משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • אייר תש"פ • מאי 2020

70ב



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

70ב

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

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 מספר 70ב' של מבקר המדינה.

דו"ח 70ב' מכיל פרקים רבים בתחומי העשייה הממשלתית, כגון: יישום החוק למניעת הטרדה מינית, היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים, היבטים ביישום התכנית הלאומית למניעת התאבדויות, רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי, המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים, הליכי המעצר במשטרת ישראל ובבתי המשפט, תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר, ועוד.

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

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

לצערי, העיסוק הממשלתי הנרחב במשבר הקורונה והוצאת כוח האדם במשרדי הממשלה לחופשה חריגה צמצמו באופן ניכר את תגובות המשרדים לקראת פרסום הדו"ח. עם סיום מצב החירום וחזרת העובדים לשגרה יפעל אגף המפקח הכללי להשלים את הדיווח על תיקון הליקויים.

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

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

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

בברכה,

בנימין נתניהו

תוכן העניינים:

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18 9
יישום החוק למניעת הטרדה מינית 29
היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים 41
היבטים ביישום התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות - פעולות משרדי הממשלה 51
ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות -
מיזם ערים חכמות 75

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה 87

נציבות שירות המדינה

הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה 95

משרד האוצר

מאזן המדינה ליום 31.12.18 - השקעות בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי 113
הסדרי הפנסייה במדינה - ביקורת מעקב 131

משרד הבינוי והשיכון

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי 143

משרד הבריאות

היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בבריאות הנפש 151
פעולות משרד הבריאות למניעת פגיעה בבריאות מחשיפה למזהמים ולחומרי הדברה במוצרי מזון ... 173
מעמדו המעורב של משרד הבריאות כמאסדר וכבעלים של בתי חולים ממשלתיים 183

משרד החוץ

מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ 199
כרך שלישי

משרד החינוך

החינוך החרדי והפיקוח עליו 221

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות.....231
יחידת שירות ההדרכה והמקצוע במשרד החקלאות ופיתוח הכפר 251

משרד המשפטים

מאגר המידע של רשם החברות - הפצת המידע ואיכותו 261

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

הטיפול בנוער בסיכון גבוה 283

המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל 297

המשרד לשוויון חברתי

המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית" 309

המשרד לשירותי דת

היבטים בפעילות אגף הזהות היהודית במשרד לשירותי דת 319

משרד התקשורת

עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים 335

תוכן העניינים:

פרק שלישי - גופי האכיפה ומייצגי המדינה בערכאות

המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים 347

מעצרים פליליים בישראל

הליכי המעצר במשטרת ישראל ובבתי המשפט 373

תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר 407

התנהלות מייצגי המדינה בערכאות בתיקי מעצרים 417

פרק רביעי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

החברה הממשלתית לתיירות

יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברה הממשלתית לתיירות והיבטים בהתנהלות החברה 429

לשכת עורכי הדין בישראל

פעילות לשכת עורכי הדין בישראל 433

המוסד לביטוח לאומי

השירות לאזרח בוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי 457

רשות מקרקעי ישראל

עבודות תכנון ברשות מקרקעי ישראל ובמשרד הבינוי והשיכון 463

תאגיד השידור הישראלי

הליכי הגיוס של מועמדים יוצאי רשות השידור לתאגיד השידור הישראלי 475

פרק חמישי - השלטון המקומי

עירייית ביתר עילית

הקצאת מקרקעין לעמותות בביתר עילית 491

עירייית ירושלים

אירועי תרבות למגזר החרדי בחנוכה 2016 בירושלים 507

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מספר הישויות שאינן נכללו בדוחות הכספיים המאוחדים של הממשלה	**ליקוי -** כשליש מהדוחות הכספיים של אותן ישויות עדיין אינם מבוקרים אף שסך נכסיהן הוא כ -74 מיליארד ש"ח וסך התחייבויותיהן הוא כ- 49 מיליארד ש"ח. **המלצה-** על החשבונאי הראשי להמשיך במלאכת איחוד הדוחות של תאגידים אלו כמו גם יתר הישויות הממשלתיות.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** טענת המבקר אינה מדויקת. כמעט כל הישויות המאוחדות בדוחות המדינה מבוקרות על ידי רואי חשבון חיצוניים. נכון למועד עריכת הדוחות המאוחדים כ-67% מהישויות שאוחדו בדוחות הכספיים הגישו דוחות כספיים שכללו חוות דעת חתומה של רואה חשבון מבקר. נכון למועד כתיבת התייחסות זו, כ - 90% מהישויות הפעילות המאוחדות בדוחות של המדינה הגישו דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2018. בנוסף, חטיבת חשבונאות ודיווח בחשכ"ל פועלת באופן שוטף לאיחוד ישויות ממשלתיות נוספות ככל שנדרש.
2	הגופים שמאוחדים בדוחות הכספיים של הממשלה	**ליקוי -** לצורך עריכת הדוחות הכספיים, בכמה מהמקרים נלקחו נתוני הישויות המאוחדות כלשונם מהדוחות הכספיים שלהן ללא התאמות הנדרשות למדיניות החשבונאית של המדינה. שימוש במדיניות חשבונאית שאינה אחידה באיחוד הדוחות הכספיים של הממשלה מקשה על היכולת לנתח דוחות כספיים ולהשוות בין הנתונים המופיעים בהם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** משרדי הממשלה, החברות הממשלתיות (בהתאם להנחיות כפי שהנחתה רשות החברות הממשלתיות), התאגידים הסטטוטוריים המשמעותיים מיישמים את המדיניות החשבונאית המתאימה (תקינה חשבונאית ממשלתית, הנחיות רגולטורים או תקינה בינלאומית רלוונטית). טענת המבקר רלוונטית בעיקר לחלק מהתאגידים הסטטוטוריים אשר השפעת הנתונים הכספיים שלהם על הדוח הכספי המאוחד אינה מהותית. החטיבה לחשבונאות ודיווח פועלת ליישום מדיניות חשבונאית אחידה בדוחות התאגידים. לדוגמה, בשנת 2018 החל, בשיתוף עם משרד החקלאות, הליך של רפורמה חשבונאית בדוחות הכספיים של 11 רשויות ניקוז (הנכללות בקבוצת התאגידים הסטטוטוריים המאוחדים), במסגרתה הרשויות צפויות לאמץ את התקינה החשבונאית הממשלתית.
3	הגופים שאינם מאוחדים בדוחות הכספיים של הממשלה	**ליקוי** - המדינה אינה מציגה דוחות כספיים מאוחדים מלאים, הכוללים איחוד של כל התאגידים הסטטוטוריים הנמצאים בשליטתה. נכון ליום 31.12.18 מאוחדים בדוחות הכספיים נתוניהם של 47 מבין 65 התאגידים הסטטוטוריים.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** נכון ליום 31 בדצמבר 2018 לא אוחדו 10 תאגידים בלבד ולא 18 כפי שציין המבקר. עשרת התאגידים כוללים: 4 שסירבו להתאחד והמידע לגביהם נמסר למשרד מבקר המדינה ו-6 שנמצאים בשלבי בחינה או איחוד (חלקם יאוחדו כבר בדוחות הכספיים לשנת 2019). כפי שנמסר למבקר, שמונת התאגידים הנוספים נמצאים בהליכי פירוק או שאין לממשלה שליטה בהם

		המלצה - משרד מבקר המדינה מציין כי על החשבונאי הראשי לשקף את הדברים בנספחים לדוחות הכספיים, לסיים לבחון את ששת התאגידים לצורך איחוד ולפעול עם החשב הכללי לאחד את דוחותיהם הכספיים של התאגידים הסטטוטוריים המסרבים להתאחד.	ולכן אינם רלוונטיים לצורך איחוד בדוחות הכספיים של הממשלה. החשבונאי הראשי יבחן את דרך ההצגה בנספחים לדוחות הכספיים.
4	הגופים שאינם מאוחדים בדוחות הכספיים של הממשלה	**ליקוי** - בדוחות הכספיים של הממשלה לא נכללות גם הרשויות המקומיות זאת אף שייתכן שמבחני השליטה מתקיימים בנוגע להן.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** לדעת אגף החשב הכללי, על הרשויות המקומיות לעבור לדיווח על בסיס מצטבר ובשאיפה לדיווח לפי התקינה החשבונאית לסקטור הציבורי ללא כל קשר לנושא האיחוד בדוחות המוגשים על ידי החשב הכללי. אגף החשב הכללי פתוח לדיונים וסיוע מול כל גורם אשר יפעל לאימוץ התקינה הבינלאומית לסקטור הציבורי.
5	הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות במדינת ישראל ערוכים על בסיס דיווח מזומן מתואם	**ליקוי** - הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות במדינת ישראל ערוכים על בסיס דיווח מזומן "מתואם". **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן את המעבר של הרשויות המקומיות לדיווח על בסיס תקינה חשבונאית ממשלתית בראייה רב שנתית או לחילופין יבצע בחינה להצגת הנתונים גם על בסיס מצטבר.	**תגובת משרד הפנים:** עמדת משרד הפנים הינה שאין לשנות את שיטת הדיווח הכספי ולעבור לדיווח על בסיס מצטבר וזאת מהנימוקים הבאים: א. משרד הפנים סבור שיש לשמור על עיקרון הוודאות, כפי שבא לידי ביטוי בשיטה הקיימת ובכך להבטיח קבלת החלטות ע"י קוראי הדוחות במונחים ריאליים בהתאם למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות. ב. יחד עם זאת, בשל חשיבות הצגת הנתונים מבחינת שיקוף המציאות ישנו מקום להצגת מידע כערכי עזר במסגרת הביאורים בעניין נתונים שיש בהם כדי לסייע בבקרה התקציבית (כגון: תזרים מזומנים, ביטוח, ניהול חייבים (ארנונה אגרות והיטלים), ניהול חובות, תביעות משפטיות, תביעות תלויות וכדי). כמו-כן, ישנה חיוניות במידע לגבי נכסי הרשות והחברות האקטוארית במסגרת הביאורים לאור השלכתם על מצבה הכספי הריאלי של הרשות וחשיבותם לצורך בחינת מצבה הכלכלי של רשות בקשיים כספיים. היבטים אלו חיוניים לצורך הדוחות הכספיים ע"י קוראי הדוחות הפוטנציאליים ומסייעים בשיקוף נאות והבהרת התנהלותה הכספית של הרשות המקומית ואת העמידה ביעדי התקציב לצד בסיס הדיווח הקיים ולכן יש להסתפק בביאורים ולא להחיל את שינוי כל השיטה. ג. זאת ועוד. שיטת הדיווח הקיימת (מזומן מתוקן) מהווה בסיס לשמירה בפני פריצה תקציבית וחדלות פירעון.

			ד. שיטת הדיווח הנוהגת כיום מותאמת לרשויות המקומיות וקיבלה חיזוק באמצעות תקן חשבונאות 34 של המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות. כאמור בסעיף 16 בתקן זה, ישות תכין את דוחותיה הכספיים למעט מידע על תזרים המזומנים תוך שימוש בחשבונאות לפי בסיס צבירה. לצד זאת, ישות הפועלת בתחום בו מתאפשר דיווח על בסיס מזומן או מזומן מעורב, רשאית לערוך את דוחותיה הכספיים לפי בסיס זה ובלבד שבדוחותיה הכספיים יובהר בסיס הדיווח שיושם. ה. במכלול השיקולים לעמדה זו, משרד הפנים רואה למגד עיניו את הנזק הבלתי הפיך שעלול להיגרם ליציבות הפיננסית של הרשויות המקומיות כתוצאה משינוי השיטה אשר ישליך באופן ישיר על כלל הציבור בישראל ובפרט על הרשויות המקומיות החלשות בפריפריה הגיאוגרפית-חברתית בישראל.
6	ריבוי המערכות הכספיות המשמשות בסיס לדוחות הכספיים	**ליקוי -** נמצא כי הנתונים המוצגים במערכת מרכב"ה מבוססים, בין היתר, על מערכות עזר כספיות שאינן מבוקרות ואינן מתממשקות למרכב"ה באופן מלא. מאחר שהנתונים חלקיים, אינם שלמים ואינם משקפים את מלוא הנכסים וההתחייבויות של המדינה, אי אפשר לבקר את הדוחות הכספיים של המדינה. **המלצה -** לאור חשיבותן של המערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים, על החשבונאי הראשי לפעול לכך שהן יבוקרו ויתממשקו באופן מלא למערכת המרכב"ה, כדי לאפשר לבקר את נתוני הדוחות הכספיים.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי מציין בדוחות הכספיים המפורסמים על ידו שחלק מהמידע במערכות המידע הייעודיות אינו מבוקר. החשב הכללי רואה חשיבות רבה בניהול תקין ובפיקוח ובקרה על המערכות הכספיות במשרדי הממשלה. לשם כך החשב הכללי פועל להעלאת המודעות במשרדי הממשלה לבחינת המערכות הכספיות. משרדי הממשלה, ורק הם, אמונים על איכות ושלמות המערכות הייעודיות והכספיות המפותחות והמנוהלות על ידם, כך שיעמדו בסטנדרטים גבוהים כנדרש ממערכות מידע ובפרט ממערכות כספיות. לכל משרד ממשלתי מונה רואה חשבון מבקר הקובע, בהתאם לסטנדרט המקצועי שלו, את היקף הביקורת על מערכות אלו. אגף חשכ"ל מציין כי התממשקות למרכב"ה לא בהכרח תסייע לביקורת הנתונים היות ותהליך העבודה הרלבנטי למידע אותו יש לבקר הינו בעיקרו במערכת הייעודית.
7	הנתונים העיקריים החסרים בדוחות הכספיים ליום 31.12.2018- רכוש קבוע	**ליקוי -** נתוני הרכוש הקבוע המוצגים אינם כוללים נכסי מדינה מהותיים, בעיקר את הקרקעות שבידי מדינת ישראל המנוהלות על ידי רשות מקרקעי ישראל. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לחשב הכללי כי לאור שוויין המהותי של הקרקעות בדוחות הכספיים יש לשקול להציג את הקרקעות בדוחות הכספיים.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשכ"ל מציין בדוחות הכספיים המפורסמים על ידו שנתוני הרכוש הקבוע אינם שלמים. כידוע, בהתאם לתקינה החשבונאית, בעת המעבר מבסיס מזומן לבסיס מצטבר ואיתור הנכסים (שנבנו ונרכשו במשך עשרות שנים) משתמשים מטבע הדברים באומדנים. בהתאם נרשמות בדוחות הבהרות לצורך מתן שקיפות בדוח הכספי. אומדן שווי קרקעות המדינה מוצג כ"נכס תלוי" בביאורים לדוחות הכספיים וייכלל במסגרת הדוח על המצב הכספי לאחר השלמת טיוב הנתונים. חשוב לאגף החשכ"ל לציין, שפער משמעותי נובע מהנכסים אשר מנוהלים על ידי צה"ל. האחריות על טיוב המידע הינה

			של הנהלות המשרדים השונים. יחד עם זאת, כמו במרבית המדינות, מלאכת איתור הנכסים במעבר מבסיס מזומן לבסיס מצטבר הינה ארוכת טווח.
8	נתונים עיקריים חסרים בדוחות הכספיים - סעיפי רכוש קבוע אחרים	**ליקוי -** פירוט על הנתונים החסרים בסעיפים שונים שעניינם רכוש קבוע: (א) אומדן שווי הכבישים המופיע בסעיף נכסי תשתית אזרחיים הוא נתון מקורב, והוא נועד אך ורק לרישום בדוחות , הכספיים ; (ב) מיפוי הנכסים במערכת הביטחון, מיפוי המופיע בסעיף נכסי צבא וציוד בטחוני חלקי בלבד, ובמקרים רבים מבוסס על הערכות ואומדנים שונים. כמו כן, אי אפשר לקבוע מה רמת המהימנות של הנתונים ואם הם מתאימים למדיניות החשבונאית של ממשלת ישראל ; (ג) מודל שווי הוגן להערכת שווי הנכסים המופיעים בסעיף מבנים ונכסים בהקמה ושאין בנוגע להם נתונים על עלות היסטורית, כולל את נכסי הדיור הממשלתי אך אינו כולל את הנכסים האלה: מגוון נכסי נדל"ן ייעודיים שמגוון משרדי ממשלה מנהלים, בהם כמה מבתי הסוהר, תחנות לניטור זיהום אוויר, נכסים שמשרד הביטחון מנהל ונכסים הנמצאים בחוץ-לארץ (ד) בסעיף כלי רכב אין מידע חשבונאי על חלק מרכבי מערכות הביטחון ומרכבי משרד החוץ בחוץ-לארץ. **המלצה -** על החשב הכללי להשלים את מיפוי ותיקוף המודלים והאומדנים של כל הרכוש הקבוע והנכסים שבידי המדינה לצורך רישומם החשבונאי והצגתם באופן נאות בדוחות הכספיים של הממשלה. בפרט, עליו לבסס ולתקף את המתודולוגיה לרישום אומדן שווי הקרקעות שבידי המדינה, קרקעות ששווין מאות מיליארד ש"ח, כדי לאפשר לבחון אותם כחלק ממצבת הנכסים של המדינה, וכך להגביר את איכותם של הדוחות הכספיים ואת אמינותם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הנתונים החסרים וההבהרות אותם מציין המבקר בנוגע לאופן ההצגה רשומים בדוחות הכספיים המפורסמים על ידי החשב הכללי. בהתאם לתקינה החשבונאית, בעת המעבר מבסיס מזומן לבסיס מצטבר ואיתור הנכסים (שנבנו ונרכשו במשך עשרות שנים) משתמשים מטבע הדברים באומדנים. בהתאם נרשמות בדוחות הבהרות לצורך מתן שקיפות בדוח הכספי. חשוב לציין שפער משמעותי נובע מהנכסים אשר מנוהלים על ידי צה"ל. האחריות על טיוב המידע הינה של הנהלות המשרדים השונים. יחד עם זאת, כמו במרבית המדינות, מלאכת איתור הנכסים במעבר מבסיס מזומן לבסיס מצטבר הינה ארוכת טווח. נושא אומדן שווי הקרקעות נמצא בבחינה מתמדת.

9	נתונים עיקריים חסרים בדוחות הכספיים - חייבים ויתרות חובה	**ליקוי** - יתרת סעיף "חייבים ויתרות חובה", בניכוי הפרשה לחובות מסופקים, היא כ- 61.3 מיליארד ש"ח. לממשלה יש חובות נוספים, בעיקר ברשות המיסים לישראל, שאינם באים לידי ביטוי בדוחות הכספיים. אותם חובות אינם עומדים בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים מאחר שכרגע אי אפשר לאמת אותם או מפני שהם מתייחסים לחובות בתיקים שאינם פעילים. כמו כן, הדוחות הכספיים של הממשלה אינם מספקים מידע על היקף החובות שנמחקו, אף שלמידע זה נודעת חשיבות רבה לציבור. **המלצה** - על החשב הכללי ורשות המיסים לפעול לשיפור מערכות המידע הקשורות לרישום החייבים. והגבייה ברשות המיסים, כפי שצוין כבר בדוח קודם של מבקר המדינה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי מציין בדוחות הכספיים המפורסמים על ידו כי לממשלה יש חובות נוספים, גם ברשות המיסים לישראל, שאינם באים לידי ביטוי בדוחות הכספיים. האחריות על ניהול החייבים הינה של המשרדים השונים, החשב הכללי פועל ומסייע למשרדים בכל הקשור לטיוב המידע בנוגע לחובות. הצגת מידע שאינו שלם עלול לשקף תמונה שגויה לציבור. המידע בנושא מחיקות נאגר ברובו במערכות מידע ייעודיות של המשרדים ובאחריותם. בימים אלה החלה הטמעת מערכת רוחבית במרכב"ה שתסייע למשרדים להציג מידע נוסף בנוגע לחובות.
10	נתונים עיקריים חסרים בדוחות הכספיים- חייבים בגין תמלוגים	**ליקוי** - יתרת הסעיף "חייבים בגין תמלוגים" היא כ- 10.2 מיליארד ש"ח. כמו כן, בביאור 9(א) לדוחות כספיים צוין כי טרם נבחנו כל נכסי התמלוגים העשויים לקבל ביטוי בדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, וייתכן שיש נכסים נוספים שיש להציגם בדוחות הכספיים בהתאם לתקינה הממשלתית.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** ההסתייגות החשב הכללי בדוח הכספי בנוגע ליתרת החייבים בגין התמלוגים הינה מתוך שמרנות ולשם הזהירות.
11	נתונים עיקריים חסרים בדוחות הכספיים- נכסים בלתי מוחשיים	**ליקוי** - יתרת הסעיף "נכסים בלתי מוחשיים" היא כ- 5.3 מיליארדי ש"ח. בביאור 13 לדוחות הכספיים צוין כי לא כל הנכסים הבלתי מוחשיים ממופים. במיפוי לא נכללים נכסים ששווים עשוי להיות מהותי, ובכמה ממשרדי הממשלה יש מידע חלקי בלבד על נכסים אלה. המלצה - על החשב הכללי להסדיר את המיפוי של נכסים בלתי מוחשיים ואת הרישום שלהם בספרי הממשלה כדי להציגם במלואם בדוחות הכספיים של הממשלה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הסתייגות החשב הכללי בדוחות הכספיים בנוגע לסוגיית המיפוי והרישום הנאות של נכסים בלתי מוחשיים בספרי הממשלה חשובה ומשמעותית. המיפוי והרישום המלא של הנכסים הבלתי מוחשיים בדוחות הכספיים של המשרדים, הינם באחריות משרדי הממשלה ואמורה להתבסס בעיקרה, על המידע שמנהל מערכות המידע של המשרד (מנמ"ר) נדרש לדווח לחשב המשרד אודות היקף ההשקעה בנכסים הבלתי מוחשיים. בעקבות פניה של אגף החשב הכללי, גובשה הנחית ראש רשות התקשוב (בהתייעצות עם החשבונאי הראשי בחשב הכללי), לפיה, מנמ"ר משרד ממשלתי נדרש להעביר לחשב המשרד דיווח בנושא, פעמיים בשנה. ההנחיה

			פורסמה ב 26 בנובמבר 2017. למותר לציין שהעברת המידע על ידי המנמ"ר היא הכרחית לצורך ביצוע רישום נאות בספרים בנושא. בתחילת שנת 2019, לאחר בחינת קבלת הדיווחים נמצא שרק מנמ"רים בודדים דיווחו כנדרש אודות פעילות התקשוב שתחת ניהולם. בעקבות זאת הוציא החשבונאי הראשי הנחיית ביצוע שבעקבותיה גם יצאה הנחייה נוספת של רשות התקשוב למנמ"רים. דיווח תקין בדוחות הכספיים יתאפשר רק עם קבלת מידע ודיווחים כפי שתואר לעיל. יודגש שהאחריות להמצאת הנתונים אודות פעילויות התקשוב מוטלת על הגורם המקצועי במשרד הממשלתי – מנמ"ר המשרד.
12	נתונים עיקריים חסרים בדוחות הכספיים- התחייבויות בגין זכויות עובדים	**ליקוי** - מרבית החבות האמורה – כ- 649.4 מיליארד ש"ח, נובעת מהתחייבות בגין פנסיה תקציבית. בביאור הדגיש החשב הכללי כי החבות האמורה חלקית, ואינה כוללת את החבויות בגין פנסיית גישור בצה"ל, פנסיית גישור לעובדיהם של גופי ביטחון אחרים, תוספת בגין היעדר ביטחון, תעסוקתי לשוטרים, סוהרים וגמלאי שירותי הביטחון, והיוון העלול להתרחש בעתיד. אין מערך מידע אמין לניהול נתוני הטבות אחרות לזמן ארוך, ובכלל זה ימי חופשה ומחלה. עוד ציין החשב הכללי כי בכמה ממשרדי הממשלה אין נתונים זמינים, כנדרש על פי כללי חשבונאות מקובלים. לפיכך, המידע בנוגע לחבות של המדינה לעניין הטבות אחרות לזמן ארוך חלקי.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כפי שציין החשב הכללי בביאור 18 לדוחות הכספיים, החבות בגין זכויות עובדים הינה חלקית, ואינה כוללת את החבויות בגין פנסיית גישור בצה"ל, פנסיית גישור לעובדיהם של גופי ביטחון אחרים, תוספת בגין היעדר ביטחון, תעסוקתי לשוטרים, סוהרים וגמלאי שירותי הביטחון. אנו סבורים כי הביאור משקף באופן מלא ונאות ובהתאם לכללי החשבונות הממשלתית את התחייבויות הממשלה לפנסיה התקציבית. במקרים בהם לא ניתן לאמוד את סכום ההתחייבות ו/או טרם התהוותה התחייבות ליום המאזן, ניתן ביאור מילולי מתאים. בנוסף, מוצג בפרק נפרד בדוח, מידע נלווה מפורט אף מעבר לנדרש בתקינה החשבונאית הממשלתית.
13	נתונים עיקריים - הפרשה לתביעות משפטיות	**ליקוי** - יתרת הסעיף "הפרשה לתביעות משפטיות" היא כ- 8.2 מיליארד ש"ח. הנתונים והאומדנים התבססו, בין היתר, על מקורות מידע חסרים. **המלצה** - על החשב הכללי להשלים את הבנייה של תשתית נאותה בישויות הממשלתיות לצורך ניהול של התביעות המשפטיות שהממשלה חשופה להן ומעקב אחריהן וכדי לשקף בדוחות הכספיים של הממשלה את	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי מציין בדוחות הכספיים המפורסמים על ידו כי חלק מהמידע בנוגע לתביעות משפטיות אינו מתועד במשרדים הממשלתיים. כידוע, כמו בכל פירמה, האורגן האחראי על המעקב אחר תביעות משפטיות הינו הייעוץ המשפטי אשר מעביר את חוות דעתו להנהלת הפירמה לצרכי רישום בדוחות הכספיים. לטעמנו, הערת המבקר צריכה להיות מופנית לאותם גורמים שהמידע אינו מסופק על ידם.

		ההפרשה לתביעות משפטיות בכלל, ואת זו של התביעות המהותיות בפרט, שיקוף מלא ונאות. משרד מבקר המדינה ממליץ לחשב הכללי לחדד מול כל הגופים הממשלתיים והחשבונאיים הראשיים במשרדי הממשלה את החשיבות שבהכללת מידע בדבר תביעות משפטיות בדוחות הכספיים כדי שרואי החשבון המבקרים לא יסתייגו בחוות דעתם בשל הצגה חלקית של ההפרשה.	
14	נתונים עיקריים חסרים בדוחות הכספיים - התחייבויות תלויות בגין כתב שיפוי	**ליקוי** - בידי משרדי הממשלה יש בסיס חלקי בלבד של נתונים ותשתית לניהול כתבי שיפוי. אם כן, בידי הממשלה אין מידע מלא על היקף החשיפה ועל הסבירות שההתחייבויות שהעניקה בכתבי שיפוי יתממשו, ואין באפשרותה להעריכן באופן סביר. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי על החשבונאי הראשי לפעול עם המשרדים לתיקון הליקויים שהועלו כדי שהדיווח הכספי הממשלתי יהיה שלם ויהפוך לכלי ניהול יעיל.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כפי שמציין החשב הכללי בדוחות הכספיים המפורסמים על ידו, קיים מידע חלקי של נתונים ותשתית לניהול כתבי שיפוי שניתנו על ידי משרדי הממשלה. הסתייגות החשב הכללי בדוח הכספי בנוגע לכתבי השיפוי הינה מתוך שמרנות ולשם הזהירות.
15	הגירעון החשבונאי הממשלתי	**ליקוי** - הגירעון בהון הינו מספר שיורי שאינו מייצג את הגירעון הממשלתי המצטבר, מאחר ומצבת הנכסים כפי שמוצגת בדוחות הכספיים המאוחדים איננה שלמה. **המלצה**- יישום מלא של התקנים החשבונאיים הממשלתיים בדוחות הכספיים, בד בבד עם פעולה מערכתית מקיפה ויסודית לטיוב כלל הנתונים החסרים בדוחות ולהשלמתם, ובייחוד להשלמת מצבת הנכסים, כפי שמצוין גם בפרקים אחרים של דוח ביקורת זה, יגדילו את מהימנות החישוב של הגירעון החשבונאי השנתי ושל הגירעון החשבונאי המצטבר.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הפער בנתון הגירעון אינו נובע בהכרח מאי יישום תקינה, ראה תגובתנו בסעיפים השונים בין השאר לעניין הנכסים וההתחייבויות. יישום התקנים במשרדים מבוצע למרות שטרם אושרו כל התקנים על ידי הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית. במידה וקיים פער במשרד זה או אחר עליו לפנות לחשבונאי הראשי לקבלת הנחיות.

16	תהליך יישום הרפורמה בחשבונאות הממשלתית	**ליקוי** - תהליך יישום הרפורמה בחשבונאות הממשלתית שאגף החשב הכללי מוביל עשה כברת דרך מאז החל, בראשית שנות האלפיים, אך בשנים האחרונות לא חלה התקדמות ניכרת בתחום זה. הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה עדיין אינם מבוקרים הגם ש-65 מבין 81 דוחות של משרדי הממשלה ויחידות הסמך כבר מבוססים על דוחות מבוקרים לשנת 2018, מצבת הנכסים וההתחייבויות המוצגת בהם אינה שלמה, ויש בדוחות הסתייגויות רבות ומשמעותיות בדבר המידע המוצג בהם. **המלצה** - על החשב הכללי להכין תכנית עבודה רב שנתית לביקורת הדוחות הכספיים של המדינה המבוססת, בין היתר, על ההשלמות הנדרשות בסעיפי הנכסים וההתחייבויות השונים, שבעקבות יישומה ניתן יהיה לבקר את הדוחות הכספיים של המדינה. דוחות מבוקרים אלו שיכללו מידע שלם ואמין על מצבה הכספי של המדינה יספקו את המידע השימושי הנדרש לקבלת החלטות בנוגע להקצאת המשאבים, ויראו כיצד נושאת הממשלה במחויבות הציבורית (Accountability) בנוגע למשאבים שהופקדו בידיה. לצורך כך מוצע כי החשב הכללי יבחן הסדרת קיומם של כלים מתאימים בידי החשבונאים הראשיים בכל משרד ממשלתי או יחידת סמך, ובכלל זה קיומה של תקינה חשבונאית ממשלתית איכותית והוראות תכ"ם מפורטות ליישומה, זאת לצד מתן מענה מקצועי ומהיר לנציגיו בכל משרדי הממשלה וניתוח פערים נוספים ככל שקיימים לצורך קידום ביקורת הדוחות הכספיים של המדינה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הדוחות הכספיים סולו של הממשלה הינם איחוד של דוחות משרדי הממשלה השונים ויחידות הסמך. החשב הכללי פועל אל מול משרדי הממשלה לצורך הגשת דוחות מבוקרים תוך טיוב הנתונים וטיפול בסוגיות שונות. החשב הכללי מציין את הפערים הקיימים בדוח לאורכו ולרוחבו וזאת כפי שמבקר המדינה חזר עליהם בדוח זה. הדוחות הכספיים של מדינת ישראל מבוקרים כבר היום על ידי מבקר המדינה אשר בוחר בכל שנה תחום מסוים לביקורת וזאת בהתאם לחוק מבקר המדינה. מבחינת דרכי הבקרה על דוחות המדינות החברות בארגון ה-OECD עולה כי הדוחות הכספיים/המידע הכספי מבוקר/נסקר על ידי אורגן של המדינה ברוב המוחלט של המדינות. לאור הערת המבקר לגבי הביקורת על הדוחות הכספיים הכללים, החשב הכללי, יבחן בשנים הקרובות את אופן עריכת הביקורת על הדוחות הכספיים למשל, באמצעות יחידת הביקורת שלו, תוך הקמת אורגן כזה אשר יהיה אחראי על ביקורת הדוחות הכספיים. כידוע, הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה מבוקרים כיום על ידי רו"ח חיצונים וזאת על אף שאין חובה מצד גורם כלשהו, למעט הנחיות החשב הכללי, לבקרם. משרדי הממשלה מאמצים את תקני החשבונאות הממשלתיים. אי פרסום תקנים בינלאומיים ע"י המוסד לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל, אינו מצביע על אי אימוץ התקנים הבינלאומיים בפועל על ידי משרדי הממשלה. החשבונאי הראשי מנחה מקצועית באופן שוטף את משרדי הממשלה בנושאי חשבונאות ודיווח כספי בין היתר באמצעות הוראות התכ"ם, השתלמויות מקצועיות, הפצת חוזרים מקצועיים, הנחיות בדוא"ל וניהול קשר ישיר ושוטף עם החשבים והחשבונאים הראשיים במשרדים.
17	קשיים שרואי החשבון	**ליקוי** - בפגישות בין צוות הביקורת למשרדי רואי חשבון נמצא כי מספר רב של בעלי	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** נושא מכתבי ההתקשרות יבחן יחד עם אופן הביקורת על הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה.

	המבקרים את הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה נתקלים בהם- מכתב התקשרות	תפקידים במשרדי הממשלה מסרבים לחתום על מכתב התקשרות לצורך עריכת ביקורת. מהמידע שהתקבל מהחשבונאים הראשיים בתשובה לשאלון עולה כי כ-25% מהישויות הממשלתיות לא חתמו על מכתב התקשרות. כאמור, רואה החשבון המבקר אינו רשאי להתחיל את הליך הביקורת עד החתימה.	
18	קשיים שרואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה נתקלים בהם- הגבלת גישה למערכות מחשוב	**ליקוי** - הגבלת גישה למערכות מחשוב- בפגישות שערך משרד מבקר המדינה עם רואי החשבון המבקרים הם טענו כי לעיתים משרדי הממשלה מאפשרים לרואי החשבון גישה רק למערכת ה"מודול הפיננסי" במערכת מרכב"ה, ולא למערכות אחרות הנדרשות לצורך עריכת הביקורת על הדוחות הכספיים. מהמידע שהתקבל מהחשבונאים הראשיים בתשובה לשאלון עולה כי כ-19% מהישויות הממשלתיות הטילו על רואי החשבון מגבלת גישה למערכות המחשוב. **המלצה** - החשבונאי הראשי יבדוק שוב אם בעת עריכת הביקורת הוטלו על רואי החשבון המבקרים מגבלות בעת עריכת הביקורת.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** אגף החשב הכללי לא קיבל תלונות לגבי מגבלות גישה לנתונים או מודולים במערכת מרכב"ה, מצד רואי החשבון המבקרים. במידה ולרואה חשבון מבקר היו מגבלות ביקורת הוא יכול היה לפנות לחשבונאי הראשי וכן ולהוסיף הסתייגות/הימנעות בחוות דעתו על הדוחות הכספיים. לא זיהינו הסתייגויות בדוחות המשרדים (למעט במקום אחד בו הייתה מגבלה ביטחונית) בשל הגבלה כפי שתוארה ע"י מבקר המדינה בדו"ח זה. החשבונאי הראשי מקיים דיאלוג שוטף, עם החשבים והחשבונאיים במשרדים אשר פונים אליו בסוגיות שונות.
19	האחדת הדוחות הכספיים - שימוש בנתונים מדוחות כספיים משנים קודמות	**ליקוי -** נמצא כי כשאוחדו הדוחות הכספיים לשנת 2018, אוחדו דוחות כספיים של תאגידים סטטוטוריים ושל חברות ממשלתיות שביקרו רואי חשבון לשנים 2018 - 2015, וטיוטות של דוחות כספיים.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** במקרים בהם קיים קושי לקבל, במועד עריכת הדוחות המאוחדים, דוחות כספיים מבוקרים לשנת הדוח המאוחד של תאגידים סטטוטוריים או חברות ממשלתיות, בוחרים בחלופה של שימוש, לצורך איחוד הדוחות, בנתונים הקיימים הרלוונטיים ביותר, כלומר דוחות כספיים שטרם נחתמו/בוקרו או דוחות כספיים משנים קודמות. בחשכ"ל מקפידים לקבל את הדוחות המבוקרים של אותם גופים לשנת הדוח גם לאחר עריכת ופרסום הדוחות המאוחדים. נכון למועד כתיבת תגובה זו כ-90% מהישויות הפעילות המאוחדות בדוחות הכספיים לשנת 2018 הגישו דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2018.

20	האחדת הדוחות הכספיים - שימוש בנתוני דוחות כספיים שחוות הדעת עליהם מסויגת	**ליקוי -** נמצא כי כשאוחדו הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2018, אוחדו דוחות כספיים של ישויות שחוות הדעת בנוגע להם הייתה מסויגת. החשבונאי הראשי מאחד בדוח הכספי המאוחד ישויות שבדוחות הכספיים שלהן מופיעה הסתייגות, ישויות שיש להן דוחות כספיים מבוקרים משנים קודמות ואף כאלו שהגישו טיוטות בלבד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לחשבונאי הראשי לבצע סקר מקיף אצל רואי החשבון המבקרים בנושא הקשיים והחסמים העומדים לפניהם בעת עריכת הביקורת - אלו המונעים מהם להכין ולהציג דוחות מבוקרים עדכניים, שאין עליהם הסתייגויות, למועד האיחוד הכספי.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הסתייגות בדוח כספי אינה אירוע חריג. הסתייגויות מהותיות מקבלות ביטוי במסגרת הערות החשב הכללי בדוחות הכספיים המאוחדים המפורסמים על ידו. החשבונאי הראשי מצפה מרואה חשבון מבקר שיסתייג בדוחות בהתאם לעקרונות הביקורת. רואי החשבון יכולים לפנות לחשבונאי הראשי בכל עת. ההסתייגויות דורשות טיפול של הישויות המבוקרות.
21	הסיכונים הבולטים העולים מהדוחות הכספיים ל-31.12.2018- החוב הממשלתי- יחס החוב לתוצר	**ליקוי -** בעשור האחרון הולך ופוחת שיעור החוב מהתוצר. כאמור, בשנת 2018 חל שינוי במגמת הירידה. לנוכח התחזיות בדבר היקפו של הגירעון התקציבי של הממשלה בשנים הבאות, קיים חשש כי יימשך שינוי המגמה בהפחתת יחס החוב לתוצר, וכי הדבר ישפיע באופן שלילי על דירוג האשראי של המדינה ועל חוסנו הפיננסי של המשק.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** יחס חוב תוצר העומד על כ 60% הינו הישג משמעותי למשק הישראלי. בשנת 2019 אף ירד היחס לרמה של 60.0% מהתוצר הציבורי ו-58.5% מהתוצר הממשלתי. יחס חוב תוצר מושפע גם מגורמים חיצוניים.
22	הסיכונים הבולטים העולים מהדוחות הכספיים ל-31.12.2018- ירידה בהכנסות המדינה ממיסים	**ליקוי** - על פי נתוני הדוחות הכספיים, היקף ההכנסות ממיסים ומאגרות ירד בשנת 2018 מסכום של 8.383 מיליארד ש״ח לסכום של 3.379 מיליארד ש״ח - קיטון של 2.1%. **המלצה** - המשך מגמת הירידה בגביית המיסים הישירים, ובייחוד התחזיות הכלכליות לירידה עתידית בקצב הצמיחה של המשק, מחייבים שמקבלי ההחלטות יפנו לכך את תשומת לבם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** נתוני גביית המס נדונים בממשלה ובהנהלת האוצר אחת לתקופה ומוצגים למקבלי ההחלטות המקבלים דיווחים רבים בנושא המס על ידי הגורמים המוסמכים.

23	הסיכונים הבולטים העולים מהדוחות הכספיים ל-31.12.2018 - התחייבויות המוסד לביטוח לאומי	**ליקוי** - מהתרשים עולה כי בשנת 2045 צפויה הקרן של המוסד לביטוח לאומי להתרוקן. **המלצה** - לנתונים הכספיים, כפי שפורסמו על ידי המוסד לביטוח לאומי וכפי שהם מופיעים בדוחות הכספיים, השלכה שלילית ניכרת, ומהווים סיכון ליכולתה של המדינה לספק ביטחון סוציאלי לאוכלוסיית הקשישים והנזקקים במדינה בעתיד. לנוכח חשיבותו הרבה של קיום ביטחון סוציאלי בסיסי לתושבי המדינה ולנוכח הנתונים בדבר הרעת מצבו הפיננסי של המוסד לביטוח לאומי בטווח הארוך, על הממשלה לבחון כבר היום דרכים מושכלות אפשריות להתמודד עם מצב זה. הדבר מקבל משנה תוקף מכך שהניזוקים הפוטנציאליים העיקריים ממצב זה משתייכים לאוכלוסיות החלשות ביותר בחברה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בישיבת ממשלה שהתקיימה ברבעון השלישי של שנת 2019 הועלה נושא האיתנות הפיננסית של המוסד לביטוח לאומי. בישיבה זו הורה רוה"מ לבחון את הנושא.
24	הסיכונים הבולטים העולים מהדוחות הכספיים ל-31.12.2018 - חבות הפנסיה התקציבית	**ליקוי -** אף שהחבות האקטוארית בגין הפנסיה התקציבית מוצגת בדוחות הכספיים בהתאם לתקני החשבונאות, הרי שבפועל היא מוטה כלפי מטה בהיקפים גדולים מאוד, ואיננה כוללת סכומים משמעותיים ומהותיים ביותר הנאמדים בעשרות מיליארד ש"ח. עולה אפוא כי היקף ההתחייבות של הממשלה בגין תשלומי הפנסיה התקציבית המוצג בדוחות הכספיים הוא חלקי, ואינו משקף באופן מלא את היקף החבות האמיתית של הממשלה בגין הפנסיה התקציבית. **המלצה -** מן הראוי כי הממשלה, באמצעות משרד האוצר, תדון באופן עיתי בסיכונים הנובעים מההתחייבויות לזמן ארוך העולים מהדוחות הכספיים מדי שנה ותבחן מבעוד מועד דרכים להתמודד עימם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בחשכ"ל סבורים כי הביאור משקף באופן מלא ונאות ובהתאם לכללי החשבונות הממשלתית את כלל התחייבויות הממשלה לפנסיה. במקרים בהם לא ניתן לאמוד את סכום ההתחייבות ו/או טרם התהוותה התחייבות ליום המאזן, ניתן ביאור מילולי מתאים. בנוסף, מוצג בפרק נפרד בדוח, מידע נלווה מפורט, אף מעבר לנדרש בתקינה החשבונאית הממשלתית. אגף החשב הכללי אינו מכיר את הנתונים עליהם מבסס מבקר המדינה את טענתו כי החבות איננה כוללת סכומים משמעותיים ומהותיים ביותר הנאמדים בעשרות מיליארדי ₪. אגף החשב הכללי נוהג להציג בדוחות הכספיים נתונים מחושבים, אמינים ומבוססים, ככל הניתן, ולא הערכות ואומדנים כלליים.

25	אופן תפקוד הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית	**ליקוי -** נכון למועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019 נמצא כי הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית לא התכנסה זה כארבע שנים. לפיכך, היא לא בחנה תקני חשבונאות בינלאומיים שנכנסו לתוקף בעולם ולא אימצה אותם, ותקני חשבונאות בינלאומיים שבוטלו בעולם (ובמקומם הותקנו תקני חשבונאות בינלאומיים חדשים) טרם בוטלו בישראל. כמו כן, הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית התעכבה רבות באימוץ כמה מתקני החשבונאות הבינלאומיים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין כי על החשבונאי הראשי לפעול לכינוס הוועדה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בעיקר בשל נסיבות אישיות, לא כונסה הוועדה בשנים האחרונות, אין בעובדה זו כדי לפגוע באימוץ התקינה ועבודה לפי הכללים הנדרשים. קיימת הירכיה לפיה ניתן לפעול במידה ועולה סוגיה מסוימת, כך שלא נוצר פער חשבונאי. בכל שאלה מקצועית שעולה פונים משרדי הממשלה לחשבונאי הראשי. הועדה צפויה לחזור לפעילות בשבועות הקרובים ונקבע מועד להתכנסותה בחודש אפריל 2020.
26	תקני חשבונאות ממשלתיים בינלאומיים אשר בוטלו בתקינה הבין-לאומית הממשלתית והוחלפו בתקנים חדשים ממשיכים לחול בתקינה החשבונאית הממשלתית בישראל	**ליקוי** - הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל נערכים על בסיס הליך יישום מבחני השליטה על ישויות נשלטות בהתאם לתקן חשבונאות בינלאומי מס' 6 (שכאמור בוטל בתקינה הבינלאומית הממשלתית), ולא בהתאם לתקן חשבונאות בינלאומי מס' 35, זה שאומץ לפני כארבע שנים. גם הוראות התכ"ם בנושא עריכת דוחות כספיים מאוחדים מנחות את חשבי המשרדים הממשלתיים לטפל בישויות נשלטות ובדבר עריכת דוחות כספיים מאוחדים בהתאם לתקן מס 6, שכאמור בוטל. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי החשב הכללי והחשבונאי הראשי פירטו בביאור מס' 1 לדוחות הכספיים לשנת 2018 כי השליטה בחברות הממשלתיות נבחנה לאור תקן חשבונאות מס' 6. ככל שהבחינה נעשית על ידי החשבונאי הראשי בהתאם לתקן 35, יש לעדכן את האמור בביאור מס' 1 לדו"חות הכספיים בהתאם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בחינת השליטה מתבצעת ע"י החטיבה לחשבונאות ודיווח באגף החשב הכללי בהתאם לתקן חשבונאות בינלאומי 35 החל ממועד כניסתו לתוקף ואף קודם לכן. עובדה זו תצוין במסגרת הביאורים הרלוונטיים בדו"חות הכספיים לשנת 2019.

<table>
<tr>
<td>27</td>
<td>תקני חשבונאות ממשלתיים בינלאומיים חדשים שהוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית לא פרסמה</td>
<td>ליקוי - 15 תקני חשבונאות ממשלתית בינלאומיים פורסמו ואומצו בעולם, אולם הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל טרם פרסמה אותם מכיוון שהוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית לא אימצה את 15 תקני החשבונאות הממשלתיים הבינלאומיים נוצר מצב שבו עורכי הדוחות הכספיים של הגופים הממשלתיים ומבקריהם נאלצו להפעיל שיקול דעת, במקום להסתמך על תקינה אחידה. הדבר עלול לגרום חוסר אחידות בטיפול החשבונאי בדוחות הכספיים של הגופים הממשלתיים.</td>
<td>תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:

להלן ניתוח נתוני התקינה:
<table><tr><td>סה״כ תקנים שפורסמו</td><td>42</td></tr><tr><td>פורסמו תקנים אחרים המחליפים תקנים ישנים</td><td>2</td></tr><tr><td>תקן שבוטל</td><td>1</td></tr><tr><td>הוחלט לא לאמץ על ידי המוסד לתקינה</td><td>2</td></tr><tr><td>יתרה</td><td>37</td></tr><tr><td>אומצו</td><td>24</td></tr><tr><td>יתרה</td><td>13</td></tr><tr><td>מכשירים פיננסים - למיטב ידיעתנו טרם אומץ באופן מובהק על ידי מדינות בקבוצת הייחוס של ישראל</td><td>3</td></tr><tr><td>יתרה</td><td>10</td></tr><tr><td>תחולה ב-2022</td><td>1</td></tr><tr><td>סה״כ טרם אומצו*</td><td>9</td></tr><tr><td>*מתוך הנ"ל 4 תקנים חדשים המחליפים 3 תקנים בינלאומיים שאושרו בעבר ואומצו בישראל</td><td></td></tr></table>רואי החשבון המבקרים והצוות המקצועי במשרדים יכולים לפנות לחשבונאי הראשי במידה ומתעוררת אצלם סוגיה חשבונאית, שלא קיבלה מענה בתקינה, בהוראות התכ״ם ובהנחיות החשבונאי הראשי. במסגרת הפורומים השוטפים לחשבונאים במשרדי הממשלה, מנחה החשבונאי הראשי את המשרדים כי ניתן לפנות אליו בכל שאלה רלוונטית.</td>
</tr>
<tr>
<td>28</td>
<td>תקני חשבונאות ממשלתיים</td>
<td>ליקוי - במהלך תקופת עבודתה של הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית היא לא אימצה כמה תקנים חשבונאיים מפני שגרסה שהטיפול החשבונאי על פי אותם תקנים צפוי להשתנות</td>
<td>תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:
ראה ניתוח נתוני התקינה בסעיף 26 לעיל.
כאמור, אי אישור תקני חשבונאות ממשלתיים ע״י הועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל אינו מצביע בהכרח על היעדר יישום התקינה.</td>
</tr>
</table>

	בינלאומיים שלא אומצו בישראל ובינתיים הוחלפו בתקנים חדשים, וגם הם טרם אומצו בישראל	ושצפוי להיקבע תקן חדש. בפועל, גם לאחר ששונו תקנים אלו והותקנו תקני חשבונאות בינלאומיים חדשים, והסיבה לאי-האימוץ פגה, התקנים החדשים טרם אומצו בישראל. **המלצה** - התקנים הבינלאומיים שטרם אומצו עלולים לפגוע, בין השאר, ביכולת להשוות בין נתוני הדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לדוחות כספיים של מדינות אחרות בעולם, ובכך לפגוע ביכולת להשוות את הנתונים ולבחון אותם.	הועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל צפויה לחזור לפעילות בשנת 2020. הועדה תדון, תתאים ותפרסם תקני חשבונאות ממשלתיים נוספים.
29	אי-פרסום של המסגרת המושגית לדיווח הכספי למטרות כלליות של ישויות ממשלתיות על ידי הוועדה	**ליקוי** - הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל לא פרסמה את המסגרת האמורה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הוועדה דנה בעבר בחלק הראשון של המסגרת המושגית אך לצערנו התהליך טרם הסתיים.
30	פרסום עמדות מקצועיות והבהרות לתקינה החשבונאית הממשלתית	**ליקוי -** הוועדה לתקינה החשבונאית הממשלתית בישראל לא פרסמה למשרדי הממשלה ניירות עמדה או הנחיות רוחביות כלשהן בדבר יישום תקני חשבונאות. הקווים המנחים האמורים יכולים לאפשר למשתמשי הדוחות לקבל מידע נוסף, מלבד מידע חשבונאי (כמותי ומילולי), כגון - תחשיב על קיימות פיסקאלית ארוכת טווח (מידע המאפשר למקבלי ההחלטות להעריך את היקף הסיכונים הפיננסיים שהמדינה תעמוד לפניהם בעתיד), שיפור השירות לציבור לאורך השנים, עמידה במדדי הביצוע וקביעת דרך פעולתם של הגופים הציבוריים להשגת יעדים, וכיוצא באלו.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** נושא ניירות העמדה יבחן. כפי שהחשב הכללי מפרסם בנוגע לקיימות הפיסקאלית, מקובל כי המידע הכלול בדוחות על "הקיימות הפיסקאלית" נערך ומחושב על ידי גופים העוסקים בתכנון התקציבי.

31	השתלמויות מקצועיות בתחום התקינה החשבונאית הממשלתית	**ליקוי -** נמצא כי בשנים האחרונות ערך החשכ"ל השתלמויות מקצועיות בודדות בלבד וכי מאז שנת 2014 עד היום נערכה לעורכי הדוחות הכספיים בחשבויות של משרדי הממשלה וביחידות הסמך רק השתלמות אחת בתחום התקינה החשבונאית הממשלתית. **המלצה -** כדי להנחיל את כללי החשבונאות הממשלתיים לאלו העוסקים בעריכת הדוחות הכספיים במשרדי הממשלה, מוצע כי החשכ"ל יבצע באופן תדיר הדרכות שעניינן נושאים חשבונאיים ותקני חשבונאות ממשלתיים חדשים. יש להקצות לכך משאבים מתאימים וליצור הכשרות ייעודיות המתאימות לעובדי החשבויות.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** המשרד חולק על קביעת המבקר, החשבונאי הראשי עורך השתלמויות דרך פורום החשבונאיים. במסגרת ההשתלמויות ניתנת סקירה מקיפה על תקנים חדשים. כמו כן קיימות הנחיות מתאימות למרבית הסוגיות החשבונאיות. במידה ולחשבונאי של המשרד מתעוררת סוגיה מקצועית, הוא יכול לפנות לחשבונאי הראשי לקבלת סיוע מקצועי. עובדי החשבויות הרלבנטיים מקבלים הדרכות מתאימות לעיסוקם.
32	ועדה מקצועית לליבון סוגיות חשבונאיות בתקינה החשבונאית הממשלתית	**ליקוי -** נכון למועד סיום הביקורת, מפני שהוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית לא התכנסה זה כמה שנים, לא ניתן מענה לסוגיות בתקינה החשבונאית הממשלתית, וכל משרד ממשלתי או יחידת סמך עלולים לגבש מדיניות חשבונאית בהתאם לחוות דעתם של רואי החשבון המבקרים את דוחותיהם. **המלצה -** ראוי שהחשכ"ל יפעל לכך שהוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית תתכנס באופן תדיר ושוטף ותשמש כתובת מקצועית לעוסקים במלאכת עריכת הדוחות ובביקורת עליהם במשרדי הממשלה. לשם כך, עליה ללמוד את הסוגיה המופנית אליה, לבחון את אופן הפתרון הנדרש ולהמליץ על חלופות ליישומו במשרדי הממשלה הרלוונטיים. הוועדה תוכל לפרסם הנחיות לכלל רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים של משרדי מממשלה ולאלה המעיינים בהם. הדבר נחוץ במקומות שאין מענה בתקינה החשבונאית הממשלתית, ויש צורך במדיניות כוללת כדי להאחיד את הדיווח החשבונאי.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בהתאם לתקינה החשבונאית, קיימת היררכיה לפיה ניתן לפעול במידה ועולה סוגיה מסוימת שאין לה מענה בתקינה הרלוונטית. בכל שאלה מקצועית ניתן לפנות לחשבונאי הראשי. הועדה צפויה לחזור לפעילות ונקבע מועד להתכנסותה בחודש אפריל 2020.

33	ייצוג של מדינת ישראל בפורומים מקצועיים בינלאומיים	קשרי עבודה עם עמיתים ממדינות אחרות כדי להגביר את המקצועיות בתחום ולקדם את התקינה בישראל. **ליקוי**- למדינת ישראל אין נציגות בוועדה הבינלאומית לתקינה חשבונאית למגזר הציבורי כבר זה כמה שנים. נציגות זו יכולה לאפשר קבלת מידע זמין ומהיר בדבר התקינה החשבונאית הממשלתית. כמו כן, היא מזמנת יצירה של קשרי עבודה עם עמיתים ממדינות אחרות כדי להגביר את המקצועיות בתחום ולקדם את התקינה בישראל.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשבונאי הראשי משתתף בפורום של ה OECD בתחום הדיווחים החשבונאים ולו קשרים עם הגורמים הבינלאומיים הרלוונטיים.
34	הכשרה בנושא חשבונאות ממשלתית במסגרת לימודים ראיית חשבון במוסדות להשכלה גבוהה	**ליקוי -** התוכנית ללימודי חשבונאות במוסדות להשכלה גבוהה, כמו גם בחינות הרישוי של מועצת רואי החשבון בחשבונאות פיננסית, אינן מתייחסות לתקינה החשבונאית הממשלתית אלא רק לתקינה הבינלאומית למגזר העסקי. במצב זה, רואי החשבון אינם מקבלים הכשרה מתאימה לבקר דוחות כספיים של משרדי ממשלה ושל תאגידים סטטוטוריים, אלו הערוכים לפי כללי התקינה החשבונאית הממשלתית. **המלצה -** מוצע כי החשבונאי הראשי ישקול לבחון עם המוסדות להשכלה גבוהה ועם מועצת רואי החשבון בצורה מעמיקה אם יש צורך להוסיף את נושא לימוד זה ללימודי התואר בחשבונאות במוסדות שונים כדי להעניק לסטודנטים הכשרה מיטבית למקצוע ראיית חשבון.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשבונאי הראשי יבחן מול הגורמים הרלוונטיים את הוספת תכני הלימוד במוסדות להשכלה גבוהה. הביקורת של משרדי רואי חשבון של דוחות משרדי הממשלה החלה לפני כעשור וחצי ועד היום לא נתקלנו בפניה בנדון מצד הגופיים המקצועיים בתחום ראיית החשבון למוסדות להשכלה גבוהה.
35	היעדר פעילות הוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית	**ליקוי** - מפני שהוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית לא פעלה בשנים האחרונות ומפני שחל פיגור ביישום התקינה החשבונאית הממשלתית בישראל, פעולות שבאחריות החשב הכללי, קשה להפוך את הדיווח הכספי	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי דוחה את קביעת המבקר. התקינה הממשלתית מיושמת בממשלה ללא קשר לעבודת הוועדה שבשל נסיבות אישיות לא פעלה. על מנת שהדוח יהפוך לכלי אפקטיבי על המשרדים להשלים את המידע החסר ולכלול אותו בדוחותיהם. כמו כן, על הגוף האחראי על הגופים הסטטוטוריים

		הממשלתי לכלי ניהולי יעיל, כפי שהוגדר בחזון אגף החשכ"ל. **המלצה** - מומלץ כי החשב הכללי ישלים בהקדם את מלאכת הבחינה והאימוץ של התקינה כדי להקיף את כל התקינה הבינלאומית ולהחילה בישראל, כולל הבהרות והדרכות לכוח האדם האמור להוציאן לפועל. כן מומלץ כי החשב הכללי והחשבונאי הראשי, החותמים על הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה, יפעלו להציג דוחות כספיים מאוחדים של מדינת ישראל, מבוקרים וערוכים על פי תקינה חשבונאית בינלאומית עדכנית. מדובר בצעד לאומי שצריכים להיות שותפים בו כל משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים. אשר על כן, מוצע כי החשב הכללי יבחן כיצד יש לאמץ את התקינה החשבונאית הממשלתית הבין-לאומית ואם יש מקום לאמצה כלשונה (As Is), בדומה לאימוץ תקני IFRS לחברות ציבוריות. עוד מוצע כי הממשלה תשקול כי החלטה בדבר דחיית תקן מסוים, או עיכוב זמן כניסתו לתוקף תתקבל באמצעות המוסד לתקינה בחשבונאות כאשר לוועדה המקצועית יתווסף נציג החשב הכללי.	במדינת ישראל לפעול ליישום תקינה מתאימה בדוחותיהם הכספיים ולפעול שיגישו את הדוחות בזמן. הועדה צפויה לחזור לפעילות בשבועות הקרובים ונקבע מועד להתכנסותה בחודש אפריל 2020. על פי אתר ה-IFAC המעודכן לתאריך 24 בדצמבר 2019, רק 26 מדינות בעולם אימצו את ה-IPSAS באופן ישיר, ברוב המקרים בהם אומץ ה IPSAS באופן מלא מדובר במדינות השונות באופן מהותי ממדינת ישראל ואנו סבורים כי לא ראוי שישמשו כנקודת ייחוס לצרכי ההחלטה לעניין אימוץ ה IPSAS כלשונו. כידוע החלטת הממשלה לעניין אימוץ התקינה קבעה שהאימוץ יבוצע ככל הניתן בהתאם לתקינה הממשלתית הבינלאומית. כפי שניתן לראות בעולם, מרבית המדינות המערביות בחרו שלא לאמץ את התקינה כלשונה. החשב הכללי דוחה את המלצת המבקר בנוגע להסתייעות במוסד לתקינה בחשבונאות, בידי החשב הכללי הידע והיועצים המתאימים לצרכי טיפול בסוגיות חשבונאיות.
36	פרסום דוחות כספיים של משרדי ממשלה	**ליקוי -** נמצא כי משרדי ממשלה רבים אינם מפרסמים את הדוחות הכספיים שלהם לציבור הרחב. **המלצה -** משרד מבקר המדינה כבר המליץ בעבר לחשב הכללי כי לנוכח חשיבות המידע הכלול בדוחות הכספיים הנפרדים של משרדי הממשלה ותרומתו להבנת פעולתם של המשרדים מצד מקבלי ההחלטות ומצד הציבור, הוא יבחן את האפשרות לפרסם אותם לציבור הרחב.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הדוחות הכספיים של משרדי הממשלה הינם באחריות הנהלת המשרדים וההחלטה האם לפרסמם נתונה בידיה.

37	פרסום הדוחות הנלווים לדוחות הכספיים - תחשיב בדבר קיימות פיסקלית לטווח ארוך	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לחשב הכללי לכלול בפרסום נלווה לדוחות הכספיים דיווח בדבר היציבות הפיננסית ארוכת טווח של ממשלת ישראל.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כמו שמצוין בדוחות הכספיים של המדינה ליום 31 בדצמבר 2018 (עמוד 312) וגם בשנים קודמות, "מקובל כי המידע הכלול בדוחות על "הקיימות הפיסקלית" נערך ומחושב על ידי גופים העוסקים בתכנון התקציבי" (הדגשה במקור).
38	פרסום הדוחות הנלווים לדוחות הכספיים - דיווח על עמידה ביעדי השירות	**ליקוי** - במרץ 2015 פרסמה הוועדה לתקני חשבונאות בינלאומיים למגזר הציבורי קו מנחה לפרקטיקה מומלצת מס' 3 בנושא: "דיווח של מידע על ביצועי השירות". פרסום זה מספק הנחיות בנושא דיווח מידע על ביצועי השירות בדיווחים כספיים. מדובר במידע שישות מספקת בנוגע ליעדי הביצועים של השירות שלה ושל המידה שהיא השיגה אותם. מידע על ביצועי השירות מסייע למשתמשים בדיווחים כספיים להעריך את היעילות והאפקטיביות של השירות שהישות הציבורית מעניקה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** קו מנחה לפרקטיקה מומלצת אינו בגדר תקן מחייב אלא בגדר המלצה. החשב הכללי / החשבונאי הראשי יבחן את רלוונטיות הנושא.
39	פרסום הדוחות הנלווים לדוחות הכספיים - ניתוח והדיון במגמות העולות מהדוחות הכספיים	**ליקוי** - קו מנחה לפרקטיקה מומלצת מס' 2 בנושא "ניתוח ודיון בדוחות הכספיים" לא מפורסם בישראל. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי החשבונאי הראשי והוועדה לתקינה חשבונאית ממשלתית יבחנו את האפשרות להכין ולאמץ תקן חשבונאי ממשלתי מחייב ויכללו בו רשימת נושאים שיש לפרט בנוגע להם כדי לספק מידע נוסף לקוראי הדוחות הכספיים ולמשתמשים בהם, מעבר לנתונים המספריים. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לחשבונאי הראשי, בפרט, לבחון את האפשרות להציג בדוחות הכספיים של המדינה תחשיב בדבר	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** קו מנחה לפרקטיקה מומלצת אינו בגדר תקן מחייב אלא בגדר המלצה. החשב הכללי / החשבונאי הראשי יבחן את רלוונטיות הנושא.

		קיימות פיסקאלית לטווח ארוך ומידע על עמידה במדדי שירות.	
40	דיון בדוחות הכספיים של הממשלה ושל משרדי הממשלה	**ליקוי** - זה שנים שהדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל אינם מוצגים ואינם נידונים לפני מקבלי ההחלטות, או הכנסת וועדותיה. זאת בשונה מדוחות כספיים של חברה מסחרית שהדירקטוריון מאשר אותו, והוא מובא לפני האסיפה הכללית של בעלי המניות. כמו כן, אין נוהל או הוראה המחייבים את השרים ואת המנכ"לים של משרדיהם לדון בדוחות הכספיים של משרדיהם. מהמידע שהתקבל מהחשבונאים הראשיים בתשובה לשאלון עולה כי כ- 19% מהישויות אינן עורכות דיון מוסדר בדוחות הכספיים בנוכחות השר, ולעיתים אף לא בנוכחות מנכ"ל המשרד. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי החשכ"ל ושר האוצר ישקלו להציג לממשלה ולכנסת מדי שנה את הדוחות הכספיים של המדינה, עם פרסומם, כדי שהמידע המופיע בהם יובא לפני מקבלי ההחלטות וקובעי המדיניות בצורה מקיפה ומסודרת. מהלך זה עשוי לתרום גם להגברת האחריותיות (Accountability) של הממשלה ולשפר את השימוש שלה במשאבים הציבוריים שהועמדו לרשותה ככלי נוסף לקבלת החלטות. כמו כן, מוצע לשקול לעגן בנוהל או בהחלטה מחייבת אחרת את החובה של השרים ושל המנכ"לים של משרדי הממשלה לדון בדוחות הכספיים של משרדיהם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הדוחות הכספיים מוגשים לשר האוצר וליו"ר הכנסת. אגף החשב הכללי פתוח לכל פניה מצדם בנדון.
41	קידום והשלמה של תהליך הכנת	**ליקוי** - היעדר דוחות כספיים שלמים, מבוקרים וערוכים על פי התקינה החשבונאית הממשלתית העדכנית.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי שם לו למטרה להגיש דוחות כספיים מבוקרים למרות שלמיטב ידיעתנו לא קיימת חובה חוקית להציג דוח מבוקר של הממשלה. כבר כיום

	הדוחות הכספיים המבוקרים של הממשלה	**המלצה** - על החשב הכללי להכין תוכנית רב-שנתית, שבה אבני דרך ברורות, כדי שבסופו של דבר, הדוחות הכספיים של הממשלה יהיו אמינים, שלמים ומבוקרים, וייערכו בהתאם לתקינה החשבונאית הבין-לאומית העדכנית.	מרבית משרדי הממשלה מגישים דוח מבוקר על בסיס התקינה הבינלאומית בין אם אומצה על ידי המוסד לתקינה חשבונאית ממשלתית בישראל ובין אם לאו. במרבית המדינות הדוחות הכספיים אינם שלמים בעיקר מהסיבות הבאות: • קיים חוסר במידע לאור המעבר מהתנהלות על בסיס מזומן למעבר לדיווח כספי על בסיס מצטבר. • קושי ברתימת הגורמים השונים בישויות לפעול ולשנות תהליכי עבודה ורישום לצרכי הצגה נאותה יותר בספרים. • שוני מהותי בין ה-DNA הממשלתי לזה של המגזר העסקי.

יישום החוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	הליכים חלופיים למסלול הפלילי	**ליקוי -** כיום הפרקליטות או בתי המשפט מציעים לצדדים לפנות להליך צדק מאחה רק לעיתים נדירות, ולרוב הדבר נעשה ביוזמת סנגורים או במסגרת תסקיר שירות מבחן. **המלצה -** משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח החסמים שפורטו לעיל, ובשים לב ליתרונות של ההליכים החלופיים האמורים, ראוי שמשרד המשפטים יבחן את הצורך בהטמעת השימוש בהליכים החלופיים כשלב מובנה בהליכים הפליליים הנוגעים לעבירות של הטרדה מינית. בעניין זה ניתן ללמוד מפעולות שנעשו בקשר להליך "מידע, היכרות ותיאום" (מהו"ת) כדי להפחית את העומס המוטל על בתי המשפט האזרחיים ולהגדיל את השימוש בהליך של צדק מאחה לצורך יישוב מחלוקות.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** בהתייחסות המשרד לטיוטת הדו"ח, נערכת בחינה מערכתית רחבה בדבר הטמעת הליכי צדק מאחה בשלבים המתאימים בהליך הפלילי. הבחינה עודנה מתקיימת וקידומה נכלל בתכנית העבודה של המחלקה הפלילית. במסגרת זאת, נבחנת ההתאמה של עבירות שונות להליך של צדק מאחה, ובתוך כך תיבחן גם האפשרות להפנות תיקי הטרדה מינית להליך של צדק מאחה. הכל, בשים לב למשאבים המוקצים לתחום זה ולאפשרות להרחבת היקף הפעילות של הגופים השונים. **תגובת משרד המשפטים - הפרקליטות :** לעניין בחינת הצורך בהטמעת השימוש בהליכי צדק מאחה/הליכים חילופיים כשלב מובנה בהליכים פליליים הנוגעים להטרדה מינית: הפרקליטות לוקחת חלק בתהליכי בחינת הנושא ואפשרויות הטמעת הצדק המאחה בשלבי ההליך השונים ובעבירות המתאימות, המתקיימים במשרד המשפטים. כיום הליכי צדק מאחה מתקיימים בתיקי נוער (כהליך חילופי או כהליך משלים להליך הפלילי), אך במסגרת הליכי קד"מ (קבוצות דיון משפחתיות) הוחרגו עבירות המין מסוג התיקים שיופנו להליכים אלה. בתיקי בגירים מתקיימים הליכי צדק מאחה בעיקר לאחר הרשעה, ואין החרגה של עבירות מין (יודגש כי הנושא טרם הוסדר בחקיקה באופן מקיף). ככל שיוחלט לאחר בחינת הנושא, כאמור, שיש לקדם הליכי צדק מאחה בעבירות של הטרדה מינית, הפרקליטות תוכל לפתח הכשרות והשתלמויות בנושא לפרקליטים, לצורך הטמעה ומתן כלים. דו"ח וועדת ברלינר (הוועדה לבחינת טיפול מערכת המשפט בנפגעי עבירות מין) שפורסם בתחילת השנה המליץ על קידום ופיתוח הליכי צדק מאחה בעבירות מין, במקרים המתאימים. הפרקליטות בוחנת את המלצות הדו"ח ובכלל זה את המלצה זו ואת אפשרויות קידומה.

			תגובה משרד הרווחה: המשרד רואה בחיוב קידום פעולות ממוקדות להסברה, וככל שיעלו יוזמות מצד הרשות לקידום מעמד האישה, נציבת שוויון הזדמנויות בעבודה תשמח לשתף פעולה, ובלבד שבמסגרת שיתוף הפעולה יוגדרו היטב סמכויות כל אחד מהמשרדים, והפעילות תתבצע בהתאם לתקציב ולמשאבים שיוקצו לביצוע הפעולה. כפי שיוסבר בסעיפים הבאים, כיום פועלת הנציבות בהתאם לסמכויותיה הנתונות בחוק ובמסגרת המשאבים הקיימים.
2	הטרדות מיניות במרחב הציבורי	**ליקוי** – הטרדות מיניות במרחב הציבורי הן תופעה חברתית שאין לראות בה התמודדות אישית של אישה זו או אחרת, ולכל אישה הזכות לבחור את המקומות שבהם תשהה ללא חשש מהטרדה מינית. החוק הישראלי מאפשר הגשת תביעה נזיקית לבית המשפט בגין הטרדה מינית במרחב הציבורי, אלא שמעטות הנשים שהשתמשו עד כה בכלי משפטי זה. שלא כמו בהליך הפלילי, להליך האזרחי אין הליכים חלופיים. בשנים האחרונות ניתן לראות פעילות של ארגונים, עמותות ומוסדות בארץ וברחבי העולם שמטרתם להתמודד עם הטרדות במרחב הציבורי ולהגביר את ביטחונן של נשים במרחב זה. **המלצה -** הטיפול בנושא ההטרדות המיניות במרחב הציבורי טעון בחינה יסודית, נוכח מספרן המצומצם של התביעות האזרחיות וקיומן של יוזמות פרטיות העשויות ללמד על היעדר מענה ממשי לתופעה של הטרדות מיניות במרחב הציבורי. מוצע כי משרד המשפטים ייזום איסוף נתונים ויבחן עם הגורמים הרלוונטיים את החסמים להגשת תביעות ויגבש הצעות להעלאת המודעות ולחינוך הציבור בדבר התנהגויות אסורות במרחב הציבורי, כדוגמת המלצת הרשות לקידום מעמד האישה למסע פרסום לשינוי תפיסות חברתיות בנוגע להטרדה מינית.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** משרד המשפטים יבחן האם המתווה המוצע של הגשת תביעה נזיקית לבית המשפט בגין הטרדה מינית במרחב הציבורי, הוא הדרך המתאימה להתמודד ולמגר את תופעת ההטרדות המיניות במרחב הציבורי. ככל שהבדיקה תביא למסקנה כי הדרך הראויה לטיפול בתופעה היא באמצעות עידוד תביעות נזיקיות, יבחן משרד המשפטים מהו המתווה המתאים לצורך איתור החסמים המונעים הגשת תביעות אלו . **תגובה משרד הרווחה:** נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תשמח לשתף פעולה עם יוזמת משרד המשפטים בטיפול בנושא ההטרדות המיניות, ככל שזו תוצג למשרד, ובלבד שבמסגרת שיתוף הפעולה יוגדרו היטב סמכויות כל אחד מהמשרדים, והפעילות תתבצע בהתאם לתקציב ולמשאבים שיוקצו לביצוע הפעולה. כפי שיוסבר בסעיפים הבאים, כיום פועלת הנציבות בהתאם לסמכויותיה הנתונות בחוק ובמסגרת כוח האדם הקיים.
3	בירור תלונות בידי האחראית למניעת הטרדה	**ליקוי -** האחראיות למניעת הטרדה מינית במגזר הפרטי אינן מחויבות לעבור השתלמויות העוסקות במהות התפקיד, בהכרת החוק למניעת הטרדה מינית,	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** לעניין האמרה כי "האחראיות במגזר הפרטי אינן מחויבות לעבור השתלמויות ..." צריך להביא בחשבון כי התקנות חלות ביחס

	מינית במקום העבודה	בדרכי מניעה ובאופן הטיפול בתלונות. במגזר הפרטי אומנם פועלים כמה גופי הכשרה לאחראיות, אך אין פיקוח על גופים אלה. **המלצה -** לנוכח קשיים בעבודת האחראיות למניעת הטרדה מינית והיעדר הכשרה מוסדרת ולנוכח ההכרה בצורך בבחינת הנושא על ידי הפורום למניעת הטרדה מינית, שלא השלים את דיוניו, ראוי שמשרד המשפטים, הממונה על יישום החוק, יבחן את היתרונות והחסרונות המפורטים לעיל, בשיתוף משרד העבודה והמשרד לשוויון חברתי, שבו פועלת כיום הרשות לקידום מעמד האישה, ויחד יגבשו מדיניות ראויה.	למנעד רחב מאוד של מעסיקים, מקטנים עובר בבינוניים עד גדולים ולכן עת באים לשקול תיקון לתקנות, שיחייב השתלמויות כאמור יהיה צורך לתת על כך את הדעת, וייתכן מאד שיהיה זה נכון ומידתי, בהתאם למקובל לגבי חובות שונות בתחום דיני העבודה, לקבוע כי חובת השתלמויות תחול רק על מעסיק המעסיק יותר ממספר עובדים שייקבע, וגם אז בהיקפים ותדירויות שונות. מכל מקום, משרד המשפטים יבחן כל מתווה וכל תיקון תקנות, לאחר התייעצות עם כל הגורמים הרלבנטיים בשיתוף משרד העבודה והמשרד לשוויון חברתי, שבו פועלת כיום הרשות לקידום מעמד האישה. **תגובה משרד הרווחה:** הסמכות החוקית של מפקחי מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הינה בדיקת קיום הוראות סעיף 7(ב) לחוק, קרי, פרסום תקנון למניעת הטרדה מינית בכל מקום עבודה בו מועסקים 25 עובדים ומעלה. לעניין טענת המבקר כי קביעת התקנון הינה חובה מהותית, תשומת לב הביקורת לכך שסעיף 3 לחוק להגברת האכיפה דיני העבודה התשע״ב- 2011 קובע את סכום העיצום ביחס למדרג החומרה שייחס המחוקק להפרה. עקרון המדרוג של הסנקציות וחומרתן של ההפרות בא לידי ביטוי גם באפשרות לתת התראה מנהלית חלף עיצום כספי בנסיבות המפורטות בנוהל ההתראות, שהוצא מכוח סעיף 15 לחוק ולאחר התייעצות עם ארגוני העובדים והמעסיקים וקבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה. נוהל זה קובע כי אי פרסום של תקנון לפי סעיף 7(ב) לחוק למניעת הטרדה מינית הנה בגדר ״הפרת מסמוך״ שניתן לתת בגינה התראה חלף עיצום כספי בנסיבות המפורטות בנוהל. עולה מהאמור כי קביעת תקנון לא סווגה לדעת כלל העוסקים בעניין כהפרת שכר או משפיעת שכר אלא בהפרה רישומית. המשרד מציין כי עצם היותה של הוראה רישומית, אין בה כדי לפגוע במהותה של ההוראה. יחד עם זאת מבקר המדינה בדו״ח 65 (ג) משנת 2015 , המליץ על התמקדות בהפרות שכר על מנת לחזק את ההרתעה בקרב מעסקים ולהגביר את אמון הציבור במערכת אכיפת זכויות העובדים של המינהל, וכך המשרד יעשה במדיניות האכיפה המותאמת למיקוד בהפרות משפיעות שכר. יוזכר כי תלוש שכר הוא גם הפרה משפיעת שכר והיא גם רישומית מהותית על פי פסיקה של בית הדין לעבודה, ובכל זאת ביקש דו״ח מבקר המדינה להתמקד בהפרות של הפרות שכר ישירות.

			המשרד עוד מעיר כי בהתאם להחלטת ממשלה 4193 מיום 29.1.2012 על המנהל למקד את פעילויות האכיפה בעובדים בשכר נמוך, עובדי קבלן ועובדים זרים וזאת כחלק מפעילות כוללת של הממשלה להביא לצמצום פערי אי השוויון והפערים החברתיים. על אף האמור, מינהל הסדרה ואכיפה מקבל את הערת המבקר ויטמיע במסגרת האכיפה בדיקת קיום הוראת סעיף 7 (ב) לחוק, ויבהיר למעסיקים את חשיבות פרסום התקנון והתאמתו.
4	יוזמות לאסדרה במגזר הפרטי	**ליקוי -** התקן הוא מפרט טכני המוסיף על הוראות החוק והתקנות כללי "עשה" וקובע מהי מערכת הניהול הנכונה ומה הן הפעולות שיש לעשות כדי למנוע הטרדה מינית בעבודה, בדומה לתקן למניעת שוחד, המסדיר כללי התנהגות למעסיקים הנוספים על איסור השוחד הקבוע בחוק העונשין. התקן קובע מה הם האמצעים הסבירים שעל מעסיק לנקוט כדי למנוע הטרדה מינית או התנכלות ומקנה למעסיקים כלים מעשיים למניעתן. **המלצה -** לאור החשיבות שבקידומו של תקן למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה מומלץ כי משרד המשפטים, משרד הכלכלה ומכון התקנים יבחנו את קידום יוזמת התקן, שנועדה לחזק את האכיפה ולהבטיח ודאות בקרב מעסיקים לגבי חובותיהם ואחריותם.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** על פי הנמסר למשרד המשפטים, משיח שהתקיים בין משרד הכלכלה למכון התקנים בתקופה שבין חודש אפריל ליוני 2018 עולה, כי היועץ המשפטי למכון התקנים אינו חולק שניסוחו הנוכחי של חוק התקנים, התשי"ג-1953 מקשה לקבוע שלמכון יש סמכות לקבוע תקן מקורי בתחום מניעת ההטרדות המיניות, כיום לא קיים תקן בינלאומי כזה. מכון התקנים אף הציע לקדם תיקון חקיקה לפיו בנסיבות מיוחדות רשאי מכון התקנים לקבוע תקן מקורי. משרד המשפטים מציין, כי עד למועד כתיבת שורות אלו לא הועבר לעיונו הצעה לתיקון חוק התקנים, המצוי בסמכות שר הכלכלה. עוד מציין, כי שאלת סמכותו של מכון התקנים לקבוע תקן למניעת הטרדה מינית, איננה הקושי המשפטי היחיד שמתעורר בקביעת התקן הנ"ל. במסגרת דיון שהתקיים ביום 28.2.2018 במשרד המשפטים הנוגע לטיוטת תקן ישראל 6567, שעניינו "מערכות ניהול הטרדה מינית וההגבלות במקומות עבודה", הוצגו קשיים מתחומי משפט שונים, ובניהם השאלה האם תקן הוא הכלי המתאים לקביעת סטנדרט התנהגות מפורט למניעת הטרדה מינית, וזאת, בין היתר, נוכח תכליתו של חוק התקנים, אופיו של "תקן" והכללים הקבועים בחוק לקביעתו של תקן. סוגיות נוספות שעלו, הן למשל, החשש כי קביעתו של תקן לצד הוראות החוק למניעת הטרדה מינית עלולה ליצור בלבול וחוסר וודאות משפטית וזאת, בין היתר, בשל ההבדלים בין ההגדרות המופיעות בחוק לבין ההגדרות המופיעות בתקן. בתחום של הטרדה מינית קיימים חוקים, תקנות ותקנון לדוגמה ועולה שאלה בדבר טיב ההשפעה של הוספת סטנדרטים חדשים, וזאת במקום חידוד, ליטוש והבהרה במסגרת המנגנונים הקיימים. בהקשר זה צוין, כי תקנים ניהוליים באו לחדש ולקבוע סטנדרטים

			בתחום שלא היו מפותחים ושבהם ההסדרה הייתה חסרה, וזאת בשונה מעניינו. ריבוי סטנדרטים המוסדרים ממקורות שונים, עשוי להביא למצב של חוסר קוהרנטיות והטלת חובות מוגברות על המעסיקים, העובדים ואף על גורמי האכיפה. הנה כי כן, קביעת תקן למניעת הטרדה מינית מצריכה ליבון סוגיות שונות והיא ניצבת בפני קשיים משפטיים לא מבוטלים, הן במישור הסכמות והן בהיבטים מתחומי משפט שונים. ביחס למישור הסמכות, מוסכם על כלל הגורמים כי לא ניתן לקבוע שקיימת סמכות למכון התקנים לקבוע תקן מקורי בתחום ההטרדה המינית בעת הזו. לכשיובא בפנינו תיקון מוצע לחוק התקנים אשר יקנה למכון התקנים את הסמכות האמורה, המשרד יוכל להידרש לתיקון עצמו ולשאלת סמכותו של המכון והצורך, פעם נוספת, וזאת מבלי לגרוע מהאמור לעיל ובשים לב לכך שגם לאחר "הסרת מחסום" הסמכות, ישנה שורה של סוגיות משפטיות בעלות משקל, שיש ללבנן. **תגובת משרד הרווחה:** המשרד מבהיר כי לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה אין מערך מפקחים הממונים על פיקוח אודות ביצוע הוראות חקיקת השוויון בעבודה (ובכלל זה החוק למניעת הטרדה מינית). בהתאם לכך, יכולות הנציבות לבצע ביקורות יזומות במקומות עבודה בעת הזו מוגבלות אך לסמכויותיה מכוח סעיף 18י וסעיף 18יא לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, שעניינן דרישה לקבלת נתונים ממעסיקים ומגופים מבוקרים באשר לתחומי פעולתה של הנציבות כמפורט ובכפוף להסדר בחוק. מטבע הדברים יכולותיה של נציבות השוויון לפעול בגדר סמכויותיה אלו, מוכתבת ונגזרת מרוחב והיקף כלל הנושאים והעניינים הנתונים לטיפולה מחד גיסא, ומכוח האדם והמשאבים המוקצים לה מאידך גיסא. בהינתן כי לנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה נתונות סמכויות העוסקת במגוון נושאים הקשורים לשוויון ולמיגור הפלייה פסולה בשוק העבודה, בהתאם לשורת דברי החקיקה המפורטים בתוספת לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, אשר החוק למניעת הטרדה מינית הוא אך אחד מהם, ובשים לב לתקינה הקיימת בעת הזו, הנציבות ככלל, עושה שימוש בסמכויותיה לקבלת נתונים ומידע כאמור במסגרת טיפול בתלונות המובאות לפתחה, ואין באפשרותה להרחיב במצב הדברים הקיים את פעילותה בעניין זה וליזום ביקורת יזומה מקיפה ורחבה לכלל המעסיקים במשק. המשרד מדגיש, כי הנציבות מטפלת באופן שוטף בין היתר בתלונות שעניינן הפרת החוק למניעת הטרדה מינית במסגרת יחסי העבודה,

			ואולם ההחלטה אם להגיש תביעה אזרחית (בהקשרן של תלונות שעניינן הטרדה מינית כמו גם בהקשרים אחרים), היא תלוית נסיבות התלונה הקונקרטית (נוסף על שיקולים נוספים כדוג׳ הקצאת משאבים יעילה וכיוצ״ב). בהקשר זה יצוין, כי לא הוגשה תלונה לגבי החוק למניעת הטרדה מינית שהבשילה לידי תביעה. המשרד מציין, בתוך כך, כי הנציבות פועלת בתחום זה בהלימה עם יתר סמכויותיה, ביניהן הסברה והתערבות בהליכים משפטיים. עוד המשרד מציין כי הנציבות פועלת בכלים שונים העומדים לרשותה- אתר האינטרנט ודף הפייסבוק של הנציבות – לשם יידוע הציבור (ובכלל זה מעסיקים) בדבר סמכויותיה ואופן פעילותה. כמו כן, הנציבות פועלת לפרסם את פעילותה במסגרת דו״ח השר המופץ לציבור הרחב. המשרד מציין גם כי בוועדה המייעצת של הנציבות יושבים נציגים של ארגוני המעסיקים המרכזיים במשק הישראלי וגם נציגים של ארגוני עובדים שונים, כאשר הם תורמים לגיבוש סדר היום ולתוכנית העבודה של הנציבות. לצד זאת, הנציבות מקיימת פגישות עבודה עם נציגי ארגונים אלה. פעילות הנציבות ושירותיה וודאי מוכרת לגורמים אלו. עם זאת, הנציבות נכונה לפעול לחידוד תחומי סמכויותיה ופעולותיה מול ארגונים אלה ומול יתר ארגוני העובדים והמעסיקים המרכזיים במשק. יובהר כי היתכנות מתן הדרכות להיקף נרחב של מעסיקים כמו גם ייזום מסע פרסום בעניין מניעת הטרדה מינית, כרוכים במשאבים ובתקני כוח האדם שיועמדו לנציבות. הנציבות תבחן כמובן אפשרות לשיתוף פעולה עם הרשות לקידום מעמד האשה לעניין הפקת מסע פרסום, תוך תקווה שהדבר יסתייע.
5	יוזמות לאסדרה במגזר הפרטי	**ליקוי -** החוק למניעת הטרדה מינית חולל שינויים תהליכיים ותודעתיים רבים, אולם מגזר העבודה הפרטי נותר ללא פיקוח וללא אכיפה, ובפועל לא מוגשות מספר רב של תלונות על הטרדה מינית במגזר זה. האמור לעיל מלמד שמשרד העבודה, האמון על אכיפת דיני עבודה ועל הפיקוח על מקומות עבודה, אינו ממצה את סמכויותיו לאכיפת החוק. יוזמות פרטיות לטיפול בנושא, אף שיש לברך עליהן, הן עדיין מעטות מאוד ולא הביאו לשינוי המיוחל. בפועל מעסיקים ואחראיות למניעת הטרדה מינית במגזר הפרטי נאלצים להתמודד לבד עם תופעת ההטרדה	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** משרד המשפטים מקבל את ההמלצה ויפעל לביצוע. **תגובת מכון התקנים:** הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית במקומות עבודה, פותח ע״י מכון התקנים ואיגוד מרכזי הסיוע לנפגעות ולנפגעי תקיפה מינית בישראל ופורסם בחודש פברואר 2016. עד עתה רק חמישה גופים הטמיעו את הקוד הוולונטרי - שתי עיריות, בנק ושתי חברות פרטיות וגופים ספורים נוספים מצויים בהליכי אימוץ הקוד, ביניהם גם מכון התקנים עצמו.

		המינית, בהיעדר גוף רשמי המנחה, מייעץ ומרכז את הטיפול במניעתה. **המלצה -** מומלץ כי משרד המשפטים, האמון על ביצוע החוק למניעת הטרדה מינית, יבחן עם הגורמים הנוגעים בדבר במשרד העבודה ועם הרשות לקידום מעמד האישה את האתגרים הייחודיים בטיפול בהטרדה מינית במגזר העבודה הפרטי ובמניעתה. בעת שקילת האפשרויות הכרוכות בעלויות כספיות, ראוי שתיבחן האפשרות לבצע תהליך Regulator - RIA - Impact Assessmentורק לאחריו לקבל החלטה לגבי האפשרות הרצויה.	בהתייחס לקידום תקן למניעת הטרדה מינית, בשנת 2015 פנה איגוד מרכזי הסיוע למכון התקנים בבקשה לקבוע תקן למניעת הטרדה מינית. במאמר מוסגר מציין המכון, כי כל תקן לאחר שנקבע, הינו וולונטרי ולא מחייב. אם מוכרז תקן כרשמי על ידי שר הכלכלה, או באם מאוזכר בחקיקה, הופך תקן למחייב. ועדות התקינה החלו בזמנו לעבוד על תקן' שיבוסס על הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית, שפורסם עוד קודם לכן, אך הדבר הביא להתנגדות עזה ביותר של המעסיקים ובעקבותיה ללחץ כבד מאד ממשרד המשפטים והכלכלה שלא לכתוב את התקן. לאור העובדה שאין תקן בינלאומי שניתן לאמץ (בהתאם להוראות חוק התקנים), נדרש לכתוב תקן מקורי. חוות דעת משפטית של הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה, קבעה כי לא ניתן לכתוב תקן מקורי אם אין נסיבות מיוחדות למדינת ישראל המצדיקות כתיבת התקן. ב-9.4.18 הודיעה הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה ליועץ המשפטי של מכון התקנים: "לא השתכנעתי כי קיימת למכון סמכות לקבוע תקן מקורי בתחום מניעת ההטרדות המיניות, מקום בו לא קיים תקן בינלאומי כזה." ביום 12.6.18 השיב היועץ המשפטי למכון התקנים כי חוק התקנים איננו מגביל את סמכותו של מכון התקנים ליצור תקן מקורי. לאור העמדות של משרד המשפטים ומשרד הכלכלה נגד כתיבת תקן ישראלי בנושא, הקפיא מכון התקנים את העבודה על הכנת תקן כזה. יחד עם זאת, מכון התקנים מאד מעודד ארגונים ליישם את הקוד הוולונטרי למניעת הטרדה מינית, אולם עד עתה מעט מאד ארגונים הטמיעו את הקוד. **תגובת משרד הרווחה:** משרד העבודה החל לפרסם בשנת 2014 מבחן תמיכה למוסדות ציבור הפועלים לקידום קודים מרצון (קוד וולונטרי) בתחום זכויות עובדים לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה. מטרת התמיכה לעודד מוסדות ציבור לפעילות ניסוח קודים מרצון, המשפרים ומוסיפים על דיני העבודה, על מנת לשפר את מצב זכויות העובדים בישראל בכלים של אכיפה עצמית. אין במתן תמיכה על ידי מינהל ההסדרה והאכיפה לפי מבחנים אלה, כדי להעניק חסות ממשלתית לפעילות המוסד שזכה בתמיכה בכלל ולתוכנו של הקוד מרצון אשר ניסח המוסד, בפרט.

			יתרה מכך, המשרד מדגיש כי סמכויות האכיפה הינן בהתאם לנקבע בחוקי העבודה בלבד ותמיכה נוספת של המשרד בקוד (אם באמצעות פרסום ואם בדרך אחרת) עלולה דווקא לעורר רתיעה בקרב מעסיקים, אשר יחששו שהקוד יהא מחייב לגביהם. יחד עם זאת, מכיוון שלנציבות שוויון הזדמנויות בעבודה יש תפקיד שונה מכלל זרוע העבודה (קידום שוויון באמצעות מנגנונים לקיום שיתופי פעולה עם מעסיקים וגופים שונים במשק, כמו גם עריכת פעילויות הסברה, וזאת מעבר לסמכויותיה לאכיפת החוק)), הנציבות שוקלת כאמור בתגובות קודמות את פרסום הקוד באתר הנציבות, ככל ולא תהיה מניעה לכך.
6	אגף המשמעת והממונות על הטרדה מינית במשרדי הממשלה	**ליקוי -** אגף המשמעת טיפל בשנת 2015 ב-134 תלונות על הטרדות מיניות, בשנת 2016 ב-109 תלונות, בשנת 2017 ב-168 תלונות ובשנת 2018 ב-184 תלונות. לנוכח מספר העובדים הכפופים לחוק המשמעת, מספר התלונות עשוי ללמד שעדיין יש תת-דיווח בנושא ההטרדה המינית. **המלצה -** לנוכח מספר התלונות, המלמד ככל הנראה על תת-דיווח, על נש״ם לבחון, בשיתוף יחידת נפגעי עבירה בפרקליטות המדינה, את השימוש במסלולי הטיפול החלופיים להליך המשמעתי כדי לפרוץ דרכים חדשות לטיפול בהטרדות ולהרחיב את מבחר הכלים העומדים לפני הנפגעות. כן עליה לבחון בשיתוף בעלי מקצוע מתחומי ידע אחרים את הדרכים להסרת החסמים המונעים הגשת תלונות, לחזק את מעמדן של הממונות ולהקנות להן כלים חדשים להתמודדות עם הקשיים שהן נתקלות בהם.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** כפי שהוסבר, המחוקק הכיר מראש בקשיים הייחודיים הקיימים בהגשת תלונות וניהול הליכים פליליים בגין הטרדות מיניות במקומות עבודה, ומטעמים אלה, הוסדרו המנגנונים המיוחדים הקבועים בחוק, המהווים הסדר עיקרי בנוגע למקומות תעסוקה. קביעת מסלול המבוסס על תמריצים של הרתעה :ענישה פלילית או משמעתית, משרת את ההיבט ההרתעתי כאשר המוקד הוא בגישה הסברתית טיפולית -הגישה ההסברתית היא דרך חובות היידוע, ההדרכה והגברת המודעות ל-מה היא הטרדה מינית והפגיעות הנלוות אליה. הגישה הטיפולית היא דרך הליך הטיפול בתלונות. תפקיד האחראי הוא לברר מה אירע אך לא מדובר בהליך המדמה בית משפט (האחראי אינו חייב להיות משפטן) אלא הוא בגדר קובע עובדות כדי לגבש המלצות כיצד לפעול במקום העבודה ולהבטיח שההטרדה תיפסק, לצורך הגנה על הנפגע והפקת לקחים להמשך. **תגובת משרד המשפטים - הפרקליטות** מענה זה הוא בהלימה למענה משרד המשפטים שניתן בעבר, והפרקליטות מצטרפת לאמור בו בדבר הצורך ליתן דגש להיבט המניעתי בדמות הגישה ההסברתית הטיפולית. בנוסף, הפרקליטות מפנה בהקשר זה לתשובתה הקודמת בעניין הליכי צדק מאחה (תגובה לליקוי 1) – ככל שיקודם מסלול נוסף של הליכי צדק מאחה ניתן יהיה להפנות את הנפגעים גם לאפיק זה. כמו כן, יחידת הסיוע הארצית נכונה לשתף פעולה בבניית הכשרות והדרכות לצורך מתן

			ידע באשר לסל המענים לנפגעי הטרדה מינית, במקביל להליך המשמעתי וללא תלות בו (ובכלל זה לדוגמא – דרכים להפסקת ההטרדה במקום העבודה ככל שישנן; הליכים פליליים; הליכים אזרחיים; צדק מאחה). כן תיבחן האפשרות לפתח הכשרות והדרכות לממונות, בהתאם למתווה הכלים שיפותח. **תגובת משרד הרווחה:** נציבות שוויון הזדמנויות בעבודה תשמח לשתף פעולה עם יוזמת משרד המשפטים שמטרתה תכלול הטיפול בנושא ההטרדות המיניות, ככל שזו תוצג למשרד, ובלבד שבמסגרת שיתוף הפעולה יוגדרו היטב סמכויות כל אחד מהמשרדים, והפעילות תתבצע בהתאם לתקציב ולמשאבים שיוקצו לביצוע הפעולה. כפי שהוסבר בסעיפים קודמים, כיום פועלת הנציבות בהתאם לסמכויותיו הנתונות בחוק ובמסגרת כוח האדם הקיים.
7	הדיווח למשרד הבריאות על התלונות והטיפול בהן	**ליקוי** – משרד הבריאות לא הנחה את מוסדות מערכת הבריאות כיצד להתאים תקנוניהם, ואין גוף מפקח המוודא כי החוק מיושם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבריאות יבחן עם משרד המשפטים קביעת הנחיות לקבלת המידע הדרוש ממוסדות מערכת הבריאות בכל הנוגע לפעולותיהם למניעת הטרדות מיניות ולטיפול בהם, כדי שתהיה בידי משרד הבריאות תמונת מצב שתאפשר לו להפיק לקחים ולקבוע הנחיות מתאימות, כל זאת בהתאם לאפשרויות העומדות לרשותו על פי הדין.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי) :** מחלקת ייעוץ וחקיקה אינה הגורם הרלוונטי להערה זו, אלא משרד הבריאות בהיותו הגוף המאסדר שאחראי על הנחיית בתי החולים הממשלתיים וכן השלמת נוהל לטיפול בפגיעות מיניות בידי מטפלים במערכת הבריאות, על ידי צוות שהוקם במשרד הבריאות, וכן קביעת נהלים להסדרת יחסי מטפל מטופל. כמובן שככל שמחלקת ייעוץ וחקיקה תידרש לסייע בגיבוש ההנחיה - בהיבטים המשפטיים שלה, היא תסייע כמקובל.
8	דיווח לנציבות קבילות הציבור על מקצועות הרפואה	**ליקוי -** אין בידי משרד הבריאות ריכוז של נתונים על מטפלים שהוגשו נגדם תלונות על הטרדה מינית, ולכן גם אין ביכולתו לעקוב אחר התלונות והנילונים ולפעול למניעת הישנות הפגיעה. **המלצה -** ראוי לציין כי תלונות המוגשות לנציבות קבילות הציבור על מקצועות הרפואה נשמרות במערכת הממוחשבת של הנציבות, אף שהטיפול בפועל בתלונה יכול להיעשות בידי אחד ממוסדות מערכת הבריאות שבו אירעה ההטרדה. בשל החשיבות הגדולה של מניעת	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)** : משרד המשפטים יבחן היתכנות ויישום כל פתרון/המלצה מוצעת, בשים לב לקשיים המשפטיים בהיבטים של הגנת פרטיות, שמירה על מידע והוראות חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א – 1981.

		פגיעה בציבור המטופלים, מומלץ כי משרד המשפטים יבחן את נושא איסוף המידע על הטרדות מיניות באופן ממוסד, לרבות המידע על נילונים שכבר נמסר לנציבות הקבילות בידי מוסדות מערכת הבריאות.	
9	הטיפול המשמעתי בהטרדות מיניות במוסדות מערכת הבריאות	**ליקוי -** ההליכים המשמעתיים הנוגעים לקובלנות על הטרדות מיניות שונים בין מקצועות הרפואה הן בהיבט של סל הסנקציות והן בהיבט של בעל הסמכות לנקוט הליכים. לעוסקים בכל אחד ממקצועות הרפואה - רפואה, רפואת שיניים, פסיכולוגיה, מקצועות הבריאות, שיננות וסיעוד - נקבעו הליכים משמעתיים שונים ובעקבותיהם ננקטים אמצעי משמעת שונים. יצוין כי נציבות קבילות הציבור למקצועות הרפואה ויחידת הדין המשמעתי של משרד הבריאות אינן מוסמכות לפעול נגד אנשים העוסקים במקצועות שאינם דורשים קבלת רישיון כגון מטפלים ברפואה אלטרנטיבית, פרמדיקים ודולות. **המלצה -** השוני בהליכים המשמעתיים במקצועות הבריאות השונים פותח פתח לאכיפה שאיננה שוויונית. יש מקום שמשרד הבריאות יבחן מה היא הדרך הנכונה להסדרת ההליכים הנוגעים למקצועות הטיפול שאינם דורשים קבלת רישיון וישקול את הצורך בהאחדת הטיפול בתלונות על הטרדה מינית בכלל מקצועות הרפואה ומקצועות הבריאות.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי)** : מחלקת ייעוץ וחקיקה אינה הגורם הרלוונטי להערה זו, אלא משרד הבריאות בהיותו הגוף המאסדר שאחראי על הנחיית בתי החולים הממשלתיים וכן השלמת נוהל לטיפול בפגיעות מיניות בידי מטפלים במערכת הבריאות, על ידי צוות שהוקם במשרד הבריאות, וכן קביעת נהלים להסדרת יחסי מטפל מטופל. כמובן שככל שמחלקת ייעוץ וחקיקה תידרש לסייע בגיבוש ההנחיה - בהיבטים המשפטיים שלה, ותסייע כמקובל.
10	העברת מידע על התלמיד הפוגע או הנפגע	**ליקוי -** בחוזר פגיעה מינית ובחוזר אקלים חינוכי אין הוראות בעניין העברת המידע בתוך מערכת החינוך במקרים שבהם אין חובת דיווח על פי חוק העונשין. עניין זה גורם לאי-ודאות לגבי אופן הפעולה הנדרש, הן לגבי ההרשאה להעביר מידע והן לגבי הלגיטימיות לבקשו, הן במעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים ומחטיבה לתיכון והן במעבר ממוסד חינוכי אחד לאחר. חוסר האפשרות להעביר מידע לבתי הספר שאליהם עברו ילדים שנפגעו או פגעו מקשה את מניעתן של הטרדות מיניות עתידיות ואת המשך הטיפול בנפגעים ובפוגעים.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** משרד המשפטים יבחן היתכנות ויישום כל פתרון/המלצה מוצעת, בשים לב לקשיים המשפטיים בהיבטים של הגנת פרטיות, שמירה על מידע והוראות חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, תשמ"א – 1981.

		המלצה - משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד החינוך להשלים את הכנת חוזר המנכ"ל בעניין העברת המידע בין מוסדות חינוך. לצורך כך יש להשלים עבודת מטה שתקבע כללים ברורים בדבר חסיון המידע על ילדים המעורבים באירועים של הטרדות מיניות ובדבר התנאים להעברתו בין מוסדות החינוך תוך שמירה על סודיות לצורך ההגנה על פרטיותם, בלי לבטל את האפשרות לטפל בהם ולמנוע התנהגות פוגענית בעתיד. על משרד המשפטים לבחון את נושא העברת המידע לצורך הגנה על התלמידים.	
11	היעדר תקנון מותאם למניעת הטרדה מינית	**ליקוי -** נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הושלם חוזר המנכ"ל. אף שחלפו 20 שנה מחקיקת החוק, טרם הושלם אפוא נוסח התקנון המותאם, שנמצא בהליכי כתיבה שונים החל משנת 2010. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר כי המחלוקת בשאלה אם בירור התלונות על הטרדות מיניות צריך להיעשות במשרד החינוך או בנש"ם אין בה כדי להצדיק עיכוב של שנים בהכנת חוזר המנכ"ל. על משרד החינוך לפרסם את תמצית החוק למניעת הטרדה מינית ולהפיצו לכל בתי הספר. כן עליו לסיים את הכנת החוזר המותאם, לאחר שיעדכן אותו, ככל שיידרש, לפי הוראות משרד המשפטים.	**תגובת משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי) :** כפי שנמסר למשרד, תיעשה בקרוב פנייה מסודרת למשרד המשפטים על מנת להכריע במחלוקת בין משרד החינוך לנש"ם.
12	התקנון לדוגמה והתקנון המותאם	**ליקוי -** למשרד מבקר המדינה נמסרו פרטים בדבר טענות שהעלו בעבר סטודנטיות כנגד התנהגויות של מרצים באקדמיות לאומנויות. המידע שנמסר נגע ללימוד תכנים מיניים פוגעניים בטענה שיש לכך הצדקה אומנותית ושהלימודים מחייבים מרחב יצירה. לאלו התווספו דיווחים בתקשורת על טשטוש גבולות בין מרצים לסטודנטים וסטודנטיות המעלים חשד לניצול יחסי מרות בבתי הספר למשחק ולאומנויות. התקנון לדוגמה איננו עוסק בנסיבות ייחודיות אלו.	**תגובת המועצה להשכלה גבוהה:** תשובת המל"ג לטיוטת דוח המבקר אמרה כי היא תתזכר את המוסדות האקדמיים להתאים את התקנון למניעת הטרדה מינית למאפייני המוסד בהתאם לתחומי הלימוד הייחודיים הנלמדים בו ואכן ביום 23 באוקטובר 2019 נעשתה פנייה על ידי האחראית מטעם מל"ג על מניעת הטרדות מיניות במוסדות להשכלה גבוהה, לממונות על מניעת הטרדה מינית בכלל המוסדות להשכלה גבוהה, במסגרתה הודגש כי על המוסדות להתאים את התקנון למניעת הטרדה מינית למאפייני המוסד, כל מוסד בהתאם לתחומי הלימוד הייחודיים הנלמדים בו.

		המלצה - מן הראוי כי המל"ג תנחה את האקדמיות לאומנויות להתאים את התקנון למניעת הטרדה מינית שלהן למאפיינים הייחודיים של חומרי הלימוד ושל הקשרים הבין-אישיים בין התלמידים והמרצים.	מל"ג מציינת בהקשר זה כי האחריות לעמידה בהוראות החוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח – 1998 והתקנות למניעת הטרדה מינית (חובות מעסיק), תשנ"ח – 1998 מוטלת באופן מלא ובלעדי על המוסדות להשכלה גבוהה.

היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מאגר תמונות רישיונות הנהיגה - משרד התחבורה - הצורך באסדרת המאגר בחקיקה	**ליקוי -** מהאמור עולה כי אף שכבר בשנת 2005 המליץ המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (דאז) להסדיר בחקיקה ראשית את השימוש הנעשה במאגר זה בתמונות באיכות ביומטרית, נכון למועד סיום הביקורת באוגוסט 2019 טרם אוסדר הנושא. תמונות רישיונות הנהיגה במשרד התחבורה הן כאמור תמונות באיכות ביומטרית. נוכח זאת, בקיומו של מאגר זה טמון סיכון לזכות החוקתית של אזרחי המדינה לפרטיות. אי-אסדרה כאמור של מאגר תמונות באיכות ביומטרית שהיקפו עצום (כ- 4.5 מיליון תמונות), ובמשך תקופה כה ארוכה (14 שנים), ראויה לבחינה. הקושי באי-אסדרה כאמור מתחדד בעיקר בהשוואה לאסדרה הנרחבת שנעשתה בנוגע למאגר הביומטרי הלאומי. **המלצה -** מוצע כי משרד התחבורה יבחן מול משרד המשפטים את הצורך באסדרת המאגר ואם נדרש תיקון חקיקה שיסדיר הסמכה מפורשת בחוק שתמנע פגיעה בפרטיות האזרחים שתמונותיהם מצויות במאגר זה.	**תגובת משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** כפי שמצוין בהמלצה, הסמכות והאחריות בדבר קידום החקיקה האמורה מוטלת, מטבע הדברים, על שר התחבורה. עם זאת, מחלקת ייעוץ וחקיקה תשמח לסייע בכל דבר שיידרש לצורך גיבוש ההסדר.
2	מאגר תמונות רישיונות הנהיגה - משרד התחבורה - העברת מידע ממאגר תמונות רישיונות הנהיגה	**ליקוי -** חלק מהגופים שקיבלו מידע ממאגר תמונות רישיונות הנהיגה לא העבירו דיווח לרשם מאגרי המידע, כפי שנדרש בחוק הגנת הפרטיות. יש לתת את הדעת לכך שבעוד שבחוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים נקבעו הוראות המגבילות את העברת המידע הביומטרי לגופים ציבוריים שונים מהמאגר הביומטרי הלאומי, ובהן הוראות הנוגעות להעברת תמונה באיכות פחותה והוראות בנוגע לצורך בקבלת אישור של אחת מוועדות הכנסת לשם העברת המידע, הרי שממאגר משרד התחבורה עובר מידע באיכות ביומטרית באופן שוטף ללא הגבלות דומות (למעט אלה שנקבעו בהוראות הדין בנוגע	**תגובת משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** ככל שהכוונה בהמלצה זו היא להסדיר את נושא העברת המידע במסגרת תיקון חקיקה, האחריות לקידום החקיקה מוטלת על השר האחראי (שר התחבורה), תוך סיוע ומעורבות של משרד המשפטים. **תגובת משטרת ישראל:** כפי שנכתב בדו"ח, העברת המידע ממשרד התחבורה למשטרה נעשתה בהתאם למתווה הקבוע בחוק הגנת הפרטיות, תוך

		להעברת מידע בין גופים ציבוריים). יוצא אפוא כי אף שבשני המקרים מדובר על העברת מידע ביומטרי נקבעו כללים שונים בנוגע אליהם. **המלצה -** זאת ועוד, לאור השוני הקיים בין המאגר הביומטרי הלאומי למאגר תמונות רישיונות הנהיגה במשרד התחבורה בנושא העברת מידע ביומטרי לגופים שונים, ונוכח העובדה כי ממאגר תמונות רישיונות הנהיגה מועבר מידע לכמה וכמה גורמים, מוצע כי משרד המשפטים, בשיתוף עם משרד התחבורה והיחידה להזדהות ויישומים ביומטריים, יקיים בחינה מעמיקה בנושא העברת המידע ממאגר תמונות רישיונות הנהיגה. במסגרת בחינה זו ראוי שתינתן הדעת להוראות שנקבעו בנוגע להעברת מידע ביומטרי במסגרת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים. **המלצה -** המשטרה משתמשת כאמור במאגר תמונות רישיונות הנהיגה באופן נרחב בכמה מגזרים - סיור, תנועה ואגף החקירות והמודיעין. הגם ששימוש זה הוא סביר לאור תפקידיה של המשטרה ונעשה בהתאם לתקנות, הרי נוכח העובדה שתמונות הפנים נאספו לצורך הנפקת רישיונות נהיגה ונוכח העובדה כי השימוש שנעשה על ידי המשטרה במאגר תמונות רישיונות הנהיגה הוא רחב יותר מאשר אכיפת הוראות הנוגעות לנושא זה, ראוי שהנושא יוסדר וישוקף לציבור.	אישור הבקשה בוועדות שהוקמו מכוח חוק הגנת הפרטיות, הן במשטרת ישראל והן במשרד התחבורה. באשר לדיווח אודות קבלת המאגר לרשם מאגרי המידע – בימים אלה מתבצעת עבודת מטה הכוללת רישום ומיפוי מאגרי מידע מול הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים. במסגרת זו יתוקן הליקוי שהועלה על ידי המבקר. הטענה כי השימוש אותו עושה המשטרה במאגר התמונות הוא רחב מהתכלית לשמה נאגרו התמונות מלכתחילה, אינה מדויקת. התכלית של נטילת תמונת אדם והכללתה ברישיון הנהיגה ובמאגר היא אימות זהותו של האדם הנושא תיעוד רשמי זה. כפי שפורט בטיוטת הדו"ח (ס' 90), לאורך השנים הפך רישיון הנהיגה לאמצעי זיהוי רשמי כללי שבאמצעותו יכול אדם להזדהות לא רק מול משרד התחבורה בהקשר לנהיגה, אלא במגוון הקשרים נוספים (כדוגמת הסדרת השימוש ברישיון הנהיגה כאמצעי זיהוי גם במסגרת הבחירות לכנסת). השימוש שנעשה ע"י המשטרה במאגר התמונות תואם תכלית זו של זיהוי אדם באופן מלא.
3	מאגר עובדים זרים - רשות האוכלוסין (מערכת מעו"ז) - הצורך באסדרת המאגר בחקיקה	**ליקוי -** מהאמור לעיל עולה כי אף שכבר בשנת 2003 עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה(ייעוץ) כי נכון יהיה להסדיר בחקיקה את נושא נטילת טביעות אצבעות מעובדים זרים, ועל אף הודעת המדינה לבג"ץ בשנת 2012 כי בכוונתה לקדם תיקון כאמור, דבר שהביא למחיקת העתירה שהוגשה בנושא, עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 2019, טרם אוסדר הנושא בחקיקה בשל מחלוקות שונות. יוצא אפוא כי במהלך כ-15 שנים ניטלו כ550,000 אמצעי זיהוי ביומטריים מעובדים זרים ונאגרו במערכת מעו"ז (בהתאם לתנאים שנקבעו ע"י היועמ"ש), וזאת בלי שכלל ההיבטים הנוגעים להפעלת המערכת, לרבות היבטים הנוגעים להגנת הפרטיות, אוסדרו בחקיקה.	**תגובת משרד המשפטים ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי):** אכן, נקבעה במחלקת הבניית החקיקה ישיבה החודש (שבוטלה בשל המצב הנוכחי) וכמה ישיבות נוספות בהמשך, לשם הכנת הצעת החוק להבאה לאישור וועדת השרים לחקיקה של הממשלה החדשה, כשתקום, ובהמשך בפני הכנסת בהקדם האפשרי. **תגובת משרד המשפטים ייעוץ וחקיקה (המחלקה הפלילית):** נקבעה ישיבה בין משרדית החודש להכרעה במחלוקת שנותרה פתוחה בעניין היקף סמכויות המשטרה בנטילת אמצעי זיהוי מזרים (שבוטלה בשל המצב הנוכחי).

		המלצה - נוכח הצורך בזיהוי אמין של זרים מחד גיסא והסיכונים בהפעלתו של מאגר ביומטרי בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות מאידך גיסא, ונוכח פרק הזמן הממושך שעבר זה מכבר מאז החלו בשנת 2004 לקדם את החקיקה בנושא, על רשות האוכלוסין, משטרת ישראל, משרד המשפטים והיחידה להזדהות וליישומים ביומטריים לפעול לפתרון הסוגיות המעכבות את קידומו ולקדם הנחתה של הצעת חוק בנושא על שולחנה של הכנסת. במסגרת אסדרת הנושא יש לתת את הדעת לכך שמאגר זה עתיד לכלול אמצעי זיהוי ביומטריים של כלל הזרים הנכנסים לארץ, בכפוף להחלטת מדיניות בנושא שטרם התקבלה, דהיינו הוא צפוי להיות מאגר בהיקף עצום וגם רגיש מהבחינה הבין-לאומית; דבר זה מחייב בחינה נרחבת של הסיכונים ופעולות פיקוח ובקרה סדורות ורציפות.	**תגובת משטרת ישראל:** הערות המשטרה לנוסח התזכיר האחרון משנת 2018 הועברו בסמוך לקבלת הנוסח, לפני כשנה. מאז עבר הנושא לבחינת משרד המשפטים. באשר לגודל המאגר –הוא אינו צפוי לכלול את כלל הזרים הנכנסים לארץ אלא רק בעלי אשרות מסוימות (עבודה/אשרות ארוכות טווח אחרות, בהתאם למדיניות משרד הפנים). לאורך השנים, בעת גיבוש הליכי החקיקה, ניתנה הדעת בצורה נרחבת ומעמיקה לרגישות המאגר (זו אחת הסיבות להתארכות הרבה של הליכי החקיקה). במהלך שנת 2019 הוקם בחטיבת החקירות צוות ביומטרי אשר נועד לקדם את הטמעת השימוש במאגר הביומטרי במשטרת ישראל. במהלך השנה עמל הצוות על כתיבת דרישה מבצעית המסדירה את ממשקי העבודה המתבקשים מול הרשות לניהול המאגר הביומטרי, בשים לב לצרכים הייחודיים של משטרת ישראל. הדרישה שגובשה אושרה ע"י כלל הגורמים המקצועיים במשטרת ישראל והועברה להתייחסות הרשות לניהול המאגר הביומטרי. במסגרת מספר פגישות שבוצעו מול נציגי רשות המאגר הביומטרי, הועלו הגבלות המקשות על הטמעת השימוש במאגר הביומטרי ע"י משטרת ישראל. ראשית, הובהר לנציגי המשטרה כי תשובת הרשות לשאילתות זהות אינה ניתנת לטיפול באופן מידי. התשובה תועבר תוך שעה לכל הפחות. שנית, הובהר כי שעות פעילות הרשות הינן 08:00-17:00, לא כולל מועדים ושבתות. הגבלות אלה גוררות פגיעה בזכויות האדם משום שהן מאלצות לעכב כל אדם אשר נדרש לאמת את זהותו לצורך ביצוע הליך טכנולוגי שניתן לבצעו בתוך מספר שניות באמצעות ממשק. זאת ועוד, במקרים בהם הרשות לא תהא זמינה למתן מענה, לא ניתן יהיה לאמת את זהותו של המעוכב. בנוסף, לאור נהלי אבטחה שגובשו במערך הסייבר, הובהר כי העברת המידע הביומטרי במסגרת צו שופט תעשה באמצעות נייר מודפס. הגבלה זו אינה מאפשרת לגורמי המז"פ המשטרתיים לנתח את המידע הביומטרי המתקבל ולהפיק ממנו תובנות, אף אם מדובר ברזולוציה גבוהה מאוד. להשלמת התמונה יצוין, כי במקביל למגעים מול רשות המאגר הביומטרי, קידמה חטיבת החקירות תכנית להטמעת השימוש

			בסורקי טביעות אצבע והשוואתם אל מול תעודות הזהות ה"חכמות" של האזרח. במסגרת התוכנית הונחו מספר תחנות לבצע הליך של אימות זהות באמצעות הסורקים על כל אדם, עד וחשוד, המגיעים לתחנת המשטרה. אחד הממצאים הצביע על מיעוט שימוש האזרחים בתעודת זהות ביומטרית. עוד עלה כי קיים צורך ממשי בביצוע מהלך הסברתי-ממשלתי להטמעת השימוש בתעודת הזהות הביומטרית.
4	שימוש בתעודת הזהות החכמה על ידי משטרת ישראל	**ליקוי -** לאור שיעור השגיאות הגבוה קבע הממונה על היישומים הביומטריים כי רק לאחר מתן מענה בסוגיית שיעור השגיאות הגבוה, ראוי יהיה לעשות שימוש בזיהוי ביומטרי באמצעות תעודת הזהות החכמה למימוש מטרות המשטרה. **המלצה -** כדי לבחון כראוי את הנושא ואת טיוב המערכת, על כל הגורמים השותפים - משטרת ישראל, רשות האוכלוסין, רשות המאגר הביומטרי הלאומי והיחידה להזדהות וליישומים ביומטריים - לגבש תוכנית עבודה לבחינת הנושא, לרבות לוחות זמנים ליישומה. משרד מבקר המדינה שב ומדגיש את הצורך בבחינת הנתונים, על מנת לתת מענה לשיעור השגיאות הגבוה. במסגרת זו יש לקבוע תוכנית עבודה ולוחות זמנים לפתרון החסמים ויישום הבחינה כאמור.	**תגובת משטרת ישראל:** יש לסייג את אמירתו של הממונה על היישומים הביומטריים, שאין בסמכותו לבטל הוראות חוק תקפות. המשטרה אינה סבורה כי כוונתו לאסור עליה לעשות שימוש באמצעי תיעוד ביומטריים לשם זיהוי אדם, אלא להבהיר כי בשל המידע הקיים באשר לשיעורי אי ההתאמה, שאינם נובעים בהכרח מהתחזות, יש לנקוט משנה זהירות בייחוס משמעות לתוצאות הבדיקה. במהלך שנת 2019 קידמה חטיבת החקירות תכנית להטמעת השימוש בסורקי טביעות אצבע והשוואתם אל מול תעודות הזהות ה"חכמות" של האזרח. במסגרת התוכנית הונחו מספר תחנות לבצע הליך של אימות זהות באמצעות הסורקים על כל אדם, עד וחשוד, המגיעים לתחנת המשטרה. במסגרת הפיילוט נמצאו אי התאמות בשיעור של כ-20%. לא ניתן לעמוד על הגורמים לאי ההתאמה כל עוד לא מתבצע תחקור משותף מול הרשות לניהול המאגר הביומטרי. ניתוח הגורמים לאי ההתאמה מחייב קבלת העתק של טביעת האצבע הסרוקה בתעודת הזהות, אולם הרשות לניהול המאגר הביומטרי מסרבת להעביר לידי המשטרה את טביעת האצבע שברשותה לצורך ביצוע השוואה ותחקור, או לחילופין לבצע השוואה ותחקור מטעמה. הנושא הועלה לא אחת בפני הממונה על היישומים הביומטריים וכן בפני נציגי הרשות לניהול המאגר הביומטרי. המשטרה מדגישה כי אין ביכולתה לתחקר באופן עצמאי את מקרי אי ההתאמה, מאחר שלא נתונה לה הסמכות לבדוק את המידע האגור על גבי התעודה. בהיעדר יכולת לבדוק מידע זה לא ניתן לברר האם המידע האגור תקין ותואם את נתוניו של האדם המשתמש בתעודה, אם לאו. ללא שיתוף פעולה של רשות המאגר הביומטרי, המחזיקה את נתוני הזיהוי והמוסמכת לבחון את

			המידע האגור על גבי השבב, לא תתאפשר בחינה אמיתית של מקרי אי התאמה. לאמירה כי "המשמעות של שיעורי שגיאה גבוהים הם גרימת נזק לתושב תמים", אין אחיזה במציאות שכן לא מופעלות סמכויות כלפי אדם רק על בסיס בדיקה זו. המשמעות של שיעורי שגיאה גבוהים הינה היעדר היכולת להתבסס על אמצעי הזיהוי. אין אמצעי זיהוי ביומטריים בניידות הסיור ולא מתבצעת הפעלה של סמכויות אכיפה על בסיסם. זיהוי חשודים מתבצע באמצעות תיעוד מסמכי. כאשר יש חשש כי האדם מתחזה או שלא קיים ברשותו תיעוד מסמכי, הוא מעוכב לתחנה לנקודת מורפוטץ' /בוקינגסטיישן ביומטרית על מנת לאתר את זהותו האמיתית. **תגובת משרד הפנים:** הרשות הביומטרית בהיותה הגוף האזרחי המוביל בנושא הביומטריה, תפעל בשיתוף פעולה מלא עם יתר הגורמים לגיבוש תכנית עבודה ולוחות זמנים לפתרון החסמים ויישום הבחינה.
5	בחינת הפעלתם של מאגרים ביומטריים ממשלתיים	**ליקוי -** מהמתואר לעיל עולה כי אף שנטילת אמצעי זיהוי ביומטריים ושמירתם במאגר הוגדרו זה מכבר כפגיעה בפרטיות, ואף שעל פי הוראות הדין ניתן לפגוע בפרטיות רק כאשר הדבר נעשה בהסמכה בחוק או בהסכמה, יש מאגרים ממשלתיים הכוללים מיליוני רשומות ביומטריות, הפועלים מזה שנים ארוכות בלי שהפעלתם אוסדרה בחקיקה ראשית, אף שהצורך באסדרתם הועלה זה מכבר. הבעייתיות באי-אסדרת הפעלתם בחקיקה מתחדדת בעיקר נוכח החקיקה המפורטת שנעשתה בנוגע להפעלת המאגר הביומטרי הלאומי. זאת ועוד, למרות הסיכונים הטמונים בהפעלתם נמצא כי חלק מהמאגרים אינם עומדים בעקרונות המדיניות ובקווים המנחים, ויש מאגרים שכלל לא נבחנה מידת עמידתם בהם בשל היעדר שיתוף פעולה של משרדי הממשלה עם היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים. **המלצה -** בשל הסיכונים הטמונים בהפעלתם של מאגרים ביומטריים על משרדי הממשלה הרלוונטיים לפעול לאסדרת הפעלתם של המאגרים בחקיקה ראשית, לשתף פעולה עם היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים ולוודא כי הפעלת	**תגובת משרד המשפטים ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-חוקתי):** האחריות לקידום הסדרי החקיקה מוטלת על שרי הממשלה הרלוונטיים. מחלקת יעוץ וחקיקה תסייע, כמובן, בכל דבר שיידרש במסגרת גיבוש הסדרים אלו.

		המאגרים תואמת למדיניות והקווים המנחים. נוסף על כך, במטרה לצמצם את הסיכונים ואת הפגיעה בהגנת הפרטיות, על משרדי הממשלה לפעול לטיוב הנתונים השמורים במאגרי המידע, לרבות באמצעות מחיקת רשומות ששמירתן אינה נדרשת עוד.	
6	אסדרת הפעלתם של המאגרים הביומטריים במגזר הפרטי	**ליקוי -** מהאמור עולה כי הפעלתם של מאגרי המידע הביומטריים במגזר הפרטי מוסדרת במסגרת חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו, הכולל הוראות כלליות הנוגעות לאסדרת הפעלתם של מאגרי מידע ממוחשבים, וכן במסגרת פסיקה שניתנה בנושא. גם בעולם הנושא מוסדר לרוב באמצעות הוראות הנוגעות להגנה על מידע אישי ופרטיות במובן הרחב. **המלצה -** נוכח רגישותם של המאפיינים הביומטריים ונוכח חשיבות ההגנה על המידע וההגנה על הפרטיות, ולאור העובדה כי קיימים אמצעי זיהוי שונים שדפוס השימוש בהם משתנה ובהתאם גם רמת הסיכון, מוצע כי הרשות להגנת הפרטיות תבחן ותמפה את הסיכונים השונים הטמונים בקיומם של מאגרים ביומטריים במגזר הפרטי העלולים להביא לידי פגיעה בפרטיות, במטרה להעריך אם יש צורך במקרים מסוימים באסדרה ספציפית. במסגרת הבחינה והמיפוי של הסיכונים כאמור מוצע לתת את הדעת בין היתר לשוני בין אמצעי זיהוי ביומטרי המצוי במרחב הפיזי או המקוון (כגון תמונות) לבין אמצעי זיהוי שנטילתו דורשת גישה פיזית לאדם עצמו (כגון טביעת אצבע); להיקף האוכלוסייה; לאופן שמירת המידע; לקיומה של חלופה; ולהתפתחות טכנולוגיות הזיהוי. אסדרה כאמור עשויה לסייע בטיפול בסיכונים הגלומים בשימוש מורחב במאגרים ביומטריים. בין השאר, ניתן יהיה לכלול במסגרת האסדרה דרישות הנוגעות להיבטים שונים בתחומי אבטחת מידע והגנת הפרטיות, כגון קיום הגנה פיזית על הנתונים, דרישה להצפנת הנתונים, בחינת מידע עודף, דיווח על ליקויים באבטחת מידע, בחינת חלופות, דרישה לקבלת הסכמה, הגבלות על העברת המידע לצד שלישי וקביעת הוראות בדבר משך זמן ההחזקה במידע. בעניין זה מוצע להיוועץ עם היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים. בהקשר זה מוצע גם לבחון	**תגובת הרשות להגנת הפרטיות** הרשות להגנת הפרטיות מבקשת להבהיר כי מעיון בטבלת תיקון הליקויים ומהדו"ח הסופי עולה כי קיים שוני מהותי בין נוסחו של הדו"ח הסופי לבין טיוטת הדו"ח שהועברה להתייחסות הרשות להגנת הפרטיות, בהיבט עקרוני אחד שעניינו האחריות על נושא אסדרת הפעלתם של המאגרים הביומטריים במגזר הפרטי והפיקוח על מאגרים אלה. בעניין זה נכתב בטיוטת הדו"ח: "... מוצע כי היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים תשקול לבצע במשותף עם הרשות להגנת הפרטיות בחינה ומיפוי באשר לסיכונים השונים הטמונים בקיומם של מאגרים ביומטריים במגזר הפרטי ובאשר לפגיעתם בפרטיות, במטרה להעריך אם ישנו צורך במקרים מסוימים באסדרה ספציפית." ולא כפי שנכתב בדו"ח הסופי כי: "מוצע כי הרשות להגנת הפרטיות תבחן ותמפה את הסיכונים השונים הטמונים בקיומם של מאגרים ביומטריים במגזר הפרטי העלולים להביא לידי פגיעה בפרטיות, במטרה להעריך אם יש צורך במקרים מסוימים באסדרה ספציפית. במסגרת הבחינה והמיפוי של הסיכונים כאמור מוצע לתת את הדעת בין היתר לשוני בין אמצעי זיהוי ביומטרי המצוי במרחב הפיזי או המקוון (כגון תמונות) לבין אמצעי זיהוי שנטילתו דורשת גישה פיזית לאדם עצמו (כגון טביעת אצבע); להיקף האוכלוסייה; לאופן שמירת המידע; לקיומה של חלופה...". יוצא אפוא שהאחריות למיפוי המאגרים הביומטריים במגזר הפרטי במטרה להעריך אם יש צורך באסדרה ספציפית מוטלת בלעדית על הרשות להגנת הפרטיות. החלטת ממשלה 4510 מיום 1.4.12 בעניין תפקידיו וסמכויותיו של הממונה על היישומים הביומטריים קובעת כי הממונה יהיה אחראי על נושא המדיניות הכוללת בתחום היישומים הביומטריים ומאגרים ביומטריים במשרדי הממשלה, בתאגידים ממשלתיים ובגופים פרטיים (ההדגשה אינה במקור),

		את המציאות הרווחת שבה מידע נאסף, מעובד ומנותח באמצעות מערכות ממוחשבות באופן שוטף ובמגוון דרכים, לעיתים אף בלי שהאדם מודע לכך - כך שיש קושי בקבלת הסכמה מדעת לפגיעה בפרטיות. קושי זה מחייב את המאסדרים לבחון מחדש אם ההסדרים שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות נותנים מענה מספק או שנדרש ליזום הסדרים אחרים.	לרבות לעניין נהלים והנחיות באשר לגישה, פיתוח, הקמה, תפעול, תחזוקה, בקרה, הרחבה או צמצום של היישומים והמאגרים הביומטריים וכן אבטחת המידע של המאגרים. הרשות להגנת הפרטיות מבקשת להבהיר כי בהיותה רגולטור רוחבי כלל משקי, אשר מפעיל משטר רגולציה, לרבות אכיפה מנהלית ופלילית, על כלל מאגרי המידע האישי, בכלל מגזרי ותתי מגזרי המשק הישראלי, הרי שהיא עוסקת בהיבטי הגנת הפרטיות ביחס למאגרי מידע מסוגים שונים, בהתאם לקבוע בחוק, ובכלל זה מאגרים ביומטריים. על כן במסגרת הפעלת מדיניות מושכלת, המבוססת על סקר סיכונים, ובין היתר לאור המשאבים המוגבלים, הרשות משקיעה את משאביה בעיקר באסדרת נושאים שהינם בעלי השפעה רוחבית יותר וכאשר הסכנה הנשקפת בהם לפרטיות גדולה יותר. ככל שקיים גוף ייעודי אשר עוסק ספציפית באסדרת התחום, אזי גם עובדה זו נלקחת בחשבון במסגרת מיפוי הסיכונים שעורכת הרשות והקצאת המשאבים. בכל מקרה, הרשות תבחן עצמאית ובהתאם לשיקול דעתה את הצורך בבחינת תחום המאגרים הביומטריים במסגרת סקר הסיכונים הבא שתערוך ובהתאם לתוצאותיו את הצורך בעריכת מיפוי כאמור. ככל שיהיה מקום לכך מעבר להיקף בו עוסקת הרשות בסוגיה ובשים לב למכלול המשימות המוטלות עליה, אז יהיה צורך בתקצוב משאבים נוספים שיאפשרו לרשות לבצע פעולה זו בלי לפגוע במשימותיה החיוניות האחרות.
7	דורשי עבודה שירות התעסוקה (התייצבומט) הצורך באסדרת המאגר בחקיקה	**המלצה -** מוצע כי שירות התעסוקה ישקול לשלב בתהליך הממוחשב של הגשת טופס התביעה בקשה לאישור מצד דורש העבודה למתן טביעת אצבע, וזאת כדי להבטיח שלא יהיה ניתן להעלות ספק שמדובר בהסכמה מדעת.	**תגובת שירות התעסוקה:** שירות התעסוקה משיב כי בעת הרכשה מופיע חלון במערכת למתאם ההשמה, בו מתאם ההשמה מונחה שעליו להבהיר לדורש העבודה כי תהליך מתן טביעת האצבע אינו חובה ומותנה בהסכמת דורש העבודה לכך. רק לאחר שמתאם ההשמה מאשר באמצעות כפתור בחלון כי דורש העבודה נתן את הסכמתו מתוך הבנה כי התהליך וולונטרי, רק אז ניתן להמשיך לביצוע שלב ההרכשה בפועל. יועמ"ש שירות התעסוקה סבור שבכך מובטח שהתהליך הינו וולונטרי בלבד.

8	הפיקוח על מאגרים ביומטריים במגזר הפרטי	**ליקוי -** במציאות שבה קיימים במדינת ישראל מאות אלפי מאגרי מידע, ונוכח השימוש ההולך וגובר ביישומים ביומטריים ושמירתם במאגרים, לרבות במגזר הפרטי, מטבע הדברים אין לרשות להגנת הפרטיות יכולת של ממש לפקח על הפעלתם של כלל המאגרים הקיימים במדינת ישראל. המלצה - כדי להתמודד עם האתגרים הטכנולוגיים ועם הסיכונים הטמונים בשימוש ביישומים ביומטריים ראוי שהרשות להגנת הפרטיות תמפה את היקפו ואופיו של השימוש במאגרים ביומטריים במגזר הפרטי, ותבצע הערכת סיכונים כוללת שתסייע בגיבוש מדיניות שתביא לידי צמצום הסיכונים הגורמים לפגיעה בפרטיות הגלומים בשמירת מידע ביומטרי, בעיבודו ובניהולו, והכול תוך איזון ומתן משקל ראוי לחידושים הטכנולוגיים וליתרונותיהם עבור השוק והמשתמשים. בכלל זה, יש לבצע חשיבה מחודשת באשר לכלים הקיימים ולכלים הנדרשים כדי לכוון את השוק להשתמש בפתרונות המעודדים תכנון לפרטיות; באשר להעלאת מודעות כלל המגזרים במשק בדבר הסיכונים הטמונים במאגרי מידע בכלל ובמאגרים ביומטריים בפרט ובדבר הצורך בחשיבה מוקדמת טרם ההחלטה על איסוף מידע זה, וכן באשר להעלאת מודעות הציבור לזכויותיו בעולם הדיגיטלי, לרבות ההשלכות והסיכונים הטמונים ביישומונים שונים המשתמשים במידע ביומטרי. כמו כן, מוצע כי הממצאים שיעלו במיפוי הסיכונים יובאו אף לידיעת היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים מאחר שהיא מוקד ידע ובעלת ניסיון בתחום הביומטרי ובמטרה לתת מענה כולל לסיכונים שיימצאו.	**תגובת הרשות להגנת הפרטיות:** הרשות להגנת הפרטיות ערכה בשנת 2019 סקר סיכוני פרטיות לקראת שנת 2020 שמטרותיו הן קביעת סדרי עדיפות והגדרת תיעדוף לפעילויות הרשות. הסקר העלה כי נושא המאגרים הביומטריים אינו בעדיפות גבוהה, כל שכן ביחס לתחומים אחרים כדוגמת מידע רפואי, ערים חכמות, פרטיות בחינוך ועוד. הרשות מבקשת להדגיש כי היא משקיעה את משאביה בעיקר באסדרת נושאים בעלי השפעה רוחבית יותר וכאשר הסכנה הנשקפת מהם לפרטיות גדולה יותר, וזאת גם בהתבסס על מיפוי הסיכונים. המיפוי שהוזכר בהתייחסות לטיוטת הדו״ח הינו במסגרת סקר סיכונים פנימי שעורכת הרשות לקביעת תיעדוף שלל נושאים שמצויים בתחומי עיסוקה של הרשות. הרשות להגנת הפרטיות עוסקת לאורך כל השנה בפעילויות הסברה, הן לציבור על זכויותיו במאגרי מידע דיגיטליים והן לתעשייה על מנת להטמיע עקרונות של עיצוב לפרטיות. גם פעילות זו נסמכת על סקר הסיכונים והתעדוף הינו על פיו. הרשות מציינת כי מזה זמן היא מציגה את עמדתה שדרושים לה כלי אכיפה ופיקוח מודרניים לשם התמודדות נאותה עם אתגרי הפרטיות העכשוויים, ולכן קידמה בהובלת מחלקת ייעוץ וחקיקה את הצעת חוק לתיקון מס׳ 13. לצד זאת, מקדמת הרשות ביחד עם מחלקת ייעוץ וחקיקה גם תיקון הנוגע לעקרון התכנון לפרטיות, אולם הפיכתם של עקרון זה ושל כלים חיוניים נוספים לנורמה מחייבת – מחייבים תיקוני חקיקה, שקידומם אינו בשליטת הבלעדית של המשרד.
9	סמכויות היחידה להזדהות וליישומים הביומטריים – מצבת כח האדם	**ליקוי -** הועלה כי מצבת כוח האדם המקצועי שהוגדרה ליחידה עומדת על 11 משרות, ונכון לאוגוסט 2019 רק 8 מהן מאוישות, דהיינו כ-30% מהמשרות אינן מאוישות. עוד הועלה כי חלק מהמשרות אינן מאוישות מזה למעלה משנה, כי היו תקופות שבהן מצבת כוח האדם הייתה חסרה אפילו יותר מכך, וכי היחידה נעזרת בסטודנטים ויועצים לשם ביצוע תפקידיה.	**תגובת משרד האוצר – הממונה על השכר:** בתגובה להמלצת הדו״ח החדש של מבקר המדינה כי נציבות שירות המדינה בשיתוף אגף השכר יבחנו את דרכי הגיוס ומבנה השכר לעובדים מתחום הטכנולוגיה, יצויין כי אגף שכר והסכמי עבודה מבצע בימים אלה, באמצעות צוות ייעודי, עבודת מטה אשר מטרתה לבחון ולהמליץ על מודלים אשר יאפשרו קליטה של עובדים במקצועות טכנולוגיים לשירות המדינה וכן את שימורם במערכת.

		המלצה - נוכח העובדה שבמהלך השנים 2012-2017 התרחבו כאמור תחומי האחריות של היחידה, ונוכח העובדה שהאתגרים בתחום היישומים הביומטריים גברו גם הם בעקבות הגידול במספר המאגרים הביומטריים ועם התרחבות השימוש ביישומים ביומטריים, הפער הקיים בין מצבת כוח האדם לכוח האדם הקיים בפועל הוא משמעותי. מצבת כוח אדם חסרה ביחידה עלולה לפגום ביכולתה למלא את תפקידה ולקדם באופן מיטבי את הפעילות הנוגעת לתחום היישומים הביומטריים. מוצע כי נש"ם, בשיתוף הממונה על השכר במשרד האוצר, יבחנו את דרכי הגיוס ומבנה השכר לעובדים מתחום הטכנולוגיה בכלל ובפרט מתחום ההגנה בסייבר ומתחום היישומים הביומטריים, ובכלל זה אילו צעדים יש לנקוט ובאילו כלים יש להשתמש כדי להתאים את תהליכי הגיוס לעובדים מתחום זה.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** יחידת הממונה על מערכת הביטחון, מודעת לתמונת מצב האיוש במערך הסייבר בכלל וביחידה ליישומים ביומטריים בפרט. המשרד מבקש להזכיר שמערך הסייבר, הוקם כמערך רק ב - 2018, תוך שהוא מתחרה ביתר גופי המדינה העוסקים בתחומים משיקים ובגופים אזרחיים המשיקים לתחומו. אחוז האיוש ביחידה להזדהות ויישומים ביומטריים, גבוה יותר מאשר בכלל מערך הסייבר, ושהיחידה עברה בין מס' יחידות בשנים האחרונות – מהרשות – למטה ולמערך. נש"מ סבורה שהפער אינו בשכר, שכן המערך מתוגמל בשכר ייעודי, ייחודי וגבוה משמעותית מיתר משרדי הממשלה. (למרות שיתכן ששכר גבוהה עוד יותר ימשוך אולי עוד כ"א), יש להביא בחשבון שעיסוק זה נדרש בשוק הציבורי והפרטי (מקצוע בחסר), מתוגמל בשכר גבוה במיוחד בקרב הגופים האזרחיים. עם זאת הממונה על מעה"ב והחוץ תפעל בשיתוף אגף הבחינות והמכרזים ליצר תהליך איתור וגיוס ייעודי שיקל על איוש קבוצה זו.

היבטים ביישום התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות – פעולות משרדי הממשלה

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מבוא	לפי נתוני משרד הבריאות, בין השנים 2013 ל-2016 התאבדו בישראל 1,486 בני אדם (372 בממוצע בכל שנה; לשם השוואה - בשנת 2016 נהרגו בתאונות דרכים 377 בני אדם) ונעשו 25,480 ניסיונות התאבדות (6,370 ניסיונות התאבדות בממוצע בכל שנה). לפי הערכת משרד הבריאות העלויות למשק כתוצאה מאובדנות נעות בין 2 ל-2.5 מיליארד ש״ח בשנה. יצוין כי מדובר בנתונים שנרשמו כמקרי התאבדות אצל משרד הבריאות, אולם בפועל, כפי שעלה בביקורת, ייתכן שהם חלקיים, שכן לא כל מקרי ההתאבדות וניסיונות ההתאבדות נרשמים ככאלו. הערכת משרד הבריאות היא כי האומדן לחסר הוא בשיעור של כ-30%.	ראה תגובת משטרת ישראל לליקוי 3.
2	מוקדי סיוע התנדבותיים -	מגמות ההתחזקות של עמותת ער״ן ועמותת סה״ר, המוצגות בתרשימים 8 ו-9 מצביעות על החשיבות בהגברת המודעות הציבורית למוקדים של עמותות במגזר השלישי ובהנגשתן לאנשים המצויים במצוקה קשה ברגעים קריטיים מצילי חיים.	
3	גיבוש התוכנית הלאומית ואבני היסוד שלה	**ליקוי-** על אף עבודת המטה המקדימה הבין-משרדית והמתווה שגובש בעקבותיה, וכן ההסכמה הראשונית בין משרדי הממשלה שבאה לידי ביטוי בהחלטת הממשלה, טרם הושגו יעדיו של המהלך הבין-משרדי שהחל ב-2014 שמטרתו	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות פועל להסדרת מתווה פעילות התוכנית הלאומית הן ברמה פנים-משרדית והן ברמה הבינמשרדית וכן של עבודת היחידה למניעת אובדנות. החל תהליך גיבוש נהלי עבודה בינמשרדיים לטיוב העבודה וכן תהליך של הסדרת פעילות וועדות התוכנית. הנושא עלה גם כחלק ממצאי דו״ח ביקורת פנים שנערך ביוזמת משרד הבריאות והחל התיקון בליקויים אשר עלו בו.

		הייתה להביא לשינוי עמוק בהתמודדות עם התאבדויות.	**תגובת משטרת ישראל :** לדברי המשטרה, הליקוי עליו מצביע המבקר אינו מדויק בהקשר של משטרת ישראל. נציגי המשטרה קיימו מספר מפגשים עם נציגי משרד הבריאות. עמדת המשטרה הינה כי היא אינה קובעת סיבת מוות, הרי אין בידיה נתונים אודות מקרי התאבדויות. למרות האמור ולבקשת משרד הבריאות, הסכימה המשטרה לבחון באופן ניסיוני רשימת אירועי מקרי מוות, שלא על רקע ביצוע עבירה, אשר התקבלו מנציגי משרד הבריאות. המשטרה איתרה את חומרי החקירה בעניינם והעבירה אותם לנציגי משרד הבריאות לבחינה וניתוח לצורך הפקת תובנות ולקחים להמשך. במסגרת בחינה זו הודפסו והועברו חומרים מתוך 115 תיקי חקירה. על פי דיווח שהתקבל מנציגת משרד הבריאות, בחינת התיקים תרמה מאד לידע הקיים ממקורות המידע האחרים ואף אותרו 12 מקרי התאבדות נוספים. הממצאים והלקחים שעלו מהחומרים שהועברו במסגרת ניסיון זה מחייבים בחינת השלכות רוחביות ומשמעויות. בנוסף, הועברה הצעה מטעם יחידת המו"מ של המשטרה, בשיתוף היחידה למניעת אובדנות, להקמת חוליית מניעת אובדנות בתקצוב משרד הבריאות, אשר בין משימותיה הוגדרו: •בניית והפעלת מאגר מידע ממוחשב בתחום מניעת אובדנות. •איסוף מידע מקצועי, ריכוז נתונים והפקת דוחות סטטיסטיים בחתכים שונים, על פי הצורך ובהתאם להנחיות ממונה. ההצעה הוצגה בוועדה הבין משרדית והועברה לאישור משרד הבריאות אך לא התקבלה.
4	גיבוש התכנית הלאומית ואבני היסוד שלה -	**המלצה -** לצד הפעולות אותן ציין משרד הבריאות בתגובתו, מומלץ כי המשרד ישלים את ניתוח מכלול החסמים הניצבים בפני יישום התוכנית, יגבש להם מענים בשיתוף המשרדים האחרים ויפעל להטמעתה המלאה של התוכנית בכל הרשויות המקומיות.	**תגובת משרד הבריאות:** עיקרי הפעולות ליישום התכנית הלאומית למניעת אובדנות נסמכות בעיקרן על המלצות פיילוט התכנית. לצד זאת, ראוי לקחת בחשבון את ההתאמות הנדרשות הן בשל ההיקף הרחב של התכנית הלאומית אל מול היקפו המצומצם של הפיילוט והן בשל שינוי מהותי בעבודה עם שירותי בריאות הנפש, בעקבות כניסת הרפורמה בבריאות הנפש ביולי 2015. משרד הבריאות, באמצעות היחידה למניעת אובדנות, פועל לאפיון והסרת החסמים העומדים בפני יישום התכנית, תוך שיתוף פעולה עם משרדי הממשלה השונים וכן להטמעת התכנית ביישובים השונים כאשר תהליך הטמעת התכנית בכל יישוב מתועדפת לפי שיעורי אובדנות ביישוב ומובאת לאישור ועדת התכללת בראשות המשנה למנכל המשרד, יו"ר המועצה הלאומית לאובדנות ומומחים נוספים למניעת אובדנות.

5	יצירת התשתית הארגונית של התוכנית הלאומית והפעלתה	**ליקוי -** מאז יצאה התוכנית הלאומית לדרכה חלפו כשש שנים. במהלך השנים הללו הוקמו הפורומים השונים, אך משרד הבריאות אינו מפעילם באופן סדיר. הוא אינו מעדכן את המדיניות שבבסיסה, אינו משתף דיו את המשרדים האחרים בניהול התוכנית, ואף טרם גיבש תוכנית עבודה כלל משרדית ; ככלל הוא אינו משתמש במידה מספקת בכלים ובמשאבים שהוקנו לו בהחלטת הממשלה ואינו עומד בקווים המנחים שהותוו בתוכנית הלאומית ליצירת מערך אופרטיבי לאומי להתמודדות עם תופעת האובדנות ; מאז הפעלתה תוקצבה התוכנית ב-110 מיליון ש״ח, אך מראשיתה בשנת 2014, משרד הבריאות אינו מנצל את מלוא התקציב הייעודי של התוכנית לטובת פעולות למניעת התאבדויות. במקום זאת הוא משתמש בחלק ניכר מהתקציב לפעולות שוטפות של המשרד, בניגוד לייעודו של התקציב.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד רואה חשיבות רבה בהסדרת התשתיות הארגוניות של התוכנית. בהתאם לכך, מושקעת בנושא עבודה נרחבת על ידי גורמי המקצוע השונים במשרד ובראשם המשנה למנכ״ל. לאור חשיבות הנושא, התחום כפוף אליו ישירות והוא העומד בראשות ועדת ההיגוי הבינמשרדית, כמו כן מינה נציגה מטעמו לניהול הנושא ברמה היומיומית. משאב הזמן המושקע על ידי המשרד שאינו נמדד בכסף הינו נרחב מאד גם בהשוואה לתכניות לאומיות אחרות. במסגרת תיקון הליקויים נעשית עבודה להסדרת התשתיות הארגוניות של התוכנית, לרבות בניית נהלים בינמשרדיים, בניית תוכנית עבודה רב-שנתית, מינוי מחודש של אנשי קשר במשרדי הממשלה, יצירת שיתופי פעולה עם אגפים שונים במשרדים השותפים ועוד. משרד הבריאות תקצב את הפעילות המשרדית לאורך השנים בהתאם ליכולת מימוש התקציב והתקדמות בתוכנית העבודה בהתאם להתנהלות של כלל יחידות המשרד. למשרד חשוב לציין כי לאורך השנים קוצץ תקציב משרד הבריאות בהתאם להחלטות הממשלה בעניין, ולפיכך נעשו התאמות גם בתקציב התכנית. על אף שהחלטת הממשלה הגדירה את סך התקציב שיש להקצות עבור התכנית לכל שנה בין השנים 2014-2016 בלבד, הרי לאור המחויבות שרואה המשרד במאבק במניעת אובדנות, הוא המשיך בתקצובה גם בשנים שלאחר מכן וזאת ברוח החלטת הממשלה שלא הגדירה את סך התקציב השנתי לשנים הללו. **תגובת משרד הרווחה:** נתונים אלה אינם זמינים למשרד הרווחה, אלא למשרד הבריאות בלבד. במסגרת ההתארגנות מחדש שהחלה, תערך פניה למשרד הבריאות לקבלת נתונים אלה.
6	ליקויים בהפעלת הפורומים האופרטיביים הבין-משרדיים	**ליקוי** -בביקורת עלה שבמהלך שנות הפעלת התוכנית קיבל משרד הבריאות החלטות מערכתיות בנוגע לתוכנית הלאומית בעצמו ללא שיתוף המשרדים האחרים. בין היתר התקבלו החלטות על הקמת צוות אופרטיבי חדש, על תקצוב הפעולות ליישום התוכנית במשרדי הממשלה השותפים ועל יישום התוכנית והפעלתה ברשויות המקומיות.	**תגובת משרד הבריאות:** הנושא נדון בדו״ח ביקורת הפנים ונלקח להמשך טיפול היחידה ולשכת המשנה למנכ״ל. בימים אלה נבנית תכנית עבודה רב שנתית להפעלת התכנית, אשר תכלול נהלים להסדרת העבודה למול המשרדים השותפים בתכנית ואשר תובא לאישור הועדה הבינמשרדית בה חברים נציגים מכלל המשרדים השותפים לתכנית. **תגובת משרד הרווחה:** משרד הרווחה מינה לאחרונה, מחדש, גורם אחראי, המשרד יגדיר את תחום אחריותו והיקפה. מדובר בתוכנית לאומית שלמעשה

			היתה חסרת משאבים, והתנהלה באופן לקוי לפיכך לא נוצר מרחב מקצועי לפיתוח תוכניות. בחודשים האחרונים הוקם צוות במטה משרד הרווחה שפועל להגדרת סמכויות וקבלת משאבים לפעולה בנושא.
7	ליקויים בהפעלת הפורומים האופרטיביים הבין- משרדיים	**ליקוי** - צוות ההיגוי והצוות הבין משרדי, שאותו הקים צוות ההיגוי מקרב נציגי המשרדים השותפים לו, לא גיבשו את המרכיבים ליצירת התשתית הניהולית הבין-משרדית שתאפשר קידום משותף של התוכנית הלאומית: לא נקבעה תוכנית עבודה רב-שנתית כללית (למעט מסמך הסיכום וההמלצות מ-2013), כמו כן לא נקבעו תהליכי העבודה ביניהם לבין כל גורם אחר. חסרונם של אלה פגע ביישום המרכיבים העיקריים של התוכנית הלאומית ובהטמעת אסטרטגיות הפעולה שלה בכל הדרגים - הן במערכת הבריאות והן במשרדים השותפים. נוסף על כך, טרם התבצע תהליך משותף של הפקת לקחים על אופן יישום התוכנית מאז תחילת 2014.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד פועל בימי אלה להסדרת פעילות הצוות הבינמשרדי וממשקי העבודה שבין המשרד למשרדים הנוספים השותפים לתכנית. נכון להיום, כבר תואמו מפגשי הוועדה הבינמשרדית עד סוף שנת 2020, נעשית עבודת חשיבה לייעול תהליכי העבודה בוועדה, לרבות הקמת צוותי עבודה ונהלי עבודה למול המשרדים, אשר יטייבו את עבודת הועדה וממשקי העבודה עם המשרדים השותפים ברמת המטה והשטח. קויימו פגישות עם נציגי משרדי ממשלה שונים להסדרת והרחבת הפעילות. פגישות עבודה שוטפות אלו יוסדרו באופן קבוע לאורך השנה. **תגובת משרד הרווחה:** מידי שנה מגדיר מחדש המשרד יעדים שנתיים. נושא מניעת אובדנות לא עלה בהקשר זה ובעתיד יישקל אם ייכנס כיעד רוחבי של כלל המשרד. משרד הרווחה ביקש בעבר לקדם תכנית פעולה מקושרת משאבים אולם נדחה על ידי משרד הבריאות. גם כיום יש פתיחות במשרד הרווחה לתכנית פעולה כזו. המשרד נערך לבחינת מערך פעולה המחייבת את כלל יחידות המשרד שלהן נגיעה בתחום, וזאת בהתאם לתקצוב מתאים. המשרד נערך כיום לאסוף שיטתית נתונים על התאבדויות וניסיונות התאבדות בקרב אוכלוסיות הסיכון שבטיפולו וכן ולקיים למידה ארגונית בנושא. כל זאת מול משאבים שיוקצו לכך. המשרד נערך כיום לאסוף שיטתית נתונים על התאבדויות וניסיונות התאבדות בקרב אוכלוסיות הסיכון שבטיפולו וכן ולקיים למידה ארגונית בנושא. כל זאת מול משאבים שיוקצו לכך. לאחרונה מונתה במשרד אחראית לתחום. תוך חודש ייקבע עם מנכ"ל המשרד, תיחום גבולות אחריותה וסמכויותיה וזאת מול משאבים מתאימים. מתבצעת עבודת מטה בתחום זה. רוב ילדי ישראל מתחנכים במוסדות באחריות משרד החינוך ולפיכך האחריות על מניעת אובדנות בקרב ילדים ובני נוער הינה של משרד החינוך. משרד הרווחה באמצעות העובדים הסוציאליים לחוק נוער, נמצא בקשר עם גורמי החינוך ברשויות המקומיות ובמטה וזאת כשנדרשת פעילות נוספת ובכלל זה התנגדות מצד המשפחה לשיתוף פעולה עם הגורמים הטיפוליים ומעורבות גורמי חוק. משרד הרווחה פתוח לשיתוף פעולה עם משרד החינוך בנושא גיבוש נוהל לעבודה משותפת ופעולות להבטחת הרצף הטיפולי.

8	ליקויים בהפעלת הפורומים האופרטיביים הבין- משרדיים	**ליקוי** - הקמת הוועדה המתכללת על ידי משרד הבריאות ומנגד פעילות דלילה של הפורומים הבין- משרדיים, אינן עולות בקנה אחד עם התפיסה שעוגנה בהחלטת הממשלה תפיסה הגורסת שהתמודדות מיטבית עם תופעת האובדנות צריכה להיעשות במהלך משותף של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות. הדבר עלול להשפיע על אופן יישום התוכנית, כפי שאכן עלה בביקורת ויפורט בהמשך.	**תגובת משרד הבריאות:** מבחינת המשרד, מהות הוועדה המתכללת אשר הוקמה היא לסייע בייעוץ ובהסדרה של מתווה פעילות הספק "עמל", זאת בפרט לנוכח ממצאי דו"ח ביקורת הפנים, אשר הבהירו את הצורך בהסדרת תהליכים ביחידה למניעת אובדנות וזאת במטרה להרחיב את היקף גורמי המקצוע השותפים לאישור ובקרה על יישום הפעילות המתבצעת באמצעות הספק, כך שלא תהיה בסמכות של גורם אחד בלבד אשר היה אילולא הקמת ועדה זו. לפיכך הוועדה אינה סותרת כל ועדה אחרת ומהותה סיוע לפעילות היחידה ועמל. צוות הועדה מורכב מצוות המשרד, נציגי הספק וכן אנשי מקצוע העוסקים באובדנות, אשר היו שותפים לתהליכי התכנית עוד טרם מומש הפיילוט. הם מהווים מקור ידע משמעותי לתכנית לאורך שנים רבות.
9	ליקויים בהפעלת הפורומים האופרטיביים הבין -משרדיים	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות כי בתום שש שנים מהתחלת התוכנית, יקיים תהליך של הפקת לקחים עם המשרדים השותפים (משרד החינוך, המשרד לביטחון הפנים, משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ומשרד העלייה והקליטה) ובמסגרתו יבחן את המערך הארגוני, את ריבוי הפורומים אשר חלקם אינם פעילים ואת תחומי אחריותם, כמו גם תאום פעילות הוועדה המתכללת והרכבה למול החלטת הממשלה.	**תגובת משרד הבריאות:** בעקבות המלצת המבקר וכן ממצאי דו"ח ביקורת הפנים של המשרד, המשרד מקבל זאת וכבר התחיל בהלך הפקת לקחים מול משרדי הממשלה השותפים.
10	המלצות המועצה הלאומית למניעת אובדנות	משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילות המועצה הלאומית למניעת אובדנות, ואת פעילותה הסדירה מתחילת יישום התוכנית הלאומית, לבחינה ועדכון האסטרטגיות שבבסיס התוכנית ומרכיביה על פי החלטת הממשלה.	
11	המלצות המועצה הלאומית	**המלצה** - לצד החשיבות של השמירה על האוטונומיה של המועצה המייעצת ועל בחינת היתכנות התקציבית והארגונית של המלצותיה	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות מקבל את הערת הביקורת. כמו כן, בכוונת המשרד לשפר את הליך העבודה מול המועצה הלאומית, כך שתקבל משוב לגבי המלצותיה.

	למניעת אובדנות	מומלץ כי משרד הבריאות יבחן, מפעם לפעם, את הצורך בשילוב המלצותיה בתוכניות העבודה המשרדיות כך שאלו יתורגמו לשפת המעשה. בהקשר זה יש לציין כי משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בכוונתו לשפר את הליך העבודה אל מול המועצה כך שהיא תקבל משוב לגבי המלצותיה.	**תגובת משרד הרווחה:** הוראת תקנון עבודה סוציאלית לא אושרה בזמנו בשל אי תקצוב מתאים מצד משרד הבריאות. כיום נמצאת הטיוטה בשלבי עיבוד ואישור אחרונים לקראת פרסום. למשרד הרווחה אין כלים לאיסוף מידע אודות מקרי ההתאבדות הכלליים או ניסיונות התאבדות (גם לא בקרב משפחות שמלוות על ידי מרכזי הסיוע). תחום זה מוגן בחובות סודיות רפואית והינו באחריות משרד הבריאות. המשרד מרכז נתונים אודות הסיוע הניתן למשפחות: טיפולים פרטניים בתחנות, טיפולים משלימים, טיפולים קבוצתיים ואחרים. אולם לנוכח חוסר הדיוק של מערכת איסוף הנתונים החל פיתוח מערכת ממוחשבת שתכלול גם תחום זה ותפיק דוחות נתונים מדוייקים וכוללניים יותר. בסוף שנת 2019 נבחרה חברת אלעד מערכות באמצעות מכרז לשם בניית מערכת זו, והוגדר תקציב לכך מתקציבי משרד הרווחה.
12	היחידה למניעת התאבדויות	**ליקוי** - כאמור, הפורומים האופרטיביים (צוות ההיגוי והצוות הבין-משרדי) התכנסו בתדירות נמוכה מהנדרש ולא היו גורם מנחה ומפקח על אופן יישום התוכנית ותכלולה. במצב זה פעלה היחידה למניעת התאבדויות ללא משימות ויעדים אשר אושרו ע"י הפורומים האופרטיביים. כתוצאה מכך נפגע גם שיתוף הפעולה עם המשרדים האחרים.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות מקבל את הערת הביקורת. הנושא עלה גם בדו"ח ביקורת הפנים של המשרד, אשר דן בסוגיית העבודה הבינמשרדית. הובהר והוסכם כי יש להסדיר את פעילות הוועדה הבינמשרדית לרבות: תכנית עבודה בינמשרדית רב שנתית, הסדרת שיתופי הפעולה במטה ובשטח וכן תיאום דיונים שוטפים עם המשרדים על מתווה פעילות התכנית וסוגיות העולות מהשטח. החלו תהליכי הסדרת ראשוניים, לרבות בניית נהלי עבודה בינמשרדיים, תכניות עבודה וכן תואמו דיוני ועדה סדורים עד סוף השנה. **תגובת משרד הרווחה:** במסגרת עבודת המטה שנערכה לאחרונה במשרד הומלץ על פעולות שונות וביניהן הרחבת הפעולות בקרב קשישים, המשך פעילות בנושא להט"בים ועוד. כל זאת בהתאם לאישור התכנית ולמשאבים מתאימים. המשרד נערך כיום לאסוף שיטתית נתונים על התאבדויות וניסיונות התאבדות בקרב אוכלוסיות הסיכון שבטיפולו וכן ולקיים למידה ארגונית בנושא. כל זאת מול משאבים שיוקצו לכך.
13	היחידה למניעת התאבדויות	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבריאות יבחן את הסדרת ממשקי העבודה של היחידה למניעת אובדנות למול הפורומים	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובות לליקויים 11 ו-12.

		האופרטיביים ובהמשך לדיון הפקת לקחים מדוח ביקורת הפנים, יבחן את פעילות התכנית על כלל היבטיה בשיתוף עם יו"ר המועצה הלאומית.	**תגובת משרד הרווחה:** בסיכומים שהיו בין משרד הבריאות, מרכז השלטון המקומי ומשרד הרווחה הוגדרה דרך פעולה ברורה להכשרות שומרי סף ברשויות המקומיות ובכלל זה במחלקות לשירותים חברתיים. לפי סיכומים אלה כניסה של הרשות המקומית לתכנית למניעת אובדנות תכלול השתלמות קצרה של כלל עובדי המחלקה שישמשו כ"שומרי סף". תכנית השתלמות זו תועבר על ידי משרד הבריאות ובתיקצובו המלא.
14	הקטנת הנגישות לכלי יריה	**המלצה** - לאור תשובתם של משרד הבריאות והמשרד לבט"פ מומלץ כי הם יביאו לסיום את עבודת המטה שתכליתה למנוע החזקת נשק בידי מי שקיים לגביו מידע בדבר סיכון להתאבדות - בין שהוא מבקש רישיון לראשונה ובין שהגיש בקשה לחידוש הרישיון שברשותו, וככל שיידרש ישקלו לקדם הסדרה בדבר עדכון השאלון אשר יכלול מידע בדבר המסוכנות הנפשית של המבקש. כמו כן, מוצע כי הם יגיעו להסדרת מנגנון עדכון מאגר נתונים משותף של כלל הגורמים הרלוונטיים אשר יכיל נתונים לגבי ניסיונות התאבדות.	**תגובת משרד הבריאות:** בימים אלה מתקיימים שיח ועבודת מטה למול המשרד לביטחון פנים וכן עבודה פנימית בתוך המשרד בשיתוף כל היחידות המקצועיות הרלוונטיות, הנוגעות לשאלון המבקשים קבלת רישיון נשק, שיכללו בין היתר התייחסות להיבטים רפואיים וכן להיבטים הנוגעים לסיכון לאובדנות וכן בסוגיית העברת המידע הקיים במערכת הבריאות הרלוונטי לנושא. **תגובת משרד הרווחה:** אחוז העובדים הסוציאליים שעברו הכשרה בתחום (22%) תואם את אחוז הרשויות המקומיות שבהן פועלת התכנית (28%). סוכם כי רישומים אודות הכשרות אלה יהיו במשרד הבריאות. עם זאת לנוכח עבודת המטה החדשה, ייכלל גם תחום זה בנתוני משרד הרווחה תוך קבלת דיווח מתאים ממשרד הבריאות. כ- 400 עובדים נוספים עברו הכשרות טיפוליות בתחום השכול וכ- 400 עובדים נוספים עברו הכשרה למסירת הודעה מרה.
15	תכניות עבודה שנתיות ותוכנית רב-שנתית מקושרת תקציב	**ליקוי** - עם זאת, נמצא כי לא נקבעו נהלים תקציביים או כללים שמסדירים את אופן הניהול והניצול של התקציב המשותף בין הגורמים השונים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. בפועל, משרד הבריאות ניהל בעצמו את התקציב של התוכנית הלאומית, ללא מעורבות יתר השותפים. הוא אף קיבל את ההחלטות לגבי תוכנית העבודה השנתית ולא הביא אותן לדיונו של הצוות הבין-משרדי. ההחלטות התקבלו על בסיס תוכנית שנתית וללא תכנון ארוך טווח,	**תגובת משרד הבריאות:** בנוגע להתנהלות מול המשרדים השותפים ראה תגובה לליקוי 12. בנוגע לתקציב – ראה תגובה לליקוי 5. **תגובת משרד הרווחה:** בסיכומים שהיו בין משרד הבריאות, מרכז השלטון המקומי ומשרד הרווחה סוכמה דרך פעולה ברורה להכשרות שומרי סף ברשויות המקומיות ובכלל זה במחלקות לשירותים חברתיים. לפי סיכומים אלה כניסה של הרשות המקומית לתכנית למניעת אובדנות תכלול השתלמות קצרה של כלל עובדי המחלקה שישמשו כ"שומרי סף". תכנית השתלמות זו תועבר על ידי משרד הבריאות ובתקצובו המלא.

		המלצה - ולכן על משרד הבריאות לקבוע ביחד עם משרד האוצר כללים לאופן ניהול וניצול התקציב המשותף.	
16	הסטה של תקציבי התוכנית הלאומית למטרות אחרות	**ליקוי -** מתרשים 15 עולה כי בשנים 2014 - 2019 העביר משרד האוצר לתקנת האובדנות, המיועדת לתוכנית למניעת אובדנות, תקציב של כ-110 מיליון ש״ח. מתוך התקציב המקורי הקצה משרד הבריאות לתכנית הלאומית רק כ-51 מיליון ש״ח. הביקורת העלתה כי את יתרת התקציב, כ-59 מיליון ש״ח מהתקציב המקורי, שיעור של כ54% מתקציב תקנת האובדנות, העביר משרד הבריאות לטובת תקנות או תוכניות אחרות בתקציבו. העברת התקציב בוצעה בהתאם לסמכות מנכ״ל משרד הבריאות ובהתאם לאישורים שנתקבלו לדברי הגורמים הרלוונטיים מאג״ת או מוועדת הכספים. עם זאת, הקיצוצים שערך משרד הבריאות בתקציב הייעודי להתמודדות עם מניעת אובדנות אינם עולים בקנה אחד עם סדר העדיפויות הלאומי שקבעה הממשלה בהחלטתה - שאף כללה הקצאת תקציבים ייעודיים לשם כך.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 5. **תגובת משרד הרווחה:** נוסח סעיף הדו״ח מטעה. מדובר בתקופה טרם כניסת התכנית הלאומית לתוקף ועוד טרם החלטת הממשלה. התייחסות המכתב האמור היא לנושא האחריות על כוננים במקרים של איומים בהתאבדות. נושא זה הינו באחריות מוחלטת של משרד הבריאות, כאמור במכתב האמור בדו״ח ולפיכך משרד הרווחה לא יכול להוציא נוהל בעניין. משרד הרווחה מינה מנהל תחום לעיסוק בתחום הסיוע למשפחות שכולות. סיוע זה מוגדר גם הוא כמניעה לנוכח היות קבוצה זו – קבוצה בסיכון גבוה לאובדנות. בנוסף מונתה לאחרונה אחראית לתחום המניעה ונערכת כיום עבודת מטה להסדרת שאר פעילויות המניעה.
17	דחיית בקשות תקצוב של המשרדים השותפים	**ליקוי -** כפי שהוצג לעיל, ניצול התקציב שיועד לתוכנית הלאומית היה חלקי ולעיתים אף נמוך במיוחד; עם זאת, עלו מקרים שבהם פעולות משרדי הממשלה השותפים לתוכנית הלאומית פנו למשרד הבריאות כדי לקבל תקציבים לשם ביצוע פעולות במסגרת התוכנית אולם הם נדחו. לדוגמה: משרד החינוך ומשרד הרווחה. מכלל האמור לעיל עולה כי לאורך השנים מעביר משרד הבריאות סכומים מהתקציב הייעודי של התוכנית למניעת התאבדויות, שנועד להשגת יעדיה על ידי חלוקתו לכל משרדי הממשלה השותפים לה, לטובת סעיפים אחרים במערכת הבריאות, תוך פגיעה בסדרי העדיפות שקבעה הממשלה לנושא מניעת אובדנות.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 5. בנוסף, המשרד מוסיף הערת תיקון - במסגרת מתווה התוכנית, לא תוכנן להעביר תקציב לכל המשרדים אלא למשרד החינוך ומשרד הרווחה עבור סיוע לבני משפחה שכולים. יתר המשרדים מקבלים שירותים במסגרות שלהם, באמצעות פעילות היחידה למניעת אובדנות. **תגובת משרד הרווחה:** נערכת כיום עבודת מטה להסדרת כלל פעילויות המניעה של משרד הרווחה. פעילות המניעה של המחלקות לשירותים חברתיים הינה בהתאם למתאר התקדמות התכנית הלאומית למניעת אובדנות לפיו מדובר בהחלטה משותפת של הרשות ושל משרד הבריאות.

		המלצה - מומלץ כי משרד הבריאות יקיים הליך הפקת לקחים עם המשרדים השותפים שבמסגרתו יבחן את מתכונת יישום התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות וככל שנדרש יפנה לממשלה בנושא. עד אז, על משרד הבריאות, כמי שאחראי מטעם הממשלה על הובלה וניהול של תוכנית זו ושל מגוון תוכניות לאומיות מערכתיות נוספות, להקפיד על שימוש במנגנוני שיתוף הפעולה, על הסדרת עבודת המטה ועל ניהולה עם כלל המשרדים השותפים ועל פי סדרי העדיפויות הבאים לידי ביטוי בתוכנית הלאומית.	
18	מאגר מידע על היקף תופעת האובדנות: דיווח, עדכון וטיוב	**ליקוי -** תרשים 16 מציג את ממוצע מספר ההתאבדויות וממוצע מספר ניסיונות ההתאבדות לפי: אשכול סוציו-אקונומי שמפרסמת הלמ"ס. מהנתונים בתרשים 16 עולה כי באשכולות 5 עד 8 אירעו מרב ההתאבדויות וניסיונות ההתאבדות. **המלצה** - מומלץ שמשרד הבריאות והמשרדים האחרים ינתחו את הנתונים על ההתאבדויות בקרב אוכלוסיות שונות, ובהן בני מיעוטים, חרדים ואוכלוסיות ייחודיות אחרות שלגביהן נדרש להגביר את המודעות לתופעה ולנקוט פעולות למניעתה.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות מפרסם באופן שוטף ניתוח של נתוני אובדנות לפי גיל, מין, קבוצת אוכלוסייה (המיעוט הערבי בהשוואה ליהודים ואחרים), עולים, מצב משפחתי, מחוז ויישוב, וכן עונה לבקשות למידע מפורט אחר. כמו כן נעשו ניתוחים מיוחדים כמו אובדנות באוכלוסייה שהייתה פעם באשפוז פסיכיאטרי, וכן לפי רמות השכלה. אין אפשרות לנתח את הנתונים עבור קבוצות אחרות כמו חרדים ולהטבי"ם מכיוון שזהותם אינה רשומה בשום מאגר לאומי. אפשר רק להשתמש במידע 'פרוקסי' כמו נתונים בערים עם אוכלוסייה חרדית גבוהה, ונתונים אלו קיימים והוצגו. המשרד מוסיף הערה- לא ברור למשרד איך נעשה העיבוד של תרשים 16 (בדוח הביקורת) ע"י המבקר ועבור איזו תקופה הנתונים מוצגים ולפי מה חושב הממוצע (לפי מספר היישובים או לפי שנה). יותר חשוב היחס של המספרים המוחלטים הנמצאים בתרשים לאוכלוסיית האשכולות (שיעור ההתאבדות לפי אשכול). **תגובת משרד הרווחה:** בקרב אוכלוסיית האזרחים הוותיקים הוחלט במשרד להתמקד בפעולות מניעה עבור אלו המתגוררים בבתי אבות ובדיור מוגן, שם ישנה יכולת איתור גבוה יותר של אזרחים ותיקים בסיכון. נעשו פעולות ממוקדות של איסוף נתונים לבחינת היקף התופעה אך אלו הניבו נתונים לא מלאים בשל קשיים של מפעילי המסגרות לחשוף נתונים אלו. יחד עם זאת, מסגרות שזוהו בהם מקרי התאבדות או ניסיונות אובדניים נעשו התערבויות נקודתיות בעבודה עם הדיירים ואנשי הצוות. העובדים בתחום מערכי הדיור לאזרחים ותיקים, דיור מוגן ובתי אבות, שהשתתפו בקורסים השונים המתקיימים בביה"ס המרכזי לעובדים

			סוציאליים קיבלו הכשרה ממוקדת הנוגעת לתחום האובדנות בזיקנה וכיצד מזהים אזרחים ותיקים הנמצאים בסיכון לאובדנות. בשנת העבודה החולפת בתי הספר המכשירים מנהלי בתי אבות באוניברסיטאות השונות קיבלו הנחייה מהאגף לבצע הכשרה ממוקדת בתחום ללומדים בקורסים הללו. אגף בכיר אזרחים ותיקים החל בכתיבת נוהל להתמודדות עם תופעת האובדנות בקרב אזרחים ותיקים בדיור חוץ ביתי: זיהוי ומניעה מוקדמים של שינוי נפשי אצל הדייר בבית, התמודדות עם דיירים הסובלים משינוי נפשי וטיפול באנשי הצוות ובדיירי הבית לאחר אירוע אובדני. לאחרונה החלה עבודת מטה באגף בכיר לאזרחים ותיקים שעניינה מיסוד עבודת מניעה בתחום האובדנות וזיהוי והכשרת שומרי סף בקרב העובדים במדורים לזקן במחלקות לשירותים חברתיים. תוכניות ההכשרה בביה"ס המרכזי לעבודה סוציאלית לעובדים אלו החלו בשנה זו לחשוף את הלומדים לתופעה ולהתמודדות עימה. כאמור לעיל, לאחרונה מונתה מנהלת תחום גם לנושא זה והמשרד נערך בעבודת מטה מתאימה. יש לתקן את הציטוט: תפיסת המשרד אינה לצמצם את העיסוק באובדנות כפי שנכתב אלא להרחיבו תוך התמקדות באוכלוסיות שמטופלות בידי גורמי הרווחה כאמור.
19	תת - דיווח לגבי היקף תופעת ההתאבדות וניסיונות ההתאבדות	**ליקוי** - עלה שמרבית ההמלצות של הוועדה לטיוב מידע וסטטיסטיקה לא נדונו בפורומים האופרטיביים וממילא לא יושמו, ובכלל זה ההמלצה לדיווח מקוון על הודעות פטירה; על כן לא היה בהן כדי להביא לטיוב ודיוק תהליך איסוף המידע והדיווח עליו. האחריות לכך מוטלת גם על גופים נוספים - חלקם במערכת הבריאות ואחרים מחוצה לה, למשל המשטרה, שלא נרתמו זה מכבר למהלך שיזמו אגף המידע של משרד הבריאות והמועצה הלאומית.	**תגובת משרד הבריאות:** הוחל בתהליך מחשוב של הודעות הפטירה שישפר את תהליך איסוף המידע. המשרד מקדם את נושא הענקת סמכות של קורונר לרופאי המכון לרפואה משפטית הדורש חקיקה. נעשו פניות חוזרות ונשנות למשטרה לשיתוף פעולה בהעברת המידע שעד כה לא נענו בחיוב. **תגובת משטרת ישראל:** לדברי המשטרה, הליקוי עליו מצביע המבקר אינו מדויק בהקשר של משטרת ישראל. נציגי המשטרה קיימו מספר מפגשים עם נציגי משרד הבריאות. עמדת המשטרה הינה כי היא אינה קובעת סיבת מוות, הרי אין בידיה נתונים אודות מקרי התאבדויות. למרות האמור ולבקשת משרד הבריאות, הסכימה המשטרה לבחון באופן ניסיוני רשימת אירועי מקרי מוות, שלא על רקע ביצוע עבירה, אשר התקבלו מנציגי משרד הבריאות. המשטרה איתרה את חומרי החקירה בעניינם והעבירה אותם לנציגי משרד הבריאות לבחינה וניתוח לצורך הפקת תובנות ולקחים להמשך. במסגרת בחינה זו הודפסו והועברו חומרים מתוך 115 תיקי חקירה. על פי דיווח שהתקבל מנציגת משרד הבריאות, בחינת התיקים תרמה מאד לידע הקיים ממקורות המידע האחרים ואף אותרו 12 מקרי התאבדות נוספים.

