמות המידה והשיקולים של חברי הוועדה כפי שבאים לידי ביטוי בנוהל עדכון הסל. למשל, עבור שנת 2019 הגדיר המשרד חמישה יעדים עיקריים ושבעה מדדים אשר יש להשיג, ובהם - קידום רפואה מונעת והיערכות לגידול בהיקף התחלואה הכרונית. בפועל במסגרת ההחלטות בדבר הרחבת הסל לא הושם דגש על הצורך בהשגת יעדים אלו. מוצע כי משרד הבריאות יתווה דרך אשר תשלב בין חופש הפעולה המקצועי של ועדת הסל לבין יעדי המשרד בראייה לאומית ורב-שנתית, בין היתר, מוצע לשלב במסגרת אמות המידה שעל ועדת הסל להביא בחשבון גם את היעדים האסטרטגיים של המשרד. הדבר יאפשר להתאים באופן המיטבי את המדיניות והיעדים של מערכת הבריאות לשינויים הרלוונטיים החלים במשך הזמן.	**משרד הבריאות** הנושא ייבחן על ידי משרד הבריאות.
10	נוהל עבודת ועדת המשנה	עלה שנוהל עבודת ועדת המשנה (בתוקף משנת 2011), לא קבע לוחות זמנים לעבודת הוועדה ובכלל זה את פרק הזמן שיש להקצות לקופות החולים בכדי לבחון את תחשיבי משרד הבריאות עבור התרופות והטכנולוגיות המוצעות להוספה לסל. עלה שלקראת עבודת הוועדה לשנים 2020 ו-2021 קיים האגף להערכת טכנולוגיות דיונים עם חברי ועדת המשנה לגיבוש טיוטת נוהל מעודכנת אולם במועד סיום הביקורת טרם פורסם נוהל מעודכן. נוכח תפקידה המכריע של ועדת המשנה במסגרת תהליך הרחבת סל שירותי הבריאות, מומלץ כי משרד הבריאות ישלים	**משרד הבריאות** קיים נוהל עבודה מסודר על פיה עובדת הועדה. נוהל ועדת משנה המעודכן נמצא בשלבי סיכום והפצה. הנוהל המעודכן מתייחס לסוגיות שונות הנוגעות בין השאר לקריטריונים, אופן העבודה והמעקב.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		את הנוהל המסדיר את עבודתה ויקבע בו גם לוחות זמנים לעבודת הוועדה.	
11	ניהול נתונים בוועדת המשנה	עלה שוועדת המשנה אוספת ומרכזת את הנתונים שהיא מקבלת באמצעות גיליונות אלקטרוניים - קובצי אקסל. את הניהול והעדכון של קובצי האקסל, לרבות את חישוב העלות של התרופה או הטכנולוגיה הנוספת לסל, מבצע האגף להערכת טכנולוגיות; האגף שולח את קובצי הנתונים לחברי ועדת המשנה באמצעות הדואר האלקטרוני, ובהמשך הוא שולח לחברי ועדת הסל, בדואר האלקטרוני וכחומר מודפס, קובצי אקסל מעובדים הכוללים את עיקרי התחשיבים (עלות לחולה, מספר החולים ועלות כוללת) ואלו משמשים תשתית לקבלת החלטות ועדת הסל. עוד עלה שלקובצי האקסל המועברים לחברי הוועדות לא נקבעות הרשאות גישה - למשל סיסמת גישה לקובץ והגדרה של הפעולות שרשאי כל בעל הרשאה לבצע בקובץ (קריאה, עדכון או מחיקה). נוסף על כך, אם נעשים שינויים בנתונים הם אינם מתועדים. ניהול הנתונים באמצעות גיליונות אלקטרוניים אינו מאפשר ניהול שיטתי שיבטיח את שלמות הנתונים ואמינותם ויאפשר בקרה ומעקב אחר שינויים שנעשים בהם. במצב זה רמת האבטחה של הקובץ אינה מספקת וכל מי שהקובץ בידיו, יכול אף לחשוף אותו לגורמים לא מורשים. מדובר בנתונים רבים, הנוגעים לכל מרכיבי סל שירותי הבריאות ולכל הבקשות המוגשות להרחבתו, שלהם משמעות כספית שמגיעה לכדי מיליארדי ש"ח. נוכח הסיכונים הכרוכים בעבודה באמצעות קובצי אקסל, מומלץ כי משרד הבריאות יבחן את האפשרות להקמת מערכת טכנולוגית לניהול המידע של ועדת הסל שתתמוך בתהליכי עבודת ועדת הסל, תייעל אותם, תבטיח את הגנת המידע שבהם ותנהל את מערך הגיבויים שלהם.	**משרד הבריאות** משרד הבריאות מקבל את ההמלצה ויבחן את הדרכים לשיפור התשתית המיחשובית התומכת בעבודת ועדת המשנה.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	הערכת מספר המטופלים הצפוי לצורך התמחור	מספר המטופלים הצפוי לפי הערכותיהן של קופות החולים: עלה כי משרד הבריאות מסתמך על נתונים שמוסרות לו הקופות לצורך תמחור התרופות והטכנולוגיות בוועדת המשנה אך לאחר שהתרופות והטכנולוגיות נוספו לסל, הוא אינו בוחן את היקף השימוש בהן. הדבר עלול לגרום לתמחור תרופה או טכנולוגיה ביתר, ומכאן גם לתקצוב על חשבון תרופות וטכנולוגיות אחרות שלא נוספו לסל בשל כך, כמו כן, הדבר גם עלול לגרום לתקצוב בחסר של תרופה או טכנולוגיה. מטיוטת דוח של משרד הבריאות על התקציב להוספת תרופות וטכנולוגיות חדשות לסל לעומת היקף השימוש בתרופות וטכנולוגיות אלה לשנים 2007 - 2009 עלה כי עקב הערכת יתר של מספר המטופלים שישתמשו בשתי תרופות נוצר בתקופה זו עודף תקציבי לקופות בסך של כ-418 מיליון ש"ח לשלוש שנות הבדיקה; העודף נוצר בעקבות כך שוועדת הסל הרחיבה את התוויית התרופה יחסית לשנה הקודמת, באופן שמספר החולים הזכאים לתרופה במסגרת הסל גדל במידה ניכרת אף שבפועל הגידול במספר המטופלים היה קטן בכ-30% עד 50% מכפי שהעריכה ועדת המשנה. מנגד, מטיוטת הדוח עלה כי מספר הזכאים לשתי תרופות נוספות היה גדול מהצפוי, דבר שיצר לקופות גירעון בסך של כ-483 מיליון ש"ח בתקופה של שלוש שנות הבדיקה. עם זאת, המשרד לא ביצע תהליך שיטתי של ניתוח ובחינה של ההערכות שביצעה ועדת המשנה במשך השנים. מספר המטופלים הצפוי לפי רישומי מחלות מסוימות: אף שהרישומים עשויים לשמש מאגר מידע חיוני לצורך הערכה מבוססת של מספר החולים במחלות הרשומות ושל שלבי התפתחותה של המחלה, עלה שעל פי ההסדרה הקיימת אף כאשר קיימת חובת מסירת מידע אין בידי הרשמים כלי אכיפה או יכולת להטיל סנקציות כלשהן על גופים אשר אינם מקיימים את חובת הדיווח שחלה עליהם. בפועל הדיווח נעשה על פי שיקול הדעת וההעדפה של המדווח. כפועל יוצא מכך המאגרים הלאומיים לרישומי המחלות, שהוחלט כי	**משרד הבריאות** יש רשמים הפועלים מכוח חוק ותקנות, ולהם יש חובה חוקית להעביר מידע, ויש רשמים 'וולונטריים'. לא ניתן להתייחס לכל הרשמים כמיקשה אחת, משום בחינה. כיום יש רישומים שלא פועלים במסגרת חוק אלא מכח חוזר מנכ"ל או הסכמים בין איגודים וכן הלאה. באשר לחוק המצוטט, פעולת חלק מהרישומים במרכז הלאומי לבקרת מחלות היא מכח תקנות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי (הגשת דו"ח), התשע"ג-2013, לפי סעיפים 35(ב) ו-60, ותקנות אלה מוחלות רק על קופות החולים. התקנות/החוקים שהוזכרו לעיל. חובת הדיווח במקרים בהם היא קיימת אינה נותנת בידי משרד הבריאות כלים הולמים לסנקציות על אי קיום החובה. חלק מעבודת הרישומים הלאומיים המתקיימים במלב"ם הוא הערכה קבועה של שלמות ואמינות המידע בהם. ברישום הסרטן, למשל, שלמות המידע מוערכת בשיעור גבוה מאוד (97% עבור גידולים מוצקים) למרות פער הזמנים (ראו הערה בהמשך). הרישום הלאומי לסרטן הוא רישום פסיבי, כלומר, רישום התלוי בדיווחים המגיעים אליו מהמקורות המדווחים שהוגדרו עבורו (מכוני פתולוגיה וציטולוגיה, מוסדות רפואיים, מכוני המטולוגיה, קופות חולים ועוד) ואין לו עובדים העוסקים באופן אקטיבי באיסוף המידע הנדרש. בניגוד לכתוב במסמך, הרישום הלאומי לסרטן כן מעודכן באופן שוטף מכל המקורות המדווחים אליו. אלא שדיווח זה ברובו אינו דיגיטלי. יש צורך לעבור על הדיווחים, לבדוק את איכותם ואמינותם, לקודד את האבחנה, לבדוק מה ידוע לגבי אותו חולה ברישום, להצליב מידע עם מקורות אחרים וכן הלאה. קיים פער בן השנתיים בין השלמת הדיווחים עבור שנה קלנדרית כלשהי לבין זמן האמת (למשל – בתום 2021 תיסגר במלואה שנת 2019 ברישום הסרטן). <u>פער זה של שנתיים מקובל בעולם</u> ברישומים המנוהלים כרישומים פסיביים (ומאויישים ביותר כח אדם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יש לנהל לגביהם רישום סדור, אינם בהכרח מעודכנים, ולכן אינם יכולים לשמש מקור אמין להערכת היקף התחלואה ותקצוב אמין של התוספת הספציפית. הרישום הלאומי לסרטן: עלה כי הרישום הלאומי לסרטן אינו כולל מידע רב על שלבי המחלה ועל הטיפול בה, שיכול היה לתרום לתמונת מצב שלמה, וכי ישנו עיכוב של כשנתיים בעיבוד הנתונים על ידי הרשם, כך למשל, דוח שהתפרסם בפברואר 2021 מתייחס לנתוני שנת 2018. מנהלת המלב"ם הסבירה שהעיכוב נובע מכך שההליך אינו ממוחשב. בהיעדר מאגר מקיף, ועדת המשנה אינה יכולה להתבסס על נתונים מבוססים ואובייקטיביים בכל הנוגע להערכת היקף התחלואה. אשר על כן, עליה להשתמש בנתוני קופות החולים וחברות התרופות, שעלולים להיות בלתי מדויקים ואף להיות מושפעים משיקולים מסחריים. היעדר המידע המקיף הנדרש הוא קריטי במיוחד נוכח העובדה שתרופות למחלת הסרטן הן חלק ניכר מהסל - עד כדי 37% בשנים 2016 - 2021. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן הסדרת תשתית הפעלת הרשמים ואת היקף המידע הנאסף אצלם, באופן שיוכל לשמש את כלל הגורמים הרלוונטיים במערכת הבריאות ובכללם את ועדת המשנה. מומלץ כי המשרד יבחן דרכים לקבלת מידע בלתי תלוי הנוגע למספר המטופלים, בין היתר באמצעות הרשמים הקיימים.	מהרישום הישראלי). הוא יכול להצטמצם במידה מסוימת אם הדיווח יהפוך להיות דיגיטלי (ולו בחלקו) ואם מצבת הרשמות תגדל. חשוב לציין שגם רישומים שהם דיגיטליים במלואם (מתקבלים טפסים מקודדים ישירות למסד הנתונים) הם בפער של שנה קלנדרית מזמן האמת, בגלל בדיקת איכות הנתונים וטיובם במקרה הצורך. יצוין כי נקודה משמעותית היא, שבמחלות כרוניות, כמו סרטן, שהתפתחותן נמשכת שנים רבות, אין תנודות משמעותיות במספר החולים בין שנה אחת למשניה ולכן מסד נתונים איכותי ושלם, גם אם אינו עדכני לשנה הקלנדרית הנוכחית, מספק מידע רב ערך ואמין למקבלי ההחלטות. משרד הבריאות עוסק בימים אלה בביסוס תשתיות לשאיבת מידע באופן דיגיטלי ממקורות מדווחים שונים, בעיקר בתי החולים וקופות החולים. מדובר בפעולה רחבת-היקף ויקרה. בעומסים הקיימים על מערכת הבריאות בשנתיים האחרונות נדרש תעדוף ותקצוב מיוחדים, על מנת לשפר את תשתיות המידע ונגישותו. במקביל מתבצעות פעולות שמטרתן להקל על העבודה הידנית הכרוכה בניהול הרישומים, למשל, ברישום הסרטן מופעלת טכנולוגית "לימוד מכונה" שמאפשרת סיווג ראשוני של מסמכים כ"רלבנטיים לרישום" או "לא רלבנטיים לרישום" על פי מילות מפתח מסוימות, מה שהקל על עבודת הרשמות מאוד.
13	קביעת מחיר התרופה או הטכנולוגיה בעת הוספתה לסל	עלה כי על אף שחלפו 26 שנים מאז גובש לראשונה סל שירותי הבריאות בשנת 1995, משרד הבריאות לא ביצע ריענון של סל שירותי הבריאות (למשל, הסרת תרופות וטכנולוגיות שלא נעשה בהן שימוש), לפחות באופן חלקי. מומלץ למשרד הבריאות לבצע, מפעם לפעם, ריענון של סל שירותי הבריאות, לפחות באופן חלקי. במסגרת זו רצוי לזהות את התרופות והטכנולוגיות שלא נעשה בהן שימוש ולבחון את האפשרות להסירן מהסל.	**משרד הבריאות** יש להדגיש שטכנולוגיות או תרופות שלא נעשה בהן שימוש בפועל לא כרוכות בהוצאה ע"י הקופות ולכן הוצאתן מהסל לא "תשחרר" תקציבים. ולכן מדובר בטיפול "קוסמטי" בלבד ללא ערך כלכלי וללא משמעות עניינית. השימוש בתקציב בגין טכנולוגיות שנמצאות בסל ונדרשות להחלפה מבוצע כל הזמן באופן שוטף על ידי הפחתת העלות שלהן בעת הכללת חלופות טיפוליות אחרות בסל.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מנגד, הדבר עשוי לגרום נזק רפואי למטופלים המועטים שעדיין כן משתמשים באותן תרופות או טכנולוגיות או מאוזנים עליהן. לפיכך- אנו חולקים על עמדת המבקר והחשיבות שהוא מייחס לנושא זה.
14	תמחור על פי המחיר הממוצע	מהדוגמה שהוצגה בדוח עלה הצורך במתודולוגיה שתסדיר את אופן התמחור שיש לבצע בעת הוספת תרופה חדשה לסל, באופן שהוספתה תהיה מותאמת לנסיבות ולמאפיינים השונים של כל תרופה בהתחשב בתרופות שכבר כלולות בסל, זאת נוסף על ההנחיות לחישוב אומדן כמות המשתמשים ואומדן המחיר כפי שמופיעות בנוהל עבודת ועדת המשנה משנת 2011. מומלץ כי משרד הבריאות בשיתוף משרד האוצר וקופות החולים יגבשו מתודולוגיה אשר תשמש את ועדת המשנה בעת תמחור תרופות וטכנולוגיות לסל, וכי הוועדה תבחן בתדירות קבועה את הנחות הבסיס המשמשות לחישוב. במקרים שבהם לא ניתן להשתמש במתודולוגיה שנקבעה, מומלץ כי הצדדים ידונו באופן החישוב הנדרש ויגיעו להסכמות בנוגע לאופן החישוב.	**משרד הבריאות** ועדת המשנה כוללת את משרד הבריאות, אוצר וקופות חולים. הועדה פועלת לפי מתודולוגיה סדורה לקביעת תמחור תרופות וטכנולוגיות, פורט בהרחבה בתשובת המשרד למבקר. הועדה מתאימה את המתודולוגיה לנסיבות ומאפיינים שונים של כל תרופה / טכנולוגיה בהתחשב בחלופות הקיימות בסל. אי לכך, לא מובנת למשרד הביקורת. **מכבי שירותי בריאות** יש לתת את הדעת למקרים בהם לא תהא הסכמה בין חברי ועדת המשנה, ולהגדיר מי אמור להכריע בהיעדר הסכמה או כאשר ישנה אי-הסכמה בין הקופות למב"ר. כמו כן, בחינת המנגנון להקצאת התקציב לקופות עבור תרופות ל"מחלות יתום" צריכה להיעשות לתרופות יקרות במיוחד ולא רק לתרופות המוגדרות כ"יתום".
15	שימוש במקדמים לצורך ביצוע התמחור	בביקורת עלה שהמקדם הנוגע לתרופות שנכללו בשב"ן נקבע לפני כעשור, ומאז לא נבחן אם הוא משקף בפועל את השימוש בתרופות לאחר הוספתן לסל. עוד עלה כי הערכת המינון שיידרש לשימוש בתרופה שמתווספת לסל מתבססת על קביעה של משקל אדם שעשתה הלשכה המרכזית לסטטיקה בשנת 2005 ומאז המשרד משתמש בנתונים אלו בלי שבדק את תקפותם.	**משרד הבריאות** משרד הבריאות מבצע התמחור במתודולוגיה מוסדרת. המשרד בוחן את הצורך בעדכון המקדמים מעת לעת. המשרד יפעל לבצע מבחינת הצורך של עדכון המקדמים בתדירות גבוהה יותר מהמבוצע כיום.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הבריאות יבחן מפעם לפעם את המקדמים המשמשים אותו לצורכי תמחור, ואם ימצא כי אלו אינם משקפים נכונה את ההתאמות הנדרשות, יעדכנם.	
16	מחיר פיקוח בניכוי 6%	עלה כי למרות הודעת הארגון המייצג את חברות התרופות מבוססות מחקר ופיתוח הפועלות בישראל, משרד הבריאות ממשיך להשתמש בשיטת תמחור זו כאשר מחיר הפיקוח בניכוי 6% נמוך מהמחיר שעליו מציהיר היצרן או ממחיר הרכש הממוצע של קופות החולים. מנגד, חברות התרופות מחויבות למכור לקופות את התרופה במחיר שעליו הצהירו בעת שהגישו הצעה להוסיף את התרופה לסל. משמע שאם הקופות לא הגיעו להסכם הנחות בנוגע לתרופה המסוימת, הן עלולות לשלם עבורה מחיר גבוה מזה שבו המשרד מתקצב אותן. נמצא כי לקראת דיוני סל 2021 קופות החולים לא מסרו כמתבקש את הנתונים למשרד הבריאות, וכי המשרד לא בחן את תוקף ההסכם. אשר על כן, לא השתנתה שיטת התמחור במקרים אלו. מומלץ כי משרד הבריאות יבחן האם יש להמשיך בשיטת התמחור שבמסגרתה מנוכה 6% ממחיר התרופה.	**משרד הבריאות** לפי המתודולוגיה בתמחור תרופה נלקח המחיר הנמוך מבין השלושה – מחיר רכש בפועל בקופות החולים, הצהרת בעל הרישום ו-94% מהמחיר המירבי לרוקח. יש לציין כי ידוע למשרד הבריאות כי קופות החולים מגיעות להסכמים עם בעלי הרישום בהם מחירי התרופות אף נמוכים מאלה שמשמשים לטובת החישוב בעת ההכללה בסל. כמו כן, המחיר שמשמש לטובת החישוב בעת ההכללה בסל הינו מחיר הבסיס ועם הזמן המחיר רק הולך ויורד, עוד בטרם כניסת תחרות וגנריקה, מה גם שבעת כניסת תחרות וגנריקה המחירים יורדים באופן משמעותי. במענה לטענה כי הדבר יוצר גרעונות לקופות, התבקשו קופות החולים מספר פעמים להעביר את המחירי הרכש המיוחסים לחישוב בניכוי 6% לטובת בחינה וחישוב מחודש. עם קבלת הנתונים מקופות החולים, תבוצע הערכה של עדכניות אחוז ההנחה המנוכה.
17	שימוש בחלופות טיפוליות - קלאס אפקט (Class effect)	עלה שעל אף המחלוקת העקרונית הנמשכת, בעניין הגדרת תרופות כקלאס, משרד הבריאות לא קבע קווים מנחים להגדרת תרופות כקלאס אפקט. מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף קופות החולים והאיגודים המקצועיים, יבחן את האפשרויות להסדיר את סוגיית ההגדרה של תרופות כקלאס. מומלץ שהבחינה תעשה תוך מתן אפשרות לגמישות בקבלת ההחלטה לקופות, בהתאם לשיקול דעתן הרפואי, וזאת תוך בחינה כי הן אינן שוללות מהמטופלים את האפשרות לקיומם של חריגים המצדיקים העדפה טיפולית מסוימת.	**משרד הבריאות** הקווים המנחים להכללת תרופה במנגנון קלאס אפקט הוגדרו משפטית ע"י היועצת המשפטית של משרד הבריאות. השאלה היא האם הרופא המטפל מחליט על הטיפול בחולה בין האופציות הטיפוליות או שהטיפול נקבע ע"י קופות החולים. משרד הבריאות חולק על עמדת קופות החולים וסבור כי בעמדתן קיימת הטיה משמעותית לכיוון ההיבטים הכלכליים במקום איזון לנושא איכות הטיפול בחולה. מטרת ועדת הסל היא להרחיב את הטיפולים עבור החולים בצורה המיטבית.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			קופות החולים מקבלות את התמחור עבור הכללת תרופות בסל. כל הכללה נבחנת לגופו של עניין ובזהירות באם היא יכולה להיכלל במנגנון של קלאס אפקט. שכן, הדבר נותן בידי קופות החולים את היכולת להחליט על תרופות מסוימות ולהחליפן על בסיס שיקול כלכלי. משרד הבריאות אינו סבור כי ניתן לעשות זאת באופן אוטומטי וסבורים כי יש לבחון כל דבר לגופו בהתייעצות עם המומחים המקצועיים. יש לנהוג בזהירות בהנחות הקלאס אפקט שאינן זהות למוצרים גנריים והמשמעות הקליניות הנגזרות מכך יכולות להיות שונות. קיימות דעות נוגדות בין הרופאים לקופות החולים - הדבר רק מראה את מורכבות הנושא ומדוע יש להיזהר מאד כאשר קובעים החלטות מעין אלו. **מכבי שירותי בריאות** שימוש בחלופות טיפוליות (קלאס) – א. מדובר בהיבט מקצועי שעל מב"ר להסדירו במקרים שהדבר מתאפשר רפואית/רוקחית. ב. יש לקבוע קריטריונים ברורים להגדרה "קלאס". ג. בהיבט המסחרי ברור כי הגדרה שכזו מאפשרת גמישות רבה וניתן להשיג הנחות מפליגות משמעותית מאשר הכללת מוצר ללא הגדרת "קלאס".
18	הוספת תרופות לסל השירותים ללא עלות נוספת - דוגמה להשפעה של הוספת תרופות ללא עלות לסל	במקרה שהוצג בדוח עלה כי בשנה הראשונה שלאחר הכללת התרופות הנוספות ללא עלות בסל, ההוצאה של מכבי עבור הטיפול בכל אחת מהמחלות גדלה בשיעור של 12% - 57% עקב גידול בהיקף צריכת התרופות; עוד עולה כי הגידול בהוצאות הקופה בשנים שלאחר מכן היה בשיעור מתון יותר (1% - 18%). מוצע כי משרד הבריאות, בשיתוף קופות החולים, יערוך בקרות עתיות על ההשלכות הכלכליות של תוספת תרופות ללא עלות	**משרד הבריאות** ככלל - כל החלטה לגבי הכללת תרופה ללא תוספת עלות מאושרת הן ע"י ועדת המשנה והן ע"י ועדת הסל. כפי שידוע, בועדת המשנה יושבים נציגים של קופות החולים, וכן בועדת הסל, ולכן במידה ונציג קופה סבור כי מדובר בתוספת עלות עליו לציין זאת בדיוני ועדת הסל. כל החלטות ועדת הסל מתקבלות בקונצנזוס.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לסל שירותי הבריאות ויגיע להסדרה מול הקופות לגבי אופן הכללת תרופות ללא עלות בסל.	לגופו של עניין – מכבי מציגה לכאורה הוצאה גבוהה על קבוצת מחלות. מדובר בדוגמא שאינה בהכרח מייצגת או משקפת את ממוצע המקרים. הנתונים המוצגים חסרים ובעייתיים (בלשון המעטה) . לא ניתן להתייחס בצורה פרטנית למקרה זה כיוון שלא פורטו ה"מחלות", הנתונים ולגבי דברים נוספים שנכללו באותן שנים. האם לדוגמא קופ"ח מכבי הקפידה על התנאי ההכללה בסל? האם נבחנו יחסי הגומלין וההוצאה בין התרופות השונות בכל אחת מקבוצת המחלות ? מה נכלל בתחשיב ההוצאה של הקופה (שכר? הוצאות לוגיסטיות?) האם העלות הנוספת היא מעבר לתקציב המקורי או מעבר למה שהוציאה הקופה בפועל עבור מחלות אלו ? היקפי שימוש בתרופות / טכנולוגיות משתנים גם בעקבות שינויים בקווים קליניים מנחים ויש להם השפעה או ממשק עם תרופות אחרות הכלולות בסל. לכן יש לבדוק את הנושא לגופו של העניין, לראות את התמונה המלאה ולראות האם הבעיה היא ספציפית במכבי, בשל בעיות לוגיסטיות או כלכליות אחרות, או בכלל הקופות ? עוד יצוין כי יש לזכור שאסור לקחת דוגמאות פרטניות מבלי לראות את התמונה המלאה. כך לדוגמא: חלק מהתרופות שמוכללות בסל ללא תוספת עלות מביאות לחסכון לקופות (בשל מחיר זול יותר ממה שהן משלמות כיום וכן בשל היכולת לייצר תחרות אל מול החלופה הקיימת בסל). בנוסף, האם המשמעות היא שמכבי לא טיפלה ב-57% מהחולים שנזקקו לטיפול בשנה הקודמת לכן למרות שהיה עבורם טיפול חליפי בסל ? האם היה גידול של למעלה מ-50% במספר החולים המטופלים בתוך שנה? איפה היו החולים עד עכשיו? ככלל, התרופות הנכללות במנגנון של ללא תוספת עלות הן חלופות לתכשירים הכלולים כיום בסל כך שהחולים בפועל מטופלים כיום. באם התרופה אמורה לתת מענה לקבוצת חולים חדשה הרי שהכללתה תיעשה עם תוספת עלות.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד עורך בקרות על הוצאות הקופות באמצעות סמנכ"ל פיקוח על קופות חולים.
19	הוספת תרופות לסל השירותים ללא עלות נוספת	עלה שהתהליך להוספת תרופות ללא עלות לסל דומה לתהליך הוספת כל תרופה או טכנולוגיה אחרת לסל ואולם אף שאין מדובר בתוספת עלויות, התהליך נערך רק אחת לשנה ורק אז ניתן לאשר את הוספתן לסל. מכיוון שכשליש מהתרופות נוספות לסל ללא עלות, מוצע שמשרד הבריאות בשיתוף קופות החולים יבחנו באופן מערכתי את ההשפעות הכלכליות של תוספת תרופות ללא עלות לסל שירותי הבריאות ובכלל זה ייבחנו האם ניתן ללמוד על הטיפול בסוגיה זו גם ממדינות אחרות. בהתאם לממצאי בחינה זו יבחנו את האפשרות שתרופות אלו יידונו במסלול נפרד ומקוצר יותר, ללא צורך בהתכנסות ועדת הסל. אחת הדרכים האפשריות לייעול התהליך שאותו ניתן לשקול היא הקמת צוות ייעודי שיכלול נציגים של משרדי הבריאות והאוצר ונציגי קופות החולים, שיבחנו את ההיבטים הנוגעים ליעילות התרופות ולבטיחותן וכן את התחשיבים הכלכליים המעידים, שהכללתן בסל אינה כרוכה בעלות נוספת, ישירה או עקיפה; מהלך כזה יכול לאפשר אימוץ מהיר יותר של תרופות ללא עלות וכן יכול לייעל את עבודת ועדת הסל.	**משרד הבריאות** כל תרופה וטכנולוגיה שמועמדת להכללה בסל מחייבת בחינה של יעילותה ובטיחותה בהשוואה לאופציות הטיפוליות האחרות הקיימות בסל, ללא תלות בעלותה. רק לאחר שהוכח כי לתרופה או הטכנולוגיה החדשה יעילות לפחות זהה לקיים, תיבדק עלותה מול החלופות הקיימות. לפיכך, גם תרופות או טכנולוגיות שלפי הערכת המגיש אינן כרוכות בתוספת עלות, צריכות לעבור את המסלול המלא של הערכה טכנולוגית, התייעצות עם מומחים ודיון בוועדת הסל. מעבר לכך, לאורך השנה, רשאיות קופות החולים להוסיף לסל השירותים הקופתי תרופות וטכנולוגיות שונות, כולל תרופות או טכנולוגיות שאינן כרוכות בתוספת עלות. תרופות שניתן להכניס ללא עלות, נכנסות בחלקן בינתיים לסל הקופה (בחלק מהקופות) כך שלא נגרם עיכוב. הכנסה ללא עלות למצב בו כבר קיימת חלופה – נעשה לעיתים כקלאס אפקט ואז ממילא הקופות יכולות לבחור אם להכניס תרופה זו למבחר או לא. כמו כן, מניסיון המשרד עולה כי במהלך דיוני הועדה הציבורית נוצרת דינמיקה ונקודת מבט כוללנית אשר מאפשרת הירתמות והתגמשות של כלל הגורמים הרלבנטיים במערכת להגעה למצב בו טכנולוגיות / תרופות יוכלו להיכלל בסל ללא תוספת עלות. ולראיה, בחמשת השנים האחרונות כשליש מהטכנולוגיות / תרופות שנכללו בסל, נכללו ללא תוספת עלות. לסיום, ביצוע תהליך כפול כזה לאורך השנה מחייב תוספת כח אדם משמעותית (הן במשרד הבריאות והן בקופות החולים) ויגרום לעבודה כפולה ומיותרת, שלהערכתנו, לא תביא לתועלת משמעותית ביחס למבוצע היום.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מעבר לכל האמור לעיל, תהליך הרחבת הסל מתחיל ומסתיים בתוך שנה. יישום ההמלצות של הועדה הציבורית מתקיים בסמוך לסיום עבודתה. כל אלו מלמדים על תהליך מהיר ביותר, בקנה מידה לאומי ובינלאומי. **מכבי שירותי בריאות** לצד בחינת ההיבטים הנוגעים ליעילות התרופות ולבטיחותן והתחשיבים הכלכליים, יש לכלול גיבוש שיטת חישוב ולידית ומוסכמת להכללה "ללא תוספת עלות".
20	תקצוב הקופות עבור חולים ב"מחלות יתום"	עולה כי הקצאת התקציב עבור מחלות קשות (לפי התקנות),יכולה להיטיב עם הכללית, שהיא הגדולה שבקופות החולים. יצוין כי מאז שנת 2012 משרד הבריאות פועל לקדם תיקון לנוסחת הקפיטציה אשר יכול להשפיע גם על הקצאת התקציב ל"מחלות יתום", אך במועד סיום הביקורת התהליך עדיין לא הסתיים. מוצע כי משרד הבריאות יבחן את המנגנון המתאים להקצאת התקציב לקופות החולים בעבור תרופות ל"מחלות יתום" באופן שהוא ישקף באופן מאוזן את ההוצאה בפועל של כל קופה בעבור תרופות אלו.	**משרד הבריאות** במסגרת ועדת הקפיטציה הנוכחית, ככל שהמלצותיה יאושרו בכנסת, מוצע לתקצב בגין תרופות שעלותן יקרה ובהתאם להגדרות שיקבעו לפי כמות החולים ולא לפי קפיטציה. תקנות מחלות קשות אינן רלוונטיות ככלל לתרופות יתום, שכן המחלות הכלולות בתקנות מחלות קשות מעטות מאוד וברובן אינן מחלות שיש עבורן תרופות יתום.
21	הסכמי חלוקת סיכון (risk-sharing)	מדוגמה לגידול שחל במספר החולים עם תום תקופת הסכם חלוקת הסיכון לטכנולוגיה מסוימת, עלה כי הגידול העיקרי בשימושים בטכנולוגיה, התרחש עם תום תקופת הגידור בשנת 2019, וכי מספר המטופלים היה כפול מאשר בשנה הקודמת. קופת החולים מעריכה את החריגה מהסכום שתוקצב עבורה במסגרת הסל בסכום של כ-12.7 מיליון ש"ח. בביקורת עלה כי למרות מורכבות תהליך הגיבוש של הסכמי חלוקת סיכון, אין למשרד הבריאות נוהל או קווים מנחים שאמורים להסדירו, ובכלל זה להסדיר סוגיות אלה: הצורך בזיהוי המקרים המצריכים חתימה על הסכמי חלוקת סיכון,	**משרד הבריאות** ההחלטה על הסכמי חלוקת סיכון נקבעת ע"י כלל חברי ועדת המשנה – משרד הבריאות, משרד האוצר וקופות החולים, וכן על פי בקשות מטעם הועדה הציבורית. פעמים רבות המבקשים העיקריים להסכמים הם קופות החולים עצמן אשר מבקשות לגדר את עצמן מפני אי ודאות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הצורך בגורמים מייעצים, קביעת הגורם האחראי, אופן שיתוף קופות החולים בקביעת תנאי ההסכמים ותהליכי הבקרה הנדרשים בעת ביצוע התהליך ולאחריו, לרבות קביעת לוחות הזמנים. נמצא כי טיוטת נוהל העבודה של ועדת המשנה שהופצה להערות הקופות באוגוסט 2021 עוסקת בנושא באופן חלקי, והיא כאמור לא אושרה. הסכמי חלוקת סיכון הם הסכמים מורכבים, וגיבושם מחייב ידע מקצועי ומומחיות; לפיכך מומלץ כי משרד הבריאות ישלים את גיבוש הנוהל בנושא בהתחשב בכלל שלבי התהליך, לרבות תהליך הבקרה והמעקב בעניין מימוש ההסכמים והפקת לקחים מיישומם.	הקווים המנחים לבחירת אפיק של הסכמים כוללים: דרוג קליני של A8/9 ומעלה, חוסר ודאות משמעותי ביחס לכמויות הצפויות או ביחס ליעילות הטיפול ועוד. ועדת המשנה מתייעצת עם גורמים מקצועיים בהתאם לצורך. קביעת הגורם האחראי – קיים צוות שפועל במשותף בין משרד הבריאות והאוצר לטובת ניהול משא ומתן מול החברות המסחריות. קופות החולים שותפות מלאות לקביעת תנאי ההסכמים ונדרשות לדווח על ביצוע ההסכמים כחלק מתנאיהם. יש נוסח להסכם גנרי שמייצג את הכללים והעקרונות כפי שגובשו ע"י ועדת המשנה וכפי שהם נבחנים משנה לשנה במסגרת דיונים ייעודיים לנושא בועדת המשנה ובחינה חוזרת של הלשכה המשפטי. סמנכ"ל פיקוח על קופות החולים מנהל מעקב שוטף אחר כל אחת מהטכנולוגיות שנכללו בהסכם. בהסכם הגנרי מוגדר גם המחיר בתום תקופת ההסכם - המחיר האפקטיבי בקצה הרצועה – ומכאן משליך על מחיר ההמשך של טכנולוגיה זו.
22	היקף השימוש בהסכמי חלוקת הסיכון ובחינת כדאיות ההסכמים	עלה כי היקף השימוש בהסכמי חלוקת סיכון וקבלת התחייבויות מחברות התרופות הגיע עד לכדי 73% מהתוספת לסל בשנת 2018, שבה היו 21 הסכמים. היקף השימוש בהסכמים התמתן בשנים 2019 - 2021, שבכל אחת מהן היו 8 - 11 הסכמים. בביקורת עלה כי משרד הבריאות אינו מנתח את הסיכונים שאליהם ייחשפו קופות החולים במועד תפוגת תוקפו של ההסכם, אז ייפסקו ההנחות שקיבלו הקופות במסגרת ההסכם ואינו בוחן הסכמים שהסתיימו על מנת להפיק מהם לקחים לגבי המחירים שלאחר תקופת ההסכם. המשרד גם לא בוחן את היקף המיצוי של ההסכמים - מידת הניצול של כמה מהם חרגה מזו שנקבעה בתחזית ומידת הניצול של כמה מהם הייתה פחותה מכך, כדי להפיק לקחים וליישמם בהסכמים עתידיים.	**משרד הבריאות** מימוש ובקרה על הסכמי חלוקת סיכון - בסוף כל שנה סמנכ"ל פיקוח על קופח שולח פניה לחברות ולקופות ומתקבלים נתונים עבור היקף השימושים. במידה וישנם פערים הם נבדקים ונפתרים ומבוצעים זיכויים בהתאם להסכמים הרלבנטיים. לגבי הפקת לקחים – למרות שמדובר כל פעם בהסכמים בעלי מאפיינים ייחודיים לטכנולוגיה ולאוכלוסיות היעד ולאופן השימוש בה, התקיימו דיונים בועדת המשנה לגבי הסכמים שונים ועקרונות שבאו לידי ביטוי בנוסח גנרי ובטיוטת נוהל עבודת ועדת המשנה. דיוני ועדת המשנה בכל שנה מביאים בחשבון את הלקחים שהופקו ממימוש הסכמים משנים קודמות. סמנכ"ל פיקוח על קופות חולים מרכז המידע ומבצע המעקב אחר הסכמים אלו. המשרד יבצע בחינה באם נדרש לעדכן את נוהלי הבקרה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שמשרד הבריאות ינתח את ההסכמים שהסתיימו ואת אלו העומדים בפני סיום ויבצע הפקת לקחים בנוגע לשימוש בכלי זה ולסיכונים הנלווים אליו. עוד מומלץ כי במסגרת הנוהל שיגובש ישקול המשרד לשלב חלופות לאופן שבו ניתן יהיה לצמצם את הסיכון למשל באמצעות גידור סיכון מופחת לאחר פרק זמן מסוים, או דירוג של תקופות הגידור לאורך תקופת זמן ארוכה יותר. עוד מומלץ כי המשרד יגבש את תהליכי הבקרה הנדרשים לבחינת ההסכמים וההתחייבויות ויטמיע תהלכי בקרה מתאימים.	
23	תוקף הסכמי חלוקת הסיכון	בביקורת עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, חמישה מתשעת ההסכמים שנחתמו במסגרת סל 2021 חרגו מהנוסח הגנרי - תוקפם נקבע לחמש עד שבע שנים ולא לעשר. עם זאת, בשישה מההסכמים נקבע כי בתום תקופת ההסכם מחיר התרופה יעמוד על המחיר האפקטיבי; בכך נוצרה הגנה תקציבית לקופות החולים. מומלץ כי משרד הבריאות יוודא שהסכמי חלוקת הסיכון המובאים לאישורו יעמדו בתנאי ההסכם הגנרי, ואם נדרש לחרוג מהם, יוודא מול קופות החולים כי הן יהיו מוגנות מפני הוצאה תקציבית חריגה ובלתי מתוכננת.	**משרד הבריאות** קופות החולים שותפות מלאות לקביעת תנאי ההסכמים ונדרשות לדווח על ביצוע ההסכמים כחלק מתנאיהם. יש נוסח <u>להסכם גנרי</u> שמייצג את הכללים והעקרונות כפי שגובשו ע"י ועדת המשנה וכפי שהם נבחנים משנה לשנה במסגרת דיונים ייעודיים לנושא בועדת המשנה ובחינה חוזרת של הלשכה המשפטי. בהסכם הגנרי <u>מוגדר גם המחיר בתום תקופת ההסכם</u> - המחיר האפקטיבי בקצה הרצועה – ומכאן משליך על מחיר ההמשך של טכנולוגיה זו. המשרד וקופות החולים יפיקו לקחים מניסיון העבר ויישמו אותו בהסכמי חלוקת הסיכון בשנים הבאות.
24	מנגנון ליישום חלוקת הסיכון בין הקופות	עלה ששבעה מ-71 הסכמי חלוקת סיכון שנחתמו בשנים 2016 - 2021 היו ארציים, ויתר 64 ההסכמים היו בהתאם לקפיטציה. עוד עלה שבשנת 2019 נרשמה לשתיים מהקופות, שיישמו הסכמים ארציים, הוצאה עודפת בסכום כולל של כ-8.4 מיליון ש"ח. מומלץ למשרד הבריאות שבמסגרת הנוהל להסדרת גיבוש הסכמי חלוקת סיכון הוא גם יקבע את אופן חלוקת הסיכון בין הקופות. מוצע שהוא יביא בחשבון את אי-הוודאות התקציבית	**משרד הבריאות** הנושא ייבחן על ידי משרד הבריאות בשיתוף קופות החולים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שבה נתקלות הקופות כאשר ההסכם מיושם לפי חלוקה ארצית, ויעדיף על פני שיטה זו את שיטת הקפיטציה.	
25	התחייבויות חד-צדדיות של החברות המסחריות	בביקורת עלה כי 13 (כ-18%) מ-71 הסכמי חלוקת הסיכון שנחתמו בשנים 2016 - 2021 היו הסכמי התחייבות חד-צדדית. בהיותם הסכמי התחייבות, לוועדת הסל ולוועדת המשנה לא מוצג מידע המבהיר שמדובר במחיר המוגבל בזמן וכי הוא עלול לעלות. כמו כן לא ניתנת לחברי הוועדות, ובכלל זה לנציגי הקופות החברים בוועדת המשנה, אפשרות להציג את עמדתם בנוגע לתנאי ההסכם. מומלץ כי הסכמי התחייבות חד-צדדית יוצגו במלואם לפני ועדת המשנה וועדת הסל.	**משרד הבריאות** כפי שהומצא למבקר, אין המדובר בהסכמי חלוקת סיכון. המידע מוצג לכל חברי ועדת המשנה ותמחור הטכנולוגיה מוצג בוועדת הסל.
26	בקרת משרד הבריאות על השימוש שעושות הקופות בתקציב הנוסף לסל והפקת לקחים	מאז החלה עבודת ועדת הסל, לפני כעשרים שנה, משרד הבריאות לא קבע הנחיות בדבר הדיווח שימסרו לו קופות החולים בכל הנוגע להיקף רכש התרופות ושאר הטכנולוגיות שלהן, הכנסותיהן מהשתתפות עצמית עבור כל תרופה או טכנולוגיה והיקף הניפוק שלהן. מידע זה יאפשר למשרד לנתח את התפוקות של תקציב התרופות והטכנולוגיות שנוסף במשך השנים לסל שירותי הבריאות וכך לבצע בקרה על התקציב הניכר המועבר לקופות בגינן. עלה כי התקצוב לשנת הבדיקה (שנת 2006) היה גדול ב-147 מיליון ש"ח מהשימוש בפועל. העודף הגדול ביותר נמצא בכללית ושיעורו היה 55% מהעודף של כלל הקופות. בלאומית העודף היה הקטן ביותר - 3%. עלה כי טיוטת הדוח לשנים 2007 - 2009 הוגשה למנכ"ל משרד הבריאות דאז (בשנת 2018), כעשר שנים לאחר תקופת הבדיקה (2007 - 2009), ולאחר שלוש שנים, בינואר 2022, המשרד פרסם את הדוח הסופי; עלה גם שרק בשנת 2021 החל המשרד בבדיקת השנים 2010 ואילך. העיכוב בביצוע בדיקות עלול להביא לקושי באיסוף הנתונים ובניתוחם, לאי-רלוונטיות של המסקנות העולות מהבדיקה אחרי תקופה כה	**משרד הבריאות** סמנכ"ל פיקוח על קופ"ח מבצע בקרה מלאה ושוטפת על כל התרופות והטכנולוגיות שהוכללו בסל וכן על הפעילות הפיננסית של קופות החולים. דו"ח 2007-2009 התעכב עקב חילופים רבים בהנהלת המשרד של הגורמים העוסקים בדבר והעיסוק במגפת הקורונה. הדו"ח מפורסם בימים אלו. מסקנותיו, כצפוי, אינן שונות מהדו"ח הקודם שרובם כאמור כבר יושמו במסגרת הסכמי חלוקת הסיכון ולפיכך לא היה דחיפות משמעותית בפרסומו. אין קשר בחלק זה לשיפור תהליכי ועדת הסל וועדת המשנה. מדובר בהטמעה של טכנולוגיות, שינויים שחלים לאורך השנים בשימוש בהם. מתודולוגיה קבועה לדיווח נקבעה כבר לפני מספר שנים ובהתאם לה סמנכ"ל פיקוח על קופ"ח מבצע את תהליכי בקרת הנתונים שמוגשים לוועדת הסל כמו גם את בקרת התקציב מול השימושים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ארוכה, לתמחור לא מיטבי של ועדת המשנה, ולקבלת החלטות המבוססות על ממצאים לא סופיים; יצוין, למשל, שבטיוטת הדוח הוצג עודף תקצוב על שימושים של קופות החולים בסך של כ-670 מיליון ש"ח לשלוש שנות הבדיקה, ואילו בדוח הסופי הוצג עודף של כ-150 מיליון ש"ח. מומלץ שמשרד הבריאות יקבע מסגרת של לוחות זמנים לפרסום דוחות הבקרה, על מנת שיישום מסקנותיהם יהיה רלוונטי לעת בה עלו הפערים בין התקצוב לשימושים. מומלץ שמשרד הבריאות יפיק לקחים ויגבש המלצות לשיפור תהליכי העבודה של ועדת הסל וועדת המשנה. כמו כן מומלץ כי המשרד יקבע תדירות מזערית לביצוע בקרות עיתיות בנושא, ובהן יבחן, בין היתר, את יישום ההמלצות המבוססות על ממצאי הבקרה הקודמת. אשר לבקרה הנוספת שעושה המשרד בעניין התקצוב בשנים 2010 - 2020, מומלץ כי הוא יתייחס להערות הקופות כפי שאלו עלו בבקרות הקודמות, יפיק לקחים בנוגע לממצאים שעלו בהם, וכי אלו ייבדקו גם במסגרת זו.	דוח סופי גובש והוגש להנהלת המשרד, מנכ"ל, סמנכ"ל רגולציה ומחשוב וסמנכ"לית פיקוח על קופות חולים כבר לפני למעלה משנתיים. לאחר כניסתו של מנכ"ל חדש למשרד הוחלט על פרסום.
27	פעולות נוספות להפקת לקחים לגבי החלטות ועדת הסל	עלה כי אף שעלות התוספת ששימשה למימון עשר התרופות והטכנולוגיות שסך ההוצאה עבורן הוא הגבוה ביותר בשנים 2016 - 2021 גבוהה יחסית לעלות הכוללת (הן מהוות 62% מעלות התוספת כולה המסתכמת בכ-1.7 מיליארד ש"ח מתוך כ-2.7 מיליארד ש"ח), ואף ששיעור התוספת עבור תרופות אונקולוגיות היה 37% מהתוספת לשנים אלו, משרד הבריאות לא ביצע בקרה פרטנית על השימושים בהן ועל התועלות שבהן, כדי להפיק לקחים לגבי החלטות עתידיות להוספת תרופות וטכנולוגיות יקרות במיוחד. מומלץ כי משרד הבריאות יבצע בקרות פרטניות על תרופות וטכנולוגיות אלו וינתח את היקף השימוש בהן לעומת האומדנים. בקרות וניתוח כאמור יאפשרו להסיק מסקנות מערכתיות על תהליך העבודה של ועדת הסל וועדת המשנה	**משרד הבריאות** מעבר למפורט על תפיסת הבקרה והפיקוח של סמנכ"ל פיקוח על קופות חולים, יש לציין כי בנושא תרופות אונקולוגיות , מתוכנן לביצוע פרויקט מיוחד של כלל קופות החולים ומשרד הבריאות לניתוח הכללות ושימושים של תרופות אלו, בסיוע מכון גרטנר. נבנתה מתודולוגיה והפרויקט טרם החל בשל העיכוב באישור תקציב המדינה . אישור תקציבי התקבל לאחרונה והתחלת הפרויקט צפויה ברבעון השני של 2022.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ועל אופן הכנת האומדנים בעת תמחור התרופות והטכנולוגיות ולשפרם.	
28	הוזלת עלויות הסל באמצעות אישור תרופות גנריות וביוסימילר	מנתונים שפרסם משרד הבריאות עבור השנים 2013 - 2018 עולה כי תהליך הרישום של תרופות גנריות מתמשך פרק זמן ארוך יותר מכפי שנקבע בפקודת הרוקחים - הוא נמשך בממוצע כ-18 חודשים, ורישום תרופות אתיות (מקור), בכלל זה רישום תרופות בהליך מזורז בעקבות הגשת בקשה בעניינן לוועדת הסל, נמשך כעשרה חודשים בממוצע. מבדיקה שביצעה מכבי בשנת 2021 בנוגע לשמונה תרופות גנריות שנרשמו בשנים 2019 - 2021 עולה כי משך הרישום הממוצע שלהן היה 31 חודשים, והנזק הכספי המוערך לקופה בגין העיכוב בהוספתן לסל הוערך בכ-3.2 מיליון ש"ח. מהערכה שביצע צוות הביקורת - בהתחשב בנזק שנגרם למכבי ובחלקה היחסי מכלל קופות החולים - עלה כי הנזק הפוטנציאלי שנגרם לכלל הקופות מהעיכוב ברישום תרופות אלו בלבד נאמד בכ-12 מיליון ש"ח. יש להביא בחשבון שהוזלה של תרופות אלה תביא גם להוזלה בסכום ההשתתפות העצמית של החולים במימון התרופות ותאפשר להפנות את הכספים שנחסכו למטרות אחרות. מומלץ כי משרד הבריאות יבחן מהם החסמים המעכבים את רישום התרופות הגנריות והביוסימילר ויפעל להסרתם, באופן שיאפשר לשלבן בהקדם בסל שירותי הבריאות ולהביא להוזלת עלויות.	**משרד הבריאות** יש להדגיש כי תרופות גנריות לעיתים רבות מוגשות למשרד הבריאות כרשות רגולטורית ראשונה לאישור. הגשות אלה הן פעמים רבות חלקיות, אינן מכילות את כלל המידע הרגולטורי הנדרש להבטיח את איכות ובטיחות התרופה לפני האישור להשתמש בה. לפיכך, קיים דיאלוג מתמשך במרבית המקרים בו בעל הרישום מתבקש להעביר הבהרות או להוסיף נתונים קריטיים לאישור התכשיר. מצב זה מאפיין בעיקר את התכשירים הגנריים מייצור ישראלי, בניגוד לתכשירים פטנטיים אשר מגיעים לישראל ברמת בשלות גבוהה יותר מבחינת תיק הרישום, בשל העובדה שהתיק כבר הוגש לרשות רגולטורית אחרת אחת לפחות, השלים שם נתונים והגיע לישראל לאחר עבודה זו. זמני הרישום הינם זמני ברוטו וכוללים את פרקי הזמן הארוכים בהם משרד הבריאות ממתין לתשובות ונתונים מבעלי הרישום. עוד יצוין כי קיימים עיכובים כתוצאה מעליה בכמות הבקשות ומורכבותן והדבר עלה בפורומים רבים במשרד ומחוצה לו. במסגרת הסדר עם האוצר סוכם על תוספת תקנים לנושא רישום גנריקה , במספר פעימות וכן מחשוב מערכת הרישום, החל מהשנה הקרובה. המשרד התחייב לקיצור לוחות הזמנים לרישום גנריקה לקראת תהליך זה, ובהתחשב בין השאר במסקנות דוח מבקר המדינה בנושא מ-2017, משרד הבריאות ניתח את תהליך הרישום של התרופות הגנריות, איתר נקודות תורפה, ודרש במסגרת ההסכם תגבור לחסמים הקיימים. נוהל 86 של אגף הרוקחות–"קביעת תעדוף בתכשירים רפואיים", קובע קריטריונים לתעדוף ברישום. אחד הקריטריונים למתן תעדוף

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			(לבקשה שהוגשה לועדת תעדוף) הוא תכשיר גנרי המביא לחיסכון של לפחות 10 מיליון ₪ (סעיף 3.4.3).
29	אישור מקדים למתן טיפול תרופתי	עלה כי קופות החולים מפרסמות את רשימת התרופות המצריכות אישור באתרי המרשתת שלהן וכי הגשת הבקשות נעשית באמצעות הרופא המטפל; ועם זאת, הקופות אינן מיישמות באופן מלא את הוראות חוזר הסמנכ"ל בנוגע לפרק הזמן המרבי לאישור תרופות ולאישור רק בנוגע להנפקה ראשונה, דבר הפוגע בזכויות המטופלים. מומלץ כי משרד הבריאות יוודא כי קופות החולים ממלאות את הוראות הנוהל. בכך יבטיח המשרד את מימושן של זכויות המטופלים.	**משרד הבריאות** המשרד פועל ויפעל לוודא כי קופות החולים מיישמות את הוראות החוזר.
30	ועדות חריגים של קופות החולים	עלה כי בשנים 2014 - 2017 הוגשו לוועדות החריגים של קופות החולים בסה"כ כ-6,000 בקשות (בסכום של כ-200 מיליון ש"ח בשנה לפי הערכת הקופות); בארבע השנים האמורות מספרן הלך וגדל, ואף כמעט הוכפל; שיעור הבקשות שאושרו הסתכם בכ-60% עד 65% מכלל הבקשות. עלה כי בנובמבר 2019 קיים מנכ"ל משרד הבריאות דאז דיון בנושא ממצאי דוח הצוות לבחינת עבודת ועדות החריגים של קופות החולים, אולם ההמלצה לבחון הגשה לסל של תכשירים שאושרו בוועדות החריגים לא קודמה, בין היתר בשל התפרצות מגפת הקורונה במרץ 2020 והפניית משאבי המשרד לטיפול בנושא. מומלץ למשרד הבריאות לקדם את יישום ההמלצות שהגיש הצוות לבחינת עבודת ועדות החריגים בנושא. מומלץ גם כי המשרד ינתח את הבקשות שהוגשו, ובכלל זה את אלו שאושרו, כדי לעמוד על מאפייניהן ולזהות אם מדובר בבקשות דומות. ככל שנדרש מומלץ כי הבקשות שאושרו ייכנסו לתהליך הבחינה להכללתן בסל.	**משרד הבריאות** נושא הפניה לוועדות חריגים מונגש לציבור ומופיע באתרי קופות החולים, באתר המשרד, במערכת כל הבריאות ועוד. הקופות יכולות להגיש בקשות להכללה בועדת הסל. לדעת המשרד, לא נכון לייצר מנגנון "עוקף" לתהליך הקבוע להוספת שירותים, כאשר בסופו של יום, ההחלטה אם לאשר או לא לאשר במסגרת וועדת החריגים היא בידי קופת החולים בלבד, ובכפוף להליך מנהלי מתאים. יצוין כי הוצאות קופת החולים בועדות החריגים אינן משקללות את החיסכון שלעתים נגרם מאישור בקשה חריגה.

הרחבת סל שירותי הבריאות - תוספת תרופות וטכנולוגיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	בקשות למימון תרופות וטכנולוגיות שאינן נכללות בסל שירותי הבריאות	בכל הנוגע לקבלת תרופות וטכנולוגיות, שאינן כלולות במסגרת הסל, מוענק יתרון לקבוצת אוכלוסייה שהמידע והשירותים נגישים לה יותר, אשר יש באפשרותה למצות את זכויותיה לקבלת שירותים גם באפיקים אחרים, לרבות באמצעות פנייה לבתי משפט, לנציבות הקבילות או לחברות תרופות; יתרון קיים גם לקבוצת אוכלוסייה המחזיקה בביטוחי בריאות פרטיים, הכוללים תרופות וטכנולוגיות מעבר לסל, שמקנים להם סל שירותים רחב יותר מסל שירותי הבריאות. לא פעם האוכלוסייה שנבצר ממנה לממש אפשרויות אלו היא אוכלוסייה ראויה לקידום, אם בשל מגבלות סוציו-אקונומיות ואם בשל קושי להתמצא בסדרי המינהל ובנבכי הבירוקרטיה ואף בשל חוסר פְּנִיוּת לעסוק בכך בשל המחלה. מומלץ כי משרדי הבריאות, האוצר וקופות החולים יבחנו סוגיה זו וינגישו למטופלים מידע על הדרכים והכלים אשר יכולים לסייע בידם במיצוי זכויותיהם וכן יבחנו דרכים לפעולה באופן יזום על מנת לסייע להם בכך. בכך יקדם המשרד את עקרון השוויון.	**משרד הבריאות** נציבת קבילות הציבור לחוק בטוח בריאות ממלכתי מבצעת כל הזמן פעילות להעלאת המודעות לדרכים למיצוי זכויות המבוטחים במסגרת החוק. מידע רב מפורסם גם באתר האינטרנט של המשרד ונדרש לפרסום מקופות החולים. בנוסף, משרד הבריאות פועל וימשיך ויפעל לשפר המידע לציבור ולהקטין את הפערים בבריאות ובמימוש זכויות. **מכבי שירותי בריאות** אחד האפיקים להכללת טכנולוגיות בפועל הינו ועדת חריגים. הדבר אף מוזכר בדוח. כדי למנוע אי-שוויון וליצור אחידות בין הקופות, לכלל המטופלים בארץ, אנו חוזרים וממליצים להקים ועדת חריגים לאומית. כך הדברים יהיו שקופים וידועים לכל, לכולם תהיה גישה וההחלטות תהיינה שוויוניות.

הגנת סייבר על מכשירים רפואיים ואבטחת המידע הנאגר בהם

הגופים המבוקרים למדו את דוח הביקורת , על ליקוייו והמלצותיו ויפעלו לתיקון הליקויים המופיעים בדוח זה. חלק מהליקויים תוקנו במהלך הביקורת וחלקם יתוקנו בהמשך.

בשל רגישות החיסיון בנושאים הקשורים לפרק זה, לא פורסמו הליקויים וההמלצות כביתר פרקי הדוח.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מיפוי צורכי יחידות המשרד במטה ובנציגויות בתחום התקינה	בביקורת המעקב עלה כי מספר המשרות בנציגויות בתקן ירד מ-424 בשנת 2012 ל-366 בשנת 2022 ,הגם שנוספו שבע נציגויות בשנים אלו, וכי הוא מבוסס בעיקר על מבנה הצבה היסטורי ונובע מאילוצי תקציב וכוח אדם שנכפו על המשרד במשך שנים. עוד עלה כי ההמלצות שהועלו בפרויקט 2025 ובהצעת אגף מש"א לשינוי מבני ועדכון התקן הנדרש לנציגויות - לא יושמו. מוצע כי משרד החוץ יבחן, בשיתוף משרד האוצר ונש"ם, את התקן הנדרש על מנת למימוש ייעוד המשרד ותפקידיו ואת המשימות והאתגרים הניצבים לפניו. בבחינה זו יש להביא בחשבון את מכלול הנושאים העומדים לפתחו של משרד החוץ, את פריסת הנציגויות והנחיצות הפיזית של כל השליחים בהן, את השינויים העולמיים בזירה הדיפלומטית, הזירה המדינית, הזירה התקשורתית והזירה הציבורית ואת הלקחים מתקופת הקורונה, לרבות האפשרות לעבודה מרחוק. על פי תוצרי הבחינה מוצע לתרגם לתוכנית עבודה מעשית שתאפשר לקבוע את תקן כוח האדם במטה ובנציגויות למציאות המשתנה מצד אחד ולמגבלות התקציב מצד שני.	**משרד החוץ** אגף הון אנושי והדרכה הוסיף להתריע בכל דיוני התקציב שהתנהלו כי תקינת המשרד אינה מספקת וכי לא ניתן לשוב ולאייש את כלל התקינה בחו"ל באמצעות כ"א הקיים. כמו כן, יש לקחת בחשבון כי תקינת המשרד נקבעת בחוק התקציב ושממנו המשרד לא יכול לחרוג. יתרה מכך – בדוח הביקורת צוין הגידול שנעשה במספר הנציגויות במקביל להמשך הקיצוץ בתקינת כ"א שבוצעה במשרד החוץ בשנים האחרונות. פירוט לכך ניתן למצוא בדו"ח מברק המדינה – 70ב (2019). יחד עם זאת, ולשמחתנו - במסגרת אישור תקציב המדינה לשנים 21 – 22 אושרה תוספת תקנים בארץ וחו"ל. במסגרת עבודה שבוצעה בראשות מנכ"ל משרד החוץ הוחלט על איוש הנציגויות במתווה של "צוותי טנק" דהיינו: בכל נציגות יוצבו ראש נציגות, מס' 2 מדיני, קצ"מ/קונסול וקב"ט. בהתאם לתכנית הכוללת רק 18 נציגויות תאושנה במשרות משולבות. **נציבות שירות המדינה** כחלק מתכנית הסדרת כוח האדם במשרד החוץ, נעשה בשנים האחרונות טיפול מקיף בהסדרת העסקתם של עובדי אית"ן. יחד עם זאת, ולאור המורכבות והייחודיות של משרד החוץ, חשוב לבצע הסדרה דומה גם באופן רחב יותר, כזו שתכלול את תכנון כוח האדם בארץ ובחו"ל הן לעניין הפרישות הצפויות, לעניין קליטת צוערים למשרד החוץ והן לסיום התפקידים בארץ ובחו"ל. לנש"מ אין גישה למערכות הפנימיות בהן מנוהל כוח האדם של משרד החוץ, ובהיעדר כלים מחשובים מתאימים מתקבלת תמונת כוח אדם חלקית בלבד הפוגמת באיכות הבקרה והמעקב. לכן, על מנת שנש"מ תוכל לעקוב אחר שינויי כוח האדם במשרד, עליה לקבל גישה למערכות משרד החוץ. נציבות שירות המדינה תומכת בהסדרת המבנה הארגוני בנציגויות ובמטה בארץ, ובתכנון כוח אדם במשרד החוץ. באשר לטענה לגבי קיטון בכמות המשרות, הסוגיה נמצאת בתחומי הטיפול של אגף התקציבים במשרד האוצר. לאחר אישור התקציבי, תתבצע בחינה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			של נציבות שירות המדינה ליצירת משרות ועדכון מבנה ארגוני וזאת בהתאם לצרכי ומאפייני המשרד והמבנה הארגוני הקיים.
2	תקן המשרד ואופן רישומו	בביקורת המעקב נמצא כי בנוגע לעובדי המטה במשרד החוץ, קיימת בדרך כלל התאמה בין נתוני המערכת הפנימית לנתוני מערכת מרכב"ה, כך שנש"ם חשופה לנתוני העובדים במטה, לרבות כתבי המינוי שלהם, שכרם, ניצול התקציב להעסקתם, השכלתם ודירוגם. בהתאם לכך באפשרותה לקיים בקרה ומעקב על ניהול כוח האדם במטה. עם זאת, בתקופת הקיץ בכל שנה (שעשויה להימשך מיוני ועד ספטמבר) מתבצעת תחלופה בין עובדי המטה לעובדים בנציגויות בהיקף של כ-25%-30% ,נוצרים פערים ואין חפיפה מלאה בין הנתונים הקיימים במרכב"ה לאלו שבמערכת הפנימית. במצב דברים זה, בתקופה שבה מיושמות החלטות רבות המשפיעות על התקינה והאיוש, הנתונים העומדים לרשות נש"ם אינם משקפים את מצב הדברים, ונפגעת יכולתה לקיים בקרה ומעקב מיטביים. עוד נמצא כי בנוגע לעובדי המשרד בנציגויות, לא קיים מנגנון של התאמה, בין המערכת הפנימית למרכב"ה, ולפיכך נש"ם אינה חשופה לנתונים על ניהול כוח האדם בנציגויות, לרבות המבנה הארגוני של הנציגות, שיבוץ העובדים בה, המשרות, הדרגות והתפקידים של השליחים והעובדים המקומיים. נוכח זאת נש"ם אינה יכולה לבצע בדיקות עצמאיות ולקיים בקרה על ניהול כוח האדם בנציגויות, ונדרשת לפנות למשרד מדי פעם בפעם לקבלת מידע עדכני. דבר זה מקשה עליה למלא את תפקידה באופן עצמאי. מוצע כי משרד החוץ בשיתוף נש"ם ושירות הביטחון הכללי ישלימו את הבדיקה שתאפשר לנש"ם לקבל נתונים מלאים ועדכניים על ניהול התקן ומצבת כוח האדם גם בנציגויות, ויישמו פתרון שיאפשר חיבור ממוחשב וישיר של מערכות המידע של המשרד למערכות של נש"ם גם לגבי העובדים	**משרד החוץ** משרד החוץ נדרש להתמודד בכל קיץ עם החלפת עובדים; מידי קיץ מתחלפים כ- 100 עובדים (יוצאים לחו"ל אל מול קליטתם של החוזרים מחו"ל.) יצוין כי זה למעלה משנתיים שמתקיימים דיונים בנושא למול נציבות שירות המדינה ונציגי מרכב"ה. דווקא צרכיו המיוחדים של המשרד ומורכבות העבודה מול 108 שלוחותיו בחו"ל הצביעו על הפער העצום הקיים בין יכולת הניהול כ"א במערכת מרכב"ה (שבבסיסה הינה מערכת לוגיסטית/פיננסית) לבין המערכת שפותחה לאורך שנים במשרד החוץ ומאפשרת ניהול מקצועי ויעיל יותר. השיח הציף כאמור את הפערים, ואף יותר מכך: נציגי מערכת מרכב"ה אינם יכולים להתחייב לפתח את הפלטפורמות הנדרשות עבור המשרד, לצורך ניהול יעיל של מצבת כ"א שלו בחו"ל. **נציבות שירות המדינה** משרד החוץ מנהל את כוח האדם בשתי מערכות מחשוב: מערכת ברמת סיווג שמור מטעמי אבטחה, ומערכת מרכב"ה – מערכת בלמ"סית - לנש"מ ישנן הרשאות רק למערכת זו. נכון להיום, עובדי משרד החוץ בארץ, מנוהלים בשתי המערכות, ועובדי משרד החוץ בחו"ל מנוהלים במערכת אדם בלבד. בשנים האחרונות, בוצעו על ידי נש"מ פעולות לקידום מערכת מחשוב לניהול מרוכז של מערך כוח האדם הנציגויות, אך זו נתקלה בהתנגדויות הן של גורמי הביטחון מטעמי סיווג והן של משרד החוץ. ככלל, ההזנה במערכות המחשוב מתבצעת באופן ידני ואין ממשק ביניהן, כך שלעיתים נוצר פער בין הנתונים הקיימים בשתי המערכות. בעקבות זאת, ועל מנת לקבל תמונה מלאה של כוח האדם, המבנה הארגוני ותפקידי העובדים במשרד, נדרשת לנש"מ גישה למערכת הפנימית של המשרד. כמו כן, בעוד כשנה צפויה מערכת הביטחון והחוץ לעבור לבניין במשרד הביטחון. עם המעבר, תפעל היחידה לחיבור לתשתיות המחשוביות של משרד החוץ, וזאת על מנת שתתקבל, כאמור, תמונה מלאה של כוח האדם במשרד, אשר תסייע בבקרה ובמעקב אחר ניהולו.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המשרתים בנציגויות. יש לפעול להתאמת הפתרון לדרישות אבטחת המידע של הגורמים המוסמכים. יישום המענה בנושא זה הוא תנאי לקיום בקרה ומעקב של נש"ם גם בעניין ההצבה והמינויים של עובדים אלו. עד למציאת הפתרון מוצע כי המשרד יסדיר את הממשק בין המערכת הפנימית שלו ומערכת מרכב"ה באופן שכל שינוי המבוצע במערכת הפנימית יעודכן במקביל במערכת מרכב"ה, כך שהמערכות יהיו תואמות בלי שיהיה צורך בעדכון ידני, הגורם לעיכוב בעדכון ולחשש לטעויות אנוש.	
3	מצבת כוח האדם בנציגויות בחו"ל	בביקורת המעקב עלה כי על אף המכרזים שפרסם המשרד, בינואר 2022 אוישו בפועל בנציגויות 335 משרות, לעומת תקן של 366 משרות בנציגויות, דהיינו 31 משרות לא אוישו. יוצא אפוא כי שיעור המשרות שלא אוישו בנציגויות לא השתנה מאז פורסם הדוח הקודם. עוד עלה כי בהתאם לנתוני משרד החוץ מנובמבר 2021 ,שיעור הנציגויות המאוישות על ידי שני שליחים ומטה מכלל הנציגויות היה כ-50%. נמצא כי תופעת תת-האיוש של משרות השליחים בנציגויות גדלה לעומת האמור בדוח הקודם, וכי משרד החוץ עודנו מתמודד עם קשיים בהצבת שליחים בחלק מנציגויותיו. מוצע כי המשרד ימשיך במאמציו לגיוס עובדים - באמצעות פרסום מכרזים לגיוס צוערים, ובמכרזים בין-משרדיים ופומביים - לשם איוש המשרות החסרות וביצוע משימותיו בנציגויות. כמו כן, מוצע כי במסגרת עבודת המטה שבכוונת המשרד לבצע כאמור, הכוללת את עדכון מפתח התקינה, הוא יכין תוכנית עבודה בת יישום למתן מענה מתאים לצורכי הנציגויות, ובכלל זה לצורך השוטף בפתיחת קורסי הצוערים. מוצע שתוכנית זו תכלול צעדים לשיפור בהיקף איוש משרות השליחים בנציגויות, בפרט בנציגויות שבהן על פי הגדרת המשרד תנאי השירות הם קשים.	**משרד החוץ** בהתאם לסיכום מול אג"ת באוצר ובמטרה לפתוח שני קורסי צוערים בשנת 2021 (סה"כ 40 צוערים), סוכם כי משרד החוץ ימיר 20 תקני חו"ל לטובת 40 תקני עב"צ המיועדים כאמור לגיוס צוערים. מתווה זה חייב להקפיא 20 תקני חו"ל. זאת ועוד - העדר יכולת של המשרד לפתוח מידי שנה קורסי צוערים פגע משמעותית ביכולת האיוש של הנציגויות בחו"ל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	מינוי עובדים למשרות משולבות בנציגויות	בביקורת המעקב נמצא כי בתקן משרד החוץ הוגדרו שבע משרות בנציגויות כמשרות משולבות, אך נכון לנובמבר 2021 שבע המשרות לא אוישו. כן נמצא כי 29 שליחים, 8% מהתקן בנציגויות ביצעו בפועל בשנת 2021 תפקידים משולבים - 23 שליחים בדירוג המדיני מילאו גם תפקיד מינהלי, ושישה שליחים בדירוג החוץ המינהלי מילאו גם תפקיד מדיני אף שמשרותיהם לא הוגדרו בתקן "כמשרות משולבות". כמו כן עלה כי המשרות המשולבות מוגדרות באופן גנרי - כללי, וכי לא הוגדרו תנאי סף המתאימים לתפקידים המשולבים, לרבות כשירות העובד למלא במשולב ובמקביל תפקיד מדיני ומינהלי. מוצע כי משרד החוץ יסדיר בתקן את המשרות המשולבות, יקבע תנאי סף שהמועמדים לאייש משרות אלה יידרשו לעמוד בהם, ויוודא כי העובדים שייבחרו לכהן במשרות אלה יוכשרו כנדרש - הן בתחום המדיני והן בתחום המינהלי - כדי שיוכלו למלא את התפקיד באופן מיטבי.	**משרד החוץ** א. כל עובד היוצא לתפקיד משולב בחו"ל נדרש לעבור הכשרות בתחומים המדיניים (קורס יוצאים כללי לחו"ל) ומנהליים (קורסי כספים וקונסולרית), המתקיימות במשרד במהלך החודשים הקודמים לקיץ- מועד היציאות. מעבר לכך, כל מחזור של קורס הצוערים עובר הכשרות מלאות בשני התחומים, כבר במהלך קורס הצוערים עצמו, כך שצוער היוצא לתפקיד משולב מקבל את כלל הכלים המתאימים לכך במהלך הקורס. ב. תקינת משרד החוץ אינה כוללת תפקידים משולבים. הצורך בתפקיד משולב נבחן תקופתית ביחס לנציגויות מסוימות, לאור צרכים כוללים של המשרד. ג. המשרד לא רואה צורך בהגדרת תנאי סף ייחודיים לתפקיד משולב. כמפורט לעיל - עובדים עוברים ההכשרות הנדרשות למילוי תפקיד בחו"ל בכל הנושאים. ד. במסגרת התקינה הנוספת שהמשרד קיבל לשנים 2022-2023 המשרד עומד לפצל משרות אשר כעת משולבות ב- 21 נציגויות לשני תפקידים: מס' 2 מדיני ייעודי וקצ"מ / קונסול ייעודי, כך שהחל מקיץ 2023 רק ב- 18 נציגויות בלבד תהיינה משרות משולבות. **נציבות שירות המדינה** בין התפקידים המדיניים לתפקידים המנהליים בשירות החוץ ישנה הפרדה, כפי שמופיע בהסכם הקיבוציים של המשרד; יחד עם זאת, במסגרת ההכשרות של בעלי התפקידים, הן במסלול המדיני והן במסלול המנהלי, נלמדים שני התחומים. כך, שליח מדיני יכול לבצע תפקיד מנהלי (לא כעיקר תפקידו) ולהיפך. לראיית נש"מ, במקרים מסוימים כמו נציגויות קטנות או מחסור כוח אדם בנציגויות ככלל, ניתן לשלב עובדים שיבצעו במסגרת תפקידם את שני התחומים כאמור.
5	גיוס עובדים לשירות החוץ והכשרתם	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2018 - 2021 התקיימו ארבעה מחזורים של קורסי צוערים מדיניים, ובהם גוייסו 83 צוערים. נמצא כי באותן שנים פרשו מהמשרד, לאחר שהגיעו לגיל הפרישה או מרצון, 98 עובדים. מביקורת המעקב עולה כי משרד החוץ מימש באופן	**משרד החוץ** יצוין כי לאורך השנים האחרונות פורסמו מס' מכרזים בינמשרדיים למשרות מתמחי מנהל, לגיוס והכשרת עובדים לשירות החוץ מנהלי. משנת 2020 פורסמו בכל שנה שני מכרזי צוערים לשירות החוץ: צוער/ת מדיני וצוער/ת חוץ מנהלי, וזאת בהתאם לתכנון כ"א לאיוש הנציגויות ובהתחשב בתחזית

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חלקי את האמור בתגובתו על הדוח הקודם לפיה כוח האדם ינוהל לאור תחזית מפורטת לכמה שנים מראש, בהתחשב בתחזיות פרישה. עוד נמצא שלמשרד אין תחזית כוח אדם ותוכנית מפורטת רב-שנתית הכוללת את מספר הצוערים הנדרשים לו בכל שנה לאיוש הנציגויות, בין היתר בהתחשב בתחזית הפרישה ובפערים שבין המצבה לתקן. עקב כך, למרות קיום קורסי ההסמכה וקורסי הצוערים, המשרד נמצא בתת איוש. מוצע כי משרד החוץ יבצע מיפוי רב שנתי של צורכי הגיוס שלו ובהתאם לכך יגבש תוכנית ארוכת טווח לפתיחת קורסי צוערים מדיניים ומינהלתיים שתיתן מענה לאתגרי המשרד המשתנים במטה ובנציגויות. זאת בהתבסס בין היתר על המצבה החסרה ועל תחזית הפרישה השנתית של עובדיו. בהתאם לכך, על משרד החוץ לקדם, בשיתוף משרד האוצר, פתיחת קורסי צוערים וקורסי הסמכה בתדירות שתיתן מענה הולם לצורכי המשרד.	הפרישה. המשרד סובר שאין זה נכון שאין תחזית תכנון כ"א, אלא שהמציאות שנכפתה על המשרד לא אפשרה כלל לקיים תכנון כ"א בעיקר במציאות שבה אפילו אין למשרד מספיק כ"א, לא רק על מנת לאייש תקנים לא מאוישים, אלא לאייש משרות קיימות של שליחים המסיימים שליחות. **נציבות שירות המדינה** לאור המחסור בצוערים, הנובע מקיצוץ תקני כוח אדם ופרישת עובדים, על משרד החוץ לבנות תכנית רב שנתית מפורטת שתהווה בסיס להמשך פעילות המשרד בארץ ובחו"ל. התכנית תכלול בין היתר תכנון לאיוש כוח האדם, שייקבע על סמך מספר הצוערים הנדרשים בכל שנה לאיוש הנציגויות (בהתחשב בתוכניות הפרישה ובפערים בין המצבה לתקן), המאפיינים הנדרשים בכל נציגות (כדוגמת השפה בה) ותחזיות הנשר בהן. בנוסף, נש"מ פועלת יחד עם משרד החוץ להסדרת המבנים הארגוניים בנציגויות בחו"ל, תוך בחינת גודל הנציגות, היקף הפעילות בה, מאפייניה הייחודיים והמורכבות בה.
6	שימור עובדים (צוערים) חדשים	מנתוני משרד החוץ עולה כי כמעט רבע (23%)מ-287 הצוערים שנקלטו במשרד בשנים 1997 - 2017 עזבו אותו בתקופה זו, וכי שיעור הצוערים שעזבו בתוך פחות מחמש שנים מכלל העוזבים בתקופה האמורה היה 60% .כמו כן עולה כי רק 18% מהעוזבים השלימו תקופת שירות של עשר שנים ומעלה. בהינתן גורמי העזיבה שמנה המשרד, מוצע כי משרד החוץ ישקול בשיתוף משרד האוצר דרכי פעולה נוספות, לצד שיפור השכר ותנאי השירות, שיצמצמו את תופעת העזיבה מרצון של צוערים בעיקר בתחילת דרכם תוך התאמה לשוק העבודה המשתנה. דרכי פעולה רלוונטיות יכולות להיות בניית אופק שירות שיאפשר קידום ופיתוח תעסוקתי ואישי, הכשרת העובדים במעגלים קצרים יותר לאורך תקופת שירותם, וחיזוק תחושת השייכות, הבניית מסלולי ניהול	**משרד החוץ** קורס הצוערים של משרד החוץ נחשב לאחד הקורסים היוקרתיים, האיכותיים, המושקעים והנחשבים בשירות הציבורי. קהל היעד אותו מבקש משרד החוץ למשוך לקורס מורכב מאנשים איכותיים ביותר, משכילים ובעלי יכולות גבוהות. רבים מהם מוותרים על קריירות מבטיחות במגזר הפרטי בשל תחושת השליחות המפעמת בהם ורצונם לתרום למדינה ולייצגה בחו"ל. עם השנים, גילם הממוצע של צוערים בכניסתם לקורס עלה. כיום הגיל הממוצע הוא 33-32. בד בבד גם השתנה מצבם המשפחתי. כיום רבים מהם נשואים ובעלי משפחות. הם גם מגיעים לקורס עם ניסיון תעסוקתי קודם ולא ישירות מהאוניברסיטה, כפי שהיה מקובל יותר בעבר. הקורס עצמו הינו תובעני, כרוך במשימות רבות ובשעות ארוכות, באופן כזה שהשכר במהלכו לא משקף זאת ואינטנסיביות הקורס לא מאפשרת עבודה / השתכרות נוספת במקביל.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והתמקצעות ומציאת פתרונות לשם צמצום הפגיעה בבני הזוג של שליחים.	לאחר סיום הקורס ועם תחילת מסלול הקריירה של הצוער/ת, הוא נדרש למסלול תובעני אשר משליך ישירות לא רק על הצוער/ת אלא גם על בני משפחה אחרים בהם בן/ת הזוג, הילדים ולעיתים בני משפחה אחרים. לעיתים ההחלטה לפרוש נוגעת לא רק להתאמתו האישית/מקצועית של הצוער/ת, אלא לאתגרים הנוגעים לבני המשפחה האחרים, ואנו בהחלט מעודדים צוערים/ת לשקול גם מצדם את התאמתם ולקחת בחשבון את ההשלכות הללו. בהתייחסות לטיוטת דוח הביקורת המשרד פירט לגבי האתגרים בשימור הצוערים והוספנו טבלת נתוני עזיבה, מצ"ב ההתייחסות שהועברה. מנתונים אלה ניתן לראות שיש ירידה דרמטית בנתוני העוזבים בשנים האחרונות, בין השאר הודות לדגשים בתהליך המיון, התאמת מסלול צוערות שמאפשר תכנון לטווח ארוך וקבלת תמריצים פנסיוניים והנוגעים לקידום. **נציבות שירות המדינה** משרד החוץ פועל לשימור העובדים בדרכים שונות. ביניהן, וכפי שמעוגן בחוזה ההעסקה של הצוערים, הם זכאים למענק על סך 17,000 ש"ח המשולם בשתי פעימות, ובלבד שהצוער השלים חמש שנות הכשרה, כשמתוכן לפחות שלוש שנים בחו"ל.
7	מעבר עובדים מהשירות המינהלי לשירות החוץ	בביקורת המעקב נמצא כי משנת 2014 ועד לשנת 2021 עברו משירות לשירות 100 עובדים. מרביתם 69% עברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי. זאת, על אף הסיכום של נציב שירות המדינה מ-2014 שלא יאושרו מעברים נוספים משירות לשירות. עוד עלה כי נכון לשנת 2021 ,כ-100 מכ-400 עובדים שעברו בשנים 2008-2019 מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי לפי הסכם המעבר סיימו בהצלחה קורס הסמכה. עוד נמצא כי נכון לשנת 2021 ,יש כ-128 עובדים שעברו מהשירות המינהלי לשירות החוץ המינהלי שאינם עומדים בתנאי הסף לשרת בנציגויות או שאינם מעוניינים לצאת לשליחות בנציגויות. עוד עלה כי עשור לאחר החתימה על הסכם המעבר (בשנת	**משרד החוץ** א. נושא המעבר מהחטיבה המנהלית לחטיבה החוץ מנהלית שופר באופן ניכר משנת 2015 (מועד כתיבת דו"ח הביקורת הקודם): החל מ- 1.1.2015 קליטת עובדים לשירות החוץ, הינה בהתאם לקריטריונים שהוגדרו בהסכם המעברים: 1) הקליטה לשירות החוץ (מדיני וחוץ-מנהלי) מתבצעת במסגרת קורס הצוערים או קורס מתמחי המנהל בלבד. 2) בהתאם להסכם הקיבוצי - עובד/ת בשירות החוץ-המנהלי יכול להשתלב בקורס ההסמכה בהתאם לקריטריונים שהוגדרו בהסכם. ב. בתוך קבוצת העוברים משירות לשירות, אשר כאמור בוצעה בפעם האחרונה ללא קורס המחייב את העוברים לצאת לחו"ל, קיימים כ- 128 עובדים, מתוכם שניים אשר סיימו את הקורס ועתידים לצאת בקרוב, אשר מנועים מסיבות משפחתיות ואישיות אחרות לצאת לחו"ל בשל מגוון סיבות,

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		2008 יש במשרד החוץ כ-130 עובדים הנכללים בתקן החוץ המינהלי, אף שאינם כשירים לפי התקנון להשתלב בעבודה בנציגויות. נתון זה פוגע ביכולת המשרד לאייש את המשרות בחו"ל ולמעשה יוצר תת-איוש קבוע בשירות החוץ המינהלי. מוצע כי משרד החוץ, נש"ם ומשרד האוצר יגבשו פתרון כדי להסדיר את בעיית התקן וההצבה בשירות החוץ המינהלי, בהינתן המשך העסקתם של העובדים האמורים בשירות החוץ. מוצע כי משרד החוץ, נש"ם ומשרד האוצר יגבשו פתרון כדי להסדיר את בעיית התקן וההצבה בשירות החוץ המינהלי, בהינתן המשך העסקתם של העובדים האמורים בשירות החוץ.	כגון: תעסוקה קבועה של בני/בנות זוג בעיקר במגזר הפרטי, ילדים בגילאי תיכון וצבא, סטטוס משפחתי, טיפול בהורים סיעודיים, בעלי מוגבלויות ועובדים אשר לקראת פרישה. המדובר בעובדים קבועים, אשר המשרד לא יכול לחייבם לצאת לשליחות. מעת לעת, פתח המשרד לאורך השנים קורסי הסמכה, שבהם אפשר לעובדים אלה, אשר באותה נקודת זמן החליטו כי באפשרותם לצאת לשליחות בחו"ל, לממש את הקורס הזה ולבצעו יחד עם חברי קורס מתמחי המנהל, לצורך יציאה לשליחות בחו"ל בטווח הקצר. **נציבות שירות המדינה** כאמור, בהיעדר גישה למערכות הפנימיות של משרד החוץ, נש"מ התקשתה לבצע בקרה ומעקב אחר שינויי כוח האדם במשרד. יחד עם זאת, הגישה הקיימת כיום למערכת מרכב"ה מסייעת למעקב אחר הנעשה בכוח האדם בארץ.
8	הגבלת תקופת הכהונה בתפקידים בכירים במטה	בביקורת המעקב נמצא כי הוראות ההסכם הקיבוצי משנת 2014 הקובעות כי ככלל, תקופת השהייה במטה בין תקופות השליחות לא תהיה יותר מארבע שנים מיושמת בחלק מהמקרים. בנוגע למטה המשרד - אשר בו מכהנים 22 עובדים בדרג ניהולי בכיר: 20 סמנכ"לים, ראש מערך וראש אגף - החיל המשרד את החלטת הממשלה לקציבת כהונה על שבע משרות בכירים31%. המשרות שהכהונה בהן נקצבה הן סמנכ"ל המזרח התיכון ותהליך השלום, סמנכ"ל אגף אפריקה, סמנכ"ל אגף אסיה והפסיפיק, סמנכ"ל המרכז למחקר מדיני, סמנכ"ל אגף אירופה, סמנכ"ל מש"א והמפקח הכללי של משרד החוץ. עוד נמצא בביקורת המעקב כי מאחר שהגבלת תקופת הכהונה הוחלה במטה על שבע מ-22 המשרות כאמור, ומאחר שהמשרד אינו מיישם את הנקבע בהסכם הקיבוצי לעניין קציבת הכהונה בתפקידים במטה בין שליחויות - 20 מנהלים בכירים בתפקידי סמנכ"ל, ראש מערך, ראש חטיבה, מנהל מחלקה וסגן מנהל מחלקה כיהנו בשנים 2020 - 2021 בתפקידם במטה שש עד שמונה שנים	**משרד החוץ** כפי שנמסר במהלך הביקורת במשרד, כתבי המינוי לסמנכ"לים החדשים (אלו שהתמנו בחודשים האחרונים) מגבילים את משך כהונתם ל- 6 שנים בהתאם להנחיית נציב שירות המדינה (עו'/2). בנוסף, ולמען הסדר הטוב, בוצעה בדיקה הנוגעת למשך כהונתם של הסמנכ"לים במשרד החוץ, במהלך 10 השנים האחרונות, ועולה כי למעט שני סמנכ"לים, כל היתר לא כיהנו בתפקיד מעבר למשך הזמן המוגדר בנוהל (דהיינו 6 שנים). להלן פרטי הסמנכ"לים כמפורט לעיל: -סמנכ"ל אמל"ט, כיהן בתפקיד החל מתאריך 1.12.2014 עד 24.10.21. - סמנכ"ל צפ"א, כיהנה בתפקיד החל מתאריך 1.8.12 עד 30.4.2019 – מועד פרישתה לגימלאות. מיותר לציין שכהונתם של כל בעלי התפקידים בחו"ל קצובה (לתקופה של 3 עד 5 שנים). **נציבות שירות המדינה** בהתאם להחלטת ממשלה מספר 2464 משנת 2015 , המנגנון המאפשר קצובת כהונה מוחל רק על עובדים הנמנים בסגל הבכיר. בשל מורכבויות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ברצף, במקום עד ארבע שנים. המשמעות המעשית של מצב דברים זה היא פגיעה בעקרון התחלופה, שכן לא מתפנים די תפקידים בכירים ההולמים את כישוריהם ודרגותיהם של עובדים בכירים המסיימים תקופת כהונה בנציגויות וחוזרים למטה. על נש"ם, בשיתוף משרד החוץ, לבחון חלופות למימוש החלטת הממשלה בעניין קציבת תקופת הכהונה לגבי 22 התפקידים הבכירים במטה משרד החוץ. כמו כן, על משרד החוץ להקפיד על יישום ההסכם הקיבוצי משנת 2014 לגבי כלל עובדי שירות החוץ - המינהלי והמדיני. נוסף על כך, מוצע כי לאור הבעיה המבנית הקיימת בהצבת בכירים החוזרים משליחות בנציגויות בתפקידים הולמים במטה, יבחן המשרד בהלימה למדיניות הכוללת שתקבע נש"ם, אם יש מקום לקבוע מנגנון להגבלת תקופת הכהונה גם בנוגע לסגל התיכון, דהיינו גם לגבי משרות שאינן חלק מ-22 המשרות בדרג הניהולי הבכיר. זאת כדי לאפשר את יישומו התקין של עקרון התחלופה, שעל פיו מתנהל המשרד.	יישומיות ומורכבויות הקשורות בקביעת מדיניות, מנגנון זה אינו חל על עובדים הנמנים בסגל התיכון. לפני כמספר שנים התקיימה פגישה בנושא קצובת כהונה לעובדי משרד החוץ בסגל הבכיר, ובה הוחלט, כי רק מספר תפקידים, הזהים לתפקידים במשרדי ממשלה אחרים יהיו קצובים. עמדת נש"מ היא כי אין מקום לקצוב משרות נוספות, אך בתכנון רב שנתי ניתן יהיה להסדיר את המסלולים של העובדים בין ארץ לחו"ל. זאת, משום שתקופת ההעסקה בחו"ל, בהתאם להוראות השות"ש, היא קצובה בזמן.
9	איוש משרות ביחידות המטה בשירות החוץ	בביקורת המעקב נמצא כי בינואר 2022 תקן כוח האדם בשירות המדיני במטה היה 251 משרות, ואילו המצבה בשירות המדיני הייתה 237 עובדים, דהיינו קיים תת-איוש של 14 משרות. עוד נמצא כי בשנת 2020 הציב משרד החוץ במשרות מעבר במטה 15 עובדים, ובשנת 2021 הציב במשרות כאלה 30 עובדים. תקופת ההצבה נעה בין כמה שבועות לבין כשנתיים ברצף. כמו כן נמצא כי בשנים 2020 - 2021 הציב המשרד במטה באמצעות אפיון משרה אישי עוד 69 עובדים - בתפקידי סמנכ"ל (חמישה עובדים) ראש אגף, ראש חטיבה ומנהל מחלקה, לפי תקנים שהדרג בהם היה נמוך בדרגה אחת או שתי דרגות מדרגתו התקנית של העובד. תקופת ההצבה נעה בין כמה חודשים לשש שנים, ובממוצע הייתה כשנה וחצי. לדוגמה, בשנת 2021 הוצב	**משרד החוץ** באופן מובנה, הפער בין כמות התפקידים הבכירים בארץ ובחו"ל מביא לכך שכל שנה ימצאו עצמם בין 15-10 עובדים במטה במצב המצוין. הקיץ האחרון היה חריג לנוכח העובדה כי מינויי בכירים רבים לא אושרו במועד ע"י הממשלה, ובכך נימנע שיבוץ עובדים חדשים במשרותיהם.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עובד בכיר שכיהן בעבר בתפקיד סמנכ"ל במטה ואייש תקן כאמור כציר יועץ באגף במשרד, זאת באפיון משרה אישי ובתקן כללי. תקופת ההצבה הייתה כשנתיים וחצי. עובד אחר, שהיה בעבר ראש נציגות (שגריר) וסמנכ"ל במטה, הוצב במשך כשנה באפיון משרה אישי ובתקן כללי במשרת יועץ באחד האגפים. עוד נמצא כי המשרד הציב במטה שליחים שמילאו תפקידי שגריר וראש נציגות או תפקידים בכירים בנציגויות וחזרו למטה בתפקידים כלליים או במשרות מעבר, ללא תפקיד מוגדר ובלי שהתפקיד או המשרה הולמים את כישוריהם וניסיונם, אינה עולה בקנה אחד עם ניהול יעיל של משאב אנושי בכיר ועם מיצוי פוטנציאל התרומה של עובדים אלה לשירות המדינה, ואף עלולה להביא לפגיעה במעמדם של עובדים אלו. ליקוי זה מתעצם כאשר ההצבה נמשכת חודשים רבים, ואפילו שנים. מוצע כי משרד החוץ יבחן, בשיתוף נש"ם, את הליקויים בעקרון התחלופה הקיים ויגבש פתרונות שיאפשרו את הצבתם של עובדים בכירים המסיימים תקופת כהונה בנציגויות בתפקידים ההולמים את דרגתם וניסיונם במטה המשרד או בגופים ממשלתיים אחרים. עוד מוצע כי המשרד יבחן אם יש מקרים המתאימים ליישום הנקבע בהסכם הקיבוצי משנת 2014 ,המאפשר מעבר מיידי לשליחות בנציגות אחרת, בלי לשרת במטה בין שתי השליחויות. זאת כדי לצמצם את כמות העובדים החוזרים בכל שנה לשירות במטה בלי שנמצא להם תפקיד הולם בו.	
10	הרפורמה המשרדית (2008 - 2012)	בביקורת המעקב עלה כי על אף המלצות הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025)ומסקנות צוות החשיבה - המשרד פעל נקודתית לגיבוש תנאי סף לקידום עובדים ולמעבר בין תפקידי ניהול, אולם לא הניע מהלך רוחבי לשינוי אופן הניהול של ההון האנושי במשרד ולא יישם את יתר ההמלצות - לא הרפורמה, לא של הוועדה להתאמת	**משרד החוץ** כל כוונה ליישום חלק כלשהו מהרפורמה דרש תקציבים ותקנים שאותם לא קיבל המשרד בסיכומי התקציב של השנים המדוברות.

