משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה
68ב

ירושלים | אדר תשע"ח | מרץ 2018

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, אדר תשע"ח
מרס 2018

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 68ב' של מבקר המדינה.

דו"ח 68ב' מכיל פרקים שונים בתחומי העשייה הממשלתית, כגון: הטיפול בחיילים בודדים בעת שירותם בצה"ל ולאחר שחרורם, פעילות מחוז שומרון ויהודה של משטרת ישראל, פעילות משרד הביטחון לחיזוק הקשר בין הנוער לצה"ל, רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה, 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.

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

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

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

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

בברכה,

בנימין נתניהו

תוכן העניינים

פרק ראשון - מערכת הביטחון

משרד הביטחון

1. פעילות אגף דוברות והסברה במשרד הביטחון.....9
2. פעילות משרד הביטחון לחיזוק הקשר בין הנוער לצה״ל ועם המיועדים לגיוס.....15
3. היבטים מנהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה״ל.....25

צבא הגנה לישראל

4. הטיפול בחיילים הבודדים בעת שירותם בצה״ל ולאחר שחרורם 37

אזור יהודה ושומרון

5. מחוז שומרון ויהודה (ש״י) של משטרת ישראל.....47

פרק שני - משרדי ממשלה

משרד האוצר

6. רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה - תקצוב, ניצול ושקיפות.....57

פרק שלישי - חברות ממשלתיות

חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע״מ

7. ניהול מכרזים והתקשרויות.....73
8. התקשרויות עם יועצים.....81

פרק רביעי - גופים נוספים

9. היערכות לקראת תום זיכיון המשנה של חברת קו צינור אילת אשקלון בע״מ.....89

פרק ראשון
מערכת הביטחון

משרד הביטחון

פעילות אגף דוברות והסברה במשרד הביטחון

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. בעלי תפקידים במשהב"ט לקחו בשנים האחרונות חלק בפרסומן בכלי התקשורת של שלוש הודעות מטעם האגף, שבעקבותיהן נאלץ משהב"ט להתמודד עם פרסומים לא אוהדים ואף פוגעניים. פרסומים אלה עסקו בהודעה לא מדויקת מטעם האגף במקרה הקשור לניסוי במערכת נשק, ובהודעה נוספת שעצם פרסומה לא תאם להודעת נציב שירות המדינה המנחה על קיום הפרדה בין פעילותו של דובר משרד ממשלתי ובין פעילותו של יועץ תקשורת של שר. השלכות פרסומה של הודעה שלישית הצביעו על החשיבות בביצוע בדיקות מקיפות ויסודיות על ידי בעלי תפקידים במשהב"ט שנדרשים להעביר מידע לאגף לצורך מתן מענה על שאילתות של כתבים. על הנהלת משהב"ט שמקבלת לעיתים החלטות שמובילות לפרסומים של הודעות מטעם האגף בכלי התקשורת, להקפיד שהודעות אלה יהיו אמינות ומדויקות; ועל בעלי תפקידים במשהב"ט שמעבירים מידע לאגף לצורך מענה על שאילתות, לבצע בדיקות מקיפות ויסודיות טרם מסירת המידע. על כל גורמי משהב"ט הרלוונטיים להקפיד על הפרדה מוחלטת בין הפעילות התקשורתית של משהב"ט המנוהלת על ידי האגף ובין הפעילות התקשורתית והפוליטית של השר, אשר לה אחראי יועץ התקשורת שלו.

תגובה
משרד הביטחון

1. דו"ח הביקורת מתייחס לשלוש הודעות במהלך 5-4 שנים. זאת, מתוך כ- 1000 שאילתות בשנה וכ- 300 הודעות בשנה. דו"ח הביקורת מציין "ששלוש ההודעות הללו הן נתח קטן ביותר מהיקף ההודעות והמענים לשאילתות שפרסם האגף בשנים האחרונות ואף שמאז פרסומן כבר חלפו כמה שנים". במהלך השנים האחרונות, ובמיוחד בשנתיים האחרונות, חלו שינויים עצומים בעבודת הדוברות – הידוק ממשקי העבודה עם גורמים שונים במשרד הביטחון ומחוצה לו, מיחשוב כלל הנתונים אל מערכת CRM מתקדמת, שינויים בתפיסת ההפעלה, מעורבות הולכת וגוברת בפעילות המשרד ועוד ועוד. המשרד שולל מכל וכל את האמירה המובאת בדו"ח, ממנה משתמע שלכאורה לא

קיימת כיום הקפדה על אמינות ודיוק בהודעות ואין מתבצעות בדיקות מקיפות ויסודיות על המידע, מכיוון שבאופן קבוע ושוטף, כלל התגובות היוצאות מאגף הדוברות נשלחות לאחר בדיקה מעמיקה ויסודית את כל הגורמים הרלבנטיים ומאושרות על-ידן. גם הביקורת עצמה אינה מציינת המלצה או ליקוי ספציפי הנובע מהממצא שהעלתה, המלצה שניתן לאמץ ולשפר את דרכי העבודה. מיותר לציין שהמשרד מסכים לאמירה הכללית והעקרונית שההודעות מטעם האגף צריכות להיות אמינות ומדויקות ויש לבצע בדיקות מקיפות ויסודיות – זאת, מכיוון שכך הם ממילא פני הדברים.

ליקוי

2. הרכב כוח האדם באגף - מעל מחצית מעובדי האגף אינם עובדים תקניים אלא זמניים ומתחלפים. מצב דברים זה עלול להביא לידי פגיעה ביציבות ובמיצוב של האגף, לאובדן ידע ארגוני ולבזבוז משאבים בהכשרה חוזרת ונשנית של עובדים המתחלפים אחת לכמה זמן.

תגובה
משרד הביטחון

2. בחינה ותקנון במסגרת הרה-ארגון- על פי תכנית העבודה לשנת 2018 מתוכננת סדנה אסטרטגית של אגף הדוברות וההסברה ובו יידונו ייעוד האגף, תפקידיו וכנגזרת מהסדנה תקוים עבודת מטה לבחינת התפקידים באגף ותמהיל כוח האדם. תחום התקשורת והדוברות הוא תחום משתנה, מתעדכן ומצריך כוח אדם מיומן מקצועי בהתאם לשינויים בעולם התקשורת. יש חשיבות ליכולת להיות מעודכנים טכנולוגית, מחוברים "לשפה" של קהלי היעד, "להבין" את הלכי הרוח המשתנים וכן הלאה. מכאן שיש יתרון ברור להסתייעות בכוח אדם, מומחה ומיומן, מעודכן ורלוונטי. עם זאת, המשרד ער גם לחשיבות של שימור הידע הארגוני ולפגיעה הנובעת מהכשרה חוזרת ונשנית של כוח אדם. בעבודת המטה, לאחר שתסוכם הסדנה האסטרטגית, ייבחנו כלל השיקולים, הצרכים המקצועיים והדירקטיבה הניהולית וייקבע תמהיל כוח האדם ומבנה האגף הרצוי.
צפי לסיום- דצמבר 2018.

ליקוי

3. העסקת יועצים באגף בניגוד להנחיות ולכללים - בביקורת עלו ליקויים, חלקם חמורים, בתחום העסקת יועצים באגף. כך למשל, באגף מועסקת יועצת "כתף אל כתף" שפעילותה חופפת או אף זהה להגדרת תפקידו של עובד תקני בכיר באגף. נוסף על כך, במשך יותר משלוש שנים העסיק האגף יועצת שריכזה באופן מלא את תחום הדוברות בשעת חירום ובתרגילים שהוא תחום ליבה משמעותי בפעילות משהב"ט. רוב היועצים מבצעים את תפקידם ממשרדי משהב"ט וכמה מהם מייצגים את משהב"ט בעבודה עם גורמים חיצוניים. על משהב"ט להמשיך ולטפל בליקויים שעלו בביקורת הקודמת בנושא יועצים שבאים לידי ביטוי גם בביקורת זו. במקביל, על משהב"ט לבחון את מבנה האגף בראי משימותיו וכוח האדם המאושר לו, ולפעול לשינויים באגף שיבטאו, בין היתר, מינון נכון בין עובדים תקניים לכוח אדם מסייע ועמידה בהוראות ובנהלים בכל הנוגע להעסקת יועצים.

תגובה
משרד הביטחון

3. יועצת התקשורת לשפה האנגלית בעליל אינה דוגמא להעסקה של "כתף אל כתף". מאז הקמת האגף, גם תחת ניהולו של העובד התקני, הועסק יועץ במשימות שונות מזה של "העובד התקני". מאז לא השתנה משמעותית היקף ההעסקה של היועצת בשפה האנגלית וגם לא הוגדרו לה משימות אחרות. המשימות של היועצת אינן דומות לאלו של משימות העובד התקני שעליו נרמז בדו"ח. ובכל מקרה - מזה כמספר חודשים אותו עובד אינו נמנה על מצבת האגף ועל כן כל סיקור המקרה מתייתר ממילא. לגבי הדוגמא של היועצת לחירום ותרגילים, התחום מרוכז מזה למעלה משנתיים (נובמבר 2015) אצל עובד משרד תקני. אמנם ההתקשרות עם היועצת חודשה בתחילת 2016 לצרכי חפיפה ומכיוון שנפצעה ונעדרה מהמשרד למשך מספר חודשים היא גם לא הועסקה בפועל. לאחר ששבה לאיתנה, חזרה להיקף ייעוץ מצומצם ולזמן קצר לצרכי חפיפה וסיוע –כאשר העובד התקני מרכז את התחום "מקצה אל קצה", לרבות ניהול התרגילים, כתיבת הנהלים והפק"לים, ייצוג האגף בדיונים רלוונטיים, ייצוג המשרד מול גורמי דוברות מקבילים בהקשרי חירום ועוד.
לעניין בחינת החלופות להעסקת יועצים, כפי שנכתב לעיל הנושא ייבחן בכפוף למסקנות הסדנה האסטרטגית ולעבודת המטה שתבחן את השיקולים הכוללים ואת הצרכים. צפי לסיום- דצמבר 2018.

ליקוי

4. כשל בניהול יחידת התקשורת הזרה באגף - נמצא כשל בתפקודה של דוברת משהב"ט גב' ארנה שמחוני עופר בניהול היחידה לתקשורת הזרה באגף. נוסף על כך הטיפול במצב הדברים על ידי המשנה למנכ"ל וראש גית"ם מר רוני מורנו, שכיהן במרבית התקופה הרלוונטית גם כראש אמ"ש, לא היה מספק. על מנכ"ל משהב"ט לפעול לאלתר לפתרון המצב הקיים ביחידה לתקשורת זרה זה יותר מארבע שנים, ובכלל זה להגדיר מחדש את מבנה היחידה וייעודה. על הנהלת משהב"ט לקדם פעולות רלוונטיות שיאפשרו לאגף לקיים פעולות הסברה בתחומי העיסוק השוטף של משהב"ט, גם בשפה הערבית.

תגובה
משרד הביטחון

4. תחום התקשורת הזרה באגף הדוברות ייבחן גם הוא בסדנה האסטרטגית – יוגדרו משימות האגף בהקשר לתקשורת הזרה ויבחנו החלופות השונות לניהולה, לרבות התקשרות מול יועץ בשפה הערבית בהיקף משרה חלקית כנדרש מתכולות העיסוק. צפי לסיום- דצמבר 2018.

ליקוי

5. כשלים בתהליך איוש משרת דובר משהב"ט - בתהליך איוש משרה זו חרג משהב"ט פעם אחר פעם מנהלים, הוראות וכללים. מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר אודי שני בחר פעמיים בממלאי מקום למשרה על דעת עצמו. נוסף על כך תהליך איוש המשרה נמשך יותר מארבע שנים בשל ניסיונות שלא צלחו לאיוש המשרה באמצעות מכרזים לרבות הקפאת הליך של אחד המכרזים, ובשל חריגה מכללים בתחום מילוי מקום של מנכ"ל משהב"ט לשעבר מר דן הראל, ראש אמ"ש לשעבר והמשנה למנכ"ל וראש גית"ם כיום מר רוני מורנו, והממונה על מערכת הביטחון בנש"ם גב' אילה גונן אשרי. על מנכ"ל משהב"ט ועל הממונה על מערכת הביטחון בנש"ם להקפיד לאייש משרות בהליכים המקובלים המוגדרים בתקשי"ר ולא לחרוג מהקבוע בו. עליהם להקפיד שאיוש משרות, גם אם זמניות ובייחוד משרות בכירות, ייעשה תוך שמירה על כללי מינהל תקין, לרבות שקיפות מלאה ככל הניתן, שוויוניות ואובייקטיביות, ותוך הקפדה על תיעוד הליכים של קבלת החלטות.

תגובה
משרד הביטחון

5. להלן נסיבות המינוי של דובר משרד הביטחון:
א. ההכרה בצורך במשרת דובר תקני למשהב"ט עלתה כלקח מאירועי המשט התורכי וביקורת המדינה בגינה מ-2011, עוד בתק' כהונת השר ברק.
ב. עד 2012 נאלץ המשרד והמנכ"ל העומד בראשו (אודי שני),להסתפק באיוש המשרה ע"י ממלא מקום במעמד יועץ זמני, עד שאושרה לבסוף היציאה למכרז בעקבות אישור הנש"מ (מכרז פומבי 1151 מיוני 12)
ג. בשל נסיבות פיזור וכינון ממשלה בתפר השנים 2012-2013 , המשרד נאלץ להקפיא את המכרז, עד נוב' 2013. לאחר שמונה מנכ"ל חדש (דן הראל), חודש המכרז שמספרו הפעם 1181.
ד. בינואר 2014 דרש המנכ"ל הנכנס כי המכרז יוקפא עד להשלמת סדנא אסטרטגית וארגונית. תובנות הסדנא בהקשרי הדוברות הביאו להגדרה מחדש של יעוד ותכולות התפקיד, ולביטול המכרז הקודם, והכל , בתיאום מלא עם הנש"מ.
ה. בפבר' 2015 פורסם מכרז פנימי חדש למשרת הדובר. במאי אותה שנה נפסלו שני המועמדים ע"י ועדת הבוחנים. בעקבות השגות אחד המועמדים הוקפא המשך הטיפול באיוש המשרה.
ו. רק לאחר דחיית ההשגה בנוב' 2015 , קיבל המשרד את אישור הנציבות לפרסם מכרז פומבי 1232 שפורסם בינואר 2016. מכרז שארך 5 חודשים והגיע לסיומו ביוני 2016, עם בחירת מועמד ראוי ומתאים ועל דעת ועדת הבוחנים. לגישתנו, המתואמת עם הנש"מ.
ז. לגישת המשרד המתואמת עם נציבות שירות המדינה כל ההליכים שננקטו, לרבות ההשתהות בתהליך האיוש והמינוי: היו בכורח הנסיבות שפורטו, לוו בבקרה צמודה של הנש"מ, ובאישורה הרציף. התנהלו על פי כל סדרי המינהל התקינים לניהול מכרז: בהוגנות, בשקיפות ובתיעוד ושקלול מלא כמתבקש בהוראות הנש"מ.

ליקוי

6. ליקויים בניהול הטיפול בתלונות הציבור ובשיטת ריכוזן - נמצאו פערים בשיטת העבודה של משהב"ט בתחום ריכוז התלונות והדיווח עליהן באופן שיש בו כדי לפגוע במעמד היחידה לפניות ותלונות הציבור ובמיצובה במשהב"ט: התלונות על אגף שיקום, שהיקפן בשנים 2014 ו-2016 היה גבוה פי כמה מהתלונות על כל שאר אגפי משהב"ט ויחידותיו גם יחד, אינן מנוהלות ומרוכזות באופן אחיד ושיטתי, ושיטת עבודה זו אינה מאפשרת לנציבת תלונות הציבור לקבל תמונה מלאה על היקף התלונות באגף ועל טיבן. נוסף על כך,

לשכת המנכ"ל, המשמשת מוקד מרכזי לקבלת תלונות, אמנם מנתבת את התלונות אל היחידות והאגפים הרלוונטיים ומקיימת עמם ממשק ישיר, אך אינה מעדכנת את היחידה לפניות ותלונות הציבור על קבלתן. כמו כן, לא כל ראשי האגפים מעדכנים באופן שוטף ושיטתי את היחידה בדבר הטיפול בתלונות אלה. על המשנה למנכ"ל וראש גית"ם לבחון באופן מקיף, בשיתוף נציבת תלונות הציבור, את סדרי הטיפול והדיווח של כל אגפי משהב"ט ויחידותיו בתחום תלונות הציבור, תוך שימת דגש על אגף שיקום ולשכת מנכ"ל, ולהסדירם באופן מלא, ובפרט להסדיר את מבנה המערך, ריכוז תחומי הטיפול ומיקומה הארגוני של היחידה לפניות ותלונות הציבור במשהב"ט.

תגובה
משרד הביטחון

6. כבר במהלך הביקורת, הוצג לצוות הביקורת המענה הארגוני, וגם הובאו מסמכים בנושא המעידים על קשר הדוק, דיווח וסדרי בקרה שוטפים, בין ר' היחידה לבין גופי המענה האגפיים, ובינה לבין לשכת המנכ"ל. כבר במהלך הביקורת הובהר כי נושא המיקום הארגוני עלה לדיון בהנהלת משהב"ט בעקבות דוח ביקורת אחר של מבקר הפנים של מעהב"ט. לאחר שנבחנה לעומק תמונת המצב ונבחנו כלל החלופות הארגוניות – הוחלט ע"י המנכ"ל: להשאיר את התחום במקומו הארגוני הנוכחי, במסגרת אגף הדוברות, אולם להגדירו תחת פיקוח מקצועי של המשנה למנכ"ל.
בשנה האחרונה נעשתה קפיצת מדרגה נוספת בתחום: תחת פיקוחו של המשנה למנכ"ל נכתבו שתי הוראות משרד הביטחון (המ"ב) בנושא, גובשה תפיסת הפעלה חדשה והוגדרו יעדים, התקיימו דיונים בראשות המשנה למנכ"ל והמנכ"ל, כונסו הרפרנטים לכנס רפרנטים כולל, ברשות המשנה למנכ"ל, והופקו דו"חות רבעוניים וחודשיים המופצים בתדירות קבועה למנכ"ל ולמשנה למנכ"ל.

פעילות משרד הביטחון לחיזוק הקשר בין הנוער לצה"ל ועם המיועדים לגיוס

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא ההגנה לישראל, משרד החינוך

ליקוי

1. על אף פעילותו הענפה של האגף - המתבצעת בקרב עשרות אלפי בני נוער מדי שנה והכוללת, בין היתר, סדנאות וימי סיור "בעקבות לוחמים" - הוא אינו מבצע הערכה מעמיקה ומשוב על פעילותו האמורה. בהיעדר הערכה ומשוב כאמור, אין בידי ראש האגף מידע שאפשר ללמוד ממנו אם עליו לבצע שיפורים בפעילויות האגף בתחום ההכנה לצה"ל, ואם כן - אלו שיפורים עליו לבצע. כמו כן, האגף אינו בוחן את האפקטיביות של פעילותו, דהיינו - הוא אינו מברר אם הושגו יעדי הפעילות של ההכנה לצה"ל. עקב כך נבצר מראש האגף לדעת אם פעילות האגף תורמת להגברה של נכונות הנוער להתגייס ושל מוכנותו לשרת בצה"ל.

תגובה
משרד הביטחון

1. בתוכנית העבודה לשנה"ע 2018 הוגדרו מדדים לפעילות היחידה להכנה לצה"ל וגדנ"ע באגף. הוקם כבר גוף חדש שיעסוק במדידה והערכה של פעילויות היחידה להכנה לצה"ל וגדנ"ע בתחילה, ואחר כך באגף כולו. בסוף ינואר 2018 התחילה לעבוד באגף יועצת בתחום המדידה וההערכה.

ליקוי

2. מערכת הביטחון פועלת רבות לעידוד האוכלוסייה הבדואית להתנדב לצה"ל ולהגדלת שיעור המתנדבים, ובכלל זה מקיים האגף ימי מורשת וסמינרים. ברם, סוגיות משמעותיות נוספות שהטיפול בהן חיוני להגדלת שיעור ההתנדבות לגיוס לצה"ל במגזר הבדואי (כגון: פערים בחינוך, אי-הסדרת סוגיית ההתיישבות, תחושת קיפוח והיעדר תחושת שייכות, אי-תגמול של מתגייסים, והקושי להשתלב בחברה הישראלית) אינן נמצאות בתחום אחריותה של מערכת הביטחון ואף אינן בשליטתה. סוגיות אלה משפיעות על נכונותם של בני המגזר הבדואי להתנדב לשירות בצה"ל. נציגי האגף ונציגי צה"ל לא העלו לפני נציגי משרד החינוך, במסגרת פורום משותף ("שולחן העגול"), סוגיות חשובות שאי-טיפול בהן עלול לגרום להקטנת שיעור ההתנדבות של בני הנוער הבדואי להתגייס לצבא, כגון: פערי ההשכלה

בין תלמידי התיכון הבדואים ובין כלל תלמידי התיכון בארץ ומדיניותם של חלק מבתי הספר הבדואים למנוע את כניסתם של נציגי משהב"ט אל הכיתות. כדי לממש את היעד הלאומי של הגדלת שיעור הבדואים המתגייסים לצה"ל, נדרש שילוב כוחות בדרג המיניסטריאלי הבכיר ביותר ובהם: שר החינוך, שר הבינוי והשיכון ושר האוצר ומעקב שוטף בנושא, למשל באמצעות ועדת שרים רלוונטית.

תגובה
משרד הביטחון

2. פעילות האגף תוגדל בשנת 2018. האגף יכפיל את הסמינרים לעתודה צבאית בצפון ובדרום. מתוכנן להקים תכנית/מכינה קדם צבאית בצפון ולהקים מכינה לעתודה צבאית בדרום. בנוסף, לצד העצמת סל הפעילות ולצד הגדלת קבוצות "אחרי" באופן משמעותי. במהלך 2017 הוקם צוות היגוי בין משרדי בראשות מנכ"ל משהב"ט. כנגזרת הוקמו ארבע ציוותי עבודה בנושאי: חינוך. תעסוקה. אקדמיה ודיור שהחלו בעבודתם. ב- 22 בפברואר 2018 התקיים דיון סטטוס ו"שולחן עגול" בינמשרדי מס' 2, בו הוצגו תוצרי פעילות הצוותים.
א. צוות דיור- בראשות מנכ"ל הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב.
ב. צוות חינוך- בראשות המשנה למנכ"ל משרד החינוך.
ג. צוות הכשרות ותעסוקה- בראשות ר' אגף חיימ"ש במשרד הביטחון.
ד. צוות מכינות ואקדמיה- בראשות ר' אגף חיימ"ש במשרד הביטחון.
בתום הדיון סיכם מנכ"ל משהב"ט כדלקמן: המנכ"ל הודה למשתתפי המפגש ולצוותים הנושאיים על הירתמות למשימה לאומית חשובה. המנכ"ל הוסיף כי, מדובר בצוות היגוי וולונטרי ובזה יתרונו.
המנכ"ל ציין, כי ארבעת הצוותים ימשיכו בעבודתם לקדם שילובם של בני הנוער הבדואים בצה"ל ובחברה הישראלית.
המנכ"ל הנחה לקבוע שתי ישיבות עם ראשי המועצות בדרום ובצפון בחודשיים הקרובים.
צוות דיור- המנכ"ל הנחה, כי במפגש הבא של ועדת ההיגוי, הצוות יציג נתונים כמותיים בדבר הסדרת התיישבות חיילים משוחררים בדואים וכן יוצג נוהל לטיפול בהריסת בב"חים של חיילים משוחררים (בשיתוף היועמ"ש למעה"בט).
צוות חינוך- המנכ"ל הנחה על סימון הרשויות ובתי ספר והצעה לטיפול פרטני, מותאם לכל רשות ובתי ספר.
המנכ"ל הנחה, כי הצוותים הרלוונטיים יחברו את רשות השירות הלאומי האזרחי לעבודת המטה.