			לציין כי הממצאים והלקחים שעלו מהחומרים שהועברו במסגרת ניסיון זה מחייבים בחינת השלכות רוחביות ומשמעויות. בנוסף, יצוין כי הועברה הצעה מטעם יחידת המו"מ של המשטרה, בשיתוף היחידה למניעת אובדנות, להקמת חוליית מניעת אובדנות בתקצוב משרד הבריאות, אשר בין משימותיה הוגדרו: • "בניית והפעלת מאגר מידע ממוחשב בתחום מניעת אובדנות". • "איסוף מידע מקצועי, ריכוז נתונים והפקת דוחות סטטיסטיים בחתכים שונים, על פי הצורך ובהתאם להנחיות ממונה.". ההצעה הוצגה בוועדה הבין משרדית והועברה לאישור משרד הבריאות אך לא התקבלה. כאמור, בתקופה הקרובה יתקיים דיון בראשות ס' ר' אח"מ בנושא במתכונת "שולחן עגול", לצורך מיפוי הפערים והדרישות מהמשטרה. לדיון יזומנו נציגי המשרדים הרלוונטיים במשרד הבריאות והרשות למניעת אובדנות וכן נציגי המשטרה הרלוונטיים . יתרה מזאת, במהלך שנת 2019, ביוזמת נציג יח' מו"מ במועצה הלאומית למניעת אובדנות, אושר באג"ת מ"י ביצוע מחקר מיפוי "נקודות חמות" בהיבט האובדני לטובת איסוף, טיוב המידע ודיווח עליו. בהמשך לכך מתבצעת לטובת המחקר עבודת איסוף של נתוני אובדנות משטרתיים רלוונטיים מ-5 השנים האחרונות. **תגובת משרד הרווחה:** כאמור לעיל, לאחרונה מונתה מנהלת תחום גם לנושא זה והמשרד נערך בעבודת מטה מתאימה כולל רפרנטית מהאגף לאזרחים ותיקים במשרד.
20	תהליך טיוב הנתונים לוקה בחסר	**ליקוי** - יש לציין לחיוב את מאמצי המועצה הלאומית והמלב"ם לקדם את תהליך טיוב המידע ושיפור מהימנות הנתונים עם גורמים בתוך משרד הבריאות ומחוצה לו. אולם גם בנושא זה היוזמות לא הביאו למידת השיפור הנדרש בתהליך טיוב המידע בדבר אירועי האובדנות על כל היבטיו: אמינותו ומידת עדכניותו. **המלצה** - תיאור הדברים שלעיל מצביע על הצורך שכלל הגורמים ישתפו פעולה כדי להביא לטיוב המידע ולעדכון נתוני האובדנות; ראוי שלשם כך הם יסתייעו ביוזמות המלב"ם ובהמלצות הוועדה ויפתחו ממשקים מקוונים בין הגורמים השונים.	**תגובת משרד הבריאות:** הפקת נתוני ההתאבדות מבוצעת באופן שוטף, בנוסף לנתוני הודעת הפטירה ע"י השוואת קבצים ממוחשבים מהמכון לרפואה משפטית המבוססים על דיווח המשטרה בהעברת הגופה והאבחנה הסופית אחרי הניתוח/בדיקה. טיוב נוסף תלוי במידע מהמשטרה ומהמכון לרפואה משפטית. המשרד עושה את כל המאמצים על מנת לקדם נושאים אלה. **תגובת משטרת ישראל:** ראה תגובה לליקוי 19. **תגובת משרד הרווחה:** משרד הרווחה המשיך לתקצב את מערך התמיכה בבני משפחות של מתאבדים וזאת למרות קיצוצים בתקציב ואף הפסקת התקציב בהמשך מצד משרד

			הבריאות. למרות שהתכנית הלאומית התקבלה רק על ידי שליש מהרשויות המקומיות, הקים משרד הרווחה מערך תמיכה ארצי גדול בהיקפו שכולל סיוע לכ 400 משפחות בשנה, ואלף בני משפחה שונים שמלווים על ידי מרכזי הסיוע, מטופלים בתחנות טיפוליות ברשויות המקומיות וב 25 קבוצות טיפוליות שונות ברחבי הארץ. היקף תקציבי של פעילות זו הינה מעל 6 מלש"ח לשנה. משרד הרווחה פתוח וערוך לשיתופי פעולה בתחום זה, כמו גם בתחום מניעת אובדנות וזאת תוך הקצאת משאבים מתאימים לפעילות זו.
21	מיפוי שומרי סף והכשרתם	**ליקוי** - אף כי הכשרת היועצים החינוכיים היא המפתח להקניית הכלים בתחום מניעת ההתאבדויות של תלמידים לצוות החינוכי, אין לאגף שפ"י מידע לגבי סוג ההכשרות שעברו היועצים החינוכיים ב-84 הרשויות האמורות לאורך השנים; לאגף אין מידע גם לגבי טיב ההכשרות שניתנו בתחום ליועצים החינוכיים ברשויות מקומיות אחרות, ככל שהדבר נעשה ביוזמה ספציפית של המחוז או הרשות המקומית או בית הספר. **המלצה** - ראוי שמשרד החינוך, בשיתוף עם משרד הבריאות, האחראי על הטמעת התוכנית ברשויות המקומיות, יבחן את האפשרות לבנות תוכנית הדרכה לשומרי הסף השונים בהתאם למוקדי סיכון של בני נוער; לצורך כך נדרש שמשרד החינוך ימפה את המוקדים הללו ואת היקף צורכי ההדרכה בתחום בבתי הספר.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת ממשקי העבודה עם משרד החינוך ובניית תכנית שנתית, הנושא יובא לדיון והסדרה.
22	מיפוי שומרי סף והכשרתם	**המלצה** - ביצוע הכשרות לעובדי משרד הקליטה ולגורמים נוספים המצויים בקשר עם העולים הוא צעד משמעותי אשר בכוחו לסייע בזיהוי מצבי מצוקה בקרב העולים ובתהליך הפנייתם לעזרה נפשית. על כן נדרש כי משרד הקליטה ומשרד הבריאות יקדמו את הכשרת עובדי משרד הקליטה המצויים בקשר עם העולים.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם משרד הקליטה ובניית תכנית שנתית, החלו הכשרות לעובדי משרד הקליטה, המצויים בקשר עם עולים ומתוכננות הכשרות נוספות בקרב עובדי המשרד. **תגובת משרד הרווחה:** טיפול באיום אובדני אינו כלול בתפקידי משרד הרווחה כמו גם המשרדים האחרים וזאת בהתאם לסיכום גבולות גזרה בין משרד הבריאות למשרד הרווחה עם התחלת התכנית הלאומית. עם זאת המשרד פתוח וערוך לשיתוף פעולה בתחום זה, בהתאם לגבולות הגזרה שנקבעו לפעולות בנושא, וזאת תוך

			התמקדות בעיקר במתן מידע לגבי המטופלים בשירותים החברתיים השונים (בדומה למשרדים האחרים).
23	איתור אנשים בסיכון להתאבדות	**ליקוי -** לסיכום, נמצא כי גם בביצוע האסטרטגיה המרכזית של התוכנית הלאומית - הכשרת שומרי סף לאיתור אנשים בסיכון לאובדנות בקרב האוכלוסיות השונות - קיים פער בין המשרדים השותפים שנבדקו: משרד החינוך בולט לטובה במיפוי שומרי הסף - היועצים החינוכיים, המורים והתלמידים - ובגיבוש דרכים להכשרתם; משרד הרווחה נמנע מלהגדיר ביוזמתו את תפקיד העובדים הסוציאליים בשירותים השונים כשומרי סף, בטענה כי הכשרת חלק מהעו"סים היא באחריותו של משרד הבריאות; משרד הקליטה ערך הכשרה כוללנית לעובדיו, פעם אחת, לפני כשבע שנים. **המלצה -** למשרד הבריאות, המוביל את התוכנית הלאומית, וכן לכל אחד מהמשרדים השותפים מומלץ לבחון את הסיבות לפערים אלה ולנקוט צעדים לצמצומם - לבחון את הצורך בהגדרת בעלי התפקידים כשומרי סף וכן את היקף בעלי המקצוע שיש להכשיר ואת תוכן ההכשרה הנדרש, להתאים את הגורם המכשיר לכל בעל תפקיד ולהגדיר את מידת הדחיפות לביצוע ההכשרה. מהלך זה של צמצום פערים תוך מתן כלים לגורמי השטח יסייע גם ביישום אסטרטגיות נוספות להתמודדות עם אובדנות, דוגמת הבטחת רצף טיפולי.	**תגובת משרד הבריאות:** כפי שעלה גם בדו"ח ביקורת הפנים, יש לטייב את ממשקי העבודה עם משרדי הממשלה וביניהם, משרד הרווחה ומשרד העלייה והקליטה. עם האחרון כבר החל תהליך מחודש לחיזוק ממשקי העבודה ואף החלו הכשרות שומרי סף לקהלי יעד שונים מקרב עובדי המשרד. בנוגע למשרד הרווחה, קוימו פגישות עבודה עם אנשי קשר מרכזיים ליישום היבטי מניעה והכשרות שומרי סף לקהלים רלוונטיים. במספר רב של רשויות בהן פועלת התכנית, ישנו שיתוף פעולה מצד אגפי הרווחה ונערכו הכשרות שומרי סף לצוותי האגפים תוך שיתוף פעולה מוצלח ופורה.
24	משרד החינוך תכנית "בוחרים בחיים"	**המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי לאור תוצאות המחקר של הפיילוט שהציג משרד החינוך, ראוי שמשרד החינוך ומשרד הבריאות כמוביל של התוכנית ירחיבו את התוכנית לכלל התלמידים בחטיבות הביניים ובכלל בתי הספר.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות תומך מקצועית בהרחבת תכנית "בוחרים בחיים" לכלל תלמידי חטיבות הביניים בכלל בתי הספר. לציין, כי היישום הינו תלוי תקציב.

25	משרד החינוך תכנית "בוחרים בחיים"	**המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין את הכוונה של משרד החינוך בתיאום עם משרד הבריאות להרחיב את תוכנית בוחרים בחיים לכיתות נוספות בשנת הלימוד הנוכחית ובשנת הלימוד הבאה וממליץ כי משרד החינוך ומשרד הבריאות יגבשו תוכנית ארוכת טווח לשילוב התוכנית, שנמצאה כמסייעת למניעת אובדנות, וכי הם יבחנו האם יש להרחיבה לשלבי חינוך נוספים - במלואה או במתכונת של ריענון. כמו כן ראוי לציין את כוונת אגף שפ"י לשלב במסגרת המערך החדש של "כישורי חיים" גם שיעורים בתחום מניעת אובדנות; ראוי שהאגף יגבש מענה מקביל גם לכיתות בשלבי חינוך גבוהים יותר (העל-יסודיים) שתוכנית "כישורי חיים" אינה מיועדת להם. במסגרת פעולות אלו ראוי כי המשרדים יבחנו את המקורות התקציביים למימון התוכנית לרבות באמצעות תקציב התוכנית הלאומית למניעת אובדנות.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם משרד החינוך ובניית תכנית עבודה שנתית, תיבחן תכנית ארוכת טווח ליישום "בוחרים בחיים".
26	משרד הרווחה - אי ביצוע פעולות בקרב כלל האוכלוסיות שמקבלות שירותי רווחה	**ליקוי -** במצב זה אוכלוסיות בסיכון לאובדנות בקרב מקבלי שירותי הרווחה - במסגרת המחלקות או במסגרות אחרות של הקהילה - עלולות לא לקבל מענה המותאם לצורכיהן. בולטים בחסרונם פיתוח מענים ופעולות יזומות לאיתור אזרחים ותיקים, שכן זו האוכלוסייה שבה שיעור המתאבדים הגבוה ביותר. משרד הרווחה גם לא מיפה את שומרי הסף לקשישים ולא גיבש תוכנית להכשרתם; הוא לא דאג שיוכשרו שומרי סף מתוך הצוותים המקצועיים בבתי האבות או גורמים אחרים המלווים קשישים בקהילה; לא נקט פעולות לטיוב ההנגשה של קשישים בקהילה למוקדי מצוקה ולא הסדיר פעולות להבטחת רצף טיפולי ומעקב אחר קשיש העובר ממסגרת טיפולית אחת לאחרת. משרד הרווחה גם לא שיתף פעולה בנושא עם המשרד לשוויון חברתי ולא הציף	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם משרד הרווחה, התקיימו בחודשים האחרונים, מספר פגישות עם האחראית הארצית על נושא הקשישים במשרד הרווחה, במטרה לבנות תכנית מוסדרת להכשרות שומרי סף בקרב העובדים על קשישים. בנוסף, בלא מעט רשויות מקומיות נערכו הכשרות שומרי סף לעו"ס קשישים באגפי הרווחה – חלקן ייחודיות לקהל יעד זה וחלקן במסגרת הכשרה אגפית כוללת.

		נושאים הקשורים למצוקה בתחום של קשישים בפני הפורומים הבין- משרדיים שבהנהלת משרד הבריאות.	
27	משרד הרווחה - אי ביצוע פעולות בקרב כלל האוכלוסיות שמקבלות שירותי רווחה	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי לצד הפעלת מערך התמיכה בבני המשפחות שיקיריהן התאבדו, על הגורמים המקצועיים במשרד הרווחה לבחון את תפקיד משרד הרווחה בתחום המניעה על פי הקווים המנחים של החלטת הממשלה, ולשלב באופן שיטתי את הטיפול בנושא במסגרת מערך שירותי הרווחה שנותן המשרד ברשויות המקומיות, לרבות בטיפול באוכלוסיות בסיכון, בפרט לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. בכל הנוגע לסוגיות התקצוב, ראוי כי הנושא יידון במסגרת הפורומים הרלוונטיים (בראשות משרד הבריאות) העוסקים בגיבושה של התכנית הלאומית.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם משרד הרווחה, התחדש הקשר עם הממונה על נושא המניעה במשרד ומתוכננים מהלכים, אשר ישלבו את משרד הרווחה באופן פרואקטיבי ביישום התכנית. כמו כן, תואמה פגישה עם מנכ"ל משרד הרווחה להסדרת ממשקי העבודה משרד הבריאות והגורמים השונים ברווחה.
28	הפסקת פעילות מערך התמיכה של משרד הרווחה בבני משפחות שיקיריהן התאבדו	**המלצה** - מומלץ שמשרד הבריאות ומשרד הרווחה ינצלו את ערוצי ההידברות הבין-משרדיים לפתרון סוגיות שמתעוררות ביניהם במהלך יישום התוכנית. בתוך כך, על משרד הרווחה לבחון את תפיסתו, בהתחשב בתפקידו הממלכתי בכל הנוגע לאוכלוסיות בסיכון, ולאור החלטת הממשלה ומתווה התוכנית שהגדירו גם את תחומי אחריותו ואת המשימות העיקריות שעליו ליזום ולבצע בתחום המניעה. חשוב שהדבר ייעשה בשיתוף עם משרד הבריאות, וזאת, כאמור, תוך הגדרת התקציב שיידרש לשם כך, מתוך מקורות התקציב שנקבעו לתוכנית.	**תגובת משרד הבריאות:** תואם דיון בין מנכ"ל משרד הרווחה למשנה למנכ"ל משרד הבריאות לשם הידברות בינמשרדית ופתרון סוגיות העולות במהלך יישום התכנית.
29		**ליקוי -** מבדיקת מבקר המדינה עלה שהמועצה הלאומית למניעת אובדנות לא דנה בהמלצות,	**תגובת משרד הבריאות:** לגבי המלצות המועצה הלאומית – ראה תגובה לליקוי 11.

	משרד הקליטה -אי ביצוע פעולות מניעה	וגם היחידה למניעת התאבדויות או כל גורם אחר במשרד הבריאות לא דן בהן. כך נותרו המלצות תת- הוועדה ללא כל התייחסות וללא פעולות המשך. בפועל, משרד הקליטה לא בנה מודל סדור להטמעת התוכנית הלאומית במשרד ; הוא אף לא גיבש דרכים להתמודדות עם עולים בסיכון להתאבדות ולא גיבש תוכניות ייעודיות למניעת התאבדות בקרב עולים.	במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם משרד הקליטה, נערכו פגישות לבניית רצפים טיפוליים בקרב עולים וכן החלו הכשרות שומרי סף לעובדי המשרד. במהלך השנה מתוכננות הכשרות נוספות לקהל יעד זה. כמו כן, אגף המידע של המשרד, הציג נתונים מעודכנים אודות אובדנות עולים אשר מצריכים בחינה מחודשת של מתווה הפעילות, בשת"פ עם משרד הקליטה.
30	משרד הקליטה - אי ביצוע פעולות מניעה	**ליקוי -** במהלך הפיילוט לגיבוש התוכנית ובשנים הראשונות להפעלתה משרד הקליטה היה שותף לכמה יוזמות לרתימת עובדיו לטיפול במניעת אובדנות ולהגברת המודעות לו בקרב אוכלוסיית העולים, כגון הכשרת עובדיו כשומרי סף ב-2013 והעלאת ההצגה "שאריות החיים שלו". **המלצה** - כדי לחדש את פעילותו למניעת האובדנות בקרב העולים ולהגבירה, על משרד הקליטה לבחון את פעילותו בתחום מניעת האובדנות בקרב העולים החדשים בהתאם להחלטת הממשלה והתכנית הלאומית ; בין היתר ראוי שיבחן גיבוש תוכנית עבודה בתחום, שתיתן מענה לפיתוח מודלים ודרכים יזומות ואפקטיביות לאיתור עולים בסיכון אובדני במרכזי הקליטה או בכל מסגרת אחרת ולהסדרת אופן הטיפול בהם, לרבות הפנייתם לגורם הטיפולי המתאים. בעשותו כן ראוי לשתף פעולה עם משרד הבריאות ועם גורמים אחרים השותפים למערך, כגון משרד החינוך או צה"ל.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם משרד הקליטה, תהליך שכבר הוחל, ובניית תכנית עבודה שנתית, ייבחנו גם דרכים יזומות ואפקטיביות לאיתור עולים בסיכון אובדני, בדגש על העולים שנמצאים בסיכון אובדני גבוה, תוך שיתוף פעולה עם גורמים רלוונטיים.
31	משרד הקליטה -אי ביצוע פעולות מניעה	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הקליטה בשיתוף משרד הבריאות יפעלו לגיבוש תכניות למתן מענה לאוכלוסיות בסיכון גבוה בקרב העולים.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 30.
32	בניית מערך הרצף טיפולי	**ליקוי** - נמצא שהיחידה למניעת התאבדויות לא גיבשה, בשיתוף עם המשרדים (משרד החינוך,	**תגובת משרד הבריאות:**

		משרד הרווחה, משרד הקליטה, משרד לשוויון חברתי, משרד לבט"פ ומשטרה) והרשויות, נוהל רצף טיפול גנרי או ספציפי לאף אחת מהאוכלוסיות בסיכון לאובדנות; היא גם לא ניתחה בשיתוף המשרדים השותפים את החוליות החלשות, המונעות הבטחת רצף טיפולי לאוכלוסיות שונות, ולא הציעה פתרונות לבעיות חוזרות במצב זה. יתרה מכך, צירוף רשויות מקומיות לתוכנית הלאומית הוא פלטפורמה מובנית לשיתופי פעולה בין המשרדים השותפים בתוכנית על שלל השירותים שהם מספקים ברשויות - ההיקף המצומצם של צירוף רשויות מקומיות משפיע אף הוא על היכולת להבטיח רצף טיפולי לאוכלוסיות השונות. בנסיבות אלה, קיים סיכוי רב שאדם שאותר על ידי גורם אחד כבעל סיכון לאובדנות לא יקבל את הטיפול שלו הוא זקוק, בשל חוסר ברצף טיפולי בין הגורמים.	כפי שעלה גם בדו"ח ביקורת פנים של המשרד ומוסכם על כל הגורמים השותפים לתכנית, כולל אנשי המקצוע, יש לטייב את נושא הרצף הטיפולי בעבודת היחידה ובעבודה הבינמשרדית. העבודה על בניית נהלי רצפים טיפוליים החלה. המשרד מציין כי צוות היחידה פועל בשטח בהתאם למתווה הרצף הטיפולי אשר הוצג בפיילוט ועורך לו התאמות לכל רשות וארגון לפי הצרכים והמענים הקיימים. אסטרטגית מניעת אובדנות זו הינה מאתגרת ליישום גם בתוכניות מניעת אובדנות שונות גם בעולם. **תגובת משטרת ישראל:** המשטרה אינה מכירה פנייה או יוזמה של משרד הבריאות בנושא. המשטרה מציינת כי יש לה נוהל מוסדר בנושא טיפול הסייר באדם המאיים להתאבד, וכן טיפול באדם המאיים להתאבד באינטרנט. עם זאת, למיטב ידיעתה אין עדיין נוהל שת"פ בין המשטרה למשרדים רלבנטיים אחרים (בריאות, חינוך, רווחה) בתחום מניעת האובדנות. המשטרה תייעץ לגורמים המוסמכים לקביעת נהלים אלו לכשתידרש לכך. כאמור, בתקופה הקרובה יתקיים דיון בראשות ס' ר' אח"מ בנושא במתכונת "שולחן עגול", לצורך מיפוי הפערים והדרישות מהמשטרה. לדיון יזומנו נציגי המשרדים הרלוונטיים במשרד הבריאות והרשות למניעת אובדנות וכן נציגי המשטרה הרלוונטיים.
33	טיפול המשטרה באדם המאיים להתאבד והמשך הטיפול של גורמי המקצוע	**ליקוי** - נכון למועד סיום הביקורת משרד הבריאות (באמצעות היחידה למניעת התאבדויות) טרם קבע עם המשרדים השותפים נוהל המסדיר את הליך הטיפול באדם שניסה להתאבד.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 32. **תגובת משטרת ישראל:** ראה תגובה לליקוי 32.
34	טיפול המשטרה באדם המאיים להתאבד והמשך הטיפול של גורמי המקצוע	**המלצה** - הואיל והחוזר האמור [ניסיונות התאבדות - התערבות, טיפול, שמירה מיוחדת ודיווח בית חולים כלל/ פסיכיאטרי] הינו נוהל העוסק בשחרור מטופל לאחר ניסיון אובדני מבתי חולים, מומלץ כי משרד הבריאות יקבע נוהל משותף ומורחב ביחד עם מגן דוד אדום, המשטרה ומשרד הרווחה אשר יפרט את הפעולות	**תגובת משרד הבריאות:** ב - 2017 החל משרד הבריאות בבניית מערך "מד"א נפשי", אשר ייתן מענה למצבים אלו, לרבות קשר עם המשטרה, פסיכיאטר מחוזי ובמקרה הצורך גם עם אגפי הרווחה ברשויות. החלו הכשרות ראשונות אך הנושא נעצר עקב סוגיות תקציביות שונות והסכמי שכר.

		שיש לנקוט בכלל המקרים של אדם המאיים או מנסה להתאבד.	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה אינה מכירה פנייה או יוזמה של משרד הבריאות בנושא. עם זאת, המשטרה רואה חשיבות רבה להירתם לנושא כצורך לאומי לטיוב הטיפול בתחום ומוכנה לקחת חלק בניסיון לגבש כלים אפקטיביים משותפים שיביאו לשיפור ההתמודדות ואולי אף למניעת אובדנות.
35	רצף טיפולי של תלמידים בסיכון לאובדנות	**ליקוי** - אף ששלב הטיפול של השפ"ח הוסדר בנוהל, נמצא שהממשק בינו לבין משרד הבריאות לא נכלל במסגרת ההסדרה. כתוצאה מכך נפגע הרצף הטיפולי בתלמידים שהעביר השפ"ח לטיפול גורמי בריאות הנפש ולא הוסדר ההיזון החוזר מבריאות הנפש לשפ"ח. ממשק זה הכרחי על מנת להבטיח את האפקטיביות של הטיפול בבני נוער שאובחנו כנזקקים לטיפול, הן על ידי גורמי בריאות והן על ידי גורמי רווחה.	**תגובת משרד הבריאות:** הרפורמה בבריאות הנפש שהחלה בשנת 2015, במקביל להתנעת התכנית, שינתה את אופן קבלת שירותי בריאות נפש והציבה אתגרים חדשים בפני התכנית. משרד הבריאות ער לחשיבות הרבה של ממשק זה וכן שישנה עוד עבודה ברמת מטה ושטח להסדרת הנושא ומתכוון לפעול בשנה הקרובה על מנת לקדם נושא זה.
36	רצף טיפולי של תלמידים בסיכון לאובדנות	**ליקוי** - תרשים 19 מראה כי מנהלי השפ"ח סבורים שבסיס הקושי בהתמודדות עם האובדנות נעוץ בהיעדרם של מרכיבים בסיסיים להבטחת הרצף הטיפולי: היעדר זמינות של עורך טיפולי (גורמי בריאות הנפש בקהילה) וקשר לקוי מולם, אי-ודאות תקציבית, אי-בהירות בנוגע לאחריות של כל גורם והיעדר נוהל שיסדיר את שיתוף הפעולה ביניהם והכשרה לקויה.	**תגובת משרד הבריאות:** הן נושא טיוב הרצפים הטיפוליים והן נושא הממשק עם בריאות הנפש, הינם במוקד העשייה לשנה זו, בשיתוף עם משרדים הממשלה הרלוונטיים. בימים אלה מתקיימים מפגשים עם כל ארבע קופות החולים, נציגי האגף לבריאות הנפש והיחידה למניעת אובדנות, לדון בבניית הרצפים הטיפוליים וממשקי העבודה למתן מענה מהיר ואיכותי לאנשים הנמצאים בסיכון אובדני.
37	רצף טיפולי של תלמידים בסיכון לאובדנות	**ליקוי** - תצוין לחיוב יוזמה של מחוז חיפה משנת 2015 - להקים פורום מקצועי ובו נציגי משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד הרווחה וקופות החולים שבמחוז לטיפול באובדנות ומניעתה, במטרה לגשר על הפערים הנובעים מחוסר ההסדרה ברמה הארצית וליצור שותפות ורצף טיפולי.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד רואה בחיוב את היוזמה שננקטה במחוז חיפה להקמת פורום מקצועי מחוזי ובוחן יישום מודל זה גם במחוזות נוספים.

38	רצף טיפולי של תלמידים בסיכון לאובדנות	**המלצה** - ראוי שמשרד החינוך ומשרד הבריאות יציגו בפני הפורומים הבין-משרדיים - הצוות הבין- משרדי והמועצה הלאומית, את העמדות של מנהלי השפ״ח, שהם הגורם המקצועי המנהל את תהליך האבחון, האיתור והטיפול בבני נוער המצויים בסיכון אובדני. עמדות אלו מבטאות קושי ממשי של השפ״ח לתת מענה ממשי לאוכלוסייה הרגישה של התלמידים בסיכון.	**תגובת משרד הבריאות:** בנושא חיזוק הממשקים הבינמשרדיים והסדרת פעילות הפורומים הבינמשרדיים, יינתן גם מקום להצגת עמדות מנהלי השפ״ח והתייחסות אופרטיבית לדברים.
39	רצף טיפולי של תלמידים בסיכון לאובדנות	**המלצה -** הגדלת מעורבות השפ״ח במניעת התאבדויות היא בין ההישגים הבולטים של התוכנית הלאומית במתן מענה לאוכלוסיית התלמידים שבסיכון אובדני. על המשרדים השותפים לתוכנית, לצד משרד החינוך, משרד הבריאות ומשרד הרווחה, לאפשר את יישום נוהל השפ״ח בתוכנית למניעת אובדנות לשם הבטחת הרצף הטיפולי בתלמידים שבסיכון אובדני. כמו כן עליהם לנתח את החסמים המונעים את הסדרת השלבים לקיום רצף טיפולי שנוטלים בו חלק גם גורמי בריאות הנפש וגם העובדים הסוציאליים. פתרון אפשרי הוא בדומה לזה שנקט מחוז חיפה - הקמה של פורומים מקצועיים אשר יאחדו את כלל הגורמים המטפלים בבני נוער על מנת ליצור גוף שיבטיח את הירתמות כל הגורמים לעקרונות ולתהליכים משותפים בהתמודדות עם אובדנות של ילדים ובני נוער.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובות לליקויים 32, 35, 37, 38.
40	עיכוב בהטמעת התוכנית הלאומית ברשויות המקומיות	**ליקוי** - בפועל, עד מועד סיום הביקורת התוכנית פועלת ב- 71 רשויות מקומיות מתוך 255 רשויות (כ-28% ממספר הרשויות בארץ) ונותנת מענה לכ-44% מאוכלוסיית המדינה. בלוח 4 מוצגים מספר המתאבדים ומספר ניסיונות ההתאבדות על פי רשויות מקומיות:	**תגובת משרד הבריאות:** בהמשך לביקורת, היו עיכובים רבים בשלבי הטמעת התוכנית, לרבות שלבי הקמת היחידה וקיצוץ בתקנים שהוקצו ליחידה. בשל קיצוצי תקנים שהושתו על משרד הבריאות, דבר אשר הביא לצורך ולהחלטה להכנסת ספק שיבצע את התכנית בשטח. - ההליך המכרזי וכניסתו לפעילות לקחו זמן וגרמו אף הם לעיכוב בתחילת הפעילות. בנוסף, התגלו פערים בין המלצות הפיילוט לבין היישום בפועל, התמודדות עם הרפורמה לבריאות הנפש אשר נכנסה לאחר הפיילוט ולא נלקחה בו בחשבון ואי סדירויות בניהול היחידה. כל היבט כזה

			ייצר מורכבות ועיכוב ביישום השוטף. היחידה פועלת להסדרה מלאה של עבודת הספק, על מנת לאפשר כניסה לרשויות מקומיות נוספות בהקדם.
41	עיכוב בהטמעת התוכנית הלאומית ברשויות המקומיות	**ליקוי** - מלוח 4 עולה כי ברשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית ירד מספר ההתאבדויות בשנת 2017 ביחס לשנת 2012 (בכ-13%), ואילו ברשויות המקומיות שבהן התוכנית לא הופעלה מספרן עלה (בכ-7%), באשר למספר ניסיונות ההתאבדות - ברשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית עלה שיעורם בכ-7%, ואילו ברשויות שבהן לא הופעלה התוכנית עלה שיעורם בכ-23%.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות מברך על נתונים אלו ומאמין שככל שהתוכנית תתרחב, מגמה זו תגדל. הדבר מוכיח את חשיבות התכנית הלאומית.
42	עיכוב בהטמעת התוכנית הלאומית ברשויות המקומיות	**המלצה -** נתונים אלה מצביעים, לכאורה, על השפעת התוכנית הלאומית על צמצום תופעת ההתאבדויות ברשויות בהן הופעלה. כדי ללמוד על תרומת המרכיבים השונים של התכונית לרשויות המקומית אלה - המצויות עדין בשלבים שונים של היערכות והפעלת התוכנית - על משרד הבריאות לערוך בקרה על יישומה בכל רשות ולוודא שמגמה זאת היא תולדה חיובית של הפעלתה ומהם התנאים ההופכים את מרכיביה לאפקטיביים בכל אחת מהרשויות כהפקת לקחים להמשך תהליך ההטמעה. בה בעת ממחישים הנתונים את דחיפות הטמעת התוכנית בכלל הרשויות ובאלה ששיעור מקרי ההתאבדויות ו/או ניסיונות להתאבדויות גבוהה, במיוחד.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות ממשיך בהטמעת התוכנית בהתאם לרשויות בעלות שיעורי אובדנות גבוהים. כמו כן, נבחן יישום של מחקר הערכה מלווה, תחת מגבלות התקציב הקיימות.
43	הפעלת התוכנית למניעת אובדנות ברשויות המקומיות	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת משרד הבריאות לקבוע תוכנית עבודה להפעלת התוכנית ברשויות שבהן שיעור ההתאבדות הוא הגבוה ביותר. עם זאת, הביקורת העלתה כי המשרד קבע את זהות הרשויות המקומיות שייכללו בתוכנית ללא היוועצות, וממילא ללא אישור של המשרדים השותפים, ובלי שקיבל את הסכמת הצוות הבין-משרדי. עוד	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות מקבל כי יש לטייב את העבודה הבין משרדית והחלו תהליכים להסדרת השת"פ הבין משרדי, אשר יכללו גם את עבודת הספק במסגרת התכנית. ראה גם תגובה לליקוי 12.

		עלה כי הספק פועל לפי הנחיות משרד הבריאות והוא מדווח לוועדה שהוא הקים, שחבריה הם נציגיו בלבד.	
44	הפעלת התוכנית למניעת אובדנות ברשויות המקומיות	**ליקוי** - בביקורת עלה כי מאז מאי 2019 התוכנית עדיין לא החלה לפעול באף אחת מ-25 הרשויות המקומיות האמורות שאושרו ע"י הוועדה המתכללת; בתשע מהן נוצר קשר ראשון, שתי רשויות מקומיות סירבו להפעיל את התוכנית בתחומן, וביתר 14 הרשויות המקומיות עדיין לא נוצר קשר.	**תגובת משרד הבריאות:** נכון למועד תגובה זו, (3/2020) הספק עובד ב- 50 רשויות ומצוי ברמות שונות של הטמעת הפעילות בכל רשות. התקיימו וועדות היגוי ב- 15 רשויות. כ-6,500 אנשים קבלו הכשרות שומרי סף, רובם אנשי מקצוע אשר עובדים עם אוכלוסיות בסיכון גבוה של אובדנות: עולים חדשים, להט"בים, ובריאות הנפש. בנוסף, בוצעה הכשרה לכ- 50 מנחים אשר הוכשרו להעביר הכשרות שומרי סף. כמו כן, החלה בניית הכשרת עומק לכ- 300 מטפלי בריאות נפש ועו"ס של משרד הבריאות ולכ-50 עו"ס של משרד הרווחה.
45	הפעלת התוכנית למניעת אובדנות ברשויות המקומיות	**המלצה** - מומלץ שמשרד הבריאות ישקול להנחות את הספק שנבחר ולסייע לו ביצירת קשר עם המשרדים השותפים והגופים הנוספים בתכנון האופן שבו תופעל התוכנית, לרבות הנעת הקשר הראשון אל מול הרשויות המקומיות, וכן בגיבוש דרכי ההטמעה כך שהן יותאמו לכל רשות ורשות על פי מאפייניה הייחודיים. מהלך כזה עשוי לסייע בהסרת חסמים.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסדרת ממשקי העבודה עם המשרדים השותפים ובניית תכנית עבודה שנתית, תערך הסדרה של עבודת הספק מול משרדי הממשלה באמצעות היחידה ובליוויה. התקיימו פגישות בין הספק למשרד הקליטה ומתואמת פגישה עם משרד החינוך. כמו כן, נציגי הספק מגיעים לוועדה הבינמשרדית במטרה לטייב את הפעילות המשותפת. פגישות שוטפות עם יתר המשרדים וכן ארגונים נוספים, יוסדרו ויתואמו באופן שוטף לאורך השנה.
46	הפעלת התוכנית למניעת אובדנות ברשויות המקומיות	**המלצה -** כמו כן, מומלץ כי הבחירה העתידית ברשויות מקומיות נוספות לתוכנית תיעשה בשיתוף כלל הגורמים השותפים לתוכנית. מומלץ כי לצורך ההחלטה על זהות הרשויות המקומיות הללו יובאו בחשבון גם שיקולים אחרים, מלבד שיעור ההתאבדויות הגבוה ברשות, כגון: צרכים של אוכלוסיות המיעוטים והחרדים, מידע על אודות תוכניות נוספות משיקות שמופעלות ברשויות המקומיות וכיו"ב.	**תגובת משרד הבריאות:** מלבד נתוני האובדנות ברשויות, נבדקה מול משרד החינוך גם יכולת השפ"ח להכיל וליישם את התכנית ברשויות וכן נלקחו בחשבון תשתיות של תכניות לאומיות נוספות הפועלות ברשויות. במסגרת הסדרת ממשקי העבודה בין המשרדים, תהיה הקפדה גם על בחירת רשויות מקומיות בהתאם לקריטריונים שצוינו על ידי המבקר.

47	סיכום	**ליקוי** - התאבדות וניסיון התאבדות הן תופעות מורכבות, קשות ועמוסות רגשות שבשל סטיגמות ודעות קדומות נמנעה, לאורך שנים, התמודדות ציבורית מובנית ומקיפה עימן; התנהגות אובדנית מופיעה אצל אנשים מכל שכבות הגיל, כולל נערים וילדים, והסיכון להופעתה מושפע מתרכובת של מגוון גורמים - ביולוגיים, פסיכולוגיים, תרבותיים וסביבתיים. המעשה האובדני והניסיון לביצועו גובים מחיר אנושי כבד ומשפיעים על חייהם ורווחתם של אלפי בני אדם מקרב משפחות שיקיריהן התאבדו ועל סביבתם החברתית הקרובה. בהחלטת ממשלה מדצמבר 2013 אימצה מדינת ישראל את התפיסה השלטת במדינות רבות בעולם, שלפיה התאבדות אפשר וצריך למנוע. במסגרתה לקחה המדינה אחריות להתמודדות עם מניעת אובדנות באופן מערכתי, שיטתי ולאורך זמן, במטרה לצמצם את מקרי ההתאבדות ואת ניסיונות ההתאבדות. זאת על ידי הכרזת הממשלה על מניעת התאבדות כאינטרס לאומי שיש להתמודד עימו במהלך משותף של משרדי הממשלה והרשויות, בהובלת משרד הבריאות. ההחלטה התוותה את המנגנונים הארגוניים, התקציביים והמקצועיים לניהול התוכנית ואת הפעולות המרכזיות שנדרשות להשגת יעדיה.	**תגובת משרד הבריאות:** אכן מוסכם כי התוכנית הלאומית באה לפתח וליישם מענים לכל הצרכים והמורכבויות אשר צוינו לעיל. יישום מהלכי המניעה הוא מהלך רב שלבי, ארוך טווח ויש לערכו תוך בחינה מתמשכת של הצרכים העולים מהשטח ואפקטיביות הפעולות. משרד הבריאות כבר החל בהסדרת פעילות היחידה למניעת אובדנות לצורך יישום מיטבי של החלטת הממשלה.
48	סיכום	**ליקוי** - עם זאת, על פי ממצאי בדיקת משרד מבקר המדינה, כשש שנים לאחר תחילת הפעלת התוכנית הלאומית למניעת התאבדויות טרם יושמו מרכיבים מרכזיים בה ופריסתה הארצית מוגבלת למדי. האחריות לכך מוטלת הן על משרד הבריאות, שאמור היה להוביל ולתכלל את התוכנית הלאומית, והן על משרדי הממשלה השותפים המרכזיים לה - משרד החינוך, משרד הרווחה ומשרד הקליטה. לאורך שנות הפעלת	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות רואה חשיבות רבה בהפעלת התכנית למניעת התאבדויות ואף מברך על הנתונים שהובאו בדו"ח זה, היכולים להצביע על יעילותה. משרד הבריאות מקבל את הערות המבקר על הצורך בטיוב ממשקי העבודה הבינמשרדיים לשם יצירת מערך לאומי כולל, להתמודדות עם תופעת האובדנות. המשרד החל בתהליכי הסדרה של ממשקים אלה הן באמצעות הפורומים המשרדיים והן בעבודה ישירה מול המשרדים הרלוונטיים, במטרה לבנות תכנית שנתית משותפת, אשר תפעל ליישום האסטרטגיות השונות שבבסיס התכנית.

		התוכנית משרד הבריאות לא הפעיל בצורה מיטבית את המנגנון הארגוני הבין-משרדי ולא פעל לגיבוש וישום של תהליכי עבודה משותפים למול המשרדים והגורמים השונים השותפים לה - הוא לא השתמש בכלים שהוקנו לו בהחלטת הממשלה, במשאבים ובקווים המנחים שהותוו בתוכנית הלאומית ליצירת מערך לאומי כולל וביצועי להתמודדות עם תופעת האובדנות.	
49	סיכום	**המלצה** - הצלחת ההתמודדות עם תופעת האובדנות תלויה בכל המשרדים השותפים בתוכנית הלאומית. מומלץ כי משרד הבריאות יקיים הליך הפקת לקחים עם המשרדים השותפים, ובמסגרתו יבחן את מתכונת יישום התוכנית הלאומית למניעת אובדנות. על משרד הבריאות, כמי שאחראי מטעם הממשלה להובלה ולניהול של התוכנית, להקפיד על שימוש במנגנוני שיתוף הפעולה, על הסדרת עבודת מטה ועל ניהולה עם כלל המשרדים השותפים ועל פי סדרי העדיפויות הבאים לידי ביטוי בתוכנית הלאומית. כמו כן, מומלץ כי הבחירה העתידית ברשויות מקומיות נוספות לתוכנית תיעשה בשיתוף כלל הגורמים השותפים לתוכנית. בה בעת על המשרדים האחרים השותפים בתוכנית לנקוט צעדים יזומים להטמעת מרכיבי ההתמודדות בתהליכי העבודה של המשרד על כל דרגיו. הירתמותם של כל המשרדים השותפים - בדרגי המטה והשטח - היא שתבטיח מהלך של השגת היעדים של התוכנית הלאומית תוך מתן כלים לגורמי השטח לסייע גם ביישום אסטרטגיות נוספות להתמודדות עם אובדנות, דוגמת הבטחת רצף טיפולי - ביטוי לשגרת שיתוף פעולה של הגורמים השונים הנותנת מענה למגוון האוכלוסיות בסיכון.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 48.

ההיערכות הממשלתית ליישום טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות - מיזם ערים חכמות

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	היעדר גורם מתכלל	**ליקוי -** משרדי ממשלה רבים פועלים להטמעת טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות. לעיתים קיימת כפילות בפעילותם או שהפעילות נעשית ללא תיאום ביניהם, כגון בנוגע לסטנדרט הנדרש. **המלצה -** מוצע להעמיד גורם ממשלתי מתכלל אשר יבטיח כי פעילות משרדי הממשלה וגופים ציבוריים שונים להטמעת טכנולוגיות מתקדמות ברשויות המקומיות תיעשה באופן מושכל, תוך ראייה כוללת ורחבה, תיאום, שיתוף פעולה ואיגום משאבים. בדבר זה יש כדי לסייע במניעת כפילויות, בייעול העבודה של משרדי הממשלה ובהבטחת סטנדרט גבוה ואחיד בתחומים שונים (כגון תשתיות, אבטחת מידע, שרידות והגנת הפרטיות).	**תגובת משרד הפנים:** משרד הפנים ומטה ישראל דיגיטלית מתואמים בנושא, ופועלים להגדרה משותפת של סטנדרטים, כפי שבא לידי ביטוי בפרויקט הידע הלאומי 265, וצפוי להיות מורחב במהלך 2020. מכיוון שהמשרד אינו רגולטור בתחום הדיגיטציה, הרי שאינו יכול כיום להגדיר סטנדרט נדרש/מחייב, אלא סטנדרט מומלץ בלבד. המשרד תומך בהגדרה רשמית של משרד הפנים, כרגולטור של הרשויות בתחום הדיגיטציה והשירותים הדיגיטליים לתושב (כהמשך לשאר תחומי הרגולציה בהם הוא עוסק), והקמת רשות הגוזרת סמכויותיה מהמשרד (ופועלת בשת"פ עם הרשויות המקומיות), אשר תקבע סטנדרטים מחייבים ואף תפתח מערכות/מכרזים רוחביים בתחום.
2	זרוע תקשובית להובלת הרשויות המקומיות	**ליקוי -** בעוד שבמגזר הממשלתי ישנו גורם מרכזי שאחראי על הנחלת סטנדרטים אחידים ליחידות התקשוב בממשלה, לקידום פלטפורמות רוחביות, לליווי ובקרה של פרויקטים מרכזיים, אין לכך מקבילה בשלטון המקומי. בהיעדר גוף מרכזי הפועל בתחום התקשוב מול הרשויות המקומיות נפגעת היכולת לנצל את היתרון היחסי של הכמות הגדולה של הרשויות המקומיות במשא ומתן עם הספקים השונים, נפגעת היכולת לערוך מכרזים אשר יספקו פתרונות טכנולוגיים לכלל הרשויות, נפגעת היכולת להבטיח כי הטכנולוגיות שנעשה בהן שימוש יעמדו בסטנדרט הנדרש ונפגעת היכולת ללמוד מניסיונן של רשויות מקומיות שונות ולהתאים את הפתרונות כך שישרתו את כלל התושבים. יתרה מזאת, ההתקדמות העצמאית של כל רשות מקומית במרוץ ל"עיר חכמה", למרות היתרונות שבה, עלולה להגדיל את הפערים הקיימים גם כך בין רשויות מקומיות	**תגובת משרד הפנים:** פעולות המשרד בהקמת מיזם הידע 265 (המאפשר שיתוף ידע דיגיטלי עד רמת המכרז), הקמת יחידות מערכות מידע באשכולות האזוריים וכן פרסום בג"צ "חן המקום" הביאו לשיפור מסוים בנושא בשנים האחרונות והגבירו שיתוף פעולה בין רשויות להקמת מענים משותפים לאתגרים הדיגיטליים. עדיין, אלו אינם פתרונות מספקים. משרד הפנים מעוניין לקדם הקמת "רשות תקשוב מוניציפאלית" (בשיתוף עם הרשויות המקומיות), במטרה לטפל בלקונה המתוארת, וישמח לקדם זאת. רשות שכזאת תוכל לא רק לקבוע סטנדרטיזציה דיגיטלית, אלא גם להפעיל מכרזים מרכזיים, לפתח פלטפורמות רוחביות ומענים לצרכים המשתנים בתחום.

		שונות, בין המרכז לפריפריה, בין רשויות החולקות ביניהן גבול, ולעיתים אף בין תושבי אותה הרשות בשל פערים בנגישות לתשתיות ובמיומנויות דיגיטליות של קבוצות אוכלוסייה שונות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן אם יש מקום להקמת גוף מרכזי שיעסוק בתחומי הדיגיטציה והתקשוב ברשויות מקומיות, בדומה לרשות התקשוב הממשלתי או במסגרתה. גוף מעין זה יוכל לראות בצורה מתכללת את התקדמות הטכנולוגיה ברשויות המקומיות; ליצור פלטפורמות ארציות לשימוש הרשויות המקומיות; להעמיד פתרונות גם לרשויות מקומיות אשר אין בידן המשאבים הנדרשים; להעניק סיוע ותמיכה באופן שוטף ולפעול להכנסת טכנולוגיות חדשות תוך יצירת סטנדרטיזציה וניצול יתרון הגודל. גוף זה אף יוכל לרכז רשימה של כלל הפרויקטים שבוצעו ברשויות המקומיות, כך שרשות תוכל ללמוד מניסיונה של רשות אחרת. מוצע כי במסגרת הבחינה תיערך היוועצות עם מרכז השלטון המקומי, עם רשות התקשוב הממשלתי ועם מטה ישראל דיגיטלית, כדי ללמוד מניסיונם ומהידע הקיים ברשותם. דבר זה אף יוכל לסייע בבחינת אפשרויות לפיתוח ממשקים בין מערכות המחשוב הממשלתיות למערכות המחשוב ברשויות המקומיות כדי להקל על האזרחים (כגון בתחומי הרווחה, החינוך, התשתיות ועוד).	
3	זרוע תקשובית להובלת הרשויות המקומיות	**ליקוי -** בעוד שבמגזר הממשלתי ישנו גורם מרכזי שאחראי על הנחלת סטנדרטים אחידים ליחידות התקשוב בממשלה, לקידום פלטפורמות רוחביות, לליווי ובקרה של פרויקטים מרכזיים, אין לכך מקבילה בשלטון המקומי. בהיעדר גוף מרכזי הפועל בתחום התקשוב מול הרשויות המקומיות נפגעת היכולת לנצל את היתרון היחסי של הכמות הגדולה של הרשויות המקומיות במשא ומתן עם הספקים השונים, נפגעת היכולת לערוך מכרזים אשר יספקו פתרונות טכנולוגיים לכלל הרשויות, נפגעת היכולת להבטיח כי הטכנולוגיות שנעשה בהן שימוש יעמדו בסטנדרט הנדרש ונפגעת היכולת ללמוד מניסיונן של רשויות מקומיות שונות ולהתאים את הפתרונות כך שישרתו את כלל התושבים. יתרה מזאת, ההתקדמות העצמאית של כל רשות מקומית במרוץ ל"עיר חכמה", למרות היתרונות שבה, עלולה להגדיל את הפערים הקיימים גם כך בין רשויות מקומיות	**תגובת משרד הפנים:** המשרד כבר נמצא בתהליך בחינה של גוף מתכלל ("רשות תקשוב מוניציפאלית"), והמשרד מעוניין להביא להקמתו. לאחר בחינת התחום לפני מספר שנים, המשרד מאמין כי אין יתרון למכרזי רכש ממשלתיים בהקמת פלטפורמות אלו (בשל אורכו ומגבלותיו של תהליך הרכש הממשלתי), וכי נכון יותר כי אותה "רשות תקשוב מוניציפלית", לכשתקום, תפתח מוצרי/מכרזי מדף אלו. בינתיים, המשרד מעודד שיתופי פעולה אזוריים להקמת פלטפורמות אלו באמצעות האשכולות האזוריים.

		שונות, בין המרכז לפריפריה, בין רשויות החולקות ביניהן גבול, ולעיתים אף בין תושבי אותה הרשות בשל פערים בנגישות לתשתיות ובמיומנויות דיגיטליות של קבוצות אוכלוסייה שונות. **המלצה -** מוצע כי מטה ישראל דיגיטלית בשיתוף משרד הפנים ובהיוועצות עם רשות התקשוב הממשלתי יבחנו אם במקרים מסוימים, ובעיקר כאשר מדובר בפלטפורמות תשתיתיות אשר כל רשות מקומית נדרשת להן, יש מקום להעמיד מענה כולל ושלם (מעין מוצר מדף הפתוח להתאמות) או פלטפורמות משותפות, אשר ביכולתן לתת מענה לחלק ניכר מהרשויות המקומיות. במסגרת הבחינה, יש להביא בחשבון גם את החסרונות הטמונים בדרך הפעולה הזאת, כגון חשש לתרומה לריכוזיות השוק וחשש לפגיעה בעסקים בינוניים וקטנים.	
4	סיכונים הנוגעים להיבטי הגנת הפרטיות, אבטחת המידע והגנת הסייבר	**ליקוי -** האחריות להתמודדות עם אירועי סייבר מוטלת על הרשויות המקומיות. כל אחת מהן מתמודדת עם האתגרים והסיכונים בהתאם ליכולותיה ולמודעותה בדבר חשיבות הנושא. בפועל, חלק מהרשויות המקומיות אינן ערוכות להתמודד כראוי עם מתקפות סייבר, כפי שנדרש ומצופה מהן. כמה גופים של השלטון המרכזי - הרשות להגנת הפרטיות; מערך הסייבר הלאומי ומשרד הפנים - מסייעים לגופי השלטון המקומי בקידום הטיפול באיומים ובסיכונים הטמונים ביישומי העיר החכמה. עם זאת, בפעולות שננקטות אין כדי לתת מענה מספק למכלול הסיכונים והאיומים. יצוין כי מלבד הוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו המחייבות את הרשויות המקומיות, כל הפעילות הנעשית בתחום הגנת הסייבר על ידי משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי אינה מחייבת ויישום המלצותיהם נעשה בהתאם ליכולתה של כל אחת מהרשויות להתמודד עם הפערים שהוצפו על ידם. **המלצה -** מוצע כי כל אחד מהגורמים הרלוונטיים - משרד הפנים, הרשות להגנת הפרטיות ומערך הסייבר הלאומי - יבצע הערכת סיכונים, תוך איזון ומתן משקל ראוי ליתרונות הטמונים בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות לרשות המקומית ולתושביה. בביצוע הערכות הסיכונים האמורות יש כדי לסייע בגיבוש המדיניות לצמצום הסיכונים. נוסף על כך, מוצע כי במסגרת גיבוש המדיניות האמורה תינתן הדעת לחסמים השונים, ובפרט בהיבטי תקציב וכוח אדם, ויישקלו חלופות	**תגובת משרד הפנים:** המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים אינו רגולטור בתחום הסייבר לרשויות המקומיות ופועל כגורם תומך, מייעץ ומסייע. במסגרת פעילות הסיוע מבוצע מבדק בסיסי של רמת החוסן הקיברנטי, בהתבסס על תורת ההגנה בסייבר של מערך הסייבר הלאומי. בשנת 2019 בוצע מבדק ל-70 רשויות מקומיות (מתוך 257 רשויות מקומיות). ההליך כלל מיפוי מצב הרשות בתחומי אבטחת המידע על בסיס שאלון מפורט; קביעת ציון/רמת הרשות (מדד החוסן הקיברנטי); הצעה לעיקרי תוכנית עבודה לטיפול וסגירת הפערים וליווי של יועץ מטעם משרד הפנים לטובת מעקב וייעוץ לסגירת הפערים. חלק ניכר מהרשויות מתקשות בסגירת הפערים בהעדר כוח אדם מקצועי, תקציבים ומודעות מצד הדרג הניהולי. המשרד מציין כי בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019 נקבע יעד שעניינו "הגברת מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום". מדד התפוקה שנקבע לשם השגתו של יעד זה הינו "הקמה/שדרוג של מערכות שליטה ובקרה ברשויות המקומיות", במסגרת זו הופץ קול קורא לכלל הרשויות המקומיות בו מתאפשר להן לבקש סיוע עבור מרכז ההפעלה הרשותי ובכלל זה מערך שליטה ובקרה על בסיס מערכת שוע"ל (שליטה ובקרה עורף לאומי) שפותחה על ידי פיקוד העורף. מערכת זו הינה מערכת אינטגרטיבית לכוחות העורף, לגופי

		להתמודדות עם חסמים אלו, כגון העמדת פתרונות כוללים בנושאים מסוימים. כמו כן, מוצע כי משרד הפנים ומטה ישראל דיגיטלית ישלבו את מדיניות צמצום הסיכונים האמורה בתוכנית האסטרטגית הלאומית לדיגיטציה בשלטון המקומי המגובשת בימים אלה על ידם.	החירום וההצלה ולרשויות המקומיות, לגיבוש תמונת מצב אחודה ולתמיכה בקבלת החלטות. נכון ליולי 2019, כ-45 רשויות מקומיות נמצאות בתהליך הטמעה של מערכת שוע"ל. במקביל, המשרד מצוי בתהליך גיבוש של התכנית האסטרטגית, ורואה בקידומה ויישומה חשיבות רבה, במיוחד לשם הבטחת הטיפול הנאות ברשויות החלשות, המתקשות לקדם את התחום באופן עצמאי. המדד פותח על ידי משרד הפנים (יחד עם מפעם עמק יזרעאל וישראל דיגיטלית). **תגובת משרד המשפטים – הרשות להגנת הפרטיות:** הרשות להגנת הפרטיות מברכת על המלצת משרד מבקר המדינה כי על הגופים לבצע הערכת סיכונים הנוגעת להיבטי הגנת הפרטיות, אבטחת המידע והגנת הסייבר. נציין בהקשר זה כי בשנת 2019 ערכה הרשות סקר סיכוני פרטיות לקראת שנת 2020 שמטרותיו העיקריות הינן קביעת סדרי עדיפות והגדרת תעדוף לפעילויות הרשות ביחס לתופעות או תחומים מסוימים שזוהו. סקר הסיכונים התבסס על מידע שנאסף ממקורות רלוונטיים הכוללים, בין היתר, פילוח פניות ציבור וסקר שערכה הרשות ב- 2019 בנושא שמירה על פרטיות באינטרנט ובאפליקציות. כמו כן, מתבסס סקר הסיכונים על ניירות עבודה מקצועיים בינלאומיים וכיווני הפעולה של רשויות מקבילות בעולם לשנת 2020. בהתבסס על סקר סיכוני הפרטיות שערכה הרשות, במהלך חודש ינואר 2020 הושק מדריך הגנת הפרטיות בערים חכמות בגרסה מעודכנת לזה שהופץ בדצמבר 2018, הכולל התייחסויות חדשות בנושאים כמו תחבורה במרחב העירוני, תיק נתוני תושב ועוד. כמו כן ובהתבסס על סקר סיכוני פרטיות שערכה הרשות, התקיים בשנת 2019 פיקוח רוחב בכ- 70 רשויות מקומיות. בהמשך לפיקוח רוחב זה שהתקיים, מתעתדת הרשות להגנת הפרטיות לבצע פיקוח רוחב בנושא הגנת הפרטיות ואבטחת מידע על מדגם של רשויות מקומיות לפי מאפיינים שונים, כגון גודל, מגזר וכיסוי גיאוגרפי במטרה לבדוק בין היתר, נושאים הנוגעים לשימוש במצלמות (תכלית הצבת המצלמות, האם נבחנו חלופות, האם יידעו את הציבור על הצבת המצלמות ועוד) ולהפיק תובנות על אודות ההיקף והאופן של השימוש במצלמות ברשויות המקומיות, תוך בחינת ההטמעה ואופן היישום של מדריך הגנת הפרטיות בעיר החכמה.

5	סיכונים הנוגעים להיבטי הגנת הפרטיות, אבטחת המידע והגנת הסייבר	**ליקוי -** האחריות להתמודדות עם אירועי סייבר מוטלת על הרשויות המקומיות. כל אחת מהן מתמודדת עם האתגרים והסיכונים בהתאם ליכולותיה ולמודעותה בדבר חשיבות הנושא. בפועל, חלק מהרשויות המקומיות אינן ערוכות להתמודד כראוי עם מתקפות סייבר, כפי שנדרש ומצופה מהן. כמה גופים של השלטון המרכזי - הרשות להגנת הפרטיות; מערך הסייבר הלאומי ומשרד הפנים - מסייעים לגופי השלטון המקומי בקידום הטיפול באיומים ובסיכונים הטמונים ביישומי העיר החכמה. עם זאת, בפעולות שננקטות אין כדי לתת מענה מספק למכלול הסיכונים והאיומים. יצוין כי מלבד הוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו המחייבות את הרשויות המקומיות, כל הפעילות הנעשית בתחום הגנת הסייבר על ידי משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי אינה מחייבת ויישום המלצותיהם נעשה בהתאם ליכולתה של כל אחת מהרשויות להתמודד עם הפערים שהוצפו על ידם. **המלצה -** מוצע כי הגורמים השונים - משרד הפנים, הרשות להגנת הפרטיות ומערך הסייבר הלאומי - יפעלו לשם העלאת מודעות הרשויות המקומיות לסיכונים הטמונים בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות ולצורך בחשיבה מוקדמת ובגיבוש תוכנית להפחתת הסיכונים הללו טרם הטמעתן של טכנולוגיות אלו.	**תגובת משרד הפנים:** המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים אינו רגולטור בתחום הסייבר לרשויות המקומיות ופועל כגורם תומך מייעץ ומסייע. במסגרת פעילות הסיוע מבוצע מבדק בסיסי של רמת החוסן הקיברנטי, בהתבסס על תורת ההגנה בסייבר של מערך הסייבר הלאומי. **תגובת משרד המשפטים – הרשות להגנת הפרטיות:** הרשות להגנת הפרטיות מברכת על המלצת משרד מבקר המדינה כי על הגורמים השונים לפעול להעלאת מודעות הרשויות המקומיות לסיכונים הטמונים בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות ולצורך בחשיבה מוקדמת ובגיבוש תוכנית להפחתת הסיכונים הללו טרם הטמעתן של טכנולוגיות אלו. הרשות מציינת כי זה בדיוק מה שעשתה במסגרת כתיבתו והפצתו של מדריך הגנת פרטיות בערים חכמות שהושק לראשונה בדצמבר 2018 וגרסה מעודכנת שלו אף הופצה במהלך חודש ינואר 2020, הכוללת התייחסויות חדשות בנושאים כמו תחבורה במרחב העירוני, תיק נתוני תושב ועוד. המדריך הופץ לראשי הרשויות המקומיות, מנכ"לים, יועמ"שים וכמובן גם לכל מי שלוקח חלק בגיבוש ובתכנון מיזמי העיר החכמה. מעבר לגיבוש המדריכים כאמור, הרשות להגנת הפרטיות עוסקת לאורך כל השנה בפעילויות הסברה והדרכה, הן לציבור על זכויותיו במאגרי מידע דיגיטליים והן לרשויות המקומיות על מנת להטמיע עקרונות של עיצוב לפרטיות. גם פעילות זו נסמכת על סקר הסיכונים והתעדוף על פיו.
6	סיכונים הנוגעים להיבטי הגנת הפרטיות, אבטחת המידע והגנת הסייבר	**ליקוי -** תמונת המצב העולה מהמתואר לעיל מלמדת כי האחריות להתמודדות עם אירועי סייבר מוטלת על הרשויות המקומיות, וכי כל אחת מהן מתמודדת עם האתגרים והסיכונים בהתאם ליכולותיה ולמודעותה בדבר חשיבות הנושא. בפועל, חלק מהרשויות המקומיות אינן ערוכות להתמודד כראוי עם מתקפות סייבר, כפי שנדרש ומצופה מהן. כמה גופים של השלטון המרכזי - הרשות להגנת הפרטיות; מערך הסייבר הלאומי ומשרד הפנים - מסייעים לגופי השלטון המקומי בקידום הטיפול באיומים ובסיכונים הטמונים ביישומי	**תגובת משרד הפנים:** לדעת המשרד קיים מדד של "חוסן קברניטי ברשויות המקומיות" ולפיכך אין צורך בבדיקה נוספת.

		העיר החכמה. עם זאת, בפעולות שננקטות אין כדי לתת מענה מספק למכלול הסיכונים והאיומים. יצוין כי מלבד הוראות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו המחייבות את הרשויות המקומיות, כל הפעילות הנעשית בתחום הגנת הסייבר על ידי משרד הפנים ומערך הסייבר הלאומי אינה מחייבת ויישום המלצותיהם נעשה בהתאם ליכולתה של כל אחת מהרשויות להתמודד עם הפערים שהוצפו על ידם. **המלצה** - לנוכח הסיכונים הטמונים בנושא זה, נוכח הפערים שהציף בעניין זה המינהל לשירותי חירום ולנוכח החסמים השונים המקשים על סגירת הפערים על ידי הרשויות המקומיות, מוצע כי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים ישוב וישקול אם יש מקום לשלב ביקורות בנושא זה בתוכנית העבודה שלו ובאופן זה לשמש כנדבך תומך נוסף בחיזוק יכולת ההתמודדות של הרשויות עם הסיכונים הטמונים בהטמעת טכנולוגיות מתקדמות.	
7	הקמת מרכז שליטה ובקרה למול איומי סייבר	**ליקוי** - במגזר הממשלתי קיים מרכז שליטה ובקרה לטיפול ומתן מענה לאירועי סייבר, אולם אין לכך מקבילה בשלטון המקומי. **המלצה** - נוכח האתגרים והאיומים המתעצמים בתחום זה, וכדי להבטיח רציפות תפקודית של הרשויות המקומיות מוצע לנקוט בכל הפעולות הנדרשות לשם סיום הבחינה האמורה בהקדם וקבלת ההחלטות הנדרשות בהתאם.	**תגובת משרד הפנים:** כאמור, המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים אינו רגולטור בתחום הסייבר לרשויות המקומיות ופועל כגורם תומך מייעץ ומסייע. במסגרת פעילות הסיוע מבוצע מבדק בסיסי של רמת החוסן הקיברנטי, בהתבסס על תורת ההגנה בסייבר של מערך הסייבר הלאומי. במקביל, משרד הפנים מצוי בתהליך גיבוש של התכנית האסטרטגית, ורואה בקידומה ויישומה חשיבות רבה, במיוחד לשם הבטחת הטיפול הנאות ברשויות החלשות, המתקשות לקדם את התחום באופן עצמאי. המדד פותח על ידי משרד הפנים (יחד עם מפעם עמק יזרעאל וישראל דיגיטלית).
8	קביעת מדיניות לאומית - תמונת המצב בישראל	**ליקוי -** החלטות הממשלה שהתקבלו כוללות משימות ופרויקטים אשר אין בהם כדי להוות תוכנית כוללת ברמה הלאומית שבה יש מיפוי של המצב הקיים, הגדרה של תמונת המצב הרצויה בתחום זה, וזיהוי אתגרים והזדמנויות לטווח הקרוב והרחוק כפי שנעשה במדינות אחרות. ההתמודדות עם נושא זה, המתפתח באופן תמידי והטומן בחובו סיכונים משמעותיים בתחומי הגנת הפרטיות, אבטחת המידע והגנת	**תגובת משרד הפנים:** תפיסת משרד הפנים היא כי תחום הערים החכמות אמור להיות בהובלת המשרד, הן משום שהינו רגולטור של הרשויות המקומיות, שלו ראיה כוללת של תפקודי הרשות המקומית והצרכים שלהן והן משום שלמשרד יש תמונה מפורטת על מצבן התקציבי וניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות. עם זאת – המשרד רואה בשיתוף הפעולה עם ישראל דיגיטלית מכפיל כוח,

		הסייבר, מחייבת בחינה רב-שנתית וביצוע הערכת מצב באופן שוטף. **המלצה -** מוצע כי עם סיום גיבושה של התוכנית האסטרטגית הלאומית לדיגיטציה בשלטון המקומי תונח התוכנית על שולחנה של הממשלה במטרה להבטיח מהלך רחב וכולל בנושא שיזכה למעקב ולהערכת התקדמות לאורך זמן. כמו כן מוצע כי במסגרת גיבוש התוכנית האסטרטגית תינתן הדעת למערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, ולמורכבות העומדת בבסיס הרצון לשמר את עצמאות השלטון המקומי מצד אחד לבין הצורך להתוות מדיניות וסטנדרטים אחידים מצד השלטון המרכזי מצד שני.	במיוחד בתחום התקציבי וב"רוח הגבית" להובלת השינוי הנדרש בתחום, ובכוונתו להמשיך את שיתוף הפעולה בשנים הבאות.

פרק שני

משרדי ממשלה

משרד ראש הממשלה

ענייני מינהל במשרד ראש הממשלה

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	אי-איוש משרת סמנכ"ל למינהל	**ליקוי** - באוקטובר 2016 סיים הסמנכ"ל למינהל דאז של משרד רה"ם את תפקידו; וממועד עזיבתו ועד ינואר 2020, במשך יותר משלוש שנים, משרד רה"ם לא אייש את המשרה, אף לא באופן זמני. רק במשרד רה"ם משרת הסמנכ"ל למינהל לא הייתה מאוישת במשך יותר משנה, אף לא במינוי זמני, והמשרד אף לא החל בהליכים מוקדמים לפרסום מכרז. על אף הפניות החוזרות ונשנות של נש"ם בדבר איוש המשרה וכן מכתבה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בנושא - בחודשים אוקטובר 2016 עד ינואר 2020 לא ננקטו הפעולות הדרושות לאיוש המשרה. **המלצה** - איוש משרת סמנכ"ל למנהל במשרד רה"ם חיוני לתפקוד מלא ויעיל של המשרד. על משרד רה"ם, לפעול לאיוש המשרה בהתאם להנחיות נש"ם.	**תגובת משרד ראש הממשלה:** נש"מ מצאה לנכון כי בנסיבות של היעדר מנכ"ל קבוע במשרד ראש הממשלה, שלא לאפשר כינוס ועדת בוחנים לצורך קיום מכרז. משכך, אין באפשרות המשרד לאייש את המשרה כעת. המשרד יפעל על מנת להשלים את התהליכים הנדרשים במטרה לפרסם את פרסום המכרז לאחר הרכבת הממשלה ומינויו של מנכ"ל קבוע למשרד.
2	שלילת סמכויות ממשרד רה"ם עקב אי-איוש סמנכ"ל למינהל	**ליקוי** - נש"ם לא אצלה למשרד רה"ם סמכויות בתחום הפרט, ונוסף על כך היא לא אצלה לו סמכויות בתחום התקן. נש"ם הודיעה לממלא מקום המנכ"ל לשעבר כי לא אצלה סמכויות למשרד משום שלא מכהן בו סמנכ"ל למינהל. אי-איוש התפקיד במשך פרק זמן ממושך מונע אפוא ממשרד רה"מ לממש נדבך מרכזי	**תגובת נציבות שירות המדינה:** נש"מ סבורה כי משרת סמנכ"ל בכיר להון אנושי ומנהל הינה חיונית ומשמעותית ונכון שימונה לכך עובד/ת מקצועי/ת בהליך מסודר, לאחר הקמת ממשלה ומינוי מנכ"ל קבוע למשרד. נש"מ רואה ערך בקידום הליכי אצילת פרט ותקן ועל כן לאחר שתאויש משרת סמנכ"ל בכיר להון אנושי ומינהל, נש"מ תפעל מול משרד רה"מ במסגרת המתווה שנקבע לאצילת פרט הכולל בין השאר מבחני הסמכה לסמנכ"ל, למנהל מש"א ולצוות העובדים.

		ברפורמה שמובילה הממשלה בתחום ההון האנושי ולקבל לידיה סמכויות ביצוע וניהול בתחום זה בדומה למרבית משרדי הממשלה. **המלצה** - לאחר שתאויש משרת הסמנכ"ל למינהל במשרד רה"ם, על נש"ם לבחון את האפשרות לאצול למשרד סמכויות בהתאם למתווה הרפורמה בכל הנוגע לניהול ההון האנושי בשירות המדינה.	
3	אי-איוש משרת מנהל אגף בכיר (מבצעים ונכסים)	**ליקוי** - תיאור התפקיד המאושר של מנהל אגף בכיר (מבצעים ונכסים) כולל בין היתר, ריכוז הרכש - בהתאם לצורכי יחידות המשרד, לסדרי העדיפויות ולתקציב. עולה כי במשך השנים, המשרד לא הטיל על ממלאי התפקידים בתחום הרכש את המשימות שנקבעו בתיאור התפקיד שאישרה נש"ם. במשך כשנתיים חלק מתפקידי סמנכ"ל נכסים, לא הוטלו באופן רשמי על שום גורם במשרד רה"ם. בדצמבר 2018 אוישה המשרה באופן זמני במינוי בפועל של עובד שהועבר ממשרד ממשלתי אחר ומשרד רה"ם לא החל בהליך מכרזי לאיוש קבוע של המשרה בהתאם להוראות נש"ם. במשך שלוש שנים, אשר בחלקן סמנכ"ל נכסים במשרד רה"ם היה מושעה, המשרד לא אייש את משרת סמנכ"ל נכסים, ולו באופן זמני. מדצמבר 2018 הועסק סמנכ"ל נכסים - במתכונת של מינוי בפועל - ואולם העסקתו הוארכה שוב ושוב במשך שנה כמעט. עד סוף שנת 2019 המשרד טרם החל ביישום השינויים במבנה הארגוני שאישרה נש"ם (לרבות הפרדה בין תחום התקציבים לתחום הרכש) וטרם נקט פעולות ראשוניות לאיוש קבע של משרת סמנכ"ל נכסים.	**תגובת משרד ראש הממשלה:** במשרד מוגדר מ"מ ראש אגף נכסים ומבצעים אשר נותן מענה לצורכי ניהול היחידה במגוון הנושאים שבתחום אחריותה החל מדצמבר 2018. מ"מ המנכ"ל הנחה להתחיל בהליך בחינת המבנה הארגוני של יחידת נכסים ומבצעים לרבות תיאור התפקיד של מנהל היחידה ולהערך למכרז שיתקיים לאחר הקמת הממשלה. **תגובת נציבות שירות המדינה:** בשנים האחרונות הגורמים הרלוונטיים בנש"מ, לרבות נציב שירות המדינה, פנו מספר פעמים למנכ"ל רה"מ ולמ"מ המנכ"ל שהחליפו, על מנת לפעול לטובת איוש כלל משרות הבכירים במשרד, דרך קבע. משרת ראש אגף בכיר נכסים ולוגיסטיקה - עם מינויו של מנכ"ל קבוע למשרד ראש הממשלה הוא יידרש לגבש תפיסה ארגונית כוללת ומבנה רלוונטי ויחד עם הנציבות, להסדירו ולאשרו בהתאם למדיניות נש"מ בתחומים אלה. במסגרת המבנה הארגוני ידונו גם שאלות אודות רמות המשרה של בעלי התפקידים השונים. נש"מ מדגישה כי משרת ראש אגף רכש אושרה ונוצרה על מנת להתחיל בשינוי ההכרחי, הדחוף והנדרש אולם כרגע פרסום ואיוש המשרה הוקפא.

		המלצה - על משרד רה״ם להקפיד לפעול על פי תיאור התפקיד המאושר, כנדרש בתקשי״ר, ואם הדבר נדרש - עליו לפעול לעדכונו על ממלא מקום מנכ״ל משרד רה״ם לפעול מול נש״ם לעדכון תיאור התפקיד ורמת המשרה של מנהל אגף בכיר (נכסים ומבצעים), אם הדבר נדרש, כדי שהמשרד יוכל לאייש באופן קבוע את משרת סמנכ״ל נכסים.	
4	מיקום יחידת הרכש במבנה הארגוני של משרד רה״ם	**ליקוי** - כשלוש שנים לאחר השלמתו של דוח המבקר הפנימי וקבלת החלטתו של מנכ״ל המשרד דאז להקים יחידת רכש מרכזית, היא טרם הוקמה ולפיכך טרם ניתן מענה לחלק מהקשיים שהעלה המבקר הפנימי של משרד רה״ם במערך הרכש כבר בשנת 2016. **המלצה** - על משרד רה״ם ונש״ם להשלים את הליכי איוש משרת ראש אגף הרכש וכינונה של יחידת הרכש המרכזית, על מנת שזו תיתן מענה ראוי לעבודת המשרד בתחום זה.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** משרת ראש אגף רכש נוצרה ואף פורסמה במכרז בינמשרדי כמתחייב, אך מאחר שיש כרגע צו מניעה בעניינו של העובד, שנמצא בתפקיד במינוי בפועל על משרת ראש אגף נכסים ולוגיסטיקה (בתצורתו הקודמת), הפרסום הוקפא בהנחית פרקליטות המדינה.
5	חלוקת אחריות וביזור סמכויות בתחום הרכש	**ליקוי** - משך שלוש שנים, שבהן משרד רה״ם לא אייש שתיים מהמשרות הבכירות ביותר - משרת סמנכ״ל למינהל ומשרת סמנכ״ל נכסים, האחריות לתחום הרכש הוטלה בידי הנהלת המשרד על מנהלת אגף תקציבים במשרד, אשר היקף תפקידיה, בנסיבות אלו, גדול מהנהוג בעשרות משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם. הדבר מעורר שני קשיים: האחד - צמצום משאבי ניהול בכיר הלכה למעשה בשעה שיש צורך לרכז מאמץ ניהולי להשגת השיפור הנדרש בתחום הרכש במשרד, והשני - היווצרות מצב ובו גורם אחד במשרד ממלא שני תפקידים: ניהול התקציבים וניהול הרכש, שלא בהתאם	**תגובת משרד ראש הממשלה:** במשרד רה״מ, כמו בכל משרדי הממשלה נקבעו מספר גורמים בכירים המוסמכים עפ״י חוק נכסי המדינה לייצג את המשרד, בהיבט הפורמלי ולהיות מוסמכים להתחייב בשם המדינה לבצע התקשרויות על פי מדרג של סכומים ולאשר את התשלום לספק. בהתאם לחוות דעת של היועצת המשפטית של המשרד מאוגוסט 2017 ולהנחיית המנכ״ל בעקבותיה, נקבע כי עובד מנוע מלשמש יו״ר או מ״מ יו״ר ועדת מכרזים כאשר הוא דן בנושאים הנמצאים בתחום סמכותו. הגורמים שמונו ע״י מנכ״ל המשרד לשמש מ״מ יו״ר הועדות וכן מרכזות הוועדות פעלו בהתאם להנחיה זו. ההנחיה יושמה במלואה. נהלי העבודה בתחום עבודת ועדת המכרזים עודכנו וכן בוצע בהליך הכשרה והתמקצעות לכלל קניינ הרכש ועובדי חשבות המשרד.

		להוראת נציב שירות המדינה. נמצא כי בפועל נוהל הבקרה במעונות ראש הממשלה לא יושם במלואו: מנהלת אגף תקציבים שימשה הן כגורם מתפעל, ישירות מול אב הבית, והן כגורם מאשר, בהיותה אחראית לתחום הרכש (כפי שהוטל עליה לעשות), זאת שלא בהתאם לאמור בנוהל. כמו כן לא הוסדרה בקרה חליפית. על פי הנחיית מנכ"ל המשרד וחוות הדעת של היועצת המשפטית עובד מנוע מלשמש יו"ר ועדת מכרזים כאשר הוא דן בנושאים הנמצאים בתחום סמכותו או בטיפולו. נמצא כי אף על פי שאגף תכנון, תיאום וארגון הוא שהפנה לוועדת המכרזים בקשה לרכישת שירותים מחברת ייעוץ, מנהלת אגף תקציבים היא שגיבשה את הבקשה. יוצא אפוא כי מנהלת אגף תקציבים שימשה יו"ר ועדת המכרזים בעת שדנה בבקשה שהיא עצמה גיבשה. על מנהלת אגף תקציבים היה להימנע מלשמש יו"ר ועדת מכרזים שדנה בבקשה שהיא גיבשה, וזאת ללא קשר לתגובת חברי הוועדה האחרים. חברי הוועדה האחרים אף לא קיבלו מידע על מעורבותה בנושא במסגרת הבקשה שהובאה להחלטתם. **המלצה** - עד לאיוש משרת הסמנכ"ל למינהל ומשרת מנהל אגף הרכש, יש לבחון דרכים חלופיות לביצוע בקרה ולהפרדת התפקידים, בהתאם להחלטת נציב שירות המדינה בעניין האחריות לתחום הרכש. כמו כן יש לפעול ליישום מלא של נוהל בקרת המעונות. מומלץ לבחון מדרג סכומים בעניין נוהל בקרת המעונות.	
6	ועדת הפטור המשרדית	**ליקוי** - בחודשים אוגוסט 2018 עד מאי 2019 דהיינו במשך תשעה חודשים, קיבלה ועדת הפטור המשרדית במשרד רה"ם 24 החלטות	

		בסכום כולל של כ-13 מיליון ש"ח הנוגעות להחלטות שקיבלו ועדות המכרזים או ועדות היועצים המשרדיות בלבד. כל ההחלטות התקבלו בלא שהוועדה התכנסה אלא באמצעות סבב חתימות, וכולן התקבלו פה אחד. **המלצה** - דרך המלך לקיום הוראות התכ"ם היא התכנסות של כלל החברים לצורך דיון וקבלת החלטות. מוצע כי משרד רה"ם יבחן את תוצאות השינוי בדרך פעילות הוועדה. אם יבחר משרד רה"ם לחזור ולפעול בדרך של קבלת החלטות בסבב חתימות, מומלץ לקבוע, בתיאום עם החשב הכללי, אמות מידה שרק בהתקיימן תוכל ועדת הפטור המשרדית לקבל החלטות ללא התכנסות, וזאת לאחר שכלל חברי הוועדה אישרו אותן בדואר האלקטרוני.	

נציבות שירות המדינה

הובלת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	הובלת יישום הרפורמה	**ליקוי -** נש"ם יישמה עד כה את הרפורמה בהיקף חלקי, היא אינה מנהלת מעקב סדור אחר יישום מרכיבי הרפורמה, ואין בידה תמונת מצב עדכנית ומקיפה בנוגע לסטטוס היישום של רכיבי הרפורמה ושיעור המשימות שיושמו מכלל המשימות שהוגדרו בכל תחום ותחום ומבלי לוודא שהן הושלמו בהתאם ללוח זמנים לביצוען. נכון לספטמבר 2019 נש"ם לא בחנה את הרחבת הרפורמה כפי שנקבע בדוח הרפורמה תוך הישענות על הליך כולל של הפקת לקחים מפעולות היישום שנעשו עד כה. **המלצה -** על נציב שירות המדינה לפעול לקביעת לוח זמנים מפורט ליישום מרכיבי הרפורמה ולביצוע מכלול המשימות שנקבעו בפרקי הזמן שייקבעו להן. אם יש קשיים ביישום הרפורמה שמקורם בגופים שמחוץ לנש"ם, יש ליישבם, במידת הצורך גם באמצעות ייזום הצגת הקשיים לממשלה לצורך מציאת פתרון הולם להמשך יישום הרפורמה, עד להשלמת כל המשימות שנקבעו.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** ככלל, מטה הרפורמה הוקם מלכתחילה לתקופה קצובה לצורך יישום דו"ח הרפורמה והבניית תהליכים חדשים. לאחר שלב ההתנעה הוטמעו התהליכים העיקריים והם מהווים כעת חלק מהעבודה השוטפת של יחידות הנציבות. לאור זאת, הנציב הקודם קיבל החלטה נכונה ומושכלת לפרק את מטה הרפורמה ולהפסיק את פעילותה של ועדת ההיגוי. מאז ועד היום נציבות שירות המדינה מיישמת הלכה למעשה תהליך הטמעה ארוך ומורכב של הרפורמה בהתאם לתוכניות עבודה מסודרות. כיון שכך הם אלה פני הדברים, ומשעה שיישום תהליכי הרפורמה מהווים חלק מהעבודה השוטפת בנציבות, הרי שהגורם המתכלל את עבודת הנציבות לרבות נושאי הרפורמה הם מנהלי היחידות, כל אחד בתחומו, כאשר נציב שירות המדינה, משמש כמתכלל את כל עבודת הנציבות על כל היבטיה. ממילא, תפיסתו העיקרית של דו"ח המבקר שקיים צורך בקביעת גורם אחראי שיעקוב אחר יישום הרפורמה - כבר אינה רלבנטית כיום. וביתר פירוט: כאשר נכנס נציב שירות מדינה לתפקידו בספטמבר 2018, גיבש יחד עם הנהלת הנציבות את החזון והיעוד של נציבות שירות המדינה, לפיו על שירות מדינה לשאוף להיות שירות מקצועי שצומח כל העת ביעילות, בפריון ובאפקטיביות בשירות לציבור תוך הפחתת הנטל הרגולטורי, שרואה ופועל במערכתיות, נהנה מאמון רחב בכל שדרות החברה הישראלית, נותן שירות איכותי למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, למערכות הבריאות והביטחון ולציבור בכללו, ומבטיח התפתחות מתמדת ותחרותיות (שלו ושל עובדיו) בעולם דינאמי ומשתנה. דו"ח ועדת הרפורמה היה עוגן חשוב ומשמעותי שמקודם ומיושם בהתאם למשאבים ולאמצעים הקיימים לרשות הנציבות ולמתווה המוכנות שגובשה בנציבות שירות המדינה במסגרת תכניות העבודה, ואף הרחיב את היקפי הפעילות בהתאם לחזון שגיבש הנציב. עם פירוק מטה הרפורמה, שולבו תחומי האחריות באגפים השונים במבנה הארגוני, והנציב החליט להוביל אישית את

			המשך הקידום וההטמעה של תחומי הרפורמה ותחומי פעולה נוספים. חשיבות רבה יש בחיבור כל המנהלים לעבודה משותפת. הדבר בא לידי ביטוי בכנסים לכל עובדי הנציבות, במפגשי גיבוש, ובעיצוב תכניות העבודה יחד עם הדרג התיכון בנציבות. כך יושם בנציבות את המתבקש מאליו - נציבות אחת ושפה אחת. בצד הצורך ליצור חיבור בין כלל בעלי התפקידים בנציבות שירות המדינה, הוסדר המבנה הארגוני בהתאם למשאבים הקיימים. נדגיש כי מבנה ארגוני הוא אמצעי ולא מטרה, ובהתחשב במשאבי התקינה הקיימים, לאחר שבימי הנציב הקודם בוצע קיצוץ עמוק של כ-18 משרות, המבנה הארגוני הנוכחי הותאם לתחומי הפעולה הנדרשים. כחלק מתפיסה זאת, שלושת מנהלי המערכות מבצעים שינויים ארגוניים במערכותיהם לצורך שיפור השירות לכלל משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים. בצד ריכוז עיקר המאמצים בתגבור יחידות השירות אל מול הלקוחות, בהתאם לחזון ולסדרי העדיפות שנקבעו בעת הזו, מינה הנציב צוות פנימי, שבראשו עומד סגן נציב שירות המדינה (לבקרת ניהול ההון האנושי), לבחון בצורה מושכלת ומדורגת היבטים שונים במבנה הארגוני על מנת להבטיח מיצוי איכותי ומירבי של המשאב האנושי הקיים בנציבות. עבודתו של צוות זה מטופלת נדבך על נדבך ואמורה להיות מושלמת עד אוגוסט 2021. למרות הקשיים שעמם נציבות שירות המדינה מתמודדת, כגון מחסור בתקנים ובתקציב, ולמרות שמערכות המידע מתקשות לעמוד בקצב קידום הרפורמה, הנציבות ממשיכה להאציל סמכויות, תוך ניהול סיכונים במתווה מוכנות סדור ושקוף, באופן מדורג, והכל על מנת להבטיח את צמצום הבירוקרטיה תוך שמירה על מינהל תקין. כל זאת לצד עשיה שוטפת רבה אשר מתבצעת על ידי כלל אגפי הנציבות, כל אחד בתחומו. במהלך שנת 2018 החלו להיבנות תשתיות לתכנון ארוך טווח ל–5 שנים, ומיד עם כניסת הנציב לתפקיד אישר הקמת צוותי עבודה בראי התוכנית אסטרטגית הרב שנתית. הוגדרו בעלי תפקידים מובילים ותחומי אחריות, ולהלן עיקריהם: 1. עוגן איכות ומקצועיות דרגי הניהול ברמת הביניים ובקרב בכירים –מנהל מינהל סגל בכיר. 2. עוגן שימור הון אנושי איכותי ובכלל זה כישורים ומיומנויות עובדים –מנהלת אגף בכיר תכנון אסטרטגי ומדיניות, ומנהל אגף בכיר השכלה הכשרה והדרכה. 3. טיוב עבודת פונקציית ההון האנושי- הממונה על משרדי הממשלה, ממונה על מערכות הבטחון והחוץ, וכן ממונה על מערכת הבריאות. 4. עוגן התאמת האיש/ה הנכון/ה במקום הנכון ובזמן הנכון, בשקיפות ביעילות ובשמירה על אמון הציבור –מנהלת אגף בכיר בחינות ומכרזים.

			5. עוגן שירות מדינה מגוון ושוויוני –מנהלת אגף שוויון מגדרי, ומנהלת אגף גיוון תעסוקתי. 6. עוגן מחקר ופיתוח – מנהל אגף בכיר צוערים לשירות המדינה. 7. עוגן שימור הרלוונטיות והערך של נש״מ וחיזוק המיצוב של הנציבות כמרכז מצוינות – סגנית הנציב למשא״ן. 8. צוות מדדים - כל צוות יבנה מדדים אגרגטיביים לכל עוגן אשר יגדירו תוצאות להצלחה. את התוצרים יעביר הצוות לצוות המדדים אשר אמון על בנייה של לוח מדידה לתכנית אסטרטגית תשומת לב מיוחדת ניתנה לתכנון כוח אדם לטווח הקצר, הבינוני והארוך. השנה הושם דגש מיוחד על גיוון תעסוקתי, על היערכות לשוק עבודה משתנה שבמסגרתה פותחו מודלים למיפוי מקצועות, על הקמת פורום תכנון הון אנושי לאומי, על פרסום הנחיות לתכנון לכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, ועל סקירת מגמות בינלאומיות. זאת ועוד, בכוונת הנציבות לקיים חשיבה משותפת עם הסקטור העסקי והפרטי ולייבא תובנות התואמות את צורכי העבודה המשתנים ולהתאימם לשירות המדינה בנושאים כגון: גמישות תעסוקתית, עבודה מהבית, ומגמות מתקדמות אחרות התואמות את מאפייני היחידות השונות וצרכיהן.
2	תקצוב פעולות נש״ם ליישום הרפורמה	**ליקוי -** בסיס התקציב של נש״ם לשנים 2015 - 2019 לא שיקף את משימות הרפורמה, ובפועל בכל שנה ניתנו תוספות תקציב לביצוע משימות אלו במסגרת סיכומים תקציביים שנחתמו בין נש״ם לבין אג״ת, על פי רוב לאחר תחילתה של השנה. התבססות על תוספות תקציב במשך כמה שנים מקשה את התכנון והניצול של משאבים, ובכך עלולה לפגוע ביכולתה הניהולית של נש״ם וביכולתה להוביל את הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה. **המלצה -** על אג״ת לגבש את הצעת התקציב המוקצה לנש״ם בתיאום עם הנציב בדרך שתתאים לפעילות של נש״ם ותתיישב עם עקרונות היסוד של הרפורמה, וזאת בכפוף	**תגובת נציבות שירות המדינה:** להלן ההמלצות לעניין תקציב נש״מ: • מתקיים שיח פורה ושוטף מול אג״ת לצורך יישום צרכי נש״מ והמשימות הנגזרות מהרפורמה, כך שיבואו לידי ביטוי בתקציב המתקבל בדגש על תקציב הבסיס של הנציבות. • נוכח המציאות הפוליטית המורכבת בימים אלו ונכון למועד זה, פועלת הנציבות תחת תקציב המשכי שלמעשה מותיר את הנציבות עם תקציב מוגבל ומצומצם הן להמשך יישום משימות הרפורמה והן לתפקודה השוטף. • מטרת הנציבות היא שהסיכום התקציבי המשקף את צורכי נציבות שירות המדינה למשימותיה ואשר נחתם בין הנציבות לאג״ת ב 2019 יקבל תוקף ברגע שתקום ממשלה ויובא התקציב לאישור. המשרד מצייו שלאור לוחות הזמנים הצפויים לנושא, ובעיתוי כינון הממשלה, הצפי שהתקציב כפי שסוכם יתקבל ככל הנראה רק לקראת סוף שנת 2020. • כמו כן, עד סוף רבעון שלישי 2020 ובכפוף להתפתחויות ולגזירות התקציביות כפועל יוצא של משבר הקורונה, תגבש הנציבות את הצעת התקציב לשנת 2021, כך שתביא לידי ביטוי את כלל משימות הנציבות - הן אלה שנגזרות מהרפורמה

		לסדר העדיפויות הממשלתי ולמקורות התקציביים שיוקצו לנושא. כן על אג״ת, להביא את הצעת התקציב של נש״ם לאישור הממשלה במועד אישור התקציב של כלל הגופים הממשלתיים - ולפני תחילת כל שנת עבודה.	והן השוטפות והכל על פי תכנית עבודה אסטרטגית ותפעולית של כלל יחידות ואגפי הנציבות.
3	אצילת סמכויות נש״ם לגופים הממשלתיים ובקרה על פעילותם	**ליקוי -** א. מתשובות הגורמים שנשאלו ב-12 משרדי ממשלה, ששיעורם כמחצית מכלל משרדי הממשלה, עולה כי משרדי הממשלה שנש״ם אצלה להם סמכויות בתחום הפרט והתקן שבעי רצון מעצם האצילה. משרדי ממשלה שלא הואצלו להם סמכויות מעוניינים באצילה, שכן משמעה הרחבת סמכויותיהם. ב. בתשובות משרדי הממשלה צוינו יתרונות האצילה, כגון שיפור השירות הניתן לעובדי המשרד בתחום משאבי אנוש וקיצור הטיפול של נש״ם בבקשות המשרדים. מרבית משרדי הממשלה שהואצלו להם סמכויות נש״ם סבורים כי היקף הסמכויות שהואצלו בתחום התקן מצומצם ויש להרחיב את היקפן. עוד עולה כי שביעות הרצון של משרדי הממשלה עולה ככל שהיקף אצילת הסמכויות שניתנה להם רחב יותר. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לנש״ם לבחון את האפשרות לבצע סקר שביעות רצון מקיף בקרב הגורמים המופקדים על ניהול ההון האנושי בכל הגופים הממשלתיים, הן בקרב גופים שהואצלו להם סמכויות והן בקרב גופים שלא הואצלו להם סמכויות. סקר זה עשוי לשמש עבור נש״ם כלי חשוב לקבלת החלטותיה בדבר המשך אצילת הסמכויות לגופים הממשלתיים ולגבי היקף הסמכויות שיואצלו.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** ברבעון הראשון של שנת 2020, אגף הבקרה, החל לערוך דוח בקרה, מדידה והערכת ביצועים בתחום התקן ובתאריך 17/2/2020 נשלח סקר בנושא שביעות רצון בתחום אצילת התקן. (מיועד למשרדי אצילה ושאלון שביעות רצון למערכת הבריאות), מתוך הבנה שגיבוש המלצות שהינן מחוברות לשטח ולמטה הן המפתח להצלחה. במסגרת דוח הבקרה, המדידה והערכת ביצועים נקבעו בו שני מדדי הצלחה עיקריים: א. מדד ציות ומנהל תקין המורכב משני מדדים: - עמידה במכסות. - עמידה בכללים ובסייגים – איכות השינויים. ב. מדד שביעות רצון בעלי העניין: - סמנכ״לים/ מנהלי משאבי אנוש ובעלי עניין בנציבות שירות המדינה - ממונים ורפרנטים הסקר שהועבר לבעלי העניין, יעסוק בנושא שביעות רצון בתחום התקן – מטרתו להתחבר לשטח ולמטה ולקבל התייחסות על מה שהיה ועל המלצותיהם העתידיות לשיפור. הנציבות רואה חשיבות מהמעלה הראשונה לגיבוש המלצות תוך חיבור התובנות עם יחידות השטח והמטה. להמלצותיהם לאחר עיבוד הנתונים תהיה השפעה מעשית על המשך האצילה בתחום התקן. ההישג הנדרש, לאור ניתוח ממצאי דוח הבקרה, המדידה והערכת ביצועים ולאור סקר שביעות הרצון הנציבות תבחן את הממצאים, תגבש תובנות והמלצות לשיפור. עיתוי יישום ההמלצות – בדיון שיתקיים בראשות נציב שירות המדינה – צפי ליישום ההמלצות - רבעון שלישי שנת 2020 . כמו כן הנציבות נערכת להרחבת סקר שביעות רצון לכלל המשרדים ומערכת הבריאות, הן בתחום הפרט והתקן והן בתחום מחוברות עובדים, לרבעון שני

			בשנת 2021. שכן תקופה הקרובה שירות המדינה מתמודד עם שני נושאים כבדי משקל – נגיף הקורונה וכינון ממשלה.
4	אצילת סמכויות בתחום הפרט	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נש״ם אצלה סמכויות ל-58 (כ-74%) מ-78 הגופים הממשלתיים, שבהם מועסקים כ-70,000 עובדים, ששיעורם כ-85% מכלל העובדים בשירות המדינה. נש״ם טרם אצלה סמכויות בתחום הפרט לקליטת עובדים ולהארכת השירות מעבר לגיל פרישת חובה ל-20 (כ-26%) מ-78 הגופים הממשלתיים, שבהם מועסקים כ- 13,000 עובדים, ששיעורם כ-15% מכלל העובדים בשירות המדינה. כרבע מעובדי המדינה מועסקים בחוזים מיוחדים (לא כולל עובדי מערכת הבריאות). נש״ם נדרשת לטפל באופן פרטני בעניינם של עובדים אלה (אחרי האישור העקרוני והקליטה בגופים הממשלתיים) והגופים הממשלתיים חסרים את הגמישות הניהולית שהרפורמה נועדה להשיג בנוגע לאותם עובדים. לגבי כמחצית מהגופים הממשלתיים (לא כולל מערכת הבריאות) שבהם חלק ניכר (יותר מ-40%) מהעובדים מועסקים באמצעות חוזים מיוחדים, ונש״ם אצלה להם סמכות לקלוט עובדים, האצילה למעשה מרוקנת בחלקה מתוכן, שכן עובדים המועסקים באמצעות חוזים מיוחדים טרם נכללו באצילה זו. זאת ועוד, במועד סיום הביקורת, כשש שנים לאחר שהחליטה הממשלה ליישם את המלצות דוח הרפורמה, וכארבע שנים לאחר שבוצע תיקון חלקי בתקנות אצילת הסמכות, נש״ם לא פעלה כדי להביא שוב את ההצעה	**תגובת נציבות שירות המדינה:** הסדרה משפטית של אצילת החתימה על החוזים - הנושא דורש הסדרה משפטית בחקיקה, בעבר הוכנה טיוטת תקנות בנושא ולא קודמה בכנסת משיקולים שונים. חשוב לציין שכיום במסגרת השינוי הארגוני שבוצע באגף משרדי הממשלה ובמיוחד הקמת ״צוות שירות״ שמטרתו לתת מענה ושירות מהיר ואיכותי לשטח, בין היתר, בנושאי החוזים האישים הנציבות סבורה כי הנושא יעלה על הצורך מהמשרדים. הואיל וצוות השירות קיים תקופה קצרה יחסית טרם נבחנה האפקטיביות שלו ועל כן מוקדם לדעת האם המענה מספק. בנוסף, הוקם צוות בין אגפי בתוך הנציבות במטרה להסדיר את מדיניות העסקה בחוזים אישים, הצוות השלים את שלב א׳ של העבודה ויצאה הנחיית נציב בנושא והוא צפוי להמשיך ולפעול לשלבים נוספים על מנת לגבש מדיניות סדורה ואחידה בנושא. הצוות פועל גם לתיקון נוסחי החוזים, הוראות התקשיר הרלוונטיות ועם הקמת ממשלה חדשה יפעל גם לתיקון התקנות בהתאם לצורך.

		לתיקון התקנות לדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת, כדי לנסות להסדיר את אצילת סמכות הנציב לחתימה על חוזים מיוחדים לאחראים בגופים הממשלתיים או לגבש מדיניות סופית אחרת בעניין. **המלצה -** יישום תהליך אצילת סמכויות נש"ם לגופים הממשלתיים בתחום הפרט טעון קביעת לוחות זמנים. על נש"ם לסיים את טיפולה בנושא הסדרת אצילת סמכות הנציב לחתימה על חוזים מיוחדים לאחראים בגופים הממשלתיים או לגבש מדיניות סופית אחרת בעניין.	
5	אצילת סמכויות בתחום התקן	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נש"ם אצלה סמכויות ל-18 (23%) מ-78 הגופים הממשלתיים שבהם מועסקים כ22,000 - עובדים, ששיעורם כ-27% מהעובדים בשירות המדינה. נש"ם טרם אצלה סמכויות בתחום התקן ל-60 (77%) מ-78 הגופים הממשלתיים שבהם מועסקים כ – 61,000 עובדים, שהם כ- 73% מהעובדים בשירות המדינה, ואף לא קבעה לוח זמנים להשלמת האצילה. נמצא כי במחצית השנייה של שנת 2018 החלה נש"ם בפיילוט של אצילת הסמכות לקביעת תנאי סף. הפיילוט כלל שניים מארבעת המדרגים בשירות המדינה - שני המדרגים הזוטרים יחסית שבהם יותר מ-80% מהעובדים בשירות המדינה, והוא היה חלקי כיוון שהוחרגה ממנו למעשה כל שכבת העובדים הבכירים והמנהלים בשירות המדינה. החלטת ועדת ההיגוי כי במסגרת הפיילוט לאצילת הסמכויות לא תואצל הסמכות לקבוע תנאי	**תגובת נציבות שירות המדינה:** 1. תהליך האצילה נעשה בצורה שקולה ומדודה בהתאם להערכת סיכון הנעשית ע"י אגף הבקרה ע"פ קריטריונים ומבחנים ברורים. הסמכויות הואצלו לכלל הגופים בהם הוגדרו ציון טוב או עובר ("ירוק" או "כתום"), למשרדים שלא עברו את תנאי הסף הנדרשים ("אדום") הוגדרה תכנית שיפור בבקרת הרפרנט המלווה. 2. בהיעדר מערכות מחשוב ומערכות בקרה מספקות, שיאפשרו בקרה שוטפת הולמת ע"י מערך הרפרנטורה למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, רמת הסיכון גבוהה. 3. נציבות שירות המדינה נמצאת בעיצומו של תהליך להגדרה מחודשת של קטלוג העיסוקים, במסגרת תהליך זה אנו מגדירים מחדש הקריטריונים ואמות המידה לניתוח ויצירת עיסוק חדש ולהגדרת תנאי סף. ריבוי העיסוקים (כמפורט בדוח המבקר) – הינו תולדה של אצילת סמכויות בפועל למשרדים לפתיחת עיסוקים חדשים – בבקרת נש"מ. 4. מתוך רצון לשמור על איזון נכון בין סמכויות למשרדים לבין עידוד תנועה במערכת, מיצוי הפוטנציאל האנושי, התאמה לתהליכי דיגיטציה אנו פועלים להשלים הבניה של עיסוקים מבוססי כישורים באופן רוחבי במערכת. מתוך הבנה שדרך כתיבת העיסוקים כיום אינה מיטבית – לא נכון להרחיב את יישום אצילת תנאי הסף בטרם השלמת התהליך. 5. הנציבות פועלת ליישום מערכות מחשוב תומכות ב-2020 שיאפשרו הרחבה של אצילת התקן לגופים נוספים.

		סף לאיוש משרות במדרג תיכון, משמעה החרגה של שכבת עובדים בכירים - לרבות מנהלים בדרגי ביניים - בשירות המדינה. מדובר בכ-14% מעובדי המדינה. החלטת ועדת ההיגוי בדבר החרגה זו לא נומקה בפרוטוקול של דיוני הוועדה או במסמך אחר. במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נש"ם אצלה כאמור סמכויות בתחום התקן רק ל-18 (24%) מ- 87 הגופים הממשלתיים, שבהם מועסקים כ-22,000 עובדים (ששיעורם כ-27% מהעובדים בשירות המדינה), ואולם מדובר באצילה טכנית בלבד אשר מוגבלת במידה ניכרת יחסית לנדרש על פי דוח הרפורמה. יתר על כן, אצילה זו לא חלה על סמכות מרכזית ומהותית - אישור תנאי הסף - של עובדים בכירים, לרבות מנהלים בדרגי ביניים בשירות המדינה, אשר שיעורם גדול. **המלצה -** על נש"ם לפעול על פי החלטת הממשלה משנת 2013 ליישום מלא ותכליתי של דוח הרפורמה בכל הנוגע לאצילה בתחום התקן, ובכלל זאת עליה לקבוע לוח זמנים לביצוע כלל המשימות הכרוכות ביישום. זאת, תוך נקיטת פעולות להסרת החסמים שנש"ם ציינה כי הם מעכבים את המשך אצילת התקן - פיתוח יכולת בקרה ממוחשבת והשלמת קטלוג העיסוקים.	6. אגף בקרה אמור לסיים דוח בקרה של תקינה ואצילת סמכויות ולאור המלצותיו תהיה הרחבת הסמכויות והגמישות הניתנת למשרדים (צפי ביצוע רבעון 3 2020).
6	אצילת סמכויות ניהול ההון האנושי במערכת הבריאות	**ליקוי -** במערכת הבריאות עובדים כ-40% מכלל העובדים בשירות המדינה. שני רגולטורים נושאים באחריות לאופן תפקודה של מערכת הבריאות: משרד הבריאות נושא באחריות לכלל פעילותה, ונש"ם אחראית לאופן ניהול ההון האנושי של המערכת. על רקע זה התגלעו מחלוקות בנוגע לתחומי	**תגובת נציבות שירות המדינה:** מזה זמן נציבות שירות המדינה וחטיבת בתי החולים מקיימים ביניהן שיח משותף על מנת להביא ליישוב המחלוקות המקצועיות ביניהן. לאחרונה הנציבות הגיעה עם משרד הבריאות להבנות סביב שורה ארוכה של נושאים אשר יואצלו ישירות למנהלי בתי החולים. ביחס לנושאים אלו פורסמו במשותף שני חוזרים אחודים משמעותיים.

		האחריות של הרגולטורים, לאצילת סמכויות נש״ם למשרד הבריאות ולמרכזים הרפואיים הממשלתיים ולביסוס עמדתה המקצועית של חטיבת המרכזים הרפואיים בתחום ניהול ההון האנושי. המחלוקות בין שני הרגולטורים עומדות בבסיסו של העיכוב ביישום נדבך מרכזי ברפורמת ניהול ההון האנושי במערכת הבריאות הממשלתית: שלוש שנים אחרי המועד שנקבע להשלמת הפיילוט לאצילת סמכויות נש״ם בתחום התקן לגופים הממשלתיים ושנה וחצי אחרי שנש״ם ומשרד הבריאות סיכמו את ממשקי העבודה ביניהם, טרם הושגו הבנות ביניהם בנוגע לקריטריונים לאצילת הסמכויות ולאופן ביצוע האצילה למרכזים הרפואיים הממשלתיים. **המלצה -** נדרשות הסכמות ליישום מרכיבי האצילה במערכת הבריאות, כנדרש על פי החלטת הממשלה משנת 2013: סיכום מראש בדבר היקף האצילה, בדבר הליך קבלת ההחלטות בנושא והשותפים לו, וכן תכנית אצילה מדורגת הכוללת לוחות זמנים ונקודות בקרה לצורך הפקת לקחים תוך כדי התהליך. על נש״ם, בשיתוף משרד הבריאות, לפעול ליישום כלל מרכיבי אצילת הסמכויות ברפורמה גם במערכת הבריאות, כנדרש על פי החלטת הממשלה משנת 2013.	משרד הבריאות פועל במתכונת האצילה הן בתחום הפרט והן בתחום התקן שנקבעה לו במסגרת משרדי נחשון. בכוונת נש״מ וחטיבת בתי החולים להמשיך בשיח מקצועי זה, על מנת להגיע להבנות נוספות סביב נושאים נוספים לאצילה המפורטים במסמך העצמאות הניהולית. עם סיום משבר הקורונה ועם כניסתו של ראש חטיבת המרכזים הרפואיים החדש לתפקידו ולמידתו את הנושא נמשיך במתכונת הדיונים ותהליכי קבלת ההחלטות המשותפים שהתבצעו במסגרת ההבנות ביחס לנושאים שכבר פורסמו בחוזרים. בכוונת נש״מ לפעול בשיתוף חטיבת המרכזים הרפואיים ומשרד הבריאות, ליישום מרבית מרכיבי אצילת הסמכויות וזאת עד לסוף שנת 2021. **תגובת משרד הבריאות**: חטיבת המרכזים הרפואיים פועלת רבות להרחבת הפררוגטיבה הניהולית של המרכזים הרפואיים הממשלתיים ובמסגרת זו פעלה החטיבה להאצלת סמכויות רבות ויזמה פנייה לנש״מ לאצילת סמכויות לניהול מכרזי מנהלי מחלקות ומנהלי מכונים. בנוסף, בשיתוף עם נש״מ הואצלו מרבית סמכויות החטיבה לטיפול בסגל הבכיר. החטיבה פועלת להאצלת סמכויות נוספות שאינן נציבויות כגון אצילת סמכויות לטיפול בתשלומי יתר ותשלומי רטרו. החטיבה תמשיך לפעול בשיתוף נציבות שירות המדינה להרחבת סמכויות המרכזים הרפואיים הממשלתיים לניהול ההון האנושי בתחומים נוספים ובהתאם לסמכויות שהואצלו למשרדי ממשלה אחרים.
7	פעולות בקרה בתהליך האצילה	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נש״ם לא ביצעה בקרה שוטפת בנושא אצילת סמכויות בתחום הפרט, למעט בדיקות בקרה רוחביות בשלושה מארבעה נושאים, כל אחת מהן בשנה מסוימת. **המלצה -** תהליך אצילת סמכויות נש״ם לגופים הממשלתיים - בתחום הפרט ובתחום	**תגובת נציבות שירות המדינה:** הנציבות מציינת כי תפיסת הבקרה בכל הקשור לאצילת הסמכויות למשרדים הן בתחומי הפרט והן בתחומי התקן הייתה סדורה לאורך כל תהליך האצילה ולוותה במתווה בקרה מוסכם ואחיד, הכולל בדיקת מוכנות בשלושה מרכיבים – טיוב נתונים, מבדק ידע וסקר מעריכים. שקלול מכלול הממצאים של שלושת

		התקינה - הוא נדבך יסודי ברפורמה, ויישומו טעון גיבוש תוכנית בקרה בנושא השימוש של הגופים בסמכויות שהואצלו.	המרכיבים איפשר התייחסות מעמיקה לכל משרד ומשרד בהתאם לרמת הבשלות של כל אחד מהם. אגף הבקרה, עורך בקרות מערכתיות על כל תחום ותחום, בהתאם לתוכנית העבודה השנתית. נש״מ האצילה סמכויות בתחום הפרט בארבעה נושאים: • הארכת שירות מעבר לגיל פרישת חובה • קליטת עובד • העסקת עובדים במילוי מקום • עבודה פרטית אגף בקרה ביצע בקרה מערכתית על שלושה מתוך ארבעת הנושאים המואצלים בתחומי הפרט, כמפורט להלן: - הארכת שירות מעבר לגיל פרישת חובה - קליטת עובד - העסקת עובדים במילוי מקום. בתחום עבודה פרטית – בהנחיית נציב שירות המדינה מס׳ 4.4 בנושא נוהל עבודה פרטית, הושקה מערכת ממוחשבת לניהול ומעקב אחר מתן היתרים לעבודה פרטית באמצעות ״ממשל זמין״. המערכת נועדה לתמוך בתהליך של מתן היתרים לעבודה פרטית וכן לאפשר בקרה אחר ההיתרים. לאורך זמן נמצא כי המערכת אינה נותנת מענה מיטבי ומשכך הופסק השימוש בה. לאור האמור, נמצא קושי לבצע בקרה מערכתית על הנושא ומשימה זו לא הוכנסה לתכנית העבודה של אגף הבקרה בהחלטה מושכלת לבצע בקרות בתחומים נוספים כרשום בתוכנית העבודה. יחד עם זאת ב 16 באפריל 2020 , פורסם באתר נציבות שירות המדינה טופס ידני מחודש לבקשת היתר עבודה פרטית בשירות המדינה (טופס מדף 2740), המשלב את הכללים העדכניים אשר גובשו במדיניות מתן היתר לעבודה פרטית לכל העובדים בכל הדרגות והדירוגים ואשר מובאים בתקשי״ר. הטופס הידני הוא פתרון זמני, הוכן תוך מספר ימים על מנת לתת פתרון מהיר לעובדי שירות המדינה אשר מעוניינים בבקשה להיתר עבודה פרטית בימים לא פשוטים אלו. במקביל, הצוות שמונה לעסוק בנושא זה (פנים נציבותי ונציגי המשרדים ובתי החולים) ממשיך בעבודתו לגיבוש דרישות לפיתוח מערכת מקוונת מלאה לניהול בקשה להיתר לעבודה פרטית בשירות המדינה, אשר תכלול חוקה עסקית, סבב אישורים ממוכן ומנגנוני בקרה מתאימים. העבודה על מערכת זו נעשית במקביל להכנת טופס זה ותמשיך

			להיעשות בשבועות הקרובים. עם השלמת פיתוח הטופס המקוון במערכת המרכב"ה, אגף בקרה יערוך בקרה מערכתית במהלך שנת 2021. בעניין בקרה מערכתית על אצילת הסמכויות בתחום התקן, ברבעון הראשון של שנת 2020, אגף הבקרה, כחלק מתפקידו, החל לערוך דוח בקרה, מדידה והערכת ביצועים בתחום התקן ובמהלך פברואר 2020 נשלח סקר בנושא שביעות רצון בתחום אצילת התקן. (מיועד למשרדי אצילה ושאלון שביעות רצון למערכת הבריאות), מתוך הבנה שגיבוש המלצות שהינן מחוברות לשטח ולמטה הן המפתח להצלחה. לאחר הצגת הממצאים, התובנות וההמלצות בתחום התקן – יתקיים דיון מסכם בראשות נציב שירות המדינה – צפי ליישום ההמלצות - רבעון שלישי שנת 2020. בקרות שוטפות עם העלייה לאוויר של המערכת החדשה לניהול התקינה צפי ברבעון השלישי של שנת 2020, כתלות בחזרה לשגרה במגבלות תקופת החירום כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה, המדיניות העדכנית תהייה מגובה בה ובאמצעותה תהיינה בקרות מונעות במערכת הממוחשבת, שבאמצעותה יהיה ניתן לוודא עמידה בכללים ובמנהל התקין. במקביל, יוקם במהלך רבעון השלישי של 2020 צוות משולב- צוות פנימי ובין משרדי (הכולל נציג אגף הבקרה, משרדים, מערכת הבריאות, בטחון ונציגי השטח) לגבש כלי בקרה ובכלל זה דוחות לצורך בקרות שוטפות, עד אז, יתקיימו בקרות מדגמיות על ידי אגף משרדי הממשלה, מערכת הבריאות, הביטחון והחוץ, אחת לרבעון.
8	קביעת מדיניות ותכנון ארוך טווח - קביעת מדיניות וכללים ליישומה	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נש"ם טרם השלימה את הטיפול בשמונה (29%) מהנושאים שנכללו בפרויקט "עץ הדעת", שישה מהם הוקמו בשנים 2017 ו2018- ושניים קודם לכן, ועדיין לא גובשה מדיניות נש"ם בעניינם, לרבות נושאים בעלי מקום מרכזי במדיניות - גיבוש מסלולי קריירה, גיוס עובדים למערכת הבריאות ומיונם, ושירות המדינה כמעסיק תחרותי. אי-גיבוש מדיניות בנושאים אלו פוגע ביכולתה של נש"ם לתכנן ולנהל את ההון האנושי.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** סגירת מטה הרפורמה ואגף תורה בכלל זה, אכן פגעו ביכולת להמשיך ולהשקיע משאבים מספקים בכתיבה והשלמה של מסמכים תורתיים. למרות זאת, התגייס אגף אסטרטגיה בסיוע אגפים נוספים להשלים תהליכים קריטיים. כך הסתיימה עבודת צוות מסלולי הקריירה והוגשו המלצות שאושרו ע"י נציב שירות המדינה. התחום ממשיך להיות מפותח במסגרת תכנית העבודה של מנהל הסגל הבכיר. עקרונות תפיסת שירות המדינה כמעסיק תחרותי הוטמעו במסגרת התהליך האסטרטגי, שהובל בנציבות בשנת 2019, וכן הוטמעו במסגרת התהליך המשותף עם ישראל דיגיטלית לגיוס הון אנושי דיגיטלי. בשנת 2020 הוקמו צוותי יישום אסטרטגיים שעוסקים במכלול תחומים כמו גיוס ומיון, מסלולי קריירה, תהליכי מחקר ופיתוח ועוד שהנציב מוביל כדי

		המלצה - על נש״ם לפעול לגיבוש מדיניות במכלול תחומי הניהול, כגון גיוס ומיון של עובדים ומסלולי קריירה.	לענות על אתגרים אלו ואחרים. הוגשו מסקנות ברבעון 1, 2020. השלמות תוכננו לרבעון 2, עקב משבר הקורונה צפי לעיכוב לחציון רביעי וזו במידה ולא תהיה התפרצות נוספת.
9	קביעת מדיניות ותכנון ארוך טווח - קביעת מדיניות וכללים ליישומה	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, יולי 2019, יותר משש שנים לאחר שהחליטה הממשלה ליישם את דוח הרפורמה, נש״ם טרם גיבשה תורת תקן מלאה, ובכללים שגיבשה טרם הושלמו מרכיבים מרכזיים כמו כללים הנוגעים לעיסוקים ולתנאי סף למשרות. בהיעדרה של תורת תקן לא מתאפשרת אצילה מהותית בתחום התקן, וזהו הגורם העיקרי לקשיים האמורים בתחום התקינה אשר עלו בסקר של נש״ם מסוף שנת 2018. הדבר אף עלול לפגוע בביסוס נש״ם כגוף קובע מדיניות וכגוף המגבש והמנחיל תורת מינהל, ניהול ופיתוח של ההון האנושי. **המלצה -** על נש״ם לפעול לגיבוש כללים ברורים לניהול תחום התקן, לרבות עדכון ותיקוף של תנאי סף במכרזים.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** האגף לתכנון אסטרטגי והאגף לשירות למשרדי הממשלה מובילים מספר תהליכים אסטרטגיים הנוגעים לתורת ניהול התקן במשרדי הממשלה. בין תהליכים אלו ניתן למנות: צוות מדיניות העוסק בקביעת אמות מידה למבנים ארגוניים, פרויקט קטלוג העיסוקים (ראה להלן תגובה לליקוי 11) , הופץ מסמך מדיניות בתחום התקן (״מסמך הכללים״). הנציבות עוסקת כעת בניסוח מחודש של תנאי סף למכרזים במסגרת מספר תהליכי מדיניות: היערכות לטרנספורמציה דיגיטלית במשרדי הממשלה – לרבות ניסוח מחדש של תנאי סף במונחי אוריינות דיגיטלית. קביעת סט כישורים לעובדי מדינה בהתבסס על מקצועות העתיד. האחדה בין עיסוקים ותנאי הסף באופן רוחבי במסגרת מפת עיסוקים חדשה.
10	קביעת מדיניות ותכנון ארוך טווח - תכנון רב-שנתי	**ליקוי -** נמצא כי נש״ם טרם השלימה גיבוש תוכנית רב-שנתית. עקב כך, טרם נקבעו בתוכנית אופרטיבית דרכים לטיפול בסוגיות אסטרטגיות, כגון מיפוי מקצועות שעתידים להפסיק להתקיים או להשתנות בעקבות תהליכי מחשוב ואוטומציה ומיפוי מקצועות שמצויים במחסור בשירות המדינה, והיערכות לשינויים אלה מבעוד מועד. המלצה - על נש״ם לפעול לקידום תכנון ההון האנושי בראייה ארוכת טווח, גם באמצעות קביעת תוכניות רב-שנתיות.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** התכנית האסטרטגית של הנציבות הינה תכנית רב שנתית לשנים 2019-2023 וכוללת היבטים רבים הקשורים לתכנון רב שנתי. מתכנית זו נגזרות תכניות העבודה השנתיות. נכון לציין שעקב המשבר התקציבי והיעדר תקציב קבוע לנציבות, לא ניתן להגדיר תקציב מעבר לשנה הנוכחית. בשנה האחרונה, גויס במסגרת תוכנית ממשק עמית מחקר, מדען נתונים, אשר עוסק בניתוח נתונים לצורכי תכנון כ״א בהקשר הרחב ובהקשר ספציפי של ניתוח עיסוקים. נתיב קריטי לביצוע תכנון כ״א הוא שימוש בנתונים, הנגזר משיתוף מידע בין יחידות הנציבות לבין הגופים האמונים על תכנון. בכוונת נציב שירות המדינה למנות ועדה פנימית שתסדיר את העברת המידע (בשל הרגישות במתן נתוני פרט

			המחייבים רגישות במתן נתונים) באופן תדיר לצורך פיתוח הכלים וטיובם במהלך רבעון שלישי 2020. בשנה החולפת הנציבות עסקה בתכנון ההיערכות לשוק העבודה העתידי – מיפוי מקצועות נעלמים ופרויקט יישומי להתמודדות גופים ממשלתיים עם הטרנספורמציה הדיגיטלית. במהלך השנה החולפת ביצעה הנציבות שני תהליכי מיפוי למשרות שעשויות להיעלם בשירות המדינה: הראשון, השוואה למחקר האמריקאי - Frey & Osborne, Technological Forecasting and Social Change (2017) שמיפה מקצועות שייעלמו בגלל תהליכים טכנולוגיים ודיגיטליים. השני הוא במסגרת פיילוט עם רשות המסים ורשות האוכלוסין וההגירה, שם בוצע מיפוי עומק. עבודת המיפוי היא חדשנית גם מבחינה בינ"ל ומבוססת על מודלים שפותחו באגף אסטרטגיה. עקב משבר הקורונה, הנציבות מניחה שתהיה האצה של הדברים במסגרת סדרת החלטות ממשלה שצפויה בתחום. נושא זה נמצא כנתיב קריטי להחלטות בעניין תכנון כ"א כרוך בקבלת נתונים מהיחידות. נציב שירות המדינה יפעל לטובת העניין. צפי לביצוע (מותנה בנתונים, העסקת עובדים חיוניים ותקציב), רבעון רביעי 2020.
11	קביעת מדיניות ותכנון ארוך טווח - ניתוח עיסוקים	**ליקוי -** נכון למועד סיום הביקורת ביולי 2019, שש שנים לאחר שהחליטה הממשלה לאמץ את המלצות דוח הרפורמה ויותר מארבע שנים לאחר שמטה יישום הרפורמה הציג את הקשיים בנושא זה ואת המשתמע מהם, נש"ם נמצאת רק בתחילתו של תהליך ניתוח העיסוקים, צמצום מספרם והכנת קטלוג עיסוקים עדכני המשמש אמצעי להשגת יעדים רבים שעליהם מתבססת הרפורמה (למשל עדכון וטיוב של תנאי הסף לאיוש המשרות). השלמת הטיפול בנושא תשפר את יכולתה של נש"ם ליצור מסלולי קריירה ולאצול סמכויות בתחום התקינה ותטייב את הליכי הבחירה של המועמדים הטובים ביותר למשרות.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** נציבות שירות המדינה רואה בתהליך ניתוח העיסוקים, ובניית מפת עיסוקים עדכנית פרויקט תשתית אסטרטגי, מנהל פרויקט החל בתפקידו ב-1.9.19. פיתוח הקטלוג אף הוגדר ע"י נציב שירות המדינה כנושא חיוני לרציפות התפקודית בתקופת משבר הקורונה, ועובדי הנציבות המשיכו לקדם הפרויקט בשיתוף חברת ייעוץ חיצונית. בשנת 2019 בוצעו פעולות רבות לטובת פרויקט זה: - הוקם צוות היגוי המלווה את הפרויקט - הוקם פורום מלווה, הכולל נציגי משרד האוצר, משרדי ממשלה, משרד רוה"מ, למ"ס ובעלי עניין נוספים לתת ליווי וייעוץ לפרויקט. - נערכה סקירה עדכנית של מודלים בינלאומיים, ונעשו בחינה ואפיון של צרכים טכנולוגיים. - הנציבות פיתחה בסיס ראשון של ניתוח עיסוקים שאותו מתקפים. - בשיתוף חברת "אינטל" הנציבות לקחה חלק בתהליך האקתון טכנולוגי, שבמסגרתו נעשה שימוש בכלים מתקדמים של BIG DATA ו AI לניתוח ותיקוף מודל משפחות העיסוקים.

		המלצה - על נש״ם לפעול לקידום והשלמה של תהליך ניתוח העיסוקים של התפקידים שבגופים הממשלתיים.	- הנציבות יצרה תהליך רוחבי בשיתוף כלל אגפי הנציבות הרלוונטיים לאפיין את כישורי הליבה של עולם העבודה העתידי הרלוונטיים לשירות המדינה במטרה לסייע ביצירת קטלוג עדכני וגמיש לשינויים. - נתיב קריטי לביצוע עבודת נתונים מהותית היא שיתוף מידע בין יחידות הנציבות לבין הגופים האמונים על תכנון. נציב שירות המדינה ימנה ועדה פנימית שתסדיר את העברת המידע באופן תדיר. - לוח הזמנים של הפרויקט צפוי להסתיים עד סוף שנת 2020 . ובכללו, המודל הלוגי של מפת העיסוקים, מבנה העיסוק, מאפייני מודל ההטמעה, אפיוני המערכת הטכנולוגית וביצוע יישום במספר סדרות ארציות רוחביות ויחידות – במטרה לתקף את המודל ואת תהליכי ההטמעה שלו. עלול להיות איחור בלוח הזמנים.
12	הסדרת מערך הרפרנטורה בנש״ם והשירות שניתן לגופים הממשלתיים - זמני הטיפול בבקשות הגופים הממשלתיים	**ליקוי-** א. במועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר שפרסמה נש״ם את אמנת השירות, היא טרם החלה במדידת ביצועיה לעומת האמנה. ב. בסקר של נש״ם מדצמבר 2018 הועלו טענות של הגופים הממשלתיים בדבר היעדר זמינות של רפרנטים בנש״ם, שיהוי בהיענות לפניות וזמני טיפול ארוכים בבקשות. טענות אלה מעידות על החשיבות שבמדידת ביצועים ועל הצורך שנש״ם תבחן את הליכי העבודה, לרבות צווארי בקבוק שגורמים לעיכוב בטיפול בבקשות הגופים הממשלתיים. ג. בבדיקה, שנעשתה בנובמבר 2019, נמצא כי הטיפול הממוצע בבקשות הסגורות שהטיפול בהן הסתיים (כ-83%) ארך 10 ימים. עם זאת במועד הבדיקה טרם הסתיים הטיפול ב-505 מהבקשות (כ-17%) שהוגשו בחודשים האמורים, ומשך הטיפול הממוצע בבקשות פתוחות אלו עד למועד הבדיקה היה 53 ימים. ד. נש״ם טרם הגישה לממשלה דוח שאפשר ללמוד ממנו אם היא עמדה כנדרש באמנת השירות, ומכאן שהיא לא הציגה למקבלי ההחלטות את המצב בפועל.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** מאז עריכת דוח הביקורת, הנציבות צמצמה כמעט לחלוטין את הפניות הקודמות. הנציבות ביצעה שינוי ארגוני התומך בתפיסת השירות והמקצועיות. לרבות הקמת צוות שירות. קודמה עבודה עם ה- crm יכולת לראות ולנתח נתונים, לווסת עומסים ולבצע מעקב. המערכת מתקדמת ומתפתחת בהתאם לדרישות והצרכים. כמו כן, לוחות הזמנים שקופים לשטח לחלוטין והמשרדים יכולים בכל זמן נתון, לדעת איפה עומדות הבקשות במסגרת sla. חלק המשרדים אינם עובדים בצורה מלאה במערכת אך בקרוב כולם יפעלו בהתאם. בכוונת הנציבות, לקראת הרבעון האחרון של השנה, לבצע בחינה מחדש של הsla המוצהר על מנת להתאימו למבנה החדש ולאור נתונים שיאספו במהלך חצי השנה הקרובה.

		המלצה - על נש״ם לבצע את ההתאמות הנדרשות במערכת הממוחשבת שלה על מנת שתוכל לבצע בקרה על משך טיפולה בבקשותיהם של הגופים הממשלתיים, לוודא שהיא עומדת במשכי הזמן המרביים שנקבעו באמנת השירות ולטייב את תהליכי עבודתה מול הגופים הממשלתיים.	
13	הסדרת מערך הרפרנטורה בנש״ם והשירות שניתן לגופים הממשלתיים - מערך הכללים וההנחיות של נש״ם	**ליקוי -** בתחום התקן טרם אוגדו הכללים, והם פזורים במגוון רחב של מסמכים - חוזרים, נהלים והוראות של נש״ם. לפיכך לעיתים רפרנטים מתקשים לאתר כללים בתחום התקן כדי לבחון בקשות של הגופים הממשלתיים, והם נדרשים להעבירן לממונה הרלוונטי, כדי שיבחן אותן ויקבל החלטה בעניינן, ולעיתים, על פי דברים שמסרה נש״ם, ההחלטות מסתמכות על ״תורה שבעל פה״. **המלצה -** נש״ם לפעול לשיפור בפעילות מערך הרפרנטורה, כדי שתתאפשר הענקת שירות יעיל ומקצועי לגופים הממשלתיים וכדי לוודא שההחלטות שמקבלים עשרות רפרנטים בעניין הבקשות של הגופים יסתמכו על מדיניות אחידה ועל רציונל המעוגן במכלול של כללים והנחיות.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** נציבות שירות המדינה גיבשה את תורת התקן בחוברת שכותרתה ״כללים והנחיות ביצוע שינויי תקינה״ ולאורה פועלים משרדי הממשלה, כפי שנהוג כל עוד לא נקבעה מדיניות חדשה, המדיניות הקיימת רלוונטית. לאור ממצאי דוח הבקרה, יכול שתורת התקן תילקח כפרויקט ״תורת תקינה״ נציבותית ותיעשה בו סדר בשני מישורים - תורתי ודיגיטלי, זאת בכפוף להעמדת משאבים מתאימים. ההחלטה תתקבל על ידי הנציב בעת גיבוש התובנות והמסקנות מממצאי דוח הבקרה הצפוי להסתיים ברבעון השלישי של שנת 2020.
14	הסדרת המערך של משאבי אנוש בגופים הממשלתיים	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, נש״ם טרם השלימה את הסדרת המבנה, הסמכויות והפיתוח המקצועי של היחידות המנהלות את ההון האנושי בגופים הממשלתיים. זאת, על אף ממצאי סקר מדדי השירות שחידדו את הצורך בהסדרת המערך של משאבי אנוש בגופים הממשלתיים.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** במסגרת תוכנית העבודה הושקו שלושה תפקודים (הדרכה, תגמול תמרוץ ואמרכלויות) והנציבות פועלת עם המשרדים ליישום מוצלח. בנוסף, מתוכנן בכל נושא, מבנה מטה יחידות ההון האנושי בממשלה, הדבר דורש תשומות זמן ומשאבים תקציבים. נכון להיום, עוסקת בכך רק עובדת אחת וגם היא לא במשרה מלאה. בנוסף, רצוי להזכיר את פעולות הכשרה רבות שנציבות מקיימת וביניהן קורס למנהלי מש״א, פורום קבוע לסמנכ״לי הון אנושי ופורום נפרד

		המלצה - על נציב שירות המדינה לפעול להשלמת ההסדרה של יחידות משאבי אנוש בגופים ממשלתיים (בין מכלול הפעולות אפשר למנות את עדכון התקינה ליחידות האלה וכן הקמת פורום של מנהלי משאבי אנוש). הצורך בהשלמת המשימה גובר לנוכח העובדה כי יחידות אלה עוסקות בהטמעת הרפורמה בגופים עצמם.	למנהלי אגפי הון אנושי וכמובן תוכניות יחודיות של בעלי תפקידים ביחידות השטח.
15	חסמים טכנולוגיים בעבודת נש״ם לצורך הובלת ניהול ההון האנושי	**ליקוי -** נמצא כי במועד סיום הביקורת, יולי 2019, נש״ם ויחידת מרכב״ה באגף החשכ״ל טרם סיכמו את המענה לצורכי הגופים הממשלתיים באמצעות מודול HR כמו כן, במועד זה טרם לובנה המחלוקת בין נש״ם ליחידת מרכב״ה שבבסיסה עומדת דרישה של נש״ם, שהוצבה בראש סדר העדיפויות שלה, לקבל העתק של ממשק הנתונים השלם של מודול HR וטרם אושרה התוכנית לפיתוח במודול HR לשנה זו. **המלצה -** על נש״ם לגבש ולאפיין את הצרכים הנדרשים לפיתוח מודול HR לצורך התאמתו לקידום תהליכי העבודה העדכניים שבאחריות נש״ם, וכן עליה לתעדף את המשימות בתוכניות לפיתוח במודול HR ולבצע מעקב אחר ביצוע המשימות המאושרות. כמו כן, על הנציב ואגף החשכ״ל להשלים את הסדרת חלוקת העבודה הכרוכה בפיתוח מודול HR בין נש״ם ליחידת מרכב״ה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** תוכנית העבודה של מרכבה בתחום נושאי נש״מ לשנת 2020 אושרה ע״י ועדת ההיגוי מרכבה לתחום משאבי אנוש. בהתאם לתעדוף שהוגדר ע״י ועדת ההיגוי התוכנית לשנת 2020 כוללת ממשקים שונים הנדרשים ליחידת מערכות המידע בנציבות. במסגרת הסדרת חלוקת האחריות בין מרכבה ונש״מ כפי שסוכמה בין החשב הכללי ונציב שירות המדינה, נותר בין השאר לקבוע חלוקת אחריות בין שתי יחידות המחשוב (מרכבה ויחידת המחשוב של נש״מ) במסגרת ייזום פרויקטים חדשים. הנושא ממתין לטיפולו של סגן הנציב המשמש כיו״ר ועדת ההיגוי משאבי אנוש שהוסמך בנושא ע״י הנציב. **תגובת נציבות שירות המדינה:** ביום - 30.12.19 התקיים דיון בראשות הנציב ובהשתתפות החשב הכללי, אשר הוגדרה בו חלוקת העבודה בין מרכבה והנציבות לגבי פיתוח מערכות לניהול הון אנושי. באשר להמלצות, כבר ננקטו צעדים לתיקון הממצאים כדלקמן: פיתוח ממשק נתונים ממרכבה לנציבות – הנושא נכנס לתוכנית העבודה של מרכבה לשנת 2020. אגף טכנולוגיות מבצע בקרה שוטפת על התקדמות הפרויקט. אפיון הצרכים לפיתוח מודול HR במרכבה – נעשה באופן שוטף ע״י הגורמים המקצועיים בנציבות בשיתוף המשרדים, כאשר הניהול הפרוייקטלי כולו מבוצע ע״י אגף טכנולוגיות בנציבות.

			יש לציין שעדיין קיים פער בין הדרישות לבין היכולת של מרכבה לבצע בלו״ז הדרוש. על כן, מבוצע תעדוף שוטף של הדרישות, גם אחרי סיכום תכנית העבודה מול מרכבה.
16	חסמים טכנולוגיים בעבודת נש״ם לצורך הובלת ניהול ההון האנושי	**ליקוי -** נמצא כי נש״ם לא השלימה את גיבוש התוכנית לפיתוח במודול HR מול יחידת מרכב״ה לשנת 2019 וממילא לא אושר סדר העדיפויות של פיתוח הפרויקטים במרכב״ה. היו שני גורמים עיקריים לאי-אישורה של התוכנית; האחד - מחלוקות בין מנהלת אגף מערכות מידע לבין יחידת מרכב״ה, שבעטיין לא הושלם גיבוש התוכנית עם יחידת מרכב״ה. בבסיס המחלוקות עומדת דרישה של נש״ם, שהוצבה בראש סדר העדיפויות שלה, לקבל העתק של ממשק הנתונים השלם של מודול HR. לפי עמדת נש״ם ממשק זה יאפשר לה לפתח באופן עצמאי פרויקטים חיוניים לקידום הרפורמה, שיחידת מרכב״ה לא תוכל לפתחם בתוך פרק זמן סביר (לדוגמה לצורך ניתוח עיסוקים). השני - הוועדה לא פעלה במשך כשנה וחצי, מנובמבר 2017 (המועד שבו פורק מטה יישום הרפורמה ויו״ר הוועדה שעמד בראשו סיים את תפקידו בנש״ם) ועד מאי 2019 (המועד שבו חודשה פעילות המטה לאחר שמונה יו״ר חדש).	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הגורם הראשון המצוין שבעטיו לא אושרה תוכנית עבודה שנתית של הנציבות מול מרכבה הינו מחלוקת בין מנהלת אגף מערכות מידע בנש״מ למרכבה לגבי העתק של ממשק הנתונים השלם. בפועל, לא היו חילוקי דעות בנושא זה אלא מנהלת מערכות המידע של נש״מ לא הופיעה לדיון מול צוות מרכבה בנושא תוכנית העבודה לשנת 2019 וכפועל יוצא לא נקבע תעדוף הפרויקטים שהיו על הפרק. עקב אי הגעתה לדיון של מנהלת מערכות המידע ואי מינוי ועדת היגוי רלוונטית בנש״מ לתעדוף משימות מרכבה, יחידת מרכבה המשיכה בעיקר בביצוע המשימות שהוגדרו בשנים קודמות. עניין זה הוסדר במסגרת תכנית העבודה של מרכבה לשנת 2020.

משרד האוצר

מאזן המדינה ליום 31.12.18 - השקעות בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	היעדר אסטרטגיית השקעה לאומית	**ליקוי** - היעדר אסטרטגיית השקעה לאומית, הכוללת קביעת סדר עדיפויות בין הפרויקטים השונים, פוגע ביכולתה של הממשלה לקדם פיתוח של תשתית החיונית לצמיחתה הכלכלית של המדינה. **המלצה** - על משרד האוצר - בשיתוף משרדי הממשלה - לקדם גיבוש אסטרטגיית השקעה לאומית הכוללת סדרי עדיפויות מתאימים לצורך תמיכה בצמיחה הכלכלית בעתיד. על סמך אסטרטגיה זאת תיקבע תוכנית העבודה להשקעה בפרויקטי PPP והיא תוצג לממשלה אחת לשנה, לרבות משמעויותיה מבחינת התקציב.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי מקבל את המלצת המבקר, העולה בקנה אחד עם המלצות דו"ח תשתיות 2030 שהוביל החשב הכללי.
2	היעדר אחידות בתהליך ייזום פרויקטים ובתהליך הקמתם - היעדר הליך הטמעה מחייב	**ליקוי** - היעדר הליך הטמעה מחייב להתאמת שיטת המימון והביצוע לפרוייקטים, גרם בין היתר לחוסר אחידות באופן בדיקת ההתאמה להקמת פרויקטים בשיטת PPP בממשלה. יתר על כן, בשל היעדר הליך זה, חלק ממשרדי הממשלה, ובהם משרד התחבורה ומשרד האנרגיה, אף לא ביצעו בחינת התאמה לשיטת ביצוע PPP לפרויקטים שעלותם גבוהה מ-250 מיליוני ש"ח, כפי שעולה מתוכניות התשתית שפורסמו. היעדר אחידות בתהליך בא לידי ביטוי בנוסף בכך שאין משתמשים במסמכי מכרז סטנדרטיים במכרזים בשיטת PPP	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** ביחס לאי ביצוע בחינת התאמה לפרויקטים שעלותם גבוהה מ- 250 מלש"ח – המשרד מקבל את המלצת המבקר. ככל שיועברו פרויקטים לבדיקות התאמה, אגף החשב הכללי יבצע אותן. ביחס למסמכי מכרז סטנדרטיים – המשרד מציין כי לחשכ"ל יש מסמכי מכרז סטנדרטיים המשמשים את ועדות המכרזים הבין-משרדיות, כאשר כל ועדה סוברנית להחליט על אופן ההטמעה במכרז הרלבנטי. יחד עם זאת, קיימת שונות גדולה בין הפרויקטים של בינוי ממשלתי לבין הפרויקטים בתחום התשתיות ועל כן נוסח אחיד לא ניתן ליישום. על החשב הכללי מקובלת ההמלצה לשיתוף פעולה ותכלול הידע בין החטיבות השונות לאפיון פרויקטי PPP.

		שמנהלים גופים שונים בממשלה. יתר על כן נמצא כי גם בין שתי היחידות הכפופות לחשב הכללי - חטיבת תשתיות ופרויקטים ומנהלת הבינוי - אין שיתוף פעולה מוסדר המקבל ביטוי בין היתר בתהליך למידה ובניהול של עיתוי פרסום המכרזים, העשוי להפחית את העלויות. **המלצה** - תכלול הידע שנצבר בגופים הממשלתיים באמצעות התוויית קווים מנחים לאפיון פרויקטי PPP הוא הבסיס לניהול מיטבי של חוזי ההתקשרות. לפיכך, בהתאם להחלטת הממשלה, על צוות הליווי והמעקב לקדם בהקדם תכלול של ידע זה באמצעות הליך הטמעה מחייב לכל משרדי הממשלה. מתוך כך, יש לפעול לשימוש במסמכי מכרז סטנדרטיים שישמשו את כל מנהלי ההתקשרויות וליישום הידע שנצבר בממשלה בנושא.	כמו כן קיים שיתוף פעולה וידע בין החשכ"ל לבין משרד הביטחון (לרבות בהכשרת גורמים המטפלים בפרויקטים והשתתפות בכנסים שכל גוף מקיים).
3	קווים מנחים לעניין חשש לניגודי עניינים ולריכוז הערכות התפקוד של היועצים המקצועיים	**ליקוי** - בעוד שמשרד הביטחון מטפל בניגודי עניינים פוטנציאליים בפרויקטים שבהם הוא מתקשר עם זכיינים פרטיים באמצעות מתודולוגיה ייעודית, היא אינה קיימת במשרדים האחרים. **המלצה** - מומלץ כי החשב הכללי יקבע תקן אחיד לכל משרדי הממשלה להתקשרות עם זכיינים פרטיים בפרויקטים בשיטת PPP הכולל קווים מנחים לטיפול במקרים שבהם עולה החשש לניגודי עניינים של היועצים המקצועיים. התקן ישפר את ההתמודדות של הממשלה עם מקרים אלו. כמו כן ראוי לבחון את הערכות התפקוד של יועצים מקצועיים אלה המבוססות על פרויקטים קודמים כדי להשיא את תועלת ההתקשרות עימם בעתיד.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כמוזכר לעיל, מסמכי המכרז הסטנדרטיים כוללים, בין היתר, קווים מנחים לעניין חשש לניגודי עניינים של יועצים מקצועיים בהתאם להנחיות הלשכה המשפטית במשרד האוצר. לעניין הערכות תפקודיות – לא ברורה התייחסות המבקר והשימושים החוקיים בהם ניתן לעשות שימוש בהערכה מסוג זה. במסגרת כל מכרז נקבע ניקוד במסגרתו נקבעים הקריטריונים האיכותיים לפיהם נבחרים היועצים המקצועיים, כך גם במקרים בהם נדרשים מסתייעים בהמלצות מהעבר. לעניין ניגודי העניינים של היועצים המקצועיים, נושא זה מנוהל בקפדנות על ידי הייעוץ המשפטי במשרד האוצר שמלווה את הפרויקטים בצורה רוחבית, ומטבע הדברים ישנן הנחיות רוחביות שמיושמות ברוב המכריע של המקרים, אך עקב השונות הגדולה בין סוגי היועצים הרבים וניגודי העניינים הפוטנציאליים הרי שכל מקרה פרטני שחורג מן הכלל נבדק לגופו של עניין.

4	עמידה בכללים פיסקליים	**ליקוי** - למרות חשיבותה של המשמעת הפיסקלית כפי שהיא באה לידי ביטוי בגיבוש התקציב השנתי, בתוכנית התלת-שנתית ובהליכים ממשלתיים אחרים, התקבלו החלטות ממשלתיות לביצוע פרויקטי PPP שהן בעלות השפעה כבדת משקל על התקציב החורגות מהכללים הפיסקליים השנתיים. **המלצה** - ראוי כי בעת בחינת התאמת פרויקט למתווה ה- PPP ייבחנו המשמעויות הכלכליות והתקציביות הנגזרות מפריסת החזר ההתחייבויות הנקבעות לפי התזרים של כל אחד מהפרויקטים, לאורך כל תקופת ההתקשרות, ובהתחשב בכלל ההתחייבויות הנגזרות מפרויקטים המוקמים במתווה זה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בדיקות ההתאמה לפרויקטי PPP כוללות השוואת תזרימי המזומנים והשפעתם על הכדאיות הכללית בכל חלופת ביצוע. כפי שגם ניתן לראות בסעיף 3.5.2 לנוהל בדיקות ההתאמה של חטיבת הפרויקטים אשר הועבר אליכם במהלך הביקורת. פרויקטים של בינוי ממשלתי באים להחליף תקציב קיים שיוצא על שכירות עבור משרדי הממשלה. לפני כל פרויקט מתבצע ניתוח כלכלי שמתייחס לעלות הפרויקט, גובה מענק ההקמה הנדרש, גובה ההחזר הרבעוני כנגזרת של גובה מענק ההקמה ועלות הפרויקט, מקורות תקציביים לפרויקט, תועלות כלכליות ותפעוליות של הפרויקט. כל הפרויקטים מתוקצבים בתקציב הרשאה להתחייב כנדרש בחוק התקציב.
5	שקיפותה של פריסת ההתחייבויות	**ליקוי** - ככלל, התחייבויות הממשלה במדינת ישראל נרשמות במערכת מרכב"ה ופריסתן במערכת אינה משתקפת על פני כל תקופת ההתקשרות. מאחר שמנגנון התשלום סבוך, הפריסה נעשית במערכות ייעודיות שיש להן ממשק עם נתוני הפיקוח והבקרה. ואולם, פריסת ההתחייבויות במערכות המתקדמות אינה חשופה לעיניהם של כל מקבלי ההחלטות ונעשית על פי רוב לתקופה קצרה למרות חשיבותה של המשמעת הפיסקלית לכל אורך ההתקשרות. **המלצה** - לנוכח הגידול הצפוי בהיקף ההשקעה בפרויקטים אלו למען קידום התשתיות בישראל, נודעת חשיבות לשקיפות מלאה ככל הניתן של סכום ההתחייבויות ושל פריסתן למשך כל תקופת ההתקשרות בפני מקבלי ההחלטות, ובהם הגופים האמונים על ניהול ההתקשרויות, אגף התקציבים והגורם	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בפרויקטים מסוג PFI בהם התחייבות המדינה במסגרת הסכם הזיכיון היא ברורה, נרשמת התחייבות על מלוא היקף התשלומים הצפויים לכל תקופת הזיכיון (ולא ל-5 שנים בלבד כפי שנטען בדו"ח). בפרויקטי BOT אשר כוללים מנגנונים מורכבים של חלוקת רווחים ורשתות בטחון, נרשמת התחייבות בהתאם להערכות מצב הפרויקטים. על כן, ובניגוד לנטען בדו"ח, פרויקטי ה-PPP מתוקצבים ומחויבים במערכת המרכבה בצורה המשקפת נכונה את עלויות הפרויקטים.

		היוזם את הפרויקט. משום כך על אגף התקציבים ואגף החשכ"ל לבחון את האפשרות להחיל כללים להגברת שקיפותה של ההשקעה, ובכלל זה לקבוע את אופן הצגת הנתונים המצטברים של כל ההתחייבויות הנגזרות מכל הפרויקטים. כמו כן עליהם לבחון את האפשרות לפרסם את תשואת המשקיעים תוך שמירה על חסיון סוד מסחרי, כנהוג במדינות אחרות.	
6	שימוש בהון ציבורי - בחינת תמהיל המימון המיטבי	**ליקוי** - ההחלטה על גובה מענק ההקמה בכל פרויקט נעשית על פי שיקולים תקציביים ואינה נבחנת בהכרח לפי צורכי הפרויקט ולאו דווקא מתוך מטרה להוביל להתייעלות כלכלית. לפיכך נמצא כי השימוש במענקי ההקמה בחלק מבדיקות ההתאמה נועד להוביל להיתכנות מסחרית עבור המגזר הפרטי במקרים שבהם הפרויקט אינו מניב את התשואה הנדרשת ואינו בוחן במונחים אובייקטיביים את תמהיל המימון הראוי לפרויקט. **המלצה** - מענקי ההקמה משפיעים במידה רבה על עלות הפרויקט ועל פריסתו התזרימית. לפיכך חשוב מאוד לבחון בכל פרויקט מהו התמהיל הרצוי בין מימון ציבורי באמצעות מענקי הקמה לבין מימון באמצעות המגזר הפרטי המעורב בפרויקט. על בחינה זו לכלול ניתוחי רגישות של מכלול הנושאים המשפיעים על הציבור, לרבות היקף ותזרים הפרויקט, הסיכונים הקיימים בו ומצב התחרות בשוק, לצד בחינה של השפעת השינויים על כדאיות הפרויקט למגזר הפרטי. על כן ראוי שבדיקות	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בדיקות התאמה נעשות בשלב ראשוני מאוד, טרם ההליך המכרזי, בו נקבעים מנגנוני התשלום, ובהם השימוש במענקים. ההחלטה לגבי אופן השימוש במענק ההקמה (אם בכלל) נעשית בעת קביעת המנגנונים המסחריים בפרויקט כחלק מגיבוש מסמכי המכרז, לאחר שהצוותים המקצועיים בחנו לעומק את מאפייני הפרויקט. המשרד מציין ברוב הפרויקטים, בפרט בתחום המים והאנרגיה, אין מענקי הקמה בכלל ותעריפי המים והחשמל בהתאמה מממנים את הקמת המתקנים. ביחס לכלים נוספים, לרבות ערבויות מדינה, לשיתוף המגזר הציבורי במימון פרויקטים - קיים באופן מובנה שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בכך שבמסגרת הסכם הזיכיון, המדינה מספקת הגנה על החוב הבכיר שלוקח הזכיין למימון הפרויקט, ובכך מביאה להפחתת עלויות הפרויקט ולתוצאה הכלכלית המיטבית. עם זאת, המשרד נזהר לא לפגוע במתח הקיים בין המדינה כמזמין שירותים ובין הזכיין המספק שירותים ומעמיד ערבויות כנגד התחייבויותיו בהסכם הזיכיון. שילוב הון ציבורי נוסף על ההגנות שניתנות כחלק מחלוקת הסיכונים בפרויקט, בכלים המוצעים עלול להפר את האיזון הקיים ולהציב את המדינה בניגוד עניינים.

		ההתאמה ישקפו בבירור בחינת חלופות שונות של גובה מענק ההקמה. כמו כן, יש מקום לבחון שיתוף נרחב יותר של המגזר הציבורי במימון פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי תוך הקפדה על אחריות רציפה להוצאותיו לכל אורך חיי הפרויקט ועל יצירת תמהיל מימון אופטימלי. לפיכך על הבדיקות לכלול באופן מובנה את האפשרות לשילוב הון ציבורי או כלים נוספים, לרבות ערבויות מדינה, כדי להוביל להפחתת עלויות הפרויקט ולהתייעלות כלכלית. לצד זאת, יש להקפיד כי הבחינה תבוצע לאחר בדיקה מעמיקה של מידת ההשפעה על מכלול פרמטרים, לרבות פרופיל הסיכון של המדינה ועלות גיוס החוב.	**תגובה משרד הביטחון:** לאחר גיבוש מתכונת ההסדרה הנדרשת ע"י הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות המשרד, תעוגן הוראה בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. צפי לסיום- סוף שנת 2020. משרד הביטחון מוסיף כי על מנת ליצר סטנדרט במכרזי המדינה, מומלץ שחשב הכללי באוצר יגבש תפיסה כוללת על התמהיל הרצוי בהתייחס למספר תבחינים כמו כדאיות כלכלית, מצב התחרות, סיכוני זכיין, פריסת מקורות תקציב.
7	נהלים לביצוע בדיקת התאמה מקדמית - הנחיות לבדיקת התאמה פרטנית לפרויקטים במתווה ה- PPP במנהלת הבינוי	**ליקוי** - אין במנהלת נוהל סדור כתוב לבחינת ההתאמה של יישום מתווה של PPP בטרם מתקבלת ההחלטה על כך. כמו כן, לא נערכת בדיקה כאמור, וההחלטה על התאמת פרויקטים ליישום המתווה שמקבלת מנהלת הבינוי נעשית בהתבסס על ניסיון העבר ומבלי לבחון את החלופות השונות לעומקן. תחת זאת עורכת מנהלת הבינוי בדיקה מצומצמת הכוללת נתונים בסיסיים בלבד. **המלצה** - לדעתו של משרד מבקר המדינה, המשמעויות הכלכליות של יישום המתווה יכולות לחייב ביצוע בחינה מעמיקה במקרים פרטניים מסוימים. לפיכך מוצע כי מנהלת הבינוי תבחן במסגרת קידום הנוהל הסדור לבדיקת התאמה, התייחסות למקרים בהם ההחלטה על יישומו תיעשה באופן פרטני, ולאחר ביצוע השוואה לחלופות ביצוע מקובלות.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הגם שהפעילות מתבצעת תוך ניתוח החלופות השונות ובדיקות כלכליות, מינהלת הבינוי הממשלתית תגבש נוהל כתוב וסדור.

8	אי-ביצוע בדיקת התאמה למתווה של PPP בפרויקטים שונים – כללי	**ליקוי** - למרות חשיבות ביצוע בדיקות ההתאמה, התקיימו מקרים בהם התקבלה ההחלטה על ביצוע פרויקטים במתווה של PPP (חלקם ראשוניים מסוגם), בהחלטות ממשלה או בעקבות הצלחתם של מתקנים אחרים שהוקמו במתכונת זו, מבלי שבוצעה בדיקת התאמה. בהיעדר בחינת התאמה מקדמית טרם קבלת ההחלטה על ביצוע פרויקט במתווה של PPP נמנעת ממקבלי ההחלטות האפשרות לבחור בשיטת הביצוע המיטבית על בסיס כל המידע הרלוונטי, דבר שעשויות להיות לו השלכות משמעותיות על הפרויקט כולו. **המלצה** - ראוי לבחון את יישום בדיקות ההתאמה כרכיב יסודי ובלתי נפרד בהליך קבלת ההחלטה על שיטת הביצוע, ובפרט לנוכח המשמעויות הכלכליות הנגזרות מכך. על חטיבת תשתיות ופרוייקטים להקפיד על יישום נהליה לביצוע בדיקות התאמה, ובייחוד בפרויקטים ראשונים בתחומם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי מקבל את המלצת המבקר.
9	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה – כללי	**ליקוי** - בחינות ההתאמה כוללות הנחות ואומדנים רבים ויש לשקלל אותם בעת ביצוע הבדיקות. היעדר מרכיב אחד אינו צפוי לגרור בהכרח טעות בתוצאה הסופית, אולם אי-שקלול מצטבר של המרכיבים עלול להוביל לתוצאה לא רצויה זו. בהתאם נמצאו מספר מרכיבים בהם נמצאו ליקויים בביצוע בדיקות ההתאמה, ביניהם, היעדר שימוש בהערכה אינטגרטיבית, במבחני רגישות ובהשוואות בין-לאומיות, קביעת מקדם התייעלות מבלי שהוכח שיעורו, היעדר ביטוי לעלויות	

		הייחודיות של המתווה והנחות היוון שונות לתזרים הפרויקט. **המלצה** - ראוי לבחון כינון נוהל אחיד שבו יעוגנו כלל המרכיבים שיש לבחון בביצוע בדיקות ההתאמה לשם קביעת השיטה המיטבית להקמת פרויקט ולתפעולו, לרבות אופן הכללתם בהתאם לפרויקט הנבחן.	
10	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - שימוש בהערכה אינטגרטיבית	**ליקוי** - למרות היתרונות הגלומים בהערכה אינטגרטיבית, השימוש בה אינו סדור: בחלק מבדיקות ההתאמה לא נעשתה הערכה כמותית ובאחרות לא נעשתה הערכה איכותית. אם כן, לא בכל בדיקות ההתאמה נעשית השוואה בין חלופות ביצוע אפשריות להקמת הפרויקט. כך נמנעת היכולת להעריך את היתרונות והחסרונות של הקמת הפרויקט בחלופות המוצעות ולבחור בחלופה המיטבית עבור כל פרויקט. **המלצה** - כיוון שהשוואה בין חלופות ביצוע אפשריות היא מרכיב חשוב בקבלת ההחלטה על יישום מתווה ה PPP ובמניעת בחירתו מתוך שיקולי תקציב גרידא, מומלץ להקפיד על ההשוואה בבדיקות ההתאמה. אי שימוש בהערכה איכותית ובמרכיב השוואתי באופן סדור מחטיא את מטרת הבדיקה ועלול להוביל להטיית שיקול הדעת בבחירת חלופת הביצוע הראויה להקמת הפרויקט לאחר שהוכחה כדאיותו. על בדיקות ההתאמה להשוות בין חלופות ביצוע אפשריות כדי לאמוד את טיבה של הקמת הפרויקט בשיתוף המגזר הפרטי ולבסס את הבחירה בחלופה זו.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** השוואת פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי לפרויקטים תקציביים שבוצעו ונסתיימו אינה יכולה להעיד על יתרון של שיטה אחת על פני האחרת, שכן כל פרויקט מבוצע בעיתוי שונה ולפיכך בתנאי שוק שונים, וכן לכל פרויקט מאפיינים וסיכונים ייחודיים לו. אי לכך, החשב הכללי אינו רואה מקום לביצוע השוואות בדיעבד כפי שמציע המבקר. **תגובת משרד הביטחון:** לאחר גיבוש מתכונת ההערכה האינטגרטיבית הנדרשת על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, זו תעוגן בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. בימים אלה מסתיימת עבודת מטה בהובלת מינהל מעבר דרומה בשיתוף אגפים נוספים במשרד לגיבוש נוהל לבחינת ההתאמה. צפי לסיום- סוף המחצית הראשונה של 2020.

11	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - קביעת מקדם התייעלות - חטיבת תשתיות ופרויקטים	**ליקוי** - נמצא כי אין בידי חטיבת תשתיות ופרויקטים כל ביסוס לשימוש במקדמי התייעלות, ובפרט בשיעורים שנקבעו בנוהל העבודה. יתר על כן, הביקורת העלתה כי בכל בדיקות ההתאמה שערכה החטיבה נעשה שימוש במקדמי התייעלות בשיעור של 15% לפחות מכלל עלויות הפרויקט. **המלצה** - על חטיבת תשתיות ופרויקטים להשתמש במקדמי התייעלות מדויקים ככל שניתן, המבוססים על ניסיון בין-לאומי ועל מאפייני הפרויקט הייחודים, כדי לשקף נכונה את התועלת הכלכלית הצפויה מיישום מתווה של PPP אם אכן צפויה בו תועלת) ביחס לתועלת הצפויה מחלופות ביצוע אחרות. על החטיבה להשתמש במקדם ההתייעלות באופן זהיר, פרטני ומדוד עבור כל פרויקט ולהימנע מההנחה השרירותית בדבר קיומו לנוכח עוצמת השפעתו על תוצאת הניתוח של המודל הפיננסי. כמו כן, ראוי כי חטיבת תשתיות ופרויקטים תבצע עבור כל פרויקט בחינה פרטנית של פוטנציאל ההתייעלות הגלום בו, תוך שקלול המאפיינים והסיכונים הייחודיים לו בתנאי השוק הרלוונטיים במועד הנבחן.	**תגובת משרד הביטחון:** לאחר גיבוש מתכונת ההסדרה הנדרשת על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, זו תעוגן בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. מינהל המעבר דרומה במשרד דבק בעמדתו שאין לגבש מקדמי התייעלות גנריים לכלל הפרויקטים, שכן המקדם מושפע ממספר משתנים כמו: עומק התחרות, בסיס האומדנים והניסיון הקודם, היקף הפרויקט, מצב השוק, היתרון היחסי של השוק הפרטי.
12	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - קביעת מקדם התייעלות - מנהלת הבינוי	**ליקוי** - בדיקות ההתאמה שמבצעת מנהלת הבינוי כוללות יישום של מקדם התייעלות המבוסס לדבריה על הידע והניסיון שצברה, ומסתכם בשיעור קבוע של 15%. המנהלת גורסת כי קביעה זו מבטאת את יכולתם של היזמים לשלוט בתהליך התכנון, ההקמה והתפעול לצד היתרונות הנובעים מהקמה ותחזוקה בידי גורם אחד, והבדיקות משקפות את הערך הכלכלי המשוקלל בהצעה הכספית	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** מקדם ההתייעלות נוגע גם למכרזים שנעשים במימון ממשלתי מלא ובשיטת ה-DB בדומה לשיטה בה בוצע פרויקט משרד מבקר המדינה ולאו דווקא לפרויקטים שמבוצעים במתווה PPP. תוצאות המכרזים מלמדות שהנחות העבודה של מינהלת הבינוי הממשלתית נכונות אך יחד עם זאת החשב הכללי לא פוסלים בחינה מעמיקה של הנחות העבודה שלנו.

		לעלות הפרויקט. ואולם, הביקורת העלתה כי מקדם ההתייעלות שהמנהלת השתמשה בו בכל בדיקות ההתאמה שביצעה נקבע בלא בדיקה פרטנית מקדימה, וכי הוא אינו עולה בקנה אחד עם המלצות ארגון OECD . **המלצה** - מאחר שהפרויקטים בתחום הבינוי הם פשוטים ורכיב התפעול והתחזוקה בהם קטן ביחס לתחומים אחרים שבהם מיושם המתווה, חשוב מאוד לדרוש ממנהלת הבינוי להוכיח את ההתייעלות ואת שיעורה ולבסס אותה היטב בטרם ייעשה שימוש בהנחות אלה בבדיקות התאמה לפרויקטים. לדעתו של משרד מבקר המדינה, על מנהלת הבינוי לבחון לעומקן את ההנחות שבבסיס השימוש במקדם ההתייעלות ואת אופן השימוש בו.	**תגובת משרד הביטחון:** לאחר גיבוש מתכונת הבדיקה הנדרשת על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, זו תעוגן בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. צפי לסיום- סוף שנת 2020. מינהל המעבר דרומה מוסיף: כשלב הבא של בדיקות ההתאמה של הפרויקט ולאחר שהתגבשו אומדני הפרויקט ותכולותיו, ישולבו ניתוחי רגישות במסגרת נוהל שיתייחס לנושאים הבאים: מענק הקמה, ריבית, תקופת זיכיון. צפי לסיום- סוף שנת 2020.
13	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - העלויות הייחודיות של המתווה	**ליקוי** - המודל הפיננסי שבדיקת ההתאמה של חטיבת תשתיות ופרויקטים מסתמכת עליו, אינו מקיף את כל העלויות הייחודיות הנובעות מהקמת הפרויקט בשיתוף המגזר הפרטי. בפרט אין במודל ביטוי לעלויות אינהרנטיות הנוספות על ההוצאות הנובעות ממימון הפרויקט בשיטה זו, לרבות עלויות הביטוח, התקורה של חברת הפרויקט והעסקת יועצים חיצוניים. אף ששיעורן הוא אחוזים ספורים מתקציב הפרויקטים, היעדר שיקופן עלול להטות את תוצאת בדיקת ההתאמה במקרים שבהם אין פער מהותי ביחס לשיטה התקציבית. **המלצה** - חלופות ביצוע שונות יוצרות הוצאות שונות, ולכן התעלמות ממקצתן עלולה להטות את תוצאות המודל הפיננסי. על חטיבת תשתיות ופרויקטים לבחון בעת ביצוע בדיקות ההתאמה את עלויות הפרויקט הרלוונטיות	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בניגוד לנטען, בבדיקות ההתאמה המבוצעות ע"י חטיבת הפרויקטים נכללות עלויות ייחודיות לפרויקט, לדוגמה עלויות ה- SPC. כלל העלויות של כל חלופה מתורגמות לתזרים מזומנים המהוון בשיעור ההיוון המתאים לשם חישוב הערך הנוכחי הנקי. בנוסף, החשב הכללי סבור שאין הבדל מהותי בין עלויות הביטוח בפרויקט PPP ביחס לעלויות הביטוח בפרויקט תקציבי, שכן עלויות הביטוח נקבעות בהתאם למדיניות הביטוח כפי שמוגדרת על ידי יח' החיתום בענבל. על פי רוב מדיניות זו אינה שונה בין שיטות הביצוע השונות ועל כן אין שוני מהותי בעלויות. **תגובת משרד הביטחון:** לאחר גיבוש מתכונת המודל הנדרש על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, זו תעוגן בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. מינהל המעבר דרומה מוסיף כי בפרויקטים מתבצעים בדיקות VFM לתכולות אזרוח שונות בפרויקטים על מנת לבחון הכלתם בתכולות זכיין.

		אשר נקבעות על פי שיטת הביצוע הנבחנת ולתת להן ביטוי הולם בבדיקה. כמו כן, על חטיבת תשתיות ופרויקטים לשקף במודל הפיננסי את עלות העסקתם של היועצים החיצוניים של שני הצדדים, אם בהגדלת התשואה להון הנדרשת מצד הזכיינים ואם בהכללתה בתקציב הפרויקט.	
14	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - היוון תזרים הפרויקט	**ליקוי** - בכלל משרדי הממשלה אין מתודולוגיה אחידה לקביעת שיעור ההיוון הן לפרויקטים בחלופה התקציבית והן לפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי. בעקבות זאת, גופים האמונים על ביצוע בדיקות ההתאמה ליישום המתווה משתמשים בהנחות שונות במהותן בעת חישוב שיעורו של ההיוון הנדרש, ולכן התוצאה המתקבלת תלויה בזהותו של עורך החישוב. היעדר מתודולוגיית הערכה אחידה לשיעור ההיוון פוגע באמינותו של המודל הפיננסי של הפרויקטים השונים ומעלה חשש להטיה של תוצאותיו. **המלצה** - על החשב הכללי כמרכז התהליך המתודי לפעול לכינון מתודולוגיה אחידה לקביעת שיעור ההיוון עבור פרויקטים תקציביים ופרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי עבור כלל משרדי הממשלה. כמו כן, מאחר ולקביעת עיתוי התשלום תתכן השפעה מהותית על תוצאת הבחינה על פי המודל הפיננסי, הרי שבהעדר וודאות על מועד התשלום אין מקום להניח שיש הבדל בין חלופות הביצוע ובין תקופות ההיוון, בכדי למנוע את השפעותיו על תוצאת הניתוח.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כאמור, לחטיבת הפרויקטים קיימת מדיניות אחידה לקביעת שיעור ההיוון בבדיקת ההתאמה PPP- ראו סעיף 3.5.3.3.7 לנוהל בדיקות ההתאמה של חטיבת הפרויקטים. מינהלת הבינוי תבחן גיבוש מתודולוגיה אחידה לקביעת שיעור ההיוון הן לפרויקטים בחלופה התקציבית והן לפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי. **תגובת משרד הביטחון:** לאחר גיבוש מתודולוגיה הנדרשת על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, זו תעוגן בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. צפי לסיום- סוף שנת 2020. מינהל המעבר דרומה מוסיף כי המשימה חונה אצל החשב הכללי, המשרד פועל לפי מתודולוגיה אחידה בכל הפרויקטים שלו, ככל שיונחה אחרת על ידי החשב הכללי יפעל בהתאם.

15	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה מבחני רגישות קידום מתכונת בדיקה מחייבת	**ליקוי** - הוראות משרד הביטחון אינן מורות על ביצוע מבחני רגישות, וכפועל יוצא מכך היו הבדלים ביישום מבחני הרגישות בין הפרויקטים השונים שבחן המשרד, וזאת למרות הדמיון בין הפרויקטים. למנהלת הבינוי אין נוהל סדור המורה על ביצוע מבחני רגישות. על פי המתכונת שאימצה המנהלת בפועל, הבדיקות כוללות מבחני רגישות עבור היקפם של מענק ההקמה ושל עלויות הבנייה. עם זאת, יצוין כי בהיעדר נוהל המגדיר את דרך הפעולה, אין הכרח לשמר את המצב הקיים או לפעול להתייעלותו. **המלצה** - מאחר ולניתוחי רגישות חשיבות רבה הנגזרת מהתבססותו של המודל הפיננסי על הנחות ואומדנים. על משרד הביטחון ועל מנהלת הבינוי לקדם מתכונת בדיקה מחייבת שתעגן את ביצוע ניתוחי הרגישות בביצוע בדיקות ההתאמה.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** מינהלת הבינוי הממשלתית עורכת מבחני רגישות. עם זאת ולאור ההמלצה הדבר יעוגן בנוהל הכתוב.
16	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - מבחני רגישות - מיקוד ביצוע הניתוחים	**ליקוי** - ניתוחי הרגישות נעשים עבור חלק מהפרמטרים בעלי פוטנציאל ההשפעה המהותית על עלויות הפרויקט ולא בכל בדיקות ההתאמה. **המלצה** - על הגופים האמונים על ביצוע בחינות ההתאמה להגדיר בבירור ומבעוד מועד מהם הפרמטרים בעלי פוטנציאל ההשפעה הגבוה ביותר בכל פרויקט, למקד את ניתוחי הרגישות בפרמטרים אלה ולהציגם בבחינות ההתאמה כדי לשקף למקבלי ההחלטות את מרווח הסטייה האפשרי.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** ייכלל בנוהל הכתוב כאמור בהתייחסות לליקוי 15.

17	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - השוואה בין-לאומית - החשב הכללי	**ליקוי** - בכל שלוש בדיקות ההתאמה שערכה החטיבה לא בוצעה סקירה בין-לאומית, זאת אף שרוב הבדיקות הללו בוחנות פרויקטים ראשונים בתחום בארץ, וכך לא נצבר בישראל ניסיון קודם על הדרך המיטבית לביצועם. גם במנהלת הבינוי לא מתבצעות סקירות בין-לאומית כחלק בלתי נפרד מהליך בדיקת ההתאמה ליישום המתווה. אמנם המנהלת מקימה פרויקטים רק בתחום הבינוי וביצעה בעבר סקירות בין-לאומיות, אך בהיעדר נוהל מוסדר הכולל בין היתר אזכור של ביצוע סקירה בין- לאומית מקיפה ועיתית בפרקי זמן מוגדרים או טרם תחילתו של ביצוע פרויקט ראשון מסוגו, הרי שאפשרות זו אינה נבחנת כלל. כך נמנעת האפשרות לפעול לניסוח מיטבי של מרכיבי השותפות ולהוביל להתייעלות בהסתמך על ניסיונם של אחרים. **המלצה** - על מנהלת הבינוי וחטיבת תשתיות ופרויקטים להקפיד על ביצוע השוואות בין-לאומיות עיתיות, שאף באו לידי ביטוי בנהלי החטיבה והן מרכיב חשוב בגיבוש העקרונות הראויים להקמת שותפות עם המגזר הפרטי. מאחר ולפרויקטים עלויות הנובעות הן מההחלטה על יישום המתווה לרבות העסקת יועצים, והן מבחירת הטכנולוגיה המיטבית, ראוי לבחון תוכנית מפורטת יותר של שיטת הביצוע הראויה בבדיקות ההתאמה העשויה לחסוך משאבים יקרי ערך בהמשך הדרך.	**תגובה משרד הביטחון:** לאחר גיבוש הכללים המנחים על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, זו תעוגן בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. צפי לסיום- סוף שנת 2020.
18	ליקויים בביצוע בדיקות התאמה - שמירת בסיס	**ליקוי** - אין ביסוס לנתונים שבהם משתמשים במודל הפיננסי עבור כל בדיקות ההתאמה שבוצעו במשרד הביטחון ובמנהלת הבינוי. בדומה, נמצא כי בחטיבת תשתיות ופרויקטים	**תגובה משרד הביטחון:** סעיף זה ישולב בהוראות המשרד הרלוונטיות בד בבד עם כלל השינויים שיתבצעו בהוראות כנגזרת מדוח ביקורת זה.

	נתונים לשם ביסוס ההנחות	יש ביסוס למודל הפיננסי רק לבדיקת התאמה אחת מתוך שלוש בדיקות ההתאמה שבוצעו בידי החטיבה. **המלצה** - מומלץ כי חטיבת תשתיות ופרויקטים, מנהלת הבינוי ומשרד הביטחון יקפידו לתעד את בסיס הנתונים, את ההנחות ואת אופן ניתוחם. זאת כדי שיתמכו בהעברת הידע הנצבר, בבחינת נכונותו והאפשרות ליישמו בפרויקטים הבאים.	מינהל המעבר דרומה מוסיף כי החומרים נשמרים ומתועדים במאגר ידע ייעודי במינהל המעבר דרומה שאמור לעלות לאוויר בתקופה הקרובה.
19	הליך הסגירה הפיננסית - בחינת כלים לעידוד השקעה	**ליקוי** - פרוייקטי PPP מאפשרים לגופים פיננסיים מקומיים, כדוגמת קרנות הפנסיה וקופות הגמל, אפיק השקעה נוסף לקבלת תשואה על ההון, בייחוד בסביבת ריבית נמוכה. אף על פי כן, היקף ההשקעה בפרויקטי תשתית מקומיים נמוך ביחס לסכום של תיק ההשקעות הכולל שמנהלים הגופים המוסדיים. **המלצה** - נוכח היקף הכספים הגדול המנוהל בגופים המוסדיים, מומלץ כי משרד האוצר יבחן יצירת כלים לעידוד השקעה בפרויקטי תשתית מקומיים, על מנת לאפשר השאת התועלות למשקיעים לצד תרומה לפיתוח המשק.	
20	הליך הסגירה הפיננסית - הגדלת היצע מקורות המימון	**ליקוי** - מהתכתבות של החשב הכללי והמפקחת על הבנקים עולה, כי חלק ניכר מהגידול הצפוי בעתיד בהשקעה בתשתיות במדינה מתוכנן לביצוע באמצעות פרויקטים בשיטת PPP והיזמים הפרטיים יזדקקו לגיוס נרחב של כספים למימון הפרוייקטים, מעבר למגבלה הענפית הקיימת בבנקים.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** החשב הכללי מסכים עם ההערה לגבי מגבלת הנדל"ן ואכן קידמנו מאד את הנושא בשיתוף הפיקוח על הבנקים כמצוין בדו"ח הביקורת. נדגיש בהקשר זה כי בהתאם הפיקוח על הבנקים עדכן לאחרונה את ההוראה הרלוונטית בנושא (הוראת ניהול בנקאי תקין 315) כך שהבנקים יוכלו להעמיד אשראי נוסף בהיקף של 4% מתיק האשראי למימון פרויקטי PPP מעבר לאשראי בהיקף של 20%

		המלצה - נוכח הגידול הניכר הצפוי בהיקף ההשקעה בתשתיות והעדפת המערכת הבנקאית את ההשקעה בנדל"ן, מומלץ כי הפיקוח על הבנקים ישלים את גיבוש מדיניותו בנושא. בד ובד מוצע כי משרד האוצר יבחן פתרונות נוספים להגדלת היצע מקורות המימון להשקעה בתשתיות ולגיוונם, ובכלל זה מקורות מחוץ למערכת הבנקאית המקומית לרבות גופים מוסדיים, קרנות השקעה לציבור ובנקים וקרנות הון בין-לאומיים.	מתיק האשראי לשאר תחומי הבינוי והנדל"ן. החשב הכללי מברך על המהלך שיאפשר גידול בהשקעה בתשתיות. החשב הכללי מציין כי הוא פועל לבחינת פתרונות נוספים להגדלת מקורות המימון ובהתאם, כפי שצוין בדו"ח הביקורת, פורסם לאחרונה דו"ח סופי של הוועדה לקידום הקמת קרנות נסחרות להשקעה בתשתיות.
21	הגדלת התמורה של חוזי הזיכיון - מנגנון ליישוב סכסוכים	**ליקוי** - חילוקי הדעות שהתגלעו בין המדינה לבין הזכיין במספר פרויקטים ממחישים את הצורך ביישום מנגנון סיוע מקצועי ומהיר ליישוב מחלוקת בפרויקטים. **המלצה** - על מנהלי ההתקשרויות לבחון אפשרויות שונות לפתרון סכסוכים עם זכיינים מוקדם ככל הניתן ואף לפני החתימה של הסכם הזיכיון כדי למנוע את התארכות הפרויקטים ולהפחית את עלויותיהם לאורך זמן. במסגרת זאת, על מנהלי ההתקשרויות לבחון במשותף את מנגנון יישוב הסכסוכים עם זכיינים שאימצה חטיבת תשתיות ופרויקטים, לבדוק אם הוא מסייע למציאת פתרון מיטבי למחלוקות המתעוררות במהלך ההתקשרויות עם הזכיינים, וליישמו בהתקשרויות של משרדי הממשלה עם המגזר הפרטי.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** מינהלת הבינוי הממשלתית תבחן אימוץ המנגנון הקיים בחטיבת תשתיות בתיאום עם הלשכה המשפטית.
22	הגדלת התמורה של	**ליקוי** - אף שוועדת המכרזים אינה נדרשת לבחון את שיקולי הרווח וההפסד של המציע אלא את מידת רצינותו ואת יכולתו לעמוד	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** הערת המבקר איננה ברורה שכן כחלק מרכזי מהליך בדיקת ההצעות, כל ועדה בוחנת את ישימות ההצעות תוך השקעת

	חוזי הזיכיון - פערים גדולים בין האומדנים להצעות	בהתחייבויותיו, מחיר נמוך או לוחות זמנים בלתי סבירים ביחס לאומדן של הפרויקט עשויים להצביע על חוסר רצינות ועל כישלון אפשרי. בהתאם מרבית הפרויקטים במודל ה-PPP ששלב הקמתם הושלם אכן בוצעו לבסוף על פי המתווה שגובש, אולם פרויקטים אחדים לא בוצעו כמתוכנן במתווה. **המלצה** - ראוי לחדד לוועדות המכרזים את ההנחיה לבצע בחינה של רצינות ההצעות ויכולתם של המציעים לעמוד בתקציב ובלוחות הזמנים כפי שהתחייבו. בפרט, במקרים שבהם נמצא פער של ממש בין האומדנים להצעות השונות. כמו כן מוצע לבחון מנגנונים לקביעת מחיר מינימום לפני קיום הליך המכרז בפרויקטים מתאימים.	משאבים רבים בבחינת כלל מרכיבי הפרויקט, ביניהם, לוחות הזמנים, סבירות הנחות עבודה, מודלים פיננסיים וביצוע ניתוחי רגישות. למעלה מכך ועדות המכרזים מתייחסות לפרמטרים אלו בקביעת ניקוד האיכות של כל הצעה, כך שלמעשה הן מוכנות לשלם יותר להצעות עם ישימות יותר גבוהה.
23	הגדלת התמורה של חוזי הזיכיון - הכללת שירותים רכים בהסכמי הזיכיון	**ליקוי** - אין מדיניות אחידה לבחינת התרומה של הכללת שירותים רכים בחוזי הזיכיון, ואף לא מתבצעות ככלל בחינות פרטניות של התועלת בהכללתם בטרם הוחלט להכלילם. **המלצה** - על מנהלי ההתקשרויות לבחון את התרומות הגלומות בשילובו של כל אחד מהשירותים הרכים מתוך היבטי חיסכון, יעילות, תועלת ומידת הפגיעה בגמישות התפעול לאורך כל תקופת ההתקשרות טרם הכללתו בחוזי הזיכיון. נוכח המורכבות בהפעלת הסעדים הקבועים בהסכם הזיכיון, ראוי לבחון את האפשרות של התקשרות לזמן קצר עם הזכיין ביחס לאותם שירותים רכים שכדאיותם הוכחה, כדי להותיר את האפשרות לקבל בעתיד תמורה גבוהה יותר בעד ההשקעה. כמו כן יש להתוות מנגנונים מוגדרים מראש ליישום מחלוקות או להפסקת רכישת שירותים אלו בהמשך הדרך.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** ועדות המכרזים בוחנות כל אחת בתחומה את אופן שילוב השירותים הרכים, בהתאם למידת הרלוונטיות לפרויקט. לתפיסת האוצר, ישנם יתרונות משמעותיים להכללת שירותים רבים תחת אחריות זכיין אחד, כגון אחריות כוללת של הזכיין למכלול השירותים בפרויקט וצמצום מספר הגופים עמם המדינה מתקשרת. הכללה זו מצמצמת את המחלוקות בין המדינה לנותני השירותים השונים שכן מחלוקות רבות נפתרות בין הזכיין לקבלני המשנה שלו, ללא צורך במעורבות של המדינה. לרוב סעיפים רכים, כדוגמת ניקיון והסעדה, שנכללים בחלק מהפרויקטים של מינהלת הבינוי, כוללים מנגנון של החלפת הספק במכרזים עתיים. **תגובה משרד הביטחון:** לאחר גיבוש המדיניות על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, אלה יעוגנו בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. צפי לסיום- סוף שנת 2020. לנושא בחינות פרטניות שיטתית ומתועדת של התועלת בהכללתם, בטרם הוחלט להכלילם - מבוצע באופן שוטף.

			לנושא התווית מנגנונים מוגדרים מראש ליישום מחלוקות או להפסקת רכישת שירותים אלו בהמשך הדרך - לאחר גיבוש המנגנונים האמורים על-ידי הגורמים המקצועיים הנוגעים ועדכון היח' להוראות משהב"ט, אלה יעוגנו בהוראות המשרד הרלוונטיות, כנדרש. צפי לסיום- סוף שנת 2020. לנושא התוויית המנגנונים- הנושא מוגדר במסמכי המכרז הרלוונטי.
24	חוסרים בהסכמי הזיכיון - הרחבת פרויקטים	**ליקוי -** בחלק מהסכמי הזיכיון לא הוגדרה מערכת היחסים בין הצדדים בכל הקשור להרחבות הנדרשות בפרויקט אשר היה אפשר לחזותן מבעוד מועד. **המלצה -** מומלץ כי מנהלי ההתקשרויות יקפידו לכלול בהסכמי הזיכיון התייחסות הולמת להרחבות העשויות להידרש לאחר בחינה של עלותם מול תועלתם, ובדומה לפרויקטים קודמים בהן ניתנה התייחסות לנושא. עוד מומלץ לבחון הטמעה של שימוש במחירונים מקובלים להצמדת עלויות הבנייה בביצוע ההרחבות כחלק מהסכמי הזיכיון.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** באופן טבעי קיים קושי לחזות את כלל התרחישים האפשריים לשינויים שידרשו בכל פרויקט. לפיכך, כל הסכם זיכיון כולל מנגנון הוראות שינוי מוסדר ומפורט אשר קובע כללים ברורים להתנהלות הצדדים במקרה בו עולה צורך לשינוי בפרויקט. הגדרת אופציות לשינויים ספציפיים בהסכם הזיכיון מתאימות במקרים בהם ההסתברות למימוש האופציה גבוהה שכן המציעים במכרז נדרשים לתמחר את האופציה במסגרת הצעתם. הכללת אופציות במכרזים עלולה לגרום לפערי ציפיות בין המדינה למציעים שיביאו לעיוות ומניפולציות בהצעות המחיר של המציעים ולכן יש לשקול הכללת אופציות בהסכם בכובד ראש.
25	חוסרים בהסכמי הזיכיון - הגדרת מדדי רמת שירות	**ליקוי -** אף שמדדי השירות משולבים בכל אחד מחוזי הזיכיון של הפרויקטים השונים, נמצאו מקרים אחדים שבהם חסרו מדדי שירות מסוימים והיעדרם פגע בטיב השירות הניתן. בפרט, היעדר הגדרה של מדדי שירות עלול להוביל לחילוקי דעות עם הזכיינים, לפגיעה בטיב השירות ולפגיעה באיכות ביצוען של עבודות הפיקוח והבקרה. **המלצה -** על מנהלי ההתקשרות לשפר את ההגדרה של מדדי השירות הרלוונטיים בכל אחד מהפרויקטים שבאחריותם.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כחלק מכתיבת מסמכי המכרז ועדות המכרזים משקיעות מחשבה רבה באופן הגדרת מדדי השירות, בשים לב לצורך להגדרת מדדים מדויקים ככל הניתן מחד, ויכולת הבקרה עליהם בפועל מאידך.