התכנון והניהול של משאבי האנוש במשרד החוץ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025)שהוגשו בשנת 2018 ולא של צוות החשיבה משנת 2021 הצורך בהנעת מהלך מקיף ונרחב לשינוי אופן הניהול של המשאב האנושי במשרד החוץ הוכר על ידי המשרד זה מכבר. נוכח האמור, מוצע שמשרד החוץ ישוב ויבחן את המלצות הוועדה להתאמת משרד החוץ לאתגרי העתיד (פרויקט 2025) ומסקנות צוות החשיבה ויפעל ליישום ההמלצות והמסקנות המתאימות, תוך הידברות עם כלל הגורמים הרלוונטיים - נש"ם, משרד האוצר ונציגות העובדים - ושיתופם במהלך.	
11	הסדרת תקופות השירות בנציגויות בחו"ל	בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 - 2021 שבו ארצה לפני תום תקופת השליחות 13 מ-490 השליחים שהוצבו בנציגויות. כלומר, שליחים אלה כיהנו בתפקידם פחות משנתיים, פרק הזמן המזערי שנקבע בתקנון לשירות בנציגויות. מוצע כי משרד החוץ ימשיך לבחון באופן פרטני כל בקשה להקדמת החזרה לארץ, תוך איזון בין הצורך להתחשב בצרכים האישיים של השליחים, ובין הנזק שייגרם למשרד וליכולתו לממש את תפקידו כהלכה.	**משרד החוץ** מבדיקה שערך משרד החוץ, 13 העובדים אשר שהו בחו"ל שנתיים או פחות, עזבו על פי הפירוט הבא: ארבעה כתוצאה מנסיבות אישיות, שניים שרתו בגפם בירדן, ארבעה שרתו באופן זמני בנציגויות המפרץ (לפני ותוך כדי כינון היחסים), שניים בגין נסיבות מדיניות (תורכיה ופרגוואי) ואחד הוחזר ארצה בגין נסיבות משמעתיות. יצוין כי בשות"ש, פרק 3 – הוראה 3.4 – קובע כי בנסיבות מיוחדות, ואם השתכנע המנהל הכללי כי קיצור שירותו של עובד הוא לטובת המשרד והעובד, הוא רשאי לאשר קיצור השירות מתחת לשנתיים. בהתאם, היכולת לקצר שירות מתחת לשנתיים מעוגנת גם בהנחיות הוועדה הבין משרדית עצמה. **נציבות שירות המדינה** ככלל, ובהתאם להוראות השות"ש, תקופת ההעסקה של שליח בחו"ל היא בין שנתיים לארבע שנים. זאת, עם אפשרות להארכת השירות, באישור חריג של נציב שירות המדינה, בשנה נוספת כל פעם, ובלבד שסך השליחות לא יעלה על שש שנים. נש"מ מאפשרת שתי גישות משולבות בכל הקשור לתקופות השירות בחו"ל: האחת, בין שליחות אחת לאחרת יחויב השליח בהגעה לארץ, לעבודה במטה המשרד, לפרק זמן של שנתיים (עם אפשרות לקיצור התקופה). השנייה, התאמת תקופת השליחות לשליח ולבני משפחתו, כך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שתקופת השליחות תהא רצופה ולא תעלה על שש שנים סה"כ בנציגויות שונות.
	ועדות בוחנים/ ועדות מינויים		**נציבות שירות המדינה** בהתאם לפסקאות 11.454 ו 12.362- לתקשי"ר, בכל ועדות הבוחנים נציג נש"מ מהווה חלק מהרכב הוועדה, לעיתים כיו"ר ולעיתים כחבר. מתוקף ההסכם הקיבוצי 1987 . משרד החוץ ממנה את העובדים במסגרת ועדת מינויים והרכב חבריה מפורט במסמך משנת 2006 בנושא הסדר נוהל מינויים במשרד החוץ שהוציא מנכ"ל משרד החוץ דאז, ובו נכתב כי נציבות שירות המדינה אינה חלק מהרכב הוועדה. הנציבות היא גוף בלתי תלוי, ניטרלי, אשר לא מושפע מגורמים חיצוניים כגון ועדים או לחצים פנים משרדיים, כך ששיקול הדעת אינו מוטה ומתאפשרים הוגנות ושוויון בין המועמדים השונים למניעת "תפירת מכרזים". בימים אלו מתנהל שיח עם מנכ"ל משרד החוץ לשינוי הרכב ועדת המינויים כך שנציבות שירות המדינה תהיה חלק בלתי נפרד מהרכב הוועדה והחלטותיה.

העסקת עובדים מקומיים בנציגויות ישראל בחו"ל

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תקנון משרות העובדים המקומיים בנציגויות	בביקורת המעקב נמצא כי משרד החוץ לא ביצע ניתוח פרטני של תקן העובדים המקומיים לעומת הצרכים בכל אחת ואחת מהנציגויות. עוד עלה כי לא נמצאו מסמכים המעידים על פעילות הוועדה בראשות אגף מש"א בהשתתפות ראש המערך המדיני וסמנכ"ל תקשורת אשר דווח על הקמתה בתגובת המשרד על הדוח הקודם. עוד נמצא כי בפרויקט 2025 אין התייחסות לתקינת העובדים המקומיים הנדרשת לנציגויות, להקצאתם ולחלוקה הרצויה בין עובדי אית"ן ועמ"ז, בהתאם להיקף העבודה של כל נציגות וביחס למספר השליחים המשרתים בהן. כך יוצא שלמשרד אין תקן המתייחס למספר משרות העובדים המקומיים, ולחלוקה בין העובדים המקומיים לבין השליחים בכל אחת מהנציגויות השונות, בהתבסס על גודל הנציגות, היקף פעילותה והמאפיינים הייחודיים של כל נציגות, וכי לא מבוצעת בחינה עיתית של מצבת העובדים בהתאם לשינויים במדינות היעד ובמאפייני שירות החוץ. ניהול אלפי עובדים הפזורים ב-108 נציגויות ברחבי העולם מחייב הבניית מפתח תקנון מקומי ואזורי בהתחשב במקום של כל נציגות ובמאפייניה, וכן בהתחשב בשינויים העולמיים המשפיעים על שירות החוץ. מוצע כי המשרד יבצע עבודת מטה לניתוח מאפיינים וצרכים של הנציגויות, ולקביעת היחס הנדרש בין התפקידים המיועדים לשליחים ובין התפקידים המיועדים לעובדי אית"ן ועמ"ז, ובהתאם לכך יקבע קריטריונים ומפתחות תקן, ויפעל ליישומם בנציגויות ישראל ברחבי העולם. את עבודת המטה מומלץ לעדכן מדי פעם בפעם כדי להבטיח שהתקן המוקצה לנציגויות השונות - ייתן מענה הולם לצורכיהן ויותאם באופן מיטבי לכל נציגות בהתחשב במשימות שעליה למלא. מוצע כי בעבודת המטה המשרד יבחן גם את הניסיון שנצבר במגזר הממשלתי בתקופת הקורונה, תקופה שבה במשרדים רבים שולב גם דפוס עבודה מרחוק, ואת השפעת דפוס זה על קביעת התקן המשרדי במטה ובנציגויות.	**משרד החוץ** במהלך השנים 2014-2021 קוצצו במשרד החוץ 140 תקנים. הדבר הוביל לפגיעה ביכולת המשרד לבצע חלק ממשימותיו. בתקציב 2021-2023, נפתחו למשרד החוץ 110 תקנים חדשים, דבר שיאפשר בהמשך לטפל במכלול הנושאים שבפתחו של המשרד. **נציבות שירות המדינה** בשנים האחרונות נעשה טיפול עומק בהסדרת העסקתם של עובדי אית"ן אשר החל בעבודת מטה בין משרדית בראשות נציבות שירות המדינה ובא לידי ביטוי, בין היתר, בהחלטת ממשלה מספר 3460 מתאריך 21 בינואר 2018, בה קבעה הממשלה כי חוק המינויים יחול על העסקת עמ"י בנציגויות ישראל בחוץ לארץ, שייקראו החל ממועד זה עובדי אית"ן (אזרחים ישראליים תומכי נציגות). משמעות הדבר היא כי החל מהמועד הקובע בהחלטה, עובדי אית"ן הם עובדי מדינה אשר חלים עליהם חוק שירות המדינה (מינויים) התשי"ט 1959, חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג 1963, התקנות שהותקנו מכוחם, הוראות שכר ותנאי שירות בחו"ל (השות"ש) והוראות התקשי"ר בהתאמות הנדרשות ובשינויים המחייבים. בנוסף, על עובדי אית"ן יחול הדין הישראלי. בהחלטה 3460 נקבע כי תקנות שירות המדינה (מינויים)(חוזה מיוחד), התש"ך 1960 , יתוקנו כך שמתכונת העסקתם הייחודית והקצובה של עובדי אית"ן תעוגן בתקנה ייעודית. בהתאם לכך, (לתקנות, לפיה תקופת העסקה המרבית של עובדי אית"ן תהיה ארבע שנים) תוקנה תקנה 1 והיא ניתנת להארכה בשנה אחת בכל פעם אך לא יותר משש שנים בסך הכל. יש לציין כי בשנים האחרונות חלו שינויים אשר הטיבו עם עובדי אית"ן ובכלל זה אית"ן אבטחה ואית"ן בני זוג, ובהם; קליטתם כעובדי מדינה, שינוי מודל שכרם באופן שמביא לידי ביטוי את ההבדלים בעלויות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המחייה במדינות השירות השונות ואת ההוצאות הכרוכות במעבר מגורים למדינה זרה, הנגשת הקליטה לעובדים חדשים באמצעות חוברת תנאי העסקה ושכר של עובדי האית"ן, פרסום הנחיית נציב בנושא, שינוי חוזי ההעסקה השונים והתאמתם למגוון עובדי האית"ן, עדכון השות"ש, התקשי"ר ואף נחתם הסכם קיבוצי מיוחד עם ההסתדרות המעגן את תנאי העסקתם. עוד יצוין, כי משעה בה נקבע כי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט 1959 יחול על עובדי האית"ן, נש"מ נמצאים בתהליך מתמשך של הסדרת התחומים השונים, בקביעת הכללים ובהסדרת תהליכי ניהול העובדים. יובהר כי התייחסות נציבות שירות המדינה לתיקון הליקויים היא לנושא עובדי האית"ן בלבד, ואינה מתייחסת לעובדי העמ"ז. בעניין תקנון משרות העובדים המקומיים בנציגויות : כחלק מתהליך ההסדרה של עובדי האית"ן נש"מ יצרה אשכולות לתפקידים השונים של עובדי האית"ן וזאת בהתאם למאפייני פעילותם ורמות עיסוקיהם. וכנגזרת מתח הדרגות של המשרות משתנה בהתאם לאשכול. בנוסף, במסגרת תכנית העבודה לשנת 2022 נש"מ פועלים מול משרד החוץ כדי לתקף את תפקוד נציגויות ישראל בחוץ לארץ וזאת לאחר בחינת גודל הנציגות, היקף הפעילות, מאפייניה המיוחדים ומורכבותה, וכפועל יוצא את הקצאת התקינה והמבנה הארגוני של הנציגויות השונות הכולל שליחים ועובדי אית"ן. סוגיית הגידול במספר הנציגויות לעומת הקיצוץ במספר המשרות בתקן בעשור האחרון נמצאת בתחומי הטיפול של אגף התקציבים במשרד האוצר.
2	מערכת ממוחשבת לניהול המידע	ביקורת המעקב העלתה כי אגף מש"א ואגף התקשוב של המשרד פיתחו מערכת מחשוב חדשה (מערכת אדם) אשר מותאמת לצרכים הייחודיים של ניהול כוח האדם במשרד ומאפשרת לנהל את מערך ההעסקה של עובדי המשרד במטה	**משרד החוץ** בשנים האחרונות המשרד סבל ממחסור תקציב חמור ועל כן היה קושי במימון פעולות פיתוח נוספות. בנוסף, יש לציין כי מערכת מרכב"ה נועדה ביסודה לתת מענה לוגיסטי-פיננסי ולא מש"אי, כך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	על העובדים המקומיים	ובנציגויות. כמו כן, היא מאפשרת הפקת נתונים בפילוחים שונים, לרבות קבלת תמונת מצב עדכנית בזמן אמת של כוח האדם בכל נציגות. עם זאת, נמצא כי בשמונה מתוך 108 הנציגויות (7.4%) הותקנה מערכת מרכב"ה, המשמשת את משרדי הממשלה גם לניהול כוח אדם. בנציגויות אלו נעשה שימוש במערכת רק לניהול הפיננסי, ולא לניהול כוח האדם, מאחר שלא הותקנה בהם תת-המערכת (המודול) לניהול כוח אדם (HR). מומלץ כי משרד החוץ ישלים, בשיתוף נש"ם, את הבחינה של התאמת מערכת מרכב"ה לניהול כוח האדם בכל הנציגויות, תוך התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים לנושא, ובהם גורמי הביטחון, ויפעל לקידום הקמת מערכת ממוחשבת לניהול כוח אדם בכלל הנציגויות אשר תאפשר גם לנש"ם חיבור אליה.	שהמעבר לשימוש בה לא פותר את הסוגיה ולפיכך המענה מחייב התאמה. **נציבות שירות המדינה** מערכת המרכבה שהותקנה בנציגויות נותנת מענה למודול הפיננסי ואינה נותנת כיום מענה למודול HR . על אף הפעולות שביצעה נציבות שירות המדינה בשנים האחרונות לקדם מערכת מחשוב לניהול מרוכז של מערך כוח האדם בנציגויות ישראל בחוץ לארץ, נתקלה הנציבות בהתנגדויות הן של גורמי הביטחון מטעמי סיווג והן של משרד החוץ. קיימות שתי אפשרויות לניהול כ"א במערכת: האחת ניהול מערך כ"א בנציגויות במערכת "מרכבה" תחת מודול בסיווג שמור. נכון להיום לא קיימת הפלטפורמה הנדרשת לניהול מערכת "מרכבה". השנייה היא חיבור נציבות שירות המדינה למערכת "אדם" של משרד החוץ או למערכת ייעודית מסווגת, פיתוח המערכת והתאמתה לצרכי ניהול כ"א של משרד החוץ ושל נציבות שירות המדינה.
3	הערכת עובדים מקומיים	נמצא כי בשנת 2021 החל המשרד בתכנית הרצה (ניסוי) להערכת עובדי אית"ן ב-32 נציגויות שנקבעו, וכן הוכן שאלון הערכה המנוהל על אותה מערכת שבה מתנהלת הערכת עובדי המשרד. השאלון כולל מדדי ההערכה של מקצועיות, מאפייני תפקוד וביצוע, גישה לתפקיד, השקעה ומחויבות והתנהלות בין-אישית. כל ממונה נדרש לדרג את הביצועים ואת התפקוד של העובדים הכפופים לו בכל אחד מהמדדים, בהתאם לסרגל שנקבע בטופסי ההערכה. בתום ביצוע ההערכה המנהל הישיר אמור להזין את הטפסים למערכת הערכת העובדים המשרדית, לבדיקת המטה. אם נדרשים תיקון או השלמות, טופס ההערכה מוחזר לנציגות לטיוב הנתונים ולאחר מכן מוחזר למטה ונשמר במערכת ובתיקו האישי של העובד. על המשרד להשלים את פעולותיו בנושא, מאחר שעובדי אית"ן הם עובדי מדינה אשר חלות עליהם הוראות הדין הרלוונטיות,	**משרד החוץ** כיום מותקנת מערכת מרכב"ה רק ב-9 נציגויות בחו"ל. אין זה נכון לבצע נוהל של הערכת עובדים בשתי מערכות נפרדות ויש להמתין להשמת הפיתוח הנדרש. נדגיש כי במהלך השנה האחרונה, ולמרות המגבלות הידועות, התחלנו בפיילוט במספר נציגויות להערכת עובדי אית"ן. מדובר בנושא מורכב, בעיקר בנציגויות קטנות בהם בן/בת זוג אחד/ת צריך/ה להעריך בן/בת זוג של שליח/ה אחר/ת, וכמובן מקרים בהם שליח/ה המקבלים את ההערכה השנתית מראש/ת הנציגות, צריכים להעריך את בן/בת הזוג. **נציבות שירות המדינה** הערכת העובדים היא כלי ניהולי החשוב לעובד, למנהל ולארגון. בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה משרדי הממשלה נדרשים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובכללן הוראות תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), שלפיהן המשרד מחויב לבצע הערכה שנתית לכל עובדיו, ומאחר שנושא הערכת עובדי אית"ן לא הוחרג מההסכם החדש שנחתם עימם (בעניין זה ראו להלן). כמו כן, מוצע כי המשרד ישקול להרחיב את הניסוי, בשינויים המחויבים, גם לעמ"ז ויקיים פיקוח ובקרה על התקדמות ההליך.	לבצע הערכות שנתיות לכלל עובדי המדינה בלוחות זמנים שנקבעו. משרד החוץ פועל לביצוע הערכות עובדים בשנת העבודה 2022 לכלל עובדי האית"ן בכל נציגויות ישראל ברחבי העולם, על שנת העבודה 2021.
4	הסכם העסקת עובדי אית"ן	נמצא שתנאי ההעסקה של עובדי אית"ן הוסדרו בהנחיית נש"ם והסכם ההעסקה, לרבות בעניין אופן ההעסקה, קביעת דרגה וקידום בדרגה, תנאי השירות (כמו תוספת קושי שירות וקושי שירות ייחודי), התאמת יוקר המחיה, השתתפות בהוצאות הדיור והשכלה. עם זאת, תנאים אלו לא שולבו בתקנון . עקב כך מסמכי יסוד אלו של משרד החוץ אינו משקף את מצב הדברים לאשורו. מוצע כי משרד החוץ יעדכן את התקנון בעניין תנאי העסקתם של עובדי אית"ן בהתאם להסכמים שנחתמו והנחיית נש"ם.	**משרד החוץ** תהליך עדכון תקנון שירות החוץ נמצא בעיצומו. עיכוב חלקי נובע מהעובדה שהוראות השות"ש ביחס לעובדי אית"ן, המהוות בסיס לכך, נמצאות עדיין בתהליך הכנה על ידי הרגולטורים. **נציבות שירות המדינה** כפי שצוין לעיל, נש"מ נמצאים בשלבים שונים בהסדרת העסקת עובדי אית"ן במישורים שונים. בין היתר, פורסמה הנחיית הנציב בנושא, עודכן התקשי"ר, הוכנו חוזים ספציפיים לאוכלוסיות השונות של עובדי האית"ן ואף הונגשה הקליטה לעובדים ולמשרד באמצעות חוברת תנאי העסקה ושכר של עובדי האית"ן. לאחרונה הושלמה ופורסמה עבודת מטה משותפת לנציבות שירות המדינה, הממונה על השכר והחשב הכללי לעדכון הוראות השות"ש של עובדי האית"ן, והן ייכנסו לתוקף החל מתאריך 1 בינואר 2022 .
5	העסקת עובדים מקומיים בתפקידי ליבה ייצוגיים	בביקורת המעקב נמצא כי המשרד ממשיך להציב מאות עובדים מקומיים בתפקידי ליבה. כמו כן מוצבים עובדים מקומיים בתפקידים המיועדים לשליחים. בתקופת הדוח הקודם, הוצבו חמישה עד שמונה עובדים בתפקידים המיועדים לשליחים, ובתקופת הביקורת הנוכחית, בשנת 2021, הוצבו שבעה עובדי אית"ן בתפקידים אלו. כך לדוגמה הוצבו עובדי אית"ן בתפקידים של קצין מינהלה/קונסול בנציגות אשחבד, אחראי תרבות בנציגות ברומא ואחראי תקשוב בנציגויות	**משרד החוץ** משרד החוץ מעסיק מאות עובדי אית"ן ועובדים מקומיים (עמ"ז) בנציגויות ישראל בעולם. תפקידים אלו דורשים רקע מתאים והבנה מקצועית בתחום עיסוקם; מדיני, הסברה או מנהלי/קונסולרי, כמו גם נדרשים בניהול קשרי חוץ עם גורמים שונים. יובהר כי כל פעילותם נעשית תמיד בהנחיה, בניהול, בהכוונה ובהוראה של השליח או הדיפלומט אשר ממונה על אותם עובדים. בהקשר זה, גם רמת השיח ומפגש של עובדים אלו עם גורמי חוץ היא, ברוב המוחלט של

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במוסקבה, פריז ובריסל - כל אלה תפקידים שבעבר אוישו על ידי שליחים. עוד נמצא בביקורת המעקב כי לא נמצאו מסמכים על פעילות הוועדה המשרדית, וכי הוועדה לא הגישה המלצות בנושא זה. מוצע כי המשרד יסדיר את הצבתם של עובדים מקומיים בתפקידי ליבה כחלק מבחינת התקן בנציגויות, יפעל להכשרתם באופן ייעודי ההולם את דרישותיו של כל תפקיד ותפקיד, ויעגן זאת בתקנון.	המקרים, מול דרג מקצועי או שירותי שמקביל להם, כאשר השליח עצמו הינו זה שמנהל השיח ומפגש רשמי מול דרג ניהולי או דיפלומטי. יודגש כי עובד אית"ן או עמ"ז אינו גורם שקובע מדיניות או מהווה גורם מייצג רשמי מול גופים חיצוניים, זו תפקידו של דיפלומט רשמי בלבד. האמור נכון גם באותם מקרים בודדים בהם עובד אית"ן ממלא כיום תפקיד שהיה לו בעבר תקן של שליח. גם במקרים אלו, עובד האית"ן כפוף ניהולית ומקצועית לשליח או דיפלומט בנציגות, לו ניתנה הסמכות והאחריות לנהל את התחום הרלוונטי, והוא זה אשר יהווה את הגורם הייצוגי מול גורמי חוץ. בנוסף, משרד החוץ משקיע רבות בתחום הפיתוח המקצועי של עובדים אלו. לעובדי אית"ן, כבר בטרם היציאה, נעשות הדרכות באמצעות קורסי הכשרה פרטניים בתחומי עיסוקם הצפוי בנציגות וימי הכשרה מרוכזים בנושאים רוחביים, וכן ישנם חומרי לימוד מקוונים אשר זמינים לרשותם להעמקת הידע. יתר על כן, יצוין כי המשרד כבר לא קולט לשירותיו עובדי תקשוב בתקן, ואלו יוצאים על בסיס חוזה אישי באישור ובתיאום עם נציבות שירות המדינה.
6	מידע בדבר הכשרת עובדי אית"ן וגורם המתכלל את ההכשרה	ביקורת המעקב העלתה כי לחטיבת ההדרכה, האמונה על הקניית כשירות מקצועית ומשמשת צומת פיתוח לעובדי המשרד במשך מעגל החיים המקצועי שלהם בארץ ובחו"ל, אין מידע על עובדי אית"ן שגויסו בחו"ל. כמו כן עלה כי לחטיבת ההדרכה אין מידע על העובדים שגויסו בארץ. נוסף על כך, חטיבת ההדרכה אינה אחראית לתכנים המועברים בהכשרה של עובדי אית"ן, וההכשרות הספציפיות הניתנות לעובדים אלו, מועברות על ידי היחידות המקצועיות במטה, בלי שקיים גורם מקצועי ממערך ההדרכה שמתכלל את הפעולה בהיבט המהותי. עוד נמצא כי גם הפן הלוגיסטי של ההדרכה אינו מרוכז על ידי חטיבת ההדרכה אלא על ידי חטיבת מש"א חו"ל. עוד הועלה כי המשרד אינו מתעד את הכשרות העובדים במערכת הממוחשבת של אגף מש"א, הגם שהמערכת כוללת	**משרד החוץ** במהלך השנים 2014-2021 קוצצו במשרד החוץ 140 תקנים. הדבר הוביל לפגיעה ביכולת המשרד לבצע חלק ממשימותיו. בתקציב 2021-2023, נפתחו למשרד החוץ 110 תקנים חדשים, דבר שיאפשר בהמשך לטפל במכלול הנושאים שבפתחו של המשרד, כך שגם נושא זה וגורם ממונה ייילקחו בחשבון. **נציבות שירות המדינה** מהות תפקידו של עובד אית"ן היא עיסוק בתפקידי עזר לעבודת נציגות ישראל בחוץ לארץ, והוא מבצע עבודתו בהתאם להוראות הדיפלומט הממונה עליו. אין הכרח שכל עובד אית"ן יעבור הכשרה OJT מרבית ההכשרה של עובדי אית"ן נעשית בצורה המנוהלת על ידי חטיבת ההדרכה. יש

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		גם רכיב ייעודי לניהול ותיעוד של ההכשרות, ואלו מתועדות ברשימות שונות המוחזקות בידי חטיבת מש"א חו"ל. עוד הועלה כי המשרד אינו מתעד את הכשרות העובדים במערכת הממוחשבת של אגף מש״א, הגם שהמערכת כוללת גם רכיב ייעודי לניהול ותיעוד של ההכשרות, ואלו מתועדות ברשימות שונות המוחזקות בידי חטיבת מש"א חו"ל. מוצע כי ימונה גורם במשרד החוץ שיישא באחריות הכוללת לכך שכלל עובדי אית"ן המגויסים לתפקידים השונים בנציגויות יקבלו את ההכשרה המתאימה במועד ובתכולות הנדרשות, וכי יאוגם כלל המידע בעניין זה לרבות מיפוי הפערים. עוד מוצע לנהל את מערך ההכשרות של עובדי אית"ן באמצעות המערכת הייעודית הממוחשבת של אגף מש״א , דבר שיאפשר לגורם המשרדי המרכז את הטיפול בנושא לבצע מעקב ובקרה בעניין ביצוע ההכשרות ומועדיהן.	מקום להבחין בין הכשרות רוחביות המבוצעות באופן מרוכז על ידי חטיבת ההדרכה, לבין הכשרות אישיות או הכשרות מקצועיות, אשר מנוהלות לרוב על ידי האגפים המקצועיים השונים. מכל מקום לעמדת נש"מ, אין הכרח שהכל ינוהל תחת חטיבת ההדרכה.
7	היקפי הכשרת עובדי אית"ן	בביקורת המעקב נמצא כי בתקופה האמורה, מספר עובדי אית"ן שהשתתפו בקורסי הכשרה בתחומים שונים במטה היה 316 (52% מכלל העובדים שגויסו), על פי החלוקה הזאת: הכשרות בתחום הקונסולרי - 127, בתחום הקשר - 106, בתחום הכספים - 57, נאמני בטיחות - 10, עבודה במערכת מרכב"ה - 10 ועוד 6 עובדים קיבלו הדרכות מקוצרות של כמה שעות. יצוין כי ייתכן שחלק מהעובדים השתתפו בכמה הכשרות, ולכן ייתכן שמספר העובדים שהוכשרו בפועל אף קטן מ-316. עוד נמצא כי נוסף על ההכשרות הפרונטליות, המשרד בנה לומדות המאפשרות למידה עצמית מרחוק בתחום הקונסולרי ובתחומי הדיפלומטיה הציבורית, הדיפלומטיה התרבותית, כלכלה וכספים. עם זאת, בתחומים אחרים דוגמת קשר, בטיחות ומערכות המחשוב לא נבנו לומדות עובדי אית"ן הם נדבך חשוב בעבודת הנציגויות, והם ממלאים תפקידים רבים ומגוונים, לרבות תפקידים רגישים המחייבים מקצועיות רבה, ותפקידים שיש בהם רגישות ביטחונית. מילוי	**משרד החוץ** משרד החוץ משקיע רבות בתחום הפיתוח המקצועי של עובדים אלו. לעובדי אית"ן, כבר בטרם היציאה, נעשות הדרכות באמצעות קורסי הכשרה פרטניים בתחומי עיסוקם הצפוי בנציגות וימי הכשרה מרוכזים בנושאים רוחביים, וכן ישנם חומרי לימוד מקוונים אשר זמינים לרשותם להעמקת הידע. נוסף על האמור, הנתונים אינם כוללים את ההכשרות שהועברו על-ידי אגפי תקשוב, דיפלומטיה ציבורית וכלכלה. בנוסף יש להתייחס להתפרצות של נגיף הקורונה והשלכותיו. בשנת 2018 עדיין התקיימו כנסי עמ"ז בנושאי דיפ"צ וכלכלה, אך לאחר התפרצות המגיפה, ההכשרה נעשתה של ידי השליחים בנציגויות ובאמצעות מפגשי זום תקופתיים. יתרה מכך, העובדים שמועסקים בתחומים אלו מגיעים בדרך כלל עם הכשרה בסיסית באותם תחומים ולכן צריך לבצע רק התאמות לכניסה לתפקיד בנציגויות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תפקידים אלה מחייב הכשרה סדורה, והיעדר הכשרה כאמור לכמחצית עובדי אית"ן עלול לפגוע ביכולתן של הנציגויות למלא את תפקידן באופן מיטבי. על המשרד להבטיח כי כלל עובדי אית"ן יוכשרו כראוי לתפקידם, ללא קשר למקום גיוסם או למועד גיוסם. בעניין זה, מומלץ להמשיך ולפתח את מערך הלומדות המקוון בנושאים רלוונטיים נוספים הנחוצים להכשרתם של עובדי אית"ן, גם לשם מתן מענה הכשרתי ראוי בתקופת הקורונה.	
8	משך השירות של עובדי אית"ן	בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 עד ספטמבר 2021 כחמישית מעובדי אית"ן שירתו מעל שלוש שנים, ולמעלה ממחצית מעובדי אית"ן עזבו תוך פחות משנתיים ממועד העסקתם. פרקי הזמן שהומלצו להעסקת עובדי אית"ן נועדו לבנות בנציגויות מערך תומך יציב ומקצועי. אולם בפועל נמצא כי קיימת עזיבה מוקדמת, לפני המועד שנקבע בהסכם ההעסקה, ומשך הכהונה הממוצע עומד על פחות ממחצית מהתקופה המצופה. העזיבה המוקדמת עלולה להשפיע על מקצועיות כוח האדם המסייע בהפעלה תקינה של הנציגויות ולגרום לכך שהוא יהיה פחות מנוסה ומיומן. מוצע כי משרד החוץ יבחן דרכי פעולה אפשריות אשר יהיה בהן כדי להביא לשינוי בכל הנוגע לתקופת ההעסקה הקצרות של עובדי אית"ן בנציגויות בחו"ל.	**משרד החוץ** בוצע ניתוח של המקרים. חלקם העיקרי של העובדים עזבו כתוצאה משכר נמוך ותנאי שירות, שלא מאפשרים לעובדים מחייה בכבוד באותם מקומות שירות. לכך יש להוסיף את המשבר אותו חוו העובדים כתוצאה מהתפרצותו של נגיף הקורונה, אילוצי הבידוד בשטח, חוסר יכולת לפתח קשרים חברתיים במהלך עוצר ומגבלת יכולת הביקורים בארץ.
9	הליכי הגיוס והמיון של עובדי אית"ן	בביקורת המעקב עלה כי המשרד גיבש הליך מובנה לגיוס עובדי אית"ן. עם זאת, מבחני המיון הנערכים לגיוס עובדי אית"ן נעשים לאחר שוועדת הקבלה בחרה במועמד המועדף וכי 100% מהמועמדים שנבחרו לתפקיד אושרו על ידי החברה החיצונית. ביצוע מבחני מיון לפני קליטתו של מועמד כעובד בשירות המדינה או לפני קידומו של עובד בתפקיד היא דבר שבשגרה המקובל בשירות המדינה אשר תכליתו היא בחירת המועמד או	**משרד החוץ** המלצת המבקר התקבלה ומשרד החוץ אכן החל ביישום התהליך כמוצע על-ידי המבקר. **נציבות שירות המדינה** תהליכי הגיוס והמיון של עובדי האית"ן הוסדרו בסעיפים 8-9 בהנחיית נציב מס' 1.13 מיום 06 בספטמבר 2018 . בחלוף שלוש שנים מיום

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		העובד המתאימים ביותר לביצוע התפקיד. ביצוע מבחני המיון לאחר בחירת המועמד המועדף אינו עולה בקנה אחד עם הליכי הגיוס המקובלים בשירות המדינה, עם הנקבע באוגדן ההנחיות של נש"ם, ועם היותם של מבחני המיון כלי האמור לסייע באבחון המועמדים ובדירוגם לפני ההחלטה על קבלתם או קידומם. מוצע כי משרד החוץ יפעל להתאים את תהליך הקבלה לנקבע באוגדן הנחיות של נש"ם, ויבצע את מבחני המיון בשלב סינון המועמדים ולפני קבלת ההחלטה על בחירת המועמד המועדף.	פרסום ההנחיה בכוונת נציבות שירות המדינה לבחון את יישום הליכים אלה, אל מול האילוצים והמורכבויות הקיימות בגיוס עובדי אית"ן, אשר מאותרים הן בארץ והן בחו"ל.
10	איתור וגיוס של עמ"ז	בביקורת המעקב נמצא כי התקנון עודכן ועוגנו בו כללים הנוגעים לקבלתם של עמ"ז, ובין היתר נקבע שמועמדים לכהן בתפקיד עמ"ז בתחומים המקצועיים ימסרו קורות חיים לנציגות הרלוונטית המבצעת מיון ראשוני, ופרטי המועמדים שיימצאו מתאימים במיון הראשוני יועברו לבדיקה ואישור של המטה. לאחר קבלת אישור מהמטה להמשך הליך הגיוס המועמד מוזמן לנציגות לריאיון לפני ועדה המורכבת מקצין המינהלה, הממונה הישיר (העתידי) ועובד נציגות נוסף שממנה ראש הנציגות. הוועדה היא המחליטה על התאמתו או אי-התאמתו של המועמד לתפקיד. הוועדה מתעדת את החלטותיה בפרוטוקול ומעבירה עותק ממנו למטה לקבלת אישורו, ובמקביל קצין המינהלה מעביר את פרטי המועמד שנמצא מתאים לקצין הביטחון של הנציגות לקיום תחקיר ביטחוני. יצוין כי התקנון אינו קובע כללים לעניין אופן פרסום המשרות הפנויות, לרבות פרסום תנאי הסף ומועדי הגשת המועמדות על מנת לשפר את היקף החשיפה של המשרות המוצעות לאוכלוסייה המתאימה ולשיפור שקיפות הליך הגיוס, מוצע כי המשרד ישקול להוסיף לתקנון כללים בדבר פרסום המשרות, ככל שהדבר יתאפשר גם מבחינת שיקולי הביטחון של הנציגויות.	**משרד החוץ** המשרד פועל במקסימום היכולת ובכפוף לשיקולי הביטחון.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	קבוצות שונות לדרגות לעמ"ז	הגם שצוות הבדיקה משנת 2017 המליץ לאמץ את סולם 400, עלה כי באוגוסט 2021 החליט משרד החוץ להניע תהליך גיוס של 15 משרות לפי תנאי סולם 400 וכי במועד סיום הביקורת אוישו שמונה מ-15 המשרות שהוקצו בסולם 400. מומלץ כי במסגרת הבחינה הכוללת של התקינה בנציגויות, המשרד יבחן גם את סוגיית ההעסקה של עמ"ז במקצועות ייחודיים וזאת גם בהתחשב באילוצים התקציביים ובחסמים שהעלו הנציגויות ביכולתן לממש את מתווה ההעסקה לפי סולם 400. זאת, על מנת לתת מענה לצורך בשימור עמ"ז איכותיים ולאפשר לנציגויות לגייס כוח אדם איכותי ומקצועי.	**משרד החוץ** משרד החוץ אייש 13 תקנים בסולם 400. במהלך השבועיים הקרובים יאויש תקן נוסף. התקן האחרון בתהליך איתור.
12	עדכון שוטף של שכר עמ"ז	בביקורת המעקב נמצא כי בשנת 2018 לא אושרו כ-21% מהבקשות לעדכון שכר, בשנת 2019 לא אושרו כ-45% מהבקשות כאמור, ובשנת 2020 לא אושרו 44% מהבקשות. יצוין כי לגבי חלק מהבקשות שאושרו, אושר עדכון חלקי. עם זאת, עולה כי בשנת 2021 כל הבקשות נענו. מנתוני משרד החוץ עולה כי ביוני 2021 היו למשרד כ-157 משרות עמ"ז לא מאוישות ברחבי העולם, שהן כ-10% מכלל המשרות שנקבעו בתקנים לגבי עמ"ז בנציגויות. כמו כן, בביקורת המעקב עלה כי בשנים 2019 ועד לנובמבר 2021 דנה ועדת שכר עמ"ז רק בבקשות יזומות שהעלו הנציגויות לפניה, ולא בחנה, כנדרש בתקנון, את נתוני השכר בכל הנציגויות. נמצא כי בשנים אלו בחנה הוועדה את השכר בכשליש מהנציגויות. מוצע כי המשרד, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר וועדת חו"ל, ישלים בחינה של שכר עמ"ז בכלל הנציגויות, ואת ההשפעות שיש לשכר הנוכחי על איוש משרות עמ"ז ברחבי העולם ועל יכולתן של הנציגויות למלא את תפקידן באופן מיטבי. מומלץ כי בחינה כזו תבוצע במסגרת בחינת התקן של כלל כוח האדם בנציגויות. עד להשלמת הבחינה הכוללת, על ועדת שכר עמ"ז לקיים בכל שנה בחינה שוטפת של שכר עמ"ז בכלל הנציגויות, כמתחייב בתקנון.	**משרד החוץ** חוסר היכולת לאשר חלק מהבקשות לעדכון נבע מהתקציב המוגבל של משרד החוץ והעובדה שהמשרד היה תחת "תקציב המשכי" במשך תקופה ארוכה. מיד עם אישור תקציב המדינה לשנת 2021, אושר עדכון שכר עמ"ז ב-66 נציגויות, בעלות כוללת של 9,980,000 ₪ אשר חלקו נכנס לתוקף כבר בתאריך 01.11.2021 וחלקו ב-01.01.2022. כלל הנציגויות כבר קיבלו אישור בכתב לאמור, בהודעה רשמית שהועברה לעובדים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	פיקוח ובקרה על שכר עמ"ז	בביקורת המעקב נמצא כי ועדת חו"ל, שהוסמכה בשות"ש לפקח על שכר עמ"ז, לא פיקחה על תנאי העסקתם של עמ"ז בנציגויות. תשלום שכר שנתי של 242 מיליון ש"ח לכ-400,1 משרות של עובדי עמ"ז בנציגויות, ללא בקרה של ועדת חו"ל על תקינות תשלום השכר, אינו בהתאם לקבוע בשות"ש, ואינו עולה בקנה אחד עם הצורך לקיים תהליכי בקרה על השכר המשולם מכספי המדינה. על הממונה על השכר וועדת חו"ל לגבש תוכנית עבודה לפיקוח שוטף על שכר עמ"ז, לרבות בחינת תהליכי עדכון השכר שלהם, וליישמה.	**משרד החוץ** המשרד סבור שנושא שכר עמ"ז ינוהל פנימית במשרד החוץ בהתאם לקריטריונים לבחינת שכר.

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	סוגי הלולים בישראל	94% מהמטילות בישראל משוכנות בלולי כלובים. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור המטילות המאוכלסות בלולי כלובים במדינות האיחוד האירופי (48%, כולן בכלובים מועשרים) ומשיעורן בארה"ב (70%). יצוין כי 76% מכלל המטילות משוכנות בלולים ישנים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד, ו-18% בלולי כלובים חדשים. 93% מלולי ההטלה בישראל הם לולי כלובים. כמו כן, 86% מכלל הלולים הם לולים ישנים שבהם המרווח למטילה הוא כ-400 סמ"ר בלבד. רק 7% מהלולים בישראל נטולי כלובים. נוכח האיסור של האיחוד האירופי לפני עשור לגדל מטילות בלולים ישנים שבהם המרווח למטילה קטן מ-750 סמ"ר, ונוכח עמדת משרד החקלאות בנושא זה, מומלץ כי משרד החקלאות יגבש תוכנית רב-שנתית למעבר ללולי הטלה שאינם לולים ישנים.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** בהתאם למצב המשפטי, אין איסור על גידול מטילות בצפיפות העולה על 750. תקנות שהוגשו על-ידי המשרד, המחייבות סטנדרט מינימלי של 750 לא אושרו בוועדת החינוך. בהתאם למדיניות השר, המשרד מקדם חקיקה שתחייב גידול בלולים ללא כלובים. הוגשה למשרד המשפטים טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול תרנגולות מטילות והחזקתן לצרכים חקלאיים), התשפ"ב–2022 אחרי הערות ציבור.
2	השוואה בין מחיר הביצים בישראל למחירן בעולם	הביצים הן מוצר יסוד, הנתון בישראל לפיקוח מחירים, שאחת ממטרותיו היא להגן על הצרכן מפני עליות מחירים בלתי סבירות. למרות זאת, מחיר הביצים בישראל גבוה במידה ניכרת ממחירן במדינות שונות: המחיר הממוצע לצרכן בישראל גבוה ב-41% מהמחיר הממוצע במדינות ה-OECD; המחיר הסיטונאי של ביצים בישראל גבוה ב-109% מהמחיר הסיטונאי במדינות האיחוד האירופי; המחיר לצרכן של ביצי כלובים בישראל גבוה ב-136% עד 209% ממחירן בארה"ב. כמו כן, ברבות ממדינות ה-OECD ובהן: אוסטרליה, אוסטריה, קנדה, שוודיה, גרמניה, פינלנד, אנגליה, אירלנד, ארה"ב והולנד מחירי הביצים נמוכים יותר ממדינת ישראל בעוד התוצר לנפש בהן גבוה יותר מהתוצר לנפש במדינת ישראל. גם השוואת מחיר הביצים בישראל למחירן במדינות עם תוצר לנפש דומה כגון: קפריסין, סלובניה וספרד, מעלה כי המחיר בישראל גבוה באופן ניכר גם מהמחיר במדינות אלו. על משרד החקלאות ומשרד האוצר לקדם את יישומן של המלצות ה-OECD, הסכמות המשרדים והחלטת הממשלה בנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות, כדי להביא להוזלת מחיר הביצים בישראל, כך שיקטן הפער בינן ובין מחירן בארה"ב ובאירופה, מבלי לפגוע במגדלים הרלוונטיים.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** בהתאם להחלטת ממשלה, יש לפעול לביטול התכנון בענף ההטלה. הצעת חוק ממשלתית בנושא קודמה במסגרת חוק ההסדרים ופוצלה ממנו. כרגע הדיון בכנסת.

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	סוגי תמיכות בחקלאים בישראל	למרות המלצות ה-OECD, ההסכמות בין משרדי החקלאות והאוצר משנת 2016 והחלטת הממשלה משנת 2021, שיעור התמיכות העקיפות נותר כפי שהיה במשך השנים והוא מסתכם ב-89% מכלל התמיכות בחקלאים, זאת לעומת שיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD שמסתכם ב-35% בלבד. על משרד החקלאות ומשרד האוצר לקדם את יישומן של המלצות ה-OECD, הסכמות המשרדים והחלטת הממשלה בנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות, כדי להביא להוזלת מחיר הביצים בישראל, כך שיקטן הפער בינן ובין מחירן בארה"ב ובאירופה, מבלי לפגוע במגדלים הרלוונטיים.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** בהתאם להחלטת ממשלה, יש לפעול לביטול התכנון בענף ההטלה. הצעת חוק ממשלתית בנושא קודמה במסגרת חוק ההסדרים ופוצלה ממנו. כרגע הדיון בכנסת.
4	ההנחיות לבניית לולי הטלה והפעלתם	באוגוסט 2021 לכ-91% מהלולים בישראל לא היה רישיון עסק. הדבר מעלה חשש כי מרבית ביצי המאכל מיוצרות בלולים שאינם עומדים בדרישות בסיסיות של סניטריות ובטיחות ביולוגית באופן שגורם לפגיעה ביכולת למנוע התפשטות מחלות עופות ובכך לשמור על בריאות הציבור והמטילות ולמנוע מפגעים. בשנת 2007 קיבלה הממשלה החלטה שעניינה עידוד התייעלות במשק הייצור והשיווק בענף ביצי המאכל (להלן - החלטת הממשלה מ-2007). ההחלטה קבעה כי יינתן סיוע במענקים בסך כולל של 260 מיליון ש"ח לביצוע השקעות הון בענף ביצי המאכל במטרה להוציא את לולי ההטלה ממרכזי היישובים. מטרתה העיקרית של ההחלטה הייתה העברת הלולים הקיימים מתוך מרכזי היישובים אל מתחמי לולים (להלן - גם חוות) חדשים, ובתוך כך להביא להתייעלות בממשק הייצור והשיווק של הביצים, תוך הפנמת היתרונות לגודל, השמירה על איכות הסביבה, שיפור התנאים התברואתיים והווטרינריים ושיפור תנאי אחסון הביצים בלולים. ההחלטה גם נועדה להביא לידי כך שניתן יהיה, בטווח הארוך, להוזיל את מחיר הביצה לצרכן. יישום הרפורמה בענף ההטלה, שעליה הוחלט בשנת 2007, נועד להביא למעבר של כל המגדלים ללולי הטלה חדשים שיש להם רישיונות עסק כנדרש בחוק, ולכן על משרד החקלאות להוסיף ולפעול ליישומה.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** אכן יש לפעול לכך שכל הלולים יעמדו בדרישות הווטרינריות המעוגנות בתקנות מכוח הפקודה וחוק רישוי עסקים. איגרת השו"ט מכוונת בדיוק לזה. בכל הנוגע לשיפור התנאים התברואתיים והווטרינריים – פורסמה איגרת מנהל השו"ט להסדרת ענף ההטלה שלב ב', וממשיכים לפעול בהתאם לאבני הדרך שהותוו בה. כפי שהובהר בעבר ובהתאם לעמדת האוצר, לא ניתן ליישם את הרפורמה משנת 2007 מאחר שהתקציב שנקבע לשם כך לא קיים (החלטת הממשלה קובעת מועד ליישום התקציב).

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	ההנחיות לבניית לולי הטלה והפעלתם	עד מועד סיום הביקורת, כשבע שנים לאחר המלצות צוות ההיגוי משנת 2014, לא עודכנו תקנות רישוי עסקים לצורך התאמתן לדרישות הווטרינריות העדכניות. מוצע שמשרד החקלאות יקדם עדכון להוראות הדין, בשביל שיתאימו לדרישות הווטרינריות העדכניות, זאת כדי שכלל לולי ההטלה בישראל יעמדו בדרישות הבסיסיות, שנועדו לקדם את בריאות הציבור והעוף ולמנוע הפצת מחלות.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** בכל הנוגע לשיפור התנאים התברואתיים והווטרינריים – פורסמה איגרת מנהל השו"ט להסדרת ענף ההטלה שלב ב', וממשיכים לפעול בהתאם לאבני הדרך שהותוו בה. לא בוצע עדכון לתקנות.
6	הניסיונות לקידום הרפורמה בענף ההטלה במהלך השנים	אי-ההסכמות עם ארגוני המגדלים הביאו לכך שהחלטות הממשלה מהשנים 2007, 2010 ו-2021, שנועדו להביא לשדרוג לולי ההטלה, לא יושמו. עלה כי הודעת השו"ט על הפסקת מתן היתרי האכלוס, לצד השתתפות המדינה במימון התשתיות הנדרשות לבניית הלולים החדשים, הן המניע העיקרי להתחלת יישומה של הרפורמה. עם זאת, עלה כי הרפורמה בנושא זה תושלם לכל המוקדם בשנת 2027. על שרי החקלאות והאוצר לבחון את הדרכים המתאימות לקידומה של הרפורמה לצד המשך האכיפה באמצעות פעילות השו"ט ועל מנת להביא לשדרוג לולי ההטלה בהקדם. בד בבד על משרד החקלאות לתת את הדעת על היבטי התעסוקה והתכנון באזור הצפון בעקבות יישום הרפורמה ולשקוד עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם משרד האוצר, על מתן מענה מתאים לסוגיה זו, לרבות בהיבט התקציב.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ביחס לרפורמה משנת 2007 (שהחלטות לגביה התקבלו גם בשנת 2010) הוגשו עתירות גם על-ידי ארגוני צער בעלי חיים והתקבלו החלטות של בית משפט המונעות את קידומה.
7	תכנון מתחמי הטלה חדשים ביישובי הצפון	מצב הדברים הקיים, שבו חוק הגליל מתנה מתן מענק בכך שהמגדלים מגדלים את מכסתם ביישובם ולא ביישוב סמוך, עלול להוביל למצב של מתחמים שלא יאוכלסו במלואם בחלק מהיישובים, ולעומתם מגדלים ביישובים אחרים שלא יימצא להם פתרון בלול משודרג ביישובם אך הם יסרבו לקבל פתרונות לבניית לולים שלא ביישוב מגוריהם מחשש שיפסידו את המענקים לפי חוק הגליל. במצב זה יהיו חסרים מתחמים בישובים רבים: אם יבנו מתחמים שיאכלסו 70,000 מטילות יהיה מחסור במתחמים ב-16 יישובים בצפון; אם יבנו מתחמים שיאכלסו 100,000 מטילות יהיה מחסור במתחמים בשבעה יישובים בצפון; ואם יבנו מתחמים שיאכלסו 150,000 מטילות יהיה מחסור במתחמים בארבעה יישובים בצפון.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** א. אין בעיה לגדל בלול לא במושב, פשוט הזכאות לחוק הגליל פוקעת, יש רציונל לחוק ונדרש לשנות את החוק. בהחלט יתכן מצב בו מגדל שאין ביכולתו להשקיע בלול חדש או בשדרוג לול קיים, בהתאם לדרישות השו"ט, יעדיף להישאר בגידול משותף בישוב שכן ולוותר על הסובסידיה של חוק הגליל. ב. חוסר במתחמי הטלה – בשני ישובים בהם לא אושרו כל המתחמים הנדרשים, מרגליות וחזון, פועלים ועדי הישובים לעריכת תכניות מפורטות למתחם הטלה נוסף בכל ישוב. יוזמות אלו יקטינו את הפערים הצפויים. בנוסף, המשרד תומך כספית בשתי תכניות מפורטות בשני

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כיוון שלא בכל היישובים יש שטחים מתאימים לבניית לולים שיענו על כל צורכי המגדלים באותם יישובים, מוצע כי משרד החקלאות, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, יבחן את האופן שבו ניתן יהיה לאפשר למגדלים ביישובי הצפון לייצר את מכסתם גם ביישוב סמוך בגליל, מבלי שיאבדו את ההטבות שהם זכאים להן לפי חוק הגליל, ובכך לייעל את בניית המתחמים החדשים (לעניין מניעת השכרת מכסות, ראו להלן). כמו כן, מוצע לבחון את התאמת תכנון הלולים החדשים עבור מגדלים שיבחרו לבנות לולים נטולי כלובים, המאכלסים פחות מטילות בשטח נתון.	יישובי הטלה בהם לא אושרה תכנית מפורטת בעבר - כרם בן זמרה ושפר. ג. לולים נטולי כלובים – קיימת אפשרות לבנות לולי מעוף דו קומתיים ובכך להביא לניצול יעיל יותר של השטח. בנוסף, ישנו פוטנציאל לא מבוטל בהסבת לולי פטם ללולי מעוף, זאת לנוכח חוסר היציבות הכלכלי בשלוחת הפטם.
8	קידום התוכנית להקמת משטחים ללולים	עד חודש אוגוסט 2021 הוגשו עשר בקשות לקבלת תמיכה בהתאם לנוהל 2021 לבניית משטחים בשמונה יישובים. שלוש תוכניות אושרו, שש תוכניות מצויות בתהליך בחינה ותוכנית אחת נדחתה בשל אי-עמידה בתנאי הסף. עם זאת, עלה כי לגבי 20 מתחמים לא הוגשו בקשות לקבלת תמיכה בנוהל 2021 אף שיש להם תוכניות מפורטות מאושרות וההליך בעניינם לא קודם. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לבחון דרכים להנעת המגדלים להקמת משטחים ולמעבר ללולים חדשים בהקדם כדי להבטיח את השגת מטרות הרפורמה. מומלץ כי משרד החקלאות, שהשקיע בבניית משטחים כ-50 מיליון ש"ח לפי נוהל 2019, ומתעתד להשקיע סכום דומה לפי נוהל 2021, יוודא שהמשטחים לא ייוותרו ללא שימוש. לצורך כך, יש לגבש פתרונות אפשריים לקשיים שהועלו, כדי שהלולים הנדרשים אכן ייבנו. יצוין כי לפי הנוהל, מגדלים שלא יקדמו את בניית הלולים כנדרש, עלולים להיות חשופים לקיזוז של חלק מכספי התמיכות שניתנו לשם בניית המשטחים.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הזרז העיקרי לתכנון וביצוע המתחמים הינו איגרת השו"ט, אשר התנתה אישורי אכלוס בהתקדמות הליכי התכנון ללולים שעומדים בדרישות ולאחר מכן אכלוסם. נכון למרץ 2022, כל המתחמים שהוגשו במסגרת נוהל 2019 – מתקדם תכנונם המפורט ותבוצענה בהם התשתיות. במקביל, הוגשו במסגרת נוהל 2021 בקשות ל- 14 מתחמים. בנוסף ישנם ישובים בהם מקודם תכנון מפורט לביצוע של מתחמים שלא באמצעות נוהל תמיכה של המשרד.
9	נוהל תמיכות להקמת משטחים לשנת 2021	עד מועד סיום הביקורת לא הועמד התקציב בסך 65 מיליון ש"ח לקידום ביצוע התשתיות לתוכניות שהוגשו לבניית משטחים במסגרת תוכנית 2021. נמצא כי משרד החקלאות לא הגיש את הבקשה לתקציב למשרד האוצר. מאחר שהקול הקורא להגשת הבקשות לתמיכות בשנת 2021 כבר פורסם, והיישובים הגישו בקשות לתמיכה, ונוכח החשיבות שבהמשך קידום	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד תומך בהמלצה להקצאת תקציב משלים לביצוע תשתיות בכל מתחמי הלולים בתכניות שיזם המשרד.

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	קידום הרפורמה באמצעות הנחיות השו"ט	עלה כי החל בשנת 2013 אוכפים השו"ט את הנחיית "גיל אחד" בכל לול בפני עצמו, כלומר - השו"ט אינם נותנים היתר אכלוס ללול שיש בו מטילות בגילים שונים. עם זאת, ההוראות המחייבות גיל אחד בכל הלולים שהמרחק ביניהם קטן מ-300 מטר (כלומר - בלולים סמוכים באותו יישוב) אינן נאכפות (ראו פירוט נוסף בפרק "הנחיית גיל אחד - ההיבט הביטוחי"). נוכח זאת, יישום הרפורמה מקבל משנה חשיבות, שכן היא תביא לכך שהלולים החדשים שיוקמו במסגרתה, תחת הלולים הקיימים, יעמדו בכלל ההוראות שבתקנות רישוי עסקים.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** פורסמה איגרת מנהל השו"ט להסדרת ענף ההטלה שלב ב', ממשיכים לפעול בהתאם לאבני הדרך שהותוו בה, ולולים חדשים מוקמים בהתאם לתקנות.
13	קידום הרפורמה באמצעות הנחיות השו"ט	נמצא כי במערכת המידע הממוחשבת המשותפת של משרד החקלאות ומועצת הלול אין מידע על שנת ההקמה של לולים שהוקמו לפני שנת 2005, שהיתה שנת הקמת המערכת . לכן לא ניתן לדעת כמה לולים הוקמו לפני מרץ 1981 וכמה לאחר מועד זה. כמו כן, אין מידע לכמה לולים קיים היתר בנייה ולכמה לולים אין היתר בנייה. קיום מידע זה במערכת יוכל לאפשר להבחין בין לולים, שנבנו ללא היתרים, לבין לולים העומדים בחוקי התכנון והבנייה. ברירת המחדל במערכת לציון שנת ההקמה עבור לולים שהוקמו לפני שנת 2005 היא שנה זו. מומלץ כי מועצת הלול תפעל לעדכון נתוני מועד ההקמה של הלולים במערכת הממוחשבת כדי שניתן יהיה לאכוף את הדרישות שבתקנות על כלל הלולים שהוקמו מאז מרץ 1981. כמו כן, מומלץ לעדכן במערכת באשר לקיומו או להיעדרו של היתר בנייה, עבור כל הלולים, ללא קשר למועד הקמתם.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** ההמלצה מיותרת, שכן בעת הגעה לאבן דרך על המגדל להציג את ההתקדמות הנדרשת בכדי לקבל היתר אכלוס חדש.
14	הנחיות השו"ט ליישום תקנות רישוי עסקים	אף שהחל במרץ 2021 השו"ט חייבו את הלולים להציג היתר בנייה או התקדמות בתהליך לקבלת היתר בנייה כתנאי לקבלת היתר אכלוס, נתוני השו"ט על הלולים שקיבלו היתר אינם כוללים תיעוד בדבר ההתקדמות שביצעו בעלי לולים אלו בתהליך בניית הלולים החדשים. בהיעדר נתון זה, לא ניתן לעקוב אחר התקדמות התהליך של בעלי לולים אלו. מומלץ כי השו"ט יקפידו לתעד את אופן יישום תנאי האיגרת על ידי המגדלים טרם מתן היתרי אכלוס מטילות בלולים ישנים, כך שניתן יהיה לעקוב אחר מתן היתרי אכלוס ללולים, ולוודא שלא ניתן היתר ללולים שאינם עומדים	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד מקבל את ההמלצה וינסה לבחון ממשק ממוחשב.

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בתנאים. כמו כן, על השו"ט לוודא כי המידע שהוצג לפניו לגבי השלב שבו נמצא כל מגדל בתהליך בניית הלולים החדשים, ושעל בסיסו התקבל היתר האכלוס, יתועד באופן שתתאפשר בקרה עתידית על ההתקדמות בתהליך. נוכח מספרם הרב של הלולים החדשים הנדרשים כמפורט לעיל, ושלבי ההתקדמות התכנונית השונים של כל לול, מומלץ כי משרד החקלאות יפעל להקמת ממשק ממוחשב משותף עם מינהל תכנון שיאפשר ביצוע בקרה שוטפת על שלבי ההתקדמות בתהליכי התכנון והאישור של הלולים החדשים.	
15	פינוי וטיפול בפסולת לולים בצפון	קיים פער של כ-150,000 - 160,000 טונות בשנה בין כמות זבל העופות המיוצרת, לבין קיבולת הטיפול על בסיס הפתרונות הקיימים. יתר הזבל אינו מסולק כדין למתקני טיפול מורשים אלא מפוזר ללא תיאום עם הגורמים המוסמכים בשטחים הפתוחים במרחב הצפון. כמו כן, הפתרון המתוכנן להיות מיושם בקרוב ייתן מענה לכמחצית הכמות בלבד. על הגורמים הרלוונטיים, ובראשם משרד החקלאות והמשרד להג"ס, להשלים את גיבושו של פתרון הולם לטיפול בפסולת שתפונה מהלולים הקיימים ומהלולים החדשים שייבנו, כדי שכל הפסולת שתיווצר בלולים הקיימים ובלולים שייבנו תטופל בהתאם לנדרש.	**המשרד להגנת הסביבה** פתרונות הולמים כבר הוצעו וגובשו מזה זמן רב, אפילו תוקצבו בתקופות מסוימות. בשנת 1998 המשרד הציע למועצה אזורית מרום הגליל תקציב להקמת מתקן קומפוסט בדלתון והדבר לא בוצע. לאחר מלחמת לבנון השנייה, המשרד הטמיע בהחלטת ממשלה בעניין תמיכה ביישובי הצפון תקציב ייעודי להקמת מתקני קומפוסטציה בדלתון ובמעלה יוסף. גם תקציב זה לא נוצל. הבעיה אינה בגיבוש הפתרון אלא הוצאתו לפועל ע"י המועצות האזוריות. המשרד היה ועדיין שותף פעיל בדיונים לקידום הפתרונות, אולם אינו יכול לתת מועדים ליישומם, כי אינו היזם. (הדיונים עם מועצה אזורית מרום הגליל ומשרד החקלאות להקמת מתקן ביוגז במרום הגליל התחילו עם תחילת הרפורמה במטילות כלומר לפחות כ- 13 שנים וטרם הוקם מתקן ביוגז). כיום המועצה מקדמת מחדש מתקן קומפוסטציה – נמצא בשלבי הכנת תוכנית לאתר קומפוסט . **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד חותר, בתאום עם המשרד להגנ"ס, לפתרון לנושא בטווח הזמן הקרוב והבינוני. המשרד יזם תכנית מתאר מקומית מפורטת למתקן לטיפול בזבל לולים ברמת דלתון (אושרה בשנת 2018) בטכנולוגיה אנאירובית (ביוגז) המקודמת ע"י מוא"ז מרום הגליל. מתקן הביוגז

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עתיד לטפל בכ- 70,000 טון זבל לולים בשנה והוא פתרון לטווח הזמן הבינוני. במקביל ובשל הצורך האקוטי בפתרונות הולמים וקצרי טווח, תומך המשרד (בהיקף של כ-500,000 ₪) בתכנון לביצוע של מתקן קומפוסטציה לטיפול בזבל לולים במט"ש דלתון, בסמיכות למתקן הביוגז המיועד. המתקן עתיד לטפל בהיקפים של עד 70,000 טון זבל לולים בשנה אף הוא ובכמות דומה של גזם. מוא"ז מרום הגליל שכרה את שירותיו של משרד תכנון ותכנון מתקן הקומפוסטציה יצא לדרך. ההערכה היא שעד סוף שנת 2022 יוגש היתר בנייה ויוכן תיק מכרז. במקביל, מקדם הותמ"ל את 'אתר "מילואות – פרוד" למתקנים הנדסיים לטיפול בפסולת' במסגרת תמל/ 1105 – ג'דידה מכר, בעידודו של המשרד להגנ"ס. מדובר בתא שטח של כ- 100 דונם בו יתוכנן ויבוצע מתקן לטיפול בפסולת, שיוכל לטפל גם בזבל לולי הטלה. המתקן יכול להוות פתרון לזבל לולי הטלה. יזמי המתקן הביעו נכונות לקלוט זבל לולי הטלה. המתקן ממוקם דרומית לכביש 85, בסמיכות לתוואי העתידי של כביש 6, ויוכל לתת מענה ליישובי מוא"ז מעלה יוסף. ככל ושלשות המיזמים שצוינו לעיל יצאו לפועל, יינתן מענה הולם לפסולת לול ההטלה ביישובי הגליל.
16	פינוי וטיפול בפסולת לולים בצפון	יישומה של הרפורמה בכללותה נתון לסיכון שכן הקשיים שיש ביישום נושא פינוי הפסולת מלולי ההטלה, משפיעים על לוח הזמנים וקצב ההתקדמות ועלולים לסכל את מימוש הרפורמה. זאת משום שעד ליישום פתרון לטיפול בפסולת, אף מתחם נוסף לא יקבל היתר בנייה להקמת הלולים החדשים, אף שקיימים מתחמים שכבר יש להם תוכניות מפורטות מאושרות. על הגורמים הרלוונטיים, ובראשם משרד החקלאות והמשרד להג"ס, להשלים את גיבושו של פתרון הולם לטיפול בפסולת שתפונה מהלולים הקיימים ומהלולים החדשים שייבנו, כדי שכל הפסולת שתיווצר בלולים הקיימים ובלולים שייבנו תטופל בהתאם לנדרש. כמו כן יש לוודא שנושא זה לא ישמש חסם למימוש הרפורמה לשדרוג הלולים ביישובי הצפון. מוצע שמשרד החקלאות ייטול חלק בייזום מתקנים לטיפול בפסולת, בתיאום עם רשויות התכנון, כדי לסייע בקידום הנושא.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה אינו חסם בקידום הרפורמה ובניית לולים חדשים, כי בסל הפתרונות המוצעים ע"י המשרד, ניתן להקים מתקן מקומי לטיפול בפסולת , אף ניתן להקים לולים מסוג אסם או טפחות (לולי חופש), בהם אין דרישה למתקן טיפול (כי הטיפול נעשה ע"י העופות והוספת חומר תאי). בנוסף, לולים אלו הם חוסכי אנרגיה ועלות הקמתם נמוכה יותר יחסית ללולי המעוף המוקמים בתקופה האחרונה, אולם חסרונם שנדרש שטח יחסית גדול יותר - שטח גידול כפול. (יתכן כי בשל אילוצי שטח, לולים אלו לא קמים ביישובי הצפון).

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משרד החקלאות ופיתוח הכפר בהתאם לאמור בסעיף הקודם, המשרד פועל במרץ על מנת לקדם פתרון יחד עם המשרד להגנת הסביבה. המשרד מאמין שניתן יהיה להגיע להבנות עם המשרד להגנת הסביבה לגבי שחרור הדרגתי של היתרי בניה ואכלוס, באופן שלא יפגע בקידום הטיפול בפסולת.
17	קידום הרפורמה בלולים שאינם ביישובי הצפון	עלה כי בניגוד לתכנון הפרטני והתוכניות המפורטות שיש עבור הלולים ביישובי הצפון והפעילות שמקדם משרד החקלאות לשדרוג הלולים שם, ומלבד התוכנית שקידמה המועצה האזורית מטה יהודה, לא המשרד ולא אף גורם אחר לא קידמו תוכניות למתחמים ביישובים אחרים שאליהם ניתן להעתיק את הלולים הישנים. רובם של יישובים אלו ממוקמים במרכז הארץ, והמחסור בשטחים מתאימים במרכז הארץ להעתקת הלולים מודגש בהם ביתר שאת. בנסיבות אלה נראה כי המגדלים ביישובים אלו לא יעמדו בלוחות הזמנים שנקבעו בשלבים הראשון והשני של איגרת השו"ט אשר מחייבים כי עד ספטמבר 2027 יעמדו כל הלולים בהוראות הדין. במצב דברים זה כשליש מהלולים בישראל ייוותרו בשנים הקרובות ללא מענה וללא מתווה ישים של פתרון בטווח הנראה לעין, ולפיכך לא יוכלו לקבל היתרי אכלוס ולהמשיך לגדל מטילות. תקנות רישוי עסקים ודרישות השו"ט המבוססות עליהן מחייבות את כל הלולים בישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לבחון את מגבלות היישובים האחרים ולקבוע אם הלולים ביישובים אלה אכן יוסיפו להתקיים, או שאין מנוס מסגירתם, ואם יוחלט על סגירה לבחון מה תהיה המשמעות של צעד זה לגבי המגדלים. לגבי היישובים שבהם יהיה ניתן לקדם בניית לולים שיעמדו בתנאים הנדרשים, מוצע שמשרד החקלאות ומשרד האוצר, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, יכינו תוכנית מתאימה לשדרוג הלולים, שתבטיח שמירה על בריאות הציבור, מניעת מטרדים והתייעלות הייצור בענף.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** תקצוב הטיפול הפרטני ביישובי ההטלה בצפון הארץ נקבע בהחלטת ממשלה ייעודית לנושא בשנת 2007. העבודה כללה גם מסמך היתכנות להסדרת לולי ההטלה גם ביישובים בשאר חקלאי הארץ, אך לא מעבר לכך. המשרד סבור כי יש לתקצב את הנושא, כפי שתוקצב הדבר בהחלטת הממשלה הקודמת. אולם, יש להטיל על הרשויות המקומיות לערוך תכניות ייעודיות לנושא.
18	גידול משותף בלולי	עד למועד סיום הביקורת, כ-14 שנים לאחר החלטת הממשלה מ-2007, משרד החקלאות לא גיבש כללים לצמצום הגידול מחוץ ללולי הבסיס, הגם שתופעת השכרת המכסות צוינה גם בדוח צוות ההיגוי משנת 2014. עוד	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** מעבר לכך שדברים אלו עומדים בסתירה לאמור בליקוי 7 לעיל, בעניין מקום הגידול, הרפורמה משנת 2007 לא יושמה ולא יכולה להיות

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ההטלה ביישובי הצפון	נמצא כי נתוני מועצת הלול באשר למגדלים במשותף אינם מבחינים בין מגדל השותף לגידול וזהו עיסוקו לבין מגדל שאינו שותף לגידול. גם למשרד החקלאות אין מידע בנושא. לפיכך, לא ניתן לקבל תמונה מהימנה באשר להיקף תופעת השכרת המכסות. כמו כן, למועצת הלול ולמשרד החקלאות אין נתונים בדבר מספר המגדלים בצפון שזהו עיסוקם היחיד, ואם לא יצליחו לשדרג את הלולים שברשותם, ייתקלו בקושי לפרנס את משפחותיהם. מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת הלול יפעלו לאסוף את מלוא הנתונים הנדרשים כדי לקבל תמונה מדויקת על פילוח המגדלים ביישובי הצפון, ובין היתר נתונים על המגדלים שזהו מקור פרנסתם העיקרי ועל המגדלים העוסקים בפועל בחקלאות, לעומת אלה המשכירים את מכסותיהם ואינם שותפים לגידול המטילות באופן פעיל. בהתאם לנתונים שייאספו, ובפרט לקראת יישומה של הרפורמה בשנים הקרובות, מומלץ כי המשרד יגבש כללים לצמצום תופעת השכרת מכסות הגידול, לצד עידוד גידול מטילות במשותף בלולים גדולים, כדי להבטיח שהשקעות המדינה בענף יגיעו לתושבי הצפון שאכן עוסקים בפועל בגידול מטילות.	מיושמת כיום, מהטעם שצוין לעיל בעניין המועד לביצוע הקבוע בהחלטת הממשלה. ושוב, יש לזכור כי בהתאם להחלטת הממשלה האחרונה, יש לפעול לביטול התכנון. עם ביטול התכנון לא תהיה כל רלוונטיות להמלצה זו.
19	התקנת תקנות בנושא רווחת המטילות	הליך התקנת תקנות שיבטיחו תנאי מחיה מינימליים לרווחת המטילות נמשך זה כעשור ולא הסתיים. המצב הנוכחי מביא לכך שמרבית המטילות (76%) ממשיכות להיות מוחזקות בתנאים שאינם עומדים בתקנים בין-לאומיים בסיסיים של שטח מחיה ראוי (כ-400 סמ"ר למטילה לעומת 750 סמ"ר למטילה), ושמוסכם על כלל משרדי הממשלה שאין להם עוד מקום בישראל. אי-התקנת התקנות מביא לחוסר ודאות רב-שנים בענף ההטלה, המקשה על המגדלים לתכנן כראוי את צעדיהם לעתיד, ובעיקר את ההשקעות שלהם בשדרוג הלולים. על משרד החקלאות, בשיתוף המשרד להג"ס ומשרד האוצר, להשלים את הליך התקנת התקנות, לצד קידום הרפורמה לשדרוג לולי ההטלה, שתאפשר ליישם את דרישות התקנות, בין היתר, בהיבטי שטח המחיה המינימלי הנדרש למטילות. מוצע כי משרד החקלאות ימשיך לעקוב באופן עיתי אחר התפתחות הנושא בעולם ויוודא כי דרישותיו בדבר תנאי הגידול	**המשרד להגנת הסביבה** מסכימים עם ההמלצות. משרד החקלאות פרסם בימים אלה תקנות להערות הציבור, במסגרתן מסדיר את ההיבטים של רווחת התרנגולות המטילות. התקנות מייצרות סטנדרט גידול ללא כלובים, דבר נכון וראוי לראיית המשרד להגנת הסביבה. יחד עם זאת חשוב לקצר את החלת התקנות בכלובים הקיימים כיום עד ל 5 שנים וכן במבנים שעדיין לא אוכלסו שיחולו הדרישות מלול חדש. כמו כן המשרד העיר הערות נוספות על התקנות. אנו מקווים כי ההערות יוטמעו ושהתקנות יכנסו לתוקפן בהקדם. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** תקנות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר ולא של המשרד להגנת הסביבה. טיוטה פורסמה להערות הציבור והועברה לאישור משרד המשפטים.

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של מטילות ייקבעו בשים לב הן למקובל במדינות מתקדמות בעולם והן לתנאים הייחודיים לענף בישראל.	
20	השפעת המרחק בין הלולים על מחלות ותמותה של מטילות	במערכת הממוחשבת לבריאות העוף שבשימוש השו"ט ומועצת הלול אין מידע ממוחשב באשר לסוגי הלולים וגילם. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת אם לול שפרצה בו מחלה הוא לול ישן או לול חדש ולכן לא ניתן להסיק מה השפעת גיל הלול או סוג הלול על נתוני התחלואה באותו הלול. מוצע כי משרד החקלאות יפעל להקמת המערכת הממוחשבת נוכח נחיצותם של הנתונים האמורים לפיקוח הולם על ענף ההטלה.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד מקבל את המלצת המבקר.
21	תפוצת הסלמונלה בלולים בעולם ובישראל	תפוצת מחלת הסלמונלה בלולי הטלה בישראל גדולה בהרבה מאשר במדינות אירופה, והיא עולה עם השנים. שיעור התחלואה בסלמונלה כללית שאינה SE או ST בישראל בשנת 2019 היה גדול פי 7.5 משיעור התחלואה באירופה באותה שנה. כמו כן, שיעורי התחלואה בסלמונלה ST ו-SE בישראל היו גדולים יותר בשנת 2019 מאלה שבאירופה ביותר מפי שניים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות להמשיך לפעול להורדת שיעור תפוצת הסלמונלה בישראל, כדי להבטיח את השמירה על בריאות הציבור.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** שיפור תנאי המחיה של המטילות כחלק משדרוג ענף ההטלה יאפשר הקטנת הנגיעות בסלמונלה ביעילות רבה יותר. הניטור ממשיך ועמו הפעילות להפחתת הנגיעות בלולים.
22	תפוצת הסלמונלה בלולי ההטלה ביישובי הצפון	למעט שנת 2018, שבה שיעור הנגיעות ב-SE ברחבי הארץ היה זהה, בכל השנים ובשני סוגי הסלמונלה שיעור הנגיעות מחוץ לצפון הארץ היה גדול בהרבה משיעור הנגיעות בצפון, עד כדי יותר מפי שניים. שיעורי הנגיעות בסלמונלה כללית קטנים ביישובי הצפון בכ-12% - 14% יחסית לשיעורי התחלואה ביתר חלקי הארץ. מומלץ כי השו"ט יפעלו לקיום פיקוח רב יותר בלולים המצויים באזורים שבהם היקף הנגיעות במחלת הסלמונלה גדול יותר, כדי להביא לצמצומה. נוכח שיעור הנגיעות הגדול בישראל של מחלת הסלמונלה יחסית למדינות	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד ייבחן את ההמלצה בהמשך.