המנכ"ל הנחה על מתן עדיפות לפעילות גדנ"ע לבתי ספר במגזר הבדואי וכן לוודא השתתפות בתי ספר רלוונטיים בפעילות בעקבות לוחמים.
המנכ"ל הדגיש את חשיבות קליטת החיילים המשוחררים במקומות תעסוקה אטרקטיביים. המנכ"ל ציין, כי חייל משוחרר שלא מצליח להשתלב בשוק התעסוקה, משדר לסביבתו, כי אין יתרון משמעותי להמשך החיים בביצוע שירות צבאי.
המנכ"ל הנחה, כי סמנכ"ל ור' מנה"ר בשיתוף ר' אגף חיימ"ש, יגדיר כיצד המשרד יכול להיעזר בספקי המשרד וגופים נוספים עמם למשרד יחסי גומלין ע"מ לעודד קליטת חיילים משוחררים בדואים.
המנכ"ל מבקש, כי משטרת ישראל תציג במפגש הבא את נתוני גיוס הבדואים למשטרה. המנכ"ל ציין, כי על פניו מצטיירת תמונה לא סבירה לפיה חיילים משוחררים בדואים לא מצליחים להיקלט במשטרה.
המנכ"ל סבור, כי אכן קיים צורך בקידום אמצעי תקשורת עם המגזר הבדואי בדרום. המנכ"ל יבדוק מול הגורמים הרלוונטיים קידום אפיק של תחנת גלי צה"ל בערבית הזמין לריכוזי האוכלוסייה הבדואית בדרום.
המנכ"ל הנחה, כי מנכ"ל הרשות להתיישבות הבדואית בנגב יציג ישוב בדואי "שיאומץ" ע"י ועדת ההיגוי (בדומה למודל שאומץ ע"י בוגרי וקסנר).
המנכ"ל סיכם דבריו בציון הערכתו הרבה למשתתפי צוות ההיגוי והצוותים הנושאיים.
המנכ"ל הנחה, כי ועדת ההיגוי תכונס שוב בעוד כחצי שנה.
צפי לסיום- סוף שנת 2018.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. ביולי 2016 קיים שר הביטחון דיון בהשתתפות הרמטכ"ל, מנכ"ל משהב"ט, ראש אכ"א ועוד, שהדגיש את חשיבות גיוס בני העדה הבדואית לצה"ל והציב יעד להכפלת מס' המתגייסים לצה"ל. צה"ל פועל להעצמת גיוס בני העדה הבדואית. בספטמבר 2016 נפתח קורס אייל הראשון, שמטרתו חיזוק רמת העברית בקרב האוכלוסייה הבדואית ושילובם בצורה ראויה יותר; פתיחת מכינת אופק ראשונה לאוכלוסייה זו, שמטרתה הכנת החניכים לשירות משמעותי ובניית מודלים לחיקוי בקרב האוכלוסייה; בניית מסלול כוכבים, שמטרתו הגדלת מספר המפקדים הבדואים בצה"ל; הכנה לצו ראשון. לאור הפעילויות הללו המבוצעות ע"י מנהל אוכלוסיות באכ"א, ישנה עליה של כ - 30% במספר המתגייסים הבדואים. בשנת

2017 התגייסו 445 מתגייסים לעומת שנת 2016 שהסתכמה ב - 342 מתגייסים. בשנ"ע 2018 מתוכננים מספר פרויקטים להגדלת מספר המתגייסים לצה"ל: 2 מכינות שנתיות בצפון ודרום, סמינר הכנה לפסיכומטרי להעלאת גיוס כעתודאים לצה"ל, תוכנית שחף שמטרתה שילוב המשוחררים באקדמיה, יריד תעסוקתי לחיילים המשוחררים. כיום מוצע מודל גיוס חדש לבני העדה הבדואית שמטרתו מיצוי גבוה למשוחררים בסקטור האזרחי ומתן הכשרה מקצועית במהלך השירות. בחודש פברואר 2018 תגובש תוכנית סדורה בהקשר זה.

ליקוי

3. בינואר 2016 הקימה הממשלה צוות בין-משרדי לנושא קידום העמידה ביעדי הגיוס של תלמידי ישיבות (להלן - הצוות הבין-משרדי). בתיקון מס' 21 לחוק שירות הביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986 (להלן - החוק), נקבע כי שר הביטחון יגבש הצעת החלטה לתכנית לקידום העמידה ביעדי גיוס תלמידי ישיבות על פי תכנית שיגיש לו הצוות, ויביאה לאישור הממשלה בתוך 40 ימים מיום הגשת התכנית. על אף קביעה זו, שר הביטחון הביא הצעת החלטה לאישור הממשלה רק בפברואר 2017 אף שהצוות הבין-משרדי הגיש לשר הביטחון תכנית רב-שנתית בנושא כבר באפריל 2016. אף על פי כן, במועד סיום הביקורת הממשלה טרם דנה בתכנית, ויש בכך כדי לפגוע בעמידה ביעדי הגיוס שהיא עצמה קבעה. על הממשלה לקיים בהקדם דיון בנושא התוכנית הרב שנתית לקידום העמידה ביעדי גיוס תלמידי ישיבות, שהגיש שר הביטחון בפברואר 2017, על ביטול תיקון מס' 21 לחוק.

תגובה
משרד הביטחון

3. שר הביטחון הגיש בפברואר 2017, הצעת החלטה לאישור הממשלה. המשרד ממתין לאישורה.

ליקוי

4. אף שכבר בשנת 2015 החל צה"ל לקיים דיונים בדבר הקמת מינהלת תלמידי ישיבות באכ"א, שתשמש כגורם המטכ"לי המתכלל בנושא שילוב תלמידי ישיבות בצה"ל, המתווה את המדיניות בנושא האמור והמנחה בנושא, ועל אף החלטת ראש אכ"א כי מינהלה זו תקום, בינואר 2017, במועד סיום הביקורת היא טרם הוקמה. על ראש אכ"א בשיתוף הגורמים הרלוונטיים לפעול להקמתה בהקדם של מינהלת תלמידי ישיבות בצה"ל, כשם שהחליט אכ"א בעבר. זאת, נוכח

חשיבותה הרבה ויכולתה לתרום להשגת היעדים שקבעה הממשלה לעניין גיוס תלמידי ישיבות.

תגובה
צבא הגנה לישראל

4. המנהלת קמה לפני מספר חודשים, במהלך חודש נובמבר 2017.

ליקוי

5. בינואר 2015 החליט מנכ"ל משהב"ט להקים במשהב"ט מערך הכרה, פיקוח ואכיפה על תלמידי הישיבות. תהליך הקמת המערך נעשה בעצלתיים. במשך כשנתיים התקיימו מחלוקות בין משהב"ט למשרד האוצר, בין היתר, בענייני תקינה ורק במאי 2017, לאחר עיכוב נוסף מצד נש"ם, אושרה הקמתו, אולם הוא טרם החל לפעול בשטח. מכאן שדיווחו של הצוות הבין-משרדי בדבר המצב הלקוי, דהיינו: "חסר משמעותי במנגנוני אכיפה יעילים ומשמעותיים, שיאפשרו מעקב ראוי אחר תלמידי ישיבות דחויי השירות והבאתם של מי שאינו נושא בנטל הלימוד בישיבה, באופן שמחייב החוק לגיוס", עדיין שריר וקיים. על משהב"ט לסיים בהקדם את התהליכים הנדרשים כדי שמערך ההכרה, הפיקוח והאכיפה על תלמידי הישיבות באגף יחל לפעול בשטח.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. מערך ההכרה הוקם והחל לפעול במהלך דצמבר 2017. במסגרתו נקלט ראש תחום המבקש בימים אלו לחזור לתפקידו הקודם. בנוסף, עובד נוסף נמצא בתהליך קליטה לבקרה. מערך הבקרה הוקם כבר בישיבות. תחילת עבודת המערך בשטח מיועד לחודש מרץ 2018.

ליקוי

6. הפעילות הנוכחית בפרק המשימה האזרחית שבמסגרת מסלול הנח"ל אינה מתיישבת עם הוראות החוק והתקנות שהוצאו מכוחו. זאת כיוון שחברי הגרעינים מבצעים פעילות חינוכית-חברתית בבתי הספר ובמסגרות אחרות ברשויות מקומיות ברחבי הארץ, והם אינם פעילים עוד בנושאי התיישבות ובהקמת היאחזויות ואינם יוצאים להכשרות שנקבעו בחוק. על שר הביטחון לוודא כי סוגיית מסלול הנח"ל תיבחן מחדש. בעקבות הודעתו של צה"ל על הקמת צוות לבחינת מסלול הנח"ל, ובכלל זה לבחון את מהות פרק המשימה האזרחית, ובכל מקרה לוודא שתתקיים הלימה להוראות החוק. על ממצאי הבחינה

לאפשר מתן מענה לשאלה, אם יש הצדקה לקיומו של פרק המשימה האזרחית בתקופת השירות הצבאי.

תגובה
משרד הביטחון

6. בנושא אי הלימה בין פעילות הנח"ל להוראות החוק: התיקון לחוק הנח"ל (סעיף 21 ו-22 לחוק שירות ביטחון 1986 החוק הקיים נכון להיום) אשר במסגרתו הוספה ההגדרה "הכשרה חלוצית אחרת" היא המענה (דאז) לסוגיית התאמת החוק לפעילות החיילים.

ליקוי

7. מסלול השירות בנח"ל משלב כיום שירות ביחידות צבאיות וביצוע משימות לאומיות-חברתיות במסגרת הקהילה. השינויים שחלו במסלול הנח"ל כמעט מאז הקמתו, והשינויים שחלו במשימותיו מדי פעם בפעם, היו במתכונת של מעין טלאי על טלאי, בלא שנבחנה מהות קיומו של המסלול. דיון יסודי על קיומו של פרק המשימה האזרחית שבמסלול הנח"ל תוך כדי השירות הצבאי, שהרמטכ"ל אף סבור שאין לו מקום, לא התקיים מאז הקמתו של המסלול.

תגובה
משרד הביטחון

7. בנושא אי בחינה של יעוד מסלול הנח"ל: ייעודו של הנח"ל היה ועודנו ביצוע משימות לאומיות ע"פ החלטת הדרג המדיני, עד שנות ה-90 עסק הנח"ל בעיקר בהקמת וחיזוק ישובים לאורך גבולות ארצנו תוך שמירה על גרעיני תנועות הנוער אשר ביצעו משימה זו. ומאמצע שנות ה-90 ועד ימינו, המשימה הלאומית הינה עידוד הנוער לשירות קרבי ומשמעותי בצה"ל וחיזוק מקומו של צה"ל כצבא העם בחברה הישראלית, גם היום באמצעות שמירה על גרעיני תנועת הנוער וארגוני הנוער אשר מבצעים משימה זו, גם לאחר השירות הצבאי. לאורך השנים נעשו שינויים, התאמות ותהליכי בחינה והגדרה מעודכנים של משימות הנח"ל וייעודו. לאורך כל השנים הללו, הוביל האגף האחראי במשרד הביטחון, האגף הביטחוני-חברתי, את עבודות המטה השונות, להן היו שותפים צה"ל ונציגיו השונים, תנועות הנוער וארגוני הנוער, אשר חניכיהן משרתים בנח"ל בהתאמה למשימות וליעדים שהוצבו לנח"ל. להלן המרכזיות שבהן: 1986 – עדכון סעיף 21 ו-22 בחוק שירות ביטחון, הוספת "הכשרה חלוצית אחרת" לחוק. 20- וועדת נח"ל ונהלי הנח"ל בחתימת ראש אכ"א דאז האלוף גיל רגב וראש האגף דאז בילו

מישורי - הסדרת מהות מסלול הנח"ל ופעולת הנח"ל. – הסדרת פקודותיו, נהליו ואחריות כלל הגופים השותפים לנח"ל.
2016- ועדת מסלול הנח"ל – הסכמה וחתימה עם אכ"א על אישור שינוי במסלול הנח"ל. הארכת חודשי לחימה על חשבון פרק השל"ת ושמירת אורכו של פרק המשימה הלאומית. בפתיחת התהליך הוסכם מחדש על ייעוד הנח"ל (מ-2004) ובנוסף אישור כי "אכ"א לא יפעל באופן חד צדדי לקיצור נוסף של המסלול בתר"ש הבא/עשור (הארוך מהשניים)" ההדגשה במקור מתווה זה אושר ע"י שר הביטחון.
2018 - אשרור מחודש לנהלי הנח"ל (ובמסגרתם גם על היעוד) ע"י ראש האגף הביטחוני-חברתי וקצין חינוך ראשי (בתהליך חתימה). עד פברואר 2018.
לגבי ההמלצה, אין צורך לפתוח את נושא מסלול ויעוד הנח"ל בעת הזאת, רק לפני 14 חודשים נדון ואושר המסלול מחדש.

ליקוי

8. נציגי האגף ונציגי צה"ל לא העלו לפני נציגי משרד החינוך, במסגרת פורום משותף ("שולחן העגול"), סוגיות חשובות שאי-טיפול בהן עלול לגרום להקטנת שיעור ההתנדבות של בני הנוער הבדואי להתגייס לצבא, כגון: פערי ההשכלה בין תלמידי התיכון הבדואים ובין כלל תלמידי התיכון בארץ ומדיניותם של חלק מבתי הספר הבדואים למנוע את כניסתם של נציגי משהב"ט אל הכיתות.

תגובה
משרד החינוך

8. הוכנה תכנית כוללנית בהשקעה רחבה לטיפול בקידום הישגים לימודיים. ההישגים עולים בהתמדה. מתוכנן המשך לפעילות במישור הפורמלי והבלתי פורמלי במסגרת החלטת הממשלה.
מופעלת התכנית "עברית על הרצף": שעות ההוראה בעברית תוגברו מגן ועד י"ב. ההישגים עולים בהתמדה (עפ"י מחקר הערכה של ראמ"ה בנושא "עברית כשפה שניה לתלמידים דוברי ערבית בכיתות ו" חל שיפור של 40 נקודות במגזר הבדואי מתשע"ד לתשע"ז לעומת 3 נק' במגזר הערבי ו-8 נקודות במגזר הדרוזי). הורחבה הפעילות הבלתי פורמלית במפגשים בין יהודים לבדואים ויפתחו חוגים לעברית מדוברת במסגרת תכנית אתגרים, תכנית של החינוך הבלתי פורמלי בחברה הערבית, במסגרת החלטת ממשלה 922 במסגרת פעילות מינהל חברה ונוער. כל מנהלי בתי הספר זומנו למנהלת המחוז ונעשתה פעילות רחבה בנושא והבהרה חד משמעית שזו פעילות חובה. לו"ז- 30 ביוני 2018.

ליקוי

9. אף שמשרד החינוך פועל בשטח לקידום בני נוער בדואים - לחיזוק הזיקה בינם ובין מדינת ישראל ולעידוד התנדבותם לצה"ל באמצעות פעילות חברתית-ערכית, הרי שבחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל", שהאגף וצה"ל היו שותפים בכתיבתו, בסעיף "עידוד הגיוס בקרב בני נוער ש'חוק שירות ביטחון' אינו חל עליהם", יש התייחסות הצהרתית בלבד לעידוד בני מיעוטים - ובכלל זה הבדואים - להתגייס כמתנדבים לצה"ל, ומעבר לאמירה כללית, כי יש "לטפח בתלמידים אלה את תחושת הקשר למדינת ישראל... [ו]לעודד את בני הנוער האלה לגלות נכונות להתנדב לצה"ל", החוזר לא מפרט דבר בנוגע לפעילות הנדרשת לעידוד התנדבות לגיוס של בני הנוער הבדואים. כמו כן, על משרד החינוך, בשיתוף האגף וצה"ל, להתוות בחוזר מנכ"ל תכנית לעידוד בני הנוער הבדואים להתנדב לשירות בצה"ל.

תגובה
משרד החינוך

9. תתבצע עבודת מטה בנושא. לאחר 8 שנים מאז יצא חוזר מנכ"ל (2007), משרד החינוך ביצע מחקר הערכה על תכנית "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל", באמצעות ראמ"ה-. המחקר פורסם במאי 2017.
תוצאות המחקר מצביעות על אפקטיביות הפעולות המתבצעות ע"י משרד הביטחון. באופן כללי ניתן לומר כי כ70%-60% מן התלמידים הנשאלים ענו כי הפעולות בהן השתתפו תרמו לנכונותם לשרות משמעותי.
המגזר הבדואי – במסגרת חוזר מנכ"ל "נכונות לשירות ומוכנות לצה"ל", אין באפשרות משרד החינוך לחייב פעילות הכנה לצה"ל לאוכלוסיות שחוק הגיוס לא חל עליהן. עם זאת, פועל המשרד לעידוד מנהלי בתיה"ס לעסוק בהכנת בני הנוער לשירות משמעותי בצה"ל ובשירות הלאומי זאת במסגרת תכנית הליבה לשעות המחנך וכן בפעולות שונות נוספות:
הוחלט לקדם שיתוף פעולה עם מכללת קיי וצה"ל – מנהל אוכלוסיות, ולפעול להכשרת מורים חיילים אקדמאים במגזר הבדואי. שיתוף הפעולה החל בשנה"ל תשע"ז במכללת קיי בשלושה תחומי התמחות: התמחות ערבית, תכניות הכשרה ששפת ההוראה שלהן עברית, תכנית ההכשרה לבית הספר היסודי, התמחות מתמטיקה. בתום ההכשרה ישולבו החיילים במערכת החינוך בדרום כמורים בעלי השכלה אקדמית.

בפתח שנה"ל תשע"ח נפתחה השנה השנייה של מכינת "אופק" בדואית. המחזור הראשון הסתיים בהצלחה בהשתתפות 18 חניכים.
בנוסף, התחילה לפעול השנה מכינה משולבת לבני נוער נוצרים.
בנוסף לכך, פועל מינהל חברה ונוער באופן נרחב להעצמת החינוך הבלתי פורמלי בקרב המגזר הבדואי.
נעשים מאמצים לשילוב נרחב של ילדים ובני נוער במסגרות בלתי פורמליות כגון תנועות וארגוני נוער,
מועצמות יחידות הנוער ברשויות ובאמצעותן מתקיימות פעילויות ותוכניות רבות. כל זאת מתוך ראייה כוללת וארוכת טווח של חינוך לשייכות ולהזדהות עם המדינה, וכפועל יוצא מכך גם ליצירת מוטיבציה לשרות. בתוך כך, פועל מינהל חברה ונוער להידוק הקשר עם ארגון "אג'יק" עמותה פילנטרופית שפועלת בקרב החברה הבדואית להעצמת החברה והקהילה ובני הנוער, הפועל להרחבת החינוך הבלתי פורמלי ולעידוד שרות אזרחי. באופן עקרוני וכללי יש לומר כי כל נושא הרתימה לשרות על סוגיו השונים במגזר הבדואי בדרום נעשה באופן מאוד זהיר, בשל רגישותה הרבה של האוכלוסייה הבדואית לעניין זה. יחד עם זה בסמינר השנתי של מינהל חברה ונוער בסוף שנה"ל תשע"ז הוגדרה משימה זו כחשובה ובמיקוד.
לו"ז- 31 באוגוסט 2018.

היבטים מנהליים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויותיהם של נכי צה"ל

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון.

תגובה כללית
משרד הביטחון

הכרה בנכות על ידי קצין התגמולים וקביעת דרגת הנכות על-ידי הוועדות הרפואיות מבטאות את הכרת התודה של המדינה לנכי צה"ל, וקביעה של אמות מידה לשאר יחידות האגף השונות העוסקות בהליך הרפואי והשיקומי.

הוועדות הרפואיות, כגוף מעין שיפוטי, חייבות לרכוש את אמון ציבור הנבדקים, ולא להתבסס על סמכותן בלבד.

אוכלוסיית הנכים היא אוכלוסייה מועדפת, וכל נכה, חדש כוותיק, חש שהמדינה חייבת לו, ובצדק. ולכן, אגף השיקום והוועדות הרפואיות חייבים להתאים עצמם למחוייבות זו, ולפעול תוך יישום העקרונות:

1. יחס הוגן ואוהד לנבדק
2. מקצועיות שאינה ניתנת לערעור
3. שקיפות התהליך

אוכלוסיית נכי צה"ל , היא אוכלוסייה מועדפת - לוחמים, בעלת תמיכה ציבורית רחבה, ואינה דומה לאוכלוסיות נכים אחרות, כגון ביטוח לאומי וכו'.

התמיכה הציבורית והאווירה הכללית, הנתמכת גם על-ידי מקבלי ההחלטות מפעילה לחץ קבוע על אגף השיקום ומפתחת תובענות של ביקוש, אשר אגף השיקום נדרש להתמודד איתה ביומיום כדי לתת לנכי צה"ל את המיטב ולא לחרוג מהוראות החוק והסמכויות הבסיסיות שניתנו לו על-פי החוק.

היחידה לועדות רפואיות תפעל להרחבת מאגר הרופאים של הועדות והיקף כח אדם ביחידה, בכדי לאפשר מתן שרות מקצועי ומהיר עפ"י מדדי השרות שנקבעו. כמו כן, היחידה תפעל למתן שרות שוויוני ואיכותי לכלל אוכלוסיית נכי צה"ל.

הועדות הרפואיות ימשיכו לעשות מאמצים חסרי פשרה, למתן שרות רגיש ומכבד לאוכלוסיית הזכאים.

ליקוי

1. מלבד קביעה בהוראות האגף ולפיה יש לזמן וע״ר מחוזית תוך פרק זמן שלא יעלה על 45 ימים ממועד סיום הכנת התיק לוועדה, לא נקבעו פרקי זמן מרביים לשלבים נוספים בתהליך, כמו למשל משך הזמן עד לזימון וע״ר עליונה, משך הזמן לשלב המקדמי של בדיקות נוספות לפני קביעת וע״ר מחוזית, ומשך הזמן הכולל לטיפול בתיק מרגע הגשתו ליחידת הוועי״ר באגף שיקום (להלן - יחידת הוועי״ר) ועד שמסתיים הטיפול בתיק - קרי קביעת דרגת הנכות. זאת בשונה מהביטוח הלאומי שקבע תקן לפרק הזמן המרבי של משך הטיפול הכולל בתביעות בוועי״ר מתחומים שונים. על האגף לנקוט את כל האמצעים הנדרשים - לרבות קביעת לוחות זמנים מחייבים לכל שלב בהליך קביעת דרגת הנכות - כדי שעבודתו תתבצע ללא עיכובים מיותרים. כמו כן, עליו לבצע בקרה שוטפת כדי לוודא שהוא יעמוד בלוחות הזמנים שייקבעו.

תגובה
משרד הביטחון

1. היחידה לוועדות רפואיות גיבשה מדדי זמן אשר יבוקרו באופן שוטף מדי חודש כדלקמן: ועדה מחוזית - משך זמן טיפול בתיק זכאי במסגרת הליך ועדה מחוזית יעמוד על 65 ימי עבודה (מיום קבלת התיק ועד היותו מוכן לוועדה). משך זמן טיפול בשיבוץ תיק הזכאי לוועדה מחוזית (מהיום שהתיק מוכן לועדה ועד לתאריך הראשון שנקבע לקיום הוועדה) יעמוד על 45 ימי עבודה.(מדד קיים). משך זמן כולל בטיפול במסגרת וועדה מחוזית (מיום קבלת תיק הזכאי ועד ליום סיום ההליך והעברת תיק הזכאי לקת״ג לבדיקה והוצאת החלטה) 135 ימי עבודה.
ועדה עליונה - משך זמן טיפול בתיק זכאי במסגרת הליך ועדה עליונה יעמוד על 60 ימי עבודה (מיום קבלת התיק ועד היותו מוכן לוועדה). משך זמן טיפול בשיבוץ תיק הזכאי לוועדה עליונה (מהיום שהתיק מוכן לועדה ועד לתאריך הראשון שנקבע לקיום הוועדה), יעמוד על 70 ימי עבודה. משך זמן כולל בטיפול במסגרת וועדה עליונה (מיום קבלת תיק הזכאי ועד ליום סיום ההליך והעברת תיק הזכאי לקת״ג לבדיקה והוצאת החלטה) 220 ימי עבודה. המדד מתייחס לעמידה בלפחות - 85% מתיקי הזכאים בוועדות השונות. לו״ז לסיום 1/6/2018.