26	בקרות ופיקוח - מקצועיות בעבודות הפיקוח והבקרה - שילוב חברות ממשלתיות	**ליקוי -** קיימת מחלוקת בין רשות החברות הממשלתיות לחשב הכללי במשרד האוצר בדבר אופן שילובן של החברות הממשלתיות בהקמת פרויקטי PPP לרבות החשש לאובדן ידע ולפגיעה במומחיות ובניסיון הכרוכים בתכנון של תשתיות חיוניות, בביצוען ובתפעולן לאורך זמן. **המלצה -** על מנהלי המכרזים לשקול את הדרך המיטבית לעבודות הפיקוח והבקרה בכל פרויקטי PPP, לרבות בדרך של שילוב חברות ממשלתיות בפרויקטים הן לשם הפחתת עלויות הפרויקט באמצעות שימוש במערך תמיכה ממשלתי בר קיימא והן בהבטחת איכות הפיקוח והבקרה על פני זמן.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** עמדת החשב הכללי לעניין זה הוצגה במכתבו למנהל רשות החברות ב- 08/2019 כאמור בסעיף 252 לדו"ח המבקר.
27	שילוב חברות ממשלתיות - מקצועיות בעבודות הפיקוח והבקרה - כינון מנגנוני בקרה ישימים ואפקטיביים	**ליקוי** - ממסקנות וועדת הבדיקה בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה לבחינת האירועים במתקן ההתפלה שורק, עולה כי המדינה פעלה מתוך הנחת מוצא שגויה שהזכיין לא יפעל להטעייתה במכוון ולא פעלה במידה מספקת באמצעות כלים העומדים לרשותה כדי לבקר את איכות המים, לא הצליבה נתונים מגורמים שונים, לא הגבירה את תדירות הבדיקות ולא ביצעה די בדיקות יזומות ואקראיות. **המלצה** - ממצאים אלו מדגישים את הצורך בכינון מנגנוני בקרה ישימים ואפקטיביים שיעוגנו בהסכמי הזיכיון ואת ההכרח ברמה מקצועית גבוהה ובאי-התלות של גורמי הפיקוח והבקרה בביצוע עבודתם, לרבות בבדיקות יזומות ואקראיות המצליבות נתונים מגורמים שונים כדי לוודא שמולאו הדרישות המופיעות בחוזים.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כחלק ממסקנות דו"ח ועדת אדירי סוכם על שיפור הליכי הבקרה על מתקני התפלה כלהלן: (1) הגדלת כמות בדיקות המעבדה וביצוע בדיקות יזומות במתקנים (2) שדרוג מערכות המחשוב לצורך ייעול וניתוח המידע שנאסף מהמקורות השונים ובאופן שיאפשר התראות על מידע חריג (3) בחינת הוספה של מד רציף למדידת כלורידים לאחר בדיקת אמינותו (4) שדרוג מערכי הניטור של הWDA (5) הרחבת השת"פ עם מקורות בהעברת מידע. רשות המים ומנהלת ההתפלה כבר החלו ביישום המסקנות.

28	בקרות ופיקוח - תמריצים וקנסות - אופן השימוש	**ליקוי -** נמצא כי בכמה פרויקטים נמנעה המדינה מאכיפה מלאה של הסכמי הזיכיון או ערכה שינויים בהסכמים אלו שהיטיבו עם הזכיין, זאת למרות שהמדינה נוהגת להעביר את מרב הסיכונים לזכיין - שמצידו מגלם את הסיכונים במחיר הפרויקט - ומעגנת בחוזי הזיכיון את הכלים הדרושים לאכיפה. **המלצה -** מוצע כי שימוש מופחת במנגנוני הענישה הקבועים בהסכמי הזיכיון ובכלל זה הפחתת התשלומים על פי מנגנון הקנסות יעשה בדרך שלא תתמרץ הפרת הסכמים על ידי הזכיינים.	
29	בקרות ופיקוח - תמריצים וקנסות - מנגנון לשקלול ניסיון עבר	**ליקוי** - נמצא כי המדינה לא גיבשה מנגנון אשר ישקלל את ניסיון העבר שנצבר בעבודה עם הזכיינים כדי למגר התנהגויות לא רצויות מצידם בהקמתם של פרויקטים עתידיים וכדי להגדיל את הסבירות שיעמדו בלוחות הזמנים ובתקציבים כפי שהתחייבו. **המלצה** - ראוי לבחון גיבוש של מנגנון מסוג זה שיבוא לידי ביטוי במכרזים בעתיד.	**תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** חטיבת נכסים רכש ולוגיסטיקה מבצעת פיילוט להערכת קבלנים במסגרת מכרז מאגר הקבלנים הממשלתי שלאחריו יופקו הלקחים ויגובשו ההמלצות.

הסדרי הפנסיה במדינה

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
			תגובת צה"ל- הערה כללית: צה"ל מברך על כל ביקורת של מבקר המדינה, ומודה למבקר המדינה גם על ביקורת זו. צה"ל פעל בשיתוף פעולה מלא עם עורכי הביקורת, בפתיחות ובשקיפות, והוא מתייחס בכובד הראש הראוי לכלל הקביעות העולות ממנה. ההמלצה המרכזית בדוח הביקורת היא לפעול להסדרת שני נושאים: הגדלות תקופת השירות וקצבת הגישור לפורשי צה"ל. צה"ל מעוניין בהסדרת שני הנושאים, ובכוונתו לדון בהם במסגרת השיח על מתווה תקציב הביטחון, אשר צפוי להיערך לאחר כינון הממשלה. בשני הנושאים קיימות מחלוקות מקצועיות מהותיות בין מערכת הביטחון לבין משרד האוצר. אי-ההכרעה במחלוקות נובעת מטעמים שאינם מונחים לפתחו של צה"ל, ובראשם מערכות הבחירות שנערכו בשנים 2019-2020, על כל הנובע מהן. כפי שניתן ללמוד מהדו"ח, שתי הסוגיות נדונו בהרחבה בדרגים בכירים במשרד המשפטים. מעולם לא נקבע כי נפל בפעולת משרד הביטחון וצה"ל פגם של אי-תקינות או אי-חוקיות. צה"ל פעל ופועל באופן חוקי, תקין, ערכי ושקוף, וימשיך לעשות כן. כפי שגם צוין בדו"ח "שירות הקבע בצה"ל הוא שירות ייחודי שראוי להוקרה ציבורית ושכר הולם. שירות הקבע מתייחד בין היתר בכך שהוא דורש הקרבה וטוטליות לארגון, עד כדי נכונות להקרבת חיים למען ביטחון המדינה. אנשי הקבע מנוידים לפי צורכי המערכת ואין להם זכות לשבות או להתאגד, הם אינם יכולים לפנות לבתי הדין לעבודה והם כפופים לחוק השיפוט הצבאי. כמו כן, יש עילות פיטורין נרחבות ביוזמת המערכת הצבאית כבר לפני גיל 40". ובתקציר הדו"ח נכתב בעניין זה: "אין עוררין על כך שהפורשים מצה"ל, שבמשך שנים פעלו למען ביטחון המדינה, זכאים לפנסיה הוגנת וראויה". אמירות חשובות ומשמעותיות אלה חייבות לעמוד בבסיס כל דיון בזכויות משרתי הקבע, לרבות בעניין הסדרי הפנסיה.

			צה״ל מברך על כך שבדו״ח מוזכרות פעולות חשובות של צה״ל לטיפול בממצאי דוחות קודמים, לרבות קביעת כללים חדשים לעניין הגדלות הרמטכ״ל, אשר יצמצמו את היקף ההגדלות. כפי שעלה מהדו״ח, לפעולות אלה לצד שינויים במודל הקבע השלכות משמעותיות. צה״ל מודה על ממצאי הביקורת ויפעל עם כינון הממשלה להסדרת כלל הנושאים המחייבים הסדרה. זאת מתוך ביטחון שתמצא הדרך לשמור על זכויות המשרתים, מתוך גישה אחראית וחתירה להסדרה ארוכת טווח.
1	הגדלות הרמטכ״ל	**ליקוי -** המחלוקת המשפטית בדבר הפרשנות של החלטת ממשלה 849 משנת 1961 ,וסמכותו של הרמטכ״ל במתן ההגדלות בגינה, הובאה לשולחנו של משרד המשפטים עוד בשנת 2017 אך טרם הוכרעה. נוכח התמשכות הטיפול בסוגיה עד כה, מצופה כי ככל שתידרש הכרעה או החלטה עתידית בעניין זה על ידי פרקליט המדינה, זו תתקבל ללא שיהוי. **המלצה** - נוכח השיהוי בהסדרת הנושא, ונוכח הסכום המשמעותי של הגדלות הרמטכ״ל (כ24- מיליון ש״ח בגין מתן ההגדלות בשנת 2017 ,שהשפעתן המצטברת העתידית על תקציב המדינה הינה משמעותית וסכום סך ההגדלות לכלל פורשי צה״ל המשולמות כל שנה מסתכם בלמעלה ממיליארד ₪), על צה״ל ומשרדי הביטחון והאוצר לפעול להסדיר את הנושא בהקדם, ובמידת הצורך להביא את העניין לפני ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון כפי שהמליץ פרקליט המדינה.	**תגובת צה״ל:** צה״ל נקט בשנים האחרונות צעדים משמעותיים להקטנת החבות האקטוארית בגין תשלומי הגמלאות לפורשיו, אשר צפויים להשפיע על קצבת הפורשים כבר בשנים הקרובות: שינוי מודל השירות והורדת גיל הפרישה לקצינים לגיל 43 בממוצע; הגבלת גובה קצבת הגישור לגובה הקצבה שהייתה משתלמת לפורש בעל נתונים דומים בפנסיה תקציבית; מהלכים שהקטינו את השכר הפנסיוני המשולם לאוכלוסיות שונות בצה״ל, בהם ביטול ועדכון של דירוגי שכר. נוסף על צעדים אלה, הגביל צה״ל בשנת 2017 את גובה הגדלות תקופת השירות (״קטימה״ של ההגדלות), כך ששיעורן לא יעלה על 10%. צעד זה ישפיע על גובה קצבאות הפורשים כבר משנת 2024 - ולא משנת 2030 כפי שפורט בדו״ח. צעדים אלה מתווספים למעבר משרתי הקבע מהסדר פנסיה תקציבית להסדר פנסיה צוברת החל משנת 2004, באופן המצמצם את תקופת תשלום הקצבאות לפורשי צה״ל עד לגיל 67, ומקטין את החבות האקטוארית בהתאם. הצעדים שננקטו הם צעדים אפקטיביים, בעלי השפעה של ממש על גובה הקצבאות והחבות האקטוארית. זאת, בפרט, בראיית השפעתם המצטברת, כמכלול, על גובה הקצבאות. כך, כפי שצה״ל ציין במסגרת הביקורת, קצבאות הקצינים - שהן גבוהות יותר בממוצע, ומשתלמות לתקופה ארוכה יותר, ביחס לקצבאות הנגדים - כבר החלו לרדת, וצפויות להמשיך להצטמצם, עם הזמן. בקצבאות הנגדים, שהן נמוכות יותר בממוצע, חלה עליה מתונה. אולם, בד בבד, הולך ומצטמצם באופן משמעותי פרק הזמן בו ישולמו קצבאות אלה, כפועל יוצא מהעלאה משמעותית של גיל פרישת הנגדים.

			תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים: ביום 11 בספטמבר 2019 התקיימה ישיבה בראשות פרקליט המדינה בנושא הגדלות הרמטכ"ל. ישיבה זו התקיימה בהמשך לערעור ששלח הפרקליט הצבאי הראשי ליועץ המשפטי לממשלה, על הכרעתו של מר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה)ציבורי חוקתי) מיום - 23 במאי 2018. בתום הישיבה הנחה פרקליט המדינה את הפרקליטות הצבאית להעביר לידי משרד המשפטים ומשרד האוצר בתוך שבועיים השלמה לחוות דעתם ביחס לפרשנות המילולית האפשרית של החלטת הממשלה הרלוונטית משנת 1961 אשר תוקנה בשנת, 1973 וכן התייחסות לנפקותן של החלטות הממשלה בעניין הגדלות תקופת שירות שהתקבלו בשנים2003 עד 2005 על הגדלות הרמטכ"ל. על פי הנחיית פרקליט המדינה, שבועיים לאחר קבלת חוות הדעת של צה"ל, ישיב משרד האוצר לחוות דעת זו. עד למועד זה, לא התקבלה במשרד האוצר חוות הדעת המשלימה של הפרקליטות הצבאית. על רקע טענת צה"ל לפיה ביטול הגדלות הרמטכ"ל יוביל לפגיעה חמורה במודל הקבע, אגף התקציבים מבקש להדגיש כי אין בטענות אלה כדי לפתור את בעיית הסמכות החוקית. בהתאם לפרקטיקה הנוהגת, הנהנים העיקריים מהגדלות הרמטכ"ל, הם דווקא מי שבילו תקופות ממושכות מחוץ לצבא כגון עתודאים, ולא אלה ששירתו באופן רצוף בשירות כגון לוחמים. בהקשר זה ראוי להדגיש כי פנסיית הגישור כשלעצמה מהווה הטבה ייחודית ומשמעותית בהיקפה בהשוואה לשאר הגופים הפועלים בשירות המדינה. למעשה, בהתאם למתודולוגיה שהציג מבקר המדינה בדו"ח "הסדרי הפנסיה במדינה" משנת 2016 היחס שבין שיעור התחלופה (ממוצע הקצבה כאחוז מהשכר הקובע) לממוצע גיל הפרישה הוא הגבוה ביותר בצה"ל בהשוואה ליתר עובדי המדינה. קצבתם של גמלאי צה"ל גבוהה מאוד גם בהשוואה ליתר עובדי המדינה וליתר עובדי הגופים הביטחוניים, וזאת למרות שמספר שנות שירותם קצר משל כולם בפער ניכר. המשרד מציין כי בהתאם לנתונים שבידי משרד האוצר, אומדן תוספת העלות שנתית בגין הגדלות הרמטכ"ל שניתנו לפורשי צה"ל בשנת 2017 עומד על 38 מיליון ש"ח, ולא על 24 מיליון ש"ח כפי שצוין בטבלת נתוני המפתח. **תגובת משרד המשפטים - פרקליטות המדינה – אזרחי:** בסיכום ישיבה מיולי 2018 נקבע, כי קשה לראות בנוסח הנוכחי של החלטת הממשלה כהולם סיטואציה בה למעשה ניתנת, לרובם ככולם, של משרתי הקבע תוספת לקצבה. נוכח האמור, הסדרת הכללים לגבי הגדלות השירות נכון

			שתעשה, לעתיד לבוא, בהחלטת ממשלה בהירה ומובנת ולפיכך הונחו משרדי הממשלה לפעול לגיבוש החלטת ממשלה חדשה שתחליף את החלטה 849. בשלב מסוים הועבר הנושא להכרעתו של פרקליט המדינה לשעבר. בישיבה שקיים בספטמבר 2019, סוכם כי משרד האוצר וצה"ל יגישו נייר עמדה מסודר ובו יתייחסו להשלכות של החלטות ממשלה נוספות על הנושא שבמחלוקת. ביום 16.12.19, ערב פרישתו של פרקליט המדינה לשעבר מתפקידו, החלטתו הייתה, כי הוא מסכים עם עמדתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי - חוקתי), לפיה, נכון כי הסדרת הכללים תעשה לעתיד לבוא בהחלטת ממשלה בהירה ומובנת ולצורך כך המליץ שהצדדים ינסו להגיע להסכמות במישור הכלכלי וכי אם לא יעלה הדבר בידם, טרם הכרעה משפטית, יש להביא את העניין בפני ראש הממשלה, שר האוצר ושר הביטחון. בין לבין הוגשה כידוע בנובמבר 2019 עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ ודיון בעתירה קבוע ליום 11.5.20 ויש להגיש תגובה מטעם המשיבים עד 14 יום לפני מועד הדיון. בימים אלו המדינה נדרשת לעמדה שיש להגיש לבית המשפט העליון נוכח האמור ובשים לב, כי אנו בממשלת מעבר ולכך השפעה בעניין זה גם.
2	פנסיית גישור	**ליקוי -** ההסדרים בדבר פנסיית גישור לכוחות הביטחון, ובכללם צה"ל, המוסד, שירות הביטחון הכללי (להלן - שב"כ), המשטרה ושירות בתי הסוהר, היו צריכים להיקבע בתקנות. עד מועד סיום ביקורת המעקב, לא התקין משרד האוצר תקנות לפי סעיף 108ז לחוק שירות המדינה (גמלאות). כמו כן, משרד הביטחון ומשרד האוצר לא התקינו תקנות לפי סעיף 67ו לחוק גמלאות צבא הקבע, חרף ההוראה החוקית המחייבת התקנתן עד 1.6.17 כאמור.	**תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים:** המשרד מבקש להדגיש כי צה"ל משלם לפורשיו מקדמות ללא תיאום עם משרד האוצר, ללא אישור פרטני של אגף החשב הכללי, בסכום שעולה משמעותית על סכום המקדמה המוסכם. צה"ל למעשה קובע עובדות בשטח, ובוחר לשלם מקדמות בסכומים שאינם משקפים את הסיכומים בין המשרדים ואת החלטת הממשלה בעניין. במצב הדברים הקיים, שבו הוחלט במסגרת סיכום הדיון שנערך אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-חוקתי) כי צה"ל רשאי להמשיך ולשלם מקדמות (וזאת על אף שטרם הותקנו תקנות בנושא) בסכומים שנקבעים בלעדית על ידי צה"ל (ואשר אינם מוסכמים על משרד האוצר) ואף הומלץ כי מקדמות ששולמו לא יושבו לאוצר המדינה, הרי שניתן להניח כי בעתיד הנראה לעין לא יותקנו תקנות גישור. הטעם לכך נעוץ בכך שלצה"ל אין כל תמריץ להגיע לשולחן המשא ומתן עם משרד האוצר בכדי לסכם את נוסח תקנות הגישור. בהתאם לכך, כבר שנה שלא מתנהל כל משא ומתן עם צה"ל בנושא פנסיית הגישור (ובוודאי לא משא ומתן אפקטיבי) ופגישות בנושא זה אף לא מתוכננות לעתיד.

			תגובת משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה - ציבורי חוקתי: מבקר המדינה ביקש לפעול להתקנת תקנות הגישור בצה"ל בהקדם. שר הביטחון ושר האוצר הם השרים המוסמכים להתקין את תקנות הגישור לקראת דיוני התקציב הקרובים. כמקובל, משרד המשפטים ילווה את התקנת התקנות מן הפן המשפטי ככל שהסבר יהיה נדרש. **תגובת צה"ל:** צה"ל רואה חשיבות רבה בקידום התקנות ומעוניין להטמיע בהן את ההסדרים עליהם סוכם עם משרד האוצר. עם זאת, במסגרת הדיונים בנושא הציג משרד האוצר דרישות חדשות הסותרות את הסיכומים שגובשו בין צה"ל ומשרד הביטחון למשרד האוצר בנושא תשלום קצבת הגישור. למעשה, משרד האוצר מתנה את הסדרת תשלום קצבת הגישור בתקנות, בקבלת דרישותיו החדשות ועיגון בתקנות של הסדרים שונים מאלה עליהם הוסכם. דרישת משרד האוצר היא לשינויים שיביאו לפגיעה של עשרות אחוזים בקצבתם של הפורשים, ביחס לזכאותם על-פי הסיכומים. כמפורט בדו"ח הביקורת, גם גופי ביטחון נוספים נתקלו בקשיים במימוש הסיכומים עם משרד האוצר בנושא תשלום קצבת גישור ועיגונם בתקנות, ובהתאם, טרם הותקנו תקנות גם ביחס לגופים אלה. מצב הביניים שנוצר, נכפה על צה"ל ויוצר אי-וודאות הפוגעת בפורשיו (כפי שאף צוין בדו"ח הביקורת). ניסיונות להגיע להסכמות עם משרד האוצר לא צלחו עד כה. חלק מן העיכוב בהסדרת הנושא נובע מאילוצים חיצוניים, ובראשם מערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 2019 ו-2020. כאמור לעיל, צה"ל ימשיך לפעול להסדרת הנושא, אשר יידון במסגרת דיוני התקציב שייערכו לאחר הקמת הממשלה.
3	פנסיית גישור	**ליקוי -** בפועל, ובהתאם לסיכום הייעוץ המשפטי לממשלה, צה"ל ממשיך לשלם לפורשים מקדמות על חשבון פנסיית הגישור. עם זאת, בשל מחלוקות על גובה הקצבה, הסכומים משולמים ללא תיאום עם משרד האוצר וטרם הותקנו התקנות.	**תגובת צה"ל:** סמכותו של צה"ל לשלם קצבאות גישור לפורשים בהיעדר תקנות הוכרעה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, שקבע שצה"ל רשאי לשלם קצבאות גישור לפורשים ששירתו בהסדר הפנסיה הצוברת, גם אם טרם הותקנו תקנות בנושא, כמקדמות. אי לכך, המקדמות על חשבון קצבת הגישור משולמות בהתאם לסיכום היועץ המשפטי לממשלה. חישוב גובה המקדמות נעשה בהתאם לסיכומים הכתובים בין צה"ל לבין משרד האוצר בנושא.

			לא ניתן לתאם עם משרד האוצר את חישוב המקדמות, לאור העובדה שמשרד האוצר העלה בהקשר זה דרישות חד-צדדיות ושרירותיות, המנוגדות לסיכומי העבר. צה"ל מסכים כי המצב הנוכחי של היעדר תקנות ושל תשלום קצבאות הגישור כמקדמה פוגע בוודאות הכלכלית של הפורשים ואינו רצוי. צה"ל הוא הגוף היחיד במדינה שתשלומי הפנסיה של פורשיו אינם מובטחים אלא מוגדרים כמקדמות ואפופים בחוסר ודאות. המשרתים אינם יכולים לקבל החלטות כלכליות מושכלות, דווקא בנקודת זמן שבה עליהם לכלכל את צעדיהם לעתיד. צה"ל עשה וממשיך לעשות כל שביכולתו כדי לקדם את התקנת התקנות הנדרשות אל מול משרד האוצר, ועד כה נתקל בדרישות לחשב את קצבת הגישור באופן הנוגד את סיכומי העבר. בהיעדר וודאות ביחס להסדר שייקבע בעתיד בתקנות לא ניתן לפרט בפני הפורשים מה החלק מהמקדמה אשר ייתכן ויתבקשו להשיב בעתיד. לעמדת צה"ל, אי-הוודאות הכרוכה בתשלום פנסיה כ"מקדמה", רק תגבר, אם יפורט בעת התשלום כי חלק מהמקדמה "שנוי במחלוקת". בהתאם, פירוט בנושא לא יתרום להגברת הוודאות בקרב הפורשים, אלא להפך. הדברים אמורים בפרט, לאור העובדה שכאמור, תחשיבי משרד האוצר נערכים באופן חד-צדדי, שרירותי, ומנוגד לסיכומי העבר - וממילא, גם אין מקום להניח שיהוו בסיס להסדר שייקבע בתקנות. **תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים:** צה"ל ממשיך לשלם לפורשים מקדמות על חשבון פנסיית הגישור ללא תיאום עם משרד האוצר וללא אישור פרטני של החשב הכללי כמתחייב מהחלטת ממשלה ב/ 136 מחודש אוגוסט 2016 . בהקשר זה המשרד מציין כי ביום 15 ביולי 2018 נשלחה לגורמים הרלוונטיים בצה"ל הנחיית החשב הכללי לגבי האופן שבו יש לחשב ולשלם מקדמות עד למועד התקנת תקנות הגישור. הנחייה זו אינה מיושמת על ידם. לאחר בקשות חוזרות ונשנות של משרד האוצר לקבלת הנתונים של המקדמות ששולמו לכלל הפורשים מצה"ל בפנסיית גישור, ואת המתודולוגיה שעליה התבססו חישובים אלה, הועברו עד היום נתונים חלקיים לגבי 17 פורשים לתקופה שמיום 19 במאי 2016 ועד ליום 19בדצמבר2017, ולגבי 21 פורשים נוספים לתקופה שמיום 30 בנובמבר 2018 ועד ליום 28 בפברואר 2019. מעבר לעובדה שנתונים אלה הם נתונים חלקיים, הם הועברו בדיעבד, ולא מראש (על מנת לקבל את אישור החשב הכללי) כפי שסוכם. צה"ל עומד בסירובו להעביר למשרד האוצר נתונים בדבר פורשים בפנסיית גישור לתקופה שלפני יום 19

			במאי 2016 ולתקופה שמיום 20 בדצמבר 2017 ועד ליום 29 בנובמבר 2018, וזאת מבלי שניתן הסבר לכך. מבדיקת נתוני המקדמות שהועברו למשרד האוצר עלה כי בניגוד לסיכום שלפיו צה״ל משלם לפורשיו מקדמות, בתלוש השכר נרשם שהפורשים זכאים לקצבת גישור. יתר על כן, לא הועבר לידי משרד האוצר ״טופס הצהרה בדבר קבלת מקדמה״ חתום על ידי הפורשים, כפי שהונחה צה״ל לעשות. עוד עולה כי קיימים פערים של עשרות אחוזים בין התשלומים המאושרים למקדמה על בסיס הנחיית החשב הכללי לבין התשלומים בפועל וכי צה״ל אף משלם למספר פורשים שכלל אינם זכאים לקצבת גישור. לאור כל האמור לעיל, ביום 17 ביולי 2019 נשלח מכתב לראש אכ״א מסגן בכיר לחשב הכללי בנושא תשלום מקדמות גישור שלא על פי הנחיות החשב הכללי. במכתב זה, התבקש ראש אכ״א לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו בחישוב גובה המקדמות ולגביית תשלומי היתר שניתנו לכלל הפורשים בגישור מצה״ל. טרם התקבל מענה מצה״ל למכתב זה.
4	פנסיית גישור	**ליקוי -** התמשכות ההליכים ודחיית ההכרעה בנוגע לפנסיית הגישור אינה מאפשרת הכרעה בסוגיה והתקנת התקנות שהיו אמורות להיות מותקנות על פי החוק עד יוני 2017 .מסתמן כי הנושא לא יוכל לבוא על פתרונו עד דיוני תקציב המדינה לשנת 2020 ,שצפוי שיתקיימו רק במחצית השנייה של שנת 2020 .המשך תשלום מקדמות פנסיית הגישור (שסכומן כאמור נקבע על ידי צה״ל, ויוצרות חוסר ודאות אצל הפורשים) לאחר שחלפו יותר משנתיים מהמועד שנקבע בחוק להתקנת התקנות, מקבע מצב זמני ויוצר חוסר ודאות. **המלצה -** על משרדי האוצר והביטחון ועל צה״ל להסדיר את המשך תשלום פנסיית הגישור.	**תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים:** ראה תגובה לליקוי מס׳ 2 **תגובת צה״ל:** ראה תגובה לליקוי 3.
5	פנסיית גישור	**ליקוי -** העיכוב בהתקנת תקנות מכוח סעיף 67ו לחוק גמלאות צבא הקבע מפר את הוראות המחוקק שלפיהן	**תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים:** ראה תגובות לליקויים 1 ו-2.

		הזכאות לפנסיית גישור ותנאיה צריכים להיקבע על פי תקנות שיקבעו השרים בפיקוח פרלמנטרי. **המלצה -** עיגון הסוגיה בתקנות ייצור ודאות אצל הפורשים ויבטיח אחידות ושוויון בהענקת הזכות. על משרדי הביטחון והאוצר ועל היועץ המשפטי לממשלה להשלים את הדיונים לצורך התקנת התקנות וקבלת החלטה בעניין תשלום המקדמות לפורשי צה"ל, כך שעם כינון הממשלה החדשה הדבר יובא הדבר בפני השרים לשם הסדרת הנושא. קידום הנושא חשוב בפרט לאור העיכוב שנוצר בשנים 2019 -2020 בשל מערכות הבחירות לכנסת. מבקר המדינה ממליץ כי צה"ל ומשרד האוצר יפעלו בשיתוף פעולה על מנת לקדם את הטיפול בסוגיות אלו. כל זאת במסגרת הדיונים על תקציב המדינה ועל התקציב הרב-שנתי הבא של צה"ל.	
6	הגדלות הרמטכ"ל	**ליקוי -** לא רק שאי-התקנת התקנות מנוגדת ללשון החוק והתשלום שניתן בהיעדר תקנות אינו מוסכם, אלא יש בכך כדי לגרום לרישום חלקי ולא מלא של החבות בגין הפנסיה התקציבית במערכת הביטחון בדוחות הכספיים של הממשלה.	**תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים:** הנתונים הנדרשים לאומדן העלות התקציבית והאקטוארית של קצבאות הגישור עדיין לא הועברו על ידי משרד הביטחון למשרד האוצר ולכן אין ביכולת משרד האוצר לערוך אומדן אקטוארי לעלות פנסיית הגישור. **תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** משרד האוצר מצר על כך שהמבקר מקבל מצב בו צה"ל מחשב באופן עצמאי ומשלם פנסיות גישור, בהעדר תקנות, וללא פיקוח ובקרה של אגף החשב הכללי. המשרד רואה בחומרה רבה את העובדה שצה"ל מסרב לתאם מול אגף החשב הכללי את אופן תשלומי פנסיות הגישור תוך ניצול העובדה שתשלומי השכר והגמלאות בצה"ל אינם מועברים לאישור חשב משרד הביטחון בדומה לכל משרדי הממשלה והיחידות הביטחוניות. למעשה עד היום לא הובאה לאישור החשב הכללי אף אחת מההחלטות שניתנו על ידי צה"ל בנושא קצבת גישור, כך שחישוב קצבת גישור נקבעת בלעדית ובחוסר סמכות על ידי צה"ל (וראש אכ"א) ולמיטב ידיעת המשרד ללא התייחסות לקצבה זו כמקדמה כנדרש.

			רישום חלקי של החבות בגין הפנסיה התקציבית בדוחות הכספיים של המדינה - כפי שהוסבר בעבר על ידי המשרד, בהיעדר התקנת תקנות ברורות, לא ניתן לערוך אומדן מהימן של החבות האקטוארית ולכן, לא ניתן לבצע רישום של החבות בדוחות הכספיים בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים. יחד עם זאת, בדוחות הכספיים של המדינה ישנה הסתייגות המשקפת את הסטטוס וההיבטים הרלוונטיים (מבחינה חשבונאית) בנושא. המשרד מדגיש שוב כי הקושי באמידת החבות האקטוארית מתעצם לאור חוסר השקיפות בנושא מצד צה"ל, לרבות בדבר כמות הפורשים ופנסיית הגישור שאושרה להם.
7	אי-העלאת גיל הפרישה לנשים	**ליקוי -** לפי החוק, ומאחר שהשר לא הביא את המלצותיו, נקבע גיל הפרישה לאישה ל- 62, דחיית ההחלטות בעניין גיל הפרישה לנשים עלולה לפגוע ביכולת להעלות את גיל הפרישה באופן הדרגתי על פני זמן, שיכול שתביא לידי פגיעה כלכלית במדינה. לסוגיית גיל הפרישה לנשים יש גם השלכות חברתיות וסוציאליות שנדרש לשקול אותן. דחיית ההכרעה בעניין עלולה להעצים את הנזק העתידי במישורים השונים. אי-העלאת גיל הפרישה לנשים משפיע בין היתר על האיזון האקטוארי של קרנות הפנסיה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר לבחון את קידום הנושא עם כינונה הצפוי של הממשלה, לשם השלמת גיבוש המדיניות. זאת בשל המשמעויות הנרחבות הנוגעות לסוגיה, לרבות בכל הנוגע לפעולות הנדרשות בהתייחס לגירעון הקרנות הוותיקות שבהסדר.	

משרד הבינוי והשיכון

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	תרשים 5 בדוח המבקר, המציג את שיעור הדיור הסוציאלי מתוך כלל הדירות במשק, לפי מדינות החברות בOECD	**ליקוי -** מתרשים 5 עולה כי שיעור הדיור הסוציאלי בישראל מתוך כלל הדירות במשק נמוך בהשוואה לרוב המדינות החברות ב-OECD, אם כי כאמור מודל הדיור הסוציאלי בישראל שונה מזה שבמדינות אחרות. יש לציין כי אם מספרן של הדירות הציבוריות היה כיום כ-90,000, בדומה למספרן בסוף שנות התשעים, הרי שניתן להעריך ששיעור הדיור הסוציאלי במדינה היה גבוה יותר בכ-45% (כ-4.5% לעומת 3.1% בשנת 2019).	**תגובת אגף התקציבים:** התרשים מייצר תמונה לא אחידה מכיוון שהוא משווה בין מדינות שמפעילות מערכים שונים של סיוע בדיור. במרבית המדינות המצוינות, המדינה לא מחזיקה בבעלותה נכסים בהיקפים משמעותיים. כמו כן, בחלק ניכר מהמדינות המחזיקות נכסים בבעלות מדינה, נמצאות מדינות אלה בתהליך של העברת הנכסים לידיים פרטיות. על כל בחינה של מדיניות סיוע בדיור לכלול את סך ההיבטים הנוגעים לסיוע בדיור. כך למשל, ממשלת ישראל פועלת בכלים מגוונים לתמיכה בהוצאות דיור ובבעלות על דירה: סבסוד הלוואות לדיור לזכאים, שיווק קרקעות מדינה בהנחה במסגרת "מחיר למשתכן" ומכירת הדירות לזכאים, שיווק קרקעות מדינה לבניית יחידות דיור בשכירות ארוכת טווח על ידי חברת "דירה להשכיר" וכמובן הסיוע בדיור הניתן על ידי קצבאות סיוע בשכר דירה ודיור ציבורי. ציון היבט אחד במדיניות הסיוע איננו משקף את הסיוע הניתן על ידי הממשלה ואת ההוצאה הציבורית עבורו, ובעיקר עלול ליצור תמונה ספציפית של מהי דרך הפעולה הנדרשת מהממשלה.
2	עבודת המטה בנוגע למאגר הדירות הציבוריות	**ליקוי -** נמצא כי הצוות הבין-משרדי לא הגיש המלצות לממשלה לתוכנית פעולה להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, מפני שבין חברי הצוות התגלעו מחלוקות רבות והם לא הגיעו להסכמות בנושא. **המלצה -** נוכח החשיבות של גיבוש תוכנית פעולה לאומית בנוגע למענה ממשלתי מיטבי עבור הנזקקים לסיוע בדיור, משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבינוי יציג לממשלה את כלל ממצאי הצוות, לרבות הנושאים שבמחלוקת, וכי בד בבד יחדש את עבודת	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** הדו"ח המסכם לא הוגש לממשלה בשל פיזור הכנסת, ולא בשל מחלוקות בין חברי הצוות. המחלוקות קיבלו ביטוי בדעות מיעוט ששולבו בדו"ח. במצב הנוכחי, ע"פ חוות הדעת המשפטית, אין אפשרות להעלות הנושא בפני הממשלה. עם כינונה של הממשלה יוצג הנושא בפני השר הממונה לרבות המלצת המבקר. נכון להיום בהנחיית שרת הבינוי והשיכון נמשכת עבודת המטה.

		המטה עם הגופים הממשלתיים הרלוונטיים לשם גיבוש התוכנית.	**תגובת אגף תקציבים:** נציגי משרד האוצר פועלים במשותף עם נציגי משרד הבינוי והשיכון בכדי לייצר עבודת מטה מתואמת, שמטרתה גיבוש פתרונות בעולמות הסיוע בדיור. עם זאת, לעמדתנו, העבודה המקצועית שעמדה ברקע של הועדה שעסקה בתכנית לגור בכבוד לא הייתה מעמיקה דיה, לא התבססה על נתונים מספקים, ולא הניחה תשתית מקצועית ליצירת פתרונות עומק בסוגיה. יתרה מכך, המלצות הוועדה נכתבו באופן חד צדדי ללא התייחסות לישיבות שהתקיימו ולקשיים שהועלו.
3	רכישת דירות למאגר הדיור הציבורי	**המלצה -** משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי ששיקול זה (אפשרות להגדיל את מספר הדירות הנרכשות באמצעות רכישת דירות זולות במקום יקרות, למשל באמצעות הסטת הרכש לאזורים בעלי ביקוש מופחת לדירות) ייבחן מפעם לפעם, תוך הקפדה על האיזון הראוי בין צורכי הזכאים, פיזור נדרש של הדירות הציבוריות והעלויות של הדירות הנרכשות.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד סבור שמדיניותו מהווה נקודת איזון בין צרכי הזכאים, יישוב מגוריהם לבין מחירי הדירות. מדיניות זו בא לידי ביטוי ב"מחירון" רכש הדירות והתקרה הארצית שנקבעה. נהלי המשרד מאפשרים רכש דירות במחירים סבירים, תוך הקפדה על איכות הדירות המתקבלות למלאי. **תגובת אגף התקציבים:** בתגובתו של אגף תקציבים לטיוטת הדוח, שחלקים ממנו נשלחו אליו, הוא פירט באריכות אודות ההשקעה הממשלתית ברכישת דירות לדיור הציבורי, שלאחריה התרחש גידול חד בתור הממתינים. אגף התקציבים הצביע על כך שיתכן כי הפתרון למצב זה לא טמון ברכישה נוספת של דירות למלאי, אלא בשילוב של שכירות לטווח ארוך לזכאים, או סיוע בשכר דירה לטווח ארוך – פתרון שייתן מענה למספר רב יותר של זכאים מחד ויעמיס פחות על תקציב המדינה מנגד, תוך ייעול מערך הדיור הציבורי ותיקון העיוותים הקיימים בו.
4	אי-רכישת דירות ציבוריות בחלק מהיישובים שבהם	**ליקוי -** המשרד אינו רוכש דירות ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובכלל זה ב-12 ערים שעשר מהן באשכול חברתי-כלכלי נמוך ושבהן מתגוררים בסך הכול יותר מחצי מיליון תושבים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבינוי יבחן את האפשרות לתת לכל זכאי המתגורר ביישובים שבהם אין דירה ציבורית, ובפרט ביישובים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך בהם מתגוררות אוכלוסיות	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מקבל את הערת הביקורת, ובכוונתו לנקוט בפעולות הבאות: 1. במסגרת הקצאת דירות בשיווקי "מחיר למשתכן" פועל המשרד להקצאת דירות גם ביישובים בהם לא קיימות כיום דירות דיור ציבורי אך קיים פוטנציאל ביקושים. 2. עם הרכבת הממשלה הבאה וסיום תכנית הרכש הנוכחית, יובאו בפני השר הנכנס המלצות לרכש דירות גם ביישובים

	ממתינים זכאים לדיור ציבורי	בני מיעוטים וחרדים, את אותן הזכויות הניתנות לאלה המתגוררים ביישובים שבהם יש דיור ציבורי, כלומר הזכות להמשיך להתגורר ביישוב מגוריו, שבו נמצאות רשתות התמיכה והסיוע שלו, בהתאם לתפיסה שעומדת בבסיס נוהל המשרד. לשם כך יהיה על המשרד לרכוש דירות ציבוריות גם ביישובים שבהם מתגוררים זכאים שכיום אין ביישובם דיור ציבורי.	בהם לא קיימות כיום דירות דיור ציבורי, אך קיים פוטנציאל ביקושים, בעדיפות ליישובים בהם לא קיים צפי לשיווק דירות במסגרת תכנית "מחיר למשתכן". יחד עם זאת המשרד מבקש להדגיש כי גם במצב הקיים, על פי מדיניות המשרד, אדם העומד בתנאי הזכאות לדיור ציבורי ואולם מתגורר ביישוב שאין בו דיור ציבורי - זכאי להירשם בתור הממתינים ביישוב סמוך, ובהעדר פתרון דיור מיידי ביישוב הסמוך – זכאי לסיוע מוגדל בשכר דירה, ככל זכאי לדיור ציבורי הממתין לדירה.
5	בניית דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים של "מחיר למשתכן"	**המלצה -** נוכח השיעור הנמוך של הדירות הציבוריות שנכללו בפרויקטים של "מחיר למשתכן" (0.3% מכלל הפרויקטים לעומת החלטות מועצת מקרקעי ישראל על היקף של עד 5% ואף 7% מדירות "מחיר למשתכן" במתחם מסוים) על משרד הבינוי, רמ"י ומשרד האוצר להגיע לכלל הסכמה בנוגע לאופן הפעולה הרצוי, כדי שיהיה ניתן למצות את הפוטנציאל הטמון בבניית הדירות בתוכנית "מחיר למשתכן" וכך להגדיל את מאגר הדירות הציבוריות ולקדם ככל שניתן את בניית הדירות. כל זאת למען שיפור המענה הניתן לזכאי הדיור הציבורי.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מקבל את המלצת המבקר. עם זאת, כפי שצוין בהמלצת הביקורת, יישום ההחלטה מותנה בשיתוף פעולה של כלל הגופים הנוגעים בדבר אך, הגורמים השותפים התנגדו לגיבוש תכנית עבודה שנתית להקצאה, ובמספר מקרים לא הועברה בקשה לוות"פ על אף שהועברו הנתונים והחומרים הנדרשים מהמשרד. בחודשים האחרונים אף הודיע מנהל רשות מקרקעי ישראל שיתנגד להקצאה כזו במכרזים חדשים עד לקבלת עמדת הממונה על התקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר. **תגובת אגף התקציבים:** מנגנון השומה אמור להתעדכן בהתאם להחלטת המועצה ובהתאם היקף ההנחות שצפויות אמור להיות מותאם ולכן הכלכליות של הפרויקטים צפויה להצטמצם באופן משמעותי. **תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רשות מקרקעי ישראל בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרדה עורכת בדיקות בטרם הכרזה על פרויקט מחיר חמשתכן לפני שיווק, שבהתאם לתוצאותיה היא מעדכנת את משב"ש ביחס לכמות הדירות המיועדות לדיור ציבורי בפרויקט. היקף יחה"ד נקבע בהתאם לאישור הות"פ כללים אלה עוגנו במדיניות שנקבעה במועצת מקרקעי ישראל.
6	בניית דירות ציבוריות	**המלצה -** מומלץ לבחון צעדים שיאפשרו הקצאה מרבית של דירות ציבוריות במכרזים הבאים לשם צמצום	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** ראה תגובה לליקוי 4.

	במסגרת פרויקטים של "מחיר למשתכן"	הפערים מצד אחד ושמירת הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים מצד אחר.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רשות מקרקעי ישראל בתיאום עם הגורמים המקצועיים במשרדה עורכת בדיקות בטרם הכרזה על פרויקט מחיר חמשתכן לפני שיווק, שבהתאם לתוצאותיה היא מעדכנת את משב"ש ביחס לכמות הדירות המיועדות לדיור ציבורי בפרויקט. היקף יחה"ד נקבע בהתאם לאישור הות"פ כללים אלה עוגנו במדיניות שנקבעה במועצת מקרקעי ישראל.
7	שימוש בדירות עזובות לצורכי הדיור הציבורי	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי נכון לנובמבר 2019 ,החשכ"ל טרם גיבש המלצות בנושא וכאמור לא הגיש אותן לשר האוצר, אף שחלפה למעלה משנה מהמועד שבו נדרש לעשות כן. **המלצה -** על החשכ"ל לסיים את גיבוש המלצותיו על פי החלטת הממשלה ולהגישן לשר האוצר, וזאת בהתחשב בהיתכנות שבהשבת הדירות האמורות לשוק הדיור הציבורי ובכדאיות הכלכלית שבכך.	**תגובת משרד האוצר – אגף החשב הכללי:** אגף החשב הכללי קיים מספר פגישות עם גורמים רלוונטיים בממשלה, וגיבש את המלצותיו לשר האוצר. בגיבוש ההמלצות נלקחו בחשבון הכדאיות הכלכלית במהלך ומספר קשיים משפטיים נוספים. בימים הקרובים צפוי להתקבל אישור סופי של הלשכה המשפטית להמלצות, ומייד לאחר מכן הן יועברו לשר האוצר.
8	הקצאת חלק מהתמורה שתתקבל מייזום פרויקטים של התחדשות עירונית לטובת רכישת דירות ציבוריות	**המלצה -** מומלץ כי משרד הבינוי ישקול להרחיב את ייזום הפרויקטים להתחדשות עירונית גם לנכסים שבניהול חברות מאכלסות אחרות, בין היתר בהתאם לשיקולי היתכנות ויעילות כלכלית.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מקבל את המלצת המבקר ובכוונתו לפעול לקידום הנושא במהלך שנת העבודה 2020.
9	דירות המושכרות לגופים	**המלצה -** על המשרד להמשיך בתהליך שהחל בו להעברת הדירות הציבוריות לשימוש זכאי הדיור הציבורי ולהקפיד לקיים מעקב צמוד אחר העברת הדירות	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** כאמור בהמלצת המבקר, המשרד פועל בנושא באופן שיטתי וימשיך לפעול להשבת הדירות מלאי הדיור הציבורי.

	ציבוריים	מהגופים הציבוריים לטובת זכאי הדיור הציבורי, על פי ההסדרים שנקבעו.	
10	אי-התאמה בין מספר הנפשות למספר החדרים בדירות הדיור הציבורי	**ליקוי -** נמצא כי אף שמשרד הבינוי דן בנושא, הלכה למעשה הוא טרם בחן באופן מעמיק, המבוסס על נתונים כמותיים, את האפשרות לקדם מעבר של דיירים לדירה קטנה יותר בהתאם לגודל משק הבית הנוכחי, כך שיוכל להחליט החלטה מושכלת בנדון. **המלצה -** ראוי שהמשרד יבחן לעומק את האפשרות לעודד מעבר של דיירים לדירה קטנה יותר בהתאם לגודל משק הבית העדכני. לשם כך על המשרד לבחון את היתכנות המהלך והתועלת שתצמח ממנו למיצוי המשאבים הקיימים, ובכלל זה לבחון דרכים לתמרץ את הדיירים, לרבות תמריצים כלכליים.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** הנושא הוצג בפני שרת הבינוי והשיכון, ויועלה שנית בפני השר שייכנס לתפקידו לאחר הקמת הממשלה.
11	מכירת דירות ריקות בשוק החופשי	**המלצה -** על המשרד להמשיך לקדם מהלכים למימוש הפוטנציאל הכלכלי הטמון בדירות הריקות לטובת הדיור הציבורי, ובכלל זה מכירתן בשוק החופשי. כמו כן, עליו להקפיד על קיום הערכות מצב תכופות בנוגע לכלל הדירות ולהציב יעדים להמשך הטיפול בהתאם לעולה מהן.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד פועל בשנה האחרונה באופן התואם את המלצת המבקר ובכוונתו להמשיך בכך, תוך ייעול מלאי הדיור הציבורי והתאמתו לצרכי הממתינים.
12	מיצוי זכויות הדיירים לרכישת הדירות הציבוריות	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי משרד הבינוי שלח לדיירים, באמצעות החברות המאכלסות, את המכתבים בדבר הזכות לרכוש את הדירה בעברית בלבד, זאת אף שעולים חדשים הם חלק ניכר (כשליש) מהדיירים הנכנסים להתגורר בדירות הציבוריות מדי שנה (כ600- בממוצע), וניתן להניח שרבים מהדיירים אינם שולטים בעברית.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** אף שע״פ חוק הלאום השפה הרשמית במדינת ישראל הינה השפה העברית ומעמד מיוחד ניתן לשפה הערבית בלבד, המשרד מקבל את המלצת המבקר ויפיץ לדיירים את המידע בשפות נוספות לרבות בשפה הרוסית. המידע בשפות נוספות יפורסם גם באתר המשרד.

13	מיצוי זכויות הדיירים לרכישת הדירות הציבוריות	**ליקוי -** אף שחלק ניכר מהדיירים הזכאים לא מימשו את זכותם (כ- 42,000 דיירים היו זכאים בשנת 2019 אך רק כ- 10,000 דירות נרכשו בשנים 2014-2019) המשרד לא בחן עד כה מהן הסיבות לכך ואם יש חסמים שאינם נוגעים ליכולותיו הכספיות של הדייר אשר באפשרות המשרד לפעול להסרתם.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** ההגדרה "היקף נמוך" הינה סובייקטיבית. חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) – התשנ"ט 1998, אינו מגדיר יעד ממשלתי. החוק קובע את התנאים, את הזכויות והמגבלות. המשרד עקב אחר תהליך מכירת הדירות ואף דן בבקשות חריגות שהגיעו אליו והמסקנה שעולה מעיסוק יום יומי בנושא כי זכאים שלא ממשו הם זכאים שלא היה בידם היכולת הכלכלית כדי לממן את העלות בהתאם לנוסחת המחוקק. במסגרת הטיפול השוטף במכר הדירות מטופלים חסמים פרוצדורליים העולים בתהליך ונקבעים כללים במקרים בהם הם נדרשים.
14	מיצוי זכויות הדיירים לרכישת הדירות הציבוריות	**המלצה -** על משרד הבינוי לפעול להנגשת המידע לדיירים בדבר זכאותם לרכוש את הדירה שבה הם מתגוררים; עליו גם לשקול לשלוח מכתבים בעניין בשפות הרווחות בקרב הדיירים ולקיים פעולות הסברה אחרות בנושא.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** ראה תגובה לליקוי 10.
15	מיצוי זכויות הדיירים לרכישת הדירות הציבוריות	**המלצה -** ראוי כי משרד הבינוי יבחן באופן שיטתי ומקיף אם אכן היעדר יכולת כלכלית הוא החסם היחיד למיצוי הזכאות לרכוש את הדירות הציבוריות, ואם הבדיקה תעלה כי קיימים חסמים בירוקרטיים-פרוצדורליים למיצוי הזכאות, עליו לפעול להסרתם, כאמור. נוסף על כך, מומלץ לבחון את המודל הכלכלי למיצוי הזכאות לרכישה.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** ראה תגובה לליקוי 11.

משרד הבריאות

היבטים ברפורמה להעברת האחריות הביטוחית בבריאות הנפש

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	זמני המתנה לקבלת טיפול במערך בריאות הנפש	**ליקוי -** זמני ההמתנה לאבחון ולהמשך הטיפול הפסיכיאטרי והפסיכותרפי עלולים להיות לעיתים ארוכים ביותר, ובחלק מהמקרים שנבדקו הם מגיעים עד 16-12 חודשים. עיכוב בטיפול הוא דבר לא רצוי, שכן הוא עלול לפגוע במטופלים, להחמיר את מצבם הנפשי וכן לגרום לנזקים למשפחתם ולסביבתם הקרובה. זמני המתנה סבירים נדרשים בהתאם לנקבע בהוראות חוק ביטוח בריאות. יישום דרישה זו, בהתחשב במכלול השיקולים והאיזונים, יבטיח את כוונת הרפורמה. **המלצה -** על משרד הבריאות בשיתוף קופות החולים להגדיר את זמני ההמתנה שעל מערך שירותי בריאות הנפש לעמוד בהם ואת הדרכים לעמוד ביעדים הללו. לצורך כך ראוי שייקבעו יעדים הדרגתיים רב-שנתיים. כמו כן, על המשרד לבחון פרסום נתונים השוואתיים על אודות זמני ההמתנה בין הקופות כאמצעי לשיפור השירות. מדובר בפעולה שמערכת הבריאות כבר מורגלת בה ולמדה את יתרונותיה, דוגמת הסטנדרטים שקבע המשרד בשנת 2010 ברפואת שיניים. הדבר חיוני בעיקר בתחום בריאות הנפש מאחר שישנם מטופלים המתקשים לעיתים לעמוד על זכויותיהם החוקיות בשל מצבם הנפשי.	**תגובת משרד הבריאות:** האגף לבריאות הנפש מברך על ההתייחסות המעמיקה של צוות מבקר המדינה בנושא. רפורמות בבריאות נפש, בארץ ובעולם, אורכות זמן ממושך כך שיישום כלל המטרות אל מול השחקנים השונים במערכת הבריאות - כמו גם היכולת לאמוד את השפעת הרפורמה לאורך זמן - יכול לארוך שנים רבות. משרד הבריאות ער לכך שעל מנת להמשיך ולקדם את הרפורמה בבריאות הנפש יש צורך לנקוט בצעדים רגולטוריים מתאימים. זאת, לאור העובדה שבחלוף 4.5 שנים מתחילת הרפורמה ישנו עדיין פער משמעותי בזמני ההמתנה בין שירות בסיסי של בריאות נפשית – פסיכותרפיה, ובין שירותי רפואה יועצת אחרים, מה גם שאין חוסר באנשי מקצוע פסיכותרפיסטים. מבחינת זמני ההמתנה - משרד הבריאות פרסם טיוטת חוזר לקופות החולים המנחה אותן לקבוע זמני המתנה מירביים למספר שירותים ובהם שירותים בתחום בריאות הנפש, ולפרסמם לציבור וזאת בדומה לשירותים נוספים ברפואה הכללית שזמני ההמתנה אליהם יפורסמו גם הם אנו מניחים כי עצם הפרסום, במרחב הציבורי והתחרותי בו מצויות הקופות, יביא בפני עצמו לשיפור בזמני ההמתנה. ככל שזה לא יהיה המצב, יבחן המשרד שוב את הצורך להתערב באופן משמעותי יותר בקביעת זמני המתנה מירביים. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי עושה מאמצים רבים למתן מענה בזמן סביר למספר הולך וגדל של מבקשי השירות. המענים הם גיוס כוח אדם מקצועי, הרחבת פרישת השירות וייעול התהליך הטיפולי תוך שימוש בשיטות טיפול מתקדמות. בנוסף, במכבי פותחו כלי ניהול ממוחשבים לשליטה ותכנון חכם של ערוצי השירות המגוונים בתחום בריאות הנפש. הקופה עוקבת בצורה עיתית אחרי תורי ההמתנה לכלל

			ערוצי הטיפול ומשקפים נתונים אלה למב״ר (משרד הבריאות) ככל שמתבקשים. במדינת ישראל קיים מחסור ברופאים פסיכיאטרים ובמטפלים מיומנים בתחום בריאות הנפש וישנו קושי לקבוע סטנדרט טיפול מיטבי טרם התחלת טיפול שורש במחסור זה. **תגובת שרותי בריאות כללית:** כפי שהמליצה כללית בתגובתה לטיוטת הדוח, על המדינה להכין תוכנית לאומית לטיפול במחסור ברופאים ובמטפלים בתחום ברה״נ, וזאת בטרם קביעת סטנדרטים בעבור זמני ההמתנה.
2	זמני המתנה לקבלת טיפול לתושבי עוטף עזה	**ליקוי -** זמן ההמתנה של ילדים המתגוררים בעוטף עזה, מרגע הפנייה לקופות החולים ועד לתחילת הטיפול הפסיכותרפי, הוא ממושך ומגיע ל 7 עד 13 חודשים בהתאם למקום שבו ניתן השירות. יש לציין כי מדובר בזמן המתנה הדומה לזה המאפיין אזורים אחרים בארץ. **המלצה -** נוכח המצוקות הייחודיות הנגרמות עקב המצב הביטחוני האזורי, ראוי שקופות החולים ימפו את המקומות שבהם זמני ההמתנה ארוכים, ובכלל זה ביישובי עוטף עזה, ויבחנו דרכים לקיצורם.	**תגובת מכבי שירותי בריאות:** מאז יישום הרפורמה ועד היום הושקעו מאמצים ומשאבים רבים לפיתוח והרחבת שירותי בריאות הנפש בדרום בכלל, ובאזור עוטף עזה בפרט. בהשוואה ליולי 2015 חל גידול משמעותי בהיקף השירותים המסופקים בבריאות הנפש, ובכלל זה תוספת משמעותית של כוח אדם מקצועי במרפאות בריאות הנפש של מכבי, פתיחת שלוחות, נקודות שירות והרחבת התקשרויות עם מסגרות ציבוריות לאספקת שירותי בריאות הנפש. יתרה מכך, מכבי מפעילה מזה מספר שנים, ביוזמתה, פעילויות רחבות לקידום החוסן הנפשי והקניית כלים למתן עזרה ראשונה נפשית לנפגעי חרדה. במסגרת פעילויות אלו מתקיימים שיתופי פעולה עם מרכזי חוסן באזור ובמועצות מקומיות. מכבי נמצאת בתהליך פיתוח מואצים של מפתGIS לתחום בריאות הנפש. מפה זו תאפשר שיקוף וניתוח פערי השירות ומתן מענה מדויק לאזורי פריפריה גיאוגרפית וחברתית. **תגובת שרותי בריאות כללית:** מתבצעת בחינה שוטפת של זמני ההמתנה ע״י מחוזות הכללית למול מערך בריאות הנפש. בנוסף, מאז החלת הרפורמה, הכללית שילשה את כמות מרפאותיה : נפתחו כ-50 מרפאות חדשות עם צוות רב-מקצועי (פסיכיאטריה, פסיכולוגיה, עבודה סוציאלית, סיעוד), כאשר נכון לסוף שנת 2019 קיימות סה״כ 67 מרפאות בכללית; הורחב שירות מטפלים וזמינותם במרפאות לבריאות הנפש ; קיימים כ-110 יועצי ברה״נ ברפואה ראשונית (ליאזון) וכ-400

			מטפלים עצמאיים; כמו גם נערכו הכשרות לצוותים לשם מתן טיפולים ממוקדים ויעילים (CBT, קבוצתי וכו').
3	פרסום מידע לציבור על אודות זמני ההמתנה לקבלת טיפול במערך בריאות הנפש	**ליקוי** - אף שפרסום המידע באינטרנט הוא צעד חיובי שעשוי להביא לשקיפות כלפי הציבור ולשפר את השירות לאזרח, יש מרפאות שאינן מפרסמות את המידע על אודות זמן ההמתנה המוערך. יתרה מכך, הרשימה באתר משרד הבריאות לא עודכנה מאז פרסומה, והיא נכונה לתחילת שנת 2018. במתכונת המופעלת כיום, הציבור אינו יכול לקבל מידע מרוכז, ממוקד ומלא בדבר זמינות התורים לטיפול המתאים ביותר, בכלל המסגרות לרבות אצל ספקי השירות. לפיכך נדרשים המטופלים לפנות בעת ובעונה אחת לכמה נותני שירותים כדי לאתר את המענה ההולם ביותר לצרכיהם. קושי זה מתחדד לנוכח העובדה שמדובר בתחום רגיש ובמטופלים הנתונים לא פעם במצוקה. **המלצה -** על קופות החולים לשקול להסדיר מנגנון שיאפשר להציג לציבור מידע מעודכן בדבר זמני ההמתנה בתחום בריאות הנפש במכלול מסגרות השירות, תוך כדי הסדרת ממשק ביניהן לבין ספקי השירות ולפרסמם באתריהן. ראוי גם שישקלו פעולה משותפת עם משרד הבריאות כדי שהמידע יפורסם באופן כלל-ארצי, כפי שכבר נעשה לגבי פרסום זמני ההמתנה באמצעות המערכת למדידת תורי המתנה לרופאים יועצים בכמה תחומים.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד הציע לקופות מנגנון פשוט ויעיל לאיסוף נתונים עדכני ולפרסומם לקופות ולציבור. גם נציגי קופות החולים ביקשו לקבל מידע זה על זמינות השירותים כדי לווסת נכון יותר את המטופלים בין המרפאות השונות. ככל שהקופות ישתפו פעולה עם תהליך זה יתאפשר להציג לציבור מידע כולל ועכשווי על זמני ההמתנה לטיפול נפשי במסגרות השונות, מה שיקל על הפניה והנגישות לטיפול. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי משקפת מידע אודות תורים זמינים לפסיכיאטרים בקהילה בערוצים הדיגיטאליים. מועדי התורים לקבלה ולטיפול במרפאות רב מקצועיות לבריאות הנפש של הקופה ושל הספקים החיצוניים שבהסכם תלויים בשיקולים קליניים מורכבים (דחיפות ומסוכנות, מערכות תמיכה, רצף טיפולי וכד'). על כן לא ניתן לפרסם מידע אמין. אופיו של טיפול פסיכותרפי לא מאפשר חיזוי וודאי של מועדי סיום הטיפול של מטופלים הנמצאים בתהליך הטיפול, על כן ישנו קושי לפרסם מידע אמין. **תגובת שרותי בריאות כללית:** זמני ההמתנה מושפעים משיקול דעת מקצועי, ולפיכך הצגת זמני ההמתנה באתר עלולה להטעות את הציבור.

4	חסמים בנגישות לשירותי בריאות הנפש	**ליקוי -** בפריסת שירותי בריאות הנפש של קופות החולים, עדיין ניכר מחסור בחלק מהשירותים ביישובים מסוימים. כך למשל נמצא כי בירוחם, בנתיבות ובמצפה רמון הנמצאות כולן בפריפריה ומשויכות לאשכול חברתי-כלכלי 3, אין כלל שירותי פסיכותרפיה, והמטופלים נאלצים לנסוע, בדרך כלל פעם בשבוע, לעיתים בליווי בני משפחה, עשרות קילומטרים לקבלת הטיפול. לעומת זאת, יש יישובים שבהם פועלות נקודות שירות רבות לכלל סוגי הטיפולים המאפשרות לקבל טיפול בקרבת מקום המגורים, דוגמת רוב היישובים בגוש דן.	**תגובת משרד הבריאות:** לרוב, כפי שמתקבלת התמונה במשרד הבריאות, קופות החולים יודעות לפרוס את שירותיהן בצורה מבוזרת, ולהנגיש שירותים גם במקומות מרוחקים. עם זאת, ישנו עדיין פער בשירותים שהקופות צריכות לפתח, תוך גיוס מטפלים רבים ,אשר יתורגם גם לשיפור הנגישות לשירות. המשרד כאמור פועל לפרסום זמני ההמתנה לשירות וקביעת זמני המתנה מבוקרים על ידי הקופה עצמה- דבר שלטעם המשרד יגיע לפתיחת מרפאות רבות ולהנגשת השירות. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי רואה חשיבות רבה לשיפור פריסת השירות בפריפריה ולכן הוקצו בשנים האחרונות תקנים ייעודיים לאזורים אלה, הוקמו שלוחות ומרפאות בישובים שסבלו עד כה ממחסור בשירות. בנוסף מכבי נותנת עדיפות להתקשרויות עם ספקי שירות באזורים אלה. מכבי נמצאת בתהליך פיתוח מואצים של מפתGIS לתחום בריאות הנפש. מפה זו תאפשר שיקוף וניתוח פערי השירות ומתן מענה מדויק לאזורי פריפריה גיאוגראפית וחברתית. מכבי מדגישה כי המחסור החמור ברופאים פסיכיאטרים ובמטפלים מיומנים בתחום בריאות הנפש, מקשה על גיוס כוח אדם - במיוחד באזורים המרוחקים ממרכז הארץ. **תגובת שרותי בריאות כללית:** לשם מתן מענה ליישובים מרוחקים, הכללית פועלת באמצעים מקוונים שונים, כגון : שיחות וידאו או הדרכות אינטרנטיות. פריסה זו קיימת כבר בכל מחוזות הכללית, אשר מרחיבה את השירות באופן שוטף.
5	חסמים בנגישות לשירותי בריאות הנפש	**ליקוי** - אף שתהליך העברת שירותי בריאות הנפש האמבולטוריים ממרפאות ממשלתיות למרפאות בקופות החולים תואם את מטרות הרפורמה לחיזוק	**תגובת משרד הבריאות:** מחסור בשירות באזורים מסויימים נוצר לרוב בשל תנועת כ״א ממרפאות ממשלתיות למרפאות קופות החולים. ככל שהקופות ירחיבו את היצע כ״א הכולל בתחום בריאות הנפש – צפוי השירות לתת מענה טוב יותר.

		השירותים בקהילה, הלכה למעשה נוצר מחסור בשירותים באזורים מסוימים.	חשיבות הרחבת כוח האדם של מטפלים פסיכותרפיסטיים עולה לאור העובדה שבישראל מספר מוגבל של פסיכיאטרים. הרחבה של כוח האדם הפארא-רפואי בתחום בריאות הנפש תאפשר החזקה טובה יותר של המטופלים, תפחית עומס מהרופאים הפסיכיאטריים ותאפשר להם לתת מענה טוב יותר לציבור. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** תכנון פתיחת המרפאות לבריאות הנפש של מכבי לקראת כניסת הרפורמה נעשה בתיאום מלא עם מב״ר ובהתאם להמלצותיו. עם השנים מספר מרפאות ציבוריות משמעותיות נסגרו ללא תיאום עם הקופה ומכבי עושה מאמצים רבים לצמצם את פערי השירות שנוצרו עקב כך.
6	חסמים בנגישות לשירותי בריאות הנפש	**המלצה -** על משרד הבריאות בשיתוף קופות החולים להעריך מחדש את פריסת המרפאות הקיימת ולבחון אילו שירותים נדרשות הקופות לספק והיכן, בהתאם לגודל האוכלוסייה ואופייה בכל אזור, כך שיעמדו בדרישות חוק ביטוח בריאות ממלכתי לאספקת שירותים במרחק סביר, ובפרט באזורי הפריפריה. ראוי להביא בחשבון את היתרונות הקיימים בהימצאות המרפאות הממשלתיות סמוך לבתי החולים, ובכך שיש בהם התמחויות ייחודיות אשר יכולות לתת מענה למטופלים הסובלים מתחלואה נפשית קשה.	**תגובת משרד הבריאות:** כחלק ממסקנות המתגבשות של הוועדה לבחינת הרפורמה מינה לאחרונה מנכ״ל המשרד צוות משותף למשרד הבריאות ונציגי קופות החולים אשר יתכנס באופן שוטף אשר יבחן בין היתר את פריסת המרפאות והצרכים הנקודתיים במקומות שונים בארץ. בהתאם להמלצות הצוות יידרשו הקופות לפתח מענים ולפתוח שירותים חדשים. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** לתחום בריאות GIS- מכבי נמצאת בתהליך פיתוח מואצים של מפת הנפש. מפה זו תאפשר שיקוף וניתוח פערי השירות ומתן מענה מדויק למבקשי השירות. **תגובת שרותי בריאות כללית לליקויים 5,6:** ממעבר הרפורמה בצו, כללית עדה לסגירת מרפאות ממשלתיות ללא תיאום עמה. סגירת המרפאות הינה בניגוד להבנות בין המשרד לקופות לפיה לא תסגרנה מרפאות ממשלתיות לבריאות הנפש לאחר הרפורמה ובאופן חד-צדדי. סגירת שירות זו, בעצם יוצרת תורים ארוכים ופגיעה במטופלים, שכן לא ניתנת אלטרנטיבה טיפולית ע״י משרד הבריאות באזור הרלוונטי. כללית מדגישה כי בנתה את מתווה הקמת מרפאותיה ובאישור משרד הבריאות בהתאם למרפאות של משרד הבריאות שפעלו ב-2013, ובהתאם נערכה לרפורמה באמצעות תקציבי פיתוח, רכש, מטפלים, בניית מסלולי שירות חדשים והסטת שירותים.

			נוסף לזאת, הפגיעה בכללית עקב סגירת המרפאות הממשלתיות הינה גדולה ביותר, היות ואחוזי המטופלים של הכללית במרפאות המדינה, היוו אחוז גבוה יותר מחלקה של הכללית באוכלוסייה. למרות המפורט לעיל, כללית פועלת במאמצים לפתיחת שירותים חלופיים לשירותים שנסגרו ע״י משרד הבריאות.
7	חוסר התאמה של שירותי בריאות הנפש לאוכלוסיות ייחודיות	**ליקוי -** מרבית היישובים שבהם ניתן הטיפול לשיעור הקטן ביותר של חברי קופות החולים הם יישובים ערביים. ביישובים המעטים בארץ, הנושאים צביון חרדי מובהק, היה שיעור המטופלים בקרב הילדים נמוך מ-1.5%. נוכח הפערים הקיימים בשיעור המטופלים בבריאות הנפש ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית ואוכלוסייה חרדית, עולה חשש כי נגישותם וזמינותם של שירותים המותאמים למטופלים מבחינת התרבות ומבחינת השפה אינן מספקות. **המלצה -** על קופות החולים, בשיתוף משרד הבריאות, למפות את היישובים שבהם קיים מחסור ולתכנן מענה שיספק מענה הולם לצורכי כל אוכלוסייה ואוכלוסייה, על פי מאפייניה.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד מסכים כי המצב הרצוי הוא התאמה תרבותית של המטפל למטופל. עם זאת, בהינתן היצע מטפלים מצומצם מהמגזר החרדי והערבי, לא ניתן לצפות למטפל מתאים תרבותית בכל אתר מרפאתי. הקופות עושות מאמצים להגיע לכך אולם זה תהליך ארוך שנים ומורכב. הן המשרד והן קופות החולים נוקטים פעולות שונות כדי לשפר את ההנגשה התרבותית של המרפאות לציבורים ומגזרים שונים. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי ערה לצורך לספק שירות רגיש תרבות, מקיימת התקשרויות לקניית שירות עם ספקים במגזר הערבי והחרדי. כמו כן מכבי מעודדת גיוס כוח אדם מיומן ממגזרים שונים התואמים את האוכלוסייה לה נדרש מענה. **תגובת שרותי בריאות כללית:** על-מנת לקדם מענה לאוכלוסיות מיוחדות ולשם העדפה מתקנת של המצב שהיה קיים טרום הרפורמה, הכללית פעלה בכל המישורים, כלהלן: מגזר חרדי – נעשים מאמצים לגייס מטפלים מהמגזר החרדי; הוקצו תקני מתמחים להכשרה ייעודית; נחתמו הסכמים עם ספקים שנותנים מענה לאוכלוסיית המגזר החרדי (כגון: ״בית חם״). עדה אתיופית - הכללית הקצתה מלגות מחייה ייחודיות לפסיכולוגים מהעדה האתיופית, על מנת לקדם את מתן השרות והנגשתו לאוכלוסייה באשדוד ובירושלים. מגזר ערבי - נפתחו מרפאות ביישובי המגזר הערבי (באקה אל גרביה, טייבה, אום אל פאחם, רהט) עם צוותים מהמגזר כדי לאפשר נגישות תרבותית ולא רק שפתית; הוקצו תקני מתמחים מתקציב הכללית להכשרת פסיכולוגים קליניים מתוך המגזר; נחתמו הסכמים עם ספקים לשירות ברה״נ במגזר הערבי, על מנת להרחיב שרות לאוכלוסייה זו (לין, תפארת בית חם ועוד). לסיכום, הכללית משקיעה מאמצים רבים בנושא.

8	שירות לחולים במחלות נפש בשילוב התמכרויות	**ליקוי -** בשל פרשנויות מנוגדות של הסכם הרפורמה בדבר האחריות לסובלים ממחלות נפש בשילוב התמכרויות, אלו נתקלים בקושי לקבל את שירותי בריאות הנפש, ובחלק מהמקרים הטיפול ניתן על ידי רופאים שאינם מתמחים בתחום. **המלצה -** מומלץ כי משרד הבריאות וקופות החולים יפעלו לשם הסדרת הנושא ויאפשרו לאוכלוסייה זו לקבל טיפול ראוי ומתאים.	**תגובת משרד הבריאות:** תחלואה כפולה, דהיינו בעיה נפשית כלשהי לצד שימוש בחומרים, היא באחריות קופות החולים, כאשר הטיפול בבעיות הנפשיות ללא כל קשר לחומרתן הינו באחריות הקופה בעוד הגמילה הפיזית, נותרת באחריות המשרד. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי מעניקה שירות בהתאם להגדרות סל הבריאות ונותנת מענה פסיכיאטרי לכל מי שזקוק לו. **תגובת שרותי בריאות כללית:** אין מדובר על מחלוקת בפרשנות ההסכם, אלא על קיום מחויבות המדינה לתכנן פתרונות אשפוזיים ואחרים וזאת לשם טיפול בגמילה של אזרחיה מהתמכרויות. כללית מדגישה כי במצבים של תחלואה משולבת, הקופות יישאו במימון למרכיב הנפשי בלבד. הכללית ויתר הקופות קיימו דיונים רבים עם ומשרד הבריאות להסדרת נושא.
9	ביקורי בית	**ליקוי -** אף שחלק מקופות החולים פרסמו הנחיות ונהלים בנושא, שבין היתר מגדירים את המצבים הדורשים ביקורי בית, נמצא כי ברוב המקרים אין להן מערך ייעודי לאספקת השירות. **המלצה** - על פי עקרונות הרפורמה, מוטלת על קופות החולים האחריות לספק גם טיפולים במסגרת ביקורי בית. היות שהיקף ביקורי הבית הצטמצם בהרבה והיות שלא הוסדר מערך למתן השירות על ידי הקופות, נדרש שהוועדה לבחינת הרפורמה במשרד הבריאות תשלים את טיפולה בנושא ותגבש	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת דיוני הוועדה לבחינת הרפורמה נושא זה עלה כנושא נדרש לטיפול. הוועדה מתכננת להמליץ על תמחור מחודש של שירות זה. מעבר לפתרון זה, המשרד בוחן פתרונות נוספים על מנת לעודד את קופות החולים להרחבת שירותים ביתיים שונים ובכלל זה טיפולי בית, צוותי משבר, ביקורי בית ועוד הנושא תלוי באישור ותקצוב שלו במסגרת סדר העדיפויות המשרדי. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** עם כניסת הרפורמה מכבי הסדירה נהלים ותשתית תגמול לביקורי בית בתחום בריאות הנפש.

		בשיתוף הקופות הסדר מתאים, שיאפשר את מתן שירות בהיקף ראוי.	**תגובת שרותי בריאות כללית:** כללית מבצעת ביקורי בית לפי שיקול דעת מקצועי של הצוותים הרפואיים למטופלים מוכרים, וזאת בהתאם לנוהל משרד הבריאות בנושא. עם זאת, ועל-מנת שיהיה פתרון מחוץ לבתי החולים, על משרד בריאות לתקצב הקמת מערך חירום, הקמת קווי תורנים וכוננים בקהילה - כל זאת לא נדון במסגרת הרפורמה ולפיכך גם לא תוקצב.
10	התערבות מידית במצבי חירום נפשיים (מד״א נפשי)	**ליקוי -** נכון למועד סיום הביקורת שום מודל להתערבות מיידית במצבי חירום לא קוּדם ובכלל זה טרם הוסדר נושא התגמול במודל ההפעלה של מד״א נפשי. **המלצה -** ככל שהמודל של מד״א נפשי יאומץ, מומלץ כי כלל המעורבים - משרד הבריאות, משרד האוצר והר״י, ישלימו את המשא ומתן בנושא על מנת להפעיל את המודל.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות פעל מול הממונה על השכר במשרד הבריאות במטרה להביא לתוספת בשכר של הפסיכיאטרים המחוזיים כדי שיתנו מענה למוקד מד״א בעת הצורך. הנושא ימשיך ויקודם בתכנית העבודה 2020.
11	ביקורי בית ושירות למטופלים במצבי משבר וחירום נפשיים	**ליקוי -** אף על פי שבהתאם להסכם הרפורמה, על קופות החולים לספק שירותי בריאות נפש גם במקרי משבר, הן לא פיתחו מענה למצבי חירום דחופים. הדבר עלול לפגוע במצב המטופלים עד כדי צורך באשפוז ולעיתים מדובר אף בסיכון חיים של ממש. **המלצה -** על קופות החולים למלא את חובתן בהתאם להסכם הרפורמה ולהסדיר את השירותים המיועדים להתערבות במצבי משבר. על משרד הבריאות להנחות את הקופות בנושא ולבצע מעקב אחר יישום הנחיותיו. כיוון שבתים מאזנים מעניקים מענה אנושי מכבד למטופלים, המסייע בייצובם הנפשי ומונע אשפוזים חוזרים שלהם, ראוי כי משרד הבריאות ישלים את	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות פרסם טיוטת מבחני תמיכה לקופות החולים לפיתוח של שירות ״בית מאזן״. הציפיה היא שהמבחן יאיץ את פיתוח מסגרות אלו. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי מספקת מענה של פסיכיאטר מגבה לרופאים ומטפלים ראשוניים ולמוקדי חירום טלפוניים למתן ייעוץ במצבים דחופים. אנשים הנמצאים במצב משברי המתאים לטיפול במרפאה קהילתית מקבלים מענה כנדרש במרפאות מכבי. בנוסף למסגרות מיון ואשפוז מוסדיים, מכבי נמצאת בפיילוט לבחינת יעילות אשפוז ביתי. מכבי תומכת בפיתוח חלופות אשפוז, בכללן מסגרת הבתים המאזנים.

		בחינת השירות. אם בתום הבדיקה אכן יימצא כמענה איכותי ומתאים, כפי שציינו זאת גורמי המקצוע המומחים בתחום בארץ וכפי שעלה ממחקרים בעולם, ראוי שהמשרד יקבע את המקור לתקצובו, אם באמצעות הכנסתו לסל השירותים ואם בדרכים אחרות.	
12	הנגשת מידע לציבור בנושא הרפורמה בבריאות הנפש	**ליקוי** - פעולות ההסברה, שבוצעו עם כניסת הרפורמה לתוקף, לא הביאו לידיעת הציבור באופן מספק את האפשרות לקבלת טיפול נפשי בקופות החולים. היעדר מודעות מצד הציבור לשינויים שחלו לאחר כניסת הרפורמה לתוקף עלול לפגוע ביכולתו למצות את זכויותיו בתחום. **המלצה -** על משרד הבריאות ועל קופות החולים להמשיך ולקדם פעולות הסברה באופן שוטף שיביאו לידיעת הציבור את זכויותיו בתחום שירותי בריאות הנפש. ראוי שמעת לעת הם יבחנו את התועלת העולה מפעולות ההסברה. עליהם גם לחדד לפני רופאי המשפחה, רשויות הרווחה והשירות הפסיכולוגי החינוכי שבמשרד החינוך את הצורך להביא לידיעת המטופלים מידע על אודות השירות.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת ועדת הפרסום של מועצת הבריאות הוקצה כסף לקמפיין הסברתי בנושא הזכויות בבריאות הנפש. הקמפיין עתיד לעלות לאוויר באפיקים שונים בעיקר בדיגיטל בחודשים הקרובים. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי מיידעת את הציבור לגבי מגוון שירותי בריאות הנפש וזכויות המטופלים בערוצים שונים. מכבי מקיימת תהליכי העשרת והעמקת ידע שוטפים בנושא זה בקרב רופאים, מטפלים ואנשי סקטור המינהל. **תגובת שרותי בריאות כללית:** הכללית פעלה ופועלת לפרסום המידע במספר ערוצים: פרסום ייעודי לבריאות הנפש באתר האינטרנט של הכללית, פוסטרים ועלוני מידע בכל מרפאות הכללית, לרבות המרפאות הראשוניות והיועצות. המידע מונגש גם ע"י הרופאים הראשוניים וגם באמצעות מוקד 2700*.
13	היבטי תקצוב של מערך בריאות הנפש	**ליקוי** - הציבור לא קיבל את מלוא השירותים שאותם נדרשו קופות החולים לספק: בעוד מכבי, מאוחדת ולאומית סיפקו שירותי בריאות נפש ליותר מטופלים משנקבע בהסכם, הכללית סיפקה פחות מהנקבע: רק 3.1% מהמבוגרים ו-1.6% מהילדים קיבלו טיפול במקום 4% מבוגרים	**תגובת משרד הבריאות:** בתקופה הקרובה עתידים להתקבל נתונים עדכניים על היקפי המגעים והשירותים. היקף המגעים הכולל מורכב מהיקף המטופלים שקיבלו מענה וממספר המפגשים לכל מטופל. בהתאם לכך ניתן יהיה להסיק תובנות על הצעדים הנדרשים להמשך.

		ו-2% ילדים. לגבי מספר המגעים שניתנו, עולה שכל הקופות סיפקו פחות מגעים מזה שעל בסיסו חושב התקציב: פער גדול נמצא בנוגע למבוגרים במכבי ובלאומית שסיפקו רק קצת יותר מ6- מגעים בשנה במקום 9 מגעים; פער גדול במיוחד נמצא אצל כל הקופות בנוגע לילדים: אף לא קופה אחת התקרבה למתן 12 מגעים בשנה, והן הסתפקו ב-7-8 מגעים בשנה בלבד.	**תגובת מכבי שירותי בריאות:** בתחום בריאות הנפש תחת האחריות הביטוחית של קופות החולים, נכללים היבטים/מדדים רבים שנסקרו בדוח. כמות המגעים משקף היבט אחד, בעוד שיעור המטופלים משקף היבט אחר. בעניין זה עולה כי מכבי סיפקה שירותי בריאות הנפש ליותר מטופלים משנקבע בהסכם.
14	היבטי תקצוב של מערך בריאות הנפש	**ליקוי** - בהתבסס על דיווחי כללית, מכבי ולאומית למשרד הבריאות ובהתבסס על דוח פנימי של מאוחדת, כמות המגעים הכוללת שנתנו הקופות בשנת 2017 נמוכה עדיין בכ-750,000 מזו שתוקצבה. מדובר בכ-27% ממספר המגעים שתוקצבו אך לא ניתנו בפועל. בולטת במיוחד העובדה שכמות המגעים שנתנה הכללית נמוכה בהרבה, בכ- 530,000-600,000 מגעים מזו שתוקצבה, מדובר בפער של 40% בקירוב.	**תגובת משרד הבריאות:** אגף הפיקוח על הקופות עורך כיום בקרה על השימוש בתקציבי הרפורמה. בסיומו של תהליך זה ניתן יהיה להסיק תובנות על השימושים שנעשו בתקציב, ועל הבדלים בן הקופות. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** הקופה מעבירה למשרד הבריאות דיווחים תקופתיים מפורטים מאד ומשתפת פעולה באופן מלא עם כל בדיקה שנעשית. כמו כן, מכבי מעבירה דיווחים אוטומטיים שוטפים. לאחרונה הקופה העבירה לממונה על פיקוח קופות החולים דוח שימושים למול מקורות, בחלוקה לתשומות עבור השנים 2015-2018, המציג כי הרפורמה העמיקה את גירעון הקופה בעשרות מיליונים. כמו כן, בתשומת בי"ח יש למשרד הבריאות אפשרות הצלבת נתונים גם מנותני השירות. **תגובת שרותי בריאות כללית לליקויים 13,14:** כללית מציינת כי בימים אלה עורך משרד הבריאות בדיקה נוספת אודות השימושים ביחס למקורות הרפורמה בבריאות הנפש. בדיקה זו מקיפה, וכוללת את כל סוגי מתן השירותים על ידי כלל הגורמים המטפלים, וכל העלויות הנכללות בטיפולים אלה. כללית הינה הקופה היחידה שמפעילה שני בתי"ח לבריאות הנפש אשר בבעלותה, ועוד יחידות לבריאות הנפש ב-4 בתי"ח כלליים, בנוסף מפעילה גם מודל ליאזון ייחודי של רופאים ופסיכולוגים.

			בנוסף לכך, הכללית, הכשירה הכללית את רופאי המשפחה והילדים על מנת שיוכלו להעניק שירותי בריאות נפש גם כן, הן כמענה מיידי, והן כטיפול מעקב שגרתי. משכך, הכללית רואה בתכולת הרפורמה את כלל המגעים למבוטחיה – יועצי ברה״נ, מטפלים עצמאיים, אמבולטוריה, רפואה ראשונית, רכש שירותים. כמות מגעים- הנתונים המוצגים מטעים, שכן לגבי אחוז מטופלים, אכן קיים פער אך הוא סביר ביחס להיקף המטופלים בכללית. עם זאת, באם משקללים את מספר המגעים, כללית סבורה כי ניתן לראות שהיא מעניקה טיפול יותר עמוק ומקיף למבוגרים מיתר הקופות.
15	היבטי תקצוב של מערך בריאות הנפש	**ליקוי -** בשל העובדה שלמשרד הבריאות אין נתונים מלאים ומטויבים מכל קופות החולים ובשל המחלוקות בין המשרד לקופות בשאלת העמסת עלויות הרפואה הראשונית וגובה התקורות, המשרד לא יכול היה במהלך ארבע השנים שחלפו מתחילת הרפורמה, להסיק מסקנות בדבר מידת ניצול התקציב על ידי הקופות לטובת תחום בריאות הנפש בהתאם להסכם הרפורמה. כך נבצר מן המשרד לבחון את מידת היעילות של הרפורמה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד שלא הסדיר את סוגיית השימושים שייכללו בתקציב הרפורמה מאז תחילת תקופת ההיערכות לרפורמה.	**תגובת משרד הבריאות:** אין מחלוקת כי מפגשים עם רופא ראשוני אינם נחשבים כמגעים לצורך הרפורמה. המשרד מדגיש כי רפואת המשפחה (כמו גם רפואת הילדים), במסגרת עבודתם כרופאים ראשוניים בקהילה, טיפלו ומטפלים מאז ומעולם בכלל המבוטחים של הקופה, לרבות מטופלים הסובלים מתחלואה נפשית. כ-1 מ-3 מהפונים לרפואה הראשונית סובלים מדרגה זו או אחרת של תחלואה נפשית ומרביתם טופלו, הן בעבר והן כיום, ברמת הרופא הראשוני. רק מיעוט המטופלים (בד״כ המורכבים יותר), נשלחים לרפואה היועצת (דהיינו מרפאות בריאות הנפש), וזאת כפי שנעשה בכלל מקצועות הרפואה. המשרד הבהיר לקופות כבר בשנת 2016 כי פעילות זו של רופאי המשפחה אינה מתוקצבת ברפורמה, ומכאן שאין כלל מקום לתקצבה ברפורמה, זאת היות שהייתה קיימת גם לפניה, וכי ניסיון להשית אותה על תקציב הרפורמה הוא פעולה צינית שנעשית על חשבונם של מתמודדי הנפש. בשום שירות אחר שמכניס המשרד לסל הבריאות אין תקצוב נפרד ל״עבודת רופאי המשפחה״. המשרד מבהיר כי גם מבחינה מקצועית, אין לטענה כל יסוד שכן עצם כניסתה של הרפורמה ייתכן ודווקא השפיעה בכיוונים מנוגדים על פעילות רופאי המשפחה: הרי לא מן הנמנע כי הטיפול המיטבי יותר למטופלים בתחום בריאות הנפש הפחית את נטל התחלואה הכולל, וכך גם את העומס על רופאי המשפחה. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** ראה תגובה לליקוי 13.

16	היבטי תקצוב של מערך בריאות הנפש	**המלצה -** פערי העמדות בין משרד הבריאות לבין קופות החולים בדבר השירותים שיש לכלול בתחשיב השימושים של תקציב הרפורמה ואופן החישוב שלהם, מחייבים את הצדדים לעמוד על מכלול השיקולים הקובעים את אופן ביצוע התחשיב ולגבש בהתאם מתווה מוסכם לחישוב. כך יוכל המשרד לקיים את תפקידו כגורם בקרה ולוודא כי אכן התקציב שהועבר לקופות לטובת הרפורמה מנוצל במלואו לייעודו המוגדר ומאפשר עמידה ביעדי הרפורמה.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 15. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** ראה תגבה לליקוי 13.
17	השתתפות עצמית במימון טיפולים נפשיים	**ליקוי -** אף שנקבע בהסכם הרפורמה שיעור השתתפות עצמית נורמטיבית בגובה 1.5%, המנגנונים הכלכליים שקבע הסכם הרפורמה לא יצרו תמריצים מספקים שיגרמו לכל קופות החולים לספק את הטיפולים בהיקף הנדרש ללא תשלום השתתפות עצמית. בפועל מטופלים רבים, ובייחוד מטופלים של מכבי ומאוחדת, מקבלים את השירות ממטפלים עצמאיים ונדרשים לשלם עבור כך השתתפות עצמית. ניתן להניח שזמני ההמתנה הארוכים לקבלת שירות בחינם במרפאות במרבית האזורים בארץ הם אחת הסיבות לכך. מדובר בהוצאה חודשית בסך כ- 570 ש״ח לחודש שעלולה להוות חסם מפני קבלת טיפול לאוכלוסייה שאינה יכולה להרשות זאת לעצמה. הדבר עלול לפגוע בעקרון השוויון שעליו מושתת חוק ביטוח בריאות.	**תגובת משרד הבריאות:** כחלק מהמלצות המתגבשות של הוועדה לבחינת הרפורמה המשרד פועל להפחתה משמעותי של ההשתתפות העצמית במסלול הפסיכותרפיסט העצמאי מהמפגש השני ואילך אולם טרם אותר מקור תקציבי לכך. זאת על מנת להנגיש למבוטחים את מסלול זה אשר הינו בעל מאפיינים ייחודיים ושונים מהטיפול המרפאתי הרגיל כגון: בחירת מטפל וגמישות במיקום ובשעות העבודה של המטפל.

		המלצה - משרד הבריאות צריך לבחון את הסיבה לחריגה בשיעור ההשתתפות העצמית בפועל משיעור ההשתתפות העצמית הנורמטיבית במכבי ובמאוחדת, ולשקול צעדים שיביאו את קופות החולים להפחית שיעור זה בהתאם ליעד שקבע הסכם הרפורמה (1.5%). בין היתר ראוי שהמשרד ישקול דרכים לעודד את הקופות כך שיוכלו לספק את שירותי בריאות הנפש ללא תשלום ולייצר מנגנונים שמטרתם למנוע חריגה כאמור.	
18	חוסר מידע לציבור אודות שירות חינם ושירות בתשלום	**ליקוי -** באתרי האינטרנט של מכבי ומאוחדת אין מידע ברור וזמין על גובה ההשתתפות העצמית בעת פנייה למטפל עצמאי. עוד נמצא כי באתרי האינטרנט של מכבי ולאומית אין אפשרות להבחין בין פסיכותרפיסטים המעניקים שירות ללא תשלום השתתפות עצמית לבין פסיכותרפיסטים עצמאיים, וכך עלול הציבור לטעות ולפנות ישירות למסלול המטפל העצמאי. כמו כן, בישיבת מועצת הבריאות בדצמבר 2017, עלה כי לעיתים מטופלים מופנים לטיפול בהשתתפות עצמית בלי שעודכנו בדבר הזכאות לטיפול ללא תשלום. **המלצה -** ראוי שבאתרי האינטרנט של קופות החולים תיעשה אבחנה ברורה בין המטפלים המעניקים שירות חינם ללא השתתפות עצמית לבין המטפלים העצמאיים, אשר פנייה אליהם כרוכה בדמי השתתפות עצמית.	**תגובת מכבי שירותי בריאות:** https://www.maccabi4u.co.il/12660-he/Maccabi.aspx מצ"ב הקישורית לאתר חיצוני של מכבי המבחין במפורש ובצורה בולטת בין מסלול השירות בחינם לבין מסלול השירות עם השתתפות עצמית.

19	בחינת יישום הרפורמה בבריאות הנפש על ידי משרד הבריאות	**ליקוי -** בתקופת ההיערכות לרפורמה ובארבע השנים מאז כניסתה לתוקף, משרד הבריאות לא הגדיר מדדים אופרטיביים לבחינת העמידה במטרות הרפורמה והצלחתה, וממילא הוא גם לא בחן זאת. **המלצה -** על משרד הבריאות לפעול על פי מדריך התכנון הממשלתי ולהגדיר תוכנית עבודה שנתית, שבמסגרתה יקבע יעדים ליישום הרפורמה ומדדים להערכת השגת היעדים. עליו להנחות את קופות החולים לפעול להשגת היעדים שנקבעו בתוכנית ולעקוב אחר השגתם. על המשרד לשקול לבצע סקר לבחינת שביעות רצון המטופלים משירותי בריאות הנפש.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד הקים מערכת מידע יחידה מסוגה , BI אמבולטורי אשר מקבלת מידע על כלל שירותי בריאות הנפש בקהילה ברמת המפגש הטיפולי הבודד. במערכת מוגדרים מדדים שונים המאפשרים הערכה מקיפה של אספקטים ברפורמה בבריאות הנפש, ביניהם היקפי השירותים מבחינת מספרי המטופלים, מספר הטיפולים בפילוחים שבין הספקים השונים, סוגי הטיפולים הניתנים, פריסתם הגאוגרפית וכד׳ , כל זאת לצורך ניתוח ההתקדמות של הרפורמה. עם זאת, למרות בשלות המערכת מבחינת מדדים והצגות נתונים שונים, יש עיכוב על ידי חלק מקופות החולים בהעברה שוטפת של מידע למערכת, אם מסיבות טכניות ואם מסיבות אחרות, מה שטרם מאפשר לקבל תמונה מלאה והשוואתית בין הקופות.
20	חוסר בנתונים על ניצול התקציב לבריאות הנפש על ידי קופות החולים והיעדר בקרה על ניצולו	**ליקוי -** בהיעדר נתונים מלאים ומטויבים במשרד הבריאות על אודות הטיפולים האמבולטוריים בתחום בריאות הנפש, השתמשה הביקורת בנתונים החלקיים שקופות החולים העבירו למשרד. למשרד אין מידע מלא ומדויק על אודות מספר הטיפולים האמבולטוריים שהעניקו הקופות, סוגיהם, שיעור חברי הקופות מכלל האוכלוסייה שקיבלו טיפול; נגישותם הגיאוגרפית של השירותים; מצב זמני ההמתנה ועוד. לגבי נתונים על אודות ניצול התקציב אין למשרד אפשרות לוודא כי הקופות השקיעו את התקציב שניתן להן לטובת פיתוח שירותי בריאות הנפש, בהתאם לנקבע בהסכם ואין לו אפשרות לבחון אם מסגרת התקציב נותנת מענה הולם בתחום בריאות הנפש. נוכח כל אלה	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 19. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** הקופה מעבירה למשרד הבריאות דיווחים תקופתיים מפורטים מאד ומשתפת פעולה באופן מלא עם כל בדיקה שנעשית. כמו כן, מכבי מעבירה דיווחים אוטומטיים שוטפים. לאחרונה הקופה העבירה לממונה על פיקוח קופות החולים דוח שימושים למול מקורות, בחלוקה לתשומות עבור השנים 2015-2018, המציג כי הרפורמה העמיקה את גירעון הקופה בעשרות מיליונים. כמו כן, בתשומת בי״ח יש למשרד הבריאות אפשרות הצלבת נתונים גם מנותני השירות.

		נפגעת יכולתו של המשרד להעריך את מידת השגת יעדי הרפורמה ואת יעילות המהלך. **המלצה -** על משרד הבריאות לממש את סמכותו כמאסדר ולרכז את כל הנתונים הדרושים לצורך הערכת היקפי השירותים בתחום בריאות הנפש. עליו גם לבחון את איכותם ולקבוע אם הקופות ניצלו כראוי את התקציב שניתן להן. אם מתעוררות מחלוקות בין המשרד לבין הקופות עליו לשקול להקים מנגנון, בין השאר, בהשתתפות נציגי הקופות, במטרה להכריע בהן. על הקופות להעביר למשרד באופן שוטף וללא עיכובים את כל המידע הדרוש לו לשם הערכת הישגי הרפורמה ולשם קיום בקרה ומעקב שוטפים על שירותי בריאות הנפש הניתנים לציבור. רק כך ניתן יהיה לבחון את הישגי הרפורמה ברמה הלאומית ולנקוט צעדי שיפור והתייעלות ככל שיידרשו.	
21	טיפול משרד הבריאות בערעורים שהגישו קופות החולים	**ליקוי -** אף שנושא ההתחשבנות בין בתי החולים לקופות החולים הוסדר לכאורה בחוזרים שפרסם משרד הבריאות, ואף שקיים מנגנון ליישוב ערעורים, בפועל נכון לספטמבר 2019 טרם יושבו ערעורים של הכללית בהיקף של כ-22% מסך החשבונות, המסתכמים בכ-280 מיליון ש״ח (אף על פי שחלק מן החוב בגינם שולם ללא שהוכרע הערעור בגינו). **המלצה -** משרד הבריאות עשה מאמץ ליישב מחלוקות בעניין מקרים פרטניים באמצעות בוררות, אך בשים לב לכך שהסוגיה של חולים ממושכים חורגת	

		מהתחשבנות כספית גרידא ונוגעת לשאלת טובת המטופלים ולכלל קופות החולים, עליו לשקול אם אין מדובר בסוגיה עקרונית הדורשת את מעורבותו באסדרתה בהתאם לקביעת בג"ץ. נוכח התמשכות הליכי הבוררות רצוי שיכריע בכך בהקדם.	
22	הכשרת כוח אדם נוסף על ידי הכללית בהתאם להסכם הרפורמה	**ליקוי** - הרפורמה הדגישה את הצורך בהגדלת מספר הטיפולים בקהילה, ולכן ברור היה שיש להכשיר כוח אדם נוסף לעבודה בקופות החולים. הסכם הרפורמה קבע כי בתקופת ההיערכות, הכללית תביא לאישור משרד הבריאות הצעה לתוכנית להכשרת כוח אדם, ומימון ההכשרה יסוכם בין הצדדים בהמשך. במהלך השנים 2014-2017 פנתה הכללית למשרד פעמים מספר בנושא והתקיימו דיונים בין הצדדים, אולם בפועל המשרד לא הקצה לכך תקציב, ולכן תוכנית ההכשרה הנוספת לא הופעלה. **המלצה** - על משרד הבריאות להמשיך ולקדם את נושא הכשרת כוח האדם על כלל היבטיו ולהמשיך ולהפעיל הכשרות מקצועיות בתחומים השונים כפי שציין בתשובתו. כמו כן, עליו לפעול בהתאם להסכם בכל הנוגע לתקצוב תכניות ההכשרה שמגישות לו קופות החולים עם אישורן על-ידו.	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת הסכם הרפורמה הוגדר כי המשרד יעביר לקופות החולים תקציב להכשרות מקצועיות בהתאם לתוכניות שיגישו הקופות ושתאושר ע"י המשרד. מהלך זה לא הבשיל אך במקביל, משרד הבריאות הפעיל במהלך השנים מספר של הכשרות מקצועיות בתחומים שונים כגון: טיפול בהתמכרויות; טיפול מונע בעברייני מין; רגישות תרבותית; תחלואה כפולה; הנמכה קוגניטיבית ועוד. בהכשרות השתתפו אנשי מקצוע רבים, בין היתר אנשי קופות החולים, וזאת בהתאם לרקע המקצועי שלהם. התוכנית להכשרת המתמחים לא כלולה בהסכמי הרפורמה ולא תוקצבה. כמו כן, במהלך השנים הללו הרחיב משרד הבריאות את התקציב הייעודי למלגות למתמחים בפסיכולוגיה ופעל לקיצור זמני ההמתנה להתמחויות אלו מול קופות החולים. **תגובת שרותי בריאות כללית:** כללית מציינת כי סוגיית המחסור בכח-אדם טיפולי בתחום ברה"נ במדינת ישראל מהווה נדבך חשוב ומכריע בסוגיית אורכי התורים. מכאן שכללית מצטרפת לבקשה להרחבת מאגר כח-האדם מוכשר ייעודי ע"י משרד הבריאות (פסיכיאטרים, פסיכולוגים קליניים, עו"ס וסיעוד). כללית מדגישה כי למרות פניות חוזרות שלה למשרד הבריאות, המשרד לא העביר תקציב כנדרש. אף על פי שלא הועבר תקציב להכשרות אלו, מאז ההיערכות לרפורמה ועד היום, הכללית מממנת מתקציבה הכשרות נרחבות בתחום בריאות הנפש.
23	הכשרה לא מספקת של רופאים	**ליקוי -** אף שהכשרת הרופאים הראשוניים בתחום בריאות הנפש חיונית ביותר, קופות החולים לא קבעו מהי תוכנית ההכשרה	**תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי מעודדת את המתמחים ברפואת המשפחה לבחור במחלקה פסיכיאטרית כאחד משדות הלמידה בתקופת ההתמחות.

	ראשוניים למתן מענה בתחום בריאות הנפש	המחויבת לרופאים אלו, והן אינן עוקבות אילו רופאים עברו הכשרה כלשהי, באיזו תדירות ובאיזה היקף. נוסף על כך, הקופות שמעסיקות רופאים ראשוניים כעצמאיים אינן מחייבות אותם בהשתתפות בהכשרות. **המלצה -** ראוי כי קופות החולים יבחנו את ההכשרות המקצועיות הנדרשות בתחום זה לכלל הרופאים הראשוניים שהן מעסיקות, יוודאו את ביצוען וירכזו מידע על זהות הרופאים שעברו הכשרות, תדירותן והיקפן. כמו כן, ראוי כי משרד הבריאות בשיתוף המועצה המדעית של הר"י והאיגודים המקצועיים השונים יבחנו אילו שינויים נדרשים בתוכנית ההתמחות של רופאי המשפחה ויעקבו אחר יישומם.	מכבי עושה מאמצים רבים לשלב הדרכות ומתן מידע בתחום בריאות הנפש בהעשרת הידע של רופאים ראשוניים. **תגובת שרותי בריאות כללית:** בתוכניות העבודה לשנים 2021- 2020 כללית פועלת להגדרת תוכנית הכשרה לרופאים ראשוניים.
24	המחסור בפסיכיאטרים לא קיבל מענה במסגרת הרפורמה	**ליקוי-** מהערכה שעשה משרד מבקר המדינה למספר הפסיכיאטרים המומחים המגיעים לגיל 67 אל מול מספר הפסיכיאטרים המסיימים התמחות באותה השנה, ובהתבסס על שיעור העוברים בהצלחה את בחינת ההתמחות (כ-50%), עולה כי בשנים 2018-2022 יקטן מצאי הפסיכיאטרים ב- 65, ומספר הפסיכיאטרים לילדים ייוותר ללא שינוי. הדבר צפוי להביא בשנים הקרובות למחסור של כ- 350 פסיכיאטרים.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 26. **תגובת מכבי שירותי בריאות:** מכבי מקיימת התקשרויות לקניית שירות עם ספקים במגזר הערבי ומעודדת גיוס כוח אדם מיומן ממגזרים שונים התואמים את האוכלוסייה לה נדרש מענה. **תגובת שרותי בריאות כללית:** ראה תגובת כללית לליקוי 22.
25	המחסור בפסיכיאטרים לא קיבל מענה במסגרת הרפורמה	**ליקוי** - ניכר מחסור חמור בפסיכיאטרים בכלל ובמגזר הערבי בפרט. שיעור הפסיכיאטרים מהמגזר הערבי מכלל הפסיכיאטרים נמוך באופן חריג, מצב שכנראה משפיע גם על מספר המטופלים	

		בקרב המגזר. על אף תוכניות המענקים שפעלו לסירוגין כבר משנת 2011 לא נפתר המחסור, והוא אינו צפוי להיפתר גם בשנים הקרובות.	
26	המחסור בפסיכיאטרים לא קיבל מענה במסגרת הרפורמה	**המלצה -** ראוי שמשרד הבריאות וקופות החולים בשיתוף הר"י והאיגודים המקצועיים יכינו תוכנית הצופה את הפערים במספר הפסיכיאטרים בשנים הקרובות לרבות במגזר הערבי, וכי הם יסכמו על פעולות שיש לנקוט כדי לגשר על פני הפער הצפוי. כדי להתגבר על המחסור הקיים בפסיכיאטרים במגזר הערבי, ועד שיוכשר כוח האדם המתאים, ראוי כי יינתנו פתרונות ביניים לדוגמת שילוב של גורם מתווך (למשל אחות, עובד סוציאלי או איש מינהלה) מהמגזר שיסייע לפסיכיאטר להנגיש את הטיפול בהתאם לשפה ולתרבות.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד גיבש תכנית מענקים על מנת לשפר את שיעורי גיוס המתמחים בפסיכיאטריה ככלל ובאוכלוסייה הערבית בפרט. נבנתה שיטת "רמזור" אשר מנחה את המשרד בתעדוף המענקים לאור פערי איוש גדולים בדגש על הפריפריה. נקבע אלגוריתם המתבסס על פערי איוש ומתן מענקים בהתאם, בסכומים שנעים מ-150,000 שח ועד 400,000 שח. משרד הבריאות רואה חשיבות בהמשך מתן מענקים בכלל ולפסיכיאטרים בפרט כמקצוע בעל עדיפות לאומית. במשרד נערך ניתוח עדכני של החסמים לרופאים במקצוע ויש כוונה לפעול על מנת לשפר את תנאי העסקה של פסיכיאטרים במסגרת הסכם שכר הרופאים בקרוב, על מנת לחזק את הפניה לתחום רפואי זה.
27	המחסור בפסיכותרפיסטים בשירות הציבורי לא קיבל מענה במסגרת הרפורמה	**ליקוי -** המחסור בכוח האדם הפסיכותרפי בשירות הציבורי (לטיפולים ללא דמי השתתפות עצמית) הנובע, בין היתר, מכך שקופות החולים לא העסיקו מספיק פסיכותרפיסטים, גורם לתורי המתנה ארוכים. **המלצה -** נדרש שמשרד הבריאות יקבע יעדים להעסקת כוח אדם בתחום הפסיכותרפיה ושיבחן אם קופות החולים עושות די בכל הנוגע לניצול התקציב להעסקת כוח אדם לייעודו.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד מבהיר כי במדינת ישראל אין מחסור באנשי מקצוע פסיכותרפיסטים (פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, מטפלים בהבעה ויצירה וכד') אשר יכולים כולם להעניק טיפולים פסיכותרפיים ואף עושים זאת במרפאות השונות. בשנה האחרונה הצליחו חלק מקופות החולים להרחיב את מספר הפסיכולוגים והמטפלים זאת על ידי הרחבת מספר התקנים ולא בהכרח על ידי העלאת שכר המטפלים. עצם העובדה כי קופות החולים מצליחות לאייש כל תקן חדש שלהן בפסיכותרפיה, מעידה מעל לכל ספק שהדבר בהחלט אפשרי. יחד עם האמור, המשרד מדגיש כי הסמכות לקביעת שכרם של עובדי המדינה ובכללם שכר המטפלים בבריאות הנפש (פסיכולוגים עו"ס ועוד) אינה מצויה אצל משרד הבריאות.

			תגובת מכבי שירותי בריאות: מכבי מציינת כי היא גדלה במטפלים פרא רפואיים שכירים ביותר מ- 30 תקנים בין השנים 2018 לשנת 2020.
28	המחסור בפסיכותרפיסטים בשירות הציבורי לא קיבל מענה במסגרת הרפורמה	**ליקוי** - ניכר מחסור חמור במיוחד בכוח אדם פסיכותרפי במגזר הערבי, במגזר החרדי ובעדה האתיופית, וכי הפעולות שנעשות טרם צלחו. למשל: בקרב האוכלוסייה הבדואית יש 2 פסיכולוגים בדואים בלבד; במסגרת המטפלים העצמאיים בכללית מתוך כ-380 מטפלים רק כ-20 הם דוברי ערבית, 2 דוברי יידיש (שפה נדרשת לחלק מהאוכלוסייה החרדית) ודובר אמהרית אחד בלבד; במכבי מתוך כ-300 מטפלים יש כ-10 דוברי ערבית, 4 דוברי יידיש ואין כלל דוברי אמהרית; במאוחדת מתוך כ-280 מטפלים יש כ-5 דוברי ערבית, 2 דוברי יידיש ואין דוברי אמהרית כלל; במאגרי המידע של לאומית אין נתונים על שפת המטפלים העצמאיים, ולכן אין אפשרות להעריך אם לאומית מסוגלת לספק שירות ייחודי למבוטחיה. **המלצה** - נדרש שמשרד הבריאות בשיתוף קופות החולים ימפו את החוסרים בפסיכותרפיסטים מהמגזרים השונים, וכי הם יפעלו בשיתוף המל״ג, הוות״ת והמוסדות להשכלה גבוהה להכנת תוכנית סדורה, רב-שנתית להגדלת מספר הסטודנטים אשר ישתלבו במערכת בריאות הנפש. נדרש שהם יכללו בתוכנית יעדים שנתיים להתקדמות, וכי המשרד יעקוב אחר השגתם. ראוי גם שהמשרד יפיק לקחים שנתיים מן התוכנית ויעדכנה	**תגובת משרד הבריאות:** ישנו קושי אובייקטיבי בגיוס מטפלים דוברי ערבית או אמהרית מכיוון שאין כמעט במערכת מטפלים שכאלו. המשרד בשיתוף עם הקופות פועל להרחבת כוח האדם במערכת בתוכנית הכשרה לפסיכותרפיסטים מהמגזר הערבי, וכן בקידום פתיחת מסלול הכשרה ייעודי לפסיכולוגיה רגשית תרבות במכללת אחווה. שינויים אלו לוקחים שנים וייקח זמן עד שהיצע המטפלים בשוק בישראל יוכל לתת מענה לדרישה. משרד הבריאות הקים מוקד לתרגום לשוני המספק שירות בשפות רוסית, ערבית, אמהרית וצרפתית לבתי חולים ממשלתיים ולחלק מקופות החולים. במסגרת החלטת 609 בנושא שילובם של יוצאי אתיופיה בחברה הישראלית המשרד מפעיל פיילוט בנושא הנגשת שירותים בבריאות הנפש: מגשרים יוצאי הקהילה האתיופית נותנים שירות גישור בשפה אמהרית לבתי חולים פסיכיאטריים ממשלתיים, בתי חולים כלליים עם מחלקות פסיכיאטריות ואשפוזיות לגמילה. בתקופת טרום הרפורמה בבריאות הנפש היו מרפאות בריאות נפש בודדות ביישובים ערביים, ואילו כיום כבר קיימות עשרות מרפאות ונקודות שירות ביישובים אשר קודם לכן מעולם לא היה קיים בהם שירות ציבורי זה, זאת בעקבות פתיחתם על ידי קופות החולים. יחד עם זאת היקפי השירות עדיין לא מספקים ונדרשת הרחבה נוספת שלהם על ידי קופות החולים, אולם כיום המחסור בכוח אדם פסיכיאטרי ובכוח אדם ממקצועות בריאות הנפש הדובר ערבית מקשה על הרחבה משמעותית נוספת. **תגובת המועצה להשכלה גבוהה:** מל״ג ות״ת רואות חשיבות רבה בהנגשת ההשכלה הגבוהה במגזר הערבי, במגזר החרדי והעדה האתיופית. התייחסותן באשר לטענת המבקר בנוגע למחסור בכוח אדם פסיכותרפי: במגזר החרדי –

		במידת הצורך. כדי להתגבר על המחסור הקיים ועד שיוכשר כוח האדם המתאים, ראוי כי במרכזי האוכלוסיות הללו, ישולב בטיפול גם גורם מתווך (דוגמת אחות, עובד סוציאלי או איש מינהלה) מהמגזר שיסייע להנגיש את הטיפול בהתאם לשפה ולתרבות. גורם זה יוכל לסייע גם במתן טיפולים פסיכיאטריים הניתנים למטופלים ממגזרים אלו על ידי פסיכיאטרים שאינם בני אותו המגזר וחסרים את ההיכרות עם השפה ועם התרבות.	מל״ג וות״ת מפעילות תכנית רחבה להרחבת הנגישות להשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית החל משנה״ל תשע״ב ,תכנית זו שואפת לראות באופן רחב ככל הניתן את הצרכים הייחודים של האוכלוסייה, לרבות המקצועות הנדרשים באופן ספציפי באוכלוסייה זו. תכנית זו פועלת במספר מישורים והם: פתיחת מסגרות המותאמות לאוכלוסייה החרדית - מכינות ולימודי תואר ראשון; הכוונה וייעוץ לסטודנטים; הענקת מלגות שכר לימוד לסטודנטים בתואר ראשון ושני; הענקת מלגות הצטיינות לסטודנטים בתארים מתקדמים מחקריים; תקצוב סיוע אקדמי וחברתי באמצעות המוסדות, הן לסטודנטים במסגרות מותאמות והן לסטודנטים בתכניות משלבות בקמפוסים הרגילים. מטרת רכיבים אלו, שהרחבת הנגישות, תיתן מענה לשילוב האוכלוסייה החרדית בתעסוקה איכותית לצד מענה לצרכים ייחודיים נוספים. לאור חוות דעת שהתקבלה ממשרד הבריאות לפיה קיים צורך רב בפסיכולוגים בני הציבור החרדי, ובפרט בתחומים הטיפוליים, החליטה ות״ת על תכנית ייעודית לנושא הכוללת סיוע תקציבי למוסדות אשר מטרתה לעודד הכשרת פסיכולוגים מטפלים בני המגזר החרדי תוך התאמה של הכלים הטיפוליים לצרכים ולמאפיינים הייחודיים הציבור החרדי. בהתאם לכך בשנת 2013 פורסם קול קורא למוסדות המתוקצבים להשכלה הגבוהה בנושא, אשר במסגרתו נדרשו המוסדות לבניית תכנית משלבת של סטודנטים חרדים בתואר שני בפסיכולוגיה, הכוללת בין היתר קורסים אקדמיים העוסקים בחברה החרדית, וכן תכנית מעטפת וסיוע המותאמת לצרכי הסטודנטים. קול קורא זה פעל בין השנים תשע״ד-תשע״ט ולמדו במסגרתו כ-15 סטודנטים במחזור והשתתפו בו המוסדות הבאים: האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בר אילן ואוניברסיטת בן גוריון בנגב (אוניברסיטת בן גוריון, הפסיקה את פעילותה בשנה״ל תשע״ו בגלל חוסר במועמדים מתאימים, ובמקביל האוניברסיטה העברית ואוניברסיטת בר אילן הרחיבו את פעילותן). לקראת שנה״ל תש״פ, ובהתאם לחוות דעת מחודשת של משרד הבריאות, התפרסם מודל תמיכה למוסדות המתוקצבים להשכלה גבוהה אשר ממשיך את עקרונותיו של קול קורא זה ומאפשר למוסדות נוספים לפתוח תכנית כאמור לעיל וכן למוסדות הקיימים להגדיל את מספר הסטודנטים בהם. במסגרת מודל תמיכה זה פועלים החל משנה״ל תש״פ המוסדות האקדמיים הבאים: האוניברסיטה העברית, אוניברסיטת בר אילן ואוניברסיטת חיפה.

			במגזר הערבי - בהתאם להחלטת ות"ת מיום 14.4.2010 - בשנים תשע"ב-תשע"ד הופעלה תכנית שמטרתה להביא להגדלת מספר הסטודנטים מהחברה הערבית הלומדים לתואר שני לפסיכולוגיה חינוכית במוסדות להשכלה גבוהה המתוקצבים. תכנית זו שמה דגש על שילובם של הסטודנטים הערבים בתכניות הלימוד הרגילות במוסדות, תוך מתן אפשרות לשילובם של קורסים העוסקים בהיבטים רלוונטיים שונים המתמקדים בחברה הערבית ובתרבותה. ביום 18.6.2014 החליטה ות"ת על הארכת התכנית לשנים תשע"ה-תשע"ז, וביום 5.4.2017 החליטה על הארכה נוספת גם לשנת תשע"ח. ביום 31.1.2018, בהתבסס על הניסיון שנצבר בהפעלת התכנית לתואר שני לפסיכולוגיה חינוכית, החליטה ות"ת על פתיחתה של תכנית מפורטת לתמיכה ולמתן ליווי לסטודנטים ערבים בכלל תחומי הפסיכולוגיה לתואר ראשון ושני. התכנית החדשה מרחיבה את התכנית הקודמת שהתמקדה בסטודנטים לפסיכולוגיה חינוכית. בשלב זה אישרה ות"ת הפעלת שלושה מחזורים של התכנית החדשה בשנים תשע"ט-תשפ"א. העדה האתיופית – לא התקבלה אינדיקציה ממשרד הבריאות כי יש חוסר בכוח אדם פסיכותרפי בעדה האתיופית. עם זאת וללא קשר, הרחבת הנגישות להשכלה גבוהה ליוצאי אתיופיה הוגדרה ע"י ות"ת כאחד היעדים המרכזיים של התכנית הרב-שנתית תשע"ז-תשפ"ב. בשנה"ל תשע"ח החלה לפעול התכנית, ובשלב זה היא מתמקדת, בעידוד שילובם של יוצאי אתיופיה בתחומי ההייטק והמדעים. רק השנה הועבר לות"ת תקציב ייעודי ממשרד הקליטה באשר להנגשת ההשכלה הגבוהה לעדה האתיופית. **תגובת שרותי בריאות כללית לליקויים 27,28:** כאמור לעיל, קיים מחסור כלל ארצי בפסיכולוגים קליניים. הפעולות שהכללית עשתה כדי להגדיל את המענה הפסיכולוגי: • תכנית הכשרת עתודות פסיכולוגים ע"י הקצאת תקנים להתמחות ע"ח הכללית והמשך העסקה כמומחים. בתכנית ניתן דגש למתמחים מהמגזר הערבי ומהפריפריה. • פעילות להכרה במרפאות ברה"נ החדשות כמוכרות להתמחות כדי לעודד פסיכולוגים מומחים ומדריכים להישאר במערכת.

			• הגדלת כמות מתמחים במרפאות ובבי״ח על מלגות משה״ב תוך מדיניות אישור הוספת התקינה הנדרשת לצורך העסקתם. • קבלת מתמחים מהמגזר הערבי שלמדו בחו״ל להתמחות בכללית, והשקעה בהכשרתם והשלמת פערי הידע שקיימים. • מתן מלגות מחייה ותקן בסיום ההתמחות, למתמחים מהעדה האתיופית כדי לעודד הכשרתם ולהקל על שלב ההתמחות. • מדיניות של שת״פ עם משה״ב ועידוד קבלת מתמחים מהמגזר הערבי, חרדי ואתיופי – אשר מעוניינים להתחיל התמחות או לעבוד בכללית. • שיפור תנאי שכר לפסיכולוגים, למרות שלא עודכנו עדיין הסכמי השכר הקיבוציים. הכללית רואה חשיבות רבה ואף הציעה למשרד הבריאות להוביל פתרונות בתחום ההכשרה האקדמית. כללית תשמח לקלוט מתמחים בתחומים אלו: פתיחה מחדש תכנית תואר שני בפסיכולוגיה קלינית המיועדות למגזר הערבי (כפי שהייתה התכנית באוניברסיטת חיפה שנסגרה). פתיחת מסלול לימודים להסבה מפסיכולוגיה חינוכית לקלינית במגזר הערבי.

פעולות משרד הבריאות למניעת פגיעה בבריאות מחשיפה למזהמים ולחומרי הדברה במוצרי מזון

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	איתור חיידק הליסטריה במוצרי מזון	**ליקוי -** בשנים 2008 - 2018 גדל היקף התחלואה החמורה בליסטריוזיס בישראל ביותר מפי שניים. על פי נתוני התחלואה של שמונת החודשים הראשונים של שנת 2019, צפויה עלייה ניכרת במקרי התחלואה בליסטריוזיס בשנת 2019. שירות המזון הארצי ביצע פיקוח שגרתי שבמסגרתו דגמו השלוחות המחוזיות מוצרי מזון בשנים 2017 - 2019, אולם הוא לא ערך סקר סיכונים בנושא הליסטריה לצורך תיעדוף מרכזי ולא קבע יעדים ארציים לצורך ביצוע הדיגום השגרתי של מוצרי מזון לאיתור נוכחות של חיידקי ליסטריה ולכן אין מדובר בפיקוח מיטבי. מטה שירות המזון לא יישם את ההמלצות של ועדת הליסטריוזיס שמשרד הבריאות אישר, שהדגישה את הצורך בראייה מערכתית כוללת ובסטנדרטיזציה של הדיגום במחוזות, וזאת לצורך יצירת תשתית מידע שעל בסיסה ניתן יהיה לגבש מדיניות של בקרה ופיקוח. **המלצה -** ראוי שמשרד הבריאות יבחן את הסיבות לגידול הניכר במקרי התחלואה בליסטריוזיס בישראל. ראוי ששירות המזון הארצי יפעל, בהתאם להמלצות ועדת הליסטריוזיס, שהמשרד אימץ ושבגיבושן הוא השתתף, ובכלל זה שיפעל לקביעת יעדים ארציים לאיתור נוכחות של חיידקי ליסטריה ולתיעדוף של פעולות הפיקוח שמבצעות השלוחות המחוזיות.	**תגובת משרד הבריאות:** שירות המזון ביצע סקר בהתאם להמלצות וועדת הליסטריוזיס מ-2012. הסקר בוצע בשנים 2013-2015. ממצאי הסקר לא שינו את תפיסות שירות המזון לגבי הסיכונים ממזונות שונים. התוצאות אף היו טובות מהמצופה. לכן, בהמשך לכך, המחוזות המשיכו בפעילות הדיגום על המפעלים שבתחומם לפי ניהול סיכונים בהתאם לסוג המזון המיוצר, היסטורית פיקוח וכו'. כפי שנכתב במענה שירות המזון לדו"ח, עם כניסת החוק לתוקף, ישנה חובת דיווח על נוכחות של ליסטריה וסלמונלה במזון גם אם המזון לא שווק על מנת להרחיב את המידע על בסיסו מתקבלות החלטות לפיקוח.

		על מנת לייעל את התהליך ראוי כי הדבר יעשה על בסיס ניהול סיכונים ארצי המוכוון לזיהום בליסטריה.	
2	איתור חיידק הליסטריה במוצרי מזון	**ליקוי -** משרד הבריאות אישר את המלצות ועדת הליסטריוזיס, שהדגישה את הצורך בראייה מערכתית כוללת ובסטנדרטיזציה של הדיגום במחוזות, וזאת לצורך יצירת תשתית מידע שעל בסיסה ניתן יהיה לגבש מדיניות של בקרה ופיקוח, אך מטה שירות המזון לא יישם את ההמלצות שאושרו. **המלצה -** ככל ושירות המזון בדעה שיש לעדכן את המלצות הוועדה עליו לעשות זאת בדרך המקובלת.	**תגובת משרד הבריאות:** כבר צוין במענה המשרד לדו״ח כי ההחלטה, האם צריך או לא צריך לבצע סקרים הינה החלטה מקצועית של גורמי המקצוע, והערת המבקר בעניין זה נכנסת למרחב שיקול הדעת המקצועי של שירות המזון הארצי, בתהליכי ניהול הסיכונים. המשרד מציין, שהפיקוח על המזון בישראל נחלק בין מספר גופים: שירות המזון, בריאות הסביבה ורשויות מקומיות. שירות המזון מפקח על מפעלים בעלי רישיונות יצרן ואינו מפקח על בתי אוכל וכדו׳. היצרנים מבצעים גם דיגום עצמי וגם מבוקרים על ידי המחוזות שבתחומם הם נמצאים מספר פעמים בשנה לפי הצורך, בעוד שבתי אוכל מבוקרים בדרך כלל פעם אחת, בעת קבלת רישיון העסק או כשישנה אינדיקציה לתחלואה ולא נדגמים באופן שוטף. כך, שלמעשה לא ניתן ליחס את העלייה בליסטריוזיס בישראל למזון תעשייתי בלבד בהיעדר נתוני פיקוח מבתי אוכל, בתי אבות, בתי חולים וכדו׳. שירות המזון מפקח באופן שוטף ומקבל מידע שוטף לגבי מצב העסקים באמצעות המחוזות וימשיך לפעול כך גם בעתיד למניעת תחלואה.
3	סקר לאיתור דיאוקסינים	**המלצה -** ראוי ששירות המזון הארצי יביא לידיעת הציבור את תוצאות הבדיקות לניטור דיאוקסינים במוצרי מזון שונים.	**תגובת משרד הבריאות:** תוצאות סקר דיאוקסינים שהתבצע בין השנים 2014-2016 לא פורסמו, מאחר שכל התוצאות היו תקינות. תוכנית העבודה לשנת 2019-2020 כוללת סקרי המשך לדיאוקסינים במזון שהדיגום עבורם כבר החל. דו״ח תוצאות הסקר הנ״ל יכלול גם את התוצאות של דיאוקסינים בביצים שבוצעו בשנים 2014-2016.
4	סקר לאיתור דיאוקסינים	**המלצה -** היעדר היכולת של מעבדות בישראל לבדוק דיאוקסינים במוצרי מזון, מגביר את הצורך ששירות המזון הארצי יקפיד על ניטור שגרתי של רמות הדיאוקסינים במוצרי מזון,	**תגובת משרד הבריאות:** במסגרת ניהול סיכונים הוחלט על ביצוע סקר דיאוקסינים בביצים לשנים 2014-2016, כפי שצוין, כל התוצאות היו תקינות.

		לצורך מניעת תחלואה ושמירה על בריאות הציבור. על מנת לייעל את תהליך הניטור חשוב שהתהליך יבוצע בהתאם לתוכנית רב-שנתית המבוססת על ניהול סיכונים.	תוכנית הסקר לשנים 2019-2020 כולל בדיקת דיאוקסינים בדגים, מוצרי חלב ומוצרים נוספים שחלקם לא נבדקו בסקרים הקודמים. סקר זה עדיין בעשייה, הדיגום נמשך בהתאם לתוכנית דיגום שנבנתה על פי ניהול סיכונים. חלק מהדוגמאות נדגמו כבר בשיווק, במפעלי מזון ובייבוא. המשכו של הסקר תלוי בתקציב שיקבל המשרד לעניין זה וזמן קבלת התקציב.
5	סקר לאיתור שאריות חומרי הדברה בפרות ובירקות	**ליקוי -** מטה שירות המזון הארצי לא הנחה את השלוחות המחוזיות לדווח לו באופן שוטף על ביצוע בפועל של הדיגום של פירות וירקות לאיתור שאריות חומרי הדברה על פי תוכנית הדיגום שהוא העביר להן, והשלוחות המחוזיות אכן לא דיווחו למטה שירות המזון הארצי על כך.	**תגובת משרד הבריאות:** דיגום לתוכנית ניטור שאריות חומרי הדברה במזון הינו חלק בלתי נפרד מתוכנית העבודה השנתית של יחידות שירות המזון במחוזות. הדיווח על ביצוע הדיגום, כמו גם על פעולות אחרות שהינן חלק מתוכנית העבודה של שירות המזון במחוזות, נעשה מול מתאם הפיקוח הארצי בשירות המזון, ונושא המעקב אחר ביצוע יחודד.
6	חיידק הקמפילובקטר במוצרי מזון	**ליקוי -** משרד הבריאות, בשונה מן הדרישה במדינות מפותחות אחרות, ממשיך שלא לדרוש לבדוק את הימצאות חיידק הקמפילובקטר במוצרי מזון ולכן המעבדות לא בודקות את הימצאות חיידק זה במוצרי מזון. **המלצה -** מוצע כי בדומה לדרישות במדינות מפותחות אחרות ומטעמים של הגנה על בריאות הציבור, משרד הבריאות ידרוש לכלול בדיקת קמפילובקטר בבדיקות של מוצרי המזון הרלוונטיים לדעתו שעורכות המעבדות כדי לצמצם את שיעור התחלואה הגבוה בישראל.	**תגובת משרד הבריאות:** כפי שציין המשרד במענה לדו"ח, המקור להימצאות קמפילובקטר הוא משק העופות ולכן, על מנת לתת מענה לאתגר של הימצאות קמפילובקטר במשק העופות הוקם צוות רב תחומי ובין משרדי ששותפים לו : נציג משרד החקלאות, שירות המזון והמעבדות המרכזיות והאקדמיה על מנת לבחון את הצעדים למזעור נוכחות חיידק הקמפילובקטר במוצרי עוף טריים (שלוחת הפטם) המהווים את המקור העיקרי לתחלואה בקמפילובקטריוזיס. רק ב-2018 עודכנה החקיקה האירופית לדרישות לקמפילובקטר כדרישה מחייבת את היצרן (קריטריון היגיינה ולא בטיחות) ואך ורק בטבחות עוף טרי. עוד צוין במענה, כי קמפילובקטר בהיותו חיידק תרמופילי ("חובב חום") מתווה שכיחות והימצאות גבוהה בעופות טריים ולא בשאר המזונות ומכאן אין הצדקה לביצוע בדיקות כשיגרה בכלל המזונות בניגוד לחיידקים פתוגניים אחרים המהווים אתגר בתהליכי יצור של מזונות אחרים. במקביל, על מנת לעלות את מודעות הציבור לטיפול נכון בעוף טרי בבית, עדכן שירות המזון כבר ב-2015 במדריך להיגיינה במזון (ובאתר המשרד) המלצה להימנע משטיפת עופות בכיור המטבח על מנת למנוע נתזים העלולים לזהם כלים בסביבת הכיור. זאת, בהלימה עם המלצות ארגון הבריאות העולמי בהקשר של מניעת תחלואה בקמפילובקטריוזיס והסברה לצרכן על מניעת זיהום צולב בבית.

			בהמשך לכך, משרד הבריאות מגבש המלצות לביצוע קידום בריאות להעלאת מודעות של האוכלוסיות הרגישות לחיידקים פתוגנים ליסטריה, סלמונלה, קמפילובקטר באמצעים מגוונים. המשרד סבור שאמצעי של קידום בריאות הוא אמצעי שעשוי להיות אפקטיבי יותר וישים יותר מבדיקות מעבדה שמאמתות את מה שכבר ידוע ממילא.
7	טיפול באירוע התחלואה בליסטריוזיס במחוז דרום	**המלצה -** על משרד הבריאות, באמצעות שירותי בריאות הציבור, לשקול להסדיר בנוהל מנגנון שיקבע מיהו הגורם בעל הסמכות לתת הנחיות במקרים שבהם עולה חשש לזיהום במזון העלול לפגוע בבריאות הציבור. בכלל זה מוצע שהמשרד ישקול להגדיר באופן מפורש את הסמכויות והתפקידים של מנהל שירות המזון הארצי ושל רופאי המחוזות.	**תגובת משרד הבריאות:** סמכויות מנהל שירות המזון ורופאי המחוז קבועים באופן מפורש בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע"ה-2015. ככלל, המשרד רואה חשיבות בשיתוף פעולה עם גורמים שונים במערכת ומחוצה לה על מנת לקבל את התמונה המקיפה ביותר ולכן ביוזמת שירות המזון הארצי הוקם בסיס נתונים משותף לשירות המזון, מחלקת אפידמיולוגיה והמעבדות המרכזיות, המאפשר ניהול ותכלול של תוצרי פיקוח ,לכדי קבלת החלטות מושכלות. כמו כן, המשרד מציין כי מגמת העלייה בליסטריוזיס והאתגרים במציאת מקור הזיהום, אינם ייחודיים לישראל בלבד. מצ"ב קישוריות (לינק) לאירוע תחלואה כתוצאה מצריכת ירקות קפואים באיחוד האירופי (מפעל גרין-יארד): https://www.efsa.europa.eu/en/press/news/180703 http://www.fruitnet.com/eurofruit/article/176621/greenyard-finds-listeria-root-cause אירוע זה באירופה מדגים את האתגרים ואת משך הזמן הארוך הנדרש עד לפיענוח מקרים (פיענוח מקור התחלואה, אשר בדיעבד נראה שקל לפותרו, אך לא כך הוא הדבר).
8	טיפול באירועי התחלואה מחיידק הסלמונלה קונקורד	**ליקוי -** היצרן הודיע לשלוחת מחוז מרכז של שירות המזון הארצי כי בדיקה יזומה של המפעל במוצר מזון העלתה כי במוצר נמצא חיידק סלמונלה ושלא היו אצוות ייצור מזוהמות נוספות. השלוחה המחוזית במחוז מרכז הסתפקה בדיווחים שקיבלה מהיצרן ולא דרשה ממנו	**תגובת משרד הבריאות:** במענה לדו"ח ציין המשרד כי ההחלטה על החזרה יזומה ועל רוחב הריקול של מוצרי המזון, נגזרת ממכלול מדדים, מספר האצוות המעורבות לכאורה באירוע ונשענת על ניתוח ממצאים של בקרה במפעל, אירועים חריגים במפעל במידה שהיו וממצאי בדיקות מעבדה. בכל מקרה של ממצאים חריגים, המפעל

		לבדוק את המוצרים שיוצרו בימים שקדמו ליום שעליו דיווח. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למטה שירות המזון הארצי לחדד בנהליו את היקף הבירור שיש לעשות עם היצרנים בדבר זיהוי מלא של אצוות החשודות כמזוהמות, לרבות הפעולות שיש לנקוט, האצוות שיש לבדוק, הן מן הימים שלפני ייצור האצוות המזוהמות הן לאחריהם. וכן להבהיר את אופן חסימת הסחורה לשיווק והתיעוד של התהליך.	נדרש לבצע תחקיר שורש וניתנות לו הוראות מפורטות כיצד לפעול ולהגדיר את טווחי האצוות החשודות, ולפרסמן בהודעות הריקול. המלצת מבקר המדינה תיבחן, האם ישים לעגן הנחיות פרטניות בנוהל ריקול.
9	טיפול באירועי התחלואה מחיידק הסלמונלה קונקורד	**ליקוי -** מטה שירות המזון הארצי לא העביר לשלוחה המחוזית במחוז מרכז את הדיווח של מנהל המרכזים הארציים על התחלואה ואת ההמלצות שלו לבצע בדיקות; לכן השלוחה לא יכלה לדעת שעליה לבצע את הבדיקות שעליהן המליץ מנהל המרכזים הארציים. **המלצה -** ראוי ששירות המזון הארצי יסדיר בנוהל את אופן הטיפול במידע שהוא מקבל מגורמים שונים, למשל מן המעבדות המרכזיות של המשרד, בנוגע לחשד כי מוצר מזון מסוים הוא מזון מזיק או על תחלואה שייתכן שנובעת ממזהם במוצרי מזון. כן יש לקבוע את אופן העברת המידע לגורמים שאמורים לבדוק את המידע הזה, למשל השלוחות המחוזיות.	**תגובת משרד הבריאות:** ראה תגובה לליקוי 8.
10	טיפול באירועי התחלואה מחיידק הסלמונלה קונקורד	**ליקוי -** שירות המזון הארצי לא ידע על התרעה של ה-FDA על חשד לזיהום במוצרי מזון המיוצרים בישראל, במועד שבו היא פורסמה והחל לברר פרטים בעניין שבועיים וחצי לאחר פרסום ההתרעה.	**תגובת משרד הבריאות:** אחת מהמטרות המרכזיות של חוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשע״ה, הינה להסדיר את אחריותם של העוסקים במזון בכל שלבי הייצור, יבוא ושיווקו לצרכן, והכול כדי להבטיח כי המזון מסופק ברמת איכות, תקינות ובטיחות נאותים, ובכלל זה בתנאי ייצור נאותים, המתאימים לאמות המידה שנקבעו בחקיקת המזון.

		המלצה - מוצע לשירות המזון הארצי לשקול לקבוע מתכונת קבועה ושוטפת למעקב אחר התרעות של גופים מחו״ל הנוגעים בדבר, כגון ה-FDA,על חשד לזיהום במוצרי מזון המיוצרים בישראל וכן המיובאים אליה, ועל הפעולות שיש לנקוט בעקבות ההתרעות ; בכלל זה ראוי שמשרד הבריאות יקבע את הגופים אשר אחר ההתרעות שלהם יבוצע המעקב.	הפרקטיקה במדינות המפותחות בעולם לגבי איתור ואבחנה של אירועים הקשורים לבטיחות מזון בסחר העולמי הינה באמצעות מערכות התרעה ועדכון הדדיות, מהסכמים בילטרליים בין מדינות ועד מערכות התרעה אזוריות ובין לאומיות כגון RASFF ו-INFOSAN (קבלת התרעות ״בדחיפה״). זאת, כי לא ניתן, בדינמיקה הקיימת בסחר העולמי ובהתנהגות של הכפר הגלובאלי, להתחקות אחרי כל חריגה בכל מקום ומקום בעולם ולגבי כל דחיית משלוח במדינה אחרת.
11	טיפול באירועי התחלואה מחיידק הסלמונלה קונקורד	**ליקוי -** כאשר נודע לשירות המזון הארצי על הסיכון לבריאות הציבור ממוצרי מזון הוא לא בדק אם המוצרים האלה משווקים בישראל ולא פעל באופן מיידי להוצאתם מדרכי השיווק או למצער להפסקת מכירתם. **המלצה -** מוצע כי במקרים שבהם שירות המזון הארצי מקבל מידע שמוצר מזון מסוים הוא מזון מזיק הוא יוודא כי הפעולות שננקטות למניעת פגיעה בבריאות הציבור, ובכלל זה עצירת מכירה ופרסום הודעת ריקול, יבוצעו מוקדם ככל האפשר וכי ההודעה תפרט את כל המותגים שבשמם משווק אותו מוצר.	**תגובת משרד הבריאות:** שירות המזון הארצי ניהל אירוע בין לאומי שכלל התקשרות עם נציגי FDA בארה"ב ונציגי הרשות הפלסטינאית כולל חקירה של המקרה ע״י שירות המזון הארצי, שהביאה למציאת גורם השורש. המשרד מציין, שקריאה להחזרה (׳ריקול׳) הינה תגובה מידית לממצאים חריגים ראשונים, ולא תמיד ניתן להגדיר מראש את היקף התקלה וחומרתה. לאחר השלמת ביצוע תחקיר השורש וגילוי מקור הזיהום ניתן לקבוע גם את היקפי הפעולות המתקנות ובכלל זה בחינת ביצוע ריקול נוסף. המשרד מוסיף כי במקרה זה שירות המזון הארצי חקר, בירר, ניהל מערך דיגום ארצי, החליט והורה למשווק, תוך שילוב כוחות אפידמיולוגיים ומעבדתיים, לקרוא להחזרת המוצרים (RECALL), בהתאם לנוהל RECALL זאת, תוך התקשרות מורכבת ולא פשוטה עם נציגי ה-FDA האמריקאי ונציגי הרשות הפלסטינאית כאשר, בין היתר, בדיווח האמריקאי לא היו פרטים לאורך כל החקירה של האצוות/מנות הייצור החשודות. כלומר, שירות המזון הארצי ערך חקירה מאומצת תוך אי וודאות גדולה, החליט והורה למשווק בישראל לקרוא להחזרת המוצרים (RECALL) באופן מיידי עם קבלת תוצאות חיוביות בישראל. שירות המזון הארצי המשיך בחקירה מאומצת עד להבנה כי מדובר ב-2 אתרים שונים של קרובי משפחה, והורה על קריאה נוספת להחזרה.
12	פיקוח על מוצרי מזון	**ליקוי -** מפקחי שירות המזון הארצי בודקים מוצרי מזון רגיל מיובא אך הם אינם בודקים מוצרי מזון רגיל המובאים מהרש״פ ולכן מוצרים	**תגובת משרד הבריאות:** רפורמת הפיקוח על הבאה של מזון מן האזור לישראל נמצאת בתעדוף מול הנהלת משרד הבריאות.

	המיוצרים ברשות הפלסטינית ונמכרים בישראל	אלו משווקים בארץ ללא בדיקה. בכך למעשה שירות המזון הארצי אינו מקיים את הפיקוח כנדרש בחוק המזון בכל הנוגע להבאת מזון מהרש״פ. **המלצה -** על משרד הבריאות לתת מענה לסוגיית תקני המפקחים בין אם ממקורותיו ובין אם ממקורות אחרים ; בנוסף על שירות המזון הארצי לגבש בהקדם תוכנית עבודה לבדיקות מדגמיות של מוצרי המזון מהרש״פ המשווקים בישראל.	
13	פיקוח על מוצרי מזון המיוצרים ברשות הפלסטינית ונמכרים בישראל	**ליקוי -** שירות המזון הארצי לא עשה שימוש במרשם משווקי המזון מהרש״פ לישראל. **המלצה -** על שירות המזון הארצי לפעול להשלמת מרשם משווקי המזון מהרש״פ לישראל.	**תגובת משרד הבריאות:** שירות המזון ממשיך בהליך של רישום משווקים מהאזור וביצע פניה יזומה לכלל 60 המשווקים שפנו לפני כשנתיים לרישום. בנוסף לכך, בתוכנית עבודה לשנת 2020 אושר נוהל עבודה משותף למשרד הבריאות ומשרד החקלאות במטרה להבטיח, שתוצרת חקלאית טרייה (פירות וירקות) המובאת משטחי האזור לישראל, תובא באמצעות משווק רשום מהאזור. הנוהל נמצא בשלבי גיבוש סופיים, ובסיום יועבר לאישור סופי של מנכ״ל משרד הבריאות, יועץ משפטי של משרדי הבריאות, החקלאות והמתפ״ש. המשרד מדגיש, שכל עוד לא מתבצע פיקוח במעברים, אין למשווקים מהאזור תמריץ להירשם במרשם המשווקים מהאזור לפי סעיף 146 לחוק.
14	הודעות הריקול שמשרד הבריאות מאשר ומפרסם באתר	**ליקוי -** הודעות הריקול שמשרד הבריאות אישר ופרסם באתר האינטרנט שלו לא שיקפו את מלוא המידע בדבר הימצאות החיידקים במוצרי המזון ולא הבהירו את הקשר בין החיידקים שנמצאו במוצרי המזון לחיידקים שנמצאו אצל חולים. **המלצה -** מוצע כי משרד הבריאות ישקול להנחות את העוסקים במזון לכלול בנוסח ההודעות שהם מפרסמים לציבור את מלוא המידע בנוגע לסיבות שמובילות לביצוע הריקול, בדומה לתבניות המשמשות גופים דומים בחו״ל כדוגמת ה-FDA.	**תגובת משרד הבריאות:** הנושא בתוכנית עבודה של שירות המזון. המשרד שוקל הקמת מנגנון באתר האינטרנט שיאפשר לעוסקים במזון לפרסם הודעת ריקול בהתבסס על נוסחים קבועים ובפורמט אחיד.

15	מידע לציבור בנוגע לשאריות חומרי הדברה בפרות ובירקות	**ליקוי -** שירות המזון הארצי פרסם באתר האינטרנט שלו סיכום של תוצאות הסקרים שביצע לשאריות חומרי הדברה בפירות ובירקות לכל אחת מהשנים 2013 - 2016 ומאז הוא חדל מהפרסומים. **המלצה -** חשוב להביא לידיעת הציבור מידע על אודות תוצאות הבדיקות שעושה שירות המזון הארצי.	**תגובת משרד הבריאות:** שירות מזון ארצי במשרד הבריאות רואה חשיבות רבה בפרסום ושיתוף הציבור בנתוני תוצאות ניטור שאריות חומרי הדברה במזון. החשיבות הינה בעיקר בניתוח התוצאות לציבור והסברן, כפי שעלה ממפגשים עם ארגונים צרכניים ובעלי עניין. המשרד ממשיך בפרסום דו"חות מפורטים על תוצאות הניטור, ניתוח התוצאות בליווי הסברים ומסקנות לטובת הציבור. לאחרונה פרסם המשרד באתר שירות מזון ארצי דו"ח מפורט המתייחס לשנים 2017-2018. ראה קישור מצורף: https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/pest_findings2017-2018.pdf
16	אזהרות לציבור על אריזות של מוצרי מזון	**ליקוי -** על אריזות ביצים ועופות המשווקות לציבור עדיין אין אזהרה לציבור והנחיות לצריכת המוצרים ולטיפול בהם. **המלצה -** מוצע שמשרד הבריאות ישקול לקדם סימון על אריזות ביצים ועופות המשווקות לציבור, אשר מבהיר את החשש מנגיעות בחיידקים כגון סלמונלה וקמפילובקטר וכי יתווספו על גבי האריזות הנחיות צריכה בהתאם לכך.	**תגובת משרד הבריאות:** הנושא הוסדר ברביזיה של תקן 1145- סימון מזון ארוז מראש. התקן נמצא כעת בעבודה. עד אז, מידע זה מונגש באתר האינטרנט של שירות המזון הארצי.
17	מידע בשפות שאינן עברית באתר האינטרנט של משרד הבריאות	**ליקוי -** משרד הבריאות אינו מפרסם באתר שלו שבשפה הערבית את כל המידע בנוגע למניעת חשיפה למזהמים במוצרי מזון שהוא מפרסם באתר בעברית. למשל באתר בערבית אין דפי הסבר על חיידקים והרעלות מזון ובכלל זה אין מידע על החיידקים ליסטריה, סלמונלה וקמפילובקטר ואין הנחיות לקניית ביצים, לשימוש בהן ולאחסונן בבית. אתר משרד הבריאות בעברית כלל הודעות ריקול שפורסמו במשך כתשע שנים, ואילו האתר בערבית כלל 15	**תגובת משרד הבריאות:** תרגום אתר שירות המזון הארצי יטופל במסגרת תרגום כלל אתר של שירותי בריאות הציבור. עם זאת המשרד מדגיש, כי לגבי הודעות ריקול שירות המזון הארצי מורה לעסקי המזון לפרסם את האזהרה בעיתונות הכתובה, הן בעברית והן בערבית. לפיכך, קיים פרסום בעיתונות הכתובה בשפות שונות, וזאת בהתאם לנוהל קריאה להחזרת מזון (RECALL), אשר פותח על ידי שירות המזון הארצי, ואשר מיושם על ידו באמצעות השלוחות המחוזיות.

		הודעות, שפורסמו במשך חמישה חודשים בלבד (לא ההודעות האחרונות שפורסמו בעברית) ובאתר משרד הבריאות באנגלית פורסמו בו רק 15 ההודעות האחרונות שפורסמו באתר בעברית ולא אלו שפורסמו קודם לכן. באתר המשרד בערבית ובאתר המשרד באנגלית לא הופיעו חמש הודעות הריקול שנבדקו בביקורת. **המלצה** - מוצע כי המידע לציבור יובא באתר האינטרנט של המשרד לא רק בעברית אלא גם בשפות נוספות.	
18	אכיפה מינהלית - עיצום כספי	**ליקוי -** משרד הבריאות עדיין לא גיבש נוהל מפורט המסדיר את מדיניות האכיפה שלו ואת ההקמה וההפעלה של מערך העיצומים הכספיים לפי חוק המזון שנכנס לתוקף ב-2016. **המלצה -** על משרד הבריאות לשפר את פעולות האכיפה נגד עוסקים במזון שהפרו את הוראות החוק.	**תגובת משרד הבריאות:** לצורך הקמת מערך האכיפה מנהלית בפרק י״א לחוק, יש צורך ב-3 תקנים למשפטנים. הנושא טרם הוסדר. על אף היעדר כוח אדם משפטי, המשרד שוקד על כתיבת קובץ נהלים- התראה מנהלית, התחייבות להימנע מהפרה ונוהל אכיפה בהתאם לאמור בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התשע״ה-2015. בנוסף, עד ליישום מערך האכיפה המנהלית הקבועה בחוק, וכדי לאפשר אכיפה גם באמצעות קנסות מנהליים, לצד האכיפה הפלילית, הותרו תקנות העבירות המנהליות (איכות מזון) על כנן כך שניתן להטיל קנסות מנהליים על מגוון רחב של מקרים ובכלל זאת, נוכחות מזהמים במזון, ותוספי מזון בניגוד לחקיקה. מנגנון הטלת הקנס המנהלי יחסית פשוט וניתן ליישום ע״י מהנדסי המזון המוסמכים בלשכות הבריאות.
19	אכיפה מינהלית	**ליקוי -** השלוחה המחוזית באשקלון לא הפעילה את מסלול הקנס המינהלי ולא הטילה קנסות מינהליים על עוסקים במזון שהפרו הוראות של חקיקת מזון. **המלצה -** מוצע שמשרד הבריאות יגדיר את מעמד השלוחה באשקלון וכי יינתן מענה לצורך למיצוי כלי האכיפה גם באזור הגיאוגרפי הנתון תחת סמכותה.	**תגובת משרד הבריאות:** אין מניעה משפטית להסמיך את הגורם המקצועי הרלוונטי בשירות המזון בלשכת הבריאות באשקלון, לצורך הטלת הקנס המנהלי בתחומי הלשכה בהתאם להגדרת התפקיד הנוכחית. הנושא בטיפול.

20	אכיפה פלילית	**ליקוי -** משרד הבריאות טרם הסדיר את הטיפול בתיקים הפליליים בתחום מוצרי המזון. כך שלמעשה שלוש השלוחות במחוזות ירושלים, מרכז ותל אביב, לא מטפלות בתיקים שעניינם עבירות בתחום מוצרי המזון. **המלצה -** על משרד הבריאות לשפר את פעולות האכיפה נגד עוסקים במזון שהפרו את הוראות החוק.	**תגובת משרד הבריאות:** טרם הסתיים הטיפול בנושא.

מעמדו המעורב של משרד הבריאות כמאסדר וכבעלים של בתי חולים ממשלתיים

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	ההחלטה על הקמת חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים	**ליקוי -** בביקורת עלה כי אין תיעוד לכך שטרם קבלת ההחלטה מאוגוסט 2015 ,נעשתה עבודת הכנה אשר בחנה את הצורך בתפיסה חדשה - כזו המצדיקה את ביטול הרשות ומנמקת את הקמת החטיבה. עוד עלה כי הצעת ההחלטה הוגשה בלי שצורפו לה דברי הסבר. במצב שבו החלטת ממשלה חדשה מבטלת החלטת ממשלה קודמת שהתקבלה רק שנה קודם, ושנבעה מאימוץ מסקנותיה של ועדה ממשלתית מקצועית, נכון היה לצרף להצעת ההחלטה דברי הסבר, כפי שנקבע בתקנון עבודת הממשלה. **המלצה -** כפי שהמשרד ציין באתר שלו, אחד מתפקידי החטיבה הוא הפרדה בין תפקידיו הרגולטוריים של המשרד לבין התפקידים הנוגעים לניהול ולפיקוח על המרכזים הרפואיים; משכך, ראוי שהמשרד יחדד את המשמעות של יעד זה וינחה את החטיבה לנקוט פעולות לשם הגשמת היעדים שנקבעו לה בכל הנוגע לדואליות הקיימת בתפקידי המשרד ובהתחשב בהמלצות של הוועדות הציבוריות השונות. כמו כן, מומלץ כי משרד הבריאות יקיים בחינה סדורה, מידי תקופה, בדבר עמידת החטיבה ביעד זה.	

2	מחיר יום אשפוז השפעת מחיר יום אשפוז על קופות החולים	**המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין כי בהינתן שהמחלוקת בין משרדי הבריאות והאוצר בעינה עומדת ראוי שבהתאם לפסיקת בג"ץ הם יפעלו לגיבוש מנגנון הכרעה ביניהם, זאת, בין אם בהבאת הסוגיה לפתחה של הממשלה, ובין אם בכל דרך אחרת.	**תגובת משרד הבריאות:** ראשית, המשרד תומך ומברך על המלצת המבקר אשר מכירה בצורך בעדכון המדדים ובמנגנון אשר יאפשר זאת במקרה ובו משרדי הבריאות והאוצר מצויים במחלוקת. עם זאת יש לציין כי דו"ח המבקר בנושא זה לוקה בניתוח מנותק וחלקי ברכיביה הכלכליים של המערכת, ובהקשר זה בהצגת מדד המחירים בלבד ללא כל התייחסות למדדים הדמוגרפיים, לעדכון הטכנולוגי והמנגנונים המאזנים בין ספקים ומבטחים במערכת הבריאות. לצערנו, ניתוח חלקי זה אינו מייצר את התמונה המתכללת ולפיכך גם המסקנות שעולות ממנו חלקיות. וביתר פירוט: 1. תפקידם של מדדי המחירים הם לשקף בצורה המדויקת ביותר את התייקרות התשומות במערך האשפוז ובקופות החולים. קופות החולים מוציאות 41.7% מהוצאותיהן על מערך האשפוז, אולם מעבר לכך, מבנה התשומות בין הקהילה והאשפוז אינו בהלימה מלאה ואך רחוק מכך, ועל כן לא בלתי סביר שמדדי קידום המחירים של שני המערכים יהיו שונים. השוני בתשומות הוא רב, לדוגמא קופות החולים מוציאות שיעור נכבד מהוצאותיהן על תרופות, ואילו בבתי החולים שיעור ההוצאה על תרופות נמוך בהרבה. 2. הדו"ח מציג בהרחבה את גירעונות קופות החולים, כביכול כתוצאה מהשחיקה במדד יוקר הבריאות למול מדד מחיר יום אשפוז, בלי להציג תמונה מקבילה של גירעונות בתי החולים אשר גבוהים לאין שיעור ואף שיעור הגידול בהם גדול לאין שיעור מגירעונות קופות החולים. דו"ח המבקר מציג בצורה מוטעה את גירעונות קופות החולים, כאשר אלו כוללים גם את גירעונות בתי החולים שבבעלות הקופות. נתוני הגרעון משתנים דרמטית כאשר מסירים מהניתוח את בתי החולים – ניתוח הדו"חות הפיננסים לשנת 2017 מעלה ש-3 קופות חולים מציגות גרעון כולל של כ-420 מלש"ח במגזר הקהילה. במגזר הקהילה של כללית נרשם עודף של 1.2 מיליארד ₪. הסיבה שכללית נמצאת בגרעון היא בתי החולים בבעלותה, שמציגים גרעון שוטף של למעלה מ-2 מיליארד ₪ בשנה. סך הגרעון של כלל בתי החולים בישראל עומד על כ-4.5 מיליארד ₪ בשנה. נתונים אלו מעלים כי הניתוח בדו"ח המבקר על פיו הפער במדדי המחירים גורם בין השאר לגירעון קופות החולים הינו

			ניתוח שגוי, ואם כבר ייתכן לאור תמונת הגירעונות שמדד מחיר יום אשפוז (יו"א) נמוך מדי לפיצוי על התייקרות התשומות במערך האשפוז. 3. עמדת משרד הבריאות כפי ששוקפה פעמים רבות למשרד האוצר ובמכתב לראש הממשלה, היא כי יש למצוא מנגנון שיפצה את הקופות בגין רכיבי ה-Ontop במחיר יו"א הכוללים שיפוי למערך האשפוז על תוספות תקנים לשיפור סטנדרט רפואי, העלאת עלויות מעסיק, וקידום טכנולוגי. כמו כן חוזר ומציע המשרד מנגנון לשיפור התאמת מדד יוקר הבריאות לייקור התשומות הכללי במערכת הבריאות, באופן שיצמצם באופן ניכר את הפער בין מדד יוקר הבריאות למחיר יום אשפוז. משרד האוצר מתנגד להכללת רכיבים אלו במדד יוקר הבריאות ולהמשיך לשפר את מדד יוקר הבריאות בכלל על מנת שיהיה בהלימה טובה יותר עם שינוי מחירי תשומות הבריאות, לרבות מחירי האשפוז. כמו כן, משרד הבריאות אינו מתנגד, אך מסתייג מהפנמה מלאה של מדד מחיר יו"א במדד יוקר הבריאות. יש לקחת בחשבון כי הפנמה זו עשויה לפגוע במנגנון האיזונים והבלמים הקיים היום בין המדדים ולמשוך את מדד מחיר יו"א ומדד יוקר הבריאות כלפי מעלה ועל כן הציע המשרד מנגנונים חכמים יותר. 4. הצגת השחיקה המצטברת של קופות החולים ממדדי המחירים בלבד, בלי להציג את השחיקה ההפוכה של בתי החולים מהמדדים האחרים, היא הצגה לקויה ולא נכונה של המצב הפיננסי של הגופים במערכת. מערכת הבריאות מתקדמת ב-3 מדדים: - מדד קידום מחירים – שהוצג בהרחבה בדו"ח - מדד קידום דמוגרפי – מדד זה מייצג את תוספת ההוצאה הנדרשת בגין הגידול הדמוגרפי באוכלוסייה. תקציבי קופות החולים מתקדמים ע"פ שיעור הגידול באוכלוסייה בפועל הנמדד בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באותה השנה (בשנים האחרונות קרוב ל2%). הקידום הדמוגרפי למערך האשפוז ניתן באמצעות הגדלת תקרות ה"קפ", ונקבע בחוק ההתייעלות הכלכלית אחת לשלוש שנים. להלן השוואה בין הקידום הדמוגרפי של בתי החולים וקופות החולים בשנים האחרונות:

שנה	מערך האשפוז	קופות החולים	המשמעות הכספית של הפער
2014	1.4%	1.88%	65,332,278
2015	1.4%	1.94%	75,341,289
2016	1.4%	2%	86,472,608
2017	1.7%	1.98%	56,153,928
2018	1.4%	1.96%	85,484,168
2019	1.4%	1.95%	86,588,852

המשמעות הכספית הכוללת של הפער בשנים 2014-2019 בין המדדים מסתכמת ב-455 מלש"ח. יש לציין בהקשר זה כי עמדת משרד הבריאות הייתה ונשארה שהמדד הדמוגרפי הן של קופות החולים והן של בתי החולים לוקה בחסר, וצריך לשקף לכל הפחות את שיעור הגידול במספר הנפשות המתוקננות שעומד כיום על 2.3%. בהקשר זה המשרד מציין כי הגידול השנתי בפעילות בתי החולים עומד על כ-3%. כאשר בוחנים את הפער בין גידול הפעילות הממוצע של בתי החולים בפועל לבין הקידום המתקבל ב"קפ", מתקבלת תמונה בעייתית יותר. בכל שנה פער בין 1.4% ל-3% מתרגם לכ-230 מיליון ₪. מדובר בפער לבסיס ההתחשבנות שמתבטא בגרעון מצטבר בבתי החולים.

- מדד קידום טכנולוגי – מדד זה מייצג את תוספת ההוצאה הנדרשת בגין התפתחויות טכנולוגיות בשוק הבריאות. הקידום הטכנולוגי לקופות החולים ניתן באמצעות מנגנון ועדת הסל, והיקפו נקבע בהסכם בין משרדי הבריאות והאוצר. קידום זה עמד בשלוש השנים האחרונות על 500 מלש"ח. בגין קידום זה מתעדכן סל השירותים אותו מחויבות קופות החולים לספק. הקידום הטכנולוגי לבתי החולים ניתן דרך רכיב On-top במדד מחיר יו"א. קידום זה עמד על 60 מלש"ח בשנתיים האחרונות (ולפני כן עמד על 40 מלש"ח). יש לציין כי בתי החולים מחויבים לספק שירות רפואי איכותי ללא קשר להגדרת סל השירותים המוגדר בתוספת השנייה, כך שאין מנגנון אשר מוודא כי ישנה הלימה בין הקידום הטכנולוגי

			של מערך האשפוז ובין סך ההתייקרויות בו, הנובעות מהתייקרות טכנולוגית. לסיכום, עמדת משרד הבריאות היא כי מדדי הקידום של מערכת הבריאות, בדגש על הקידום הדמוגרפי והטכנולוגי, לוקים בחסר. כמו כן, בחירת המבקר להציג מדד אחד בלבד, היחיד מבין השלושה בו תקציב הקופות כביכול נשחק לעומת בתי החולים, מציגה תמונה צרה הבאה על חשבון הבנת המציאות בכללותה.
3	עדכון המחיר ליום אשפוז, לשנים 2015 - 2016	**ליקוי -** מכאן שהורדת מחיר יום האשפוז כפי שהמליצה ועדת המחירים הייתה פוגעת בתזרים המזומנים של בתי החולים הממשלתיים. לעומת זאת קופות החולים צפויות היו ליהנות מהורדת המחיר.	**תגובת משרד הבריאות:** התיקון האמור היה בעייתי ביותר משום שלחלקם הגדול של בתי החולים קיים קושי "להחזיר" כסף בגין שנה קודמת מכיוון שהתקציב שלהם הוא שנתי והוא מתאפס בכל שנה מחדש. גם אם יש בו עודפים לכאורה, הם ממילא נטמעים כחלק מתהליך סגירת השנה ומקוזזים לרוב כנגד גירעונות מקבילים שהיו באותה השנה. כך שהעודף שנוצר לא נשאר בידי בתי החולים בשנת 2015, אלא נטמע בתהליך סגירת השנה וצמצם את הצורך בהשלמות כאלו ואחרות מצד המדינה. מאידך, קופות החולים קיבלו באותה השנה השלמה מהמדינה במסגרת הסכמי הייצוב, כך שלא ניתן לטעון שהיו בהפסד בעקבות הטעות התחזית, והפחתת המחיר בדיעבד הייתה מייצרת סבסוד כפול לקופה בגין הפער הזה. לפיכך הצעת המבקר כי היה צורך לפצות את קופות החולים על ידי תיקון המחיר אינה עולה בקנה אחד עם תהליכי התקצוב במערכת הבריאות באותה השנה. להלן פירוט האירועים: ככלל מנגנון קידום המחירים של מחיר האשפוז, היה ופעל כמנגנון לא נורמטיבי שנקבע מדי שנה על ידי משרדי הבריאות והאוצר במתודולוגיה של תחזית מוסכמת והתבסס הלכה למעשה על תוצרים של עבודה כלכלית של המשרדים שהייתה אמורה לשקף את ההתייקרויות על ידי בניית מודל עלויות מלמטה למעלה (cost plus), כלומר כלל ההתייקרויות הצפויות חושבו כביכול מראש זאת כאשר במקביל פעל מנגנון קידום נורמטיבי למקורות הקופות שהתבסס על מדדי למס דהיינו מנגנון תמחור נורמטיבי (ללא בחינת העלות בפועל). ב-2013 החליטה ועדת המחירים הבינמשרדית בריאות, זאת לאחר שבחנה את הדברים לעומקם, להמליץ לשרים על מעבר למודל מדדים נורמטיבי לצורך קידום מחיר יום אשפוז, לצורך כך אף נוצר מדד חדש במדדי הלמ"ס שמודד את שכר בתי החולים הציבוריים. על אף שהמודל הנורמטיבי נחשב למקצועי ונכון

			יותר עדיין יישומו הראשוני היה מורכב מאוד בעיקר בגלל העובדה שהמדדים הסופיים של הלמ״ס התפרסמו בחודש יוני של השנה העוקבת, כלומר המדד הסופי של שנת 2015 פורסם סופית ביולי 2016 . הדבר הצריך את ועדת המחירים לקבוע תחזית בתוך השנה השוטפת זאת מכיוון שהמערכת התקשתה מאוד להתבסס על מדדי למ״ס של מספר חודשים בודדים אשר היו תנודתיים מאוד, וכך קבעו המשרדים תחזית, אך מכיוון שהנתון הסופי התפרסם רק בשנה העוקבת, הלכה למעשה המחיר לשנה השוטפת בפועל היה מבוסס על תחזית. על מנת לייצר לכלכלני המשרדים תמריץ לתת תחזית טובה, חברי הוועדה המליצו לקזז את הפער בין התחזית למחיר בפועל לכשהמחיר בפועל יתברר, אך כפי שהוסבר לעיל הדבר נודע רק בשנה העוקבת. הדבר יצר בעיה כאשר בשנה שלאחר מכן. התברר בדיעבד שהתחזית הייתה גבוהה בכ-0.5% מהמדדים בפועל, ומכיוון שהדבר התברר באמצע השנה על מנת להחזיר ערך של 0.5% שנתי נדרש היה להפחית כ-1% מהמחירים למשך חצי שנה. טרם החלטת שר הבריאות לדחות את המלצת ועדת מחירים, סמכות הנתונה לו בחוק, השר עבר בקפידה על כלל ההתייחסויות. תחת ההבנה כי הקופות נתמכו כבר על ידי המדינה באותה השנה לטובת סגירת השנה התקציבית, ומאידך אימוץ ההמלצה ייצר קושי תזרימי וערעור היציבות הפיננסית של בתי החולים (בדגש על בתי החולים העצמאיים ולא הממשלתיים) החליט שר הבריאות לאחר התלבטות קשה שלא לאמץ את ההמלצה. ההחלטה אינה נגעה כלל ועיקר לבעלות המשרד על בתי חולים ממשלתיים, אלא לקיחת אחריות על משק הבריאות בכללותו ובדגש על בתי החולים העצמאיים שיציבותם הפיננסית תלויה במחירון מב״ר יותר משאר השחקנים במערכת. חשוב למשרד לציין כי הלכה למעשה וועדת המחירים לא יישמה לבסוף את התיקון לאחור באופן מלא והמערכת החליטה לתקן את המודל ולהפוך אותו לרציף שלא מצריך תחזית, מה שמבהיר כי הספק של השר לעניין יעילות המהלך כפי שהוצע אכן הייתה במקום. המנגנון החדש המתוקן עובד היטב עד היום ונחשב למנגנון שקוף ויעיל בהפעלתו. **תגובת שירותי בריאות כללית:** כידוע מחיר יום האשפוז משפיע על כ-40% מהוצאות קופות החולים, אך אינו נכלל במדד יוקר בריאות הקובע את מקורות חוק הבריאות ולכן ייקור מחיר יום אשפוז מחריף מדי שנה בשנה את גרעון קופות החולים. נושא זה מחייב פתרון כלכלי.

4	עדכון המחיר ליום אשפוז, לשנים 2015 - 2016	**ליקוי -** סוגיית עדכון מחיר יום האשפוז והשלכותיה על תזרים המזומנים של בתי החולים הממשלתיים ושל הקופות, ובפרט ביחס לשנים 2015-2016 , מדגישה את המחלוקת בין עמדת משרד האוצר לבין עמדת משרד הבריאות. מחלוקת זו נדונה גם בבג"ץ, שקבע כי על משרדי הבריאות והאוצר להפעיל את שיקול הדעת המסור לרשותם, לשם קביעת מנגנון לעדכון מדד יוקר הבריאות. חרף תיקון חלקי של מנגנון עדכון המחירים בעקבות פסיקת בג"ץ, נותרה השחיקה בעינה והיא משליכה באופן שלילי על המצב הפיננסי של קופות החולים. ההחלטות שהתקבלו הינן בסמכות שר הבריאות ונומקו על ידיו, אך עם זאת נוכח ההשפעה האפשרית שיש למתח המובנה שבו נמצא משרד הבריאות, כמי שנושא בכפל כובעים, על קבלת ההחלטות שלו ממליץ משרד מבקר המדינה, שלפני קבלת החלטות בעניין מדד מחירי יום האשפוז, כמו גם החלטות אחרות שיש להן השלכות פיננסיות על בתי החולים וקופות החולים, משרד הבריאות יבחן ביסודיות את מכלול השיקולים, ובפרט הפיננסיים.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות מקבל את הדברים במלואם, ולא מצא בביקורת ראיה לכך שהמשרד לא שוקל את מכלול השיקולים הפיננסיים על כלל המערכת, ובכלל זה קופות החולים ובתי חולים שאינם בבעלותו, טרם קבלת החלטות בנושא מחיר יום אשפוז ובכלל.
5	עדכון המחיר ליום אשפוז, לשנים 2015 - 2016	**המלצה -** אין זה סוד שמערכת הבריאות בישראל נמצאת במצוקה תקציבית קשה. קופות החולים מתנהלות בשנים האחרונות בנסיבות קבועות של מצוקה תקציבית המחייבת פעם אחר פעם פעולות לצמצום הגירעון- בין שבאמצעות הסכמי ייצוב הנסיבות המתוארות לעיל מחייבות אפוא את משרדי הבריאות והאוצר לאתר דרכים לגיבוש מנגנון לקבלת החלטות מיטביות. כמו כן, על משרד הבריאות לבחון דרכים לשיפור מדיניותו באופן כללי, בהתחשב במתח המובנה שלו כמאסדר וכבעלים בעת ובעונה אחת, וכן לבחון	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות לא רואה בביקורת זו ככלל, ובפרט בנושא מחיר יום אשפוז 2015-2016 כראיה לקיום מתח מובנה כמאסדר ובעלים בעת ובעונה אחת. על אף זאת המשרד מציין כי לצורך מניעת מתח שכזה הוקמה חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים. חטיבת המרכזים הרפואיים שינתה באופן עמוק את אופן עבודתו של משרד הבריאות ויצרה לראשונה גוף מנהל לבתי החולים הממשלתיים, תוך שיפור משמעותי ברמת הניהול וברמת הפרדה מלאה (למעט המנכ"ל) בין תפקידי המשרד כרגולטור לזה כבעלים של בתי חולים. ניתן לומר כבר כעת, כי הקמת גוף ממשלתי הכולל כ-60 עובדים אשר חלקם הועברו

		את השלכותיה האפשריות של סוגיה זו על מערכת הבריאות בכלל.	מיחידות קיימות במשרד הבריאות, אינה דבר של יום ביומו, דרשה מאמץ ותשומות רבות, והמלאכה טרם הושלמה.
6	ליקויים בסדרי הפעילות לקביעת מחירי השירותים הרפואיים	**ליקוי -** מן הנתונים עולה כי בשנים 2000 -2015 נעשו כמעט בכל שנה כמה עשרות עדכונים של קודים בתעריף, ולעיתים אף למעלה ממאה עדכונים; ואולם בשנים 2016-2018 נעשו בממוצע 10 עדכונים בלבד בשנה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין כי על הוועדה להתכנס במתכונת סדורה ועתית על מנת להידרש לתמחור הקודים בהיקף הנדרש בכדי להימנע מעיכובים בעדכון של פעולות רפואיות.	**תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות תומך ומברך על המלצה זו.
7	אי-עדכון מחיריהם של טיפולי הרדיותרפיה בבתי החולים	**ליקוי -** באוגוסט 2019 ,במהלך הביקורת, וכארבע שנים לאחר החלטת ועדת המחירים, העביר משרד הבריאות להערות בתי החולים וקופות החולים מסמך המפרט את תהליך התמחור המוצע לטיפולי רדיותרפיה, לרבות בקשה לקבל את התייחסותם למתודולוגיית התמחור המוצעת העוסקת בשתי החלופות - מחיר לסדרת טיפול לפי איבר וטכנולוגיה, ומחיר לסדרת טיפול ממוצעת לפי איבר וטכנולוגיה.	**תגובת משרד הבריאות:** המצב בחיובים הכספיים המתקבלים מבתי"ח בגין טיפולי רדיותרפיה הינו של חיובי יתר ללא כללים אחידים וברורים, דבר שיוצר מצד אחד עודף הכנסה בבתיה"ח הממשלתיים ומצד שני גירעון בקופות החולים. נכון לחודש 3/2020 ועדת המחירים טרם התכנסה בכדי לדון בהצעה לתיקון כללי החיוב.
8	אי-עדכון מחיריהם של טיפולי הרדיותרפיה בבתי החולים	**ליקוי** - נכון לינואר 2020, משרד הבריאות טרם הגיש לוועדת המחירים את הצעתו, וועדת המחירים עדיין לא התכנסה כדי לדון בהצעה.	

9	מיעוט התכנסויותיה של ועדת המחירים והקשר לאי-עדכון מחיר טיפולי הרדיותרפיה	**ליקוי -** ממצאי הביקורת מעלים אפוא חשש שוועדת המחירים אינה מתכנסת בשל הדרישה של משרד האוצר לעדכן את תמחור טיפולי הרדיותרפיה, ומנגד בשל אי-נקיטת פעולות מצד משרד הבריאות לקידום תמחור הטיפולים. המצב הנוכחי, שבו משרד הבריאות פועל הן כמאסדר של מערכת הבריאות והן כבעליהם של כמחצית מבתי החולים שמספקים טיפולי רדיותרפיה, משקף מתח מובנה בין הפעולות שלו המשליכות על הכנסות בתי החולים שהוא בעליהם לבין פעולותיו לעדכון התמחור של טיפולי הרדיותרפיה. **המלצה -** נוכח המחלוקות בנושא תמחור טיפולי הרדיותרפיה ונוכח ההשלכות המהותיות שיש לכל שינוי בתמחור על מצבם הכספי של בתי החולים ושל קופות החולים, ראוי שמשרד הבריאות ומשרד האוצר, בשיתוף בתי החולים וקופות החולים, ישלימו גיבוש של הצעה משותפת למנגנון התמחור של טיפולי הרדיותרפיה. רצוי גם שהם יסכמו מראש על לוח זמנים לסיום המהלך וישקלו לקבוע גורמים חיצוניים מוסכמים בעניין זה, שיסייעו בתהליך, אם לא יצלח הדבר בידם. במקביל, מומלץ כי חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים תיזום ותקדם תוכנית לבחינה סדורה של כלל תעריפי השירותים הרפואיים של בתי החולים הממשלתיים ושוועדת המחירים תשוב ותתכנס באופן שוטף, ובמנותק מהמחלוקת בסוגיית תמחור הרדיותרפיה.	**תגובת משרד הבריאות:** תגובה זו רלוונטית לליקויים 9-7 : המלצת המבקר כבר בוצעה בפועל - באוגוסט האחרון יצאו משרדי הבריאות והאוצר להתייעצות רשמית בנוגע להסדרה זו ובחודש מרץ הגיש משרד הבריאות לוועדת המחירים את התמחור המוצע, ודיון בנושא נקבע לאמצע מרץ. במסגרת תהליך התמחור נעשתה חשיבה מעמיקה של ההשלכות העתידיות של המודלים המוצעים על מנת לוודא שאיכות הטיפול הרפואי בתחומים קריטיים אלה, לא תיפגע, ועל כן תהליך התמחור נעשה בזהירות המתבקשת. המשרד מציין כי תהליך התמחור היה ארוך מהרגיל לאור קושי באיסוף וקבלת הנתונים הנדרשים הן מבתי החולים והן מקופות החולים זאת לצד יצירת התאמה בין הדיווחים השונים. ראיה לדבר ניתן לראות מהערות שעלו במסגרת השימוע המצויים מעלה (אוגוסט) בו טענה אחת מקופות החולים הגדולות על אי דיוק בנתונים- דבר שדרש עיכוב נוסף.
10	תעריפים נוספים שמשרד הבריאות לא	**ליקוי -** הביקורת העלתה שמאז 2013 לא פנה משרד הבריאות לוועדת המחירים על מנת לעדכן את מחירי הצנתורים. עם זאת, לנוכח הפער הקיים בין המחירון לבין המחיר בפועל, החליטה	**תגובת משרד הבריאות:** כפי שהוצג למבקר במהלך עבודתו, תחום הצנתורים הוא חלק מתכנית העבודה של תת ועדת המחירים לשנים 2020-2019, והמשרד יידרש אליו בקרוב.

