משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • אייר תשע"ח • מאי 2018

68ג'

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

68ג'

ירושלים • אייר תשע"ח • מאי 2018

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, אייר תשע"ח

מאי 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 68ג' של מבקר המדינה.

דו"ח 68ג' מכיל פרקים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: שקיפות הממשל – פעולות לקידום הממשל הפתוח, הסדרת השימוש בכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני, מערך הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל, מערך האשפוז בבתי-החולים הממשלתיים לבריאות הנפש, פעולותיהן של רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו, פעולות המדינה לקידומם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה, מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים, 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.

תודה 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 גם 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

תקצירים

שקיפות הממשל פעולות לקידום הממשל הפתוח..... 11

הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו גלגליים חשמליים -במרחב העירוני..... 13

הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל..... 16

מאזן המדינה ליום 31.12.16 חייבים ויתרות חובה..... 19

הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל..... 21

מערך הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל..... 24

מערך המזון בשירות בתי הסוהר..... 27

רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה..... 30

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה..... 33

מערך האשפוז בבתי החולים הממשלתיים לבריאות הנפש 36

פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו..... 39

היבטים בפעילות אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב..... 42

קידום למידה משמעותית בבתי הספר..... 45

רשת גני הילדים של אגודת ישראל יישום הסכם הבראה

והיבטים בהתנהלותה של הרשת..... 47

תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית 49

הטיפול במחלות בקר וצאן 52

פעולות המדינה לקידומם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה..... 55

מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה 58

היבטים בטיפול המדינה באפר הפחם..... 60

מינוי הרכבי מועצות דתיות ובחירת רבני עיר 63

היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו"ל

וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית 66

טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים 68
עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי 70
הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל 73
בדיקת שני מכרזים לאיוש משרות במשרד התיירות 75
עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות 77
עבודה נוספת של מנהלים בכירים באוניברסיטאות 81
עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל 84
סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברה 87
סדרי מינהל וארגון - מפעל הפיס 90
מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים 92

• • •

פרק ראשון -מטלות רוחב ומטלות בין-משרדיות

שקיפות הממשל פעולות לקידום הממשל הפתוח 96
הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו גלגליים חשמליים - במרחב העירוני 112
הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל 126

• • •

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד האוצר

אגף החשב הכללי
מאזן המדינה ליום 31.12.16 חייבים ויתרות חובה 138

המשרד לבטחון פנים

משטרת ישראל
הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל 154
מערך הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל 174

שירות בתי הסוהר
מערך המזון בשירות בתי הסוהר 190

משרד הבינוי והשיכון

רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה 202

משרד הבריאות

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה 210
מערך האשפוז בבתי החולים הממשלתיים לבריאות הנפש 226
פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו 244
היבטים בפעילות אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב 262

משרד החינוך

קידום למידה משמעותית בבתי הספר 282
רשת גני הילדים של אגודת ישראל יישום הסכם הבראה
והיבטים בהתנהלותה של הרשת 292

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית..... 300

הטיפול במחלות בקר וצאן 310

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

פעולות המדינה לקידומם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה..... 320

מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה..... 340

המשרד להגנת הסביבה

היבטים בטיפול המדינה באפר הפחם..... 346

משרד לשירותי דת

מינוי הרכבי מועצות דתיות ובחירת רבני עיר 370

היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו"ל

וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית..... 380

משרד המשפטים

טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים 386

מייצגי המדינה בערכאות

עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי 396

משרד הפנים

רשות האוכלוסין וההגירה

הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל 410

משרד התיירות

בדיקת שני מכרזים לאיוש משרות במשרד התיירות..... 422

• • •

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

מוסדות להשכלה גבוהה

עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות 428

עבודה נוספת של מנהלים בכירים באוניברסיטאות 438

רשות מקרקעי ישראל (רמ"י)

עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל 450

עמידה, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בחברה 458

מפעל הפיס

סדרי מינהל וארגון - מפעל הפיס 472

• • •

פרק רביעי - גופים נוספים

היבטים בפעילות חברה ל..... 484

• • •

פרק חמישי - ביטחון הפנים

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים..... 488

שקיפות הממשל - פעולות לקידום הממשל הפתוח

<u>תקציר הביקורת</u>:

משרד מבקר המדינה העלה בדוח זה ליקויים משמעותיים בעבודתם של כמה משרדי ממשלה ויחידות סמך בכל הנוגע ליישום חוק חופש המידע, לעתים עד כדי הפרה של הוראות החוק. הליקויים נוגעים לפרסום מידע באופן יזום ולמענה על בקשות מידע מן הציבור. חשיבות המענה לבקשות מידע מתחדדת כאשר מדובר בנושאים כבדי משקל ובעלי ערך לציבור הרחב, כגון זיהומי אוויר ומים, מיסוי של רווחים ממשאבי טבע, סיכומים תקציביים שגובשו עם שרי הממשלה ועם מנכ"לים של משרדי ממשלה ומוקדי סיכון בכבישים. עם המשרדים הבולטים בהיבט של מענה לא מספק על בקשות מידע מן הציבור נמצאים - המשרד להגנת הסביבה, משרד האוצר, משרד רה"ם, ומשרד התחבורה.

במהלך השנים נקטו משרדי הממשלה פעולות התורמות לקידום שקיפות הממשל. ואולם בשלושה תחומים מרכזיים ורגישים מבחינת חשיפת המידע לציבור טרם הושגה השקיפות הדרושה: פרסום הסכמים של יחידות הממשלה עם ספקים ופרסום היתרים לשימוש במשאבים ציבוריים שהן נתנו לגופים פרטיים; שקיפות הצעת תקציב המדינה, המאפשרת לרשות המחוקקת ולציבור להשפיע על קביעת סדרי העדיפות בתקציב ועל אופן הקצאת הכספים; ופרסום יומניהם של שרי ממשלה העומדים בראש משרדים ממשלתיים, באופן המשיג את תכלית חוק חופש המידע.

היבט נוסף של שקיפות הממשל מצוי בתפר שבין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת. הוראות הדין מבססות היטב את חובת משרדי הממשלה למסור מידע לכנסת כדי שתוכל לפקח על עבודת הממשלה וכדי להגביר את שקיפות הממשל. הביקורת העלתה כי יש משרדים שנמנעו ממסירת מידע לוועדה של הכנסת בשני נושאים רגישים מבחינה ציבורית: הקצאת תקציבים לצורך קיום הסכמים פוליטיים וקבלת שירותים מחברות ייעוץ.

על העומדים בראש משרדי הממשלה ויחידות הסמך - נבחרי ציבור ומנהלים כלליים - להטמיע בעבודתם ובעבודת המשרדים את עקרונות שקיפות הממשל, ולוודא שהם מיושמים בשגרת העבודה של המשרד. בין השאר יש להקפיד על שקיפות הממשל במענה על בקשות מידע מן הציבור ומן הכנסת ופרסום יזום של הסכמים שחתמו המשרדים עם ספקים ושל מגוון ההיתרים

שהממשלה מעניקה לגופים פרטיים. משנה חשיבות נודעת להגברת השקיפות של הצעת תקציב המדינה, לפני הכנסת ולפני הציבור הרחב.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרדי הממשלה יטפלו בשיטתיות בכל הקשור לפניות השונות הקשורות לחוק חופש המידע, בנוסף לטיפולם עד כה, לאחר השלמת מערכת ייעודית לטיפול וניהול של בקשות חופש מידע. המערכת הינה מערכת רוחבית כלל ממשלתית, שפותחה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים. כפי שנמסר ממשרד המשפטים, המערכת תאפשר טיפול ופרסום של בקשות חופש מידע באופן ממוחשב, ישירות מתוך המערכת, תוך צמצום דרסטי במשאבי זמן וכוח אדם הדרושים לכך. עם כניסת המערכת לשימוש המשרדים, בכוונת המשרדים לפעול לפרסום שוטף ורציף של תשובות חופש מידע, בהתאם להנחיות בנושא. לפי משרד המשפטים, המערכת עתידה להיות זמינה לעבודת המשרדים החל מחודש מאי, 2018.

הטיפול השיטתי באמצעות המערכת הייעודית הינו בנוסף לדוחות המתפרסמים ע"י הממשלה באתר הייעודי לחופש המידע של משרד המשפטים. משרדי הממשלה מכירים באינטרס הציבורי שבפרסום תשובות לבקשות מידע לפי חוק חופש המידע. לדוגמה, ניתן לראות כבר היום באתר הייעודי לחופש המידע של משרד המשפטים: שמשרד הכלכלה העלה לפרסום בסוף 2017 מספר רב של דוחות- ממצב התחלתי של 14 פרסומים עד סוף חודש ספטמבר 2017, מפורסמים באתר, נכון לחודש מרץ 2018, 28 דוחות ומענים לבקשות מידע.

משרדי הפנים, הבינוי והשיכון, המשרד לשיתוף פעולה אזורי והעבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דיווחו כי במהלך הביקורת העבירו את היומנים הנדרשים לפרסום. בנוסף, משרדים רבים דיווחו על מסירת החומרים הרלוונטיים לוועדת השקיפות בכנסת, כנדרש על ידם.

משרדי הממשלה השונים בחנו את "הרגישות" של ההתקשרויות בשנית, לדוגמה – משרד הבריאות דיווח כי 64 מתוך 323 התקשרויות סווגו כרגישות שלא לצורך וכי למטה משרד הבריאות מעל 8000 התקשרויות בשנה.

הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני

<u>תקציר הביקורת</u>:

בשנים האחרונות חל גידול ניכר בשימוש באופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים, והם משמשים כלי תחבורה לשימוש יומיומי ולפנאי. יבוא האופניים החשמליים רשם זינוק חד בשנים 2010 ועד 2016: בשנת 2010 יובאו 1,239 זוגות אופניים חשמליים בלבד, ובשנת 2016 יובאו 70,021 זוגות אופניים. המספר הממוצע של אופניים חשמליים שבשימוש הוא כ-210,000 כלים לסוף שנת 2016. בד בבד עם הגידול במספר כלי הרכב האמורים שיובאו לישראל והרחבת השימוש בהם ונוכח היעדר פתרונות תחבורה אחרים, התגברו מקרי החיכוך בין הרוכבים לבין הולכי רגל (בעיקר על המדרכות), ובין הרוכבים לנהגים. עקב חיכוך זה חל גידול חד במספר הנפגעים בתאונות. בשנים 2013 עד 2016 אושפזו בבתי חולים 7,852 פצועים בעקבות תאונות אופניים, אופניים חשמליים וגלגינועים. מעורבותם של ילדים בתאונות אופניים בשנים אלה הייתה גבוהה: שיעור הילדים מכלל הפצועים המעורבים בתאונות של אופניים היה כ-50%, ושיעורם מכלל הפצועים שהיו מעורבים בתאונות של אופניים חשמליים וגלגינועים היה כ-24%. על פי נתוני המשטרה, בשנים האמורות לעיל נהרגו 76 אנשים בתאונות אופניים, אופניים חשמליים וגלגינועים.

נדרש אפוא טיפול מושכל בהסדרת הנושא תוך ניצול התועלות הרבות שהמשתמשים והסביבה יכולים להפיק מאופניים ומכלים דו-גלגליים חשמליים מחד גיסא, ומזעור הנזקים העלולים להיגרם מהחיכוך בין כלי הרכב והולכי הרגל מאידך גיסא. איזון כאמור עשוי להיות מורכב מאוד בהיותו נוגע לתחומים רבים, למשל תכנון, פיקוח, אכיפה, חינוך והסברה, וכן מאחר שהוא נמצא בטיפול משרדי ממשלה רבים, משטרת ישראל וגופים נוספים.

ממצב הדברים שהוצג בדוח הביקורת עולה תמונה מדאיגה המעידה על טיפול לקוי של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בנושא האופניים והכלים הדו-גלגליים החשמליים בפרט. נוכח העובדה כי טיפולם של הגורמים האחראים לנושא היה לקוי, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לתת את דעתם בדחיפות על ממצאי הדוח ולקבל החלטות אסטרטגיות בנוגע לאופן טיפולם בעניין, הן בנוגע לשימוש באופניים ככלי תחבורה חלופי לרכב מנועי ולעידוד השימוש בו, על כל המשתמע מכך, והן בנוגע לתחומי הבטיחות, התעבורה, התשתית והחינוך. אין לקבל מצב מתמשך שבו משרד

הכלכלה ומשרד התחבורה מטילים זה על זה את האחריות לפיקוח ולאכיפה, שכן בעקבות זאת נפגעים הליכי הפיקוח והאכיפה.

קבלת החלטות על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר וקביעת יעדים לטווח הקצר ולטווח הארוך תוך תחימת אזורי הפעולה של כל גוף ואחריותו עשויות לתרום רבות להפקת תועלת משימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים ולהפחתת הסכנות הכרוכות בהם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

קיימות שיטות שונות לסיווג חומרת הפציעה, עובדה המובילה לפערים בנתונים. לצורך הדוגמא, מכון גרטנר משתמש בהגדרה מרחיבה לעומת ההגדרה לפצוע קשה בה עושה שימוש המשטרה וכך נוצר פער בנתונים.
עקב העלייה בתאונות הדרכים בהן היו מעורבים אופניים חשמליים, התקיימו דיונים רבים בהשתתפות אגף התנועה הארצי, משרד התחבורה והרשויות המקומיות במטרה להעניק סמכות חוקית מקבילה לפקחים ברשויות המקומיות לאכיפת העבירות ובאופן זה להגביר משמעותית את האכיפה נגד רוכבי האופניים החשמליים. בין היתר נקבע כי גיל הרכיבה המותר הינו גיל 16 ומעלה. לאחרונה, לאחר מאמצים משותפים תוקן החוק ליעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה) התשע"ו – 2016, באופן המאפשר לפקחי הרשויות המקומיות לאכוף כנגד רוכבי אופניים (לרבות חשמליים), רוכבי קורקינט, הולכי רגל ורוכבי אופנוע, בנסיבות אשר הוסדרו בחוק.
בשנת העבודה 2017 נרשמו מעל 16,000 דוחות בעבירות אופניים – עלייה של 86% לעומת שנה קודמת.
מינהל התקינה במשרד הכלכלה, ייזום פגישה עם מנהל אגף הרכב במשרד התחבורה ויקדם מולו הגעה למתווה מוסכם באשר לחלוקת הסמכויות בין המשרדים בנושא סמכויות הפיקוח והאכיפה בנוגע לייבוא ולשיווק של אופניים חשמליים ויקדם את שיתוף הפעולה בין המשרדים.
נושא הרכיבה על אופניים הוא חלק מהסילבוס הנלמד בבתי ספר החל מגיל בית הספר היסודי ואילך. משרד החינוך יהדק את נושא הלימוד ויעקוב אחר מילוי ההנחיות, גם בנושא האופניים החשמליים.
הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן: "הרלב"ד") פועלת במספר מישורים להפחתת היפגעות של משתמשי דרך בתאונות במעורבות של כלים ממונעים לא מרושיינים (אופניים חשמליים, רכינוע, גלגינוע, קלנועית) תוך פיתוח שיתופי פעולה עם גורמים רלוונטיים. כגון: קביעת כללי בטיחות לרכיבה על אופניים חשמליים ופיתוח חומרי הסברה בנושא בעברית ובערבית, ביניהם עלון הסברה המכיל כללים לרכיבה בטוחה. פיתוח לומדה ייעודית בנושא רכיבה בטוחה (כיחידת לימוד חיצונית להמשך לומדה), בשיתוף משרד החינוך, אשר כוללת התייחסות לנושא האופניים החשמליים.
הפעלת 18 מרכזי הדרכה לרכיבה בטוחה על אופניים, בשיתוף הרשויות המקומיות. במרכזי ההדרכה מתקיימת למידה תיאורטית ובעיקר מעשית

של כללי הרכיבה וחוקי התנועה הקשורים לרכיבה, כולל התייחסות לחוק הקשור בגיל הרכיבה המותר על אופניים חשמליים.
פרסום תשדירים בתחנות הרדיו השונות בנושא אופניים ואופניים חשמליים לאורך השנה. בשנת 2017 הועלו תשדירים גם לפני יציאה לחופש הגדול ובחזרה ללימודים. התשדירים עסקו במקומות מותרים לרכיבה, גיל הרכיבה ושימוש בקסדות. ההסברה כללה גם פרסום בדיגיטל. במסגרת שיתוף פעולה עם איגוד לשכות המסחר יחולקו חוברות הכוללות כללי רכיבה בטוחה בנקודות מכירה מורשות של אופניים חשמליים. הרלב"ד פועלת מול הרשויות המקומיות לעודד הפעלת סמכויותיהן בהתאם לחוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016, אשר מאפשר ליתן לפקחים העירוניים סמכויות לאכוף עבירות תעבורה שונות, בעיקר כנגד רוכבי אופניים חשמליים. בנוסף, הרשות תפיק תשדירי רדיו לעדכון הציבור בנוגע לאכיפה הצפויה.

הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל

<u>דוח מעקב</u>

<u>תקציר הביקורת</u>:

כאמור בדוח הקודם קבעה הממשלה מדיניות הכוללת עידוד עזיבה של זרים, אך לצד זאת זנחה את גיבוש המדיניות לטיפול בזרים שעודם שוהים בארץ. אף שעברו שלוש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, נראה כי הממשלה נוקטת גישה פאסיבית אשר פוגעת בסופו של יום בעיקר בחלשים שבין הזרים. הממשלה טרם נקטה פעולות ממשיות להבטחת זכויות האדם הבסיסיות של הזרים כך שיעלו בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, כפי שפורש בפסיקת בית המשפט העליון, ועם הדין הבין-לאומי: משרד רה"ם טרם גיבש מדיניות כוללת לטיפול בהם, ומשרדי הרווחה והבריאות לא השלימו את קביעת המדיניות בעניין זה, כל אחד בתחומו; אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים תלויה עדיין ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה, ואולם הסדר זמני שקבעה המדינה לצורך זה הוא כבר בן שבע שנים, הוא נותר עמום ומערים מגוון קשיים; והיועץ המשפטי לממשלה לא בחן אם ההסדר ואופן יישומו עולים בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו והדין הבין-לאומי. יש לראות בחומרה את ממצאי המעקב של דוח זה המעידים על תיקון חלקי בלבד של הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת על המשרדים הנוגעים בדבר.

על הממשלה לנקוט פעולות שימנעו את הפגיעה במערך חייהם של אזרחי המדינה עקב כניסת הזרים לארץ, ובד בבד להבטיח את זכויות האדם הבסיסיות של הזרים, כמתחייב מהחוק ומהדין הבין-לאומי. כפי שצוין בדוח הקודם, אזרחי המדינה והזרים המתגוררים בה כרוכים אלו באלו, והזנחה של בני הקבוצה האחת בידי המדינה מרעה את תנאי החיים של בני הקבוצה האחרת ופוגעת בהם.

אי יישום המלצות מבקר המדינה בתחום הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה השוהים במדינת ישראל זה זמן רב מאוד ואי סיפוק צורכיהם הבסיסיים, אינה פוגעת רק בחובה הבסיסית של המדינה לספק את צורכיהם הבסיסים של הזרים עצמם, אלא אף באזרחי המדינה, ובייחוד באזורים שבהם מתגוררים זרים רבים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מדיניות הממשלה, כפי שהוצגה בהתחייבות המדינה לבג"ץ, במסגרת הליך קו לעובד, עניינה בהסדר אי האכיפה לאוכלוסיות שאינן בנות הרחקה. בצד האמור, מדיניות זו עברה תמורות בעת האחרונה, כאשר בחודש ינואר 2018, פורסם קול קורא לאוכלוסיית המסתננים מאריתריאה וסודן, המסדיר את יציאתם למדינה שלישית. במקביל לפרסום הקול הקורא, פורסם גם נוהל "הרחקה למדינות השלישיות (שמספר 10.9.0005)". בהתאם, מסתננים אשר נדרשת יציאתם מן הארץ, ואשר גמרו אומר ובחרו שלא לקיים את הוראות הדין, ולהמשיך ולשהות בישראל, יהיו חשופים להליכי אכיפה בעניינם, ואף מטבע הדברים, יהיו מנועים מלעבוד בארץ. למען הסר ספק, יובהר כי למסתננים אלה לא יונפק רישיון שהייה זמני, וכנגד מעסיקיהם יינקטו פעולות אכיפה. בהתאם לכך, מעסיקים אשר יבקשו להעסיק מסתננים יוכלו לבדוק האם ברשות המסתנן רישיון שהייה, אם לאו, ובהתאם לכך, יוכלו לדעת האם ניתן להעסיקו. כך, לגבי כל המסתננים מאריתריאה וסודן אשר יחזיקו בידם רישיון שהייה תקף, ימשיך לחול הסדר אי האכיפה, וניתן יהיה להעסיקם (הדברים כמובן נאמרים בכפוף למגבלות גיאוגרפיות המצוינות בכל רישיון, ככל שישנן). בשל הליכים שונים בנושא, העניין יובא בפני היועץ המשפטי לממשלה בזמן הקרוב.

משרד הבריאות ממשיך כל העת, במתן מענה לצרכים הרפואיים של אוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה ובגיבוש ארגז הכלים המיטבי להסדרת השירותים לאוכלוסייה זו. לשם גיבוש מתווה של הסדר ביטוח הרפואי לזרים שאינם ברי הרחקה, נערכה עבודת מטה סדורה שכללה דיונים וצוותי עבודה פנים –משרדיים כמו גם ממשקי עבודה ולמידה עם גורמים חוץ משרדיים: רשות ההגירה והאוכלוסין, משרדי האוצר, המשפטים, הרווחה, והפנים, נציגי קופות החולים, נציגי בתי חולים, נציבות הפליטים של האו"ם, עיריית תל אביב ועוד. המשרד ערך מיפוי של צריכת השירותים במערכת הבריאות והיקפיה, והוכן אומדן ראשוני של משמעויות האסדרה בתחום זה. במהלך 2017 הוצגה התוכנית בפני מנכ"ל המשרד, אשר אישר באופן עקרוני את המתווה, והנושא הועבר לידי אגף התקציבים של המשרד לצורך גיבוש סופי של המודל וגזירת המשמעויות התקציביות. התוכנית הוצגה במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2018, ללא דרישה תקציבית. עבודת המשרד תמשיך בהלימה להתפתחויות בשטח, ככל שיוחלט בדרג המדיני על יישום מדיניות קבועה.

בהיבט השירותים הרפואיים הניתנים לאוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה יש לציין כי משרד הבריאות היה שותף בוועדה שהובילה מנהלת

השרות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, שנועדה לגבש פתרונות נקודתיים לאוכלוסיות-קצה בקרב חסרי הביטוח, כפי שהוגדרו בדוח מבקר המדינה. משרד הבריאות הציג לגורמים הרלבנטיים במשרד הרווחה והאוצר את המענה הרפואי המשלים למתווה שהוצע על ידי משרד הרווחה, אך לא קיבל מענה תקציבי הנדרש לשם הוצאה לפועל של התוכנית. המשרד מהווה גורם מתכלל במספר מקרים בעלי מורכבות רפואית וסוציאלית (סיעוד, שיקום, סיעוד מורכב, דיאליזה ועוד), וזאת בנוסף למענה השוטף לאוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה, וללא תוספת תקציבית ייעודית. משרד הבריאות מתקצב מענה רפואי וסוציאלי במרכזים אקוטיים לטיפול בנפגעות תקיפה מינית ואלימות במספר בתי חולים ברחבי הארץ. השרות לחסרי ביטוח ניתן ללא עלות במימון המשרד ופעילויות רבות נוספות.

באוגוסט 2017 הסכימו שר הפנים ושר הרווחה למנות את פרופ' שלמה מור-יוסף, מנכ"ל רשות האוכלוסין ההגירה, לעמוד בראש צוות בינמשרדי בנושא זכויות סוציאליות לזרים שאינם בני הרחקה, בהשתתפות משרדי הרווחה, הבינוי והשיכון, הפנים, הבריאות, האוצר ומשרד המשפטים. צוות זה ימפה את קבוצת הזרים שאינם בני הרחקה המצויים במצב סוציואקונומי קשה, על מנת שניתן יהיה לשקול האם נדרשת בחינה מחודשת של סוגיית מתן שירותים סוציאליים לזרים שאינם בני הרחקה. הצוות צפוי להגיש את המלצותיו בחודשים הקרובים.

יצוין כי מדיניות ראש הממשלה בעניין אוכלוסיית המסתננים ברורה ועקבית – הוצאת המסתננים הבלתי חוקיים ממדינת ישראל.

מאזן המדינה ליום 31.12.16 –
חייבים ויתרות חובה

<u>תקציר הביקורת</u>:

היכולת של הממשלה להשיג את מטרותיה תלויה במידה רבה במקורותיה התקציביים. חלק ניכר מהכנסות המדינה מגיע מחייבים שונים, לרבות מסים, אגרות, קנסות וחובות מכוח התקשרות חוזית. היקף החובות הרשומים במאזן המדינה, בסך כ-55 מיליארד ש״ח, הוא רק חלק מכלל החובות למדינה, שביקורת זו העלתה כי אין מידע מלא עליהם. היקף חובות גדול במיוחד יש לרשות המסים, למוסד לביטוח לאומי, למשרד הבריאות, לרשות מקרקעי ישראל, למשרד הכלכלה והתעשייה ולכמה חברות ממשלתיות.

בשנים האחרונות החלה הממשלה לטפל בכשלים הרבים שיש בתחום גביית החובות במשרדי הממשלה. החלטת ממשלה 545 מיולי 2013 קבעה שורת צעדים שנועדו לקדם את נושא הגבייה במשרדי הממשלה, ואולם חלק ניכר מההחלטה לא בוצע. אף שידוע שיש לטפל בדחיפות בגביית החובות, מפני שרבים מהם עלולים להתיישן ומפני שככל שחולף הזמן קשה יותר לגבות חובות מחייבים, התהליך לשיפור גביית החובות בממשלה מתקדם באטיות. כשמשרדי הממשלה הממונים על נקיטת הליכים לגביית חובות אינם עושים כן, הדבר פוגע בהכנסות המדינה וכן בעקרון השוויון, מפני שמקצת החייבים אינם משלמים את חובותיהם רק בשל מחדלים של הרשויות הגובות ובשל חלוף הזמן, ולא מפני שאין ביכולתם לשלם.

כדי לקדם במהירות וביעילות מרבית את הטיפול המערכתי והרוחבי הנדרש לשיפור גביית החובות למשרדי הממשלה, נדרשים כל הגורמים שהממשלה קבעה כי יידרשו לעניין - ובראשם אגף החשב הכללי ורשות האכיפה והגבייה - לגלות מעורבות עמוקה. שיתופם של מנכ״ל משרד ראש הממשלה ושל אגף התקציבים במשרד האוצר נדרש גם כדי לגייס את משרדי הממשלה לכך וגם כדי להביא לשינויים נדרשים בהתנהלותם. על כל הגורמים לפעול בהתאם להחלטת הממשלה, ובין היתר לשקול מתן תמריצים למשרדי הממשלה כדי להגביר את גביית החובות. הצלחת הפעילות המשולבת לגביית החובות לממשלה תחזק את מעמדה של הממשלה ואת יכולתה לעמוד על זכויותיה, לשמור על נכסיה ולעשות בהם שימוש לטובת הציבור, ותתרום לשמירה על מוסר תשלומים מצד חייבים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

אגף החשב הכללי מדווח בדוחות על המידע המועבר אליו מהמשרדים. המידע בנושא מחיקות חובות נאגר ברובו במערכות מידע ייעודיות של המשרדים ובאחריותם.

משרדי הממשלה הרלוונטיים רואים חשיבות רבה בגביית החובות. בשנתיים האחרונות חשבויות המשרדים פועלות ביתר שאת בנושא זה. כך ניתן להצביע לדוגמה על משרד החינוך שפועל באמצעות הממונה על הכנסות וגבייה והיחידות הרלוונטיות להסדרת התהליכים ולכתיבת נהלי עבודה על אופן הטיפול בחובות ובכלל זה בחינת הליך קיזוז בין משרדי ממשלה שיוטמע בנוהל העבודה השוטף. בשנה האחרונה חשבות משרד החינוך בוחנת הסדרת הגבייה באמצעות רשות האכיפה והגבייה, הסוגיה נבחנת היום בהיבטים המשפטיים.

החשכ"ל מציין כי על פי רוב, החלטות הועדה העליונה למחיקת חובות מתייחסות לצורך בשינוי הליכי עבודה במשרד הרלוונטי. בהתאם לכך, האחריות ליישום המלצות הועדה הינה של מנכ"לי המשרדים, ובכוונת חשכ"ל להעביר אליהם את החלטות הועדה מכאן והלאה.

החשכ"ל קובע כי חוסר יכולתם של משרדי הממשלה לבצע טיפול מיידי ומהיר בחובות הנמצאים בסכנת התיישנות הוא זה שהוביל להחלטת הממשלה 545 בנושא העמקת פעילות גביית החובות בממשלה ולפרסום המכרז לשירותי הגבייה. במסגרת המכרז לשירותי הגבייה, במשרדים בהם זוהו חובות בעלי פוטנציאל גבייה מיידי בסכנת התיישנות, כגון רמ"י, משרד החקלאות, משרד הכלכלה ועוד, ניתנה הנחייה למשרדים לצאת בהליכי גבייה מיידים. הנחייה זו הובילה לגבייתם של עשרות מיליוני שקלים.

החלטת הממשלה 545 מיולי 2013, בדבר העמקת פעילות גביית החובות בממשלה קובעת כי במינהלת הגבייה יהיו חברים מנכ"ל משרד רוה"מ, החשב הכללי, ראש אג"ת ומנהל רשות האכיפה והגביה. עם זאת, לאחר שהחלה פעילות הגביה, התבהר כי על מנת לפעול ביעילות ובמהירות, יש צורך לבצע את תפקידי המינהלת בדרג מקצועי נמוך יותר, המוסמך לטפל בנושא מתוקף תפקידו. על כן, ישיבות המינהלת התקיימו בדרג סגן בכיר לחשבת הכללית בהשתתפות נציגי רשות האכיפה ונציגי אג"ת. החשב הכללי ציין כי אי מעורבותם של מנכ"ל רה"מ ואג"ת לא פגעו בתהליך באופן קשה, או בכלל, בניגוד לאמור בדו"ח המבקר.

הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל

<u>תקציר הביקורת</u>:

למשטרת ישראל מקום ייחודי ומחייב בחברה - הגם שזו נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. מקום ייחודי זה נוגע, מטבע הדברים, גם לענייני של דוח זה, שכן הליכי המינוי שמקיימת המשטרה חייבים להתבסס על עקרונות שיחזקו את אמון הציבור בה.

בשנים האחרונות הנהיג המפכ"ל שיטת מינויים חדשה שמושקעים ביישומה משאבי כוח אדם רבים. המשטרה שואפת לבצע, באמצעות שיטה זו, הליכי בחינה ומיון שתכליתם להביא למינוי הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים הבכירים במשטרה. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה המשטרה במהלך השנים כדי להשיג שיפור בהליך המינויים.

דוח ביקורת זה בחן את הליכי המינוי שיישמה המשטרה בשנים 2016-2017. הליכים אלו הושתתו הן על הסדרים חוקיים שנקבעו לפני יותר מ-40 שנה, והן על שיטת המינויים החדשה שהנהיג כאמור המפכ"ל. בדוח הועלו כמה וכמה ממצאים עקרוניים המחייבים את המשרד לביטחון פנים ואת המשטרה לנקוט פעולות לבחינת ההסדרים האמורים ולתיקונם לשם מתן מענה לחמישה עניינים עיקריים:

1. נדרשת בחינה של ההסדר החוקי ולפיו הסמכות למינוי כ-800 הקצינים הבכירים של המשטרה, ובהם קצינים בדרגות סגן ניצב וניצב משנה, מסורות לדרג הפוליטי - השר לביטחון הפנים.

2. נדרשת בחינה של הנוהג ולפיו ההכרעות בעניין מינויים של קצינים לתפקידי ניצב מתקבלות לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" בין השר לביטחון הפנים לבין המפכ"ל, ללא הסתמכות על מידע מספק, ללא הנמקות ובהליך שרובו אינו מתועד.

3. נדרש לפעול למילוי שלושה חסרים הקיימים ביישום שיטת המינויים החדשה: אפיון התפקידים כעוגן וקו מנחה לבחינת המועמדים; אמות מידה להבניית שיקול הדעת המופעל בעת קבלת ההחלטות; והנמקה מתועדת של ההחלטות.

4. יש לוודא כי לגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו.

5. יש לפעול לכך שההליכים הננקטים לגיוס קצינים מחוץ לשורות המשטרה יקוימו על בסיס כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים, בד

בבד עם מתן הזדמנות שווה למועמדים מתוך שורות המשטרה להתמודד על תפקידים.

לתהליך המינוי של קצינים בכירים במשטרה יש חשיבות מהמעלה הראשונה, מכיוון שבאמצעותו מגובש הרובד הפיקודי הבכיר של המשטרה, אשר נושא באחריות לאכיפת החוק, ואשר מופקד גם על פעילותה של המשטרה מול הציבור. על השר לבט"פ ומפכ"ל המשטרה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, כדי להשיג את תכלית הליכי המינויים - שיבוץ הקצינים המתאימים ביותר לתפקידים, וכן לחזק את אמון הקצינים בהליכי המינויים ואף את אמונו של הציבור במשטרה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

למשטרת ישראל מקום ייחודי בחברה, ומימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור בציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. על כן הליך המינוי במשטרת ישראל, על רקע השפעתו המשמעותית על חיי אזרחי ותושבי המדינה כמו גם על איכות חייהם, חייב להתבצע באופן מפוקח ומבוקר. כמו כן, על תהליך המינוי להתייחס לכלל ההיבטים הרלוונטיים, לרבות היבטים ציבוריים רחבים, תוך עמידה, ככל שניתן, בסטנדרטים הגבוהים ביותר.

לדעת המשרד לביטחון פנים, קיימת חשיבות רבה לביקורת ולפיקוח על מינוי קצינים החל בדרגת סנ"צ ומעלה ולשילוב הממד הציבורי הרחב בשיקול הדעת. משום כך, אין מקום לקבל את ההמלצה המובאת בדו"ח, לפיה יש לבחון מסירת סמכויות למשטרה למינוי קציניה הבכירים. מימוש ההמלצה משמעו שמבקר המדינה סבור שאין מקום לפיקוח ולבקרה חיצוניים למשטרה, וויתור דה-פקטו על בחינת כלל ההיבטים הציבוריים הראויים להיכלל במכלול השיקולים בעת החלטה על מינוי קצין בכיר. בעוד כלל המינויים במשרדי הממשלה, בכל דרכי המינוי הקיימים, כפופים לפיקוח, לבקרה ולאישור של נציבות שירות המדינה, הרי שמינוי של קצין משטרה רגיש הרבה יותר ממינוי של עובד מדינה לאור מכלול הסמכויות, לרבות מעצרו של אדם, הנתונות לו. יתרה מזאת, הדו"ח מצביע על ליקויים שונים, חלקם משמעותיים, בתהליכים הפנימיים הנוכחיים של משטרת ישראל לגיבוש המלצה על מינוי קצין בכיר. לאור הליקויים הללו, המלצה על בחינת העברת סמכויות נוספות למשטרה בעניין מינוי קצינים בכירים אינה על דעת המשרד. נהפוך הוא, היה מקום להמליץ על תגבור הפיקוח והבקרה של המשרד לביטחון הפנים, על מנת לתת כלים מתאימים למשרד לבצע את עבודת הפיקוח והבקרה כיאות.

משטרת ישראל מבהירה כי אין בכוונת המשטרה לקחת לידיה את כל הסמכויות למנות את כל שדירת הקצונה הבכירה אלא את דרג הסנ״צ והנצ״מ, וזאת על מנת לאפשר ניהול תקין ויעיל של המשטרה. דרג התנ״צ - ניצב ימשיך להתמנות על ידי המשרד לביטחון פנים.

בשיטת המינויים החדשה איכות הקצין היא הגורם המוביל ורק בצורה משנית הרקע של הקצין צריך להשפיע על המינוי. ככול שהדרג גבוה יותר, התמהיל בין איכות הקצין והרקע משתנה לטובת איכות הקצין, ובכך יכולתו להיכנס לתחומים חדשים, להגדיל את הוורסטיליות שלו ולהתפתח לקצונה בכירה. לפיכך, ספר התפקידים ששימש את השיטה הישנה אינו רלוונטי לשיטת המינוי והקידום הנוכחית. הספר מגובש בימים אלה ויהווה עוגן וקו מנחה, בעל גמישות רבה יותר. יובהר כי אין מדובר בקידום לדרג זוטר אלא בציר ההתפתחות של הקצונה הבכירה על כל המשתמע מכך.

בשלב הראשון הספר במתכונתו החדשה יעסוק בתפקידי ליבה במגזר הייעודי בדרג הסנ״צ והנצ״מ ולאחר שיוטמע בארגון משטרת ישראל תפיק לקחים, שיורחב לשאר התפקידים. בשונה מהערת הביקורת, נקבעו כללים אחידים ושוויוניים לכל דרג בנפרד (סנ״צ – תנ״צ) המפורטים הן בנוהל והן בהנחיות המופצות לפני הנעת ההליך בכל דרג.

מערך הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל

<u>תקציר הביקורת</u>:

מערך הזיהוי הפלילי הוא הגוף העיקרי, ובתחומים אחדים אף היחידי, העוסק בישראל בזיהוי פלילי באמצעות דיגום ושיטות בדיקה מדעיות וטכנולוגיות. בשנים האחרונות קיימת מגמת גידול במספר המוצגים שיחידות החקירה במשטרה מפנות לבדיקת המחלקה לזיהוי פלילי. הראיות שמציגה מז"פ לביסוס כתבי האישום המוגשים לבתי המשפט מהוות נדבך מרכזי בהכרעות השיפוטיות במשפט הפלילי.

מערכי הבדיקה העיקריים שמפעילה מז"פ - דנ"א, טביעות אצבע ובדיקת הסמים והחומרים המסוכנים - אינם נותנים מענה מהיר ומספק לצורכי החקירה המשטרתיים. אף שהמענה הטכנולוגי קיים במעבדות - מוצגים, דגימות דנ"א וטביעות אצבע שנאספו בזירות עבירה למיניהן זוכים לטיפול במעבדות זמן ממושך לאחר שהגיעו אליהן, דבר הפוגע במאמצי החקירה ובסיכויים לגילוי העבריינים. על המשטרה לתת מענה למצב זה כדי שהטיפול במוצגים יהיה מיטבי.

התמודדות עם חלק מהליקויים המועלים בדוח מחייבת עבודת מטה רחבה של פיקוד המשטרה, והטמעת שיטות עבודה מוסמכות, סדורות ומבוקרות לכל אורך שרשרת המוצג - מזירת העבירה ועד סיום הטיפול בו במעבדות מז"פ. תיקון ליקויים בתחום זה יגביר את האפקטיביות והמקצועיות של מז"פ בטיפול החקירתי הפורנזי ובהבאת ראיות לבתי המשפט.

ממצאי הביקורת מעלים כי המשטרה אינה מקיימת את כל הוראות הדין הנוגעות לבטיחות, לגיהות ולבריאות תעסוקתית אף שמערך הזיהוי הפלילי משתמש ברעלים ובחומרים מסוכנים ודליקים, דבר העלול לסכן את השוטרים במעבדות. על המשטרה למלא את חובתה למנוע חשיפת שוטרים במעבדות מז"פ במטא"ר וביתר יחידות המשטרה לגורמי סיכון הכרוכים בעבודתם, או למצער להפחית במידה ניכרת. המשטרה מחויבת בהקפדה על קיום הוראות הדין הן בהיותה גוף אכיפה מרכזי והן לנוכח אחריותה לבטיחותם ולבריאותם של שוטריה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

כל שיטות הבדיקה הנהוגות כיום ע"י חטיבת הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל מבוצעות על פי נהלי עבודה סדורים אשר מושתתים על סטנדרטים מדעיים קבועים, והמקצועיות המתחייבת לכל שיטת בדיקה, ללא כל קשר

להסמכה. משטרת ישראל בחרה להיכנס באופן וולונטרי לתהליך הסמכה ע"י הרשות הלאומית להסמכת מעבדות (להלן: "הרשות") ופועלת לכך מזה כעשור. בהקשר זה ראוי לציין, כי עד לפני שנתיים נערך ע"י הרשות מבדק פעם בשנה ולאור השיפור הניכר בהבטחת האיכות של החטיבה הוחלט ע"י הרשות כי המבדק ייערך אחת לשנתיים. נכון להיום (מרס 2018), עם סיום מבדק הרשות מדצמבר 2017, יעמוד מניין שיטות הבדיקה המוסמכות על 58 בדיקות. משטרת ישראל מציינת, כי שיטות הבדיקה הינן דינאמיות ומתפתחות בהתאם לשדרוג הטכנולוגיות, והטמעתן מתבצעת באופן שוטף בעבודת המעבדות ולכן לא ניתן להסמיך בו זמנית את כל שיטות הבדיקה. עם זאת, חטיבת הזיהוי פועלת ותמשיך לפעול להרחבת ההסמכות. בהקשר זה, יש לציין, כי מעבדת סימנים וחומרים ומעבדת מאגר טביעת אצבע המוזכרים בדו"ח, נכנסו זו השנה הראשונה לתהליך ההסמכה והמבדק עבר בהצלחה.

כל שיטות הבדיקה עמדו ועומדות בסופו של יום גם בפני ביקורת משפטית ושיפוטית. הסמכת שיטת הבדיקה ע"י הרשות מהווה גושפנקא נוספת לתקפות השיטה ואין בהעדרה כדי לפגום באמינות הבדיקה ו/או בחוות הדעת של מומחי הזיהוי הפלילי. בהתאם לאמור, המשטרה אינה סוברת כי היעדר הסמכה לכאורה פוגעת באמינות השיטה ובתוצריה.

משטרת ישראל פועלת לשיפור סביבת העבודה של מחלקי הזיהוי במחוזות, תוך הקצאה והתאמת המבנים והאמצעים לצרכים המקצועיים. בחטיבה ובמערך הזיהוי הפרוס קיימת מודעות גבוהה מאוד למניעת זיהומים בדנ"א; הופצו בנושא הנחיות לכלל השוטרים העוסקים באיסוף ראיות לצורך שמירה מרבית על המוצג ומניעת זיהומים, מונפקים למערך מז"פ במחוזות תרסיסי עיקור דנ"א, משטחים ואריזות חד פעמיים לטיפול במוצגי דנ"א וכן מבוצעות בקרות עיתיות בתחנות ע"י החטיבה והטמעת הנחיות מקצועיות בנושא זה ביח' השטח. רוב הדגימות ניטלות בזירות העבירה ולא "בתנאי מעבדה" ואילו במחלקי הזיהוי ("מעבדות בשטח") נלקחות דגימות ממוצגים שנתפסו, כאשר לעתים, הבדיקה אף אמורה להתבצע על הרצפה (בהתאם לגודל המוצג) על משטח חד פעמי.

מחלקת הרפואה פועלת בתחום הרפואה התעסוקתית על פי תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים). האחריות להכנת תכנית הבטיחות היא במסגרת פעילותה של מחלקת הבטיחות בשיתוף מז"פ ומחלקת הרפואה. לציין, כי גובשו נהלי העסקה בהתאם למאפייני העיסוק של שוטרי מז"פ במטה ובשטח. זאת ועוד, בעקבות סקר סיכונים שנעשה ביולי 2017, בוצע לאחרונה סיור של ראש

מדור רפואה תעסוקתית במעבדות וכן בוצע ניתוח מאפייני העיסוק לעובדי המעבדות ומיפוי סוגי החשיפות במעבדות השונות תוך מתן דגש על החשיפה לחומרים מסוכנים. הנתונים הועברו ליח' התעסוקתית במחלקת רפואה לצורך גיבוש הנחיות בנושא. המשך הטיפול בנושא יבוצע במשותף ע"י מחלקת רפואה, מז"פ ויועץ חיצוני המומחה בתחום.

מערך המזון בשירות בתי הסוהר

<u>תקציר הביקורת</u>:

מערך ההסעדה של שב"ס מספק ארוחות לכלואים ולאנשי סגל ב-33 מתקני כליאה ובבתי המשפט ברחבי הארץ. אף שמטבחי שב"ס מוגדרים "מטבחים מוסדיים" הם מוחרגים לצורכי פיקוח כמו שאר הגופים הביטחוניים, כך שבפועל אין עליהם פיקוח רגולטורי של הרשויות.

בשנים האחרונות עושה שב"ס מאמצים רבים לשיפור מערך ההסעדה. עם זאת, ממצאי דוח זה העלו ליקויים הן בתחום איכות המזון שהשב"ס מספק לכלואים והן בתחום השמירה על בטיחותו כך שבניגוד להמלצות של ארגוני בריאות הוא סיפק לכלואים בתדירות גבוהה מוצרי מזון מעובדים העלולים לגרום לנזק בריאותי; במטבחיו אין די הקפדה על מתן תפריט דיאטטי לאלו הזכאים לו; ואין הקפדה מספקת על עקרונות בטיחות המזון בכל השלבים בתהליך הכנתו.

על מערך המזון בשב"ס מוטלת החובה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, במיוחד בהיעדר פיקוח רגולטורי על המטבחים. כמו כן, על שב"ס לקיים פיקוח ובקרה הדוקים ומקצועיים על איכות המזון ועל עקרונות בטיחות המזון בכל התהליך - החל בשלב הראשוני של קבלת המוצרים מהספקים, עבור דרך האחסון וציוד המטבחים וכלה בהכנת המזון והגשתו. על שב"ס לוודא שפיקוח כזה אכן מתקיים ושהמזון המוגש לכלואים עומד באמות המידה הנדרשות בכל המטבחים המוסדיים המפוקחים.

מתשובתו של שב"ס לדוח זה עולה כי נעשים מאמצים ואף הוחל בתיקון הליקויים שהועלו בדוח ובהם הוצאת הבשר המעובד מהתפריט ועדכון תקנון מערך ההסעדה בשב"ס, לרבות כוח אדם וציוד. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בביצוע מהלכים אלו יש משום תיקון משמעותי לחלק מהליקויים. עם זאת משרד מבקר המדינה מעיר כי כמה ליקויים יסודיים שיש לתת עליהם את הדעת עדיין לא טופלו. מן הראוי שהמשרד לביטחון הפנים יהיה מעורב בצורה פעילה בתהליך של שיפור מערך המזון בשב"ס.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

התייחסות ארגונית של שירות בתי הסוהר לטיפול בנושא נעשית בתהליך רב מימדי, תימשך מדיניות האכיפה הקפדנית בנושא; תטופל סוגיית השלמת פערי התקינה בציוד ומיכון; יטופל נושא השלמת פערי התקינה (משאב

אנושי), ותימשך תכנית ההכשרה בקרב אנשי הסגל העוסקים בתחום ; ימשך הליך שיפוץ וחידוש המטבחים וביצוע בקרות בהיקף נרחב במטבחי שב"ס.

בשנים האחרונות ביצע שב"ס פעילויות רבות ומקיפות לטובת שיפור בטיחות המזון :

בקרות תברואה ובטיחות מזון חיצוניות - שב"ס נעזר בחברה אזרחית מקצועית בתחום המזון ("האגודה לבריאות הציבור"), אשר מבצעת בקרות ממוקדות בנושא תברואה ובטיחות מזון בכלל יחידות שב"ס. אחת לשנה מופץ דו"ח בקרה בתפוצת פיקוד ומטה הארגון.

ליווים קולינריים - ענף מזון מבצע פעילות הדרכה של ליווי קולינרי פרטני ב"בית הלקוח" במטבח היחידה ע"י שף מקצועי סוג 05 בכלל מטבחי שב"ס. החל משנת העבודה 2014 בוצעו 47 ליווים במטבחי שב"ס השונים. יש בפעילות זו כדי לתת מענה בין היתר, להדרכה מעשית בנושא בטיחות המזון ובסיכומה יוצא דו"ח מסכם, המופץ בתפוצת פיקוד ומטה הכולל נושאים לטיפול.

הכשרה מקצועית - שב"ס יזם ומיסד קורס ייחודי לסוהרים המשרתים במטבחי שב"ס "ממונה תברואה ובטיחות מזון". קורס זה מועבר בהנחיית מרצה המוסמך ע"י משרד הבריאות. עד כה עברו הכשרה זו 129 סוהרים המשרתים במטבחי שב"ס (במטבחי שב"ס משרתים כ 160 אנשי סגל). בשנת 2017 קיבל שב"ס הכרה מטעם משרד הבריאות להסמכה, המבחנים בקורס נעשים ע"י בוחן של משרד הבריאות ותעודות ההסמכה מופקות ע"י משרד הבריאות כגורם המקצועי הממשלתי האמון על התחום. החל משנת העבודה 2018 תסתיים הכשרת כלל הסוהרים המשרתים במטבחי שב"ס, וישנה כוונה להתחיל ולשלב קציני תמיכה לוגיסטי בהכשרה.

נהלים - נוהל מינהל "הנחיות לבטיחות ותברואת מזון ביחידה" (02-4051) עודכן והורחב משמעותית במהלך שנת 2017. הנוהל עודכן בהתאמה לחוק המזון החדש ותקנות משרד הבריאות ומחיל הנחיות עדכניות בהיבטי בטיחות המזון ביחידה.

מיסוד וחיזוק קשרי עבודה מקצועיים - בעקבות הצורך במיסוד קשרי העבודה, שיפור המקצועיות והרחבת היריעה בתחום בטיחות המזון, ערך שב"ס פגישות עבודה עם גורמים בכירים במשרד הבריאות, בין היתר נערכה פגישה עם ראש מערך שירותי המזון וראש מערך בריאות הסביבה הארצי.

ליקויים מבניים המשפיעים על בטיחות המזון - חלק גדול ממטבחי שב״ס ובתי הסוהר מקורם במבנים ישנים, חלקם אף מתקופת המנדט הבריטי, דבר היוצר פערים רבים הנובעים מתשתיות ישנות ומבנה בעייתי וצפוף.

שיפוץ ובניית מטבחים - בשנים האחרונות נעשתה השקעה ארגונית רחבת היקף ובעלות תקציבית משמעותית בנושא.

התכניות הארגוניות בתחום, החל מרמת האכיפה וכלה ברמת שיפוץ ובניית מטבחים חדשים כרוכות בעלות תקציבית כבדה ולכן ייעשה במדורג ובהתאם למימוש תכנית עבודה רב שנתית.

רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה

<u>תקציר הביקורת</u>:

ענף הבנייה עתיר סיכונים, וביצוע עבודות בנייה באיכות בלתי מספקת עלול לגרום נזק רב, מסכן את הציבור ועולה לא אחת בחיי אדם.

ממצאי דוח זה העלו כי גופים ממשלתיים שהופקדו על אסדרת העיסוק בענף לא מימשו את אחריותם, ובכלל זה: רשם הקבלנים אינו נוקט זה שנים צעדים כנגד אלפי קבלנים שפועלים בענף בלא שהם רשומים כחוק; מינהל התכנון במשרד האוצר, שעליו הוטל לפני יותר מעשור להוביל את ההקמה של מכוני הבקרה ולפעול להתקנת תקנות קוד הבנייה - צעדים שהיו אמורים לזרז את הליכי הבנייה ולשפר את איכותה ובטיחותה - טרם עשה כן; פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחום הפיקוח על אתרי הבנייה עדיין לוקה בחסר במידה רבה, והמציאות בתחום תאונות העבודה בענף זה עודנה עגומה.

לכשלים המתמשכים בנושאים אלה השלכות משמעותיות על המשק ועל שלום הציבור. על השרים הרלוונטיים - ובעיקר שר הבינוי, שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול במרץ לתיקון הליקויים. על הממשלה לוודא כי המשימות שהוטלו על המשרדים והגופים הממשלתיים ימומשו ללא דיחוי.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

החל מ-ספטמבר 2016, עם קבלת הבקשה הפורמלית והמסודרת להעברת מידע בין גופים ממשלתיים, החל משרד העבודה בהעברת מידע לרשם הקבלנים אודות צווי בטיחות המוטלים באתרי בנייה. בנוסף, פועלים גורמי המקצוע בכל עת, על מנת למסד ולטייב את העברות המידע בין שני הצדדים, בהקמת ממשק להעברת מידע שיאפשר העברת נתונים אודות קבלנים שעליהם הוטלו עיצומים כספיים. באופן זה, יוכל רשם הקבלנים להצליב את הנתונים שבידי המינהל ושבגינם הוטלו עיצומים ולבחון האם הקבלנים רשומים. במידה ונמצא כי הקבלנים אינם רשומים המשרד יפעל לסגירה מינהלית של האתרים. כמו כן, בפגישות עיתיות לטיוב המידע המועבר לרשם הקבלנים - בעקבות ישיבה שנערכה בין גורמי המקצוע, נסקרו צווי בטיחות שהוטלו על מספר חברות והוסבר לנציגי הרשם על חומרתם. בעקבות זאת, יצאו מכתבי שימוע ל-3 חברות בנייה במהלך חודש מרס 2018. בנוסף,

מתקיימות ישיבות עיתיות בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון במטרה לוודא כי שיתופי הפעולה מתקיימים ולא נתקלים בחסמים כאלה ואחרים. למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית יש שיתוף פעולה עם הפרקליטות לדיון ומעקב המשך מצד פרקליט המדינה בעניין הגברת אפקטיביות התביעה והאכיפה לטיוב גיבוש התשתית הראייתית בתיקי תאונות העבודה.

ברשם הקבלנים פועלת יחידת אכיפה הכוללת שני עובדים קבועים. כמו כן, האגף מעסיק חברת חקירות חיצונית שמאתרת אתרי בניה בהם פועלים קבלנים שאינם רשומים. הגשת תביעות נגד אותם מבצעים ללא רישיון הינה בסמכות הרשויות המקומיות שאליהן מועברים תיקים מושלמים לצורך הגשת התביעה. נכון למרס 2018, כמעט ולא הוגשו כתבי אישום בגין חריגות אלה, וזאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1152 שעניינה "הגשת כתבי אישום כנגד קבלנים אשר עברו על חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט – 1969". משרד השיכון החליט לפעול והגיש כתבי אישום נגד אותם מפרי חוק ולצורך כך, גויס עורך דין המתמחה בדין הפלילי. המשרד מציין כי כדי לאסוף ראיות לצורך הגשת התביעה, יש צורך להעסיק מפקחים עם סמכויות פיקוח מורשים על ידי המדינה. לפיכך 3 מעובדי המשרד סיימו קורס מפקחים והליך הסמכתם הסתיים. העובדים שעוסקים בתחום כאמור יקבלו מידע מובנה וסדור בנושא ליקויי בטיחות ותאונות עבודה. המשרד פועל לבניית תכנית פעולה יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים במשרד.

משרד השיכון פועל להסדרת נושא קבלני השיפוצים והרגולציה עליהם. הוצעה הצעה לשינוי שאושרה על ידי מועצת הקבלנים, ההצעה פורסמה להערות הציבור ובימים אלה נכון למרס 2018, הועברה לאישור סופי של משרד המשפטים. לאחר שהשינוי ייחתם על ידי שר הבינוי והשיכון, הוא יוטמע במערכות רשם הקבלנים ויושם.

משרד העבודה והרווחה פועל במגוון דרכים להעלאת אפקטיביות פעולות הפיקוח והאכיפה בהן הוא נוקט. להלן הצעדים העיקריים שננקטו בהיבט זה במהלך שנה"ע 2017: הכשרת והפעלת מערך מפקחי המינהל לעניין השימוש בצו המאפשר הטלת עיצומים כספיים. מאז כניסתו לתוקף בחודש ינואר 2018, אותרו מעל 1000 הפרות בטיחות, שהיקף העיצומים בגינן עומד על כ-19 מליון ₪. הסטת מפקחים - מעת לעת - מפיקוח על ענפי משק אחרים אל ענף הבינוי באופן זה, פועל המינהל ליצירת מיקוד ותגבור פעולות פיקוח ואכיפה בענף הבינוי. קידום מיזמים טכנולוגיים שיאפשרו קבלת מידע נוסף על המתרחש באתרי בנייה. במהלך שנה"ע 2017 קודם מכרז 'כלים טכנולוגיים' והביא לכך שכיום ארבע חברות המפעילות "כלים טכנולוגיים"

שונים (כגון רחפנים) נמצאות בהליכים חוזיים שלאחריהם נוכל להיעזר בשירותיהן. הוקם 'שולחן עגול' עם פרקליטות ת"א (אזרחי) ורגולטורים נוספים על מנת להגביר את פעולות האכיפה המצרפיות כלפי קבלנים מועדים. שונתה מתכונת הטלת 'צו בטיחות' באתרי בנייה - בעקבות נוהל פנימי שהפיץ המינהל למפקחיו, צווי בטיחות מוטלים במקום על בסיס מדבקה ייעודית. שיטה זו מחליפה את שליחת הצו בדואר רשום (כפי שהיה עד כה – מרס 2018), ומשמעות הדבר שהפרת הצו מאפשרת נקיטת הליכים פליליים/מנהליים באופן מיידי, וזאת מבלי להזדקק להוכחת קבלת אישורי מסירה של דואר רשום. באופן זה התייעלה משמעותית עבודת המפקחים ושופרה יכולת האכיפה. תוגברה שקיפות המידע המפורסם לציבור - כך למשל, מפורסמים צווי בטיחות הכוללים את שמות הקבלנים באתר המינהל, וזאת בנוסף לפרסום רשימה של כ-700 שהוטלו עליהם צווי בטיחות בחמש השנים האחרונות.

בפעילויות אלה מוביל המינהל ללחץ ציבורי נוסף על הקבלנים ובכך מאפשר יצירת מחולל רגולציה נוסף המושת עליהם.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף אגף התקציבים, במשרד האוצר, הוביל בחוק ההסדרים הנוכחי (03/18) תיקון לחוק הביטוח הלאומי אשר מאפשר גביית פרמיה גבוהה יותר ממעסיקים אשר מתרשלים בשמירה על בטיחות עובדיהם. באופן זה, מבקש המשרד להטמיע בתודעת המעסיקים את משמעות וחשיבות השמירה על בטיחות ובריאות עובדיהם, שאם לא כן-הם ייפגעו כלכלית. בנוסף, תיקן המשרד את הצו המאפשר הטלת עיצומים כספיים, כך שתתוסף הפרה נוספת הנוגעת לאי דיווח על תאונת עבודה כנדרש בחוק אל מינהל הבטיחות. באופן זה מבקש המשרד להחמיר את הסנקציות הכלכליות שיושתו על מעסיקים שהסתירו מידע אודות תאונות עבודה מן הרגולטור.

מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מדווח כי הוכשרו עד כה 4,296 מנהלי עבודה.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה

<u>תקציר הביקורת</u>:

דוח זה עוסק בהכשרה של הרופאים - נושא שיש לו השפעה קריטית על יכולתה של מערכת הבריאות לספק שירותי בריאות איכותיים לציבור. המטרה הלאומית בעניין זה היא להבטיח כי הסגל הרפואי יהיה איכותי וייבחר מהטובים ביותר. הביקורת חשפה ליקויים, המגיעים עד לכדי מחדל של משרד הבריאות ושל המל"ג, העלולים למנוע את השגת המטרה הלאומית; ההכשרה הקלינית של הרופאים לקויה - אין ראייה מערכתית כוללת ולא ניתן לדעת אם יש מצוקה אמתית בשדות קליניים כפי שהעלתה הביקורת, או שנוצר עומס עקב ניהול לקוי של המערכת משום שמשרד הבריאות ומל"ג-ות"ת לא הסדירו זאת. הזיקות שבין בתי החולים ובין הפקולטות דורשות הסדרה, אך זו לא נעשתה. חלק ניכר מהרופאים המצטרפים למערך כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות (כ-40%) הם ישראלים שלמדו בחו"ל, במוסדות לימודים שרמתם ואיכותם אינה מפוקחת באדיקות ע"י המוסדות האקדמיים עצמם ומל"ג. רבים מקרב בוגרי חו"ל אינם עוברים את מבחני הרישוי, וחלק לא מבוטל מאלו שעוברים אותם הצליחו בזכות בונוס נדיב שניתן להם. מהביקורת עולה אוזלת ידה של המל"ג שהתעלמה מהמלצותיה של ועדה מקצועית בין-לאומית שהקימה כדי לייעל ולשפר את מערך ההכשרה הרפואית.

על המל"ג בשיתוף משרד הבריאות לקבוע סטנדרטים להכשרת רופאים בשדות קליניים, ולהערכה איכותית של הסטז'רים. עליהם לקיים עבודת מטה משותפת עם הפקולטות לרפואה ובתי החולים כדי לבנות תכנית סדורה שתספק את ההיקף הנדרש של השדות הקליניים בישראל ואת הכללים שיבטיחו את ניצולם היעיל. הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה מצביעים על הצורך החיוני בכך שמל"ג בשיתוף פורום הדיקאנים תוביל עבודת מטה משותפת עם מערכת הבריאות לייעול ולשיפור מערך ההכשרה הרפואית. עליה לבחון האם מתכונת לימודי הרפואה כיום מתאימה לעשור הקרוב, לעולם ההוראה בכלל והוראת הרפואה בפרט. מדובר במשימה מערכתית הנדרשת לגיבוש תפיסה מעודכנת של לימודי הרפואה כך שתתאים לצרכים הלאומיים העתידיים של הכשרת הרופאים בישראל. נוכח מספרם הגדול של מקבלי רישיון רפואה בישראל בקרב בוגרי המוסדות בחו"ל, על משרד הבריאות באמצעות אגף הרישוי לשדד את מערכות הבקרה שלו בהקדם, כדי להביא לידי כך שקורסי ההכנה לרישוי בוגרי חו"ל יהיו אמינים ויעילים. עד

אז על המשרד לאשר רק קורסי הכנה שנמצאים בפיקוח הדוק של אחת מהפקולטות לרפואה בארץ ולעקוב אחריו. על משרד הבריאות לעקוב אחר תוצאות הבדיקה שתבצע ועדת הבחינה מטעם הר"י לבחינת הבונוס הניתן לבוגרי חו"ל. נוכח המצוקה במקצועות רפואיים מסוימים על משרד הבריאות להוביל רפורמה בתקני ההתמחות. על הרפורמה להביא לידי הגדלת מספרם של המתמחים בקהילה; ולנקוט פעולות להגדלת מספר המומחים בכל התחומים הדרושים בקהילה.

ממצאי הדוח מצביעים על היעדר יד מכוונת בכל הנוגע להכשרת רופאים, ובעיקר בולטים עד מאוד חוסר הפעילות ואוזלת היד של המל"ג ומשרד הבריאות כגורמי אסדרה ואכיפה. קיים צורך דחוף בעבודת מטה משותפת בהובלת המל"ג ומשרד הבריאות בשיתוף פורום הדקאנים, הר"י ומנהלי בתי החולים, להקמת מערכת משותפת לכלל הגופים שתפעל באופן שוטף ורציף לתיקון כלל ההיבטים המשותפים בתחום הכשרת הרופאים שעלו בדוח ביקורת זה. נוכח היעדר המנהיגות והרפיון המשתקפים בדוח, עליהם לשקול לרתום גם את שר הבריאות ושר החינוך לייזום לאומית שתאפשר הרחבה ממשית של התשתיות להכשרת רופאים בישראל.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד הבריאות מופקד על מערכת הבריאות בישראל. כחלק מתפקידיו, מחויב המשרד לבחון כל הזמן את מצב כוח האדם הרפואי, ולתכנן את הצרכים העתידיים. חלק מהתכנון העתידי כולל השקה עם גופים המקיימים הכשרה במקצועות בריאות שונים. המשרד פעל ופועל בשיתוף פעולה הדוק עם כמה גופים כאלו, ובראשם המל"ג והפקולטות השונות המכשירות בוגרים במקצועות הבריאות השונים. שיתוף פעולה זה נעשה תוך הכרה בגבולות הסמכות השונים שבין משרד הבריאות לבין מל"ג, האוניברסיטאות ושאר מוסדות ההכשרה במקצועות הבריאות.

שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בדרכים שונות, החל בישיבות משותפות בין מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל מל"ג-ות"ת, עבור דרך הקשר בין האחות הראשית לבין המוסדות השונים המכשירים אחיות, וכלה בפגישות עם נציגי ארגונים מקצועיים שונים בנושאי ההכשרה. המשרד מציין שכאשר הוא חש צורך להעביר מידע הנוגע לצרכים העתידיים של מערכת הבריאות, הוא עושה זאת. כך נעשה במקרים רבים, כולל באמצעות מכתבים וישיבות שנערכו בין מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"ל מל"ג-ות"ת.

בשנת 1958 הוקמה המועצה להשכלה גבוהה – המל״ג – על פי חוק. החוק קבע, בסעיף 3, כי ״המועצה היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, והיא תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה״. כלומר, החוק קובע במפורש, וכמפורט בהמשך סעיפי החוק, כי במדינת ישראל יש גוף אחד האחראי על ההשכלה הגבוהה. יש רגולטור – מאסדר – אחד על ההשכלה הגבוהה בישראל, המל״ג. על פי החוק, משרד הבריאות אינו רגולטור על מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל.

המשרד מדגיש כי הוא אחראי על מערכת הבריאות בישראל ולא על מערכת ההשכלה הגבוהה. לימודי הרפואה בישראל, כמו הלימודים ביתר מקצועות הבריאות, כוללים לימודים תאורטיים והתנסות מעשית. למעט מקצוע התזונה הקלינית, בכל מקצועות הבריאות – ורפואה בכללם – ההתנסות הקלינית היא חלק מובנה בתוך הלימודים האקדמיים. הסטודנטים הלומדים במוסדות בהם מתבצעת ההתנסות הקלינית משלמים שכר לימוד למוסד האקדמי בו הם לומדים, הם נבחנים, מקבלים ציונים, ובכל דבר ועניין ממשיכים להיות כפופים – כסטודנטים – למוסד בו הם לומדים.

משרד הבריאות מסתייג מכל הקביעות שנכתבו בדו״ח הביקורת לגבי משרד הבריאות כאחד מ״שני המאסדרים״ של לימודי הרפואה בישראל.

המועצה להשכלה גבוהה (מל״ג) נמצאת בעיצומה של עבודת מיפוי השדות הקליניים ברפואה, וברשותה קיים מרבית המידע בנושא. לטענת המל״ג, משרד הבריאות לא ביצע את המיפוי ביחס לסטודנטים ישראלים וזרים, כפי שהתחייב בזמנו. המל״ג מציינת כי ות״ת הדגישה בפני משרד הבריאות שהאחריות על מיפוי השדות היא שלו, ובהיעדרו לא ניתן להקצות את השדות הקליניים בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו בדוח אנדורן, ובפרט לא ניתן להגדיל את מקומות ההכשרה ברפואה לסטודנטים ישראלים על חשבון סטודנטים זרים ולהגיע ליעד הבוגרים שנקבע. עוד מציינת המל״ג כי במידע שנאסף על ידה חסרה האינפורמציה לגבי פוטנציאל השדות הקליניים שאינם ממומשים, מידע שלטענתה משרד הבריאות התבקש להעביר אליה וטרם עשה זאת. מל״ג מוסיפה כי עיקר האחריות במציאת הפתרונות למצוקה בשדות הקליניים לצורך ההתנסות ברפואה היא של משרד הבריאות.

מערך האשפוז בבתי החולים הממשלתיים לבריאות הנפש

<u>תקציר הביקורת</u>:

נכי נפש סובלים מיחסי ציבור גרועים, מתווית שלילית ומהדרה חברתית. לתווית זו מתלווה גם פחד מן הזר ומן הלא מוכר, ונוצרת תחושה שמדובר באנשים אלימים ומסוכנים או מוזרים וחריגים. ואולם, רבים מהם דומים לכל אדם אחר הסובל ממחלה כרונית. לעתים מצבם מתערער ואז נדרש להם טיפול ממוקד יותר, ולעתים הוא מתערער עד כדי צורך באשפוז, ואף אשפוז בכפייה או אשפוז ממושך. גם בעת אשפוזם של נכי הנפש מחויבת המדינה להבטיח כי ינהגו בהם בכבוד, וכי יובטח מזור לכאבם. מדובר באוכלוסייה שברירית חסרת ישע הזקוקה לכתף תומכת ולאוזן קשבת. חברה בריאה יכולה וצריכה לדאוג לחוליה החלשה שבקרבה. על רקע זה מצא לנכון משרד מבקר המדינה לעסוק פעם נוספת בסוגיית נכי הנפש. דוח ביקורת זה מצטרף לסדרת דוחות שעסקו בסוגיה זו, ואשר העלו ממצאים חמורים בנוגע לטיפול בנכי הנפש, בשיקומם ובשמירה על זכויותיהם. יש להעיר בחומרה למשרד הבריאות על שלא פעל להסרת רבים מהליקויים שעלו בדוחות, ואשר מסכנים את המאושפזים וצוותי הטיפול במחלקות הפסיכיאטריות. התמונה הקשה שעלתה בביקורת הנוכחית ידועה למשרד הבריאות ולמשרד האוצר כבר שנים ארוכות. אין די בפעילויות המעטות שנקט משרד הבריאות כדי לצמצם את הפערים העצומים שנפערו במהלך 25 השנים האחרונות. פערים אלו פוגמים בהפעלתם ובתחזוקתם של בתי החולים הפסיכיאטריים, ואינם מאפשרים להתנהל על פי הסטנדרטים הנדרשים. במהלך העשורים האחרונים בוצעו כמה רפורמות חשובות שהובילו, בין השאר, לשינוי בתקצוב המערכת ולהפחתת המיטות, אולם המערכת נמצאת עדיין במחסור גדול.

קיימת מגמה כלל-עולמית המצדדת בהעברת מחלקות פסיכיאטריות לבתי החולים הכלליים, ואולם משרד הבריאות לא גיבש את מדיניותו בעניין זה, וטרם הכריע באשר לעתידם של בתי החולים הפסיכיאטריים. על משרד הבריאות, בשיתוף משרד האוצר, להחליט לאלתר בנושא עתידם של בתי החולים הפסיכיאטריים. בהתאם להחלטה זו על משרדי הבריאות, והאוצר, בשיתוף משרד הרווחה, לקדם תכנית הבראה למערכת בריאות הנפש, החל במיפוי המטופלים שאינם צריכים להיות מאושפזים בבתי החולים אלו והעברתם לחלופות ראויות, עבור בייעוד מיטות למחלקות שבהן דרושה התמקצעות, כגון תחלואה כפולה ואוטיזם, וכלה בקידום תכנית רב שנתית

לצורכי בינוי ופיתוח של כלל בתי החולים הפסיכיאטריים אגב ניתוח תשתיות האשפוז הקיימות אל מול צורכי המערכת.

אף על פי שתמהיל המטופלים שנותר באשפוז נעשה מורכב יותר, אלים יותר, מתאפיין בתפקוד נמוך, בתחלואה כפולה וקשה יותר לטיפול - עדיין חסרים כוח אדם ומיטות ייעודיות, ומשרד הבריאות לא פעל לתקנון המתאים לדרישות של טיפול ראוי ומכבד בנכי הנפש המאושפזים. בצד זאת, משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לחיוב את עבודתם המסורה של הצוותים הרפואיים, הסיעודיים והפרה-רפואיים העוסקים בטיפול בנכי הנפש המאושפזים בבתי החולים הפסיכיאטריים. נוכח התמונה הקשה העולה מדוחות הביקורת השונים שעסקו בטיפול בנכי נפש ובשיקומם הן בקהילה והן באשפוז ובמשנה תוקף בדוח זה, משרד מבקר המדינה ממליץ על הקמת ועדה ציבורית שתדון בתכנון מערכת בריאות הנפש בישראל ובחיזוקה מתוך שמירה על זכויות המטופלים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מקומם של בתי החולים הפסיכיאטרים כנפרדים או כחלק מבתי החולים הכלליים היא שאלה כבדה אשר נבחנת על ידי משרד הבריאות מבחינת ההשלכות המקצועיות, המבניות והשלכות נוספות. חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים החלה בפרויקט לגיבוש אסטרטגיה רב שנתית לתחום בריאות הנפש והכנת תכנית אב לבתי החולים. במסגרת זו בוצעה התקשרות עם חברת ייעוץ חיצונית שמלווה את התהליך וגובש צוות היגוי הכולל נציגים שונים ממשרד הבריאות ומבתי החולים לבריאות הנפש. כחלק מהתהליך רואיינו עשרות אנשים מכל המגזרים הרלוונטיים (משרד הבריאות, בתי החולים, קופות החולים, מגזר שלישי וכו') ונערכת עבודת מטה מעמיקה. הוועדה התכנסה מספר פעמים ללימוד הנושא וגיבוש ההמלצות. נושא מרכזי הנדון בוועדה בימים אלו הוא סוגיית מודל ההפעלה הראוי של בתי החולים הפסיכיאטריים והשאלה האם נכון להצמידם לבתי החולים הכלליים או להמשיך בהפרדה הקיימת. ההמלצות יוגשו למנכ"ל משרד הבריאות במהלך חודש אפריל 2018, והחטיבה תפעל ליישומן. כבר בשלב זה הוחלט על מהלך ארוך טווח של העתקת בית החולים באר יעקב למתחם בית החולים אסף הרופא. מהלך זה נעשה בשיתוף משרדי הבריאות, האוצר ורמ"י.

משרד הבריאות מקדם מכרז (העומד להתפרסם עד יוני 2018) להקמת ה"קהילה המשקמת" שתאפשר יציאה של מספר גדול של מטופלים ממושכים מבתי החולים. בשנת 2018 צפויות להיפתח כ-400 מיטות כאלו (תלוי אישור תקציבי), ובהמשך הגעה ל 1000 מיטות.

בהמשך לוועדה ציבורית אשר דנה בנושא צמצום ההגבלות במערכת בריאות הנפש, הוכן חוזר מנכ"ל והוא עובר סבב הערות ותיקונים אצל הגורמים המקצועיים במשרד. החוזר יופץ כסופי בחודשיים הקרובים.

קיימת תכנית של קידום בניית חדרי הבידוד באופן מדורג בכלל המחלקות בהן יש שימוש. התכנון , הבנייה והציוד של החדרים מקודם על ידי חברת שראל.

מתקיימות הכשרות לכלל הצוותים בבתי החולים להתמודדות עם דה-אסקלציה. כחלק ממהלך משרדי לצמצום תופעת ההגבלות, סקר האגף לבריאות הנפש מערכות מקבילות בעולם, למד את הנושא ואף יזם סיור לימודי לאוקספורד ללמידת טכניקות לדה אסקלציה. בעקבות הסיור הועברו הדרכות שונות בנוגע לטכניקות אלו ונוספות במחלקות השונות בבתי החולים הפסיכיאטריים. במהלך השנה החולפת, הועברו כ-50 הדרכות לכ-50 מחלקות פעילות בכל בתי החולים לבריאות הנפש.

פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו

<u>תקציר הביקורת</u>:

על כל אדם מוטלת החובה לשמור על חייו ובריאותו, ככתוב - "ונשמרתם מאד לנפשותיכם" (דברים ד, 15); משרד הבריאות, כרגולטור של מערכת הבריאות וכאחראי על בריאות הציבור, נוטל על עצמו גם חובות למניעת תחלואה של הציבור. עישון סיגריות ומוצרי טבק אחרים פוגע בכל מערכות הגוף. מדי שנה בשנה מתפרסמים מחקרים המוכיחים שהעישון גורם למגוון הולך וגדל של מחלות, כגון סרטן, מחלות לב וכלי דם ומחלות נשימה. בישראל נפטרים בכל שנה כ-8,000 אנשים ממחלות הנגרמות מעישון. לצד הנזקים החמורים הנגרמים מעישון, הוא גם מוגדר כגורם המוות הגדול ביותר הניתן למניעה. בביקורת עלה כי פעילות המשרד בנושא המלחמה בעישון היא מצומצמת ולכן יש לעשותה בכל חזית אפשרית. הצלחה במאבק בעישון יכולה להביא לצמצום ההוצאה בגין מחלות הנגרמות מעישון, דבר שיאפשר להפנות כספים למטרות אחרות, למשל לריפוי מחלות שלא ניתן למנוע אותן.

בביקורת נבדק המאבק של גורמים שונים, ובראשם משרד הבריאות, בתופעת העישון. עלו ליקויים בתחומים שונים, ובהם מיסוי מוצרי הטבק, החקיקה בנושא העישון, אכיפת החוקים הקיימים בנושא העישון, הסברה וחינוך בעניין נזקי העישון והתערבות בקהילה לשם מניעת עישון.

ראוי שהפעילות למניעת העישון ולצמצום נזקיו תהיה לאומית-מערכתית ותכלול את כלל הגורמים הרלוונטיים במדינה: משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד החינוך, צה"ל, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, הרשויות המקומיות, המשרד להגנת הסביבה, קופות החולים ובתי החולים. על משרד הבריאות להוביל בנחישות את ביצועה של פעילות כאמור, ובין השאר ליזום ולקדם שינויי חקיקה שיקשו להפיץ מוצרי טבק, ליזום פעולות הסברה בעניין נזקי העישון ולפעול בקרב קופות החולים, כדי שאלה יאתרו את מבוטחיהם המעשנים ויעודדו אותם להשתתף בתכניות גמילה ולפרסם בהקדם באתר המרשתת שלו תכנית לאומית למניעת עישון, שתכלול יעדי יישום מדידים. כמו כן על משרד האוצר, בשיתוף משרד הבריאות, לפעול להעלאת המסים על מוצרי הטבק ולהסביר לציבור את התועלת שבצעד זה.

על הממשלה לאתר את הגורמים לאי-יישום מלא של החלטתה ממאי 2011, לקבל, בשיתוף הגורמים שצוינו לעיל, החלטות לגבי פתרון הבעיות המקשות את יישום ההחלטה, להיות מעורבת ביישום התכנית הלאומית ולפקח על כך, לרבות באמצעות קביעת אבני דרך לכל אחד מהגורמים המעורבים. על

משרד הבריאות לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולדווח לממשלה על התקדמות יישום התכנית הלאומית. נדרשת מעורבות הממשלה ופיקוחה גם על התקדמות התכנית הלאומית, איתור הבעיות ומציאת פתרונות לטיפול בנושא חשוב זה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

נושא העישון מקבל במשרד הבריאות טיפול סדור על ידי אנשי מקצוע, עם מחויבות של כל דרגי ההנהלה. ישנה יחידה ייעודית והאנשים האמונים על הנושא מקבלים את כל הקשב והתמיכה הנדרשים מכלל הגורמים הרלוונטיים (אם בתחום המשפטי, הדוברותי ואחרים). צעדים שונים אשר נתמכים על ידי משרד הבריאות אינם מקודמים בשל גורמי חוץ, כגון משרד האוצר או החלטות של כנסת ישראל. המלחמה בעישון אינה רק נחלת משרד הבריאות. משרד הבריאות רואה עצמו כמוביל המאבק בעישון ואחראי מרכזי לנושא, אך אינו בודד במערכה.

תכניות העבודה אינן כוללות את כל יעדי התכנית הלאומית מכיוון שחלק ממרכיבי התכנית נמצאים באחריות משרדי ממשלה אחרים (חינוך, אוצר, הגנת הסביבה) וכן נקבע תעדוף פנימי, המאפשר לעסוק רק בחלק מהמדדים בכל שנה. מעבר ליעדים מרכזיים המופיעים בתכניות העבודה של המשרד, ישנן משימות נוספות ברמת שירותי בריאות הציבור וברמת המחלקה לחינוך וקידום בריאות המשרתים את השגת מטרות התכנית הלאומית. מגבלות כוח אדם ותקציב לא מאפשרות תכניות ייעודיות וטיפול נפרד בכל תת קבוצה לפי מגדר, לאום או גיל, וגם אין בהכרח צורך כזה בכל אחד מהנושאים בתכנית הלאומית.

בנוגע לחוק מגבלות פרסום ושיווק, המשרד מקדם הצעת חוק ממשלתית אשר תעבור בימים אלו להערות משרד המשפטים. כמו כן המשרד תומך בהצעת החוק הפרטית של חברי הכנסת כבל וגליק.

האמנה הבינלאומית לפיקוח על הטבק (FCTC - Framework Convention on Tobacco Control) חולשת על מגוון רחב של נושאים, הנמצאים באחריות משרדי ממשלה שונים. כל נושא מדיניות המיסוי של מוצרי טבק נמצא באחריות שר האוצר, שר הבריאות הביע את עמדתו בנושאי מיסוי מספר פעמים באופן פומבי וכן בפניות ישירות אל שר האוצר. המשרד פעל וממשיך לפעול לקידום תיקונים שונים לחוק מניעת העישון, מתוך כוונה להפוך את כל המקומות הציבוריים לנקיים לחלוטין מעישון, אך השינוי וקצב השינוי תלוי כמובן באישור הכנסת. משרד הבריאות לא הצליח בשני

מהלכי חקיקה שונים בשנים האחרונות לקבוע חובת דיווח על תכולה ופליטה ממוצרי טבק ופועל כעת לניסיון חקיקה נוסף.

המשרד מימן ומתכוון להמשיך לממן תכניות הסברה בנושאים שונים בתחום העישון לקבוצות שונות באוכלוסייה, בהם בני נוער יהודים וערבים. כמו כן, המשרד הפיק לאחרונה סרטונים שיופצו ברשת המדיה הערבית וכן שלטי חוצות בערבית. בנוסף מתוכנן במהלך 2018 קמפיין לאומי בטלוויזיה בהיקף של כ-2 מיליון ₪. המשרד מקדם בימים אלו הצעת חוק המבקשת לאסור על פרסום מוצרי טבק בכל כלי התקשורת ובמדיה החברתית, לרבות באינטרנט אך למעט בעיתונות הכתובה שם תהיה אזהרה נגדית.

המשרד סבור כי איסור הפרסום באינטרנט הוא משמעותי הרבה יותר, וזאת מכיוון ששוק הפרסום הכללי, ובמיוחד לבני נוער ומבוגרים צעירים, הולך ופונה למדיום זה.

היבטים בפעילות אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב

<u>תקציר הביקורת</u>:

אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב במשרד הבריאות נותן שירותי תקשוב לכלל יחידות המשרד ולבתי החולים הממשלתיים. במאי 2011 מונתה לאגף מנהלת חדשה, ובניהולה ביצע בשנים האחרונות, בתיאום עם הנהלת המשרד ובשיתוף יחידותיו, קפיצת מדרגה טכנולוגית במערכת הבריאות, שהתבטאה בגידול ניכר במספר מערכות המידע שהוקמו, במיכון תהליכים ידניים ובגידול במספר העובדים באגף ובתקציב למימון פעילותו. האגף שותף לבניית אסטרטגיית בריאות דיגיטלית עם מטה ישראל דיגיטלית שבמשרד לשוויון חברתי, ובמסגרת זו מוביל פרויקטים חדשניים לשיפור שירותי הרפואה הניתנים לציבור, במימון משותף של שני המשרדים.

ממצאי הדוח מצביעים על כך שהליכי הפיתוח המואץ והיקף הפעילות הרחב באגף המחשוב אינם נתמכים בהליכי תכנון ובקרה סדורים בפרויקטים ובתקציביהם: בידי משרד הבריאות אין תמונה שלמה על מצבם של יותר מ-300 הפרויקטים שמוביל אגף המחשוב במאות מיליוני ש"ח מדי שנה, לרבות מידת עמידתם בתקציב, בלוחות הזמנים ובתכולה; תכניות העבודה השנתיות של האגף שאישר המנכ"ל היו חסרות ולא שיקפו את התקציב הנדרש לביצוע רוב הפעילויות הרב-שנתיות שלו; אגף התקציבים במשרד אינו מקיים בקרה נאותה על ביצוע תקציב אגף המחשוב; היעדר תהליכי תכנון ובקרה מובנים בפרויקטים מסכנים את הצלחתם; במרבית מסמכי הייזום שנבדקו חסרו פרטים מהותיים המקשים על אישור הקמת הפרויקטים; הערכת עלויות הפרויקטים לא הייתה מפורטת באופן המאפשר בקרה; ובחלק מהפרויקטים היו עיכובים של שנים, עלותם הייתה גדולה מן המתוכנן ולא כל התכולות פותחו.

יצוין כי משרד הבריאות פעל לתיקון חלק מהליקויים כבר במהלך הביקורת. עם זאת, על המשרד לפעול לתיקון יתר הליקויים, ובכלל זאת על אגף המחשוב לבנות בכל שנה תכנית עבודה אחודה המשקפת את כל פעילותו - לרבות פרויקטים משותפים עם משרדים אחרים - בהלימה לתקציבו, ככלי מרכזי לתכנון וניהול של פעילותו השוטפת, למעקב אחר ביצועה ולבחינת עמידתו ביעדים שנקבעו; להציג את התכנית לכלל הגורמים המעורבים בה; לעדכן את המסמך המנחה על פי הוראות דוח זה ולפקח על אופן יישומו. כמו כן על מנכ"ל המשרד ואגף התקציבים במשרד להדק את הבקרות על פעילות אגף המחשוב ועל מידת עמידתו ביעדיו, ולעקוב באופן שוטף אחר מצב הפרויקטים המרכזיים ומידת השגת מטרותיהם, לרבות איכותם, עמידתם בתכולה, בלוחות הזמנים ובתקציב ושביעות רצון המשתמשים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב דוגל במצוינות ארגונית, אשר קיבלה תוקף בעת זכייתו בפרס איכות ומצוינות מטעם נציבות שירות המדינה. כחלק מיישום מצוינות ארגונית האגף מצוי בתהליכי שיפור לאורך השנים, עד לגיבוש קווים מנחים ברורים ותכנית סדורה לבניית תכניות עבודה שנתיות לגביה צפוי להתקיים באופן מתמיד תהליך טיוב ושיפור. פעילות האגף לאורך השנים נעשית תוך תכנון ובניית תכנית עבודה סדורה המכילה את כלל המרכיבים המהותיים. בכל אחת מהשנים האמורות נבנתה תכנית עבודה שנתית, שעל פיה נוהלה פעילות האגף. בניית תכנית העבודה נעשית על פי הנחיות הגורמים הרלבנטיים ובהם הנהלת המשרד, אגף התקשוב, מטה ישראל דיגיטלית, והנהלת האגף – ככל שהדבר נוגע לפירוט מעבר להנחיות הגורמים האמורים. תכניות העבודה הפרוייקטליות באגף מנוהלות במערכת לניהול פרויקטים ("עופר"). התכניות במערכת אחודות ומלאות וכוללות את הפעילויות העיקריות המתוכננות בכל פרויקט, בהתאם ל- best practice הנהוג בעולם. הפעילויות כוללות בין היתר גם לוחות זמנים ותקציב. בנוסף, האגף הקים מערכת תקציב ייחודית וראשונה בממשלה אשר נותנת תמונה תקציבית מלאה ביחס לפעילות הפרויקטלית וכן ייצר מודל תמחור הכולל מיפוי כלל עלויות הפעילות, לרבות ניהול, רכש, ארכיטקטורה, תשתיות ועוד.

תהליך תכנון תכניות העבודה: תכנית העבודה השנתית נקבעת בשיתוף ובתיאום עם יחידות המשרד, בתהליך סדור, הכולל שלבים של הצגת תמונת סטאטוס נוכחי, העברת בקשות להרחבה של פרויקטי המשך ופרויקטים חדשים, תיאום ותעדוף. בקשות חדשות שאינן מהוות המשך לפרויקט קיים מתועדות, מתועדפות על ידי היחידה, ומועברות לתעדוף ייזום על ידי מנכ"ל המשרד. לאחר אישור התוכנית על ידי מנכ"ל המשרד – התוכנית מדווחת למערכת לניהול פרויקטים "מערכת עופר" ומבוצע מעקב תכנון מול ביצוע.

מנגנוני עבודה באגף לניהול תכניות עבודה: אגף המחשוב בנה במהלך השנים מנגנון עבודה סדור ומובנה לניהול תוכנית העבודה של האגף, במטרה להבטיח את איכות תכונית העבודה, שלמותה ומימושה. תוכנית זו מתבססת על תכנון שמבוצע על ידי מנהלי הפרוייקטים במערכת "עופר", מתואם מול גורמי הרוחב באגף מאושר בדרגי הניהול באגף ומבוקר ע"י הנהלת האגף ומנהלי המחלקות בסיוע צוות בקרת פרויקטים מנוסה ומיומן שהחל להיבנות באגף בשנת 2016 (צוות PMO). הנהלת האגף מקיימת בתחילת השנה דיוני תכניות עבודה עם כלל המחלקות בהן נידונים הנדבכים המהותיים של הפעילות ומאושרת הפעילו כמו כן, אישור היבטי הרוחב של תוכנית האגף מבוצע בפגישות מתכללות שבסיומן מתקיים דיון קונפליקטים

שמטרתו להציץ ולהסדיר חסמי משאבים, לו״ז ותקציב הנוצרים כתוצאה מהחלטות שנתקבלו במהלך הדיונים. סיום שלב זה מהווה אישור סופי לת״ע של האגף.

דיוני חתך חצי שנתיים הנעשים באגף מאפשרים בקרה אחר הנדבכים המהותיים של הפעילות. ומאפשרים ניהול שינויים סדור לתכניות העבודה המאושרות. האגף מדווח לכלל הגורמים במשרד ובממשלה באופן מדויק במועד הנדרש ובהתאם לפורמט המבוקש לדיווח. בנוסף, מדווח צוות ה-PMO אחת לחודש למינהלי המשרד, סטאטוס מרכז של פעילויות משמעותיות ובהובלה משותפת מול המינהל.

בקרה ניהולית על תוכנית העבודה וניהול תקציבי: מערכת עופר, בה מנוהל המידע הפרוייקטלי, מאפשרת הפקת דוחות ניהוליים מרכזים, המיועדים לבקרה ניהולית על תוכנית העבודה. המערכת מאפשרת הפקת הדוחות בחתכים שונים, דוגמת מחלקה באגף המחשוב, תחום באגף, או מינהל במשרד. יישום יכולות מורכבות יותר של כלי מעקב ובקרה ברמת פורטפוליו הפרויקטים מתוכנן לשלבים הבאים. בפרט – בכוונת האגף לשפר את מנגנוני הדוחות וה- BI. לצד זאת, מערכת ניהול התקציב החדשה, שפותחה על ידי אגף המחשוב - מערכת משקפת, המשמשת לניהול ובקרת תקציבי המחשוב, כוללת נדבכים נוספים שאינם פרוייקטליים כדוגמת ניהול תקציב מודל הקיום ומאפשרת החל משנת 2017 קבלת תמונה תקציבית מפורטת ומדויקת. המשרד מבהיר כי נתונים המנוהלים במערכת עופר בראייה פרוייקטלית משוקפים במערכת לניהול תקציב האגף ולהיפך. בשנת 2016 האגף הוציא את ספר הפרויקטים בו מוצגת כלל תכנית העבודה הפרוייקטלית. בשנת 2017 האגף הוציא מסמך מסכם של כלל הפעילויות המהותיות ברמת התחומים. לשנת 2018 האגף החל בתהליך ריכוז תכניות העבודה המאושרות לכדי מסמך אחד.

קידום למידה משמעותית בבתי הספר

<u>תקציר הביקורת</u>:

בעקבות מגמות כלל-עולמיות במערכות החינוך ולנוכח מרכזיותו של תחום החינוך בחברה, בכלכלה ובערכיה של מדינת ישראל, הניע שר החינוך לשעבר הרב שי פירון את רפורמת הלמידה המשמעותית במערכת החינוך בישראל. הרפורמה רואה בשיפור איכות תהליכי הלמידה ושיטות ההוראה מפתח ליצירת מדיניות חינוכית עדכנית וחדשנית אשר תוכל לעמוד באתגרים שעמם מתמודדת מערכת החינוך במאה העשרים ואחת. תרגום תפיסה זו לשפת המעשה חייב את מטה משרד החינוך לתכנן ולהיערך לשינוי עמוק "חובק כול" - שינוי הנוגע לתחום החינוך על כל רבדיו ולכל המעורבים בעשייה החינוכית המערכתית בתוך משרד החינוך ומחוצה לו. אולם ממצאי הדוח עולה שהנהלת המשרד, לרבות ראשי יחידות המטה המרכזיות, לא הובילו את מערכת החינוך לשינוי של ממש ולאורך זמן בכל הנוגע להיבטים המרכזיים של רפורמת הלמידה המשמעותית. יחידות המטה המרכזיות וכן גורמים אחרים רלוונטיים פעלו אמנם לקידומה של רפורמת הלמידה המשמעותית, אך לא היה בזה די לצורך יצירת תשתית מספיקה להטמעה ממשית ולאורך זמן של מרכיבי הרפורמה. בנסיבות אלה, איכות השינוי הפדגוגי תלויה במידה רבה ביוזמה, ביצירתיות ובחשיבה ביקורתית של צוותי החינוך בבתי הספר לצד משאבים וכלים שהצליחו לגייס ולפתח בעצמם.

לנוכח חשיבות הלמידה המשמעותית למערכת החינוך בישראל, על הנהלת משרד החינוך לחזור ולבטא את מחויבותה ארוכת השנים לקידום רפורמת הלמידה המשמעותית, שעליה הצהירה זה מכבר, ולהובילה עד ליישומו המלא של השינוי בתהליכי הלמידה, ההוראה וההערכה. בכלל זה עליה לבחון מחדש את התנאים שיגדילו את סיכויי הצלחתה של הרפורמה ולנקוט פעולות אפקטיביות הנגזרות מכך לשם יישומה. עליה למפות ולנתח את החסמים והבעיות שפגעו בקידום מרכיבי הרפורמה ובהתבסס על כך להגדיר את אבני היסוד ההכרחיים להגשמתה, כך שכל גורמי המשרד יפעלו על פי תובנות משותפות ואחידות; עליה לקבוע גורם שיוביל את הרפורמה ולהקנות לו סמכויות וכלים לפעול לאורך זמן. בנוסף, על הנהלת המשרד לבחון האם, כפי שהניח המשרד בתחילת הדרך, ניתן לקדם את הרפורמה במסגרת שגרת העבודה, המבנים והמשאבים הקיימים. בנוסף עליה לשתף בתהליך, באופן מובנה, גופים נוספים שהם בעלי עניין והשפעה כרשויות המקומיות והמוסדות להשכלה הגבוהה. על משרד החינוך גם להבטיח כי שינוי עמוק וארוך טווח מסוג זה יגובה ברציפות במדיניות ממשלתית ובהשרשת תרבות

עבודה משרדית שתאפשר את יישומה למען השגת שינוי בעל ערך מוסף גבוה למערכת החינוך בישראל.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד החינוך הקים צוות משימה להבניית הצעד הבא ללמידה משמעותית. חברי הצוות השותפים: מינהל פדגוגי, המזכירות הפדגוגית, מדען ראשי, מינהל עובדי הוראה (ע"ה), מחקר ופיתוח. צוות המשימה עובד ופועל מזה חצי שנה להבנייה של הכיוונים והמגמות: דיוק התפיסה וההמשגה, בחינה של תכנית ההיבחנות, הידוק ושיפור במקומות בהם נדרש שיפור, בחינת הוראה איכותית אפקטיבית והתאמה למאה ה- 21. הצוות החדש נשען על מפת הלמידה המשמעותית, על מחקרים, תכנים פדגוגיים וחכמת ההמונים.

בכל תכניות הלימודים שאושרו בשנים האחרונות שולבו היבטים של למידה משמעותית וכן בתכניות לימודים הנמצאות בעדכון או בפיתוח בימים אלה (מרץ 2018). מהלך של שילוב היבטים ללמידה משמעותית קיים כעת בכ-70% מתכניות הלימודים והוא אמור להיות מושלם בשנתיים הקרובות. יצאו הנחיות להתאמת ספרי הלימוד לרפורמה הלמידה המשמעותית והן חלות על כל חומרי הלימוד שפותחו מאז. כל חומר לימוד שפג תוקף אישורו יידרש להתעדכן על פי הנחיות אלה. אין אפשרות להחיל על חומרים ברי אישור רטרואקטיבית.

המשרד הקצה ימי הדרכה ייעודית לטובת הרפורמה. הוקצו ימים רבים חלקם ישירות תחת כותרת "למידה משמעותית" וחלקם תחת הדיסציפלינות השונות. האגף לפיתוח מקצועי במינהל עו"ה איפשר קידם וסייע בבניית התשתיות להובלת הפיתוח המקצועי של המורים בתחומי הדעת ובתחומי הרוחב השונים. שילוב היבטים הכוללים כלים, גישות ומתודות של הלמידה המשמעותית מצאו ביטוים במתווים ובמסגרות הלמידה השונות כחלק בלתי נפרד מתהליך הלמידה והיוו מודלינג לעו"ה כיצד עליהם לשלבם במסגרת ההוראה. אין משמעות לקיום מסגרות למידה בנושא למידה משמעותית אלא יש לשלב את הגישה בדרכי ההוראה וכך נהגו במסגרות הלמידה של עו"ה.

רשת גני הילדים של אגודת ישראל
יישום הסכם הבראה
והיבטים בהתנהלותה של הרשת

<u>תקציר הביקורת</u>:

בחוק לימוד חובה נקבע כי ילדים מגיל שלוש ילמדו באופן סדיר במוסד חינוך. עם השנים השתרשה בישראל מדיניות שבה ילדי המגזר החרדי לומדים במוסדות חינוך של גופים פרטיים, במימון המדינה ובהתאם לכללים שהיא קובעת. בנובמבר 2017 הרשת נותנת מענה חינוכי לכ-9,600 ילדים. בעקבות גירעונות גדולים שצברה הרשת עד לשנת 2009 פעלה המדינה להבראתה על פי הסכם, ובתוך כך כיסתה כ-100 מיליון ש״ח מגירעונה. אף שבמשך חמש שנים הועברו לרשת כספים לשם הבראתה, ב-31.12.15 עמד הגירעון המצטבר שלה על יותר מ-40 מיליון ש״ח.