ליקוי

2. בכל מחוזות האגף התיקים הרפואיים אינם נסרקים, ולכל תיק רפואי יש עותק פיזי אחד בלבד. עקב כך, בתיקים שבהם התביעה מורכבת מכמה פגימות, המצריכות התכנסות של מספר וע״ר בתחומי מומחיות שונים, הטיפול בפגימות השונות מתבצע ״בטור״ ולא ״במקביל״ משום

שכל אחת מהוועי"ר ממתינה לסיום הטיפול וקבלת התיק הרפואי הפיזי מהוועי"ר שהתכנסה לפניה. במצב דברים זה, הדיונים בפגימות שונות של הזכאי לרוב אינם מתקיימים בעת ובעונה אחת, ויש להמתין לסיום טיפול בפגימה אחת לפני שניתן לטפל בפגימה הבאה. על האגף להתחיל בסריקת התיקים הרפואיים כדי לאפשר, בין היתר, ניהול דיון בכמה פגימות בעת ובעונה אחת.

תגובה
משרד הביטחון

2. בשנת העבודה 2018 תחל סריקת כל התיק הרפואי מרגע הגשת טופס הבקשה להכרה, לרבות בדיקות ותכתובות. עם סיום הליך ההכרה, התיק הסרוק יועבר במערכת הניהולית ליחידת הועדות הרפואיות לקיום ועדה רפואית. במסגרת הוועדה הרפואית יצפו הרופאים בתיק הסרוק ובבדיקות רפואיות שיתקבלו במדיה מגנטית. עם המעבר לתיקים סרוקים, הוועדות הרפואיות ישתלבו בהליך מידית וינהלו וועדות רפואיות במקביל (במחוזות בהם תופעל תשתית מיחשובית מתאימה). יעד אגפי + אגף תקשוב – תחילת עבודה 7/18. החל ממועד זה, בקשה חדשה להכרה, תתנהל בהליך החדש.
נדגיש, כי הטיפול במסגרת זו יתקיים במחוזות בהם קיימת תשתית מחשובית מתאימה (נכון להיום במחוזות: תל אביב, דן, רחובות וירושלים). הליך סריקת התיקים יורחב למחוזות חיפה וב"ש לאחר מעבר אתרי הוועדות של מחוזות אלה למבנים חדשים בהם תוקם תשתית מחשובית מתאימה.
צפי לסיום- חציון א' 2019.

ליקוי

3. העיכובים בשיבוץ תיקים לדיונים בוועי"ר מחוזית מקורם בסיבות שבאחריות האגף, ומרביתם נובעים מזמינות נמוכה של רופאים בתחומים מסוימים ומתקלות טכניות כגון אובדן תיקים.

תגובה
משרד הביטחון

3. היחידה לוועדות רפואיות תגביר מאמצים לגיוס רופאים למאגר הרופאים של הוועדות ותיבחן הגדלת המאגר על ידי גיוס מומחים בעלי ותק הקטן מ 4 שנים שיעבדו בתחילה תחת השגחת קולגה בתוך הוועדה. (במידה ולא יעלה בידנו להרחיב את מספר הרופאים המומחים). האגף יבחן כיצד להיטיב את תנאי רופאי הוועדות הרפואיות על-מנת להפוך אותם לאטרקטיביים יותר מול מסגרות המקיימות הליכים דומים.

לגבי התקלות הטכניות כגון איבוד תיקים וכו' – היישום של תיק סרוק באגף השיקום יפתור בעיה זו ויאפשר עבודה במקביל.
צפי לסיום- 31/12/2018.

ליקוי

4. בחינת ההתפלגות של משך הטיפול הכולל בקביעת דרגת נכות (להלן - הטיפול) בוועי"ר מחוזית ובוועי"ר עליונה בשנים 2013-2016 העלתה כי בוועי"ר מחוזית בממוצע בכ-48% מהתיקים הסתיים הטיפול בתוך שלושה חודשים, ובממוצע כ-84.5% מהתיקים הסתיים הטיפול בתוך שבעה חודשים. לעומת זאת, בוועי"ר עליונה בממוצע רק בכ-27% מהתיקים הסתיים הטיפול בתוך שלושה חודשים, ובממוצע בכ-69% מהתיקים הסתיים הטיפול תוך שבעה חודשים. הטיפול בשאר המקרים, הן בוועי"ר מחוזית והן בוועי"ר עליונה, נמשך עד שנה ואפילו עד שנתיים. השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין משך הטיפול של הוועדות המחוזיות ושל הוועדות העליונות בביקורת הקודמת ובין משכו בשנת 2016 העלתה כי משך הטיפול התארך: פחת במידה ניכרת שיעור התיקים שמשך הטיפול בהם הסתיים בתוך שלושה חודשים, ובעקבות זאת גדל שיעור התיקים שמשך הטיפול בהם נמשך ארבעה עד שבעה חודשים ואף שבעה חודשים ומעלה. על פי נתוני אגף שיקום, בשנים 2014-2016 היו 945 תיקים (מהם 415 בוועי"ר עליונה) שהטיפול בהם נמשך למעלה משנה. פרק הזמן הממוצע ממועד קבלת התיק ועד סיום הכנת התיק לשיבוץ בוועדה הסתכם ב-153 יום, ופרק הזמן הממוצע מסיום הכנת התיק לוועדה ועד סיום הטיפול בו הסתכם ב-333 יום (כשנה). לטענת יחידת הוועי"ר, הסיבות לכך שהליכי הטיפול של וע"ר מחוזית או עליונה ב-24 תיקים שנבדקו ארכו למעלה משנה נעוצות בהתנהלותו או במצבו של הזכאי (כגון אי-התייצבות לדיוני הוועדה, בקשות לדחיות חוזרות ונשנות של מועד התכנסותה של הוועדה, עיכוב בהעברת המסמכים הנדרשים), בהמתנה ארוכה לביצוע בדיקות ולקבלת התוצאות וכן בתהליכי עבודה באגף (כגון עבודה "בטור", אובדן תיקים, תקלות טכניות כמו רישום לא נכון במערכת הממוחשבת, אי-סיכום תיק בדיון של וע"ר עליונה שבגינו נדרש כינוס חוזר של הוועי"ר באותו ההרכב והקושי לקבוע מועד נוסף לכינוס המוסכם על כל חברי ההרכב). על האגף לבחון את הסיבות להתמשכות הטיפול של הוועי"ר בקביעת דרגת הנכות וכן את הגורמים לפערים בין מחוזות האגף בקביעת דרגת הנכות, כדי שיוכל להעניק לאוכלוסיית הנכים שהוא משרת שירות יעיל, שוויוני ואיכותי.

תגובה
משרד הביטחון

4. הסיבות הידועות להתמשכות הטיפול בתהליך הועדה הרפואית בפריסה ארצית נובעות ממספר גורמים ידועים: מחסור ברופאים וכוח אדם וכאלה שעדיין בבחינה. היחידה תבחן את מכלול הסיבות ומסקנותיה יסוכמו עד תאריך היעד. הוועדות הרפואיות תחתורנה לתקן וליישם את המלצות מבקר המדינה לקיצור משכי זמן. הטיפול יעשה באמצעות: בחינת דרכים להגדלת מאגר הרופאים בוועדות וקיום וועדות במקביל (במסגרת הליך התיק הסרוק). תיבחן מצבת כח האדם לצורך התאמתה לעמידה במשימות היחידה לוועדות רפואיות. באחריות רופאי הוועדות להגדיר בתחילת כל דיון את משך הזמן המוקצב להצגת המקרה על ידי באי כוח מייצגים, בהתאם למורכבות התיק. הנ"ל יתרום למיקוד הדיון ולצמצום משך זמן הועדה.
צפי לסיום- 31/12/2018.

ליקוי

5. נמצא כי במועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר סיומה של הביקורת הקודמת, אגף שיקום עדיין לא פעל לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת ולא קבע תהליכים מובנים וסדורים לשם מעקב ובקרה לגבי נתונים הנוגעים להתמשכות ההליכים האמורים, ואשר יאפשרו לו לנקוט את הפעולות הנדרשות לשם התייעלות ושיפור. עקב כך יחידת הוועי"ר אינה בוחנת באופן תדיר ומוסדר את הסיבות לפערים במשכי הזמן לשיבוץ לוועי"ר ובמשך הטיפול הכולל בוועי"ר השונות (ועי"ר מחוזיות לעומת ועי"ר עליונות תוך השוואה בין הוועי"ר הפועלות במחוזות האגף השונים ובמטהו).

תגובה
משרד הביטחון

5. תהליכי הבקרה באמצעות דוחות חודשיים יורחבו וישוכללו. מדדי השירות שהוגדרו לכל אחד משלבי התהליך בוועדות השונות ינוטרו באופן שוטף ויופקו לקחים ליישום. במידה ויזוהו נקודות חולשה, יינקטו פעולות לשם התייעלות ושיפור.
צפי לסיום- 1.6.2018.

ליקוי

6. האגף אינו מפיק דוחות חריגים המרכזים את הנתונים הללו, ולמותר לציין כי אין בידו מידע מרוכז בנוגע לסיבות להתמשכות ההליכים ולגורם המעכב והאם ניתן לנקוט פעולות לצמצום משכי זמן אלה.

תגובה
משרד הביטחון

6. ראה תגובה לליקוי מספר 5.
צפי לסיום 1/6/2018.

ליקוי

7. בישיבות של ועדות עליונות שהתקיימו בשנת 2016 במטה האגף ובמחוז באר שבע שינתה וע"ר עליונה את החלטת וע"ר מחוזית לגבי כ-50% מהתיקים שנדונו. וע"ר עליונה הגדילה את שיעורי הנכות שנקבעו בכ-46% מהתיקים, והפחיתה את שיעורי הנכות שנקבעו בכ-4% מהתיקים. ב-27% מהתיקים שבהם וע"ר עליונה הגדילה את שיעורי הנכות, גדל שיעורם ב-10% ומעלה. ב-7% מהתיקים שבהם וע"ר עליונה הגדילה את שיעורי הנכות, גדל שיעורם ב-20% ומעלה. רק בשנת 2016 החלה יחידת הוועי"ר לאסוף נתונים על תיקים שוועי"ר עליונה שינתה את שיעורי הנכות שנקבעו בהם בהתאם להחלטת וע"ר מחוזית (בשלב זה במטה האגף ובמחוז באר שבע בלבד), ואולם היא לא בחנה מדוע שיעור ניכר מן הערעורים על החלטות וע"ר מחוזית מתקבל.

תגובה
משרד הביטחון

7. היחידה תמשיך לאסוף נתונים על תיקים שוועדה רפואית עליונה שינתה את החלטת הוועדה המחוזית. נושא הפערים בין ועדה עליונה למחוזית נבחן, ונמצאו מספר גורמים לכך, חלקם אובייקטיביים כגון: הוועדה העליונה מאפשרת למערערים להציג ממצאים וחוו"ד שלא עמדו בפני הוועדה המחוזית. הפערים שיאותרו ילמדו ויבחנו במסגרת דיונים משותפים לרופאי הוועדות מדרג ראשון ושני וזאת על מנת לצמצם את הפערים בהחלטות הרפואיות. כמו כן, הנושא ילובן בין הממונים על הוועדות הרפואיות אשר ידרשו מהוועדות תיעוד ונימוקים ברורים יותר להחלטתם. נימוקים אלה יאפשרו תחקור הנושא באופן מקצועי.
צפי לסיום- 31/12/2018.

ליקוי

8. שיעור הערעורים על קביעות וע"ר עליונה שקיבלו בתי המשפט בשנים 2013-2016 באופן מלא או חלקי או שעניינם הוחזר לדיון נוסף בוועי"ר העליונה הסתכם בכ-50% מכלל ההחלטות. למרות שיעורם הגדול של ערעורים אלה והערך המוסף של המידע שמקורו בהחלטות ביהמ"ש בנושאים אלו, אגף שיקום אינו מקיים הליך סדור של ניתוח נתונים והסקת מסקנות בדבר אופן הטיפול בליקויים בתפקוד הוועי"ר העליונות העולים מהדוחות התקופתיים של היועצת המשפטית לוועי"ר.

תגובה
משרד הביטחון

8. הממונים על הוועדות הרפואיות יעמיקו וירחיבו את הדיון בהמלצות היועץ המשפטי ופסקי הדין ויקיימו הליך סדור של ניתוח נתונים והסקת מסקנות, הפקת לקחים וקבלת החלטות בדבר אופן הטיפול בליקויים העולים מתוך החלטות בתי המשפט ודוחות היועץ המשפטי והנחיותיו: ניתוח פרטני של כל פסיקת בית משפט והנחיית היועץ המשפטי לוועדות ספציפיות לפסיקה. הפקת דוחות תקופתיים של פסקי דין בנושא וועדות רפואיות. כל פסיקות בית המשפט המנחות קו מסוים או ביקורת על התנהלות הועדות, מרוכזות ומופצות ע"י היועץ המשפטי לממונים על הועדות הרפואיות ו/או ישירות לכלל הרופאים על-פי העניין. מועלות סוגיות משפטיות מנחות על ידי היועץ המשפטי במסגרת כנסים ארציים. יועלו סוגיות משפטיות ופסיקות עקרוניות של בית המשפט במסגרת קורס הכשרה לרופאי הועדות. צפי לסיום- 1/6/2018.

ליקוי

9. ההליך הנוגע למילוי טופס המשוב המתקיים באגף שיקום יש בו כדי לפגוע באנונימיות של הזכאי. זאת מאחר שטופס המשוב במתכונתו הנוכחית, שאותו נדרשים זכאי האגף למלא בצאתם מהדיון של וע"ר בעניינם, כולל פרטי זיהוי הנוגעים לוועי"ר שלגביה נכתב המשוב. לא זו אף זו, גם האופן שבו מוחזרים המשובים לחדרי הדיונים שבהם מתכנסות הוועי"ר שדנות בעניינם מאפשר לזהות את הזכאים שמילאו את המשוב. על האגף להבטיח את האנונימיות של הזכאים הממלאים משובים שהוא מפיץ ונועדו לבחון את שביעות רצונם מטיפול הוועי"ר בעניינם. צעד שיש בו כדי להגדיל את שיעור הזכאים הממלאים את המשובים.

תגובה
משרד הביטחון

9. על מנת להגביר את רמת האנונימיות, פרטי הרופאים שהשתתפו בוועדה, יושמטו מטופס המשוב. יחד עם זאת, תינתן אפשרות, למעוניינים, להוסיף את פרטי הרופאים לטופס המשוב, כדי שנוכל לייחס את תוצאות המשוב להרכב הועדה עצמה ולהפיק לקחים במידת הצורך. יוצבו תיבות משובים מחוץ לחדרי הועדות באתרים הממוקמים במבני המשרד (חל איסור להציב תיבות בבתי חולים).
צפי לסיום- 1/6/2018
היחידה לוועדות רפואיות בוחנת מול יחידת התקשוב, בניית פלטפורמה מיחשובית שתאפשר מילוי משוב באמצעות מסרון שישלח לזכאי למחרת הועדה.
צפי לסיום- 31/12/2018.

ליקוי

10. שקלול תוצאות השאלונים שמילאו זכאי האגף במסגרת סקר שביעות רצון שביצע משרד מבקר המדינה משקף תחושות וחוויות מטרידות בכל הנוגע לאופן פעילותן של הוועי"ר: החל בפרק הזמן הקצר המוקצה לזכאים ואי-קבלת הסבר מלא על התהליך שאמור להתבצע במסגרת דיוני הוועי"ר, עבור דרך בקיאותם של רופאי הוועי"ר בפרטי התיקים הרפואיים הדורשים את הכרעתם, וכלה ביחס הרופאים אליהם. הציון הממוצע שהעניקו הזכאים לשאלה בנוגע למידת שביעות רצונם הכללית מהתהליך שהתקיים בוועי"ר המחוזיות והעליונות היה נמוך מאוד - 1.6 בשני סוגי הוועדות, והציון החציוני היה 14. יצוין שלא נמצא קשר סטטיסטי מובהק שעלה ממנו כי שיעורי הנכות שקבעה הוועי"ר השפיעו על שביעות הרצון של הזכאי מהתהליך. מכאן שהציון שהעניקו הזכאים בקטגוריית שביעות הרצון אכן מעיד כי חוסר שביעות רצונם מן התהליך אינו תלוי בתוצאותיו - שיעורי הנכות שנקבעו להם. על האגף לבדוק את הסיבות לאי-שביעות הרצון של הזכאים מהשירות שקיבלו בוועי"ר, כפי שעולה בסקר שביצע משרד מבקר המדינה, ולבחון כיצד אפשר לשפר את השירות האמור ואת שביעות רצון הזכאים מההליך המתקיים בוועי"ר.

תגובה
משרד הביטחון

10. סקר מבקר המדינה התנהל לדעת המשרד על פלטפורמה בעייתית אשר לוקה בבעיות מתודולוגיות רבות כגון: אינה מאפשרת לזהות את המשיב כנכה צה"ל וככזה שנבדק בוועדה רפואית, כמו גם מספר הפעמים שהשתתף בסקר. מצב זה עלול

לאפשר לקומץ אנשים, בעלי מגמה, להסיט את תוצאות הסקר למקומות שונים. תוצאות הסקר לא התקרבו לתוצאות סקרים אחרים שנערכו בעבר על-ידי גורמים אובייקטיביים כמו חברות סקרים בנושא הועדות הרפואיות. תוצאות הסקר קיצוניות ולא מציאותיות (ציון 1 מתוך 5), ולדעתנו חרג מקריטריונים מקצועיים אובייקטיביים ואינו מאפשר נקודת אחיזה כדי לפעול לשיפור מתוך תוצאות הסקר. סקר זה גרם נזק לא צודק ולא הוגן לועדות ולאגף, ללא כל הצדקה. הועדות הרפואיות ימשיכו לעשות מאמצים חסרי פשרה, לשיפור השירות והיחס בוועדות הרפואיות.

ליקוי

11. דרך הטיפול בתלונות שמגישים זכאים נגד הוועי"ר אינה מוסדרת בהוראות או בנהלים, והיא מתבצעת לרוב על פי שיקול דעתם של הגורמים המטפלים. לפיכך, אופן הטיפול וההכרעה בתלונות וכן היקף הבירור בעניינן אינם אחידים ושיטתיים, וזאת אף שיש מכנה משותף בין תלונות מסוג זה ואף שלכאורה אין הבדלים בין התלונות שיכולים להסביר את השוני בהיקף הבירור של כל תלונה. על האגף להסדיר את הליך הטיפול בתלונות הנוגעות לאופן תפקודן של הוועי"ר תוך התייחסות למכלול ההיבטים הנוגעים לאופן בירור אותן תלונות וההכרעה בעניינן, וכן לאופן הטיפול בתלונות שנמצאו מוצדקות.

תגובה
משרד הביטחון

11. היחידה לוועדות רפואיות תסדיר נוהל אחיד ארצי לבירור תלונות מכל סוג, הקשורות לוועדות הרפואיות. יורחב בסיס הנתונים לקליטה רחבה ופילוח נושאי התלונות ומהותן (פרטי רופאים/אזור/סוג ועדה) אשר יאפשר ניתוח סטטיסטי, שיטתי ואחיד של כל התלונות, הפקת לקחים ומסקנות ליישום.
צפי לסיום- 31/5/2018.

ליקוי

12. לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי ממצאי בירור התלונות נותחו סטטיסטית ועובדו לכדי מסקנות, כי התקיימו דיוני חתך כדי לרכז ולנתח את כלל המסקנות שנובעות מתלונות שהוגשו בפרק זמן מסוים או מתלונות שנסובו על אותו עניין.

תגובה
משרד הביטחון

12. החלה בניית נוהל עבודה חדש והרחבת מסד הנתונים לטיפול בתלונה אשר יאפשר תיעוד וניתוח סטטיסטי, שיטתי ואחיד בכל התלונות. הפקת לקחים ומסקנות ליישום.
צפי לסיום- 31/5/2018.

ליקוי

13. הממונים על הוועי"ר לא קבעו מתכונת להכשרה מקיפה של הרופאים בוועי"ר הכוללת התייחסות להיבטי פעילותם הייחודיים. חלק מהמיומנויות הבסיסיות הנחוצות לביצוע עבודתם של רופאי הוועי"ר אינן מוקנות להם לפני תחילת עבודתם, וחלקן אינן מקבלות ביטוי במסגרת התכנים המועברים להם במהלך תקופת עבודתם בוועי"ר. כמו כן, ליקויים בפעילות הוועי"ר שבאים לידי ביטוי בפסיקת בתי המשפט אינם מתורגמים לכדי תכנים המועברים לרופאי הוועי"ר במסגרת תכנית הדרכה קבועה. המידע המועבר לרופאי הוועי"ר באמצעות השתלמויות ובחוזרים המופצים להם מפעם לפעם אינו מספיק כדי להקנות להם את כלל הכלים והידע הרב-תחומי שיסייעו להם בביצוע תפקידם המורכב. נוסף על כך, העברת המידע בדרך זו אינה מבטיחה את חשיפתם של כלל הרופאים למידע. על האגף לפתח עבור רופאי הוועי"ר תכנית הכשרה סדורה, מקיפה וייעודית שתספק להם את הכלים והידע הנדרשים לצורך התמודדות עם מכלול ההיבטים הנוגעים לעבודתם בוועי"ר. תכנית כאמור צריכה לכלול את הידע המוקדם הנדרש לרופאים לשם תחילת עבודתם בוועי"ר וידע שוטף הנובע מעדכוני פסיקה וחקיקה ופתרון סוגיות שעולות במהלך פעילותן של הוועי"ר וגם הכשרה בתחום מיומנויות התקשורת הבין-אישיות.

תגובה
משרד הביטחון

13. הנהלת אגף השיקום, טרם ביקורת מבקר המדינה, החליטה כי יש להכשיר את הרופאים במסגרת קורס אוניברסיטאי ייעודי להכשרת רופאי הועדות. הקורס מתוכנן להתקיים בסוף 2018 וכפוף להתקשרות מיידית עם ספק מתאים, לאחר קבלת פטור ממכרז. הערות מבקר המדינה תכללנה בתכני הקורס.
צפי לסיום- 31/12/2018.

ליקוי

14. בית המשפט העליון עמד על הקושי הכרוך במעורבותן של רשויות מנהליות בקביעת ההרכבים וסדרי העבודה של ועדות רפואיות שמכריעות בעניין זכויות נכים כלפי אותן רשויות עצמן ובכך ממלאות תפקיד מעין שיפוטי במובהק. מאפיינים מנהליים ומבניים יוצרים עירוב בין פעילות אגף שיקום לפעילותן של הוועי"ר. דבר זה עלול לפגוע בעצמאותן של הוועי"ר, ומראית פני הדברים כשלעצמה עלולה לפגוע באמון הציבור בהליכים המתקיימים בוועי"ר. על האגף לנקוט את הפעולות הנדרשות להגברת אי-התלות של הוועי"ר בו, כגון יצירת הפרדות מבניות הנדרשות לשם כך, לרבות הפרדה בין עובדי אגף שיקום לבין בעלי תפקידים בוועי"ר.