	הגיש בקשה בגינם לוועדת המחירים תמחור צנתורי לב	ועדת המחירים בשנים 2013 ו2014- להפחית את מחיר הצנתורים עבור השנים הללו. את ההפחתה היא ביצעה על ידי כך שלא עדכנה את המחירים בהתאם לשינויים שחלו במדד מחיר יום האשפוז לאותן השנים, ואולם מחיר הצנתורים עדיין נשאר גבוה משמעותית מעלותם. **המלצה-** נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2019, טרם העלה משרד הבריאות את סוגיית עדכון מחירי הצנתורים לדיון בוועדת המחירים, ולכן לא מן הנמנע שהמחיר שנגבה עבורם אינו משקף את עלותם בפועל וכי הוא גבוה מדי. לנוכח הפער המסתמן, ולנוכח הפנייה של הכללית עוד ב-2012, על משרד הבריאות לבדוק בהקדם את התמחור של פעולות הצנתור, ולהציג את הצורך בעדכונן בפני ועדת המחירים, ככל שנדרש.	
11	פער בין מחירי השירותים במחירון לעלותם בפועל	**ליקוי -** משרד הבריאות אינו מקדם הליכים לעדכון מחירים בגין פעולות ושירותים רפואיים שונים ואינו מביא את סוגיית עדכון המחירים בפני ועדת המחירים - הן בנוגע לתמחור שהוא ביתר והן בנוגע לתמחור שהוא בחסר. עולה חשש שהסיבה לכך היא לצורך מניעת זעזועים תקציביים לבתי החולים כמו גם לקופות החולים. **המלצה -** ראוי שמשרד הבריאות יגבש מתכונת סדורה לעדכון תעריפים, על מנת לתמחר באופן מיטבי את השירותים הרפואיים הניתנים לציבור על ידי בתי החולים. על משרדי הבריאות והאוצר לכנס את ועדת המחירים לדיון בנושא התעריפים בצורה שיטתית וסדורה, כדי לאשרם וכדי לשפר את יעילותם של בתי החולים.	**תגובת משרד הבריאות:** תגובה לליקויים 11-9: משרד הבריאות רואה בפיקוח מחירי שירותים רפואיים כלי מרכזי באופטימיזציה של אספקת שירותי הבריאות. הנושא ראוי להתעמקות ובחינה וטוב שמשרד המבקר בחר לעסוק בנושא. עם זאת, הדו"ח במתכונתו הנוכחית אינו מאוזן ומפספס את עיקרי התובנות בסביבה הכלכלית המורכבת של מערכת הבריאות בישראל, שדורשת לאור מורכבותה הסתכלות מעמיקה ובחינה זהירה מאוד של הממצאים. לעניין מחירי השירותים, מחיר השירות שנקבע מגדיר את התמריצים הכלכליים שישפיעו על מידת הנגישות של אותו השירות לאוכלוסייה. מחיר גבוה מהתשומות המושקעות בשירות מייצר תמריץ חיובי להגדלת היצע השירות, גם אם לעיתים אין צורך, ומחיר נמוך מדי מהווה תמריץ לצמצום הנגישות לשירות. לאור זאת משרד הבריאות מקדם בכל הכלים העומדים לרשותו מחירון מדויק ככל הניתן, על מנת לנטרל את התמריצים הללו ולהביא לחלוקה אופטימלית של שירותי הבריאות בתוך סך המשאבים הקיימים. במסגרת מאמצים אלו הקים משרד הבריאות את מערכת תש"ר (תמחור שירותים רפואיים), מדובר במערכת

			לאומית שעתידה לאסוף נתוני עלות מבתי החולים הכלליים כבר במהלך השנה הקרובה. כמו כן ועל אף מיעוט ישיבות ועדת מחירים, משרד הבריאות כינס בשנה וקצת האחרונות שש ישיבות של תת הוועדה על מנת לקדם שינויי מחירים כאלו ואחרים (העלאות והפחתות כאחד), ואף בנה תכנית תמחורים דו שנתית (2019-2020) בשיתוף עם כלל "השחקנים" במערכת (איגודים מקצועיים, קופות חולים ובתי חולים). חשוב לציין כי בניגוד לעולה בדו"ח, משרד הבריאות מקדם תחום זה ללא תלות בהכנסות או הוצאות גורם זה או אחר לאותו שירות, אלא תוך שימת המטופל במרכז ובמטרה לספק לאזרחי אוכלוסיית ישראל את הנגישות המקסימלית לשירותים תחת המשאבים הקיימים. בהמשך לכך, המשרד מברך על המלצת המבקר כי: "על ועדת המחירים לשוב ולהתכנס באופן שוטף ובמנותק מהמחלוקת בעניין עדכון מחירי הרדיותרפיה". המשרד מצר על ההתכנסות המועטה של ועדת המחירים אשר מביאה לסטגנציית מחירים ומונעת מהגורמים המקצועיים לדייק את המחירון לטובת הנגשת השירותים למטופלים.
12	כיסוי גירעונותיהם של בתי החולים הממשלתיים עד 2017	**ליקוי -** מתרשים 11 עולה כי מאז 2013 חל זינוק בתקצוב הממשלתי לבתי החולים הכלליים. שיעור הגידול בתקצוב בתי החולים הממשלתיים בין 2013 ל-2017 הוא 145%. אשר לבתי החולים הציבוריים-עצמאיים, רק מ-2013 הם החלו לקבל תקצוב ממשלתי (במסגרת תוכנית ההבראה לבית חולים הדסה) והתקצוב עלה מאפס ב-2013- ל-328 מיליון ש"ח ב2017.	**תגובת משרד הבריאות:** מודל תקצוב לאומי לבתי חולים – משרד הבריאות עמל בשנים האחרונות על קידומו של מודל תקצוב לאומי לבתי החולים בארץ. מטרת המודל הינה יצירת בסיס תקצוב שוויוני ומקצועי לבתי החולים המתבסס על פרמטרים אובייקטיביים ומשקלל בתוכו מדדי יעילות ותמרוץ על פי תשתיות ופעילות. במסגרת עבודת מטה להטמעת המודל נבחנו מודלים שונים בארץ ובעולם וגובשו קריטריונים לחלוקת תקציב שוויונית. בשנת 2019 חילק המשרד לראשונה תמיכה לבתי החולים העצמאיים על פי מודל זה ופעל לקבע את החלוקה לבתי החולים הממשלתיים באופן דומה. מודל החלוקה מתחשב במספר פרמטרים: מספר המיטות המתוקננות במוסד, הנותן משקל גדול יותר למיטות בהן הטיפול מורכב יותר; הכשרת סטאז'רים; מספר חדרי הניתוח שבית החולים מפעיל; מספר עמדות המיון בבית החולים; ופרמטר עלות לשקל תפוקה, שבודק את היעילות הפיננסית של בית החולים. המשרד מציין כי משרד האוצר מתנגד ומעכב את קידום המודל וזאת עקב הרצון לראות את מקורות מערכת הבריאות זורמים דרך קופות החולים, ועקב החשש מכך שאין כרגע צעדי משילות שיבטיחו עמידה של בתי החולים בתקציב שאושר להם מראש. מדיניות זאת של משרד האוצר מעודדת חלוקה תקציבית במערכת על סמך גירעונות באופן הפוגע

			במחויבות של בתי החולים לעמידה ביעדי גירעון ופוגע בחלוקה שוויונית של תמיכות ותקציבים לבתי החולים. משרד הבריאות מתנגד לשיטת תקצוב זו ופועל במרץ להטמעת מודל התקצוב הלאומי לבתי החולים, אשר יהיה מטבעו שוויוני יותר ויחלק את התקציב והתמיכה על פי פרמטרים אובייקטיביים. לסיכום, הביקורת בדוח המבקר אודות הסבסוד השונה של בתי החולים העצמאיים ושאר בתי החולים אינה עדות לכפל כובעים של משרד הבריאות, אשר פועל ללא ליאות לשנות מצב זה ולדאוג לאיתנות הפיננסית של כלל המערכת לטובת אוכלוסיית מדינת ישראל. לגבי נושא התקצוב של בתי החולים הציבוריים-עצמאיים – ראו תגובה לליקוי מספר 13 בנושא כיסוי גירעונותיהם של בתי החולים הממשלתיים עד 2017. **תגובת כללית:** בישראל 50% ממיטות האשפוז הינן ממשלתיות וכ-50% הינן ציבוריות (כללית, הדסה, שערי צדק, אסותא אשדוד ועוד). בעוד שהמדינה מעניקה סיוע תקציבי ישיר בהיקף של כ-2 מיליארד ₪ לבתיה"ח הממשלתיים וסיוע עקיף בהיקף של כ-1 מיליארד ₪ נוספים, מצאה לנכון המדינה לסייע לבתיה"ח הציבוריים במסגרת מבחני תמיכה שסכומם הכולל הינו 200 מיליוני ₪ בלבד. מצב זה הינו מצב בלתי אפשרי אשר מדרדר את בתיה"ח הציבוריים לכדי קריסה תפעולית וכלכלית, ויש למצוא מקור תקציבי מיידי בהיקף של כ-3 מיליארד ₪ בשנה להעברה כתמיכה בבתיה"ח הציבוריים בהתאם לכמות המיטות שכל בי"ח מפעיל (קפיטציה). עלינו להתריע כי לא מדובר באזעקת שווא, אלא בקשיים תפעוליים משמעותיים בהפעלת בתי"ח עם תשתיות לא מתאימות, מיחשוב מיושן ופרוץ להתקפות סייבר, וחוסר משאבים להכשרת כ"א ומתמחים במקצועות השונים ועוד.
13	כיסוי גירעונותיהם של בתי החולים הממשלתיים עד 2017	**ליקוי -** מתרשים 12 עולה כי בשנים 2014-2017 היה התקצוב הממשלתי ביחס למספר המיטות בתקן של בתי החולים הממשלתיים גבוה באופן קבוע מן התקצוב לבתי החולים הציבוריים-עצמאיים. עם זאת, בין 2015 ל-2017 נרשמה מגמה של קיטון בפער, מיחס של כ- 1:5 ליחס של כ2:1 - לערך.	**תגובת משרד הבריאות:** כאחראי על כלל המערכת, משרד הבריאות שותף לדאגת המבקר בנוגע למצבם הפיננסי של בתי החולים העצמאיים ושר הבריאות פועל זה תקופה להגדלת הסבסוד לבתי חולים אלו ללא פחות ממיליארד ₪, כפי שפורסם פעמים רבות, לרבות בדיון ועדת הכספים בכנסת בתאריך 8.8.18. המשרד מציין, כי התמיכה הנוכחית והתקדימית לבתי החולים העצמאיים העומדת על 200 מיליון ₪, אף היא תוצאה של עבודה מאומצת של משרד הבריאות אשר נתקל בחסמים רבים

			בנושא זה אל מול משרד האוצר. מעבר ל-200 מיליון ₪ שהועברו במסגרת מבחן התמיכה בפעילות שוטפת, ישנם בתי חולים ציבוריים שקיבלו את התמיכה במנגנונים אחרים. הדסה ולניאדו מצויים בהסכם הבראה עם המדינה. הסכם ההבראה של הדסה מסתיים בסוף 2020, וגובה התשלומים השוטפים שהדסה מקבל עומד על 95 מיליון ₪ בשנה. הסכם ההבראה של לניאדו מסתיים ב-2023, והשנה הוא קיבל 60.5 מיליון ₪ בתשלומים שוטפים מהמדינה. אסותא אשדוד אמנם לא נמצא בתכנית הבראה, אך המשבר הפיננסי שלו ב-2018 ו-2019 נפתר על-ידי כך שהמדינה אפשרה למכבי שירותי בריאות במסגרת הסכם הייצוב לשנים 2018-2019 לרכוש מניות של בית החולים בסכום של עד 250 מיליון ₪ על-מנת לסייע לייצובו הפיננסי. כמו כן, המדינה פרסמה מבחן תמיכה למוסדות במצוקה בשנים 2018-2019, במסגרת המבחן הוענקה תמיכה מיוחדת בגובה 28 מיליון ₪ לבית החולים הסקוטי בנצרת והתמיכה המיוחדת בשערי צדק צפויה לעמוד על 86 מיליון ₪. באשר לבתי החולים שבבעלות שירותי בריאות כללית, אלו מציגים גרעון של כ-2 מיליארד ₪ אשר מכוסים ממקורות סל הבריאות. גירעון זה דומה בהיקפו לגירעונות בתי החולים הממשלתיים המסובסדים תקציבית והוא מקבל מענה לא אופטימלי במסגרת מנגנוני התמיכה בקופה, אשר המשרד סבור כי הם צריכים להיות מופנמים בתקצוב הבסיסי של מערכת הבריאות ולא במסגרת הסכמי הייצוב אשר נחתמים אחת לשלוש שנים והינם (לכאורה) חד פעמיים. המשרד סבור כי סוגיה זו, של הסכמי הייצוב ותפיחתם בשנים האחרונות, היא סוגיה דחופה הרבה יותר המשפיעה לרעה מאוד על תפקוד המערכת.
14	יעילות בתי החולים	**ליקוי -** על פי מדדי יעילות שונים, בתי החולים הממשלתיים לא תמיד היו היעילים ביותר. עולה כי עד שנת 2017 , למרות הסיוע התקציבי שניתן להם לכיסוי גירעונותיהם, לא דרשו מהם משרדי האוצר והבריאות להתייעל; ובהיעדר דרישה כזאת, לא היה להם תמריץ להתייעל, ואף נוצרה ציפייה לכיסוי שנתי שוטף של הגירעון באופן אוטומטי. **המלצה -** ראוי שמשרד הבריאות יבחן מתכונת דרישות אחידה, לפי סיווג בתי החולים לאשכולות	**תגובת משרד הבריאות:** אמנם חלק מבתי החולים הממשלתיים יעילים פחות מבתי החולים הציבוריים אך לא כולם. לצורך הדוגמא, בתי החולים הממשלתיים הגדולים יעילים יותר מבית חולים הדסה. בנוסף השוואה בין בתי החולים הציבורים לממשלתיים איננה נכונה. רמת הקשיחות החלה על בתי החולים הממשלתיים גבוהה לאין ערוך מבתי החולים הציבוריים הן בכל הנוגע להוצאות שכר והן בכל הנוגע להכנסות משר"פ. ההשוואה הנכונה של בתי החולים הממשלתיים היא לבתי החולים של קופת חולים כללית שנמצאו בדוח משרד הבריאות האמור פחות יעילים מבתי החולים הממשלתיים. עם הקמת החטיבה, מהשנים 2017 ואילך החלה החטיבה למסד תהליכי בקרה מעמיקים על הצדדים הכלכליים של בתי החולים הממשלתיים. התהליך כולל

		ובהתאם למאפיינים של כל אשכול (גודל בית החולים, מיקומו וכו'), לרבות בכל הנוגע לצורך בהתייעלות. בהתאם, עליו להנחות את חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים לפעול מול בתי החולים הממשלתיים. ראוי גם שמשרד הבריאות ישקול קביעה של תנאים להקצאת תקציבי הסיוע הן לבתי החולים הממשלתיים והן לעצמאיים - ציבוריים. באופן שיתמרץ אותם להתייעלות	דיווחים חודשיים על מספר רב של פרמטרים כלכליים וכן תמונת מצב תקציבית, כולל תחזית לסיום השנה. החל משנת 2018 החלה החטיבה ליישם תכניות התייעלות משמעותיות לבתי חולים שצפויים לחרוג מתקציבם תכניות אלה כוללת צמצום כח אדם באמצעות הקפאת קליטות אלא באישור חריג על ידי החטיבה, וצמצום הוצאות תפעול באמצעות העברת כל הזמנת רכש של בתי חולים אלו לאישור החטיבה. בבית חולים אחד אף מונה חשב מלווה מטעם החשב הכללי. בנוסף, החל משנת 2020 כל בית חולים יביא לאישור החטיבה במסגרת אישור תכנית העבודה שלו תכנית התייעלות משמעותית שנבחרה בשים לב לתמונת המצב ההשוואתית שלו בין בתי החולים.
15	יעילות בתי החולים	**המלצה -** יש לציין לחיוב את הניתוח שביצע האגף לפיקוח על מערך האשפוז במשרד הבריאות לשם השוואת מדדים פיננסיים של כלל בתי החולים הכלליים. ואולם, מומלץ שמשרד הבריאות יקבע מתכונת אחידה לדיווח מקוון, נלווה לדוח הכספי של בתי החולים, על מנת לאפשר ניתוחי יעילות והשוואות קבועים בין בתי החולים הכלליים.	**תגובת משרד הבריאות:** המשרד מסכים עם הערת המבקר.

משרד החוץ

מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מיפוי פעילות הגורמים הממשלתיים בזירה הבין-לאומית	**ליקוי -** מגוון תחומי העיסוק המקצועיים של מערך החוץ, יצר, מנעד רחב של תחומי השקה, חפיפה, הקבלה והשלמה בין הגופים השונים בכל הקשור לעיסוק בסוגיות שונות בזירה הבין-לאומית. נמצא שבעת ובעונה אחת, סוגיות אלה מטופלות הן על ידי משרד החוץ והן על ידי משרדים וגורמים ממשלתיים אחרים במערך החוץ, באותן מדינות וארגונים בין-לאומיים, ולא פעם גם מול אותם גורמים ממשלתיים ומדינתיים זרים.	
2	מיפוי פעילות הגורמים הממשלתיים בזירה הבין-לאומית	**ליקוי -** קיומו של מערך פעילות החוץ המבוזר בין כלל משרדי הממשלה, הכולל היקף ומגוון רחב מאוד של נושאים בהם מעורבים עשרות גורמים ממשלתיים הפועלים בתחומים משיקים, חופפים, מקבילים ומשלימים, מחייב תכנון, יישום והובלה מתואמים ברמה גבוהה ביותר. היעדר תיאום של הפעולות ולעיתים אף ביצוע פעולות באופן סותר, עלולים לפגוע ביכולת לבצע משימות ולהשיג יעדים בדרך מיטבית. **המלצה -** מערך פעילות החוץ המבוזר מחייב אפוא תכנון, יישום והובלה מתואמים תוך הסדרת גזרות הפעילות של כל גוף והגדרת תפקידיו וסמכויותיו. אשר למשרד החוץ, נדרש לבחון את תפקידיו ואת סמכויותיו במסגרת	**תגובת משרד החוץ:** במשרד החוץ הצטבר במהלך השנים ידע מקצועי רב ונרחב, בכלל התחומים הנוגעים ליחסי החוץ. באמצעות הנוכחות הנרחבת של נציגי משרד החוץ בכל רחבי העולם, הכוללת נוכחות פיסית ב-103 נציגויות ויחסים דיפלומטיים עם 161 מדינות (שיא של כל הזמנים), מחזיק המשרד ביכולת אופרטיבית ייחודית, המאפשרת לו לפעול כמעט בכל מקום ברחבי העולם. פריסה גלובלית זו, מאפשרת למשרד החוץ להיות גורם הידע ומקור המומחיות המקצועית המרכזי בזירה הישראלית, והוא הגורם המוביל אשר מסוגל לייצר ערך קריטי ואיכותי ליחסי החוץ של מדינת ישראל. לאור זאת, משרד החוץ הוא הגורם עליו יש להטיל את האחריות לתכלול כלל יחסי החוץ של מדינת ישראל. **תגובת נציבות שירות המדינה:** ההמלצה מקובלת, הממונה תפעל מול משרד החוץ כדי לבחון יישום של המלצה זו. עם זאת, בהיבטי נציבות שירות המדינה ניתן יהיה לטפל בפער זה בהקשרי

		מערך החוץ, בראי הערך המוסף הפוטנציאלי שלו, כפי שיפורט להלן. יודגש כי המשך ביצוע משימות על ידי עשרות גורמים, ללא קיום בחינה ועבודת מטה בנוגע למודל העבודה הראוי ובלי לתת מענה לצורך בהגדרת גורם מוביל ומתכלל, עלול להיות חסם בעבודות הגופים השונים בתחומי הפעילות המשותפים שלהם, וביכולת ליצירת הסדרי תיאום וקשרי גומלין יעילים. חוסר התיאום אף עלול לגרום להקצאת משאבים מיותרים ולמנוע פעולות ליעילות וחיסכון. טיוב פעולת הממשלה בתחומים אלה, ובכללה גיבוש נוהל מחייב ליצירת ממשקים ושיתופי פעולה עם משרד החוץ ועם המשרדים הנוספים הפועלים בחו"ל, יצירת מסד נתונים שירכז את כלל ההוצאות הכספיות ויוצג כנספח לתקציב המדינה, וכן את תקני כוח האדם בחו"ל ובחינת איחוד התשתית האדמיניסטרטיבית שתשרת את כלל הגופים - יתרמו לשיפור יכולת הממשלה להגשים את יעדיה בזירה הבין-לאומית ולהגברת תפוקותיה ואפקטיביות פעולתה.	תנאי העסקה, איושים וכו', עבודת מטה לתיאום המשך הממשקים נתונה למשרד החוץ. נציבות שירות המדינה תהיה לעזר בכל הקשור להון האנושי.
3	מיפוי פעילות הגורמים הממשלתיים בזירה הבין-לאומית	**ליקוי** - עדיין אין בידי נציבות שירות המדינה, הממונה על העסקת עובדי המדינה, לספק נתונים מוחלטים המשקפים את תמונת מצב העסקת עובדי המדינה בחו"ל, וכי לצורך גיבוש תמונה כזו נדרשת פנייה פרטנית לכל אחד מהגופים הרלוונטיים. תמונת מצב זו רלוונטית, בין היתר, לבחינת היבטי תקינה, מבנים ארגוניים, נתוני עובדים והשוואה בין נציגויות של גופי הממשלה, והיא נדרשת לצורך טיוב תהליך קבלת החלטות בתחום ההעסקה בחו"ל וכן כדי לסייע לנציבות לקדם שינויים ארגוניים והתייעלות בתחום זה.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** משנת 2018, נציבות שירות המדינה בשיתוף נציגי מרכב"ה, חשכ"ל ומשרד החוץ, עמלים על הטמעת, נתוני השליחים ועובדי האית"ן המועסקים בחו"ל במערכת מרכב"ה על מנת ליצר תמונת מצב המשקפת את מצבת כ"א העדכנית כנהוג ביתר משרדי הממשלה. התהליך נמצא בעיצומו. עם זאת, בשל הצורך שעולה מידי יום הנציבות גיבשה לאחרונה בשיתוף פעולה של המשרד תמונת מצב עדכנית של נתוני כ"א בכל אחת מהנציגויות ויש לנציבות כעת תמונה מלאה, כמותית עדכנית. תמונה איכותית, דינמית ומדויקת במרכב"ה תהא להערכת נש"מ עד סוף שנה זו.

4	שיתופי פעולה בין גורמי הממשלה הפעילים בחו״ל למשרד החוץ	**ליקוי -** מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למעט בתחום הפיתוח הבין-לאומי, החלטות הממשלה המפורטות מעלה בעניין תיאום העבודה בין משרדי הממשלה וגורמי הממשלה השונים טרם יושמו. כמו כן, נראה שכיום אין פעולה שיטתית ושוטפת לתיאום מכלול הפעולות והמשימות של מערך החוץ בחו״ל, כפי שהומלץ על ידי הגורמים השונים כמפורט לעיל. אף שקיימים הישגים רבים לעשייה הממשלתית בחו״ל, אי-יישום ההחלטות האמורות והיעדר מנגנוני תיאום עלולים לפגוע במישרין באפקטיביות של הפעילות הממשלתית בזירה הבין-לאומית.	
5	תיאום הפעולות הממשלתיות בזירה הבין-לאומית	**ליקוי -** מצב הדברים עלול ליצור חסמים העשויים להשפיע על פעילות מיטבית של הממשלה בחו״ל או לעכבה: 1. קושי במיקוד פעולת מערך החוץ בזירה הבין-לאומית על בסיס קווי פעולה משותפים ואיגום משאבים. 2. פיצול אינטרסים של הממשלה מול מדינה מסוימת או מול ארגון בין-לאומי והתנהלות ביצועית נפרדת ולא מתואמת ביחס לאותו יעד ממשלתי 3. חוסר תיאום בין פעילות גופי הממשלה במדינה בחו״ל או מול ארגון בין-לאומי 4. קידום פעולות הממשלה בזירה הבין-לאומית על בסיס תמונת מצב מדינית חלקית ובלי להסתייע בתשומות המקצועיות הקיימות במשרד החוץ (לדוגמה, התמחות במשפט בין-לאומי 5. למשרד החוץ חסר מידע חשוב על אודות הפעילות של מערך החוץ בחו״ל, מכיוון שהמשרד לא היה שותף בכל הפעילות שהתקיימו 6. קושי במינוף של פעולות הממשלה	**תגובת משרד החוץ:** צעד ראשון למניעת ביזור, כפילויות ובזבוז משאבי ציבור, צריך להיות השבת הסמכויות שנלקחו ממשרד החוץ והועברו למשרדי ממשלה אחרים. על משרדי הממשלה האחרים להקפיד ולתאם את פעילותם באופן הדוק עם משרד החוץ וכן להיוועץ בו, עוד בטרם החלו לבצע כל פעילות בחו״ל. משרד החוץ מוכן לסייע לגיבוש נוהל בין-משרדי, שמטרתו ניהול הממשקים עם משרדי הממשלה האחרים הפועלים בחו״ל.

		בחו״ל לטובת ״דיבידנד״ מדיני וקושי בביצוע מהלכי מעקב, ניטור ושימור (Follow Up)לסוגיות שמקודמות בחו״ל על ידי גופי ממשלה שונים 7. הפסקת פעולות שמשרד החוץ קידם בזירה הבין-לאומית, מכיוון שהן תלויות בשיתוף פעולה של משרדי ממשלה אחרים, דבר שעלול לפגוע באמינות מדינת ישראל. **המלצה -** אף על פי ששיתוף פעולה ותיאום בין משרד החוץ למערך החוץ הכרחי לשיפור הפעולה הממשלתית בזירה הבין-לאומית, בפועל ממשלת ישראל מתקשה לקדם פעילות מתואמת מעין זו. במצב הנוכחי הפעילות הממשלתית עלולה לשקף אינטרסים של הגורם המוביל את הפעולה בלבד. מציאות זו אינה מקדמת באופן מיטבי את יעדי הממשלה ואת מדיניותה בזירה הבין-לאומית. כמו כן, הידע הנצבר בפעולות אלה והמידע לגביהן אינם זמינים לאנשי המקצוע במשרד החוץ ולא ניתן להיעזר בהם לטיוב פעולות ממשלתיות עתידיות. לפיכך דרוש שינוי שיבטיח בעתיד פעולה מתואמת ויעילה במערך החוץ של מדינת ישראל.	
6	גיבוש אסטרטגיה לפעולה בזירה הבין-לאומית	**ליקוי -** החלטות הממשלה, העמדות של אנשי המקצוע במל״ל ובמשרדי החוץ, ראש הממשלה והאוצר והתפיסה הרווחת בספרות המקצועית במדינות רבות בעולם מבטאות את הצורך לגבש אסטרטגיה לפעילות ממשלתית בחו״ל, שתסייע למקד את הפעילות ולתעדף אותה לפי מדינות ולפי תחומים. כך אפשר לממש באופן טוב יותר יעדים מוגדרים בזירה הבין-לאומית תוך ייעול השימוש במשאבי המדינה. עם זאת, החלטת ממשלה 3400 ״גיבוש אסטרטגיה אזורית	

		לפעילות הממשלה בחו״ל״ טרם יושמה, ולא ניתן מענה לצורך שהועלה על ידי משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה בדבר הקמת ועדה שתדון בנושא זה. הואיל וכך טרם גובשה אסטרטגיה מפורטת לפעולה הממשלתית בזירה הבין-לאומית, דבר המקשה על גזירת מטרות ויעדים עדכניים ורלוונטיים, כחלק מתפיסה כוללת וסדורה, ושעלול לפגוע באפקטיביות של פעילות מערך החוץ בחו״ל.	
7	גיבוש אסטרטגיה לפעולה בזירה הבין-לאומית הערכת המצב הלאומית של המל״ל	**ליקוי -** לפי אנשי המקצוע במל״ל, אף על פי שהערכת המצב צריכה לקבל ביטוי בפעולה של שאר גופי הממשלה, בפועל אין עיגון רשמי המסדיר את אופן הפעולה של משרדי הממשלה וגורמי הממשלה מול המל״ל, ואין כיום הגדרה ברורה או דרך פעולה מוסדרת המחייבות את משרדי הממשלה למקד את הפעילות שלהם בהתאם לתיעדוף שמציע המל״ל בזירה הבין-לאומית ולפעול בהלימה ליעדים שעליהם ממליץ המל״ל. כיום המל״ל מסתמך על רצונם הטוב של משרדי ממשלה וגורמי ממשלה השונים לפעול בהתאם לכיווני הפעולה שהמליץ.	
8	גיבוש אסטרטגיה לפעולה בזירה הבין-לאומית הדיריקטיבה המדינית של ראש הממשלה	**ליקוי -** אנשי המקצוע במל״ל מסרו, שאף על פי שהמל״ל מעביר באופן עיתי לשאר משרדי הממשלה וגורמי הממשלה את תיעדוף הפעולה הנחוץ ביחס למדינה או בעניין סוגיה מסוימת, לפי הנחיית ראש הממשלה, בפועל לא פעם גופים פועלים בחו״ל בהתאם לתפיסת האינטרסים שלו תוך גיבוש פעולה פרטנית ויש קושי להביא לידי כך שהנחיות ראש הממשלה או ראש המל״ל לפעילות בחו״ל יוטמעו בפעילות של מערך החוץ. מציאות זו מקשה על היכולת לרכז	**תגובת משרד החוץ:** על אף שהמל״ל הוא גוף חשוב ועתיר זכויות, הוא חסר יכולות לתכלול פעילות הממשלה בחו״ל. זאת לנוכח העובדה כי אינו פרוס ברחבי העולם, נעדר יכולת אופרטיבית לפעול בחו״ל, אין במסגרתו כוח אדם שעוסק באופן מתמשך ובלעדי בנושאי חוץ ותחומי פעילותו רבים ומבוזרים. במל״ל אין ״מומחי תוכן״ בתחום מדיניות החוץ והוא מתבסס לעתים מזומנות על תוצרי משרד החוץ והשגרירויות. לנוכח חוסר היכולת האופרטיבית של המל״ל לפעולה רחבת היקף בחו״ל, גוף זה אינו בעל הכלים והיכולת לתכלול אמיתי ונרחב של פעילות מדינת ישראל בחו״ל.

		מאמץ מול מדינות או בנושאים שראש הממשלה או ראש המל״ל תיעדפו. יש לציין לחיוב את האגף למדיניות חוץ ואת אגף מזה״ת, אפריקה וקש״ם במל״ל שלאחרונה הרחיבו את תחומי פעילות עבודת המטה שלהם בזירה הבין-לאומית באמצעות כינוס עיתי של פורומים מקצועיים הממוקדים בתחום מוגדר או בסוגיה מסוימת בזירה הבין-לאומית ושאליהם מוזמנים נציגים של משרדי הממשלה ובראשם נציגי משרד החוץ. **המלצה -** כדי לבסס את היכולת של הממשלה לפעול על יסוד אסטרטגיה בזירה הבין-לאומית ולקדם פעילות ממשלתית בכיוונים משותפים, נדרש להגדיר באופן ברור את סמכויות המל״ל ומשרד החוץ ביחס לשאר גופי הממשלה בנוגע לקביעת אסטרטגיה ותיעדוף הפעולה הממשלתית בזירה הבין-לאומית.	לאור זאת, שבים ומדגישים כי משרד החוץ הוא הגורם עליו יש להטיל את האחריות לתכלול כלל יחסי החוץ של מדינת ישראל.
9	מערך החוץ ומשרד החוץ - גבולות גזרה	**ליקוי -** הועלה כי כיום אין חלוקה ברורה של סמכויות ותחומי פעולה בין משרד החוץ לשאר משרדי הממשלה והגורמים הממשלתיים השונים. קיומן של סמכויות פרטניות שעוגנו בדברי חקיקה שונים אינו מייתר את הצורך בהסדרה ובהגדרה ברורה וכוללת של מעמדו, של תפקידו ושל סמכויותיו של משרד החוץ בכל הקשור בגיבוש, בניהול ובביצוע יחסי החוץ של ישראל. הצורך בכך מקבל משנה תוקף במציאות שבה משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים רבים פועלים גם הם בזירה הבין-לאומית, בין היתר, מכוח הסמכויות הכלליות של הממשלה. הסדרה כאמור ראוי כי תתייחס גם לסמכויות הגורמים הממשלתיים האחרים הפועלים בזירה הבין-לאומית. מציאות שבה הממשלה לא הגדירה	**תגובת משרד החוץ:** צעד ראשון למניעת ביזור, כפילויות ובזבוז משאבי ציבור, צריך להיות השבת הסמכויות שנלקחו ממשרד החוץ והועברו למשרדי ממשלה אחרים. על משרדי הממשלה האחרים לתאם את פעילותם באופן הדוק עם משרד החוץ ולהיוועץ בו בטרם החלו לבצע כל פעילות בחו״ל.

		לאף גורם ממשלתי תחומי אחריות וסמכויות ברורים בתחום גיבוש יחסי החוץ של ישראל, ניהולם וביצועם, עלולה לפגוע ביעילות עבודת הממשלה בזירה הבין-לאומית. **המלצה -** מוצע כי הממשלה תשקול להסדיר את גבולות הפעילות של משרד החוץ, של המל״ל ושל שאר משרדי הממשלה והגופים הממשלתיים הפועלים גם בחו״ל.	
10	גורם מתכלל לפעולת הממשלה בזירה הבין-לאומית	**ליקוי -** יכולת התכלול של פעולת הממשלה בחו״ל אינה מיטבית. אומנם גופי ממשלה אחרים מעדכנים את המל״ל או מתייעצים עימו ועם משרדי ממשלה אחרים, אך הדבר נעשה ללא מנגנון סדור, נוהל ברור או פרקטיקה קבועה ושוטפת. זאת ועוד, בעדכונים אלה אין מעלים בפני המל״ל באופן סדור מחלוקות בין-משרדיות בנושאי מדיניות חוץ. התוצאה של התנהלות זו מתבטאת בקושי לרכז מאמץ מול מדינות חשובות בזירה הבין-לאומית ובקושי לטפל בסוגיות חשובות מאוד למדינת ישראל. גם אנשי המקצוע במשרד ראש הממשלה ציינו כי אין תכלול מספק של התחום המדיני ויש קושי לגבש את השיקול המדיני במסגרת קביעת סדרי העדיפות לפעולה הממשלתית בזירה הבין-לאומית. **המלצה -** נראה כי השינויים והתפתחויות המהירים במפות האינטרסים העולמיים מחייבים כי יתקיימו תהליכים סדורים של תכלול הפעולה של כלל גופי הממשלה הפועלים בחו״ל לצורך יצירת תמונת מצב כוללת ורחבה ותוך מיצוי מלוא הידע הקיים על ההתפתחויות בזירה נתונה, בזירה רחבה יותר (ביחסים המולטילטרליים ובארגונים בין-לאומיים)	**תגובת משרד החוץ:** על אף שהמל״ל הוא גוף חשוב ועתיר זכויות, הוא חסר יכולות לתכלול פעילות הממשלה בחו״ל, לנוכח אי פריסתו ברחבי העולם, העדר יכולת אופרטיבית מצדו לפעול בחו״ל, העדר כח אדם שעוסק באופן מתמשך בנושאי חוץ והביזור הרב בתחומי פעילותו. אין במל״ל ״מומחי תוכן״ בתחום מדיניות החוץ והוא מתבסס לעתים מזומנות על תוצרי משרד החוץ והשגרירויות. לאור זאת, שבים ומדגישים כי משרד החוץ הוא הגורם עליו יש להטיל את האחריות לתכלול כלל יחסי החוץ של מדינת ישראל.

		וברובד הגלובלי. נוכח האמור לעיל, נדרש כי ממשלת ישראל תפעל ליישום החלטותיה ובכלל זאת תגדיר גורם מתכלל לפעולה הממשלתית בזירה הבין-לאומית, כפי שהדבר החל 'לקרום עור וגידים' במשרד ראש הממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי. קביעת גורם מתכלל עשויה לטייב את היכולת להתוות קווי פעולה משותפים ומחייבים לכלל מערך החוץ, וכנגזרת מכך תתגבש מסגרת עבודה סדורה שבה יובאו לדיון מחלוקות בין-משרדיות בנושאים בין-לאומיים. זאת ועוד, הממשלה צריכה לתת דעתה לתפקידיו וליכולותיו של כל גורם ממשלתי להשיא את התועלת המצרפית המדינתית מפעולה זו.	
11	גיבוש תקציב משרד החוץ לשנת 2019	**ליקוי -** משרד החוץ מציג בספר תוכניות העבודה הממשלתי את יעדי המשרד ומטרותיו בלבד ואינו מפרט את המשימות ואת המדדים לביצוען. כפועל יוצא מכך גם מסמך נתוני הביצוע של תכניות העבודה אינו כולל נתונים המתייחסים לפעילות משרד החוץ. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות בקיום הליך תכנון שנתי מפורט ושקוף המבוסס על מתודולוגיה סדורה הכוללת גם קביעת מדדים (כמותיים או אחרים). הליך זה מקדם את השקיפות, מאפשר בקרה ממשלתית וטיוב עתידי של עבודת הממשלה. לפיכך, ראוי כי גם משרד החוץ ידווח לממשלה ולציבור על מדדי התוצאה והתפוקה שעל פיהם הוא פועל וכן ישקף בדיווחיו את מידת עמידתו במדדים אלו.	**תגובת משרד החוץ**: מטבע הדברים, מדידה איכותית וכמותית הנוגעת לעבודה דיפלומטית ופירוט המשימות הנגזרות מכך, הינם נושא מורכב ורגיש, כבכל גוף בטחוני במדינת ישראל. עם זאת, משרד החוץ עורך עבודה מטה יסודית ומעמיקה בכדי לשקף באופן מיטבי את העמידה במטרות וביעדי המשרד, כולל באמצעות מדידה כמותית. לפני מספר חודשים החל יישום פיילוט במספר נציגויות ויחידות מטה ואנו נמצאים בשלב הערכה ושיפור בכדי להרחיב זאת לכלל אגפי ונציגויות המשרד – בארץ ובחו"ל. באשר לנושא התכנון השנתי – במשרד החוץ מתקיים הליך שנתי מסודר ומתודי, במסגרתו מתבצעת הערכת מצב שנתית, נקבעים מטרות ויעדים ונכתבות תכניות עבודה משרדיות – במטה ובנציגויות. במהלך השנה, נערך מעקב מדי רבעון אחר ביצוע תכניות העבודה ומתקיימת בקרה על התהליך כולו.

12	הליכי קבלת ההחלטות בעניין סגירת נציגויות משרד החוץ בחו״ל	**ליקוי -** הליכי קבלת ההחלטות על סגירת נציגויות משרד החוץ בחו״ל במסגרת גיבוש תקציב המשרד לשנת 2019 לקו במספר היבטים: ראשית, משרד האוצר הוביל מהלך שתכליתו להביא לסגירת כחמישית מנציגויות משרד החוץ בחו״ל בלי שהצעתו נשענה על בחינה יסודית של השפעות הפעולה על יחסי החוץ של מדינת ישראל ובלי שניתנה למשרד החוץ שהות מספקת לבחון לעומק את ההצעה ואת משמעויותיה; שנית, הסיכום על סגירת מספר נציגויות נמוך יותר מזה שננקב מלכתחילה, שעיקריו הוטמעו בהחלטת ממשלה, היה פרי מיקוח בין משרד האוצר למשרד החוץ בסד זמנים צפוף, טרם אישור תקציב המדינה; שלישית, ההחלטה להימנע מסגירת שבע הנציגויות (מתוכן שלוש בשנת 9102) לא לוותה בהסכמות חלופיות לסיכום התקציבי. כתוצאה מתהליך קבלת החלטות לקוי זה לא העביר משרד האוצר תוספת תקציב חד-פעמית בסך 140 מיליון ש״ח למשרד החוץ, כפי שסוכם בין הצדדים, ולא נקבע סיכום תקציבי חלופי. אף על פי שהצורך בגיבוש סיכום תקציבי חלופי לשנת 2019, לרבות סיכום בדבר צעדי התייעלות נדרשים במשרד החוץ, עלה כבר במחצית שנת 2018, עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2019 - שלהי שנת התקציב - לא הגיעו הצדדים להסכמות, ומשרד החוץ לא קידם פעולות יסודיות במישור התפקודי והמבני (לרבות כאלו הנוגעות למערך הנציגויות) וטרם התחיל ביישום תוכניות ארוכות טווח מתאימות אשר עשויות להוביל להתייעלותו.	

		הקיצוץ הניכר של כמעט 15% בבסיס תקציב משרד החוץ (כפי שצוין לעיל ויוצג בהרחבה בהמשך) בד בבד עם אי-העברת תוספות תקציב חד-פעמיות לשנת 2019 הובילו למשבר תקציבי חמור שאליו נקלע משרד החוץ. תוצאת כל אלו נכון למועד סיום הביקורת - משרד החוץ על מערך נציגויותיו בחו״ל שרוי במשבר תפקודי חמור נוכח העובדה שפעילויות המשרד הוקפאו באופן המביא לפגיעה ניכרת בקידום המשימות שעליהן הוא מופקד. **המלצה -** על אג״ת במשרד האוצר להקפיד להשתמש באופן מושכל, זהיר ואחראי בכלים העומדים לרשותו בעת גיבוש הצעתו לתקציב המדינה והצעות החלטה נלוות שהוא מגיש, בייחוד כשמדובר בהתערבות בפרטי המדיניות של משרד ממשלתי אחר. ראוי כי כל הצעה כזו, המובאת על ידי אג״ת לאישור הממשלה, תתבסס על בחינה מקדימה מעמיקה ומקצועית בשיתוף המשרד הרלוונטי, תוך הקצאת פרק זמן הולם לקיום הליך בחינה ראוי כאמור.	
13	השינויים בתקציב משרד החוץ לשנת 2019 - התאמות בגין שינויים בשערי חליפין	**ליקוי -** הביקורת העלתה כי דרך הפעולה הנהוגה, שלפיה מבוצעת התחשבנות עבר בגין שינויים בשערי החליפין במסגרת תקציב השנה הבאה ולא במסגרת שנת התקציב הרלוונטית להתחשבנות, חושפת את המשרד לסיכון תקציבי נרחב שעלול במקרים מסוימים להשפיע במידה רבה על תקציב השנה הבאה ועל יכולת המשרד לבצע את משימותיו, סיכון שהתממש בפועל בשנת 2019. נמצא כי למשרד האוצר ולמשרד החוץ אין מנגנון מוסכם המבטיח מעקב שוטף אחר השינויים בשערי החליפין והשפעותיהם על תקציב משרד החוץ ועדכון	**תגובת משרד החוץ:** יש צורך באוזן קשבת מצד אגף התקציבים באוצר באשר למדינות בהן קיימת אינפלציה גבוהה או שיש בהן שינוים קיצוניים בשערי החליפין. זאת בכדי שניתן יהיה לבצע התאמות עוד במהלך כל שנת תקציב. מקבלים את המלצת המבקר.

		עיתי של התקציב לשנה הרלוונטית ובמהלכה, באופן שמאפשר למשרד החוץ לנהל באופן מושכל את תקציבו. **המלצה -** בשל תמהיל ההוצאות של משרד החוץ ותלותו הרבה בתנודות שערי החליפין, כדי להבטיח איזון בין האינטרסים הציבוריים השונים, משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד האוצר ומשרד החוץ יעקבו במשותף אחר התנודות בשערי החליפין במהלך השנה ויבצעו התאמות נדרשות כבר במרוצת שנת התקציב השוטפת באופן מידתי. פעולה זו הכרחית בייחוד כאשר התנודות בשערי החליפין הן חדות, וכתוצאה מכך נדרשות התאמות בסכומים ניכרים.	
14	השינויים בתקציב משרד החוץ לשנת 2019 - שיפוי בגין התייקרויות במדינות היעד	**ליקוי -** נמצא כי בשנת 2015 או בסמוך לה הופסק השימוש במקדם ההתייקרויות נוכח החלטה חד-צדדית של משרד האוצר. בביקורת נמצא כי במהלך שנת 2019 העביר משרד החוץ למשרד האוצר את תחשיבו לתוספת הנדרשת לתקציב משרד החוץ בגין ההתייקרויות - 84.9 מיליון ש״ח. תוספת זו חושבה על פי מקדם ההתייקרויות שהיה נהוג בעבר. משרד האוצר דחה את התחשיב של משרד החוץ בשל מחלוקת בין המשרדים על המתודולוגיה שלפיה חושבה התוספת, אך לא הציע תחשיב חלופי או מתודולוגיה חלופית לחישוב, זאת על אף עמדתו העקרונית כי יש צורך בגיבוש מתודולוגיה כזו. עד למועד סיום הביקורת טרם גיבשו משרד האוצר ומשרד החוץ מתודולוגיה מוסכמת לחישוב גובה השיפוי על התייקרויות בחו״ל שלו יהיה זכאי משרד החוץ. יוצא אפוא שעד סוף שנת התקציב 2019 לא הותאם תקציב משרד	**תגובת משרד החוץ:** מקבלים את המלצת המבקר.

		החוץ לשנת 2019, ומשרד החוץ נאלץ לממן מתקציבו המקוצץ ממילא גם את ההתייקרויות במדינות אלה. **המלצה -** על משרד האוצר ומשרד החוץ לגבש מתודולוגיה ומנגנון להתחשבנות הדדית בגין התייקרויות או הוזלות במדינות היעד, כדי שתקציב משרד החוץ יכסה את הוצאות המשרד בפועל וכדי שמשרד החוץ יוכל לעמוד בהוראות הדין המקומיות ובהתחייבויותיו כלפי נותני השירותים בחו״ל.	
15	השפעות הקיצוץ התקציבי על משרד החוץ	**ליקוי -** בתקציב 2019 הושת על משרד החוץ קיצוץ משמעותי וחד של מאות מיליוני ש״ח. בד בבד לא הועברו התוספות השונות שעליהן סיכמו משרד החוץ ומשרד האוצר בסיכום התקציבי למשרד החוץ. כתוצאה מכך המשאבים הכספיים שעמדו לרשות משרד החוץ בתחילת השנה למימון כלל הוצאותיו בשנת 2019 היו פחותים במידה רבה מאלו שעמדו לרשותו בשנת 2018. נוכח תחזית הגירעון התקציבי לסוף שנת 2019 הוקפא תקציב הפעילות הדיפלומטית של משרד החוץ ולא היה ניתן לנצלו. התקציב המקוצץ מלכתחילה שהקצה אג״ת למשרד החוץ לשנת 2019 הוביל להשבתה כמעט מוחלטת של פעילות המשרד. **המערך המדיני:** התקציב שהוקצה בתחילת שנת 2019 לכלל פעילות המערך המדיני בשנה זו שיקף קיצוץ בשיעור של כ-78% בהשוואה לתקציב שנוצל בפועל לפעילות המערך המדיני בשנת 2018. **המערך הקונסולרי:** תקציב האגף במטה משרד החוץ בישראל קטן בשיעור של	**תגובת משרד החוץ:** יש צורך בשינוי יסודי של בסיס התקציב של משרד החוץ, הכולל את הגדלתו והתאמתו לצרכים, כפי שהוגדרו ע״י ממשלת ישראל. תקציב משרד החוץ קוצץ באופן החד ביותר מבין כל משרדי הממשלה והוא אינו מאפשר עמידה ביעדי ובמטלות המשרד. משרד החוץ מוכן לרפורמות ולהתייעלות ואף ערך תהליך ארוך וסדור למציאת דרכים לקיום רפורמות שכאלו. בראיית משרד החוץ ניתן לבצע התייעלות – אך במקביל על המשרד לקבל תקציב ראוי ויש לקבע את משרד החוץ כגורם המקצועי המוביל את עיצובה של כל רפורמה שתאומץ. רפורמות אשר ״מונחתות״ ע״י משרד האוצר באופן חד צדדי ובהעדר עומק מקצועי, גורמות ויגרמו לנזקים ארוכי טווח – הן למשרד החוץ והן לכלל יחסי החוץ של מדינת ישראל.

		33%, מסכום של 1.5 מיליון ש״ח בשנת 2018 לכ-1 מיליון ש״ח בלבד בשנת 2019. הירידה הניכרת בתקציב הובילה לפגיעה בהיקף השירות הקונסולרי וזמינותו והוביל ל: ביטול נסיעות קונסולים במדינות השונות לצורך מתן שירות קונסולרי; אי-ביצוע ביקורים מתוכננים ונדרשים לצורך היכרות עם גורמי הצלה וחירום מקומיים ויצירת קשרים עימם במדינות שהן יעד פופולרי למטיילים הישראלים; ביטול ביקורי אסירים ישראלים שיש לערוך על פי תקנות העברת אסירים לארצותיהם, התשנ״ח 1997 וביטול ביקורי עצירים ישראלים שיש לערוך על פי נוהלי משרד החוץ. **מערך הדיפלומטיה הציבורית:** תקציב מערך הדיפלומטיה הציבורית הופחת בכ-68% בשנת 2019 בהשוואה לתקציב שנוצל בפועל בשנת 2018 (כ26.8 מיליון ש״ח) והועמד על כ-8.5 מיליון ש״ח בלבד, אשר הביא לצמצום במידה קיצונית את יכולת משרד החוץ לפעול בתחום. **האגף לשיתוף בין-לאומי לפיתוח (מש״ב):** אף שממשלת ישראל אימצה פעילות בתחום ומבקשת לקדמה, כפי שמתבטא בהחלטותיה בעשור האחרון, הופחת תקציב אגף מש״ב בכ-60% בשנת התקציב 2019 והועמד על כ-19 מיליון ש״ח בלבד, זאת לעומת יותר מ-49 מיליון ש״ח שנוצלו לפעילות האגף בשנת 2018. בעקבות הקיצוץ התקציבי הופסקה כמעט כליל פעילות אגף מש״ב בישראל ובחו״ל. **המלצה -** על משרד האוצר ומשרד החוץ לגבש הסכמות תקציביות שימזערו את הנזקים למדינת ישראל כתוצאה משיבוש פעילות משרד החוץ. ראוי כי גיבוש תקציב משרד החוץ לשנים הבאות ייעשה לאחר שקלול כל הנתונים	

		הרלוונטיים, בהידברות בין משרד האוצר למשרד החוץ ובשיתוף פעולה ביניהם, תוך מציאת האיזון הראוי בין כלל השיקולים, הן התקציביים והן המדיניים-הדיפלומטיים. בגיבוש התקציב יש לתת את הדעת גם למעמדו, לתפקידו ולסמכויותיו של משרד החוץ בכל הקשור בגיבוש יחסי החוץ של מדינת ישראל וניהולם ולמקומו במארג הגופים הממשלתיים הפועלים בזירה הבין-לאומית.	
16	השפעות הקיצוץ התקציבי על משרד החוץ - האגף לארגונים בין-לאומיים ותשלומי ישראל לאו״ם ולסוכנויותיו	**ליקוי** - תשלומי חובה לאו״ם - התקציב שיועד לתשלומי ישראל לאו״ם לשנת 2019 הופחת בהשוואה לתקציב שהיה בשנת 2018; בשנת 2018 הוקצו כ-145 מיליון ש״ח למימון תשלומי החובה לאו״ם, ואילו בתקציב לשנת 2019 הוקצו 118 מיליון ש״ח בלבד לתשלומים אלה. לנוכח הגידול בתשלומי החובה (כ-188 מיליון ש״ח), מצד אחד, והקיצוץ בתקציב, מצד אחר, ביולי 2019 חסרו כ-70 מיליון ש״ח למימון תשלומי החובה של מדינת ישראל לאו״ם לשנת 2019. תשלומי רשות לסוכנויות האו״ם ולארגוניו בשל הקיצוץ התקציבי, עד לדצמבר 2019 לא הועברו תשלומים וולונטריים לארגוני האו״ם ולסוכנויותיו. על פי גורמי מקצוע במשרד החוץ, הפסקת התשלומים פוגעת ביכולת משרד החוץ לקדם את האינטרסים של ישראל באמצעות ארגונים וסוכנויות אלו. כמו כן, הפסקת תשלומים לסוכנויות האו״ם ולארגוניו אינה עולה בקנה אחד עם יעדי משרד החוץ, כפי שנקבעו בספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2019 וביניהם: הרחבת הפעילות המשותפת עם האו״ם ועם מסגרות מולטי-לטראליות אחרות, מניעת ייחודה לרעה של ישראל בארגונים בין-לאומיים וחיזוק	**תגובת משרד החוץ:** מכיוון שהתקנה עבור תשלומים לאו״ם (הנמצאת כיום בתוך תקציב הפעילות השוטפת של משרד החוץ), אינה מתוקצבת באף שנה באופן שמאפשר את העברת מלוא התשלומים אליהם מחויבת מדינת ישראל לארגוני האו״ם, יש לבצע את התשלומים ישירות דרך המסלקה הלאומית – ישירות בין משרד האוצר לארגוני האו״ם וללא צורך במעורבות כלשהי של משרד החוץ. אי תשלום מלא של תשלומי החובה לאו״ם החלים על ישראל, אינה מהווה אפשרות עבור מדינה דמוקרטית מתוקנת. יודגש כי כיום עושה משרד האוצר שימוש בתקציב הפעילות השוטפת של משרד החוץ, בכדי לכסות חלק מן הגרעונות בתשלומי האו״ם, אשר נוצרו בשל העדר תקצוב מתאים מלכתחילה ע״י אגף התקציבים באוצר.

		הקשרים עם ארגונים ומוסדות אזוריים ובין-לאומיים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד האוצר בשיתוף משרד החוץ ישקלו ייחוד תקנה תקציבית לתשלומי האו״ם שלא תהיה מושפעת מהשינויים בתקציב משרד החוץ, זאת לצורך מניעת עיכובים בהעברת התשלומים, אם הם אינם נובעים מהחלטות מדיניות.	
17	מתן שירותים לגופים ממשלתיים הפועלים בחו״ל	**ליקוי -** כיום עשרות גופים ממשלתיים פועלים מטעם מדינת ישראל בחו״ל, בין היתר, באמצעות שליחים ישראלים המוצבים במדינות היעד, עובדי איתי״ן ועמ״ז. ככלל, משרד החוץ העניק שירותים לגופים אלה לצורך תפעול פעילותם, לרבות בתחום משאבי אנוש, רווחה, משפט, כספים, חשבות, תקשוב ואבטחה. לדוגמה: קליטת עובדים, שיגור עובדים, טיפול שוטף במהלך השליחות (הארכות חוזים, קידום בדרגות, ניפוק אישורים וכו׳), ליווי משפטי בתחום דיני עבודה ורכש, העברת תשלומי שכר ונלוות, תשלום עבור חינוך ילדי העובדים, הנפקת דרכונים רשמיים, שירותי רכש ולוגיסטיקה, אבטחת עובדים ועוד. שירותים אלה ניתנו לגופים הממשלתיים השונים הן על ידי גורמי מטה משרד החוץ בארץ והן על ידי גורמי מינהל וגורמי בטחון של משרד החוץ בנציגויות בחו״ל. בפברואר 2018 הודיע משרד החוץ לגופים אלה כי נוכח הגידול שחל ברבות השנים בכוח האדם הממשלתי הפועל בחו״ל הנזקק לשירותים אלו, מחד גיסא, והצמצום בתקציב ובכוח אדם שהושתו על משרד החוץ, מאידך גיסא, נאלץ המשרד להתכנס לביצוע פעילות הליבה שבתחום עיסוקו וליישם את	**תגובת משרד החוץ:** משרד החוץ הגיע להסכמות עם 90% ממשרדי הממשלה האחרים בנושא התשלום עבור מתן שירותים. עם זאת, הכספים שהתקבלו מן המשרדים האחרים בעבור תגבור היחידות הרלוונטיות בארץ ובחו״ל לא הוקצו למשימות עבורן נגבו, ולכן יחידות אלו קורסות מעומס. הסיבה לכך הינה שתשלומים אלו הועברו ע״י חשבות המשרד לכיסוי גרעונות, אשר נוצרו בתקציב הבלתי ריאלי שהוקצה בשנת 2019 למשרד החוץ ע״י אגף התקציבים.

		משימותיו המדיניות. על כן הודיע משרד החוץ כי לא יספק עוד שירותים כאמור, למעט שירותים שאותם הגדיר כטיפול וסיוע בתחומים הנגזרים מייעודו כמו טיפול בדרכונים רשמיים, האמנה לשם קבלת מעמד דיפלומטי במדינת השירות, אבטחה לעובדים המבצעים את עבודתם במבנה הנציגות והעברת דואר דיפלומטי. המשרדים השונים התבקשו להיערך לפעילות עצמאית בחו״ל בהתאם להודעה זו. **המלצה -** אי-הסדרת נושא זה עלולה ליצור מערכי מינהל כפולים למתן שירותים למערך הממשלתי הפועל בחו״ל, דבר העלול לגרור הוצאות כספיות מיותרות למדינת ישראל.	
18	מערך החוץ הישראלי ומשבר תקציב משרד החוץ	**ליקוי -** דוח זה מצביע על המשבר שבו נתון מערך החוץ של ישראל בשני מישורים: האחד, במישור המבני-תפקודי, המתבטא בכך שהפעולה בזירה הבין-לאומית מבוזרת, והיא נעשית באמצעות עשרות גורמי ממשלה, ללא בסיס אסטרטגי וניהול מרכזי ובלי שקיימת תמונת מצב מלאה; האחר, במישור הקצאת המשאבים, מתבטא בהיעדר מתאם בין תקציב משרד החוץ לשנת 2019 (בפרט התקציב לפעולות) לרוחב היריעה של התחומים שבהם המשרד פועל ובעיקר מנגנון ההפעלה המורכב הפרוס ביותר מ-100 מדינות ברחבי העולם. המצב האמור מעמיד אתגר משמעותי המחייב פעולות הערכה, תכנון ותיקון שביצוען עשוי לשפר את יכולת הממשלה לקדם את מדיניות החוץ שלה באופן מיטבי ואת מעמדה הבין-לאומי של ישראל כגורם דומיננטי משפיע בזירה הבין-לאומית.	**תגובת משרד החוץ:** משרד החוץ משמש כגוף הממשלתי המרכזי בגיבוש ועיצוב מדיניות החוץ של מדינת ישראל וביישומה, בשגרה ובחירום, בהתאם ליעדים המוגדרים על ידי הממשלה. במשרד החוץ הצטבר במהלך השנים ידע מקצועי רב ונרחב, בכלל התחומים הנוגעים ליחסי החוץ. באמצעות הנוכחות הנרחבת של נציגי משרד החוץ בכל רחבי העולם, הכוללת נוכחות פיסית ב-103 נציגויות ויחסים דיפלומטיים עם 161 מדינות (שיא של כל הזמנים), מחזיק המשרד ביכולת אופרטיבית ייחודית, המאפשרת לו לפעול כמעט בכל מקום ברחבי העולם. פריסה גלובלית זו, מאפשרת למשרד החוץ להיות בעל ידע ייחודי ומקור המומחיות המקצועית המרכזי בזירה הישראלית במגוון תחומי יחסי החוץ, והוא הגוף הממשלתי המוביל אשר מסוגל לייצר ערך קריטי ואיכותי ליחסי החוץ של מדינת ישראל. לאור זאת, יש להטיל את האחריות לתכלול כלל יחסי החוץ של מדינת ישראל על משרד החוץ. צעד ראשון למניעת ביזור, כפילויות ובזבוז משאבי ציבור, צריך להיות השבת הסמכויות שנלקחו ממשרד החוץ והועברו למשרדי ממשלה אחרים. על משרדי הממשלה האחרים להקפיד ולתאם את פעילותם באופן הדוק עם משרד החוץ וכן להיוועץ בו, עוד בטרם החלו לבצע כל פעילות בחו״ל. משרד החוץ מוכן לסייע לגיבוש נוהל בין-משרדי, שמטרתו ניהול הממשקים עם משרדי הממשלה האחרים הפועלים בחו״ל.

		המלצה - נדרש שהממשלה תבצע בחינה יסודית באשר לאופן הפעולה בזירה הבין-לאומית, תוך מתן תשומת לב למשבר התקציב החריף שבו שרוי משרד החוץ, כל זאת במטרה לאפשר קיום מערך חוץ יעיל ואפקטיבי ומימוש יעדי הממשלה בזירה הבין-לאומית. על ממשלת ישראל וזרועותיה לבחון רפורמה כוללת במערך החוץ של ישראל, במטרה להצעידו קדימה ולשמור על חוסנה של מדינת ישראל ועל מעמדה הבין-לאומי 1. יש לפעול ליישום החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא מערך החוץ, וכינוס ועדת מנכ"לים לצורך קביעת יעדים אסטרטגיים לאומיים משותפים למערך החוץ המתבססים על תיעדוף הפעולה הממשלתית ומיקודה לפי מתודולוגיה סדורה המושתתת על ניתוח המפה העולמית על ידי גורמי מקצוע בתחום התכנון, המחקר וההערכה 2. בהינתן הביזור בפעילות מערך החוץ, נחוץ למפות את כל הגורמים הממשלתיים הפועלים מטעם מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית, תוך בחינת אפקטיביות הביצוע. בכלל זה, מומלץ לבחון את מקומו של משרד החוץ במארג זה באופן שיניב את התועלת המרבית לאינטרסים של מדינת ישראל ושיגשים את יעדי הממשלה בתחום החוץ 3. ראוי לקבוע תחומי אחריות, סמכות וגבולות גזרה של הגורמים הפועלים בזירה הבין-לאומית תוך הלימה בין הסמכות של כל גוף ואחריותו, לרבות תחומי הפעילות שבהם נדרש שילוב של משרדים שונים לשם מינוף פעולותיה של מדינת ישראל וייעולן 4. על מנת לנהל את מערך החוץ המבוזר מומלץ למנות גורם ממשלתי מתכלל של פעילות כלל הגורמים אשר ישקלל את השיקולים הרלוונטיים לפעולה הממשלתית, יבחן את החלופות לפעולה, יהיה	על אף שהמל"ל הוא גוף חשוב ועתיר זכויות, הוא חסר יכולות לתכלול פעילות הממשלה בחו"ל. זאת לנוכח העובדה כי אינו פרוס ברחבי העולם, נעדר יכולת אופרטיבית לפעול בחו"ל, אין במסגרתו כוח אדם שעוסק באופן מתמשך ובלעדי בנושאי חוץ ותחומי פעילותו רבים ומבוזרים. במל"ל אין "מומחי תוכן" בתחום מדיניות החוץ והוא מתבסס לעתים מזומנות על תוצרי משרד החוץ והשגרירויות. מטבע הדברים, מדידה איכותית וכמותית הנוגעת לעבודה דיפלומטית ופירוט המשימות הנגזרות מכך, הינם נושא מורכב ורגיש, כבכל גוף בטחוני במדינת ישראל. עם זאת, משרד החוץ עורך עבודה מטה יסודית ומעמיקה בכדי לשקף באופן מיטבי את העמידה במטרות וביעדי המשרד, כולל באמצעות מדידה כמותית. לפני מספר חודשים החל יישום פיילוט במספר נציגויות ויחידות מטה ואנו נמצאים בשלב הערכה ושיפור בכדי להרחיב זאת לכלל אגפי ונציגויות המשרד – בארץ ובחו"ל. באשר לנושא התכנון השנתי – במשרד החוץ מתקיים הליך שנתי מסודר ומתודי, במסגרתו מתבצעת הערכת מצב שנתית, נקבעים מטרות ויעדים ונכתבות תכניות עבודה משרדיות – במטה ובנציגויות. במהלך השנה, נערך מעקב מדי רבעון אחר ביצוע תכניות העבודה ומתקיימת בקרה על התהליך כולו. בהיבטי תקציב, יש צורך בשינוי יסודי של בסיס התקציב של משרד החוץ, הכולל את הגדלתו והתאמתו לצרכים הנוכחיים והעתידיים, כפי שהוגדרו ע"י ממשלת ישראל. תקציב משרד החוץ קוצץ באופן החד ביותר מבין כל משרדי הממשלה והוא אינו מאפשר עמידה ביעדי ובמטלות המשרד. משרד החוץ מוכן לרפורמות ולהתייעלות ואף ערך תהליך ארוך וסדור למציאת דרכים לקיום רפורמות שכאלו. בראיית משרד החוץ ניתן לבצע התייעלות – אך במקביל על המשרד לקבל תקציב ראוי ויש לקבע את משרד החוץ כגורם המקצועי המוביל את עיצובה של כל רפורמה שתאומץ. רפורמות אשר "מונחתות" ע"י משרד האוצר באופן חד צדדי ובהעדר עומק מקצועי, גורמות ויגרמו לנזקים ארוכי טווח – הן למשרד החוץ והן לכלל יחסי החוץ של מדינת ישראל.

		בעל סמכויות הכרעה מחייבות במחלוקות בין גופי ממשלה ויפעל להסדרת מנגנוני תיאום, שיתוף פעולה ועדכון הדדיים החיוניים בשלב גיבוש תוכניות העבודה ובשלב הביצוע בפועל, תוך ניצול המומחיות היחסית של כל גורם, באופן שיטייב את פעילות מערך החוץ 5. מומלץ לקבוע מנגנון הפעלה מיטבי של מערך החוץ, על כל אחת מזרועותיו, כנגזרת מהאסטרטגיה הלאומית ובהתאמה להתפתחויות במרחב הטכנולוגי העדכני, תוך התייחסות להיבטים האלה: הבחנה בין פעילות מהארץ או פעילות באמצעות נציגות; פריסת נציגויות ישראל; סוג הנציגות (שגרירות, קונסוליה, משלחת וכו'); מבנה כוח האדם בנציגות והרכבו בהתאם למיקוד תחומי פעילות הנציגות והיקפם. זאת ועוד, קיימת חשיבות לכך שהסדרה זו תיעשה בהסתמך על תכנון מדיני מקיף, בהלימה ליעדים האסטרטגיים הלאומיים ובהתאמה למדינה הרלוונטית שעימה ישראל נמצאת בקשרים דיפלומטיים. מובן ששינוי מהותי במנגנון ההפעלה מצריך הכנת תוכנית ביצוע מדורגת וארוכת טווח, הקצאת משאבים מתאימים והיערכות מוקדמת מדוקדקת. ראוי לגבש מחדש את תקציב מערך החוץ, ובכלל זה תקציב משרד החוץ, באופן שיותאם לתחומי האחריות, ליעדים ולמנגנון ההפעלה של כל גורם ממשלתי במערך זה, על בסיס התנהלות ממשלתית יעילה כלכלית, איגום משאבים במקרים המתאימים ובאמצעות מערכות מינהליות ולוגיסטיות משותפות לכלל הגופים, ולאחר בחינה פרטנית של נחיצות כל הוצאה למימוש היעדים כאמור. כמו כן, הצגה מתכללת בתקציב המדינה של כלל הקצאת המשאבים	

		במשרדים ובגופים השונים לפעילות מערך החוץ תתרום לטיובו ולהתייעלותו. להליך תכנון שנתי נודעת חשיבות רבה ומשכך ראוי כי כל גורם ממשלתי הפועל בתחום החוץ יגבש תוכנית עבודה בתחומי פעילותו ואחריותו, כפי שהוגדרו, בהלימה ליעדים האסטרטגיים הלאומיים ובהתאמה לאינטרסים הייחודיים של המדינה בזירות הפעילות השונות ותוך סנכרון בין התוכניות של הגופים השונים. חשוב שתוכניות אלה, ככל תוכניות העבודה הממשלתיות, יגובשו תוך קביעת מדדים לבחינה והערכה עתידית, כדי שהן יהיו בסיס להערכת תוצאות הפעולות שבוצעו, לגיבוש תוכניות עבודה עתידיות ולשינוי דפוסי פעולה בהתאם לצורך.	

משרד החינוך

החינוך החרדי והפיקוח עליו

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	הישגים בבחינות הבגרות- מבחני סאלד כחלופה לחלק ממבחני הבגרות	**ליקוי -** משרד החינוך מפרסם לציבור את ההישגים בבחינות הבגרות לפי בתי ספר ומקצועות לימוד, ואילו תוצאות מבחני סאלד אינן מתפרסמות לציבור והמשרד לא מוסר נתונים על אודותיהן. **המלצה -** ראוי שמשרד החינוך יתקף את תוצאות מבחני סאלד וישתמש בהן כתשתית תומכת החלטות בנוגע להישגים של התלמידות החרדיות.	
2	הישגים במבחני המיצ"ב	**ליקוי -** הגם שהמחוז קבע כיעד בתוכנית העבודה שלו קידום הישגים לימודיים במקצועות - עברית, אנגלית, מתמטיקה, מדע וטכנולוגיה, המשרד והמחוז לא קבעו יעדי תוצאה למבחני המיצ"ב במקצועות האמורים ויעדים כאלו אינם מופיעים בתוכנית העבודה של המשרד לשנת 2019. **המלצה -** ראוי שהמחוז יקבע יעדים למבחני המיצ"ב בנוגע לתלמידים הנבחנים בהם. הדבר יאפשר לא רק מדידה של הלמידה, אלא גם בכוחו להניע לשיפור ההישגים.	
3	הישגים במבחני המיצ"ב	**ליקוי -** הישגיהם של התלמידים במוסדות החרדיים נופלים מההישגים הארציים. פער גדול נמצא בין ההישגים במתמטיקה בקרב	

		התלמידים במוסדות החרדיים לבין ההישגים הארציים. **המלצה -** ראוי שמשרד החינוך ישקול לקבוע יעדים מדידים למגזר החרדי גם בנוגע למבחני המיצ״ב.	
4	נשירה מבתי ספר	**ליקוי -** על אף נתוני הנשירה במגזר החרדי, משרד החינוך לא קבע יעד פרטני בעניין זה בתוכנית העבודה שלו לשנת 2019 לגבי החינוך החרדי.	
5	הדיווח למשרד החינוך על עובדי הוראה במגזר החרדי	**ליקוי -** החוסר במידע ממוחשב ומסודר על רוב עו״ה המועסקים במוסדות הנתונים לפיקוחו של משרד החינוך מקשה על יכולתו של המשרד לפקח על המוסדות, לקבוע את צורכיהם ולגבש תוכניות למתן מענה מתאים להם. **המלצה -** מומלץ כי משרד החינוך יפעל מול הבעלויות לקבלת המידע על כלל עו״ה בדרך ממוחשבת וייצר מסד נתונים בסיסי כדי לעמוד על החוסרים ולזהות את הצרכים.	
6	הכשרת עו״ה במגזר החרדי - לימודי הוראה של נשים חרדיות	**ליקוי -** משרד החינוך מפעיל מ-2018 מודל חיזוי לצורך תכנון כוח אדם בהוראה במגזר הממלכתי, אולם, הוא אינו מפעיל את מודל החיזוי במגזר החרדי עקב היעדר נתונים על כלל עו״ה המועסקים במגזר, ולכן יכולתו לתכנן את מערך עו״ה במגזר זה אינה מתבססת על ניתוח מושכל של הנתונים ושל התחזיות. **המלצה -** על משרד החינוך לשקול להפעיל את מודל החיזוי גם במגזר החרדי. חיזוי כזה נדרש	

		הן לשם תכנון ייעודי של מערך עו״ה למגזר החרדי והן כדי לתכנן שילוב בין הכשרות אחרות לבין לימודי הוראה.	
7	הכשרת עו״ה במגזר החרדי - לימודי הוראה של גברים חרדים	**ליקוי -** קיים חוסר מהותי של מורים גברים בעלי הכשרה מתאימה להוראת לימודי ליבה, אך תופעה זו אינה אמורה להתקיים בנוגע למורות חרדיות, שכן אין בהן חוסר אלא דווקא עודף. **המלצה -** מומלץ כי משרד החינוך ימפה את הפערים הקיימים בהכשרת מורים ומורות חרדיים להוראת מקצועות הליבה, ובהתאם, שיגבש, בשיתוף פעולה עם המוסדות להכשרת עו״ה, תוכנית להשלמת הפערים.	
8	חוסר בספרי לימוד עדכניים ומאושרים ושימוש בספרי לימוד לא מאושרים	**ליקוי -** במערכת החינוך אין מנגנון או תהליך לאיסוף ולניהול מידע הנוגע לספרי הלימוד ולחומרי לימוד שבתי הספר בוחרים להשתמש בהם. למאות אלפי תלמידים חרדים אין חומרי לימוד כנדרש. במקצועות לימוד מסוימים, לרבות במקצועות הליבה, ובכיתות מסוימות אין כלל חומרי לימוד או אין חומרי לימוד מעודכנים. **המלצה -** על משרד החינוך לפעול על מנת לתת מענה לפערים הקיימים בתחום זה, במטרה לגבש חומרי לימוד איכותיים ומתאימים למגזר החרדי. בנוסף עליו לבחון חלופות להמצאת חומרים ממוחשבים ברשת מאובטחת המותאמת למוסדות החינוך החרדים.	

9	תפקיד המפקח הכולל בכלל המחוזות עדיין לא מוגדר	**ליקוי -** משרד החינוך עדיין לא הגדיר את תורת הפיקוח, את התפקידים ואת המשימות של המפקח הכולל; וכי אין לו נוהל המסדיר את עבודת המפקחים הכוללים. **המלצה -** על משרד החינוך להשלים גיבוש של תפיסת הפיקוח הכולל לכלל המחוזות, כפי שהוא מוצא לנכון, לרבות הגדרה של תפקיד המפקח, של משימותיו ושל יעדיו וקביעת המתכונת לביצוע הפיקוח, כפי שכבר עלה בדוח מבקר המדינה משנת 2017.	
10	תכנית היסוד בבתי הספר היסודיים החרדיים	**ליקוי -** היקף השעות המחייב את המגזר החרדי בכיתות א׳-ח׳, על פי תוכנית היסוד, שונה וקטן מהיקף השעות במקצועות רבים המחויבים בבתי הספר היסודיים הממלכתיים, הממלכתיים-דתיים והערביים. פערים אלו מתקיימים לאורך כל שנות הלימוד (בדגש על הכיתות הגבוהות יותר), וכך נוצר פער מצטבר בין המגזרים בידע בתחומים שהמשרד קבע כי הם הכרחיים ומחויבים. **המלצה -** ראוי שמשרד החינוך יבחן מחדש את תוכנית היסוד למגזר החרדי, שנקבעה בחוזר מנכ״ל בשנת 2011, מול המציאות המשתנה ופערי הידע בין המגזרים השונים. זאת, כדי שהיקף שעות הלימוד בתוכנית המחייבת במקצועות היסוד במגזר החרדי יהיה קרוב ככל האפשר להיקפן ביתר המגזרים.	
11	אופן הבדיקה של תכנית	**ליקוי -** משרד החינוך לא קבע הנחיות ברורות ומחייבות כיצד לבדוק את עמידת בתי הספר היסודיים החרדיים בתוכנית היסוד. המחוז	

	היסוד למגזר החרדי	פירש את הוראות חוזר המנכ"ל משנת 2011, פירוש מקל - הוא בדק את עמידת בתי הספר בתוכנית היסוד לפי האשכולות - בית הספר יעמוד בדרישה של תוכנית היסוד במלואה, אם לכל אשכול תוקצה המכסה הכוללת של השעות שנקבעה לו. **המלצה -** ראוי שמשרד החינוך יחדד בהנחיות ברורות ומחייבות כיצד על המחוז לבדוק את עמידת בתי הספר בתוכנית היסוד. במסגרת זו ראוי שגם תיקבע המתכונת לבדיקה התקציבית, שכן המתכונת הנהוגה אינה מתמרצת את בתי הספר לעמוד בשעות המחויבות על פי החוזר.	
12	ביצוע בקרות בבתי הספר החרדיים של הממ"ח ושל הרשתות	**ליקוי -** בכל אחת מהשנים תשע"ז-תשע"ט ביצע אגף הבקרה מעל 340 בקרות בבתי ספר יסודיים, אולם הוא לא ביצע ולו בקרה אחת בבתי ספר חרדיים של הממ"ח ולא באלו של שתי רשתות החינוך הגדולות - החינוך העצמאי והמעיין. רק בשנת תשע"ט ביצע האגף בקרות ב-27 בתי ספר חרדים אך הן היו מצומצמות בהיקפן ובוצעו בבתי ספר של בנות בלבד. **המלצה -** על משרד החינוך להמשיך ולהרחיב את הבקרות שהוא עושה בבתי הספר האלו, ולבצען גם בבתי הספר היסודיים של הבנים ובאלו השייכים לבעלויות האחרות ולא רק באלו השייכים לשתי רשתות החינוך הגדולות.	
13	הפיקוח והבקרה על בתי הספר היסודיים	**ליקוי -** מנהלי מוסדות "הפטור" לא העבירו למשרד החינוך את רשימת המורים ואת רשימת עובדי השירות המועסקים במוסדות האלה. מנגד, משרד החינוך גם לא דרש ממוסדות אלה להעביר לו מידע זה.	

	החרדיים במעמד "פטור" - פיקוח פדגוגי בהתאם לתקנות לימודי חובה	**המלצה -** על משרד החינוך לוודא שמוסדות "הפטור" אכן מעבירים אליו כל שנה את רשימת המורים ואת רשימת עובדי השירות המועסקים בהם. מוצע כי המחוז יבנה וימסד כללים ושיטות עבודה שיסדירו את פעולות הפיקוח שמפקח כולל נדרש לבצע במוסדות במעמד "פטור".	
14	הפיקוח והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים במעמד "פטור" – היעדר בקרות רב-תחומיות	**ליקוי -** טרם בוצעה בקרה רב-תחומית כמוגדר ביעדי המינהל בשום מוסד "פטור" וגם טרם גובשה תוכנית לביצוע בקרות רב תחומיות בבתי הספר החרדיים היסודיים במעמד "פטור" בעתיד. **המלצה -** על משרד החינוך להסדיר את המתכונת לבקרה רב-תחומית במוסדות "הפטור".	
15	הפיקוח והבקרה על בתי הספר היסודיים החרדיים במעמד "פטור" – היעדר בקרה כלכלית-תקציבית	**ליקוי -** בשל מחלוקות בין משרד האוצר לבין משרד החינוך לא מתבצעת בקרה כלכלית-תקציבית על מוסדות "הפטור". **המלצה -** מומלץ כי משרדי החינוך והאוצר יגבשו מנגנון בקרה תקציבית על מוסדות "הפטור".	

16	הפיקוח המינהלי והפיננסי	**ליקוי -** הפיקוח של המינהל על אופן השימוש של הבעלויות בחינוך החרדי בכספים ובתקציבים הניתנים להן מצומצם. כמו כן סיום ההתחשבנות עם הבעלויות נדחה זמן רב מאוד וכך הקיזוז הנדרש מתבצע באיחור: שלוש שנים לאחר שהסתיימה שנת הלימודים. **המלצה -** ראוי שמשרד החינוך יקבע תוכנית לבקרה סדורה על הבעלויות, לרבות תדירותה והקריטריונים לבחירת הבעלויות שייבדקו. כמו כן, ראוי שהוא יקבע את פרק הזמן לסיום כל ביקורת ואת הפעולות שיש לבצע עקב ליקויים שיימצאו. עליו לנתח את הסיבות להתמשכות תהליכים אלו ולפעול לטיובם ולייעולם.	
17	אי תשלום מלוא השכר של עובד הוראה	**ליקוי -** מתוך 78 דוחות בדיקה בבעלויות אשר נמצאו בהם ממצאים שליליים, בשנים 2017-2018, ב-70 מהן צוין שהבעלויות של מוסדות החינוך החרדיים לא שילמו לעו"ה את מלוא השכר או ההטבות הסוציאליות שהן מחויבות לשלם.עלה כי בדיקת משרדי רואי החשבון מתמקדת רק בסקירת נתוני ותלושי השכר של עו"ה ובחינתם. **המלצה -** מומלץ כי משרד החינוך יבחן הסדרה של פעולות בדיקה נוספות מטעם רואי החשבון, ובהן פגישות אישיות מעת לעת עם עו"ה . כן מוצע, כי גבולות הביקורת הנערכת מטעם משרדי רואי החשבון ייבחנו בהתאם להפרות השונות העולות מתלונות עו"ה, לרבות בדיקה מקיפה של 12 חודשי העסקה, של העסקות זמניות, של עבודה ללא תמורה וכיוצ"ב.	

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

הניהול והפיקוח של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בתחום יבוא מקנה, מספוא ומניעת מחלות

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מחירי בשר הבקר בישראל	**ליקוי -** אף שהרפורמות השונות בעניין יבוא מקנה חי ויבוא בשר מצונן וטרי נועדו להפחית את המחיר לק״ג בשר בקר לצרכן, מתחילת שנת 2013 עד סוף שנת 2018 חלה עלייה של כ-4.5% - 6% במדד מחירי הבשר בישראל. **המלצה -** על משרד החקלאות להוסיף לבחון את נושא מחירי הבשר תוך נתינת הדעת על חסמים וכשלים בשוק הבשר ולקבל החלטות בהתאם לכך, באופן שמחירי הבשר לצרכן אכן יופחתו ומטרות הרפורמות יושגו במלואן. בעניין זה יש לשתף את משרד הכלכלה והתעשייה, את משרד האוצר ואת רשות התחרות, כדי להבטיח שהצעדים שיינקטו יביאו לתוצאות הרצויות.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד מסכים עם הצורך לבחון המשך הסרת חסמים וכשלים בשוק הבשר. לא כל שרשרת ההספקה נמצאת בשליטת משרד החקלאות ולכן ובהתאם להמלצת המבקר, משתף המשרד וימשיך לשתף פעולה עם משרד הכלכלה, עם משרד האוצר ועם הרשות לתחרות על מנת להבטיח הסרת כשלים וחסמים והגברת התחרות. עם זאת, המשרד מבקש להזכיר, שהשוק המקומי מושפע גם מתהליכים וסחר בינלאומי שעלול לגרום לשינויים במחירים העלולים להשפיע על המחיר המקומי. אנו נמצאים היום, בעידן מגפת הקורונה במצב לא מוכר, שיכול לשנות את סדרי הסחר העולמי לשנים קדימה. משרד החקלאות ימשיך לבחון ולנטר את המגמות המקומיות והעולמיות על מנת שמחיר המוצרים בארץ יהיה דומה ככל האפשר למחיר העולמי ושהצרכן ייהנה מהרפורמות בשוק הבשר. **תגובת משרד האוצר – אגף התקציבים:** האגף מציין כי לפי סקירת הכלכלן הראשי במשרד האוצר, פתיחת המכסים הביאה לירידה אפקטיבית של בין 17%-7%. דוגמה מספרית אחת להפרשי המחירים מתקבלת בהשוואת המחיר הממוצע של בשר טחון על פני השנים. על פי נתוני הלמ״ס מחיר ק״ג בשר טחון עמד בשנת 2016 בממוצע על 60 ₪, בשנת 2017 על 57 ₪, בשנת 2018 על 56 ₪ וב-2019 על 53 ₪. ירידת המחיר בבשר הטחון בין 2016 ל-2019 מהווה ירידה של כ-12%. נתונים דומים פורסמו בדו״חות משרד החקלאות. בנוסף, פתיחת השוק גרמה למעבר מצריכת בשר מעובד לבשר טרי ובכך שיפרה את הרווחה החברתית בצד האיכות ובצד הבריאות. נוסיף, כי לעמדת אג״ת יש להפחית את המכס על הבשר המצונן מ-12% ל-0% אחוזים, על מנת להגביר את התחרות בשוק זה.

2	אישור מדינות ליבוא מקנה למטרות פיטום או שחיטה מיידית	**ליקוי -** התהליך לאישור מדינה ליבוא מקנה לפיטום נמשך בפועל כמה שנים. הועלה כי שש מדינות נמצאות בעיצומו של תהליך קבלת אישור המדינה ליבוא מקנה לפיטום, אשר נמשך בין שנתיים לשמונה שנים, וטרם קיבלו את האישור המבוקש. המדינות הן: צפון מקדוניה, אסטוניה, צ'כיה, יוון, קרואטיה וקפריסין. יחידת יבוא-יצוא מתעכבת בקידום ההליך מול כמה מהמדינות, ועקב כך היבואנים המבקשים לייבא מהן מקנה נותרים במשך שנים בלא מענה על פניותיהם. יש לציין כי העיכוב אינו רק בצד הישראלי, וגם המדינות עצמן מתמהמהות לעיתים במתן תשובותיהן ובהיענות לדרישות הווטרינריות של ישראל. **המלצה** - על יחידת יבוא-יצוא לפעול לזירוז הטיפול בבקשות לאישור מדינה ליבוא מקנה למטרות שונות. לצורך כך יש לבצע מעקב שוטף אחר הבקשות המוגשות לאישור מדינות ואחר אופן הטיפול בכל בקשה. ראוי כי משרד החקלאות יקבע זמן מוגדר למתן מענה על פניות המדינות והיבואנים ולסיום תהליך אישור המדינה לאחר השלמת מלוא הדרישות. אם חל עיכוב בטיפול בבקשה לאישור יבוא ממדינה, על מנהל השו"ט לנתח את הסיבות לכך ולפעול לפתרון הבעיה. לעניין זה מוצע לשקול מינוי גורם אחראי מטעם השו"ט שיבצע מעקב אחר התקדמות תהליך האישור מול מדינות ויקדם מול השירותים הווטרינריים במדינות היבוא פתרונות מעשיים בעניין החסמים שהועלו בתהליך האישור. לזירוז תהליך האישור ויישום הנחיות השו"ט במדינות היעד מוצע אף	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד מסכים עם הצורך בזירוז הטיפול בבקשות. בהתאם, בהתחשב במצבת כוח האדם בשירותים הווטרינריים ובצורך בהפחתת יוקר המחיה והספקת מזון מן החי, הוחלט לפעול בטיפול בבקשות בהתאם לסדר העדיפות שלהלן- תחילה יבחנו בקשות ליבוא בשר לישראל. לאחר מכן, בקשות ליבוא ביצי מאכל ובהמשך, בקשות ליבוא מקנה.

		לשקול פנייה לנציגות משרד החוץ במדינות אלו. נוכח העובדה כי במסגרת כל התהליכים לאישור מדינות שנבחנו הוגשו בקשות של השו״ט לקבלת הבהרות נוספות, יש לבחון אם השאלון שנשלח למדינות ברור דיו ואולי נדרש לבצע בו שינויים שיאפשרו לקצר את תהליך האישור. בנוסף לכך, מוצע כי השו״ט יגדירו בתכנית העבודה כמשימה אישור של מדינות ליבוא מקנה וכן יקבעו לוח זמנים ואבני דרך ליישומה של תוכנית זו. קביעת תוכנית עבודה לצד תגבור כוח האדם וביצוע בקרה שוטפת על התקדמות התהליך עשויים לתרום להשגת המטרות.	
3	ניהול המידע על מדינות מאושרות ביחידת יבוא-יצוא	**ליקוי -** ביחידת יבוא-יצוא לא מתבצעת שמירה שיטתית של המידע בדבר הגשת הבקשות לאישורי יבוא ממדינות שונות, ולכן לא ניתן לבצע מעקב שיטתי וסדור אחר הטיפול בבקשות לגבי כל מדינה, אחר מספר הבקשות שהוגשו בשנים האחרונות ואחר מספר הבקשות שנמצאות בתהליך לאישור. בשל הקשיים בשליפת הנתונים, יש חשש שהנתונים על מספר המדינות הממתינות לאישור אינם מלאים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר ליחידת יבוא-יצוא כי לנוכח החלטת הממשלה עליה להפוך את כל תהליך הגשת הבקשות לאישור מדינות למקוון. מיחשוב התהליך יפשט את הגשת הבקשות ליבואנים ויאפשר לכלל המעוניינים בכך שקיפות מבחינת התקדמות התהליך. מיחשוב התהליך ייעל גם את עבודת היחידה ויאפשר מעקב סדור והתקדמות מהירה יותר בתהליך האישור. חשוב כי המערכת	**תגובת משרד החקלאות:** הצורך בצמצום פערים טכנולוגיים זוהה על-ידי המשרד עוד קודם להליך הביקורת. בראשית שנת 2017 החל המשרד בבניה של מערכת חדשה, מודרנית, גמישה, בעלת יכולת תקשורת עם מערכות אחרות אשר אמורה לגשר על כלל הפערים ולתת מענה לדרישות חדשות שיצוצו. בכלל זה ימוחשב גם תהליך הגשת הבקשות לאישור מדינות ליבוא לישראל. בהתאם להערכת גורמי המקצוע, המערכת תעלה לאוויר במחצית השנייה של שנת 2021.

		הממוחשבת תכלול את כל המידע הנדרש, ובכלל זה את הקריטריונים הנדרשים לאישור יבוא ממדינה, וזאת בשפות הנפוצות בישראל.	
4	הפיקוח של יחידת יבוא-יצוא על מדינות שלא עמדו בהנחיותיה של תעודת הבריאות	**ליקוי -** צאן ובקר מיובאים עלולים להפיץ בישראל מחלות שונות, ובפרט מחלות שאינן קיימות באזור. לנוכח הסכנות שנשקפות לציבור, לחקלאים ולצאן ולבקר המקומי עקב מחלות אלה, נדרשת הקפדה יתרה באישור המדינות ליבוא מקנה ובמעקב אחר עמידתן בתנאי היבוא. עלה כי נוהל יבוא מקנה אינו מחייב ביצוע ביקורים סדירים במדינות מאושרות או מוכרות ליבוא מקנה לצורך פיקוח ובקרה על מידת עמידתן בתנאי תעודות הבריאות שעליהן חתמו, ויחידת יבוא-יצוא לא ביצעה ביקורים אלו. זאת אף שלעיתים הצטברו נתונים המלמדים שלכאורה המדינות שהמקנה מיובא מהן אינן עומדות בחלק מתנאי תעודת הבריאות. **המלצה -** ביקורים במדינות המייצאות מקנה לישראל, בהתאם להערכת סיכונים, הוכרו כנדבך בהליך הפיקוח שמקיימים השו״ט. פרקטיקה זו אף עוגנה במסגרת נוהל יבוא מקנה מתחילת שנת 2019 .יצויין כי השו״ט עצמם נקטו דרך פעולה זו במסגרת ביקורת שביצע ברומניה לאחר שזו לא עמדה בתנאי הפרוטוקול ליבוא. במועד סיום הביקורת השו״ט עדיין לא ביצעו הערכת סיכונים שנתית למדינות המאושרות כפי שנדרש בנוהל יבוא מקנה.	**תגובת משרד החקלאות:** לאחר הערכה מחודשת, לא נמצא כי יש מקום לשנות מאופן הפעולה המקצועי בהתאם לנוהל הקיים. בהתאם לנוהל, בעת אישור מדינה לראשונה, מבוצעת ביקורת פיזית במדינה. במסגרת הביקור נבחן הפיקוח על שרשרת הגידול ומחלות בעלי חיים במדינה. לאחר אישור כאמור, במקרים בהם נמצא כי אירעו אירועים חריגים, המדינות נדרשות לספק הסברים. בהתאם מבוצעת הערכת סיכונים מחודשת ומתקבלות החלטות אופרטיביות, לרבות נקיטת צעדים נוספים, ובכלל זה גם ביקורת פיזית במדינה. נוסיף כי בהתאם לנוהל, בכוונת המשרד לבצע הערכת סיכונים שנתית ביחס לכל מדינות המאושרות ליבוא מקנה במהלך שנת 2020.

5	הפיקוח על מדינות שלא עמדו בהנחיותיה של תעודת הבריאות - רומניה	**ליקוי -** בשנים האחרונות ארעו רצף של מקרים שעוררו חשש בנוגע לאיכות הטיפול במקנה המיובא מרומניה ולבריאותו. **המלצה -** על השו"ט להמשיך לבחון בתשומת לב מיוחדת את היבוא מרומניה ולבצע הערכת סיכונים סדירה בכל הנוגע להידבקות ממחלות ומטפילים נוספים ממדינה זו או לגרימת צער בעלי חיים שלא כדין. כמו כן, נדרש לשוב ולבחון את הטענות ולפיהן חלק מהמקנה המיובא מרומניה כלל לא גדל ברומניה, והשירותים הווטרינריים במדינה זו לא פיקחו עליו, ולוודא שאין בהן ממש.	**תגובת משרד החקלאות:** השירותים הווטרינריים בוחנים בתשומת לב מלאה את המקנה המיובא מכל המדינות, לרבות מרומניה, כולל עמידה בתנאים המוסכמים בתעודות הבריאות. הערכות סיכונים מבוצעות בהתאם לנסיבות כמפורט בהתייחסות המשרד לליקוי 4. הטענות לפיהן חלק מהצאן המיובא מרומניה מוצאו ממדינה שלישית נבדקו ועד כה לא נמצאו ראיות תומכות בטענה.
6	הפיקוח על מדינות שלא עמדו בהנחיותיה של תעודת הבריאות - פורטוגל	**ליקוי -** בדצמבר 2018, בעת ביצוע בדיקה של אברי בעלי חיים שנשחטו בבית מטבחיים, נמצאו בגופו של עגל שיובא מפורטוגל ממצאים המעידים כי הוא נגוע בחייידק השייך לקבוצת חיידקי השחפת. **המלצה -** נוכח הסכנות הנשקפות לבריאות הציבור בארץ ולבעלי החיים המקומיים עקב יבוא מקנה חי לישראל וחשיפת המדינה למחלות שאינן נפוצות באזור זה, ונוכח החשש להתפשטות תחלואה בשל יבוא בעלי חיים נגועים בשנים האחרונות, על השו"ט לבצע בחינה מדוקדקת והערכת סיכונים עיתית ומלאה בעניינה של כל מדינה מאושרת ומוכרת. במסגרת ההערכה יש לתת את הדעת על סיכונים הנשקפים לציבור ולעדרים מקומיים עקב יבוא מקנה ממדינה מסוימת,	**תגובת משרד החקלאות:** לא ניתן למנוע חדירת מחלות עם בעלי חיים באופן מוחלט. אף לא באמצעות סגירת יבוא לישראל. עם זאת, השירותים הווטרינריים נוקטים בכל הדרכים המאושרות והמקובלות על גורמים בינלאומיים העוסקים במחלות בעלי חיים למזעור הסיכון למקנה והציבור הישראליים מחד, ומתן אפשרות סבירה למסחר ואספקת מזון לישראל מאידך ברמת בטיחות גבוהה. כאמור, אישור מדינה ליבוא מבוצע רק לאחר הערכת סיכונים. בכלל זה גם מוערך גם הסיכון לתחלואה בשחפת, בהתאם לנוהל יבוא מקנה. המשרד מדגיש כי הבדיקות הקיימות כיום לא יכולות להבטיח ב- 100% שכל בעלי החיים אשר תוצאת הבדיקה שלהם שלילית, אכן שליליים. יחד עם זאת, הסיכוי להתפתחות שחפת פתוחה והפצת החיידק בישראל לאדם ובהמה נמוך ביותר.

		ולנוכח ממצאי ההערכה יש לנקוט את כל האמצעים כדי למנוע הישנות מקרים דומים.	
7	תהליך יבוא מקנה ממדינה מאושרת לצורך פיטום	**ליקוי -** למרות ההנחייה להעביר את תעודות הבריאות לפני עזיבת האוניות את מדינת המקור, רבות מתעודות הבריאות נשלחו לישראל רק לאחר שהאונייה עזבה את מדינת המקור, ולעיתים רק כמה שעות לפני הגעת האונייה לישראל ולעיתים לא מצורפים למשלוחי המקנה כל הטפסים הנדרשים. כמו כן, לעיתים תעודת הבריאות המקורית אינה מגיעה עם האונייה כפי שנדרש. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למחשב את כל מערכת קבלת הטפסים ביחידת יבוא-יצוא באופן שיאפשר לעקוב בזמן אמת אחר יבואנים ואחר בעלי אוניות אשר אינם עומדים בדרישות ולהפעיל את הסנקציות שנקבעו בחוק לטיפול במקרים אלו. נוכח חשיבות הנושא יש לוודא כי תיקבע תוכנית עבודה מפורטת הכוללת לוח זמנים ואבני דרך לפיתוח מערכת רגולציה ממוחשבת ולקיים בקרה שוטפת על יישומה. על המערכת לכלול את הטפסים המקוונים ולאפשר מעקב סדור ומובנה אחר המקנה מזמן הגעתו לארץ ועד שחיטתו, כדי לסייע במניעת יבוא מקנה נגוע במחלות או מקנה שהבאתו נוגדת את ההוראות המחייבות.	**תגובת משרד החקלאות:** ראה התייחסות המשרד לליקוי 3.
8	הפיקוח בנמלים על תנאי הובלת המקנה	**ליקוי -** הגם שקיימת פרקטיקה ולפיה נוהגים הווטרינרים בנמלים לפנות ליחידת הפיצו"ח טרם הגעת אוניות אשר תנאי ההובלה בהן בעבר לא עמדו בתנאים	**תגובת משרד החקלאות:** נוהל יבוא מקנה נמצא בתהליך עדכון הכולל גם התייחסות לליקוי המצוין והגדרת המצבים בהם יש לפנות לפיצו"ח.

		הנדרשים, אין נוהל שמחייב את הווטרינרים בנמל ואת יחידת יבוא-יצוא באלו נסיבות יש לפנות ליחידת הפיצו"ח, כיצד יש לנהוג אם נמצאו ליקויים חמורים מאד בתנאי הובלת המקנה, או אם יש ליקויים שחוזרים ונשנים באותה אונייה או על ידי אותו יבואן.	
9	סנקציות בגין הפרת תנאי ההובלה	**ליקוי -** בביקורת עלה כי בשנים האחרונות משרד החקלאות לא נקט סנקציות כלפי יבואנים או בעלי אוניות שלא עמדו בהנחיות המשרד. משרד החקלאות לא הטיל קנסות, לא זימן לשימועים ולא שלל את רישיונותיהם של יבואנים שלא עמדו בתנאי ההובלה שקבע. **המלצה** - נוכח העובדה כי עדיין יש יבואנים ובעלי אוניות שאינם עומדים פעם אחר פעם בהוראות משרד החקלאות להובלת מקנה, על משרד החקלאות באמצעות יחידת יבוא-יצוא לשקול מהי הדרך המיטבית לפעול לאכיפה של הוראות הדין ולצמצום הפגיעה ברווחת בעלי החיים במהלך ההובלה. לשם כך על המשרד לבחון את האפשרות להפעיל ביתר תקיפות את הכלים העומדים לרשותו, כגון קנסות, התליית רישיונות יבוא או כל אמצעי ענישה שבסמכותו להפעיל בעניינם של אוניות ויבואנים שאינם עומדים בתנאים התברואתיים הנדרשים, מסכנים את בעלי החיים וגורמים להם סבל רב ובלתי נחוץ במהלך ההפלגה. החשיבות של תיקון הליקויים וצמצום הפגיעה ברווחת בעלי חיים מקבלת משנה תוקף נוכח מגמת הגידול בצריכת הבשר והגידול במספר ראשי הבקר והצאן המיובאים מחו"ל. נוכח הפגיעה ברווחת בעלי החיים בהובלות אלו, ראוי כי	**תגובת משרד החקלאות:** במסגרת מערכת המחשוב החדשה של משרד החקלאות והשירותים הווטרינריים, נכללת מערכת לאיסוף נתונים גם בהיבטי רווחת בעלי חיים ביבוא מקנה. בנוסף, השירותים הווטרינריים בתהליך בחינת הגדרות לבדיקת רווחת בעלי חיים וביצוע מבדקים מבוססי סיכון בלווי חברה חיצונית. התוצר צפוי להיות שאלונים שימולאו אלקטרונית ויתנו ציון לתשתית (כלי השיט) ולמשלוח בעלי החיים (עמידה בתנאים נדרשים). יקבעו ספים מהם ומטה יתקבל ציון נכשל ובהתאם ינקטו סנקציות כנגד היבואן או כלי השיט (איסור הגעה לישראל).

		המשרד ימשיך לקדם את תיעדוף יבוא הבשר המצונן מחו״ל, חלף יבוא המקנה החי, מהלך אשר ייתן מענה למבקשים לצרוך בשר טרי בלי לגרום סבל נוסף לבעלי החיים בעת ההובלות הימיות.	
10	מערכת ממוחשבת לבקרה על האוניות	**ליקוי -** טופסי הפיקוח של הווטרינרים אינם ממוחשבים ואינם נשמרים במערכת ממוחשבת חכמה אלא נשלחים למטה המשרד ושם הם מתויקים. עקב כך לא ניתן לשלוף מידע על ליקויים חמורים שחוזרים ונשנים באותן אוניות או על ידי אותם יבואנים, וכן לא ניתן לפקח כיאות על ביצוע תיקונים שהיבואנים או בעלי האוניות נדרשו לבצע במשלוחים הבאים. כמו כן, לנוכח שיטת התיוק הקיימת אין לווטרינרים בנמלים מידע על התראות של חבריהם בנמלים האחרים, ויש חשש שיבואנים או בעלי אוניות הובלה ינצלו עניין זה ויגיעו לנמל אחר בהובלה הבאה, ובכך יימנעו מביקורת שלילית חוזרת. **המלצה -** על השו״ט לפעול בהקדם למחשוב טפסי הפיקוח בנמלים, ועד להשלמת תהליך זה עליהם להסדיר את העברת המידע השוטפת בין הווטרינרים בנמלים.	**תגובת משרד החקלאות:** ראו התייחסות המשרד לליקוי 3- המשרד פועל לתיקון הליקוי. המערכת נמצאת כבר בפיתוח ומחשוב הטפסים כלול גם בה. עם גמר הפיתוח ימוסדו גם העברת ושיתוף המידע בכלל היחידות ותת היחידות בשו״ט.
11	מערכת ממוחשבת לשחרור בנמלים	**ליקוי -** למרות החלטות הממשלה בנושא מהשנים 2013 ו-2015 והנחיותיהן הברורות ולפיהן יש לייעל את כל מערך הפיקוח ולחבר אותו למערכת מסלו״ל, עלה כי נציגי משרד החקלאות בנמלים בישראל אינם מחוברים למערכת מסלו״ל וכמו כן אין טופס ממוחשב	**תגובת משרד החקלאות:** לא ניתן לחבר את המערכת המקצועית הקיימת כיום למערכת מסלו״ל. יחד עם זאת, הפתרון יבוא עם כניסתה לשימוש של מערכת הרגולציה החדשה שבפיתוח במשרד, כמפורט בהתייחסות המשרד לליקוי 3. באשר לטענה לפיה טופס הביקורת אינו אחיד – מדובר בטופס אחיד המנופק מהמערכת הממוחשבת כבר היום.

		ואחיד לשחרור מקנה מהנמל. עקב כך, אופן הדיווח בכל נמל שונה ואי אפשר לשלוף בנוחות נתונים היסטוריים. אף שהווטרינרים בנמלים פנו למטה השו"ט כדי ליזום צירוף של הנמלים למערכת מסלו"ל והכנת טופס ממוחשב ואחיד לכל הנמלים, עד מועד סיום הביקורת הדבר טרם בוצע. **המלצה -** נוכח העובדה שהחלטות הממשלה בנושא התקבלו לפני זמן רב, ונוכח הצורך הדחוף לייעול העבודה בנמלים ומחשוב תהליך שחרור הסחורות, על השו"ט לפעול בהקדם לעיגון משימה בתוכנית העבודה המשרדית, למחשוב כלל האישורים וריישיונות היבוא והטמעתם במערכת אחודה, שתכלול לוח זמנים לביצועה.	
12	מערכת ממוחשבת לניהול מידע על בקר	**ליקוי -** אין מערכת ממוחשבת אחודה המשמשת הן את בעלי הבקר והן את הלשכות הווטרינריות, ולרוב אין לבעלים אינטרס לעדכן את הלשכות הווטרינריות בנוגע למידע על הבקר שברשותם, כך שמערכת הבקר אינה מעודכנת כלל. עקב כך אין בידי הלשכות מידע על מספר בעלי החיים בכל משק; קשה להתחקות אחר תחנות שעבר בעל חיים נגוע ולבצע פעולות הנדרשות לעצירת התפשטות מחלות. במצב דברים זה יש חשש כי בעלי חיים שאינם מחוסנים כנדרש יעברו בין משקים ויפיצו מחלות. בהיעדר מידע עדכני על מספר בעלי החיים במשקים ומצבם לא ניתן יהיה לזהות את התפשטות המחלות בעוד מועד, ומיגורן יהיה קשה עד בלתי אפשרי. לדוגמה, במערכת הנתונים מוזנים כמיליון ושלוש מאות אלף ראשי בקר בארץ השייכים	**תגובת משרד החקלאות:** כאמור בהתייחסות המשרד לליקוי 3, המשרד זיהה את הפער ופועל להקמת מערכת ממוחשבת, שתאפשר בקרה מלאה על מספר ראשי הבקר, על מקומם, על מצב בריאותם ועל הטיפול שעברו ובכלל.

		לבעלים שונים, אך בפועל (לפי הערכה של נציג יחידת המיחשוב של השו"ט), מספרם הסתכם בכ- חצי מיליון בלבד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ייזום של מהלכים וביניהם פעילות המשרד להקמת מערכת ממוחשבת, שיאפשרו לשו"ט לבצע בקרה מלאה על מספר ראשי הבקר, על מקומם, על מצב בריאותם ועל הטיפול שעברו ובכלל.	
13	פיקוח הלשכות הווטרינריות על עדרי הבקר והצאן שבתחומן - נוהלי עבודה	**ליקוי -** שום נוהל אינו מפרט את תדירות הפיקוח על מקומות ההסגר ועל בריאות המקנה השוהה בהם ואת אופן הפיקוח עליהם; כמו כן - אין נוהל הקובע אילו בדיקות נדרשים הווטרינרים לבצע בקרב המקנה ומתי יש לבצען; אילו חיסונים חובה לתת למקנה, וכיצד יש לטפל בממצאים חריגים ולעקוב אחריהם. בפועל, בהיעדר נוהל כתוב, הווטרינרים בלשכות מפקחים על מקומות ההסגר בהתאם להנחיות שקיבלו בישיבות, בעל פה, לפני יותר מארבע שנים ממנהל השו"ט בשדה דאז. **המלצה -** על השו"ט לכתוב נוהל המסדיר את עבודת הלשכות הווטרינריות ואת אופן הפיקוח שלהן על מקומות ההסגר ולוודא כי הווטרינרים בלשכות יפעלו לפיו.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד מקבל את ההמלצה. נוהל פיקוח על מקומות הסגר ייכתב במהלך 2020.
14	מעקב הלשכות אחר העברת המקנה	**ליקוי -** לפני מתן אישור העברה לא כל הלשכות בודקות את נכונות הפרטים המצוינים בטפסים, ואף אין הנחיה המורה להם לעשות זאת. בהיעדר בדיקה ייתכנו אי-התאמות בין דיווחי בעל המקנה בטופס בדבר המשק שאליו הועבר הבקר ובין המשק	**תגובת משרד החקלאות:** הפיקוח במקרי אי התאמה מבוצע על ידי מיפקדים בעדרים. ביצוע המיפקדים באחריות הלשכות הווטרינריות בשיתוף עם הפיצו"ח. מנהל הלשכה ומנהל המרחב נדרשים להחליט על ביצוע מיפקדים בשטחם ככל שישנם סימנים המחשידים לדיווח כוזב.

		שאליו הועבר הבקר בפועל. למרות האמור לעיל, השו"ט לא הנחו את הלשכות בדבר הבקרה הנדרשת למניעת הדיווח הכוזב ולהבטחת מעקב ראוי אחר הבקר. בהיעדר הנחיה בנושא, ובהיעדר מערכת ממוחשבת מעודכנת ומערך אכיפה סדור, המעקב אחר הבקר אינו יכול להיות מיטבי. הדבר מעורר חשש כי לא ניתן יהיה להתחקות אחר היסטוריית הטיפול בבקר שבמשק, ויש חשש כי יבוצעו "שחיטות שחורות" של בקר. **המלצה -** על השו"ט להורות על ביצוע בקרה על הדיווחים המתקבלים מבעלי המקנה בכל הלשכות כדי למנוע דיווחים כוזבים ובכך לטייב את הנתונים במערכת הממוחשבת של הלשכות בדבר בעלי החיים שבתחום אחריותן, באופן שיאפשר לשו"ט למלא את ייעודם באופן המיטבי ולהגן על בריאות הציבור והמקנה.	תכנת הרגולציה החדשה שבפיתוח תחייב אישור של בעל משק קולט על הגעת הבקר אליו ותציף באופן מידי אי הגעה של בקר למשק היעד. בקרה אלקטרונית על בקר המגיע למעבר גבול נמצאת בפיתוח – פיילוט של מעבר עם קורא שבבים נמצא בשלבי פיתוח אחרונים לפני יישום. עם השלמת הפיילוט תהודק הבקרה גם על הגעת בקר למעברי גבול. יש לציין כי גם תהליך מעבר לאגרה אחידה יצור תמריץ לדווח על כל ראש בקר שיצא מהעדר, שכן המגדל יצטרך לשלם אגרה בגינו.
15	תיעוד דיוני הנהלת השו"ט	**ליקוי -** דיונים פנימיים של הנהלת השו"ט לא תמיד מלווים בפרוטוקולים או בסיכומי דיון. מאוגוסט 2018 ועד מועד סיום הביקורת לא הכינה יחידת שו"ט בשדה כל פרוטוקול דיון ואף לא סיכום של הנקודות שהועלו בישיבותיה החודשיות. **המלצה -** נוכח ההשפעות של דיונים אלו על הציבור חשוב שהם ילוו בפרוטוקולים אשר ניתן יהיה ללמוד מהם על מה נסוב הדיון, אילו סוגיות הועלו בו, ואילו החלטות התקבלו במהלכו. צורך זה גובר ככל שמתקבלות יותר החלטות מקצועיות אשר משפיעות על הציבור בכלל ועל ציבור	**תגובת משרד החקלאות:** ההערה התקבלה והליקוי תוקן. מנהל שו"ט בשדה (בפועל) מוציא סיכומי דיון וישיבות מאז דצמבר 2019.

		החקלאים בפרט. פרוטוקול דיון שישקף את עיקרי הדברים שעלו בו יאפשר לעקוב אחר הליך קבלת ההחלטה ולהבין מהם המניעים לקבלתה.	
16	התוכנית הרב-שנתית למזעור היקף מחלת הברוצלוזיס בצאן	**ליקוי -** אף שיישום התוכנית הופסק בטרם עת ושיעורי התחלואה בברוצלוזיס בקרב הצאן בנגב היו גדולים, לא קיים משרד החקלאות, האחראי למניעת התפשטות מחלות בקרב בעלי חיים, את ההצהרה שמסר בתגובתו על דוח מבקר המדינה ולפיה ניתן לחדש את הפעילות למזעור מחלת ברוצלוזיס בנגב באופן מידי. המשרד לא גיבש תוכנית חדשה ובת יישום למיגור המחלה ולהפסקת התפשטותה, והוא אף לא פנה למשרד האוצר בבקשה לתקצב תוכנית חלופית בנושא. המשך התפשטות המחלה בשנים 2018 ו- 2019 גרם נזק כלכלי ניכר למשקים שנפגעו ולמשק החלב והבשר בכלל. נוכח העובדה שמדובר במחלה זואונוטית אשר הדביקה בני אדם ובעלי חיים רבים בשנים האחרונות, המשך התפשטותה עלול לגרור תמותה נוספת של בעלי חיים ואף הדבקה של בני אדם נוספים, ועקב כך גם נזק כלכלי עתידי עצום לחקלאים. **המלצה -** על משרד החקלאות לפעול למציאת דרכים לעצירת התפשטות המחלה ולהפחתת נזקיה.	**תגובת משרד החקלאות:** משרד החקלאות והשירותים הווטרינריים פועלים לאורך כל השנים לצמצום התחלואה בברוצלוזיס בעדרי הצאן ובבני אדם בארץ בכלל ובנגב בפרט. לראיה, מספר העדרים הנגועים בנגב ומספר האנשים המאובחנים בנגב ובארץ כולה נמצאים בירידה בשנים האחרונות. בכדי למנוע התפשטות המחלה הוחמרו התנאים של יציאת עדרי צאן למרעה. על פיהם, עדר הנמצא בתהליך ניקוי מברוצלוזיס לא יוצא מתחילת 2019 למרעה. הושגה הסכמה עם האוצר על תקנון כוח אדם זמני, עם הקמת ממשלה והעברת חוק תקציב, ל- 5 שנים לטובת מזעור הברוצלוזיס. תוכנית ביעור הברוצלוזיס הקודמת תעודכן עם תקנון כוח אדם. כאשר תוקם ממשלה תופעל מחדש תכנית מזעור הברוצלוזיס בתקציב שנותר ותצא דרישה לתקצוב נוסף.

17	ניטור עדרי הצאן	**ליקוי -** במשך השנים כל מחוזותיו של משרד החקלאות לא עמדו ביעד ולפיו יידגמו 80% מעדרי הצאן. בשנת 2016 היה שיעור הדגימות הממוצע 68% מהעדרים; בשנת 2017 היה שיעור הדגימות הממוצע 75% מהעדרים; ובשנת 2018 פחת שיעור הדגימות הממוצע ל66% מהעדרים. **המלצה -** על המשרד לפעול להגדלת שיעור הדגימות, בעיקר בלשכות שבהן שיעור העדרים הנגועים גדול יותר, ולבחינת הנתונים על שיעור הנגיעות, כדי לקבוע את הצעדים המתאימים לצמצום היקף המחלה. כמו כן, על המשרד לכלול בתוכניות העבודה המחוזיות מדדים כמותיים של מספר הדגימות, שישקפו את ההרחבה הנדרשת ולעקוב אחר יישומה.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד מקבל את ההמלצה, השירותים הווטרינרים פועלים להגדלת שיעור הדגימות. מניתוח המצב עולה שרק שתי לשכות וטרינריות לא עמדו ביעד. שני מנהלי הלשכות נדרשו להעביר תכנית עבודה להעלאת שיעור הניטור, מעקב רציף אחר שיעור הניטור בלשכות מבוצע במעבדת הברוצלוזיס ואף הוחל פיילוט של מעקב רציף אחר העדרים באחריות כל לשכה באמצעות גליון אלקטרוני יעודי, עד הפעלת מערכת הרגולציה החדשה. דו״ח ניטור חודשי יועבר לידיעת מנהלי הלשכות לשם שיפור המעקב, עם סיכום כל פורום ברוצלוזיס.
18	ביעור הברוצלוזיס בקרב עדרי הבקר	**ליקוי -** מספר ראשי הבקר שהומתו בשל החיידק בשנת 2019 היה גדול ב-48% ממספר ראשי הבקר שהומתו בשנת 2018, אולם בידי השו״ט אין נתונים על מספר ראשי הבקר שהומתו לפני שנת 2018, בהיעדר נתונים על היקף המחלה במשך השנים לא ניתן להתמודד כראוי עם נזקי המחלה ולא ניתן להעריך אם הפעולות שנעשו למזעור היקף המחלה צלחו. **המלצה -**מאחר שהיעדר ניטור הוא אחד הגורמים לכך שמחלת הברוצלוזיס התפשטה ברפתות והתגלתה רק בשלב מאוחר, ראוי שהמשרד יפעל מעתה ואילך בנחישות לאכיפת הנוהל ולקיום מערך	**תגובת משרד החקלאות:** מחלת הברוצלוזיס מתפשטת לרפתות מעדרי צאן נגועים. השירותים הווטרינריים פרסמו בתחילת 2018 פורסם נוהל דיגום הפלות מחייב שמטרתו ניטור של הברוצלוזיס. בתחילת 2019 הובהר כי לא יינתן פיצוי למי שלא ישלח בדיקות כנדרש ולא יעמוד בנוהל. כתוצאה מכך עלה שיעור הבדיקות של הפרות המפילות ברפתות מתחילת 2019. אין ניטור אפקטיבי אחר לב. מליטנזיס ברפת החלב כיום, כך שמערך הניטור בדרכים האפשריות והמוכחות כיום קיים עוד קודם לביקורת. המשרד מציין כי מליטנזיס בעדרי בקר הנה מחלה נדירה בעולם המפותח והידע עליה מועט, כמו גם דרכי ניטור ומניעה מקובלים ומוכחים. דרכי ניטור אקטיבי שוטף אחרות נמצאות בבחינה – למשל בדיקת התכנות בדיקת נוכחות חומר גנטי של החיידק בחלב. (בשיתוף מועצת החלב). בנוסף התקבלה החלטה על החזרת החיסון בתרכיב זן 19 בכדי להגן על הבקר מפני ההדבקה בברוצלוזיס ולהקטין את התחלואה של הבקר.

		ניטור, אבחון ובקרה בכל המשקים, בהתאם לרמת הסיכון שהוגדרה להם כדי להביא לצמצום התפשטות הברוצלוזיס. נוכח העובדה שבשנת 2019 חל גידול במספר המשקים שבהם נמצא החיידק ובמספר ראשי הבקר שהומתו, על השו״ט לבחון ולהעריך את האפקטיביות של פעולות הפיקוח שהם מקיימים. כמו כן, עליו לבחון נקיטה בפעולות אכיפה מהותיות כדי לצמצם את היקף התחלואה בחיידק הברוצלוזיס.	
19	ההחלטה על חיסון הבקר	**ליקוי -** בדיון פנימי של הנהלת השו״ט שעסק בשאלה האם ראוי להחזיר את חיסון הברוצלוזיס בתרכיב זן 19 כחיסון חובה, השתתפו נציגי חברה פרטית הנוגעת בדבר. **המלצה -** שיתוף נציגי חברות פרטיות - שיש להן ידע מקצועי רלוונטי - בדיונים מקצועיים של המשרד נועד להעשיר את המידע שבידי המשרד ולהציג לו נתונים שלא היו בידיו קודם לכן. אם יחליט מנהל השו״ט לשתף בדיוני המשרד נציגי חברות פרטיות בעלות אינטרסים כלכליים, ראוי כי הוא ינהג בזהירות יתרה בכל הנוגע למתן משקל לעמדת החברות הפרטיות במסגרת תהליך קבלת ההחלטות, ובייחוד בנושאים שעשויה להיות להם השפעה כלכלית על החברות הפרטיות. זאת כדי למנוע חשש לניגוד עניינים, ולו למראית עין, בקבלת ההחלטות.	**תגובת משרד החקלאות:** מנהל השו״ט מקבל החלטות בהתאם לשיקול דעתו המקצועי ובזהירות המתבקשת בנסיבות כל מקרה ומקרה. שיתוף הציבור, בפרט שיתוף מומחים בעלי ידע וניסיון רלוונטי, מקובל בתחומים נוספים וכן בעולם ותורם לקבלת החלטות מושכלות. המשרד מעיר כי שיתוף ציבור מוכר ומומלץ גם על ידי משרד רוה״מ כפרקטיקה לקבלת החלטות נכונות.
20	חיסון הבקר באמצעות	**ליקוי -** הממשק הממוחשב שנועד לאפשר דיווח ממוחשב של המגדלים על מתן החיסון	**תגובת משרד החקלאות:** ההערה בנוגע לאפשרות המעקב וההמלצה בעקבות כך אינם מקובלות על המשרד -המבקר נכנס לשיקול דעת מקצועי

	וטרינרים פרטיים	באמצעות וטרינרים פרטיים, ושנועד לאפשר מעקב אחר יישום ההחלטה, לא הוקם. למרות זאת באפריל 2019 שלח מנהל השו״ט מכתב למגדלי הבקר ולווטרינרים של הבקר בישראל ובו הנחה אותם לחסן את כל העגלות שגילן שישה חודשים ומטה בתרכיב זן 19 עד סוף אוגוסט 2019 . זאת בלא שנמצא פתרון שהיה יכול להבטיח רישום מלא, מהימן ובר מעקב לגבי מבצע החיסון. **המלצה -** הגדרת חיסון כחובה ומתן ההנחיה לבצעו באמצעות וטרינרים פרטיים חייבים להתבצע בליווי כלי פיקוח מתאימים והסדרת ההזנה של המידע על כלל פעולות החיסון שנעשו לצורך המעקב אחר ביצוע החיסון ותוצאותיו.	של קביעת סדרי עדיפויות חיסון מול רישום, מה גם שרישום מהימן למדי מצוי במשקים. לעמדת מנהל השו״ט (בפועל), כרופא וטרינר מומחה במחלות בקר, חשיבות החיסון המגן על הבקר והאדם עליונה על המעקב המלא ואין להימנע מהגנה על בעלי החיים והציבור מסיבות של פיקוח שלא יהיה מיטבי. גם הטענה של תיעוד לקוי אינה מקובלת על המשרד - משך כל השנים (עד 2014) הפיקוח בוצע על ידי רישום ידני בלשכות הווטרינריות ובכרטיסי הפרה. מכאן שפיקוח ממוחשב אינו דרך הפיקוח היחיד. בנוסף, אמצעי בקרה ודיווח ממוחשבים נמצאים בשלבי פיתוח אחרונים. אפליקציה לדיווח של הרופא המחסן הופצה ונמצאת בשימוש וגיליון לדיווח אלקטרוני מקוון נמצא בשלבי פיתוח אחרונים. מרגע שיכנס לשימוש בסיס נתונים מרכזי יהיה פתרון זמני למעקב דיווח חיסון ברמת הפרט עד גמר מערכת הרגולציה החדשה שתיתן מענה כולל ותוכל לתקשר עם מערכות חיצוניות, כמקובל במערכות מודרניות. במערכת זו תהיה יכולת למעקב פרטני אחר ההיסטוריה של כל בעל חיים, כפי שדווחה. פתרון זה מקובל גם במדינות מפותחות אחרות בעולם.
21	תרכיב חיסון זן 19	**ליקוי -** נמצא כי למרות ההחלטה מפברואר 2019 וההנחיה שניתנה למגדלים ולווטרינרים באפריל אותה שנה לחיסון הבקר נגד חיידק הברוצלוזיס, עד דצמבר 2019 עדיין היה מחסור בתרכיבים מאושרים לחיסון כל הבקר כנדרש, שכן החברות לא ייבאו את מלאי התרכיבים הנחוץ שאושרו בנוהל חריג, ולמותר לציין כי ההנחיה לבצע את החיסון לא יושמה. **המלצה -** על השו״ט להיערך למצבים עתידיים דומים מבעוד מועד, ולבחון מהן הדרכים המיטביות שיאפשרו בעת הצורך לעצור מיד מחלות מתפרצות, וכן עליהם לבחון אם יש צורך בהחזקת מאגר תרכיבים.	**תגובת משרד החקלאות:** ההערה והליקוי לא מקובלים על המשרד. מאגר חיסונים קיים והשירותים הווטרינריים מחזיקים מלאי חיסונים כנגד מחלות ספורות ונבחרות בהתאם לסיכון הטמון בהן במשק החי ולאדם, ובהתאם לביצוע החיסון של בעלי החיים על ידי עובדי המדינה. תמהיל החיסונים וכמותם משתנים בהתאם לאמור לעיל והידיעות על סיכונים בסביבה הקרובה. המשרד מציין כי אספקת כלל התרכיבים הווטרינריים בעולם בעייתית עקב צמצום מספר היצרנים. התרכיבים מיוצרים לפי הזמנה ולא קיימים על המדף. אחזקת מלאי ללא שימוש, שלו אורך חיי מדף מוגבל, עולה ממון רב ומבוצעת בהתאם להערכת הסיכונים. במקביל השו״ט החלו בתהליך למכרז לאחזקת ״בנק״ תרכיבי עכברת וקטרת העור בכמות מוגבלת. המכרז נמצא בשלב RFI. לגבי חיסון זן 19, הרי שמרגע שהוחלט על הפסקת החיסון של הבקר, לא היה צורך בהחזקת מלאי תרכיב על פי הערכת הסיכונים דאז, על פיה

			התקבלה ההחלטה. מרגע שהוחלט על חזרה לחיסון נדרשו חודשים עד הגעת האספקה לארץ.
22	פיצויים לחקלאים וההפסד הכלכלי למשק	**ליקוי -** אף שיש בידי משרד החקלאות נתונים על תשלומי פיצויים לבעלי עדרים שהמקנה שלהם הומת בשל הידבקות בחיידק, אין בידי השו"ט נתונים על מספר ראשי הצאן שהומתו בשנים האחרונות וכן נתונים על מספר ראשי הבקר שהומתו בעבר, אשר ניתן להסיק מהם גם על שיעור הנגיעות. כמו כן, יש להניח כי בשל התפרצות מחלת הברוצלוזיס בצאן ובבקר ההפסד הכלכלי לחקלאים ולכלל משק הבשר והחלב היה גדול הרבה יותר. **המלצה -** על השו"ט לבצע מעקב סדור ומפורט אחר המתות הצאן והבקר, דבר שיסייע לצמצום התפשטות המחלה והפחתה בתשלומי הפיצויים.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד מקבל את ההמלצה, מעקב אחרי המתות צאן יבוצע החל מתחילת 2020.
23	עכברת	**ליקוי -** השו"ט נתנו הנחייה למגדלים לחיסון עדרי הבקר שברשותם נגד עכברת למרות שבמועד מתן ההנחייה וגם לאחריה לא היה בשוק מלאי זמין שלתרכיבים וההנחיה לא היתה ישימה. **המלצה -** על השו"ט, שנתקלו לא אחת במחסור בתרכיבי חיסון, לדון בנושא מבעוד מועד, לבחון חלופות ואת השפעותיהן התקציביות והאחרות ולקדם תוכנית למניעת מחסור במלאי התרכיבים העלול להוביל להתפרצות המחלה.	**תגובת משרד החקלאות:** הליקוי אינו מקובל על המשרד – בזמן ההמלצה היה בארץ מלאי מוגבל של תרכיב עכברת, אך כמות נוספת יובאה אחר כך. ההמלצה בדבר ניהול מלאי בהתאם לניתוח סיכונים מקובלת. כאמור לעיל, אחזקת מלאי תרכיבים לכל מחלה אינה אפשרית ואינה מוצדקת. השירותים הווטרינריים פועלים להוצאת מכרז לאחזקת בנק תרכיבים נבחרים אשר נמצאים בשימוש שוטף על ידי השוק הפרטי, בכמות מוגבלת, בכדי לאפשר זמינות תרכיבים למענה להתפרצויות. הפער זוהה, וכאמור תוכנית שתיתן מענה למחסור בתרכיבם מסוימים נמצאת בשלבי קידום עוד טרם דו"ח המבקר.

24	מחלת שמלנברג	**ליקוי-** למרות זיהוי הנגיף ביבחושים (מעבירים), מנהל השו״ט לא ביקש לבצע בדיקות לאיתור הנגיף בקרב בעלי חיים המגיעים למכון הווטרינרי ואשר יש להם תסמינים האופייניים לנשאים של הנגיף. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הממצאים בדבר התפשטות הנגיף בקרב מעבירים, צער בעלי חיים שנגרם והנזק הכלכלי העלול להיגרם למגדלים, למשק החלב ולמשק הבשר בישראל עקב התפרצות של מחלה זו בקרב עדרים, על השו״ט לבחון אם יש מקום לאבחון שיעור ההידבקות של בעלי חיים בנגיף, ואם יש מקום להורות על נקיטת צעדים לבלימת התפשטות הנגיף אם יתגלו ממצאים חיוביים. נוכח הזמן הרב שעבר מאז התגלו הממצאים הראשונים בנושא, על משרד החקלאות לעקוב אחר ממצאי המעבדות בחו״ל אליהן הועברו דגימות של חומר גנטי לצורך ברור הנושא ולזרז את ביצוע הפעולות הנדרשות כדי להבטיח שמחלת השמלנברג לא תופץ בישראל.	**תגובת משרד החקלאות:** הליקוי וההמלצה לא מקובלים על המשרד. המבקר נכנס לשיקול דעת מקצועי בתעדוף השקעת משאבים במניעת מחלות שונות. במקרה זה מדובר במחלה שאינה חייבת אפילו בדיווח בישראל. בדיקות מבוצעות בתכנית ניטור של נגיפי ארבו קיימת בישראל מזה מספר שנים, וכך אותר הנגיף המדובר ביבחושים. הבדיקות כוללות גם לקיחת דמים מעגלות. במסגרת בדיקת נפלים מבוצעת בדיקת נגיפי סימבו (הכוללים גם את שמלנברג). המחלה, כמו מחלות נגיפים אחרים ממשפחת הסימבו המצויים באזורנו, מועברת על ידי יבחושים וגורמת לנזקים זהים לנגיפים אחרים ממחלה זו. אין במחלה סיכון זואונוטי מהותי והיא אינה מוכרת ככזו העלולה לגרום לפגיעה באספקת המזון בישראל או לפגיעה כלכלית במשק הישראלי. באשר לפגיעה במשקים הבודדים – המניעה הגורפת הזמינה היום בישראל היא הדברה והרחקת המעבירים. עד כה לא הוגשה בקשה ליבוא תרכיבים כנגד נגיפי שמלנברג או נגיפי סימבו אחרים המצויים כבר שנים בישראל וגורמים לנזק (כמו אקבנה שגרם להתפרצות ראשונה ב- 70-1969). כשם שהשירותים הווטרינריים לא מחזיקים מלאי תרכיבים למחלות כלכליות אחרות (שלשול יונקים בבקר, מחלות עופות שונות ועוד), אין התכנות והגיון לאחזקת מלאי תרכיבים שונים למחלות שעלולות לפגוע במשק החקלאי. אם תהיה בקשה ליבוא תרכיב, השירותים הווטרינריים ישקלו זאת בחיוב. התקבל אישור מעבדתי בתחילת מרץ על אבחון שמלנברג, ומכתב בעניין הזיהוי ודרכי ההתמודדות הופץ למגדלים. בכל מקרה, מחלה זו פגעה במספר עדרים מצומצם וגם אם גרמה נזק נקודתי לעדר זה או אחר, היא אינה מסכנת את החקלאות הישראלית לאורך זמן יותר ממחלות הנגרמות על ידי נגיפי סימבו אחרים.
25	חוק הפיקוח על מזון לבעלי חיים	**ליקוי -** למרות שהחוק פורסם במרץ 2014 רק שתי תקנות מתוך שמונה תקנות הנמצאות בתהליך כתיבה, אושרו. **המלצה -** התקנות נדרשות לשם יישום הוראות החוק, כפי שגם נקבע בחוק עצמו,	**תגובת משרד החקלאות:** העבודה על קידום חקיקת המשנה נמשכת. במקביל פורסמו הנחיות לייצור וליבוא מזון לבע״ח אשר נכתבו לאורו של החוק מפורסמות באתר ומתעדכנות מעת לעת. ישנן תקנות נוספות שעומדות בשלבים אחרונים של עבודה והתעכבו בשל הצורך באישור של גופים נוספים מחוץ למשרד,

		אולם הוראות המחוקק בדבר התקנת תקנות לא יושמו, ואף נמתחה על כך ביקורת בדוחות משרד מבקר המדינה. לנוכח זאת, על משרד החקלאות לזרז את השלמת הליך הכנת התקנות ואישורן.	בנוסף, מחסור מתמשך בכ״א תהליך כתיבת תקנות נמשך זה כמה שנים ותלוי בגורמים נוספים מחוץ למשרד.
26	פיקוח משרד החקלאות על מזון מיובא לבעלי חיים שמקורו מן החי	**ליקוי -** יבואנים המבקשים לקבל אישור ליבוא מזון לבעלי חיים שמקורו מן החי נדרשים להגיש את מסמכי הבקשה הן ליחידת יבוא-יצוא והן לאגף הפיקוח על מזון לבעלי חיים, דבר שלא עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה בדבר הטמעת מערכת מסלו״ל ועם הדרישה להפחתת הנטל הרגולטורי על הציבור. זאת, אף שמדובר בשני גופים הכפופים לשו״ט ואף המסמכים שהם נדרשים להגיש זהים למעשה. כפל הסמכויות גורם לבירוקרטיה מיותרת ואף לעיכוב בטיפול בבקשות. חמור מכך, מצב דברים זה עלול לגרום לכך שרק אחד הגופים מאשר את היבוא, ועקב ההנחיות הסותרות של הגופים היבואן אינו יודע כיצד עליו לפעול. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר כי על השו״ט לבחון את נושא כפל הבקרות על מזון לבעלי חיים שמקורו מן החי ולהחליט מיהו הגורם המתאים ביותר מבחינתם לקבוע אם לאשר יבוא של מזון זה. כמו כן, כדי ליצור הלימה בדרישות הפיקוח על מזון המיוצר בישראל ועל מזון המיובא מחו״ל ראוי שהפיקוח יבוצע על ידי גורם אחד.	**תגובת משרד החקלאות:** העניין לא קשור למערכת מסלו״ל. הטפסים הנדרשים שונים במהותם ובדרישות המפורטות בהם. התוכנית להפחתת הנטל הרגולטורי שאושרה ע״י מנהל השו״ט דאז ומנכ״ל משרד החקלאות ב-2016 קבעה מי הרגולטור ביבוא מזון לבע״ח ומי האגף עמו מתייעצים. התכנית לא יושמה עד כה, וההערה מקובלת ותטופל במהלך 2020.

27	פיקוח משרד החקלאות על מספוא	**ליקוי -** כאשר מגיע לנמל מספוא הוא לא נבדק בבדיקה ויזואלית ולא ניטלות דגימות ממנו לצורך בדיקת מעבדה. אף שבחוק הפיקוח ובצו הפיקוח נקבע כי הסמכויות שהיו בידי יחידת הגנת הצומח שבמשרד החקלאות בנושא פיקוח על מספוא יועברו לשו״ט, ובכללן הסמכות לבדיקות המספוא קודם לשחרורו בנמלים, לא נטלו השו״ט לידם את ביצוע הדיגום בנמלים למספוא ולא היו מעורבים בשחרור המספוא. יתרה מזו, אף שלפי התיקון לצו היבוא משנת 2016 שחרור המספוא מהנמל מחייב קבלת אישור הן מהשו״ט והן מהגנת הצומח, הרי שבפועל בשנים 2013 - 2018 רק הגנת הצומח נתנה אישורים לשחרור המספוא, וזאת בלי שהמספוא נבדק בהיבט הווטרינרי ובלי שנלקחו דגימות אשר השו״ט אחראים ליטול. **המלצה -** על משרד החקלאות והשו״ט לקבוע הליכי פיקוח מיטביים בנמל עבור מזון לבעלי חיים שמקורו מן הצומח.	**תגובת משרד החקלאות:** ההמלצה לגבי מזון מן הצומח מקובלת, ותתקיים הערכת סיכונים סדורה באשר לבדיקות, כמותן ותכיפותן כמו גם תהליך הדיגום וביצועו. תהליך זה החל ומלווה בחברה חיצונית. מספוא שחומרי הגלם שלו מן החי נדגם לסלמונלה ואנטרובקטריאצה לפי תכנית דיגום רנדומלית.

יחידת שירות ההדרכה והמקצוע (שה״ם) במשרד החקלאות ופיתוח הכפר

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מיפוי צורכי החקלאים	**ליקוי -** זה יותר מעשור לא מיפה שה״ם את צורכי החקלאים ואת הפערים ביניהם לבין פעילותו הן בתחום החקלאי היישומי והן בתחומים נוספים, כדי לזהות באופן ישיר את החוסרים בידע וביכולות החקלאים וכדי לאפיין מגמות, שכיחות ומאפיינים של החוסרים הללו. שה״ם לא אסף משובים מהחקלאים כדי לברר את מידת שביעות רצונם מפעולותיו ולבירור הנסיבות שבהן פונים לשה״ם לייעוץ והדרכה או נמנעים מכך, הן בשגרה והן בעקבות צורך מיוחד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לשה״ם לבחון אפשרות לקיים באורח שגרתי מיפוי עיתי על צרכים ופערים בקרב החקלאים, תוך הסתמכות על משובים שיבהירו הן את הצרכים המקצועיים והן את שביעות רצונם של החקלאים מפעילות ההדרכה ומתפקוד מדריכי שה״ם ומדריכי החוץ.	**תגובת משרד החקלאות:** מזה מספר שנים מתקיים בסיום כל קורס ופעילות סקר שביעות רצון, וכל המשתתפים מתבקשים למלא משוב המשמש את רכז ההדרכה ואת מנהל הקורס להפקת לקחים לקראת קורסים נוספים. במסגרת תהליך הייעוץ הארגוני שהחל בסוף שנת 2019 הוחל בביצוע תהליך של מיפוי צרכי ההדרכה על מנת לבנות ולהתאים את פעילות שה״מ לחקלאות ישראל בעשור ה-3 של המאה ה-21. התהליך כולל מיפוי פנימי וחיצוני, קבוצות מיקוד חקלאים ובעלי עניין והתאמת פעילות ההדרכה לצרכים. הכולל משובים מצד החקלאים. צפי לסיום רבעון ראשון 2021.
2	הסדרת נהלים והנחיות	**ליקוי -** אף ששה״ם מעסיק יותר ממאה עובדים לייצור ידע חקלאי ולהפצתו, ולמרות היקף הייעוץ וההדרכה שהוא מספק, אין בשה״ם נהלים תקפים המפרטים את העקרונות ושיטות הפעולה המסדירים את פעולותיהם בתחומים השונים, ובכלל זה מאפייני שירותי הייעוץ וההדרכה לחקלאים, היקף השירותים הללו ואופן סיפוקם. **המלצה** - מוצע כי משרד החקלאות ושה״ם יקבעו נוהלי עבודה והנחיות מקצועיות ויקפידו על העמידה בהם כדי שהם יסייעו בביצוע המשימות של שה״ם ובהשגת יעדיו.	**תגובת משרד החקלאות:** הנושא נבחן בימים אלה במסגרת תהליך הייעוץ הארגוני בו יוגדרו תפקידי מדריכי שה״מ.

3	למידה דיגיטלית	**ליקוי -** אף ששה״ם מופקד על הדרכת החקלאים הפרוסים במרחקים גיאוגרפיים גדולים, ולמרות הזמינות של האמצעים הטכנולוגיים, לא יושמו שיטות לימוד דיגיטליות בהדרכת חקלאים. **המלצה -** לאור יתרונות הלמידה הדיגיטלית בכלל, ויתרונות ההנגשה המקוונת של שירותי הייעוץ וההדרכה לחקלאים בפרט, ייבחן שילוב של הדרכה דיגיטלית בין שירותי ההדרכה השונים שהוא מציע. הדבר מקבל משנה תוקף לאור הפלטפורמה הדיגיטלית הממשלתית שהועמדה לאחרונה לרשות משרד החקלאות וזמינה עבורו ליישום שיטה זו.	**תגובת משרד החקלאות:** שה״מ בוחן בימים אלו יישום שיטות הדרכה מתקדמות והעברת חומרים בשיטות דיגיטליות. הנושא ייבחן ויושם בהתאמה לקראת ביצוע תקציב 2020.
4	ניהול ידע ושימורו	**ליקוי -** במשך שנים ידע רב שנצבר מניסיון המדריכים לאורך שנות עבודתם בשה״ם לא תועד באופן מלא וסדור, ולא היה זמין לשימושם של מדריכים אחרים ושל חקלאים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת שה״ם וליחידת משאבי האנוש במשרד החקלאות לעגן ולהטמיע פתרונות אפקטיביים להעברת תפקיד בין מדריך פורש למדריך אחר, ולקליטת מדריכים חדשים ולחניכתם. זאת, בהתבסס על הליך מובנה, שגרתי וסדור של תיעוד מידע ושיתופו, באופן יעיל, מועיל ובהתאם להוראת התקשי״ר. תיעוד נאות יאפשר להנגיש את המידע ליתר המדריכים ובעלי התפקידים הרלוונטיים ביחידה, ויבטיח שהידע המקצועי יהיה זמין עבורם גם לאחר פרישת המדריכים הוותיקים. על שה״ם לבחון את האופן המיטבי לשימור הידע המקצועי, ובין היתר לשקול מינוי של בעל תפקיד שיעסוק באופן שוטף בריכוז, עיבוד, הבניה והנגשה אפקטיבית של מידע מקצועי, ולבחון שימוש בפלטפורמת מחשוב דיגיטלית לצורך זה. לדבר משנה חשיבות בפרט נוכח העובדה שמדריכים ותיקים רבים בשה״ם צפויים לפרוש לגמלאות במהלך שלוש השנים הקרובות.	**תגובת משרד החקלאות:** הנושא נבחן בימים אלה על ידי שה״מ ונמצא בתהליך כתיבת נוהל בנושא. צפי לסיום בסוף שנת 2020.

5	הפיקוח והבקרה על עבודת המדריכים - תוכניות עבודה	**ליקוי -** לא נמצא בתוכניות העבודה מידע שממנו ניתן ללמוד על החקלאים או הגורמים בענפי החקלאות שלהם יספקו המדריכים ייעוץ והדרכה, ובחלקן אף לא צוין היכן צפויה ההדרכה להתקיים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לשה"ם להנהיג בקרב המדריכים שימוש שוטף בנוסח של תוכנית עבודה מפורטת שממנה ניתן יהיה לרכז נתונים על עבודתם.	**תגובת משרד החקלאות:** ייבחן ויבוצע במסגרת תהליך הייעוץ הארגוני כאמור.
6	הפיקוח והבקרה על עבודת המדריכים - דוחות עבודה	**ליקוי -** מהבדיקה עולה כי גם לאחר ביצוע ההדרכות, דיווחי המדריכים על תוכני העבודה היו כלליים בלבד ולא ניתן היה ללמוד מהם מי היו החקלאים שהודרכו ומה היה מספרם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לשה"ם להנחיל בקרב המדריכים נוהל דיווח מפורט ופרטני של העבודה שבוצעה, שממנו ניתן יהיה ללמוד מי החקלאים שקיבלו הדרכה, מתי התקיימו ההדרכות ואילו פעולות נוספות ביצע המדריך ביום העבודה. מידע זה יוכל להיבחן מול צפי העבודה שתוכנן בתוכניות העבודה ומול דוחות העבודה של המדריכים.	**תגובת משרד החקלאות:** הנושא נמצא כיום בהליך פיתוח יישומון (אפליקציה) מקצועי, בו תדווח העבודה שבוצעה על ידי המדריכים, כולל המלצותיהם המקצועיות, במטרה ליצור מאגר ידע ולהוות כלי בקרה על ביצוע תכניות העבודה.
7	הפיקוח והבקרה על עבודת המדריכים - שעות עבודת המדריכים	**ליקוי -** חלק ניכר מימי העבודה של המדריכים, מעל 64%, נמשכים כ-12 שעות ומעלה. **המלצה -** מצב בו חלק ניכר מימי העבודה נמשכים 12 שעות ומעלה - מחייב בחינה ומעקב. כמו כן, מומלץ כי משרד החקלאות יפעל לקבלת היתר להעסקה מעל ל-12 שעות במקרים חריגים כנדרש.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד יפעל לקבלת היתרי העסקה כנדרש.

8	הפיקוח על מענה לפניות חקלאים	**ליקוי -** אין גורם בשה״ם המרכז את כלל פניות החקלאים לקבלת הדרכה פרטנית, מנתח ומתעדף אותן, מחליט לאילו מהן להיענות ובאיזה מועד, ועוקב אחר המענה לחקלאים והיקפו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לשה״ם לקבוע נהלים לקבלת פניות החקלאים ומעקב אחר הטיפול בהן, כדי לוודא שהמדריכים מכלכלים את צעדיהם ביעילות ובמקצועיות ומעניקים שירות מיטבי לכלל החקלאים כנדרש.	**תגובת משרד החקלאות:** לאחרונה הוקם במשרד מוקד טלפוני, אשר נועד לטפל בפניות של חקלאים. פניות אלה יופנו למדריכי שה״מ לצורך קבלת מידע ומענה בהתאם לתחום ההדרכה של המדריכים ביחידה.
9	קשרי הגומלין בין שה״ם למחוזות משרד החקלאות	**ליקוי -** זה כמה שנים ניכרים קשיים בממשקי העבודה בין הנהלת שה״ם למנהלי המחוזות בנושאים הקשורים בפעולות המחוזות ושיש בהם כדי להשפיע על הדרכות שה״ם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלת משרד החקלאות לפעול לביסוס שיתוף הפעולה הנדרש בין שה״ם לבין הנהלות המחוזות באמצעות יישום המלצות ועדת לבנון שאומצו זה מכבר, או בייזום דפוסים חלופיים לשיתוף פעולה.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד יפעל בהתאם להמלצת הייעוץ הארגוני המתבצע.
10	שירותי ייעוץ והדרכה באמצעות יועצים חיצוניים - יישום תנאי הסכמים עם הזוכים בהסכמי הייעוץ	**ליקוי -** בניגוד לתנאי ההסכמים עם הזוכים במכרזי היועצים, מנהלי המחוזות ומנהלי האגפים בשה״ם לא הכינו רשימות חקלאים לקבלת שירותי הדרכה ממדריכי חוץ. הארגונים שזכו במכרזי המשרד, או המדריכים מטעמם, הם שקבעו בפועל אילו חקלאים יקבלו הדרכה. **המלצה -** על שה״ם לפעול בהתאם להסכם מול מדריכי החוץ ולהכין רשימות חקלאים להדרכה כנדרש בהסכם ובהתאם לצרכים שיקבע משרד החקלאות.	**תגובת משרד החקלאות:** המשרד יישם תהליך חדש לעבודת היועצים, אישור התשלומים לעבודת הייעוץ יחל במחצית 2020.

11	נוהל להסדרת כלל ההיבטים הנוגעים להעסקת מדריכי חוץ.	**ליקוי -** משרד החקלאות לא קבע נוהל להסדרת כלל ההיבטים הנוגעים להעסקת מדריכי החוץ, ובכלל זה את אופן הפנייה של חקלאים לקבלת שירותי הדרכה חיצוניים, התבחינים לקביעת רשימת החקלאים הזכאים לקבל שירותים אלה, משך הזמן התקני להדרכת חקלאי במשקו או במקום אחר, הדיווח על השירות שניתן בפועל, הפיקוח על עבודת מדריכי החוץ ועוד. **המלצה -** על שה״ם לקבוע נוהל מקיף שיסדיר את כל ההיבטים של הדרכת החקלאים מטעמו על ידי מדריכי חוץ, ועליו לפקח שהוראות הנוהל ייושמו הלכה למעשה.	**תגובת משרד החקלאות:** סוגיית מיקור החוץ נמצאת בבחינה מחודשת על ידי שה״מ.
12	הפסקת שירות מאגר מידע לחקלאים יצואנים	**ליקוי -** מפברואר 2019 ועד מועד סיום הביקורת מאגר המידע הפסיק להיות זמין לחקלאים ללא תשלום. מאז מפרסם שה״ם מפעם לפעם דפי מידע לחקלאים הכוללים עדכון של סטנדרטים נבחרים הנדרשים לחקלאים יצואנים, אולם פעילות זו אינה מקיפה את כל השינויים והעדכונים הנדרשים, והיא מתווספת למטלות של מדריכי שה״ם בתחום הגנת הצומח. לדברי גורמים בהנהלת שה״ם, היא אינה יכולה להתקיים במתכונת זו תקופה ממושכת. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות לפעול בהקדם לקיום מכרז חדש על קבלת שירותי מאגר מידע לחקלאים. כדי שהמשרד יוכל להמשיך להעמיד לרשות החקלאים היצואנים מידע מלא ועדכני על חומרי הדברה ושאריות המותרות בתוצרת החקלאית בארצות היעד ליצוא, ובכך למנוע נזק לחקלאים וליצוא החקלאי. כן מומלץ להכין מבעוד מועד רשימת התקשרויות שבגינן עליו לפרסם מכרז, ולפרסמן במועד שיבטיח קבלת סדירה של השירותים הנדרשים באמצעותן.	**תגובת משרד החקלאות:** בימים אלו התקבלו תוצאות מכרז למתן שירות ליצואנים בנושא תכשירי הדברה ועדכון סטנדרטים במסגרת מיקור חוץ

13	זכויות היוצרים במאגר המידע לחקלאים יצואנים	**ליקוי -** עד מועד סיום הביקורת טרם גיבש המשרד עמדה משפטית בעניין זכויותיו על מאגר המידע שנבנה במימונו עד שנת 2019 . **המלצה -** ראוי כי משרד החקלאות יגבש בהקדם עמדה משפטית באשר לזכויותיו על המאגר ויפעל בהתאם להחלטה. עוד עליו לוודא שההסכם שייחתם עם ספק עתידי יסדיר באופן מפורש סוגיה זו.	**תגובת משרד החקלאות:** הופצה חוות דעת משפטית ביום 12.3.20. כאמור בחוות הדעת, למשרד אין זכויות קנייניות במאגר נתוני התכשירים ושאריות חומרי ההדברה בתוצרת חקלאית לייצוא, אשר נרכש כאמור על ידי החברה החיצונית או מי מטעמה. במסגרת ההתקשרות החדשה שתיערך עם הזוכה במכרז להקמה, פרסום ותחזוקה של רשימת חומרי הדברה ושאריות חומרי הדברה מורשים (MRL) בייצוא תוצרת חקלאית טרייה, יוסדר המצב המשפטי, כך שהזכויות במאגר החדש שיוקם תהיינה של המשרד.
14	גיבוש תפיסת הפעלה התואמת את המבנה הארגוני החדש	**ליקוי -** קיים חשש שביטול תפקידי הממ"רים ומנהלי התחומים במבנה הארגוני החדש - ללא הסדרת חלופה עבורם, יפגע ברמת המקצועיות של שה"ם, ומשכך בטיב השירות שיקבלו החקלאים. **המלצה -** שינוי המבנה הארגוני וביטול תפקידי מנהלי התחומים והממ"רים מחייב את שה"ם לגבש תפיסת הפעלה עדכנית שתיתן מענה לצרכיו המקצועיים בעת יישום המבנה הארגוני החדש.	**תגובת משרד החקלאות:** הנושא עלה בכל ישיבות העבודה ליישום המבנה הארגוני. כל תהליך יישום המבנה הארגוני החדש וכן בחינת התאמתו לצרכי החקלאות, ייעשה בתקופה הקרובה בעזרתו של יועץ ארגוני שנשכר למתן השירות לשה"מ.
15	המחקרים בנושא מי קולחין במו"פ שה"מ	**ליקוי -** רק כמחצית מהמחקרים שבוצעו במו"פ שה"ם היו בתחום ייעודו - השפעת השימוש במי קולחין באיכויות שונות על התוצרת החקלאית, וכמחציתם עסקו בעיקר בבחינת זנים חדשים ובהשבחת זנים קיימים. **המלצה -** מומלץ כי הנהלת שה"ם תבחן את תמהיל הניסויים באתר ותמקד אותם בשימוש במי קולחין. אם תתגבש בשה"ם תובנה מקצועית שראוי לבחון מחדש את היעדים שלשמם הוקם מו"פ שה"ם, ובפרט בעניין ההתמקדות בחקר השימוש במי קולחין, יש להביא את הדברים להחלטה של הנהלת משרד החקלאות ולפעול לפיה.	**תגובת משרד החקלאות:** לאור החלטת המנכ"ל על סגירת המו"פ באופן הדרגתי ב 3 שנים הבאות לא ניתן להתחיל מחקרים חדשים בכל תחום.

16	השימוש בקרקעות שהוקצו למו"פ שה"ם	**ליקוי -** ההתנהלות של שה"ם בנוגע לשטח שמסרה לחברה פרטית למשך כמה שנים אינה מתיישבת עם הוראות הדין. המסירה נעשתה שלא על פי דיני המכרזים, ללא הסכם תקף לכל תקופת השימוש, ללא גביית התמורה המגיעה למדינה ובלא קבלת הרשאה מסודרת למסירת השטח לשימוש גורם פרטי, כנדרש. נוסף על כך, כריתת הסכם ללא שיתוף הלשכה המשפטית במשרד אינה עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקינים. **המלצה -** על משרד החקלאות לבצע הליך של הפקת לקחים ובמידת הצורך אף לרענן את הליכי הבחינה וההחלטה הנדרשים ביצירת התחייבויות והתקשרויות בנוגע למסירת שטחים ובכלל זה לוודא כי ישולמו למשרד כלל התשלומים המגיעים לו.	**תגובת משרד החקלאות:** יישום המלצות ותיקון הליקויים במסגרת דו"ח מבקר הפנים של המשרד בנושא מו"פ לכיש בוצעו כבר בשנת 2018. בישיבה שנערכה בנושא אצל מנכ"ל המשרד בחודש נובמבר 2018 התקבלו ההחלטות שלהלן: • לא יחלו ניסויים חדשים במו"פ וניסויים שהסתיימו לא יחודשו - ההחלטה לעניין הניסויים החדשים בוצעה. • שטח המו"פ יצומצם מ-500 דונם ל-130 דונם - ההחלטה בוצעה והוחזרו לרמ"י שטחי הגד"ש. • קבלן הגד"ש יפונה מהשטח - ההחלטה בוצעה. • מבנה ההדרכה הנטוש יוחזר למינהל הדיור הממשלתי - הנושא נמצא בטיפול מנהל יחידת נב"מ במשרד. • ניהול המו"פ יהיה תחת ביקורת מנהל שה"מ - ההחלטה בוצעה. בחינת המשך הפעילות במו"פ מעבר לשנת 2020 נעשית בימים אלה והוחלט על השארת המחקרים הקיימים בלבד עד לסיומם וסגירת המו"פ. בימים אלה נשקלת הגשת דרישת תשלום מהקבלן אשר עשה שימוש בשטח המו"פ במשך השנים האחרונות. ככל שלא יהיה שיתוף פעולה מצד הקבלן, המשרד ישקול הגשת תביעה כספית בעניין.
17	מסירת שטח לשימוש עמותה לטובת פעילות חקלאית קהילתית ליוצאי אתיופיה	**ליקוי -** יוזמת משרד החקלאות לאפשר פעילות קהילתית חקלאית המשלבת את זקני אוכלוסיית יוצאי אתיופיה מבורכת וראוי שתימשך, תתפתח ובמידת הצורך גם תלווה בייעוץ ובהדרכה של מדריכי שה"ם, והכול תוך הקפדה על הוראות הדין. **המלצה -** מוצע כי משרד החקלאות יבחן אפשרות לשיתוף פעולה עם העמותה, שיעלה בקנה אחד עם מטרות הקצאת הקרקע לשימושו ולצרכיו כך שהפעילות תתבצע במסגרת הדין. כמו כן מומלץ כי המשרד יבחן אפשרות לקיום מיזמים חקלאיים חברתיים נוספים התואמים את מטרותיו.	**תגובת משרד החקלאות:** לאור פעילויות בלתי חוקיות וההפרות שבוצעו על ידי העמותה בשטח, המשרד שלח לעמותה התראה לפני נקיטת הליכים משפטיים, במסגרתו דרש ממנה להפסיק את הפעילויות הבלתי חוקיות בשטח. כיוון שלא התקבל כל מענה מהעמותה למכתב ההתראה כאמור, הנושא הועבר לטיפול פרקליטות המדינה, לצורך הגשת תביעת פינוי כנגד העמותה.

18	החזרת מרכז ההדרכה במרכז המחקר והפיתוח שבאחריות שה"ם	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות ולהנהלת שה"ם כי עליהם לסיים בהקדם את התהליכים מול מינהל הדיור הממשלתי, כדי שהוא יוכל לבחון את הנסיבות ולקבל החלטה בדבר אופן הטיפול המיטבי בנכסים תוך התחשבות באפשרויות הגלומות בהם, ובכלל הצרכים הרלוונטיים. **המלצה -** בהתאם לתוצאות הבחינה, על מינהל הדיור להחליט אם לפנות לרשות מקרקעי ישראל בבקשה להעבירם לשימוש של גוף ממשלתי אחר או להקצותם בהתאם להוראות כל דין לגוף פרטי שיהיה אחראי לתחזוקתם, כדי למקסם את התשואה למדינה.עד להשלמת ההליך על משרד החקלאות לטפל בכל המפגעים הקיימים, לבצע תחזוקה ולנקוט פעולות שימנעו את הידרדרות מצב הנכסים.	**תגובת משרד החקלאות:** בהנחית מנכ"ל המשרד יפעל אגף נב"מ במשרד החקלאות להחזרת השטח למנהל הדיור הממשלתי ולמנהל מקרקעי ישראל **תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** סגן בכיר לחשב הכללי יוזם פגישה בהשתתפות כל הגורמים הנוגעים בדבר על מנת לבחון את אופן יישום המלצת המבקר ולהביא להסדרת הנושא ככל שמתחייב.

משרד המשפטים

מאגר המידע של רשם החברות - הפצת המידע ואיכותו

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מבוא	**המלצה -** מוצע כי רשם החברות יטייב את תכני האתר בשפה האנגלית, לטובת עידוד סחר בינלאומי בין חברות ישראליות לחברות זרות.	**תגובת רשות התאגידים ואגף השירות לציבור - משרד המשפטים:** רשם החברות יבחן, בשיתוף עם אגף השירות במשרד, את התכנים המונגשים בשפה האנגלית, את אפשרות טיובם ואת אפשרות הנגשת תכנים מרכזיים נוספים בשפה האנגלית. קבלת החלטה לגבי התכנים ולגבי מועד ליישום בפועל (בכפוף לאילוצי תקציב) עד ליום 30/6/2020.
2	מבוא	**המלצה -** ראוי לבחון את אפקטיביות האכיפה על חברות שאינן עומדות בחובת תשלום האגרה השנתית ולטייב את המידע בדבר היקף החובות, זאת בייחוד לאור גובה החוב בסך של כ-1.161 מיליארד ש"ח.	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** תתקיים ישיבה לדיון באפקטיביות האכיפה על חברות כאמור ובחינת חלופות. עד ליום 30/6/2020. לעניין טיוב המידע המחשובי בדבר היקף החובות – הנושא היה מצוי בתכנית העבודה לשנת 2020 אולם עקב אילוצי תקציב הוחלט על דחיית מועד הביצוע לתכנית העבודה המחשובית לשנת 2021.
3	מבט בין-לאומי בראי השירותים הניתנים ברשם החברות	**המלצה -** במצב דברים זה, שבו הכנסות המדינה ממכירת נסח חברה לציבור, הן באמצעות החברות הזכייניות והן ישירות באתר רשם החברות - עומדות על כ-10 מיליון ש"ח בשנה בממוצע, שהם אחוזים בודדים מסך הגבייה של רשם החברות מדי שנה, וכן לאור העובדה שבמדינות אחרות נהוג להפיץ לציבור נתונים על אודות חברות ללא עלות - מוצע כי משרד המשפטים יבחן את מבנה הכנסותיו מהשירותים שהוא מעניק לציבור, ובכלל זה את הצורך בגבייה בגין נסח חברה. מובן כי ראוי שהשיקולים	**תגובת משרד המשפטים – חשבות:** נושא מבנה ההכנסות מהשירותים שמעניק רשם החברות לציבור ייבחן בהובלת חשבות משרד המשפטים. הבחינה כאמור ופירוט נגזרותיה תושלם עד ליום 31/12/2020.

		האמורים לעיל יישקלו במסגרת מכלול השיקולים של משרד המשפטים בנושא.	
4	העמדת מידע ממאגר המידע של רשם החברות לעיון הציבור בשנים 2001-2018	**ליקוי -** נמצא, כי אף שמשרד המשפטים היה ער לכך כי משנות האלפיים חברה ב' מוכרת מידע עסקי על תאגידים, המתבסס בין היתר על נתוני מאגר המידע של רשם החברות (להלן - מידע עסקי) אשר קנתה עבור עצמה בעת שפעלה כחברה זכיינית, בין השנים 2003 ועד 2018 הוא לא דרש מחברה ב' תשלום עבור כל הפצה חוזרת של המידע או תשלום אשר ישקף את הגישה הייחודית למאגר המידע. עוד נמצא כי משרד המשפטים האריך את החוזה גם עם חברה א' מדי שנה, משנת 2003 ועד 2018 , בעת שהיה ער לכך כי חברה אחרת מוכרת מידע עסקי המתבסס על נתוני מאגר המידע של רשם החברות שקנתה מחברה א' החל מאפריל 2002 , מבלי ששילמה אגרה למשרד המשפטים עבור כל הפצה. משרד המשפטים התנהל כאמור, על אף הרציונל וההיגיון העסקי שעמדו בבסיס ההתקשרויות עם חברות זכייניות, שאף עוגנו בהסכם אשר קבע כי החברה הזכיינית חייבת לכלול בהסכם ההתקשרות מול לקוחותיה הוראה האוסרת עליהם לבצע הפצה לרבים של המידע המתקבל במסגרת מכרז זה. משרד המשפטים האריך את ההתקשרויות מבלי שפעל להפסקת העברת המידע ומבלי שדרש תשלום למדינה בגין הפצת המידע הנוספת. קיים קושי להעריך את הנזק שנגרם לקופת המדינה כתוצאה ממצב דברים זה. יוער כי בשנות התשעים חברה נוספת פעלה במודל פעילות דומה למוזכר מעלה, הן ברכש נסחים דרך חברה א' והן בהפצת מידע עסקי - כשמשרד	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** המדינה, על דעת המשנים ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי וחקיקה), מסרה את עמדתה (בין היתר במסגרת כתב תשובה שהגישה במסגרת עתירה בנושא ביום 9/2/14) שאין מניעה כי גורמים שקיבלו כדין מידע ממאגר רשם החברות ושמרו אותו במאגר נתונים שלהם ימסרו מידע לאחרים, בכפוף לתנאים שנקבעו בחוות הדעת של ייעוץ וחקיקה לעניין מסירת מידע בדרך של חיפוש הפוך מיום 6/1/2014 הנדרשים מטעמי הגנת הפרטיות. משכך, ביחס לשנים 2001-2018, לא היה בסיס משפטי לדרישת תשלום נוסף בגין שימוש במידע כאמור, וממילא ההיגיון המרכזי שבהתקשרות עם החברות הזכייניות היה שיפור הנגשת המידע החיוני לציבור ולמשק בנוגע לחברות. בעקבות הביקורת התחדדה השאלה האם נכון לגבות סכום נוסף, מעבר לסכומים שיש להעביר לרשם החברות לפי המכרז בגין מתן השירותים לפי מספר השאילתות, אשר ישקף את הערך של הגישה הייחודית של הזכייניות למאגר רשם החברות (קבלת המידע בפורמט xml), ובמידה שכן, באיזה נתיב משפטי ניתן לעגן זאת (האם נדרש לצאת למכרז חדש או לחדש את יוזמת החקיקה). לגבי המלצת הביקורת, תימשך בחינת הנושא בשיתוף עם המחלקה המשפטית במשרד וגורמי מטה נוספים. תתקבל החלטה עד 1/9/2020 האם יש מקום לגבות תשלום נוסף בגין שימוש משני במידע ובמידה שכן, האם ניתן לבצע שינויים במסגרת המכרז הקיים או נדרש לפרסם מכרז חדש או לנקוט בדרך אחרת להבטחת תשלום הולם למדינה בגין השימוש המשני במידע .

		המשפטים היה מודע לפעילות זו ואף קיבל על כך התרעות מגורמים במשרד עצמו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד המשפטים ישלים את בחינת הנושא בדרך שתבטיח תשלום הולם לקופת המדינה בגין השימוש המסחרי המשני במידע שהושג באמצעות גישה ייחודית למאגר המידע.	
5	בקרת רשם החברות על עמידת החברות בתנאי המכרז של השנים 2001-2018	**ליקוי -** נמצא כי משרד המשפטים אישר משנת 2001 ועד לשנת 2018 (כולל), את התקבולים החודשיים שהועברו לו, מבלי שבדק את התאמתם לדוחות גבייה ולדוחות רישום חודשיים שאותם התחייבו החברות לספק לו במסגרת החוזה, ולשימושים שהן עשו בפועל בנתוני מאגר המידע של רשם החברות, הואיל והוא לא עמד על קבלת דוחות רישום אלו מהחברות. נמצא, כי על אף ההסכם שנכרת עם החברות הזכייניות, משרד המשפטים לא הקפיד לדרוש מהחברות האמורות, אישורי רואה חשבון שיאפשרו לו לבדוק התאמת הסכומים שהועברו למשרד המשפטים להיקף השימוש בנתוני מאגר המידע של רשם החברות. עוד נמצא כי אף שבפועל היו תנודות ניכרות בגובה התשלומים שהועברו למשרד המשפטים בשנים 2001-2018, לעיתים בשיעור של כ- 20-40%, רשם החברות לא ביצע בקרה על החברות הזכייניות כדי לוודא שקיימת התאמה בין השימוש במאגר לבין התקבולים שהגיעו מהן. יתרה מכך, גם לאחר המלצת ביקורת חיצונית משנת 2016 על בדיקת עומק על מערך התשלומים בהתאם למכרז משנת 2001 לא יישם משרד המשפטים המלצה זו והמשיך בהתנהלות שקדמה לביקורת החיצונית. **המלצה -** ראוי כי משרד המשפטים יבצע בדיקה מעמיקה של התנהלות כלל הגורמים המעורבים	**תגובת משרד המשפטים – חשבות:** בספטמבר 2017 פורסם מכרז חדש להפצת מידע ממאגר רשם החברות אשר גילם בהוראותיו את הלקחים שהופקו מהתקשרויות העבר, ובכלל זה לעניין אופן התשלום. בפברואר 2018 נבחרו זוכים לפי המכרז והחלה היערכות מחשובית וניהולית ליישומו. בינואר 2019 החלה ההתקשרות לפי המכרז החדש. עם תום שנת ההתקשרות הראשונה הופקו לקחים והועברו הנחיות מתאימות לחברות הזכייניות. דיונים לבחינת חלופות שונות העולות מביקורת זו ייקבעו באופן ייעודי כפי שמפורט בהתייחסותנו להמלצות בטבלה זו. לעניין ביצוע בקרות המשרד מציין כי גובשו נהלי בקרה ביחס לעמידה בתנאי ההתקשרות לאספקת השירותים ובקרות כאמור מתבצעות בפועל בהתאם לנהלים שגובשו. ביחס להמלצה לעניין הבטחת זכויות המשרד וקבלת מלוא התשלומים המגיעים לאוצר המדינה לפי הסכמים שהמשרד היה צד להם בשנים 2001-2018 , בחינה כאמור נעשתה בין היתר במסגרת גיבוש המכרז החדש ואולם חשבות משרד המשפטים בשיתוף עם המחלקה המשפטית במשרד תשקול מחדש את הנושא.

		בהתקשרות זו, כדי להפיק לקחים להבא בדבר קביעת הבקרות הנדרשות ואופן מימושן, ולהבטיח את זכויות המשרד ואת קבלת מלוא התשלומים המגיעים לאוצר המדינה לפי הסכמים שהיה צד להם בשנים 2001-2018. כמו כן, מוצע שמשרד המשפטים יבחן את הצעדים העומדים לרשותו לצורך גביית מלוא התשלומים המגיעים לו בהתאם להסכמים האמורים.	
6	מכרז הפצת מידע ממאגר המידע של רשם החברות 2019	**ליקוי -** במכרז הזכיינים 2019 נקבע כי חברות זכייניות לא ישמרו נתונים שהן הפיקו לצורך שימוש חוזר עבור לקוחות אחרים, כי החברות אינן רשאיות לייצר מאגר מידע לשימושן העצמי, וכי הן מקבלות גישה בלעדית לתווך טכנולוגי למידע במאגר רשם החברות באופן שאינו זמין לציבור ועל כן הן רשאיות לעשות במידע רק מה שתנאי המכרז מאפשרים או מה שאישר מפורשות המשרד. מגבלות אלו לא חלות על מידע ממאגר המידע של רשם החברות שמתקבל שלא באמצעות התווך הטכנולוגי הישיר למאגר המידע של רשם החברות. בביקורת עלה כי ככלל ארבע החברות הזכייניות מספקות את השירותים שהורשו לספק לפי תנאי המכרז - מתן שירות נסח חברה וחיפוש הפוך. לצד זאת, בבחינת פעילות עסקית נוספת של החברות הזכייניות שקשורה למאגר המידע של רשם החברות - נמצא כי חברות א' ו-ד' נמנעות באופן גורף מלספק לציבור שירותים נוספים של מתן מידע עסקי המבוסס בין היתר על נתוני מאגר המידע של רשם החברות, משום שלדעתן הדבר מנוגד לתנאי המכרז. לעומתן חברות ב' ו-ג' עשו שימוש במידע שהתקבל באמצעות התווך הטכנולוגי הייחודי שניתן להן על ידי רשם	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** תימשך בחינת הצורך בגביית תשלום נוסף בשיתוף עם המחלקה המשפטית במשרד וחשבות המשרד. החלטה עד 1/9/2020 האם ניתן לבצע שינויים במסגרת המכרז הקיים או נדרש לפרסם מכרז חדש או לנקוט בדרך אחרת להבטחת תשלום הולם למדינה בגין השימוש המשני במידע.

		החברות - במסגרת הפצת מידע עסקי, המבוסס על מקורות שונים, וביניהם נסחי חברה שמקורם ברשם החברות - ומשרד המשפטים לא נתן דעתו במהלך השנים לשימוש זה במידע, במסגרת חלק מהמוצרים שהן מוכרות לציבור וממילא אף לא דרש מהן להעביר למשרד תשלומים בגין השימוש בו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד המשפטים יבחן לקראת תקופות ההתקשרות הבאות, את ערכו הכלכלי של התווך הטכנולוגי הייחודי והבלעדי שמספק משרד המשפטים לחברות הזכייניות כדי להבטיח את זכויות המדינה בכלל המצבים בהם חברות פרטיות עושות שימוש בנתוני המרשם.	
7	מכרז הפצת מידע ממאגר המידע של רשם החברות 2019	**ליקוי -** יוצא אפוא כי מרבית נסחי החברה שהציבור רוכש הם מהחברות הזכייניות בתוספת עמלה, הואיל והשירות ברשם החברות אינו עונה על כלל צורכי הציבור. נמצא כי אף שבהתאם לתנאי מכרז הזכיינים 2019 היה באפשרותו של משרד המשפטים להגביל את גובה העמלה שגובות החברות הזכייניות, ואף שמרבית הציבור רוכש נסחי חברה באמצעות החברות הזכייניות מהטעמים האמורים לעיל - משרד המשפטים נמנע מלהגביל את גובה העמלה. כפועל יוצא מכך החברות הזכייניות גובות מהציבור עבור השירות מחיר המשקף פער של כ 170%- עד 350% , מעל גובה האגרה שנקבעה בתקנות. **המלצה -** בשים לב לנתונים שצוינו בביקורת באשר לגובה העמלות הנגבות, מן הראוי כי משרד המשפטים ישקול להגביל במסגרת המכרז את גובה העמלה בגין הפקת נסח, בוודאי כל עוד השירות שמספק רשם החברות אינו עונה על מלוא	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** בחינה של הצורך בהגבלת העמלה על שירות נסח חברה ולעניין מתכונת השירות הרצויה, הכרוכות זו בזו, ומחייבות בין היתר בחינה כלכלית ושיתוף ציבור, תיערך עד ליום 31/12/2020.

		צורכי הציבור כפי שפורטו לעיל. לפיכך, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את כוונתו של רשם החברות לפעול לבחינת גובה העמלות על רכישת נסח באמצעות החברות הזכייניות, והסדרתו. בד בבד, ראוי כי משרד המשפטים יבחן את התאמת השירות שהוא מספק למתכונת השירות המבוקשת על ידי הציבור.	
8	מכרז הפצת מידע ממאגר המידע של רשם החברות 2019	**ליקוי -** נמצא, כי בתקנות לא נקבעה אגרה ספציפית עבור חיפוש הפוך, וכי התשלום בגין חיפוש הפוך שמבצעות החברות הזכייניות ממאגר המידע של רשם החברות נקבע במכרז הזכיינים 2019 , ולפיו החברות הזכייניות יעבירו לרשם החברות עבור כל פעולת חיפוש הפוך 5 ש״ח, ויוכלו לגבות עבור עצמן עד 6.7 ש״ח נוספים (הסכום כולל מע״ם). **המלצה -** על משרד המשפטים לתת את הדעת לכך כי לא נקבעה בתקנות אגרה עבור חיפוש הפוך ולשקול תיקון התקנות בהתאם.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** מאחר שאין חובה חוקית לקבוע תשלום כאמור בחקיקה ואין מניעה לקבוע מחיר לשירות שניתן לפי המכרז על ידי ספק, המשרד יפעל לעיגון תשלום כאמור בתקנות החברות (אגרות) עבור השירות, ככל שיוחלט על מתן שירות זה באופן ישיר, בין היתר בהתאם לתעדופי משאבי המחשוב של יחידת רשם החברות ורשות התאגידים. עמדת המשרד היא שלצורך מתן שירות חיפוש הפוך לציבור ישירות על ידי רשם החברות, יש צורך לקבוע תשלום בתקנות החברות (אגרות), התשס״א-2001, בפרט בהתחשב באיזון הנדרש במסגרת מתן שירות זה בין הנגשת מידע חיוני לציבור לבין הגנת פרטיותם של יחידים אודותיהם מבוקש המידע. קבלת החלטה לעניין מתן שירות חיפוש הפוך באופן ישיר על ידי רשם החברות לציבור עד ליום 30/4/2020 החלטה על מועד היישום, ככל שיוחלט בחיוב, כפוף לתכנית העבודה המחשובית.
9	מכרז הפצת מידע ממאגר המידע של רשם החברות 2019	**ליקוי -** נמצא כי אף שרשם החברות קבע בתנאי המכרז מחיר מרבי לשירות חיפוש הפוך - בפועל, רשם החברות לא וידא כי החברות עומדות בתנאי זה. כתוצאה מכך, הוא אִפשר שיתקיים מצב שבו הלכה למעשה נגבה מחיר הגבוה בעשרות עד מאות אחוזים מהמחיר שנקבע במכרז. **המלצה -** על משרד המשפטים לוודא כי זכייניות ממלאות את התחייבויותיהן על פי המכרז והחוזה שנחתם מכוחו.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** כידוע, שנת 2019 הייתה שנת ההתקשרות הראשונה להתקשרות לפי המכרז. במסגרת תכנית העבודה גובשו נהלי הבקרה על כלל השירותים ובכלל על שירות חיפוש הפוך. אגב בקרות שנערכו, יצאו הבהרות בנוגע לאופן מתן השירות, בוצעו בקרות ובכוונת רשם החברות להמשיך ולבצע בקרות באופן שוטף, גלוי וסמוי, במגוון השירותים הניתנים על ידי הזכיינים ובפרט בשירות ״חיפוש הפוך״. נכון לבדיקת היחידה מיום 30/1/2020, כל החברות הזכייניות פועלות בהתאם לתנאי המכרז וההתקשרות לעניין המחיר המרבי למתן שירות חיפוש הפוך.

10	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** יוצא אפוא, כי ניתן לבצע שינויים מהותיים במאגר המידע של רשם החברות ללא חובת תצהיר בפני עורך דין המאמת את זהות ותפקיד האדם המעביר את העדכון למאגר המידע, ואת סמכותו להעביר דיווח כזה.	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** התייחסות לנושא אופן ההתמודדות עם נושא ביצוע השינויים במאגר המידע, מובאת להלן, בהתייחסות לליקויים 11-17. המשרד סבור כי בהינתן כל שאר הצעדים שמפורטים, אין יעילות בחובת הגשת תצהיר בפני עורך דין בסיטואציה זו, שמצד אחד תהווה הכבדה על הציבור, ומצד שני לא תגשים את המטרה של הפחתת דיווחי כזב. בעת הזאת, יש כלים אחרים יעילים יותר לטיפול בתופעה, כפי שמפורטים בסעיפים הבאים. המשרד מציין כי חלק מאמצעים אלה כבר בתהליכים מתקדמים לקראת יישום.
11	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** ניתן להעביר עדכונים למאגר המידע של רשם החברות באופן מקוון ומאובטח, באמצעות שימוש בכרטיס חכם, שהוכנס לשימוש מנובמבר 2015 . כמו כן ניתן להעביר עדכונים בטופס ידני. מהבדיקה עולה כי כלל החשדות לזיופים שבוצעו במאגר המידע של רשם החברות נעשו באמצעות שימוש בטופס ידני, המאפשר זיוף חתימה של עורכי דין, רואי חשבון, בעלי מניות, דירקטורים ונושאי משרה נוספים. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות יבחן את הגבלת אפשרות הדיווח באמצעות טפסים ידניים או באמצעות בקרה מפצה (Control Compensating).	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** בקרה מפצה נעשית במסגרת טיפול בתלונות על ידי הרשם. בנוסף, רשם החברות מאפשר לחברות למסור לרשם הודעה המבקשת למנוע קבלת דיווחים ידניים והרשם מונע אפשרות זו באמצעים מחשוביים. מעבר לכך, נערך דיון נרחב בנושא זה והוחלט על נקיטת מכלול צעדים מקיף למניעת התופעה: - אימות פרטי עורך דין או רואה חשבון על גבי טפסים ידניים מול מאגרי המידע של לשכת עורכי הדין ושל מועצת רואי החשבון. - חיווי באמצעות מייל לעורכי דין ורואי חשבון אשר כתובים על גבי טפסים שהוגשו באופן ידני כמאשרים פרטי גורמים בחברה, על כך שבוצעה פעולה בהסתמך על טופס כזה. - חיווי באמצעות מייל והודעת טקסט לדירקטורים ובעלי מניות בחברה על פעולות שבוצעו מול הרשם ביחס לחברה, וזאת לאחר רישום באתר האישי בממשל זמין. - אפשרות לביצוע, על ידי כל אדם, של בדיקה מהירה באזור האישי של ממשל זמין, באילו חברות הוא בעל מניות או דירקטור. יישומם של אמצעים אלה צפוי להתבצע עד 30.6.20. בנוסף, הוחלט על שורת צעדי פרסום הן לחברות לדירקטורים ולבעלי המניות וכן באופן ייעודי לציבור המקצועי הרלוונטי לשם הפצת המסר לגבי אמצעים אלה לצורך הטמעתם בקרב כלל הציבור.

			בנוסף, נבחנת האפשרות לקבוע במסגרת תיקון לתקנות החברות (דיווח, פרטי רישום וטפסים), כי יש לבצע דיווחים באופן מקוון בלבד, באופן שיפחית את הסיכון הקיים בביצוע עדכונים באמצעות טפסים ידניים. במצב הנוכחי יש קושי להעריך את מועד קידום החקיקה.
12	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** רשם החברות מנהל רשימה ידנית של גורמים שנעשה שימוש בזהותם לביצוע זיוף. ברשימה האמורה מופיעים שמות 22 עורכי דין, שחתימת כל אחד מהם זויפה פעמיים עד 13 פעמים. מהבדיקה עולה כי לרשם החברות אין מערכת ממוחשבת של שמות האנשים שנעשה בהם שימוש לצורך הגשת דיווחי כזב, שתאפשר מתן התרעות מיידיות בטרם ייעשה ניסיון לבצע שימוש חוזר בזהותם לצורך הזנת שינויים במאגר המידע של רשם החברות. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות יבחן פיתוח מחשובי שיאפשר מתן התרעות על ניסיון לשימוש בזהויות שנעשה בהן בעבר שימוש לדיווחי כזב, וכן שיאפשר קבלת מידע על שימושים שבוצעו בעבר בזהויות אלו.	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** כאמור בהתייחסות להמלצה 11, הנושא נדון ולאחר בחינה נרחבת של מכלול הכלים, ותוך התחשבות באפשרויות המחשוביות הניתנות ליישום באופן היעיל ביותר, כולל מגוון הבקרות המפצות, בשלב זה המערכת הייעודית כוללת הן וידוא מול מאגרי המידע של לשכת עוה"ד או מועצת רוה"ח, לפי העניין, והן התרעות באמצעות מייל לעו"ד / רו"ח שחתימתם נחזית להופיע על גבי עדכונים בחברות. אמצעים אלה אמורים להיות מופעלים עד 30.6.20.
13	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** מרבית הזיופים מתבצעים באמצעות זיוף חתימת האימות של עורך דין או רואה חשבון. מהבדיקה עולה כי לרשם החברות אין מערכת ממוחשבת המאפשרת לאמת כי הגורם החתום על הודעת שינויים או על דוח שנתי, הוא אכן עורך דין או רואה חשבון מוסמך הרשאי לבצע את הפעולות האמורות. עוד נמצא כי רשם החברות אינו מזין למערכת הממוחשבת את פרטי רואה החשבון ועורך הדין המאמתים את הפעולה. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות יבחן חלופות להקטנת האפשרות לזיוף דיווחים, ובהן חיוב	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** כמפורט לעניין המלצה לתיקון ליקוי 11, הנושא נדון והוחלט כי למערכת יוכנסו פרטי עו"ד/רו"ח מאשר, יתבצע וידוא מול מאגרי המידע של לשכת עוה"ד/מועצת רוה"ח, ותישלח הודעה, וזאת בד בבד עם שאר האמצעים שפורטו בהתייחסות לליקוי 11. לגבי חיוב בהגשה מקוונת – ר' התייחסות לליקוי 11. כאמור, אמצעים אלה אמורים להיות מופעלים עד 30.6.20

		בהגשה מקוונת, בד בבד עם שדרוג המערכת הממוחשבת וביצוע בקרה מפצה על ההגשה הידנית.	
14	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** מהבדיקה עולה כי אישור על ביצוע שינוי במאגר המידע של רשם החברות נשלח לחברה בהתאם לדרכי התקשורת שמסרה לרשם החברות - בדואר אלקטרוני או בדואר רגיל. כמו כן, אישור נמסר למבקש השינוי. עם זאת, לא נמסרת הודעת יידוע לאדם שלגביו מבוצעים שינויים במאגר המידע של רשם החברות. כך למשל, במקרה שבו מוגשת בקשה להעברת מניות מאדם, האדם מחזיק המניות לא יקבל הודעה על כך שאחזקותיו הוקטנו. יידוע כאמור היה עשוי להביא את בעל העניין לעמוד על זכותו לתיקון מאגר המידע של רשם החברות ולמנוע את הזיוף. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות יוסיף לרשימת הפעולות האוטומטיות המבוצעות עם ביצוע רישום, גם פעולה ליידוע בעל העניין - בעל מניות, דירקטור או נושא משרה - שלגביו בוצע השינוי. מוצע כי יידוע זה יבוצע באמצעות דואר אלקטרוני.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** כמפורט בהתייחסות להמלצה 11, הנושא נדון והוחלט כי יישלחו התראות על קבלת בקשה לביצוע פעולה בחברה לבעלי המניות והדירקטורים, וזאת באמצעות מערכת ממשל זמין (דבר הדורש הרשמה באתר האישי). זאת, בנוסף למכלול האמצעים שפורטו לעיל. הנ"ל אמור להיות מיושם ולהתפרסם באופן נרחב לציבור עד 30.6.20. בנוסף, תיושם עד למועד זה אפשרות לכל בעל מניות או דירקטור לבצע באיזור האישי של ממשל זמין בדיקה לגבי מכלול החברות אליהן הוא קשור.
15	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** מהבדיקה עולה כי לפי נוהלי רשם החברות, כדי להסיר שעבוד ממאגר המידע של רשם החברות לא נדרש אימות חתימה בפני עורך דין, וכל שנדרש הוא "מכתב סילוק המגיע מהמלווה הנושא חתימה וחותמת, תאריך, פרטי החברה בה נרשם השעבוד ופרטי השעבוד שיש לסלקו". **המלצה -** מוצע כי לנוכח הקלות שבה ניתן לזייף הודעת הסרת שעבוד, ובשל קונסטיטוטיביות פעולת הסרת השעבוד - רשם החברות יבחן את	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** בפועל, למרות הסרתם של עשרות אלפי שעבודים בשנה, לא נמצאו תקלות בכך. הסיבה העיקרית לכך היא ככל הנראה שהנהנית הברורה מהסרת השעבוד היא החברה, ולפיכך יהיה ברור מי עומד מאחורי ביצוע מעשה מרמה של מחיקת שעבוד שלא כדין. בנוסף, עד לתום הרבעון השני צפויה השלמת העבודה של אגף מערכות מידע במשרד להקמת הממשק המקוון עם הבנקים כך שנושים מורשים יוכלו לסלק באמצעותו, בכפוף להיערכות הבנקים שעבודים באופן מקוון (שעבודים לטובת הבנקים מהווים כ- 80% מכלל השעבודים).