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אירופה, מומלץ כי השו"ט יגביר הפיקוח באזורים מועדים, ולא רק על הלולים הנגועים, ויפעלו כדי לצמצם את תפוצת הסלמונלה באזורים אלו.	
23	תפוצת הסלמונלה בלולי ההטלה ביישובי הצפון	תפוצת חיידק הסלמונלה בישראל רבה יותר בלולי כלובים לעומת התפוצה בלולי חופש (לסוגיהם), עד כדי יחס של יותר מפי שניים. חשוב לציין כי 93% מלולי ההטלה בישראל הם לולי כלובים. מוצע כי משרד החקלאות ומועצת הלול יוודאו כי במערכת הממוחשבת לבריאות העוף שבשימוש השו"ט ומועצת הלול ייכלל מידע שיאפשר לעקוב אחר תפוצת המחלות בלולים, גם לפי סוגיהם, תוך הבחנה בין כלל סוגי הלולים - לולים ישנים, לולי כלובים חדשים, לולי אסם, לולי מעוף ולולי חופש. מידע כזה יוכל לטייב את הליכי קבלת ההחלטות בדבר שדרוג לולי ההטלה.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הוגשה למשרד המשפטים טיוטת תקנות צער בעלי חיים (הגנה על בעלי חיים) (גידול תרנגולות מטילות והחזקתן לצרכים חקלאיים), התשפ"ב–2022 אחרי הערות ציבור. כל הלולים שיוקמו בישראל ויופעלו יהיו נטולי כלובים.
24	מחלת הניוקאסל	מחלת הניוקאסל נפוצה ביישובי הצפון, וכמעט כל הלהקות הנגועות במחלה מגודלות בצפון. לעומת זאת, שיעור התפוצה של המחלה ביתר יישובי הארץ קטן, ובשנת 2020 היה 2%. לאורך השנים לא עלה בידי השו"ט למגר את המחלה ביישובי הצפון בשל צפיפותם של הלולים בהם. עוד עולה כי תשלומי הפיצויים למגדלים בצפון קטנו עם השנים. יש להניח כי קיטון זה נבע מההחלטה שלא להשמיד את הלהקות הנגועות בצפון. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החקלאות ייתן את דעתו לגורמים לשיעורי הנגיעות הגבוהים בלולי הצפון, לממצאיו בדבר היעדר השמירה על בטיחות ביולוגית בלולים אלו ולצעדים הנדרשים לצמצום שיעורי הנגיעות. יצוין כי הרפורמה אמורה לקדם גידול מטילות בחוות לולים גדולות ומודרניות, שיאפשרו בטיחות ביולוגית ברמה גבוהה, ואולם התפרצות של מחלות בחוות אלה עלולה לגרום נזק כלכלי רחב היקף. משכך, על משרד החקלאות להמשיך לקדם את הרפורמה בענף ההטלה, האמורה לשפר את בריאות הציבור והמטילות, אך בד בבד להבטיח שיינקטו הצעדים הנדרשים כדי לוודא שתישמר הבטיחות הביולוגית בחוות הלולים הגדולות.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** רק עם השלמת שדרוג ענף ההטלה ויצירת מתחמים מבודדים ניתן יהיה לחזור ולבער את מחלת הניוקאסל מלולי הצפון.
25	שפעת העופות	עד שנת 2020 היה מיעוט מקרים (עד תשעה בשנה) של התפרצות מחלת שפעת העופות בלולי ההטלה בשנים האחרונות, אך רובם ככולם היו ביישובי הצפון. בשלהי שנת 2021 פרצה בישראל מגפת שפעת העופות מזן H5N1,	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** פורסמה איגרת מנהל השו"ט להסדרת ענף ההטלה שלב ב', ממשיכים לפעול בהתאם לאבני הדרך שהותוו בה, ולולים חדשים מוקמים

ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המסוכנת גם לבני האדם. אירופה התמודדה גם היא בתקופה זו, עם התפרצות נרחבת של הנגיף. מומלץ כי משרד החקלאות ייתן את דעתו לגורמים לשיעורי הנגיעות הגבוהים בלולי הצפון, לממצאיו בדבר היעדר השמירה על בטיחות ביולוגית בלולים אלו ולצעדים הנדרשים לצמצום שיעורי הנגיעות. יצוין כי הרפורמה אמורה לקדם גידול מטילות בחוות לולים גדולות ומודרניות, שיאפשרו בטיחות ביולוגית ברמה גבוהה, ואולם התפרצות של מחלות בחוות אלה עלולה לגרום נזק כלכלי רחב היקף. משכך, על משרד החקלאות להמשיך לקדם את הרפורמה בענף ההטלה, האמורה לשפר את בריאות הציבור והמטילות, אך בד בבד להבטיח שיינקטו הצעדים הנדרשים כדי לוודא שתישמר הבטיחות הביולוגית בחוות הלולים הגדולות.	בהתאם לדרישות הבטיחות הביולוגית. יוער כי המטרה היא לגדל בתנאים שיאפשרו יישום בטיחות ביולוגית גבוהה, אך גם למנוע זליגה של המחלה, היה והתפרצה, ללולים אחרים.
26	ברונכיטיס מידבקת	יותר מ-90% מלהקות המטילות שנמצאו נגועות בנגיף הברונכיטיס המידבקת היו להקות מיישובי הצפון. שיעור זה גדול יותר משיעורם של לולי הצפון בכלל הלולים בישראל, שהוא כ-71%. מכאן שתפוצת הנגיף בלולי הצפון גדולה יותר מתפוצתו ביתר הלולים בארץ. בשנת 2020 הייתה ירידה של 2% בתפוצת המחלה בלולי הצפון ביחס ליתר הלולים בארץ. מומלץ כי משרד החקלאות ייתן את דעתו לגורמים לשיעורי הנגיעות הגבוהים בלולי הצפון, לממצאיו בדבר היעדר השמירה על בטיחות ביולוגית בלולים אלו ולצעדים הנדרשים לצמצום שיעורי הנגיעות. יצוין כי הרפורמה אמורה לקדם גידול מטילות בחוות לולים גדולות ומודרניות, שיאפשרו בטיחות ביולוגית ברמה גבוהה, ואולם התפרצות של מחלות בחוות אלה עלולה לגרום נזק כלכלי רחב היקף. משכך, על משרד החקלאות להמשיך לקדם את הרפורמה בענף ההטלה, האמורה לשפר את בריאות הציבור והמטילות, אך בד בבד להבטיח שיינקטו הצעדים הנדרשים כדי לוודא שתישמר הבטיחות הביולוגית בחוות הלולים הגדולות.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** פורסמה איגרת מנהל השו"ט להסדרת ענף ההטלה שלב ב', ממשיכים לפעול בהתאם לאבני הדרך שהותוו בה, ולולים חדשים מוקמים בהתאם לדרישות הבטיחות הביולוגית. יוער כי המטרה היא לגדל בתנאים שיאפשרו יישום בטיחות ביולוגית גבוהה, אך גם למנוע זליגה של המחלה, היה והתפרצה, ללולים אחרים.
27	מיקופלסמה	מאז שנת 2017 יותר מ-90% מהלהקות שנמצאו נגועות ב-MG הן להקות מיישובי הצפון. עוד עולה כי שיעורי הנגיעות נותרו גדולים לאורך השנים, למעט שנת 2020 שבה מסתמנת ירידה קטנה בשיעור הלהקות הנגועות ביישובי הצפון, וביתר חלקי הארץ - עלייה בשיעור הלהקות הנגועות.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** פורסמה איגרת מנהל השו"ט להסדרת ענף ההטלה שלב ב', ממשיכים לפעול בהתאם לאבני הדרך שהותוו בה, ולולים חדשים מוקמים בהתאם לדרישות הבטיחות הביולוגית. יוער כי המטרה היא לגדל

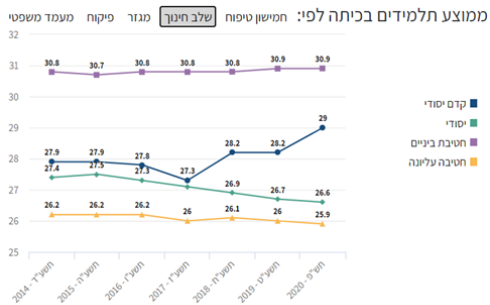
ייצור ביצים בישראל - יישום הרפורמה בלולי הטלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד החקלאות ייתן את דעתו לגורמים לשיעורי הנגיעות הגבוהים בלולי הצפון, לממצאיו בדבר היעדר השמירה על בטיחות ביולוגית בלולים אלו ולצעדים הנדרשים לצמצום שיעורי הנגיעות. יצוין כי הרפורמה אמורה לקדם גידול מטילות בחוות לולים גדולות ומודרניות, שיאפשרו בטיחות ביולוגית ברמה גבוהה, ואולם התפרצות של מחלות בחוות אלה עלולה לגרום נזק כלכלי רחב היקף. משכך, על משרד החקלאות להמשיך לקדם את הרפורמה בענף ההטלה, האמורה לשפר את בריאות הציבור והמטילות, אך בד בבד להבטיח שיינקטו הצעדים הנדרשים כדי לוודא שתישמר הבטיחות הביולוגית בחוות הלולים הגדולות.	בתנאים שיאפשרו יישום בטיחות ביולוגית גבוהה, אך גם למנוע זליגה של המחלה, היה והתפרצה, ללולים אחרים.
28	הנחיית "גיל אחד" - ההיבט הביטוחי	הנחיית "גיל אחד" קיימת בתקנות רישוי עסקים כבר משנת 1981 אך לא נאכפה עד עתה. אף על פי שהשו"ט הודיעו לבעלי המכסות שהמגדלים בלולים שהוקמו לאחר מרץ 1981 נדרשים לעמוד בהנחיה, משרד החקלאות ומשרד האוצר לא גיבשו הסדר ביטוחי מתאים למגדלים. במצב דברים זה יש חשש כי מגדלים שיידרשו להשמיד להקות או להותיר לולים ריקים כדי להגיע לתאריך אכלוס אחד בלולים הסמוכים, לא יוכלו לעמוד בהנחיה ולפיכך יפרו אותה או יחליטו על פרישה מהענף, או אף יקרסו כלכלית. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לבחון מהם הנזקים הכלכליים והבריאותיים הצפויים מאי-יישום ההחלטה בדבר "גיל אחד" ולהשוותם לעלות יישומה - למגדלים ולמדינה, אם יוחלט שהמדינה תשתתף בעלויות הפוליסה. מוצע לבצע בחינה זו תוך איסוף הנתונים הנמצאים בקנט. אם מהבדיקה יעלה שיש תועלת רבה יותר בביצוע ההנחיה, יש לבחון את אופן יישומה ומציאת פתרונות למגדלים, ולשתף בעניין זה גם את משרד האוצר. אם תוצאות הבדיקה יצביעו על תועלת שאינה מצדיקה את יישום ההחלטה, מוצע כי המשרד יבחן הנחייתו בשנית.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד ייבחן את ההמלצה בהמשך.

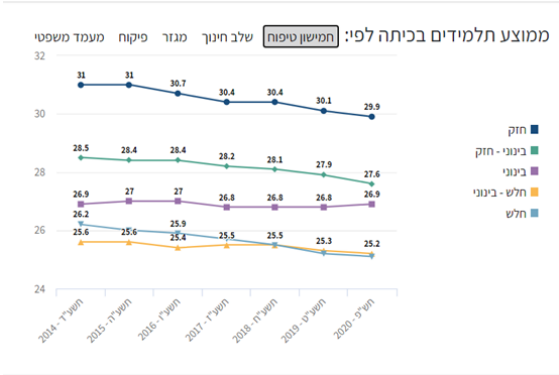
פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	יישום המרכיבים להכנת תוכנית ייעודית לבינוי כיתות לימוד בתוכנית החומש	תוכנית החומש אינה מספקת תמונת מצב על המחסור הכולל בכיתות לימוד ועל מכלול ההיבטים הנוגעים לכך: הצורך העולה בהתאם לתחזיות הגידול באוכלוסיית התלמידים והתפלגותם לפי שכבות גיל ומגזרי חינוך, הצורך להתמודד עם צפיפות בכיתות, הצורך לצמצם את מספר הכיתות הנמצאות במבנים יבילים והצורך לעדכן את הפרוגרמות באופן שיתאימו לסביבה הלימודית הנדרשת לתלמידים במאה ה-21.כמו כן, בכל שלוש תוכניות החומש של המשרד מאז 2007 לא נקבע מנגנון מעקב אחר ביצוע התוכניות, המשרד לא ביצע הערכה מעצבת (הערכה תקופתית בתקופת המימוש של תוכנית רב-שנתית כדי לשפרה במהלך היישום) או הערכה מסכמת (הנעשית לאחר שהסתיים יישומה של תוכנית רב-שנתית ומאפשרת להטמיע לקחים בגיבוש התוכנית הבאה) אף לא לאחת מהתוכניות, ולא נעשה תהליך של הפקת לקחים בעקבות תוכניות החומש. מומלץ שמשרד החינוך, העוסק בגיבוש תוכנית החומש לשנים 2022 - 2026, יתבסס על עקרונות התכנון הרב-שנתי לתוכניות ייעודיות של משרדי ממשלה, ובכלל זה ישתף בגיבושה גורמים מחוץ למשרד החינוך, ובהם את אלה שמייצגים את השלטון המקומי; יתבסס על מטרות ארוכות טווח ועל יעדי המשרד הנוגעים לבניית מוסדות חינוך; יקבע עקרונות מנחים שקופים לתוכנית החומש הבאה בהתבסס על סדרי העדיפויות הנגזרים ממטרות המשרד ויעדיו שלהם נגיעה לבניית מוסדות חינוך חדשים; יגדיר מהו מחסור בכיתות לימוד ויקבע את היקף הצרכים הנגזרים ממנו. עוד מומלץ למשרד לבצע, עובר לגיבוש תוכנית החומש החדשה, הערכה מסכמת של תוכנית החומש האחרונה, המסתיימת ב-2021, ולהנהיג בתוכנית החומש הבאה תהליכי הערכה ובקרה שיאפשרו להגביר את היעילות בביצועה.	**משרד החינוך** המשרד יבחן שימוש בעקרונות התכנון הרב שנתיים של משרדי הממשלה על תכנית החומש ואת אופן התאמתם לפעילות בנושא הדוח. בנוסף, בכוונת מנהל הפיתוח לבחון תהליכי הערכה ובקרה שונים על פעילותו גם על פעולות שנעשו בעבר ופעולות שייעשו בעתיד. במסגרת בניית תכנית העבודה מינהל הפיתוח נפגש עם נציגי השלטון המקומי, משרד האוצר ומטה הדיור. כמו כן, מינהל הפיתוח פועל בשיתוף פעולה עם המינהל הפדגוגי, עם יחידת המדען הראשי, אגף תכנון ואסטרטגיה, אגף מוסדות חינוך ורישוי וכל אחד נותן את הדגשים שלו בבניית התכנית. קיים מסמך שמבטא את סדרי העדיפויות הנגזרים ממטרות המשרד ויעדיו בנושא בניית מוסדות חינוך. ניתן לביצוע רק בסיום החומש הנוכחי (2022-2026) לקראת החומש הבא (2026-2030)
2	המחסור בכיתות לימוד	בבסיס תוכניות החומש לא ניתן מענה למחסור בכיתות הלימוד - הפער הקיים בין מספר כיתות הלימוד הנדרשות שהוכר הצורך בהן ובין מספר הכיתות המתוקצבות - והתוספת השנתית אינה מדביקה את הגידול בצורך המתחדש. מתוכניות חומש אחת לבאה אחריה המחסור הולך וגדל: תוכנית החומש הראשונה הסתיימה עם מחסור של 3,096 כיתות, תוכנית החומש השנייה הסתיימה עם מחסור של 6,543 כיתות ובתוכנית החומש השלישית, שנת 2020 הסתיימה עם מחסור של 10,219 כיתות (גידול ניכר ממחסור	**משרד החינוך** המענה למחסור בכיתות לימוד קשור בתקציבים. משרד האוצר היה מעורב בגיבוש תכנית החומש ומכיר היטב את שיטת ההכרה בצורך, המשקפת גם את מדיניות וסדרי העדיפויות של משרד החינוך. המשרד יפנה לנציגי משרד האוצר על מנת ללבן יחד את הנושא.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של 7,487 כיתות בשנת 2017, השנה הראשונה של תוכנית חומש זו). שיעור המחסור (הכיתות שלא תוקצבו מתוך סך הכיתות שקיבלו הכרה בצורך) גדול יותר בכיתות גן מאשר בעיתות בי"ס - כ-79% לעומת כ-64% (בהתאמה) בשנת 2020. תוכניות החומש אינן מצליחות להשיג יעד מרכזי הטבוע במהותן כתוכניות ארוכות טווח - לצמצם ולסגור את המחסור המתמשך בכיתות לימוד. אף על פי שמספר הכיתות שתוקצבו בתוכנית החומש האחרונה (השלישית) גדל ב-8,796 (כ-109%) ביחס לתוכנית החומש הראשונה וב- 2,981 כיתות (כ-21%) ביחס לתוכנית החומש השניה, המחסור עדיין קיים ואף החריף במידה ניכרת במהלך תוכנית זו. המחסור מודגש במיוחד בקרב אוכלוסיות מוחלשות הראויות לקידום: שיעור המחסור עמד בסוף שנת 2020 על 80% במגזר הלא-יהודי, לעומת 63% במגזר היהודי. שיעור המחסור בכיתות גבוה יותר באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים ביותר - 74%, לעומת 66% באשכולות הביניים ו-56% באשכולות הגבוהים. מומלץ כי משרד החינוך ימפה את המחסור הקיים בכיתות לימוד על פי מאפייניהן - כיתות בי"ס וכיתות גן, שיוך מגזרי ושיוך לפי אשכול חברתי-כלכלי - וכי יוגדר הפער הקיים והמתמשך במספר הכיתות, מלבד הצרכים השנתיים החדשים. במסגרת זו מומלץ שהמשרד יבחן את השיטה להכרתו בכיתות שיש צורך לבנות, שכן הוא מתקצב את חלקן. על בסיס מיפוי זה מומלץ שהמשרד יגבש מדיניות למתן מענה לפער זה, לצד הצרכים החדשים, ובה ייקבע גם גובה התקציב הנדרש. מומלץ שעבודת מטה זו תבוצע בשיתוף אגף התקציבים של האוצר כדי להגיע להסכמות על התוכנית. עוד מומלץ שמשרד החינוך יבחן את הסיבות לשיעורים הגבוהים יותר של המחסור בכיתות לימוד ברשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לעומת הרשויות מאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים, במגזר הלא-יהודי אל מול המגזר היהודי ובתוך המגזרים עצמם, וינקוט פעולות ייעודיות לצמצום פערים אלו. מומלץ למשרד החינוך ולמשרד האוצר ללבן לעומקם של דברים את ההשגות המקצועיות בדבר המחסור בכיתות לימוד ולגבש מנגנון מוסכם לחישוב המחסור, שיביא בחשבון את הגודל התקני של כיתת לימוד מבחינת מספר התלמידים, את המאפיינים הייחודיים לאוכלוסיות השונות ואת היצע מוסדות החינוך הקיים ביישוב. מומלץ לשלב בתהליך גם את הרשויות	מינהל הפיתוח מנתח באופן שוטף את מכלול ההיבטים לצורך תכנון הבנייה לדוגמא: גידול האוכלוסייה, בניית שכונות חדשות בערים, מגזרים ומאפייני האוכלוסייה ומסיק מניתוחים אלה את הצרכים של היישוב. המשרד מבצע באופן שוטף פעולות לעידוד רשויות מקומיות מאשכולות חלשים לפנות לצמצום המחסור בכיתות לימוד. קיים שיח שוטף ומקצועי עם הרשויות המקומיות בכל נושאי בקשות הכרה בצורך ופיתוח ברשות המקומית. לכל רשות יש נציג ממשרד החינוך שמלווה את הרשות ומכיר את צרכיה. ניתן לביצוע רק בסיום החומש הנוכחי (2022-2026) לקראת החומש הבא (2026-2030)

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המקומיות, שהן גורם חיוני בתהליך הפיתוח המקומי. עוד מומלץ שלצד המנגנון המוסכם יגבשו הגורמים תוכנית ארוכת טווח למענה קבוע ומתאים לצורך בכיתות לימוד בבתי הספר ובגני הילדים. משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הגורמים לפעול במיוחד להבטיח כי בהגדרת הצרכים יובא בחשבון מענה ייחודי ומועדף לרשויות מקומיות מוחלשות מהבחינה החברתית-כלכלית.	
3	הצפיפות בכיתות הלימוד	החלטות הממשלה קבעו כמטרה להקטין את מספר התלמידים המרבי בכיתה, אולם הגם שבמסגרת החלטת הממשלה משנת 2008 נקבע יעד כללי למספר מרבי של תלמידים בכיתה בבתי הספר החלשים, לא נקבע מועד להשגת יעד זה. שיבוץ התלמידים בבתי הספר העל-יסודיים ממשיך להתבצע כיום במגבלה של 40 תלמידים בכיתה בחטיבות הביניים ו-36 תלמידים בכיתה בחטיבות העליונות. בהחלטת הממשלה משנת 2015 נקבע יעד ברור ומדורג בנוגע לחינוך היסודי, ואולם לחינוך העל-יסודי לא נקבע יעד כזה. בחינוך היסודי במגזר היהודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה הגבוה ביותר קיים בחינוך הממלכתי, ואילו הנמוך ביותר קיים במגזר החרדי - פער של כ-3.5 תלמידים בכיתה בממוצע. בחינוך הלא יהודי מספר התלמידים הממוצע בכיתה הגבוה ביותר קיים במגזר הערבי, והנמוך ביותר קיים במגזר הצ'רקסי - פער של שישה תלמידים בכיתה בממוצע. המגזר הדרוזי והמגזר הבדואי תוקצבו בתוכנית החומש השלישית לשנים 2017 - 2021 בהתאם להחלטות הממשלה לפיתוח מגזרים אלו - המגזר הדרוזי תוקצב ב-118 כיתות, והמגזר הבדואי תוקצב ב-1,066 כיתות. בבחינת השינוי שחל במספר התלמידים הממוצע לכיתה במגזר הדרוזי, ניכרת ירידה בתקופה 2016 - 2020 מממוצע של 26.5 ל-25.8 תלמידים בכיתה, ובמגזר הבדואי הירידה היא ממוצע של 26.9 ל-26.2 תלמידים לכיתה. הדבר מצביע על כך שהקצאת תוספת כיתות הלימוד למגזרים הללו, על פי החלטות הממשלה כפי שבאו לידי ביטוי בתוכנית החומש, הייתה אפקטיבית בכל הנוגע להקטנת הצפיפות בכיתות, אם כי באופן מתון למדי - כחצי תלמיד לכיתה. הנתונים בדבר מספר התלמידים הממוצע בכיתות הלימוד, הן בהשוואה בין-לאומית והן בהשוואה בין-מגזרית פנים ארצית, מצביעים על צפיפות גבוהה של תלמידים בחלק גדול ממערכת החינוך הישראלית (בכרבע מהכיתות בחינוך	**משרד החינוך** המשרד פועל בהתאם לתכנית עבודה מכוח החלטות הממשלה בנושא הצפיפות בכיתות הלימוד כך, מתוקף החלטת ממשלה משנת 2015, המשרד נקט במהלכים לצמצום מספר התלמידים בכיתה בבתי ספר יסודיים שמטרתה שבכל כיתה יהיו בין 32 ל-34 תלמידים. הקטנת מספר התלמידים בכיתה נעשתה באופן דיפרנציאלי על פי עשירון הקצאה של בית הספר, כך שככל שבית הספר חלש יותר על פי מדד הטיפוח, מספר התלמידים לתקצוב כיתה יהיה קטן יותר כאשר תקן לכיתה נורמטיבי ביסודי רשמי נע בין 32 ל 34 תלמידים. 

פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		היסודי ובחטיבות העליונות ובכמחצית מהכיתות בחטיבות הביניים עולה מספר התלמידים בכיתה על 30). הפערים הם בכל שלבי החינוך וכן בין מגזרים שונים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון את האופן שבו יישם את החלטות הממשלה מ-2008 ומ-2015 להפחתת מספר התלמידים בכיתה ולפרסם את ממצאי הבחינה לציבור. בתוך כך, מומלץ לנתח את הצרכים הנדרשים להפחתת מספר התלמידים בכיתה לפי שלבי החינוך, לפי הרמה החברתית-כלכלית של הרשות וכן לפי המגזר של ביה"ס; לגבש תוכנית פעולה רב-שנתית ליישום החלטות הממשלה בנושא על פי היעדים שנקבעו; לקבוע סטנדרטים עדכניים לתחום זה המותאמים לשלבי החינוך וזרמי החינוך במסגרת מדיניות לצמצום המחסור בכיתות הלימוד ולהביא זאת בחשבון בתיעדוף הקצאת התקציבים לבניית כיתות לימוד חדשות לרשויות המקומיות.	ניכר באופן ברור שממוצע התלמידים בכיתה בחמישון החלש קטן יותר מהממוצע תלמידים בכיתה בחמישון חזק יותר.  לגבי החטיבות העליונות, התלמידים מתפצלים למגמות ולכן, מספר התלמידים בכיתת אם לא רלוונטי. עם זאת, כיום הממוצע הארצי בחטיבות העליונות עומד על 26.6 תלמידים בכיתה. יצוין כי המענה הפיזי של הכרה בצורך ותקצוב הבנייה ניתן בהתאם למדיניות המשרד ולמצב הסוציו אקונומי של היישוב ולמספר הילדים המקסימלי בכיתה. המשרד מודע למחסור בכיתות לימוד והוא עושה כל מאמץ לתת מענה ראוי לנושא אך הדבר תלוי בשורה של גורמים נוספים שאינם תלויים במשרד ובכלל זה מגבלות תקציב, מחסור בקרקעות זמינות, קשיים בתהליכי תכנון ובנייה וקצבי בנייה נמוכים.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	כיתות לימוד במבנים יבילים כמענה למחסור בכיתות	אף כי מדיניות המשרד היא שמבנה יביל הוא פתרון זמני עד להסדרת מבנה קבע, המשרד לא קבע את הכללים ותנאי הסף למתן אישור לרשות המקומית להפעיל כיתה במבנה יביל, וכן את משך הזמן המרבי להקמת מבנה יביל על ידי הרשות המקומית, לאחר קבלת האישור ולכמה שנים הוא אמור לשמש.	**משרד החינוך** יבוצע עדכון לנוהל הכרה בצורך לבינוי קבע וליבילים.
5	כיתות לימוד במבנים יבילים כמענה למחסור בכיתות	תשע מתוך עשר הרשויות המקומיות שתוקצבו בהן בשנים 2007 - 2021 מעל 100 מבנים יבילים המשמשים לכיתות לימוד וכיתות גן, משתייכות לאשכולות 1 - 6, ורק רשות אחת משתייכת לאשכולות 7 - 10 (אשכול 7). לעומת זאת, רק ארבע מתוך 16 הרשויות המקומיות שתקצבו בתקופה זו מבנה יביל אחד בלבד הן באשכולות 7 - 10. בשנים 2007 - 2021 קרוב ל-80% מהמבנים היבילים תוקצבו במחוזות דרום, ירושלים ומרכז, ורק קצת יותר מ-20% תוקצבו בשאר המחוזות - צפון, חיפה ותל אביב. זאת, אף שבמחוזות דרום, ירושלים ומרכז לומדים רק 55% מהתלמידים. עוד עולה כי מספר הכיתות במבנים יבילים שתקצב משרד החינוך עלה לאורך כל התקופה בשיעור של 65%. שיעורן הוא כ-13% מסך כל הכיתות שתוקצבו משנת 2007 ועד 2021. עולה מכך שהשימוש במבנים יבילים וזמניים הופך לפתרון של קבע למחסור בכיתות לימוד. יוצא אפוא שעקב כך שלא נבנו כיתות לימוד חדשות במבני קבע בהיקף הנדרש, נדרשו המדינה והרשויות המקומיות בתקופה של 14 שנים (2007 - 2021) לתקצב סכום כולל של כ-700 מיליון ש"ח להקמת כ-5,000 כיתות במבנים יבילים במסגרת של פתרונות זמניים. בגיבוש תוכנית החומש החדשה, המהווה את התכנון ארוך הטווח לבינוי כיתות לימוד, מומלץ שמשרד החינוך יביא בחשבון את מאפייני האוכלוסייה בכל אזור ואזור, כך שהתוכנית תספק מענה הולם ובטיחותי לצרכים וכי משרד החינוך ילווה את הרשויות המקומיות במחוז דרום, באיתור שטחים לשם קידום מבני קבע למוסדות החינוך במחוז.	**משרד החינוך** בכוונת המשרד להקים גוף מלווה לרשויות מהחברה הערבית תחת החלטת ממשלה 550 לאיתור קרקעות וליווי בתהליכי תכנון ובנוסף כפי שצוין בסעיף 2, המשרד מבצע באופן שוטף פעולות לעידוד רשויות מקומיות מאשכולות חלשים לפנות לצמצום המחסור בכיתות לימוד ולצרכיה השונים של רשות מקומית.
6	כיתות לימוד במבנים יבילים כמענה למחסור בכיתות	עולה כי בשנים 2007 - 2021 תקצב משרד החינוך בינוי כיתות לימוד במבנים יבילים בסכום של כ-437 מיליון ש"ח. כ-85% מסכום זה, כ-372 מיליון ש"ח, תוקצבו להקמת מבנים יבילים לכיתות לימוד ברשויות מקומיות השייכות לאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (1 - 6), ורק כ-15%	**משרד החינוך** בכוונת המינהל לבצע סקר מבנים ברשויות המקומיות, במסגרתו ייאספו נתונים גם על היקף המבנים היבילים ברשויות המקומיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מהסכום, כ-65 מיליון ש"ח, תוקצבו לרשויות מקומיות השייכות לאשכולות הגבוהים (7 - 10). לתלמיד הגר ברשות מקומית המשתייכת לאשכולות 1 - 6 סיכוי גדול יותר ללמוד במבנה יביל לעומת תלמיד שגר ברשות מקומית השייכת לאשכולות 7 - 10. כמו כן, אין למינהל הפיתוח נתונים עדכניים על המבנים היבילים שהוא תקצב ושהוקמו בפועל מבחינת סוג השימוש שנעשה בהם לאורך השנים, רמת האיכות שלהם ומקום הימצאם בפועל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לאסוף את הנתונים מהרשויות המקומיות לגבי מוסדות החינוך שבתחומן קיימים מבנים יבילים, ובכלל זאת מצבם הפיזי, כחלק מגיבוש תמונת המצב של המחסור בכיתות. זאת במגמה לצמצם את מספרם וכדי לוודא את תקינותם ושהשימוש בהם הוא לצורכי חינוך. מהלך זה נדרש על מנת להבטיח תנאי לימוד פיזיים מיטביים לכלל התלמידים.עוד מומלץ שבמסגרת התוכנית הרב-שנתית שיגבש המשרד לבינוי כיתות הוא ייתן מענה ייעודי לרשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות 1 - 6, שבמסגרתה יועברו תלמידים מלמידה במבנים יבילים ללמידה במבני קבע, וזאת כדי לא להנציח מצב זמני כתחליף לפתרון קבע.	(במסגרת תכנית חומש 2022-2026). נפעל בהתאם לממצאי הסקר. הנושא מורכב מאוד שלרוב מבוצע על-פני מספר שנים. קיימות סוגיות רבות שנדרש ללבן המשפיעות על תהליך העבודה. לפיכך לא ניתן להעריך בשלב זה לוחות זמנים לביצוע.
7	בקשות לבניית כיתות לימוד	במהלך תקופת החומש האחרונה חלה עלייה עקבית במספר הבקשות השנתיות שהוגשו עד כדי הכפלתן ויותר בסוף התקופה. עם זאת, חלה ירידה זוחלת בשיעור הכיתות שקיבלו הכרה בצורך - מ-71% ב-2017 ל-49% באוגוסט 2021. במקביל חלה עלייה בשיעורן של כל שלוש הקטגוריות האחרות - הכרה עקרונית לעתיד, דחייה ולדיון נוסף. עיקר העלייה הייתה בשיעור הבקשות שנדחו - מ-8% ל-18%. עיקר הבקשות של הרשויות המקומיות לבניית כיתות הן בשל תוספת בנייה למגורים (ובכלל זה בניית שכונות חדשות במסגרת הסכמי גג) ובשל גידול טבעי: שיעורן של שתי סיבות אלו יחד הוא כ-60% מהבקשות. בקשות המוגשות מחמת אי-התאמת הכיתות הקיימות לצורכי התלמידים (החלפת יבילים, החלפת שכורים, צפיפות והחלפת פסולים) הן כ-31%. אשר לכיתות שקיבלו הכרה בצורך - הבנייה בשל תוספת שכונות למגורים ובשל גידול טבעי היא כ-52% מכלל הבקשות, ואילו בקשות המוגשות מחמת אי-התאמת הכיתות הקיימות לצורכי התלמידים הן כ-37%. עולה מכך שבמהלך תוכנית החומש האחרונה ניתנה עדיפות לכיתות הנבנות בשל חוסר התאמה. שיעורן של הסיבות	**משרד החינוך** בטיוב של הקריטריונים לחומש זה, לאחר הפקת הלקחים מהחומש הקודם, סעיף זה בוטל, כלומר לא ניתן ניקוד לפי סיבת אישור הבקשה. ההמלצה בדוח לתת עדיפות לאשכולות הנמוכים כדי לתת משקל יתר לסיבת אישור הבקשה היא בעצם דרך אחרת להשיג את אותה תכלית, אולם היא כאמור בוטלה, ולכן לא ניתן לבצע זאת. כאן המקום לציין כי אמנם בקריטריונים אין משקל לאשכול הלמ"ס, אולם המשרד מנקד לפי מדד איתנות פיננסית המשקלל מספר מרכיבים, ובכללם אשכול הלמ"ס.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המצביעות על אי-התאמת כיתות קיימות לצורכי התלמידים (החלפת יבילים, החלפת שכורים, צפיפות והחלפת פסולים) מסך הכיתות המבוקשות שהוכרו בצורך גבוה ברוב המגזרים: במגזר היהודי ממלכתי הוא עומד על כ-17%, ולעומת זאת ביתר המגזרים הוא עולה על 40%, והוא חריף במיוחד במגזר החרדי, במגזר הדרוזי ובמגזר הבדואי. הדבר מעלה חשש כבד לגבי שכיחות תופעת הכיתות הבלתי מותאמות לצורכי התלמידים בכל המגזרים הלא-יהודיים וכן במגזר החרדי. כמו כן, ככל שדירוג הרשות המקומית לפי המדד החברתי-כלכלי נמוך יותר, הצורך שלה בכיתות חדשות בשל אי-התאמת כיתות קיימות לצורכי התלמידים גדול יותר, והוא גדול במיוחד ברשויות שמדורגות באשכולות הנמוכים ביותר. הדבר מעלה חשש כבד לגבי שכיחות תופעת הכיתות הבלתי מותאמות לצורכי התלמידים בשכבות האוכלוסייה מהרקע החברתי-כלכלי הנמוך ביותר בחברה הישראלית. מומלץ כי במסגרת תוכנית החומש שמכין משרד החינוך הוא יקבע שהעדיפות לבנייתן של כיתות חדשות מתאימות תינתן לרשויות המקומיות המדורגות באשכולות הנמוכים ביותר. זאת כדי לתת מענה הולם ואיכותי לתלמידים בשכבות האוכלוסייה מהרקע החברתי-כלכלי הנמוך ביותר בחברה הישראלית, ובפרט לתלמידי המגזר הלא-יהודי והחרדי.	
8	בקשות לבניית כיתות לימוד - איחור הרשויות המקומיות בהגשת הבקשות	הרוב הגדול (כ-60% עד 83%) של הבקשות שהגישו הרשויות המקומיות בשנים 2018 - 2020 בכל שנה היה לאחר המועד האחרון שנקבע לכך בנוהל הגשת בקשות. גם משך האיחור בהגשת הבקשות הוא גדול, ובשנת 2020 האיחור הממוצע בהגשת הבקשות עמד על כחודשיים וחצי. שיעור התשובות שניתנות באיחור לבקשות שהוגשו במועד הוא גבוה למדי, והגיע בשנת 2020 ליותר ממחצית התשובות (כ-55%). משך האיחור הממוצע במתן התשובות הללו גדול אף הוא, ועמד על כ-52 ימים בשנת 2020. משך הטיפול הממוצע בכלל הבקשות עלה מ-139 ימים בשנת 2017 ל-160 ימים בשנת 2020, ושיעור הבקשות שמשך הטיפול בהן עלה על 180 יום (כחצי שנה) גדל מ-32% בשנת 2017 ל-41% בשנת 2020. בכל אלה יש כדי לפגוע בתהליך בינוי כיתות הלימוד בידי הרשויות המקומיות ולהביא לעיכובים ניכרים בהפעלת כיתות הלימוד החדשות הנחוצות לפעילותה התקינה של מערכת החינוך.	**משרד החינוך** המשרד שולח מכתבי התראה לרשויות המקומיות להגשת הבקשות. בנוסף, יחודדו תהליכי העבודה במינהל הפיתוח בכל הנוגע למשך זמן מתן התשובות. יצוין כי מועד פתיחת שנת הלימודים אינו רלוונטי למועד הגשת בקשות בינוי כי התהליך של תקצוב בניית מוסדות חינוך נפתח בהכרה בצורך, תהליך זה מורכב משלבים רבים ולאחריו הרשות נדרשת להכין תכניות אדריכל, להוציא היתרי בנייה ואז הבנייה עצמה שיכולה לקחת זמן ולכן, לא ניתן לתזמן את סיום הפעולות לתחילת שנת הלימודים.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבחון, בשיתוף הרשויות המקומיות, את הסיבות להיקף הגדול של חריגותיהן ממועדי הגשת הבקשות לבינוי כיתות לימוד שנקבעו בנוהל הגשת הבקשות, ולגבש עימן פתרונות לצמצום חריגות אלו. כמו כן, מומלץ שהמשרד יפעל לצמצום האיחורים הניכרים שלו במתן ההחלטות בבקשות של הרשויות המקומיות ומשכי הטיפול ההולכים ומתארכים בהן, תוך ייעול תהליך הטיפול בבקשות. עוד מומלץ להתאים את לוח הזמנים להגשת בקשות ולמתן אישורים בדרך שתאפשר לפתוח את שנה"ל הקרובה ביותר בתום השלמת הבנייה.	
9	בדיקת תוכניות אדריכליות - עדכון נוהל אישור תוכנית אדריכלית	מינהל הפיתוח הסדיר באוקטובר 2019 בנוהל "אישורי תכניות אדריכליות למוסדות חינוך" את השלבים להגשת תוכנית אדריכלית, לרבות המסמכים והאישורים שיש לצרף אליה, ואולם לא נקבעו בנוהל העקרונות והמרכיבים של בדיקת התוכניות האדריכליות בידי האדריכלים היועצים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לעדכן את נוהל אישור התוכנית האדריכלית, באופן שיסדיר באופן מקיף את המרכיבים המקצועיים הנדרשים בבדיקת התוכניות האדריכליות וייצור ודאות ובהירות בתהליך בדיקת התוכניות ואישורן, הן עבור האדריכלים היועצים והן עבור האדריכלים שמטעם הרשויות המקומיות, ויפרסם אותו לציבור.	**משרד החינוך** נוהל אישור תכניות אדריכל מבוצע על-ידי אדריכלים במיקור חוץ. המשרד מקבל את המלצת המבקר ויעדכן את הנוהל בעניין היבטי הבדיקה.
10	בדיקת תוכניות אדריכליות - פרק הזמן לאישור תוכנית אדריכלית	לא נקבע פרק הזמן המרבי להכנת התוכנית האדריכלית בידי הרשות המקומית לאחר הוצאת הפרוגרמה לפרויקט, ולא נקבע פרק הזמן המרבי לבדיקת התוכנית האדריכלית עד לאישורה על ידי מינהל הפיתוח. בבדיקת פרק הזמן מהוצאת הפרוגרמה לרשות המקומית ועד לאישור התוכנית האדריכלית שהגישה הרשות למינהל הפיתוח, עבור הפרויקטים הזמינים לתקצוב של משרד החינוך מיוני 2021. נמצא כי עבור 38% מכיתות בתי הספר ו-28% מכיתות הגן, פרק הזמן עמד על חצי שנה ומעלה, ואף מעל שנה. התמשכות זו עלולה לגרום לעיכוב ניכר בתקצוב הפרויקט ובמועד סיום בינוי כיתות הלימוד הנכללות בו, הנדרשות למועד פתיחת שנת לימודים. לנוכח החשיבות הרבה של הגדרת פרקי הזמן של השלבים השונים בתהליך, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד החינוך לקבוע פרק זמן מרבי להגשת תוכנית אדריכלית בידי הרשות המקומית ופרק זמן מרבי לאישורה, תוך	**משרד החינוך** פרק הזמן הדרוש לבדיקת תכנית אדריכלית שונה מתכנית לתכנית ותלוי בהתקדמות הפרויקט ובמורכבות התכנית. התקדמות הפרויקט תלויה גם ברשות המקומית ובאדריכל המתכנן. לפיכך, לא ניתן לקבוע פרק זמן מרבי. יחד עם זאת, המשרד מבצע פעולות שוטפות של תזכורות וקידום אישור התכנית.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגדרת נסיבות חריגות שבהן תאושר ארכה, ולעקוב אחר עמידת הרשויות המקומיות ומינהל הפיתוח בהם; כמו כן מומלץ שיעקוב אחר השפעת הצעדים לייעול תהליכי התכנון והאישור על משך תהליכים אלה.	
11	תקצוב בינוי כיתות	שיעורי הביצוע של ההרשאות התקציביות שניתנו בשנים 2012 - 2016 (תוכנית החומש השנייה) נעים בין כ-93% לכ-97%; ממוצע הביצוע של כל ההרשאות התקציביות לחמש שנים אלו עומד על כ-94%. שיעורי הביצוע של ההרשאות התקציביות בשנים 2017 - 2021 נמוכים יותר באופן ניכר, וככל ששנת הוצאת ההרשאות מאוחרת יותר, שיעור הביצוע נמוך יותר. אחת הסיבות המהותיות לכך היא קצב ההתקדמות. משך הקמת פרויקט הוא 3 - 4 שנים בממוצע, ולכן רק חלק מסכומי ההרשאות התקציביות שניתנו לפרויקטים בשנים האחרונות בוצעו עד כה. שיעורי ביצוע ההרשאות של הרשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות הנמוכים - נמוכים משיעורי הביצוע של הרשויות באשכולות הביניים ובאשכולות הגבוהים. כמו כן, שיעור ההרשאות שלא בוצעו כלל גבוה יותר ככל שמיצובן החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות נמוך יותר; ובחומש הנוכחי נתח גדול מההרשאות - קרוב למחציתן באשכולות הנמוכים - עדיין לא נוצל. הנתונים מצביעים על כך שהרשויות המקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים מתקשות באופן משמעותי לבצע את תקציבי בינוי הכיתות לעומת רשויות מקומיות באשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים, ולפיכך שיעורים גבוהים יותר של כיתות גן וכיתות בי"ס מסך הכיתות המתוקצבות אינן נבנות ברשויות המקומיות החלשות. גם אם בטווח הארוך הפערים בשיעורי הביצוע ובשיעורי הכיתות המתוקצבות שאינן נבנות מצטמצמים, מכל מקום אוכלוסיות התלמידים ברשויות המקומיות החלשות סובלות מהעיכוב בניצול תקציבי הבינוי ובבניית הכיתות בידי רשויותיהן ביחס לרשויות המקומיות החזקות. מומלץ כי מינהל הפיתוח יביא בחשבון בעת גיבוש תוכניות החומש שלו, ובמיוחד לקראת גיבוש תוכנית החומש הקרובה, את הקושי שנתקלות בו רשויות מקומיות חלשות בכל הנוגע למימוש תקציבי הפרויקטים, ויבחן דרכים לסייע להן במימושם, ובכלל זה צמצום העיכובים בהתנעת תהליכי ביצוע הפרויקטים שאושרו להן. עוד מומלץ כי מינהל הפיתוח ימפה את הרשויות שבהן שיעור הביצוע נמוך ויפנה למשרד הפנים ולרשויות	**משרד החינוך** המשרד החל בגיבוש תכנית עבודה בשיתוף משרד האוצר לקידום ביטול התחייבויות ללא ניצול והחזרתם לחלוקה בתעריפים עדכניים. בנוסף, בכוונת המשרד להקים גוף מלווה לרשויות מהחברה הערבית תחת החלטת ממשלה 550 לליווי בתהליכי הביצוע.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרלוונטיות כדי לגבש פתרונות מתאימים לכל רשות. כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן עם משרד האוצר אפשרות להעברת הרשאות תקציביות שלא נוצלו במשך תקופה מוגדרת לרשויות אחרות, שבהן יש היתכנות גבוהה לניצולן.	
12	עקרון התקצוב הדיפרנציאלי לסגירת פערים	משרד החינוך אינו אוסף באופן שיטתי את הנתונים על המימון העצמי של הרשויות המקומיות הנוגעים להקמת מוסדות החינוך שאותם אישר לבנות, וממילא אינו מנתח את הנתונים לצורך הפקת תובנות מערכתיות בנוגע למימון בפועל, למשל, היקף ההשקעה הרשותי בבניית הכיתות, פרקי הזמן להשלמת הבנייה, איכותה ורמתה. כתוצאה מכך, אין ברשות המשרד תמונת מצב כוללת שממנה הוא יכול ללמוד על הפערים בהיקפי המימון של הרשויות המקומיות, שמשפיעים גם על השונות באיכות מוסדות החינוך. על משרד החינוך לאסוף את נתוני המימון התוספתי מהרשויות המקומיות ויביא בחשבון שונות זו, המחזקת את הפערים החברתיים בישראל. עוד מומלץ כי המשרד יבחן את הקריטריונים שקבע בנוהל ואת המתכונת לאופן ניקוד הפרויקטים שמגישות הרשויות המקומיות, באופן שניתן יהיה לגשר על הפערים ביכולתן של הרשויות המקומיות לממן ממקורותיהן העצמיים תוספת תקצוב לפיתוח מוסדות החינוך בתחומן.	**משרד החינוך** תקצוב כיתות מבוצע מתוקף חוק חינוך חובה, ולכן התחשבות בנתונים בעת התעדוף בתקצוב אינו נכון מקצועית ועלול לפגוע במימוש מדיניות המשרד בעת חלוקת תקציבי הבינוי.
13	מפתח התקצוב	בכל הנוגע להקמת כיתות בי"ס במחוזות תל אביב וחיפה מפתח התקצוב כיסה את עלות ההקמה במלואה ומעט מעבר לכך; במחוזות מרכז, ירושלים ודרום עלות ההקמה גבוהה מעט ממפתח התקצוב, ואילו במחוז הצפון עלות ההקמה גבוהה באופן ניכר ממפתח התקצוב. כמו כן, הפער המשמעותי בין מפתח התקצוב לעלות ההקמה מתקיים בבניית גני ילדים, והמסקנה היא שכדי לבנות כיתת גן על הרשות המקומית לשאת בנטל מימוני המושת עליה - בין כ-23% במחוזות תל אביב ודרום ל-35% במחוז מרכז. תמונת המצב העולה מנתוני מינהל הפיתוח מראה שמפתח התקצוב, שאמור לכסות את עלויות בנייתם של מוסדות חינוך על פי פרוגרמה סטנדרטית שאישר המשרד, אינו משיג את ייעודו. מומלץ שוועדת העלות תבחן את עלויות ההקמה בפועל של מוסדות החינוך, בדגש על גני הילדים, וככל הנדרש תעדכן את מפתח התקצוב. לא מן הנמנע	**משרד החינוך** מדובר בנושא תקציבי גרידא. המשרד יפנה למשרד האוצר שוב לבחינת הנושא. ניתן לביצוע רק בסיום החומש הנוכחי (2022-2026) לקראת החומש הבא (2026-2030).

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהתקצוב החסר של הקמת גני ילדים ועלויות היתר המושתות בשל כך על הרשויות המקומיות הם הסיבה לחוסר הגדול שהוצג לעיל בכיתות גן, וכן לפערי אי-מימוש התקציב שיועד לבנייתן (כ-46% מתקציב הבינוי של כיתות גן בשנים 2017 - 2021 טרם מומש, נכון ליולי 2021).	
14	הפיקוח והבקרה על תקצוב ובינוי של כיתות לימוד	הרפרנטים אינם נדרשים להתייחס למרכיבים מסוימים במסגרת הבדיקה וגם אינם נדרשים לציין איזה פרויקט או פרויקטים הם בדקו. בפועל, בכל הדיווחים שמילאו הרפרנטים הם ציינו משפט לקוני אחד: "הביקורת הסתיימה בהצלחה. כל המוסדות שנבדקו נמצאו תואמים את שלב הדיווח". ביקורי הרפרנטים אינם נעשים על פי תוכנית ביקורים שנתית מסודרת ומתוכננת, ומקומות הביקור נקבעים בהתאם לשיקול הדעת והעדפת הרפרנטים. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת כיצד הוחלט לבצע בקרה ב-85 הרשויות המקומיות בתקופה האמורה, אף שבתקופה זו בוצעו פרויקטים מתוקצבים ב-203 רשויות מקומיות. אין במינהל נוהל המסדיר את מתכונת הביקור הנדרשת - מטרת הביקור, סדר העדיפויות בביצוע הביקורים, השלב בפרויקט שבו יש לערוך את הביקור, מרכיבי הבקרה שעל הרפרנט לבצע וכיצד עליו לבצעם, מתכונת הדיווח על תוצאות הבקרה והגורם שאליו יש להפנות את הדיווח. מומלץ שמשרד החינוך יעגן את ביקורי הרפרנטים ברשויות המקומיות בנוהל שיגדיר את מטרות הביקורים, מרכיביהם ואופן ביצועם. כמו כן, מומלץ שהמשרד יסדיר מתכונת דיווח מלאה יותר, לרבות צירוף תצלומים מהשטח, שתאפשר קבלת מידע רלוונטי על ביצוע הפרויקטים ברשויות המקומיות ובקרה איכותית על התקדמותם וכן לצורך קבלת החלטות עתידיות הנוגעות לפרויקטים הללו, לרשויות המבצעות אותן ולמדיניותו של מינהל הפיתוח.	**משרד החינוך** בכוונת מינהל הפיתוח לבחון תהליכי הערכה ובקרה שונים על פעילותו ולפעול בהתאם.
15	פרוגרמות לבינוי כיתות לימוד	קיימים הבדלים מהותיים בפרוגרמות שנדגמו מבחינת מבנה ביה"ס, גודל החדרים ומספרם, וזאת בהתאם לסיווגם על פי זרם החינוך (ממלכתי, ממלכתי-דתי, חרדי). כך למשל, שטח בי"ס ברוטו סופי עבור 18 כיתות של בי"ס יסודי ממלכתי עומד על 2,902 מ"ר אל מול 1,757 מ"ר של תלמוד תורה. כמו כן, שטח ברוטו של בי"ס תיכון עיוני, תיכון בנות ותיכון מקיף עבור 24 כיתות עמד על 4,069 מ"ר, 4,610 מ"ר ו-5,493 מ"ר בהתאמה. כמו כן,	**משרד החינוך** המלצת המבקר מבוצעת בפועל במינהל הפיתוח באופן שוטף.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עלה כי הפרוגרמה של תלמוד תורה (חרדי) עבור 18 כיתות לא כללה כיתות לחינוך מיוחד. משרד מבקר המדינה מציין כי המגזר החרדי מקיים לימודי ליבה בהתאם לתקצובו, הנע בין 50% ל-100% וכי מנגנוני התקצוב השוטף נועדו לעידוד לימודי ליבה במגזר החרדי, ובהעדר פרוגרמות תומכות עלולים לעלות קשיים בהרחבת לימודי הליבה במגזר זה. עוד יצוין כי הפערים בפרוגרמות קיימים גם במתחמים נוספים כגון: ספריה / חדר עיון, חדר לעבודה פרטנית, כיתות חינוך מיוחד, וחדרי עזר. על משרד החינוך לרכז את הנתונים ולבחון את הפערים בין הפרוגרמות בזרמי החינוך השונים, תוך היוועצות ברשויות המקומיות וברשתות החינוך השונות, לצורך מתן מענה הולם ושוויוני, בשים לב לצרכיו השונים - הפדגוגיים והפיזיים -של כל מגזר.	
16	פרוגרמות לבינוי כיתות לימוד - הבטחת נגישות למוסד החינוך במסגרת הפרוגרמה	הפרוגרמות הסטנדרטיות של משרד החינוך לבניית מוסדות חינוך אינן כוללות את נושא ההנגשה לתלמידים ולצוות ביה"ס עם מוגבלות, כפי שמחייב החוק וכמפורט בחוזר מנכ"ל - הנגשה פרטנית לתלמיד הלומד במוסד חינוכי ולהורה התלמיד. לנוכח תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, ובמטרה להקל את שילובם של ילדים עם צרכים מיוחדים במוסדות החינוך הרגילים, מומלץ שמינהל הפיתוח ישקול לשלב בפרוגרמות הסטנדרטיות שלו הוראות יסוד, המתייחסות להנגשה פיזית של המוסד החינוכי למי שהוא עם מוגבלות, וזאת בהתאם להוראות החוק ולחוזר מנכ"ל בנושא ההנגשה הפרטנית.	**משרד החינוך** כל בנייה חדשה נדרשת לעמוד בהוראות חוק התכנון והבנייה וכאשר נדרשת הנגשה פרטנית הדבר נעשה על-פי הנהלים ולגופו של כל מקרה. בנוסף, התכנית האדריכלית נבדקת גם בהיבטי עמידה בחוק התכנון והבנייה.
17	שדרוג תשתיות פיזיות כדי להביא לשינויים פדגוגיים - בניית מוסדות חינוך חדשניים	יש לראות בחיוב את תכנון בנייתם של 103 בתי הספר על פי מודל חדשני במסגרת תוכנית החומש, ואולם בפועל נבנו רק 19 בתי ספר כאלו, שהם פחות מ-20% מבתי הספר שתוכננו להיבנות, וגם בתי ספר אלו הם פחות מ-5% מסך בתי הספר שתוקצבו בתקופה זו. מומלץ שהמשרד יפיק לקחים מהשלכות הבנייה של בתי"ס חדשניים, בדגש על איכות הלמידה, וישקול לפני חידושו את מידת תרומתו לקידום החינוך אל מול עלותו הכספית.	**משרד החינוך** בוצע עדכון תנאי הסף של הקול קורא לשנת 2022 שעוסק במוסדות חינוך חדשניים. רק מוסדות חינוך עם בשלות גבוהה שהמשרד הפיק עבורם פרוגרמה להמשך כתיבת תכנית אדריכל יוכלו לקבל תקציב.

פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	שדרוג תשתיות פיזיות כדי להביא לשינויים פדגוגיים - בניית מוסדות חינוך חדשניים	משרד החינוך תקצב הקמה של בתי ספר חדשניים שתפוצתם היא במגמה מובהקת לטובת הרשויות המקומיות המשתייכות לאשכולות הבינוניים והגבוהים, וזאת שלא בהתאם ליעד של צמצום פערים שהמשרד קבע לעצמו.	**משרד החינוך** במסגרת תעדוף תקציב בתי ספר חדשניים המשרד מביא בחשבון את מצבה הסוציו אקונומי של הרשות.
19	שדרוג תשתיות פיזיות כדי להביא לשינויים פדגוגיים - הקמת מרחבי למידה חדשניים (M-21)	אף שמשרד החינוך יזם שדרוג סביבות למידה בבתי הספר בתיעדוף על פי המדרג החברתי-כלכלי, קידום מהלכי למידה חדשניים במערכת החינוך כפי שהוא מיושם בפועל זמין ואפשרי יותר לתלמידים המשתייכים בעיקר לרשויות מקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים. יוצא אפוא כי דווקא התלמידים שזקוקים יותר לאמצעי למידה חדשניים שיקדמו אותם, כדי שיוכלו לצמצם פערים, נהנים מכך פחות מתלמידים המתגוררים ברשויות מקומיות חזקות.פער ניכר עולה בשיעור ביצוע ההרשאות בין רשויות המגזר היהודי-ממלכתי והמגזר הדרוזי - כ-41% - לבין רשויות המגזר היהודי-חרדי והמגזר הבדואי, שבהן שיעורי הביצוע הם הנמוכים ביותר - כ-28% וכ-31% בהתאמה. מומלץ שבכל הנוגע לסביבה הפיזית של בתי הספר, כמו גם בניית בתי ספר חדשניים, יבחן משרד החינוך אם העדיפות שהוא נתן לרשויות מקומיות המשתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים יש בכוחה לגשר על הקושי שבו הן נתקלות, וככל שהדבר אינו מספק, מומלץ שישקול כלים נוספים שייתנו מענה בעל היתכנות גבוהה לביצוע.	**משרד החינוך** במסגרת תכנית מרחבי למידה חדשניים המשרד נתן תעדוף לרשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך. בכוונת המשרד לבחון דרכים להגדלת יכולות הביצוע של הרשויות המקומיות הרלוונטיות.
20	פינות עבודה למורים - אופק חדש ועוז לתמורה	בין השנים 2008 - 2020 תקצב המשרד הקמה של 4,377 פינות עבודה וחדרי שהייה למורים בהיקף תקציבי של כ-418 מיליוני ש"ח, ואולם בסופו של דבר הוקמו 3,359 פינות עבודה (כ-77%). מומלץ כי המשרד יבחן מול הרשויות המקומיות את הסיבות לכך שקרוב לרבע מפינות העבודה למורים שתוקצבו בשנים 2008 - 2020 לא הוקמו (23%).	**משרד החינוך** מינהל הפיתוח ביצע לאחרונה פנייה יזומה לכלל הרשויות שיש להן התחייבויות ללא ניצול. עם קבלת התשובות המשרד ילמד אותן.
21	פינות עבודה למורים - אופק	בכ-20% (788) מבתי הספר שבגינם תוקצבו הרשויות המקומיות במסגרת רפורמת "אופק חדש" ו"עוז לתמורה" לבניית פינות עבודה ושהייה למורים	**משרד החינוך** מנהלי בתי הספר בהם לא נבנו פינות עבודה, מנחים את המורים לקיים את הפעולות הנדרשות במרחבים הקיימים בבתי הספר

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	חדש ועוז לתמורה	בשנים 2008 - 2020 לא ביצעו הרשויות כל הרשאה תקציבית. בבתי ספר אלו, ככל הנראה, לא נבנו כלל פינות עבודה ושהייה למורים. מומלץ שהמשרד יבחן את התנאים שבהם מקיימים המורים את ההוראה הפרטנית, מבצעים מטלות נלוות להוראה ומקיימים פגישות עם הורים בבתיה"ס שאין בהם פינות עבודה למורים.	כגון חדרי מורים, ספרייה, חדרי ספח ומרחבים פתוחים בתוך בתי הספר. כפי שצוין במענה לליקוי 20 , מינהל הפיתוח מבצע מעקב בשוטף והוא ביצע לאחרונה פנייה יזומה לרשויות הרלוונטיות.
22	טיפול במבנים מתפנים - פדיון מבנים ושינוי שימוש	בסך הכול נפדו בכלל המדינה במשך עשור 26 מוסדות חינוך, וכי רוב המבנים שנפדו בשנים 2011 – 2021 משתייכים לאשכולות חברתיים-כלכליים בינוניים ומעלה. אין בידי משרד החינוך מיפוי של כלל מבני החינוך שהמשרד מממן את הקמתם ואופן השימוש העכשווי בהם, ובפרט אלו שאינם משמשים לייעודם המקורי.כמו כן, מתוך 16 רשויות מקומיות שנבדקו, חמש רשויות נוספות (כ-31%) שינו את מטרת השימוש של מוסדות חינוך שבתחומן ללא אישור וללא ידיעה של משרד החינוך, והפכו גני ילדים ובתי ספר למרכזים קהילתיים, מרכזי הורים, משרדים, בתי כנסת, מרכזי פסג"ה ומשרדי מינהל החינוך העירוני. כמו כן, מתוך 16 רשויות מקומיות שנבדקו, חמש רשויות נוספות (כ-31%) שינו את מטרת השימוש של מוסדות חינוך שבתחומן ללא אישור וללא ידיעה של משרד החינוך, והפכו גני ילדים ובתי ספר למרכזים קהילתיים, מרכזי הורים, משרדים, בתי כנסת, מרכזי פסג"ה ומשרדי מינהל החינוך העירוני. מומלץ כי משרד החינוך ירענן בפני כלל הרשויות המקומיות את ההנחיות בנוגע למבנים מתפנים. מומלץ עוד שינחה את מחוזות המשרד להיות ערים למקרים כאלו ולדרוש שידווחו על שינוי כזה שנעשה. בכל הנוגע למבנים, לרבות מבנים יבילים שכבר שינו את מטרת שימושם ולא קיבלו את אישור המשרד, על המשרד למפות אותם ולקבל החלטות על המשך השימוש של אותו מבנה, ובכלל זאת לקבוע אם אכן התבטל הצורך בשימוש המקורי. עוד מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, יבחן מיפוי מקוון (GIS - Geographic Information System) של כלל מבני החינוך שהקמתם מומנה על ידו ושימושם הנוכחי. בדרך זו יתאפשר לבצע מעקב ובקרה אחר מבנים שאינם משמשים עוד לייעודם לשם הקצאתם מחדש או פדיונם על מנת לממן	**משרד החינוך** ישלח מכתב אזכור על הנוהל המדובר. בנוסף, מינהל הפיתוח יפעל למפות את המוסדות המתפנים או מוסדות שהתפנו וליצירת מסד נתונים אחיד.

פיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה והרחבת מבנים קיימים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הקמת מבנים חילופיים. השלמת המיפוי לשם איתור מבנים שאינם משמשים כמוסדות חינוך צפויה לתרום להתמודדות עם המחסור הקיים בכיתות.	

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	היקף כוח האדם במינהל הבטיחות	נכון לינואר 2021, לא אוישו 28 מ-176 המשרות שנקבעו בתקן של מינהל הבטיחות, ולא התווספו שבע מ-60 המשרות שעל הוספתן למינהל הבטיחות סוכם בסיכום התקציבי משנת 2018 בין משרד האוצר למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שמינהל הבטיחות היה אז חלק ממנו. נוסף על כך עלה כי בדיון של זרוע העבודה ומשרד האוצר לגבי הקצאת 17 משרות נוספות למינהל הבטיחות התנגד משרד האוצר להקצאת משרות אלה, מאחר שטרם אוישו כל משרות המפקחים במינהל הבטיחות. מומלץ כי לאחר שזרוע העבודה תאייש את המשרות שעל הוספתן הוסכם בסיכום התקציבי עם משרד האוצר, זרוע העבודה ומשרד האוצר יבחנו את הצורך להקצות את 17 המשרות הנוספות למינהל הבטיחות בהתאם לאמור בסיכום התקציבי, תוך בחינת הדרכים למיצוי האפקטיביות של עבודת המפקחים, בפרט בענף הבנייה.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** בסוף 2019 גויסו מפקחים בהליך מזורז .לאחר מכן בשל העדר תקציב מדינה משך כשנתיים ,לא ניתן היה לגייס כח אדם .כל גיוס חריג שכן התבצע נדרש לקבל אישורה של ועדת החריגים במשרד האוצר .משכך, ומאחר והליכי גיוס נקבעים על פי נציבות שירות המדינה ,לצד היעדרו של תקציב מדינה שמנע פרסומם של מכרזים -לא ניתן היה לפרסם את המשרות .כלל המכרזים פורסמו לפני כחודש. לגבי יתרת 17 המפקחים ,זרוע העבודה מציעה בשיח מול משרד האוצר לצורך הקצאתם.
2	מעקב אחר קבלת הודעות על תיקון הליקויים שנמצאו בביקורים במקרים שבהם לא ניתנו צווים	נמצא כי המעקב של מינהל הבטיחות בנוגע להודעות על תיקון ליקויי הבטיחות שעל המעסיקים למסור לו בהתאם להוראתו בדוחות הביקור אינו שיטתי - הוא לא קבע מנגנון למעקב אחר קבלת ההודעות, ואין במערכת המחשוב שלו אפיון של הצגת התראה או תזכורת על שטרם התקבלה הודעה כנדרש.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** מינהל הבטיחות מקיים מעקב רצוף אחר כל צו וצו שניתן ע"י מפקחים באתרי בנייה .קיים ריכוז במערכת לביקורים והצווים הפתוחים ,והמינהל יפעל בהמשך, בשיתוף יחידת המחשוב במשרד ,לאפיין את המערכות כך שיקלו על המעקב המתבצע ע"י המפקחים. ליקויים שאינם מסכני חיים נרשמים בדו"ח הביקור ומועברים למעסיקים לתיקון. אחר דוחות אלו מבוצע מעקב בהתאם לתעדוף מבצעי של

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שמינהל הבטיחות יעקוב בשיטתיות, באמצעות אפיון במערכת המחשוב, אחר קבלת ההודעות על תיקון ליקויי הבטיחות שהוא מורה למעסיקים למסור לו, ויוודא שהוא מקבל את ההודעות כנדרש.	הנהלת המינהל ,שבחרה להתמקד במעקב רצוף אחר צווים שניתנו בגלל ליקויים מסכני חיים ולא ליקויים מינוריים.
3	אכיפה בהליך המינהלי באמצעות עיצום כספי	עולה כי מספר העיצומים שהטיל מינהל הבטיחות בשנת 2019 היה כרבע ממספר העיצומים שהטיל בשנת 2018, ובשנת 2020 מספר העיצומים שהוטלו היה דומה למספר העיצומים שהוטלו בשנת 2018. עוד עולה כי על 424 מ-735 הקבלנים שהוטלו עליהם עיצומים בשנים 2018 - 2020 (58%) הוטל עיצום אחד, ועל 145 קבלנים (20%) הוטלו בין שלושה לעשרה עיצומים. מומלץ כי מינהל הבטיחות יבחן את הליכי עבודתו בנוגע להטלת עיצומים, במטרה לאפשר את התייעלותם ולמנוע "צווארי בקבוק". מומלץ גם כי מינהל הבטיחות יבצע בקרה ומעקב בנוגע לקבלנים שהוטלו עליהם מספר רב של עיצומים ויבחן את הצורך בנקיטת צעדי אכיפה משלימים לשם הגברת הבטיחות.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** בשנת 2019 אכן הוטל מספר מצומצם של עיצומים, לאור תעדוף שונה של משימה זו. במהלך שנת 2020 מפקח עבודה ראשי שמונה ,שם דגש על הטלת העיצומים ע"י המפקחים ואופן הטיפול המערכתי בהם. בהתאמה , ניתן לראות גידול בנתונים בשנת 2020 , ובפרט בשנת 2021 . כמו כן, הוספו תקנים פנימיים בהטלת תפקיד והוגדל כח אדם לנושא עיצומים כספיים במטה ובשטח. באשר לקבלנים שקיבלו עיצומים רבים, זוהי דוגמא למעקב המינהל אחר קבלנים סדרתיים וסוררים. קודמו כתבי אישום עבור אותם קבלנים והמידע בעניינם נמסר לרשם הקבלנים לנקיטת סנקציות שנמצאות בתחום אחריות הרשם.
4	מערכת ממוחשבת לניהול העיצומים	מינהל הבטיחות מנהל את מערך העיצומים בין היתר על בסיס קובץ אקסל אשר נתוניו מוזנים ידנית למערך הגבייה, ואין לו מערכת ממוחשבת לניהול מלוא תהליך הטיפול בעיצומים, לרבות שליחתם וגבייתם.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** יצוין כי מטלת העיצומים הוטלה על המינהל במחצית 2018, ובאותו מועד הוחלט כי מערכת "האפיק", המשמשת את המינהל במגוון מטלות נוספות, תספק שירות תומך לנושא זה. אכן, כיום מסתייע המינהל בקובצי אקסל לניהול ממשק העברת הנתונים עם חשבות המשרד,

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי מינהל הבטיחות והאגף למערכות מידע בזרוע העבודה יקדמו את הקמת המערכת הממוחשבת לניהול הליך העיצומים במלואו, לרבות העברה לגבייה במקרה הצורך, כדי שיתאפשר לנהל אותו באופן סדור ומבוקר.	המרכז לגביית קנסות וועדות הערר, לאור הקושי בסנכרון מערכות בין הגופים. בהוראת ראש המינהל, אופיינה מערכת חדשה לעיצומים במהלך 2021 ובימים אלו המערכת מקודמת ע"י אגף למערכות מידע בזרוע העבודה. לצד זאת, בשנת 2020 בוצעו מספר רב של פעולות בין החשבות למינהל הבטיחות במטרה לדייק את הרישום על אף מגבלות התוכנה – וכפי שעולה מהנתונים, תחת שיתוף הפעולה המספרים אכן השתפרו.
5	גביית העיצומים הכספיים	נכון ליולי 2021 - 71% מהעיצומים שהוטלו בשנים 2018 - 2020 ולא שולמו (כ-26.5 מיליון ש"ח) היו בטיפול מינהל הבטיחות ולא הועברו למרכז לגביית קנסות. מומלץ כי זרוע העבודה, בשיתוף המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה, תשפר את התהליך להעברת כספי העיצומים שעבר המועד לתשלומם לגבייה באמצעות המרכז לגביית קנסות, לרבות מיכון התהליך במלואו, במטרה למצות את האפקטיביות של הטלת העיצומים.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** המשרד מבקש לחדד כי למרכז לגביית קנסות מועברים עיצומים שהוגדרו חלוטים לאחר שלא שולמו – קרי ,לאחר שליחת העיצום למפר, המתנה של 45 יום, מתן 15 יום נוספים לדואר ועוד 30 יום זכות טיעון . במידה והמפר ניצל את זכות הטיעון, העיצום מתעכב חודש וחצי נוסף . ככל שהוגשה בקשה לוועדת ערר ,מתחיל תהליך שעשוי להימשך תקופה ממושכת(ועד שנה וחצי .)לאור האמור ,ייתכן אפוא שחלק מכריע מהעיצומים שלא הועברו לגבייה ,לא הועברו מסיבה זו. **רשות האכיפה והגבייה** המרכז לגביית קנסות מטפל בגביית עיצומים המוטלים על ידי גופי ממשל רבים, ובכלל זה גם בנושא בטיחות בבנייה. המרכז ערוך לקלוט ולטפל בכל כמות שתועבר על ידי כל גורם המטיל עיצום, ואינו פועל להטלת הגבלות על כמות העיצומים, סכומם וכדומה. עם קליטת החוב, המרכז פועל למשלוח דרישה ראשונה, דרישה שנייה ולאחר שהתקבלה מסירה כדין, המרכז פועל בכל האמצעים העומדים לרשותו לגביית החוב.

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	אכיפה מינהלית ופלילית של הוראות החוק הרלוונטיות לבטיחות בענף הבנייה - אכיפה במסגרת הליך פלילי	נכון לאוקטובר 2021, לא פועלת במינהל הבטיחות יחידה ייעודית לחקירות פליליות. מומלץ כי מינהל הבטיחות יפעל להשלמת הנדרש להפעלת יחידת החקירות אשר תעסוק באופן שוטף באכיפה פלילית ותבצע חקירות פליליות בסטנדרט הנדרש, לשם הגשת כתבי אישום נגד מפירי החוק במקרים המתאימים. מומלץ כי מינהל הבטיחות יקבע ליחידה יעדים כמותיים, לשם הבטחת מימוש מטרותיה.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** ליקוי זה אינו לוקח בחשבון את אי היכולת לגיוס כח אדם על פני תקופה של שנתיים, בשל אי קיומו של תקציב המדינה. כצעד משלים שנתן מענה לפער זה, הקצה מינהל הבטיחות בכל מחוז 2 מפקחים בכירים שהינם גם חוקרי בטיחות. בנוסף ,בוצעו 3 קורסי הכשרה במינהל שבהם הוכשרו 40 מפקחים. במקביל, קידם המינהל את הקמתה של יחידת פל"ס במשטרה , והעביר אליה 3 חוקרים הכפופים מקצועית ומנהלית לפל"ס ,על מנת להעצים את יכולתה לפעול בתחום החקירות הפליליות בעבירות בטיחות. לצד האמור ,המינהל יפעל במהלך הרבעון השני של שנת 2022 על מנת להניח תשתית להקמה מחדש של יחידת חקירות פלילית .בהמשך לכך ,ברבעון השלישי של שנת 2022 יחידת החקירות הפלילית במינהל תחל בחקירות והיעד שהושם הוא טיפול בהיקף של כ 60 תיקים בשנה הראשונה לפעילותה.
7	אכיפת תקן חדש לפיגומי זקפים	במועד סיום הביקורת (דצמבר 2021) טרם התקיימו התנאים הנדרשים לתחילת אכיפת החובה על ידי מינהל הבטיחות להתקין פיגומי זקפים העומדים בתקן הישראלי, אף שעברו יותר משנתיים ממועד החלת חובה זו. עוד עולה כי בדצמבר 2021 אושרו שבעה דגמי פיגומים ששיווקו ארבע חברות שונות. מומלץ כי מינהל הבטיחות יתחיל באכיפת החובה כאמור לא יאוחר מן המועד שקבע - 28.2.22. עוד מומלץ כי מינהל הבטיחות ומכון התקנים הישראלי יפעלו לקידום בחינת דגמי פיגומים נוספים, לשם הגדלת ההיצע של הדגמים המאושרים.	**משרד הכלכלה והתעשייה - זרוע העבודה** עניין עיגון תקן פיגומים בתקנות, נעשה לאחר שיחות רבות גם מול מכון התקנים, לאחר שנאמר לזרוע העבודה מפורשות ,ובכלל זאת צוין על ידי נציגי המכון בפרוטוקולים בוועדות שהתנהלו בנושא בכנסת ,כי ביכולתו של המכון לבצע את המשימה, ולאשר עמידת דגמים בתקן בתוך חודשים בודדים . בפועל ,כידוע ,אושרו על ידי המכון כעבור כשנתיים מאישור התקנות רק שני יבואנים ,מתוך רבים אחרים שפנו אל המכון באותה עת ואשר לא צלחו את המשוכות עד לקבלת האישור . על כן ,לא ברורה הביקורת ולפיה המינהל לא פעל לאכוף את מה שבפועל לא היה קיים הלכה למעשה ,כשהסיבה לכך היא כאמור הליך הבחינה והאישור של דגמי פיגומים נוספים – שהמנדט לו נמצא על פי חוק אך ורק בידי מכון התקנים.

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יודגש ,כי נכון לסוף מרץ 2022 כבר אושרו על ידי המכון 8 דגמי פיגומים , ובהתאמה החל המינהל בהליכי אכיפת התקנה בשטח ,כאמור בהמלצת המבקר.
8	הקמת יחידה במשטרה לחקירת עבירות בתחום הבטיחות בענף הבנייה	משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משטרת ישראל, מינהל הבטיחות והפרקליטות על שיתוף הפעולה בהקמת מפלג פל"ס. עם זאת, עלה כי שמונה מ-21 תיקי החקירה (38%) שנחקרו בפל"ס משנת 2019 ועד לאוגוסט 2021 הבשילו לכדי הגשת כתבי אישום, וארבעה (19%) נסגרו על ידי גופי התביעה ללא הגשת כתב אישום, זאת לעומת 72 מקרי המוות שאירעו בענף בשנים 2019 - 2020. מומלץ כי משטרת ישראל, מינהל הבטיחות והפרקליטות ימשיכו להעמיק את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האכיפה של הוראות החוק הרלוונטיות לבטיחות בענף הבנייה, ויפעלו להשלמת החקירות והטיפול בכלל התיקים ולקביעת יעדים כמותיים ואיכותיים לפל"ס.	**משטרת ישראל** לשנה"ע 2022 נקבעו יעדי מפלג פל"ס, הכוללים מתן מענה לתיקי ת"ע העונים על תבחינים וכן טיפול בפרשיות חשיפה שיש בהן כדי להוביל לשינוי רוחבי בתחום הבטיחות בענף הבניה. בנוסף, בכוונת גורמי המפלג לייצר "שולחנות עגולים" עם גורמים נוספים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי בענף הבניה ובתחום הבטיחות בכדי להוביל מהלכים לטובת מניעה והסברה. חשוב לציין, כי טיוב השת"פ מותנה, בין היתר, בשינוי מדיניות הפרקליטות בטיפול בתיקי תאונות עבודה. **משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** מינהל הבטיחות ימשיך להעמיק את שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל במסגרת פעילות מפלג פל"ס , כאמור בהמלצת המבקר. **משרד המשפטים -פרקליטות המדינה (עניינים פליליים)** ההמלצה מקובלת.
9	הפקת לקחים מתאונות עבודה - הפקת לקחים על ידי מינהל הבטיחות	מינהל הבטיחות מרכז את נתוני התאונות הקטלניות שהתרחשו והסיבות להן ומפרסם את הנתונים בדוח השנתי שלו. לגבי יתר התאונות וכן לגבי מקרים של "כמעט נפגע", מינהל הבטיחות אינו מרכז נתונים לגביהם ואינו מנתח אותם לצורך הפקת לקחים.	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** יצוין כי מטלת העיצומים הוטלה על המינהל במחצית , 2018 ובאותו מועד הוחלט כי מערכת "האפיק" המשמשת את המינהל במגוון מטלות נוספות ,תספק שירות תומך לנושא זה . אכן ,כיום מסתייע המינהל בקובצי אקסל לניהול ממשק העברת הנתונים עם חשבות המשרד , המרכז לגביית קנסות וועדות הערר ,לאור הקושי בסנכרון מערכות בין הגופים . בהוראת ראש המינהל ,אופיינה מערכת חדשה לעיצומים

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי מינהל הבטיחות ירחיב את תהליכי הפקת הלקחים גם בנוגע לתאונות שאינן קטלניות וגם למקרים של "כמעט נפגע".	במהלך 2021 ובימים אלו המערכת מקודמת ע"י אגף למערכות מידע בזרוע העבודה . לצד זאת ,בשנת 2020 בוצעו מספר רב של פעולות בין החשבות למינהל הבטיחות במטרה לדייק את הרישום על אף מגבלות התוכנה – וכפי שעולה מהנתונים ,תחת שיתוף הפעולה המספרים אכן השתפרו.
10	הפקת לקחים מתאונות עבודה - הפקת לקחים על ידי פל"ס	תחקירי מפלג פל"ס של משטרת ישראל אינם מועברים למינהל הבטיחות לצורך למידה והטמעה. מומלץ כי מפלג פל"ס יפיץ את דוחות התובנות למינהל הבטיחות, לגורמים אחרים שדוחות אלה עשויים להיות רלוונטיים עבורם ולארגוני עובדים ומעסיקים בתחום הבנייה - לרבות חברות זרות הפועלות בישראל, וכן ישקול הפצתם לכלל הציבור. עוד מומלץ כי מינהל הבטיחות ירכז את התובנות מהדוחות של פל"ס, לאחר שאלה יועברו אליו, ויגבש על פי תובנות אלה המלצות, בשיתוף פל"ס, לצורך הטמעתן.	**משטרת ישראל** גובשו ביחידת פל"ס בשיתוף חטיבת החקירות, מסמכי תובנות, אשר הופצו לגורמים הרלוונטים – מינהל הבטיחות והמוסד לבטיחות ולגהות. בנוסף, על בסיס התובנות מקודם מיזם של שולחנות עגולים : בימים אלה מתקיימות פגישות מקדימות עם השותפים הרלוונטיים (מגזר ציבורי ופרטי) לצורך קידום המיזם. **משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** מינהל הבטיחות ישמח לשתף פעולה עם מפלג פל"ס בהתאם להמלצת המבקר.
11	נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים על ידי רשם הקבלנים בגין עבירות בתחום הבטיחות בעבודה - גביית קנסות	הועלה כי ביולי 2021, רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון לא העביר את ששת הקנסות שלא שולמו במלואם לגביית המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה, אף שעברו בין כחמישה לכ-17 חודשים ממועד הטלתם. מומלץ כי רשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון יקיים תהליך מעקב סדור בנושא גביית הקנסות שהוטלו על קבלנים ושלא שולמו	**משרד הבינוי והשיכון** באגף רשם הקבלנים (להלן "האגף") קיים סדר טיפול לגביית קנסות שהוטלו במסגרת אכיפת חוק רישום קבלנים. כפי שהובהר, העיכוב בהעברת הקנסות למרכז לגביית קנסות (להלן "המרכז") בשנת 2021, נבע משינוי שערך המרכז במערכת הדיווח שלו, שינוי שדרש הערכות ולכן המרכז לא יכול לקלוט את הדוחות שהועברו אליו מהאגף. משהוסדר השינוי, הועברו הקנסות אל המרכז והאגף ממשיך להעביר אליו קנסות על פי סדר הטיפול שנקבע ושאף הועבר אל המבקר.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במועד, וכי קנס שלא שולם יועבר למרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה מייד לאחר המועד האחרון שייקבע לתשלום.	
12	נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים על ידי רשם הקבלנים בגין עבירות בתחום הבטיחות בעבודה - קבלת מידע בדבר הרשעות פליליות של קבלנים	המידע שרשם הקבלנים במשרד הבינוי והשיכון מבקש ומקבל ממשטרת ישראל על רישומים פליליים של קבלנים כולל פרטי זהות של הקבלנים הרשומים והמנהלים, אך הרשם אינו מבקש מהמשטרה רישומים פליליים של חברות קבלניות לפי מספר החברה, ועקב כך אין בידיו מידע בדבר רישומים פליליים של החברות הללו. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ומשטרת ישראל יסדירו את אופן העברת המידע בדבר ההרשעות של חברות קבלניות, בדומה להסדר הקיים בדבר קבלת מידע לפי מספרי זהות.	**משטרת ישראל** רשם הקבלנים הינו גורם זכאי לקבלת מידע מהמרשם מכוח סעיף 8(א)(2) לחוק רישום קבלנים לעבודות בנאיות, תשכ"ט-1969 ולכן העילה החוקית לקבלת המידע הפלילי הינה סעיף 6 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א-1981 (מתן זכות). ההיקף לו הוא זכאי הוא רישום פלילי עד תום תקופת התיישנות (ולא מחיקה) ותיקי מב"ד ללא תיקים סגורים (בסעיף 4(א)(5)ו (6) בחוק לרישום קבלנים העוסק ברישום בפנקס מופיע כי גם תאגיד/שותפות יכולים להיות רשומים בפנקס). בהתאם לכך, בדומה להסדר הקיים בדבר קבלת מידע לפי מספרי זהות, יכול הרשם להגיש בקשה גם על פי חברה (ח.פ/ח.צ), לפי שיקול דעתו. יודגש, כי קיומו של פרט רישום פלילי כנגד אדם או חברה תלוי אך ורק בהתנהלות רשות התביעה והזנת תוצאות פסק הדין למרשם הפלילי. כלומר, חובת הדיווח הינה של הגורם המנהל את ההליך הפלילי בלבד ולא של מנהל המרשם. **משרד הבינוי והשיכון** קיימת בעיה בהעברת מספרי זהות של תאגידים בכספת הוירטואלית, העניין נמצא בטיפול אגף מערכות מידע של משרד הבינוי והשיכון והמשרד מקווה לפתרון מהיר של הבעיה.
13	השעיית האפשרות של קבלנים להתקשר	במועד הבדיקה (יולי 2021), מבין 20 מקרים שהועברו לאגף החשב הכללי במשרד האוצר, הושעו ארבעה קבלנים על פי נוהל ההשעיה	**משרד הכלכלה והתעשייה -זרוע העבודה** מינהל הבטיחות ישמח לשתף פעולה עם החשכ"ל בהתאם להמלצת המבקר.