הליקויים שהועלו בדוח זה מלמדים שאף שמונתה לרשת חשבת מלווה ואף שזו פעלה רבות להבראתה, הרשת המשיכה בדפוסי התנהלות שהביאוה לגירעון, למשל: פתיחת גני ילדים גירעוניים שלומדים בהם פחות מ-29 ילדים, והפעלתם בלא האישור הנדרש ובלי מקורות מימון; העלאת שכר המנכ״ל לשעבר ועובדי מינהלה בניגוד להסכם ההבראה; דיווח חסר לחשבת המלווה. משרד החינוך ומשרד האוצר - למעט מינוי של חשב מלווה, לא פיקחו על כך שהרשת תעמוד בהסכם ההבראה ובהסכם ההארכה, כמתחייב מתפקידם ומאחריותם. גם כשהתברר כי ישנן הפרות יסודיות של הסכם ההבראה הם לא פעלו ולא הפעילו את הסנקציות שנקבעו בהסכם ההבראה. על אף הסכם ההבראה, הארכתו והפיקוח מכוחו, אין הרשת מפנימה שעליה להוציא את כספי הציבור המועברים לה לפי אמות מידה של יעילות, מועילות, חסכנות ושקיפות, ובנסיבות אלו עולה חשש שגירעונה יגדל ושוב יתגלגל לפתחה של המדינה. מאז שנחתם הסכם ההבראה חלפו כשבע שנים, ובמהלכן חתמה הרשת גם על הסכם הארכה. למרות פרק הזמן שחלף מתחילת תהליך ההבראה לא עמדה הרשת במכלול התחייבויותיה. בחתמה על הסכמים עם המדינה, הרשת מצפה, מחד גיסא, שהמדינה תעמוד בהתחייבויותיה, ומאידך גיסא טוענת לנסיבות המקשות עליה לעמוד באותם ההסכמים. הרשת ממלאת תפקיד חשוב בחינוך ילדי הגן במגזר החרדי. תלמידי גני הילדים המתחנכים ברשת זכאים לקבל חינוך איכותי בהתאם להשתייכותם התרבותית, ולפיכך יש אינטרס ציבורי מובהק שהרשת תוכל למלא בהצלחה את התפקיד החינוכי שהיא קיבלה על עצמה. לשם כך חיוני

להבטיח את איתנותה הפיננסית. הדבר חיוני גם כדי להבטיח לעובדי הרשת תנאי העסקה ראויים ושוויוניים בהתאם לחוק. לשם כך על משרד החינוך ומשרד האוצר לבחון את המשמעויות העולות מדוח זה וממצבה הכלכלי של הרשת; לבחון את ההשלכות הנובעות מסיומו של הסכם ההבראה, ולהבטיח שהרשת נוקטת את הפעולות הנדרשות להבטחת איתנותה הפיננסית. על הרשת להקפיד לפעול על פי כללי המינהל הציבורי התקין, ביעילות ובשקיפות. על משרד החינוך, משרד האוצר והרשת להקפיד הקפדה יתרה שהליקויים שהועלו בדוח זה והפיקוח הנדרש בגינם יקבלו מענה בכל הסכם עתידי שייחתם ביניהם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד החינוך מציין כי התקיימו ישיבות בנוגע לרשת, אך לא בהרכב של הוועדה המלווה, כפי שנקבע בהסכם ההבראה. כמו כן, היה פיקוח של חשב המשרד על הרשת באמצעות החשבת המלווה שמונתה מטעמו במסגרת תוכנית ההבראה, על פי הודעת חשב משרד החינוך התקיימו מספר פגישות עם מנכ"ל רשת הגנים, בהן הוער למנכ"ל על הפרות של הסכם ההבראה וכי שיתוף פעולה הינו הכרחי ותנאי בסיסי להמשך תוכנית ההבראה, ואכן נכון להיום הרשת מקפידה לפעול בהתאם.

בנוסף, המשרד מבהיר כי בהסכם הבראה סעיף 9 נקבע כי "המשרד יעמיד לצורך כיסוי חובות הרשת את הסכומים שיקבעו בתכנית ההבראה אך לא יותר מהסכומים שנקבעו בתקנה התקציבית". על פי משרד החינוך תקציב התקנה עודכן מספר פעמים, כך שבפועל הסכומים לא עלו על הסכומים שנקבעו בתקנה התקציבית.

בהתאם להנחיות החשבת המלווה הרשת סגרה את כל הצהרונים ומעונות היום שהופעלו על ידה, מבדיקת הביקורת עולה כי העמדת המבנים לשימוש עמותות אחרות בוצעה ללא חתימה על הסכמים וללא קבלת כל תמורה, כך שהדבר לא היה ידוע למשרד, לאור האמור, בהארכת תוכנית ההבראה יוכנס סעיף שאינו מאפשר מתן שירותים או השכרת נכסים ללא תמורה. בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד, המשרד פועל להארכת הסכם ההבראה לתקופה נוספת לרבות הכנסת יעדים מדידים כך שבסיום תוכנית ההבראה רשת הגנים תוכל לפעול באופן תקין ומאוזן.

תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית

<u>תקציר הביקורת</u>:

לחקלאות בישראל יש תועלות ציבוריות רבות, ובהן שמירה על קרקעות ומניעת השתלטות עליהן, חיזוק הפריפריה ואספקת מזון טרי למשק המקומי; תועלות אלו הן הסיבה המרכזית לכך שפעילות הממשלה בענף החקלאות מאופיינת ברמת מעורבות גבוהה. כלי מרכזי בסיוע של הממשלה לענף החקלאות הוא התמיכות.הממשלה החליטה כבר בשנת 2013 לשפר את מבנה התמיכות בענף החקלאות ולייעלו, בהתאם לקווים המנחים של ה-OECD בעניין מדיניות תמיכות נכונה בחקלאות, ובמטרה להוריד את יוקר המחיה ולעודד חקלאות איכותית וצומחת בישראל. משרד מבקר המדינה מכיר בחשיבותם של הצעדים שעשו משרדי החקלאות והאוצר עד כה בתחום המעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות, אך הפעולה בתחום זה עדיין לא הושלמה, והצעדים שנעשו אין בהם די כדי להגיע לתוצאה הנדרשת - הקצאת מקורות יעילה לחקלאי ולמשק והפחתת המחירים לצרכן.

השיעור הגבוה של התמיכות מעוותות הסחר והייצור בחקלאות בישראל, הפגיעה שיש לכך ביעילות ובתחרות בענפי החקלאות השונים וההשפעה שיש למצב זה על יוקר המחיה, מחייבים את משרדי האוצר והחקלאות לבצע הליך של בחינה מחודשת בנוגע למדיניות התמיכה בחקלאות, לצורך קבלת החלטות אשר יבטיחו את פעילותו המיטבית של המשק ואת טובתו של הצרכן. במסגרת זו יש מקום לבחון כיצד ניתן להשיג מטרות אלו וכן מטרות מדיניות נוספות, באמצעות השימוש בתמיכות ישירות ממוקדות ויעילות שאינן מעוותות סחר וייצור. מקור התמיכות הישירות הוא תקציב המדינה ועלותן משולמת באופן פרוגרסיבי מכספי כלל משלמי המסים. לעומת זאת, התמיכות העקיפות משולמות באופן רגרסיבי על ידי ציבור הצרכנים, המשלמים מחירים גבוהים יותר על התוצרת החקלאית, ובכך התמיכות העקיפות גורמות להגדלת אי-השוויון בישראל .

על משרדי החקלאות והאוצר לפעול לגיבוש תכנית ארוכת טווח לשינוי היחס בין התמיכות העקיפות לתמיכות הישירות, הן בענפי החי והן בענפי הצומח, לרבות בחינת היבטים של תיקוני חקיקה ככל שיידרשו, קיום שיח עם ארגוני החקלאים וקביעת אבני דרך להשגת יעדים מוגדרים ומדידים. גיבוש תכנית כאמור יקטין את רמת אי-הוודאות בחקלאות בישראל ויאפשר לבצע בענפי החקלאות השקעות ארוכות טווח ולפתח אותם. השיפור בתמהיל התמיכות נחוץ בעיקר בענפי החלב והביצים, שבהם קיים תכנון ענפי כולל. השיפור

נחוץ גם כדי לאפשר לישראל לעמוד בהתחייבויות שלה לארגון הסחר העולמי. החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות נועד לעודד את המגזר החקלאי כגורם חלוצי, ביטחוני וחברתי. היקף הסיוע שנותנת מינהלת ההשקעות באמצעות המסלולים המינהליים שנועדו לשרת מטרות הדומות למטרות החוק, גדול בהרבה מהיקף הסיוע הניתן באמצעות המענקים הקבועים בחוק, ובכך עוקף למעשה את אמות המידה שנקבעו בחוק. על משרדי החקלאות והאוצר לפעול במרץ גם להסדרת נושא זה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

האיחוד האירופי הוביל מהלך של מעבר מתמיכות עקיפות – מעוותות סחר לתמיכות ישירות לחקלאים, בגובה של מעל ל 50 מיליארד אירו בשנה. משרד החקלאות מנסה לקדם מהלך זה גם בארץ, אך נדרשת מחויבות תקציבית משמעותית ולאורך זמן, שאינה בנמצא כיום בסדרי העדיפויות של תקציב המדינה. האמירה לגבי החריגה של ישראל מתקרת התחייבויותיה לגבי תמיכות פנים – נכונה לדעת המשרד, וללא שינוי משמעותי בדפוסי התמיכה בענפים אלו, סביר להניח שלאורך השנים הבאות היקף החריגה של ישראל ילך ויגדל, על המשתמע מכך לגבי אפשרויות הטלת סנקציות מצד הארגון על מדינת ישראל. כדי לאפשר חשיפה של השוק המקומי לתחרות הוגנת מיבוא מאירופה וארה"ב, נדרשת השוואת שיעור התמיכה למקובל באירופה, שמשמעה הגדלת התמיכה הישירה בחקלאים בעלות תקציבית גבוהה. יש להבטיח כי יישום הרפורמה והתאמת תמהיל הגידולים לתנאים החדשים ייעשה תוך שמירה על יציבות אספקת המזון הטרי לאוכלוסייה בכמות ובמגוון מספקים לאורך זמן. מעבר מתמיכות מבוססות מחירים לשיטות תמיכה חלופיות מהווה שינוי מהותי ביותר במדיניות החקלאית של מדינת ישראל, ועשוי לגרום לתמורות מרחיקות לכת במבנה ענף החקלאות. לכן, הוצע מתווה מעבר הדרגתי שמאפשר את התאמת החקלאות לשינויים ברמת המחירים ובמחירים היחסיים של המוצרים השונים, תוך הבטחת קיומם של משקים משפחתיים וקיבוציים רווחיים המספקים תוצרת חקלאית איכותית ואת התועלות הציבוריות הגלומות בייצור החקלאי. מדובר על תהליך ארוך טווח המצריך תכנון כולל, קפדני ויישום הדרגתי לאורך תקופה ממושכת. יש להימנע משינויי "אד הוק" במדיניות היוצרים חוסר ודאות לעוסקים בענף, מקשים על החקלאים להתאים את עצמם לתנאים החדשים, מונעים פיתוח ותורמים לנטישת ענף החקלאות.

לגבי ענף הצאן, משרדי החקלאות והאוצר עשו ככל ביכולתם לקדם את החלטת הממשלה שהתקבלה במסגרת חוק ההסדרים, אך הכנסת לא אפשרה את תיקוני החקיקה והוצאת התוכנית לפועל. המשרד מנהל בימים

אלו משא ומתן עם החקלאים והאוצר לנושא רפורמה בענף החלב על יסוד של הפחתת מחירים לצד תמיכה בהשקעות במשקים. עקרונות ההסכם הם לייעל את משק חלב הבקר ולהגדיל את יחידות הייצור בתמיכה ממשלתית תוך מתווה להפחתת מחיר המטרה ופתיחת הענף לתחרות מיבוא.

הניסיון לתקן את החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות על ידי המשרד החל עוד לפני דוח מבקר המדינה הראשון בשנת 2012 וכמובן עוד לפני חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. כבר ביולי 2016 פרסם המשרד תזכיר לתיקון החוק, בין היתר על רקע הכוונה לגבש מתווה לתמיכות ישירות. בשנת 2017 הצטרפו במשרד האוצר ליוזמת משרד החקלאות בלהשוות בין החקלאות וחקלאי ישראל ליחס שמקבלת התעשייה המקומית והתעשיינים בכל הקשור לעידוד השקעות הון.

במהלך השנה האחרונה לובנו כל הנושאים המהותיים הקשורים לתיקון החוק, החל משיעור המענקים, דרך התייחסות מיוחדת למענקים מנהליים וכלה בטיפול מקיף בהטבות המס. ניתן לומר באופן ברור שמשרד החקלאות ומשרד האוצר (על שני אגפיו רשות המיסים ואגף התקציבים) הגיעו לעמק השווה בכל הנושאים, בתקווה שבמושב הקרוב או לכל המאוחר הבא של הכנסת תעלה הצעת חוק לתיקון מקיף ומשמעותי בחוק עידוד השקעות הון בחקלאות על ידי המשרדים.

הטיפול במחלות בקר וצאן

<u>תקציר הביקורת</u>:

מחלת הברוצלוזיס תוקפת בעיקר צאן ובקר ופוגעת מהבחינה הכלכלית בענפי המקנה. מחלה זו מועברת גם לבני אדם ועלולה לסכן את חייהם. במחצית הראשונה של העשור הנוכחי עלו שיעורי התחלואה במחלה זו בקרב בני אדם בארץ, בעיקר באזור הדרום; ובשנת 2014 הגיע לשיא מספר בני האדם בישראל שנדבקו במחלה - כ-600 בני אדם. השירותים הווטרינריים, המופקדים מטעם משרד החקלאות על שמירת בריאות בעלי החיים, לא ביצעו בשנים שקדמו להתפשטות המחלה פעולות מספקות למניעה ולמזעור של התחלואה בה בקרב עדרי הצאן בנגב. בהן בדיקה וחיסון של ראשי צאן והמתה של בעלי חיים נגועים במחלה. עיקר חולשתם הייתה בפיקוח ובקרה על עדרי צאן של מגדלים בדואים בנגב. לו בוצעו פעולות המניעה כנדרש הן יכולות היו לסייע למנוע או לצמצם את העלייה במספר החולים במחלה זו בקרב בני אדם ואת השיעורים הגבוהים של תחלואה בברוצלוזיס בקרב עדרי צאן בדרום הארץ. מחלת הברוצלוזיס שפגעה בשנים האחרונות בעיקר בעדרי צאן חדרה גם לרפתות בקר אחדות בארץ. מחלה זו פגעה בשנת 2015 ברפת גדולה בדרום הארץ והסבה לה נזקים גדולים מאד.

ביצועה של תכנית חומש (מבצע) למזעור מחלת הברוצלוזיס בדרום שבה החל משרד החקלאות בשנת 2014, ולשם כך קיבל בשנת 2016 תקציב מיוחד בסך 50 מיליון ש״ח, הופסק בנובמבר 2017 בטרם תגשים התכנית את יעדיה, עקב סכסוך עבודה במשרד החקלאות. בינואר 2018 עדכנו משרד האוצר ומשרד החקלאות את משרד מבקר המדינה כי במשרד החקלאות נמצאה נוסחה לפתרון סכסוך העבודה, וניתן לחדש את הפעילות למזעור מחלת ברוצלוזיס בנגב באופן מידי. נוכח זאת על משרד החקלאות לשנס מותניו ולחדש את פעולותיו במסגרת זו בהקדם. זאת נוכח חובתו של משרד החקלאות לפעול ככל הנדרש למזעור מחלת הברוצלוזיס בדרום כיוון שהיא עלולה להמשיך ולהתפשט, לסכן חיי אדם ולפגוע בחיות משק בישראל.

מן הראוי לעשות כל שניתן כדי לחדש את ביצועה של תכנית החומש, שהמדינה השקיעה בה כסף רב ושעות עבודה רבות של אנשי מקצוע, ואשר השגת יעדיה חיונית לבריאות הציבור. אחת הדרכים למניעת מחלות בקרב בעלי חיים ולטיפול בהן היא מתן חיסונים (תרכיבים וטרינריים). תקנות התרכיבים עוסקות בייבוא, ייצור, הפצה והחזקה של תרכיבים וטרינריים, אך התברר שחסרות בהן הוראות שנחוצות לביצוען אף שחלפו יותר מארבעה עשורים מאז הותקנו. על משרד החקלאות להשלים עדכונן של תקנות אלה

בהקדם וכנדרש על פי החלטת ממשלה. על משרד החקלאות האמון על המניעה, המזעור וההדברה של מחלות בעלי-חיים, ובייחוד מחלות המשותפות לבעלי חיים ולאדם, לפעול כדי לתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה ולהפיק לקחים מממצאיו כדי לשפר את דרך פעולתו בתחום חשוב זה, המשפיע על בריאות הציבור ועל ענפי חקלאות המתבססים על גידול בעלי חיים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מחלת הברוצלוזיס היא מחלה אנדמית שנמצאת בעדרי הנגב "מקדמת דנא". התפשטות המחלה הייתה מאז ומעולם, והדבר נכון גם ביחס לתקופה שמתום מבצע הביעור של אמצע שנות ה- 90'. השירותים הווטרינריים (השו"ט) ידעו על כך בכל השנים במשך עשורים ולא רק משנת 2012 אך פעלו בעצימות נמוכה עקב שיתוף פעולה דל מצד המגדלים ומחסור באמצעים והמשרד סבור שחשוב להדגיש זאת. על פי הפקודה והתקנות, החובה לחסן היא על המגדל, כאשר החיסון בפועל מבוצע על ידי השו"ט. טענת הביקורת על כך שהשו"ט לא הגיעו לכלל העדרים ולא חיסנו אותם אינה מובנת. בהתאם למדיניות משרד הבריאות בנוגע לחיסונים הומאנים, לא מצופה מרופא הומאני של משרד הבריאות להגיע ביוזמתו לבתים הפרטיים ולחסן כנגד שפעת. כמו המדיניות של משרד הבריאות כך המדיניות שנקטו השו"ט, לא ניתן לצפות מהשו"ט להגיע ולחסן את כל עדרי המקנה, בפרט כפי שצוין לעיל כאשר החובה לדווח על מחלה בבעל החיים היא של המגדל וכך גם החובה לתאם חיסון מול השו"ט.

המתה ללא פיצוי משמעותה - שימוש בכוחות אכיפה רבים ובעקבות זאת מהומות והפסקת הפעילות. לדעת המשרד, מציאות שונה דורשת לעתים התייחסות שונה ולכן, המשרד דוחה את הביקורת. כפי שכבר הוסבר בעבר למשרד מבקר המדינה, השמדה ללא מתן מענה לבעלי ההדרים, כגון פיצוי, הייתה עלולה ליצור יותר נזק מתועלת. לא ניתן לבצע מהלך כה עמוק ורחב ללא מסגרת תקציבית מתאימה. המתת בעלי חיים באוכלוסיות מסוימות, כמבצע גורף, ללא התחייבות לפצות עבור כך היא בעייתית ביותר. כאמור, מציאות שונה דורשת לעתים התייחסות שונה. המגדלים הבדואים בנגב, אינם כמו החקלאים "הטיפוסיים" בישראל. חלק מהם גם אינו מגדל צאן לפרנסה עיקרית, אלא כחלק מאורחות חייו מזה דורות. הם לא נתמכים על ידי מועצות ייצור וארגונים כלכליים, וחלק גם לא מרגיש שייכות או חובה לפעול על פי התקנות והנהלים. כך המצב מזה עשרות שנים. מה עוד שבהתאם לחוק היה עליהם לשלם עבור סימון וחיסון, דבר שהקטין עוד יותר את היענותם. לכן, לא ניתן למגר את המחלה במסגרת הכלים הקיימים

בפקודה, המתאימים לחקלאים מסוג אחר. במדינות רבות למדו שאין די בכוח החוק כדי לפעול מול סוג זה של קהילות, וכי יש למצוא דרכים אחרות. כך פעל המשרד בתוכנית זו - באחריות ובשיקול דעת של כלל הגורמים והאפשרויות במסגרת החוק והמציאות החברתית הייחודית. אשר על כן, במקרה של תכנית הביעור של השירותים הווטרינריים, ההחלטה הייתה לבצע את ההשמדה במסגרת התכנית ולשלם פיצויים לפנים משורת הדין, בלי לבדוק אם התקיימו או לא התקיימו התנאים לתשלום לפי הפקודה, תוך ביצוע של פעולות הסברה ותוך הדגשה כי מדובר בפעילות שלאחריה יידרשו המגדלים לעמוד בהוראות הפקודה והתקנות שהותקנו מכוחה, כתנאי לתשלום פיצויים במקרה של המתת בעלי חיים. זאת מתוך הבנה שדרך הטיפול הרגילה בהמתת העדרים, לפי הפקודה, לא תוביל לתוצאה הרצויה והחשובה של ביעור עדרי הצאן בנגב מהמחלה, ולא תבטיח את שיתוף הפעולה של האוכלוסייה בנושא. לכן, הסיכום היה שההמתות והפיצויים יבוצעו שלא לפי פקודת מחלות בעלי חיים, אלא במסגרת נוהל מיוחד, כאשר הפיצויים נושאים אופי של תשלום לפנים משורת הדין. לפני ועד לקבלת התקציב ממשרד האוצר, השו"ט ביצעו פעולות משלימות להמתה כמו ביצוע פעולות מיפוי, חיסון, בדיקות, הסברה והגברת שיתוף פעולה עם המגדלים, זאת על מנת לצמצם ככל הניתן את הנזקים מהמחלה ולהציף את הנזקים הנגרמים ממנה. יתר על כן, ישנה ספרות מקצועית ראויה ומכובדת המוכיחה כי גם חיסון ללא המתת בע"ח נגועים מביא לצמצום משמעותי של המחלה. זו אסטרטגיה מוכרת ונהוגה במספר מדינות. בכל מקרה עד הסדרת אפשרות התשלום בגין ההמתה היה עדיף למפות, לחסן ולבדוק, על פני לא לעשות דבר. בשלהי 2015 החלו השו"ט לבצע המתות של בעלי חיים ומתן הפיצויים למגדלים מתוך תקציב משרד החקלאות, טרם קבלת התקציב המיוחד והייעודי מהאוצר (ינואר 2016).

בימים אלה מטמיע האגף לאפידמיולוגיה תוכנה ייעודית לחקירות אפידמיולוגיות מתוצרת IBM. המערכת תהיה מותקנת בכל לשכת בריאות, וכל לשכה תוכל להקליד את הדיווחים והחקירות של המחלות המחייבות בזמן אמת. צפוי שייחסך שלב כתיבת החקירות בניירות והקלדתם למערכת, דבר שעתיד לחסוך זמן-אדם. המערכת צפויה להיות אופרטיבית החל מיוני השנה.

פעולות המדינה לקידומם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה

<u>תקציר הביקורת</u>:

גמלת הבטחת הכנסה נועדה להעניק רשת ביטחון אחרונה לחסרי כול. נשיאת ביהמ"ש העליון לשעבר דורית ביניש עמדה על חשיבותה: "כגמלה מחליפת הכנסה, נועדה היא לאפשר לזכאים לה לרכוש את הדרוש להם לצורך מחייתם הבסיסית והמינימלית... חיוניותה וחשיבותה הן כה גדולות עד שספק בעיניי אם אין לה השפעה גם על... הזכות לחיים" . מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הם העניים שבעניים. כדי לצמצם את אי-השוויון הכלכלי בישראל, שהוא מהחמורים בקרב מדינות ה-OECD, וכדי לצמצם את ממדי העוני, יש צורך בפעילות ממוקדת ומעמיקה בקרב אוכלוסייה זו שמנתה ב-2016 כ-91,000 משפחות בממוצע חודשי.

יש לציין לחיוב את פעילותו של שירות התעסוקה בשנים האחרונות לקידום אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעיקר באמצעות תכנית "מעגלי תעסוקה", אך אין די בכך כדי לטפל בכל אותם חסמים של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שלא טופלו במשך שנים רבות. ממצאי ביקורת זו מלמדים כי המדינה לא קיבלה על עצמה לטפל בקבוצה זו באופן מעמיק, שיטתי ומקיף תוך הקדשת מאמץ ומשאבים הולמים להסרת החסמים להשתלבות בעבודה במטרה לשחררם מהתלות בגמלה: מרבית מקבלי הגמלה לא קיבלו כלים להסרת החסמים; אנשים עם מוגבלות אינם מאובחנים ואינם משוקמים כראוי; ואנשים עם חסמי שפה והשכלה כמעט שאינם מטופלים בהקשר זה. מרבית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה גם אינם זוכים לתמיכה וללִיווי הדרושים להם, בין היתר מהמחלקות לשירותים חברתיים, והדבר פוגע ביכולתם למצות את זכויותיהם, להשתלב בעבודה ולהתמיד בה. מבנה הגמלה, כפי שהוא היום, עלול לשמש למקבלי גמלת הבטחת הכנסה תמריץ שלילי להצטרפות לשוק העבודה. גם מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעלי פוטנציאל תעסוקתי המושמים בעבודה עובדים במשרות חלקיות ובשכר נמוך, וכך נותרים אף הם בעולם הקצבאות ובעוני, ואין חתירה להשמתם בתעסוקה איכותית יותר. אלה המעוניינים בהכשרה מקצועית כדי לשפר את סיכוייהם להשמה איכותית נתקלים בחסמים, בעיקר אי-התאמה של סדרי התשלומים בתכנית השוברים ואי-התאמה של ההכשרות המקצועיות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה. אחרים נכנסים ויוצאים מעבודות בשכר נמוך (תופעת "הדלת המסתובבת") ואינם מקבלים ליווי שיש בו כדי לסייע בהגברת ההתמדה בעבודה. במצב הנוכחי שבו ניתן טיפול חלקי ובלתי

מתואם, אי-אפשר לזהות מי ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה יכולים, בעזרת תמיכה ראויה, להשתלב בתעסוקה, ומי הם המעטים שבאמת ובתמים אינם מסוגלים לדאוג לפרנסתם בעצמם. אשר לאלו האחרונים - ספק אם הם יכולים להתקיים בכבוד מהגמלה הניתנת להם כיום.

על שר העבודה והרווחה, שתחת סמכותו רוכז כל תחום התעסוקה והגופים שבו, לגבש עם משרד האוצר מדיניות כוללת בנושא הטיפול במקבלי גמלת הבטחת הכנסה, הסרת חסמיהם לעבודה והבטחת קיום מינימלי בכבוד. בכלל זה יש להקים מערך אפקטיבי ומתואם של מענים וליווי למקבלי גמלת הבטחת הכנסה רבים ככל האפשר, בין השאר גם באמצעות הרחבת תכנית "מעגלי תעסוקה". יש לוודא שכל משפחה המקבלת גמלת הבטחת הכנסה תקבל את הטיפול הראוי והמותאם לה ושיש גורם אחד שמכיר אותה על כל צרכיה, שמלווה אותה ומסייע לה בתיאום הטיפול ובמיצוי זכויותיה. יודגש כי תהליך עומק שיש בו כדי לשלב בתעסוקה את מי שמסוגל לכך יהיה "מבחן תעסוקה אפקטיבי", וזהו תנאי הכרחי לגיבוש מענה גם לאלו שיימצא שאינם מסוגלים לעבוד כלל. בין היתר, עליהם לבחון את האפשרות להפנות משאבים לאלו שאינם מסוגלים לצאת לעבודה ויוותרו במעגל הגמלה, כדי לאפשר גם להם קיום מינימלי בכבוד.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

שירות התעסוקה מפנה כל חודש כ 8,000 תובעי הבטחת הכנסה (יותר מ-10% מהמתייצבים בשירות התעסוקה), הפניות אלו, מסייעות להשים מדי חודש כ 1,900 תובעי הבטחת הכנסה. שירות התעסוקה סבור שיש חשיבות לפעילות זו, מאחר ומדובר בנדבך משמעותי ביותר מהפעילות הממשלתית שמתבצעת לסיוע וטיפול בחסמים של תובעי הבטחת הכנסה. שירות התעסוקה סבור כי פריסה של המענים צריכה להיות הדרגתית, וכי בפועל, שירות התעסוקה מרחיב את פריסת הכלים בצורה מהירה ומשמעותית. כך לדוגמא; תוכנית "מעגלי תעסוקה" סייעה בשנת 2014 לכ- 5000 איש בלבד, בשנת 2015 התוכנית כמעט הכפילה עצמה וסייעה לכ - 9,000 איש, בשנת 2016 טיפלה בכ- 16,000 איש ובשנת 2017 סייעה לכ- 21,000 איש. הרחבות אלו הינן תהליך מורכב המחייב הקמת תשתיות בפריסה ארצית, גיוס והכשרת אנשים וכד'. לדעת שירות התעסוקה, לא ניתן היה להאיץ משמעותית את תהליך ההרחבה מבלי לפגוע באיכות השירות המסופק. מכיוון שמלאי תובעי הבטחת הכנסה אינו משתנה בקצב מהיר, שירות התעסוקה סבור כי אם התוכנית תתייצב בפריסה ארצית ותטפל בכ- 25,000 איש בשנה, תוך שנים בודדות יטופלו במסגרת התוכנית הרוב המכריע של תובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. שירות התעסוקה מדגיש כי מצב זה,

כבר כיום, מתקיים בחלק ניכר מהלשכות שבהן התוכנית פועלת כבר 4 שנים. שירות התעסוקה מציין כי הוא חסר את המשאבים לביצוע הרחבה משמעותית נוספת של הכלים השונים. נכון להיום, מרץ 2018, התיעדוף שנתנה הנהלת שירות התעסוקה לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה הביא למצב שלקבוצה זו מוקצה כ 75% מתקציב כלי התמיכה של השירות - בעוד קבוצה זו מהווה פחות משליש מסך דורשי העבודה המגיעים לשירות התעסוקה בשנה.

בחינת פריסת מענים נרחבים יותר בעבור מקבלי הבטחת הכנסה וותיקים ומבוגרים: שירות התעסוקה חסר את המשאבים הנדרשים לביצוע הרחבה משמעותית נוספת של המענים. יצויין כי שיעור הביצוע התקציבי, לא כולל התחייבויות עומד על 95%. לאור נתון זה, אין בידי שירות התעסוקה יכולת לנייד תקציבים לצורך פעילות זאת מאחר שתקציבי השירות ממוצים עד תום. שירות התעסוקה מבצע פריסה הדרגתית של המענים ולכן בחר להתמקד ב"זרם הנכנס" להבטחת הכנסה שגילם עד 50. במהלך שנת 2016, במרבית הלשכות המפעילות "מעגלי תעסוקה" מוצה הטיפול בקבוצה זו, והן החלו להרחיב בהדרגה את הטיפול גם לבעלי וותק בהבטחת הכנסה, ולתובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. שירות התעסוקה סבור כי אם התוכנית תתייצב בפריסה ארצית בהיקף של 25,000 מטופלים בשנה, תוך שנים בודדות ימוצה הטיפול גם בקבוצות אלו וניתן יהיה להתרחב גם לטיפול באוכלוסיות נוספות ובפרט לוותיקים בהבטחת הכנסה שגילם מעל 55. במהלך שנת 2016 חתם שירות התעסוקה על הסכם קיבוצי שבמסגרתו מוגדרים מגוון השירותים וסוגי האוכלוסייה שיקבלו טיפול במסגרת התוכנית "מעגלי תעסוקה". ישנו קושי בהרחבה נוספת של השירותים והאוכלוסיות ללא עדכון ההסכם הקיבוצי.

המוסד לביטוח לאומי ערך פעולות שונות שמטרתן להפחית את החסמים ולהרחיב את היקף האוכלוסייה שתיכנס לתוכנית שיקום. הנושאים השונים שולבו במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2018.

משרד העבודה והרווחה מדווח כי תכנית "תנופה" שמפעיל המשרד באמצעות מרכזי השיקום החלה לטפל במקבלי גמלת הבטחת הכנסה עם מוגבלויות השוהים בשירות התעסוקה. התכנית כוללת מיצוי זכויות ותוכנית תעסוקה, שהחלה בחודש יוני 2017 ועדיין נמצאת בתהליכי בניה.

מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה

<u>תקציר הביקורת</u>:

אחת החוליות החשובות בתכנית ההתערבות הטיפולית של העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות - מערך הסמך המקצועי - אינה נותנת את המענה הנדרש לאוכלוסייה הנזקקת להם. משרד הרווחה היה מודע לעיקר הבעיות, אך במשך השנים ביצע פעולות מעטות לפתרונן. משרד הרווחה אינו מפקח על מערך הסמך המקצועי, ולפני העברת התשלום לחברות כ"א הוא אינו מפעיל אמצעי בקרה נדרשים כדי לוודא שהשירות אכן ניתן. קיים קושי בגיוס עובדי מערך הסמך המקצועי והם אינם עוברים את ההכשרות הנדרשות לתפקידם, דבר המעלה ספק בנוגע לזמינות השירות ואיכותו. סיבה מרכזית לקשיים בהספקת שירותי סמך מקצועי ברמה נאותה היא הצמדת תעריף שירותי הסמך לתעריף שירותי הסיעוד של המוסד לביטוח לאומי; וזאת מבלי שוועדת התעריפים של משרד הרווחה בדקה וקבעה את ההתאמה הנדרשת בין התעריפים של המוסד לביטוח לאומי המיועדים לטיפול בקשישים סיעודיים ובין התעריפים המיועדים למגוון צרכיהם של מבוגרים, משפחות וילדים המטופלים בידי עובדי הסמך. התנהלותו הכושלת של משרד הרווחה בנושא זה מעלה חשש כי במקרים רבים בסופו של דבר שירותי הסמך כלל אינם ניתנים לאוכלוסיות הזקוקות להם, וכי הדבר יגרום לפגיעה נוספת באותן אוכלוסיות שממילא מודרות, מוחלשות ופגיעות.

על משרד הרווחה להירתם לטיפול שיטתי במערך הסמך - שירות שניתן לאלפי אזרחים - ובכלל זה עליו לבצע בהקדם, בייחוד לקראת המכרז החדש המתגבש העומד להתפרסם במהלך 2018, עבודת מטה סדורה שתכלול בין היתר הגדרת צרכיהן הייחודיים של האוכלוסיות הנזקקות וקביעת תעריפים מותאמים לצרכים אלו באמצעות ועדת התעריפים; לאכוף את תכנית ההכשרה של עובדי הסמך ולהסדיר את מערך הדיווח והפיקוח על החברות המספקות את שירותי הסמך. על משרד הרווחה ליישם במכרז החדש את תוצאות עבודת המטה ולפעול בדחיפות ליישום תקני האיכות שקבע להערכת טיב שירותי הסמך המקצועי, בין השאר באמצעות שיפור הפיקוח של המחלקות לשירותים חברתיים על שירותים אלו.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

משרד העבודה והרווחה מציין כי בוצעה הגדרה מחודשת של סוגי ההתערבות בתעריפי הסמך לשלוש רמות: הדרכה וטיפול, סיוע לפעוטות במסגרות וסיוע תומך לאדם בביתו. בהגדרה המחודשת יש הבחנה בין

התשומות הנדרשות לכל סוג התערבות (הכשרה, רמת ההדרכה, רמת מיומנויות נדרשות וכו'). הגדרות אלו ייכללו במכרז החדש החל מיום 1/1/2019 ויקבלו תוקף בתקנון עבודה סוציאלית (להלן: תע"ס). טרם גובשה עמדת הדרג המקצועי של המשרד לגבי הצורך בקיומו של תעריף דיפרנציאלי לעובדי הסמך כפונקציה של המרכיבים הספציפיים בעיסוקם.

בנוסף, מחודש ספטמבר 2017, במסגרת גיבוש המכרז החדש, נעשתה הבחנה בין 3 רמות פיקוח: פיקוח על הספק ע"י המשרד, פיקוח על נוכחות ופיקוח על הכשרות, פיקוח על עובדי הסמך ברמה הארגונית-מנהלית, הפיקוח על הנוכחות ייעשה באמצעות הספקים באמצעים דיגיטליים/טכנולוגיים שונים. כמו כן, יידרש אישור המחלקה על נוכחות העובד טרם אישור ההשמה והמשרד יבצע בקרה תקופתית. רמת איכות הטיפול באחריות המחלקה לשירותים חברתיים וזאת על בסיס אמות מידה ומדדים שנקבעו במשרד. לשם כך גובשו מדדים וטופסי מעקב ביצוע בתכנית ההתערבות. כמו כן, גובש טופס הערכת תפקוד עובד הסמך. הטופס ימולא ע"י עובד/ת סוציאלי/ת (להלן: עו"ס) המזמין שרות וידרוש מעקב בפרקי זמן קצובים לפי סוג ההתערבות. הפיקוח על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות יבוצע ע"י הפיקוח המחוזי של המשרד. נכון להיום (מרץ 2018) יש מתווה בנוי למפקחי פרט ומשפחה ולאגף השיקום. המשרד בתהליכי פיתוח של כלי פיקוח גנרי לכל יחידות המשרד על המחלקות ונושא הסמך ייכלל בו.

המשרד מדווח כי תהליך התשלום מתבצע כיום רק לאחר קבלת דוח טיפולים מאושר וחתום על ידי המחלקה לשירותים חברתיים שהזמינה את השרות. גורמי המשרד קיימו מספר ישיבות עם המוסד לביטוח לאומי על מנת ללמוד את דרכי עבודתם ובמקביל נבדקת אפשרות לביצוע בקרה באמצעות רואה חשבון שיבדוק לעומק את כל מרכיבי השכר של עובדי הסמך. במכרז המתגבש תיכלל דרישה לספקים לניהול מערכת ממוחשבת ייעודית על מנת לפקח על השירות והתשלום ולדווח למשרד בהתאם. בנושא חשש מהימנות הדיווחים, מציין המשרד כי כל המקרים הפרטניים שהועלו בדוח הביקורת נבדקו פרטנית על ידי המפקחים ולא נמצאו ליקויים המעידים על דיווח כוזב ותשלום ללא צורך. ברוב המקרים התברר כי הייתה טעות בהקלדת פרטי העובדים ו/או לקוחות ובחמישה מקרים התגלה שיקול דעת מקצועי מוטעה. כאמור, בוצעו מספר שינויים טכנולוגיים במערכת המסר על מנת למנוע הישנותם של טעויות ומקרים כפי תוארו לעיל.

היבטים בטיפול המדינה באפר הפחם

<u>תקציר הביקורת</u>:

אפר הפחם מכיל יסודות רעילים ויסודות רדיואקטיביים הפולטים קרינה מיוננת בשיעור נמוך, אולם שיעורם גבוה יחסית לשיעורם בסלע ובקרקע הטבעיים. לפיכך, וכדי לא להפריע לתפקודן של תחנות הכוח הפחמיות, נדרש לפנותו מתחנות הכוח ולסלקו מהן, או למצוא לו שימושים מועילים שיעלו בקנה אחד עם שמירת בריאות הציבור והגנת הסביבה. בביקורת עלה כי תהליך הסדרת השימוש באפר הפחם והפיקוח עליו מתאפיין בבוקה ומבולקה. במסגרת זו עלו ליקויים משמעותיים בשיתוף הפעולה המתחייב מהצורך בהסדרת הטיפול באפר הפחם, ליקויים שעלולים לפגוע בבריאות הציבור ובהגנת הסביבה. כמו כן נפגעה יכולתו של המשרד להג"ס לממש את אחריותו בנושא. עוד עלה שאין בקרה של הדרג המקצועי הארצי על אישורי מינהלת אפר הפחם להוצאת אפר פחם מתחנות הכוח, ומינהלת אפר הפחם נתנה יד לשימוש בתחום החקלאות והגינון בניגוד להגבלות ולהתניות שקבע המשרד להג"ס. כך נוצר מצב שמדינת ישראל קירבה את אפר הפחם אל תושביה והעבירה את פוטנציאל הסיכון לתוך הבית פנימה - לקירות, לגידול צמחי מאכל ולגינון. בכך גדל ביתר שאת הצורך בהסדרת השימושים ובפיקוח עליהם. כשמינהלת אפר הפחם והעומד בראשה תלויים בחח"י ובחברת הפחם תלות תקציבית, לוגיסטית ותפעולית, ובמיוחד בהיעדר דרג מקצועי מפקח, עצמאותה של מינהלת אפר הפחם נתונה בסכנה, ובשל כך יש חשש שהיא עלולה לפעול בניגוד עניינים מובנה.

השר להג"ס ושר האנרגיה נדרשים לפעול לאלתר להסדרת הטיפול באפר הפחם ובשימושים בו. עליהם להבהיר את תחומי האחריות בנושא, ובמידת הצורך לקבוע אותם. על המשרד להג"ס להשלים את בדיקת האופטימיזציה הכלל משקית עבור אפר הפחם כדי להבטיח תיעדוף אופטימלי של השימושים באפר הפחם. על השרים הרלוונטיים לשקול אם יש הצדקה להמשך קיומה של מינהלת אפר הפחם, ובמיוחד נוכח הליקויים העולים בדוח זה ונוכח הפחתת הכמויות המיוצרות של אפר הפחם והירידה בביקוש הקיים ממילא למוצרים המכילים אותו.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

מינהל התכנון מקדם בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, תכנית מתאר (תמ"א 10/ד/13) אשר תבטל את ההוראות בתכניות לתחנות כוח המתייחסות לדרג המקצועי הארצי, הוראות המתייתרות לאור הכלים והסמכויות המצויים

כיום בידי המשרד להגנת הסביבה. ביום 6.3.18 החליטה המועצה הארצית לפרסם את התמ"א האמורה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור.

פרסום התמ"א, דיון בהערות ובהשגות (ככל שיוגשו) והעברת התמ"א לאישור הממשלה צפויים להתקיים בחודשים הקרובים. בהתאם להסכמה בין מינהל התכנון והמשרד להגנת הסביבה, ובהתאם להבהרת יו"ר המועצה הארצית בדיון המועצה הארצית הנ"ל ולרוח החלטת הממשלה בעניין מיום 10.7.13, לעת הדיון באישור התמ"א בממשלה, יבוקש כי יכלל בהחלטת הממשלה סעיף בדבר ביטול הדרג המקצועי הארצי. מינהל התכנון סבור כי הסדרת הטיפול באפר הפחם ובשימושים בו, נכון שתיעשה על ידי נוהל מסודר שייקבע על ידי מינהלת אפר הפחם, משרד התשתיות והמשרד להגנת הסביבה, ולא נדרשת מעורבות מינהל התכנון במהלך זה. ונכון שהסדרה זו תגובש עוד לפני הדיון בממשלה באישור התמ"א ובביטול הדרג המקצועי.

תפקידי מינהלת אפר הפחם ומעמדה נקבעו בכתב המינוי בחתימת שר האנרגיה הממונה על משק החשמל והאמון על תפקודו ובהסכמת השר לאיכות הסביבה ושר הפנים, בהתאם להוראות ת.מ.א. 10 לתחנות כח ורשת חשמל המאושרת ע"י הממשלה, וכן בתקנון המנהלת החתום ע"י המנכ"לים של הגופים השותפים במנהלת, לרבות מנכ"ל משרד הגנה"ס.

היות וכל תפקידה של המנהלת הינו לבסס ולשמר תשתית ידע עבור שימושי אפר הפחם, יבחנו המשרד והמשרד להגנה"ס, האם המשרד להגנה"ס וגופי המקצוע במשרד האנרגיה, לרבות, חברת החשמל רואים צורך בבסיס ידע זה והמשך תפעולו, והאם יש ביכולתם לפעול להמשך ההסדרה בתחום ללא בסיס ידע זה וללא המנהלת. כחלק מהסדרת הנושא, ככל וימצאו השרים לנכון להמשיך את פעילותה של המנהלת ויגדירו את משימותיה מחדש , כך גם הרכבה ומתכונת פעילותה ישתנו בהתאמה.

המשרד מסכים כי על המשרד להגנה"ס לפעול בשיתוף פעולה עם המשרד לגבי הסדרות בתחום שימושי אפר הפחם. זאת נעשה בעבר כאשר המשרד להגנה"ס היה שותף למנהלת.

משרד האנרגיה סבור כי נכון שהשר להגנה"ס יצטרף להצעת שר האנרגיה שנמסרה לו בעת הכנת תשובת המדינה לבג"ץ חברות הבטון, להקים במשותף ועדת מומחים חיצונית בלתי תלויה להכרעה במחלוקת בהיבט הקרינה בשימושי אפר פחם בהתבסס על הידע העולמי בכלל ועל התקן הבינלאומי להגנה מקרינה של סבא"א בפרט. זאת, מבלי לקזז מסמכות שר הגנה"ס בכל הקשור להשפעות הסביבתיות של אפר הפחם בשימושיו. משרד האנרגיה מדגיש כי השותפות בין השרים נגזרת מאחריות שר האנרגיה

לתפקוד משק החשמל ולהוצאה הסדירה של אפר הפחם מחצרי תחנות הכח, התלויה בתשתית המשקית, והיא הכרחית לביצוע יעיל של יישום החלטותיהם.

המשרד להגנת הסביבה פרסם בתחילת חודש פברואר 2018 להערות הציבור את העבודה לבדיקת האופטימיזציה הכלל משקית לשימושי אפר הפחם. לאחר סיום השימוע, המשרד יגבש עמדה שתבטיח תיעדוף מיטבי של השימושים באפר הפחם בשים לב לסכנות הכרוכות בשימוש בו מצד אחד וליתרונות הגלומים בשימוש בו מצד אחר.

מינוי הרכבי מועצות דתיות ובחירת רבני עיר

<u>תקציר הביקורת</u>:

במועצות הדתיות הפועלות ללא הרכב נבחר, בלי שמתקיים פיקוח הדדי ושוטף של חברי מועצה, קיים חשש לעירוב שיקולים לא עניינים ואף פוליטיים באשר לניצול תקציב המועצה, ולמינויים במועצה. כמו כן, ניהול מועצה דתית ללא הרכב נבחר עשוי גם לפגוע בשיקוף רצון אוכלוסיית העיר ולפגוע בדמוקרטיה. ניהול שירותי הדת ללא רב עיר נבחר משאיר את תושבי העיר ללא מנהיג דתי שיוכל לסייע בהספקת צורכי הדת של תושבי העיר היהודיים, בין היתר, בהתאם למאפיינים הדתיים והדמוגרפיים המשתנים של תושבי העיר. מספרן של המועצות הדתיות שבהן מכהן הרכב נבחר הוא מועט. מאז הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2013, מכלל 129 המועצות הדתיות, מינו השרים בנט ואזולאי 59 מועצות דתיות בלבד (46%). מכלל 110 הרשויות המקומיות שבהן אפשר לבחור רב עיר, ב-26 רשויות מקומיות לא מכהן רב עיר וזאת בניגוד לחוק. בין השנים 2013 עד סוף 2017, תקופת כהונתם של השר לשעבר נפתלי בנט והשר המכהן דוד אזולאי, פחת ב-21 מספרם של רבני העיר המכהנים, ונוספו 13 רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר אחד לפחות. זוהי מגמה שלילית, המנוגדת לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר ולהנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

אי מינוי הרכבי מועצות דתיות לאורך שנים, על אף הדרישה בחוק, נמשך כבר שנים רבות, ואוזכר כבר על ידי ועדה ציבורית, על ידי מבקר המדינה בשני דוחות ביקורת, על ידי הממשלה בהחלטה משנת 2013, ובדיון בוועדת הפנים של הכנסת בסוף 2014. על אף הזמן שחלף, המשרד לא הביא לשינוי הכללים. נוכח החסמים הקיימים המעכבים את מינוי ההרכבים על המשרד לבחון את התאמת ההוראות שבחוק, ולהציע מגוון פתרונות, לרבות כאלו שלא יהיו תלויים בהסכמות הדדיות של שלושת הגופים בעלי הסמכות - המשרד לשירותי דת, המועצות הדתיות והרשויות המקומיות. בכלל זה ראוי לבחון גם פתרון שיאפשר לרשות מקומית שמעוניינת בכך לספק בעצמה שירותי דת לתושביה, כפי שכבר נעשה בכמה מהן.

על השר לשירותי דת להוביל עבודת מטה לבחינת ההליכים למינוי רבני עיר ולהציע הצעות לייעול ולפישוט ההליכים. ראוי שבמסגרת זו יקבע השר לוחות זמנים להליך, החל מהמועד שבו התפנתה משרת רב עיר עד לבחירה, בדומה ללוח הזמנים הנדרש בחוק לבחירת ראש עיר שהחליט לסיים את תפקידו. על השר להנחות את משרדו לגבש תכנית סדורה לקידום מינוי רבנים ביישובים שבהם הם חסרים ולקבוע לוח זמנים להשלמת המשימה.

נוסף על כך על השר לגבש מענה ליישובים קטנים שבהם לא מכהן רב עיר, ובכלל זה לקבוע קריטריונים הנוגעים להיקף משרה, כך שאותן רשויות ישתפו פעולה לשם מינוי רב עיר בהקדם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

בתקופת השר הנוכחי- דוד אזולאי חודשו / הורכבו 20 הרכבים לפי הפרוט הבא: יקנעם, רחובות, עמק לוד, קרני שומרון, זכרון יעקב, בת ים, בקעת הירדן, כפר שמריהו, מרום גליל, אופקים, בית שמש, באר יעקב, חצור, שלומי, נתניה, חדרה, קרית מוצקין, אריאל, אילת, נס ציונה. לשכת השר פועלת לקדם כינון הרכבים בכל מקום בו ניתן היה לקדמם. הצעד של הצעת מועמדים במקום הרשות המקומית והרבנות המקומית הינו צעד חריג שיש לנקוט בו במשורה, ורק לאחר שהתברר כי הרשות המקומית או הרב לא משתפים פעולה ללא סיבה ראויה בכינון ההרכב. בערים: רמת גן, עפולה – לשכת השר פעלה מול הרשויות. מועמדי הרשויות לא עמדו בתנאי הסף. לשכת השר תפעל מול הרשויות לקידום הנושא. במטולה - לשכת השר העבירה את הנושא לטיפול וועדת השרים. במטה בנימין – הובהר על ידי ראש המועצה כי הוא יסדיר את הנדרש ולכן צפוי כי בקרוב יקודם כינון הרכב.

ברשויות בהן נעצר ההליך – לשכת השר תפנה שוב לרשויות בעניין ובמידת הצורך תעביר את הנושא לטיפול וועדת השרים. המשרד יבחן אם יש צורך לשנות את החוק ולחסוך את הצורך בהסכמה הדדית מצד שלושת הגורמים המעורבים בבחירת הנציגים להרכב המועצה הדתית. לקראת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018, בכל פניה למועצות תהיה הפניה לנהלים, לרבות בכל הקשור לייצוג הנשי, ויעשה בשלב מוקדם ניתוח סיעתי.

מרבית הממונים הינם ראשי מועצות שנבחרו וכיהנו בהרכב שהתפזר בחלוף שנה ממועד הבחירות לרשויות המקומיות או שמונו בעבר ולאורך השנים לא חודש ההרכב. הנחיית היועץ המשפטי של המשרד המבוססת על הוראת החוק לפיה "הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה" היא שלמעט חריגים, אין אפשרות להחליף ממונה בממונה אלא רק בהרכב. מכוח ההוראה המדוברת ביצע השר אזולאי החלפה של 3 ממונים בלבד, לאורך כל תקופת כהונתו – כ -3 שנים – וזאת אך ורק במקום שהממונה הקודם התפטר או חדל לכהן בנסיבות שחייבו זאת. העובדה שהשר אזולאי מינה 3 ממונים בתקופה של קרוב ל- 3 שנים, מועמדים שהוסכמו בינו לבין ראש הרשות והותאמו למקום המסוים מבחינת כישורי סף (ניהול של גוף מקביל מבחינת היקף כספי וכמות עובדים), מוכיחה כי אין צורך והגיון במאגר.

החסם העיקרי לקידום הליכי בחירת רבני עיר הוא הצורך בקבלת הסכמת הרשות המקומית. המשרד יפעל לשינוי התקנות באופן שיאפשר קידום הליך בהיעדר הסכמה. השר הפעיל את סמכותו לפי סעיף 22 לתקנות ומינה את נציגי מועצת הרבנות הראשית לוועדות הבחירות בערים רחובות, בני ברק, יהוד וראשון לציון. מקרים בהם לא עשה השר שימוש בסמכותו לפי סעיף 22 הם בערים שבהן לא הושגה הסכמה על זהות היו״ר ובהיעדר הסכמה אין תועלת להפעיל את סעיף 22 למינוי. לשכת השר פעלה לקבוע סדרי עדיפויות כללי ושוויוני בנושא רבני עיר, כאשר השיקול היחיד הוא קידום הליכי בחירות בערים רבות ככל האפשר, זאת ללא כל התייחסות לעיר ספציפית. העיכוב במקומות שישנו אינו נובע מתפקוד לשכת השר ולפיכך אין צורך בקביעת סדרי עדיפויות בעניין.

מספר הרבנים שנבחרו לתפקידם על פי התקנות הישנות המאפשרות כהונה כל ימי חייהם הוא מועט, ועם השנים, לאחר אריכות ימים, לא יהיו עוד רבנים שמכהנים ללא הגבלת זמן. המצב המשפטי לא מאפשר הדחת רב עיר שנבחר כדין תוך הסתמכות על התקנות הרלוונטיות לתקופת בחירתו ללא שינוי חקיקה. עמדת השר הינה כי אין מקום לקציבת כהונה של רבנים שנבחרו לתפקידם בהתאם לכללים הקודמים.

היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו״ל וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית

<u>תקציר הביקורת</u>:

לרב עיר מעמד חשוב וערכי בקרב רוב הציבור, דתי, מסורתי וחילוני - כולם כאחד. רב עיר הוא מנהיג רוחני ופוסק עליון בכל ענייני הדת וההלכה במקום כהונתו, ומשמש מנהיג דתי של תושבי העיר. הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה לתושבי העיר בכלל ולעובדי המועצה הדתית בפרט. דוח ביקורת זה עוסק בהתנהלותם האישית של רבני העיר והעלה ליקויים אשר השלכתם מרחיקת לכת - נזקם רב בשל הפגיעה האפשרית בשמם הטוב של כלל רבני הערים וערעור מעמדם בציבור.

נמצא שרבים מרבני הערים דיווחו דיווח חסר מאוד על ימי נסיעותיהם לחו״ל. מדובר בתופעה שכיחה ממנה בולט חוסר בהסדרה בכל הנוגע לכללים באשר לנסיעות בתפקיד של רבני ערים. במהלך הביקורת רבים מאותם רבנים הצהירו על נכונותם להסדיר את רישום ימי היעדרויותיהם והגיעו עם מועצות דתיות להסדר לפיו ינוכו משכרם את שווה הערך של ימי חופשה שניצלו ביתר.

נמצא שיש רבני ערים להם קרובי משפחה, המועסקים העסקה אסורה כעובדי המועצה הדתית שעליה הם מופקדים מהבחינה ההלכתית, או שמועסקים כמשגיחי כשרות שמינתה המועצה הדתית בעירם. נמצא כי טיפול המשרד ברבני עיר שאינם מתגוררים בעיר כהונתם נמשך זמן רב מאוד. לגבי כמה רבני עיר נמצאו תלונות קשות על התנהגותם שאינה עולה בקנה אחד עם המצופה והנדרש מהם, ואולם המשרד לשירותי דת, מועצת הרבנות הראשית ומשרד המשפטים לא טיפלו בתלונות אלה. מצופה מהמאסדרים לתקן את הליקויים שעלו בביקורת. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר עניין זה, לאחר פרסום הדוח.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

עמדת המשרד לשירותי דת היא כי האחריות לאישור נסיעות היא של ראשי המועצות הדתיות - המעסיקים של הרבנים. באחריות ראשי המועצ״ד לאשר נסיעות לצורך ביצוע תפקידי הרב ובכלל זה נושאי הכשרות והנישואין בעירו, כאשר נסיעות למטרות אחרות תחשבנה כיציאה פרטית על חשבון ימי

החופשה של הרב. עם זאת, בשל תפקידם ומעמדם הייחודי של חלק מהרבנים, יבחן המשרד, בשיתוף הרבנות הראשית ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר את האפשרות לגיבוש כללים ונוהל להסדרת הנושא: המטרות המאושרות לנסיעות, מתכונת הדיווח, מימון הנסיעות, ניגוד עניינים, ימי חופשה. המשרד ציין כבר בדוח הביקורת כי הסדרה זאת מתעכבת מכיוון שהנושא תלוי ועומד מהבחינה המשפטית, עקב תביעות שהוגשו ועדיין לא התבררו באופן סופי. אגף משאבי אנוש במועצ"ד יפעל השנה במסגרת פעולות ביקורת לבדיקת תקינות דיווח ורישום חופשות רבני ערים בכרטסת שמנוהלת ע"י המועצה הדתית. לפני כחודש המשרד פרסם ריענון הנחייה לאיסור העסקת קרובי משפחה.

הטיפול באכיפת חוק מגורי רבנים במקום כהונתם נמצאת בטיפול שוטף של הלשכה המשפטית. התמשכות הטיפול נובעת מגורמים והליכים שאינם בשליטת המשרד.

נושא התלונות על התנהלות רבני ערים נמצא בטיפול והסדרה של הרבנות הראשית ומשרד המשפטים. מנכ"ל הרבנות הראשית פנה למנכ"לית משרד המשפטים בבקשה למנות איש קשר במשרד המשפטים שאליו יועברו תלונות שיתקבלו ברבנות הראשית ובמשרד לשירותי דת. עם מינוי איש קשר כאמור, ימוסד שיתוף הפעולה לטיפול בתלונות משמעת רבני עיר.

טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים

<u>תקציר הביקורת</u>:

חוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 מטיל על המדינה את החובה לטפל בנכסים עזובים. לשם כך הופקד אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים על איתור בעלי זכויות נעדרים בנכסים הידועים לו - כסף, שווה כסף, מקרקעין ומיטלטלין - ולנהל אותם באישור בית המשפט. האפוטרופוס הכללי מנהל, מכוח תפקידו זה, נכסים עזובים הכוללים כ-4,000 נכסי מקרקעין וכן כספים בסכום של כ-1.8 מיליארד ש"ח - עבור בעלי זכויות פרטיים ולטובתם. נמצאו ליקויים באופן שבו מנהל האפו"כ את הדירות, בתי עסק וקרקעות שבאחריותו. נהליו בנושא זה לא עודכנו זה שנים, וחלקם אף אינו רלוונטי עוד, בייחוד בכל הנוגע לניהול, לפיקוח ולבקרה על חברות הניהול של בתי הדירות ובתי העסק. מסד הנתונים לגבי קרקעות במערכות המחשבים של היחידה הארצית אינו עדכני, וקרקעות רבות אינן מושכרות. נוסף על כך, האפוטרופוס לא הצליח לממש את כל היעדים שקבע בתכניות העבודה שהציג בשנים 2010-2017, להעביר נכסים כספיים ונכסי נדל"ן לקניין המדינה והוא ממשיך לנהל אלפי תיקים כספיים, דירות וקרקעות גם אחרי שחלפה תקופת הניהול הקבועה בחוק.

חשיבות פעילותו של האפוטרופוס הכללי בטיפול נאות בנכסים עזובים היא כפולה: בתחום זכויות הפרט - איתור הבעלים והגנה על רכושם מפני פעולות שלטוניות ואחרות העלולות לפגוע בהם או בפירותיהם, ובתחום זכויות הכלל - מניעת שימוש לרעה בנכסים אלה העלול לפגוע בסדר הציבורי והעברתם במקרים המתאימים לקניין המדינה ולתועלת הציבור. אך ממצאי דוח זה מעלים כי יש ליקויים בפעילות היחידה, וכי נדרש אפיון מחדש של יעדיה ושל דרכי פעולתה בעיקר בנושאים אלה: טיפול בדיווחים שהיא מקבלת בדבר חשד לנכסים עזובים; הפעלת סמכויות האכיפה המוקנות לאפוטרופוס הכללי בחוק; מניעת פלישה לנכסי מקרקעין; קידום הליכים להשבת הנכסים לבעלי הזכויות ולהעברת מקרקעין עזובים לקניין המדינה. לאור ההמלצות המנויות בדוח זה, על האפוטרופוס הכללי להסדיר את פעילותה הכוללת של היחידה כדי למנוע את הזנחת הנכסים העזובים, הפקרתם ונפילתם לידיים זרות, זאת לצד השמירה על זכות הקניין הפרטי. במסגרת זאת, ראוי שהיחידה תפעל, בין היתר, לתגבר ולתחזק את ממשקי העבודה שלה עם גופים במערכת הממשלתית; לגבש מדיניות ברורה לגבי הפעלת סנקציות במקרים שבהם נמנע ממנה מידע על נכסים החשודים כעזובים; ולייעל את מנגנון העברתם לקניין המדינה בהתאם להוראות החוק.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד המשפטים הגיש בקשה תקציבית להקצאת כוח אדם נוסף הדרוש לאיתור מקרקעין עזובים. לאחר שיוקצה כוח מתאים תגובש תוכנית פעולה כוללת לביצוע המשימות בחלוקה בין היחידה בהנהלה לבין מחלקות הגילוי במחוזות.

אגף האפוטרופוס הכללי יבחן בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה את סמכותו לטפל בנכסים בחוץ לארץ לרבות שאלות מתחום המשפט הבין-לאומי. לאחר קבלת חוות הדעת המשפטית תעשה בחינת של ישימות האפשרות לפעולה כאמור וההיתכנות להקצאת המשאבים הרבים שידרשו לשם ביצוע פעולות ברחבי העולם. פנייה מתאימה לקבלת חוות דעת תעשה עד סוף הרבעון השני של שנת 2018. לאור הערות מבקר המדינה נשלחה פנייה לנציגי משרד החוץ לתיאום פגישה להסדרת הנושא.

הוסכם עם רשות המיסים על הקמת ממשק מקוון בו יוכל האפוטרופוס הכללי לקבל מידע על אודות נכסים לגביהם קיים חוב מס רכוש. ממשק זה עתיד להיכלל בתוכנית העבודה של האגף בתיאום עם אגף מערכות מידע לשנת 2019 או לשנת 2020. לגבי ממשק עם רשות מקרקעי ישראל, נעשתה פנייה בנושא לרמ"י. טרם נקבע לו"ז לביצוע. בחודש יולי 2017 נחנך ממשק בין האפוטרופוס הכללי למסלקה הפנסיונית, אשר מאגדת את בסיס הנתונים של "הר הכסף". בשלב זה ניתנה ליחידה הרשאה לחיבור לממשק לצורך קבלת מידע על נכסים לגביהם ניתן צו ניהול, לאור בעיות משפטיות שהועלו. הנושא עודנו בטיפול ואנו ממשיכים לקדם את הרחבת ההרשאה לקבלת מידע גם טרם ניתן צו ניהול על נכסים.

מחלקת איתור נכסים עזובים ובעלי זכויות ביחידה תסדיר במהלך שנת 2018 נוהל עבודה שיקצוב בין השאר את תקופת הטיפול במסת התיקים העיקרית שבטיפול מחלקת האיתור בשים לב לנסיבותיו של כל נכס ולשוויו. יצוין כי במהלך שנת 2017 נקבעו נהלים ולוחות זמנים לטיפול בנכסים הנחשדים כעזובים על פי דיווחים שמתקבלים לפי סעיף 63 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות התשכ"ב-1962.

עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי

<u>תקציר הביקורת</u>:

חומרי החקירה עומדים במרכזו של ההליך הפלילי, והם משמשים כלי לחקר האמת ולמיצוי הדין עם נאשמים או להוכחת חפותם. הזכות לעיין בחומר חקירה הנוגע לאישום מושתתת על הזכות לחירות ומשמשת נדבך של הזכות למשפט הוגן. פגיעה בזכות העיון עלולה להשפיע על הגנת הנאשם, על היכולת לברר את האמת וכן להביא למניעת השימוש בראיה בהליך הפלילי ובמקרים חריגים אף לזיכוי הנאשם. הבטחת מימושה של זכות העיון של נאשם תלויה בפעולה מתואמת ומוסדרת של גורמי אכיפת החוק. לשם הבטחת בירור האמת יש חשיבות מכרעת לשמירת מוצגים ותיקי חקירה באופן הולם ולתקופת זמן מספקת. היבט נוסף הנוגע לשמירה על איכות החקירה, על בירור האמת ועל זכויות החשוד הוא מניעת פרסומים אסורים מתוך החקירה לאורך ההליך הפלילי. ממצאיו של הדוח בנושא זה מלמדים על כמה ליקויים חמורים בניהול של תיקי החקירה וחומרי החקירה, ובהם: לא תמיד נמסרים כל חומרי החקירה לגופי התביעה; בתיקים רבים מוגשים כתבי אישום שחסרים בהם חומרי חקירה, והם מצורפים לתיקים זמן רב לאחר הגשת כתב האישום; חלו תקלות ועיכובים בהעברתם של חומרי חקירה; עדיין לא הוסדרו תחום אבטחת המידע והמסמכים בפרקליטות המדינה והפרקטיקה הרצויה במקרים שבהם נדרש חיסוי מידע רגיש; השיטות להעתקה ולצילום של חומרי חקירה כרוכות בסיכונים לכשלים טכניים שונים; חל עיכוב מתמשך בניסיונות להסדיר חלופה ממוחשבת להעברת חומרי חקירה בין המשטרה והפרקליטות.

בדוח מוצגים כשלים חמורים בשמירה, באחסון ובאופן סיום הטיפול בחומרי החקירה. תקופות שמירת המוצגים שנאספו בתיקים לא הוסדרו כראוי, והדבר גרם לחוסר אחידות וחוסר בהירות בנושא, העלולים להשפיע על היכולת לברר את האמת ועל האפשרות של נאשמים לממש את זכויותיהם. עוד העלה הדוח כי אף שמשרד המשפטים והמשטרה סבורים כי הנורמות הקיימות בעניין פרסומים אסורים מחקירות אין בהן כדי למלא את הצרכים בנושא זה, לא קודמו צעדים להסדרת הנושא. על המשטרה והפרקליטות להירתם לשיפור כלל הנושאים הנוגעים לטיפול בחומרי חקירה: עליהן לגבש דרכי פעולה לטיפול מקיף, ישים ויעיל בתופעה הנרחבת והחמורה של עיכובים בהעברת חומרי חקירה, לצמצם באופן משמעותי את הפער בין מועד הגשת כתבי אישום לבין מועד קבלתם לתיק של חומרי חקירה שונים, ובהם תמלילי חקירות, תעודות חיסיון, חוות דעת של מעבדות מז"פ ושל המכון הלאומי לרפואה משפטית. נוכח הסיכונים הכרוכים

בשיטות הצילום הנפוצות, ראוי שהמשטרה והפרקליטות יפעלו לקידום ולהשלמה של פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי". כמו כן עליהן להבטיח שהשמירה על חומרי החקירה תהיה מיטבית, לקדם את הסדרת תקופות השמירה על מוצגים ולהטמיע את יישומן, לקבוע נורמות מעודכנות בנושא איסור פרסום חומרי חקירה ולאוכפן.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מזה זמן פועל צוות משותף למשטרה ולפרקליטות אשר בוחן את סוגיית העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות על שלל היבטי הבעיה (צוות המשנה). לאחרונה, העביר הצוות את המלצות הביניים שלו, במסגרתן נכללת תשתית להכנת נוהל מובנה, אשר יסדיר את כל ההיבטים של העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות, ובכלל זה נושא התמלילים; נושא העברת חומרים בשלבים מאוחרים [השלמות חקירה]; מחויבות המשטרה להעברת מלוא החומר; עיגון הדרך והפורמט להעברת רשימת חומר מסודרת ומפורטת; קביעת גורם אחראי במשטרה אליו ניתן יהיה לפנות בשלבים מאוחרים יותר במהלך ניהול התיק; הכנת רשימת חומר החקירה, וכל כיוצ"ב. הנוהל יושלם ויתוקף עד לתאריך 31.8.18. בעקבות האמור בדו"ח, בכוונת הפרקליטות ליצור מנגנון, הן ארצי [המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) מול ר' אח"מ ו/או רח"ט חקירות], והן מחוזי [פרקליט מחוז מול ק' אח"מ מחוזי], במסגרתו יוצפו אירועים חריגים שבהם חל עיכוב של ממש בהעברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות. אירועים שכאלה ייבדקו, ובעקבות בדיקה זו יופקו הלקחים הנדרשים ויעשה לתיקון הליקויים, הן באותם תיקים, והן במקרים עתידיים.

כל אירוע מחוזי שייבדק כאמור, יועבר אל לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), על מנת שהלקחים הנדרשים יופקו גם במישור הארצי, ויחלחלו לכלל היחידות והמחוזות ברחבי הארץ. מנגנון שכזה יוקם עד ליום 30.4.18.

למותר לציין שהגורם המרכזי שעליו מוטלת האחריות להעברת חומר החקירה ורשימת חומר החקירה במועד לפרקליטות, הוא משטרת ישראל, שכן חומר החקירה מצוי בידיה והיא האחראית על העברתו במועד הנדרש.

לאחר דיון בעניין בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים, החליט המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) לשעבר, רז נזרי, כי המועדים להעברת תמלילים ייקבעו בנוהל ולא בתקנות, משהושגה הסכמה בין הגופים בעניין זה, בין השאר בשל הגמישות הנדרשת. שרת המשפטים והשר לביטחון הפנים

אישרו מתווה זה. הנוהל הבינמשרדי מחייב את משטרת ישראל ואת הפרקליטות.

האחריות העיקרית על הוצאת תעודת החיסיון בגין חומר חסוי מוטלת על משטרת ישראל ועל המשרד לביטחון פנים. יחד עם זאת, לפרקליטות יש חלק בהליך הוצאת תעודת החיסיון.

במחצית השנייה של שנת 2018 אמור להתבצע הליך בקרה סדור ע"י יחידת הבקרה בפרקליטות, שתבחן את כל נושא הוצאת תעודות חיסיון, ובכלל זה התהליכים להוצאת התעודה המתקיימים בפרקליטות, כמו גם לוחות הזמנים בעניין זה. כמו כן, יבחן הליך הבקרה גם את הממשק הקיים בין הפרקליטות לבין הגופים הנוספים האחראים על הוצאת תעודת החיסיון. עם תום הליך הבקרה, יופקו הלקחים הנדרשים לצורך קיצור משך הזמן וייעול העבודה בתחום זה.

מזה מספר שנים מתבצעת עבודת מטה, שיישומה כבר החל מזה זמן, ליצירת תשתית מחשובית להעברת כל חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות, ובהמשך - מהפרקליטות לידי הסניגוריה [פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי"]. פרויקט זה מתעכב מזה שנים, שלא באשמת הפרקליטות כלל. מכל מקום, בתקופה האחרונה מתבצע ריכוז מאמץ לקידום הפרויקט. פיילוט חלקי בעניין זה יצא לפני מספר חודשים לדרכו, ובמקביל נמשכת העבודה במטרה לאפשר העברת כלל החומרים [לרבות סרטים, שיחות ומדיה דיגיטלית] באופן האמור.

משרד המשפטים נערך זה מכבר לקליטת החומרים [עם צורך בהשלמות מסוימות שיידרשו עם השלמת עבודת המחשוב במשטרה], והצפי הוא שעד מחצית שנת 2019 תשלים אף המשטרה את היערכותה ליישום המהלך, באופן שבו שתי המערכות תוכלנה לעבוד זו מול זו והחומרים כולם יועברו באמצעות הממשק הממוחשב.

הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

<u>תקציר הביקורת</u>:

מדינת ישראל הצעירה הייתה בין המדינות שיזמו את גיבושה של אמנת הפליטים. מדינת ישראל צריכה לראות באמנה בסיס ומצפן בכל הנוגע לאלו המבקשים כי ייבחן מעמדם כפליטים, בשל המאורעות ההיסטוריים שבעקבותיהם היא נחתמה, ובהיותה מדינה יהודית ודמוקרטית.

מכלול הליקויים שהועלו בנוגע לטיפול רשות האוכלוסין בבקשות מקלט בשנים האחרונות, עלול להתפרש ככמחויבות נמוכה של המדינה למילוי ההתחייבויות הבינלאומיות שנטלה על עצמה עת חתמה על אמנת הפליטים בשנת 1951.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים רבים ומשמעותיים בכל הנוגע לטיפול של רשות האוכלוסין בבקשות מקלט, לרבות פיגורים ניכרים בטיפול בבקשות; עיכובים מתמשכים בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, ליקוי הבולט בחומרתו בכל הנוגע לבקשות שהגישו יוצאי חבל דארפור שבסודן; וכן מתן שירות לקוי למבקשי המקלט. בפיגור בטיפול בבקשות יש פגיעה חמורה בזכותם של מבקשי המקלט לקבלת החלטת המדינה אם להכיר בהם כפליטים, על הזכויות הנגזרות מכך, והפרת חובת ההגינות כלפי המבקשים.

לגבי תנאי העבודה וההעסקה של עובדי יחידת ה-RSD, שעות העבודה של עובדי היחידה הן רבות ומאומצות, העבודה נעשית במבנה שאינו הולם את צורכי היחידה, וחלק מעובדיה מקופחים לכאורה בשכרם. בשל כל אלה יש קושי לשמר את עובדי היחידה ולגייס ליחידה עובדים חדשים, דבר הגורם לעיכוב הטיפול בבקשות המקלט.

ממצאי הביקורת מחייבים את שר הפנים ואת רשות האוכלוסין לנקוט פעולות נחרצות, כמפורט בדוח הביקורת, לביסוס התשתית המקצועית הנדרשת לטיפול יעיל ותכליתי בבקשות למקלט מדיני, באופן שיבטיח שמירה על זכויות המבקשים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

נוכח גידול של מאות אחוזים במספר בקשות המקלט שהוגשו בחמש השנים האחרונות, נוצר עומס רב בבדיקת הבקשות. לצד האמור, רשות האוכלוסין

לא שקטה על שמריה, ופעלה ללא לאות לקדם את הנושא. בין היתר, ניתן לציין קליטת והכשרת עשרות עובדים ליחידת מבקשי המקלט, בימים אלה.

הרשות מנטרת באורח תדיר את בקשות המקלט המוגשות, ופועלת בכלל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות גיוס עובדים נוספים לקיצור משך הטיפול בבקשות המקלט. יחד עם זאת, נוכח התמורות הרבות, וביניהן הגידול הדרמטי במספר בקשות המקלט המוגשות, ניכר כי ישנו קושי לקבוע זמני טיפול לכל שלב משלבי הטיפול בהליך. בנוסף, תוקן נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, כך שהוסדרה האפשרות לטיפול מהיר בנתיני מדינות שלגביהן קיימת חו"ד מקצועית, שאין מניעה להחזיר בבטחה את נתיניהם.

בחודש מרץ 2016 מינה שר הפנים את עו"ד ציון אמיר לשמש כיו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים. מתוך רצון ליתן מענה הולם לבקשות שהוגשו, ומתוך כוונה לקצר את משך הטיפול בהן, מינה שר הפנים בחודש יולי 2016 את עו"ד אבי חימי לשמש כיו"ר נוסף, לוועדה המייעצת. באופן זה ניתן היה להגדיל את מספר הבקשות המטופלות, הן בהליך במליאת המועצה, והן בהליך המקוצר.

החל מיום 11.2.17 מערך קליטת בקשות המקלט עבר במלואו ממשרדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט בדרך סלמה למתקן אלבר בבני ברק. יצוין כי המתחם בבני ברק מחולק כך שכבר עם הגעת הפונה אל המתחם, הוא מנותב ע"י עובד הביטחון לתור המיועד לו בהתאם לפנייתו. לאחר שהוא עובר בידוק ביטחוני הוא נכנס אל המתחם וניתן לו מספר אשר בהתאם לו הוא יוכל להגיש את בקשתו למקלט.

היחידה בבני ברק בלבד טיפלה ב-1991 בקשות חדשות בחודש פברואר בלבד, כך שאין חולק שחלה עליה משמעותית וניכרת לעומת מספר הבקשות שהוגשו ונקלטו קודם לכן במשרדי היחידה הקודמים. עוד עולה באופן ברור מתוך הנתונים כי הרשות נוקטת בכל האמצעים הדרושים על מנת להגביר את קצב קליטת הבקשות למקלט החדשות. עוד חשוב להבהיר כי על אף הגידול הניכר והמשמעותי בקצב קליטת בקשות המקלט, ממשיכה הרשות בפעולותיה לגיוס כוח אדם נוסף על מנת להגדיל את מספר הבקשות שיתקבלו מידי יום.

בדיקת שני מכרזים לאיוש משרות במשרד התיירות

<u>תקציר הביקורת</u>:

על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), "לא יתמנה אדם עובד המדינה אלא לאחר שנציב השירות הכריז על המשרה בפומבי". החובה לבצע מכרז היא גולת הכותרת של חוק המינויים, והיא מגלמת את תכליתו המרכזית של המכרז - בחירת המועמד המתאים ביותר למשרה, תוך שמירה על שוויון ההזדמנויות ועל היעדר שרירות ומשוא פנים ותוך ניתוק הבחירה משיקולים בלתי ענייניים.

בפברואר 2017 קיבל משרד מבקר המדינה תלונה על שני מכרזים לאיוש משרות במשרד התיירות. לצורך בירור התלונה התקיימו פגישות עם כמה מעובדי המשרד ונעשו בירורי השלמה בנציבות שירות המדינה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי הביקורת בדוח זה נוגעים לפעולות משרד התיירות בנוגע לשני המכרזים, וכי אין בממצאים אלה כדי להעיד שהעובדות שהתמנו, אינן ראויות לתפקידן או שנמצא ליקוי או פגם בהתנהלותן.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

כלל המכרזים המתקיימים במשרד התיירות מנוהלים על ידי סמנכ"לית משאבי אנוש הנוכחית (אשר לא כיהנה בתפקידה במהלך התקופה המבוקרת) ועל ידי צוותה. נכון למרס 2018, ישנה בקרה מלאה על התהליכים.

משרד התיירות מקבל את הערת הביקורת שאין להשתמש באמירות ובביטויים אשר עלולים לייצר מציאות ופרשנות שגויה. המשרד מבהיר כי אמירות מסוג זה, הן אמירות שכיחות בכל גוף בו מתנהלים תהליכים ארגוניים ושינויים בכוח-אדם (להלן: כ"א). המשרד מוסיף כי ישנן אין סוף דוגמאות לביטויים - כגון "תפקיד שתפור על עובד X", "משרה מסומנת לאחד העובדים" - המתקיימים מדי יום בשירות המדינה ומחוצה לו המשרד הבהיר כבר במהלך ביצוע דוח הביקורת, כי לא היה באמירות או בביטויים אלו בכדי להשפיע על תוצאות המכרז. הובהר על ידי המשרד, כי חייבת להיות הפרדה ברורה בין השיח בעל פה לבין ההתנהלות המקצועית. כיום ישנה הקפדה על התנהלות הצוות המקצועי במשרד.

לאור ממצאי דוח הביקורת בדבר קיומם של ליקויים חמורים בהליכי מכרז במשרד התיירות, ערכה נציבות שירות המדינה (להלן: נש"מ) חקירת משמעת. ממצאי החקירה לא העלו ראיות לעבירות משמעת, עם זאת, נציבות שירות המדינה לומדת את הלקחים מהליקויים שנחשפו בהליכי המכרזים ושוקדת על פיתוח כלי בקרה חדשים למשרדי הממשלה כמו, הקמת ועדת תקינה משרדית בראשות סמנכ"ל שתעבוד בצמוד לרפרנט המשרד בנש"מ. פעולות אלה נועדו למנוע הישנותם של הליכי מכרזים כפי שנחשפו במשרד התיירות.

אשר להמלצת הערת הביקורת ביחס לאחריות וסמכות עובדי לשכת מנכ"ל, נש"מ מאמצת את המלצת הביקורת ותפעל להבהיר למשרדי הממשלה את גבולות האיסור של עובדי לשכת מנכ"ל לעסוק בענייני כוח אדם.

עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות

<u>תקציר הביקורת</u>:

מערכת יחסי העבודה בין חברי הסגל האקדמי ובין האוניברסיטאות מבוססת על אמון בין הצדדים - חבר סגל אינו נדרש לחתום בשעון נוכחות ואינו מדווח באופן אחר על נוכחותו ועל ביצוע משימותיו. המחויבות של חבר הסגל לעבודתו באוניברסיטה מתבטאת בכך שהוא נדרש לראות בה את עיסוקו העיקרי, להקדיש לה את מיטב זמנו ומרצו ולהימנע מעיסוקים העלולים לפגוע במילוי חובותיו לאוניברסיטה או להגבילן. אמון האוניברסיטה ביושרם של חברי הסגל שלה ובמחויבותם מתבטא גם בכך שהיא מסתפקת בהצהרה של חבר סגל המבקש לקבל מענק כספי בגין הקדשת מלוא זמנו לעבודתו האקדמית. בנסיבות אלו, המערכת כמעט נטולת יכולת אכיפה: כללים וכלים המונהגים במערכות יחסי עובד-מעסיק אחרות אינם מונהגים בה, ולמעשה, אין לאוניברסיטאות מידע על הזמן שחברי הסגל מקדישים לעבודתם באוניברסיטה, לרבות למחקריהם, ועל הזמן שהם מקדישים לעבודה חיצונית אחרת. בקרה רופפת על עבודה נוספת של חברי סגל עלולה לפגוע במחויבויות האקדמיות שלהם, אם בשל חוסר ידע ואם כניצול של הנסיבות לעיסוקים נוספים על חשבון מחויבויות אקדמיות בתוך פגיעה בקניינה של האוניברסיטה המשלמת להם שכר ובמשאביה - אי-מתן תמורה מלאה לשכר המשולם להם.

משרד מבקר המדינה חשף ליקויים חמורים באוניברסיטאות שנבדקו - ת"א, העברית ובר-אילן: חברי סגל עסקו בעבודה נוספת בלא שקיבלו אישור לכך; אחרים קיבלו אישור, אך היקף העסקתם בעבודה הנוספת חרג מזה שאושר; מקצת חברי הסגל קיבלו אישור לעבודה נוספת בלא שעמדו במחויבות האקדמית שלהם - עומס ההוראה שלהם היה מצומצם או שלא קיבלו מענקי מחקר; היקף הפרסומים שלהם לא נבחן לפני מתן האישור; חברי סגל רבים מאוד לא ביקשו מענק כספי בגין הקדשת מלוא זמנם לעבודה באוניברסיטה, וייתכן שעסקו בעבודה נוספת, אך האוניברסיטאות לא בדקו זאת. הרקטורים של אוניברסיטת ת"א ונשיאי הטכניון אף קבעו כללים למתן המענק האמור החורגים באופן מהותי מהנחיות ות"ת בלא שקיבלו לכך את אישורה של ות"ת ואת אישורו של הממונה על השכר.

בביקורת זו התברר שעבודה נוספת באופן החורג מהכללים היא תופעה רחבת היקף, וכוללת מאות חברי סגל, מקצתם בכירים וידועים במשק. אין ספק שהאוניברסיטאות שנבדקו עצמו את עיניהן לנוכח התופעה השלילית:

הן לא פעלו לאתר חברי סגל החורגים מהכללים; לא הקפידו שעבודה נוספת תתבצע בהתאם להנחיות ושלא תפגע במחויבותו של חבר הסגל לעבודתו האקדמית ואף לא טיפלו באמצעים משמעתיים בחברי סגל שעבדו בעבודה נוספת בלא אישור. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התעלמות האוניברסיטאות מהערותיו בדוח הקודם ואת העובדה שאין האוניברסיטאות מטילות על עבודה נוספת של חברי הסגל אלא בקרה רופפת מאוד. הדבר עלול לפגוע בהוראה ובמחקר האקדמי. החופש האקדמי המאפיין את המוסדות האקדמיים מחייב ביתר שאת להקפיד שחברי הסגל יעמדו במחויבות שלהם כלפי המוסדות שהם מועסקים בהם.

בתפקוד של ות"ת כגוף המפקח על מערכת ההשכלה הגבוהה בולטת חולשה מהותית: ות"ת לא קבעה מגבלות להעסקה נוספת של חברי סגל מחוץ לאקדמיה, לא עמדה על כך שהכללים לעבודה נוספת בתוך האקדמיה יתאימו להנחיותיה ולא פיקחה על פעולת המוסדות בעניין זה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שבמשך כ-15 השנים שחלפו מאז הדוח הקודם שמבקר המדינה העיר בו על כך ואף שנושא זה משליך על נושאי הליבה של המערכת האקדמית - ההוראה, המחקר והתקציב, ות"ת לא הסדירה את הנושא.

על ות"ת והאוניברסיטאות לקבוע הוראות ברורות ומחייבות בנושא, לאתר חברי סגל העוסקים בעבודה נוספת חריגה ולפעול להפסקתה; עליהם לוודא כי תאושר עבודה נוספת רק לחברי סגל העומדים בכל מחויבויותיהם לאוניברסיטה, לרבות פרסומים ומחקרים אקדמיים. הממצאים החמורים שעלו בביקורת זו מחייבים את כל האוניברסיטאות, לרבות את אלו שנבדקו, לפעול באופן קבוע ושגרתי למניעת חריגות בעיסוקי חברי הסגל שלהן. לשם כך ראוי כי הן ידרשו מחברי הסגל דיווח מחודש בנוגע לכל עיסוקיהם הנוספים ויגבילו את עיסוקיהם בהתאם לכללים שהן קבעו. כמו כן, עליהן להפעיל מנגנון בקרה ופיקוח על העיסוקים הנוספים של חברי הסגל ולנקוט צעדים מתבקשים, לרבות צעדים משמעתיים, כשמתגלה חריגה מהכללים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

המועצה להשכלה גבוהה דוחה את הביקורת בעניין העסקה נוספת של סגל אקדמי. ישנן הנחיות בנושא העסקה נוספת באוניברסיטאות (מסמך ות"ת משנת 1995 ומסמכים נוספים שנשלחו למוסדות מאז לרבות באמצעות מכתבים בנושא בדיקות תקופתיות של חובת הוראה והעסקה נוספת) וכן הנחיות ות"ת לתנאי העסקה ודירוג במכללות המתוקצבות. הנחיות אלה מנחות בעניין המסגרת ומנגנון האישור של העסקה נוספת ועל המוסדות מוטלת האחריות לנהוג לפיהן ובמקרה של ספק לפנות לות"ת. על פי הנחיות

אלה לחבר סגל מותר לעבוד מעבר למשרה מלאה עד 4 שעות שבועיות (או ש״ע ל-50% משרה בהתאם לחובת ההוראה למשרתו) ובתנאי שאין לו עיסוק במוסד אחר להשכלה גבוהה. כלומר, היקף העסקה נוספת הינו ההיקף האמור או עיסוק המקביל לו מבחינת הקדשת הזמן.

בעניין העסקה נוספת של בעלי תפקידים - הנושא נדון בוועדת המשנה למדיניות של מל״ג ואף הופץ למוסדות לקבלת התייחסותם. בשל קשיים משפטיים שונים שעלו בתגובות המוסדות, הפצת ההנחיות בנושא מתעכבת. בהתאם להנחיות אלה, ככל שיידרש, המל״ג יעמיק ויחדד הנחיות המל״ג בנושא לסגל האקדמי הבכיר שאינם בעלי תפקידים.

בעניין הבדיקה הרוחבית - בהיעדר סמכות אכיפה ברמת הפרט, ות״ת מבצעת את הפיקוח בנושא העסקה באמצעות אכיפת הנחיותיה בתהליך בדיקת תכניות חדשות ובתהליך מתן הכרה למוסד, ע״י יידוע המוסדות אודות החריגה, תוך ביצוע שימוש במאגר המידע העומד לרשותה ובכך פועלת לתיקון החריגות. כמן כן, מעת לעת מבצעת בדיקה מדגמית של נתוני ההוראה והעסקה נוספת במוסדות, תוך אפשרות להטלת סנקציה תקציבית.

בכפוף לקבלת אישור האירגונים המוסמכים תפעל אוניברסיטת בר אילן להרחבת אמצעי הפיקוח והבקרה, ובין היתר נשקלים האמצעים הבאים: (1) בקרה יזומה (2) מכתב ריענון שנתי מפורט לגבי היתר לעבודה נוספת (3) שימוש במידע הקיים באוניברסיטה לגבי טפסי תיאומי מס (4) נקיטה באמצעי משמעת לפי תקנון המשמעת (5) לבקשה להיתר עבודה נוספת יצרף חבר הסגל רשימה של תפוקות מחקר (6) החמרת נוסח הבקשה/קריטריונים לאישור עבודה נוספת.

אוניברסיטת תל אביב החלה בבדיקה מדגמית של חברי סגל שעובדים בעבודה נוספת בלא דיווח או אישור. במקרים מסוימים שהתגלו, נדרשו חברי סגל להחזיר כספים. בנוסף, במקרה שיהיו חברי סגל שיצהירו לשלטונות המס כי עבודתם באוניברסיטה הינה מקום עבודתם המשני, תעשה בדיקה לגבי עבודתם מחוץ לאוניברסיטה ביחס להצהרתם.

בתקנון מערכת בירור ושיפוט פנימי לסגל האקדמי מופיע הפירוט הבא: עבירת משמעת הינה כל אחת מהעבירות המפורטות להלן שבוצעה ע״י איש הסגל האקדמי בזדון, ביודעין או ברשלנות: 3.1 הזנחת תפקידי הוראה, הדרכה ומחקר. 3.2 הזנחת תפקידים אקדמיים אחרים. 3.4 הפרת הוראות מחייבות של מוסדות האוניברסיטה. משכך הוא מכסה על פניו כל הפרת הוראות ולא נדרש אזכור בכל נוהל בפני עצמו אודות תקנון המשמעת.

יחד עם זאת, תקנון המשמעת ייבחן מחדש השנה על מנת לוודא שהטיפול בחריגה מכללי העבודה הנוספת ניתנים ליישום במסגרתו.

אוניברסיטת תל אביב פועלת בהתאם לנהליה ולהסכמי העבודה למניעת חריגות בעיסוקי חברי הסגל. לאחר בדיקת תקנון המשמעת מחדש השנה, האוניברסיטה תנקוט בצעדים משמעתיים, אם תתגלה חריגה מהכללים. האוניברסיטה נוהגת על פי הסכמי העבודה ולא יכולה לבצע שינויים חד צדדיים. ההסכם האחרון נחתם ביום 4.12.16. האוניברסיטה תוכל לעלות את נושא העבודה הנוספת במשא ומתן הארצי הבא עם הסגל הבכיר תוך התייחסות למפורט בדו"ח הביקורת. המשא ומתן הארצי הבא צפוי להיפתח בשנת 2019.

על פי הנוהל האוניברסיטאי בדבר עבודה נוספת, חברי סגל מדווחים על עבודה נוספת של עד יום ייעוץ בשבוע או על הוראה במוסד אקדמי אחר שהיקפה לא עולה על מחצית משעות ההוראה באוניברסיטה. לאחר הדיווח מועבר אישור דיווח ממוחשב לחבר הסגל על עבודה זו. בנוסף, חבר סגל המבקש אישור לעבודה נוספת שהיא מעבר לכללי הדיווח והעבודה שאושרה לו, מקבל אישור בכתב על עבודה זו. חברי הסגל רשאים למסור אישורים אלו למוסד האקדמי האחר.

עבודה נוספת של מנהלים בכירים באוניברסיטאות

<u>תקציר הביקורת</u>:

הוות״ת מעבירה לאוניברסיטאות יותר מ-5 מיליארד ש״ח בשנה כהשתתפות בתקציביהן, שהוצאות השכר הן רכיב עיקרי בהם. משרד מבקר המדינה העלה בעבר ליקויים חמורים בתנאי ההעסקה של העובדים באוניברסיטאות. דוח זה העלה ליקויים מהותיים הנוגעים לעבודה נוספת והתשלום בעבורה, של כמה בכירים מהסגל המינהלי הבכיר באוניברסיטאות בר-אילן, הפתוחה ותל אביב. בעקבות בדיקת הממונה על השכר השיבו הבכירים חלק מהתשלומים.

היועמ״ש של בר-אילן סיפק בסיוע צוות לשכתו שירותי ייעוץ משפטי לגופים חיצוניים לאוניברסיטה - חברה ומכללה - בניגוד לנוהל של האוניברסיטה, להוראות המל״ג ולהוראות הממונה על השכר. עבודה נוספת זו של היועמ״ש נעשתה על חשבון משאבי האוניברסיטה - משאבים פיזיים ומשאבי זמן - ועל כן היא מהווה חריגה מסדרי מינהל תקין. עולה חשש שמדובר בדרך שאיפשרה להגדיל את סך השתכרותו של היועמ״ש, תוך חריגה מגבולות השכר ומתנאי ההעסקה שקבע הממונה על השכר, במסווה של עבודה נוספת, שלא ניתן לה ביטוי בנתוני השכר של האוניברסיטה. הדבר נמשך כשני עשורים, עד לסוף מרץ 2016, עת הופסק בדרישת הממונה על השכר. בכך פעל היועמ״ש של בר-אילן, בניגוד להוראות ולנוהל, ומתוך חשש לניגוד עניינים. עוד נושאים באחריות לכך מנהלי בר-אילן שאיפשרו זאת.

האוניברסיטה הפתוחה שילמה לסמנכ״ל הכספים שלה, שהוא אחד משומרי הסף שלה, עבור עבודה נוספת, בניגוד להוראות הממונה על השכר. תשלומים אלה שולמו במשך כעשור ללא שדווח עליהם כנדרש לממונה על השכר ולוות״ת. מנכ״לי האוניברסיטה הנוכחי והקודם, וסמנכ״ל משאבי אנוש שלה לא מנעו את קיומם ואת הימשכותם.

מנהלי אוניברסיטת תל אביב אישרו לסמנכ״ל המחשוב לעסוק בעבודה נוספת על חשבון השעות שהאוניברסיטה כבר שילמה עבורן, בניגוד לנהליה ובניגוד להוראות הממונה על השכר.

ההתנהלות של הבכירים באוניברסיטאות ושל הנהלותיהן, כפי שתוארה, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין, ועולה ממנה חשש לניגוד עניינים ולניצול לרעה של שומרי סף את מעמדם ואת תפקידם לטובתם האישית וכן עולה חשש לחריגות שכר במסווה של עבודה נוספת. על

האוניברסיטאות להקפיד על קיומן של ההוראות לעבודה נוספת. על ות"ת ועל הממונה על השכר לעמוד ביתר תוקף על קיומם של הכללים לפעילות המוסדות ולפקח על התנהלותם בהתאם לכללים הללו. נוכח הממצאים המהותיים בנוגע לעבודה הנוספת של היועמ"ש של בר-אילן מוצא מבקר המדינה לנכון להעביר ממצאים אלו לידיעת המאסדרים, המל"ג והוות"ת. הנהלות האוניברסיטאות שעיקר הכנסתן היא מכספי הציבור, מחויבות לנהוג בכספים בקפידה ומתוך אחריות ציבורית. לכן חובה עליהן לאשר הוצאת כספים בהתאם לכללים ולהנחיות ולהקפיד כי ייעשה בהם שימוש נאות ולפי כללי המינהל התקין.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

המועצה להשכלה גבוהה קבעה כי האוניברסיטאות מחויבות לעמוד בהנחיות הממונה על השכר באוצר לעניין שכר בכירים. כמו כן, ות"ת בוחנת חוזי העסקה אישיים ככל שהיא מתבקשת לאשר תנאי העסקה ושכר החורגים מהנחיות ות"ת והממונה על השכר באוצר. בהתאם לכך, על הגופים המנהלים במוסדות לוודא, כי תנאי העסקה ושכר לבעלי תפקידים עומדים בהנחיות ות"ת והממונה על השכר באוצר.

אוניברסיטת בר אילן מסרה כי עניינו של היועץ המשפטי הוסדר בהסכמה עם הממונה על השכר באוצר בהסדר חתום מחודש ינואר 2016, ובמסגרתו הוסכם על הפסקת עבודתו הנוספת של היועץ המשפטי החל מחודש מרץ 2016. האוניברסיטה והיועמ"ש פועלים בהתאם להסכם זה, קרי היועץ המשפטי אינו מבצע עוד כל עבודה נוספת מזה למעלה משנתיים.

האוניברסיטה הפתוחה קיבלה את הערת הממונה והביקורת לגבי איסור עבודה נוספת. סמנכ"ל הכספים השיב את הכספים שנדרש בהתאם לסיכום שלו עם הממונה על השכר (שהאוניברסיטה לא הייתה צד לה) והאוניברסיטה גיבשה נוהל שיוודא שמקרה כזה לא יישנה. בלי קשר לאירוע, סיים סמנכ"ל הכספים את עבודתו באוניברסיטה עקב קידומו לתפקיד במוסד השכלה גבוהה אחר. כמו כן קיבלה האוניברסיטה את הערת הביקורת לגבי חוסר של מסמך אחד משנת 2006, וכפי שהאוניברסיטה הקפידה עד היום על תיעוד ראוי, נמשיך לעשות כך גם בעתיד.

המועצה להשכלה גבוהה אינה רואה כל פסול או מניעה בכך שהמוסדות להשכלה גבוהה על סוגיהם מקיימים גופים וולונטריים לצורך ייעול שיתוף הפעולה ביניהם, לרבות לצורך הצגת עניינם מול מל"ג/ות"ת או גופי שלטון אחרים.

בכל הנוגע לתשלום שכר, על האוניברסיטאות לפעול בהתאם להנחיות הממונה על השכר לעניין שכר בכירים באוניברסיטאות.

עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל

<u>תקציר הביקורת</u>:

קרקע היא משאב לאומי חיוני ובעל ערך רב למדינה ולאזרחיה. לפי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, רמ"י מופקדת על ניהול המקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקק"ל. על מועצת מקרקעי ישראל לקבוע את המדיניות הקרקעית שרמ"י תפעל לפיה, לפקח על פעולותיה של רמ"י ולאשר את הצעת תקציבה. מאחר שהחלטות המועצה משמשות תשתית נורמטיבית מרכזית לפעילות רמ"י בכל הנוגע לניהול מקרקעין - לרבות הענקת זכויות במקרקעין, תכנונם, פיתוחם ושמירה עליהם - יש להחלטות המועצה משמעויות חברתיות, כלכליות ומשפטיות כבדות משקל.

ואולם ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהמועצה הפגינה חולשה בתפקידה כקובעת מדיניות וכמפקחת על פעולות רמ"י. במקרים רבים המועצה הסתפקה במידע לוקה בחסר שהציגה לפניה רמ"י הרלוונטי לקבלת החלטות; במקרים מסוימים, שבהם חברי מועצה ניסו לתהות על המידע שהוצג לפניהם ודרשו לקבל נתונים נוספים, סיפקה לכך רמ"י מענה דל, ולמרות זאת הוא סיפק את חברי המועצה. תוצאות הדבר היא שהמועצה קיבלה החלטות ללא תשתית המידע הנדרשת וכשלה בפיקוח שלה על רמ"י. כשלים מהותיים נמצאו גם בפעולות ועדת הביקורת של המועצה, שהיא אחד מכלי הפיקוח שלה על רמ"י. ליקויים נמצאו בכל השלבים של עבודת המטה במועצה: הכנת החומר לקראת דיוני המועצה, פרסום סדר היום של המועצה, קבלת ההחלטות של המועצה ומעקב אחר ביצוע ההחלטות. גם עבודת המטה שרמ"י מבצעת לקראת דיוני המועצה נמצאה לקויה ביותר: להצעות החלטה לא צורפו מרכיבים מהותיים ובהם נתונים רלוונטיים, חוות דעת מקצועיות וחלופות להצעות ההחלטה.