		הנושא והצורך בצעדים נוספים או בבקרות מפצות.	
16	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** מהבדיקה עלה כי בעת שעובדי רשם החברות בוחנים בקשות לשינויים בפרטי החברה במאגר המידע של רשם החברות, הם בודקים את נכונות פרטי "המוסמך לדווח" על ידי בדיקת מספר תעודת הזהות ושמו והתאמתם לפרטי מאגר המידע של רשם החברות, רק במקרה שהמוסמך לדווח הוא דירקטור פעיל בחברה. לעומת זאת, אם המוסמך לדווח אינו דירקטור אלא נושא משרה אחר, כגון מנכ"ל או מנהל כספים שהצהירו בטופס כי הם מוסמכים לדווח מטעם החברה, עובדי רשם החברות אינם מאמתים כי הם אכן נושאי משרה או בעלי תפקיד בחברה, בין שפרטיהם מופיעים במאגר המידע של רשם החברות ובין שלא. **המלצה -** יוצא אפוא, כי רשם החברות מקבל דיווחים המביאים לשינויים במאגר המידע של רשם החברות, מגורמים הטוענים כי הם מוסמכים לדווח, מבלי לאמת כי אכן הם נושאי משרה או בעלי תפקיד באותה חברה. מוצע כי רשם החברות יפעל בדרך מקוונת להצלבת זהות המדווח על שינויים בפרטי חברה, עם פרטיהם של נושאי משרה ובעלי תפקיד שפרטיהם נמסרו על ידי החברה כמוסמכים לדווח בשמה.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** נערך דיון ברשות התאגידים ביום 26.2.20, והוחלט הן לאור הפרשנות המשפטית והן בהתחשב במכלול הצעדים הננקטים כמפורט בהתייחסות לליקוי 11, ובכללם - משלוח הודעות לעו"ד, רו"ח, כלל הגורמים הקשורים בחברה, וכן האפשרות, במקרה שהחברה מבקשת זאת, למנוע קבלת דיווחים ידניים, ובהעדר אפשרות למידע כולל לגבי כלל הגורמים המוסמכים לדווח על אירוע בחברה (הסמכה שיכול שתינתן לעדכון ספציפי בלבד), כי לא יתבצע אימות מעבר לאימות כי גורם הטוען שהוא דירקטור בחברה הוא אכן דירקטור בחברה.
17	ההתמודדות עם דיווחי כזב למאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** יוצא אפוא, כי ניתן לבצע שינויים מהותיים במאגר המידע של רשם החברות ללא חובת תצהיר בפני עורך דין המאמת את זהות ותפקיד האדם המעביר את העדכון למאגר המידע, ואת סמכותו להעביר דיווח כזה. [...] המגזר הבנקאי, המגזר העסקי והגופים	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** התייחסות לנושא אופן ההתמודדות עם נושא ביצוע השינויים במאגר המידע, מובאת בסעיפים 11-17. המשרד סבור, כי בהינתן כל שאר הצעדים שמפורטים, אין יעילות בחובת הגשת תצהיר בפני עורך דין בסיטואציה זו, שמצד אחד תהווה הכבדה על הציבור, ומצד שני לא תגשים את המטרה של הפחתת דיווחי כזב. בעת הזאת, יש כלים אחרים יעילים יותר לטיפול בתופעה, כפי שמפורטים

		המוסדיים מסתמכים באופן יומיומי על המידע שבמאגר המידע של רשם החברות לצורך ניהול סיכונים בהתקשרויות ובמתן אשראי. במצב הנוכחי, שבו מתקבלים לכל הפחות כ-50 דיווחים בממוצע בשנה על שימוש לרעה במאגר המידע של רשם החברות על ידי דיווחי כזב על העברת מניות ומינוי דירקטורים, תיתכן פגיעה ביכולת המשק להסתמך על מאגר המידע של רשם החברות לצורך ניהול הסיכונים בעסקיו ; דבר המחייב את רשם החברות לבחון דרכים למזעור סיכון זה. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות יבחן בקפידה את התחומים שבהם יש חולשה בהגנה על המידע שבמאגר המידע של רשם החברות מפני מעשי מרמה, ויבצע את השינויים הנדרשים (במערכת הממוחשבת, בנהלים או בבקרות מפצות) כדי למזער ככל הניתן דיווחי כזב.	בסעיפים הבאים. יצוין כי חלק מאמצעים אלה כבר בתהליכים מתקדמים לקראת יישום. לגבי המלצת הביקורת, ראה התייחסות להמלצה 11 לעיל.
18	היקף המידע הנמסר לציבור במסגרת נסח חברה	**המלצה -** נסח החברה משמש, הלכה למעשה, אפיק עיקרי מבחינת המגזר הבנקאי, המגזר העסקי והגופים המוסדיים, לקבלת מידע עדכני על חברות ממאגר המידע של רשם החברות, ועל רשם החברות חלה חובה להעמידו לעיון כל החפץ בכך, תמורת תשלום אגרה. לפיכך ראוי שמשרד המשפטים יבחן אילו פריטי מידע החיוניים למשק זמינים במאגר המידע של רשם החברות וניתן לשקפם בהתאם להוראות הדין בנסח החברה, ויעגן בהנחיות מינהליות את פריטי המידע שעל רשם החברות לכלול בנסח. כמו כן, ראוי כי משרד המשפטים ישקול הקמת צוות משרדי אשר יבחן מעת לעת אם יש לעדכן את תוכן הנסח, תוך הידברות וקבלת משוב מהמגזר הבנקאי, המגזר העסקי והגופים המוסדיים. וכן יבחן אם יש די במידע שהחברות הרשומות במאגר המידע של רשם החברות מחויבות להעביר או	**תגובת רשות התאגידים ומח' ייעוץ וחקיקה המח' למשפט כלכלי:** הנחיות רשם החברות לציבור לעניין קבלת שירותים מפורסמות באתר האינטרנט של רשות התאגידים - יחידת רשם החברות. רשם החברות יוסיף לדפי השירות פירוט של פרטי המידע המצויים בנסח החברה. בנוסף, עד ליום 31/12/2020 יקודם שיח עם בעלי עניין ובכללם נציגי המגזר העסקי והגופים המוסדיים ביחס לפרטי הנסח. מחלקת ייעוץ וחקיקה אינה סבורה כי יש חובה להסדיר בהנחיות מנהליות את תוכנו של נסח חברה. התקנות מסדירות היטב את זכות העיון במלוא המידע הקיים במאגר החברות, כנדרש לפי סעיף 43, זאת, הן באינטרנט והן באופן פיזי. מעבר לכך, הצעתו של שירות נסח חברה נועד לפשט ולהוזיל קבלת מידע מרכזי אודות חברה. אכן, במקרים רבים מידע זה עשוי להספיק. יש לתת את הדעת לכך שמידע בסיסי עוד יותר ניתן כיום לצפייה ללא תשלום כלשהו באתר רשם החברות. לכן, גם אם המגזר העסקי אכן עושה שימוש רב בנסח חברה כפי שנטען, הרי שיש בכך כדי לשקף כי השירות המלא של כל פרטי החברה אינו

		שרצוי שיעבירו מידע נוסף, כגון, רשימת בעלי תפקידים, כתובת דואר אלקטרוני, מידע על מקום העסקים, פרטים באנגלית אודות החברה וכדומה. פעולות אלו נדרשות כדי לקדם את תכלית הקמת מאגר המידע של רשם החברות ופתיחתו לעיון הציבור, לרבות בדרך מקוונת - להיות כלי בידי המגזר העסקי לניהול סיכונים בהתקשרויות. במתווה זה תוכן נסח החברה יהיה פרי תכנון ויוזמה של הנהלת משרד המשפטים, בכוונה לתמוך בפעילות המשק על ידי הנגשת מידע המצוי בידי רשם החברות.	דרוש לו, ולכן יש תועלת לכלל המגזר העסקי בכך שיש גם אפשרות לרכוש מידע חלקי תמורת אגרה מופחתת. תוכנו של נסח חברה נקבע מעת לעת על ידי רשות התאגידים לפי שיקול דעתם המקצועי, ובהתאם לצרכים העולים מהממשק השוטף שלהם עם השוק. אין לעמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה חובה או צורך להסדיר זאת בהנחיות מנהליות.
19	המידע שנמסר לציבור בשירות חיפוש הפוך	**ליקוי -** מהלוח עולה כי שירות החיפוש ההפוך שרשם החברות מספק לציבור - כ 13- שנים לאחר שהועלה הצורך על ידי הועדה המקצועית של משרד המשפטים - הוא חלקי וחסר ואינו עונה על מלוא התכליות שבשלן הוא הותר לביצוע. כמו כן, כדי לעמוד בדרישות המפקח על הבנקים והממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון -לבחון את עץ האחזקות של אדם ולנתחו -נדרשים כמה וכמה חיפושים הפוכים. **המלצה -** על משרד המשפטים לבחון אם יש מקום לאפיון מחדש של שירות החיפוש ההפוך והרחבתו, כדי שימלא את התכליות שבגינן הותר לבצעו ; בבחינת מאפייני השירות נדרשת הקפדה על כך . שהמידע יימסר בהתאם לתנאים שנקבעו בחוות הדעת משנת 2014 לאור העובדה כי חוות הדעת משנת 2014 ציינה במפורש תכליות הנוגעות להערכת הסיכון שבהתקשרות עם חברה, ראוי כי רשם החברות יפעל בהקדם לעריכת הבירור המשפטי הנדרש לטעמו בטרם יוחלט אם להרחיב את השירותים הניתנים לציבור. כמו כן, מוצע כי לצורך שיפור השירות לאזרח ישקול רשם	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** שירות חיפוש הפוך מוגבל בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות ופרשנותו בידי היועץ המשפטי לממשלה ובהתחשב בתכלית מאגר רשם החברות. רשם החברות יקיים דיון עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ביחס למגבלות המשפטיות שבמתן השירות לפי חוות הדעת וכן ביחס לחתכי חיפוש שלא לובנו במסגרתה. דיון כאמור יתקיים עד ליום 30/6/2020. כפי שצוין ביחס להמלצה 3 לעיל, קבלת החלטה לעניין מתן שירות חיפוש הפוך באופן ישיר על ידי רשם החברות לציבור תתקבל עד ליום 30/4/2020 החלטה על מועד היישום, אם יוחלט לספק את השירות במישרין - בכפוף לתכנית העבודה המחשובית.

		החברות לספק את שירות החיפוש ההפוך לציבור במישרין ולא רק באמצעות החברות הזכייניות.	
20	כתובות חברה במאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** נמצא כי במצב דברים זה, גם במקרים שבהם הוגשו תלונות לרשם החברות על כך כי כתובות מסוימות הן שגויות, אותן כתובות שגויות לכאורה הופצו לציבור במסגרת נסח החברה מבלי. שהציבור נחשף לקיומן של תלונות בעניין זה. **המלצה -** על רשם החברות לבחון את האפשרות לכלול בנסח של חברות שלגביהן הוגשו תלונות על כתובות שגויות, הודעה בדבר התלונה לרשם החברות כי כתובת החברה אינה עדכנית. כמו כן, מוצע להמשיך בביצוע פעולות לטיוב נתוני כתובות החברות, תוך שיתוף פעולה עם מס הכנסה ומע"מ בהקשר זה.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** רשם החברות יבחן הוספת הערה כאמור בנסיבות מסוימות, למשל ביחס למצבים שבהם התקבלה פנייה אצל רשם החברות והחברה בעניין, וכן בעלי המניות והדירקטורים הרשומים במאגר החברות לא הגיבו לפניות הרשם אליהם בעניין. עד ליום 30/6/2020 תתקבל החלטה וככל שיוחלט על יישומה, היישום יחל עד תום שנת 2020 כיון שכרוך בעדכונים ידניים על ידי עובדי היחידה. הציפייה היא שבעיה זו תצטמצם באופן משמעותי לכשתושלם החקיקה שתעניק לרשם סמכות למחיקת חברות לא פעילות כלכלית מהמרשם (תזכיר חוק החברות (מחיקה מינהלית), התשע"ח-2018).
21	שיקוף מצב פעילותן של חברות במאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** עולה כי כ-43% מהחברות הרשומות במאגר המידע של רשם החברות כחברות פעילות אינן פעילות לפי רישומי מס הכנסה (גם אם בעבר היו בעלות תיק פעיל) . מצב דברים זה, שבו מקבל המידע ממאגר המידע של רשם החברות צופה במידע חלקי בלבד על אודות חברות פעילות, פוגע במהימנות המידע המופיע בנסחי החברות בנוגע לעניין מהותי זה, ועלול להטעות את הציבור המעיין בנסח. **המלצה -** הוספת מידע בנסח של חברה על היעדרו של תיק פתוח ברשות המיסים - מידע הזמין לכל דורש באתר רשות המיסים - עשויה לתרום לציבור ולמגזר העסקי בכללותו במסגרת ניהול הסיכונים בהתקשרות או במתן אשראי לחברות. תכלול המידע באופן זה יאפשר למגזרים הבנקאי,	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** נערך בירור ראשוני מול רשות המסים בעניין, במסגרתו נאמר למשרד כי המידע המופיע באתר האמור אינו בהכרח משקף את עובדת פעילותה או אי פעילותה של חברה, מאחר שמחד גיסא לא כל חברה מחויבת בפתיחת תיק במע"מ, ומאידך גיסא יש חברות שיש להן תיק במע"מ, אך אין להן מחזור עסקים (דיווח מע"מ 0 ₪). מכל מקום, לאור חשיבותו הרבה של מידע זה לציבור, ככל שניתן למסרו באופן שלא יגרום לטעות אצל הציבור באשר לפעילותה או אי פעילותה של החברה, הנושא בבדיקה מול גורמים נוספים ברשות המיסים - לביצוע עד 30.6.20.

		העסקי והגופים המוסדיים לקבל על בסיס הפלטפורמה של הפצת נסחי חברה, מידע שישלים את התמונה העובדתית על מצב החברה. נוכח זאת, מוצע כי רשם החברות, בשיתוף רשות המיסים, יקדמו פתרון התואם את הוראות הדין, אשר יאפשר לשקף לציבור מידע זה במסגרת נסח החברה.	
22	בחינת הקלת האסדרה בנושא הגשת דוח שנתי לרשם החברות	**ליקוי** - יוצא אפוא כי מרבית הציבור (91%) מגיש דוחות שנתיים באופן לא מקוון, וכי במסלול זה העלויות לקופת המדינה הן כמיליון ש"ח מדי שנה, והוא גורר גם אסדרה מכבידה, שכן אזרחים נדרשים למלא טפסים על אודות החברה הגם שהפרטים כבר מצויים בידי רשם החברות. ייתכנו מקרים בהם במשך שנים לא היה שינוי בפרטי חברה אך בכל שנה יידרשו בעלי החברה לכתוב את פרטי החברה לרשם החברות, לכאורה, ללא צורך. מצב דברים זה אינו יעיל. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות ישקול להקל את האסדרה בהקשר של הגשת דוח שנתי, אם בדרך של מעבר מלא להגשת דוחות שנתיים באופן מקוון, ואם בדרך של מסירת טופס לכל מגיש דוח שנתי - לרבות למגישים באופן לא מקוון - הכולל את הפרטים שבידי רשם החברות, שבו יוכל מגיש הדוח להצהיר כי לא חל שינוי בפרטי החברה. את הטופס האמור יהיה אפשר למסור במסגרת קבלת קהל, בשליחה בדוא"ל לכל מי שמסר כתובת דוא"ל לרשם החברות ככתובת למשלוח, או בדואר בעקבות פנייה קונקרטית של מגיש הדוח. לחלופין, מוצע כי רשם החברות יבחן עידוד הגשה מקוונת, בדרך מאובטחת שאינה מצריכה הזדהות באמצעות כרטיס חכם, כגון, קבלת קוד לדיווח, כפי שמקובל ברשות המיסים.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** כחלק ממגמת עידוד המקוונות, החל ממרץ 2020 ניתן להגיש דיווחים ומסמכים באופן מקוון באמצעות הזדהות ממשלתית חכמה, ללא צורך בכרטיס חכם. באופן המפחית עלויות לציבור ומקל את הנטל הבירוקרטי שבהגשה ידנית. אנו צופים כי אפשרות זו תעלה באופן משמעותי את שיעור הדיווח המקוון. בנוסף, כאמור לעיל, חיוב הגשת דו"ח שנתי, כמו גם דיווחים נוספים, באופן מקוון בלבד יישקל במסגרת תיקון תקנות. ביחס לדיווח אחוד עם רשות המסים - הדיווחים לרשויות המס ולרשם החברות שונים במהותם. בעוד דוח שנתי לרשם החברות נועד לשקף נכונה לכלל הציבור את נתוני החברה הגלויים כגון בעלי המניות, הדירקטורים ופרטי החברה, הדוחות לרשויות המס שמים דגש על ההכנסות וההוצאות של החברה לשנת המס המדווחת, כאשר לא מדובר במידע גלוי לציבור אלא במידע שחל עליו חיסיון. חלק מהמידע אכן נמסר לשתי הרשויות, וחלק מהמידע נמסר רק לרשות המיסים או לרשות התאגידים. איחוד הגשת הנתונים לשתי הרשויות דורש הן שינויים טכנולוגים משמעותיים (בשל העבודה במערכות מחשוב שונות בשתי הרשויות) ושינויים משפטיים (בשל החובות הנפרדות הקבועות בדין לכל אחת מהרשויות). לאור האתגרים הטכנולוגיים והמשפטיים הכרוכים בשילוב העברת מידע, נושא זה ייבחן עם כלל הגורמים הרלוונטיים. בחינה ראשונית תבוצע עד ליום 1/9/2020.

		מוצע כי לכל הפחות יאפשר הרשם לדווח על כך שאין שינוי בפרטי החברה בדרך של קבלת קוד לדיווח, לצד המשך דיווח על שינויים באמצעות כרטיס חכם. כל האמור, בכפוף לבחינת סיכוני אבטחת מידע וקבלת האישורים הנדרשים מטעמם של כלל הגורמים המוסמכים. נוכח החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 , שבה הוחלט לאמץ מדיניות של קבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד, ונוכח הממצא שהובא בדוח זה ולפיו ישנן חברות שאינן פעילות ברשות המיסים אך כן פעילות במאגר המידע של רשם החברות - מוצע לבחון דרכים להפחתת האסדרה בהקשר זה וליצירת דיווח אחוד של חברות לרשויות הרלוונטיות במדינה.	
23	תמהיל גביית אגרות על ידי רשם החברות	**ליקוי -** יוצא אפוא, כי רק 12% מסך החברות הפעילות במאגר המידע של רשם החברות ביצעו יותר משתי פעולות בנושא שעבוד בתקופה האמורה. חברות אלו אינן משלמות תשלום ייעודי עבור פעולות אלו, אלא רק את התשלום השנתי ככל החברות. זאת, הגם שפעולות אלו מטילות נטל ניכר על פעילות מחלקת בחינה ברשם החברות והגם שהחברות האחרות אינן צורכות שירות זה באותה אינטנסיביות או שאינן צורכות שירות זה כלל. **המלצה -** מוצע כי רשם החברות ימפה את כלל השירותים שהוא מציע לחברות ואשר נצרכים על ידן, כדי לבחון אם יש מקום לגביית אגרה שנתית דיפרנציאלית התלויה בצריכת שירותי רשם החברות על ידי החברות. כן מוצע לבחון דרכים לייעול שירות רישום שעבוד בהתאם להיקפי צריכת שירותי רשם החברות.	**תגובת רשות התאגידים ואגף החשבות - משרד המשפטים:** המצב הקיים בדין הינו אגרה שנתית אחידה על כל פעולות החברה. למצב הקיים יתרונות הן בפשטות החישוב והן בכך שאינה יוצרת תמריץ לאי דיווח בשל קיומה של עלות ספציפית. יחד עם זאת, לאור ההמלצה המשרד ישוב וישקול את העניין. כאמור בהתייחסות המשרד להמלצה 3, נושא מבנה ההכנסות מהשירותים שמעניק רשם החברות לציבור ייבחן בשיתוף עם חשבות משרד המשפטים. יתקיימו דיונים עם החשבות במחצית השנייה של 2020. הבחינה כאמור ופירוט נגזרותיה תושלם עד ליום 31/12/2020.

24	הגנה על הפרטיות בהקשר של חיפוש הפוך - הגנה על הפרטיות בשנים 2001-2018	**ליקוי -** נמצא כי על אף הקביעה המחייבת בחוות הדעת משנת 2014 בדבר התנאים שרק בהתקיימם מותר ביצוע חיפוש הפוך- משרד המשפטים לא ביצע בקרה משנת 2014 ועד שנת 2018 על עמידת חברות מסוימות בתנאים המחייבים שקבע המשרד לביצוע חיפוש הפוך, וממילא לא אכף את הדין בסוגיה. זאת, אף על פי שחברות אלו המשיכו, מאז שנת 2014 ועד מועד הביקורת, להציע שירות זה לציבור. **המלצה -** על משרד המשפטים לבצע בקרה על עמידת החברות בעקרונות שנקבעו בחוות הדעת משנת 2014 בעניין התנאים המחייבים לביצוע חיפוש הפוך.	**תגובת רשות התאגידים – משרד המשפטים:** בקרות על עמידת החברות בתנאי חוות הדעת בוצעה על ידי יחידת רשם החברות במסגרת ההתקשרות הנוכחית להפצת מידע מרשם החברות בהתאם לנוהל שגובש ביחידת רשם החברות בעניין. **תגובת הרשות להגנת הפרטיות:** בתפקידה של הרשות להגנת הפרטיות כרשם מאגרי המידע, היא משמשת כרגולטור רוחבי, כלל משקי, על כלל הגופים בישראל. לאור היקף מאגרי המידע מחד ומגבלת המשאבים מאידך, תכניות האכיפה והפיקוח של הרשות מבוססות ברובן על ניהול סיכונים וקביעת תעדוף. בקביעת תוכנית אכיפה, הנגזרת מתכנית העבודה השנתית ומדיניות רשותית כוללת, נלקחים בחשבון פרמטרים שונים, ובין היתר, מידת ההשפעה הרוחבית של פעולת האכיפה, מתן עדיפות לטיפול בגופים חזקים ומתן קדימות לנושאים רגישים. נושא המגבלה על חיפוש הופכי שמקורו לא ברשם החברות, הינו נושא משפטי מורכב שעדיין מצוי בבחינה ועל כן נראה כי אין מקום לאכיפה טרם הכרעה בנושא ויישומו בהתאם לה. יחד עם זאת, בחינת האפשרות לכלול נושא זה במסגרת תוכנית האכיפה השנתית של 2021 תילקח בחשבון והנושא יתווסף למיפוי הסיכונים הבא שתבצע הרשות.
25	ההגנה על הפרטיות במסירת נתונים ממאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** נמצא כי הממשק הממוחשב שהקים משרד המשפטים ושבאמצעותו מבוצע חיפוש הפוך במאגר המידע של רשם החברות, אינו נותן מענה לתנאים שבחוות הדעת משנת 2014 המפרשת את הוראות חוק הגנת הפרטיות בהקשר זה. אין באופן הפעולה של הממשק הממוחשב כדי לוודא קיומה של תכלית עסקית לקבלת המידע, ואין בו די כדי למנוע פגיעה בפרטיותו של אדם או במניעת מסירת מידע העלול לשמש למטרות אחרות, כגון מעקב, הונאה ועוד. **המלצה -** במצב הדברים הקיים עלול להימסר לזכייניות, ומהן ללקוחותיהן מבקשי המידע -	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** העברת המידע בשאילתת חיפוש הפוך יוצאת מנקודת הנחה כי הספק מילא אחר הוראות המכרז המוטלות עליו, בהקשר זה, קרי: הלקוח הצהיר בפני הספק בטרם פנה לממשק לקבלת המידע מרשם החברות כי המידע נדרש ללקוח לצורך הערכת הסיכון שבהתקשרות עם חברה מסוימת וכי האדם שלגביו יתבצע החיפוש הינו בעל מניות או דירקטור בחברה שלגביה ניתנה ההצהרה כאמור. מוטלת על הספק החובה לוודא עמידת הלקוח שלו בתנאים אלה ולשמור תיעוד לכך. רשם החברות מבצע בקרות על האופן שבו מספקות החברות הזכייניות ללקוחותיהן את השירות לפי הוראות המכרז. במסגרת הדיון שיתקיים עם מחלקת ייעוץ וחקיקה כאמור בהתייחסות להמלצה 19, ביחס למגבלות המשפטיות שבמתן השירות לפי חוות הדעת עד ליום 30/6/2020, יתקיים אף דיון בחלופות למזעור החשש לפגיעה בפרטיות

		מידע שאינו עומד בתנאי חוות הדעת משנת 2014, ולפיכך העברתו עלולה להוביל להפרה של חוק הגנת הפרטיות. נוכח זאת, מוצע כי משרד המשפטים יבצע את הבחינות בקשר לדרכי ההתמודדות עם הנושא, וינקוט את אותן פעולות שיבטיחו מזעור החשש לפגיעה בפרטיות, לרבות בדרך של פיתוח פתרון ממוחשב.	ובכלל זה האם לחייב את הזכייניות כצעד מניעתי לדרוש הוצאת נסח לצורך בדיקה אינדיקטיבית של היות מאן דהוא בעל מניות או דירקטור, או לבצע בטווח ארוך יותר, בהתאם לתעדופים המחשובים שינוי בממשק הממוחשב למתן השירות, שיאפשר בדיקה ממוחשבת כאמור תוך כדי השאילתא עצמה למאגר רשם החברות.
26	ההגנה על הפרטיות במסירת נתונים ממאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** נמצא כי אף שפעולת החיפוש ההפוך הותרה רק בתנאים מסוימים, ואף שאסור להשתמש בתוצאות החיפוש ההפוך שלא לתכלית שהותרה בדין - משרד המשפטים לא הסדיר במסגרת המכרז את מלוא ההיבטים שיכולים לסייע במניעת ניצול לרעה של גישה פנימית לפעולת החיפוש ההפוך על ידי החברות הזכייניות, וכן מניעת שימוש לרעה או פרסום אסור של תוצאות החיפוש ההפוך. כתוצאה מכך עשויה להיגרם פגיעה בזכותם לפרטיות של בני אדם שפרטיהם מופיעים במאגר המידע של רשם החברות. **המלצה -** ראוי כי במסגרת החוזה שיעגן את המשך ההתקשרות עם החברות הזכייניות בתקופות ההתקשרות הנוספות לפי המכרז, יסדיר משרד המשפטים את מכלול ההיבטים האמורים, באופן שיבטיח שמירה מרבית על הזכות לפרטיות של אזרחי המדינה.	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** הוראות המכרז וההתקשרות כוללות התייחסות להיבטי הגנת הפרטיות של יחידים, בין היתר בתנאי מתן שירות חיפוש הפוך, באופן העברת המידע לחברות הזכייניות ובהוראות לעניין גישה למידע לעובדי החברות האמורות, המוסדרת במדיניות של ניהול הרשאות על בסיס "הצורך לדעת" בלבד, ומטילה בין היתר חובות תיעוד ומעקב ביחס לאופן השימוש בגישה. יחד עם זאת, בפרט בשנת ההתקשרות הראשונה לפי המכרז, היו נחוצות הנחיות נוספות קונקרטיות ליישומו. במסגרת ההנחיות המועברות לחברות הזכייניות ליישום הוראות המכרז וההתקשרות, הובהרו הוראות הסכם ההתקשרות וכן אופן יישומן. הנחיות כאמור ימשיכו להינתן לפי הצורך תוך מתן דגש על היבטי הגנת הפרטיות של יחידים ובכלל זה לעניין מגבלות השימוש במידע לאחר קבלתו, לרבות לעניין פרסומו.
27	ההגנה על הפרטיות במסירת	**ליקוי -** יוצא אפוא כי על אף התנאים שנקבעו בחוות הדעת משנת 2014 ותנאי המכרז משנת 2019 , משרד המשפטים לא הצליח לאכוף על חלק מהחברות הזכייניות עמידה בתנאים המתירים ביצוע חיפוש הפוך. בשל כך, בעת ביצוע	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** במסגרת בקרות שנעשו על ידי יחידת רשם החברות בנושא, נמצא כי 2 מתוך 3 החברות הזכייניות עומדות בתנאי חוות הדעת והמכרז למתן השירות, וזאת לאחר מכתבי הבהרה שנשלחו לחברות ומבלי שנעשה שימוש בסנקציות וכלים אחרים העומדים לרשות המשרד במסגרת הסכם ההתקשרות. לגבי החברה

	נתונים ממאגר המידע של רשם החברות	חיפוש הפוך, עשויה להיגרם פגיעה בפרטיות של בני אדם שפרטיהם מצויים במאגר המידע של רשם החברות. יוער, כי בצד חובת ההצהרה מצד מבקש המידע בדבר תכלית בקשת המידע, חלה חובת בדיקה על מוסר המידע לוודא כי המבקש עומד בתנאי חוות הדעת. **המלצה -** נוכח זאת, מצופה כי משרד המשפטים יבחן את הכלים העומדים לרשותו כדי לוודא כי כלל הזכייניות פועלות בהתאם להוראות הדין ולתנאים שנקבעו במכרז.	השלישית, רשם החברות הוציא ביום 12/3/2020 מכתב דרישה לתיקון הליקויים שטרם תוקנו ועמידה בתנאי המכרז וחוות הדעת שבו הובהר כי אם לא יתוקנו הליקויים כאמור עד ליום 19/3/2020, רשם החברות ישקול פנייה לוועדת המכרזים במשרד המשפטים כדי שתשקול בהתאם לסמכויותיה את אופן הטיפול בהפרת ההסכם. כולל הפעלת סנקציות כנגד החברה במידה והליקויים לא יתוקנו. רשם החברות יוסיף ויבצע בקרות לעניין אופן מתן השירות, ובכלל זה ככל שיוחלט להרחיב את השירות או לקבוע לו תנאים נוספים בהתאם לדיון בחוות הדעת עם מחלקת ייעוץ וחקיקה כאמור בהתייחסות להמלצות 19 ו- 25. **תגובת הרשות להגנת הפרטיות:** הרשות מציינת כי בחינת הכלים ועמידתם בהוראות הדין ובתנאי המכרז, צריכה להתבצע בראש ובראשונה ע"י מזמין המכרז. בתפקידה של הרשות להגנת הפרטיות כרשם מאגרי המידע, היא משמשת כרגולטור רוחבי, כלל משקי, על כלל הגופים בישראל. לאור היקף מאגרי המידע מחד ומגבלת המשאבים מאידך, תכניות האכיפה והפיקוח של הרשות מבוססות ברובן על ניהול סיכונים וקביעת תעדוף. בקביעת תוכנית אכיפה, הנגזרת מתכנית העבודה השנתית ומדיניות רשותית כוללת, נלקחים בחשבון פרמטרים שונים, ובין היתר, מידת ההשפעה הרוחבית של פעולת האכיפה, מתן עדיפות לטיפול בגופים חזקים ומתן קדימות לנושאים רגישים. נושא המגבלה על חיפוש הופכי שמקורו לא ברשם החברות, הינו נושא משפטי מורכב שעדיין מצוי בבחינה ועל כן נראה כי אין מקום לאכיפה טרם הכרעה בנושא ויישומו בהתאם לה. יחד עם זאת, בחינת האפשרות לכלול נושא זה במסגרת תוכנית האכיפה השנתית של 2021 תילקח בחשבון והנושא יבחן במסגרת מיפוי הסיכונים הבא שתבצע הרשות.
28	ההגנה על הפרטיות במסירת נתונים ממאגר המידע של רשם החברות	**ליקוי -** נמצא כי בשנת 2019 משרד המשפטים לא מנע מחברות מסוימות מלמכור לציבור מוצרים של חיפוש הפוך, שלא בהתאם לחוות הדעת של משרד המשפטים משנת 2014 - ללא הצבת תנאי או מגבלה כלשהי בפני הלקוח כתנאי לקבלת מידע זה. כמו כן, נמצא כי רשם מאגרי המידע לא אכף על החברות האמורות שביצעו	**תגובת רשות התאגידים - משרד המשפטים:** כאמור בהתייחסות להמלצות 9 ו- 27, נכון לבדיקת היחידה כל החברות הזכייניות עומדות בהוראות הדין במסגרת אספקת השירותים לפי המכרז. ידוע למשרד כי חברה אחת ביצעה שינויים כדי להתאים את מתן שירותי מידע אחרים, שלא במסגרת המכרז, אשר כוללים חיפוש לפי פרטי יחיד להוראות חוק הגנת הפרטיות כפי שפורש בחוות הדעת. בנוסף, רשם החברות יחדד לחברות הזכייניות אף את המגבלות על השימוש במידע לאחר קבלתו, לרבות לעניין פרסומו עד 31/3/2020.

		חיפוש הפוך שלא במסגרת התקשרות עם משרד המשפטים, להודיע למקבלי המידע כי מידע זה מוגן על פי חוק הגנת הפרטיות, כי עליהם להשתמש בו לתכלית שהותרה וכי אסור להם לפרסמו. [...] מן האמור עולה כי אף שרשם מאגרי המידע אשר ברשות להגנת הפרטיות מחויב לפקח על הגנת הפרטיות במאגרי מידע, ואף שהיה מודע להיתר הייחודי והמותנה שניתן בשנת 2014 לביצוע חיפוש הפוך, משרד המשפטים, ובייחוד רשם מאגרי המידע אשר ברשות להגנת הפרטיות, לא פיקחו על פעולתן של חברות מסוימות המבצעות חיפוש הפוך על אדם, במטרה לוודא כי הן עומדות בתנאי חוות הדעת של משרד המשפטים, בשעה שחברות אלו המשיכו להציע שירות חיפוש הפוך כאמור. יוצא אפוא, כי מאז שנת 2002 ועד למועד הביקורת משרד המשפטים לא מילא כראוי את תפקידו בבקרה ובאכיפה הנדרשת לצורך הגנה על הפרטיות בעת ביצוע חיפוש הפוך. **המלצה -** הואיל ולפי חוות הדעת של משרד המשפטים אין היתר לביצוע חיפוש הפוך ללא עמידה בתנאים המגנים על הפרטיות, ולנוכח הנתונים שעלו בביקורת, על משרד המשפטים לפעול בהקדם כדי להבטיח את עמידתן של כל החברות המספקות שירותי חיפוש הפוך בהוראות הדין בכל הנוגע להגנה על פרטיות המידע שבידיהן.	**תגובת הרשות להגנת הפרטיות:** בתפקידה של הרשות להגנת הפרטיות כרשם מאגרי המידע, היא משמשת כרגולטור רוחבי, כלל משקי, על כלל הגופים בישראל. לאור היקף מאגרי המידע מחד ומגבלת המשאבים מאידך, תכניות האכיפה והפיקוח של הרשות מבוססות ברובן על ניהול סיכונים וקביעת תעדוף. בקביעת תוכנית אכיפה, הנגזרת מתכנית העבודה השנתית ומדיניות רשותית כוללת, נלקחים בחשבון פרמטרים שונים, ובין היתר, מידת ההשפעה הרוחבית של פעולת האכיפה, מתן עדיפות לטיפול בגופים חזקים ומתן קדימות לנושאים רגישים. נושא המגבלה על חיפוש הופכי שמקורו לא ברשם החברות, הינו נושא משפטי מורכב שעדיין מצוי בבחינה ועל כן נראה כי אין מקום לאכיפה טרם הכרעה בנושא ויישומו בהתאם לה. יחד עם זאת, בחינת האפשרות לכלול נושא זה במסגרת תוכנית האכיפה השנתית של 2021 תילקח בחשבון והנושא יבחן במסגרת מיפוי הסיכונים הבא שתבצע הרשות.

משרד העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

הטיפול בנוער בסיכון גבוה

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	איתור בני נוער בסיכון גבוה	**ליקוי -** אין בידי משרד הרווחה נתונים על מספרם ועל מיקומם של בני הנוער בסיכון גבוה, ואף לא אומדן של שיעורם באוכלוסייה הכללית. הנתונים שבידיו הם רק של בני נוער שהיו בטיפולו, היינו אלו שממילא כבר מוכרים למשרד הרווחה, ולפיהם היו בשנת 2016 כ-120,000 בני נוער בסיכון. **המלצה -** ראוי כי משרד הרווחה יפעל לרכז נתונים על מספרם ועל מיקומם של בני הנוער בסיכון גבוה, כדי שיוכל להתאים את היצע המסגרות שלו לצורכיהם ולהקצות לכך את המשאבים הנדרשים.	**תגובת משרד הרווחה:** המשרד מתכנן לבצע מיפוי עומק של כלל בני הנוער בסיכון, ובכללם בני נוער בסיכון גבוה, וזאת במסגרת התכנית הלאומית 360. המיפוי כפוף לאישור משרד החינוך השותף לתכנית.
2	איתור בני נוער משוטטים - איתור בזירת הרחוב	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות ניידות הרחוב בשל חשיבות איתורם של בני נוער בסיכון גבוה באמצעותן. ואולם, ניידות אלו פועלות רק בחלק מהרשויות המקומיות - מרביתן במרכז הארץ, בירושלים ובחיפה; ואילו ברשויות רבות אחרות, בפרט בפריפריה, הניידות אינן פועלות כלל. הואיל וזו פעילות מרכזית לאיתור בשטח של בני נוער בסיכון גבוה, עולה חשש כי שירותי הרווחה אינם מאתרים רבים מהם, וכך אין הם זוכים לקבל מענה טיפולי שיכול למנוע את הידרדרותם, ובפועל האיתור של בני נוער משוטטים - ואחר כך הטיפול בהם - תלויים בפעולות שבוחרת הרשות המקומית לנקוט. **המלצה -** ראוי כי משרד הרווחה יפעל למיפוי ולאיתור של הרשויות המקומיות שבהן קיימת תופעת שוטטות של בני נוער, ובהתאם לכך יקבע את היקף עבודת הרחוב המתאים לכל אחת מהן.	**תגובת משרד הרווחה:** בהתאם לתקציב הקיים בשרות לנוער צעירות וצעירים, מתוקצבות 29 רשויות מקומיות לצורך הפעלת ניידת רחוב לאיתור בני נוער. הרשויות המתוקצבות הן בפריסה ארצית, ומתוקצבות על פי קריטריונים אובייקטיבים בהתאם לנתונים על בני נוער בסיכון בישוב ואשכול כלכלי/חברתי. 14 רשויות מקומיות מפעילות ניידת רחוב. 9 רשויות מקומיות נמצאות בתהליך התארגנות להפעלה. 6 רשויות מקומיות תוקצבו אך טרם התחילו בהתנעה של התכנית, צפויים להתחיל להפעילה במהלך שנת 2020. כ 2500 בני נוער בסיכון מאותרים מידי שנה.

3	איתור בזירת המרשתת - שוטטות במרחב הווירטואלי	**ליקוי -** משרד הרווחה הכיר בצורך באיתור יזום של בני נוער בסיכון במרשתת - זירת השוטטות העכשווית של בני הנוער - דבר שיש לראותו בחיוב; עם זאת, פעולותיו בתחום זה וכן המענה הקיים כיום הם עדיין מצומצמים ביותר. **המלצה -** לנוכח היקף הפעילות של בני נוער במרשתת, על המשרד לבחון דרכים להרחבת פעילותו בזירה זו.	**תגובת משרד הרווחה:** המשרד מבצע כיום שני פיילוטים לאיתור יזום של בני נוער בסיכון: פיילוט אחד לאיתור בני נוער בסיכון ומצוקה במרחב הווירטואלי, אותו מפעילה עמותת עלם. פיילוט שני מופעל על ידי אגודת הלהט״ב והוא עוסק באיתור וניטור התבטאויות הומופוביות ופוגעניות וכן באיתור בני נוער מקהילת הלהט״ב הנפגעים ברשת. עם סיום הפיילוט ולאור ממצאי הערכת התכניות שנמצאות בפיילוט, ובהינתן תקציב מתאים להפעלה, יומלץ על תכנית להפעלה במרחב הווירטואלי.
4	הטיפול בבני נוער בסיכון גבוה במסגרות יום בקהילה - מסגרות יום כוללניות בקהילה	**ליקוי -** מיעוט המפתנים - אף שמשרד הרווחה סבור שלמפתן יתרונות בולטים והוא נחוץ, ואף שמספרם של בני הנוער בסיכון במחוז דרום בשנת 2016 היה כ- 15,800 אין במחוז זה ולו מפתן אחד. מיעוט המית״רים - בולט בייחוד במחוז דרום. בשנת 2019, כמו ב- 2016, היו במחוז דרום רק שלושה מית״רים, היכולים להכיל עד כ-135 בני נוער, אף שמספר בני הנוער בסיכון במחוז היה כ- 15,800 למרות היקפה הגדול של האוכלוסייה הבדואית במחוז זה – כ 244,000 תושבים, מחציתם בני פחות מ-18 - יש מית״ר אחד בלבד שנועד לשרת אותה (ברהט). יצוין כי משרד הרווחה מיפה את הנתונים הקיימים בידיו על מספר בני נוער בסיכון רק על פי מקום מגוריהם, ולא על פי מאפיינים נוספים, דוגמת המגזר שאליו הם משתייכים (למשל החברה הערבית) או אורח חייהם (למשל אורח חיים חרדי). **המלצה -** ראוי שמשרד הרווחה יבצע בחינה מעמיקה של הצורך במפתנים ובמית״רים בכלל אזורי המדינה על סמך הערכה של צורכי אוכלוסיית היעד - קרי בני נוער בסיכון גבוה - ויגבש תוכנית לפריסה ארצית של מסגרות אלו	**תגובת משרד הרווחה:** מפתנים – משרד הרווחה מעוניין בהקמה של מפתנים נוספים בכל רחבי הארץ בהתאם וצרכי הרשויות המקומיות, אך לצערנו משרד החינוך מסרב לתת סמל מוסד למפתנים חדשים. מית״רים – משרד הרווחה תכנן הקמה של 6 מית״רים תעסוקתיים בשנת 2019. חלקם היו אמורים להיות מוקמים במחוז דרום בכלל ובקרב האוכלוסייה הבדואית בפרט. לצערנו, בהיעדר תקציב לנושא, תכנית זו נדחתה עד להקמת ממשלה. המשרד מציין כי בבדיקה שנערכה עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קיבלנו נתונים אודות נשירה גלויה (נכונים לשנת תשע״ח); מתוך 830,588 בני נוער בכיתות ז׳-יב׳, 20,370 נשרו מבתי ספר של משרד החינוך. השירות לשיקום נוער ערך מיפוי ודרוג של כל הרשויות המקומיות על פי מדדי סיכון של בני נוער בגילאי 13-12 ובגילאי 18-14. קריטריונים אלו מהווים בסיס לפריסה של מית״רים ברחבי הארץ, לרבות ביחס לאוכלוסיות בעלות מאפיינים מיוחדים כמו בני נוער חרדים, ערבים ובדואים. המשרד שוקד בימים אלו על הפעלה של מודל חדשני שפותח לאחרונה במנהל – בטו״ח- בית טיפולי חברתי – מודל שיתכלל את כל המענים לבני נוער על קצה רצף הסיכון בקהילה. אנו בעיצומו של

		בתיאום עם משרד החינוך והרשויות המקומיות. על תוכנית זו לכלול גם מענים המותאמים לאוכלוסיות בעלות מאפיינים מיוחדים, כמו בני נוער חרדים, ערבים ובדואים.	תהליך בחירת 8 רשויות מקומיות בהן יופעל הפיילוט בשנת 2020-2021.
5	טיפול בנוער בסיכון גבוה באמצעות המרשתת	**ליקוי -** יש לראות בחיוב את פעולת משרד הרווחה לייזום של התוכנית לטיפול קבוצתי בבני נוער בסיכון גבוה במרחב הווירטואלי, שכן המרשתת היא פלטפורמה טיפולית זמינה, מיידית ורחבת היקף. עם זאת, מענה זה היה מצומצם למדי, התמקד באוכלוסייה המוכרת למשרד הרווחה ואף הופסק כעבור זמן קצר. **המלצה -** ראוי כי משרד הרווחה ישקול את חידוש תוכנית החלוץ בהקדם ויפעל להרחבתה. כן עליו לשקול פיתוח מענים מקוונים נוספים לבני נוער בסיכון גבוה ולפעול ליישומם.	**תגובת משרד הרווחה:** תכנית החלוץ – "שבעה כסאות" - אכן קיבלה הדים חיוביים והמשרד סבור כי יש להרחיבה למספר רב יותר של בני נוער על קצה רצף הסיכון. הרחבת התכנית ויצירת קבוצות, תוך הכשרת מנחים ייעודיים לקבוצות אלו, מותנית בפרסום מכרז שיתאפשר לאחר העברת תקציב מדינה לשנת 2020. המשרד יערך ללמידה של הנושא, יערוך היכרות ומיפוי של תכניות קיימות, יבדוק את התאמתן של התכניות לאוכלוסיית קצה הרצף ויפעל לשם הכנסתן לתכניות העבודה.
6	מחסור במידע על היקף הנשירה הסמויה	**ליקוי -** בידי משרד החינוך מידע חלקי על היקף תופעת הנושרים הסמויים, למעט נתונים על התלמידים בסכנת נשירה המשובצים כבר במסגרות שהוא מפעיל, כמו כיתות מב"ר, אתגר ומח"טים (כ12,000- תלמידים). כמו כן הוא לא קבע את המתכונת שעל פיה ידווחו עליהם הקב"סים למטה המשרד. בשל כך אין בידי המשרד די נתונים על מספר הנושרים הסמויים וכך נפגעת יכולתו למצוא עבורם מענה מתאים. **המלצה -** ראוי כי במסגרת הפעולות שמבצע משרד החינוך לאיתור נושרים סמויים תיכלל גם עבודת מטה לקביעת הדרך האפקטיבית לאיתור הנושרים הסמויים, כך שיתאפשר איתורם מוקדם ככל האפשר ועצירת הידרדרותם הלימודית, החברתית והתפקודית. במסגרת זו יוגדר גם האופן שבו ירכזו הקב"סים את הנתונים וידווחו עליהם למטה המשרד. מתכונת סדורה לאיתור נושרים סמויים ודיווח עליהם יכולה לסייע בהשבתם למסגרת בית-ספרית או במציאת מענה מתאים עבורם מחוץ לבית הספר	**תגובת משרד החינוך:** אגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון מקיים כבר שנה דיונים ופעולות ברמות שונות ללמידת נושא הנשירה הסמויה מבתי הספר היסודיים והעל יסודיים. כפי שצוין בדו"ח, האגף מרכז נתונים על תלמידים בסיכון "נושרים סמויים" אשר נמצאים בטיפול הקב"סים, בכיתות מב"ר, בכיתות אתג"ר, במרכזי חינוך טכנולוגיים ובמועדוניות לילדים בסיכון. מדובר על כ-150,000 תלמידים בסיכון (נשירה סמויה). האגף פרסם הוראות ברורות בחוזר מנכ"ל ביקור סדיר על חובת הדיווח של בתי הספר על תלמידים אשר מחסירים או אינם מגיעים בצורה סדירה לבית הספר. בנוסף, האגף פועל להגדרת מאפייני תלמידים בסיכון במערכת תיק התלמיד הממוחשב החדש של המשרד. דבר זה יאפשר איתור מקיף יותר של תלמידים בסיכון בנשירה סמויה בתוך כתלי בתי הספר. אנחנו פועלים לשיתוף הקב"סים במידע לצורכי סיוע והתערבות.

			תגובת משרד הרווחה: המשרד מאמין בשיתופי פעולה בכלל ועם משרד החינוך בפרט. לצורך טיפול מיטבי בבני נוער על קצה רצף הסיכון יש צורך אמיתי במומחיות של 2 המשרדים. כבר בשנת 2016, לאור קשיים רבים בשיתופי הפעולה בין השירות לשיקום נוער במשרד הרווחה, לבין אגף שח״ר במשרד החינוך, יזם ותיקצב השירות לשיקום נוער מהלך של יעוץ ארגוני בין 2 הארגונים. בשנת 2018 נערכו מפגשי עבודה משותפים למפקחי אגף א׳ לחינוך ילדים ונוער בסיכון יחד עם מפקחי השירות לשיקום נוער במשרד הרווחה, במטרה להבנות חזון משותף, מטרות משותפות ודרכי עבודה משותפות. כמו כן, במהלך החודש הקרוב עתידה להתקיים ישיבה בנוכחות סמנכ״ליות בכירות מ-2 המשרדים - רווחה וחינוך- ונציגי מטות המשרדים, ובה יידונו, בין היתר, הנושאים הבאים: שיתופי פעולה בין-משרדיים. • השכלה במית״רים. • פתיחת מפתנים חדשים.
7	שיתוף פעולה חלקי בין משרדי החינוך והרווחה	**ליקוי -** משרדי החינוך והרווחה אינם פועלים בשיתוף פעולה ובתיאום הנדרש בכל הנוגע לאיתור בני נוער בסיכון גבוה ולטיפול בהם, גם כאשר מדובר במסגרת או במענה שמעורבים בהם שני המשרדים גם יחד. מטות המשרדים לא הסדירו תהליכי עבודה ביניהם, בעיקר בנקודות הממשק, ואף לא הסדירו מנגנוני שיתוף פעולה ותיאום בין אגפי החינוך והרווחה שברשויות המקומיות להתמקדות בבני נוער בסיכון גבוה. מצב זה מקשה את איתורם בזמן של בני נוער בסכנת נשירה ובסיכון גבוה, ומעכב ואף מונע את הפנייתם למענה המתאים לצורכיהם, חינוכי או רווחתי, או שניהם גם יחד. בנוסף, המשרדים לא השכילו לגבש מודל הפעלה משותף שייתן מענה מלא לבני הנוער במשך רוב שעות היום, ובפועל יש חוסר תיאום ביניהם בדבר התאמת המסגרת הנכונה לכל נער או נערה בסיכון גבוה. שני אלו	**תגובת משרד החינוך:** אגף א׳ חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך מפעיל תוכניות ושירותים בצורה מתואמת ובשיתוף פעולה הדוק עם מספר שירותים/אגפים במשרד הרווחה למשל: במרכזי ילדים בחירום, במפת״נים, במועדוניות לילדים בסיכון, בתוכנית להב״ה במועצות האזוריות, במרכזי עדי, עם שירות מבחן לנוער ועוד. בנושא ה״מיתרים״ המוזכר חשוב להבין שמית״ר של הרווחה איננו מסגרת חינוכית ואינו יכול להוות תחליף למסגרת חינוכית. אחזקה של תלמידים במית״ר במקום בבית הספר נוגדת את החוק. אחריות המית״ר כמסגרת רווחה לדווח על נערים כאלה לקב״ס ולהסתייע בו לשבצם במסגרת חינוכית מתאימה כולל בתוכנית היל״ה. אגף א׳ חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך רואה את הילדים ובני הנוער בסיכון שמטופלים בשירותי הרווחה כראשונים אשר זכאים לשירותי החינוך וההשכלה של האגף. האגף משתדל ומצליח

		מביאים לצמצום ניכר במספרם של בני הנוער המופנים למפתנים ולמית״רים, מקשים את המשך הפעלתן של מסגרות אלו ולעיתים אף מביאים לסגירתן. מענה השכלתי מצומצם במית״ר- בעקבות קשיי תקשורת בין משרדי הרווחה והחינוך לא ניתנים שירותי השכלה לקבוצה גדולה של בני נוער בסיכון גבוה הזכאים להם על פי חוק לימוד חובה; רק ב-6 מתוך 21 המית״רים מופעלת תוכנית הילי״ה, וגם בהם זו יוזמה מקומית ולא תולדה של מדיניות משרד החינוך בהיעדר השכלה, הסיכויים של בני נוער אלו להשתלב בשוק התעסוקה עלולים לפְחות. קיים גם פוטנציאל לאי-יעילות כלכלית בנוגע לכל בני הנוער שעדיין רשומים במסגרות לימודיות, מתוקצבים מטעם משרד החינוך, אך אינם פוקדים מסגרות אלו, או שהם שוהים בפועל במסגרות אחרות, ושם אינם נהנים מתקציב זה. למרות העיסוק הממשלתי הנרחב ורב-השנים בסוגיית הטיפול של משרדי החינוך והרווחה בנוער בסיכון גבוה - הן בוועדות ממשלתיות ובין-משרדיות, הן במטות משרדי החינוך והרווחה והן על ידי מבקר המדינה - בשנת 2019 טרם הסדירו שני המשרדים נושאים אלו, וזאת למרות תמימות דעים ביניהם בדבר הצורך הקריטי בשיתוף פעולה ביניהם והנזקים הנגרמים לבני הנוער בהיעדרו. **המלצה -** ראוי כי משרדי החינוך והרווחה יגבשו ראייה אחודה וכוללת בכל הנוגע לטיפול בנוער בסיכון גבוה. מוצע כי המשרדים יפעלו להסדיר את מתכונת עבודתם ולקבוע מנגנונים תהליכיים וממוחשבים שיאפשרו שיח, תיאום ושיתוף פעולה ביניהם בכל הנוגע לאיתור בני נוער בסיכון גבוה ולטיפול בהם, ובהתאם להמלצות הוועדות השונות וצוותי המשרדים עצמם. מוצע גם שמשרדי הרווחה והחינוך יבחנו במשותף דרכים לאיגום משאביהם בכל הנוגע להפעלת מסגרות המיועדות לבני נוער בסיכון גבוה בכלל אזורי המדינה ולטובת כלל האוכלוסיות, בהם בני נוער חרדים, ערבים ובדואים. ככל ששני המשרדים לא יצליחו להגיע להסכמות אופרטיביות, ראוי כי ישקלו גם את	ברוב התוכניות ליישם שותפויות עם גורמי הרווחה ברמה הרשותית, המחוזית והארצית. מטה האגף יחזק את השיח עם מטות האגפים השונים במשרד הרווחה כדי ליזום מסגרות משותפות ותוכניות משותפות ברוח הדו״ח. **תגובת משרד הרווחה:** בראשית הדברים, המשרד מסתייג מהטענה בדבר גידול במס׳ הממתינים להשמה- הדבר אינו משקף את האמור בטיוטת הדוח, שם צוין במפורש כי היה צמצום של שני שליש במספר הממתינים מאז הדוח האחרון. וזאת במיוחד לאור הנתון המופיע בתחילת סעיף זה באשר לגידול הטבעי של האוכלוסייה וההחמרה בפרופיל בני הנוער. זאת ועוד, עד לדצמבר 2017 (עת הוקמה מערכת דיגיטאלית ראשונית) לא היה איסוף של נתונים אלה ועל כן לא ברור על סמך אלו נתונים מסתמכת הטענה. הנהלת המשרד שמה דגש על קיצור זמני ההמתנה להשמה במעונות הממשלתיים. לאחרונה גובש מתווה רב-שנתי לפיתוח רשות חסות הנוער, בשיתוף עם משרד האוצר, אשר כולל בין היתר הרחבת המקומות במעונות לצד עדכון תהליכי עבודה. עוד לפני גיבוש המתווה, בשנת 2019 רשות חסות הנוער פתחה קבוצות חדשות במעונות הממשלתיים בהיקף של 60 מקומות חדשים. במהלך שנת 2019 אחוז התפוסה של המעונות הממשלתיים התייצב ועמד על 95% תפוסה ומעלה בכל זמן נתון. זמני ההמתנה למעונות הממשלתיים התקצרו, תוך הקמה ופיתוח מערכת דיגיטלית מקיפה למעקב אחר זמן ההמתנה וזמן הטיפול עד להשמה בפועל. במהלך שנת 2020 רשות חסות הנוער עתידה לפתוח עוד קבוצות נוספות בהיקף של 60 מקומות חדשים. במסגרת מתווה חסות הנוער, בשנים הקרובות עתידים להיפתח מעונות ממשלתיים חדשים, לרבות עבור אוכלוסיות ייחודיות.

		השימוש במנגנונים שתכליתם יישוב מחלוקות בין-משרדיות. על המשרדים לפעול איפוא לאיגום משאביהם כדי למצותם ביעילות; שילוב תחת קורת גג אחת של מענה השכלתי של משרד החינוך והזנה וטיפול באמצעות עובדים סוציאליים של משרד הרווחה - יעניק לבני הנוער מעטפת שירותים איכותית יותר ואף יביא לחיסכון בעלויות הכרוכות בהקמת המסגרות ובתחזוקתן. בכלל זה עליהם לבחון כיצד ניתן לשלב את תוכנית הילי"ה במית"רים, כפי שכבר נעשה במספר מצומצם של מית"רים, וכך לסייע בשיקומם החינוכי ולממש את זכותם הבסיסית של אותם בני נוער להשכלה.	
8	זמני המתנה ארוכים להשמה במעונות הממשלתיים	**ליקוי -** אף שאוכלוסיית בני הנוער גדלה פי 3.5, ולמרות הגידול במספר בני הנוער בסיכון גבוה הזקוקים לטיפול במסגרת המעונות הממשלתיים, לא גדל מספרם של המעונות מאז הקמתם בשנות השישים של המאה העשרים, ולא נעשתה הרחבה ניכרת שלהם. אף שבשנתיים האחרונות הפנתה רשות חסות הנוער משאבים ותשומת לב ניכרים כדי להעלות את התפוסה במעונות הממשלתיים לתפוסה מלאה ולהרחבתם, לא היה בכך די הואיל ולא קטן, אלא אף גדל, מספר בני הנוער הממתינים להשמה.	**תגובת משרד הרווחה:** רשות חסות הנוער החלה בתהליך איתור צוות מומחים ובהם אנשי אקדמיה, שטח ונוספים רלוונטיים בכדי לבנות את מבנה התפיסה הטיפולית ברשות חסות הנוער. תהליך האיתור עתיד להסתיים בתחילת רבעון 2 2020 (חודש אפריל) ולאחריו יתכנס הצוות אחת לחודש במטרה לבנות תפיסת טיפול כוללת לחסות עם התייחסות לסוגי המעונות ודרישות הטיפול. תהליך זה עתיד להמשך כ- 8 חודשים (עד לרבעון 4 2020). במהלך התקופה יערך סקר צרכים בכלל מעונות החסות, הסקר עתיד להסתיים עד רבעון 3 2020. הנחיות לטיפול בפגיעות מיניות: במהלך שנת 2019 הועברה סדנא לכל צוות מעון 'צופיה' ע"י הד"ר ענת גור בנושא טיפול בשורדות פגיעה מינית. תוצרי העבודה גובשו לחוברת הדרכה מסודרת והיא תועבר גם במעונות חסות הנוער האחרים. התוכנית תוטמע לכלל רכזות הטיפול במעונות הממשלתיים ולעובדות הסוציאליות במעונות במיקור חוץ כחלק מתוכנית ההדרכה השנתית הנבנית להן בתקופה זו (רבעון 2-1 2020). בימים אלה מבצעת פרופ' רחל לב ויזל מחקר בנושא זיהוי פגיעות מיניות בכלל המעונות הממשלתיים.

			טיפול או ייעוץ פסיכולוגי: במסגרת המשאבים העומדים לרשותה של החסות אין יכולת לממן שירותי טיפול וייעוץ פסיכולוגי. מדובר בהיקף תקציבי גדול. במקרים חריגים של פגיעות מיניות המשרד מממן שירות קנוי, מוגבל בזמן, וכן במידת האפשר נעשית פניה למפקחת ארצית על פגיעות מיניות בשירות 'ילד ונוער' והיא מסייעת פרטנית. טיפולים פסיכולוגיים על רקע שאינו פגיעה מינית מטופלים ע"י קופ"ח בה מבוטח/ת הנער/ה. במסגרת פיתוח כוח האדם בחסות, מתוכננת תכנית הכשרה לצוותים הבכירים במעונות שתיתן מענה ראשוני ללמידה אודות פגיעות מיניות, טראומה מורכבת, התערבות במשבר וכד'. על בסיס תכנית זו ועל פי הצרכים שיעלו מהשטח תגובש תכנית קורסים ארוכי טווח והשתלמויות בנושאים הרלוונטיים לצוותי המעונות: טראומה מורכבת, פגיעות מיניות (פוגעים ונפגעים), ניהול צוות וכד'. הנחיות לטיפול משפחתי: ככלל, נוהל 1.8 של חסות הנוער: 'שמירת קשר בין החניך למשפחתו ובין צוות המעון למשפחה' מגדיר כי על המעון לשמר ולטפח את הקשר עם משפחת החוסה במעון, אך החסות אינה אמונה על הטיפול במשפחת החוסה, לשם כך נשמר הקשר של המעון עם הגורם המפנה מהקהילה. המשרד שוקד כעת על ריענון נהלי החסות. הנהלים ישקפו את עבודת החסות, מדיניות ותפיסת העולם ויהוו פלטפורמה לעבודה אחידה ומקצועית בכל המעונות. בנוגע לסקר איתור הצרכים - תהליך הפקת לקחי הסקר עתיד להסתיים עד רבעון 3 2020. קביעת מדיניות טיפולית תוספתית על הקיים (הוספת תקינה פסיכולוגית) לא על הפרק בשלב הזה, מדובר בתוספת תקציבית רחבת היקף. אנו נעזרים בטיפול הפסיכולוגי הקיים בביטוח הבריאות של החוסים. תיבחן האפשרות של ליווי התהליך במחקר שיבחן את מידת האפקטיביות של תוכניות הטיפול בכלל ושל שורדי הפגיעות המיניות בקרב החוסים במעונות החסות בכפוף ליכולת התקציבית של החסות.

9	היעדר מדיניות טיפול בבני הנוער במעונות הממשלתיים	**ליקוי -** משרד הרווחה לא קבע יעדים, מטרות וסדרי עדיפויות לטיפול בבני הנוער במעונות הממשלתיים. הוא גם לא ערך סקר צרכים לבחינת מאפייני בני הנוער והצרכים הטיפוליים שלהם ושל משפחותיהם כדי לגבש את שיטות הטיפול המיטביות בהם. - היעדר הנחיות לטיפול בפגיעות מיניות- אין בחסות הנוער בכלל, ובמעונות הממשלתיים אשר בהם נמצאים בני נוער בקצה הרצף הטיפולי בפרט, תוכנית או הנחיות בכתב לטיפול בפגיעות מיניות ולחינוך מיני. - היעדר טיפול או ייעוץ פסיכולוגי- מלבד טיפול סוציאלי באמצעות עובדות סוציאליות, המעונות הממשלתיים אינם מספקים לבני הנוער טיפול פסיכולוגי, למעט אבחון ראשוני ומתן מרשם תרופתי מפסיכיאטר לפי הצורך, וכן ייעוץ פסיכולוגי לגורמי הטיפול במקרים מורכבים. בעקבות זאת, במקרים מסוימים נמנעים מבני הנוער השוהים במעונות טיפולים נפשיים החיוניים לשיקומם. - היעדר הנחיות לטיפול משפחתי- עלה כי מלבד מתן אפשרות לביקור, פנייה למשפחות בני הנוער השוהים במעון לקבלת אישורים הנדרשים על פי חוק ודיווח מפעם לפעם על הנעשה במעונות בהקשר לילדיהם - לא קבע המשרד הנחיות בדבר טיפול משפחתי בבני הנוער ומשפחותיהם, ואין כל משנה סדורה או טיפול אחיד בנושא. **המלצה -** בני הנוער השוהים במעונות הממשלתיים סובלים מטראומות מסוגים שונים עקב פגיעות פיזיות ונפשיות שחוו בעברם. טיפול בפגיעות ובטראומות כאלה במסגרת המעונות הממשלתיים הוא קריטי לשיקומם ולשילובם בקהילה כבוגרים נורמטיביים. נוכח מורכבות הטיפול בהם, מוצע כי משרד הרווחה יבצע עבודת מטה המבוססת על נתונים ועל ידע מחקרי עדכני בנושא הצרכים של אותם בני נוער ושיטות הטיפול המיטביות בהם. בהתאם לכך ייקבעו היעדים	**תגובת משרד הרווחה:** בחסות, קיימת תוכנית להתערבות טיפולית במשבר, הכוללת הכשרה לאחיזות טיפוליות וכן שימוש באמצעים פיזיים. בחודש ספטמבר 2019 הוחל בריענון התוכנית במעונות לכלל עובדי המעונות הממשלתיים. בשנת 2020 יוכשרו מנחים מתוך הצוות הבכיר במעונות והם יהיו אלה אשר יכשירו את כלל הצוותים במעונות ויהיו אחראים על הטמעתה במעון. מטרת המהלך היא ליצור מצב שבכל מעון יהיו 2 מנחים שיוכלו להכשיר כל העת אנשי צוות חדשים שיקלטו במעון.

		ומדיניות הטיפול, ומהם ייגזרו ההנחיות למנהלי המעונות ולגורמי הטיפול. כמו כן, מוצע כי המשרד יבחן דרכים להיעזר בשירותים הניתנים בקהילה, כמו השירות הפסיכולוגי החינוכי ושירותי הרווחה, במסגרת הטיפול בבני הנוער ובמשפחותיהם. לאור החשיבות הרבה הנודעת למתן מענה טיפולי ייעודי לבני הנוער השוהים במעונות ושעברו פגיעות מיניות, ראוי כי משרד הרווחה יגבש תוכנית טיפולית ייעודית לנושא זה, שתכלול גם חינוך מיני ואת הדרכת הצוות הטיפולי במעונות הממשלתיים לטיפול בבני נוער שחוו טראומות בילדותם, לרבות טראומות מיניות - אם במסגרת תוכנית החלוץ המופעלת בעניין זה ואם במסגרת נפרדת, תוך כדי שימוש בידע ובאמצעים הקיימים במשרד ובגופים המטפלים בתחום זה. על המשרד ללוות תוכנית זו במחקר שיבחן את מידת האפקטיביות שלה.	
10	השימוש באמצעי משמעת וריסון	**ליקוי -** היעדר הכשרה לשימוש באמצעי ריסון והחזקה פיזיים - אף שאושרה בחסות הנוער תוכנית להתערבות טיפולית מרסנת (הט״מ) הכוללת גם הכשרה לשימוש באמצעים פיזיים לריסון בני הנוער, לא קיבלו צוותי המעונות הממשלתיים הפועלים כיום הכשרה כמתחייב מהחקיקה כתנאי לשימוש באמצעי הריסון כלפי בני הנוער, מעת התקנת ההוראה בתקנות הנוער שפיטה בשנת 2014, וכי אין שום עובד ברשות חסות הנוער המוסמך להעביר הכשרות אלה. התוכנית ניתנה בשנת 2016 לעובדי מטה חסות הנוער ולמפקחים, אך בפועל הם אינם משתמשים באמצעים אלו במעונות, וחלקם הגדול כבר אינו בתפקיד. אי-הסדרת ההתערבות הטיפולית המרסנת (הט״מ)- ברשות חסות הנוער אין נוהל להסדרת השימוש באמצעים מרסנים. בינואר 2019 החליטה מנהלת מינהל תקון לשנות את תפקיד המפקח על המעונות וקבעה כי כלל תפקידי הפיקוח על המעונות יבוצעו על ידי מנהלי המעונות עצמם. בשל איחוד תפקידים זה, מנהל המעון הוא הנותן את ההוראה לשימוש באמצעי ריסון, ועליו גם לפקח על פעולות	**תגובת משרד הרווחה:** במהלך שנת 2017 ננקטו פעולות חירום להתמודדות עם הליקויים החמורים שהתגלו, בין היתר העברת מנהלת החסות והמפקח על המעון מתפקידם. באופן זמני מונתה המפקחת על תחום הטיפול למ״מ מנהל המעון, שאף הוא הועבר מתפקידו, ובהמשך גם רכזת החינוך ורכזת הטיפול. פורסם מכרז לבחירת מנהל חדש (בהליך פנימי ובהיעדר מועמדים מתאימים בהליך פומבי, שכלל השגות וביטול זכיה של מועמד נבחר), נבחרה במכרז רכזת טיפול חדשה למעון ורכזת חינוך שבה מחל״ת. מאז חודש ספטמבר 2019 מנהל את המעון בהטלת תפקיד מנהל מיומן ומקצועי מאוד, אשר הביא להתייצבות צוות העובדים. לאחר תהליך שיפוץ ארוך- המעון נמצא בשלבי סיום העבודות. הדרכה: כמפורט בסעיף 12, רשות חסות הנוער פועלת להכנסת מומחים לטיפול בנפגעי טראומה מורכבת לצורך הדרכת הצוות וטיפול פרטני בתחום.

		אלו. הקושי שבהחלטה זו מתעצם נוכח היעדר נהלים והכשרות כנדרש לצוות המעון, לרבות המנהל, בנושא השימוש באמצעי הריסון כאמור לעיל. אף שאמצעי הריסון וההחזקה המופעלים כלפי בני הנוער במעונות הממשלתיים של חסות הנוער הם למעשה שימוש בכוח פיזי כלפי קטינים ועלולים להיות פעולה פוגענית, הן ברמה הגופנית והן ברמה הנפשית, אין נוהל עבודה מסודר לגבי השימוש בהם, לרבות הכשרות ופיקוח ראוי כמתחייב. **המלצה -** על רשות חסות הנוער לפעול להכשרה והסמכה של כל צוותי המעונות הבאים במגע עם בני הנוער החוסים לשימוש באמצעי ריסון, תוך כדי מתן כלים מתאימים והדרכה להשגת המטרות המנויות בחוק באמצעים שמידת הפגיעה שלהם בבני הנוער תהיה הפחותה ביותר. נוסף על האמור, על חסות הנוער לפעול ליצירת נוהל עבודה מסודר המפרט את דרכי השימוש באמצעים מרסנים במעונות של חסות הנוער, לרבות אופן הפיקוח על השימוש באמצעים אלו ודרכי הדיווח והמעקב עליהם.	בנוגע לתפקיד מנהל/ת המעון- המשרד יצא בהליך מכרזי לאיתור מנהל/ת קבוע/ה למעון. התהליך עתיד להסתיים בחודש אוגוסט 2020.
11	מעון "מסילה" לנערות	**ליקוי -** התגלו ליקויים בהפעלתו של המעון הממשלתי לנערות "מסילה" לאורך שנים - בהם מחסור בתנאים בסיסיים, הן בהיבטים הפיזיים והן בהיבטים הטיפוליים-נפשיים, מחסור בכוח אדם מיומן ואי-יציבות ניהולית. צוות המעון - אומנם חודשו קורסי ההכשרה למדריכים חדשים, אך ההדרכות לצוותי המדריכים עדיין לא נעשות באופן מלא והן מבוצעות על ידי גורמים מתוך המעון. זאת ועוד, במועד סיום הביקורת טרם מונה מנהל קבוע למעון (למרות פרסום של כמה מכרזי כוח אדם).טיפול חסר-הנערות ב"מסילה" אמורות לקבל טיפול סוציאלי פעם בשבוע, אולם בשל מחסור בעובדות סוציאליות במעון זה זמן רב הן אינן מקבלות את הטיפול הנדרש. כמו כן, מרבית הנערות השוהות במעון עברו פגיעות מיניות שונות, ואף על פי כן אין במעון תוכנית טיפול מותאמת לפגיעות ולטראומות אלו.	**תגובת משרד הרווחה:** המשרד מציין כי בשנות העבר לא התבצע פיקוח ישיר על המעונות הממשלתיים, לא הועברו דו"חות, לא היו תלונות, לא התקבלו התראות על ליקויים, לא נכתבו דוחות על תיקון ליקויים, לא תועדו ביקורים כמתחייב בתקנות, לא נמצאו אישורי שהייה מתועדים על כניסה לפסקי זמן ועוד. היה פער משמעותי בין צרכי הפיקוח לבין הנעשה בפועל. מצב זה נוצר בשל יחסי עבודה לקויים בין מפקחת ארצית בהנהלת חסות הנוער לבין העמותה שהפעילה את המעונות הממשלתיים (המפקחת הארצית היא אשתו של מנכ"ל העמותה שהפעילה 8 מתוך 9 מעונות ממשלתיים). חלק מהמפקחים היו בעברם עובדי העמותה המפוקחת. כל המפקחים היו נתונים למרותה הישירה של הנהלת החסות (ולא באמצעות המחוז כמקובל) ובמקרים נקודתיים אף התגלה טיוח של מחדלים לעומת התראות חוזרות ונשנות של מנהלי המעונות שנותרו ללא מענה מצד גורמי הפיקוח והמטה. לאור ניגוד עניינים זה, הוטל באופן זמני הפיקוח על

		המלצה - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השיפוץ שהחל במעון "מסילה", על המשאבים שהושקעו בכך, וממליץ כי יושלם השיפוץ גם בחלקיו האחרים, על מנת שיעמוד בסטנדרטים ראויים ומכבדים, תוך כדי שימת דגש גם על תחזוקתו השוטפת. בנוסף על המאמצים לייצוב צוות המעון, ראוי גם שהמשרד ימשיך לפעול לשיפור תנאי המחייה הבסיסיים בו, לרבות שמירה על סטנדרט מזון בריא ומספק, וכן לפעול להרחבת המענים הטיפוליים והרגשיים הנדרשים לנערות, שהרי אלה עומדים בלב מאמצי השיקום שלהן. על המשרד להמשיך ולבחון את יציבות צוות המעון ולהקפיד לבדוק לאורך זמן את איכות כוח האדם המתקבל למעון.	המעונות למנהלי המעונות, שהם עובדי מדינה, והם היו נתונים לפיקוח הישיר של מ"מ הממונה על המעונות ובהמשך למנהל החסות החדש שנבחר. במהלך שנת 2019 המפקחת הארצית סיימה את תפקידה ובמקביל גובש מודל לפיקוח על מעונות אלו. במסגרת מתווה של חסות הנוער לשנים 2020-2025 יתווספו 4 מפקחים נוספים במחוזות, בהגדרת התפקיד הנבנית להם מוגדר גם פיקוח על 3-2 מעונות ממשלתיים לכל אחד, במסגרת עבודת הפיקוח על המעון יתקיים גם פיקוח על השימוש באמצעים מרסנים.
12	הפיקוח על המעונות הממשלתיים	**ליקוי -** החרגת המעונות הממשלתיים מאוכלוסיית המעונות הנתונים לפיקוח חיצוני של מפקח אזורי או מחוזי אינה מתיישבת עם הוראות החקיקה בעניין הפיקוח על המעונות. מתן אחריות למנהלי המעונות לפיקוח עצמי על המסגרות שהם מנהלים מעלה חשש כי הפיקוח יהיה מוטה ולא ייעשה במנותק מהגורמים המעורבים בעצמם בתהליכים. ביטול המינוי של המפקחים האזוריים על המעונות הממשלתיים, ומינוי מנהלי המעונות הממשלתיים כמפקחים תחתם, הם בסמכות שר הרווחה. מעת שהועברו סמכויות הפיקוח למנהלי המעונות הממשלתיים, לא נכתבו ולא הוגשו דוחות פיקוח על התנהלות המעונות הממשלתיים לממונה על המעונות ולמטה חסות הנוער. מצב זה עלול להביא להיווצרותם ולהתמשכותם של ליקויים בתפקוד המעונות ובשירות הניתן לבני הנוער השוהים בהם, כפי שאכן אירע במעון "מסילה". **המלצה -** ראוי כי משרד הרווחה יבחן את מתווה מערך הפיקוח על המעונות הממשלתיים כדי לוודא שהמתכונת החדשה אפקטיבית ועומדת בתקנים המקובלים.	**תגובת משרד הרווחה:** באותה עת, הפסקת ההדרכות נעשתה על רקע מחסור חמור בכ"א שהעמותה המפעילה לא הצליחה להעמיד ותחלופה אינטנסיבית של עובדים, רובם התחלפו בטווח של חודשים בודדים. לא הייתה התכנות להפעלה של תכניות הכשרה והדרכה. עם היציאה למכרז הפעלה חדש למעונות, בחירת הזוכים, כניסת המפעילים החדשים (כולל התמודדות עם עתירות מינהליות שארכו זמן), התייצבות הצוותים וחזרתה של מנהלת תחום הטיפול בחסות חודשו ההדרכות הקבועות לעובדים הסוציאליים. ההדרכות למנהלי המעונות, רכזות הטיפול ורכזי הפנימייה במעונות קבועות ומפוקחות. בימים אלה נערך מפגש עם כל מדריכי הצוותים מטעם בית הספר המרכזי על מנת לקבוע סטנדרטים וקריטריונים אחידים לכולם. בנוסף, כאמור לעיל, תכנית הכשרה לצוותים הבכירים תפעל בבית הספר המרכזי לעבודה סוציאלית. פרופ' רחל לב מתחילה פיילוט במעון גיל-עם בטיפול בטראומה מורכבת באמצעים דיגיטליים.

13	ליקויים בניהול כוח האדם במעונות הממשלתיים	**ליקוי -** מערך הדרכות חסר - מספטמבר 2017 ועד מועד סיום הביקורת לא קוימו ההכשרות וההדרכות לצוותי המעונות כמתחייב בתקנות ובנהלים: עובדים סוציאליים לא קיבלו הדרכות חיצוניות וליווי קליני מקצועי; רכזי קבוצות ורכזי פנימיות לא קיבלו הדרכות חיצוניות; וההדרכות החיצוניות שניתנו למנהלי מעון, לרכזי חינוך ולרכזי טיפול לא התקיימו באופן סדיר ורציף. **המלצה -** על משרד הרווחה לבחון את ההדרכות לצוותי המעונות בהקדם האפשרי, בהתאם לנוהלי חסות הנוער, כדי למנוע פגיעה מתמשכת הן בצוותים המקצועיים והן בבני הנוער. על משרד הרווחה לשקול להפעיל גם מערך הדרכות ממוחשב, שיוכל לתת מענה נוסף לנושא ההדרכות על ידי שימוש באמצעים אינטרנטיים ודיגיטליים, בהדרכות מוקלטות ואף במערכי שיעור כתובים שיועברו בין צוותי המעונות, והם ייבחנו עליהם במסגרת המעון.	**תגובה משרד הרווחה:** בימים אלו נערכים שני מחקרים בתחום: האחד, בנושא מצבם הנוכחי של בוגרי מעונות החסות. השני, בנושא הסיבות לנשירה של בוגרי אחת המסגרות של חסות הנוער בחמש השנים האחרונות. כמו כן, המשרד פועל לגיבוש מדדי הערכה לתפקודן של המסגרות בחסות הנוער והצלחת התכנית הטיפולית ביחס לבני הנוער השוהים במסגרות החסות.
14	מעקב אחר השוהים במעונות חסות הנוער	**ליקוי -** הפעם האחרונה שבה ערך משרד הרווחה מחקר מעקב אחר בני נוער ששהו במסגרות חסות הנוער הייתה בשנת 2012. מחקר זה התמקד בבני נוער ששהו במסגרות בשנים 1996 עד 2001. המחקר בחן את מצב בני הנוער בהגיעם לבגרות צעירה, את רמת אי-הפשיעה שלהם ואת השתלבותם בתעסוקה. **המלצה -** ראוי כי משרד הרווחה יערוך מעקב עדכני אחר השתלבותם של בני הנוער אשר שהו במסגרות חסות הנוער בכלל, ושל הנערות אשר שהו במעון "מסילה" בפרט, כדי לבחון את מידת המועילות של הטיפול שניתן להם בראייה ארוכת טווח ולהפיק ממנו לקחים בנוגע לדרכי הטיפול ולסל השירותים הניתן לבני נוער אלו.	

המשרד לפיתוח הפריפריה,
הנגב והגליל

היבטים בפעילות המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והרשויות לפיתוח הנגב והגליל

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מעורבות המשרד לפיתוח בתקציב הרשויות לפיתוח	**ליקוי -** למרות עצמאותן של הרשויות לפיתוח כרשויות חקוקות, המשרד לפיתוח מתייחס אליהן כאל אחד ממחוזותיו ומתערב בפעילויותיהן ובתפקודן. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לפיתוח כי עליו להקפיד על האיזון הראוי בין שמירת העצמאות של הרשויות לפיתוח, שכאמור הן תאגידים חקוקים, לבין הצורך בקיומם של אמצעי בקרה ופיקוח על פעילותן והתערבות בהחלטותיהן רק במקרים חריגים.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** מתוך החלטה אסטרטגית של מנכ"ל המשרד הנוכחי בשיתוף היועץ המשפטי, נחתם ביום 27.08.2017, לראשונה, הסכם בין המשרד לבין הרשות לפיתוח הגליל ובין המשרד לבין הרשות לפיתוח הנגב, במטרה להביא להסדרה את מערכת היחסים בין המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל לבין הרשויות לפיתוח מתוך ראייה משפטית של מתן עצמאות לרשויות לביצוע תפקידן על פי חוק, ומאידך להחיל מנגנוני בקרה ופיקוח על התקציבים המועברים. כל זאת לצד הנחיה של החשב הכללי באמצעות חשב המשרד לבצע התאמות בהסכם בכל הנוגע לבדיקת תשלומים. הסכם ההתקשרות עולה בקנה אחד עם החובה הקבועה בהודעת תכ"ם ה.7.0.1.1.1 "התקשרויות עם חברות ורשויות ממשלתיות" להוראת תכ"ם 7.0.1.1 שעניינה "התקשרויות עם חברות ורשויות ממשלתיות" הקובעת כי על כל משרד ממשלתי המתקשר עם חברות ורשויות ממשלתיות (וביניהם תאגידים סטטוטוריים) להסדיר את היחסים באמצעות חוזה תקף ומסודר. עוד נקבע בסעיף 3 לנספח ב' של ההוראה כי: "באמצעות החוזה ניתן גם להחיל על הגוף המבצע את מערכת החוקים וכללי המנהל התקינים, הרלוונטיים להתקשרות. כמו כן ניתן להחיל מערכת שלמה של כללי פיקוח ומטרה וכן להגדיר מטרות ואבני דרך כדי שניתן יהיה לוודא כי התקציב המיועד מועבר למטרתו העיקרית ומנוצל ביעילות וחיסכון תוך הקצאת משאבים נכונה" (הדגשה אינה במקור). עוד יודגש, כי לאור הגידול בתקציב המשרד המוקצה לטובת הרשויות לפיתוח ולאור הגידול בהיקף הפרויקטים אותם מבצעות הרשויות לפיתוח, לרבות הפעלה של החלטות ממשלה, פנה משרד האוצר והחשב הכללי מספר פעמים למשרד בבקשה להדק את הפיקוח והבקרה על הרשויות לפיתוח. במסגרת זו, בין היתר, הועברה למשרד הדרישה כי המשרד יפרסם מכרז לטובת בקרת פרויקטים חיצונית, דהיינו, מערך שירותים אשר יפקח ויבקר את הנעשה הן במשרד והן ברשויות לפיתוח. במהלך שנת 2018 המשרד התקשר עם שתי חברות בקרת פרויקטים שעובדות עם המשרד והרשויות לפיתוח.

			לא זו אף זו, החשב הכללי נדרש לאשר את החלטת ועדת המכרזים המשרדית המאשרת ההתקשרות של המשרד עם הרשויות לפיתוח הנעשית מכוח תקנה 3(7) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג- 1993. במסגרת זו המשרד נדרש למתן הסברים ומענים רבים על פעילות הרשויות לפיתוח המתוקצבות על ידי המשרד. לא למותר לציין כי החשב הכללי התנה את מתן הפטור להתקשרות עם הרשויות לפיתוח בהתקשרות עם חברות הבקרה. עמדת משרד האוצר והחשב הכללי מנוגדת לתזה המוצגת על ידי המבקר באשר "למעורבות יתר" של המשרד ו"פגיעה במעמד העצמאי של הרשויות לפיתוח" והוא זה שבין היתר, מנחה את המשרד באופן רציף ותדיר להיות מעורב בפעולות הרשויות לפיתוח ובהוצאת הכספים על ידן. מעבר להנחיות המושתתות על המשרד על ידי משרד האוצר והחשב הכללי בהקשר זה, המשרד אף רואה בתפקידו חובה לפקח ולבקר את השימושים הנעשים בתקציב המוקצה לרשויות לפיתוח והכל בהתאם לקבוע ולמוסכם בהסכם ההתקשרות שבין הצדדים. כך, לדוגמא, בנושא קביעת תוכנית עבודה בהסכם ההתקשרות שבין המשרד לרשויות נקבעה פרוצדורה לאישור התוכנית השנתית בסעיף 4 להסכם, תוך שסעיף 4.2 מתייחס לכך שתוכנית העבודה תהיה תואמת למדיניות הרשות, כפי שהיא נקבעת, מעת לעת, ע"י מועצת הרשות. מדוגמא זו ניתן ללמוד על מערכת של איזונים ובלמים בין עצמאות הרשויות מחד, לבין הצורך בהקצאת משאבים אחראית ויעילה מאידך. ככל שמבקר המדינה סבור כי יש להסדיר את מעמדה העצמאי של הרשות מעבר לעצמאות הניתנת כיום, אין התנגדות מבחינת המשרד כי יפנה במישרין לחשב הכללי. חובה אינהרנטית זו, של עמידה ביעדי תוכנית עבודה ופיקוח ובקרה על הפעילות המתוקצבת, מוחלת על כל גורם איתו מתקשר המשרד, ספק זוכה במכרז, גורם מפעיל מכוח פטור מחובת מכרז (כגון ההתקשרות מול הרשויות לפיתוח), שותף במסגרת מיזם משותף כיוצ"ב. שהרי אם לא כן, יחטא המשרד לתפקידו בהקצאת כספים מבוקרת ואחראית ובהתאם לתוכניות העבודה. המשרד מחויב לעבודה ממשלתית במנהל תקין ואין כל מקום לטעמנו, לוותר על פיקוח ובקרה נאותים ומספקים. בסיכומם של דברים, יודגש כי לצד הפיקוח והבקרה המתקיימים מטעם המשרד שהינם הכרחיים כאמור גם על פי הוראת התכ"ם, לרשויות לפיתוח, עצמאות במידה ניכרת ומספקת ביישום הפרויקטים המתוקצבים על ידי המשרד. כל זאת, בשים לב לעובדה כי לדוגמא בחוק הרשות לפיתוח הנגב, תשנ"ב-1991 קבע המחוקק כי למשרד סמכויות סטטוטוריות הנובעות מהחוק. כך נקבע בסעיף 6א. לחוק שכותרתו: "ועדה בין משרדית לעניין מיזם חקלאי תיירותי משולב" כדלקמן:

			6א. (א) השר ימנה ועדה בין-משרדית, שתפקידה להמליץ לו בעניין הקצאת מקרקעין למיזם חקלאי-תיירותי משולב כאמור בסעיף 6(8), ואלה חבריה: (1) נציג שימנה השר מבין עובדי משרדו, והוא יהיה היושב ראש; .... מכך נובע כי המחוקק קבע סמכויות למשרד הטמונות בגוף חוקי הרשויות לפיתוח ואין מדובר בניתוק מוחלט של המשרד מהרשויות כפי שנטען בדוח. כאשר כך קבע המחוקק הרי שההתערבות טמונה בגוף החוק ולא מדובר בהתערבות בפעילות הרשויות לפיתוח ברמה שאיננה נדרשת מהמשרד. לא זו אף זו, הן המשרד והן הרשויות לפיתוח יוזמות פעולות שמטרתן לסייע לרשויות המקומיות בנגב ובגליל ובתושבי הנגב והגליל. המשרד כגוף הרואה את עצמו כמתכלל ודרכו מועברים התקציבים אחראי למניעת בזבוז כספי ציבור, בין היתר, על ידי בחינת כפל פעילויות הן על ידי המשרד והן על ידי הרשויות לפיתוח והן מבחינת הדרישות שנכפות על המשרד מצד החשב הכללי. שביעות רצון המשרד מפעילויות הרשויות לפיתוח איננה גחמה של איש, אלא, מדובר באינטרס ציבורי ממעלה ראשונה לקידום הפריפריה הגאוגרפית והחברתית. לאור חידוד הדברים העולים במסגרת דוח המבקר, בקשר שבין המשרד לרשויות לפיתוח, המשרד יקדם עבודת מטה במטרה לבצע הסדרה בחוקי הרשויות בתיאום עם משרד המשפטים.
2	מעורבותו של המשרד לפיתוח במהלך העבודה השוטף של הרשויות לפיתוח	**ליקוי -** העברת ביצוע פרויקטים מהרשות לפיתוח הגליל למשרד לפיתוח; העברת עובד שכיר של הרשות לפיתוח הגליל, שהיא רשות חקוקה, למשרד לפיתוח; ביטול התחייבות המשרד לפיתוח להעברת כספים לקיום ירידי תעסוקה שנקבעה בתוכנית העבודה של הרשות לפיתוח הגליל עלולים לפגוע בקידום פרויקטים אלו ובתפקוד השוטף של הרשות. **המלצה -** יש צורך מהותי בהסדרת היחסים בין המשרד לפיתוח לבין הרשות לפיתוח הגליל.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** ראה תגובה לליקוי 1.
3	הנגשת המשרד לפיתוח והרשויות	**ליקוי -** אף שהקולות הקוראים שהמשרד לפיתוח והרשויות לפיתוח מפיצים נועדו ליישובים שנתח גדול מהם הוא יישובים ערביים, הם אינם בשפה הערבית. הועלה כי רשויות ערביות מלינות, בין	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** מאחר שאתר האינטרנט של המשרד מנוהל על ידי מערכות משרד ראש הממשלה, כל עדכון ושינוי באתר מבוצע על ידי יחידת המחשוב. נעשתה פניה מהמשרד בניסיון לעדכן את השפה הערבית באתר המשרד. תשובת משרד ראש

	לפיתוח לאוכלוסייה הלא יהודית	היתר, על כך שהן נמנעות מלהגיש בקשות או שבקשותיהן נפסלות כי הוגשו באופן שגוי בשל קשיים בהבנת ההוראות הכתובות בשפה העברית בלבד. הביקורת העלתה כי אתרי המרשתת של המשרד לפיתוח ושל הרשויות לפיתוח הם בשפה העברית בלבד. **המלצה -** מן הראוי שגם קולות קוראים יפורסמו בשפה הערבית, ומציין לטובה את הרשות לפיתוח הגליל על שהחלה בפרסום קולות קוראים גם בשפה הערבית.	הממשלה היתה כי אתר המשרד הגיע ל-END OF LIFE, כך שלא ניתן לערוך בו שינויים ותוספות מסוג זה. לאור זאת המשרד החל בתהליך הקמת אתר חדש כאשר הוא יכלול אתר בערבית כנדרש. המשרד יוצא דופן לחיוב בכך, שחרף העובדה כי הוראת תכ״ם תמיכות בגופים אחרים איננה מחייבת פרסום קולות קוראים, אלא, באתר המשרד, הרי שהמשרד מקפיד ונטל על עצמו להנגיש את הקולות הקוראים לאוכלוסיות השונות לרבות לאוכלוסייה הערבית. כך, המשרד מפרסם על חשבונו מודעות פרסום בדבר קולות קוראים, הן, באתר המשרדי, הן בעיתונות הכללית, וכן, מודעה בערבית בעיתונות הערבית וככל שנדרש על פי מאפייני התקצוב, גם בעיתונות החרדית. נכון היה דווקא לשבח את המשרד על פועלו בנושא זה המהווה דוגמא בסוגיה זו. נוסף על כך, המשרד מעלה את מודעת הפרסום בשפה הערבית גם באתר האינטרנט המשרדי.
4	נטל בירוקרטי עודף בהגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים	**ליקוי -** המשרד לפיתוח לא מאפשר הגשה מקוונת של בקשות תמיכה במענה לקולות קוראים. על מנת להגיש בקשת תמיכה, על הרשויות המקומיות בנגב ובגליל להפקיד את בקשותיהן בתיבת המכרזים הנמצאת במשרד בתל אביב. **המלצה -** רשויות השלטון נועדו לשרת את הציבור ועליהן לספק לו שירות יעיל, שוויוני ואיכותי. מן הראוי שהמשרד לפיתוח המשרת ציבור המפוזר על פני שטח גדול של פריפריה גיאוגרפית, יהיה נגיש לצורך הגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים. מומלץ כי המשרד יפעל לבניית ממשק מקוון, כפי שנוהגים משרדי ממשלה אחרים.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** קולות קוראים של המשרד מעודכנים באתר אחד של משרד הפנים כחלק כאמור ממהלך רב משרדי שצוין בסעיף 3.א.7 לעיל לריכוז והנגשת הקולות הקוראים. ניתן למצוא את הקולות הקוראים של המשרד באתר המשרד שכתובתו: www.negev-galil.gov.il ובאתר משרד הפנים שכתובתו: www.moin.gov.il תחת לשונית ״שער לקולות קוראים לרשויות מקומיות״. לא למותר לציין כי מאחר שהמשרד הולך וצובר תנופה ועשייה בנגב, בגליל ובפריפריה החברתית ע״י פרויקטים שחלקם חדשים וחלקם חוזרים ונשנים הרי שהרשויות המקומיות מכירות היטב את פעילות המשרד ופירותיו, מכירות טוב יותר את אופן ההגשה, אופן הפרסום, האתר המשרדי וכן, באופן ישיר כך, שהן מתעדכנות מעת לעת ומודעות טוב מאי פעם בכל הנוגע לפרסום הקולות הקוראים. המשרד מבקש להבהיר כי התקן הראשון שיאושר למשרד בשנת 2020 הוא מנמ״ר (מנהל מערכות מידע) אשר יעסוק, בין היתר, בנושא הגשה מקוונת וכן פיתוח טכני של אתר המשרד אשר יאפשר הנגשה בשפה הערבית. לצערנו הרב, מאחר וכידוע אין עדיין תקציב מדינה לשנה זו, לא נותר אלא להמתין.

5	מתן זמן מוגבל להגשת בקשת תמיכה במענה לקול קורא	**ליקוי -** פעמים רבות זמן המענה לקול קורא קצר מאוד ויכולתה של הרשות המקומית לעמוד בזמני ההגשה והמצאת המסמכים הנדרשת מוגבלת. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות לפיתוח לבחון להאריך את פרקי הזמן להגשת בקשות תמיכה במענה על קולות קוראים.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** בנוסחה הקודם של הוראת התכ"ם: "תמיכה בגופים אחרים", לא נקבעה דרישת מינימום בכל הנוגע למספר הימים הנדרשים בין מועד פרסום קול קורא למועד ההגשה. בהוראת התכ"ם בנוסחה מיום 23.05.18 נקבע כי "הגשת הבקשה תתבצע בהתאם ללוחות הזמנים שפורסמו על ידי המשרד. ככלל, על המשרד לתת לגופים לכל הפחות 45 ימים להגשת בקשות התמיכה, כאשר בנסיבות מיוחדות שיירשמו, ועדת התמיכות רשאית לקצר את משך זמן ההגשה". המשרד מקפיד על עמידה בתנאי ההוראה ומאפשר לכל הפחות 45 ימים להגשת בקשות לתמיכה. כאשר מתקבלות בקשות מהרשויות במסגרת שאלות ההבהרה לקולות הקוראים ומהן עולה כי יש טעם להארכת מועד ההגשה, הרי שהמשרד קשוב לבקשות ומאריך לא פעם את מועד ההגשה האחרון מעבר לזה שפורסם מלכתחילה. בפרק זה עולה טענה מהמבקר אשר איננה מבוססת על דין כלשהו ואילו המשרד דווקא מוכיח כי הוא עומד בדרישות הדין ואף מעבר לכך.
6	מיצוי תקציב הרשויות המקומיות	**ליקוי -** המשרד לפיתוח הנגב והגליל והרשויות לפיתוח אינם מפרסמים לוח זמנים צפוי לפרסום קולות קוראים, ולמעשה הרשויות המקומיות אינן יודעות להיערך מבעוד מועד. **המלצה -** לפרסם לוחות זמנים בנוגע למועד פרסום קולות קוראים בטווח של כמה חודשים מראש כדי לאפשר לרשויות המקומיות להיערך מראש.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** הדינמיות של הפרויקטים שהמשרד מפרסם, בשונה מקולות קוראים חוזרים ונשנים לא מאפשרים למשרד עקב הנסיבות הנ"ל ועקב התקציב המשתנה, בהתאם להחלטות ממשלה עוד בטרם נבחר ספק זוכה במכרז, לפרסם מבעוד מועד ובטווח של מספר חודשים מראש - לוחות זמנים לפרסום קולות קוראים. מאחר ואין חובה חוקית עליה מצביע המבקר ולפיה על משרד ממשלתי לפרסם בטווח של מספר חודשים מראש את מועד הוצאת הקולות קוראים. כלל לא ברורה הערת המבקר בהקשר זה.
7	העברת התשלומים לרשויות המקומיות	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מציין שדחיית תשלומים מקשה בעיקר על רשויות קטנות ועל רשויות חלשות, החסרות יכולת פיננסית להמתין פרקי זמן ממושכים עד קבלת התשלום. לכן, הן	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** בחודשים האחרונים, הוקם לראשונה במשרד, אגף חשבות פנימי, שאינו נסמך על עובדי מיקור חוץ. אין ספק שחשבות פנימית המבוססת על עובדים פנימיים תאפשר יעילות גבוהה יותר ושיפור השירות לרשויות המקומיות, ככל שנדרש.

		נאלצות לשאת בנטל מימוני כבד ולחפש אחר מקורות מימון חלופיים עד קבלת ההחזר הכספי. **המלצה -** על המשרד לפיתוח לבחון את סדרי העברת התשלומים ואת כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותו, ולשפר במידת הצורך את ההליכים כדי לגבש נורמת תשלומים הוגנת.	המשרד קידם מנגנון מתקדם במודל ייחודי בממשלה ולפיו, כאשר מדובר בפרויקטים גדולים מבחינת ההיקף הכספי, מפרסם המשרד מכרז פומבי, בוחר ספק אשר מעניק את השירותים לרשויות המקומיות ובאמצעות הליך זה לא מועברים כספים לרשויות, אלא לספק כך שלא נדרש מהרשויות המקומיות לשאת בנטל כספי עד אשר מועברים הכספים אליהן. לאחר שבאוגוסט 2018 חשב המשרד התחלף ואוישו תקני אגף החשבות, הדבר הביא לקיצור פרק הזמן לתשלום לספקים ורשויות מקומיות בהתאם לחוק מוסר תשלומים. עוד יוער כי במשרד מתבצעת עבודת מטה של חשבות המשרד עם הגורמים המקצועיים ובתיאום עם לשכת המנהל הכללי שתפקידה לייעל ולשפר את מנגנון העברת הכספים בדרישות התשלום שמגישות הרשויות המקומיות תוך מיצוי המשאבים המוקצים להן.
8	מימון תואם (מצ׳ינג)	**ליקוי -** רשויות מקומיות רבות בנגב ובגליל, ובהן רוב הרשויות המקומיות הערביות, נמצאות בדירוג הסוציו-אקונומי הנמוך ביותר (דירוג 1 עד 4) ומצבן הכלכלי מקשה עליהן לעמוד בתשלומי המימון התואם. כאשר רשות מקומית אינה יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת על השירות ובפועל אינה מנצלת את התקציב הפוטנציאלי שהוקצה לה. שיטת המימון התואם בעייתית בעיקר ברשויות הנזקקות לסיוע, שכן הן מתקשות לגייס משאבים חיצוניים, מה גם שהן נדרשות לעיתים לגייס כספים בכמה פרויקטים בעת ובעונה אחת, כמו קיום אירועי תרבות, כיתות חכמות ושיקום מבני ציבור. יוצא אפוא שהרשויות המקומיות החזקות מתחזקות והחלשות אינן מתקדמות. בעטיו של מצב כזה חלק מהרשויות המקומיות כלל אינן מגישות בקשות תמיכה בשל העלות הכרוכה במימוש הפרויקטים. **המלצה -** על המשרד לפיתוח ועל הרשויות לפיתוח לשקול לנקוט שיטת מימון פרוגרסיבית	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** רשויות מקומיות רבות בנגב ובגליל נמצאות בדירוג סוציו-אקונומי נמוך. תקציב המשרד המוגבל וויתור על מצ׳ינג באופן מוחלט משמעותו היא אחת - פחות רשויות מקומיות בפריפריה הגיאוגרפית או החברתית שיקבלו תקצוב לפרויקט שהמשרד יוזם. המשרד קובע בהתאם לתקציב העומד לרשותו, אמות מידה המעניקות לרשויות החלשות יותר עדיפות באמצעות ניקוד הבקשות. כך שרשויות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך יותר מקבלות ניקוד סופי גבוה יותר, בהסתמך על נתון זה ובכך נוצר איזון בין רשויות חזקות יותר לרשויות חלשות יותר. כך שלמעשה מדובר בשיטת מימון פרוגרסיבי כפי שמוצעת בדו״ח המבקר. לפיכך לא ברורה למשרד הערתו של המבקר בפסקה 135 ולפיה, על המשרד לשקול שיטת מימון פרוגרסיבית, בשעה שהמשרד כבר במשך שנים נוהג כך בהתאם לאפשר ובהתאם לשיקולים מקצועיים. יתרה מכך, שיטת מימון פרוגרסיבי הופעלה במספר קולות קוראים שהמשרד פרסם, כך, לדוגמא, בקול קורא לסיוע לרשויות מקומיות בפריפריה החברתית, בנגב ובגליל, למטרת קידום מיזמים כלכליים, עידוד וגיוון תעסוקתי ופיתוח אנושי, קבע המשרד שיעורי מינימום להשתתפות בפרויקט כדלקמן:

		בקולות הקוראים שהם מפרסמים לרשויות המקומיות.	**סוג המבקש** / **היקף מימון עצמי מינימאלי ממקורות לא ממשלתיים** רשות מקומית בדירוג סוציו אקונומי 1-2 / 15% רשות מקומית בדירוג סוציו אקונומי 3-4 / 25% רשות מקומית בדירוג סוציו אקונומי 5 / 30% רשות מקומית בדירוג סוציו אקונומי 6 ומעלה / 50% אשכול רשויות / בהתאם למיקום בו יופעל המיזם או ממוצע הסוציו-אקונומי של אותן רשויות ככל והמיזם יופעל בשטח של מספר רשויות כאשר התקציב מאפשר, מוותר המשרד על דרישת המימון המשלים. במקרים אחרים קובע המשרד כי רשויות חלשות יותר תוכלנה רק הן להגיש בקשות במסגרת קול קורא זה או אחר כמו למשל בקול קורא מוסדות ציבור.
9	איוש חסר במינהלות ובמועצות של הרשויות לפיתוח	**ליקוי -** במינהלות ובמועצות של הרשויות לפיתוח קיים פער ניכר בין מספר החברים שלגביהם נדרש אישור רשות החברות לבין מספר החברים בפועל. **המלצה -** מן הראוי שהשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל האחראי לרשויות לפיתוח, וכן יתר השרים שמשרדיהם אמורים לשלוח נציגים למועצות ולמינהלות של הרשויות לפיתוח, יפעלו להשלמת מינוי חברים במינהלות ובמועצות של רשויות אלו כנדרש בחוקי הרשויות לפיתוח.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** מאחר והרשויות לפיתוח הן תאגידים סטטוטוריים, ולאור המלצת מבקר המדינה לשמירה על עצמאותן הרי שההמלצה והליקוי אינן רלוונטיים כלל למשרד.
10	ייצוג הולם לאוכלוסיות	**ליקוי -** מצא כי בשנים 2016 ו- 2017 הועסק במשרד לפיתוח רק עובד אחד בן האוכלוסייה הערבית מתוך 56 עובדי המדינה (לא כולל את	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** בין השנים 2016-2017 הועסקו במשרד 5 עובדים השייכים לאוכלוסייה הערבית ולא כפי שנכתב בדוח. בבחינת עמידה ביעדי ייצוג הולם ובחינת

	הלא-יהודיות במשרד לפיתוח וברשות לפיתוח הנגב	הסטודנטים ומתמחים שאינם נכללים בתקן המשרד). עוד נמצא כי ברשות לפיתוח הנגב, בתקופת הביקורת, לא הועסק שום עובד מהאוכלוסייה הערבית במסגרת תקן המשרד (לא כולל את הסטודנטים שאינם נכללים בתקן המשרד). **המלצה -** על המשרד לפיתוח ועל הרשות לפיתוח הנגב לפעול למימוש עקרון הייצוג ההולם לגבי האוכלוסייה הערבית, בייחוד לנוכח הדומיננטיות של קבוצת המיעוטים באוכלוסיית הנגב.	התאמת תקציב כוח האדם שאושר למשרד, ביחס לכמות העובדים במשרד, בתקופה האמורה לעיל, המשרד מבקש להבהיר כדלקמן: ועדת החריגים בנציבות שירות המדינה פטרה את המשרד מהקפאת קליטות (של עובדים חדשים), מה שמעיד על עמידה ביעדים שנקבעו למשרד לשנים 2016 ו-2017. במכתב החתום על ידי מר בלאל מוסא, ממונה מטה ותכנון במטה הרפורמה (מיום 18.4.17) נכתב כי המשרד פטור מהקפאת קליטות דהיינו, המשרד עומד ביעדי ייצוג הולם וכן, כי מתוך המשרות העתידות להתפרסם (8 משרות באותה העת), תיועד משרה אחת לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית ועוד שתי משרות לאנשים עם מוגבלות. לאחר שוועדת החריגים בחנה את נתוני המשרות הפוטנציאליות הקיימות במשרד, גובשה עבורו תכנית ובה יעדי ייצוג הולם פרטניים לשנת 2017-2018. בהתאמה, בשנת 2016 נקלטו למשרד 3 עובדים בני מיעוטים (מתוכם עובד בכיר המכהן כיועץ המשפטי של המשרד כאמור), בשנת 2017 נקלטו 2 עובדים בני מיעוטים ובשנת 2018 נקלטו 3 עובדים בני מיעוטים ובשנת 2019 נקלט עובד אחד מבני המיעוטים. בשנת 2018 יצר המשרד משרה אחת לבני מיעוטים באגף בכיר פריפריה חברתית ושתי משרות לבעלי מוגבלויות (אחת בלשכה המשפטית ואחת בחשבות המשרד). המשרד מבהיר כי כלל עובדי המשרד מחויבים לפעול במקצועיות המרבית על מנת למלא את תפקידים ברמה הגבוהה ביותר ללא קשר להשתייכותם לאוכלוסייה זו או אחרת וללא הבדל דת, גזע ומין.
11	בקשת תמיכה שלא מומשה שהגישה מותה בעלת זיקה לשר לפיתוח	**ליקוי -** בספטמבר 2016 הגישה עמותה א' למשרד לפיתוח בקשה לתמיכה בסך 996,567 ש"ח. יו"ר העמותה ומורשת החתימה היא בעלת זיקה א' לשר לפיתוח (להלן - בעלת זיקה א') ואינה זכאית לשכר מטעם העמותה. סמנכ"לית העמותה היא בעלת זיקה ב' לשר לפיתוח ושכרה השנתי הוא 230,000 ש"ח; הסמנכ"לית היא אחת מבין חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה. בקשת התמיכה הייתה חתומה בידי בעלת זיקה א'. בבקשה לא נדרש לציין, וממילא לא צוין, כי יש זיקה בין השר לפיתוח לבין יו"ר העמותה וסמנכ"לית העמותה.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** ככל שהיועץ המשפטי לממשלה יקבע הנחיות באשר לאופן בחינת בקשות תמיכה, הרי שהמשרד יאמץ כנדרש ממנו את ההנחיות בהתאם.

		המלצה - משרד מבקר המדינה ממליץ ליועץ המשפטי לממשלה לבחון את טופס בקשת תמיכה ממשרדי ממשלה ואם נדרש לשלב בו הצהרה מצד מגישי הבקשה על זיקה למי מבעלי התפקידים במשרד הרלוונטי. כמו כן, מומלץ כי במסגרת תהליכי גיבוש מבחני תמיכה וחתימתם ייבחנו הסדרי ניגוד העניינים של בעלי התפקידים במשרד הממשלתי.	
12	מיזם משותף - "תכנית חרדים באקדמיה והשמת חרדים בתעסוקה"	**ליקוי -** בביקורת עלה כי מתוך רשימת המלגות ל-90 הסטודנטים הזכאים 54 מהם אינם גרים בנגב ו-31 אינם לומדים במוסדות להשכלה גבוהה בנגב או בגליל; קרי, רק 5 סטודנטים עומדים בתנאי התוכנית. המשרד לפיתוח לא אסף מידע מקדים בדבר הצרכים הנדרשים באזורי הנגב והגליל, לא ביצע תחשיב "עלות-תועלת" של התוכנית ולא הותאמו מסלולי הלימוד להיצע המשרות הנדרשות בגליל ובנגב. בדצמבר 2017 בחר המשרד לפיתוח להאריך את הסכם ההתקשרות עם קרן ט' בשנה נוספת, עד דצמבר 2018, אף שהקרן לא עמדה בתנאי הסכם ההתקשרות. **המלצה -** על המשרד לפיתוח להקפיד על תהליכי אישור תשלומים בכפוף לבחינה של כל התנאים שקבע שנכללו בהסכם ההתקשרות למיזם המשותף. מומלץ כי בבואו להאריך הסכמי התקשרות יבחן המשרד את עמידתו עד לאותה נקודת זמן של הגורם עימו התקשר בתנאי הסכם ההתקשרות.	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** האישור להאריך את ההסכם לשנה נוספת ניתן על ידי וועדת המכרזים המשרדית. ההסכם נחתם בהתאם לאישור וועדת המכרזים. המשרד ביקש לקיים את ההסכם עם העמותה לרווחת הציבור המשתתף בו במסגרת מיזם משותף. לנוכח החשיבות שהממשלה נתנה לשילוב חרדים בתעסוקה. משהמשרד נוכח לדעת כי העמותה איננה מצליחה לעמוד בתנאים שנקבעו חרף אפשרות שניתן לה לתיקון הליקויים שמצא, הרי שהמשרד נאלץ לסיים את ההתקשרות ולהביא את המיזם המשותף לסיומו. בימים אלה מנהלת יחידת החשבות במשרד את החשבון הסופי בהתאם למה שבוצע בפועל וככל שיתברר כי המשרד שילם ביתר, אזי הכספים יקוזזו.
13	תהליך איוש משרת ראש	**ליקוי -** המשרד לפיתוח והמשרד לשתפ"א לא פרסמו הליך מכרזי לאיוש קבע של המשרה במשך	**תגובת המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל:** המשרד מקבל את המלצת מבקר המדינה בקשר לאיוש משרות באמצעות מכרז כ"א פומבי או בין-משרדי

	אגף ארגון, מינהל ומשאבים במשרד לפיתוח	כשלוש שנים. מנכ"לית המשרד לפיתוח דאז ומנכ"לית שתפ"א בחרו להטיל על העובד ש' לשמש ראש אגף מנהל, ארגון ומשאבים, מינואר 2015, נוסף על תפקידו כראש אגף החירום והביטחון. **המלצה -** דרך המלך לאיוש משרות היא באמצעות מכרז פומבי, ומומלץ למעט באיוש שאינו קבוע, לרבות בדרך של "תפקיד נוסף" או "מינוי בפועל".	בהתאם להנחיות נציבות שירות המדינה לעניין איוש משרות בכירים. יובהר כי הליך מעין זה מנוהל על ידי נש"ם. כך, לדוגמא, במהלך 2019 נוהל על ידי נש"ם הליך מכרז בינמשרדי לאיוש משרת סמנכ"ל בכיר למנהל והון אנושי במשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והמשרד לשתפ"א ובסופו של הליך נבחרה סמנכ"לית בכירה למנהל והון אנושי.
14	הליך מכרזי למינוי סמנכ"ל בכיר הון אנושי ומינהל	**ליקוי** - התארכות בחינת השגה של אחד המועמדים גרמה לפרישתם של כמה מועמדים. **המלצה** - על נש"ם לבחון את הליך המכרז ולהפיק לקחים בכל הנוגע להגשת השגות ומשך הטיפול בהן בדרך שתייעל את ההליך ותמנע פרישת מועמדים באמצע ההליך המכרזי.	**תגובת נציבות שירות המדינה:** נש"מ מבקשת לחדד כי פנייתו של המועמד הייתה במסגרת ערעור על תוצאות הליך המיון, ואין המדובר בהשגה על הליך המכרז. הליך בירור תלונות מסוג זה תלוי לרוב בגורמים רבים בתוך נציבות שירות המדינה ומחוצה לה, (ייעוץ משפטי, רפרנט המשרד, מכוני המיון, סמנכ"ל המשרד ועוד) כך שמשך הבדיקה עשוי להתארך בשל החשיבות במתן מענה מקצועי וראוי. יחד עם זאת, נש"מ פועלת לעדכון שוטף של המועמדים במהלך בדיקת הפניה בשלביה השונים ועושה ככל שביכולתה לקצר את משכי הזמן במסגרת המשאבים הקיימים. נש"מ פועלת באופן שוטף לייעול הליכי בירור פניות מועמדים תוך דגש על צמצום משכי הזמן, הן לטובת מענה מהיר למועמד וקיצור הליכי איוש משרות והן למען מתן הזדמנות שוויונות לכלל המועמדים במכרז. ברבעון השלישי של שנת 2020, בכוונת נש"מ לרענן את ההנחיות לכל בעלי העניין בטיפול בפניות מועמדים, על מנת להבטיח מתן מענה ראוי ומקצועי תוך שימור קיצור לוחות הזמנים.

המשרד לשוויון חברתי

המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית"

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	מעורבות המשרד לשוויון חברתי בקביעת הפעילויות במיזם	**ליקוי -** עלה כי הנהלת המשרד ומטה ישראל דיגיטלית אינם מתעדים בדרך כלל את הדיונים המתקיימים ביניהם בשלב הכנת תוכניות העבודה ואת ההחלטות והסיכומים - לרבות אלה שבהם ביקשה הנהלת המשרד מן המטה לקדם נושאים מסוימים בתוכניות העבודה השנתיות של המיזם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשוויון חברתי ולמטה הפועל בתחומו לקבוע מתכונת לתיעוד סיכומי הדיונים וההחלטות שמתקבלות בהן.	**תגובת משרד הרווחה:** גיבוש תכניות העבודה של המשרד נעשה לקראת סוף כל שנת עבודה ובמסגרתן יתקיים השיח בנושא מול מטה ישראל דיגיטלית.
2	עיכובים בחתימת הסיכומים התקציביים ובמימושם	**ליקוי -** עולה כי הסיכומים התקציביים בדבר תוכניות העבודה השנתיות של משרדי היישום עם מטה ישראל דיגיטלית נחתמו בין הצדדים במהלך שנת העבודה, ולא בתחילתה או קודם לכן. בהמשך לכך, המטה העביר את חלקו במימון למשרד היישום רק כחצי שנה לאחר שהחלה שנת העבודה. **המלצה -** מן הראוי שכל אחד ממשרדי היישום יפעל כדי שהסיכום התקציבי בדבר תוכנית העבודה השנתית שלו עם המטה ייחתם ככל שניתן לפני תחילת שנת העבודה, או לכל הפחות סמוך ככל האפשר לתחילתה. הדבר יאפשר למטה להעביר למשרד היישום מוקדם יותר את התקציב למשימות שנקבעו	**תגובת משרד המשפטים:** המלצת המבקר מקובלת, אך, המצב התקציבי השנה לא איפשר לסכם את הסיכום התקציבי מוקדם. אי הוודאות הגדולה בנושא התקציבי עקב התקציב ההמשכי מנעה את היכולת להגיע לסיכום תקציבי רשמי. עם זאת, תכנית העבודה ממשיכה, המוביל הדיגיטלי מקדם את המשימות שלו כפי שהוסכמו בין המשרד לבין מטה ישראל דיגיטלית, רק ללא סיכום פורמלי חתום. **תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות פועל לקידום סיכומים תקציביים מוקדם ככל שניתן, מקבל את המלצת המבקר וימשיך לפעול לכך. המשרד סבור ששיטת התקצוב השנתית מקשה על ביצוע פרויקטים טכנולוגיים רב-שנתיים, הדורשים גמישות בניהול ולעיתים אף שינויים. המשרד ימשיך לבחון זאת מול משרד האוצר ומטה ישראל דיגיטלית, לצורך איתור פתרונות אפשריים, ואל מול סוגיות תקציב בסיס ותקציב הרשאה להתחייב.

		בתוכנית העבודה, כדי שמהבחינה התקציבית ניתן יהיה לבצע את המשימות על פי לוחות הזמנים שנקבעו להן.	**תגובת משרד הרווחה:** חלק גדול מהמשימות ותתי המשימות להן שותף המשרד קשורות לתיק לקוח ברשויות. להלן הבהרת המשרד הנוגעת לנושא זה (לא צורף לטיוטת הדוח הרשימה המלאה ולכן ההתייחסות נוגעת רק לנושא זה): פרויקט "תיק לקוח" התבסס על רפורמה שהנהיג המשרד באופן עבודת המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. הטמעת הרפורמה בכלל הרשויות ובכלל זה הטמעת מערכות מידע התומכות בה היוו את הבסיס לפרויקט "תיק לקוח". לפרויקט זה רבדים רבים מאד שנבנים בשלבים ובהתאם לתוכנית העבודה על פני מספר שנים. כיום כל הרשויות עובדות בצורה מלאה עם המערכת החדשה. המשרד סיים את פיתוח המערכת המותאמת והעביר אפיון לרשויות המקומיות ולחברות המחשוב שלהן כדי שיפתחו ממשק מול המשרד לנתוני היסוד. בימים אלה מסיימות הרשויות באמצעות חברות המחשוב את התאמת נתוני היסוד של הלקוחות לדרישת המשרד ולהגדרות הרפורמה ובחודשים הקרובים ישדרו הרשויות את נתוני היסוד המותאמים גם למשרד. המשרד מדגיש כי בנוסף למורכבות הרבה בתכנון ותקנון של כל רובד בתיק לקוח, הפיתוח בפועל של המערכת ברשויות מתבצע ע"י חברות מחשוב הנותנות שירות לרשויות (ולא למשרד), על כן עשויים להיגרם עיכובים לא מתוכננים.
3	ביצוע תתי-משימות שנכללו בתוכנית העבודה של המיזם הלאומי לשנת 2018	**ליקוי -** על פי קובץ הבקרה של המטה, על תוכניות העבודה הנוגעות למיזם, בשנת 2018 נקבעו לביצוע 170 משימות ומהן נגזרו 730 תתי-משימות. מתוך תתי-המשימות האלה, הביצוע של 129 מהן נדחה לתקופה העולה על חצי שנה, ומתוכן נדחה הביצוע של 43 לתקופה העולה על שנה.	**תגובת משרד המשפטים:** כלקח מתכניות העבודה הקודמות, תכנית העבודה הנוכחית ממוקדת יותר, מתחשבת בהספק העבודה של המוביל הדיגיטלי ושל יחידת הדיגיטל. כמו כן, התכנית מתואמת יותר עם שותפים שונים במשרד – אגף תכנון, אגף טכנולוגיות ואגף שירות בעיקר. **תגובת משרד הבריאות:** בהתאם לקובץ הבקרה של מטה ישראל דיגיטלית, כמות משימות משרד הבריאות, אשר נכללות בתיאור בפסקה זו, ואשר ביצוען נדחה לתקופה העולה על שנה - עומדת על 9 משימות. משרד הבריאות ער לעיכובים שחלו ושעלולים לחול, ופועל ללא לאות לעמידה בלוחות הזמנים המחויבים. המדובר בפרויקטים מורכבים טכנולוגית ועסקית, עם תכולות משמעותיות, שינויים לעיתים, ושותפים רבים אשר יש להם השפעה משמעותית על לוחות הזמנים.

			תגובת משרד הרווחה: החסמים המפורטים בליקוי זה אינם רלבנטיים לקצב התקדמות התכניות להן שותף המשרד.
4	ביצוע תתי-משימות שנכללו בתוכנית העבודה של המיזם הלאומי לשנת 2018	**ליקוי -** בכ-35% מתתי- המשימות שהוגדרו לשנת 2018 היה חסם אחד או יותר שגרם לעיכוב בביצוע. להלן החסמים שמצא המטה: (א) מנכ"לי משרדי יישום לא הקצו די זמן כדי לקבל החלטות בנוגע לביצוע משימות; (ב) במועד תכנון המשימה היה חסר ידע מספק על תחום העשייה; (ג) היה חוסר בכוח אדם לביצוע המשימות. **המלצה -** מן הראוי שהשותפים לביצוע המיזם- משרדי היישום והמשרד לשוויון חברתי - ימשיכו לבחון כיצד ניתן להתגבר על החסמים כדי שהפרויקטים יבוצעו על פי לוחות הזמנים שנקבעו להם.	**תגובת משרד המשפטים:** כלקח מתכניות העבודה הקודמות, תכנית העבודה הנוכחית ממוקדת יותר, מתחשבת בהספק העבודה של המוביל הדיגיטלי ושל יחידת הדיגיטל. בוצע תהליך חדש של צמצום פרויקטים והוטמעה מערכת חדשה וטובה יותר לניהול העמידה במשימות. **תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות ער לעיכובים שחלו ושעלולים לחול, ופועל ללא לאות לעמידה בלוחות הזמנים המחויבים. המדובר בפרויקטים מורכבים טכנולוגית ועסקית, עם תכולות משמעותיות, שינויים לעיתים, ושותפים רבים. אשר יש להם השפעה משמעותית על לוחות הזמנים. **תגובת משרד הרווחה:** המשרד מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה בנושא זה.
5	דוגמאות לתוצרים שעלו מפרויקטים שנכללו במסגרת המיזם הלאומי	**המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפרויקטים שהובילו מטה ישראל דיגיטלית ומשרדי היישום וממליץ לפעול לחשיפת הפרויקטים בקרב קהלים שונים ולעידוד השימוש בהם. כמו כן מוצע לקיים משובים שוטפים בקרב המשתמשים לשם טיוב תוצרי הפרויקטים. דגש מיוחד ראוי שיינתן לפעילות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית, בהתאם ליעדי הממשלה.	**תגובת משרד המשפטים:** תפיסת העבודה על הפרויקטים במשרד כוללת מחקר משתמשים ומסעות לקוח עבור כל סוגי הלקוחות הפוטנציאלים. המחקר אינו נגמר בשלב הלימוד, אפיון אסטרטגיית המוצר ופיתוחו, אלא נמשך לאורך חיי המוצר על מנת לטייבו. כך נעשה למשל, באיסוף אפוטרופוסים ממגוון רקעים סוציו-אקונומי, גיאוגרפי וגילאי. כמו כן המוצרים מפותחים מראש עם יכולת מדידה על השימוש בהם (כמותית ואיכותית). במתודה דומה פותח גם אתר התזכירים החדש. **תגובת משרד הבריאות:** משרד הבריאות פועל לחשיפת הפרויקטים בקרב הקהלים השונים, לעידוד השימוש בהם, ולקיום משובים שוטפים, המשרד מקבל את המלצת המבקר וימשיך בפעילות זו.

			המשרד מבקש להוסיף ולהביע את הערכתו הרבה למטה ישראל דיגיטלית ולמיזם הלאומי, וכן לברך על השותפות העמוקה למען קידום הטרנספורמציה הדיגיטלית והשירותים המוענקים לאזרח. המשרד סבור שהכרחי לשמר שותפות עמוקה זו כשותפות ארוכת טווח, ואף שאינה מוגבלת בזמן. זאת, הן לאור האירועים והאתגרים הרבים במשרד ובמערכת הבריאות המצריכים המשכיות בקידום הטרנספורמציה הדיגיטלית, והן לאור היקף התכנית הלאומית הרב-שנתית לבריאות דיגיטלית כמנוע צמיחה, הנפרשת על פני 5 שנים. לשותפות זו תרומה משמעותית לתהליך, להנעת חשיבה, להתנעת מיזמים, לתכנונם ולביצועם.
6	אישור תוכניות העבודה על ידי ועדת ההיגוי	**ליקוי -** בשנים שבהן לא התכנסה ועדת ההיגוי כלל (2015, 2017 ו-2018) היא לא בחנה ולא אישרה תוכניות עבודה במסגרת המיזם לשנים העוקבות (2016, 2018 ו-2019). **המלצה -** על מטה ישראל דיגיטלית והמשרד לשוויון חברתי לפעול בהתאם להחלטות הממשלה הקיימות ואלה אשר מתקבלות מעת לעת ונוגעות למיזם הלאומי, ובכלל זה בעניין כינוס ועדת ההיגוי ומתן דיווחים. ככל שלדעת המשרד יש צורך בתיקון החלטת הממשלה בעניין זה על המשרד לפעול לתיקון החלטת הממשלה.	
7	דיון ועדת ההיגוי בהתייחסויות של משרדי הממשלה	**ליקוי -** מאחר שסיכומי הנושאים שנדונו בישיבות ועדת ההיגוי נעשו בראשי פרקים, ולא נכתב לצד כל ראש פרק מהי העמדה של משרדי הממשלה השונים באותו נושא, וגם אין פירוט של התייחסויותיהם, אי אפשר לדעת מה היו עמדות המשרדים באותם דיונים ומה היו השיקולים שלהם בקבלת החלטותיהם.	

		המלצה - מוצע לכלול בסיכומי הדיון את פירוט העמדות המפורטות ואת עיקרי הדיון. הדבר יסייע לשקף את הליכי הבחינה וההחלטה המתקיימים בקשר לפרויקטים נרחבים ולהבטיח כי התוכניות המאושרות אכן נותנות מענה נכון ומועיל.	
8	קשרי הגומלין בין המטה לבין משרדי היישום	**ליקוי -** מבדיקת קשרי הגומלין בין מטה ישראל דיגיטלית לבין כל אחד ממשרדי יישום עלה כי קשרים אלה אפשרו עבודה רציפה וללא קונפליקטים. זאת למעט במשרד החינוך ובמשרד המשפטים: במשרד החינוך התגלעו חילוקי דעות בין המטה לבין הנהלת המשרד באשר לתוכנית האסטרטגית שגרמו להפסקת שיתוף הפעולה ביניהם לפרק זמן מסוים; במשרד המשפטים לא הוסדרו עם כניסתו של מוביל תוכנית דיגיטלית (מנהל יחידת הדיגיטל) קשרי העבודה שלו מול יחידת מערכות מידע של המשרד ואולם לאחרונה הנושא הוסדר. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי המטה ומשרדי היישום יסדירו את ממשקי העבודה בין מובילי התוכנית מצד המטה לבין גורמי המקצוע והניהול במשרד היישום בכלל ויחידת מערכות המידע בפרט; עליהם לבדוק באופן שוטף ולוודא כי כלל הממשקים מתנהלים באופן מיטבי לטובת קידום המיזם.	**תגובת משרד המשפטים:** יחסי העבודה בין המוביל הדיגיטלי לבין מנהל אגף טכנולוגיה שופרו ומבוססים כיום על נוהל עבודה מסודר והגדרות ברורות יותר של תחומי העיסוק.
9	התאמת התשתית החקיקתית לעידן	**ליקוי -** עלה כי הצוות שמינה משרד המשפטים ב-2017 לעסוק בנושא התאמת התשתית החקיקתית למיזם הלאומי ולעידן הדיגיטלי חדל לפעול ב-2018, קודם שהושלמה העשייה המבוקשת.	**תגובת משרד המשפטים- ייעוץ וחקיקה - המחלקה לניהול ותפקידים מיוחדים :** בהמשך להערות שהועברו לדו"ח מבקר המדינה בעניין זה, ולאור העובדה כי הנושא דורש מבט רוחבי בהקשרי יעוץ וחקיקה, עם עיסוק משמעותי בנושאים אזרחיים וחוקתיים – הוחלט לעדכן את מתכונת עבודת הצוות כך

	הדיגיטלי ולצורכי המיזם הלאומי	**המלצה -** מאחר שמדובר בנדבך חשוב בקידום הפעילות הממשלתית בתחום הטרנספורמציה הדיגיטלית, על משרד המשפטים להוסיף לפעול לקידום המשימה של התאמת החקיקה למיזם ישראל דיגיטלית ולעידן הדיגיטלי. הדבר נחוץ כדי לקדם את עבודת משרדי הממשלה ולהציג להם פתרונות לאתגרים שמעמיד בפניהם עידן זה.	שבראש הצוות יעמדו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ניהול ותפקידים מיוחדים) והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) במשותף.
10	התאמת נוהלי הרכש למיזם	**ליקוי -** מאז שנת 2016 פעלו אגף החשכ"ל ומטה ישראל דיגיטלית כדי להתאים את מדיניות הרכש הממשלתית לעידן הדיגיטלי, ופעולתם זו הניבה פירות. עם זאת, כיום עדיין מתמודדים משרדי הממשלה עם אתגרים המקשים עליהם לקלוט מוצרים ושירותים דיגיטליים חדשניים. **המלצה -** מן הראוי שהמטה ואגף החשכ"ל ימשיכו את פעילותם בנושא. יש מקום לעודד ביצוע מכרזים ורכש באופן מקוון. עוד יש לעודד שימוש בכלים חדשניים, כגון מכרזי אתגר, הן כדי לעודד ספקים ובהם חברות הזנק בעלי פתרונות חדשניים לצורכי המשרדים להציע אותם למשרדים במסגרת ההליך המכרזי והן כדי להקל על המשרדים להתקשר עימם.	
11	מדדים לבדיקת השגת המטרות והיעדים של המיזם	**ליקוי -** חל עיכוב בטיפול בנושא גיבוש המדדים - מאפריל 2017 ועד אמצע 2018 לא קודם הטיפול בנושא עקב כך שלא אושרו לכך משאבים. **המלצה -** כדי שתוכנית העבודה שהחלה בשנת 2019 לפיתוח מדדים איכותיים לבחינת השגת	

		מטרות-העל של המיזם ויעדיו האסטרטגיים תיושם ותניב את הפירות המצופים ממנה, וכדי למנוע עיכובים נוספים העלולים להיווצר בעבודה זו בשנים הבאות, כפי שקרה במועד תחילת העבודה, מן הראוי שהלמ״ס, המטה ואגף התקציבים יבחנו יחדיו ומראש את המשאבים הנדרשים לשלבים הבאים של משימה זו, הנעשית על ידי הלמ״ס, ויפעלו לאשר משאבים אלה בזמן.	
12	ייצוגו של מיזם ישראל דיגיטלית בספר תוכניות העבודה הממשלתי	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד ראש הממשלה לבחון הצגת המידע על ביצוע הפעולות במסגרת המיזם ישראל דיגיטלית גם במסמך אחד בספר תוכניות העבודה הממשלתי. ריכוז המידע יגדיל את השקיפות בנוגע להתקדמות המיזם.	
13	מדדים לבדיקת השגת המטרות והיעדים של המיזם	**ליקוי -** חל עיכוב בטיפול בנושא גיבוש המדדים - מאפריל 2017 ועד אמצע 2018 לא קודם הטיפול בנושא עקב כך שלא אושרו לכך משאבים. **המלצה -** כדי שתוכנית העבודה שהחלה בשנת 2019 לפיתוח מדדים איכותיים לבחינת השגת מטרות-העל של המיזם ויעדיו האסטרטגיים תיושם ותניב את הפירות המצופים ממנה, וכדי למנוע עיכובים נוספים העלולים להיווצר בעבודה זו בשנים הבאות, כפי שקרה במועד תחילת העבודה, מן הראוי שהלמ״ס, המטה ואגף התקציבים יבחנו יחדיו ומראש את המשאבים הנדרשים לשלבים הבאים של	

		משימה זו, הנעשית על ידי הלמ״ס, ויפעלו לאשר משאבים אלה בזמן.	

המשרד לשירותי דת

היבטים בפעילות אגף הזהות היהודית במשרד לשירותי דת

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	פעילות האגף לזהות יהודית	**ליקוי** - הביקורת העלתה חוסר התאמה בין נתונים מצטברים על היקפי פעילות שמסר האגף בשלושה מועדים שונים.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** הבעיה הייתה נקודתית באופן הדיווח והיא טופלה.
2	פעילות האגף לזהות יהודית	**ליקוי** - בשל היעדר יכולת לגבש דוחות על נתונים מצטברים, נפגעת היכולת של האגף לנהל כראוי את הפעילויות שהוא מארגן ומממן ולבחון את המועילות שלהן ואת העמידה שלו ביעדים. דוחות ניהוליים הכוללים את נתוני הפעילויות יאפשרו לאגף לקבל תמונה כוללת על כלל פעילויותיו ולהפיק לקחים לצורך שיפור ביצוע מטלותיו.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** הוחלט על קידום מהיר של תוכנת שליטה שתאפשר הנפקת דוחות עדכניים שיכללו הן נתונים לגבי הפעילות השוטפת והן נתונים מצטברים, פילוח סטטיסטי של השינויים בהיקפי הפעילות וכדו׳. פיילוט ראשוני של ממשק המשתמש של התוכנה כבר הוצג ליחידה המקצועית וכעת מתבצע הפיתוח של הרכיבים הנוספים.
3	פעילות האגף לזהות יהודית	**המלצה -** מומלץ כי האגף ימסד מתכונת אחידה ומקוונת לדיווח שוטף של העמותות על הפעילויות שהן מתכננות ומקיימות, כך שייכללו בה נתוני המשתתפים, לרבות בפילוח אזורי, ובהתאם לכך יגבש האגף דוח שנתי על כלל הפעילות שבאחריותו.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצות הביקורת הוכן פורמט דיווח אחיד והועבר לכלל הארגונים והחל מחודש פב׳ 2020 הוא כבר פעיל באופן סדור.

4	פרסום פעילותו של האגף	**ליקוי -** באתר המרשתת של המשרד יש דף המפרט את הפעילויות שבמימון האגף. אולם, אין בפרסום זה הפניות לעמותות המפעילות אותן, מועדיהן, המיקום שלהן, עלויות למשתתף וכדומה. **המלצה -** לצורך הפצה רחבה של דבר פעילויות האגף לציבור המתעניינים הפוטנציאלי, מומלץ לכלול באתר האגף מידע על הפעילויות שהוא מממן, על ייעודן ועל מיקומן ברחבי הארץ ועל דרכי ההתקשרות עם הגופים המפעילים את התוכניות, והכול לטובת הציבור.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ההמלצה התקבלה והוחל בריכוז הנתונים, אולם כעת עקב הוצאת עובדים לחופשה במסגרת השפעות הקורונה, התהליך התעכב והוא יושלם מיד לאחר החזרה לשגרה.
5	ניצול התקציב	**ליקוי** - בכל אחת מהשנים 2015 עד 2018 היה שיעור הניצול נמוך - פחות מ 50% וב – 2019 שיעור הניצול התקציבי גדל והגיע לכ- 67%. **המלצה** - נוכח שיעור הניצול הנמוך של תקציב האגף, והגם שניכרת מגמת עליה בניצול התקציב, מומלץ שהמשרד והאגף יבחנו את התכנון התקציבי של פעילויות האגף וכן את החסמים העומדים בפני מימוש מלוא התקציב.	**המשרד לשירותי דת:** ראשית, המשרד מבהיר כי מאחר ומרבית התקציב מושקע ברכש באמצעות חוזים ארוכי טווח, לא ניתן להגיע לניצול של 100% באותה שנת תקציב. יחד עם זה, בעקבות המלצת הביקורת נערך דיון והוחלט על שינוי באופן הגדרת ההסכמים עם הספקים באופן שיגביר את היקף הביצוע גם בחתך שנתי באמצעות הגדרת תקופות האופציה של ההסכם באופן קבוע בין החודשים ינואר עד דצמבר.
6	מעקב האגף אחר הפעולות שבמימונו	**ליקוי -** האגף לא קבע קריטריונים לבחינת התאמת הפעילויות שהוא ממנן לתכלית החלטת הממשלה, דבר שגם יאפשר לשקף את אופן ביצוע פעילותו ולפעול מתוך ראיה מערכתית כוללת.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצת הביקורת הוחלט על ביצוע התאמה בין הקריטריונים שהוגדרו עד כה באופן ספציפי לכל פרויקט וכעת מתקיים תהליך של הגדרה אחידה של הקריטריונים. התהליך מתבצע בסיוע חברת ייעוץ חיצונית.

7	מעקב האגף אחר הפעולות שבמימונו	**ליקוי -** האגף אינו מרכז נתונים מפורטים על הפעילויות שמקיימת כל עמותה, ולכן לא ניתן לנתח אותן ולעמוד על מהותן: במה הן מתמקדות; כמה אנשים משתתפים בכל פעילות; האם קיימות כפילויות של הפעילויות לאותה אוכלוסייה – בין שבין עמותות ובין שבפעילויות של אותה עמותה; האם יש תחומים שאינם מקבלים ביטוי ומנגד תחומים שמבוצעים ביתר. **המלצה -** מוצע כי בנוסף לפעולות ליווי הפרויקטים ופיקוח עליהם שמקיים המשרד יקבעו מדדים שיאפשרו ניתוח של הפעילויות שיזם האגף ותיבחן עמידתו במטרות שקבעה הממשלה בהחלטתה. עוד מוצע כי האגף יקבע קריטריונים לבחירת פעילויותיו, ויכלול אותם בתוכנית העבודה שלו שיאשר המשרד.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראשית, בעקבות המלצת הביקורת, הוקצה ליחידה המקצועית תקן של סטודנטית שעוסקת במעקב ובקרה על הפעילות השוטפת ועל העמידה בדרישות. בנוסף, הוחלט על קידום מהיר של תוכנת שליטה שתאפשר בין השאר גם פיקוח שוטף על הפעילות, מניעת חפיפה ומעקבים נוספים. בנוגע להגדרת קריטריונים, קיימת התייחסות בתגובות המשרד לליקויים הקודמים.
8	מעקב אחר מימוש מטרת האגף	**ליקוי -** האגף אומנם דורש מהארגונים המפעילים את הפרויקטים לבצע פעולות של הערכה ומדידה כמותיים אך בהיעדר קביעת יעדי תוצאה ספציפיים שיבחנו את איכות הפעילות של כל פרויקט, הערכת מידת השגת מטרות הפעילות אינה מיטבית. **המלצה -** ראוי כי מהלך זה יניב מסקנות שיביאו לשיפור איכות הפעילויות שמפעיל האגף. יש מקום שהאגף יבחן את ההמלצות בעקבות הפיילוט ויקבע מתכונת לביצוע מדידה והערכה לכלל הפרויקטים שהוא מפעיל. בכלל זה מומלץ כי האגף יקבע גם יעדים איכותניים למידת המועילות של הפעילויות ולתרומתן לחיזוק הזהות היהודית, ויבחן את העמידה שלהן ביעדים.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות ההמלצות הוחש התהליך של שילוב חברה חיצונית לצורך קיום תהליכי הערכה ומדידה באופן שוטף. התקיימו פגישות עבודה ראשונות עם נציגי החברה והיא צפויה להתחיל בתהליך בתקופה הקרובה.

		נוסף על כך, ראוי לשקול שילוב של משובים מטעם הציבור שיאפשרו לאגף להעריך את מידת שביעות הרצון של המשתתפים בפעילויותיו.	
9	מכרזים בהשתתפות גופים שכבר הפעילו את הפרויקטים קודם לכן	**ליקוי -** תמונת המצב העולה מצביעה על כך שבשנים 2014-2018 בשש מתשע ההתקשרויות של האגף שהחלו בפטור ממכרז, העמותות שהפעילו את הפרויקט הן אלו שזכו במכרז, בהתקשרות אחת זכו במכרז שתי עמותות (העמותה שהפעילה את ההתקשרות ועמותה נוספת) ובשתי התקשרויות התחלף הספק. **המלצה -** מוצע שוועדת המכרזים של המשרד תנתח את החסמים שהביאו לכך שמפעילי הפרויקטים בפטור ממכרז הם אלה שזכו בדרך כלל במכרזי ההמשך ולא פעם היו מתמודדים יחידים, ותבחן האם די בצעדים שננקטו בכדי לאפשר הרחבת ההזדמנות לשיתוף מפעילים נוספים. תחרות במכרזים שבהם מתמודדים מספר רב של ספקים, תועיל גם מהבחינה הכלכלית והאיכותית.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** הטיפול בנושא החל ביוזמת המשרד כבר בשנת 2016 ומאז חל שינוי דראסטי בשיטת ההתקשרות, לרבות צמצום היקף הרכש בפטור ממכרז, פרסום מכרזים בתנאים מקלים, צמצום הדרישות בתנאי סף ועוד.
10	הצעות מחיר החורגות מרף הסכום העליון של 50,000ש"ח	**ליקוי** – ב-16 מ-17 ההתקשרויות שנבדקו, מתוך שלוש הצעות המחיר שהתקבלו לכל התקשרות, רק הצעת מחיר אחת הייתה עד 50,000 ש״ח, ולכן נפסלו לאלתר שתי ההצעות האחרות שהוגשו ונותרה הצעה אחת בלבד שעמדה בכללים. **המלצה -** ראוי שהאגף ישקול לבחון את תופעת החריגה השיטתית מהרף העליון של הצעות המחיר שהוגשו לה כדי להפיק מכך	**תגובת המשרד לשירותי דת:** גם בנושא הזה המשרד החל כבר בשנת 2017 בתהליך של תיקון הליקויים והופצו הנחיות שמונעות את מרבית התקלות שקרו במהלך 2016. בהמשך, בעקבות המלצות הביקורת, חודדו ההנחיות ובין השאר הוגדר כי במסגרת הפרסום ייקבע סכום מקסימלי להצעת מחיר. בנוסף, הוגדרו גם ביחידה המקצועית עצמה הגדרות אשר מגבילות ומונעות את האפשרות לליקויים מהסוג שתואר בדו״ח.

		לקחים, כך שלהבא יוגשו לה הצעות תקינות שיאפשרו תחרות.	
11	פנייה לקבלת הצעת מחיר מעמותות קשורות	**ליקוי -** עלה שהאגף לא בדק טרם הפנייה לקבלת הצעות מחיר אם יש זיקה בין העמותות ולא פעל לוודא כי הוא פונה לעמותות שאינן קשורות זו לזו.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 10.
12	פנייה לקבלת הצעת מחיר מעמותות קשורות	**ליקוי** - עלה שהאגף לא וידא טרם הפנייה לקבלת הצעות מחיר שמדובר בשתי עמותות שאינן קשורות זו לזו.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 10.
13	קבלת הצעות מחיר זהות	**ליקוי -** האגף לא פנה לעמותות לקבלת הסבר על הזהות הכמעט מלאה בין שתי הצעות המחיר.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 10.
14	הצעות המחיר שלא התאימו לדרישות או שיש בהן טעויות	**ליקוי -** הבדיקה העלתה כי הפנייה של האגף לבקשת הצעת מחיר הייתה כללית ולא פירטה את סוגי הפעילויות הדרושים לה, ועל כן גם הצעות המחיר היו בהתאם והתייחסו למגוון שונה של פעילויות. קבלת ההצעות בדרך כזו לא אפשרה לאגף להשוות בין ההצעות באופן אחיד ולהבטיח כי תתקבל הצעת המחיר המיטבית.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 10.
15	הצעות מחיר שלא התאימו לדרישות או שיש בהן טעויות	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי מתוך 17 התקשרויות שנבדקו, בתשע מהן הוגשו הצעות שלא התאימו לדרישות שצוינו בבקשה להצעת מחיר או שנמצאו בהן	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 10.

		טעויות: האגף לא בדק את הסכימה בהצעות המחיר שהתקבלו ולא איתר את טעות הסכימה; הפנייה של האגף לבקשת הצעת מחיר הייתה כללית ולא פירטה את סוגי הפעילויות הדרושים לה, ועל כן גם הצעות המחיר היו בהתאם והתייחסו למגוון שונה של פעילויות. קבלת ההצעות בדרך כזו לא אפשרה לאגף להשוות בין ההצעות באופן אחיד ולהבטיח כי תתקבל הצעת המחיר המיטבית; מפירוט ההתקשרויות שהוצגו עולה כי בדיקת ההצעות שהתקבלו במסגרת הליך התיחור לא הייתה מיטבית: בחמש מ17- הצעות (כ- 30%) לא נבחרה ההצעה הזולה או המיטבית מהבחינה הכלכלית. בארבע מ17- הצעות (כ- 24%) לא היה לאגף בסיס להשוואה כדי לבחור בהצעה המיטבית. בפני האגף עמדה האפשרות להחליט שלא לבחור באחת מהצעות המחיר ולפעול להוצאת פנייה חדשה. **המלצה -** ככלל, על המשרד להגביר את מנגנוני הבקרה בהליכי הצעות המחיר בהתקשרויות של עד 50,000 ש״ח. מוצע כי האגף, בתיאום עם חשבות המשרד, ישקול לשלב בפנייתו למציעים, בבקשה לקבלת הצעות מחיר טופס ממוחשב ומובנה, שבו יפרט את השירותים או את המוצרים הנדרשים. כך הצעות המחיר יכללו את כל המרכיבים שהתבקשו ורק אותם, ותתאפשר השוואה בין הצעות המחיר. נוכח החריגות מהסכום המותר בהתקשרויות אלו, על האגף לשקול להדגיש בטופס כי על הצעת המחיר שלא לחרוג מ- 50,000 ש״ח. האגף יכול גם לשקול לציין בפנייתו שככל שהמציע מעוניין להציע מרכיבים נוספים שאינם חלק	

		מהמרכיבים המפורטים בטופס, הוא רשאי לעשות זאת בסעיף נפרד.	
16	הצורך בתיאום מוקדם בין המשרד לשירותי דת למשרד החינוך בייזום פרויקטים	**ליקוי -** אמנם האגף ביצע פעולות לתיאום מוקדם עם משרד החינוך, בנוגע להתקשרויותיו בתחומים שמשרד החינוך תומך בהם ומתקצב אותם, ואולם התיאום התייחס לבחינה כללית של נושאי הפעילות, ללא ירידה לפרטי הפעילויות המתוכננות וללא התייחסות לכל סוגי הפעילויות שנכללו בתוכניות שונות. כך, לא התאפשר לבדל בין הפעילויות שבמימון האגף לבין אלה שבמימון משרד החינוך, כדי למנוע מצב של כפל מימון. כמו כן נמצא שאין תיעוד לכך ששר החינוך אישר פרויקטים של האגף כנדרש למעט מיוני 2014. **המלצה -** ראוי כי האגף ומשרד החינוך ישקלו למסד מנגנון תיאום משותף שיפרט את הבדיקות שיש לבצע טרם ההחלטה על פעילות כזו או אחרת של האגף בתחומים המשיקים למשרד החינוך, ואת הפעילויות שיש להביא לאישור משרד החינוך או לאישור שר החינוך.	**תגובת משרד החינוך:** החלטת הממשלה לגבי מנהלת הזהות היהודית קובעת "המינהלת תפעל בשיתוף פעולה עם הגורמים הממשלתיים והאחרים הפועלים בתחום. בנושאים ובתחומי פעולה המוסדרים בחקיקה שהשר המופקד עליהם הוא שר החינוך, לרבות מוסדות חינוך ומכינות קדם צבאיות, ובנוסף - תנועות הנוער והמתנ"סים, לא ייעשו פעולות ביוזמת המינהלת אלא באישור משרד החינוך. בתחומים ובנושאים שמשרד החינוך מקיימם, מתקצבם או תומך בהם בדרך אחרת, ייעשו פעולות ביוזמת המינהלת לאחר תיאום מוקדם עם המשרד ובאישור השר". משרד החינוך סבור שהתיאום המוקדם חיוני, וכך האישור המוקדם, אולם המינהלת היא זו שצריכה לפנות למשרד החינוך בצורה מפורטת עם הפעולות אותן מבקשת לקיים, והפעילויות המפורטות של הזוכים במשרד, לרבות דוחות פעילות, על מנת שהבחינה המשותפת תהיה רלוונטית, ומשרד החינוך יוכל לבחון את המוצע הן ברמה העקרונית, והן בהיבט של חשש מכפל תקצוב. **תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצות הביקורת, הוסכם כי ייקבעו פגישות קבועות שיתקיימו באופן שוטף גם בין דרגי השטח בשני המשרדים והוגדר סט בדיקות קבועות שיבוצעו בכדי לאתר כפילויות גם בין קבלני המשנה. בנוסף, הוקצתה ליחידה המקצועית סטודנטית נוספת שעוסקת בהיקף של חצי משרת סטודנט בבקרה ומניעת כפל מימון.
17	כפל תשלום של האגף עבור פעילויות שבמימונו	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי ב-11 מקרים שילם האגף סכום כולל של 28,000 ש"ח לשתי עמותות שונות עבור אותה פעילות שהתקיימה בחודשים יולי עד אוגוסט 2018 באותו מקום ובאותה השעה	**תגובת המשרד לשירותי דת:** הליקוי הספציפי תוקן והסכום נגבה בחזרה מהספקים. בנוסף, כפי שצוין בהתייחסות לליקוי 16, הוקצתה סטודנטית שעוסקת בין השאר במעקב ובקרה בדגש על איתור מקרים של כפל מימון. בנוסף, הוסכם כי ייקבעו פגישות קבועות שיתקיימו באופן שוטף גם בין דרגי השטח בשני המשרדים והוגדר סט בדיקות קבועות שיבוצעו בכדי לאתר כפילויות גם בין קבלני המשנה.

		המלצה - מומלץ שהאגף יסדיר תהליך בדיקה שיטתי שימנע תשלום לשתי עמותות שונות עבור אותה פעילות.	
18	חשש למימון מקביל של האגף ומשרד החינוך	**ליקוי** - אמנם האגף ביצע פעולות לתיאום מול משרד החינוך לצורך מניעת מימון מקביל ואולם התיאום לא כלל בדיקה בכל הנוגע לביצוע באמצעות קבלני משנה. **המלצה** - מומלץ כי האגף יגבש מנגנון לתיאום מול משרדים אחרים שיסדיר את הפיקוח והבקרה על אופן הבדיקה מול משרדים אחרים. ראוי שמנגנון זה יכלול התייחסות לאפשרות שהפעולות מבוצעות באמצעות קבלני משנה של העמותות שאיתן הוא מתקשר, וכי במסגרת התיאום יפורטו הנתונים על הפעילויות, כמו למשל הגורם המעביר את הפעילות; שעות ומיקום הפעילות; בעלי התפקידים בכל עמותה; ופעילויות הממומנות בידי משרדי הממשלה השונים וכיוצ"ב.	
19	תמיכת האגף בפעילויות שתומכים בהן גם משרדים אחרים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי, שתי עמותות מבין 13 העמותות אשר היו זכאיות לקבלת כספי התמיכה מהאגף בתוכנית "בתים יהודיים" קיבלו תמיכה גם ממשרד החקלאות בגין תקנת התמיכה ב"גרעיני משימה עירוניים", הכוללת פעילות דומה בבתים פרטיים. **המלצה -** אומנם האגף פעל מול משרד המשפטים וקיבל את אישורו לתקנות תמיכה, אולם על פי החלטת הממשלה היה עליו, לתאם מראש את התמיכה בתוכנית	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצת הביקורת הוחלט כי ייעשה גם תיאום ספציפי מול משרד החקלאות. נכון לעכשיו מבחני התמיכה אינם פעילים, אולם מיד כאשר הם ישובו לפעול, תתקיים פגישת התיאום.

		"בתים יהודיים" עם משרד החקלאות כדי לוודא שיש בידול בין התמיכות ובכך למנוע חשש לכפל תמיכה. מוצע כי בדומה לתיאום ולשיתוף הפעולה שקיים בין משרד החקלאות למשרד החינוך, האגף יבצע תיאום דומה עם משרד החקלאות.	
20	תשלום לפעילויות שהאגף ומשרדי ממשלה מממנים	**המלצה** - ראוי שהאגף יוודא בטרם הוא מחליט על מימון עמותות או על תמיכה בהן, כי אין חשש שמקורות מימון נוספים יתמכו בפעילות מסוימת או יממנו אותה בו-זמנית, לרבות באמצעות קבלני משנה; ראוי גם כי הבדיקה תוודא שקיים בידול מלא בין האגף למשרדי הממשלה בנוגע לפעילויות שהם מממנים.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצת הביקורת, הוחלט על הרחבת מנגנון התיאום בין המשרדים ועריכת פגישות שוטפות, גם בין דרגי השטח ולא רק מול הגורמים הניהוליים והמשפטיים של המשרדים.
21	התקשרות האגף עם עמותה א'	**ליקוי** - ועדת ההיגוי המשיכה לפעול ואף קיבלה החלטות כבדות משקל הנוגעות לדרישות ממפעיל השירותים, זאת אף שלא מונתה לשם כך, ואף שבין חבריה היו גם בעלי עניין - הם עצמם נציגי עמותה א' שבנוגע אליה קיבלו את ההחלטות.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצת הביקורת התקיים דיון בוועדת המכרזים המשרדית והוגדרו סמכויותיה של וועדת ההיגוי. כמו כן הוגדר כי בהתאם להוראות התכ"ם, ישנן החלטות של וועדת ההיגוי שתהינה כפופות לאישור וועדת המכרזים.
22	התקשרות האגף עם עמותה א'	**ליקוי** - ב-30.3.16, בפרק הזמן שבו היה ההסכם החדש עם עמותה א' עדיין בתוקף, החליטה ועדת ההיגוי לשנות בדיעבד חלק ממרכיבי ההסכם: היא החליטה שמפגשי קבוצות ההורים יכללו גם מפגשים בנושא זוגיות, ושפעילות מנחי הזוגות תכלול גם הדרכות לכלות ולחתנים. יצוין כי שני המרכיבים החדשים לא נכללו בהסכם החדש	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 21.

		ולא במפרט השירותים אשר נכלל במכרז הפומבי. דרישות אלו הרחיבו למעשה את מגוון הפעילויות של הזוכה במכרז, ולכן הורחבה גם היכולת של הזוכה לעמוד בדרישות הסף שנקבעו וגם ולבצע בפועל את הדרישות. ייתכן שספקים פוטנציאליים נוספים היו ניגשים למכרז לו ידעו שאלו הם תנאי ההתקשרות בסופו של דבר.	
23	התקשרות האגף עם עמותה א'	**ליקוי** - משתמה תקופת המיזם המשותף תמה גם תוקפה של ועדת ההיגוי, ולכן פעילותה ומעורבותה בקביעת מרכיבים חדשים שלא נכללו במכרז, נעשו ללא הסמכות לכך.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה תגובה לליקוי 21.
24	התקשרות האגף עם עמותה א'	**המלצה** - על היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת לרענן את הכללים הנוגעים לדיני מכרזים והסכמים לפני האגף ולפני חברי ועדת המכרזים. על חשבות המשרד לקיים מעקב ובקרה אחר השינויים בהסכמי האגף עם עמותות.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** כאמור, בעקבות המלצת הביקורת התקיים דיון בוועדת המכרזים המשרדית והוגדרו סמכויותיה של וועדת ההיגוי. כמו כן הוגדר כי בהתאם להוראות התכ"ם, ישנן החלטות של וועדת ההיגוי שתהינה כפופות לאישור וועדת המכרזים.
25	דוגמאות לתשלומים לעמותות עבור פעילויות שלא נכללו בהסכמים	**ליקוי** - בחודשים שנבדקו שילם האגף עבור פעילויות שלא תאמו את תנאי ההסכם **המלצה** - מוצע שהאגף יגבש מנגנון בקרה על התשלומים לעמותות ועל הפעילויות שלהן בהתאם להסכמים שחתם איתן.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות המלצת הביקורת נוסף תקן סטודנט ובין משימותיו גם פיקוח על מימוש ההסכמים באופן מדויק.

26	אי שימוש בתוצאות של בדיקות ההיתכנות	**ליקוי** - נמצא כי האגף לא קיים, למלוא בדיקות ההיתכנות, הליך סדור ומתועד לצורך בחינת היעילות והמועילות של התוכניות ולצורך הטמעת הלקחים והמסקנות בפרויקטים עתידיים. **המלצה** - על מנת למצות את התכלית של בדיקות ההיתכנות ראוי שהאגף ישקול לקבוע מנגנון סדור ומתועד להפקת לקחים והסקת מסקנות, אשר יסייע בהחלטתו אם יש להמשיך באותה התקשרות ואף להרחיבה ומה ניתן ללמוד מאותה התקשרות לגבי התקשרויות עתידיות.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעניין זה, כפי שכבר הוסבר, הפער היה בעיקר בתיעוד ואכן בעקבות המלצת הביקורת, הוגדר כי כלל תהליכי החשיבה וקבלת ההחלטות יתועדו בכדי למנוע בעתיד ליקויים מסוג זה.
27	היעדר תוכניות עבודה פרטניות	**ליקוי** - האגף לא ביקש מהעמותות להגיש לו תוכניות עבודה כלשהן, לרבות תוכניות עבודה פרטניות מקבלני המשנה שהן מפעילות. **המלצה** - ראוי כי האגף ישקול לדרוש מהעמותות להגיש בקביעות תוכניות עבודה פרטניות, כדי שיוכל להשוות אותן לדוחות הביצוע ולאתר את הפערים. עליו לעמוד על הפערים ככל שקיימים בין התכנון לביצוע, לדרוש הסבר על הסיבה לפערים ולשלם לעמותה רק עבור פעילויות שהושלמו בהתאם להסכם. ראוי גם שיקפיד על אישור העבודות של כל קבלני המשנה כנדרש.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ההמלצה התקבלה במלואה והיא מיושמת בימים אלה. הספקים נדרשים להגיש תכנית עבודה לפי פורמט קבוע ובמסגרת זה קיימת התייחסות גם לפעילותם של קבלני משנה.
28	ליקויים בבדיקה ואישור של דיווחי הפעילויות ודרישות התשלום	**ליקוי -** נמצא כי מנהל האגף אישר דרישות תשלום ללא בדיקה שהפעילויות אכן התבצעו אלא על בסיס סיורים ופגישות שעשה. ואולם הסיורים והפגישות לא לוו	**תגובת המשרד לשירותי דת:** כאמור לעיל, בעקבות המלצת הביקורת נוסף תקן סטודנטית שמפקחת באופן שוטף על ביצוע הפעילות ומבצעת ביקורות בדרכים שונות.

		במתכונת של פיקוח ולא גובש בעקבותיהם סיכום ובו דיווח על הפעילויות המתוכננות ועל אלו שבוצעו. גם לא הוצגו סיכומי הסיורים. **המלצה -** מוצע שמנהל האגף יסדיר את המתכונת לפיקוח ובקרה על הפעילויות המתוכננות ועל אלו שבוצעו, וכי הוא יתעד את הסיורים שהוא מקיים	
29	ליקויים בבדיקה ואישור של דיווחי הפעילויות ודרישות התשלום	**המלצה** - ראוי שהאגף יקפיד לאשר מראש שילוב של קבלני המשנה בהתקשרויותיו עם העמותות, כפי שנקבע בהסכמי ההתקשרות עמן. מומלץ שיהיה בידי האגף מסד נתונים על קבלני המשנה שיכלול פירוט של הפעילויות שהם מבצעים ופרטי האוכלוסיות הנהנות מפרויקטים אלה.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** בעקבות ההמלצות הוחלט על הקצאת אחוז מהתקציב לצורך פיקוח ובקרה. יחד עם זה המשרד מבהיר, כי נכון לעכשיו המדיניות התקציבית לשנת 2020 לא מאפשרת להקצות תקציב כזה, אולם מיד לאחר שיאושר תקציב המדינה לשנה זו, תוקם התקשרות וההמלצות ייושמו.
30	ליקויים בבדיקה ואישור של דיווחי הפעילויות ודרישות תשלום	**המלצה** - כדי להבטיח ביצוע, פיקוח ובקרה, על המשרד לשירותי דת לשקול ליישם את הוראות נוהל שר האוצר בדבר פיקוח ובקרה על תמיכות במוסדות ציבור ועל מיזמים המבוצעים בדרך של התקשרות חוזית. על המשרד לשירותי דת לשקול להקצות לפחות חצי אחוז מהתקציב המיועד להתקשרויות בתחום הזהות היהודית לטובת ביצוע פיקוח ובקרה איכותניים וכמותיים.	**תגובת המשרד לשירותי דת:** ראה ליקוי 29.
31	הסדר למניעת ניגוד עניינים למנהל האגף	**ליקוי** - עם כניסתו לתפקיד בשנת 2014 המשרד לא ביקש ממנהל האגף למלא שאלון לאיתור ניגוד עניינים אף שהוא נמצא בתפקיד הכרוך בהפעלת שיקול דעת הגם	**תגובת המשרד לשירותי דת:** הנושא טופל. נערך הסכם ניגוד עניינים והובהרו ההנחיות לכלל הגורמים הרלוונטים.

		שהוא לא נכלל בשלוש הדרגות המחייבות; מנהל האגף לא דיווח על הזיקה האפשרית הקיימת בגין עיסוקיו בעבר ולא הוכן עבורו הסדר למניעת ניגוד עניינים.	
32	השתתפות מנהל האגף בוועדת המכרזים שקיבלה החלטות בנוגע לעמותה המסוימת שבה עבד קודם העסקתו באגף	**ליקוי** - על אף פרק הזמן שחלף נכון היה שמנהל האגף ימסור גילוי נאות על נסיבות ההיכרות שלו עם העמותה המסוימת, וכי יפנה ליועץ המשפטי של המשרד כדי לברר אם קיימת מניעה או מגבלה להשתתפותו בהליך לבחירת הספק הזוכה, ואם הוא נדרש להנחיות ייעודיות באשר למעורבותו בהליך או שמא אין מניעה בגלל הזמן שחלף. **המלצה** - על המשרד לוודא כי כחלק מתהליך קליטת עובדים במשרד יינתן דגש לנושא מניעת ניגודי עניינים ובמידת הצורך תתקיים היוועצות עם הלשכה המשפטית בכל הנוגע לעיסוקי העבר והרקע של העובדים הנקלטים במשרד.	

משרד התקשורת

עצמאות גופי הרגולציה בתחום השידורים

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	המבנה הרגולטורי	**ליקוי -** זה כשני עשורים נבחן בישראל המבנה הרגולטורי הראוי בתחום התקשורת בכלל והשידורים בפרט. הוועדות שעסקו בנושא זה עמדו על כך שיש צורך בהקמתה של רשות אחודה עצמאית. זאת לשם הבטחת יכולת פעולה מקצועית ונטולת שיקולים פוליטיים, המתבססת על שיקולים ארוכי טווח; לשם יצירת ודאות ואופק פעולה למגזר העסקי; לשם יכולת תגובה מהירה לשינויים וכשלים; ולשם יצירת כלים ואפשרות לביצוע אכיפה מהירה ויעילה. מגמת התלכדות תשתיות התקשורת - טשטוש ההבחנות המסורתיות בין טכנולוגיות התקשורת השונות - ומגמת התלכדות חברות התקשורת לקבוצות הפועלות בכלל שוקי התקשורת מחזקות צורך זה. הממשלה קיבלה במהלך השנים החלטות בנושא, אולם החלטות אלה לא יושמו. **המלצה -** מוצע לבחון את המודל המבני של תחום התקשורת בכלל ותחום השידורים בפרט, ובכלל זה המודל המפוצל של שתי מועצות השידורים. זאת על מנת להבטיח שהאסדרה בתחום זה תהיה עצמאית, יעילה ואחידה ותוביל למימוש יעדים ארוכי טווח בתחום השידורים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התקשורת להשלים את גיבוש המדיניות בנושא והסדרתו באופן המיטבי. בעת קביעת המודל הראוי להסדרת התחום -	**תגובת משרד התקשורת:** המשרד מתכוון לבחון את ההמלצה המוצגת בדוח.

		רשות אחודה לשידורים או רשות אחודה לבזק ולשידורים - ובעת ההחלטה אם תהיה זו רשות פנים-ממשלתית או חוץ- ממשלתית, יש לתת את הדעת לתמורות בתחום ולעצמאות הרשות, שעל חשיבותה הצביעו כל הוועדות שעסקו בנושא. זאת במטרה לאפשר קביעת יעדים ארוכי טווח והתנהלות יעילה ומיטבית.	
2	מינוי חברים למועצת הרשות השנייה: מימוש חובת ההיוועצות	**ליקוי -** רק מעט גופים מתוך כלל הגופים המייעצים נטלו חלק פעיל בהליך ההיוועצות למינוי חברי מועצת הרשות השנייה. **המלצה -** ראוי כי משרד התקשורת יבחן דרכים לטייב את הליך ההיוועצות ולהגביר את היענות הגופים המייעצים ואת השתתפותם בהליך מינוי חברי המועצה, בין היתר בדרכים האלה: פנייה לגופים המנויים ברשימה (ולמצער לגופים המנויים ברשימה בהתאם להוראות החוק) והסבת תשומת ליבם לחשיבות הליך ההיוועצות ולמתן התייחסותם כחלק ממנו; בירור מדוע בחרו מרבית הגופים שלא להשיב לפניות אליהם, ובראשם אלה שהחוק נקב בשמותיהם; שליחת תזכורות לגופים שאינם משיבים על פניות המועברות להתייחסותם; בחינה של רשימת גופי ההתייעצות במטרה לטייבה ולצמצמה כך שתכלול את הגופים הרלוונטיים ביותר לצורך ההיוועצות. כל זאת כדי לייעל את תהליך ההיוועצות.	**תגובת משרד התקשורת:** במסגרת הליך מינוי מועצת הרשות השנייה שנערך בשנת 2018 לשכת המנכ"ל פנתה בכתב לכלל הגופים עמם יש להיוועץ, בסבב הראשון הגיעו תשובות מועטות ועל כן ניתנה אורכה ובמקביל לשכת המנכ"ל פנתה טלפונית לגופים על מנת שישיבו לפניה. בסוף תהליך ההיוועצות הראשון הומלצו 49 מועמדים. כמו כן, המנכ"ל פנה באופן אישי לגופים השייכים לקהילה האתיופית על מנת לקבל המלצות על מועמדים מטעמם. עם זאת כלקח מהתהליך האחרון שנעשה המשרד חושב כי נכון לעדכן את רשימת הגופים עמם יש להיוועץ ולפנות אליהם בדגש על חשיבות המלצתם.
3	מינוי חברים למועצת הרשות השנייה:	**ליקוי -** רשימת המועמדים ששלח השר להתייחסות הגורמים המייעצים כללה 10 מועמדים מטעמו ו-4 מועמדים בלבד מתוך 31	**תגובת משרד התקשורת:** המשרד תיקן את הליקוי כבר במסגרת הליך מינוי מועצת הרשות השנייה שנערך בשנת 2018. מספר המועמדים שהועברו ע"י השר לסבב היוועצות שני וקיבלו המלצה ע"י הגופים עמד על 17 (מתוך 23 מועמדים עליהם המליץ המנכ"ל לשר),

	מימוש חובת ההיוועצות	המועמדים שהמליצו עליהם הגופים המייעצים (13% מהמועמדים שהציעו). כלומר, כ-70% מהמועמדים שברשימה היו מועמדים מטעם השר. נתון זה נותר בעינו גם אם אין כוללים את המועמדים שהגופים המייעצים המליצו עליהם בפנייה הראשונה. במצב זה נכללו 19% בלבד (4 מועמדים מתוך 21) מהמועמדים שהמליצו עליהם הגופים המייעצים ברשימת המועמדים שהעביר השר להתייחסות. העובדה שברשימת המועמדים שיעור המועמדים מטעם השר היה גבוה ממספר המועמדים שהציעו הגופים המייעצים עלולה לעורר ספק את התקיימה תכלית ההיוועצות. עד אפריל 2018 העביר השר שישה מועמדים לבחינת ועדת המינויים. ארבעה מהם מועמדים מטעמו ושתיים בלבד הן מועמדות שהמליצו עליהן הגופים המייעצים. בכך יש להעצים את הקושי האמור. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון מהו המשקל הראוי שיש לתת להמלצות הגופים המייעצים בעת גיבוש רשימת המועמדים על ידי השר בדרך שתביא לידי ביטוי הולם את דרישות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה בדבר יישומו, כך שחברי המועצה יהיו אנשי ציבור בעלי רקע תרבותי הולם, ניסיון וידע בתחומי התמחותם וניסיון והבנה למצב החברתי בישראל והרכב המועצה ישקף, במידת האפשר, את מגוון הדעות הרווחות בציבור.	השר הוסיף לרשימה עוד שישה מועמדים מטעמו וכן ארבעה חברי מועצה קיימים. ברשימת המועמדים הסופית לחברי המועצה, שמנתה 15 מועמדים, נכללו ארבעה מועמדים מטעם השר אולם אף אחד מהם לא היה בעל זיקה לשר. **תגובת משרד המשפטים - המח' לייעוץ וחקיקה (ציבורי- מנהלי) וייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) :** בהתאם להנחיה 1.0001 להנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא "חובת היוועצות מכוח חוק" ולפסיקה, ככלל, חובת ההיוועצות לפי חוק טומנת בתוכה את חובת הרשות להעניק לגורם המייעץ הזדמנות אמיתית להבעת עמדתו. במסגרת זו, נדרש שהרשות תעניק שהות מספקת להבעת עמדת הגורם המייעץ. כפועל יוצא, הרשות אמנם לא יכולה להסתפק בפעולת "שגר ושכח", אך ככל שהגורם המייעץ אינו משיב על פנייתה הראשונה די כי היא תפנה אליו בשנית על מנת שהדבר ייחשב כהענקת הזדמנות נאותה להבעת העמדה. במסגרת הליך ההיוועצות המקוים כיום, המשרד פונה בשתי הזדמנויות שונות לקבלת עמדת הגופים המייעצים: פעם ראשונה על מנת לקבל הצעות למועמדים לכהונה ופעם שניה על מנת לקבל את עמדתם ביחס לרשימת המועמדים שגובשה בידי השר. על פני הדברים, יש בהליך המקוים כדי לעמוד בתנאים שנקבעו למימוש חובת ההיוועצות. יחד עם זאת, נוכח ההערות שבדו"ח מבקר המדינה, יבחן המשרד ביחד עם משרד התקשורת אם יש מקום לחדד או לשפר את הליך ההיוועצות באופן שיגשים את תכליתו.

4	העברה מדורגת של מועמדים לבחינת ועדת המיניים והצורך בקבלת החלטה בסד זמנים קצר	**ליקוי -** בחודשים אוקטובר 2017 עד מרץ 2018 העבירה לשכת השר שמות שישה מועמדים במקום חברי מועצה שחדלו לכהן לבחינת ועדת המינויים. שמות המועמדים הועברו בכמה פניות נפרדות ולא כמקשה אחת. באוקטובר 2017 ציינה הלשכה המשפטית של משרד התקשורת לפני מנכ"ל משרד התקשורת(בפועל), שהעברה מדורגת של מועמדים היא בעייתית, משום שבלי להכיר את כלל המועמדים קשה לבחון את הרכב המועצה בכללותו ולוודא שישקף את מגוון הדעות הרווחות בציבור, כדרישת החוק. אי-העברת שמות כל המועמדים כמקשה אחת לבחינת ועדת המינויים עלולה לפגוע באפשרות הוועדה לוודא שהרכב המועצה אכן משקף את מגוון הדעות הרווחות בציבור, כדרישת החוק. **המלצה -** מוצע כי בעתיד שמות מועמדים יועברו לוועדה, ככל הניתן, כמקשה אחת.	**תגובת משרד התקשורת:** בתהליך מינוי המועצה שנערך בשנת 2018 הועברו כל שמות 15 המועמדים כמקשה אחת לוועדה.
5	העברה מדורגת של מועמדים לבחינת ועדת המינויים והצורך בקבלת החלטה בסד זמנים קצר	**ליקוי -** פעולתה של מועצת הרשות השנייה הושבתה בעיתוי רגיש במיוחד, משום שמספר חבריה היה נמוך מהקוורום הנדרש על פי החוק לקבלת החלטות. עובדה זו אף אילצה בהמשך את ועדת המינויים לקבל החלטות בתוך סד זמנים קצר ביותר. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התקשורת לבחון את האפשרות לגבש מבעוד מועד רשימת מועמדים אפשריים (בהתבסס על התהליך שנקבע בדין), באופן שיאפשר מינוי מהיר יותר של חברי מועצה מתוך רשימת המועמדים האמורה, במקרה שאחד מחברי	**תגובת משרד התקשורת:** בתהליך מינוי המועצה שנערך בשנת 2018 השר הנחה כי 11 מהמועמדים שלא הומלצו על ידו למינוי למועצה, ישמשו כמועמדים עתידיים ככל שיהיה צורך במינוי נוסף במהלך תקופת כהונת המועצה.

		המועצה יסיים את כהונתו לפני המועד שנקבע לכך, ושרשימה זו תבחן מדי פעם בפעם.	
6	השיקולים בבסיס גיבוש רשימת המועמדים למועצת הרשות השנייה	**ליקוי -** בביקורת לא נמצאו מסמכים כלשהם המלמדים על הליך בחינה של המועמדים שהציעו הגופים המייעצים ועל השיקולים שעמדו בבסיס הכללת מיעוטם או אי-הכללת מרביתם ברשימת המועמדים שגיבש השר. נוכח האמור, משרד מבקר המדינה העיר לשר התקשורת דאז כי היעדר מסמכים שמהם ניתן לעמוד על הליך בחינה שהתקיים בנושא ועל הנימוקים שעמדו בבסיס גיבוש רשימת המועמדים, אינו עולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הקובעת כי יש להעמיד נימוקים עניינים ומפורטים ביסודה של כל החלטה בדבר מועמד, בין לחיוב ובין לשלילה. היעדר נימוקים עלול אף לפגוע באיכות ההחלטה המתקבלת ובאמון הציבור בעניין תקינות ההליך המינהלי. **המלצה -** השר בתשובתו מיולי 2018 כי הוא לוקח לתשומת ליבו את נושא התיעוד החסר. בדצמבר 2018 מסר משרד התקשורת כי בהליך האחרון שקיים השר למינוי מועצת הרשות השנייה "השר נימק את בחירתו בכל אחד מהמועמדים שהומלצו".	**תגובת משרד התקשורת:** בתהליך מינוי המועצה שנערך בשנת 2018, נכתב נימוק על כל מועמד שהומלץ ע"י הגופים בדבר התאמתו לתפקיד, השר כמו כן השר נימק את סיבת הבחירה בכל אחד מהמועמדים שהומלצו על ידו לוועדה לבחינת מינויים.
7	זיקת המועמדים לשר התקשורת	**ליקוי -** חמישה מעשרת המועמדים מטעם השר אשר נכללו ברשימת המועמדים (50%) הם בעלי זיקת עבר לשר התקשורת דאז או למפלגתו (שאינה מצריכה כישורים מיוחדים). מועמד נוסף מטעם השר הוא בעל זיקה לשר אחר בממשלה (שאינו ממפלגתו של שר	**תגובת משרד התקשורת:** בתהליך מינוי המועצה שנערך בשנת 2018 לא נכלל ברשימת המועמדים אף מועמד עם זיקה לשר. **תגובת משרד המשפטים - המח' לייעוץ וחקיקה (ציבורי- מנהלי) וייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) :**

		התקשורת). בסך הכול, 60% מהמועמדים שהציע השר הם בעלי זיקה או זיקת עבר לשר התקשורת דאז, למפלגתו או לשר משרי הממשלה. מבין ששת המועמדים שהועברו לבחינת ועדת המינויים, ארבעה הם מועמדים מטעם השר, ולכולם זיקה או זיקת עבר לשר התקשורת דאז, למפלגתו או לשר אחר בממשלה (67%): לשלושה זיקת עבר לשר הממנה או למפלגתו ולמועמד אחד זיקה לשר אחר משרי הממשלה. שני מועמדים נוספים הוצעו על ידי הגופים המייעצים, ומהשאלונים שמילאו ומקורות החיים שהגישו אין עולה זיקה כאמור. בסופו של דבר הוועדה אישרה שלושה מועמדים, מהם שני מועמדים מטעם השר ומועמד נוסף שהציעו הגופים המייעצים. שיעורם הגבוה של מועמדים מטעם השר בעלי זיקה משתקף אף במסמך שבו פורטו שמות מועמדי השר והרקע הפוליטי של חלקם. יצוין כי לגבי אחד המועמדים שנכללו במסמך זה שיש לו היכרות אישית עם השר, הועלה כי הוא נכלל בטיוטת רשימת המועמדים שהוכנה להפצה להתייחסות הגופים המייעצים, אך זמן קצר ביותר לפני הפצתה הוחלף שמו בשם אחיו. לבסוף לא קודמה מועמדותו של האח מפני שהלשכה המשפטית חיוותה את דעתה כי הוא אינו עומד בדרישות הכישורים והניסיון הקבועות בחוק. החלפת מועמד באחיו בלא הנמקה כלשהי זמן קצר ביותר לפני שליחת הרשימה מעוררת חשש לקיום הליך שאינו נשען על שיקולים ענייניים בלבד. על פי הנחיית היועמ"ש פרק הזמן הנדרש לניתוק הזיקה בין השר לבין המועמד המוצע על ידו הוא בין שנה אחת לשלוש שנים. בהנחיה נקבע כי הצעת	תוצאות ההליך שתואר בדו"ח המבקר אמנם מעלות חשש למראית עין לקיומו של שיקול זר במינוי, אולם, כפי שציין המשרד במסגרת התייחסות קודמת לטיוטת דו"ח המבקר שבנדון, האפשרות להרחבת ההסדר המצוי בהנחיית היועץ נבחנה על ידי המשרד שמצא כי ההסדר הקיים נותן ככלל מענה לחששות הנובעים מקיומן של זיקות לשרים. במסגרת זו, המשרד שקל את העובדה כי הנחיית היועץ בנוסחה כיום נותנת מענה לסיטואציות רבות יותר מבעבר, כי קיים קושי ממשי בהוכחה והתמודדות עם טענה כי מינוי נעשה בשל שיקול זר, וכי בהתאם נדרש למתוח קו גבול על משך הזמן בו יראו אדם כבעל זיקה באופן שיחייב אותו להציג כישורים עודפים לתפקיד, מקום בו הוא עומד בתנאי הכשירות שנקבעו. כן התחשב המשרד בעובדה כי הגבלה כאמור כרוכה בפגיעה בזכותו של המועמד להתמודד על כהונה ציבורית, שעה שיידרש להציג כישורים מיוחדים בחלוף שבע שנים או יותר ממועד סיום הזיקה אך בשל הסיטואציה שתוארה בדו"ח המבקר. בהקשר זה מוסיף המשרד, גם כי תוצאות ההליך שתוארו בדו"ח המבקר הן , בין השאר, תוצר של הנסיבות הייחודיות שבגדרן בוצעו המינויים למועצה בזמן הבדיקה שנערכה – המינויים בוצעו באופן הדרגתי ושלא במסגרת המינוי המרכזי, המבוצע אחת לארבע שנים, ובו כלל חברי המועצה מתמנים כמקשה אחת. המשרד מבהיר כי במצב הרגיל בו כלל המועצה מתמנה יחד, האפשרות להתמודד עם המקרים והחששות שהועלו במסגרת דו"ח המבקר היא גבוהה יותר.