תגובה
משרד הביטחון

14. נושא אי תלותן של הועדות הרפואיות וניגוד עניינים נדון בבג"ץ ארגון נכי צהל בשנת 2004 ובעקבותיו הופרדו הועדות הרפואיות מקצין התגמולים. ראש אגף השיקום אינו משמש יותר כקצין תגמולים. הופסקה עבודתן של המזכירות הוועדות הרפואיות שהיו עובדות האגף בחלקן, גויסו מזכירות חיצוניות לא תלויות. מונה יועץ משפטי נפרד לוועדות. המשרד מציין כי זהו המוסד הממשלתי הראשון אשר בו הועדות הרפואיות הופרדו והן עצמאיות, וזאת בשונה מהביטוח הלאומי, מועדות משרד הבריאות וועדות משרד האוצר. מתקני הוועדות הרפואיות המתקיימות בחלקן במבנים של משרד הביטחון מופרדים ממשרדי אגף השיקום ונשמרת הפרדה מוחלטת בין הוועדות הרפואיות ליחידות אגף השיקום. נושא הגברת ההפרדה ואי התלות של הוע"ר באגף יועבר לבחינה של הנהלת המשרד. טיב החלטות הועדות הרפואיות מוכיח כי החלטתן עצמאית, מקצועית ואינן מושפעות מגורמים חיצוניים.

צבא הגנה לישראל

הטיפול בחיילים הבודדים בעת שירותם בצה"ל ולאחר שחרורם

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא ההגנה לישראל

ליקוי

1. במאי 2010 ערכה מחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל (להלן - ממד"ה) מחקר מקיף בקרב חיילים בודדים, מפקדים וסגלי ת"ש, בנושא "חיילים בודדים בצה"ל: בין צורכי הפרט להבנת המערכת". בסיכומו של המחקר צוין כי "מומלץ לקיים בחינה כלכלית מקיפה של צרכים סבירים המספיקים לקיום של החייל הבודד, ומתוך כך לגזור מדיניות פעולה". למרות זאת, אכ"א לא מימש את המלצת ממד"ה מ-2010 ולא ביצע בחינה מקיפה של צורכי הקיום הנדרשים לחייל הבודד. מהתשובות לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה לחיילים הבודדים בנושא שביעות רצונם מהסיוע שצה"ל מעניק להם עלה כי 43% מהחיילים שהשיבו לשאלון דיווחו על שביעות רצון גבוהה וגבוהה מאוד; 32% מהם דיווחו על שביעות רצון בינונית; ו-25% מהם דיווחו על שביעות רצון נמוכה ונמוכה מאוד. על אכ"א לערוך בחינה כלכלית מקיפה של צורכי הקיום של חיילים בודדים, כפי שהמליצה ממד"ה בשנת 2010, לנתח ולבחון את ממצאיה ולהמליץ על פתרונות לגישור על פערים בין צורכי הקיום שלהם לבין הסיוע שניתן להם, ככל שיעלו ממנה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. הבחינה אשר בוצעה על ידי ממד"ה עדכנית לשנת 2010. מאז שנת 2010 חלו תמורות משמעותיות במעטפת הפרט לה זכאים החיילים הבודדים – הן בהטבות הכלכליות והן בהטבות הנוספות שאינן כלכליות. הזכאויות הכלכליות להן זכאי חייל בודד כיום גבוהות משמעותית מאלו שהיה זכאי להן בעבר.
להלן השוואת הזכאויות הכלכליות בין השנים 2014 ל – 2017. כפי שניתן לראות, השינוי נובע הן מעדכון דמי הקיום אשר הוכפלו בשנים האחרונות, הן מעדכון מענק הבודדים והן מעדכון תעריף ההשתתפות בשכר דירה והוצאות אחזקת דירה. התוספת השנתית אשר נובעת מעדכונים אלו עומדת על 13,368 ₪ לחייל לוחם ועל 8,856 ₪ לחייל עורפי. במקרים בהם חייל בודד שרוי במצוקה כלכלית ניתן לאפשר סיוע נוסף על התמיכה

החודשית הקבועה לה זכאי כמפורט להלן: מתן היתר עבודה פרטית, כך שהחייל יוכל לעבוד לאחר שעות הפעילות. לראיה בשנת 2016, 1,843 חיילים בודדים אושרו כזכאיים להיתר לעבודה פרטית. ארגז הכלים לסיוע כלכלי - מענקים, תווים לרכישת מזון, מענה במוצרי חשמל ובריהוט בסיסי לבית ועוד. לראיה בשנת 2016 קיבלו 2,468 חיילים בודדים סיוע מ"ארגז הכלים" בשווי של 2,332,472₪.

להלן פירוט אודות כלי הסיוע השונים הקיימים ב"ארגז הכלים" לסיוע כלכלי: מענקים, מענק יחידתי - סיוע הניתן עבור חייל המעלה בעיה כלכלית דחופה, בעיקר חובות (לא מצרכי מזון, מכשירי חשמל או ריהוט). מענק מתמשך – מענק המשולם לחייל במספר פעימות למשך מספר חודשים בסכום קבוע. מענק בזק - כלי מהיר וזמין בידי המפקדים לצורך סיוע לחייל המעלה קשיים כלכליים. המענק ייכנס לחשבונו של החייל תוך 72 שעות מיום אישור המענק והזנתו למערכת. תקרת הזכאות השנתית למענק הבזק: חייל ברמת פעילות (להלן רמ"פ) א' ומעלה - 600 ₪, חייל ברמ"פ ב' ומטה - 300 ₪, תקרת הזכאות לכל סוגי המענקים (יחידתי, מתמשך ובזק): חייל ברמ"פ א' ומעלה - 5,000 ₪, חייל ברמ"פ ב' ומטה – 4,000 ₪ , הלוואה - גובה ההלוואה הינו עד 1,200 ₪ לשנת שירות לחייל. הסיוע יינתן כאשר חייל מעלה בעיה כלכלית אשר נובעת מהתנהלות כלכלית לא נכונה או הוצאות שאינן עבור קיום שוטף. מענקי מזון – זכאות כספית ע"ס 120 ₪ לרכישת מוצרי מזון, למעט מוצרי טבק ואלכוהול. הזכאות ניתנת למימוש בסניפי רשת "שופרסל". החל מינואר 2018 סכום הזכאות יעלה ל –150 ₪ בחודש.

תווי מג"ד ותווי מפקד – הטבה לרכש מזון ומוצרים בסיסיים לבית כמענה למצוקה אקוטית הדורשת מענה מידי. סמכות אישור ההטבה היא בידי מפקד היחידה. הזכאות מוזרמת למערכת ERP ת"ש ולמחרת בבוקר יכול החייל לממשה בכל סניפי הרשתות אשר בהתקשרות - יינות ביתן, מגה ובכוורת היחידתית תקרות תווי מפקד ומג"ד - ההטבה הינה דיפרנציאלית כמפורט להלן: תווי מג"ד – עבור יחידות לוחמות ברמ"פ א' ומעלה בלבד ובסיסי הכשרות ראשוניות ללוחמים – עד 500 ₪ בנקודת זמן אחת ובמצטבר עד 2,000 ₪ בשנה קלנדרית. תווי מפקד – עבור יחידות עורפיות ברמ"פ ב' ומטה - עד 300 ₪ בנקודת זמן אחת ובמצטבר עד 1,000 ₪ בשנה קלנדרית. מענק אכ"א חריג - מענק חריג המאושר במקרי קיצון לאחר מיצוי כלל הפתרונות האחרים העומדים לרשות היחידה – ארגז הכלים לסיוע כלכלי, מתן היתר עבודה, חופשה מיוחדת וכיו"ב. המענק מאושר על ידי רמ"ד בודדים וחובה בענף ת"ש. סכום מקסימאלי לאישור - עד 10,000 ₪ לחייל. קופת הידידות - סיוע כלכלי לחיילים באמצעות מתן מוצרים חשמליים או

ריהוט הנדרש לחייל ומשפחתו. תקרות קופת הידידות - ההטבה הינה דיפרנציאלית כמפורט להלן: מערך לוחם – יחידות לוחמות ברמ"פ א' ומעלה בלבד ובסיסי הכשרות ראשוניות ללוחמים – עד 9,500 ₪ לשנה ולכל היותר שני מוצרים. יחידות עורפיות – עבור יחידות עורפיות ברמ"פ ב' ומטה - עד 5,200 ₪ לשנה ולכל היותר שני מוצרים.

ליקוי

2. רוב החיילים הבודדים אינם בוחרים בפתרונות הדיור הצה"ליים אלא מעדיפים קבלת השתתפות בשכר דירה, בשל הצורך שלהם בפרטיות במקום מגוריהם. הפער שנוצר בין העדפות המגורים של החיילים הבודדים לפתרונות הדיור הצה"ליים המוצעים להם הביא לכניסת עמותות למרחב זה, המספקות לחיילים הבודדים, בעידוד צה"ל, פתרונות דיור המספקים את צורכיהם באופן טוב יותר. אולם בשל מספרן הנמוך של הדירות המצויות ברשות העמותות, בשילוב תנאי הסף שהעמותות מציבות כתנאי למגורים בדירותיהן (חיילים לוחמים, חיילים המשרתים ביחידה מסוימת, חיילים המגיעים מרקע מסוים), לא ניתן לספק לכלל החיילים הבודדים המעוניינים בכך פתרון דיור כזה. על אף שהפערים בין צורכי הדיור של חיילים בודדים לבין הפתרונות הצה"ליים המוצעים היו ידועים ומוכרים לו, לא נערכה באכ"א עד מועד סיום הביקורת עבודת מטה סדורה הבוחנת את הפערים, את הצרכים התקציביים ואת איכותם של פתרונות הדיור שמספק צה"ל לחיילים הבודדים. על אכ"א להשלים את עבודת המטה שעל אודותיה עדכן צה"ל בתגובתו לביקורת, ולמצות את הדרכים העומדות לרשות צה"ל על מנת להעניק לכלל החיילים הבודדים פתרונות דיור איכותיים יותר ככל שניתן, שיענו באופן מיטבי על צורכיהם האישיים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. בימים אלו מתנהלת עבודת מטה הבוחנת את פתרונות הדיור לחיילים הבודדים. העמ"ט הוצגה לרמ"ט אכ"א וטרם סוכמה. העמ"ט תושלם במהלך שנת 2018.

ליקוי

3. עמותות וארגונים מעניקים סיוע במישרין לחיילים בודדים בדרך של "קבלת שירות, זכות או כל טובת הנאה בעלת ערך כלכלי מכל מין וסוג", כדוגמת סיוע בדיור, בחונכות אישית (מנטורינג) ובמזון. גורמים בצה"ל ובהם מפקדים וסגלי ת"ש, מנהלים שיח ושיתוף פעולה

ישיר עם עמותות וארגונים המסייעים לחיילים בודדים ואף מפנים חיילים בודדים לטיפולם. סיוע זה ניתן לחיילים הבודדים במישרין מאותם עמותות וארגונים ומשום כך מנוגד לפקודות ולהנחיות הרלוונטיות בצה"ל. הסיוע שמקבלים חיילים בודדים מעמותות הוא בעיקר בדרך של "קבלת שירות" או "טובת הנאה בעלת ערך כלכלי". מטבע הדברים תרומות מסוג זה ממומשות ביצירת קשר ישיר בין העמותה לבין החיילים. משכך, ההנחיה שמורה כי כלל התרומות עבור צה"ל יתקבלו באמצעות "יחד למען החייל", שהינו הגוף היחידי באמצעותו ניתן לקבל תרומות בצה"ל, למעשה אינה ניתנת ליישום גורף על כל צורות ההענקה של הטבה או טובת הנאה בעלת ערך כלכלי. על אכ"א לממש בהקדם את עבודת המטה שהתבצעה בצה"ל בנושא פעילות העמותות בצה"ל; לקבוע אמות מידה ברורות לנושאים שבהם ישתף הצבא פעולה עם עמותות וארגונים; לקבוע את דרך ההתקשרות בין צה"ל לבינם; ולהסדיר את תהליך מתן האישורים לשיתוף פעולה עמם. בד בבד, על צה"ל להשלים את עדכון פקודות המטכ"ל בנושא תרומות והטמעתן בצה"ל.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. סוכם על ידי רמ"ט אכ"א כי "יחד למען החייל" הוא הארגון באמצעותו יוסדר שיתוף הפעולה עם העמותות. בימים אלו מקיימת סמנכ"ל "יחד למען החייל" סבב פגישות עם כל העמותות הרלוונטיות, ובמהלך חודש מרץ 2018 יבוצע דיון בראשות מפקד מופת בו יוצגו המלצותיה.

ליקוי

4. סדנת הכנה לשחרור היא סדנה בת חמישה ימים המיועדת לחיילים בודדים העומדים לפני שחרור וניתנת על ידי צה"ל, בה מפורטות מגוון הזכאויות שלהם לקראת השחרור ולאחריו, וכן ניתנים בה ייעוץ והכוונה תעסוקתיים ואקדמאיים. אף שסדנה זו נתפסת אצל חיילים בודדים כמקור מידע יעיל מאוד, בשנים 2014-2016 כ-46% מהחיילים הבודדים לא השתתפו בה, ולמרות זאת אכ"א לא בחן את הסיבות לכך. על אכ"א להשלים בהקדם את עבודת המטה בנושא סדנאות הכנה לשחרור עבור חיילים בודדים ולמצות את הדרכים לעודד חיילים בודדים העומדים לפני שחרור להשתתף בסדנאות אלו. כמו כן על אכ"א לקיים פיקוח ובקרה על התייצבותם של חיילים בודדים בסדנאות ולהבטיח שתינתן להם האפשרות להשתתף בהן, וזאת על מנת שיקבלו מידע וכלים שיסייעו להם להשתלב בחברה לאחר שחרורם.

תגובה
משרד הביטחון

4. במסגרת עבודת מטה, המתקיימת בימים אלו, בנושא סדנאות הכנה לשחרור עבור אוכלוסיית החיילים הבודדים, עלו מספר גורמים המשפיעים על היקף המשתתפים הנמוך. סיבה מרכזית כפי שעלתה בסקר שנערך בקרב החיילים שזומנו ולא הגיעו לסדנה היא העובדה כי הם מממשים היתר עבודה פרטית והשתתפות בסדנה גורמת להם להפסיד ימי עבודה. מטרת העבודה לבחון חלופות למצב הקיים במטרה לשפר ולהרחיב את היקף המשתתפים בסדנה. עבודת המטה טרם הסתיימה, אולם אחת ההמלצות לשיפור שעור התייצבות החיילים הבודדים בסדנאות לקראת שחרור הינה הסברה לחיילים והגברת מודעות מפקדים לחשיבות השתתפות החיילים הבודדים בסדנא זו. הנושא הינו בהובלת מדור חיימ"ש (חיילים משוחררים) של משהב"ט. בתאריך 08.02.2018 התבצע מפגש במכון "גישות", בו השתתפו כל הגורמים המעורבים בסדנאות במטרה לבחון דרכים לייעל את המענה ולהעלות את אחוזי ההתייצבות.
לו"ז לסיום- סוף שנת 2018.

ליקוי

5. חיילים בודדים מוצאים עצמם לעתים חסרי יכולת להתמודד הן מול המערכת הצבאית והן מול המערכת האזרחית. בקשר לכך עלה בביקורת, כי בקרב חיילים בודדים עולה צורך בהדרכה אישית, אשר אף מתעצם עם השחרור מצה"ל. אולם, הדרכה כאמור אינה ניתנת להם באופן סדור על ידי צה"ל. על אכ"א ואגף חיימ"ש להסדיר מתן הדרכה אישית לכלל החיילים הבודדים והחיילים הבודדים המשוחררים החפצים בכך ; ולעודד אותם לקבל הדרכה כזו.

תגובה
משרד הביטחון

5. ביצוע עמ"ט בשיתוף פעולה גיתם וצה"ל – אכ"א המבוסס על תקינה ותקצוב מערך הליווי והחניכה של חיילים בודדים. סטאטוס ידווח מדי רבעון. העמ"ט תעסוק גם בסוגיית "העברת המקל " מצה"ל למשהב"ט.
לו"ז לסיום- דצמבר 2018.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. במסגרת הסדרת שיתוף הפעולה של צה"ל עם העמותות תבוצע הסדרה מול עמותות המספקות לחיילים בודדים ליווי ותמיכה במהלך השירות הצבאי ולאחריו. כיום ישנן מספר עמותות העוסקות בכך, בין היתר: הבית של בנג'י (לקראת ולאחר השחרור), מנטור לחיים (לקראת ולאחר השחרור), עמותת אח גדול (במהלך השרות). בנוסף בכוונת צה"ל לצאת בחודשים הקרובים במיזם הקורא למשרתי קבע ללוות חיילים בודדים במהלך השרות.

ליקוי

6. על חייל בודד שמשתחרר מצה"ל זמנית בשל סיבה בריאותית (פרופיל 24) להתמודד עם שני קשיים בעת ובעונה אחת: הקושי הבריאותי, הכרוך לעתים בהוצאות מוגדלות, והקושי החברתי-כלכלי הצפוי לחייל בודד שעוזב את המסגרת הצה"לית העוטפת והתומכת. חיילים בודדים נתקלים בקושי להתמודד בעצמם עם מצבם הרפואי והכלכלי, נקלעים למצוקה ונזקקים לסיוע, אך הסיוע שמספק צה"ל אינו עונה לעיתים על צורכיהם. מוקד הבודדים נדרש להביא לידיעתם של החיילים הבודדים הצפויים להשתחרר באופן זמני את המידע הנדרש להם ובכך לסייע להם להתמודד עם הקשיים הכלכליים והרפואיים הנלווים לשחרור הלא צפוי תוך מיצוי זכויותיהם. אולם, המוקד לא ניהל רשימה של החיילים הבודדים הצפויים לקבל פרופיל 24, ובהיעדר רשימה כזו, לא ניתן לדעת אם מוקד הבודדים פנה לכל החיילים הללו. אף על פי שהקושי האמור של חיילים בודדים מוכר וידוע לאכ"א, עד ספטמבר 2017 הוא לא הגדיר את הסיוע הנדרש לחייל בודד המשתחרר זמנית מסיבות רפואיות, למעט פתרון דיור לתקופה שמוגבלת לשלושה חודשים. לפיכך נאלצו החיילים הבודדים לפנות לקבלת סיוע מגורמים חיצוניים. על אכ"א לוודא כי הסיוע שהוסדר לחיילים בודדים ששוחררו מצה"ל זמנית עקב סיבות רפואיות עונה על צורכיהם. כמו כן על אכ"א לוודא את רציפות הסיוע לחיילים בודדים גם בתקופת שחרור זמני מסיבות רפואיות; להבטיח מתן סיוע אחיד לכלל החיילים הבודדים במצב זה; ולהפחית את הזדקקותם לגורמים חיצוניים. כל זאת על מנת לאפשר להם לצלוח את תקופת שחרורם עד לחזרתם לשירות.

תגובה
משרד הביטחון

6. על פי הנחיית רמ"ט אכ"א יש להימנע ככל הניתן משחרור חיילים בודדים לדחיית שירות (דח"ש) רפואי. זאת מתוך הבנה

כי מצב זה מייצר לחייל מציאות קשה להתמודדות. יחד עם זאת, ניתן להביא לצמצום אירועים מסוג זה אך לא להימנע מהם לגמרי. חייל בודד אשר יצא לדחיית שירות (דח"ש) רפואי יוכל להמשיך להתגורר בפתרון הדיור אותו מימש ערב הדח"ש לאורך כל תקופת דחיית השירות (דח"ש) וכן יקבל מענק כספי שווה ערך להטבות הכלכליות (למעט דמי הקיום) אשר קיבל מתוקף היותו חייל בודד לתקופת הדח"ש המשוערת. נוהל עבודה מסודר פורסם לסגלי הת"ש.
בנוסף, הוחלט, כי מוקד הבודדים יעבור לשיטת פעולה אקטיבית בכל הנוגע לחיילים בודדים בחופשות מחלה וכן בנפקדות ועריקות. לשם כך יופק דו"ח יומי אשר יציף למפקדת המוקד את כל החיילים הבודדים אשר מצויים בחופשות מחלה וכן את כל החיילים הבודדים הנפקדים והעריקים. מוקד הבודדים יידרש לפעול באופן אקטיבי למול חיילים אלו ולמול סגלי הת"ש והמפקדים ביחידותיהם. בהקשר הרפואי, מוקד הבודדים ילווה את החייל בתקופת המחלה, יוודא כי החייל מבוקר על ידי מפקדיו כנדרש ויאתר פערים הנדרשים בטיפול לצורך סיוע לחייל.

ליקוי

7. סקר שערך אגף חיימ"ש העלה כי רק כ-15% מהחיילים הבודדים המשוחררים משתמשים בהטבת הלינה בבית החייל, וכי "ההטבה אינה עונה לצורכי המשוחררים הבודדים כיום". בהיעדר תקציב שהוקצה לסיוע לחיילים בודדים משוחררים בשכר דירה וברכישת ציוד לדירה, ונוכח הצורך של החיילים הבודדים המשוחררים בסיוע כאמור, נאלץ משרד הביטחון לגייס עבור מטרה זו תקציבים מוועדת העיזבונות. הסיוע התבסס על כספי ועדת העיזבונות שאינם קבועים ומובטחים. זאת ועוד, אגף חיימ"ש חילק בשנת 2016 את הסיוע בשיטת "כל הקודם זוכה" ולכן הסיוע לא הספיק לכלל החיילים הבודדים שהיו זכאים לקבלו, ומשכך חלקם לא קיבל אותו. על אגף חיימ"ש לבחון את התמונה הכוללת של אפשרויות הסיוע בדיור לחיילים בודדים משוחררים, לרבות הלנה בבתי החייל, ניצול כספים המוקצים למטרה זו מכוח תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים כפי שסוכם בעבודת המטה שנערכה במשרד הביטחון, ניצול כספים המוקצים על ידי ועדת העיזבונות לצורך סיוע בדיור לחיילים בודדים, ושימוש ביתרת הכספים הלא מנוצלת שהקצתה ועדת העזבונות למשרד הביטחון למטרות אחרות. זאת בפרט משום שמתגובת צה"ל לטיוטת דוח הביקורת עולה, כי הסיוע בדיור הצפוי להינתן מכוח תיקון 19 לחוק חיילים משוחררים יינתן לחיילים הבודדים רק במהלך השנה הראשונה שלאחר שחרורם מצה"ל, ולא ביתר ארבע

השנים שבהן הם עדין נחשבים חיילים משוחררים לפי חוק חיילים משוחררים. על ראש אגף חיימ"ש להביא את תוצאות הבחינה לידיעת מנכ"ל משרד הביטחון על מנת לספק מענה מיטבי כולל לנושא.

תגובה
משרד הביטחון

7. הכנסת אישרה סך 12 מש״ח בלבד לסיוע בשכ״ד שכידוע אינו מתקצב את כלל החיימש״ים הבודדים. ב- 2018 המשרד יבחן את היקף הניצול ויציג פערים נדרשים בהתאם. עפ״י דוח מבקר המדינה מומלץ לקבל כספי עזבונות שלא מנוצלים ממשהב״ט לטובת סיוע לחיימ״ש הבודד. בקשה לקבלת עזבונות עבור חיימ״שים בודדים שאינם זכאים עפ״י חוק, תועבר אחת לשנה כמקובל. אגף חיימ״ש (חיילים משוחררים) ממליץ כי כספים אלו ישמשו את אותם הזכאים לשכ״ד בשנה הראשונה, ורק לאחר שייבדק שכל הזכאים קיבלו את הסיוע , המשרד ייעזר גם בכספי העזבונות.