על המועצה לנקוט את כל הפעולות הדרושות כדי להבטיח כי ההחלטות שהיא מקבלת יביאו את מירב התועלת לציבור. בכלל זה עליה לשפר את עבודת המטה הנלווית להצעות ההחלטה, לקבוע הוראות שיבטיחו שגופי המקצוע ברמ"י יניחו לפניה את כל המידע הנוגע להצעות ההחלטה שעל סדר יומה של המועצה, ולהעמיק את הדיונים בנושאים עקרוניים הנמצאים בליבת עבודתה של רמ"י. כמו כן, על המועצה לקבוע הוראות בנוגע למעקב אחר ביצוע החלטותיה. נוסף על כך, על המועצה לעשות שימוש אפקטיבי בכלים העומדים לרשותה כדי לפקח כנדרש על פעולות רמ"י. שיפור תהליכי העבודה במועצה וברמ"י יתרום לקבלת החלטות מיטביות לטובת הציבור.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מרבית הליקויים המתוארים בדוח הביקורת התקבלו ואף תוקנו במסגרת הצעת החלטה למועצה אשר אושרה ביום 26/2/18. המועצה אישרה תיקון לתקנון עבודתה באופן שיסדיר חלק גדול מהליקויים בדוח הביקורת. חלק נכבד מהחלטות המועצה הינן בגדר מימוש מדיניות קרקעית שקבעה ממשלת ישראל, או כנסת ישראל, ובמקרים אלה, יוצאת מועצת מקרקעי ישראל מההנחה לפיה, עבודת המטה הנדרשת כבר נעשתה על ידי הגופים המוסמכים, ודוגמה לכך היא החלטת מועצה 1370 שנדונה בהרחבה בטיוטת דוח הביקורת. ההחלטה מהווה נדבך נוסף ביישום הרפורמה הקרקעית עליה החליטה במספר הזדמנויות, הן ממשלת ישראל והן כנסת ישראל, וזאת לאחר שורת דוחות של ועדות ציבוריות שבחנו את הסוגיה לעומקה והמליצו כולן על העברת הבעלות במקרקעי המדינה לציבור הרחב בתנאים מסוימים.

לדעת רשות מקרקעי ישראל תפקידה המרכזי של המועצה, הינו לקבוע את מדיניות המקרקעין כמפורט בחוק. פיקוח המועצה על הרשות, שהינה גוף ממשלתי עצמאי, המפוקח ומבוקר על ידי כל הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים (מבקר המדינה, הרשות המחוקקת, היועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי וכיו"ב), אינו דומה לפיקוח של דירקטוריון בחברה עסקית. די להשוות בין הוראות סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל לבין הוראות סעיף 92 לחוק החברות תשנ"ט – 1999 כדי להבחין בנקל בהבדלים הניכרים בתפקידי הגופים השונים. הפיקוח העיקרי והצמוד על עבודת הרשות מתקיים באמצעות הכלים המינהליים והמשפטיים הקיימים במשרדי הממשלה השונים, אשר אינם פועלים תחת "מועצה" ציבורית או אחרת, ובאמצעות הנהלת הרשות והשר הממונה על מנהל הרשות. לדעת רמ"י, תפקידי הפיקוח של המועצה הינו, פיקוח עליון על פעילות הרשות. הערות הביקורת, בדבר העדרן של פעולות פיקוח צריכות להתמקד בפעולות פיקוח עליון בלבד ולא בפיקוח צמוד כמו ברמת הפיקוח הנדרשת מדירקטוריון של חברה עסקית.

רשות מקרקעי ישראל מקבלת את הערת הביקורת לפיה, בתקנון עבודת הוועדה נדרש להתכנס לפחות 6 ישיבות בשנה. בעניין זה נקבע בהחלטת מועצה 1533 מיום 26/2/18, כי הועדה תתכנס בהתאם לצורך ולהחלטת יו"ר הועדה. על פי החלטת יו"ר הועדה נקבעה תדירות המפגשים ואופן הכנת הנושאים לדיון. בהתאם להמלצות דוח הביקורת שולב בטבלת המעקב פירוט האחראים לביצוע המשימות ולוח הזמנים לביצוען כפי שהוגדרו (במידה והוגדרו), סטאטוס ביצוע המשימות מעודכן באופן שוטף. אגף תיאום מעקב ובקרה מגיש למנהל הרשות דוח מעקב תקופתי על יישום

החלטות המועצה. המועצה צפויה לדון בהצעה שתניח בפניה הרשות, לעניין סדרי המעקב אחר ביצוע ההחלטות.

על מנת לשמור על אחידות העבודה ועל מנת לייעלה הוקם צוות משנה מצומצם אשר מכין את החומר לוועדה לענייני הקודקס שבו נכללות כל החלטות המועצה. הצוות מציג לוועדה את עבודתו והועדה מאשרת את עבודת הצוות בכפוף להערותיה. עד כה התכנסה הועדה 6 מפגשים. במסגרת המפגשים הושלמו כ-60%-70% מהתכנים שבקודקס (החלטות המועצה הנוגעות למגזר העירוני). רשות מקרקעי ישראל מציינת, כי חברי צוות המשנה, שעוסקים בנושא, בנוסף על תפקידם, נדרשים להשקעה של שעות רבות על-מנת לעדכן את הקודקס שהוכן ב-2013. לוח הזמנים המשוער לסיום עבודת הוועדה - מחצית שניה של שנת 2018.

סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

<u>תקציר הביקורת</u>:

עמידר היא חברה ממשלתית הפועלת בתחום הדיור הציבורי על מנת לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה קשת יום, ורבים הם הנושאים אליה את עיניהם ומצפים לפיתרון שיוציאם ממצוקת הדיור שבה הם נתונים. פעולותיה של עמידר ממומנות מכספי הציבור, ונוכח זאת מנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות. בכלל זה, חובה עליהם להקפיד הקפדה יתרה על קיום ההוראות המחייבות של הדין והנהלים ועל תרבות ארגונית נאותה, מינהל תקין וזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי החברה, שהם משאבי ציבור. מעבר לכך, מנהלי החברה הם אלה שאמורים לשמש דוגמה לשאר עובדי החברה בהתנהלותם. ואולם, מממצאי הביקורת עלה כי נושאי משרה בכירים ביותר פעלו בחלק מהמקרים תוך התעלמות מחובות מינהליות וארגוניות החלות עליהם שנועדו להבטיח תרבות ארגונית ההולמת גוף ציבורי, ובכך פגעו בתרבותה הארגונית. בביקורת עלה שבאותם מקרים הם פעלו תוך חריגה מסדרי מינהל תקינים, שאין לה מקום בחברה ממשלתית הממומנת על ידי הציבור. כך בין היתר, יו"ר עמידר התערב בהליכי מינוי של עובדים למשרות בעמידר אף שאין זה מתפקידו, ועשה שימוש במשאבי החברה גם לצורך עניין שאינו קשור לחברה; אחד מחברי הדירקטוריון לא דיווח על זיקתו הפוליטית במסגרת הליך מינויו; מנכ"ל החברה הוביל התקשרות בהיקף ניכר לשכירת משרדים לחברה, מבלי שדיווח על היכרות מוקדמת שלו עם משווק הנכס; בכל הנוגע למינוי עובדים נמצא כי כמה מהם בוצעו בדרך של "חבר מביא חבר", ללא הליך תחרותי ושוויוני. בכלל זה, היועץ המשפטי של החברה - שומר סף של החברה - גייס עובדת שהיא מכרה שלו ללא הליך תחרותי, וכמוהו פעלו גם סמנכ"ל השיווק ומזכירת החברה דאז. עוד עלה כי החברה ביצעה התקשרויות רחבות היקף שלא בהתאם לדיני המכרזים.

ממנהלים של חברה ממשלתית מצופה כי ינהגו הקפדה יתרה בכספי החברה, אולם הועלה כי חברי הנהלת עמידר לא נהגו בכספי החברה בזהירות ובהקפדה הראויות. המנכ"ל וכמה סמנכ"לים לא נהגו בזהירות המתחייבת בכל הנוגע להוצאותיהם האישיות, וחלקם אף קיבלו כפל תשלום בגין הוצאות אירוח; החברה הקצתה רכבים לבעלי תפקידים, בלא שבחנה כנדרש אם הם זכאים לכך; סמנכ"ל השיווק איפשר שימוש בתקציב הפרסום של החברה לקידום תדמיתו האישית של יו"ר עמידר.

עוד בשנת 1992 ציינה מבקרת המדינה השופטת מרים בן פורת ז"ל כדברים האלה: "על עמידר... הוטלה אחריות נכבדה לאכלוס ולתחזוקה של דירות המיועדות למשפחות המצוקה ולעולים. חברה ממשלתית העוסקת באוכלוסייה שהמצוקה היא ממאפייניה המובהקים חייבת במיוחד להקפיד בהוצאותיה ובראש ובראשונה בהוצאות האישיות של נושאי המשרה הבכירים". ראוי כי דברים אלו יהיו נר לרגלי דירקטוריון עמידר והנהלתה הבכירה. מבחינה זו יש לציין לחיוב כי עוד במהלך הביקורת החלה עמידר לתקן חלק ניכר מהליקויים שהעלה דוח זה, וליישם את המלצותיו.

בדוח הועלה עוד כי משרד הבינוי ועמידר מימנו תשדיר טלוויזיה הנוגע לפרוייקט "שיקום שכונות חוזר", שבהפקתו הייתה מעורבת לשכת שר הבינוי, ח"כ יואב גלנט, ורובו עסק בחייו האישיים של השר. פעולות לשכת השר בעניין זה עמדו בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה והוראות התכ"ם האוסרות על פרסומת וקידום אישי של נושאי משרה. בתשדיר אף לא הובהר כי הוא מומן מכספי ציבור. בעקבות הביקורת פעלו השר ומנכ"ל המשרד דאז למניעת ליקויים דומים בעתיד.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

רשות החברות שמה דגש נרחב על תהליכי איתור וקבלת עובדים המושתתים על עקרונות של פומביות, שוויון ותחרות. מעבר של עובדים במשרות אמון לתקני החברה מתבצע לפי תהליכי קבלה למשרות שנקבעים על ידי החברה עצמה. הרשות רואה בחומרה התערבות אסורה של דירקטורים או מנהלים בכירים בתהליכי איתור ומינוי ולפיכך, תפעל להדגשת חשיבות הנושא בפני דירקטוריון חברת עמידר. בנוסף, הרשות מתכוונת לערוך בירור מול החברה, ולאחר בירור העובדות, יגובשו מסקנות.

כחלק מהפקת לקחים תיקנה עמידר את נוהל הגיוס וקליטת עובדים ומעתה כל הליך לאיתור עובד מחייב פרסום והליך שוויוני ותחרותי. עמידר מציינת כי מינוי העובדים המוזכרים בהערת הביקורת נעשה על פי נהלי עמידר שהיו בתוקף באותה עת ואפשרו איתור פרטני של עובדים בתפקידים שאינם בכירים בהתאם לגמישות שמאפשרת רשות החברות הממשלתית. בעלי התפקידים לא היו מעורבים בהליך הקליטה והמיון עצמו ומעורבותם הסתכמה בעיקר בהפניית קורות חיים לאגף משאבי אנוש.

עמידר מציינת כי הליך בחירת המשרדים החדשים לחברה היה מקצועי ועניני. המשרדים בחולון, נבחרו על סמך פרמטרים אובייקטיבים שנקבעו מראש ועל סמך המלצת חברת ייעוץ חיצונית ובלתי תלויה. ההתקשרות נעשתה בליווי היועץ המשפטי הפנימי וייעוץ משפטי חיצוני אשר קבעו כי

קיים פטור ממכרז. בדיעבד, הוברר כי מתן הפטור מחייב את אישור ועדת המכרזים וזו התכנסה וקיימה דיון מעמיק על סמך מסמכים רבים שהוצגו לה והחליטה על מתן הפטור. כמפורט להלן בסעיף 4, עמידר זיהתה כי קיים צורך לשיפור תהליכי הרכש בחברה ולחידוד הוראות חובת המכרזים, וביצעה תהליך עמוק ומשמעותי להטמעת דיני המכרזים בחברה, על מנת שתקלות מעין אלה לא יישנו. לממצאי הביקורת הייתה תרומה משמעותית בתהליך התיקון של החברה בעניין זה. ההיכרות המוקדמת של המנכ"ל עם המשווק החיצוני לא הייתה בעלת סממנים כלשהם המקיימים זיקה אישית ולכן לא היה ספק שמא קיים ניגוד עניינים.

ככלל קיימת בחברה הפרדה בין עבודת הדירקטוריון להנהלה. החברה אימצה קוד ממשל תאגידי עוד טרם הפיכתה לחברה מדווחת הקובעת גבולות גזרה ואחריות ברורים בנושא. שני הדירקטורים התבקשו לבצע פיקוח-על בתחומים בהם הייתה להם מומחיות מיוחדת ופעילותם נעשתה בתיאום ולצד גורמי ההנהלה הרלוונטיים בחברה ומבלי ליטול את סמכותם. עמידר תקפיד על ההפרדה הנדרשת בין הדירקטוריון לבין הנהלת החברה, בהתאם לתקנון החברה והדין.

הנהלת החברה בשנים האחרונות, הביאה את עמידר למצב שבו היא משמשת "אות ומופת" להתנהלות תקינה של חברה ממשלתית, בין היתר בעיני רשות החברות הממשלתיות – בבחינת "ממנה תראו וכן תעשו". השורה התחתונה של עמידר בשלוש השנים האחרונות היא הצלחה כבירה ועדות לכך היא הליך ההנפקה של החברה בבורסה לניירות ערך בתל-אביב שנחלה הצלחה מטאורית; רמת האמון חסרת התקדים של המדינה בחברה; המערכת הפיננסית וציבור המשקיעים בחברה. גיוס החוב נעשה לצורך רכישת כ-800 דירות נוספות לטובת זכאי הדיור הציבורי, והינו צעד נוסף לפעולות הרבות שנועדו לשפר את מצבה של אותה "אוכלוסייה קשת יום" הנושאת את עיניה לחברה. בשנים האחרונות רכשה החברה כ-700 דירות, חלקן מותאמות לבעלי צרכים מיוחדים זאת ועוד, החברה שיפצה אלפי דירות נוספות. גיוס החוב הוא צעד נוסף במשימה הלאומית, אליה התגייסו משרדי הממשלה ועמידר, לחיסול רשימת ההמתנה לדיור הציבורי. עמידר מקדמת לראשונה פרויקט יזמי בתחום הנדל"ן בראיה חברתית, בדגש על אזורי הפריפריה, להגדלת מלאי הדירות ושדרוג מצבן הפיזי והתשתיתי תוך כדי שילוב והעצמה של האוכלוסייה הוותיקה עם אוכלוסיות חזקות וחדשות. אלו הם מקצת הפעולות שעושה החברה בשנים האחרונות, כחלק ממתן פתרונות ל"רבים הנושאים אליה את עיניהם ומצפים לפתרון שיוציאם ממצוקת הדיור שבה הם נתונים".

מפעל הפיס - סדרי מינהל וארגון

<u>תקציר הביקורת</u>:

למפעל הפיס מעמד ומאפיינים ציבוריים ותכליתו הציבורית היא להעמיד חלק מרווחיו לטובת הציבור ולרווחתו. ממצאי הביקורת מלמדים כי יו"ר הדירקטוריון ומזכיר המפעל פעלו במקרים רבים תוך טשטוש הגבולות בין דרג הניהול והביצוע במפעל לבין הדירקטוריון, שאמור לפקח על פעולותיו. במקרים מסוימים שנבדקו, הם יזמו התקשרויות בפטור מכרז, וגרמו להוצאת כספי ציבור ללא קריטריונים סדורים.

יו"ר הדירקטוריון התערב באופן ישיר בניהול השוטף של המפעל והטיל על המזכיר תפקידים שאינם במסגרת סמכויותיו. המזכיר היה מעורב בניהול המפעל באופן חריג ושיטתי, וכל זאת בידיעת יו"ר הדירקטוריון ובגיבויו.

דוח הביקורת מצביע על ליקויים בניהול מפעל הפיס; האחריות להם מוטלת בראש ובראשונה על דירקטוריון המפעל ועל היו"ר העומד בראשו. על הדירקטוריון ועל המועצה הציבורית המייעצת של המפעל לדון בממצאים העולים מדוח זה. הפיקוח על המפעל של הממונה על השכר היה רופף, ועל משרד האוצר כמאסדר להדק את הפיקוח על פעולות מפעל הפיס.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מפעל הפיס אימץ תקנון שאושר באסיפה הכללית. נוסח התקנון גובש לאורך תקופה ארוכה בהתייעצות עם משרד המשפטים והוראות התקנון עומדות בכל תנאי חוק החברות וההיתר שהעניק שר האוצר למפעל הפיס. מפעל הפיס מסכים כי עליו לפעול על פי תקנון שאישר משרד המשפטים, ומפעל הפיס ממשיך להמתין לאישור התקנון על ידי שרת המשפטים.

עמדת מפעל הפיס שנתמכה בחוות דעת משפטיות היא, כי יו"ר המפעל פעל בהתאם לסמכויותיו על פי תקנון המפעל. פעילותו לא היוותה התערבות בסמכויות המנכ"ל וההנהלה, והייתה חלק מן הפיקוח אליו מחויב היו"ר בהתאם להוראות תקנון מפעל הפיס. מרבית הפעולות המיוחסות ליו"ר המפעל נעשו במהלך תקופה של כשנה בהם שימש היו"ר כממלא מקום מנכ"ל. בתקנון שאושר באסיפה הכללית וממתין לאישור שרת המשפטים, הוסדרה מחדש חלוקת הסמכויות ונקבע האיזון הנדרש בין היו"ר והמנכ"ל.

סמכויות מזכיר חברה ותחומי אחריותו אינם מוגדרים בחוק החברות או בפסיקה. לנוכח ההערה בדו"ח מבקר המדינה וחוסר הבהירות בעניין זה,

בכוונת מפעל הפיס לקבל חוות דעת משפטית מקיפה, אשר תגדיר ותתחום את תפקיד מזכיר מפעל הפיס. למען הסדר הטוב יצוין כי בהיתר של משרד האוצר מוגדר המזכיר כ"נושא משרה" ולא כבעל "סמכויות מנהלתיות".

לעניין היעדרות חברי דירקטוריון (מדובר על דירקטוריון מלפני ארבע שנים), מפעל הפיס פעל להחליף את החברים שנעדרו מישיבות רבות וכן הוסיף לתקנון שאושר באסיפה הכללית הוראות לגבי חובת נוכחות של דירקטורים בישיבות הדירקטוריון וההשלכות של היעדרות מישיבות. מזכירות המפעל מעבירה לכל חברי הדירקטוריון את סדר היום והמסמכים והנספחים הנלווים באופן קבוע, 7 ימים לפחות לפני מועד התכנסות הדירקטוריון. בכל המקרים שצוינו בדו"ח, הדירקטוריון היה מעורב וקיבל את כל המידע הנדרש. מכל מקום, הערת הדו"ח המתייחסת לשלושה מקרים, היא בבחינת היוצא מן הכלל אשר לא מעיד על הכלל. יחד עם זאת, בכוונת מפעל הפיס להנחות את מזכירות המפעל להקפיד על העברת מלוא המידע הרלוונטי לחברי הדירקטוריון.

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

<u>תקציר הביקורת</u>:

כ- 900,000 תושבים מתגוררים ב- 407 יישובי עימות השוכנים בסמוך לגבולות הבין-לאומיים של ישראל ובאיו"ש. במאמץ ההגנה על יישובים אלו מפני חדירת מחבלים, עוסקים גורמים שונים בהקמה ובתחזוקה של מרכיבי ביטחון, שתכליתם לסייע בהגנת היישוב ולהציל חיים, והדבר כרוך בעלויות כספיות גבוהות.

הביקורת העלתה כי זה שנים רבות שיישובי העימות לא מקבלים את מלוא מרכיבי הביטחון שהם זכאים להם על פי סיווגם, והיקף המשאבים שמושקע בשיקום מרכיבי הביטחון ובתחזוקתם קטן מהנדרש על פי הצורך המבצעי. כל התכניות שגובשו לשם פתרון בעיה זו, ובכלל זה התכנית האחרונה שאותה אישר בשנת 2014 שר הביטחון דאז, משה (בוגי) יעלון, לא מומשו עקב היעדר הקצאת משאבים מתאימה. מאחר שאושרה תכנית בלא שהוקצו מלוא המשאבים למימושה, יש בכך מענה חלקי בלבד להגנה שמתכננים משהב"ט ופקע"ר לתת ליישובים המסווגים. בעיה זו בולטת בעיקר ביישובי איו"ש.

מבקר המדינה המליץ כבר באפריל 2012 לקבוע גורם מתכלל שיהיה אחראי לקבוע את סדרי העדיפויות למימוש כלל תקציב מרכיבי הביטחון. במועד השלמת הביקורת לא היה גורם אחד המתכלל את הקצאת מרכיבי ביטחון בראיה לאומית אחידה, ופקע"ר והיחידה להתיישבות המשיכו לעסוק במקביל באותו הנושא ולהשקיע בכך משאבים ניכרים. היחידה להתיישבות, אשר עיקר התקציב להקמת מרכיבי ביטחון נמצא בידה, הקצתה את תקציבה על פי סדר עדיפויות שונה מזה שקבע צה"ל, האמון על הגנת היישובים, ולא בהתאם לצרכים הביטחוניים שנקבעו על בסיס האיומים. עקב כך, המשאבים שהוקצו במרכיבי ביטחון, אשר אין בהם ממילא כדי לספק את כל הצרכים הביטחוניים, לא הופנו ליישובים שנזקקים להם ביותר, על פי סדר העדיפויות המבצעי.

נוכח המשאבים המוגבלים והיעדר היכולת לתת הגנה מלאה מפני כל האיומים, יש חשיבות יתרה להקצאה יעילה של המשאבים. על כן ראוי ששר הביטחון יקבע שסדר העדיפויות המבצעי שקובע צה"ל ינחה הן את פקע"ר והן את היחידה להתיישבות בגיבוש תכניות העבודה שלהן. על שני הגופים, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לפעול לגיבוש תכנית לצמצום הפערים

במרכיבי הביטחון באמצעות הקצאה מיטבית של המשאבים הקיימים ובכפוף לצורך הביטחוני, תוך ניהול מושכל וקפדני ובהתאמה ליכולות התקציביות הקיימות.

נוכח חשיבותם של מרכיבי הביטחון בשמירה על ביטחונם של התושבים ביישובי העימות, על שר הביטחון והרמטכ"ל לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

צה"ל השלים עבודת מטה להסדרת ההגנה על הישובים. במסגרת עבודת המטה הוסדרו תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים בצה"ל וזאת במטרה לשפר את המענה אשר ניתן להגנת הישובים. בתוך כך, אגף המבצעים (אמ"ץ) מגדיר מדי שנה במסגרת מסמך המענה המבצעי את סדרי העדיפות לנושא הגנת הישוב, בחלוקה למרחבים – וזאת בהתבסס על הערכת המצב. אמ"ץ נמצא בשלבי אישור של הוראה מבצעית אשר מסדירה את נושא הגנת הישוב. ההוראה תגדיר את העקרונות לקביעה ולהסדרת תחומי האחריות של כלל הגופים. כנגזרת, הגופים יידרשו לקבוע את האופן בו הם מממשים את אחריותם בבניין הכוח ובתהליך המבצעי. ההוראה צפויה להיות מופצת עד לסוף רבעון ג' 2018.

תכנית העבודה של היח' להתיישבות מותאמת לצורך המבצעי שמעלה צה"ל באמצעות הפיקודים המרחביים ופקע"ר והינם עפ"י סדרי העדיפויות שהוגדרו ע"י שר הביטחון. בוצעה הסדרה בנושא תוכנית העבודה לשנים 2017-2018 של שני הגופים תוך שקיפות מלאה ובצורה מתואמת. תכנית העבודה של שנת 2018 נכתבה במשותף על ידי פיקוד העורף והיחידה להתיישבות, על מנת לוודא כי לא קיימות כפילויות בפרויקטים וכי סדרי העדיפות כפי שנקבעו, נשמרים. המשרד מציין, כי קיים שיפור משמעותי באופן התכנון והביצוע של הפרויקטים. בנוסף: גובשה תכנית למרכיבי הביטחון באיו"ש. התכנית הוצגה ואושרה ע"י ס' הרמטכ"ל, מנכ"ל משהב"ט ושהב"ט וכן הוצגה למל"ל. בנוסף לתכנית, גובשה תכנית כוללת למרכיבי ביטחון בכלל הארץ במסגרת "תר"ש העורף". התכנית הוצגה למשרד האוצר בדיוני התקציב לשנת 2019. נכון למרץ 2018 לא קיים מקור תקציבי למימוש התכנית.

פרק ראשון
מטלות רוחב ומטלות בין משרדיות

שקיפות הממשל - פעולות לקידום הממשל הפתוח

הגופים המבוקרים: משרדי ראש הממשלה, התרבות והספורט, תחבורה, פנים, אוצר, הגנת הסביבה, ירושלים ומורשת, שירותי דת, חקלאות, מידע וטכנולוגיה, בריאות, חינוך, עבודה ורווחה, בינוי ושיכון, שיתוף פעולה אזורי, ביטחון, משפטים, עליה וקליטה.

ליקוי

1. דוחות שנתיים נועדו לאפשר למי שמעוניין בכך גישה נוחה למידע בתחומים הנוגעים לפעילותה של הרשות הציבורית. משרד רה"ם ומשרד התרבות והספורט לא פרסמו את הדוחות השנתיים שלהם לשנים 2015-2016; משרד ירושלים ומורשת לא פרסם את הדוח השנתי לשנת 2016 כנדרש בחוק חופש המידע. כ-44% מיחידות הסמך של משרדי הממשלה לא פרסמו דוח שנתי לשנת 2016; כ-40% מיחידות הסמך לא פרסמו דוחות שנתיים לשנים 2015-2016, ובהן 19 מרכזים רפואיים. על משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלא פרסמו את הדוח השנתי כנדרש בחוק חופש המידע, לפרסם בהקדם את דוחותיהם ולהקפיד להמשיך לפרסמם במועד. על משרד הבריאות לוודא כי גם המרכזים הרפואיים נוהגים כך. על משרדי הממשלה ויחידות הסמך להקפיד לדווח ליחידה לחופש המידע על יישום חוק חופש המידע במועד.

ליקוי

2. כרבע ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך לא מסרו ליחידה לחופש המידע נתונים סטטיסטיים לשנת 2016 על יישומו של חוק חופש המידע במועד הנדרש: משרד רה"ם, משרד החקלאות, משרד ירושלים ומורשת ומשרד התרבות והספורט, וכן 13 יחידות סמך. בשל כך, לא נכלל המידע על יישום החוק ברשויות אלה בדיווחי היחידה לממשלה. על המשרד להגנת הסביבה להשלים את הפעולות שנקט כדי שיינתן מענה לבקשות מידע מהציבור בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בחוק ובדחיפות המתבקשת ממצאי הביקורת. על מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה לוודא שפעולות המשרד בתחום הזה נעשות בהתאם להוראות הדין.

תגובה
משרד הבריאות

1-2. ראש חטיבת המרכזים הרפואיים הפיצה ב-10 בדצמבר 2017 מכתב לכל מנהלי המרכזים הרפואיים הממשלתיים בנושא "פרסום מידע לפי חוק חופש המידע בעקבות טיוטת דוח מבקר המדינה 2017 בנושא השקיפות השלטונית".

ליקוי

3. היחידה לחופש המידע מוסמכת לברר תלונות נגד משרדי הממשלה ויחידות הסמך הנוגעות ליישום החוק. היחידה פרסמה רשימה של שישה משרדי ממשלה, שהיא הגדירה אותם כ"רשויות מפֻרות", זאת כיוון שלא השיבו על בקשות מידע או לא פרסמו מידע, כנדרש, גם לאחר שהיחידה הנחתה אותם להשיב או לפרסם, ובהם המשרד להגנת הסביבה, המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר.

תגובה
המשרד לשירותי דת

3. המשרד לשירותי דת מטפל בלמעלה מ-70 בקשות מידע בשנה כאשר הנתון הולך וגדל. כל הבקשות נענות במהלך הזמן הקבוע בחוק. מדובר בשלוש בקשות חריגות שהטיפול בהם התארך ויסתיים בקרוב.

ליקוי

4. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בבקשות מידע, לרבות שיעור הבקשות שלא נענו במועד הנדרש בחוק ושיעור התלונות המוצדקות שהיו נגד המשרד הממשלתי בשבעה משרדי ממשלה. נמצא כי עד יולי 2017 המשרד להגנת הסביבה טרם סיים לטפל ב-150 בקשות מידע שהוגשו בשנים 2013-2016. בשנת 2016 97 מ-269 (36%) הבקשות למידע שהוגשו לא נענו בתוך הזמן המירבי שנקבע בחוק (120 ימים). היחידה לחופש המידע מצאה כי 12 תלונות על המשרד להגנת הסביבה שהיא סיימה לטפל בהן בשנת 2016 היו מוצדקות. המשרד להגנת הסביבה לא השיב במשך שנים לבקשות מידע מסוימות מן הציבור כנדרש, לדוגמה, בקשות שעניינן זיהום אוויר באזור נמל חיפה ונתוני זיהום של מפעלים שונים.

ליקוי

5. בשנת 2016 הוגשו למשרד האוצר 169 בקשות מידע. 24 מהן (14%) לא נענו בתוך הזמן המירבי שנקבע בחוק. היחידה לחופש המידע מצאה כי חמש תלונות על משרד האוצר שהיא סיימה לטפל בהן בשנת 2016 היו מוצדקות. הממונה על העמדת מידע לציבור במשרד האוצר נתקלת בקשיים בבואה להשיב על בקשות מידע לפי חוק חופש המידע. זאת בין היתר משום שככלל, יחידות המשרד אינן משתפות עמה פעולה לצורך גיבוש המענה על בקשות למידע. הממונה ציינה כי התלוננה בלשכת מנכ"ל המשרד בנוגע לבקשות מידע שבעניינן לא קיבלה מענה, אולם עד מועד סיום הביקורת - ללא הועיל. על משרד האוצר לנקוט כל פעולה נדרשת כדי שהמשרד, על הנהלתו ועובדיו, ישתף פעולה לצורך מתן מענה על בקשות מידע, ויקפיד לטפל בהן ביעילות ובתוך פרק הזמן שנקבע לכך בחוק. על מנכ"ל משרד האוצר לוודא שפעולות המשרד בתחום זה נעשות בהתאם להוראות הדין.

ליקוי

6. במשך שבעה חודשים בשנת 2017 הוגשו למשרד רה"ם 211 בקשות לפי חוק חופש המידע, עד מועד סיום הביקורת הוא טרם סיים לטפל ב-41 (19%) מהבקשות האלה, אף שעברו יותר מ-120 הימים ממועד הבקשה. המשרד מסר ליחידה נתונים רק על חלק משנת 2016, ולכן אי אפשר לדעת כמה מהן לא נענו ; בשנת 2016 מצאה היחידה כי חמש תלונות שהוגשו נגד משרד רה"ם והטיפול בהן הסתיים בשנה זו, רובן על אי-מתן מענה, היו מוצדקות. על משרד רה"ם, משרד התחבורה, משרד הכלכלה, משרד התרבות והספורט ומשרד העלייה והקליטה לוודא כי בקשות מידע ייענו בתוך פרק הזמן שנקבע לכך בחוק חופש המידע, בין היתר בהתחשב בכך שפרק הזמן המירבי שנקבע בחוק מביא בחשבון גם בקשות מורכבות. על המנכ"לים של המשרדים האלה לוודא שפעולות משרדיהם בתחום הזה נעשות בהתאם להוראות הדין.

תגובה
משרד הכלכלה והתעשייה

6. משרד הכלכלה נקט פעולות לצמצום ליקויים בהנגשת המידע לציבור וליצירת מנגנון מעקב צמוד אשר יאפשר בקרה על מתן מענה למבקש המידע, במסגרת משכי הזמן הקבועים בחוק. בין הצעדים שבוצעו: אפיון ויישום כלי בקרה ומעקב אחר סטטוס הפניות הדורשות טיפול, לרבות בקרה על תחנות /זמן. בהקשר זה, יצוין כי לפי ממצאי בחינה "חצי שנתית" (ספטמבר 2017-מרץ 2018) שנערכה במשרד, הרי שהפעולות שננקטו הוכיחו את עצמם ולמעשה לא נמצאה בקשה אחת שנענתה באיחור.

המשרד משוכנע כי הדבר ימצא את ביטויו גם בדיווח הממונה על העמדת מידע לציבור לשנת 2018.

ליקוי

7. עד יולי 2017 טרם סיים לטפל משרד התחבורה ב-28 בקשות שהוגשו בשנת 2015 וב-15 בקשות שהוגשו בשנת 2016. לדוגמה, בקשה הנוגעת למוקדי סיכון בכבישים.

ליקוי

8. בשנת 2016 הוגשו למשרד העלייה והקליטה 39 בקשות מידע. 12 (32%) מהן לא נענו בתוך משך הזמן המירבי הקבוע בחוק. בשנת 2016 מצאה היחידה כי שלוש תלונות על אי-מתן מענה מהמשרד על בקשות מידע היו מוצדקות.

ליקוי

9. 5 מ-14 (36%) בקשות למידע שהוגשו למשרד התרבות והספורט בשנת 2015 לא נענו בתוך משך הזמן המירבי שנקבע לכך בחוק. לדוגמה, המשרד לא השיב על בקשת מידע בדבר הסדרים למניעת ניגוד עניינים של ראשי תחומים במשרד וכן בדבר הסדרים למניעת ניגוד עניינים של יועצים חיצוניים למשרד.

ליקוי

10. פרסום הבקשות והמענה עליהן עשוי להביא מידע חיוני לפני הציבור, ואף לייתר טיפול בבקשות מידע דומות בעתיד. נמצא כי משרד הבריאות, משרד התחבורה, משרד הכלכלה, משרד החינוך, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ומשרד הפנים פרסמו עד למועד סיום הביקורת באתר אינטרנט חלק מזערי מהתשובות לבקשות מידע לפי חוק חופש המידע, כנדרש על פי הנחיית היחידה לחופש המידע. על משרדי הממשלה להקפיד לפרסם את התשובות לבקשות מידע שאפשר לפרסמן לפי החוק באתר האינטרנט הייעודי לחופש המידע.

תגובה
משרד הבריאות

10. משרד הבריאות ממשיך לפרסם באופן שוטף תשובות שאין מניעה לפרסמן.

תגובה
משרד החינוך

10. משרד החינוך ממתין לקבלת מערכת ייעודית לטיפול וניהול של בקשות חופש מידע. המערכת הינה מערכת רוחבית כלל ממשלתית, שפותחה על ידי היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים. כפי שנמסר ממשרד המשפטים, המערכת תאפשר טיפול ופרסום של בקשות חופש מידע באופן ממוחשב, ישירות מתוך המערכת, תוך צמצום דרסטי במשאבי זמן וכוח אדם הדרושים לכך. עם כניסת המערכת לשימוש משרד החינוך, המשרד יפעל לפרסום שוטף ורציף של תשובות חופש מידע, בהתאם להנחיות בנושא. לפי משרד המשפטים, המערכת עתידה להיות זמינה לעבודת המשרדים החל מחודש מאי, 2018.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

10. עם הטמעת המערכת החדשה יפורסם המענה לבקשות מיד עם מתן המענה לפונים. עד סוף אפריל 2018 יפורסמו כל הפניות שנענו.

תגובה
משרד הכלכלה והתעשייה

10. משרד הכלכלה פועל במטרה לפרסם מענים ותכנים הרלוונטיים, המותירים בפרסום, באתר האינטרנט. המשרד מכיר באינטרס הציבורי שבפרסום תשובות לבקשות מידע לפי חוק חופש המידע. לאור האמור לעיל, שילב הממונה על העמדת מידע לציבור את סוגיית הפרסום היזום והעלאת מענים לאתר המרכזי לחופש המידע, כמשימה מרכזית בתכנית העבודה שלו, כשאופן המשימה הוגדר מראש ועל מנת לעמוד ביישומה, נקבעו לוחות זמנים ומדדים כמותיים. את הביטוי האופרטיבי לכך, ניתן לראות כבר היום באתר הייעודי לחופש המידע של משרד המשפטים: ממצב התחלתי של 14 פרסומים עד סוף חודש ספטמבר 2017, מפורסמים באתר, נכון לחודש מרץ 2018, 28 דוחות ומענים לבקשות מידע. המשרד ימשיך לפעול לפרסום שוטף של המענים גם בעתיד.

ליקוי

11. עד אוקטובר 2017, 9 מבין 29 (31%) משרדי ממשלה לא השיבו לבקשה לפי חוק חופש המידע מינואר 2017 לקבל יומנים של 8 שרי

ממשלה לשנת 2016. אלה המשרדים שלא השיבו לבקשה משרד הביטחון; משרד הפנים; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; המשרד להגנת הסביבה; משרד ירושלים ומורשת; משרד הבינוי והשיכון; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); משרד התחבורה; משרד המדע והטכנולוגיה. אי-מתן מענה עומד בניגוד להוראות החוק ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. על משרדי הממשלה שלא מסרו לבקשת עמותה את יומני השרים שעמדו בראשם להשיב בהקדם ולמסור את המידע בהתאם להוראות הדין. לנוכח ממצאי הביקורת והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שלפיהן שימוש במידע על אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיוני לצורך פיקוח הציבור על פעילותן של רשויות השלטון ולשם הרתעת רשויות השלטון מעשיית מעשים החורגים מן המותר והראוי, עולה הצורך בהבהרות של היועץ המשפטי לממשלה בדבר מידת הפירוט הנדרש ביומני השרים המוצגים לציבור: ציון העילה למחיקה או להשחרה של פעילות מיניסטריאלית וציון של פעולות שנמחקו בשל היותן פוליטיות או פרטיות. על כן, על היועץ המשפטי לממשלה לבחון הוספת דרישה לכלול ביומני השרים הנמסרים לציבור מידע בדבר המשתתפים בפגישות עמם, ובכלל זאת משתתפים מן המגזר הפרטי או נציגיהם; הגופים שאליהם משתייכים המשתתפים; נושאי הפגישות; ומקום הפגישה.

תגובה
משרד הפנים

11. באשר להעברת יומני השר- שר הפנים והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, העביר את יומניו ביום 13.11.2017.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

11. הממונה והיועץ המשפטי פנו בתזכורת ללשכת השר. לשכת השר נערכת לפרסם את יומן השר. בתאריך 5 במרץ 2018 פורסמו יומני סגן השר והמנכ"ל.

תגובה
המשרד לשיתוף פעולה אזורי

11. בתאריך 26.12.2016 מונה השר צחי הנגבי לשר לשיתוף פעולה אזורי. אין ברשות המשרד, נכון להיום, פרטים לגבי לוח הזמנים של השר הממונה עד למועד חילופי הגברי כאמור. יצוין כי המשרד נערך להשיב לפניית עמותת הצלחה בנושא יומני שר ומנכ"ל לשנת 2017 .

תגובה
משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

11. המשרד נעתר לבקשת עמותת "הצלחה – התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת" לקבלת מידע אודות יומן או לוח הזמנים של השר הממונה על המשרד. יומן השר פורסם באתר "מאה ימים של שקיפות" ויצוין כי ח"כ חיים כץ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים היה מהשרים הראשונים שנעתרו לבקשה לפרסם את יומנם באתר זה. פנייה נוספת בנושא התקבלה באוגוסט 2017 מהיחידה הממשלתית לחופש המידע, לפיה העמותה התלוננה כי לא קיבלה מענה לבקשתה לקבל את יומן השר. יום קודם לפנייה זו (28.8.2017), הודיעה העמותה ליחידה הממשלתית לחופש המידע כי לאחר חיפוש נוסף, אותרה תשובת המשרד, בה נמצא קישור ליומנו של השר, לצד בקשה להשלמת נתונים חסרים. בעקבות הפנייה הנוספת כאמור, ביום 9.11.2017 הושלמו הנתונים החסרים ויומן השר הועבר ישירות לעמותה. לאור האמור, העובדה שהמשרד נותר ברשימת המשרדים המפורטים בדוח המבקר שלא השיבו לבקשת חופש המידע לקבלת יומן השר תמוהה. התנהלות המשרד הייתה בהתאם לדרישות חוק חופש המידע והמשרד ימשיך ויפעל בהתאם להנחיות.

ליקוי

12. משרד מבקר המדינה בדק את המענה של משרדי ממשלה על בקשות של ועדת השקיפות של הכנסת (להלן - הוועדה לשקיפות) לקבל מידע ונתונים בדבר הקצאת תקציב לקיום הסכמים פוליטיים ובדבר התקשרויות עם חברות ייעוץ. נמצא כי משרד הביטחון לא השיב מינואר 2017 ועד למועד סיום הביקורת על שתי בקשות של הוועדה לשקיפות לקבל מידע על הקצאות כספים במסגרת הסכמים פוליטיים, ובכך נמנע מהציבור מידע על חלק מהתקציבים שהוקצו למימוש ההסכמים הפוליטיים. משרד האוצר ומשרד הפנים השיבו באיחור ניכר. אי-מסירת מידע או מסירתו באיחור ניכר אינה עולה בקנה אחד עם חוק יסוד: הממשלה. באופן פעולתם של משרדים אלה יש אף פגיעה ביכולת הוועדה למלא את תפקידה כמפקחת על הממשלה. על משרד הביטחון למסור בהקדם לוועדת השקיפות של הכנסת מידע שביקשה לקבלו, באופן מלא ומפורט. על משרד האוצר ומשרד הפנים להקפיד להשיב על בקשות ועדת השקיפות במועד ולמסור את המידע הנדרש, כדי שהוועדה תוכל למלא את תפקידה.

ליקוי

13. עד לסוף אוקטובר 2017, 14 משרדי ממשלה לא ענו לבקשת הוועדה לשקיפות מנובמבר 2016 לקבל מידע על ההתקשרויות שלהם עם חברות ייעוץ: משרד הבריאות; משרד הרווחה; משרד הבינוי והשיכון; המשרד להגנת הסביבה; משרד התקשורת; משרד הפנים; המשרד לביטחון הפנים; המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה; משרד החקלאות; משרד המשפטים; משרד העלייה והקליטה; משרד התרבות והספורט; המשרד לשירותי דת; והמשרד לשיתוף פעולה אזורי. בכך נמנעה מהכנסת ומהציבור האפשרות לקבל מידע בדבר התקשרויות משרדי הממשלה האלה עם חברות ייעוץ.

תגובה
המשרד לשירותי דת

13. המשרד מחויב לשיתוף פעולה עם פניות הנערכות מטעם וועדות הכנסת ומקפיד על פרסום מידע בהתאם לחוקים ולהחלטות הממשלה. המשרד יצר קשר עם הוועדה על מנת לוודא העברת המידע כפי שיידרש.

תגובה
משרד הפנים

13. משרד הפנים תיקן ממצא זה, ועוד במהלך הביקורת העביר את המידע על התקשרויות עם חברת ייעוץ לוועדת השקיפות בכנסת.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

13. הדוח הוכן על ידי האגף ויועבר בימים הקרובים לועדת השקיפות בכנסת.

תגובה
המשרד לשיתוף פעולה אזורי

13. המשרד לשיתוף פעולה אזורי אינו מעסיק יועצים חיצוניים לגיבוש תכנון ואסטרטגיה.

תגובה
משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

13. בעקבות סיכום דיון ועדת השקיפות של הכנסת שהופץ למשרדי הממשלה, התקבלה הבהרה מעוזרה הפרלמנטרי של ח"כ סתיו שפיר העומדת בראשות הוועדה, לגבי מהות הסכמי ההתקשרות המבוקשים ולפיה הכוונה היא להתקשרויות עם יועצים עבור השר ומנכ"ל המשרד. במסגרת התגובה לטיוטת הדוח, פעל המשרד על מנת לאתר את המידע הנדרש ולתגובה צורף פירוט התקשרויות מהשנים האחרונות שעשוי להיות להן קשר עם תכנון ואסטרטגיה. להבא, המשרד יקפיד להעביר את המידע בהתאם לקבוע בחוק ושהנחייה בהתאם תחודד מול כלל גורמי המשרד.

תגובה
המשרד לביטחון פנים

13. מחלקת אסטרטגיה ותכנון מדיניות במשרד עומדת כיום בקשר עם חברת יעוץ אחת. המשרד לביטחון פנים הכין דוח בהתאם לבקשת "הועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור" של הכנסת והעבירו אל וועדת הכנסת.

ליקוי

14. בדצמבר 2015 הונחו משרדי הממשלה ויחידות הסמך לפרסם התקשרויות עם ספקים לצורך רכישת טובין או שירותים לציבור, בין השאר לאור מחויבותה של ממשלת ישראל לעקרון השקיפות. משרד האוצר לא פרסם את כל דוחות ההתקשרויות של נציגות משרד האוצר בניו יורק בשנים 2016 ו-2017, וכך גם רשות המים. 19 בתי חולים לא פרסמו מידע על עיקרי הוצאותיהם, כנדרש בתקנות חופש המידע, הוצאות המסתכמות בכ-2.7 מיליארד ש"ח. על 19 בתי החולים הממשלתיים, ששמותיהם יפורטו להלן לפרסם בהקדם את עיקרי ההוצאות שלהם, כנדרש בתקנות חופש המידע; על משרד הבריאות לנקוט את הפעולות הנדרשות כדי לוודא שיחידות הסמך שלו מפרסמות בציבור את המידע הנדרש על פי דין.

תגובה
משרד הבריאות

14. המשרד יפרסם את דוח ההתקשרויות כפי שהתבקש ובכפוף להוראות החוק. צפי לביצוע: יוני 2018

ליקוי

15. החובה לפרסם התקשרויות חלה רק על התקשרויות המנוהלות במערכת מרכב"ה. לאגף החשכ"ל אין נתונים על הסכום הכולל של ההתקשרויות של משרדי הממשלה ובדבר מספר ההתקשרויות שאינן מנוהלות במערכת מרכב"ה. כיוון שכך, אי אפשר לדעת מהו חלקן של ההתקשרויות החייבות בפרסום בכל הרכש הממשלתי, המוערך בכ-42 מיליארד ש"ח בשנה. על היחידה לחופש המידע, יחד עם אגף החשכ"ל במשרד האוצר, לנקוט את הפעולות הנחוצות לחיוב פרסום התקשרויות שאינן מנוהלות במרכב"ה, בסייגים שנקבעו בחוק חופש המידע.

ליקוי

16. כ-15,600 התקשרויות (בסך כ-64 מיליון ש"ח) של לשכות הבריאות המחוזיות נגעו למכשירי שיקום וניידות, ופרטיהן כללו את שמות האנשים שנזקקו למכשירים. די היה שלשכות הבריאות ישמיטו את השמות בעת פרסום ההתקשרויות האלו, ואולם לשכות הבריאות סיווגו אותן כרגישות, בעילה של פגיעה בפרטיות אדם, ובכך מנעו את פרסומן.

תגובה
משרד הבריאות

16. הנחיות בנושא טרם יצאו ליחידות, הנחיות בנושא זה ייצאו על ידי החשבות עד סוף אפריל 2018.

ליקוי

17. 20% ממאות התקשרויות של מטה משרד הבריאות שסווגו כרגישות, סווגו כך שלא לצורך והן לא פורסמו בציבור. למשל, שלוש התקשרויות לצורך אספקה של שירותי בריאות התלמיד בסכום כולל של כ-117 מיליון ש"ח. ממצאי הביקורת מלמדים כי משרד הבריאות עשה שימוש לא ראוי באפשרות לסווג התקשרויות כרגישות, ובכך מנע מהציבור מידע חשוב, הדרוש לו בין היתר כדי לבקר את פעולות המשרד. פעולתו של המשרד אינה מתיישבת עם תכלית חוק חופש המידע.

תגובה
משרד הבריאות

17. המשרד מציין כי 64 מתוך 323 התקשרויות סווגו כרגישות שלא לצורך וכי למטה משרד הבריאות מעל 8000 התקשרויות בשנה.

ליקוי

18. לשכת הבריאות המחוזית צפון כללה ברשימת ההתקשרויות שפרסמה בציבור 176 התקשרויות הנוגעות לרכישה של מכשירי שיקום וניידות, וכללה בפרטים שפרסמה גם את שמות האנשים ואת פירוט המכשירים, למשל כרית למניעת פצעי לחץ, מזרן אוויר והליכון. חשיפת שמות מטופלים ופרטי המכשירים שנרכשו עבורם אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק, שנועדו לשמור על פרטיותו של אדם, ומעידה על כשל בפעולותיו של משרד הבריאות בפרסום ההתקשרויות ובבקרה עליהן.

תגובה
משרד הבריאות

18. הנחיות בנושא זה ייצאו על ידי החשבות ליחידות עד סוף אפריל 2018.

ליקוי

19. נמצא כי 26 מ-33 (78%) מהתקשרויות שמשרד התחבורה סיווג כרגישות בשנת 2016 לא היו רגישות ועל המשרד היה לפרסמן. למשל, התקשרות עם ספק שירותים עבור אגף ההסברה והיחסים הבין-לאומיים במשרד סווגה כרגישה בשל מידע העלול לשבש את התפקוד או את יכולותיו של המשרד, אף שבפרטי ההתקשרות צוינו רק שם הספק וסכום ההתקשרות; חמש התקשרויות עבור השתלמויות לעובדי המשרד סווגו כרגישות בעילה של פגיעה אפשרית בפרטיות של אדם. השימוש של המשרד בסייג זה הוביל למעשה למניעת פרסום מידע לציבור בעניינים שראוי שהציבור ידע עליהם, ופעולתו אינה מתיישבת עם תכליתו של חוק חופש המידע.

ליקוי

20. 48 התקשרויות שמשרד הפנים סיווג כרגישות בשנת 2016 לא היו רגישות ואפשר היה לפרסמן. למשל, 41 התקשרויות בסך כולל של שמונה מיליון ש״ח עבור שירותי רואה חשבון לביקורת ברשויות מקומיות סווגו כרגישות בעילה של פגיעה אפשרית בפרטיות של אדם. סיווג התקשרויות אלו כרגישות מעלה חשש שמשרד הפנים משתמש שלא לצורך בטענת הרגישות כדי להימנע מפרסום התקשרויות כנדרש. על משרדי הבריאות, התחבורה והפנים להקפיד לפעול על פי העיקרון הקבוע בחוק, שלפיו יש לפרסם בציבור את מירב המידע שאפשר לחשוף, לסווג התקשרויות כרגישות רק במקרים שבהם יש עילה מוצקה לכך ולפרסם את כל ההתקשרויות שאינן רגישות.

תגובה
משרד הפנים

20. משרד הפנים התייחס בפירוט מלא לכל ההתקשרויות אשר סווגו כרגישות והסביר כל מידע וכל התקשרות של הרשות הביומטרית אסור בפרסום מכוח סעיף 14 לחוק חופש המידע. לגבי ההתקשרויות האחרות הרי שהבדיקות שמבצעים רואי החשבון בעניין חיוב אישי מסווגת תחילה כחסויות ולכן לא פורסמו. הלשכה המשפטית תבחן שוב את הנושא בעיון רב ותשקול האם יש מקום לפרסום התקשרויות עם רואי חשבון. היה שתחליט שאין מקום לפרסם תציין מכוח איזה סעיף בחוק יש לסווג התקשרויות אלו כרגישות.

ליקוי

21. בדצמבר 2013 החליטה הממשלה כי משרדי ממשלה ויחידות סמך יפרסמו את התקשרויותיהם עם גופים פרטיים (בסייגים שפורטו בהחלטת הממשלה) וכן יפרסמו היתרים שנתנו לגופים פרטיים לצורך אספקת שירות לציבור או לשם שימוש במשאבים ציבוריים. ואולם, משרד הבריאות והמשרד לשירותי דת כלל לא פרסמו התקשרויות שערכו עם גופים פרטיים והיתרים שנתנו לגופים פרטיים, כנדרש, עד למועד סיום הביקורת.

תגובה
משרד הבריאות

21. המשרד מקבל את הערת הביקורת ויפעל לקיום החלטת הממשלה.

ליקוי

22. משרדי התחבורה, הבריאות, החינוך והמשרד לשירותי דת לא פרסמו מידע לציבור כנדרש על הסכמים שעליהם הם חתמו או על היתרים שנתנו לגוף פרטי להשתמש במשאב ציבורי. בכך נפגעה זכותו של הציבור לקבל מידע על זכויות שהעניקו משרדי ממשלה לגופים פרטיים ולערוך בקרה על מהות ההסכמים. לדוגמה, התקשרות של משרד התחבורה עם רשות מקומית לצורך הכשרה של נתיבי תחבורה ציבורית בתחומה בסך של כ-693 מיליון ש״ח והתקשרות של משרד הבריאות לרכישת חיסונים בסך של כ-90 מיליון ש״ח. על משרדי הבריאות, התחבורה והחינוך ועל המשרד לשירותי דת לפרסם בהקדם את כל ההסכמים שעליהם חתמו ואת כל ההיתרים שנתנו, ואשר פרסומם בציבור נדרש על פי החלטת הממשלה. אם מי מהמשרדים לא חתם על הסכם לצורך מתן שירות לציבור או שימוש במשאב ציבורי

הנכללים בהחלטת הממשלה ולא נתן היתר, כמוגדר בהחלטה, עליו לדווח על כך ליחידה לחופש המידע, במטרה לציין זאת באתר חופש המידע.

תגובה
משרד הבריאות

22. המשרד מקבל את הערת הביקורת ויפעל לקיום החלטת הממשלה.

תגובה
המשרד לשירותי דת

21-22. המשרד לשירותי דת דואג לפרסם את כל המידע הנדרש בהתאם לחוק חופש המידע באתר משרד המשפטים וכן באתר המשרד. האתר הממשלתי החדש הושק לאחרונה. המשרד יפרסם את הנתונים באתר החדש.

תגובה
משרד החינוך

22. נקבע דיון של כלל גורמי מקצוע הרלוונטיים במשרד ליישום ההחלטה, על מנת לגבש תהליך מסודר לפרסום שוטף של ההסכמים. הדיון, בראשות היועצת המשפטית, נקבע ליום 19/03/2018.

ליקוי

23. אישור שנתי של חוק התקציב בכנסת מאפשר לרשות המחוקקת להשפיע על קביעת סדרי העדיפות בתקציב ועל אופן הקצאת הכספים. שקיפות בשלבי הכנת התקציב, בשינויים בתקציב שאושר ובדיווח על השימוש שנעשה בו מאפשרים גם לציבור להכיר את התקציב ואת המקורות שהוקצו לצרכים השונים, וכן מאפשרים לו לבקר, גם באמצעות נציגיו בכנסת, את השינויים שנעשים במהלך השנה בתקציב שאושר. בפרויקט "חריש עמוק" שאגף התקציבים מקדם במשרד האוצר (להלן - אג"ת) נדרשו שני מהלכים משלימים בהתאם להחלטה שקיבלה הממשלה ביוני 2013: האחד - צמצום מספר תקנות התקציב במטרה להרחיב את חופש הפעולה של המשרדים; והשני - גיבוש קריטריונים לשקיפות ולפומביות של מבנה ההוצאות של המשרד. ואולם נמצא כי לצד פעולותיו להגברת השקיפות בתקציב המדינה, אג"ת לא השלים את הפעולות לצורך שקיפות הצעת התקציב. כיוון שכך, טרם הושג האיזון בין הגמישות התקציבית הנדרשת למשרדי הממשלה ובין הצורך בשקיפות, וחלקים ניכרים מתקציביהם של משרדי ממשלה מסוימים, אינם שקופים לציבור בשלב שבו הצעת

החוק מונחת על שולחן הכנסת, וחבריה נדרשים להחליט אם לתמוך בה. לדוגמה, בהצעת התקציב לא הייתה הבחנה בין התקציבים לבתי הספר היסודיים ובין התקציבים לחטיבות הביניים, וכמו כן לא הייתה הבחנה בין גובה התקציב המתוכנן לתלמידים עם צרכים מיוחדים המשולבים במוסדות החינוך הרגיל ובין התקציבים שיועדו למוסדות החינוך המיוחד. על אג"ת לגבש כלי פעולה יעילים שיבטיחו את שקיפותה של הצעת תקציב המדינה באופן שיאפשר פיקוח ציבורי על הקצאת המשאבים. בכלל זאת, עליו לקבוע אמות מידה להבחנה בין תכנית ובין תקנת תקציב, ולשקול לכלול בהם גם הבחנה על פי גובה התקציב. על הממונה על התקציבים במשרד האוצר לוודא שהצעת חוק התקציב תגובש גם על פי אמות המידה האלה.

ליקוי

24. באפריל 2012 החליטה הממשלה להצטרף לשותפות בין-לאומית לקידום ממשל פתוח. על פי ההחלטה הוקם פורום לממשל פתוח ובראשו שר משרי הממשלה. מאז מונה התכנס הפורום חמש פעמים בלבד: שלוש פעמים בהרכבו המלא עד ספטמבר 2015, אז פקע מינויים של חבריו שאינם נציגי הממשלה, ופעמיים נוספות, בינואר 2016 וביולי 2017. הפורום לא פרסם כל מסמך רשמי או המלצה בנוגע לתכניות לקידום הממשל הפתוח בישראל, כנדרש בהחלטת הממשלה. ועדות משנה של הפורום לא עסקו באחד מתפקידיו המרכזיים - מעקב אחר קידום תכנית הפעולה לממשל פתוח במסגרת מחויבות הממשלה לשותפות לממשל פתוח. על מנכ"ל משרד רה"ם ומנהל רשות התקשוב הממשלתי למנות חברים חדשים לפורום מקרב נציגי החברה האזרחית או לחלופין לגבש הצעת החלטה חדשה המשנה את החלטת הממשלה הראשונה ומשנה את הצורך במינוי חברי הפורום, ולפעול להבאתה לפני הממשלה לצורך קבלת החלטה בנושא.

תגובה
המשרד לשיתוף פעולה אזורי

24. בתאריך 24.01.18 מונתה הגב' שרון שור לממונה על חופש המידע במשרד לשיתוף פעולה אזורי. פרטי ההתקשרות של גב' שור מפורסמים באתר המשרד בנוסף למידע בנוגע לחוק חופש המידע. המשרד פועל ליישום הנחיות היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים ונערך לפרסום דו"ח חופש המידע השנתי ביולי 2018. ב - 1.3.2018 הועבר דו"ח מקוון ליחידה לחופש המידע עם נתונים לגבי שנת 2017. ב- 1.1.2018 הופיע מנכ"ל המשרד, ד"ר יוסף דרזנין, בפני הועדה המיוחדת של הכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור בראשות ח"כ סתיו שפיר. בהמשך לסיכום הדיון השיב המשרד ביום 26 בפברואר לשאלות הועדה.

ליקוי

25. החוקרים מטעם השותפות הבין-לאומית הסיקו שתכנית הפעולה לממשל פתוח לשנים 2015-2017 "אינה שאפתנית, ואינה מבטיחה מיצוי הפוטנציאל של ישראל בתחום הממשל הפתוח". שתיים מתשע המשימות שהממשלה התחייבה לבצע לא כללו יעדים מדידים וספציפיים שבאמצעותם אפשר היה למדוד את התקדמות הביצוע. על רשות התקשוב הממשלתי לקבוע יעדים מדידים ואף מאתגרים לביצוע המשימות שעליהן היא תתחייב לבצע בתכנית עתידיות לממשל פתוח.

ליקוי

26. לנוכח ממצאי הביקורת, המלמדים על קושי לאכוף לעתים את חובת המענה על משרדים מסוימים, ולנוכח הגדרת שישה משרדי ממשלה כ"רשויות מפֻרות", על משרד המשפטים, האחראי לביצוע חוק חופש המידע, לשקול דרכים יעילות לפעולה כאשר משרד ממשלתי נמנע באופן שיטתי מלקיים כנדרש את החובות המוטלות עליו בדין בטיפולו בפניות של הציבור לקבלת מידע.

הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני

הגופים המבוקרים: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, המשרד לבטחון פנים, משטרת ישראל, משרד הכלכלה, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, משרד החינוך, מכון התקנים הישראלי, משרד הפנים, מינהל התכנון-משרד האוצר, עיריית תל אביב יפו, עיריית רמת גן, עיריית קריית ים, עיריית אשקלון, עיריית מודיעין-מכבים-רעות.

ליקוי

1. קיים פער ניכר בין נתוני המשטרה לנתוני המרכז הלאומי לחקר הטראומה לגבי מספר הפצועים בתאונות שבהן מעורבים אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים: על פי הנתונים שבידי המשטרה, מספר הפצועים בשנים 2013 עד 2016 היה 2,151, ואילו על פי המרכז הלאומי לחקר טראומה היה מספר הפצועים 7,852, דהיינו פער של כ-365%.
לנוכח הפער הגדול בין הנתונים שבידי המשטרה לבין נתוני המרכז הלאומי לחקר הטראומה עולה חשש כי תמונת המצב הכוללת שבידי המשטרה אינה מלאה, והדבר עלול להשפיע על קביעת מדיניותה והיערכותה בכל הנוגע לאכיפה ולמאבק בתאונות הדרכים של אופניים וכלים דו גלגליים חשמליים.

תגובה
משטרת ישראל

1. הנתונים הנמצאים בידי המשטרה כוללים מידע על תאונות שדווחו ונחקרו בלבד. אגף התנועה פנה מספר פעמים במהלך השנתיים האחרונות למכון גרטנר לקבלת נתוני חומרת הפגיעה אותם הוא מרכז מבתי החולים, זאת על מנת לטייב את נתוני האת"ן. נכון להיום, לא ניתן לקבלם מטעמי צנעת הפרט. המשטרה מעירה כי קיימות שיטות שונות לסיווג חומרת הפציעה, עובדה המובילה אף היא לפערים בנתונים. לצורך הדוגמא, מכון גרטנר משתמש בהגדרה מרחיבה לעומת ההגדרה לפצוע קשה בה עושה שימוש המשטרה וכך נוצר פער בנתונים.

ליקוי

2. משרד התחבורה: משרד התחבורה לא פעל להאריך את תוקפן של תקנות התעבורה (תיקון והוראת שעה), התש״ע-2010, או לקידום תיקון תקנות התעבורה הללו, שקבעו הוראות שונות לגבי השימוש באופניים חשמליים, לרבות גיל הרוכב. עקב כך, נוצר מצב אבסורדי שבמסגרתו במשך כשלוש שנים התאפשר ייבוא חוקי של הכלים הדו-גלגליים החשמליים, אולם השימוש בהם היה בלתי חוקי. זאת, נוכח האיסור הקבוע בפקודת התעבורה [נוסח חדש] על נהיגה ברכב מנועי בלי רישיון נהיגה . רק בשנת 2014 תוקנו תקנות התעבורה משנת 1961 והוסדר השימוש בכלי הרכב הדו-גלגליים החשמליים.

תגובה
משרד התחבורה

2. סמוך לפקיעת תקנות הוראת השעה, הוגשה לוועדת הכלכלה בקשה להאריך את תוקפן. הוועדה לא העלתה את הנושא על סדר יומה עד להתפזרותה לפני בחירות 2013. בינתיים התגבשה תובנה שההסדר בהוראת השעה איננו מספק, הוזמן התקן ותקנות חדשות הוכנו והוגשו לכנסת בתחילת 2014.

תגובה
משטרת ישראל

2. עקב העלייה בתאונות הדרכים בהן היו מעורבים אופניים חשמליים, התקיימו דיונים רבים בהשתתפות אגף התנועה הארצי, משרד התחבורה והרשויות המקומיות במטרה להעניק סמכות חוקית מקבילה לפקחים ברשויות המקומיות לאכיפת העבירות ובאופן זה להגביר משמעותית את האכיפה נגד רוכבי האופניים החשמליים. בין היתר נקבע כי גיל הרכיבה המותר הינו גיל 16 ומעלה. לאחרונה, לאחר מאמצים משותפים תוקן החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה) התשע״ו – 2016, באופן המאפשר לפקחי הרשויות המקומיות לאכוף כנגד רוכבי אופניים (לרבות חשמליים), רוכבי קורקינט, הולכי רגל ורוכבי אופנוע, בנסיבות אשר הוסדרו בחוק. במקביל, שוטרי אגף התנועה פעלו להדרכת הפקחים. במהלך 2017 – 2018 הוסמכו כ- 600 פקחים בפריסה ארצית, נציג מדור תעבורה ליווה את תהליך ההסמכה וההכשרה. מערך ההדרכה במכללה לשוטרים ערך ימי עיון לפקחים בנושא סמכויות ותרחישים אפשריים בתחום. בשנת העבודה 2017 נרשמו מעל 16,000 דוחות בעבירות אופניים – עלייה של 86% לעומת שנה קודמת.

ליקוי

3. סמכויות הפיקוח והאכיפה של משרד הכלכלה ומשרד התחבורה ופעולותיהם בנוגע לייבוא ולשיווק של אופניים חשמליים: משרד התחבורה ומשרד הכלכלה לא הסדירו ביניהם את סמכויות הפיקוח והאכיפה. נוכח חילוקי דעות בין משרד הכלכלה למשרד התחבורה בדבר סמכויות הפיקוח על ייבוא ושיווק של אופניים חשמליים, הפיקוח על ייבוא ושיווק אופניים חשמליים הוא חלקי, ובמצב זה חנויות הקצה והיבואנים עלולים למכור אופניים חשמליים שאינם עומדים בתקן ישראלי רשמי משנת 2014, ובכך לסכן את הציבור. על משרד הכלכלה ועל משרד התחבורה לדון במשותף, ובמידת הצורך לפנות להכרעה של היועץ המשפטי לממשלה, בכל הנוגע לסוגיית הצורך בתיקון צו ייבוא חופשי העוסק באופניים חשמליים, באופן שיאפשר גם למשרד הכלכלה להפעיל סמכויות אכיפה ופיקוח.

תגובה
משרד התחבורה

3. פקחי משרד התחבורה מפקחים רק על מכירת חלקי החילוף (מוצרי תעבורה כהגדרתם בצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור מוצרי תעבורה והסחר בהם) התשמ"ב- 1982). המשרד מבצע אכיפה ובודק עמידת בתי המסחר בעלי רישיון סחר בדרישות הסחר כפי שנקבעו בצו הפיקוח, ומחרים כלים דו גלגליים חשמליים שנחשד שנסחרו מבלי שעמדו בדרישות התקן ודרישות משרד התחבורה.
סעיף 9 לחוק התקנים קובע כי "לא ייצר אדם מצרך, שמפרט שלו נקבע כתקן רשמי, ולא ימכרנו, ולא ייבאו..., אלא אם התאימו המצרך או תהליך העבודה לדרישות התקן הרשמי". יוצא כי קביעת תקן רשמי לאופניים חשמליים מקימה איסור יבוא על אופניים חשמליים שלא עומדים בו (אלא רק בתקן האירופי), איסור מכוח חוק הגובר על היתר היבוא שלהם בצו יבוא חופשי.
לפיכך, עמדת המשרד היא כי על משרד הכלכלה לבצע את הפיקוח והאכיפה על מכירת כלים דו גלגליים חשמליים בחנויות ממכר, על מנת לוודא שלא ישווקו בישראל מוצרים שלא עומדים בדרישות התקן.

ליקוי

4. סוגיית הרישוי והרישום של אופניים חשמליים: בשנים 2014-2016 השתנתה עמדת משרד התחבורה לגבי חובת הרישוי והרישום של אופניים חשמליים כמה פעמים באופן משמעותי. השינויים בעמדות משרד התחבורה לא התבססו על עבודת מטה מקיפה, יסודית

ומתועדת לבחינת כלל ההיבטים והמשמעויות הנוגעים לחיוב או לאי-חיוב של רוכבי האופניים החשמליים ברישיון נהיגה לטווח הקצר והארוך. על משרד הכלכלה ומשרד התחבורה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם, בכל הנוגע ליבוא ולשיווק של האופניים החשמליים ולפיקוח עליהם, ולקבוע את תחומי אחריותו של כל אחד מהם. זאת על מנת לשלול את האפשרות שייעשה שימוש באופניים חשמליים שאינם עומדים בהוראות התקן הרשמי שחל עליהם, אשר עלול לסכן הן את הרוכבים והן את הולכי הרגל.

תגובה
משרד הכלכלה

3-4. ההמלצות מקובלות על משרד הכלכלה. מינהל התקינה במשרד, אשר אמון על הנושא, ייזום פגישה עם מנהל אגף הרכב במשרד התחבורה ויקדם מולו הגעה למתווה מוסכם באשר לחלוקת הסמכויות בין המשרדים ויקדם את שיתוף הפעולה בין המשרדים.

תגובה
משרד התחבורה

4. מדיניות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים והחקיקה בנושא רישיונות רכב ונהיגה הינן בהתאם לתקינה האירופאית ובהתאם למקובל במדינות הקהילייה האירופאית. באירופה לא קיימת חובת רישוי ורישום לכלים אלה.
המשרד יזם, ערך והשתתף במספר דיונים בנושא, ונמצא כי חיוב רוכבי אופניים בהחזקת רישיון נהיגה לא יביא להגברת הבטיחות להולכי רגל, שכן היא תיוותר אות מתה אם לא תיאכף באופן נמרץ. יתרה מכך, חובת רישוי בהיעדר אכיפה מספקת כאמור, עלול להביא לתופעה בלתי רצויה של זלזול בהחזקת רישיון נהיגה גם לכלים ממונעים נוספים.
לעניין רישום האופניים, ההצעה לרישום הינה מורכבת ביותר ובעלת השלכות ארגוניות ותקציביות. מדובר בתכנית רחבת היקף הדורשת היערכות מקצועית להכנסת האופניים החשמליים תחת החובות הקבועות בתקנות התעבורה וביניהם קביעת מבחני רישוי לאופנים על כל המשתמע מכך, רישום בעלות וכו'. ההצעה נבחנה מספר פעמים בדיונים מקצועיים במשרד ובכנסת, ומצאנו כי היא עלולה אף להביא להרס הענף.
המשרד רואה חשיבות רבה בשימוש באופניים המפחיתות את מספר הרכבים בכביש ומסייעות בהפחתת זיהום האוויר, ומשכך, עמדת המשרד היא שיש לשמר את ענף הרכיבה על כלים אלה ברגולציה מינימלית, ולא לקבוע תנאים שיגרמו

להפסקת השימוש בהם ולמעבר לשימוש ברכב פרטי או אופנועים במקומם.

ליקוי

5. פיקוח ואכיפה של משטרת ישראל: בשנים 2013 ו-2014 מיעטה המשטרה מאוד באכיפה כלפי רוכבי אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים, ורשמה לרוכבים 66 דוחות בלבד. בשנת 2015, ובייחוד בשנת 2016, חל גידול חד במספר הדוחות שהיא רשמה לרוכבים אלה, והם הסתכמו ב-12,356. על משטרת ישראל להמשיך במאמצים שבהם החלה בשנת 2015 ובעיקר בשנת 2016 להגברת האכיפה כלפי רוכבי אופניים, וכלים דו-גלגליים חשמליים; על המשטרה להקים מאגר נתונים שיכלול נתונים על כלל הנפגעים בתאונות שבהן מעורבים אופניים וכלים דו-גלגליים חשמליים.

תגובה
משטרת ישראל

5. עד שנת 2015, מערכות המידע לא אפשרו הפרדה בין נתוני אופניים רגילים לנתוני אופניים חשמליים. במהלך שנת 2016 עודכנה המערכת ואפשרה להציף את ממדי הפגיעה מאופניים חשמליים. במהלך שנת 2016 הופצה הנחייה כוללת ליחידות השטח בנושא אכיפת עבירות המבוצעות באמצעות אופניים חשמליים, תוך התייחסות לאפשרויות האכיפה מול האמצעים שניתן לנקוט כנגד מבצעי העבירות, וכן סוגי העבירות לגביהן יש למקד את האכיפה. הנתונים הנמצאים בידי המשטרה כוללים מידע על תאונות שדווחו ונחקרו בלבד.

ליקוי

6. פיקוח משרד התחבורה על חלפים וכלים דו-גלגליים חשמליים: מינואר 2016 לא קיים משרד התחבורה מבצעי פיקוח ואכיפה, פרט לפיקוח השוטף על חלקי החילוף בחנויות המחזיקות ברישיון סחר. מינהל התנועה במשרד התחבורה לא העלה לפני הנהלת המשרד את הקשיים הכרוכים בהוצאה לפועל של מבצעי אכיפה ואת ההתמודדות עם תוצאותיהם.

תגובה
משרד התחבורה

6. מבצעי האכיפה צומצמו מאחר וחלק מבעלי החנויות/האזרחים אשר להם הוחרמו הכלים הדו גלגליים חשמליים, תבעו את משרד התחבורה בגין החלטת בתי המשפט להשיב את הכלים לבעליהם כאשר הם מפורקים, ותוך הטלת עלות אחסנת

הכלים, פירוק והובלה על המשרד. בנוסף, המשרד נתבע בנזיקין על ידי בעלי החנויות בגין נזקים לכאורה שנגרמו לכלים שנתפסו במהלך מבצעי האכיפה כאמור.
לנוכח המורכבות המשפטית של הליכי האכיפה, צומצמו מבצעי האכיפה, כאשר הפיקוח על בתי מסחר המשווקים חלקי חילוף לאופניים חשמליים, בוצע באופן שוטף עפ"י התוכנית השנתית. נושא הפיקוח על בתי הממכר הינו באחריות משרד הכלכלה.

ליקוי

7. לאחר תיקון תקנות התעבורה בשנת 2014 ובשנת 2016 פרסם משרד החינוך, בהתאם לתיקונים, הנחיות מפורטות הנוגעות ליישום התקנות בבתי הספר בנושא הרכיבה על כלים דו-גלגליים חשמליים והסיכונים הטמונים בה. אולם המשרד לא בדק אם בתי הספר יישמו את הנחיותיו ואם התלמידים נחשפו לנושא. על משרד החינוך לעקוב אחר מילוי הנחיותיו הנוגעות לאופניים חשמליים על ידי מנהלי בתי הספר; להרחיב את תכנית החינוך לבטיחות בדרכים ולפעול להחלתה בכל בתי הספר במדינה בהתאם להצהרתו; להיערך לאלתר למגמה של הגידול במספר הרוכבים על כלים דו-גלגליים חשמליים, ליצור תכנים שיתאימו למגמה זו ולשלבם בתכניות החינוך התעבורתי.

תגובה
משרד החינוך

7. המשרד בדק את יישום ההנחיות ויעמיק את הבדיקה במהלך שנת הלימודים תשע"ט. כמו-כן המשרד יפרסם מסמך גנרי ובו כל הכללים והתקנות החלים על כלי הרכב הלא מרושיינים במיידי.

ליקוי

8. למרות הגידול החד שחל בשנים האחרונות בשימוש בכלים דו-גלגליים חשמליים בקרב בני הנוער, וכפועל יוצא מכך - הגידול במספר התאונות שבהן מעורבים ונפגעים בני נוער, משרד החינוך לא חייב לשלב את לימוד נושא הרכיבה על אופניים חשמליים במסגרת "תכנית חינוך לזהירות ולבטיחות בדרכים", שנלמדה בכיתות ט' בשנת הלימודים התשע"ז (2016 עד 2017). תכנית זו נלמדה רק במספר מועט מאוד של כיתות ט' - כ-8% מכלל כיתות ט' במדינה. יודגש כי נוכח הקשיים ביישום פעולות אכיפה ונוכח גילם הצעיר של משתמשים רבים יש חשיבות עצומה לחינוך לרכיבה בטוחה, שכן חינוך כאמור עשוי לשמש כלי מניעתי בקרב תלמידים.

תגובה
משרד החינוך

8. נושא הרכיבה על אופניים הוא חלק מהסילבוס והוא נלמד בבתי ספר החל מגיל בית הספר היסודי ואילך. משרד החינוך יהדק את נושא הלימוד ויעקוב אחר מילוי ההנחיות, כאמור גם בנושא האופניים החשמליים.

ליקוי

9. משנת 2014 לא גיבשה הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מדיניות כוללת בנושא הגברת הבטיחות בקרב רוכבי האופניים והכלים הדו-גלגליים החשמליים, אף שקידומן וקיומן של פעילויות הסברה כדי להגביר את מודעות הציבור לנושא הבטיחות בדרכים הוא אחד מתפקידיה העיקריים, ואף שחלק מתקציבה מיועד, בין היתר, לחינוך ולהסברה. על הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לגבש מדיניות כוללת בנושא הגברת הבטיחות והרחבת היקפן של פעולות ההסברה בקרב רוכבי האופניים והכלים הדו-גלגליים החשמליים, על מנת להשריש כללים לנהיגה בטוחה שתלווה את הרוכבים הצעירים גם כאשר ינהגו בכלי רכב אחרים.

תגובה
הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

9. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן: "הרלב"ד") פועלת במספר מישורים להפחתת היפגעות של משתמשי דרך בתאונות במעורבות של כלים ממונעים לא מרושיינים (אופניים חשמליים, רכינוע, גלגינוע, קלנועית) תוך פיתוח שיתופי פעולה עם גורמים רלוונטיים.

להלן פעולות שביצעה הרלב"ד בנושא זה במהלך השנים האחרונות:

- קביעת כללי בטיחות לרכיבה על אופניים חשמליים ופיתוח חומרי הסברה בנושא בעברית ובערבית, ביניהם עלון הסברה המכיל כללים לרכיבה בטוחה.
- במסגרת הרפורמה בחינוך התעבורתי, הכוללת תכנית לימודים חדשה, שולב נושא הממונעים לא מרושיינים בתוך נושא הדו גלגלי ומוקדשות שעות לימוד לנושא. כחלק מהרפורמה, מתקיים פיילוט בו תלמידים שיעברו את המבחן המסכם בציון של 80 ומעלה יהיו פטורים ממבחן תיאוריה.
- בנוסף הנושא משולב גם במסגרת מבחן סוף השנה המעניק פטור מתיאוריה. הרלב"ד פנתה למשרד החינוך בבקשה

להנחות את מוסדות החינוך באשר לכללי בטיחות בנושא אופניים חשמליים.

- הפקה והפצה של עלון הסברה לתלמידי בתי הספר.
- פיתוח לומדה ייעודית בנושא רכיבה בטוחה (כיחידת לימוד חיצונית להמשך לומדה), בשיתוף משרד החינוך, אשר כוללת התייחסות לנושא האופניים החשמליים.
- הרלב"ד תומכת ומחזקת את הלמידה על ידי מעטפת למידה חווייתית, המתבצעת באמצעות מטות הבטיחות ברשויות המקומיות. במסגרת זו מתקיימות פעילויות חינוך והסברה בקהילה ובבתי הספר בנושא רכיבה בטוחה, תוך מתן דגש על התקנות החדשות הקשורות לאופניים החשמליים.
- הפעלת 18 מרכזי הדרכה לרכיבה בטוחה על אופניים, בשיתוף הרשויות המקומיות. במרכזי ההדרכה מתקיימת למידה תיאורטית ובעיקר מעשית של כללי הרכיבה וחוקי התנועה הקשורים לרכיבה, כולל התייחסות לחוק הקשור בגיל הרכיבה המותר על אופניים חשמליים.
- משרד התחבורה, בשיתוף הרשות הלאומית, קיימו קמפיין פרסום ארצי בנושא אופניים חשמליים בשנת 2016. מטרת הקמפיין הייתה ליידע הורים ורוכבי אופניים בדבר התקנות החדשות. המסר המרכזי בקמפיין היה - "מחזירים את המדרכה להולכי הרגל".
- פרסום תשדירים בתחנות הרדיו השונות בנושא אופניים ואופניים חשמליים לאורך השנה. בשנת 2017 הועלו תשדירים גם לפני יציאה לחופש הגדול ובחזרה ללימודים. התשדירים עסקו במקומות מותרים לרכיבה, גיל הרכיבה ושימוש בקסדות. ההסברה כללה גם פרסום בדיגיטל.
- במסגרת שיתוף פעולה עם איגוד לשכות המסחר יחולקו חוברות הכוללות כללי רכיבה בטוחה בנקודות מכירה מורשות של אופניים חשמליים.
- הרלב"ד פועלת מול הרשויות המקומיות לעודד הפעלת סמכויותיהן בהתאם לחוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016, אשר מאפשר ליתן לפקחים העירוניים סמכויות לאכוף עבירות תעבורה שונות, בעיקר כנגד רוכבי אופניים חשמליים. בנוסף, הרשות תפיק תשדירי רדיו לעדכון הציבור בנוגע לאכיפה הצפויה.

במסגרת תכניות העבודה לשנת 2018 בכוונת הרלב"ד להעמיק בנושא הכלים הממונעים לא מרושיינים על מנת למצוא דרכי פעולה נוספות להפחתת מעורבותם של המשתמשים בכלים אלה בתאונות דרכים. בין היתר, הרלב"ד בוחנת שיתופי פעולה

פרסומיים עם גופים רלוונטיים נוספים ושותפה לפורומים מקצועיים להעמקה בנושא.

ליקוי

10. למשרד התחבורה אין נתונים על שבילי אופניים שרשויות מקומיות הקימו או תכננו בעצמן, ויש ברשותו מידע חלקי בדבר שבילי אופניים שהוא השתתף במימון תכנונם או הקמתם. נתונים אלה עשויים לשמש אותו לצורך גיבוש מדיניות וקבלת החלטות בדבר צורכי התכנון, המימון וההקמה של שבילים חדשים; משנת 2009 - השנה שבה פרסם משרד התחבורה את הנחיות תכנון רחובות בערים - תנועת אופניים (להלן - ההנחיות לתנועת אופניים) - הוא לא יזם ליווי מקצועי של הרשויות המקומיות לצורך הטמעת ההנחיות ויישומן. בשבע השנים שעברו מיום פרסום ההנחיות האמורות לעיל לא עדכן אותן משרד התחבורה, זאת למרות הגידול שחל בשימוש באופניים בשנים האחרונות ואף שלא היה בהנחיות אלה כדי להסדיר את מילוי כל הצרכים הנוגעים לשימוש באופניים. רק בשנת 2016 החל משרד התחבורה לפעול לעדכון הנחיותיו בנושא.

תגובה
משרד התחבורה

10. למשרד התחבורה יש נתונים לגבי שבילי אופניים שתוקצבו לתכנון או לביצוע בהשתתפותו בתחום הרשויות המקומיות. נתונים אלה עדיין לא קיימים במערכת מידע גיאוגרפית, המציגה את השבילים במרחב על גבי רקע של מפה, אך הם קיימים ברמת טבלאית.
בספטמבר 2017 העלה המשרד גרסת ביטא של מערכת מידע גיאוגרפי המקודמת על ידו בשיתוף מפ"י. בחודשים הקרובים מתוכננת המערכת לעלות לאוויר ולהפוך פומבית. כיום מופיעה בגרסת הביטא שכבת שבילי "האופנידן" המתוכננים.
בחודשים הקרובים תורחב שכבת המידע הגיאוגרפית כך שלשכבה הטבלאית שצוינה מעלה יהיה גם ביטוי גיאוגרפי פומבי.
המשרד בוחן במקביל אפשרות ליצירת מסד גיאוגרפי של כלל שבילי האופניים הקיימים בישראל, אך סוגיה זו מורכבת בשל העובדה שהקמה וסימון של שבילי אופניים נעשים גם על ידי רשויות תמרור מקומיות רבות.
לעניין עדכון הנחיות האופניים עדכון ההנחיות צפוי להסתיים לכל המאוחר בספטמבר 2018. יודגש כי תהליך כתיבה ועדכון של הנחיות מחייב מעורבותם של גורמים רבים (משטרה, רשויות מקומיות, רשות לאומית לבטיחות בדרכים, מגזר שלישי), וכפועל יוצא הוא אורך זמן רב יחסית. בנוסף, בכדי

לוודא כי ההנחיות עדכניות ככל האפשר ותואמות את המתרחש בעולם, צוות כתיבת ההנחיות משתתף בכנסים בעולם ובמצע למידה מקיפה כדי לשקף את מסקנותיו לוועדת ההיגוי המורחבת.
תהליך של כתיבה ועדכון הנחיות אורך בממוצע כשנה וחצי עד שנתיים, ותהליך עדכון ההנחיות הנוכחי צפוי לעמוד במסגרת זמן זו.
לעניין ליווי משרד התחבורה לרשויות המקומיות עם פרסום ההנחיות יערוך המשרד יום עיון לכלל הרשויות המקומיות וקהילת המתכננים, כדי להסביר ולהטמיע את ההנחיות החדשות כחלק מתהליכי העבודה השוטפים ברשויות.

ליקוי

11. משרד התחבורה לא בדק מראש אם הרשויות המקומיות השותפות במיזם ה"אופני-דן" - שנועד ליצור רצף תנועתי לרוכבי אופניים בין הערים בגוש דן - נכונות ויכולות לממן, לתכנן ולהקים שבילי אופניים מזינים שיקשרו בין השכונות שבערים הללו לבין שבילי המיזם, אף ששבילי האופניים המזינים נחוצים עד מאוד להצלחת המיזם. המשרד אף לא הנחה את הרשויות המקומיות להיערך מראש לקראת התכנון וההקמה של שבילי המיזם. על משרד התחבורה להקים מסד נתונים ארצי של מערך שבילי האופניים שהוקמו במדינה או שתוכננו; לזרז את עדכונן של ההנחיות לתנועת אופניים; ללוות ביוזמתו את הרשויות המקומיות בהיבטים המקצועיים של ההנחיות; לברר לאלתר בקרב רשויות המקומיות שמיזם ה"אופני-דן" עובר בתחומן אם הם נכונות להקים שבילים מזינים למיזם והאם ביכולתן לעשות זאת.

תגובה
משרד התחבורה

11. הרשויות המקומיות היו שותפות בוועדות ההיגוי של פרוייקט האופנידן מיום תחילתו והיו מעורבות בהחלטה על פריסתה של רשת השבילים, ומשכך ניתנה לכל רשות האפשרות להיערך לקראת התכנון וההקמה של שבילי האופנידן באמצעות פעילות עירונית המצויה באחריות הרשויות.
לעניין קידום שבילים מזינים לאופנידן המשרד בוחן אפשרויות לתמרץ את הרשויות המקומיות שבתחומן או בגבולן עוברים שבילים ברשת האופנידן, לתכנון ולסלילה של שבילים מזינים לרשת. זאת בנוסף לתקציב שכבר היום מעניק המשרד לשבילים מזיני אופנידן.

שבילים מזינים יכולים להעצים את השימוש ברשת, אבל מבדיקות שערך המשרד נמצא כי מימוש הרשת לבדה מביא לתועלות גבוהות ולשימוש נרחב בה על ידי רוכבי אופניים.
חשוב להדגיש כי לא בכל רחוב נכון ומתאים לייצר שביל אופניים, ורחובות משולבים לכשעצמם הם מרחב נכון ובטוח לרכיבת אופניים כפי שמפורט בהנחיות המשרד וכפי שנהוג גם בעולם. המשרד מעודד הקמת שבילי אופניים המזינים ותומכים במיזם ה"אופני דן" באמצעות הקריטריונים שלו לתקצוב פרוייקטי שבילי אופניים ברשויות מקומיות.

ליקוי

12. רק בשנת 2014, חמש שנים לאחר שהכינה תכנית אב לשבילי אופניים, החלה עיריית רמת גן לקדם את תכנון הקמתם של שבילים בתחום שיפוטה, ומאז נסלל שביל אופניים אחד באורך של 300 מטר; עיריית אשקלון הקימה שביל אופניים שאינו תקני ואינו בטיחותי, העלול לסכן את רוכבי האופניים ואת הולכי הרגל. עיריית קריית ים לא הקפידה על תחזוקת שבילי אופניים בתחומה; עיריות אשקלון, מודיעין-מכבים-רעות וקריית ים לא הכינו נוהל לתחזוקת שבילים שאמור היה לכלול הנחיות מפורטות לתחזוקת השבילים, לרבות הנחיות בדבר תדירות הסיורים לאיתור מפגעים. על הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה לקדם הקמה של שבילים בהתאם לתכניות מתאר ולתכניות אב שהכינו, זאת כדי לצמצם את השימוש של רוכבי כלים דו-גלגליים במדרכות ובכבישים שלא כדין ובכך להפחית את הסיכוי להתרחשות תאונות דרכים. על הרשויות המקומיות לקיים תחזוקה שוטפת של שבילי האופניים בתחומן; לצורך כך עליהן להכין נוהל פנימי שיכלול הנחיות בדבר תדירות הבדיקות לאיתור מפגעים או ליקויים בשבילים. כמו כן על הרשויות המקומיות להביא לידיעת הציבור מידע מפורט בדבר השבילים שבתחומן.

תגובה
עיריית אשקלון

12. שביל האופניים בקטע בן-צבי אינו תקני וטעון שיפוץ של המדרכה ותאורה בערב - קטע שביל אופניים זה נסלל בשנים 2005-2006, אף קודם לתכנון תכנית האב לאופניים באשקלון (2010), וטרם פרסום הנחיות משרד התחבורה לשבילי אופניים (אוקטובר 2009). למרות כי מצויין בדו"ח כי שביל זה הינו דו-סטרי הוא מוגדר על-ידי העירייה כחד סיטרי. אף על-פי כן, מקודמת תכנית ביצוע שבילי אופניים בעיר בהתאם לתכנית האב לשבילי אופניים ובהתאם לפיתוח העיר במסגרת הסכם

הגג. במסגרת תכנית זו, יטוייב קטע שביל האופניים המדובר לפי הנחיות משרד התחבורה.
לא קיים נוהל מסודר לתחזוקת שבילי אופניים - שבילי האופניים באשקלון הם חלק מדרכי התעבורה בעיר, והם נכללים בנהלי הטיפול בדרכים בעיר, הכוללים הטלאה וחידוש צביעת סימוני דרך. בימים אלו העירייה דנה בהיתכנות הוצאת נוהל נפרד לטיפול בשבילי אופניים.
שבילי האופניים בעיר לא פורסמו - מערכת שבילי האופניים פורסמו באתר העיריה ובאתר מידע ההנדסי העירוני.

ליקוי

13. על המשטרה לעקוב אחר השינויים המתחוללים בתחום התעבורתי ואחר הגידול המתמשך בשיעור האופניים החשמליים והגלגינועים מכלל נפח התנועה בכבישים, ולשקול להגביר את פעולות הפיקוח והאכיפה בעניין זה בקרב רוכבי האופניים והכלים הדו-גלגליים החשמליים, וזאת בהתאם לסדרי העדיפויות הלגיטימיים שלה בעניין.

תגובה
משטרת ישראל

13. כאמור במענה לליקוי 5, עד שנת 2015, מערכות המידע לא אפשרו הפרדה בין נתוני אופניים רגילים לנתוני אופניים חשמליים. במהלך שנת 2016 עודכנה המערכת ואפשרה להציף את ממדי הפגיעה מאופניים חשמליים. במהלך שנת 2016 הופצה הנחייה כוללת ליחידות השטח בנושא אכיפת עבירות המבוצעות באמצעות אופניים חשמליים, תוך התייחסות לאפשרויות האכיפה מול האמצעים שניתן לנקוט כנגד מבצעי העבירות, וכן סוגי העבירות לגביהן יש למקד את האכיפה. בנוסף, במהלך שנת 2017 (עד 30.11.17) עלתה האכיפה בתחום ב- 88%: 16,513 דוחות בשנת 2017 לעומת 8762 דוחות בשנת 2016 בתקופה המקבילה. כחלק מהמאמצים להגברת האכיפה כנגד אופניים חשמליים, בחנ"א (חוברת נוסחי אישום) שיצאה באפריל 2017, הוקדש פרק חדש לעבירות בנושא אופניים חשמליים ונוספו סמלי סעיף חדשים, כדוגמת איסור רכיבה באופניים בלתי תקינים או שאינם מאובזרים כדין, רכיבה במקומות אסורים ועוד.

ליקוי

14. על משרד התחבורה לבחון את הצורך בקיום מבצעי אכיפה בקרב בתי מסחר המשווקים אופניים חשמליים וגלגינועים ולקבל החלטות בהתאם לכך.

תגובה
משרד התחבורה

14. ראה תגובה 6 לעיל.

ליקוי

15. בלי לנקוט עמדה בנוגע לתוצאות הבחינה, על משרד התחבורה לבחון באופן מעמיק את הצורך ברישוי וברישום של אופניים חשמליים, תוך קביעת ציוני דרך ולוחות זמנים, בשיתוף המשרד לבט"פ והמשטרה, בכפוף לסיומה של תקופת אכיפה אפקטיבית, כפי שהודיע שר התחבורה במכתבו לשר הבט"פ מספטמבר 2015.

תגובה
משרד התחבורה

15. ראה תגובה 4 לעיל.

תגובה
משטרת ישראל

15. הנושא הועלה בשנית, בפגישת עבודה של ראש אגף התנועה עם מנכ"לית משרד התחבורה. עמדת שר התחבורה נותרה בעינה.

ליקוי

16. באוגוסט 2016 נחקק החוק לייעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016, ונקבע שהרשויות המקומיות הן שיאכפו אותו. על המשרד לבט"פ לעקוב אחר יישום החוק בשנים הקרובות במסגרת הליך של הפקת לקחים וגיבוש מסקנות.

ליקוי

17. לפי תקנה 16(1) לתקנות התעבורה, המפקח הארצי על התעבורה רשאי לקבוע ברשומות את דוגמאות התמרורים, סוגיהם, מידותיהם, צבעיהם, צורותיהם, משמעותיהם, אופן הצבתם וסימונם.

תמרור 228, שנכלל בלוח התמרורים, מורה על שביל משותף לאופניים ולהולכי רגל. נמצא כי תמרורים מסוג זה הוצבו בתחומי העיר, בעיקר בקטע שבין סיומו של שביל אופניים שעל המדרכה לבין מעבר החצייה.
התמרור, המאפשר שימוש משותף של הולכי רגל ורוכבי אופניים במדרכה, אינו מתיישב עם תקנות התעבורה, האוסרות על רכיבת אופניים על מדרכות.
על משרד התחבורה בשיתוף עיריית תל אביב-יפו לבחון את הבעייתיות הנובעת משימוש בתמרור זה ולמצוא פתרון מתאים לכך.
עיריית תל אביב מסרה בתשובתה כי הנושא מצוי על שולחנה של ועדת ההיגוי של משרד התחבורה שבה משתתפים גם נציגי העירייה.

תגובה
עיריית תל אביב יפו

17. תמרור 228 המאפשר שימוש משותף של הולכי רגל ורוכבי אופניים במדרכה, אינו מתיישב עם תקנות התעבורה, האוסרות על רכיבת אופניים על מדרכות.
הנושא נמצא בבחינת הייעוץ המשפטי של משרד התחבורה.

הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל

הגופים המבוקרים: משרד ראש הממשלה, רשות האוכלוסין, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, משרד המשפטים

ליקוי

1. קיום תנאי מחיה בסיסיים לזרים השוהים בארץ זה תקופה ארוכה מותנה, על פי רוב, ביכולתם לעבוד ולהתפרנס משכר עבודתם. משנת 2008 מדיניות הממשלה היא שלא לתת רישיון עבודה לזרים שאינם בני הרחקה. בדוח הקודם נכתב כי בשנת 2010 הציגה המדינה לבג"ץ הסדר ביניים שיופעל במשך כשישה חודשים, ולפיו לא ייאכף האיסור להעסיק זרים כאלה (להלן - הסדר אי-האכיפה). גם לאחר סיום המעקב, ינואר 2018, עדיין נותר הסדר אי-האכיפה על כנו. משמעות הדבר היא כי אפשרות הזרים להתקיים בכבוד ולספק את צורכיהם המינימליים עדיין תלויה ביכולתם להשיג עבודה ששכר בצדה, בהסדר ארעי המיושם זה שבע שנים; יישום הסדר אי-האכיפה במשך זמן כה רב פוגע בעקרונות היסוד של שלטון החוק.

ליקוי

2. גם לאחר פרסום הדוח הקודם המשיכה רשות האוכלוסין ליישם את הסדר אי-האכיפה באופן המערים מגוון קשיים על זרים ועל מעסיקים פוטנציאליים: רישיון הישיבה שמנפיקה רשות האוכלוסין לזרים שאינם בני הרחקה מנוסח בלשון עמומה, ועקב כך גם לזרים שהאיסור על העסקתם אינו אמור להיאכף אין מעמד ברור או מסמך המאשר כי מותר להעסיקם; באופן הניסוח באתר המרשתת של הרשות יש כדי לשמר את חוסר הבהירות של המידע המוצג למעסיקים פוטנציאליים; מסע ההסברה של הרשות משמר את העמימות בדבר חוקיות ההעסקה של זרים שאינם בני הרחקה, מאחר שגם בו לא מובהר כי קיימת מדיניות אי-אכיפה של איסור העסקתם של זרים כאמור. כל אלה עלולים להקשות על זרים שאינם בני הרחקה למצוא עבודה כדי להתקיים בכבוד.

ליקוי

3. אף שעברו יותר משלוש שנים מפרסום הדוח הקודם, היועץ המשפטי לממשלה לא בחן את הסדר אי-האכיפה ואת אופן יישומו, ולא בדק אם המצב לגבי העסקת זרים כאמור עולה בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם הדין הבין-לאומי.

נוכח ממצאי הביקורת בדבר עמימות הסדר אי האכיפה, על היועץ המשפטי לממשלה לבחון לאלתר את המשך החלתו של הסדר אי-האכיפה, שהוצג מלכתחילה לבית המשפט העליון כהסדר זמני. כל עוד הסדר זה ממשיך להתקיים, על רשות האוכלוסין לפעול לאלתר להסרת הקשיים והעמימות באופן יישומו.

תגובה
משרד המשפטים

3. העניין יובא בפני היועץ המשפטי לממשלה בזמן הקרוב.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

3. מדיניות הממשלה, כפי שהוצגה בהתחייבות המדינה לבג"ץ, במסגרת הליך קו לעובד, עניינה בהסדר אי האכיפה לאוכלוסיות שאינן בנות הרחקה. בצד האמור, מדיניות זו עברה תמורות בעת האחרונה, כאשר בחודש ינואר 2018, פורסם קול קורא לאוכלוסיית המסתננים מאריתריאה וסודן, המסדיר את יציאתם למדינה שלישית. במקביל לפרסום הקול הקורא, פורסם גם נוהל "הרחקה למדיניות השלישיות (שמספר 10.9.0005)".
בהתאם, מסתננים אשר נדרשת יציאתם מן הארץ, ואשר גמרו אומר ובחרו שלא לקיים את הוראות הדין, ולהמשיך ולשהות בישראל, יהיו חשופים להליכי אכיפה בעניינם, ואף מטבע הדברים, יהיו מנועים מלעבוד בארץ. למען הסר ספק, יובהר כי למסתננים אלה לא יונפק רישיון שהייה זמני, וכנגד מעסיקיהם יינקטו פעולות אכיפה.
בהתאם לכך, מעסיקים אשר יבקשו להעסיק מסתננים יוכלו לבדוק האם ברשות המסתנן רישיון שהייה, אם לאו, ובהתאם לכך, יוכלו לדעת האם ניתן להעסיקו.
כך, לגבי כל המסתננים מאריתראה וסודן אשר יחזיקו בידם רישיון שהייה תקף, ימשיך לחול הסדר אי האכיפה, וניתן יהיה להעסיקם (הדברים כמובן נאמרים בכפוף למגבלות גיאוגרפיות המצוינות בכל רישיון, ככל שישנן).

ליקוי

4. מאז פורסם הדוח הקודם, לפני יותר משנתיים, לא השלים היועץ המשפטי לממשלה את בחינת עמדתו בשאלה אם פעולות הממשלה להבטחת מינימום של אמצעים חומריים שיאפשרו לנזקקים ולחלשים מבין הזרים להתקיים בחברה, עולות בקנה אחד עם הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ועם הדין הבין-לאומי. משש והועלה

הנושא במשרד המשפטים בסוף שנת 2016, ונקבע כי ייבחן על ידי צוות בין-משרדי, התגלעו חילוקי דעות בשאלה מי יעמוד בראש הצוות. עקב כך התעכב הטיפול הממשי בנושא בעוד חצי שנה. רק באוגוסט 2017 מונה צוות בין-משרדי לבחינת הנושא, וישיבתו הראשונה התקיימה בספטמבר 2017.