		מועמדים בעלי זיקה לא תהיה עניין שבשגרה אלא בבחינת חריג המלמד על הכלל, וכי באותם מקרים חריגים יהיו אלו מינויים ראויים למעלה מכל ספק, בעלי תרומה ייחודית ונכבדה ביותר. תוצאות הבחינה של הליך מינוי חברים למועצת הרשות השנייה העלו כי הגם שפעולות השר במסגרת הליך המינוי עמדו בתנאים שנקבעו בהנחיית היועמ"ש לעניין זיקות עבר של מועמדים, תוצאות ההליך הניבו מצב שבו שיעור גדול של מועמדים בעלי זיקת עבר כלולים ברשימת המועמדים. **המלצה -** נוכח התוצאה ולפיה שיעור גבוה של מועמדים בעלי זיקת עבר נכללו ברשימת המועמדים, והגם שוועדת המינויים בוחנת המינויים והזיקות, מומלץ כי משרד המשפטים יבחן הצורך בחידוד הנחיותיו בהליך מינוי מועצות השידורים, לרבות בעניין פרק הזמן שנקבע לניתוק הזיקה, אם בדרך של קביעת אמות . מידה ואם בדרך של הנחיות פרטניות להליך.	
8	עיכוב במינוי מנכ"ל קבוע לרשות השנייה	**ליקוי -** זה יותר משלוש שנים פעלה הרשות השנייה ללא מנכ"ל קבוע. באפריל 2018 טרם מונתה ועדת האיתור למשרת מנכ"ל הרשות (מונו רק שניים מבין חמשת חברי ועדת האיתור). מתכונת מינוי מנכ"ל קבוע לרשות השנייה שונָה ממתכונת מינוי מנכ"ל בפועל. תקופת כהונתו של מנכ"ל קבוע נקבעה בחוק לחמש שנים, ואילו מינויו של המנכ"ל (בפועל) - המנכ"ל הזמני - מחודש מדי חודש בחודשו. זאת ועוד, החוק קבע רשימה סגורה של מקרים שבהם יחדל המנכ"ל הקבוע לכהן טרם	

		סיום כהונתו, ואילו כהונתו של המנכ"ל הזמני יכולה להסתיים בסיום כל חודש. לאור התפקידים שהוטלו על פי חוק על מנכ"ל הרשות השנייה, ולאור חשיבותה של הרשות במארג הסדרת השידורים, היעדרו של מנכ"ל קבוע עלול לפגוע ביכולתו לקבל החלטות משמעותיות וארוכות טווח ולהחליש את הרשות. רשות המתנהלת באופן זה במשך תקופה ארוכה חשופה לפגיעה בעצמאותה, והיא נעדרת את החוסן הנדרש לשם מילוי תפקידיה המקצועיים באופן המיטבי. **המלצה -** לאור התמשכות תהליכי הקמת ועדת האיתור, מוצע לבחון את נושא מינוי ועדות האיתור, בפרט בוועדות שבהן נדרש ריבוי נציגים ותהליכי ההיוועצות, במטרה להבטיח כי אלו ימונו בתוך פרק זמן סביר ובאופן שיוכל לתת מענה לצרכים הנדרשים.	
9	עצמאות מועצת הכבלים והלוויין	**ליקוי -** מועצת הכבלים והלוויין תלויה בהיבטים רבים ומשמעותיים לפעולתה במשרד התקשורת, ובין היתר בהיבטי תקציב וכוח אדם. מוצע לבחון את דרך הסדרת תקציב המועצה, באופן שיבטיח את עצמאותה התפקודית לרבות בגיבוש תוכנית עבודתה, וביכולתה לקבל החלטות ולהוציאן אל הפועל כנדרש בשוק משתנה זה. להבדיל ממינוי חברי מועצת הרשות השנייה, מינוֶם של נציגי הציבור במועצה אינו טעון הליך היוועצות כלשהו. כאמור, על פי הוראות החוק, השר ממנה כנציגי ציבור למועצת הכבלים והלוויין את מי שלדעתו מייצגים את הצרכנים ואת האומנים והיוצרים. עוד יצוין כי בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מינוי נציגים של גופים או	**תגובת משרד המשפטים - המח' לייעוץ וחקיקה (ציבורי- מנהלי) וייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) :** לעניין העצמאות התקציבית של מועצת הכבלים והלוויין ממשרד התקשורת אין למשרד הערות נוספות. יחד עם זאת המשרד מעיר, כי ספק אם משרד המשפטים הוא הכתובת הנכונה להערות בנושא זה. באשר לאופן מינויים של חברי המועצה, שמינויים נעשה בהתאם להמלצתו של גוף אחר, ללא שיקול דעת מהותי לשר התקשורת – כמצוין בדו"ח המבקר, הליך בחינת מינויים אלה מוסדר במסגרת פרק ב' להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1500 "בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" (המוזכרת בה"ש 77 לדו"ח). ההנחיה מבהירה כי מקום בו מתמנה הנציג בידי הגוף או הארגון הנקוב בחוק, אין לשר או לממשלה מעורבות ממשית במינוי, ותפקידם כגורם ממנה הוא פורמלי בעיקרו. משכך, מבהירה ההנחיה, ממילא אין הצדקה או צורך בבדיקת המינוי בהיבטי כשירותו והתאמתו של המועמד לתפקיד. הליך מינוי זה מבטא

		ארגונים המנויים בחוק, שבהם אין לשר או לממשלה מעורבות במינוי, ובכלל זה מינוי נציגי מרכז השלטון המקומי, אינו טעון אישור ועדת המינויים. במקרים אלו לפי ההנחיה ניתן להסתפק בבדיקה מקדמית המוגבלת לשיקולים של טוהר המידות ולשיקולים ודרישות המנויים במפורש בהוראות החקיקה שהקימו את הגוף. על כן, גם מועמד בעל זיקה פוליטית אינו נדרש להיות בעל כישורים מיוחדים. **המלצה -** תכלית הקמת המועצות הייתה בין היתר להבטיח את עצמאות הרגולציה בתחום השידורים. מוצע לבחון אם המבנה הארגוני שבמסגרתו פועלת מועצת הכבלים והלוויין בהיבט התקציב והתפעול, ואם מודל מינוי נציגי הציבור למועצה, אשר מתמנים ללא הליך היוועצות כלשהו, אכן מאפשרים את מידת העצמאות הנדרשת מרגולטור ייעודי-עצמאי.	את רצון המחוקק לכבד אוטונומיה של גוף או ארגון לקביעת נציגיהם, ומרצון זה נגזרת ההנחיה האמורה, לפיה, ככלל, הממשלה לא תתערב בשאלת כישוריו והתאמתו של הנציג למועצה. מטעם זה אף אין הצדקה לקיום בדיקה של זיקותיו של מועמד לשר משרי הממשלה, שכן אין לממשלה ולשריה שיקול דעת בקביעת זהות הנציג. ואולם, גם במקרים האמורים – ובכללם גם במינוי אותם נציגים במועצת הכבלים והלוויין – ישנו מקום לערוך בדיקות מסוימות של המועמדים האמורים, כמתחייב מהפסיקה ומעקרונות המשפט הכלליים. בהתאם, ההנחיה קובעת כי תיעשה בדיקה שעיקרה בחינת היבטי טוהר מידותיו של המועמד לשמש נציג במועצה. במסגרת זו תיבחן סוגיית ניגוד העניינים ועברו הפלילי של המועמד, אם קיים. כמו כן, ככל שהחוק שהקים את הגוף מונה דרישות ספציפיות, תיבדק עמידת המועמד בדרישות אלו. בחינה זו נעשית באמצעות שאלון מינויים שהיקפו נדרש להיות מותאם למידע שבדיקה זו צריכה לכלול.

פרק שלישי

גופי האכיפה
ומייצגי המדינה בערכאות

המאבק בפשיעה באמצעות אכיפה כלכלית וחילוטים

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	צוות-העל	**המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שננקטו מאז הביקורת הקודמת. מוצע כי צוות- העל ימשיך לפעול, בסיוע הצוות המכין, להשלמת גיבוש המדיניות והתווייתה, וכי גורמי האכיפה יגבשו את תוכניות העבודה השנתיות שלהם בין היתר לאור מדיניות זו.	**תגובת משטרת ישראל:** תכניות העבודה בנושא אכיפה כלכלית ויעדי האכיפה הנקבעים מושתתים על המדיניות שנקבעת על ידי צוות העל. המדיניות מתעדכנת משנה לשנה בהתאם לתוכנית המודיעין ומפת הפשיעה המשתנה. היקף התפיסות בכלל המחוזות, נכון לסוף נובמבר 2019, מצביע על עלייה בשיעור של 33.5% בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה שעברה. מכאן שהמדיניות שנקבעה נותנת אותותיה ומטייבת את השימוש בכלי האכיפה הכלכלית.
2	היקף סמכויותיה וחובותיה של יחידת החילוט	**ליקוי -** בהיעדר הסדרה ברורה, אחידה וכוללת של סמכויות יחידת החילוט, היא אינה מטפלת בכל הרכוש התפוס באופן זמני והמחולט באופן סופי, ובשל כך נפגעת יעילות האכיפה הכלכלית. כמו כן, ריבוי הגורמים המנהלים את הרכוש התפוס בהתאם לדבר החקיקה שמכוחו נתפס הרכוש טומן בחובו סיכון לחוסר אחידות בטיפול בנכסים התפוסים המלצה - מוצע כי משרד המשפטים יקדם את הסדרת הסמכויות של יחידת החילוט בתיקוני החקיקה הנדרשים או בקידום החלטת ממשלה, או בכל דרך אחרת, כך שהיחידה תוכל לטפל בכל הרכוש התפוס באופן זמני או המחולט באופן סופי. הדבר נדרש כדי שיוקנו סמכויות ניהול של כל הרכוש התפוס ומימושו לגוף אחד, במנותק מדבר החקיקה שמכוחו נעשתה התפיסה. עוד מוצע כי משרד המשפטים יבחן את בקשת האפ"כ להיכלל בצוות-העל.	**תגובת יחידת החילוט באפ"כ (באפוטרופוס הכללי):** אין חולק על שהסדרה כוללת כמוצע היא המצב הרצוי, בכפוף להסדרת המשאבים הנדרשים לשם כך ליחידת החילוט. האפוטרופוס הכללי יזם כבר בתחילת יוני 2019, פנייה לצוות המשנה לענייני חקיקה של הוועדה המתמדת במטרה לקדם פתרון חקיקתי להסדרת סמכויות האפ"כ בכל הרכוש התפוס באופן זמני והמחולט באופן סופי וכפתרון ביניים -קידום של החלטת ממשלה להסדרת הסמכויות האמורות. . בדיוני צוות המשנה לענייני חקיקה של הוועדה המתמדת, סוכם עם כלל הגורמים כי תנאי מקדים לקידום הנושא הוא העברת נתונים בדבר משמעויותיה, גיבוש הצרכים ביחידת החילוט לקידומה והשלמת הדיונים בעניין מול משרד האוצר. האפ"כ מצוי בימים אלה בהליכי התקשרות עם משרד העוסק בייעוץ ארגוני לצורך עריכת מיפוי עומסים, משאבים וצרכים ביחידת החילוט ויגיש המלצותיו, בין היתר, בדבר המשאבים הנדרשים ליחידת החילוט לקידום הרחבת הסמכויות כאמור. ישיבת התנעה עם המשרד האמור נקבעה ליום 26.3.2020. **תגובת ייעוץ וחקיקה -משפט פלילי:** קידום החלטת הממשלה כפתרון זמני או קידום חקיקה לצורך הסדרה רחבת היקף מצויים בתכנית העבודה של האפ"כ. משרד המשפטים – ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) – יעמיד כמובן לרשות האפ"כ את הסיוע המקצועי הדרוש בהיבטים שבתחום טיפולנו.

			יחד עם זאת, כפי שסוכם עם האפ״כ, תנאי מקדים לקידום הנושא הוא השלמה של ההסדרה התקציבית של הסוגיה על ידי האפ״כ מול משרד האוצר, וכן העברת נתונים בדבר משמעויותיה. על כן, קביעת לוח הזמנים, מותנית בהשלמת ההיבטים האמורים שבאחריות האפ״כ. **תגובה לסיפא (בקשת האפ״כ להיכלל בצוות העל):** הניסיון מלמד כי בכדי שצוות העל יוכל להיות אפקטיבי כגוף המתווה מדיניות, ישנה חשיבות להגביל את כמות המשתתפים בו רק לראשי מערכות האכיפה, אשר חיוני כי יקחו חלק בכל הדיונים העולים לדיון בצוות לצורך התווית מדיניות האכיפה המשולבת כולה, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה. כך, חברים בצוות העל פרקליט המדינה; מפכ״ל המשטרה, מנהל רשות המסים - שהיא גוף מודיעין, חקירה ותביעה, וראש רשות ניירות ערך – שאף היא גוף מודיעין, חקירה ותביעה. האפוטרופוס הכללי איננו גוף אכיפה כאמור. הנושאים העולים לדיון בצוות העל אינם נוגעים דרך קבע לעבודת האפוטרופוס הכללי. לכן מוצע כי האפוטרופסה הכללית תוזמן לקחת חלק בדיונים ספציפיים של צוות העל, אשר עולה בהם לדיון נושא הקשור לעבודת האפ״כ.
3	סדרי עבודת הוועדה המתמדת	**ליקוי -** לדיוני הוועדה המתמדת מוזמנים עשרות רבות של משתתפים ולא מתאפשר דיון מעמיק ואפקטיבי. עוד נמצא כי גורמים בכירים נעדרים באופן קבוע מכינוסי הוועדה המתמדת, דבר המקשה על קבלת החלטות אופרטיביות, ובמקום זאת עוסקים דיוני הוועדה בסקירות והרצאות העשרה, ללא היבטים יישומיים. **המלצה -** מוצע לוועדה המתמדת לפעול ליישום מתכונת עבודתה באופן שיבטיח כי כינוסיה יאפשרו דיון ממצה בסוגיות מעשיות וקבלת החלטות אופרטיביות שיאפשרו להוציא לפועל את המדיניות שמתווה צוות-העל.	**תגובת משטרת ישראל:** פורום הועדה המתמדת מונה כיום כ-90 חברים, ביניהם בכירי רשויות האכיפה במדינת ישראל. הגופים החברים בוועדה נקבעו בהחלטת הממשלה. נציגי הגופים אשר משתתפים בפורום הם העוסקים בליבת העשייה הנוגעת לאכיפה הכלכלית המשולבת. במהלך השנתיים האחרונות ועם כניסתו של ר׳ אח״מ לתפקיד, התקיימה עבודת מחשב בסוגיית ניהול הוועדה המתמדת. חברי הוועדה אישרו את העבודה וצוות העל אף עודכן לגביה. הוחלט לחלק את סדר היום של הוועדה המתמדת, בין היתר, לעבודה בשולחנות עגולים בפורומים מצומצמים. דיוני השולחנות העגולים שהתקיימו במסגרת כינוסי הוועדה המתמדת עסקו בתופעות פשיעה מרכזיות כגון: אכיפה אזרחית, המאבק בחשבוניות הפיקטיביות, תקיפת התשתית הכלכלית של ארגוני פשיעה, הונאה ומרמה, נותני שירותים פיננסים, תשתיות במעברים, סמים, מכניזם התקיפה נגד הימורים באינטרנט, פעילות המוקד המודיעיני המשולב, ועוד. במסגרת הדיונים בשולחנות העגולים הוצעו הצעות להתמודדות עם התופעות, התקבלו החלטות והדברים הוצגו בפני חברי הוועדה בכנס שהתקיים בחודש פברואר 2018. בנוסף, מתקיימות עבודות מטה בנושאים נוספים כדוגמת ארגונים ללא מטרת רווח, על מנת לבחון את אופן ההתמודדות והתקיפה בנושאים אלה. זאת ועוד, במהלך השנתיים האחרונות אף הוקמו צוותים שנועדו לטפל בסוגיות מובילות ולפתור חסמים, כדלקמן:

			א. צוות נדל״ן בראשות המשנה לפרקליט המדינה (כלכלי), אשר ייעודו לאתר שיטות להלבנת הון באמצעות נדל״ן, לאתר פרצות חוק שניתן לתקן בחקיקה ורגולציה, לגבש מודל תקיפה משולב אמצעים פליליים קלאסיים ואמצעים אזרחיים לתקיפת תופעות פליליות מגוונות העושות שימוש פסול בנדל״ן. הצוות ביצע עבודת מטה ומתעתד להציג המלצותיו בכינוס הקרוב של הוועדה. ב. צוות בראשות ר׳ תחום אכיפה כלכלית בפרקליטות המדינה ובשיתוף נציגי משטרת ישראל, שהוקם כדי לבחון את סוגיית מדידת החילוטים והצבת יעדים ברמה הארצית. ג. צוות חקיקה שחידש פעילותו וייעודו: קידום תיקוני חקיקה והסרת חסמים הנדרשים לצורך המאבק בפשיעה החמורה, הפשיעה המאורגנת ותוצריהן, הסדרת נהלים נגזרים והטמעת השינויים בבתי המשפט. החלטות מתקבלות גם בפורומים המצומצמים יותר של הוועדה המתמדת, כגון פורום אישור ופיקוח, אשר מתכנס ודן, בין היתר, בתכניות העבודה של כוחות המשימה וביעדים לתקיפה. לסיכום, במסגרת הוועדה המתמדת, ובין היתר בכינוסיה, מתקבלות החלטות אופרטיביות אשר באות לידי ביטוי בעשייה הפורייה בתחום האכיפה הכלכלית.
4	פעילות יחידת החילוט בראי מצבת כוח האדם	**ליקוי -** שיעור סגירת תיקי החילוט נמוך ביחס למספר התיקים שנפתחו מאז הקמתה. נכון למועד הביקורת, יחידת החילוט טיפלה מאז הקמתה בכ-6,500 תיקים (מהם 1,700 תיקים נפתחו באפ״כ לפני שנת 2014 והועברו לטיפול יחידת החילוט עם הקמתה). מצבת התיקים הפתוחים נכון לדצמבר 2019 היא 5,350. מבין 3,263 תיקים שבהם ניתן צו חילוט סופי סגרה היחידה 1,326 תיקים (40%). **המלצה -** מן הראוי שמשרד המשפטים, הנהלת האפ״כ ואגף התקציבים במשרד האוצר יבחנו את צרכיה של יחידת החילוט בשים לב להיקף פעילותה, אל מול המשאבים העומדים לרשותה, וייתנו דעתם להתאמות הנדרשות, לרבות להיערכות הנדרשת אם יוחלט על הגדלת סמכויות היחידה.	**תגובת יחידת החילוט באפ״כ :** האפ״כ מצוי בימים אלה בהליכי התקשרות עם משרד העוסק בייעוץ ארגוני לצורך עריכת מיפוי עומסים, משאבים וצרכים ביחידת החילוט ויגיש המלצותיו, בין היתר, בדבר ההיערכות והמשאבים הנדרשים ליחידת החילוט להפעלת הסמכויות הקיימות כיום ולהרחבת הסמכויות כאמור בליקוי מס׳ 2. ישיבת התנעה עם המשרד האמור נקבעה ליום 26.3.2020. המלצות אלה יהוו תשתית לקידום הדיונים עם הנהלת האפכ, הנהלת משרד המשפטים ואגף התקציבים במשרד האוצר בדבר צרכיה של יחידת החילוט, בשים לב לאתגרים הקיימים והעתידיים העומדים בפני היחידה וקידום עמידתה במשימותיה הרבות והמגוונות, ובכלל זה סגירת תיקי החילוט .

5	ייצוג המדינה בבתי משפט על ידי נציגי יחידת החילוט	**ליקוי -** נמצא כי נציגי האפ״כ מופיעים בבתי משפט ומייצגים את עמדת המדינה בהליכים משפטיים המתנהלים לפי חוקים שמכוחם נתפס רכוש לצורך חילוטו ומימושו, בלי שקיבלו ייפוי כוח לכך מהיועץ המשפטי לממשלה. **המלצה -** לנוכח המומחיות שצברו נציגי האפ״כ בתחום ניהול רכוש ומימושו, ולנוכח בקשות בתי המשפט לערב את נציגי יחידת החילוט בתיקים המתאימים, על משרד המשפטים להסדיר את סוגיית הופעתם של נציגי האפ״כ בבית המשפט בדיונים בתיקי ניהול רכוש ומימושו.	**תגובת יחידת החילוט באפ״כ :** לאחר השלמה של הליכי האיוש של מספר עורכי דין ביחידת החילוט, תוגש במהלך חודש אפריל 2020 בקשה לגורמים המוסמכים אצל ייעוץ המשפטי לממשלה ובפרקליטות המדינה להסדרת הופעתם של עורכי הדין ביחידת החילוט בבית המשפט בדיונים בתיקי ניהול רכוש ומימושו, כדי להבטיח שככל שתידרש הופעה של נציגי יחידת האפ״כ בבית המשפט, הדבר ייעשה לפי ייפוי כוח מתאים. בנוסף, במסגרת הבחינה של הצרכים והמשאבים הנדרשים ליחידת החילוט כאמור במענה לליקוי 2 ו- 3, יהיה צורך לבחון ולחדד גם את הצורך המקצועי בהופעה של נציגי יחידת החילוט בבית המשפט, ולהביא לידי ביטוי את המשאבים הנדרשים למימוש האמור. **תגובת הפרקליטות – פלילי :** יחידת החילוט מוסמכת לעסוק בפן הלוגיסטי - תפעולי של הרכוש התפוס, הן בשלב הזמני, והן בשלב מימוש הנכס. משכך, ככל שדרוש לביהמ״ש מידע הנוגע לתחום סמכותה הנ״ל של יחידת החילוט, נכון שיחידת החילוט תשמיע דברה בבית המשפט, ככל שביהמ״ש סבור כי יש מקום לכך. מנגד, בכל הקשור לדין המהותי, כגון זכויות צדדי ג׳, הסכמה לחילוט מלא או חלקי, וכל כיוצ״ב, הרי שהסמכות הבלעדית לטיעון בביהמ״ש בעניין זה הנה של הפרקליטות. לצורך הסדרת תחומי הפעילות בעניין זה, ינוסח נוהל פנימי משותף בין הפרקליטות לבין יחידת החילוט, וזאת עד ליום 1.7.2020. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי :** משהנושא עלה, עולה צורך לבחון את השאלה מתי נכון שנציגי האפ״כ יציגו עמדה רשמית ישירות מול בית המשפט, ומתי נכון שהעמדה תובא על ידי הפרקליטות. בהתאם לתוצאות הבחינה, ניתן יהיה להידרש לשאלת הצורך בהסמכה.
6	בקרה על שימוש בכספי קרן החילוט	**ליקוי -** בשנים 2017-2018 לא ביצעו הגופים המתוקצבים פרויקטים שאישרה ותיקצבה מועצת החילוט בערך כולל של כ-90 מיליון ₪ (2017) וכ-82 מיליון ש״ח (2018). **המלצה -** מבקר המדינה מעיר לגופים המתוקצבים כי אי-ניצול הכספים שאישרה להם מועצת החילוט לטובת מימוש התוכניות שהוגשו על ידם מונע	**תגובת משטרת ישראל:** התקציב המתקבל מקרן החילוט למשטרת ישראל מחולק למספר פרמטרים : - תקציב קשיח (שימור הקיים). - תקציב המשכי, התעצמות ופרויקטים משותפים. לא בכדי מחולק התקציב לפרמטרים מוגדרים וזאת מהטעם שכל פרמטר עומד בפני עצמו. ערוצי העבודה בהם אמנם מתנהלים במקביל אך שונים בתכלית. כך לדוגמא התקציב הקשיח : על פי נתוני רו״ח קרן החילוט, אחוז המימוש במשטרת ישראל בשנים 2016-2018 עמד על מעל ל-80% ואילו בחציון הראשון של 2019 עמד על 46% מימוש. הפער,

		הרחבת פעילות האכיפה הכלכלית. עליהם לממש את הקצבות הכספים מקרן החילוט באופן התואם את תוכניות העבודה שלהם לאותה השנה, כדי למנוע מצב שבו כספים המיועדים למלחמה בפשיעה הכלכלית אינם מנוצלים.	הנמוך משמעותית מזה המוצג בטיוטת הדו"ח, נובע ממפתחות השכר שנקבעו ולאו דווקא מהיעדר איוש. הליכי התעצמות, הכוללים פריסה מלבד האיוש, נמשכים מטבע הדברים זמן רב יותר הנחוץ לביצוע ולתהליכי עבודה למול גורמי חוץ, אשר לעתים גורמים לעיכובים שאינם בשליטת המשטרה. לכן בהליכים אלו יכולת המימוש של המשטרה מוגבלת יותר. למרות האמור לעיל, אין חולק כי אכן קיימים פערים במימוש, גם אם נמוכים מאלה המוצגים. לאור ממצאי הביקורת, תלמד משטרת ישראל את הפערים ותבחן כיצד ניתן לטייב את תהליכי העבודה באופן שיגדילו את אחוזי מימוש התקציב המתקבל מהקרן, לטובת הגברת האכיפה. בנוסף, המשטרה מצטרפת להצעת המבקר למועצת החילוט לשקול האפשרות להקצות תקציב רב שנתי לפרויקטים, בדגש על פרויקטים טכנולוגיים, אשר מתפרסים לרוב על פני מספר שנים. במהלך זה קיים פוטנציאל להביא למימוש המשאבים המוקצים לפרויקטים אלו בצורה מיטבית. **תגובת רשות המיסים:** בשנת 2017 ביקשה רשות המסים לתקן את בקשותיה לתקציבים ולהפחית מהבקשה המקורית שכללה פרויקטים בסך 42.165 מיליון שקל, סכום של 19.525 מיליון שקל, בעיקר בשל העובדה כי לא אושרו 57 תקני כוח האדם לטובת הקמת מערך חילוט והלבנת הון בחטיבת החקירות של רשות המסים, אשר שכר העבודה שלהם אושר למימון על ידי קרן החילוט. בשנת 2018 אושר לרשות המסים תקציב בסך 15.940 מיליון שקל, אשר מתוכם ביקשה רשות המסים, במהלך השנה, להקפיא סכום של 4.370 מיליון שקל, עקב ההבנה כי פרויקטים לא יבוצעו. מתוך התקציב של 11.570 מיליון שקל, מימשה רשות המסים כ- 60%. בשנת 2019 מימשה רשות המסים כ- 84% מהתקציב שאושר לה, בסך כ- 9 מיליון שקל. מעבר לכך, מסכימה רשות המסים עם המלצת המבקר, לפיה יש למקסם את ניצול התקציבים המאושרים על ידי קרן חילוט הלבנת הון. **תגובת הרשות לאיסור הלבנת הון:** מטבע הדברים, חזקה על כך שהגופים המתוקצבים (ורשלא"ה ביניהם) עושים כל שביכולתם כדי להוציא לפועל את הפרויקטים שתוקצבו ולנצל את הסכומים שהוקצו להם. יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון את הקושי במימוש תקציבים בפרקי זמן נתונים בשל התמשכות הליכי הרכש במשרדי הממשלה (הליכי מכרזים ארוכים, אשר לעיתים כוללים גם עיכובים נוספים בשל סיבות חיצוניות דוגמת ערעורים, וכו'). כמו כן, הליכי הרכש להם כפופה רשלא"ה הם ארוכים במיוחד עקב אופיה המודיעיני

			המיוחד. נציין כי בימים אלו מקודם, בהסכמת משרד האוצר, תיקון לתקנות המכרזים לגבי הרשות על מנת לאפשר לה לבצע רכש מבצעי מסווג במסגרת תהליך דומה לזה של גופי אכיפה אחרים. לצד זאת, וכפי שציינו בעבר, אנו סבורים כי חלק מהפער נובע ממתכונת חישוב ההקצאות והוצאת הכספים על ידי רואה החשבון של הקרן. כפי שציינו בעבר, מתכונת החישוב בתקופות שנבחנו בוצעה באופן שנתי קלנדרי ועל בסיס ביצוע מזומן, ולא לפי פרוייקט. לפיכך, נוצר מצב שבקשה עבור פרוייקט שנמשך מספר שנים ולא נוצלה עד תום בשנה מסויימת (דהיינו עד השלמת התשלום המזומן, שהינו מאוחר בד"כ להשלמת הפרויקט) נספרה בפועל כמה פעמים, כל שנה מחדש ("חישוב כפול"). כמו כן, מאחר ומטבע הדברים ישנו קושי להשלים ביצוע של הפרויקט (לרבות תשלום במזומן שהינו כאמור בד"כ מאוחר להשלמת העבודה עצמה) בתוך השנה הקלנדרית שבה הוא התחיל, נוצר במתכונת חישוב זו פעמים רבות עיוות בתחשיב, לפיו פרויקט התחיל בפועל אך טרם בוצע התשלום ולפיכך הוא מדווח כאילו לא בוצע/ לא הושלם. לגופו של עניין, אנו סבורים כי ניתן לשפר נושא זה על ידי מעבר לבחינת היקף ניצול ההקצאה הכספית ע"י בחינה רב שנתית לפי פרוייקט (כאשר רלוונטי) במקום מדידת ביצוע מזומן בשנה קלנדרית הנהוגה כעת. בדרך זו, ניתן יהיה לבצע בקרה ומעקב אחר היקף ביצוע וניצול התקציבים השונים בדרך המתאימה יותר לאופן הוצאת הכספים על ידי הגופים.
7	עידוד תוכנית עבודה משותפת של הגופים המתוקצבים	**ליקוי -** החלטת הממשלה נועדה להגביר התוויית מדיניות ויעדים משותפים לגופי האכיפה. העובדה כי בקשותיהם של הגופים המתוקצבים נפרדות מחייבת את מועצת החילוט לבחור ביניהן ולתעדף אותן. **המלצה -** על הגופים המתוקצבים לשקול גיבוש תוכנית עבודה משותפת אשר תשלב בין הפרויקטים השונים. כמו כן, משרד מבקר המדינה ממליץ לגופים המתוקצבים ולמועצת החילוט לבחון תעדוף לפרויקטים טכנולוגיים משותפים שישרתו את כלל הגופים.	**תגובת משטרת ישראל:** הערת המבקר בסעיף 89 לדוח אינה מדויקת. המשטרה מציינת כי בשנים 2016-2019 הוגשה למועצת החילוט תכנית רב שנתית (להלן: תר"ש) אחודה ומתוכללת של כל הגופים המתוקצבים: מ"י, רשות המיסים והרשות לאיסור הלבנת הון (רשלא"ה). עם זאת, כל גוף מגיע בכל שנה ומציג לוועדה תכנון מול ביצוע וכן בקשות פרטניות לאותה שנה, בין אם חדשות, ובין אם כאלה שלא זכו לתעדוף גבוה במסגרת אישור התר"ש וכעת הבשילו לכדי יישום. משטרת ישראל מתעדפת את בקשותיה אל מול הצורך העולה בדיונים בהם משתתפים כלל הגופים במסגרת שולחנות עגולים. בנוסף, המשטרה מציינת כי קיימים הלכה למעשה פרויקטים משותפים בין גופי האכיפה, כגון כוחות המשימה, תקני מ"י ברשלא"ה וכן פרויקטים טכנולוגיים כדוגמת חיבור מערכות בין המשטרה לפרקליטות (תיק חקירה דיגיטלי) ופרויקט כריית מידע למשטרת ישראל ורשלא"ה. **תגובת רשות המיסים:** עד לשנת 2019 (כולל) תוקצבו הגופים במסגרת תוכנית רב שנתית של כלל הגופים המתוקצבים, אשר אושרה על ידי מועצת קרן החילוט.

			רשות המסים לא מכירה מקרים בהם המועצה ביצעה תעדוף לפרויקטים או העדפה של פרויקט שהוגש על ידי גוף אחד על פני פרויקט של גוף אחר. יחד עם זאת, מסכימה רשות המסים להגשת בקשות תקציב מאוחדות ו/או משותפות, עם הגופים המתוקצבים הנוספים. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי:** הנושא יועלה לדיון בפני הצוות המכין לצוות העל. **תגובת מועצת החילוט:** המועצה מברכת על ההמלצה. במהלך השנים, וביתר שאת במהלך שנת 2019, קראה מועצת החילוט לגופים המתוקצבים להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם, הן בהתמודדות בחסמים הטכנולוגיים אשר מונעים זרימה אפקטיבית של מידע, הן בהתייעלות הליך החילוט והמימוש של הנכסים והן בתעדוף משותף של הפרויקטים עבורם מתבקש תקציב מקרן החילוט נוכח היתרה הקיימת בה בעת הזו. יו"ר המועצה יבחן את הצורך לדרוש תוכניות משולבות כתנאי למתן ההקצאה.
8	החשש מגירעון בקרן החילוט	**ליקוי -** על פי חישובי נציג האוצר במועצת החילוט ורואה חשבון של מועצת החילוט, אף אם יבוטלו כל הקצאות המשאבים שאינן כלולות בתקציב הקשיח, סך ההוצאות הקשיחות של קרן החילוט גבוה כיום בכ- 30 מיליון ש"ח מהכנסותיה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטה מועצת החילוט לשמירת איתנותה הפיננסית של קרן החילוט. עם זאת יש לאזן בין הצורך בצמצום ההוצאות לבין הצורך בהגדלת ההכנסות הנובעות, בין היתר, מהקצאת משאבי הקרן להמשך האכיפה הכלכלית. על האפ"כ, מועצת החילוט ומשרד האוצר לגבש מדיניות ארוכת טווח לאיזון בין היקף התקבולים השנתיים הצפוי בקרן החילוט להקצאת המשאבים לגופי האכיפה, תוך התחשבות ביתרות בלתי מנוצלות. מוצע לבחון בעת גיבוש המדיניות	**תגובת רשות המיסים:** המלצת המבקר בסעיף זה לא מתייחסת באופן ישיר לרשות המסים, אך מאחר ורשות המסים נמצאת בצד המכניס כסף לקרן החילוט וגם לצד הזכאי למימון ממנה, חשוב להדגיש את החשיבות שרואה רשות המסים בהשתתפות בכל דיון או תהליך שיתבצע במטרה לבחון או לפתור את הליקוי. **תגובת יחידת החילוט באפ"כ :** האפ"כ, באמצעות יחידת החילוט יסייע ככל הנדרש למועצת החילוט ולאגף התקציבים בגיבוש המדיניות הנדרשת בנושא, לטווח הקצר והארוך. **תגובת הפרקליטות- פלילי:** יש לציין, כי כספים רבים שקרן החילוט הוציאה לצורך חקירות הלבנת הון (תקנים, מחשוב, רכבים ועוד), הסתיימו בסופו של יום בהליך של חילוט לפי פקודת סדר הדין הפלילי במסגרת הסדר טיעון, וזאת, למרות שכתב האישום הוגש בגין עבירות של הלבנת הון. כתוצאה מכך, כל אותם כספים (הנאמדים במאות מיליוני שקלים) לא הופנו לקרן החילוט, אלא לאוצר המדינה. בשל האמור הקרן מצויה בגרעון. כדי לתקן ליקוי זה - החלה עבודה משותפת של הפרקליטות והמשטרה מול האוצר, בכדי שיכיר ו/או ייחס לקרן גם את הכספים שחולטו לפי פקודת סדר הדין הפלילי. השיח כרגע נעצר עד למינוי יו"ר חדש למועצת הקרן.

		עידוד פרויקטים ממוחשבים שיאפשרו התייעלות גם בהיבטי כוח אדם.	**תגובת מועצת החילוט:** נבקש לחדד שמעבר לצורך בגיבוש מדיניות ביחס לאופן הקצאת הכספים בשים לב ליתרה הקיימת בקרן ולתחזית התקבולים, יש צורך בבחינת הטעם לפער בין תחזית הנכסים הנתפסים על ידי המשטרה בהליך הזמני (אשר היווה לאורך השנים בסיס לתקצוב ארוך טווח על ידי המועצה) לבין הסכומים המופקדים בקרן בסופו של הליך החילוט הסופי. זאת מאחר, שאי ההלימה בין קצב העלייה המתמדת בהיקף הנכסים הנתפסים לבין הממוצע הקבוע של היקף הנכסים המופקדים בקרן מדי שנה - מעוררת קשיים ביחס לרציונל שבבסיס הסדר החקיקה שמטרתו ייעוד הכספים המחולטים לטובת העצמת יכולותיהם של גופי האכיפה הכלכלית. במסגרת דיוני המועצה, התעוררו מספר סיבות לפער האמור וביניהם כי כספים שהופקדו בקרן החילוט בעקבות תפיסה וצווי חילוט זמניים הנלווים לכתבי אישום שהוגשו על פי חוק איסור הלבנת הון הפכו להיות שנויים במחלוקת כשהאוצר טוען כי במצבים של הסדר טיעון שבו ויתרה התביעה על סעיף הלבנת ההון, אין מקום להישארות הכספים בקרן החילוט ודינם להיות מועברים לאוצר המדינה. רעיון מחיקת כספים מקרן החילוט (הלבנת הון) עקב הסדרי טיעון המבטלים, משיקולים אלה או אחרים, את האישום בהלבנת הון, מוביל לכך שתפיסת המחוקק שרצה לתקצב את הגופים הלוחמים נגד עבריינות הלבנת הון על ידי קבלת משאבים מקרן החילוט (הלבנת הון) שיאפשרו להם להשביח את עבודתם, ירד לטמיון משההליך מסתיים בחילוט המופנה לאוצר המדינה חלף קרן החילוט, וממילא מוביל לגירעון בקופת הקרן.
9	פרסום מידע על עבודת מועצת החילוט	**ליקוי -** הימנעות מפרסום הנוהל האמור ודרכי העבודה של מועצת החילוט באופן נגיש ונוח לציבור אינה מתיישבת עם השקיפות המתבקשת מגורם האמון על חלוקת כספים המיועדים לגורמי אכיפה. **המלצה -** החלטות מועצת החילוט עניינן שימוש במשאבים ציבוריים, ולכן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לבחון פרסום דוח על פעילות המועצה ובו פירוט החלטותיה על אופן חלוקת נכסי קרן החילוט, אל מול שיעור השימוש בהם על ידי הגופים המתוקצבים; זאת למען השקיפות וחיזוק אמון הציבור בפועלם של מועצת החילוט והגופים המתוקצבים.	**תגובת מועצת החילוט:** המועצה תפעל לפרסום נוהל עבודתה ודוח על פעילותה והכל בכפוף להגבלות על פי כל דין.

10	מיפוי הרכוש על ידי המשטרה, הערכת שווי הנכסים וחישוב היקף העבירה	**ליקוי -** המשטרה מבצעת באמצעות צוותי החילוט שבמדור, מיפוי רכוש שבשליטת החשוד והערכת שווי הנכסים שבשליטתו בארץ ובחו״ל. הערכות אינה אינן מתבססות על שמאות מקצועית. נמצאו מקרים שבהם היקף הרכוש שנתפס ב״יום הפרוץ״ היה גבוה מהיקף העבירה המשוערך, או שנתפס רכוש בשווי מיליוני ש״ח אף שלא ניתן היה להעריך את היקף העבירה. **המלצה -** על המשטרה להשקיע מאמצים כדי להבטיח שהערכותיה בדבר שווי נכסים בשלב החקירה יבטאו באופן מדויק ככל האפשר את השווי הריאלי של כלל הנכסים, וכן להקפיד ולבצע את חישוב שווי העבירה באופן מבוסס ומדויק ככל האפשר, על מנת להבטיח כי תפיסותיה יהיו מידתיות בהיקפן ולא יחרגו מהיקף העבירה. הדבר נכון בפרט בשלב המקדמי של ההליך הפלילי, כשאין בידי החשוד או בא כוחו כל חומרי החקירה המבססים את עילת התפיסה של רכושו.	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה בוחנת בכל שלב את היקף העבירה על פי יסוד סביר להניח, ובהתאם לכך אומדת את היקף הרכוש המיועד להיתפס באמצעות צווי בימ״ש. החקירה, מעצם טיבה, הינה תהליך, לעתים ממושך, של איסוף ראיות. כתוצאה מכך קיים קושי לחישוב מדויק של היקף העבירה, הן בשלב החקירה הסמויה, בו ההיקפים אינם ברורים דיים והן בשלב החקירה הגלויה, בו נאספות ראיות נוספות המבססות את היקף העבירה. בהתאם לכך, ולאחר החקירה הראשונית, בוחנת המשטרה בכל שלב את היקף העבירה, ובמקרים המתאימים משחררת נכסים שנתפסו מעבר לחישוב הראשוני. כל התהליך עובר בקרה שיפוטית החל משלב הגשת הבקשה להוצאת צו תפיסה, בין אם בשלב הסמוי של החקירה ובין אם בשלב הגלוי. בנוסף, הגם שהבקשה מוגשת וניתנת במעמד צד אחד, החשוד מקבל לידיו את צווי התפיסה, וקמה לו הזכות להגיש בקשה לבית המשפט להחזרת תפוס ולשטוח טענותיו במהלך הדיון. בכל השלבים מציגה המשטרה לבית המשפט את היקף התפוסים ביחס להיקף העבירה. המשטרה נוקטת במירב המאמצים לבצע הערכות שווי נכסים בהתאם לשווים הריאלי ובאופן מדויק ככל האפשר. כאשר מדובר בכלי רכב ונדל״ן שאינם מורכבים, מחושב שווי הנכס בשלב הראשוני בהתאם לאתרי האינטרנט השונים המקובלים גם ברשויות האכיפה השונות וכן במחירונים המקובלים על השוק. במקביל, מתייחסת המשטרה לקיזוזים המשפיעים על שוויו הריאלי של הנכס (כגון: שעבודים, הערות אזהרה למיניהן, טענות של צדדי ג׳ ועוד). כאשר מדובר על תפיסת רכוש מורכב יותר (כגון: עסקים, תיקי השקעות, יהלומים, חפצי אומנות, רכבי אספנות ועוד), מתבצעת פניה ליחידת החילוט באפ״כ לביצוע הערכת שווי באמצעות שמאי. במסגרת צוות העבודה המשותף שהוקם: משטרה-אפ״כ- פרקליטות, גובשו טיוטות של נהלי עבודה משותפים המסדירים, בין היתר, את סוגיית התפיסה וניהול הנכסים. בתקופה הקרובה יועברו טיוטות הנהלים לסבב אישורים של הגורמים הרלוונטיים ולאחר מכן יופצו ליחידות השטח.
11	הטמעת אכיפה כלכלית ביחידות המשטרה	**ליקוי -** נמצא כי המערך החוקר בפריפריה פחות מוכוון לנושא האכיפה הכלכלית, ולכן נפח התיקים הנחקרים בתחום הלבנת ההון במחוזות הפריפריאליים נמוך ואינו משקף את הפשיעה הכלכלית המתחוללת בהם (תת-אכיפה).	**תגובת משטרת ישראל:** ממצאי המבקר ביחס לאי עמידה ביעדי האכיפה הכלכלית במחוזות כפי שמוצג בטיוטת הדו״ח, אינם מדויקים. א. לא ניתן לבצע הכללה ולומר כי כלל המחוזות לא עמדו ביעדים שנקבעו להם בשנים 2016 ו-2018, שכן מדובר באמירה שאינה נכונה. יש מחוזות שעמדו ביעדיהם בשנים

		המלצה - הביקורת העלתה שהיקפי התפיסות והעמידה ביעדים מעידים על מגמה הולכת וגוברת במשטרה להעמיק את פעילויות החקירה והאכיפה בהיבטים הכלכליים של התיקים. השינוי אומנם הוטמע היטב בטיפול בפרשיות גדולות ומובהקות של פשיעה כלכלית הנחקרות ביחידות החוקרות הארציות והמרכזיות, אך עדיין יש מקום לשיפור ולהטמעת תחום האכיפה הכלכלית במחוזות ובתחנות בפריפריה. מוצע כי בעת גיבוש מדיניות ארוכת טווח תקיים המשטרה בחינה והערכה של הפרקטיקה שלפיה מוגדרים יעדי תפיסה שנתיים.	אלו וחלקם אף עברו את היעד. כמו כן, חלק מהמחוזות אמנם לא עמדו ביעד במלואו, ולכן לא ניתן לכך ביטוי של עמידה ביעד אך השיגו בשנים הללו מעל ל-90% מהיעד. ב. יעדי האכיפה הכלכלית נקבעים באופן פרטני לימ"רים, יח' הונאה, היח' הארציות והתחנות: כל יחידה עפ"י מידותיה וכך גם מבוצעת הבקרה על הביצוע, קרי בהתאם לכל תחנה /יחידה ולא בראיה כוללת של המחוז. מכאן, כי יש לבחון את היקף התפיסות בתחנות ביחס ליעד שנקבע להן ולא ביחס שנקבע לימ"ר או ליחידת ההונאה באותו מחוז. ג. יעדי תפיסות הרכוש שנקבעים אינם מתייחסים רק לתפיסות מכוח חוק איסור הלבנת הון, אלא לתפיסת רכוש בכלל העבירות הפליליות בהן משולב מימד כלכלי - הן בהתאם לפסד"פ (כגון: רכוש, הונאה ועוד), הן לפי פקודת הסמים המסוכנים, הן לפי חוק איסור מימון טרור והן לפי תפיסות באכיפה אזרחית משולבת. נתון היקף התפיסות בכלל המחוזות, נכון לסוף נובמבר 2019, מצביע על עלייה בשיעור של 33.5% בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה שעברה. לאור האמור, כלל המחוזות ובכלל זה הימ"רים והתחנות, מוכוונים לנושא האכיפה הכלכלית ופועלים לילות כימים למיגור הפשיעה בכלל הכלים העומדים לרשותם, ובכלל זה תפיסות כלכליות. במחוז דרום, לצורך הדוגמה, קיבל נושא האכיפה הכלכלית דגש ומשקל רב בשנת העבודה הנוכחית ונכלל כחלק מתכנית העבודה השנתית. בהנחיית מפקד מחוז דרום, נבחר נושא החילוט בשנת העבודה 2019 כיעד מרכזי, ונקבעו מדדים מפורטים ביחס לכל יחידה, כדוגמת: - כמות תיקי אכיפה כלכלית. - סך נומינלי נדרש לחילוט. בהיבט בניין הכוח, הורחב צוות האכיפה הכלכלית של המחוז בשנת 2019. הצוות כולל כיום קצינה, דסקאית וחוקרת המלווים בפן המקצועי את כלל האכיפה הכלכלית בכל יחידות המחוז. בנוסף, הוגדר בכל תחנה רפרנט ובהובלת ק' החילוט המחוזית בוצעו בשנה זו מספר הכשרות ייעודיות לחוקרים. בשנת העבודה הנוכחית הושג שיפור משמעותי באחוז העמידה ביעד המחוזי בנושא האכיפה הכלכלית בתחום הרכוש לחילוט והוא עומד על 89%. בנוסף, הרוב המכריע של תחנות המחוז שיפר באופן משמעותי את נתוני האכיפה הכלכלית ביחס לשנה הקודמת. העבודה עדיין בעיצומה ונמצאת תחת פיקוח ובחינה מתמדת של מפקד המחוז והגורמים המקצועיים ברמה המחוזית. צוותי האכיפה הכלכלית (אכ"ל) המחוזיים מלווים באופן הדוק את שוטרי התחנות על מנת לבצע אכיפה כלכלית במסגרת החקירות המבוצעות בתחנות. מטיבן, פרשיות הלבנת הון הינן ברוב המקרים מורכבות, מסועפות ומצריכות השקעת משאבים רבים (הן כוח אדם והן זמן עבודה), שאין לתחנת המשטרה בנמצא, עקב המשימות הרבות המוטלות עליה. לאור מאפיינים אלו קיים קושי רב לפתח פרשיית הלבנת הון בתחנות כדבר שבשגרה. יחד עם זאת, אכיפה כלכלית אינה נמדדת אך ורק בהלבנת הון. היא מתקיימת הלכה למעשה גם בתיקי סמים, פסד"פ, מימון

			טרור ואכיפה אזרחית משולבת, המבוצעים באופן תדיר בתחנות הפזורות ברחבי הארץ. כך למשל, בשנים 2017 ו- 2018 בוצעה בתחנות אכיפה כלכלית בעבירות אלו ב- 428 ו- 600 חקירות בהתאמה, אשר הניבו כתבי אישום ובקשות לחילוט/ החרמה. התייחסות המשטרה להערת המבקר בדבר בחינת ההשלכות שיש להגדרת יעדי תפיסה שנתיים על פעילות האכיפה בכללותה ובפרט הפער בין גובה התפיסה הממוצעת השנתית למול צווי החילוט הסופיים: הפער הנטען בין גובה התפיסה השנתית לסכום החילוט הסופי מציג תמונה שגויה. הנתונים המוצגים ע"י המבקר אינם נכונים ואינם מדויקים. לא ניתן למדוד את היקפי החילוט שנה מול שנה. זאת משום שצו תפיסה שהוגש בתחילת הליך יכול לבוא לידי מימוש רק בסיום ההליך שלרוב, לאור מורכבותם של תיקי הלבנת הון וניהול הליכי המשפט, נמשך מספר שנים. פועל יוצא מכך, שאומדן החילוט בשנת 2019, הינו לרוב תוצר של תיקי חקירה שנפתחו מספר שנים קודם לכן ולכן אינו בר השוואה לגובה התפיסה השנתית של שנה זו. לסיכום נקודה זו, הפער בין גובה התפיסה השנתית לבין מימוש צווי החילוט אינו יכול להיבחן שנה מול שנה. לחילופין, יש לבחון את תוצאות החילוט הסופי מול סך התפיסות בהתאם לכל תיק ותיק.
12	אכיפה כלכלית בתביעה המשטרתית	**ליקוי -** נושא האכיפה הכלכלית אינו מבוסס דיו בפרקטיקה המקצועית של יחידות התביעות במשטרה. בדיון על כך בפורום ראשי יחידות התביעה במאי 2018 אמר ראש מינהל התביעות כי על התביעות במשטרה להשתפר בנושא האכיפה הכלכלית. אומנם מונו סגני ראשי יחידות תביעה לשמש רפרנטים לנושא, והם משתתפים בהכשרות, אך עדיין ישנה כברת דרך עד הטמעת התחום ביחידות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ער לפעולות הרבות שנקטה המשטרה כדי להטמיע את נושא האכיפה הכלכלית בכל יחידותיה, ועליה להמשיך ולהטמיע את השינוי התפיסתי בקרב יחידות התביעה השונות. השימוש באמצעי האכיפה הכלכלית רלוונטי לא רק לעבירות שנתפסים בהן סכומי עתק, שחלקם מגיעים בסופו של יום לקופת קרן החילוט,	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה מקבלת את הערת הביקורת. מנהל התביעות רואה חשיבות רבה במיצוי כלי האכיפה הכלכלית העומדים לרשותה. זאת מתוך נקודת מוצא, כי כלים אלו יעילים במאבק כנגד העבריינות והשאת הרווחים לעבריין. נוכח האמור, מינה ראש מנהל התביעות גורמים בכירים ביחידות התביעה - סגני ראשי יחידות התביעה, לרפרנטים בנושא האכיפה הכלכלית ביחידות התביעה. על מנת לשפר את מקצועיות הטיפול בתיקי אכיפה כלכלית, גיבש מנהל התביעות ואף הוציא אל הפועל בשנת 2019 השתלמויות שיוחדו לנושא האכיפה הכלכלית בכלל ונושא החילוט בפרט. ההשתלמויות האמורות קבועות אף בתכנית שנת העבודה 2020. השתלמויות אלו כוללות הן תכנים המצויים בליבת העשייה (חילוט) והן תכנים הקשורים ב"שילוב זרועות" עם גופים אחרים. בנוסף, נציגים מיחידות התביעה השונות השתתפו יחד עם שוטרי אח"מ מיחידות שונות במשטרה בהשתלמות 'עומק' ('קורס אכיפה כלכלית מסמיד'). זאת ועוד, בשנת 2018 הוסמכה יחידת תביעות להב לטפל בתיקי אכיפה כלכלית נוספים, לפי ס' 4 לחוק איסור הלבנת הון. שלושה תובעים מתוך יחידת תביעות זו הוכשרו בקורס עומק לטפל בנושאי אכיפה כלכלית. כמו כן שולבו תכנים עיוניים הקשורים באכיפה כלכלית והוטמעו בימי עיון יחידתיים ובהשתלמויות המשותפות לתביעות ולפרקליטות.

		אלא גם לעבירות שנתפסים בהן סכומים או רכוש שערכם הכספי נמוך, והכול מתוך הבנה שיש לשכלל את אמצעי ההתמודדות של רשויות האכיפה.	בשנת 2019 שולבה אפליקציה המכנסת את עיקרי הפסיקה, החקיקה וההנחיות בתחומים משפטיים שונים (׳פנקס כיס לתובע׳). בתשתית זו יוחד פרק נפרד לנושא האכיפה הכלכלית, הכולל פסיקה מגוונת ועדכנית בתחום. מדור אכיפה כלכלית בחטיבת החקירות פועל על מנת להטמיע את נושא האכיפה הכלכלית גם בקרב מנהל התביעות. ההטמעה נעשית באמצעות שילוב התובעים בקורסי האכ״ל השונים, מתן הרצאות בנושא אכ״ל למערך התובעים עפ״י דרישה, ייעוץ בתיקים בהם מתעוררות סוגיות בנושא חילוט, קיום ממשקי עבודה של ק׳ החילוט המחוזיים עם התובעים וכן חיזוק ממשקי עבודה עם הרפרנטים הכלכליים שנקבעו ביחידות התביעה השונות. במנהל התביעות מ״י קיימת הסכמה עם התפיסה המובאת בסעיף זה: שימוש באמצעי של אכיפה כלכלית רלוונטי גם בתיקים בהם נתפסו סכומי כסף ורכוש אשר אינם בעלי ערך רב. משכך, ננקטות פעולות רבות בנושא.
13	קיומו של צוואר בקבוק במעבר בין החקירות לתביעה	**ליקוי -** נמצא כי קיים צוואר בקבוק במעבר התיקים מהיחידות החוקרות לגורם המטפל בתביעות השונות. עוד נמצא כי קביעת היעדים ליחידות החוקרות אינה מביאה בחשבון את המשאבים המוגבלים של המשך שרשרת האכיפה, כך שקיים פער ניכר בין הגידול במספר תיקי החקירה שנפתחים במשטרה וברשויות חוקרות אחרות ובתפיסות הרכוש ובין היכולת של גופי התביעה לטפל באותם התיקים ולהביא למימוש התפוסים. חוסר ההלימה בין המערך בחוקר למערך התובע מחריף לנוכח הפערים בהמשך הטיפול: לאחר שהמשטרה סיימה את הטיפול בחקירה אחת ועברה לתיק הבא, הפרקליט המלווה צפוי להמשיך ללוות את אותו התיק בערכאות השונות בבתי המשפט במשך שלוש שנים בממוצע באופן שאינו מאפשר לו להתפנות לטיפול בתיקים אחרים. **המלצה -** על משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים ואגף התקציבים במשרד האוצר לקיים דיון משותף בפערים בין המערך החוקר למערך התובע ולבחון דרכי התמודדות, תוך בחינת עתודת כוח האדם והמשאבים המוקצים ליחידות החקירה	**תגובת הפרקליטות – פלילי:** יצוין, כי לקראת סוף שנת 2019 קיבלה הפרקליטות עוד 12 תקנים שאוישו בפרקליטים המהווים חלק מהחוליות הכלכליות במחוזות, נתון הצפוי לתרום במידה ניכרת לצמצום משך זמן הטיפול בתיקים. **תגובת רשות המיסים:** בשנה האחרונה נעשו מספר צעדים ברשות המסים על מנת לשפר את המצב הקיים. להלן דוגמאות: בשנה האחרונה המחלקה המשפטית ברשות המסים קיבלה תוספת של 30 תקנים (התקנים טרם אוישו והם נמצאים בהליכי מכרז – כרגע המכרז לא מתקדם לאור הקפאה תקציבית). אין בתוספת זו לפתור באופן מלא את הליקוי אך יש בה כדי לשפר את המצב הקיים. בנוסף, בשנה האחרונה ולאור המצב מחלקת החקירות הורידה את כמות התיקים בתוכנית העבודה שלה. אין בהורדה זו לפתור באופן מלא את הליקוי אך יש בה כדי לשפר את המצב הקיים. ייבחנו התאמות נוספות בתוכניות העבודה של מחלקת החקירות על מנת לצמצם את הפער בין התיקים המועברים לתיקים המטופלים.

		לעומת מערך התביעה בפרקליטות וברשות המיסים.	
14	אכיפה כלכלית בעבירות מס	**ליקוי -** מנתונים שמסרה רשות המיסים עולה כי בשנים 2016 עד 2018 היו בכל שנה בממוצע כ-360 תיקי צח״ם (לרבות תיקי לוויין) פתוחים בהיקפים של עשרות מיליוני ש״ח שהסתיימה בהם החקירה וטרם התקבלה בהם החלטת תובע, באין הסכמה בין הגופים בדבר הגורם המטפל. עוד עולה כי יותר מ-70% מתיקים אלו ממתינים להחלטה יותר משלוש שנים. היעדר טיפול בתיקים מוביל לנזקים חמורים ביותר ליכולת ההרתעה של גופי האכיפה, כמו גם לפגיעה קשה ביותר בקופת המדינה. כפועל יוצא מכך, עבריינים המבצעים עבירות הנוגעות לחשבוניות פיקטיביות, בהיקפים של מאות מיליוני ש״ח אינם מובאים לדין. **המלצה -** נכון למועד סיום הביקורת טרם הוכרעה המחלוקת בין הגופים, ובמצב דברים זה המחדל נותר בעינו. משרד מבקר המדינה מעיר לצוות-העל, לפרקליטות ולרשות המיסים כי עליהם להסדיר את חלוקת העבודה בנוגע לתיקי צח״ם בעבירות לפי חוק המע״ם.	**תגובת הפרקליטות – פלילי:** צוות העל מקדם מציאת מתווה לפתרון שיסדיר את חלוקת העבודה בין הפרקליטות לרשות המיסים. לאחר שתוכרע זהות הגורם המטפל בתיקים, יהיה מקום להקצות לאותו הגורם את כוח האדם המתאים לטיפול במשימה. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי:** צוות העל מקדם מציאת מתווה לפתרון לחלוקת מלאכת התביעה בין הפרקליטות לבין רשות המסים. נערך דיון בראשות המשנה ליועמ״ש (משפט פלילי) עם נציגי הגופים לצורך גיבוש מתווה מתאים.
15	היעדר נהלים תקפים המסדירים את ממשקי הפעולה בין גופי האכיפה הכלכלית	**ליקוי -** בהיעדר נהלים תקפים ומוסכמים בנוגע לעבודת גופי האכיפה, כמו גם היעדר נוהל ליבה המסדיר את הממשק בין הגופים, נוצר חוסר תיאום ביניהם. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנוקטים הגופים לגיבוש נוהלי עבודה מוסכמים ותקפים בתחום האכיפה הכלכלית. עם זאת, בחלוף חמש שנים	**תגובת משטרת ישראל:** בצד גיבוש נהלי עבודה משותפים למשטרה, האפ״כ והפרקליטות, פותח ממשק מקוון בין מערכות הגופים, המאפשר העברת נתונים מידית אודות רכוש הנתפס במהלך החקירה לאפ״כ ולפרקליטות. בימים אלה מתקיים פיילוט לבדיקת הממשק. המשטרה העבירה את הנתונים וממתינה להיזון חוזר שאכן הנתונים התקבלו והממשק עובד. עם גמר הפיילוט ולכשיתברר שהממשק עובד הוא יוטמע ביחידות השטח, אז יוכלו האפ״ק

		מהקמת יחידת החילוט טרם גובשו נהלים משותפים לה ולגופי האכיפה והתביעה ביחס לכלל הסוגיות, ובכלל זה נוהל הליבה. **המלצה -** על הגופים להמשיך ולפעול לצורך גיבוש נוהלי עבודה משותפים על מנת להגביר את התיאום ביניהם, למנוע הוצאות מיותרות על אחסון רכוש תפוס ולהביא למיצוי מלא של פוטנציאל החילוט. כמו כן, גיבוש הנהלים ימנע החזקת כספים ב"קרן חילוט זמני" בעבירות שאינן בסמכות יחידת החילוט, או החזקת כספים באוצר המדינה בעבירות שבסמכות היחידה.	והפרקליטות לקבל נתונים אודות רכוש שנתפס באופן מידי ומקוון כבר בשלב החקירה. ממשק זה יטייב את אופן הטיפול בתפוס וכן את העבודה בין הגופים. טיוטות נהלי העבודה המשותפים שגובשו בצוות העבודה המשותף של המשטרה, האפ"כ והפרקליטות, יועברו בתקופה הקרובה לאישור גורמי הפיקוד. לאחר מכן יוטמעו הנהלים ביחידות השטח לשם בניית תהליך עבודה סדור בין הגופים.
16	העברת כספים תפוסים המיועדים לחילוט מהמשטרה לחשבון האפוטרופוס הכללי	**ליקוי -** נוהל המשטרה העוסק בטיפול במוצגי כסף מזומן שנתפס בשלב החקירה מורה על הפקדת הכספים בחשבון החשכ"ל. המערכת הכספית במשטרה אינה מבחינה בין כספים שנתפסו ומיועדים לחילוט לבין כספים אחרים שנתפסים כמוצגים במהלך הפעילות המשטרתית הרגילה. על פי נתוני המשטרה בשנים 2014-2018 הופקדו בחשבות המשטרה כ-350 מיליון ש"ח. באותן שנים הועברו לאפ"כ כ-40 מיליון ש"ח כסכומי חילוט. מהביקורת עלה שלא נשמרה אחידות בהפקדת כספים תפוסים שיועדו לחילוט, ולכן אירעו תקלות חוזרות ונשנות. לעיתים הם הופקדו לחשבון חשבות המשטרה ולא הועברו לחשבון האפ"כ, ולעיתים הופקדו ישירות לחשבון האפ"כ על ידי יחידות השטח המשטרתיות. התקלות נבעו, בין היתר, מאי-הבהירות ביחס לגורם המטפל בכספים התפוסים.	**תגובת משטרת ישראל:** לאור הערת המבקר יתוקף הנוהל המשטרתי העוסק באופן הטיפול במוצגי כסף מזומן. ההבחנה עליה הצביע המבקר תקבל התייחסות בתיקוף הנוהל. לאור היעדר סמכות חקוקה לאפ"כ לטפל בחילוט הזמני ואי הבהירות שנוצרה סביב נושא זה וכן לאור היעדר סמכותה של האפ"כ לטפל ברכוש שנתפס לפי הפסד"פ ותקלות חוזרות ונשנות שאירעו כתוצאה מכך, הוחלט בחטיבת החקירות לקבוע מדיניות טיפול אחידה של המערך הפרוס בנושא זה. בהמשך לכך הופצה ביוני 2019 הנחיה מטעם חטיבת החקירות, לפיה כלל הכספים יופקדו בחשבון המשטרה ויועברו לחשבון האפ"כ דרך החשבות. ההנחיה הופצה מהטעמים העיקריים הבאים: •הצורך לייצר אחידות בתהליך העבודה של החוקר בכלל יחידות המשטרה לשם מניעת תקלות. •היתרון היחסי של החשבות המחוברת למערכת המשטרתית למול המורכבות בביצוע פעולות מול האפ"כ בדבר יכולות לניטור פעולות בנקאיות שבוצעו (מערכת שונה). •מעבר לחשיבות בשמירה על ערך הכסף, קיימת חשיבות רבה בשמירה על הסדר בהפקדת הכסף עצמו, לרבות האפשרות להחזרת הכסף לחשוד תוך פרק זמן מינימלי. מדיניות זו, שמטרתה לטייב את העבודה המשותפת ולמנוע תקלות, גובשה בשת"פ עם יחידת החילוט ובהסכמת כלל הגורמים. הערת המבקר נכונה באופן חלקי. במערכת הכספית של המשטרה יש הבחנה בין כספי ערובה לכספי מוצגים. לעומת זאת, במערכת אין הבחנה בין כספים לחילוט לבין כספים אחרים. הנושא הועבר לתשומת אגף החקירות והמודיעין. המשטרה מסכימה עם דברי המבקר. לאור הלקונה הקיימת בחוק בנושא, הגיש האפ"כ מצע לתיקון חקיקה לצוות המשנה של הוועדה המתמדת. נציגי המשטרה

		המלצה - הנחיית רמ"ח חקירות אינה מתיישבת עם החלטת הממשלה מ2010- שלפיה יש לפעול להרחבת סמכויות האפ"כ, שהוא הגוף המקצועי ומומחה התוכן לנהל ולממש רכוש שנתפס במסגרת הליכי החילוט הפלילי. יתרה מזאת, בשנים האחרונות קרן החילוט משיאה תשואה יתרה על הריבית במשק, ובמצב שבו הליכים זמניים נמשכים שנים, הפקדת הכספים בחשבון חשכ"ל הנושא ריבית בנק ישראל (1%) גורמת לאובדן רווחים - בין אם לטוען לזכות בכספים (אם בית המשפט יורה בסיום ההליך על החזרתם) ובין אם למדינה (אם בית המשפט יורה על חילוט הכספים והעברתם לקרן החילוט). כדי שההסדר הזמני שלפיו המשטרה מנהלת את כספי התפיסה עד סיום ההליך הפלילי לא יהפוך להסדר קבע, על האפ"כ והמשטרה לפעול - תוך קביעת לוח זמנים - לסגירת הפערים הטכנולוגיים ביניהם, כך שניתן יהיה להעביר את הכסף התפוס זמנית מחשבות המשטרה לאפ"כ תוך זמן סביר לאחר תפיסתו. כל עוד כספים תפוסים מופקדים בחשבות המשטרה, עליה להקפיד על הפרדה נאותה של כל כספי התפיסה הזמנית מיתר הכספים, וכן על גיבושה של תוכנית השקעה מושכלת.	והפרקליטות תומכים בקידום המצע לצורך הסדרת המצב החוקי. עם זאת, לאור המצוקה שעלולה להיווצר עקב התארכות משך הזמן הדרוש לתיקון החקיקה, וכדי לספק פתרון מידי, הוחלט על ידי צוות החקיקה (בוועדה המתמדת), לקדם החלטת ממשלה, במקביל לתיקון החקיקה.
17	טיפול בהמחאות	**ליקוי -** מהמסמכים עולה כי לעיתים לא פעלה יחידת החילוט לגביית המחאות שחוללו. **המלצה -** אופן הטיפול בהמחאות מחוללות דורש הסדרה בנוהל חדש, כי לצד הצורך בקביעת מנגנוני הגנה נדרש גם להבטיח גבייה מקסימלית של המחאות המחוללות שאין מניעה לגבותן. משגובשה	**תגובת משטרת ישראל:** כל ההמחאות שנתפסות לצורך חילוט במשטרת ישראל, מופקדות כדי לשמור על ערכן. כפי שצוין בסעיף 212 לטיוטת הדו"ח, המחאות הנתפסות בהליכים שבסמכות האפ"כ (שהן עיקר ההמחאות הנתפסות), מופקדות לח-ן אפ"כ ללא תקלות. עם זאת, במקרים חריגים בהם נתפסות המחאות בהליכי תפיסה לפי פסד"פ שלגביהם אין סמכות טיפול ליחידת החילוט, מופקדות ההמחאות הללו לחשבון המשטרה. יודגש כי מדובר, כאמור, במקרים בודדים (שני מקרים בשנתיים האחרונות) וזאת על מנת לתת פתרון לשמירת ערכן של ההמחאות.

		הסכמת הגופים המעורבים - המשטרה, הפרקליטות והאפ"כ - בנושא, עליהם לפעול לגיבוש הנוהל והטמעתו.	
18	תפיסת רכבים ומכירתם	**ליקוי -** אי-מכירת כלי רכב או אי שחרורם בתנאים גורם למצוקת אחסון במגרשי המשטרה ולצורך בשכירת מגרשים אזרחיים, ולכן הנחתה המשטרה את יחידות השטח שלא לתפוס עוד רכבים. מהנתונים עולה ששיעור המכירה של הרכבים שנמכרו בסיוע יחידת החילוט עומד על 8% מתוך סך תפיסות כלי הרכב שיועדו לחילוט. המשטרה לא פעלה די למכירת כלי רכב בסמוך לתפיסתם או לשחרורם בתנאים, ולכן נתפסו מקומות אחסון במגרשים לתקופות ארוכות, וערכן של המכוניות נשחק במידה ניכרת. **המלצה -** נכון למועד סיום הביקורת הטיפול במכירת הרכבים התפוסים שבאחריות אפ"כ טרם הוסדר. על המשטרה והאפ"כ לגבש נוהל בנושא לזירוז הליכי המכירה למניעת הפגיעה הכלכלית הכרוכה באחסון הרכבים לאורך זמן.	**תגובת משטרת ישראל:** ממצאי הביקורת ייבחנו על ידי הגורמים המקצועיים ויבוצעו פיקוח ובקרה בנושא ע"י חטיבת החקירות. יצוין כי נוהל חטיבת החקירות "הטיפול בכלי רכב המיועדים לחילוט", מסדיר את החלופות העומדות לרשות החוקר לאחר תפיסת רכב המיועד לחילוט, כגון: שחרור רכב בתנאים, ומכירת הרכב בסעד זמני. המשטרה פועלת כל העת להטמעת השימוש בחלופות בקרב יחידות השטח. עם זאת, חשוב לציין, כי בנסיבות מסוימות לא ניתן לממש את החלופות. לדוגמא: רכב המיועד לחילוט ומשמש מוצג, רכב המשמש פעם אחר פעם לביצוע עבירה, וכדומה.
19	תפיסות נכסים לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות - בקשות נכנסות	**ליקוי -** משנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת, מתוך שש בקשות שהתקבלו ממדינות זרות רק בקשה אחת הסתיימה בהעברת תמורה כספית אל אותה המדינה. **המלצה -** על משרד המשפטים לנקוט פעולות לייעול יכולתה של ישראל לסייע למדינות זרות באכיפת צווי החילוט, כדי להגשים את עקרון ההדדיות ובכך גם לעודד מדינות זרות לסייע לישראל באכיפה כנגד הפשיעה החמורה.	**תגובת הפרקליטות – פלילי:** חשוב לציין, כי ב-5 מתוך 6 הבקשות הנכנסות התבקשה ישראל לתפוס נכסים באופן זמני, ובעת מתן תשובה זו טרם התבקשה לאכוף צו חילוט זר. להלן התפלגות הטיפול ב- 6 הבקשות האמורות: א. בבקשה אחת לא אותר רכוש בישראל; ב. בשלוש בקשות לא ניתן היה לטפל מאחר שהיה מדובר בתפיסה בשווי (שאינה אפשרית בחוק הנוכחי); ג. בקשה אחת בטיפול; ד. בקשה אחת הייתה לחלט נכסים. בנוסף יש להדגיש, כי מועד בקשת אכיפת צו חילוט זר אינו תלוי רק במדינת ישראל, אלא גם בקצב ההליכים במדינה המבקשת.

			לאור הקשיים שחוק העזרה המשפטית מציב, ניתן היה לטפל רק ב-3 מתוך 6 הבקשות שהתקבלו. משכך, ההמלצה בדו"ח מתייחסת לצורך לתקן את החוק, פעולה שהפרקליטות כבר מקדמת באמצעות התיקון לחוק העזרה משפטית (לגביו תזכיר כבר הופץ), דבר שירחיב באופן משמעותי את כמות הבקשות שישראל תוכל לבצע. אנו תקווה שעם הרכבת הממשלה ותחילת עבודת החקיקה בכנסת, נוכל לקדם תיקון חשוב זה. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי :** תזכיר חוק לתיקון חוק עזרה משפטית בין מדינות, התשנ"ח-1998 הופץ, ובהמשך להערות שהתקבלו הוא מצוי עדיין בעבודה לגבי ההסדרים הסופיים שייקבעו בו. נפעל להבאתו בפני ועדת שרים לחקיקה במהלך המחצית השנייה של שנת 2020.
20	תפיסות נכסים לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות - בקשות יוצאות	**ליקוי -** מהביקורת עלה כי משנת 2016 ועד אוגוסט 2019 הפנתה ישראל למדינות זרות רק 22 בקשות בתחום התפיסה והחילוט. פניות נוספות של המשטרה למחלקה בתחום זה לא הבשילו לכדי בקשה בגלל חוסר בראיות או חוסר מידע על קיומם של נכסים קונקרטיים במדינה הזרה. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא הועברו כספים כלשהם ממדינה זרה לקרן החילוט, שמקורם בתפיסות מחוץ לישראל בהליכי חילוט. לשם השוואה, מדינות שונות בעולם מצליחות לחלט כספים רבים הנמצאים מחוץ לגבולותיהן. **המלצה -** אין הלימה בין המאמצים שמשקיעים גופי המודיעין, החקירה והאכיפה בזיהוי, איתור ותפיסה של נכסים בחו"ל, לבין התוצאה והתמורה המתקבלת בסופם של הליכי החילוט. לנוכח הגברת פעילותם הבין-לאומית של גורמי הפשיעה הבכירים בישראל, על גופי האכיפה לפעול לקיצור משכי הזמן ולהגברת האפקטיביות של תפיסת הנכסים מכוח חוק עזרה משפטית, הן ביחס לתפיסות וחילוט בישראל במסגרת סיוע למדינות זרות, והן	**תגובת משטרת ישראל:** תפיסת נכסים וחילוט נכסים לטובת מדינות זרות, באמצעות בקשות לעזרה משפטית, הינו הליך המתנהל על ידי המחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה. כל בקשה לעזרה משפטית נכנסת ממדינה זרה, המתקבלת בחוליה לעזרה משפטית במשטרה, נבחנת ע"י החוליה. ככל שהבקשה כוללת תפיסת רכוש ו/או חילוט רכוש עבור המדינה הזרה, מועברת הבקשה להמשך טיפול המחלקה הבינלאומית בפרקליטות המדינה, אשר תידרש לניהול ההליך המשפטי כנדרש בחוק. רק באמצעות החלטת בית משפט מחוזי ניתן לבצע תפיסה/חילוט לטובת מדינה זרה. **תגובת הפרקליטות – פלילי:** אין הלימה בין המתואר בליקוי, ובין ההמלצה ששמה את הדגש על הגוף המבצע ולא על גופי החקירה ואיתור. הפרקליטות ניזונה מהפניות שמעבירים אליה גופי החקירה. ככל שיש יותר פניות, כך יעלה מספר הבקשות. המחלקה הבינלאומית יכולה להפנות בקשות למדינות זרות רק על סמך בקשות שגופי החקירה מעבירים אליה (ראה סעיף 244 בדו"ח המתאר את תפקידה של המחלקה, וכן ראה ההערה בדו"ח). לעניין משכי הזמן יצוין, כי קצב ביצוע בקשה לאכיפת צו חילוט זר תלוי בעיקר במדינה הזרה (המתבקשת), ואינו בשליטתה של מדינת ישראל.

		ביחס לתפיסות וחילוטים של נכסים מחוץ לישראל.	
21	תפיסות נכסים לפי חוק עזרה משפטית בין מדינות - בקשות נכנסות	**ליקוי -** מסד הנתונים שנמסר לידי צוות הביקורת מהמחלקה לסיוע למדינות זרות בהנהלת בתי המשפט אינו מאפשר לקבל תמונה שלמה ומהימנה של היקף הפעילות ולוחות הזמנים של המחלקה. עבודת המחלקה איננה ממוחשבת, וכל החומר המגיע אליה מטופל בשיטה ידנית. מהביקורת עלה כי נכון למועד סיומה לא הסתיים הטיפול במרבית הבקשות. יצוין כי המלצה להמשיך לטפל בעיכוב המענה לבקשות לעזרה משפטית ובקשות הסגרה נכללה בדוח ה-FATF בפרק ההמלצות שנקבעו לביצוע בעדיפות גבוהה(Priority Actions). **המלצה -** נוכח החשיבות שבקיום מסד נתונים אפקטיבי, מוצע לשקול הוספת אפיון וסיווג של סוג ההליך.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** הנהלת בתי המשפט בעיצומו של אפיון הסבת תהליכי העבודה למערכת ממוחשבת. אנו סבורים כי אפיון זה יאפשר לטפל בתיקים של המחלקה לסיוע למדינות זרות כפי שמטופלים כל תיקי בתי המשפט, לרבות הפקת דוחות מממוחשבים בהם היקף פעילות המחלקה ומשך הזמן לטיפול בכל אחת מנקודות הציון שיוגדרו. עם זאת, ספק אם תהליך זה יאפשר הפקת נתונים ספציפיים בהתאם להמלצת המבקר, שכן הנושאים שבהם עוסק הדיון ברשות המוסמכת בחו"ל מתועדים באופן כללי, קרי – פלילי, אזרחי, משפחה וכו', בהתאם לנדרש לצורכי ביצוע עבודת המחלקה.
22	התמשכות ההליכים המשפטיים	**ליקוי -** נמצא כי ההליכים המשפטיים בתיקים הכלכליים נמשכים זמן ארוך. על פי הערכת הפרקליטות, פרק הזמן שצפוי לחלוף מהיום שבו תיק מורכב שעניינו הלבנת הון מוגש לבית המשפט ועד תחילת שלב שמיעת הראיות בו הוא כשנתיים ימים. נמצא כי בתיקי מס עוברים בממוצע כ-450 ימים ממועד הגשת כתב אישום ועד תחילת מועד הוכחות ראשון בתיק. ממסמכים המבטאים את עמדות גורמי המקצוע בפרקליטות וברשות המיסים עולה כי משיקולי יעילות ורצון לסיים את התיקים בפרק זמן סביר, התביעה מגיעה עם הנאשמים להסדרים מקלים, תוך	**תגובת הנהלת בתי משפט:** הנהלת בתי המשפט סבורה כי משרד מבקר המדינה נעדר סמכות לבקר את המערכת בכל הנוגע לסדרי השפיטה ובעניינים הקשורים בשיקול הדעת השיפוטי אף ביתר שאת. אופן ניהול ההליך השיפוטי, ובכלל זה הקצאת משאבי הזמן הדרושים לטיפול בו, נקבע על ידי בית המשפט הדן בהליך ובהתאם לשיקול דעתו. מבלי לגרוע מהאמור, כפי המוזכר בדוח, מרבית הנתונים התקבלו מהפרקליטות, לרבות נתוני אורך חיי התיק. מאחר שנתונים אלו לא הובאו בפני הנהלת בתי המשפט, אין באפשרותה להתייחס אליהם. כמו כן, חלק ניכר מהתמשכות ההליכים נובע מהליכי "הפרוזדור", דהיינו ההליכים המקדמיים. מאחר שלרוב, ההליכים המקדמיים לא מתעכבים בגלל בית המשפט, הרי שנתון זה מדבר בעד עצמו. לכל האמור יש להוסיף כי מדינת ישראל נאלצת להתמודד עם כמות תיקים גבוהה במיוחד ביחס למספר השופטים המכהנים. כך, לפי נתוני (CEPEJ) The European Commission for the Efficiency of Justice דו"ח 2018 המתייחס לנתוני 2016 ,

		שהיא מוכנה להתפשר ולוותר על נכסים שנתפסו, לא רק בשל חולשת הראיות אלא אף בשל הימשכות ההליכים. שוויו המצטבר של הרכוש שהפרקליטות ביקשה לחלט, בבקשות שעדיין ממתינות להכרעת בתי המשפט, עומד על יותר מחצי מיליארד ש"ח. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים ולהנהלת בתי המשפט לבחון את משכי הזמן לטיפול בהליכים המשפטיים בתיקים הכלכליים ולפעול לקיצורם. התמשכות ההליכים עלולה לפגוע בקופה הציבורית, טומנת בחובה פגיעה אפשרית בזכויות הקניין של הנאשמים, יוצרת עומס התדיינות ומחלישה את אפקטיביות ההליכים והסנקציות המוטלות לפיהם.	כמות התיקים ששופט בישראל צריך לטפל עומדת על ממוצע של כ-1,110 תיקים לשופט בעוד שביחס לשאר המדינות המשתתפות בדוח CEPEJ הממוצע עומד על כ-300 תיקים לשופט בלבד, מדובר על מצב בו שופט בישראל נאלץ להתמודד עם כמות תיקים שהיא כמעט פי 4 ביחס לשופט ממוצע בעולם. כמו כן, כאשר בוחנים את כמות השופטים ביחס לכמות האוכלוסייה עולה, כי בישראל מדד זה נמוך מאוד ביחס להשוואה הבינלאומית, בישראל ישנם כ-9 שופטים לכל 100,000 אזרחים בעוד שבממוצע של שאר בתי המשפט בעולם ישנם כ-22 שופטים לכל 100,000 אזרחים. **תגובת הפרקליטות – פלילי:** נושא התמשכות ההליכים המשפטיים עלה גם במסגרת דיוני צוות העל וצוות משנה חקיקה של הוועדה המתמדת, ובעקבות דיונים אלו הוחלט כי במהלך 2020 תיערך במחלקת יעוץ וחקיקה, בשיתוף עם הפרקליטות, בחינה של מתווה לתיקון חוק סדר הדין הפלילי במטרה לייעל את הדיונים ב"מגה-תיקים" - תיקים כלכליים בעלי היקף גדול במיוחד. על פי תכנית העבודה, הצפי הוא להשלים בחינה זו עד דצמבר 2020. בנוסף, נפנה להלן להתייחסותנו לליקוי מס' 14, ולהצעת הפרקליטות להקמת והרחבת בית משפט כלכלי, אשר גם בו יהיה כדי להקל על העומס בבתי המשפט, באופן שבו ינותבו "מגה תיקים" כלכליים לשמיעה בבית המשפט הכלכלי. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי** : נושא התמשכות ההליכים המשפטיים עלה גם במסגרת דיוני צוות העל וצוות משנה חקיקה של הוועדה המתמדת ובעקבות דיונים אלו הוחלט כי במהלך 2020 תיערך במחלקתנו בחינה של מתווה לתיקון חוק סדר הדין הפלילי במטרה לייעל את הדיונים ב"מגה-תיקים", תיקים כלכליים בעלי היקף גדול במיוחד. על פי תכנית העבודה, הצפי הוא להשלים בחינה זו עד דצמבר 2020.
23	היעדר משאבי שיפוט לשמיעת תיקים כלכליים	**ליקוי -** היכולת של מערכת בתי המשפט לטפל בתיקים נרחבים הכוללים אכיפה כלכלית משפיעה במישרין על יכולת גופי האכיפה להגשים את החלטת הממשלה בדבר המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת. גורמים מקצועיים טוענים כי רשויות האכיפה עברו הליכי ריכוז מאמץ והתמקצעות בתחום, ואילו מערכת בתי המשפט לא עברה תהליך דומה, ומשכך נותרת האפקטיביות של רשויות האכיפה מוגבלת.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** הקמת בתי משפט ייעודיים עלולה ליצור מגבלות על הגמישות הניהולית הקיימת היום בניתוב התיקים על ידי הנשיאים לשופטים ולהרכבים השונים. כמו כן, למערכת בתי המשפט אין מקור תקציבי להקמת בתי משפט ייעודיים בעת הנוכחית. בנוסף, מספר תקני השופטים שהמערכת מתוקצבת בהם מידי שנה הוא קטן ולא עומד בצורך הבסיסי של הגידול בפעילות, לכן יש קושי ממשי להקמת ערכאה כאמור ללא תקצוב ייעודי לכך. לאמור יש להוסיף כי קיים מתח מתמיד בין הצורך של התמקצעות שופטים בנושא ייחודי המובא בפניהם, לבין הכרח של המערכת לטפל בכלל המקרים המובאים בפתחה. לצד דברים אלה, מערכת בתי המשפט מכירה בצורך בפיתוח התמקצעות ומומחיות במגוון הנושאים המובאים לפתחם של בתי המשפט ובכלל זה בנושאים שבמוקד

		המלצה - על משרד המשפטים והנהלת בתי המשפט להידרש לטענות בכירי מערכת האכיפה ולהמלצה בדוח ה-FATF , ולשקול הקמת בתי משפט ייעודיים או הרחבת סמכויותיהן של המחלקות הכלכליות בבתי המשפט או אפיק אחר שייתן מענה מקצועי ומהיר לשמיעת תיקים אלה.	טיוטת הדוח, הן על ידי עריכת השתלמויות והכשרות והן על ידי אופן ניתובם לרבות בהיבטים של משקל התיק. לאחרונה נערכת חשיבה בכל הקשור להרחבת סמכויות המחלקה הכלכלית. **תגובת הפרקליטות – פלילי:** הפרקליטות, באמצעות המשנה לאכיפה כלכלית, הפיקה דו"ח מפורט, הכולל פסיקה משווה וניתוח סטטיסטי של נתונים, לפיו הומלץ על הקמת בית משפט כלכלי, אשר יטפל, בין היתר, בתיקי הלבנת הון, חילוטים מורכבים ומיסים, ולחילופין, הומלץ על הרחבה משמעותית של בית המשפט הכלכלי הקיים היום, ותיקון החוק, כך שיאפשר לבית המשפט הכלכלי לטפל בתיקים נוספים, מעבר לתיקים הכוללים עבירות על חוק ניירות ערך. הנושא נדון בצוות העל, וסוכם כי יעשה מאמץ לקדמו מול הנהלת בתי המשפט. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי** : הנושא נדון בצוות העל וסוכם כי ייעשה מאמץ לקידום מול הנהלת בתי המשפט.
24	היעדר משאבי שיפוט לשמיעת תיקים כלכליים	**ליקוי-** המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית) לשעבר מסר כי נשיאי בתי משפט במחוזות שונים ביקשו מפרקליטי המחוזות להפסיק להציף את המערכת בתיקי הלבנת הון ,מאחר ש"מגה- תיקים " כאלה מעמיסים עליה וסותמים אותה , ובתי המשפט קורסים תחת העול. בנייר עמדה שהגישו גורמים בכירים בפרקליטות המדינה לפרקליט המדינה , צוין כי פרקליטי מחוז רבים מסרו שקיבלו מסרים ישירים ועקיפים מבתי המשפט במחוזם לגבי הגשת תיקים אלו :בקשות ישירות שלא להגיש תיקים מסוג זה , ומסרים מהשופטים שבפניהם מתנהלים התיקים הכלכליים כי אלה" אינם רצויים " ובית המשפט אינו מסוגל להפנות לשמיעתם משאבי שיפוט" עמ' 42, פסקה 273-274.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** מבדיקה מול נשיאי בתי המשפט עולה כי להבדיל מהערות על עומס יתר לא הייתה פנייה שלא להגיש תיקים.

25	חסמים במימוש נכסים ביחידת החילוט	**ליקוי -** בחודשים יוני עד יולי 2019 בדק משרד מבקר המדינה ביחידת החילוט 25 תיקים שבהם חולטו מגוון נכסים בהתאם לגזר דין חלוט, ומצא תשעה תיקים שבהם מומש מלוא הרכוש שחולט, והכספים הועברו לקרן החילוט. בשאר התיקים התמורה לא הועברה במלואה לקרן מסיבות שונות, ובכלל זה: קשיים במימוש נכסים; עיכוב בהעברת כספים לקרן החילוט מרשות המיסים, מהמרכז לגביית קנסות ומהמשטרה (בין היתר, כספי פדיון כלי רכב מחולטים); עיכוב במימוש נכסים בשל היעדר טופס 13; ואי-תשלום קנסות על ידי נאשמים. **המלצה -** מוצע כי יחידת החילוט תבחן דרכים לקדם מימוש נכסים ביעילות ובסמוך ככל הניתן, לאחר מתן צו חילוט סופי, גם כאשר הדברים אינם תלויים רק בה. למשל על ידי גיבוש נוהל עבודה מול המשטרה שיבטיח את העברת כספי פדיון כלי הרכב לקרן החילוט בסמוך למכירתם; הסדרת הליך עבודה אל מול רשות המיסים והמרכז לגביית קנסות. כמו כן, על גופי האכיפה והנהלת בתי המשפט לפעול בהתאם להוראות הדין ולהעביר טופס 13 ליחידת החילוט בסמוך לאחר הפיכתו של צו חילוט לסופי, ובכך למנוע עיכובים מיותרים.	**תגובת משטרת ישראל:** משטרת ישראל מקבלת לידיה גזרי דין, פועלת בהתאם להחלטות הכתובות בהן ומיישמת אותן, בין היתר באמצעות העברת כספים לגופים שונים במקרים המתאימים. לאחר מתן גזר הדין מוטלת אחריות על התובע/ פרקליט למלא טופס 13 בהתאם להחלטות בגז"ד, ולהחתים את בית המשפט. עם זאת, המשטרה מציינת כי בימים אלו מתבצע תהליך להסדרת נושא העברת הכספים לאחר גזר דין בין המשטרה, הפרקליטות ויח' החילוט באפ"כ בשני שלבים, כדלקמן: השלב הראשון: ביצוע בדיקות מידיות ומהירות על מנת לאתר תיקים הכוללים גז"ד שבהם לא הועברו כספים לאפ"כ. השלב השני: בניית תהליך עבודה סדור של חלוקת אחריות בין הגופים במטרה לשחרר חסמים ולייצר מנגנון יעיל של העברת כספים. לשם בניית תהליך זה יצורפו גם גורמים מהנהלת בתי המשפט. **תגובת רשות המיסים:** כמדיניות, רשות המסים אינה מחזיקה כספים או נכסים אחרים אשר מיועדים לחילוט, ועל כן לא ברורה המסקנה כי רשות המסים עיכבה העברת כספים לקרן החילוט. על מנת להשיב באופן ענייני לטענה, רשות המיסים מבקשת לחשוף בפניה את הפרטים. מעבר לכך, רשות המסים מסכימה עם המלצת המבקר כי יש לגבש נהלי עבודה, בין כלל הגופים הרלוונטיים, באשר לאופן מימוש החילוט הסופי של הנכסים ו/או הפקדת כספים או נכסים תפוסים ביחידת החילוט, בשלב התפיסה הזמני. **תגובת יחידת החילוט באפ"כ:** יחידת החילוט פועלת מול הגופים השונים לטיוב וייעול של תהליכי העבודה והממשקים על מנת לשפר את תהליכי העברת הכספים לקרנות החילוט, כמפורט להלן:. 1. יחידת החילוט נפגשה בחודש 8/2019 עם הנהלת בתי המשפט ויזמה מהלך משותף יחד עם הנהלת בתי המשפט והפרקליטות, לסימון התיקים בסמכות יחידת החילוט על ידי הפרקליטות כך שמלוא הקנסות בתיקים בסמכות יחידת החילוט יועברו לקרנות החילוט הרלוונטיות הן על ידי הנהלת בתי המשפט והן על ידי המרכז לגביית קנסות. 2. יחידת החילוט יזמה הן בשנת 2018 והן בשנת 2019 מהלך של טיוב תהליך העברת תמורת מכירת רכבים והעברת כספים תפוסים ממשטרת ישראל. יחידת החילוט תבקש להוסיף לנהלים מול המשטרה והפרקליטות בנושא הטיפול בכלי רכב שהיחידה מצויה בעיצומו של תיקופם גם את ההסדרה של הליך העברת התמורה.

			3. לעניין היעדר טופס 13, יחידת החילוט יזמה בחודש דצמבר 2019 מהלך של יישור קו באשר לתיקים שלפי טבלת נתוני הפרקליטות התקבלו בהם גזרי דין שלא הועברו ליחידת החילוט לצורך יישור קו על התיקים בהם התקבלו החלטות עד כה. 4. יחידת החילוט הטמיעה נוהל עבודה פנימי בחודש ינואר 2020 לעריכת בדיקה רבעונית של נתוני טבלת הפרקליטות ביחס להחלטות החילוט הקיימות ביחידת החילוט לצורך פנייה רבעונית אל המשטרה והפרקליטות בנושא. 5. בכל הנוגע לניהול הליכים משפטיים אזרחיים למימוש נכסים, ובמסגרת הפיקוח על עורכי הדין במיקור חוץ המנהלים את ההליכים, יחידת החילוט הנחתה את עורכי הדין בתחילת חודש פברואר 2020 לקצר את פרקי הזמן לפתיחה בהליכים משפטיים. ככל שהדבר בשליטתה, יחידת החילוט תדאג אף לקיצור פרקי הזמן בניהולם של הליכים אלו.
26	הקמת מערכת מידע ותשתיות לצורך ניהול הרכוש המחולט ומימושו	**ליקוי -** מאז הקמתה מסתמכת יחידת החילוט על מערכת ניהול הכספים של האפ"כ (הקרויה מג"ק). אלא שמערכת זו אינה נותנת מענה מלא לצורכי היחידה ואינה מאפשרת שליפה של נתונים ודוחות, ולכן הליכי הניהול והמימוש של הרכוש התפוס והמחולט מתנהלים בעיקרם בתיקי נייר ובהתכתבות באמצעות דוא"ל עם גורמי האכיפה. בהיעדר מערכת ממוחשבת מרכזית שתתמוך בפעילות יחידת החילוט נאלצים עובדיה להשקיע תשומות רבות במעקב אחר מימוש הנכסים ובבדיקה ידנית של תיקים כדי להבטיח שהכספים מופקדים בקרן החילוט. בשל עיכוב של חמש שנים בהוצאות מכרז לספקים שייתנו שירות לניהול נכסים, נאלצה יחידת החילוט להתקשר עם ספקים ונותני שירותים במיקור חוץ בהתקשרויות נקודתיות, מוגבלות בזמן ובהיקף. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולאפ"כ כי בחלוף חמש שנים מהקמת יחידת החילוט, ובשים לב להיותה "הרגל המסיימת" בשרשרת האכיפה הכלכלית, נדרש כי תינתן עדיפות גבוהה	**תגובת יחידת החילוט באפ"כ :** 1. בכל הנוגע למערכת המיחשוב של יחידת החילוט - בתכנית העבודה של יחידת החילוט לשנת 2019 ולשנת 2020, נכללה משימה של קידום מערכת מיחשוב מתאימה (כמוצר מדף) ליחידת החילוט. בפגישה שהתקיימה בחודש יולי 2019, בהשתתפות האפוטרופסה הכללית והמשנה שלה ומנהלת יחידת החילוט עם החשבונאי הראשי במשרד האוצר עוזי שר, אושרה בחינת התאמת מערכת מרכבה לצרכי יחידת החילוט. מאז אותה ישיבה הוכן מסמך ייזום המצוי בתהליכי תיקון והתאמה בהתאם לדרישות שעלו בדיוני ההמשך עם צוות מרכב"ה. בהמשך לכך, צפויה החלטה של הגורמים במרכב"ה בנוגע לשאלת ההתאמה. יחידת החילוט ממשיכה בהליך עד למיצויו מול צוות מרכב"ה באוצר. 2. בנוגע למכרזים – יחידת החילוט מקדמת בתיאום עם יחידת התפעול הלוגיסטיקה במשרד המשפטים גיבוש ופרסום של כלל מכרזי המסגרת הנדרשים לעבודת היחידה, והנמצאים בשלבי עבודה שונים. קידום מכרזים אלה נכלל בתכנית העבודה של האפוטרופוס הכללי לשנת 2020.

		לשדרוג מערכות הניהול הממוחשבות ביחידה וכן עדיפות לקידום המכרזים לבחירת ספקים במיקור חוץ; זאת כדי שיחידת החילוט תוכל לתת שירות מקצועי, מהיר ויעיל לגופי האכיפה, ולהבטיח את ניהול הרכוש התפוס ומימושו באופן מיטבי.	
27	דרכי ניתוח הנתונים בראי קביעת מדיניות האכיפה הכלכלית	**ליקוי -** דרך שבה ינותחו נתוני האכיפה הכלכלית נוגעת בשאלת יסוד אשר לאיזון הנדרש בין הכלים המופעלים במאבק בפשיעה והגשמת תכליות החילוט לבין היבטים של זכויות חשודים ונאשמים ופגיעה בקניינם. כך למשל, לעמדת הפרקליטות לצורך הערכת מידת היעילות של הליכי אכיפה כלכלית יש להתחשב גם בקנסות ובשומות מס שנפסקו וזאת בהתאם לכללים הבינלאומיים של ארגון ה-FATF. מנגד יכולה לעלות עמדה המבחינה בין סוגי שלילות הרכוש מתוך מטרה להבטיח וכן שלא לעשות שימוש בכלי החילוט כאמצעי אכיפה של קנסות וחיובי מס כאשר לצורך גביית חיובים אלו נקבעו בחוק הסדרים אחרים. נמצא כי לא הייתה בידי משרד המשפטים, האחראי הן על הפרקליטות והן על האפ"כ, תשובה אחת הכוללת את כל הנתונים המבוקשים ומשכך לא ניתן להפיק את מלוא המידע הרלוונטי להליך שלילת הרכוש. מצב זה אינו מאפשר לגופים האמונים על האכיפה הכלכלית לגזור מדד אפקטיביות למערכת כולה. אין גורם אשר באחריותו לקבל, לאסוף ולנתח את מלוא המידע הקיים אצל הגופים המשתתפים בשרשרת האכיפה הכלכלית, באופן שיאפשר לקבל תמונה שלמה ומהימנה, למן שלבי התפיסה קודם	**תגובת משטרת ישראל:** מזה למעלה משנתיים מתקיימות פגישות עבודה בין הפרקליטות והמשטרה במטרה לתכלל את נתוני התפיסות לכל אורך שלבי החקירה. המשטרה סבורה כי יש מקום לצרף את יח' החילוט שבאפ"כ לפגישות אלו על מנת לסנכרן את כלל הגופים לגבי הנתונים. כמו כן, פותח ממשק מקוון הכולל אפשרות העברת נתונים לאפ"כ ולפרקליטות אודות רכוש שנתפס. בימים אלה מתבצע פיילוט לבחינת הממשק בין מערכות הגופים.לאחר שיובהר כי הממשק פועל והנתונים מתקבלים, יוטמע הממשק ביחידות השטח וכך יועברו הנתונים הן לאפ"כ והן לפרקליטות באופן מידי. **תגובת רשות המיסים:** רשות המסים מסכימה עם המלצת המבקר, לפיה יש לקבוע כי גורם אחד יתכלל את כלל נתוני האכיפה הכלכלית ויהיה אחראי על ביצוע הבקרה עליהם וכי גורם זה יעמוד בקשר ישיר ומסודר עם יתר גורמי האכיפה והתביעה אשר יהיו שותפים למלאכת איסוף הנתונים, הערכות שווי הרכוש, מימוש הנכסים לאחר חילוטם וגביית המס. **תגובת הפרקליטות – פלילי:** לצורך קיום בקרה על מערך האכיפה הכלכלית בפרקליטות, ועל מנת לבצע את האיזון הנדרש בין היקף הבקשות לחילוט, לבין השלילה הסופית של הרכוש מהעבריין לפי צו שיפוטי, הציבה הפרקליטות את הנושא כיעד בתוכניות העבודה לשנים 2019-2020. כך, נקבע כי יש לבצע מעקב אחר כל התיקים המרכזיים בהם נתפס רכוש, וכן הוצב יעד של אפקטיביות פרקליטות של 75% - דהיינו, יעד ולפיו כ- 75% מהרכוש שחילוטו מתבקש, יישלל באופן סופי מהנאשם בהחלטה שיפוטית. לצורך כך, הפרקליטות הקימה מסד נתונים המאפשר לה לאתר את אותם תיקים בהם האפקטיביות האמורה הייתה נמוכה, במטרה לנתח את התיק ולבחון דרכי התייעלות.

		הגשת כתב האישום, ועד סיום ההלך המשפטי, מימוש התופסים והעברת התמורה לקרן החילוט או לאוצר המדינה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין את איגום הנתונים שנאסף במטה אכיפה כלכלית בפרקליטות ובשיתוף הפעולה שנרקם בין הפרקליטות והמשטרה בהקמת מסד נתונים אחוד. עם זאת יש חשיבות רבה בבניית מסד נתונים משותף, מהימן, מתוקף ומבוקר של כלל גורמי האכיפה. מוצע כי גופים אלו יקבעו הסדר שלפיו גורם אחד יהיה אמון על ריכוז ובקרה של כלל הנתונים. גורם זה יידרש להנפיק דוח תקופתי לכלל הגורמים וכן לוועדה המתמדת, והמידע ישמש לשיפור הליכי התפיסה והחילוט ולמעקב אחר תפוקות הפעולות בתחום האכיפה הכלכלית. בהיבט המהותי על קובעי המדיניות במשרד המשפטים ובמשטרה לבחון את הפערים בין סכומי התפיסות לבין הסכומים הנפסקים בצווי החילוט מתוך אותן התפיסות, ואת הפערים בין שווי הרכוש שבית המשפט שלל מהעבריינים לבין הסכומים שהופקדו בסופו של הליך בקרנות החילוט. כל זאת במסגרת פעולות ההערכה שראוי שיקוימו באשר לפעילות האכיפה הכלכלית ואופן יישומה.	זאת ועוד, הפרקליטות בוחנת את עצמה כל העת ביחס לתיקים בהם נתפס רכוש משמעותי, ומתקיים שיח בעניין היקף הרכוש הראוי לתפיסה בשלב הראשוני, ובעניין הצמתים בהם על הרשויות לבחון את עמדתם מחדש. בנוסף, לאחר פיתוח שנעשה במערכת המחשוב של הפרקליטות (מערכת תנופ״ה), בשבועות הקרובים בכוונת הפרקליטות להתחיל ולקלוט את כל נתוני האכיפה הכלכלית במערכת המחשוב של הפרקליטות (מערכת תנופ״ה), מה שיאפשר להרחיב את יכולת הבקרה על התחום ולמקדה, כבר משלב ליווי החקירה על ידי הפרקליטות, עוד בטרם העברת התיק מהמשטרה. **תגובת יחידת החילוט באפ״כ :** האפ״כ יזם ישיבה עם הגורמים הרלבנטיים מהמשטרה ומהפרקליטות על מנת להתניע תהליך בניית מסד נתונים משותף, מהימן, מתוקף ומבוקר של כלל גורמי האכיפה. הישיבה תתקיים ביום 27.4.20 אצל המשנה לאפוטרופסה הכללית.
28	אכיפה כלכלית בעבירות מס	**ליקוי-** מנתונים שמסרה רשות המיסים עולה כי בשנים 2016 עד 2018 היו בכל שנה בממוצע כ-360 תיקי צח״ם (לרבות תיקי לוויין) פתוחים בהיקפים של עשרות מיליוני ש״ח שהסתיימה בהם החקירה וטרם התקבלה בהם החלטת תובע, באין הסכמה בין הגופים בדבר הגורם המטפל. עוד עולה כי יותר מ-70% מתיקים אלו	**תגובת רשות המיסים:** עמדת רשות המיסים, עליה חזרה בפורומים שונים ואשר טרם התקבלה, היא כי על היחידות החוקרות ביחד עם המחלקות המשפטיות לבצע בחירה מושכלת ותעדוף של כמות המעורבים הנחקרים בכל צח״ם וצח״ם וזאת על מנת שלא לחקור תיק לוויין שאין יכולת לטפל בו.

		ממתינים להחלטה יותר משלוש שנים. היעדר טיפול בתיקים מוביל לנזקים חמורים ביותר ליכולת ההרתעה של גופי האכיפה, כמו גם לפגיעה קשה ביותר בקופת המדינה. כפועל יוצא מכך, עבריינים המבצעים עבירות הנוגעות לחשבוניות פיקטיביות בהיקפים של מאות מיליוני ש״ח אינם מובאים לדין. **המלצה-** נכון למועד סיום הביקורת טרם הוכרעה המחלוקת בין הגופים, ובמצב דברים זה המחדל נותר בעינו. משרד מבקר המדינה מעיר לצוות-העל, לפרקליטות ולרשות המיסים כי עליהם להסדיר את חלוקת העבודה בנוגע לתיקי צח״ם בעבירות לפי חוק המע״ם.	
29	פערים בתפקוד התביעה ברשות המסים-מע״ם	**ליקוי-** המחלקה המשפטית - מע״ם ברשות המיסים, במצבת כוח האדם הנוכחית, אינה עומדת בעומסים המוטלים עליה. מאות תיקי חקירה הממתינים בה שנים ארוכות ללא טיפול פוגעים פגיעה קשה ביכולת ההרתעה. יש בכך גם עינוי דין לחשודים אשר עניינם תלוי ועומד תקופה ארוכה בלי שידעו מה עלה בגורלם. ראוי שנתונים אלו יעמדו לבחינת הנהלת רשות המיסים. **המלצה-** מוצע לרשות המיסים כי תשקיע מאמץ בשימור כוח האדם המקצועי במחלקה המשפטית ובמציאת מענה פנים-ארגוני לתופעת עזיבת התובעים את שורותיה, ותנקוט בפעולות שיבטיחו את קיצור משכי ההליכים לגיוס תובעים חדשים.	**תגובת רשות המיסים:** בשנה האחרונה המחלקה המשפטית ברשות המסים קיבלה תוספת של 30 תקנים (התקנים טרם אוישו והם נמצאים בהליכי מכרז – כרגע המכרז לא מתקדם לאור הקפאה תקציבית). אין בתוספת זו לפתור באופן מלא את הליקוי אך יש בה כדי לשפר את המצב הקיים. הוכנו תכניות לשימור כוח האדם במחלקה המשפטית ולייעול הליכי הגיוס. תכניות אלה נמצאות בבחינת נציבות שירות המדינה והרשות ממתינה לאישור הנציבות.

הליכי המעצר במשטרת ישראל ובבתי המשפט

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	ניתוח נתוני המשטרה בנושא המעצרים	**ליקוי -** בשנים 2016-2018 חלה ירידה בשיעור מעצרי הימים שבהם העצורים משוחררים על ידי קצין ממונה (מ-42% בשנת 2016 ל-38% בשנת 2018) וחלה עלייה בשיעור השחרור על ידי בית המשפט (מ-54% בשנת 2016 ל-59% בשנת 2018).	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה מבקשת מזה זמן רב להרחיב את סמכויות הקצין לשחרור בערובה. בין היתר מבקשת המשטרה לא להתנות את הסמכות בהסכמת החשוד וכן להרחיב את מסגרת הזמן בה ניתן להשית תנאים מסוימים. הממצאים המוצגים בדו"ח, לפיהם חלה ירידה בשיעור מעצרי הימים שבהם שוחררו העצורים על ידי קצין ממונה וחלה עלייה בשיעור השחרור על ידי בית המשפט, לטענת המשטרה, אינם מלמדים, כי אלה התנאים אותם ביקשה. המשטרה מציינת כי ייתכן בהחלט, ואף סביר, כי היא ביקשה תנאים מחמירים יותר או אף הארכת מעצר ובית המשפט הסתפק בתנאים שמלכתחילה מוסמך היה קצין לבקשם. בנוסף, חשוב למשטרה להדגיש כי בית המשפט מתייחס בחומרה רבה יותר להפרת תנאי שחרור של בית משפט מאשר להפרת תנאי שחרור של קצין משטרה. גם לסוגיה זו יש לתת מענה בדמות שינוי מדיניות בבתי המשפט. בהתקיים שיינתנו לקציני משטרה סמכויות נרחבות יותר לשחרור בערובה כאמור לעיל (לרבות אי תלות בהסכמת העצור ואפשרות לתנאים נרחבים יותר) ושדין הפרת תנאי שחרור של קצין משטרה יהיה כדין הפרת החלטת שופט, מסכימה המשטרה כי ניתן יהיה לשחרר יותר עצורים בפני קצין משטרה ויתייתר הצורך להביאם בפני שופט.
2	ניתוח נתוני המשטרה בנושא המעצרים	**ליקוי -** מהנתונים עולה כי כשהעבירה החמורה ביותר המיוחסת לעצור היא עבירת מין משך המעצר החציוני, ממועד המעצר למועד השחרור, הוא הארוך ביותר: כ-400 שעות (כלומר כ- 16 יום). מסתמן כי אין הלימה בין חומרת העבירה המיוחסת לעצור לבין משך החזקתו החציוני של העצור במעצר. **המלצה -** על המשטרה לבדוק מהן הסיבות לשוני במשך החזקתם החציוני של עצורים בגין עבירות שונות, האם שונות זו מוצדקת וכיצד ניתן לצמצמה.	**תגובת משטרת ישראל:** משך הזמן בו מוחזק עצור במעצר אינו קשור בהכרח בקשר ישיר לסוג וחומרת העבירה, אלא למורכבות החקירה ולגורמים נוספים העשויים להשפיע (למשל, מועד גילוי העבירה והאפשרות לאתר ראיות רלוונטיות). לעיתים מתנהלות חקירות מורכבות ביותר הדורשות פעולות ממושכות גם בתיקים בעבירות שאינן חמורות.

3	הפעלת סמכות המעצר - שימוש שוטר בסמכות המעצר	**ליקוי -** נמצא כי ישנה אי-הלימה בין מגמת השימוש בסמכות העיכוב לבין מגמת השימוש בסמכות המעצר והיקף תיקי החקירה שטופלו באותה התקופה. **המלצה -** על המשטרה לבחון את הפערים בשימוש בסמכות העיכוב לעומת המעצר ואת הסיבות לכך.	**תגובת משטרת ישראל:** סעיף 23(ג) לחוק המעצרים מחייב את המשטרה להעדיף את סמכות העיכוב, שבעת הפעלתה הפגיעה באזרח קטנה ומידתית יותר, על פני השימוש בסמכות המעצר. נהלי המשטרה מקנים לשוטר שיקול דעת האם להשתמש בסמכות העיכוב או המעצר. מפקדים מבצעים פיקוח ובקרה על דו"חות הפעולה של השוטרים ובוחנים האם הפעלת הסמכות הייתה נכונה. בנוסף, בימים אלה צוידו שוטרי הסיור במצלמות גוף באמצעותם יכולים המפקדים לבצע "משוב" מקצועי לשוטרים. המשטרה מדגישה כי עיכוב מתבצע על פי התבחינים הקבועים בחוק ולכן ספק אם ניתן לומר שמדובר ב"עיכוב שלא לצורך". לאור האמור, נראה כי דווקא בשל הירידה במעצרים גדל השימוש בסמכות העיכוב. מאחר ונתוני דוחות העיכוב מחד, ונתוני היקף המעצרים, מאידך, נלקחו ממערכות מחשוב שונות, קיים קושי לבחון הלימה בין הנתונים ולהצביע על קשר סיבתי בין העלייה בכמות העיכובים לירידה בכמות המעצרים והאם מדובר על אותם מקרים.
4	הפעלת סמכות המעצר - שימוש שוטר בסמכות המעצר	**ליקוי -** עיכוב שאינו מתועד מונע מהמשטרה את האפשרות לוודא, ברמה הארצית ובתיק הספציפי, שהיא עושה שימוש מידתי וראוי בסמכויותיה - כלומר, ששוטרים אכן מעדיפים להשתמש בסמכות העיכוב על פני סמכות המעצר ומונעים בכך פגיעה יתרה בחשודים. **המלצה -** על המשטרה להחזיק בנתונים מלאים על השימוש בסמכות העיכוב וכן לתעד במערכות הממוחשבות את השימוש בסמכות זאת, לרבות תיעוד שמאפשר זיהוי חד-ערכי של המקרים. ככלל, על השוטרים להכין את הדוח באופן מקוון באמצעות המערכות הממוחשבות. אם הם הכינו את הדוח ידנית, עליהם להזינו במערכת הממוחשבת לאחר מעשה, בהתאם לפרמטרים המופיעים בו, על מנת לאפשר את איתורם וניתוחם של הנתונים.	**תגובת משטרת ישראל:** דוחות עיכוב ומעצר נרשמים ע"י שוטרים ממערך הסיור והבילוש שמגיעים ראשונים לאירוע ומתחילים את הטיפול בו. מערך הסיור עובד באמצעות מערכת ממוחשבת כך שהדוחות נרשמים באופן מקוון באמצעות מחשבים הנמצאים בניידות. ככלל, כל פעולות העיכוב מתועדות בדוחות הסיור כדלהלן: קיים טופס עיכוב/מעצר וכן טופס מקוון במערכות "שירת הסירנה" ודרך המלך. בדוח הפעולה (הממוחשב או הידני) מציין השוטר את הפעולות שהביאו אותו לביצוע העיכוב/מעצר. בדו"ח העיכוב/מעצר מציין השוטר את הסיבות לכך. לעיתים, עקב תקלות מחשוב/ חוסר גישה למחשוב/ חוסר הרשאה, נדרשים השוטרים למילוי הדוח (מעצר/עיכוב) באופן ידני. הדוח נסרק למערכת כמסמך ולא על פי הפרמטרים בטופס שכן לרוב הדבר לא נעשה ע"י מבצע העיכוב/מעצר. המשטרה מציינת כי למערך הבילוש אין מערכת ממוחשבת ולכן הדוחות לרוב נרשמים באופן ידני. בהתאם לכך, חטיבת המודיעין באח"מ מ"י מובילה פרויקט מחשוב למערך הבילוש. הפרויקט יכלול, בין היתר, הזנה למערכת של דו"חות עיכוב ומעצר שנכתבו ע"י מערך הבילוש. יצוין כי בוצע פיילוט ראשוני לבחינת הצרכים והחל הליך הפיתוח וכתיבת הדרישה המבצעית וכי מדובר בפיתוח המצריך משאבים רבים וקצב התקדמות הפרויקט תלוי בכך.

			לסיכום, הפקת נתונים ממוחשבים מחייבת מעבר של כלל המערכים לסביבה מקוונת. המהלך הינו תלוי משאבים ומחייב פיתוחים ובניית ממשקים שנמשכים זמן רב. הנושאים הללו "נמצאים על שולחן העבודה" וזוכים לתיעדוף ארגוני.
5	הפעלת סמכות המעצר - העדפת הוצאת צו שיפוטי	**ליקוי -** מבדיקת משרד מבקר המדינה את נתוני המעצרים עולה כי למרות העדיפות שניתנה בחוק למעצר בצו של שופט, שיעור המעצרים שמקורם בצו שיפוטי הוא 5%. כמו כן, במהלך השנים האחרונות לא חל שינוי משמעותי בשיעור זה.	**תגובת משטרת ישראל:** החוק מחייב הוצאת צו מעצר כאשר הדבר ניתן. רוב המעצרים שמבצעת המשטרה הינם מעצרי תגובה המתבצעים בעקבות התרחשות אירוע או עבירה שנעברה זה מקרוב. בנסיבות אלה לא ניתן להקדים הוצאת צו בבית המשפט. לעומת זאת, במקרים של פעילויות יזומות, בהם יכולה המשטרה לקבוע את לוח הזמנים, מונחים השוטרים להוציא צו מעצר, ככל שיש חשד סביר ועילת מעצר. בחלק מהפעילות היזומה הכוונה היא לעשות תחילה שימוש בסמכות העיכוב . רק אם השוטר בשטח חש כי הנסיבות אינן מאפשרות זאת וכי קיים הכרח בביצוע המעצר כדי לא לסכל את החקירה או בעילה אחרת הקבועה על פי חוק, יעבור השוטר משימוש בסמכות העיכוב לשימוש בסמכות המעצר. מאחר ולא ניתן לצפות מראש את נסיבות האירוע , ייתכנו גם מקרים של פעילות יזומה בהם תוכנן לעכב את החשודים, אך הנסיבות בפועל חייבו שימוש בסמכות המעצר.
6	הפעלת סמכות המעצר - תיעוד המעצר	**ליקוי -** יוצא אפוא, כי עבור כ- 21,000 מעצרים (12%) שהופיעו בנתוני המעצרים בשנים 2016-2018, לא נמצא כל תיעוד במאגרי דוחות המעצר של המשטרה. בשיעור משמעותי של מעצרים לא ניתן לבצע ניתוח מקיף ומעמיק של הליך קבלת החלטת המעצר על ידי השוטר והקצין הממונה. **המלצה -** סריקת המסמכים מבלי להזין את המידע שבתוכם למערכת הממוחשבת היא פתרון חלקי בלבד, משום שזו לא מאפשרת למשטרה לנתח את המידע שמצוי בתוך הדוחות. ככלל, על השוטרים והחוקרים להכין את דוחותיהם באופן מקוון באמצעות המערכות הממוחשבות. במקרים החריגים בהם נדרשת סריקת מסמכים, על המשטרה לוודא שההליך מאפשר גם אחזור של מהות	**תגובת משטרת ישראל:** השימוש בסמכות המעצר "חונה" במספר נקודות זמן (החל משלב המעצר בשטח, כלה בשימוש בסמכות הקצין הממונה/הבאה לבימ"ש וכו'). השימוש בסמכות המעצר מגלם נתונים שונים, רבים ומגוונים ולא את כולם ניתן להציג בדו"חות המיועדים לשימוש הציבור. נתונים רבים נאגרים במערכות הממוחשבות ומומצאים על פי דרישה, בהתאם לחוק. דו"חות עיכוב ומעצר נרשמים ע"י שוטרים ממערך הסיור והבילוש שמגיעים ראשונים לאירוע ומתחילים את הטיפול בו. מערך הסיור עובד באמצעות מערכת ממוחשבת כך שהדו"חות נרשמים באופן מקוון באמצעות מחשבים הנמצאים בניידות. ראה גם תגובה לליקוי 4.

		המסמך וסיווגו כדוח רלוונטי למעצרים (דוח מעצר שוטר או דוח קצין ממונה). הסיווג יאפשר לאתר באמצעות המערכת הממוחשבת מעצרים שבהם הוכן דוח באופן ידני ולפעול להזין את המידע שבתוך הדוח כדי שניתן יהיה לנתח אותו.	
7	הפעלת סמכות המעצר - תיעוד המעצר	**ליקוי -** סך הכל 123,549 דוחות מעצר הוצאו על ידי המשטרה ולא נספרו בנתוני המעצרים בשנים 2016-2018.יוצא אפוא כי נתוני משטרת ישראל על אודות היקף המעצרים הפליליים אינם מציגים אלפי מעצרים שבוצעו על ידי המשטרה בכל שנה. לפיכך, המשטרה לא מציגה לציבור את היקף השימוש המלא שהיא עושה בסמכות המעצר: מעצרים שבעקבותיהם לא נפתח תיק פלילי מסוג פ"א או ט"מ כנגד העצור; מעצרים שבהם שונה סיווג התיק לאחר פתיחתו או שהתיק נגנז; מעצרי שטח שבהם העצור נעצר על ידי שוטר למשך זמן קצר ושוחרר בשטח; מעצרים שבהם הובא העצור לתחנת המשטרה וקצין ממונה החליט לשחררו; מעצרים בעקבות עבירות תנועה, או בגין אי תשלום חוב להוצאה לפועל וכדומה; מעצרים שבהם הופק דוח קצין ממונה ומסיבה שאינה ידועה נשמטו מנתוני המעצרים. **המלצה -** מן הראוי שנתוני המעצרים יכללו את אלו שבהם נעשה שימוש בסמכות המעצר, ללא תלות בנסיבות המעצר או השחרור. היעדר מעקב אחר מעצרים שאינם מסווגים כתיק חקירה פלילי ואי-תיעודם מסיבות שונות אינם מאפשרים למשטרה ולמערכת אכיפת החוק כולה לבחון את המעצרים שבהם עולה החשש כי הפעלת הסמכות הייתה שלא לצורך. זאת ועוד, משהחליטה המשטרה להציג את נתוני המעצרים לציבור, מן הראוי שתציג את התמונה המלאה. כמו כן, על חטיבת החקירות	**תגובת משטרת ישראל:** השימוש בסמכות המעצר מגלם נתונים רבים, שונים ומגוונים, שלא את כולם ניתן להציג במסגרת דו"ח שנתי. הנתונים המוצגים בשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, נבחרו בקפידה מתוך החלטה להציג את עיקר הנתונים. נתונים נוספים מומצאים לפי דרישה, כמו לפי בקשת המבקר וכן בפניות למשטרה במסגרת חוק חופש המידע. ספציפית לעניין כמות המעצרים, השנתון הסטטיסטי משקף נתונים ממערכת רימון שהיא המערכת התפעולית של המעצרים במשטרת ישראל. יצוין כי אין פערים בין כמות המעצרים שהמבקר חישב לבין כמות המעצרים המופיעה בשנתון. דוחות המעצרים אינם חלק ממערכת התחקור הפלילי. ככלל, מעצרים פליליים נספרים החל מרגע מילוי האסמכתא לכליאה. בפועל, קורה שאנשים הנעצרים בשטח מסיבות שונות, משוחררים בשטח על ידי השוטר העוצר או מובאים לתחנת המשטרה, ושם מחליט קצין החקירות לשחרר את העצור. המעצרים הללו אינם נספרים במערכת החקירות אלא בדוחות המוזנים במערכות הממוחשבות של אגף השיטור (שירת הסירנה). נתוני המערכת התפעולית של המעצרים (מערכת רימון) ניזונים מהפעילות שנעשית כלפי העצור בכל מחזור חייו במעצר או בחלופת המעצר. משך הזמן של המעצרים הללו הינו שעות בודדות, אם בכלל. בנוסף, מבצעת המשטרה מעצרים שאינם בתחום הפלילי, כגון: מעצרים בעקבות אירועי תנועה, הוצאה לפועל וכד', שאינם נרשמים כלל במחשבי החקירות. הנתונים הסטטיסטיים המפורסמים מכילים מעצרים בתיקים פליליים, החל מרגע מילוי אסמכתא. אסמכתא זו בהכרח קיימת בתיק. לעומת זאת, הנתונים הסטטיסטיים אינם מכילים נתונים אודות מעצר בשטח. כלל לא בטוח שצריך להציג נתונים אלה, שכן מדובר במקרים בהם קצין החקירות החליט על שחרור עם הבאת העצור בפניו לאחר חקירה. לעניין אי ספירה של מעצרים – בבדיקה שבוצעה במחלקת סטטיסטיקה אג"ת מ"י נמצא כי כל המעצרים מתועדים. עם זאת, קיימת היתכנות לכך שמעצר מסוים לא ייכלל בנתונים. זאת כאשר במועד הפקת הנתונים אין תיק פלילי ברקע, קרי סיווג התיק שונה והאירוע אינו פלילי עוד.

		לבחון מדוע מעצרים שבהם הופק דוח קצין ממונה לא נכללו בנתוני המעצרים.	
8	הפעלת סמכות המעצר - תיעוד שעת המעצר	**ליקוי -** מתוך 746 המעצרים הכפולים, ב-456 מעצרים שעת המעצר הייתה זהה. ככל הנראה כפילות זו נבעה מטעות. ב-290 מהמעצרים הנותרים שעת המעצר הייתה שונה. הפער בשעות המעצר בין שני המעצרים שנרשמו לאותו עצור הוא משמעותי, היות שצו המעצר הראשוני מוגבל ל-24 שעות בלבד. משכך, רישום כפול של אותו מעצר יוצר מרוץ זמנים מקביל הן לפי השעה המוקדמת והן לפי השעה המאוחרת. מצב דברים זה עלול לגרום להחזקתו בפועל של עצור לפי שעת המעצר המאוחרת, מעבר ל-24 השעות הקבועות בחוק. **המלצה -** על המשטרה לעשות ככל שביכולתה בכדי למנוע החזקת עצור לתקופה העולה על 24 שעות, ובכלל זה לערוך בקרת רוחב באמצעות נתונים מהמערכות הממוחשבות ולאתר מקרים חריגים לבדיקה. הבקרה תמנע מצבים שבהם ייתכן כי העצור מוחזק במעצר מעבר למגבלת 24 השעות, ותוודא שמתועדים הנימוקים וההצדקה להוצאת כמה צווי מעצר. משכך, ישנה חשיבות לקיבוע שעת המעצר המוקדמת ביותר המתחילה את מניין 24 שעות המעצר עד להבאה בפני בית המשפט, בפרט אם נעשה שימוש בסמכות העיכוב. על חטיבת החקירות לבחון כיצד ניתן לקבע באופן מובנה ומסודר בתיק החקירה ובמערכות הממוחשבות את שעת המעצר המוקדמת ביותר בעניינו של עצור. זאת ככל שלא מתקיימת עילת מעצר חדשה בתיק לאחר שחרורו של העצור ממעצרו הקודם.	**תגובת משטרת ישראל:** לעניין שונות בשעת השחרור – יחידות המטה ברמת המרחב, המחוז והמטא"ר עורכות בקרות מעת לעת על נושא המעצרים. בבקרות אלה נבדקות גם שעות ביצוע המעצרים, כך שחריגה משעות המעצר שנקבעו בחוק מקבלת התייחסות בבקרות. מבדיקה שנערכה במערכת הממוחשבת הוברר, כי לעיתים ניתן לראות שעה שונה בנתוני מערכת פל"א מזו המופיעה בנתוני האסמכתא לשחרור. הנושא נמצא בבדיקה מול גורמי המחשוב ויתוקן בהתאם. בכל מקרה, בפועל, 24 השעות של המעצר נספרות החל מרגע ביצוע המעצר (כפי שמצוין במסמך הרלוונטי בכל מקרה לגופו) ולא על סמך המופיע בפל"א, ככל שיש שונות בין השעות. בדיקת טענת המבקר למספר אסמכתאות מעצר שונות לגבי אותו עצור באותו תיק העלתה כי מדובר בטעויות טכניות. יודגש כי בפועל, לא נעצר אדם ליותר מ 24 שעות - הטיפול בעצור בוצע על פי הנהלים. ההנחיות בנושא זה ברורות - שעת המעצר נקבעת בהתאם לשעה בה נעצר החשוד בשטח (טרם הבאתו לתחנת המשטרה). ככל שעוכב ואח"כ נעצר – נכלל העיכוב במניין שעות המעצר. כך עובדים בפועל בשטח וכך סופרים את שעות המעצר.

9	הפעלת סמכות המעצר - עילות מעצר	**ליקוי -** בשנים 2016-2018 הפיקה המשטרה 202,000 דוחות מעצר שוטר. בכ-48,000 מתוכם (24%) לא פירט השוטר בדוח המעצר עילה כלשהי המצדיקה את המעצר. בשנים 2016-2018 הפיקה המשטרה כ- 149,000 דוחות קצין ממונה, וב- 2449 מתוכם (כ- 1%) לא פירט הקצין מהי עילת המעצר. בהיעדר פירוט של עילת המעצר, לא ניתן לדעת מה היו השיקולים של השוטר או הקצין בעת קבלת ההחלטה על המעצר. **המלצה -** על חטיבת החקירות לוודא כי השוטרים והקצינים מקפידים לסמן את עילת המעצר. מן הראוי כי כשנעשה שימוש במערכת הממוחשבת לצורך מילוי טפסים, מילוּים ייעשה במלואו ועל פי הנהלים והדין.	**תגובת משטרת ישראל:** כפי שפורט לעיל, קיימים גם טפסים שאינם ממוחשבים. ייתכן שהפירוט נעשה על גבי טופס אשר נמצא בתיק אך לא נסרק למערכת הממוחשבת. לעניין דו"חות קצין ממונה – מדובר ב-1.5% מהדו"חות בהם לא מפורטת העילה. המשטרה סבורה כי ראוי שגם נתון זה יוצג באחוזים בדו"ח הביקורת, כפי שצוין לגבי דו"חות המעצר. תופץ הנחיה בדבר הקפדה על סריקת כלל המסמכים לתיק הפל"א וכן הקפדה על פירוט עילות המעצר במסמכים. המלצת הביקורת בדבר סימון עילות המעצר כשדה חובה מקובלת. יישומה ייבחן מול הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.
10	הפעלת סמכות המעצר - עילות מעצר	**ליקוי -** תיעוד לא מסודר וחלקי של פרטי המעצר במערכות הממוחשבות מונע מהמשטרה לערוך בחינה כוללת, מהירה ופשוטה של השימוש בסמכות המעצר. בדיקה באמצעות המערכות הממוחשבות מטבעה הינה מקיפה ורחבה יותר מהליכי הבקרה המחייבים בחינה פרטנית של תיקים. כמו כן, במצב זה המשטרה אינה יכולה לבחון אם יש פערים בין המחוזות השונים בראייה כלל-ארצית. להלן, מספר דוגמאות לבדיקות שלא ניתן לבצע במלואן באמצעות המערכות הממוחשבות נוכח אי הקפדה על התיעוד: משך זמן הטיפול בעצור ממועד המעצר, דרך הבאת העצור לתחנה, ועד לקבלת החלטה על ידי קצין ממונה; השוואת עילות המעצר והעבירות שקבע השוטר בעניינו של עצור לעומת אלו שקבע הקצין הממונה; בחינת אופן הפעלת שיקול הדעת של גורמים אלו.	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה מקפידה לתעד את הפעילות המתבצעת למול עצורים, כמו גם למול נחקרים אחרים. כל פעולה מתועדת בטופס. מאחר ומקורם של טפסים אלה בהנחיות ומדיניות הנהוגה זה שנים, הטפסים אינם מפורמטים ומשום כך, על מנת להוציא נתונים, נדרש לבחון כל תיק בנפרד כדי לקבל תשובות לגבי הפעולות שננקטו, לרבות פעולות הקשורות לזכויות הנחקר. המשטרה מציינת כי במסגרת פרויקט התיק הדיגיטלי יש כוונה לפרמט את הטפסים, בהליך הדרגתי, וכך ניתן יהיה להפיק נתונים בצורה קלה יותר. לאגף השיטור אין מערכת הבוחנת את זמני הטיפול בעצור מרגע מעצרו, ראיון ע"י קצין כליאה/ושחרור. הנתונים נרשמים לגבי כל עצור בנפרד בדוח מעצר ואסמכתא ומצוינים שם. מודול שיטור מאפשר לבחון כמות מעצרים בכל מחוז. עם זאת, לא ניתן לבדוק עילות מעצר והעברות שייחסו השוטרים לעצורים. בנוסף, תפקידם המרכזי של חוקר וקצין חקירות הינו לחקור ולבצע פעולות שמטרתן להגיע לחקר האמת. תיעוד הינו חלק בלתי נפרד ובחלקו אף מחויב על פי חוק. משטרת ישראל עושה את מירב הפעולות הנדרשות על פי חוק, אך אינה יכולה ואינה צריכה לעמוד בדרישות לתעד כל רגע וכל פעולה במאגרים הממוחשבים לצורך הפקת סטטיסטיקות. המשטרה מעלה טפסים למערכת

		המלצה - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מחויבות המשטרה לשדרוג הטפסים הקיימים במערכות הממוחשבות שלה. על המשטרה לתעדף את שדרוג הטפסים בהתאם לחומרת הפערים העולים בממצאי הבקרה והביקורת בתחום המעצרים והפערים שבמאגרי המידע. בבואה לשדרג את הטפסים על המשטרה לבחון כיצד תוכל להקל על עבודת החוקרים והשוטרים מחד ולהטמיע את חשיבות מילוי הטפסים במלואם מאידך. יחד עם זאת, תיעוד הוא תנאי בסיסי לבחינת עמידת המשטרה בחובותיה בדין, ובייחוד כאשר הפעלת הסמכות גוררת עימה פגיעה בזכות לחירות ולכבוד. כמו כן, ניתוח נתונים ממאגרי המידע שבמערכות הממוחשבות יכול להביא לשיפור עבודת המשטרה. על כן, היא נדרשת למצוא את האיזון בין חובותיה השונות - קיום חקירה יעילה וחתירה לחקר האמת, עמידתה על קיום זכויות העצור ותיעוד פעולותיה כנדרש בדין.	הממוחשבת בצורה הדרגתית, כך שניתן יהיה לעקוב אחר ביצוע הפעולות וגם על מועד ביצוען. עם זאת, הדברים נעשים, כאמור, באופן הדרגתי וכמו כן הם תלויי פיתוח ותקציב. החקירה צריכה להיות בראש מעייני החוקר ולכן לא ניתן כל העת לתעד בזמן אמת את כל הפעולות. משכך, ככל שהדבר לא ייעשה בצורה אוטומטית על ידי המחשב, יהיו פערי זמן בין הביצוע לתיעוד.
11	הפעלת סמכות המעצר - דחיית הבאת עצור לפני קצין ממונה	**ליקוי -** מתוך כ84,000 מעצרים שנבדקו, רק בכ- 48,000 - דוחות (57%) פורט מועד הבאת העצור לתחנת המשטרה. אי-הקפדה על מילוי מועד הבאת העצור לתחנה בדוח מעצר שוטר מונע מהמשטרה לבחון אם החוקרים והשוטרים עומדים בפקודותיה. במחצית מהמעצרים שנבדקו הובא העצור לפני הקצין הממונה לאחר שחלפו שלוש שעות ממועד הבאתו לתחנת המשטרה ובניגוד לפקודה. שיעור זה מעלה את החשש שחלק מפעולות החקירה שנעשו עד להבאת העצור לפני הקצין הממונה אינן נדרשות לצורך קבלת ההחלטה או אינן מצדיקות את דחיית ההבאה לפי הפקודה, ולחלופין כי זמינות הקצין הממונה לא הייתה מספקת.	**תגובת משטרת ישראל:** כאשר נחקר מובא לתחנה בסטטוס עצור, אין הנחיה להביאו בתוך 3 שעות בפני הקצין הממונה. בנוסף, כאשר עצור מובא לתחנת המשטרה, ראוי שימסור גרסתו לחוקר (לאחר שהוא מיודע על זכויותיו, כמובן) טרם יובא בפני הקצין הממונה, כיוון שלגרסתו חשיבות מכרעת לגבי ההחלטה על המשך מעצרו.

		המלצה - על המשטרה להקפיד כי שוטרים וחוקרים מביאים עצורים בפני קצין ממונה תוך שלוש שעות ממועד הבאתם לתחנה, בכפוף לחריגים. על חטיבת החקירות לפקח על כך ברמה הארצית והשוטפת ולוודא שמועד הבאת העצור לפני קצין ממונה, כפי שנרשם על ידו בטופס, יישמר במערכות הממוחשבות של המשטרה.	
12	הפעלת סמכות המעצר - קבלת החלטה על ידי קצין תורן	**ליקוי -** לא נמצא תיעוד לכך שהמשטרה קיבלה החלטות או נקטה פעולות בעקבות הדיון אצל המפכ"ל על מנת להבטיח שהחלטות קצין תורן יתקבלו לאחר היוועצות עם קצין החקירות. **המלצה -** מוצע כי אח"ם יאכוף את ההנחיה שקצין תורן ייוועץ בקצין החקירות בעזרת תיעוד ההיוועצות בתיק החקירה ובמערכות הממוחשבות. למשל, באמצעות הוספת שדה לתיעוד ההיוועצות עם קצין החקירות בדוח הקצין הממונה.	**תגובת משטרת ישראל:** הנחיית חטיבת החקירות היא שטרם קבלת כל החלטה בדבר מעצר/שחרור של חשוד, על הקצין התורן להיוועץ בקצין החקירות התחנתי. יחד עם זאת, מדובר בהנחיה פנימית ובמשמעת ארגונית. מבחינת החוק – אין חיוב שכזה. תיעוד נוסף יטיל נטל שאינו הכרחי על הקצין התורן.
13	הפעלת סמכות המעצר - קבלת החלטה על ידי קצין תורן	**ליקוי -** בבקרות שערכה המשטרה עלה כי אי-קיום חובת ההיוועצות בקצין חקירות הוא אחד הגורמים למעצרים בלתי מוצדקים. **המלצה -** מוצע לחטיבת החקירות לבחון כיצד לאכוף את ההנחיה.	**תגובת משטרת ישראל:** ראה תגובה לליקוי 12.
14	הפעלת סמכות המעצר - ניצול זמן המעצר לביצוע פעולות חקירה	**ליקוי -** הנחיות אח"ם לעניין ניצול זמן המעצר לביצוע פעולות חקירה הן מפורטות וברורות. ואולם, מכל האמור לעיל נראה כי נושא זה עדיין מחייב פעולות הטמעה נוכח העובדה שהוא שב ועולה בביקורות של המשטרה ובפסיקות בתי המשפט. אין ספק שנושא זה משליך באופן ברור על זכויות עצורים ועל משאביהם של כלל הגורמים.	**תגובת משטרת ישראל:** מעצרים מתבצעים תוך כדי פעילות , לפי שיקול דעתו של השוטר בשטח. הפעולות, לרוב, מבוצעות בהתאם לשעון החיים באזור הטריטוריאלי הנתון. נושא המעצר מטופל באופן מקצועי בכל שעות היממה ע"י גורמי החקירות. המשטרה מציינת כי לא בכל שעות היממה נמצא קצין מתחום החקירות, אולם בכל מקרה של מעצר או שחרור, על הקצין התורן להתייעץ עם קצין החקירות. משהוחלט על מעצרו של אדם, מתחילות להתבצע כלל פעולות החקירה הנדרשות לגיבוש תשתית ראייתית, בהתאם לסד הזמנים הקבוע בחוק.

		המלצה - על המשטרה לפעול למיפוי החסמים בדבר אי-ניצול זמן המעצר לביצוע פעולות חקירה, ולבחון אם קיימים פתרונות פרטניים שיכולים לסייע לשיפור ולהטמעה יסודיים של הנושא.	המשטרה סבורה כי גם הגופים המקבילים חייבים להתאים את השעות בהם הם מטפלים בעצורים כדי שניתן יהיה לנצל באופן אפקטיבי את שעות המעצר לבירור האמת וביצוע פעולות חקירה נדרשות ולא להתעכב על פעולות מנהלתיות וטכניות שמכתיבים הגופים המקבילים. הדבר יגרום לניצול מיטבי של שעות המעצר ויצמצם את שעות המעצר למינימום ההכרחי לצורך החקירה. בנוסף, נוכח חשיבות הנושא, פועלת חטיבת החקירות כל העת לטיוב תהליכי העבודה וניצול מיטבי של זמן המעצר, הן בפתרונות מחשוביים, הן בהעברת הדרכות, והן בביצוע ביקורות. עם זאת, הגם שהמשטרה עובדת מסביב לשעון, לא ניתן תמיד לבצע פעולות חקירה בשעות הלילה. זאת משום שפעולות אלו מצריכות, לרוב, פניות לגורמי חוץ שונים (מלבד הגופים המקבילים) שברוב המקרים אינם זמינים בשעות הלילה, כגון: עדים, תיעוד ממצלמות אבטחה של עסקים, פניות לקבלת פלטים ממשרדים שונים וכדומה.
15	הפעלת סמכות המעצר - ניצול זמן המעצר לביצוע פעולות חקירה	**ליקוי -** המתנה להתייעצות עם גורמי התביעה, שמובילה להארכת מעצרו של אדם ללא צורך, עומדת בניגוד לחוק המעצרים. **המלצה -** על המשטרה וגורמי התביעה להסדיר מנגנון הקובע כללים ותנאים בדבר אפשרויות ההתייעצות לצורך קבלת ההחלטה על המשך ההחזקה במעצר, על מנת שהחזקתו של עצור לא תתארך ללא הצדקה.	**תגובת משטרת ישראל:** ביחידות התביעה המשטרתיות נותר כונן מעצרים בכל יום עד שעות אחר הצהריים על מנת לקבל לעיונו תיקי מעצר, אם קיימים. כמו כן, ר' שלוחת מעצרים או סגנו זמינים עד שעות הערב המאוחרות להיוועצויות טלפוניות בנוגע לתיקי מעצר המצויים בחקירה. היוועצויות כאלה מתקיימות על בסיס יומיומי. אף בסופי שבוע וחגים קיים כונן אשר זמין בשעות המוגדרות מראש על מנת ליתן מענה בסוגיות דנן. זהות הכונן והשעות בהן הוא פנוי להיוועצויות מועברות לידיעת כלל התחנות הרלוונטיות במחוז. במקרים הנדרשים, אף מובאים תיקי המעצר לעיונו על מנת לקבל החלטה מושכלת או הצהרת תובע. יודגש כי בשלב החקירה, שיקול דעת בדבר מעצרו או שחרורו של חשוד מסור לקצין הממונה בתחנה. יחד עם זאת, בתיקים עם מורכבות ראייתית, אשר פעולות החקירה בהם הסתיימו בשעות הערב יכול ולא ניתן יהיה לקבל החלטה בשאלת אפשרות השחרור בדרך בלתי אמצעית, ואלו יובאו להחלטה ביחידת התביעה הרלבנטית בבוקר היום שלמחרת.
16	הפעלת סמכות המעצר - שחרור עצורים לפני הבאה לדיון בפני שופט	**ליקוי -** נמצא כי מאז 2015 הועלה הצורך באיסוף נתונים בקשר לתופעת שחרור עצורים בהוראת קצין ממונה כששהו בין כותלי בית המשפט ולפני שהובאו לדיון. בהיעדר תמונה מעודכנת על היקף התופעה, ואם אכן כ-40% מהעצורים משוחררים בתוך 24 שעות, מדובר	**תגובת משטרת ישראל:** ההחלטה על מעצרו של אדם תלויה לרוב באירוע הפלילי שהתרחש ובפעולות שבוצעו והיו נדרשות טרם ההחלטה. מאחר ושעות הסעת העצורים לבתי המשפט מוגבלות לסבבים המקובלים, שלרוב מתחילים עוד טרם בחינתו של ק' החקירות/תובע את התיק בשעות הבוקר המוקדמות, לעתים קורה, שישנם עצורים שמוחלט לשחררם בטרם עלו לדיון. מעבר לכך, יכולות להיות סיבות

		בפגיעה משמעותית ולא מוצדקת לכאורה בחירותם של חשודים. יתר על כן, תופעה זו מביאה לעלויות מיותרות, להכבדה משמעותית על שב״ס, הנאלץ לקלוט עצורים ולהסיעם לבתי המשפט, ולצפיפות ולעומס שלא לצורך במתקני שב״ס ובבתי המשפט. **המלצה -** רק לאחר איסוף נתונים וקבלת תמונה מעודכנת על היקף תופעת השחרור של עצורים בתוך 24 שעות תוכל המשטרה לבסס את עמדתה, להתייחס לטענות המועלות כנגדה ולתכנן את פעולותיה בהתאם כדי שמספר המקרים של שחרור לפני הבאה לדיון יצומצם. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה ממשק ממוחשב בין המערכות בשב״ס ובין המערכות במשטרה, שעל ידו יועבר מידע עדכני בזמן אמת, יוכל לאפשר העברת מידע מיידית על ההחלטה לשחרר עצור. באורח זה תימנע הסעה ללא צורך והחזקה מיותרת שלו בבית המשפט, וייחסכו עלויות של שני הגופים. על שב״ס והמשטרה לשקול יצירת ממשק ממוחשב כאמור.	אחרות לשחרור עצור בבימ״ש בטרם עלה לדיון, כגון הסכמתו לשחרור בתנאים שקודם לכן לא הסכים עליהם. זאת ועוד, החקירה היא הליך דינמי. בהחלט ייתכן שלאחר שהוחלט על מעצרו של אדם ולאחר שנקלט בשב״ס חלה התפתחות בחקירה שאפשרה שחרורו ולכן לא הובא בפני שופט. יש בדברים אלה דווקא כדי להעיד על גמישות ופעולה נכונה של המשטרה שאינה מתקבעת על החלטות שהתקבלו ובוחנת כל העת את נחיצות המעצר.
17	הפעלת סמכות המעצר - הדוח הסודי	**ליקוי -** במהלך הביקורת, בחודש יוני 2019, העביר אח״ם לידי המחוזות טופס אחיד. הטופס הופץ לשימוש ארצי, אך עדיין לא הוזן למערכת הממוחשבת של המשטרה. ברי כי הזנתו תקל על השימוש בו ותסייע לפקח על טיב השימוש בו. היעדר טופס אחיד ומקיף מקשה על בית המשפט לעקוב אחר התפתחויות בחקירה, קצב התקדמותה ומילוי הנחיותיו בהחלטות שיפוטיות קודמות הנוגעות לקידומה. חרף חשיבות נושא זה והפערים שנמצאו מאז שנת 2017 , רק בחודש יוני 2019 העביר ראש מדור חקירות באח״ם הנחיות מקצועיות לכתיבת הדוח הסודי.	**תגובת משטרת ישראל:** הדרישה המבצעית של הטופס הושלמה והטופס נמצא בתהליך פיתוח. השינוי במערכות הממוחשבות צפוי בסוף החציון הראשון של שנת 2020. כפי שמצוין בטיוטת דוח הביקורת, נבנה פורמט טופס אחיד לדוח סודי שהופץ למחוזות ביוני 2019 ומאז עובדים המחוזות על פיו. כמו כן, מתבצע מהלך לפרמוט דוח זה במערכת הפל״א. המשטרה דוחה את הרעיון לפרט מועד קבלת החלטה לביצוע פעולה או מועד ביצועה. זאת משום שהליך החקירה דינמי ודורש שינויים בביצוע הפעולות (מוסיפים או מוותרים על פעולות בהתאם להתפתחויות בתיק). בכל מקרה, הארכות המעצר הנהוגות בישראל קצרות יחסית לאלו המקובלות במדינות רבות אחרות, כך שציון מועדים מדויקים אינו בעל משמעות שתוסיף לחקירה או לניצול מיטבי של זמן המעצר.

18	הפעלת סמכות המעצר - הלנת עצורים בתחנות משטרה	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הירידה במספר העצורים שהולנו בתחנות המשטרה. יחד עם זאת, הלנת עצורים בתאים שאינם תאי מעצר ואינם מיועדים להלנה משום שאין בהם תנאים סבירים נעשתה בניגוד לחוק ולתקנות. **המלצה -** על המשטרה להקפיד על הלנת עצורים בתאי מעצר המיועדים להלנה רק כשאין מנוס במקרים המתאימים ובהתאם לחוק.	**תגובת משטרת ישראל:** • חל איסור על הלנת עצורים בתחנות המשטרה. • הלנות יבוצעו לצרכי חקירה בלבד ובתאי מעצר בלבד. • ההלנה תאושר בחתימת מת"ח. • במשטרת ישראל יש 60 תחנות עם 154 תאי מעצר. לאחרונה הוכרזו ע"י השר לבט"פ מספר תאי מעצר ומתוכננות הכרזות נוספות בעתיד הקרוב. בהמשך לתמונות מתא המעצר בירושלים שהובאו בסעיף 155 בטיוטת הדוח, במחוז ירושלים קיימת הקפדה יתרה בנושא הלנת עצורים בתחנות משטרה. לאור הפקת לקחים מתקלות ואירועים קודמים מתבצעות בקרות בנושא על ידי האח"מ והאג"מ המחוזי ובנוסף נערכות בקרות פתע מחוזיות בהנחיית והובלת הסממ"ז. בנוסף לכך, הוכשרו במרחב דוד תאי שהייה ונמצאים בהליכי אישורים. כמו כן הוכשרו שלושה תאי שהייה נוספים במתחם המחוז בתחנת לב הבירה שנמצאים אף הם בהליכי אישורים.
19	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים המקדימים על ידי קצין ממונה	**ליקוי -** נוסח האישור של העצור על קבלת ההודעות אינו מבהיר דיו לעצור שהוא אכן מאשר שהוא קיבל רק את ההודעות שסומנו על ידי הקצין הממונה. נוסף על כך, נוסח האישור של העצור אינו מאפשר לו להבין כי עליו לאשר את קבלת כל ההודעות שבהן חב הקצין הממונה, ולא רק את ההודעות שסומנו, וכי עליו לחתום על האישור רק לאחר שקיבל את כל ההודעות וההסברים הנדרשים על פי החוק. כפועל יוצא מכך, העצור אינו יכול לדעת שרק חלק מההודעות הנדרשות למימוש זכויותיו ניתנו לו.	**תגובת משטרת ישראל:** המלצת המבקר בדבר שינוי נוסח דוח הקצין הממונה תיבחן על ידי הגורמים המקצועיים. יחד עם זאת, חשוב לא לסרבל את ההליך שעלול להימשך זמן רב ולא להשיג את מטרתו. לעת הזו משונה גם נוסח ההודעה באזהרה כך שחשוד חותם גם על אי רצונו בעורך דין.
20	זכות	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה בחן את תיעוד השלבים המקדימים בכ 145,000 דוחות קצין ממונה מהשנים 2016 - 2018 שבהם הוחלט על	**תגובת משטרת ישראל:** במשטרה קיים הליך סדור לפיו כל חשוד, בין אם הוא בסטטוס מעוכב ובין אם הוא בסטטוס עצור, מיודע, טרם חקירתו, על זכות ההיוועצות. הדבר מתועד

	ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים המקדימים על ידי קצין ממונה	המשך מעצרו של העצור. חלק מהשלבים אי-אפשר לממש כלל, הואיל וחסרים במשטרה כלים בסיסיים למימוש השלב. יוער כי היעדר תיעוד מסודר ומקיף לכל הפעולות שחבה בהן המשטרה על מנת לשמור על זכויות העצורים שולל ממנה, מבית המשפט ומהסנגור כלי יעיל של פיקוח. תיעוד חלקי אף עלול להביא לבזבוז זמן שיפוטי בעוד העצור מוחזק במעצר, ובעת שהמשטרה נדרשת לבחון בדיעבד אם הוענקו לעצור זכויותיו. קושי זה אף מתגבר בדיונים שבהם הסנגור אינו רשאי לעיין בחומרי החקירה או אם החקירה לא תועדה באופן חזותי. **המלצה -** על המשטרה לוודא כי החוקרים והקצינים הממונים מקיימים את כל השלבים המקדימים ליישום זכות ההיוועצות בקשר לעשרות אלפי מעצרים בשנה בצורה סדורה. כיום, תיעוד הפעולות מהווה כלי פיקוח ובקרה יחידי ברמה הארצית המאפשר גם בדיקה של טענות בתיק ספציפי. מן הטעמים הללו, נודעת חשיבות לוודא כי החוקרים והקצינים מתעדים כנדרש את כל השלבים המקדימים. ככלל, עליהם להכין את הדוח באופן מקוון באמצעות המערכות הממוחשבות. אם הם הכינו דוח ידני, עליהם להזינו במערכת הממוחשבת באופן המאפשר איתור וניתוח של הנתונים המצויים בו. בשל העומס המוטל על החוקרים והשוטרים, מן הראוי שהמשטרה תבחן כיצד לתעד את הפעולות שבהן היא חבה בדין באופן המדויק והיעיל ביותר.	בחקירה ובקרוב ישונה טופס החקירה כך שיכלול גם את החתמת החשוד על כך שהוא יודע על זכותו, טרם החקירה. ברוב המקרים מתבצעת החקירה לפני ההבאה בפני קצין ממונה, כדי שכאשר יובא החשוד בפני הקצין הממונה להחלטה בדבר מעצרו (או המשך מעצרו, ככל שהוא בסטטוס עצור), יהיה כל החומר בפני הקצין , לרבות גרסתו של החשוד. אחרת, לא ניתן לקבל החלטה מושכלת לגבי המעצר. דוחות עיכוב ומעצר נרשמים ע״י שוטרים ממערך הסיור והבילוש שמגיעים ראשונים לאירוע ומתחילים את הטיפול בו. מערך הסיור עובד באמצעות מערכת ממוחשבת כך שהדו״חות נרשמים באופן מקוון באמצעות מחשבים הנמצאים בניידות. ככלל, כל פעולות העיכוב מתועדות בדו״חות הסיור (ראה תגובה לליקוי 4). זכות ההיוועצות המוענקת לחשודים הינה עקרון יסוד והמשטרה עושה ככל יכולתה כדי לשמור ולהקפיד על מתן הזכות. בין הפעולות הננקטות: הדרכות, חידוד נהלים, שינוי נוסח האזהרה כך שיחייב חתימה נפרדת על ויתור על הזכות ועוד. ברור שעל החוקר למלא דו״חות באופן מלא ככל הניתן, אולם כפי שנאמר קודם, תפקידו של חוקר הינו, בראש ובראשונה, לחקור ולבצע פעולות חקירה, ולא להיות עסוק כל העת בתיעוד, אחרת יאבד זמן חקירה יקר שעלול לפגוע בזכויות העצורים פגיעה קשה אף יותר. הפיכת המערכת לממוחשבת תאפשר בעתיד תיעוד אוטומטי. עד אז, התיעוד מתבצע, אך לא תמיד בזמן אמת, עקב שיקולי החקירה והעומס האדיר על החוקרים.
21	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים	**ליקוי -** נמצא, כי המשטרה מחזיקה דוח קצין ממונה בעברית בלבד. כתוצאה מכך, עצור שאינו דובר את השפה העברית אינו יכול לקרוא את נוסח הדוח ולאשר בחתימת ידו כי נמסרו לו כל ההודעות כנדרש בדין, כי קיבל	**תגובת משטרת ישראל:** יישקל שינוי פורמט הדוח כך שהחלקים הדרושים חתימת ואישור חשוד אכן יתורגמו ויימסרו לחשוד.

	המקדימים על ידי קציין ממונה	הסבר על זכויותיו וכי ויתר מפורשות על זכויותיו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה לתרגם לשפות שונות את חלקי הדוח העוסקים בזכויותיו על מנת שהעצור יוכל לקרוא אותם ולהבינם.	
22	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים המקדימים על ידי קציין ממונה	**ליקוי -** המשטרה לא מחזיקה ברשימת עורכי דין פרטיים שנערכה על ידי לשכת עורכי הדין, ולפיכך, היא אינה מציגה לעצור רשימה שכזו בניגוד לחוק.נמצא כי חרף העובדה כי משטרת ישראל אינה מחזיקה ברשימה שכזו, ב- 4,313 מעצרים מתוך 145,000 המעצרים שנבדקו סימן החוקר כי הועברה לעצור רשימת עורכי דין פרטיים. ייתכן שסימון זה נובע מטעות אנוש או מחוסר תשומת לב לפרטים בעת מילוי טופסי המשטרה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי חוק המעצרים מחייב אותה להחזיק רשימה מאת לשכת עורכי הדין של עורכי דין פרטיים. ככל שלשכת עורכי הדין אינה מחזיקה ברשימה מעין זו, יהיה על המשטרה לפנות אליה על מנת שזו תגובש. על המשטרה לפעול לעדכון הרשימה לעיתים מזומנות מול הלשכה ולפרסמה באתר האינטרנט. ככל שהמשטרה סבורה כי בעידן הטכנולוגי רשימה מעין זו מיותרת, הרי שעליה לפעול לשינוי החוק בנושא. יוער כי לאור מעמדם הראייתי של מסמכים הנערכים על ידי המשטרה, ובפרט השפעתם על האפשרות להעלות טענות הנוגעות למימוש זכות ההיוועצות, על המשטרה להקפיד על מילוי הטפסים כדבעי.	**תגובת משטרת ישראל:** משטרת ישראל אינה מחזיקה ברשימת עורכי דין משום שללשכת עורכי הדין אין רשימה שכזו. רשימת הסנגורים יועדה לתקופה בה לא הייתה סנגוריה ציבורית. כיום, כל עצור שאין לו סנגור פרטי מופנה לקבלת ייעוץ בסנגוריה, אם רצונו בכך, ולכן אין משמעות לרשימה זו. המשטרה מדגישה כי באפשרותו של העצור לבקש לפנות לעורך דין מסוים, או לבקש לחפש עורך דין פרטי באמצעות קרוב משפחה אליו ניתן להתקשר, או כאמור, לבקש לפנות לסנגוריה הציבורית. לאור הערת הביקורת יימחק המונח "רשימת סנגורים" מדו"ח הקציין הממונה.

23	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים המקדימים על ידי קצין ממונה	**ליקוי -** בכל המעצרים ובניגוד לפקודה המשטרה לא נותנת לעצור דף הסבר על הזכות לייצוג מטעם הסנגוריה הציבורית, משום שאין לה דף הסבר מסוג זה. **המלצה -** על משטרת ישראל להכין, בשיתוף עם הסנגוריה הציבורית, דף הסבר על הזכות לייצוג שיכלול את התנאים הכלליים המקנים זכאות לייצוג, ועליה לתרגמו לשפות שונות. על הקצין הממונה להציג דף זה לפני העצור ולהסביר בלשון המובנת לו את התנאים המפורטים בדף. באופן זה יוכל העצור לבחון בעצמו אם ברצונו לקבל ייעוץ מהסנגוריה הציבורית.	**תגובת משטרת ישראל:** הערת הביקורת בנושא זה אינה נכונה. נמסר לנציגי הביקורת כי קיים דף הסבר בדבר הזכות לייצוג, המתורגם לאנגלית, ערבית ואמהרית ואף הועברה לידי נציגי הביקורת דוגמה לדף הסבר שכזה. דף ההסבר אינו רק בנוגע לייצוג ע"י סנגוריה ציבורית, אלא באופן כללי על הזכות להיות מיוצג. נוסח זה נכון כיוון שישנם אנשים רבים שאינם זכאים לייצוג של סנגוריה ציבורית.
24	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים המקדימים על ידי קצין ממונה	**ליקוי -** בכ 57,000 - מתוך 88,000 מעצרים (65%) לא תועד מועד יצירת הקשר (שיחת טלפון וכדומה) עם עורך הדין, אף על פי שהעצור ביקש להודיע לו על מעצרו, או שהיו טעמים בידי המשטרה להודיע על המעצר. **המלצה -** בהיעדר תיעוד מסודר של מועד יצירת הקשר עם עורך הדין, המשטרה אינה יכולה לפקח ברמה הארצית על משך הזמן שנדרש ממועד בקשת העצור להודיע על מעצרו לעורך הדין ועד יישום הבקשה בפועל. כתוצאה מכך, המשטרה אינה יכולה לבחון את היקף המעצרים שבהם השוטר לא יצר קשר עם עורך הדין באופן מיידי ולמפות את החסמים ליצירת הקשר.	**תגובת משטרת ישראל:** יצירת הקשר עם הסנגור מתועדת, אך ללא ציון שעה. ההנחיה מחייבת כי בטרם תיגבה גרסת החשוד יינתן לו להיוועץ בסנגור. כאמור, ייבחן פיתוח ממשק מקוון מול הסניגוריה הציבורית, ואז מועד הפניה יתועד באופן אוטומטי. מעבר לכך, במסגרת שינויי טופס האסמכתא, יישקל גם שינוי לפיו תופיע בו שעת יצירת הקשר עם הסנגור.
25	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים	**ליקוי -** בדוח הקצין הממונה אין שדה לרישום בקשת עורך הדין על כוונתו להגיע למתקן החקירה בזמן סביר ומשך זמן ההמתנה לסנגור.	**תגובת משטרת ישראל:** כנ"ל לעניין הממשק. יש צורך גם לתעד תוך כמה זמן הסנגור אמר שיגיע ובתוך כמה זמן הגיע בפועל. במקרים רבים זמן ההגעה של הסנגור אינו סביר.

	המקדימים על ידי קצין ממונה	**המלצה -** יוצא אפוא כי תיעוד חלקי של מועד יצירת הקשר עם עורך הדין בדוח הקצין הממונה מונע מהמשטרה לאתר את המקרים שבהם סנגור ביקש להגיע לתחנת המשטרה בזמן סביר, ולבחון אם גורמי החקירה המתינו להגעתו.	
26	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - יישום השלבים המקדימים על ידי חוקר	**ליקוי -** נמצא כי אין הנחיה ברורה לחוקר לבצע את השלבים למימוש זכות ההיוועצות ולתעד זאת, כפי שחייב קצין ממונה. משכך, נוצר פער בתיעוד שלבים אלה שאינו מאפשר פיקוח ברמה הארצית ובאופן שוטף על ידי כלל הגורמים המעורבים בהליך - המשטרה, בית המשפט והסנגוריה. פער זה מקשה על המשטרה להמציא תיעוד המלמד שעמדה בחובותיה, לו תידרש לכך בהליך שיפוטי. זאת ועוד, במצב דברים זה עולה החשש שברוב המעצרים מתייתר ביצועו בדיעבד של שלב מימוש השלבים המקדימים על ידי הקצין הממונה. **המלצה -** הנוסח החדש של ההודעה לחשוד על אודות זכויותיו לא מפרט את השלבים המקדימים למימוש זכות ההיוועצות. לאור קיומו של טופס בדוח הקצין הממונה שמפרט שלבים אלו, על המשטרה לשקול להורות לחוקריה להשתמש בנוסח זה בכל החלטה על מעצרו של אדם, ולא להסתמך על נוסח אזהרת חשוד בלבד. ככלל, על החוקרים להכין את הדוח באופן מקוון באמצעות המערכות הממוחשבות. אם החוקרים הכינו דוח ידני, עליהם להזינו במערכת הממוחשבת לאחר מעשה, כדי שניתן יהיה לאתר ולנתח את הנתונים המצויים בו. כל זאת כדי לאפשר פיקוח ובקרה על מימוש זכויות העצור.	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה מקפידה על מתן הזכויות לעצורים. ככל שחשוד נחקר טרם הבאתו בפני הקצין הממונה, ניתנת לו זכות ההיוועצות. באשר לזכויות אחרות כגון הודעה, סבורה המשטרה כי אכן יש לשקול הכנסתן לפורמט האזהרה או דוח המעצר כדי שבמקרים בהם חל עיכוב בהבאת החשוד בפני קצין תינתנה הזכויות מהר ככל האפשר. עם זאת, המשטרה מבקשת להזכיר כי עם הבאתו של החשוד בפני קצין ניתנות לו הזכויות במלואן, וכי זכות ההיוועצות ניתנה לו לרוב עוד קודם לכן במסגרת חקירתו. מאחר ולא כל הטפסים ממוחשבים, כאמור, הנתונים נמצאים בתוך תיקי החקירה וניתנים לבדיקה באופן פרטני. המשטרה חוזרת ומציינת, כי נוסח אזהרת החשוד הורחב ושונה – בימים אלה מתבצע השינוי גם במערכות הממוחשבות, מה שיאפשר לכל חוקר להשתמש בנוסח חדש זה.

27	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - ויתור עצור על זכות ההיוועצות	**המלצה -** על המשטרה לוודא כי סעיף הוויתור על זכות ההיוועצות בהודעה על זכויות חשוד טרם חקירה יתורגם לשפות שונות ויכלול את התאריך והשעה של ויתור העצור על זכותו. כמו כן, מוצע למשטרה לבחון חלופות טכנולוגיות עכשוויות לתיעוד החזותי או הקולי של ההליך, שיאפשרו ביקורת שיפוטית על ההליך לצד הפחתת הנטל הנובע מתיעוד זה.	**תגובת משטרת ישראל:** כאמור בתגובה לליקוי 26, נוסח אזהרת החשוד שונה. בתקופה הקרובה יוכנס למערכות המחשוביות. לעניין תיעוד חזותי או קולי של ההליך – בשל היעדר משאבים לתיעוד חזותי או קולי של כלל החקירות המבוצעות, בחקירות המחייבות תיעוד ע"פ חוק, הרי כי גם אזהרתו והודעה על זכויותיו, שהינם חלק בלתי נפרד מהליך החקירה, מתועדים. בחקירות שלא חייבות תיעוד, לא ניתן לתעד רק חלק זה של מתן זכות ההיוועצות או הוויתור עליה, ולכן המצב הנהוג יישאר על כנו אך בשונה מבעבר, וכפי שפורט לעיל, נוסח האזהרה שונה והורחב ויצריך חתימתו של החשוד על ויתור זכות ההיוועצות.
28	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - שליחת בקשה למינוי סנגור	**ליקוי -** נמצא כי מתוך 174,173 מעצרים בין השנים 2016-2018, קיימים במערכות הממוחשבות נתונים מלאים על בקשה למינוי סנגור בכ67,000 מעצרים בלבד. מתוכם, רק בכ- 44,000 מעצרים (66%) הועברה בקשת העצור למינוי סנגור רק לאחר סיום החקירה. היקף הבקשות המועברות לסנגוריה לאחר סיום החקירה הוא כשני שלישים מסך המעצרים שנבדקו ומעלה תמונה מטרידה. **המלצה -** היות שבקשת היוועצות בסנגור רק לאחר סיום החקירה מביאה, הלכה למעשה, לוויתור על זכות שנועדה לסייע לעצור, הרי שהתופעה דורשת בדיקה מעמיקה של המשטרה. בדיקת הנסיבות ולמידתן תיתן למשטרה כלים לוודא כי העצור המוחזק אצלה מקבל את ההחלטה באופן עצמאי ומיטבי.	**תגובת משטרת ישראל:** כפי שציינה גם בהתייחסויות לליקויים קודמים, המשטרה מקפידה על זכות ההיוועצות. ישנם מקרים בהם העצור בוחר שלא לעשות שימוש בזכות ולכן ההודעות לסנגוריה מועברות, כאמור, במועד מאוחר יותר. כפי שנכתב בטיוטת הדוח, ישנם משתנים שונים העשויים לגרום לעצור לשנות דעתו לעניין רצונו בייצוג משפטי רק לאחר חקירה, ואין לראות את המשטרה כאחראית בלעדית לכך או לאי מתן אפשרות זו על ידה.
29	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה -	**ליקוי -** מתוך כ- 11,000 המעצרים שבהם החליט הקצין הממונה שתישלח בקשה למינוי סנגור לפני החקירה, ב-2561 מעצרים (23%) הופק טופס הבקשה למינוי סנגור ציבורי לאחר שכבר נחקר העצור, בניגוד להוראת הקצין	**תגובת משטרת ישראל:** ראה תגובה לליקוי 28.

	שליחת בקשה למינוי סנגור	הממונה. הדבר מעלה את החשש כי הופרה זכות ההיוועצות של העצורים הללו.	
30	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - שליחת בקשה למינוי סנגור	**ליקוי -** מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שמשטרת ישראל אינה מחזיקה בנתונים סדורים ומלאים על מועדי העברת הבקשות למינוי סנגור ציבורי. נוסף על כך, בנוהלי המשטרה אין הוראה מחייבת לתיעוד שעת העברת הבקשה לידי הסנגוריה הציבורית; אין בטופסי הבקשה למינוי סנגור ובדוח הקצין הממונה שדה שיש למלאו לציון שעת העברת הבקשה; ואין הליך מסודר לתיעוד אישור קבלת הבקשה על ידי הסנגוריה הציבורית. **המלצה -** בטרם תיישם פתרון לממשק ממוחשב, על המשטרה להקפיד כבר עתה על רישום שעת העברת הבקשה וקבלתה והזנתה במערכת הממוחשבת.	**תגובת משטרת ישראל:** ראה תגובה לליקוי 28. המשטרה מציינת כי בהמשך לאזכור בדוח של הביקורות שנערכו במרחב שרון, הועברו הנחיות מפורטות לכלל הקצינים והחוקרים בתחנות המרחב להקפדה בנושא העברת הודעות לסנגוריה הציבורית. בנוסף, מנוהלים מעקב ובקרה שוטפים של הגורמים המרחביים המקצועיים. ניכרת הקפדה של כלל הגורמים במחוז מרכז על ביצוע ההנחיות המקצועיות וקיים שיפור בנושא. בנוסף, ייבחן פיתוח ממשק ממוחשב בין המשטרה לסנגוריה הציבורית. בעבר הוצע שהסנגוריה תקבע תורן מעצרים זמין בסמוך לכל תחנה על מנת לקצר זמן הגעת סנגור אך הסנגוריה בחרה, משיקוליה שלה, שלא להיעתר להצעה.
31	זכות ההיוועצות עם עורך דין לפני חקירה - שליחת בקשה למינוי סנגור	**ליקוי -** מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יש קושי להסביר את מקור הפער בשיעורי שליחת הבקשות לייצוג לפני חקירה בפערים חברתיים וכלכליים בין עצורים בתחנות השונות. זאת, משום שלפי נתוני הסנגוריה הציבורית אין הלימה מובהקת בין המצב החברתי כלכלי באזור שתחת סמכות תחנת המשטרה לבין שיעור העברת הבקשות לפני חקירה. ישנן תחנות בהן היה שינוי משמעותי בנושא זה במהלך השנים. כמו כן, עדיין קיים פער בין מצבם של קטינים לבגירים. **המלצה -** הסנגוריה הציבורית מחזיקה נתונים על אודות הטיפול בבקשות המינוי, ואילו משטרת ישראל אינה אוספת נתונים אלה. היעדר איסוף הנתונים על ידי המשטרה מותיר את המחלוקות בין הסנגוריה הציבורית לבין המשטרה על כנן, ללא אפשרות לבחינתן העובדתית. הוא אף מונע מהמשטרה את	**תגובת משטרת ישראל:** משטרת ישראל לא קבעה באופן מוחלט כי זהו מקור הפער, אלא הציעה סיבות אפשריות, בכללן גם סיבות נוספות הקשורות לשירותי הסנגוריה. יחד עם זאת, גם נתוני הסנגוריה אינם מלמדים על פערים בתחנות המשטרה באופן מובהק. הסיבות לאי העברת הבקשות אינן נובעות בהכרח ממצב כלכלי חברתי כזה או אחר. בכל מקרה, מתבצעות כל העת בקרות ופעולות הדרכה כדי לוודא שהבקשות מועברות על פי הנהלים שנקבעו. נתוני הסנגוריה אינם מועברים למשטרה באופן תדיר, כך שלא ניתן להשוות בין נתוני הגופים השונים. המשטרה חוזרת ומציינת, כי ייבחן פיתוחו של ממשק ממוחשב בין המשטרה לסנגוריה. לעניין ההבדלים בשיעורי העברת הודעה בין בגירים לקטינים: חוק הנוער מחייב העברת בקשה שכזו, חובה שאינה קיימת בקרב בגירים.

		האפשרות לבחון מדוע ישנה שונות ניכרת בשיעורי העברת הבקשות לפני חקירה אצל בגירים בתחנות המשטרה השונות וכן בין בגירים לקטינים. איסוף הנתונים באמצעים ממוחשבים יסייע לבחינת הסוגיה ברמה הארצית ויוכל לשמש בסיס לדיון שנתי בנושא במשטרה, תוך הצבת יעדים שנתיים לתחנות לגידול בשיעור מימושה של זכות ההיוועצות.	
32	שחרור עצורים בתנאים - השימוש בסמכות הקצין הממונה לשחרור בתנאים	**ליקוי** - זה כעשור שבה ועולה הטענה מצד הנהלת בתי המשפט והסנגוריה הציבורית כי משטרת ישראל אינה עושה די שימוש בסמכויותיה לשחרר עצורים בתנאים בתחנת המשטרה, אלא מביאה אותם לבית המשפט שלא לצורך. מנגד טוענת המשטרה כי הדבר נובע מהסמכויות המוגבלות של הקצין הממונה, ויש אפוא להרחיבן. חרף העובדה כי המשטרה נדרשה לספק נתונים עוד בשנת 2014 כדי ליישב מחלוקות אלו, אין בידיה נתונים בנושא. בהיעדר נתונים על היקף השימוש בסמכות לשחרור עצור לחלופת מעצר ואילו תנאים הוצגו לעצור - משלב החלטת הקצין הממונה, דרך הגשת בקשה במזכירות בית המשפט ועד לתנאים שנקבעו בבית המשפט - קיים קושי לברר את תמונת המצב המלאה. **המלצה** - על המשטרה להשלים את איסוף הנתונים לשם בחינת נושא השחרור על ידי קצינים ממונים בתחנות.	**תגובת משטרת ישראל:** אכן היה קושי להציג למשרד המשפטים נתונים לגבי שחרור בערובה כיוון שהתהליך אינו ממוחשב. המשטרה פועלת על מנת למחשב את כל התהליך ואז ניתן יהיה לספק נתונים אלה. עצם הדרישה מהחשוד להסכים לתנאי השחרור, התנאים המוגבלים שבידי הקצין וכן היחס השונה שנותן בית המשפט להפרת תנאי קצין לעומת תנאי שופט מקשים מאוד על שחרור בידי קצין משטרה. חרף האמור, המשטרה מעודדת ופועלת להרחיב את מגמת השחרור על ידי קצין משטרה. מתבצעות בקרות בנושא עצורים ששוחררו כדי לוודא שאכן הייתה הצדקה להביאם בפני שופט לשחרור. הנושא עולה גם בוועדת דותן המכונסת בימים אלה, מתוך תקווה שבקשות המשטרה ייענו בחיוב ויאפשרו צמצום משמעותי של שחרורים בבית משפט.
33	שחרור עצורים בתנאים - מחסור בנתונים	**ליקוי -** אף לו ביקשה המשטרה לאסוף נתונים בנושא השימוש בסמכות קצין ממונה לשחרר עצור בתחנת המשטרה, בעת הזו אין בידיה כל אפשרות להחזיק בנתונים אלו.	**תגובת משטרת ישראל:** הערת דוח הביקורת מקובלת. יש כוונה לפרמט את טופס השחרור בערובה בפני קצין משטרה וכן להפריד בין בקשת מעצר לבין בקשת שחרור לבית משפט. באופן זה ניתן יהיה לקבל נתונים לגבי הבקשות.

	במערכות הממוחשבות	תיעוד חלקי מונע מהמשטרה את האפשרות לבדוק באילו נסיבות הובא העצור לשחרור בתנאים בבית המשפט חלף שחרורו בידי הקצין הממונה. משכך, אין בידיה לבצע בקרה על אופן הפעלת שיקול הדעת של הקצין הממונה, והיא אינה יכולה להפיק לקחים לגבי הליך השחרור בתנאים ולטייב אותו. כמו כן, אין בידי המשטרה הכלים לבחון את טיב הבקשות המוגשות לבית המשפט, משום שאין בידיה הנתונים המלאים של כל תנאי השחרור המבוקשים בבקשה להוצאת צו מעצר ושל התנאים שקבע בית המשפט. על אף האמור, נראה כי המחסור בנתונים במערכות הממוחשבות מקשה לערוך מחקר ארצי מקיף בנושא המעצרים על מנת לבחון את הליכי קבלת ההחלטות, כגון: מה שיעור החלטות השחרור שמתקבלות על ידי קצין ממונה מכלל החלטות השחרור; מה תנאי השחרור שקבע קצין ממונה; ובמקרים בהם החלטת השחרור התקבלה על ידי בית המשפט - מה הפער בין התנאים שביקש להציב הקצין לבין התנאים שקבע בית המשפט. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין כי הדבר מחדד את הצורך במערכת ממוחשבת אחידה ובהזנת רצף ההחלטות ותנאי השחרור שנקבעו בהן לשם צמצום הפגיעה בזכויות העצור וייעול המערכת.	הצעת המבקר להוסיף לטופס בקשת הוצאת צו מעצר רשימת תנאים לבחירה מרובה וכן שדות המפרטים את משכו של כל תנאי תיבחן על ידי גורמי המקצוע. הגשה מקוונת של מסמכים הינה רעיון מבורך שנבחן בימים אלה באמצעות פרויקט ה"תיק הדיגיטלי" אך למיטב הבנתה של המשטרה, בתי המשפט אינם ערוכים לקליטת מסמכים מקוונים מהמשטרה, בשל השוני בטכנולוגיות, העדר אפיונים וממשק עבודה שטרם פותח. גם אם בתי-המשפט יקבלו בעתיד מסמכים מקוונים מהמשטרה באמצעות מערכת נט המשפט הרי שלמיטב הבנת המשטרה, לא ניתן יהיה לעשות בפיתוח שימוש להגשת מסמכי מעצר (בשל הצורך בהקצאת שופט והזמן הדרוש להעברת המידע). כמו כן, חל איסור שימוש בטל"סים לביצוע פעולות אכיפה משטרתיות. השימוש בטל"סים מעלה סוגיות מורכבות מתחום הגנת הפרטיות וחומרי החקירה ועל-כן אינו אפשרי ואינו מאושר. יש כוונה לשנות את טופס השחרור בתנאים, להפרידו מבקשות מעצר ולפרמטו כך שניתן יהיה לעקוב אחר הבקשה. יחד עם זאת, ככל שמדובר בהחלטת שופט, יש צורך במעורבות של הנהלת בתי המשפט על מנת שניתן יהיה למחשב את טופס החלטת השופט ובכך לעקוב אחר התנאים שניתנו לבסוף, לעומת מה שהתבקש. אכן קיימת בעיה לעקוב באופן מקוון אחר תוצאות הדיון ולבחון את ההבדל בין הבקשה שהוגשה ובין תוצאותיה בדיון, זאת בהעדר מחשוב כלל הטפסים וכן בהעדר ממשק מקוון מול מערכות בית המשפט עם זאת, בהיבט המהותי. ככלל, הבקשה המוגשת לבימ"ש אינה מחויבת להיות בהלימה להחלטה המתקבלת ע"י בימ"ש, כיוון שלעיתים השיקולים שונים. עצם העובדה שבימ"ש החליט לשחרר עצור בתנאים שהם בסמכות קצין אינה מעידה דבר על שיקול דעתו של הקצין. מעבר לכך, עניין חשוב הוא התייחסותם השונה, הן מצד עצורים והן מצד שופטים להפרת תנאים שניתנו ע"י קצין לעומת תנאים שניתנו ע"י שופט.
34	שחרור עצורים בתנאים - אופן השימוש בסמכות המשטרה	**ליקוי -** בדיון משנת 2015 מסרה המשטרה כי תבחן מתווה נוסף לפעולה, שיגביר את השימוש בסמכויות הקצין הממונה לגבי שחרור בתנאים הנתונים בסמכות מקבילה-חלקית. על פי מתווה זה שהוצע על ידי הסנגוריה הציבורית, המשטרה תשחרר עצור בתחנת המשטרה לפי משך התנאי המצוי בסמכותה, ובמהלך תקופת	**תגובת משטרת ישראל:** ה"מתווה הנוסף" אינו מתאים לכלל העצורים. כבר כיום, לא מתבקשים עבור עצורים בעבירות קלות וללא עבר פלילי תנאים מכבידים שאינם בתחום סמכות הקצינים, אלא אם יש טעמים מיוחדים לכך. מבחינה מעשית, המתווה המוצע על ידי הסנגוריה הציבורית אינו ישים ואינו אפשרי. אין אפשרות לוודא שמשוחרר בתנאים ידע על מועד הדיון שייקבע ויתייצב לדיון. התוצאה תהיה שחשודים ששוחררו בתנאים לא יתייצבו לדיון

		התנאי תזמן את העצור לדיון המשך בבית המשפט לצורך הארכת תקופת התנאי בהתאם לסמכות בית המשפט. **המלצה -** מוצע למשטרה כי תבחן את ההיתכנות של המתווה הנוסף והתאמתו, לכל הפחות, לחלק מאוכלוסיית העצורים בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידה, כגון עצורים ללא עבר פלילי בעבירות קלות. טענת המשטרה כי קיים קושי באיתור עצורים ששוחררו בתחנת המשטרה יוצרת לכאורה הפרדה מלאכותית בין עצורים שהרי כל עצור ששוחרר ולא התייצב לדיון בעניינו, המשטרה תידרש לאתרו. לפיכך, מומלץ כי תערוך בדיקה מקדמית (פיילוט) בנושא, שילווה באיסוף נתונים ובניתוחם.	ולא ניתן יהיה להאריך את תנאי שחרורם או לעיין מחדש בהחלטת שחרורם, ועל המשטרה תוטל החובה לאתרם. יתרה מזו, כאמור לעיל, ראוי גם שבית המשפט יתייחס באופן זהה להפרת תנאי שחרור של קצין כפי שהוא מתייחס להפרת תנאי שחרור שהוטלו על ידי בית המשפט.
35	שחרור עצורים בתנאים - היקף השימוש בסמכות	**ליקוי -** אי הזנת נתונים על תנאי השחרור של העצור אינה מאפשרת למשטרה לבחון אם העצור עומד בתנאי השחרור שהוצבו לו ולאוכפם. אי-הפרדה בין תנאי השחרור לפי סוגם אף מקשה על המשטרה לבחון את טיב החלטות השחרור והאם תנאיהם היו מצויים בסמכות קצין. מהנתונים עולה כי בכמחצית מהחלטות השחרור של בית המשפט הייתה ההחלטה מצויה בסמכות מקבילה לסמכות הקצין הממונה. בפחות מאחוז אחד מדובר בהחלטה שיפוטית שתנאיה לא היו מאפשרים שחרור בתחנה. יתר החלטות השחרור כללו תנאי שחרור אחד לפחות שמצוי בסמכות מקבילה-חלקית: סוג התנאי מצוי בסמכות קצין ממונה, אבל תקופת התנאי ארוכה מהתקופה שקצין רשאי להורות עליה. בהחלטות מסוג זה ייתכן שניתן היה לשחרר את העצור בתחנת המשטרה על פי המתווה הנוסף שהציעה הסנגוריה הציבורית - שחרור בתנאי שמצוי בסמכות הקצין והארכת התנאי	**תגובת משטרת ישראל:** רכזי החקירות מונחים להזין את תנאי השחרור למערכת הממוחשבת. הזנה זו מאפשרת את אכיפת התנאים. בנוסף, נושא זה ייבחן בתכנית הביקורות לשנת 2020. אכן קיימת בעיה לעקוב באופן מקוון אחר תוצאות הדיון ולבחון את ההבדל בין הבקשה שהוגשה ובין תוצאותיה בדיון, זאת בהעדר מחשוב כלל הטפסים וכן בהעדר ממשק מקוון מול מערכות בית המשפט. עם זאת, בהיבט המהותי ככלל, הבקשה המוגשת לבימ"ש אינה מחויבת להיות בהלימה להחלטה המתקבלת ע"י בימ"ש, כיוון שלעיתים השיקולים שונים. עצם העובדה שבימ"ש החליט לשחרר עצור בתנאים שהם בסמכות קצין אינה מעידה דבר על שיקול דעתו של הקצין. מעבר לכך, עניין חשוב הוא התייחסותם השונה, הן מצד עצורים והן מצד שופטים להפרת תנאים שניתנו ע"י קצין לעומת תנאים שניתנו ע"י שופט. ה"מתווה הנוסף" אינו מתאים לכלל העצורים. כבר כיום, לא מתבקשים עבור עצורים בעבירות קלות וללא עבר פלילי תנאים מכבידים שאינם בתחום סמכות הקצינים, אלא אם יש טעמים מיוחדים לכך. מבחינה מעשית, המתווה המוצע על ידי הסנגוריה הציבורית אינו ישים ואינו אפשרי. אין אפשרות לוודא שמשוחרר בתנאים ידע על מועד הדיון שייקבע ויתייצב לדיון. התוצאה תהיה שחשודים ששוחררו בתנאים לא יתייצבו לדיון ולא ניתן יהיה להאריך את תנאי שחרורם או לעיין מחדש בהחלטת שחרורם, ועל המשטרה תוטל החובה לאתרם.