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בהסכם עם משרדי הממשלה	בנוגע לבטיחות בעבודה לגבי קבלן מוכר; לגבי שלושה מהם, הוקפאה בהמשך ההשעיה בשל בחינה מחדש של הנוהל. מומלץ כי החשכ"ל יפעל להשלמת בחינת נוהל ההשעיה, כדי ליישמו לגבי הקבלנים המוכרים שעימם מתקשרת המדינה. עוד מומלץ כי לאחר השלמת הבחינה כאמור, משרדי האוצר, הבינוי והפנים, זרוע העבודה, רשות החברות הממשלתיות ונציגי השלטון המקומי יבחנו אפשרות לגיבוש הסדר דומה לנוהל ההשעיה בכפוף לכל דין, שיהיה רלוונטי לכלל החברות הממשלתיות, הרשויות המקומיות והתאגידים שלהן, לפי העניין, המתקשרים עם קבלנים.	**משרד הבינוי והשיכון** הנושא אינו באחריות המשרד אלא באחריות החשכ"ל במשרד האוצר. **משרד הפנים** העסקת קבלנים במשרד הינה רק מתוך מאגר הקבלנים הממשלתי. פרט לעובדה שקבלן מחויב להעביר למשרד ביטוח לפני תחילת עבודה, ידוע למשרד שכדי להירשם במאגר הקבלנים הממשלתי, הקבלנים עוברים בחינות קפדניות כולל בנושא הבטיחות. ככל שהמשרד יקבל הנחיות ממינהל הדיור הממשלתי בנושא, כמובן שהוא יפעל בהתאם. מנהלת אגף נכסים ולוגיסטיקה במשרד, הינה חברה בוועדת אכיפה – מאגר קבלנים ממשלתי, המצויה במשרד האוצר וככל שהחשכ"ל ייזמן את השותפים לדיונים בשינוי הנוהל, המשרד ישמח להצטרף ולהביע את עמדתו. **רשות החברות הממשלתיות** הרשות תומכת בהמלצת המבקר ותשמח לקיים שיח עם הגורמים השונים לצורך בחינת גיבוש הסדר דומה לנוהל ההשעיה של קבלן בכפוף לכל דין שיהיה רלוונטי גם עבור החברות ממשלתיות. יודגש כי סמכותה של הרשות בעניין זה הינה מכח הוראות סעיף 54(4) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה –1975 במסגרת תפקידה לייעץ ולסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן. כמו כן, יצויין כי בחודש ינואר 2020 פרסמה הרשות את חוזר 2020-13-1 בדבר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" במטרה למסד בחברות הממשלתיות תרבות ניהול סיכונים איתנה. החוזר מספק מענה שלם ועדכני עבור הנחיות הרשות לחברות הממשלתיות לצורך קיומו של מערך ניהול סיכונים אפקטיבי בחברות

בטיחות העובדים בענף הבנייה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי /ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			תוך התחשבות בשונות הרבה בין החברות הממשלתיות, הבאה לידי ביטוי במאפייניהן, בסביבת פעילותן ובסיכונים השונים הנגזרים ממנה ובחומרת סיכונים אלו. כמו כן, הרשות יזמה הקמת פורום מקצועי של מנהלי סיכונים בחברות הממשלתיות אשר במסגרתו נחשפים מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות לסוגיות מקצועיות שונות. בכוונת הרשות להציג בפני מנהלי הסיכונים בחברות הממשלתיות במפגש הפורום העתידי הרצאה ייעודית בנושא ניהול סיכוני בטיחות ולצורך כך הרשות התקשרה עם מרצה המומחה בתחום זה.

המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	אסירים קשישים וחולים כרוניים	עלה כי אגף הקשישים עבר שיפוץ בשנת 2016, ובמסגרת זאת הונגשו תאי הכליאה לכלואים עם מוגבלות. כמו כן הותקנו לחצני מצוקה בתאים כדי לאפשר לאסירים לקרוא לסוהר אם אינם חשים בטוב. עם זאת נמצא כי מרפאת בית הסוהר מעשיהו מרוחקת מהאגף, המעברים במרפאה צרים, וחדר הרופא אינו נגיש לכלואים המתניידים באמצעות כיסא גלגלים. נכון ליוני 2021, השיפוץ במרפאה טרם הסתיים.	**שירות בתי הסוהר** מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים במחוז מרכז עולה כי במרפאת המשנה באגף הקשישים ישנו תקן של רופא וחובש אשר בודקים את האסירים עפ"י הצורך ובמסדרים יומיים. לאחר שעות העבודה ובמידת הצורך, מוזעק חובש מהמרפאה הראשית של הביס"ר אשר נמצאת בסמיכות לאגף. עוד צוין כי שיפוץ מרפאת הביס"ר שמתבצע ע"י היחידה, התארך והתעכב בשל התפרצות מחודשת של הקורונה. נכון לעת הזו שיפוץ המרפאה נמצא בשלבי סיום והצפי לסיום כלל העבודות, לרבות עבודות טכנולוגיות, הינו עד סוף מאי 2022. לגבי הנגשת המרפאה לחולים המתניידים בעזרת כיסא גלגלים, הובהר כי הנושא נמצא בתהליכי עבודה והצפי להנגשת המרפאה הינו סוף שנת 2022.
2	תוכנית לטיפול באסירים קשישים או חולים כרוניים	בראשית נובמבר 2020 הציג הצוות לרא"ג האסיר את המלצתו להקים ביס"ר נפרד לאסירים קשישים. עלה כי הנחיותיו של רא"ג האסיר דאז מנובמבר 2020 לא בוצעו: לא הוכן תחשיב של עלות החזקת אסיר קשיש לעומת אסיר רגיל, לא הופץ נוהל להחזקת קשישים, לא הוכנה תוכנית שיקום ייחודית המותאמת לקשישים, ועבודת המטה בעניין זה הופסקה בלי שנבחרה חלופה מועדפת. מומלץ כי שב"ס יסיים את עבודת המטה משנת 2020 ויגבש תוכנית מותאמת לשינוי שחל בהרכב אוכלוסיית האסירים, בגיל האסירים ובמצבם הרפואי. כן מומלץ לבחון את התאמתם של מתקני הכליאה ומתקני הרפואה לאוכלוסייה זו, ולקבוע את תנאי המאסר של אוכלוסייה זו ואת דרכי הטיפול בה בהתאם לכך.	**שירות בתי הסוהר** כיוונים לתכנית להקמת ביס"ר ייעודי לקשישים, הוגשו ע"י מערך הרפואה. הנושא יטופל במסגרת תכנית העבודה של שב"ס עפ"י סדר עדיפויות. צוין כי הנושא לא נכלל בתכנית העבודה של שב"ס לשנת 2022.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	הצוות הרפואי - מערך החובשים	הועלה כי שב"ס עומד במפתח שנקבע בכל מתקני הכליאה, וכי בסוף שנת 2020 היו בשב"ס 180 משרות של חובשי משמרת, מהן 177 מאוישות. בתהליך קביעת מפתח תקינה לחובשים בהתאם לסוג מתקן הכליאה,שב"ס לא התייחס למאפיינים הייחודיים של הכלואים, ובעיקר לא למאפיינים של אוכלוסיות החולים הכרוניים והקשישים, ולא ביצע סקר לבחינת הצרכים בכל מתקני הכליאה, כפי שהומלץ בדוח הקודם. מוצע לשב"ס לבחון תיקונים במפתח התקינה, כך שהפרמטרים הנוספים שהציג, המשפיעים באופן ישיר על העומסים במרפאות, יבואו לידי ביטוי. עוד מוצע לשב"ס לבצע סקר לבחינת הצרכים בכלל מתקני הכליאה, כפי שהומלץ בדוח הקודם.	**שירות בתי הסוהר** מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים באגף האסיר וחלופות הכליאה עולה כי המודל שהוצע ע"י קרפ"ר ב- 2015, הדגיש את הנקודות הבאות: יחידת היסוד בשירות בתי הסוהר הינה בית סוהר עם תקן כליאה עד 500 כלואים והשלד הרפואי המותאם ליחידת יסוד כזו יכלול מנהל מרפאה, סגן מנהל מרפאה ושלושה חובשי משמרת. על יחידת היסוד יש להוסיף כ"א נוסף בהתאם לפרמטרים הבאים: עומס רפואי (חולים כרוניים, מקבלי תחליפי סם וכד'); בתי מעצר- מבוטא בעומסי קליטות; מעברים; אגפי הפרדה; תקורה; תקן כליאה במדרגות של 500, 1000, 1500, 2000 כלואים- אשר יבוטאו ב 3 חובשי משמרת נוספים בכל מדרגת כליאה. צוין כי התוספות אינן מבוצעות באופן אוטומטי, וכל מקרה נשקל לגופו. עוד נמסר כי ההערות השונות לובנו בדיונים מול חטיבת תכנון אשר ביצעה בעקבותיהם עדכונים נקודתיים במפתח התקינה. הובהר כי תיקונים במפתח התקינה הועברו לחטיבת תכנון והנושא נמצא בבחינה.
4	הצוות הרפואי - אחראי מרפאה	מלבד קורס מנהלי מרפאות, נדרשים מנהלי המרפאות להשתתף בהשתלמות של חמישה ימים בשנה בנושאים הרלוונטיים.בשנת 2019 השתתפו מנהלי המרפאות בהשתלמויות של חמישה ימים כנדרש. בשנת 2020 בוטלו ההשתלמויות בשל מגפת הקורונה. תוכנית ההשתלמויות לשנת 2021 אושרה, אך ההשתלמויות הופסקו בשל מגפת הקורונה. מוצע למערך הרפואה לבחון את האפשרות להוסיף לצוותי הרפואה השתלמויות עיוניות המתאימות לכך, באמצעות הדרכות מקוונות, לצד התרגולים וההתנסויות המעשיות.	**שירות בתי הסוהר** התייחסות שב"ס לליקוי כפי שהובא בדוח הביקורת בשנת 2021: החלו להיערך השתלמויות רפואיות עפ"י תכנית ההדרכה (ACLS לרופאי שיניים וסייעות, השתלמויות רענון לחובשים), התכנית הופסקה בשל ההתמודדות עם התפשטות מגיפת הקורונה. עוד צוין כי תכנית ההשתלמות אשר אושרה ותוקצבה תבוצע בהתאם להנחיות התו הירוק. התייחסות שב"ס להמלצה שהובאה בדו"ח הביקורת- מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים באגף האסיר וחלופות הכליאה עולה כדלקמן: מערך הרפואה משתמש בהדרכות מקוונות לצורך ביצוע השתלמויות והדרכה שוטפת. להלן מדגם מייצג: פסיכיאטריה: אובדנות, סטיות מיניות, התמודדות עם הפרעות נפשיות בכלא, התמודדות עם הפרעות אישיות בכלא.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רפואה כללית: טיפול ב- HCV, מתן רישיון לקנביס רפואי, אוסטאופורוזיס, מחלת ריאות כרונית, טיפולים חדשים בהשמנת יתר, קוצר נשימה. נרקולוגיה: מתן רישיון לקנביס רפואי. - שיניים: מחלות חניכיים, טיפול בחולים בסיכון, בצוע שחזורי קומפוזיט אחוריים. עוד צוין כי תוכנית ההדרכה וההשתלמויות לשנת 2022 מיושמת ובעת הזו עומד להסתיים קורס חובשים בו השתתפו 32 חובשים מכלל המחוזות.
5	מערך הרפואה - חובשי עתודה	נמצא כי קצין החובשים הארצי עוקב אחר שיבוץ חובשי העתודה במרפאות מתקני הכליאה. ואולם כבר בדצמבר 2014 כתב קרפ"ר לסגן נציב שב"ס דאז כי קיים קושי לממש את הנוהל לגבי הצבת חובשי עתודה במשמרות במרפאות היחידות, וכי הנוהל אינו מתקיים עקב דרישת מפקדי מתקני הכליאה לשבץ חובשי עתודה למשימות ביטחון. בינואר 2016 שב והעלה קצין חובשים ארצי את הסוגיה לפני סגן הנציבה. מוצע לשב"ס לתקף את הנוהל בנושא, ובכלל זה בנוגע לתקינת חובשי העתודה.	**שירות בתי הסוהר** מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים באגף האסיר וחלופות הכליאה עולה כי, קיים קושי בתחום הבטחון המקשה על שיבוץ חובשי עתודה במרפאות לצורך שמירת כשירות, מאחר ועבור כל חובש עתודה שמגיע למרפאה נדרש חובש אשר יחליפו כסוהר ביטחון. עדיין לא נמצא מענה ראוי בחלק מהיחידות. עוד צוין כי גורמי הרפואה המחוזיים פועלים באופן שוטף אל מול גורמי הפיקוד ביחידות ובמחוזות על מנת ליתן מענה נדרש כללי ופרטני. עבודת מטה בענף חו"פ תיקפה את הצורך במספר חובשי העתודה הנדרש ביחידות. ההצעה אושרה ע"י קרפ"ר ועוגנה בנוהל "שמירת כשירות מקצועית לסגל הפרא-רפואי ביחידות שב"ס". הנוהל עודכן ופורסם ב- 15.2.22.
6	חובשי עתודה	בשנים 2018 - 2020 שב"ס לא שיבץ בממוצע 62 חובשי עתודה (מ-111 בממוצע) למשמרות במרפאות מתקני הכליאה כדי לשמור על כשירותם המקצועית בהתאם לנוהל הפנימי. עם זאת ניכרת מגמת שיפור: בשנת 2018 כ-78% מחובשי העתודה לא שובצו למשמרות במרפאות בתדירות הנדרשת של משמרת אחת בחודש לפחות, בשנת 2019 כ-44% ובשנת 2020 כ-40% לא שובצו למשמרות כנדרש.	**שירות בתי הסוהר** מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים באגף האסיר וחלופות הכליאה עולה כי לא נערכו קורסים להכשרת חובשים בשנים 2019-2020 ולכן מספרם הכולל של חובשי העתודה ירד בשנים אלו. בשנת 2020 תוכננו שלושה מחזורים של קורסי חובשים אשר לא בוצעו עקב התמודדות עם התפשטות מגיפת הקורונה. בשנת 2021 נערך

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עוד עולה מהנתונים כי בשנים 2018 - 2020, במתקני הכליאה, למעט במתקן כליאה אחד, לא היו תשעה חובשי עתודה, כנדרש בנוהל שב"ס. זאת ועוד, מספרם הכולל של חובשי העתודה הלך וירד בין השנים 2018 ל-2020 מ-132 ל-95. על שב"ס להכשיר סוהרים נוספים שישמשו חובשי עתודה בהתאם לנהלים התקפים, ולהסדיר את הצבתם במשמרת במרפאה פעם בחודש. כמו כן, מוצע לשב"ס לתקף את הנוהל בנושא, ובכלל זה בנוגע לתקינת חובשי העתודה.	קורס חובשים שבו השתתפו והוסמכו 30 סוהרים. עוד צוין כי ביצוע קורס נוסף נדחה עקב מגיפת הקורונה. הודגש כי חרף הבעיה שהוצגה לעיל, קיים תהליך שיפור מתמיד וצמצום הפער לאורך השנים. כאמור, ההצעה עוגנה בנוהל "שמירת כשירות מקצועית לסגל הפרא-רפואי ביחידות שב"ס" שפורסם ב- 15.2.22. עוד צוין כי תקינת חובשי עתודה בהתאם לתקן כליאה חדש של 4.5 מ"ר לאסיר הינה: עד 300 חובש עתודה אחד במשמרת; 300-600 שני חובשי עתודה במשמרת, 600-900 שלושה חובשי עתודה במשמרת, מעל 900 ארבעה חובשי עתודה במשמרת. עוד הובהר כי תקן חובשי העתודה החדש עומד על 207. עם סיום קורס החובשים הנוכחי (שנערך ברבעון הראשון של שנת 2022), תעמוד מצבת חובשי העתודה על 158 חובשים (פער של 49 חובשים). קורס חובשים נוסף (30 חובשים) עתיד להיפתח בחציון שני של שנת העבודה 2022. הפער יצומצם בהתאם לקורסי החובשים שייערכו.
7	מערך הרופאים - משרות רופאים שאינן מאוישות	עולה כי 17.25 משרות רופאים (שהן כ-23%) לא אוישו, וכי הפער בין התקן ובין המצבה העמיק, לעומת הפער שנמצא בביקורת הקודמת.	**שירות בתי הסוהר** מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים באגף האסיר וחלופות הכליאה עולה כי על-מנת להשלים את הפערים, מועסקים ביחידות רופאים בשירותים קנויים. בנוסף, הגורמים הרלוונטיים באגף משאבי אנוש פועלים לאיתור וגיוס רופאים באופן שוטף. בשנת 2021 גויסו שבעה רופאים. בשנת 2022 טרם גויסו בפועל רופאים, יחד עם זאת שני רופאים כבר סוכמו לגיוס, הראשון ב-23/03/2022 והשנייה לתאריך 01/05/2022. פרט לשני הרופאים הנ"ל נמצאים עוד ששה מועמדים בהליכי מיון.
8	מערך הרופאים - השתלמויות ועדכונים מקצועיים	בשנים 2019 ו-2020 תוכננו לרופאים 16 מפגשים בבית חולים, של ארבע שעות כל אחד. ארבעה מהמפגשים התקיימו כמתוכנן, אולם המפגשים הופסקו בשל התפרצות	**שירות בתי הסוהר** השתלמויות מקצועיות מועברות בכל שנה לאחר שמאושרת תכנית הדרכה וניתן תקציב המיועד לכך. כאמור לשנת 2022, תוקצבו כלל

המערך הרפואי לטיפול בכלואים בשירות בתי הסוהר

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מגפת הקורונה. ההשתלמויות המתוכננות לרופאים לשנת 2021 אושרו, אולם טרם התקבל עבורן תקציב, ובמועד סיום הביקורת, ביוני 2021, הן טרם בוצעו. עוד נמצא כי שב"ס אינו מממן לרופאיו מינויים לכתבי עת במרשתת (אינטרנט) המיועדים לעדכונם ולשמירה על כשירותם. מוצע לשב"ס להקפיד לקיים השתלמויות מקצועיות לרופאים. אם לא ניתן לבצע השתלמויות באמצעות מפגשים, על שב"ס לשקול לקיים גם מפגשים מקוונים כדי לשמור על כשירותם המקצועית של הרופאים. מומלץ כי שב"ס ירכוש כתבי עת רפואיים מובילים במרשתת לצורך שמירה על עדכון הרופאים במחקרים חדשים ובמתחדש בעולם הרפואה.	ההשתלמויות. במסגרת ההכשרות המקצועיות ומתקיימים גם מפגשים מקוונים. מנוי למאגרי מידע רפואיים- מנוי למערכת Micromedics, חודש בשב"ס לשימוש סגלי הרפואה. מערכת UpToDate- שב"ס נמצא בהליך מו"מ מול הספק.
9	מערך הרפואה - רפואת מומחים - רפואה מרחוק	שב"ס מגבש פיילוט לשדרוג מערך הרפואה מרחוק, בשיתוף משרד הבריאות, שיאפשר התקשרות עם רופא מומחה שלא תצריך את הגעתו לשב"ס, אלא תוכל להתבצע כשהוא בבית החולים. מוצע ששב"ס ישלים את הפיילוט בשיתוף משרד הבריאות לשדרוג מערך הרפואה מרחוק, ועל פי תוצאותיו יקדם עמו קביעת נהלים בנושא.	**שירות בתי הסוהר** השימוש הנעשה כיום בטלה-רפואה נעשה מתוך מתקני שב"ס ומעוגן במסגרת נהלי מרפאות המומחים. הפיילוט עם משרד הבריאות לשדרוג מערך הטלה-רפואה, כך שיבוצע מתוך בתי החולים, הושלם ובעת הזו מתנהל מו"מ מול משרד הבריאות לתמחור השירות. לנושא זה מגובשים נהלים משותפים עם משרד הבריאות ובתי החולים. לאור האמור יודגש כי אין צורך בכתיבת נוהל פנימי של שב"ס.
10	מערך הרופאים - גיוס רופאים מומחים לשב"ס	בתוכנית הארגון מחדש במערך הרפואה בשב"ס צוינו המחסור במספר הרופאים העומדים לרשות שב"ס לטיפול באסירים והקושי בגיוס של רופאים בכלל ורופאים מומחים בפרט. בשנת 2020 הועסקו במרפאות שב"ס בבתי הסוהר 43 רופאים רק שלושה מהם רופאים מומחים: שניים מומחים ברפואה פנימית, ואחת מומחית ברפואת משפחה. עוד עולה מנתוני שב"ס כי במועד סיום הביקורת 21 רופאים עברו את	**שירות בתי הסוהר** גיוס רופאים מומחים- כפי שצוין בביקורת, התכנית הועברה למשרד לבט"פ והוצגה למשרד האוצר. במסגרת סיכום גג שכר שנחתם בספטמבר 2021 ,סוכם כי יבחן קידום סיכום בינמשרדי בנושא העסקת רופאים בשב"ס. בחודשים האחרונים התקיימו דיונים מול אגף שכר באוצר לקידום הנושא, במסגרתם הציג קרפ"ר שב"ס את המצב הקיים וגובשה תוכנית להעסקת רופאים מומחים בשב"ס , טיוטת הסיכום נשלחה

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		גיל הפרישה הנהוג בשב"ס העומד על 57 (50% מהרופאים המועסקים). בשנת 2019 העביר שב"ס לממונה על השכר תוכנית להכשרה ולעידוד גיוס של מומחים ברפואת משפחה לשב"ס. מומלץ שהממונה על השכר ישלים את בחינת התוכנית האמורה כדי לסייע לשב"ס לגייס רופאים מומחים לשורותיו.	להתייחסות נציגי אגף השכר. הדיונים מול אגף השכר לקידום הנושא נמשכים.
11	מערך הרופאים - גיוס רופאים מומחים לשב"ס	בתוכנית הארגון מחדש במערך הרפואה בשב"ס צוינו המחסור במספר הרופאים העומדים לרשות שב"ס לטיפול באסירים והקושי בגיוס של רופאים בכלל ורופאים מומחים בפרט. בשנת 2017 החל מערך הרפואה לגבש תוכנית תמריצים כדי לגייס רופאים מומחים ורופאים שאינם בעלי תואר מומחה לשורות שב"ס, והציג אותה לממונה על השכר. במועד סיום ביקורת המעקב, 40 מ-43 הרופאים המועסקים במרפאות שבמתקני הכליאה, הם רופאים שאינם בעלי תואר מומחה. נוכח מציאות זו, בצירוף העובדה שמחצית רופאי שב"ס עברו את גיל הפרישה הנהוג בשב"ס (57), על משרד הבט"פ והממונה על השכר לפעול בשיתוף פעולה עם שב"ס כדי להפעיל תוכנית מתאימה לגיוס רופאים לשורותיו.	**המשרד לביטחון פנים** המשרד מעדכן , כי לפני כשנה פנה המשרד לבט"פ לממונה על השכר בבקשה לחדש את השיח המקצועי בנושא. הפניות בוצעו בתקופת הקורונה, ולא הבשילו לכדי טיפול ממשי בנושא. בהמשך לסיכום גג שכר המשרד לבט"פ יחדש את הטיפול בנושאים העומדים על הפרק מול הממונה על השכר, ונושא זה בכללם.
12	פסיכיאטריה בשב"ס - מענה לאשפוז פסיכיאטרי של נשים וקטינים בשב"ס:	נמצא כי אין במב"ן מחלקות ייעודיות לנשים ולבני נוער הזקוקים לאשפוז פסיכיאטרי. על משרד הבריאות לבחון את האפשרות לתת מענה במסגרת מב"ן לנשים ולבני נוער הכלואים בשב"ס וזקוקים לאשפוז פסיכיאטרי. מומלץ כי משרד הבריאות, בשיתוף שב"ס, יפעל למפות את מספר הנשים ובני הנוער הכלואים שנזקקו לאשפוז פסיכיאטרי בשנים האחרונות, ולאור מידע זה יבחן מהי חלופת האשפוז המיטבית אשר תיתן מענה לצורכיהם הייחודיים של אוכלוסיות אלו.	**משרד הבריאות** לגבי מיטות ייעודיות לנשים אין למשרד הבריאות התנגדות לכך שבתוך המחלקות הקיימות יוקצו מיטות ייעודיות לנשים שניתן להפעילם בעת הצורך.לגבי נוער הנושא דורש דיון מקיף בגלל הקושי בהקמת מיטות אשפוז בודדות בכלא של נוער והבטחת טיפול מקצועי לעומת הסיכונים והדרישות של ביטחון בטיפולם במיטות ייעודיות במחלקות פסיכיאטריות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שירות בתי הסוהר מב"ן הינו שלוחה של בית החולים הפסיכיאטרי בבאר יעקב המנוהל ע"י משרד הבריאות והנושא חוסה תחת אחריותו. בהתייחס להמלצת הביקורת, עולה כי, מערך הרפואה הגיש הצעה בנושא זה. עוד צוין כי בעת הנוכחית, ככל שקיים צורך באשפוז נשים או נוער, המענה ניתן במסגרת בתי החולים הפסיכיאטרים. עוד הובהר כי שב"ס יפעל בהתאם ולאור הנחיות משרד הבריאות בהתאם לנדרש ולצורך.
13	פסיכיאטריה בשב"ס - הסתכלות פסיכיאטרית על עצורים לצורך אבחון	במועד סיום הביקורת, הפיילוט שתוכנן להקמת מחלקה ייעודית בבית חולים פסיכיאטרי בבאר שבע טרם החל. כמו כן, לא נבחרה חלופה לגבי הסתכלות רופא פסיכיאטר על עצורים מבין החלופות שנבחנו לשם ייעול התהליך. מומלץ כי משרדי הבריאות ובט"פ, בשיתוף שב"ס, ישלימו את עבודת המטה לבחינת החלופות לביצוע הסתכלות רופא פסיכיאטר על עצורים, תוך שמירה על איזון בין הצרכים הרפואיים ובין דרישות הביטחון המחויבות, ויפעלו ליישום החלופה שתיבחר על ידיהם.	**המשרד לביטחון פנים** כמפורט בדוח הביקורת , המשרד לבט"פ מצוי בקשר שוטף עם כל הגורמים הרלוונטיים על מנת לקדם את הנושא. המשרד מציין, כי הגורמים המקצועיים במשרד הבריאות התחלפו והעמ"ט הופסקה, הטיפול בנושא יחודש ע"י מנכ"ל המשרד לביטחון פנים מול מנכ"ל משרד הבריאות. **משרד הבריאות** הפיילוט בבאר שבע לא התקדם ולא יצא לפועל בשל דרישות מבניות מרחיקות לכת של השב"ס. לא ניתן להסכים להפיכת בית חולים לכלא וגם לעמוד בהוצאות הגבוהות הכרוכות בשינויים המבניים. בכל הדיונים עד כה לא הגיעו הצדדים להסכמות בין הדרישות של שב"ס, יחידת נחשון והמשטרה לתנאים של מניעת בריחה לעומת התנאים המקובלים על ידי משרד הבריאות לצורך אבחון וטיפול מקצועי. המשרד הגיע בעבר לסיכומים לגבי תנאים מקובלים אולם לאחר שמשרד הבריאות ביצע את המסוכם (בית חולים כפר שאול), שוב הועלתה טענה לגבי אי כשירות המתקן על ידי אחד מגורמי אכיפת החוק. קיימת תכנית של חטיבת בתי החולים המכוונת לקדם הקמת שלוש מחלקות בשלושה בתי חולים שונים להסתכלויות באשפוז ולצדם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מרכזים להסתכלות אמבולטורית. מדובר במחלקות ברמת ביטחון מוגבר אך לא של מתקני כליאה שכפי שנאמר, אינם תואמים את התנאים לביצוע חוות דעת/הסתכלות מקיפה ומקצועית. כל מענה אחר ראוי שיהיה ביוזמת ואחריות של המשרד לביטחון פנים בשיתוף עם משרד המשפטים שהוא המזמין/דורש של חוות הדעת לעצורים תוך לקיחה בחשבון של הביטים מקצועיים מטעם משרד הבריאות. **שירות בתי הסוהר** שב"ס מעוניין לקדם פרויקט מחלקה פסיכיאטרית ייעודית שייעל את התהליך תוך מתן מענה ושמירה על איזון בין הדרישה הרפואית לדרישות הביטחון. החלו תהליכים במשותף עם משרד הבריאות להקמת מתחם ייעודי- במתחם בית חולים פסיכיאטרי בבאר שבע נעשה תהליך אפיון דמ"צ להתאמות הנדרשות, לרבות אומדן תקציבי לשינויים מבניים. בעת הזו המהלך עדיין לא צלח בשל העובדה כי הוא הוקפא ע"י משרד הבריאות. עוד צוין כי הגורמים הרלוונטיים נמצאים בקשר עם משרד הבריאות לקידום פיילוט משותף לפחות באחד מבתי החולים הפסיכיאטרים בשלב ראשון. הודגש כי שב"ס עשה ועושה מאמץ לקידום הנושא, אך כאמור אין הדבר תלוי אך במאמצי שב"ס. הגורמים הרלוונטיים הביעו תקווה כי בעתיד הלא רחוק, כלל הגורמים, לרבות המשרד לביטחון הפנים, משרד הבריאות, אגף הפסיכיאטריה במשרד הבריאות ועוד, ירתמו לחדש את המאמץ למציאת פתרון הולם ויעיל.
14	הטיפול הרפואי בעצורים ואסירים עד שנה - מימון טיפול רפואי	אין בידי שב"ס מידע על כלל התשלומים שהוא משלם עבור טיפולים רפואיים לכלואים לתקופה של עד שנה, והוא משלם עבור טיפולים אלה אף שהוא לא אמור לשאת בתשלומים עבורם על פי תקנות ביטוח בריאות ממלכתי. כך, למשל, שב"ס משלם עבור טיפולים של כלואים עד שנה דרישות תשלום הנמוכות מ-500 ש"ח, בהתאם להנחיית קרפ"ר. עוד	**שירות בתי הסוהר** ממשק בין שב"ס לביטוח לאומי עדיין לא הושלם. עם השלמתו, הממשק יקל על שב"ס לדרוש את הכסף המגיע לו מקופות החולים בגין טיפולים רפואיים לעצורים ושפוטים שנעשו בשנה הראשונה למשמורת. בנושא זה נדרשת מערכת ממוחשבת אשר תתמוך בתהליכי העבודה. הקמת מערכת לבקרת החשבוניות הרפואיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נמצא כי ממשקי ההתחשבנות והעברת המידע בין שב"ס ובין בטל"א והמוסדות הרפואיים לוקים בחסר. בשנים 2014 - 2020 קיבל שב"ס החזר על סך של למעלה מ-6.5 מיליון ש"ח הודות לבדיקה ידנית של חשבוניות, שהוגשו לשב"ס לתשלום עבור טיפולים רפואיים שנתנו מוסדות רפואיים לכלואים בשנתם הראשונה בשב"ס ואשר ההוצאות בגינם אמורות להיות משולמות על ידי קופות החולים. בדיקה ידנית של אלפי חשבוניות בשנה אינה סבירה בעידן של טכנולוגיה מתקדמת ועלולה להוביל לתקלות וטעויות. מוצע כי שב"ס יבחן פיתוח מִחשובי שיאפשר בדיקה ממוכנת אוטומטית של סטטוס הכלוא לעניין מימון ההוצאות הרפואיות, וייתן חיווי על כך עם הזנת החשבונית שהתקבלה מהמוסד הרפואי למערכת. עוד מומלץ ליצור ממשק ממוחשב מול המוסדות הרפואיים לקבלת החשבוניות באופן מקוון. ממשק כזה יאפשר לשב"ס לבחון את דרישות התשלום המוגשות לו באופן ממוכן.	נמצאת בתוכנית העבודה לשנת 2023. בקרת החשבוניות מכילה שני נדבכים עיקריים: מקור המימון – שב"ס או קופ"ח של האסיר- קל יחסית ליישום אוטומטי. ההלימה בין התשלום המבוקש לטיפול הרפואי שהוזמן – לעיתים נדרשת בקרה מקצועית רפואית שתאשר את ההלימה בין הטיפול לתשלום. כך שכנראה לא נוכל לייתר לגמרי את המעורבות המקצועית אולם נוכל להפחית אותה למינימום ע"י הקמת תהליך עבודה חכם וסביבת עבודה ידידותית ויעילה. עוד עולה כי אושרה להקמה מערכת לניהול מעבדות אשר אמורה לבקר ולצמצם את מספר שורות החשבוניות, ובכך לשפר משמעותית את יכולת הבקרה אחר החשבוניות הרפואיות, ולהוות תשתית מיטבית למערכת ייעודית בנושא.
15	הטיפול הרפואי בעצורים ואסירים עד שנה - ממשק ממוחשב עם בטל"א	פעם בחודש מעביר שב"ס באמצעות ממשק ממוחשב אל המוסד לביטוח לאומי קובץ ובו פרטי כל הכלואים המוחזקים על ידיו, ובהם גם אסירים ועצורים עד שנה. המוסד לביטוח לאומי מעביר מידע אל קופות החולים על מי שנגרע מאוכלוסיית המבוטחים בביטוח בריאות ממלכתי. עלה כי בהסכם שנחתם בין בטל"א לשב"ס לא נקבע לוח זמנים לשדרוג הממשק הממוחשב להעברת נתונים על כלואים המוחזקים על ידי שב"ס. שדרוג ממשק זה עשוי להעלות את רמת הדיוק של המידע המועבר בין הגופים ולמנוע רישומים שגויים. נוכח ההשפעות הכספיות של רישום שגוי והפגיעה הפוטנציאלית במתן שירות רפואי מהיר ויעיל לכלואים לפרק זמן של עד שנה אחת, מוצע לשב"ס ולבטל"א להשלים את יצירת הממשק הממוחשב המשודרג. עם הפעלת הממשק	**שירות בתי הסוהר** להלן אבני הדרך המרכזיות בהן מינהל טכנולוגיות היה שותף בתהליך : 27.4.21- השלמת החוזה בין הארגונים; 10.5.21- התנעת האפיון בין שני הארגונים; 14.7.21- העברה תקציבית מבטל"א לשב"ס – התנאי למעבר לשלב הביצוע. עוד עולה כי במהלך העבודה המשותפת ליישום הממשק היו מספר אי הסכמות טכניות בין שב"ס לבטל"א. ב-15.8.21 הושגו הבנות ובטל"א שלחו את האפיון המתוקן. המוסד לביטוח לאומי ביצע שינויים רבים למול הסיכומים ומול מסמך האפיון. נכון למרץ 2022, הממשק הממוחשב מוכן למעשה והוא צפוי לעלות לאוויר בימים אלו.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הממוחשב, על שב"ס ובטל"א לבצע בקרות עיתיות לאיתור רישומים שגויים כדי שלא ייגרעו מרשימת המבוטחים של קופות החולים עצורים ואסירים המוחזקים בשב"ס לתקופה קצרה משנה אחת.	לעניין הבקרות- צוין ע"י הגורמים הרלוונטיים באגף האסיר כי, עם הפעלת הממשק ובהתאם לצורך, תיערכנה בקרות רלוונטיות לרבות לאיתור רישומים שגויים כמוצע בהמלצה.
16	מבני מרפאות בבתי סוהר ובבתי מעצר	לפי עמדת שב"ס, ב-16 מ-30 מרפאות נדרש לבצע שיפוץ או התאמת נגישות לאנשים עם מוגבלות, ובארבע מרפאות לפחות יש רטיבות. יצוין כי אחת המרפאות שאינה נגישה היא מרפאת בימ"ר קישון, שצוינה גם בביקורת הקודמת בהקשר זה. נמצא כי המרפאה עדיין לא שופצה ולא הונגשה, יש בה רטיבות, והחדרים קטנים ואין בהם חלונות. יודגש כי אי-הנגשת מרפאות אינה עולה בקנה אחד עם דרישת חוק הנגישות על שב"ס לפעול להכנת תוכנית סדורה לשיפוץ מבני המרפאות, כדי שיהיה ניתן לספק בהם טיפול רפואי בתנאים פיזיים וסניטריים הולמים, וכן לדאוג להנגשתם לאנשים עם מוגבלות בהתאם לחוק הנגישות.	**שירות בתי הסוהר** מחלקת בינוי פועלת לטיפול ברטיבות במרפאות כדלהלן: בביס"ר דמון נערך תיקון וטיפול ברטיבות. בביס"ר שטה הגורמים הרלוונטיים מצויים בשלבי תכנון לשינוי מיקום המרפאה. בבימ"ר קישון- נערך טיפול בסוגיית הרטיבות. בנוגע למרפאה בביס"ר נפחא, צוין כי במסגרת פרויקט פינוי בינוי בביס"ר, המרפאה נהרסה והוקמה מרפאה זמנית, בעתיד תוקם מרפאה חדשה. בבימ"ר הדרים הליקויים יטופלו במועד שייקבע בתר"ש. עוד עולה מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים בחטיבת הלוגיסטיקה בנוגע לשיפוץ מרפאות והנגשתן כדלקמן: א. שיפוץ מרפאות- בביס"ר איילון ישנה תכנית וביצועה מתוכנן בשנת 2022. בעת הזו נמצאים בהערכות לתחילת העבודות. בביס"ר מעשיהו מבוצע שיפוץ מקומי שנמצא בשלהי הסיום וכן ממשיך הטיפול בהנגשת המרפאה; בביס"ר שקמה ישנה תכנית הכוללת הרחבה, הוגשה בקשה להיתר. בבימ"ר אוה"ק נערך שיפוץ מקומי; בביס"ר רימונים נערך שיפץ ונוספה מרפאת מומחים. עוד צוין כי מועדי שיפוץ מרפאות נוספות ייקבעו בתר"ש. ב. הנגשת מרפאות- נערך סקר, תכנון והאומדן נמצא בשלבי הכנה. כאמור, מח' בינוי מקדמת את הטיפול בנגישות ובהתאם נערך סקר ותכנון נגישות בכל מתקני שב"ס כולל במרפאות. עוד צוין כי האומדן בהכנה, כאשר הביצוע יהיה בהתאם למועד שייקבע בתר"ש. בנוגע לסוגיית השיפוץ, עולה כי בשל העברת תקציב רק לקראת סוף שנת 2021, לא הייתה יכולת לבסס תכנית רב שנתית. יחד עם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			זאת, החל מתכנית עבודה 2023, תערך תכנית סדורה לעניין ככל שיעלה הצורך מהמחוזות ותלוי תקציב.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנת האו"ם לשמירה על המגוון הביולוגי (CBD)	מהנתונים עולה כי לפי דוח ההתקדמות שהגיש המשרד להג"ס לאו"ם, ישראל לא עמדה במרבית היעדים הלאומיים לשמירה על המגוון הביולוגי שהתחייבה אליהם: 14 מבין 19 היעדים הלאומיים (כ-74%) הוגדרו בסטטוס התקדמות שאינה מספקת. ישראל היא בין המדינות המציגות סטטוס התקדמות לא-מספקת במרבית היעדים הלאומיים שהיא עצמה קבעה כדי לעמוד ביעדי אייצ'י, ואינה עומדת בלוחות הזמנים שהתחייבה אליהם במסגרת הדיווח לאמנה. מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד סבור כי תיאור הליקוי איננו מדויק. הסברה: דוח הפאנל הבין ממשלתי לשירותי מערכת אקולוגית של האו"ם (IPBES) קבע כי מדינות העולם יחדיו לא עמדו ברוב היעדים של תכנית העשור של אמנת המגוון הביולוגי. בראייה גלובלית, אין אף מדינה בעולם שהצליחה לעמוד ביעדי אייצ'י. לכן, האמירה לגבי אי עמידה ב-14 מ-19 ביעדי האמנה משקפת מצב עולמי ולא ארצית. זאת ועוד, יש מקרים בהם היעד שהציבה ישראל שאפתני יותר מזה של האמנה ועל-כן אי עמידה בו אין פירושה אי-עמידה ביעד אייצ'י באותו נושא. כך למשל בישראל כ-24% שטח יבשתי מוגן לעומת 17% ביעד אייצ'י 11. על כן, הוצב ע"י ישראל יעד שאפתני יותר, שמתייחס לא רק לכלל השטח המוגן, אלא גם לייצוגיות מספקת בשטחים המוגנים לכלל המערכות האקולוגיות של ישראל (יעד 14 לאומי). באופן עקרוני, ההמלצה מתקבלת. אך הנושא תלוי בקונטקסט הבינלאומי. המשרד להגנת הסביבה הוא מוקד של אמנת המגוון הביולוגי ומשתתף פעיל בדיוני המו"מ הגלובליים של האמנה. במהלך שנת 2022, מתקיים מו"מ בינלאומי של המדינות החתומות על האמנה בכדי לקבוע את היעדים החדשים של האמנה ואת התכנית הגלובלית של 2030. היעדים הגלובליים החדשים עדיין לא הוסכמו והיעדים הישנים (יעדי אייצ'י) אינם תקפים. מעבר להשתתפות הפעילה של המשרד להגנת הסביבה בדיוני המו"מ הבינלאומי, המשרד מתכוון להטמיע את היעדים החדשים של האמנה ואת אבני הדרך לביצוע (ככל שייקבעו) במסגרת תכנית הפעולה הלאומית למגוון הביולוגי של ישראל המתגבשת בימים אלו, תוך התאמתם למציאות הישראלית. המשרד ישמח גם להעמיד לרשות המבקר את התרגום שלו לעברית של היעדים הישראלים, כדי שהמושגים המקצועיים ידויקו יותר. **משרד החקלאות** המשרד משתף פעולה עם משרדי ממשלה נוספים וימשיך כך גם בנושאים הקשורים לדוח זה.
2	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנת האו"ם לשמירה על המגוון הביולוגי (CBD)	עוד עולה מהנתונים שבלוח-2 בדוח, כי בשני נושאים מהותיים - גיוס משאבים כלכליים לצורך יישום היעדים, וחוסן ושיקום המערכות האקולוגיות - ישראל לא הציבה יעדים לאומיים ליישום	**המשרד להגנת הסביבה** ראה תגובה לליקוי 1. ההמלצה מתקבלת, ככל שאמנת המגוון הביולוגי תקבע בתכנית הגלובלית ל2030 כלים כלכליים, משאבים או מקורות תקציב ליישום השמירה על

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות.	המגוון הביולוגי, המשרד יבחן אותם ואת התאמתם למציאות הישראלית ויטמיע אותם בתכנית הלאומית ככל שניתן.
3	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנת האו"ם לשמירה על המגוון הביולוגי (CBD)	יצוין כי שניים מהיעדים בדוח ההתקדמות הוגדרו בסטטוס "בדרך להשגת היעד", למרות שבעת הגשת דוח ההתקדמות, מועד יישומם חלף. מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות.	**המשרד להגנת הסביבה** לדעת המשרד, ליקוי זה אינו מדויק. במסגרת הכנת הדוח התקופתי של ישראל לאמנת המגוון הביולוגי, המשרד להגנת הסביבה בחן את ההתקדמות לאור יעדי אייצ'י שנקבעו בתכנית הגלובלית לשנים 2010-2020, כפי שדרשה האמנה. המשרד להגנת הסביבה הגיש את הדוח התקופתי לאמנה בסוף שנת 2021 על בסיס המידע שנאסף עד לשנת 2019 (כולל) ולפיכך הדיווח על ההתקדמות ביעדים תואם את תקופת היישום (עד סוף 2020). יעד שנקבע לגביו "בדרך להשגת היעד" – משמעותו הישג חלקי בתקופת הדיווח. עקב משבר הקורונה, דיוני האמנה הופסקו בשנתיים האחרונות והמהלך להכנת תכנית גלובלית חדשה לשנת 2030 נעצרו. דיוני האמנה התחדשו רק לאחרונה (מרץ 2022) וכעת מתקיים מו"מ בינלאומי של המדינות החתומות על האמנה בכדי לקבוע את היעדים החדשים במסגרת התכנית הגלובלית ל 2030. היעדים הגלובליים החדשים עדיין לא הוסכמו והיעדים הישנים (יעדי אייצ'י) אינם תקפים. מעבר להשתתפות הפעילה של המשרד להגנת הסביבה בדיוני המו"מ הבינלאומי, המשרד מתכוון להטמיע את היעדים החדשים של האמנה ואת אבני הדרך לביצוע (ככל שייקבעו) במסגרת תכנית הפעולה הלאומית למגוון הביולוגי של ישראל המתגבשת בימים אלו, תוך התאמתם למציאות הישראלית.
4	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנת האו"ם לשמירה על המגוון הביולוגי (CBD)	עלה כי בדוח ההתקדמות ציין המשרד להג"ס כי לא קיים איזון בייצוג המערכות האקולוגיות , וכי ניהול אזורים מוגנים ויצירת מסדרונות אקולוגיים בין האזורים 69 בשטחים המוגנים המוגנים בישראל נמצאים בסטטוס של התקדמות לא מספקת. נוסף על כך, מעיון בעדכון היעדים הלאומיים כפי שהגיש המשרד להג"ס לאו"ם ב-2019 עולה כי 30% מ-23 המערכות האקולוגיות בישראל לא נכללות באזורים המוגנים	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה סבור כי הליקוי מנוסח באופן שגוי. לטעמו, התוכן הנכון הוא: על פי דוח ההתקדמות של המשרד להגנת הסביבה לאמנת המגוון הביולוגי, כשליש מ-23 המערכות האקולוגיות היבשתיות של ישראל אינן מיוצגות באופן מספק, כזה המאפשר תפקוד אקולוגי, בשטחים מוגנים (ולא ש"הן אינן נכללות כלל באזורים מוגנים"). המשרד להגנת הסביבה ורשות הטבע והגנים מודעים לכך שכשליש מהמערכות האקולוגיות היבשתיות בישראל נמצאות בתת ייצוג בשטחים המוגנים (כלומר אינן מיוצגות באופן מספק כזה, המאפשר תפקוד אקולוגי בשטחים מוגנים וכי יש לפעול

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות.	לצורך הכללת שטחים נוספים של מערכות אקולוגיות אלו בשטחים המוגנים. המשרד יחד עם רשות הטבע והגנים פועלים לאיתור והכרזה על שמורות טבע וגנים לאומיים הנמצאים במערכות אקולוגיות בתת ייצוג. המשרד להגנת הסביבה ורט"ג עושים מאמצים להגנת על בתי גידול בתת ייצוג. במרץ 2022 הוכרזו, אחרי תהליך מורכב שנמשך כמה שנים, שש שמורות טבע חדשות באזור המרכז ובמרחב הקרוב אליו: חולות זיקים, נחל חצב, חרבת ג'ממה, נחל זדים ונחל חלילים והגן הלאומי עינות תלם – בתי גידול של חולות מישור החוף, בתי גידול לחים ושטחי בתה. כמו כן, השרה להגנת הסביבה הצטרפה לאחרונה יחד עם כ-100 מדינות ל-3 יוזמות בינלאומיות להגברת מאמצי ההגנה על שטחים יבשתיים וימיים – יוזמת High Ambition Coalition - להגנה על -30% שטחים יבשתיים וימיים גלובליים עד 2030 ו- יוזמת Global Ocean Alliance - להגנה על 30% שטחים יבשתיים וימיים גלובליים עד 2030 . נשיא המדינה דאז רובי ריבלין חתם על הצהרת המנהיגים להגנה שאפתנית של שטחים טבעיים במסגרת Leaders Pledge For Nature בספטמבר 2020. מדובר על יוזמות גלובליות שאינן מחייבות את המדינות, אבל יש בהן כדי לכוון את ישראל לעבר יעד ההגנה ולוחות זמנים – יעד הגנה על 30% מהשטחים בישראל עד 2030. אי לכך, ההמלצה מקובלת.
5	אמנות ונורמות בין-לאומיות	מנתוני התרשימים [תרשים -2 ותרשים -3] עולה כי שיעור איבוד השטחים הטבעיים בישראל ביחס לשטח הכולל של המדינה גבוה פי 8.4 עד 5.5 בהשוואה למדינות האיחוד האירופי ולמדינות ה-OECD וביחס לממוצע העולמי. עוד עולה [מנתוני התרשימים: תרשים -2 ותרשים -3] כי שיעור שטח השמורות הימיות מכלל השטח של המים)מקו החוף ובכלל זה המים הכלכליים(בישראל הוא 07.0% למול הממוצע העולמי שהוא 38.17% נוכח תהליכי הפיתוח המואצים בישראל, מוצע כי המשרד להג"ס, רט"ג ומינהל התכנון האחראים לממשק בין תהליכי הפיתוח לשטחים הטבעיים ולשימוש הנעשה בהם, יפעלו למניעת אובדן השטחים הטבעיים באמצעות יצירת מנגנון איזון בין פיתוח	**המשרד להגנת הסביבה** מדינת ישראל היא בעלת קצב הגידול הדמוגרפי הגבוה ביותר מבין מדינות הOECD ועל כן, לחצי הפיתוח הם גבוהים מאוד, וזאת בשונה ממדינות אחרות החברות בOECD, אשר בחלקן אפילו קיים גידול אוכלוסין שלילי. למרות האמור, המשרד מסכים עם האמירות שיש חשיבות גדולה לשמור על השטחים הפתוחים ועל הגדלת השטחים השמורים במדינת ישראל. מוסדות התכנון הינם הפלטפורמה אשר בה ניתן לאזן בין צרכי הפיתוח לצרכי השימור. המשרד להגנת הסביבה יחד עם שותפים נוספים מקדם את המדיניות של המשרד להגנת הסביבה לצמצם במסגרת הליכי התכנון את הצורך בגריעה מהשטחים הפתוחים לצרכי דיור, פיתוח ותשתיות ובוחן כל העת את החלופות בעלות ההשפעות המעטות ביותר. המשרד פועל מול מינהל התכנון, משרדי ממשלה רלוונטיים וגופי התשתית בכדי למצוא את החלופות הטובות ביותר. המשרד סבור כי ניתן להגיע מול הגופים הרלוונטיים למנגנוני איזון בין פיתוח לשימור קרקע באמצעות בחינת חלופות תוך עיבוי הפיתוח בשטחים שכבר מפותחים כגון

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לשימור קרקע הכולל מערכת כללים ואסדרה בין היתר להגבלת פיתוח בשולי שטחים טבעיים; לעדכון ההגדרות מחייבות של גודל השטח המשמש מסדרון אקולוגי בין שטח טבעי אחד למשנהו, וליצירת מערכת ניהול השטחים הפתוחים ויצירת חלופות לפיתוח על פי הגדרות סיכון כתוצאה מפגיעה אקולוגית בתא שטח מסוים.	אינפיל והתחדשות עירונית. לאור האמור אנו סבורים כי עמידה בהוראות התכניות ברמה הארצית תמא 35 ותמא 1 תיתן את האיזון הנדרש לצורך שמירה על השטחים בעלי חשיבות וערכיות אקולוגית. לכן, מבחינת המשרד קיימים כללים להגבלת פיתוח בשולי שטחים פתוחים במסגרת הכללים החלים במערכת התכנון על הליכי התכנון. במערכת התכנון כבר קיימת מדיניות הקובעת היררכיה של פיתוח – תחילה בתוך העיר, אח"כ בצמידות דופן ושטחים מופרים ורק במקרים שאין ברירה- פיתוח בשטחים הפתוחים. לעניין מסדרונות אקולוגיים – מקודמת היום שכבה תכנונית של תמ"מים ברמה ארצית לצורך שמירה על המסדרונות האקולוגיים. ולכן מבחינת המשרד, אין צורך בהגדרת הגדרות מחייבות של גודל השטח המשמש מסדרון אקולוגי, אלא יש חשיבות גדולה באישור התמ"מים ובשמירה עליהם. המשרד להגנת הסביבה תומך ביצירת מערכת ניהול שטחים פתוחים וחלופות לפיתוח, אך לא ברור מה כוונת המבקר בכך שזה יעשה "על פי הגדרת סיכון כתוצאה מפגיעה אקולוגית בתא שטח מסוים". כבר היום, תהליכי התכנון כוללים שיקולים סביבתיים וכלים המלווים הפעלת השיקולים הסביבתיים הללו כמו תסקיר השפעה על הסביבה והנחיות סביבתיות, כאשר המשרד משמש גם כיועץ הסביבתי בוועדות המחוזיות ובמועצה הארצית. בחינת ההשפעות הסביבתיות, ובכלל ההשפעות האקולוגיות נעשית ככל הניתן בשלבים המוקדמים של התכנון הסטטוטורי – בין היתר באמצעות תסקיר השפעה על הסביבה, סקר אקולוגי וכו'. סוגיות אקולוגיות נידונות במוסדות התכנון. אי לכך, המלצה זו מתקבלת חלקית שכן המשרד סבור שכבר ישנם מגנונים תכנוניים ורגולטוריים הנותנים מענה ברמת המדינה ולא ניתן להחליפם באמצעות הקמת "מערכת ניהול שטחים פתוחים ויצירת חלופות על פי הגדרת סיכון אקולוגי". יש להדגיש כי מערכת התכנון בנויה מהחלטות שמתקבלות במוסד התכנון בכפוף לעקרונות התכנון ולשיקולים נוספים אשר צפים במסגרת הדיונים בתכנית. ישנם הרבה לחצי פיתוח אשר לעיתים גוברים על השיקול של האיזון השומר בין הפתוח לפיתוח, והמשרד חושב כי יש מקום לחזק את האיזונים הללו דווקא בקרב גורמי הפיתוח (כגון רמ"י, משב"ש) אשר לעיתים מובילים את הקולות יחד עם גורמים פוליטיים לחריגה מעקרונות התכנון הארציים המקובלים במסגרת ועדות עוקפות תכנון והליכים עוקפי תכנון כגון ותמ"ל וועדות מיוחדות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנות והסכמים לשמירה על הסביבה הימית	הועלה כי 17 מדינות אשררו את הפרוטוקול המעודכן [הפרוטוקול המעודכן לאזורים מוגנים במיוחד והמגוון הביולוגי בים התיכון, אמנת ברצלונה] , וכי ישראל טרם אשררה אותו כדי לקדם את יישום האחריות הבין-לאומית לשימור האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ולמניעת הזיהום הנובע מהשימוש המוגבר בים של מדינת ישראל, מומלץ כי המשרד להג"ס ירכז את הפעולות הנדרשות ואת הגורמים הרלוונטיים לאמנה, בהם: משרד החקלאות, רט"ג, ומשרד המשפטים, על מנת לאשרר את הפרוטוקולים שישראל לא חתמה עליהם באמנת ברצלונה.	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מתקבלת. אשרור פרוטוקול המעודן לאזורים מוגנים במיוחד (דהיינו שמורות טבע) והמגוון הביולוגי בים התיכון נכלל בתכנית העבודה של המשרד להגנת הסביבה לשנת 2022 וממתין לקבלת חומר מרשות הטבע והגנים. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט בין לאומי)** קידום ההצטרפות לפרוטוקול המעודכן לאזורים מוגנים במיוחד והמגוון הביולוגי בים התיכון (אמנת ברצלונה) הינו בהובלת המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים סייע בעבר ויסייע ככל הנדרש על מנת לקדם הצטרפות לפרוטוקול זה. **רשות הטבע והגנים** בדיקה של היועצת המשפטית של משרד הגנת הסביבה (הג"ס) לפני מספר שנים קבעה, שלא ניתן להצטרף לפרוטוקול זה, מכיוון שאחד הסעיפים דורש כל מדינה לפעול למנוע מינים פולשים בים. בדיקה חוזרת נעשתה לאחרונה (פברואר 2022) וקבעה שלמרות שאין חוק מינים פולשים החקיקה הקיימת נותן מספיק חופש פעולה למשרד להג"ס ולרט"ג לפעול על פי כללי האמנה ושניתן לאשרר את הפרוטוקול. משכך, נקבע בתכנית העבודה של רט"ג והג"ס לאשרר את הפרוטוקול השנה למרות שחוק מינים פולשים היה הדרך הנכונה ביותר לעמוד בכללי הפרוטוקול.
7	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנות והסכמים לשמירה על הסביבה הימית	הועלה כי 15 מבין 21 מדינות אגן הים התיכון אשררו את הפרוטוקול המתוקן בעניין זה [הפרוטוקול המעודכן למניעת זיהום הים התיכון בפסולת המוטלת מאוניות וכלי טייס, אמנת ברצלונה], אך ישראל לא עשתה זאת. כדי לקדם את יישום האחריות הבין-לאומית לשימור האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ולמניעת הזיהום הנובע מהשימוש המוגבר בים של מדינת ישראל, מומלץ כי המשרד להג"ס ירכז את הפעולות הנדרשות ואת הגורמים הרלוונטיים לאמנה, בהם: משרד החקלאות, רט"ג, ומשרד המשפטים, על מנת לאשרר את הפרוטוקולים שישראל לא חתמה עליהם באמנת ברצלונה.	**המשרד להגנת הסביבה** למרות שישראל חתמה על פרוטוקול הטלה (dumping protocol) המקורי משנת 1996 ואשררה אותו, הרי שהפרוטוקול המעודכן משנת 1995 אכן עדיין לא אושרר על ידי ישראל. בניגוד לפרוטוקול המקורי שמתיר הטלת פסולת לים בכפוף לתנאים מסוימים בהיתר, הפרוטוקול המתוקן אוסר על הטלת פסולת לים למעט חריגים. כדי לאשרר את הפרוטוקול המתוקן יש צורך בתיקון תקנות מניעת זיהום הים (הטלת פסולת). הסיבה היא כי פרוטוקול זה אוסר על הטלת תמלחות גם אם מטופלות היטב לים. עד 2006 בישראל זו עדיין הייתה אפשרות מעשית בידי מפעלי תעשייה (ביחוד תעשיית המזון). טיוטת התיקון לתקנות כבר הופצה ב 2018 . הואיל והתיקון כולל גם תיקון של מנגנון ההצמדה של האגרות, יש צורך באישור של וועדת האגרות הבין משרדית. כדי להגיש

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בקשה לאישור וועדת האגרות הבין משרדית צריך אישור מאגף התקציבים וזה טרם ניתן למרות פניות ותזכורות רבות. מעבר לכך, יודגש כי לכל צורך מעשי, ישראל ממלאה את כל דרישות הפרוטוקול החדש, כמעט כלשונן, כך שמבחינה מעשית-סביבתית אין כל קשר בין מה שנדרש רגולטורית ומבחינת הגנת הסביבה הימית על פי אמנת ברצלונה, לבין נושא שימור אזורים מוגנים ושמירת המגוון הביולוגי. ההמלצה מתקבלת חלקית. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט בין לאומי)** קידום ההצטרפות לפרוטוקול המעודכן למניעת זיהום הים התיכון בפסולת המוטלת מאוניות וכלי טייס (אמנת ברצלונה) הינו בהובלת המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים סייע בעבר ויסייע ככל הנדרש על מנת לקדם הצטרפות לפרוטוקול זה.
8	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנות והסכמים לשמירה על הסביבה הימית	עדכון התקנות למניעת זיהום הים (הטלת פסולת) טרם הושלם ונכון לסוף ינואר 2022 טרם אושרר הפרוטוקול כדי לקדם את יישום האחריות הבין-לאומית לשימור האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ולמניעת הזיהום הנובע מהשימוש המוגבר בים של מדינת ישראל, מומלץ כי המשרד להג"ס ירכז את הפעולות הנדרשות ואת הגורמים הרלוונטיים לאמנה, בהם: משרד החקלאות, רט"ג, ומשרד המשפטים, על מנת לאשרר את הפרוטוקולים שישראל לא חתמה עליהם באמנת ברצלונה.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 7. בנוסף, יודגש שעל אף שעמדת המשרד להגנת הסביבה היא שישראל צריכה להצטרף לכל אמנה/פרוטוקול והסכם בינלאומי בתחום הגנת הסביבה על מנת לחזק את שיתוף הפעולה המולטילטרלית, אך לעיתים יש מגוון סיבות לאומיות שלא ניתן לקדם בגינן את האשרור כולל גם התנגדות של משרדי ממשלה שונים. מבחינת המשרד, החשיבות העליונה היא ביישום התכנים המקצועיים והסטנדרטים הסביבתיים הכלולים באותם כלים משפטיים בינלאומיים ומאמצי המשרד מופנים בראש ובראשונה למטרה זו. השמירה על האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ומניעת זיהום ים.
9	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנות והסכמים לשמירה על הסביבה הימית	שמונה מדינות אשררו את הפרוטוקול להגנה מפני זיהום הנובע ממדף היבשת [פרוטוקול של אמנת ברצלונה] בהיבטים של זיהום ממקורות אנרגיה (נפט וגז) . פרוטוקול זה עוסק בפעילות הקידוחים, החיפושים וההפקות על גבי מדף היבשת. ישראל משתמשת באופן מוגבר באזורי מדף היבשת, בין היתר להפקת אנרגיה (גז), אולם היא לא אשררה פרוטוקול זה	**המשרד להגנת הסביבה** פרוטוקול מדף היבשת (offshore protocol) נחתם על ידי ישראל אך עדיין לא אושרר. ההמלצה מתקבלת והנושא נמצא גבוה בסדר העדיפויות של המשרד להגנת הסביבה כדי להביא לאשרורו. יחד עם זאת, כדי לאשרר יש צורך תחילה בבחינת סוגיית ה'חבות והפיצוי' או במילים אחרות- האפשרות ליישום הוראות הפרוטוקול בהתחשב בדיני הנזיקין בישראל ובשאלת תחולתם על המים הכלכליים. בנושא זה נכתבה חוות דעת על ידי המשרד שהועברה לבחינה והשלמה של משרד המשפטים. לאחרונה ביקש

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כדי לקדם את יישום האחריות הבין-לאומית לשימור האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ולמניעת הזיהום הנובע מהשימוש המוגבר בים של מדינת ישראל, מומלץ כי המשרד להג"ס ירכז את הפעולות הנדרשות ואת הגורמים הרלוונטיים לאמנה, בהם: משרד החקלאות, רט"ג, ומשרד המשפטים, על מנת לאשרר את הפרוטוקולים שישראל לא חתמה עליהם באמנת ברצלונה.	משרד המשפטים לקבל תחילה את עמדת משרד האנרגיה ורק לאחר מכן ישלים את חוות דעתו בסוגיה. במקביל לנושא החבות והפיצוי, פנה המשרד שוב לחלק מהמשרדים בין היתר- למשרד התחבורה שישלימו התייחסותם לדברי ההסבר שהופצו בזמנו להערות. מעבר לכך ולכל צורך מעשי, ישראל ממלאת אחת לאחת את כל דרישות הפרוטוקול באופן מעשי, על ידי משרדי האנרגיה והגנת הסביבה, בכל תחום הים הישראלי עד גבול האזור הכלכלי הבלעדי. משום כך אין קשר בין אשרור הפרוטוקול לבין אחריות על שימור אזורים מוגנים ומגוון ביולוגי בים בפועל.
10	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנות והסכמים לשמירה על הסביבה הימית	הועלה כי עד אוגוסט 2021 לא התקבלה התייחסות משרד המשפטים לחוות הדעת, וטרם אושרר הפרוטוקול [הפרוטוקול להגנה מפני זיהום הנובע ממדף היבשת של אמנת ברצלונה] כדי לקדם את יישום האחריות הבין-לאומית לשימור האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ולמניעת הזיהום הנובע מהשימוש המוגבר בים של מדינת ישראל, מומלץ כי המשרד להג"ס ירכז את הפעולות הנדרשות ואת הגורמים הרלוונטיים לאמנה, בהם: משרד המשפטים, על מנת לאשרר את הפרוטוקולים שישראל לא חתמה עליהם באמנת ברצלונה.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 9. כמו כן, כל פרוטוקול לא מאושרר של אמנת ברצלונה טרם אושררה מסיבות שונות כמפורט במענה לליקוי 8 לעיל. לכן, המשרד ימשיך לפעול כדי לקדם את הפעולות הנדרשות לצורך אשרור הפרוטוקול מול הגורמים הרלוונטיים לאמנה. עם זאת, המשרד מבקש לציין כי יתר המשרדים ובכלל זה, משרד המשפטים, האנרגיה, התחבורה והביטחון נדרשים לסייע בקידום העניין. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט בין לאומי)** משרד המשפטים מעדכן כי לצורך קידום הנושא פנה בינואר 2022 למשרד להגנת הסביבה והפנה את תשומת ליבו לכך, שיש צורך בהשלמות של משרד האנרגיה לחוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה, הנחוצות לצורך גיבוש התייחסות משרד המשפטים. במרץ 2022 נערכה שיחה בנושא בין המשרדים, במהלכה סוכם שהמשרד להגנת הסביבה יבדוק עם משרד האנרגיה האם יש מניעה כי משרד האנרגיה ישלים את התייחסותו לחוות הדעת. נוכח האמור, נכון להיום, משרד המשפטים ממתין לחוות דעת מעודכנת של המשרד להגנת הסביבה, אשר תכלול את התייחסות משרד האנרגיה לנושא של חבות ופיצוי ורק לאחר קבלתה יוכל להידרש לסוגיה המשפטית.

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	אמנות ונורמות בין-לאומיות , אמנות והסכמים לשמירה על הסביבה הימית	11 מדינות חתמו על פרוטוקול זה [הפרוטוקול להגנה מפני זיהום הנובע ממדף היבשת של אמנת ברצלונה] ורק 7 מדינות אשררו אותו. ישראל לא חתמה עליו ולא אישררה אותו. כדי לקדם את יישום האחריות הבין-לאומית לשימור האזורים המוגנים והמגוון הביולוגי בים התיכון ולמניעת הזיהום הנובע מהשימוש המוגבר בים של מדינת ישראל, מומלץ כי המשרד להג"ס ירכז את הפעולות הנדרשות ואת הגורמים הרלוונטיים לאמנה, בהם: משרד החקלאות, רט"ג, ומשרד המשפטים, על מנת לאשרר את הפרוטוקולים שישראל לא חתמה עליהם באמנת ברצלונה. במיוחד נדרש הדבר עקב נתוני דוח ה-OECD שלפיהם מדינת ישראל נמצאת במקום האחרון מבחינת שיעור שטח השמורות הימיות משטח המים הכלכליים שלה	**המשרד להגנת הסביבה** אשרור הפרוטוקולים השונים באמנת ברצלונה לא יביאו בהכרח להגדלת שיעור שטח השמורות הימיות משטח המים הכלכליים של ישראל ולכן אין קשר סיבתי בין הליקוי לבין ההמלצה. על כן, ההמלצה מתקבלת ללא קשר לליקוי. **משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט בין לאומי)** נראה כי מדובר בטעות בשם הפרוטוקול והכוונה היא לפרוטוקול למניעת זיהום הים עקב שינוע פסולת מסוכנת (חומרים מסוכנים). גם כאן, קידום ההצטרפות לפרוטוקול הינו בהובלת המשרד להגנת הסביבה, משרד המשפטים סייע בעבר ויסייע ככל הנדרש על מנת לקדם את הנושא.
12	אמנות ונורמות בין-לאומיות , האמנה בדבר פיקוח על מי נטל ומשקעים של כלי שיט וניהולם	הועלה כי נכון לינואר 2022 ישראל טרם אשררה אותה [את האמנה בדבר פיקוח על מי נטל ומשקעים של כלי שיט וניהולם] לאור החשיבות של שמירה על מרחב הים וניהולו באופן מקיים, תוך יצירת שיתופי פעולה בין-לאומיים לקידום אינטרסים אזוריים משותפים, מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להשלמת הליך התקנת התקנות כדי לאפשר אשרור אמנת מי הנטל.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה רואה חשיבות גדולה בשמירה על הסביבה לרבות קידום הליכי חקיקה שבאים לאמץ אמנות בין- לאומיות בחקיקה הישראלית לטובת נושא זה. בהתאם, בשנים האחרונות קודמו מספר דברי חקיקות המסדירות נספחים שונים של האמנה למניעת זיהום הים, שערך ארגון הספנות הבין לאומי (אימ"ו) - חלקם כבר פורסמו ונכנסו לתוקף, ואחרים נמצאים בימים אלה על שולחן ועדת הכלכלה בכנסת או ממתינים לאישור סופי של משרד המשפטים, ויוגשו לכנסת בזמן הקרוב. כמו כן, משרד התחבורה ערך עדכונים בחקיקה קיימת, ביניהם תיקון שמאמץ שורת קודים מחייבים של אימ"ו ועוד. בחודש ינואר האחרון אושר בועדת הכלכלה התקנות למניעת פסולת מאוניות תיקון לתקנות הנמלים לעניין השלת אשפה מכלי שיט. בנוסף, כפי שצוין בדו"ח הביקורת, הצעת תקנות הנמלים (ניהול מי נטל), שבאה לאמץ בחקיקה את אמנת מי נטל שערך אימ"ו, פורסמה להערות הציבור בסוף יולי 2021 והועברה במסגרת עבודת מטה ממשלתית להערות משרד המשפטים, על אגפיו השונים. עם השלמת המהלך יושלם הליך החקיקה.

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	אמנות ונורמות בין-לאומיות, אמנות נוספות לשימור המגוון הביולוגי	עלה כי ישראל לא נמנית עם 24 המדינות שאשררו הסכם זה [הסכם ACCOBAMS לשימור יונקים ימיים בים התיכון ובים השחור מתוקף אמנת CMS] מומלץ כי המשרד להג"ס יהיה מעורב בקידום התהליכים המשפטיים והמדעיים שמבצעת רט"ג כדי לאפשר את החתימה על ההסכם ולקדם אותה	**המשרד להגנת הסביבה** רשות הטבע והגנים עוסקת שנים רבות בשמירה על היונקים הימיים של ישראל המוגדרים בחוק כערכי טבע מוגנים וכחיות בר מוגנות. בשנת 2013, החל תהליך של הצטרפות מדינת ישראל לשלושה הסכמים תחת אמנת המינים הנודדים CMS: (1) עטלפים (EUROBATS), (2) עופות דורסים (RAPTORS), (3) יונקים ימיים (ACCOBAMS). בשנת 2015 ישראל הצטרפה לשני ההסכמים הראשונים ורט"ג משמשת כמיקוד (focal point) להסכמים אלו ומייצגת את המדינה בהם. לעניין הסכם יונקים ימיים ACCOBAMS , המשרד להגנת הסביבה ניסה בעבר לקדם את הצטרפותה של ישראל להסכם, ולבסוף הוחלט שרט"ג תהיה המיקוד של הסכם זה. יחד עם זאת, משרד הביטחון התנגד בעבר להצטרפותה של ישראל להסכם מטעמים ביטחוניים ומאז 2005, משתתף נציג של רט"ג, כמשקיף בהסכם. יתר על כן, נציגים ישראלים אקדמיים מארגון מחמל"י ומאוניברסיטה חיפה, נבחרו כחברים בגוף המדעי/מקצועי של ACCOBAMS. בשנתיים האחרונות החלו רט"ג והמשרד הגנת הסביבה בניסיון חדש לצרף את ישראל ל-ACCOBAMS. פניה של רט"ג, למשרד הביטחון נענתה ב11.1.2022 כי אין שינוי בעמדת משרד הביטחון והם מתנגדים להצטרפות מסיבות ביטחוניות. המשרד להגנת הסביבה מכיר בחשיבות ההצטרפות להסכם זה אך יחד עם זאת, לאור עמדת משרד הביטחון העדכנית כי לא ניתן לעשות זאת מטעמים ביטחוניים, המשרד סבור שבשלב זה הוא מיצה את ההמלצה לעת הזו. **רשות הטבע והגנים** רשות הטבע והגנים (רט"ג) עוסקת שנים רבות בשמירה על היונקים הימיים של ישראל המוגדרים בחוק כערכי טבע מוגנים וכחיות בר מוגנות. במסגרת זו נציג של רט"ג, ד"ר סיימון נמצוב (אקולוג חיות בר, ומנהל יחסים בינלאומיים של רט"ג) משתתף מאז 2005 כמשקיף בפגישות של הסכם ACCOBAMS. בשנת 2013, החלה ד"ר נמצוב תהליך של הצטרפות של ישראל לשלושה הסכמים תחת אמנת המינים הנודדים CMS: אחד על עטלפים, השני על עופות דורסים, והשליש היה ACCOBAMS (על יונקים ימיים). בשלב מסוים, קבל ד"ר נמצוב הוראה לרדת מקידום ACCOBAMS עקב התנגדות משרד הביטחון. בשנת 2015 ישראל הצטרפה לשני ההסכמים האחרים, ורט"ג ממשיכה לייצג את המדינה בהם. ד"ר נמצוב, ממשיך לפעול במסגרת הסכם ACCOBAMS והוא

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מצטרף במפגשים כמשקיף. יתר על כן, נציגים ישראלים אקדמיים מארגון מחמל"י ומאוניברסיטה חיפה, נבחרו כחברים בגוף המדעי/מקצועי של ACCOBAMS. בשנתיים האחרונות החל ד"ר סיימון נמצוב (ביחד עם משרד הג"ס) ניסיון חדש לצרף את ישראל ל-ACCOBAMS. פניה של רט"ג, למשרד הביטחון נענתה בינואר 2022 כי אין שינוי בעמדה מסיבות ביטחוניות.
14	אמנות ונורמות בין-לאומיות, אמנות והסכמים בנושאי סחר במשאבים גנטיים צמחיים	נכון לאוגוסט 2021 ישראל לא חתמה ולא אשררה את שלוש המסגרות הבין-לאומיות לשימור גנטי ושיתוף משאבים גנטיים [האמנה הבין לאומית לסחר במשאבים גנטיים צמחיים למזון ולחקלאות, פרוטוקול נגויה באמנת CBD, הסכם SMTA] מוצע כי ממשלת ישראל, ובפרט המשרדים הרלוונטיים - ובהם המשרד להג"ס, משרד התחבורה ומשרד החקלאות - יפעלו, כל משרד בתחומו הוא, לקידום אשרורם של פרוטוקולים הקשורים במגוון הביולוגי ובמינים פולשים, ובפרט אלה הנוגעים לסביבה הימית, למגוון הגנטי ולמינים מהונדסים. מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות, וימשיך לפעול לקידום האסדרה הנורמטיבית הנדרשת כתנאי לאשרור האמנות.	**המשרד להגנת הסביבה** לעניין האמנה הבין לאומית לסחר במשאבים גנטיים צמחיים למזון ולחקלאות, המשרד להגנת הסביבה אינו אחראי על האמנה הזו, משרד החקלאות הינו המיקוד הלאומי בישראל לאמנה זו. לעניין פרוטוקול נגויה, לפני מספר שנים התקיימה סדנה של כמה ימים עם נציגי האיחוד האירופאי ומספר מדינות החברות בו לבחון את יישום הפרוטוקול בישראל והעלויות ותועלות הצפויות. במסגרת הסדנה, הובעו מספר התנגדויות לאשרור הפרוטוקול כולל הנטל האדמיניסטרטיבי הכבד שיוטל על המדינה והעדר תועלות מובהקות באשרור. בזמנו היה חשש שהפרוטוקול מגדיל את הנטל הרגולטורי, עלול לפגוע במחקר ובאוספים מדעיים, במניעת התפרצות מחלות וצעדי שמירה על מגוון ביולוגי. נציין כי ישנן מספר מדינות שהן פעילות מאד באמנת המגוון הביולוגי ובמהלכים לשמירה עליו, וגם הן טרם אשררו את פרוטוקול נגויה כגון קנדה, אוסטרליה, וגם מדינות מתפתחות בעלות מגוון ביולוגי עשיר שלכאורה ייהנו מהתמלוגים בפרוטוקול כגון קוסטה ריקה וצ'ילה. לכן הצורך באשרור הפרוטוקול אינה מובנת מאליה כצעד ישיר לשמירה על המגוון הביולוגי אף שאולי יש בה יתרונות (בתחום של צדק חלוקתי לדוגמא). בשנים האחרונות, לא נערכה בחינה מחודשת של טענות נגד האשרור. על פי המלצת המבקר ניתן לחזור לסוגיה ולבחון מחדש אם יש לקדם את האשרור אך המשרד להגנת הסביבה סבור כי טרם הצטרפות, יש לבחון קודם לכן האם הפרוטוקול והכללים שלו תואמים החלטות הממשלה. רק לאחר שמבצעים בדיקה כזאת ורק אם התשובה חיובית, יש לפעול לאשרור.
15	אמנות ונורמות בין-לאומיות, אמנות והסכמים בנושאי סחר	נוסף על כך, כיוון שאין אסדרה של השימוש בישראל של חומרים גנטיים שמקורם בשטחה אין מניעה להוציא מישראל חומרים גנטיים, שאינם מוגנים מתוקף	**המשרד להגנת הסביבה** החוקים הרלבנטיים בישראל מעניקים הגנה על מגוון מינים או שטחים מוגנים מכוח חקיקה לאומית. השימוש בישראל של חומרים גנטיים ממינים ושטחים שאינם מוגנים אינו נושא באחריות המשרד להגנת הסביבה (שגם אינו אחראי על אמנת CITES).