תגובה
משרד המשפטים

4. הצוות סיים את עבודתו ויגיש את המלצותיו בזמן הקרוב.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

4. הצוות הבין משרדי סיים לאחרונה את עבודתו, ומסקנותיו צפויות להתפרסם עד תום חודש מאי 2018.

ליקוי

5. אף שחלפו שלוש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, משרד הבריאות פעל באופן חלקי ולא מספק: המשרד לא פעל בשיתוף עם משרד המשפטים ומשרד האוצר, לגיבוש מדיניות בריאות לגבי זרים שאינם בני הרחקה שתעמוד בדרישות הדין; לא גיבש תכנית פעולה שנגזרת מהמדיניות; ולא התריע על קיומם של חסמים המקשים לגבש מדיניות ותכנית כאמור. זאת ועוד, משרד הבריאות החל לאסוף נתונים לצורך גיבוש מדיניות כוללת רק בעקבות פניית הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת אליו ביולי 2016. גם הפעולות שנקט המשרד בשלוש השנים הללו הן חלקיות ולא מספקות, שכן אין בהסדר הביטוחי, שעל הפעולות לגיבושו דיווח משרד הבריאות, מענה למי שאינו יכול לעבוד למחייתו ובכך לממן את הביטוח.
על סגן שר הבריאות ומנכ"ל משרד הבריאות לפעול באופן נמרץ ותכליתי לגיבוש מדיניות בריאות כוללת לגבי זרים שאינם בני הרחקה, לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין, ואם נדרשת לכך הקצאת משאבים - עליהם לפנות למשרד האוצר על מנת להקצות לכך את המשאבים הנדרשים, וכן לפעול לגיבוש תכנית פעולה הנגזרת ממדיניות זו. אם יימצאו חסמים שיקשו לבצע פעולות אלה, על סגן שר הבריאות להציגם לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.

תגובה
משרד הבריאות

5. משרד הבריאות ממשיך כל העת, וללא תלות בהעדר מדיניות ממשלתית סדורה, במתן מענה לצרכים הרפואיים של אוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה ובגיבוש ארגז הכלים המיטבי להסדרת השירותים לאוכלוסייה זו.
לשם גיבוש מתווה של הסדר ביטוח הרפואי לזרים שאינם ברי הרחקה, נערכה עבודת מטה סדורה שכללה דיונים וצוותי עבודה פנים –משרדיים כמו גם ממשקי עבודה ולמידה עם גורמים חוץ משרדיים: רשות ההגירה והאוכלוסין, משרדי האוצר, המשפטים, הרווחה, והפנים, נציגי קופות החולים, נציגי בתי חולים, נציבות הפליטים של האו״ם, עיריית תל אביב ועוד.

- המשרד ערך מיפוי של צריכת השירותים במערכת הבריאות והיקפיה, והוכן אומדן ראשוני של משמעויות האסדרה בתחום זה.
- במהלך 2017 הוצגה התוכנית בפני מנכ״ל המשרד, אשר אישר באופן עקרוני את המתווה, והנושא הועבר לידי אגף התקציבים של המשרד לצורך גיבוש סופי של המודל וגזירת המשמעויות התקציביות.

התוכנית הוצגה במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2018, ללא דרישה תקציבית. עבודת המשרד תמשיך בהלימה להתפתחויות בשטח, ככל שיוחלט בדרג המדיני על יישום מדיניות קבועה.
בהיבט השירותים הרפואיים הניתנים לאוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה יש לציין כי:

- משרד הבריאות היה שותף בוועדה שהובילה מנהלת השרות לרווחת הפרט והמשפחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, שנועדה לגבש פתרונות נקודתיים לאוכלוסיות-קצה בקרב חסרי הביטוח, כפי שהוגדרו בדוח מבקר המדינה.
- משרד הבריאות הציג לגורמים הרלבנטיים במשרד הרווחה והאוצר את המענה הרפואי המשלים למתווה שהוצע על ידי משרד הרווחה, אך לא קיבל מענה תקציבי הנדרש לשם הוצאה לפועל של התוכנית.
- המשרד מהווה גורם מתכלל במספר מקרים בעלי מורכבות רפואית וסוציאלית (סיעוד, שיקום, סיעוד מורכב, דיאליזה ועוד), וזאת בנוסף למענה השוטף לאוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה, וללא תוספת תקציבית ייעודית.
- מענה לנפגעות אלימות ונפגעות תקיפה מינית- המשרד מתקצב מענה רפואי וסוציאלי במרכזים אקוטיים לטיפול בנפגעות תקיפה מינית ואלימות במספר בתי חולים ברחבי הארץ. השרות לחסרי ביטוח ניתן ללא עלות במימון המשרד.

- פיילוט משרד המשפטים- זיהוי קורבנות עינויים- משרד הבריאות שותף לדיוני הועדה הבין משרדית המנסה לקדם את עניין זיהוי ומיפוי קורבנות העינויים.
- זמינות ונגישות השירותים הרפואיים – המשרד מעמיד לרשות אוכלוסייה זו ומתקצב את שירותי המרפאה הציבורית לחסרי ביטוח בתל אביב, מרפאת בריאות הנפש "גשר" ביפו, וכמובן ביקור במלר"דים ושירותי אשפוז בבתי חולים ציבוריים על פי חוק זכויות החולה לשם קבלת טיפול רפואי או נפשי בהתאם לצורך, טיפול בשחפת ובאיידס וטיפול בטיפות החלב.
- קורבנות סחר – משרד הבריאות הקים ועדת חריגים שתדון במקרים חריגים מבין קורבנות הסחר שהשלימו את שנת השיקום ועזבו את המקלטים, להשלים את הטיפול הרפואי אשר החלו לקבל בזמן שהותם במקלטים.
בנוסף המשרד מרחיב את המענה הרפואי לשנת הזכאות לקורבנות סחר הזכאים לשנת שיקום אך בוחרים שלא להשתכן במקלטים.
ככלל ניתן לומר כי המשרד פועל בשני מישורים – האחד, מתן מענה רפואי מיידי על שלל היבטיו לאוכלוסיית הזרים שאינם ברי הרחקה, בהתאם לאמות המידה המקצועיות ודרישות החוק, והשני - גיבוש והטמעה "עקב בצד אגודל" של מדיניות משרדית בהלימה למדיניות הלאומית ולמהלכים השונים שמובילים משרדי הממשלה.
בשנת 2013 הקים מנכ"ל משרד הבריאות וועדה מייעצת לבחינת מצב הבריאות של מהגרים חסרי ביטוח רפואי. הוועדה כללה צוות רב מקצועי ממגוון תחומים, וכן מהגרים.
הוועדה המליצה לכלול את ילדי המהגרים בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. עם זאת, לאחר בחינה בדרג המיניסטריאלי ובדיקת גורמי המקצוע במשרד, ולאחר שנשקלו גם המלצות ועדת חורב- הגיע המשרד למסקנה, שכיוון שמדיניות הממשלה אינה תומכת בהכללת קטינים חסרי מעמד בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, כי כל עוד ניתן להמשיך בפתרון המכרזים (מתן שירותים לקטינים באמצעות קופת חולים אחת, שלה הסכם עם המשרד) יש עדיפות לפתרון זה.
בתאריך 10.11.2014 הוגש למנכל דוח של הוועדה המייעצת לבריאות מהגרי עבודה.
תוצרי עבודת הוועדה העוסקת באוכלוסיית הזרים שאינם בני הרחקה- יוצאי אריתראה וסודן השוהים בישראל:
- חוק ביטוח בריאות ממלכתי – כיוון שמדיניות הממשלה אינה תומכת בהכללת קטינים חסרי מעמד בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, יצא מכרז חדש שנכנס לתוקף בתאריך 1 באפריל 2015, עם הסכם חדש בין משרד הבריאות לקופת חולים מאוחדת בנושא מתן שרותי בריאות לקטינים שאינם מבוטחים על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

הפעלת השירותים לפי תנאי המכרז תואמת את האמנה הבינ״ל לזכויות הילד שישראל חתומה עליה. אמנה זו מבטיחה גם לילדים שהוריהם שאינם אזרחי המדינה או תושבים קבועים, את הזכות לקבל שירותי בריאות.
מאז חודש ההסכם האחרון, ובעקבות השינויים שחלו בעלות הביטוח, וקידום הפרסום ועידוד ההרשמה לביטוח בריאות זה, חל גידול עקבי במספר הנרשמים לביטוח הבריאות של קטינים בלתי מבוטחים הנמצאים בישראל. כיום רשומים כ 7,800 ילדים לביטוח בריאות בקופ״ח מאוחדת ברחבי הארץ, מתוך כ 10,000 ילדים ע״פ הערכה – כ 75% כיסוי ביטוחי עבור קטינים.
בהתאם להסכם המחודש, הוחלט על שינויים המיטיבים עם המבוטחים לעומת ההסכם הקודם והם:

- תשלום - תעריף הגביה למבוטח הנו בסך 120 שקלים עבור כל ילד (עד 2 ילדים) לעומת 185 שקלים שנגבו בעבר. לא יגבה תשלום נוסף מעבר לשני ילדים.
- מצב קודם – קטין אינו זכאי לקבל שירותים על מצב רפואי או בעיה רפואית שקדמו למועד בו נרשם לקופה, לתקופה של שנתיים מעת רישומו כאמור. וזאת לעומת המכרז הקודם שבו מצב רפואי קודם היווה זמן המתנה של 4 שנים.
- קטינים שנולדו בישראל – מתום ארבעת חודשים מן המועד בו נרשם כמבוטח בקופה זכאי הקטין לכל השירותים הכלולים בסל להם זכאי קטין אחר במצבו – לגבי כלל השירותים.
- הנגשה לשונית תרבותית –חוזר מנכ״ל מספר 7/11 בנושא ״התאמה והנגשה תרבותית ולשונית במערכת הבריאות ״ המחייב את כל נותני שירותי הבריאות בהנגשה לשונית ותרבותית.
בחוזר של מתן שירותי בריאות לקטינים שאינם מבוטחים נכתב כי יש לספק פרסום, טפסי הסכמה ודפי מידע מתורגמים למספר שפות.
- בשנת 2013 הקים המשרד מוקד תרגום טלפוני ארצי, המאויש על ידי נציגים דו-לשוניים. הנציגים עברו הכשרה מקצועית בתרגום רפואי, שמתרגם מפגש בין מטפל למטופל בשפות רוסית, ערבית, אמהרית וצרפתית. לאחרונה, התווספה שפת התגרית לטובת אוכלוסיית יוצאי אריתריאה.
לאחרונה הוקמה במשרד הבריאות מחלקה ייעודית - המחלקה לאוכלוסיות מיוחדות, על מנת לרכז ולקדם בין היתר את מדיניות הטיפול באוכלוסייה זו.

ליקוי

6. רק בשנת 2016, שנתיים לאחר פרסום הדוח הקודם, החל משרד הרווחה לפעול למיפוי צורכי הרווחה של זרים שאינם בני הרחקה. המיפוי לא היה שלם, שכן הוא לא כלל את צורכי הרווחה של זרים

שאינם יכולים לעבוד ושל זרים שהיו קורבנות עינויים. נוסף על כך, בשל התקציב המצומצם שהוקצה למילוי צורכי הרווחה של הזרים, יינתן מענה רק לחלק מהצרכים הקיימים על פי משרד הרווחה. זאת למרות קביעת בג"ץ, ולפיה "שיקולים של כדאיות תקציבית ותכנונית, ככלל, אינם יכולים להצדיק החלטת מדינה הפוגעת בזכות יסוד" .
על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - שר הרווחה), סגן שר הבריאות, שר הפנים ושרת המשפטים, שנציגי משרדיהם חברים בצוות הבין-משרדי, לגבש בהקדם האפשרי הצעת החלטה עקרונית שיישומה יבטיח קיום מינימלי בכבוד של כלל הזרים שאינם בני הרחקה ולוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין. על שרים אלו להביא את ההצעה לדיון בממשלה, בהתאם לנקבע בדוח הקודם.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

6. לאחר פרסום מסקנות הצוות, תידרש הממשלה לנושא.

ליקוי

7. יש לראות בחומרה את ממצאי המעקב המעידים על תיקון חלקי בלבד של הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת בנוגע לדרך פעולתם של משרדי רה"ם, הבריאות, הרווחה והמשפטים בעניין הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה, ועל כך שמשרדי הבריאות והרווחה לא גיבשו מדיניות בעניין זה.
על שר הרווחה ומנכ"ל משרדו ועל משרד המשפטים - ואם יידרש - גם על משרד האוצר - לעשות את השינויים הנדרשים במדיניות הרווחה, כדי לוודא שהיא תעמוד בדרישות הדין בכל הנוגע לקבוצות הזרים האמורות. על משרד הרווחה לגבש גם תכנית פעולה שנגזרת ממדיניות הרווחה. אם יימצאו חסמים המקשים את ביצוע השינויים ואת גיבוש תכנית הפעולה, ובכלל זה חסם תקציבי, על שר הרווחה להציגם לפני הממשלה ובמידת הצורך לשוב ולהעלות את הנושא עד שיגובש פתרון.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

6-7. במאי 2016 מנכ"ל המשרד מינה צוות עבודה עם נציגי האגפים המקצועיים הרלוונטיים. הצוות הגיש את הצעת המדיניות בפברואר 2017 יחד עם הערכה תקציבית. המתווה אושר על ידי מנכ"ל המשרד ואף הוצג בפני הוועדה לביקורת המדינה בכנסת. לאחר פניית מנכ"ל המשרד לאגף התקציבים במשרד האוצר לקבלת תקציב, התקבלה לקראת סוף 2017 תוספת תקציבית ייעודית חלקית לעניין זה, ואף הוגשה תכנית חלופית מצומצמת ומותאמת לפרמטרים שהוגדרו על ידי היועץ

המשפטי לממשלה במסגרת בג"צ שהוגש נגד המשרד. בשל היקף התקציב שהתקבל, בשלב זה הוקצה לטובת הטיפול במסגרות החוץ ביתיות של המשרד המיועדות לקבוצות האוכלוסייה הפגיעות ביותר שהוגדרו בדוח המבקר ומצויות בטיפולו של המשרד: נשים נפגעות אלימות, דרי רחוב ובעלי מוגבלויות.
הצוות הבין משרדי בראשותו של פרופ' מור יוסף, מנהל רשות האוכלוסין וההגירה, מצוי בשלבי סיום של עבודתו. המשרדים הגישו המלצותיהם ואת הערכת העלויות שלהם. בצוות זה לוקחות חלק 2 נציגות של המשרד והמלצות המשרד בצוות עומדות בהלימה להצעת המדיניות שגובשה זה מכבר במשרד.
משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים אינו הגוף האחראי על הבטחת הכנסה לאוכלוסייה שאיננה עובדת או אינה יכולה לעבוד.
כפי שמציין המבקר, ישנם חסמים רבים לטיפול ושיקום של אוכלוסיות הזרים בשל היעדר הזכויות. חסמים אלו מופו באופן יסודי על ידי המשרד ופורטו במסמך המדיניות שהוצג כבר בתשובות קודמות וכן בפני הצוות הבין משרדי האמור לעיל.

תגובה
משרד ראש הממשלה

7. בהתאם למדיניות שנקבעה, הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה, כמו בכל אוכלוסייה אחרת, הוא באחריות כל אחד משרי הממשלה הרלוונטיים, בתחום הנוגע אליו, באמצעות משרדו. כל אחד מהשרים הוא בעל המומחיות והכלים הטובים ביותר לקביעת המדיניות הנדרשת בתחומו וליישומה. בהתאם, השרים אמונים על קביעת מדיניות משרדיהם לגבי נושא זה, וכן הם אחראים ליישומה של מדיניות זו לרבות הקצאה וגיוס משאבים מתאימים.

ליקוי

8. במאי 2006 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים קבועה שתתאם את המאבק בסחר בבני אדם, בכל הנוגע לאכיפה, להגנה על נפגעי הסחר ולתכניות המניעה. הוועדה החליטה למנות צוות שיעסוק בנושא קורבנות העיניים, ובמאי 2012 התכנס הצוות לדיון ראשון. מאז, במשך כחמש שנים, לא גיבשה הוועדה מסקנות בנושא. זאת אף שבמהלך השנים האלה מתחו גורמים בזירה הבין-לאומית ביקורת על המענים שמספקת ישראל לקורבנות עינויים שאינם בני הרחקה. פעולות ועדת המנכ"לים בנושא זה מלמדות כי היא לא חתרה

בנמרצות הנדרשת לגיבוש דרך פעולה לטיפול בקורבנות עינויים ובתקופות מסוימות אף התאפיינה פעולתה בתחום זה בגרירת רגליים.

ליקוי

9. בדוח הקודם הובהר כי "הטיפול בזרים שהגיעו בשנים האחרונות לארץ טומן בחובו מאפיינים של בעיה לאומית. הגם שסמכויות שונות בעניין זה מצויות בידי כמה שרים ומשרדי ממשלה... האחריות הכוללת לנושא, לנוכח מאפייניו, מוטלת על הממשלה". שלוש שנים לאחר מכן, עדיין שוהים בישראל עשרות אלפי זרים שאינם בני הרחקה. למרות זאת הממשלה לא גיבשה מדיניות כוללת לטיפול בזרים, ומנכ"ל משרד ראש הממשלה שב וציין כי אין כוונה לעשות כן. היעדר מדיניות כוללת עלול אף לפגוע קשות בכל פעולה שתינקט בידי משרדים שונים לפעול להיטיב את מצבם של הזרים במקרים בהם הם מבקשים את סיוע משרד רה"ם, כפי שקרה בעבר.
גובר הצורך במדיניות ממשלתית כוללת לגבי הזרים בישראל, שעליה יוכלו משרדי הממשלה להתבסס בטיפולם בתחום זה. הצורך בגיבוש מדיניות כאמור מתעצם בשל התמשכות המדיניות של אי-האכיפה, ההחלטה על סגירת מתקן השהייה חולות וההערכה לגבי מספר הזרים שיורחקו למדינה שלישית בכל חודש המלמדים כי עשרות אלפי זרים שהמדינה לא תדרוש את יציאתם מישראל, צפויים לשהות בה שנים נוספות.

תגובה
משרד ראש הממשלה

9. 1. באוגוסט 2017 הסכימו שר הפנים ושר הרווחה למנות את פרופ' שלמה מור-יוסף, מנכ"ל רשות האוכלוסין ההגירה, לעמוד בראש צוות בינמשרדי בנושא זכויות סוציאליות לזרים שאינם בני הרחקה, בהשתתפות משרדי הרווחה, הבינוי והשיכון, הפנים, הבריאות, האוצר ומשרד המשפטים (להלן – הצוות הבינמשרדי). צוות זה ימפה את קבוצת הזרים שאינם בני הרחקה המצויים במצב סוציואקונומי קשה, על מנת שניתן יהיה לשקול האם נדרשת בחינה מחודשת של סוגיית מתן שירותים סוציאליים לזרים שאינם בני הרחקה. הצוות קיים את ישיבתו הראשונה בספטמבר 2017 וצפוי להגיש את המלצותיו בחודשים הקרובים.
2. כן יצוין כי מדיניות ראש הממשלה בעניין אוכלוסיית המסתננים ברורה ועקבית – הוצאת המסתננים הבלתי חוקיים ממדינת ישראל.

פרק שני
משרדי ממשלה

מאזן המדינה ליום 31.12.16 –
חייבים ויתרות חובה

הגופים המבוקרים: משרד האוצר- החשב הכללי, רשות האכיפה והגביה, משרד המשפטים, משרד התחבורה, משרד החינוך, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד התקשורת, משרד הבינוי והשיכון, משרד החקלאות.

ליקוי

1. בדוחות הכספיים המאוחדים של ממשלת ישראל לשנת 2016 נרשם בסעיף "חייבים ויתרות חובה" סכום של כ-55.25 מיליארד ש"ח (בניכוי הפרשה לחובות מסופקים). סך ההפרשה לחובות מסופקים בדוחות אלו הוא כ-10.1 מיליארד ש"ח. מההסתייגויות הקיימות בדוחות הכספיים עולה כי יתרת החייבים וההפרשה לחובות מסופקים המופיעים בדוחות אינם משקפים את מלוא החובות לממשלה ואת מלוא ההפרשה לחובות מסופקים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

1. אכן קיימת עדיין בעיית טיוב נתונים בממשלה. דוגמא לכך ניתן לראות בהערת המבקר בליקוי מספר 10 לגבי רשות המיסים. הנושא מטופל יחד עם מרכבה.

ליקוי

2. הדוחות הכספיים של הממשלה אינם מספקים מידע על היקף החובות שנמחקו, אף שלמידע זה חשיבות רבה לציבור.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

2. אגף החשב הכללי מדווח על המידע המועבר אליו מהמשרדים. המידע בנושא מחיקות חובות נאגר ברובו במערכות מידע ייעודיות של המשרדים ובאחריותם.

תגובה
משרד המשפטים

1-2. חשבות משרד המשפטים, מקפידה על טיוב חובות יחידות המשרד על בסיס שוטף והרשומים החשבונאיים מתבצעים בהתאם. כמו כן, החוב בספרים בגין רשות התאגידים מכומת על סמך סיכויי גבייה ונסיון העבר בגביית החוב בשיתוף עם משרד רו"ח ארנסט אנד יאנג ונרשם בהתאם. כחלק מהפקת הלקחים הוחלט שחשבות המשרד תנהל דיון מובנה פעמיים בשנה לצורך בחינת מחיקת החובות. דיון ראשון בנושא נקבע ל-15.5.18. חשוב לציין כי, משרד המשפטים, מבצע הליכי גבייה אקטיביים ומובנים. כיום, קיימות מערכות ייעודיות לניהול החובות וכן לניהול מערך הגבייה. במשרד המשפטים קיימת מחלקה האמונה על נושא ההכנסות והגבייה ומבוצע הליך תמידי של מעקב וטיוב הגבייה וכן שיפור וייעול של הליכי התשלום והגבייה. כפועל יוצא מכך, שעורי הגבייה במשרד המשפטים השתפרו משמעותית.

ליקוי

3. במשרדי המשפטים, הבינוי והשיכון, התחבורה, העלייה והקליטה, הבריאות, הגנת הסביבה, החקלאות, החינוך, הפנים והתקשורת לא נבחנה בשנת 2016 רשימת החובות בתדירות ובפירוט הנדרשים בהוראת התכ"ם הרלוונטית, והמלצות כנדרש לא הועברו למנכ"לי המשרדים. על החשבונאי הראשי לבחון מעת לעת את שיעור הגבייה שמבצעים משרדי הממשלה, בהתאם לגילי החובות הנגבים, כדי לשקול אם יש צורך להתאים את טווחי ההפרשה הנורמטיביים לחובות מסופקים הקבועים בהוראת התכ"ם לנתוני הגבייה בפועל.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

3. האחריות על הדיווח ועל ביצוע ההפרשות לחובות מסופקים הינה של המשרד הממשלתי בלבד. על רואה החשבון המבקר של המשרד, במסגרת תכנית הביקורת שלו, לבדוק את נאותות ההפרשה.

תגובה
משרד הפנים

3. משרד הפנים אינו עוסק בגבייה מאזרחים או גופים ולכן לא נוצרים חובות מהותיים במשרד. זאת למעט נושא הבחירות ברשויות מקומיות. בתחום פעילות זה עלולים להיווצר חובות

עקב תשלומי יתר לסיעות הניגשות לבחירות ברשויות מקומיות. לגופו של ממצא זה, אין במשרד נכון ליום זה חובות אשר הוגדרו כאבודים או מסופקים.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

3. החשבונאי הראשי יכין רשימת החובות בתדירות ובפירוט הנדרשים והמלצות הטיפול בחובות יועברו למנכ"ל כנדרש. צפי לסיום- אפריל 2018.

תגובה
רשות האכיפה והגבייה

3. בראשית שנת 2017, במסגרת ביקורת על הדוחות הכספיים של הרשות לשנת 2016, נכללה הסתייגות על ידי רואה החשבון שביצע את הביקורת בנוגע לחישוב שיעור ההפרשה לחובות מסופקים. בביקורת הומלץ להיעזר בעבודת מומחה לצורך קביעת שיעור ההפרשה לחובות מסופקים. בהתאם להמלצה זו פנתה הרשות למשרד רו"ח ארנסט אנד יאנג על מנת שיגבשו המלצה לחישוב ההפרשה לחובות מסופקים. המשרד גיבש המלצה אשר הוצגה למנכ"ל הרשות, למנהל המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות ולחשב הרשות. ההמלצה אושרה על ידי כל הגורמים. בעקבות דו"ח המבקר שבנדון פנתה הרשות אל נציגי משרד רו"ח ארנסט אנד יאנג בבקשה להשלים את המלצתם לעניין חישוב ההפרשה לחובות מסופקים תוך התייחסות גם למועד היווצרות החוב ולא רק למועד קליטתו במרכז.

תגובה
משרד הבריאות

3. חשבות המשרד תרענן ותבהיר למנהלי הכספים של המרכזים הרפואיים את ההנחיות והוראות התכ"מ בנושא בחינת החובות ותטפל ביישום הנוהל במיניסטריון עד יוני 2018.

ליקוי

4. במשרדי המשפטים, התחבורה, הבריאות, הגנת הסביבה, העלייה והקליטה, והחינוך לא נמצא כי בשנת 2016 בחנו הנהלות המשרדים את ההפרשות לחובות מסופקים על בסיס התבחינים שנקבעו בהוראת התכ"ם בכלל ועל בסיס ניסיון העבר בכל הקשור לשיעורי הגבייה בפועל בפרט. יתר על כן, לא נמצא כל תיעוד כי הנהלות משרדי

ממשלה אלו כלל דנו בנושא. במשרד הבינוי והשיכון חושבה ההפרשה לחובות מסופקים בהתאם להוראת התכ"ם רק בנוגע לחלק מהחובות.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

4. המשרד יבצע חישוב הפרשה לחובות מסופקים בדיור הציבורי בהתאם להוראת התכ"ם 2.3.0.6. צפי לסיום- יוני 2018.

תגובה
משרד החינוך

3-4. משרד החינוך רואה חשיבות רבה בגביית החובות. בשנתיים האחרונות חשבות המשרד פועלת באמצעות הממונה על הכנסות וגבייה והיחידות הרלוונטיות להסדרת התהליכים וכתיבת נהלי עבודה על אופן הטיפול בחובות ובכלל זה בחינת הליך קיזוז בין משרדי ממשלה שיוטמע בנוהל העבודה השוטף. בשנה האחרונה החשבות בוחנת הסדרת הגבייה באמצעות רשות האכיפה והגבייה, הסוגיה נבחנת היום בהיבטים המשפטיים. במסגרת הטיפול בליקויים שהועלו במכרז לקידום נושא הגבייה במשרדי ממשלה (שלב א'), החל משנת 2016 הותאמו סכומי החובות במערכות המידע לאלו המופיעים בדוחות הכספיים של משרד החינוך.

תגובה
משרד הבריאות

4. לדעת המשרד, הממצא אינו משקף נכונה את הבקרה המנוהלת בסעיף הערכת החובות המסופקים. הנתונים ניתנים על ידי ההנהלה וכן נבחנים על ידי רואי חשבון שהינם מבקרים חיצוניים.

ליקוי

5. בשנת 2013 קבעה החשבת הכללית דאז מדרג סמכויות למחיקת חובות. מדרג זה שונה מהמדרג שנקבע בהוראת התכ"ם בשנת 2008. לפיכך הורתה החשבת הכללית דאז לפרסם הוראת תכ"ם חדשה, התואמת את הסמכויות החדשות שקבעה. ואולם, עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2017, לא קבע אגף החשכ"ל הוראת תכ"ם כאמור. ראוי כי רשות האכיפה והגבייה תבחן אם ניתן לחשב את ההפרשה לחובות מסופקים על בסיס נתוני גיל החוב, באופן שישקף בצורה טובה יותר את סיכויי הגבייה. כמו כן, עליה לבחון אם ניתן להגיע לחישוב טוב יותר של החובות המסופקים על ידי התחשבות בהבדלים

בין סוגי חובות ובמקורם. על החשבונאי הראשי לשקול לקבוע בהוראות התכ"ם הנחיה, כי בכל הנוגע לחובות העתידים להיות מועברים לרשות האכיפה והגבייה, על הנהלת המשרד הממשלתי להביא בחשבון בקביעת שיעור ההפרשה לחובות מסופקים את הניסיון הנצבר של רשות האכיפה והגבייה בגביית החובות הקשורים למשרד.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

5. הליקוי תוקן במסגרת הוראת התכ"ם החדשה אשר עתידה להתפרסם בימים הקרובים ובמסגרת כתב המינוי שעודכן על ידי האגף בחודש אוגוסט 2017.

ליקוי

6. החשבים של משרדי המשפטים, הבינוי והשיכון, קליטת העלייה, הבריאות, הגנת הסביבה, החקלאות, החינוך, הפנים והתקשורת אישרו מחיקת חובות בשנת 2016, אך איש מהם לא העביר לחשב הכללי דיווח על המחיקות כנדרש.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

6. בטרם פרסום טיוטת הדוח, נשלחה פנייה לחשבי המשרדים בדרישה להעברת הדיווחים השנתיים לשנת 2017 לידי מטה החשב הכללי.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

6. המשרד יעביר לחשב הכללי דיווח על המחיקות כנדרש. דיווח בגין שנת 2017 הועבר כבר לחשב הכללי.

תגובה
משרד הבריאות

6. משנת 2018 יועברו לחשכ"ל דיווחים על היקף החובות שאושרו למחיקה.

ליקוי

7. משרד מבקר המדינה בחן פרוטוקולים של 15 דיונים שקיימה הוועדה העליונה למחיקת חובות באגף החשכ"ל בשנת 2016. עלה כי ב-11 פרוטוקולים נרשם שנכחו בישיבה שניים בלבד מבין ארבעת חברי הוועדה. ההיעדרות של חברי ועדה ממספר רב של דיונים, ובמיוחד חברי הוועדה שלהם ההיכרות הטובה ביותר עם המשרד הרלוונטי, פוגעת בעבודת הוועדה ואינה מאפשרת לקבל החלטה תוך שימוש בניסיונם ובכישוריהם של חברי הוועדה החסרים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

7. החומרים לדיוני הוועדה העליונה מועברים מספר ימים טרם קיום הדיון כך שניתן מספיק זמן לסגנים הבכירים לחשב הכללי לעבור על המקרים ולהעביר את התייחסותם. חשוב לציין כי בשל הרצון לספק למשרדים מענה מהיר ויעיל אשר לעתים מחויב כאשר מדובר בהליכים שיפוטיים ובשים לב ליתר המשימות אשר מוטלות על סגני החשב הכללי ובפרט החשבונאי הראשי, במקרים בהם הסגנים הבכירים אינם יכולים להגיע לדיון, מגיע נציג מטעמם הבקיא בנושא ועבר תדרוך על ידם. כמו כן, חשוב לציין כי הרפרנטורות המקצועיות בכלל והסגן הבכיר הרפרנט למשרד בפרט מאשר את הנושאים הרלוונטיים אליו בטרם העברתם לוועדת הפשרות וכן מתקיימים דיונים מקדימים בנושאי ליבה בטרם התכנסות הוועדה העליונה בהשתתפות חברי הוועדה.

תגובה
רשות האכיפה והגבייה

7. דו"ח המבקר מתייחס להוראת תכ"מ מספר 3.3.0.10 שעניינה "ויתור על חובות אשר מקורם בהליכים משפטיים". תחולתה של ההוראה מיום 8.1.2008. ההוראה אינה מעודכנת- הגורמים המוזכרים בהוראה ככאלה המוסמכים למחוק חובות במרכז אינם רשאים לעשות זאת כבר שנים רבות (ראה סעיף 2.4 להנחיה- הסכמה למשנה למנהל בתי המשפט ולחשב בתי המשפט). מאחר והוראת התכ"מ האמורה אינה מעודכנת יש בכוונת אגף החשב הכללי לבטלה זאת לרבות הסעיף המחייב דיווח על מחיקת החובות למשרדים בעלי החוב (סעיף 2.5.1.1). לדעת הרשות, חובת הדיווח למשרדים בעלי החוב מיותרת ותיצור נטל בלתי סביר על חשב הרשות. מאחר ודיווח על המחיקות מועבר לאגף החשב הכללי הרשות סבורה כי יהא זה נכון לבטל את חובת הדיווח למשרדים עצמם. הרשות מבהירה

כי בראשית שנת 2018 הועבר אל החשב הכללי מכתב המפרט את כל המחיקות שבוצעו ברשות האכיפה והגבייה.

ליקוי

8. בניגוד לנוהל העבודה של הוועדה העליונה למחיקת חובות, אין היא עוקבת אחר יישום הוראותיה. במרבית המקרים הוראות אלו אינן מקוימות.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

8. על פי רוב, החלטות הועדה העליונה מתייחסות לצורך בשינוי הליכי עבודה במשרד הרלוונטי. בהתאם לכך, האחריות ליישום המלצות הועדה הינה של מנכ"לי המשרדים, ובכוונת חשכ"ל להעביר אליהם את החלטות הועדה מכאן והלאה.

ליקוי

9. בשנים 2014-2016 לא דיווח המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות לחשבי המשרדים הרלוונטיים ולוועדת המחיקות העליונה על מחיקת חובות שטופלו אצלו, וזאת בניגוד לנדרש בהוראת התכ"ם הרלוונטית.

ליקוי

10. בדוחות הכספיים של רשות המסים נרשמו חובות בסך 14.71 מיליארד ש"ח. מערכות המידע של רשות המסים אינן מאפשרות להפיק חלק מהמידע הניהולי הנדרש כדי לאמוד בצורה טובה יותר את הנתונים לצורך הרישום בדוחות הכספיים של רשות המסים. כך למשל, אי אפשר לבחון את ההכנסות שהתקבלו מגביית מסים ולא עמדו בכללי ההכרה כנכס בדוחות הכספיים, דוגמת חובות ששולמו אך לא נכללו מלכתחילה בסעיף החייבים במאזן מפני שהסבירות שישולמו הייתה נמוכה. על רשות המיסים והחשב הכללי לפעול לשיפור מערכות המידע הקשורות לרישום החייבים והגבייה ברשות המיסים. עליהם לפעול לתיקון הליקויים, המביאים לכך שבמשך שנים ארוכות נרשמות בדוחות הכספיים של הממשלה הסתייגויות מהותיות הנוגעות לסעיף כספי הנאמד במיליארדי שקלים.

תגובה
רשות המיסים

10. המסקנה כי "קיים כפי הנראה פער משמעותי בין היקפי החובות לרשות המיסים הרשומים בדוחות הכספיים של

המדינה, ובין היקפי החובות המלאים והנכונים שצריכים להיות רשומים בהתאם לתקני החשבונאות" אינה נכונה. משמעות ההסתייגויות המוצגות בדוח הכספי היא כי הקשר החשבונאי בין מערכות הגבייה של רשות המיסים לבין מערכת הדיווח הכספי אינו מאפשר לנו בשלב זה לבצע תחקור מלא של מעגל החייבים, אך הצגת הפריט הכספי בדבר נכס החייבים הינה נאותה ושלמה. יצוין, כי אנו משפרים את ניתוח הנתונים לביאור בנושא זה בשיתוף פעולה עם יחידות המחשב של רשות המיסים. הרשות מקבלת את הטענה כי יש לשפר את המערכות לאופן בו המידע החשבונאי יהיה איכותי יותר, ובכך תוכל לפרסמו ללא הסתייגות, ופועלת בהתאם בשנים האחרונות. יחד עם זאת, הרשות מתנגדת למסקנה כי " שמשמעותן חורג מההיבט החשבונאי ומרמז גם על פגיעה ביכולת רשות המיסים לגבות חובות, ופוגע בהכנסות המדינה במדינה משמעותית". אין כל קשר בין ההצגה החשבונאית לבין שיטות העבודה ואופן העבודה ואופן העבודה של יחידות הגבייה והאכיפה של רשות במסים.

ליקוי

11. ההצגה החשבונאית של סעיף החובות לרשות המיסים בדוחות הכספיים אינה מאפשרת לקבל מידע על היקף החובות הרשומים בדוחות הכספיים ואינם נמצאים בפיגור. העובדה שאי אפשר להציג בנפרד סכומים מהותיים אלו בדוחות הכספיים עלולה להטעות את הקורא.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

10-11. אגף החשב הכללי מסתייג במסגרת ביאור חייבים בנושאים שהוזכרו בפסקאות אלו בנושא המס.

תגובה
רשות המיסים

11. הקביעה כי "ההצגה החשבונאית של סעיף החובות לרשות המיסים בדוחות הכספיים אינה מאפשרת לקבל מידע בדבר היקף החובות אשר אינם מצויים בפיגור. העובדה שאי אפשר להציג בנפרד סכומים מהותיים ואי הבאתם בדוחות הכספיים עלולה להטעות את הקורא", לדעת הרשות אינה נכונה. ישנן קטגוריות שונות המשקפות את שלבי חיי החוב, בהתאם לחקיקה החלה על כל מגזר מס. היתרה המוצגת כנכס בדוחות הכספיים מהווה כולה נכס העומד לגביה, על פי המתולוגיה

החשבונאית של רשות המיסים. ההפרדה בין יתרה שנכנסה לפיגור לבין יתרה שטרם נכנסה לפיגור אינה מוגדרת בתקינה החשבונאית הממשלתית, אין בה כדי לספק מידע נוסף על יכולת הגבייה והרשות אינה סבורה כי יש בה כדי להוסיף מידע לקורא הדוחות הכספיים.

ליקוי

12. היועץ המשפטי לממשלה קבע בהנחייתו בדבר הפעלת הליכי גבייה מנהליים הוראת מעבר שנועדה לאפשר גבייה של חלק מחובות העבר שטרם הוחל בגבייתם, ואולם אגף החשכ"ל לא הנחה את חשבי המשרדים לפעול מיד לאיתור ולמיפוי של החובות שבסכנת התיישנות או שיהוי ולהוצאת דרישות תשלום באופן שימנע מחייבים להעלות טענות שיהוי כנגד משרדי הממשלה. למעשה, אין כל דרך לדעת מהו היקף החובות שאבדה האפשרות לגבותם.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

12. החשכ"ל קובע כי חוסר יכולתם של משרדי הממשלה לבצע טיפול מיידי ומהיר בחובות הנמצאים בסכנת התיישנות הוא זה שהוביל להחלטת הממשלה 545 בנושא העמקת פעילות גביית החובות בממשלה ולפרסום המכרז לשירותי הגבייה. במסגרת המכרז לשירותי הגבייה, במשרדים בהם זוהו חובות בעלי פוטנציאל גבייה מיידי בסכנת התיישנות, כגון רמ"י, משרד החקלאות, משרד הכלכלה ועוד, ניתנה הנחייה למשרדים לצאת בהליכי גבייה מיידים. הנחייה זו הובילה לגבייתם של עשרות מיליוני שקלים.

ליקוי

13. המינהלה שנועדה ליישם את החלטת ממשלה 545 מיולי 2013, בדבר העמקת פעילות גביית החובות בממשלה (להלן החלטת הממשלה או החלטה 545), קיימה דיון אחד בלבד באוגוסט 2013. אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה ניהלו את עיקר הטיפול בנושא גביית החובות במשרדי הממשלה מבלי לשתף את נציג אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה כנדרש בהחלטת הממשלה. על החשכ"ל, מנהל רשות האכיפה והגבייה, ראש אגף התקציבים ומנכ"ל משרד ראש הממשלה לפעול על פי החלטת ממשלה 545 בדבר העמקת גביית החובות לממשלה, בשים לב לפעולות שהתבצעו מאז קבלת ההחלטה, ולחלופין ליזום את תיקונה.

תגובה
רשות האכיפה והגבייה

13. מאחר וקיים קושי ניכר בכינוסה של מנהלת היישום, קושי שאינו נעוץ ברשות האכיפה והגבייה, יזמה הרשות תיקון להחלטת הממשלה אשר נוסחו נידון בימים אלה בין הרשות, משרד האוצר, אגף החשב הכללי ומשרד המשפטים. כחלק מן התיקון נקבע כי בראשות מנהלת היישום יעמדו החשב הכללי במשרד האוצר ומנהל רשות האכיפה והגבייה או מי מטעמם. לדעת הרשות, העובדה כי לא תידרש עוד נוכחותם של החשב הכללי ומנהל רשות האכיפה עצמם וניתן לכנס את המנהלת גם בהשתתפותם של מחליפיהם, תקל ותאפשר כינוס של המנהלת לעיתים תכופות יותר.

ליקוי

14. אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה פעלו על יסוד הסמכויות של מינהלת היישום, אך ממועד החלטת הממשלה ועד תום הביקורת הם לא קבעו מועד שממנו תחול ההחלטה על כל אחד ממשרדי הממשלה, לא קבעו תכנית עבודה לכל משרד ולא קבעו הוראות למנכ"לים של משרדי הממשלה כיצד להתאים את מערכות המחשוב לניהול החובות ולהעברתם לגבייה. אגף החשכ"ל ורשות האכיפה והגבייה אף לא העבירו דיווחים שנתיים על ביצוע החלטת הממשלה לשר האוצר ולשרת המשפטים. כן נמצא כי שר האוצר ושרת המשפטים כלל לא פנו ולא דרשו לקבל דיווחים כאמור. על מינהלת היישום שנקבעה בהחלטה 545, על כל חבריה - לרבות נציג מנכ"ל משרד ראש הממשלה ונציג אגף התקציבים, וכן נציגי החשב הכללי ונציגי רשות האכיפה והגבייה - לפעול באופן מסודר כדי לגבש מסקנות רוחביות העולות מהפעולות שבוצעו במשרדי הממשלה עד כה וכדי להמשיך ולהעמיק את הגבייה בכלל משרדי הממשלה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

13-14. אמנם החלטת הממשלה קובעת כי במינהלת יהיו חברים מנכ"ל משרד רוה"מ, החשב הכללי, ראש אג"ת ומנהל רשות האכיפה והגביה. עם זאת, לאחר שהחלה פעילות הגביה, התבהר כי על מנת לפעול ביעילות ובמהירות, יש צורך לבצע את תפקידי המינהלת בדרג מקצועי נמוך יותר, המוסמך לטפל בנושא מתוקף תפקידו. על כן, ישיבות המינהלת התקיימו בדרג סגן בכיר לחשבת הכללית בהשתתפות נציגי רשות האכיפה ונציגי אג"ת. אנו לא מסכימים עם טענת המבקר לפיה אי מעורבותם של מנכ"ל רה"מ ואג"ת פגעו בתהליך באופן קשה, או בכלל.

ליקוי

15. פעילותה העצמאית של רשות האכיפה והגבייה אינה מתיישבת עם הכוונה העולה מהחלטה 545, שלפיה על מינהל הגבייה לגבות חובות ש"אופיינו וטויבו" בהתאם להחלטה. ייתכן שהדבר נגרם בשל היעדר פעולה סדורה של מינהלת היישום כגורם בעל האחריות העליונה לנושא הגבייה בממשלה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

15. ראשית, יש להפריד בין רשות האכיפה והגבייה לבין מנהל הגבייה הממשלתי, שהוא זה הרלוונטי לסוגיית הגבייה הממשלתית. בנוסף, הניסיון לנכס למנהל הגבייה את עשיית אגף החשב הכללי, מעלה תהיה לגבי הבנתו של המבקר את מהות עבודת מנהל הגבייה, ובכלל זה במקומות שבאופן טבעי מייצרים חפיפה והקבלה בנושאים המקצועיים שאגף החשב הכללי מוביל בפרויקט הגבייה. למנהל הגבייה הממשלתי הזכות המלאה (והמבורכת), לקדם את תכלית הקמתה מול משרדי הממשלה והמנכ"לים, ואין בכך משום ניסיון לגרוע מעבודת החשב הכללי. ההיפך הוא הנכון שכן הדברים משלימים זה את זה.

ליקוי

16. חלק מהפעילות של רשות האכיפה והגבייה בשנים 2014-2016 אל מול משרדי ממשלה נעשה בלא נהלים פנימיים להתקשרות עם משרדי הממשלה, בלא להסדיר כללי התקשרות עם כל משרדי הממשלה על בסיס תבחינים זהים ובלא לתעד את ההסדרים עם כל משרד ממשלתי.

תגובה
רשות האכיפה והגבייה

16. בדו"ח מצויין כי "חלק מהפעילות של רשות האכיפה והגביה אל מול משרדי הממשלה נעשה בלא נהלים פנימיים להתקשרות עם משרדי הממשלה". בהקשר זה הרשות מבהירה כי קודם להעברת חובות של משרד ממשלתי אל הרשות מתבצעות תמיד הפעולות הבאות-
א. ניהול משא ומתן בין המשרד מעביר החובות לרשות, בירור סוג החובות, אופן העברתם וכיו"ב.

ב. לפי הצורך, חתימת שרת המשפטים על צו הסכמה אשר מאפשר למרכז לגבות את החוב. הדבר מבוצע באופן שוטף ומתועד במערכת.
ג. החתמת המשרד המעביר על כתב שיפוי- הדבר מבוצע באופן שוטף ומתועד במערכת.
ד. הסדרת אחוז התקרה (עמלה) אשר יגבה על יד רשות האכיפה והגבייה מתוך הכנסות הגביה. בעבר, נקבע אחוז תקורה שונה לכל סוג חוב. אחוז התקורה נקבע במסגרת מו"מ בין חשב הרשות לחשב המשרד המעביר. בשנת 2017, בשיתוף עם אגף החשב הכללי ואגף התקציבים במשרד האוצר, בוצעה עבודת מטה ובה הוחלט כי רשות האכיפה והגבייה לא תגבה תקורה מהכספים שיגבו על ידה עבור חובות של משרדי ממשלה. עוד נקבע, כי אם המרכז יגבה עבור גופים לא ממשלתיים תגבה עמלה בשיעור 3% מהגבייה.
ה. הסדרת החשבון אליו יעברו כספי הגבייה- גם נושא זה הוסדר בתיאום עם אגף החשב הכללי ונקבע כי ככל שכספי הגבייה יועברו לחשבון הכנסות המדינה ובמידה והמשרד יבקש לקבל את כספי הגבייה יהיה עליו לפנות אל מטה החשב הכללי וחשב רשות האכיפה והגבייה בבקשה מנומקת לקבלת כספי הגבייה. מהאמור לעיל עולה כי תהליך העבודה של הרשות מול המשרדים הוסדרה באופן מלא.

ליקוי

17. עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2017 לא קבע שר האוצר מודל תמריצים לעידוד גביית חובות עבור אף לא אחד ממשרדי הממשלה, כנדרש בהחלטה 545, ולא בוצעה כל עבודת מטה כדי לבחון אפשרויות שונות לפעולה בנושא זה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

17. העיתוי הנוכחי של הממצא אינו הולם את תהליך העבודה. קביעת מודל תמריצים הינו הליך מורכב שבראש ובראשונה מצריך שלמות של מאגרי מידע מהימנים ומערכות תומכות. כיום לא קיימות מערכות מידע מתאימות ולא קיימים נתוני חובות מעודכנים ומטויבים. לכן, השלב הראשון של מכרז שירותי הגביה נועד לטפל בדיוק בלקונה זו. כיום מבצע אגף החשב הכללי מהלך משותף עם אגף תקציבים ועם מרכב"ה במטרה לייצר ממשק בין משרדי הממשלה לבין מרכב"ה ורשות האכיפה והגבייה, שיאפשר לייצר חלופת גבייה ומערכת תמריצים. נושא זה מעוגן במסגרת חוק ההסדרים הקרוב.

ליקוי

18. אף שחלפו יותר מארבע שנים מאז החליטה הממשלה שעל אגף החשכ"ל לפרסם הוראות תכ"ם בנושא הגבייה במשרדי הממשלה, הדבר לא נעשה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

18. החשכ"ל מקבל את הערת הביקורת ופועל בימים אלה לקידום הוראת התכ"ם בנושא בשים לב לכך שמדובר בהוראה מורכבת. יצוין כי בפועל, חלקים רבים מההנחיות שיקבעו בהוראה כבר יושמו ומיושמים במשרדי הממשלה כחלק מעבודת הספקים שזכו במכרז שירותי הגבייה.

ליקוי

19. אגף החשכ"ל לא קיים עבודת מטה ולא הנחה את משרדי הממשלה כיצד להסדיר פעילויות עתידיות וחדשות של המשרדים שבהן עלולים להיווצר חובות, אילו אמצעים עליהם לשקול כדי לצמצם את הסיכויים לכשלים בגביית חובות בפעילויות עתידיות וחדשות וכיצד לנהל את הטיפול בהם.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

19. העבודה האמורה מופיעה בדוח אשר פורסם במסגרת השלב הראשון של מכרז שירותי הגבייה ובו בוצע פילוח נרחב של חובות משרדי הממשלה. הנושא יעוגן גם בהוראת התכ"ם הצפויה להתפרסם בקרוב.

ליקוי

20. באגף החשכ"ל לא נמצאה עבודת מטה למיפוי כללי של גופי הממשלה המקיימים פעילות גבייה, ואף לא ידוע כמה גופים כאלו יש. לא נמצא תיעוד המסביר כיצד הוחלט באילו משרדים וגופים יחלו לפעול ארבעת הספקים שנבחרו במכרז בכמה מן המקרים לא נמצא באגף החשכ"ל תיעוד למיפוי מקדים של חובות המשרדים, שהזוכים במכרז נדרשו להכין.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

20. קיימת עבודה סדורה הממפה את חובות המשרדים לפי גובה החוב ואופיו. הטענה לגבי בחירת המשרדים בהם יחלו הספקים לעבוד אינה רלוונטית לדעת החשכ"ל משום שמטרת התכנית היא לטפל בהעמקת הגבייה בכל משרדי הממשלה. לראייה, עד כה מטופלת הגבייה במשרדים אשר החובות כלפיהם מהווים כ- 90% מסך החוב לממשלה.

ליקוי

21. עד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה בדצמבר 2017, יותר מארבע שנים מאז החליטה הממשלה להעמיק את פעילות הגבייה בממשלה, החלה פעילות מכוח ההחלטה ב-13 גופים בלבד מבין כלל הגופים הממשלתיים שמתבצעת בהם פעילות גבייה. השלב הראשון בפעילות הסתיים בתשעה גופים. מבין תשעת הגופים האלה, השלב השני בפעילות החל בארבעה גופים בלבד, במקצתם באופן חלקי ומצומצם מאוד.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

21. במהלך התקופה שחלפה עד כה במסגרת פעילות הספקים במסגרת מכרז שירותי הגבייה, טופלו 13 משרדים מתוכם 6 משרדים החלו בשלב ב' וב-2 משרדים הוחלט שאין צורך לבצע שלב ב'. חשוב לציין כי ביצוע שלב ב' אורך זמן שכן מערכות המידע והכלים העומדים לרשות המשרדים לביצוע שלב זה הינם דלים ויש להתאימם לחוקים הרלוונטיים. בנוסף, החשכ"ל מגבש תוכנית עבודה לבדיקת משרדים נוספים על מנת לבצע מיפוי רוחבי בכל משרדי הממשלה, בהתאם ליכולתם של הספקים.

ליקוי

22. אגף החשכ"ל אינו עוקב אחר יישום ההחלטות שהתקבלו בדיונים לאחר שהוגשו דוחות שלב א' במכרז, ורבות מהן אינן מקוימות במועד שנקבע להן או בכלל. באגף חסר מידע רב על פעולות שהתבצעו בשנת 2016, כיוון שעובדי האגף שעסקו בנושא באותו מועד אינם עובדים עוד באותו תפקיד. עוד עולה כי לא התקיימה עבודת מטה לסיכום הממצאים העולים מכלל הדוחות וההמלצות במשרדי הממשלה, ולא נבחנה האפשרות להסיק מסקנות עקרוניות ורוחביות בדבר גביית חובות למשרדי ממשלה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

22. אגף החשב הכללי מקיים מעקב אחר כל דוח, נקודות מרכזיות שעלו בדוח מקבלות טיפול פרטני, בנוסף על כך כל דוח נדון במסגרת ישיבות שוטפות שמבוצעות ביחד עם רשות האכיפה והגבייה.

ליקוי

23. אף שחוק מבקר המדינה, התשי״ח-1958 [נוסח משולב], קובע כי שר האוצר חייב להמציא למבקר המדינה דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2016 פורסמו והומצאו למבקר המדינה רק ב-21.8.2017. גם הדוחות הכספיים של הממשלה לשנים 2014 ו-2015 פורסמו והומצאו למבקר המדינה באיחור. על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. אם אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

23. החוק קובע כי מידע בדבר מאזן הנכסים וההתחייבויות של המדינה יפורסם עד ליום 30 בספטמבר בכל שנה, עבור השנה הקודמת. כמו כן, המסגרת המושגית מגדירה מהו העיתוי הנכון לפרסום הדוחות. עיתוי נכון הוא הנקודה בה מושג איזון בין רלוונטיות למהימנות. מועד פרסום הדוחות נקבע תוך הפעלת שיקול דעת לצורך השגת מידע מלא ומהימן יותר למשתמשים בדוחות. לדעתנו, פרסום מידע אמין וטוב עדיף מפרסום מידע חלקי ובלתי ראוי בעיתוי מוקדם יותר, ויש בכך לסייע לעניין שיקוף נאות יותר של הנכסים והמידע לציבור.

ליקוי

24. על מינהלת היישום, הכוללת את אגף החשכ״ל, לקיים עבודת מטה מקיפה לבחינת מעמדה של רשות האכיפה והגבייה ומקומה העקרוני במערך הגבייה הכולל של משרדי הממשלה. בכלל זה, יש לבחון אם לנוכח הקשיים של משרדי הממשלה לנהל את הגבייה בעצמם ולנוכח ריבוי היחידות המנהלות את הגבייה במשרדים, יש מקום לבסס את כלל פעילות הגבייה של משרדי הממשלה על רשות האכיפה והגבייה.

ליקוי

25. עד מועד סיום הביקורת לא פורסם תזכיר חוק לתיקון חוק המרכז לגביית קנסות כדי לאפשר למרכז לגבות חובות שיש לשלמם למוסד לביטוח לאומי, כנדרש לפי החלטת הממשלה.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

25. המוסד לביטוח לאומי ממתין לתיקון החוק, אשר נמצא בסמכות משרד המשפטים.

הליכי מינוי קצינים במשטרת ישראל

גופים מבוקרים: משטרת ישראל, המשרד לביטחון פנים

ליקוי

1. הסמכות למנות קצינים בכירים במועד הביקורת משרתים במשטרה יותר מ-800 על-ידי קצינים בכירים בדרגות סנ"ץ עד ניצב. הסמכות למנות קצינים בדרגות האלה נתונה על פי פקודת המשטרה לשר לבט"פ, והיא חלה על כלל התפקידים במגזרים השונים בדרגות אלו, לרבות ראש אגף החקירות, ראש יחידת להב 433, ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה וקציני החקירות המשרתים בהם, המופקדים בין היתר על ניהול חקירות רגישות של נבחרי ציבור וגורמים אחרים בשירות המדינה.
ההסדר הקובע את סמכויות המינוי של קצינים בכירים במשטרה נקבע לפני כ-46 שנים. כמה וכמה טעמים מצדיקים כיום את בחינת הצורך לבצע שינוי בהסדר: התפיסה הבסיסית של המינהל הציבורי בישראל ולפיה לשירות המדינה אופי ממלכתי, מקצועי וא-פוליטי; עמדת ועדה ציבורית בראשות עו"ד חיים צדוק (להלן - ועדת צדוק) שבחנה בשעתו את הנושא, ולפיה יש להפקיד בידי המפכ"ל חלק מהסמכויות הנוגעות למשטרה הנתונות כיום בידי השר, כגון הסמכות למנות את כל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה; מספר הקצינים הגדול בדרגות סנ"ץ עד ניצב המשרתים במגוון גדול מאוד של תפקידים אשר השר לבט"פ מוסמך למנותם; אופיים של תפקידי הקצונה במשטרה, תפקידים מקצועיים בעיקרם שככלל אינם דורשים יחסי אמון עם נבחר הציבור (השר לבט"פ), באופן הנדרש למשל בתפקיד של מנכ"ל משרד ממשלתי; השינוי הארגוני והתפקודי הנרחב שחל במשטרה במהלך 46 השנים מאז נקבע הסדר המינויים האמור. יצוין כי הגם שהמשטרה נמנית עם אותם גופים הפועלים בתחום ביטחון הפנים, הרי שמימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור באינטראקציה עם הציבור ובאמון שהוא רוחש למשטרה ולקציניה. ראוי כי הבחינה הנדרשת לעניין זה תתבצע גם בהתחשב במקומה ובתפקידה הייחודי של המשטרה בחברה.

תגובה
המשרד לביטחון הפנים

1. למשטרת ישראל מקום ייחודי בחברה, ומימוש יעדיה ומילוי משימותיה כרוכים באופן ברור בציבור ובאמון שהוא רוחש

למשטרה ולקציניה. על כן הליך המינוי במשטרת ישראל, על רקע השפעתו המשמעותית על חיי אזרחי ותושבי המדינה כמו גם על איכות חייהם, חייב להתבצע **באופן מפוקח ומבוקר**. כמו כן, על תהליך המינוי להתייחס לכלל ההיבטים הרלוונטיים, לרבות היבטים ציבוריים רחבים, תוך עמידה, ככל שניתן, בסטנדרטים הגבוהים ביותר.

1.1. מתוך כך, מינוי קצינים בכירים במשטרה הנו חלק בלתי נפרד ממוטת שליטתו של השר הממונה. הדבר נחוץ ביותר במדינה דמוקרטית, בה **הדרג המדיני והאזרחי קובע** את המדיניות, ועל כן חיוני להפקיד בידיו מוֹסְרוֹת שלטון איתנים.

1.2. בנוסף, הציבור בא במגע יומיומי עם שוטרי תחנות המשטרה בפיקודם של קצינים בדרגות סנ״צ ונצ״מ, דרג פיקודי מרכזי שבידיהם היכולת להשפיע על תדמית המשטרה ואמון הציבור בה. דבר זה, מייחד את המשטרה מול גופים ביטחוניים אחרים עם היראַרכיה פיקודית. בעידן שבו כמעט כל מגע של אזרח מול שוטר יכול להיות מצולם ומתועד, קיימת חשיבות רבה בבחירה קפדנית ומבוקרת של קציני משטרה תוך בחינת מכלול שיקולים מעבר ליכולת הפיקוד והמקצועיות. כמו כן, לאור החוק שקידם השר לביטחון הפנים, הקצינים הבכירים ובהם הניצבים עוברים בדיקת פוליגרף כחלק מהליך הקידום שלהם.

1.3. לאור האמור, **קיימת חשיבות רבה לביקורת ולפיקוח על מינוי קצינים החל בדרגת סנ״צ ומעלה** ולשילוב הממד הציבורי הרחב בשיקול הדעת. משום כך, אין מקום לקבל את ההמלצה המובאת בדו״ח, לפיה יש לבחון מסירת סמכויות למשטרה למינוי קציניה הבכירים. מימוש ההמלצה משמעו שמבקר המדינה סבור שאין מקום לפיקוח ולבקרה חיצוניים למשטרה, וויתור דה-פקטו על בחינת כלל ההיבטים הציבוריים הראויים להיכלל במכלול השיקולים בעת החלטה על מינוי קצין בכיר. בעוד כלל המינויים במשרדי הממשלה, בכל דרכי המינוי הקיימים, כפופים לפיקוח, לבקרה ולאישור של נציבות שירות המדינה, הרי שמינוי של קצין משטרה רגיש הרבה יותר ממינוי של עובד מדינה לאור מכלול הסמכויות, לרבות מעצרו של אדם, הנתונות לו.

1.4. לא זו בלבד, הדו״ח מצביע על ליקויים שונים, חלקם משמעותיים, בתהליכים הפנימיים הנוכחיים של משטרת ישראל לגיבוש המלצה על מינוי קצין בכיר. **לאור הליקויים הללו, המלצה על בחינת העברת סמכויות נוספות למשטרה בעניין מינוי קצינים בכירים אינה מובנת למשרד**. נהפוך הוא, היה מקום להמליץ על תגבור הפיקוח והבקרה של המשרד לביטחון הפנים, על מנת לתת כלים מתאימים למשרד לבצע את עבודת הפיקוח והבקרה כיאות.

תגובה
משטרת ישראל

1. משטרת ישראל הינה ארגון שחייב שתהיה לו עצמאות וניתוק מרבי מהשפעות ושיקולים פוליטיים בשל חשיבות השמירה על הדמוקרטיה. העובדה כי השר שהינו דרג פוליטי, ממנה דרגות נמוכות יחסית, נבחנה על-ידי וועדת צדוק בשנת 1999 ומאז לא נעשה דבר.
החשיבות במתן עצמאות למשטרה למנות את קציניה היא הרבה מעבר לדרוש בגוף ביטחוני אחר, שכן, המשטרה אמונה על השמירה על הדמוקרטיה. למותר לציין שתקופה נוכחית זו מחדדת את המסר כפליים.
ההחלטה לפיה מינוי קצינים בכירים בדרג סנ״צ ומעלה נתונה לשר לביטחון פנים (להלן: לבט״פ) מקורה בפקודת המשטרה [נוסח משולב], התשל״א-1971. פקודה זו נכתבה עת מספר תפקידי הקצונה הבכירה היה מצומצם מאוד. כיום משרתים בארגון כ-800 קצינים בכירים. בהקשר זה, משטרת ישראל מסכימים עם עמדת המבקר ולשם חיזוק העמדה ניתן לראות כי הליך השיבוץ והקידום בגופים ביטחוניים מקבילים מבוצע במרביתו על-ידי ראש הארגון.
יובהר כי אין בכוונת המשטרה לקחת לידיה את כל הסמכויות למנות את כל שדירת הקצונה הבכירה אלא את דרג הסנ״צ והנצ״מ, וזאת על מנת לאפשר ניהול תקין ויעיל של המשטרה. דרג התנ״צ - ניצב ימשיך להתמנות על ידי המשרד לביטחון פנים.

ליקוי

2. הליכי מינוי קצינים הגדרות ודרישות תפקיד: תהליך המינויים במשטרה הוא דינמי ותחרותי, בייחוד כשמדובר בקידום בדרגה, שכן מספר התפקידים מצטמצם ככל שהדרגה והמעמד רמים יותר. ממצאי הביקורת מלמדים כי המשטרה השקיעה מאמצים ניכרים בבניית שיטת מינויים חדשה במטרה להשיג אופטימיזציה בתחום מינויי הקצינים הבכירים ובהטמעתה בארגון. אך קיים עדיין חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2016-2017, במספר מישורים, כפי שיפורט בדוח זה. המשטרה לא גיבשה אפוא הגדרות ודרישות לכלל תפקידי הקצונה בדרגות רפ״ק עד ניצב המאוישים על ידי כ-65% מכלל הקצינים במשטרה. זאת על אף נחיצותן לביצוע הליך מיטבי של איוש תפקידים, להגברת השקיפות הארגונית ולקידום שוויון הזדמנויות בין קצינים בבואם להתמודד על תפקיד פנוי. כתוצאה מכך במשך שנתיים, בין השנים 2016-2017, בוצעו מאות מינויים של קצינים והתקבלו אלפי החלטות בשלבים השונים של הליך השיבוץ, שלא על בסיס הגדרות תפקיד ודרישות

תפקיד לתפקידים השונים, ולו כ״עוגן וקו מנחה״, בעת קבלת ההחלטות במסגרת שיטת המינויים החדשה. בכך אף פעלה המשטרה שלא על פי הסיכום בינה ובין המשרד לביטחון פנים.

תגובה
משטרת ישראל

2. בשיטת המינויים החדשה איכות הקצין היא הגורם המוביל ורק בצורה משנית הרקע של הקצין צריך להשפיע על המינוי. ככול שהדרג גבוה יותר התמהיל בין איכות הקצין והרקע משתנה לטובת איכות הקצין, יכולתו להיכנס לתחומים חדשים, להגדיל את הוורסטיליות שלו ולהתפתח לקצונה בכירה. לפיכך, ספר התפקידים ששימש את השיטה הישנה אינו רלוונטי לשיטת המינוי והקידום הנוכחית. הספר מגובש בימים אלה ויהווה עוגן וקו מנחה, בעל גמישות רבה יותר. יובהר כי אין מדובר בקידום לדרג זוטר אלא בציר ההתפתחות של הקצונה הבכירה על כל המשתמע מכך.
בשלב הראשון הספר במתכונתו החדשה יעסוק בתפקידי ליבה במגזר הייעודי בדרג הסנ״צ והנצ״מ ולאחר שיוטמע בארגון משטרת ישראל תפיק לקחים, שיורחב לשאר התפקידים.
בשונה מהערת הביקורת, נקבעו כללים אחידים ושוויוניים לכל דרג בנפרד (סנ״צ – תנ״צ) המפורטים הן בנוהל אמ״ש והן בהנחיות אמ״ש המופצות לפני הנעת ההליך בכל דרג. במסגרת שינוי ההנחיות, ובניגוד לשיטה הקודמת בה הקצין התמודד לתפקידים בכפוף לעמידה בדרישות התפקיד (זאת ביחס לתפקידים קודמים שביצע ועמידה בדרישות הסף, כפי שמפורטים בספר התפקידים), בשיטה החדשה ניתן להתמודד על כל התפקידים המופיעים במסגרת המחסנית בה נבחר הקצין ובכפוף לעמידה בדרישות הסף ובכך גדל מרחב ההתמודדות של הקצינים.
שינוי השיטה, הביא לפיתוח רחב של קצינים אשר עד כה התקדמו בציר מקצועי מצומצם מבלי שייחשפו לקשת רחבה של תפקידים, שכן ספר התפקידים תיעל את הקצינים להתקדם בהתבסס על ניסיון מקצועי קודם. השיטה החדשה מפתחת את הקצינים וחושפת אותם לתחומי עיסוק בדיסציפלינות שונות בארגון ומעודדת מעבר בין התפקידים לצורך פיתוח. כמו כן, מדיניות המפכ״ל מעודדת מעבר בין תפקידי שטח ומטה, בין מג״ב למשטרה הכחולה כחלק מתפיסת הפיתוח של הקצינים הבכירים. מעבר קצינים בין המגזרים ובין המטה לשטח ולהיפך, יגדיל את מרחב המיון והוורסטיליות של הקצינים בבוא העת, בהתמודדות על תפקידים מקדמים ויאפשר להם לגלות הבנה רחבה יותר של תחומי העיסוק המשטרתיים בתפקידים בכירים.

ליקוי

3 החלטות במסגרת הליך המינויים הבניית שיקול הדעת והנמקה: קיים חסר יסודי בהליך מינוי הקצינים הבכירים כפי שהתנהל בשנים 2017-2016 בשני מישורים, והוא משקף חולשה בהליך הבחינה וההכרעה: האחד- הבניית שיקול הדעת של כל הגורמים המעורבים בהליך המינויים והמקבלים החלטות במסגרתו, בבואם לקבל החלטות שמשמען סינון המועמדים או דירוגם; והשני - הנמקה ותיעוד.

תגובה
משטרת ישראל

3. משטרת ישראל משתמשת במדדים אינטגרטיביים וכן מדדים בלתי תלויים. בנושא זה משטרת ישראל מובילה בכל מערכת הביטחון ואין אח ורע לכמות המדדים בדגש על אלה האינטגרטיביים. מדדים אלו תוקפו מחקרית בדגש על יכולתם לנבא הצלחה בדרג הבא. זאת ועוד, מספר הכלים והמדדים הקיימים במשטרת חסר תקדים בהיקפו ביחס לארגונים אחרים.
המדדים ויתר הכלים, מאפשרים הבנייה של התהליך עם אמות מידה ברורות לגבי סיכויי ההצלחה לאחר הקידום ומאפשרים הצפת הקצינים האיכותיים לטובת קבלת החלטה מושכלת. עם זאת, לא מדובר בהליך טכנוקרטי. ישנה אחריות של המפקדים הבכירים בבחינה ענייינית לגבי קידום הקצין.
לדעת משטרת ישראל לא יתכן להגביל את שיקול דעת המפקד ככול שהוא סבור כי המדד המשוקלל אינו משקף את פוטנציאל הקצין.
המפקד לוקח בחשבון שבמעלה התהליך הקצין נבחן בתחנות נוספות וביכולתו לצלוח את התהליך כולו. להבנת משטרת ישראל זאת נקודת איזון הנכונה לתהליכים שמטבעם הם סובייקטיביים. למותר לציין כי שיקול דעת זה איננו יכול להפוך קערה על פיה אלא לאזן (משקלו מוגבל אחוזית).
רק האיזון ביניהם מאפשר יצירת תמונה טובה ומנבאת בסבירות גבוהה את הצלחת הקצין.
לציין כי לגורם המטה ישנה היכולת לבצע בקרה סטטיסטית אם ישנה חריגה לא סבירה מהמדדים. באופן בלתי מפתיע... ההלימה היא גבוהה מאד.
בניגוד לשיטה הקודמת שעסקה במינוי וקידום מועמד לתפקיד נתון וכול דיון עומד בפני עצמו, מטריצה היא אינטגרציה של כלל התפקידים המאפשרת השמה ארגונית מיטבית של כלל הקצינים והתפקידים בדרג או/ו מגזר נתון על שולחן אחד. במטריצה, מבוצעת אינטגרציה לכלל התפקידים ונבנית

אופטימיזציה ארגונית. מכאן שהנמקה פרטנית על תפקיד או אדם אינה יכולה לייצג שום דבר בתהליך.

לדוגמא- קצין נמצא כאיכותי ביותר לאייש תפקידX, וכן את תפקיד Y. הארגון בוחר בו לתפקיד Y. האם יש בכך כדי לטעון שמי שמונה לתפקיד X טוב ממנו או אפילו רק טוב ממנו לתפקיד X? בוודאי אין בכך לומר אף לא מילה על שאר המתמודדים לתפקיד X ואין בכך לטעון מי טוב ממי. אולי תפקיד Y מקבל עדיפות איוש על פני יתר התפקידים? זאת ועוד, במטריצת הקידום ישנם שיקולים כמו מיקום מגורים, מגבלות תעסוקתיות, התפתחות בציר מקצועי ועוד, מה ש"פורם" לחלוטין את היכולת להסיק מסקנות מהתוצאה הנקודתית על תפקיד ספציפי. מכאן שברור שניסיון לייצר "נימוקים" מול תפקיד, לחלוטין איננו מובן (ברור שבפרוטוקול, עשויות לעלות הערות לגבי חוסר התאמה נקודתי של קצין לתפקיד, אולם לא נימוקים מדוע קצין ספציפי נבחר דווקא לתפקיד זה, שכאמור נגזר מכלל השיקולים של המפה הכוללת).

זאת ועוד, חלק מהשיקולים הם רצון הארגון לבצע "מעברים" (מגולם בדירקטיבות מפכ"ל), זהו אילוץ חיצוני על כל שיבוץ נקודתי, שעניינו השבחת "מאקרו" של הארגון. למותר לציין שהדרך לייצג אותו "נקודתית" בנימוקים על כל תפקיד- פשוט לא קיימת. לצערנו, לא שמענו מגורמי הביקורת הצעה ישימה כלשהי, איך לייצג את ה"נימוקים" המתבקשים.

כאמור במשטרת ישראל קיימים תהליכים מובנים בדיוני הקידום על כל שלביהם. ראוי לציין, כי בכלל הדיונים החל בדיוני התנועות וכלה בדיוני השיבוצים, קיימות אמות מידה לצורך קבלת החלטות כדלהלן:

א) וותק בתפקיד.

ב) מספר קדנציות.

ג) מדד איכות תפקוד (קידום מסנ"צ לנצ"מ);

מסלול ירוק לקצינים בדרגת סנ"צ בעלי ציון 110 ומעלה.

מסלול רגיל לקידום לקצינים בדרגת סנ"צ בעלי מדד 109-90.

בסמכות ראש אמ"ש לאשר ניתוב לקידום כחריג קצינים בעלי מדד איכות תפקוד הנמוך מ- 90.

ד) מדד שחק (קידום מרפ"ק לסנ"צ);

מסלול ירוק לקצינים בדרגת רפ"ק בעלי ציון 115 ומעלה.

מסלול רגיל לקידום לקצינים בדרגת רפ"ק בעלי מדד 114-85.

בסמכות רמ"ח כ"א לאשר ניתוב לקידום כחריג קצינים בעלי מדד שחק הנמוך מ- 85.

ה) מדד שחר – בשלב של דיוני הדרג.

ו) הערכה תקופתית.

ז) ציון וסיכום מרכז הערכה (לדרג סנ"צ ונצ"מ).

ח) נתוני סוציומטריה.
ט) רישום משמעתי.
י) הכשרות; ציונים וחוות דעת.
כאמור, כלים אלו מהווים אמות מידה בעלי תוקף ניבוי שהוכח מחקרית להתאמתו של הקצין לדרג סנ״צ ומעלה, חלקם מהווים כלים בלעדיים שפותחו על בסיס מחקר במשטרת ישראל כגון מדד איכות תפקוד, מדד שחק, מדד השחר.
בנוסף לאמות המידה שפורטו לעיל עומד בפני מקבלי ההחלטות בכל אחד משלבי התהליך פרופיל שירותו של הקצין המפרט את ניסיונו התעסוקתי, התפקידים אותם ביצע וכל נתון בעברו הרלוונטי לבחינת שיבוצו וקידומו.
זאת ועוד, בשנת 2017 הופעל לראשונה מרכז הערכה לדרג נצ״מ המהווה אמת מידה נוספת וכן קיומן של מכסות לקידום.
לסיכום תהליך השיבוץ והקידום מנוהל במספר רמות, דבר המדגיש את האחידות בקבלת ההחלטות. תחילת התהליך הינה בקביעת מכסות על ידי הרמה הארצית ובכפוף לפוטנציאל הקצינים הקיים בכל מחוז אל מול כלל התפקידים המתפנים ברמה הארצית. המשכו, ברמה המחוזית במסגרת דיוני התנועות ולאחר מכן וועדות דרג ודיון שיבוצים המתבצעים ברמה הארצית. מטבע הדברים, קבלת ההחלטות ברמה הארצית נעשית עפ״י אותם הגורמים ואמות מידה קבועות שפורטו לעיל.

ליקוי

4. דיוני תנועות מכלול הנתונים שבידי המשטרה על הקצינים עשוי לשמש בסיס לתהליך המיון והשיבוץ שלהם, ולצורך כך יש לגבש אמות מידה, כגון ניסיון פיקודי וכושר מנהיגות, שלאורן ייבחנו כל המעמדים ואף ניתן יהיה להשוות ביניהם. נמצא כי ההחלטות בדבר המשך שירות של קצינים התקבלו שלא על בסיס אמות מידה וככלל, ללא תיעוד הנימוקים להחלטות. מדובר בהחלטות המתקבלות במסגרת דיוני תנועות לגבי המשך השירות של כל קצין בדרגת פקד עד תנ״ץ לשנה הקרובה: קידום פוטנציאלי בדרגה, אפשרות מעבר לתפקיד רוחב באותה דרגה או המשך שירות בתפקיד הנוכחי. אופן קבלת ההחלטות האמור יוצר קשיים כבדי משקל ראשית - הוא מעורר חשש לקבלת החלטות שרירותיות או שגויות, ולעתים אף החלטות שאינן שוויוניות ואינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין; שנית - הוא מצמצם במידה רבה את יכולתם של הקצינים המועמדים לבחון את מידת תקינותן של ההחלטות ולשקול לערער עליהן; ושלישית - הוא מצמצם את יכולתם של גורמי המטה במשטרה עצמה וכן של גורמי-חוץ לבצע בקרה אפקטיבית על ההחלטות שהתקבלו.

תגובה
משטרת ישראל

4. בדיון התנועות מוצגים הנתונים ומנותחים באופן מקצועי תוך הצגת כלל הזויות הרלוונטיות לדמותו של הקצין. במסגרת זו נבחן ניסיונו הפיקודי וכושרו המנהיגותי, התפקידים אותם ביצע והאופן בו ביצעם ויתר הכישורים הנדרשים לצורך קבלת החלטה בדיון התנועות. הטענה כי ההחלטות שמתקבלות בדיוני התנועות אינן מבוססות על אמות מידה אינה מבוססת וזו בלשון המעטה, כפי שצוין במענה לליקוי 3, במסגרת דיון התנועות עומדים בפני חברי הועדה מס' רב של תבחינים, בדיון נוכח מפקדו של הקצין אשר מכיר את הקצין ואת תפקודו היומיומי. בנוסף, משתתף בדיון הממונה המקצועי של הקצין כדוגמת ק' אח"מ מחוזי, קצין אג"מ מחוזי ובתפקידים מקצועיים מוצגת חוות דעת דרג מקצועי. לדוגמא: קצין בדרג סנ"צ ממגזר האח"מ המשרת במרחב ציון יוערך על-ידי מפקד מרחב ציון וקצין אח"מ מחוזי, לעומת זאת קצין את"ל מחוזי יוערך על-ידי מפקדו מפקד המחוז וכן תתקבל חוות דעת הגורם המקצועי, קרי; ראש את"ל. כמו כן, ניתנת התייחסות פורום המפקדים המשתתפים בדיון. לפיכך החשש בדבר החלטות שרירותיות או שגויות אינו מבוסס ואינו נכון.

ליקוי

5. דירוג מפקדים לקראת דיונים בוועדת הדרג במסגרת הליך המיון נדרשים מפקדי המחוזות והאגפים לדרג את הקצינים שבתחום פיקודם אשר נמצאו מתאימים לקידום בדיוני התנועות. נמצאו מקרים בהם המפקדים דירגו את הקצינים באופן שונה במידה ניכרת מדירוגם על פי נתוני המדדים של המשטרה, זאת ללא נימוק החלטותיהם. הצורך בהנמקה מקבל משנה תוקף במצב הקיים שבו ההחלטות המתקבלות במסגרת יישום שיטת המינויים החדשה אינן נשענות על אמות מידה המשמשות כעוגן להבניית שיקול הדעת.

תגובה
משטרת ישראל

5. מטרת הדירוג ליצור איזון לכל המדדים והנתונים. הדירוג מאפשר למפקד אמירה לפיה לדעתו הנתונים אינם מיצגים את התמונה המלאה על הקצין. מדובר בווקטור מאזן ומוגבל ששקוף לוועדת הדרג ונבחן נקודתית על ידי הוועדה בהתייחס לכלל המדדים. דוגמא, קצין שהיה לו משבר בתפקיד מסוים ולאחר מכן תיפקד מצוין המפקד יכול לבטא זאת בדירוג והוועדה רואה את התמונה הכוללת.

על מפקדי המחוזות וראשי האגפים מוטלת האחריות להצלחה בביצוע המשימה המבצעית, לרבות שמירה על הסדר, בטחון הנפש ורכוש הציבור. משכך, ניתן בהחלט להפקיד בידם את הסמכות והאחריות בבחינת הקצינים הראויים לקידום ודירוגם הרלוונטי.
העובדה כי התהליך מבוצע במספר שלבים וברמות שונות יוצרת את האיזונים המתאימים. משקל כל פרמטר- מוגבל מה שמשמר את האיזון. כלל המלצות המפקדים נבחנות לאורך כל התהליך.

ליקוי

6. החלטות ועדת הדרג תפקיד ועדת הדרג הוא לקבוע מי מהקצינים בדרגות רפ״ק עד ניצב משנה (להלן - נצ״ם) בעלי הפוטנציאל לקידום בדרגה כפי שנקבעו בדיוני תנועות הם הראויים והמתאימים ביותר לקידום, תוך שיוכם לקבוצת מגזר רלוונטית, כגון מטה, פיקוד ומבצעים. המשטרה לא קבעה אמות מידה שיסייעו בהבניית שיקול הדעת בקבלת החלטות על ידי ועדות הדרג בדבר התאמתם של הקצינים לקידום. כמו כן ועדת הדרג אינה נדרשת לנמק את החלטותיה וממילא אינה נדרשת לתעד את נימוקיה להחלטות. בדיקת פרוטוקולי ועדות הדרג לגבי קצינים בדרגות רפ״ק עד נצ״ם העלתה כי לעתים הוועדה מקבלת החלטה בדבר קצינים המועמדים לקידום בלי שדנה כלל בעניינם, אף לא בקצרה, ומסתפקת בהצגת נתוניהם בלבד.

תגובה
משטרת ישראל

6. ועדת הדרג תפקידה לבחון התאמתם של הקצינים לקידום לדרג הבא בראייה ארצית תוך בחינת כלל המועמדים בראייה מגזרית חוצת ארגון. חברי ועדת הדרג הנם ראשי האגפים המקצועיים האחראים על בניין הכוח. במסגרת ועדת הדרג נדונים כלל נתוני הקצינים וכן קיימות אמות מידה שלא נבחנו בדיון התנועות ובהן תקציר המועמדים, חוות דעת ראש האגף המקצועי הרלוונטי, דרוג המפקד וכן ציון השחר המשקלל את נתוני האיכות של הקצין יחד עם דרוג המפקד הממקם אותו על ציר אחד ביחס למקביליו בחלוקה למגזר הייעודי אל מול המנהלי. הבניה זו מכניסה למסגרת הרלוונטית את שיקול הדעת הנדרש לדיון מסוג זה תוך בחינת כלל הקצינים בדרג ובמגזר אל מול יתר הקצינים. ניתן לראות כי ישנו קשר משמעותי בין נתוני האיכות (שחר, שחק ומדד איכות תפקוד) לבין הכניסה של הקצינים למחסניות. משמע, שהנתונים העומדים בפני ועדת הדרג מהווים מסגרת ואמת מידה לקבלת ההחלטות בוועדה.

ההחלטה בוועדת הדרג מתבססת על הצבעת כלל חברי הוועדה כאשר מספר הבחירות שמקבל כל מועמד קובע אם יכנס למחסניות. יודגש כי ועדת הדרג דנה במועמדים אשר נמצאו מתאימים לקידום בדיון התנועות. משמע, הוועדה מדרגת את המתאימים ביותר מבין המתאימים בראייה מגזרית וארצית. נקודת המוצא הנה ששקלול עמדתם של שבעה קצינים בכירים בדרגת ניצב מהווה תוצר איכותי ומדויק.
לפני שסיכומי וועדת הדרג מאושרים על ידי המפכ"ל, נבחנים המקרים החריגים אל מול המדדים (קצינים עם מדדים נמוכים שנכנסו למחסנית או לחילופין קצינים עם מדדים גבוהים שלא נכנסו למחסנית). המדדים האובייקטיביים עומדים בבסיס תהליכי קבלת ההחלטות. אין זה נכון כלל שאין דיון על כל הקצינים בוועדת הדרג. משך הדיון הנפרס על פני מספר ימים תמימים (מפגשים של יום מלא!) משקף גם הוא את עומק הדיון והיסודיות שלו. המוצג בפרוטוקולים הינן אמירות שמעבר לסקירה והצגת מכלול נתוניו של הקצין ועל כן אורך הפרוטוקול שמציג רק אמירות שאינן בכדי סקירת הכתוב - אינו משקף את עומק הדיון.

ליקוי

7. שיבוצים לתפקידים לאחר שאמ"ש מרכז את העדפות הקצינים והעדפות המפקדים לשיבוצים, הוא מכין לוח שיבוצים. לוח זה מגובש גם על פי העדפות הקצינים והמפקדים כאמור ומשמש בסיס לדיון שיבוצים בפורום סגל הפיקוד הכללי של המשטרה (להלן - ספ"כ). המפקדים אינם נדרשים לנמק את בחירת המועמדים המועדפים ואת דירוגם, זאת על אף המשקל הרב של החלטה זו בקביעת השיבוץ לתפקידים השונים

תגובה
משטרת ישראל

7. העדפות המפקדים מתבצעות לאחר סיום ביצוע ראיונות לכלל לקצינים שנבחרו למחסניות וכן שנותבו לרוחב בשים לב למכלול הנתונים. עמדת המפקדים בדבר סדר העדיפויות שבחרו עולה ככל שנדרש בדיון שיבוצים פתוח במסגרת הספ"כ הארצי.
לדעת משטרת ישראל הערת הביקורת איננה ברורה ואינה עומדת בכללי אתיקה בסיסיים. לא יעלה על הדעת, שכדי להסביר לקצין את מידת התאמתו, יחשפו בפניו נתונים השוואתיים של יתר הקצינים.

ליקוי

8. הביקורת העלתה כי לא הותוו אמות מידה לצורך דיון בפורום ספ"כ וגיבוש החלטות המפכ"ל בדבר המלצותיו לשר לביטחון פנים לגבי שיבוצי קצינים. אמות המידה האלה נחוצות בין השאר משום שפורום זה הוא היחיד מהפורומים העוסקים בהליך המינויים שתפקידו לדון בהתאמת קצין לתפקיד ספציפי (זאת להבדיל מהתאמתו לקידום בדרגה), ולעתים הוא נדרש להכריע בין כמה מועמדים לכל תפקיד. על פי פרוטוקולי הדיונים של ספ"כ בנוגע לשיבוצי מאות קצינים בשנים 2016 ו-2017, לגבי חלק ניכר מהשיבוצים לא נבחנה מידת ההתאמה בין תחומי האחריות ודרישות התפקיד הספציפי ובין כישוריו של הקצין המועמד. כמו כן החלטות המפכ"ל בדבר רובם המכריע של השיבוצים הספציפיים לא נומקו, דבר הנדרש במיוחד כאשר יש כמה מועמדים לתפקיד.

תגובה
משטרת ישראל

8. המטריצה מאפשרת השמה ארגונית מיטבית של כלל הקצינים והתפקידים בדרג או/ו מגזר נתון על שולחן אחד. במטריצה, מבוצעת אינטגרציה לכלל התפקידים ונבנית אופטימיזציה.
זאת ועוד, בדיון הספ"כ הארצי נבחנים מכלול נתוני האיכות של כל קצין אל מול מועמדים אחרים באמצעות מערכת ממוחשבת המאפשרת השוואת נתוני מועמדים, נתוני משמעת (ככל שישנם), מרכז הערכה, הערכות תקופתיות ונתוני הכשרה.
סדר הדיון מובנה כך שתחילה מוצגים נתוני כלל הקצינים המופיעים במטריצה, התייחסות ממ"ז/ראש אגף, התייחסות חברי הפורום, דיון בדבר המלצות אמ"ש כפי שמופיעות במטריצה והמלצת מפכ"ל.
פרוטוקול דיון השיבוצים מסכם את עיקרי הדברים הנאמרים בדיון ואינו מהווה פרוטוקול סטנוגרמי. במקרים בהם קם הצורך לדון לעומק במועמדותו של קצין עינינו נדון בעיקר במקום בו קיימת התלבטות או צורך בהסברת נתונים לעומק. כאמור לגבי כל מועמד מתנהל דיון עומק, סקירת נתונים החל מדיון התנועות עבור דרך ועדת הדרג ועד לדיון שיבוצים.

ליקוי

9. בביקורת הועלו שישה מקרים שבהם החלטת מפכ"ל בדבר מינויי קצינים התקבלה ללא הנמקה ולרוב אף בלא שפורום ספ"כ קיים דיון כלשהו בדבר התפקיד והמועמדים אליו, לרבות בדבר המועמד הנבחר. זאת על אף הפער הניכר בין דרישות התפקיד שהוגדרו בעבר כמחייבות ולא היו תקפות עוד במועד הביקורת (ראו להלן - ספרי

התפקידים) לבין נתוני הקצין הנבחר על פי פרופיל השירות. מצופה היה מהמשטרה לתת את הדעת על כך במסגרת הדיונים ובעת קבלת ההחלטות ולתת לכך ביטוי במסמכים הרלוונטיים.
על המשטרה לגבש ספרי תפקידים, לפרט בהם את התפקידים הרלוונטיים לדרגות השונות, את הגדרות התפקידים ואת האחריות הכרוכה במילוים, וכן את דרישות התפקיד באופן שיאפשר להשיג את תכלית הליך המינויים מבלי לפגוע ברציונל העומד ביסוד שיטת המינויים החדשה. כשיגובש ספר התפקידים, עליו להיות פומבי לכלל המשרתים במשטרה ולשמש עוגן מתעדכן לכל הליכי השיבוץ והקידום, הן במסגרת סבב שיבוצים כללי והן במסגרת מכרזים פרטניים.

תגובה
משטרת ישראל

9. משטרת ישראל סבורה כי הערת הביקורת נכונה חלקית. במסגרת הסבב הראשון של הנצ"מים, הייתה תחושה כי היות ובשיח המקדים הוצגו נתוני כלל הקצינים, הצגה מובנה של הנתונים הפרטניים בדיון הספ"כ לגופו של כל אדם מתייתרת. במסגרת הפקת לקחים (לאחר דיון בודד שנערך כך עם שינויי התהליך ב-2016) נמצא שנכון יותר להציג את כלל נתוני הקצינים אף כי ישנה חזרתיות ארוכה ומייגעת, וזאת בכדי לאפשר להעלות רעיונות יצירתיים לשיבוץ שלא עלו בשלב הגיבוש המוקדם של המטריצה, לאתגר את המפקדים באיתור חלופות נוספות ולייצר אופטימיזציה. מאז, כלל הדיונים נערכים בשיטה זו, למרות התארכות הדיון בצורה משמעותית. נוכח העובדה כי ספר התפקידים אינו תומך בבסיס השיטה הנוהגת כיום לא ניתן להשתמש בו. (כמו כן ראו התייחסות משרדנו לליקוי מס' 2 לעיל).

ליקוי

10. גיל הקצין כפרמטר בהליכי הקידום בחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988, נקבע כי לא יפלה מעסיק בין עובדיו מחמת גילם, בין השאר בתנאי העבודה; בקידום בעבודה; בהכשרה או בהשתלמות מקצועית. ממצאי הביקורת מלמדים שבמקרים מסוימים ניתן לפרמטר הגיל משקל בדיונים המתקיימים במסגרת הליך המינויים בדבר קידומו של מועמד או בדבר הכשרתו לצורך קידום בעתיד. בחינת קידומו של קצין מתוך התייחסות בין השאר לגילו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק שוויון הזדמנויות בעבודה האוסר על הפליה מטעמי גיל.
על המשטרה לוודא שלגיל הקצין לא יהיה שום משקל במסגרת קבלת ההחלטות בדבר קידומו או בדבר הכשרתו לצורך קידום עתידי. זאת

להבדיל מהמשקל שיש לתת לבחינת ההתאמה בין יכולותיו של הקצין ובין דרישות התפקיד (כגון כושר גופני).

תגובה
משטרת ישראל

10. משטרת ישראל מציינת כי אין הפליה מטעמי גיל.
אחד הממצאים התומך בטענה זו הוא ניתוח המתייחס לקידום קצינים בדרגת רפ"ק בהבחנה לפי קבוצות גיל (סבב המינויים לשנת 2017). הממצא מוצג בטבלה המופיעה בסעיף 163 בדו"ח.
הממצאים בטבלה מראים כי סיכויי הקידום בפועל של קצינים מעל גיל 50 קטן משמעותית לעומת שיעורם בקרב אלה שעמדו בתנאי הסף לקידום (לאחר דיוני התנועות).
הממצא לפיו קיימת אפליה בקידום על רקע גיל אינו מושתת על ניתוח מקצועי.
להלן ניתוח מעמיק של הקשר בין גיל לבין קידום. זאת במטרה להראות כי הקשר הנ"ל אינו נובע מהפליה ויש לו הסבר הגיוני. לא רק זאת, קשר זה הוא תוצאה ישירה (שלא ניתן להימנע ממנה) של השימוש בנתוני איכות כאמת מידה במסגרת קבלת ההחלטות בתהליכי קידום

טבלה א: אחוז המקודמים לסנ"צ, ממוצעי מדדי האיכות, ותק בדרגת רפ"ק בשלוש קבוצות גיל (הקידום מרפ"ק לסנ"צ בשנת 2017)

	גיל		
	44 ומטה (N=135)	45 – 49 (N=185)	50 ומעלה (N=114)
אחוז מקודמים לסנ"צ (מתוך המסומנים לקידום)	32.6%	24.3%	10.5%
מדד השחק	109.53	105.24	99.92
מדד התפקוד	110.46	109.37	107.47
מרכז הערכה	6.61	6.13	5.67
ותק בדרגה	7.89	10.66	15.30
גיל	41.76	46.74	52.74

הממצאים בטבלה מצביעים אכן על סיכויי קידום נמוכים יותר בקרב קצינים מעל 50. למעשה ניתן לראות קשר ליניארי בין גיל לקידום. סיכויי הקידום הטובים ביותר הם דווקא לרפ"קים צעירים יחסית בני 44 ומטה. אולם, ניתן לראות במקביל כי גם רמת מדדי האיכות יורדת משמעותית עם הגיל ובמקביל עולה הותק הממוצע בשנים בדרגת רפ"ק.

בטבלה ב׳ בהמשך מוצגים מדדי מתאם (מדדי פירסון) בין גיל, מדדי איכות, ותק בדרגה לבין קידום בפועל (קודם/לא קודם).

	עוצמת הקשר עם קידום בפועל
מדד השחק	0.36***
מדד התפקוד	0.29***
מרכז הערכה	0.22***
ותק בדרגה	-0.22***
גיל	-0.21***

הממצאים מצביעים על קיום קשר ליניארי מובהק בין גיל לבין קידום בפועל, אולם הקשר המקביל בין מדדי האיכות ובמיוחד מדד השחק לבין גיל (שהנו מדד מרכזי בשלב הקידום לסנ״צ) גבוה ומשמעותי יותר.
כדי להבין עד כמה גיל בפני עצמו משפיע על תהליכי הקידום בוצע ניתוח נוסף שבמסגרתו חושב המתאם בין גיל לבין קידום בפועל לאחר נטרול השפעת מדד השחק עליו (המתאם החלקי שבין גיל לקידום). המתאם ירד משמעותית מ – 0.21 ל – 0.10 בלבד. רמת קשר של 0.10 נחשבת לקטנה מאד ומצביעה על קשר זניח כמעט בין משתנים.
במקביל בוצע גם הניתוח ההפוך שבמסגרתו חושב המתאם בין מדד השחק לבין קידום בפועל לאחר נטרול הגיל. המתאם ירד במעט מ- 0.36 ל-0.31, אבל עדיין נותר משמעותי באופן בולט בהשוואה להשפעה האפשרית של גיל על קידום.
הממצאים המוצגים כאן מראים כי הקשר בין גיל לבין קידום נובע ברובו מן הקשר הקיים שבין איכות הקצינים לבין גיל. דפוס הממצאים מראה כי משתני איכות המועמדים משפיעים הרבה יותר על תהליך הקידום בפועל בהשוואה למשתנה הגיל (שהשפעתו הנקייה קטנה בהרבה). דפוס ממצאים זה אינו מתיישב עם הטענה כי במשטרה קיימת הפלייה של קצינים מטעמי גיל כפי שעולה מדו״ח הביקורת.
טענה אפשרית מול הממצאים המוצגים כאן עשויה להיות שמדדי האיכות עצמם הנם מוטי גיל. כדי לטעון טענה זו יש להניח הנחות שסבירותן קלושה. למשל שהמעריכים במרכזי ההערכה (שהנם מעריכים מקצועיים שהוכשרו להימנע מהטיות) מושפעים מגיל או שמרכיבי הערכה כגון הערכות עמיתים בקורסים (שבה חניכים מעריכים זה את זה) ו/או כפיפים המעריכים את מפקדם מבצעים הערכות מוטות גיל.

לטענות והנחות מסוג זה אין אישוש בספרות המקצועית בתחום וסבירותן הלוגית נמוכה ביותר.

ליקוי

11. הליך למינוי קצינים בדרגת ניצב: בפברואר 2018 שירתו במשטרה 18 קצינים בדרגת ניצב והם שימשו כשדרת הפיקוד הבכירה ביותר. בין הניצבים - סגן המפכ"ל (להלן - סמפכ"ל), מפקדי מחוזות, ראשי אגפים כגון אגף החקירות ואגף משאבי אנוש ומפקד מג"ב. לאופן מינוי ניצבים נודעת חשיבות בין היתר לנוכח אמירתו של השר לביטחון פנים בדבר "משבר נורמטיבי שאירע במשטרה", דהיינו פרישתם של כמה קצינים בכירים מהמשטרה בנסיבות הקשורות לנורמות ערכיות בתקופה שקדמה לכניסת השר והמפכ"ל לתפקידם. מינוי ניצבים מתבצע על בסיס תשתית חסרה של כללים ומידע: המשטרה לא קבעה כללים למינויים לתפקידי ניצב ואלה מתבצעים שלא על בסיס הגדרות תפקיד ותחומי אחריות וללא כלים תומכי החלטה מספקים.

תגובה
המשרד לביטחון פנים

11. לעניין תהליך מינוי קצינים הבכירים ביותר של המשטרה, על תהליך זה להתבצע באופן שמשקף את חשיבות המינויים לצד שמירה על רגישות מכלול השיקולים הנשקלים. בהתאם, השלבים המוקדמים של מינויים אלו מתקיימים בפורום מצומצם המאפשר החלפת מידע ודעות בגילוי לב, וללא חשש לפגיעה במועמדים הנבחנים. מתכונת זו מוכרת גם בתהליך עבודתה של הוועדה למינוי שופטים שלגביהם גם קיימת חשיבות ביכולת השופטים להמשיך בתפקידם ללא פגיעה באמון הציבור בהם. יש לציין שבשלביו המתקדמים של התהליך, מינוי הקצינים הבכירים ביותר של המשטרה עובר בדיקות נוספות של הגורמים המקצועיים במשרד לביטחון הפנים בטרם האישור הסופי. בהתאם לאמור לעיל, **השר לביטחון הפנים אינו מוצא לנכון לשנות מהותית את התהליך הקיים למינוי של הקצינים הבכירים ביותר של המשטרה**.

ליקוי

12. מינוי שלא על פי הליך סדור עלול לפתוח פתח לאיוש לא מיטבי ואף למינויים משיקולים לא מקצועיים לתפקידים הבכירים ביותר במשטרה והמשפיעים ביותר על המשרתים בה ועל ציבור האזרחים בכלל. כמו כן, יש במינויים המתבצעים באופן הזה כדי לפגוע בשקיפות הארגונית וייתכן שגם באמון המשרתים במשטרה והציבור

בהנהגת המשטרה. קשיים אלה מתחדדים בשעה שההכרעות בעניינם של מינויים האלה מתקבלות (בכפוף לבדיקות בקרה פנים-משרדיות במשרד לביטחון פנים) על ידי גורם מהמגזר הפוליטי (השר) לאחר התייעצות ב"ארבע עיניים" עם בעל תפקיד אחד בלבד (המפכ"ל), הן אינן מתועדות וכך גם הנימוקים להחלטות. ראוי כי קצין ימונה לתפקיד ניצב לאחר שפורום מתאים יבחן היבטים של כשירותו והתאמתו לתפקיד, ובכך ישמש ככלי עזר למפכ"ל בגיבוש המלצתו לשר. על המשטרה והמשרד לביטחון פנים להקפיד לתעד באופן מלא את כל שלבי הליך המינויים לתפקידי ניצב ולנמק את החלטותיהם באופן שגורמי הבקרה המוסמכים יוכלו ללמוד על השיקולים לקבלתן.