ליקוי

8. בעוד שבצה״ל מעמדם של החיילים הבודדים זהה, ואינו תלוי בסיבת הכרתם כחיילים בודדים, הרי שההטבות הניתנות מגופים מחוץ לצה״ל לחיילים בודדים חסרי עורף משפחתי בעת שירותם ולאחר שחרורם פחותות באופן מובהק מאלו הניתנות לחיילים בודדים מחו״ל. משום כך, הם נאלצים לפנות בתדירות גבוהה יותר לגורמי צה״ל על מנת לקבל סיוע כלכלי נוסף. על אכ״א לבחון את צורכיהם של החיילים חסרי העורף המשפחתי, בנפרד מצורכי החיילים הבודדים מחו״ל, ולגבש בעבורם חבילת סיוע ייחודית הנדרשת על פי מאפייניהם.

תגובה
צבא הגנה לישראל

8. בצה״ל מעמדם של החיילים הבודדים זהה. השונות הקיימת במענה הניתן לחיילים בודדים חסרי עורף משפחתי לעומת חיילים בודדים מובהקים נובעת משני מקורות אשר שניהם אינם מצויים בתוך המערכת הצבאית, כמפורט להלן: מענקים הניתנים לחיילים בודדים עולים חדשים (מובהקים) מהמדינה כמפורט להלן: מענק ממשרד העלייה והקליטה – 540 ₪ מדי חודש. מענק ממשרד הבינוי והשיכון – 402 ₪ מדי חודש. מענקים אלו לא משולמים לחיילים בודדים שהנם חסרי עורף משפחתי. המלצה למתן מענה זהה לכל החיילים הבודדים ללא תלות בהיותם עולים חדשים נכון שתכוון אל המשרד לשוויון

חברתי או לכל גורם אחר במדינה אשר נכון שיממש המלצה זו. תוכניות ליווי שונות לחיילים עולים חדשים המובלות וממומשות על ידי עמותות שונות כגון: נפש בנפש, תנועת הצופים – גרעיני צבר וכיו"ב. גם במקרה זה היות ומקור השונות הוא מחוץ לצה"ל, נכון יהיה לגבש תוכניות ליווי דומות לחיילים חסרי עורף משפחתי. גם כאן המלצה למתן מענה זהה לכל החיילים הבודדים נכון שתכוון אל משרד הרווחה אשר אחראי על הטיפול בנוער בסיכון לפני ואחרי השרות הצבאי.

ליקוי

9. לא קיימת תכנית אסטרטגית מקיפה, בין-משרדית, המגדירה את מטרות המדינה, הן ביחס לשילובם בחברה הישראלית של חיילים בודדים משוחררים חסרי עורף משפחתי; והן ביחס לשמירת הקשר של החיילים הבודדים מחו"ל עם המדינה לאחר שובם לארצות מוצאם. כמו כן, לא קיים מאגר נתונים ייעודי המרכז את הנתונים על חיילים אלה לאחר שחרורם; לא מתקיים מעקב אחר קליטתם בארץ; לא מתקיים אתם קשר יזום; ואין גורם לאומי המרכז את נושא החיילים הבודדים המשוחררים ודואג לשילובם המיטבי בחברה הישראלית. על מנכ"ל משרד הביטחון להוביל עבודת מטה בין-משרדית, בשיתוף צה"ל ומשרדי ממשלה רלוונטיים נוספים, על מנת לפעול לשיפור תנאיהם של החיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי; ולאתר בעבורם מסלולי ליווי שיתחילו לקראת גיוסם וימשיכו במהלך שירותם ולאחר שחרורם מצה"ל. זאת, על מנת לאפשר לחיילים הבודדים חסרי העורף המשפחתי את התנאים הנדרשים להם כדי להתקיים בכבוד ולהשתלב היטב בחברה הישראלית לאחר שחרורם. במסגרת עבודת מטה זו יש לקדם תכנית אסטרטגית בין-משרדית לקליטת חיילים בודדים בחברה לאחר שחרורם.

תגובה
משרד הביטחון

9. ביצוע עמ"ט בנושא קידום תכנית אסטרטגית רב משרדית מול משרדי ממשלה רלוונטיים וצה"ל נעשה בהובלת אגף חיימ"ש. לו"ז לסיום- סוף 2018.

אזור יהודה ושומרון

מחוז שומרון ויהודה (ש״י) של משטרת ישראל

הגופים המבוקרים: משטרת ישראל, צבא ההגנה לישראל, המינהל האזרחי, שירות הביטחון הכללי.

ליקוי

1. פקודת הארגון של מחוז ש״י (להלן פק״א) לא עודכנה במשך תקופה ארוכה, שבמועד קבלת הנתונים הנוספים דצמבר 2017 עמדה על 16 שנים, וזאת בניגוד להוראות מ״י. הפק״א הלא מעודכנת הופכת למסמך חסר משמעות, אשר אינו מבטא כלל את האופן בו מאורגן המחוז. אי- עדכון הפקודה במשך תקופה כה ארוכה, בייחוד נוכח השינויים הרבים בהיקף הפעילות ובאופן פעילותו של מחוז ש״י עלול לפגוע ביכולת המחוז לבצע את משימותיו באופן מיטבי. על מ״י להשלים בדחיפות את הכנת הפק״א של מחוז ש״י ולהתאימה לשינויים הארגוניים שחלו במחוז ובמ״י בשנים אלה ועד כה.

תגובה
משטרת ישראל

1. הוראות המשטרה אינן קובעות כללים בעניין פקודות ארגון וכן אין הוראת משטרה כללית שמציינת שחלה חובה לעדכן בפרקי זמן כאלה ואחרים פק״אות. במהלך החציון השני של שנת 2016 הוכנה טיוטת פק״א עקרונית למחוז ש״י. בתוך כך החלו תהליכים מרכזיים במשטרה לבניין הכוח שלהם השפעה ישירה על המבנה הארגוני של מ״י לרבות של מחוז ש״י. אחד התהליכים המרכזיים הינו גיבוש המבנה הארגוני של מ״י לפי תפיסת הפעלה סדורה ואחודה של עבודה בשלושה מדרגים: מחוז- מרחב- תחנה. בהתאם לתכנית העבודה ״מגדלור, תכנית העבודה של מ״י לשנים 2017-2018, צפויים שינויים ארגוניים במחוז ביניהם הקמת 2 תחנות חדשות (תחנת עציון ותחנת מודיעין עילית) ותוספת תקנים להתמודדות מול הפשיעה בתוך תחומי המחוז.
לאור זאת תעודכן פקודת הארגון למחוז לאחר גיבוש המבנה הארגוני ועבודת המטה המפורטת בהתאם לתהליכים הארגוניים.

ליקוי

2. במועד סיום הביקורת, למעלה משלוש שנים לאחר אירוע "שובו אחים" עדיין לא השלימה מ"י את יישום כל הלקחים מהאירוע הקשה של חטיפת הנערים אשר נועדו לשפר תפקוד מרכז השליטה המחוזי (להלן- משל"ט) במחוז ש"י.

ליקוי

3. סיפוח שוטרים למשל"ט בשנים 2014-2016, שעל פי תקן המחוז היו אמורים לבצע תפקידים אחרים, בלא שקיבלו את ההכשרה הנדרשת לכך, נוגד את הנהלים של מ"י ונוגד את ההתנהלות הנדרשת על פי הפק"א הקיימת. בסיפוח זה יש משום פגיעה בכללי מינהל תקין, והדבר עלול לגרום לפגיעה בתפקודו של המשל"ט בעת הצורך.

תגובה
משטרת ישראל

3. כל שוטרי המשל"ט בוגרי הכשרה נדרשת.

ליקוי

4. משל"ט ש"י נמצא במבנה שאינו ממוגן. למחוז אין אתר מאותר להפעלת מוקד חלופי שאליו תעבור פעילותו בעת שיתעורר צורך לכך בשעת חירום, כנדרש על פי נוהל מ"י. דבר זה עלול לפגוע במבצעיות של המחוז וביכולתו לשלוט במרחב שבאחריותו ולנהל את פעילותו. על מפקד המחוז בתיאום עם המטא"ר לבחון כיצד תישמר הרציפות התפקודית של משל"ט ש"י בעתות שגרה וחירום במבנה החדש.

תגובה
משטרת ישראל

4. בימים אלה אמורים להתחיל בבניית המשל"ט החדש והממוגן של מחוז ש"י. בהתאם לדרישה על פי נוהלי המשטרה, משל"ט חלופי של המחוז יוקם באזור מחוז ירושלים (בסוף 2018). עד להקמת המשל"ט החלופי, הקים המחוז חלופה זמנית למרכז השליטה.

ליקוי

5. למצאי כלי רכב ממוגני ירי במחוז יש השפעות מבצעיות ניכרות על יכולת המחוז לעמוד במשימותיו ולהקטין את הסיכון הנשקף לחייהם

של שוטרי המחוז. למרות זאת בפק"א של מחוז ש"י אין התייחסות לתקינת כלי רכב ממוגני ירי. מחוז שי מפעיל לצורך משימותיו כלי רכב ממוגני ירי מסוג מסויים אשר אינם מתאימים לחלק ממשימות השיטור של המחוז. במועד סיום הביקורת עבודת המטה להצטיידות ברכבים ממוגני ירי קלים טרם הסתיימה, והמחוז טרם החל להצטייד ברכבים ממוגני ירי קלים.

תגובה
משטרת ישראל

5. לצורך הערכות מתאימה נעשית בשנים האחרונות עמ"ט מקיפה בנושא רכב ממוגן במשטרת ישראל. במסגרת העמ"ט עפ"י הדרישות המבצעיות ולצורך מתן מענה בהתאם לרמת הסיכון, נבחנים 2 סוגי כלי רכב ממוגני ירי: רכב ממוגן ירי "קרקל", רכב ממוגן ירי התקפי מבצעי. לשם מימוש העמ"ט הוקמה חוליה ייעודית מקצועית באת"ל שבימים אלה עוסקת בפיילוט לבחינת פלטפורמות להלבשה של תנאים ממוגנים. לכלל הפרויקט הוקצה תקציב חד פעמי בהיקף של 28.7 מש"ח ומימושו יחל עם תום שלב האפיון.
מינהל הרכב פרסם את שלב א' של המכרז. ברבעון הראשון של שנת 2018, יפותח אב טיפוס שייבחן כפיילוט למשך 3 חודשים ולאחר מכן יפורסם המכרז.

ליקוי

6. בספטמבר 2016 מרבית ממצבת אפודי המגן נגד ירי נשק קל הנושאים לוחות מגן קרמיים המשמשים כ"שכבת פיצוץ" (להלן- שכפ"צים קרמיים) של מחוז ש"י אינם עומדים בדרישות היצרן. עיכוב בחידוש מלאי השכפ"צים הקרמיים עלול לפגוע ביכולתם של השוטרים לבצע משימותיהם ואף עלול לסכן את חייהם. על מ"י להשלים באופן מידי את ההצטיידות הנדרשת של מחוז ש"י בשכפ"צים הקרמיים ולהפחית את הסיכון הנשקף לחייהם של שוטרי המחוז.

תגובה
משטרת ישראל

6. בחודש יולי 2016 נרכשו לכלל הארגון אפודים מתאימים מתוכם נופקו גם אפודים למחוז ש"י. בשנת 2017 נרכשו מאות אפודים מתוכם נופקו גם למחוז ש"י. אגף השיטור מבצע רכש אפודים קרמים במסגרת מגבלות תקציב לכלל הארגון ובכלל ליחידות עוטף ירושלים, יחידות מיוחדות ואיומים נוספים (תחנות גבול ועוטף עזה).

ליקוי

7. משנת 2012 ועד ינואר 2016 לא הוזנו למערכת המשטרתית הממוחשבת פרטים של יותר מ- 8,000 גזרי דין שנפסקו במשפטי תעבורה של נהגים פלסטינים. עקב כך לא התאפשרה הצגתם של גזרי הדין בבית המשפט, ונבצר מבית המשפט לשקול להחמיר בענישה בגין מידע זה במסגרת גזרי הדין שניתנו בתקופה זו במקרים שבהם מדובר היה בעבריין "חוזר". במצב דברים זה נפגעה מלאכת השפיטה ויכולת האכיפה וההרתעה של רשויות אכיפת החוק, ובכלל זה מחוז ש"י, כנגד נהגים פלסטינים, לרבות נהגים שרישיונם נשלל. על אגף התנועה במ"י (להלן- את"ן) לפקח על שלוחות התביעה כדי להבטיח כי הן יזינו באופן שוטף את גזרי הדין למערכת הממוחשבת. זאת כדי למנוע בעתיד את הישנות התופעה של פיגור בהזנת גזרי דין למערכת הרישום הפלילי הממוחשבת ועקב כך את אי- הצגתו של הרישום הפלילי המעודכן לבתי המשפט.

תגובה
משטרת ישראל

7. נכון להיום (פברואר 2018) אין פערים בהזנות גזרי דין של בתי משפט הצבאיים עופר וסאלם למעט דוחות תקולים. הנושא מבוקר באופן שוטף ע"י מפקדי יחידות התביעה.

ליקוי

8. במועד סיום הביקורת טרם הוקם מנגנון עדכון של הנתונים הקיימים בין מערכת המחשוב של צה"ל ושל המנהא"ז לבין מערכת המחשוב של מ"י. עקב פערי המידע הקיימים עלולה להתאפשר תנועת כלי רכב פלסטינים בלתי מורשים בכבישי איו"ש, והמשך נהיגה של נהגים פלסטינים שרישיונם נשלל. הדבר מונע אכיפה יעילה של החוק ומסכן את כלל המשתמשים בכבישי איו"ש. על מ"י, בשיתוף מנהא"ז וצה"ל, להשלים בהקדם את הסדרת הממשקים בין מערכות המחשוב הנוגעות לאכיפת החוק בתחום דיני התעבורה באיו"ש ולטפל מיד בפערים שעלו מול מתפ"ש בעניין ישימות האכיפה הנוגעת למשלוח דוחות בתחומי איו"ש.

תגובה
משטרת ישראל

8. הסתיים תהליך הפיתוח של הממשק מצה"ל למשטרה בנושא כלי רכב ונהגים פלסטינאים. הקבצים התקבלו במשטרה לראשונה באוגוסט 2017. מניתוח הנתונים שהתקבלו, עולה כי מידע רב הינו שגוי. לאור זאת החליטה משטרת ישראל שלא

לאפשר קליטת המידע עד לטיובו, מאחר וקליטתו עלולה לגרום להצגת מידע שגוי במערכות המשטרה. מצב זה, עלול לחשוף את משטרת ישראל לתביעות של אזרחים שיפגעו כתוצאה מאכיפה המתבססת על מידע שגוי זה. משטרת ישראל עדכנה את צה"ל בנושא. קובץ של השבתות כלי רכב פלסטינאים, העונה על כל הדרישות כפי שהתקבלו מצה"ל, נשלח מהמשטרה לצה"ל ביוני 2017.

ליקוי

9. היעדר נוהל המסדיר את אופן חלוקת התפקידים בין מ"י ובין צה"ל לאחר הגעת הכוח המשטרתי לזירה עלול לפגוע ביכולת לאסוף ראיות מהזירה וביכולת להבטיח את שלומם של כוחות מ"י הפועלים בשטח. על מ"י, בשיתוף צה"ל לגבש נוהל המסדיר את חלוקת האחריות בין שני הגופים עד הגעת הכוח המשטרתי לזירת האירוע וכן לאחר הגעתו, ובאופן שייתן מענה הולם וראוי גם לנושא אבטחת הכוח המשטרתי. כמו כן, על צה"ל להטמיע בקרב חייליו וקציניו את החשיבות שבשמירה על זירת אירוע.

תגובה
משטרת ישראל

9. נכתבה טיוטת נוהל בנושא אשר נמצאת בהליכי אישור של פיקוד האגף לחקירות ומודיעין (אח"מ). לאחר אישור הנוהל, הוא יועבר לאישור צה"ל.
צפי לסיום- סוף חציון 2018.

תגובה
צבא הגנה לישראל

9. צה"ל מדגיש כי הוא מקפיד על שמירה ותיעוד של ממצאים בכל המקרים בהם מתקיים חשד לביצוע עבירה פלילית, ומטמיע כבר כיום בקרב חייליו ומפקדיו את החשיבות שבשמירה על זירות אירוע, והקפדה על מילוי ההוראות בנושא. בכלל זה, מודגשת חשיבות השמירה על זירות עבירה לכוחות הפועלים באזור יהודה ושומרון, בדרכים שונות. כך, מופצים לכוחות מעת לעת דגשים בכתב לשימור זירת אירועי עבירה, לרבות דגשים שהתקבלו ממשטרת ישראל בעניין, נערכים תדריכי מפקדים והרצאות בנושא, בשגרה ולקראת אירועים בעלי רגישות מיוחדת, הנחיות בעניין זה נכללות בהוראות מבצעיות רלוונטיות המופצות לדרג הבכיר בפיקוד ובעוצבותיו ולמערכים המבצעיים השונים.

ליקוי

10. זה שנים רבות חוקר מחוז ש"י בעצמו את שוטרי מג"ב במקרים של אירועי ירי שבהם גרמו שוטרי מג"ב לפציעה או למוות של פלסטינים באיו"ש. חקירות אלה נערכו משנת 2007, בניגוד לפקודת המשטרה ובקצב איטי במיוחד. מאז שנת 2007 פעלו גורמים רבים להעברת החקירה ממחוז ש"י לגורם אחר אך רק בנובמבר 2017 החליט ראש הממשלה כי הטיפול בתלונות נגד שוטרי מג"ב ביחס להפרות של כללי המשפט הבין לאומי במסגרת פעילות משטרתית, שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש תעובר לידי מצ"ח. משהחליט ראש הממשלה בנובמבר 2017 שהסכמות לחקירת תלונות נגד שוטרי מג"ב בנוגע להפרות של כללי המשפט הבין- לאומי במסגרת פעילות משטרתית שנעשתה תחת פיקוד צה"ל באיו"ש תהיה בידי משטרה צבאית חוקרת (להלן- מצ"ח), על כל הגורמים המעורבים בחקירות אלו לפעול בהקדם האפשרי ובתיאום מלא, ליישום ההחלטה.

תגובה
משטרת ישראל

10. יודגש כי לאורך כל השנים משטרת ישראל פנתה וביקשה להעביר את המשימה למקומה הטבעי- מח"ש. מדובר במשימה שאינה אמורה להיות באחריות משטרת ישראל ומשטרת ישראל מעולם לא תוקצבה לגביה. עמדת משטרת ישראל שכלל השוטרים, לרבות שוטרי מג"ב, יחקרו על ידי מח"ש. על פי העדכון האחרון בנושא, ב- 10.12.17 פנה שר הביטחון לרוה"מ וביקש לקיים דיון נוסף ומחשבה מחודשת על החלטתו.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. האחריות להסדיר מראש את סמכויותיהם של גופים הפועלים באיו"ש, לפני תחילת הפעלתן, ולהתריע במקרה שבו קיים צורך בהרחבת הסמכויות, הינה של אותם הגופים. עקרון יסוד משפטי הוא כי על כל רשות לפעול אך ורק בהתאם לסמכויות הנתונות לה על פי דין, ואסור לה להפעיל סמכויות שלא הוקנו לה. כמו כן, המידע על פעילות הגופים מצוי בידיהם. מאפייני הפעילות של הגופים השונים באיו"ש אינם קבועים, והם עשויים להשתנות מעת לעת. אין אפשרות מעשית כי מחלקת יועמ"ש איו"ש תנהל מעקב שוטף אחר פעילותם של גופים שונים, מחוץ לצה"ל, על מנת לוודא כי הם פועלים כדין. צה"ל רואה חשיבות רבה בכך בכלל הגופים הפועלים באיו"ש יפעלו בהתאם לסמכויות המוקנות להם.

ברוח זו, ולאור דו"ח הביקורת, מחלקת יועמ"ש איו"ש פנתה בכתב לכל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, והעלתה את הצורך לוודא כי הם פועלים בהתאם לדין בלבד, תוך בקשה לקבלת עדכון ככל שקיימים פערי סמכויות המצריכים מענה. ככל שיתקבל מידע בעניין, קציני המחלקה יפעלו על מנת לבחון את הסמכויות הנדרשות להקנותן, במקרים המתאימים.
צפי לסיום- סוף שנת 2018.

ליקוי

11. מח"ש חוקרת ירי שוטרי מחוז ש"י שגרמו לפציעה או למוות פלסטינים (למעט ירי שוטרי מג"ב), וכן כל חשד לביצוע עבירות פליליות על ידי שוטרי המחוז באיו"ש. רק באפריל 2016 חתם מפקד פיקוד המרכז (להלן- פקמ"ז), האלוף רוני נומה, על צו המסמיך את כל חוקרי מח"ש (ובכלל זה חוקריה האזרחיים) לפעול ברחבי איו"ש והמסדיר את פעילותה של מח"ש באיו"ש.

ליקוי

12. בין ינואר 2014 לאפריל 2016 הגיש משרדו של קמ"ט מקרקעין למחוז ש"י 25 תלונות בדבר חדשות לזיוף ולתרמית. 23 תלונות נוספות הוגשו למחוז ש"י באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים. במועד השלמת הביקורת, ינואר 2017, מרבית החקירות בתלונות על עבירות הונאה הוגשו למחוז ש"י מטעם משרדו של קמ"ט מקרקעין עדיין לא הושלמו. לעיכוב בהשלמת הטיפול בתלונות האמורות עלולות להיות השפעות חמורות, לרבות פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק וכן פגיעה בפעילות הכלכלית באיו"ש. על הגורמים המוסמכים במשטרה, לרבות אגף החקירות והמודיעין (להלן- אח"ם) ואגף התכנון (להלן- אג"ת), לבחון מהי הדרך המיטבית לטפל בתחום זה של עבירות הונאה במקרקעין, וזאת באמצעות פתרון קבוע ולא פתרון זמני כהקמת צוות חקירה מיוחד (להלן- צח"ם), ובכלל זה עליהם להגדיר מחדש את הצורך בתקינה ובהקצאה של כוח אדם מקצועי המתמחה בחקירות הונאה ובחקירות כלכליות.

תגובה
משטרת ישראל

12. נושא העדרה של יחידת הונאה במחוז ש"י ניכר, בעיקר בכל הקשור לטיפול בעבירות הונאה במקרקעין. מחוז ש"י הכין עמ"ט בנושא. באג"ת החלה עבודה משותפת עם המחוז לבחינת הפערים הקיימים במערכים השונים לצורך גיבוש המבנה הארגוני הנדרש- במסגרת זו, יבחן גם הפער ביחידת הונאה. במקביל, ועל מנת ליתן פתרון מהיר ואפקטיבי במסגרת

התקינה הקיימת, הוקם במחוז ש״י צוות חקירה מיוחד (אח״מ) בראשות סנ״צ לטיפול בכל סוגיית המקרקעין בגין חשדות לזיוף והונאה. הצח״מ פעל מספר חודשים במהלכם טיפל בשישה תיקי הונאה במקרקעין, שהועברו להחלטת הפרקליטות. הצח״מ פורק בסוף שנת 2017. כיום נמצאים מספר תיקי חקירה הקשורים לעבירות הונאה במקרקעין, בטיפול תחנת בנימין. הוגשה בקשה לחידוש הצח״מ אשר תידון בפני גורמי פיקוד האח״מ, בתקופה הקרובה. יודגש שהמנגנון של צח״ם הוא מאוד אפקטיבי ומאפשר מענה גם במקום בו אין יכולת לממש תקינת קבע.