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במשאבים גנטיים צמחיים	אמנת CITES ושאינם נמצאים ברשימת ערכי הטבע המוגנים בישראל מוצע כי ממשלת ישראל, ובפרט המשרדים הרלוונטיים - ובהם המשרד להג"ס, משרד התחבורה ומשרד החקלאות - יפעלו, כל משרד בתחומו הוא, לקידום אשרורם של פרוטוקולים הקשורים במגוון הביולוגי ובמינים פולשים, ובפרט אלה הנוגעים לסביבה הימית, למגוון הגנטי ולמינים מהונדסים. מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות, וימשיך לפעול לקידום האסדרה הנורמטיבית הנדרשת כתנאי לאשרור האמנות.	האינטרס הלאומי בגביית תשלום על חומרים גנטיים שאינם מוגנים הוא נושא כלכלי ולא סביבתי ולכן אינו מקודם על ידי המשרד להגנת הסביבה. ידוע לנו שלפני מספר שנים פנה בנק הגנים במשרד החקלאות למשרד האוצר בהצעה להסדיר את הנושא בגלל אובדן פוטנציאלי של הכנסות למדינה באי הסדרת השימוש בחומר גנטי (מינים או מאזורים) לא מוגן על פי החוק הישראלי. המשרד אינו יודע לומר מה עלה בגורל פנייה זו וכאמור הוא אינו מיועד להגן על המגוון הביולוגי הרלבנטי שמוגן בחוק. לעניין ההמלצה: המשרד סבור כי אשרור פרוטוקולים וקידום חוק מינים פולשים לא ימנע שימוש ויצוא של ערכי טבע שאינם מוגנים. על כן, המשרד סבור כי ההמלצה לא תפתור את הליקוי, לפחות לא באופן מלא. הדרך הטובה ביותר הוא לבחון חקיקה על שמירה על מערכות אקולוגיות שלמות כי היום החקיקה מגינה רק על שטחים שהוכרזו כשמורות טבע וגנים לאומיים ועל מינים שהוכרזו כערכי טבע מוגנים. כדי לתקן את הליקוי שעניינו אסדרה של השימוש בחומרים גנטיים, נדרשת חקיקה שתיתן לגורם הרלוונטי לפעול במקרה שאדם מבצע פעולה הפוגעת במערכת אקולוגית כולה. למשל, לאחרונה נתפס אדם שאסף עקרבים בשטחים שאינם מוגנים, וגם העקרבים אינם ערכי טבע מוגנים, זאת לצורך הברחתם ומכירתם בחו"ל. על פי החוק הקיים מכיוון שעקרבים אינם מוגנים, הוא יכול לאסוף כמה עקרבים שיכול ולייצא אותם ולמכור אותם לאספנים בחוץ לארץ בלי שעבר על החוק! במקרה זה הנזק למערכת האקולוגית המדברית הוא עצום אך החקיקה הקיימת אינה עוזרת. כמו כן, חוק מינים פולשים או אשרור אמנות ופרוטוקולים גם לא היה עוזר, כי לא מדובר במינים פולשים. על כן, ההמלצה לא מתקבלת.
16	אמנות ונורמות בין-לאומיות, אמנות והסכמים בנושאי סחר במשאבים גנטיים צמחיים	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי המשרד להג"ס לא הציב יעדים להתמודדות עם מינים חיים מהונדסים, ובדוח ההתקדמות שהגיש המשרד להג"ס ל-CBD אין התייחסות לנושא זה. ישראל לא חתמה על פרוטוקול קרטחנה ולא אשררה אותו, ולא חתמה על פרוטוקול נגויה - קואלה לומפור. מוצע כי ממשלת ישראל, ובפרט המשרדים הרלוונטיים - ובהם המשרד להג"ס, משרד התחבורה ומשרד החקלאות - יפעלו, כל משרד בתחומו הוא, לקידום אשרורם של פרוטוקולים הקשורים במגוון הביולוגי	**המשרד להגנת הסביבה** פרוטוקול קרטחנה של אמנת המגוון הביולוגי לא אושררה בגלל התנגדות של מספר משרדי ממשלה בעבר. המשרד אף פנה למשרד החקלאות למנות איש קשר לפרוטוקול כפי שהיה במשך שנים על מנת לקדם בחינה מחודשת של הצטרפות ישראל לפרוטוקול וזאת בגלל ההבנה בעבר שמשרד החקלאות אמור להיות מושפע מאשרור הפרוטוקול. לאור המלצת מבקר המדינה המשרד יבחן מחדש את ההתנגדות לאשרור. יצוין שלא הובא לידיעת המשרד להגנת הסביבה כל טענה שאי אשרור הפרוטוקול פוגע במגוון הביולוגי בישראל. לגבי ההמלצה כי "המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות, וימשיך לפעול לקידום

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובמינים פולשים, ובפרט אלה הנוגעים לסביבה הימית, למגוון הגנטי ולמינים מהונדסים. מומלץ כי המשרד להג"ס יגדיר אבני דרך מעוגנות בלוחות זמנים לביצוע היעדים שהמדינה התחייבה אליהם מתוקף אמנות מאושררות, וימשיך לפעול לקידום האסדרה הנורמטיבית הנדרשת כתנאי לאשרור האמנות.	האסדרה הנורמטיבית הנדרשת כתנאי לאשרור האמנות" , לא ברור באיזה יעדים מדובר.
17	התוכנית האסטרטגית הלאומית לשמירה על המגוון הביולוגי, תוכנית פעולה אסטרטגית לאומית	בדיקת התוכנית הלאומית 2010 העלתה כי היא חסרה ממד אופרטיבי-ביצועי. לא הוצגו בה דרכי יישום, יעדים בני מדידה ותאריכי יעד להשגתם, ואין בה פירוט מקורות המימון למימושה. הועלה כי המשרד להג"ס לא הגיש את התוכנית, לפני פרסומה, לאישור הממשלה כדי לחייב את ביצועה. בהשוואה לתוכניות בין-לאומיות אלה, התוכנית הלאומית 2010 אינה בהלימה לתוכניות פעולה אסטרטגיות שאומצו בעולם לשימור המגוון הביולוגי. התוכנית אינה נוקטת גישה אינטגרטיבית של ניהול המגוון הביולוגי ובעיקר אינה כוללת פירוט של סדרי עדיפויות ליישום אפיקי פעולה, על פי הערכות סיכונים, וקביעת יעדים ויעדי משנה; אינה כוללת אמצעי מדיניות לרבות כלים נורמטיביים ורגולטורים הדרושים להשגת המטרות, ואינה מקדמת עמידה ביעד לפיתוח ואימוץ תוכנית פעולה אסטרטגית ככלי מדיניות, כפי שישראל התחייבה במסגרת אמנת CBD. על המשרד להג"ס לפעול לאורן של ההתחייבויות הבין-לאומיות ושל החלטות ממשלה קודמות, ולהשלים גיבוש תוכנית אסטרטגית יישומית לשמירה על המגוון הביולוגי ומניעת התבססות של מינים פולשים עם יעדים ומדדים להצלחה. מומלץ כי עם השלמת גיבושה תובא התוכנית לאישור הממשלה עם מסגרת תקציבית, אבני דרך ומסגרת זמנים לביצוע וכי כלל	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד מקבל את ההמלצה ועמל בימים אלו על כתיבת תכנית פעולה לאומית לשמירה על המגוון הביולוגי. צפי לסיום הכנת התכנית: דצמבר 2022. השלב הראשון של התכנית כלל הכנת דוח תקופתי לאמנת המגוון הביולוגי, בהתאם למחויבותנו הבינלאומית והוגש למזכירות האמנה בנובמבר 2020. השלב השני והשלישי, שבוצעו גם הם, כללו מיפוי פערים בין התכנית האסטרטגית של אמנת המגוון הביולוגי והמצב הקיים בישראל וקביעת יעדים על בסיס מיפוי הפערים ומיפוי של כלים כלכליים לשמירה על המגוון הביולוגי הקיימים בעולם. השלבים הבאים כוללים: פיתוח פעולות וכלים לעמידה ביעדים, תעדוף פעולות לביצוע וקביעת תקציב. מינים פולשים מהווה אחד מהפרקים של תכנית הפעולה למגוון ביולוגי. את העבודה מלווה צוות מקצועי בין-משרדי הכולל נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים, רט"ג ונציגי הגופים הירוקים. המשרד מתכוון להביא תכנית זו לאישור הממשלה ותקצובה במסגרת החלטת ממשלה . משכך, ההמלצה מתקבלת. יחד עם זאת, יש לציין כי למשרד להגנת הסביבה אין תקציבים ייעודיים לטובת יישום התכנית ומימושה יחייב הקצאת תקציבים משמעותיים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרדי הממשלה יפעלו לגיבוש דרכי פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית.	
18	התוכנית האסטרטגית הלאומית לשמירה על המגוון הביולוגי, תוכנית פעולה אסטרטגית לאומית	למרות חשיבות גיבושה של תוכנית פעולה אסטרטגית לאומית לשימור המגוון הביולוגי, שעלתה גם בדבריהם של חברי ועדת ההיגוי, מספטמבר 2020 ועד אוגוסט 2021 לא התכנסה הוועדה ולא הושלמו הפעולות לגיבוש תוכנית פעולה אסטרטגית שהחלו ב-2018. על המשרד להג"ס לפעול לאורן של ההתחייבויות הבין-לאומיות ושל החלטות ממשלה קודמות, ולהשלים גיבוש תוכנית אסטרטגית יישומית לשמירה על המגוון הביולוגי ומניעת התבססות של מינים פולשים עם יעדים ומדדים להצלחה. מומלץ כי עם השלמת גיבושה תובא התוכנית לאישור הממשלה עם מסגרת תקציבית, אבני דרך ומסגרת זמנים לביצוע וכי כלל משרדי הממשלה יפעלו לגיבוש דרכי פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית.	**המשרד להגנת הסביבה** הכנת התכנית הלאומית החלה ערב פרוץ מגפת הקורונה ולאחר מכן נתקלה בקשיים לא צפויים עקב צמצום בכוח האדם, מגבלות הקורונה השונות ואי הוודאות דבר שגרם לעיכובים בהכנת התכנית הלאומית. יחד עם זאת, התכנית תסתיים במהלך שנת 2022 ובמהלך שנה זו יתכנס צוות ההיגוי להמשך עבודתו. ההמלצה מתקבלת.
19	התוכנית האסטרטגית הלאומית לשמירה על המגוון הביולוגי, תוכנית פעולה אסטרטגית לאומית	עלה כי פעולות הממשלה בהובלת המשרד להג"ס להכנת תוכנית אסטרטגית לאומית למגוון הביולוגי נמשכות למעשה כ-20 שנה וכי בפועל לא גובשה תוכנית אסטרטגית הכוללת את הנדבכים ההכרחיים לתוכנית ממשית ובת יישום. היעדר תוכנית כזו מאפשר את המשך הידרדרות המגוון הביולוגי, ובכלל זה פלישת מינים מזיקים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 16. ההמלצה מתקבלת.
20	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם	הועלה כי עד אוגוסט 2021 לא הושלם פיתוח של אמצעי חקיקה ייעודיים למניעת מינים פולשים בישראל. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל בשיתוף משרד החקלאות ורט"ג לקידום אסדרת נורמות בעניין מינים	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה סבור שמנגנון חקיקתי לטיפול בהיבטים הסביבתיים מחויב לקום במידה וברצוננו לטפל באופן הוליסטי בסוגיית המינים הפולשים ובמניעת חדירת מינים הפוגעים בסביבה. המשרד פועל להעלאת מודעות למניעת התפשטות של מינים פולשים מזה למעלה מעשור, לא רק למיני חרקים (כגון נמלת האש הקטנה), אלא גם

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פולשים שתכליתן מניעה של חדירת מינים פולשים, ניטור כניסתם ומזעור נזקי התפשטותם. מוצע כי נורמות אלה יכללו את הגדרת התכלית של מניעת נזקים לסביבה, לבריאות ולכלכלה הנגרמים מחדירה והתבססות של מינים פולשים; את המבנה המינהלי שבמסגרתו יטופלו הסוגיות הסביבתיות; הגוף המבצע; והקמת ועדה מקצועית שתקבע את מנגנון ניהול הסיכונים ואת רשימות המינים האסורים, המותרים או המותרים בתנאים – ליבוא ולהחזקה, הגדרת איסור שחרור חיות וצמחי בר זרים אל הטבע וסמכויות ביעור וטיפול.	לצמחים פולשים. בשנים האחרונות ביצע המשרד קמפיינים למניעת התבססות של יתוש הטיגריס האסייתי, נמלת האש הקטנה, צמח האמברוסיה, שיטה כחלחלה, ומניעת חדירת מינים פולשים במעברי הגבול במסגרת שת"פ עם המכס ורט"ג. כמו כן, המשרד פרסם בשיתוף גורמים נוספים בשנת 2013 את "רשימת צמחי הנוי הזרים הלא רצויים בישראל" הנמצא בשימוש עד היום ואף עדכן בשנת 2019 את ספר "הצמחים הפולשים בישראל ("הספר השחור"). בשנה האחרונה המשרד פרסם 2 קמפיינים בתחום מינים פולשים: נמלת האש הקטנה וטרמיט פורמוסני. כל המידע הזה הועבר למבצעי הביקורת. בשנת 2017 הוכנה על ידי רט"ג טיוטת חוק מינים פולשים, שיאפשר למנוע חדירת מינים פולשים הפוגעים בסביבה וקודמה כחקיקה פרטית. בשנת 2020 נבחנה אפשרות רגולטורית נוספת, על ידי המשרד בשיתוף עם רט"ג ומשרד החקלאות שמאפשרת הרחבת המנגנון הרגולטורי הקיים ועיבויו במשרד החקלאות וזה יהיה אפשרי במידה ותורחבנה הסמכויות ויינתן מענה גם להיבטי סביבה לרבות סמכויות למשרד להגנת הסביבה בתחום זה. כפועל יוצא, נעשתה על ידי המשרד RIA שכלל בחינה של המנגנונים הראויים לקידום רגולציה בנושא מינים פולשים. בבחינה זו עלה הצורך הקריטי במנגנון רגולטורי משוכלל יותר שיבטיח מניעה של כניסת מינים זרים ופולשים לישראל. בפועל, המצב הרגולטורי השתנה לרעה בחודשים האחרונים לאור תיקוני חקיקה והרפורמה החדשה של משרד החקלאות. לאור הרפורמה בחקלאות, בשירותי הגנת הצומח יצומצמו משמעותית המנגנונים המניעתיים הקיימים במקום ההרחבה הנדרשת לטיפול באיומים הסביבתיים. בקשות האגפים המקצועיים להתייעצות עם משרד החקלאות נענו בהתעלמות מצד משרד החקלאות. בחודש מרץ 2022 העביר שר החקלאות צו להפחתת המכסים על יבוא פירות וירקות, מהלך שהמשרד להגנת הסביבה סבור שיגרום להחמרה בפוטנציאל חדירת מינים פולשים. בנוסף, בדצמבר 2021 נמחק פריט משתלות בצו רישוי עסקים בעדכון עת תיקוני חקיקה. זאת בניגוד לחוות דעת גורמי המקצוע במשרד להגנת הסביבה אשר סברו כי תיקון זה יגרום לנזק סביבתי חמור ויפגע באופן ישיר בפעולות האכיפה של המשרד שהתבצעו עד היום כנגד המשתלות המפיצות את נמלת האש הקטנה באמצעות הרשויות המקומיות האחראיות למניעת מפגעי מזיקים בהתאם לפקודת בריאות העם פרק ו'. בנוסף, צו הרישוי עסקים איננו רק אופק אפשרי לפעולות הרשויות המקומיות נגד נמלת האש הקטנה, אלא למפגעים נוספים - מינים פולשים ומזיקים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			על כן, כפי שהמשרד ציין בעבר בפני המבקר, ישנה חשיבות רבה להתייחס למצב החדש שנוצר בעקבות הרפורמות בחודשים האחרונים ולפערי ההגנה שיהיו עם שינוי תקנות הגנת הצומח במסגרת יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 שהביאו לרפורמה ביבוא הפירות והירקות והשינוי בתוספת לצו רישוי עסקים. שינויים רגולטוריים אלו מנוגדים לRIA שקודמה על ידי המשרד ומהווים סיכון הולך וגובר לחדירת מינים פולשים. לעניות דעתנו, השיקולים אשר הניעו את השינויים הרגולטוריים הללו הם שיקולים כלכליים קצרי טווח, שאינם לוקחים בחשבון את הנזקים והעלויות החיצוניות שיגרמו כתוצאה מהתגברות חדירת מינים פולשים ואת ההשפעות הסביבתיות, הבריאותיות והכלכליות ארוכות הטווח שיהיו להם.
21	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה באמצעות חוקים, פקודות, תקנות וצווים	מהסקירה לעיל עולה, כי החוקים, התקנות, הצווים, הפקודות וכד' שעניינם, בין היתר, מניעת חדירה, התבססות והתפשטות של מינים פולשים מבוזרים במספר רב של מקורות אסדרה נורמטיבית. עוד עולה מהסקירה שהאחריות ליישומם מבוזרת ומוטלת על מספר רב של גופים מאסדרים שמטרותיהם שונות ואינן ממוקדות להגנה על המגוון הביולוגי ולשמירה על הסביבה הטבעית.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19.
22	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה באמצעות חוקים, פקודות, תקנות וצווים	מנתוני הלוח [לוח - 4] עולים פערים בין התשתית הנורמטיבית המאסדרת את אפיקי הפעולה להתמודדות עם מינים מחוללי נזק בתחום הצומח לעומת התשתית הנורמטיבית לגבי מינים מחוללי נזק בתחומים אחרים כמו: פגיעה במגוון הביולוגי ובמרקם המערכות האקולוגיות, נזק לתשתיות, נזק לבריאות האדם ולבעלי החיים. משמעות הדבר היא כי בתחומים שאינם הגנה על הצומח או הגנה על בריאות האדם והחי (במקרים של פתוגן ויראלי או חיידקי), התשתית הנורמטיבית הקיימת חלקית או חסרה ובכלל זה היא אינה נותנת מענה לאפיקי הפעולה הנדרשים למניעה, ניטור, פיקוח וביעור של המינים מחוללי הנזק.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה באמצעות חוקים, פקודות, תקנות וצווים	עלה כי ב-2021 החלו נציגי משרד החקלאות, המשרד להג"ס והרט"ג בשיתוף פעולה לבחינת חלופות אסדרה לעניין השמירה על המגוון הביולוגי והטיפול במינים הפולשים. עם זאת, עד אוגוסט 2021 ,לא קודם תיקון חקיקה של חוק הגנת הצומח לטיפול במינים פולשים הגורמים לנזקים אקולוגיים נוסף על נזקים לצומח; ונכון למועד זה, אין בישראל אסדרה כוללת של תחום המינים הפולשים, למרות שבספרות המקצועית מצוין כי בארץ נמצאים "מאות מינים 153 פולשים אם לא אלפים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19.
24	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת חדירה	הפיקוח על יבוא טובין בפקודת המכס, בצו המכס, בצו יבוא אישי, התשע"ט-2019 ובצו יבוא חופשי, הוא פועל יוצא של החקיקה. אולם בהיעדר אסדרה כאמור של תחום המינים הפולשים שאינם נגע הקשור לצומח, בנהלי האכיפה של מינהל המכס, מתקיים פיקוח חלקי בלבד על חדירה מכוונת או אקראית של מינים כאלה באמצעות יבוא וסחר רגיל או אלקטרוני במיני צומח ובעלי חיים. מומלץ כי המשרד להג"ס ומשרד החקלאות יפעלו בשיתוף מינהל המכס לאסדרת מנגנון הסגר ונוהלי פיקוח על יבוא ומעבר של סחורות ומוצרים העלולים להכיל מיני פולשים, ובכללם מוצרי עץ, צמחי נוי וחיות מחמד. במסגרת זו מומלץ לבחון ולהטמיע בנהלי מינהל המכס והבידוק את המינים מרשימת ה-100 שהם בעלי פוטנציאל התבססות כפולשים מזיקים בישראל. בהתאם יש לאסדר מנגנון להגבלה ופיקוח על יבוא אישי של מינים המוגדרים נגעים או פולשים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19. בנוסף, שיתוף הפעולה הקיים כיום מול המכס הינו על בסיס רצון טוב, שיתוף פעולה חברי ובהעדר משאבים מתאימים וללא סמכות של המשרד להגנת הסביבה. לכל פנייה של המכס נענה אגף מזיקים והדברה במשרד להגנת הסביבה ואוסף את פירוקי הרגליים הנתפסים על ידי המכס ומעביר למעבדות אנטומולגיות במוזיאון הטבע באוניברסיטת תל אביב או במשרד הבריאות אשר בהתנדבות מזהות את הפולש שנמצא על ידי המכס. לצורך פעולות אפקטיביות למניעת חדירת מינים פולשים יש לפעול בהתאם לדעת המשרד המוצגת במענה לליקוי 19 כולל הקצאת משאבים מתאימים ובניגוד לכיוון אליו מתקדמים שינויי החקיקה והפיקוח בגבולות בחודשים האחרונים. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד אינו מסכים עם ההמלצה. כל מכסה של זרעים המכילה חומר זר מטופלת. נגע מוגדר כגורם לנזק או מחלה לצומח כולל אורניזמים פולשים. **רשות המיסים בישראל** ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יסדירו את תחום המינים הפולשים, ויגבשו את רשימת המינים הפולשים המזיקים בישראל, רשות המסים באמצעות מינהל המכס תסייע לרשויות המוסמכות ויבצע אכיפה הן ביבוא המסחרי והן ביבוא האישי ככל הניתן.

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
25	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת חדירה	הועלה כי מצבי חדירה אפשרית של עשבים או מיני זרעים פולשים שאינם מזיקים לצומח אינם מוסדרים, ותקנות הזרעים אינן מתייחסות לחומרי ריבוי העלולים להכיל מינים פולשים שאינם מזיקים לצומח. יוצא אפוא שבמסגרת יבוא חקלאי מתאפשרת חדירה של זרעים ממינים פולשים שאינם מוגדרים נגעים חקלאיים. מומלץ כי משרד החקלאות, בשיתוף המשרד להג"ס ורט"ג, יפעלו למתן מענה לאסדרה החלקית בתחום הזרעים וחומרי הריבוי, ולהטמעת נהלים למנגנון פיקוח הכולל הגבלות סניטציה עבור זרעים וחומרי ריבוי, ובכלל זה פיקוח על שינוע זרעים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הליקוי המתואר מתייחס לחוק המספוא וליבוא גרעינים. אין קשר לחומר ריבוי ולזרעים.
26	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת חדירה	שינוע משלוחי גרעינים או שימוש במספוא מאפשרים חדירה והתבססות של זרעים ועשבים בעלי פוטנציאל נזק לאורך צירי הדרכים ובשטחי מרעה. לדוגמה, צמח הכנפון הזהוב שלפי השערה חדר לישראל בשנות השבעים של המאה הקודמת, בתערובת זרעים לחקלאות והתפשט במהירות. בשל תכונותיו הוא מאיים על הצמחייה הטבעית באזורים שפלש אליהם מומלץ כי משרד החקלאות, בשיתוף המשרד להג"ס ורט"ג, יפעלו למתן מענה לאסדרה החלקית בתחום הזרעים וחומרי הריבוי, ולהטמעת נהלים למנגנון פיקוח הכולל הגבלות סניטציה עבור זרעים וחומרי ריבוי, ובכלל זה פיקוח על שינוע זרעים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד אינו מקבל את ההמלצה, לנושא היבוא יש מענה כיון שנזק לצומח ע"פ הגדרתו כולל בתוכו גם פלישה.
27	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי	הועלה כי אין אסדרה מחייבת לגידול וסחר של צמחים פולשים שאינם מזיקים לצומח, כמו כן לא קיימות נורמות המגבילות שתילת צמחים אלרגניים או צמחי נוי האסורים בשתילה. מומלץ כי המשרד להג"ס ומשרד החקלאות, בשיתוף מינהל המכס ורט"ג, יפעלו להרחבת הנורמות הקיימות	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מתקבלת, יחד עם זאת למשרד להגנת הסביבה אין תקציבים ייעודיים לטיפול במינים פולשים והשיקולים בתחום זה נעשו עד היום בהתאם לסדרי עדיפויות של המשרד, מגבלות כח אדם ותקציב.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הטיפול במינים פולשים: מניעת חדירה	בכל הקשור ליבוא, סחר וגידול של צמחים וחסרי חוליות, כדי לתת מענה לאסדרה החלקית בתחום המינים הפולשים; לגבי מחוללי מחלות מומלץ לשתף בתהליך זה גם את משרד הבריאות	
28	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת חדירה	הועלה כי אין אסדרה של ניטור וביעור עבור חסרי חוליות שהם מין פולש שאינו מזיק לצומח, ואין כללים מחייבים לביצוע סניטציה כאשר במכולת יבוא נמצא חסר חוליות שאינו מזיק לצומח. כך מתאפשרת פלישה והתפשטות של מיני פרוקי רגליים מזיקים העלולים לחולל נזק בריאותי, אקולוגי או תשתיתי. מומלץ כי המשרד להג"ס ומשרד החקלאות, בשיתוף מינהל המכס ורט"ג, יפעלו להרחבת הנורמות הקיימות בכל הקשור ליבוא, סחר וגידול של צמחים וחסרי חוליות, כדי לתת מענה לאסדרה החלקית בתחום המינים הפולשים; לגבי מחוללי מחלות מומלץ לשתף בתהליך זה גם את משרד הבריאות	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד מסכים עם ההמלצה שנדרשת אסדרה בגבולות. כמו כן ראה מענה לליקוי 19.
29	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת חדירה	הועלה כי אין אסדרה של נושא הפגיעה בבריאות האדם והחי הנגרמת על ידי פרוקי רגליים עוקצים (למשל: נמלת האש). מומלץ כי המשרד להג"ס ומשרד החקלאות, בשיתוף מינהל המכס ורט"ג, יפעלו להרחבת הנורמות הקיימות בכל הקשור ליבוא, סחר וגידול של צמחים וחסרי חוליות, כדי לתת מענה לאסדרה החלקית בתחום המינים הפולשים; לגבי מחוללי מחלות מומלץ לשתף בתהליך זה גם את משרד הבריאות.	**המשרד להגנת הסביבה** הליקוי אינו מובן וכן הקשר להמלצה. פרוקי רגליים הפוגעים בבריאות האדם לאחר פלישתם הינם מוגדרים כמזיקים תברואיים וישנה אסדרה במסגרת שלושה חוקים שונים: 1. פקודת בריאות העם פרקים ה' ו-ו' המעניקים סמכויות ניטור ואכיפה למשרד להגנת הסביבה, ומטילים את האחריות למניעה וטיפול על הרשות המקומית. 2. חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, 2016. 3. תקנות חום"ס רישוי תכשירי הדברה כנגד מזיקים לאדם. קיים שיתוף פעולה עם מעבדות משרד הבריאות בכל הנוגע לאחריות המשרד על מזיקים מוצצי דם (פרק ה' בפקודת בריאות העם). מערך ניטור מזיקים מוצצי דם הינו מתקדם ויעיל וכולל תכנית ניטור שנתית ומערכת דיווח מקוונת גיאוגרפית (מבוססת GIS) משותפת למשרד להגנת הסביבה ולמשרד הבריאות החל ממרץ 2020.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מעבר לניטור שוטף ולפעולות אכיפה על הרשויות המקומיות, בפברואר 2022 פרסם המשרד להגנת הסביבה קול קורא לתמיכה בפעולות מניעה וטיפול במזיקים תברואיים לרשויות המקומיות בגובה של 20 מיליון ₪. בנוגע לנמלת האש הקטנה נדרשת אכיפה כנגד המפיץ העיקרי שהינו המשתלות אשר כאמור במענה לליקוי 19, תיקוני חקיקה פגעו ביכולת זו של הרשויות המקומיות וכן באפשרות עתידית של חיקוק תקנות. כמובן שכספי ציבור, נזקים לאדם ומאמצים רבים יחסכו כאשר תמנע חדירת מזיקים תברואיים.
30	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	הועלה כי בישראל לא נקבע איסור מחייב בדין בעניין שחרור לטבע של אורגניזמים שיובאו לצרכי נוי ופנאי, ולא נקבעו הסדרים עבור אלה המעוניינים לשחרר אורגניזמים משבי. מוצע כי המשרד להג"ס יפעל להסדרת מנגנון לשחרור לטבע של מינים זרים או פולשים, ויעגן את הנושא בנהלים מחייבים ובפיקוח מצידו, מתוך גישה של "המזהם משלם".	**המשרד להגנת הסביבה** בכדי לטפל בסוגיית מניעת שחרור לטבע של מינים זרים ופולשים, נדרשת חקיקה המאפשרת רגולציה לטיפול במינים פולשים ומניעת התבססותם. המנגנון המוצע נכלל בהצעת החוק משנת 2017, ראה מענה לליקוי 19.
31	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	הועלה כי בישראל אין אסדרה חוקית של מנגנון לפינוי וגריטה של ציוד הנגוע במינים פולשים. היעדר קיומו של מנגנון לפינוי אורגניזמים לא-רצויים בולט במיוחד כאשר מדובר בצורך להיפטר ממינים פולשים מחוללי נזק. מוצע כי המשרד להג"ס יפעל, בשיתוף משרד החקלאות ונציגי השלטון המקומי, ליצירה ולקידום של מנגנון סילוק מחייב לסילוק חפצים הנגועים במינים מזיקים מקומיים ופולשים ולעיגון מנגנון זה בנהלים מחייבים. מומלץ כי המשרד להג"ס יבצע הסברה ופיקוח בנושא אופן פינוי מוצרים הנגועים במינים פולשים בקרב הציבור, הרשויות המקומיות וגורמים רלוונטיים נוספים.	**המשרד להגנת הסביבה** כדי לייצר מנגנון לפינוי וגריטה של ציוד הנגוע במינים פולשים נדרשת חקיקה המאפשרת רגולציה לטיפול במינים פולשים ומניעת התבססותם, כולל רגולציה לטיפול בציוד נגוע. ראה מענה לליקוי 19.

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
32	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	צו רישוי עסקים (משרד הפנים הוא המשרד הממונה על תחום רישוי העסקים) אינו כולל הגדרות וכללים לשימור המגוון הביולוגי ומניעת פלישת מינים בעקבות הפרת הקרקע. המשמעות היא כי עסק אשר בבעלותו, בשימושו או בפיקוחו שטח תשתית אינו מחויב מתוקף החוק לקבל אחריות אקולוגית לשטח זה. יוצא אפוא כי אין בישראל כללים נורמטיביים מחייבים המגבילים סחר במינים פולשים. כפועל יוצא מכך מתקיים בישראל, הלכה למעשה, סחר בצמחים פולשים מחוללי נזק. דוגמה לכך הוא המין הפולש יקינטון המים, שמשתלות מגדלות אותו וסוחרות בו. יצוין כי עקב השינוי שחל בתוספת לצו רישוי עסקים ולפיו משתלות ועסקים לממכר צמחים אינם טעוני רישוי, מוצע כי המשרד להג"ס, שהיה שותף להכנת התקן הירוק, יבחן את מיסודו כנורמה מחייבת.	**המשרד להגנת הסביבה** בהתייחס לליקוי המציין כדוגמא סחר במין הפולש יקינטון המים יצוין כי רק לאחרונה בניגוד לעמדת המשרד, מחק משרד הפנים מרשימת העסקים טעוני הרישוי משתלות, עובדה שמונעת ממשרדינו לקבוע הוראות בתקנות להסדרת התחום למניעת הפצת מינים פולשים. בהתייחס להמלצת המבקר לא ניתן להתייחס לתו הירוק כתקן מחייב בהעדר יכולת לקבוע תקנות מתוקף חוק רישוי עסקים כיוון שסקטור המשתלות כאמור נמחק מצו רישוי עסקים כעסק טעון רישוי. **משרד הפנים** יש לאבחן בין הסמכות לקבוע איזה סוגי עסקים יידרשו בהוצאת רישיון לפי החוק לבין הסמכות לקבוע את התנאים הנדרשים לצורך קבלת רישיון והפעלת עסק טעון רישוי. צו רישוי עסקים נקבע מתוקף סמכות שר הפנים לקבוע סוגי עסקים טעוני רישוי, כפי שנקבעו בהתייעצות עם השרים הרלוונטיים, בהתאם למטרות חוק רישוי עסקים המפורטות בסעיף 1 לחוק. עם זאת, הסמכות במישור תוכן הרישוי, לקבוע תנאים כאלה או אחרים, אינה מסורה לשר הפנים, אלא לרשויות הרישוי , השר הממונה על הרגולציה ונותני האישור הממשלתיים, בהתאם למטרות הרישוי. משכך, אין בסמכות משרד הפנים לבחון קביעה של "אסדרה של אחריות אקולוגית" בצו או בנהלים.
33	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	בתקנות הדיג אין אסדרה של פעולות מניעת חדירה של מינים ימיים, מניעת התבססותם, ביעורם וניהול אירוע פלישה אקראית שלהם, למשל דרך תעלת סואץ מומלץ כי המשרד להג"ס ימשיך בטיפולו בנושא ובמעקב הנדרש אחר התקדמותו במטרה לצמצם את הפלישה של המינים הימיים הזרים דרך תעלת סואץ.	**המשרד להגנת הסביבה** תקנות הדיג אינן בסמכות המשרד להגנת הסביבה, ויש לפנות למשרד החקלאות האמון על תקנות הדיג מתוקף פקודת הדיג. אין למשרד להגנ"ס שום אפשרות או יכולת, פיזית או רגולטורית, לא לעקוב ובוודאי שלא לצמצם או למנוע כניסה של מינים פולשים מכיוון תעלת סואץ הדרך היחידה למנוע ממינים פולשים להיכנס דרך תעלת סואץ הינה לסגור את תעלת סואץ, דבר שאינו אפשרי. הדרך למנוע התבוססות של מינים פולשים מתעלת סואץ היא הגנה על חברת החי והצומח הימי המקומי וצמצום מצעים מלאכותיים שמהווים אתר התבססות וקרש קפיצה למינים פולשים. הפעולות הנעשות ע"י המשרד לצורך כך הינן: 1. קידום שמורות טבע ימיות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			2. מניעת וצמצום זיהום ים ממקורות יבשתיים וימיים במסגרת היתרי ההזרמה לים. 3. ליווי תכנון תשתיות באופן שמשאיר כמה שפחות תשתית מלאכותית חשופה ונגישה להתיישבות והתבססות מינים פולשים ושעבודות ההקמה גורמים לנזק המינימלי האפשרי לחברת החי והצומח סביב המתקן. 4. ניטור של מצב הסביבה הימית – מערך של ניטור לאומי וניטור מקומי סביב מוצאי הזרמה לים ותשתיות. 5. סיוע למשרד החקלאות לקדם תקנות דייג חדשות המונעות דייג יתר של אוכלוסיית הדגים המקומיים והקמת יחידת אכיפה של חוקי הדייג ברשות הטבע והגנים. 6. הוצאה של פסולת מהים, כולל חיוב הוצאת תשתיות שאינן בשימוש כמו צנרות ישנות.
34	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	הועלה כי אין אסדרה של התחום של מניעת מחלות הנגרמות מאלרגנים ובכלל זה מחלות אשר נגרמות מאלרגנים פולשים מוצע כי המשרד להג"ס יפעל בשיתוף משרד החקלאות ובהתייעצות עם משרד הבריאות לקידום הגבלת נטיעתם, זריעתם וטיפוחם של צמחים אלרגנים במרחב הציבורי בישראל, ובכלל זה איתור וביעור של צמחים אלה שהם מינים פולשים.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה פועל מול הרשויות המקומיות למניעת נטיעה של מינים פולשים. לשם כך בשנת 2013 פרסם המשרד את המדריך "צמחי הנוי הזרים הלא–רצויים בישראל צמחים בעלי פוטנציאל פלישה במערכות אקולוגיות טבעיות בישראל". מסמך זה כולל גם צמחים פולשים אלרגניים. **https://cms.education.gov.il/NR/rdonlyres/CD4012FB-9991-44B8-BD6E-AF85B6BEEFEF/171700/noy.pdf** יחד עם זאת, המשרד מסכים עם ההמלצה שנדרשת אסדרה ראה מענה לליקוי 19.
35	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: ביעור	אי-החרגתם של עצים בוגרים שהם מינים פולשים מעכבת את התגובה המהירה הנדרשת לביעור ומניעת התבססות של עצים כאלה שהם מינים פולשים. התוצאה היא התבססות והפצה שלהם. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת משרד החקלאות וממליץ לפעול לקידום התיקון המאסדר מנגנון מהיר לביעור אילנות פולשים שהם עצים בוגרים.	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
36	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: ביעור	הועלה כי בתקנות ההדברה בישראל אין אסדרה לרישוי ייעודי להדברות טרמיטים ומזיקי עץ, מוצע כי המשרד להג"ס יבחן מתן רישיון ייחודי להתמחות בטיפול בטרמיטים והדברתם, בהתאם למדינות מתקדמות בעולם, דבר שעשוי לתרום למניעת התפשטותם והתבססותם של טרמיטים ולמניעת הנזקים ההרסניים שהם גורמים.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד מבקש לדייק את הליקוי שכן הוא אינו מדויק: קיימת אסדרה מתקדמת ומקיפה לביצוע פעולות הדברה באמצעות חוק הסדרת העיסוק בהדברה תברואית, 2016. וכמו כן, התקנות שחוקקו מטעם חוק זה כוללות תקנות להכשרה ובחינות - שפורסמו בנובמבר 2020. בנוסף תכשירי ההדברה התברואיים, ביניהם כנגד מזיקי עץ, נרשמים באופן מפורט והמתקדם ביותר בוועדה מקצועית אשר מתכנסת מידי חודש במשרד להגנת הסביבה, מתוקף תקנות חומ"ס. מכיוון שקיימת אסדרה רגולטורית, ההמלצה לא מתקבלת.
37	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	אין אסדרה להכשרה ייחודית למדבירי טרמיטים. חשיבות ההכשרה מתחדדת על רקע הפלישה וההתפשטות בשנים האחרונות של טרמיטים, שהם פולשים מסוכנים. מוצע כי המשרד להג"ס יבחן מתן רישיון ייחודי להתמחות בטיפול בטרמיטים והדברתם, בהתאם למדינות מתקדמות בעולם, דבר שעשוי לתרום למניעת התפשטותם והתבססותם של טרמיטים ולמניעת הנזקים ההרסניים שהם גורמים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 34.
38	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה לפי שלבי הטיפול במינים פולשים: מניעת התבססות והתפשטות	עוד הועלה כי מדבירים עצמאים המקבלים רישיון מהמשרד להג"ס לעסוק בהדברה אינם מוכשרים לפעולות ביעור אפקטיבי בתחום הטרמיטים. חשיבות ההכשרה מתחדדת על רקע הפלישה וההתפשטות בשנים האחרונות של טרמיטים, שהם פולשים מסוכנים. מוצע כי המשרד להג"ס יבחן מתן רישיון ייחודי להתמחות בטיפול בטרמיטים והדברתם, בהתאם למדינות מתקדמות בעולם, דבר שעשוי לתרום למניעת התפשטותם והתבססותם של טרמיטים ולמניעת הנזקים ההרסניים שהם גורמים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 34.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
39	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, רשימות כבסיס לניהול מניעת חדירה: תמונת המצב בישראל - רשימות שחורות	הועלה כי בישראל הרשימות השחורות הקיימות מנוהלות באופן חלקי, וכי הן מתייחסות לניהול נגעי הסגר הקשורים לצומח ולניהול ערכי טבע מוגנים. אין רשימות [שחורות] מחייבות לניהול מינים פולשים לצורך שימור אקולוגי. ובכלל זה [אין] רשימות שחורות עבור מינים מרשימת ה-100 אשר בעלי פוטנציאל התבססות כפולשים מזיקים. יצירת רשימות היא תנאי בסיסי וחשוב בפיקוח ובקרה על חדירת מינים פולשים. בהתאם למקובל בעולם, מומלץ לבצע הערכת סיכונים, ובהתאמה למיין את כלל האורגניזמים (ובמיוחד אלה שאינם ברשימות הקיימות) לרשימות לפי דרגות סיכון, ולעגן רשימות אלה בנורמות מחייבות.	**המשרד להגנת הסביבה** הערכת סיכונים הוא מהלך קריטי וחשוב למניעת חדירת מינים פולשים. הערכות סיכונים בנוגע למינים פולשים נעשות באגף מזיקים והדברה באופן ספציפי למזיקים תברואיים אשר מעבירים מחלות ולמעשה מתמקדות במחלות ולא בפולשים. למינים הפוגעים בסביבה אין רגולציה או הערכת סיכונים, ויש קושי לקדם את המלצת המבקר לאור גישת הממשלה להפחתת הנטל הרגולטורי. כיום, עיקר הרגולציה להערכת סיכונים ממינים פולשים נמצאת בידי משרד החקלאות. למיטב הבנת המשרד, לצורך קידום הרפורמה החדשה בחקלאות, לא נבחנו הסיכונים המתגברים כתוצאה מהרפורמה בכל ההיבטים: חקלאיים, בריאותיים, כלכליים קל וחומר סביבתיים. משמעות הדבר של הפחתת הנטל הרגולטורי לעניין יבוא פירות וירקות ללא הערכת סיכונים מספקת היא עליה בפוטנציאל חדירת מינים פולשים. בנוסף, ראה מענה לליקוי 19.
40	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, רשימות כבסיס לניהול מניעת חדירה: תמונת המצב בישראל - רשימות שחורות	הועלה כי מפברואר 2013 ועד אוגוסט 2021 לא התכנסו המשרד להג"ס, משרד החקלאות ורט"ג עם קבוצת המומחים האמורה על מנת לעדכן את המסמך; ועל אף פוטנציאל הפלישה הגבוה, הרשימה של צמחי נוי וגינון נופי האסורים לשימוש בישראל לא עוגנה בדין. יצירת רשימות היא תנאי בסיסי וחשוב בפיקוח ובקרה על חדירת מינים פולשים. בהתאם למקובל בעולם, מומלץ לבצע הערכת סיכונים, ובהתאמה למיין את כלל האורגניזמים (ובמיוחד אלה שאינם ברשימות הקיימות) לרשימות לפי דרגות סיכון, ולעגן רשימות אלה בנורמות מחייבות.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקויים 19,37.
41	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, רשימות כבסיס לניהול	הועלה כי בפקודת בריאות העם אין רשימה שחורה של גורמים אלרגנים הקיימים הן בצמחים מקומיים והן בצמחים פולשים, ואשר יש להימנע מנטיעתם ושתילתם במרחב ציבורי.	**משרד הבריאות** פקודת בריאות העם אינה המסגרת המתאימה להסדרת רשימה של גורמים אלרגנים בצמחים, ואשר יש להימנע מנטיעתם ושתילתם במרחב ציבורי. המסגרת המתאימה לכך היא בחקיקה או הוראות בתחום הסמכויות של משרדי הגנה"ס והחקלאות וכן במסגרת דיני התכנון והבנייה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מניעת חדירה: תמונת המצב בישראל - רשימות שחורות	מומלץ כי המשרד להג"ס ורט"ג בשיתוף משרד הבריאות יסדירו הכללה של רשימות אלה בפקודת בריאות העם. יצירת רשימות היא תנאי בסיסי וחשוב בפיקוח ובקרה על חדירת מינים פולשים. בהתאם למקובל בעולם, מומלץ לבצע הערכת סיכונים, ובהתאמה למיין את כלל האורגניזמים (ובמיוחד אלה שאינם ברשימות הקיימות) לרשימות לפי דרגות סיכון, ולעגן רשימות אלה בנורמות מחייבות.	מומלץ שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יעסקו בנושא זה, כאשר משרד הבריאות יכול לשמש כגורם מייעץ. **המשרד להגנת הסביבה** ראה תגובה לליקוי 33.
42	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, פקודת בריאות העם	הפקודה [פקודת בריאות העם] גם אינה מסדירה רשימת אורגניזמים שמזיקים לבריאות באופן שאינו מחלה, למשל על ידי עקיצה, נשיכה או הכשה. רשימה כאמור לא קיימת גם בחוקים אחרים. רשימות מעין אלה נדרשות כדי לשמש תשתית מחייבת למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים אלרגנים.	**משרד הבריאות** פקודת בריאות העם אינה המסגרת המתאימה לקביעת רשימת אורגניזמים שמזיקים לבריאות באופן שאינו מחלה כדי לשמש תשתית מחייבת למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים אלרגנים. הנושא צריך להיות מוסדר בחקיקה הרלבנטית לכך בתחום הסמכויות של המשרד להגנה"ס או משרד החקלאות. מומלץ שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יעסקו בנושא זה, כאשר משרד הבריאות יכול לשמש כגורם מייעץ. **המשרד להגנת הסביבה** הליקוי אינו מובן. לא ברור הקשר שעשה המבקר בין מינים פולשים אלרגניים למזיקים עוקצים או ארסיים. אנשי המקצוע במשרד סבורים שיתכן שנעשה כאן בלבול בין המשמעות של תגובה אלרגית למגע עם מזיק (בעל חיים) לבין מינים פולשים הגורמים לתופעות אלרגניות (צמחים). מזיקים אשר פוגעים בבריאות האדם (לא צמחים) מוסדרים היטב בחקיקה. ראה מענה לליקוי 28. על כן, ההמלצה לא מתקבלת.
43	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, רשימות כבסיס לניהול מניעת חדירה: תמונת	הועלה כי ברשימות הלבנות של מיני צמחים או זרעים אין התייחסות למיני צמחים העלולים להיות מינים פולשים. יצירת רשימות היא תנאי בסיסי וחשוב בפיקוח ובקרה על חדירת מינים פולשים. בהתאם למקובל בעולם, מומלץ לבצע הערכת סיכונים, ובהתאמה למיין את כלל	**המשרד להגנת הסביבה** הרשימות הלבנות הם בסמכות המשרד להגנת הסביבה. יש להפנות שאלה זו למשרד החקלאות, הנושא נמצא בסמכותם.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המצב בישראל - רשימות לבנות	האורגניזמים (ובמיוחד אלה שאינם ברשימות הקיימות) לרשימות לפי דרגות סיכון, ולעגן רשימות אלה בנורמות מחייבות.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הליקוי כפי שמתואר שגוי. התוספות השנייה והשביעית בתקנות יבוא צמחים מכילות בין השאר צמחים ומוצרים האסורים ביבוא גם משיקולים סביבתיים כולל צמחים פולשים. למשל צמחי מים, אלה Pistacia sp., קטלב Arbutus L ועוד, ההמלצה מתייחסת למינים פולשים באופן כללי כך שלא ברורה הכוונה בסעיף זה.
44	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, רשימות כבסיס לניהול מניעת חדירה: תמונת המצב בישראל - רשימות לבנות	רשימות הן בסיס הכרחי לביצוע פעולות בקרה ושליטה במיני אורגניזמים. רשימות חלקיות וסקטוריאליות, שאינן כוללות ממד של הערכת סיכונים, אינן מהוות אמצעי לפיקוח יעיל על כניסת מינים פולשים ואורגניזמים העלולים לגרום לנזקים אקולוגיים ונזקי רכוש ותשתיות. יצירת רשימות היא תנאי בסיסי וחשוב בפיקוח ובקרה על חדירת מינים פולשים. בהתאם למקובל בעולם, מומלץ לבצע הערכת סיכונים, ובהתאמה למיין את כלל האורגניזמים (ובמיוחד אלה שאינם ברשימות הקיימות) לרשימות לפי דרגות סיכון, ולעגן רשימות אלה בנורמות מחייבות.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37.
45	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה מוסדית להתמודדות עם מינים פולשים	משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת משרד החקלאות לעבודה משותפת במסגרת הוועדה המייעצת לעדכון תקנות הנוגעות ליבוא צומח ומדגיש כי שינוי הרשימות נוגע לנהלי יבוא בלבד ואינו כולל כללים מחייבים לסחר וגידול של צמחים אלה; נושא אשר כאמור אינו מטופל במסגרת הנורמות המחייבות, ולכן מתאפשרת התבססות והתפשטות של מינים אלה אשר כבר חדרו לישראל. מומלץ כי משרד החקלאות ישלים את התהליך המתמשך של עדכון תקנות הצמחים האסורים ביבוא וכן יעדכן נורמות מחייבות עבור גידול וסחר.	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** התקנות של הגנת הצומח כיום אינן מכסות את הנושא. כמו כן אין כל מנגנון חוקי המוכר לנו במשרד לטיפול בנושא.

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
46	המסגרת הנורמטיבית למניעת חדירה והתפשטות של מינים פולשים ולביעורם, אסדרה מוסדית להתמודדות עם מינים פולשים	עלה כי בהיעדר גוף מתכלל עבור מינים פולשים בתחום שאינו קשור לצומח ובהיעדר גוף מתאם בין כלל הגופים הקשורים למניעה וטיפול בכלל המינים הפולשים מינים פולשים, קיים קושי לאגם את כלל הידע הקיים בנושא, לפקח על ביצוע התקנות הקיימות או לבצע הערכת סיכונים ולהוציא לפועל את אפיקי הפעולה. הקושי בא לכדי ביטוי בעיקר כאשר נדרשת תגובה מהירה או נדרשים ממשקי פעולה בין-משרדיים. עלה כי המסגרת המוסדית הקיימת כיום אינה נותנת מענה יעיל לצורך לתאם בין הגופים ולתכלל את אפיקי הפעולה למניעת סיכונים ונזקים של מינים פולשים מומלץ כי המשרד להג"ס ורט"ג, המשמשים מוקד למימוש יעדי מדינת ישראל במסגרת התחייבויות בין-לאומיות, יקדמו מהלך לתיאום רב-מוסדי לשיתוף פעולה עבור כלל התחומים שעלולים להינזק: חקלאות, בריאות, תשתיות, איכות חיים והמגוון הביולוגי, כך שתתאפשר פעילות יעילה למניעת נזקי מינים פולשים, שבאמצעותה ניתן יהיה לעגן נורמות עבודה בנושאים כמו פעולות חירום, מניעת סיכונים, פעולות סניטציה, הטמעת נהלים והסברה; זאת בהתאם לניהול סיכונים והעדפה של אפיקי הפעולה על פי פוטנציאל נזק, בדומה לקיים בעולם.	**המשרד להגנת הסביבה** על פניו, המשרד אינו רואה בעייתיות בכך שהטיפול במינים פולשים מבוזר בין גופים אשר כל אחד מהם בעל סמכות לקבוע חוקים ותקנות סקטוריאליות הקשורים בנושא שבתחומו (כמו: משרד החקלאות, משרד הבריאות רשות הטבע והגנים). יחד עם זאת, גורמי המקצוע במשרד סבורים כי הדרך לטיפול בסוגיית המינים הפולשים היא באמצעות יצירת שיתופי פעולה בין משרדיים. כך למשל, המשרד מוביל ומתכלל את "צוות מינים פולשים" לטיפול במינים הפוגעים בבתי גידול לחים, צוות המשותף גם לרט"ג ולמשרד החקלאות. בנוסף המשרד פועל בשיתוף פעולה עם משרד הבריאות לעניין מינים פולשים הפוגעים בבריאות האדם פועל באופן וולנטרי עם המכס ורט"ג לצורך מניעת חדירה של מינים פולשים במעברי הגבול. לעניין זה יצוין כי גורמי המקצוע במשרד סבורים כי הבעיה הגדולה ביותר בתחום המוסדי הוא שוב, היעדר חקיקה המאפשרת רגולציה לטיפול במינים פולשים שאינם מזיקים חקלאיים. בכדי לתת מענה לסוגיה זו נדרש לקדם חוק מינים פולשים עם סמכויות מוקנות לזרוע המבצעת במשרד להגנת הסביבה ורט"ג הכוללת פיקוח ואכיפה בעיקר במעברי גבול והערכת סיכונים למינים פולשים. החוק יאפשר גם הקמת צוות תגובה מהירה הכולל פרוטוקול חירום בהתאם להערכת סיכונים.
47	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	בהיעדר סטנדרטים מחייבים להכשרה והדרכה מובנות ומקצועיות של בודקי מינהל המכס בנושא מינים פולשים, ובכלל זה גיבוש רשימה שחורה מוסדרת של סוגי מינים פולשים המוטמעת בנוהלי מינהל המכס כבסיס לקבלת החלטות - אין להדרכות המבוצעות בסיס יישומי מחייב, הלכה למעשה, ונראה כי מטרתן	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 23. **רשות המיסים בישראל** מינהל המכס פועל בסמכות בכל אתרי הבידוק ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להפנות את תשומת ליבם של המפקחים לנושא המינים הפולשים באופן כללי. ניכר שנעשים מאמצים על ידי המשרד להג"ס ועל ידי משרד החקלאות כדי להכשיר את המפקחים; עם זאת נוכח תגובת משרד החקלאות בעניין היעדר סמכות למפקחים בנושא זה, מומלץ שהמשרד להג"ס, בשיתוף משרד החקלאות ומינהל המכס יבחנו את העניין, ובהתאם לצורך, יפעלו להסדיר את סמכותם בנורמות מחייבות ויגבשו מתודה מיטבית ליישום ההכשרות של מפקחי המכס שתכלול גם סטנדרטים בנושא איתור מינים פולשים שאינם מזיקי חקלאות והטיפול בהם שיהיו מחייבים ויוטמעו בסדר היום של הבודקים.	ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יסדירו את הסמכויות של המפקחים שלהם, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם בכל אתרי הבידוק השונים ,בתיאום עם מטה מינהל המכס, בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
48	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	מהנתונים בלוח [לוח - 5] עולה כי מספר האירועים מסוג זה [ארועי תפיסה או חשש לתפיסה של מינים פולשים] שדווח עליהם במהלך עשר שנים (כארבעה בשנה בממוצע) הוא מצומצם ביותר, בהתחשב בכך שהיקף הסחורות . המיובאות לישראל ב-2019 לבדה הסתכם בכ-273 מיליארד ₪	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 23. **רשות המיסים בישראל** מינהל המכס פועל בסמכות בכל אתרי הבידוק ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות. ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יסדירו את הסמכויות של המפקחים שלהם, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם בכל אתרי הבידוק השונים ,בתיאום עם מטה מינהל המכס , בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
49	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	על אף החשיבות הרבה של מניעת כניסה של מינים פולשים, הפיקוח המתקיים במעברי הגבול בתחום זה מצומצם ואין בו כדי לספק את המענה הדרוש לבעיה חשובה זו. בישראל אין בודקים ייעודיים למינים פולשים שאינם מזיקים לצומח. הפתרונות המבוססים על רצון טוב של המפקחים מטעם משרד החקלאות	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 23. **רשות המיסים בישראל** הבידוק ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והמכס, הם חלקיים, אינם נותנים מענה לכלל אפשרויות החדירה ואינם יכולים להכיל את כלל הבדיקות הנדרשות למניעת כניסת מינים פולשים. יצוין כי גם המשרד להג"ס סבור כי "נושא הפיקוח בגבולות ידוע כבעייתי". ניכר שנעשים מאמצים על ידי המשרד להג"ס ועל ידי משרד החקלאות כדי להכשיר את המפקחים; עם זאת נוכח תגובת משרד החקלאות בעניין היעדר סמכות למפקחים בנושא זה, מומלץ שהמשרד להג"ס, בשיתוף משרד החקלאות ומינהל המכס יבחנו את העניין, ובהתאם לצורך, יפעלו להסדיר את סמכותם בנורמות מחייבות ויגבשו מתודה מיטבית ליישום ההכשרות של מפקחי המכס שתכלול גם סטנדרטים בנושא איתור מינים פולשים שאינם מזיקי חקלאות והטיפול בהם שיהיו מחייבים ויוטמעו בסדר היום של הבודקים.	ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יסדירו את הסמכויות של המפקחים שלהם, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם בכל אתרי הבידוק השונים ,בתיאום עם מטה מינהל המכס , בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
50	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	יצוין כי תשובת רשות המיסים [תשובתה בנושא אתרי הבידוק של המכס - מטענים ונוסעים] אינה מתייחסת לבידוק במעברים הימיים ובנמלי האוויר, וכי עיקר ההכשרות לבודקים נעשית על ידי משרד החקלאות ולפיכך נראה כי הבידוק מתבצע באוריינטציה של מזיקי צומח בלבד.	**המשרד להגנת הסביבה** הנושא מצוי באחריות משרד החקלאות. **רשות המיסים בישראל** מינהל המכס פועל בסמכות בכל אתרי הבידוק ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות. ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות יסדירו את הסמכויות של המפקחים שלהם, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם בכל אתרי הבידוק השונים ,בתיאום עם מטה מינהל המכס , בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
51	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	הועלה כי הפיקוח על יבוא מינים פולשים בכבודת יד בנמלי התעופה בישראל אינו נותן מענה לעומס התעבורה בנמלים אלה: הוא מצומצם, אינו שוטף ואינו שיטתי. מפקחי מכס עוברים הכשרות עיתיות לזיהוי	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 23.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חומרים צמחיים תוך כדי בדיקות שגרתיות של מטעני נוסעים; אך באולם הנוסעים הנכנסים בנמל התעופה בן-גוריון - השער האווירי הגדול בישראל, הפעיל 24 שעות ביממה - במצבת המפקחים של השירותים להגנת הצומח מוצבים באולם הנוסעים הנכנסים רק שלושה מפקחים, המועסקים במשמרות במהלך כל ימי השבוע בהתאם לתנאי עבודתם והמשמעות היא שבמרבית המשמרות אין מפקח כלל שבודק את כבודת היד של הנוסעים. מומלץ שהמשרד להג"ס יוביל ויפתח, בשיתוף משרד החקלאות ומינהל המכס, מתודה מחייבת להכשרת מפקחים לפעולות אופרטיביות לזיהוי ולמניעה של חדירת מינים פולשים מזיקים המנויים ברשימת ה-100 אשר בעלי פוטנציאל התבססות כפולשים מזיקים בישראל גם אם אינם נגעים הקשורים לצומח, ויגבש הוראות מחייבות לבידוק שיטתי ונוהלי סניטציה עבור מינים אלה.	**רשות המיסים בישראל** מינהל המכס פועל בסמכות בכל אתרי הבידוק כולל נמלי התעופה בישראל, ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות. ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות, יגדילו את מספר המפקחים מטעמם, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם גם באתרי הבידוק בנמלי התעופה בישראל, בתיאום עם מטה מינהל המכס, בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
52	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	בשדות התעופה רמון וחיפה אין כלל מפקח קבוע מטעמם [מטעם משרד החקלאות].	**רשות המיסים בישראל** מינהל המכס פועל בסמכות בכל אתרי הבידוק כולל נמלי התעופה בישראל, ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות. ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות, יקצו מפקח מטעמם ברמון ובחיפה, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם גם באתרי הבידוק בנמלי התעופה בישראל, בתיאום עם מטה מינהל המכס, בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
53	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	למשרד להג"ס אין מידע בנוגע למינים פולשים שהתגלו בכבודת יד. מומלץ כי המשרד להג"ס ומשרד החקלאות בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים יעקבו אחר השינויים וההתפתחויות ככל שיהיו בתפיסה העולמית	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 23.

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לגבי מסחר אלקטרוני במוצרי צומח ואורגניזמים מזיקים ובהתאם יפעלו לקידום הנחיות מעודכנות בעניין זה. עוד מומלץ שהמשרד להג"ס יוביל ויפתח, בשיתוף משרד החקלאות ומינהל המכס, מתודה מחייבת להכשרת מפקחים לפעולות אופרטיביות לזיהוי ולמניעה של חדירת מינים פולשים מזיקים המנויים ברשימת ה-100 אשר בעלי פוטנציאל התבססות כפולשים מזיקים בישראל גם אם אינם נגעים הקשורים לצומח, ויגבש הוראות מחייבות לבידוק שיטתי ונוהלי סניטציה עבור מינים אלה.	**רשות המיסים בישראל** מינהל המכס פועל בסמכות בכל אתרי הבידוק כולל נמלי התעופה בישראל, ואוכף את הנדרש בהתאם לדרישות הרשויות המוסמכות. ככל שהמשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות, ויעבירו הנחיות מדויקות שיכללו הדרכות מטעמם גם באתרי הבידוק בנמלי התעופה בישראל, בתיאום עם מטה מינהל המכס, בודקי המכס יסייעו ויאכפו בהתאם להנחיות כפי שיתקבלו מהמשרד להגנת הסביבה וממשרד החקלאות.
54	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - איתור חדירה בכניסה לארץ	בישראל יבוא מוצרי צומח כפוף לחוק הגנת הצומח. את הפיקוח מבצעים מפקחי השירותים להגנת הצומח, המגיעים אחת לשבוע לדואר המרכזי (בערים מודיעין וחיפה) ומבצעים בדיקות וטיפול במוצרים שהגיעו דרך הדואר עם רישיון ובכפוף לדרישות היבוא. בדומה לנעשה בעולם, באותם מועדים נבחנות כל החבילות שמאתר המכס החשודות כמכילות חומר צמחי או נגעי הסגר חקלאיים שהגיעו ללא רישיון. בין האורגניזמים המגיעים לגבולות המדינה, אם במכוון או באופן אקראי, ישנם מינים אשר מזיקים לסביבה אך אינם בבחינת נגעים הקשורים לצומח. חוק הגנת הצומח אינו מטפל במקרים אלה, ובהיעדר נורמות מחייבות לא מוסדר תהליך בידוק וטיפול עבור אורגניזמים שאינם מזיק לצומח במסגרת הבידוק של סחורות המגיעות לארץ. מומלץ כי המשרד להג"ס ומשרד החקלאות בשיתוף הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים יעקבו אחר השינויים וההתפתחויות ככל שיהיו בתפיסה העולמית לגבי מסחר אלקטרוני במוצרי צומח ואורגניזמים מזיקים ובהתאם יפעלו לקידום הנחיות מעודכנות	**המשרד להגנת הסביבה** הנושא באחריות משרד החקלאות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בעניין זה. עוד מומלץ שהמשרד להג"ס יוביל ויפתח, בשיתוף משרד החקלאות ומינהל המכס, מתודה מחייבת להכשרת מפקחים לפעולות אופרטיביות לזיהוי ולמניעה של חדירת מינים פולשים מזיקים המנויים ברשימת ה-100 אשר בעלי פוטנציאל התבססות כפולשים מזיקים בישראל גם אם אינם נגעים הקשורים לצומח, ויגבש הוראות מחייבות לבידוק שיטתי ונוהלי סניטציה עבור מינים אלה.	
55	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת התבססות והתפשטות	בהיעדר תגובה מהירה וטיפול מקצועי מתמשך לאורך שנים התבססה נמלת האש, והמשך התפשטותה היה בלתי נמנע. להתבססותה בישראל השלכות על מגוון המינים, והיא עלולה להוביל לפגיעה בבריאות האדם ובעלי החיים ולנזק כלכלי. נכון לאוגוסט 2021 מופו 648 יישובים ועוד 53 אתרי פנאי, נופש ותיירות שנגועים בקינים של נמלת האש מומלץ כי המשרד להג"ס יקבע נהלים מחייבים לממשקי עבודה בינו לבין גופי היישום (כמו הרשויות המקומיות, המדבירים והציבור) בנושאי דיווח, בקרה ותחזוקה הקשורים למניעת מינים פולשים; זאת בהמשך להמלצה בפרק בעניין תוכנית פעולה אסטרטגית שבדוח ביקורת זה.	**המשרד להגנת הסביבה** בטיוטת התקנות להסדרת העיסוק בהדברה תברואית (חובות ומגבלות) ישנה תקנה 8 המיישמת את המופיע בהמלצה זו. על כן ההמלצה לא מתקבלת.
56	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	העובדה כי 56% מ-203 משתלות שנבדקו בשנים 2020 - 2021 (עד יולי) נמצאו נגועות בנמלת האש מעידה על כישלון בהתמודדות עם התפשטות מין זה בישראל. הועלה כי למשרד להג"ס אין מידע עדכני לגבי התפשטות נמלת האש (נוסף על המשתלות) ברחבי הארץ, ואין הוא מקיים בעניין זה ניטור ייעודי וסדור. זאת ועוד, מאחר שהפיקוח, התחזוקה והביעור בנושא נמלת האש מושתים כאמור על הרשויות המקומיות	**המשרד להגנת הסביבה** לא קיימת מדינה אחת בעולם אשר הצליחה למגר או לעצור התפשטות של מין פולש בעייתי לאשר חדירתו (כדוגמת הטיגיריס האסייני, נמלת האש הקטנה, הטרמיט הפורמוסני ועוד). לכן הפתרון הטוב ביותר היה תמיד מניעת חדירה של המינים הפולשים בדגש על מניעה בגבולות. בנוגע לנמלת האש הקטנה, נמלת האש הקטנה פלשה למדינת ישראל לפני כמעט 2 עשורים, ובלתי נמנע כי תתפשט לכל חלקי המדינה בזמן זה. המשרד מבצע פעולות רבות למניעת התפשטות נמלת האש הקטנה. להלן כמה מהן: שיתופי פעולה וולונטריים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והציבור, ולא נקבעו נהלים מחייבים על דיווח בעניין. למשרד להג"ס אין תמונה מקיפה לגבי הצלחת הרשויות המקומיות והציבור בביעור קיני ההתפשטות. מומלץ כי המשרד להג"ס יקבע נהלים מחייבים לממשקי עבודה בינו לבין גופי היישום (כמו הרשויות המקומיות, המדבירים והציבור) בנושאי דיווח, בקרה ותחזוקה הקשורים למניעת מינים פולשים; זאת בהמשך להמלצה בפרק בעניין תוכנית פעולה אסטרטגית שבדוח ביקורת זה.	נרחבים עם רשות הטבע והגנים, החברה להגנת הטבע, קק"ל, אקדמיה (בעיקר אוניברסיטת תל אביב), רשויות מקומיות, משרד הבריאות ועוד לטובת מציאת פתרונות לעצירת התפשטות נמלת האש הקטנה. מתבצעים ניסויים בשיתוף חלק מהגופים שצוינו לעיל בפרוטוקולי טיפול מתאימים לשטחים שונים. ישנה תכניות סדורה ומחייבת כנגד משתלות המפיצות את נמלת האש הקטנה אשר ספגה מהלומה עם תיקוני חקיקה שנכנסו בדצמבר 2021 (כמופרט סעיף 19), רשויות מקומיות מחויבות עפ"י חוק למנוע ולטפל במפגעי מזיקים, הנחיות מקצועיות ברורות מפורסמות ע"י המשרד לרשויות, משתלות ולמדבירים. נעשים קמפיינים לציבור בנדון, מפורסמת מפת ממצאי ניטור משתלות פתוחה לציבור. נערך סקר בקרב כל הרשויות המקומיות לאיתור מקור החומר הצמחי הנשתל ברשות וממנו נגזרה תכנית הניטור של המשתלות המבוצעת ע"י המשרד. בשנים 2021-2020 קרוב ל90 אחוז מהמשתלות הנגועות מטופלות אכיפתית ע"י מחוזות המשרד. בפברואר 2022 פורסם קול קורא לתמיכה ברשויות למניעה וטיפול של מזיקים תברואיים ביניהם גם נמלת האש הקטנה, קול קורא אשר מיישם הידע הרב שנצבר במשרד בשנים האחרונות באמצעות הפעולות שפורטו לעיל, הניסויים ושיתופי הפעולה. בהתייחס להמלצה, ראה מענה לליקוי 52.
57	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	הועלה כי ביולי 2021 ,שנה לאחר מועד הזיהוי בתל אביב, פרסם המשרד להג"ס הודעה לציבור שלפיה הטרמיט הקאריבי זוהה לראשונה בהרצליה; המשרד לא ציין בהודעתו זו שהטרמיט התגלה במרכז תל אביב שנה קודם לכן וכי קיבל דיווח על כך. מסירת ההודעה כשנה לאחר זיהוי הטרמיט, ואי-נקיטת פעולות למניעת התפשטותו מאז זוהה, איפשרו את התפשטותו והתבססותו - בין היתר בהעברת מוצרי עץ בעת מעבר דירות או לצורכי מסחר, או בעקבות השלכת מוצרי עץ נגועים בטרמיט לפח האשפה מניעת חדירה היא הפעולה ההכרחית בתהליך מניעת נזקי מינים פולשים; אולם משחדרו אלה לארץ, נדרשת תגובה מהירה למניעת תפוצתם, התפשטותם והתבססותם. מומלץ שהמשרד להג"ס - האחראי מתוקף אמנת CBD למניעת התפשטות מינים פולשים,	**המשרד להגנת הסביבה** הליקוי המפורט אינו מדויק, ייתכן שלא הובהר למבקר מספיק מהם מזיקי עץ ולא הודגש עבודת המשרד מול המדבירים והציבור. הטרמיט הפורמוסני הוא המין הפולש ביותר בעולם אשר יש להניח חדר פעמים רבות למדינת ישראל בפריטי עץ שונים בין היתר בשל העדר אסדרה בגבולות. תגלית הטרמיט בתל אביב בשנת 2020 לא פורסמה ע"י המשרד משום שלא נתגלה ע"י המשרד, מדובר בתצפית שנעשתה ע"י מדביר פרטי בבית פרטי שפרטיו לא הועברו למשרד. המדביר הפרטי שלח את דגימותיו למעבדה בפלורידה אולם המשרד יכול לדווח לציבור אך ורק על תגליות שבוצעו או אושרו על ידי המשרד. כאשר מדובר על פריטים אישיים בדירה פרטית שכתובתה אינה ידועה, אין למשרד סמכות לדרוש כתובת מגורים ואף לא להיכנס לבית פרטי ללא הזמנה. בעקבות מבצע הסברה חסר תקדים שנעשה על ידי המשרד בשנת 2021 כולל טיפול ובדיקת אלפי פניות ציבור נתקבל דיווח על בית נגוע טרמיטים בהרצליה. המשרד זיהה את התמונות כטרמיטים חשודים ופנה לבעלי הבית אשר הזמינו את נציגי המשרד לבצע ניטור וכאשר נדגם ובוצע זיהוי מולקולרי ראשון מסוגו במדינת ישראל באמצעות

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במסגרת אחריותו לנושא המגוון הביולוגי - ייזום פעולות מידיות ואקטיביות לנקיטת צעדי חירום לאחר שאותרו מזיקים, וזאת כדי לעצור את התפשטותם. מומלץ כי המשרד להג"ס יטמיע נוהלי עבודה סדורים לתגובה מהירה מול גורמי מקצוע מומחים, כל זאת בכפוף להערכת סיכונים ולרשימות מחייבות לניהול מינים פולשים.	מעבדות משרד הבריאות – פורסמו ממצאים אלו לציבור. וכן ניתנו הנחיות לרשות המקומית כיצד להתמודד עם חדירות של טרמיט עץ זה.
58	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	הועלה כי אגף מזיקים והדברה במשרד להג"ס לא יזם פעולות לאיתור מיקום הטרמיט הקאריבי, לרבות יצירת קשר עם המומחה מניעת חדירה היא הפעולה ההכרחית בתהליך מניעת נזקי מינים פולשים; אולם משחדרו אלה לארץ, נדרשת תגובה מהירה למניעת תפוצתם, התפשטותם והתבססותם. מומלץ שהמשרד להג"ס - האחראי מתוקף אמנת CBD למניעת התפשטות מינים פולשים, במסגרת אחריותו לנושא המגוון הביולוגי - ייזום פעולות מידיות ואקטיביות לנקיטת צעדי חירום לאחר שאותרו מזיקים, וזאת כדי לעצור את התפשטותם. מומלץ כי המשרד להג"ס יטמיע נוהלי עבודה סדורים לתגובה מהירה מול גורמי מקצוע מומחים, כל זאת בכפוף להערכת סיכונים ולרשימות מחייבות לניהול מינים פולשים.	**המשרד להגנת הסביבה** לעניין הליקוי: לא ברור על איזה מומחה מדובר. באם מדובר על מדביר מסויים, לפי ידיעת המשרד הינו מדביר בעל רישיון והאיתור והזיהוי של הטרמיט הקריבי בהרצליה לא היה קשור אליו וכן לא ברור מאיזה מוסד אקדמי מיוחס לו תואר המומחה. המשרד מבקש לדייק את הליקוי שכן הוא אינו מדויק: הטרמיט הקריבי (שם עיברי אשר הוענק בהתייעצות עם מומחי הטרמיטים במעבדות האנטומולגיות באוניברסיטת תל אביב ובמשרד הבריאות) זוהה באמצעות פעולות שביצע המשרד להגנת הסביבה כפי שפורט בסעיף 54. המשרד מקיים באופן שותף קשר עם מומחי הטרמיטים בישראל ובעולם (כדוגמת פרופ' דני סימון מאוניברסיטת תל אביב, פרופ' תומס שוואנק מאוניברסיטת פלורידה ועוד) וכן פתח דלתותיו להתייעצות עם מדבירים בישראל כולל הקמת אפליקציה לדיגום טרמיטים בה מדבירים יכולים לתעד דגימת טרמיטים ולהעביר דגימה למעבדות משרד הבריאות לזיהוי מדעי מדויק. אפשרות זו מנוצלת ע"י מדבירים רבים. על כן, ההמלצה לא מתקבלת.
59	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	ההשתהות בתגובת המשרד בעניין זה [הטרמיט] נבעה מהיעדר תוכנית פעולה אסטרטגית או נהלים סדורים לביצוע פעולות חירום בעניין מינים פולשים שאותרו מניעת חדירה היא הפעולה ההכרחית בתהליך מניעת נזקי מינים פולשים; אולם משחדרו אלה לארץ, נדרשת תגובה מהירה למניעת תפוצתם, התפשטותם	**המשרד להגנת הסביבה** לעניין הליקוי: הליקוי המצוין אינו ברור, לא מובן על איזה שיהוי מדובר. מהרגע שזוהה על ידי המשרד טרמיט העל הפורמוסני בפתח תקווה ננקטו עשרות צעדים מהירים ויעילים. כולל קיום התייעצות חירום עם כל בעלי העניין בישראל (אקדמיה, מדבירים, חברות תכשירים, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה – חקלאות, משרד השיכון, בריאות).

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והתבססותם. מומלץ שהמשרד להג"ס - האחראי מתוקף אמנת CBD למניעת התפשטות מינים פולשים, במסגרת אחריותו לנושא המגוון הביולוגי - ייזום פעולות מידיות ואקטיביות לנקיטת צעדי חירום לאחר שאותרו מזיקים, וזאת כדי לעצור את התפשטותם. מומלץ כי המשרד להג"ס יטמיע נוהלי עבודה סדורים לתגובה מהירה מול גורמי מקצוע מומחים, כל זאת בכפוף להערכת סיכונים ולרשימות מחייבות לניהול מינים פולשים.	כמו כן, יצא קול קורא לחברות תכשירי ההדברה לרשום תכשירי הדברה ייעודים שנמצאו יעילים בעולם, התקיימו מבצעי ניטור נרחבים בעיר פתח תקווה וסביבתה באמצעות צוות המשרד להגנת הסביבה ויצא קול קורא למבצעי ניטור בימי מעוף הכלולות. זאת לאחר שהמשרד זיהה את תחילת מעוף הכלולות שמועדו לא היה ידוע ומיד התריע על כך לציבור ולרשות המקומית. לפעולות הזיהוי של מעוף הכלולות הצטרפו תושבים מתנדבים, עובדים מהמשרד, מרשות הטבע והגנים, מהרשות המקומית, מהאקדמיה וממשרד הבריאות. קצרה היריעה מלתאר את כלל הפעולות הרבות שננקטו ועדיין ננקטות ע"י המשרד במאמץ להכיל את הטרמיט הפורמוסני. הערכות מומחים בהתאם לפעילות הקיים שנצפתה במעופי הכלולות הינה כי פלש לישראל בתחילת שנות ה-2000, אולם ככל פלישה בעולם, אלו מתגלות רק כעבור שנים רבות לאחר שהטרמיט מבוסס היטב בסביבתו ומייצר מעוף כלולות. כאמור במענה לליקוי 53 – הטיפול הטוב ביותר כנגד מינים פולשים בעייתיים הינו מניעת חדירה בגבולות. על כן, ההמלצה לא מתקבלת.
60	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	ההשתהות בביצוען של פעולות אלה כדי למנוע התבססות מינים פולשים מחוללי נזק, מאפשרת להם לעבור את נקודת האל-חזור ולהתבסס באופן שאינו מאפשר ביעור שלהם. מניעת חדירה היא הפעולה ההכרחית בתהליך מניעת נזקי מינים פולשים; אולם משחדרו אלה לארץ, נדרשת תגובה מהירה למניעת תפוצתם, התפשטותם והתבססותם. מומלץ שהמשרד להג"ס - האחראי מתוקף אמנת CBD למניעת התפשטות מינים פולשים, במסגרת אחריותו לנושא המגוון הביולוגי - ייזום פעולות מידיות ואקטיביות לנקיטת צעדי חירום לאחר שאותרו מזיקים, וזאת כדי לעצור את התפשטותם. מומלץ כי המשרד להג"ס יטמיע נוהלי עבודה סדורים לתגובה מהירה מול גורמי מקצוע מומחים, כל זאת בכפוף להערכת סיכונים ולרשימות מחייבות לניהול מינים פולשים.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
61	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	מהאמור לעיל עולה כי מאז הודיע המומחה על גילוי הטרמיט במאי 2019 ועד הודעתו על הזיהוי המוחלט שנעשה ביוזמתו בחו"ל בסוף אוגוסט 2020 ,לא פעל המשרד להג"ס כנדרש למול המומחה כדי לברר עימו את המידע שמסר בעניין זיהוי הטרמיט והאזור שבו נמצא; דבר שאילו התבצע, יכול היה להניע פעולות למניעת התפשטות הטרמיט מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל במקרים כאלה כבעל הסמכות והאחריות בנושא, ומעבר לפניות לגורמים מומחים הוא יזום בדיקות בשטח ויפעל לבחינה מקצועית של התגובה לרבות ניטור התופעה וטיפול בה. עליו לקדם פעולות אלה ללא קשר לפעולתם של מומחים פרטיים.	**המשרד להגנת הסביבה** הליקוי המפורט אינו מדויק, באם הכוונה במומחה למדביר מסויים, ראה מענה לליקוי 36. מדביר מסויים אכן פנה לאגף במהלך שנת 2019, אולם הטרמיט נאסף וזוהה על ידי המשרד באוקטובר 2020 גם בשל מגבלות שפורטו במענה 54. לגופו של עניין, המשרד לא יכול להשמיע התרעות ללא בדיקתן ואישורן, וקיום סיורים בשטח ציבורי של עובדי המשרד להגנת הסביבה ואנשי מקצוע. המשרד ביחד עם המדביר המסוים העלו דגימות טרמיטים רבות אולם עד ספטמבר 2020 אף דגימה לא זוהתה כטרמיט העל הפורמוסני. בספטמבר 2020 בעזרת הרשות המקומית זוהה בית נגוע ונלקחה דגימה אשר זוהתה מעבדתית כטרמיט העל הפורמוסני. מרגע קבלת הזיהוי המשרד פעל במיידיות וביעילות כמפורט במענה 57 . מאז בוצעו פעולות רבות ועדיין מתבצעות.
62	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	עולה כי בתוך שנה מאז התריע המומחה לטרמיטים על זיהוי ראשוני של הטרמיט הפורמוסי, הוא כבר היה בשלבי התבססות מתקדמים בתשעה יישובים. עוד עלה כי המשרד להג"ס השתהה בברור וטיפול בהתפשטות הטרמיט. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל להשלמת נוהלי הערכות מחייבים למצבי חירום להתמודדות עם מינים פולשים ובפרט למקרים של פלישת מינים שהם אגרסיביים ומסוכנים במיוחד. עוד מומלץ כי נהלי ההערכות יתנו מענה להסרת חסמים בירוקרטים ויכללו גם אספקט של שיתוף ציבור.	**המשרד להגנת הסביבה** המפורט בליקוי אינו מדויק. כאמור במענה לליקוי 56 ובהתאם להערכות מומחים בעולם, ולאחר הנתונים שאסף המשרד במבצעי הניטור הנרחבים של מעופי הכלולות, ההערכה היא כי הטרמיט פלש לישראל לפני שנים רבות, ככל הנראה בעשור הראשון של שנות האלפיים. כאמור במענה לליקוי 58 – המשרד פעל באופן מיידי עם זיהוי הטרמיט ולטיפול במוקדים.
63	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	הועלה כי אף שפלישת הטרמיט הפורמוסי נכללה במסמך המשותף מ-2016 המשרד להג"ס לא ביצע תהליך של הערכת סיכונים לפלישתו, לא יצר תוכנית למוכנות מוקדמת להגעתו ולא קבע מערך פעולות	**המשרד להגנת הסביבה** כמפורט במענה לליקוי 56 הטרמיט ככל הנראה פלש לישראל הרבה לפני 2016. בכל מקרה בכדי למנוע התבססות והתפשטות יש למנוע חדירה – כאמור במענה לליקוי 19 יש צורך באסדרת מניעת חדירת מינים פולשים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חירום שיכלו למנוע את התבססותו והתפשטותו המהירה של הטרמיט. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל להשלמת נוהלי הערכות מחייבים למצבי חירום להתמודדות עם מינים פולשים ובפרט למקרים של פלישת מינים שהם אגרסיביים ומסוכנים במיוחד. עוד מומלץ כי נהלי ההערכות יתנו מענה להסרת חסמים בירוקרטים ויכללו גם אספקט של שיתוף ציבור.	באופן ייחודי לטרמיטי קרקע (האמור אינו רלבנטי לכלל המזיקים הפולשים) לאחר חדירה לא ניתן לזהות את הטרמיט במשך שנים רבות ורק לאחר התבססותו הינו מגיח למעופי כלולות בשלב זה ישנן פעולות ייעודיות ייחודיות שיש לנקוט אותן ובכך עוסק המשרד מרגע גילוי הטרמיט.
64	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - מניעת התבססות והתפשטות	בהיעדר נהלים להתרעה ולפעולות חירום לגבי מזיקים אגרסיביים שהם מינים פולשים, ובהיעדר הנחיות לפעולות איתור ומניעת כניסה שלהם לארץ (כמו איוד מכולות), יש כדי לגרום לנזקים בלתי הפיכים; כל שכן, כשמדובר בטרמיט שידוע בעולם כמין פולש אגרסיבי ושהיו מראש התרעות פלישה לגביו. הקשיים בהתמודדות עם מין זה לאחר פלישתו והתפשטותו רבים, ויש חשש כי הפעולות שננקטות כיום לא יצליחו למגר אותו ואת הנזקים המשמעותיים שהוא גורם.	**המשרד להגנת הסביבה** מניעת חדירת מינים פולשים ונהלי היערכות נמצאים בסכמות משרד החקלאות ולהם כלים רגולטוריים למניעת חדירה של מינים פולשים בעלי סיכון. למשרד להגנת הסביבה כיום אין סמכויות רגולטוריות למצבי חירום. יש לפנות למשרד החקלאות לקבלת מענה.
65	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - שיווק של מינים פולשים וסחר בהם	יצוין כי תקנות הגנת הצומח אוסרות על יבוא צמחי מים, ובכלל זה יקינטון המים מוגדר בתקן הירוק (בנספח א') כצמח נוי זר בעל פוטנציאל פלישה; אולם תקנות אלה אינן עוסקות באחזקה, סחר או שחרור לטבע, וכאמור התקן הירוק הוא וולונטרי ואין חובה לעמוד בדרישות המפורטות בו. מומלץ כי בדומה למיפוי נמלת האש במשתלות, המשרד להג"ס יבצע בהן גם מיפוי של יקינטון המים ושל מיני צמחים פולשים נוספים, כדי לקבל תמונת מצב עדכנית. כדי לפעול לצמצום הפצת מיני צמחים פולשים על ידי משתלות מומלץ, כי המשרד להג"ס יבחן הטמעת התקן הירוק כסטנדרט מחייב ובהתאם	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37 לעניין ביצוע הערכת סיכונים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יפעל לקביעת מנגנון פיקוח על תקן זה, בהלימה לאיסור היבוא של צמחים אלה.	
66	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - שיווק של מינים פולשים וסחר בהם	בארץ ישנן משתלות המתמחות במכירת צמחי מים לבריכות נוי והמשווקות את יקינטון המים ומסיעות בהפצתו. יוצא אפוא שלמרות האיסור על יבוא צמחי מים הם מופצים ללא הפרעה, ובדרך זו מתפשטים ומגיעים אל מקווי מים טבעיים. מומלץ כי בדומה למיפוי נמלת האש במשתלות, המשרד להג"ס יבצע בהן גם מיפוי של יקינטון המים ושל מיני צמחים פולשים נוספים, כדי לקבל תמונת מצב עדכנית. כדי לפעול לצמצום הפצת מיני צמחים פולשים על ידי משתלות מומלץ, כי המשרד להג"ס יבחן הטמעת התקן הירוק כסטנדרט מחייב ובהתאם יפעל לקביעת מנגנון פיקוח על תקן זה, בהלימה לאיסור היבוא של צמחים אלה.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37 לעניין ביצוע הערכת סיכונים.
67	הטיפול במינים פולשים בישראל, מניעת חדירה - שיווק של מינים פולשים וסחר בהם	משרד מבקר המדינה מציין כי בהמשך מכירת צמחי מים האסורים ליבוא יש כדי להביא לריבוי מוקדי התפשטות של צמחים אלה ברחבי הארץ, ולאיבוד שליטה על כך; במצב זה יש כדי לגרום לנזקים אשר עלותם עלולה להגיע לעשרות מיליוני ש"ח.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37 לעניין ביצוע הערכת סיכונים.
68	הטיפול במינים פולשים בישראל, ביעור	יצוין כי לצורך טיפול במינים פולשים אחרים לא מונה צוות ייעודי דומה לצוות שהוקם לביעור האמברוסיה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד להג"ס להקים צוות קבוע לטיפול בכלל המינים הפולשים, שיתוקצב באופן שוטף, כדי לתת מענה לא רק להתפשטות צמח האמברוסיה אלא לפלישת מינים נוספים, בהתאם לתיעדוף של המשרד להג"ס וגורמים נוספים.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה מכיר בעובדה שצוות מינים פולשים הקיים אינו נותן מענה לטיפול מיטבי במינים פולשים וזאת בשל העדר תקציב קבוע וכוח אדם. בשל כך, הוקדם צוות ייעודי לטיפול במין האמברוסיה מכונסת שהינו מין פולש בעל פוטנציאל חדירה והתבססות גבוה ופוגע בחקלאות ובמערכות האקולוגיות של בתי גידול לחים. על אף שהמשרד מסכים על ההמלצה, הצוות איננו מתקוצב על ידי המשרד, ולמשרד אין כיום תקציב לביעור מינים פולשים אחרים במסגרת פעילות זו.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
69	הטיפול במינים פולשים בישראל, ביעור	לא נמצא שההחלטה על הקמת צוות ייעודי לטיפול דווקא באמברוסיה - שעל פי דוחות המשרד להג"ס עלות הנזקים ממנה קטנה לעומת עלות נזקי מינים פולשים אחרים - התקבלה בעקבות כך שהמשרד או רט"ג עשו הערכות סיכונים או תהליכים מובנים של קביעת סדרי עדיפויות, ובכלל זה התייחסות להיקף הנזק מן האמברוסיה בהשוואה למינים פולשים נוספים ולסיכום העלויות.	**המשרד להגנת הסביבה** הקמת הצוות לטיפול דווקא באמברוסיה מכונסת נעשה לאחר התייעצות עם אקולוגים מומחים בעלי מומחיות ספציפית בצמחים פולשים בשל האגרסיביות של צמח זה ויכולת ההתפשטות הרבה שלו וכן בשל העובדה כי כ 20% מהאוכלוסייה אלרגנית לצמח זה. בנוסף, התפשטות האמברוסיה לשטחים חקלאיים מסכנת את הגידולים וייצוא החקלאי וכן גרמה להפסקת גידול במקומות שונים. לכן נבחר צמח זה לטיפול. המשרד מכיר בעובדה שצוות מינים פולשים הקיים אינו נותן מענה לטיפול מיטבי במינים פולשים וזאת בשל העדר תקציב קבוע וכוח אדם. בשל כך, הוקדם צוות ייעודי לטיפול במין האמברוסיה מכונסת שהינו מין פולש בעל פוטנציאל חדירה והתבססות גבוה ופוגע בחקלאות ובמערכות האקולוגיות של בתי גידול לחים. על אף שהמשרד מסכים על ההמלצה, הצוות איננו מתקוצב על ידי המשרד, ולמשרד אין כיום תקציב לביעור מינים פולשים אחרים במסגרת פעילות זו.
70	הטיפול במינים פולשים בישראל, ביעור	מנהל הצוות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2021 כי מנובמבר 2020 הצוות אינו מקבל תקציב מהמשרד להג"ס ומתקשה לפעול. לנוכח האמור הוא העלה חשש שפעולת הצוות תיפסק.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה ליקוי 68.
71	הטיפול במינים פולשים בישראל, ביעור	בפועל, מאז 2019 הופסק שיתוף הפעולה בנושא האמברוסיה עם הרשות הפלסטינית, ועד אוגוסט 2021 הוא לא חודש. לדברי מנהל הצוות, ככל שידוע לו, ולפי הממצאים בשטח, לא נעשים כיום טיפולי ביעור לאמברוסיה בשטחי הרשות. מוצע כי רט"ג בשיתוף משרד החקלאות וקמ"ט חקלאות במינהל האזרחי יפעלו לחידוש הפעילות המשותפת לביעור האמברוסיה המכונסת, כדי למנוע פלישה והתפשטות שלה משטחי הרש"פ.	