		לתקופה שמעבר לסמכות הקצין בבית המשפט ובשלב מאוחר יותר. **המלצה -** בהיעדר נתונים בנושא, המשטרה לא יכולה לבסס את עמדתה. אף לו ניתן היה לעשות זאת, שיעור השחרורים ממעצר על ידי בית המשפט בתנאים המצויים בסמכות מקבילה לזו של הקצין הממונה מחייב בדיקה משמעותית. רק כך תוכל המשטרה לדעת אם יש פער משמעותי בין תנאים מחמירים המתבקשים על ידי המשטרה לבין החלטת בית המשפט ומהו המענה שעליה לתת - יישום רוח הפסיקה והטמעתה בהחלטות הקצין הממונה בשטח או הגשת ערעורים שיביאו לשינוי רוח הפסיקה, כמקובל. על המשטרה לבדוק את המעצרים שבהם החלטת השחרור, על כלל תנאיה, מצויה בסמכות מקבילה לזו של הקצין הממונה. כך, היא תוכל לבחון את מהות הפער שבין בקשותיה ובין החלטות בית המשפט, לרבות, כשהן התקבלו חרף התנגדותה.	יתרה מזו, כאמור, ראוי גם שבית המשפט יתייחס באופן זהה להפרת תנאי שחרור של קצין כפי שהוא מתייחס להפרת תנאי שחרור שהוטלו על ידי בית המשפט. המשטרה חוזרת ומציינת, כי העובדה שבסופו של יום בית משפט משחרר חשוד בתנאים שקצין היה מוסמך להם, אין בכך כדי להעיד על הבקשה הראשונה ועל עמדת המשטרה בעניין ולכן אין להסיק מהחלטת בימ"ש על הבקשה שהוגשה ע"י קצין החקירות.
36	שחרור עצורים בתנאים - הפקדת ערובה במשטרה והחזרתה	**ליקוי -** נמצא כי במשטרה צבורים כספי ערובה בסך כ-7.87 מיליון ש"ח שהופקדו בהליכי מעצרים וטרם הושבו לזכאים. בין שנת 2014 לשנת 2018 השתנה משמעותית שיעור התיקים שהושבו בהם כספים ועמד על 88%. גם בסכומים שהוחזרו לזכאים חלה עלייה מסוימת - 17% בגובה הסכומים ו-4% בשיעורם. כלומר, חל שיפור ביכולת ההחזר של הכספים לאורך השנים 2014-2018 . ואולם, נראה שקיימת מגמה ברורה של ירידה במספר התיקים שבהם התקבלו הפקדות של כספי ערובה במשטרה (60%) וירידה בשיעור הסכומים שהופקדו (כ-44%).	**תגובת משטרת ישראל:** הערת הביקורת מקובלת. כאמור בדוח, קיים במ"י מנגנון לאיתור זכאים לכסף. המשטרה פועלת לאיתור הזכאים והשבת הכספים. הנתונים נמסרו למבקר על ידי חשבות המשטרה. עם זאת, המשטרה מציינת בהערה כי ההחזרים בשנה נתונה אינם בהכרח מתוך הכספים שהתקבלו באותה שנה. ההחלטה האם לעשות שימוש בהפקדה הכספית כתנאי להבטחת תנאי השחרור בערובה, נתונה בידיו של הקצין הממונה על החקירה המורה על תנאים אלו, בהתאם לנסיבות התיק ונסיבות החשוד. משיחות עם קציני חקירות ביחידות החקירה עולה, כי השימוש בהפקדת ערובה כספית מהווה נטל על מערך החקירות ולפיכך ממעטות יחידות השטח לעשות שימוש בכלי זה.

		המלצה - הנתונים מעידים על מידה הולכת ופוחתת של שימוש קצינים בסמכותם לשחרור בערובה, והחסמים המצויים ביסודם, כפי שפורטו בתשובת המשטרה, מחייבים בחינה מעמיקה של המשטרה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסמכות לשחרר בערובה היא חלופה חוקית למעצר ונועדה לתת מענה כשניתן לוותר על שהות במעצר, על מנת להבטיח התייצבות לחקירה או למשפט ולמנוע את שיבוש ההליכים. עומס עבודה אינו עומד בחשיבותו מול זכותו של עצור לחירות כאשר אין הצדקה להחזיקו במעצר. על המשטרה לבחון פתרונות אפשריים שייתנו מענה לחסמים הטכניים והמהותיים המפורטים לעיל, ויבטיחו שהשימוש בסמכות קצינים לשחרר בערובה יושפע משיקולים מקצועיים ולא ייפגע בשל עומס בעבודה או סיבות טכניות אחרות.	הנטל נובע ממספר סיבות: 1. ההיבט הטכני: הליך ההפקדה מסורבל פעמים רבות, נתקלים בקשיים טכניים כאשר עמדות אינן עובדות ואין לאן לשלוח חשוד לבצע ההפקדה, קשיים בתקשורת הממשקים בין הדואר ובין המשטרה. פעמים רבות מדובר באוכלוסיות חלשות שאינן נושאות כרטיסי אשראי. במקרה שאדם מאחר מסיבה זו או אחרת עם השובר החתום, יש לבצע את כל ההליך מחדש. 2. ההיבט המהותי: ברוב המקרים סכומי ההפקדות נמוכים יחסית בשל חוסר יכולת של החשוד ו/או משפחתו לעמוד בגובה ההפקדה. יוצא מכך במבחן המציאות, כי סכומים אלו בסופו של יום אינם מהווים הרתעה של ממש. מעבר לכך, גם בתי המשפט אינם ממהרים לחלט ההפקדות, שלא לדבר על התחייבויות. לאור האמור, במציאות העמוסה של מערך החקירות, הפתרון והדרך הקיימים מוסיפים עומסים שיש בהם להקשות עוד יותר. על כן, ככל שהליך ההפקדה יהיה זמין ופשוט לביצוע וכן ככל שבית המשפט יחלט הפקדות של חשודים והתחייבויות של ערבים החותמים עליהם, יהיה כלי זה בעל הרתעה ואז ייעשה בו שימוש נרחב יותר.
37	שחרור עצורים בתנאים - הפקדת ערובה בבתי המשפט	**ליקוי -** במערכת בתי המשפט הצטברו לאורך השנים סכומי כסף גבוהים שהופקדו בהליכים שונים וטרם הושבו לזכאים, בהם גם בהליכי מעצרים. באוגוסט 2019 היו בבתי המשפט כ-312 מיליון , מהם כ-148 מיליון ש״ח (47%) שהופקדו ב-42,855 תיקי מעצרים וטרם הושבו ש״ח לזכאים. הלכה למעשה, כל נתיבי הפעולה שהועלו על ידי הצוות שהוקם בהנהלת בתי המשפט לטיפול באיתור הזכאים והחזר כספי ערובה לא קודמו או לא הושלמו. נתיבי פעולה אלו עשויים לקדם ואף לפתור את בעיית איתור הזכאים ולצמצם את שיעור כספי הפיקדונות המצויים במערכת בתי המשפט. **המלצה -** בהינתן העיסוק רב-השנים של מערכת בתי המשפט בסוגיית כספי הפיקדונות ונוכח שיעורם הגבוה של הכספים שטרם הוחזרו, מוצע להנהלת בתי המשפט לשקול פעולות נוספות על אלו שביצעה עד כה, בשילוב	**תגובת הנהלת בתי משפט:** בימים אלה מבוצע מהלך על ידי חטיבת המזכירויות בשיתוף הגורמים המוסמכים במשרד המשפטים לאיתור הזכאים וזאת במסגרת העברת הטיפול בכספים ליחידה לניהול נכסים עזובים והשבתם. מדובר בפרויקט רחב היקף, במסגרתו מטופלים כלל הפיקדונות במערכת (ביניהם גם פיקדונות הקשורים למעצרים). בפרויקט זה מעורבים גם נציגים של האפוטרופוס הכללי ונציגי אגף התקציבים באוצר. בנוסף, פותח מנגנון המאפשר בקרה שוטפת על סטטוס הטיפול בכספים ונכתב נוהל עבודה המסדיר את השבת הכספים והחל תהליך הבקרה באמצעות המנגנון. להלן התייחסותנו להמלצות הצופות פני עתיד: חיוב הזכאי למסירת פרטים מזהים כבר בשעת ההפקדה -על פי רוב מורה בית המשפט על הפקדת ערבות עצמית או ערבות צד ג׳ כתנאי לשחרור בתנאים. גם כאשר בית המשפט מורה על הפקדת ערבות עצמית, לרוב ההפקדה אינה מבוצעת על ידי החשוד/נאשם עצמו כיוון שהוא עצור. כאשר בית המשפט מורה על השבת הערבות, מזכירות בית המשפט פועלת להחזרת כספי ערובה למשוחרר בערובה (עצמו), שכן, מבחינה משפטית המפקיד הוא

		זרועות עם גופים נוספים, אשר יסייעו בקידום הפתרון לבעיה. בין אלו השקת השירות באתר אינטרנט ופרסום השירות לציבור; השקת טופס מקוון להזנת פרטי התקשרות ותשלום; קבלת הכספים באמצעות בנק הדואר במזומן ולא רק באמצעות העברה בנקאית; ובחינת סיוע אפשרי לאיתור פרטי התקשרות מעודכנים מגורמים אחרים. סכומם הגבוה של הכספים שטרם הוחזרו בהליכי המעצר בסך של כ-148 מיליון ש"ח, מותיר עשרות אלפי מפקידים בחסרון כיס. מוצע להנהלת בתי המשפט להבחין בין הפעולות שיש לנקוט ביחס לאיתור בדיעבד של הזכאים לצורך השבת הכספים שנצברו במערכת בתי המשפט לבין הצעות לפתרונות צופים פני עתיד, שיצמצמו את מספר המקרים בהם לא ניתן להשיב את הכספים בשל אי-המצאת פרטים. כך למשל ההצעות הנוגעות לגישה לנתוני מרשם האוכלוסין, הקמת אתר אינטרנט והשקת טופס מקוון, ככל שהדבר יתאפשר. נוסף על כך, מוצע להנהלת בתי המשפט לבחון אם אפשר לדרוש בעת הפקדת הכספים במזכירויות בתי המשפט פרטים מזהים של המפקיד, כפי שנעשה במשטרה. אם לא תינתן הסכמה למסירת הפרטים מוצע שהמזכירות תודיע לזכאי, בכפוף לחתימתו על היידוע, שאי- המצאת פרטים כלשהם עלולה להקשות עליה להשיב את הכספים במידת הצורך, וכי יהיה עליו לפנות לבית המשפט באופן יזום לצורכי ההחזר.	הנאשם/החשוד ואין זה משנה אם הכספים שייכים בפועל לאדם אחר (כאשר מדובר בערבות צד שלישי הכספים מוחזרים לצד השלישי שהפקיד אותם). קיים קושי לאתר את פרטי הזכאי מכיוון שכספי הערובה מופקדים על ידי גורם שאינו החשוד/ נאשם. לבקש מהמפקיד את פרטי החשוד, לרבות פרטי חשבון בנק, אינו מתווה אפקטיבי שכן סביר כי בידי המפקיד לא נמצאים פרטי חשבון הבנק של החשוד. בהקשר זה , בתיקי פשע חמור, מפקידי הערובות הם לרוב אנונימיים. הפיקדונות מיוחסים לעצור עצמו ולעתים קרובות מוטלים עיקולים על כספי הפיקדונות עקב חובות של העצור. איתור זכאים באמצעות מרשם האוכלוסין - לאחר ישיבות עם גורמים בכירים ממשרד הפנים הוחלט לאשר את בקשת הנהלת בתי המשפט לגישה למרשם האוכלוסין ישירות ממערכת נט המשפט. הבקשה לגישה למרשם ממרכז המידע סורבה בשלב זה והנהלת בתי המשפט במגעים מול רשות האוכלוסין בעניין. מכל מקום, גישה למרשם אינה רלוונטית לעניין שכן המידע המזהה (ת"ז) אינו קיים. לגבי הנגשת השירות לציבור באמצעות אתר אינטרנט ולטופס מקוון - על מנת לאפשר הצעה זו יש לבצע טיוב של הנתונים במערכת לשם איתור מספרי תעודות הזהות של המוטבים על מנת לבחון זכאות להחזר לפי מספר ת"ז, עלה לדיון פיתוח של מנגנון זיהוי כספים הדומה ל"הר הכסף", אך לאור העובדה כי האזרח יתבקש להקליד את ת"ז שלו על מנת לבדוק אם עומדים לזכותו כספים, ובמערכת נט המשפט לא מוגדרים ת"ז לכלל המוטבים, לא נמצא שפתרון זה אפקטיבי. בשלב זה, נוכח העדר מספרי זהות בתיקים (בעיקר הישנים), שרות מקוון לביצוע ההחזר, בין אם באמצעות טופס מקוון או באמצעות אתר אינטרנט המבוסס על בסיס ת"ז, אינו רלוונטי. הבעיה מתעוררת ביחס לאוכלוסייה ה"פחות נורמטיבית" וממילא פתרון של תשלומים דיגיטליים לא יפתור את הבעיה ביחס לאוכלוסייה זו. לעניין תשלום במזומן - בעבר בוצעו ניסיונות לשלם למוטבים במזומן דרך בנק הדואר אך ניסיונות אלו לא צלחו נוכח התחזות לזכאים לכספים ובהוראת החשב הכללי הופסק שירות זה. גם תשלום בהמחאות למוטבים לא הוכיח את עצמו, המחאות רבות לא הגיעו לידי הזכאים ולא נפדו, בין היתר גם מסיבות של העדר חשבון בנק, או כתובת לא נכונה של המוטב. אי פדיון המחאות אלו גרם להצטברות גבוהה של יתרת פיקדונות. על שובר התשלום של מערכת בתי המשפט אשר נמסר למפקיד הערובה יש שורת הסבר בה כתוב באותיות גדולות ומודגשות: "לתשומת ליבך בתיקים פליליים בלבד: במידה וחלפו 180 יום מהפקדת פיקדון זה ובתנאי שלא הוגש

			נגדך כתב אישום / ואו נתנה החלטה בדבר הארכת תוקף הערובה, עליך לפנות למזכירות בית המשפט על מנת לקבל את כספי ההפקדה בחזרה".
38	שחרור עצורים בתנאים - הפקדת ערובה בבתי המשפט	**ליקוי -** מפילוח הנתונים על מספר התיקים והסכומים השנתיים שהופקדו בהנהלת בתי המשפט עולה, כי ישנם כ-4,000 תיקים של פיקדונות מכלל סוגי ההליכים (אזרחי ופלילי) שהופקדו בהם סכומים הנמוכים מ-50 ש"ח, וסכומם הכולל הוא 37,241 ש"ח. **המלצה -** על הנהלת בתי המשפט לשקול לשלוח הודעה על זכאות לכספים בסכומים נמוכים באמצעות דואר רגיל ולא בדואר רשום בשל העלויות הכרוכות בכך. פעולה זו אינה תלויה בגורמים נוספים, ויש בה כדי לייעל את המשאבים הדרושים לנושא.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** מדובר בכ – 5000 תיקים בהם הסכום הכולל עומד על קצת מעל 400,000 ₪. הנהלת בתי המשפט בוחנת התכנות העברת סכומים אלה לאוצר המדינה מבחינה משפטית.
39	שחרור עצורים בתנאים - הפקדת ערובה בבתי המשפט	**ליקוי -** המשטרה אינה יכולה להתחייב שכל בקשות המעצר יוגשו עם מספר זהות תקין בלבד. זאת, מאחר שלעיתים אין היא מצליחה לזהות חשוד חרף האמצעים העומדים לרשותה. כשהחשוד אינו מזוהה היא קובעת עבורו קוד ומספר זהות פיקטיבי המוצגים בבקשת המעצר לצורך תכלול המידע לגביו. **המלצה -** נראה כי סוגיית החשודים שלא ניתן לזהותם ולגבות מהם פרטים מלאים ונכונים נוגעת ורלוונטית למשטרה, להנהלת בתי המשפט ולכמה מגורמי אכיפת החוק. על הנהלת בתי המשפט לבחון בשילוב עם המשטרה את הסוגיה ולמצוא דרכים מתאימות לפתרונה.	**תגובת משטרת ישראל:** הנושא מצוי בתחום אחריות הנהלת בתי המשפט. ההנחיה לחוקרים: למלא באופן מלא ודווקני את פרטי העצור ככל שאלה קיימים. **תגובת הנהלת בת משפט:** בישיבה שהתקיימה אצל פרקליט המדינה ב 09/2016 – הוחלט כמפורט להלן: בהתייחס לכתבי אישום – המשטרה התחייבה לציין מספר ת"ז על גבי כתבי האישום. ככל שאין מספר או שמופיע מספר ת"ז פיקטיבי – על התובע המשטרתי להגיש נימוק בכתב. יוער כי ישנם לא מעט מקרים כאלה. לעומת זאת המשטרה סירבה וממשיכה לסרב בתוקף להתחייב כי כל בקשות המעצר תוגשנה עם מספר זהות תקין בלבד . לדבריהם הנחיה זו עלולה לפגוע בהליך המשפטי שכן הפרטים לא תמיד בידיעתם ואין להם דרך לפקח על אופן מילוי הבקשה על ידי היחידה החוקרת באופן שלא יפגע בדחיפות הבקשה. הנהלת בתי משפט מדגישה כי זה שורש הבעיה, שכן מרבית הפיקדונות שלא מוחזרים שייכים לתיקי מעצרי ימים.

40	פעולות המשטרה לפיקוח ולבקרה בתחום המעצרים - בקרה בתחום המעצרים	**ליקוי -** הביקורת שנערכת על ידי מדור חקירות באח"ם מקצועית ומקיפה. עם זאת, היקף הבדיקה מצומצם ביחס למספר המעצרים ותיקי החקירה בכל שנה. ככלל, הביקורת נערכת באופן אקראי ובחלוקה למחוזות בתיקי מעצר שבהם אדם נעצר על ידי שוטר ולאחר מכן שוחרר על ידי קצין ממונה. מדור חקירות באח"ם לא עורך ביקורת על מעצרי ימים שהוארכו על ידי בית המשפט או על הארכות מעצר עד תום ההליכים המשפטיים. **המלצה -** חובות המשטרה לשחרר אדם במועד המוקדם ביותר שבו אינה מתקיימת עוד עילת מעצר מחייבות פיקוח ובקרה מהותיים על עבודת החוקר ועל הפעלת שיקול דעתו. מן הראוי כי הפיקוח והבקרה יחולו גם על תקופות מעצר ימים שהוארכו בצו שיפוטי לצורכי חקירה, ולא רק על הליך המעצר הראשוני שניתן בהחלטת שוטר וקצין ממונה. זאת בייחוד נוכח הביקורת העולה מבתי המשפט בנוגע לאופן שבו מנוצלת תקופת המעצר לביצוע פעולות חקירה. מוצע עוד כי מדור אח"ם יבחן עריכת ביקורת תיקים חריגים לצד ביקורת תיקי מעצר ימים. ביקורת חריגים תכלול תיקים שדגימתם נעשית על בסיס הסיכון שהמעצר שנערך בהם היה לא-מוצדק, כגון תיקים שנפתחו בגין עבירות שעילת המעצר בגינן היא גבולית או מציבה אתגרים מורכבים וכדומה. בשונה מביקורת תיקי המעצר, המתמקדת בתמונת המצב הרחבה, ביקורת החריגים תתמקד באיתור מקרים גבוליים ובמתן כלים להתמודדות עימם, ותיטיב את הטיפול גם במצבים השכיחים.	**תגובת משטרת ישראל:** מדובר בבקרה איכותנית ולא כמותית – סטטיסטית. המדור עושה מאמץ לדגום החלטות מיחידות חקירה שונות על מנת לבחון באופן מקיף את ההקפדה על החוק והנהלים. המשטרה מבצעת בקרות על הליכי המעצר בדרגים השונים. מטא"ר בחר להתמקד במעצרים הקצרים מאחר ואין עליהם פיקוח משפטי. באשר למעצרים שהובאו לפני שופט הרי שיש לגביהם ביקורת שיפוטית וגם הם נבחנים, הן ברמת מרחב ומחוז בבקרות עיתיות והן בבקרה שנתית של מדור חקירות בכל מחוז באופן אקראי. התיקים בהם הוגשה בקשת פיצוי (לפי סעיף 38 לחוק המעצרים) ו/או תביעה אזרחית נבחנים על ידי המשטרה. דיווח אודות התביעה האזרחית ותוצאותיה, כמו גם ביקורת, מסקנות והמלצות – מועברים ישירות מחולית נזיקין ביועמ"ש המשטרה לאח"מ – לצורך הפקת לקחים.
41	פעולות המשטרה לפיקוח	**ליקוי -** נמצא כי מתוך שבעה מחוזות במשטרת ישראל, בשלושה מחוזות לא התבצעו בקרות בנושא המעצרים בשנים 2017-2018. בארבעת	**תגובת משטרת ישראל:** ככלל, המחוזות ערכו בקרות בהתאם לתכנית הבקרות שנקבעה על ידם. בקרת דוחות סודיים נערכה בהתאם למתווה הנחיית מדור חקירות. בקרות מעצרים

	ולבקרה בתחום המעצרים - בקרה בתחום המעצרים	המחוזות שבהם נערכה בדיקה בתחום המעצרים רק אחת הייתה דומה לבקרה המקצועית שמבצע מדור אח"ם ועמדה בדרישות הנוהל. יודגש כי עריכת ביקורת מעצרים על ידי מדור חקירות אינה מחליפה את חובת המחוזות לבצע פעולות בקרה וביקורת בתדירות ובמתווה הקבועים בנוהל אח"ם. **המלצה -** אח"ם קבע, אגב עבודת הביקורת על מעצרי ימים, מתווה של הנחיות מקצועיות לבדיקת נושא המעצרים. המתווה נותן מענה לדרישות נוהל אח"ם לביצוע בקרה בנושא מעצרים. על קציני החקירות בתחנות, בפיקוח קציני החקירות במרחבים ובמחוזות, לבצע בקרה על המעצרים על פי המתווה המקצועי של אח"ם והנוהל.	בוצעו בכל המחוזות על ידי מדור חקירות. בתוכנית הבקרות של שנת 2020 מתכנן מדור חקירות לבצע בקרות למחוזות עצמם ולבחון את דרך בקרת התחנות גם בנושא המעצרים, תוך מתן דגש על איכות הבקרות, תדירותן ותיקון הליקויים.
42	פעולות המשטרה לפיקוח ולבקרה בתחום המעצרים - בקרה בתחום המעצרים	**ליקוי -** נמצא כי הבקרה התהליכית הנערכת על ידי מדור חקירות באח"ם אינה בוחנת את טיב הפיקוח והבקרה של קציני החקירות במחוזות, במרחבים ובתחנות. **המלצה -** על חטיבת החקירות לפקח על טיב הבקרות המקצועיות שבתחום אחריותה על מנת לוודא את אחידותן ורמתן.	**תגובת משטרת ישראל:** בתכנית הביקורות של מדור חקירות באח"מ לשנת 2020 תיערך בקרה על ביצוע בקרות כאמור במחוזות, תוך מתן דגש על איכות הבקרות, תדירותן ותיקון הליקויים.
43	פעולות המשטרה לפיקוח ולבקרה בתחום המעצרים - מדידת ביצועי המשטרה בתחום	**ליקוי -** בשלושה מחוזות נקבעו יעדים שמכוונים את גורמי השטח למדדי תפוקה בניגוד לדרישה למקד את הבעיות ולצמצם את המקרים שבהם ייעשה שימוש במדדים מסוג זה. כאשר המפקד במחוז קובע מדדי תפוקה שנתיים בתחום המעצרים שאינם עולים בקנה אחד עם יעדי המפכ"ל במערכת אמו"ן, גובר החשש כי עבודת המחוז תוטה לעבר שיטור יתר	**תגובת משטרת ישראל:** הביקורות שמבצעת חטיבת החקירות בנושא מעצרים מיועדות, בין היתר, לבחון שהמעצרים מבוצעים על פי החוק והנהלים וכי אין מדיניות במחוז מסוים או ביחידה מסוימת הסותרת את החוק והנהלים. ככל שיש כזו, הנושא מועבר מידית לפיקוד האח"מ שמעיר על כך עד לרמות הפיקוד הגבוהות של המשטרה. בנוסף, ההנחיות המקצועיות של החטיבה מועברות על ידי יחידות האח"מ המחוזיות בפורומים מקצועיים וכן באמצעות הדואר האלקטרוני המשטרתי.

	המעצרים	או שיטור חסר, וכי הטמעת התפיסה הערכית שמגולמת במדדי המפכ״ל תיפגע. **המלצה -** קיים קושי להסתפק בביקורת הנעשית בדיעבד לאחר שנקבעו והוטמעו במחוזות יעדים שנתיים שאינם עולים בקנה אחד עם יעדי המפכ״ל. על פיקוד המשטרה לשקול לקבוע מנגנון בדיקה שיוודא הלימה בין יעדי המפכ״ל השנתיים לבין יעדי המחוזות והמרחבים עוד בטרם נקבעו והוטמעו בשטח. עוד מוצע לאמוד את מידת ההטמעה של הערכים והתפיסה שבבסיס קביעת יעדי מערכת אמו״ן בקרב השוטרים, למשל באמצעות העברת שאלונים עיתיים.	האח״מ היה מעורב בקביעת יעדי האמו״ן ויעדי המפכ״ל והגדיר כי על היעדים שייקבעו לעמוד בהלימה למדיניות המעצרים ושאין להכתיב מדיניות מקומית העומדת בסתירה או באי הלימה למדיניות הכוללת בנושא זה.
44	פעולות המשטרה לפיקוח ולבקרה בתחום המעצרים - מדידת ביצועי המשטרה בתחום המעצרים	**ליקוי -** מבדיקת מערכת אמו״ן ומודל המצוינות של המשטרה עולה כי אין בידי המשטרה כלים להשוואת הרמה המקצועית ברמה הארצית ובאופן סדור בין התחנות בנוגע למידת עמידתן בהנחיות המקצועיות ובחובות שמכוח החוק. השוואת הרמה המקצועית בין תחנות המשטרה נדרשת נוכח קיומה של שונות מסוימת ברמת המקצועיות של המחוזות השונים בתחום המעצרים. שונות זו עלתה במספר בדיקות שנערכו במהלך ביקורת מבקר המדינה: שיעור המעצרים הלא מוצדקים בשנת 2017 ; שיעור המקרים שבהם שוטרים לא סימנו את עילת המעצר בדוח המעצר; וכן שוני רב בין המחוזות במשך החזקת העצורים (ממועד מעצרם ועד לשחרורם וכן את משכי ההחזקה בתחנת המשטרה עד תחילת החקירה ועד הבאה לפני קצין ממונה).יוצא אפוא כי הליכי הביקורת והבקרה במשטרת ישראל בתחום המעצרים מורכבים משלושה נדבכים: (א) מבחן מקצועי - יאפשר בעתיד השוואה בין תחנות ומחוזות, אך לא נותן מענה לפער בין הידע התיאורטי ליישום בפועל; (ב) בקרה	**תגובת משטרת ישראל:** לאחרונה מיושם כלי לבדיקת מקצועיות החוקר שבודק באופן אחיד, בכלל המשטרה, את הידע המקצועי של החוקרים ובכלל זה גם בנושא מעצרים. מדובר במבדק ממוחשב בן 10 שאלות (מתוך מאגר שאלות רחב שנבנה במסגרת לומדה), המתבצע פעם בחודש, במסגרתו צריך כל חוקר להיכנס ולענות על השאלות. כלי זה הוכנס לשימוש ביחידות המשטרה השונות ועתיד לשקף תמונת מצב על רמת הידע של החוקרים וכן על הכרת הנהלים וההנחיות גם בתחום זה. **<u>התייחסות כללית:</u>** מדובר בביקורת שבדקה 159 תיקים מכלל המחוזות. שיעור המעצרים שנמצאו לא מוצדקים בביקורת, מלמד על תוצאות מתוך התיקים שנבדקו בלבד ולא מתוך כלל המעצרים. בהקשר זה יש לזכור כי בכל מחוז נבדקו בין 10-20 תיקים בלבד. **<u>שיעור מעצרים לא מוצדקים - התייחסות לממצאים הפרטניים במחוזות:</u>** <u>דרום</u>: מעצרים לא מוצדקים אינם ראויים ואינם רצויים. יש להבחין בין מעצר לא חוקי לבין מעצר לא מוצדק. הנושא הועבר מהרמה הארצית לרמה המחוזית, והוטמע באמצעות המחוז במרחבים ובתחנות השונות. קציני האח״ם יידרשו לפיקוח יתר ובקרות. <u>ש״י</u>: נעשתה עבודה בנושא במחוז והופצו הנחיות סדורות בהתאם לנוהל. אחת לחודש מתבצעת בקרה מחוזית לבחינת הנושא.

		מחוזית - מאפשרת השוואה בין תחנות ומחוזות ביחס למספר רב של מעצרים, אך עדיין אינה נערכת באופן מספק משום שאינה מתבצעת בכל המחוזות ורמתה המקצועית לוקה בחסר; (ג) ביקורת אח"ם - מקצועית ומקיפה אך נערכת במספר קטן של מעצרים. **המלצה -** לנוכח כלל האמור, מוצע כי המפכ"ל יוודא כי מספר הבקרות גדל וכי התמריץ של תחנת המשטרה לעמוד בחובותיה על פי דין יגבר. לשם כך, מוצע כי פעילות הבקרה והביקורת - שנערכת באח"ם, במחוזות, במרחבים ובתחנות - תובא בפני הפיקוד הבכיר במשטרה על מנת שיוכל לאמוד את טיבה ותדירותה.	מג"ב: מתוך 9 מעצרים שנבדקו, 7 היו תקינים ומוצדקים. בשני המקרים בהם המעצרים לא היו מוצדקים: במקרה אחד מדובר בטעות טכנית של סריקת אסמכתא לפל"א. במקרה השני אכן המעצר לא היה מוצדק, כיוון שסיבת המעצר הראשונית לא הקימה עילה או תכלית ראויה. צפון: למחוז צפון האחוז הנמוך ביותר בשיעור המעצרים הלא מוצדקים (4%), דבר המעיד על עמידת החוקרים והשוטרים בהנחיות מקצועיות וחובות מכוח חוק. המחוז ימשיך להקפיד לפקח ולהנחות מקצועית את היחידות. ירושלים: האח"מ המחוזי מבצע בקרות עיתיות ומעביר הנחיות מקצועיות בנושא המעצרים כדי לצמצם לאפס את כמות המעצרים הבלתי מוצדקים. חוף: הבקרה העלתה 2 תיקים בהם המעצר נמצא כלא מוצדק. ההערות נלמדו והופקו לקחים. מרחבי המחוז והמחוז עצמו עורכים בקרות עיתיות. קיימת הקפדה על ביצוע מעצרי איכות שאינם מתמקדים אך ורק במידע מודיעיני ללא מעטפת ראייתית נוספת. מרכז: במהלך השנה מקבל המחוז פניות בכל הקשור למעצרים הלא המוצדקים. המחוז מתייחס לפניות הללו באופן פרטני. במרבית המקרים, לדעת המחוז, המעצר היה מוצדק ויש לציין כי לרוב עמדת המחוז מתקבלת. במקרים חריגים, בהם המעצרים נמצאו לא מוצדקים, מעיר המחוז לחוקרים ולקצין החקירות. לא ברור מהיכן נלקח הנתון של 12.5%, אך בכל מקרה המחוז מקפיד הקפדה יתרה בנדון. ת"א: במסגרת תכנית "מצוינות" של המחוז נערכות בקרות חודשיות ע"י קציני התחנה בפיקוח המחוז לגבי הנחיות הניתנות בתיקי מעצר. כמו כן מתבצעות בקרות על אופן מילוי בקשות המעצר. במסגרת תכנית "מצוינות" נקבע כי היחידות ימדדו בעלייה של אחוז עצורי תום ההליכים (תוה"ל) מכלל מעצרי היחידה וזאת לצורך צמצום כמות המעצרים מחד גיסא, ולהעלאת האפקטיביות, מאידך גיסא. הופץ לכלל יחידות המחוז טופס אחיד של "דוח סודי" המשמש להארכת מעצר, עפ"י מתווה של מטא"ר. בשגרה ובדגש לחגים מועברות הנחיות אח"מ ליחידות השטח בדגש על מעצרים והארכות מעצר ונערכות בקרות בנושא ע"י האח"מ המחוזי. במהלך שנת 2020 בכוונת האח"מ המחוזי לבצע בקרות נושאיות בכלל היחידות כחלק מתכנית העבודה השנתית. מחוז ת"א פועל בסביבה דינאמית ושוקד כל העת על מיקצוע השוטרים. היות שבאופן עקרוני לא הועבר פירוט על ידי המבקר, אין התייחסות עובדתית של המחוז לקביעה כי מדובר בתיקים שבהם שיעור המעצרים הלא מוצדקים עומד על 20%. המחוז סבור כי יש להתייחס לכל תיק באופן פרטני. כמו כן יש לפרט הטענות והסיבות לקביעה כי המעצרים לא היו מוצדקים.

			<u>התייחסות לממצאים הפרטניים במחוזות - אי סימון עילת מעצר באופן גורף בדוח מעצר שוטר:</u> <u>דרום:</u> הנושא יועבר בפורום מקצועי בכל הרמות. קציני האח"ם יידרשו להגברת הפיקוח. כמו כן קיים צורך לבצע ריענונים מקצועיים גם בקרב קצינים שאינם ממערך האח"ם, משום שכל הקצינים בתחנות משמשים מעת לעת כקצינים תורנים וחותמים על אסמכתאות לכליאה. <u>ש"י:</u> הופצו הנחיות לשטח בנושא ויופץ ריענון בהתאם. <u>צפון:</u> אח"מ צפון יקפיד להנחות מקצועית ,לפקח ולבצע בקרות לעניין סימון עילת המעצר בדוחות המעצר. <u>ירושלים:</u> הועבר מסמך חידוד לכלל השוטרים מהאג"מ והאח"מ (כולל בלשים) במחוז, בדבר חובת ציון עילת מעצר בדו"ח מעצר שוטר. <u>חוף:</u> יופצו הנחיות רענון בהתאם. <u>מרכז:</u> עם קבלת הביקורת וההערה האמורה, יוציא האח"מ המחוזי הנחייה לכלל שוטרי המחוז, בדבר חובת סימון עילת מעצר בדו"ח המעצר של השוטר. הנושא אף ייבדק על ידי האח"מ המחוזי במהלך שנת העבודה 2020. <u>ת"א:</u> מאחר והדו"ח מובנה במערכת שירת הסירנה, בוצעה פנייה לאחראי המערכת במטרה לבחון את מילוי עילת המעצר כשדה חובה. נטען בצדק שהפיכת משבצת הסימון לשדה חובה עלולה להביא לסימון באופן אוטומטי, ללא הודעה מה העילה. יצוין כי דוחות פעולה ומעצר נבדקים באופן אקראי במסגרת תכנית "מצוינות" אג"מ. במסגרת הבדיקה, נבחן, בין היתר, אופן מילוי הדו"ח. במסגרת תכנית המצוינות ותוכנית הבקרות השנתית המחוזית יינתן דגש לבדיקת דוחות מעצר, מתוך כוונה לשפר את הנתון המחוזי בנושא סימון עילת מעצר בדוח המעצר. **<u>משך החזקת העצורים:</u>** **<u>התייחסות כללית:</u>** הפער מהמועד הקצר ביותר עד למועד הארוך ביותר עומד על פחות משעתיים בין המחוזות. נתון זה נראה סביר נוכח הזמנים הקצרים יחסית המצוינים בדוח (טווח הזמן הקצר ביותר הינו כשעתיים וטווח הזמן הארוך ביותר הינו קצת פחות מ-4 שעות). לא ניתן לקבוע בוודאות מהו מקור הפער. בהינתן הפרש קטן זה, נראה כי ייווצר קושי לעמוד על ההבדלים בין המחוזות השונים. <u>מחוז מרכז:</u> מחוז מרכז, כמחוז פשיעתי, נאלץ להתמודד עם אירועים מורכבים, ולעיתים קרובות מקרים של ריבוי עצורים. בשל כך זמן ההגעה לחוקר או לקצין ממונה מתארך.

			ההנחיה המחוזית הינה לצמצם טווח זמן זה או לחילופין, שבכל תיק כאמור, במידה וישנו ריבוי מעורבים, לציין זאת בדוח. <u>מחוז ת"א:</u> מאחר והדוח מובנה במערכת שירת הסירנה, בוצעה פנייה לאחראי המערכת במטרה לבחון את מילוי עילת המעצר כשדה חובה. נטען בצדק שהפיכת הרובריקה לשדה חובה עלולה להביא לסימון באופן אוטומטי, ללא הודעה מה העילה. יצוין כי דוחות פעולה ומעצר נבדקים באופן אקראי במסגרת תכנית "מצוינות" אג"מית מחוזית. במסגרת הבדיקה, נבחן, בין היתר, אופן מילוי הדו"ח. במסגרת תכנית המצוינות ותוכנית הבקרות השנתית המחוזית יינתן דגש לבדיקת דוחות מעצר, מתוך כוונה לשפר את הנתון המחוזי בנושא סימון עילת מעצר בדוח המעצר. חטיבת החקירות פועלת ותמשיך לפעול כגורם מקצועי מנחה למערך הפרוס. פיקוח ובקרה על עבודת המערך הפרוס מתבצע על ידי כלל המדורים בחטיבה כדבר שבשגרה וכחלק מתוכנית העבודה. המשטרה סבורה כי החלטה על הוספת ציון במודל המצוינות דווקא בנושא מעצרים אינה נכונה. צעד מסוג זה מנוגד לתפיסת המשטרה, לפיה אין לתת ציון לתהליכים (לרבות בקרות). יש עשרות ואף מאות בקרות נוספות שאינן מצויות במודל וכמובן שגם לא יוכנסו אליו. מודל המצוינות משקלל פרמטרים מרכזיים בתפקוד תחנת המשטרה, ולא סביר להוסיף עליו ציון בקרה דווקא בתחום המעצרים. יש להשאיר זאת בתחום הבקרה המקצועית האגפית.
45	דיוני מעצר בבית המשפט - זמינות בתי המשפט במהלך השבוע	**ליקוי -** מבדיקת מבקר המדינה עולה כי בתי המשפט מגבילים את שעות הגשת בקשות המעצר בבתי משפט השלום לשעות הבוקר המוקדמות בלבד. ככלל, לא ניתן להגיש בקשות מעצר לאחר השעה תשע בבוקר אלא בנסיבות חריגות. כמו כן, נוהלי המעצרים במחוזות ברחבי הארץ אינם אחידים, וכל אחד מבתי המשפט - הן השלום והן המחוזיים - פועל בתחום המעצרים על פי נהלים פנימיים-מקומיים שגובשו באופן פרטני. יצוין כי גם אם על פי התקנות שעות הפעילות במזכירות הן עד 13:30, בפועל נוהלי המעצרים מצמצמים אותן.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** למען הסר ספק, בקשות למעצר ימים ניתן להגיש בהתאם לחוק בכל שעות הפעילות של בית המשפט. לגופן של הטענות, עד השעה 30 :08 ידוע למשטרת ישראל מי נעצר ב 24 השעות שקדמו לכך ובעניינו של מי מהעצורים בכוונתה לבקש מבית המשפט את הארכת מעצרו. בנוסף, הסנגוריה הציבורית שולחת תורן בשעות הבוקר ועליו להיערך לדיונים. לבסוף, ישנם הליכים אחרים הקבועים בבתי המשפט השונים, ולכן, ככלל, יש להגיש בקשות להארכת מעצר בשעות הבוקר. מכל מקום, בקשות מעצר, לאחר קבלת אישור מתאים מתקבלות גם בשעות מאוחרות יותר ובדוח לא הובאה ולו דוגמה בודדת למקרה בו סרבו לקבל בקשת מעצר. בימים אלה דנה ועדה פנימית במערכת בתי המשפט בטיפול בבקשות המוגשות לבתי המשפט לאחר שעות העבודה ובשבתות וחגים, כך בין היתר, בקשות

		עובדה זו הועלתה בדיונים וכפי שנאמר לעיל, אף סוכם בדיון בין המשטרה להנהלת בתי המשפט שהנושא ייבחן במסגרת פורום נשיאי בתי המשפט. הקשיים מהגבלת שעות הפעילות בכל הנוגע לבקשות מעצר וההשפעה שלה על העצורים, המשטרה ושב"ס עולים בדיונים רבים ובהזדמנויות שונות, כפי שפורט לעיל. עובדה זו אף עמדה ביסוד הצעתה של המשטרה ממרץ 2019 לבנות מתווה מדורג של הבאת בקשות לפני בית המשפט. לגופו של עניין, הגבלת שעות הקבלה של בקשות המעצר בבתי המשפט לשעות הבוקר המוקדמות משפיעה באופן ממשי ומשמעותי על כל הפועלים בתחום המעצרים, וכתוצאה מכך על זכויות העצור. יחידות החקירה נאלצות לתכנן את פעולות החקירה ולבחון את המשך החזקת העצור במעצר בהתאם לאילוצי המערכת; יחידות התביעה צריכות לבחון את התיקים בסד זמנים קצר; ומספר הדיונים הרב מטיל עומס על גורמי השב"ס המלווים את העצור לבית המשפט. מצב דברים זה גם עלול להגביר את עומס העבודה על שופטי המעצרים ועל מזכירויות בתי המשפט. **המלצה -** מוצע כי הנהלת בתי המשפט תבחן את הטענות המועלות בקשר למועדי הגשת בקשות במזכירויות בתי המשפט ואת השפעתם למעשה על פעולתם של כל גורמי אכיפת החוק המעורבים. נראה כי גמישות נוספת בשעות קבלת בקשות המעצר יכולה להקל על העומסים וליצור הגנה מקיפה על זכותם של עצורים, שכן יובאו לפני שופט רק אלו שמוצדק לקיים דיון בעניינם. בהינתן שמדובר במשאבים מוגבלים, מן הראוי שיישקל מתווה מדורג של הבאת בקשות בפני בית המשפט, ככל הניתן. כמו כן, יש לשקול קביעת הנחיות ונהלים אחידים ברמה הארצית לטיפול בבקשות בהליכי מעצרים חלף הנהלים הנפרדים בכל מחוז.	הקשורות במעצרים. הוועדה קיבלה את התייחסותם של כלל הגורמים הרלוונטיים להליך הפלילי ועבודתה מצויה לקראת סיום והגשת ההמלצות. בין ההמלצות שבדוח: הגדרת שעות פעילות לטיפול בבקשות דחופות לאחר שעות העבודה הרגילות; מיפוי הבקשות וסעדים המוגדרים "דחופים" וחלוקתם לשלוש קטגוריות: (1) צווים/ביטולי צווים ובקשות דחופות במעמד צד אחד. במקרים אלה המזכירות תקבל את הבקשה ותעבירה לטיפול שופט תורן (2) בקשות דחופות המחייבות דיון במעמד הצדדים. במקרים אלה המזכירות תקבל את הבקשה ותעבירה לטיפול שופט תורן (3) כל בקשה שהמגיש מגדיר כדחופה. במקרים אלה תפתח המזכירות את הבקשה, וזו תועבר לשם בחינת דחיפותה להחלטת שופט; מתן החלטות דחופות באמצעות היישומון; העברת רשימה שבועית של מזכירים כוננים ל"לקוחות אסטרטגיים".

46	דיוני מעצר בבית המשפט - זמינות בתי המשפט במהלך השבוע	**המלצה -** לצד המלצות הביקורת שהובאו לעיל, מוצע להנהלת בתי המשפט בשיתוף עם משטרת ישראל לשקול לקדם פתרון טכנולוגי של הגשת בקשות מרחוק בהליכי מעצרים. פתרון זה יוכל לסייע בצמצום העומסים בהליכים אלו על מזכירויות בתי המשפט ולאפשר את הרחבת זמינותם. בהינתן שהנהלת בתי המשפט והמשטרה תומכים בקידום הגשת בקשות מרחוק ובאופן מקוון בהליכי מעצרים, מוצע שיבחנו את התובנות העולות מההסדר הניסיוני ויפעלו להטמיע דרך הגשה זו בהליכי המעצרים בהקדם האפשרי.	**תגובת משטרת ישראל:** המשטרה סבורה שהגשת בקשות מקוונות פותרת את הבעיה באופן חלקי בלבד. לדעת המשטרה, יש לבחון אפשרות של קיום משמרת ב' בבתי- המשפט, כך שניתן יהיה לדון בעניינם של עצורים גם בשעות הערב המאוחרות. **תגובת הנהלת בתי משפט:** מערכת "נט המשפט" מאפשרת להגיש תיקי מעצרים מרחוק ולהגיש בקשות בתיקים אלו מרחוק (למעט בקשות ברמת חסיון "שופט וצוותו"), לכן הקביעה (סעיף 358) ש"אין אפשרות לבצע מרחוק בנט המשפט" אינה נכונה. יצוין, כי האפשרות כאמור קיימת, וכיום מתקיים פיילוט במספר יחידות רלוונטיות. כמו כן, ניתן להעביר בקשות באמצעות פקס.
47	דיוני מעצר בבית המשפט - היוועדות חזותית	**ליקוי -** מאז הדיון במשרד המשפטים בדצמבר 2018 ועד למועד סיום הביקורת, וככל הנראה בהיעדר הסכמה של כלל הגורמים המעורבים בנושא, לא הוכרע ולא קודם נושא ההיוועדות החזותית בדיוני מעצר. כללו של דבר, במשך שנים - מאז שהוגש דוח צוות גוטליב בשנת 2013 - לא הוכרעו המחלוקות אף שנדונו באופן חוזר ונשנה, ולא קודם הליך של חקיקה. **המלצה -** רוב הגורמים המעורבים סבורים שיש יתרונות רבים לקיומם של דיוני מעצר בתנאים מסוימים באמצעות היוועדות חזותית. שיטה זו מקובלת בעולם, והיא עשויה להביא תועלת לעצורים ולחסוך במשאבים למערכת בתי המשפט, לשב"ס ולתקציב המדינה בכללותו. כמו כן, היא תוכל לסייע בהפחתת הצפיפות בתאי ההמתנה בבתי המשפט ולצמצם את כמויות הליוויים. האמור בפרק זה ממחיש את הצורך בהכרעה בהקדם בסוגיית ההיוועדות החזותית. על משרד המשפטים לשקול לקדם את הסדרת ההיוועדות החזותית בחקיקה, ובמסגרתה לדון ולהכריע במחלוקות שהועלו לאורך השנים,	**תגובת משרד האוצר – אגף תקציבים:** אגף התקציבים פועל לשימוש בהיוועדות חזותית בהתאם להמלצות דו"ח גוטליב ככתבו וכלשונו. האגף פעול בימים אלו בשיתוף עם המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי הסוהר והנהלת בתי המשפט להערכה מחודשת של החיסכון במשאבים הנובע מקיום דיונים באמצעות היוועדות חזותית. בנוסף, פועל האגף לקידום המהלך עם כל הגורמים הנוגעים לו והמוזכרים בטיוטת דו"ח המבקר.

		תוך שקילת מכלול השיקולים כאמור. בחלוף הזמן מאז ההסדר הניסיוני הקודם ועם התקדמות הטכנולוגיה, מוצע לכל הפחות לשקול מתווה מחודש של הסדר ניסיוני.	

תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	עמידה בדרישות הדין בנוגע לשטח המחיה לכלוא	**ליקוי** -במועד הפעימה השנייה שקבע בג"ץ ליישום הריווח המלא - מאי 2020 רק 50% מכלל אוכלוסיית הכלואים יחיו במרחב מחיה של - 4.5 מ"ר. כל עוד לא יהיה שינוי במצב הדברים הקיים, החל בחודש מאי 2020 , עלולה המדינה להיות חשופה לתביעות כלואים בגין אי-יישום פסק הדין. **המלצה -** הואיל ופסק הדין בבג"ץ תנאי מחיה נועד להבטיח עמידה בתקן המינימלי המאפשר לשמור על כבודם הבסיסי של הכלואים, על הממשלה לראות ביישומה פרויקט לאומי, ולהתגייס לסייע לשב"ס לעמוד ביעד זה. יש לתת מענה לקשיים הכרוכים במימוש הפרויקט באמצעות בחינת פתרונות זמניים מיידיים. זאת בהלימה לתכנון כולל, הבא לידי ביטוי בין היתר בתמ"א 24 , המביאה בחשבון את צורכי הכליאה בישראל בטווח הרחוק.	
2	עמידה בדרישות הדין בנוגע לשטח המחיה לכלוא	**ליקוי -** על-פי תחזית הכליאה, עד שנת 2040 יידרשו לשב"ס כ-8,000 מקומות כליאה נוספים מעבר לתוספת של 4,000 המקומות שכבר תוקצבו בהחלטה 3595, ושבנייתם מתוכננת להסתיים עד שנת 2027. במילים אחרות, הבנייה המתוכננת לא תספיק לצורכי שב"ס על פי תחזית הכליאה לשנת 2040. **המלצה -** ראוי שהליכי התכנון וההיערכות לגיבוש המענה בתחום תשתיות הכליאה	**משרד ראש הממשלה – מזכירות הממשלה:** לא היו למזכירות הממשלה וללשכה המשפטית במשרד הערות לליקויים ולהמלצות בטבלה שנשלחה. עם זאת, מזכירות הממשלה ביקשה לציין כי מאז שנשלחה תגובת משרד רה"מ לקטעים מטיוטת הדו"ח (בחודש דצמבר 2019), התקיימו 13 ישיבות נוספות רבות משתתפים, בראשות מזכיר הממשלה והגורמים הרלוונטיים על אופן יישום פסק הדין, וכן פגישות פרטניות לצורך פתרון בעיות נקודתיות.

		במדינה ייעשו על ידי שב״ס הן לצורך השלמת פערי התשתית בהתאם לפסיקת בג״ץ (4,000 מקומות) והן נוכח תחזית הגידול במספר הכלואים עד שנת 2040 (8,000 מקומות). כמו כן, ראוי לתת את הדעת גם למענה שמספקת תמ״א 24/4, שאושרה בנובמבר 2019, הן לתחזית הגידול והן לפסיקת בג״ץ.	
3	עמידה בדרישות הדין בנוגע לשטח המחיה לכלוא	**ליקוי -** לא נמצא שנעשה ניתוח של משמעויות תוספת המשימות ליחידת נחשון בעקבות ריווח התאים בעקבות יישום בג״ץ תנאי מחיה.	
4	תנאי המחיה בבתי המעצר	**ליקוי -** הועלו ממצאים המצביעים על תנאי מחיה ירודים במתקני הכליאה. **המלצה -** פעילות שב״ס לשיפור התנאים בבתי המעצר בכלל, ובבתי המעצר הישנים ובבית המעצר ירושלים בפרט, חייבת להישען על תוכנית פעולה מתוקצבת ומתמשכת, שתגובש לאחר תיעדוף השלמות הפערים, תעסוק גם בתחזוקה מניעתית, ותכלול אבני דרך ליישום ולוחות זמנים מפורטים.	
5	החזקת עצורי ימים בנפרד מעצורים אחרים	**ליקוי -** עצורי ימים אינם מוחזקים בנפרד מעצורים שהוגש נגדם כתב אישום. מתוך 2,370 עצורים שהוחזקו על ידי שב״ס באגפי עצורי הימים בכל אחד מבתי המעצר, רק 1,117 היו עצורי ימים (כ-47%) יתר העצורים היו אמורים להיכלא באגפים המיועדים לעצורים שהוגש נגדם כתב אישום. **המלצה -** החזקה בתאים נפרדים של עצורים בסטטוס שונה בתוך אגפים המיועדים לעצורים לימים אינה מהווה החזקה בנפרד בין עצורים	

		לימים ובין עצורים שכבר הוגש נגדם כתב אישום. כששב"ס ממיין את העצורים כדי לשבצם במתקני הכליאה השונים, עליו להביא בחשבון את העיקרון המנחה בחוק לפיו יש להפריד בין סוגי אוכלוסיות העצורים.	
6	התנאים בתאי ההמתנה בבתי משפט	**ליקוי -** עצורים המגיעים אל בית המשפט שוהים בבתי המשפט שעות ארוכות, ואילו הדיון הממוצע נמשך כשבע דקות. ההמתנה הארוכה המתווספת לנסיעה מעצימה את הקושי הרב לעצורים. תא המתנה אחד בבית משפט השלום בירושלים כלל אינו עומד בתקן שקבעה הנהלת בתי המשפט. כמו כן, ב-12 מתוך 22 בתי משפט, כלואים ממתינים לדיונים בצפיפות של פחות ממ"ר אחד לעצור. המצב חמור בעיקר בבית משפט השלום בירושלים ובבתי המשפט בתל אביב. **המלצה -** בתאי ההמתנה בבתי משפט ישנים - בעיקר בירושלים ובתל אביב - יש צפיפות ותנאים קשים במיוחד, המחייבים בחינה יסודית מצד הנהלת בתי המשפט. על הנהלת בתי המשפט למפות את תאי ההמתנה בבתי המשפט שבהם שטח המחיה לעצור נמוך מהתקן של מ"ר אחד שקבעה, ולגבש תוכנית שיהיה בה כדי להביא לשיפור תנאי המחיה של עצורים הממתינים לדיוניהם בבתי המשפט. זאת בפרט נוכח שעות ההמתנה והנסיעה הרבות של העצורים, הנקראים לדיון שמשכו קצר. יישומה של תוכנית זו צריך להיעשות על בסיס תיעדוף הפערים הקיימים בתחום זה, על מנת לספק מענה מהיר במקומות שבהם התנאים קשים במיוחד. דגש מיוחד צריך להינתן בבית המשפט בירושלים, לרבות השלמת הצבתו של המבנה היביל.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** לאורך השנים מופקים לקחים לעניין היקף וגודל תאי ההמתנה. לקחים אלו מיושמים בהקמת בתי המשפט החדשים כפי שיפורט להלן: 1) בעוד מספר חודשים יחנך בית משפט השלום בחדרה. המבנה הוא חדש ומודרני עם מכלול תאי המתנה חדיש. 2) הצפי הוא כי בחודש ספטמבר 2021 תושלם הקמת מבנה חדש לבית משפט השלום טבריה גם בו מכלול תאי המתנה חדיש. 3) בעכו, הנהלת בתי המשפט נמצאת בעיצומו של תהליך בנייה והרחבה של מכלול תאי ההמתנה. 4) בכפר סבא על מנת להקל בעומסים הועברו דיוני מעצרים לבית משפט אחר במחוז. 5) לעניין בית משפט השלום בירושלים –מתבצעת פעילות להבאת מבנה יביל ולהצבתו בסמוך למבנה בית המשפט. במסגרת ישיבה עם שב"ס (מיום 16.02.20) שב"ס עדכנו כי שלושה חודשים לאחר קבלת היתר בנייה יוצב המבנה. ביום 01.04.2020 נמסר עידכון מטעם הגורמים הרלוונטיים בעיריית ירושלים כי ניתן אישור זמני להצבת המבנה היביל וזאת עד למתן אישור קבע. כמו כן, הנהלת בתי משפט עושה מאמץ לקדם תוכנית לבינוי היכל משפט חדש בירושלים, תחת המבנים הישנים שייתן מענה לחלק מהסוגיות והאתגרים. בצפת יוקם בית משפט חדש. צפי להקמתו סוף 2021.

7	הסדרת ממשקי העבודה בין שב"ס למשטרה בנוגע לעצורים	**ליקוי -** נושא ליווי עצורים ללשכות ההוצאה לפועל לא נחתם במסמך ההבנות החדש, והוא יידון בין הצדדים במסגרת עבודת מטה עתידית עד מאי 2021 . **המלצה -** נוכח הפער העקרוני בין הגופים בנושא ליווי עצורים ללשכות ההוצאה לפועל, על מנכ"ל המשרד לבט"פ להכריע בסוגיה הזאת בשים לב לשיקולים המבצעיים. מוצע שהגורמים הרלוונטיים יבחנו, בין היתר, את האפשרות שדיון בעניינם של עצורים בלשכות ההוצאה לפועל ייערך באמצעות היוועדות חזותית בהתאם לעיגון השימוש בכלי זה בשנת 2018 בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967.	**תגובת משטרת ישראל:** משימת ליווי עצורים ואסירי הוצל"פ נותרה במחלוקת בין שב"ס למ"י. כיום מ"י מבצעת את המשימה. במסגרת האמנה שנחתמה סוכם בין הגופים כי תערך עמ"ט בהובלת המשרד לבט"פ במחצית השנייה של שנת 2020 (תסתיים עד סוף חודש מאי 2021).
8	הסדרת ממשקי העבודה בין שב"ס למשטרה בנוגע לעצורים	**ליקוי -** נושא הזקיפות על עצורים שהם במעמד של מעצר עד החלטה אחרת לא סוכם בין הצדדים במסגרת מסמך ההבנות החדש. היעדר הכרעה בסוגיית הזקיפות פוגעת הן בפעילות שב"ס והן בפעילות המשטרה. חוסר הוודאות מקשה על הארגונים לתכנן את צעדיהם על פי כוח האדם שברשותם, שכן חלקו מוקצה למשימות שלא תוכננו מראש. במועד סיום הביקורת טרם החלה הבדיקה המקדמית לגבי אמצעי משמורת לעצורים בבתי חולים פסיכיאטריים, שנועדה לייתר את הצורך בזקיפות. **המלצה -** על המשרד לביטחון פנים לפעול כדי לגשר על הנקודות שנותרו במחלוקת בין המשטרה לבין שב"ס, ולוודא שהצדדים יסיימו את עבודת המטה ויגיעו להסכמות עד מאי 2021 , כפי שנקבע במסמך ההבנות החדש.	**תגובת משטרת ישראל:** נושא הזקיפויות מעוגן באמנה החדשה. בנוסף, נקבע כי שב"ס יבחן זקיפות על עצורי "עד החלטה אחרת" וזאת במסגרת עבודת המטה שתסתיים עד סוף חודש מאי 2021. בנוסף, פיילוט זקיפות על עצורים בבי"ח פסיכיאטרי באר שבע ייצא לדרך לאחר ששב"ס והמשטרה יסכימו על נוהל אחיד ועל כללי הפיילוט. במהלך שנת 2019 התקיימו מס' ישיבות בין הגורמים, והנושא על סף סיכום.
9	התנאים בעת ליווי עצורים	**המלצה -** גם בהיעדר נהלים בשב"ס המתייחסים באופן ספציפי לתנאי החזקת	

	על ידי יחידת נחשון	הכלואים בעת ההסעות, יחידת נחשון נדרשת לנהוג באופן שמתיישב עם חוק יסוד כבוד האדם וחירותו ולהסיע את הכלואים בתנאים נאותים, תוך שמירה על צלם האנוש שלהם והגנה על כבודם. על שב״ס לקבוע נהלים ברוח זו.	
10	ליווי עצורים על ידי יחידת נחשון - ליווויים ממושכים	**ליקוי -** נסיעות העצורים מבתי המעצר אל בתי המשפט הן ארוכות מאוד וכוללות אף שהיות במעברים - מתקני כליאה זמניים. גם נסיעות שיכולות להיות קצרות יחסית מתבצעות באופן מסורבל, כך שעצור שצריך לעבור מרחק של כמה עשרות ק״מ מלווה על ידי יחידת נחשון בהסעה שנפרסת על פני מרבית שעות היממה, ועצור שצריך לעבור מרחק של לא יותר מ-200 ק״מ מלווה על ידי נחשון שלושה ואף ארבעה ימים. על אף הניסיונות של שב״ס לצמצם את משכי השהייה בליווויים ובמעברים, עד כה לא ערכה היחידה ניתוח ממוחשב של מסלולי הליווי במטרה להגיע לאופטימיזציה של המסלולים. **המלצה -** על שב״ס לבחון בהקדם את כלל מסלולי הליווי של נחשון, את היקף כוח האדם הנדרש לביצוע המשימות, ובכללן המשימות החדשות שהוגדרו, ולבחון אם שינוי מערכתי שלהם יוכל להקטין את מספר הלוחמים המלווים את הכלואים ואת שעות הנסיעה הארוכות של העצורים בדרכם לבתי המשפט או למקומות אחרים.	
11	ליווי עצורים לבדיקות פסיכיאטריות בבית המשפט בתל אביב	**ליקוי -** שהייתם של עצורים ברכב הליווי במשך שעות ארוכות ובתנאים קשים, בעודם אזוקים ותנועתם מוגבלת משמעותית, פוגעת קשות בכבודם ובזכותם לתנאי מחיה בסיסיים. הדבר קשה שבעתיים כאשר מדובר בעצורים שיש חשש לבריאותם הנפשית. המתנה כזאת,	**תגובת הנהלת בתי משפט:** הנהלת בתי המשפט תומכת בהצעה להצבת פסיכיאטר במתחם בית המעצר בהיכל המשפט בתל אביב. ביום 27.4.20 צפוי להתכנס פורום נשיאי בתי משפט השלום לדיון משותף עם פורום מנהלי בתי החולים הפסיכיאטרים לדיון בממשקי העבודה בין בתי המשפט, הפסיכיאטרים המחוזיים ובתי החולים הפסיכיאטריים. נושא זה גם

		שעלולה להזיק לכל אדם, יכולה להזיק לעצורים אלה אף יותר. **המלצה -** הצבת פסיכיאטר בבית המשפט חוסכת עלויות של הובלת עצורים אל בתי החולים הפסיכיאטריים לצורך בדיקה ומצמצמת סכנות אפשריות בעת הליווי. על כל הגורמים המעורבים לפעול לקידום מהיר של פתרון, בין באמצעות בינוי של תאי המתנה לעצורים בבתי החולים הפסיכיאטריים, בין באמצעות הצבת פסיכיאטרים בבתי המשפט ובין דרך כל פתרון אחר, על מנת שיקטן הצורך להוביל את העצורים לבדיקות.	צפוי לעלות במסגרת הישיבה. הפורום מתכנס ביוזמת הנהלת בתי המשפט ולאחר שהועלו שורה של בעיות הקשורות בממשקי העבודה בין הגופים השונים. בהמשך צפוי מפגש דומה עם נשיאי בתי המשפט המחוזיים. ככל שאכן תתקבל החלטה על תקצוב תקן עבור פסיכיאטר כאמור (במשרה מלאה או בחלקיות משרה כבעבר), הרי שהמערכת תפעל בשיתוף עם יתר הגורמים בכל הקשור לסדרי ישיבתו בתוך מתחם המעצרים בבית המשפט. עם זאת יובהר כי המדובר בתקן של משרד הבריאות ותקצוב התקן צריך להיעשות בהתאמה. **תגובת משרד הבריאות:** אין ייתכנות מבחינת כוח אדם ומשאבים להצבת רופא פסיכיאטר בקרוב ל-60 בתי משפט. יש לשקול גיוס על ידי שב"ס/משטרה של פסיכיאטרים שיוצבו בבתי מעצר ויבצעו את הבדיקות. משרד הבריאות ידאג להכין אמות מידע ויבצע בקרות על עבודתם המקצועית. ההמלצה במיידי היא לנסות להפנות עצורים לבדיקה בחדר מיון פסיכיאטרי בשעות היום בהן יש יותר צוות רפואי ובכל מקרה לתאם מראש מועד הגעה , על מנת לאפשר היערכות.
12	חלופות לריבוי הליוויים של יחידת נחשון	**ליקוי -** הנתונים מצביעים על גידול במספר המשימות של נחשון במהלך השנים, על גידול במרחקים שגמעה היחידה ובהיקף כוח האדם שנדרש לכך. כמה חלופות לריבוי ליווים נדונו, זאת נוסף על בחינת האפשרות לשימוש בהיוועדות חזותית ואולם אף לא אחת מהן יושמה במלואה. **המלצה -** על מנת לצמצם את השימוש ביחידת נחשון לצורך ליווים, על שב"ס ועל המשרד לבט"פ לבחון קידום של חלופות לליווי עצורים.	
13	חלופות לליווי עצורים על ידי יחידת נחשון - חדרי חקירות בבתי מעצר	**ליקוי -** קיימת מגמת עלייה קלה במספר יציאות הכלואים לחקירה במשטרה לאורך השנים. בשבעה בתי מעצר כלל לא הוקצה חדר עבור חקירות משטרה, ובשני בתי מעצר היו חדרי חקירות ללא ציוד מתאים, ונעשה בהם שימוש מועט. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההתקדמות בבדיקה המקדמית	**תגובת משטרת ישראל:** ככלל, הוצאת עצור מתא מעצר והעברתו ליחידת חקירה מהווה נטל משמעותי על יחידת החקירות. יחד עם זאת, ישנן פעולות חקירה (כגון תרגילים, עימותים או חקירות ארוכות) שלא ניתן לבצען בתוך בתי מעצר. לגבי יתר הפעולות, ברור שקיימת עדיפות לביצוע פעולות חקירה בתאי מעצר/חדרי חקירה בשב"ס, ככל שהתנאים ואופי הפעולות מאפשרים זאת.

		בדבר חדרי החקירות, את שיתוף הפעולה שבין שב״ס למשטרה ואת החתירה המשותפת להגיע להישג שיועיל בראש ובראשונה לעצורים, כמו גם לחיסכון משמעותי של כספי ציבור כתוצאה מהפחתת עלויות ההסעה. **המלצה -** מוצע לקבוע כבר עתה תוכנית מפורטת להשלמת בינוי חדרי החקירות ביתר בתי המעצר, להשלים את ההיערכות הכוללת בנושא ולעקוב אחר יישומה במקביל להתקדמות הבדיקה המקדמית. על המשטרה להנהיג דפוס עבודה בקרב החוקרים אשר יעודד, ככל הניתן, השלמת פעולות חקירה בבתי המעצר. שימוש בחדרים אלה יקטין משמעותית את כמות הליוויים של נחשון ויפחית את הסיכון הביטחוני שבהוצאת עצור ממתקן הכליאה ואת הפגיעה בעצורים.	בהמשך לכך, המשטרה מציינת כי בעבודת מטה משותפת למשטרת ישראל ושב״ס ובתמיכת מנכ״ל המשרד לבט״פ הוחלט על הקמת מתחם חקירות בבית מעצר אוהלי קידר. מתחם זה מהווה שינוי - הוא מצויד ומתאים לביצוע פעולות חקירה בעת הזו. עלות הקמת המתחם מוערכת בכמיליון ₪ ותוקנן במקום חוקר מטעם משטרת ישראל היושב פיזית במקום. המתחם החל לפעול בתאריך 6.11.19 במסגרת ניסוי מבצעי (פיילוט). לאור הנראה כעת, מתחם החקירות בבית מעצר אוהלי קידר נותן מענה בצמצום היקפי שינוע עצורים לתחנות המשטרה. בהמשך לכך החלו משטרת ישראל ושב״ס הליכי תכנון גם במתחמים נוספים בבתי מעצר צלמון, קישון, ניצן ואבו כביר. הנושא מקבל תעדוף בתקופה האחרונה, גם מבחינה משאבית וגם מבחינת תפיסת עבודה. ככל שהפיילוט המתבצע בימים אלה יצלח, כך יורחבו חדרי החקירות לבתי מעצר נוספים וניתן יהיה לבצע בהם חקירות, בכפוף לסייגים שצוינו לעיל בדבר פעולות חקירה שלא ניתן לבצע בבית מעצר.
14	חלופות לליווי עצורים על ידי יחידת נחשון - הקמת אולמות שיפוט בסמוך למתקני כליאה	**ליקוי -** הבדיקה המקדמית של הקמת אולמות שיפוט בסמוך למתחם אשל לא יצאה לפועל, עד מועד סיום הביקורת. **המלצה -** על משרד המשפטים, בשיתוף המשרד לבט״פ, משרד האוצר, הנהלת בתי המשפט, המשטרה ושב״ס לבחון את ההיתכנות לביצוע הבדיקה המקדמית ולהביא את המלצותיהם לפני הדרג המדיני במשרדים הרלוונטיים. נכון יהיה לבחון את הטעמים העומדים ביסוד ההסתייגויות שעלו ולבחון דרכים למתן מענה לסוגיות, באופן שיסיר את אותן הסתייגויות עקרוניות. הדבר נכון בעיקר בימים אלה, כאשר סוגיית מיקומו של בימ״ר ירושלים עולה לדיון לאחר שגובשה פרוגרמה לבינוי מתחם של כל היכלי המשפט בכניסה לירושלים.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** הנושא של הקמת בתי משפט בסמוך למתקני כליאה נמצאה בבחינה אצל הגורמים הרלוונטיים ברשות השופטת. בנוסף, בימים אלה נדונה הצעה לתיקון חקיקה שלפיו, ניתן יהיה לקיים דיוני הארכת מעצר בהיוועדות חזותית (VIDEO CONFRANCE). לאחרונה התקיים דיון רב משתתפים בראשות שר המשפטים בו נדונו סוגיות שונות הנוגעות לעניין, ומוצע לפנות ללשכת שר המשפטים בהקשר זה. **תגובת משטרת ישראל:** אין מניעה לשוב ולבחון את המתווה המוצע, ומנהל התביעות מ״י יהיה שותף בצוות היישום. **תגובת משרד המשפטים:** **הסניגוריה הארצית -** במסגרת הדיונים שהתקיימו בנושא זה, הועלו הסתייגויות עקרוניות ומהותיות הנוגעות בין היתר לעקרון הפרדת הרשויות, פומביות הדיון, קשיי נגישות (ובפרט ביחס למשפחות העצורים, אוכלוסיות מוחלשות ואנשים המתמודדים עם מוגבלויות פיזיות, שכליות ונפשיות) וסכנה לפגיעה בזכויות העצורים. כן הועלו קשיים תקציביים וביקורות על כך שלא הובאו בחשבון

			עלויות של גופים אחרים זולת שב״ס, ובכללם משרד המשפטי, הנהלת בתי המשפט, התביעה, הסניגוריה הציבורית ועוד. לעניין זה יש לציין כי כדאיות ההסדר מוטלת בספק כאשר מדובר בעצורים לצרכי חקירה, שכן מסלולי הובלתם לבתי המשפט הם ככלל קצרים וללא שהות באגפי מעבר. עוד יצוין כי לשכת עורכי הדין התנגדה נחרצות למודל המוצע. **תגובת ייעוץ וחקיקה – משפט פלילי -** לשם גיבוש המלצה עקרונית בדבר קידום המתווה המוצע, נדרש לקיים בדיקה מקדימה לגבי ההצדקה והתועלת לקידום הפיילוט במתווה שהוצע (מבחינת המיקום הגיאוגרפי, והיקפי הליוויים שצפויים להיחסך בעת הזאת). משרד המשפטים יקיים בדיקה זו כתלות בקבלת הנתונים הדרושים משב״ס והנהלת בתי המשפט. לאחר השלמת בדיקות אלה, המשרד יוכל לרכז את עמדות הגופים הנוספים בנושא, ובכלל זה הסניגוריה הציבורית, לשם גיבוש המלצה עבור הדרג המדיני. גיבוש המלצה כאמור תלוי גם בהיערכות התקציבית והארגונית של המשרד לבט״פ והנהלת בתי המשפט, בנוסף לליבון הסוגיות המהותיות הכרוכות במתווה המוצע.
15	ממשקי העבודה בין שב״ס להנהלת בתי המשפט	**ליקוי -** טרם הוטמעה מערכת נט המשפט במזכירות בית המשפט העליון, ועל כן מתבצע זימון לדיונים רק באמצעים לא-מקוונים. **המלצה -** עד להטמעת מערכת נט המשפט, מוצע להנהלת בתי המשפט לבחון משלוח זימונים מבית המשפט העליון באמצעות הדואר האלקטרוני.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** כשמערכת נט המשפט תופעל בבית המשפט העליון יופעל גם ממשק זימונים שקיים היום בנט המשפט, לרבות היזון חוזר. בשלב זה אגף המחשוב בהנהלת בתי המשפט מבצע מיפוי פערים. בהמשך תיקבע תכנית עבודה שתובא לאישור כב׳ נשיאת ביהמ״ש העליון ומנהל בתי המשפט. כיום, נשלחים זימונים באמצעות הפקס ובמקביל נמסר העתק לנציג שב״ס בבית המשפט העליון. אין כל מניעה לשלוח במקום בפקס באמצעות המייל, בכפוף למגבלות הדין. בכל מקרה יש תיעוד בתיק.
16	ממשקי העבודה בין שב״ס להנהלת בתי המשפט	**ליקוי -** עובדי מדור זימונים בשב״ס מטפלים בשיעור לא-מבוטל של זימונים שגויים, המחייבים טיפול פרטני. **המלצה -** מוצע לשב״ס ולהנהלת בתי המשפט לבחון את השימוש בדואר האלקטרוני לצורך משלוח זימונים דחופים, במקום באמצעות פקס. מוצע להנהלת בתי המשפט לפעול על מנת שכלל המזכירויות בכל בתי המשפט ישתמשו גם בדואר אלקטרוני לצורך משלוח זימונים	**תגובת הנהלת בתי משפט:** דואר אלקטרוני המועבר באמצעות הנט (המצאה בדוא״ל) לא מתאים לזימונים דחופים מאחר ועובר רק בלילה. הסיכום עם שב״ס הוא כי במקרים דחופים הזימון/ביטול יישלח בפקס כדי שיהיה תיעוד ואישור על המשלוח וקבלה בתיק בית המשפט, באופן שהצדדים והשופט יוכלו לצפות. בשלב זה, אין בנט המשפט מנגנון לניטור וזיהוי כשלים במשלוח או בקבלת הודעות באמצעות מייל שלא נשלח מהתיק.

		דחופים על מנת לייעל את העברת המידע בין הצדדים.	
17	ממשקי העבודה בין שב״ס להנהלת בתי המשפט	**ליקוי -** במהלך העשור האחרון שב ועלה נושא הממשק הממוחשב בין הנהלת בתי המשפט לשב״ס בדיונים משותפים לשני הגופים, ובעיקר היעדר יכולת מזכירויות בתי המשפט להשתמש במידע המועבר אל הנהלת בתי המשפט בממשק היזון חוזר. ואולם, עד מועד סיום הביקורת לא חל כל שינוי בממשק זה. הנהלת בתי המשפט אינה פועלת לייעל את הממשק הקיים, ובכך מאלצת את שני הגופים לשמר הליכי עבודה מיושנים, מעכבת התאמה של ממשק העבודה הממוחשב לעידן טכנולוגיית המידע וגורמת לבזבוז משאבי ציבור ולהכבדה על עבודת שב״ס. **המלצה -** הקשיים שתוארו לעיל מדגישים את חשיבותה של האפשרות לדלות את המידע המועבר משב״ס בממשק במערכות הנהלת בתי המשפט, כך המידע יופיע במערכת ומזכירויות בתי המשפט יוכלו להשתמש במידע. מוצע שהנהלת בתי המשפט תזרז את הטיפול בפיתוחה של אפשרות זו. פיתוח כזה עשוי לצמצם או אף לפתור קשיים אלו, להפחית את בזבוז הזמן השיפוטי בשל אי התייצבות לדיון ולצמצם את נטל העיסוק בעניין במדור ההזמנות בשב״ס. מוצע שהממשק יאפשר דליית מידע הכולל התראות לטיפול בזימונים השגויים השונים: ביטול דיונים, זימונים כפולים וזימונים עבור כלואים ששוחררו. עד שיפותח הממשק, על הנהלת בתי המשפט להקפיד לעבוד על פי הנהלים והנוהגים הקיימים.	**תגובת הנהלת בתי משפט:** המידע ששב״ס שולח לנו מתייחס לתיק ספציפי בלבד ולא תקף לתיקים אחרים ומועדים אחרים. הדרישה של שב״ס ברובה מקובלת על הנהלת בתי המשפט, אולם אינה עומדת בקריטריונים לקביעת תיעדוף גבוה לביצוע. לעניין ההיזון החוזר שבה ומציינת הנהלת בתי משפט כי אפשרות זו קיימת בנט המשפט. עם זאת, היזון חוזר אינו עונה על כל התרחישים כגון זימון כפול. משכך המזכירות פועלת באמצעות הפקס והטלפון בכל הקשור לעדכונים דחופים מול שב״ס. גם אם המזכירות תקבל חיווי לפיו העצור אמור להגיע לדיון באותו מועד לבית משפט אחר היא לא יכולה לקבוע סדרי עדיפויות בקיום דיונים. הטיפול בממשק זה יבוצע בכפוף לסדרי עדיפויות כפי שיקבעו וכן בתנאי שיתקבל אישור תקציבי לנושא. לבסוף יובהר כי העובדה שאסיר או עצור מובאים לבית המשפט אך התברר כי הדיון בוטל, לא קשורה להפעלת ממשק כזה או אחר. שכן אין למזכירות שליטה על בקשות לדחיית מועדי דיונים המוגשות ע״י הצדדים בסמוך למועד הדיון (לאחר ששב״ס הוציא או העביר את האסירים / עצורים לקראת הדיון). לעניין ההערה לפיה על הנהלת בתי המשפט לעבוד על פי הנהלים והנוהגים הקיימים הנהלת בתי משפט מציינת כי כך נעשה, בכל מקרה בו מתגלים כשלים, אלו מטופלים מידית.

התנהלות מייצגי המדינה בערכאות בתיקי מעצרים

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	הגדרת התפקיד של טוען מעצרים	**ליקוי -** נמצא כי חרף העובדה שעשרות טוענים מעצרים פועלים וממלאים את תפקידם שלא כחלק מתפקיד החוקר, משטרת ישראל טרם הגדירה את טוען המעצרים כתפקיד בדף המקצועות. כיום תפקידו של טוען המעצרים מוגדר כחלק ממגוון התפקידים המוטלים על החוקר.	**תגובת משטרת ישראל:** טוענים מעצרים הינם חוקרים לכל דבר ועניין. המשטרה בוחנת בימים אלה פיתוח דף מקצוע/תפיסת הפעלה לטוענים להגדרת הכשרה אחידה ומעקב מקצועי, גם אם יופעלו במודלים שונים במחוזות. עם זאת, יש לזכור כי לטוענים חייבת להיות גם הסמכה כללית כחוקרים, המאפשרת לחוקר לטעון בבימ"ש בהליכים השונים. **תגובת משרד הרווחה:** בימים אלה עלתה לאוויר מערכת חדשה של שירותי מבחן למבוגרים (מערכת שה"ם). במערכת החדשה יש אפשרות לאיסוף ופילוח לפי נתוני מסגרת. המערכת נמצאת בשלבי למידה והטמעה, ואינה פועלת עדיין במלואה. אולם, בתוך מספר חודשים ניתן יהיה להתחיל באיסוף הנתונים ופילוחים סטטיסטיים של המפוקחים במסגרות הטיפול השונות.
2	נוהלי עבודה המסדירים את עבודת טוענים המעצרים	**ליקוי** -נמצא כי לא נקבעו נהלים ארציים לעבודת טוענים המעצרים במטרה להסדיר את תנאי העבודה של הטוען, את סמכויותיו, את כפיפותו המקצועית והפיקודית ואת ממשקי העבודה בין הטוענים ובין היחידות החוקרות. גם ברמה המחוזית לא נמצאו נהלים המגדירים את עבודת הטוען, מלבד נוהל אחד שנקבע במרחב לכיש, הכפוף למחוז דרום. **המלצה -** עבודת טוענים המעצרים מובילה להכרעה בתחום הרגיש של פגיעה בחירותו של אדם שהוא במעמד של חף מפשע. ראוי כי ההתנהלות המצופה מהטוענים בבית המשפט_תובהר במסגרת נוהל מסודר, שבו יונח בסיס אתי ומקצועי לעבודתו.	**תגובת משטרת ישראל:** טוענים המעצרים עובדים בהתאם לשני מודלים עיקריים (טוענים תחנתיים/מרחביים לעומת טוענים מחוזיים). בנוסף אליהם, ישנם חוקרים המגיעים נקודתית לטעון בבתי משפט בתיקים אותם הם חוקרים. חטיבת החקירות פועלת בימים אלו לקביעת תו תקן אחיד לטוען מעצרים הן בהכשרות והן ברמת המקצועיות והידע הנדרשים ובכללם קביעת תפיסה הפעלה אחידה לטוענים מעצרים שתכלול מודלים שונים (תחנתי/מרחבי/מחוזי) אך תחייב תו תקן אחיד לעבודה על פי כל אחד מהם. מדור חקירות אמון על ההנחיה המקצועית של טוענים המעצרים. במסגרת התפקידים נוצרה קבוצת עבודה עם חוקרים מהשטח

			המשמשים טוענים מעצרים בתחנות ובמרחבים, לצורך מיפוי הצרכים. בנוסף, מתבצעת בימים אלה בחטיבה חשיבה לתיקוף תכנית ההשתלמות לטוענים מעצרים, כך שתיוחד לאוכלוסייה זו, וכן לחוקרים המשמשים כטוענים באופן תדיר. כמו כן, עתידים לפתח השנה יום עיון לטובת טוענים המעצרים. המשטרה אינה סבורה כי ראוי להחיל מודל אחיד בכל המחוזות, אך יש לקבוע תו תקן והכשרות קבועות לכלל טוענים המעצרים. הליכי פיקוח ובקרה על הטוענים מתקיימים במחוזות ובאופן נקודתי גם ע"י מדור חקירות. בקרה נקודתית נוספת מגיעה מטעמו של בימ"ש או נציב תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, בהתייחס לאירועים פרטניים בהם המשטרה מטפלת במישורים השונים (מקצועי ומשמעתי במידת הצורך). <u>מחוז מרכז:</u> עבודת טוענים המעצרים החלה בשנת 2008 בתחנות ולאחר מכן ברמת המרחבים. לקראת שנת 2014 החלו דיונים ברמת המחוז וגיבוש אסטרטגיה של אחידות וצוות מרחבי (ימי עיון). בשנת 2014 נערכה פגישה של רח"ט חקירות עם טוענים המעצרים מהמחוזות לצורך גיבוש תפישת הפעלה. בשנת 2015 נערך דיון וניתנו הנחיות ע"י ק' אח"מ מרכז, לעניין תפיסת ההפעלה. אמנם לא יצא נוהל מסודר בעניין, אך ניתנו הנחיות מקצועיות בנושא. טוענים המעצרים במחוז מרכז, על תקניים וכפופים לרל"חים. <u>מחוז דרום:</u> נוהל מרחב לכיש (שצוין בדו"ח) ישודרג ויהפוך לנוהל מחוזי, בשינויים המחויבים. <u>מחוז ש"י:</u> במחוז ש"י לא הוגדרו לאורך השנים טוענים מעצרים מסודרים. עם הרה -ארגון במחוז בינואר 2020 וחלוקת מחוז ש"י לשני מרחבים – תוקננו טוענים מעצרים לכל מרחב בכל בית משפט ויופצו הנחיות סדורות בהתאם. טוענים מעצרים הינם חוקרים לכל דבר ועניין. יצוין כי המשטרה בוחנת בימים אלה פיתוח דף מקצוע/תפיסת הפעלה לטוענים להגדרת הכשרה אחידה ומעקב מקצועי, גם אם יופעלו במודלים שונים במחוזות. עם זאת, יש לזכור כי לטוענים חייבת להיות גם הסמכה כללית כחוקרים, המאפשרת לחוקר לטעון בבימ"ש בהליכים השונים.

			תגובת משרד הרווחה: בימים אלו מסתיים תהליך גיבוש הגדרות תפקידים חדשות שיאפשרו לגייס קציני מבחן מעצרים (נוער ומבוגרים). בנוסף צפויים להתפרסם מכרזים של 39 תקני כח אדם חדשים עבור שירותי המבחן . כמו כן, המשרד פועל לקדם פתרונות שיאפשרו השוואת תנאי ההעסקה של קציני מבחן מתחום המעצרים כדי לסייע בגיוס כוח האדם לתחום.
3	הכשרת טוענים מעצרים	**ליקוי -** על אף חשיבות ההכשרה לטוענים, ההשתלמות שגובשה לא נקבעה כהשתלמות חובה לכל טוען מעצרים במשטרה. בפועל השתתפו בה בדרך כלל חוקרים, ואין נתונים על מספר הטוענים שהשתתפו בהכשרה הייעודית. זאת אף שטוענים המעצרים עצמם העלו לפני מפקדיהם את הצורך בהעמקת ההכשרה המקצועית שלהם.	**תגובת משטרת ישראל:** בסה"כ במ"י ישנם 322 חוקרים שהוסמכו כטוענים מעצרים, מתוכם הוסמכו 220 חוקרים ב- 5 השנים האחרונות. כפי שכבר צוין, השתלמות טוענים המעצרים עתידה להשתנות כך שתיועד להשתתפות טוענים קבועים וחוקרים הטוענים באופן תדיר בבימ"ש. במסגרת השינוי, גם תכני ההשתלמות יעודכנו כך שיתאימו לתפקידם השוטף של הטוענים. **תגובת משרד הרווחה:** נבחר זוכה למחוז ירושלים שיחל את עבודתו ביום 1/4/20 ובכך יסופקו שירותי תרגום בכל הארץ.
4	מדיניות הגשת בקשות למעצר עד תום ההליכים	**ליקוי -** שיעור העצורים הגבוה בהשוואה למדינות ה-OECD מלמד כי מרביתם לא ישתתפו בפעילות שיקומית הן בשלב המעצר והן בשלב המאסר. כאשר עונשי המאסר מתקצרים אך מספר המעצרים עד תום ההליכים גדל, נוצר מצב שבחלק גדול מהזמן שבו כלואים מוחזקים במתקני הכליאה הם מוחזקים כעצורים ולא כאסירים. מצב זה עלול לשמש שיקול בבחירת עצורים שלא לעמוד על מלוא זכויותיהם הדיוניות, ובכלל זאת השמעת מכלול טענותיהם האפשריות, על מנת לקצר את תקופת המעצר. **המלצה -** הנתונים על אודות היקף הבקשות למעצר עד תום ההליכים משקפים את גישתם של גורמי התביעה בנוגע לחומרת התיקים המטופלים על ידם. לנוכח העלייה בשיעור הגשתן של בקשות למעצר עד תום ההליכים, ונוכח העובדה שבישראל מספר העצורים ל-100 אלף איש גבוה	**תגובת משטרת ישראל:** א. התביעה המשטרתית מטפלת ב- 90% מכתבי האישום הפליליים במדינת ישראל ובכלל העבירות המשפיעות על בטחונו האישי של הציבור. מדובר בסדר גודל של כ- 40,000 כתבי אישום בשנה, כך ששיעור המעצרים עד לתום ההליכים סביר. יתרה מכך, לא מוכרת לתביעה כל החלטה כי הוגש תיק ללא ראיות לכאורה או עילת מעצר. ב. בקשות מעצר- בטרם מוגשת בקשת מעצר עד תום ההליכים בעניינו של נאשם, נבחנים שלושת התנאים המצטברים הקבועים על פי חוק. בהתקיים שלושת התנאים המצטברים, בהתאם למבחן "העושה והמעשה", מוגשת בקשת מעצר עד תום ההליכים. במצב הקיים כיום, מרבית המקרים בהם נבחנת אפשרות שילובו של נאשם בקהילה טיפולית נעשים בהליך המעצר עד תום ההליכים ובמהלך הדיון בבקשה.

		לעומת שאר מדינות ה-OECD, על גורמי התביעה לבחון את מדיניות המעצרים עד תום ההליכים וליישם את המלצות הוועדה הציבורית בנושא זה.	קיימים מקרים בהם התביעה נותנת את הסכמתה לשילובו של נאשם בהליך שיקומי בשלב המעצר, על אף, שבהתאם להלכה הפסוקה החלה כיום, ככלל, בחינת הליך שיקומי ייעשה בפרשת העונש, בתיק העיקרי. בנוסף לאמור המשטרה מבהירה, כי במועד הגשת הבקשה למעצר עד תום ההליכים (שהוא כידוע, שלב מקביל למועד הגשת כתב האישום), טרם קיימת מעורבות של שירות המבחן, וזו נעשית, לראשונה, בהליך המעצר. משכך, ההנחה המגולמת בהערת הביקורת, לפיה חלף בקשות למעצר ישנם מקומות בהם יש להגיש בקשה לשחרור לחלופה טיפולית, אינה תואמת את המציאות. במועדים הרלבנטיים לביקורת, טרם החלו גופי התביעה ליישם את דו״ח דורנר (דו״ח הוועדה הציבורית). צוות התביעה ליישום הדו״ח גיבש את המלצותיו, המלצות אשר אומצו ע״י הממשלה. משכך, דברי הביקורת המכוונים לאי-יישום המלצות דו״ח דורנר ע״י גופי התביעה, אינן רלבנטיות. ג. מדיניות חטיבת התביעות הינה כי מקום שבו בחינת העושה והמעשה מאפשרים זאת, תוגש בקשה לשחרור בתנאים מגבילים אשר יש בהם כדי לאיין את עילת המעצר המתקיימת בעניינו של הנאשם. עקב חוסר יכולת מיחשובית ליצור הפרדה בין בקשות מעצר עד תום ההליכים לחלופות מעצר בעת הזו, נספרות כלל הבקשות כבקשות מעצר עד תום ההליכים. נתוני הגשת בקשות מעצר עד תום ההליכים המשפטיים בהשוואה לפרקליטות - אכן הפרקליטות מטפלת בעבירות חמורות יותר מאלו המטופלות על ידי התביעה המשטרתית. יחד עם זאת, אופי העבירות אשר בסמכות התביעה המשטרתית מקים לא אחת עילות מעצר, לרבות כאלו המקימות חזקת מעצר סטטוטוריות, דוגמת עבירות אלימות במשפחה, החזקת סמים שלא לצריכה עצמית, סחר בסמים, עבירות אלימות תוך שימוש בנשק קר ועוד. הגם שגם בהן נבחנת היתכנות לחלופת מעצר כמצוות המחוקק. עוד יצוין, כי אף בעבירות נוספות, אשר אינן מאופיינות בחומרה יתרה, קיימים מאפיינים הקשורים למיהות העושה המצדיקים הגשת בקשה למעצר עד תום, למצער, עד לקבלת חוות דעת של שירות המבחן או חוות דעת פסיכיאטרית. בהקשר זה, בעבירות רבות בהן מטפלות יחידות התביעה, שיעור הרצידיביזם הינו משמעותי, דבר אשר מהווה בפני עצמו, לעיתים, עילת מעצר(עבירות רכוש, סמים). כיום פועלים שישה (6) בתי משפט קהילתיים ברחבי הארץ. יחידות חטיבת התביעות, הינן השותף העיקרי בניהול הליכים בבתי משפט

			אלו (כ-90% מהתיקים הנדונים בבתי משפט אלו, הינם תיקים המטופלים ע״י יחידות התביעה המשטרתית), הליכים אשר תכליתם העיקרית הינה שיקום הנאשמים. הליכים אלו עומדים בקנה אחד עם המגמה של שיקום עבריינים ומניעת רצידיביזם. בימים אלו, התקבלו תקנים ייעודיים ליישום דו״ח ועדת דורנר, ובעקבות כך, הוקם בחטיבת התביעות מדור שיקום, אשר תפקידו להטמיע את עיקרי הדו״ח אשר אומצו ע״י צוות התביעה ליישום דו״ח וועדת דורנר. ״מדיניות השיקום״ שנקבעה נגזרת מהמדיניות הנהוגה בבתי משפט קהילתיים. הליך זה עתיד להרחיב את מגמת השיקום ומניעת הרצידיביזם. לכך יש להוסיף, כי המחוקק האריך את תקופת המאסר אשר ניתן לרצות בדרך של עבודות שירות (ע״ש), משישה חודשים לתשעה. כפועל יוצא, אוכלוסיית המרצים עונש מאסר בדרך של ע״ש עתידה להתרחב, ובכך להפחית את שיעור המאסרים הקצרים. נוכח העובדה שנציגי חטיבת התביעות שמשו כחברים בצוות התביעה ליישום דו״ח ועדת דורנר, המשטרה מודעת לכך, שבכוונת שב״ס והרשות לשיקום האסיר (רש״א) לקיים תוכניות שיקומיות גם לגבי אסירים אשר מרצים תקופות מאסר קצרות. יישומם של כלל הצעדים שנמנו לעיל, לא החל בתקופה הרלבנטית לביקורת, ומשכך דומה, כי הערות הביקורת במישור זה הינן בבחינת ״התפרצות לדלת פתוחה״. חטיבת התביעות אינה מסכימה עם הנחת המוצא של ההערה, לפיה נאשם-עצור נוטל אחריות למעשים אותם לא ביצע, אך בשל היותו עצור. הנחה זו חותרת תחת ההלכה הפסוקה, לפיה בית המשפט ירשיע נאשם לפי הודאתו, רק לאחר שווידא, כי הודאתו הינה הודאה כנה. ראוי להדגיש כי כלל הנאשמים בהליכי המעצר מיוצגים באמצעות סנגור, אשר תפקידו להבטיח כי זכויות הנאשמים נשמרות. רשויות התביעה, ובכלל זה חטיבת התביעות, אמונים על זכויות הנאשמים והדבר בא לידי ביטוי כי ההחלטה על הגשת כתב אישום, וביתר שאת הגשת בקשת מעצר נלווית, נסמכת על מבחן הסיכוי הסביר להרשעה, עניין ציבורי, קיומן של עילות מעצר מבוססות ונכונות לבחון חלופה במקרים המתאימים. רשויות התביעה, על אף חובתן לוודא כי הנאשמים זוכים להליך ראוי, אמונות בנוסף גם על האינטרס הציבורי הרחב, ובכלל זה מימוש התכליות של ההליך הפלילי, הגנה על הציבור, הקפדה על זכויות נפגעי עבירה ואינטרסים וזכויות רבות נוספות הקבועות בדין.

			תגובת משרד המשפטים- פרקליטות המדינה – פלילי : הפרקליטות בוחנת את מדיניותה בנושא המעצרים כל העת. לצורך כך פותח, בין היתר, דו״ח מחשובי ייעודי לנושא המעצרים, במטרה כי זה ייתן תמונת מצב מלאה על אודות כמות בקשות המעצר המוגשות על ידי הפרקליטות, וכן על אודות ההחלטות המתקבלות בבקשות אלו, על מנת שניתן יהיה לבחון את מדיניות הפרקליטות בנושא זה. בנוסף, דו״ח צוות התביעה (ראה להלן) שינה את מדיניות הפרקליטות במובן זה, שכאשר מדובר בנאשמים שקיים סיכוי של ממש לשקמם, ואין בשחרורם מהמעצר כדי לסכן את שלום הציבור (או לפגוע בתכליות מעצר אחרות), הרי שהם לא יישארו מאחורי סורג ובריח, אלא ישוחררו להליכי שיקום אפקטיביים. **תגובת משרד הרווחה:** המשרד מתכוון לאפיין ולפתח ממשק עבודה ונקבעו פגישות איפיון משותפות בנושא. לצורך קידום נושא זה, תואמה פגישה, עם גורמי שב״ס הרלוונטיים ואנשי המחשוב של שני הגופים.
5	תיעוד הבקשות למעצר עד תום ההליכים	**ליקוי** - נמצא כי הן בפרקליטות המדינה והן במינהל התביעות לא מתבצעת הבחנה בניהול הנתונים הממוחשבים בין בקשות למעצר ובין בקשות לשחרור בתנאים מגבילים. נמצא אפוא כי אין שינוי במגמות התביעה בין שנת 2012 לשנת 2018, ובקשות לשחרור בתנאים מגבילים שיוזמים גורמי התביעה הן מיעוט ניכר לעומת בקשות למעצר עד תום ההליכים. **המלצה -** לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר הבחנה זו מונע את האפשרות לבקר ביעילות ברמה הארצית את הבקשות למעצר עד תום ההליכים. כמו כן, על פרקליטות המדינה לבחון את הקשיים המונעים הצגת נתונים מלאה בתחום המעצרים.	**תגובת משטרת ישראל:** מסכימים להערת הביקורת. יש מקום ליצור אבחנה מחשובית בין סוגי הבקשות השונות. לעניין אחוז התיקים המלווים בבקשת מעצר – אין אבחנה מחשובית בין בקשות המעצר לבין הבקשות לשחרור בתנאים ועל כן אין בידי המשטרה לומר במדויק מהו אחוז בקשות המעצר עד תום ההליכים. למשטרה חשוב להדגיש - בתיקים רבים בהם הוגשה בקשה למעצר עד תום ההליכים, ניתנה הסכמת התביעה לשחרור הנאשם בהמשך ההליך, וזאת לאחר שהתקבלו נתונים שהצביעו על היתכנות חלופת מעצר. במרבית המקרים מתבצעת בחינת חלופת מעצר באמצעות תסקיר שירות המבחן אשר בוחן את מסוכנות הנאשם ואת טיב החלופה. **תגובת משרד הרווחה:** המכרז להקמת מסגרות לחלופת מעצר שיקומית נמצא בשלבים מתקדמים.

			כמו כן, מתקיימים בימים אלה דיונים בצוות חלופת המאסר במשרד המשפטים, בשיתוף עם רשויות התביעה והסניגוריה לחשיבה ולבחינת סוגיית המסגרות הפרטיות והפיקוח עליהן.
6	הזנה של החלטות שיפוטיות	**ליקוי -** מהנתונים עולה כי לעומת 2016 ו-2017, בשנת 2018 הוכפל מספרם של תיקי עצורים עד תום ההליכים שלא הוזנה בהם החלטה שיפוטית על שחרור. בשנת 2016 נמצאו 1,358 תיקי מעצר שנסגרו בלא שתועד בהם השחרור או הגורם המשחרר, ובשנת 2017 עמד מספר התיקים שלא תועדה בהם החלטת השחרור על 1,535 תיקים; ואילו בשנת 2018 עמד מספר התיקים שלא תועדה בהם החלטת שחרור על 2,919 תיקים. עוד נמצא, כי בשנת 2018 מספר תיקי המעצר עד תום ההליכים שלא תועד בהם שחרור, גבוה פי 16 ממספר תיקי מעצר ימים שלא נמצא בהם מסמך של החלטת השחרור. **המלצה -** בהיעדר הזנת החלטות סדורה, עלולות יחידות הסיור של המשטרה לעצור משוחררים בתנאים מגבילים בניגוד להחלטות השיפוטיות. על יחידות התביעה להקפיד על הזנת ההחלטות השיפוטיות למערכת הממוחשבת. כמו כן, עליהן לערוך בקרות שוטפות על מנת לוודא את הזנת ההחלטות כנדרש. הפרקליטות נדרשת לערוך בקרות על תיקי המעצרים ולוודא כי ההחלטות המתקבלות בבית המשפט עוברות באופן שוטף לידי נציג המשטרה בפרקליטות.	**תגובת משטרת ישראל:** הנחיית חטיבת התביעות הינה, כי הזנת החלטות שיפוטיות בדבר מעצר/שחרור בתנאים מגבילים יוזנו למערכות המחשוביות בהקדם האפשרי, לאחר סיום יום הדיונים. הנתון העולה מדו"ח המבקר מטריד והוביל לחידוד החובה המקצועית המוטלת על התביעה בקרב הדרג המנהל של חטיבת התביעות.
7	בקרה בתחום המעצרים	**ליקוי -** מינהל התביעות במשטרה: אין אפשרות לסווג את סוגי הבקשות למעצר עד תום ההליכים (שחרור בערובה, שחרור בתנאים מגבילים או מעצר עד תום ההליכים) במערכת הממוחשבת המשטרתית. בהיעדר אסמכתה לסיווג הבקשה, אין בידי גורמי התביעה כלים לבחון את נחיצות הגשתה במקרה הקונקרטי. סיווג הבקשות יסייע לתחקר באופן מסודר וברמה הארצית את הפערים בין עילות המעצר המפורטות בבקשה	**תגובת משטרת ישראל:** מקבלים את הערת הביקורת. יודגש כי חטיבת התביעות עורכת בקרות עיתיות בנושא מעצרים עד תום ההליכים ביחידות התביעה הפלילית

		ובין הטעמים המפורטים בהחלטת בית המשפט. פרקליטות המדינה: ברמה הארצית לא נערכה ביקורת על פעילות צוותי המעצרים. ברמה המחוזית נערכה ביקורת בנושא מעצרים במחוז חיפה (פלילי). יש לראות בחיוב את הבקרה שנערכה במחוז חיפה ואת התוצאות שנלוו לה. **המלצה -** לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשש מפני פגיעה משמעותית בחירות העצור, על הפרקליטות לבקר את איכות הבקשות למעצר עד תום ההליכים וסבירות הגשתן לבית המשפט, הן ברמה המחוזית והן ברמה הארצית, כדי לוודא מדיניות אחידה ולאתר בקשות בלתי סבירות.	
8	היערכות ליישום המלצות דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים	**ליקוי -** דוח הוועדה הציבורית המליץ על חלופות שיקומיות כבר בשלב המעצר, אך נמצא כי בשלב זה גורמי התביעה אינם יוזמים בקשות לשחרור בתנאים מגבילים, גם לא למסגרות שיקומיות. כמו כן, הסיכום התקציבי שעליו חתמה פרקליטות המדינה עם משרד האוצר לא קבע יעדים ליישומן של המלצות הוועדה בנוגע למעצרים עד תום ההליכים. **המלצה -** מוצע אפוא כי יגובש מענה מעשי גם לעניין זה.	**תגובת משטרת ישראל:** אפשרות שחרורו של עצור לחלופת מעצר מעוגנת בפסיקת בית המשפט העליון עפ"י קריטריונים שונים והם המתווים את שיקול הדעת התביעתי. יחד עם זאת, הבסיס לכך נעוץ גם ברצונו של העצור לקבל על עצמו טיפול, בהמלצה חיובית של שירות המבחן בעניין, ובאפשרות לאיין את מסוכנותו באמצעות החלופה המוצעת. כאמור לעיל, בעת האחרונה ועם קבלת התנאים החלה התביעה ליישם את המלצות דו"ח דורנר. **תגובת משרד המשפטים- פרקליטות המדינה – פלילי :** הפרקליטות מבקשת להדגיש, כי דו"ח צוות התביעה כרך במפורש בין יישום המלצותיו לבין העברת תקציבים לכלל הגופים הרלבנטיים, על מנת שהליך השיקום יהיה אכן אפקטיבי. מבלי לגרוע מכך, בפרקליטות כבר הוחל ביישום מעשי של מסקנות דו"ח צוות התביעה: כך, הוקם בפרקליטות "פורום שיקום", הכולל נציגים מכל המחוזות, ואשר מטרתו לקבוע קריטריונים ביחס לכל אחד מהשלבים המוזכרים בדו"ח צוות התביעה, שיש לבחון בו את נושא השיקום, לרבות שלב המעצרים. הפורום יסייע בגיבוש "תורת עבודה" אשר תסייע לפרקליטים בשטח לנקוט בהליכי השיקום במקרים המתאימים.

			בנוסף, התווסף למערכת המחשוב "תנופ"ה" "חיווי שיקום", במטרה לאפשר איסוף נתונים וביצוע מעקב אחר הצלחת/כישלון תהליך השיקום. דומה, כי בצעדים אלו יש משום מתן "מענה מעשי" כהמלצת מבקר המדינה.
9	שימוש גורמי התביעה באמצעי הפיקוח האלקטרוני כחלופת מעצר	**ליקוי -** בבדיקה על פני זמן (2016-2019) נמצא כי בממוצע 25% (כ-150) מאמצעי הפיקוח האלקטרוני לעצורים אינם מנוצלים. **המלצה -** מעצר באמצעות פיקוח אלקטרוני פוגע פחות בחירותו של העצור לעומת כליאה בבית מעצר, והומלץ בידי צוות התביעה על מנת לתת מענה למסקנות הוועדה הציבורית. נתוני יחידת מעוז מלמדים כי הטיפול באירועי ההפרה הוביל לצמצום הפרות חוזרות, וכי לא נרשם שיעור הפרות שונה מצד מפוקחים הנאשמים בעבירות חריגות לעומת מפוקחים אחרים. נוסף על אלה, עלות החזקת עצור בפיקוח אלקטרוני קטנה בכ-50% מעלות כליאת עצור מאחורי סורג ובריח. נוכח האמור לעיל, מוצע כי גורמי התביעה ינתחו את הגורמים לניצול החלקי של חלופה זו, וינקטו פעולות שיהיה בהן כדי לממש חלופה זו בהרחבה, על פי הנסיבות בתיקים השונים.	**תגובת משטרת ישראל:** הנחיית ראש חטיבת התביעות הינה להגביר את היוזמה למעצר נאשמים באיזוק אלקטרוני במקרים המתאימים, ומבוצע מעקב אחר סוגיה זו. **תגובת משרד המשפטים -פרקליטות המדינה – פלילי :** ראשית, לעמדת הפרקליטות, יש להבחין בעניין זה בין תביעות המשטרה לבין הפרקליטות. בחינה של הנתונים מראה, כי לפרקליטות יש הרבה יותר עצורים בפיקוח אלקטרוני מאשר לתביעות. בשורה של עבירות, קבע המחוקק, כי אם מצא בית המשפט שיש להורות על מעצר עד תום ההליכים- הכלל הוא מעצר עד תום ההליכים במתקן כליאה, ולא בפיקוח אלקטרוני (סעיף 22ב(ב) לחוק המעצרים). בין העבירות הללו, נמצאות עבירות של חזקת מסוכנות - שעיקרן מטופל בפרקליטות, ולא בתביעות. כך גם מטופלות בפרקליטות עבירות של ארגוני הפשיעה - שגם הן נכללות בקטגוריה שדינן הוא מעצר עד תום ההליכים. כלומר, רוב התיקים שבסמכות הפרקליטות שנאשמים בהם עצורים עד תום ההליכים, הכלל שקבע המחוקק בעניינם הוא מעצר במתקן כליאה, כשמעצר בפיקוח אלקטרוני הוא החריג. ועדיין, על אף שזה הכלל, עיקר העצורים בפיקוח אלקטרוני שייכים לפרקליטות ולא לתביעות. שנית, מבחינה מהותית, הפרקליטות אינה בוחנת את הסכמתה לשימוש בפיקוח אלקטרוני בהתאם למספר התקנים המצויים בשימוש באותה העת, אלא בהתאם לנסיבות העבירה וחומרתה, נסיבותיו האישיות של הנאשם, ומידת הסיכון הנשקפת ממנו לציבור. יש לזכור, כי בסופו של דבר, מעצר בפיקוח אלקטרוני הוא מעצר בקהילה בסביבה אזרחית, על כל המשתמע מכך. זאת ועוד: אין קשר ישיר בין מסקנות צוות התביעה לבין מעצר בפיקוח אלקטרוני. צוות התביעה לא קורא להפחית בכמות

			המעצרים כיעד בפני עצמו. הקריאה היא, כי במקום שבו יש אלטרנטיבה שיקומית, וכי המעצר אינו הכרחי – אז יש להשתמש בחלופה. בשום פנים אין בדו״ח צוות התביעה קריאה שעומדת בפני עצמה למצוא יותר חלופות מעצר, כגון באמצעות מעצר בפיקוח אלקטרוני.
10	נתונים על מערך הפיקוח האלקטרוני	**ליקוי -** נמצא כי גורמים שונים אינם מקפידים לעדכן את משרד הרישום על החלטות להוציא מפוקחים לצרכים שונים. למשל, מפקדת יחידת מעוז העירה למשטרת ישראל על הוצאת מפוקחים לחקירות ללא עדכון משל״ט היחידה, וכן הצביעה על היעדר הסדרה של הרשאות מתאימות למערכת נט המשפט, תופעות היוצרות פערים בין החלטות שיפוטיות ובין המידע המגיע למערכת המשל״ט. הסדרת פתיחת חלונות יציאה נדרשת גם משירות המבחן לצורך השתתפות המפוקחים בקבוצות טיפוליות. נמצא כי עד לסיום עבודת הביקורת לא הושלם גיבוש נוהל המסדיר את סדרי העבודה בין היחידות החוקרות בתחנות ובין יחידת מעוז. במצב דברים זה הצדדים מתנהלים לפי טיוטה שטרם אושרה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את עבודת יחידת מעוז, העוקבת אחר אירועי ההפרה ומפקחת עליהם. עם זאת, על כלל הגורמים שבמערך הפיקוח האלקטרוני לפעול להסדרת הממשק עם משרד הרישום כדי לצמצם את חיוויי ההפרה הנובעים מפער בעדכון משרד הרישום. מוצע לבחון הקמת מערכת ממוחשבת, או למצוא פתרון מסוג אחר שיקל על העברת הדיווחים.	**תגובת משטרת ישראל:** נושא הוצאת מפוקחים לצרכים השונים מוסדר בנוהל. ככל שמגיעה פנייה מיחידת מעוז בגין ״שליפת מפוקח״ על ידי המשטרה, נבדק הנושא מידית, לרבות איתור היחידה המחזיקה במפוקח, ומועבר מענה בנושא ליחידת מעוז. עם זאת, לא פעם מגיעות פניות מסוג זה שלא בזמן אמת. בנוסף, במקרים בהם לא מועבר דיווח ליחידת מעוז על שליפת מעוכב, מונחה המחוז להעביר הסבר על האירוע ולרענן ההנחיות בנושא. בנושא הפערים בין ההחלטות השיפוטיות לבין המידע המגיע למערכת המשל״ט: תובעי חטיבת התביעות מזינים החלטות שיפוטיות הנוגעות לחלונות שאושרו למפוקח על ידי בית המשפט. יחד עם זאת, ישנן החלטות שניתנו שלא דרך בית משפט בשל דחיפותן והבקשה מופנית ישירות ליחידת מעוז. המשטרה איננה מסכימה עם הערת הביקורת. קיים נוהל משטרתי ״הטיפול החקירתי והתביעתי במפוקחים בפיקוח אלקטרוני״ משנת 2012, שעודכן בהמשך בשנת 2015, המסדיר את נושא הטיפול בפיקוח אלקטרוני בין מערך החקירות ושב״ס. בתקופה זו אף מתבצעת עבודה משותפת למשטרת ישראל ולשב״ס לעדכון הנוהל המשותף הקיים. בנוסף לכך, ההצעה להקמת מערכת ממוחשבת אוטומטית נבחנת במסגרת העבודה המתבצעת לתיקוף הנוהל.

פרק רביעי

מוסדות המדינה
חברות ממשלתיות ותאגידים

יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברה הממשלתית לתיירות והיבטים בהתנהלות החברה

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	הארכת הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ״ת	**ליקוי -** מהביקורת עלה כי בסוף שנת 2017 הוארך הסכם המסגרת שבין משרד התיירות לחמ״ת בשנה; ולאחר מכן הוא הוארך שוב פעמיים, בסוף שנת 2018 ובאמצע שנת 2019, כל פעם בחצי שנה. הארכת התקשרות לחצי שנה בלבד באופן חוזר ונשנה התבססה על החלטת ועדת המכרזים ושיקולים שנגעו לתפקוד החברה והיעדר מנכ״ל, ועל הקשיים התפקודיים של החברה כלפי משרד התיירות. להארכה זו השלכות על ניהולה הפנימי של חמ״ת ובכלל זה קליטת כוח אדם, שימור עובדים, ניהול תקציב שנתי, התחייבויות עם צדדים שלישיים, גיבוש תוכנית עבודה שנתית וביצוע פרויקטים ארוכי טווח. **המלצה -** ההשלכות האמורות מדגישות את החשיבות שכל הגורמים המאסדרים, ובכללם רשות החברות הממשלתיות, יהיו מעורבים בגיבוש מתכונת פעילות תקינה לחברה ובקידום פתרון להסדרת ההתקשרות בינה ובין משרד התיירות.	
2	עיכוב בתשלום הוצאות המינהלה והשכר ממשרד התיירות לחמ״ת	**ליקוי -** מהביקורת עלה כי מיולי 2018 עד מועד סיום הביקורת העביר משרד התיירות לחמ״ת את הכספים המשמשים לתשלום משכורות לעובדים לאחר 20 בחודש, וזאת שלא בהתאם להסכם בין משרד התיירות לחמ״ת, שחייב את משרד התיירות להעביר משכורות לחמ״ת לא יאוחר מ20- בכל חודש. יתרה מזו, ההעברה בוצעה רק	

		לאחר פניות דירקטוריון חמ״ת או סמנכ״ל הכספים שלה אל מול גורמים במשרד התיירות כדי שהחברה תוכל לעמוד במועד תשלום השכר לעובדיה בראשון לחודש, כפי שנהוג אצלה. מצב דברים זה הקשה על החברה בהתנהלותה השוטפת ויצר מצב של חוסר ודאות. הגם שהפעילות להגברת השקיפות הפיננסית בחמ״ת חיובית, לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי כי מערכת היחסים בין הנהלת משרד התיירות לחמ״ת תעכב את תשלום המשכורות לעובדי חמ״ת. **המלצה -** ראוי כי הליכי הבקרה יבוצעו במועד שיאפשר להעביר את התשלומים לצורך המשכורות במועד שנקבע בהסכם. על משרד התיירות לפעול לפי הוראות ההסכם. מוצע כי משרד התיירות ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את מנגנון התשלום לחמ״ת על בסיס רב-חודשי (רבעוני או חצי שנתי) בדרך שתאפשר בקרה אך גם התנהלות שוטפת ותשלום משכורות בחמ״ת בזמן, ובהתאם יעודכן ההסכם בין הצדדים.	
3	העברת האחריות לניהול פרויקט הלגונה המזרחית באילת מחמ״ת לחל״י	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מציין כי בחוות הדעת המשפטית אשר צורפה להצעה להחלטת הממשלה נקבע כי בהתאם לתקנה 3(5) לתקנות חובת המכרזים, ההתקשרות עם חברה ממשלתית פטורה ממכרז ובלבד ש״קיימת חברה ממשלתית אחת שעמה יש הסכם מסגרת אשר במסגרתו ניתן לבצע את ההתקשרות בהתאם לפסקה זו ; קיימות כמה חברות לעניין זה – ייערך מכרז סגור ביניהן״. **המלצה -** אשר על כן, ככל שמשרד התיירות ורמ״י בוחנות העברת האחריות מחמ״ת לחל״י מתבקש כי ההליך יבוצע בהתאם להוראות הדין ובמסגרתו יילקחו בחשבון ההשלכות השונות.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רשות מקרקעי ישראל פעלה ופועלת על פי כל דין.

4	יחסי הגומלין בין משרד התיירות לחמ״ת	**ליקוי -** מהביקורת עולה מורכבות ביחסי הגומלין בין משרד התיירות לחברת הביצוע המרכזית שלו - חמ״ת. המשבר נמשך יותר מארבע שנים, על פני שתי הנהלות שונות של חמ״ת, והוא משליך על הצדדים ועל פעילותם. **המלצה -** על משרד התיירות, רשות החברות הממשלתיות וחמ״ת לפעול למציאת פתרון יעיל וארוך טווח שיאפשר ממשקי עבודה יעילים ביניהם, ולהפיק לקחים מהליקויים העולים מדוח זה.	
5	ניהול החברה לפיתוח חוף אילת והפרטתה	**ליקוי -** מהביקורת עולה תמונה המחייבת מעורבות כלל הגורמים על מנת לעמוד בהחלטת ועדת השרים לענייני הפרטה, שכן משרד התיירות מעוניין להעביר את ניהול חפח״א לחל״י ואינו מאפשר בפועל לחמ״ת לנהל את חפח״א; חל״י מוכנה לקבל את ניהול חפח״א רק אם יועבר אליה גם פרויקט הלגונה המזרחית; חמ״ת אינה מוכנה לוותר על פרויקט הלגונה המזרחית, ורמ״י מסכימה להעביר את פרויקט הלגונה המזרחית לחל״י רק בהסכמה של חמ״ת. מצב זה יוצר סטאטוס קוו שיכול להמשיך ולעכב תקופה ארוכה את מימוש החלטת הממשלה משנת 2010 להפריט את חפח״א. נכון למועד סיום הביקורת, העברת ניהול חפח״א מחמ״ת לחל״י טרם בוצעה, ויש אי בהירות בנוגע למימוש המתווה. מהביקורת עלה כי בשנת 2015 נחתם הסכם ניהול בין חמ״ת לחפח״א. בשנים 2015-2019 פעלה חמ״ת, במעורבות רשות החברות הממשלתיות, לייעל את חפח״א. אף על פי כן, החברה טרם פורקה וטרם הועברו כל הסמכויות כנדרש לידי חמ״ת. בפועל, חפח״א עדיין פועלת באילת, ולא נקבעו מועד סיום, לוחות זמנים ואבני דרך לסיום תהליך ההפרטה שוועדת השרים לענייני הפרטה החליטה לבצע. משרד מבקר המדינה מעיר לחמ״ת ולרשות	

		החברות הממשלתיות כי אף שוועדת השרים לענייני הפרטה החליטה כבר בדצמבר 2010, לפני כמעט עשר שנים, להפריט את חפח״א, אף שחמ״ת מנהלת את חפח״א כבר חמש שנים ואף שלחפח״א תחומי פעילות מצומצמים ומוגבלים ביותר, התהליך טרם הושלם. **המלצה -** על חמ״ת, רשות החברות הממשלתיות ומשרד התיירות לפעול לסיום תהליך הפרטת חפח״א ולהציב לכך לוחות זמנים, אבני דרך ותאריכי יעד. אם רשות החברות הממשלתיות תבחר, בהמשך לבקשת משרד התיירות, להמשיך בתהליך הפרטת חפח״א באמצעות חברה ממשלתית אחרת - עליה לוודא כי המהלך יבוצע באופן אפקטיבי ויעיל, תוך הצבת לוחות זמנים ברורים ותכנית פעולה אופרטיבית לסיום תהליך ההפרטה ולטיפול בנושאים שעל הפרק, כולל הסדרת הטיפול בדמי הגבייה ובנכסים שבבעלות חפח״א.	
6	הסדר ניגוד העניינים של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות	**ליקוי -** באפריל 2019 העבירה היועצת המשפטית בעיריית אילת את ההסדר למניעת ניגוד עניינים של סגן ראש העיר אילת ומחזיק תיק התיירות, הסדר שהיא הכינה, לוועדה למניעת ניגוד עניינים. נכון למועד סיום הביקורת, היועצת המשפטית טרם קיבלה חוות דעת מהוועדה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים לקצוב לוחות זמנים למתן מענה וסדרי הגשת חומרים לוועדה למניעת ניגוד עניינים.	**תגובת משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה - המח׳ למשפט ציבורי מינהלי**: לאחר חידוש הטיפול בפניית היועצת המשפטית של אילת, התברר כי חבר המועצה שעליו נסובה הפניה התפטר והטיפול בפניה התייתר. בעקבות הביקורת, הוועדה דנה בנוהלי העבודה הפנימיים שלה, כך שיתאפשר מתן מענה בלוח זמנים סביר כדי לקצר את משך הזמן הנדרש למתן מענה לפניות. בהקשר זה, סוכם כי על קיצור משך הזמן לקבלת התייחסות הצדדים המעורבים, וכן סוכם כי טיוטות חוות דעת יגובשו על ידי מרכז הוועדה לפני מועד כינוס הוועדה, ובמקרים המתאימים יאושרו על בסיס תכתובת דואר אלקטרוני גם ללא צורך בכינוס הוועדה. ההמלצה כבר יושמה – הליקוי תוקן.

פעילות לשכת עורכי הדין

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	אישור הדוחות הכספיים של לשכת עורכי הדין	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, הדוח הכספי האחרון של לשכת עורכי הדין שאושר ונחתם באוגוסט 2019 היה הדוח לשנת 2017. שלא על פי חוק לשכת עורכי הדין, בחמש השנים האחרונות לא אושרו הדוחות במועד ולא פורסמו באתר האינטרנט של הלשכה. **המלצה -** על הלשכה להקפיד על אישור דוחותיה הכספיים במועד הקבוע בחוק.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** בנוגע לפרסום הדוחות הכספיים באתר הלשכה, היא מקבלת את הערת המבקר ופועלת לתיקון הליקויים לגבי דוחות שאושרו וטרם פורסמו. דוחות לשנים 2015-2017 פורסמו ביום 19.11.19 באתר הלשכה. לעתיד, תפעל הלשכה על מנת שכלל תקציבה והדוחות הכספיים שהיא חייבת בפרסומם יעמדו לעיון הציבור במועד המוקדם האפשרי לאחר אישור הדוחות
2	אישור הדוחות הכספיים של לשכת עורכי הדין	**ליקוי -** בדוח הכספי של הלשכה לשנת 2017 הפסיקה הלשכה לאחד את הדוח הכספי שלה עם הדוח הכספי של החברה הכלכלית, וזאת ללא כל הסבר. בעקבות ביטול האיחוד השתפרו לכאורה הנתונים הכספיים בדוחות הלשכה, שמציגים עודף במקום גירעון שהיה בדוחות המקוריים. לפיכך עולה חשש כי הדוחות הכספיים של הלשכה לשנת 2017 אינם משקפים את מצבה הכספי לאשורו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שהפעילות הכספית של הלשכה מאוזנת. עם זאת, על הלשכה לפרסם דוחות כספיים בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים (לרבות איחוד של נתוניה עם נתוני חברת הבת) כך שלא תידרש חוות דעת מסויגת.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** לשכת עו"ד מורכבת ממספר מחוזות וחברות בנות. על מנת לערוך דוח כספי מאוחד בזמן, כל הגורמים חייבים לעבור את ביקורת רואה החשבון ולסיימה לפני המועד הקבוע בחוק ולהותיר מספיק זמן לביצוע עבודת האיחוד. בעקבות עיכובים של חלק מגופי הלשכה ובעיקר עיכוב של החברה הכלכלית חל עיכוב בהוצאת הדוח הכספי המאוחד. בשנת 2017, לאחר שהבינה שהדוח הכספי של החברה הכלכלית מתעכב ברמה שהינה כבר מעבר לסביר ולא ניתן היה לקבל צפי לסיומו, פנתה הלשכה לרו"ח מבקר של הלשכה למתן המלצות מקצועיות בנושא ובהתאם להמלצות קיבלה הלשכה את ההחלטה לפיה הדוח הכספי של הלשכה לא יכלול את איחוד החברה הכלכלית, זאת תוך תשומת לב לכך כי אי איחוד דו"ח החברה הכלכלית, פוגע בנאותות הדוחות הכספיים אך הברירה האחרת הייתה להתעכב עוד יותר ללא צפי עתידי עם הדוח הכספי לשנה זו.
3	אישור הדוחות הכספיים של לשכת עורכי הדין	**ליקוי -** אף שהדוחות על הפעילות הכספית של הלשכה מצביעים על איזון, במצב הדברים הקיים, שבו מאושרים ונחתמים דוחות כספיים	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 2.

		של הלשכה באיחור ניכר, הלשכה אינה עומדת בדרישות החוק. כפועל יוצא מכך הלשכה אף אינה יכולה לבחון לעומק את סבירות גובה דמי החבר בהתאם לנדרש בחוק ואת נתוני הביצוע המבוקרים לשנת התקציב הקודמת בעת גיבוש תקציבה לשנת התקציב הבאה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שהפעילות הכספית של הלשכה מאוזנת. עם זאת, על הלשכה לפרסם דוחות כספיים בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים (לרבות איחוד של נתוניה עם נתוני חברת הבת) כך שלא תידרש חוות דעת מסויגת. כן עליה לעמוד במועדי הפרסום הקבועים בחוק.	
4	תכניות עבודה	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי משך שנים לא קבעה הלשכה תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות המגדירות את מטרותיה, יעדיה, משימותיה, את המדדים לבחינת העמידה בכל אלו וכן מי האחראים לכל משימה ומה לוח הזמנים המוקצה לה. **המלצה -** לצד הצגת תוכנית עבודה לשנת 2020, ראוי שהלשכה תקדם תהליך של קביעת מדיניות, תכנון וקביעת תוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות בהתאם למטרות וליעדים ברורים ולקבוע מדדים ליישומן. כמו כן מוצע כי תוכניות אלה יפרטו את מכלול המשימות, לוח הזמנים וגורמים אחראיים לביצוען.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** עד כה תכנית העבודה השנתית נהגתה ועוצבה בפורומים הרלוונטיים וקיבלה ביטוי בתקציב הלשכה, המשקף באופן חלוקת התקציב את תכנית העבודה השנתית. הלשכה מקבלת את הערת המבקר ונערכת כבר בשנת 2020 להציג תכנית עבודה מסודרת.
5	אתר האינטרנט של הלשכה	**המלצה -** ראוי שהלשכה תפעל לסיום תהליך הקמת האתר החדש, על מנת להבטיח מידע נגיש ומעודכן לעורכי הדין, למתמחים ולכלל הציבור.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הלשכה מציינת כי יש לזכור שמדובר באתר שעלה לאוויר בתחילת שנת 2002, ושכולל עשרות אלפי פריטי תוכן, כתבות, הודעות וכד' ושהמבנה והמתודולוגיה של עדכון והצגת התכנים נשענים על טכנולוגיה ישנה שאינה מאפשרת ניהול אופטימאלי של כל המידע הקיים. כמו כן, ברור לה כי ממשקי המשתמש דורשים שיפור והתאמה לתקופתנו ולטכנולוגיות הקיימות כיום. הלשכה מודעת לנושא והחלה בתהליך של

			היערכות להחלפת האתר באתר חדש שייתן מענה כולל לכל צרכי הקהלים העושים שימוש באתר. פרויקט זה הינו פרויקט יקר המוערך בכ-1,000,000 ₪ ומצריך הקצאה תקציבית משמעותית. ע״פ דרישת מנהל מערכות המידע לפיתוח אתר חדש הוחלט בשלהי 2010 ע״י הוועד המרכזי להקצות משאבים ולצאת למכרז לפיתוח אתר חדש, ובהתאם להחלטה יצאה הלשכה במכרז לפיתוח האתר. בשל מורכבות הפרויקט ובמטרה להבטיח שהמערכת החדשה שתפותח תעמוד בציפיות, הוחלט לחלק את הפרויקט לשלושה חלקים כך שבשלב הראשון יינתן מענה הכרחי לציבור עורכי הדין במתן שירותים אינטראקטיביים באמצעות פיתוח ה׳איזור האישי׳ באתר, וככל שהלשכה תהיה מרוצה מפיתוח האתר ואיכות הפיתוח תעמוד בציפיות, הן הטכנולוגיות והן בשאר האלמנטים הנדרשים מהספק הזוכה, תעבור לשלב ב׳ ו ג׳ בפיתוח. פיתוחו של שלב א׳ בוצע בהתאם לתוכנית העבודה, אך הלשכה לא הייתה שבעת רצון מביצועיו של הספק שזכה במכרז ולכן הוקפאו שלבים ב׳ וג׳ במטרה לבצע הערכת מצב להמשך העבודה. עם כינונה של המועצה הנוכחית, הועלה הצורך הדחוף בפיתוחו של אתר חדש ללשכה שיספק את מכלול השירותים הקיימים. לצורך הליך ההקמה נדרש יועץ מקצועי אשר יכין/ילווה את הפרויקט מבחינה איפיונית, טכנולוגית ופונקציונאלית לרבות הכנת RFP מלא וליווי הליך הקמת האתר לאחר בחירת הספק שיקים את האתר. בהתאם לכך ובהתאם לתוכנית העבודה לשנת 2020, תוקצב סעיף ייעודי לתחילתו של הפרויקט ואיפיון מערכת חדשה. במהלך חודש אוגוסט החל שלב איתור יועצים מתמחים בתחום ולאחרונה נחתם הסכם התקשרות. לאור מורכבותו, צפוי הליך האפיון והיציאה למכרז הקמת האתר לארוך כחצי שנה לכל הפחות והליך הקמת האתר החדש יארך כשנה נוספת כך שעד סוף שנת 2021 יעמוד לרשות הלשכה אתר מעודכן ומשודרג המאפשר קבלת כל המידע הרלוונטי מהלשכה ועל הלשכה, ניווט קל ויעיל וביצוע כלל הממשקים הרלוונטיים לעורכי הדין באתר הלשכה. לעת עתה, התכנים באתר מתחלקים לארבעה סוגים: א. תכנים המגיעים ממערכות המחשוב הפנימיות של הארגון ומעודכנים באתר באופן יומי ואוטומטי. בכלל זה נכללים פרטי עורכי הדין ב״ספר עורכי הדין״, חברי הפורומים והוועדות בלשכה, מאגר הנוטריונים וכו׳

			ב. תכנים המהווים מידע שאינו מוגבל או רלוונטי למועד מסוים או שאינם בעלי מועד תוקף – בכלל זה נכללים מאמרים משפטיים, כתבות, הודעות שונות וכד׳. ברור שלגבי אלו, הרלוונטיות תלויה בין היתר גם בתאריך פרסומם, המוצג בפני הגולשים. ג. תכנים התקפים למועד מסוים כגון ימי עיון והשתלמויות, הודעות ומידע המוגבל בתאריך, שלאחר שעבר, אינו רלוונטי. לגבי תכנים אלו, מופעל מנגנון ״פג תוקף״. עם חלוף המועד– התכנים מועברים אוטומטית לסטטוס ״ארכיון״ ואינם מוצגם בעמודי המדורים, אלא נגישים באמצעות הקישור ״ארכיון״ בתחתית כל מדור. ד. תכנים שאינם תקפים למועד מסוים, אך מתעדכנים במהלך הזמן, כגון דברי חקיקה, הוראות והנחיות וכד׳. הבנת מבנה האתר הקיים יסייע בידי מי שמנסה לאתר באמצעותו מידע כלשהו. האתר החדש לכשיוקם, יספק מענה למספר הערות שניתנו על ידי המבקר אשר הפתרון לגביהם הינו אחידות המערכות הממוחשבות ועדכונן.
6	נוהלי ועדות האתיקה בנוגע לטיפול בתלונות	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי הנוהל הארצי נוסח בהתבסס על כללי המשמעת שהיו קיימים באותה עת. אף שבשנת 2015 פורסמו כללי משמעת חדשים הנוהל לא תוקן בהתאם. עוד נמצא כי אף שבנוהל הארצי נכתב כי הוא ״קובע כללי טיפול אחידים בתלונות בוועדות האתיקה של לשכת עורכי הדין״ הוועדות אינן פועלות לפי הנוהל באופן מלא. עולה אפוא כי קיימים פערים בין האמור בכללי המשמעת לבין הקבוע בנוהל הארצי וכן בין הקבוע בנוהל הארצי לבין אופן פעילות ועדות האתיקה. נוסף על כך יש חוסר אחידות בפעילות ועדות האתיקה השונות בסדרי הטיפול בענייני משמעת, אשר בחלק מהמקרים חורגים מההיבט הפרוצדורלי ועלולים להשפיע על זכויות המתלונן והנילון בהליך. יוער כי ככלל,	**תגובת לשכת עורכי הדין:** כללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעתיים), התשע״ה-2015, מתווים באופן כללי את אופן טיפול ועדות האתיקה בתלונות. נוהל הטיפול בתלונות על ידי ועדות האתיקה (להלן: ״הנוהל״), מוסיף על האמור בכללי סדרי הדין הנ״ל, ואינו גורע מהם. לעניין המחוזות אשר אינם פועלים לפי הנוהל באופן מלא אנו מפנים לתגובה העקרונית ב׳פתח דבר׳ בדבר תיקון 38 לחוק וחוסר היכולת לאכוף זאת על המחוזות עד לאותו מועד.

		אין מקום להבדלים בטיפול בתלונות בין המחוזות, בפרט בהיבטים המוסדרים בכללים ובנוהל הארצי. **המלצה** - על המועצה הארצית לפעול להאחדת הנהלים תוך התחשבות בהבדלים בין המחוזות, בדרכי העבודה ובעומסי התלונות.	
7	נוהלי ועדות האתיקה בנוגע לטיפול בתלונות	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי ועדות האתיקה במחוז תל אביב ומחוז צפון מבקשות מלכתחילה תשובה סטטוטורית, ואילו בשאר המחוזות מבקשים ככלל תגובה ראשונית לפני תשובה סטטוטורית. עוד נמצא כי במחוז דרום התגובה הראשונית נשלחת ללא אזהרה ואילו במחוזות חיפה, הדרום, ירושלים ובוועדת האתיקה הארצית, מצורפת אזהרה בדומה לאזהרה שבתשובה הסטטוטורית. **המלצה -** על ועדות האתיקה לבחון במשותף את שתי האפשרויות ולפעול לשינוי ולהאחדת הכללים והנוהל לפי הצורך.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** סעיף 3.13 לנוהל מתיר לבקש תגובה סטטוטורית ללא תגובה ראשונית. עמדת ועדת האתיקה הארצית היא שמכוח סעיפים 18ב(ח) ו-60א(ג) לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 על ועדת האתיקה הארצית לקבוע כללים ונהלים אשר מחייבים את כלל ועדות האתיקה שעליהם לפעול לפיהם, בנוגע לטיפול בתלונות אתיקה
8	נוהלי ועדות האתיקה בנוגע לטיפול בתלונות	**ליקוי -** נמצא כי בוועדות האתיקה מובאת החלטה לגנוז תלונה על הסף להכרעת מליאת הוועדות, למעט במחוז תל אביב שבו ההכרעה מתקבלת על ידי פרקליט הוועדה המיידע את יו"ר הוועדה על מנת שיוכל להביא הסוגיה לדיון במליאה אם ירצה בכך.	**תגובת לשכת עורכי הדין- מחוז תל אביב:** ב-18.6.2019 נבחר יו"ר מחוז חדש, שהחל בהליך למידה על מבנה המחוז ותפקודו. ממצאי הביקורת שנערכו טרם כניסתו, ישמשו כלי ראשון במעלה, לשיפור פעילות מחוז תל אביב.
9	נוהלי ועדות האתיקה בנוגע לטיפול בתלונות	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי בכל המחוזות, למעט מחוז תל אביב, חברי ועדת האתיקה הם הממליצים לוועדה כיצד לפעול בנוגע לתלונות. נוהג זה מעוגן גם בנוהל הארצי. לעומת זאת, במחוז תל אביב פרקליטת הוועדה היא הממליצה לוועדה. **המלצה -** הגם שהחוק לא שולל מתן המלצות ע"י חברי ועדת האתיקה, יש יתרונות ביצירת	**תגובת לשכת עורכי הדין:** סעיף 18ג לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961 הוא שמסדיר את פעילות הפרקליטים. בסעיף 18ג(ד) נקבע כי "לצורך מילוי תפקידיו לפי סעיף זה רשאי פרקליט להסתייע בחבר הלשכה, בין אם הוא עובד הלשכה ובין אם לאו". הכנת חוות דעת על ידי חברי הוועדה, שהם חברי הלשכה כפי שדרוש בחוק, מעשירה את החברים, מנגישה להם את חוק הלשכה והכללים שהותקנו מכוחו, מביאה לידיעתם החלטות קודמות

		הפרדה בין הגורם הממליץ לגורם המכריע, אשר ראויים לבחינה. ראוי כי ועדות האתיקה יבחנו במשותף את הסוגיה ויקבעו כללים שיחולו בכל הוועדות.	ופסיקות ותורמת להתמקצעותם ברזי האתיקה. כל חוות הדעת מובאות לעיון ובחינה של הפרקליט/ה טרם הבאתם לדיון במליאת הוועדה. הלשכה אינה רואה סתירה בין האמור בחוק לבין הנוהל. לא זאת בלבד, אלא שהכנת חוות דעת על ידי חברי הוועדה מייעלת את הטיפול בתלונות ומקצרת את משך הטיפול בהן. ברי כי במצב בו כל חוות הדעת ייכתבו על ידי פרקליט הוועדה בלבד (להבדיל מאישורן) ישרור עומס רב על הפרקליט והתלונות לא תוכלנה להתברר בטווח הזמנים שהקציבו הכללים.
10	נוהלי ועדות האתיקה בנוגע לטיפול בתלונות	**ליקוי -** מאז שנת 2008 קיימים בוועדת האתיקה במחוז חיפה צוותים מתוך חברי הוועדה, המורכבים משלושה חברי ועדה לפחות. במועד הביקורת היו בוועדת האתיקה במחוז חיפה 16 חברים. לכל צוות יש מלוא הסמכויות הנתונות לוועדת האתיקה - להחליט על גניזה, הגשת קובלנה או כל החלטה אחרת הדרושה לבירור התלונה ולקבלת החלטה בעניינה (למעט נושאים עקרוניים או כאשר יש מחלוקות בין חברי הצוות שהוקם). נוהג זה, שאינו מקובל במחוזות הלשכה האחרים, אינו מתיישב עם לשון הכללים האמורים.	**תגובת לשכת עורכי הדין- מחוז חיפה:** על אף שהמחוז והוועדה סבורים כי שיטת העבודה היא תקינה, ראויה ויעילה, למרות זאת, הנושא יידון בוועדת האתיקה.
11	נוהלי ועדות האתיקה בנוגע לטיפול בתלונות	**ליקוי -** ביוני 2019 פרסמה ועדת האתיקה של מחוז תל אביב נהלים חדשים בכמה נושאים שחלק מהוראותיהם אינו תואם באופן מלא את הנוהל הארצי, למשל בעניין תשובה סטטוטורית.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 8.
12	כללים להעמדה לדין ולטיעונים לעונש	**ליקוי -** ועדות האתיקה לא קבעו הוראות בנוגע להעמדה לדין או לסוג העונש שהפרקליטים יבקשו בהתאם לסוג העבירה וחומרתה, וכל תלונה נבחנת לגופה ובמנותק מאחרות. זאת, אף שבשנים 2017 - 2019 הצביעו כמה גורמים על הצורך בהוראות אלו.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** יש לערוך הבחנה בין מדיניות הוועדות בנוגע לתלונות אתיקה והעמדה לדין, לבין מדיניות הענישה בבתי הדין המשמעתיים : בכל הנוגע למדיניות הוועדות בנוגע לתלונות אתיקה והעמדה לדין – החלטות ועדת האתיקה הארצית מתפרסמות מעת לעת בביטאון "אתיקה מקצועית" והן החלטות המחייבות את כלל עורכי הדין, ללא קשר למחוזות אליהם הם משתייכים. כל תלונה המתקבלת בוועדה

		המלצה - הגם שהחלטות ועדת האתיקה הארצית ופסקי הדין של בתי הדין המשמעתיים מפורסמים לציבור ובכך מאפשרים בחלק מהמקרים ללמוד על מדיניות ועדות האתיקה, ראוי שכלל ועדות האתיקה יבחנו את תהליך ההעמדה לדין בדרך שתיצור אחידות ותמנע טענות שעלו בפני הלשכה בדבר אכיפה בררנית.	נשקלת לגופה, על פי נסיבותיה, התשתית הראייתית המצויה בתיק, חומרת העבירה, טענות מן הצדק וכדי. בביטאון מתפרסמות החלטות עקרוניות באופן תמציתי, ללא איזכור שמות הצדדים . ועדות האתיקה המחוזיות סוברניות להחליט בתיקי התלונות המתבררים בפניהן, ואולם הן אינן רשאיות לפעול בניגוד להחלטה מנחה של ועדת האתיקה הארצית. אשר למדיניות אחידה בענישה – ביוזמת יו"ר ועדת האתיקה הארצית ומנכ"ל הלשכה החל שיתוף פעולה עם חברת "נבו" לבניית מערכת ממוחשבת לבחינת מתחם ענישה. בתי הדין המשמעתיים נתבקשו להעביר את כל פסקי הדין שניתנו על ידיהם החל מיום 1.1.2009 ואשר לא הוטל עליהם צו איסור פרסום והחלטות בבקשות לפי סעיפים 75 ו-78 לחוק הלשכה. המטרה היא להקים מערכת חיפוש פסיקה מתקדמת שתסייע לכל הנוגעים בדבר. הלשכה מציינת כי בטרם החלה ההתקשרות עם חברת "נבו", ובמשך חודשים ארוכים, נבחנו על ידי הלשכה אפשרויות נוספות להקמת מערכת ממוחשבת ובסופן הוחלט להתקשר עם חברת נבו.
13	כללים להעמדה לדין ולטיעונים לעונש	**ליקוי -** עד למועד סיום הביקורת לא נערכו הכשרות והדרכות למערך המשמעת בלשכה, למעט מחוז תל אביב שבו נערכו שלושה ימי עיון לדייני בית הדין בשנים 2016 - 2018.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** אשר לקיום הכשרות והדרכות למערך המשמעת בלשכה – סוגיית ההדרכות נדונה ועלתה על הפרק עוד לפני דו"ח מבקר המדינה, והיא הגיעה לכדי ביצוע לקראת שנת 2020, כאשר העניין כבר תוקצב ונכנס כחלק בלתי נפרד מפעולות המדרשה של הלשכה. בכוונת הלשכה לקיים הכשרות נפרדות לחברי בתי הדין ולחברי ועדות האתיקה וב"כ הקבילה ואף לערוך תיקון חקיקה שיחייב עמידה בקורס אתיקה שתערוך הלשכה כתנאי לכשירות להתמנות לתפקידים אלה.
14	קבלת כתבי אישום, הרשעות וחומרי חקירה מגופי תביעה	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי, ככלל, הפרקליטות מעבירה מיוזמתה מידע בדבר כתבי אישום והרשעות למחוזות תל אביב, חיפה ודרום אך לא למחוזות ירושלים וצפון. התביעה המשטרתית - בביקורת נמצא כי במרבית המקרים התביעה המשטרתית אינה מודעת לכך שהנאשם הינו עורך דין. כך, מתוך 214 כתבי אישום שהגישה התביעה המשטרתית כנגד עורכי דין בשנים	**תגובת פרקליטות המדינה** הנחיית פרקליט המדינה 3.12 והנחיית פרקליט המדינה 10.4 מנחות את הפרקליטים להעביר ללשכת עוה"ד מידע על אודות כתבי אישום והרשעות של עו"ד. ככלל, נראה כי מחוזות הפרקליטות עומדים בהנחיות. הפרקליטות מציינת כי מתבצעת כל העת עבודת מטה השמה דגש על הטמעת ההנחיות בשגרת העבודה של הפרקליטים, וכן מתגבש פתרון מחשובי, אשר יתריע בפני הפרקליטים בצמתים הרלבנטיים על אודות ההנחיה הרלבנטית.

		2018-2017, היא דיווחה למחוזות רק על 10 כתבי אישום. **המלצה** - האחוז הנמוך של כתבי אישום שהמשטרה דיווחה ללשכה עליהם (כ-5%) ותשובת התביעה המשטרתית מלמדים על הצורך של הגורמים הרלבנטיים במשטרה להקפיד על בירור ורישום משלח היד של החשוד כבר בשלב החקירה על מנת שגורמי התביעה יהיו מיודעים לכך שהחשוד הינו עורך דין ויוכלו לדווח על כך בעת הגשת כתב אישום.	
15	קבלת כתבי אישום, הרשעות וחומרי חקירה מגופי תביעה	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי במחוז חיפה יש קשיים בקבלת חומרי חקירה מן הפרקליטות ובמחוז צפון מהמשטרה. **המלצה -** על הפרקליטות, בהתייעצות עם לשכת עורכי הדין ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לגבש עמדה סדורה בשאלת העברת חומרי חקירה לשם שימוש בדין המשמעתי וליישמה בכלל גופי התביעה הרלוונטיים.	**תגובת פרקליטות המדינה** הפרקליטות מסכימה כי יש מקום לגבש עמדה סדורה בשאלת העברת חומרי חקירה לשם שימוש בדין המשמעתי ומדגישה כי מדובר בשאלה מורכבת המצריכה עבודת מטה מעמיקה. הפרקליטות תפעל לגיבוש צוות משותף עם מחלקת יעוץ וחקיקה ולשכת עוה"ד לשם גיבוש נוהל משותף. הפרקליטות תציע לקבוע מועד לעדכון על אודות הקמת ועבודת הצוות, ליום 15.8.20.
16	הטיפול בתלונות במחוז תל אביב	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי בשנים 2014 -2018 הוגשו לוועדת האתיקה במחוז תל אביב 8,950 תלונות אתיקה. 3,244 מהן, יותר משליש, עדיין בטיפול וטרם הוכרע אם לגונזן או להגיש קובלנה בעניינן. מנתוני מחוז תל אביב עולה כי מתוך 3,244 התיקים שהטיפול בהם טרם הסתיים, יש יותר מ-1,500 תיקים שבהם כבר ניתנה המלצה של פרקליט הוועדה בדבר גניזה או העמדה לדין במסגרת המאמץ להשלמת הטיפול בתיקי העבר, אך תיקים אלו טרם הובאו לדיון בוועדת האתיקה. עוד קיימים 49 תיקים נוספים שבהם החליטה ועדת האתיקה על העמדה לדין, אך בהמשך הוחלט לגונזם עקב חלוף הזמן, נזקים ראייתיים שנגרמו בשל כך וסיבות נוספות.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 8 לעיל.

		כתוצאה מהעיכובים בטיפול בתלונות עד להגשת הקובלנה נוצר מצב שבו מספר הקובלנות שמגישה ועדת האתיקה מדי שנה במחוז תל אביב נמוך מאוד לעומת מספר התלונות המוגשות לוועדה ושיעורן כ- 4%. היקף כוח האדם של מנגנון ועדת האתיקה במחוז תל אביב המטפל בתלונות אתיקה קטן באופן ניכר מהיקפו במחוזות אחרים באופן יחסי למספר התלונות. **המלצה -** על מחוז תל אביב לפעול בדחיפות לפתרון מצוקת כוח האדם שנוצרה בוועדת האתיקה ולהביא לכך שהתלונות יטופלו בפרק זמן סביר ובהתאם לקבוע בכללים ושהטיפול בתיקי העבר יושלם. בהמשך, על המחוז לבחון את השפעת העברת הטיפול בחלק מהתיקים למחוז מרכז, ובהתאם - את הקצאת המשאבים הכספיים ותקני כוח האדם לוועדת האתיקה.	
17	הטיפול בתלונות במחוז תל אביב	**המלצה -** על מחוז מרכז לזרז את הפעלת ועדת האתיקה כנדרש בחוק ובכך להביא לשיפור זמני הטיפול בתלונות.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** בתחילת שנת 2020 אוישו התקנים במחוז מרכז בתחום האתיקה, מונתה פרקליטת אתיקה ולא צפויים פערים בשנת 2020.
18	הטיפול בקובלנות בבית הדין המשמעתי במחוז תל אביב	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת 17 תיקים שנפתחו לפני 2016 עדיין מתנהלים בבית הדין. עוד נמצא כי ב-7 תיקים חלף זמן רב ממועד הטיעונים לעונש עד למועד מתן פסק דין או גזר דין. בחלק מתיקים אלה מדובר בעיכוב של יותר משנה עד לכתיבת פסק הדין, ובאחדים אף שנתיים ושלוש. הטיפול בארבעה מן התיקים טרם הסתיים. שישה תיקים מ2015-, ארבעה תיקים מ2014-, תיק אחד מ2013-, שני תיקים מ- 2012 ותיק אחד לכל שנה מהשנים 2011, 2009, 2008 ו-2004.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 8 לעיל.

		המלצה - על בית הדין לפעול לצמצום הפערים ולסיים את הדיון בתיקים משנים קודמות ובאלה שממתינים זמן רב לפסק דין.	
19	מערכות המחשוב של מערך האתיקה והדין המשמעתי	**ליקוי -** הוועד המרכזי אינו פועל לריכוז מידע על אודות תלונות שהוגשו לוועדות האתיקה המחוזיות או על קובלנות שהוגשו לבית הדין. כאשר הוועד המרכזי מעוניין במידע כזה, כגון לצורך מתן אישור לעורך דין על היעדר תלונות, הוא פונה לכל מחוזות הלשכה ומבקש אותו מהם. כמו כן בביקורת נמצא כי למעט מחוז צפון, מחוזות הלשכה אינם מחוברים למערכת הממוחשבת של הלשכה הארצית ואין לוועדות האתיקה המחוזיות מידע זמין על עבר משמעתי של עורך דין במחוזות אחרים, אם זה השתייך בעבר למחוז אחר. 2.פורום יושבי ראש ועדות האתיקה קיבל החלטות ב- 2018 לפעול להטמעת המערכת הממוחשבת של הוועד המרכזי במחוזות, אולם הנושא לא קודם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי הלשכה תפעל להטמעת המערכת הממוחשבת באופן שיתאפשר עיון בהרשעות לגורמים המתאימים ולפי הצורך.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** סוגיית האחדתן של מערכות המחשוב של הלשכה הועלתה כבר לפני 10 שנים ונבחנה מאז מספר פעמים. לפני 6 שנים נערך פיילוט בנושא. עד לכניסתן לתוקף של הוראות תיקון 38 לחוק הלשכה היו מחוזות הלשכה אוטונומיים במידה רבה, ולא הושג שיתוף פעולה עימם בעניין זה. עם כניסתו של תיקון 38 לתוקף, נכנס נושא האחדת המערכות לתוכנית העבודה של מנכ"ל הלשכה (המשמש לעת עתה גם כמנהל מערכות המידע של הלשכה). מדובר בפרויקט מורכב ויידרש לו פרק זמן משמעותי. כמענה לתקופת הביניים, ולאור הערת המבקר, הלשכה תפעל לשינוי נוהל העבודה הפנימי ובקשות לאישור לאמן יועברו מעתה למחוזות הלשכה בצירוף ריכוז המידע על הרשעות קודמות המצוי במערכות המחשב של המועצה הארצית.
20	מערכות המחשוב של מערך האתיקה והדין המשמעתי	**ליקוי -** בביקורת נמצאו 59 מקרים של חברי ועדה שהורשעו בבית דין משמעתי (בשיעור של אחוז אחד מחברי הוועדות הרשומים בלשכה), כמחציתם הושעו על תנאי או בפועל, והם מכהנים נכון למועד סיום הביקורת כחברי ועדות. **המלצה -** מוצע כי הלשכה תשקול לבחון את העבר המשמעתי של מועמדים לוועדות הלשכה, בטרם ימונו לתפקיד שיש בו כדי לייצג את הלשכה ואת ציבור עורכי הדין.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** לעניין המספרי, לא ברור ללשכה מהיכן הנתון והיא סבורה כי יתכן שהוא אינו מעודכן. הלשכה מדגישה כי עד הקדנציה הנוכחית, הנוהל הקיים בלשכה לא חייב הוצאה מחברות בוועדות של מי שהורשע, למעט מי שהושעה מהלשכה. בפועל מי שהושעה מהלשכה הוצא מרשימת התפוצה והעדכונים של הוועדה גם אם לא קיבל הודעה רשמית על הפסקת חברותו בוועדה . עם תחילת הקדנציה הנוכחית, ולאור לקחי העבר נדרש כל חבר ועדה שקיבל מינוי לחתום על הצהרה בדבר העדר הרשעות בעבירות פליליות שאינן חטא והרשעות בדין המשמעתי.

			לאור הערת המבקר, תיבחן הטמעת מנגנון התראה במערכת הממוחשבת על עו"ד שהורשע בדין המשמעתי, על מנת שהגוף הממנה יחווה דעתו על ההרשעה והאם יש לה השלכות על המשך חברותו של אותו עו"ד בוועדה. בנוסף נבחנת האפשרות להקמת מערכת ממוחשבת שתייעל את הגישה למאגר ההרשעות.
21	הטיפול בעורכי דין מושעים	**ליקוי -** הביקורת העלתה שבעה מקרים נוספים שבהם עורכי דין שהושעו המשיכו לייצג בתקופת השעייתם בשנים 2014 - 2017. בדיון הוועד המרכזי עלה כי יש עורכי דין מושעים שטענו שכלל לא ידעו על ההשעיה. יו"ר הוועדה הציע לבצע מסירה אישית של ההודעה על ההשעיה. עוד הוצע בדיון כי במסגרת ההודעה ייכתב שהפרה של ההשעיה ועיסוק במקצוע עריכת הדין בזמן ההשעיה הם עבירה פלילית לפי החוק שעונשה מאסר שנה אחת או קנס כקבוע בחוק העונשין. ההצעות האמורות לא יושמו, למעט במחוז תל אביב שבו מבוצעת מסירה אישית בתיקים שבהם מוטל עונש של השעיה או הוצאה מן הלשכה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ ללשכה לבחון את יישום ההצעות האמורות או הצעות אחרות שיימצא כי יש בהן כדי לצמצם את התופעה ולפעול להטמעתן.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הממונה על ביצוע פסקי הדין המשמעתיים בוועד המרכזי שולחת אל הנקבל בדואר רשום עם אישור מסירה הודעה בדבר השעייתו. במקביל, נשלחת על ידיה החלטה לפרסום בילקוט הפרסומים, והודעה לפרסום ל-14 גורמים (ולא 12), ובהם טריבנולים שיפוטיים בפניהם מופיעים עורכי דין לרבות בתי דין רבניים, בית דין צבאי, רשמים, מחלקת הקדשות וכו'. רשות האכיפה והגבייה מעדכנת במערכת הממוחשבת שלה את דבר ההשעיה של עורך הדין, דבר אשר מונע מעורך הדין המושעה לייצג בתיק. מוצע כי הגורמים הנוספים יפעלו באופן דומה לצורך שימוש יעיל במידע שנמסר אליהם על ידי הלשכה.
22	הטיפול בעורכי דין מושעים	**ליקוי -** הלשכה לא יזמה מיפוי של הגופים שעורכי הדין מייצגים בפניהם ולא בחנה את הצורך להעביר את המידע לגופים נוספים. **המלצה -** מוצע שהלשכה תמפה את הגופים הנוספים שעורכי דין מייצגים בפניהם ותבחן את הצורך להפיץ למי מהם את המידע או לחלופין לעדכנם בדבר הקישור הרלוונטי לרשימת המושעים המתפרסמת באתר הלשכה.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 21.

		כמו כן מוצע כי היא תפנה למקבלי המידע ותסב את תשומת ליבם לעשות שימוש יעיל במידע המועבר אליהם. זאת, על מנת שעורכי הדין המושעים לא ייצגו גם בפניהם.	
23	מערך הפיקוח על ההתמחות ו אי-מינוי נציב פיקוח על ההתמחות	**ליקוי -** הבקשות להתמחות על נספחיהן מוגשות במסירה אישית במשרדי הלשכה או בדואר. את האגרה בגין הבקשה יש לשלם באמצעות שובר תשלום בבנק הדואר. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ ללשכה לפעול כדי לאפשר הגשה מקוונת של הבקשות להתמחות ותשלום אגרה בגין הבקשה באופן מקוון. **ליקוי -** עד מועד סיום הביקורת, קרוב לשנתיים לאחר המועד שנקבע לכך, טרם מונה נציב פיקוח על ההתמחות שיעמוד בראש מערך הפיקוח על ההתמחות של הלשכה. **המלצה -** על משרד המשפטים לפעול בהקדם למינוי נציב בהתאם לקבוע בחוק.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הלשכה בוחנת מזה זמן את האפשרויות הטכנולוגיות והמשפטיות להגשת בקשות להירשם להתמחות באופן מקוון. המחסומים העיקריים העומדים בפני אפשרות זאת הם הצורך בקבלת חלק מן הנספחים לבקשה במסמכים מקוריים על מנת להקשות על זיופם (אישור הפקולטה למשפטים על זכאות המבקש להירשם כמתמחה לפי תנאי סעיף 26 לחוק הלשכה, תצהיר המתמחה כשהוא מאומת על ידי עורך דין), וכן העלות של פיתוח המערכת. מנכ"ל הלשכה קיבל החלטה לפני 3 חודשים בדבר פיתוח מערכת חדשה שתאפשר הגשת כל סוגי הבקשות ללשכה באופן מקוון, ובמסגרת זו יטופל גם נושא הגשת הבקשות להירשם להתמחות. עם בניית הפתרון הטכנולוגי, יוסדר במסגרתו נושא תשלום האגרה. **הלשכה המשפטית - משרד המשפטים:** טיוטת התקנות המסדירות את פעילות נציב הפיקוח על ההתמחות מצויה בישורת האחרונה. בשבועות הקרובים הטיוטה תועבר להערות לשכת עורכי הדין ולאחר מכן להערות הציבור. עם השלמת הטיוטה, והבהרת עקרונות הפעלת הסמכות של נציב הפיקוח על ההתמחות, ניתן להעריך כי ניתן יהיה לאתר מועמד ראוי לתפקיד. כמובן שהתייחסות זו מתייחסת למצב שגרה. במצב הדברים הנוכחי, ייתכן שיחולו עיכובים מסוימים בתהליך העבודה על רקע אילוצי התקופה.
24	הפיקוח על מתמחים	**ליקוי -** החל מספטמבר 2013 אין ללשכה ריכוז נתונים בדבר היקף פעולות הפיקוח שעשתה באמצעות מפקחים וסוגן או על תוצאות תהליכי הפיקוח, והם מתועדים רק בתוך תיקי ההתמחות הפרטניים, וגם זאת באופן חלקי. אין ללשכה מידע בדבר מספר ההתמחויות שאושרו ושנפסלו מדי שנה, משך הטיפול בבקשות המוגשות על ידי המתמחים ועוד.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** לפני כעשור ויותר החלה הלשכה בביצוע פיקוח על ההתמחויות במשרדי עורכי הדין. לאחר מכן, עברה הלשכה לפיקוח באמצעות ראיונות אישיים למתמחים במשרדי הלשכה. המידע אודות פעולות אלה תועד במערכות הלשכה באופן שאפשר הפקת דוחות וניתוח ממצאים. חלק מהדוחות נמסרו למבקר. בסוף שנת 2014, ובעקבות ניתוח הנתונים של פעילות הפיקוח באופנים אלה, וכן משובים שקיבלה הלשכה מן המפקחים עצמם, הגיעה הלשכה למסקנה שהפיקוח באמצעים אלה אינו יעיל. בנוסף לחוסר יעילות הפיקוח באמצעים אלה, נוצר גם כורח

		בביקורת נמצא כי אין ללשכה תוכנית רב-שנתית בנושא. מאז ספטמבר 2013 הלשכה אינה מרכזת ומנתחת את המידע בדבר היקף וטיב הפיקוח כך שאין באפשרותה לבחון אם הוא משיג את מטרתו לשמירת הרמה של הבאים בשערי המקצוע, אף שמדובר בכלי ניהולי בסיסי לשימוש בסמכויות הארגון. **המלצה -** ראוי שהלשכה תגדיר את היקף הפיקוח וסוג הפיקוח שיבוצע בכל שנה, תבנה תוכניות עבודה כמותיות שיקבעו את פעולות הפיקוח שיבוצעו, תתעד את הפעולות ותפיק דוחות שנתיים שיציגו את תוצאות הביצוע של התוכניות שאושרו.	תקציבי לצמצום פעילות יקרה ולא יעילה זאת, שכן אגרות המתמחים לא כיסו את עלויות הטיפול בכל נושא ההתמחות בלשכה שנוהל כמשק סגור מאגרות אלה בלבד. בשנת 2015 הוחלט על בחינה של מודל אחר של פיקוח על ההתמחות ופותחה מערכת של שאלונים למתמחים. הוחל בביצוע פיילוט למערכת. נוצר עיכוב בביצוע הפיילוט והעברת המערכת לפעילות מלאה אופרטיבית מצירוף של שני גורמים: האחד- קשיים בהטמעת המערכת (במאמר מוסגר – בצירוף מקרים שאינו בשליטת הלשכה, 3 פעמים עובד שהוכשר בתהליך לא קצר לתפקיד האחראי על נושא הפיקוח עזב את הלשכה בסמוך לסיום ההכשרה) וקשיים בקבלת הנחיות הגוף המוסמך - הוועד המרכזי - באשר לאופן ההתייחסות לתוצרי המערכת (התשובות לשאלונים) עקב עומס הנושאים שעמדו לטיפולו. כיום, לאחר כניסתו של תיקון 38 לתוקף וכינונה של ועדת התמחות סטטוטורית, הועלה שוב הנושא לפתחה, ודיונים בעניין זה נערכים בימים אלה ממש.
25	הפיקוח על מתמחים	**ליקוי -** תהליכי האפיון והעבודה על השאלונים המקוונים החלו באמצע שנת 2015, אך במועד סיום הביקורת המערכת מצויה עדיין בשלב הפיילוט. מספטמבר 2016 ועד אוגוסט 2019, במהלכן עברו התמחות כ 10,500 מתמחים, נשלחו 3,827 שאלונים ומתוכם נענו 2,903. התשובות לשאלונים שמולאו לא נותחו וממילא לא נערך כל פיקוח מוגבר בעקבותיהן. נמצא כי בשנתיים וחצי האחרונות ביצעה הלשכה פיקוח בעשרות מעטות של מקרים. זאת לעומת אלפי פעולות פיקוח שנעשו בשנים קודמות, כמעט לכלל המתמחים מדי שנה. **המלצה -** מצב הדברים בו תוצרי הפיילוט שהחל שלוש שנים לפני אינם מנותחים ולא נערך בעקבותיהם פיקוח בה בעת שלא התקיימו פעולות פיקוח חלופיות בתקופה האמורה מחייב שני מענים: האחד, העלאת הפיילוט על נתיב יישום ממשי וטיפול בשאלונים הרלוונטיים המונחים על שולחן הלשכה, וכל זאת על מנת להגיע לסיכום התובנות מהפיילוט; והשני,	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 24.

		לפעול לביצוע בקרות חלופיות במקביל להליכי המחשוב.	
26	הפיקוח על מתמחים	**ליקוי -** במקרים מסוימים הוועד המרכזי מאשר לבצע התמחות תוך התניה כי במהלך ההתמחות יבוצע פיקוח מוגבר. בביקורת נמצא כי על אף החלטת הוועד המרכזי לאשר התמחות תוך התניה של פיקוח מוגבר, לא ביצע מערך ההתמחות פיקוח מוגבר בחמשת המקרים שאושרו בשנים 2017 - 2018, בניגוד לפיקוח שבוצע בשנת 2016. **המלצה** - על הלשכה להקפיד לבצע את ההחלטות בעניין פיקוח מוגבר כבעבר.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** בעקבות הערה מקדימה במהלך הביקורת, אותר הכשל שגרם לכך שהמידע לא הועבר לאחראי על הנושא והלשכה פיתחה מערכת למניעת מקרים דומים בעתיד אשר נותנת התראה יומית לממונה על הפיקוח על כל המקרים בהם נדרש פיקוח מוגבר.
27	אישור בקשות לאמן מתמחים	**ליקוי-** מחוזות ירושלים, דרום וחיפה הציגו נוסח נוהל התמחות ארצי מאוגוסט 2011 ובו הבדלים לעומת נוסח נוהל ההתמחות הארצי שהעביר מערך ההתמחות. בביקורת נמצא כי נוסף על נוהל ההתמחות הארצי, לכל מחוז כללים שונים בנוגע לאישור מאמנים. העובדה שהוועד המרכזי והמחוזות פועלים במשך שנים בהתאם לנהלים שונים עלולה להביא לקבלת החלטות שונות בעניינים דומים של מאמנים במחוזות שונים ולפגיעה אפשרית בעיקרון השוויון. **המלצה -** תהליך ההמלצות לאישור מאמנים נעשה בכל אחד ממחוזות הלשכה, ולכן מוצע שהמחוזות יקיימו הליכי בחינה אחידים, בין היתר בתחומים כגון הגורם המאשר, פעולות הבדיקה ובדיקת הרשעות.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הלשכה מפנה לתגובה העקרונית בדבר תיקון 38 והסמכויות שניתנו למועצה הארצית כלפי הוועדים המחוזיים. לעניין נוהל קבלת אישור מאמן - כבר בחודש יוני 2019 העביר מנכ"ל הלשכה (שהמשיך בתפקידו מכוח רציפות מהקדנציה הקודמת) לכל מנהלי המחוזות ריענון של נוהל קבלת אישור לאמן מתמחה ולביטול אישור לאמן, המתאים את הוראות הנוהל משנת 2010 למצב המשפטי החדש שנכנס לתוקפו לאחר הבחירות, ולפיו הגוף הסטטוטורי המוסמך לתת אישור לאמן או להחליט על ביטולו הוא ועדת ההתמחות. כעת, משמונה המנכ"ל על ידי המועצה הארצית, בכוונתו לפעול לאכיפת נהלים אחידים בכל המחוזות. לשם כך בכוונת המנכ"ל אף למנות קצין ציות מטעמו אשר פיקוח על פעולה בהתאם לנהלים תהיה חלק מהגדרת תפקידו לרבות נוהל זה.
28	אישור בקשות לאמן מתמחים	**ליקוי -** נמצא כי למחוזות אין אפשרות לבדוק עבר משמעתי במקרה של עורך דין שעבר ממחוז	**תגובת לשכת עורכי הדין:** סוגיית האחדתן של מערכות המחשוב של הלשכה הועלתה כבר לפני 10 שנים ונבחנה מאז מספר פעמים. לפני 6

		למחוז והבדיקה לא נעשית, למעט במחוז צפון המחובר למערכת הממוחשבת של הלשכה הארצית. **המלצה -** ראוי שהלשכה תפעל להאחדת המערכת הממוחשבת של הלשכה והמחוזות, על מנת שהמידע שהגורמים השונים בלשכה ומחוזותיה נדרשים לו לצורך קבלת החלטות יעמוד לרשותם בצורה מלאה, נגישה ומעודכנת.	שנים נערך פיילוט בנושא. עד לכניסתן לתוקף של הוראות תיקון 38 לחוק הלשכה היו מחוזות הלשכה אוטונומיים במידה רבה, ולא הושג שיתוף פעולה עימם בעניין זה. עם כניסתו של תיקון 38 לתוקף, נכנס נושא האחדת המערכות לתוכנית העבודה של מנכ"ל הלשכה (המשמש לעת עתה גם כמנהל מערכות המידע של הלשכה). מדובר בפרויקט מורכב ויידרש לו פרק זמן משמעותי. כמענה לתקופת הביניים, ולאור הערת המבקר, הלשכה תפעל לשינוי נוהל העבודה הפנימי ובקשות לאישור לאמן יועברו מעתה למחוזות הלשכה בצירוף ריכוז המידע על הרשעות קודמות המצוי במערכות המחשב של המועצה הארצית.
29	אישור בקשות לאמן מתמחים	**ליקוי -** ככלל, אישור אימון ניתן לצמיתות גם אם בהמשך הורשע המאמן בעבירה משמעתית או פלילית. נוסף על כך, אישור לאמן מוחזר למאמן שהושעה מן הלשכה בגמר השעייתו באופן אוטומטי עם ההזנה של ביטול ההשעיה במחשבי הלשכה, וזאת בלי שנבחנות ההשלכות שיש להרשעה על אישור האימון שניתן לאותו עורך דין. נכון למחצית שנת 2019 נמצאו 549 עורכי דין בעלי אישור לאמן שהורשעו לפחות בעבירה משמעתית אחת. עוד נמצאו 61 בעלי אישור לאמן שהורשעו לפני שנת 2016 ואימנו מתמחים בפועל בשנים 2016-2018. כמו כן נמצאו 45 עורכי דין שהושעו מן הלשכה והשעייתם נסתיימה לפני שנת 2016 ואימנו מתמחים בשנים 2016-2018.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** מזה שנים, מערכת המחשב של הלשכה מבטלת (מיחשובית בלבד) סטטוס אימון לכל מי שחדל להיות עו"ד פעיל מכל סיבה שהיא. סעיף 30 לחוק הלשכה מסמיך את ועדת ההתמחות (לפני תיקון 38 – את הוועד המרכזי) לבטל אישור לאמן לבעל אישור שהורשע בפסק דין משמעתי. משמעות הדבר היא שללא החלטה מפורשת של ועדת ההתמחות, ההיתר נותר בתוקף גם אם בעל ההיתר הושעה. בעבר פעל מערך ההתמחות של הלשכה להביא בפני מוסדות הלשכה את השאלה האם להחזיר את סטטוס האימון לאחר ההשעיה או לא, אך הוועד המרכזי לא היה מעוניין לעסוק בכך. לפיכך חדל מערך ההתמחות להביא מקרים אלה. בהיעדר החלטה על ביטול האישור לאמן, הדין הוא שבתקופת ההשעיה הוא אינו רשאי לאמן, אך עם סיומה הוא בעל היתר לאמן. לפיכך בדין הוחזר סטטוס האימון למי שהשעייתו הסתיימה. עם כניסתו לתוקף של תיקון 38 והפיכת ועדת ההתמחות לגוף המוסמך לדון בביטול היתר לאמן, הועלה עניין זה שוב על ידי מנגנון הלשכה, והובעה נכונות על ידי יו"ר וועדת ההתמחות לדון בכך. לשם כך הוכנס שיפור במערכת המחשב כך שבנוסף על הביטול האוטומטי של סטטוס האימון, ניתנת התראה לממונה על תחום מאמנים בלשכה. על פי נוהל שהותקן באחריות הממונה לבדוק את סיבת שינוי הסטטוס, וככל שמדובר בהשעיה, ליזום דיון בוועדת ההתמחות בשאלת המשך מעמדו של המושעה כמאמן.
30	אישור בקשות לאמן מתמחים	**ליקוי -** נמצא כי במקרה שמחוז הלשכה מקבל עדכון על הרשעה של עורך דין בעבירה פלילית בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה, המידע אינו מועבר לוועד המרכזי לצורך הכרעה	**תגובת לשכת עורכי הדין:** סעיף 30 לחוק הלשכה אינו מעניק ללשכה סמכות לבטל היתר לאמן על סמך הרשעה פלילית, אלא רק על סמך הרשעה משמעתית. ככל שההרשעה הפלילית מובילה להליך משמעתי, אם לפי סעיף 75 לחוק

		בשאלת ההשלכות של ההרשעה על הענקת אישור לאמן. הוועד המרכזי יעודכן על ההרשעה רק אם וכאשר יורשע המאמן בדין המשמעתי של הלשכה, דבר שעלול להימשך זמן רב. יצוין כי אף שנוהל ההתמחות הארצי קובע שבנוסח האישור לאמן מתמחה תוטל על המאמן חובת דיווח על כל הרשעה שבה יורשע, הדבר לא נעשה והנוסח אינו כולל הוראה זו. **המלצה -** על מחוזות הלשכה להעביר את המידע בדבר הרשעות פליליות ומשמעתיות ללשכה לצורך בחינת בקשות לאישור לאמן.	הלשכה ואם באופן אחר, רק אז נוצרת הסמכות ללשכה לבטל את ההיתר לאמן. לפיכך אין אפשרות לפעול אחרת בעניין זה.לעניין אכיפת פעולת המחוזות בהתאם לנהלים רוחביים שקובעת המועצה הארצית, תיקון 38 לחוק לשכת עורכי הדין הסדיר את מערכת היחסים בין המועצה הארצית למחוזות ואת סמכות האכיפה והפיקוח של המועצה הארצית על המחוזות. בכוונת הלשכה לפעול לאכיפת הנוהל גם בעניין זה.
31	פיקוח על מאמנים	**ליקוי -** במהלך דיונים בוועד המרכזי בעניינם של מתמחים שעלו בעיות בהתמחותם עולה מעת לעת האפשרות שגם פעולותיו של המאמן בקשר להתמחות לא היו תקינות. על אף האמור, בשנים 2016 - 2018 נמצאו שלושה מקרים שבהם ביקש הוועד המרכזי להעביר את עניינו של מאמן לטיפול ועדת האתיקה ובשניים מהם הדבר לא נעשה. **המלצה -** על הלשכה להקפיד לבחון אם נכון לנקוט הליכים כנגד המאמן בד בבד עם הדיון בעניינו של המתמחה ואם כן, לפעול לבצע את החלטותיה בעניין.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הדבר נבדק בזמן אמת ומאחר שהמאמן הוצא מן הלשכה לצמיתות לא נמצא טעם להעברת עניינו לוועדת האתיקה.
32	ראיונות למועמדים להתמחות	**המלצה -** מוצע כי לשכת עורכי הדין תבחן את המודל שנוצר בעקבות שינוי הכללים והוראות השעה וכן את המערכת הממוחשבת המוצעת והשפעות יישומם על מתמחים ומאמנים, כדי לוודא מהו המענה המיטבי הן למאמנים הן למתמחים.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 31.
33	מערך הפיקוח על ההתמחות	**המלצה -** על הלשכה לגבש מתווה פעולה בדבר אופן הפיקוח הראוי על ההתמחות, על מנת	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תשובות לליקוי 31.

		לוודא שמוסד ההתמחות ממלא את ייעודו. כמו כן עליה לוודא כי תהליך אישור ופסילה של מאמנים יהיה אחיד בכל המחוזות באופן שיבטיח כי רק מי שראוי ועומד בדרישות יוכל לשמש מאמן.	
34	הסדרה וטיפול בחשש לניגוד עניינים	**ליקוי -** הלשכה לא הסדירה את תחום מניעת ניגודי העניינים העשויים להתרחש במסגרת פעילותה, למעט בנושא ועדות האתיקה. במהלך הביקורת עלו כמה מקרים שעוררו שאלות מתחום ניגוד העניינים שעל הלשכה לתת דעתה עליהם: זיקות בשל קשר חברי; זיקות משפחתיות בין בעלי תפקידים במוסדות הלשכה; חוות דעת ועד המחוז על מועמדים לשיפוט; זיקה בין תפקיד בלשכה לבין עניינו של לקוח; מינוי בוררים; קיום דיוני ועדת האתיקה הארצית בעילום שם הנילון; הסדרת ניגודי עניינים בוועדות המקצועיות. הדוגמאות ממחישות את הצורך בהסדרה כוללת של הטיפול בנושא ניגודי העניינים בלשכת עורכי הדין. **המלצה -** על הלשכה לדון בנושא, לבחון את מיפוי המקרים הפוטנציאליים, לבחון קביעת כללים לפעילות הלשכה והנבחרים בכלל מוסדותיה ובסוגיות פרטניות להיוועץ עם היועץ המשפטי של הלשכה.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** מקבלים את הערת המבקר בדבר הצורך לקבוע תהליך עבודה סדור להטמעת ואכיפת הסדרי ניגוד העניינים. בעניין זה יש לעשות הבחנה בין עובדי הלשכה לנבחרי הציבור. עובדי לשכה – בשלהי שנת 2018 פנה מנכ"ל הלשכה ליועץ המשפטי שלה בבקשה לבחון את נושא הסדר ניגוד העניינים בלשכה וגיבוש תצהיר ניגוד עניינים עליו יחתמו העובדים, הספקים ונבחרי הציבור. בתחילת שנת 2019 התחילה הלשכה תהליך רה-ארגון בכל נהלי הלשכה ובכללם הסדר ניגוד עניינים. לאחר תקופת ההערכות וגיבוש הנהלים רוענן נוהל ניגוד עניינים לעובדים וכלל העובדים בלשכה ובמחוזות הונחו לחתום על תצהיר ניגוד העניינים שנערך על ידי הייעוץ המשפטי של הלשכה. נבחרי הציבור – בהתאם לחוות הדעת שקיבל מנכ"ל הלשכה בנושא, הנחה את מנהל הרגולציה בלשכה לשלב את תצהיר ניגוד העניינים בנוהל המרכזי המתייחס לנבחרי הציבור ('נוהל עבודת ועדות המתמנות על ידי המועצה הארצית') על פיו כלל נבחרי הציבור והמתנדבים בלשכה הממונים לוועדות המקצועיות יצהירו על ניגוד עניינים ככל וקיים ויחתמו על תצהיר ניגוד עניינים מיד עם מינויים לתפקיד. בישיבת המועצה הארצית מיום 24.10.19 קיבלה המועצה הארצית החלטתה שלא לחייב את נבחרי הציבור בחתימה מראש על תצהיר ניגוד עניינים אלא להסתפק בסעיף בנוהל המורה לכל נבחר ציבור להצהיר על ניגוד עניינים מיד לכשיתעורר כזה. נוסח הסעיף שאושר בנוהל, ס' 2.5: "חבר ועדה יודיע מראש, אם יש ניגוד עניינים, המונע ממנו מלהיות חבר בוועדה או מלהשתתף בדיון או מלהידרש לנושא המובא בפני הוועדה."
35	הסדרה וטיפול בחשש לניגוד עניינים	**ליקוי -** בביקורת נמצא כי במסגרת השאלון שמעבירה ועדת המינויים למועמדים לבית הדין המשמעתי אין התייחסות לנושא ניגוד עניינים	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 34.