ליקוי

13. על יועמ״ש איו״ש כגורם המופקד על הסדרת הסמכויות מכוח הדין באזור למפות את כל גורמי האכיפה הפועלים באיו״ש ולבחון בתיאום עמם את נושא הסדרת סמכויותיהם ובמידת הצורך עליו לפעול להסדירן.

תגובה
צבא הגנה לישראל

13. מחלקת יועמ״ש איו״ש פנתה בכתב לכל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, והעלתה את הצורך לוודא כי הם פועלים בהתאם לדין בלבד, תוך בקשה לקבלת עדכון ככל שקיימים פערי סמכויות המצריכים מענה. ככל שיתקבל מידע בעניין, קציני המחלקה יפעלו על מנת לבחון את הסמכויות הנדרשות להקנותן, במקרים המתאימים.

פרק שני
משרדי הממשלה

משרד האוצר

רזרבות והוצאות שונות בתקציב המדינה- תקצוב, ניצול ושקיפות

הגופים המבוקרים: אגף התקציבים- משרד האוצר.

ליקוי

1. ב-16 סעיפים של משרדי הוצאה קיימים באחת מהשנים 2017 או 2018 שיעורי רזרבה הגבוהים מממוצע שיעורי הרזרבה בכלל סעיפי תקציב המדינה, והם מגיעים לכ-10% ויותר מהתקציב בסעיפים אלה. סכומי הרזרבות בסעיפים אלה הסתכמו בכ-4.2 מיליארד ש"ח (כ-26.9% מסך הרזרבה) וכ-4.7 מיליארד ש"ח (כ-23.6% מסך הרזרבה) בהתאמה. מאחר שמשרדי הממשלה אינם יכולים להפשיר לשימושם את תקציבי הרזרבות ללא אישורו של אגף התקציבים, שיעורים גבוהים של רזרבות מלמדים על ריכוזיות של אגף התקציבים בשלב ביצוע התקציב. עבודות מחקר שנעשו בשנים האחרונות מצביעות על קשר שלילי בין ריכוזיות תקציבית לבין אפקטיביות הממשלה.

ליקוי

2. אגף התקציבים קובע את שיעורי הניכוי של הרזרבה להתייקרויות ושל הרזרבה הפיסקלית, מתקציבי המשרדים, בלא להתבסס על מתודולוגיה כלשהי. האגף קובע את שיעורי הניכוי של הרזרבה להתייקרויות ללא קשר לאומדנים הצפויים של מדדי המחירים. לתקף את שיעורי הניכוי לרזרבות להתייקרויות ולרזרבות הפיסקליות ולנמק את הסיבות לשיעורי הניכוי.

ליקוי

3. בחלק מהמשרדים ניכה אגף התקציבים רזרבות בשיעורים שונים משקבע בנהליו, ואף היו סעיפי תקציב שבהם לא נוכו רזרבות כלל.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

2-3. לעניין הרזרבות לעמידה בכללים הפיסקאליים, בחינת שיעורי הביצוע של כלל תקציב המדינה בדיעבד הינו המדד הטוב ביותר להיקף הרזרבה התקציבית שנדרש להקצות.

מטרתן של הרזרבות הפיסקאליות הינה בראש ובראשונה שמירת מסגרת התקציב הקבועה בחוק. מבחינת שיעורי הביצוע של תקציב המדינה בעשור האחרון, עולה כי למעט השנים 2012-2013 שיעור הביצוע של תקציב המדינה עמד על בין 99% ל-100% ועל כן לא נדרש אגף התקציבים לתקף את שיעור הרזרבה הפיסקאלית. לאחר ששנת התקציב 2012 הסתיימה בעודף ביצוע ולאור תחזיות הביצוע לשנה זו, הוחלט על העלאה של שיעור הרזרבה הפיסקאלית מ- 3% ל- 5% בשנת 2013. החלטה דומה להעמיד את שיעור הרזרבה על 0% התקבלה בשנת 2015 לאחר בחינת המצב הפיסקאלי הספציפי של שנה זו. בהתאם, האמירה כאילו שיעורי ההפרשה לרזרבה לעמידה ביעדים הפיסקאליים נקבעת ללא מתודולוגיה אינה נכונה.

לעניין הרזרבות להתייקרויות, האומדנים הצפויים של מדדי המחירים מתוקצבים במלואם במסגרת מקדמי התקציב ועל כן קביעת שיעורי הרזרבה אינה מתחשבת בהם ואינה אמורה להתחשב בהם. הרזרבה להתייקרות בתקציב משמשת בעיקר כאומדן להיקף התשלומים בגין שכר שלא ישולמו למטרה זאת לאור שינויים בהנחות לגבי היקף הגידול בשכר באותה שנה הנובע ממשתנים שאינם במודל השכר וכן מהיקף המועסקים בפועל. האלטרנטיבה לשיטת עבודה זו הינה תקצוב מלוא תקציב השכר בתקנות והסטתו במהלך השנה בהתאם לביצוע בפועל. בהתאם, האמירה כאילו מדובר בשיטת פעולה הפוגעת ביכולת התכנון של הממשלה אינה נכונה.

על אף האמור, אגף התקציבים יפעל לחידוד הנהלים בנושא.

ליקוי

4. שיעור הניכוי בפועל שמבצע אגף התקציבים לרזרבה הפיסקלית אינו מוטל באופן אחיד על כלל סעיפי התקציב, שיעור הניכוי המוטל למעשה על סעיפים שהם עתירי קניות והשקעה גבוה יותר משיעור הניכוי המוטל על סעיפים שאינם כאלה. הדבר משפיע על סדרי העדיפויות של הממשלה בלי שהסוגיה הובאה להחלטתה וללא שקיפות כלפי הציבור. יש להקפיד שהרזרבה הפיסקלית תשמש לייעודה המרכזי - התאמת רמת ההוצאה במהלך השנה לרמת ההכנסה על מנת למנוע חריגה מהיעדים הפיסקליים, בעיקר במצבים שבהם קיים גירעון מבני גבוה מהחזוי. על הממונה על אגף התקציבים להציג לממשלה את היקף הרזרבה הפיסקלית (שיעורה והיקפה) ואת אופן חלוקתה והשפעתה על סעיפי התקציב השונים; לתקן לאלתר את הליקוי שהעלה מבקר המדינה כבר בדוח 55ב שלפיו יש להציג לממשלה גם את השיעורים והסכומים של הרזרבות הפנימיות שהוקצו בסעיפי התקציב ואת הקריטריונים לשימוש ברזרבות.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

4. כפי שהתחייב אגף התקציבים, החל מהליך אישור תקציב המדינה לשנת 2019 הוצגו לממשלה ההפרדה בין תקציבי הקניות והשכר עבור כלל סעיפי התקציב. הפרדה זאת מאפשרת דיון לגבי הבסיסים מהם נגזרים הרזרבות הפיסקאליות בהתאם להערת המבקר. אגף התקציבים יבחן כיצד ניתן ליישם את יתר ההערות שעלו בתקציבים הבאים.

ליקוי

5. בתקציב המדינה לשנים 2017-2018 תקצב אגף התקציבים כספים קואליציוניים ברזרבה לעמידה ביעד ההוצאה בניגוד להחלטת ממשלה מ-2016, שקבעה כי כספים אלה יתוקצבו ברזרבות ייעודיות. לקבוע מנגנון רזרבה שיהווה אכסניה זמנית של הסכומים ליישום הסכמים פוליטיים וקואליציוניים שטרם נקבעו עבורם תכניות ביצוע ייעודיות, בלי לעשות שימוש ברזרבה הפיסקלית כאכסניה לצרכים שאינם עומדים בקנה אחד עם ייעודה.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

5. על דעת הלשכה המשפטית במשרד האוצר ולאחר תיאום מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים אגף התקציבים מבהיר כי דרך הפעולה שנקט האגף, שלפיה התקציבים הקואליציוניים תוקצבו תחת הרזרבות הפיסקאליות בסעיפי המשרדים ולא בתקנות רזרבה "ייעודיות", מתיישבת בצורה טובה יותר עם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שאחד מעקרונותיה הבסיסיים הוא שאין 'לסמן' בתקציב כספים פוליטיים (סעיפים 20, 22 ו- 28 להנחיה). אגף התקציבים מוסיף כי בנסיבות אלו, לא הייתה בידי אגף התקציבים אפשרות טובה יותר מאשר תקצוב ההסכמים הקואליציוניים במסגרת הרזרבות הפיסקאליות.

ליקוי

6. אגף התקציבים לא פעל לקביעת סעיף "רזרבה להוצאות פיתוח", זאת בניגוד לכוונה המשתקפת בחוק יסודות התקציב ליצירת הפרדה בין התקציב הרגיל לתקציב הפיתוח, לרבות מגבלות על העברות בין תקציבים אלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה תקין שליקוי זה, שכבר הועלה בדוח שנתי 57ב שפורסם לפני כעשר שנים, טרם תוקן. לפעול לקביעת סעיף "רזרבה להוצאות פיתוח" ולנהלו בהתאם לחוק

יסודות התקציב. לווסת את הפשרת הרזרבות במהלך השנה כדי לאפשר ניצול מיטבי של התקציבים.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

6. עמדת משרד האוצר הינה כי אין חובה חוקית לקביעת סעיף ייעודי עבור "רזרבה להוצאות פיתוח" וכי לא זאת הייתה כוונת המחוקק. עם זאת, הנושא יבחן לקראת הכנת התקציב הבא.

ליקוי

7. אגף התקציבים לא בחן מאז שנת 2008 את תקפות מודל זחילת השכר שמתבסס על נתונים מהשנים 1999-2006. שיעור זחילת השכר אינו מעוגן בנוהלי התקציב של אגף התקציבים, ושיעור הזחילה התקציבית השנתי נמוך ב-0.15 נקודת האחוז מהשיעור שנקבע במסמך המתודולוגי שהכין אגף התקציבים בשנת 2008. אי-עדכון מודל זחילת השכר במשך תקופה ארוכה מעלה חשש לפגיעה ביעילות תקצובם של תקציבי השכר בתקציב המדינה, ועלול להגביר את התלות בתקציבי הרזרבה לצורך ביצוע תקציבים אלה. על הממונה על התקציבים לבחון אחת לפרק זמן שייקבע את תקפות מודל זחילת השכר ולעדכנו בהתאם.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

7. נושא עדכון הנחת זחילת השכר יבחן לקראת הכנת התקציב הבא.

ליקוי

8. בדצמבר 2014 ביצע אגף התקציבים העברות גדולות של סכומי רזרבות ועודפים של רזרבות: סך השימושים של כל סוגי הרזרבות בשנה זו היה כ-18.78 מיליארד ש"ח, מהם כ-8.4 מיליארד ש"ח (כ-45%) הועברו לשימוש המשרדים רק בחודש דצמבר. עוד נמצא, כי רק בדצמבר 2014 הועברו עודפי רזרבות משנת 2013, בהיקף של כ-1.15 מיליארד ש"ח, שהם כ-80% מעודפי הרזרבה שהועברו באותה שנה. העברות של סכומי רזרבה גבוהים בחודש האחרון של שנת התקציב, בעיקר של רזרבות משרדיות, אינן יעילות, משום שהמשרדים נאלצים להוציא את הכספים בלוח זמנים קצר. העברות של רזרבות רבות ושל עודפי רזרבות הנעשות בסוף השנה יכולות להעיד על תכנון שגוי או לכל הפחות לא אופטימלי של תקציב המדינה. לקיים עבודת מטה לבחינת רזרבות בשל תקצוב יתר מתמשך בתכניות בתקציב המדינה

ולבחינת תכניות שהן יעד לקבלת תקציבים במהלך השנה בשל תקצוב חסר מתמשך, באופן שיאפשר לשקף באופן אמין יותר את ייעודם של כספי התקציב כבר בשלב אישור התקציב בכנסת.

ליקוי

9. בתקנה אחת בתקציב הפיתוח של משרד השיכון - "רזרבה להתייקרויות אשראי" - תקציבים לא נוצלו במשך שנים רבות והם מועברים כעודפים משנה לשנה, ברוב השנים בחודש דצמבר. גלגול עודפים בסכומים המגיעים למאות מיליוני ש"ח ללא ניצולם מעיד על חוסר יעילות בביצוע תקציב המדינה. ניתן היה להשתמש בחלק מהסכומים לשימושים אחרים בתקציב המדינה בהתאם לסדר העדיפויות של הממשלה ועל פי חוק יסודות התקציב וחוק הפחתת הגירעון והגבלת ההוצאה התקציבית, התשנ"ב-1992.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

9-8. אגף התקציבים יפעל לביצוע העברות תקציביות במועדים מוקדמים יותר של השנה, ככל הניתן, כבר במהלך שנת 2018. יובהר כי ההחלטה על פנייה לוועדת כספים לצורך ביצוע שינוי תקציבי נעשית בתאום עם המשרד הרלוונטי. על כן, הנושא אינו נמצא בסמכותו הבלעדית של האגף. עוד יובהר, כי לאורך כל שנת התקציב אגף התקציבים עורך באופן סדיר הערכות מצב לגבי אומדן ביצוע התקציב תוך חלוקה לסעיפי התקציב השונים. לצורך ביצוע הערכות אלו נעזר אגף התקציבים באופן שוטף באגף החשב הכללי וכן במשרדים השונים. על מנת לשפר את יכולת החיזוי של משרד האוצר, בכוונת אגף התקציבים לפעול לאימוץ כלים סטטיסטים נוספים שיאפשרו חיזוי ברזולוציה ודיוק טובים יותר ובכך יתמכו ברצון לבצע העברות תקציביות במועד מוקדם יותר של השנה.
לעניין תקציב משרד השיכון, מאחר ומשרד השיכון לא ניצל את תקציב הרזרבה להתייקרויות במהלך השנים, לא ניתן תקציב נוסף לרזרבה זאת החל בתקציב לשנים 2015-2016 ו--2017 2018. על פי חוק הפחתת הגרעון והגבלת ההוצאה הממשלתית תקציב האשראי לא נכלל בתקרת הגירעון, ולכן לא ניתן להעביר כספים אשר מסווגים כאשראי לשימושים אחרים בתקציב המדינה. בהתאם, בתקציב 2017-2018 כחלק מקביעת סדרי העדיפויות של הממשלה, ובהתאם לצרכים שהוצגו בידי משרד השיכון, הוחלט להעמיד את מרבית התקציב האמור לטובת הלוואות לדיור לבני הקהילה האתיופית.

ליקוי

10. אגף התקציבים נוהג להגיש לאישור ועדת הכספים של הכנסת בקשות להעברת סכומי רזרבות להתייקרויות לסעיף "הרזרבה הכללית" לצורך מימון מטרות שאינן התייקרויות. על הממונה על התקציבים לבצע עבודת מטה לעדכון הסדרת הרזרבות בחוק יסודות התקציב שחוקק ב-1985, בשים לב לסוגים השונים של הרזרבות ולייעודן. בנוגע לרזרבה להתייקרויות, עליו ללבן את הסוגיה עם היועץ המשפטי לממשלה ובכלל זאת את הצורך לקדם תיקון חקיקה מתאים.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

10. עמדת הלשכה המשפטית במשרד האוצר היא כי דרך ההעברה שקבועה בסעיף 12(ג) לחוק יסודות התקציב, עומדת לצד דרכי העברה שונות, למטרות אחרות, שקבועות בחוק יסודות התקציב. מהסעיף האמור, שקובע פרוצדורת העברה ייחודית לכיסוי התייקרויות באישור וועדת הכספים בלבד, לא עולה כל מניעה להפעלת דרכי ההעברה האחרות שקיימות בחוק, למטרות אחרות מאשר כיסוי התייקרויות. פרשנות לפיה סעיפי הרזרבה להתייקרויות יוכלו לשמש להתייקרויות בלבד תטיל מגבלה נוספת על תקציב המדינה אשר תגרור בהכרח תקצובי יתר של רזרבות באופן לא יעיל. זאת ועוד, הוראות החוק מתייחסות לסעיף תקציבי ואינן מתייחסת לתקנות תקציביות. לאור האמור, אין חובה חוקית להעביר תקציבים המופיעים בתקנות רזרבה להתייקרות לצורכי מימון התייקרויות בלבד וכי אימוץ עמדה כזאת תביא לניצול לא יעיל של תקציב המדינה.

ליקוי

11. בתחילת שנת 2014, בדומה לשנת 2004, מומנו שני קיצוצים בתקציב המדינה על ידי שימוש בשיעור ניכר מהרזרבה הפיסקלית. בכך צמצמה הממשלה את היכולת להשתמש ברזרבה הפיסקלית לצורך התאמת רמת ההוצאה לרמת ההכנסה במהלך השנה ולצורך מניעת חריגה מהיעדים הפיסקליים. לוודא את יישום ההנחיה של אגף התקציבים לקבוע את שמות תחומי הפעולה, התכניות והתקנות כך שיהיה ברור מהו ייעוד הכספים. על הממונה על התקציבים לסווג באופן ייחודי ובנפרד מתקנות הרזרבה האחרות את תקנות הרזרבה המיועדות למימון אירועים בלתי צפויים או לשימושים נוספים שלא תוקצבו בתקציב המדינה המקורי.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

11. אגף התקציבים ימשיך לפעול לכך שהרזרבה לעמידה ביעדים פיסקאליים תשמש בעיקר לצורך עמידה במגבלת ההוצאה וביעד הגרעון, בהתאם להמלצות המבקר.

ליקוי

12. דרך הסיווג של השינויים ברזרבה המופיעים בקבצים שמפרסם משרד האוצר באתר האינטרנט שלו ובמערכת מרכב"ה אינה מאפשרת לזהות ללא עיבוד נוסף האם הרזרבות המשרדיות והרזרבות הפיסקליות הופשרו במהלך שנת הכספים לשימוש של הסעיפים שמהם הן נוכו או שהועברו לסעיפים אחרים דרך הרזרבה הכללית.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

12. חוק יסודות התקציב התשמ"ה 1985, קובע את סוגי השינויים המותרים בתקציב המדינה וכן את זהות המאשר בעניינן (שר אוצר, הודעה לוועדה או אישור ועדה) סיווג הפניות לסוגי שינויים הנו מנגנון פנימי של האגף, המאפשר למערכת הממוחשבת לנהל בקרות הן על רמת האישור הנדרשת והן על מבנה הבקשה לשינוי תקציבי. איחוד של שני סוגי שינויים ברמה המהותית לבקשה אחת מאפשר חיסכון בכמות הבקשות ובפרוצדורות הכרוכות בניהול ואישור בקשה, ונעשה תמיד "לחומרה" מבחינת רמת הגורם המאשר (בתוך פניה המוגשת לאישור הועדה עשוי להימצא גם שינוי בין תקנות באותה תכנית, שבמקור רשאי שר האוצר לאשר). הדוגמא המובאות בגוף הדו"ח הינה מקרה אחד מבין רבים בהם העברה בתוך הסעיף והעברה מרזרבה כללית משמשים יחד לאותה מטרה וראוי לקיים דיון אחד על כל הפעולה, ולא שני דיונים לפי מקור המימון. כמובן שדברי ההסבר לבקשה ופלט התקציב המצורף, מציינים את המקורות בצורה נפרדת.

ליקוי

13. נמצא כי בשנים 2012-2016 תוקצבו ביתר ובאופן מתמשך 42 תכניות שונות, ובתוספת העודפים שלהן משנה קודמת הן שימשו מקור להעברת כספים לשימושים אחרים במשך שלוש שנים לפחות. התקציב הכולל שהועבר מהן היה גבוה במיוחד בשנה השנייה של התקציבים הדו-שנתיים בשנים 2012 ו-2014: כ-2.2 מיליארד ש"ח וכ-4.1 מיליארד ש"ח בהתאמה(כ-0.8% וכ-1.3% מסך תקציב המדינה

בשנים אלה בהתאמה). בשנת 2016 פחת באופן יחסי תקצוב זה (כ-0.5% מהתקציב), אך כ-1.8 מיליארד ש״ח תוקצבו ביתר והועברו לשימושים אחרים.

ליקוי

14. היקף הסכומים של הרזרבות הנובע מתקצוב יתר מתמשך מצביע על תכנון לקוי ולא יעיל של הכנת התקציב. תכנון זה מציג לממשלה, לכנסת ולכלל הציבור תמונה שגויה וחסרה של המקורות הכספיים במשרדי הממשלה ואף של יעדיהם האמיתיים. הימצאותן של תכניות רבות המשמשות בפועל כרזרבה בשל תקצוב יתר מתמשך בשלב אישור תקציב המדינה תורמת להשפעת שר האוצר ואגף התקציבים על קביעת סדר העדיפויות של הממשלה בשלב ביצוע התקציב ופוגעת בשקיפות אישור תקציב המדינה בכנסת. זאת ועוד, תהליך העברת הכספים הנדרש בין התכניות מעצים את המעורבות של אגף תקציבים בפעילות המשרדים ומביא לעומס עבודה מיותר על ועדת הכספים של הכנסת, שנדרשת לאשר את השינויים המבוקשים במהלך שנת העבודה.

ליקוי

15. בשנים 2012-2016 אותרו 120 תכניות שונות שהיו יעד לקבלת תקציבים בשל תקצוב חסר מתמשך. סך התקציב שהועבר אליהן בשנת 2014 היה גבוה במיוחד: כ-16.2 מיליארד ש״ח, שהם כ-5.1% מהתקציב. סכום התקציב שהועבר לתכניות הללו באותה שנה - ללא העברות לתקציב משרד הביטחון - היה כ-7.9 מיליארד ש״ח, שהם כ-2.5% מהתקציב. בשנת 2016 ירד הסכום שהועבר לתכניות אלה, אך עדיין נותר גבוה ושיעורו ביחס לתקציב המדינה היה כ-2.7%,שהם כ-9.4 מיליארד ש״ח.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

13-15. הכנת תקציב המדינה הינה עניין מורכב, הדורש שימוש בהנחות ותחזיות המתקבלות בחלקן הגדול ממשרדי הממשלה השונים. תחזיות התקציב נעשות עבור כלל סוגי ההוצאות, בהן הוצאות קשות לחזוי כגון הוצאות פיתוח וכן בנוגע להוצאות בהן יש רכיב משמעותי של שינוי התנהגות בשל תמריצים כלכליים, כגון קצבאות. אגף התקציבים שואף לשפר משנה לשנה את הדיוק בתחזיות התקציב. הערת המבקר לפיה נדרש לשפר את התכנון התקציבי בשנים הבאות מובנת מאליה, אולם האמירה כאילו הסטות תקציב במהלך שנה מעידות על רזרבות בתקציב איננה מבוססת על עובדות ואף מתעלמת מהתייחסות פרטנית

שהועברה בעניין. בפרט האגף מציין כי במקרים שבהם ניתן היה לצפות כי התקציב בתכנית מתוקצב ביתר, ונעשה שימוש בהנחות לא נכונות בנוגע לתקציב מסוים, מדובר בטעות תקצוב, אשר נעשתה באגף תקציבים או במשרד הרלוונטי בתום לב ולא בפעולה מודעת שנועדה לשמור תקציב לצורך עתידי. האגף מציין כי ככלל, תקציב המדינה מאושר טרם תחילתה של שנת התקציב וטרם הכנת תכנית עבודה ליישום על ידי משרדי הממשלה השונים. בהתאם, סביר והגיוני כי במהלך השנה, יבחר משרד ממשלתי להעביר תקציבים מתוכנית מסוימת לתוכנית אחרת, וזאת בכפוף לקבלת אישורים רלוונטיים מאגף תקציבים ומהכנסת, בהתאם להגדרות המופיעות בחוק. פעולה שכזאת המתרחשת מידי שנה יכולה להעיד על "תכנית סל" של המשרדים שמשמשת כתחנת ביניים לתקצוב נושא מסוים, עד למועד קבלת החלטות לגבי השימוש בכספים המצויים בתוכנית, בתוך המשרד. פעולות של שינוי מדיניות במהלך שנה נעשות בצורה תכופה לא רק ברמת המשרד הממשלתי אלא גם ברמת הממשלה בכללותה באמצעות החלטות ממשלה. כך לדוגמא, לצורך מימון החלטת ממשלה שבה נקבע קיצוץ רוחבי במשרדי הממשלה, יכול משרד ממשלתי להחליט על עצירה או צמצום של פעילות בתכנית מסוימת (או במספר תכניות) שנמצאת בסדר עדיפויות נמוך מבחינתו, ובכך להביא לתת ביצוע באותה תכנית, שעשוי להיות גם סיסטמתי. עוד מציין האגף כי בעבר היותה של הוצאה מסוימת, חד פעמית, קרי כזאת שאינה אמורה להתווסף לתקציב באופן קבוע, היה לגישת אגף תקציבים טעם מספק לאי הכללתה בבסיס התקציב המקורי של המשרד הממשלתי ולתקצובה במהלך שנה בפנייה תקציבית. לאור חשיבה שנעשתה בנושא. החל מתקציב 2015-2016 הגיע אגף התקציבים למסקנה כי טעם זה אינו מצדיק (לכשעצמו) שלא להכליל הוצאה מסוימת בסעיף המתאים לה בחוק התקציב השנתי. שינוי זה בתהליך העבודה בתוך אגף תקציבים הפחית להערכת האגף את היקף השינויים המבוצע במהלך שנה ובפרט את היקף התוכניות המתוקצבות בחסר באופן עקבי. מהדו"ח עולה כי בשנים 2015-2016 חל שיפור משמעותי באיכות התקצוב, כפי שהוא בא לידי ביטוי בהיקף השינוי כאחוז מהתקציב בכל אחד מהלוחות בדו"ח מבקר המדינה. נושא שיפור אופן התקצוב נמצא בליבת העשייה של האגף ובכוונת אגף התקציבים להמשיך ולפעול במגמה זאת, בין היתר באמצעות אימוץ כלים סטטיסטים שיאפשרו חיזוי ברזולוציה ודיוק טובים יותר ובכך יאפשרו תקצוב מדויק יותר בשנים הבאות.