מניעת נזקי מינים פולשים ושמירה על המגוון הביולוגי

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
72	הטיפול במינים פולשים בישראל, הכלה ותחזוקה	בהיעדר גורם מטפל או מנגנון המונעים את שחרורה של המיינה לטבע התאפשרו פלישתה והתפשטותה בישראל. מקרה זה מדגים את הקושי בטיפול במינים פולשים ובביעור שלהם לאחר התפשטותם, דבר שכופה הן על הציבור והן על הרשויות מציאות של הכלה ותחזוקה שוטפת לצד ההתמודדות עם הנזקים הכרוכים בכך. מומלץ כי המשרד להג"ס יגבש מענה מערכתי לחדירה והתבססות של מינים פולשים, ולפיו קודם לכול תימנע כניסה, יימנעו וייאסרו שיווק של מינים פולשים וסחר בהם ותיעשה עבודה של איתור מוקדים התחלתיים וחיסולם באמצעות תקציב שיאושר לנושא - ורק לאחר מכן ייעשה ביעור למגוון מינים שכבר התפשטו. למהלך זה תועלות כלכליות וחברתיות, למשל לבריאות . הציבור ולמניעת פגיעה במקורות תעסוקה, וכן תועלות סביבתיות.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 19. בנוסף, המשרד להגנת הסביבה סבור שבכדי לטפל באופן הוליסטי בסוגיית המינים הפולשים – צמחים ובעלי חיים כאחד (כגון מיינות), בדגש על במניעת חדירת מינים הפוגעים בסביבה ובמערכות האקולוגיות יש לקדם חקיקה הוליסטית, שמאפשרת כלי רגולציה מתקדמים. זאת מכיוון שכלי הרגולציה בחקיקה הקיימת (חוק הגנת הצומח) אינם מאפשרים כלי רגולציה למניעה או טיפול במינים פולשים הפוגעים בסביבה ובמגוון הביולוגי (כגון מיינות). בשנת 2017 הוכנה על ידי רט"ג טיוטת חוק מינים פולשים, שיאפשר למנוע חדירת מינים פולשים הפוגעים בסביבה וקודמה כחקיקה פרטית בשנת 2020 נבחנה אפשרות רגולטורית נוספת, על ידי המשרד בשיתוף עם רט"ג ומשרד החקלאות שמאפשרת הרחבת המנגנון הרגולטורי הקיים ועיבויו במשרד החקלאות וזה יהיה אפשרי במידה ותורחבנה הסמכויות ויינתן מענה גם להיבטי סביבה לרבות סמכויות למשרד להגנת הסביבה בתחום זה. כפועל יוצא, נעשתה על ידי המשרד RIA שכלל בחינה של המנגנונים הראויים לקידום רגולציה בנושא מינים פולשים. בבחינה זו עלה הצורך הקריטי במנגנון רגולטורי משוכלל יותר שיבטיח מניעה של כניסת מינים זרים ופולשים לישראל.
73	הטיפול במינים פולשים בישראל, הכלה ותחזוקה	הועלה כי למרות העדיפות בטיפול מידי ומהיר, בישראל מרבית הטיפול במינים הפולשים הוא בשלב הביעור, לאחר שכבר ישנן התפשטות והתבססות מלאה.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 68.
74	הטיפול במינים פולשים בישראל, הכלה ותחזוקה	עלה כי 83 אחוזים מתקציב הקרן לשטחים פתוחים לטיפול בנזקי מינים פולשים בשנים 2013 - 2020 בהיקף כולל של 17.12 מיליון ש"ח, שימש לביעור. משמעות הדבר היא כי אפיקי הפעולה בישראל אינם מתאימים לסדרי העדיפויות המקובלים והמומלצים לטיפול בתופעת המינים הפולשים במדינות מובילות בתחום - הממליצים על תיעדוף להשקעה בשלב המניעה.	**המשרד להגנת הסביבה** כאמור, למשרד להגנת הסביבה אין כיום סמכויות בחוק או כלים רגולטוריים כלשהם לביצוע תהליך של הערכת סיכונים לפלישת מינים פולשים הגורמים לנזקים לסביבה. לשם כך נדרשת חקיקה, מערך מובנה של ניהול סיכונים, כח אדם מקצועי ומשאבים, בדומה למערך הקיים ביחידה להגנת הצומח במשרד החקלאות. בנוסף, יש צורך במשאבים למניעת התבססות לאחר החדירה וביעור מינים פולשים שכבר התבססו (כגון נמלת האש הקטנה, שיטה כחלחלה, אמברוזיה ועוד). בנוסף, ראה מענה לליקויים 19 ו-38.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
75	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור	מהלוחות [לוח - 4, לוח - 5] עולה כי הן במרחב היבשתי והן בבתי הגידול האקווטיים-ימיים, ישנו מספר רב של גורמים העוסקים בפעולות ניטור של המגוון הביולוגי. מוצע כי בהתאם להחלטת הממשלה בנושא כלל המידע שנאסף על ידי גורמים אלה יאוגם באמצעות חיא"ל וישוקף לציבור.	
76	ניטור המגוון הביולוגי, ניטור בתי גידול לחים - נחלים ושפכי נחלים	הועלה כי כיום אין תיאום בין הגופים העוסקים בניטור לגבי אזורי הניטור. בכל אחד מהאזורים שפורטו לעיל פועלים כמה גופים, לעיתים על אותו תא שטח. לדוגמה, בניטור הימים פועלים חיא"ל ורט"ג, המנטרים בטבלאות הגידוד ובים העמוק; בנוגע לניטור נחלים, מלא"ק וחיא"ל מבצעים שניהם ניטור בנחלים, בשפכי נחלים ובאגנים קישון וירקון. ההיבט הארגוני של תהליכי המחקר והניטור ותשובות חיא"ל והמשרד להג"ס מדגישים את הצורך והחשיבות באינטגרציה של כלל הגופים העוסקים בכך, ושל הנתונים המתקבלים ממקורות שונים ורבים, לשם תכלול המידע והקמת מאגר ידע לאומי. מומלץ שהמשרד להג"ס יזום יצירת קשרי עבודה ושיתוף פעולה בין כלל הגופים העוסקים בניטור המערכות האקולוגיות במטרה לייעל את עבודת הניטור ולצורך יצירת מאגרי נתונים משותפים.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה מוביל מזה עשרות שנים את נושא הניטור של המגוון הביולוגי בישראל במגוון בתי גידול. המערכות האקולוגיות שנוטרו משנות השבעים של המאה הקודמת היו המערכות הימיות בים התיכון ולאחר מכן נחלי ישראל. מתחילת שנות האלפיים ישנה תכנית לאומית לניטור מפרץ אילת ומזה כעשור החל גם ניטור הידרוביולוגי בנחלים. הניטור של בתי הגידול היבשתיים החל רק בעשור האחרון על ידי המארג שמתמחה בבתי גידול אלה. המשרד אינו רואה בעייתיות בכך שישנם גופים שונים העוסקים בניטור מגוון ביולוגי, בהתאם למומחיות הגופים המנטרים ולבתי הגידול השונים המנוטרים. נדגיש כי מטרת הניטור היא לעקוב אחר מצב הטבע באופן כללי, ומינים פולשים הוא רק פרמטר אחד מתוך הפרמטרים הנבדקים במסגרת תכניות הניטור. המשרד אינו מסכים עם טענת המבקר כי אין תיאום בין הגופים השונים. כך למשל – המארג מנטר את המערכות היבשתיות בישראל, ועובד יחד רט"ג, קק"ל וגופים נוספים בכדי לאסוף מידע על המערכות האקולוגיות היבשתיות המנוטרות. המידע הזה מרוכז ב"דוח מצב הטבע" המתפרסם אחת ל-3 שנים ומשמש בין היתר לצורך קבלת החלטות והעלאת מודעות בקרב גופים ממשלתיים והציבור הרחב. המשרד ימשיך לקדם שיתופי פעולה בנושא ניטור מערכות אקולוגיות ויפעל לחיזוק הקשרים המקצועיים בין גופי הניטור השונים.
77	ניטור המגוון הביולוגי, תוצרי הניטור והשימוש בהם	בדוח זה [דוח מצב הטבע] אין נתונים או אומדן למספר המינים הפולשים הן מהצומח והן מהחי בכל אחת מהמערכות האקולוגיות שנבדקו. הועלה, כי גם בדצמבר 2021 למארג לא היו את הנתונים האמורים.	**המשרד להגנת הסביבה** אין קשר סיבתי בין הליקוי להמלצה ולא ברור למשרד כיצד ההמלצה תומכת בליקוי.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מנכ"ל המארג מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2021 כי "אין בידינו את הנתונים ה אלה]מספר מינים פולשים[. נכון היה שגוף אחד ירכז את הנתונים, אבל לצערי זה לא קורה כרגע". מומלץ כי המשרד להג"ס, השותף במארג, יקבע כללים למתכונתו, ייעודו ותדירות פרסומו של דוח מצב הטבע, כך שיהיה מחויב למסגרת תוכן ומסגרת זמנים. מוצע שהדוח יכלול ניטור מפורט של כלל המערכות האקולוגיות - המערכות היבשתיות והאקווטיות ובתי הגידול הלחים, וישלב גם מידע של גופים אחרים העוסקים במערכות אקולוגיות אלה. כמו כן מוצע כי המשרד להג"ס ישתמש בנתוני הניטור שמפורסמים בדוח מצב הטבע כבסיס הידע התיאורטי להכנה וגיבוש של תוכנית לאומית אופרטיבית לשמירה על המגוון הביולוגי.	הגוף שאמור לרכז את כלל הנתונים לגבי דוח מצב הטבע הוא המארג וכך הוא גם עושה. רק טבעי שישנן מסר מערכות שמנטרות לפי העניין והמקצועיות הנדרשת אולם ריכוז כלל הדוח נעשה ע"י המארג. המארג הוקם כקונסורציום – פלטפורמה משותפת בין כמה גופים – כולל המשרד להגנת הסביבה. ההחלטות על פעילות המארג, לו"ז, תקציבים ופעולות נקבעות בצורה משותפת על ידי השותפים, היושבים במינהלת המארג. על כן, המשרד לא מקבל את המלצת המבקר לכך שהמשרד יקבע את הכללים לפעילות המארג, זה נוגד את עקרון הקונסורציום. לגבי אילו מערכות אקולוגיות נדרשים לניטור ארוך טווח נקבעו במסגרת מינהלת המארג, צוות הניטור המקצועי, מנהל המארג ואנשי המקצוע, ובהתאם לצרכים המקצועיים והיקף התקציב. מינהלת המארג מלווה את עבודת המארג באופן שוטף, והמינהלת מקבלת לאישורה תכנית עבודה שנתית הכולל לו"ז לביצוע ומבצעת בקרה תקופתית על ההתקדמות של תכנית הניטור. ההמלצה כבר מיושמת הלכה למעשה- המשרד להגנת הסביבה אכן משתמש באופן קבוע בנתוני הניטור ובנתוני דוח מצב הטבע במסגרת עבודתו השוטפת ומטמיע אותם גם מול משרדי ממשלה אחרים.
78	ניטור המגוון הביולוגי, תוצרי הניטור והשימוש בהם	דוח מצב הטבע 2018 עוסק בעיקרו בנתונים שהתקבלו מניטור מערכות אקולוגיות יבשתיות. נמצא כי ניטור הימים והנחלים משולב בדוח זה באופן תמציתי וחסר, אף על פי שהמערכות האקולוגיות בים התיכון, בימת כינרת ובים סוף תופסות יותר ממחצית שטחה של מדינת ישראל, והמגוון הביולוגי בהן מאוים תדיר.	**המשרד להגנת הסביבה** המערכות המנוטרות בארץ מדווחות באמצעות דוחות ניטור תקופתיים שבהם דיווח מפורט על פעולות הניטור שנעשו בכל מערכת. יש לציין שהסטורית הניטור הימי והאקווטי הקדים בעשרות שנים את ניטור בתי הגידול היבשתיים ודוחות הניטור הרלוונטיים מפורסמים ע"י המשרד להגנת הסביבה באופן קבוע ומקוון באתר המשרד. המארג הוקם כגוף שתפקידו לנטר מערכות אקולוגיות יבשתיות, לנתח את ממצאי הניטור ולהפיק דוחות תקופתיים על מצב הטבע. יחד עם זאת, במשך השנים, הוכנסו לדוחות מצב הטבע של המארג ממצאי ניטור של מערכות אקולוגיות אחרות כגון מערכות ימיות ובתי גידול לחים, שמנוטרים על ידי גופים אחרים וזאת כדי להרחיב את היריעה על מצב הטבע בישראל. המשרד מקבל ולמעשה מיישם את ההמלצה ושל המבקר ומוצא הגיון רב בהרחבת הנתונים על מצב המערכות האקולוגיות המגוונות בדוח מצב הטבע ככל שישנם נתונים כאלה וגם משתמש בהם כבסיס לקבלת החלטות כגון במקרה של התכנית הלאומית לשמירה על המגוון הביולוגי.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
79	ניטור המגוון הביולוגי, תוצרי הניטור והשימוש בהם	בהיעדר תוכנית ליישום, דוח מצב הטבע 2018 ,על נתוניו הרבים, משמש מסמך לצורכי השוואה, ולא לצורכי ניהול בר קיימה של המערכות האקולוגיות בישראל.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה משתמש בממצאי דוח מצב הטבע לצורך עבודתו ובמסגרת תהליכי קבלת החלטות. ממצאי הדוח מהווים בסיס לתכנית הפעולה הלאומית למגוון ביולוגי. ההמלצה מיושמת הלכה למעשה.
80	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור	הדוח מצביע על פערי ידע וחסרים שיש להשלים כדי לקבל תמונה מקיפה של שירותי המערכות האקולוגיות בישראל, ובכלל זה פערים בכל הנוגע למגוון הביולוגי ולתהליכים אקולוגיים שיאפשרו לכמת את השפעת מגוון המינים וגורמים מחוללי שינוי על שירותי המערכת האקולוגית. מוצע, כי לקראת פרסום הדוח הבא בנושא זה יפעלו המשרד להג"ס שיזם את הכנת הדוח והמארג שביצע אותו, לסגירת הפערים והקשיים שהועלו, על מנת שהדוח אכן יספק תמונה מלאה יותר בעניין המערכות האקולוגיות ותרומתן לרווחת האדם.	**המשרד להגנת הסביבה** לאורך השנים, המארג מבצע טיוב של הנתונים ושל ניתוחי ממצאי הניטור בכדי לצמצם את פערי הידע במסגרת דוח מצב הטבע. כל דוח שמתפרסם הוא מקיף יותר ומפורט יותר. יחד עם זאת, ההמלצה מתקבלת.
81	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, תוצרי הניטור והשימוש בהם	המדד [מדד המגון הביולוגי] חושב לפי תשע יחידות אקולוגיות המכסות את מרבית שטחה היבשתי של מדינת ישראל לפי תוכנית הניטור הלאומית של המארג. עם זאת, אף ששטחה הימי של המדינה גדול משטחה היבשתי, המדד אינו כולל את המערכות האקולוגיות הימיות: ים תיכון, ים סוף וימת כינרת. כמו כן אינו כולל את המערכות האקולוגיות באגנים לחים, נחלים, אגני ניקוז ושפכי נחלים, ואינו כולל ניטור בחקלאות, בשטחים מופרים ובאזורים עירוניים. המדד לא מתייחס למגוון הביולוגי באזורים מוגנים כמו שמורות טבע וגנים לאומיים בהשוואה לשטחים פתוחים ומבונים - השוואה שיכולה הייתה לבחון את אפקטיביות הפעולות של שימור המגוון הביולוגי באזורים מוגנים	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כאמור, המדד הארצי למגוון הביולוגי אמור לשמש כלי בידי קובעי המדיניות לפעולותיהם בעניין תהליכי שיפור איכות החיים בישראל. מומלץ שהמארג יכלול את כלל המערכות האקולוגיות הקיימות בארץ במדד המגוון הביולוגי, ובמיוחד את האזורים האקווטיים ובתי הגידול הלחים, שהם משמעותיים למגוון הביולוגי.	
82	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, תוצרי הניטור והשימוש בהם	המדד בוחן את עושר המינים, על סמך ספירה סטטיסטית של פריטים, ואינו בוחן את מגוון המינים, שהוא אינדיקטור חשוב למצב המגוון הביולוגי באזור נתון. חולשה זו מצוינת במסמך ההסבר לחישוב המדד, והובהר בו כי הידרדרות אקולוגית נמדדת לא אחת בהרכב המינים, ולא רק בספירה סטטיסטית של מספר הפריטים.	
83	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, תוצרי הניטור והשימוש בהם	יצוין כי העובדה שהמעבדה לחקר הכינרת פיתחה מדד קיימות של המערכת האקולוגית של הכינרת בעצמה מעידה שאין גוף המוביל ומתכלל את נושא הניטור; וכי עובדה זו מחזקת את המסקנה שמדד המגוון הביולוגי אינו משקף את כלל המערכות האקולוגיות, ובשל כך אינו יכול לשמש כלי לקביעת מדיניות. כאמור, המדד הארצי למגוון הביולוגי אמור לשמש כלי בידי קובעי המדיניות לפעולותיהם בעניין תהליכי שיפור איכות החיים בישראל. מומלץ שהמארג יכלול את כלל המערכות האקולוגיות הקיימות בארץ במדד המגוון הביולוגי, ובמיוחד את האזורים האקווטיים ובתי הגידול הלחים, שהם משמעותיים למגוון הביולוגי.	
84	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף	הבדיקה העלתה כי בדוח ניטור הים שפורסם ב-2020 ובדוח ניטור הים שפורסם ב-2021 נכללו נתונים שנאספו בנקודות הניטור והדיגום של חיא"ל. הדוחות	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הציבור, תוצרי הניטור והשימוש בהם	לא כללו מידע ונתונים מרט"ג וממשרד החקלאות כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. החלטת הממשלה קבעה כי נדרש לאגם את הנתונים של כלל הגופים העוסקים בניטור הים על ידי חיא"ל; לפיכך על הגופים הרלוונטיים המנטרים את הים התיכון, רט"ג ומשרד החקלאות-אגף הדיג שהם גם בעלי העניין בניטור זה לשתף פעולה עם חיא"ל ולהעביר אליו את נתוני הניטור באופן מוסדר. על חיא"ל לפעול לאיגום כלל נתוני הניטור, וליצירת דוח אחוד המשקף נאמנה את המצב בתחום ניטור הים - דוח שישמש כלי להכנת תוכנית עבודה ולהטמעת שינויים מתבקשים.	
85	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, מדע אזרחי	אף על פי שמדע אזרחי יכול לשמש כלי לאיתור מוקדם של פגיעות במגוון הביולוגי ולמניעת התפשטות מינים פולשים, מהמידע בלוח [לוח - 9] עולה כי בישראל השימוש בו שמור ברובו לפרויקטים של ארגונים שאינם ממשלתיים, וכי גורמי הניטור הממשלתיים אינם משתמשים בנתוני ניטור של מדע אזרחי. מוצע כי המשרד להג"ס יפעל לקידום פרויקטים של מדע אזרחי בתחום הניטור, ולבנייה של ממשקי דיווח ידידותיים למשתמש ומקוונים באתר המשרד להג"ס, שיתבססו על טכנולוגיות מתקדמות המשמשות בעולם. עוד מומלץ כי המשרד להג"ס יסדיר הקישורים באתר המשרד למפת מוקדי האמברוסיה. מוצע כי המשרד להג"ס יבחן הרחבה של מעגלי המעורבות הסביבתית האקטיבית של הציבור באמצעות הגדלת מעגלי ההסברה בנושא, למשל במוסדות חינוך; ומיסוד ממשק משותף באפליקציה המספקת מידע על המגוון הביולוגי והמינים הפולשים ומאפשרת לציבור גם להיות מעורב ולדווח על תצפיות.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה הקים לפני 15 יחד עם האונ' העברית את פרויקט הניטור הלאומי של מגוון ביולוגי BioGIS, פרויקט שנמשך עד היום. בתחילת שנת 2022 נאספו במערכת BioGIS מעל 2,100,000 צפיות של מגוון ביולוגי (צמחים ובעלי חיים) ברחבי הארץ. המשרד שותף מקצועית ותקציבית בפרויקט זה שהינו פרויקט מתמשך. המידע משמש כבסיס לקבלת החלטות, במיוחד במסגרת תכנון סטטוטורי, כחלק מהנחיות סביבתיות. צוות מינים פולשים שהוקם ברט"ג במימון המשרד להגנת הסביבה פועל למיפוי האמברוסיה בדרכים שונות כולל סיורי שטח של חברי הצוות וקבלת מידע מגורמי מקצוע, רשויות מקומיות, חקלאים, אקולוגים, והן מהציבור הכללי. כל פיסת מידע שמגיע על איתור חדש של אמברוסיה נבדקת בסיור בשטח ומטופלת בהתאם. פרטי ראש הצוות מפורסמים באתרי האינטרנט של המשרד https://www.gov.il/he/service/ambrosia_confertiflora מעבר לכך, המשרד רואה בחיוב יוזמות חדשות לניטור אזרחי, אך מבחינת תקציבים, המשרד להגנת הסביבה לא רואה את הנושא הזה בראש סדרי העדיפויות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
86	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, מדע אזרחי	הועלה, כי נתוני מדע אזרחי בישראל נאספים ברובם באמצעים ידניים של העברת המידע לגופים הרלוונטיים. לדוגמה, כדי לדווח על הימצאות אמברוסיה מכונסת נדרש לאתר את דף היחידה הארצית לטיפול במינים פולשים באתר רט"ג, להוריד את הטופס הרלוונטי, להדפיסו, למלא את הפרטים בו, לסרוק אותו ולשלוח בדואר אלקטרוני. דרך נוספת לדווח היא באמצעות אתר המשרד להג"ס, ובאופן דומה. מוצע כי המשרד להג"ס יפעל לקידום פרויקטים של מדע אזרחי בתחום הניטור, ולבנייה של ממשקי דיווח ידידותיים למשתמש ומקוונים באתר המשרד להג"ס, שיתבססו על טכנולוגיות מתקדמות המשמשות בעולם. עוד מומלץ כי המשרד להג"ס יסדיר הקישורים באתר המשרד למפת מוקדי האמברוסיה. מוצע כי המשרד להג"ס יבחן הרחבה של מעגלי המעורבות הסביבתית האקטיבית של הציבור באמצעות הגדלת מעגלי ההסברה בנושא, למשל במוסדות חינוך; ומיסוד ממשק משותף באפליקציה המספקת מידע על המגוון הביולוגי והמינים הפולשים ומאפשרת לציבור גם להיות מעורב ולדווח על תצפיות.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 77.
87	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, מדע אזרחי	עלה כי הקישור למפת מוקדי האמברוסיה בישראל באתר המשרד להג"ס אינו מוביל למפה ואינו מספק מידע לגבי מוקדי אמברוסיה בישראל.	**המשרד להגנת הסביבה** צוות מינים פולשים שהוקם ברט"ג במימון המשרד להגנת הסביבה פועל למיפוי האמברוסיה בדרכים שונות כולל סיורי שטח של חברי הצוות וקבלת מידע מגורמי מקצוע, רשויות מקומיות, חקלאים, אקולוגים, והן מהציבור הכללי. כל פיסת מידע שמגיע על איתור חדש של אמברוסיה נבדקת בסיור בשטח ומטופלת בהתאם. פרטי ראש הצוות מפורסמים באתרי האינטרנט של המשרד. https://www.gov.il/he/service/ambrosia_confertiflora

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
88	ניטור המגוון הביולוגי, מדע אזרחי ושיתוף הציבור, שיתוף הציבור במידע	יש לציין לחיוב שיתוף פעולה בין-משרדי זה [להעלאת המודעות הציבורית בנושא מינים פולשים], אך הדבר מדגיש את היעדר הגורם המוביל במקרים שבהם המזיק הפולש הוא בעל פוטנציאל נזק רב-תחומי.	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מתקבלת בכפוף לתקציבים ייעודיים שבאמצעותם ניתן יהיה לטפל במינים פולשים בצורת טובה יותר ממה שנעשה ביום.
89	ניטור המגוון הביולוגי	נכון לאוקטובר 2021 ,בישראל קיים מידע רב בנושא המגוון הביולוגי והמינים הפולשים, אך הוא מבוזר בין גופי ניטור ממשלתיים שונים ורבים. ממצאיו של פרק זה [ניטור המגוון הביולוגי] מלמדים על הצורך באיגום שיטתי של המידע המלא והרלוונטי בנושא, ובשימוש שוטף בו לצורך קבלת החלטות.	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מתקבלת בכפוף לתקציבים ייעודיים שבאמצעותם ניתן יהיה לטפל במינים פולשים בצורת טובה יותר ממה שנעשה ביום.
90	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, דיווח של התאגידים, רשות החברות הממשלתיות	בנובמבר 2021 מסרה הרשות [רשות החברות אחראית ל-105 חברות: 70 מהן חברות ממשלתיות, ו-35 חברות נוספות: חברות בת וחברות מעורבות] למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2020 כ-30 חברות מהן (כ-29%) הגישו דוחות כאמור, וכי הדוחות לא נבחנו על ידי הרשות. עוד הוסיפה כי לא מתקיימים תהליכים ליצירת דיווחים נוספים מעבר לנדרש בחוזר משנת 2009. מוצע, כי הרשות [רשות החברות] תפעל בקרב החברות להגברת הדיווחים במסגרת האחריות התאגידית ותסייע להן בכל הכרוך בהגשת דיווחים אלה, כדי שדיווח זה יהיה חלק בלתי נפרד מהדיווחים האחרים של החברות.	**רשות החברות הממשלתיות** רשות החברות מקבלת את הצעת משרד מבקר המדינה לפעול להגברת הדיווחים במסגרת האחריות התאגידית של החברות הממשלתיות ולסייע להן בכל הכרוך בהגשת דיווחים אלה. יודגש כי סמכותה של הרשות בעניין זה הינה מכח הוראות סעיף 54(4) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה –1975 במסגרת תפקידה לייעץ ולסייע לחברות הממשלתיות בניהול עסקיהן. בנוסף, יצוין כי רצוי שהבחינה לגבי שיעור החברות המדווחות מכלל החברות שבאחריות רשות החברות, תיקח בחשבון גם את תמהיל החברות המדווחות ואת היקף פעילותן והשפעתן על הסביבה. כך למשל יש לציין כי מתוך קבוצת החברות הגדולות אשר מבצעות למעלה מ-90% מהיקף הפעילות של החברות הממשלתיות, רובן המכריע של החברות כן דיווחו על פעילותן במסגרת פיתוח בר קיימא. עוד יש לציין כי חוזר הרשות אינו חל על חברות מעורבות.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
91	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, דיווח של התאגידים, רשות החברות הממשלתיות	מעיון בדין וחשבון של רשות החברות הממשלתיות משנת 2020 עולה, כי על אף הניסיון של הרשות [רשות החברות] לגבש אסטרטגיה לדיווח בר קיימה, דיווחי ESG או פעולות סביבתיות אחרות של החברות הממשלתיות תופסים מקום שולי ביעדי חברות אלה.	**רשות החברות הממשלתיות** ראה מענה לליקוי 90.
92	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, דיווח של התאגידים, בנק ישראל	מדוחות האחריות התאגידית שהובאו לעיל ניתן לראות שאמנם הבנקים דיווחו על ענייני ESG, אך מרבית הדיווחים אינם דווקא בענייני סביבה וגם אלה שבענייני סביבה הם כלליים ביותר. כדי להפיק את המרב מדיווחי התאגידים מומלץ שהמפקח על הבנקים יקבע פרקטיקה של מדידה ותקן מחייב בעניין הדיווח הנדרש, בשים לב למקובל בעולם וכן יחדד את הנחיותיו לשם קביעת פרקטיקת דיווח אפקטיבית.	
93	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, דיווח של התאגידים, בנק ישראל	בדרישותיו מהתאגידים הבנקאיים ליישור קו עם המגמה העולמית לניהול הסיכון הסביבתי וליישום כלכלה בת-קיימה המפקח על הבנקים אינו קובע פרקטיקה מדידה ותקן מחייב, ולכן לתאגידים הבנקאיים עדיין יש גמישות גדולה בדיווחיהם. כדי להפיק את המרב מדיווחי התאגידים מומלץ שהמפקח על הבנקים יקבע פרקטיקה של מדידה ותקן מחייב בעניין הדיווח הנדרש, בשים לב למקובל בעולם וכן יחדד את הנחיותיו לשם קביעת פרקטיקת דיווח אפקטיבית.	

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
94	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, דיווח של התאגידים, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון	לפי מאמר של מומחה בתחום, אין סטנדרטיזציה או נהלים לבחינת השקעות אחראיות של גופים מוסדיים באספקטים סביבתיים בכלל לרבות שמירה על המגוון הביולוגי למרות דרישת רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון לדיווח של גופים מוסדיים. מוצע, כי הגופים הרגולטוריים ובניהם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, יפתחו קווים מנחים וכלים מסייעים לדיווח בהתאם ל-ESG ,ויפנו את התאגידים שבאחריותם לדווח בהתאם לקווים מנחים אלה, גם אם אינם מחויבים לכך. זאת על מנת ליצור התקדמות בדיווחים. בנוסף מוצע כי הגופים הרגולטוריים האמורים יוודאו כי פעילותם של התאגידים תעשה בהלימה לעקרונות דיווח בר קיימה.	**רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון** רשות שוק ההון לא זיהתה את נושא המינים הפולשים כנושא המושפע מהותית מפעילות הגופים המוסדיים וממילא הנושא מטופל בהרחבה תחת מדיניות הרשות בעניין ESG.
95	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, דיווח של התאגידים	מהסקירה לעיל עולה כי הרגולטורים על המערכת הפיננסית-עסקית מגלים רגישות גוברת להשקעות אחראיות כגורם מפחית סיכון, אף שהנחיותיהם לדיווח בר קיימה (ESG) ברובן וולונטריות והנחיות מחייבות תקפות, נכון למועד סיום הביקורת רק לגבי התאגידים הבנקאיים והגופים המוסדיים. ההנחיות הקיימות - גם המחייבות וגם הוולונטריות, מספקות מסגרת דיווח בלבד, ולא סטנדרטים לניהול סיכונים כלכליים הנובעים מסיכוני הסביבה וטביעת הרגל הסביבתית של החברות. עלה כי גם כאשר ההנחיות מחייבות, למשל בתאגידים הבנקאיים והגופים המוסדיים, הניהול נמצא תחת עקרון המהותיות, ונושאים כמו שמירה על הסביבה ועל המגוון הביולוגי נמצאים בעדיפות נמוכה בקרב תאגידים אלה - בהתאם לדוחות שהם פרסמו. מוצע, כי הגופים הרגולטוריים: רשות ניירות ערך, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות החברות הממשלתיות והמפקח על הבנקים בבנק ישראל,	**רשות החברות הממשלתיות** רשות החברות פיתחה קווים מנחים המסייעים לדיווח בהתאם ל- ESG ובראשם המדריך לפיתוח בר קיימא שפותח בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ופורסם באתר רשות החברות בשנת 2013. **רשות ניירות ערך** הרשות עוסקת תקופה ארוכה בנושא ESG, קיימה הליך מקיף בעניינו שהסתיים לאחרונה והוצג במהלך הביקורת, והיא ממשיכה לעקוב אחר ההתפתחויות בנושא בישראל ובעולם מתוך מגמה להמשיך בטיפול בנושא זה שהנו על סדר יומה. בד בבד, יצוין כי על פניו, נושא המגוון הביולוגי נראה לא רלבנטי לרוב רובם של התאגידים המדווחים, ועל כן, ספק רב אם קביעת הוראות גילוי מחייבות וייעודיות בעניינו, מעבר להוראות הגילוי הקיימות העוסקות במידע מהותי למשקיעים, תהיה נחוצה או מעשית. במסגרת המתווה לגילוי וולונטרי אותו פרסמה הרשות באפריל 2021, היא הפנתה את התאגידים המדווחים לעקרונות הרלבנטיים לפיהם רצוי להכין דוחות אחריות תאגידית - הכלליים הבינלאומיים המקובלים של GRI או SASB. בנוסף, במהלך אוקטובר 2021, הרשות קיימה הדרכה לכ-45 חברות ציבוריות בקשר חשיבות פרסומם של דוחות אחריות תאגידית ואופן הכנתם של דוחות כאמור. זאת ועוד, בכדי לאפשר למשקיעים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יפתחו קווים מנחים וכלים מסייעים לדיווח בהתאם ל-ESG, ויפנו את התאגידים שבאחריותם לדווח בהתאם לקווים מנחים אלה, גם אם אינם מחויבים לכך. זאת על מנת ליצור התקדמות בדיווחים. בנוסף מוצע כי הגופים הרגולטוריים האמורים יוודאו כי פעילותם של התאגידים תעשה בהלימה לעקרונות דיווח בר קיימה.	להשוות בין תאגידים מדווחים המפרסמים דוחות אחריות תאגידית, הרשות השיקה עמוד ייעודי באתר שלה במסגרתו רוכזו דוחות אחריות תאגידית עדכניים (בגין שנת 2020). עד כה, פורסמו בעמוד הייעודי דוחות על ידי 23 תאגידים מדווחים. בשים לב לכך שדוח אחריות תאגידית אינו בגדר מסמך משפטי הכפוף לדיני ניירות ערך, וכל עוד לא ישונה הדין הקיים באופן שייקבע בחוק החברות, התשנ"ט-1999, כי חברות בעלות מאפיינים מוגדרים, פרטיות וציבוריות כאחת, יחויבו בפרסום דוחות אחריות תאגידית, הרשות סבורה כי לא ניתן יהיה לוודא שדוחות אחריות תאגידית של תאגידים מדווחים נערכים בהלימה לעקרונות דיווח בר קיימא. בנוסף, רשות ניירות ערך עוקבת מקרוב אחר האפשרות כי חלק מהכללים הבינלאומיים המקובלים של GRI או SASB, יאומצו באופן מלא או חלקי, במסגרת התקינה החשבונאית הבינלאומית (IFRS). ככל ומהלך כזה יקרום עור וגידים, הרי שהרשות תבחן את החלת הכללים גם על התאגידים המדווחים בישראל.
96	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, תמריצים לעידוד הפקת דוחות אחריות תאגידית	הועלה, כי נכון לנובמבר 2021 הגישו שלוש חברות את הדוחות וזכו לתמיכה בהתאם לתנאים שנקבעו בתוכנית. לגבי יתר 28 החברות נקבע כי מחציתן יגישו את הדוחות עד סוף דצמבר 2021 ומחציתן עד תחילת מאי 2022 .יצוין כי תוכנית המשך לא תוקצבה. מומלץ כי הממשלה תבחן נהלי מסגרת רגולטוריים המחייבים איזון בין האינדיקטורים השונים של הדיווח, כדי לתת מקום מחייב יותר לפעולות סביבתיות של חברות; זאת בהתאם לעניין הגובר בנושא זה בקרב המשקיעים.	**המשרד להגנת הסביבה** להבנת המשרד, הליקוי מתייחס לתמיכות אשר ניתנו בשעתן על ידי המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה. עמדת המשרד היא שרצוי כי דיווחים אלו יהיו מחייבים לפי קריטריונים מסוימים, ולא וולונטריים על בסיס מימון מכספי מדינה. עמדה זו מבוססת בין היתר על ההסדרים הרגולטורים בדבר חובות גילוי הקיימים במדינות המובילות, ובפרט באיחוד האירופאי (ר' למשל Directive 2014/95/EU). יש לציין כי היבטי מגוון ביולוגי מוטעמים פעמים רבות בחובות הגילוי הרגולטוריות (ר' למשל Regulation (EU) 2020/852). מכיוון שמדובר בנושא רוחבי, יש לפנות למשרד הרלוונטי.
97	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, תמריצים לעידוד הפקת דוחות אחריות תאגידית	דוגמאות אלה [דיווחים ופעולות בנות קיימה של חברות במסגרת מייזם Teva-Biz] מצביעות על החשיבות הגבוהה בהנעת חברות בעלות השפעה ניכרת על הסביבה לשילוב פעולות בנות קיימה וצמצום השפעתם על המגוון הביולוגי מומלץ כי חל"ט והמשרד להג"ס יבחנו דרכים להרחבת מיזם TEVA-BIZ.	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מתקבלת. פרויקט TEVA-BIZ יורחב לסבב תמיכות נוסף בשנת 2022.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
98	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, מדד ההשפעה הסביבתית - דירוג חברות התעשייה הציבוריות בישראל	המדד אמור לייצר תמריץ עבור החברות הציבוריות בישראל להשגת ניקוד חיובי. אולם הועלה כי המתודולוגיה לקביעת מדד ההשפעה הסביבתית אינה בוחנת קרבה לאזורים רגישים אקולוגית, כגון מסדרונות אקולוגיים, שמורות טבע או מערכות אקולוגיות שעלולות להיפגע. בהיעדר נורמות מחייבות בנושא המגוון הביולוגי והמינים הפולשים, מדד ההשפעה הסביבתית אינו כולל דיווח על עמידה בכללי השמירה על המגוון הביולוגי. על כן פעילותן של החברות לשיפור ביצועי סביבה אינה מביאה בחשבון נקיטת פעולות להפחתת סיכונים למגוון הביולוגי מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן שילוב של פרמטרים הקשורים להשפעה על המגוון הביולוגי במסגרת מדד ההשפעה הסביבתית ודירוג חברות התעשייה הציבוריות בישראל.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד יערוך בחינה לגבי אפשרות השילוב של פרמטרים הקשורים להשפעה על המגוון הביולוגי במסגרת מדד ההשפעה הסביבתית בעדכון הבא של המתודולוגיה עבור המדד, הצפוי להיערך במהלך 2022.
99	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי, מיסוי	הועלה כי בישראל אין מנגנוני מיסוי על פגיעה באספקטים סביבתיים, כמו המגוון הביולוגי. מומלץ כי בהתאם לקידום מיסוי "מס פחמן" בתחום זיהום האוויר, יפעלו משרד האוצר (לרבות רשות המיסים) והמשרד להג"ס, ונציגי מגזרים שונים במשק כמו המגזר העסקי, המגזר הציבורי והתעשיינים לגיבוש המלצות והצעות לקביעת מנגנון להטלת אחריות סביבתית על החברות ובהתאם לנהוג בעולם ,ולהצגתן לממשלה על מנת שתקבל החלטה בנושא.	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה לא ברורה באשר היא מערבבת בין מושגים שאינם קשורים זה לזה. מס הוא מושג כלכלי ו"אחריות" היא מושג משפטי. מס סביבתי (כמו מס פחמן) הוא התערבות בשוק שמטרתה להפנים עלויות חיצוניות; מס הוא לא "מנגנון להטלת אחריות". ככל שההמלצה מכוונת ל"מס מגוון ביולוגי", ההשוואה בין מס פחמן ו"מס מגוון ביולוגי" אינה במקומה. מס הפחמן מבוסס על תחשיבי עלות נזק לטון פליטת פחמן. תחשיבים אלו נערכו למשל בארה"ב, וקיים בסיס מתודולוגי (כלכלי ומדעי) להשתמש בהם בישראל בהתאמות הנדרשות. אולם, היקף ועומק המחקר הכלכלי-סביבתי אינו אחיד בנוגע למכלול רכיבי הסביבה. לא מוכרת לנו מתודולוגיה מקובלת להערכה כספית של פגיעה במגוון ביולוגי ושירותי מערכות אקולוגיות שעל בסיסה ניתן לקבוע ערך כספי ל"יחידת זיהום" או ל"יחידת פגיעה במגוון ביולוגי", כפי שנעשה במקרה של מס פחמן. **משרד האוצר -אגף התקציבים** כיום בחוק קיימים מנגנונים שונים להטלת אחריות סביבתית על חברות, בין היתר באמצעות היתרים סביבתיים (היתרי פליטה, רעלים, קרינה, הזרמה לים ועוד),

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			באמצעות חוקי אחריות יצרן, ובאמצעות קנסות ועיצומים. לאחרונה משרד האוצר, יחד עם המשרד להגנ"ס ורשות המיסים, קידם והביא לאישור את מיסוי הכלים החד-פעמיים. כמו כן, בתקופה האחרונה מקודם מס פחמן, גם כן בשיתוף פעולה של משרד האוצר עם המשרדים האחרים. ככל ויוצעו ע"י המשרד להגנ"ס מנגנונים נוספים להטלת האחריות הסביבתית, משרד האוצר ייבחן אותם. **רשות המיסים בישראל** ככל שיוקם צוות לטיפול בסוגיה, רשות המיסים תשמח להשתתף בדיונים.
100	האחריות התאגידית למגוון הביולוגי	קיימת חשיבות רבה בשיתוף תאגידים ציבוריים, ממשלתיים ופרטיים בכל הקשור לשמירה על המגוון הביולוגי. למרות החלטת הממשלה מאוקטובר 2011 בנושא פיתוח בר קיימה, המצדדת בשימוש בכלים רגולטוריים וכלכליים להפחתת הסיכונים הנובעים ממערכת יחסי הגומלין בין תאגידים למשאבי טבע, עד סוף 2021 לא נקבעו עוגנים מחייבים להטמעת שיקולי שמירה על המגוון הביולוגי בפרקטיקה ובדיווח של תאגידים על יישום עקרונות (ESG). ב-2020 פורסמו 26 דוחות אחריות תאגידית של חברות בנקאיות, חברות ממשלתיות, וחברות ציבוריות בישראל, וחלקם התייחסו לשנים קודמות (2017 - 2018); זאת בהשוואה לשנת 2017 ,שבה פורסמו 27 דוחות אחריות תאגידית. יצוין כי נכון לדצמבר 2021 ישנם: 619 חברות ציבוריות בישראל, 105 חברות ממשלתיות, 11 בנקים, 4 בנקי חוץ, 6 חברות כרטיסי אשראי וחברת שירותים משותפת אחת בישראל. נוכח הייחודיות של ישראל בתחום המגוון הביולוגי, מוצע שהגורמים הרגולטוריים (רשות ניירות ערך, רשות החברות הממשלתיות, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון והמפקח על הבנקים בבנק ישראל) יבחנו דרכים לשכלול מסגרת אחריות מחייבת בין הכלכלה	**רשות החברות הממשלתיות** ראה מענה לליקוי 90. **רשות ניירות ערך** הדיווח לפי דיני ניירות ערך, כפוף לעיקרון על - עיקרון המהותיות. תאגידים מדווחים אשר התרחש בהם אירוע פגיעה במגוון הביולוגי, אשר יש לו השפעה מהותית על פעילותם ו/או על מחיר ניירות הערך שלהם, נדרשים למסור גילוי לאירוע שכזה כבר על פי הוראות הדין הקיימות. יצוין, כי יש בדיני ניירות ערך דרישה למתן גילוי בדוח השנתי אודות סיכונים סביבתיים ודרכי ניהולם, מקום בו סיכונים אלה הם מהותיים לתאגיד המדווח. מנגד, מקום בו אירוע כאמור אינו מהותי עבור התאגיד לא נדרש גילוי על פי הוראות הדין. לעניין קביעת מסגרת גילוי כללית בנושאי סביבה (שהינו נושא ה- E ב-ESG), וגילוי בדבר מגוון ביולוגי ראה מענה לליקוי 9.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לטבע - בדגש על צמצום פגיעה במערכת האקולוגית ועידוד שמירה על המגוון הביולוגי - לרבות באמצעות אימוץ תקני סביבה על ידי תאגידים ציבוריים ושאינם ציבוריים וגילוי ה-ESG בדוחות אחריות תאגידית (למשל GRI) כדי לבצע התאמות לישראל מומלץ לבחון קביעת מסגרת מחייבת זו בשלבים: תחילה כחובה וולונטרית מסוג "אמץ או הסבר" ,ובשלב השני השתת מסגרת חובת גילוי ודיווח, בין היתר סביבתי, באמצעות מסגרת נורמות מחייבות, בדומה לדרישות הקיימות בדירקטיבות האירופיות, ובאמצעות פרוטוקולים סטנדרטיים לדיווח.	
101	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים	הועלה כי בישראל קיימת הערכת סיכונים חלקית, וכי המשרד להג"ס ורשות המיסים - מינהל המכס, אינם מבצעים תהליכים מובנים של ניהול סיכונים לגבי מינים פולשים (שאינם נגע הקשור לצומח) באופן שניתן להטמיעם בנהלים ובמערכת השיקולים לאפיקי פעולה. למשל: נוהלי הבידוק במעברי הגבול אינם מבוססים על מינים מתוך רשימת ה-100 אשר בעלי פוטנציאל התבססות כפולשים מזיקים בישראל אלא על נהלים עבור מזיקים לצומח ולחקלאות. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל בשיתוף משרדי החקלאות והבריאות לפיתוח יכולות להערכת סיכונים ולניהול סיכונים לגבי נזקי מינים פולשים, ובכלל זה יקבע נהלים להערכת הסיכונים שעלולים להשפיע על המגוון הביולוגי, המערכות האקולוגיות, המערכות החברתיות והמערכות הכלכליות. במסגרת זו מומלץ לבצע ניתוח של נתיבי הפלישה ודרכי ההתבססות; אומדן עלות-תועלת עבור דרכי המניעה והביעור; הערכות לגבי מדדי ההצלחה והכישלון של דרכי פעולה שונות; וכן קביעת תהליכי ניהול סיכונים - וזאת כדי	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להביא להצלחה במניעת נזקי מינים פולשים ובטיפול בהם.	
102	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים	ברט"ג קיימת מערכת של הערכת סיכון המתייחסת ליבוא חיות בר בלבד. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל בשיתוף רט"ג ומשרדי החקלאות והבריאות לפיתוח יכולות להערכת סיכונים ולניהול סיכונים לגבי נזקי מינים פולשים, ובכלל זה יקבע נהלים להערכת הסיכונים שעלולים להשפיע על המגוון הביולוגי, המערכות האקולוגיות, המערכות החברתיות והמערכות הכלכליות. במסגרת זו מומלץ לבצע ניתוח של נתיבי הפלישה ודרכי ההתבססות; אומדן עלות-תועלת עבור דרכי המניעה והביעור; הערכות לגבי מדדי ההצלחה והכישלון של דרכי פעולה שונות; וכן קביעת תהליכי ניהול סיכונים - וזאת כדי להביא להצלחה במניעת נזקי מינים פולשים ובטיפול בהם.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37.
103	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים	צוות מינים פולשים של רט"ג מטפל כאמור במין אחד בלבד (האמברוסיה המכונסת) ואינו פועל לפי שיקולי הערכות סיכונים ותיעדוף אפיקי פעולה עבור מינים מסוכנים על פי סדרי עדיפויות. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל בשיתוף רט"ג ומשרדי החקלאות והבריאות לפיתוח יכולות להערכת סיכונים ולניהול סיכונים לגבי נזקי מינים פולשים, ובכלל זה יקבע נהלים להערכת הסיכונים שעלולים להשפיע על המגוון הביולוגי, המערכות האקולוגיות, המערכות החברתיות והמערכות הכלכליות. במסגרת זו מומלץ לבצע ניתוח של נתיבי הפלישה ודרכי ההתבססות; אומדן עלות-תועלת עבור דרכי המניעה והביעור; הערכות לגבי מדדי ההצלחה והכישלון של דרכי פעולה	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שונות; וכן קביעת תהליכי ניהול סיכונים - וזאת כדי להביא להצלחה במניעת נזקי מינים פולשים ובטיפול בהם.	
104	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים	במשרד להג"ס לא מתקיים תהליך של ניתוח איומים [על המגוון הביולוגי] המבוסס על הערכת סיכונים כמו במקרה של הטרמיט הפורמוסי. בהיעדרם של תהליכים מובנים להערכת סיכונים לא ניתן לנהל את הסיכון ובכלל זה לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול כדי לצמצם נזקים ולהפחית עלויות. מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל בשיתוף משרדי החקלאות והבריאות לפיתוח יכולות להערכת סיכונים וניהול סיכונים לגבי נזקי מינים פולשים, ובכלל זה יקבע נהלים להערכת הסיכונים שעלולים להשפיע על המגוון הביולוגי, המערכות האקולוגיות, המערכות החברתיות והמערכות הכלכליות. במסגרת זו מומלץ לבצע ניתוח של נתיבי הפלישה ודרכי ההתבססות; אומדן עלות-תועלת עבור דרכי המניעה והביעור; הערכות לגבי מדדי ההצלחה והכישלון של דרכי פעולה שונות; וכן קביעת תהליכי ניהול סיכונים - וזאת כדי להביא להצלחה במניעת נזקי מינים פולשים ובטיפול בהם.	**המשרד להגנת הסביבה** לא ברורה הדוגמה בהקשר של הליקוי. בניתוח סיכונים שעורך המשרד בנוגע למזיקים תברואיים, הראשונים במעלה לטיפול הינם מעבירי המחלות וזאת כדי למנוע פגיעה בבריאות הציבור. הטרמיט הפורמוסני אינו מהווה סיכון תברואי וגם לא ידוע על היותו איום משמעותי למגוון הביולוגי, עיקר הנזק הינו לרכוש פרטי. בנוסף, ראה מענה לליקוי 37.
105	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים	המשרד להג"ס לא כלל יעד לפיתוח יכולת הערכת סיכונים ולא דיווח על יעד זה בדוח ההתקדמות שמסר לאמנת CBD אף שישראל אשררה את האמנה הזו. בהיעדרם של תהליכים מובנים להערכת סיכונים לא ניתן לנהל את הסיכון ובכלל זה לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול כדי לצמצם נזקים ולהפחית עלויות.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד להגנת הסביבה מקיים הערכת סיכונים לגבי מזיקים תברואיים כלפיהם יש לו סמכות וחובה חוקית (על פי פקודת בריאות העם את הערכת וניתוח הסיכונים המשרד להגנת הסביבה מבצע בשיתוף משרד הבריאות וכחלק משותפתו בצוות לטיפול במגיפות. אין קשר ישיר לשמירה על המגוון הביולוגי אשר אינו מאוסדר בחוק. בנוגע לנזקים כלכליים נערכה עבודה משותפת של המשרד בשיתוף עם רשות הטבע והגנים ובהובלת משרד החקלאות שפורסמה בשנת 2020 ואף הועברה לכותב הדוח.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			על מנת לטפל בצורה הטובה והיעילה ביותר בבעיית המינים הפולשים, נדרשת מניעת חדירה בגבולות של מינים פולשים, ראה מענה לליקוי 37.
106	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	מהפירוט בלוחות [לוח - 14, לוח - 15] עולה כי המתודולוגיה בעבודת המשרד להג"ס מ-2013 הותאמה ברובה למודלים ולשיטות מקובלים בעולם, אולם היא סיפקה שיערוך עלות-תועלת חלקי בלבד המתייחס לחמישה מיני פולשים בלבד, ולא כללה רכיבי בקרת איכות לביסוס הנתונים. מומלץ כי המשרד להג"ס, משרד החקלאות ורט"ג הנוגעים בנושא יבחנו את הממצאים המתודולוגיים האמורים ויעדכנו את ההערכות הכלכליות הקיימות בעניין בהתאם לסטנדרטים הנהוגים במתודולוגיות בעולם בעניין זה.	**המשרד להגנת הסביבה** בשנת 2020 בוצעה עבודה חדשה להערכת תועלות כלכליות של מניעת חדירה של מינים פולשים. עבודה זו בוצעה על ידי משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה ורט"ג ואף הועברה למבקר. יש לציין כי לא ניתן אף פעם לבחון את כל המינים הפולשים השיקולים לבחירת המינים לבחינה הם מקצועיים. יחד עם זאת, ההמלצה מתקבלת. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד אינו מקבל את ממצא הליקוי ולא את ההמלצה. ראשית העבודה הינה של משרד החקלאות ולא של משרד להגנת הסביבה. המתודולוגיה שנבחרה עומדת בקריטריונים של עבודות אחרות בתחום בארץ ובחו"ל.
107	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	המתודולוגיה שלפיה הוצעה העבודה מ-2020 אינה עומדת בסטנדרטים בין-לאומיים ואינה מתייחסת לכמה מבחנים חשובים שנדרשים על פי סטנדרטים אלה (כמו בחינת כל סוגי הנזקים, חיזוי סטטיסטי, חיזוי נזקי הפולשים ובחינת תרחישים).	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 90. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** המשרד אינו מקבל את ממצא הליקוי ולא את ההמלצה. ראשית העבודה הינה של משרד החקלאות ולא של משרד להגנת הסביבה. המתודולוגיה שנבחרה עומדת בקריטריונים של עבודות אחרות בתחום בארץ ובחו"ל.
108	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	עולה כי אומדן הנזק השנתי בעבודת המשרד להג"ס ואחרים מ-2020 ,שהוערך ב-150 מיליון ש"ח עבור קבוצת פרוקי רגליים הכוללת את נמלת האש, נמוך מהאומדן בעבודת המשרד מ-2013 שהוערך ב-22.1 מיליארד ש"ח עבור התפשטות מלאה של נמלת האש בלבד;וכן נמוך בהשוואה לעלויות הנזק שנגרם מנמלה זו באוסטרליה; עלויות אלה הותאמו לישראל והוערכו ב-697 מיליון ש"ח.	**המשרד להגנת הסביבה** המקור לפערים הינם במטרת העבודות, במובילי העבודות הכלכליות (ב-2013 משרד להגנת הסביבה, ב-2020 משרד החקלאות) ובעיקר בשיטות התחשיב השונות בין העבודות. בסיכומו של עניין, שתי העבודות מוכיחות את הידוע זה מכבר בכל העולם: פעולות מניעה של מינים פולשים משתלמת בסדרי גודל מטיפול לאחר חדירה והתבססות. אין ספק שפעולות המניעה והטיפול דורשות תקציבים ומשאבים נוספים שיופנו לטובת המשרדים הרלוונטיים, הרשויות המקומיות ורשויות ממשלתיות. כאמור

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פערי העלויות והמתודולוגיה לעריכת אומדני הנזק בנושא נמלת האש ראויים לבחינה מחדש על ידי המשרד להג"ס.	המשרד הצליח לפרסם קול קורא לשנת 2023 לרשויות הכולל גם תכנית התמודדות עם נמלת האש הקטנה ויהיה מקום להרחיב תקציבים אלו בשנים הבאות. המשרד להגנת הסביבה לא רואה צורך בהשקעת משאבים נוספים בביצוע עבודה שלישית בנושא זה אלא נדרשת אסדרה של מניעת חדירה, וזאת על בסיס המידע הקיים בישראל וההיררכיה המקובלת בעולם לטיפול במינים פולשים. בנוסף נדרשות פעולות מניעה וטיפול בשטח כפי שמקדם המשרד להגנת הסביבה אל מול הרשויות המקומיות והציבור. על כן, ההמלצה לא מתקבלת.
109	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	בעבודת המשרד להג"ס ואחרים מ-2020 נבחנו חמישה מינים של צמחי מים. משרד מבקר המדינה בחן את אומדן הנזק שנגרם למשק בישראל מחמשת צמחים אלה, והעריך את הנזקים בסכום של 6.1 עד 6.32 מיליון ש"ח לשנה - הערכת אומדן נזק הגבוהה פי 10 לפחות ממה שהוצג בעבודת המשרד להג"ס ואחרים מ-2020 .בעבודת המשרד מ-2013 לא הוערך הנזק ממינים אלה כלל.	**המשרד להגנת הסביבה** צוות מינים פולשים ביצע באמצעות יועץ אקולוג מומחה למינים פולשים סקר מינים פולשים (צמחיים). הסקר מהווה בסיס לצורך קביעת סדרי עדיפות בטיפול במינים הפולשים בהתאם למידת הפלישה שלהם ורמת הסיכון. ביצוע הטיפול במוקדי ההתבססות של המינים השונים מחייב תיקצוב. יחד עם זאת לא ניתן יהיה לטפל במינים אלו ללא תקציב. בשלב זה, למשרד להגנת הסביבה אין תקציב ייעודי לטיפול במיני צמחים פולשים.
110	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	בעבודת המשרד להג"ס מ-2013 צוין שהעלות העיקרית של הנזק מפלישת החוטית הנודדת נובעת מייצור חשמל בחלופות יקרות פי 10 ומהצורך בתחזוקה ובטיפול נוכח הסתימות בתחנות הכוח. עם זאת אומדן הנזק שהציגה הערכה זו לא כלל את הנזק לתחנות אלה ולא את הנזק למתקני ההתפלה בישראל - שהוערכו בה כשוליים. עבודת המשרד להג"ס ואחרים מ-2020 לא כללה את אומדן הנזק ממין פולש זה למרות . השכיחות של הופעת נחילי המדוזות בחופי הים התיכון, ובמיוחד החוטית הנודדת. מוצע כי המשרד להג"ס, בשיתוף רט"ג ומשרד האנרגיה, ייתנו דעתם לצורך לבצע הערכה כלכלית מקיפה של עלות נזקי החוטית הנודדת ומינים פולשים ימיים אחרים וייזמו בדיקה של זמינות חלופות	**המשרד להגנת הסביבה** הנושא מצוי כולו בתחום הטיפול של רשות הטבע והגנים לעניין מעקב אחר החוטית הנודדת וככל שזה נוגע לחלופות למי שתיה או אספקת חשמל, יש לפנות למשרד האנרגיה.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למתקנים של אספקת מים וחשמל שיימצאו בסכנת השבתה.	
111	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	להערכת הסיכונים שבפלישה ימית ולהערכה הכלכלית של הנזקים הנגרמים ממנה ולהערכה הכלכלית של הטיפול במתודת עלות-תועלת יש משנה חשיבות לנוכח הקושי האופרטיבי בביצוע פעולות מניעה של פלישה כזו.	**המשרד להגנת הסביבה** הערכה כלכלית של פלישת חוטית נודדת מצויה בתחום טיפול של משרד האנרגיה ורשות הטבע והגנים. להגנת הסביבה אין שום כלי רגולטורי או אחר לביצוע הערכה כזו. כמו כן יש בעיה עקרונית במחשבה שניתן למנוע תופעה זו. המדוזות נמצאות ברחבי הים כבר 200 מיליון שנה וזו יומרה מוזרה לחשוב שמישהו יכול או רוצה למנוע השפעתן והופעה שלהן.
112	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	הועלה כי עבודת המשרד להג"ס מ-2013 לא כללה את העלויות למשק בגין ביקורים במרפאות וצריכת תרופות, אף שצוין בה כי נדרש "ביקור במרפאה ונדרשת צריכת תרופות". פערי העלויות והמתודולוגיה לעריכת אומדני הנזק בנושא האמברוסיה המכונסת ראויים לבחינה מחדש על ידי המשרד להג"ס.	**המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מתקבלת בכפוף לתקציבים ייעודיים שבאמצעותם ניתן יהיה לטפל במינים פולשים בצורת טובה יותר ממה שנעשה ביום.
113	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	מהאמור לעיל עולה כי הן עבודת המשרד להג"ס מ-2013 והן העבודה מ-2020 לגבי עלויות נזקי האמברוסיה המכונסת נעשו באופן חלקי על אף היות צמח זה המין הפולש היחיד המטופל מערכתית בישראל.	**המשרד להגנת הסביבה** צוות מינים פולשים שהוקם על ידי המשרד ברט"ג ונעזר בייעוץ של אקולוג מומחה למינים פולשים במימון של הקרן לשמירה על השטחים הפתוחים. אכן לא חושבו עלויות הנזקים משום שהתקציב הקיים שאינו מספיק לעבדות בשטח בוודאי לא אפשר חישוב של עלויות ונזקים. אכן ראוי לבצע בחינה מעמיקה של הנזקים. ההמלצה מתקבלת בכפוף לתקציבים ייעודיים שבאמצעותם ניתן יהיה לטפל במינים פולשים בצורת טובה יותר ממה שנעשה ביום.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
114	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	יצוין כי ההשפעה של האמברוסיה אינה מסתכמת בבריאות, ויש לה השפעה מזיקה גם על צמחיית הבר ועל גידולים חקלאיים הקשורים בתפוקת יבול נמוכה, וכן השפעות על בעלי חיים, על הסביבה ועל מגזרים כלכליים נוספים כמו תיירות אולם העבודות מ-2013 ומ-2020 לא כללו אומדן של נזקים נוספים אלה.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 97.
115	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	עבודת המשרד להג"ס מ-2013 העריכה את העלויות השנתיות של נזקי האמברוסיה בכ-30 מיליון ש"ח, והעבודה מ-2020 העריכה את העלות השנתית של נזקי האמברוסיה עם עוד עשרה מיני צומח ב-57 מיליון ש"ח. האומדן שביצע משרד מבקר המדינה לנזקי האמברוסיה על סמך מחקרים בעולם מוערך בכ-150 מיליון ש"ח.	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לסעיף 97.
116	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי על אף עלויות הנזקים הכבדים הצפויים מהטרמיט הפורמוסי, וחרף העובדה כי הימצאותו בישראל ידועה משנת 2019 למשרד להג"ס, למשרד החקלאות ולרט"ג (שהיו שותפים לביצוע העבודה מ-2020), לא נכלל מין מסוכן זה באומדן בהערכה כלכלית זו; בהערכה צוין רק בהערת שוליים כי הוא "המזיק ביותר בעולם המסב נזק לתשתיות, לרכוש ולעצים חיים. עלויות הטיפול העתידיות מוערכות בעשרות מיליוני ש"ח". מומלץ כי נוכח התפשטותו המהירה של הטרמיט הפורמוסי בישראל, המשרד להג"ס יוביל בשיתוף משרד החקלאות והרט"ג עבודה להערכת הנזקים לתשתיות ולחקלאות והערכת הטיפול בנזקים של הטרמיט הפורמוסי לרבות עלויות הביעור, עלויות שיקום התשתיות, עלויות הדרכת הרשויות והציבור ועלויות הקמת מנגנוני הסילוק. מומלץ כי עבודה זו	**המשרד להגנת הסביבה** הליקוי אינו מדויק. הפער בציין המבקר בעבודה הכלכלית לעניין הטרמיט הפורמוסני נובע מהמתודיקה שנבחרה לביצוע התחשיב העבודה הכלכלית שנעשתה בתחילת 2020 ואשר כללה תחשיב עלויות של מזיקים לאחר פלישתם בהתאם לגודל שטח הפלישה. בעת כתיבת העבודה טרם היו ידועים שטחי הפלישה של הטרמיט ואולם הטרמיט לא הוחרג בדו"ח והוזכר כפי שהוזכר. המסקנות בהמלצת המבקר אינן מוכחות ולא ברור על מה הינן מתבססות. לא ניתן להסיק שקצב התפשטותו של הטרמיט הפורמוסני הינו מהיר. לא ניתן לצפות נזק לביטחון התזונתי ולשאר ההשלכות המופיעות בהמלצה. על כן, ההמלצה לא מתקבלת. יחד עם זאת, המשרד מציע למבקר לקיים דיון חוזר על נושא זה עם אנשי המקצוע על מנת לחדד את הדברים.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תתחשב בפיזור ובצפיפות של האוכלוסייה וכן בפגיעה בביטחון התזונתי בישראל עקב היתכנות הפגיעה בחקלאות. כמו כן, על פי קצב התפשטותו בעולם והפוטנציאל שלו להתפשט לכל המדינה , מומלץ כי עבודה זו תיתן ביטוי לתרחיש קיצון.	
117	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	מהנתונים בלוח [לוח - 16] עולים פערים של מאות אחוזים בין עבודות המשרד להג"ס לאומדן הנזק שנעשו בישראל בשנים 2013 ו-2020 לגבי חמשת המינים הפולשים האמורים, לבין אומדן הנזק שהעריך משרד מבקר המדינה ב-2021 על בסיס מחקרים בין-לאומיים בעניין מינים אלה. פערים אלה ראויים לבחינה יסודית [על ידי הג"ס] שכן הם מעלים ספק אם תמונת המצב בעניין אומדן הנזק הכולל ממינים פולשים, המתקבלת מעבודת המשרד להג"ס ואחרים מ-2020 בהיקף של 473 מיליון ש"ח, שהיא העדכנית יותר, תואמת את חומרת הנזקים הפוטנציאליים ואת המשמעויות הכלכליות הנובעות מחדירה של מינים פולשים לישראל ומהתפשטותם.	**המשרד להגנת הסביבה** בשנת 2020 בוצעה עבודה חדשה להערכת תועלות כלכליות של מניעת חדירה של מינים פולשים. עבודה זו בוצעה על ידי משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה ורט"ג. יש לציין כי לא ניתן אף פעם לבחון את כל המינים הפולשים. השיקולים לבחירת המינים לבחינה הם מקצועיים ונעשו בתיאום בין הגופים השותפים. יחד עם זאת, ההמלצה מתקבלת.
118	הערכת הסיכונים, ניהול הסיכונים והערכת הנזקים, הערכות כלכליות לאומדן נזקים ממינים פולשים בישראל	בהיעדר הערכת סיכונים כזו [הערכת סיכונים, המבוסס על הערכה כלכלית מקיפה] , אין אפשרות לייצר תוכנית לניהול הסיכונים הנדרשת לצורך טיפול שיטתי בתופעה. מינים פולשים הם איום על כלכלת המדינה. כדי להיערך למגוון תרחישים של התופעה וכדי להתמודד עם העלויות הגבוהות הכרוכות בטיפול בפלישה, בהתבססות ובהתפשטות, נדרש להכין מסמך הערכת סיכונים, המבוסס על הערכה כלכלית מקיפה - הערכה שתתבסס על מסדי נתונים מלאים, בהתאם למודלים, למחקרים ולשיטות שמקובלים בעולם ומבוססים על	**המשרד להגנת הסביבה** ראה מענה לליקוי 37.

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ניסיונן של מדינות אחרות בנושא. מומלץ כי המשרד להג"ס יוביל, בד בבד עם קידום תוכנית פעולה אסטרטגית, הערכה עדכנית ומקיפה של סיכוני המינים הפולשים בישראל, ובמסגרתה הערכה כלכלית מקיפה של נזקי מינים אלה ואומדן עלות עבור אפיקי הפעולה. באמצעות הערכה עדכנית זו יוכל המשרד לקבוע יעדים לניהול הסיכונים על פי סדרי העדיפויות שייקבעו ויפעל להטמעתם במערכות השונות לרבות מערכת בקרת המכס ככלי מניעה. מומלץ כי הערכת סיכונים זו תיעשה לאורם של אומדנים בין-לאומיים לביצוע הערכות סיכונים ועל מבחני עלות-תועלת לפתרונות אפשריים שייבחנו במסגרת ניהול הסיכונים.	

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הניצול התקציבי החלקי של הקרן	בשל הניצול התקציבי החלקי של הקרן (פחות מ-40%) בשנים הקודמות, העודף המצטבר שלה היה בסוף שנת 2020 כ-3.2 מיליארד ש"ח. מומלץ כי המשרד להג"ס, שבמסגרתו מנוהלת הקרן, והנהלת הקרן יקיימו בחינה מקיפה כדי לרדת לשורש העניין בנוגע לגורמים שהביאו לידי ניצול חלקי של כספיה והיווצרות העודף המצטבר הניכר של יותר מ-3.2 מיליארד ש"ח, אשר מנעו ממנה להשיג את מטרותיה.	**המשרד להגנת הסביבה** כספי הקרן כבר הוקצו בהתאם לאסטרטגיית הפסולת. חלק ניכר מהפרויקטים הם ארוכי טווח והתקציב שהוקצה הוא רב שנתי, כאשר כבר יצאו התחייבויות לגורמים המבצעים אך אלו לא נכללים בחישוב הביצוע, לשיטתכם.
2	שיעור הטמנת הפסולת העירונית בישראל,	שיעור הטמנת הפסולת העירונית בישראל מכלל הפסולת העירונית המיוצרת בישראל, היה בשנת 2019 77% - גבוה בעשרות אחוזים משיעור ההטמנה הממוצע במדינות ה-OECD. . מומלץ לבחון את האפקטיביות של פעילות הקרן; את אפקטיביות מנגנון הטלת היטל ההטמנה כתמריץ שלילי להטמנת פסולת בקרקע ואת הסיבות לירידה המתונה בשיעור ההטמנה ב-14 השנים שחלפו מאז הוטל לראשונה היטל ההטמנה על פי חוק.	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד פרסם אסטרטגיה לטיפול בפסולת, אשר הציבה יעדים להפחתת ההטמנה ל-20% בשנת 2030 והעלאת שיעורי המחזור . המשרד החל ביישום החלקים הראשונים באסטרטגיה. מרבית תקציבי הקרן עד 2030 מתוכננים להיות מושקעים ביישום התוכנית. כבר כיום מפרסם המשרד תמיכות בהיקפים של מעל מיליארד ₪ בתמיכה בהקמת מתקני מיון וטיפול בפסולת, הקמת מרכזי מחזור במרחב הפנים עירוני ופעולות נוספות להפחתת הצריכה במקור וצמצום ההטמנה. היטל ההטמנה הוא כלי משמעותי במדיניות של מדינות רבות באירופה לצורך צמצום ההטמנה. גובה ההיטל בישראל נמוך יחסית למקובל במדינות אירופה המתקדמות, ונמוך ביחס לעלות הטיפול בפסולת בדרכים אלטרנטיביות. כחלק מתכנית היישום המשרד בוחן עדכון של גובה היטל ההטמנה.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	שיעור הביצוע בתחומי איו"ש	שיעור הביצוע של תקציבי הקרן בתחומי איו"ש הוא כמחצית משיעור הביצוע בתחומי הקו הירוק (כ-22% לעומת כ-38%). מומלץ כי הנהלת הקרן והמשרד להג"ס יבחנו את הסיבות לכך שבאיו"ש השימוש בכספי היטל ההטמנה למטרות שנקבעו בחוק שמירת הניקיון נמוך מהשימוש בכלל כספי ההיטל ויגבשו תוכנית למימוש היתרות.	**המשרד להגנת הסביבה** בתחילת 2022 הוקצה סכום של כ-60 מלש"ח לפרויקטים שונים בנושא הטיפול בפסולת שיבוצעו בשנתיים-שלוש הקרובות.
4	שיעור הביצוע של התקציבים הגדולים מ-6 מיליון ש"ח שהקצתה הקרן לפרויקטים בתחום הפחתת הטמנת הפסולת בישראל ב-2017, ושיועדו לביצוע בשנים 2017 - 2021	שיעור הביצוע הממוצע של התקציבים הגדולים מ-6 מיליון ש"ח שהקצתה הקרן לפרויקטים בתחום הפחתת הטמנת הפסולת בישראל ב-2017, ושיועדו לביצוע בשנים 2017 - 2021, היה כ-34%. מומלץ כי המשרד להג"ס, שבמסגרתו מנוהלת הקרן, והנהלת הקרן יקיימו בחינה מקיפה כדי לרדת לשורש העניין בנוגע לגורמים שהביאו לידי ניצול חלקי של כספיה.	**המשרד להגנת הסביבה** התקציב המוקצה הוא רב שנתי, כאשר התשלומים נעשים בהתאם לביצוע. בתום הפרויקט נראה ביצוע בשיעור גבוה יותר.
5	אישור התקציב לתוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת מ-2018	הנהלת הקרן אישרה תקציב לתוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת מ-2018 בנסיבות שבהן מלכתחילה הצפי להכנסות הקרן בשנים הרלוונטיות היה נמוך מהתקציב המאושר, ומכאן שהתוכנית אושרה ללא כיסוי תקציבי מלא למימושה. מהפרוטוקולים של דיוני הנהלת הקרן עולה שהיא לא דנה בגירעון הצפוי מאישור התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת מ-2018 ובהשפעתו על מידת מימושה. נוכח מחויבותו של משרד ממשלתי לפעול במסגרת התקציב שעומד לרשותו ולהתאים את פעילותו למסגרת התקציבית הצפויה, ראוי היה כי לפני אישור התקציב לתוכנית תדון הנהלת הקרן בהשלכות האפשריות של אישור תקציב גירעוני לתוכנית אסטרטגית ארוכת	**המשרד להגנת הסביבה** הקרן אישרה מסגרת תקציב לתכנית האסטרטגית, כאשר יישום כל סעיף בתכנית מותנה בקיום מקורות תקציביים באותה העת.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		טווח על פעילות הקרן, ותתאים את החלטותיה בעניין בהתאם לצורך.	
6	המבנה הניהולי של הקרן אל מול החלופות המבניות	אף שהמשרד להג"ס בחן את המבנה הניהולי של הקרן, לנוכח אי-מיצוי פעילות הקרן, תהליך זה לא הבשיל לכדי החלטה של הנהלת המשרד והנהלת הקרן לגבי המבנה המיטבי של הקרן למימוש יעדיה. מומלץ כי המשרד להג"ס ישלים את בחינת החלופות לניהול כספי הקרן ולניהול משק הפסולת בישראל, ויקבל החלטה בדבר החלופה המיטבית שתיתן את המענה המתאים ביותר לקידום יעיל של מטרות הקרן. בבואו לבחור מבין החלופות מומלץ שהמשרד להג"ס יביא בחשבון גם את העקרונות שגיבש ה-OECD בנושא ניהול קרנות סביבתיות.	**המשרד להגנת הסביבה** נעשתה בחינת חלופות ובימים אלו המשרד נמצא במשא ומתן עם גורמים נוספים לגבי אפשרויות הביצוע.
7	הקרן אינה בודקת את אפקטיביות פעולותיה	הקרן אינה בודקת את אפקטיביות פעולותיה ואינה בודקת האם - ובאיזו מידה - הקצאת משאבי הקרן קידמה לאורך שנים את מטרותיה שנקבעו בחוק. מומלץ כי הנהלת הקרן תבחן באופן שוטף את אפקטיביות פעילותה באמצעות קביעה, בעת הקצאת כספים לפרויקט, של מדדי תוצאה סביבתיים הנגזרים ממטרות הקרן שיאפשרו לה לעקוב אחר מידת הצלחתה בהשגת יעדיה.	**המשרד להגנת הסביבה** הנהלת הקרן מקפידה כעת יותר על מדדי תוצאה סביבתיים (במידת האפשר).
8	מידע שלא נכלל בדוחות הפעילות לשנים 2018 - 2020 שהגישה הנהלת הקרן לוועדת	דוחות הפעילות לשנים 2018 - 2020 שהגישה הנהלת הקרן לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לא כללו מידע על תרומת המשאבים שהקרן השקיעה להשגת מטרותיה. מומלץ כי מידע זה ייכלל בדוחות החצי-שנתיים שעל הנהלת הקרן להגיש לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; דבר שיגביר את	**המשרד להגנת הסביבה** נדרש לבצע שינוי בדוח המוגש. במהלך השנה נבחן את אופן בחינת כל פרויקט וכיצד להציג זאת בדוח. באחריות אגף תקציבים.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הפנים והגנת הסביבה של הכנסת	שקיפות פעילות הקרן ויאפשר בקרה אפקטיבית על אופן התנהלותה ועל יעילותה לצורך השגת מטרותיה.	
9	אין שיקוף נפרד בדוח הכספי של הקרן של ההוצאות מכל אחד מחשבונות הקרן	בדוח הכספי של הקרן לשמירת הניקיון ניתן שיקוף של הכנסותיה תוך הבחנה בין החשבונות השונים הכלולים בה - כללי, הטמנה, פיקדון ושקיות, אולם אין שיקוף נפרד של ההוצאות מכל אחד מהחשבונות; זאת אף שמדובר בחשבונות ייעודיים למטרות מוגדרות, ואף שאין זהות מוחלטת בין המטרות שלהם. האמור אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית תקן החשבונאות הממשלתי בנושא דיווח לפי מגזרים. מוצע כי הנהלת הקרן תשקף בדוח הכספי את ההבחנה בין החשבונות השונים גם בכל הנוגע להוצאות הקרן. מידע כזה יתרום לשקיפות הדוח הכספי ויסייע למקבלי ההחלטות לבחון בצורה טובה יותר את ביצועי העבר של הקרן בכל אחד מחשבונות אלה, ולקבל החלטות לגבי השימוש בכספי הקרן בעתיד ליעדים השונים.	**המשרד להגנת הסביבה** אין חובה בחוק/תקנות/הוראות התכ"ם לדוח כספי נפרד של הקרן לשמירת הניקיון, החובה היחידה המוטלת על המשרד הינה לעשות דוח כספי כולל של המשרד להגנת הסביבה, יחד עם זאת השקיפות הינה נר לרגליה של חשבות המשרד להגנת הסביבה ועל כן נערך דוח כספי נפרד לקרן לשמירת הניקיון, אשר מאוחד בתוך הדוח של המשרד להגנת הסביבה. ההפרדה בין סעיפי הכנסות הקרן הינה אפשרית מכיוון שלכל הכנסה ישנו חשבון הכנסה נפרד (GL)- הכנסות היטל הטמנה, הכנסות היטל שקיות, הכנסות הפיקדון, והכנסות בגין קנסות. (ולכן כפי שצוין, ניתנת שקיפות מלאה לחשבונות השונים בקרן בהפרדה בין ההכנסות השונות). לעומת זאת, ההפרדה בין סעיפי ההוצאה אינה אפשרית משום שקוד החברה הינו זהה לכל ההוצאות, התחום העסקי זהה וסעיפי ההוצאה זהים, ומשכך טכנית לא ניתן להפריד בין הוצאות החשבונות השונים של הקרן במודול הפיננסי. ההפרדה בין חשבונות הקרן נשמרת בחשבונות בנק נפרדים בבנק ישראל לכל חשבון בנפרד, וכן בתקנות תקציביות שונות לכל חשבון (ההפרדה קיימת במודול התקציב), וניתן לראות זאת אף בדוח התקציבי השנתי.
10	השר להגנת הסביבה והנהלת הקרן לא העבירו	השר להגנת הסביבה והנהלת הקרן לא העבירו לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בתדירות המתחייבת בחוק דוחות המתייחסים לפעילות הקרן בשנים 2018 ו- 2019.	**המשרד להגנת הסביבה** הדוחות הועברו באיחור. מקפידים כעת להעביר את הדוחות בזמן. באחריות אגף תקציבים.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בתדירות המתחייבת בחוק דוחות המתייחסים לפעילות הקרן.	על השר להג"ס והנהלת הקרן להעביר לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת את הדוחות על פעילות הקרן ועל יישום מטרותיה בתדירות שנקבעה בחוק, כדי שתוכל לפקח על הקרן ולסקור את פעולותיה באופן שוטף ועדכני.	
11	נתוני התשלומים בגין פרויקטים מוצגים בדוח על פעילות הקרן ללא פירוט אבני הדרך	נתוני התשלומים בגין פרויקטים מוצגים בדוח על פעילות הקרן ללא פירוט אבני הדרך לביצוע פרויקטים אלה כפי שתוכננו בעת אישור ההקצאה. בכך יש כדי להקשות על ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לבצע בקרה אפקטיבית על התקדמות הפרויקטים. מומלץ כי המשרד להג"ס והנהלת הקרן יבחנו את מתכונת הדוח ואת הצורך בעיבוי המידע המוצג בו, לרבות הצגת אבני הדרך המתוכננות למול ביצוע תקציבי בפועל וכן שיקוף שיעורי ההטמנה בפילוח לפי מחוזות גיאוגרפיים, וזאת על מנת לתמוך ביכולת הוועדה לקיים בקרה אפקטיבית על עבודת הקרן ומימוש מטרותיה.	**המשרד להגנת הסביבה** תערך עבודה לשינוי פורמט הדוח, ונכלול גם את הדרישה לנתונים הללו. באחריות אגף תקציבים.
12	הנהלת הקרן לא הגישה לשר להג"ס ולמנכ"ל המשרד דוחות תלת-חודשיים על פעולות הקרן בשנים 2018 - 2020	הנהלת הקרן לא הגישה לשר להג"ס ולמנכ"ל המשרד דוחות תלת-חודשיים על פעולות הקרן בשנים 2018 - 2020. נמצא כי בגין התקופה הנבדקת הגישה הקרן באוגוסט 2020 דוח דו-שנתי. על הנהלת הקרן להעביר את הדוחות על פעולות הקרן בתדירות שנקבעה - אחת לרבעון ודוח שנתי, כפי שמתחייב בתקנות. הדבר יתרום להגברת הפיקוח על תקציב הקרן וביצועו.	**המשרד להגנת הסביבה** בהינתן מגבלות כח האדם, מוגש דוח שנתי וחצי שנתי. עידכונים תלת שנתיים נכון להיום לא מוגשים. באחריות אגף תקציבים.
13	לא אושר תקציב תלת-שנתי לפעילות הקרן. כמו כן, הליך האישור של התקציב	בשנים 2019 - 2021 לא אושר תקציב תלת-שנתי לפעילות הקרן. כמו כן, הליך האישור של התקציב השנתי התקיים בתקופה זו רק בכל הנוגע לחשבון הכללי. ; לגבי יתר החשבונות - הטמנה, פיקדון ושקיות - נמצא כי לא אושר תקציב שנתי מראש אלא אד הוק על פי	**המשרד להגנת הסביבה** בשל שוני בין הפרויקטים, לא ניתן לקבוע בהכרח תקציב תלת שנתי לכל הפרויקטים. ישנם פרויקטים קצרים יותר וישנם ארוכים.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	השנתי התקיים בתקופה זו רק בכל הנוגע לחשבון הכללי.	בקשות תקציב לפרויקטים או פעולות מסוימות שהוגשו במהלך השנה לאישור הקרן. על הנהלת הקרן לקיים הליך שיטתי לאישור תקציב שנתי ורב-שנתי לגבי כל אחד מחשבונות הקרן, כמתחייב מנהליה. הליך כאמור יאפשר הקצאת משאבים יעילה על פי תכנון סדור, תוך בחינה של תרומת התקציבים להגשמת מטרות הקרן.	חשבון כללי – לאור אי וודאות לגבי גובה ההכנסות, הקרן אישרה רק תקציב שנתי. חשבון פיקדון – אין הכנסות קבועות ולכן אין לא נקבע תקציב שנתי.
14	הליך האישור של התקציב השנתי לחשבון הכללי לשנים 2019 - 2021 לא תאם את נוהלי הקרן:	הליך האישור של התקציב השנתי לחשבון הכללי לשנים 2019 - 2021 לא תאם את נוהלי הקרן: הנהלת הקרן לא בחנה ולא אישרה אומדן להכנסות לגבי כל אחד מחשבונות הקרן; כמו כן, הצעת התקציב שאושרה לחשבון הכללי לא כללה מדדים לגבי יעילות ההוצאה ונתונים והסברים לגבי הפרשים בין הביצוע לתקציב בסעיפי תקציב שאושרו בשנתיים הקודמות. על הנהלת הקרן לקיים הליך שיטתי לאישור תקציב שנתי ורב-שנתי לגבי כל אחד מחשבונות הקרן, כמתחייב מנהליה.	**המשרד להגנת הסביבה** תקציב החשבון הכללי מיועד בעיקרו לאכיפה. בחלק מנושאים בהם ניתן למדוד -פעילות גרירה ואחסנה -ניתנו מדדים. המשרד יוסיף מדדים לשאר הפעילויות.
15	מגישי הבקשות לקבלת תקציבים מהקרן לא הגישו דוח רבעוני על מימוש התקציב; והנהלת הקרן לא עקבה אחר ביצוע התקציב	שלא בהתאם לנוהלי הקרן, מגישי הבקשות לקבלת תקציבים מהקרן לא הגישו בשנים 2017 - 2020 דוח רבעוני על מימוש התקציב; והנהלת הקרן לא עקבה אחר ביצוע התקציב, ולא התאפשר לה להסיק מסקנות מאופן הביצוע של הפרויקטים שתקצבה או לשקול הסטת תקציבים לנושאים אחרים. על ראשי האשכולות במשרד להג"ס להקפיד על הגשת דוחות רבעוניים על מימוש התקציב להנהלת הקרן, כמתחייב בנהליה, ועל הנהלת הקרן להקפיד מצידה על קבלת דיווחים אלה, דבר שישפר את יכולת הבקרה שלה על השימוש בכספי הקרן.	**המשרד להגנת הסביבה** ביצוע התקציב התקיים במסגרת הדוחות החציונים ושנתיים. הקרן תבקש ממגישי הבקשות לקבל גם דוחות רבעוניים.
16	בשנים 2017 - 2020 פעלה ההנהלה בהרכב	בשנים 2017 - 2020 פעלה ההנהלה בהרכב חסר בכל הנוגע להשתתפות נציגי ציבור: מבין 23 ישיבות הנהלה שנערכו בתקופה הזו, השתתף נציג ציבור אחד בישיבה אחת בלבד. נציג הציבור	**המשרד להגנת הסביבה** נכון להיום הרכב הנהלת הקרן מלא.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	חסר בכל הנוגע להשתתפות נציגי ציבור	השני הפסיק לכהן כחבר בהנהלת הקרן בדצמבר 2018, אך רק בדצמבר 2020 מונה לו מחליף. מומלץ כי הנהלת הקרן תשקול במידת הצורך פנייה לשר להגנת הסביבה לבחינת הצורך בהחלפת חבר הנהלה שנעדר מישיבותיה תקופה ממושכת. כמו כן, מומלץ כי בעת הפסקת כהונה של אחד מחברי הנהלת הקרן, הנהלת הקרן תעדכן על כך את השר אשר יפעל מבעוד מועד למינוי חבר הנהלה אחר, זאת על מנת לאפשר להנהלת הקרן לקיים את פעילותה בהרכב מלא בהתאם לתקנות.	
17	בעקבות החלטות הממשלה אישרה הנהלת הקרן העברת תקציבים לרשויות נשוא ההחלטות בלא שקיימה הליך בחינה לגבי כלל הרשויות הנוגעות בדבר על פי אמות מידה מוגדרות	מינואר 2018 עד יוני 2021 קיבלה הממשלה החלטות על תמיכה ברשויות מקומיות מסוימות שלאחריהן פנתה להנהלת הקרן בבקשה לשקול הקצאת תקציב לתמיכה באותן רשויות בהתאם להחלטה ובסכום הנקוב בה. משרד מבקר המדינה בדק שבע החלטות של הנהלת הקרן בעקבות החלטות הממשלה כאמור. בביקורת נמצא כי בעקבות החלטות הממשלה אישרה הנהלת הקרן העברת תקציבים לרשויות נשוא ההחלטות בלא שקיימה הליך בחינה לגבי כלל הרשויות הנוגעות בדבר על פי אמות מידה מוגדרות, ואף במקרה מסוים שבו פורסם קול קורא - הסיוע ניתן ללא שהרשות ניגשה לקול הקורא הרלוונטי. סך הכספים שאישרה הנהלת הקרן לרשויות המקומיות בשבעת המקרים באופן המתואר הוא 184.4 מיליון ש"ח. בחמישה משבעת המקרים גובה ההקצאה שאישרה ההנהלה תאם במלואו את החלטת הממשלה. משהתבקשה הקרן על פי החלטת ממשלה לבחון סיוע לרשות מקומית מסוימת, עליה לבצע את הבחינה על פי אמות מידה שייקבעו מראש על ידי הנהלת הקרן ובראייה רחבה, בהתאם לכללי הקרן, כך שניתן יהיה להפיק את המרב ממתן הסיוע לצרכי אותה רשות ורשויות רלוונטיות אחרות, בהתחשב בשיקולים כלל אזוריים או בשיקולים מוגדרים אחרים.	**המשרד להגנת הסביבה** בנוסף לבחינה בעמידה במטרות הקרן, הנהלת הקרן בוחנת את הבקשה בהתאם לניסוח החלטת הממשלה, ביחס לעדיפות שנתנה לאותה רשות.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	כספי הקרן לא הושקעו ואינם מניבים תשואה.	על אף יתרות כספי הקרן בהיקפים של 0.5 - 3.9 מיליארד ש"ח שהצטברו בקופת הקרן בשנים 2011 - 2020, כספי הקרן לא הושקעו ואינם מניבים תשואה. מומלץ כי הנהלת הקרן תשקול להשקיע את הכספים הפנויים שהצטברו, תוך הבטחת יכולתה לעמוד בהתחייבויותיה ובתוכניותיה ובהתחשב בתזרים המזומנים הצפוי של הקרן לטווח הקרוב ולטווח הארוך. מומלץ כי הנהלת הקרן תמנה ועדת השקעות ותגבש מדיניות השקעה ונהלים בנוגע לדרכי ההשקעה של כספי הקרן. לאור העובדה שכספי הקרן הינם כספי ציבור שמיועדים לקידום מטרות סביבתיות ראוי כי מדיניות ההשקעה תגובש גם בראי שיקולי ESG - שיקולים הנוגעים להיבטים סביבתיים, חברתיים והיבטי ממשל תאגידי - ובדגש על השקעות שמקדמות את יעדי הקיימות של ישראל.	**המשרד להגנת הסביבה** הנושא נמצא בבדיקה מול האוצר.
19	1,660 מיליוני ש"ח מכספי חשבון היטל ההטמנה של הקרן הועברו בשנים 2016 - 2020 לתקציב המדינה כנגד הרשאה להתחייב.	1,660 מיליוני ש"ח מכספי חשבון היטל ההטמנה של הקרן הועברו בשנים 2016 - 2020 לתקציב המדינה כנגד הרשאה להתחייב. במצב דברים זה, אף שהסכום הומר בהרשאה להתחייב, שימשה הקרן הלכה למעשה כמקור תקציבי למימון פעולות הממשלה שלא על פי ייעודה. זאת שלא בהתאם לחוק שמירת הניקיון, אשר קבע את העקרונות ולפיהם כספי הקרן ייועדו למטרותיה בלבד, ולעניין תקבולי היטל ההטמנה - למטרות ספציפיות בתחום הפסולת. בכך קבע החוק הסדר מיוחד לניהול כספי הקרן המובחן מכללי ניהול תקציב המדינה המסדירים את שימוש הממשלה בקופת המדינה למימון הוצאותיה ואת המנגנון להעברת כספים בין משרדי ממשלה. זאת ועוד, העברת כספים אלה לתקציב המדינה בוצעה בלי שנקבע מועד אחרון להשבת הכספים לקרן. כמו כן, העברה זו לא אפשרה להנהלת הקרן להשקיעם לצורך שמירה על ערכם והשאת תשואה אשר תגדיל את מקורותיה הכספיים, שישמשו אותה לכשתצטרך אותם למטרותיה.	**המשרד להגנת הסביבה** נושא הזיכוי בגין תשואה נמצא כעת בבדיקה.