תגובה
משטרת ישראל

11-12. הקידום לדרגת ניצב נעשה לרוב מתוך רשימה מצומצמת של קצינים בדרג תנ"צ. קצינים אלו ביצעו מגוון רחב של תפקידים בארגון ומוכרים היטב למפכ"ל ולשר לביטחון פנים. הליך הקידום לתפקידים הללו מבוצע באופן פרטני תוך השקעת זמן ומחשבה רבה בבחינת מכלול הנתונים לעומקם, הקצינים מרואיינים על-ידי המפכ"ל וכן על-ידי השר לביטחון פנים וההחלטה מתקבלת תוך התייעצות מעמיקה בין השניים. בפני המפכ"ל והשר לביטחון פנים מצוי תיקם האישי, פרופיל שירותם לרבות תפקידים שביצעו וכן נתוני הערכת עמיתים וכפיפים. הליך המיון לדרג הניצב הנו קפדני ומבוצע על-ידי הדרג הבכיר ביותר במשטרה ובמשרד לביטחון פנים. מכאן שהטענה לפיה התשתית לבחינת מועמדות הקצינים לדרג הניצב חסרה ואינה נשענת על מידע בטעות יסודה, עם זאת כחלק ממאמץ מתמיד לשיפור תהליכים פותח ביוזמת המפכ"ל כלי הערכה ממוחשב במסגרתו מוערכים כלל הקצינים בדרג תת ניצב, כלי זה יסייע בהמשך למפכ"ל ולשר לביטחון פנים בקבלת החלטה על קידום ושיבוץ דרג הניצב. יצוין כי המפכ"ל מתייעץ באופן א-פורמאלי עם ניצבים לגבי דור הניצבים הבא. הליך זה לא יכול להיות הליך פורמאלי שכן דרג ניצב אינו שותף פעיל במינוי של דרג ניצב אחר.
המשטרה הנה גוף בטחוני, מינוי דרג הניצבים אינו יכול להיעשות במסגרת ועדה של קצינים מקבילים בדרגתם ולפיכך ההחלטה על מינוי ניצבים צריכה להתקבל על-ידי השר לביטחון פנים בהתייעצות עם המפכ"ל.
יצוין כי הערה זו עלתה גם בביקורת על המינויים בצה"ל, אך עד כה לא נמצאה (גם לא הוצעה על ידי גורמי הביקורת) שום הצעה מעשית לעשות זאת טוב יותר. כך גם נהוג ביתר מערכת הביטחון.

ליקוי

13. גיוס מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים במשטרה: את רוב תפקידי הקצונה הבכירים במשטרה מאיישים קצינים המשרתים בארגון. לעתים מגויסים לתפקידים אלו מועמדים שאינם משורות המשטרה (להלן גם - מועמדים חיצוניים). בהיעדר כללים לאיתור ולבחינה של מועמדים חיצוניים לאיוש לתפקידים בכירים, שמונה מתשעת הקצינים הבכירים שמונו בהליכי גיוס חיצוניים גויסו בהליך לוקה בחסר וטעון הסדרה צופה פני עתיד. משרד מבקר המדינה מדגיש כי ממצאי הביקורת בדבר ליקויים בהליך איתורם וגיוסם של הקצינים האמורים נוגעים לפעולות המשטרה, כי אין בממצאים כדי להעיד כי המתמנים אינם ראויים לתפקידם וכי לא נמצא ליקוי או פגם בהתנהלותם של הקצינים עצמם בהליך המינוי. משהחליטה המשטרה על איוש תפקיד באמצעות גיוס חיצוני, היא פונה ככלל באופן ממוקד למועמד ספציפי או לארגון ספציפי. זאת ועוד, חלק מהתפקידים כלל לא פורסמו בתפוצה פנים-משטרתית, ועקב כך נבצר מקציני המשטרה להגיש את מועמדותם וממילא היא לא נבחנה מול זו של המועמד החיצוני. בכך צמצמה מלכתחילה המשטרה את מאגר המועמדים הפוטנציאליים.

תגובה
המשרד לביטחון פנים

13. לעניין מועמדים לתפקידים בכירים מחוץ לשורות המשטרה, אכן, המידע המועבר לגביהם אל המשרד לביטחון הפנים פחות מקיף. נכון להיום, לגורמי המשרד יש פחות כלים לבחון את התאמת קצינים אלו לעומת המידע הקיים במשרד, ושמועבר אליו מהמשטרה לצורך מינוי של קצינים מתוך שורות המשטרה. בדיוק משום כך הנחה השר לביטחון הפנים את גורמי המשרד לבחון דרכים לשיפור מכלול החומרים הרלבנטיים המועברים אליו לצורך בחינה וקבלת החלטה מושכלת לגבי מינוי של קצין המגויס למשטרה מחוץ לשורותיה.

ליקוי

14. למשטרה סמכות לגייס קצינים מחוץ לשורות המשטרה. עם זאת, קיום ההליך באופן המתואר לעיל עלול לפגוע ביכולת המשטרה לקבל החלטה מושכלת על בסיס מאגר מועמדים ומידע רחב לאיוש מיטבי של משרות בכירות, וכן עלול לפתוח פתח למינויים משיקולים שאינם מקצועיים. זאת ועוד, גיוס מועמד מחוץ למשטרה שלא על סמך כללים ברורים וידועים פוגע בשקיפות ההליך ולכן מחייב הסדרה צופה פני עתיד.

תגובה
משטרת ישראל

13-14. בטרם מתקבלת החלטה על מינויי בכירים עומדת בפני המפכ"ל רשימת הקצינים הבכירים בדרג הרלוונטי תוך שנבחנים כישוריהם, ניסיונם התעסוקתי וככל שלא נמצא קצין בארגון אך טבעי ונכון לגייס מועמד המתאים ביותר לתפקיד.
חשוב לציין כי מתוך מאות מינויים בכירים שנעשו בשנתיים האחרונות גויסו רק תשעה קצינים בכירים מחוץ לארגון וגם הם גויסו לתפקידים מקצועיים, ככלל המגויס החיצוני נדון בדיון השיבוצים הרלוונטי (על פי דרגתו).
זאת ועוד, לדעת משטרת ישראל לא קביל בין ארגוני הביטחון שלמכרז חיצוני מתמודד קצין מסגל הקבע או ממערך המילואים הפעיל (ככל שישנה השלכה על זמינות) ללא שישנה הסכמה מקדימה של הארגון שהקצין יהיה מועמד. המשטרה פועלת באופן זה כאשר היא נדרשת להביא ידע מבחוץ כגון: תכנון ארגוני, תפעול מערכתי, תכנון שכר, סיגינט, סייבר, תודעה ועוד. דרך הפעולה היא פנייה לארגונים מקבילים ולבקש להצביע על קצין שמסוגל להביא את הערך הנדרש לארגון והארגון מסכים לשחרר אותו או להשאיל אותו. משטרת ישראל מציינת את עמדת השר לביטחון פנים כפי שנכתבה בסעיף 202 לטיוטת דוח הביקורת "ככלל שוטר הוא מקצוע, קצין משטרה על אחת כמה וכמה, וראוי כי הקצונה הבכירה של המשטרה תכלול קצינים שבצעו קשת רחבה של קצינים מתוך הארגון. עם זאת, לידע ומומחיות חיצוניים ערך לא מבוטל ונכון לקיים את האיזון הראוי בנושא, תוך הזרמת ידע ומומחיות חדשים אל עורקי המערכת המשטרתית". בהקשר זה יובהר ויודגש כי הקצינים אשר גויסו מחוץ לארגון מונו לתפקידים מקצועיים הדורשים השכלה או/ו ניסיון תעסוקתי המהווה יתרון בולט לתפקידים אליהם גויסו. לעומת זאת, לדרג הפיקוד והתפקידים המבצעיים הקלאסיים קודמו ומונו קצינים מתוך המשטרה מתוך התפיסה שבאה לידי ביטויי בהתייחסות השר כי משטרה היא מקצוע.
בשל הצורך המידי לאייש תפקידים במשטרת ישראל בהיותה גוף בטחוני, ניתנה הסמכות בפקודת המשטרה למנות ולגייס קצינים מחוץ לארגון בהליך שאינו מכרזי. משטרת ישראל סבורה כי יחסים אלו אמורים להישמר.

ליקוי

15. לנוכח הטעמים המפורטים בדוח זה, על המשרד לביטחון פנים ומשרד המשפטים לבחון בשיתוף עם משטרת ישראל את הצורך לבצע שינוי

בהסדרים הקיימים זה יותר מ-40 שנה ולשקול למסור למשטרה סמכויות החלטה בדבר מינוי קצינים בכירים או חלק מהם. בבחינה זו יש להבטיח את התָּווך בין הדרג הפוליטי לבין ההחלטות שמקבל הדרג המקצועי במשטרה; קיום סמכויות בקרה אפקטיביות של המשרד לביטחון פנים על ההליך שמקיימת המשטרה; ויכולת המשרד לביטחון פנים למנוע מינויים של קצינים מסיבות הנוגעות לאמינות, טוהר מידות ורקע משמעתי.

תגובה
המשרד לביטחון פנים

15. הסמכות לקדם שינויי חקיקה בפקודת המשטרה נתונה לשר לביטחון הפנים באופן בלעדי. לכן, אין כל הצדקה או עיגון חוקי לקביעה לפיהם משרד המשפטים אמור להיות חלק מהבחינה האמורה. אם השר לביטחון הפנים יסבור שיש מקום לבצע שינויי חקיקה, הרי שמשרד המשפטים יוכל להגיב לתזכיר החוק, ככל משרד ממשלתי אחר.

ליקוי

16. על המפכ"ל ואמ"ש לנקוט את הפעולות הנדרשות לצורך אפיון תפקידי קצונה כאמור ולצורך השלמת החסר בהבניית שיקול הדעת בהליך המינויים. זאת באמצעות גיבוש אמות מידה שקופות שיסייעו בגיבוש ההחלטות בכל שלב משלבי ההליך ואף ישמשו בסיס לנימוקים תוך ציון השיקולים העיקריים שעליהם התבססו. יודגש כי בהשלמת החסר בעניינים אלו אין כדי להגביל ולצמצם את מרחב ההחלטה של המשטרה בבחירת המועמדים המתאימים ביותר. למשטרה נתון שיקול דעת הן בגיבוש אמות המידה שישמשו אותה בבואה לקבל החלטות והן באופן שבו היא תיישמן. יובהר כי בין אמות מידה כגון: ניסיון פיקודי, מנהיגות וכישורים מוכחים במילוי משימות מטה מורכבות, יכולים להיכלל גם שיקולים המשקפים אילוצים ארגוניים או אישיים הרלוונטיים להחלטה. מכל מקום, בבואה לנמק את החלטתה על המשטרה לציין את השיקול או השיקולים העיקריים שעמדו ביסוד בחירתה במועמד מסוים לתפקיד מסוים.

תגובה
משטרת ישראל

16. ראה התייחסות המשטרה לליקוי 3 לעיל.

ליקוי

17. על אמ"ש לגבש כללים לאיתור, למיון ולשיבוץ של מועמדים חיצוניים לתפקידי קצונה בכירים, כדי להציב שורה של מועמדים ראויים ולבחור במועמד המתאים ביותר מביניהם. כמו כן, שיקולי הוגנות ושוויון מחייבים כי גם למועמדים פנימיים תינתן האפשרות להתמודד על תפקידים, לצד מועמדים חיצוניים, וכי מועמדותם תישקל בנפש חפצה על פי אמות מידה זהות.

תגובה
משטרת ישראל

17. ראה התייחסות המשטרה לליקויים 13 ו-14 לעיל.

מערך הזיהוי הפלילי במשטרת ישראל

גופים מבוקרים: משטרת ישראל

ליקוי

1. הסמכת מערך הזיהוי הפלילי (מז"פ)במשטרה כדי לחזק את מעמדן של שיטות הבדיקה במעבדות ולחזק את מהימנות חוות הדעת שמציגים מומחי מז"פ בבתי המשפט. התחילה מז"פ בשנת 2006 תהליך של קבלת הסמכה מאת הרשות לשיטות המיושמות במעבדותיה בהתאם לתקן בין-לאומי. במועד סיכום הביקורת באוקטובר 2017, כעבור יותר מעשור, נמצא כי הוסמכו רק כמחצית מהשיטות שמפעילה מז"פ במעבדותיה במטה הארצי (מטא"ר). עוד נמצא כי כל התהליכים ושיטות הטיפול במוצגים שנוקטים חוקרי הזירה ומומחי המעבדות הניידות, וכן כלל השלבים בתהליך שרשרת המוצג שאינם מתבצעים במעבדות מז"פ במטה הארצי, אינם מוסמכים ואינם נתונים לפיקוח של הרשות. על המשטרה לפעול לכך שהרשות תסמיך את כל שיטות הבדיקה המיושמות לאורך שרשרת המוצג החל בשלב בדיקת זירת העבירה וכלה בשלב הבדיקות במעבדות מטא"ר.

תגובה
משטרת ישראל

1. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת בדבר חשיבות נושא הבטחת האיכות. עם זאת, לדעת המשטרה (להלן: מ"י) המצב המתואר ע"י דוח הביקורת אינו מדוייק, וההערה, כי היעדר הסמכה לכאורה פוגעת באמינות השיטה ובתוצריה, אינה נכונה; כבר יאמר, כי כל שיטות הבדיקה הנהוגות כיום ע"י חטיבת הזיהוי הפלילי (להלן: "החטיבה") מבוצעות על פי נהלי עבודה סדורים אשר מושתתים על סטנדרטים מדעיים קבועים, והמקצועיות המתחייבת לכל שיטת בדיקה, ללא כל קשר להסמכה.
משטרת ישראל בחרה להיכנס באופן וולונטרי לתהליך הסמכה ע"י הרשות הלאומית להסמכת מעבדות (להלן: "הרשות") ופועלת לכך מזה כעשור. בהקשר זה ראוי לציין, כי עד לפני שנתיים נערך ע"י הרשות מבדק פעם בשנה ולאור השיפור הניכר בהבטחת האיכות של החטיבה הוחלט ע"י הרשות כי המבדק ייערך אחת לשנתיים.

נכון להיום (מרס 2018), עם סיום מבדק הרשות מדצמבר 2017, יעמוד מניין שיטות הבדיקה המוסמכות על 58 בדיקות. בשים לב, כי שיטות בדיקה הינן דינאמיות ומתפתחות בהתאם לשדרוג הטכנולוגיות, והטמעתן מתבצעת באופן שוטף בעבודת המעבדות, לא ניתן להסמיך בו זמנית את כל שיטות הבדיקה. עם זאת, חטיבת הזיהוי פועלת ותמשיך לפעול להרחבת ההסמכות. בהקשר זה, לציין, כי מעבדת סימנים וחומרים ומעבדת מאגר ט.א (להלן: טביעת אצבע) המוזכרים בדו"ח, נכנסו זו השנה הראשונה לתהליך ההסמכה והמבדק עבר בהצלחה.
למותר לציין, כי כל שיטות הבדיקה עמדו ועומדות בסופו של יום גם בפני ביקורת משפטית ושיפוטית. לסיכום, הסמכת שיטת הבדיקה ע"י הרשות מהווה גושפנקא נוספת לתקפות השיטה, ברם, אין בהעדרה כדי לפגום באמינות הבדיקה ו/או בחוות הדעת של מומחי זיהוי פלילי (להלן: מז"פ).

ליקוי

2. מעבדת דנ"א וביולוגיה (להלן - מעבדת דנ"א): במעבדה הצטבר עומס של מאות תיקים - כשליש מכמות התיקים השנתית המטופלת במעבדה, הדבר גרם לפיגור כרוני שסגל המעבדה לא היה מסוגל לטפל בו. המשטרה הגבילה את סוגי העבירות שבגינן יחידות החקירה מורשות לשלוח מוצגים למעבדה ואת סוגי המוצגים בתיקי החקירה, אך גם לאחר יישום ההגבלות האמורות המשטרה מתקשה לבצע את הבדיקות ללא עיכובים ניכרים ודחיית הטיפול במאות תיקי מוצגים. באשר לפשיעת רכוש, מז"פ הורתה לקבל לבדיקה מזירות הפשע רק מוצגים שבהם היה ליחידה החוקרת עניין מיוחד ובהתאם לקיבולת המעבדה. כתוצאה מכך רק חלק מכלל המוצגים והדגימות שנלקחו מזירות הפשע נשלח לבדיקת המעבדה.

תגובה
משטרת ישראל

2. קיימים פערים בנושא טיפול בתיקי דנ"א - Deoxyribonucleic Acid, אשר נובעים ממגבלת משאבים. כמות התיקים בהם נדרשה בדיקת דנ"א הוכפלה עם השנים ונמצאת במגמת עלייה, כאשר מצבת כוח האדם לטיפול בבקשות לא גדלה בשנים האחרונות ולכן, מאחר והחטיבה לא מתפשרת על איכות ומקצועיות, נוצר פער במשך הטיפול.
כדי לתת מענה מיטבי במשאבים הקיימים, הוקם צוות מודל תיעדוף תיקים אשר המליץ על מתווה שיותיר את שיקול הדעת בידי נציג המחוז לתעדף את התיקים בהתאם ליכולות המדעיות המצויות במעבדה ובהתאם למכסות שנתיות. בינואר

2018 נכנס המתווה לתוקפו ומשטרת ישראל אומדים את המשמעויות וההשלכות שלו על ההליך הפלילי בכלל ועבודת אגף חקירות ומודיעין (להלן: אח"מ) בפרט. קיים צורך ברור בהגדלת כוח האדם בחטיבה ולכך יש להקצות כאמור, משאבים. מהלך שכזה יאפשר לקצר את משך הטיפול בתיקים כאמור, ולהגדיל בהדרגה את היקף התיקים לבדיקה במדרגה של כ- 3000 תיקים. יש לציין כי נושא תוספת תקינה למעבדות מז"פ הועלה כדרישה לאגף תכנון (להלן: אג"ת) בין היתר בתכניות עבודה לשנת 2018.

ליקוי

3. מעבדת מאגר דנ"א: במשטרה אין פקודה או נוהל המסדירים את אופן הטיפול בדגימות דנ"א שניטלו מחשודים, מרגע נטילתן ועד הגעתן למעבדת מאגר הדנ"א. נמצא כי אלפי דגימות לא נקלטו במאגר עקב שגיאות וחוסר בנתונים. בסוף יולי 2017 המעבדה לא הפיקה פרופיל דנ"א מכ-16,500 (73%) מהדגימות שהתקבלו במעבדה באותה שנה. ליקויים אלו מלמדים על כשל מקצועי המחייב פעולת תיקון והסדרה.

תגובה
משטרת ישראל

3. בימים אלו מתגבש נוהל סדור בנושא. בנוסף, יודגש, כי לכל ערכת דגימת דנ"א מצורפות הנחיות ביחס לאופן נטילת דגימת דנ"א ואריזתה.
מועד שליחת הדגימה, צריך להתבצע בסמוך לנטילת הדגימה, ככל הניתן. לא קיימת כיום מערכת לניטור דגימות דנ"א בין יחידות החקירה למעבדת מאגר דנ"א, אך יש היזון חוזר בין המאגר ליחידה כאשר המוצג מתקבל במעבדה וזאת בהתאם למתווה הקבוע בפקודת המשטרה 14.01.45, "תפיסת חפצים הקשורים לעבירה והטיפול בהם". כמו כן, קיימת אפשרות לגורמי המחוז להפיק דו"ח במערכת המשטרתית של מעקב/ פערים של דגימות דנ"א.
ע"פ נתוני מעבדת מאגר דנ"א, כ-3% אחוז מהדגימות הוחזרו ליחידות החקירה הדוגמת, מאחר ולא ניטלו בהתאם להנחיות המקצועיות לאופן נטילת דנ"א המצורפות לערכה. הדגימות "השגויות" הוחזרו ליחידות החקירה בליווי הסבר על הליקויים והדרך לטיפול בהם.
עם זאת, אי קליטת דגימת דנ"א ע"י המעבדה בעקבות פרטים חסרים/שגויים או העדר יכולת להפיק פרופיל דנ"א, מבטל סטטוס לפיו קיים פרופיל דנ"א של אותו חשוד במאגר

ומתאפשרת נטילה עתידית רק במידה והחשוד יידרש לדגימה עפ"י החוק.
לאחרונה, הפיקה מגמת מז"פ במכללה הלאומית לשוטרים תוכנת לומדה ייעודית, בה מודגם אופן נטילת דגימות דנ"א. לומדה זו, תשולב בכל קורסי החקירות לצורך חידוד וריענון הנחיות בנושא זה.

ליקוי

4. טיפול מז"פ שטח במוצגי דנ"א: חוקרי הזירה אינם מיישמים את כל דרכי המניעה לזיהום מוצגי דנ"א, ולא תמיד ממלאים את כל ההוראות בדבר שימוש בציוד מיגון אישי. במצב דברים זה מתעורר חשש לזיהום מוצגי הדנ"א המטופלים במעבדות השטח.

תגובה
משטרת ישראל

4. משטרת ישראל פועלת לשיפור סביבת העבודה של מחלקי הזיהוי במחוזות, תוך הקצאה והתאמת המבנים והאמצעים לצרכים המקצועיים.
בחטיבה ובמערך הזיהוי הפרוס קיימת מודעות גבוהה מאוד למניעת זיהומים שמקורם בדנ"א; הופצו בנושא הנחיות לכלל השוטרים העוסקים באיסוף ראיות לצורך שמירה מרבית על המוצג ומניעת זיהומים, מונפקים למערך מז"פ במחוזות תרסיסי עיקור דנ"א, משטחים ואריזות חד פעמיים לטיפול במוצגי דנ"א. וכן מבוצעות בקרות עיתיות בתחנות ע"י החטיבה והטמעת הנחיות מקצועיות בנושא זה ביח' השטח.
חשוב לציין, כי רוב הדגימות ניטלות בזירות העבירה ולא "בתנאי מעבדה" ואילו במחלקי הזיהוי ("מעבדות בשטח") נלקחות דגימות ממוצגים שנתפסו, כאשר לעתים, הבדיקה אף אמורה להתבצע על הרצפה (בהתאם לגודל המוצג) על משטח חד פעמי.
אין חולק כי מיקום מרווח נדרש בראש ובראשונה לרווחת השוטרים במקום, אך בשים לב להנחיות הקפדניות בנושא ולטכנולוגיה המפותחת בתחום הדנ"א, אשר יודעת להבדיל בין שני פרופילים של דנ"א, אמנם החשש במקומו, אך הלכה למעשה, הסיכוי לזיהום המוצג נמוך ולראיה, מבדיקה שנעשתה ע"י החטיבה הוברר, כי מדובר במקרים חריגים (2%), בהם "זוהם" המוצג מדנ"א של השוטר המטפל; זהות השוטר מתגלה כאמור בבדיקה מול מאגר דנ"א של השוטרים המוכללים במאגר ומועברת לטיפול היחידה הנוגעת בדבר לרבות פעולות לשיפור ומניעה לבל יחזור ויישנה מקרה נוסף.

מיגון אישי (כדוגמת חלוק, כפפות וכו') מיועד בראש ובראשונה להגנה על בריאותו של השוטר המטפל במוצג מפני מפגעים ביולוגים וכימיים, וכן מפני "זיהום" מוצגים בדנ"א של השוטר המטפל. לאור הערת הביקורת לעניין היעדר מיגון, הנושא יטופל ע"י החטיבה.

ליקוי

5. הטבעת טביעות אצבע: המשטרה התקינה ביחידותיה עשרות עמדות אלקטרו-אופטיות שנועדו לצילום ולהטבעה של טביעות אצבע (להלן - ט"א). למרות זאת נמצא כי בחלק מהיחידות השוטרים עדיין מטביעים ט"א של חשודים על טופסי נייר באמצעות דיו. עיכוב ניכר שנמצא בסריקת טופסי נייר למאגר ט"א עלול לפגוע במקרים מסוימים בסיכוי לגלות התאמה בין ט"א שנלקחה מחשוד לט"א מזירות עבירה שטרם פוענחו, ולגבש כתבי אישום כנגד חשודים אלו.

תגובה
משטרת ישראל

5. בתקופה האחרונה נעשה מאמץ רב, בשיתוף מלא של המחוזות, להתגבר על העומסים וניתן לומר, כי המאמצים נשאו פרי והפערים צומצמו משמעותית ע"י המחוזות.
כמו כן, היתרונות בשימוש בעמדות האלקטרוניות ידועות לכלל המערך הפרוס אך לעתים כורח המציאות (עמדה תקולה, היעדר עמדה אלקטרונית בנקודה מסוימת ועוד), מחייב שימוש בכל אמצעי שקיים. לאור הערת הביקורת, הועבר חידוד ההנחיות בנושא ליחידות השטח.

ליקוי

6. מעבדת השוואת ט"א (טביעות אצבע): מעתקי ט"א מזירות עבירה מועברים למעבדה לצורך השוואתם לט"א במאגר החשודים המשטרתי. נמצא כי עקב עומס במעבדה זמן ההמתנה הממוצע להשלמת תהליך ההשוואה היה ממושך. במועד הביקורת המתינו במעבדה כ- 700 תיקים לכתיבת חוות דעת מומחה שנועדה לשמש להגשת כתבי אישום. מדובר בכ-64% מכלל חוות הדעת שמומחי המעבדה כותבים בשנה.

תגובה
משטרת ישראל

6. החטיבה עושה כמיטב יכולתה לצמצם את העיכובים בהפקת חוות דעת במעבדת מאגר ט״א, אשר נובע מהגידול בתוצרי מיצוי חקירת זירות עבירה בנושא טביעות אצבע. החטיבה אינה מתפשרת על איכות ומקצועיות ולכן נוצר פער במשך הטיפול.
החטיבה שמה לה ליעד למציאת דרכי התייעלות שיביאו לצמצום כמות התיקים הממתינים לחוות הדעת וכבר לפני כשנתיים פנתה החטיבה למשנה לפרקליט המדינה בנושא כדי לקדם הצעה לפיה נוכח רמת אמינותו של דו״ח הגילוי ניתן יהיה לעשות בו שימוש לאורך כל ההליך הפלילי במקרה שהנאשם יודה בביצוע העבירה, מהלך אשר יביא לצמצום משמעותי בכמות חוות הדעת הנדרשות.
הנושא נדון ארוכות בין המשרדים נוכח מהותו וחשיבותו ובמהלכם חלו חילופי תפקידים בפרקליטות המדינה.
בהמשך לדיון שהתקיים בנושא בין המשרדים הנושא אושר עקרונית אך נדרשו מספר שינויים בטפסים הממוחשבים לצורך התחלת התהליך. בימים אלו (נכון לחודש מרס 2018), מתקיימים דיונים כדי להטמיע את השינויים המתבקשים בטפסים המקוונים במערכת המחשוב המשטרתית.

ליקוי

7. המעבדה האנליטית: במעבדה זו האחראית לזיהוי מוצגים החשודים כסמים או כתחליפי סמים, במעבדה יש עומס זה כמה שנים והיא אינה יכולה לטפל בכל תיקי המוצגים המועברים אליה.

תגובה
משטרת ישראל

7. הצוות שהוקם בשנת 2014 המליץ על תוספות טכנולוגיות לייעול תהליכי הבדיקה במעבדה. המלצות אלו טופלו באופן מידי, תחילה בנושא איתור תקציבי, ובהמשך בהכנת מכרז ופרסומו. מימוש ההמלצה התעכב בשל התנגדויות משפטיות במהלך פרסום המכרז, אך הסתיים ומומש.
בנוסף, המליץ הצוות על הגדלת תקינת כ״א במעבדה. המלצה זו יושמה באופן חלקי, בהתאם למשאבים הזמינים שהוקצו לחטיבה (מומחה וסטודנט).
היעדר המשאבים למימוש כלל המשימות לפתחה של החטיבה עלה אז ועולה גם היום בדו״ח ביקורת זה. המשימות גדלו והתרבו אך תקינת כוח האדם לא גדלה בהתאמה והדבר יצר פער משמעותי. המשטרה מדגישה, החטיבה לא מתפשרת על

איכות ומקצועיות ולכן ריבוי המשימות מקשה על החטיבה לעמוד בלוחות זמנים לטיפול בתיקים ומצריך לתעדף תיקים.
אשר על כן, הוקם צוות בחטיבה, בשת"פ עם חטיבת החקירות, והמלצתו הייתה תכנית תיעדוף תיקים על בסיס מכסות שנתיות (תיעדוף מחוזי). הנחיות בנושא הועברו ליחידות החקירה במחוזות- מימוש בתחילת 2018.
כמו כן לצורך ייעול השיטה, ומכיוון שאין הלימה בין זמני המעצר הקצרים לבין הזמן המינימלי לבדיקת החומרים החשודים כסמים במעבדה, נעשה שימוש בחוות דעת חלקיות ודו"חות ראשוניים כמענה לדרישות בתי המשפט (תיקי מעצר ימים ותיקי מעצר עד תום ההליכים) המלצה זו מיושמת בפועל, לאחר התייעצות עם פרקליט המדינה ופרקליטי המחוזות שביקרו במעבדה.
העלייה המתמדת בהיקף התיקים לבדיקה (מתוכם כ-50% דחופים), ריבוי אריזות ומוצגים, והצורך בזיהוי חומרים חדשים מסוג "קנביס סינטי", מחייבים את החטיבה להמשיך ולפעול להתייעלות וצמצום הפערים אך כאמור קיים צורך ברור בהקצאת כוח אדם שיסייע להפחתת העומסים ויאפשר טיפול מהיר ומיטבי ליחידות. נושא תוספת תקינה למעבדות מז"פ הועלה כאמור כדרישה לאג"ת בין היתר בתכניות העבודה לשנת 2018.

ליקוי

8. המשטרה רכשה בדצמבר 2016 שני מכשירי מדידה שנועדו לשימוש במעבדה האנליטית. במועד הביקורת באוגוסט 2017, אחד המכשירים (שעלותו כ-250,000 ש"ח) טרם הוצא מאריזתו. מכשיר הבדיקה השני (שעלות רכישתו הסתכמה בכ-580,000 ש"ח) לא סופק למשטרה. שלא בהתאם להוראת החשב הכללי (להלן: תכ"ם) שילמה המשטרה את מלוא התמורה בעדו בלי שקיבלה ערבות, ובסכום של יותר מ-25% מערך ההזמנה.

תגובה
משטרת ישראל

8. לאור הערת הביקורת, חודדו ע"י מדור תקציב אח"מ, הנהלים וההנחיות בנושא הרכש והתשלום. לציין, כי המכשיר הראשון הותקן במעבדה. התקנתו התעכבה בשל עיכוב בפריסה מחודשת של המעבדה ומחשש מפגיעה במכשיר בעת שיפוצים בחדרים הסמוכים. מכשיר הבדיקה השני שנרכש, נמצא ברשות המשטרה והותקן במעבדה ע"י החברה.

יודגש כי במסגרת תהליך אישור חשבונית בחשבות משטרת ישראל נערכות הבדיקות הבאות:
תעודת המשלוח מתקבלת לרשות המחסנאי ומאושרת על ידו.
התעודה לא נסרקת למערכת ה- ERP. קבלת הטובין מתבצעת ע"י המחסנאי בשטח והוא זה המאשר את קבלת הטובין ע"י פעולה MIGO במערכת ה ERP- משמע אישור קליטת הטובין אל המלאי. כאשר מתקבלת החשבונית לאישור בחשבות, חוליית ספקים בודקת האם התקבל טובין בגין אותה חשבונית (GRIR) – משמע שאכן קליטת הטובין זהה לחשבונית. כמו כן בוחנת חוליית ספקים כי החשבונית לתשלום שהועברה לרשותה, חתומה ומאושרת ע"י הגורם המורשה לכך (תקציבן/קניין). אישור שכזה משמעו אישור קבלת הטובין לידי היחידה המזמינה. גם במקרה נשוא דוח הביקורת, נערכו כלל הבדיקות הנדרשות בחשבות (כפי שפורטו מעלה) באופן תקין.
המשטרה מציינת כי במסגרת פורטל ספקים אשר פועל במשטרה כשנה מתוכנן פיתוח עתידי של קבלת תעודת משלוח דיגיטאלית ישירות למערכת ה SAP, פיתוח אשר יש בו בכדי להגביר את בקרת החשבות בנושא תשלום חשבוניות.

ליקוי

9. בטיחות, גיהות ובריאות תעסוקתית - במועד הביקורת לא היה במז"פ ממונה בטיחות. כתוצאה מכך נפגעו הפיקוח והבקרה על קיום הוראות הדין בתחום הבטיחות, הגהות והבריאות התעסוקתית כנדרש.

תגובה
משטרת ישראל

9. בדצמבר 2017 מונתה קצינת בטיחות בחטיבה והיא תשולב בקורס ממונה בטיחות במוסד לבטיחות וגיהות, אשר עתיד להתקיים בחודש מאי 2018. הגם שבאופן פורמאלי חוק ארגון הפיקוח והתקנות מכוחו אינם חלים על המשטרה, משטרת ישראל מחילה על עצמה את ההוראות מכוחו כעניין של מדיניות ראויה, ברוח הנחיית המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) משנת 2006, והראיה לכך הינה פרסום פקודת מטה ארצי (להלן: מטא"ר) חדשה מספטמבר 2017 המסדירה את נושא הבטיחות והגיהות במשטרה באופן המותאם למאפיינים הספציפיים של הארגון וקובעת , בין היתר, חובת מינוי ממוני בטיחות, קציני בטיחות, ונאמני בטיחות.

ליקוי

10. המשטרה לא הכינה תכנית לניהול הבטיחות והבריאות התעסוקתית במעבדות המטא"ר ובמעבדות מחלקי הזיהוי במחוזות המשטרה. תכנית הבטיחות נועדה להבטיח את איתור גורמי הסיכון במערך הזיהוי הפלילי ונקיטת אמצעים מתאימים להתמודדות עמם, כך שתימנע פגיעה בשוטרים ובאזרחים השוהים בתחנות המשטרה ובמשרדיה.

תגובה
משטרת ישראל

10. מחלקת הרפואה פועלת בתחום הרפואה התעסוקתית על פי תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים) התשנ"א 2011.
האחריות להכנת תכנית הבטיחות היא במסגרת פעילותה של מחלקת הבטיחות בשיתוף מז"פ ומחלקת הרפואה. לציין, כי גובשו נהלי העסקה בהתאם למאפייני העיסוק של שוטרי מז"פ במטה ובשטח. זאת ועוד, בעקבות סקר סיכונים שנעשה ביולי 2017, בוצע לאחרונה סיור של ראש מדור (להלן: רמ"ד) רפואה תעסוקתית במעבדות וכן בוצע ניתוח מאפייני העיסוק לעובדי המעבדות ומיפוי סוגי החשיפות במעבדות השונות תוך מתן דגש על החשיפה לחומרים מסוכנים. הנתונים הועברו ליח' התעסוקתית במחלקת רפואה לצורך גיבוש הנחיות בנושא. המשך הטיפול בנושא יבוצע במשותף ע"י מחלקת רפואה, מז"פ ויועץ חיצוני המומחה בתחום. בנוסף לאמור, נציין, כי בנושא ממצאי סקר המקדים בנוגע לבעיית הארגונומיה בקרב הלבורנטיות, בוצעה הדרכה בנושא לשינוי הרגלי העבודה.
לעניין תכנית לניהול הבטיחות- ראו התייחסות המשטרה לסעיף 9 לעיל.

ליקוי

11. כבר במרץ 2009 הודיעה מחלקת שירותי כבאות והצלה בעיריית ירושלים כי היא מתנגדת להפעלת מעבדות מטא"ר עד שהמשטרה תכין תכנית בטיחות אש שתקבל את אישור המחלקה, והמשטרה תבצע את הוראותיה. עד מועד סיכום הביקורת באוקטובר 2017 המשטרה לא הכינה תכנית בטיחות כאמור, ולא הסדירה את הטיפול בסיכונים הקיימים במבנה מטא"ר ובמעבדות מז"פ.

תגובה
משטרת ישראל

11. עוד טרם החלה ביקורת מבקר המדינה, יזם פיקוד אח"מ סקר בטיחות פנימי במתקני החטיבה ובהמשך אף נעזר בגורמי חוץ. ממצאי הסקרים הנ"ל יחד עם הערות הביקורת מטופלים באמצעות גורמי האגף לתמיכה לוגיסטית (להלן: את"ל), מחלקת בטיחות, יועצים חיצוניים ומז"פ. מענה כולל לצרכי בטיחות הנחוצים במעבדות מז"פ יכלל בבניין מז"פ המתוכנן.
ראה גם האמור במענה לסעיף 10 שלעיל, לעניין סקר סיכונים עדכני במעבדות מז"פ שבוצע בחודש יולי 2017 ע"י חברת כימיק הנדסה ובטיחות בע"מ.
יצויין כי משטרת ישראל השקיעה בשנים האחרונות כ – 7 מש"ח בהתקנה ושדרוג מערכות כיבוי אש וגילוי אש במתקן המטה הארצי בירושלים. העבודות מבוצעות עפ"י התקנים וההנחיות של כב"ה (להלן: כב"ה). בחודשים האחרונים בוצע מיפוי פערים. הוחלט ע"י פיקוד המשטרה להקצות 6 מש"ח לטיפול בכל הפערים בשנת 2018. קיימת תכנית סדורה לנושא.
בחודש מרץ 2018 נערכה פגישה בין מפקד מחוז ירושלים של כבאות והצלה ונציגיו לראש מחלקה (להלן: לרמ"ח) תפעול ונציגיו. בפגישה סוכם על שת"פ מידי בין הגופים לתיקון הליקויים והסדרת הליך אישור כב"ה למבנה מטא"ר י-ם. בנוסף נערך סיור משותף של נציגי כב"ה בשת"פ נציגי מחלקת התפעול בכלל מבנה מטא"ר (כולל חצרות, גגות ובדגש למעבדות מז"פ) למיפוי הליקויים, וכן הוגשה תכנית בטיחות אש שאושרה ע"י כב"ה. עם קבלת דו"ח הליקויים תערך ישיבה נוספת עם נציגי כב"ה לקביעת תעדוף לטיפול בליקויים שנמצאו.

ליקוי

12. מז"פ עוסקת במעבדותיה ברעלים, ללא היתר רעלים הנדרש על פי דין. כמו כן המשטרה לא קיימה את חובתה לערוך במערך הזיהוי הפלילי בדיקות סביבתיות-תעסוקתיות.

תגובה
משטרת ישראל

12. מחלקת שירותי מטה פועלת בימים אלו (נכון לחודש מרס 2018) למול כב"ה על מנת לקבל אישור למבנה המטא"ר, אשר יאפשר, בין היתר, את חידוש היתר הרעלים. כמו כן, מונה

אחראי חומרים רעילים בחטיבה, אשר עבר הכשרה מקצועית בנובמבר 2017.
משטרת ישראל סוברת בניגוד לאמור בדו"ח הביקורת, מחלקת הרפואה פועלת בתחום הרפואה התעסוקתית על פי תקנות הבטיחות בעבודה (ניטור סביבתי וניטור ביולוגי של עובדים בגורמים מזיקים) התשנ"א 2011. ביצוע ניטור סביבתי ובעקבותיו בדיקות רפואיות לעובדים נעשה לאחר ביצוע סקר מקדים. בחודש יולי 2017 בוצע סקר כזה במעבדות מז"פ ובעקבותיו בוצע מיפוי סוגי חשיפות. ככל שעולה ממיפוי סוגי החשיפות, התבצעו בדיקות סביבתיות תעסוקתיות לגבי חשיפה לרעש וחשיפה לעופרת במעבדת הנשק.
מחלקת הרפואה פועלת בהתאם לממצאי סקר הסיכונים שבוצע ועוד לפניו בוצע במעבדת הנשק ניטור תקופתי - ערכי החשיפה הם מתחת לערכי הסף לחומר אליו נחשפים עובדי המעבדה (עופרת).

ליקוי

13. נמצאו ליקויים בעמידת המשטרה בדרישות תקנות הבטיחות בעבודה (בטיחות וגיהות תעסוקתית בעבודה עם גורמים מסוכנים במעבדות רפואיות, כימיות וביולוגיות), התשס"א-2001 (להלן - תקנות המעבדות), במעבדות מז"פ במטא"ר ובמחוזות המשטרה. נמצא כי: במעבדות מז"פ מותקנים מנדפים כימיים שלא על פי ההוראות שנקבעו בעניין זה; ישנם ליקויים חמורים בכל הנוגע לקיום הוראות תקנות המעבדות בדבר אופן האחסון של החומרים במעבדות מז"פ במטה הארצי; מערכת הספקת מימן במז"פ לא טופלה ולא כוילה במשך יותר משבע שנים; במתחמים המשמשים לבדיקת כלי רכב על ידי חוקרי זירה חסרים אמצעים היוצרים סביבת בדיקה בטוחה.

תגובה
משטרת ישראל

13. בשל מגבלות פריסת המעבדות במטא"ר, הותקנו מנדפים בהתאם לשטח המוקצה. בהינתן פריסה מחודשת ורכש מותאם תבוצענה פעולות מתקנות, ככל שניתן במעבדות מטא"ר ובמחוזות. מפרט טכני של המנדפים בבניין מז"פ המתוכנן יבוצע ע"י מתכנן ייעודי למעבדות.
משטרת ישראל מציינת , כי הנושא הועלה לאחרונה בפני כלל הגורמים המעורבים הן בהיבטי הסרת הסיכונים המידיים והן בבחינת פריסת האוכלוסיות השונות במבנה לרבות בחינת הוצאת גורמי סיכון מחוץ למתקן ועוד. הנושא קיבל עדיפות לטיפול ולצורך כך הובא בפני דרגי הפיקוד הבכירים, אח"מ,

אג״ת, את״ל ועד לרמת הסמפכ״ל. כממונה על הבטיחות בארגון, הנחה הסמפכ״ל באמצעות מחלקת הבטיחות לפעול למהלך אשר יביא לשיפור ותיקון הנדרש ואף סומן תקציב לשם טיפול בנושא.

ליקוי

14. על המשטרה לבחון חלופות שונות כדי לשפר את יכולות הטיפול והבדיקה של מעבדת דנ״א ולספק פתרון מקיף שיאפשר למלא את צורכי יחידות החקירה. על פעולות המשטרה בתחום זה להוביל להדבקת הפיגור המשמעותי שהצטבר בטיפול בתיקי המוצגים, וכן עליה לפעול לכך שגם בטווח הארוך הטיפול בתיקים לא יחרוג מלוח זמנים המתאים לצורכי החקירות. בתוך כך על המשטרה לבחון מחדש את אופן טיפול מעבדת דנ״א במוצגי פריצות ועבירות רכוש.

תגובה
משטרת ישראל

14. ראה התייחסות המשטרה לליקוי 2 לעיל.

ליקוי

15. כדי להבטיח טיפול מיטבי בדגימות דנ״א שניטלו מחשודים, על המשטרה להסדיר בנוהל את כל היבטי הטיפול בהן. על המשטרה לוודא שיחידות החקירה יזינו את הדגימות שהן נוטלות מהחשודים בכל הנתונים הנדרשים להכנסתן למאגר. על המשטרה להמשיך ולצמצם את הפערים בהפקת פרופילי דנ״א, ולפעול כדי שבשגרה כל הדגימות במעבדה יעברו את שלב ההפקה וההשוואה מיד לאחר קליטתן.

תגובה
משטרת ישראל

13. ממידע שהופק בראשית חודש דצמבר 2017, עולה כי הופקו פרופילי דנ״א מכ-66% מהדגימות אשר התקבלו במעבדה מיחידות החקירה בשנת 2017 וכ-99.7% מהדגימות שניטלו בשנת 2016. במהלך השנים האחרונות, התווספו לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי) עבירות רבות, אשר בעטיין קיימת חובת נטילת דגימות דנ״א. תוספת זו הביאה לגידול משמעותי בהיקף נטילת דגימות דנ״א אשר יצרה עיכובים בהפקת הדגימות במעבדת מאגר הדנ״א.

החטיבה עושה כל שביכולתה כדי להביא לצמצום הפערים בנושא זה.

ליקוי

16. על המשטרה לדאוג לתנאים פיזיים נאותים במז״פ שטח כדי להפחית את הסכנה לזיהום המוצגים (ואף לצורך רווחת השוטרים). על פיקוד מז״פ להמשיך לקיים תהליך בקרה עיתי שמטרתו להבטיח את קיום ההנחיות למניעת זיהום מוצגי דנ״א בכל שרשרת המוצג - מזירת העבירה ועד הגעתם למעבדת דנ״א במטא״ר.

תגובה
משטרת ישראל

16. ראה התייחסות המשטרה לליקוי 4 לעיל.

ליקוי

17. על המשטרה לסכם את בחינת דרכי ההתייעלות הנחוצים במעבדת השוואת ט״א, ולנקוט את הפעולות הדרושות על מנת שהמעבדה תיתן מענה מהיר לתהליך הבדיקה והשוואה של מעתקי ט״א, ולכתיבת חוות דעת מומחה.

תגובה
משטרת ישראל

17. ראה התייחסות המשטרה לליקוי 6 לעיל.

ליקוי

18. על המשטרה לבחון את השפעת הפעולות שהיא נוקטת לייעול הטיפול בתיקי המוצגים הקשורים לחקירת עבירות סמים וחומרים מסוכנים על יכולתה של המעבדה האנליטית לטפל בכל התיקים המגיעים אליה בלוח זמנים המתאים לצורכי החקירות.

תגובה
משטרת ישראל

18. ראו התייחסות המשטרה לליקוי 7 לעיל.

ליקוי

19. על הגורמים במז״פ, באח״ם ובחשבות המשטרה להקפיד על ביצוע הוראות החשב הכללי בעניין ניהול מלאי הטובין והתשלום בגינו.

תגובה
משטרת ישראל

19. ראה התייחסות המשטרה לליקוי 8 לעיל.

ליקוי

20. על המשטרה לקיים לאלתר את הוראות הדין בדבר בטיחות, גיהות ובריאות תעסוקתית הנדרשת במערך הזיהוי הפלילי - במטא״ר ובמחוזות המשטרה; עליה לוודא שפועלים במסגרתה ממוני בטיחות מוסמכים, לפעול להכנת תכנית בטיחות כוללת, להכין תכניות כיבוי אש באישור הרשות הארצית לכבאות והצלה, ולהסדיר את יישומן.

תגובה
משטרת ישראל

20. באשר לנושא הבטיחות והגיהות- ראה התייחסות משטרת ישראל לסעיף 9 לעיל.
באשר לנושא הבריאות התעסוקתית- ראה התייחסות משטרת ישראל לליקויים 10 ו-11 לעיל.

ליקוי

21. על כב״ה לוודא כי המשטרה מבצעת את הפעולות הנדרשות ועומדת בהוראות הדין בכל הקשור להבטחת בטיחות אש והצלה במבנה המטא״ר ובמעבדות מז״פ. על המשטרה לנקוט בפעולות הדרושות כדי שניתן יהיה לחדש בהקדם את היתר הרעלים ולפעול לפיו.

תגובה
משטרת ישראל

21. ראה התייחסות משטרת ישראל לליקויים 11 ו-12 לעיל.

ליקוי

22. על המשטרה לפעול בהתאם להוראת תקנות המעבדות באשר לאמצעי הבטיחות והגיהות התעסוקתיים במעבדות מערך הזיהוי הפלילי,

לוודא כי המנדפים במעבדות עומדים בדרישות, כי החומרים והרעלים מאוחסנים כנדרש, וכי ציוד הבטיחות ומתקני הבטיחות במעבדות תקינים ומתוחזקים.

תגובה
משטרת ישראל

22. ראה התייחסות משטרת ישראל לליקויים 13 ו-16 לעיל.

ליקוי

23. מערך הזיהוי הפלילי הוא הגוף העיקרי, ובתחומים אחדים אף היחידי, העוסק בישראל בזיהוי פלילי באמצעות דיגום ושיטות בדיקה מדעיות וטכנולוגיות. בשנים האחרונות קיימת מגמת גידול במספר המוצגים שיחידות החקירה במשטרה מפנות לבדיקת מז"פ. הראיות שמציגה מז"פ לביסוס כתבי האישום המוגשים לבתי המשפט מהוות נדבך מרכזי בהכרעות השיפוטיות במשפט הפלילי. מערכי הבדיקה העיקריים שמפעילה מז"פ - דנ"א, ט"א ובדיקת הסמים והחומרים המסוכנים - אינם נותנים מענה מהיר ומספק לצורכי החקירה המשטרתיים. אף שהמענה הטכנולוגי קיים במעבדות - מוצגים, דגימות דנ"א וטביעות אצבע שנאספו בזירות עבירה למיניהן זוכים לטיפול במעבדות זמן ממושך לאחר שהגיעו אליהן, דבר הפוגע במאמצי החקירה ובסיכויים לגילוי העבריינים. על המשטרה לתת מענה למצב זה כדי שהטיפול במוצגים יהיה מיטבי.

תגובה
משטרת ישראל

23. ראה התייחסות משטרת ישראל לליקויים 2 ו-7 לעיל. הגידול הניכר בהיקף התיקים המגיעים לבדיקות במעבדות הנ"ל מחייבים התייחסות משאבית. כדי לשמר את איכות התוצרים והרמה המקצועית המדעית לה נדרשים המומחים, כל תכנית התייעלות, כדוגמת צוות מודל תיעדוף תיקים, אשר נתן דעתו גם לנושא עבירות הפע"ר (פשיעת עבירות רכוש), לא יוכל לתת פתרון מלא והוליסטי לפערים אלא רק יאפשר שימוש מושכל יותר במשאבים העומדים לעבודה לשנת 2018.

ליקוי

24. התמודדות עם חלק מהליקויים המועלים בדוח מחייבת עבודת מטה רחבה של פיקוד המשטרה, והטמעת שיטות עבודה מוסמכות, סדורות ומבוקרות לכל אורך שרשרת המוצג - מזירת העבירה ועד סיום הטיפול בו במעבדות מז"פ. תיקון ליקויים בתחום זה יגביר את

האפקטיביות והמקצועיות של מז״פ בטיפול החקירתי הפורנזי ובהבאת ראיות לבתי המשפט.

תגובה
משטרת ישראל

24. כלל הליקויים שהועלו בדו״ח הביקורת זכו להתייחסות החטיבה ונמצאים בשלבים שונים של טיפול באמצעות גורמים פנימיים וחיצוניים למשטרה.

ליקוי

25. ממצאי הביקורת עולה כי המשטרה אינה מקיימת את כל הוראות הדין הנוגעות לבטיחות, לגיהות ולבריאות תעסוקתית אף שמערך הזיהוי הפלילי משתמש ברעלים ובחומרים מסוכנים ודליקים, דבר העלול לסכן את השוטרים במעבדות. על המשטרה למלא את חובתה למנוע חשיפת שוטרים במעבדות מז״פ במטא״ר וביתר יחידות המשטרה לגורמי סיכון הכרוכים בעבודתם, או למצער להפחית במידה ניכרת. המשטרה מחויבת בהקפדה על קיום הוראות הדין הן בהיותה גוף אכיפה מרכזי והן לנוכח אחריותה לבטיחותם ולבריאותם של שוטריה.

תגובה
משטרת ישראל

25. ראה התייחסות משטרת ישראל לליקוי 11 לעיל. בנוסף, חשוב להדגיש, כי נושא בטיחות שוטרי החטיבה מצוי בסדר עדיפות עליון בקרב פיקוד המשטרה ומטופל באמצעות סמפכ״ל, גורמי אח״מ, את״ל, מחלקת בטיחות, יועצים חיצוניים ומז״פ. משטרת ישראל מחויבת לוודא עמידה בתקינה ובהוראות החוק ולא תשקוט עד אשר כלל המשימות יטופלו באחריות המחלקות המקצועיות בארגון.

מערך המזון בשירות בתי הסוהר

גופים מבוקרים: שירות בתי הסוהר, המשרד לביטחון פנים

ליקוי

1. תפריט דיאטטי לכלואים: כלואים רבים זכאים לקבל תפריט דיאטטי מטעמים בריאותיים. שב"ס קבע לוח מזון לחולים במחלות מטבוליות, וענף המזון פעל להטמעת תפריטי הדיאטה במטבחים וכן נקט פעולות הסברה בדבר חשיבות ההקפדה על מתן תפריטי דיאטה בכלל ותפריטי הדיאטה המטבולית בפרט. למרות זאת, ואף שחלפה יותר משנה מאז הוחל בהטמעת תפריט הדיאטה המטבולית, מערך ההסעדה של שב"ס במתקני הכליאה השונים אינו מיישם באופן מלא את הוראות הגשת המזון הדיאטטי לכלואים הזקוקים לו: בחלק מהמטבחים לא התייחסו להנחיות פרטניות של רופאי המתקנים וניפקו תפריט קבוע; היו מקרים שבהם במנת הדיאטה המטבולית פריט אחד בלבד היה דיאטטי ואילו שאר מרכיבי הארוחה היו כבתפריט הרגיל; לא הייתה הקפדה על מתן מזון בכמויות הנדרשות. עוד נמצא כי באופן שינוע המזון הדיאטטי והגשתו לאסירים טמונה סכנה לבריאות הסועדים בשל הגשתו בטמפרטורה נמוכה מהנדרש. על שב"ס לקיים פיקוח ממוקד, הדוק וקפדני במטבחים כדי שאסירים שהוגדרו זכאים לתפריט דיאטטי יקבלו את ארוחותיהם בהתאם לדיאטה שנקבעה להם ולפי ההנחיות הרפואיות.

תגובה
שירות בתי הסוהר

1. הביקורת מתייחסת לליקויים שנמצאו באופן הכנה ושינוע הדיאטה המטאבולית. שירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס) מציין כי כלל הליקויים בדוח הביקורת נלקחו מתוך דוחות בקרה שערך שב"ס, נתון המעיד על הקפדה בביצוע בקרה בנושא הדיאטה המטאבולית. בנוסף, כחלק מהרצון להטמיע את נושא הדיאטות בקרב הגורמים הרלוונטיים בארגון, נקבעו בחודשים נובמבר - דצמבר 2017 שני ימי עיון בנושא הדיאטה המטאבולית והבישול הבריא במטבחי שב"ס למנהלי המטבחים וטבחי המשמרות. לסיכום, שב"ס רואה חשיבות רבה בתחום בריאות האסיר, ועל כן ימשיך ויפעל מתוך כוונה להטמיע את הנושא בקרב כלל אנשי הסגל הרלוונטיים העוסקים בכך.

לעניין הליקויים אשר התגלו בחלק מבתי הסוהר, הרי שמדובר בתקלות שנמצאות בתהליך טיפול.

ליקוי

2. חסרון תקן תזונאי/דיאטן: שב"ס מעסיק יום בשבוע דיאטנית במיקור חוץ. היקף משרה זה מצומצם ואינו נותן מענה כלל-ארגוני לחסר המורגש בשטח בגורם מקצועי שירכז את הטיפול בכל הקשור במזון הדיאטטי ובתופעת ריבוי הדרישות מצד הכלואים לדיאטות ייחודיות.

תגובה
שירות בתי הסוהר

2. החל מחודש יוני 2016 ועד פברואר 2018 הועסקה דיאטנית בענף מזון בתדירות של אחת לשבוע באמצעות האגודה לבריאות הציבור בפטור ממכרז. שירות בתי הסוהר מעדכן כי אושרה בשירותים קנויים העסקת דיאטנית לשבוע מלא במטה שב"ס בענף מזון ו-3 דיאטניות במחוזות שב"ס שיתנו מענה לבדיקת אסירים. שירות בתי הסוהר פירסם מכרז שאמור להסתיים ברבעון השני של שנת 2018, בסיום התהליך הליקוי יקבל מענה מלא. זאת ועוד, הוחלט על ידי שב"ס כי תועלה דרישה להוספת ארבעה תקני דיאטנים - אחד בכל מחוז ותקן בנציבות - למשרד לביטחון פנים, תקנים אלו יתנו מענה לפער אשר הוצג בדוח הביקורת.

ליקוי

3. בטיחות מזון ותברואה - נמצאו ליקויים רבים בתחום בטיחות המזון. להלן העיקריים שבהם: טמפרטורת המזון: למרות הדרישה המפורטת בנוהל בטיחות מזון, נמצא כי בחלק ממתקני הכליאה אין הקפדה מלאה על שמירת טמפרטורת המזון הנדרשת למניעת זיהומים בתהליך ההכנה ובעת השינוע לאגפים והחלוקה, השימוש באמצעים המיועדים להבטיח טמפרטורה מתאימה לוקה בחסר. תזרים ייצור המזון: בחלק ממתקני הכליאה נמצא שאין שמירה על תזרים עבודה תקין ונכון: בין השאר אין הפרדה בין מזון גולמי למעובד בשלבי תהליך הטיפול במזון והכנתו למאכל דבר הפוגע בבטיחות המזון ועלול לגרום לזיהום צולב. שינוע המזון וחלוקתו באגפים: בחלק ממתקני הכליאה לא הייתה הקפדה על ניקיון אמצעי השינוע לאגפים ובתהליך החלוקה, כך שלא נשמרו כללי ניקיון ובטיחות המזון. עוד נמצא כי בחלק מהמתקנים הכלים המשמשים את הכלואים לקבלת המזון ולאכילה אינם ראויים לשימוש. ציוד ותחזוקה: חלק מהציוד במטבחים אינו מתוחזק כראוי ואינו ראוי לשימוש - מצב העלול להשפיע על איכות המזון. כמו כן העלתה הביקורת שקיימים פגמים

ברצפות ובקירות המטבחים בכמה ממתקני הכליאה, דבר העלול לגרום לזיהומים ולפגוע בבטיחות המזון. ראוי ששב"ס יפקח באופן הדוק על יישום עקרונות בטיחות המזון בכל תהליך אחסונו, הכנתו והגשתו. ההקפדה על עקרונות בטיחות המזון היא קריטית לשמירה על בריאות הסועדים במערך המספק עשרות אלפי ארוחות מדי יום.

תגובה
שירות בתי הסוהר

3. התייחסות ארגונית לטיפול בנושא נעשית בתהליך רב מימדי, תימשך מדיניות האכיפה הקפדנית בנושא; תטופל סוגיית השלמת פערי התקינה בציוד ומיכון; יטופל נושא השלמת פערי התקינה (משאב אנושי), ותימשך תכנית ההכשרה בקרב אנשי הסגל העוסקים בתחום; ימשך הליך שיפוץ וחידוש המטבחים; ביצוע בקרות בהיקף נרחב במטבחי שב"ס.
בשנים האחרונות ביצע שב"ס פעילויות רבות ומקיפות לטובת שיפור בטיחות המזון:

- בקרות תברואה ובטיחות מזון חיצוניות - שב"ס נעזר בחברה אזרחית מקצועית בתחום המזון ("האגודה לבריאות הציבור"), אשר מבצעת בקרות ממוקדות בנושא תברואה ובטיחות מזון בכלל יחידות שב"ס. אחת לשנה מופץ דו"ח בקרה בתפוצת פיקוד ומטה הארגון.
- ליווים קולינריים - ענף מזון מבצע פעילות הדרכה של ליווי קולינרי פרטני ב"בית הלקוח" במטבח היחידה ע"י שף מקצועי סוג 05 בכלל מטבחי שב"ס. החל משנת העבודה 2014 בוצעו 47 ליוויים במטבחי שב"ס השונים. יש בפעילות זו כדי לתת מענה בין היתר, להדרכה מעשית בנושא בטיחות המזון ובסיכומה יוצא דו"ח מסכם, המופץ בתפוצת פיקוד ומטה הכולל נושאים לטיפול.
- הכשרה מקצועית - שב"ס יזם ומיסד קורס ייחודי לסוהרים המשרתים במטבחי שב"ס "ממונה תברואה ובטיחות מזון". קורס זה מועבר בהנחיית מרצה המוסמך ע"י משרד הבריאות. עד כה עברו הכשרה זו 129 סוהרים המשרתים במטבחי שב"ס (במטבחי שב"ס משרתים כ 160 אנשי סגל). בשנת 2017 קיבל שב"ס הכרה מטעם משרד הבריאות להסמכה, המבחנים בקורס נעשים ע"י בוחן של משרד הבריאות ותעודות ההסמכה מופקות ע"י משרד הבריאות כגורם המקצועי הממשלתי האמון על התחום. החל משנת העבודה 2018 תסתיים הכשרת כלל הסוהרים המשרתים במטבחי שב"ס, וישנה כוונה להתחיל ולשלב קציני תמיכה לוגיסטי בהכשרה.
- נהלים - נוהל מינהל "הנחיות לבטיחות ותברואת מזון ביחידה" (02-4051) עודכן והורחב משמעותית במהלך שנת 2017. הנוהל

עודכן בהתאמה לחוק המזון החדש ותקנות משרד הבריאות ומחיל הנחיות עדכניות בהיבטי בטיחות המזון ביחידה.

- מיסוד וחיזוק קשרי עבודה מקצועיים - בעקבות הצורך במיסוד קשרי העבודה, שיפור המקצועיות והרחבת היריעה בתחום בטיחות המזון, ערך שב"ס פגישות עבודה עם גורמים בכירים במשרד הבריאות, בין היתר נערכה פגישה עם ראש מערך שירותי המזון וראש מערך בריאות הסביבה הארצי.
- ליקויים מבניים המשפיעים על בטיחות המזון - חלק גדול ממטבחי שב"ס ובתי הסוהר מקורם במבנים ישנים, חלקם אף מתקופת המנדט הבריטי, דבר היוצר פערים רבים הנובעים מתשתיות ישנות ומבנה בעייתי וצפוף.
- שיפוץ ובניית מטבחים - בשנים האחרונות נעשתה השקעה ארגונית רחבת היקף ובעלות תקציבית משמעותית בנושא. כך בין היתר שופצו ונבנו המטבחים הבאים:

א. שיפוץ ושדרוג מטבח בית המעצר הדרים בעלות של 3,300 אש"ח.
ב. שיפוץ ושדרוג מטבח בבית הסוהר דמון בעלות של 300 אש"ח
ג. בניית מטבח חדש בבית הסוהר כרמל בעלות של 5,600 אש"ח.
ד. בניית מטבח חדש בבית המעצר קישון בעלות של 3,600 אש"ח.
ה. שיפוץ ושדרוג מטבח בבית הסוהר צלמון בעלות של 2,000 אש"ח.
ו. שיפוץ ושדרוג מטבח וחד"א במפקדת מחוז מרכז בעלות של 1000 אש"ח.
ז. בניית מטבח חדש בבית הסוהר אשל בעלות של 6,100 אש"ח.
ח. בניית מטבח חדש בבית הסוהר שטה בעלות של 8,700 אש"ח.
ט. בניית מטבח חדש בבית הסוהר עופר בעלות של 9,200 אש"ח.
י. שיפוץ ושדרוג מטבח במרכז ההדרכה הארצי "ניר" במחנה שערי אברהם בעלות של 2,400 אש"ח.
יא. שיפוץ מטבח בבית הסוהר אלה בעלות של 600 אש"ח.
יב. בשנת העבודה 2018 מתוכנן שיפוץ מקיף ושדרוג מטבחי בית המעצר תל אביב ובית הסוהר נווה תרצה. עוד מתוכננת בניית מטבח מתחמי בבית סוהר קציעות.

לסיכום, סוגיית בטיחות המזון והתברואה קשורה למספר מימדים, ביניהם: אכיפה ובקרה, ציוד ומיכון, כח אדם (להלן: כ"א), שיפוץ מטבחים ישנים ובניית חדשים. שירות בתי הסוהר רואה חשיבות עליונה בשיפור רמת בטיחות המזון והתברואה בארגון, ועל כן ימשיך ויפעל בכדי לממש אחר כלל התכניות הארגוניות בתחום, החל מרמת האכיפה וכלה ברמת שיפוץ ובניית מטבחים חדשים. כמפורט לעיל, הליך שיפוץ ושדרוג המטבחים כרוך בעלות תקציבית כבדה ולכן ייעשה במדורג ובהתאם למימוש תכנית עבודה רב שנתית.

ליקוי

4. כוח אדם במערך המזון - תקינה: עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2017, תקינת כוח האדם במטבחי שב"ס הייתה שלא בהתאם לסוג המטבח, למצבת הכלואים, למספר המנות שהמטבח נדרש לספק ולעומסי העבודה. ענף מזון ומינהל משאבי אנוש בשב"ס ביצעו אמנם עבודת מטה מפורטת בכל הנוגע לתקינה הנדרשת, אך עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלו החלטות באשר להמלצות המקצועיות שהוגשו. על שב"ס לקבוע תקן למספר הסוהרים עובדי מטבח הנדרש לתפעול המטבחים בהתאם לסוג המטבח, ולבחון דרכים לאיושו בהתאם. כן עליו לוודא שאיוש התפקידים במטבחים ייעשה על ידי סוהרים שהוכשרו לכך. נוסף על כך, יש לקבוע מפתח למספר מינימלי של אסירי עבודה הנדרש להפעלת המטבחים, ולחלופין במצבים שבהם לא ניתן להעסיקם יש להיעזר בכוח אדם חלופי.

תגובה
שירות בתי הסוהר

4. נושא תקינת כ"א במטבחים נבחן באופן מעמיק ונרחב ע"י גופי המטה הרלוונטיים בשב"ס. בחודש אוקטובר 2017 אישר רמ"ט שב"ס, במסגרת שדרוג מערך המזון לעצורים, תוספת של טבח במיקור חוץ לכל מטבח בבית מעצר, וזאת לצורך שיפור ניהול מערך המזון לעצורים. בנושא גיוס בעלי מקצוע בתחום, יצוין כי קיים קושי עקרוני ברמה הלאומית באיתור מועמדים מתאימים. קושי זה מקבל ביטוי גם במערך הגיוס לשב"ס. במסגרת הבחינה הארגונית ועל בסיס האמור לעיל, נבחנות חלופות שונות, כולל בחינת שילוב עובדי קבלן בחלק מהמטבחים. שב"ס יציג במהלך השנה הנוכחית (2018) למשרד לבט"פ עבודה המתכללת את הצרכים בסוגיה זו, כולל דרישות לתוספת תקינה ותקציב. אסירי עבודה מועסקים במטבחים מתוך אינטרס שיקומי לפיכך, אין תמיד התאמה בין כמות אסירי העבודה המועסקים, להיקף העבודה הנדרש ובמקומות מסוימים, נמצא על פניו גם עודף. בנסיבות אלה, לא נקבע תקן/

מפתח תקינה בעניינם. יודגש כי במטבחים, משמשים אסירי עבודה כ- "עוזרי טבח", המסייעים לטבח.

ליקוי

5. תנאי שכר ושירות: במרץ 2016 יושם בשב"ס מודל שכר חדש לנגדים. היישום הוחל על הסוהרים המשרתים במטבחי בתי הסוהר, והביא לכך ששכר אחראֵי המטבחים נמוך משכר הסוהרים המשרתים תחתם. דבר זה הביא לירידה במוטיבציה של האחראים על המטבחים ואף למגמה של נטישת המקצוע. נושא מיצוב מעמדם של האחראים על המטבחים בשב"ס נמצא בדיונים זה כשנה, אך עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלו החלטות על מעמדם, תנאי העסקתם ושכרם.

תגובה
שירות בתי הסוהר

5. בוצעה בשב"ס עבודת מטה (להלן: עמ"ט) מקיפה וגובש מודל המביא לידי ביטוי את המדרג הניהולי והוותק של בעלי התפקידים לפיו יהיו זכאים בעלי התפקידים לתוספות שכר במודל מענקים מודולרי. תוצרי העבודה הוצגו לרמ"ט שב"ס וקיבלו את אישורו, הנושא הוצג למשרד לביטחון פנים (להלן: בט"פ) שבוחן את ההצעה. שב"ס מציין כי לא קיימים פערי איוש מהותיים בתקני המטבחים עם זאת, אושרו 22 תקנים מסגל המטבחים בשב"ס כזכאים לתמריץ בכיר המזכה בתוספת שכרית (במידה וקיימת עמידה של הסוהר הזכאי בקריטריונים המזכים).

תגובה
המשרד לביטחון הפנים

5. המשרד מציין כי במסגרת יישום מודל שכר הנגדים החדש, לא נפגע אף סוהר משרת בשכרו. בהמשך לכך, שירות בתי הסוהר פנה למשרד לביטחון הפנים לחטיבת הבקרה שבאגף תכנון תקצוב ובקרה, בבקשה לייצר מודל מענקים זמני לטבחים, בשל הטענה כי בעקבות יישום מודל שכר הנגדים בשב"ס נוצר פער בין שכר מנהלי המטבחים (מקצוע טבח) לשכר טבחי המשמרת המוגדרים כאחראי על הביטחון במטבחים (סוהרי ביטחון). מודל שכר הנגדים הינו מודל תמריצים בו מסווגים מקצועות הנגדים ל 8 קבוצות תמריץ. לסיכום מודל שכר הנגדים בשירות בתי הסוהר, שנחתם בין המשרד לביטחון הפנים למשרד האוצר, קדם תהליך מקצועי ארוך שגובש בשב"ס, ואושר בסופו של תהליך בספ"כ שב"ס. טבחי המשמרת מסווגים ע"י

שב״ס כסוהרי ביטחון, וסווגו בשל כך (במסגרת מודל שכר הנגדים) בתמריץ גבוה יותר מהטבחים.
נציגי שב״ס הציגו בפני המשרד לביטחון הפנים את הפער האמור בשכר, אשר הוביל לטענתם לירידה במוטיבציה של הטבחים, לחוסר רצון לעסוק בתפקידי ניהול במטבחים, ונהירה לתפקידי טבח משמרת. שירות בתי הסוהר התבקש להעביר נתונים תומכים אובייקטיביים לטענות אלה- כדוגמת מצבת הטבחים במספר השנים האחרונות (על מנת לבחון את המגמה), כמויות טבחים שנוטשים את התפקיד, שנה לפני יישום המודל ולאחר יישום המודל, בקשות עזיבה וכו׳. לאחרונה הודיע שב״ס כי הוא מושך את בקשתו, במסגרת בדיקה מחודשת בסוגיה זו, הנערכת בימים אלה.

ליקוי

6. אסירי עבודה: העבודה במטבחים מתבססת בעיקרה על אסירי עבודה. שב״ס לא קבע מפתחות תקינה למספר האסירים הנדרש להפעלת המטבחים בהתאם לגודלם ולצורכי העבודה בהם, ולחלופין המטבחים גם לא נעזרים בשעת הצורך בכוח אדם חלופי כדי לאפשר את פעילותם השוטפת.

תגובה
שירות בתי הסוהר

6. אסירי עבודה מועסקים במטבחים מתוך אינטרס שיקומי. לפיכך, אין תמיד התאמה בין כמות אסירי העבודה המועסקים, להיקף העבודה הנדרש ובמקומות מסוימים, נמצא על פניו גם עודף. בנסיבות אלה, לא נקבע תקן/ מפתח תקינה בעניינם. יודגש כי אסירי עבודה משמשים כ- ״עוזרי טבח״/כמסייעים במטבחים.

ליקוי

7. הכשרה: אף שענף המזון יזם פעילות בנושא להכשרת הסוהרים המשרתים במטבחים, נמצא כי כ-40 סוהרים (כרבע מסך כוח האדם במטבחים) לא עברו הכשרה כלשהי הקשורה לעבודתם.

תגובה
שירות בתי הסוהר

7. החל משנת 2015 מתבצעת הכשרה ייחודית לממוני תברואה ובטיחות מזון עם הסמכה מטעם משרד הבריאות כאשר בכל

שנה מוכשרים בין 60-50 בעלי תפקידים. החל מסוף שנת העבודה 2014, מבצע ענף המזון בשירות בתי הסוהר פעילות של ליווי קולינרי בן 2-1 ימים ל-כ - 17 יחידות בשנה, המועברת ב"בית הלקוח" ע"י שף מקצועי וכוללת ליווי מקצועי והדרכה למנהל וסגל המטבח. החל מ 2016 מבוצעת אחת לשנה הכשרה ייחודית באישור והסמכה של משרד העבודה לטבחים סוג 01 במסגרת שב"ס (הארגונים המקבילים משתמשים בהכשרות חיצוניות). שב"ס אף קיבל אישור חריג ממשרד העבודה להסמכה לסוג 02 אשר תוקצבה ב- 50 אש"ח והחלה בפברואר 2018 עם 21 חניכים, הקורס הסתיים בתאריך 20.3.2018. הכשרות נוספות מתוכננות במהלך שנת 2018 כולל הכשרת ממוני תברואה, ובטיחות מזון בחציון הראשון של שנת 2018, והכשרה נוספת לטבחים סוג 01 מתוכננת לקראת סוף שנת 2018. בשנת 2017 אישר פיקוד שב"ס תקציב ייעודי לטובת השלמת הכשרות לבעלי תפקידים במטבח, אשר עתיד להיות משוריין בענף מזון לשנת 2018, תקציב זה, לכשיתקבל ישמש לטובת השלמת הכשרות לטבח סוג 03 ומעלה.

ליקוי

8. הקצאת הציוד המשמש את המטבחים לא נעשתה על סמך מספר המנות שהם נדרשים לספק. אף שכבר בסוף שנת 2015 הועלה הצורך לקביעת תקן לציוד המטבחים, עד מועד סיום הביקורת טרם החלה העבודה למיפוי הציוד הנדרש בהתאם למספר המנות המיוצרות במטבחים ובהתאם למספר הסועדים. על שב"ס להחיש את פעילותו לקביעת תקן לציוד הכבד והקל הנדרש למטבחים השונים בהתאם לאופיים, ולהבטיח כי הם יצוידו לפי התקן שייקבע.

תגובה
שירות בתי הסוהר

8. שירות בתי הסוהר מציין כי בימים אלו (מחצית שניה של חודש מרס) מתקיימת עבודת מטה בנושא תקינת ציוד במטבחי שב"ס. בעניין זה, יצאה הזמנת עבודה לחברה העוסקת בתחום מערך המזון ומטבחים לקביעת תקן ציוד במטבחים ביחידות שב"ס, והנושא צפוי להגיע לכדי סיכום במהלך המחצית השנייה של שנת 2018. בשנים האחרונות שב"ס השקיע משאבים ותקציב רב ברכש ושדרוג ציוד המטבחים כמפורט:

א. 2015 נרכש ציוד בהיקף של 3,251 אש"ח.

ב. 2016 נרכש ציוד בהיקף של 1300 אש"ח.

ג. 2017 נרכש ציוד בהיקף 3,770 אש"ח.

ד. בסוף שנת 2017 נרכש ציוד מטבחים בדגש על בטיחות מזון הכולל רשתות הפשרה, גסטרונומים, קרשי חיתוך ואמבטיות לשטיפת ירקות ופירות 130 ליטר.

ה. בנוסף, בכל שנה הוקצה 600 אש"ח לרכש ציוד מטבחים קל.

ליקוי

9. בשנים האחרונות עושה שב"ס מאמצים רבים לשיפור מערך ההסעדה. עם זאת, ממצאי דוח זה העלו ליקויים הן בתחום איכות המזון שהשב"ס מספק לכלואים והן בתחום השמירה על בטיחותו כך שבניגוד להמלצות של ארגוני בריאות הוא סיפק לכלואים בתדירות גבוהה מוצרי מזון מעובדים העלולים לגרום לנזק בריאותי; במטבחיו אין די הקפדה על מתן תפריט דיאטטי לאלו הזכאים לו; ואין הקפדה מספקת על עקרונות בטיחות המזון בכל השלבים בתהליך הכנתו.

תגובה
שירות בתי הסוהר

9. שב"ס מנהל מזה תקופה ארוכה עמ"ט הדרגתית בסימן מזון בריא לכלל האוכלוסיות המתכלכלות במסגרת שב"ס. בין היתר, שב"ס שם לו למטרה לצמצם ולבטל כליל את השימוש בבשר מעובד. לצורך כך, בחודש נובמבר השנה אושר עדכון תפריטי האסירים, כך שהוצאו מהם כלל פריטי הבשר המעובד. להלן קיצור עיקרי העשייה בתחום לאורך השנים: בחודש יוני 2014, ובהמשך להנחיית נציב לבחון את הארוחות לנערים, אושר שדרוג הארוחות לאוכלוסיית הנוער ומעבר למארזים אישיים, בעלות של 650 אש"ח בשנה. בשנת 2015 החל הארגון בהליך הטמעת הדיאטה המטאבולית. במסגרת זו, הורדו פריטי הבשר המעובד (פרט למנת שניצל ביום שבת שבימים אלו מוחלפת במנת בשר לא מעובדת). דיאטה זו מקבלים כ- 1600 אסירים. עלות השינוי כ – 1.4 מיליון ₪ בשנה. בחודש פברואר 2017 אושרו תפריטי מזון צמחוניים וטבעוניים, וזאת, כפועל יוצא מדרישות שעלו ממטבחי היחידות להתמודדות נכונה עם אוכלוסיית הכלואים הנמנות על קבוצות אלה. כחלק מהליך זה הוכנסו מרכיבי מזון חדשים, שלא היו חלק מהתפריט עד כה. מהלך זה בוצע בעלות תוספתית של 6.93 ₪ לאסיר טבעוני ביום. בחודש אפריל 2017, הוחלט לשדרג את ארוחת הערב לסוהרים והפיכתה לחלבית פעמיים בשבוע בעלות של כ- 700 אש"ח בשנה. בחודש יוני 2017 אושרה החלפת כלל המזון המעובד לסגל שב"ס. עלות המהלך – 153 אש"ח בשנה. באוקטובר 2017 אושר ע"י רמ"ט שב"ס שדרוג המזון לעצורים, בעלות כוללת של 7.8 מש"ח: שדרוג ארוחת הבוקר, הוספת

מנות אישיות, הגדלת מנות הפחמימה והירקות ותוספת טבחים במיקור חוץ לתפעול המטבחים. בחודש נובמבר 2017 הוחלט להוריד את כל המנות המעובדות בתפריטי הנוער והנשים, עלות המהלך – 93 אש"ח. בחודש נובמבר 2017 אושר לשדרג ולהעשיר את תפריטי המזון לאוכלוסיית השוהים בסהרונים. הליך השדרוג כלל כתיבת תפריט מזון חדש ע"י דיאטנית קלינית. התוספת שאושרה מסתכמת ב- 500 אש"ח בשנה. בחודש נובמבר 2017 אושר עדכון כלל תפריטי האסירים בשב"ס, כולל אסירים פליליים (בגירים), ביטחוניים ושוהים כך שהוצאו מהם כלל פריטי הבשר המעובד והוחלפו בפריטי בשר גולמי איכותי בעלות כוללת כ- 3 מש"ח. לאור אילוצים תקציביים במערך המזון, בחודש פברואר 2018 הוחלט על החזרת מנת בשר מעובדת אחת לשבוע לתפריט, כך שכעת נכון למרס 2018, ניתנת מנה מעובדת אחת בלבד בשבוע לאסירים, דבר שמהווה צמצום משמעותי בכמות המנות המעובדות שניתנו בתפריטים בעת ביצוע דוח הביקורת. בזמן ביצוע דוח הביקורת ניתנו 3-4 מנות בשר מעובד בשבוע מול מנת בשר מעובדת 1 בלבד בתפריט החדש.
לנושא בטיחות מזון, ראה תגובת שב"ס לליקוי מס' 3 לעיל.
לנושא מזון דיאטטי, ראה תגובת שב"ס לליקוי מס' 1 לעיל.

ליקוי

10. על מערך המזון בשב"ס מוטלת החובה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, במיוחד בהיעדר פיקוח רגולטורי על המטבחים. כמו כן, על שב"ס לקיים פיקוח ובקרה הדוקים ומקצועיים על איכות המזון ועל עקרונות בטיחות המזון בכל התהליך - החל בשלב הראשוני של קבלת המוצרים מהספקים, עבור דרך האחסון וציוד המטבחים וכלה בהכנת המזון והגשתו. על שב"ס לוודא שפיקוח כזה אכן מתקיים ושהמזון המוגש לכלואים עומד באמות המידה הנדרשות בכל המטבחים המוסדיים המפוקחים.

תגובה
שירות בתי הסוהר

10. בשנים האחרונות ביצע שב"ס פעילויות רבות ומקיפות לטובת שיפור בטיחות המזון ומבצע בקרות בהיקף נרחב במטבחי שב"ס: בכל מטבח מבוצעות 2 בקרות מזון שנתיות מקיפות ע"י בקרי מזון מקצועיים מטעם ענף מזון. דו"ח הבקרה המבוסס על נהלי שב"ס, תקנות משרד הבריאות בנושא מזון, מופץ לתפוצת פיקוד ומטה הארגון. בכל בית משפט מבוצעות 2 בקרות מזון מקיפות ע"י בקרי מזון מקצועיים מטעם ענף מזון. דו"ח הבקרה מופץ בתפוצת פיקוד ומטה הארגון.

בקרות תברואה ובטיחות מזון חיצוניות: שב"ס נעזר בחברה אזרחית מקצועית בתחום המזון ("האגודה לבריאות הציבור"- חברה מקצועית אשר נמצאת בהתקשרות מכרזית עם שב"ס ומשטרת ישראל ומבצעת בקרות במזון במוסדות נוספים כגון מטבחי צה"ל, מטבחי משטרת ישראל, גני ילדים, משרד הביטחון ועוד). בנוסף לבקרות המפורטות לעיל, בקרים אזרחיים מטעמה של חברה זו מבצעים בקרות ממוקדות בנושא תברואה ובטיחות מזון בכלל יחידות שב"ס אחת לשנה ולכל ביקורת מופץ דו"ח בקרה בתפוצת פיקוד ומטה הארגון.
באופן שוטף במהלך השנה מבוצעות בקרות נושאיות בנושא מזון, בקרות היערכות לחגים, ביקורות בנושא תקציב, ביקורות ספקים וביקורות שינוע מזון. כל מטבח ויחידה בשב"ס מבוקרת לפחות 3 פעמים בשנה בבקרות מזון מקצועיות, הן ע"י מטה שב"ס (ענף מזון) והן ע"י חברה מקצועית חיצונית אשר נמצאת בהתקשרות מכרזית עם שב"ס (האגודה לבריאות הציבור), בנוסף נבדקים נושאים נוספים על פי הצורך, סה"כ מבוצעות מעל 200 ביקורות מקצועיות בשנה בתחום המזון בשב"ס. לדעת שירות בתי הסוהר מהנתונים המפורטים לעיל עולה כי ניתן מענה מקיף בהיבטי הבקרה והפיקוח.

ליקוי

11. מתשובתו של שב"ס לדוח זה עולה כי נעשים מאמצים ואף הוחל בתיקון הליקויים שהועלו בדוח ובהם הוצאת הבשר המעובד מהתפריט ותקנון מערך ההסעדה בשב"ס, לרבות כוח אדם וציוד. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בביצוע מהלכים אלו יש משום תיקון משמעותי לחלק מהליקויים. עם זאת משרד מבקר המדינה מעיר כי כמה ליקויים יסודיים שיש לתת עליהם את הדעת עדיין לא טופלו. מן הראוי שהמשרד לביטחון הפנים יהיה מעורב בצורה פעילה בתהליך של שיפור מערך המזון בשב"ס.

תגובה
המשרד לביטחון הפנים

11. יחידת מבקר המשרד תמשיך לעקוב אחר תיקון הליקויים.

רישום קבלנים והיבטים בהבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה

גופים מבוקרים: משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים – מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, משרד האוצר – מינהל התכנון, משרד המשפטים

ליקוי

1. חוסרים במערך האכיפה - משרד הבינוי ורשם הקבלנים אינם מפעילים מערך אכיפה יעיל ואפקטיבי הכולל מנגנון לאיסוף ראיות והכנת כתבי אישום נגד קבלנים מפירי חוק, וכפועל יוצא הם אינם מוגשים כלל. על משרד הבינוי להשלים ללא דיחוי נוסף את כל הפעולות הדרושות להקמת מערך הפיקוח והאכיפה שיאפשר למגר את תופעת ביצוע עבודות הנדסה בנאיות על ידי קבלנים שאינם רשומים. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל הבטיחות ולמשרד הבינוי כי עליהם למסד את קבלתו הסדורה של המידע על צווי בטיחות ותאונות עבודה ואת טיובו, כדי לשפר את התשתית הראייתית להחלטות רשם הקבלנים על נקיטת אמצעי משמעת נגד קבלנים העוברים על פקודת הבטיחות. מאחר שתאונות עבודה הן אירועים חמורים שעלו בחיי אדם, ראוי שהמשטרה, הפרקליטות ומינהל הבטיחות יוסיפו ויפעלו לטיוב גיבוש התשתית הראייתית בתיקי תאונות העבודה להגברת אפקטיביות התביעה והאכיפה. ובכלל זה יוסיפו ויעמדו על הסיבות לסגירת התיקים בעילת חוסר ראיות ויבחנו את הדרכים לטיוב האכיפה במקרים עתידיים.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

1. החל מ-ספטמבר 2016, עם קבלת הבקשה הפורמלית והמסודרת להעברת מידע בין גופים ממשלתיים, הוחל בהעברת מידע לרשם הקבלנים אודות צווי בטיחות המוטלים באתרי בנייה. בנוסף, פועלים גורמי המקצוע בכל עת, על מנת למסד ולטייב את העברות המידע בין שני הצדדים, באופנים הבאים:
א. הקמת ממשק להעברת מידע שיאפשר העברת נתונים אודות קבלנים שעליהם הוטלו עיצומים כספיים. באופן זה, יוכל רשם הקבלנים להצליב את הנתונים שבידי המינהל ושבגינם הוטלו עיצומים ולבחון האם הקבלנים רשומים. במידה ונמצא כי

הקבלנים אינם רשומים המשרד יפעל לסגירה מינהלית של האתרים.
ב. פגישות עיתיות לטיוב המידע המועבר לרשם הקבלנים - בעקבות ישיבה שנערכה בין גורמי המקצוע, נסקרו צווי בטיחות שהוטלו על מספר חברות והוסבר לנציגי הרשם על חומרתם. בעקבות זאת, יצאו מכתבי שימוע ל-3 חברות בנייה במהלך חודש מרס 2018.
ג. קיום ישיבות עיתיות בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון במטרה לוודא כי שיתופי הפעולה מתקיימים ולא נתקלים בחסמים כאלה ואחרים. למינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית יש שיתוף פעולה עם הפרקליטות לדיון ומעקב המשך מצד פרקליט המדינה בעניין הגברת אפקטיביות התביעה והאכיפה לטיוב גיבוש התשתית הראייתית בתיקי תאונות העבודה.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

1. ברשם פועלת יחידת אכיפה הכוללת שני עובדים קבועים. כמו כן, האגף מעסיק חברת חקירות חיצונית שמאתרת אתרי בניה בהם פועלים קבלנים שאינם רשומים. הגשת תביעות נגד אותם מבצעים ללא רישיון הינה בסמכות הרשויות המקומיות שאליהן מועברים תיקים מושלמים לצורך הגשת התביעה. נכון למרס 2018, כמעט ולא הוגשו כתבי אישום בגין חריגות אלה, וזאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.1152 שעניינה "הגשת כתבי אישום כנגד קבלנים אשר עברו על חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט – 1969".
משרד השיכון החליט לפעול והגיש כתבי אישום נגד אותם מפרי חוק ולצורך כך, גויס עורך דין המתמחה בדין הפלילי. המשרד מציין כי כדי לאסוף ראיות לצורך הגשת התביעה, יש צורך להעסיק מפקחים עם סמכויות פיקוח מורשים על ידי המדינה. לפיכך 3 מעובדי המשרד סיימו קורס מפקחים והליך הסמכתם הסתיים. העובדים שעוסקים בתחום כאמור יקבלו מידע מובנה וסדור בנושא ליקויי בטיחות ותאונות עבודה. המשרד פועל לבניית תכנית פעולה יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים במשרד.

ליקוי

2. אכיפה לקויה כנגד קבלנים שאינם רשומים - הרשם כמעט שאינו מפעיל את סמכותו להוציא צווי הפסקת עבודה מינהליים כנגד קבלנים לא רשומים. בשנים 2013 עד 2016 הוציא 30 צווים בלבד, פחות משמונה בשנה בממוצע - מספר בטל בשישים לנוכח היקפם

המשוער של קבלנים פעילים בענף הבנייה שאינם רשומים (כ-20,000). על משרד הבינוי ורשם הקבלנים להשלים ללא דיחוי את טיפולם בנקיטת אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות רבים. עיכוב הטיפול בכך פוגע בהרתעה הנדרשת בתחום השמירה על הבטיחות.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

2. משרד הבינוי והשיכון סובר כי הוצאת צווי הפסקת עבודה באתר בניה אינה דבר של מה בכך והיא צריכה להיעשות תוך בדיקה קפדנית של כל מקרה ומקרה שמא יגרם נזק ישיר ועקיף למספר רב של גורמים המעורבים בפרויקט. כמו כן, בהוצאת הצו נחשף המשרד לתביעות בגין נזקים, מדובר בהליך שעיקרו הרתעתי. לדעת המשרד ככל שהליך זה יינקט במספרים גדולים יותר כך תגבר ההרתעה. המשרד מדווח כי הרשם מפעיל כיום משרד חקירות פרטי לצורך איסוף מידע על אתרים בהם פועלים קבלנים לא רשומים בניגוד לחוק, ובהמשך לכך מוצאים צווי הפסקת עבודה, שהעתקם נשלח גם לרשויות המקומיות, על מנת שיפעילו את הכלים הנתונים להן.

ליקוי

3. ליקויים בנקיטת אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות: אף שמינהל הבטיחות הוציא צווי בטיחות רבים כנגד קבלנים בשנים 2013 עד 2016 (כ-590 לשנה בממוצע), רשם הקבלנים טרם נקט אמצעי משמעת כנגד קבלנים שקיבלו צווי בטיחות ושלמעשה פעלו דרך קבע בניגוד לנוהג המקובל במקצועם.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

3. החל מחודש מרץ 2013, הוחלט לשנות את התפיסה לגבי צווי הבטיחות ולבחון נקיטת אמצעים כנגד הקבלנים בגין צווים אלה. בהתאם לכך ובשלב זה, המשרד אוסף ומנתח את המידע שהגיע בנושא, לקראת הבאת החברות הראשונות לדיון בפני הוועדה המייעצת. המקרים הראשונים יהיו מקרה בוחן לתהליך כולו ולפיכך הטיפול בהם נעשה באופן קפדני תוך התייחסות לסוגיות שונות בליווי היועץ המשפטי וגורמים נוספים במשרד. המשרד מעדכן כי נשלחו הודעות לכל הקבלנים הרשומים וכן פורסם באתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון על כוונת רשם הקבלנים לנקוט אמצעי משמעת נגד

קבלנים בגין ליקויי בטיחות באתרי הביצוע שלהם. המשרד זימן 3 חברות בנייה לשימוע בסוף חודש מרץ 2018.

ליקוי

4. ליקויים ברישום קבלני שיפוצים: למרות ההכרה בחשיבות הרבה של הכללת קבלני שיפוצים רבים באסדרה, טרם הוסדר המתווה לסיווג ייחודי לענף השיפוצים בהיקף של עד 350,000 ש"ח, שיאפשר להגדיל את מספר קבלני השיפוצים הרשומים. בכך נפגע האינטרס הציבורי.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

4. ראה תגובה 1 לעיל.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

4. המשרד רואה חשיבות בהסדרת נושא קבלני השיפוצים והרגולציה עליהם. לפיכך, פעלו רשם הקבלנים והיועץ המשפטי לקדם את הנושא. הוצעה הצעה לשינוי שאושרה על ידי מועצת הקבלנים, ההצעה פורסמה להערות הציבור ובימים אלה נכון למרס 2018, הועברה לאישור סופי של משרד המשפטים. לאחר שהשינוי ייחתם על ידי שר הבינוי והשיכון, הוא יוטמע במערכות רשם הקבלנים ויושם.

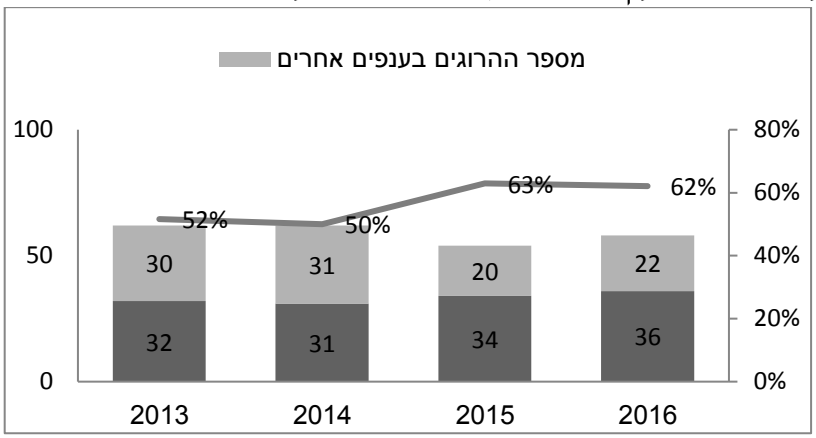
ליקוי

5. פעולות הממשלה להבטחת האיכות והבטיחות בענף הבנייה - ממצאי מעקב: עד מועד סיום הביקורת הנוכחית טרם עלה בידי מינהל התכנון להשלים ולו פרק אחד בתקנות קוד הבנייה לצורך העברה לחתימת שר האוצר ופרסום ברשומות. מדובר בעיכוב של יותר מ-11 שנים ביישום החלטת הממשלה ויותר משלוש שנים ממועד החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה להמליץ על עיגון פרקי קוד הבנייה בחקיקה - עיכוב לא סביר, המקבע מצב מדאיג של היעדר הקפדה מספקת על איכות הבנייה ועל מניעת ליקויי בנייה ובטיחות מבנים. בשנים אלו התרחשו תאונות ואסונות באתרי בנייה, שנגרמו מכשלים בתכנון ובביצוע של הבנייה. כמו כן, טרם החלו לפעול מכוני הבקרה שמטרתם יישום בקרה הנדסית וטכנית על תכנון מבנים ובנייתם, וטרם חל השינוי המיוחל במערך הבקרה שביקרה בחומרה ועדת זילר בשנת 2003. האחריות לכך מוטלת בעיקר על מינהל התכנון, אשר לא השכיל - בהסכמה עם הגורמים האחרים - לגבש את התקנות הנחוצות להפעלת המכונים ולהביא לאישורן. על מינהל התכנון לפעול ללא

דיחוי לקידום התקנות הנוגעות לקוד הבנייה ולמכוני הבקרה ולאישורן, ואם נותרו מחלוקות בין-משרדיות על השרים הרלוונטיים - ובפרט שר האוצר, האחראי ליישום החוק - ליישב אותן לאלתר או להביאן בפני ראש הממשלה.

ליקוי

6. בטיחותם של העובדים ובריאותם - ממצאי מעקב בנושא ענף הבנייה להלן בתרשים נתונים של מינהל הבטיחות על ההרוגים בתאונות עבודה בכלל ובענף הבנייה בפרט בשנים 2013 עד 2016.



מהתרשים עולה כי בשנים 2013¬ עד 2016 חלה ירידה במספר ההרוגים מתאונות עבודה בכלל ענפי המשק, אך בענף הבנייה חלה עלייה במספרם. שיעור ההרוגים בענף זה עלה לכ-62% בממוצע מכלל ההרוגים בתאונות עבודה, לעומת כ-51% בממוצע בשנים 2013¬ עד 2014. נמצא כי תדירות ביקורי הפיקוח של מינהל הבטיחות באתרי בנייה עודנה נמוכה: בשנת 2016 ביקרו מפקחי המינהל בפחות מ-50% מן האתרים המוכרים להם, וטרם חל המפנה הדרוש שיביא לשינוי המציאות העגומה בתחום תאונות העבודה בענף זה. עוד עלה כי מבין 7,000 מנהלי עבודה שהמינהל תכנן להכשיר לעבודה בגובה הוכשרו 3,377 בלבד (48%), וכי טרם הותקן תקן חדש לגידור אתרים.

על מינהל הבטיחות לוודא שהגדלת מספר המפקחים במהלך שנת 2017 תהיה יעילה ואפקטיבית ובהתאמה לצורך, כך שמספר הביקורים באתרי הבנייה יעלה משמעותית, יביא לאיתור רב יותר של כשלי בטיחות, ויסייע בהפחתת מספר התאונות והנפגעים באתרים אלה.

ליקוי

7. ענף הבנייה עתיר סיכונים, וביצוע עבודות בנייה באיכות בלתי מספקת עלול לגרום נזק רב, מסכן את הציבור ועולה לא אחת בחיי אדם. ממצאי דוח זה העלו כי גופים ממשלתיים שהופקדו על אסדרת העיסוק בענף לא מימשו את אחריותם, ובכלל זה: רשם הקבלנים אינו נוקט זה שנים צעדים כנגד אלפי קבלנים שפועלים בענף בלא שהם רשומים כחוק; מינהל התכנון במשרד האוצר, שעליו הוטל לפני יותר מעשור להוביל את ההקמה של מכוני הבקרה ולפעול להתקנת תקנות הבנייה - צעדים שהיו אמורים לזרז את הליכי הבנייה ולשפר את איכותה ובטיחותה - טרם עשה כן; פעילות מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית בתחום הפיקוח על אתרי הבנייה עדיין לוקה בחסר במידה רבה, והמציאות בתחום תאונות העבודה בענף זה עודנה עגומה. לכשלים המתמשכים בנושאים אלה השלכות משמעותיות על המשק ועל שלום הציבור. על השרים הרלוונטיים - ובעיקר שר הבינוי, שר האוצר ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - לפעול במרץ לתיקון הליקויים. על הממשלה לוודא כי המשימות שהוטלו על המשרדים והגופים הממשלתיים ימומשו ללא דיחוי.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

6-7. המשרד מציין כי בשנת 2015 נערכו אמנם יותר ביקורי פיקוח לעומת שנת 2016, אולם מספר צווי הבטיחות שהוטלו בשנת 2015 עמד על 464 לעומת 866 בשנת 2016 כלומר, אפקטיביות הפיקוח והאכיפה הייתה מורגשת וגדולה יותר. לדעת המשרד, כאשר ישנם ליקויים מסכני חיים, מוטל צו בטיחות והוא מוסר רק לאחר ביקור חוזר של המפקח. במקרים בהם מדובר בצו שהוטל על מכונת הרמה (כגון עגורן צריח) בשל חוסר בתסקיר בדיקה, או אתר שפעילותו לא הוסדרה מול המינהל [״הודעה על פעולת בנייה״, כנדרש בתקנות הבטיחות בעבודה (עבודות בנייה, תשמ״ח 1988], הרי שאין צורך מקצועי בביקור חוזר מאחר וניתן להשלים את המידע באמצעות דיווח במייל, דואר וכיו״ב. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית, פועל במגוון דרכים להעלאת אפקטיביות פעולות הפיקוח והאכיפה בהן הוא נוקט. להלן הצעדים העיקריים שננקטו בהיבט זה במהלך שנה״ע 2017:

א. הכשרת והפעלת מערך מפקחי המינהל לעניין השימוש בצו המאפשר הטלת עיצומים כספיים. מאז כניסתו לתוקף בחודש ינואר 2018, אותרו מעל 1000 הפרות בטיחות, שהיקף העיצומים בגינן עומד על כ-19 מליון ₪.

ב. הסטת מפקחים - מעת לעת - מפיקוח על ענפי משק אחרים אל ענף הבינוי באופן זה, פועל המינהל ליצירת מיקוד ותגבור פעולות פיקוח ואכיפה בענף הבינוי.

ג. קידום מיזמים טכנולוגיים שיאפשרו קבלת מידע נוסף על המתרחש באתרי בנייה. במהלך שנה"ע 2017 קודם מכרז 'כלים טכנולוגיים' והביא לכך שכיום ארבע חברות המפעילות "כלים טכנולוגיים" שונים (כגון רחפנים) נמצאות בהליכים חוזיים שלאחריהם נוכל להיעזר בשירותיהן.