ליקוי

16. מאחר שעל פי החוק הכנסת מאשרת את תקציב המדינה עד רמה של תכניות תקציב, חברי הכנסת אינם נחשפים לתקנות רזרבה הנכללות בתכניות תקציב שאינן מוגדרות כרזרבה (להלן - רזרבות שאינן גלויות לכנסת בשלב אישור תקציב המדינה). שיעור הרזרבה שאינה גלויה לכנסת בשלב אישור תקציב המדינה ל-2018 הוא כ-2.3% מתקציב המדינה. שיעור זה ירד בשנים האחרונות; משנת 2012 (כ-3.2% מהתקציב) עד 2018 הוא ירד בכ-0.9 נקודת האחוז. אולם, בעת אישור התקציב ל-2018 הוא עדיין גבוה מהשיעור בשנת 2002 (1.6%). בעת אישור התקציב לשנת 2018 היה שיעור הרזרבה שאינה גלויה לכנסת בשלב אישור תקציב המדינה מסך תקציבי הרזרבה בתקציב המדינה כ-45%, ואף שיעור זה ירד בשנים האחרונות. אולם משנת 2005 ועד 2017 (פרט לשנת 2016) שיעורי הרזרבות שאינן גלויות לכנסת הם כ-50% ויותר מסך תקציבי הרזרבה בתקציב המדינה.

ליקוי

17. שיעור הרזרבה שאינה גלויה לכנסת מסך הרזרבה גבוה במספר רב של סעיפי תקציב. ב-26 מתוך 53 סעיפים שנבדקו בתקציב לשנת 2018 שיעור זה היה גבוה מ-50% מסך הרזרבה. ב-17 סעיפים היה השיעור גבוה מ-75%, וב-9 סעיפים היה השיעור גבוה מ-90%. ב-6 סעיפים כל הרזרבה (100%) לא הייתה גלויה לכנסת בשלב אישור תקציב המדינה.

ליקוי

18. קיומה של רזרבה שאינה גלויה לכנסת בשלב אישור תקציב המדינה פוגע בשקיפות אישור תקציב המדינה בכנסת ומעיד על ריכוזיות בתקצוב רזרבות בשלב החקיקה. להגדיל את השקיפות של דרך תקצוב הרזרבות בשלב אישור התקציב בכנסת ולהציג לכנסת תמונה מלאה ומפורטת של הרזרבות בתקציב, ובכלל זה סוגי הרזרבות, ייעודן וסכומן.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

16-18. כלל התקנות התקציביות מפורסמות באתר האינטרנט לרבות סיווגן הכלכלי, אשר מאפשר לבצע ניתוחים לגבי היקף הרזרבות בתקציב המדינה, באופן דומה לניתוח שבוצע על ידי מבקר המדינה. זאת ועוד, הטענה כאילו היקף הרזרבות ברמת תקנה אינו חשוף לכנסת בשלב אישור התקציב אינה נכונה עובדתית. במועד הנחת התקציב לאישור הכנסת מפורסם

לציבור באתר האינטרנט של משרד האוצר וכן במערכת ה-"הפיסקאלי דיגיטלי" המשמשת להנגשת התקציב, כלל התקציב בחלוקה למיונים כלכליים (רמה 2). פילוח זה מאפשר לכל מי שחפץ בכך לנתח את גובה ושיעור הרזרבה בכל סעיף, תחום ותכנית בתקציב. לפיכך, הטענה כאילו תקציבי רזרבה המפורטים ברמת התקנה התקציבית אינם גלויים לכנסת איננה נכונה. למעלה מן הנדרש, שולבו בדברי ההסבר המונחים על שולחן הכנסת יחד עם הצעת התקציב לשנת 2019, טבלאות המפרטות את חלוקת התקציב למיונים כלכליים, לרבות מיון כלכלי רזרבה.

ליקוי

19. בסעיף "הוצאות שונות" נמצאו תכניות ותקנות רבות שתוקצבו בסכומים גבוהים אשר ייעודן אינו עולה בבירור משמותיהן.

ליקוי

20. הצעות תקציב המדינה לשנים 2013-2018 לא כללו דברי הסבר לסעיף "הוצאות שונות". עוד נמצא כי בשנים 2015-2018 דברי ההסבר לסעיף "הוצאות פיתוח אחרות" היו חלקיים בלבד, ולא כללו מידע חשוב על עיקרי הצעת התקציב ויעדים מרכזיים, תיאור הסעיף, השינויים המרכזיים בהצעת התקציב וביאורים לתקציב, לרבות חשיפה לסיכונים. להכין דברי הסבר מפורטים וברורים לסעיפים "הוצאות שונות" ו"הוצאות פיתוח אחרות" במסגרת הגשת תקציב המדינה לשנת 2019 ואילך.

ליקוי

21. בחלק גדול מתקנות הרזרבה שבסעיפים "הוצאות שונות" ו"הוצאות פיתוח אחרות" לא ניתן לזהות תקנות ביצוע, ולכן לא ניתן לבחון את ביצוע התקציב בהתאם למטרות שתוכננו בעת אישור התקציב המקורי.

ליקוי

22. בסעיפים האמורים נמצאו שיעורים גבוהים של סכומים בתקנות הרזרבה שאינן גלויות לכנסת בשלב אישור התקציב: בתקציב לשנת 2018 כ-25% מתקציב "הוצאות שונות" תוקצבו בתקנות רזרבה שאינן גלויות לכנסת בשלב אישור התקציב. בשנים האחרונות חל שיפור בשיעור זה, שבשנת 2015 היה כ-62%. אולם השיעור עדיין גבוה מהשיעור שהיה בשנת 2004 - כ-2% בלבד. בתקציב לשנת 2018 כ-37%

מתקציב "הוצאות פיתוח אחרות" תוקצבו בתקנות רזרבה שאינן גלויות לכנסת בשלב אישור התקציב. בשנים האחרונות חלה עלייה בשיעור זה, ובשנת 2016 הוא עמד על 26%. שיעורים אלה נמוכים מהשיעורים שהיו בשנים 2013-2014, שעמדו על כ-69% וכ-58% בהתאמה, ושיקפו שיא במגמת עלייה בשיעור זה משנת 2005 ,שבה עמד השיעור על כ-8% בלבד.

תגובה
אגף התקציבים- משרד האוצר

19-22. בהמשך להערת מבקר המדינה ומתוך רצון להגביר את השקיפות באופן הצגת התקציב, החל מתקציב 2019 דברי ההסבר הנוגעים לסעיפי התקציב המוזכרים עובו ושמות התכניות והתקנות עודכנו מתוך מטרה להבהיר בצורה טובה יותר את ייעוד התקציב.

ליקוי

23. נמצא תקצוב עודף של רזרבות בתקנות רזרבה מרכזיות בסעיפים "הוצאות שונות" ו"הוצאות פיתוח אחרות": "רזרבה ליישום מס הכנסה שלילי" - במרבית השנים 2008-2014 היה שיעור הביצוע בתקנה "תשלום מס הכנסה שלילי" נמוך מאוד בהשוואה לתקציב המקורי בתקנת הרזרבה לתשלום מס הכנסה שלילי. שיעור הביצוע המצטבר לשנים 2008-2014 היה כ-55% בלבד, והוא משקף פער מצטבר של כ-1.6 מיליארד ש"ח בין תקנת הביצוע לתקנת הרזרבה . "רזרבה לקידום פרויקט הגז הטבעי" - משנת 2009 חלה ירידה ניכרת בשיעור הביצוע, אך למרות זאת משרד האוצר המשיך לתקצב רזרבה לפרויקט זה. התקציב המקורי בתקנת הרזרבה ובתקנות הביצוע של פרויקט הגז הטבעי בשנים 2003-2014 היה כ-1.6 מיליארד ש"ח במצטבר. כ-1.14 מיליארד ש"ח מתוכם תוקצבו במצטבר בתקנת הרזרבה לקידום פרויקט הגז הטבעי, וכ-453 מיליון ש"ח תוקצבו ביתר התקנות. סך הביצוע המצטבר היה כ-634 מיליון ש"ח בלבד. סכום הרזרבה העודפת שתוקצב בתקנה זו במצטבר בשנים 2003-2014 היה כ-959 מיליון ש"ח, מהם כ-441 מיליון ש"ח בשנים 2009-2014 .

ליקוי

24. על הממונה על אגף התקציבים לבחון את השיעור הראוי של רזרבות בסעיפי התקציב תוך מציאת איזון בין הצורך לשמור על משמעת פיסקלית לבין שיפור האפקטיביות של הממשלה.

תגובה
אגף התקציבים

24. אגף התקציבים מקבל את הערת הביקורת ויפעל על פי העיקרון שמציע מבקר המדינה.

ליקוי

25. על הממונה על אגף התקציבים לצמצם ככל הניתן את תקצוב הרזרבות בסעיפים שבניהולו, בנושאים שבהם יש למשרדי ההוצאה יתרון יחסי ולתקצב את הרזרבות במשרדי ההוצאה בתקנות ביצוע כבר בהכנת תקציב המדינה.

תגובה
אגף התקציבים

25. אגף התקציבים מקבל את הערת הביקורת ויפעל על פיה.

פרק שלישי
חברות ממשלתיות

נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ
ניהול מכרזים והתקשרויות

הגופים המבוקרים: נת"ע, משרד התחבורה, אגף החשב הכללי - משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות

ליקוי

1. בניגוד להחלטת הממשלה, פועלים משרד האוצר, משרד התחבורה ונת"ע, מאז הקמתה של חברת נת"ע בשנת 1997, במשך כ-20 שנים, ללא הסכם מסגרת, שאמור להסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים ואת התחייבויותיהם, ובכלל זה את אופן העברת התקבולים לחברה. בכל שנות קיומה ועד ספטמבר 2016, העבירה המדינה לנת"ע יותר מ-6 מיליארד ש"ח, בלי שנחתם ביניהן הסכם מסגרת כנדרש.
על משרד התחבורה, על משרד האוצר ועל חברת נת"ע לחתום על הסכם בהקדם האפשרי, כדי להסדיר את היחסים בין המדינה לחברה. הדבר מתחייב הן מהחלטת הממשלה והן מהצורך בקיום דרכי פיקוח ובקרה מוסכמים. הדבר אף מתחייב מסדרי מינהל תקינים.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

1. הנושא נמצא באחריות החשב הכללי שתפקידו להתקשר עם חברות התשתית. נעשה ניסיון לפני מספר שנים להגיע לנוסח מוסכם בנושא זה בין חברת נת"ע, משרד התחבורה והאוצר, אך טרם נמצא נוסח מוסכם.

ליקוי

2. בהחלטת הממשלה מדצמבר 2010 נקבע שתוקם ועדת היגוי עליונה (להלן - ועדת ההיגוי), בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות סגן הממונה על התקציבים, סגן החשב הכללי במשרד האוצר ונציגים נוספים, שתפקידיה העיקריים הם: אישור תכניות העבודה של נת"ע; מעקב אחר העמידה בלוח הזמנים ובתקציב; ואישור הצעותיה של נת"ע להפעלת המערכת, מימון הרכש ותחזוקת הציוד הנייד. נמצא כי ועדת ההיגוי התכנסה בתדירות נמוכה, בניגוד למתחייב מנוהל ועדת ההיגוי. כך למשל ממרץ 2015 ועד מרץ 2016 לא התכנסה הוועדה כלל, ולאחר מכן ועד מועד סיום הביקורת התכנסה פעם אחת בלבד. נמצא כי חלק מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי חסרים; חלקם אינם חתומים; אין תיוק שלם ומאורגן של מסמכים נלווים לפרוטוקולים שהוגשו לחברי ועדת ההיגוי שהיו בסיס לדיוניה.

ליקוי

3. בניגוד לכללי המינהל התקין תוכֶן הפרוטוקולים של ועדת ההיגוי אינו משקף את תוכֶן הדיון ואינו כולל את עמדות כל חברי ועדת ההיגוי. זאת על אף חשיבותה ומרכזיותה של ועדת ההיגוי בתהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לקידום הרכבת הקלה והבקרה על נת"ע כמי שמופקדת על ביצוע הפרויקט, ועל אף המשמעויות הכספיות כבדות המשקל שיש להחלטותיה.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

2-3 תדירות ההתכנסות של ועדת ההיגוי גברה מאז דוח הביקורת באופן שבו הוועדה מתכנסת מדי מס' חודשים. לעניין התיעוד, אין חולק שקיימת חשיבות רבה לתיעוד דיונים מסוג ועדת ההיגוי. בניגוד לאמור בדוח לעניין רישום פרוטוקול, תיעוד דיון יכול להיעשות בדרך של הצגת עיקרי עמדות והחלטות שהתקבלו בדיון והפצת הסיכום למשתתפים, וזאת כפי שנעשה בפורמט סיכומי הדיון עד היום. יצוין שטיוטות סיכומי הדיון מופצים לגורמי הממשלה בטרם הפצת הדיון הפורמלי, וזאת לצורך קבלת הערותיהם ועל מנת לוודא שהסיכום משקף נאמנה את שנאמר בדיון. מכאן, שלא ברורה הערת הביקורת שהפרוטוקולים אינם "משקפים את תוכן הדיון", מה מקור הערה זו ועל מה היא מתבססת.

ליקוי

4. הליכי מכרז הקרונות לרכישת 90 קרונות נמשכו כשלוש שנים עקב שלוש דחיות במועדי הגשת ההצעות, ועקב בדיקת צוות החשכ"ל את תקינות מכרז הקרונות. גורמים שונים הביאו לדחיות, ובהם רמת מוכנות בלתי מספקת דייה, היעדר תכנית הפעלה במסמכי המכרז המתייחסת להיבטים שונים של אופן הפעלת הקו האדום, מאות בקשות הבהרה מצד המתמודדים במכרז ובקשות דחייה של המתמודדים. בקשות ההבהרה של המתמודדים התייחסו לנושאים מסחריים וכן לנושאים טכניים ותפעוליים שהצריכו דיונים רבים בוועדת המכרזים, מכתבי תשובה מצד נת"ע ושינויים במסמכי המכרז.
עקב מורכבות המכרזים של נת"ע והיקפם הכספי הגדול, עליה לערוך תהליך הפקת לקחים ממכרז הקרונות, כדי שבמכרזים עתידיים, ניתן יהיה לצמצם את משך הזמן שבו מתנהלים הליכי המכרז.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

4. ניסוח הערת הביקורת מתעלם לחלוטין מן העובדה כי רוב העיכוב נגרם אך ורק בשל הקפאת המכרז לאור דרישת אגף החשבת הכללית לבצע בדיקה, אשר בפועל נמשכה במשך תשעה חודשים! (25% ממשך המכרז הכולל) ללא צורך, ללא הצדקה, ולבסוף אף ללא ממצאים התומכים בחשדות לכאורה להליכים לא חוקיים, וללא פרסום דוח רשמי אלא הסתפקות בטיוטה לא מחייבת. דחיית מכרז הקרונות הביאה גם לעיכוב בפרסום מכרז המערכות שכן החשבת הכללית מנעה מחשב משרד התחבורה לאשר את התקציב למכרז זה.
בתי המשפט, אשר ישבו על המדוכה ובחנו את כל הליך מכרז הקרונות מצאו כי ועדת המכרזים של נת"ע התנהלה ללא דופי:
27. "מדובר בהליך מכרזי מורכב שנערך שנים, ע"י אנשי מקצוע
מהרמה הראשונה, מלווים ביועצים חיצוניים מהארץ ובחו"ל,
ייעוץ משפטי משובח, וקיום עשרות ישיבות והליכים בכל שלבי
המכרז וזאת בזמן שבשלב הראשון נבחנת העמידה בתנאי הסף,
בשלב השני בדיקת האיכות הטכנית ורק בשלב השלישי בדיקת
הצעת המחיר".
(עת"מ, ת"א, 26020-03-16 Alstom Transport S.A. נ' נת"ע –
נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, ניתן ביום 9.5.16)

הפקת לקחים ממכרזים קודמים מבוצעת במשרד התחבורה ובחברת נת"ע באופן רציף, ולא רק ממכרז הקרונות, ולראיה ניתן להצביע על הצלחות יפות במכרזי המינהור, המסילה התורכית, ההפעלה והאחזקה ועוד.

ליקוי

5. על אף הדיונים הרבים שהתקיימו בוועדת ההיגוי בנושא מכרז הקרונות, בהשתתפותם ובאישורם של נציגי משרד האוצר, מאגף התקציבים ומן החשכ"ל, ועל אף החלטת ועדת ההיגוי להפריד את מכרז הקרונות ממכרז המערכות, דרשו בשנים 2014 ו-2015 נציגי האוצר לבטל את מכרז הקרונות, ובמקומו לפרסם מכרז חדש משולב של הקרונות והמערכות. כל זאת אף שמכרז הקרונות פורסם, והתקבלו הצעות מהמתמודדים.

ליקוי

6. בנושא רכישת הקרונות נערכו שתי טיוטות של דוחות ביקורת: האחת על ידי רשות החברות והשנייה על ידי צוות הבדיקה מטעם החשבת הכללית דאז. על אף התשובה המפורטת שמסרה נת"ע לידי רשות החברות, עד לאחר מועד סיום הביקורת, נובמבר 2017, טרם הוגש דוח סופי של הרשות המביא בחשבון את תשובת החברה. טיוטת דוח צוות הבדיקה של החשבת הכללית דאז נמסרה ליו"ר דירקטוריון נת"ע להתייחסות, בדגש על התייחסות ספציפית לשני נושאים מתוך כלל הנושאים שעלו בטיוטה, אולם היא לא נמסרה לנת"ע רשמית, והחברה לא התבקשה למסור התייחסות פרטנית לכל הערות הביקורת ולמסקנות הכלולות בה. גם טיוטת דוח צוות הבדיקה לא הושלמה לכדי דוח סופי, והיא נותרה כטיוטה בלבד.
אי-השלמת הליך הביקורת או הבדיקה, בין שיכלול ממצאי ביקורת ובין שיקבע שלא נמצאו ליקויים, ובכלל זאת אי-גיבוש דוח סופי המביא בחשבון את תגובותיהם, הסבריהם ושיקוליהם של הנוגעים בדבר - אינם משרתים את מטרת הביקורת.

ליקוי

7. לפי ממצאי בדיקת צוות מטעמה של החשבת הכללית דאז, יש בנת"ע ליקויים בתהליכים ניהוליים ובתהליכי קבלת החלטות, עקב הסתמכות על יועצים חיצוניים בהיקף נרחב. החשבת הכללית דאז הביעה את עמדתה כי ניהול נת"ע לוקה בחסר, כי ניכרת היחלשות של הפיקוח על החברה וכי חל ערעור במעמד חברת הבקרה. לדבריה, החברה לא תוכל להביא להשלמתו של פרויקט הקו האדום ולקדם את מערכת הסעת ההמונים במטרופולין תל אביב בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו. בתגובה לדברי החשבת השיב מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי הוא סבור שהחברה תוכל להשלים את הפרויקט בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו. על אף חילוקי הדעות אלה, לא התקיים דיון בין משרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע בכל הסוגיות המתייחסות לתפקודה של נת"ע, לניהולה וליכולתה לעמוד במשימותיה.
נוכח חילוקי הדעות הקשים בין מנכ"ל משרד התחבורה דאז לבין החשבת הכללית דאז, בכל הנוגע לתפקודה ולאופן ניהולה של נת"ע ובכל הנוגע ליכולתה של נת"ע להשלים את פרויקט הקו האדום ולקדם את המתע"ן בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציב שנקבעו, מן הראוי שמשרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע יסדירו בהקדם האפשרי באופן מחייב את מכלול מערכת היחסים ואת יחסי הגומלין בין הגופים השונים הקשורים בהקמת המתע"ן, ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה וועדת ההיגוי. אם לא יעלה בידיהם להגיע לידי הסכמה על סדרי העבודה והסמכויות, ככל שאינן מעוגנות כבר בהחלטות ממשלה קודמות, עליהם להביא נושא זה להכרעת השרים

והממשלה, ובכלל זה: סמכויות משרדי התחבורה והאוצר, ועדת ההיגוי ונת"ע; הליכי קבלת ההחלטות, כולל הסמכות לעכב או לעצור תקציבים והליכים שאושרו לביצוע; ושיתוף הפעולה של נת"ע עם חברת הבקרה. זאת, כדי לאפשר את התקדמותו של פרויקט הקו האדום ללא עיכובים מיותרים, בייחוד נוכח החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 שהטילה על נת"ע להקים את הקו הירוק ואת הקו הסגול.
נוכח חשיבות ועדת ההיגוי בתהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לקידום הרכבת הקלה והבקרה על נת"ע כמי שמופקדת על ביצועה, ונוכח המשמעויות הכספיות כבדות המשקל שיש להחלטותיה, על מנכ"לית משרד התחבורה לפעול לתיקון התנהלותה של ועדת ההיגוי. עליה להקפיד על קיום הישיבות בתדירות ניאותה; לשמור על סדרי הדיון ועל שקיפות דיוניה ולוודא שהפרוטוקולים ישקפו את דיוני הוועדה; ולהכין כראוי את חברי הוועדה על ידי העברת חומר הרקע מבעוד מועד.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

7. עמדת משרד התחבורה היא כי נת"ע מובילה את ביצוע הקו האדום למרות קשיים עצומים באופן מעורר השתאות. משנת 2014 בה התחלפה השדרה הניהולית בנת"ע, אומדן הפרויקט הינו יציב וללא חריגות, וגם לוחות הזמנים להשלמת הפרויקט יציבים ולא נדחים. ישנה הקפדה רבה על איכות הביצוע, והפעילות ההנדסית מנוטרת לחלוטין באמצעות חברות בקרת איכות בינ"ל. כיום במערכת המדידה של משרד התחבורה נת"ע נמצאת במקום הראשון ביחס ל-8 חברות תשתית אחרות בכל הנוגע לאיחור בפרויקטים ולעמידה בתקציב, ומגלה גמישות רבה ויצירתיות במתן פתרונות הנדסיים למצבים מורכבים. לאור ההצלחה המוכחת בשנים האחרונות אין שום ספק כי חברת נת"ע מסוגלת להתקדם לביצוע יתר הקווים במטרופולין דן.