הקרן לשמירת הניקיון - היבטים כספיים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על משרד האוצר, בשיתוף עם המשרד להג"ס והנהלת הקרן, לפעול לגיבוש מתווה להחזר יתרות אלו לשם עמידת הקרן בהוראות חוק שמירת הניקיון. עוד מומלץ לפעול לזיכוי הקרן בגין תשואה על היתרות שנמשכו ממקורותיה כדי לאפשר לה מימוש יעדי הקרן ויעילות מרבית בשימוש בתקבוליה, בשים לב לצורך לקדם את המטרות שלשמן הוקמה.	

פרק שלישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מכסת הסטודנטים המתוקצבים באוניברסיטאות ומספרם בפועל	בין השנים התש"ף להתשפ"א גדל מספר הסטודנטים המתוקצבים ב-2.4% באוניברסיטאות וב-1% במכללות. מספר הסטודנטים בפועל גדל, בשנים אלו, בשיעור של 5.9% באוניברסיטאות ובשיעור של 7.3% במכללות. מספר הסטודנטים הלא מתוקצבים גדל מכ-1,000 בהתש"ף לכ-9,300 בהתשפ"א. יצוין כי לקראת התשפ"ב החליטה ות"ת על תוספת של כ-2,600 מכסות להגדלת מספר הסטודנטים המתוקצבים. מומלץ כי וות"ת תבחן את ההשלכות שיכולות לנבוע מהפערים בין מספר הסטודנטים המתוקצבים לבין מספרם בפועל. כמו כן, מומלץ שתבחן את הפערים בהתאם לגידול בתחומי הלימוד שאותם היא הגדירה בעדיפות לאומית - תחומי ההיי-טק.	**המועצה להשכלה גבוהה** העובדה שקיים פער מסוים בין סטודנטים מתוקצבים לסטודנטים שאינם מתוקצבים, איננה ליקוי, והצגתה כליקוי היא בעייתית. קביעת מכסה לסטודנטים מתוקצבים במוסדות נגזרת כמובן ממגבלת המשאבים של ות"ת שאינו יכול לתמוך בכלל הביקושים במערכת. בהתאם לחופש האקדמי והמנהלי של המוסדות לפי סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, ות"ת איננה מונעת ממוסדות אקדמיים לקבל סטודנטים מעבר למכסת הסטודנטים המתוקצבת ללא קבלת השתתפות ות"ת עבור סטודנטים אלה, כל עוד הדבר אינו פוגע באיתנות הפיננסית של המוסד, ואין מדובר בדבר שלילי בהכרח. מעבר לכך, אילו ות"ת הייתה מתערבת בנושא זה, הרי שהיה בכך משום סתירה של חוק המל"ג. עוד יצוין בהקשר זה כי מכסות הסטודנטים המתוקצבים ידועה למוסד זמן רב מראש (בדר"כ 5 שנים קדימה) והוא רשאי להתנהל כך במסגרת החופש האקדמי והמנהלי שלו. כמו כן, מתקיימת באופן שוטף בקרה לאבטחת האיתנות הפיננסית של המוסדות וככל שקיים חשש הרי שאחד הפרמטרים הנבדקים הוא חריגה מהמכסה של המוסד מבלי לגרוע מן האמור, ות"ת עוקבת באופן שוטף אחר הפערים בין היקף הלומדים במוסד למכסה הסטודנטים המתוקצבים לרבות בהקשר של צרכי המשק ומעלה את הצרכים לקבלת משאבים לנושא במסגרת התכנית הרב-שנתית מול משרד האוצר.
2	גירעון נצבר ומחזור פעילות גירעוני	יש מוסדות שסיימו כמה מחזורי פעילויות שנתיים בגירעון (גירעון מצטבר מפעילויות בסוף השנה), בהם האוניברסיטה העברית בירושלים (להלן - האוניברסיטה העברית), אוניברסיטת חיפה והאוניברסיטה הפתוחה; יש מוסדות שהיה להם גירעון בנכסים נטו שלא חלה עליהם הגבלה במשך שנתיים רצופות - בסוף התשע"ט וגם בסוף שנת התש"ף - אוניברסיטת בר-אילן והאקדמיה למוסיקה ולמחול; ויש מוסדות שהיה להם בסוף התש"ף גירעון מצטבר מפעילויות - אוניברסיטת חיפה (1,013 מלש"ח), האוניברסיטה העברית (465 מלש"ח), אוניברסיטת תל אביב (358 מלש"ח), אוניברסיטת בר-אילן (262 מלש"ח),	**המועצה להשכלה גבוהה** ראשית יובהר כי הנתונים המופיעים בדו"ח האמורים לשקף את הגרעון מפעילות שגויים והם כוללים בחלק מהמוסדות התחייבויות אקטואריות כגון חובות בגין פנסיה תקציבית ועלויות פרישה ואינם כוללים נכסים חופשיים של המוסדות (שאינם מוגבלים). הכללה של נכסים אלה מביאה לכך כי רוב המוסדות שצוינו נמצאים באיזון ואף בעודפים הצבורים מפעילות. שנית יובהר כי אופן הצגת הגרעון האקטוארי בגין התחייבויות הנפרסות בפועל לעשרות שנים קדימה, לעתים אף עד שנת 2080, והצגתו במסגרת "גרעון מצטבר מפעילות", היא שגויה מבחינת המל"ג- ות"ת.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האקדמיה למוסיקה ולמחול (26 מלש"ח) ואוניברסיטת אריאל (23 מלש"ח). לכמה מהם הצטברו גירעונות גבוהים. כל המדדים האלה מעידים על קשיים פיננסיים מתמשכים. עולה כי לארבע האוניברסיטאות שנכללו בטווח האדום על פי מדד אלטמן: העברית, תל-אביב, חיפה ובר-אילן, גירעון מצטבר מפעילויות בהיקף של 11 מיליארד ש"ח (כולל כ-8.9 מיליארד ש"ח בגין התחייבות פנסיונית); נכסים נטו שיועדו ע"י ההנהלה בהיקף מצטבר של כ-1.3 מיליארד ש"ח ונכסים נטו ששימשו לרכוש קבוע בהיקף של כ-11 מיליארד ש"ח. מומלץ שוות"ת תמשיך ותוודא שכלל המוסדות, מתוקצבים ולא מתוקצבים, יגיעו לאיזון בדוחותיהם הכספיים. בכלל זה מומלץ שהיא תבקש מהמוסדות להכין תוכנית שתביאם לכדי איזון וכי היא תעקוב אחר ביצוע התוכנית.	בנוסף, עבור חלק מהמוסדות אשר צוינו ות"ת כבר נמצאת בליווי שוטף (הרבה לפני כתיבת דו"ח המבקר) וביניהם: האוניברסיטה העברית שנמצאת בתכנית הבראה פעילה (עד כה נרשמה עמידה בכל אבני הדרך), האקדמיה למוסיקה אשר סיימה בהצלחה תכנית הבראה ואוניברסיטת בר-אילן שעוברת תכנית התייעלות בהצלחה. בתמונה הכללית של כלל המוסדות המתוקצבים ע"י ות"ת, ניתן להיווכח במצב הפיננסי האיתן של מערכת ההשכלה הגבוהה בשיפור משמעותי יחד עם גידולים במספרי הסטודנטים ובהישגים המחקריים. הדברים שנכתבו בדוח מציירים תמונה רחוקה מאוד מהמציאות הן בהצגת הנתונים והן בהמלצה זאת בשעה שות"ת עוקבת אחר מצבם הכספי של המוסדות באופן הדוק ואף פיתחה כלי לחיזוי מראש את הסיכונים הפיננסים של המוסדות. כאשר ההוכחה לכך היא שהמצב הפיננסי ברוב הגדול של המוסדות המתוקצבים הינו איתן ומשתפר משנה לשנה יחד עם גידול במספרי הסטודנטים ובהישגים המחקריים. מטבע הדברים כמו בכל מערכת גדולה ישנם מקרים בהם נדרשת התערבות מיוחדת כאשר וות"ת עושה כן (כמו תכניות הבראה והתייעלות). יובהר בהקשר זה כי לא כל גרעון של מוסד מצריך תכנית הבראה מיוחדת של וות"ת אשר כוללת תוספת משאבים רבים והתערבות בניהול המוסד. עוד יצוין כי מדד אלטמן נותן משקל רב למצב הצבור של המוסד, וגם אם מוסד התאזן בשנים האחרונות בהחלט יכול להיות מצב שהוא עדיין יופיע כמוסד "אדום" במדד אלטמן ועל כן יש להתייחס לממצאים של המדד בעיניים מקצועיות. ההמלצה המופיעה בדו"ח לעניין זה מיותרת היות שכך עושה ות"ת כבר עשרות בשנים והיא תמשיך לעשות כן בעתיד. **משרד האוצר- אגף התקציבים** ות"ת הינה הגוף האמון על התקצוב של המוסדות להשכלה גבוהה שמתבצעת השתתפות מדינה בתקציביהם. מתוקף כך, ות"ת מבצעת מעקב צמוד אחר מצבם הפיננסי של המוסדות המתוקצבים. הסמכות הרגולטורית המרכזית הרלוונטית למוסדות הבלתי-מתוקצבים הינה מל"ג, ולכן בתפיסתנו, סביר שהבקרה הפיננסית של ות"ת על המוסדות הבלתי-

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מתוקצבים נעשית בתדירות ועומק פחותים בהשוואה למוסדות המתוקצבים, שכן אין לות"ת סמכות ביחס לתקציביהם של הראשונים.
3	פנסייה תקציבית	נכון להתש"ף, סך ההתחייבויות לפנסייה תקציבית של ארבע האוניברסיטאות לאחר ניכוי ההשתתפות של ות"ת, לפי דוחותיהן הכספיים, עומד על למעלה מ-10.4 מיליארד ש"ח. בנטל העיקרי של ההוצאות לפנסייה תקציבית יישאו ארבע האוניברסיטאות בעשור הנוכחי ובעשור שלאחריו, ורק לקראת שנת 2041 תחול ירידה גדולה יותר בהיקף ההתחייבויות האקטואריות שלהן. בולטת האוניברסיטה העברית, שהתחייבותיה האקטואריות בעשור הקרוב הן ינשקו ל-600 מיליון ש"ח. עולה שחמש מתוך שש האוניברסיטאות (פרט לטכניון, שהציג את ההתחייבות של ות"ת לפי שיעור של 50%) הציגו בדוחותיהן הכספיים לשנים התשע"ט והתש"ף את ההתחייבויות העתידיות לפנסייה תקציבית בניכוי השיעור המרבי של השתתפות ות"ת - 55%, אף שוות"ת לא החליטה שתשתתף בשיעור המרבי שנקבע. ואולם, ות"ת לא דנה בהשלכות העלולות להתפתח בעקבות העובדה שמדובר ברף העליון של השתתפותה כפי שנקבע בהסכמים הרב-שנתיים עם משרד האוצר. מאחר שלנושא ההתחייבויות לטווח ארוך של הפנסייה התקציבית השלכות כספיות בהיקפים של מיליארדי ש"ח על הדוחות הכספיים של המוסדות ומאחר שבפועל, בשנים האחרונות תקצבה ות"ת את המוסדות בשיעור המרבי בטווח שקבעה - בשנה"ל התשע"ט 50% ובשנות הלימודים התש"ף והתשפ"א 55% - משרד מבקר המדינה ממליץ שוות"ת ומשרד האוצר יבחנו במשותף את ההשלכות של מגמה זו, יקבעו את ההשתתפות העתידית של ות"ת בהוצאות אלו של המוסדות וינחו אותם בהתאם.	**המועצה להשכלה גבוהה** אופן הצגת ההתחייבויות האקטואריות לפנסיה של המוסדות יוצרת תחושה כי המערכת נמצא במצב קיצון בעוד שמדובר בסכומים שישולמו למשך עשרות שנים וכי ות"ת מוודא שהמוסד יכול לעמוד בתשלומים השוטפים במסגרת הבקרה על האיתנות הפיננסית השוטפת של המוסד (כפי שתואר לעיל). ות"ת תבחן עדכון של ההנחיות בנושא לעניין ההצגה בדוחות הכספיים.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	עתודות לזכויות עובדים נטו לזמן ארוך	במוסד אחד - אוניברסיטת חיפה - עלה בשנים התשע"ז - התש"ף שיעור העתודות לזכויות עובדים מסך ההתחייבויות והנכסים נטו (11%). בשישה מוסדות גדלו בשנת התש"ף העתודות לזכויות עובדים לזמן ארוך ביחס לשנת התשע"ט (האקדמיה למוסיקה ולמחול ב-9%, אוניברסיטת חיפה ב-38%, שנקר - הנדסה. עיצוב. אמנות. (להלן - שנקר) ב-12%, מכון טכנולוגי חולון ב-12%, המרכז האקדמי לב ב-3% ומכללת עמק יזרעאל ב-15%).בשנים התשע"ח - התש"ף גדל באוניברסיטת חיפה שיעור העתודות לזכויות עובדים מסך ההתחייבויות והנכסים נטו ב-9%; העתודות לזכויות עובדים לזמן ארוך גדלו ב-212 מיליון ש"ח (בשיעור של כ-30%); ההכנסות נטו בכל אחת מהשנים הן גירעוניות, והן עלו בתקופה זו מגירעון של 20 מיליון ש"ח לגירעון של 37 מיליון ש"ח (85%). הגירעון המצטבר נטו של האוניברסיטה מפעילויות עלה בתקופה זו מ-806 מיליון ש"ח בסוף התשע"ח ל-1,013 מיליון ש"ח (עלייה של כ-207 מלש"ח ש"ח - 25.7%). הנתונים הכספיים בנוגע לאוניברסיטת חיפה מצביעים כי עלול להיווצר לאוניברסיטה קושי פיננסי מהותי. בחלוף יותר מעשור מפרסום דוח קודם של מבקר המדינה בנושא (2009), ולפי נתוני ות"ת נכון לאוגוסט 2021, ההתחייבויות האקטואריות לפנסייה תקציבית לעשורים הבאים מסתכמות בכ-29.8 מיליארדי ש"ח בארבעה מוסדות (האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת תל אביב, אוניברסיטת חיפה והטכניון), והיא מהווה הוצאה שנתית ממוצעת לתקופת העשור הנוכחי, של כ-1,331 מיליון ש"ח, הכלולה במסגרת תקציבי המוסדות. על אוניברסיטת חיפה, בתיאום עם ות"ת, לפעול ליישום צעדי התייעלות. מומלץ שוות"ת תפעל, בשיתוף עם המוסדות, לגיבוש מענה לקשיים שהוצגו ולצמצום הגירעונות של אוניברסיטת חיפה, האקדמיה למוסיקה ולמחול ואוניברסיטת בר-אילן. על ות"ת, משרד האוצר והנהלות המוסדות לפעול לפתרון הכיסוי הנדרש והאפשרי לכלל העתודות לזכויות עובדים, ובפרט למחויבויות לפנסיות תקציביות, וזאת בראייה ארוכת טווח.	**המועצה להשכלה גבוהה** בסעיף זה קיים בלבול בין הליקוי לבין ההמלצה. בעוד הליקוי מדבר על ההתחייבויות האקטואריות של המוסדות (ואשר ניתנה התייחסות לעיל), ההמלצה נוגעת על צמצום גרעונות מפעילות (באקדמיה למוסיקה לדוגמא אשר מופיעה בהמלצה אין כלל פנסיה תקציבית ומהצד השני הטכניון המופיע בליקוי אין לגביו התייחסות בהמלצה). לעניין ההמלצה הרי שות"ת מלווה באמצעות תכניות מסודרות את ארבעת המוסדות שלגביהם נדרשת התייחסות לאור פעילות גרעונית – האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בר-אילן אוניברסיטת חיפה והאקדמיה למוסיקה. זאת כמפורט להלן: האוניברסיטה העברית – נמצאת תחת תכנית הבראה מ-2018, עמידה מלאה באבני הדרך ושיפר עקבי במצב הפיננסי. אוניברסיטת בר-אילן – נמצא תחת מעקב ות"ת עוד מ-2017, הוחלה תכנית התייעלות מוצלחת, המוסד הגיע לאיזון תקציבי עם אופק יציב. אוניברסיטת חיפה – נמצאת תחת מעקב ות"ת עוד מ-2016, המצב לא מצריך תכנית הבראה. מזה מספר חודשים מתקיים שיח בין נציגי אגף התקצוב בות"ת לגורמים בכירים במוסד לייצר תכנית אופרטיבית לייצוב המוסד אשר אמורים להתגבש בשבועות הקרובים. האקדמיה למוסיקה – הוחלה תכנית הבראה עוד ב-2012, המוסד מאוזן עם אופק יציב. לאור האמור, ההמלצה המופיעה לעניין זה אינה רלבנטית ולכן מיותרת.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	הוצאות הנהלה וכלליות מסך הכנסות המוסד	בדיקה של עמידת המוסדות המתוקצבים במגבלה שנקבעה בנוהל תמיכות העלתה כי כל המוסדות עומדים בה, פרט למכללת כנרת. בשנים התשע"ח - התש"ף כל המכללות המתוקצבות קיבלו אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות. מכללת כנרת לא שיקפה בדוחותיה הכספיים לשנים התשע"ח - התש"ף באופן נאות את הוצאותיה להנהלה וכלליות, לפחות בשלוש השנים האחרונות. על הנהלת מכללת כנרת להקפיד בדוחותיה הכספיים על מיון ועל סיווג נכון של הוצאותיה על פי שיוכן. מומלץ כי ות"ת תבחן את הצורך בגיבוש קווים מנחים לעניין הוצאות הנהלה וכלליות במוסדות להשכלה גבוהה ובהתאם לכך תבדוק את עמידת המוסדות בקווים מנחים אלו.	**המועצה להשכלה גבוהה** הליקוי עוסק באי עמידה בנוהל של רשות התאגידים לעניין שיעור הוצאות ההנהלה מסך מחזור ההכנסות. ברם עמדת רשות התאגידים עצמה היתה כי לא מצא שהוצאות ההנהלה של מכללת כנרת היו בלתי סבירות. מכל מקום לא מדובר בליקוי של המל"ג/ות"ת שכן אין זה מתפקידה של המל"ג/ות"ת לוודא כי המוסדות להשכלה גבוהה עומדים בהוראות של רגולטורים אחרים. ות"ת תבחן את הצורך בגיבוש קווים מנחים בנושא.
6	דירוגים במערכת ההשכלה הגבוהה באנגלייה המתייחסים למצב הכספי של המוסדות	אתר האינטרנט של ות"ת כולל את הדוחות הכספיים של המוסדות להשכלה גבוהה, אך הוא אינו כולל ניתוחים ונתונים פרטנים ומצטברים על הדוחות הללו, על המוסדות עצמם ועל מצבם, בשונה מאשר במערכת הקיימת באנגלייה. מומלץ לוות"ת לשקול להרחיב את המידע שהיא מפרסמת כיום ולבחון לאמץ מודל דומה, שבו המידע על הדירוג יפורסם למוסדות ולציבור. בפרט הדבר חשוב בנוגע למוסדות שאינם מתוקצבים.	**המועצה להשכלה גבוהה** ות"ת לא רואה בסוגיה זו ליקוי ותשקול להרחיב את המידע שהיא מפרסמת.
7	המצב הפיננסי של המוסדות לפי מדד אלטמן	מספר המוסדות שוות"ת מצאה שאיתנותם לא הצביעה חד-משמעית על מסלול בדיקה מתאים - עלה משניים בהתשע"ז לחמישה בהתש"ף. מספר המוסדות המתוקצבים שוות"ת העריכה את סבירותם לאיתנות הפיננסית כנמוכה - ירד מעשרה לשמונה, אך גם ירד גם מספר המוסדות המתוקצבים שסבירותם לאיתנות פיננסית גבוהה - מ-20 ל-19. ככלל, תוצאות החישוב של ות"ת מראות שיפור באיתנות הפיננסית של המוסדות הלא מתוקצבים - בשנת התש"ף אין אף מוסד לא מתוקצב שהסבירות לאיתנותו הפיננסית נמוכה. ות"ת מצאה שרק מוסד אחד, איתנותו אינה מצביעה חד-משמעית על מסלול בדיקה מתאים.	**המועצה להשכלה גבוהה** האמור בהמלצה דורש משאבים רבים, ובהחלטות שעל ות"ת ומשרד האוצר לקבל כהחלטה מושכלת. ההמלצה תישקל לגופה בהיבטי מדיניות הפיקוח הפיננסי על המוסדות הפרטיים והמשמעויות הכלכליות של ההמלצה, לרבות כח האדם הנדרש.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אומנם ות"ת מעורבת פחות במוסדות הלא מתוקצבים מאשר באלו המתוקצבים, אולם לנוכח החשיבות שיש לאיתנות הפיננסית של המוסדות למערכת ההשכלה הגבוהה ואחריותה של מל"ג כלפי הסטודנטים במוסדות אלה, וכדי להבטיח שהמוסדות יעמדו בהתחייבויותיהם כלפי התלמידים, מומלץ שוות"ת תשקול לבחון באופן שוטף את ההיבטים הפיננסיים של מוסדות אלו באופן מעמיק.	
8	הסתייגויות מהשימוש במדד אלטמן ככלי לבקרה פיננסית על המוסדות	ות"ת אימצה את מדד אלטמן כאחד הכלים לבקרה פיננסית על המוסדות, אך לא יידעה אותם באופן יזום על השימוש המסוים שהיא עושה במדד אלטמן - למשל באמצעות הוצאת חוזר או הודעה למוסדות. כמו כן היא לא שיתפה את המוסדות בתוצאות המדדים שחישבה. וות"ת שילבה כמה מרכיבים כדי לבחון את הסבירות לרמת האיתנות הפיננסית של המוסדות: מדד אלטמן, איזון תקציבי בשלוש השנים האחרונות ושיקול דעת נוסף שלה בהתבסס על מכלול הנסיבות בנוגע לכל מוסד. ואולם, מאחר שגם לפי תפיסת ות"ת מדד אלטמן אינו נותן מענה מספק, משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת לבחון שימוש בכלים נוספים, איכותיים דיים בעיניה, שיאפשרו לה לבדוק את איתנותם של המוסדות ואת מצבם הפיננסי בזמן אמת. בעניין זה מומלץ לוות"ת לפעול בשקיפות כלפי המוסדות, שכן הדבר יכול לסייע להם לתת דגש על המרכיבים המהווים אבן בוחן להערכת איתנותם הפיננסית, וכך לשמר מרכיבים התורמים לאיתנותם הפיננסית ולשפר את אלו הפוגעים בה.	**המועצה להשכלה גבוהה** כפי שהובהר למבקר במספר הזדמנויות, ות"ת התאימה את מדד אלטמן עבור המוסדות להשכלה גבוהה כחלק ממספר כלים לבקרת המצב הפיננסי במוסדות שבפיקוחה. ות"ת עושה שימוש בכל הכלים שברשותה מול כל המוסדות בצורה מצוינת, והביאה לשיפור במצב הפיננסי של מערכת ההשכלה הגבוהה כולה. ההמלצה "לפתח כלים נוספים איכותיים דיים" מעבר למדד אלטמן מיושמת בפועל מזה שנים רבות. מעבר לכך, בהתנהלות מול המבקר היו אלה נציגי ות"ת שציינו שלא ניתן להסתמך על מדד אלטמן ככלי מרכזי כפי שהוא עשה בקביעת חלק מהליקויים. ועל כן ההמלצה לעניין זה בדו"ח איננה ברורה והיא מיותרת. שכן המדד כבר כיום הינו כלי בקרה אחד מתוך מגוון כלים ובקרות. כמו כן, לא נראה מקום לדרוש מן המל"ג/ות"ת לתאם עם המוסדות האקדמיים את כלי הבקרה המקצועיים הפנימיים בהם משתמשים לבחינת איתנותם הפיננסית. עם זאת, ובניגוד לעולה מהדו"ח חלק מהמוסדות שזכו לציון שלילי במדד אלטמן עודכנו בדבר ואף נפגשו עם הצוות המקצועי בות"ת ונתנו את הערותיהם.
9	פעולות ות"ת בעקבות העולה מהדוחות הכספיים של	ות"ת לא ניתחה את הגורמים שהביאו את המוסדות למדד שלילי ולא דנה עם המוסדות שנבדקו בתוצאות המדדים ובדוחות הכספיים שהם מגישים לה, כדבר שבשגרה. מדיווחי ששת המוסדות שנבדקו עולה כי ות"ת מיעטה לקיים דיונים סדורים	**המועצה להשכלה גבוהה** ראו התייחסות לליקוי 8.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המוסדות ומהערכת המצב הפיננסי שלהם בהתאם לעקרונות שקבעה ב-2018	שנתיים עם המוסדות שנבדקו בנוגע לתוצאות הדוחות הכספיים השנתיים שלהם, לרבות בנוגע למוסדות שלהם קשיים פיננסיים ייחודיים ולמוסדות שהיא סיווגה כ"אדומים", כאלה שהתעורר חשש בנוגע לאיתנותם הפיננסית, ובהתאם מיעטה להנחותם לנקוט פעולות נדרשות. לוות"ת אין נוהל פנימי המגדיר את סדרי הפיקוח והבקרה שהיא מפעילה על המוסדות להשכלה גבוהה. משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת להסדיר את המתכונת לדיונים קבועים עם המוסדות בנוגע לתוצאות הדוחות הכספיים השנתיים שלהם, ולכל הפחות לאלו שהתעורר חשש לקשיים פיננסיים בתפעולם השוטף לאורך זמן, קשיים הבאים לידי ביטוי במדד שהיא קבעה לבדיקת החוסן הכלכלי של המוסדות. דיונים אלו עשויים למנוע מצב גירעוני חמור המחייב הזרמה של כספי מדינה. נדרש גם שוות"ת תקפיד לתעד את דיוניה ואת ההחלטות שהיא מקבלת ולהפיצם לגורמים הרלוונטיים. מומלץ שוות"ת תגדיר נוהל בעניין סדרי הפיקוח והבקרה על המוסדות.	
10	תדירות ביצוע בדיקות העומק במוסדות	וות"ת לא עמדה ביעד שנקבע בתוכנית הרב-שנתית, ל-15 בדיקות עומק ,והיא קיימה שמונה בדיקות בתקופה זו, בשבעה מוסדות (שלוש בדיקות עומק וחמש סקירות פיננסיות, שהיקפן מצומצם מזה של בדיקת עומק) בשנים התשע"ט - התשפ"א נבדקו בבדיקת עומק שני מוסדות - מכללת צפת ואוניברסיטת בר-אילן, מהם מוסד אחד אדום (בר-אילן). עוד שבעה מוסדות אדומים לא נבדקו, ובהם האוניברסיטאות חיפה ותל אביב, מכללת כנרת והאקדמיה למוסיקה ולמחול. עוד עלה שאף שנקבע בסיכום התוכנית הרב-שנתית שוות"ת תציג לאג"ת את ממצאי הביקורות שהיא עשתה, הדבר לא בוצע. על וות"ת לפעול על פי החלטתה, החלטת הייעול מאוגוסט 2018, ולבצע את ביקורות העומק בדגש על מוסדות שהיא מצאה שיש חשש בנוגע לאיתנותם הפיננסית - המוסדות ה"אדומים". עליה גם להציג לפני אג"ת את ממצאי הביקורות שביצעה. מומלץ שאג"ת תעקוב אחר הדבר באופן שוטף.	**המועצה להשכלה גבוהה** כאשר הוחלט בות"ת על ביצוע ביקורות עומק, הסתמכה וות"ת על תקן נוסף שהובטח לה, אולם התקן אושר רק לפני מספר חודשים. בנוסף, עם פרוץ מגפת הקורונה הוחלט שלא להוסיף ביקורות עומק מעבר לבדיקות הפיננסיות השגרתיות שמבצעת וות"ת. ההמלצה מקובלת. **משרד האוצר- אגף התקציבים** לעניין תדירות סקירות העומק שמבצעת וות"ת בנוסף על הבקרה על הדו"חות הפיננסיים של המוסדות, כפי שנכתב בתגובה לדו"ח הביניים, סקירת העומק הינה כלי פיקוחי, ולא רק אמצעי להגברת מעורבות וות"ת בתהליך הבטחת האיתנות הפיננסית של מוסד בעל יציבות לוקה בחסר, ולכן סביר כי וות"ת בוחרת לבצען גם לגבי מוסדות יציבים פיננסית גם כן. בכל מקרה, כפי שנכתב, תדירות הסקירות תיבחן למול וות"ת, בהתאם למומלץ בדו"ח, ותבוצענה התאמות ככל שיידרש.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	פעולות שנעשו בעקבות בדיקת העומק במכללת צפת	ות"ת קיבלה את דוח ביקורת העומק על מכללת צפת, ביוני 2019, אולם,היא לא דנה בממצאי הדוח, ביוני 2021, שנתיים לאחר שוות"ת קיבלה את הדוח, הנחתה הנהלתה לבדוק את תיקון הליקויים שהציגה מכללת צפת. מומלץ לוות"ת לקבוע את פרקי הזמן לדיון בדוחות ביקורת עומק שהיא מקבלת. הממצאים בדוחות אלו מתבססים על נתונים ישנים יחסית, וככל שהזמן חולף הם עלולים להיות לא רלוונטיים או לחלופין - ככל שהם עדיין רלוונטיים, הרי שמדובר בממצאים עקרוניים הנוגעים להתנהלות קבועה של המוסד, ומכאן שחשוב לעקוב אחר תיקונם. דיון מעמיק בממצאי הביקורת, שאינו מתעכב יתר על המידה, מלמד גם שהנהלת ות"ת מייחסת חשיבות לביצוע הביקורות ולתרומתן לשיפור ההתנהלות של המוסדות. מומלץ לוות"ת גם להפיץ את דוחות הביקורת הסופיים למבוקרים כדי שילמדו מהם ויישמו את שעדיין לא תוקן.	**המועצה להשכלה גבוהה** בניגוד למוצג בדו"ח בפועל התקיימו מספר פגישות וכן מספר סבבים של קבלת תגובות והבהרות בקשר עם ביקורת העומק שבוצעה למכללת צפת. ההמלצה מקובלת.
12	תוכנית התייעלות ובדיקת העומק בבר-אילן	אף שעל פי ההחלטה מיוני 2019, לקראת שנה"ל התשפ"א היה על הצוות המקצועי לדווח למליאת ות"ת על ההתקדמות במצב הכספי של בר-אילן עד הגעה לאיזון בבסיס התקציב, הצוות לא עשה כן. למעשה, בתחילת שנת התשפ"א, בר-אילן לא הגיעה לאיזון תקציבי. דיווח של הצוות המקצועי על המצב הכספי של בר-אילן נמסר למליאת ות"ת רק במהלך הביקורת, ביוני 2021, לקראת שנה"ל התשפ"ב. גם הנחיית ות"ת שהצוות המקצועי יסיים את הליך בירור הממצאים בנושא השכר לא בוצעה, ולכן גם לא הוצגו לממונה על השכר העובדות בנוגע לחריגות השכר, בהתאם לאחריותו ולסמכותו. מליאת ות"ת אמורה לדון בתוכנית ההבראה של בר-אילן ולאשר תמיכה באוניברסיטה מעבר לתקציבה המאושר. מליאת ות"ת היא המאשרת את תקציבי המוסדות ואת השינויים בהם, לרבות תוספות תקציב, וככל שיש צורך לשנות מהחלטותיה, יש להביאן לפתחה. ות"ת לא עקבה אחר יישום החלטותיה ולא עקבה אחר השגת היעד שקבעה לתמיכה בבר-אילן. פעולה זו עומדת בבסיסו של מינהל תקין.	**המועצה להשכלה גבוהה** לדעת המל"ג, הצגת הדברים בדוח אינה מדויקת. אוניברסיטת בר אילן קיבלה ממל"ג/ות"ת סכום של 10 מיליון ₪ לצורך התמודדות עם הקשיים הפיננסיים אליהם נכנסה כמקדמה על חשבון תכנית הבראה והכל לפי אישור ות"ת. הסכום שהועבר סווג מחדש ובאופן הנכון, כך שהכספים המוענקים לאוניברסיטה על ידי ות"ת, יהיו כנגד צעדי התייעלות שהמוסד נדרש לעמוד בהם. המצב הפיננסי של אוניברסיטת בר-אילן נידון בות"ת במספר דיונים בשנים האחרונות (אפריל 2017, ינואר 2018, דצמבר 2019 ויוני 2021). הצוות המקצועי בות"ת מקיים פעילות שוטפת ואינטנסיבית בתאום עם אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר במגוון תחומי רוחב וכן נושאים פרטניים לטובת הסדרת תנאי העסקה וטיפול בחריגות שכר לכאורה מול כלל המוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים ע"י ות"ת. לגבי אוניברסיטת בר אילן, במקביל לדו"ח ביקורת העומק באמצעות רו"ח חיצוני שביצעה ות"ת באוניברסיטה, פעלה באוניברסיטה יחידת האכיפה של אגף שכר והסכמי עבודה במשרד האוצר בטיפול בחריגות שכר לכאורה

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ למל"ג ולוות"ת לבחון לעומק את מנגנון המעקב של ות"ת אחר החלטותיה, ובפרט לנתח את הליך היישום של ההחלטה להתנות את התמיכה בבר-אילן בביצוע צעדי התייעלות ובגיבוש תוכנית הבראה - החלטה שלא שונתה ולא יושמה. עוד מומלץ שוות"ת תבחן לעומק את מצבה הכספי של בר-אילן בראייה ארוכת טווח ובהתחשב בכל השיקולים היכולים להשפיע על כך, לרבות בנוגע לפקולטה בצפת, להתחייבויות האקטואריות שלה ולצעדים שבכוונתה לנקוט כדי להתמודד עם מצבה הכספי כדי להגיע לאיזון. עוד מומלץ שוות"ת תיישם את החלטתה מיוני 2019 שלפיה יש להמשיך בבירור הממצאים בנושאי השכר מול הנהלת בר-אילן, וככל שיידרש, להעביר לידיעת הממונה על השכר באוצר את הממצאים הרלוונטיים לתחום אחריותו ולסמכותו.	במספר סעיפי שכר רוחביים, ועל כן ות"ת לא יכלה לפעול במקביל. כעת, לאחר שהסתיים הליך האכיפה של משרד האוצר (אשר ארך כ-8 שנים) בהסכם קיבוצי שנחתם בין אוניברסיטת בר אילן לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה, אשר אושר ע"י הממונה על השכר במשרד האוצר והביא לחיסכון משמעותי בהוצאות השכר של האוניברסיטה בהיקף של מיליוני ש"ח בשנה, בוחן הצוות המקצועי בות"ת את הסוגיות שנותרו פתוחות מעבר לאלו שנדונו ונחתמו בהסכם ויפעל מול הממונה על השכר ככל שיידרש טיפול נוסף בנושאים רלוונטיים.
13	תוכנית להתמודדות אוניברסיטת חיפה עם הגירעון	הנתונים הכספיים של אוניברסיטת חיפה מצביעים כי עלול להתפתח קושי פיננסי מהותי הדורש נקיטת צעדים מקדימים. אולם, עד אוגוסט 2021 אוניברסיטת חיפה לא הציגה לוות"ת תוכנית המשך להתמודדות עם הגירעון וות"ת לא דרשה זאת ממנה אף שבמשך התקופה הזאת הגדירה ות"ת את האוניברסיטה בסיווג "אדום". נכון למועד סיום הביקורת לא התגבשה התוכנית בעניינה של אוניברסיטת חיפה. מומלץ שוות"ת ואוניברסיטת חיפה ישלימו את הכנת התוכנית להתמודדות עם הגירעונות שהאוניברסיטה צברה, ובכללם עם הגירעון האקטוארי שלה. מומלץ כי ות"ת תדון בתוכנית, ולאחר שתאשרה, תעקוב אחר ביצועה.	**המועצה להשכלה גבוהה** ראו התייחסות לליקוי 4.
14	תוכנית להתמודדות אוניברסיטת אריאל עם הגירעון	בסוף שנת התש"ף היה הגירעון המצטבר של אוניברסיטת אריאל 23,012 אלפי ש"ח. מכאן שעד סוף שנת התש"ף צמצמה אוניברסיטת אריאל את הגירעון שלה בהיקף של כ-19.3 מיליון ש"ח.	**המועצה להשכלה גבוהה** צמצום הגרעון הצבור של אריאל כבר נקבע בהחלטת ות"ת והמוסד פעל כך ונמצא באיזון תקציבי (ואף בעודפים צבורים) כבר בתקציב תשפ"א (שנתיים לפני המועד שנקבע).

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על אוניברסיטת אריאל לעמוד על צמצום גירעונה עד סוף התשפ"ג. מומלץ כי ות"ת תמשיך לעקוב אחר צמצום הגירעון של אוניברסיטת אריאל.	
15	מתן היתרי אשראי מוות"ת למוסדות המתוקצבים	כתב ההסמכה למתן היתרי אשראי הוצא במאי 2011 וכי אף שחלף יותר מעשור מאז שהוא נקבע, הוא לא עודכן. צוין שההיתר ניתן לשנה קלנדרית ולא לשנת פעילות אקדמית, מסגרת הזמן שלפיה פועלים המוסדות, והדבר גורם לעיתים קושי בלוחות הזמנים. יש צורך לבחון אם ההליך ומסגרות האשראי שנקבעו לכל מוסד עדיין רלוונטיים ולעדכנם, ככל ונדרש. מומלץ שמשרד האוצר, בהתייעצות עם ות"ת, ישקול לפשט ולייעל את התהליך כדי למנוע עיכוב טכני בהפקת האישורים. מומלץ למשרד האוצר ולוות"ת להשלים את בחינת ההליך למתן היתרי אשראי ואת הצורך לעדכנו כדי שיענה על הצרכים ויבוסס על תבחינים מקצועיים.	**המועצה להשכלה גבוהה** בטרם החלה עבודת הביקורת על דו"ח זה חידש אגף החשבות בות"ת את הניסיונות לעדכן את כתב ההסמכה מול הצוותים החדשים באוצר, והתהליך נמצא בעיצומו כאשר בשלב זה הוא מצוי במשרד האוצר. ההמלצה מקובלת. **משרד האוצר – אגף התקציבים** לעניין ההליך למתן היתרי אשראי, עבודת המטה בין גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד האוצר ובין משרד האוצר לבין ות"ת בנושא נמצאת בעיצומה, ונבחנים עדכונים אפשריים לכתב ההסמכה, בהתאם לצרכי ות"ת כרגולטור ולצרכי המוסדות להשכלה גבוהה, ובהתאם למטרות חוק יסודות התקציב, באופן שיאזן בין הגמישות התפעולית הדרושה לבין הצורך להבטיח את פיקוחו של משרד האוצר על התנהלותם הפיננסית של גופים מתוקצבים.
16	עריכת סקרי סיכונים	1.מתוך 30 מוסדות, שמונה מוסדות לא הכינו סקר סיכונים כללי, ושלושה מוסדות הכינו סקרי סיכונים כלליים וחלקיים. 2.יש שונות בסקרי הסיכונים שביצעו המוסדות. כמה מהמוסדות התייחסו בסקרים לסיכונים האפשריים התייחסות מקיפה ומקצועית, למשל הם פירטו את הסיכונים והתרחישים האפשריים, הסבירות להתרחשותם, עוצמתם והנזק האפשרי מהם, לרבות ערכו הכספי. כמו כן, הם קבעו סדר עדיפות לטיפול בגורמי הסיכון ופירטו את דרכי הפעולה וההתמודדות עימם. מוסדות אחרים כללו תיאור מצומצם של הסיכון, ללא העמקה ופירוט. 3. 17 מהסקרים בוצעו לפני יותר משלוש שנים. 4. 13 מוסדות (מתוך 30) עשו סקרים מלאים בשלושת התחומים שנבדקו. מוסד אחד לא הכין כל סקר סיכונים.	**המועצה להשכלה גבוהה** כיום, ביצוע סקרי סיכונים אינו מחוייב במוסדות להשכלה גבוהה, כך שאין מקום לבוא בטענות למוסדות או למל"ג בנושא זה, והביקורת ("הליקוי") המופיעה בדו"ח המבקר איננה מקובלת. עם זאת, לאור העלאת הנושא ע"י המבקר - המל"ג ות"ת תבחן את נושא עריכת סקרי סיכונים במוסדות להשכלה גבוהה.

היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלות המוסדות לערוך סקרי סיכונים כדי לעקוב באופן שוטף אחר הסיכונים המהותיים הנשקפים למוסדות ולהיערך להם או לטפל במניעתם, וכך למזער את הנזק האפשרי מהם. משרד מבקר המדינה ממליץ לוות"ת - המאסדר (רגולטור) של מערכת ההשכלה הגבוהה בכל ענייני התקציב והכספים, מתוקף תפקידה המוגדר - לוודא שהמוסדות לא ייקלעו לגירעונות ולהמליץ להנהלות המוסדות להשכלה גבוהה להוסיף לארגז הכלים הניהולי שלהם את הצורך לעסוק בניהול סיכונים, ובכלל זה לערוך סקרי סיכונים תקופתיים. לגבי מוסדות "אדומים", ראוי שהמלצה זו תהפוך למחייבת.	

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	התקשרות בט"ל עם חברות הסיעוד	בביקורת הקודמת הומלץ כי בט"ל והחשכ"ל ישלבו במכרז החדש ובחוזה שייחתם עם חברות הסיעוד גם מדדים לאיכות הטיפול הביתי של חברות הסיעוד, וייקבעו אמצעים שיבטיחו כי החברות שייבחרו עומדות במדדים אלה כדי להבטיח את איכות הטיפול. בביקורת הקודמת עלה כי בחוזה הסיעוד לא הגדיר בט"ל מדדים כאלה. בתשובות לדוח הקודם ציין בט"ל כי "ההסכם הנוכחי עם נותני השירותים מבטא את הטוב ביותר שהמוסד לביטוח לאומי הצליח להשיג באותה עת [דהיינו בשנים 2010-2008]". בט"ל הוסיף כי הוא פועל עם החשכ"ל בוועדת המכרזים הבין-משרדית, כדי לשלב מדדים אלו וציין כי בכוונתו לשלב במכרז החדש לנותני השירותים שיטה שלפיה יתוגמלו או יקנסו בהתאם לאיכות השירות שיספקו. בביקורת המעקב עלה כי אף שחלפו מעל חמש שנים מהחלטת הממשלה לגבש מכרז סיעוד חדש, ואף שבט"ל אישר את פרסום המכרז החדש שיאפשר בין השאר לקבוע מדדי איכות ואמצעים להבטחת עמידתן של חברות הסיעוד במדדים אלה, נכון למועד סיום דוח המעקב טרם פורסם מכרז חדש למתן שירותי סיעוד. מומלץ כי בט"ל בשיתוף עם יתר נציגי ועדת המכרזים הבין-משרדית (החשב הכללי ואגף תקציבים) יקבעו לוח זמנים לעדכונה ולסיומה של עבודת המטה להכנת מכרז הסיעוד החדש ויפרסם אותו.	**המוסד לביטוח לאומי** עבודת המטה להכנת מכרז הסיעוד החדש נמצאת לקראת סיום, ותוגש לאישור ועדת המכרזים לקראת פרסום במהלך חודש מאי 2022. חשוב לציין כי כבר בחודש יוני 2021, מנכ"ל הביטוח הלאומי אישר לעדכן את המכרז ולפרסמו, אולם נציגי אג"ת ביקשו לדחות זאת לנוכח רצונם לקדם שינויים במהות השירות שיינתן לזכאים ובמדדים שעל בסיסם תינתן התמורה לחברות הסיעודיות. בהקשר זה, הביטוח הלאומי, מהרגע הראשון עומד על דעתו שיש לתגמל את העובדים הסיעודיים באופן דיפרנציאלי, בהתאם למצבו התפקודי של הזכאי ומורכבות הטיפול בו. **משרד האוצר -החשב הכללי** האחריות לפרסום המכרז היא של הביטוח הלאומי. להבנתנו, המכרז מתוכנן לפרסום עד סוף חודש אפריל של שנת '22.
2	שימור רמת התלות של קשישים סיעודיים במסגרת חוזה הסיעוד	עד שנת 2018 - מועד הרפורמה, ככלל עבור רובם המוחלט של הקשישים שהיו זכאים לגמלה ברמה הנמוכה לא השתנתה רמת הגמלה בפרק הזמן שנבדק (עד שנה): בשנים 2016 עד 2017 7% ו-8% מכלל הקשישים שקיבלו את זכאותם לגמלה באותן שנים (בהתאמה) עברו בתוך חצי שנה ממועד קבלת גמלתם ברמה הנמוכה לרמת גמלה גבוהה יותר, ועוד 6% במהלך שבעה חודשים ועד שנה בכל אחת מהשנים. אולם משנת 2018 עלה במידה ניכרת מספר הבקשות לקבלת גמלת סיעוד שחלו בהן השינויים ברמת הגמלה בשנה הראשונה לזכאות. כך בשנים	**המוסד לביטוח לאומי** השינויים שעליהם מצביע המבקר בעניין המעבר מרמת תלות נמוכה לרמת תלות גבוהה יותר נובעים משתי סיבות עיקריות, שאינן קשורות להתנהלותן של חברות הסיעוד: 1. לפני הרפורמה, הרמה הראשונה כללה זכאים במצבים הטרוגניים, טווח הניקוד של הרמה הראשונה היה 2.5-5.5. זכאים רבים התלוננו על ירידה במצבם התפקודי, ואכן נמצאה החמרה במצבם, אך למרות זאת רמת הזכאות שלהם לא עלתה. אחרי הרפורמה, הטווח של הרמה הראשונה הצטמצם והוא כיום 2.5-3. זו הייתה מטרת

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		2019 עד 2020 18% ו-19% מכלל הקשישים שקיבלו את זכאותם לגמלה באותן שנים (בהתאמה) עברו בתוך חצי שנה לרמת גמלה גבוהה יותר, ומשבעה חודשים ועד שנה היה שיעור השינוי 18% ו-12%. היינו שיעור הקשישים שהיו ברמת הגמלה הנמוכה ועברו לרמות גמלה גבוהות יותר בחצי השנה הראשונה של הזכאות וכן לאחר שבעה חודשים ועד שנה היה גבוה יותר מפי שניים משיעורם לפני הרפורמה. השינויים ברמת התלות של הקשישים הסיעודיים שאובחנו ברמת תלות נמוכה בתקופה של עד שנה ממועד קביעת רמת התלות, יכולים לנבוע בין השאר מכך שבהסכם עם חברות הסיעוד אין תמריץ כלכלי לשמר את הקשישים ברמות התלות הנמוכות. מומלץ שבט"ל יבחן את מגמת השינויים ברמות התלות כפי שעולה מניתוח הנתונים, ישקול לשלב במכרז החדש תמריצים שיעודדו את חברות הסיעוד לשמור, ככל שניתן, על רמות תלות נמוכות של הקשישים ובד בבד יבטיחו את מיצוי מלוא זכותם בהתאם לצרכים הרפואיים הנדרשים כדי למנוע הידרדרות נוספת במצבם.	הרפורמה. אחת התוצאות של שינוי זה הינה "מעבר" של חלק מהזכאים לרמת תלות גבוהה יותר מזו שהם היו בה קודם לרפורמה. 2. במקביל לרפורמה שונה גם ההסדר לגבי זכאים המבקשים להכיר בהחמרה במצבם, כך שגם אם נמצא שחלה הטבה במצבם לא תהיה פגיעה ברמת הזכאות שלהם. שינוי זה הגדיל מאוד את מספר הזכאים שביקשו להיבדק מחדש, עובדה שמטבע הדברים הגדילה את שיעור הזכאים שעברו לרמת תלות גבוהה יותר. במסגרת גיבוש המכרז החדש נשקלה הוספה של אמת מידה בדבר תקופת השימור של הזכאי ברמת התלות הנוכחית שלו. לאחר בחינה הוחלט שלא לעשות כן. **הסיבה לכך היא שקיים מתח מובנה בין שימור רמת התפקוד שתטיב עם החברות הסיעודיות לבין האינטרס של זכאי קצבת הסיעוד למיצוי מלוא זכויותיו.** למען הסר ספק, הישארות הזכאי ברמת תלות נמוכה פרק זמן ארוך יכולה לנבוע גם מפעילות חסרה של נותן השירותים במיצוי הזכויות של הזכאים, ולא בהכרח מטיפול איכותי בזכאי. הכוונה היא להנחות את המשפחה/הזכאי לבקש בדיקה מחדש בגלל החמרה כאשר יש צורך בהגדלת היקף שעות הטיפול על מנת לתת מענה לצרכי הזכאי. אנו מצפים שהעובד המקצועי שמבקר את הזכאי אחת לחודשיים יהיה ערני לשינוי במצבו, וגם ייבחן האם השעות המוקצות לזכאי מספקות את צרכיו. לכן, אמת מידה כזו עלולה "להעניש" נותן שירותים איכותי, שנמצא עם היד על הדופק ומסייע לזכאי למצות את זכויותיו, ולתגמל נותן שירותים פחות איכותי, שאינו מסייע לזכאי במיצוי זכויותיו. סוגיה זו, עלתה לאחרונה בשנית ע"י נציגי אג"ת כפי שצוין לעיל, כגורם המעכב את פרסום המכרז. בנוסף לכך, המעבר מרמת תלות נמוכה לגבוהה אינו קשור רק לאיכות הטיפול, אלא קשור גם לכשלים הבריאותיים שמגבילים את תפקודו וגם למצב הסוציו-אקונומי של הזכאי. הנתונים מראים שזכאים ממעמד סוציו-אקונומי נמוך עוברים מהר יותר לרמות תלות גבוהות. בנוסף, אין ערבות לכך שקופות החולים מסוגלות להעניק את סל השירותים שימנעו הידרדרות במצבו של הסיעודי.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כמו כן, המעבר בין רמות התלות קשור גם לגיל ולמצב הפיזי שבו היה הזכאי בעת שהוא החל לקבל גמלת סיעוד, עובדה שאף היא אינה קשורה לאיכות הטיפול. בהקשר זה חשוב גם לציין כי במחקר שביצעו גב' אירית פישר-רייף וגב' ג'ני ברודסקי בדבר "טיפול בית במסגרת חוק ביטוח סיעוד-בקרת איכות", לצורך גיבוש המכרז, לא צוין כי יש קשר בין שימור הזכאי ברמת תלות נמוכה לבין איכות הטיפול בו. במסגרת המכרז החדש ישנו מנגנון חוזי להוספת תמריצים תוך כדי ההסכם לחברות הסיעוד בגין עבודה איכותית. בכוונת הביטוח הלאומי לבחון שילוב של נושא שימור רמת התלות ברשימת המדדים של איכות העבודה, זאת לאחר בחינה מעמיקה כאמור לאור המורכבות. שילוב זה יוכל להתבצע במקביל לתוכנית הכשרת המטפלות בהתאם להמלצות הוועדה שהוקמה בעקבות החלטת הממשלה מס' 43 מחודש 5.2020 שההפניה אליה כבר כלולה במכרז החדש.
3	הסדרת בקרה על הכשרת המטפלות	בביקורת הקודמת עלה כי בט"ל לא הגדיר בחוזה שחתם עם משרד הרווחה ושירותי בריאות כללית, מדדים לאיכות הטיפול שהוא דורש. הוא גם לא קבע את דרכי הבקרה על אופן היישום והאיכות של הטיפול הביתי. עוד עלה בדוח הקודם כי לבט"ל לא היה מידע מלא על ממצאי הבקרה שמבצעים גופי הבקרה על עובדים סוציאלים, אחיות וחברות הסיעוד ועל כן לא יכול היה להעריך את איכות הטיפול הביתי שניתן לזכאים ולאתר מקרים של טיפול לקוי. בט"ל לא קבע מהם התחומים והנושאים שגופי הבקרה נדרשים לבצע מעקב ובקרה בעניינם, הוא גם לא קבע מדדים הניתנים להשוואה לגבי איכות הטיפול ולא הכין טופס פיקוח אחיד הכולל מדדים כאלה. משרד מבקר המדינה המליץ כי על בט"ל לפתח מנגנוני בקרת איכות על כל מרכיבי הטיפול הביתי, ובכלל זה המליץ כי בט"ל יבחן מחדש את אופן ביצוע הבקרה על הטיפול הסיעודי. בביקורת המעקב עלה כי בט"ל לא פיתח מנגנון חלופי לפיקוח ולבקרה על איכות השירות שנותנות חברות הסיעוד. מאז יישום התיקון לחוק בשנת 2018 אין מנגנון בקרה סדור על איכות	**המוסד לביטוח לאומי** המכרז להתקשרות עם החברות לפיקוח על חברות הסיעוד נמצא בשלביו האחרונים, טרם פרסומו. המכרז עודכן ויכלול, בין היתר, ביצוע סקרים טלפוניים, לצורכי בקרה על מצבו של הזכאי והשירות שקיבל מהמטפלת וטיב עבודתה. באשר לאיכות הטיפול, על חברות הסיעוד חלה חובה לפקוד את המטופל באמצעות עובד מקצועי ובקריות, לפחות 6 פעמים בשנה תוך כדי תיעוד הממצאים בכתב.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הטיפול של חברות הסיעוד; למעשה מנגנון הפיקוח על איכות הטיפול אף נחלש יחסית לתקופה שטרם תיקון החוק, שכן הוא מתבסס על בירור תלונות בעוד שבעבר בוצע בידי הוועדות המקומיות. מומלץ כי בט"ל יקדם את המכרז לתחום הבקרה ואת ההתקשרות עם החברות לביצוע סקרים טלפונים שבאמצעותם תבוצע בקרה על איכות הטיפול.	
4	פיקוח ובקרה על הכשרת המטפלות	בביקורת הקודמת עלה שבט"ל הסתפק בקביעה בחוזה הסיעוד כי חברות הסיעוד יכשירו הכשרה מקצועית, בהתאם לתוכנית הכשרה שהגדיר רק 30% מהמטפלות המועסקות אצלן (ישראליות וזרות גם יחד). לגבי יתר המטפלות (70%), הוא קבע כי על חברות הסיעוד להכשירן, אולם לא הגדיר את ההיקף והתוכן של ההכשרה הנדרשת. בביקורת המעקב נמצא כי לא חל שינוי בנושא הכשרת המטפלות. אשר להיקף ההכשרה המקצועית, בט"ל לא הגדיר לחברות הסיעוד את היקף ההכשרה הנדרש מיתר המטפלות (70%). מומלץ כי בט"ל יקדם את פרסום המכרז החדש לשירותי סיעוד ובכלל זה, יקדם את תוכנית ההכשרה החדשה למטפלות ויטמיעה.	**המוסד לביטוח לאומי** השלב הראשון של הפיילוט בנושא תכנית ההכשרה, החל עם קורס שהתקיים ל - 20 מטפלות, בו נבחנה התאמת התכנים החדשים למטפלות, לרבות הענקת טיפול אישי שיסייע בדחיקת התלות, סיוע נפשי למניעת אובדנות והתמודדות עם הבדידות, וכלה בהענקת תרגילים פיזיותרפיים ועזרה ראשונה. בימים אלו מתקיימת ההערכות לשלב השני של הפיילוט. ההמלצות ממתינות לאישור הממשלה וגיבוי תקציבי. במסגרת הפיקוח והבקרה המטפלות תידרשנה להמציא את תעודות ההכשרה שהן עברו וניסיונן בתחום.
5	פיקוח ובקרה על הכשרת המטפלות - הפניית מטפלות מתאימות בהכשרתן לטיפול בקשישים סיעודיים	הקצאת שעות הטיפול הביתי מותאמת למידת התלות של הקשיש הסיעודי. בביקורת הקודמת עלה כי בט"ל לא קבע סדרי עדיפויות בהפניית המטפלות שהוכשרו הכשרה מקצועית לפי מאפייני הקשישים הסיעודיים, ולא הנחה להפנותן בראש ובראשונה לטיפול בקשישים ברמות התלות הגבוהות. בבדיקה שנערכה במסגרת הביקורת הקודמת נמצא כי מרבית הקשישים הסיעודיים ברמות התלות הגבוהות טופלו בידי מטפלות שלא הוכשרו הכשרה מקצועית. בביקורת המעקב נמצא כי לא חל שינוי בנושא קביעת סדרי עדיפויות בהפניית המטפלות שהוכשרו הכשרה מקצועית לפי מאפייני הקשישים. בבדיקה שנערכה במסגרת ביקורת המעקב בנוגע לשיעור שעות הטיפול של המטפלות שלא הוכשרו	**המוסד לביטוח לאומי** ראה מענה לליקוי 4.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ברמות התלות הגבוהות	השכרה מקצועית ושטיפלו בקשישים בשתי רמות התלות הגבוהות)רמה 5 ו-6 (בשנים 2017 עד 2019 נמצא כי מאז דוח הביקורת הקודם לא חל שינוי וחצאים מרמות אלו בשיעור שעות הטיפול וכי 67% עד 70% משעות הטיפול הביתי שקיבלו קשישים אלה ניתנו על ידי מטפלות בקשישים סיעודיים ברמות התלות הגבוהות שלא הוכשרו הכשרה מקצועית. מוצע כי בט"ל ינחה את חברות הסיעוד להפנות את המטפלות שהוכשרו הכשרה מקצועית, לטפל בקשישים ברמות התלות הגבוהות.	
6	פיקוח ובקרה על הכשרת המטפלות - עמידה בשיעור ההכשרה המקצועית הנדרש	בביקורת הקודמת עלה שבט"ל אינו מבצע בקרה על עמידת חברות הסיעוד במחויבותן בחוזה עמו. הוא אינו בוחן את נתוני ההכשרה שקיבל מהחברות - אינו מאמתם ואף אינו מנתחם כדי לוודא שהחברות עומדות בתנאי שנקבע במכרז: שיעור של 30% מטפלות בעלות הכשרה מקצועית. במסגרת הביקורת הקודמת משרד מבקר המדינה ניתח את הנתונים שהעבירו חברות הסיעוד לבט"ל, המעודכנים לספטמבר 2016 ,והעלה כי למעלה מ-60% מחברות הסיעוד שקיבלו תשלום דיווחו כי שיעור המטפלות בעלות הכשרה מקצועית שהן העסיקו באותו המועד היה נמוך מ-30% .יתרה מזו, ב-12 חברות לא הייתה ולו מטפלת אחת בעלת הכשרה מקצועית. בביקורת המעקב ניתח משרד מבקר המדינה את הנתונים שהעבירו חברות הסיעוד לבט"ל בנוגע לשיעורי הכשרת המטפלות בשנים 2017 עד 2019 עלה כי בכל אחת מהשנים שנבדקו בביקורת המעקב חלה עלייה של פי 1.4 בשיעור החברות שדיווחו כי אינן עומדות בתנאי חוזה הסיעוד בעניין ההכשרה המקצועית, ביחס לביקורת הקודמת. למעלה מ-80% מחברות הסיעוד שקיבלו תשלום באותן השנים דיווחו כי שיעור המטפלות בעלות הכשרה מקצועית המועסקות בחברה נמוך מ-30% .בשנת 2018 שיעור החברות האלה היה הגבוה ביותר: 86% .יצוין כי במסגרת ביקורת המעקב עלה כי כל חברות הסיעוד דיווחו ששיעור מסוים של מטפלות מקבלות הכשרה מקצועית.	**המוסד לביטוח לאומי** הנושא משולב בבקרות המבוצעות על ידי רואי החשבון. כאמור, השלב הראשון של הפיילוט בנושא תכנית ההכשרה, החל עם קורס שהתקיים ל - 20 מטפלות, בו נבחנה התאמת התכנים החדשים למטפלות, לרבות הענקת טיפול אישי שיסייע בדחיקת התלות, סיוע נפשי למניעת אובדנות והתמודדות עם הבדידות, וכלה בהענקת תרגילים פיזיותרפיים ועזרה ראשונה. בימים אלו מתקיימת ההערכות לשלב השני של הפיילוט.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		טיפול לא מיומן בקשיש הסיעודי עלול לפגוע בו ולסכן את בריאותו הפיזית והנפשית, לפיכך טיפול מקצועי ואיכותי בו מחייב הכשרה מתאימה. על בט"ל להקפיד שחברות הסיעוד יעמדו לכל הפחות בתנאי המכרז בכל הנוגע להכשרת המטפלות, בייחוד של קשישים הנמצאים ברמות התלות הגבוהות, וזאת כדי להבטיח את איכות הטיפול בקשישים הסיעודיים.	
7	פיקוח ובקרה על הכשרת המטפלות - תוכנית ההכשרה המקצועית למטפלות ישראליות	בדוח הקודם ציינו גופי מקצוע בבט"ל כי תוכנית ההכשרה שהגדיר בט"ל להכשרת מטפלות ישראליות אינה כוללת את התכנים הנחוצים. בספטמבר 2014 קבעה מנהלת אגף הסיעוד כי "קיים צורך לרענן את תכני תוכנית ההכשרה הקיימת". החלטת הממשלה ממאי 2020 בנושא "מפת דרכים לענף המטפלים הישראלים בקשישים הסיעודיים" באה לקדם שינויים מהותיים בענף, לנוכח פערים גדלים והולכים בין איכות הטיפול והיצע המטפלים לבין צורכיהם המורכבים והגוברים של הקשישים. החלטת הממשלה לוותה בהקמת ועדה בין-משרדית אשר כללה נציגים ממשרדי הממשלה - משרד ראש הממשלה, הבריאות, האוצר, העבודה, הרווחה - וכן נציגי בט"ל, ג'וינט -אשל ותב"ת. אלה היו מטרותיה של הוועדה: גיבוש הגדרות תפקידים מחודשות למטפלים, לרבות מסלולי הכשרה וקידום; גיבוש תפיסת הכשרה וקביעת סטנדרט רצוי להתמקצעות; גיבוש מודל לתוכנית יישום והטמעה, לרבות הצבת יעדים. בביקורת המעקב נמצא כי הוועדה גיבשה את המלצותיה, אולם הן טרם יושמו. כך הלכה למעשה לא מיושמת תוכנית הכשרה מעודכנת. היות שנושא ההכשרה אינו מעוגן בחוזה הסיעוד שבתוקף ולכן לא ניתן לחייב את חברות הסיעוד לבצע את ההכשרות, ממליץ משרד מבקר המדינה לבט"ל כי בהסכם החדש עם החברות ייושמו המלצות הוועדה בכל הנוגע לתוכנית ההכשרה המעודכנת. עוד מומלץ לבט"ל לבחון דרכים לשלב את ביצוע תוכנית ההכשרה המעודכנת בהסכם הנוכחי עם חברות הסיעוד.	**המוסד לביטוח לאומי** המלצות הוועדה הבין-משרדית, שהוקמה בעקבות החלטת הממשלה ממאי 2020, הכוללות הגדרות תפקידים מחודשות למטפלים, לרבות מסלולי הכשרה וקידום, גיבוש תפיסת הכשרה וקביעת סטנדרט רצוי להתמקצעות, תשולבנה בהסכם החדש עם החברות. יודגש שהמלצות הוועדה הבין-משרדית טרם אושרו ע"י הממשלה וטרם ניתן להן גיבוי תקציבי, זולת הפיילוט להכשרת מטפלות שתוקצב בכ – 8 מיליון ₪ והוא נמצא בעיצומו. הפיילוט קודם על ידי הביטוח הלאומי והג'וינט והוכנס אל תכנית העבודה של הביטוח הלאומי עד שההמלצות יאושרו, וזאת בשל העובדה שרצינו להתקדם בנושא ולהציג את התוצאות לשותפים.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	מוגנות הקשישים הסיעודיים	בביקורת המעקב עלה כי בט"ל אינו מנחה את העובדים הסוציאליים להעלות בשיחת הטלפון הראשונה עם הקשיש הסיעודי או עם מי מבני משפחתו את סוגיית מוגנותו של הקשיש הסיעודי, ובכלל זה את אופן הגשת תלונות על חשש לאלימות המטפל וכן את האפשרות להתקנת מצלמות. עוד עלה כי הטיפול בתלונות על אלימות כלפי הקשישים אינו מוסדר בנהלים. יצוין כי בשנת 2015 החל בט"ל לגבש נוהל חדש לטיפול בתלונות ובו התייחסות לנושא, אולם ההליך לא הושלם. מוצע כי בט"ל יוסיף למידע המונגש לקשיש את נושא המוגנות והתקנת המצלמות. התקנת מצלמת אבטחה בבית הקשיש הסיעודי, שלעיתים נמצא במצב פגיע, יש בה כדי לנטוע בו תחושת ביטחון ומוגנות. מצלמות האבטחה מסייעות גם בתיעוד ובהוכחה במקרים שבהם אכן מתבצעות פגיעות בקשיש. עוד מומלץ כי בט"ל יגבש נוהל מוסדר בטיפול בתלונות הקשישים ובו התייחסות לנושא המוגנות.	**המוסד לביטוח לאומי** נהלי הביטוח הלאומי מנחים את העובדים הסוציאליים לבצע הערכה מקיפה של מאפייני הזכאי, לרבות התייחסות לזיהוי מצבי התעמרות ואופן הטיפול והדיווח על מקרים אלו. חשוב לציין כי הנושא עודכן ומעוגן בתדריך עבודת העובדים הסוציאליים.
9	מערכת דיווח נוכחות מרחוק	בדוח הקודם נרשם כי: "קיימות מגוון סיבות לאי-קבלת מלוא שעות טיפול הביתי; חלקן מוצדקות, למשל היעדרות הקשיש מביתו כתוצאה מאשפוז, וחלקן לא מוצדקות, למשל מטפלת שביצעה עבודה רק בחלק משעות הטיפול אשר להן זכאי הקשיש. ואולם, אם הזכאי לא קיבל את השעות שהוא זכאי להן ובפועל בט"ל שילם לחברת הסיעוד תמורת שעות אלו - הרי שלמעשה מדובר בקבלת תשלום ללא מתן שירות (להלן - "גניבת שעות"). בביקורת הקודמת עלה כי בט"ל ניסה לטפל בתופעה הרחבה של "גניבת שעות" בינואר 2004, אז ניסה להפעיל מערכת לדיווח מרחוק, באמצעות הטלפון, על נוכחות מטפלות בבית הזכאי (מערכת הנוכחות הטלפונית). הועלה כי בדצמבר 2016, 12 שנה לאחר שהחל בט"ל לנסות את מערכת הנוכחות הטלפונית, טרם החלה המערכת לפעול, והיא עדיין בשלבי הפיילוט.עוד עלה כי בט"ל לא דרש מחברות הסיעוד את יומני העבודה של המטפלות, אף שהם הבסיס לדרישת התשלום הממוחשבות שהחברות נדרשו לשלוח	**המוסד לביטוח לאומי** הביטוח הלאומי מתחיל בעוד מספר שבועות בהפעלת מערכת דיווח שעות כפיילוט, עם חברה שנבחרה על ידי החשב הכללי.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אליו כתנאי לתשלום. צוין בדוח כי על בט"ל להגביר את הפיקוח על חברות הסיעוד כדי לטפל בתופעת "גניבת השעות". נכון למועד סיום דוח המעקב - 16 שנה מאז החל בט"ל בניסיון להפעיל מערכת לדיווח נוכחות מרחוק - מערכת הדיווח אינה פועלת. יצוין כי ביוני 2020 פעלה המערכת ברוב חלקי הארץ (בחמישה מתוך שישה אזורים), אולם במהלך עתירה של חברות הסיעוד לבג"ץ הוחלט לבטל את חובת הדיווח במערכת. עוד עלה כי בט"ל אינו דורש דיווח ממוחשב של יומני העבודה. עלה גם כי בט"ל לא פעל לשינוי תבנית הדיווח הממוחשב כך שתכלול גם את יומני העבודה, מה שהיה מאפשר לבחון את מהימנות הדיווחים ולהגביר את ההרתעה, ובכך לסייע בצמצום תופעת "גניבת השעות". מומלץ כי עד הפעלת המכרז החדש, בט"ל יבקש מחברות הסיעוד את יומני העבודה באופן ממוחשב כדי להבטיח את ביצוע הבקרה במגבלות הקיימות.	
10	הקצאת שעות טיפול לזכאים	ביקורת הקודמת עלה כי מגוון סיבות גרמו לכך שקשיש לא קיבל את מלוא שעות הטיפול הביתי שלהן הוא היה זכאי. במקרים שבהם חברת הסיעוד דרשה תשלום רק על השעות שבוצעו בפועל, מחד, הזכאי אמנם לא קיבל את מלוא הטיפול הביתי ומאידך לא נגרם נזק כלכלי לבט"ל כיוון שהוא לא שילם עבור שעות אלו. (להלן - שעות טיפול חסרות). בביקורת המעקב נבדק היקף שעות הטיפול החסרות ועלה כי בשנת 2019 - טרם התפרצות מגפת הקורונה; עלה כי מתוך כ-97 מיליון שעות טיפול שקשישים סיעודיים היו זכאים להן, כ-3 מיליון שעות - 3.1% משעות הטיפול הביתי - לא ניתנו בפועל. משמעות הדבר היא כאמור שקשישים רבים לא קיבלו, מסיבות שאינן מוצדקות, שעות טיפול רבות שהיו זקוקים להן. עוד עלה בביקורת המעקב כי בט"ל אינו מביא עובדה זו לידיעתם של קשישים אלו ואינו מנחה אותם כיצד למצות את זכותם. בשנת 2020 - שנת התפרצות מגפת הקורונה חל צמצום בהיקף שעות הטיפול הביתי וחל גידול בשירותים אחרים כמו גמלה בכסף - היקף שעות הטיפול החסרות היה כ-2 מיליון שעות	**המוסד לביטוח לאומי** במהלך החודש הקרוב (מאי 2022) יוטמע בסניפים השינוי במערכת המחשוב אשר יאפשר תשלום הפרשים באופן אוטומטי לזכאים, אשר חלה החמרה במצבם מיום הזכאות לתוספת עד ליום קבלת מלוא הזכאות החדשה.

טיפול המדינה בקשישים סיעודיים השוהים בביתם

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כ-1.8% משעות הטיפול הביתי. מניתוח נתוני בט"ל בנוגע לקשישים הסיעודיים שקיבלו טיפול בשנת 2019 עלה כי כ-870,10 קשישים סיעודיים לא קיבלו לפחות 10% משעות הטיפול הביתי שהיו זכאים להן באותה השנה (להלן - קשישים סיעודיים זכאים). מתוכם כ-4,300 קשישים היו ברמות התלות הגבוהות. בשנת 2020 כ-6,180 קשישים סיעודיים לא קיבלו לפחות 10% משעות הטיפול הביתי שהיו זכאים להן ומתוכם כ-2,600 קשישים ברמות התלות הגבוהות. בשנת 2020 - השנה שבה התפרצה כאמור מגפת הקורונה - חלה ירידה בשיעור שעות הטיפול החסרות וקטן מספר הקשישים הסיעודיים שלא קיבלו את השעות שהם היו זכאים להן. מניתוח הדיווחים של חברות הסיעוד על השעות שלא ניתנו לאותם כ-10,870 הזכאים כמפורט לעיל לשנת 2019 עולה כי במרבית המקרים (למעלה מ-80%) לא ציינו חברות הסיעוד כל סיבה לשעות החסרות, ובלמעלה מ-12% מהמקרים ציינו החברות כי החסר בשעות נובע מ"סיבה אחרת". דהיינו ברוב המקרים אין לדעת מה הסיבה לחסר בשעות הטיפול. מומלץ כי בט"ל יפעל באופן פרו-אקטיבי לברר מול הקשישים הסיעודיים הזכאים לשעות סיעוד מדוע הם לא מיצו זכות זו וכי הוא יסייע להם במיצוי זכויותיהם.	