ד. הקמת 'שולחן עגול' עם פרקליטות ת"א (אזרחי) ורגולטורים נוספים על מנת להגביר את פעולות האכיפה המצרפיות כלפי קבלנים מועדים.

ה. שינוי מתכונת הטלת 'צו בטיחות' באתרי בנייה - בעקבות נוהל פנימי שהפיץ המינהל למפקחיו, צווי בטיחות מוטלים במקום על בסיס מדבקה ייעודית. שיטה זו מחליפה את שליחת הצו בדואר רשום (כפי שהיה עד כה – מרס 2018), ומשמעות הדבר שהפרת הצו מאפשרת נקיטת הליכים פליליים/מנהליים באופן מיידי, וזאת מבלי להזדקק להוכחת קבלת אישורי מסירה של דואר רשום. באופן זה התייעלה משמעותית עבודת המפקחים ושופרה יכולת האכיפה.

ו. הגברת שקיפות המידע המפורסם לציבור - כך למשל, מפורסמים צווי בטיחות הכוללים את שמות הקבלנים באתר המינהל, וזאת בנוסף לפרסום רשימה של כ-700 שהוטלו עליהם צווי בטיחות בחמש השנים האחרונות.
בפעילויות אלה מוביל המינהל ללחץ ציבורי נוסף על הקבלנים ובכך מאפשר יצירת מחולל רגולציה נוסף המושת עליהם.

ז. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בשיתוף אגף התקציבים, במשרד האוצר, הוביל בחוק ההסדרים הנוכחי (03/18) תיקון לחוק הביטוח הלאומי אשר מאפשר גביית פרמיה גבוהה יותר ממעסיקים אשר מתרשלים בשמירה על בטיחות עובדיהם.
באופן זה, מבקש המשרד להטמיע בתודעת המעסיקים את משמעות וחשיבות השמירה על בטיחות ובריאות עובדיהם, שאם לא כן-הם ייפגעו כלכלית.
בנוסף, תיקון המשרד את הצו המאפשר הטלת עיצומים כספיים, כך שתתוסף הפרה נוספת הנוגעת לאי דיווח על תאונת עבודה כנדרש בחוק אל מינהל הבטיחות. באופן זה מבקש המשרד להחמיר את הסנקציות הכלכליות שיושתו על מעסיקים שהסתירו מידע אודות תאונות עבודה מן הרגולטור.

ח. מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית מדווח כי הוכשרו עד כה 4,296 מנהלי עבודה.

ליקוי

8. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד העבודה כי מעבר לפעולות האמורות, עליו להגביר עוד את הפעולות בתחום הנחיית המעסיקים.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

8. הגברת הפעולות בתחום הנחיית המעסיקים: הנחיית מעסיקים, ככל שהיא נוגעת לעמידה בדרישות של עדכוני חוק או מדיניות פיקוח ואכיפה מצד המינהל, מפורסמת באתר המינהל. פעולות הסברה לבטיחות נעשות באמצעות המוסד לבטיחות וגיהות, הכפוף לשר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות, (המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת), אגף התקציבים באוצר.

ליקוי

1. שנות הלימוד הקליני - העומס הקיים במחלקות האשפוז - אי-הסדרת כללים להתקשרויות להפעלת ה"שדות הקליניים": ההוראה בבתי החולים במסגרת ה"שדות הקליניים" אינה מוסדרת. משרד הבריאות שאמור להיות גם גוף מנחה לא קבע הוראות להפעלת השדות הקליניים וגם המל"ג-ות"ת לא הסדירה את חלקה. היעדר הסדרה בראייה לאומית מקיפה מעוררת בין השאר מחלוקות בין שני המאסדרים בנוגע לגבולות האחריות שלהם. כתוצאה מכך אין ראייה מערכתית כוללת ותכתיבי השטח קובעים את הפעלת השדות הקליניים. על המל"ג ומשרד הבריאות להוביל עבודת מטה בשיתוף פורום הדיקאנים, ומנהלי בתי החולים, להסדרת התהליך של הכשרת הרופא בשדות קליניים. בכלל זה עליהם לקבוע תקן למספר הסטודנטים שישתתפו בקבוצות הלימוד, את מספר הקבוצות המרבי במחלקה, לבחון ולקבוע את מספר השבועות המרבי להוראה קלינית של כל מחלקה ואת אמות המידה להכרה ולאישור של מחלקה כמוסמכת להכשרה קלינית. כמו כן עליהם למפות את היקף השדות הקליניים הזמין ברמה הלאומית. בהתאם לכללים שייקבעו ולתוצאות המיפוי עליהם לקבוע אם אכן קיימת מצוקה אמתית בשדות הקליניים, או שניתן למזער אותה באמצעים ניהוליים. על משרד הבריאות, ות"ת-מל"ג ומשרד האוצר להיכנס בהקדם לעובי הקורה בסוגיית העומס בשדות הקליניים של בית הספר לרפואה באוניברסיטה העברית.

תגובה
משרד הבריאות

1. משרד הבריאות מופקד על מערכת הבריאות בישראל. כחלק מתפקידיו, מחויב המשרד לבחון כל הזמן את מצב כוח האדם הרפואי, ולתכנן את הצרכים העתידיים. חלק מהתכנון העתידי כולל השקה עם גופים המקיימים הכשרה במקצועות בריאות שונים. המשרד פעל ופועל בשיתוף פעולה הדוק עם כמה גופים כאלו, ובראשם המל"ג והפקולטות השונות המכשירות בוגרים במקצועות הבריאות השונים. שיתוף פעולה זה נעשה תוך הכרה

בגבולות הסמכות השונים שבין משרד הבריאות לבין מל"ג, האוניברסיטאות ושאר מוסדות ההכשרה במקצועות הבריאות. שיתוף הפעולה בא לידי ביטוי בדרכים שונות, החל בישיבות משותפות בין מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל מל"ג-ות"ת, עבור דרך הקשר בין האחות הראשית לבין המוסדות השונים המכשירים אחיות, וכלה בפגישות עם נציגי ארגונים מקצועיים שונים בנושאי ההכשרה. המשרד מציין שכאשר הוא חש צורך להעביר מידע הנוגע לצרכים העתידיים של מערכת הבריאות, הוא עושה זאת. כך נעשה במקרים רבים, כולל באמצעות מכתבים וישיבות שנערכו בין מנכ"ל משרד הבריאות למנכ"ל מל"ג-ות"ת.

בשנת 1958 הוקמה המועצה להשכלה גבוהה – המל"ג – על פי חוק. החוק קבע, בסעיף 3, כי "המועצה היא המוסד הממלכתי לענייני השכלה גבוהה במדינה, והיא תמלא את התפקידים המוטלים עליה לפי חוק זה". כלומר, החוק קובע במפורש, וכמפורט בהמשך סעיפי החוק, כי במדינת ישראל יש גוף אחד האחראי על ההשכלה הגבוהה. יש רגולטור – מאסדר – אחד על ההשכלה הגבוהה בישראל, המל"ג. על פי החוק, משרד הבריאות אינו רגולטור על מערכת ההשכלה הגבוהה בישראל. המשרד מדגיש כי הוא אחראי על מערכת הבריאות בישראל ולא על מערכת ההשכלה הגבוהה. לימודי הרפואה בישראל, כמו הלימודים ביתר מקצועות הבריאות, כוללים לימודים תאורטיים והתנסות מעשית. למעט מקצוע התזונה הקלינית, בכל מקצועות הבריאות – ורפואה בכללם – ההתנסות הקלינית היא חלק מובנה בתוך הלימודים האקדמיים. הסטודנטים הלומדים במוסדות בהם מתבצעת ההתנסות הקלינית משלמים שכר לימוד למוסד האקדמי בו הם לומדים, הם נבחנים, מקבלים ציונים, ובכל דבר ועניין ממשיכים להיות כפופים – כסטודנטים – למוסד בו הם לומדים.

המשרד מסתייג מכל הקביעות שנכתבו בדו"ח הביקורת לגבי משרד הבריאות כאחד מ"שני המאסדרים" של לימודי הרפואה בישראל.

בנוסף לכך, כל הטענות על אחריות המשרד להתערב בעומס ההוראה בשדות הקליניים – גם הם לא רלבנטיים, מאותה הסיבה. כאמור, המשרד אינו אחראי על טיב ההוראה האקדמית בישראל, גם אם הוא בעל עניין בתוצרי לימודים אקדמיים במקצועות הבריאות השונים, ואף מנסה להשפיע עליהם באמצעות פעולה מול הגורמים בעלי הסמכות.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

1. המל״ג נמצאת בעיצומה של עבודת מיפוי השדות הקליניים ברפואה, וברשותה קיים מרבית המידע בנושא. לטענת המל״ג, משרד הבריאות לא ביצע את המיפוי ביחס לסטודנטים ישראלים וזרים, כפי שהתחייב בזמנו. המל״ג מציינת כי ות״ת הדגישה בפני משרד הבריאות שהאחריות על מיפוי השדות היא שלו, ובהיעדרו לא ניתן להקצות את השדות הקליניים בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו בדוח אנדורן, ובפרט לא ניתן להגדיל את מקומות ההכשרה ברפואה לסטודנטים ישראלים על חשבון סטודנטים זרים ולהגיע ליעד הבוגרים שנקבע. עוד מציינת המל״ג כי במידע שנאסף על ידה חסרה האינפורמציה לגבי פוטנציאל השדות הקליניים שאינם ממומשים, מידע שלטענתה משרד הבריאות התבקש להעביר אליה וטרם עשה זאת. מל״ג מוסיפה כי עיקר האחריות במציאת הפתרונות למצוקה בשדות הקליניים לצורך ההתנסות ברפואה היא של משרד הבריאות.

ליקוי

2. שנות הלימוד הקליני - העומס הקיים במחלקות האשפוז - בשנים 2015-2017 קידמה מל״ג-ות״ת טיוטות הסכם על בסיס המלצות דוח גלזר-ישראלי אותן אימצה ות״ת ב-2013 ובהן כללים והגדרות בעניין ההתחשבנות שבין האוניברסיטאות לבתי החולים בסוגיית ההוראה בפקולטות לרפואה בישראל, לרבות מדדים לתגמול בתי החולים בגין ההוראה הקדם קלינית (פרה-קלינית) והקלינית. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2017, עדיין לא גובש נוסח סופי של ההסכם וממילא הוא עדיין לא נחתם. זוהי ״גרירת רגליים״ מתמשכת של מל״ג-ות״ת. על מנכ״ל מל״ג ומנכ״ל משרד הבריאות לקבוע לוח זמנים ברור ומוגדר לסיום המשא ומתן בין הגורמים וליישום הסכם בסיס קבוע לכלל הגורמים. לאחר שיוסכם עניין העלויות הנוספות הנדרשות, יש לקבוע את המקורות לכך בשיתוף משרד האוצר.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

2. ות״ת לא אישרה טיוטת הסכם, אלא אימצה את מסקנות הדו״ח בהתאמות שנערכו ע״י הצוות המקצועי בות״ת שעל פיהן נוסחה הטיוטה אותה מל״ג-ות״ת קידמה. בהמשך לתגובות האוניברסיטאות, ועד ראשי האוניברסיטאות שהתקבלו בשני סבבים ומהגורמים המקצועיים במשרד הבריאות, ביום 12.11.2017 העבירה ות״ת את טיוטת ההנחיות

המעודכנת להתייחסות מנכ"ל משרד הבריאות, בציון הסוגיות הספציפיות שעל שני הצדדים להסכים בעניינן.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

3. המשרד מבקש להבהיר כי ככלל, הוא אינו מתערב ביחסים חוזיים שבין שני גופים פרטיים (על אף ששניהם זוכים לתמיכה ממשלתית). כך גם באשר להתייחסות המדינה ליחסים הכלכליים שבין בית החולים הדסה לבין האוניברסיטה העברית, הנחה סבירה היא כי בתי החולים והאוניברסיטאות מרוויחים שניהם מההסכמים ביניהם, וכי אם הסכמים אלו אינם יעילים, על הצדדים לפעול בינם לבין עצמם לביטולם או שינויים. בהתאם, הכלי לשינוי או ביטול הסכם הסינוף שנחתם בין בית החולים לאוניברסיטה אינו מצוי בידי משרד האוצר, אלא נתון להתדיינות בין הצדדים. להשלמת התמונה, המשרד מציין כי בשנים האחרונות הוכפל מספר הסטודנטים הלומדים בישראל, בהתאם להבנות אליהם הגיעו משרד האוצר, המועצה להשכלה גבוהה והמועצה הלאומית לכלכלה.

ליקוי

3. כשל בהסדרת מצאי ה"שדות הקליניים" בבתי החולים: בעשור שבין השנים תשס"ו (2006-2005) לתשע"ו (2016-2015), עלה בעקביות מספר הסטודנטים לרפואה (למעט תשע"ה). למשרד הבריאות ולמל"ג-ות"ת אין תמונת מצב מלאה בנוגע למספר השדות הקליניים הקיימים ולפיזורם בין כלל בתי החולים. היעדר תמונת מצב מהימנה במשרד על הסטטוס של השדות הקליניים מעמיד מחסום של ממש לפני מתכנני המערך של לימודי הרפואה בארץ. היעדר המידע בשאלות כמו - האם מספר השדות הקליניים נותן מענה לצרכים הקיימים, מהו הצפי לצרכים העתידיים וכיצד יש להיערך לקראתם - אינו מאפשר לתכנן בצורה מושכלת את מספר הסטודנטים שיוכשרו בפקולטות לרפואה. למל"ג-ות"ת ולמשרד גם אין תכניות עבודה שכוללות היערכות עתידית לגידול במספרם של לומדי רפואה. זהו מחדל של משרד הבריאות ומל"ג-ות"ת.

תגובה
משרד הבריאות

3. המשרד מבהיר כי הלימודים במוסדות אקדמיים נמצאים, על פי החוק, באחריות המל"ג. ההתנסות הקלינית – הלימודים הנעשים בתוך השדות הקליניים – מהווים חלק אינהרנטי

מהלימודים לתואר, הסטודנטים משלמים עבורם שכר לימוד, נבחנים ומקבלים ציונים עליהם.
כל ניסיון לקבוע כי משרד הבריאות אחראי על לימודים אקדמיים, דורש – כתנאי מקדים – את שינוי החוק. על פי החוק הקיים – למשרד הבריאות אין כל סמכות בתחום זה.
לדברי המשרד הטענה אינה נכונה - משרד הבריאות, לבקשת מל"ג, נחלץ לסייע בנושא השדות הקליניים. המשרד העביר למבקר המדינה ולאגף המפקח הכללי את תוצאות המיפוי של השדות הקליניים שנעשה בחודש יוני 2017.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

3. ראה תגובה לליקוי 1.

ליקוי

4. מעומס הסטודנטים בשדות הקליניים בהם יש הכשרה קלינית עולה כי קיימת מצוקה של שדות קליניים; נמצא שבמחלקות רבות עולה מספר הסטודנטים המקבלים את הכשרתם הקלינית בסבבים על המספר המומלץ - שמונה סטודנטים לקבוצה - ולעתים אף מגיע ל-12 סטודנטים ויותר. מצוקה זו היא חסם להכשרה קלינית מספקת של סטודנטים; כדי להתגבר עליה הפקולטה והמחלקה מגדילות לפעמים את מספר הסטודנטים בקבוצת הלימוד בשדה הקליני, והעומס הגדול מדי אינו מאפשר לימוד אפקטיבי. המצוקה אף גורמת תחרות לא ראויה בין הפקולטות לרפואה על שדות קליניים בבתי חולים; כגון טענות על הפעלת לחצים על הפקולטות לרפואה מצד בית חולים, שמבקש לאפשר לקיים בו הוראה קלינית, אף שלדעת פורום הדיקאנים לא ברור אם הוא מתאים לכך.

תגובה
משרד הבריאות

4. משרד הבריאות מוסר כי למיטב ידיעתו המבוססת גם על בדיקות שנעשו במשרד, אין מחסור בשדות קליניים בישראל. מידע זה מתבסס גם על שרשרת המכתבים שהמשרד קיבל ממנהלי בתי חולים שנענו להצעת אוניברסיטת אריאל.
במסגרת מאמציה להכנת תשתית להקמת בית ספר לרפואה, העבירה אוניברסיטת אריאל לידי מל"ג ולידי המשרד רשימת מוסדות רפואיים שניאותו, ברמות מחויבות שונות, לספק שדות קליניים חדשים לבית ספר חדש לרפואה, במסלול ארבע-שנתי, שלא על חשבון שדות קיימים לבתי ספר לרפואה אחרים. קיומם ואיכותם של שדות אלו נבדקו בהנהלת המשרד.

לטענת המשרד, מחברי דו"ח הביקורת כלל לא בדקו כמה שדות קליניים יש בישראל, והסיקו את המסקנה שלהם על מחסור בשדות קליניים, בלי בסיס. מכך שממצאי הביקורת העלו כי קיים עומס בשדות קליניים והמסקנה שהוסקה היא כי קיים מחסור בשדות קליניים, כשלמעשה עומס בשדות קליניים יכול לנבוע מסיבות רבות ולא בהכרח ממחסור בקיומם. המשרד מסתייג מקביעת הביקורת כי "קיים מחסור בהם" (שדות קליניים) ומוסיף שיש כיום שדות קליניים שאינם מנוצלים כלל. יתר על כן, בדוח הביקורת נכתב כי בחלק מהמקרים מדובר בעומס שנוצר בשל ניהול לא יעיל של השדות הקליניים.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

4. ראה תגובה לליקוי 1.

ליקוי

5. השילוב בין מצוקה במקומות להכשרה קלינית, לתחרות בעיתית ויצירת הסכמים כובלים והיעדר הסדרה רגולטורית פותח פתח ל"שוק פרוע" - הפעלת לחצים, קביעת התניות, העלאת דרישות והצעת תשלומים שאינם מאוזנים ובלבד שניתן יהיה להבטיח את ההכשרה הקלינית. קיימים פתרונות פשוטים יחסית להוספת שדות קליניים בבתי החולים שלא נבחנו, ואולם היעדרה של ראייה מערכתית מקיפה אינה מאפשרת להוסיף שדות אלו. וקיים עומס רב בשדות הקיימים עקב כשל באסדרה וניהול לקוי.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

5. תגובה לליקוי 1

ליקוי

6. אי-הסדרה של תהליך ההכרה במחלקות לצורך הכשרה קלינית: למל"ג, לפקולטות לרפואה ואף למשרד הבריאות אין הליך של הסדרה שיטתית כלשהי שלפיו יוכרו מחלקות כבעלות סמכות להכשרה קלינית. אף שמצופה כי מל"ג בשיתוף משרד הבריאות, מתוקף אחריותם כמאסדרים של מערכת ההוראה והבריאות, יגדירו אמות מידה לצורך זה - הם לא עשו זאת, ואף אינם דורשים לאשר הסמכה של מחלקה להפעלת שדה קליני. תהליך זה יכול לתרום גם להגדלת מספר השדות הקליניים בהם מכשירים סטודנטים.

תגובה
משרד הבריאות

6. ראה תגובה לליקויים 1 ו-3.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

6. המל"ג תבחן את האפשרות להסדרת השדות הקליניים מבחינת יחס סטודנט/מדריך, היקף ההכשרה הקלינית יחד עם משרד הבריאות והמוסדות.

ליקוי

7. הצורך בצמצום מספר הסטודנטים מחו"ל הלומדים בתכניות ללימודי רפואה בארץ בשל המצוקה בשדות קליניים: בשנת תשע"ו (2016-2015) למדו בארץ 537 סטודנטים מחו"ל, שהם (כ-12%) מ-4,376 הסטודנטים בכל הפקולטות לרפואה בארץ. כחלק מהכשרתם גם הם חייבים בהכשרה קלינית במסגרת השדות הקליניים. שכר הלימוד של סטודנטים אלו הוא מקור הכנסה למוסדות. המל"ג ומשרד הבריאות לא בדקו את השפעת הצורך לספק שדות קליניים גם לסטודנטים זרים, נוסף על העומס של הסטודנטים הישראלים הקיים ב"שדות הקליניים". ועדת אנדורן המליצה לצמצם בהדרגה את מספרם ולקבוע להם מכסה מרבית. ואולם, בפועל, אף שחלפו חמש שנים מאז אימצה ות"ת את ההמלצות - הן טרם יושמו. יתר על כן, לא זו בלבד שמספר הסטודנטים מחו"ל לא הצטמצם - הוא אף עלה בשנת תשע"ו (2016-2015). מל"ג-ות"ת לא אכפה על האוניברסיטאות ליישם את ההמלצות ולא עקבה אחר יישומן ובכך הפכה את החלטתה לאות מתה, וגם משרד הבריאות גילה אוזלת יד כשלא מילא את חלקו באחריות זו. בכך לא מילאה מל"ג, הגוף האמון על קידום ההשכלה הגבוהה בישראל, את תפקידה כראוי. משרד מבקר המדינה מעיר למל"ג, ות"ת ולמשרד הבריאות על התנהלותם בכל הקשור ליישום המלצות ועדת אנדורן. מצוקה קשה בהכשרת רופאים בבית הספר לרפואה של האוניברסיטה העברית: תמונת המצב העולה מהאופן שבו מתנהלים השדות הקליניים של בית הספר לרפואה באוניברסיטה העברית מדאיגה ביותר. לגידול שחל בשנים האחרונות במספר הסטודנטים בבית הספר לרפואה של האוניברסיטה העברית לא ניתן מענה בהכשרה הקלינית ובשדות הקליניים. כך למשל, בשנת תשע"ז הוכשרו קלינית 15 סטודנטים בממוצע בכל אחת מארבע מחלקות הילדים בבתי החולים שבהסכם עמה, ובמחלקה הנוירולוגית באחד מבתי החולים לא פחות מ-27 סטודנטים.

על משרד הבריאות ומל"ג לבחון הגדלה משמעותית של מקומות לישראלים בפקולטות לרפואה בישראל. בחינה זאת יש לעשות באיזון הראוי בין מכלול ההיבטים ובהם - איכות לימודי הרפואה של אלו שלמדו בחו"ל ונקלטים בשובם במערכת הבריאות בארץ.

תגובה
משרד הבריאות

7. הקביעה לעיל, כי אין מחסור בשדות קליניים, מייתרת את הסעיף העוסק בתוכניות לסטודנטים מחו"ל הלומדים רפואה בישראל. מאחר ויש שדות קליניים שאינם מנוצלים, ואין מחסור בשדות קליניים, אין צורך לסגור תכניות של תלמידי חו"ל כדי להשתמש בשדות הקליניים שלהם. המשרד מוסיף כי במקומות שונים נבחנת הפעלה של שדות קליניים בשעות אחרי הצהרים. הפעלה כזו אפשרית ודורשת התאמות מינוריות – עיקרן הוספת כוח אדם רפואי בשעות אחר הצהרים. הוספה כזו תגדיל מאד את נפח השדות הקליניים במחלקות הקיימות.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

7. ות"ת קבעה לאחרונה כי סוגיית צמצום מספר הסטודנטים הבינ"ל הלומדים בתכניות ללימודי לרפואה בארץ, תידון מחדש בשל ההיבטים הבינלאומיים שלה.

ליקוי

8. ישראלים בוגרי פקולטות לרפואה בחו"ל שנקלטים בארץ - ריבוי של בוגרי מוסדות בחו"ל בין מקבלי הרישיונות: השיעור הגבוה של רופאים ישראלים שלמדו בחו"ל וקיבלו רישיון לעסוק ברפואה בישראל (להלן - רישיון לעסוק ברפואה) מצביע על כך שמדינת ישראל נסמכת במידה רבה על בוגרי לימודי רפואה שאין לה השפעה כלשהי על התכניות להכשרתם. בכך המדינה מוותרת על יכולתה להכשיר את עתודת הרופאים הטובים ביותר שהיא זקוקה לה, ואינה מאפשרת להם ללמוד בארץ במסגרת לימודית, שהיא קבעה את מתכונתה, תכניה והצוות האקדמי שלה.

תגובה
משרד הבריאות

8. המשרד תומך בהגדלת שיעור הסטודנטים בוגרי פקולטות לרפואה בישראל וצמצום הכשרת סטודנטים לרפואה בפקולטות בחו"ל. משרד הבריאות פעל, בשיתוף עם מל"ג

ומשרד האוצר, להגדיל את מספר הסטודנטים הלומדים רפואה בישראל. בהסכם בריאות-אוצר האחרון סוכם על גדלת מספר הסטודנטים לרפואה בשנה עד ל-900 ואולי אף ל-950 בשנה.

ליקוי

9. ישראלים בוגרי פקולטות לרפואה בחו"ל שנקלטים בארץ - קורסי הכנה לבחינת הרישוי: קורס ההכנה נועד להכין עולים חדשים ותושבים חוזרים לקראת בחינת הרישוי של משרד הבריאות שעליהם לעמוד בה כדי לקבל רישיון לעסוק ברפואה. בסיום הקורס הם זכאים לבונוס בציון במבחן הרישוי. משרד הבריאות לא קבע הנחיות והוראות לבקרה על אופן הפעלתם של קורסי ההכנה ולפיכך לא ניתן להבטיח את רמתם האקדמית. כמו כן, הבונוס הנדיב המוענק רק למסיימי הקורסים, מאפשר קבלת רישיון לעסוק ברפואה גם כשקיים חשש כבד לכשירות המסיימים. רבים מאלו שלמדו בארמניה ומולדובה עברו את מבחני הרישוי בזכות הבונוס. מאז נקבעה מתכונת הבונוס, לפני למעלה מ- 25 שנה, לא בחנה ועדת הבחינה את תוצאותיה של הטבה זו, ובעיקר לא בדקה כמה נבחנים עברו בהצלחה את מבחן הרישוי רק בזכותו. גם משרד הבריאות לא עשה זאת. על האגף לרישוי שבמשרד לבחון מחדש את הליך אישור התארים של בוגרים מחו"ל. נוכח החשיבות הקריטית של מתן הבונוס לציון של מבחן הרישוי שביכולתו להכריע אם הרופא יקבל רישיון לעסוק במקצוע שבו הופקדו בידיו חיי אדם, על המשרד לבחון את מנגנון מתן הבונוסים.

תגובה
משרד הבריאות

9. הנושא של קורסי ההכנה נדון מחדש מתוך תובנה לשפר את הליקויים שנחשפו במהלך השנים האחרונות. ההנחה הבסיסית הינה שאם הקורס מקנה ציון מגן של 10 נקודות המהווה אחוז גבוה יחסית מציון הבחינה הכללי, קיימת חובה לשפר את רמת הקורסים והבחינה והפיקוח עליהן וכן לשמור על אחידות הקורסים והבחינה בהיבט תכנים ובהיבט ביצוע מועד בחינה לכל הקורסים באותו זמן. בהקשר זה, התקיימה בתאריך 11.12.2017 פגישה עם מנהלי הקורסים השונים בבתי החולים במגמה לחזק את שיתוף הפעולה בין הקורסים השונים בבתי החולים. הוכן מתווה לשיפור המצב הקיים שהוצג למנכ"ל ב- 24/12/17 וקיבל את אישורו.

ליקוי

10. ישראלים בוגרי פקולטות לרפואה בחו״ל שנקלטים בארץ - אי-ידיעת השפה העברית: אגף הרישוי במשרד נותן את הרישיונות לעסוק ברפואה בלי שבדק אם מבקש שלא למד בארץ, אכן המציא אישור שיוכיח שיש לו ידע בסיסי בעברית. כתוצאה מכך ישנם רופאים שאינם שולטים כראוי בשפה העברית.

תגובה
משרד הבריאות

10. משרד הבריאות פועל לקדם תיקון תקנות בנושא, על מנת לוודא ידע בעברית טרם התחלת הסטז׳.

ליקוי

11. ליקויים בשנת הסטז׳ בסיום לימודי הרפואה - חוסר היערכות לעליה במספר הסטז׳רים: משרד הבריאות לא נקט שום צעד ממשי כדי לתת מענה לגידול הניכר במספר הסטז׳רים ובמספר המתמחים שאמור לבוא בעקבותיו מבחינת תשתיות וכוח אדם שיידרשו לשם כך. זוהי אוזלת יד של משרד הבריאות העלולה להביא לידי כך ששנת הסטז׳ תהיה בלתי אפקטיבית. על משרד הבריאות בשיתוף פורום הדיקאנים ומל״ג לבצע עבודת מטה סדורה לבדיקת מספר הסטז׳רים שכל אחד מבתי החולים יכול לקלוט בהתאם להיקף הצוות, המיטות ומספר החולים, כדי שלא תיפגע העבודה השוטפת של המחלקות ואיכות הלימוד של הסטז׳ר. בהתאם למסקנות של עבודת המטה, עליהם לבחון ולהציע פעולות נוספות כדי לאפשר לבוגרי הרפואה שמספרם עולה מדי שנה לבצע סטז׳.

תגובה
משרד הבריאות

11. סטאז׳רים נקלטים בבתי חולים בהתאם למספר המיטות ברישיון שיש לבית החולים בעת ההגרלה (שמתבצעת לאחר שדרגו את העדפותיהם לשיבוץ), וכן ״תוספת פריפריה״ לבתי חולים בפריפריה. בין 2017-2021 בהתאם להסכם בריאות אוצר, יתווספו למערכת כ 1200 מיטות. כן נוספו 300 מיטות בבית חולים חדש (אשדוד), אשר משולבים בו סטאז׳רים כבר מיום פתיחתו. הדבר מעניק שדות קליניים נוספים לביצוע הסטאז׳. בנוסף, כאמור, נבחן על ידי צוות לבחינת הצעדים הנדרשים להתאמת מערך התמחויות הרופאים בישראל בראשות פרופ׳ רוני גמזו מנהל איכילוב נושא של ביצוע

התמחויות בקהילה ומכאן גם אפשרות לפתיחת שדות נוספים בקהילה.

ליקוי

12. ליקויים בשנת הסטז׳ בסיום לימודי הרפואה - אוזלת ידם של משרד הבריאות, המל״ג ופורום הדיקאנים בהסדרת ההפעלה של תקופת הסטז׳ – המשרד, הפקולטות לרפואה ופורום הדיקאנים לא קבעו כללים בסיסיים להפעלת שנת הסטז׳ כמו: מטרות בסיסיות, חובות ההתלמדות, אמות מידה לעמידה בהצלחה בלימודי הסטז׳ ולהערכת הסטז׳ר. הגורמים האחראים להפעלת שנת הסטז׳ - משרד הבריאות והמל״ג וכן פורום הדיקאנים שהוא בעל עניין מהמעלה הראשונה בהבטחת יעילותו - כולם יחד וכל אחד מהם לחוד, הותירו לתכתיבי השטח בבתי החולים - יהיו אשר יהיו - לקבוע את אופייה של שנת הסטז׳.
על משרד הבריאות ופורום הדיקאנים לבצע את התיקונים הנדרשים בהפעלת שנת הסטז׳ על בסיס עבודת מטה סדורה לבדיקת מספר הסטז׳רים שכל אחד מבתי החולים יכול לקלוט. בין היתר, על המשרד להגדיר את מטרת הסטז׳, להציב מטרות ויעדים ולקבוע אמות מידה כמותיות ואיכותניות להערכת הסטז׳ר.

תגובה
משרד הבריאות

12. המשרד פועל בשיתוף ועדת הסטאז׳ ופורום הדיקאנים לקביעת קריטריונים סדורים להערכת הצלחת הסטאז׳ר בחודשי הסטאז׳.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

12. נושא הסטאז׳ ברפואה הינו באחריות בלעדית של משרד הבריאות משום שהוא מתקיים לאחר סיום התואר האקדמי של הסטודנט ולכן למל״ג אין סמכות לטפל בנושא זה.

ליקוי

13. משרד הבריאות לא דורש ממנהלי המחלקות שבהן עובר הסטז׳ר להעריכו במפורט ואין מדדים שעליו לעמוד בהם. בכך נפגמת התועלת המופקת מהסטז׳, ונוצר פתח שמנהל מחלקה יאשר עמידה של סטז׳רים בדרישות של סטז׳ גם אם אינם כשירים דיים. על משרד הבריאות ופורום הדיקאנים לחייב את המעריכים לפרט את הערכתם וזאת לאחר שיקבעו קריטריונים קבועים ואחידים לפי מדדים שניתן

לנטרם. קריטריונים יתרמו גם לוודאות של הסטז'ר שידע בדיוק באיזה תחומים מעריכים אותו.

תגובה
משרד הבריאות

13. כאמור, המשרד פועל לקבוע קריטריונים להערכת הצלחה בשילוב ועדת הסטאז' ופורום הדיקאנים.

ליקוי

14. כשל בתכנון מקומות להתמחות לקראת תואר מומחה ברפואה - למשרד הבריאות אין מידע מרוכז על מספר מקומות ההתמחות שיש בכל מחלקה ובכל בית חולים. הוא אינו יודע כמה מהם מאוישים, כמה פנויים ומהו לוח הזמנים להתפנות של המקומות התפוסים. כמו כן אין לו תכנית רב-שנתית שתקבע את הצרכים העתידיים בכל תחום התמחות, וכמה מקומות הוא מתעתד להוסיף בכל תחום ובכל בית חולים. כל זה משקף ניהול לא מושכל של מערך כוח האדם הרפואי במדינה וכשל של המשרד בתכנון האסטרטגי שלו.
על משרד הבריאות לפעול במרץ כדי להשלים את החסר ולקבוע את המתכונת לקבלת מידע מבתי החולים, בנוגע למקומות התמחות קיימים ומתפנים בשנים הקרובות ולפרסמם כמידע למתמחים. עליו לגבש תכנית שתתבסס על נתונים שיאסוף, בנוגע למחסור הקיים והצפוי במומחים שיצוין בהם באילו תחומים ובאילו מוסדות. כמו כן, עליו לפעול בשיתוף נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר לפתיחת תקנים נוספים ככל שיידרשו. עליו ללוות את התכנית בלוח זמנים מדורג, לקבוע את תקציבה ואת המקורות למימונה; על המשרד לשפר גם את מידת השקיפות בעניין מקומות ההתמחות: התחומים הנדרשים להתמחות, מתי ואיפה מתפנים מקומות להתמחות, ותחומים שבהם יש תור להתמחות, ולפרסם באתר האינטרנט את מלוא המידע על כך, כדי שהמידע המרבי יונגש לסטודנט לצורך קבלת החלטות בנוגע לתחום עיסוקו המקצועי בעתיד.

תגובה
משרד הבריאות

14. כיום, הבעיה במערכת היא חסר בתקנים ולא "תקנים שאינם מאוישים" יש מספר מצומצם של תקנים שאינם מאוישים במקצועות ספציפיים (בעיקר פסיכיאטריה, פתולוגיה וכד'). מקצועות אלו מוכרים וזוכים לתוספת שכר, וכן בשנים האחרונות זכו גם למענק של מקצוע במצוקה. המשרד פועל מול האוצר לתוספת תקנים ולמימושם של 150 תקנים שנקבעו עם האוצר במסגרת הסכם "בריאות אוצר" ל- 2017-2018. בנוסף,

תוספת המיטות שניתנה (1200 בשנים 2017-2022, וכן 300 מיטות באסותא אשדוד), גוזרת תוספת תקני רופאים בהתאם לתקינת גולדברג (בהתאם לייעוד המיטות ושימושן בפועל). באסותא אשדוד נוספו כ 240 תקני רופאים (מתוכם כ 135 מתמחים), ובשאר המערכת, יתווספו עם המיטות הנוספות כ-250 תקנים נוספים. המשרד מציין כי אחד מתוצרי הוועדה הבוחנת את ביצוע התמחויות בקהילה, עתיד להיות תוספת תקני התמחות נוספים על הקיימים היום. באתר המשרד מפורסמת חוברת מידע לסטאז׳רים המכוונת את הסטאז׳ר ונותנת לו מידע בין היתר גם לבחירת מקומות התמחות. להלן הלינק לחוברת

https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/stage_med_info.pdf

מידע על תקנים פנויים אינו נמצא במשרד הבריאות כרגולטור, וכן הדבר דינמי ביותר ונובע בחלקו מחלופת כוח אדם שגרתית. בשנים האחרונות ככל שהייתה בעיה רוחבית באיוש מקצועות ספציפיים, נעשה ניסיון לפתרון על ידי מתן תמריצים לאיוש המקצוע, דבר שהביא לאיוש חלק ניכר מהתקנים הבלתי מבוקשים אך, עדיין יש פער במקצועות ספציפיים (פסיכיאטריה, פתולוגיה וכד׳). משרד הבריאות מנסה להשפיע על תהליכי הבחירה בתחום התמחות באמצעים שונים, ביניהם השקעה של עשרות מיליוני ₪ בשנה כמענקים למי שיבחרו להתמחות במקום או בתחום מסוים. רופאים צעירים בוחרים, לעתים, להמתין עד שיתפנה מקום להתמחות במחלקה בה הם מעוניינים, בין אם בתלות בקרבה למקום המגורים, לתחום העיסוק המבוקש, או לכל שיקול אחר.

ליקוי

15. כשל בתכנון מקומות להתמחות לקראת תואר מומחה ברפואה - משרד הבריאות מודע למצוקת מקומות ההתמחות העלולה להחריף עם הגידול במספרם של הסטז׳רים והסטודנטים לרפואה. ואולם, מלבד ההכרה בכך והצהרה על דאגה ועל כוונות, משרד הבריאות לא נקט פעולות כלשהן למניעת המצוקה כפי שעלתה בביקורת או לפחות לצמצומה.

תגובה
משרד הבריאות

15. ראה תשובה לליקוי 14

ליקוי

16. התמחות לא מספקת במסגרת הקהילה - התמחות מועטה של רופאים בקהילה - רק מיעוט מקרב אלפי הרופאים המתמחים עובר הכשרה בקהילה. על אף המגמה הקיימת והצפויה להתרחב, של מצוקת כוח אדם ברפואת הקהילה (כגון רפואת ילדים ומשפחה), ועל אף הפניות של בכירי מערכת הבריאות למשרד בעניין הגדלת מספר המתמחים בקהילה, לא דן בכך המשרד ולא עסק בדבר. רק במועד סיום הביקורת הקים משרד הבריאות צוות ייעודי שימליץ על דרכים לעדכון מערך ההתמחויות כך שיינתן משקל רב יותר להכשרת מתמחים בקהילה. בנוסף, כפתרון חלקי וכצעד בכיוון הנכון משרד הבריאות גם גיבש מבחני תמיכה, שמטרתם לעודד את קופות החולים להגדיל את תקני ההתמחות ברפואת הקהילה ואולם שר הבריאות עדיין לא אישר אותם. על משרדי הבריאות והאוצר בשיתוף המועצה המדעית בהסתדרות הרפואית לישראל (להלן -הר"י) וקופות החולים לגבש תכנית סדורה בעניין הגדלת מספר המתמחים בקהילה.

תגובה
משרד הבריאות

16. כיום רוב ההתמחויות (למעט מספר קטן של התמחויות כדוגמת רפואת המשפחה), נעשות בבתי החולים (כאשר לחלק זעום מן ההתמחויות יש מספר חודשי בחירה אפשריים בקהילה). גם היום, חלק ניכר ממי שמסיים התמחותו פונה לתעסוקה בקהילה. משרד הבריאות מציין כי בעזרת מבחני תמיכה הוא מתגמל את כלל הקופות על תוספת מתמחים ברפואת משפחה וילדים דרך הקהילה. כמו כן, המשרד פועל מול משרד האוצר להקצאת תקציב ייעודי לקופות, להרחבת מודל מימון המתמחים במקצועות הדרושים בקהילה על ידם. בנוסף, במענקים 2016 ו2017 – ניתנו מענקים לכלל הקופות למתמחים ברפואת משפחה בפריפריה. לנושא, הוקמה וועדה בהשתתפות כלל הגורמים כולל הר"י. פגישה ראשונה התקיימה ב-21/12/17.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

16. בין משרדי הבריאות והאוצר סוכם על הרחבת היקף ההכשרות בקהילה, כך שכבר בשנה הקרובה תחל תמיכה ממשלתית בהכשרת מתמחים בקהילה, בהיקף של 80 מתמחים מדי שנה, כך מהשנה השלישית יתמחו בקהילה מדי שנה 240 רופאים. מבחני התמיכה סוכמו בין המשרדים והם צפויים להתפרסם בקרוב.

ליקוי

17. איכות לימודי הרפואה - אי-יישום המלצות לשינויים מערכתיים: מל"ג גילתה אוזלת יד כשהתעלמה מההמלצות של ועדה בינלאומית מקצועית שהקימה בשנת 2014 שנועדה לייעל ולשפר את מערך ההכשרה הרפואית. מדובר בהמלצות הנוגעות לסוגיות מרכזיות ברמה המערכתית והלאומית, שהיה ראוי שיקבלו תשומת לב ייחודית ויובילו לקביעת מדיניות מתאימה ולתכנית עבודה שתיגזר ממנה. על מל"ג בשיתוף פורום הדיקאנים לבחון את מתכונת לימודי הרפואה הנהוגה כיום ואת התאמתה לעשור הקרוב, לעולם ההוראה בכלל ולהוראת הרפואה בפרט.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

17. המל"ג מודעת לאי יישום המלצות מסוימות מדוח הוועדה הבינלאומי ונושא זה אף עלה לסדר יום מל"ג בשנית בתאריך 12.9.2017. לאחר הקמת הצוות לתיקון ליקויים, יבחנו הדברים מחדש.

מערך האשפוז בבתי החולים הממשלתיים לבריאות הנפש

הגוף המבוקר: משרד הבריאות

ליקוי

1. ליקויים בהתנהלות הוועדות הפסיכיאטריות המחוזיות לאשפוז כפוי: בישראל מתקיימים מדי שנה כ-13,000-12,000 דיונים במטופלים מאושפזים במסגרת כ- 1,100 ועדות פסיכיאטריות.
מחסור בחברי ועדות: למרות המחסור הקיים בחברי ועדה נמצא כי משרד הבריאות ומשרד המשפטים לא השלימו את היוזמה החקיקתית לתיקון מוצע לחוק הטיפול, כך שהרכב ועדה פסיכיאטרית לא יהיה חייב לכלול פסיכיאטר משירות המדינה. לפיכך לא נפתרה המצוקה הקיימת במינוי פסיכיאטרים כחברי ועדות. הדבר מקשה את כינוסן במועדים המחויבים בחוק ודורש את הסעת המטופלים לוועדות בבתי חולים אחרים.
מינוי יושב ראש ועדה: משרד הבריאות ומשרד המשפטים לא מינו, כנדרש בחוק הטיפול, יושב ראש תורן בכל מחוז שתפקידו לקבוע את הרכב הוועדות. בפועל קובעים את ההרכב הפסיכיאטרים המחוזיים או מי מטעמם, ומנגד חברי הוועדה דנים בערעור המוגש על החלטות אותו פסיכיאטר מחוזי; בכך נוצר ניגוד עניינים מובנה בעבודת הוועדות שעלול לפגוע לכאורה בשיקול דעתן המקצועי והעצמאי.
הכשרת חברי הוועדות: למשרד הבריאות אין תכנית הכשרה בסיסית לחברי הוועדות לרבות מזכירות הוועדות, לא בתחום הפסיכיאטריה ולא בתחום המשפט. המשרד גם אינו מקיים הכשרות ריענון ועדכונים, מעת לעת, לחברי הוועדות.
תיעוד ראוי של מהלך הדיונים: החלטות ודיונים רבים אינם מוקלדים ואינם מתועדים באופן מלא וברור.
קשיים אסדרתיים-חוקתיים באשפוז קטינים: משרדי הבריאות, הרווחה והמשפטים החלו כבר בשנת 2009 לדון בקשיים העולים במימוש הוראות חוק הטיפול בחולי נפש וחוק הנוער בנוגע לאשפוז ילדים ונוער, אולם עד ינואר 2018 לא הסתיימו הדיונים ולא קודמה הצעת חוק בנושא שתיתן מענה לקשיים שהועלו. מציאות זו מקשה על מתן הוראות אשפוז לקטינים והארכתן על ידי הוועדות הפסיכיאטריות. על משרד הבריאות ועל משרד המשפטים לקדם את התיקון המוצע לחוק ומתעכב כחמש שנים, ולפיו גם פסיכיאטר שהיה עובד מדינה ופרש לגמלאות או שופט בדימוס יוכלו להשתתף בהרכב הוועדות הפסיכיאטריות ולא רק פסיכיאטר עובד מדינה. בד בבד, ועד שתתקבל הצעת התיקון לחוק, על משרד הבריאות למצוא מענה

למינוי חברים נוספים לוועדות; עליו להסדיר באישור משרד המשפטים את זהות יושב הראש התורן של הוועדות, כך שיהיה זה גורם בלתי תלוי שיכול לפעול עצמאית. על משרד הבריאות ועל משרד המשפטים להשלים את הפעולות הנדרשות למינוי יושבי ראש ופסיכיאטרים לוועדות מיוחדות כדי לאפשר את כינוסן בתדירות ובמועדים הנדרשים. על משרד הבריאות להשלים את קביעת התקן הנדרש לכל אנשי המקצוע המפעילים את הוועדות, לרבות מזכירותיהן; להכשיר את יושבי ראש הוועדות, הפסיכיאטרים והמזכירות כנדרש כדי להבטיח את תקינות הדיון ואת שמירת זכויות החולים. ולוודא כי דיוני הוועדות מתועדים כראוי כדי לאפשר בקרה. עליו גם להנחות את יושבי ראש הוועדות להקפיד על האמור.

תגובה
משרד הבריאות

1. **מחסור בחברי ועדות:** המשרד אימץ במלואו את דו"ח ועדת שניט אשר בחן את נושא הוועדות הפסיכיאטריות לרבות ביטול הדרישה של החוק לפיה מתוך שני הפסיכיאטרים חברי הוועדה אחד מהם צריך להיות עובד מדינה והשני לא עובד מדינה. ההצעה של משרד הבריאות באמצעות הלשכה המשפטית, לקדם תיקון של החוק לטיפול בחולי נפש לעניין הרכב הוועדות נמצאת בדיון עם משרד המשפטים. המשרד ממשיך להיות בקשר בעניין עם משרד המשפטים. עד לתיקון החוק אגף בריאות הנפש פועל בשני מישורים:
א. בשנה האחרונה נקלטו והועסקו 3 פסיכיאטרים פנסיונרים כעובדי מדינה.
ב. גיוס פסיכיאטרים מתוך בתי החולים הממשלתיים.
ביום 5.3 נערך דיון בראשות המנכ"ל בנושא, שהנחה לקדם את תיקון החוק לצד ניהול מרכזי של הצרחת פסיכיאטריים בין בתי החולים לצורך קיום הועדות.
מינוי יושב ראש ועדה: הרכבת הוועדות מתבצעת על ידי מרכזות ייעודיות לוועדות ולא על ידי הפסיכיאטר המחוזי. הכפיפות של המרכזות, לעניין זה, הינו ישירות לאגף בריאות הנפש ולא לפסיכיאטר המחוזי.
הכשרת חברי הוועדות: הוועדות מורכבות משני פסיכיאטרים בכירים ומשפטן ולכל אחד ישנו תפקיד מוגדר בתחום מומחיותו במסגרת דיוני הוועדה. לקראת תחילת עבודתו של כל חבר או יו"ר ועדה, הוא מצטרף מספר פעמים לוועדות לצפות וללמוד על התנהלות הוועדה ועל תחומי עיסוקה. בעבר משרד הבריאות בשיתוף של האגף לסיוע משפטי והסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים, קיימו מספר הכשרות אך הייתה היענות נמוכה להשתתפות. במהלך שנת 2018 , המשרד יפעל

לקיים פעילות הדרכה והכשרה של חברי הוועדה יו"ר ומזכירות הוועדות.
תיעוד ראוי של מהלך הדיונים: מספר פעמים הוצאו הנחיות לוועדות עם בקשה להקפיד על נימוק ההחלטות ותיעוד מלא וברור של דיוני הוועדה.
הרוב המכריע של הדיונים בוועדות מוקלד במערכת ממוחשבת. במקרים מועטים, מסיבות שונות שבהם הפרוטוקול נכתב בכתב יד וככל שמתקבלת בקשה של המטופל או של העורך דין המייצג, מזכירת הוועדה דואגת להדפיס את הפרוטוקול. בחודשים האחרונים המשרד התחיל בתהליך של התקשרות וקניית שירות חיצוני של קלדניות מקצועיות אשר יתעדו את מהלך הדיון בוועדות בצורה מוקלדת ומפורטת. הצפי הוא כי עד מרץ 2019 השירות יתקיים בכל הוועדות.
קשיים אסדרתיים-חוקתיים באשפוז קטינים: הנושא נמצא בבחינת הגורמים המוסמכים במשרד ובדיון בין משרד הבריאות ומשרד המשפטים בהיבטים הבאים:
<u>בחינת חלופות אשפוז -</u> נעשית על פי מצבו הנפשי של הקטין וגורמי התמך, כל מקרה נבחן לגופו. הסכמת הקטין לטיפול אינה ערובה לשיתוף פעולה ויש לקחת בחשבון את אבחנתו וטיפולים קודמים שקיבל. שקילת חלופות לטיפול צריכה להיעשות במקביל על ידי עו"ס לחוק נוער.
<u>זכות הקטין לסודיות מול הוריו -</u> כאפוטרופסים טבעיים של ילדיהם עד גיל 18, הורים זכאים לקבל על ילדיהם מידע רפואי. בהעדר הסדר משפטי מפורט אחר, חובה על כל מטפל לתת מידע לכל אחד מההורים על פי פנייתו, אלא אם כן ידוע למטפל על קיומו של צו בית משפט המונע זאת, או שולל את האפוטרופסות של ההורה או כאשר ההורה הורשע/מתנהל נגדו משפט בשל בביצוע עבירת מין או אלימות כלפי ילדו.
<u>הסכמת הורים לאשפוז במקרה של הוצאה ממשמורת -</u> הוצאה קטין ממשמורת הוריו נעשית כאשר קיים סיכון של ממש לשלומו של הקטין. הוצאה ממשמורת אינה שוללת אפוטרופסות ונדרשת הסכמת ההורים לאשפוז פסיכיאטרי. בהעדר הסדר חוקי אחר, זהו הדין.
<u>בדיקת הקטין במקום הימצאו -</u> כאשר הדבר אפשרי חוקית ומעשית אכן ניתן לבצע בדיקת קטינים גם במקום אחר מלבד מרפאה או חדר מיון כגון בית (במסגרת ביקור בית), לרוב הדבר אינו מתאפשר.
בדיקה בבית חולים בשל אי התייצבות במרפאה ואי שיתוף פעולה בבדיקה. ההעדפה היא שיתוף פעולה והבאת קטין לבדיקה במרפאה. הבאת קטין לבדיקה במיון בית חולים היא רק במקרים שאין אפשרות אחרת בשל הגבלת שעות פעילות המרפאה.

זהות הפסיכיאטר המוסמך להורות על אבחון וטיפול באשפוז - הדברים מפורטים בחוק. מבחינה קלינית החלטה על אינדיקציה לאשפוז וקביעת תכנית טיפול נעשית על ידי פסיכיאטר מומחה בילדים ונוער.
אשפוז קטינות החולות באנורקסיה - הקושי בטיפול בקטינות הסובלות מהפרעות אכילה בהיבט המשפטי אינו שונה מהקשיים בטיפול בקטינים עם הפרעות נפשיות אחרות. מבחינה קלינית מדובר לעיתים בהפרעה קשה מאד לטיפול ויש מספר קטן של מסגרות המתמחות לעניין. אגף בריאות הנפש הוציא יחד עם הלשכה המשפטית, קווים מנחים לאשפוז בכפייה של חולות בגירות עם הפרעת אכילה.

תגובה
משרד המשפטים

1. **מחסור בחברי ועדות:** המשרד סבור כי לא היה מקום להטיל אחריות להובלת תיקון החקיקה הראוי כשלעצמו על משרד המשפטים. כידוע חוק טיפול בחולי נפש הינו חוק המצוי תחת אחריותו של שר הבריאות. הוא הגורם המוסמך לקדם את תיקונו. התיקון הדרוש לחוק עורר שאלות משפטיות מורכבות, ועל כן אין מחלוקת כי המשרד הינו גורם ששיתוף פעולה עמו חיוני לקידום תיקון החקיקה המבוקש. לצד האמור, מקום בו הסמכות לקדם את התיקון לחוק מסורה לשר אחר, אין הצדקה להטיל אחריות לקידום החוק על משרד המשפטים במישרין, שכן לא לו השליטה על המשך קידום הליכי החקיקה בעניין. מטבע הדברים, כפי שנהג המשרד עד עתה, גם בעתיד, ישמחו נציגי המשרד ליטול חלק פעיל בקידום מתווה לפתרון הקשיים המשפטיים שהצריכו מענה בעת גיבוש טיוטת התיקון לחוק. מבלי לגרוע מהאמור עם מינויו של יועץ משפטי חדש למשרד הבריאות, יביא בפניו רפרנט בריאות הנפש במחלקת ייעוץ וחקיקה, את הצורך לפעול לתיקון החוק שלפיו גם פסיכיאטר שהיה עובד מדינה ופרש לגמלאות או שופט בדימוס יוכלו להשתתף בהרכב הוועדות הפסיכיאטריות ולא רק פסיכיאטר עובד מדינה.
מינוי יושב ראש ועדה: לאחר עיון בדוח הביקורת ובמסקנותיו, המשרד סבור שאין באמור כדי להטיל אחריות על משרד המשפטים. סעיף 24(ב) רישא לחוק הטיפול בחולי נפש, התשנ"א-1991 מסדיר את המינוי של יושב ראש תורן בוועדות פסיכיאטריות מחוזיות (הסדר דומה קבוע גם באשר לוועדות פסיכיאטריות מחוזיות לילדים ולנוער (וראו סעיף 24א(ד) לחוק). הסעיף קובע כי "מתוך רשימת המשפטנים ימנה השר בכל מחוז יושב ראש תורן וממלא מקומו". כלומר, יושב ראש תורן, וכן ממלא מקומו, מתמנים על ידי שר הבריאות מתוך

רשימת המשפטנים שערכה שרת המשפטים. יובהר כי מעורבותה של שרת המשפטים מסתכמת בהוספת משפטנים לרשימה, וכי לא מתנהלת רשימת משפטנים נפרדת ליושבי ראש תורנים. משכך, סמכות מינוי יושב ראש תורן נתונה לשר הבריאות ולא לשרת המשפטים. יובהר, כי ככל שיעלה רצון לקבוע מעורבות של שרת המשפטים בקביעת זהות יושב הראש התורן, יש צורך לעגן זאת באמצעות תיקון חקיקה.

בעבר מונו ארבעה יושבי ראש בלבד לוועדות המיוחדות. לעת הזו מונו שני יושבי ראש נוספים, בהתאם למבוקש, כך שכעת ישנם שישה יושבי ראש לוועדות המיוחדות. משכך, לדעת המשרד אין באמור בדוח הביקורת כדי להטיל אחריות על משרד המשפטים.

הכשרת חברי ועדות פסיכיאטריות והתאמת מועמדים לכהונה כיושבי ראש: המשרד מבקש להבהיר כי תשובתו המופיעה בדוח הביקורת הייתה שיש מקום לבחון את הצורך בגיבוש מערך הדרכה, כמו גם את הצורך במעורבותו של המשרד בגיבוש/מתן הדרכות כאמור. המשרד לא השיב כי יפעל לקיום הדרכות בהיבטים המשפטיים בעצמו במישרין, ובוודאי לא השתכנע שיש בכך צורך. מבלי לגרוע מהאמור, במהלך השנה הנוכחית (2018) יפנה רפרנט בריאות הנפש במחלקת ייעוץ וחקיקה למשרד הבריאות על מנת לבחון במשותף גם מולו את הצורך בכינון מערך הדרכה לחברי הוועדות ולצוות המעטפת וככל שיוחלט כי אכן יש בכך צורך – גם לבחינת אופן כינון מערך כאמור.

קשיים אסדרתיים-חוקתיים באשפוז קטינים: אכן הוקמה ועדה בראשות יועמ"ש משרד הרווחה לשעבר ונציגי משרד המשפטים השתתפו במשך מספר שנים בדיוני הוועדה תוך חתירה ליצירת חוק בהיר ומתקדם לשמירת זכויותיהם של הילדים והבטחת טובתם, המתייחס לכלל ההיבטים הקשורים בעניין, תוך הפקת לקחים מהניסיון הקיים בתחום. מאז פרישתה של יו"ר הוועדה מעבודתה, הוועדה לא חידשה את פעילותה עד היום. המשרד רואה חשיבות רבה בסיום דיוני הוועדה וגיבוש הצעת חוק בהמשך להמלצותיה.

המשרד סבור כי תיקון הליקויים צריך לכלול התייחסות לצורך בקביעת נהלים, הנחיות והכשרות בנוגע לאשפוז קטינים ופעילות הועדות לקטינים. כמו כן, לדעת המשרד נכון יהיה להתייחס במסגרת תיקון הליקויים לצורך בקביעת זכות הקטין לייצוג בפני וועדות פסיכיאטריות (בדומה לזכות מקבילה שקיימת לבגירים), וזכותו של קטין לערער על החלטת וועדה פסיכיאטרית בעניינה (בדומה לזכות מקבילה שקיימת לבגירים).

ליקוי

2. צפיפות במחלקות הפסיכיאטריות ומחסור במחלקות ייעודיות: בכמה בתי חולים הגיעה התפוסה בחודשים מסוימים לשיעורים גבוהים במיוחד, למשל באברבנאל, במחלקה בת 34 מיטות, הגיעה התפוסה באופן קבוע ומתמשך לממוצע של 60 מטופלים ביום ו-40 בלילה. צפיפות היתר גורמת להתגברות תופעות האלימות ולמצבים שבהם למטופלים אין מיטה משלהם במחלקה, ולפיכך בלילה הם נאלצים "לנדוד" למחלקות אחרות ובמהלך היום אין להם מיטה למנוחה. מצב זה הוא בלתי נסבל, פוגע בסיכויי ההחלמה ואף עלול להחריף את המצב הרפואי, גורם אי-נוחות רבה מאוד למטופל המאושפז ופוגע בכבודו כאדם ובזכויותיו כחולה.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

2. באשר למחסור במיטות פסיכיאטריות עבור אוטיסטים ובמסגרות קהילתיות לחולים כרוניים, נבקש להעיר כי בהתאם לסיכום בין משרדי הבריאות והאוצר, הוחלט על תכנית מיטות לפסיכיאטריה, במסגרתה יינתנו 150 מיטות, בין השנים 2017-2021. מיטות אלו יוקצו בהתאם להבנות בין המשרדים ובדגש על מתן פתרונות למאושפזים כרוניים בקהילה, וטיפול במיטות הנמצאות במחסור.

ליקוי

3. החסמים הגורמים למצוקת האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים: אי-קביעת מדיניות באשר לשיוכם ומיקומם של בתי החולים הפסיכיאטריים: משרד הבריאות לא קבע מהי מדיניותו באשר למודל ההפעלה הראוי של בתי החולים הפסיכיאטריים, ועדיין לא הכריע אם יש צורך להצמידם לבתי חולים כלליים או להמשיך בהפרדה הקיימת בין בתי החולים. חוסר ההחלטה בעניין עקרוני זה הוא חסם בולט המונע מציאת פתרון למצוקת האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים. בכך לא מילא משרד הבריאות את תפקידו, כגוף התורתי שצריך להתוות את המדיניות הלאומית בדבר שירותי הבריאות בכלל ושירותי בריאות הנפש בפרט, המוענקים לציבור. על משרד הבריאות בשיתוף משרד האוצר להכריע לאלתר בדבר עתיד מערך בריאות הנפש, ולקבוע אם יהיה בבתי חולים נפרדים או בבתי החולים הכלליים.

תגובה
משרד הבריאות

3. מקומם של בתי החולים הפסיכיאטרים כנפרדים או כחלק מבתי החולים הכלליים היא שאלה כבדה אשר נבחנת על ידי המשרד מבחינת ההשלכות המקצועיות, המבניות והשלכות נוספות. חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים החלה בפרויקט לגיבוש אסטרטגיה רב שנתית לתחום בריאות הנפש והכנת תכנית אב לבתי החולים. במסגרת זו בוצעה התקשרות עם חברת ייעוץ חיצונית שמלווה את התהליך וגובש צוות היגוי הכולל נציגים שונים ממשרד הבריאות ומבתי החולים לבריאות הנפש. כחלק מהתהליך רואיינו עשרות אנשים מכל המגזרים הרלוונטיים (משרד הבריאות, בתי החולים, קופות החולים, מגזר שלישי וכו') ונערכת עבודת מטה מעמיקה. הוועדה התכנסה מספר פעמים ללימוד הנושא וגיבוש ההמלצות. נושא מרכזי הנדון בוועדה בימים אלו הוא סוגיית מודל ההפעלה הראוי של בתי החולים הפסיכיאטריים והשאלה האם נכון להצמידם לבתי החולים הכללים או להמשיך בהפרדה הקיימת. ההמלצות יוגשו למנכ"ל משרד הבריאות במהלך חודש אפריל 2018, והחטיבה תפעל ליישומן. כבר בשלב זה הוחלט על מהלך ארוך טווח של העתקת בית החולים באר יעקב למתחם בית החולים אסף הרופא. מהלך זה נעשה בשיתוף משרדי הבריאות, האוצר ורמ"י.

ליקוי

4. החסמים הגורמים למצוקת האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים: אשפוז פסיכיאטרי שלא לצורך: המשרד אינו מיישם הלכה למעשה את מדיניותו שהיא: אשפוז מטופלים רק בתקופה הפעילה של מחלתם והוצאתם למסגרת מגורים, ליווי ותמיכה לאחר שיצאו מהמשבר האקוטי. נמצא כי במחלקות הפסיכיאטריות מאושפזים במשך זמן רב מטופלים שאינם במצב אקוטי ואינם זקוקים לאשפוז, אלא למסגרות דיור מתאימות אחרות שיענו על צרכיהם הייחודיים. מדובר בכשליש (כ-1,200 מטופלים) מכלל המאושפזים בבתי החולים הפסיכיאטריים, ובהם: בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית; קשישים; בעלי נכויות גופניות; מטופלים במצב תפקודי ירוד ופגועי ראש. מטופלים אלה נאלצים לשהות במחלקות האשפוז הממושכות המשמשות עבורם פתרון מגורים עד שיימצא פתרון חלופי מתאים, לעתים למשך תקופות ממושכות ואף שנים רבות. על משרד הבריאות להתוות, יחד עם משרד הרווחה ועם משרד האוצר, מדיניות בין-משרדית באשר לצורך לתת מענה למסגרות שהייה למטופלים שאינם זקוקים לאשפוז פסיכיאטרי, וכך לַפנות מקום למי שזקוק לאשפוז במוסדות אלו. על משרד הבריאות ועל משרד הרווחה ליישם את

כוונותיהם, דבר שעד עתה לא התקיים; עליהם לגבש תכניות פעולה סדורות, המגובות בתקציב ובלוחות זמנים מוגדרים, כדי להעניק למטופלים מענה ראוי על צרכיהם, לרבות בכל הנוגע לתכניות משרד הבריאות להקים מסגרות שיקומיות בקהילה; זאת בין שמדובר במענה זמני עד שיוקמו המסגרות החדשות ובין שמדובר בפתרון קבע לאחר הקמתן. על שני המשרדים הללו גם לקדם את מעמד החלטות ועדת ההכרעה הבין-משרדיות כך שהן יחייבו אותם, ליזום במידת הצורך שינויי חקיקה או כתיבת תקנות שיאפשרו את יישום המדיניות ולקדם החלטות פנים-משרדיות בנושא.

תגובה
משרד הבריאות

4. המשרד מקדם מכרז (העומד להתפרסם עד יוני 2018) להקמת ה"קהילה המשקמת" שתאפשר יציאה של מספר גדול של מטופלים ממושכים מבתי החולים. בשנת 2018 צפויות להיפתח כ-400 מיטות כאלו (תלוי אישור תקציבי), ובהמשך הגעה ל 1000 מיטות.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

4. **בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית -** המשרד מבקש להבהיר כי רובם של המאושפזים בבתי חולים פסיכיאטרים המצויינים בדוח הביקורת, מעולם לא אובחנו כאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית. באם היו מאובחנים ככאלה, לפי חוק הסעד טיפול באדם עם מוגבלות שכלית, 1969, היו זכאים ומקבלים מענה באמצעות משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. (להלן: "משרד הרווחה"). מדובר באנשים שלהערכת הגורמים הפסיכיאטרים במשרד הבריאות מתפקדים ברמה תפקוד הדומה לתפקוד של אנשים עם מוגבלות שכלית. למרות זאת, כחלק משיתוף הפעולה של המשרד עם משרד הבריאות, הבאה לביטוי בוועדת הכרעה בין-משרדית, פעל משרד הרווחה לסייע למשרד הבריאות וקלט חלק מאנשים אלו במסגרות הרווחה למרות שהם ללא אבחון פורמאלי, זאת במימון משרד הבריאות. בשנה האחרונה נקלטו במסגרות הרווחה כ-25 אנשים. המשרד יפעל להמשך קליטה של דיירים אלו אך זאת בכפוף להחלטות וועדת ההכרעה הבין-משרדית.
קשישים - השירות לאזרחים ותיקים במשרד הרווחה מקבל אוכלוסיית אזרחים ותיקים המאופיינים כחולי נפש לבתי אבות תחת אחריותו, באמצעות וועדה בין-משרדית משותפת עם משרד הבריאות. בוועדה זו מתקבלות החלטות מי יעבור

לטיפול על ידי בתי האבות של המשרד ומי יקבל מענה בבריאות הנפש. יחד עם זאת, בעקבות הנחיית המנכ"ל, הקצה המשרד לטובת הנושא תקן למפקח ארצי ייעודי שיפתח את המדיניות הנדרשת לטיפול באוכלוסייה חריגה זו, ולפתח את המענים הנדרשים בבתי אבות כדי לתת מענה מיטבי עבורה. לקראת סוף שנת 2019 השירות לאזרחים ותיקים יוכל ליישם את מתן השירות לאוכלוסייה, זאת לאחר איוש המשרה הנדרשת, פיתוח התורה המקצועית, התאמת בתי אבות ופרסום למכרז.
מטופלים עם נכויות גופניות - נכון להיום, יש דיון פרטני לגבי פניות אלו בוועדת ההכרעה הבין-משרדית וניתן מענה פרטני על פי מאפייניו האישיים של כל אחד.
מטופלים פגועי ראש - למרות שסוכם בין המשרדים כי מדובר באחריות משותפת ויש צורך לקדם דיון משותף בין המשרדים לקידום נושא זה, עדיין אין התקדמות בנושא הקמת מסגרת חוץ-ביתית משותפת לנפגעי ראש פוסט טראומטיים אלימים בשל היעדר תקציב. המשרד עומד לפתוח מרכז יום נוסף לאנשים פגועי ראש בחיפה.
מטופלים הממתינים להכרעת הוועדה הבין-משרדית - לאחרונה התקיימה ישיבה משותפת עם השותפים משני המשרדים המרכיבים את ועדת הכרעה הבין-משרדית. כמו כן, בימים הקרובים יועברו למנכ"לי המשרדים ההמלצות בתחום המקצועי ובתחום התקציבי. המשרד מציין כי מינהל המוגבלויות במשרד הרווחה נענה לפניות משרד הבריאות ובוחן כל פנייה להעברת אנשים ממחלקות אשפוז למסגרות חוץ-ביתיות (בתים לחיים) ואכן מטופלים הועברו מאשפוז פסיכיאטרי (כדוגמת נווה שלווה ושער מנשה), למסגרות רווחה. בימים אלה מתקיימת בדיקה לגבי בקשת משרד הבריאות לקלוט אנשים עם נכות נפשית מבית חולים פסיכיאטרי אילנית למסגרות של מינהל המוגבלויות.

ליקוי

5. החסמים הגורמים למצוקת האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים: אשפוז חולים בתחלואה כפולה (סמים ואלכוהול ותחלואה נפשית): א) אף שמשרד מבקר המדינה כבר העיר בשנת 2010 כי ברוב בתי החולים הפסיכיאטריים בארץ אין מחלקות המיועדות להתמודדות עם חולים בתחלואה כפולה, לא חל שינוי במצב. הדבר מביא לעתים לעידוד חולים אחרים במחלקה לצרוך סמים ואלכוהול ומגביר את אווירת האלימות במחלקות; עבור נשים ובני נוער אין שום מחלקה ייעודית לתחלואה כפולה בכל הארץ; ב) הטיפול בחולים אלו אינו כולל תכניות גמילה מסודרות, ולכן נכי הנפש משתחררים מבית החולים בלי שנגמלו מהתמכרותם, ופעמים רבות הם חוזרים לאשפוז.

תגובה
משרד הבריאות

5. המחלקה לטיפול בהתמכרויות במשרד קיימה במהלך השנתיים האחרונות בכלל בתי החולים הפסיכיאטרים הכשרות בנושא הטיפול בתחלואה כפולה, בחלק מבתי החולים יועדו לנושא מיטות ייעודיות.

תגובה
משרד המשפטים

5. מטופלים הממתינים להכרעת הוועדה הבין-משרדית - הקשיים המובאים בעניין זה נכונים במיוחד ביחס לקטינים. לפיכך המשרד סבור כי נכון יהיה לייחד תת פרק בעניין זה לשאלת האשפוז הסוציאלי של קטינים.

ליקוי

6. החסמים הגורמים למצוקת האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים: אשפוז נכי נפש מאובחנים עם אוטיזם וטיפול לא ראוי בהם: זה שנים שמשרד הבריאות מכיר בצורך להרחיב את המענה לנכי נפש המאובחנים עם אוטיזם המאושפזים בבתי החולים הפסיכיאטריים. כוונותיו להוסיף מיטות, להקים מבנה חדש, ובו עשר מיטות לאשפוז ילדים, לשפץ את הקיים ולהקים הוסטלים ייעודיים למאובחנים עם אוטיזם המאושפזים שלא לצורך, לא צלחו וחלק מהכוונות נותרו בגדר תכנון בלבד. מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות ולמשרד הרווחה כי אין די בכוונות ובתכנון לטווח הארוך; על משרד הבריאות לאתר פתרונות שיקלו מידית את המצוקה הקיימת, הן באמצעות שינוי הגדרת סוג המחלקות מממושכות לפעילות והן באמצעות שיפוץ מהיר של מבנים קיימים והרחבת מספר המיטות שבהם עד לתקן הקיים, לפחות. כמו כן עליו לקדם, בשיתוף משרד הרווחה ומשרד האוצר, תכנית סדורה ומדורגת למתן פתרון מגורים מלא למאובחנים עם אוטיזם, שאינם יכולים להתגורר בבתיהם, אך אין צורך לאשפזם בבתי חולים. על שלושת המשרדים, לפקח שהתכנית עומדת בלוחות הזמנים שנקבעו במסגרתה וכן לסייע באיתור מקורות המימון הנדרשים לשם כך. פתרון לסוגיה זו עשוי להביא גם לפינוי מיטות בבתי החולים הפסיכיאטריים לטובת אלה שאכן זקוקים להם.

תגובה
משרד הבריאות

6. לאור פסיקות בית המשפט מהשבועות האחרונים, המשרד הכין הנחיות קליניות ומשפטיות להתמודדות עם הנושא אשר הופצו בימים האחרונים.(03/2018)

תגובה
משרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים

6. **מחסור במיטות לנכי נפש המאובחנים עם אוטיזם -** רוב האנשים המאושפזים בבתי חולים פסיכיאטרים הנמצאים על רצף האוטיזם הינם אנשים עם התנהגות מורכבת ומאתגרת ביותר, הנמצאים במצבים נפשיים והתנהגותיים קיצוניים אשר מסכנים באופן ממשי את עצמם ואת האחרים וזקוקים להתערבות פסיכיאטרית מסיבית, בדרך כלל לצורך איזון תרופתי. רובם מגיעים לאשפוז מבית הוריהם או ממסגרות הדיור של הרווחה בשל "משבר קיצוני" בו המשפחה ו/או המסגרת אינה יכולים לתת להם את המענה שנדרש. בדרך כלל מדובר על אשפוז זמני שבסופו האדם יחזור לבית המשפחה (בהתאם לרצון המשפחה) או יופנה למסגרות הדיור. המשרד פותח באופן שוטף מסגרות חדשות בקהילה ובדיור, המותאמות לצרכים השונים של האנשים הנמצאים על רצף האוטיזם. בכל פניה של משרד הבריאות למשרד לצורך קליטה של מאושפז במסגרות הדיור של הרווחה המשרד פועל בכל דרך למצוא מענה מתאים במסגרות הרווחה ולעיתים תוך מתן תשומות נוספות הנדרשות (כמו לדוגמא מטפל צמוד). בגין החוסר במיטות אשפוז בבתי חולים פסיכיאטריים נאלץ המשרד, לא פעם, לתת מענה לאנשים הנמצאים במצבי קיצון קשים המסכנים את האדם עצמו ו/או את האחרים ושהיו צריכים להיות מאושפזים.
בנושא הקמת הוסטלים למאובחנים עם אוטיזם כתחליף לאשפוז בבתי החולים - הקמת ההוסטל באברבנאל לא התקדמה בשל קשיים של רישוי ואישור התוכניות בעיריית בת ים. לעומת זאת, ההוסטל באיתנים קודם - המבנה הייעודי שופץ ומוכן לקליטה של דיירים, נקבע ואושר תעריף ייעודי על ידי משרד האוצר. נכתב מכרז לצורך בחירת מפעיל (לפני כשנה). המשרד, שהיה אמון על פרסום המכרז להפעלת המסגרת, הגיע לשלבי סיום כתיבת המכרז, שטרם הושלם בשל עיכובים מצד משרד הבריאות אשר במשך מספר חודשים לא העביר למשרד הרווחה את הסכם השכירות של המבנה עליו יידרש לחתום המפעיל (לא ניתן לפרסם את המכרז ללא הסכם זה). המשרד פועל בכל דרך לקדם את הוצאת המכרז.

תגובה
משרד המשפטים

6. המלצת דוח הביקורת היא להגדיל את מספר המיטות בבתי חולים פסיכיאטרים. מתוך פרקטיקה מקצועית רחבה, על רקע ניסיון רב, מתוך התייחסות לדין ולאמנה הבינלאומית לזכויות אנשים עם מוגבלות (CRPD) המשרד מדגיש כי אין לאשפז כלל אוטיסטים בבתי חולים פסיכיאטריים, אלא יש לחייב את משרד הבריאות והרווחה לסייע להם בהשתלבות במסגרת קהילתית. הטיפולים הפסיכיאטריים אינם מותאמים לאוטיסטים, ובקשות חוזרות לגורמים הרפואיים לבסס מדעית ומחקרית את התועלת בטיפולים הפסיכיאטריים - לא נענו, בהיעדר תשתית מחקרית לעניין זה. מצבים של פגיעה עצמית אצל אוטיסטים מטופלים לא אחת בנזעי חשמל, גם כשהאדם איננו מאובחן עם "מחלת נפש", אלא כאוטיסט בלבד - טיפולים שלא זו בלבד אינם מותאמים, הרי שההשלכות עשויות להיות קשות באופן שלא ניתן להעריך במידה ובהיקף. הטיפול בנזעי חשמל נחשב ומוצג כ"משמר" וכ"מתחזק", ואין לו ערך מקדם, משפר ומפתח יכולות, אינו מזהה את הסיבות לפגיעה העצמית ואינו מנטרל את ה"טריגר", או מקנה כלים להתמודדות ולעצמאות מרבית. גם קשירות ואמצעי הגבלה נוספים, כמו גם תרופות פסיכיאטריות אינן מותאמות לטיפול באוטיזם. יתרה מזאת, סיבות מוכרות מחקרית לפגיעה אצל אוטיסטים (המביאות לרוב לאשפוזים פסיכיאטריים) אינן משמשות בתכנית הטיפולית, שמייחסת ערך ל"הרגעת" המצב, ולהפסקת הפגיעה העצמית. כך, למשל, בריפוי בעיסוק ישנם כלים משמעותיים לטיפול ולשיפור יכולות, וכן לאיתור הסיבות לפגיעה העצמית. כלים אלה אינם משמשים, ובמחלקות הפסיכיאטריות נעשה שימוש בכלים מהירים עם מענים מהירים ולא תהליך מותאם לאוטיסטים. בנוסף, המעבר ממערכת משרד הרווחה המטפלת בעניינם של אוטיסטים - למשרד הבריאות לתחום בריאות הנפש - אינו נעשה בפרוצדורה מובנית ושומרת זכויות, אלא באופן אינטואיטיבי, לפי מידת הקושי בהוסטל בטיפול באדם. האוטיסט המועבר לטיפול בבריאות הנפש נותר בין שתי מערכות שאינן נוטלות אחריות לסיוע ולשיפור במצבו. בפסק הדין ע"ו 11362-01-18 פלוני נגד היועץ המשפטי לממשלה (ניתן ביום 16.1.2018) הנזכר בדוח (הערת שוליים 72), נקבע כי אוטיזם אינו בא בגדר מחלה במובנה בחוק הטיפול בחולי נפש, ועל כן לא ניתן לאשפז בהתאם להוראות חוק זה. נוכח האמור לעיל עמדת המשרד הנחרצת היא כי אין מקום לאשפז אוטיסטים במערכת הפסיכיאטרית, אלא יש להקים בעבורם מסגרות רווחתיות בקהילה התואמות את צורכיהם.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

6. ראה תגובה לליקוי 2.

ליקוי

7. החסמים הגורמים למצוקת האשפוז בבתי החולים הפסיכיאטריים: אשפוז עצירים במחלקות פסיכיאטריות: בין 2006 ל-2016 עלה מספר צווי הסתכלות מ-1,350 עד לכ-1,800 צווים (33%), 25% מהם הפכו לצווי אשפוז. למרות המתח המובנה הקיים בנוגע לאופן שבו יש לבצע את הבדיקות הפסיכיאטריות של עצירים - בדיקה באשפוז תוך צפייה נמשכת בהתנהגותו הטבעית של הנבדק, דבר שאינו מתקיים כשהעצור הנבדק מלווה בזקיפים ולעתים גם אזוק; משרד הבריאות, שב"ס ומשטרת ישראל לא הסדירו במשך שנים את סוגיית העצירים שנדרשים לבדיקות פסיכיאטריות, וכל בית חולים נוהג על פי שיקול דעתו בעניין בדיקה פסיכיאטרית בליווי זקיפים ובתנאי איזוק.

תגובה
משרד הבריאות

7. הוקם צוות בין משרדי (משרד הבריאות, שב"ס ומשטרה). החלו דיונים במטרה להסדיר את מנגנון ההפעלה האופטימלי. ב- 4/3/18 נערך דיון נוסף, בנושא בראשות מנכ"ל משרד הבריאות והמשנה לנציבת שב"ס לקראת סיכומים אופרטיביים אשר ייעלו ויטייבו את הליך ההסתכלויות.

ליקוי

8. התמודדות משרד הבריאות עם הצורך להגביל מטופלים במחלקות הפסיכיאטריות: משרד הבריאות לא קבע סטנדרטים ותקנים למספר חדרי הבידוד הנדרש, למבנה ולציוד שבתוכם, וכל בית חולים נוהג על פי שיקול דעתו. נמצא כי אין מספיק חדרי בידוד במחלקות, החדרים הקיימים אינם בנויים על פי תקן ומצבם של חלקם אינו ראוי לשהות מטופלים. חדרי הבידוד אינם מצוידים באמצעים שיקלו את השהות בהם כגון אמצעי תקשורת ותמונות. המשרד גם לא הכין תכנית הכשרה להתמודדות הצוותים הרפואיים והסיעודיים עם גילויי אלימות ומסוכנות, ולא הכשיר אותם למציאת דרכים למניעת הסלמה. מציאות זו מגבירה את הצורך בשימוש בקשירת מטופלים, כפי שנידון בוועדה של משרד הבריאות שעסקה בנושא והגישה המלצות לצמצום ההגבלות באשפוז הפסיכיאטרי במאי 2017 (במהלך הביקורת). על משרד הבריאות לקבוע מפרט ראוי לחדרי הבידוד על פי סדר העדיפויות שקבע כדי לאפשר שימוש בחדרים אלו כאמצעי

להפחתת קשירת מטופלים; עליו גם לבחון פתרונות כגון הוספת תכניות הכשרה להתמודדות עם אלימות בכל המחלקות בבתי החולים הפסיכיאטריים.

תגובה
משרד הבריאות

8. בהמשך לוועדה ציבורית אשר דנה בנושא צמצום ההגבלות במערכת בריאות הנפש, הוכן חוזר מנכ"ל והוא עובר סבב הערות ותיקונים אצל הגורמים המקצועיים במשרד. החוזר יופץ כסופי בחודשיים הקרובים.
קיימת תכנית של קידום בניית חדרי הבידוד באופן מדורג בכלל המחלקות בהן יש שימוש. התכנון , הבנייה והציוד של החדרים מקודם על ידי חברת שראל.
מתקיימות הכשרות לכלל הצוותים בבתי החולים להתמודדות עם דה-אסקלציה. כחלק ממהלך משרדי לצמצום תופעת ההגבלות, סקר האגף לבריאות הנפש מערכות מקבילות בעולם, למד את הנושא ואף יזם סיור לימודי לאוקספורד ללמידת טכניקות לדה אסקלציה. בעקבות הסיור הועברו הדרכות שונות בנוגע לטכניקות אלו ונוספות במחלקות השונות בבתי החולים הפסיכיאטריים. במהלך השנה החולפת, הועברו כ-50 הדרכות לכ-50 מחלקות פעילות בכל בתי החולים לבריאות הנפש.

תגובה
משרד המשפטים

8. ועדת ההיגוי לצמצום ההגבלה המכנית בישראל שמונתה על ידי מנכ"ל משרד הבריאות, כללה בהמלצותיה גם את חובת הייצוג על ידי הסיוע המשפטי במקרי הגבלה מכאנית ובידוד, על מנת לאפשר למטופל לטעון נגד האמצעים הקשים שהופעלו כלפיו. עד להסדרת מנגנוני בקרה שונים עליהם המליצה הועדה, המשרד סבר כי יידוע הסיוע המשפטי אודות ביצוע הגבלות מכאניות ובידוד, יאפשר למטופל להבטיח בקרה על האמצעים שמופעלים כלפיו, ויצוק תוכן לתלונה שלו על הגבלה או בידוד שבוצעו. לפיכך המשרד סבור כי הליקויים המתייחסים לתחום הבידוד וההגבלות המכאניות, מחייבים גם התייחסות לצורך בייצוג משפטי במקרים אלה, ולתיאום בין מחלקות האשפוז והסיוע המשפטי לעדכון הסיוע המשפטי על מנת שיוכל לסייע למטופל לעמוד על זכויותיו.

ליקוי

9. ליקויים בתשתיות בתי החולים הפסיכיאטריים, בבינוּן ובתחזוקתן: מבקר המדינה העיר כבר בעבר על כך שבמשך עשרות שנים לא הכין משרד הבריאות תכנית אב לצורכי בינוי ופיתוח של בתי החולים הפסיכיאטריים. אי-הוודאות באשר לעתיד בתי החולים הפסיכיאטריים - בתי חולים נפרדים או מחלקות בבתי חולים כלליים - מונעת את גיבוש התכניות. הפערים התקציביים בסך מאות מיליוני שקלים בין צורכי הפיתוח, הבינוי והתשתיות לבין התקציב המצומצם שהקצה המשרד אינם מאפשרים אפילו לענות על צורכי התחזוקה וההפעלה השוטפים. במהלך הביקורת נמצאו תנאי אשפוז הפוגעים באיכות חייהם של המטופלים עד כדי ביזוי ופגיעה בכבודם. על משרד הבריאות לבצע ללא דיחוי עבודת מטה שבמסגרתה יבחן את תשתיות האשפוז הלקויות בבתי החולים הפסיכיאטריים ויכין סדרי עדיפויות לשיפוצן ולבינוּן, מתוך התחשבות במגוון צרכיהם של המאושפזים. במצבם העגום הנוכחי של התשתיות, גם מענה נקודתי מצומצם עשוי לשפר, ולו במעט, את סביבת חייהם של המאושפזים בהם. לכן על משרדי הבריאות והאוצר לעמוד על החסם שמונע את העברת המימון הנדרש לצורך יישום תכנית גופר, ולפעול להסירו לאלתר.

תגובה
משרד הבריאות

9. משרד האוצר צפוי להעביר כמיליארד שקלים בשנים הקרובות לטובת בינוי בתי החולים הפסיכיאטריים ושיפור התשתיות הקיימות. כאשר תכנית זו תיושם, הפער עליו הצביע מבקר המדינה יצומצם משמעותית. כאמור, לצד עבודת המטה וגיבוש אסטרטגיה לתחום בריאות הנפש הוחלט על מהלך ראשון של העתקת בית החולים באר יעקב למתחם אסף הרופא.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

9. ביחס להערת הביקורת לפיה יש להסיר את החסמים למימון תכנית גופר, המשרד מעיר כי סכומי תכנית גופר מועברים במלואם למשרד הבריאות, בהתאם לקצב הביצוע בפועל.

ליקוי

10. מערך כוח האדם באשפוז הפסיכיאטרי - המערך הרפואי: המחסור בפסיכיאטרים מקשה לאייש את התקנים הטיפוליים של פסיכיאטרים ופסיכיאטרים לילדים ונוער וגם את איוש הוועדות הפסיכיאטריות. גם היעדר פסיכיאטר לילדים ונוער באגף לבריאות

הנפש במשרד במשך שנים רבות פגע בביצוע חלק מתפקידיו; המערך הסיעודי: נמצא כי היחס בין מספר המטפלים למטופלים בישראל נמוך בהרבה מן המקובל במדינות המערב: בשעות היום, הוא 1 ל-4 במערב לעומת 1 ל-8 בישראל, ובשעות הלילה - 1 ל-4 לעומת 1 ל-20, בהתאמה; המערך הפרה-רפואי: משרד הבריאות ונציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) לא קבעו למקצועות הפרה-רפואה בבתי החולים הפסיכיאטריים מפתח תקינה, ולכן כל בית חולים מתנהל על פי מספר המשרות שהיו לו בעבר. תקינה זו לא השתנתה במהלך השנים, אף על פי שהצרכים הלכו והתרבו, ואף נוספו בעלי תפקידים חדשים בתחום. על משרד הבריאות בשיתוף ההסתדרות הרפואית בישראל (הר"י) והאיגודים המקצועיים, לגבש צעדים לעידוד רופאים לפנות להתמחות בפסיכיאטריה ובפסיכיאטריית ילדים ונוער ולאייש את התקנים הקיימים. כמו כן עליהם לשקול לבצע הכשרות בפסיכיאטריה משפטית. על המשרד, בשיתוף משרד האוצר ונש"ם, לבחון מעת לעת את מפתח התקינה לכוח האדם הסיעודי במחלקות, ולוודא כי הוא עונה על הצרכים המשתנים.

תגובה
משרד הבריאות

10. נושא הגדרת התקינה במקצועות הבריאות בכלל המערכת הממשלתית ובכלל זה בבתי חולים לבריאות הנפש, נמצא בבחינת אגף מינהל ומשאבי אנוש. מדובר בתהליך מורכב שצריך להתבצע אל מול ובהסכמת נציבות שירות המדינה. חטיבת המרכזים הרפואיים מכירה את הפער הקיים בנוגע לתקני המערך הפרא-רפואי. יש צורך לבצע עבודה בנושא בשיתוף עם משרד האוצר והנציבות.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

10. המשרד מדגיש כי בהתאם להסכמות בין משרדי הבריאות והאוצר, תוספת תקינת כוח האדם הסיעודי שניתנה בשנים 2017-2018 מהווה מענה להמלצות הועדה לצמצום ההגבלות. נזכיר, כי התוספת עליה סוכם בין המשרדים, כללה 100 תקני סיעוד וכן 150 תקנים לסטודנטים. כמו כן, סוכם עם הסתדרות האחיות על הגדלת המשמרות לאחיות בפסיכיאטריה, בבתי חולים בהם קיים מחסור בתקינה, ועד לאיושם של תקנים אלו.

ליקוי

11. מערך כוח האדם באשפוז הפסיכיאטרי - פעילות פנאי מועטה: משרד הבריאות לא קבע עקרונות לסדר היום של מטופלים, ובין היתר, מה

יעשו בשעות הפנאי המרובות שלהם; לא התייחס לצרכיהם המיוחדים הן כדי להעסיקם וכך לצמצם אלימות, והן כדי להעשירם ולשפר את כישורי חייהם. לפיכך כל בית חולים קובע לעצמו סדר יום בהתאם לתפיסת חשיבותו ומשאביו. בחלק ממחלקות האשפוז מסתובבים מטופלים ללא מעש וללא תכלית, מעשנים, ולכן לעתים מתגרים בצוות ובמטופלים אחרים, והדבר מתלקח במהירות לאלימות. על המשרד לקבוע תורת הפעלה שתגדיר עקרונות לסדר היום של מטופלים, ובכלל זאת פעילות פנאי עשירה וראויה לאורך כל שעות היום.

תגובה
משרד הבריאות

11. פורסם מכרז, להפעלת המטופלים בשעת הפנאי. בחודשים הקרובים, לאחר בחירת ספק שיזכה במכרז, יחלו לפעול התוכניות בבתי החולים.

ליקוי

12. **בקרות משרד הבריאות על בתי החולים הפסיכיאטריים ויעילותן:** (א) משרד הבריאות אינו מייחס לתחום הבקרה את תשומת הלב הראויה, הן מבחינת המשאבים הנדרשים לשם כך, והן מבחינת תכניות העבודה לבקרה על תיקון הליקויים שנחשפו. מדובר לא רק באי-תיקון ליקויים שעלו בביקורת של משרד מבקר המדינה אלא גם כאלו שעלו בבקרה הפנימית של משרד הבריאות עצמו; (ב) המשרד לא קבע מפתח למספר הבקרים הנדרשים בכל מחוז; (ג) המשרד אינו מבצע בקרות פתע בבתי החולים בתדירות שנקבעה ואינו עורך בקרות שוטפות כנדרש; (ד) המשרד אינו מפרסם את דוחות הבקרה לציבור. על משרד הבריאות לקבוע מפתחות ראויים לצוותי בקרה בכל הרמות, להפעיל בקרה הדוקה על הנעשה במוסדות הפסיכיאטריים ולפרסמה לציבור.
בקרות משרד הבריאות על ועדות פסיכיאטריות: המשרד אינו מקיים כלל בקרות על תפקוד הוועדות הפסיכיאטריות באמצעות הפסיכיאטרים המחוזיים או על ידי גורם אחר.
על המשרד לוודא כי דיוני הוועדות מתועדים כראוי כדי לאפשר בקרה. עליו גם להנחות את יושבי ראש הוועדות להקפיד על האמור.

תגובה
משרד הבריאות

12. צוותי הבקרה אשר מועסקים בלשכות הבריאות אחראים על ביצוע הבקרות על כלל המסגרות בבריאות הנפש (אשפוז, מרפאות, טיפול יום, שיקום, ועדות פסיכיאטריות ומסגרות

נוספות). הבקרות מתבצעות כבקרות יזומות ומתואמות, וכן כבקרות פתע. ליקויים שנמצאים בבקרות מתועדים ומטופלים על ידי מפעילי המסגרות, כאשר צוות לשכת הבריאות המחוזי בראשות הפסיכיאטר המחוזי עורך מעקב אחר תיקון הליקויים ושיפור הנושאים הטעונים שיפור. מקרים חריגים מוצפים לידיעת האגף לבריאות הנפש ומטופלים על ידו ובהנחייתו. היקף כוח האדם הייעודי לבקרות לא מספק על מנת לבצע את כלל הבקרות הן מבחינת ההיקף והן מבחינת היעילות והמעקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בבקרות. במסגרת תכניות העבודה האגף פועל לקבלת כוח אדם ייעודי נוסף לתחום על מנת לבצע בקרות בתדירות ובאיכות בעלת יעילות גבוהה יותר. המשרד יקיים פיילוט בנושא בקרות המבוסס על כך שחלק מהבקרה תבוצע על ידי כוח אדם המועסק במיקור חוץ. אגף השיקום של בריאות הנפש נכלל בפיילוט. בגלל רגישות הנושא, מתקיימים דיונים ברמת הנהלת המשרד על מנת לבחון את ההשלכות של פרסום הבקרות במרכזים לבריאות הנפש.

תגובה
משרד המשפטים

1,12. בהקשר לליקויים בתחום הבקרה של משרד הבריאות על מערך האשפוז הפסיכיאטרי, בעיות ההסדרה הנוגעת לקטינים, בקרה על הוועדות, המשרד מוצא כי יש מקום להבהיר את העדרם המוחלט של נהלי עבודה או הנחיות מטעם משרד הבריאות בתחום אשפוז קטינים ותפקוד ועדות פסיכיאטריות לקטינים והעדר הכשרות בסיסיות בנושא.

פעולות רשויות השלטון לצמצום העישון ונזקיו

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; שירותי בריאות כללית, מכבי שירותי בריאות, קופת חולים מאוחדת ולאומית שירותי בריאות; רשות המסים בישראל; המינהל הפדגוגי, בשירות פסיכולוגי ייעוצי ובאגף תכניות סיוע ומניעה במשרד החינוך; מפקדת קצין רפואה ראשי ובאגף כוח אדם בצה"ל; מרכז השלטון המקומי בישראל.

ליקוי

1. המדיניות הממשלתית בעניין המאבק בעישון - עד מועד סיום הביקורת יושמו רק חלק מהפעולות שנקבעו בהחלטה הממשלה ממאי 2011. למשל, שר הבריאות לא הקים במשרדו יחידה למאבק בעישון, והמשימות בתחום זה מפוזרות בין עובדים שונים, לרבות מִרכז, בלי שבראשם עומד גורם מתכלל הנושא באחריות. הדבר אינו מאפשר טיפול ממוקד בתופעת העישון. משרד הבריאות אימץ כמה יעדים שנקבעו בדוח הוועדה הציבורית, אך ליעדים אלו ולאופן השגתם אין כל התייחסות בדוח השנתי של המשרד או בתכניות העבודה שלו. למשל, בתכניות העבודה לא נקבעו יעדים לגבי הגברת פעולות האכיפה וצמצום שיעור המעשנים, על פי שיוכם המגדרי, המגזרי והגילאי. המשימות שקבע המשרד בנושא העישון לשנים 2016 ו-2017 כלל לא בוצעו. רק בשנת 2017 המשרד קבע יעד כמותי של ירידה של 1% במספר המעשנים במגזר הערבי, כיוון שזיהה כי חל גידול במספר המעשנים במגזר זה. אולם הוא לא התחשב בשיוך המגדרי (בשנת 2016 עישנו כ-43% מהגברים וכ-10% מהנשים במגזר הערבי). המשרד קבע ששימוש בטבק ובמוצרי עישון גורם לנזקים קשים ואף קטלניים והרחיב בצו את ההגבלות על עישון במקומות ציבוריים, אולם ממרץ 2014 הפסיק לעסוק בקידום התיקון לחוק הגבלת הפרסומת והשיווק. יש לראות זאת בחומרה רבה. שר האוצר לא הגיש המלצות לממשלה בעניין שיעורי המס על מוצרי טבק. השר להגנת הסביבה לא הגיש לממשלה תכנית לצמצום הנזקים מבדלי הסיגריות שיוצרים מפגע של פסולת בשטח ציבורי. לגבי האמנה עלה כי ישראל פועלת על פיה באופן חלקי: על כמה מוצרי טבק מוטל מס נמוך יחסית; אין איסור על עישון בכל המקומות הציבוריים, ואין פיקוח על תכולת מוצרי הטבק; אין אזהרות גרפיות מרתיעות על האריזות; האזהרות המילוליות על החפיסות מצוינות על שטח קטן מהמומלץ באמנה; משרד הבריאות אינו מממן תכניות הסברה לציבור בעניין נזקי העישון; לא נאסר לפרסם מוצרי טבק בכל כלי התקשורת והרשתות החברתיות.

מגמת הירידה במספר המעשנים בישראל נעצרה. ההתגייסות של הממשלה, ובראש ובראשונה של משרד הבריאות, למאבק בעישון היא תנאי הכרחי לצמצום התופעה ונזקיה. על משרדי הממשלה, ובפרט משרדי הבריאות, האוצר, החינוך והגנת הסביבה, להירתם במלוא המרץ למאבק בעישון ובנזקיו. עליהם לקדם פעולות חקיקה והסדרה, לבצע הסברה ולהגביר את פעולות האכיפה בתחום זה. על שר הבריאות ומנכ"ל משרדו להוביל בנחרצות את יישום המדיניות לצמצום תופעת העישון, לרבות את יישום החלטת הממשלה בנושא ואת יישום הוראות האמנה. על משרד הבריאות להוביל עבודת מטה בין משרדית, לגיבוש תכנית לאומית מערכתית ואופרטיבית שבה ייקבעו יעדים, מדדים ולוחות זמנים לשם השגת מטרת העל - צמצום ממשי של היקף העישון. השיעור הגבוה של המעשנים בקרב הצעירים מדאיג ביותר. על משרד הבריאות לנקוט פעולות כדי למנוע כניסה של צעירים למעגל המעשנים ולסייע לצעירים שכבר מעשנים להיגמל.

תגובה
משרד הבריאות

1. נושא העישון מקבל במשרד הבריאות טיפול סדור על ידי אנשי מקצוע, עם מחויבות של כל דרגי ההנהלה. ישנה יחידה ייעודית והאנשים האמונים על הנושא מקבלים את כל הקשב והתמיכה הנדרשים מכלל הגורמים הרלוונטיים (אם בתחום המשפטי, הדוברותי ואחרים). צעדים שונים אשר נתמכים על ידי משרד הבריאות אינם מקודמים בשל גורמי חוץ, כגון משרד האוצר או החלטות של כנסת ישראל. המלחמה בעישון אינה רק נחלת משרד הבריאות. משרד הבריאות רואה עצמו כמוביל המאבק בעישון ואחראי מרכזי לנושא, אך אינו בודד במערכה.
תכניות העבודה אינן כוללות את כל יעדי התכנית הלאומית מכיוון שחלק ממרכיבי התכנית נמצאים באחריות משרדי ממשלה אחרים (חינוך, אוצר, הגנת הסביבה) וכן נקבע תעדוף פנימי, המאפשר לעסוק רק בחלק מהמדדים בכל שנה.
מעבר ליעדים מרכזיים המופיעים בתכניות העבודה של המשרד, ישנן משימות נוספות ברמת שירותי בריאות הציבור וברמת המחלקה לחינוך וקידום בריאות המשרתים את השגת מטרות התכנית הלאומית.
מגבלות כוח אדם ותקציב לא מאפשרות תכניות ייעודיות וטיפול נפרד בכל תת קבוצה לפי מגדר, לאום או גיל, וגם אין בהכרח צורך כזה בכל אחד מהנושאים בתכנית הלאומית.
בנוגע לחוק מגבלות פרסום ושיווק, המשרד מקדם הצעת חוק ממשלתית אשר תעבור בימים אלו להערות משרד המשפטים. כמו כן המשרד תומך בהצעת החוק הפרטית של חברי הכנסת כבל וגליק.