		כלל ולקרבת משפחה בפרט, כך שלעיתים לא ידוע על קיומם של הקשרים המשפחתיים ולא ניתן להסדיר ניגודי עניינים שעלולים להתעורר. **המלצה -** על הלשכה לתת דעתה לנושא הקרבה המשפחתית בין בעלי תפקידים בלשכה ולקבוע כללים בקשר לכך, ובכלל זה חובת דיווח על קשרי משפחה.	
36	הסדרה וטיפול בחשש לניגוד עניינים	**ליקוי -** בהזדמנויות שונות נשמעו בוועד המרכזי ביקורות על היעדר כללים בדבר מינוי הבוררים וחלוקת התיקים ביניהם. עיון בפרוטוקולים של הוועד המרכזי מלמד כי פעמים רבות הדיון במינוי הבוררים לקוני ואינו כולל נימוקים להחלטה. מעת לעת העלתה בחירת הבורר גם שאלות מתחום ניגוד העניינים. הלשכה אישרה בספטמבר 2019 נוהל חדש בנושא מינוי בוררים, הקובע כללים להקמת מאגר למינוי בוררים ולמינוי בוררים בתיקים. **המלצה -** ראוי כי במסגרת הנוהל החדש, תיתן הלשכה את הדעת גם על הצורך בהסדרת סוגיית ניגוד העניינים של הגורמים בלשכה העוסקים בהמלצה ואישור מינוי של הבוררים.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה לליקוי 34.
37	הסדרה וטיפול בחשש לניגוד עניינים	**המלצה -** ראוי כי ועדות האתיקה יגבשו הסדר אחיד בנושא קיום דיונים בעילום שם הנילון ויישמו אותו. משרד מבקר המדינה ממליץ ללשכת עורכי הדין לבחון את הנושא לרבות יוזמת מחוז תל אביב ולהסדיר את הדברים בצורה מפורטת שתחול בכל המחוזות.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** בכוונת הלשכה להסדיר בכללים את הנושא של עילום שם בישיבות הוועדה. ועדת האתיקה הארצית סבורה כי באופן זה ניתן לייעל את הדיונים בוועדה תוך הימנעות מפני חשש לניגוד עניינים של החברים. מובן כי מקום שבו חבר ועדה מזהה את פרטי התיק מידיעה אישית – הרי שבהתאם לנוהל ניגוד עניינים עליו להימנע מהשתתפות בדיון.
38	הסדרה וטיפול בחשש לניגוד עניינים	**ליקוי -** באוגוסט 2019 ערכה הלשכה הדרכה לעובדי הלשכה הארצית בנושא הסדרי ניגוד עניינים והפיצה להם ולמנכ"לי מחוזות הלשכה מסמך לחתימתם ובו הצהרה והתחייבות להימנע מניגודי עניינים במסגרת פעולותיהם בלשכת	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראה תגובה להערה 34.

		עורכי הדין. זאת בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי ללשכה ממרץ 2019 לפיה ראוי שמעת לעת יועברו תזכורות לעובדי הלשכה ולפועלים מטעמה בדבר האיסור ואף יינתנו להם הנחיות למניעת ניגוד עניינים. אשר להסדרי ניגודי עניינים, אלה נחתמו רק בחמש התקשרויות של הלשכה עם נותני שירותים ולא עם עובדי ונבחרי הלשכה. **המלצה-** משרד מבקר המדינה ממליץ כי לצד קביעת תהליך עבודה סדור להטמעת הסדרי ניגוד עניינים, הלשכה תגבש הנחיות בנוגע לכללי ניגוד עניינים כאמור בחוות הדעת. על הלשכה לקיים דיון ענייני בנושא ולבחון אותו על כלל היבטיו.	
39	פעילות המבקרת הפנימית	**ליקוי -** נמצא כי בשנים 2012 עד 2019 הגישה המבקרת הפנימית לשעבר שני דוחות ביקורת בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי חוק הביקורת הפנימית ביצוע ביקורות וכתיבת דוחות ביקורת הם מרכיב מרכזי בעבודתו של מבקר פנימי. **המלצה -** על המבקר הפנימי בלשכה להקפיד על הגשת דוחות ביקורת לממונה עליו. על המועצה הארצית, כממונה על המבקר הפנימי, להקפיד על כך שהמבקר יבצע את ליבת תפקידו, וכי יש לו הכלים לצורך כך.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** מנכ"ל הלשכה זיהה כשלים משמעותיים בעבודת המבקרת והמליץ על סיום העסקתה ומינוי מבקר פנים חדש. יודגש כי למנכ"ל הלשכה אין סמכות מעבר לכך. במחצית השנייה של שנת 2017 נבחנה האפשרות לסיום ההתקשרות עם המבקרת וליציאה למכרז לאיתור מבקר/ת חדש. תחילתו של התהליך נתקל בקשיים משפטיים ומנהליים שהערימה מבקרת הלשכה ובהמשכו לא קודם התהליך בשל אירועים משמעותיים נוספים שהעסיקו את הלשכה באותה העת ולא השאירו די זמן ללשכה ולמקבלי ההחלטות בלשכה לעסוק בעניין זה. נושא הארכת תקופת כהונתה נבחן בייחוד נוכח הכשלים בעבודתה ובהתאם לחוות דעת משפטית הוחלט להאריך את כהונתה לתקופה של שנתיים בלבד, רק על מנת לאפשר למועצה שתיבחר לבחור את מבקר הפנים ולא לכפות עליה מבקר שנבחר קודם הבחירות. בתחילת שנת 2019 הועלה העניין מחדש והוחלט להביא לסיום כהונתה של המבקרת בתום המועד שהוארכה כהונתה (אוקטובר 2019). מונתה ועדת איתור ופורסמה הזמנה פומבית להציע מועמדות לתפקיד מבקר פנים חדש ואנו נמצאים בסיום הליך האיתור כאשר ועדת האיתור מיינה וראיינה את כל המועמדים הרלוונטים וצפויה להציג למועצה הארצית את המלצתה על מבקר הפנים בישיבת המועצה הקרובה.

40	תוכניות עבודה לביקורת הפנימית ותקצובה	**ליקוי -** בהיעדר ועדת ביקורת, בשנים 2012 - 2019 לא הובאה לאישור הוועד המרכזי הצעה לתוכנית עבודה לביקורת הפנימית של הלשכה ולמותר לציין שתוכנית כאמור לא אושרה. **המלצה -** על ועדת הביקורת שמונתה לאחרונה להקפיד לדון בתוכנית העבודה של הביקורת הפנימית ולהעבירה לאישור המועצה הארצית. מוצע כי לצורך כך יוכן בלשכה סקר סיכונים עדכני.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** במהלך שנת 2017 לשכת עורכי הדין נחשפה לבעיית הביקורת ככלל ולבעיית המבקרת בפרט והחלה לבחון כיצד ניתן לתקן זאת, כפועל יוצא מכך, בשלהי 2018 פעלה בשני מישורים, האחת לבחינת המשך העסקתה של המבקרת והשנייה להקמתה של וועדת הביקורת באופן מיידי, במהלך חודש מרץ הוקם צוות לאיתור חברי וועדת הביקורת ופורסם קול קורא לציבור שבמסגרתו נתבקשו להגיש מועמדויות לוועדה. עם כינונה של המועצה החדשה הובאו לידיעתה המלצת הצוות המקצועי וכן נתבקשו חברי המועצה להציע מועמדים נוספים. במסגרת ישיבת המועצה מיום 16.7.19 אושרה הקמתה של ועדת הביקורת שהחלה את עבודתה באופן מיידי עם מינויה.
41	תוכניות עבודה לביקורת הפנימית ותקצובה	**ליקוי -** אומנם הלשכה תקננה את משרת המבקרת הפנימית ותקצבה את שכרה, אך נמצא כי בשנים האחרונות היא לא גיבשה את צורכי הביקורת ואת התקציב הנגזר מכך. **המלצה -** מן הראוי כי הלשכה תקבע את צורכי הביקורת הפנימית ותקבע את התקציב הנדרש לשם כך. פעולה זו תסייע למבקר הפנימי למלא את תפקידו כראוי.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראו תגובות לליקויים 40-39.
42	ועדת ביקורת	**ליקוי -** לשכת עורכי הדין פעלה יותר מעשרים שנה ללא ועדת ביקורת, אף שזו חשובה לדיון בדוחות הביקורת הפנימית, לזיהוי ליקויים והצעת דרכים לתיקונם, לבחינת מערך הביקורת הפנימית, לאישור תוכנית העבודה של המבקר הפנימי ולפיקוח על תפקודו והמשאבים העומדים לרשותו.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראו תגובות לליקויים 40-39.
43	אחריות מוסדות הלשכה להובלת פעולות הביקורת הפנימית	**ליקוי -** בשנים 2012 עד 2019, מערך הביקורת הפנימית בלשכת עורכי הדין תפקד באופן חלקי: לא אושרה תוכנית עבודה שנתית של הביקורת הפנימית, הוגשו מעט דוחות ביקורת פנימית ולא	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראו תגובות לליקויים 40-39.

		מונתה ועדת ביקורת. ליקויים אלה היו ידועים במשך השנים למוסדות ולבעלי תפקידים בלשכה, והמידע בנושא אף עלה בצורה ברורה ונוקבת בישיבות המועצה הארצית והוועד המרכזי, אולם הגורמים הללו לא נקטו פעולות בתחום זה. **המלצה -** על הלשכה לבחון כיצד ניתן לייעל את פעילות מערך הביקורת הפנימית והאחראים לו.	
44	אחריות מוסדות הלשכה להובלת פעולות הביקורת הפנימית	**ליקוי -** האחריות לביקורת הפנימית בלשכה מבוזרת בין כמה בעלי תפקידים: יו"ר המועצה הארצית, מנכ"ל הלשכה וראש הלשכה. גורמים אלה לא עשו דבר כדי להבטיח את פעילותו המיטבית של אחד משומרי הסף המרכזיים של הלשכה. על הלשכה לבחון כיצד ניתן לייעל את פעילות מערך הביקורת הפנימית והאחראים לו. **המלצה -** על הלשכה לבחון כיצד ניתן לייעל את פעילות מערך הביקורת הפנימית והאחראים לו. על הלשכה לפעול עם ועדת הביקורת, המבקר הפנימי החדש של הלשכה ומוסדות הלשכה לשיקום מערך הביקורת הפנימית. יישום המלצה זו יסייע לקיים ביקורת פנימית אפקטיבית המכסה את כל הסיכונים המהותיים בארגון.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** ראו תגובות לליקויים 40-39.
45	התכנסות דירקטוריון החברה הכלכלית וועדות המשנה שלו	**ליקוי -** תפקידיו העיקריים של דירקטוריון החברה הם להתוות מדיניות, לנהל את עסקיה של החברה ולפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ופעולותיו בחברה. הדירקטוריון הקודם מינה ועדות משנה כיוון שראה צורך בקבלת ייעוץ והמלצות בתחומים המסורים לטיפולן וכדי לעמוד בעומס ההחלטות המתבקש בניהולה השוטף של החברה. צמצום תדירות ההתכנסות של הדירקטוריון וועדותיו בשל נוכחות חלקית ומצומצמת של החברים בהם הגביל את יכולת הדירקטוריון הקודם לבצע את תפקידיו באופן מיטבי.	

		המלצה - על הדירקטוריון הנוכחי לבחון האם ועדות נוספות נחוצות לפעילות מיטבית של החברה, ואם כן, למנות ולאייש ועדות אלו. עוד על הדירקטוריון לאשר נוהל סדרי עבודה לוועדות המשנה שלו ולוודא שחברי הוועדות מכירים את הוראות הנוהל, את תפקיד הוועדות ואת הפעולות שעליהם לבצע כחברי ועדה. על האסיפה הכללית לבחון אילו פעולות יוכלו לסייע להגברת נוכחות הדירקטורים בישיבות של הדירקטוריון והוועדות, כך שיוכלו לפעול באופן יעיל, מקצועי ומעורב.	
46	שימוש הדירקטוריון והלשכה בכלים העומדים לרשותם לפיקוח על החברה הכלכלית	**המלצה -** על הלשכה לתת דעתה למשמעות הרבה של תפקיד הדירקטורים בחברה הכלכלית ולדרישות הכרוכות בו. עליה להקפיד ולוודא כי היא מבהירה לדירקטורים מטעמה בבירור את ציפיותיה מתפקודם כשלוחיה ולוודא כי הם ממלאים אותן.	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הוועד המרכזי עקב אחר הנעשה בחברה הכלכלית ופעל כדי לתת מענה לקשיים שהתגלו. בהתאם הוועד המרכזי החליף את דירקטוריון החברה פעמיים בקדנציה החולפת, בפעם הראשונה ב9.12.2015 ובפעם השנייה ב8.1.2019. לאחר כינונה של המועצה החדשה, בישיבתה מה24.10.19 היא בחרה, בשבתה כאסיפה כללית של החברה הכלכלית, דירקטוריון חדש.
47	שימוש הדירקטוריון והלשכה בכלים העומדים לרשותם לפיקוח על החברה הכלכלית	**ליקוי -** נוהל בקרה על חברות בת משנת2011 של לשכת עורכי הדין קובע סדרת פעולות שאורגנים בלשכת עורכי הדין ובחברות הבת נדרשים לבצע. הביקורת העלתה כי נוהל הבקרה של הלשכה כלל אינו מיושם: הלשכה לא עמדה על כך שהחברה תגיש אליה דוח פעילות תמציתי ודיווח על ביצוע התקציב ומאזן רווח והפסד. בכך נמנעה הלשכה משימוש בכלי בקרה מרכזי על החברה2.הדירקטוריון הקודם לא הקפיד לתרגם את הטענות שעלו בישיבותיו להחלטות, לא מינה גורם שיעקוב אחר ביצוע החלטות ולא עמד בתוקף על חובת ההנהלה להעביר אליו דוחות ומסמכים הדרושים לו. כך, למשל, משך שנים לא עמד דירקטוריון החברה על כך	**תגובת לשכת עורכי הדין:** הלשכה קיימה דיונים לא מעטים בנושא החברה הכלכלית בישיבות הוועד המרכזי, בה נחשפו חברי הוועד, בין השאר, לבעיות ולכשלים בחברה וכפי שצוין לעיל, הוועד המרכזי החליף את דירקטוריון החברה, החליף מנכ"לית ואף מינה ועדת פיקוח. יחד עם זאת הלשכה מקבלת את הערת המבקר ותפעל לגבש נוהל מהודק ומוקפד אשר יבטיח בקרה שוטפת על חברות הבת

		שההנהלה תגיש לאישורו תוכנית עבודה מסודרת ומלאה. **המלצה -** הלשכה כבעלת המניות והדירקטוריון של החברה הכלכלית לא עשו שימוש במלוא הכלים העומדים לרשותם כדי למלא את תפקידם בצורה מיטבית ולקדם את ענייני החברה. על הלשכה, האסיפה הכללית והדירקטוריון להקפיד להשתמש בכלים שהחוק מקנה להם, ובין היתר למסד מנגנון סדור ועקבי של קבלת החלטות בנוגע לחברה, תיעוד ומעקב אחר ביצוען. על הדירקטוריון החדש ועל הלשכה לפעול להגברת הפיקוח על פעילות החברה ולגבש מתווה פעילות יעיל לשיפור מצבה של החברה לשם הגעה לאיתנות פיננסית נדרשת ויציבה.	

השירות לאזרח בוועדות הרפואיות במוסד לביטוח לאומי

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	איכות השירות וניהול הוועדות הרפואיות: תמונת מצב - עצירת דיונים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי לבט"ל אין ממשק עם מערכת אופק. **המלצה -** מומלץ לבט"ל לבחון יחד עם משרד הבריאות ועם הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים את האפשרויות המותרות על פי הדין לקבלת מידע ממערכת אופק במסגרת הוועדות הרפואיות. יצוין לעניין זה כי התובע חותם על הסכמתו להעברת מידע ממערכת אופק במסגרת הוועדות הרפואיות.	**תגובת המוסד לביטוח לאומי:** הביטוח הלאומי ימשיך לפנות למשרד הבריאות על מנת לאפשר את חיבורו למערכת אופק. **תגובת משרד הבריאות:** מערכת שיתוף מידע (אופק/איתן) הינה מערכת חדשה יחסית, משנת 2015, אשר הוגדרה ע"י הגופים הממשלתיים הרלוונטיים (משרד הבריאות, מטה ישראל דיגיטלית במשרד לשיוויון חברתי, משרד המשפטים) כמיועדת לטיפול רפואי בלבד. הבסיס המשפטי לפעילות מערכת שיתוף מידע מושתת כיום על סעיף 20(א)(3) לחוק זכויות החולה, המתיר העברת מידע בין מטפל למטפל וממוסד למטפל – לצורך טיפול רפואי במטופל בלבד. כל הוספת שימושים במערכת זו מצריך תיקון חקיקה ייעודי. תיקון כזה יבחן בעתיד, במסגרת תעדוף הצרכים בתכניות העבודה של משרד הבריאות. להלן קישורים רלוונטיים אודות יעוד המערכת: https://www.gov.il/he/Departments/news/eitan_health https://www.health.gov.il/About/projects/shared_medical_info/Pages/default.aspx לכן, כיום לא מתאפשרת גישה למערכת לאף גורם שאיננו גורם מטפל. מאחר וגם כאשר הגישה היא לגורמים רפואיים בלבד מדובר במספר גדול של אנשים, ישנה הגנה קפדנית על הגבולות שהוגדרו, כדי להבטיח הגנה על הפרטיות. זאת כיוון, שהמידע הכלול במערכת הינו התיקים הרפואיים של המטופלים. לאור העובדה כי המערכת עודנה בשלבי פריסה וצמיחה , ועל כן נהלי אבטחת המידע למניעת שימוש לרעה בידי מורשי הגישה הרבים עודם

			בשלבי פיתוח, משרד הבריאות סבור כי המערכת אינה בשלה עדיין ליצירת ממשקים לגופים נוספים, דוגמת בט"ל. עם זאת, משרד הבריאות מכבד את המלצות מבקר המדינה, ויביא את המלצתו לדיון במנהלת שיתוף המידע של המערכת, ויעביר למבקר את סיכום הדיון. **משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות** : מסירת מידע בין גופים ציבוריים מוסדרת בפרק ד' לחוק הגנת הפרטיות ובתקנות שהותקנו לפיו. לכן, יש לפעול על פי המסגרת הנורמטיבית הקיימת. שככל שתהיה פנייה קונקרטית לרשות (לאחר שהגופים המוזכרים בחנו עצמאית את היבטי החוק ואבטחת המידע) שהינה בתחום תפקידיה וסמכויותיה, הרשות תידרש לנושא.
2	קביעת גורם אחראי לניהול הוועדות הרפואיות	**ליקוי -** למרות הניסיונות לאורך השנים להסדיר את תהליכי העבודה באמצעות נהלים, הגורמים המעורבים בעבודת הוועדות - ובהם מנהלי הסניפים, הלשכה הרפואית ומינהל הגמלאות ובו אגף ועדות רפואיות - מתקשים לעבוד בשיתוף פעולה, ויש עדיין קונפליקטים רבים הפוגעים בהתנהלות הוועדות. היעדר חלוקה ברורה של סמכות ואחריות ניהולית הוא גורם מרכזי המונע את תהליך שיפור איכות השירות בוועדו הרפואיות. לעיתים המצב מחמיר ונוצרת פגיעה בפעילות הוועדות בעקבות מחלוקות פנים-ארגוניות. **המלצה -** כדי לטייב ולשפר את איכות השירות בוועדות הרפואיות על בט"ל לשקול למנות גורם אחראי אחד הכפוף ישירות למנכ"ל, שירכז וינהל את כל מערך הוועדות הרפואיות. עליו גם לשקול אם להכפיף אל גורם זה את הלשכה הרפואית ואת אגף ועדות רפואיות, פעולה שעשויה להגדיל את יעילות הפעלת המערך.	**תגובת המוסד לביטוח לאומי:** נערכת עבודת מטה במטרה להסדיר במסגרת שינוי מבנה ארגוני, פונקציה ניהולית שתתכלל את כל מערך הפעלת הועדות הרפואיות.
3	שינוי מערך הוועדות הרפואיות - עיכוב ביישום הרפורמה	**ליקוי -** במשך כעשור לאחר דוח מבקר המדינה הקודם, לאחר בדיקות והמלצות ולאחר מספר רב של פגישות, דיונים ועדות, המטרה המוסכמת שיש לשפר את המבנה הארגוני והתפעולי של הוועדות הרפואיות טרם הושגה.	**תגובת המוסד לביטוח לאומי:** הביטוח הלאומי מצוי בעיצומו של תהליך להסדרת כל הנדרש להפעלת מרכז מומחים במרכז הארץ. לטובת הסדרת הנושא, המוסד פועל לגיבוש מודל הפעלה, במקביל לסיכום עם ועד העובדים, שטחי עבודה, תשתיות, ותקציב.

	להקמת מרכזים לוועדות רפואיות	**המלצה -** מן הראוי שבט"ל ירכז מאמץ בנושא וישלים את גיבוש הרפורמה - כולל הגדרת לוחות זמנים ויעדים ומינוי אחראים.	
4	השירות המקוון לאזרח בהליך הוועדות הרפואיות	**ליקוי -** אין אפשרות לצפות בסטטוס הטיפול בוועדות נכות כללית ובוועדות פטור מס הכנסה. **המלצה -** ראוי כי בט"ל ורשות המיסים, כל אחד בתחום אחריותו, יבחנו את האפשרות להצגת סטטוס הטיפול בוועדה לנכות כללית ובוועדה לפטור ממס הכנסה באופן מקוון.	**תגובת המוסד לביטוח לאומי:** בתוכנית העבודה של תבל תינתן עדיפות להגברת השקיפות לרבות סטטוס הטיפול בתיק בנכות. באשר לוועדות מס הכנסה המוסד פועל כיום עם רשות המיסים למחשוב התהליך. הנגשת המידע הינה באחריות רשות המיסים. **תגובת רשות המיסים:** בימים אלה (מרץ, 2020) רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי בוחנים במשותף את האפשרות לפישוט תהליך הוועדות הרפואיות לצרכי מס הכנסה והנגשת השירות באופן מקוון לרבות שובר התשלום.
5	הנגשת מידע על ההליך בוועדה רפואית לצורך מיצוי הזכויות	**ליקוי -** על אף שלפי חוזרים בנוגע ל"משלוח העתק מהאבחון הרפואי – "הפרוטוקול הרפואי", במקרים מסוימים ניתן לשלוח העתק מאבחון רפואי או פרוטוקול רפואי לפי דרישת התובע או בא כוחו - בט"ל אינו מציע לתובעים מידע על זכות זו באופן אקטיבי, למשל באמצעות מכתב לתובע. עלה בביקורת כי בט"ל מסב את תשומת לב התובע במסגרת ערר כי הוא רשאי לבקש את תוצאות הבדיקה הרפואית. עם זאת עלה שבט"ל אינו מסב את תשומת ליבם של תובעים הפונים לוועדות בדרג ראשון לאפשרות לבקש תוצאות של בדיקות רפואיות שעברו במסגרת ההליכים בוועדה. אי-יידוע התובעים בדבר אפשרות זו עלול להביא לכך שלא ימצו את זכויותיהם במסגרת הליך הוועדה הרפואית בדרג ראשון. עוד עלה כי בט"ל אינו מיידע את התובעים על זכותם לדרוש חוֹבַת דעת רפואיות שנכתבו בהסתמך על בדיקות לפני החלטת הוועדה הרפואית. לפיכך עלולים תובעים שלא למצות את זכויותיהם במסגרת ההליכים בפני הוועדות הרפואיות. **המלצה -** על בט"ל לשקול לפרסם באתר המרשתת כי תובעים זכאים לקבל את פרוטוקול הביניים, את תוצאות בדיקותיהם הרפואיות ואת חוות הדעת של	**תגובת המוסד לביטוח לאומי:** במסגרת הגברת השקיפות אודות הדיונים בוועדות הרפואיות המוסד לביטוח לאומי בוחן את הדרך להעברת המידע הרלוונטי באמצעות האתר האישי. כיום בנפגעי עבודה ניתן לקבל את חוות הדעת של היועצים מטעם ביטוח לאומי, באתר האישי. במסגרת מכתב ההפנייה לבדיקה המבוטח זכאי לקבל את תוצאותיה במקום עריכתה. דבר האפשרות לקבל את תוצאות הבדיקה במקום עריכתה, יפורסם באתר האינטרנט של ביטוח לאומי. המוסד מציין כי מכתב הסבר על הליך הוועדה מצורף לזימון אליה.

		מומחים שנכתבו בעניינם בטרם קבעה הוועדה את החלטתה. מן הראוי גם שבט״ל ישקול לצרף למכתב הזימון לוועדה רפואית הפניה למידע על הליך הוועדה הרפואית שמפורסם באתר המרשתת של בט״ל, וכן שישקול את האפשרות לפרסם מידע רלוונטי על זכויות התובע בכל הנוגע לוועדות הרפואיות במקום שבו הן מתקיימות.	
6	מיצוי הזכות לפטור ממס ההכנסה של קשישים במצב סיעודי	**ליקוי -** עולה חשש כי קשישים רבים במצב סיעודי אינם מודעים כלל לזכאותם להיבדק בוועדה לפטור ממס הכנסה. **המלצה -** על בט״ל, על רשות ההגירה ועל רשות המיסים לבחון את היקף מיצוי הזכות לפטור ממס הכנסה בקרב קשישים במצב סיעודי ולקבוע דרכים להנגיש מידע על זכות זו.	**תגובת המוסד לביטוח לאומי:** האפשרות למיצוי זכויות לפטור ממס הכנסה יפורסם, בין היתר, באתר האינטרנט ודף הפייסבוק. **תגובת רשות המיסים:** עיון בנתונים בדבר שיעור מיצוי הזכויות בקרב קשישים סיעודיים כפי שפורטו בסעיפים 108 – 110 לדו״ח זה, עולה כי 93% מהקשישים שאינם זכאים לגמלת סיעוד ומעסיקים עובד זר לא מיצו זכויות בנושא פטור ממס הכנסה, כך גם 96% מהקשישים הזכאים לחצי גמלת סיעוד (תרשים 13 בסעיף 110). על פי הדו״ח, הנתון מבוסס על קשישים שפנו לקבל היתר להעסקת עובד זר מרשות ההגירה שלא מתוקף חוק סיעוד, כיוון שהכנסתם הייתה גבוהה מהרף העליון המזכה בגמלת סיעוד (כ- 15,000 ₪) וקיימת סבירות כי הם זכאים לפטור ממס הכנסה. מבדיקה באתר הביטוח הלאומי עולה כי ההכנסות הנלקחות בחשבון בבדיקת הזכאות לגמלת הסיעוד כוללות גם הכנסות שחלקן פטורות ממס הכנסה כדלהלן: הכנסות מקצבה (פטור חלקי לפי סעיף 9א), הכנסות מקצבאות מהביטוח הלאומי (כגון: קצבת אזרח ותיק, נכות כללית, שארים ועוד), הכנסה מנכס (הכנסות משכר דירה בידי יחיד פטורות ממס עד לסך של כ- 5,000 ₪). על כן, בהתייחס לכלל ההכנסות בבסיס בדיקת הזכאות לקצבת סיעוד ובהתייחס לסף המס אצל יחיד, יכול בהחלט להיות מצב שליחיד יהיו הכנסות העולות על 15,000 ₪ ועל כן אינו זכאי לגמלת סיעוד, אך מנגד גם לא יהיה חייב במס הכנסה בגינן, כך גם לגבי הזכאים לחצי גמלת סיעוד. על כן, כדי לבחון מהי האוכלוסייה הרלוונטית לעניין זה יש לבצע הצלבה מול נתונים נוספים. הליך מיצוי זכויות חשוב שיעשה מול אוכלוסייה מוגדרת ומדויקת על מנת שלא ייווצר מצב שנפנה לאוכלוסייה לגביה ההטבה אינה רלוונטית (במקרה זה יחידים שכלל אינם מתחייבים במס), בייחוד כאשר הליך מימוש ההטבה כרוך בתשלום של מאות שקלים.

			רשות המסים תבחן מהלך משותף עם המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין על מנת להגיע לאוכלוסיית הקשישים הזכאית וליידע אותם בדבר הזכאות וכן להנגיש את המידע (באמצעות המדריך לזכויות מס לאנשים עם מוגבלות).
7	העברת מידע לרשויות אחרות על קשישים במצב סעודי שקיבלו פטור לפי סעיף 9(5)	**ליקוי-** מצופה מרשות המיסים ומבט"ל לפעול לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על הקשישים במצב סיעודי הפונים לקבלת הפטור לפי סעיף 9(5), לבחון דרכים להקל עליהם ולהעביר באופן ישיר את המידע הנוגע אליהם לגופים אחרים שמעניקים להם זכויות לפי חוק, בכפוף למגבלות הדין. כך למשל, בנוגע להעברת מידע לרשויות המקומיות לשם קבלת הנחה בארנונה. **המלצה-** משרד מבקר המדינה ממליץ שרשות המיסים תפעל, בדומה לבט"ל, להעברת המידע באופן מקוון לגופים אחרים לשם מתן הנחות, כגון הנחה בארנונה. בכל הנוגע להסכמת הנישום, ניתן לבחון את הסדרתה כנדרש בעת הגשת הבקשה.	**תגובת רשות המיסים:** המנגנון של העברת מידע באופן יזום לצורך מיצוי זכויות קיים בביטוח לאומי, ובהסכמה משותפת עם הביטוח לאומי הוחלט כי מס הכנסה יוסיף סעיף בטופס הבקשה לוועדה רפואית (טופס 169א) בו יחתום המבקש על אישורו להעברת המידע לצורך מיצוי זכויות. המידע יועבר באמצעות ביטוח לאומי במנגנונים הקיימים אצלו, לצורך פשטות ויעילות.

עבודות תכנון ברשות מקרקעי ישראל ובמשרד הבינוי והשיכון

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	האחריות לקידום התכנון	**ליקוי -** נכון לשנת 2019, החלטות הממשלה והמועצה בנוגע להעברת האחריות לקידום התכנון לא יושמו וגם לא ננקטו פעולות לשם קידום יישומן. כך, למשל, היה מתבקש שרמ"י תקבע מתווה להעברת פעולות התכנון, אולם הדבר לא נעשה, וממילא גם לא נקבעו יעדים, אבני דרך ולוחות זמנים בנדון.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רשות מקרקעי ישראל הינה הגורם העיקרי בקידום פעולות התכנון במקרקעי ישראל ואנו רואים בפעילות זו כאחד מתפקידי הליבה של הרשות. נוכח העובדה, שגורמים מחוץ לרמ"י אינם יכולים לספק את הנדרש, אף כאשר מתוקצבים על ידנו, ולאור מצוקת הדיור לא היה סיפק בידנו אלא לבצע את פעולות התכנון. רמ"י מבקשת להפנות אל החלטת הממשלה מיוני 2013 בדבר "המשך מימוש הרפורמה במקרקעי ישראל במסגרתה נקבע כי: "רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון יהיו הגורמים האחראים על ניהול ייזום התכנון במקרקעי ישראל, וזאת לצורך יצירת מלאי קרקעות מתוכננות לטובת צרכי המשק. לשם כך, יאתרו את המתחמים המיועדים לפיתוח לשנים הבאות ורשות מקרקעי ישאל תעניק הרשאות לתכנון מפורט לשם אישור התוכניות במוסדות התכנון." ועוד נקבע באותה החלטה כי הרשות תהיה אחראית לייצר מנגנוני בקרה ופיקוח אחר קידום פעולות התכנון על ידי הגופים השונים. קרי, הממשלה הכירה בתפקידה של רמ"י כגורם עיקרי בניהול פעולות התכנון. כך גם החלטות הממשלה אשר קבעו יעדי תכנון לרשות מקרקעי ישראל מעידות כי הממשלה מכירה בפעילותה של הרשות בתחום התכנון. רשות מקרקעי ישראל פועלת בהתאם למדיניות הממשלה וכפי שהמבקר הציג באופן ראוי, רמ"י עמדה ביעדי התכנון הנדרשים ואף מעבר לכך. רמ"י מציינת, כי מלאי תכנוני זה אף הביא לעמידה ביעדי השיווק והעסקאות כאשר במהלך השנים 2016-2018 פרסמה הרשות בכל שנה כ-70,000 יח"ד לשיווק (במכרז ובפטור ממכרז) ואושרו עסקאות בהיקף ממוצע של למעלה מ- 40,000 יח"ד.
2	האחריות לקידום התכנון	**ליקוי -** אף שבהחלטת הממשלה נקבע שהות"פ (הועדה לתכנון ופיתוח) תהיה הגורם האחראי למתן הרשאות התכנון לגורמים המתכננים, רמ"י נשארה הגורם האחראי לכך. לעניין אחריותה של הות"פ לקביעת מדיניות לחלוקת הרשאת התכנון לצורכי מגורים בין הגורמים המתכננים, עלה כי הות"פ גיבשה טיוטת מסמך "הסכם עקרונות לחלוקת האחריות לתכנון,	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** הגופים הממשלתיים העוסקים בתכנון פועלים בשיתוף פעולה וכאשר מתעוררת מחלוקת היא מובאת לדיון והכרעה בפני הות"פ. כך גם כל ההרשאות שניתנות ברמ"י מועברות ליו"ר הות"פ לרבות סדרי יום ופרוטוקולים. בעניין טיוטת מסמך "הסכם עקרונות לחלוקת האחריות לתכנון, שיווק ופיתוח קרקעות מדינה" הרי שהיא לא התגבשה לכדי מסמך סופי ומחייב. יחד עם זאת, הוסכם בין הצדדים לראות במסמך כהחלטה מנחה בעיקר בתחומי השיווק והפיתוח. נבהיר כי לשיטתנו בתחום התכנון נכון לשלב בכל ישוב מספר גורמי תכנון.

		שיווק ופיתוח קרקעות מדינה״. מסמך זה היה אמור להסדיר בכתב את חלוקת העבודה בין רמ״י ובין משרד הבינוי, ונקבעה בו רשימת היישובים שבהם אחד הגופים יהיה אחראי לתכנון קרקע למגורים. ואולם חברי הות״פ טרם אישרו את ההסכם, ובפועל רמ״י ומשרד הבינוי אינם פועלים על פיו באופן מלא.	
3	האחריות לקידום התכנון	**המלצה -** נוכח העובדה כי החלטות הממשלה והמועצה בעניין העברת התכנון מרמ״י לא יושמו, ונוכח הזמן הרב שחלף מאז התקבלו כמה מהן, ראוי כי הממשלה, באמצעות שר האוצר, והמועצה ישקלו לבחון שוב את נושא מדיניות תכנון הקרקע למגורים ויישומה, כדי להשיג את מרב התועלת לציבור ובשים לב לכלל פעולות רמ״י. בד בבד, כל עוד לא נקבע אחרת, מצופה מרמ״י ומהות״פ לפעול ליישום אותן החלטות. במסגרת זו, על הות״פ להסדיר את חלוקת העבודה בין רמ״י ובין משרד הבינוי, לרבות קביעת רשימת היישובים שבהם אחד הגופים יהיה אחראי לתכנון קרקע למגורים, ובהתאם לסדר העדיפות שנקבע בהחלטות הממשלה.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רשות מקרקעי ישראל רואה בפעילות התכנון כאחד מתפקידי הליבה, פועלת בהתאם למדיניות הממשלה ואף עמדה ביעדי התכנון הנדרשים ואף מעבר לכך.
4	ההתקשרויות לביצוע עבודות התכנון - סדרי בחירת החברות המתכננות	**ליקוי -** בהליך של בחירת חברה מתכננת לעבודת תכנון, ועדות המכרזים - הן ברמ״י הן במשרד הבינוי - אינן פונות לקבלת הצעות מכל ספקי מכרז המסגרת כנדרש בתקנות. **המלצה -** נוכח היעדר אחידות דעים בין הגופים בכל הנוגע לסיווג המכרזים כמכרזי מסגרת, על משרד הבינוי, רמ״י והחשב הכללי לבחון את יישום ההליכים הקיימים אל מול התקנות.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מקבל ההמלצה ויבחן הנושא בעת ההחלטה על פרסום מכרז פומבי חדש לחברות מתכננות. **תגובת רשות מקרקעי ישראל:** ההתקשרויות לביצוע עבודות התכנון: סעיף 17ו' לתקנות חובת המכרזים קובע כי כאשר מדובר במכרז מסגרת, בו נבחר יותר מספק אחד, זהות הספק שיבצע בפועל את ההזמנה תיקבע מפעם לפעם לפי תנאי המכרז. בנוסח מסמכי המכרז (שפורסם בשנת 2015) נקבע מסמכי המכרז קובעים בצורה מפורשת כיצד יערך ההליך התחרותי לבחירת הספק לביצוע כל התקשרות. חלוקת העבודות נערכת בצורה שוויונית, ככל הניתן, בהתאם לעומס חלוקת העבודה בין החברות. בנוסף, ישנם חריגים דוגמת עבודת המשך או שיקולי מקצועיות ומומחיות כפי שמפורט גם בהחלטות של ועדת ההרשאות שבוחנת את הדברים על סמך חוות הדעת והמלצות מתכנני המרחבים. בנוסף, ובהתאם לתקנה 17 (ה)(1)- במסמכי המכרז נקבע מפורשות כיצד תיערך הפניה לספקים לביצוע העבודה. הבקשה מגיעה בצירוף הנימוקים (עומס/מקצועיות/עבודת

			המשך) לוועדת הרשאות והיא בוחנת את הבקשות בפרוטוקול בצירוף הנימוקים הרלוונטיים. ביחס לאמור בעניין סדרי בחירת החברות המתכננות: חשוב לרמ"י להדגיש כי כפי שמפורט במסמכי המכרז, חלוקת העבודה נערכת ככל הניתן בהתאם לעומס חלוקת העבודה בין החברות. מסמך העומס, מונח בפני ועדת ההרשאות וכן בפני מתכנני המרחב בטרם הבאתם את הבקשה לדיון בוועדת ההרשאות. אכן ישנם שיקולים נוספים, כפי שפורט בסעיף הקודם. אך מכל מקום, וזה העיקר, אופן בחירת הספק, מעוגן בצורה מפורשת במסמכי המכרז, כנדרש בהתאם לתקנות. **תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** ועדות המכרזים במשרדי הממשלה השונים רשאיות להפעיל שיקול דעת עצמאי בבחירת האופן המיטבי לעריכת התקשרויות במכרז, כך שיענו על הצרכים הייעודיים שלהם, והכל בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, הוראות התכ"מ ולפי כל דין. המדובר בסוגי מכרזים שונים, אשר מגובשים בהתאם לצרכי המשרדים, ומאושרים ע"י ועדת המכרזים. לא למותר לציין כי נושא סוגי המכרזים עלה ומטופל גם במסגרת דיוני צוות תקנות של חוק חובת המכרזים במשרד האוצר.
5	ההתקשרויות לביצוע עבודות התכנון - אמות המידה להערכת איכות הספקים במכרזים (הערכת חברות מתכננות)	**ליקוי -** התשתית העובדתית שרמ"י ריכזה מן המרחבים לצורך הערכת שביעות רצונה מהתקשרויות קודמות עם צוותי הליבה שהתמודדו במכרז הייתה דלה ביותר, ונעדרו ממנה אמות מידה שביכולתן לכוון את המעריכים לתחומים שחשוב להתמקד בהם. באופן זה הערכת שביעות הרצון אינה שיטתית, ולכן אינה יעילה. כמו כן, למרות הצורך החיוני בלמידה ארגונית, ואף שהערכת עבודות קודמות היא נדבך חיוני בהחלטה על בחירת החברה המתכננת, מבצעים רמ"י ומשרד הבינוי הערכה כזו לקראת המכרזים ולא באופן שיטתי רצוף. **המלצה -** על רמ"י ומשרד הבינוי לבחון הסדרת תהליך עבודה להערכה שיטתית ומובנית של כל עבודה עם סיומה או באופן תקופתי רצוף. ראוי גם שבמסגרת זו ישקלו להכין טופס מובנה ובו אמות המידה להערכה ומדדי ההערכה והציונים לכל מדד. מידע זה יובא במלואו לכל מכרז שבו משתתפת החברה המתכננת ויתרום להחלטת ועדת המכרזים בבחירה בהצעה מיטבית הן מבחינת האיכות הן מבחינת המחיר.	**תגובת משרד השיכון והבינוי:** המשרד מקבל את הביקורת ויפעל להכנת טופס מובנה להערכת החברות המתכננות הפועלות עבור המשרד. **תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רמ"י פעלה לפתח מודל תמרוץ המהווה מנגנון להערכת עבודת החברות המתכננות. מודל זה נבנה באמצעות חברת "סקר" אשר ערכה בחינה מקיפה של תכניות ולוחות הזמנים הראויים על פי מורכבותן. בהתאם לממצאי הבחינה נקבעו מדדי תמרוץ לחברות המתכננות לעמידה בלוחות הזמנים. כמו כן, שביעות הרצון נמדדת במסגרת הפעילות השוטפת מול החברות המתכננות לרבות בישיבות ליווי מעקב ובקרה במסגרתן נחשפים אנשי המקצוע לטיב עבודתן של הרשות. כפי שציין המבקר, לקראת מכרז חדש פונה אגף התכנון במטה הרשות אל מרחבי הרשות לקבל בכתב ו/או בע"פ את חוות דעתם ביחס לעבודת החברות המתכננות. הערכת חברות מתכננות במכרז ייתכן ודורשת שיפור במתולוגיה של קבלת המידע מן המרחבים. יחד עם זאת יש לזכור, כי המיון בתהליך המכרז מבוצע על ידי מתכננים, שגם להם ניסיון בעבודה מול צוותי חברות שנגשו למכרז וממילא יש להם את הידע ויכול הערכה המקצועית של המציעים. בשולי העניין רמ"י מבקשת לציין כי ישנה מורכבות בהערכת חברות מתכננות בשל חילופים תכופים של אנשי המקצוע בין החברות המשפיע על דירוג איכות החברה.

6	ההתקשרויות לביצוע עבודות התכנון - אמות המידה להערכת איכות הספקים במכרזים (הערכת חברות מתכננות)	**המלצה -** מומלץ כי מאחר שתחום התכנון ייחודי ודורש מומחיות כמפורט לעיל, והואיל ולשביעות הרצון מעבודות העבר יש משקל בבחירת הספקים, ראוי שהגופים העוסקים בקידום פעולות התכנון, ובהם רמ"י, משרד הבינוי, מינהל התכנון והחשב הכללי, ישקלו הקמת מאגר מידע ממשלתי גם בתחום זה ; זאת בלי לפגוע באפשרות הכללת ספקים חדשים במאגר.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד אינו שותף להמלצת המבקר בנוגע למאגר מתכננים משותף לכל משרדי הממשלה. המשרד תומך בשיתוף מידע בין המשרדים. **תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** חטיבת נכסים, רכש ולוגיסטיקה בחשב הכללי (להלן – חטיבת נכסים) רואה לנכון לקדם את נושא הערכת ספקים ויישומו במשרדי הממשלה, זאת בהמשך לחשיבה ובחינה שנעשתה בעבר בנושא. הנושא נדון בעבר באגף החשב הכללי בשיתוף הלשכה המשפטית במשרד האוצר, וסוכם בזמנו כי יש לנושא היבטים מורכבים, לרבות חשיפה משפטית, וכן הוא כרוך בתחזוקה שוטפת של ניהול מאגר ספקים רוחבי. יחד עם זאת ובהמשך לאמור, היות והנושא הינו בעל מורכבות ומשמעות תקציבית רחבה ומצריך משאבים רבים לניהול האופרציה, וכן בעל השלכות על ההליך המכרזי, הוחלט על ידי חטיבת נכסים כי בשלב זה יבוצע פיילוט להערכת קבלנים במסגרת מכרז מאגר הקבלנים הממשלתי. בימים אלו מבוצעת עבודת מטה כדי לקבוע את הכללים והמדדים להערכת הספקים במסגרת הפיילוט כאמור. מהלך זה ישמש בסיס לאופן השילוב המיטבי של מנגנון הערכת ספקים במסגרת אמות מידה במכרז בתחום זה ובתחומים נוספים וכן תעשה בחינה של מערכת טכנולוגית רוחבית והחלת כללים רוחביים עבור משרדי הממשלה ויחידות הסמך בנושא. בהתאם לממצאי הפיילוט, כאמור, מידת הצלחתו ולקחים שיופקו ממנו, יורחב לתחומים נוספים רלוונטיים כגון, יועצים ומתכננים בתחום הבנייה והכל כאמור בכפוף למשאבים מתאימים.
7	ההתקשרויות לביצוע עבודות התכנון - אמות המידה להערכת איכות הספקים במכרזים (ציוד טכנולוגי)	**ליקוי -** במכרז של משרד הבינוי נקבע שהציון לאיכות ההצעה ייקבע גם על סמך ציוד טכנולוגי, ובכלל זה מערכות מחשוב ועזרים טכניים שעומדים לרשות המציע, אולם במכרזים של רמ"י אין כל התייחסות למרכיב זה. **המלצה -** ראוי כי רמ"י תבחן ותשקול את האפשרות לכלול פרמטר זה גם במכרזיה.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** הרשות תבחן את האפשרות לכלול את מרכיב הציוד במכרזים כמוצע בדוח המבקר.
8	שילוב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים במכרזים	**ליקוי -** ועדות המכרזים ברמ"י ובמשרד הבינוי לא בחנו טרם פרסום המכרזים למתן שירותי תכנון של רמ"י משנים 2014 ו- 2019 ושל משרד הבינוי משנת 2015, אם ההתקשרות	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מקבל ההמלצה. הוראה זו מחייבת בהתאם לתקנות בנוסחן היום והנושא יישקל בעת ההחלטה על פרסום מכרז פומבי חדש לחברות מתכננות.

		מתאימה לביצוע בידי עסקים קטנים ובינוניים, כפי שנקבע בהוראת התכ״ם, ואם היקף ההתקשרות אינו חסם להשתתפותם במכרזים. **המלצה -** על רמ״י ומשרד הבינוי להקפיד על ביצוע הבחינה הנדרשת בנדון בטרם פרסום כל מכרז, ולהמשיך לנקוט צעדים להרחבת שילובם של העסקים הקטנים.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** אחד השינויים המרכזיים במכרז החדש שפורסם הוא הוספת קטגוריה נוספת של חברות יותר קטנות בכך מתקיימת הדרישה מבחינה מהותית. בנוסף, אף הוצבו תנאים מקלים, למשל, דרישות מקלות לביטוח אחריות, דרישות בסיס הקיימות בהוראות התכ״מ. השינויים האמורים מאפשרים למשרדי תכנון ואדריכלים להשתלב במאגר בעבודות בהיקפים מתאימים. אנו מעריכים כי כבר בתוצאות המכרז הקרובות נראה שילוב של עסקים קטנים.
9	שילוב עסקים זעירים, קטנים ובינוניים במכרזים	**המלצה -** על רמ״י ועל משרד הבינוי לשקול לנקוט יוזמה בדומה למשרד הביטחון במטרה להגביר באופן פרו-אקטיבי את המודעות של עסקים זעירים, קטנים ובינוניים לאפשרות להשתתף במכרזיהם, ובכלל זה במכרזים למתן שירותי התכנון. כמו כן, ראוי כי הם ישקלו שיתוף פעולה עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים בעניין זה. שילובם של עסקים כאלו יאפשר להם לצבור ניסיון ולהתפתח מקצועית, כדי שיוכלו להתמודד במכרזים בהיקף ניכר בעתיד.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מקבל ההמלצה וישקול נקיטת יוזמה ושיתוף פעולה.
10	סדרי ניהול, ליווי ובקרה - לוחות זמנים לתוכניות שבאחריות משרד הבינוי	**ליקוי -** הליך התכנון של כ-11% (87 מבין 789) מעבודות התכנון נמשך כבר יותר משלוש שנים. כמו כן, כ-76% מאותן תוכניות מצויות בשלבי ״התנעה״ או ״טרום הכנה״ - כלומר בשלבים הראשונים של תהליך התכנון. **המלצה -** נוכח החשיבות של קידום תוכניות של אלפי יח״ד, מומלץ כי משרד הבינוי יבחן את היקף המשימות של אדריכלי המחוזות כנגד כוח האדם הנדרש להן ואת הדרכים לייעול עבודתם.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** הליכי התכנון הסטטוטורי נמשכים הרבה מעבר לשלוש שנים וכך גם החוזים עם המתכננים נקבעים לעשר שנים ויותר לצורך השלמת הפרויקטים עד למתן תוקף. המסגרת של שלוש שנים מופיעה אך ורק בחוזה המסגרת לבחירת החברות המתכננות אך אין בו שום מיגבלה למשך זמן הפרויקט עליו נחתם החוזה הספציפי. על המבקר להבחין בין שני סוגי החוזים ומסגרות הזמנים הנכללות בהן. ההמלצה בסעיף 6 מקובלת וראו התייחסות לליקוי גם בסעיף 9 למטה. היקף המשימות המוטלות כיום על אדריכלי המחוזות ייבחן ביחס לכוח האדם הדרוש לצורך ייעול העבודה.
11	סדרי ניהול, ליווי ובקרה - לוחות זמנים לתוכניות שבאחריות משרד הבינוי	**ליקוי -** נמצא כי במערכת מעקב תכנון של המשרד מפורטים אבני דרך ולוחות זמנים לשלבי תכנון אחדים, כגון התנעת התכנון, עמידת התוכנית בתנאי סף לקליטה בוועדה סטטוטורית, החלטה להפקדה, פרסום הפקדה, החלטה למתן תוקף, פרסום מתן תוקף ובינוי מפורט לביצוע; אולם חסר בה מעקב אחר אבני	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** השלבים במעקב התכנון נועדו לעקוב אחר הקידום הסטטוטורי בלבד בוועדות התכנון ומכך נגזרות אבני הדרך המשליכות על עבודת אגפים אחרים במשרד (שיווק ופיתוח על בסיס מלאי מאושר סטטוטורי). בנוסף למעקב הסטטוטורי מתבצע בכל שלבי התכנית כולל בשלב הכנתה לפני קליטה בוועדה סטטוטורית, ניהול לוחות זמנים על ידי מנהלי הפרויקטים בגנטים הנבנים בהתאמה לתכניות השונות על מורכבויותיהן.

		הדרך לתהליכים הכלולים בשלב הכנת התוכנית.	
12	סדרי ניהול, ליווי ובקרה - לוחות זמנים לתוכניות שבאחריות רמ״י	**ליקוי -** בכל 177 העבודות שנבדקו רמ״י קבעה בהסכם עם החברות המתכננות את פרק הזמן הכללי לביצוע התכנון, שעמד על שלוש שנים. נוסף על כך, במסגרת ישיבת ההתנעה של כל תוכנית נקבע לוח זמנים משוער לשלבי קידום התוכנית במוסדות התכנון עד אישורה. אולם רמ״י לא קבעה באותה מסגרת לוח זמנים כלשהו הנוגע לשלב הכנת התוכנית (עד הגשתה למוסדות התכנון).	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** רמ״י מתנגדת למסקנת המבקר בכל הנוגע לסדרי ניהול ליווי ובקרה לפיה, מעורבותה של רמ״י אינה מספקת, כפי שיפורט להלן: רשות מקרקעי ישראל פועלת ביתר שאת בליווי, מעקב ובקרה אחר התקדמות התכניות ומעקב אחר עמידה בלוחות זמנים. הרשות מנהלת את ההרשאות לתכנון בצורה קפדנית ומהודקת ולא אחת אף פועלת להסדיר פעילות של משרדים אחרים ללא הרשאה כשהדבר מגיע לידיעתה. רמ״י מפנה אל נוהל בנושא: ״מעקב וקידום פרויקטים להם ניתנו הרשאות לתכנון״ שמטרתו היא הגדרת עקרונות ליווי הליך תכנון ואישור תכניות להן ניתנה הרשאה לתכנון ע״י רמ״י, בהתאם ליעדים שנקבעו בתכנית העבודה של רמ״י. הנוהל מפרט את תהליך העבודה של הרשות בליווי ומעקב אחר התכניות החל מגורמי המטה ועד למרחבים ובשים לב לגורמים המתכננים והוא כולל ישיבות תקופתיות, הגדרת לוחות זמנים, סיוע בפתרון חסמים, עריכת פרוטוקולים ועדכון במערכות הממוחשבות. בשלב ראשון אכן קובעת רמ״י פרק זמן כללי לשלוש שנים. פרק הזמן האמור הינו הסף הנמוך ומטרתו היא לעודד את החברות המתכננות לפעול בלוחות זמנים קצרים. בשלב זה, טרם הכרת מורכבות התכנית נקבע הסף המינימלי לתכנון ואולם כבר בישיבת ההתנעה הראשונה מול החברה המתכננת נקבע לוח זמנים מפורט לכל שלב סטטוטורי והוא מעודכן במערכת המידע הממוחשבת. זאת בניגוד לטענה המוצגת בטיוטת הדוח לפיה רמ״י לא קבעה לוחות זמנים מפורטים לכל שלב של הליך תכנון. בסיום כל ישיבה מופץ פרוטוקול לחברה המתכננת המפרט את לוחות הזמנים לכל שלב סטטוטורי. לוחות הזמנים הסטטוטוריים מוזנים במערכת המאפשרת הנפקדת דו״חות מעקב אודות סטטוס עמידה באבני הדרך.
13	סדרי ניהול, ליווי ובקרה – לוחות זמנים לתוכניות שבאחריות רמ״י	**ליקוי -** כ-22% (38 מבין 177) מעבודות התכנון שנבדקו ושרמ״י מסרה לחברות מתכננות לתכנון למגורים במסגרת המכרז, ושלגביהן היו נתונים על אודות מועד תחילת התכנון, מצויות בהליך התכנון כבר מעל שלוש שנים - פרק זמן החורג מהקבוע בהסכם התכנון לביצוע הכולל של התכנון. רוב העבודות המתעכבות - 74% - מצויות בשלב ה״הכנה״, קרי בשלב הראשון של התכנון.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** שלב ההכנה נמשך תקופה ארוכה הואיל וועדות התכנון מבקשות לקבל לידן ״מוצר סופי״. דרישה זו של הועדה כרוכה בהתכנסות של מספר גורמים הפועלים מאינטרסים שונים לכדי מפגש רצונות אחד. מטבע הדברים, התכנסות זו מעוררת קשיים ועיכובים בהנעת התכנית. יחד עם זאת, השגת ההסכמות האמורה מקלה על המשך הליכי התכנון בשלבים הסטטוטוריים, כפי שבא לידי ביטוי גם בנתוני המבקר. בעניין זה מעירה רמ״י, כי רוב התכניות שעוכבו במשך שנים בועדות התכנון המחוזיות הועברו לותמ״ל כאשר רמ״י הינה אחד מהגורמים המובילים בותמ״ל החל מהקמתה.

14	סדרי ניהול, ליווי ובקרה – לוחות זמנים לתוכניות שבאחריות רמ״י	**ליקוי -** בדיקה פרטנית של 24 מעבודות התכנון שיזמה רמ״י ושנבחרו באקראי העלתה שב-12 מהן תהליך התכנון נמשך מעל שלוש שנים, בעוד שמונה מהן מצויות בשלב ה״הכנה״. אולם רמ״י טרם בחנה את הסיבות לעיכובים ולא נקטה פעולות כלשהן כדי להסיר את העיכובים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין כי הימשכות תהליכי התכנון מעבר לנקבע בהסכמים עם חברות מתכננות מחייבת בירור מעמיק, ניתוח הסיבות לעיכובים ונקיטת צעדים להסרתם. כמו כן, על מנת לזהות מבעוד מועד עיכובים וחסמים שעלולים למנוע עמידה בלוח הזמנים הכולל שנקבע, ראוי כי רמ״י תשקול לקבוע לוח זמנים משוער גם לאבני דרך עיקריות בשלב ההכנה.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** מתכנני המרחבים עורכים מעקב שוטף אחר התכניות במרחב. בנוסף, אגף תכנון במטה הרשות מקיים באמצעות חברת הבקרה מעקב אחר כל הפרויקטים. ישיבות המעקב נערכות אחת לחודש בפרויקטים עבור מגורים ואחת לרבעון עבור פרויקטים לתעסוקה ובהשתתפות מתכנני המרחבים, החברות המתכננות וצוותי תכנון. במסגרת זו נערכת בחינה של התכנית, נקבעות משימות להמשך וקביעת לוחות זמנים. בסיום כל ישיבה מופץ פרוטוקול לכל הגורמים הרלוונטיים ומתבצע עדכון במערכת הממוחשבת. ברשויות המקומיות מבצע אגף תכנון מעקב אחת לרבעון וגם במקרה זה מוגדר לו״ז, משימות לביצוע ותיעוד במערכת. רמ״י סבורה שראוי לציין כי הליכי הליווי והבקרה האינטנסיביים שמבצעת הרשות הביאו לעמידה ב-150% מיעדי התכנית.
15	סדרי ניהול, ליווי ובקרה - לוחות זמנים לתוכניות שבאחריות רמ״י	**ליקוי -** בדיקה פרטנית של 11 תוכניות שביוזמת רשויות מקומיות שהחלו בשנים 2014- 2017 וטרם אושרו, ואשר נבחרו אקראית, העלתה כי בשנת 2019 בשש מהן רמ״י לא קיימה כלל פגישות מעקב. **המלצה -** על רמ״י להקפיד על ביצוע מעקב שוטף אחרי כלל התוכניות שמצויות בתהליכי עבודה, ובפרט אחר תוכניות גדולות, ולהקפיד על פגישות מעקב, כנדרש בנהליה.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** מעקב הרשות אחרי תכניות בהשתתפות עם רשות מקומית, נעשה בעבר בעיקר באבני דרך מרכזיות. בשנים האחרונות, בנוסף למעקב של המרחבים, מבצע המטה באמצעות אגף התכנון מעקב אינטנסיבי שוטף עם כל רשות ורשות על כל פרויקט שמקודם על ידם. תוצאות המעקב ולוח הזמנים מתועדים במערכות הממוחשבות ופעילות זו כלל לא באה לידי ביטוי בדוח. על כן, רמ״י מבקשת לתקן את אמירת המבקר לפיה ליווי התכנון, ובכלל זה הבקרה על העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בתכנית לוקה בחסר. רמ״י מבקשת להבהיר כי בשל היקף הפעילות של הרשויות המקומיות ומספרן הרב קורה כי ברשויות בהן אין הרבה תכניות לא נערכה ישיבה במשרדי הרשות אלא נערך מעקב ובירור טלפוני, כפי שעולה בדוגמא המוצגת בדו״ח. מנגד, ברשויות בהן יש תכניות רבות כמו לדוגמא ביישובים: ראשון לציון, עפולה, מועצה בני שמעון ועוד נערכות ישיבות שוטפות בהן נערך ליווי ובקרה אחר התקדמות התכנית. ברשויות בהן יש פעילות גבוהה כמו מועצה בני שמעון, ראשון לציון, עפולה שיש להם הרבה פעילות רמ״י מקיימת ישיבות שוטפות.
16	סדרי ניהול, ליווי ובקרה - לוחות הזמנים לתכנון ברמ״י ובמשרד הבינוי	**המלצה -** מומלץ לגופים הנוגעים בדבר - משרד הבינוי, משרד האוצר, רמ״י וגופים נוספים, אם ימצאו לנכון - לשקול הקמת ״שולחן עגול״ לצורך ליבון סוגיית ייעול מנגנוני ההתקשרות לעבודות תכנון; זאת כדי לקדם פתרונות לבעיות שנוגעות לפעילותם של הגופים הממשלתיים בתחום התכנון.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד רואה בחיוב הקמת שולחן עגול משותף ככל שיהווה פלטפורמה לשיתוף מידע ושיח שיסייע בהתייעלות. **תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** כפי שנמסר בתגובת המשרד מיום 06.02.2020 לטיוטת דו״ח הביקורת, אגף החשב הכללי והלשכה המשפטית במשרד האוצר הגיעו לאחרונה למתווה מוסכם, אשר גם

			משרד הבינוי והשיכון הסכים שיקודם, שמטרתו לפשט ולייעל את הליך בחינת ואישור התקשרויות המשך עם מתכננים בפטור ממכרז. המתווה החדש כבר אושר ע״י ועדת הפטור לפני מספר ימים, ויובא בפני החשב הכללי לצורך אישורו בימים הקרובים. לאור זאת, יש לבחון תחילה את המענה שיינתן לבעיה ע״י המתווה החדש, ובהתאם לכך נבחן בהמשך האם יש צורך בהתאמות במסגרתו או בקידום פתרונות נוספים.
17	סדרי ניהול, ליווי ובקרה - לוחות הזמנים לתכנון ברמ״י ובמשרד הבינוי	**המלצה -** לקביעת לוחות זמנים לתכנון מתארי ומפורט ולעמידה בהם השפעה ניכרת בטווח הארוך על המלאי התכנוני הזמין של יח״ד, ומכאן גם על מחירי הדיור. הליקויים שעלו בביקורת מחייבים את רמ״י ומשרד הבינוי להקפיד על בקרה ומעקב הדוקים אחרי כלל התוכניות שבתהליכי עבודה, ובכלל זה אחר אבני הדרך העיקריות בשלב הכנת התוכנית, ועל העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו. בתוכניות שתהליכי התכנון שלהן נמשכים מעבר לנקבע בהסכמים עם החברות המתכננות, על הגופים לערוך בירור מעמיק של הסיבות לעיכובים ולנקוט צעדים להסרתם.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** ראו התייחסותנו להתמשכות הליכי התכנון הסטטוטורי ולמשכי הזמן בהסכמים עם החברות המתכננות. מעבר לכך עמדת המבקר בהקשר של בקרה אחר לוחות זמנים נכונה לדעת המשרד שמקדיש לנושא זה משאבים רבים ויפעל לשיפור המעקב ביתר שאת.
18	הנחיות לתכנון ומדדי איכות	**ליקוי -** בשונה ממשרד הבינוי וממשרד הביטחון, רמ״י לא קבעה הנחיות תכנון ומדדי איכות שעל פיהם אמורות החברות המתכננות לתכנן, ולחלופין גם לא חייבה אותן לפעול על פי הנחיות קיימות של גורמים ממשלתיים אחרים. בפועל הסתפקה רמ״י בקביעה שלפיה על החברות המתכננות לבצע ״פיקוח על איכות התכנון בהתאם לרמה המקצועית הנדרשת בכל תחום ותחום, ולתוכנית כולה כמכלול, ובהתאם לדרישות הרשות [רמ״י]״; אך היא לא קבעה מדדים לצורך כך או דרישות כלשהן. **המלצה -** לאור תכליתן הראויה של ההנחיות, ראוי כי גם רמ״י תשקול הטמעתן. כמו כן, ראוי כי רמ״י תבחן את השימוש בכלי מדידה שפיתח משרד הבינוי בשיתוף עם המועצה הישראלית לבנייה ירוקה שמטרתו לקדם תכנון שכונות איכותיות ומשגשגות לאורך זמן כאחד מהכלים לבחינת תוכניות שבאחריותה.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** בעניין קביעת הנחיות תכנון ומדדים רמ״י מדגישה כי החברות המתכננות מחויבות לעבוד לפי הנחיות המבא״ת של מינהל התכנון וכן לפי תקנים מחייבים לפרוגרמה, תחבורה, סביבה וכיו״ב. הנחיות בעניין זה של משרדי הממשלה הרלוונטיים. כמו כן, אגף התכנון מעדכן את החברות המתכננות ואת המתכננים במרחבים בתדריכים חדשים ובהנחיות חדשות. למשל, מדריך הקצאות קרקע לצרכי ציבור, תדריך שכונה 360, הכוללים מדדים לתכנון ופיתוח סביבת מגורים.

19	בקרה על התוכניות במשרד הבינוי לפני הגשתן למוסדות התכנון	**ליקוי -** מאז השינוי הארגוני במשרד הבינוי בשנת 2011 ועדת האישורים אינה פועלת, וכי אין החלטה עקרונית שהתקבלה בנוגע לכך. **המלצה -** מומלץ למשרד הבינוי, נוכח הזמן הרב שחלף מאז חדלה הוועדה לפעול, ונוכח השינויים הארגוניים שבוצעו, לבחון את מכלול סדרי הליווי והבקרה של התוכניות שבאחריותו ואת התאמתם למבנה הארגוני הנוכחי.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** לנוכח השינויים הארגוניים שבוצעו והשוני שחל באופי הליכי התכנון כיום, יפעל האגף הבכיר לתכנון להתאים את סדרי הליווי והבקרה של התכניות שבאחריותו בנוהל חדש.
20	פעולות לקידום זרימת המידע בין המערכות הממוחשבות במשרד הבינוי	**ליקוי -** אף שייעודן של המערכות הממוחשבות, בהן מנהל משרד הבינוי את עבודות התכנון וההתקשרויות עם מתכננים וחברות מתכננות, הוא לנהל את פעולות התכנון על כל שלביהן, הן אינן מתקשרות ביניהן. כל אחת מהן פועלת בנפרד ויש לה בסיס נתונים עצמאי, למעט חיבור חלקי בין משל"ט למערכת מעקב תכנון. **המלצה -** נוכח המשאבים הניכרים המושקעים בעבודות התכנון ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד הבינוי למפות את כלל התהליכים להעברת נתונים בין המערכות אשר מבוצעים כיום ידנית, ולקדם את ממשק המידע בין המערכות ואת האינטגרציה ביניהן באמצעות בניית בסיס נתונים אחוד.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** אגף בכיר טכנולוגיות דיגיטליות ומידע שם לו למטרה קידום זרימת המידע בין מערכות המידע ולא רק בנושא התכנון. המערכות מתממשקות ומשולבות ביניהן, ומעמידות להנהלת המשרד ועובדיו מידע משולב מכל המערכות המטפלות בתחום הבניה. האגף ממשיך וימשיך לקדם את האינטגרציה. המשרד נערך לשלוב נתוני המשל"ט עם נתוני המערכות בממשקים דו כיווניים.
21	ביצוע תכנון מחדש	**ליקוי -** תכנון מחדש של תוכניות מאושרות מצריך השקעת משאבים נוספת על אלו שכבר הושקעו בתכנון הראשוני ומדובר במשאבים כספיים שאינם בטלים בשישים, ומטבע הדברים מתווספים להם גם משאבים יקרים של זמן וניהול. מצופה על כן כי יתקיים תהליך משותף של הפקת לקחים על מנת לצמצם את המקרים הללו. ואולם בביקורת נמצא כי משרד הבינוי ורמ"י לא קיימו תהליך כזה. **המלצה -** ראוי כי רמ"י ומשרד הבינוי יסדירו ויקיימו תהליך משותף של הפקת לקחים, ובמסגרתו ייבחנו לעומקן כל הסיבות לתכנון מחדש, יוסקו מסקנות וייבחנו פתרונות. הפקת	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד מסכים עם הביקורת כי יש מקום להפקת לקחים מתכניות שעברו רה תכנון. הסיבות לתכנון מחדש הן רבות ומגוונות לדוגמה : תכנון היסטורי שאינו תואם לאופי המגורים כיום, החלפת שלטון מקומי והחלטות על שינויים שאינן תלויות במשרד, איחוד וחלוקה במגזר הערבי כולל הסדרת בניה קיימת וכו' . בנוגע לסיבות הנובעות מתוצרי התכנון הדורשים תכנון מחדש (תכנון שאינו בר מימוש), משרד הבינוי והשיכון, שדוגל בתכנון מפורט בקנ"מ 500 :1 מקטין את הסיכוי לתכנון מחדש מלכתחילה. בנוסף, במקרים שבהם קיימת הצדקה ממשית לתכנון מחדש הנ"ל נקבע בתהליך סדור הבוחן את הצרכים וישימות הפרויקט ומחליט באופן מודע.

		לקחים עשויה לצמצם את הישנות המקרים שבהם עולה הצורך לתכנן מחדש, ולהביא לחיסכון במשאבים. כמו כן, ראוי לבחון אפשרות ליצור מראש, בהסכמים עם החברות המתכננות, מנגנון שיסדיר המשך עבודה עם אותה חברה אם יידרש תכנון מחדש, דבר שעשוי לצמצם את ההוצאות עבור התכנון.	**תגובת רשות מקרקעי ישראל:** בחינה של שני המקרים שהוצגו בטיוטת הדוח בקשר עם ביצוע תכנון מחדש העלתה כי לא מדובר בתכנון לקוי אלא בעדכון תכנית ישנה להוראות התכנון התקפות ולצורך שיפור והגדלת זכויות הבניה. כפי שצוין, תהליכי התכנון אורכים זמן רב. אף אם כיום התהליכים התקצרו, הרי שקיים מספר לא מבוטל של תכניות שחלף פרק זמן ניכר בין ייזומן לאישורן על פי דין. כך קורה, שנדרש ביצוע תכנון מחדש בעיקר לתכניות ישנות, אשר תוכננו בהתאם למדדים שהתעדכנו במהלך השנים. למשל, צפיפות נמוכה שהתאימה לתקופה דאז ושהיום על פי המדיניות הארצית ניתן לתכנון בצפיפות גבוהה יותר ובאופן המאפשר תוספת יח״ד והוזלת עלויות פיתוח. במקרים אלו, לצורך עדכון התכנית וניצול הזכויות באופן המיטבי נדרש לבצע תכנון מחדש.
22	היבטים בניהול מאגר המתכננים של משרד הבינוי	**ליקוי -** נמצא כי בשלוש ההתמחויות שנבדקו ועדת המכרזים לא הגדירה תנאי סף פרטניים. הדבר עלול לפגוע בסדרי המינהל התקין ולהשפיע לרעה על ביצוע עבודות התכנון ועל איכותן. **המלצה -** על משרד הבינוי להשלים את עדכון המאגר ולוודא את קיומם של תנאי סף פרטניים בהתמחויות שנמצאו מוצדקות ורלוונטיות לתחום התכנון.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המלצת המבקר מקובלת על המשרד. בהתאם, המשרד נערך להשלים ולעדכן את תנאי הסף הפרטניים להתמחויות אשר ימצאו רלוונטיות לתחום התכנון.
23	היבטים בניהול מאגר המתכננים של משרד הבינוי - הערכת מתכננים מהמאגר	**ליקוי -** משרד הבינוי העריך את המתכננים שלא בהתאם למלוא ההנחיות בנוהל המשרדי במקרים שנבדקו. היעדר הערכה שיטתית ומתועדת לפי אמות המידה שנקבעו להערכת המתכננים פוגע בתקפותן של ההערכות ובתועלת שאפשר להפיק מהן: בהיעדר פירוט לפי אמות המידה לא ניתן לדעת מה הבסיס והסיבות לשוני בציון הסופי שניתן, ועשוי להתעורר קושי בשימוש עתידי בהן. כמו כן בהיעדר הערכה, ובפרט הערכה מנומקת, נפגמת היכולת של המשרד לקבל החלטות מושכלות בדבר העלאת רמת ההתמחות של המתכנן, הורדתה, שימורה או הוצאתו מהמאגר. **המלצה -** על משרד הבינוי להקפיד על ביצוע ההערכות בהתאם למלוא אמות המידה שנקבעו בנהליו ולקיים בקרה על כך.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המלצת המבקר מקובלת על המשרד. בהתאם, המשרד יוודא את ביצוע הערכות עבור המתכננים, בהתאם לנהלים הקיימים במשרד.

24	היבטים בניהול מאגר המתכננים של משרד הבינוי - אי-הגשת דוחות תקופתיים לוועדת המכרזים	**ליקוי -** מנהל המאגר טרם הגיש לוועדת המכרזים את הדוחות המלאים הנוגעים לשנת 2018, וגם לא את הדוח החצי-שנתי של שנת 2019 שהיה עליו להגיש. **המלצה -** על משרד הבינוי להקפיד על הגשת הדוחות התקופתיים במועד שנקבע.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד יקפיד על הגשת הדוחות התקופתיים במועד.
25	שיתוף מידע בין הגופים הממשלתיים העוסקים בתכנון	**ליקוי -** לא הוקם מאגר מידע משותף של משרדי הממשלה ולא פותחו כללים להעברת מידע ביניהם בתחום התכנון. **המלצה -** ראוי לבחון את האפשרות לקיים פיילוט של מאגר משותף או שיתוף מידע מוסדר ומובנה ביניהם כבר עתה. שיתוף המידע יכול שיתייחס להיבטים נוספים בתחום זה, כגון סטנדרטים לאיכות התכנון, סדרי ההתקשרויות, מעקב ובקרה והערכת ספקים - והתהליך יוכל להביא לייעולה ולשיפורה של העבודה ולבחירת דרך הפעולה המיטבית בכל סוגיה.	**תגובת משרד הבינוי והשיכון:** המשרד אינו שותף להמלצת המבקר בנוגע למאגר מתכננים משותף לכל משרדי הממשלה. המשרד תומך בשיתוף מידע בין המשרדים. **תגובת רשות מקרקעי ישראל:** הרשות מסכימה להערת המבקר בדבר התועלות היכולות לצמוח מקיומו של מאגר מידע משותף. הואיל ובעולם התכנון משתתפים שחקנים רבים – חלקם מהמגזר הפרטי וחלקם מהציבורי – אין בידי הרשות את האפשרות לרכז את כל המידע הנדרש. ייתכן והגורם הנכון להקים מאגר כזה הינו מינהל התכנון. יחד עם זאת, רמ"י מציינת כי במסגרת ישיבות מעקב עם משב"ש הנערכות אחת לרבעון מתבצע עדכון בין המשרדים בנוגע לאיכות התכנון, עומס אצל החברות ובקרה. **תגובת משרד האוצר – החשב הכללי:** בהקמת מאגר מתכננים רוחבי לכלל המשרדים יש מורכבות וקשיים שעולים בפרט בשל השונות הגדולה באופי הפעילות והשירותים הנדרשים במשרדים השונים. לעניין מערכת טכנולוגית רוחבית לשיתוף מידע - ראו התייחסותנו לליקוי 16 לעיל.

הליכי הגיוס של מועמדים יוצאי רשות השידור
לתאגיד השידור הישראלי

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	ייצוג של כלל האוכלוסיות	**ליקוי -** על פי נתוני התאגיד, נכון לסוף שנת 2019 הועסקו בו כ-100 עובדים בני האוכלוסייה הערבית (10.1%), 13 עובדים בני האוכלוסייה החרדית (1.3%) ו-11 עובדים יוצאי אתיופיה (1.1%). לדברי התאגיד, על פי נתוני נציבות זכויות לאנשים עם מוגבלות מיולי 2017, התאגיד עמד בהוראות החוק בשיעור בינוני ביחס למידת הייצוג ההולם של עובדים עם מוגבלות ניכרת (3.5%-5%). באוקטובר 2019 פרסם התאגיד "תכנית עבודה שנתית לקידום העסקת אנשים עם מוגבלות לשנת 2020", הכוללת יוזמות להגברת הייצוג של עובדים עם מוגבלויות. **המלצה -** בהמשך לתכנית האמורה, מומלץ כי התאגיד יכין גם תוכנית מסודרת לעידוד העלאה נוספת בייצוג של כלל האוכלוסיות האמורות בתאגיד.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** באוקטובר 2019 פרסם התאגיד "תכנית עבודה שנתית לקידום העסקת אנשים עם מוגבלות לשנת 2020". התכנית כוללת מספר יוזמות להגברת הייצוג של עובדים עם מוגבלויות הן בקרב העובדים והן בשידור. בין השאר, התאגיד מגבש תוכנית הכשרה למקצועות המדיה המיועדת לאוכלוסיות גיוון, וכן מייעד משרות ספציפיות במצבת כוח אדם לעובדים עם מוגבלות משמעותית, ליוצאי העדה האתיופית ולבני האוכלוסייה הדרוזית. תכנית התאגיד פורסמה, בין היתר, באתר התאגיד ובאתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. במהלך השנה תתקיים השתלמות למנהלי התאגיד שמטרתה הימנעות בהטיות בקבלת עובדים על רקע דת, מגדר, מוגבלות וכדו'. כמו כן התאגיד בתהליך הקמה של מכינה למקצועות התקשורת לאוכלוסיות מגוונות, תחילה מכינה לחרדים לאחר מכן לאזרחים ממוצא אתיופי ואוכלוסיות נוספות בהמשך.
2	נתוני עזיבת עובדים	**ליקוי -** לפי נתוני התאגיד בשנים 2017-2019 עזבו את התאגיד 334 עובדים, מתוכם 38 עובדים יוצאי רשות השידור ו-251 עובדים שאינם יוצאי רשות השידור. בתקופה זו העסיק התאגיד 1,000 עובדים. **המלצה -** מומלץ כי התאגיד יבחן את נתוני העזיבה מאז הקמתו.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** נושא "עזיבת עובדים" לא נבחן במהלך הליך הביקורת, והתווסף כהערת רקע בדו"ח הסופי. ההערה לא הוצגה בדו"ח כ"ליקוי" אלא כציון עובדת רקע המשיקה לנושא הדו"ח מבלי לקבוע האם מדובר בנתון חיובי או שלילי. כך או כך, התאגיד בוחן בכל עת את נתוני העזיבה שלו כמו גם את הביקוש האדיר הקיים לעבוד בתאגיד שהוא גוף המדיה המוביל במדינה. הביקורת בעניין זה מציגה תמונה חלקית. התאגיד אינו מתפשר על רמת מקצועיות ומצוינות גבוהה ביותר. חלק ניכר מן העוזבים לא השכילו לעמוד בסטנדרטים המקצועיים ובאיכות הנדרשת או לא השכילו להתאים את עצמם

			לסוג אחר של עבודה. משכך, נתוני העזיבה הגבוהים אפיינו בעיקר את השנתיים הראשונות של התאגיד.
3	הסדרה חסרה של הליכי המיון והגיוס	**ליקוי -** לפי סעיף 95(ח1) לחוק, מנכ"ל התאגיד היה רשאי לקבל לעבודה, לפני יום התחילה, עד 600 עובדים הנדרשים לשם היערכות תאגיד השידור הישראלי בלא מכרז. גם קליטת יוצאי רשות השידור לתאגיד לפי סעיף 96(א) לחוק, הייתה פטורה ממכרז. אך מהמפורט בדוח עולה, כי ההליך החלופי לבחינת אלפי המועמדויות שהוגשו, לא הובנה באופן שלם וסדור, והליכי הגיוס לא הוסדרו בנהלים פרטניים כפי שמצופה היה בניהול הליך שהשפעתו על עתידם של עובדי הרשות כה רבה. **המלצה -** במקרה שבו החוק קובע פטור ממכרז, ראוי שיסדיר התאגיד, או גוף ציבורי אחר שעליו חל פטור דומה, את הליכי המיון והקבלה של עובדים לשורותיו באופן שיבטיח שמירה על השוויון ועל תקינות ההליכים, תוך הקנייה של גמישות, במקרים שבהם קיימות נסיבות מיוחדות.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** הליכי הגיוס בתאגיד כיום נעשים בהליכים מסודרים ומתועדים המבוססים על חוק התאגיד, בהתאם לנהלים סדורים וכללים שאושרו על ידי מועצת התאגיד אשר יפורסמו באופן שקוף באתר התאגיד. בתאגיד קיים הליך פנימי סדור ומובנה המפרט את שלבי הגיוס בכל אחד מהמסלולים, לרבות במסלול בו קיים פטור ממכרז על פי חוק התאגיד. ההמלצה בדו"ח היא המלצה היפותטית המתייחסת למקרה שבו תיקבע הוראה כלשהי ביחס לתאגיד או גוף ציבורי אחר בחוק שטרם נחקק. במקרה היפותטי שכזה התאגיד יאמץ את המלצות הדו"ח, כפי שהוא עושה כבר עתה בגיוס עובדים.
4	הליכי החלטה שהתקיימו בנוגע למועמדים שאושרו להמשך הליך המיון	**ליקוי -** הביקורת העלתה כי לגבי קבוצת המועמדים שאושרו להמשך הליך מיון, שכללה כמה מאות מועמדים, לא נקבע בתאגיד הליך מובנה וסדור להמשך הליך הבחינה והמיון שלהם, לצורך קבלת ההחלטות מי מהמועמדים שנמצאו כשירים לתפקיד, יתקבלו אכן בסופו של יום לעבודה בתאגיד ולאיזה תפקיד. הצורך בקביעה זו נבע מהעובדה שמספר העובדים שנמצאו מתאימים עלה לא אחת על מספר התקנים הקיימים. בהיעדר הליך כאמור ובהעדר טיפול המשכי מצד צוות הבחירה, מנהל היחידה המקצועית הכריע לבסוף בעצמו מי יהיה המועמד שיתקבל לתאגיד, באמצעות ריאיון	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** כפי שצויין בדו"ח, נסיבות גיוס עובדי רשות השידור היו ייחודיות ביותר הן בקצב הגיוס הנדרש על פי החוק והן בכמות עובדים יוצאי רשות השידור שהתאגיד נדרש לקלוט, אשר שונה על ידי המחוקק חדשות לבקרים. התאגיד קלט בו זמנית מאות עובדים כאשר לכל משרה הוגשו הצעות רבות. לעיתים קרובות אותו מועמד הגיש בקשות למספר רב של משרות, והכל בסד זמנים קצר מאוד ותחת אי וודאות רבה. על פי החוק מנכ"ל התאגיד היה מוסמך לקלוט בעצמו ללא מכרז למעלה מ-500 עובדים יוצאי רשות השידור. אף על פי כן באופן וולונטארי קיבל התאגיד על עצמו כללים ומסלולים לקליטת עובדי רשות השידור בדומה להליך הקליטה של עובדים שאינם מרשות השידור. ההמלצה אינה רלוונטית כיום מאחר שהגיוס כיום מבוצע נקודתית על פי דרישה למשרה מסוימת ולא גיוס עובדים המוני.

		נוסף, בחינה חוזרת של החלטות הצוותים או באופן אחר. **המלצה -** כללי הגיוס, שחלו על גיוס עובדים מקרב הציבור, קבעו כי במקרים המתאימים, יבחר צוות הבחירה מועמדים כדי להימנע מהליך גיוס חדש בנסיבות שהמועמדות של המועמד שדורג ראשון, לא תצא אל הפועל, מכל סיבה שהיא. לפי החלטת המנכ"ל, הליכי הגיוס ליוצאי רשות השידור התנהלו אף הם באמצעות צוותי בחירה שלעיתים ראיינו יוצאי רשות ומועמדים חיצוניים לאותו תפקיד - באותו יום ראיונות ובאותו הרכב. משכך, היה ראוי לקבוע הסדר דומה בעניין דירוג העובדים, גם עבור עובדי רשות השידור שנקלטו, מתוך התחשבות בתנאים המיוחדים של גיוס עובדי הרשות, שהתנהלו בתנאי אי-ודאות מתמשכים, ובמקביל חייבו קליטת עובדים בהתאם למכסה שנקבעה בחוק, והשתנתה מפעם לפעם.	הליכי הגיוס בתאגיד כיום נעשים בהליכים מסודרים ומתועדים המבוססים על חוק התאגיד, בהתאם לנהלים סדורים וכללים שאושרו על ידי מועצת התאגיד אשר יפורסמו באופן שקוף באתר התאגיד. בתאגיד קיים הליך פנימי סדור ומובנה המפרט את שלבי הגיוס. בשורה התחתונה הליך גיוס העובדים היה הצלחה כבירה מבחינה מקצועית. התאגיד השכיל לגייס קאדר עובדים מקצועי שהצעיד את התאגיד להישגים יוצאי דופן.
5	הליכי מיון והחלטה לקויים	**ליקוי -** בחלק מהמקרים ניהל התאגיד, נוסף על צוותי הבחירה הרגילים, סוג נוסף של כינוסים שכונו "מיני ועדות", שלא כללו כינוס מסודר של צוותי בחירה, ולא נקבע מראש באילו נסיבות ניתן להשתמש באמצעי זה כתחליף לכינוס הוועדות. לעיתים התקיים חלק מהליך המיון בעניינם של מועמדים בדרך של "ריאיון טלפוני", אשר לא הובנה מראש, ואין לו זכר בכללי הגיוס או במסמך מסלולי הגיוס. ההליך לא תמיד תועד בכתובים, ושימש לעיתים אמצעי לסינון מועמדים לאחר שנמצא שעמדו בתנאי הסף. אין תיעוד המסביר מדוע לעיתים מועמדים שעמדו בתנאי הסף לא זומנו לריאיון, אך מועמדים שלא עמדו בתנאי הסף למשרה מסוימת - זומנו לריאיון ואף התקבלו לבסוף למשרה. גם הנימוקים להחלטות צוותי הבחירה לא הובהרו תמיד.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** ראה התייחסות לליקוי 4. הנסיבות הייחודיות של קליטת העובדים אילצו את התאגיד בזמן אמת למצוא פתרונות שיאפשרו ביצוע אלפי ראיונות למועמדים תוך עמידה ביעדים שהוצבו לגיוס. ההמלצה אינה רלוונטית כיום משום שהגיוס כיום נעשה בהיקפים מצומצמים יותר בהליכים מסודרים ומתועדים. ראה התייחסות לליקוי 3.

		המלצה - הסדרה מלאה של הליכי הגיוס על נתיביהם השונים, הקפדה על סינון מועמדים שעמדו בתנאי הסף באופן שוויוני, קיומן של הנמקות והקפדה על אחידות בעבודת הוועדות, כל אלה היו תורמים להגברת השוויון, לשימור זכותם של המועמדים להליך הוגן שפרטיו נקבעו מראש ולמתן תוקף לאפשרות המועמדים להשיג על ההחלטות שהתקבלו.	
6	אי-תיעוד מלוא הליכי הבחינה וההחלטה בצוותי הבחירה ולאחריהם	**ליקוי -** מעיון במערכת הממוחשבת ששימשה את התאגיד לתיעוד הליכי הגיוס של המועמדים, עולה כי במאות מקרים היא איננה כוללת מידע מלא על ההחלטות של צוותי הבחירה בעניינם או מידע לגבי מפגשים אחרים שהתקיימו עם מועמדים, וכי בתאגיד אין מידע מלא על כך גם במאגרים אחרים. בשל האמור, גורמי המקצוע בתאגיד התקשו לא אחת לאתר מידע לצורך טיפול בפניות מועמדים או בערעורים שלהם. מעיון במערכת אדם עולה גם כי לא תמיד ניתן לדעת מדוע מועמדים, שצוותי הבחירה ראיינו אותם ומצאו אותם מתאימים לעבודה בתאגיד, לא התקבלו לבסוף, ואין לדעת מדוע הועדפו מועמדים אחרים על פניהם. **המלצה -** דיווח מהימן וראוי בדבר הליכי קבלת ההחלטות מחייב עריכת פרוטוקול, אשר יספק מידע נדרש וראוי לביקורת ולפיקוח על עבודת הצוותים ויסייע להבטיח כי פעלו כהלכה, וכי העניקו שוויון הזדמנויות לכל המועמדים שהופיעו לפניהם. לכן נדרש כי המערכת הממוחשבת שבה אמורים היו להיות מתועדים כל הליכי הגיוס תהיה מעודכנת בכל שלבי ההליכים שהתקיימו, וכי המידע שבה יהיה מדויק ואמין, ויכלול נימוקים שמהם ניתן יהיה ללמוד מדוע מועמדים שנמצאו כשירים לתפקיד על ידי צוותי הבחירה התקבלו או לא התקבלו בסופו של יום לתאגיד. תיעוד נדרש בייחוד במציאות שבה הליכי הבחינה וההחלטה נעשו פעמים רבות בדרך של ראיונות או התייעצויות	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** כלל תהליכי הגיוס בתאגיד כיום מתועדים במערכת ממוחשבת ייעודית בה מתועדים כל הליכי הגיוס לכל משרה, לרבות כל המועמדים למשרה, קורות חיים, תיעוד החלטות הוועדה, נימוקיה ועוד. במועד הקמת התאגיד ולנוכח הזמן הקצר שעמד לרשותו התבצע גיוס העובדים במקביל להקמת מערכות טכנולוגיות בתאגיד, ביניהן מערכות הגיוס ולכן מטבע הדברים היה תיעוד חלקי במערכות לכלל הגיוסים, בעיקר בגיוסים הראשונים. נוכח האמור לעיל, המלצה זו אינה רלוונטית כיום (כפי שגם הביקורת עצמה העלתה).

		בפורומים שונים בלא שניתן להתחקות על התהליך, על השותפים לו ועל הנימוקים שעמדו ביסודו. בביקורת עלה כי תיעוד הליכי הגיוס בתאגיד שופר. על התאגיד להמשיך ולהקפיד בעתיד על תיעוד נאות ומלא של כל שלבי הגיוס והליכי קבלת ההחלטות לגבי גיוס עובדים לתאגיד.	
7	אי-מתן הודעה למועמדים על התקדמות הליכי המיון	**ליקוי -** במאות מקרים במהלך שנת 2016, התאגיד לא עמד בהוראות הדין הנוגעות למועד מסירת ההודעות למועמדים לעבודה. התאגיד הותיר משך תקופות ממושכות מועמדים בלא שיידע אותם על סטטוס התקדמות התהליך ובלא שעדכן אותם כמתחייב אחת לחודשיים לפחות. התאגיד נהג למסור הודעות סופיות זמן רב מאוד לאחר תחילת התהליך, ובמקרים אחרים כלל לא הודיע למועמדים על דחייתם. **המלצה -** הגם שהתאגיד הוקם בתנאים מיוחדים, היה עליו להקפיד להודיע במועד לכלל המועמדים על התקדמות התהליך ועל ההחלטה הסופית בעניינם.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** התאגיד מקפיד כיום הקפדה מלאה על עמידה בכלל הוראות הדין בעניין זה.
8	קיומן של חוות דעת לא רשמיות על עובדי רשות השידור	**ליקוי -** אחד מכותבי חוות הדעת משמש חבר במועצת התאגיד מיולי 2016 (לאחר מתן חוות הדעת), וכן חבר ועדת כוח אדם במועצה שאליה צורף החל בישיבתה השישית באוגוסט 2016. **המלצה -** ראוי היה שחבר המועצה ידווח לוועדת האיתור, גם לאחר בחירתו וטרם תחילת כהונתו, על העובדה שהעביר חוות דעת על מועמדים לתפקידים בתאגיד. בכל מקרה היה ראוי לדווח על כך לכל המאוחר אחרי שהחל למלא את תפקידו במועצה, בייחוד לאור העבודה ששימש חבר ועדת כוח אדם במועצה שהוסמכה לפקח על נושא זה. כמו כן ראוי כי היועמ"ש ירענן למועמדים לכהן במועצת התאגיד את הצורך	

		לעדכן את הגורמים המוסמכים בתאגיד במקרה של מעורבות בנושאים הקשורים לתאגיד, טרם מינוָם למועצה.	
9	ייזום ליקוט חוות דעת לא רשמיות שגובשו לרשימות	**ליקוי -** בטרם תחילת גיוס העובדים הרבים לתאגיד השידור, החל מחודש דצמבר 2015 , פנה המנכ״ל הזמני לגורמים שונים וביקש לקבל חוות דעת לגבי העובדים ברשות השידור. משרד מבקר המדינה העלה כי בשלב הראשון ניתנו למנכ״ל חוות דעת על ידי שלושה גורמים - אחד מהם עובד רשות השידור ושניים אחרים בעלי היכרות עם הרשות ועם תחום התקשורת. בפועל חוות דעת אלו היוו חומרי גלם שמהם גובשו רשימות ועיבודים שונים ששימשו את התאגיד בתהליך קבלת ההחלטות בעניין קבלת עובדים לשורותיו. **המלצה -** אמנם הועלה כי במרבית המקרים העיבודים שהופצו כללו את מספר ההמלצות וההסתייגויות בלבד ללא היגדים לגופו של אדם, עם זאת, ראוי כי מהלך זה של ייזום ויצירת הרשימות המרכזות הלכה למעשה חוות דעת על מאות מעובדי רשות השידור, הניתנות על ידי גורמים מסוימים שאליהם פנה המנכ״ל, ייתמך בפעולות מקדימות ומלוות: עדכון מועצת התאגיד בדבר ייזום המהלך ויישומו; התייעצות משפטית מקדימה לצורך בחינת ההיבטים המשפטיים הכרוכים במהלך זה; שיקוף שמות המעריכים שאליהם יש כוונה לפנות, וטיב הקשר וההיכרות של המעריכים עם מושאי ההערכה; הבטחה כי ההערכות הנמסרות לא כוללות מידע שנמסר מצדדים שלישיים שאינם מזוהים; הכוונה ראויה של הממליצים לאופי המידע המבוקש; הסדרת השימוש במידע תוך כדי הנחיית גורמי התאגיד העוסקים במיון המועמדים ובקבלתם כיצד להתייחס לרשימות	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** כאמור בהתייחסות לליקוי 4, מנכ״ל התאגיד הוסמך להציע משרות ללא מכרז ללמעלה מ-500 עובדים יוצאי רשות השידור. על מנת לשפר את הליך הקליטה פנה המנכ״ל לקבלת חוות דעת על מומלצים מתוך למעלה מ-1,600 עובדי רשות השידור. חוות הדעת היו כמעט כולן ״המלצות״ לקליטת עובדים ורק במקרים בודדים כללו הסתייגויות. חוות הדעת נועדו אם כן לשפר את סיכויי הקבלה של העובדים שהוזכרו בהם. ההמלצות שימשו עבור המנכ״ל כלי עזר לקליטת העובדים, כחלק מההליך שהוסדר בכללים שהתאגיד אימץ באופן וולונטארי כמפורט לעיל. לדעת התאגיד אין פסול בקבלת ההמלצות והדבר היה נחוץ ונדרש על מנת להגיע לתחילת השידורים עם קאדר העובדים הטוב והמקצועי ביותר. נהלי התאגיד כיום מסדירים את אופן קבלת ההמלצות על מועמדים והטפול בהן.

		ולמשקלן וקביעת הסדרי בקרה שיבטיחו כי יובא בחשבון רק מידע רלוונטי ומהימן.	
10	אופי חוות הדעת ותוכנן	**ליקוי -** אחד מכותבי הרשימות שאינו עובד התאגיד ולא הועסק בו, וגם אינו מכהן במועצת התאגיד, התייחס בכמה מקרים להיבטים אשר אין להם שום קשר למקצועיות העובדים, ובהם נכללו התייחסויות פוגעניות ומבזות לגבי גילם, מוצאם, אופיים, מראם, משקלם, מצבם המשפחתי ושכרם. כמו כן, ברשימה שכותרתה "צריך עיון/מידע חיוני לדעת אם השמות יעלו", שגובשה על בסיס הרשימות הלא רשמיות נכתבו, בין היתר, תיאורים פוגעניים בדבר מוצאם, אופיים והתנהלותם של המועמדים. בתאגיד נוצרו מסמכים שנכללו בהם הערות מקצועיות לכאורה, אך במקצת המקרים גם פרטים פוגעניים ולא ראויים, שפגעו בשמם הטוב ובכבודם של חלק מהמועמדים יוצאי רשות השידור. **המלצה -** הרשימות האמורות נוצרו בעקבות פנייה לגורמים מסוימים, שחלקם אף פנו לגורמים אחרים, שזהותם אינה ידועה וכל זאת כאשר המהלך לא אושר, לא הוסדר ולא נבחנה תקינותו. הרשימות כללו תיאורים שהתייחסו למוצא המועמדים, למראה שלהם ולנושאים לא רלוונטיים נוספים, שאין ספק שהם בלתי אובייקטיביים ומושפעים מעמדותיהם האישיות של הכותבים, ואין להם מקום בשיח ציבורי הולם. אם רצה התאגיד להשתמש בחוות דעת על עובדי הרשות, ראוי היה לייצר נתיב מסודר לקבלתן, למשל קבלת מידע מהתיקים האישיים מהרשות, פנייה מסודרת למנהלים ברשות ובקשה לדרג את עובדיהם או ליצור מנגנון מכבד אחר.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** ראה התייחסות לליקוי 9. כפי שקבע הדו"ח לא נעשה שימוש בביטויים הפוגעניים שנכללו בחלק מן ההמלצות. מספר קטן מאוד של עובדי משאבי אנוש נחשפו לחלק מן הביטויים והם פעלו למחוק אותם בהוראת מנכ"ל התאגיד. העיבודים שנוצרו על סמך ההמלצות כללו את מספר ההמלצות וההסתייגויות ביחס לכל מועמד ללא תוכן כלשהו. מספר הממליצים או המסתייגים שימש את התאגיד ככלי עזר למטרות בקרה. כללי הגיוס הקיימים כיום קובעים נתיב מסודר לטיפול בהמלצות.

11	הדיווח על קיומן של חוות הדעת הלא רשמיות ותוצריהן למועצת התאגיד ולשופט יו"ר ועדת האיתור	**ליקוי -** דבר קיומן של חוות הדעת והרשימות והשימוש שנעשה בהן לא הובאו לידיעת השופט יו"ר ועדת האיתור, שכיהן בראשות הוועדה למינוי בכירי תאגיד השידור הציבורי וליווה את תהליכי הגיוס של עובדי רשות השידור לתאגיד, ואף השתתף כמשקיף בחלק מצוותי הבחירה. **המלצה -** ראוי היה כי המנכ"ל יעדכן מראש את יו"ר ועדת האיתור בדבר הכוונה להשתמש ברשימות. להבא, על המנכ"ל להקפיד כי פעולות רגישות בתחום גיוס כוח האדם לתאגיד, ייעשו רק לאחר עדכון כלל הגורמים הרלוונטיים והיוועצות עימם.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** יו"ר ועדת האיתור ציין התרשמותו החיובית מהליכי הגיוס שהתקיימו כאמור בתנאים ייחודיים וקשים.
12	הדיווח על קיומן של חוות הדעת הלא רשמיות ותוצריהן למועצת התאגיד ולשופט יו"ר ועדת האיתור	**ליקוי -** מהביקורת עלה כי אי-אפשר להכריע בשאלה אם המועצה עודכנה לגבי אופן גיבוש הרשימות ומידת השימוש בהן, כיוון שנמצא פער בין גרסאות יו"ר המועצה והמנכ"ל בעניין מהותי זה. **המלצה -** להבא, על המנכ"ל להקפיד כי פעולות רגישות בתחום גיוס כוח האדם לתאגיד, ייעשו רק לאחר עדכון כלל הגורמים הרלוונטיים והיוועצות עימם.	
13	מתן אפשרות למועמדים להתייחס למידע שברשימות הלא רשמיות	**ליקוי -** המידע השלילי שעובד מתוך חוות הדעת האמורות (ובעיקר מספר ההסתייגויות), לא הובא לידיעת המועמדים לתפקידים בתאגיד, וממילא לא התאפשר להם להתייחס אליו. **המלצה -** משהחליט המנכ"ל שיש צורך לפנות לגורמים שונים ברשות השידור ומחוץ לה כדי לקבל חוות דעת נוספות על עובדי הרשות, היה על התאגיד לוודא כי הדברים ישוקפו למועמדים כך שיתאפשר להם להתייחס לתוכן "חוות הדעת" ואף להביא מידע שיסתור אותן, בוודאי במקרים שבהם הן כללו אמירות שליליות. להבא, על התאגיד לוודא שתוכן ההמלצות שיתקבלו וכן	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** עמדת התאגיד הינה כי אין חובה בדין להביא לידיעת מועמדים למשרה ציבורית את תוכן חוות הדעת לגביהם. למיטב הידיעה עמדת התאגיד היא הנהוגה בהליכי קליטה של עובדים במגזר הציבורי. עם זאת כמצוין בסעיף 134 לדו"ח, בהליך קליטת עובדים כיום, כאשר חבר ועדת מיון מבקש להביא בחשבון ניסיון מקצועי קודם או מידע מוקדם לגבי מועמד שעלול לפגוע בסיכויי קבלתו, נמסרת למועמד עמדת אותו חבר, וניתנת למועמד הזדמנות להתייחס לדברים.

		מנגנון השימוש במידע זה יהיו שקופים, הוגנים וראויים, ובהתאם לכל דין.	
14	השפעת חוות הדעת הלא רשמיות ועיבודים שלהן, על הליכי קבלת עובדי הרשות לתאגיד	**ליקוי -** המידע שהופיע בחוות הדעת הלא רשמיות, ובעיקר מספר ההמלצות ומספר ההסתייגויות שהיו לכל מועמד, שימש הן כתשומה להחלטות חלק מצוותי הבחירה אם לקבל עובדים מרשות השידור לעבודה בתאגיד והן הביא ליחס מועדף כלפי עובדים אלה במהלך הליכי המיון והגיוס: הקבצים שכללו את חוות הדעת הלא רשמיות וכן עיבודים שלהן נשמרו במאגרי התאגיד והיו שותפים להכנתם, לעדכונם ולהעברתם עובדים ומנהלים לא מעטים, הן בחטיבת משאבי אנוש והן מחוץ לה; הליך הבחינה וההחלטה על קבלת חלק מעובדי רשות השידור לתאגיד נסמך גם על המידע שזוקק מתוך חוות הדעת הלא רשמיות; סדר זימון המועמדים לראיונות בפני צוותי הבחירה הושפע לעיתים מתכולת הרשימות הלא רשמיות; העובדה שלמועמדים יוצאי רשות השידור הייתה "הסתייגות" ברשימות הלא רשמיות השפיעה על הליכי הגיוס שלהם לשלילה, ויצרה לעיתים משוכה נוספת טרם הקבלה; הגדרת עובדים כ"מומלצים" השפיעה גם על הטיפול השוטף במועמדותם. לצורך גיוס העובדים לחטיבת המדיה בערבית הכין מנהל החטיבה מסמך, ובו הציע כיצד לשבץ חלק מעובדי הרשות לתפקידים בחטיבתו, גם עובדים אלה תועדו במערכות התאגיד כ"מומלצים". **המלצה -** תכליתו העיקרית של הליך הגיוס שנקבע הייתה בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה, מתוך שמירה על שוויון ההזדמנויות ואגב ניתוק הבחירה משיקולים לא ענייניים ומתן עדיפות ליוצאי רשות השידור. ואולם, מהממצאים עולה כי השימוש ברשימות ובתוצריהן, בין היתר נוכח נסיבות היווצרותן, היה בו משום פגיעה ביכולת לקיים הליך שקוף,	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** ההמלצות שימשו לכל היותר כלי עזר ובקרה ולא נמצאה כל עדות לכך שמועמד מסוים התקבל לעבודה בתאגיד או נדחה על סמך המלצות/הסתייגויות בלבד. באופן ספציפי לא נמצאה עדות לכך שהסתייגויות ביחס למועמדים מסוימים הביאו לאי קבלתם לתאגיד. כפי שמציין הדו"ח מרבית העובדים שהיו לגביהם הסתייגויות התקבלו בסופו של דבר לתאגיד חרף ההסתייגות. התאגיד מבקש להזכיר כי על פי החוק, למנכ"ל התאגיד הייתה סמכות להציע ליוצאי רשות השידור משרות ללא מכרז. הליך הגיוס שאומץ על ידי התאגיד באופן וולונטארי לקליטת עובדים יוצאי רשות השידור, קויים תוך מתן שוויון הזדמנויות מלא.

		שוויוני והוגן. לפיכך על מועצת התאגיד לבחון את הנושא כדי להבטיח שבעתיד יישמרו בקפידה הכללים הנוגעים להליכי הגיוס, ובכלל זאת שוויון הזדמנויות ושקיפות ההליך, מתוך שקילת כלל השיקולים הרלוונטיים.	
15	תגובות התאגיד לפניות ולבקשות בעניין הרשימות הלא רשמיות	**ליקוי -** הביקורת העלתה כי תגובות רשמיות, שהעביר התאגיד בדבר התנהלותו במהלך קליטת עובדי רשות השידור לעבודה בו, לא תמיד שיקפו באופן מלא את מצב הדברים בעניין השימוש בחוות הדעת הלא רשמיות ותוצריהן. **המלצה -** תשובת התאגיד לפניית בא כוח ארגון העיתונאים בישראל ממאי 2018 בנושא, ולפיה "לא ידוע כי מידע כזה מצוי בתאגיד", איננה מתיישבת עם העובדה שהן המנכ"ל והן הסמנכ"לית השנייה, וכן עובדים רבים מחטיבת משא"ן בתאגיד, ידעו כי המידע היה בתאגיד ואף הופץ בו, וכי בעת שליחת התשובה לארגון העיתונאים, הוא עדיין היה מצוי בתיבות הדוא"ל שלהם ובתכתובות רבות שהם היו צד להן. לפיכך היה ראוי שהתשובה ששלח התאגיד, שאליה היה מכותב מנכ"ל התאגיד עצמו, תימסר לאחר קיום בדיקה נאותה בעניין ותשקף את העובדה כי באותה עת אכן היה מידע כזה בתאגיד.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** עמדת התאגיד שנמסרה למשרד המבקר שונה בתכלית מן המתואר בהערה זו.
16	מעורבות של חברי מועצת התאגיד בהליכי הגיוס	**ליקוי -** במהלך הקמת התאגיד העבירו כמה מחברי המועצה פניות למנכ"ל ולחטיבת משאבי אנוש, בבקשה לברר מה עלה בגורלם של מועמדים שונים. לעיתים ביקשו לדעת מדוע לא קיבלו המועמדים תשובות, ולעיתים העבירו קורות חיים של מועמדים. הועלה כי אף אם חברי המועצה הפונים לא כיוונו לכך, בעקבות פניותיהם נוצרו רשימות ייעודיות למעקב אחר	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** חברי המועצה העבירו לעיתים לגורמי המקצוע בתאגיד פניות שהגיעו אליהם ממועמדים שהיו בהליכי קליטה ולא קיבלו תשובה מהתאגיד. המועצה שפיקחה על הליך הגיוס, ראתה חובה להעביר את הפניות לגורמי המקצוע. בנוסף במקרים מעטים העבירו מספר חברי מועצה קורות חיים שהגיעו אליהם, תוך שהובהר כי הם משמשים כ"צינור" בלבד להעברת קורות החיים ומבלי להמליץ על מועמדים כלשהם.

		התקדמות ההליכים של המועמדים האמורים שבעניינם פנו גורמים שונים במועצת התאגיד. עובדי אגף משא"ן נדרשו להעביר מפעם לפעם למנהלת לשכת המנכ"ל ולסמנכ"לית השנייה דיווחים על סטטוס הליך הגיוס של אותם מועמדים, שבגינם פנו חברי המועצה. בתגובה לכך, לעיתים התבקשו העובדים לקדם ראיונות שלהם, לקיים עימם פגישות או לחפש להם משרות מתאימות בתאגיד. בחלק מן המקרים פנו העובדים פעם נוספת לחברי המועצה הממליצים, באופן שלא הותיר ספק בכך שהשמות שהועברו זכו ליחס מועדף לעומת יתר המועמדים. **המלצה -** ראוי היה שחברי המועצה האמורים לפקח על פעילות התאגיד לא יהיו מעורבים כלל בנושאים פרטניים הקשורים לגיוס כוח אדם (גם לא כ"צינור"), וינחו כל מועמד שפנה אליהם, להעלות את עניינו הפרטני ישירות מול הגורמים המקצועיים בתאגיד האמונים על הנושא בחטיבת משא"ן. במסגרת הפיקוח על התנהלות התאגיד אין מניעה שהמועצה תדון בשאלות העקרוניות העוסקות בגיוס כוח אדם ובאי-מתן מענה למועמדים או בטענות אחרות שהובאו לפתחם של חברי המועצה. אולם ראוי כי חברי המועצה ירחיקו את עצמם ממעורבות בנושאים פרטניים, העלולים לפגוע בעצמאות שיקול דעתם של גורמי המקצוע (כגון התערבות במהלך הליכי הגיוס של עובד מסוים לתאגיד), כדי להבטיח את יכולת המועצה לפקח ביעילות על התנהלות התאגיד, גם בנושאי כוח אדם. מן הראוי כי המועצה תדון בנושא, תפיק לקחים מהפעולות שנעשו בעבר ותקבע כללים אשר יבטיחו שחברי המועצה לא יהיו מעורבים בהיבטים פרטניים של קבלת מועמדים לעבודה בתאגיד ויעסקו בנושא זה בהיבטי פיקוח בלבד.לשם שמירה על עקרון התחרות ההוגנת, אין זה מן הראוי להביא לידי ביטוי ברשימות שמנהל התאגיד את עובדת היות המועמד מופנה על ידי חבר מועצה, גם אם מצוין כך או כך, התאגיד הסדיר כללים מובנים להסדרת הליך קליטת עובדים וטיפול בהמלצות, אשר אושרו במועצת התאגיד. המועצה תפעל להסדיר את אופן הטיפול, מכאן ולהבא, בתלונות או בקשות המועברות אל חברי המועצה.

		כי חבר המועצה אינו מכיר אותו. מומלץ כי היועץ המשפטי של התאגיד יחדד את ההנחיות לחברי המועצה בדבר הימנעות מטיפול בפנייה פרטנית של מועמד כלשהו.	
17	תחולת חוק הארכיונים ושמירת המידע שיצרו פורשי התאגיד	**ליקוי -** תיבות הדוא"ל של כלל העובדים שעזבו את התאגיד עד סוף שנת 2018, ובהם מנהלי חטיבות וסמנכ"לים, נסגרו, ותכולתן נמחקה. **המלצה -** העובדה שבמשך תקופה ארוכה נמחקו תיבות הדוא"ל של פורשי התאגיד, פוגעת בזיכרון הארגוני ובשמירת המידע הנחוץ לו בכלל והמידע בתחום ניהול כוח האדם בפרט, ואינה עולה בקנה אחד עם התנהלות תקינה של גוף ציבורי. לפיכך עליו לוודא שהתאגיד יקבע לאלתר נהלים שיבטיחו שמירה סדורה של כלל המידע לצורך שימוש עתידי בו לצרכים שוטפים ולצורכי גורמי בקרה שונים. מנכ"ל התאגיד מסר בתשובתו כי לאחרונה גובש נוהל מפורט בדבר השימוש בתיבות דוא"ל בתאגיד, כולל במקרה של עובדים שהעסקתם הסתיימה. בעניין זה יוער כי לא די בקביעת נוהל שיסדיר את שמירת המידע בתיבות הדוא"ל במהלך העבודה ועם פרישת העובדים, אלא יש להסדיר את מכלול ההיבטים הקשורים לשמירת כלל המידע - פיזי וממוחשב - בתאגיד.	**תגובת תאגיד השידור הישראלי:** כיום כל תיבת דואר אלקטרוני של עובד שעזב את התאגיד עוברת לתיבה משותפת בענן כך שניתן לשמור את תוכנה ללא הגבלת זמן. כיום קיימים בתאגיד מגוון נהלים המסדירים ניהול הרשאות, אבטחת מידע ופתיחה וסגירה של משתמשים במערכות התאגיד.
18	תחולת חוק הארכיונים ושמירת המידע שיצרו פורשי התאגיד	**ליקוי -** חלק מהוראות חוק הארכיונים, התשט"ו - 1955, הנוגעות לאיסור לבער חלק מן המידע השגרתי של גוף, והחובה להפקיד בגנזך המדינה חומר ארכיוני - חלות רק על "מוסד ממוסדות המדינה" כפי שהוגדר בחוק. משרד מבקר המדינה העלה כי הוראות חוק הארכיונים ותקנותיו לעניין "תעודות שגרתיות" שנוצרו בו לא הוחלו על התאגיד. לצורך כך, נדרש צו של הממשלה (שסמכויותיה בעניין זה הואצלו לראש	**תגובת משרד ראש הממשלה - ארכיון המדינה:** ארכיון המדינה הכין נוסח של צו בו יוכרז תאגיד השידור כמוסד מדינה לפי חוק הארכיונים, התשט"ו-1955. למעשה הושלמו כל הפעולות הנדרשות, ובכללן התייעצויות עם התאגיד עצמו, עם משרד התקשורת ועם משרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה) ונותר לפרסם את טיוטת הצו באתר התזכירים לצורך קבלת הערות הציבור. העלאת טיוטת הצו תתבצע מיד עם סיום משבר הקורונה. לאחר מכן תועבר טיוטת הצו לאישור ועדת החינוך של הכנסת ובהמשך לחתימת רה"מ.

		הממשלה בשנת 1955), שלפיו תאגיד השידור הציבורי יוכרז כמוסד המדינה לעניין חוק הארכיונים. הכרזה כזו צריכה להיעשות בהתייעצות עם ועדת החינוך של הכנסת. היועצת המשפטית של ארכיון המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018, כי"נכון להיום טרם הוכרז תאגיד השידור הציבורי כמוסד מדינה בצו, אולם ארכיון המדינה כבר החל לפעול בנדון ואף נעשתה פניה לשם כך לתאגיד". **המלצה -** נוכח חשיבות התיעוד, השימור והאחזור של כלל המידע של התאגיד, ובפרט המידע הנוגע לניהול ענייני עובדים, על התאגיד לפעול יחד עם ארכיון המדינה כדי לקדם את החלת הוראות חוק הארכיונים על התאגיד. כך יובטח שבעתיד יישמר כראוי המידע החשוב הנמצא בתאגיד, שהוא גוף ציבורי במהותו, הן לצורך שימוש עתידי של התאגיד בו, והן לצורכי פיקוח ובקרה.	

פרק חמישי

השלטון המקומי

הקצאת מקרקעין לעמותות בביתר עילית

שם הגוף המבוקר: עירייית ביתר עלית

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	רישום ההקצאות	**ליקוי -** רשימות ההקצאות, שהוצגו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כ"ספרי הקצאות", אינן מעודכנות כנדרש בנוהל יו"ש. בעמודות "רשימת הקצאות עד שנת 2009" (רשימה 1), בתאים הנוגעים ל-154 מתוך 262 ההקצאות המפורטות (59%) לא מצוינים מלוא הפרטים. בעניין חלק מההקצאות חסרים פרטים בנוגע לנעשה בפועל, ובהם מועד ההקצאה; גודל השטח; ייעוד ההקצאה והגוף המקבל. "ברשימת הקצאות קרקע מאושרות מתאריך דצמבר 2009" (רשימה 2) המידע הכלול הינו שם העמותה, מס' העמותה, כתובת, מגרש, ייעוד ותאריך האישור במועצת העירייה. ברשימת "הקצאות למוסדות חינוך - רשימת בקשות בתהליכי הקצאה ו/או רשות שימוש חינוך" (רשימה 3) המידע הכלול הינו שם המוסד, כתובת, ייעוד, מגרש ומספר עמותה, אך אין מידע על מצב הטיפול בבקשות ועל מועד אישור ההקצאות במקרים שאושרו. בשלוש הרשימות חסרים פרטים על תקופת ההקצאה, על בקשות להארכת הזמן לפיתוח המקרקעין ועל החלטות שהתקבלו בנושא זה, וכן חסרים פרטים על ביטול הבקשות (אם בוטלו) ועל החזרת הקרקע לעירייה במקרים אלו. גם ברשימת הקצאות מעודכנת שהועברה למשרד מבקר המדינה במאי 2019 חסרות הקצאות המעניקות זכות שימוש במבני חינוך לתקופה	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה ותפעל לציין ברשימה במפורש לגבי הקצאות שבוטלו או שפג תוקפן. לעניין זה יצוין, במהלך העבודה השוטפת מול אנשי צוות הביקורת הועברו רשימות שונות עם פירוט מלא של כל ההקצאות. ספר ההקצאות הכולל רשימה מפורטת ומלאה של כל ההקצאות שאושרו בהתאם לנוהל יו"ש מפורסם לציבור באתר עיריית ביתר עילית. למותר לציין כי הרשימה כוללת גם את רשימת מבני הציבור שמשמשים מוסדות חינוך שקיבלו רשות שימוש לתקופה של חמש שנים או פחות.

		שאינה עולה על חמש שנים. משרד מבקר המדינה מעיר כי הגם שיש לראות בחיוב את פרסומי רשימות ההקצאות באתר העירייה, הרשימות ו"מכלול החומר" השמור באגף הנכסים בעירייה אינם מקיימים את מלוא הדרישה בנוהל יו"ש ל"רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחום הרשות". **המלצה -** על העירייה להשלים הכנת ספר הקצאות ובו גם רישום מרוכז ועדכני של כל הקצאות הקרקע שביצעה וגם כל המידע הנדרש על פי הדין, המאפשר לזהות את המקרקעין המוקצים. על ועדת ההקצאות והמועצה להשתמש בספר זה להחלטותיהן ולהנגישו לעיון הציבור.	
2	רישום ההקצאות	**ליקוי** - 13 מ-43 ההקצאות שנבדקו מרשימות 2 ו-3 לא הבשילו לכדי הקצאה בפועל. מכאן עולה שברשימות אלו, שנועדו לשקף לציבור את ההקצאות בפועל, נכללו גם הקצאות שלא מומשו. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לעדכן ברשימותיה ובספר הקצאות את כלל ההקצאות ולהביא לידי ביטוי בפרסומיה גם את דבר ההקצאות שלא מומשו.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 1.
3	מיפוי צורכי האוכלוסייה	**ליקוי -** העירייה לא ביצעה סקר למיפוי צורכי הקהילות השונות באוכלוסיית העיר. הנהלת העירייה, בהכירה את צורכי האוכלוסייה, נוהגת להקצות את המקרקעין לפי המפתח הזה: 50% חסידים, 25% לליטאים, 25% לספרדים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לקיים סקר למיפוי צורכי הקהילות השונות, כדי לוודא כי המפתח הנהוג כיום אכן תואם את הרכב האוכלוסייה ואת צרכיה העדכניים.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה מקבלת את ההצעה של משרד מבקר המדינה ותבחן אופן ביצוע עריכת סקר מקיף למיפוי צורכי הקהילות השונות בעיר, וזאת על אף להבנתה לא מדובר בליקוי אלא בהצעת כלי עבודה. אכן סקר כזה יכול להוות כלי עבודה יעיל בקרב גורמי המקצוע בעיר הן במהלך העבודה על הקצאות מקרקעין כמו גם במגוון רחב של היבטים הנוגעים לעבודת העירייה השוטפת.

4	הכנת פרוגרמה	**ליקוי** - בספטמבר 2017 הקצתה העירייה לעמותה א' מקרקעין באזור גבעה C, אף שהפרוגרמה לאזור זה טרם אושרה במועצת העירייה. **המלצה** - על העירייה להשלים את הפרוגרמה לגבעה C, ורק לאחר מכן להמשיך ולהקצות מקרקעין בגבעה זו.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** עיריית ביתר עילית מודה על הביקורת החיובית בעניין הכנת הפרוגרמה ותפעל בהקדם האפשרי להשלמת גיבוש הפרוגרמה לגבעה ג' החדשה אשר הליכי תכנונה הושלמו לאחרונה והבנייה בעיצומה.
5	דיוני ועדת ההקצאות	**ליקוי -** בפרוטוקולים של ועדת ההקצאות אין ביטוי להסתמכות הוועדה על רשימות ההקצאות לצורך קבלת החלטותיה, כנדרש בנוהל יו"ש. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לעירייה לשקף בפרוטוקולים את החומרים שעמדו לפני חברי ועדת ההקצאות, ובכלל זה המסמכים המפורטים בנוהל יו"ש.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה מקבלת את דברי הביקורת ותפעל לרישום מסודר של ישיבות הוועדה בצורה שתביא לידי ביטוי בצורה רחבה ומלאה על כל הדיונים שעורכת הוועדה בואה לדון בבקשות להקצאות קרקע, תוך ציון מכלול החומר הרלוונטי שהונח לפני הוועדה.
6	אישור מועצת הרשות	**ליקוי -** לזימון שנשלח לחברי מועצת העירייה לקראת דיוני המועצה באישור הקצאות מצורף רק פרוטוקול ועדת ההקצאות. מהפרוטוקולים של ישיבות מועצת העירייה שבהן אושרו ההקצאות שנבדקו עולה כי החלטות המועצה התבססו רק על פרוטוקולי ועדת ההקצאות המפרטים את מועדי הפרסומים, את דבר העמידה של העמותה בתבחינים, את היעדר ההתנגדויות ואת המלצת מהנדס העיר.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה מקבלת את דברי הביקורת ופועלת בהתאם כולל רישום מפורט ומקיף של הדיונים בישיבת מועצת העיר. תוך ציון מכלול החומר הרלוונטי שהונח לפני חברי מועצת העיר.
7	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף	**ליקוי** - ב-14 מתוך 30 ההקצאות שנבדקו (47%) אישרה העירייה את ההקצאות אף על פי שלא קיבלה את כלל מסמכי הייסוד של העמותות המבקשות.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה מקבלת את דברי הביקורת ושמחה לעדכן כי הנהלים חודדו ואף נערכה עבודה מקימה בהטמעת נהלים וטפסים חדשים לקליטת בקשות הקצאה, בדגש על כל המסמכים והאישורים הנדרשים בהתאם לנוהל ההקצאות.

	להקצאות מקרקעין		
8	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - ב-3 מתוך 30 ההקצאות שנבדקו (10%) העירייה אישרה את ההקצאות אף שלא קיבלה משלוש העמותות את פירוט התמיכה הציבורית הקודמת שהן קיבלו. ההקצאות הקודמות שניתנו לעמותות לא השתקפו בפרוטוקולי הדיונים של ועדת ההקצאות ושל מועצת העירייה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי יש לפרט לוועדת ההקצאות מידע מלא הנוגע לסיוע ציבורי קודם שהעמותות המבקשות זכו לו.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
9	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - בארבע מתוך 30 ההקצאות שנבדקו (13%), ועדת ההקצאות ומועצת העירייה אישרו הקצאות אף שלא קיבלו מהעמותות אישור על ניהול תקין עד למועד ההקצאה. מעיון בתיקי רשם העמותות עולה כי לשלוש מתוך ארבע העמותות האמורות כלל לא היה אישור על ניהול תקין במועדים הרלוונטיים להקצאות.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
10	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - אחת מתוך 30 ההקצאות שנבדקו אושרה בידי העירייה אף שזו לא קיבלה מהעמותה אישור על ניהול פנקסי חשבונות ורשומות לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ו1976- ולא אישור על ניכוי מס במקור.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
11	המצאת מסמכים	**ליקוי** - ב-11 מתוך 30 ההקצאות שנבדקו (37%) ועדת ההקצאות המליצה לאשר את	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.

	המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	הבקשות - ומועצת העירייה אישרה אותן - אף שלא צורפו להן מסמכי תקציב מאושר או הצעות תקציב כנדרש.	
12	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - ועדת ההקצאות המליצה לאשר 6 מתוך 30 הבקשות להקצאות שנבדקו (20%) ומועצת העירייה אישרה אותן - אף שהעמותות המבקשות לא הציגו דוחות כספיים מבוקרים, כנדרש בנוהל יו"ש.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
13	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - ב-6 מקרים מתוך 30 שנבדקו (20%) נמצא כי מועצת העירייה אישרה את ההקצאות ללא עמידה בתנאי הסף שנקבע להוכחת צורך. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההקצאות ולמועצת העירייה כי מכיוון שמקרקעין הם משאב מוגבל, ושצורכי הציבור גדלים עם הזמן, ומכיוון שהעירייה קבעה ופרסמה תנאי סף מוגדרים, יש להקצות את המקרקעין רק לעמותות העומדות בתנאי הסף שנקבע. על דירוג העדיפות להיעשות רק לגבי העמותות שעמדו בכל תנאי הסף.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
14	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - בשנים 2012-2018 ועדת ההקצאות דנה ב-16 מתוך 17 ((94%) בקשות של עמותות להקצאת מקרקעין לבנייה - ומועצת העירייה אישרה אותן - אף שלא התקבלו מהעמותות פרטים בסיסיים על תוכניות הפיתוח למקרקעין שהוקצו, כנדרש בנוהל יו"ש.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.

15	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - בשנים 2012-2018 דנה ועדת ההקצאות בבקשות של 17 עמותות להקצאת קרקע לבנייה - ומועצת העירייה אישרה אותן - אף שמ-16 מהן (94%) לא קיבלה את פירוט המקורות הכספיים המוכחים לפיתוח הקרקע.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
16	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - בשנים 2012-2014 ,ב-4 מתוך 31 בקשות להקצאות שנבדקו (13%), אותן הגישו עמותות המנהלות מוסדות חינוך, לא נכללו מסמכים המוכיחים כי לעמותות ניסיון בהקמת מוסדות חינוך ובהפעלתם. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההקצאות ולמועצת העירייה על שאישרו הקצאות מקרקעין לעמותות ללא קבלת אישורים ממשרד החינוך או הוכחה אחרת לניסיון, בניגוד לתבחינים שקבעה מועצת העירייה ובניגוד לנוהל יו"ש.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
17	המצאת מסמכים המוכיחים עמידה בתנאי הסף להקצאות מקרקעין	**ליקוי** - 27 מתוך 30 מההקצאות שנבדקו (90%) אינן עומדות בתנאי אחד או יותר מהתנאים שנקבעו בנוהל יו"ש. **המלצה** - בעת הקצאת מקרקעין על העירייה להקפיד לפעול בהתאם לנוהל יו"ש ולקיים הליך שוויוני ושקוף, רק לעמותות העומדות בכללים ובתבחינים שנקבעו, ורק לאחר קבלת כל המסמכים הנדרשים. על העירייה לבחון השלמת התיעוד הנדרש בכל הנוגע להקצאות שאושרו בעבר.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 7.
18	העברת הסכמי ההקצאה לאישור	**ליקוי** - ממועד כניסת נוהל יו"ש לתוקף (2007), העירייה העבירה לאישור הממונה על היישובים ביו"ש הסכמים של 34 הקצאות בלבד מכלל ההקצאות שנעשו לאחר 2007.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה מקיימת קשר הדוק ורצוף עם לשכת הממונה על המחוז בכדי לגבש נהלי עבודה יעילים כדי לאשר בצורה מסודרת את כל ההקצאות בהתאם לנוהל.

	הממונה על היישובים ביו"ש	העירייה הגישה למשרד הממונה על היישובים ביו"ש ארבעה הסכמים בלבד מתוך 18 ההסכמים שנבדקו והמחייבים את אישורו (22%). ממועד אישור המועצה את הסכמי ההקצאה ועד להעברת ההסכם לאישור הממונה או עד לסיום ביקורת זו, במרץ 2019 לפי המוקדם מביניהם, חלפו בממוצע שנתיים וחצי. כל זאת, לאחר שהחזקה על המקרקעין נמסרה לעמותות וחלקן כבר פועלות בהם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העברת החזקה על המקרקעין ללא אישור הגורם המוסמך, קרי הממונה על היישובים ביו"ש. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להעביר לבחינת הממונה את כל ההסכמים המחייבים את אישורו לאלתר, וכן עליה להקפיד על העברת החזקה במקרקעין רק לאחר קבלת האישור מהגורם המוסמך.	בחודש פברואר 2020 התקיימה פגישה אצל הממונה על המחוז ונציגיה בנוכחות בכירי הנהלת העירייה והועברו השלמות לתיקי הקצאות לאישור הממונה. **<u>תגובת משרד הפנים</u> :** משרד מבקר המדינה מעיר שעל עיריית ביתר עילית להעביר לממונה על היישובים ביו"ש לאלתר את ההסכמים הדורשים את אישור משרד הפנים. משרד הפנים מצטרף להמלצה זו.
19	טיפול בבקשות ההקצאה במשרד הממונה על היישובים ביו"ש	**ליקוי** - במועד סיום הביקורת, אישר הממונה דאז על היישובים ביו"ש 13 הסכמים בלבד מבין 43 שהגישה העירייה לאישורו (30%) על פי הנתונים שהעבירה הממונה על היישובים ביו"ש למשרד מבקר המדינה בינואר 2019, האישורים ניתנו כעבור שנה וחצי עד שלוש וחצי שנים ממועד ההגשה למשרד הממונה, והטיפול באישור ההקצאה נמשך יותר משנתיים וחצי בממוצע לבקשה. יתר הבקשות עודן נמצאות בבדיקת הממונה. 30 ההסכמים הנותרים שטרם קיבלו את אישור הממונה על היישובים ביו"ש הוגשו למשרד הממונה על היישובים ביו"ש בשנים 2012 עד 2018. מהאמור לעיל עולה כי כל ההסכמים להקצאת המקרקעין בעיר, לרבות ה-13 האמורים, שקיבלו את אישור הממונה על היישובים ביו"ש, עוכבו אצל הממונה במשך שנים. כפועל יוצא מהתנהלות העירייה בכל הקשור לאי-הגשת הבקשות לממונה ומעיכוב הממונה באישור ההסכמים	**תגובת משרד הפנים :** ביוני 2019 מחוז יו"ש פרסם ריענון הנחיות לכל ראשי הרשויות בו הובלטה החובה להעביר לאישור הממונה כל הקצאה במקרקעין העולה על 5 שנים. ביחס למיסוד טופסי בקשה מקוונים - משרד הפנים בוחן למיסוד טופסי בקשה מקוונים של הרשות המקומית באישור עסקאות מקרקעין הנשלחות לממונה על המחוז במשרד הפנים. המשרד נמצא בשלבי אפיון מתקדמים, הפיתוח שיבוצע ייבחן בפיילוט מול קבוצת רשויות אשר תוגדר מול קבוצת רשויות אשר תוגדר. הטופס המקוון נמצא בשלבי סיום ומשרד הפנים אמור להשלים את הפריסה הארצית שלו עד לסיום רבעון של שנת 2021

		שהועברו לטיפולו, הסכמי ההקצאה שטרם אושרו על ידו, הינם הלכה למעשה, על פי הפסיקה, חסרי תוקף. **המלצה** - על משרד הפנים לקבוע בנוהל יו"ש מסגרת זמנים לטיפול בבקשות על ידי הממונה על היישובים ביו"ש, באופן שהאישור יינתן בזמן סביר ומבלי לפגוע בשירותים חיוניים להם נזקקים התושבים, תוך עמידה בעקרונות המינהל התקין, הסבירות והיעילות. בנוסף, על מנת ליעל את הבדיקות המבוצעות אצל הממונה ובמשרד הפנים, על המשרד לשקול להבהיר לרשויות המקומיות אילו מסמכים יש לצרף לבקשות לאישור הסכמי הקצאות קרקע. כן, מוצע כי משרד הפנים ישקול לגבש נוסח אחיד של הסכם הקצאה (כדוגמת תקנון אחיד לעמותות) ולבחון מסלול מקוצר לאישור הסכמי הקצאות בנוסח האחיד או דרכי ייעול אחרים לתהליך האישור.	
20	שיפור השירות לציבור	**המלצה** - ביתר עילית היא עיר חרדית המאכלסת קהילות חרדיות שונות ושיעור גבוה של תושבים צעירים עד גיל 18. כפועל יוצא מכך, הביקוש למוסדות חינוך בעיר גבוה. בערים חרדיות - מוסדות אלה מנוהלים בידי עמותות פרטיות ולא בידי הרשות המקומית, כמקובל בדרך כלל בשלטון המקומי. כמו כן, קיים ביקוש גבוה למקרקעין להקמת מוסדות דת - בתי כנסת ומקוואות. השירותים האמורים הם שירותים חיוניים לאוכלוסיית העיר. כפועל יוצא, העירייה מתמודדת עם הליכי הקצאה רבים, בשונה מכלל הרשויות המקומיות. לפיכך נדרשים הגורמים המוסמכים, הן בעירייה והן במשרד הפנים, לקדם את נושא ההקצאות ביעילות, בשיתוף פעולה ובהקפדה על מינהל תקין.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** בכל הליך ההקצאות אגף ניהול נכסים פועל בצמוד לכללי הנוהל, וזאת ביתר שאת לאחר ביצוע רביזיה באגף בשנים האחרונות. בהתאם לכך, נדרשים הגופים להציג מגוון רחב של אישורים הנבדקים בקפדנות. יצוין כי אכן יש מקום לבחינה מחודשת של האישורים הנדרשים במיוחד נוכח העבודה שעמותה שיש בידה אישור ניהול תקין מרשם העמותות, לכאורה אין הכרח לדרוש ממנה גם להגיש דו"חות כספיים כיוון שהגשתם לרשם העמותות הינה תנאי הכרחי לקבלת אישור ניהול תקין. נכון ליצור מערכת מסודרת של הרשאה לאגף ניהול נכסים בעירייה לעיין בתיקי בעמותות ברשם העמותות במאגר מקוון,ובכך לחסוך טרטור נוסף למגישי הבקשות, והן בפיקוח יתר הנדרש בנושא זה. כמו כן, קביעת הסכם הקצאה אחיד הינו צעד מבורך ומתבקש. יצוין כי גם נכון להיום מרבית הסכמי ההקצאה מבוססים על דרישות הנוהל ובמיוחד על סעיף 8 לנוהל הקצאות קרקע ביו"ש.

			תגובת משרד הפנים : משרד הפנים אימץ את המלצות מבקר המדינה ולצורך הגברת היעילות בנושא פרסם ריענון הנחיות לכל הרשויות במחוז יו"ש הקשורות לחובתם להעברה לאישור הממונה כל הקצאה העולה על 5 שנים.
21	שיפור השירות לציבור	**המלצה** - לדעת מבקר המדינה, מכיוון שחלפו כשני עשורים מאז קביעת נוהל ההקצאות של משרד הפנים - שממנו נגזר גם נוהל יו"ש, יש מקום שמשרד הפנים יבחן את דרישות הנוהל והנחיותיו ויתקפן, כדי לשפר את השירות לציבור בהקצאות מקרקעין, ובפרט לאור התמשכות תהליכי האישור. זאת בצד בחינת מתכונת הבקרה של המאסדר (הרגולטור) על תקינות הליך ההקצאה והפיקוח ברשויות המקומיות. כמו כן, מוצע כי משרד הפנים יבחן את דרישות הנוהל, בפרט להמצאת אישור על ניהול תקין של רשם העמותות, בכל הנוגע לעמותות חדשות, תוך תאום עם הרשם ככל שיידרש.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 20. **תגובת משרד הפנים :** יצוין כי אף שהנוהל פורסם לפני כשני עשורים הוא תוקן לאורך השנים 4 פעמים נוספות. על פי המתואר בדו"ח התמשכות תהליכי האישור מקורה בחוסר כוח אדם ואו בהעברת מסמכים מצד הרשות המקומית במועד ואינה קשורה להוראות הנוהל. עוד יצוין כי עצם הצורך באישור משרד הפנים אינו נובע מהוראות הנוהל, אלא מהוראות הדין (פקודת העיריות ותקנון המועצות המקומיות ביו"ש). מכל האמור לעיל, משרד הפנים סבור כי אין מקום בשלב זה לתקן את הוראות הנוהל. יחד עם זאת, ברור שיש לקצר את לוחות הזמנים למתן מענה. לעניין הדרישה להמצאת אישור על ניהול תקין, יובהר כי אין המדובר בהעברת מידע בין רשם העמותות למשרד הפנים בלבד אלא למעשה העברת מידע לכל אחת מהרשויות המקומיות, שכן על פי הנוהל על פי העמותה להציג אישור זה לרשות המקומית בעת בקשת ההקצאה, ולא למשרד הפנים. מדובר במסמך אחד מבין שורת מסמכים שעל העמותה המבקשת לצרף לבקשתה המוגשת לרשות המקומית. לעניין עמותות חדשות, עמותה אשר לא עומדת בתנאים לקבלת אישור ניהול תקין מרשם העמותות, אינה יכולה להגיש בקשה להקצאה על פי הנוהל.
22	שיפור השירות לציבור	**המלצה** - לדעת מבקר המדינה, מומלץ שמשרד הפנים יבחן, בשיתוף הגורמים המוסמכים בהחלטת הממשלה האמורה, אפשרויות להקלת הנטל הבירוקרטי בהליך הגשת הבקשה, ויפעל לעודד שיתוף מידע בין עיריות לבין גופים ממשלתיים המנפיקים את האישורים הנדרשים.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 20. **תגובת משרד הפנים:** משרד הפנים פועל למיסוד טופסי בקשה מקוונים של הרשות המקומית באישור עסקאות מקרקעין הנשלחות לממונה על המחוז במשרד הפנים. המשרד נמצא בשלבי אפיון מתקדמים, הפיתוח שיבוצע ייבחן בפיילוט מול קבוצת רשויות אשר תוגדר מול קבוצת רשויות אשר תוגדר.

		כמו כן יש מקום שהמשרד יפעל למיסוד טופסי בקשה מקוונים לרשות המקומית ולממונה, שיהיו מקושרים לגורמים המנפיקים את האישורים הנדרשים בהליך ההקצאה.	הטופס המקוון נמצא בשלבי סיום ומשרד הפנים אמור להשלים את הפריסה הארצית שלו עד לסיום רבעון של שנת 2021
23	זיקות של נבחרי ציבור לעמותות שהוקצו להן מקרקעין	**ליקוי** - נבחר ציבור א' לא הצהיר בכתב על זיקתו לעמותה י' בפני חברי המועצה והדבר אף לא קיבל ביטוי בפרוטוקולים לפי כלל 5 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** העירייה רואה בחומרה רבה התנהלות של חברי מועצת העיר שפועלים לכאורה בניגוד עניינים, פועלת ותפעל לשמור על כללי המינהל התקין בעבודת העירייה השוטפת. מנכ"ל העירייה יחד עם היועמ"ש פועלים להשלמת הדיווחים של השאלונים המלאים והמפורטים לגבי חשש לניגוד עניינים, והסדרים ככל הנדרש. כמו כן, בכוונת העירייה להוציא מכתב נוסף לרענון נהלים והנחיות לעובדיה הבכירים בדבר חובת הזהירות ממצבים של ניגוד עניינים והחובה לדווח בזמן אמת על כל חשש שמתעורר.
24	זיקות של נבחרי ציבור לעמותות שהוקצו להן מקרקעין	**ליקוי** - נבחר ציבור ב' לא הצהיר בכתב בפני חברי המועצה על זיקותיו לעמותה ה', עמותה י"א ועמותה י"ב, והדבר אף לא קיבל ביטוי בפרוטוקולים לפי כלל 5 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.
25	זיקות של נבחרי ציבור לעמותות שהוקצו להן מקרקעין	**ליקוי** - נבחר ציבור ג' לא הצהיר בכתב על זיקותיו ותפקידיו האחרים, לרבות בעמותה י"ג ובעמותה ג', בפני חברי המועצה והדבר אף לא קיבל ביטוי בפרוטוקולים לפי כלל 5 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.
26	זיקות של נבחרי ציבור לעמותות שהוקצו להן מקרקעין	**ליקוי** - עולה חשש כי התצהיר שחתם עליו נבחר ציבור ד' יש בו כדי דיווח חסר בכל הנוגע לתפקידיו בעמותה ב'.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.

27	זיקות של נבחרי ציבור לעמותות שהוקצו להן מקרקעין	**ליקוי -** נבחר ציבור ה' לא השתתף בדיונים שנידונו בהם ההקצאות לעמותה י"ד, אך נמצא כי לא הצהיר למועצה בכתב על ניגוד עניינים, כנדרש בכלל 5 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.
28	זיקות של נבחרי ציבור לעמותות שהוקצו להן מקרקעין	**ליקוי -** נבחרי הציבור א', ב', ג', ד', ה', לא הצהירו בכתב על זיקתם לעמותות שמועצת העירייה אישרה להן הקצאות מקרקעין; הם פעלו שלא בהתאם לתקנון המועצות המקומיות ולכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. גם בהקצאות שאושרו לאחר פרסום חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים ב-2007 פעלו נבחרי הציבור שלא בהתאם לחוות דעת זו. משכך, התנהלותם זו לא עלתה בקנה אחד עם ההנחיות המחייבות, אשר מטרתן למנוע מצבים של פגיעה בטוהר המידות ולחזק את אמון הציבור בהחלטות המועצה. **המלצה -** על היועמ"ש לעירייה לרענן את הנהלים וההנחיות בנוגע לזיקות ולניגודי עניינים ולחדד את החובה לנקוט הקפדה יתרה על מילוים כלשונם, לשם מניעת הימצאות נבחרי הציבור בניגוד עניינים. על העירייה לשקף בפרוטוקולים של דיוני ועדת ההקצאות ומועצת העירייה את מהלך הדיון, ובכלל זה עליה לתעד הצהרות על ניגוד עניינים ויציאה של חברים מדיונים בהקשר זה.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.
29	ליקויים בדיווח עובדי עירייה בכירים על זיקות	**ליקוי -** מנהל אגף החינוך לא הצהיר בשאלון שהגיש ביוני 2016 על היותו חבר ועד ומורשה חתימה בעמותה ז', ולא על היותו אחד ממייסדי עמותה ט"ו - בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה ובניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.

30	ליקויים בדיווח עובדי עירייה בכירים על זיקות	**ליקוי -** מנהל מחלקת התרבות מכהן כדירקטור בחל״ץ א׳. מנהל מחלקת התרבות לא דיווח על תפקידו בחל״ץ בניגוד להנחיית היועמ״ש לממשלה ובניגוד לחוזר מנכ״ל משרד הפנים. טופס בקשת הקצאת מקרקעין מטעם חל״ץ א׳ הוגש בחתימת מנהל מחלקת התרבות, בתפקידו כדירקטור בחל״ץ.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.
31	ליקויים בדיווח עובדי עירייה בכירים על זיקות	**ליקוי -** שלוש הקצאות מקרקעין אושרו לעמותות הקשורות לשני עובדי עירייה בכירים שלא הצהירו על זיקתם לעמותות. התנהלותם זו לא עלתה בקנה אחד עם ההנחיות המחייבות, אשר מטרתן, בין היתר, לחזק את אמון הציבור בהחלטות המועצה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד על התנהלות המחויבת מהוראות נוהל יו״ש, הנחיות היועמ״ש לממשלה ונוהל משרד הפנים. על היועמ״ש לעירייה לבחון את נושא הסדרי ניגוד העניינים על כלל היבטיו ולפעול להטמעתו בקרב נבחרי הציבור ועובדי העירייה.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 22.
32	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - היעדר ביקורי פיקוח	**ליקוי -** מנהל אגף הנכסים שכיהן בתפקיד זה עד ינואר 2019, לא פיקח על השימוש במקרקעין שהקצתה העירייה, כנדרש בנוהל יו״ש. לעירייה אין טופס פיקוח, ולא כל מסמכים המתעדים ביקורים במקרקעין. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר כי על העירייה להקפיד לפעול בהתאם לנוהל יו״ש ולוודא כי גורמים המוסמכים מטעמה מפקחים על השימוש שנעשה במקרקעין שהקצתה.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** אכן העירייה פועלת להידוק הפיקוח על הקצאות המקרקעין בעיר בהתאם לנוהל ובכלל זה הפיקוח על השימושים החורגים במגרשים הציבוריים והפיקוח הפיננסי על העמותות מקבלות ההקצאה. חשוב להדגיש כי העירייה כבר פעלה בנושא וביטלה הקצאות למספר עמותות, כשהיא מקדמת ביטולים נוספים במהלך השנה הקרובה. בכלל זה חשוב לציין כי גם לעמותת עטרת הנחל אשר נמצאת ברשימת העמותות בביטול ההקצאה, בוטלה ההקצאה בחודש ינואר 2020 לאחר ביצוע הליך מסודר בהתאם לנוהל.

33	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - אי-השלמת פיתוח הקרקע	**ליקוי -** אף שעמותה ה', עמותה ט"ז ועמותה י"ג, לא השלימו את פיתוח הקרקע גם בחלוף שש עד שבע שנים ממועד אישור ההסכם במועצת העירייה, העירייה לא פעלה לביטול ההסכמים ולהחזרת הקרקע לחזקתה, כנדרש בנוהל יו"ש. בתיקי העמותות שמנהל אגף הנכסים בעירייה אין אסמכתה לארכה כלשהי שהעירייה נתנה להן להשלמת הפיתוח. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה להסדיר את הנושא בהתאם לנוהל.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 31.
34	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - חריגה מתקופת ההקצאה בהסכמים לתקופה של שנה או פחות	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת עמותות ממשיכות להחזיק שלא כדין בשלושה מתוך חמישה מבנים שהוקצו לתקופה קצרה בשנת 2012. העירייה לא פעלה בשנים 2013-2018 להחזיר לחזקתה את המבנים האמורים, או להקצותם מחדש. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול בהתאם לנוהל ולהסדיר הנושא.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 31.
35	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - שימוש במקרקעין בניגוד למטרות ההקצאה	**ליקוי -** במאי 2015, תשעה חודשים בלבד לאחר החתימה על הסכם ההקצאה, חתמה עמותה י"ז על הסכם עם קופת חולים, ולפיו תשכיר לקופה שטח של 455 מ"ר במבנה תמורת 52,325 ש"ח לחודש. בביקור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בשטח נצפה שלט המבהיר כי במבנה פועל סניף של קופת החולים. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי לא פעלה לאכוף על עמותה י"ז את תנאי הסכם ההקצאה, אף שהעבירה לצד שלישי נכס שנבנה על מקרקעין שהוקצו לה בלבד בידי העירייה,	**תגובת עיריית ביתר עילית:** אכן העירייה פועלת להידוק הפיקוח על הקצאות המקרקעין בעיר בהתאם לנוהל ובכלל זה הפיקוח על השימושים החורגים במגרשים הציבוריים והפיקוח הפיננסי על העמותות מקבלות ההקצאה. חשוב להדגיש כי העירייה כבר פעלה בנושא וביטלה הקצאות למספר עמותות, כשהיא מקדמת ביטולים נוספים במהלך השנה הקרובה. בכלל זה חשוב לציין כי גם לעמותת עטרת הנחל אשר נמצאת ברשימת העמותות בביטול ההקצאה, בוטלה ההקצאה בחודש ינואר 2020 לאחר ביצוע הליך מסודר בהתאם לנוהל.

		בניגוד לנוהל יו"ש ובניגוד לייעוד המקרקעין, ובכך הפֵרה את ההסכם הפָרה יסודית. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב שבו העירייה מאפשרת לעמותה שקיבלה מקרקעין ציבוריים למטרות לימוד - ללא תמורה - להשכיר אותם לקופת חולים, ולהפיק הכנסות שעד יולי 2019 הסתכמו, לפי עמותה י"ז, בכ-2.1 מיליון ש"ח (כולל מע"ם), הגם שהכנסות אלו מימנו לדברי העמותה את עלות הבניה. **המלצה -** על העירייה לבחון את הסכם ההקצאה עם עמותה י"ז ולפעול בהתאם לסמכויות המוקנות לה כדי לוודא שהשימוש במבנה ייעשה בהתאם לכללי ההקצאה. כמו כן, מוצע כי העיריה תבחן את סוגיית מיקום המרפאות ושירותי הבריאות בעיר על כלל היבטיו. בעניין זה ראה גם דוח שנתי 63ג של מבקר המדינה ממאי 2013 בנוגע ל"בינוי ותשתיות במערכת הבריאות" המחדד הצורך בהסדרת מקרקעין ברחבי הרשות לטובת מרפאות ושרותי בריאות בעיר.	
36	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - שימוש במקרקעין בניגוד למטרות ההקצאה	**ליקוי -** מעיון בתיק עמותה י' ברשם העמותות עולה כי העמותה פועלת ללא אישור על ניהול תקין משנת 2015, ולא הגישה את דוחותיה הכספיים לרשם העמותות משנת 2013, כנדרש בהנחיית רשם העמותות בדבר "פעילות עסקית על-ידי עמותה". העמותה גם אינה מחזיקה ברישיון עסק לניהול אולם אירועים. **המלצה -** על רשם העמותות לפעול כדי לקבל מעמותה י' דוחות כנדרש. דוחות אלה חיוניים ביתר שאת, משום שהעמותה מחזיקה בנכס ציבורי	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 34. **תגובת משרד המשפטים -רשות התאגידים -רשם העמותות:** כפי שצוין בתגובתנו אל טיוטת הדוח מיום 6.8.19, הליקויים בהתנהלות העמותה היו מוכרים לנו ואף טופלו על ידינו טרם נמסרה לנו טיוטת הדוח. בין היתר, ניתן לראות כי ביום 24.10.18 נכתב בעניינה של העמותה דוח תוצאות בדיקה, לפיו על העמותה לדווח, ואם לא תעשה כן, יועבר הטיפול בעניינה אל מחלקת אכיפה ובקרה לשם שקילת הליכי הפירוק. ביום 23.1.19 נשלחה אל העמותה התראה לפני פירוק לפי סעיף 50 לחוק העמותות, תש"ם – 1980. בהמשך, הוגשה בקשת פירוק על ידי הרשם, לבימ"ש המחוזי בירושלים. ביום 4.12.19, ניתן על ידי בימ"ש צו פירוק זמני ומונה לה מנהל מיוחד.

37	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - שימוש במקרקעין בניגוד למטרות ההקצאה	**ליקוי -** מהביקורת עולה חשש לשימוש שאינו למטרות ציבוריות בנכס שהעירייה הקצתה לעמותה י' למטרות ציבוריות. **המלצה -** על העירייה להקפיד על הקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל יו"ש ולהוראות רשם העמותות. על העירייה להגביר את הפיקוח על השימוש הנעשה במקרקעין שהוקצו, ולוודא כי השימוש יהיה למטרות ציבוריות שלשמן נועדה ההקצאה ובהתאם לנוהל יו"ש ולהסכמי ההקצאה, וכן לפרסם לציבור את הנהלים.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 34.
38	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - אי-קבלת דוחות הנדרשים לפיקוח	**ליקוי -** בניגוד לנדרש בנוהל יו"ש, בהקצאות שנבדקו בביקורת לא קיבלה העירייה מהעמותות שהוקצו להן הנכסים דוחות כספיים או מסמכים אחרים בכל שנות החזקתן בנכסים.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 34.
39	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - אי-קבלת דוחות הנדרשים לפיקוח	**ליקוי -** מעיון בכתב המינוי שנתן ראש העירייה למפקחת הכספית עולה כי הלה הנחה לקבל מהעמותות דוחות כספיים רק אחת לחמש שנים. נוהל יו"ש מחייב קבלת דוחות כספיים בכל שנת כספים, ולא אחת לחמש שנים. **המלצה -** על העירייה להנחות את המפקחת הכספית לדרוש לקבל את הדוחות הכספיים האמורים מדי שנה בשנה, כמתחייב מנוהל יו"ש.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 34.
40	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין	**ליקוי -** מבדיקת תיקי העמותות המנוהלים באגף הנכסים, נמצא כי בעניין חמישה מתוך 13 המבנים שהוקצו ונבדקו לא קיבלה העירייה מהעמותות אסמכתאות לרכישת ביטוח למלוא	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 34.

	שהקצתה - אי-קבלת דוחות הנדרשים לפיקוח	תקופת השימוש - בניגוד לנדרש בנוהל יו"ש. היעדר ביטוח עלול להביא לחשיפה לתביעות במקרה של נזק או פגיעה.	
41	היעדר פיקוח של העירייה על השימוש במקרקעין שהקצתה - אי-קבלת דוחות הנדרשים לפיקוח	**המלצה -** משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה לפעול בהתאם לנוהל יו"ש. מומלץ כי העירייה תקבע רשימת פעולות ומסמכים הנדרשים לפיקוח ותבחן אם חלק מן המסמכים האלה, מצויים במרשתת והיא יכולה לקבלם באופן עצמאי כגון: דוחות כספיים, אישור ניהול תקין ואישורי מס. בכל מקרה עליה לוודא קבלת כלל המסמכים בהתאם לנוהל מהעמותות. על העירייה לבחון את כלל המסמכים, לשמור את התיעוד לפעילות הפיקוח בתיקי העמותות בעירייה ולהקפיד על קבלת האסמכתאות הנדרשות בנושא הביטוח.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** ראה תגובה לליקוי 34.
42	סיכום	**המלצה -** על עיריית ביתר עילית ועל העומד בראשה לתת את הדעת על הליקויים העולים מן הדוח, להפיק מהם לקחים ולהקצות את נכסי העירייה כמתחייב מאחריותם הציבורית לשמירת נכסי הציבור ומחובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור.	**תגובת עיריית ביתר עילית:** עיריית ביתר עילית והעומד בראשה מקבלים את הביקורת ופועלים לתיקון הליקויים ולהפנמת הלקחים.

אירועי תרבות למגזר החרדי בחנוכה 2016 בירושלים

שם הגוף המבוקר: עירייית ירושלים

מס ליקוי	כותרת הליקוי	תוכן הליקוי / המלצה	תוכן ההערה
1	אירועי מאירים את ירושלים - בחירתה של חברת ההפקה לאירועי מאירים את ירושלים וההתקשרות עימה	**ליקוי -** למרות שבחירת חברת ההפקה נעשתה בעיריית ירושלים, היא בוצעה על פי נוהל הרכש וההתקשרויות של חברת אריאל ולא על פי נוהל הצעות מחיר של עיריית ירושלים. העירייה פנתה לשלושה ספקים ולא לארבעה כפי שמתחייב מנוהל העירייה. חברת אריאל בחרה והתקשרה עם כל ספקי האירוע, למעט חברת ההפקה - שנבחרה כאמור על ידי עיריית ירושלים לפי נוהל הרכש וההתקשרויות של חברת אריאל. בעיון בהצעות המחיר להפקת האירוע נמצא כי שום הצעה לא נשאה תאריך, ועל אחת מהן אף נכתב כי מדובר בהפקת אירועי חנוכה לשנת תשע"ו, בעוד שאירועי מאירים את ירושלים בשנת 2016 נערכו בשנת תשע"ז. לא זו אף זו, אין על אף אחת מההצעות חותמת "התקבל" ואין רשום מועד קבלתה. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי נפלו פגמים בהליך ההתקשרות עם חברת ההפקה - חברה א'. **המלצה -** על הייעוץ המשפטי של עיריית ירושלים, ועל שאר גורמי הבקרה והפיקוח של העירייה, לבחון את הליכי ההתקשרות ובחירתה של חברת ההפקה ואת ההתקשרות עימה, במטרה להסיק מסקנות, לחדד נהלים במידת הצורך ולהגביר את הפיקוח על אכיפתם.	

2	אירועי מאירים את ירושלים - התקשרות עיריית ירושלים עם חברת אריאל	**ליקוי -** הוועדה למסירת עבודות של עיריית ירושלים אישרה את קניית השירות מאריאל רק ב-5.12.16 - שלושה שבועות לאחר שנציג מינהל תרבות כבר פנה לאריאל בבקשה להפיק את אירועי מאירים את ירושלים בלוויית תוכנית תקציב מפורטת, וכשבוע לאחר שכבר הוכנה בעירייה הזמנת העבודה מ- 27.11.16 .ההזמנה אושרה על ידי אגף תקציבים ב-12.12.16. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית ירושלים לחדד בעת פנייה לכל חברה עירונית כי מטרת הפנייה היא קבלת הצעה ותוכנית בלבד וכי ההתקשרות להפקת אירוע לא תיעשה אלא לאחר אישור הוועדה למסירת עבודות.	
3	אירוע חנוכה של תחנת רדיו אזורית - בקשת תמיכה של העירייה מהמשרד לפריפריה לפי נוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים	**ליקוי -** הצעת תחנת הרדיו האזורית מ-10.11.16 לעיריית ירושלים על היקף ההשתתפות של העירייה באירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית - 243,000 ש״ח - תאמה את סכום התמיכה שאישר המשרד לפריפריה כחודש קודם לכן, ב 13.10.16- ,לאירועי ״סוכות עד חנוכה״ (כ143,000 - ש״ח), בתוספת הסכום שהתחייבה העירייה להשקיע באותם אירועים (100,000ש״ח). נמצא כי אף שבבקשת התמיכה שלה לפי נוהל תמיכה בחרדים, מיעוטים ועולים ציינה עיריית ירושלים כי התמיכה מיועדת לרצף של שלושה סוגי אירועים למגזר החרדי, אשר יתקיימו במשך 25 ימים בבתי כנסת בעיר: אירועי 'שמחת בית השואבה' בחול המועד סוכות; אירועי 'עונת הבקשות' עם פייטנים בשבתות בתחילת החורף; ואירוע 'לך נאה לשבח' - אירוע שירה מרכזי לחמם את אווירת	

		החורף, בפועל הועידה העירייה את מלוא סכום התמיכה לא לאירועים שתוארו בבקשת התמיכה אלא לאירוע יחיד, אחר - אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על שינוי ייעודה של התמיכה, לאירוע שאינו תואם את האירועים שתוארו בבקשת התמיכה וללא קבלת אישור המשרד. **המלצה-** על העירייה להקפיד לאשר התקשרויות לביצוע אירועים בהתאם למפורט בבקשות התמיכה שהיא מגישה או לחלופין לפעול לאישור שינויים אצל המשרד המממן, כנדרש ובהתאם לכללי המשרד.	
4	אירוע חנוכה של תחנת רדיו אזורית - התקשרות העירייה עם תחנת הרדיו האזורית בנוגע לאירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** בפרוטוקול של ועדת פעולות משותפות של העירייה, שהתכנסה ב-29.12.16, נכתב כי הוועדה אישרה את הבקשה להשתתפות העירייה באירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית באמצעות פעולה משותפת, באותו יום באמצעות סבב דוא"ל בין כלל חברי הוועדה, שלא על פי הנוהל הרגיל. נמצא כי כבר ב-27.12.16, יומיים לפני שאושרה הפעולה המשותפת על ידי עיריית ירושלים, גורמים בעירייה העבירו לתחנת הרדיו האזורית, לחתימה, הסכם הפעולה המשותפת ונספח א' להסכם, ותחנת הרדיו חתמה עליהם. אישור התקשרויות ביום האירוע וחתימה על הסכם ההתקשרות חודש ויותר לאחר קיום האירוע אינם עולים בקנה אחד עם סדר דברים תקין. **המלצה -** על עיריית ירושלים להסדיר אצל המשרד לפריפריה, ובמידת הצורך אצל משרדי ממשלה אחרים, את מועדי קבלתם של אישורי השתתפות המשרד או המשרדים השונים, באופן שיאפשר לעירייה לפעול	

		מבעוד מועד ובלוחות זמנים המתחייבים מכללי מינהל תקין. משלוח אישורים בלתי חתומים מן המשרד לפריפריה אינו מאפשר השלמת הליכי אישור על ידי העירייה כנדרש. על המשרד לפריפריה לפעול למשלוח האישורים חתומים כדין ובעוד מועד.	
5	אירוע חנוכה של תחנת רדיו אזורית התקשרות העירייה עם תחנת הרדיו האזורית בנוגע לאירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** השתתפות העירייה באירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית היה ידוע בעירייה עוד טרם התקבל האישור ב-29.12.16.	
6	אירוע חנוכה של תחנת רדיו אזורית - שימוש בסמלילי העירייה טרם אישור אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על כך שסמליליה הופיעו במודעות האירוע עוד קודם שהושלם הליך השתתפותה בו, ולמעשה עוד לפני שהגורמים המוסמכים בעירייה אישרו לכאורה את הפעילות המשותפת או ידעו לכאורה על השתתפותה באירוע. הדבר מחזק את הצורך בקיום ההליכים בעוד מועד.	
7	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים -	**ליקוי-** נספח הביטוח מהסכם הפעולה המשותפת לקיום אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית הוחלף בנספח הביטוח מהסכם שכירת ארנה, ונחתם בידי מנהלת חברה א', אשר נשכרה להפיק את אירועי מאירים את ירושלים, שכלל לא התקיימו בהיכל ארנה.	

	שכירת היכל ארנה לאירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית		
8	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים שכירת היכל ארנה לאירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** העירייה וחברת אריאל, במסגרת פעילות לטובת אירועי מאירים את ירושלים, פעלו לארגונו של האירוע, ואף התקשרו בהתקשרויות המחייבות אותן, לכל הפחות, בנובמבר 2016 - כחודש וחצי לפני מועד אישורו של האירוע בוועדה לפעולות משותפות.	
9	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - שכירת היכל ארנה לאירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** כבר בשבועות שקדמו לאירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית פעלה העירייה לשכירת היכל ארנה לשם אירוע זה, במסגרת אירועי מאירים את ירושלים.	
10	מימון אירוע חנוכה של תחנת	**ליקוי -** גורמים שונים בעיריית ירושלים התנהלו במישרין מול מנהל חברה ב' - חברת	

	הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תכנון, אישור ומימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית במסגרת שני מסלולי תקצוב מקבילים	הפקה שלעיריית ירושלים לא הייתה התקשרות עימה ואשר הפיקה את אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית - על סמך סברתם שמנהל חברה ב' משמש כעוזרו של סגן ראש העיר.	
11	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תכנון, אישור ומימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית במסגרת שני מסלולי תקצוב מקבילים	**ליקוי -** לא נמצא בעירייה אישור להגדלת תקציב אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית מתוך תקציב אירועי מאירים את ירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים כי בהתנהלותה איפשרה הלכה למעשה את הגדלת תקציב אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית, על חשבון העירייה, בסכומים שלא אושרו על ידה לטובת האירוע.	
12	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תכנון,	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הליכי אישורו של אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית בעיריית ירושלים, במסגרת הוועדה לפעולות משותפות, בלי להביא לידיעת הגורמים המאשרים את העובדה כי אירוע זה ממומן בפועל גם במסגרת אירועי מאירים את ירושלים, שהם אירועים של	

	אישור ומימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית במסגרת שני מסלולי תקצוב מקבילים	העיריה ואושרו ככאלה בוועדה למסירת עבודות. משרד מבקר המדינה מעיר שמאחר ומדובר באירוע שאושר כפעולה משותפת, לא היה אפשר כלל לאשר את אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם במסגרת קניית שירותים בוועדה למסירת עבודות - שאושרו בו אירועי מאירים את ירושלים, וכחלק מהם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לעיריית ירושלים לקבוע בנוהלי הגשת החומרים לוועדותיה מנגנוני תיאום ובקרה ליידוע חברי הוועדות (כגון הוועדה למסירת עבודות והוועדה לפעולות משותפות) על כלל מקורות התקצוב לאותו אירוע ואם האירוע נדון בוועדה אחרת של העירייה.	
13	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תכנון, אישור ומימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית במסגרת שני מסלולי תקצוב מקבילים	**ליקוי -** בביקורת עלה שהתשלומים מעיריית ירושלים לתחנת הרדיו האזורית עבור אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית שולמו למרות תהיות וחששות שעלו אצל גורמים בעירייה בקשר למימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית במסגרת אירועי מאירים את ירושלים. לדעת משרד מבקר המדינה, לו נערכה בדיקת עומק בזמן אמת, היה אפשר למנוע את מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מתקציב אירועי מאירים את ירושלים. **המלצה -** עולה הצורך שעיריית ירושלים תבחן את הליכי האישור והתשלום במסגרת פעילות מאירים את ירושלים והפעילות המשותפת עם תחנת הרדיו האזורית.	
14	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי	**ליקוי -** נמצא כי ההוצאה על האבטחה באירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית הייתה כ- 70,000 ש״ח, מתקציב האבטחה	

	מאירים את ירושלים - מימון אבטחתו של אירוע תחנת הרדיו האזורית מתקציב אירועי מאירים את ירושלים	של כלל אירועי מאירים את ירושלים שהיה, כ -107,000 ש״ח. כלומר כ- 65% מעלות האבטחה של אירועי מאירים את ירושלים שימשה את אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית - אירוע שכאמור כלל לא היה חלק מאירועי מאירים את ירושלים. משרד מבקר המדינה מעיר על כך ש-90,000 ש״ח מתקציב האבטחה של אירועי מאירים את ירושלים הועברו לאבטחת אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית, שכלל לא יכול היה להיכלל בתקציב זה.	
15	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - מיתוג אירוע חנוכה לציבור החרדי	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על כך שאפשרה את מיתוג האירוע, שהיא השתתפה במימונו, כאירוע לציון 20 שנה לתחנת רדיו אזורית. **המלצה -** במסגרת הסכם לביצוע אירוע לציבור כפעולה משותפות עם גופים פרטיים, מן הראוי שהעירייה תסדיר מראש את מתכונת מיתוגו ופרסומו של האירוע, וגם את תוכנו וביצועו בפועל, באופן שיעלה בקנה אחד עם מטרת האירוע בעיני העירייה ובהתאם לנדרש בבקשות לתמיכה שהעירייה מגישה בקשר לאירוע מעין זה.	
16	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תשלום לספקי אירוע חנוכה של	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלותה של עיריית ירושלים, אשר בעטיה כשליש (כ-35%) מתקציב אירועי מאירים את ירושלים שימש בפועל למימון אירוע חנוכה של תחנת רדיו אזורית - אירוע שלא היה חלק מאירועי מאירים את ירושלים ולא יכול היה ליהנות מתקציב אירועים אלה.	

	תחנת הרדיו האזורית מתקציב אירועי מאירים את ירושלים	**המלצה -** על עיריית ירושלים ועל חברת אריאל לוודא ולהבטיח שתקציב אירוע מנותב למטרה לשמה הוא נועד. על העירייה להימנע משימוש עבור אותו אירוע בשני תקציבים, אשר אושרו במסלולי תקצוב שונים עבור אירועים שונים.	
17	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תשלום במקביל של עיריית ירושלים ושל חברת אריאל לתחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** מהביקורת עלה שנוסף על התשלומים ששילמה העירייה לתחנת הרדיו האזורית בגין אירוע חנוכה של תחנת הרדיו, בהתאם להסכם הפעולה המשותפת ביניהן, שילמה גם חברת אריאל לתחנת הרדיו האזורית, תמורת פרסום אירוע זה בתחנת הרדיו. משרד מבקר המדינה מדגיש בהקשר זה כי על החשבונית שהגישה תחנת הרדיו האזורית לחברת אריאל רשמה תחנת הרדיו האזורית כי מדובר בשירותי פרסום עבור "גמר חידון תורני חנוכה תשע"ז כ"ט בכסלו תשע"ז (29 בדצמבר שנת 2016 למניינם)" - שהוא אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על כך שכתוצאה מהאמור, בפועל גדלה ההשתתפות העירונית באירוע של תחנת הרדיו האזורית מעבר ל243,000 -ש"ח שאישרה העירייה והתחייבה עליהם בהסכם. הגורמים המעורבים בעירייה ובחברת אריאל לא השכילו למנוע זאת.	
18	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים -	**ליקוי -** מפירוט עלותו של אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית שהכינה התחנה, כדי לקבל את השתתפות העירייה, עלה שעלותו הכוללת של האירוע היה כ- 670 אלף ש"ח. מסכום זה היה על תחנת הרדיו האזורית לשאת ב- 407 אלף ש"ח. אך בפועל שילמו עיריית ירושלים וחברת אריאל עבור אירוע	

	תשלום משני מקורות לשירותים דומים עבור אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	חנוכה של תחנת הרדיו האזורית 939, 685 ש״ח (לפחות 235,562 ש״ח שילמה עיריית ירושלים כפי שסוכם מראש עם תחנת הרדיו, ועוד 423,377 ש״ח לפחות שילמה חברת אריאל מתקציב אירועי מאירים את ירושלים לספקים שנתנו שירות באירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית). בפועל עלה האירוע כמיליון ש״ח. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולחברת אריאל על כך שבסופו של דבר השתתפו העירייה וחברת אריאל במימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית הרבה מעבר לסכום המתוכנן, ומתקציב שיועד לאירועים אחרים - אירועי מאירים את ירושלים - בניגוד לנוהל פעולות משותפות, בניגוד לאישור שנתנה העירייה, בניגוד לתנאים שהיא עצמה הציבה ובניגוד לאישור התמיכה של המשרד לפריפריה. **המלצה -** על העירייה להקפיד שחלקה במימון פעולות משותפות לא יעלה על תקרת הסכום שאישרה, לפעול בהתאם לנהליה בעניין זה, ולוודא מניעת שימוש במקורות עירוניים נוספים ללא תיאום ואישור.	
19	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תשלום משני מקורות לשירותים דומים עבור אירוע חנוכה של	**ליקוי -** שירותים רבים באירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית מומנו גם מתקציב מאירים את ירושלים, באמצעות חברת אריאל, גם מתקציב הפעולה המשותפת של עיריית ירושלים עם תחנת הרדיו האזורית באירוע זה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות עיריית ירושלים אשר אפשרה לשם אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית תשלומים משני מקורות עבור שירותים זהים, ותשלומים מעבר לתקציב שאושר. עקב התנהלות זו מימנה עיריית ירושלים מימון יתר את חגיגות האירוע שמותג בין השאר כיום הולדת לתחנת הרדיו	

	תחנת הרדיו האזורית	האזורית: אירוע שהיה אמור לעלות 650,000 ש״ח ולקבל מהעירייה השתתפות בסך 243,000 ש״ח, הוגשו בגינו חשבוניות על יותר ממיליון ש״ח, והוא תוקצב מהקופה העירונית ב -660,000 ש״ח לפחות. **המלצה -** התשלומים של עיריית ירושלים ושל חברת אריאל עבור תחומי שירות זהים מחייבים את עיריית ירושלים לבחון את כלל התשלומים למימון האירוע.	
20	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תשלום משני מקורות לשירותים דומים עבור אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית	**ליקוי -** גם בבדיקת העירייה עובר לתגובת העירייה לטיוטת דוח ביקורת זה, נמצא כי בגין אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית שילמה העירייה יותר מ-500,000 ש״ח ויותר מ-50% מעלות הפעולה המשותפת - שני השיעורים מנוגדים לנוהל פעולות משותפות. זאת ועוד, הגדלת תקציב האירוע בפועל נעשתה בלי אישור העירייה. **המלצה -** על עיריית ירושלים, שומרי הסף בעיריית ירושלים וחברת אריאל למנוע תשלומים עבור שירותים זהים באותו אירוע, משני מקורות תקצוב שונים.	
21	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים - תשלום משני מקורות לשירותים	**המלצה -** הממצאים העולים מדוח ביקורת זה מדגישים את חשיבות הדרישה מגופים שהעירייה מתקשרת עימם בפעולות משותפות להציג לה דוח כספי כולל של האירוע או הפעילות, שיצוינו בו כלל העלויות וכלל מקורות המימון.	

	דומים עבור אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית		
22	מימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית גם מכספים שיועדו לאירועי מאירים את ירושלים -הפקת אירועי מאירים את ירושלים בפועל	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים ולחברת אריאל על התנהלותן מול חברה ב', הן לגבי ההפקה הן לגבי הוראות התשלום באירועי מאירים את ירושלים, שכן חברה ב' לא נבחרה להפקת אירועים אלה. **המלצה -** על עיריית ירושלים לייעל את מנגנוני הבקרה שלה באירועים מול חברת אריאל, על מנת למנוע הישנות מצב זה בעתיד.	
23	פיקוח ובקרה של עיריית ירושלים על דיווחי ביצוע התקציב	**ליקוי -** בביקורת עלה כי עקב מימונו של אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית בשני מסלולים מקבילים, התנהלו העירייה וחברת אריאל במקביל מול שני גורמי הפקה, וכפועל יוצא שילמה העירייה תשלום עודף עבור חלק מהפקת אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית. **המלצה -** על העירייה להשלים את בדיקת התשלום העודף ולפעול להשבתו.	
24	פיקוח ובקרה של עיריית ירושלים על דיווחי ביצוע התקציב	**המלצה -** כשמוגשת לעירייה, במסגרת פעולה משותפת, חשבונית מגורם אחד ששילם לספקים רבים, עליה להבטיח שכספי העירייה שולמו עבור השירות הנדרש. כן מומלץ כי העיריה תקבע מראש תקציב מפורט לכל אירוע שהיא משתתפת במימונו ותבצע פיקוח ובקרה על כלל נתוני הביצוע בהשוואה לסעיפי התקציב המפורטים.	

25	פיקוח ובקרה של עיריית ירושלים על דיווחי ביצוע התקציב -הגשת בקשות לתמיכה של המשרד לפריפריה על ידי העירייה	**ליקוי -** נמצא כי אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית מומן גם מתקציב שהיה אמור להגיע לעיריית ירושלים מנוהל תמיכה בפריפריה החברתית, והיה מיועד לאירועי מאירים את ירושלים - נוסף על כספי התמיכה שאושרו לעירייה במסגרת נוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים, שכאמור הועברו בידי העירייה למימון אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית. התנהלות זו של העיריה לא עמדה בקביעה המפורשת בנוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים, הקובעת כי תנאי לתקצוב אירוע הוא שהאירוע שתקצוב מבוקש עבורו על פי נוהל זה לא הוגש גם לתמיכה מהמשרד לפריפריה במסגרת נוהל אחר (תמיכה בפריפריה החברתית).	
26	פיקוח ובקרה של עיריית ירושלים על דיווחי ביצוע התקציב -הגשת בקשות לתמיכה של המשרד לפריפריה על ידי העירייה	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על התקשרותה עם תחנת הרדיו האזורית לקיום אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית כפעולה משותפת, בלי שווידאה עמידה בנוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים, המחייב כי הפעילות הנתמכת תבוצע במישרין בידי מבקש התקצוב - העירייה במקרה דנן.	
27	פיקוח ובקרה של עיריית ירושלים על דיווחי ביצוע התקציב -הגשת בקשות לתמיכה של המשרד לפריפריה על ידי העירייה	**ליקוי -** נמצא כי אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית, אשר אליו הועדה לבסוף התמיכה שאישר המשרד לפריפריה לפי נוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים, היה אירוע שונה במהותו ובאופיו מן אירועים שהוצגו למשרד לפריפריה בבקשת התמיכה. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים על שינוי ייעוד התמיכה לאירוע, שלא עולה בקנה אחד עם האירועים אשר תוארו בבקשת	

		התמיכה וללא קבלת אישור המשרד לפריפריה. **המלצה -** על העירייה להקפיד לאשר התקשרויות לביצוע ארועים בהתאם למפורט בבקשות התמיכה המוגשות על ידה או לחלופין לפעול לאישור שינויים למול המשרד הממן כנדרש והכל בהתאם לכללי המשרד.	
28	פיקוח ובקרה של עיריית ירושלים על דיווחי ביצוע התקציב -הגשת בקשות לתמיכה של המשרד לפריפריה על ידי העירייה	**ליקוי -** נמצא שעיריית ירושלים לא הגישה במועד - עד 31.3.17 - את האישורים שנדרשו לקבלת התמיכה מהמשרד לפריפריה עבור אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית במסגרת נוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים, ועבור אירועי מאירים את ירושלים במסגרת נוהל תמיכה בפריפריה החברתית, ולכן לא העביר המשרד לפריפריה שום סכום עבור כלל אירועי חנוכה, המתוארים בדוח זה, שמימנה העירייה. נמצא שבהיעדר תמיכה מהמשרד לפריפריה, העירייה נשאה בעלות של כ-235,000 ש"ח לקיום אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית, מעבר להשתתפותה הצפויה הראשונית שאושרה - 143,000 ש"ח בלבד. עוד נמצא כי עיריית ירושלים אף לא קיבלה מהמשרד לפריפריה את השתתפותו המובטחת בסך 722,500 ש"ח במסגרת נוהל תמיכה בפריפריה החברתית, שיועד לאירועי מאירים את ירושלים. מן האמור עולה כי בגלל התנהלותה של עיריית ירושלים לא העביר לה המשרד לפריפריה את כספי התמיכה שאושרו לה משני נוהלי התמיכה, 865,500 ש"ח בסך הכול, והעירייה נשאה בעצמה במלוא עלות האירועים. **המלצה -** שומה על עיריית ירושלים להקפיד על עמידה בכללי תמיכה שהיא מקבלת ממשרדי ממשלה, ולהבטיח שכספי תמיכה	

		שמאושרים למטרה או לאזור מסוימים אכן יגיעו ליעדם. על העירייה להבטיח הגשת האישורים על קיום האירועים במועד, על מנת לקבל את הכספים ולהימנע ממצב שכספי התמיכה שאושרו לה לא הועברו אליה ויהיה עליה לשאת בכלל עלויות האירוע לאחר הסתמכות על כספי התמיכה.	
29	סיכום	**ליקוי -** התנהלותה של עיריית ירושלים באישורה את אירוע חנוכה של תחנת הרדיו האזורית עלולה הייתה לזכות את האירוע במימון כפול של המשרד לפריפריה: הן במסגרת נוהל תמיכה במיעוטים, חרדים ועולים, הן במסגרת נוהל תמיכה בפריפריה החברתית - כחלק מאירועי מאירים את ירושלים בשכונות. התנהלותה של העירייה הביאה לכך שהמשרד לפריפריה לא העביר לה את כספי התמיכה שאישר לה משני נוהלי התמיכה, כ- 860,000 ש"ח בסך הכול, והעירייה נאלצה לשאת בעצמה במלוא עלות האירועים.	
30	סיכום	**המלצה -** על עיריית ירושלים לייעל את מנגנוני הבקרה שלה באישור תשלומים על אירועים, ובמיוחד בקניית שירות מחברת אריאל, על מנת למנוע ליקויים דומים בעתיד.	