ליקוי

8. על אף החלטת הממשלה מדצמבר 2010, ולפיה תובל ועדת ההיגוי את הפרויקט ותהיה אחראית לקבלת ההחלטות המהותיות בפרויקט, נמצאו מקרים שבהם חברים בוועדת ההיגוי מטעם משרד האוצר הביעו התנגדויות להחלטות סופיות שהתקבלו בוועדת ההיגוי והסתייגו מהן. לפיכך נגרמו עיכובים בהתקדמות הפרויקט, ונוצר ריב סמכויות שאינו מועיל להתנהלות יעילה בפרויקט כה חשוב וחיוני לציבור.

בביצוע פרויקטים מורכבים יש יתרונות וחסרונות לכל חלופה שתיבחר, ועם קבלת ההחלטה על בחירת החלופה המועדפת על המעורבים בתהליך לעמוד מאחורי ההחלטה, למעט במקרים חריגים במיוחד. אם לגורם כלשהו יש השגות לגבי ניהול הפרויקט מן הראוי להעלותן בוועדת ההיגוי ולפעול ליישובן טרם היציאה למכרז, ולא אחרי שהמכרז יצא וכבר התקבלו הצעות.

ליקוי

9. מכרז המערכות הוא מכרז לתכנון, לאספקה, להקמה, להתקנה, לאינטגרציה ולבדיקת ולהרצתם של המערכות הרכבתיות, מרכז תפעול ותחזוקת הקרונות (הדיפו) והמקטעים הקרקעיים של פרויקט הקו האדום. ביוני 2012 פרסמה החברה הליך מיון מוקדם, ובפברואר 2016, כמעט ארבע שנים ממועד פרסום ההליך המיון המוקדם, שלחה נת"ע הזמנה לכל המציעים שנמצאו כשירים בשלב המיון המוקדם להשתתף במכרז המערכות. מדובר במשך זמן ארוך מאוד שבמהלכו יכולים להתרחש שינויים המחייבים את עדכון המכרז, בייחוד כאשר מעורבים בהליך מציעים בינלאומיים שהתארגנו במיוחד למטרה זו. הימשכות הליך המכרז עלולה להרתיע בעתיד קבלנים וספקים בינלאומיים מלגשת למכרזים בישראל.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

9. אכן מכרז המערכות התעכב שנים רבות, ובדיעבד יתכן שנכון היה לבטל את המיון המוקדם ולפרסם מכרז חדש (כפי שקרה בסופו של דבר לאחר שהמציעים המקוריים נתנו הצעות בלתי סבירות). השיקול בהחלטה של ועדת ההיגוי באותה העת היה כי התבססות על המיון המוקדם שבוצע יקצר לוחות זמנים וזו היתה החלטה סבירה בהתאם למידע הקיים.
חברת נתע מסיימת בימים אלה את בדיקת הצעות מכרז המערכות החדש, ולא צפויה פגיעה בלוחות הזמנים הכוללים של הפרויקט.

ליקוי

10. בסוף ינואר 2017 החליטה ועדת המכרזים של נת"ע לבטל את מכרז המערכות, עקב פערים כספיים גדולים, בסכום של 2-4 מיליארד ש"ח, בין ההצעות הכספיות לבין ההערכה התקציבית של נת"ע. פערים אלה לא נומקו באופן מספק ומפורט על ידי המציעים, לרבות בהליך שימוע שנערך לאחד המציעים. כפתרון לביטול המכרז מציעה נת"ע לפצל את מכרז המערכות לארבע "חבילות", כשלכל חבילה יתבצע מכרז נפרד, וכן נעשו עדכונים ושינויים בפרויקט ובסדר העבודה, אשר לדעתה

יאפשרו לה עמידה בתקציב ובלוח הזמנים, על אף הסיכונים שנת״ע פועלת למגרם בזמן אמת. על אף השינויים והעדכונים בפרויקט ובשיטות העבודה, עדיין נותרו סיכונים כבדי משקל לעמידה בלוח הזמנים ובתקציב עליו מצהירה נת״ע.
עקב עמדת חברת הבקרה מטעם המדינה כי נותרו עדיין סיכונים כבדי משקל לעמידה בלוח הזמנים ובתקציב שעליו מצהירה נת״ע, על נת״ע להציג בהקדם תכנית פעולה להקטנת הסיכונים שעליהם הצביעה חברת הבקרה, מתוך הקפדה על איכות ניאותה של הפרויקט. על משרדי התחבורה והאוצר לתת את דעתם לסיכונים האמורים, לעקוב אחר התקדמות הפרויקט ולפקח עליו.

תגובה
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

10. תיקון ליקוי זה מבוצע כל העת. חברת נת״ע מנהלת מערך לניטור הסיכונים ולמתן מענה באופן שוטף. משרדי התחבורה והאוצר מעסיקים לצורך כך גם את חברת הבקרה שמציפה נושאים בדוחות רבעוניים מפורטים. במגה פרויקט מעין זה ישנם סיכונים רבים באופן טבעי, וניתן מענה באופן רציף לכל אחד מהסיכונים בהתאם למידת החומרה.

נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ

התקשרויות עם יועצים

הגופים המבוקרים: נת"ע, משרד התחבורה, אגף החשב הכללי - משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות

תגובה כללית
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

המשרד מפקח על נתע ועל פרויקט הקו האדום באופן הדוק, ויתקן כל ליקוי שימצא בפעילות החברה.

ליקוי

1. מסמכי ההתקשרויות אינם מרוכזים ואינם מנוהלים באגף הרכש, אלא פזורים בקרב גורמים שונים בחברה, וכדי לאתרם נדרשים עובדי החברה להשקיע זמן רב. התנהלות זו מקשה את פעילות החברה, ומלמדת על כשל בשימורו של הזיכרון הארגוני באופן הפוגע בבקרה הפנימית ובבקרה החיצונית.
בחברה נוהגת מתכונת עבודה, ולפיה משתתפים חלק מחברי ועדת המכרזים בישיבות הכנה לוועדת המכרזים, אשר החלטותיה מהוות תשומה לוועדת המכרזים, בלי שהדיונים מתועדים בפרוטוקולים.
עד מועד סיום הביקורת, ראשית מרץ 2017, נת"ע טרם השלימה כתיבת נוהל בדבר העסקת מומחים ונותני שירותים כמחויב לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות מ-2007.
על החברה לארגן ולרכז את כל המסמכים הנוגעים למכרזים ולהתקשרויות, וכן להקפיד לתעד את כל תהליכי ההתקשרויות, כדי לייעל ולשפר את תפקודה וכדי שניתן יהיה לקיים בקרה פנימית ובקרה חיצונית יעילות על פעולות החברה. כמו כן, על החברה לקיים את כללי המכרזים בהתקשרויותיה מתוך הקפדה על שוויון, על יעילות ועל חיסכון.

ליקוי

2. נת"ע התקשרה ב-2011 עם הסניף האנגלי של חברה א' למתן ייעוץ לפרויקט הקו האדום. אף שנת"ע העריכה את סכום ההתקשרות ב-78 מיליון ש"ח, ועדת המכרזים לא קבעה בהחלטתה את ההיקף הכספי של ההתקשרות או את מספר השעות המרבי שלה.

ליקוי

3. ועדת המכרזים אישרה בינואר 2013 שינוי בתעריפים המשולמים ליועצי חברה א'. תעריפים אלו היו גבוהים בעשרות אחוזים מהתעריפים אשר נקבעו בהסכם המקורי בין הצדדים. ועדת המכרזים לא הביאה לידי ביטוי בדיונים ובהחלטתה את המשמעות הכספית הכרוכה בהגדלת התעריפים, והצפי להגדלת ההתקשרות בהיקפים משמעותיים.
ראוי כי ועדת המכרזים תקבע בהחלטותיה את היקפה הכספי המשוער של כל התקשרות עם יועצים או את מספר השעות המרבי הכלול בה.

ליקוי

4. הממשלה הטילה על נת"ע לבצע את פרויקט הקמת הקו האדום. בשלב הראשון ניהלה נת"ע את הפרויקט בליווי ייעוץ של חברה א'. בשלב השני, אחרי שנת"ע הגיעה למסקנה כי יהיה בלתי אפשרי לבצע את הפרויקט בלוחות הזמנים, בתקציב ובאיכות הנדרשים בניהול עצמי, ביוני 2014 החליטה ועדת המכרזים להעביר אל חברה א' את ניהול הפרויקט בפטור ממכרז, בהיקף של 800 מיליון ש"ח כולל מע"ם. החלטה זו התקבלה ללא התייעצות מוקדמת עם ועדת ההיגוי של הפרויקט, לצורך קבלת אישור עקרוני למהלך ולקביעת עקרונות יסוד ומתווה להתקשרות. התנהלות זו הביאה לעיכובים רבים עד אישור ההתקשרות (כ-20 חודשים).
על החברה להקפיד להעלות לפני ועדת ההיגוי מבעוד מועד כל שינוי מהותי בתכנית העבודה ובניהול הפרויקט ותכולתו.

ליקוי

5. העברת סמכויות הניהול לגורם חיצוני יוצרת תלות של החברה בגורם החיצוני שצובר את הניסיון ואת הידע הנוגעים לפרויקט ואף עלול ליצור קשיים בפיקוח ובקרה אפקטיביים עליו.

ליקוי

6. משרד התחבורה לא היה פעיל ולא הביע שום עמדה בדבר ההתקשרות עם חברה א' מתחילתה ועד סופה.

ליקוי

7. נת"ע התקשרה עם יועץ לליווי פעילות חטיבת הכספים בהיקף מיליוני ש"ח בפטור ממכרז. ההתקשרות, שהחלה כהתקשרות דחופה ללא מכרז, הוארכה לארבע שנים, והיקפה הכספי המאושר עד מועד סיום

הביקורת הוא מעל 4 מיליון ש״ח. זאת ועוד, ועדת המכרזים אישרה את ההתקשרות ושתי הארכות בלי שהוצגו לפניה כל הנתונים הרלוונטיים, לרבות: הערכה תקציבית להתקשרות הראשונית, סכומי ההארכות והיקף שעות הייעוץ, ולעתים אף ללא נימוקים. החברה גם ניהלה הליך התקשרות למינוי יועצים אסטרטגיים, ובמסגרתו פנתה לקבלת הצעות משני יועצים בלבד, אחד מהם יועץ א׳ אחרי שבפועל הללו כבר איישו את התפקיד.

ליקוי

8. נת״ע התקשרה עם יועץ להכנת מגדיר משימות למתן שירותים בתחומי התכנון בלי שנימקה מדוע אין זה אפשרי וצודק לערוך את ההתקשרות בדרך של פנייה תחרותית. נת״ע גם לא ביצעה סקר יסודי לבחינת המציעים הקיימים בשוק במטרה להגדיל את מספרם, בהתאם לקבוע בנוהל החברה, שהיה תקף במועד ההתקשרות.

ליקוי

9. נת״ע התקשרה עם יועץ למתן שירותי ייעוץ בתחום ניהול פרויקט ממוחשב ERP ללא מכרז, ובסופו של דבר בחרה זוכה מבין שני מציעים בלבד. מכרז פומבי עשוי היה לסייע באיתור המועמד המתאים ביותר בזכות עמידת המועמדים בתנאי הסף שנקבעו במכרז.

ליקוי

10. החברה הציבה במכרז לתכנון רמזורים עם העדפה תנאי סף מחמירים באשר לוותק הנדרש ולניסיון הנדרש, מבלי שוועדת המכרזים נימקה את החלטתה בפרוטוקול, ובכלל זה מדוע התנאים המחמירים מתחייבים מאופיו או ממהותו של המכרז, כמתחייב לפי החוק.

ליקוי

11. שתי אמות המידה שקבעה נת״ע לדירוג המציעים היו ניסיון בתכנון רמזורים המעניקים העדפה לרכבת הקלה (40 נקודות) והתרשמות אישית (25 נקודות). מאחר שלמרבית המציעים הישראלים אין ניסיון בתכנון רמזורים עם העדפה, הציון המרבי שרובם יוכלו לקבל מסתכם ב-60 נקודות בלבד. במצב זה, ההתרשמות האישית הפכה להיות אמת מידה מהותית ביותר בהליך בחירת המתכננים, אף שיש בה רכיבים סובייקטיביים רבים.

ליקוי

12. במכרז תכנון רמזורים עם העדפה נפלו פגמים שונים: היא לא בדקה בטרם יצאה למכרז את היתכנותם של תנאי ההשכלה לגבי מתכננים זרים ואת ההסמכה המקצועית הנדרשת מהם; לא הגדירה כראוי מונחי יסוד במסמכי המכרז כדי למנוע אי-בהירות בקרב המציעים; לא הביאה בחשבון את מכלול הנתונים בקביעת תנאי הסף למכרז ואמות המידה; ולא צירפה למסמכי המכרז רשימה מלאה ומפורטת של כל המסמכים שעל המציעים לצרף להצעותיהם.

ליקוי

13. בד בבד עם ההליך לבחירת מתכננים לתכנון רמזורים עם העדפה, נת"ע ניהלה התקשרות לאיתור מציע לעריכת לקסיקון אשר ישמש כלי עזר לכלל מתכנני הרמזורים. כמו כן, לאחר בחירת המתכננים ניהלה נת"ע התקשרות נוספת לאיתור מציע לכתיבת מסמך עקרונות אשר ישמש מסמך מנחה עבור מתכנני תנועה בכלל ועבור מתכנני הרמזורים בפרט. לאור חשיבותם הרבה של המסמכים הללו לעבודת המתכננים, היה על נת"ע להשלימם בטרם יצאה למכרז תכנון הרמזורים או לפני תחילת עבודתם של המתכננים

ליקוי

14. נת"ע יצאה למכרז להקמת מינהלת מיגון אקוסטי, אשר תנהל ותתכנן את המיגון האקוסטי של הדירות הזקוקות למיגון באזור ביצוע עבודות הרכבת הקלה, בהיקף כספי של 18 מיליון ש"ח, ומאוחר יותר הגדילה את ההתקשרות ל-32.7 מיליון ש"ח. נת"ע לא ערכה סקר לבחינת היקף העבודה כדי לקבל הערכה סבירה וריאלית בטרם החלה בהליך המכרז.

ליקוי

15. נת"ע הטילה על המינהלת לקבוע את עמידת הדירה בתנאי הזכאות למיגון והיקפה בהתאם לקריטריונים שקבעה החברה, אף כי המינהלת היא זו שקובעת את היקף העבודה ושכרה נגזר מהעבודות המבוצעות בהתאם להחלטתה זו. הדבר בעייתי במיוחד בהתחשב בעובדה שהמינהלת היא הגורם הבלעדי שמבקר בדירות ובודק את עמידתן בקריטריונים למיגון, ואין בקרה הדוקה על עבודתה ועל החלטותיה. התנהלות זו עלולה להעמיד את נת"ע במצב של ניגוד עניינים.

ליקוי

16. נת״ע החליטה להתקשר עם שני המציעים שהגישו הצעות למכרז למינהלת תכנון אקוסטי אף על פי שאחת מההצעות הייתה זולה יותר ואיכותית יותר מהשנייה בהפרש ניכר. אף שיו״ר ועדת המכרזים במרץ 2015 ציין כי במקרה שהפער בין הזוכים יהיה מעל כ-20%, הוועדה תשקול לבחור זוכה אחד בלבד, נת״ע לא ביררה עם המציע שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, אם ביכולתו לבצע את כל תכנון המיגון האקוסטי לבדו בטרם התקשרה עם שני המציעים. זאת ועוד, מאחר שההצעה הזולה ביותר במכרז הייתה יקרה ב-50% מהערכות של נת״ע, היה עליה לנהל משא ומתן עם המציע הזול כדי להוריד את מחיר הצעתו.

ליקוי

17. על פי מנגנוני הבקרה שקבעו משרד התחבורה ומשרד האוצר, חברת בקרה מטעמם תבדוק את מוכנות מסמכי המכרז בטרם פרסומו בהתקשרויות שעלותן מעל 50 מיליון ש״ח. אף שנת״ע העריכה את שווי ההתקשרות ביותר מ-50 מיליון ש״ח, ועדת המכרזים קבעה את שווייה ב-50 מיליון ש״ח, קביעה שמנעה את העברת ההתקשרות לבדיקת חברת הבקרה.

ליקוי

18. על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לוודא כי נת״ע מתקנת את הליקויים שהועלו בדוח זה. נוכח ממצאי הביקורת ומורכבות הפרויקטים של מתע״ן, הממומנים במלואם על ידי המדינה, מן הראוי שמשרד התחבורה ומשרד האוצר יפקחו באופן הדוק על פעילות החברה ועל ביצועיה.

ליקוי

19. על דירקטוריון החברה להנחות את הנהלת החברה לקיים את כללי המכרזים בהתקשרויותיה, ולבצע את הליכי ההתקשרויות מתוך הקפדה על יעילות ועל חיסכון.

פרק רביעי
גופים נוספים

היערכות לקראת תום זיכיון המשנה של חברת קו צינור אילת אשקלון בע"מ

הגופים המבוקרים: משרד האוצר

ליקוי

1. הלקח שעלה מדוחות קודמים בענייני תום זיכיון הוא שעל הממשלה להיערך מוקדם ככל הניתן לתום זיכיון המשנה של קצא"א ב- 25.2.17. הימנעות מנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן- המרח"ם) ומנכ"ל משרד האוצר (להלן- מנכ"ל האוצר) להגיש המלצות בשנים 2014 ו- 2015 בנוגע להיערכות המדינה לתום הזיכיון פגעה ביכולת של השרים הנוגעים בדבר לקבל מוקדם ככל הניתן החלטות מושכלות לגבי הטיפול בפעילות תום הזיכיון.

תגובה
משרד האוצר

1. לעמדת משרד האוצר, עבודת המטה שנערכה לקראת תום הזיכיון הייתה מספקת, כך שעוד לפני תום הזיכיון התקבל חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 והוקם הגורם המפעיל.

ליקוי

2. משרד האוצר הכין בספטמבר 2016 הצעת חוק בנושא "תשתיות להולכה ולאחסון של נפט" (להלן- הצעת החוק), בסוף אוקטובר 2016 אישרה הממשלה את העברתה של הצעת החוק לחקיקה בכנסת. הליקויים בהכנת הצעת החוק לקראת העברתה לחקיקה בכנסת פגעו במידה ניכרת בהליך התקין של קבלת ההחלטות של הממשלה בנוגע להצעת החוק, כמופרט להלן:
א. מנכ"ל האוצר הכתיב לצוות בין- משרדי לשם היערכות לתום הזיכיון לגבש את הזיכיון המעודכן במתכונת של "חברה אחודה", ובכך מנע מהצוות לבחון חלופות אחרות העשויות להועיל יותר למשק.
ב. משרד האוצר לא העביר לרשות ההגבלים העסקיים- גוף המופקד על שמירת התחרות במשק- את תזכיר הצעת החוק, על מנת לקבל את הערותיה. רשות ההגבלים העסקיים נחשפה לתזכיר זה רק לאחר שהועלה לאתר של הממשלה, ואין לה מסמכים המעידים על בחינות שביצעה לגבי השפעתו של התזכיר בהיבטים של תחרות.
ג. משרד האוצר לא דן בהסתייגויות משרד האנרגיה על תזכיר הצעת החוק ואף לא יידע את ועדת השרים והממשלה בעניין הערות אלו

לגבי משרד האנרגיה, הוא לא יידע את מזכירות הממשלה בעניין הסתייגויותיו לפני דיון ועדת השרים באישור הצעת החוק שהתקיים בתחילת אוקטובר 2016.

ד. משרדי האוצר והאנרגיה לא הפנו את תשומת הלב של כל הגורמים הרלוונטיים במשק הדלק, לרבות חברת תש"ן הממשלתית, לתזכיר הצעת חוק מהותית זו.

תגובה
משרד האוצר

2. באשר לבחינת חלופות אחרות על ידי הצוות (סעיף 2(א) לעיל) הרי שלעמדת משרד האוצר, עבודת המטה שנערכה לקראת תום הזיכיון הייתה מספקת, ובהמשך לה, בין היתר לאור שיקולי יעילות משקית וישימות, נקבעה כמטרה לצוות ההיערכות לתום הזיכיון להתייחס למתכונת של חברה אחודה (היינו חברה העוסקת במגוון מקטעים במשק הדלק). עבודת המטה העלתה שאין כל טעם בפיצול מקטעי הפעילות, ומטבע הדברים עבודת הצוות הייתה צריכה להתמקד בחלופות אפשריות שיש בהן טעם. באשר להפצת התזכיר לרשות להגבלים עסקיים ולגורמים שונים במשק הדלק (סעיף 2(ב) ו-(ד) לעיל), תזכיר החוק הופץ כמקובל באתר "קשרי ממשל" לצורך קבלת הערות. הערות לתזכירים השונים, לרבות הערות משרדי הממשלה, מועברות באמצעות טופס מובנה באתר התזכירים. בהתאם לכך על כל גורם, לרבות: גוף ממשלתי, חברה ממשלתית או כל גורם עסקי חלה האחריות (ולטעמנו אף החובה, במקרה של גוף ממשלתי או חברות ממשלתיות) להתעדכן באתר אודות תזכירים שרלוונטיים לו. על משרדי הממשלה השונים, ועל משרד האוצר בפרט לא מוטלת חובה להסב את תשומת הלב של גורם זה או אחר לתזכירים שמופצים באתר. יתרה מזה, הפרקטיקה הנוהגת בכלל משרדי הממשלה היא שלא מסבים את תשומת הלב של גורמים (שאינם משרדי ממשלה) שעשויים להיות רלוונטיים לתזכיר במקרים שבהם ההשלכה לגביהם היא עקיפה ולא ישירה. למותר לציין שאם המדינה הייתה שולחת תזכירים באופן יזום לגופים מסוימים, ובמיוחד לחברות, היו עשויות להיטען טענות בדבר פגיעה בשוויון. באשר להסתייגויות משרד האנרגיה לתזכיר החוק, הרי שהערות משרד האנרגיה לתזכיר נשקלו על ידי משרד האוצר, אך הוחלט לדחותן, למעט הערה אחת שהוטמעה, והדבר צוין במפורש בטיוטת החוק שנשלחה לוועדת השרים. בנוסף, משרד האוצר שיקף לוועדת השרים, במסגרת טיוטת החוק, את ההערות שהתקבלו לתזכיר ובכלל זה את הערות משרד האנרגיה, וציין את התייחסות משרד האוצר לכך. עוד טרם הדיון בוועדת השרים, הסתייגות משרד האנרגיה

בנוגע לסמכות שר האנרגיה נפתרה בשיח בין מנכ״ל משרד האוצר ומנכ״ל משרד האנרגיה דאז, ועל כן ממילא לא נותרה כל הסתייגות שהיה צריך להציג לוועדת השרים בנושא זה. יוער שהצעת החוק, והחוק שהתקבל לא נועדו לגרוע מסמכויותיה של הרשות להגבלים עסקיים. יתרה מזאת, גם לאחר שהרשות להגבלים עסקיים קיבלה לידיה את התזכיר, כעולה מדוח המבקר, היא לא חשבה לנכון להתערב או להעיר עליו.