האמנה הבינלאומית לפיקוח על הטבק (FCTC - Framework Convention on Tobacco Control) חולשת על מגוון רחב של נושאים, הנמצאים באחריות משרדי ממשלה שונים. כל נושא מדיניות המיסוי של מוצרי טבק נמצא באחריות שר האוצר, שר הבריאות הביע את עמדתו בנושאי מיסוי מספר פעמים באופן פומבי וכן בפניות ישירות אל שר האוצר.
המשרד פעל וממשיך לפעול לקידום תיקונים שונים לחוק מניעת העישון, מתוך כוונה להפוך את כל המקומות הציבוריים לנקיים לחלוטין מעישון, אך השינוי וקצב השינוי תלוי כמובן באישור הכנסת. משרד הבריאות לא הצליח בשני מהלכי חקיקה שונים בשנים האחרונות לקבוע חובת דיווח על תכולה ופליטה ממוצרי טבק ופועל כעת לניסיון חקיקה נוסף.
המשרד מימן ומתכוון להמשיך לממן תכניות הסברה בנושאים שונים בתחום העישון לקבוצות שונות באוכלוסייה, בהם בני נוער יהודים וערבים. כמו כן, המשרד הפיק לאחרונה סרטונים שיופצו ברשת המדיה הערבית וכן שלטי חוצות בערבית. בנוסף מתוכנן במהלך 2018 קמפיין לאומי בטלוויזיה בהיקף של כ-2 מיליון ₪.
המשרד מקדם בימים אלו הצעת חוק המבקשת לאסור על פרסום מוצרי טבק בכל כלי התקשורת ובמדיה החברתית, לרבות באינטרנט אך למעט בעיתונות הכתובה שם תהיה אזהרה נגדית.
המשרד סבור כי איסור הפרסום באינטרנט הוא משמעותי הרבה יותר, וזאת מכיוון ששוק הפרסום הכללי, ובמיוחד לבני נוער ומבוגרים צעירים, הולך ופונה למדיום זה.

ליקוי

2. שיווק של אריזות המכילות עשר קופסאות סיגריות - ביוני 2012 אישר סגן שר הבריאות דאז ח"כ יעקב ליצמן לחברת פיליפ מוריס לשווק בישראל חבילות של סיגריות הארוזות באריזות צלופן שקופות שאינן מכילות את האזהרה "העישון הורג", אף שסימון אזהרה כזאת נדרש בצו הגבלת הפרסומת למוצרי טבק לעישון (שינוי נוסחי אזהרה) (תיקון), התשמ"ד-2004. מן הראוי היה שסגן השר יקבל החלטתו לאחר בירור הסוגיה עם הגורמים הרלוונטיים.

תגובה
משרד הבריאות

2. חבילות של סיגריות (פאקטים) נמכרות כיום באריזות צלופן שקופות וללא האזהרות הנדרשות, וזאת בניגוד לתקנות מכוח חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק ובניגוד לצו הגנת הצרכן סימון טובין. עם זאת המשרד מבהיר, כי ניתן

לראות דרך הצלופן את אזהרות הבריאות המופיעות על החפיסות עצמן.

ליקוי

3. ליקויים בקבלת החלטות מקצועיות במשרד הבריאות - סיווג מוצר הטבק IQOS כמוצר שהחוק להגבלת הפרסומת והשיווק אינו חל עליו: בתחילת מאי 2016 פנתה חברת פיליפ מוריס למשרד הבריאות בבקשה לכלול את המוצר הטבק IQOS (להלן - מוצר הטבק החדש) בקבוצת מוצרים אשר החוק להגבלת הפרסומת והשיווק אינו חל עליה, ובכך לפטור אותו מכל הגבלת פרסום ושיווק הנוגעת למוצרי טבק כהגדרתם בחוק. כבר לאחר חמישה ימים ממועד הפנייה שלח ראש שירותי בריאות הציבור דאז פרופ' איתמר גרוטו מכתב לרשות המסים, ובו ציין כי המוצר אכן נכלל בקבוצה זו, ולפיכך אין על חברת פיליפ מוריס חובה להדפיס על חפיסת המוצר אזהרות בריאות כלשהן. בניסוח המכתב היה מעורב היועץ הבכיר של שר הבריאות (להלן גם – יועץ שר הבריאות או היועץ הבכיר), מר מוטי בצ'יק. אף שמדובר בהחלטה עקרונית לכאורה הנוגעת למוצר חדש, לא התייעץ פרופ' גרוטו לפני שקיבל את החלטתו האמורה עם אף גורם מקצועי במשרד הבריאות, לרבות הלשכה המשפטית ומֶרכז למניעת עישון. הוא גם לא בחן את הכללים בנוגע למוצר שנקבעו בידי גופי בריאות בין-לאומיים, כגון מינהל המזון והתרופות האמריקני. יש לראות בחומרה את דרך פעולתו של פרופ' גרוטו, ששלח מכתב לרשות המסים, ללא בחינה מעמיקה ויסודית של התחייבויות מדינת ישראל על פי האמנה הבינלאומית, ובלא בחינה השוואתית למדיניות במדינות אחרות בעולם בדבר ההשפעות והסיכונים של מוצר הטבק החדש.

ליקוי

4. ליקויים בקבלת החלטות מקצועיות במשרד הבריאות - בקשת אי החלת פטור ממס על מוצרי טבק בטיסות פנים-ארציות: בנובמבר 2016 נודע למשרד הבריאות כי בכוונת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפרסם מכרזים להקמת חנויות לממכר אלכוהול וטבק בפטור ממס (להלן - חנויות הפטור) בנמל התעופה החדש "רמון" בתמנע שליד אילת, וכי חנויות הפטור ישמשו גם נוסעים בטיסות פנים-ארציות. בעקבות זאת הכין פרופ' איתמר גרוטו מכתב למנהל רשות המסים ובו טען שמכירת מוצרי טבק בחנויות הפטור נוגדת את המלצת הוועדה הציבורית לצמצם את מכירת מוצרי הטבק. ואולם מבירור שנערך במסגרת עבודת הביקורת עלה כי בעקבות שיחה שהתקיימה בין היועץ הבכיר של שר הבריאות מר מוטי בצ'יק ובין פרופ' גרוטו לא שלח האחרון את מכתבו לרשות המסים.
היות וההחלטה על סיווג מוצר הטבק החדש ככזה שחוק הגבלת הפרסומת והשיווק לא יחול עליו, והבקשה שלא יינתן פטור ממס על

מוצרי טבק, בחנויות המשמשות נוסעים בטיסות פנים-ארציות הן החלטות שבגדר עבודת הגורמים המקצועיים במשרד, הרי שהיה על מר מוטי בבצ׳יק להימנע מלהתערב בכך שכן מדובר בפעולה שלא על פי הוראות התקשי״ר.

תגובה
משרד הבריאות

3-4. נושא ההיתכנות המשפטית של מכירת מוצרי טבק בפטור ממס לנוסעים בטיסות פנים דרך שדה תעופה רמון נבדק במהירות ובאופן ישיר מול גורמי רשות המיסים, ונמצא שאין לכך היתכנות בשלב זה ולא עלה צורך בחלופות מכתבים בנושא.
בחקיקה הישראלית לא הייתה בזמן המדובר כל חקיקה בנושא, והפסיקה של בג״צ שהתייחסה לסיגריות אלקטרוניות אשר דומות במהותן למוצר החדש, מנעה ממשרד הבריאות להחיל רגולציה בתחום. גם כיום המצב שונה מאוד בין מדינות שונות וישנם מקומות הממליצים על שימוש במוצר. המשרד יגבש את עמדתו לאחר שתהיה מדיניות עולמית ברורה.

ליקוי

5. ליקויים בקבלת החלטות מקצועיות במשרד הבריאות - אי-החלת חוקי הטבק על מוצר הטבק החדש: בסוף פברואר 2017 קיים שר הבריאות דיון בנושא ״מדיניות סיגריות אלקטרוניות וIQOS- ״. בדיון השתתפו מלבד שר הבריאות, מנכ״ל משרד מר משה בר סימן טוב, ראש שירותי בריאות הציבור דאז פרופ׳ איתמר גרוטו והיועץ הבכיר לשר מר מוטי בבצ׳יק. היועצת המשפטית וגורמים מקצועיים אחרים במשרד הבריאות לא זומנו לדיון עקרוני זה . שר הבריאות סיכם באותו דיון: על סיגריות אלקטרוניות ״יחולו כל המגבלות של סיגריות רגילות. ובנוגע לסיגריות IQOS: נמתין למדיניות ה-FDA״. יודגש כי משמעות הדבר היא כי ההנחיה בנוגע להגדרת מוצר הטבק החדש לא השתנתה, והמוצר נכלל במוצרים אשר חוק הגבלת הפרסומת והשיווק אינו חל עליהם. אי-הזמנת גורמים מקצועיים לדיון מקילה לכאורה את קבלת ההחלטות, שכן היא מסירה התנגדויות אפשריות. ואולם הדבר מונע שמיעה של מגוון דעות, לרבות עמדות משפטיות בדבר חוקיות ההחלטה ואינו מאפשר דיון לעומקו של עניין והתמודדות אמיתית עם היתרונות והחסרונות של ההחלטה הנדונה. מנכ״ל משרד הבריאות וראש שירותי בריאות הציבור דאז לא הביאו בדיון לידיעת שר הבריאות תכתובת בין היועצת המשפטית של משרד הבריאות לבין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, שבה ציינה היועצת המשפטית כי יש להחיל על מוצר הטבק החדש את החוקים החלים על מוצרי טבק. בכך קיבל השר החלטה ללא שעמד לפניו כל המידע. היה נכון שהשר יתייעץ עם היועצת המשפטית של משרדו כדי

לוודא שהחלטתו שלא להחיל על מוצר הטבק החדש את החוקים הנוגעים למוצרי טבק תואמת את הוראות החוק. מהאמור עולה חשש כי נפלו פגמים בהליך קבלת ההחלטות.

תגובה
משרד הבריאות

5. עמדת משרד הבריאות היא כי ה-IQOS הוא מוצר טבק וחלים עליו ההגבלות של החוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון וכן הגבלות לפי חוק הגבלת הפרסומת והשיווק של מוצרי טבק, וזאת בהתאם להמלצות גורמי המקצוע והגורמים המשפטיים במשרד הבריאות.
המשרד מציין כי אין מדיניות אחידה בעולם בעניין ההתייחסות למוצר:
א. על פי סיווג המכס האחיד של האיחוד האירופי, המוצר הנדון מוגדר כ"מוצר אחר". הגדרה זו נכנסה לתוקף בפברואר 2016.
ב. המוצר IQOS משווק בלמעלה מ-30 מדינות ובהן איטליה, שוויץ, יפן, רוסיה, דרום אפריקה ובריטניה. בחלק ממדינות אלו לא חלות על המוצר המגבלות של פרסום ושיווק החלות על סיגריות רגילות, אין מגבלה לעשן אותן במקומות ציבוריים ולא חלים עליהן כללי מיסוי דומים לאילו של סיגריות אלקטרוניות.
ג. בעולם מתפתחת יותר ויותר גישה של Harm reduction בכל הנוגע לעישון. בהתאם לגישה זו, במצב של סיכון קיים שקשה למונע לחלוטין, עדיף להפחית את הסיכון. גישה זו תומכת במעבר למוצרים כגון IQOS. כבר כעת קיימות מדינות הנוקטות בגישה והבולטת בהן היא בריטניה. במדינה זו הגדיר הגוף האחראי על בריאות הציבור (Public Health England) את מוצרי סיגריות אלקטרוניות כ"מפחיתות סיכון ב-95%). הוועדה הממשלתית לטוקסיקולוגיה של בריטניה הגדירה את מוצרי Heat not Burn (להלן HNB) כגון IQOS כמפחיתים את הנזק ב-50-90%. גם עמדת ה-FDA בארה"ב כפי שפורסמה לאחרונה על ידי סקוט גוטליב ראש הסוכנות, היא כי יש לסייע לפתח מוצרים מופחתי סיכון על מנת להקטין את הנזק, וזאת במקביל לפיתוח מוצרי טבק ללא ניקוטין. המשרד ממתין כיום, בדומה למדינות אחרות, להתייחסות הרשמית של ה-FDA לסיווג מוצר ה-IQOS כמוצר מופחת סיכון או מוצר רגיל. ככל שהמוצר יוכר כמופחת סיכון, יצטרך המשרד לשקול את מדיניותו בנושא.

ליקוי

6. פגישות של שר הבריאות ובכירי משרד הבריאות עם נציגי חברות טבק ללא דיווח לציבור - שר הבריאות ח"כ יעקב ליצמן ובכירי המשרד נפגשו פעמיים עם נציגי חברות טבק, אך בניגוד להוראות שנקבעו באמנה לא הביא השר עובדה זו לידיעת הציבור. יש ליידע את הציבור על פגישות של מקבלי ההחלטות עם נציגי חברות הטבק, מאחר שחשיפה לציבור של פגישות אלה יש בכוחה לבלום הפעלת לחץ של חברות הטבק על מקבלי ההחלטות, ולמנוע קבלת החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם הצורך בשמירה על בריאות הציבור. כמו כן, הסתרת הפגישות עם חברות הטבק נוגדת את הצורך החיוני בשקיפות.

תגובה
משרד הבריאות

6. בהתאם להחלטת שר הבריאות, יפורסמו לציבור פגישות שהתקיימו בין גורמי המשרד ותעשיית הטבק ונציגיה, במסגרת פרק המיועד לכך בתוך דו"ח השר על העישון, המתפרסם לציבור אחת לשנה. במהלך שנת 2017 לא נערכו פגישות כלשהן עם חברות טבק.

ליקוי

7. מדיניות משרדי האוצר והבריאות ופעילותם בנושא מיסוי מוצרי טבק - לפי ארגון הבריאות העולמי, מס קנייה יכול לשמש כלי לוויסות צריכת מוצרי טבק, וממילא לשיפור בריאות הציבור, וכן להגדלת הכנסות המדינה . הביקורת העלתה כי מיסוי מוצרי הטבק אינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה ממאי 2011, לא עם הנאמר באמנה ואף לא עם המלצות הוועדה הציבורית, שאומצו על ידי הממשלה ולפיהן יש להתאים את שיעורי המס על מוצרי הטבק השונים: בעת הביקורת היה מס הקנייה על טבק לגלגול נמוך מאוד, והשימוש בו גדל - פי יותר מעשרה בין שנת 2012 לשנת 2016; יצוין שנזקי הסיגריות המגולגלות אינם קטנים מנזקי הסיגריות הרגילות. אולם, שר האוצר הנוכחי משה כחלון, מתנגד להעלאת מס הקנייה על טבק לגלגול, בשל מדיניות משרד האוצר שלא להעלות מסים. משרד הבריאות, שמופקד על בריאות הציבור, נקט במשך שנים רבות עמדה סבילה בעניין המיסוי. ואך לאחרונה, ביוני 2017, כתב שר הבריאות יעקב ליצמן לשר האוצר משה כחלון כי יש להשוות את המס על טבק לגלגול למס על סיגריות. בכל הנוגע למוצר החדש IQOS, רק בינואר 2018, לאחר סיום הביקורת, הוטל עליו מס קנייה.
ההוצאה הלאומית השנתית על טיפול במחלות הנגרמות מחשיפה לעישון היא גבוהה ומוערכת ב- 3.7 מיליארדי ש"ח. בביקורת עלה שלמיסוי יש השפעה על צריכת מוצרי טבק. על שר האוצר ומשרדו

לבחון מחדש ולעומק את סוגיית מיסוי כלל מוצרי הטבק, לרבות הטבק לגלגול.

תגובה
משרד הבריאות

7. גורמי המקצוע במשרד הבריאות נמצאים בקשרי עבודה רציפים עם הגורמים הרלוונטיים ברשות המיסים, ונושאי מדיניות המיסוי של מוצרי הטבק השונים והמלצות התכנית הלאומית לצמצום העישון עולים על שולחן הדיונים פעמים רבות. ככל שעולה צורך בכך, הנושא מועלה בפני המנכ"ל או השר. כידוע, כל נושא מדיניות המיסוי נמצא בלעדית בידיו של שר האוצר.

ליקוי

8. פעילות דלה של קופות החולים למניעת עישון - אף שבהמלצות מקצועיות צוין כי לרופא המשפחה יש תפקיד חשוב במניעת עישון ובגמילה ממנו, לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, שירותי הרפואה המונעת הם באחריות משרד הבריאות ולא באחריות הקופות. לקופות אין תכנית פעולה שיטתית בעניין מתן כלים לרופאים הראשוניים שיסייעו להם לעודד את מטופליהם להפסיק לעשן או למנוע חזרה של נגמלים לעישון; רוב הרופאים גם לא עברו הכשרות מתאימות לשם כך. בסדנאות לגמילה שמקיימות הקופות משתתפים מעט מעשנים - כ-26,500 בממוצע בשנה (פחות מ-2% מכ-1.6 מיליון המעשנים בישראל).
על הקופות לפעול לאיתור מעשנים ולהזמנתם להשתתף בסדנאות הגמילה מעישון. על משרד הבריאות לקדם תכנית למניעת עישון וגמילה ממנו ולבחון, בשיתוף הקופות, את האפשרות להכשיר את הרופאים הראשוניים לעבור סדנאות כדי לעודד מטופלים להפסיק לעשן.

תגובה
משרד הבריאות

8. המשרד יפעל לשיפור היחס של הקופות לעניין. כיום נושא רישום שיעור המעשנים הוא מדד איכות, בכוונת משרד הבריאות לבחון קביעת מדד איכות גם בנושא הגמילה. המשרד בוחן כעת את אופן ההפעלה של מוקד טלפוני לאומי לגמילה מעישון שיאפשר להרחיב ולהנגיש את שירותי הגמילה מעישון, לרבות בפריפריה וכן בשפות שונות. מערכי קידום הבריאות בקופות החולים ימשיכו להיות הגורם העיקרי שמרכז, עוקב, פונה, מעודד, מתאם ומעביר סדנאות גמילה מעישון. המשרד

יבחן אפשרות להתיר לרופאי משפחה לייעץ למעשנים בנושא גמילה וללוותם בתהליך הטיפול התרפותי כך שהליווי יחשב כסנה לצורך הזכאות לטיפול.

תגובה
שירותי בריאות כללית

8. בתכנת התיק הרפואי "קליקס" של רופא המשפחה בכללית, קיים מנגנון מובנה המכוון את רופא המשפחה לתשאל את המטופל לגבי עישון, ומאפשר לרופא להפנות את המטופל לקבלת טיפול להפסקת עישון במסגרת סדנאות לגמילה. כמו כן, אלפי רופאים ועובדי מקצועות הבריאות בכללית, קיבלו הכשרה ייחודית במסגרת תכנית "איל", בה קיבלו הכשרה כיצד לעודד מטופלים להפסיק לעשן. בנוסף הכללית מפעילה קו ייעוץ טלפוני לגמילה מעישון, ולגבי חלק מהמעשנים, הצוות הרפואי מפנה לקו ייעוץ טלפוני לגמילה מעישון. סטטוס היותו של המטופל מעשן ועידוד המטופלים להפסיק לעשן מהווה, חלק מהמעקב הכוללני המבוצע על ידי צוותים רב מקצועיים במרפאות הקהילה של הכללית לפחות פעם בשנה. בנוסף הכללית מקיימת פעילות אקטיבית ויוזמת זימון מעשנים להשתתף בסדנאות גמילה. הנושא קיבל התייחסות בתוכנית העבודה של חטיבת הקהילה ב 2018 ואנו צופים גידול במספרם של המעשנים אשר ישתתפו בסדנאות גמילה ב 2018 .
הכללית מצטרפת לקריאה לדרוש ממשרד הבריאות לקדם מדיניות למניעת עישון וגמילה ממנו ולהקצות לקופות תקציבים מתאימים, לצורך השגת היעדים.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

8. גיבוש תכנית לקיום סדנאות גמילה לשם צמצום מספר המעשנים- לאומית מקיימת בשוטף מספר פעולות להניע את המעשנים להשתתף בסדנאות כמפורט להלן :
- בכל מרכז רפואי העובדים מודעים לקיום הסדנאות ומציעים ללקוחות המעשנים להשתתף בסדנא.
- שליחת מסרונים ללקוחות
- הפצת דפי מידע ופרסום במרפאות אודות קיום הסדנאות.
- באתר האינטרנט קיים מידע אודות הסדנאות וניתן להשאיר פרטים להרשמה.
- לעיתים אנו גם מפרסמים באמצעות הפייסבוק.

הכשרת רופאים ראשוניים כדי שיוכלו לעודד מטופלים להשתתף בסדנאות גמילה מעישון: בוועדת הסל האחרונה

הייתה הצעה לאפשר לרופאי המשפחה לבצע את הליך הגמילה מעישון כולל הכללת מרשם מרופא משפחה שנתן הדרכה לתרופות לגמילה מעישון. הצעה זו לא התקבלה ולפיכך, לדעת לאומית, אין טעם להכשיר את רופאי המשפחה לבצע משימה שאינה בסמכותם ואשר לא יוכלו אף להשתמש בה על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. יחד עם זאת, לאומית תכשיר את רופאי המשפחה כשיוכלו לעשות שימוש נאות בהכשרתם. הקופה מציינת כי תיעוד סטטוס עישון של מטופלים בקופה הוא גבוה מאוד ועומד על כ- 92% מהתיקים בקופה.

תגובה
מכבי שירותי בריאות

8. התייחסות למעורבות הרופאים - במכבי קיים מנגנון סדור הנתמך על ידי מערכות המידע, אשר מאפשר לרופא מעורבות פעילה בנושא גמילה מעישון. תכנית ההתערבות כוללת התייחסות להתראות עתיות לבירור סטטוס העישון, דרך תיעודו ברשומה הרפואית וכלה במתן מידע למטופל והפניה לקבוצה להפסקת עישון/מוקד גמילה מעישון. בשנת 2016 הופנו על ידי רופאים כ-3500 מטופלים לתכניות הגמילה השונות, דבר שמעיד על רמת המעורבות של הרופאים בתהליך הליווי. בעדכון סטטוס עישון ל"מעשן", ניתנת לרופא אפשרות לצייד את המטופל במידע נוסף: דף מידע בנושא עישון ומדריך קצר להפסקת עישון. בנוסף, לפי בחירת המטופל והעדפותיו ניתן לתת בידי המטופל מרשם להפסקת עישון עצמית שאותו ימלא יחד עם הרופא. כ-60 רופאים במכבי (בפריסה ארצית) עברו הכשרה ייעודית בגמילה מעישון. חלקם מנחי קבוצות פעילים. הרופאים גם מעורבים באופן פעיל בגיוס מטופלים לקבוצות. בכל מרכז רפואי שבו נפתחת הסדנה, כל הרופאים מתגייסים להפניית מטופלים מעשנים אליה. חשיבות הקניית הכלים לרופאים ברורה ומכבי נערכת להרחבת תכנית ההכשרה לרופאים לעיסוק ביעוץ וגמילה מעישון. נושא זה הוכנס לתכניות העבודה לשנת 2018. תכנית ההכשרה המתוכננת מיועדת בשלב ראשון ל-100 רופאי משפחה בכל המחוזות, אשר יוכשרו ללוות מטופלים בתהליך הגמילה בעזרת כלים לשינוי התנהגותי ומתן מרשם מסובסד לטיפול תרופתי במידת הצורך. מסלול ייחודי זה, שמטרתו הרחבת הנגישות לשירותי גמילה מעישון במפגש ישיר עם הרופא, הוא ייחודי למכבי.
התייחסות לשיעור הנמוך יחסית של פונים לסדנאות - בסקר בקרב מדגם מייצג של חברי מכבי שנערך בדצמבר 2017 על ידי המחלקה להערכה ולמחקר, אגף שירות ושיווק במכבי שירותי בריאות ונתוניו טרם פורסמו, כ-70% מהמעשנים הצהירו כי הדרך המתאימה להם ביותר להפסקת עישון היא כוח רצון

בלבד. רק 7% מהמעשנים הצהירו שטיפול קבוצתי היא הדרך המתאימה להם ביותר. נתון זה מתיישב עם העובדה שרק כ-2%-3% מגיעים לתכניות הגמילה. בימים אלה הסתיים קורס מנחים לגמילה מעישון לעובדי מכבי, בו השתתפו כ-20 עובדים ממקצועות שונים (אחד המשתתפים הוא רופא משפחה). מטרת ההכשרה היא לרענן את מערך המנחים של מכבי (שעומד על כ-200 מנחים) ולאפשר פריסה וזמינות טובה יותר לחברי הקופה.
מכבי פועלת באופן פרו-אקטיבי לגיוס משתתפים לסדנאות גמילה מעישון ולמוקד הטלפוני. במהלך שנת 2017 הוחלט להכפיל את מספר היועצים במוקד הטלפוני לגמילה מעישון, כדי להרחיב את המענה. בימים אלה מסתיים תהליך ההכשרה של היועצים החדשים כדי לשפר את זמינות השירות.
במכבי קיימת תכנית סדורה לניהול קבוצות לגמילה מעישון בפריסה גיאוגרפית ובהתאם לצרכים. כמו כן, פרסום מסלולי הגמילה השונים במדיות השונות כולל הרשתות החברתיות אתר האינטרנט ובמרכזים הרפואיים. בתכניות העבודה לשנת 2018 הוחלט לפעול לזימון פרואקטיבי של מעשנים למסלולי הגמילה באמצעות רשם חברים ממוחשב בסטטוס "מעשן".
בישראל פועלת קואליציה למניעת עישון שמטרתה לקדם את יישום התכנית הלאומית למיגור העישון. בקואליציה פועלים בשיתוף פעולה נציגי כל הגופים העוסקים בקידום בריאות: משרד הבריאות, צה"ל, קופות החולים, האגודה ללחמה בסרטן, רשת ערים בריאות, המועצה למניעת עישון ועוד. מכבי פעילה בקואליציה ומשתתפת באופן סדור בישיבות הוועדה. כמו כן, מכבי חברה פעילה במועצה הישראלית למניעת עישון העוסקת בקידום החקיקה למניעת עישון.
מכבי מקיימת פעילות ענפה למניעת עישון ולהעלאת המודעות לנזקי העישון בקרב מגזרים שונים, בהלימה תרבותית ובקרב בני נוער בשיתוף מובילי דעה ומערכת החינוך. הפעילות כוללת הרצאות בבתי ספר, פרסום מודעות בעיתונות, השתתפות בתכניות רדיו, שליחת פרסומים לחבריה מעת לעת לעידוד הגמילה, פרסום בדף הפייסבוק ובאתר האינטרנט של מכבי, פרסום במסכי המרכזים הרפואיים ועוד. מדי שנה מציינת מכבי את היום הבינלאומי ללא עישון בתאריך 31.5.2017. בשנת 2016 עודדה מכבי גמילה מעישון בקרב חברי הקופה באמצעות מדבקת מודעות שאותה ענדו כל עובדי מכבי לרבות רופאים, אחיות וצוותים נוספים במהלך החודש.
בימים אלו, מכבי מגבשת תכנית להכשרה של רופאים ראשוניים (רופאי משפחה, רופאי ילדים ורופאי נשים) למתן ייעוץ אישי לגמילה מעישון. בנוסף, תופעל תכנית הכשרה ייעודית בנושא גמילה מעישון למתמחים ברפואת משפחה, כחלק ממסלול ההתמחות. תכניות אלו יתחילו לפעול בשנת 2018. במקביל להכשרות פרונטליות אלו, מכבי מפתחת תכנית

להנגשת מיומנות למתן יעוץ אישי לגמילה מעישון לכלל הרופאים, באמצעות הכשרה מקוונת המבוססת על טכנולוגיות למידה מתקדמות. פלטפורמה זו תאפשר הכשרה מהירה ויעילה של מספר רב של רופאים במקביל ותשפר משמעותית את נגישות שירות הגמילה מעישון וזמינותו למטופלים.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

8. הקופה מסכימה עם הערת הביקורת כי לא ניתן דגש מספיק למניעת עישון. הקופה סבורה כי יש להכניס לסל סדנאות לכל המבוטחים ולא רק למעוניינים בטיפול תרופתי. כיום על פי הסל סדנאות ניתנות למטופלים כתנאי לטיפול תרופתי. על מנת להרחיב את טיפול הסדנאות יש להכלילן בסל ללא הגבלה לכלל הסובלים מהתמכרות לעישון. רופאי המשפחה מייעצים למטופלים בדבר הדרכים להימנע מעישון וכן מזהירים מסכנות העישון. נושאים אלו הם חלק מהטיפול הרפואי. במסגרת זמן המגע המצומצם בין רופא לחולה לא ניתן להקדיש את הזמן הראוי להקניית הרגלי חיים נכונים ואורחות חיים בריאים. הפתרון צריך להיות בהכנסת שירותי רפואה מונעת במסגרת סל הטכנולוגיות והקצאת משאבים למתן הכשרות לרופאים. מטרות ההכשרות הן להעמיק בכל הנוגע לטיפול התרופתי, שימוש נכון בתחליפי ניקוטין, בחירת הטיפול המתאים בשיתוף עם המטופל וכן ביצוע התערבות קצרת מועד מול המטופלים המעשנים. בהתחשב בעומס המוטל על רופאי המשפחה, הפתרון צריך לקחת בחשבון בעלי מקצועות רפואיים נוספים.

ליקוי

9. פעולות הסברה, מניעה ואכיפה במערכת החינוך - משרד החינוך, כגורם חינוכי, אינו נאבק בנחישות בתופעת העישון, ופעילותו בנושא מצומצמת. בשנת הלימודים התשע"ה עישנו כ-42,000 מ-409,000 (כ-10%) התלמידים בחטיבות העליונות. יישום התכניות של משרד החינוך למניעת עישון בבתי הספר הוא חלקי ואינו נותן מענה מלא לצורך להיאבק בנחישות בתופעת העישון. התכניות למניעת עישון, ובכללן תכנית "כישורי חיים", מופעלות באמצעות מובילים בית ספריים. בשנת 2017 פעלו בבתי הספר העל-יסודיים רק 1,061 מובילים בית ספריים, אף שבישראל יש כ-2,200 בתי ספר כאלה. ערכות הדרכה שפותחו עבור תלמידי כיתות ו', שבהן מוסברים נזקי העישון, הופצו רק ל-760 מ-2,800 בתי הספר יסודיים. על משרד החינוך לפעול ליישום החוזרים שפרסם בנושא מניעת עישון סיגריות ומוצרי טבק במוסדות החינוך. ראוי גם שמשרד החינוך יפתח מדדים לבדיקת אפקטיביות המלחמה בעישון.

תגובה
משרד החינוך

9. לטענה כי "משרד החינוך, כגורם חינוכי, אינו נאבק בנחישות בתופעת העישון, ופעילותו בנושא מצומצמת"- המשרד פועל בשיתוף משרד הבריאות וגופים נוספים (האגודה למלחמה בסרטן, הליגה למניעת מחלות ריאה ושחפת, קופות חולים, רשת ערים בריאות ועוד) לקידום עשייה בתחום מניעת העישון. מדוח שר הבריאות 2016 הבוחן מגמות עישון בקרב מתבגרים מציין כי "מזה כעשור, ישנה מגמת ירידה הדרגתית בשיעור עישון הסיגריות בקרב בני הנוער. כ-8% מהתלמידים מדווחים כי הם מעשנים לפחות סיגריה אחת בשבוע, זאת בהשוואה לכ-15% בשנת 2002." כ-12% מהתלמידים מדווחים כי התנסו אי פעם בעישון סיגריות או מוצרי טבק. השוואה בין השנים מראה כי ישנה ירידה עקבית במדד זה מאז 1998, כאשר כ-34% מהתלמידים דיווחו כי התנסו אי פעם בעישון סיגריות או מוצרי טבק". בחלק מהמדדים חלה מגמת ירידה בדפוסי העישון של הנוער בישראל. מגמה זו מוסברת בין היתר בפעילות החינוכית הנעשית במוסדות חינוך.
בהתייחס לטענה "בשנת 2017 פעלו בבתי הספר העל-יסודיים רק 1,061 מב"סים (מובילים בית ספריים), אף שבישראל יש כ-2,200 בתי ספר כאלה" כפי שצוין בתגובתנו מספר המב"סים במגמת עלייה. בשנת הלימודים תשע"ז (2017) פעלו 1,061 מב"סים ובשנת הלימודים תשע"ח (2018) פועלים 1,179. נתון זה מצביע על מגמת עלייה והרחבת הכיסוי של בתי הספר על ידי מב"סים. יש לציין כי הפעילות הנעשית בנושא עישון מתבצעת בהנחיית היועצים החינוכיים במוסדות החינוך. מטרת מינוי המב"ס היא לתכלל ולקדם פעילות ממוקדת בתחום מניעת השימוש בסמים, אלכוהול וטבק ולהוביל תהליכים מערכתיים במוסדות חינוך גדולים דיים. הוגדרו קריטריונים לאיוש מבסים. ע"פ קריטריונים אלה המשרד שואף להגדיל את מספר המב"סים בבתי ספר נוספים העומדים בקריטריונים.
בהתייחס להערה כי "ערכות הדרכה שפותחו עבור תלמידי כיתות ו', שבהן מוסברים נזקי העישון, הופצו רק ל-760 מ-2,800 בתי הספר יסודיים..." המשרד מציין כי התכנית החינוכית מונגשת לכל היועצים ולכל מוסדות החינוך במסגרת תכנית כישורי חיים באמצעות מערכי שיעור מובנים. והערכה אליה התייחס המבקר הינה תכנית תוספתית לתכנית כישורי חיים ולא מהווה תנאי להעברת התכנית. המשרד פועל להפקת ערכות נוספות. כמו כן, משרד החינוך באמצעות היחידה לקידום בריאות פועל להפיכת בתי ספר למקדמי בריאות.

מערכת החינוך נרתמה לעשייה חינוכית מעמיקה ומשמעותית שמטרתה עיצוב התנהגות בריאה בקרב תלמידים מורים, מנהלים והורים. במסגרת התכנית הלאומית "אפשרי בריא" הוגדר יעד רב שנתי משותף עם משרד הבריאות בו עד שנת 2020 יפעלו כל מוסדות החינוך כמקדמי בריאות. תנאי להכרה בבית ספר כמקדם בריאות זה הפיכתו לנקי מעישון.

באפריל 2018 אמור להתפרסם חוזר מנכ"ל איסור עישון במוסדות חינוך המתייחס לפעולות המניעה שיש לקדם במוסדות חינוך על מנת להקטין את מספר המתבגרים המתנסים בעישון ולסייע למתבגרים שנכנסו למעגל העישון. כמו כן, החוזר החדש מתייחס לאיסור העישון במוסדות חינוך, בהתאם להרחבת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים, ולדרכי אכיפה. עם פרסום החוזר תעשנה פעולות להטמעתו במערכת החינוך במהלך תשע"ט במטרה להטמיע את מדיניות איסור העישון והרחבת פעילות החינוך והמניעה. כמו כן, על פי המלצת הביקורת משרד החינוך יבחן פיתוח מדדים הבוחנים את השפעת התכניות החינוכיות על התנסויות בעישון של תלמידים. בהתייחס לבתי ספר נקיים מעישון" בשנים -2013 2014 על פי החלטה עם משרד הבריאות משרד החינוך הפעיל את התכנית במספר בתי ספר כניסוי. עם הרחבת צו מניעת העישון במקומות ציבוריים בפברואר 2016 התפרסמה הנחייה לכל מוסדות החינוך בדבר איסור העישון במוסדות חינוך במקביל נעשו פעולות להטמיע את המדיניות החדשה. עם פרסום חוזר מנכ"ל חדש פעולות ההטמעה תתרחבנה.
בהתייחס לטענה כי התערבות בגיל צעיר, לפני ההתנסות בעישון, עשויה להבטיח תוצאות יעילות יותר בנוגע למניעה, המשרד מפעיל את תכנית כישורי חיים כתכנית התפתחותית מותאמת לשלבי הגיל השונים החל מגיל הגן ועד לכיתה יב' מתוך תפיסה כי החינוך לפיתוח חוסן וכישורי התמודדות צריכה להיות שזורה לאורך שנות הלימוד במערכת החינוך. החל מתשע"ז במסגרת תכנית כישורי חיים מוטמעת תכנית "יום של תכלת" בכ-300 גנים, תכנית משותפת למשרד החינוך והרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול המסייעת בהקניית כישורי התמודדות החל מגיל הגן ומדגישה את השמירה על הגוף והימנעות מחומרים מסוכנים.
מטרת סקר מדדי יעילות וצמיחה בית ספרית (מיצ"ב) ללמוד על היקפים של תופעות ועל מגמות שונות בהתייחס לשלבי החינוך השונים ובמגזרים שונים. לפיכך לא ניתן ללמוד מדוח זה כמה זמן יוחד למניעת עישון כפי שנטען בדוח הביקורת.
חל איסור עישון בבתי הספר. במקרים בהם מופר החוק והם מובאים לידיעת המשרד, הם מטופלים מול גורמי הפיקוח. כמו

כן, בתהליכי בקרה שמקיים המשרד באמצעות אגף בקרה ייבדק יישום מדיניות איסור העישון במוסדות חינוך.
בהתייחס לנתונים המצוינים מסקר כישורי חיים, המשרד מציין כי סקר כישורי חיים מבוסס על מספר המשיבים לסקר ואיננו מבוסס על מדגם מייצג של בתי הספר. הסקר הוא למטרות למידה של היחידות המקצועיות והמפקחים על הייעוץ. הנתונים מהווים כלי עבודה לליווי והדרכת היועצים ולאיתור תחומים שיש לחזק בתכנית העבודה. משרד החינוך רואה חשיבות רבה בפעילות החינוכית במניעת עישון בקרב בני נוער ובהכוונה לחיים בריאים. מערכת החינוך תמשיך לפעול להרחבה ולביסוס פעילות בנושא מניעת עישון על מנת לצמצם את מספר המתבגרים המתנסים בעישון והופכים את ההתנהגות הזו להרגל.

ליקוי

10. המאבק בתופעת העישון בצה"ל - לפי נתונים שהוצגו לרמטכ"ל רב אלוף גדי אייזנקוט בפברואר 2017, חלה עלייה בשיעור המעשנים בצה"ל. פעילות צה"ל בתחום מניעת העישון התמצתה בקורס גמילה לחלק מהחיילים המעשנים. מעט חיילים הועמדו לדין בגין הפרת הפקודות הצה"ליות הנוגעות לעישון. מחיר הסיגריות והטבק לגלגול, בדומה לכלל הפריטים שנמכרים לחיילים, הוא מחיר מוזל, דבר הנוגד את המדיניות הרווחת בעולם וגם בישראל לייקר את מחירי הסיגריות.
משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את החלטתו החשובה והעקרונית של הרמטכ"ל מקיץ 2017 על חזון של "צה"ל נקי מעישון" שיסייע לכשירות המבצעית של החיילים. ההחלטה תיושם בתחילה ב-56 בסיסים פתוחים (ובהם הקריה, צריפין והשלישות). ואולם בבסיס ההדרכה העיקרי של צה"ל בנגב, המשמש מדי שנה בשנה כ-80,000 חיילים בעיקר בתחילת דרכם הצבאית, ימשיכו להימכר סיגריות, מכיוון שקיים חוזה מסחרי ארוך טווח עם הגורם שמפעיל את החנויות בבסיס. על צה"ל לבחון דרכים לאסור מכירת סיגריות גם בבסיסים סגורים, ובייחוד בבסיס ההדרכה הראשי שבנגב. על הרמטכ"ל לעקוב אחר יישום החלטתו ולקבוע מדדים לבחינת הצלחתה.

תגובה
צבא ההגנה לישראל

10. קיימת פעילות ענפה בנושא במסגרת תכנית פעולה סדורה לצמצום היקף העישון ונזקיו כאשר קיימת התמקדות במניעה ראשונית.
באשר להמלצה להימנע ממכירת סיגריות בבסיס ההדרכה העיקרי של צה"ל בנגב, צה"ל מעדכן כי בחודש פברואר 2018 הופסקה מכירת סיגריות בקריית ההדרכה.

ליקוי

11. אכיפת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים - פעילות מועטה של הרשויות המקומיות: בניגוד לנדרש בחוק למניעת עישון, מרבית הרשויות אינן מדווחות לשר הבריאות על פעולות הפיקוח שנקטו ועל מספר המפקחים שהסמיכו לשם מניעת עישון במקומות ציבוריים. כמו כן, הרשויות כמעט אינן מטילות קנסות בגין עישון במקומות ציבוריים. כמה גופים, ובהם מרכז השלטון המקומי וקופת חולים מאוחדת, יזמו תכנית בשם "עיר נקייה מעישון". רק 45 מ-255 רשויות מקומיות חברו ליוזמה זו.
ראוי שראשי הרשויות המקומיות, מרכז השלטון המקומי ושר הפנים, שהוא הממונה על הרשויות המקומיות, יאמצו את היוזמה של "עיר נקייה מעישון". על שר הפנים לעודד את הרשויות המקומיות להיאבק בעישון ולתמרץ את הרשויות שפעולותיהן אפקטיביות.

תגובה
מרכז השלטון המקומי

11. מרכז השלטון המקומי, פועל באמצעים העומדים לרשותו, ליתן כלים בידי הרשויות המקומיות, כפי שצוין בדוח הביקורת, ובין היתר מקיים הכשרות וימי עיון לעובדי הרשויות המקומיות בנושא, ואולם ללא הקצאת משאבים, כוח אדם ותקציבים לרשויות המקומיות – לא ניתן לצפות מהן למגר את התופעה.
לדעת המרכז, יש לפעול להרחבת סמכויותיהם של הפקחים ברשות מקומית ולתן בידיהם כלים לאכיפה שיאפשרו התמודדות עם מקרי התנגדות לשיתוף פעולה מצד העבריינים, המאפשר לפקח מתן קנס כנגד סירוב העבריין להזדהות.
במשטרת ישראל קיימת סמכות מקבילה לאכיפת החוק לצמצום העישון, ולטענת המרכז לשלטון מקומי, המשטרה מפקירה חזית זו ומצפה שהרשויות המקומיות, עם כוח האדם המדולדל שלהן ותקציביהן הדלים אף יותר, ימגרו את תופעת העישון (וכאמור לעיל, ללא הקצאת משאבים וכלים לביצוע – לא ניתן לעשות כן). בעניין זה, העלה תמיהה על כך שמשרד מבקר המדינה, לא כלל בדוח הביקורת את משטרת ישראל ולא בחן את פועלה בקשר עם אכיפת החוק.

ליקוי

12. אכיפת החוק למניעת עישון במקומות ציבוריים - אכיפה לקויה של איסור העישון במקום ציבורי: לבעלים ולמחזיקים של מקומות ציבוריים ולבתי החולים הממשלתיים יש אפשרות למנות סדרנים שיעסקו במניעת עישון, אולם יכולתם של הסדרנים מוגבלת, למשל עליהם להזעיק שוטר כדי להטיל על המעשן קנס. במרבית בתי החולים הממשלתיים לא מונו סדרנים, אף שבסמכותם להטיל קנסות ללא צורך להזעיק שוטר . לגבי עשרות בתי החולים שאינם ממשלתיים ומאות המוסדות הסיעודיים, אין אפשרות חוקית למנות בהם סדרנים.
על משרד הבריאות לתת מענה למגבלות האכיפה של הסדרנים בנוגע לעישון במקומות ציבוריים ולפעול למניעת עישון בבתי החולים ובמוסדות הסיעודיים שאינם ממשלתיים. במידת הצורך יש ליזום תיקוני חקיקה. על משרד הבריאות, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, לפעול על מנת לקדם את הגברת האכיפה של הרשויות המקומיות בתחום הפיקוח על העישון.

תגובה
משרד הבריאות

12. בהמשך להתחייבות קודמת, ובהתאם להנחיית מנכ"ל המשרד, החלה עבודה משותפת של הגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות לגיבוש תכנית להפיכת בתי החולים הממשלתיים לנקיים מעישון, ובכלל זה אכיפת איסור העישון וכן סיוע בגמילה מעישון. המשרד ימשיך לבחון אפשרויות לקידום נושא האכיפה מול ובתיאום עם הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי.

היבטים בפעילות אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות - אגף המחשוב; מינהל משאבי אנוש; מינהל תכנון, תקצוב ותמחור (להלן - אגף התקציבים במשרד); חשבות; חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים; הלשכה המשפטית; ואגף השירות במינהל איכות, שירות ובטיחות.

ליקוי

1. איוש תפקידי הליבה באגף המחשוב בעובדים חיצוניים - המשרד אייש חמש משרות באגף המחשוב של תפקידי ליבה בעובדים חיצוניים ולא בעובדי מדינה, בניגוד לחוזר נציבות שירות המדינה (נש"ם) מ-2011 שהגדיר את תפקידי הליבה המרכזיים, בניגוד לחוזר נש"ם מ-2012 שהגדיר תפקידי ליבה על פי אמות מידה כמו סמכויות שלטוניות, אחריות לכספים ואחריות לעובדים, וכן בניגוד להנחיית סגן החשב הכללי מ-2017. כמו כן אייש המשרד שתי משרות נוספות בעובדים חיצוניים, אשר הגדרת תפקידם גם עונה על אמות המידה שלפיהן נקבעו תפקידי הליבה.
מאחר שמשרד הבריאות מתקשה לאייש את תפקידי הליבה באגף המחשוב בעובדי מדינה, על נש"ם, רשות התקשוב ומשרד האוצר לבחון את החסמים לאיוש המשרות על ידי עובדי מדינה, לבחון פתרונות אפשריים לסוגיה זו וליישמם, ככל הנדרש, בכלל משרדי הממשלה.

תגובה
משרד הבריאות

1. משרד הבריאות פעל עד כה וממשיך לפעול בהתאם להנחיות הנציבות ביחס לאיוש תפקידי הליבה, והצליח לאייש 2 מתוך 4 תפקידי ליבה שהוגדרו.
באגף המחשוב קיימים מנהלי תחומי פרויקטים, מנהלי מחלקות ואף מנהלי פרויקטים העוסקים בניהול יישומים במובנו הכללי של המושג. הרחבת הגדרת "מנהל יישומים" לכל העוסקים בניהול יישומים באגף בריאות דיגיטלית ומחשוב – היא החטאה של כוונת הוועדה המקורית אשר התייחסה אך ורק לגורם הניהולי האחראי בתוך שדרת הניהול הראשית על היישומים, כלומר, ככתוב, – מנהל היישומים. המשרד מבהיר כי חוזר נש"מ אינו מגדיר כל איש צוות העוסק בניהול יישומים כלשהו כתפקיד ליבה. לאור האמור לעיל, ולאחר שנבחנו

הנחיות הרקע להן, המשרד סבור כי מבקר המדינה פירש את ההנחיות באופן רחב שאינו תואם את הפרקטיקה הנהוגה באגפי מחשוב במשרדי הממשלה, ואינו תואם את ההנחיה המפורשת לתקנן ארבעה תפקידים. המשרד נדרש לאייש בעובדי מדינה את תפקידי הליבה שהוגדרו, ולא לקבוע הרחבה שאינה בסמכותו של הגדרות תפקידי הליבה כפי שנקבעו בנציבות. לעמידה בגישת מבקר המדינה, המרחיבה כאמור את הנחיות נציבות שירות המדינה, נדרשת עבודת מטה רחבה במסגרתה יוגדרו בין היתר תקנים נוספים ורמות שכר תחרותיות, שיאפשרו קליטת מועמדים איכותיים, לפי ההמלצות שניתנו.
איוש בעלי התפקידים - לאגף המחשוב נקבעו כאמור 4 תפקידי ליבה, כפי שהוגדרו בהנחיית נציבות שירות המדינה. המשרד ניסה לאייש את יתר התפקידים, אולם התקשה להשלים את הגיוס לאור פערים משמעותיים בין רמת השכר אותה מציעה המדינה לבין השוק הפרטי. המשרד פועל בנחישות למצוא מועמדים מתאימים לביצוע התפקידים שטרם אוישו במכרזים חוזרים. כמו כן, כל נותני השירותים באגף המחשוב נבחרים בהליך מכרזי תחרותי פתוח המאושר על ידי ועדת המכרזים המשרדית לענייני מחשוב, בהתאם לכללים שנקבעו על ידי החשב הכללי ולהוראות בדבר נותני שירותים בתחום המחשוב. מדובר בנותני שירותי מחשוב לפי מכרז ממם-1-2009 שנבחרו לפי דין, ולכן ההתייחסות אליהם כאל "עובדים חיצוניים" אינה נכונה.

ליקוי

2. תכניות עבודה שנתיות של אגף המחשוב - בשנים 2014-2017 אגף המחשוב לא בנה תכניות עבודה שנתיות אחודות ומלאות הכוללות את הפעילויות העיקריות המתוכננות בכל פרויקט, לרבות לוחות הזמנים שלהן ותקציבן - ובהן פעילויות הייזום, הפיתוח והתחזוקה. על מנכ"ל המשרד לגבש הנחיה בנושא הכנת תכנית עבודה שנתית של אגף המחשוב ותקציבה, שתפרט את מרכיבי התכנית, תהליך האישורים שלה, מועד הגשתה וכיו"ב. הדבר נחוץ לאגף המנהל יותר מ-300 פרויקטים בשנה עבור כלל יחידות המשרד ומטה ישראל דיגיטלית בהיקף כספי של כ-454 מיליון ש"ח בשנה.

תגובה
משרד הבריאות

2. אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב דוגל במצוינות ארגונית, אשר קיבלה תוקף בעת זכייתו בפרס איכות ומצוינות מטעם נציבות שירות המדינה. כחלק מיישום מצוינות ארגונית האגף מצוי

בתהליכי שיפור לאורך השנים, עד לגיבוש קווים מנחים ברורים ותכנית סדורה לבניית תכניות עבודה שנתיות לגביה צפוי להתקיים באופן מתמיד תהליך טיוב ושיפור. פעילות האגף לאורך השנים נעשית תוך תכנון ובניית תכנית עבודה סדורה המכילה את כלל המרכיבים המהותיים. בכל אחת מהשנים האמורות נבנתה תכנית עבודה שנתית, שעל פיה נוהלה פעילות האגף. בניית תכנית העבודה נעשית על פי הנחיות הגורמים הרלבנטיים ובהם הנהלת המשרד, אגף התקשוב, מטה ישראל דיגיטלית, והנהלת האגף – ככל שהדבר נוגע לפירוט מעבר להנחיות הגורמים האמורים. תכניות העבודה הפרוייקטליות באגף מנוהלות במערכת לניהול פרויקטים ("עופר"). התכניות במערכת אחודות ומלאות וכוללות את הפעילויות העיקריות המתוכננות בכל פרויקט, בהתאם ל- best practice הנהוג בעולם. הפעילויות כוללות בין היתר גם לוחות זמנים ותקציב. בנוסף, האגף הקים מערכת תקציב ייחודית וראשונה בממשלה אשר נותנת תמונה תקציבית מלאה ביחס לפעילות הפרויקטלית וכן ייצר מודל תמחור הכולל מיפוי כלל עלויות הפעילות, לרבות ניהול, רכש, ארכיטקטורה, תשתיות ועוד.

תהליך תכנון תכניות העבודה: תכנית העבודה השנתית נקבעת בשיתוף ובתיאום עם יחידות המשרד, בתהליך סדור, הכולל שלבים של הצגת תמונת סטאטוס נוכחי, העברת בקשות להרחבה של פרויקטי המשך ופרויקטים חדשים, תיאום ותעדוף. בקשות חדשות שאינן מהוות המשך לפרויקט קיים מתועדות, מתועדפות על ידי היחידה, ומועברות לתעדוף ייזום על ידי מנכ"ל המשרד. לאחר אישור התוכנית על ידי מנכ"ל המשרד – התוכנית מדווחת למערכת לניהול פרויקטים "מערכת עופר" ומבוצע מעקב תכנון מול ביצוע.

מנגנוני עבודה באגף לניהול תכניות עבודה: אגף המחשוב בנה במהלך השנים מנגנון עבודה סדור ומובנה לניהול תוכנית העבודה של האגף, במטרה להבטיח את איכות תכונית העבודה, שלמותה ומימושה. תוכנית זו מתבססת על תכנון שמבוצע על ידי מנהלי הפרוייקטים במערכת "עופר", מתואם מול גורמי הרוחב באגף מאושר בדרגי הניהול באגף ומבוקר ע"י הנהלת האגף ומנהלי המחלקות בסיוע צוות בקרת פרויקטים מנוסה ומיומן שהחל להיבנות באגף בשנת 2016 (צוות PMO).

הנהלת האגף מקיימת בתחילת השנה דיוני תכניות עבודה עם כלל המחלקות בהן נידונים הנדבכים המהותיים של הפעילות ומאושרת הפעילו כמו כן, אישור היבטי הרוחב של תוכנית האגף מבוצע בפגישות מתכללות שבסיומן מתקיים דיון קונפליקטים שמטרתו להציץ ולהסדיר חסמי משאבים, לו"ז ותקציב הנוצרים כתוצאה מהחלטות שנתקבלו במהלך הדיונים. סיום שלב זה מהווה אישור סופי לת"ע של האגף.

דיוני חתך חצי שנתיים הנעשים באגף מאפשרים בקרה אחר הנדבכים המהותיים של הפעילות. ומאפשרים ניהול שינויים סדור לתכניות העבודה המאושרות.
האגף מדווח לכלל הגורמים במשרד ובממשלה באופן מדויק במועד הנדרש ובהתאם לפורמט המבוקש לדיווח.
בנוסף, מדווח צוות ה- PMO אחת לחודש למינהלי המשרד, סטאטוס מרכז של פעילויות משמעותיות ובהובלה משותפת מול המינהל.
בקרה ניהולית על תוכנית העבודה וניהול תקציבי: מערכת עופר, בה מנוהל המידע הפרוייקטלי, מאפשרת הפקת דוחות ניהוליים מרכזים, המיועדים לבקרה ניהולית על תוכנית העבודה. המערכת מאפשרת הפקת הדוחות בחתכים שונים, דוגמת מחלקה באגף המחשוב, תחום באגף, או מינהל במשרד. יישום יכולות מורכבות יותר של כלי מעקב ובקרה ברמת פורטפוליו הפרויקטים מתוכנן לשלבים הבאים. בפרט – בכוונת האגף לשפר את מנגנוני הדוחות וה- BI. לצד זאת, מערכת ניהול התקציב החדשה, שפותחה על ידי אגף המחשוב - מערכת משקפת, המשמשת לניהול ובקרת תקציבי המחשוב, כוללת נדבכים נוספים שאינם פרוייקטליים כדוגמת ניהול תקציב מודל הקיום ומאפשרת החל משנת 2017 קבלת תמונה תקציבית מפורטת ומדויקת. המשרד מבהיר כי נתונים המנוהלים במערכת עופר בראייה פרוייקטלית משוקפים במערכת לניהול תקציב האגף ולהיפך. בשנת 2016 האגף הוציא את ספר הפרויקטים בו מוצגת כלל תכנית העבודה הפרוייקטלית. בשנת 2017 האגף הוציא מסמך מסכם של כלל הפעילויות המהותיות ברמת התחומים. לשנת 2018 האגף החל בתהליך ריכוז תכניות העבודה המאושרות לכדי מסמך אחד.

ליקוי

3. בדיונים על אישור תכניות עבודה שנתיות שנערכו בשנים 2014-2017 המידע שהוצג למנכ"ל היה חסר ושונה משנה לשנה. למנכ"ל ולראש אגף התקציבים במשרד לא הוצגה תמונה אחודה של פעילות אגף המחשוב. זאת ועוד, גם לאחר שהמנכ"ל אישר את התקציב, לא בנה אגף המחשוב תכנית עבודה מפורטת שבה גיבש את כל פעילויותיו במסמך אחד מרכז, בהתאם לתקציב שאישר המנכ"ל, אלא הסתפק בעדכון תכניות העבודה של כל פרויקט בנפרד במערכת עופר.

תגובה
משרד הבריאות

3. דיוני תכניות העבודה של האגף עם סמנכ"לי המשרד והמנכ"ל מנוהלים בכל שנה במסגרת תהליך התכנון המשרדי. מבנה

המידע שהוצג למנכ״ל בכל אחת מהשנים 2014-2017 הותאם כתוצאה מהפקת לקחים ורצון לענות בצורה מיטבית לדרישות ההצגה כפי שמועברות על ידי אגף תכנון ותקצוב במשרד, אשר אחראי על תהליך התכנון המשרדי, ועל מנת להציג את כלל הפרטים הנדרשים לפי הצורך הארגוני. עד כה, טרם נמצא מודל מושלם שיאפשר גם את הצגת כלל הפעילות של האגף כתמונה אחודה וגם דיון אפקטיבי לקבלת החלטות תעדוף של כלל הפעילות הפרויקטלית, כלל פעילות התחזוקה, כלל פעילות ייזום של מערכות חדשות וכלל פעילות הבסיס- מודל קיום מערך המחשוב של המשרד. לכן, בחלק מהשנים פוצל דיון אישור תכניות עבודה למספר מפגשים לאישור הפעילות. יחד עם זאת, במצגות האגף מוצגת גם התמונה הכוללת על מנת שכל אחד מהדיונים יתבצע מתוך הכרות עם הנתונים הכוללים.
אגף המחשוב פעל לאורך השנים למימוש תכנית העבודה, שמעודכנת באופן שוטף במערכת לניהול פרויקטים. לקראת שנת 2018 התקיימו דיונים משותפים בין אגף המחשוב ואגף תכנון ותקצוב שהביאו לבניית מודל הצגה משותף של הפרויקטים לתעדוף, ומודל זה היה בבסיס תהליך התעדוף לשנה זו. בכוונת אגף המחשוב לבחון שוב, במשותף עם אגף תכנון ותקצוב את המודל על מנת להמשיך בהתאמות ובשיפור לקראת ההיערכות לתוכנית עבודה 2019.
ניהול תכניות העבודה המפורטות וניהול תקציבי - תכניות העבודה מבוצעות כאמור בסעיף 5 לעיל במערכת עופר. האישור התקציבי מתועד אף הוא במערכת עופר ועם התאמת התוכניות לתקציב אשר אושר וסיום תהליך התכנון, נשמר Base Line בתוך ״עופר״ על מנת לשמר נקודת יחוס מאושרת ולאפשר בקרה.

ליקוי

4. תכניות העבודה וההיקף הכספי הכולל של כלל פעילות אגף המחשוב כפי שהועברו לרשות התקשוב בשנים 2016-2017 לא הוצגו למנכ״ל. לרשות התקשוב הוצגו גם, בהתאם להנחייתה, פרטים על כל פרויקט עיקרי: לוחות הזמנים, אבני הדרך המתוכננות, התקציב הרב-שנתי, התקציב בשנה הבאה וכן נתוני ביצוע בשנה הקודמת; חלק מנתונים אלו גם לא הוצגו למנכ״ל. על אגף המחשוב למסור למנכ״ל משרד הבריאות בכל שנה את תכניות העבודה לשנה הבאה לאחר יישום המלצות רשות התקשוב, וכן את נתוני ביצוע תכנית העבודה לשנה הנוכחית לרבות ההתקדמות בביצוע הפעילויות והשוואתם לנתוני התכנון מבחינת לוח הזמנים, התקציב והתוצרים. על אגף המחשוב לפעול בהתאם להנחיית רשות התקשוב ולהעביר לה בכל שנה את תכנית העבודה לשנה הנוכחית עם נתוני ביצוע של לוחות הזמנים,

התקציב ותוצרים מרכזיים שהוגדרו, ואת תכנית העבודה לשנה הבאה עם פירוט לוחות הזמנים המתוכננים, התקציב והתוצרים המרכזיים.

תגובה
משרד הבריאות

4. הדיווח השנתי לרשות התקשוב הממשלתית נקבע על ידי רשות התקשוב החל משנת 2016 בפורמט כלל משרדי. אגף בריאות דיגיטלית ומחשוב מדווח באופן מלא על פי פורמט זה. באופן דומה, פורמט הדיווח וההתייעצות עם מנכ"ל המשרד נקבע באופן רוחבי ברמת כלל המשרד, בתהליך תכנון שנתי אותו מוביל אגף תכנון תקצוב תמחור במשרד. הפורמט בנוי כך שיהיה אחיד בין יחידות המשרד ויאפשר למנכ"ל להתמקד בסוגיות הראשיות המחייבות דיון, תעדוף ומיקוד ניהולי. פעילות האגף אחידה ושלמה ומתבססת על מקור מידע מרכזי אחד, המאפשר הפקת המידע לכל גורם דורש לפי דרישותיו. הנתונים המוצגים לרשות התקשוב מתבססים על אותם נתונים עליהם מתבססת תכנית העבודה השנתית המוצגת למנכ"ל המשרד – אם כי בהתאם למבנה שנקבע על ידי כל אחד מהגורמים, בחתכי דיווח שונים ובדגשים שונים בהתאם לצרכיו, ולעיתים אף במועדים שונים בתהליך בניית התוכנית. האגף מקפיד לשלוח לתקשוב תכנית עבודה מעודכנת ותמונת תקציב מעודכנת לאחר אישור תכנית העבודה על ידי מנכ"ל המשרד. אגף המחשוב ימשיך להקפיד לדווח לכל הגורמים על פי דרישתם, בפורמט ההגשה שייקבע ובמועד הנדרש, בהתבסס על הנתונים המנוהלים במערכותיו. כמו כן, האגף ידאג לוודא שהעתק הדיווח לרשות התקשוב מועבר גם ללשכת המנכ"ל וללשכת סמנכ"ל תקציבים במשרד.

ליקוי

5. לשניים מהתחומים באגף המחשוב לא היו תכניות עבודה לשנים 2015-2017, וליתר התחומים ויחידות המטה היו תכניות עבודה חלקיות בלבד. רק תחום אחד - תחום שירותי פיתוח ובדיקות, שהוקם ב-2016 - הכין תכנית עבודה מלאה ל-2017 שפורטו בה כל הנתונים הדרושים. על אגף המחשוב לבנות תכניות עבודה שנתיות המשקפות את כל פעילותו תוך פירוט המשימות העיקריות ולוח הזמנים לביצוען בהלימה לתקציבו ולהגישן למנכ"ל. כמו כן על האגף להנחות את ראשי יחידות המטה והתחומים באגף להכין תכניות עבודה שנתיות שיפרטו את הפעילויות המרכזיות שהם מתכננים לשנת העבודה.

תגובה
משרד הבריאות

5. כלל נתוני התכנון באגף מנוהלים במערכת "עופר", וכחלק מנתוני כל פרויקט מצוין מנהל הפרויקט האחראי לו, המשויך במערכת למחלקה ספציפית ולתחום ספציפי באגף. המערכת מאפשרת הפקת דוחות מרכזים, ואחד החתכים האפשריים הוא על פי תחום באגף. כלומר, תכנית העבודה של התחום היא ריכוז כלל הפעילות הפרויקטלית של התחום בדו"ח המתאים ממערכת "עופר". תכנית זו מעודכנת לפי אישור תכנית העבודה על ידי המנכ"ל, ולכן מהווה תכנית שנתית מלאה.

ליקוי

6. תקציב אגף המחשוב בשנים 2012-2017 - אגף המחשוב מנהל עשרות פרויקטים רב-שנתיים, מרביתם במיליוני ש"ח וחלקם אף בעשרות מיליוני ש"ח ועד יותר ממאה מיליון ש"ח. פרויקטים אלו מנוהלים יחד תחת תקנות תקציב מועטות, ורובם מתנהלים באמצעות תקציב מזומן בלבד, בלא תקצוב הרשאה להתחייב המתאים לתקצוב של פרויקטים רב-שנתיים. על אגף התקציבים במשרד האוצר ועל רשות התקשוב לשקול הקמת צוות בין-משרדי לבחינת סוג התקצוב המתאים ביותר לפרויקטים רב-שנתיים. כמו כן עליהם לשקול את הצורך בהקמת מערכת ממוחשבת רוחבית שתשמש את כלל המשרדים בניהול תקציב פרויקטים אלו ובבקרה עליו.

תגובה
משרד הבריאות

6. באופן כללי, המשרד מקבל את הצורך בניהול תמונת מצב תקציבית. לצורך כך פיתח האגף מערכת תקציב ייחודית בממשלה. אגף המחשוב מברך על המלצת הביקורת וישמח להיות שותף ולתרום מניסיונו לבניית מודל תקצוב מתאים.
לנושא - מיעוט תקנות תקציב: לגבי ההערה הראשונה, המשרד מניח כי הכוונה במונח "תקנות תקציב" היא למרכזי קרנות (חלוקה לתתי סעיפים בתוך תקנה תקציבית המבוצעת בתוך המשרד) ולא לתקנות, שכן המדיניות הברורה של משרד הבריאות ואגף תקציבים היא לא להוסיף תקנות אלא לצמצם מתוך רצון לחזק את אחריות ועצמאות המשרד. בהקשר זה המשרד מציין כי הוא אף היה אחד המשרדים בהם בוצעה תכנית "חריש עמוק" במסגרתו צומצמו משמעותית מספר התקנות של המשרד – זאת בין השאר בעקבות דוחות מבקר המדינה על הריכוזיות בניהול התקציב שלך אגף התקציבים באוצר.

לעניין החלוקה הפנימית לתתי סעיפים בתוך המשרד, אגפי המחשוב והתקציבים פועלים יחד לגבש מודל אפקטיבי של בקרה תקציבית שיאפשר בקרה מדוקדקת אך לא יעכב או יסרבל את תהליכי העבודה.
המשרד מקבל את ההערה השנייה לגבי תקציב הרשאה להתחייב ואף דרש תקציב הרשאה מהאוצר במסגרת תקציב 2019 – כרגע ללא הצלחה. כיום המשרד מנסה לקדם הסדר מול אגף התקציבים באוצר בו תינתן הרשאה חד פעמית לפיתוח פרויקטים במחשוב בשנת 2018.

ליקוי

7. בשנים 2011-2016 היה תקציב אגף המחשוב על שינוייו גדול ב-566%-¬99% מתקציב הבסיס. משנת 2015 כמחצית מהתקציב על שינוייו מקורה בעודפים המחויבים, המתקבלים במהלך השנה, ועודפים אלו גדולים באופן ניכר מתקציב הבסיס. מכאן שבתחילת כל שנה ועד להגעת כספי העודפים המחויבים, נפגעת יכולתו של אגף המחשוב לשלם לספקים עבור התחייבויותיו ועבור פעילותו השוטפת.

תגובה
משרד הבריאות

7. אגף התקציבים במשרד הבריאות פועל עם אגף התקציבים במשרד האוצר להסדרת תקציב מודל קיום מחשוב משרד הבריאות (תקציב הבסיס), לרבות ביחס לעיתוי קבלתו, קרי בתחילת שנה קלנדרית.

ליקוי

8. התכניות התקציביות של אגף המחשוב שאישר מנכ"ל המשרד בשנים 2012-2017 היו חסרות, ולא שיקפו את כלל הפעילויות שמבצע האגף; חלקן כללו פעילויות תחזוקה בלבד (ב-2012) או בקשות לפרויקטים חדשים בלבד (ב-2013).

תגובה
משרד הבריאות

8. תקציב אגף המחשוב, לאורך השנים, אושר באופן סדור לאחר דיונים של האגף עם מנהלי המשרד, סמנכ"לים ומנכ"ל המשרד. בהתאם לאישורים אלה והתקציב שהוקצה לו, יישם האגף את תכנית העבודה השנתית. בסיום דיוני תכניות העבודה הפיץ המשרד מסמך אחד או יותר עם התכנון התקציבי. המשרד יפעל להוציא בכל שנה מסמך מרכז אחד הכולל את כלל פעילות

המחשוב המאושרת לביצוע ותקציבה הידוע במועד אישור תקציב הפעילות. החל משנת 2016 משלבת תכנית העבודה של האגף פעילויות תחזוקה, פרויקטים, ייזום ותוכנית בריאות דיגיטלית המשותפת עם ישראל דיגיטלית. במשרד מתקיימים דיוני תקציב על כל אחד מהנושאים ובהם: דיון על תקציב הבסיס, דיון על הפרויקטים, דיון על תקציב בריאות דיגיטלית וכן דיון תיעדוף ייזומים ודיון תיעדוף פלטפורמות. תקציב בתי החולים נדון בנפרד. בחלק מהשנים, משיקולים טכניים, התקציב רוכז במסמך אחד או בדיון אחד, ובחלקן במסמכים נפרדים או בדיונים נפרדים.

ליקוי

9. נתוני תקציבי הפיתוח והתחזוקה לשנים 2016־2017 שנמסרו לרשות התקשוב לקבלת חוות דעתה על תכניות העבודה היו שונים מנתוני התקציב שאישר המנכ"ל בשנים אלו.

תגובה
משרד הבריאות

9. נתוני התקציב נמסרים לכל גורם בפורמט לפי דרישתו, על בסיס הנתונים האחודים המנוהלים באגף. הנתונים נמסרים במועד הנדרש, על פי הידוע באותו מועד והשלב בו נמצא המשרד בתהליך התכנון. כך, תכנון הפעילות התקציבית השנתית מול רשות התקשוב מבוצע מספר חודשים לפני אישור תכנית העבודה השנתית של המשרד ולכן אין ולא יכולה להיות זהות בין נתוני התקציב. נתונים שמוגשים בחודש נובמבר לרשות התקשוב מבוססים על הערכה לגבי התקציב אשר יאושר אצל המנכ"ל במהלך הרבעון הראשון של השנה העוקבת. בסופו של דבר מתעדף המנכ"ל הן היקפים תקציביים והן תכולות לביצוע, ותוכנית העבודה המאושרת נקבעת על ידו. לאור האמור לעיל, אגף המחשוב ימשיך לדווח לגורמים הרלוונטיים במועד בו יתבקש ובחתכי המידע המבוקשים, בהתבסס על המידע העדכני ביותר באותה נקודת זמן.

ליקוי

10. בשנים 2014-2016 העביר מטה ישראל דיגיטלית למשרד הבריאות כרבע מיליארד ש"ח למימוש הפרויקטים המשותפים לו ולמשרד בלי שתכניות העבודה השנתיות שגובשו בידי משרד הבריאות ומטה ישראל דיגיטלית אושרו בידי מנכ"לי שני המשרדים ובלי שהתכניות

לשנים 2014-2015 פירטו עבור כל פרויקט את התקציב הנדרש, אבני הדרך העיקריות ולוחות הזמנים למימושן.

תגובה
משרד הבריאות

10. העברת התקציב ממטה ישראל דיגיטלית למשרד הבריאות בוצעה על בסיס תכנית תקציבית שהוכנה לשנים 2013–2019 על ידי משרד הבריאות ומטה ישראל דיגיטלית. התוכנית אושרה על ידי שרת הבריאות לשעבר ומנכ"ל משרד הבריאות לשעבר. בהמשך – מידי שנה ולקראת כל שנה נקבעת ומתועדפת במשותף תכנית עבודה שנתית, המגדירה את הפרויקטים ואת התקציב, ומאושרת על ידי מטה ישראל דיגיטלית. בנוסף, מבצע מנהל האגף מול מטה ישראל דיגיטלית מעקב רבעוני מפורט אחרי אבני דרך עיקריות ולוחות זמנים למימושן, בפורמט שהוגדר על ידי המטה. ביולי 2017 חתמו מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל המשרד לשוויון חברתי על סיכום תקציבי משותף בדבר תכניות העבודה לאותה שנה. בכוונת המשרדים להמשיך לפעול גם בשנים הקרובות בהתאם לתהליך העבודה המסודר בו עבדו, ובפרט – לאחר החתימה על ההסכם.

ליקוי

11. עד ספטמבר 2017 לא ריכז אגף המחשוב את כלל העלויות של כל פרויקט, ולא נמצא שהייתה בקרה על ביצוע התקציב בכל פרויקט ביחס לתקציב שתוכנן עבורו. רק במהלך הביקורת החל האגף בהקמת מערכת חדשה שמטרתה ניהול תקציבי הפרויקטים.

תגובה
משרד הבריאות

11. אגף המחשוב ניהל לאורך השנים את עלויות הפרויקטים, תוך סיווג כלל הפעילות הפרוייקטלית – ספקים, כ"א פנימי וכדומה, לכל פרויקט ופרויקט. בשנת 2017 הקים האגף מערכת תקציב ייעודית (מערכת משקפת) שאוספת נתונים מכלל המערכות התפעוליות הרלוונטיות (לרבות כל הנתונים שנוהלו עד כה ע"י האגף, ונתונים נוספים) ובהן מערכת מרכב"ה ומערכת עופר, ומאפשרת, בין היתר, קבלת תמונה תקציבית מלאה ומהירה לפרויקט ולכלל הפעילות הכספית המנוהלת באגף. תמונה פרוייקטלית ותמונה כוללת הייתה קיימת גם לפני הקמת המערכת, אולם עם הקמת המערכת ניתנת תמונה זו בצורה מהירה ומדויקת יותר.

ליקוי

12. אגף המחשוב משתמש במתודולוגיה פנים-משרדית (להלן - המסמך המנחה) לניהול פרויקטי פיתוח ותחזוקה של מערכותיו. במסמך המנחה שהוציא אגף המחשוב בנושא הערכת התקציב הנדרש לפרויקט, אין דרישה שהערכת תקציבי הפרויקטים תתבצע עוד בשלב הייזום ותכיל את עלויות שלב התחזוקה, אף שאגף המחשוב העריך שעלויות תחזוקת מערכת הן כשליש מעלויות הקמתה. כמו כן, בהערכת העלויות של 13 מ-24 הפרויקטים שנבדקו לא חושבו כלל עלויות תחזוקה. על אגף המחשוב לבצע לכל הפרויקטים החדשים עוד בשלב הייזום הערכת עלויות מפורטת שתכיל את עלויות שלב ההקמה ועלויות התחזוקה השנתיות ולעדכן אותה בשלב האפיון. עליו לשמור את ההערכה כתכנית בסיס במערכת עופר, ולבחון לעומתה את עלויות המערכת בפועל. בנוסף, על האגף להימנע ככל האפשר מהגדרת עלויות מזעריות ומרביות לכל פרויקט שהן שונות מאוד זו מזו בהיקפן. כמו כן על האגף לצרף למסמך המנחה תבניות לכתיבת הערכת עלויות ולבקרת עלויות כדי שהן יכתבו במתכונת אחידה.

תגובה
משרד הבריאות

12. בעקבות הביקורת הגדיר אגף המחשוב קווים מנחים בנושא התקציב בשלבים שונים בחיי מערכות המידע שיאפשרו לסווג ולתקצב פרויקטים באופן מיטבי, בין היתר מן ההיבטים האלה:
עלות פיתוח/הקמה - האגף פירט את כלל המרכיבים הנדרשים להקמת מערכת עד העלאתה לאוויר והכין רשימת תיוג של הרכיבים שיש להביא בחשבון בתכנון תקציבה.
עלות תחזוקה ותפעול - האגף פירט את כלל מרכיבי העלות הנדרשים לתפעול השוטף של המערכת וקבע כי בשלב ההערכות התקציביות תוערך תחזוקת כל אחד ממרכיבי הפרויקט .
בינואר 2018 עדכן המשרד את המסמך המנחה והוסיף בנספח את הקווים המנחים האמורים. המשרד עדכן את תבנית מסמך הייזום בהתאם, כולל הנחייה להכליל את עלויות התחזוקה הצפויות כבר בשלב הייזום.

ליקוי

13. עד אוקטובר 2017 לא הוסדר תקצוב תחזוקת הפרויקטים המשותפים למטה ישראל דיגיטלית ולמשרד הבריאות, אף שהקמתם בעיצומה, שכבר הושקעו בהם מאות מיליוני ש"ח, ואף שבעתיד הקרוב יהיה צורך לשלם עשרות מיליוני ש"ח בשנה בגין תחזוקתם. על משרד הבריאות ומשרד האוצר לפעול לאלתר להסדרת תקצוב תחזוקת

הפרויקטים האמורים. על מטה ישראל דיגיטלית ועל משרד הבריאות לשפר את בסיס ההצגה הקיים של סטטוס הפרויקטים והפערים ביחס לתכנון מבחינת התכולות, לוחות הזמנים ותקציב הפרויקטים, כדי שיהיה אחוד וסדור ויאפשר קבלת החלטות. זאת נוכח ההיקף הכספי הרחב של הפרויקטים שבניהולם המשותף. כמו כן עליהם להציג נתונים אלו למנכ"ל המשרד לשוויון חברתי ולמנכ"ל משרד הבריאות במסגרת דיונים חצי-שנתיים כפי שנקבע בסיכום התקציבי לשנת 2017.

תגובה
משרד הבריאות

13. משרד הבריאות בדיונים עם משרד האוצר לתקצוב פעילות המחשוב במשרד, לרבות תקציב תחזוקת הפרויקטים.

תגובה
משרד האוצר – אגף תקציבים

13. באשר לאופן תקצוב מערך המחשוב (ס' 155-154), המשרד מבקש להעיר כי מצופה ממערך המחשוב במשרד הבריאות, ככל מערך ואגף אחר במשרד ממשלתי, לעמוד במסגרת התקציבית הקבועה לו. בקשת משרד הבריאות להקצות במהלך השנה משאבים רבים יותר לטובת מערך המחשוב (בין אם כתמורה לפעילות שוטפת של המחשוב עובר האגפים השונים במשרד בהתאם לביצוע ובין אם לטובת פרויקטים חדשים), נענית בהסכמה על ידי משרד האוצר, כאשר יש הצדק לצורך בשינוי במהלך השנה, אשר לא היה ידוע בעת בניית התקציב.
ביחס לטענת הביקורת בנוגע לתקצוב תחזוקת פרויקטי בריאות דיגיטלית, המשרד מעיר כי בעוד שבעבר תחזוקת המחשוב היתה תחת אחריות משרד הבריאות, החל משנת 2018, משרדי הבריאות והאוצר, בשיתוף עם בריאות דיגיטלית יוודאו כי פרויקטי הפיתוח לא יטילו עלויות על התקציב השוטף של משרד הבריאות או יתוקצבו על ידי בריאות דיגיטלית, בהתאם להבנות אליהם יגיעו הצדדים. המשרד מציין כי במסגרת דיוני התקציב לשנת 2019, הוקצו למשרד הבריאות 40 מלש"ח חד פעמי לבסיס, עבור פערים אלו.

ליקוי

14. ועדת היגוי משרדית לתחום התקשוב - רק במאי 2017, יותר משנתיים לאחר החלטת הממשלה שהטילה על מנכ"לי המשרדים לבחון הקמת ועדת היגוי משרדית לתחום התקשוב, וכארבעה חודשים לאחר שהמליצה רשות התקשוב למנכ"ל משרד הבריאות להקים את

הוועדה עקב ריבוי פרויקטים מורכבים בהיקפים גדולים במשרד, מינה מנכ"ל המשרד את הוועדה. מטרות הוועדה היו, בין היתר, אישור תכניות העבודה והתקציבים בתחומי מערכות המידע והתקשוב, וידוא ביצוען של התכניות ואישור שינויים מהותיים בהן ובתקציב. התברר כי מאז מינויה הוועדה טרם התכנסה, וכי היא אמורה להתכנס לראשונה רק במרץ 2018.

תגובה
משרד הבריאות

14. בהחלטת הממשלה הונחו משרדי הממשלה לבחון הקמת וועדת היגוי משרדית לתחום מחשוב ועל כן בראיית המשרד לא נפל דופי באופן פעילותו בהיבט זה. יחד עם זאת, תחומי אחריותה של ועדת ההיגוי התבצעו בפועל בפורומים בכירים של המשרד בראשות מנכ"ל וסמנכ"לים, אשר דנו בפעילות התקשוב המשרדית. לצד זאת, הפיץ מנכ"ל המשרד כתב מינוי לוועדה, וקבע מועד להתכנסותה הראשונה של הועדה בחודש אפריל 2018.

ליקוי

15. ניהול פרויקטים באגף המחשוב - לא נכתבו מסמכי ייזום ל-12 מ-24 הפרויקטים שנבדקו. במרבית מסמכי הייזום שנכתבו חסרים פרטים מהותיים ובהם הערכת עלות, סיכונים ולוחות זמנים.

תגובה
משרד הבריאות

15. אגף המחשוב שיפר את תבנית מסמכי הייזום, וחידד את הצורך בתיעוד תוצרי תהליך הייזום הפורמליים.

ליקוי

16. המערכת לניהול פרויקטים שבשימוש אגף המחשוב (להלן - מערכת עופר) מציגה נתונים על כל פרויקט בנפרד ואינה מאפשרת לקבל תמונת מצב כוללת על יותר מ-300 הפרויקטים המנוהלים באגף, לרבות עמידתם בלוחות הזמנים ובתקציבים.

תגובה
משרד הבריאות

16. מערכת עופר הוקמה בשלבים. בשלב ראשון ניתנו כלים למעקב ולבקרה על כל פרויקט בנפרד, ולהפקת דוחות בנושאים

מסוימים הנוגעים לכלל הפרויקטים. יישום יכולות מורכבות יותר של כלי מעקב ובקרה ברמת פורטפוליו הפרויקטים מתוכנן לשלבים הבאים. בפרט – בכוונת האגף לשפר את מנגנוני הדוחות וה- BI.

ליקוי

17. אגף המחשוב קבע שהמשימות בפרויקטים יירשמו במערכת לניהול פרויקטים רק ממועד עלייתה לאוויר - תחילת 2015, וכתוצאה לא הוזנו במערכת נתונים על מועד ההתחלה של פרויקטים שהותנעו לפני 2015 ואף לא הוזנו נתונים על אבני דרך שהושלמו לפני שנה זו. החלטה זו גרמה להצגה לא נכונה של לוחות הזמנים של פרויקטים רבים המנוהלים באגף ושל המשימות שבוצעו עד 2015, ופגמה ביכולת להעריך את עמידת הפרויקטים ביעדיהם המקוריים.

תגובה
משרד הבריאות

17. טרם עלייתה לאוויר של המערכת בפברואר 2015, מרבית הפרויקטים באגף נוהלו בקבצי אקסל ייעודיים ובמערכת בפיתוח עצמי (מערכת חסידה), ללא תרשימי גאנט. פרויקטים בודדים נוהלו גם באמצעות תרשימי גאנט שנשמרו בקבצים מקומיים. בפרויקט הקמת מערכת עופר ונוכח אילוצי לוחות זמנים, שיקולי עלות תועלת, ולאחר שמופו המאמצים שיידרשו לטיוב מידע – התקבלה החלטה ניהולית לבצע הסבות מינימאליות של נתוני הפרויקטים, ביניהם: רשימת פרויקטים, נתוני מסגרת, טבלאות מערכת. המשרד אינו מקבל את הערת הביקורת כי ההחלטה פגעה ביכולת הבקרה, שכן יכולת הבקרה ממוקדת מטבעה בליווי הפעילות השוטפת והמתוכננת קדימה ושיפורה המתמיד ואינה מיועדת לבחון האם אבן דרך משנים מוקדמות יותר בוצעה במועדה. נתונים רלוונטיים להמשך התנהלות הפרויקט – עודכנו בעופר בפרויקטים הפעילים באמצעות עדכון הגאנט במערכת ואילו העלויות התקציביות של הפרויקטים בראיה רב שנתית נשמרו היסטורית, היות ומלכתחילה נוהלו במרכבה ועבורם בוצע מיפוי היסטורי.

ליקוי

18. רק ל-16 מ-24 מהפרויקטים שנבדקו מונו ועדות היגוי. בעשרה פרויקטים הוועדה מונתה זמן רב לאחר שהחלו; נוסף על כך, שבע ועדות היגוי לא התכנסו בשנים 2016-2017.

על מנכ"ל משרד הבריאות לפעול לאלתר למינוי ועדות היגוי לכל הפרויקטים שבניהול אגף המחשוב בהתאם להנחיית רשות התקשוב ולוודא כי יתכנסו בתדירות שתאפשר להן לקיים בקרה נאותה על הפרויקטים.

תגובה
משרד הבריאות

18. משרד הבריאות ממנה ועדת היגוי או מינהלת לפרויקט בהתאם למורכבותו ולמידת הסיכון בו ובהתאם להנחיות רשות התקשוב הממשלתית. בדרך כלל ממנים מינהלת בפרויקטים רוחביים המתאפיינים במעורבות גורמים רבים ובקבלת החלטות דחופה ואופרטיבית. ועדת היגוי מתמנית כאשר נדרשת הכוונה עקרונית של שותפים ולקוחות, והיא מתכנסת על פי רוב בתדירות נמוכה יחסית (פעם עד פעמיים בשנה). בחלק מהפרויקטים ממנים הן מינהלת והן ועדת היגוי. אגף המחשוב עדכן את המסמך המנחה כך שיגדיר טוב יותר את הכללים למינוי כל אחד מהגופים ועיתוי המינוי ויפעל להגדרת נוהל סדור להחלטה לגבי מינוי ועדת היגוי. בפרויקטים בהם הוחלט למנות וועדות היגוי – המשרד יוודא כי הוועדות מתכנסות בתדירות של פעם אחת בשנה לפחות.

ליקוי

19. בעשרה מ-24 הפרויקטים שנבדקו בוצע תהליך ניהול סיכונים חלקי, ובשלושה מהם לא בוצע כלל. על אגף המחשוב ליישם את תהליך ניהול הסיכונים במלואו, עבור כל פרויקט ומערכת, ובפרט להגדיר עבור כל סיכון דרכי התמודדות ולפעול להפחתתו ולמניעתו. ראוי שניהול הסיכונים יתבצע לאורך כל חיי המערכת, יתועד במסמכיה ויוצג בוועדות ההיגוי.

תגובה
משרד הבריאות

19. אגף המחשוב יבחן אם יש מקום לניהול סיכונים מעמיק יותר בחלק מהפרויקטים, בהתאם למודל חשיבה מותאמת סיכון. רמת המעקב וניהול הסיכונים באגף משתנים בין הפרויקטים תוך הפעלת שיקולי עלות/תועלת, קרי מידת הסיכון בפרויקט לעומת היקף ההשקעה הנדרשת בניהול כלל הסיכונים. האגף לומד את הנחיות האחרונות לניהול סיכונים שפרסמה רשות התקשוב ביום 22/11/17 ובמידת הצורך יבצע התאמות בתהליכי העבודה הקיימים.

ליקוי

20. מסמכי הערכת העלויות של הפרויקטים שנבדקו לא נכתבו במתכונת אחידה, ולא היו בהן נתונים על מועד ביצוע הערכת העלויות, מנגנון האישורים שעברה הערכת העלות ועדכונים שבוצעו במסמך. לשישה מהפרויקטים שנבדקו הוכנה הערכת עלויות רק לחלק מהשנים שבהן פותחה המערכת; ליתרתם היו הערכות עלות חלקיות ולא מפורטות וכל סעיף הוערך במאות אלפי ש"ח עד עשרות מיליוני ש"ח, באופן שאינו מאפשר לקיים בקרה על העלויות בפועל לעומת הרכיבים שנכללו בהערכה. על אגף המחשוב להקפיד שבכל המסמכים, ובהם תכניות עבודה, הערכת עלויות ומסמכי הבקרה, ייכתבו מועד כתיבת המסמך, מועד האישור והגורמים המאשרים, מספר גרסת המסמך ופירוט קצר על טיב השינויים שנעשו בכל גרסה. ללא הפרטים האמורים אי-אפשר לדעת אם מדובר בטיוטה או במסמך מאושר תקף ומחייב.

תגובה
משרד הבריאות

20. בעקבות דוח הביקורת הגדיר אגף המחשוב קווים מנחים בנושא הערכת עלויות בשלבים שונים בחיי מערכות המידע. האגף עדכן בינואר 2018 את המסמך המנחה והוסיף בנספח את הקווים המנחים האמורים. המשרד מבהיר כי בשלבים שונים בפרויקט הערכת העלויות משתנה, שכן בשלב הייזום ניתנת הערכה ראשונית בלבד, ואילו בשלב שלאחר קבלת הצעות מחיר מספקים (ככל שמדובר בפרויקטים שאינם מבוצעים באופן עצמאי על ידי המשרד) מבוצע עדכון העלויות בהתאם הצעות המחיר שהתקבלו בפועל. במהלך הפרויקט מבוצעים אף שינויים, הנגזרים מדרישות חדשות של משתמשים ו/או דרישות לשינויים ו/או התממשות סיכונים. בכל שלב ההערכות מתועדות במסמכים הרלוונטיים לשלב בו נמצא הפרויקט. לדוגמא: בשלב הייזום – במסמכי הייזום, לפני יציאה למכרז – בהערכת העלויות במכרז וכיוב'. לאחר מעבר הפרויקט משלב הייזום לשלב הביצוע מתבצע תמחור במנגנון אחיד ומובנה במערכת לניהול פרויקטים (עופר), תוך התייחסות לכלל העלויות הרלוונטיות לפרויקט.

ליקוי

21. אגף המחשוב הכין לפרויקט הלב שלוש הערכות עלות שונות באופן ניכר, ואולם אף לא אחת מהן הייתה מפורטת במידה המאפשרת לנתח את הסיבות להבדלים ביניהן.

תגובה
משרד הבריאות

21. הערכות העלות שהועברו למבקר הוכנו בשלבים שונים בחיי הפרויקט למטרות שונות, ובהתייחס לתכולות שונות. הערכת העלות הראשונה, שהוכנה בשלב הייזום בו רמת אי הוודאות גדולה, כללה רכיבים ודאיים וגם אופציונליים. ההערכה השנייה הוכנה לבקשת ועדת התקשוב העליונה וכללה תכולות חלקיות שהסבירות למימושן גבוה – והיוותה בסיס ליציאה למכרז. באישור היציאה למכרז אישרה ועדת התקשוב העליונה את שתי הערכות העלות לעיל. מסמך התקציב השלישי שהועבר, עודכן על פי עלויות הספק, לאחר שזה זכה במכרז, וכלל גם מרכיבים נוספים בפרויקט, המהווים חלק מהעלות הכוללת של הפרויקט אולם לא יבוצעו על ידי הספק שזכה במכרז. כאמור בעקבות דוח הביקורת אגף המחשוב הגדיר קווים מנחים בנושא פורמט ההערכות בשלבים שונים בחיי מערכות המידע, עדכן את המסמך המנחה והוסיף בנספח את הקווים המנחים האמורים. בכוונת האגף לכלול בהערכות גם ציון מפורש של מטרתן בתוך המסמך ולא רק במסמכים המלווים, על מנת שלא תיווצר אי הבנה של הקורא בקריאה חוזרת של המסמכים בדיעבד.

ליקוי

22. אגף המחשוב לא ביצע סקרי שביעות רצון עבור הפרויקטים והמערכות שהקים בשנים 2012-2017. סקר של אגף השירות במשרד מ-2016 העלה כי שביעות הרצון משירותי פיתוח מערכות המחשוב הייתה נמוכה מאוד : 44% מהמנהלים היו מאוד לא מרוצים, ורק 36% היו מרוצים. על אגף המחשוב לבצע סקרי שביעות רצון בסיום הקמת כל מערכת מידע ולהפיק לקחים מתוצאותיהם, כדי לשפר את תהליכי הפיתוח של יתר מערכותיו.

תגובה
משרד הבריאות

22. הערת הביקורת המתייחסת לסקר שנערך בקרב מספר עשרות מנהלים במשרד הבריאות מוטעית ומטעה. בסקר ניתנו ציוני שביעות רצון נמוכים לכל יחידות הרוחב המקצועיות המספקות שירותים למינהלי המשרד. הסקר שיקף את היעדר המשאבים לפיתוח מערכות מחשוב חיוניות במשרד, ואת התסכול של מנהלים במשרד הבריאות שבקשותיהם לפיתוח מערכות מידע התומכות בתהליכים המקצועיים לא אושרו בתכנית העבודה ועל כן לא בוצעו. האגף יבחן גיבוש מתודולוגיה לבחינת

שביעות רצון ממערכותיו בצורה רלבנטית ועל ידי כלים מתאימים לאופי הפרויקטים והמערכות ולסוג המשתמשים.

ליקוי

23. אחד הפרויקטים המרכזיים של המשרד הוא פרויקט מזור להקמת מערכת לניהול המשאבים הארגוניים של בתי החולים הממשלתיים, שעלות הקמתו הוערכה בכ-250 מיליון ש"ח ועלות התחזוקה השנתית - כ-45.5 מיליון ש"ח. הפרויקט החל ב-2015 והיה מתוכנן להסתיים ב-2020. לפרויקט תוכננו שני שלבים. שלב א' עלה לאוויר בבית החולים רמב"ם בינואר 2017 בתכולות חסרות וללא בדיקות מספקות. בעקבות ליקויים שהיו בעלייה לאוויר נדחה שלב ב' בבית חולים רמב"ם ביותר משנה והמשך פריסת המערכת לבית החולים השני נדחה ביותר משנה וחצי - לנובמבר 2018. על המשרד לתקן את הליקויים שהועלו בפרויקט מזור ולפעול ליישום לאלתר של הפעולות שלהלן: לבנות תכנית עבודה ותכנית תקציבית מלאות ועדכניות לפרויקט; למנות מנהלי שינוי בכל בתי החולים, שיפעלו משלבי ההקמה, יבחנו את התהליכים שאופיינו למערכת ויאשרו שהם תואמים לדרישותיהם; להגדיר את ההרשאות לפני העלייה לאוויר בכל בית חולים; לקיים בדיקות קבלה בידי משתמשים באופן שידמה את הפעלת המערכת; לתכנן את ההדרכות מבעוד מועד ולקיימן בצורה מקצועית, ולפקח באופן שוטף על התקדמות הפרויקט כדי שיעמוד ביעדיו ויסתיים בהצלחה. ראוי שמנהלי בתי החולים הממשלתיים יהיו מעורבים בניהול הפרויקט ובהחלטות העיקריות שמתקבלות לגביו, וכן שהמנכ"ל, אגף התקציבים במשרד ורשות התקשוב יהדקו את בקרתם על הפרויקט כדי להבטיח את הצלחתו תוך עמידה בכל יעדיו.

תגובה
משרד הבריאות

23. פרויקט מזור עלה לאוויר בבית חולים ראשון לאחר פחות משנתיים - במועד שנקבע בתוכנית העבודה של הפרויקט. מדובר בפרויקט SAP מורכב, שנדיר בשוק ובממשלה שמצליח להתממש במהירות שכזו, תוך עמידה ביעדי התקציב. בתכנית העבודה של הפרויקט תוכננו 3 שלבי יישום, בין השנים 2015 - 2020. ההחלטה על עליה לאוויר ב-1/1/2017 התקבלה על סמך בקשת בית החולים, שביקש להעלות את המערכת לאוויר בתחילת שנה תקציבית ועל פי החלטה ניהולית של מנכ"ל המשרד כי המערכת תעלה, בגרסה בסיסית חיונית, במועד שתוכנן. העלאה של המערכת לאוויר הייתה בזמן כפי שתוכנן ותואם מול בתי החולים, (כולל התמודדות במקביל עם סכסוך עבודה). במונחים של מערכות מידע בכלל, ומערכות ERP בפרט

– מדובר בהישג חסר תקדים. הפרויקט לווה בתהליכי מעקב ובקרה קפדניים, כולל תיעוד כל שלבי התהליך, קיום מפגשים בתדירות שבועית, שיתוף ויידוע כל הגורמים הרלוונטיים במטה המשרד ובבית החולים, ליווי הפרויקט על ידי צוות ניהול סיכונים, מימוש תהליך הפקת לקחים ועוד. לאחר העלייה לאוויר, ולאור החלטת המשרד להקים חטיבת מרכזים רפואיים ממשלתיים אשר תנהל את בתי החולים הממשלתיים, הוחלט על מספר שינויים עקרוניים בתהליכי העבודה, אשר חייבו חשיבה מחודשת ודחיית מועד העלייה לאוויר בבית חולים בני ציון.

ליקוי

24. היבטים בניהול הגנת הסייבר - עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2017, שנתיים וחצי לאחר שמנכ"ל משרד הבריאות החליט שיש לגבש מדיניות להגנת הסייבר ואבטחת המידע, המשרד טרם סיים את הכנתה. על משרד הבריאות לזרז את אישורה ותיקופה של המדיניות בתחום הגנת הסייבר המגזרי ולהפיצה לכל ארגוני הבריאות, כדי לחזק את מוכנות הארגונים הרפואיים ומגזר הבריאות לאירועים בזמן אמת, ליצור דפוס פעולה אחיד וכן לצמצם את הסיכונים של פגיעה במידע רפואי, במכשור רפואי, במתן שירותים מקוונים לציבור ובמאגרי המידע ומערכות המידע. כמו כן עליו להכין לאלתר את התכנית להמשכיות עסקית וליישמה בטרם יתרחש אירוע שיסב נזק למידע חיוני ורגיש.

תגובה
משרד הבריאות

24. המשרד מבקש להבהיר כי יש להבחין בין מענה להגנת סייבר משרדי – המיועד למשרד הבריאות לבין מענה להגנת סייבר מגזרי – המיועד לכל מערכת הבריאות.
סייבר משרדי - הגורם המנחה את משרד הבריאות, ככל משרד ממשלתי, בכל הנוגע למדיניות אבטחת מידע וסייבר משרדי, הוא יחידת הגנת הסייבר (יה"ב) בתקשוב הממשלתי. המשרד פועל בהתאם להנחיות של יה"ב הנגזרות מתו"ל ההגנה של רשות הסייבר.
סייבר מגזרי - ההתייחסות בדוח הביקורת וממנה משתמע כי משרד הבריאות אינו פועל להגנה על הסייבר ואבטחת המידע במערכת הבריאות אינה משקפת את המצב לאשורו. כפי שהובהר למבקר המדינה בהתייחסות המשרד לטיוטת הדו"ח, תוך צירוף מסמכים תומכים: הנהלת המשרד החליטה ב-2012 לדרוש ממערכת הבריאות על כל מוסדותיה, לעמוד בתקן הסמכה לאבטחת מידע ISO 27799 למערכות הבריאות. משרד

הבריאות פרסם ב-2015 עדכון לחוזר בנושא הגנה על מידע במערכות ממוחשבות במערכת הבריאות.
באותה שנה הכין אגף המחשוב תכנית עבודה מפורטת בנושא זה, שמטרתה לקבוע את ההיערכות של מערכת הבריאות להרחבת מערך הגנת הסייבר. במסמך נקבעו עקרונות מנחים, דרכי מימוש ותכנית פעולה עקרונית. ב-2016 החל מימוש התכנית.
במקביל לפעילות, המשרד בתהליך הגנת הסייבר המגזרי בשיתוף חברת ייעוץ. גרסת מסמך ראשונה הושלמה באוגוסט 2016 והועברה לאישור ותיקוף של המשנה למנכ"ל המשרד, שעם כניסתו לתפקיד הוגדר כאחראי להובלת מערך הסייבר המשרדי, והחליט להרחיב ולהעמיק בנושאים.
אגף המחשוב פועל במקביל בהתאם לעקרונות תכנית עבודה שהוגדרה בסוף שנת 2015.

ליקוי

25. אף שהנהלת משרד הבריאות הורתה כבר ב-2009 על גיבוש מדיניות המשכיות עסקית בעת אסון, ואף שכותבי המדיניות המליצו באותה שנה על בנייה ויישום של תכנית אופרטיבית להמשכיות הפעילות במצבי חירום (BCP) ועל הקמת אתר גיבוי "חם" , עד אוקטובר 2017, שמונה שנים לאחר מכן, לא הכין משרד הבריאות את התכנית וגם לא הקים אתר שכזה.