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תקצוב תחזוקת הדיור ציבורי	בשנים 2017 - 2019 תקציב ההרשאה להתחייב הבסיסי שנקבע בתחילת כל שנה היה נמוך (בשיעורים של 490%-320%) מהתקציב שהוקצה עד סוף השנה, וזאת מאחר שלתקציב הבסיסי ניתנות במהלך השנה תוספות בעקבות פניות של משרד הבינוי. מהאמור עולה כי כבר בתחילת השנה פעולות תחזוקה של דירות הדיור הציבורי מתוקצבות בחסר אל מול הצרכים. משמעות הדבר היא שעמידר (כמו גם חברות משכנות אחרות) מבצעת עבודות שיפוצים ובנייה במשורה ובאופן חלקי, וכך אכלוס דירות שהתפנו מתעכב. מומלץ כי משרד הבינוי ומשרד האוצר יבחנו יחד את הצרכים הנדרשים לתחזוקה, תוך התייחסות למפרטים שנקבעו בחוק הדיור הציבורי ולכמות הדירות ומצבן, ויתאימו להם את התקצוב הראוי לכך. עוד מומלץ כי התקציב הנדרש יוקצה בתחילת השנה על מנת לאפשר היערכות מיטבית ויעילה לתכנון העבודה על ידי החברות המשכנות.	**משרד הבינוי והשיכון** הסיכום התקציבי לשנים 2021-2022 מתקצב את תחזוקת הדיור הציבורי בתחילת שנת העבודה לצורך היערכות מיטבית.
2	עבודות תחזוקה בסל התחזוקה הבסיסי	בכ-15% מהדירות שבוצעה בהן תחזוקת שבר (4,005 דירות), שהן כ-10% מכלל דירות עמידר, נפתחו עשר קריאות ויותר, וההוצאה על תחזוקת שבר בהן הייתה כ-38% מסך ההוצאה על תחזוקת שבר בכלל הדירות, ובממוצע כ-6,500 ש"ח לדירה על פני שלוש שנים; כלומר, חלק ניכר מן התקציב עבור תחזוקת שבר משמש לתחזוקה שוטפת של מעט דירות. מומלץ כי עמידר תבחן פרטנית מקרים שבהם יש מספר רב של קריאות ותבדוק אם נדרש מענה יסודי בעניינם, למשל - ביצוע שיפוץ נרחב יותר.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** המלצה הביקורת מיושמת זה מכבר ולא בכדי בתוכנית העבודה של שנת 2022 ניתן דגש על שיפוצן של כמה מאות דירות אשר בעניינן יש פניות חוזרות והכל בהתאם ובכפוף למסגרות התקציב המאושרות ע"י משב"ש.
3	זמני ביצוע תחזוקת שבר - תיקון ליקויים בטיחותיים (חשמל)	מתוך 755 מקרים של ליקויים בטיחותיים ב-146 (כ-19%) משך הטיפול חרג מן ה-SLA שבהסכם - 48 שעות. על עמידר להקפיד על תיקון הליקויים הבטיחותיים, ובכלל זה תיקוני החשמל, במועדים שנקבעו בהסכם הניהול.	**משרד הבינוי והשיכון** המשרד מסכים עם המלצת הביקורת. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** לדעת החברה, המלצת הביקורת כבר מיושמת. 81% מהמקרים מטופלים ב- SLA הנדרש ככל שיש חריגה מ- SLA במרבית המקרים החריגה נובעת ממגבלות הכרוכות בהתקשרות עם גורמי מקצוע בתחומים השונים. לטובת הנושא

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			החברה פועלת כל הזמן וללא לאות לגיוס אנשי מקצוע מתאימים והיא תמשיך לפעול בהתאם על מנת להקטין את מספר המקרים.
4	זמני ביצוע תחזוקת שבר - טיפול בתיקוני תחזוקת שבר רגילים	תקלות כגון דליפות, סתימות והשבתת דוד חימום יש בהן כדי לגרום אי-נוחות רבה לדיירים באשר הם. עלה כי משך הזמן הממוצע לתיקונים מסוג אלה היה אומנם ימים ספורים ובהתאם לאמת המידה שנקבעה (4 - 7 ימים), אך בשנים 2018 - 2020 נמצאו כ-2,000 מקרים לפחות (מתוך כ-38,000 פניות בנדון) שטופלו רק כעבור שבוע ולמעלה מכך. נוכח אי-הנוחות הרבה הנגרמת לדיירים עקב תקלות אלה מומלץ כי עמידר תנתח מקרים שבהם היא חרגה מה-SLA הפנימי ותפעל לצמצומם ולעמידתה בכלל המקרים בפרק הזמן שקבעה בעניינם.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה מציינת כי מדובר על כ- 5% מכלל המקרים ב- 3 שנים וליתר דיוק מדובר בכ- 1.5% מקרים לשנה וזאת מתוך כלל הדירות.
5	פניות למוקד השירות - תחזוקת שבר	בשנת 2020 כ-25% מהפונים למוקד השירות התקשרו למוקד חמש פעמים ויותר. בעמידר קיים מנגנון אוטומטי לעדכון הדיירים על כך שנפתחה קריאה לטיפול בפנייתם, אולם אין בו עדכון לגבי סטטוס הטיפול. מומלץ כי עמידר תמשיך ותבחן את סוגיית החריגות מלוחות הזמנים שהובטחו לפונים שעליהן הצביעה בדיקתה ותפעל להפחיתן. עוד מומלץ כי עמידר תשקול להפעיל מנגנון אוטומטי יעיל לעדכון הדיירים שפנו אליה לצורך ביצוע תחזוקת שבר, בדבר סטטוס הטיפול בפנייתם, למשל באמצעות שליחת מסרון או עדכון טלפוני אוטומטי. הדבר עשוי לשפר את השירות לדיירים ולהקל על מוקד השירות.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** לעניין החריגות מלוחות זמנים – לדעת החברה אין קשר בין היקף השנתי של דייר לבין סטאטוס הטיפול. מבדיקת הנתונים עולה כי במרבית המקרים מדובר בפניות בנושאים שונים. לעניין הטמעת "סטאטוס טיפול" במערכת - יובהר כי עם קבלת הפניה הטיפול מועבר לקבלן שיוצר קשר ישירות עם הדייר תוך הקפדה יתרה של החברה על עמידת הקבלן באיכות ומהירות השירות לדייר. בתוך כך, בהתאם לתוכנית העבודה עמידר פועלת להקמה של משל"ט הנדסה ואחזקה של קבלנים אשר יוטמע בשנת הטמעת התהליך 2022-2023, אשר ייתן מענה לעניין זה.
6	זמני ביצוע תחזוקת שבר	בישיבה של פורום השירות ממאי 2021 שבה נדון מצב פעילות התחזוקה במוקד, ציין מנכ"ל עמידר דאז כי רמת החריגה במוקד מה-SLA הפנימי עומדת על 30% וכי החריגה צריכה להיות באחוזים בודדים. המנכ"ל הורה לברר מה הסיבות לכמות החריגים ולטפל בנושא בהתאם לכך.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** עמידר מדגישה כי היא פעלה בהתאם להנחיית המנכ"ל ובחנה ברבעון ג' 2021 את הסיבות לחריגות SLA וכתוצאה מכך נקטה במספר פעולות מיידות לתיקון המצב, כגון: העברת הפרויקטים המורכבים ממוקד האחזקה למרכזי ההנדסה, בקרה חודשית על השינוי בSLA בעקבות השינוי- דבר שהראה שיפור מיידי,

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עמידר טרם בחנה מה הן הסיבות לשיעור החריגות האמור, וממילא לא נקטה פעולות לצמצומן.	העברת ניהול מוקד האחזקה לכפיפות אגף הנדסה במינהל התפעול בחודש 09/2021 , הגדרת דו"ח BI למוקד האחזקה לניטור חריגות SLA מהסכם הניהול וכיו"ב.
7	עבודות תחזוקה שאינן בסל התחזוקה הבסיסי - פניות לאחר ביצוע שיפוץ עמוק	59% מהדיירים (1,290 דיירים) שדירתם עברה שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2019 פנו בשנת 2020, כלומר בתוך שנה-שנתיים מסיום השיפוץ, למוקד השירות לצורך דיווח על ליקויי תחזוקה ופנייתם טופלה, וכ-19% (409 דיירים) פנו ארבע פעמים ויותר. יצוין כי שיעורים אלה גבוהים משיעורי הפניות למוקד מקרב כלל הדיירים באותה שנה, אשר היו 47% ו-13% בהתאמה; כלומר, דווקא דיירים שבוצע שיפוץ עמוק בדירתם פנו יותר למוקד. נוכח ריבוי הפניות לאחר ביצוע שיפוץ עמוק מומלץ שעמידר תמפה ותבחן את הסיבות לכך שדיירים שבדירתם בוצע שיפוץ כאמור המשיכו לפנות למוקד לצורך תיקון ליקויים ותפעל לצמצומן.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** המלצת הביקורת מיושמת בפועל. עמידר בחנה את הסיבות לפניות החוזרות שהתקבלו לאחר שיפוצים עמוקים ונמצא כי חלק ניכר מהתלונות נגעו להיות השיפוץ חלקי או מצומצם כתולדה של סדרי עדיפויות, מגבלות תקציב והנחיות הסכם הניהול בנושא זה. באשר למקרים בהם דובר על חוסר שביעות רצון הדיירים מאיכות העבודה, ההמלצה יושמה והחל מחודש ספטמבר 2021 החברה הורתה על החזרת ניהול הפרויקטים למרכזי ההנדסה במחוזות לצורך שיפור הפיקוח על עבודת הקבלנים והעלאת שביעות הרצון מאיכות העבודה.
8	דירות במצב קשה	ב-60 דירות שצוין לגביהן בשנת 2020 כי נדרש בהן תיקון מקיף או שהן אינן ראויות למגורים, עמידר ביצעה שיפוץ עמוק בשנים 2018 - 2019; מכאן, על אף השיפוץ שבוצע בהן הן נותרו במצב לקוי ביותר. מומלץ כי עמידר תקיים בדיקה פרטנית בעניין הדירות הללו. עוד מומלץ שעמידר תבצע בקרה שוטפת על דירות שנמצאו לא ראויות למגורים אשר שופצו בשנים קודמות.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** כאשר עמידר מסיימת שיפוץ עמוק בדירה, אין חולק על כך כי הדירה ראויה למגורים ובוודאי שלמעלה מכך. יודגש כי לדיירים קיימת חובה ואחריות לשמור על הדירות ובכלל זה על המטבח, על הכלים הסניטרים ועל צבע הקירות בצורה ראויה ובפרט לאחר שהושקעו בהן תקציבי שיפוץ משמעותיים. לא למותר לציין כי סעיף זה, בשונה מהסעיף הקודם בו דובר על מקרים שבהם נעשה שיפוץ מצומצם או חלקי, במקרים דנן בוצע שיפוץ רחב ומקיף . באשר לחלק השני של המלצת הביקורת יצויין כי ההמלצה מיושמת: החל מחודש ינואר 2022 עמידר מקיימת בקרה חודשית על היקפי השיפוץ העמוק (דירות בסיווג 2-1) והקפדה על עדכון סיווג הפריטים והדירה לאחר השיפוץ.
9	דירות במצב קשה	קיומן של דירות שאינן ראויות למגורים אינו מתיישב עם חובתה של המדינה להבטיח רמה נאותה של דירות הדיור הציבורי ועם חובתה לשמור על נכסיה.	**משרד הבינוי והשיכון** גובשה תכנית לשיפוץ דירות ברמת תחזוקה נמוכה כך שתוך שנתיים כלל הדירות ברמה 2-1 ישופצו.

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על משרד הבינוי ועמידר לדון באופן פרטני על כל אחת מן הדירות הללו ולגבש תוכנית מפורטת הכוללת לוח זמנים לשיפוצן, כך שיהיו ראויות למגורים או לחלופין להעביר את הדיירים לדירות אחרות המתאימות להם. אם קיימים חסמים בנדון יש לפעול להתרתם.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** ההמלצה מקובלת עקרונית ומוטמעת במסגרת ת"ע 2022-23 בהתאם להיקפי התקציבים שמוקצים ע"י המדינה.
10	פינוי דיירים ממבנים מסוכנים	נכון למועד סיום הביקורת היו 35 מבנים שעמידר סיווגה כמסוכנים, ובהם 417 דירות שמהן 138 הן דירות דיור ציבורי שבניהולה. ל-23 מתוך 35 המבנים הללו קיים צו מבנה מסוכן שהוציאה הרשות המקומית, כאשר ב-13 מתוכם (ובהם 56 דירות דיור ציבורי) קבע הצו כי יש גם לפנות את הדיירים. עם זאת, על פי נתוני עמידר, ב-4 מתוך 13 המבנים (הכוללים 6 דירות) טרם פונו כל הדיירים, וזאת עקב התנגדותם לפינוי או שהם פונו וחזרו לדירה. על עמידר, בשיתוף עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות, לפעול לאלתר לפינוי הדיירים מן המבנים שבהם נקבע בצו שיש לפנותם, תוך מתן דיור חלופי ומניעת האפשרות לחזור למבנים, בכפוף לכל דין.	**משרד הבינוי והשיכון** יש לבצע הבחנה בין מבנה שיש לו צו סכנה ויש חשש ליציבות המבנה לבין מבנים בהם יש צו סכנה אשר ניתן לתקן את הליקוי ולהסיר את צו הסכנה. במקרים בהם יש חשש ליציבות המבנה מבוצע פינוי של הדיירים לפתרונות דיור אחרים, ובמקרים בהם אין חשש, מתוקצב שיפוץ להסרת צו הסכנה. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה מדגישה כי ההמלצה מיושמת באופן שוטף : עמידר פועלת לפינוי מיידי של דיירים, במבנים תחת צו סכנה ככל שנידרש פינוי, לרבות הקצאת דיור חלופי/ בית מלון/ שכ"ד מוגדל. ככל שאין שיתוף פעולה מצד הדיירים הנדרשים בפינוי- עמידר פועלת בכלים משפטיים ליישום הצו בתיאום עם הרשות המקומית.
11	טיפול במבנים המסוכנים	בדיקת 23 מקרים של מבנים שהוצא להם צו מבנה מסוכן מהרשות המקומית וטרם שופצו לצורך הסרת המפגע המסוכן, העלתה כי שבעה מהמבנים ממתינים עד שנה לתחילת השיפוץ; שישה מבנים ממתינים בין שנה לשנתיים; שישה מבנים נוספים ממתינים בין שנתיים לחמש שנים; וארבעה נוספים ממתינים מעל שש שנים. על משרד הבינוי לגבש מתווה מגובה בתקציב לטיפול מיידי בכלל המבנים המסוכנים. במסגרת זו מומלץ גם לשקול את הכדאיות בשיפוץ המבנה להסרת סכנות הבטיחות אל מול חלופות כמו מכירה או הריסה ובנייה מחדש, לרבות במסגרת התחדשות עירונית, מבלי לפגוע במלאי הדיור הציבורי.	**משרד הבינוי והשיכון** תקצוב הנושא נעשה במסגרת מגבלות התקציב.

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	שיפוץ דירות לפני אכלוס - אכלוס דירות שהתפנו או נרכשו	150 דירות מתוך 1,171 (כ-13%) אוכלסו לאחר יותר מ-60 ימי עבודה, ומתוכן 20 דירות לאחר יותר מ-75 ימי עבודה. כמו כן, בפועל כ-26% מהדירות אוכלסו בפרק זמן העולה על חצי שנה (180 ימים).	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** בשנים שנבדקו 2018-2020 הנתונים מתייחסים לזמן ברוטו של הממתין לדירה. העיכובים המתוארים נבעו מהעדר תקציב אכלוס רציף שעונה על צרכי האכלוס ובהמשך מהשפעות מגיפת הקורונה (צוותי קבלנים חסרים , סגרים שפגעו בעבודה וכיו"ב), תהליכי אישור של משב"ש ונושאים נוספים שתועדו והוצגו לביקורת.
13	שיפוץ דירות לפני אכלוס - אכלוס דירות שהתפנו או נרכשו	משרד הבינוי לא ביצע בקרה בנדון לרבות בנוגע למידת עמידתה של עמידר במדד השירות לאכלוס חוזר של הדירות; הוא לא בדק את הסיבות לעיכובים בימי האכלוס החוזר מעבר לנקבע בנספח השירות, ואם מתחייב קנס בגין החריגות. על משרד הבינוי לבצע בקרה בכל הנוגע לעמידתה של עמידר בלוחות הזמנים שנקבעו לה לצורך שיפוץ ואכלוס של דירות שהתפנו או נרכשו, כנדרש בנספח השירות.	**משרד הבינוי והשיכון** המשרד בהליכי פרסום מכרז לבקרה על נושא זה.
14	שיפוץ דירות לפני אכלוס - דירות בהמתנה לשיפוץ	כ-39% מהדירות המיועדות לאכלוס דיירי עמידר המנוהלות על ידי עמידר (101 דירות) עומדות ריקות למעלה מ-300 ימים. על משרד הבינוי לבצע בקרה על התהליך ולהבטיח את האכלוס בפרק הזמן שנקבע בנספח השירות, וזאת בהתחשב בתור הממתינים הארוך הקיים (כ-5,700 משקי בית). אם מדובר בדירות שלא ניתן לאכלסן עקב חוסר ביקוש או חוסר כדאיות בשיפוץ, יש לשקול למכור אותן.	**משרד הבינוי והשיכון** ראה התייחסות המשרד לליקוי מס' 13 לעיל.
15	שיפוץ דירות לפני אכלוס - עלות השיפוצים ופניות לאחר האכלוס	כ-48% מהדיירים (1,210 דיירים) שדירתם שופצה במסגרת אכלוס חוזר בשנים 2018 - 2019 פנו בשנת 2020, כלומר בתוך שנה-שנתיים מסיום השיפוץ, למוקד השירות לצורך דיווח על ליקויים שנדרשת להם תחזוקת שבר ופנייתם טופלה. כ-19% מהדיירים (469 דיירים) פנו שלוש פעמים ויותר. נוכח ריבוי הפניות לצורך ביצוע שיפוץ נוסף, לאחר שבוצע שיפוץ לקראת אכלוס חוזר, מומלץ שעמידר תמפה ותבחן את הסיבות לפניות החוזרות של הדיירים. אם יתברר שזו תוצאה של שיפוץ לקוי או שיפוץ	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** סוגיית שיפוץ דירות לאכלוס חוזר הינה תוצאה של מסגרת תקציב מוגבלת לרמת דירה אשר אינה מכסה את כלל צרכי השיפוץ ("עלות ממוצעת לשיפוץ 40,900 ₪) הנושא עובר בחינה מחדש בהובלת אגף הנדסה מול משב"ש לצורך עדכון עליות המחירים והתאמת מסגרות התקציב לשיפוץ דירות לשנת 2022 .

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שבוצע שלא בשלמות, על עמידר לבחון אם היקף השיפוץ שהיא אישרה היה מספק ואם הקבלן ביצע את השיפוץ באופן הנדרש.	
16	שיפוץ דירות לפני אכלוס - עבודות בביצוע עצמי	נמצא כי עמידר אינה מיידעת את הדיירים המיועדים לגבי האפשרות של ביצוע שיפוץ באופן עצמי במימון המדינה, ובפועל הדיירים לא ניצלו אפשרות זו. מומלץ כי משרד הבינוי ועמידר יידעו את הדיירים לגבי האפשרות לביצוע שיפוץ עצמי. הדבר עשוי לתרום לשביעות רצונם של הדיירים מהדירות שקיבלו, ובהתאם גם להפחית את היקף הפניות לתיקון ליקויים לאחר השיפוץ.	**משרד הבינוי והשיכון** המשרד אינו מקבל את המלצת המבקר. החברות המנהלות הן האמונות על ניהולי תקציבי ותהליכי שיפוץ כלל הדירות בדיור הציבורי. לחברות יתרון לגודל המקנה להן כוח קניה כמו גם ניסיון נרחב בעבודה מול ספקים רבים ודרישה לאיכות. בנוסף לכך לחברות אחריות בשיפוץ הדירות ובמקרה של כל בעיה עליהן לחזור לדירה ולתקנה. ההמלצה כי דיירי דיור ציבורי ישפצו בעצמם את הדירות המנוהלות על ידי המדינה אומנם טומנת בחובה פוטנציאל לשביעות רצון גבוה יותר אך גם מכילה סיכון גדול שלא יעלה בידם לבצע את השיפוץ בצורה מיטבית עבורם. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה סבורה כי ההמלצה אינה נכונה. ככלל, שיפוץ עצמי על ידי הדייר, עלול לגרום תיעדוף שגוי מבחינת אופן קבלת ההחלטות של הדייר בקשר לשיפוץ וכן עלול לגרום לנזקים לדירות ולצדדים שלישיים, כתוצאה מעבודה ללא פיקוח מקצועי מתאים, קבלנים ובעלי מקצוע לא מתאימים.
17	בקרה על עבודות תחזוקה ושיפוצים - בקרה על תחזוקת שבר	שיעור הבקרות שביצעו מפקחי ההנדסה היה קטן משמעותית מהשיעור שנדרש בנוהל, ועמד על כ-2% לעומת 5% כפי שנדרש. על עמידר לבצע את הבקרות על תחזוקת שבר בהתאם לנדרש בנהליה.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** החברה בחנה, לאחר הביקורת, את עדכון הנהלים בהתאם לשינויים הארגוניים בחברה ועומסי העבודה ונקבע על מדגם בדיקות של 3%. הנושא עודכן בנוהל.
18	בקרה על עבודות תחזוקה ושיפוצים - בקרה על תחזוקת	עולה אי-התאמה מהותית בין הציונים שמפקחי ההנדסה המחוזיים נתנו לעבודות בכל הנוגע לרכיב העמידה בלוחות הזמנים, לבין מצב הדברים בפועל והעמידה ב-SLA הפנימי. עוד עלה כי עלה כי הציון הממוצע שניתן בבקרות על עבודות שביצעו קבלני השיפוצים שמנהל מוקד	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** ההמלצה מקובלת עקרונית, נוהל הבקרה לעבודות שיפוץ ופרויקטים נבחן בחציון א' 2022 ונקבעו הנחיות להיקפי הבקרות

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שבר - ציוני הבקרה במחוזות	התחזוקה העניק להם ציונים נמוכים (5 ומטה מתוך 10), עמד על ממוצע של 97. אי-ההתאמות המהותיות שהודגמו לעיל מעלות ספק בדבר האיכות והאפקטיביות של הבקרה הפנימית של עמידר על ביצוע עבודות המוקד. מומלץ כי עמידר תבחן את נוהלי הבקרה לעבודות תחזוקה ולביצוע פרויקטים, תבהיר ותחדד אותם בפני המפקחים וכן תבחן דרכי בקרה נוספות. עוד מומלץ כי פורום השירות יקיים דיון בדבר האיכות והאפקטיביות של הבקרה הפנימית על ביצוע עבודת המוקד נוכח אי-ההתאמות שנמצאו ויבחן דרכים לשיפורה.	לרבות בקרות מוקד ובקרות מטה. סוגיית הבקרות תיבחן במהלך שנה"ע 2022.
19	בקרה על עבודות תחזוקה ושיפוצים - בקרה על תחזוקת שבר - דוחות תקופתיים	מנהלי ההנדסה במחוזות עמידר אינם מכינים דוחות תקופתיים כנדרש.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** הנושא ייושם על פי נהלי החברה.
20	בקרה על עבודות תחזוקה ושיפוצים - דוח ציונים לקבלנים	מנהל מחלקת אחזקה ומכרזים אינו מקבל דוח ציונים עבור קבלנים מדי חצי שנה כפי שנקבע בנוהל, והוא אינו פועל על פי נוהל אירועים חריגים על מנת לאתר כשלים בתהליכי העבודה. על עמידר לוודא כי מנהלי ההנדסה יפיקו דוחות תקופתיים של ממצאי הבקרות ודוחות ציונים, ואגף הנדסה ידון בהם על מנת לשפר את תהליכי העבודה.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** הנושא ייושם על פי נהלי החברה.
21	משובים וסקרים - משוב טלפוני על אופן תיקון ליקויים (תחזוקת שבר)	עלה כי שיעור הדיירים שענו למסרונים היה כ-7% בלבד, כלומר פחות מ-50% מהכמות שהתבקשה, והמוקד יצר קשר טלפוני רק עם הדיירים שהשיבו למסרון וציינו כי הבעיה שבעקבותיה פנו למוקד לא נפתרה, שהם כ-1%. עלה גם כי אף שבנספח השירות נקבע כי שאלון המשוב יהיה באישור משרד הבינוי, עמידר לא עדכנה את משרד הבינוי בנוסח השאלון ובכך שהיא מבצעת את המשוב באמצעות מסרונים, ומשרד הבינוי לא קיבל את נוסח השאלון ולא אישרו. מומלץ כי משרד הבינוי יבחן מול עמידר את שאלות המשוב, את אופן ביצועו וכן את הפעולות הנדרשות על מנת שהמשוב ישקף בצורה	**משרד הבינוי והשיכון** הנושא נכלל ברשימת הנושאים לתיקון בהסכם הניהול החדש. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** הסקר מבוצע בהודעת SMS כמקובל בשוק בחברות בתחום השירות. שינויים במתכונת הסקר- ייבחנו בעדכון הסכם הניהול מול משב"ש.

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נאמנה יותר את מידת שביעות הרצון של כלל אוכלוסיית היעד; בכלל זה, יש לשקול לפנות טלפונית לא רק לאלה שענו שהבעיה לא נפתרה, אלא גם מדגמית לאלה שכלל לא ענו.	
22	משובים וסקרים - שביעות הרצון משיפוץ עמוק או שיפוץ לפני אכלוס	מומלץ כי עמידר תכלול בהליך הבקרה שמבצעים מפקחיה על עבודות שיפוצים עמוקים ושיפוצים לפני אכלוס גם רכיב של בחינת שביעות הרצון של הדייר מהקבלן ומעבודתו, דבר שעשוי גם לשפר את הבקרה על איכות עבודת הקבלן.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** ההמלצה תיבחן במסגרת עדכון הסכם הניהול החדש עם משב"ש.
23	משובים וסקרים - משוב טלפוני על ביקור בדירה	בביקורת עלה כי נוסח השאלון ומאפייני המדגם גובשו ללא שיתוף משרד הבינוי וללא אישורו. על עמידר להעביר את נוסח השאלון בעקבות ביקורי מעגל ומאפייני המדגם לאישורו של משרד הבינוי.	**משרד הבינוי והשיכון** הנושא נכלל ברשימת הנושאים לתיקון בהסכם הניהול החדש. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** ההמלצה תיבחן במסגרת עדכון הסכם הניהול החדש עם משב"ש.
24	משובים וסקרים - סקר שביעות רצון ארצי	על עמידר לבצע סקר שביעות רצון ארצי פעם בשנה. בדרישה למפרט השירותים בחוזה הבקרה צוין כי הסקר ייעשה בקרב כלל הדיירים. נמצא כי עמידר ביצעה סקר מדגם הכולל כ-10% מהדיירים. נוכח אי-ההלימה בין היקף הסקר שבוצע לבין הוראות נספח השירות (מדגם של 10% לעומת כלל הדיירים) מומלץ כי משרד הבינוי יקבע את שיטת הסקר הנדרש והיקפו.	**משרד הבינוי והשיכון** הנושא נכלל ברשימת הנושאים לתיקון בהסכם הניהול החדש. **עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** ההמלצה תיבחן במסגרת עדכון הסכם הניהול החדש עם משב"ש.
25	הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול - בקרה במיקור חוץ	נמצא כי בפועל בוצעה הבקרה על מערך הדיור של עמידר בלבד ולא על החברות המשכנות האחרות. חברת הבקרה הגישה דוחות על פעילות עמידר בשנת 2019 ובשנת 2020. בשנת 2021 לא הוחל בביצוע בקרה בתחום התחזוקה עקב היעדר תקציב.	

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
26	הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול - בקרה במיקור חוץ - בקרה על עמידה במדדי השירות	משרד הבינוי, שקיבל את ממצאי דוח הבקרה משנת 2019, ובכלל זה בעניין הקנסות, לא העביר אותו לידי עמידר ולא פעל לגביית הקנסות. על משרד הבינוי לפעול לגביית קנסות לפי הנקבע בהסכם השירות.	**משרד הבינוי והשיכון** בהתאם לדרישת המשרד, בימים אלה נערכת החברה להתחלת עבודה עם רשות האכיפה והגבייה בנושא גביית קנסות.
27	הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול - בקרה במיקור חוץ - בקרה על ביצוע משובים וסקרים	הנתונים שעליהם התבססה הבקרה היו חלקיים. על משרד הבינוי לבחון את הסיבות לפער הניכר (כ-95%) בין מספר התיקונים שעל פיהם בוצעה הבקרה לבין נתוני עמידר, ולפעול לביצוע בקרה מבוססת נתונים מדויקים ומוסכמים.	**משרד הבינוי והשיכון** בימים אלה עמל המשרד על הוצאת מכרז בקרה אשר יטייב את הליכי הבקרה, מסד הנתונים ומתלן השירות ללקוח.
28	הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול - בקרה במיקור חוץ - בקרה על אכלוס דירות	בביקורת עלה כי בקרה זו בוצעה בשנת 2019 אך לא בוצעה בשנת 2020.	**משרד הבינוי והשיכון** לדעת המשרד הביקורת אינה מדויקת. בוצע בשנת 2021 בקרה על פעילות החברה בשנת 2020 וכתוצאה מכך הוטל קנס על חברת עמידר בסך של 1.1 מלש"ח על הפרות מהסכם הניהול.
29	הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול - הפקת לקחים	משרד הבינוי לא קיים הליך של בחינת ממצאי הבקרה והפקת לקחים על מנת לברר את ההסברים לחריגות ולליקויים שהועלו בבקרה על מנת לפעול לצמצומם ולתיקונם לצורך מימוש המטרות שהציב במכרז.	**משרד הבינוי והשיכון** בוצע בשנת 2021 הליך פיקוח ובקרה על החברה וכתוצאה מכך הוטל קנס על חברת עמידר בסך של 1.1 מלש"ח על הפרות מהסכם הניהול.
30	הפיקוח והבקרה של משרד הבינוי על הסכם הניהול - הפיקוח של משרד הבינוי על הנכסים ורמת התחזוקה	משרד הבינוי לא מינה מפקחים מטעמו לבדיקת הנכסים ורמת תחזוקתם, והוא לא ביצע בדיקה של הנכסים, לא בעצמו וגם לא באמצעות חברת הבקרה. על משרד הבינוי לוודא את ביצוען של כל הבקרות בהתאם להסכם, ומומלץ כי ישתמש בתוצרי הבקרות לצורך שיפור עבודתה של עמידר.	**משרד הבינוי והשיכון** המשרד גייס חברת בקרה, ביצע את הבקרה על החברה וכתוצאה מכך הוטל קנס על חברת עמידר בסך של 1.1 מלש"ח על הפרות מהסכם הניהול.

תחזוקת דירות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	סדרי התקשרויות לביצוע עבודות שיפוץ - סדרי בחירת קבלני שיפוצים	ועדת המכרזים בעמידר לא פנתה לקבלת הצעות מכל ספקי המכרז אף שמדובר היה בהזמנות ששווין מעל 200,000 ש"ח. על עמידר להקפיד על ביצוע התקשרויותיה בהתאם לתקנות החלות עליה ולנהלים שקבעה בהתבסס עליהן. עוד מומלץ כי עמידר תבחן דרכים לעודד קבלנים נוספים להשתתף במכרזיה.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** ההמלצה מקובלת על חברת עמידר. החברה ערכה מכרזי קבלנים נוספים כבר בסוף שנת 2021, לצורך הרחבת מאגר הספקים והקבלנים, כמו כן החברה בוחנת שינוי תפיסת הפעלה ובקרה על הקבלנים (לדוגמא – פיקוח הדוק על ביצוע התיקונים, בדיקת התיקונים במועד ביצועם ותיעוד מצב הדירה לפני ואחרי . ועדות המכרזים בחברה פועלות בהתאם לחוק חובת המכרזים וכלל התקנות החלות עליהן. עוד נציין כי החברה החלה, בתחילת שנת 2022, בהקמת אגף חוזים והתקשרויות אשר יהיה מרכז תוכן בחברה ויוביל את מכלול ההתקשרויות של החברה בראיה אחידה ובהתאם לתקנות ולנהלי החברה.
32	סדרי התקשרויות לביצוע עבודות שיפוץ - בקרה על חלוקת עבודות בין קבלני שיפוצים	נמצא כי מחלקת אחזקה ומכרזים בעמידר לא דיווחה לוועדת המכרזים בחברה על חלוקת העבודות בין הקבלנים בשנים שנבדקו (2018 - 2020). נוסף על כך, ועדת המכרזים מצידה לא דרשה לקבל את פרטי חלוקת העבודות ולא דנה בכך, וכפועל יוצא מכך לא נבחנו הסיבות לפערים בחלוקת העבודות בין קבלני השיפוצים השונים. על ועדת המכרזים בעמידר לדון בנתונים על חלוקת העבודות לקבלנים כפי שהיא כיום, לבחון את הסיבות לפערים ולפעול לחלוקה שוויונית.	**עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ** המלצת הביקורת מקובלת ותיושם בהתאם לנהלי החברה.

פרק רביעי

מערכת הבטחון

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	פקודת המטכ"ל להגמ"ר וההוראה המבצעית למרכיבי ביטחון וההגנה על היישוב	אין הלימה מלאה בין ההגדרות והפרטים בשתי הפקודות. בביקורת עלה כי על פי ההנחיה הארגונית של אג"ת, פקע"ר אחראי לספק ליישובים גם אפוד לחימה ממוגן, פנס ראש למפקד ומכשיר קשר מסוג "ברק כתום", אך בפועל פקע"ר מספק רק פנסים וכוונות לנשקים. על צה"ל לוודא שיש התאמה מלאה בין פקודת המטכ"ל להגמ"ר, שמגדירה את תפקידי גופי צה"ל המעורבים בתחום הגנת היישובים ואת תחומי סמכותם ואחריותם, לבין ההוראה המבצעית להגנת יישובים שאמורה ליישם את פקודת המטכ"ל להגמ"ר. כמו כן על צה"ל לוודא כי ההוראה המבצעית תגדיר את תחומי האחריות של הגורמים הרלוונטיים באופן מלא שאינו נתון לפרשנות. חוסר הלימה בין הפקודות עלול לפגוע בהבנת הגורמים הרלוונטיים את תפקידם ואת תחומי אחריותם, כפי שבא לידי ביטוי בנוגע להצטיידות מחלקות הגנת היישוב, ובכך יש כדי לפגוע במימוש האחריות הכוללת של צה"ל להגנת יישובים. נוכח זאת על אג"ת, האחראי לכתיבת פקודות צה"ל ועדכונן, ליזום עדכון של הפקודות באופן שיהיו מתואמות זו עם זו, ויקיפו את כלל תחומי האחריות הנוגעים לתחום מרכיבי הביטחון.	**משרד הביטחון** נראה כי אין פערים מהותיים בין המסמכים, ומרבית ההבדלים נובעים מייעודם השונה של המסמכים. הפערים יבחנו ויתוקנו במידת הצורך. צפי לסיום סוף 2022. בנושא אספקת אפודי לחימה ממוגנים, פנסים ומכשירי קשר ליישובים- במסגרת תכנית העבודה 2022 יבוצע רכש להשלמה של הפריטים החסרים בחלק מכיתות הכוננות, הנ"ל יבוצע בהתאם לסדר העדיפות שנקבע ע"י הפיקודים המרחביים, לאור הצורך לתעדף את השלמת הפערים בשל פערי תקציב. ההשלמה היא בהתאם למפורט בהוראת אג"ת. צפי לסיום- סוף 2022.
2	התוכניות להשלמת פערים במרכיבי הביטחון וכשירות מרכיבי הביטחון	הליקוי בדוח הקודם בנושא הנוגע לצורך בהכנת תוכניות לצמצום פערים במרכיבי הביטחון תוקן במידה מועטה באמצעות גיבוש התוכניות. מהתוכנית להשלמת הפערים במרכיבי הביטחון בצפון ובדרום אושר רק החלק הנוגע ליישובי הצפון בסכום של עשרות מיליון ש"ח, ובפועל הוא תוקצב באופן חלקי מסכום זה. כמו כן התוכנית לצמצום הפערים באיו"ש לא נדונה בקבינט מדיני-ביטחוני, אף שזהו האזור המאוים ביותר ויש בו פערים ניכרים במרכיבי הביטחון הנאמדים בכ-470 מיליון ש"ח.	**משרד הביטחון** בנושא השלמת גיבוש הצעת המחליטים והבאתה לדיון בקבינט תגובש עבודת מטה מול הרשויות, הפיקודים המרחביים ופיקוד העורף, בשיתוף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לגיבוש הצעת מחליטים לצמצום הפערים במרכיבי הביטחון . צפי לסיום –מאי 2023.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשנים 2017 עד 2021 הגדיל פקע"ר את נתח התקציב לשיקום וריענון מרכיבי הביטחון, אולם גודל התקציב עדיין קטן ממחצית התקציב הנדרש על פי הקביעה מ-2017. התקציב שפקע"ר, בשיתוף היחידה להתיישבות, מקצה לתחזוקת מרכיבי הביטחון השתנה במהלך השנים 2015- 2021 ועומד על כ-82% בממוצע מהתקציב הנדרש. נוכח הפערים הקיימים בתחום מרכיבי הביטחון, אשר גדלים עם השנים, מומלץ שמשהב"ט ישלים את גיבושה של הצעת המחליטים ויביאה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, לצד הצרכים הדרושים בהיבטי מרכיבי הביטחון בגזרות נוספות כדי לאשר תוכנית רב-שנתית להשלמת הפערים בתחום מרכיבי הביטחון בכפוף לעלויות ולסיכונים, ולתקצבה בהתאם.	
3	הפערים בתקשורת בין כוחות צה"ל לישובים	עולה כי על אף החשיבות הרבה במענה ההגנתי על יישובים לקיומן של רשתות קשר כחלק מתורת הגנת היישוב, לצה"ל אין תמונה אחידה וברורה בנוגע לפערים בחלוקת מכשירי קשר ליישובים המסווגים על כל המשתמע מכך: 1.מפקד הקשר והאלקטרוניקה בפקע"ר מסר כי מכשירים חולקו בכל הגזרות בהתאם לתקן. 2.רע"ן עורף בפד"ם מסר שבגזרת פד"ם חסרים כמה עשרות מכשירים. רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר מסר כי במרחב פד"ם אין פערים בנושא. 3.מנתונים שמסר קצין ההגמ"ר בפקמ"ז עלה כי מתוך כמה מאות מכשירים הנדרשים על פי התקן, קיימים במצאי כרבע מכשירים. 4.רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות בפקע"ר מסר כי אין לו נתונים מלאים לגבי מצאי המכשירים במרחב פקמ"ז, וכי באיו"ש חסרים מכשירים שאין כוונה להשלימם. 5.רע"ן עורף בפצ"ן מסר כי לא חסרים מכשירים, אולם הם לא נמצאים בשימוש. רע"ן מרכיבי ביטחון להתיישבות	**משרד הביטחון** פקע"ר קיבל החלטה כי המענה הנכון לצרכים של גורמי ההתיישבות היא חלוקת מכשירי קשר לשיח מקומי בין כוחות הגנת הישוב. בימים אלה הפיקוד נמצא בסיומו של תהליך ההיערכות לחלוקת מכשירי הקשר לכוחות הגנת הישוב. חלוקת המכשירים תשפר מהותית את תמונת המצב של מצאי המכשירים שנופקו לגורמי ההתיישבות ותשלים את כלל הפערים בהתאם לתקן החלוקה שנקבע. בנוסף המכשירים ישלימו את הפער שמוביל לשימוש רבש"צים במכשירים סלולריים לשיח עם כיתות הכוננות. בנוסף המכשירים ישלימו את הפער שמוביל לשימוש רבש"צים במכשירים סלולריים לשיח עם כיתות הכוננות. צפי לסיום – סוף שנת 2022.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בפקע"ר מסר כי אין לו מידע מלא לגבי מצאי המכשירים בפצ"ן. עוד עולה כי פערי התקשורת מביאים לכך שהרבש"צים בוחרים להשתמש במכשירי טלפון סלולרי ולא במערכת התקשורת שצה"ל רכש. על פקע"ר לבחון את התועלות והחסרונות במערכת "ברק כתום" ולקבל החלטה בנוגע להמשך השימוש בה במסגרת הפעילות להגנת היישובים כדי לאפשר תקשורת רציפה וזמינה בין כוחות צה"ל ומשטרת ישראל לבין כוחות ההגנה ביישובים לצורך ביצוע משימתם. בהתאם לכך על פקע"ר לעדכן את תקני מכשירי הקשר בתחום הגנת היישובים ככל שנדרש ולגבש את תוכניות העבודה שלו.	
4	תחומי הסמכות והאחריות של פקע"ר והיחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון	הליקוי בנושא בדוח הקודם תוקן במידה מועטה באמצעות תיקון המ"ב 40.36 באופן שמאפשר ליחידה להתיישבות להשקיע במרכיבי ביטחון בסיסיים, אך ללא התייחסות ליתרון היחסי של כל גוף ובאופן שמביא לכך ששני גופים במערכת הביטחון מבצעים לעיתים פעילות מקבילה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משהב"ט יגדיר גבולות גזרה בין פעילות פקע"ר לבין פעילות היחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון הבסיסיים כדי להבטיח יעילות מרבית בפעילותם.	**משרד הביטחון** בנושא הגדרת גבולות בין פעילות פקע"ר לבין היח' להתיישבות בתחום מרכיבי ביטחון יבוצע תיקוף ועדכון המ"ב 40.36 בשיתוף פקע"ר ויועמ"ש משהב"ט ובתוך כך הגדרת גבולות הפעילות בין הגופים והממשקים ביניהם. צפי לסיום דצמבר 2022.
5	הקצאת מרכיבי ביטחון על בסיס סדרי עדיפויות שונים	הליקוי שעלה בביקורת הקודמת בנוגע לפעילותה של היחידה להתיישבות על פי סדרי עדיפויות שונים מאלו שקבע אמ"ץ בהתאם לראייה המבצעית תוקן במידה רבה. גיבוש תוכנית העבודה תוך תיאום בין פקע"ר והיחידה להתיישבות והתחשבות בצרכים המבצעיים לצד צרכים ביטחוניים-לאומיים אחרים שקובע שר הביטחון הביא לצמצום הפער	**משרד הביטחון** בנושא גיבוש תוכנית עבודה להקצאת מרכיבי ביטחון בראייה כוללת, יבוצע גיבוש ת"ע שנתית, מתוכללת ומתואמת מול הרשויות, הפיקודים המרחביים ופקע"ר בראייה כוללת ובהתייחס לסדרי עדיפויות מבצעיים, דרישות מבצעיות, פערים והיבטים סטטוטוריים, ואישורה ע"י מנכ"ל משהב"ט. צפי לסיום - דצמבר 2022 לת"ע 2023.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בסדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים למרכיבי ביטחון בסיסיים בין פקע"ר והיחידה להתיישבות. משרד מבקר המדינה מציין שנוכח הפערים המתמשכים במענה לצורכי הביטחון ביישובי העימות יש חשיבות לגיבוש תוכנית העבודה להקצאת מרכיבי ביטחון בראייה כוללת של מנכ"ל משהב"ט, תוך התחשבות בדרישות המבצעיות של צה"ל.	
6	הקשר של היישובים עם גורמי החירום	בביקורת המעקב עלה כי לכוחות ההגנה ביישוב אין אמצעי תקשורת יעיל וזמין שמשמש אותם לתקשורת עם כלל גורמי החירום, ובהם צה"ל, המשטרה וכוחות הצלה אחרים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן בצורה מועטה, שכן במכשירים נצרבו תדרי חירום ייעודים להפעלה במצב חירום בקשר עם גורמי חירום ובהם המשטרה וכוחות כיבוי והצלה (כב"ה), אולם השימוש בתדרים אלו אינו מתורגל ולא נעשה בהם שימוש. כמו כן לא נצרבו תדרים של כוחות הצלה אחרים, כגון מגן דוד אדום בישראל (מד"א). בנוסף בביקורת המעקב עלה כי יש פער בין תגובת צה"ל לבין תגובת המשטרה לגבי הצורך בהנגשת רשתות משטרה לרבש"צים. עוד עלה כי האמור בתגובת צה"ל אינו עולה בקנה אחד עם ההבנה שיש לרבש"צים לגבי התקשורת הנדרשת עם המשטרה ושאר גורמי החירום. מצב דברים זה מעיד על חוסר תיאום בתפיסה בנוגע לקשר הנדרש בין גורמי החירום הן בנוגע לדפוס הפעולה הקיים והן בנוגע לזה הרצוי באירועי חירום, אשר עלול לפגוע ביכולת החבירה בין כוחות החירום ובכך לסכן חיי אדם. על צה"ל בשיתוף המשטרה לקבוע תפיסת הפעלה המתואמת עם כלל הגורמים בנוגע לתקשורת הנדרשת בין הרבש"צים ובין גורמי החירום. על צה"ל לעדכן אותה	**משרד הביטחון** ע"פ התפיסה הקיימת הקשר הטקטי הנדרש הוא בין הכוחות הצהל"יים לכוחות הצבא, כוחות החרום האחרים יופעלו דרך המוקד / החמ"ל הרלוונטי ועם הכניסה לישוב ילוו על ידי שדכן ויקבלו מכשיר קשר מתאים.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהוראותיו ולהטמיע אותה בקרב הרבש"צים באמצעות הדרכה ותרגול. על צה"ל לבחון בשיתוף משהב"ט והמשרד לביטחון הפנים כיצד מושגת תקשורת רציפה ויעילה בין כוחות צה"ל וכוחות החירום וההצלה לכוחות ההגנה ביישוב ולגבש תכנית ליישומה. מומלץ כי צה"ל יבחן את האפשרות להעביר מכשירים מיישובים מסווגים שבהם הופסק השימוש בהם ליישובים שבהם קיים מחסור במקום ביצוע רכש של מכשירים חדשים, בכפוף לגיבוש מדיניות בעניין השימוש במכשירים אלו.	
7	מכשירי קשר לתקשורת פנימית	בביקורת עלה כי הליקוי בנוגע להספקת אמצעי הקשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישובים והן לתקשורת עם כוחות צה"ל לא תוקן מאז הביקורת הקודמת וכי הפעילות המבוצעת כעת בפקע"ר תכליתה לשפר בעיקר את התקשורת הפנים-יישובית. המחסור במכשירי קשר ייעודיים לצורך יצירת תקשורת בין כוחות צה"ל ובין מחלקות הגנת היישוב עלול לפגוע בהגנה על היישובים בעת מצב חירום. נוכח העיכוב בחלוקת מכשירי הקשר, על פקע"ר לפעול להשלים את חלוקת מכשירים אלה, שצפויים לשפר חלק מהליקויים שעלו בתחום הקשר של כוחות הגנת היישוב.	**משרד הביטחון** חלוקת מכשירי קשר תושלם בחודשים הקרובים. צפי לסיום- דצמבר 2022.
8	פערי תקשורת ביישובי פיקוד צפון	המענה הקיים לקשר בין כוחות ההגנה ביישוב ובין כוחות צה"ל במרחב פצ"ן הוא חלקי ביותר, ואף הוחמר מאז הביקורת הקודמת נוכח הפסקת השימוש במכשירים בזמן שגרה וללא חלופה ראויה המספקת מענה מידי בזמן חירום העלול להתרחש ללא התרעה מוקדמת. אמצעי התקשורת העיקרי בין הרבש"צים לכוחות צה"ל הוא הטלפון הנייד, אשר חשוף להאזנות ותלוי בחוסנה של הרשת הסלולרית העלולה לקרוס בעת אירוע חירום.	**משרד הביטחון** מכשירי הקשר שנרכשו לגזרת פצ"ן יהיו עם יכולות מתאימות שישפרו מהותית את יכולת התקשורת בשגרה ובחרום. צפי לסיום החלוקה- דצמבר 2022.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה מציין שמכיוון שמכשירים אלה לא ייתנו מענה לשיפור הקשר עם כוחות צה"ל אלא לשיפור הקשר הפנים-יישובי, מומלץ כי צה"ל יבחן פתרון שייתן מענה גם לבעיות התקשורת בין כוחות ההגנה ביישוב לכוחות צה"ל.	
9	פערי תקשורת ביישובי איו"ש – איזור יהודה ושומרון	בביקורת המעקב עלה כי קיימים פערי תקשורת בין כוחות צה"ל לבין כוחות ההגנה של היישובים באיו"ש, הנובעים מפערי קליטה ומחוסר במכשירי קשר. פערים אלו עלולים להוות כשל מבצעי חמור במערך ההגנה של יישובים אלו. עלה כי הנחיית מפקד פקע"ר בנוגע לחלוקת מכשירים מסויימים ליישובי איו"ש כחלופה למכשירים אחרים לא מומשה, עוד עלה כי חלופה זו אינה נותנת מענה מבצעי מלא היות וגם למכשירים אלה יש בעיות קליטה בחלק מאזורי איו"ש, ונוכח המגבלות הפיזיות של המכשיר הוא אינו נותן מענה זמין לרבש"צים. משרד מבקר המדינה מציין כי העיכוב של צה"ל בהספקת מכשירי הקשר ליישובים שעליהם החליט בשנת 2019 יצר פער מבצעי שהביא ליוזמה של הרשויות המקומיות להשלמת פערי הקשר על ידי רכש עצמי של מכשירים והפצתם גם לכוחות צה"ל. על צה"ל לבחון את המענה המבצעי הראוי והשלם לתקשורת בין כוחות ההגנה ביישובים באיו"ש לבין כוחות צה"ל ולוודא את הטמעתו בצורה אחידה בקרב כל הגורמים הרלוונטיים.	**משרד הביטחון** חלוקת מכשירי הקשר תושלם בחודשים הקרובים, עם השלמת אישור התדרים למול משרד התקשורת. לאחר החלוקה תבוצע הקמת ממסרים שישפרו את יכולות הכיסוי סביב הישובים הנדרשים בכך. בכך תשתפר מהותית יכולת הקשר בין כוחות צה"ל העסוקים במשימת הגנת הישוב לבין הגורמים האזרחיים העוסקים במשימה זו. צפי לסיום – דצמבר 2022.
10	פערי תקשורת ביישובי פיקוד דרום	בביקורת המעקב עלה כי יש פערי כיסוי תקשורת במרחב פיקוד דרום. על צה"ל להשלים את הקמת תחנות הממסר המתוכננות לשנת 2022 לצורך שיפור הקליטה של המכשירים כדי לאפשר תקשורת רציפה בין כוחות הגנת היישוב בגזרת הפיקוד לבין כוחות צה"ל.	**משרד הביטחון** החלוקה תושלם בחודשים הקרובים, עם השלמת אישור התדרים למול משרד התקשורת. בוצע מיפוי בגזרת פד"ם היכן צריך להקים תחנות ממסר ע"י פיקוד העורף על מנת לתת כיסוי לכלל היישובים. לאחר החלוקה תבוצע הקמת ממסרים שישפרו את יכולות הכיסוי סביב הישובים הנדרשים בכך.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	תחנות ממסר	בביקורת המעקב עלה כי הליקוי הנוגע לפריסת הממסרים תוקן במידה מועטה, ולמרות ההשקעה של צה"ל בהקמת תחנות ממסר חדשות בשנים 2017 עד 2020, בכלל הגזרות עדיין יש בעיות קליטה מהותיות. עוד עלה כי פעילות פקע"ר בחיזוק התקשורת הפנים-יישובית אינה נותנת מענה לבעיות התקשורת שמחוץ ליישובים. על צה"ל למפות את הצרכים ואת הפערים המבצעיים הקיימים, ולקבוע מענה מותאם לקיום תקשורת רציפה וזמינה בין כל הגורמים המעורבים במערך הגנת היישוב ולגבש תוכנית להטמעתו.	**משרד הביטחון** עם אישור תדרי הרדיו, יחל תהליך של התקנת ממסרים במקומות בהם קיימים פערים במקביל לאחזקת ממסרים קיימים שהותקנו ע"י הרשויות המקומיות.
12	ציוד למחלקות הגנת היישוב	בביקורת עלה כי במהלך 2020 השלימו פקע"ר וזרוע היבשה (ז"י) חלק מהציוד למחלקות הגנת היישוב. עם זאת, עדיין יש מחסור בחלק מהציוד שפקע"ר וז"י אמורים היו לספק למחלקות הגנת היישוב ביישובים המסווגים. עלה כי מצאי הנשקים ביישובים במרחב פקמ"ז גבוה מהתקן וכי מצאי ציוד הלחימה מצביע על חוסר בשיעור קטן לעומת התקן. על פקע"ר וז"י, כל אחד בתחומו, להשלים את הציוד החסר ביישובים לפי פקודת התקינה מיוני 2017 כדי לאפשר למחלקות הגנת היישוב למלא את ייעודן. כמו כן על צה"ל לוודא את התאמת מצאי הנשקים לתקן הנדרש ולבחון את איסוף הנשקים העודפים מול התקן.	**משרד הביטחון** במסגרת תוכנית עבודה 2022 יבוצע רכש להשלמה של הפריטים החסרים בחלק מכיתות הכוננות, הנ"ל יבוצע בהתאם לסדר העדיפות שנקבע ע"י הפיקודים המרחביים לאור הצורך לתעדף את השלמת הפערים בשל פערי תקציב. ההשלמה היא בהתאם למפורט בהוראת אג"ת.
13	ניהול מרכיבי הביטחון והבקרה עליהם מצד פקע"ר	משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי תוקן במידה מועטה בדרך של ביצוע סקר מרכיבי הביטחון והטמעת מערכת ה-SAP, אולם מערכת ה-SAP נותנת מענה חלקי ואינה מציגה תמונת מצב מלאה בנוגע למצבם של כל מרכיבי הביטחון ביישובים ובנוגע לעלות השלמת הפערים.	**משרד הביטחון** במהלך 2022 הפיקוד יבצע תיקוף של מצאי מרכיבי הביטחון הנדרשים בתשלומי אחזקה. במקביל החל פיתוח מערכת לניהול הפרויקטים בתחום מרכיבי הביטחון שבשלבים מתקדמים יותר תאפשר שיקוף של תמונת הכשירות בכל ישוב.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על פקע"ר להמשיך ולפתח את המערכת, ולעדכנה בכשירות המרכיבים כדי שתשמש כלי עזר משמעותי בניהול מצאי מרכיבי הביטחון.	

הגופים המבוקרים למדו את דוח הביקורת , על ליקוייו והמלצותיו ויפעלו לתיקון הליקויים המופיעים בדוח זה. חלק מהליקויים תוקנו במהלך הביקורת וחלקם יתוקנו בהמשך.

בשל רגישות החיסיון בנושאים הקשורים לפרק זה, לא פורסמו הליקויים וההמלצות כביתר פרקי הדוח.

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	שיטת ההתקשרות בפרויקטי פיתוח	לא נקבעו במשהב"ט, לרבות במפא"ת, מדדים להערכת רמות הסיכון הטכנולוגי של פרויקטים, דוגמת TRL, וזאת בין היתר לצורך התאמת שיטות ההתקשרות לרמות הסיכון של הפרויקטים, בדגש על פרויקטי פיתוח. מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקדם גיבוש של קווים מנחים לאופן הפעלת שיקול הדעת על ידי ועדת המפתחים במפא"ת בבחירת מתכונת ההתקשרות - מכרז פומבי, מכרז סגור או פטור ממכרז. עוד מומלץ כי מפא"ת יקים מערכת מידע לניהול ההליכים התחרותיים שהוא מבצע, כדי שיוכל להציג תמונת מצב לגבי כלל ההתקשרויות שהוא מבצע באמצעות מכרזים והליכי תיחור אחרים, הסיבות לנקיטת הליך כזה או אחר, ותוצאותיו. מומלץ כי ועדת המפתחים תקבל במסגרת הבקשות נימוקים בכתב להצדקת שיטת ההתקשרות המבוקשת, לרבות הערכות לגבי רמת המורכבות הטכנולוגית של הפרויקט העתידי, בין היתר בהסתמך על הערכות של התעשיות בעניין זה, ותדון בסיבות להתקשרות בשיטה שהוצעה בבקשה, תוך תיעוד הדיון בנושא. מומלץ כי צוות כלכלה בראשות הכלכלן הראשי למעהב"ט יבחן להוסיף להמ"ב הרלוונטיות הבחנה בין פרויקטי פיתוח מלא ברמות סיכון שונות, וכן שיקולים מנחים לבחירת שיטת ההתקשרות לביצוע פרויקטים המתאפיינים ברמת מורכבות טכנולוגית גבוהה, ולפיכך - שיש סיכון רב לאי-עמידתם ביעדיהם. עוד מומלץ כי לקראת כניסה לפרויקטים של פיתוח מלא והצטיידות, מפא"ת יקיים תהליך מובנה של בחינת סיכוני הפיתוח שיש בביצועם ויפעל להצגת תוצרי בחינה זו בפני ועדת המפתחים, זאת כדי לאפשר את קידום ההתקשרות באמצעותה בהתאם לשיטות ההתקשרות שתואמות את הסיכונים האמורים.	**משרד הביטחון** שיקול הדעת של ועדת המפתחים במפא"ת מופעל בהתאם לעקרונות הקבועים בהוראות החוק, התקנות והוראות משרד הביטחון המחייבות. לעמדת המשרד, אין מקום או צורך לקבוע קווים מנחים מעבר לאלו הקיימים היום. הקווים המנחים מפורטים בהמ"ב 40.061 שעודכנה לאחרונה בשנת 2021. תקנות חובת המכרזים – התקשרויות מעהב"ט תשנ"ג-1993, והוראות המשרד המשלימות (20.08, 40.021, 40.022 ועוד) מגדירות את הכללים ואת התעדוף בעניין כדלקמן: 1) מכרז הוא הכלל ופטור ממכרז הוא היוצא מן הכלל. 2) העדפת מכרז פומבי עפ"נ מכרז סגור, אא"כ קיימת הצדקה לכך (ממגוון סיבות כגון סיווג ביטחוני ועוד). 3) פטור ממכרז, אך ורק במידה וקיימת עילה לכך. בעניין הקמת מערכת מידע לניהול ההליכים התחרותיים מפא"ת מכירה את הפער הקיים במיכון תהליך ניהול המכרזים שבאחריותה. יחד עם זאת, במסגרת ביקורת המעקב בנושא "ניהול המו"פ" שהתקיימה במקביל לביקורת זו, מפא"ת הציגה לביקורת והוכיחה התקדמות רבה במיכון תהליכים מרכזיים בפעילותה, ע"י הקמת מס' מערכות מידע עיקריות, כל זאת באמצעות תהליך סדור ומבוקר של תעדוף הצרכים הנדרשים למיכון בהתאם לרמת חשיבותם ומרכזיותם בפעילות מפא"ת. הצורך של הקמת מערכת לניהול המכרזים במפא"ת ידוע, מתועדף ברשימת הצרכים למיכון ועתיד להתבצע. המערכת הקיימת כוללת מידע באשר להתקשרויות בפטור ממכרז. הוספת המכרזים למערכת זו טרם נעשה והוא מטופל עם גורמי המחשוב במשרד. צפי לסיום- רבעון ראשון 2023.

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2	הוראות משהב"ט בנוגע לאופן קביעת שיעור הרווח בפרויקטי פיתוח	משהב"ט הגדיר בהוראותיו שיעורי רווח אחידים לכל ההתקשרויות שלו בכל תחומי פעילותו ועם כל ספקיו (5.3% - 9.8% בהתאם לשיטת ההתקשרות), ולא הגדיר שיעורי רווח שונים לפרויקטי הפיתוח, על אף מאפייניהם הייחודיים ובעיקר בשל הסיכונים הטכנולוגיים שיש בביצועם. על אף הסיכונים הגלומים בפרויקטי הפיתוח והשפעת התממשותם על לוחות הזמנים ועל העלויות של הפרויקטים - משהב"ט אינו מאפשר בהתאם להוראותיו לתעשיות הביטחוניות, ובהן התע"א, לכלול מרכיב עלויות בלתי צפויות מראש (בצ"מ) בהצעות המחיר לביצוע הפרויקטים. יצוין כי התע"א כוללת בצ"מ בתחשיביה הפנימיים. מומלץ כי משהב"ט יבחן בראייה כוללת את מרכיבי הרווח בהתקשרויות שלו עם התעשיות אל מול הסיכון הגלום בהן, בין היתר תוך ביצוע השוואה בין-לאומית וניתוח תשואות ענפיות מקובלות. בהקשר זה מומלץ כי כאשר מדובר בפרויקטים בעלי מורכבות טכנולוגית רבה שמימושם כרוך בסיכון רב ושההתקשרות לביצועם היא בשיטת מחיר קבוע, תיקבע התשואה תוך התחשבות בסיכונים הגלומים בהם. מומלץ כי משהב"ט יבצע <u>עבודת מטה</u>, בשים לב לעמדות התעשיות הביטחוניות, לבחינת הדרך המיטבית להכללת מרכיבי עלויות בלתי צפויות מראש בהתקשרויותיו עם התעשיות הביטחוניות לביצוע פרויקטים עבורו, ובייחוד פרויקטי פיתוח בהם גלומים סיכונים ניכרים; ובהתאם לממצאי בחינתו יעדכן את הוראותיו בנושא. זאת כדי לאפשר, בין היתר, התנהלות שקופה בנושא הבצ"מ בינו לבין התעשיות הביטחוניות, לרבות התע"א.	**משרד הביטחון** מרכיבי הרווח נקבעים בהתאם לעקרונות הקבועים בהוראות המשרד הרלוונטיות. כל שינוי בשיעורי הרווח נעשה לאחר עבודת מטה וקבלת התייחסות של התעשיות. מנגנון הרווח הקבוע בהוראות מגדיר תוספת רווח כפונקציה של רמת הסיכון בפרויקט. בנוסף לשיעורי הרווח המוכרים, סיכוני המחיר של הספק בגין התייקרויות, מגודרים במסגרת מנגנון הצמדה שמקטין את סיכוני הספק ובראיה כלכלית הדבר שקול לתוספת רווח. המשרד ביצע השוואה בינלאומית בנושא מנגנוני רווח ובחר להישאר במנגנונים הקיימים. שיעור הבצ"מ נקבע באופן פרטני בהתאם למורכבות הפרויקט ולסיכונים הייחודיים לו. המשרד סבור כי לא ניתן לקבוע כללי אצבע או קריטריונים לשיעור הבצ"מ בכל התקשרות. לנושא הבצ"מ – נכון להיום מרכיב הבצ"מ מתומחר במסגרת אומדן השעות המתומחר במסגרת הצעות הספק ולא כרכיב עלות נפרד. במסגרת עבודת המטה הכלכלית השוטפת של צוות כלכלה המשרדי, הנושא ייבחן במהלך שנת 2022. היעדר מרכיב בצ"מ ייעודי בהצעות המחיר, אין משמעותו שהסיכון לא גולם בהצעת המחיר. נהפוך הוא; למיטב ידיעת המשרד התעשיות מתמחרות את הסיכון בביצוע הפרויקט בכל אחד ממרכיבי הפרויקט, עפ"י רמת בשלותם הספציפית: 1) מרכיב בשל או שנדרשות בו התאמות מעטות – הבצ"מ שמגולם בו יהיה נמוך מאוד. 2) מרכיב בעל סיכון טכנולוגי משמעותי – הבצ"מ בפיתוחו יהיה מרכיב משמעותי במחירו. בראיית המשרד, זו הדרך הנכונה לתמחר סיכון טכנולוגי, באופן ענייני, שקוף ומדוד ולא בסעיף כללי שאינו מאפשר לקבל נימוקים לתמחורו. הפקוח והבקרה הפרויקטליים נעשים כדבר שבשגרה על ידי הגוף המתקשר באמצעות קציני הפרויקט (קפטי"ם) ואגף הכספים. זכות הבקרה והפיקוח של המשרד מעוגנת בהסכמים ובהוראות המשרד כמו החובה המוטלת על התעשייה לשתף פעולה עם הבקרה והפקוח של המשרד. אין מקום לעדכון

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כלשהוא של ההוראות. חובת השקיפות ושת"פ הינן מושכלות יסוד ביחסי המשרד והתעשיות. צפי לסיום- סוף שנת 2022.
3	רווחיות התע"א בפרויקטי פיתוח עבור משהב"ט	בשנים 2016 - 2020 שיעורי הרווח התפעולי בפרויקטי פיתוח מרכזיים למשהב"ט היו קטנים מאלה ללקוחות זרים (כ-1% לעומת כ-13% בממוצע (רב-שנתי). הפער בין שיעורי הרווח היה בייחוד בחטיבות תעופה וכלי טיס צבאיים (כט"צ) (36 ו-50 נקודות אחוז בהתאמה). הפערים בשיעורי הרווח נבעו, בין היתר, מריבוי פרויקטי פיתוח למשהב"ט שהסתכמו בהפסדים תפעוליים בשנים אלו (כ-31% מהפרויקטים), מהם ארבעה פרויקטים שהפסידו במצטבר באותן השנים כ-107 מיליון דולר; וכן מההיקף הגדול של פעילות הפיתוח בפרויקטים למשהב"ט יחסית ללקוחות זרים. מומלץ כי משהב"ט, משרד האוצר, ורשות החברות יפעלו למינוי ועדה לבחינת המדיניות בעניין השתתפותן של התעשיות הביטחוניות (ממשלתיות ואחרות) במימון פרויקטי פיתוח, ובכלל זה: השפעתה של מדיניות זו על פעילותן השוטפת של התעשיות, על חוסנן הפיננסי ומצבן העסקי בטווח הבינוני והארוך, וכן על יכולתן לספק בעתיד מגוון פתרונות טכנולוגיים שייתנו מענה לצורכי צה"ל. עוד מומלץ כי יקבעו ויפרסמו קווים מנחים ומודל עסקי.	**משרד הביטחון** מערכת יחסי הגומלין בין משהב"ט לתעשיות הביטחוניות היא מכלול שלם פעילויות (רכש, יצוא, שימור מוקדי ידע, מו"פ, קשרים בינ"ל) שקשורות ומניעות אחת את השניה. אין להסתכל על רכיב אחד בלי שמסתכלים על המכלול. הפעילות מול משהב"ט אינה הגורם המשפיע לרעה על תוצאותיה העסקיות של תע"א והראיה שבשנים האחרונות יש גידול בפעילות מול משהב"ט וגם שיפור ברווחיות. הממשקים בין משהב"ט לתעשיות הם בליבת העיסוק של משהב"ט וחלק מהמטרות והיעדים שלו. למשרד האוצר ורשות החברות שקיפות מלאה ליחסי גומלין אלו (לרבות נציגות בדירקטוריון) אך הם לא חלק מקביעת המדיניות להשתתפות בפרויקטי פיתוח ומעורבות בממשקים אלו ולא נכון שיהיה כך. אכן לא נקבעו בהוראות משהב"ט כללים בנוגע להיקף ההשתתפות ולגובה ההנחה שהוא רשאי לדרוש מספקיו, ואולם ראוי לציין כי כללים כאמור יהיו רלוונטיים לפרויקטים בפטור ממכרז בלבד. במכרזים קיימת שונות גבוהה בין המציעים, הן בהצעה הטכנית והן במחיר הריאלי (ללא הנחה) שלה. יתרה מכך, ההלכה הפסוקה מאפשרת לתעשייה להציע ביודעין הצעה במחיר הפסדי . בנוסף – מן הראוי שהביקורת תעיין בהתייחסותה בפסקה 30 מדו"ח מבקר המדינה 69 א' משנת 2018 בנושא "ניהול תכניות מחקר ופיתוח במערכת הביטחון" כדלקמן: "... הפעילות הענפה שקיים מפא"ת על פני שנים בתחום המו"פ הניבה תוצרים שאפשרו לצה"ל להצטייד במערכות ובאמצעי לחימה בעלי השפעה מיוחדת וייחודית, תרמה לבניית תשתית טכנולוגית ביטחונית ואף סייעה לקידום התעשיות הביטחוניות במדינת ישראל." תרומת מפא"ת כאמור נשענת בין היתר על השתתפות התעשיות הביטחוניות בתכניות המו"פ, כפי שציין דו"ח המבקר האמור בפסקה 65 כדלקמן: "חלקן הארי של תכניות המו"פ שמקיים מפא"ת בתעשיות הביטחוניות הגדולות

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בישראל נעשה במימון משותף אתן"45. (הערת שוליים 45 מפרטת כי: "בתכניות מו"פ רבות, המוזמנות בתעשיות הביטחוניות הגדולות, משתתפות התעשיות מתקציביהן בשיעור של 50% מסך התכנית"). המשרד שב ומדגיש כי השקעות במו"פ של התעשיות הינו שיקול עסקי טהור שלהן ואינו מתמצה רק בישראל. ההיפך הוא הנכון, ברוב הפרויקטים ישראל מהווה נתח שוק קטן ביחס לפעילות התעשייה בעולם (נכון לשנים האחרונות, הפעילות העיסקית של תע"א בחו"ל עומדת על כ- 80%). תהליך קבלת ההחלטות של התעשיות מלווה בשיקולים אסטרטגיים ועיסקיים, לרבות שיקול הייצוא. ההשקעות בפרויקטים של משהב"ט מקנות לתעשיות עליונות טכנולוגית, הוכחת מבצעיות, צה"ל כלקוח המהווה מוניטין למוצריהן ודורות נוספים בעתיד, בעטיין התעשיות ממשיכות להיות רלוונטיות בעולם. זו השקעה שמשרתת אותן בעתיד, ומהווה מכפיל מכירות משמעותי עבור התעשייה הן בארץ והן בחו"ל.
4	ההשתתפות של התעשיות הביטחוניות במימון פרויקטי פיתוח למשהב"ט	משהב"ט לא קבע בהוראותיו כללים בנוגע להיקף ההשתתפות ולגובה ההנחה המסחרית שהוא דורש מספקיו. התעשיות הביטחוניות משתתפות בעלויות פיתוח בפרויקטים למשהב"ט בסכומים ניכרים המסתכמים במאות מיליוני דולרים (בארבעה פרויקטים שנבדקו בביקורת הסתכמו ההשתתפויות במעל מיליארד ש"ח בגין הזמנות בהיקף של כ-180 מיליון ש"ח). בהמשך יישום המדיניות של משהב"ט, ולפיה יידרשו התעשיות הביטחוניות להשתתפות ניכרת בעלויות הפיתוח בפרויקטים, יש כדי להשפיע על מצבן העסקי בטווח הארוך וכפועל יוצא מזה - גם על יכולתן לספק בעתיד פתרונות טכנולוגיים מיטביים למערכת הביטחון (מעהב"ט). מומלץ כי משהב"ט, משרד האוצר ורשות החברות יפעלו למינוי ועדה לבחינת המדיניות בעניין השתתפותן של התעשיות הביטחוניות (ממשלתיות ואחרות) במימון פרויקטי פיתוח, ובכלל זה: השפעתה של מדיניות זו על פעילותן השוטפת של התעשיות, על חוסנן הפיננסי ומצבן העסקי	**משרד הביטחון** היקף ההשתתפות וגובה ההנחה נבחנים ונקבעים בכל התקשרות לגופה בהתאם להיקף ההתקשרות, מורכבותו הטכנולוגית ופוטנציאל התקשרויות המשך הנובעות מהתקשרות זו. החלטת התעשייה להשתתף במכרז או לתת הצעת מחיר כספק יחיד, מתבססת על מגוון רחב מאוד של שיקולים עסקיים הנוגעים הן להתקשרות עצמה והן לתועלות ואינטרסים אחרים. לא ניתן לקבוע מראש ולהגביל את שק"ד של המשרד כגורם המתקשר בעניין זה. בנוגע לקביעת מדיניות ברורה למתן רישיונות יצוא אפ"י מוביל תהליך של המשך הרפורמה שעיקרו הרחבת תקנות הפטור מרישיונות שיווק ויצוא הן למוצרים והן למספר המדינות שיזכו להנות מאותם פטורים למכירה , השתתפות התערוכות , החזרה לספק , יצור מוצרים ורכיבים בחו"ל וכד' כמו כן האגף נמצא בעמ"ט להרחבת המענה ליצואנים בהתייחס לסירוב של בקשת יצואן לרישיון . באשר למוצרים מסווגים (שמור) ולמדינות מסוימת החל אפ"י להפעיל מאמצע 2021 מסלולים ירוקים שמטרתם – התייחסות לבקשות בסאפ במקום קיומן של ועדות מייעצות לרשימה של מוצרים בסיווג שמור עבור מדינות עימן קיים

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בטווח הבינוני והארוך, וכן על יכולתן לספק בעתיד מגוון פתרונות טכנולוגיים שייתנו מענה לצורכי צה"ל. עוד מומלץ כי יקבעו ויפרסמו קווים מנחים ומודל עסקי. מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יוודא את מימוש המלצות צוות הייצוא בנוגע לקביעת מדיניות ברורה וקריטריונים אחידים למתן רישיונות יצוא; כי אלה יישמו באופן ענייני ושוויוני, וכי ההחלטות בנושא זה ומכלול השיקולים הנלווים אליהן יובאו לידיעת התעשיות הביטחוניות, על מנת שהן יוכלו להפיק מהם לקחים במסגרת התנהלותן העסקית. כמו כן, מומלץ שהקריטריונים האמורים יתייחסו בין היתר לפוטנציאל היצוא ולתועלות לתעשיות ולמשק לצורך קידום היצוא הביטחוני.	הסכם ביטחון ומוצרי בלמ"ס למדינות מסוימות. המסלולים קובעים פרק זמן של 30 יום במקום 120 לטיפול בבקשה. בעניין הקריטריונים לפוטנציאל היצוא, תהליך הרפורמה בתקנות הפטור , בשיתוף התהליך לעדכון צו ציוד לחימה נועד להפחית את הנטל הרגולטורי ולהקל על היצואנים הביטחוניים בפעילויות שיווק ויצוא בדגש למוצרי בלמ"ס (8200 מוצרים במקום 5500 ,מעל 140 מדינות במקום 111) המסלולים הירוקים נועדו אף הם לקצר את משך הזמן לטיפול בפניות יצואנים וחזק את מעמדם ויכולותיהם במכרזים בינ"ל ובקידום פעילות שיווק.
5	בקרת תשלומים של משהב"ט לתע"א	הליך הבקרה של משרד האוצר לרבות בקרת ראש אגף הכספים וחשב משהב"ט על ההתקשרויות של משהב"ט לא איפשר לוודא את קיומם של מלוא המקורות התקציביים לתשלום התחייבויותיו במועדן. בשנים 2017 - 2020 משהב"ט לא פרע את מלוא חובותיו לתע"א ולרפאל במועד; מגמה שהחמירה בשנת 2020. בפברואר 2020 הסתכמו חובות משהב"ט לתע"א ביותר ממיליארד ש"ח; ובמרץ 2020 הסתכמו חובותיו לרפאל בכ-694 מיליון ש"ח. משהב"ט לא שילם ריבית בגין האיחורים בתשלומים אלה, וזאת שלא בהתאם להוראותיו. האיחור בתשלומי החובות של משהב"ט לתעשיות הביטחוניות הגדולות אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והוא גורם להן חוסר ודאות תזרימית, פוגע בתזרים המזומנים שלהן מפעילות שוטפת, חושף אותן לסיכון של אי-עמידה באמות מידה פיננסיות מול תאגידים פיננסיים ומחזיקי אגרות חוב (אג"ח), ופוגע במערכת היחסים בינן ובין ספקיהן. זאת נוסף על עלויות מימון ופקטורינג אשר פגעו ברווחי התעשיות הביטחוניות הממשלתיות ובדיבידנד	**משרד הביטחון** בנושא הקפדה על עמידה במועדי התשלום שקבע בהוראותיו, ולשלם הפרשי הצמדה וריבית לספקיו במקרים שבהם הוא אינו פורע את חובותיו במועדם, ככלל, המשרד מקפיד לעמוד בדרישות החוק בעניין זה. הסטיה היחידה מהעיקרון האמור לעיל נגרמה בשל המציאות החריגה של העדר תקציב. המשרד מבצע בקרות עתיות בתיאום משרד האוצר, לפי העניין, כדי לנהל בצורה מיטבית את התקשרויות משרד הביטחון, כך שיתאפשר מיצוי יעיל של התקציב תחת עמידה במגבלת התקציב. החשכ"ל נושא באחריות לביצוע התשלומים במערכת הביטחון ולביצוע הסדרים פיננסים מול התעשיות במידת הצורך. ההתקשרויות מול התעשיות הבטחוניות הינן ארוכות טווח. חשוב להדגיש כי בשנים האחרונות הושתו קיצוצים רוחביים בלתי צפויים על תקציב הביטחון, בניגוד למתווה התקציבי שסוכם בתר"ש, וכן המדינה פעלה תחת תקציב המשכי שיצר מגבלות תזרימיות בכל משרדי הממשלה. בשנת 2021 עם אישור חוק התקציב הוסדרו התשלומים לתעשיות . את"ק פועל יחד עם אכ"ס כל העת בכדי לנהל באופן מיטבי את התזרים למול התקשרויות משרד הביטחון.

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שישלמו למדינה מרווחים אלה. התע"א אמדה את עלויות המימון בשנים 2017 - 2020 בגין האיחור בתשלומים בכ-43 מיליון ש"ח, מתוכם כ-18 מיליון ש"ח בגין עלויות מימון למקורות חיצוניים. על משהב"ט לעמוד במועדי התשלום שקבע בהוראותיו, ולשלם הפרשי הצמדה וריבית לספקיו במקרים שבהם הוא אינו פורע את חובותיו במועדם. על אגף החשב הכללי במשרד האוצר ואגף הכספים במשהב"ט, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר ועם אגף התקציבים במשהב"ט, לפעול לשיפור ולחיזוק של מנגנוני הבקרה על התקשרויות משהב"ט, כדי לוודא שהיקפן ותנאיהן תואמים את היקף תקציבו, ושיש ביכולת המשרד לבצע את התשלומים בגינן במועדם. מומלץ כי גורמי משרד האוצר (אגף החשכ"ל ואגף התקציבים), משהב"ט והיועץ המשפטי לממשלה יסדירו את מועדי התשלום של משהב"ט לתע"א ולתעשיות הביטחוניות האחרות, וכן יגבשו קווים מנחים מוסכמים לגבי מתכונת הפקטורינג ואופן אישורה.	בעניין הפעילות לשיפור ולחיזוק של מנגנוני הבקרה על התקשרויות משהב"ט, כדי לוודא שהיקפן ותנאיהן תואמים את היקף תקציבו, ושיש ביכולת המשרד לבצע את התשלומים בגינן במועדם, קיימות בקרות רבות בתחום ההתקשרות שמטרתן להבטיח ניהול יעיל ומיטבי של תקציב משרד הביטחון. בין את"ק לאכ"ס קיימת עבודה משותפת על תזרים משרד הביטחון וקצב התשלומים. מתקיימים מופעים על בסיס חודשי הכוללים דיונים, הערכות מצב משותפות וסיכום מתודולוגיה אחידה בין האגפים. התזרים מבוקר ומפוקח ע"י בקרות צולבות לזיהוי מגמות בתשלומים ובביצוע התקציב. קיימים מספר מודלי חיזוי שונים, ביניהם סטטיסטיקות לפני ביצועי עבר, חיזוי פרטני לפי פרויקטים, חיזוי קצב פתיחת הזמנות וקצב רישום חשבוניות ועוד. תמונת מצב עיתית מוצגת למנכ"ל משרד הביטחון והחשב הכללי המשקפת את ביצועי משרד הביטחון. החל מתחילת שנת 2022, את"ק ואכ"ס בתהליך משותף להטמעת כלי בקרה וחיזוי נוספים שיאפשרו הרחבה של הבקרה בנושא. העבודה כוללת בניית בקרה ומעקב בתחילת השנה, סיכום כלים ומתודולוגיה לבניית התזרים והמשך עבודה על מנגנון בקרה חודשי משותף.
6	היבטים חשבונאיים בנוגע לפרויקטי פיתוח של התע"א עבור משהב"ט	הרישום החשבונאי של רכוש קבוע ורכוש בלתי מוחשי בדוחות הכספיים של משהב"ט מתבסס על נתונים שמדווחות היחידות השונות, שאין ביניהם אחידות מבחינת עלויות המו"פ הנזקפות לסעיפי רכוש, קרי - הרישום הינו חסר, ואינו שיטתי ואחיד, והוא אינו בהתאם לתקני חשבונאות ממשלתיים. מומלץ כי אכ"ס ישלים את רישום הרכוש הקבוע בדוחות הכספיים של משהב"ט בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים. מומלץ כי אכ"ס יפעל לרישום של העלויות בגין רכש בפרויקטים, לרבות בפרויקטי פיתוח, בספרי משהב"ט ובדוחותיו הכספיים, תוך הפרדה נאותה בין סעיפים	**משרד הביטחון** הרכוש הקבוע של משהב"ט, המקבל ביטוי בביאורים לדוחות הכספיים, מוצג ע"פ מידע המתקבל מגופי המערכת ואינו נגזר מהפעילות החשבונאית השוטפת ומהביצוע התקציבי בספרים. משהב"ט בוחן את הוצאות הפיתוח וההצטיידות לעניין היוונן לנכס בלתי מוחשי בפן התקציבי. עקב היעדר מדידה מהימנה במערכות המידע של משהב"ט, התנאים בתקן החשבונאי להיוון הנכסים לא מתקיימים.

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מאזניים - רכוש קבוע ורכוש בלתי מוחשי, לסעיפים תוצאתיים ; וזאת על בסיס מצטבר, בהתאם לתקופה שבה בוצעה הפעילות ונוצרה המחויבות לתשלום בגינן, בפרט לגבי פרויקטים בהיקף כספי גדול. זאת בהתאם למתחייב מהתקינה החשבונאית הממשלתית, על מנת לספק למשתמשים בדוחות הכספיים מידע אמין, שימושי ובר-השוואה למשרדי הממשלה האחרים, ולצורך אחידות הדיווח בדוחות הכספיים של המדינה. יצוין כי רישום כראוי של הנכסים, המוחשיים והבלתי מוחשיים, יאפשר למשרד גם מעקב מתכלל אחר נכסיו. מומלץ כי הגורמים הנוגעים בדבר, רשות החברות ומשהב"ט, ייקחו בחשבון את ההבדלים במדיניות החשבונאית בבואם להשוות בין החברות בענף ולהסיק מהם מסקנות.	
7	תמחור עלויות בלתי צפויות מראש (בצ"ם) בפרויקטי פיתוח	על אף הסיכונים הגלומים בפרויקטי הפיתוח והשפעת התממשותם על לוחות הזמנים ועל העלויות של הפרויקטים - משהב"ט אינו מאפשר בהתאם להוראותיו לתעשיות הביטחוניות, ובהן התע"א, לכלול מרכיב בצ"מ בהצעות המחיר לביצוע הפרויקטים. מומלץ כי משהב"ט יבצע עבודת מטה, בשים לב לעמדות התעשיות הביטחוניות, לבחינת הדרך המיטבית להכללת מרכיבי עלויות בלתי צפויות מראש בהתקשרויותיו עם התעשיות הביטחוניות לביצוע פרויקטים עבורו, ובייחוד פרויקטי פיתוח בהם גלומים סיכונים ניכרים; ובהתאם לממצאי בחינתו יעדכן את הוראותיו בנושא. זאת כדי לאפשר, בין היתר, התנהלות שקופה בנושא הבצ"ם בינו לבין התעשיות הביטחוניות.	**משרד הביטחון** ראה מענה לליקוי 2.

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	קביעת תעריפים לשעת עבודה	ביצוע ה"Audit" בתע"א וברפאל אינו נעשה בהתאם לקבוע בהמ"ב ובהגדרת התפקיד של ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות, שלפיהן עליו לקבוע תעריפי שעה לתעשיות אחת לשלוש שנים. משנת 2016, עם מינויו של ראש היחידה לתעשיות ביטחוניות הקודם לתפקיד הכלכלן הראשי למעהב"ט, ועד מועד סיום הביקורת (ספטמבר 2021) - משרת ראש היחידה אינה מאוישת. על יחידת הכלכלן הראשי למעהב"ט לבצע את הליכי הבדיקות של ספרי התעשיות הביטחוניות, כבסיס לעדכון תעריפי השעה בהתקשרויות של משהב"ט איתן, מדי שלוש שנים כנקבע בהוראות המשרד, וכן בעקבות שינויים ארגוניים משמעותיים המתבצעים בתעשיות, זאת כדי שתעריפי השעה ישקפו את עלויות הביצוע בפועל. מומלץ כי אגף התכנון יבחן מחדש את ייעוד היחידה לתעשיות ביטחוניות ואת תפקידיה לעומת המבנה הארגוני הקיים; ויפעל לאיושה בהתאם לתוצאות הבחינה שיבצע, תוך עדכון הוראת הארגון ועדכון התקינה בהתאם לכך. מומלץ כי צוות כלכלה ישלים את הדיון בנושא עלויות המו"פ העצמי המוכרות במסגרת תעריף השעה, לרבות לגבי הצורך בקביעת פרמטרים שיבטאו את ההבדלים בין התעשיות ובין סוגי הפעילויות בהן, ויפעל לעדכון ההוראות הנוגעות במשהב"ט, ככל שיידרש.	**משרד הביטחון** אכן, תקן ר' היחידה לתעשיות ביטחוניות אינו מאויש מזה מספר שנים. יחד עם זאת, יחידת הכלכלן הראשי מיישמת, במידת האפשר, במסגרת בעלי התפקידים הקיימים ביחידה את הפונקציות המתבקשות. בימים אלה מתבצעת עמ"ט לבחינת המבנה הארגוני של יחידת הכלכלן הראשי בכלל וייעוד היחידה לתעשיות ביטחוניות בפרט. צפי לסיום- סוף שנת 2022. בעניין השלמת הדיון בנושא עלויות המו"פ העצמי, הנושא נמצא על סדר היום במסגרת צוות כלכלה בראשות הכלכלן הראשי ובהשתתפות ראשי היחידות הכלכליות במשרד. צפי לסיום- סוף שנת 2022.
9	היבטים מכרזיים של התקשרויות מפא"ת עם התע"א ורפאל	מנתוני מפא"ת עולה כי בשנים 2017 - 2020 קרוב ל-100% מההתקשרויות שלה עם התע"א ועם רפאל היו בפטור ממכרז. נוכח העובדה שרוב התקשרויותיו של משהב"ט (כמעט 100%) נעשות בפטור ממכרז בהתאם לעילות הפטור שבתקנות - מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקדם גיבוש של קווים מנחים לאופן הפעלת שיקול הדעת על ידי ועדת המפתחים	**משרד הביטחון** ראה מענה לליקוי 1.

היבטים בקשרי הגומלין בין התעשייה האווירית לישראל בע"מ למשרד הביטחון בדגש על פרויקטי הפיתוח

מספר	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בבחירת מתכונת ההתקשרות - מכרז פומבי, מכרז סגור או פטור ממכרז. מומלץ כי מפא"ת יקים מערכת מידע לניהול ההליכים התחרותיים שהוא מבצע, כדי שיוכל להציג תמונת מצב לגבי כלל ההתקשרויות שהוא מבצע באמצעות מכרזים והליכי תיחור אחרים, הסיבות לנקיטת הליך כזה או אחר, ותוצאותיו.	