תגובה
משרד הבריאות

25. אגף המחשוב, בשיתוף חברה החיצונית שנבחרה במכרז, ביצע בחינה של מוכנות מערכות המידע להמשכיות עסקית ותכנון-על של פתרונות אפשריים שיתמכו במצבי חירום עבור מטה המשרד (חדרי השרתים של המשרד). על אף מאמצים והעלאת הנושא גם בפני משרד האוצר והמטה הלאומי לשעת חירום, טרם נמצא מימון לאתר DRP. למרות זאת, הכנת תכנית ראשונית הסתיימה בספטמבר 2016. עם סיום בחינת המוכנות, פרסם אגף המחשוב תיחור לתכנון מערך ה-DRP ובתחילת 2017 נבחר ספק שהחל את עבודתו. פרויקט התכנון נמצא בשלבי סיום, ואגף המחשוב מתכנן לקדם הקמת מערך ה-DRP בהדרגה, בהתאם לתקציב שיוקצה לכך.

קידום למידה משמעותית בבתי הספר

הגופים המבוקרים: משרד החינוך.

ליקוי

1. מרכיבים מרכזיים בתהליך התכנון הדרושים להגדלת סיכויי הצלחתה של רפורמת הלמידה המשמעותית לא התקיימו בתהליכים שביצע משרד החינוך, ערב החלתה על כל בתי הספר. המשרד החל ביישום מרכיבי הרפורמה ללא התשתית הבסיסית שנדרשה לשם יישומה המוצלח. החסר במרכיבים אלה השפיע על טיב הטמעתה של הרפורמה והקשה את תיקון התהליכים שבבסיסה בהמשך הדרך.
על משרד החינוך לשקול לעגן את רפורמת הלמידה המשמעותית בהחלטת ממשלה; מהלך זה עשוי לעלות את הרפורמה גבוה יותר בסדר העדיפות הלאומי ולהעניק לה גיבוי ארוך טווח ומחויבות רחבה יותר מצד בעלי העניין וגם מבחינת הצרכים התקציביים והצורך בשיתוף פעולה שיביא לידי הסרת חסמים ביישומה.

תגובה
משרד החינוך

1. המשרד הקים צוות משימה להבניית הצעד הבא ללמידה משמעותית. חברי הצוות השותפים: מינהל פדגוגי, המזכירות הפדגוגית, מדען ראשי, מינהל עובדי הוראה (ע"ה), מחקר ופיתוח.

ליקוי

2. עבודת מטה חסרה ואי-תכלול התכנון: הדיון על מושגי היסוד המרכזיים של רפורמת הלמידה המשמעותית ועל כיווניה האסטרטגיים ומטרותיה, גיבוש מסמך המדיניות של הרפורמה וכן חוזר המנכ"ל מאוגוסט 2014 שגובש על פי מסמך המדיניות נעשו במסגרת מהלכים מואצים לתכנון והיערכות לצורך הטמעת רפורמת הלמידה המשמעותית כדי לאפשר את החלתה בתחילת שנת הלימודים התשע"ה (ספטמבר 2014 - אוגוסט 2015), על פי המועד שהציב השר לשעבר, וכן בלי שהתקיים תהליך מובנה ממצה של חשיבה ותכנון שיבטיח את הצלחתה של הרפורמה לאורך זמן.

תגובה
משרד החינוך

2. צוות המשימה עובד ופועל מזה חצי שנה להבנייה של הכיוונים והמגמות: דיוק התפיסה וההמשגה, בחינה של תכנית

ההיבחנות, הידוק ושיפור במקומות בהם נדרש שיפור, בחינת הוראה איכותית אפקטיבית והתאמה למאה ה- 21.

ליקוי

3. אי-שימוש בתמונת המצב בתהליך התכנוני לגיבוש מדיניות הרפורמה: בעת תכנונה של הרפורמה, טרם יציאתה לדרך, לא השתמש מטה המשרד במפת הידע המחקרית והיישומית הנמצאת ברשותו בנושא למידה משמעותית, והוא לא דן ברפורמות דומות שנעשו בעולם, וממילא גם לא השווה בין מאפייני מערכת החינוך בישראל למאפייניהן של מערכות החינוך במדינות אחרות שביצעו רפורמת למידה משמעותית, כדי להפיק לקחים לצורך גיבוש מושכל של מרכיבי הרפורמה. כמו כן, המשרד לא החזיק בתמונת מצב על כל בתי הספר במערכת החינוך והוא חסר תשתית נתונים שתאפשר לו לסווג את בתי הספר על פי מידת מסוגלותם ומוכנותם להטמיע את הרפורמה; בכך נפגעה יכולתו לתכנן הקצאה נכונה ואפקטיבית של המשאבים לסיוע לבתי הספר לפי צרכיהם.

תגובה
משרד החינוך

3. הצוות החדש נשען על מפת הלמידה המשמעותית, על מחקרים, תכנים פדגוגיים וחכמת ההמונים.

ליקוי

4. אי-הסכמה על מושגי היסוד וסוגיות אסטרטגיות מרכזיות: החלטת הנהלת המשרד להחיל את תכנית ההיבחנות החדשה בכל בתי הספר כבר בשנת הלימודים התשע"ה עוררה קשיים רבים ביישום מרכיבי התכנית. נוסף לכך, המשרד המשיך לקדם את יישום הרפורמה בלי – שהצליח להביא לידי הסכמה בין כל בעלי העניין בסוגיה זו.

תגובה
משרד החינוך

4. ראו תגובה לליקוי 2. בנוסף, המשרד פועל לקידום והבנייה של פיתוח מקצועי מוכוון לרכיבי הלמידה המשמעותית, לשם יישום והטמעה של הנושאים.

ליקוי

5. חסר בתרגום המדיניות למרכיבים אופרטיביים: הנהלת המשרד לא גיבשה מסמך פעולה שקבע את מרכיביה השונים של הרפורמה, לרבות

יעדים ומשימות לטווח קצר וארוך, ולא פעלה לאיתור חלופות, בחינתן ודירוגן וקביעת קריטריונים להערכתן. הנהלת המשרד אף לא בחנה אפשרות ליישום הדרגתי של הרפורמה, אלא החליטה להחיל את הרפורמה כמקשה אחת על כל בתי הספר בכל שכבות הגיל, מתחילת שנת הלימודים התשע"ה, וזאת בלי שתחזיק בתמונת מצב הנוגעת למידת הבשלות והמוכנות של כל בתי הספר למהלך זה.

תגובה
משרד החינוך

5. חשיבות החלתה של הרפורמה בנקודת הזמן הנתונה הייתה קריטית. היה צורך להניע מהלך משמעותי ועמוק בהיבטים פדגוגיים. מהלך ההמשך יהיה מתון והוא יבוצע לאחר שיתוף מעגלי בעלי עניין רבים.

ליקוי

6. חסמים וליקויים בניהול הרפורמה: עד פרישתה במרץ 2017 ריכזה, הובילה וניהלה המנכ"לית לשעבר את רפורמת הלמידה המשמעותית. הנהלת המשרד לא הקנתה לוועדת היגוי שהקימה לצורך ניהול הרפורמה סמכויות ושליטה על משאבים כדי להוביל את תהליך השינוי העמוק. הוועדה לא התמקדה די הצורך במשימות שלתכליתן היא הוקמה ולא דנה בשאלות יסוד הנוגעות לקידום הרפורמה, כיווניה הרצויים, יעדיה, טיב יישום משימותיה והמדדים להערכתה. בהתנהלותה החמיצה ועדת ההיגוי את משימתה לשמש גורם-על המנווט את יישום הרפורמה, משלב בין מפעיליה ומתאם את תהליכיה.

תגובה
משרד החינוך

6. הוועדה החדשה תציב יעדים ומדדים ברורים והיא אף החלה בכך.

ליקוי

7. עם הפסקת פעילותה של ועדת ההיגוי לא עמד לצד המנכ"לית לשעבר גורם אחד שהיה אחראי לניהול הרפורמה. כל יחידת מטה פעלה בנפרד לפי יעדים ומשימות שהציבה לעצמה, והיא עשתה כן בין היתר ללא תיאום עם הגורמים הרלוונטיים האחרים.

תגובה
משרד החינוך

7. היה גורם מלווה אחד. וועדת ההגוי לא הפסיקה עבודתה מעולם. מנהל המינהל הפדגוגי עמד בראש הוועדה עד שעזב את תפקידו. מ״מ מנהל המינהל המשיכה בנקודה בה העבודה הופסקה, בהיבטים נוספים.

ליקוי

8. חסמים וליקויים בהיערכות גופי המטה ושילוב עקרונות הרפורמה בתחומי הדעת של החינוך היסודי: אי-הבהירות בנוגע לחלוקת תחומי האחריות בין המזכירות הפדגוגית ובין האגף לחינוך יסודי שבמינהל הפדגוגי היא חסם לקידום הלמידה המשמעותית בחינוך היסודי. רוב תכניות הלימודים לבתי הספר היסודיים לא עודכנו לפי עקרונות הלמידה המשמעותית, לא הוגדרו ההישגים המעשיים הנדרשים מהרפורמה בבתי הספר היסודיים ולא גובשו תכניות לימודים סדורות ומתאימות. כמו כן, לא ניתנו למורים בבתי הספר היסודיים לא הדרכה פדגוגית-דיסציפלינרית ולא פיתוח מקצועי בחמשת תחומי הדעת. הממצאים מעידים על קיומה של חולשה מהותית ביישום רפורמת הלמידה המשמעותית בחינוך היסודי. על הנהלת המשרד להבהיר את חלוקת תחומי האחריות בין המזכירות הפדגוגית ובין האגף לחינוך יסודי שבמינהל הפדגוגי בכל הנוגע לחינוך היסודי כדי לשפר הטמעתם של תהליכי למידה והוראה חדשים בבתי הספר היסודיים.

תגובה
משרד החינוך

8. מונו מפמ״רים לתחומי הדעת הרלוונטיים עבור היסודי. למפמ״רים ישנם ימי הדרכה. הללו יוקצו לטובת תחומי הדעת.

ליקוי

9. ליקויים בהיערכות המזכירות הפדגוגית: כשנתיים וחצי לאחר שגיבשה המזכירות הפדגוגית מסמך המפרט את ההתאמות הנדרשות בהוראה, בלמידה ובהערכה של תחומי הדעת, היא טרם החלה לשלב בתכניות הלימודים היבטים המקדמים למידה משמעותית. משרד החינוך לא עדכן את הנהלים ואת התבחינים לכתיבת ספרי לימוד ולא בחן אם יש צורך לעדכן את חומרי הלימוד שאושרו בעבר כדי שיתאימו לעקרונות הלמידה המשמעותית.

תגובה
משרד החינוך

9. בכל תכניות הלימודים שאושרו בשנים האחרונות שולבו היבטים של למידה משמעותית וכן בתכניות לימודים הנמצאות בעדכון או בפיתוח בימים אלה (מרץ 2018). מהלך של שילוב היבטים ללמידה משמעותית קיים כעת בכ- 70% מתכניות הלימודים והוא אמור להיות מושלם בשנתיים הקרובות.
יצאו הנחיות להתאמת ספרי הלימוד לרפורמה הלמידה המשמעותית והן חלות על כל חומרי הלימוד שפותחו מאז. כל חומר לימוד שפג תוקף אישורו יידרש להתעדכן על פי הנחיות אלה. אין אפשרות להחיל על חומרים ברי אישור רטרואקטיבית.

ליקוי

10. ערב תחילת היישום של רפורמת הלמידה המשמעותית הייתה הנהלת המשרד מודעת לאתגר העצום הטמון בהטמעת השינוי הפדגוגי שבבסיס הרפורמה. אולם היא לא יצרה מנגנוני הטמעה ייחודיים ולא חיזקה את המנגנונים הקיימים, במטה המשרד ומחוזותיו, וגם לא הסירה חסמים שהתגלו בהפעלת המנגנונים במהלך יישום הרפורמה. על המינהל הפדגוגי למסד את הדרך שבה ניתן יהיה להנחיל בבתי ספר נוספים את הפעילות הפדגוגית המצטיינת של בתי ספר חלוצים הנוגעת לחידושים בשיטות הוראה ולמידה וארגונן.

תגובה
משרד החינוך

10. הייתה הטמעה ונבנו מנגנונים ואף הוכשר קאדר של מדריכים. עד עת זאת מו"פ מינהל פדגוגי בוחן בתי ספר באמצעות "חממות ומעבדות". ניבחן את הסקליבליות של השיטות.

ליקוי

11. מנגנוני הטמעה חסרים במטה המשרד ובמחוזות: המשרד קבע כי המדריכים הכפופים למפמ"רים (מפקחים מרכזים) ישמשו כלי הטמעה מרכזי של הרפורמה. אולם הוא לא גיבש ערב החלתה של הרפורמה תכנית רב-שנתית שבה ייקבעו כמות משאבי ההדרכה הנחוצים למפמ"רים לאורך שנות הטמעתה, אף שבשנה הראשונה להחלת הרפורמה תיגבר מטה המשרד את מערך המדריכים הארציים (באמצעות תוספת ימי הדרכה), אך משנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) הוא שב וצמצם את היקף ההדרכה

בלי שהתבסס על תשתית עובדתית בדבר היקף הטמעת הרפורמה ואיכותה במקצועות הדעת השונים.

תגובה
משרד החינוך

11. המשרד מקצה ימי הדרכה בכל שנה לפי תיעדוף הנושאים שלו לפי התכנית האסטרטגית המשרדית.

ליקוי

12. קידום הלמידה המשמעותית בבתי הספר שבאחריות המחוזות היה תלוי במידה רבה במידת המוטיבציה האישית של כל מפקח ומפקח וברמת החשיבות שהוא רואה בלמידה משמעותית לעומת משימות אחרות שהוא מקדם. המשרד קבע את מכסת ההקצאה של משאבי ההדרכה למחוזות ללא עבודת מטה מסודרת וללא התבססות על תמונת מצב עדכנית בנוגע לצורכי ההדרכה של בתי הספר. מיעוט משאבי ההדרכה שהקצה המשרד להטמעת הרפורמה פגע מלכתחילה ביכולתו של המשרד לשנות מהיסוד את תהליכי ההוראה והלמידה בבתי הספר כנדרש במטרות הרפורמה.

תגובה
משרד החינוך

12. המשרד הקצה ימי הדרכה ייעודית לטובת הרפורמה. הוקצו ימים רבים חלקם ישירות תחת כותרת "למידה משמעותית" וחלקם תחת הדיסציפלינות השונות.
בנוסף ראה תגובה לליקוי 11.

ליקוי

13. אי-הפקת לקחים מהערכת טיב ההטמעה של מרכיבי הרפורמה: ממצאי מחקרי ההערכה של הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (להלן - ראמ"ה) ושל אגף תכנון ואסטרטגיה במשרד החינוך הצביעו על כך שרוב בתי הספר התקשו בהטמעת הרפורמה בחלק ניכר ממרכיביה המרכזיים וכי לא חל שיפור בטיב ההטמעה במהלך שלוש השנים מאז החיל המשרד את הרפורמה בבתי הספר; ככל שעולים בשלבי הגיל רוב התלמידים מדווחים שחלק הארי של מרכיבי הלמידה המשמעותית אינם מתקיימים.

תגובה
משרד החינוך

13. המשרד יפעל לתיקון הליקוי.

ליקוי

14. בדוח האגף לתכנון ואסטרטגיה מינואר 2016 הועלו חסמים רבים בהיערכות לרפורמה בבתי הספר ובהטמעתה. בין החסמים שהועלו בדוח: עומס לימודים רב והיעדר זמן ייחודי לחקר והעמקה; היעדר ידע וכלים בקרב המורים שיסייעו בידם להטמיע את עקרונות הרפורמה והיעדר הכשרה מתאימה למורים ולמנהלים בנושא; קושי של המורים ליישם את עקרונות הלמידה המשמעותית בכיתה גדולה ומגוונת של תלמידים; מסמכים המופקים במשרד ומחוזותיו אינם מובנים למנהלים ולמורים; מורים החסרים את המוטיבציה לבצע שינוי פדגוגי; היעדר אחידות וסטנדרטים; וחסרים בתשתית פיזית שאינם מאפשרים לבתי הספר ליצור סביבה מעצימה ללמידה משמעותית.

תגובה
משרד החינוך

14. המשרד יפעל לתיקון הליקויים והחסמים.

ליקוי

15. הנהלת המשרד וועדת ההיגוי לא בחנו, לנוכח ממצאי הדוחות האמורים, את הנחות היסוד של הרפורמה ושל התכנית ליישומה. הן לא בחנו לא את טיב מנגנוני היישום ולא את קצב השינוי ומיקודו, שלביו וחלוקת האחריות לביצועו.

תגובה
משרד החינוך

15. הנושא נבחן כעת במסגרת הוועדה.

ליקוי

16. היעדר תכנית הכשרה מערכתית להוראה המקדמת למידה משמעותית: המשרד לא גיבש תכנית כוללת לפיתוח מקצועי של מורים. על אף החיוניות שאנשי מקצוע חיצוניים יהיו חברים בוועדת ההיגוי כגורמים מומחים בתחום הכשרה ופיתוח מקצועי של מורים, לא שיתף משרד החינוך בוועדת ההיגוי נציגים מהמועצה להשכלה

גבוהה, ממוסדות הכשרה אקדמיים ומרשויות מקומיות וכן נציגים מגופים הפועלים בשטח, כמו מחוזות המשרד ובתי הספר. היעדר שיתופם של גורמים אלה הגביל מלכתחילה את יכולתה של הוועדה לקבוע מטרות ארוכות טווח ולהכריע בסוגיות ליבה הנוגעות לנושא זה.

תגובה
משרד החינוך

16. בוועדת ההמשך הפועלת בימים אלו (מרץ 2018, כפי שמצוין בסעיפים הקודמים) חברים נציגים של מינהל עובדי הוראה, חברי אקדמיה ועוד.
בתיאום מול הרשויות ושותפים נוספים נעשה ברמה מחוזית ואזורית בהתאם למאפיינים והצרכים באזור.

ליקוי

17. בשנות הטמעתה הראשונות של הרפורמה הותיר מינהל עובדי הוראה את המורים בבתי הספר ללא הכוונה שיטתית, ללא ידע וללא כלים שיסייעו בידם ליישם שיטות הוראה ולמידה חדשות שכבר ניתן להן ביטוי בחומרי הלימוד. הוא לא גיבש תכנית אחידה מתוך ראייה מערכתית ארוכת טווח לפיתוח מקצועי של המורים משלב ההכשרה ובמהלך חייהם המקצועיים בתחום ההוראה לקידום למידה משמעותית.

תגובה
משרד החינוך

17. האגף לפיתוח מקצועי במינהל עו"ה איפשר קידם וסייע בבניית התשתיות להובלת הפיתוח המקצועי של המורים בתחומי הדעת ובתחומי הרוחב השונים. שילוב היבטים הכוללים כלים, גישות ומתודות של הלמידה המשמעותית מצאו ביטוים במתווים ובמסגרות הלמידה השונות כחלק בלתי נפרד מתהליך הלמידה והיוו מודלינג לעו"ה כיצד עליהם לשלבם במסגרת ההוראה. אין משמעות לקיום מסגרות למידה בנושא למידה משמעותית אלא יש לשלב את הגישה בדרכי ההוראה וכך נהגו במסגרות הלמידה של עו"ה.

ליקוי

18. היעדר יוזמות של האגף לפיתוח מקצועי: האגף לפיתוח מקצועי לא גיבש תהליך פיתוח מקצועי ארוך טווח, מקיף ומערכתי לקביעת דפוסי

הוראה חדשים הנדרשים לקידום למידה משמעותית, והוא גם לא בחן את המסגרות התקציביות הדרושות לתהליך מעין זה.

תגובה
משרד החינוך

18. בעקבות הרפורמה של הלמידה המשמעותית שדורשת גיוון בדרכי הלמידה של עו"ה פותחו בשנים האחרונות ערוצי למידה מגוונים למורים הכוללות למידה בקהילות מקצועיות אזוריות ובית ספריות, צילומי שיעורים, שימוש בסימולציות, שילוב דרכי הוראה מקוונות כמו מוקים, מיקרו-קרדיטציות, לימודים לתארים מתקדמים, מפגשי פא"פ ועוד. לצד מיגוון דרכי ההוראה תהליכי הפיתוח המקצועי יכולים להיבנות בגמישות פדגוגית המאפשרת שילוב של מסגרות שונות בהיקפים שונים בהתאם לצרכים ולמאפיינים של עו"ה.

רשת גני הילדים של אגודת ישראל
יישום הסכם הבראה
והיבטים בהתנהלותה של הרשת

הגופים המבוקרים: משרד החינוך, משרד האוצר.

ליקוי

1. בשנים 2010 עד 2013 העביר משרד החינוך לרשת כ-98 מיליון ש"ח כתמיכות, למעלה מפי ארבעה מהסכום שאושר בהסכם ההבראה.

תגובה
משרד החינוך

1. בהסכם הבראה סעיף 9 נקבע כי "המשרד יעמיד לצורך כיסוי חובות הרשת את הסכומים שיקבעו בתכנית ההבראה אך לא יותר מהסכומים שנקבעו בתקנה התקציבית". על פי משרד החינוך תקציב התקנה עודכן מספר פעמים, כך שבפועל הסכומים לא עלו על הסכומים שנקבעו בתקנה התקציבית.

ליקוי

2. כדי לעקוב אחר ביצועו של הסכם ההבראה הוחלט על הקמתה של ועדה מלווה, שתורכב מנציגי משרד החינוך ומשרד האוצר (להלן - הוועדה המלווה). לא נמצא שהוועדה המלווה קיימה ישיבות. על משרד החינוך ומשרד האוצר לפעול לעגן את הפעולות הנדרשות לתיקון הליקויים העולים מדוח ביקורת זה בכל הסכם עתידי שייחתם עם הרשת.

תגובה
משרד החינוך

2. הערת הביקורת מתקבלת, על מנכ"ל משרד החינוך למנות ועדה מלווה בהתאם להסכם ההבראה. כמו כן יצוין, כי כפי שנמסר מחשב המשרד, התקיימו ישיבות בנוגע לרשת, אך לא בהרכב של הוועדה המלווה, כפי שנקבע בהסכם ההבראה. כמו כן, היה פיקוח של חשב משרד החינוך על הרשת באמצעות החשבת המלווה שמונתה מטעמו במסגרת תוכנית ההבראה.

תגובה
משרד האוצר – החשב הכללי

2. הנושא יטופל במסגרת חידוש הסכם ההבראה מול הרשת וקביעת ועדה מלווה אשר חשב משרד החינוך יהיה בה נציג החשב הכללי.

ליקוי

3. הרשת לא צירפה להסכם ההארכה נספח המפרט את רשימת הגנים הגירעוניים שבהפעלתה, ומשרד החינוך לא דרש זאת ממנה, ולפיכך היא גם לא פעלה לסגור גנים אלו.

תגובה
משרד החינוך

3. הרשת אינה מנהלת רישום הכנסות והוצאות לכל גן וגן, שכן קיימות הוצאות והכנסות משותפות שלא ניתן לייחסם לגן ספציפי, לפיכך הרשת לא יכלה להפיק דוח הכולל את הגנים הגירעוניים, יחד עם זאת משרד החינוך פנה לרשת מדי שנה בתביעה לסגור גנים בהם פחות מ-29 ילדים.

ליקוי

4. משרד האוצר ומשרד החינוך לא מילאו כראוי את תפקידם בפיקוח על יישום ההסכם, וגם כשהוצגו לפניהם עובדות על הפרות של הסכם ההבראה על ידי הרשת הם לא פעלו כנגדן. על משרד האוצר ומשרד החינוך לפקח על פעילותה של הרשת בהתאם לקבוע בהסכם ההבראה, ובכלל זה לסגור גנים גירעוניים.

תגובה
משרד החינוך

4. כאמור לעיל, יצוין, כי כפי שנמסר מחשב המשרד, התקיימו ישיבות בנוגע לרשת, אך לא בהרכב של הוועדה המלווה, כפי שנקבע בהסכם ההבראה. כמו כן, היה פיקוח של חשב המשרד על הרשת באמצעות החשבת המלווה שמונתה מטעמו במסגרת תוכנית ההבראה, על פי הודעת חשב משרד החינוך התקיימו מספר פגישות עם מנכ"ל רשת הגנים, בהן הוער למנכ"ל על הפרות של הסכם ההבראה וכי שיתוף פעולה הינו הכרחי ותנאי בסיסי להמשך תוכנית ההבראה, ואכן נכון להיום הרשת מקפידה לפעול בהתאם.

תגובה
משרד האוצר – החשב הכללי

4. כאמור בתגובה 2, הנושא יטופל במסגרת חידוש הסכם ההבראה מול הרשת וקביעת ועדה מלווה אשר חשב משרד החינוך יהיה בה נציג החשב הכללי.

ליקוי

5. על פי הדוחות הכספיים של הרשת, בסוף שנת 2016 היה הגירעון המצטבר של הרשת כ-40 מיליון ש״ח.

תגובה
משרד החינוך

5. לגבי הגירעון המצטבר, בהתאם לעדכון החשבת המלווה נכון ליום 31/12/2010 הגירעון הסתכם ל- 52,068 אלפי ₪ וביום 31/12/2016 הסתכם ל- 40,680 אלפי ₪, כך שהגירעון המצטבר פחת בכ-11,388 אלפי ₪.

ליקוי

6. ב-80 מתוך כ-330 גנים שהפעילה הרשת בשנת הלימודים התשע״ז (שנפתחה בספטמבר 2016) למדו פחות מ-29 ילדים. גנים כאלה נחשבים על פי הסכם ההבראה גנים גירעוניים (להלן - גן גירעוני), ופתיחתם לא אושרה על ידי הוועדה המלווה (שכלל לא התכנסה כנדרש). פתיחתם הייתה בבחינת הפרה יסודית של הסכם ההבראה.

תגובה
משרד החינוך

6. יש לציין כי חלק מהגנים הנ״ל הינם גני חינוך מיוחד, לגביהם לא חל הנוהל של 29 ילדים וכן חלק מהגנים הינם גנים שמספר הילדים בהם הוגבל ברישיון שניתן ע״י המשרד ולפיכך גנים אלו מקבלים תשלומי השלמה.

ליקוי

7. בשנים 2010 עד 2013 התקשרה הרשת בחוזים עם קבלני שיפוצים לביצוע שיפוצים, תיקונים והכשרות של מבנים לגני ילדים בלא אישור מהחשבת המלווה, בניגוד להסכם ההבראה. חובות הרשת לקבלני השיפוצים הגיעו בנובמבר 2016 ל-2.7 מיליון ש״ח. הרשת ניהלה

רשימת חובות אלו מחוץ לספרי הנהלת החשבונות שלה, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הניהול הכספי התקין.

תגובה
משרד החינוך

7. לעניין האמור בדוח בקשר להיעדר ביטוי בדוחות הכספיים של הרשת לגבי החובות לקבלנים המשרד מציין, כי למרות שחובות הקבלנים אינם נרשמים במערכת הנהלת החשבונות, הם נרשמים בדוחות הכספיים על בסיס הערכות בסעיף "הוצאות לשלם", כך שהדוחות משקפים את התחייבויות הרשת.

ליקוי

8. בתקופה שעל פי הסכם ההבראה נדרשה לפי תקנות חינוך ממלכתי (מוסדות מוכרים), התשי"ד-1953 (להלן - תקנות חינוך ממלכתי) הקפאת שכר לכל עובדי הרשת, וכן התחייבות להפחתת שכרו של מנכ"ל הרשת אם היא לא תצליח לסגור גנים גירעוניים, שכר המנכ"ל לשעבר ברשת עלה ב-55% בשנים 2010 עד 2013, וגם שכרם של עובדי מנהלה אחרים עלה, תוך הפרה יסודית של הסכם ההבראה. על הרשת להשלים הכנת תכנית להפחתת הגירעון המצטבר ובתוך כך לשלם את שכר עובדי הרשת על פי תקנות חינוך ממלכתי, לפי השיעורים והכללים הנהוגים במוסדות חינוך רשמיים.

תגובה
משרד החינוך

8. מתקבלת הערת הביקורת לעניין ייקור שכר עובדי המנהלה והמנכ"ל, והנושא ייכלל במסגרת הבדיקות בעתיד. יוער, כי על פי הדיווח של החשבת המלווה לגבי שכר המנכ"ל, מדובר במינוי שלא היה קיים ברשת ולפיכך לא היה ידוע לפי מה לקבוע את שכרו. כך, בשנת 2010 באופן זמני ניתן לו שכר לפי דרגה 1 של שכר מנכ"ל בחברות ממשלתיות ולאחר בדיקה מקיפה אושר לו באסיפה כללית בתחילה שכר לפי דרגה 3 ולאחר מכן לפי דרגה 4, לפיכך התייחסות לשכר ההתחלתי שניתן לו וקביעת הגידול בהסתמך על שכר זה אינה רלוונטית.

ליקוי

9. מאז שנחתם הסכם ההבראה חלפו כשבע שנים, ובמהלך תקופה זו חתמה הרשת גם על הסכם הארכה. למרות פרק הזמן שחלף מתחילת תהליך ההבראה לא עמדה הרשת במכלול התחייבויותיה. בחתמה על הסכמים עם המדינה ציפתה הרשת, מחד גיסא, שהמדינה תעמוד

בהתחייבויותיה ותעביר לה תקציבים לצמצום הגירעון, ומאידך גיסא, טענה כי יש נסיבות המקשות עליה לעמוד באותם הסכמים.
אף שביוני 2017 הסתיימה הארכה שניתנה להסכם ההבראה, הרשת, משרד החינוך ומשרד האוצר לא נערכו לקראת השלכות סיום תוקפו של ההסכם. נכון לנובמבר 2017 לא נחתם הסכם חדש, וקיים חשש שהרשת תחזור לצבור גירעונות ושגירעונותיה ישובו להתגלגל לפתחה של הקופה הציבורית.

תגובה
משרד החינוך

9. יש לציין כי לאורך כל תקופת הסכם ההבראה הרשת צימצמה את הגירעון הנצבר, כפי שפורט לעיל.

ליקוי

10. קשרי הרשת עם צדדים קשורים אינם באים לידי ביטוי בדוחות מילוליים שהגישה הרשת לרשם העמותות בשנים 2013, 2014 ו-2015. הרשת גם לא דיווחה על עסקאותיה במקרקעין, כנדרש בחוק העמותות.

תגובה
משרד החינוך

10. בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד, המשרד פועל להארכת הסכם ההבראה לתקופה נוספת לרבות הכנסת יעדים מדידים כך שבסיום תוכנית ההבראה רשת הגנים תוכל לפעול באופן תקין ומאוזן.

ליקוי

11. בין מקימיה של עמותה המפעילה צהרונים ברחבי ישראל לבין הרשת מתקיימים יחסי גומלין: מורשה חתימה בעמותה מועסק על ידי הרשת כרכז; מנהל העמותה משכיר נכס לרשת; הרשת שוכרת באשקלון מהעמותה שני מבנים לגני ילדים, ואולם לפי מסמכי העמותה עמותה זו אינה מחזיקה נכסים בבעלותה. העמותה מפעילה צהרונים בגני הרשת ללא תמורה.
לעמותה אחרת, שכתובתה היא כתובת מגוריו של רכז שהרשת מעסיקה, הרשת שילמה בשנים 2008 עד 2015, לפי הדוחות הכספיים של העמותה, סך של 172,540 ש"ח. בשנת הלימודים התשע"ז שכרה הרשת מאותה עמותה שני מבנים לגנים, ואולם לפי מסמכיה של עמותה זו אין היא מחזיקה נכסים בבעלותה.

תגובה
משרד החינוך

11. הנושא יטופל ע"י החשבת המלווה במסגרת חידוש הסכם ההבראה.

ליקוי

12. באוגוסט 2015 התקשרה הרשת עם חברת כוח אדם ושילמה לה 730,000 ש"ח. בעל החברה האמורה הוא אחיה של גזברית הרשת, הממונה, בין השאר, על התשלום לספקים. העסקת קבלן שהוא קרוב משפחה של הממונה על התשלומים לספקים מעלה חשש לניגוד עניינים. על הרשת להסדיר בכתב חשש להימצאות של עובדים בניגודי עניינים ולהבטיח שעובד לא יהיה מעורב בהתקשרות עם קרוב משפחה שלו או בתשלומים הנובעים ממנה.

תגובה
משרד החינוך

12. בהתאם להנחיות החשבת המלווה הרשת סגרה את כל הצהרונים ומעונות היום שהופעלו על ידה, מבדיקת הביקורת עולה כי העמדת המבנים לשימוש עמותות אחרות בוצעה ללא חתימה על הסכמים וללא קבלת כל תמורה, כך שהדבר לא היה ידוע למשרד, לאור האמור, בהארכת תוכנית ההבראה יוכנס סעיף שאינו מאפשר מתן שירותים או השכרת נכסים ללא תמורה.

ליקוי

13. משרד החינוך משית פיקוח פדגוגי על גננות הרשת ועל גניה באמצעות מפקחות. ואולם, הפיקוח אינו אחיד ומשתנה בהתאם לזהות המפקחת והדגשים שלה. ראוי היה שמחוז החינוך החרדי ייצר תכנית פדגוגית ותכנית פיקוח אחידות לכלל גני הרשת; התכנית הפדגוגית תכלול, בין היתר, ימי עיון ופעילויות זהות, שיועברו באופן זהה בכל הגנים של הרשת ברחבי ישראל.

תגובה
משרד החינוך

13. התשלום לעמותה בוצע עבור שכירת משרד באופקים והרישום בוצע ישירות לעמותה ולכן לא קיים לעמותה כרטיס הנהלת חשבונות.

לעניין שכירת שני מבנים לגנים, יש לציין כי לא היה באפשרות המשרד לדעת כי אין לעמותה נכסים, נכון להיום הנכס מושכר מאדם אחר בהתאם לאישור רכישה שהתקבל מהמשכיר.

ליקוי

14. באוגוסט 2015 התקשרה הרשת עם חברת כוח אדם ושילמה לה 730,000 ש"ח. בעל החברה האמורה הוא אחיה של גזברית הרשת, הממונה, בין השאר, על התשלום לספקים. העסקת קבלן שהוא קרוב משפחה של הממונה על התשלומים לספקים מעלה חשש לניגוד עניינים. על הרשת להסדיר בכתב חשש להימצאות של עובדים בניגודי עניינים ולהבטיח שעובד לא יהיה מעורב בהתקשרות עם קרוב משפחה שלו או בתשלומים הנובעים ממנה.

תגובה
משרד החינוך

14. לא היה באפשרות המשרד לדעת על קשר זה, בעקבות קבלת מידע זה, הורתה החשבת המלווה לרשת להפסיק כל התקשרות עם כל חברות אחזקה ולצאת במיידית למכרז פומבי ונכון להיום החברה הנ"ל אינה נותנת שירותים לרשת.

ליקוי

15. משרד החינוך משית פיקוח פדגוגי על גננות הרשת ועל גניה באמצעות מפקחות. ואולם, הפיקוח אינו אחיד ומשתנה בהתאם לזהות המפקחת והדגשים שלה. ראוי היה שמחוז החינוך החרדי ייצר תכנית פדגוגית ותכנית פיקוח אחידות לכלל גני הרשת; התכנית הפדגוגית תכלול, בין היתר, ימי עיון ופעילויות זהות, שיועברו באופן זהה בכל הגנים של הרשת ברחבי ישראל.

תגובה
משרד החינוך

15. עבודת הפיקוח נעשית בהלימה לדרישת המשרד. כל מפקח מתאים את ההנחיות ופועל מול הגנים בשטח, בהתאם לקהל היעד. לא ניתן לקיים ימי עיון אחידים. קהל היעד של רשת הגנים מגוון מאוד מהמיינסטרים החרדי עד למשפחות מסורתיות ולכן יש להתאים את הכלים הפדגוגיים בהתאם.

תמיכות הממשלה בענף החקלאות והשפעתן על מחירי התוצרת החקלאית

הגופים המבוקרים: משרד החקלאות. אגף התקציבים - במשרד האוצר

ליקוי

1. תמיכות מְעַוָתות סחר וייצור על פי אומדני ה-OECD וארגון הסחר העולמי - על פי אומדני ה-OECD, שיעור התמיכות מעוותות הסחר והייצור בחקלאות בישראל מסך התמיכות בחקלאים גבוה במידה ניכרת משיעורן במדינות ה-OECD ובמדינות האיחוד האירופי (להלן - האיחוד האירופי). מגמה זו אף החריפה בשנים האחרונות, עקב ירידה במחירי התוצרת החקלאית במדינות ה-OECD ובאיחוד האירופי .
בהסכם החקלאות נקבעה לישראל תקרה שנתית לסכום התמיכות מעוותות הסחר והייצור בסך 569 מיליון דולר. על פי הדיווחים שמסר משרד החקלאות לארגון הסחר העולמי, סכום התמיכות מעוותות הסחר והייצור בחקלאות בישראל בשנת 2008 ובשנים 2011 עד 2014 היה גבוה מהתקרה השנתית שנקבעה בהסכם, ובשנים 2015 ו-2016 היה 95% ו-88% מהתקרה השנתית, בהתאמה. תמיכות אלו התרכזו בשני ענפים: החלב והביצים.

תגובה
משרד החקלאות

1. לעניין העלייה בשיעור התמיכות בשנים 2015-2016 כפי שצוין, עיקר הסיבה לכך היא ירידת מחירים במדינות ההשוואה וזו עקב משבר באירופה בענף החלב. המשרד מעריך כי הרעה זו בתוצאות הינה זמנית ועם התייצבות המצב באירופה מחיר ההשוואה יעלה וסך התמיכה המחושבת תרד. האיחוד האירופי הוביל מהלך של מעבר מתמיכות עקיפות – מעוותות סחר לתמיכות ישירות לחקלאים, בגובה של מעל ל 50 מיליארד אירו בשנה. המשרד מנסה לקדם זאת אך נדרשת מחויבות תקציבית משמעותית ולאורך זמן, שאינה בנמצא כיום בסדרי העדיפויות של תקציב המדינה. האמירה לעיל לגבי החריגה של ישראל מתקרת התחייבויותיה לגבי תמיכות פנים – נכונה לדעת המשרד, וללא שינוי משמעותי בדפוסי התמיכה בענפים אלו, סביר להניח שלאורך השנים הבאות היקף החריגה של ישראל ילך ויגדל על המשתמע מכך לגבי אפשרויות הטלת סנקציות מצד הארגון על מדינת ישראל. כדי לאפשר חשיפה של השוק המקומי לתחרות הוגנת מיבוא מאירופה וארה״ב, נדרשת

השוואת שיעור התמיכה למקובל באירופה, שמשמעה הגדלת התמיכה הישירה בחקלאים בעלות תקציבית גבוהה. יש להבטיח כי יישום הרפורמה והתאמת תמהיל הגידולים לתנאים החדשים ייעשה תוך שמירה על יציבות אספקת המזון הטרי לאוכלוסייה בכמות ובמגוון מספקים לאורך זמן. מעבר מתמיכות מבוססות מחירים לשיטות תמיכה חלופיות מהווה שינוי מהותי ביותר במדיניות החקלאית של מדינת ישראל, ועשוי לגרום לתמורות מרחיקות לכת במבנה ענף החקלאות. לכן, הוצע מתווה מעבר הדרגתי שמאפשר את התאמת החקלאות לשינויים ברמת המחירים ובמחירים היחסיים של המוצרים השונים, תוך הבטחת קיומם של משקים משפחתיים וקיבוציים רווחיים המספקים תוצרת חקלאית איכותית ואת התועלות הציבוריות הגלומות בייצור החקלאי. מדובר על תהליך ארוך טווח המצריך תכנון כולל, קפדני ויישום הדרגתי לאורך תקופה ממושכת. יש להימנע משינויי "אד הוק" במדיניות היוצרים חוסר ודאות לעוסקים בענף, מקשים על החקלאים להתאים את עצמם לתנאים החדשים, מונעים פיתוח ותורמים לנטישת ענף החקלאות.

ליקוי

2. החלטת הממשלה לפעול לשינוי מדיניות התמיכה בחקלאות - בהחלטת הממשלה משנת 2013 נקבע שימונה צוות שיגבש המלצות בעניין שינוי מדיניות התמיכה בחקלאות. התברר כי הצוות לא השלים את עבודתו, מפני שלא הגיע להסכמות מקצועיות על אופן הפעולה הנדרש. הוא לא הוציא מסמך מסכם סופי של עבודתו, לא גיבש תכנית פעולה מלאה לגבי ענפי החי והצומח, וממילא לא הגיש אותה לשר החקלאות ולשר האוצר כפי שנדרש. צוות נוסף שהוקם בשנת 2014 לא הגיע אף הוא להסכמות מקצועיות. על משרדי האוצר והחקלאות להשלים את גיבוש ההמלצות ולקבוע תכנית פעולה מוסכמת בעניין שינוי מדיניות התמיכה בענפי החקלאות, הן בתחום החי והן בתחום הצומח. כמו כן עליהם לבצע מעקב רב-שנתי אחר הפעולות שנעשו, ובכלל זה לעמוד על תרומתן לייעול ענפי החקלאות השונים.
השיעור הגבוה של התמיכות מעוותות הסחר והייצור בחקלאות בישראל, הפגיעה שיש לכך ביעילות ובתחרות בענפי החקלאות השונים וההשפעה שיש למצב זה על יוקר המחיה, מחייבים את משרדי האוצר והחקלאות לבצע הליך של בחינה מחודשת בנוגע למדיניות התמיכה בחקלאות, לצורך קבלת החלטות אשר יבטיחו את פעילותו המיטבית של המשק ואת טובתו של הצרכן. במסגרת זו יש מקום לבחון כיצד ניתן להשיג מטרות אלו וכן מטרות מדיניות נוספות, באמצעות השימוש בתמיכות ישירות ממוקדות ויעילות שאינן מעוותות סחר וייצור.

תגובה
משרד החקלאות

2. המדיניות לא אפשרה הסכם כולל שיהיה מתאים גם לביטחון לטווח ארוך לחקלאים וגם תקציבית מבחינת האוצר ולכן לא התקדם. לתלות התקציבית חשיבות רבה לקידום הנושא וללא מחויבות תקציבית ארוכת טווח שתאפשר לצמצם את חוסר הוודאות הכלכלית ובכך לאפשר לחקלאי לתכנן את השקעותיו, ולמנוע את המצב בו החקלאי לא מצליח לנהל את סיכוניו ובשל כך נמנע מלהשקיע, לפתח, לייעל ולקדם את המשק החקלאי.

ליקוי

3. מדיניות התמיכות בענפי החלב והביצים - ענף הבקר לחלב: בשנים 2012 ו-2014 חתמו הממשלה, מועצת החלב והתאחדות מגדלי הבקר לחלב על שני הסכמים; ההסכמים נועדו לייעל את הענף, להפחית את העלות של ייצור החלב ולהוזיל את מחיר החלב ומוצריו לצרכן. למרות יישום ההסכמים בעלות של כ-265 מיליון ש"ח, חלה בשנת 2017 עלייה של 6% במחיר המטרה הממוצע לחלב , לעומת שנת 2016. זאת לאחר שבשנים 2015 ו-2016 ירד מחיר המטרה לחלב. עלייה במחיר המטרה לחלב עלולה לקרב את ישראל לתקרה השנתית שקבע ארגון הסחר העולמי לגבי תמיכות מעוותות סחר וייצור ואף לגרום לחריגה ממנה. כמו כן, עלייה כאמור עלולה לייקר את מוצרי החלב לצרכנים.

תגובה
משרד החקלאות

3. הירידה במחיר המטרה והעליה בשנת 2017 הינה תוצאה של מתווה לוקר וסיומו בהתאמה. המשרד נמצא במשא ומתן עם האוצר והחקלאים למתווה נוסף וארוך טווח לענפי החלב והביצים.

ליקוי

4. מדיניות התמיכות בענפי החלב והביצים - ענף הצאן לחלב: החלטת הממשלה משנת 2015, שנועדה לצמצם את מעורבותה בענף הצאן לחלב ולהוזיל את המוצרים המיוצרים מחלב צאן, לא הבשילה לכדי ביצוע תיקוני החקיקה הנדרשים ליישומה, בין היתר עקב אי-הסכמות בין משרדי האוצר והחקלאות לבין נציגי החקלאים על המתווה שהוצע בעניין זה.
על משרדי החקלאות והאוצר לבצע בחינה יסודית של השינויים שנעשו עד כה ושל השינויים הנוספים הנדרשים במדיניות התמיכה

בענף הבקר לחלב, כדי לייעל את הענף ולהוזיל את מוצרי החלב לצרכן וכדי לאפשר לישראל לעמוד בהתחייבויות שלה לארגון הסחר העולמי. כמו כן, על משרד החקלאות לעקוב מקרוב אחר מחיר המטרה לחלב, ואם יעלה מהנתונים כי מגמת העלייה במחיר זה נמשכת, יש להיערך ליישום מתווה פעולה שייתן מענה אפקטיבי בעניין זה.

תגובה
משרד החקלאות

4. לגבי ענף הצאן, משרדי החקלאות והאוצר עשו ככל ביכולתם לקדם את החלטת הממשלה שכאמור התקבלה במסגרת חוק ההסדרים, אך הכנסת לא אפשרה את תיקוני החקיקה והוצאת התוכנית לפועל. המשרד מנהל בימים אלו משא ומתן עם החקלאים והאוצר לנושא רפורמה בענף החלב על יסוד של הפחתת מחירים לצד תמיכה בהשקעות במשקים. עקרונות ההסכם הם לייעל את משק חלב הבקר ולהגדיל את יחידות הייצור בתמיכה ממשלתית תוך מתווה להפחתת מחיר המטרה ופתיחת הענף לתחרות מיבוא.

ליקוי

5. מדיניות התמיכות בענפי החלב והביצים - ענף ההטלה: תכנון הייצור בענף ההטלה מעודד תופעות של חוסר יעילות, ובעיקר את הנצחת קיומם של לולים קטנים, שאינם מאפשרים לנצל את היתרונות לגודל. עקב כך, אף שהממשלה מפקחת על מחיר הביצה, משנת 2014 עד ספטמבר 2017 היה המחיר המקומי של ביצים (למגדל) גבוה בכ-18% בממוצע ממחיר היבוא שלהן. פער זה מבטא את חוסר היעילות בענף. משנת 2007 נעשו ניסיונות לבצע רפורמה כוללת בענף ההטלה, אך הם לא נשאו פרי.
נוכח חוסר היעילות שמעודד תכנון הייצור בענף ההטלה וההשפעות שיש לכך על מחיר הביצים לצרכן, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את השינויים הנדרשים במדיניות התמיכות בענף זה ולפעול ליישומם בהקדם. הרפורמה בענף זה נחוצה הן לצורך התייעלות הענף והוזלת המחירים לצרכן והן מטעמים הנוגעים לבריאות הציבור, לרווחת בעלי החיים ולאיכות הסביבה.

תגובה
משרד החקלאות

5. בהליך תיקון. המשרד מנהל בימים אלו משא ומתן עם החקלאים והאוצר לנושא רפורמה בענף הביצים במסגרתה יעבור הענף רפורמה סביבתית, בריאותית תוך התייעלות

שתוביל להפחתת מחירים לצד תמיכה במגדלים ברחבי הארץ וביישובי הספר.

ליקוי

6. היעדר מתווה מדיניות מוסכם לשיפור מבנה התמיכות בענפי החקלאות - אף שהצורך ברפורמה במדיניות התמיכות בחקלאות שב וצוין במסמכי משרדי האוצר והחקלאות, ואף שבמדינות רבות בעולם קיימת מדיניות כוללת ורב-שנתית בעניין התמיכות בחקלאות, לא הצליחו משרדי האוצר והחקלאות לגבש מתווה מדיניות מוסכם וארוך טווח לשיפור מבנה התמיכות בכל ענפי החקלאות ובהתאם להמלצות ה-OECD, בין היתר מכיוון שהמשרדים האמורים ונציגי החקלאים לא הגיעו להסכמות בעניין זה.

תגובה
משרד החקלאות

6. ראה תגובה 1 לעיל.

ליקוי

7. החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות - החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות מסמיך את משרד החקלאות להעניק מענקים כספיים לחקלאים (להלן - מענקי חוק). נוסף על מענקי החוק נותן משרד החקלאות מענקים מכוח הסמכות השיורית של הממשלה (להלן - המסלולים המינהליים). אף שלפי חוות דעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) משנת 2013 ראוי לקבוע מסלולים מינהליים רק במקרים מוגבלים בהיקפם, בשנים 2014 עד 2016 נתנה מינהלת ההשקעות במשרד החקלאות מענקים בעיקר במסלולים המינהליים. על משרדי החקלאות והאוצר לפעול בהקדם להסדרת המצב שבו הרוב המכריע של תקציב ההשקעות ניתן במסלולים המינהליים שמטרותיהם חופפות למטרות החוק, דבר העוקף למעשה את אמות המידה שנקבעו בחוק. יצוין כי בתקופה זו נעשות פעולות לתיקון החוק, אך הן לא הבשילו לכדי נוסח סופי, המוסכם על כל הגורמים המעורבים.

תגובה
משרד החקלאות

7. הניסיון לתקן את החוק על ידי המשרד החל עוד לפני דוח מבקר המדינה הראשון בשנת 2012 וכמובן עוד לפני חוות הדעת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. כבר ביולי 2016 פרסם המשרד תזכיר לתיקון החוק, בין היתר על רקע הכוונה לגבש

מתווה לתמיכות ישירות אולם עד לשנת 2017 סרבו הנציגים הרלוונטיים במשרד האוצר להתקדם עם תיקון החוק, כך שיתאים לרוח התקופה גם בהיבט של מענקים וגם בהיבט של הטבות המס. הניסיונות של המשרד כללו בין היתר הקמת וועדה שהייתה אמורה לבחון את הנושא באמצעות החלטת ממשלה, "מסע שכנועים" נרחבים שכלל: את כל שרי החקלאות בשמונה השנים האחרונות, מנכ"לי משרד החקלאות, חברי כנסת מכל קצוות הקשת הפוליטית, דיונים בוועדות השונות בכנסת ועוד, כאמור רק בשנת 2017 (יתכן כי גם בעקבות מסע השכנועים) החליטו הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר כי חקלאות וחקלאי ישראל ראויים לקבל יחס דומה לפחות ליחס שמקבלת התעשייה המקומית והתעשיינים בכל הקשור לעידוד השקעות הון.
במהלך השנה האחרונה לובנו כל הנושאים המהותיים הקשורים לתיקון החוק, החל משיעור המענקים, דרך התייחסות מיוחדת למענקים מנהליים וכלה בטיפול מקיף בהטבות המס. ניתן לומר באופן ברור שמשרד החקלאות ומשרד האוצר (על שני אגפיו רשות המיסים ואגף התקציבים) הגיעו לעמק השווה בכל הנושאים, כאשר המשרד מקווה שבמושב הקרוב או לכל המאוחר הבא של הכנסת תעלה הצעת חוק לתיקון מקיף ומשמעותי בחוק עידוד השקעות הון בחקלאות על ידי המשרדים.

ליקוי

8. החוק לעידוד השקעות הון בחקלאות - שיעור המענק שנתנה מינהלת ההשקעות במסגרת המסלולים המינהליים שמטרותיהם דומות למטרות החוק בשנים 2014 עד 2016 היה גבוה במידה ניכרת משיעור המענק המירבי שנקבע בחוק (20%). לדוגמה, שיעור המענק במסלול המינהלי "עידוד השקעות בחקלאות ביישובי עוטף עזה" היה 40% ושיעור המענק במסלול המינהלי "תמיכה למגדלי פלפל ליצוא באזורי עדיפות לאומית" היה 70%.

תגובה
משרד החקלאות

8. בהליך תיקון. חשוב לציין את הרקע להתפתחות השימוש במסלול המענקים המנהליים. החוק אמור היה להוות את המסגרת המרכזית להקצאת כספים לעידוד השקעות הון בחקלאות. בפועל, במשך שנים, התקציבים שהוקצו לצורך מתן מענקים לפי החוק הלכו והתמעטו, בעוד שאירועים משבריים ו/או פוליטיים שונים הביאו את משרדי האוצר והחקלאות לגבש הבנות בקשר להקצאת תקציבים במסלולי תמיכה

מנהליים שמטרותיהם חופפות את מטרות החוק. מגמה זו שיקפה מדיניות רבת שנים של תעדוף תקציבי נמוך להשקעות הון בחקלאות בכלל, להשקעות הון לפי החוק בפרט, וכן של שחיקה במעמדה של החקלאות בציבור ובממשלה ובתפיסתה כערך הראוי לפיתוח ועידוד, כחלק ממדיניות ארוכת טווח. בכדי לשנות זאת, יזם המשרד את תיקון החוק הן בהיבטי המס והן בהיבטי המענקים, כך שיוקצו במסגרת החוק משאבים תקציביים משמעותיים במסלולים שייקבעו, ויוגדל שיעור המענקים לפיהם. כך, לאחר תיקונו יוכל החוק להוות מסגרת נורמטיבית כוללת לעניין השקעות הון בחקלאות, ויספק מענה משפטי ומעשי לצרכי החקלאות כיום.

ליקוי

9. הליך מתן התמיכות מתקציב משרד החקלאות - מעבודה שהכינה חברת ייעוץ לבקשת משרד החקלאות בשנת 2014 עלה כי יש שונות רבה באופני הטיפול בבקשות לתמיכה ובמערכות התומכות בכל סוג תמיכה שהמשרד נותן. הדבר גורם לחוסר יעילות וכן פוגע ביכולת לבצע בקרות ולנתח נתונים, ובכלל זה לאתר כפילויות בתמיכות. עד מועד סיום הביקורת, שלוש שנים לאחר מכן, לא יישם המשרד פתרון ממוחשב לריכוז התמיכות, לייעול הליך מתן התמיכות ולבקרה עליו, אף שמדובר ביותר מ-50 סוגי תמיכות המסתכמות במאות מיליוני ש"ח בשנה.

תגובה
משרד החקלאות

9. בהליך תיקון. התקבלה החלטה במשרד לרכז את הטיפול בתמיכות במסגרת כך, שבשלב הראשון תוקם מערכת תמיכות מרכזית ובשלב השני יצומצמו ועדות התמיכה באופן ניכר. נכון להיום נבחרה במכרז החברה שתפקידה לאפיין את כל תמיכות המשרד ולפקח על מכרז של בניית המערכת הממוחשבת. בנוסף הוגדר תפקיד חדש במסגרת כח האדם של מנהלת ההשקעות שתפקידו יהיה לנהל ולרכז את מנגנון התמיכה המרכזית (מערכת מחשוב וצמצום ועדות התמיכה הקיימות) נבחר עובד לפני מספר שבועות שיחל את עבודתו מיד לאחר חג הפסח.

ליקוי

10. הליך מתן התמיכות מתקציב משרד החקלאות - מינהלת ההשקעות אינה מדווחת על התמיכות במודול "תהליך תמיכות" במרכב"ה (מערכת למחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה) אף שהדבר נדרש בהוראות תקנון כספים ומשק, ואף שהיא מעניקה מדי שנה בשנה

אלפי מענקים המסתכמים במאות מיליוני ש"ח (בשנת 2016 נתנה מינהלת ההשקעות כ-2,700 מענקים שהסתכמו בכ-345 מיליון ש"ח). על משרד החקלאות להשלים בהקדם את פעולתו לפתרון ממוחשב שיאפשר ניהול מרכזי של התמיכות. הדבר יאפשר לאגור נתונים ולנתחם, יגביר את השקיפות, ישפר את הבקרה על מתן התמיכות, יסייע לזהות כפל תמיכות ויאפשר להפיק מידע זמין על כל סוגי התמיכות ועל מצב הטיפול בבקשות התמיכה.

תגובה
משרד החקלאות

10. בהליך תיקון. בהתאם לתשובה הקודמת (תגובה לליקוי 9) מערכת המחשוב המרכזית תפתור "על הדרך" גם סוגיה זו.

ליקוי

11. בשנים 2014 עד 2016 חתם רק מנהל מינהלת ההשקעות על כתבי אישור למענקים שניתנו על פי חוק, שהסתכמו בכ-40 מיליון ש"ח בשנה. הדבר מנוגד להחלטת הממשלה בנושא הרשאות לנושאי משרה במשרד החקלאות, ולפיה מנהל מינהלת ההשקעות מורשה לחתום על מסמכים הנוגעים לעסקות בנכסי מדינה רק עם חשב המשרד או עם סגן החשב.

תגובה
משרד החקלאות

11. הליקוי תוקן. לפי סעיף 18 (א) לחוק עידוד השקעות הון בחקלאות, תשמ"א - 1980 (להלן החוק) "המינהלה רשאית לאשר את התכנית או כל חלק ממנה, אם ראתה שביצועם – עשוי לסייע להגשמתה של מטרת חוק זה; האישור יהיה בכתב וייחתם בידי המנהל; תכנית או חלק ממנה שאושרו כאמור, יהיו לתכנית מאושרת".
בדיקת המשרד העלתה כי לאורך השנים התפתחה במשרד פרקטיקה לפיה כתבי אישור הניתנים על ידי מנהלת ההשקעות לפי החוק, נחתמו על ידי מנהל מנהלת ההשקעות ללא אישור של חשב המשרד. זאת ככל הנראה על יסוד התפיסה לפיה ההוראות הייחודיות לפי חוק העידוד גוברות על ההוראות לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א – 1951 (להלן - חוק נכסי המדינה). המשרד מציין כי תפיסה זו אינה חסרת בסיס, ויש לה תימוכין בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 6.2000 שעניינה "הסמכות להתחייב בחוזה בשם המדינה". לפי ס' 13 להנחיה זו, אפשר גם שהסמכות להתחייב בחוזה תהיה משתמעת מן הסמכות המוקנית בחוק לעשות מעשה מנהלי מסוים. בהנחיה

זו נכתב, כי במקרים בהם חוק מסוים מקנה סמכות לרשות של המדינה להתקשר בחוזים אין צורך בהסמכה נוספת לפי חוק נכסי המדינה. יוזכר בהקשר זה גם סעיף 7 לחוק נכסי המדינה, לפיו – "הוראות הסעיפים 4 , 5 ו- 6 - פרט לאמור בסעיף – 5(ג) אינן פוגעות בהוראותיו של כל חוק אחר הדן בנכסי מדינה". המשרד מבהיר כי מבדיקתו עולה שדרך פעולה זו לא הייתה ידועה ליועצים המשפטיים והחשבים של המשרד לאורך השנים, ולפיה פעלו מנהלי מנהלת ההשקעות עוד טרם מינויו של מנהלה הנוכחי. עם היוודע העניין, ההנחיות הובהרו, כך שהתחייבויות מטעם מנהלת ההשקעות נחתמות כיום גם על ידי מורשי החתימה של המשרד לפי חוק נכסי המדינה, כמקובל.

הטיפול במחלות בקר וצאן

הגופים המבוקרים: משרד החקלאות – השירותים הווטרינריים, משרד הבריאות – לשכת הבריאות מחוז דרום – באר שבע

ליקוי

1. אי ביצוע פעולות מספקות למניעת התפשטות מחלת הברוצלוזיס - בְּרוּצֶלוזיס, המכונה גם קדחת מלטה , היא מחלה זואונוטית, כלומר עוברת מבעלי חיים לבני אדם. זוהי גם מחלה אנדמית בישראל, כלומר היא קיימת בה בקביעות. המחלה שכיחה בעיקר בקרב חיות משק, ובייחוד צאן (כבשים ועזים), וכן בקר וגמלים. בני אדם עלולים להידבק במחלה במגע עם בעלי-חיים נגועים או בעקבות צריכת מוצרי חלב לא מפוסטרים המופקים מחלב של בעלי-חיים נגועים. במהלך השנים האחרונות מאות בני אדם בישראל, בעיקר באזור הדרום, נדבקו בכל שנה במחלה זו. עיקר היארעות מקרי הברוצלוזיס בבני אדם בישראל היא בקרב אוכלוסיית הבדואים בנגב. בשנת 2014 החל משרד החקלאות לבצע תכנית חומש (מבצע) למזעור מחלת הברוצלוזיס באזור הנגב בעקבות שיעורים גבוהים של תחלואה שנמצאה בקרב עדרי צאן באזור.

א. השירותים הווטרינריים (להלן - השו"ט או היחידה) ידעו על עלייה בתחלואה בברוצלוזיס של בני אדם באזור הנגב עוד בשנת 2012. למרות זאת הם לא אספו מידע כולל על מספר עדרי הצאן של מגדלים בדואים בנגב, על שיעור עדרי הצאן שלהם הנגועים במחלה ועל מיקומם עד שנת 2014, מועד שבו המחלה כבר פגעה בשיעורים גבוהים של עדרי הצאן בנגב.

ב. לפני תחילת המבצע לא נהגו השו"ט לאכוף על המגדלים את חובת החיסון נגד ברוצלוזיס וגם לא קיימו מעקב או פיקוח שיטתיים כדי לדעת אם המגדלים מחסנים את הצאן; החיסון ניתן רק לעדרים של מגדלים שפנו ביוזמתם לשו"ט. כתוצאה מכך, סמוך לאחר תחילת המבצע, בשנת 2014, התברר לשו"ט כי כ-70% מעדרי הצאן בנגב לא חוסנו נגד המחלה. דבר זה מלמד שהשו"ט לא ביצעו פעולות מניעה מספקות למזעור שיעורי התחלואה בברוצלוזיס בקרב העדרים בנגב.

ג. בשנים שקדמו לתחילת המבצע השו"ט גם לא פעלו באופן שיטתי כדי להמית חיות משק, בעיקר צאן וגמלים, שהיו נגועים בברוצלוזיס, ופעולות כאלה ננקטו רק מדי פעם.

ד. אף שהשו"ט ידעו על עלייה במקרי תחלואה של בני אדם בברוצלוזיס בנגב עוד ב-2012, עד אוקטובר 2015 הם לא ביצעו פעולות להמתת צאן וגמלים נגועים בברוצלוזיס של מגדלים בדואים בנגב. הסיבה העיקרית לדחיית ההמתה הייתה היעדר תקציב לפיצוי לפנים משורת הדין של מגדלים שלא היו זכאים לפיצוי לפי פקודת מחלות בעלי חיים מפני שלא סימנו או לא חיסנו ראשי צאן כנדרש, או לא עשו פעולה אחרת שנדרשה מהם, כפי שנקבע בפקודה.

כתוצאה מכך המשיכו בעלי חיים נגועים להיות במשך תקופה ארוכה מקור להפצת המחלה בקרב העדרים בנגב ובקרב בני אדם בישראל. על השו"ט להקפיד על ביצוע שיטתי של פעולות מניעה כנגד התפרצות מחלות בעלי חיים. לשם כך יש לפעול לעדכון שוטף של המידע על העדרים בארץ - מספר הראשים ומקומם, לאסוף מידע ולפקח על ביצוע חיסונים, ולהמית בעלי חיים הנגועים במחלות אשר לא ניתן לרפא ושמהווים סכנה לבריאות הציבור ולעדרים. הדבר יפחית את סכנת ההתפרצות של מחלות כפי שאירע במקרה של מחלת הברוצלוזיס.

תגובה
משרד החקלאות

1. המדובר הוא במחלה אנדמית שנמצאת בעדרי הנגב "מקדמת דנא". התפשטות המחלה הייתה מאז ומעולם, והדבר נכון גם ביחס לתקופה שמתום מבצע הביעור של אמצע שנות ה- 90'. השו"ט ידעו על כך בכל השנים במשך עשורים ולא רק משנת 2012 אך פעלו בעצימות נמוכה עקב שיתוף פעולה דל מצד המגדלים ומחסור באמצעים והמשרד סבור שחשוב להדגיש זאת.

על פי הפקודה והתקנות, החובה לחסן היא על המגדל, כאשר החיסון בפועל מבוצע על ידי השו"ט. טענת הביקורת על כך שהשו"ט לא הגיעו לכלל העדרים ולא חיסנו אותם אינה מובנת. בהתאם למדיניות משרד הבריאות בנוגע לחיסונים הומאנים, לא מצופה מרופא הומאני של משרד הבריאות להגיע ביוזמתו לבתים הפרטיים ולחסן כנגד שפעת. כמו המדיניות של משרד הבריאות כך המדיניות שנקטו השו"ט, לא ניתן לצפות מהשו"ט להגיע ולחסן את כל עדרי המקנה, בפרט כפי שצוין לעיל כאשר החובה לדווח על מחלה בבעל החיים היא של המגדל וכך גם החובה לתאם חיסון מול השו"ט.

המתה ללא פיצוי משמעותה - שימוש בכוחות אכיפה רבים ובעקבות זאת מהומות והפסקת הפעילות. לדעת המשרד, מציאות שונה דורשת לעתים התייחסות שונה ולכן, המשרד דוחה את הביקורת. כפי שכבר הוסבר בעבר למשרד מבקר המדינה, השמדה ללא מתן מענה לבעלי ההדרים, כגון פיצוי, הייתה עלולה ליצור יותר נזק מתועלת. לא ניתן לבצע מהלך כה עמוק ורחב ללא מסגרת תקציבית מתאימה. המתת בעלי חיים באוכלוסיות מסוימות, כמבצע גורף, ללא התחייבות לפצות עבור כך היא בעייתית ביותר. כאמור, מציאות שונה דורשת לעתים התייחסות שונה. המגדלים הבדואים בנגב, אינם כמו החקלאים "הטיפוסיים" בישראל. חלק מהם גם אינו מגדל צאן לפרנסה עיקרית, אלא כחלק מאורחות חייו מזה דורות. הם לא נתמכים על ידי מועצות ייצור וארגונים כלכליים, וחלק גם לא מרגיש שייכות או חובה לפעול על פי התקנות והנהלים. כך המצב מזה עשרות שנים. מה עוד שבהתאם לחוק היה עליהם לשלם עבור סימון וחיסון, דבר שהקטין עוד יותר את היענותם. לכן, לא ניתן למגר את המחלה במסגרת הכלים הקיימים בפקודה, המתאימים לחקלאים מסוג אחר. במדינות רבות למדו שאין די בכוח החוק כדי לפעול מול סוג זה של קהילות, וכי יש למצוא דרכים אחרות. כך פעל המשרד בתוכנית זו - באחריות ובשיקול דעת של כלל הגורמים והאפשרויות במסגרת החוק והמציאות החברתית הייחודית. אשר על כן, במקרה של תכנית הביעור של השירותים הווטרינריים, ההחלטה הייתה לבצע את ההשמדה במסגרת התכנית ולשלם פיצויים לפנים משורת הדין, בלי לבדוק אם התקיימו או לא התקיימו התנאים לתשלום לפי הפקודה, תוך ביצוע של פעולות הסברה ותוך הדגשה כי מדובר בפעילות שלאחריה יידרשו המגדלים לעמוד בהוראות הפקודה והתקנות שהותקנו מכוחה, כתנאי לתשלום פיצויים במקרה של המתת בעלי חיים. זאת מתוך הבנה שדרך הטיפול הרגילה בהמתת העדרים, לפי הפקודה, לא תוביל לתוצאה הרצויה והחשובה של ביעור עדרי הצאן בנגב מהמחלה, ולא תבטיח את שיתוף הפעולה של האוכלוסייה בנושא. לכן, הסיכום היה שההמתות והפיצויים יבוצעו שלא לפי פקודת מחלות בעלי חיים, אלא במסגרת נוהל מיוחד, כאשר הפיצויים נושאים אופי של תשלום לפנים משורת הדין. לפני ועד לקבלת התקציב ממשרד האוצר, השו"ט ביצעו פעולות משלימות להמתה כמו ביצוע פעולות מיפוי, חיסון, בדיקות, הסברה והגברת שיתוף פעולה עם המגדלים, זאת על מנת לצמצם ככל הניתן את הנזקים מהמחלה ולהציף את הנזקים הנגרמים ממנה. יתר על כן, ישנה ספרות מקצועית ראויה ומכובדת המוכיחה כי גם חיסון ללא המתת בע"ח נגועים מביא לצמצום משמעותי של המחלה. זו אסטרטגיה מוכרת ונהוגה במספר מדינות. בכל מקרה עד הסדרת אפשרות התשלום בגין

ההמתה היה עדיף למפות, לחסן ולבדוק, על פני לא לעשות דבר. בשלהי 2015 החלו השו"ט לבצע המתות של בעלי חיים ומתן הפיצויים למגדלים מתוך תקציב משרד החקלאות, טרם קבלת התקציב המיוחד והייעודי מהאוצר (ינואר 2016).

ליקוי

2. תחקירי משרד הבריאות בנוגע לתחלואת בני אדם בברוצלוזיס - כאשר משרד הבריאות מקבל דיווח על אדם שחלה בברוצלוזיס נדרשים עובדי הלשכה האזורית של משרד הבריאות לתשאל את החולה באמצעות "שאלון חקירה אפידמיולוגית לחולה בברוצלוזיס" כדי להתחקות אחר מקור ההדבקה ולמנוע התפשטות המחלה לבני אדם נוספים. אם נמצא שהחולה בא במגע עם בעלי חיים נגועים יעביר משרד הבריאות את המידע למשרד החקלאות, כדי שיפעל לבודד ולהמית את בעלי החיים הנגועים; מוצרי חלב נגועים בחיידק הברוצלה יושמדו על ידי משרד הבריאות. בלשכת דרום של משרד הבריאות ממלא את השאלון הרופא הכפוף לממונה על המחוז במשרד הבריאות. לדבריו, התחקיר מבוצע טלפונית ולא בשטח משום שעומס עבודתו והיעדר עובדים לסיוע אינם מאפשרים להגיע למקומות המגורים של החולים. הרופא ציין כי לו נעשה התחקיר במקום מגורי החולה היה יכול להתרשם מהסביבה - ולבחון אם יש בה צאן וגמלים, ואם בני משפחה נוספים באים במגע עמם - וכך היה בידיו מידע מלא יותר על מקורות אפשריים להידבקות. הוא ציין, כי בשיחת טלפון עלול החולה להסתיר את העובדה שהוא מגדל חיות משק. מן האמור לעיל עולה כי תחקירי משרד הבריאות באמצעות הלשכה במחוז דרום על תחלואת בני אדם בברוצלוזיס עלולים שלא לשקף את כל המידע הרלוונטי להתפשטות המחלה, כיוון שהם מבוצעים בטלפון ולא במקום מגורי החולה. עקב כך עלול המשרד שלא לאתר בהקדם חיות משק נגועות בברוצלוזיס שגרמו להדבקה, ובני אדם נוספים עלולים להיחשף למחלה. משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שמשרד הבריאות יבחן אם ניתן לספק לרופא בלשכת מחוז דרום כלי עזר שיאפשרו לו להתגבר על עומס העבודה, כדי שניתן יהיה לבצע תחקירים במקום המגורים של האדם החולה, כשיש בסיס לשער שהוא או שכניו מחזיקים בראשי צאן.

תגובה
משרד הבריאות

2. בימים אלה מטמיע האגף לאפידמיולוגיה תוכנה ייעודית לחקירות אפידמיולוגיות מתוצרת IBM. המערכת תהיה מותקנת בכל לשכת בריאות, וכל לשכה תוכל להקליד את הדיווחים והחקירות של המחלות המחייבות בזמן אמת. צפוי שייחסך שלב כתיבת החקירות בניירות והקלדתם למערכת,

דבר שעתיד לחסוך זמן-אדם. המערכת צפויה להיות אופרטיבית החל מיוני השנה.

ליקוי

3. הפסקת ביצועה של תכנית החומש למזעור מחלת הברוצלוזיס - משרד החקלאות פעל לגייס עובדים לסיוע בביצוע תכנית החומש למזעור מחלת הברוצלוזיס בנגב. בעקבות גיוס עובדים אלה בדרך של מיקור חוץ התגלע בשנת 2016 סכסוך עבודה בין המשרד לבין ועד עובדי השו"ט, ודבר זה הציב לפני המשרד קשיים ביישום המבצע. סכסוך העבודה נמשך גם ב-2017.

בנובמבר 2017 הודיע מנכ"ל משרד החקלאות למשרד הבריאות ולמשרד האוצר על הפסקת ביצוע תכנית החומש עקב סכסוך העבודה ועל החזרת יתרת התקציב לקופת המדינה. המנכ"ל מסר כי לאחר סיום המבצע יפעל משרד החקלאות להגברת המודעות הציבורית למחלת הברוצלוזיס ולדרכים להישמר ממנה ויפנה למשרד האוצר בבקשה לאשר לו תקציב לכך.

ביצוע תכנית החומש הופסק לאחר שהושקעו בתכנית משאבים רבים וטרם הושגו היעדים החשובים שנקבעו, ובעוד שהמחלה המסכנת את בריאות הציבור בישראל ואת האיתנות הכלכלית של ענפי המִקְנֶה , פעילה וקיימת בשיעורים לא מבוטלים בקרב עדרי צאן בנגב. בינואר 2018 כתב משרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי נמצאה נוסחה לפתרון סכסוך העבודה במשרד החקלאות, וכי הוא - משרד האוצר "יאפשר פתרון תקציבי" לחידוש מידי של המבצע. משרד החקלאות מסר גם הוא הודעה למשרד מבקר המדינה לפיה, הוא הגיע להסכמות עם ועד עובדי השו"ט ויפעל מידית לקדם את הטיפול במחלת הברוצלוזיס בנגב. עד תחילת פברואר 2018, מועד עדכון הביקורת, המבצע לא חודש. אם תתממש האפשרות להתניע מחדש את המבצע למזעור מחלת הברוצלוזיס שהופסק באיבו, על משרד החקלאות לשנס מותניו ולחדש את המבצע, כיוון שהמחלה מסכנת את בריאות הציבור ואת איתנות ענפי המקנה.

תגובה
משרד החקלאות

3. במסגרת החתימה על הסיכום התקציבי בין משרד החקלאות למשרד האוצר לקראת תקציב 2019 שעבר בממשלה, סוכם בין המשרדים כי בהסכמת ועד העובדים של השו"ט המבצע למיגור מחלת הברוצלוזיס בנגב ימשיך. בהמשך לסיכום זה, התקיימה ישיבה עם ועדי העובדים על מנת לקדם את תחילת העבודה במבצע המחודש, אלו הסבירו כי ניתן להתקדם רק באותה

מתכונת שהמבצע היה בעבר (קרי, מתכונת חלשה מאוד), אך יחד עם זאת, ניתן לקדם משא ומתן מול הממונה על השכר, ובהתאם לתוצאותיו ולפיצויים שהעובדים יקבלו בעקבות המעבר לביצוע מלא של המבצע כפי שהמשרד מעוניין לעשות, ניתן יהיה להתחיל את המבצע ולקיימו במתכונת הרצויה.

ליקוי

4. אי-קביעת דרכי ניטור למניעת התפרצות ברוצלוזיס בבקר - ענף הבקר בישראל מספק מוצרי חלב ובשר בהיקף נרחב וערך הייצור שלו היה בשנת 2014 כ-4.5 מיליארד ש"ח. חיידקי מחלת הברוצלוזיס מהווים סכנה לא רק לבני אדם אלא גם לצאן ולבקר. במרץ 2015 הפסיקו השו"ט לבצע בדיקה בה נקטו ברפתות לאבחון המחלה זאת כיוון שמצאו שאינה רגישה דיה לאתר תחלואה ברפת. אולם, מאז ועד למועד סיום הביקורת בספטמבר 2017, לא קבעו השו"ט דרכי ניטור חלופיות שיסייעו להם לחשוף בקר נגוע בברוצלוזיס; הניטור יכול לאפשר לשו"ט לפעול בהקדם למניעת התפרצות המחלה. התפרצות מחלת הברוצלוזיס בשנת 2015 ברפת גדולה, גרמה לה נזקים כבדים, נדרש היה בין היתר, להמית 600 פרות שחלו. גם למדינה נגרמו נזקים כיוון שמשרד החקלאות נדרש לפצות את בעלי הרפת .
על השו"ט לפעול בהקדם כדי לקבוע וליישם דרכי ניטור ברפתות כדי שאם פרה או עגל יחלו בברוצלוזיס, לא תתפשט המחלה ברפת. המקרים של תחלואה בברוצלוזיס ברפתות אחדות ממחישים את הסכנה של זליגת מחלת הברוצלוזיס מן הצאן אל הבקר ואת הצורך למזער את המחלה בעדרי הצאן בנגב.

תגובה
משרד החקלאות

4. הליקוי תוקן. במסגרת התייעלות תהליכית ובכדי לנטר ולמנוע התפרצות של מחלת הברוצלוזיס בבקר, בתאריך 04/01/2018 קיים מנכ"ל משרד החקלאות ישיבה רבת משתתפים של כלל גורמי המקצוע הרלוונטיים בשירותים הווטרינריים, מועצת החלב, נציגי "החקלאית" והלשכה המשפטית במשרד החקלאות . בישיבה זו דנו בדרכים ובפעולות המתבצעות. בסוף ינואר 2018 פורסם נוהל לביצוע בדיקות ניטור מבוסס סיכונים בעדרי הבקר לחלב.

ליקוי

5. החיסון נגד מחלות של אבעבועות ושל דבר בצאן - בינואר 2015 הפסיקו השו"ט לחסן בעצמם עדרי צאן נגד אבעבועות צאן ודבר צאן. המגדלים התבקשו לפנות לווטרינרים פרטיים כדי שיבצעו את

החיסונים וידווחו על כך לשו"ט. ביולי 2016 ביטלו השו"ט את חובת החיסון נגד מחלות אלה והחיסונים נגדן הפכו לחיסוני רשות. וטרינריים פרטיים התבקשו להמשיך לדווח לשו"ט על החיסונים שביצעו. נמצא כי וטרינרים פרטיים לא הקפידו למסור לשו"ט דיווחים אלה, ולכן המידע בידי השו"ט בנוגע לכיסוי החיסוני נגד אותן מחלות לוקה בחסר.
נוכח הלקח שניתן להפיק מיישום מדיניות ההפרטה של החיסונים ומביטול חובת החיסון נגד אבעבועות וְדֶבֶר הצאן על הדיווח החסר לשו"ט של וטרינרים פרטיים על חיסונים שביצעו - ראוי שהנהלת השו"ט תבחן דרכים לשיפור האכיפה בעניין.

תגובה
משרד החקלאות

5. המשרד מקבל את הביקורת. הנהלת השו"ט במסגרת ההליך לתיקון הליקויים, תבחן דרכים לשיפור האכיפה והדיווח על ביצוע חיסונים.

ליקוי

6. תרכיבים וטרינריים - משרד החקלאות לא עדכן את תקנות התרכיבים שהותקנו בשנות השבעים של המאה העשרים, למניעת מחלות בעלי-חיים. עקב כך זה יותר מארבעה עשורים חסרות תקנות אלה הוראות ביצוע נדרשות. על משרד החקלאות להשלים בהקדם את תיקון תקנות התרכיבים כנדרש על פי החלטת הממשלה.

תגובה
משרד החקלאות

6. המשרד פועל מזה מספר שנים לאסדרה של תחום התרכיבים. מדובר באסדרה מורכבת ורחבת היקף. לשו"ט היו נהלים בעבר, אשר פירטו בין היתר את הדרך והדרישות להגשת תרכיב, ובהם נוהל תנאים כללים ליצרן תרכיבים, נוהל אישור מפעל לייצור תרכיבים, נוהל היתר חריג או דחוף ליבוא תרכיבים, ובשנים האחרונות אכן עודכנו הנהלים ונכתבו חדשים, ובראשם נוהל רישום תרכיבים שנרשמו במדינה מוכרת במסלול הכרה (regocniton) משנת 2013 ועדכונו והרחבתו בשנת 2016, וכן נהלי בקשה לייצור והפצת תרכיב מומת אוטוגני לטיפול בעופות/דגים. בימים אלה מצויה בשלבי עבודה מתקדמים כתיבת טיוטת נוהל יצרן-יבואן (תנאי יצור נאותים – יפורט בהמשך). עם סיום כתיבת הנהלים, יפעלו השו"ט מול הלשכה המשפטית במשרד לכתיבת טיוטת התקנות, אשר תתבסס מבחינה מקצועית על הנהלים שייכתבו.

ליקוי

7. נוהל בנוגע לתנאי ייצור נאותים של תרכיבים טרם הושלם עד למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2017, אף שבהחלטת ממשלה נקבע שיש להשלימו עד דצמבר 2016.

תגובה
משרד החקלאות

7. הלקוי נמצא בשלבי תיקון. בחודש מאי 2016, במסגרת התכנית להפחתת רגולציה שהכין המשרד שהוצגה ואושרה על ידי ועדת השרים לענייני רגולציה, אישרה הוועדה 2 תקנים לנושא בתחום פיקוח תרכיבים בשו"ט. לוחות הזמנים שנגזרו מהתכנית להפחתת רגולציה ושהוצגו בפני וועדת השרים נקבעו תוך הנחה שהמחלקה תקבל 2 תקני כ"א נוספים לטובת קידום הנושא. אולם איוש התקנים עוכב. בשל מחסור בכוח אדם ועל רקע הבנת היקף האסדרה ומורכבות הטיפול המקצועי הנדרשים, נבחנה אפשרות לשיתוף פעולה עם משרד הבריאות (ולהיעזר בצוות בקשת איכות ותנאי ייצור נאותים אשר קיים במשרד הבריאות, המפקח על תעשייה נרחבת בתחום התרופות), אולם, שיתוף פעולה כאמור לא התאפשר בסופו של דבר. בהתייחס באופן נקודתי למורכבות של פיקוח בתחום תנאי הייצור הנאותים, המשרד מציין כי בנוסף לכתיבת נוהל תנאי ייצור נאותים (GMP), נדרשת הכשרה נרחבת של כוח האדם במשרד בתחום זה – מדובר במיומנות ייחודית (לשם השוואה, למשרד הבריאות יש צוות ייעודי לנושא זה, המורכב מאנשי מקצוע בתחומם). כאמור, בחודש ספטמבר 2017, קלטו השו"ט רופאה וטרינרית שעסקה בנושא בתעשייה, בסיועה נעשה מקצה שיפורים לטיוטת הנוהל (שנכתבה עוד בשנת 2016 והופצה להערות הציבור), והנושא נדון עם בעלי עניין בתחום ייצור תרכיבים בישראל. בימים אלה מצויה כתיבת טיוטת נוהל יצרן-יבואן (תנאי יצור נאותים) בשלבי עבודה מתקדמים.

ליקוי

8. לשו"ט נודע רק בדיעבד על ניסוי בתרכיב וטרינרי, שנעשה בשלושה משקים חקלאיים על ידי החברה המייצרת אותו. הניסוי בוצע מבלי שהשו"ט נתנו אישור לכך; בטרם הגישה החברה לשו"ט את כל המסמכים שנדרשו בתיק התרכיב, מבלי שהשו"ט בדקו אצווה של התרכיב ובלא שהחברה הגישה לשו"ט את פרוטוקול הניסוי לבדיקה. ביצוע ניסוי שדה בתרכיב וטרינרי בלא אישור השו"ט לא רק שאינו מתיישב עם נוהל בעניין זה שקבעו השו"ט, הוא גם עלול לסכן את

בעלי החיים שקיבלו את התרכיב ולפגוע בפרנסת החקלאים המגדלים אותם.

תגובה
משרד החקלאות

8. המשרד מקבל את הביקורת. השו"ט לוקחים את המקרה הנקודתי המצוין בדוח לתשומת לבם וידאגו להגברת המודעות לנוהל, בין היתר באמצעות הפצתו בקרב יצרני ויבואני התרכיבים זאת על מנת לחדד את הוראותיו ולמנוע ממקרים כאלו לקרות שוב בעתיד. לעניין סיכון הדגה בישראל, מדובר בנגיף שהינו נפוץ באופן טבעי במדגה בישראל ולא בחשיפת המדגה לראשונה לנגיף חדש. השו"ט בחנו את הסיכונים נכון לנקודות הזמן הרלבנטיות שלאחר ביצוע ניסוי השדה, ולא נמצא שהסיכון מהמקרה מחייב הגבלת תנועה או הטלת הסגר על המשקים.

פעולות המדינה לקידומם של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה

גופים מבוקרים: שירות התעסוקה, ביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך, משרד האוצר, משרד העלייה והקליטה, משרד הבריאות

ליקוי

1. טיפול חלקי וליקויים בהסרת החסמים המונעים השתלבות בעבודה: חסמים רבים ומורכבים מונעים ממקבלי הבטחת הכנסה (להלן ה"ה) השתלבות בשוק העבודה. מגוון גופים ממשלתיים מציעים כיום כלים ותכניות תעסוקתיות: משרד העבודה והרווחה ומשרד העלייה והקליטה - מציעים תכניות לקהל יעד רחב, שלפחות מקצת ממקבלי ה"ה יכולים להיות זכאים להשתתף בהן; ושירות התעסוקה - לצד פעילותו השוטפת לתיווך ישיר בין תובע ה"ה ובין מעסיק ומשרה מסוימים - מפעיל מסוף 2014 את תכנית "מעגלי תעסוקה" בעבור תובעי ה"ה. זהו רכיב מרכזי בפעולות שנקט שירות התעסוקה בשנים האחרונות. מטרת תכנית זו לשלב בתעסוקה תובעי ה"ה חדשים שגילם 50 או פחות באמצעות הסרת חסמים המונעים את השתלבותם בעבודה; המשתתפים בתכנית נפגשים מדי שבוע עם מתאם השמה ייעודי בשירות התעסוקה ופעמיים בשבוע עם מאמן אישי או עם מנחה סדנאות, ומקבלים מגוון כלים תעסוקתיים. מנתוני המחקר המלווה של התכנית - עד מועד סיום הביקורת התכנית הוכחה כאפקטיבית. תקציב התכנית, שנקבע בסיכומים תקציביים שנחתמים מדי שנה בין משרד האוצר לשירות התעסוקה, הוא כ-37 מיליון ש"ח לשנה. שירות התעסוקה גם מעניק לחלק קטן מתובעי ה"ה שאינם ב"מעגלי תעסוקה" כלים תעסוקתיים שונים שמאפשרים להם למצוא עבודה בכוחות עצמם, ולאחרים הוא מציע את תכנית "תנופה". הפעלת תכנית "מעגלי תעסוקה" אמנם הגדילה באופן ממשי את מספר מקבלי ה"ה שמקבלים כלים תעסוקתיים, אך רוב מקבלי ה"ה עדיין זוכים לטיפול חלקי ומועט ביותר - לפחות 81% ממקבלי ה"ה ב-2016 לא קיבלו אף כלי תעסוקתי בשנים 2014-2016: הסרת חסמים להשתלבות בעבודה: לאור חשיבות השילוב בתעסוקה של מקבלי ה"ה - על שירות התעסוקה, ביטוח לאומי, משרד העבודה והרווחה ומשרד החינוך לפעול ביתר שאת כדי להסיר את החסמים המונעים יציאה לעבודה (או הרחבה של היקף העבודה) ממקבלי ה"ה, ולהתמקד בפתרונות המתאימים ביותר לכל אחד מהם.

תגובה
שירות התעסוקה

1. לשכת התעסוקה הישראלי (להלן: ש"ת) מדווח על מתן כלים תעסוקתיים והרחבת פריסתם:
א. שירות התעסוקה הישראלי מפנה כל חודש כ 8,000 תובעי הבטחת הכנסה (יותר מ- 10% מהמתייצבים בשירות התעסוקה), הפניות אלו, מסייעות להשים מדי חודש כ 1,900 תובעי הבטחת הכנסה. שירות התעסוקה סבור שיש חשיבות לפעילות זו, מאחר ומדובר בנדבך משמעותי ביותר מהפעילות הממשלתית שמתבצעת לסיוע וטיפול בחסמים של תובעי הבטחת הכנסה. שירות התעסוקה סבור כי פריסה של המענים צריכה להיות הדרגתית, וכי בפועל, שירות התעסוקה מרחיב את פריסת הכלים בצורה מהירה ומשמעותית. כך לדוגמא; תוכנית "מעגלי תעסוקה" סייעה בשנת 2014 לכ- 5000 איש בלבד, בשנת 2015 התוכנית כמעט הכפילה עצמה וסייעה לכ - 9,000 איש, בשנת 2016 טיפלה בכ- 16,000 איש ובשנת 2017 סייעה לכ- 21,000 איש. הרחבות אלו הינן תהליך מורכב המחייב הקמת תשתיות בפריסה ארצית, גיוס והכשרת אנשים וכד'. לדעת שירות התעסוקה, לא ניתן היה להאיץ משמעותית את תהליך ההרחבה מבלי לפגוע באיכות השירות המסופק. מכיוון שמלאי תובעי הבטחת הכנסה אינו משתנה בקצב מהיר, שירות התעסוקה סבור כי אם התוכנית תתייצב בפריסה ארצית ותטפל בכ- 25,000 איש בשנה, תוך שנים בודדות יטופלו במסגרת התוכנית הרוב המכריע של תובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. שירות התעסוקה מדגיש כי מצב זה, כבר כיום, מתקיים בחלק ניכר מהלשכות שבהן התוכנית פועלת כבר 4 שנים. שירות התעסוקה מציין כי הוא חסר את המשאבים לביצוע הרחבה משמעותית נוספת של הכלים השונים. נכון להיום, מרץ 2018, התיעדוף שנתנה הנהלת שירות התעסוקה לטיפול בתובעי הבטחת הכנסה הביא למצב שלקבוצה זו מוקצה כ 75% מתקציב כלי התמיכה של השירות - בעוד קבוצה זו מהווה פחות משליש מסך דורשי העבודה המגיעים לשירות התעסוקה בשנה.
ב. תקצוב: תוכנית "מעגלי תעסוקה" נמצא בבסיס התקציב של שירות התעסוקה ואופן תקצובו נמצא במסגרת האחריות של משרד האוצר.
ג. בחינת פריסת מענים נרחבים יותר בעבור מקבלי הבטחת הכנסה וותיקים ומבוגרים: שירות התעסוקה חסר את המשאבים הנדרשים לביצוע הרחבה משמעותית נוספת של המענים. יצויין כי שיעור הביצוע התקציבי, לא כולל התחייבויות עומד על 95%. לאור נתון זה, אין בידי שירות התעסוקה יכולת לנייד תקציבים לצורך פעילות זאת מאחר

שתקציבי השירות ממוצים עד תום. שירות התעסוקה מבצע פריסה הדרגתית של המענים ולכן בחר להתמקד ב"זרם הנכנס" להבטחת הכנסה שגילם עד 50. במהלך שנת 2016, במרבית הלשכות המפעילות "מעגלי תעסוקה" מוצה הטיפול בקבוצה זו, והן החלו להרחיב בהדרגה את הטיפול גם לבעלי וותק בהבטחת הכנסה, ולתובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. שירות התעסוקה סבור כי אם התוכנית תתייצב בפריסה ארצית בהיקף של 25,000 מטופלים בשנה, תוך שנים בודדות ימוצה הטיפול גם בקבוצות אלו וניתן יהיה להתרחב גם לטיפול באוכלוסיות נוספות ובפרט לוותיקים בהבטחת הכנסה שגילם מעל 55. במהלך שנת 2016 חתם שירות התעסוקה על הסכם קיבוצי שבמסגרתו מוגדרים מגוון השירותים וסוגי האוכלוסייה שיקבלו טיפול במסגרת התוכנית "מעגלי תעסוקה". ישנו קושי בהרחבה נוספת של השירותים והאוכלוסיות ללא עדכון ההסכם הקיבוצי.

ליקוי

2. אנשים עם מוגבלות: לכשליש ממקבלי ה"ה יש מוגבלות בינונית או קשה, אך לא נקבעו כללים בנוגע למקבלי ה"ה עם מוגבלות המטופלים בשירות התעסוקה, אף שהדבר מחויב על פי דין עוד משנת 2002. כמו כן, כתוצאה מפערים בשיתוף הפעולה ובהעברת המידע בין שירות התעסוקה לבט"ל - יש מקבלי ה"ה רבים ששירות התעסוקה הכיר במוגבלותם, אך הם לא אובחנו בבט"ל, ולהפך - כאלה שיש להם אחוזי נכות מבט"ל אך מוגבלותם אינה מוכרת בשירות התעסוקה, ושיקום מקצועי (בבט"ל או במשרד העבודה והרווחה) כמעט שאינו ניתן למקבלי ה"ה. לפיכך, זכויותיהם של חלק ממקבלי ה"ה לקצבת נכות, לשיקום מקצועי, ולהשמה בהתאם למוגבלותם - אינן ממוצות. אף על פי כן, הפעילות ששירות התעסוקה נוקט כדי להפנותם לאבחון הולם בבט"ל היא מצומצמת בהיקפה ומתקיימת רק בחלק מהלשכות, ובט"ל כמעט שלא פעל לקדם את מיצוי זכותם לשיקום מקצועי.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

2-1. המוסד לביטוח לאומי (להלן: בט"ל) ערך פעולות שונות שמטרתן להפחית את החסמים ולהרחיב את היקף האוכלוסייה שתיכנס לתוכנית שיקום. הנושאים השונים שולבו במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2018. בתכנית העבודה המוסד לביטוח לאומי כלל תוכניות לקידום ההשתלבות בעבודה כמפורט להלן:

א. עריכה של בדיקה יזומה לשיקום מקצועי למבוטחים אשר נקבעו להם 20% נכות אך לא נבדקו לעניין כושר השתכרות או שנבדקו ולא נמצא כי איבדו את כושרם (ביניהם גם מקבלי הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה (להלן: ה"ה). נושא זה נמצא במסגרת העבודה השוטפת.
ב. החל מיולי 2017 מופעלת סדנא בת חודש המשמשת גם כתכנית לבדיקת זכאות לשיקום. לסדנא מופנים אנשים המגיעים או מאותרים ע"י השיקום וכן מקבלי ה"ה.
ג. שליפת מקבלי ה"ה ושיקום באמצעות מנהל המחקר - המקרים שנשלפו יועברו לסניפים לצורך בחינת האפשרות לשיקום.
ד. נערך פיילוט בשיתוף אגף השיקום, אגף ה"ה ואגף נכות לבדיקה מחודשת של מקבלי ה"ה, הן לעניין זכאות לנכות והן לעניין זכאות לשיקום.
ה. בממשק העבודה המשותף של המוסד לביטוח לאומי עם מנהל המוגבלויות במשרד הרווחה, הוחלט על בחינת הקבוצה בעלת 20% נכות ואשר אין לה מענים לא במשרד הרווחה ולא בבט"ל. לגבי מקבלי ה"ה מבניהם, תיעשה בדיקה פרטנית לגבי מיצוי זכאותם בנכות ובשיקום.
נושא שילוב ה"ה בתעסוקה ושיתוף פעולה עם משרד העבודה והרווחה ומשרד החינוך להסרת חסמים המונעים יציאה לשוק העבודה, שולב כאמור, במסגרת תכנית העבודה לשנת 2018, להלן שלבי התוכנית: מיפוי מקבלי השלמה לנכות כללית לפי סניפים וקביעת פיילוט לשיקום ובחינה של הנכות למיצוי הזכויות לשיקום מקצועי או הגדלת אחוזי נכות - מועד תחילת ביצוע הפיילוט במחצית השנייה לשנת 2018; קבלת מידע מש"ת לגבי אוכלוסייה מוגבלת למיצוי זכויות בנכות; ברבעון השני לשנת 2018, יחל פיילוט למיצוי זכויות בה"ה למבוטחים שקיבלו דחיה בנכות כללית; ברבעון השני לשנת 2018, יבוצע פיילוט משותף עם ש"ת, מרכז שיקום תנופה, משרד הבריאות ואגף ה"ה לקידום אבחון פסיכיאטרי לצורך הגשת תביעות לנכות כללית.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

2. משרד העבודה והרווחה מדווח כי תכנית "תנופה" שמפעיל המשרד באמצעות מרכזי השיקום החלה לטפל במקבלי גמלת הבטחת הכנסה עם מוגבלויות השוהים בשירות התעסוקה. התכנית כוללת מיצוי זכויות ותוכנית תעסוקה, שהחלה בחודש יוני 2017 ועדיין נמצאת בתהליכי בניה.

תגובה
שירות התעסוקה

2. התייחסות שירות התעסוקה הישראלי בנוגע לסוגיית הכללים למקבלי ה"ה, שיתוף מידע והפניית מקבלי ה"ה לאבחון בבט"ל:

א. קביעת הכללים למקבלי גמלת הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה עם מוגבלות המטופלים בשירות התעסוקה - לפי סעיף 42ב' לחוק שירות התעסוקה על הכללים להיעשות בהיוועצות עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת. בהתאם לכך, שירות התעסוקה ניסח תקנות כאמור וקיים במהלך שנת 2017 מספר פגישות היוועצות עם הנציבות. לאחרונה (נכון לחודש מרס 2018) הוגשו התקנות ללשכה המשפטית של משרד העבודה והרווחה לצורך המשך קידומן.

ב. שיתוף מידע בין שירות התעסוקה לביטוח לאומי בנושא מוגבלות - במהלך שנת 2016, שירות התעסוקה פעל מול המוסד לביטוח לאומי ליצירת ממשק נתונים קבוע בנושא תובעי הבטחת הכנסה וממשק דו כיווני פועל כבר מסוף שנת 2016. במסגרת זו, נבחנה מול הועדה להעברת מידע, האפשרות לקבל ולמסור מידע אודות בעלי מוגבלות. הועדה להעברת מידע קבעה כי מידע אודות מוגבלות הינו מידע פרטי ורגיש שלא ניתן להעבירו ולקבלו אלא תחת סייגים ומגבלות. לפיכך, הסייגים והמגבלות מקשים על השימוש במידע לצורך ביצוע אבחון ומיצוי זכויות. במקביל המוסד לביטוח לאומי הודיע לשירות התעסוקה, כי בשל העבודה על מערכת המחשוב החדשה, המוסד לא יוכל לפתח ממשק ממוחשב בתחום עד להתייצבות המערכת החדשה. שירות התעסוקה נמצא בקשר עם המוסד לביטוח לאומי לבדיקה בדבר האפשרות להתחיל מחדש בתהליך.

ג. פעילות שירות התעסוקה בהפניית מקבלי ה"ה לאבחון הולם בבט"ל: כתאגיד ממשלתי, שירות התעסוקה מחוייב לפעול רק במסגרת התחומים המוגדרים לו על פי חוק. מיצוי זכויות כללי לתובעי הבטחת הכנסה, גם אם היא פעילות חשובה וראויה, אינה אחד מתפקידיו של שירות התעסוקה המוגדרים על פי חוק. לפיכך, שירות התעסוקה פועל למיצוי הזכויות רק בהקשר המצומצם של תחומי התעסוקה והשיקום תעסוקתי. כאמור, הפעילות לצורך מיצוי זכויות החלה בשירות התעסוקה בשנת 2016, והיא נפרסת באופן הדרגתי. כך לדוגמא, במחצית שנת 2016 פרסם שירות התעסוקה נוהל הפנייה לאבחון ושיקום תעסוקתי במוסד לביטוח לאומי למכורים לסמים ואלכוהול. במהלך שנת 2017, על בסיס

ממשק המידע החדש מול המוסד לביטוח לאומי, החלה פעילות למיצוי זכויות נוספת לבחינת תובעי הבטחת הכנסה, שממשק המידע נראה כי, ייתכן והם לא מחוייבים בהתייצבות בשירות התעסוקה. במסגרת זו, הועברו במהלך שנת 2017 לביטוח הלאומי כ- 3,000 תיקים לבדיקה, וביותר מ- 2,000 מקרים אכן נפסקה הקלה בחובת ההתייצבות בשירות. בנוסף, לקראת סוף שנת 2017 החל שירות התעסוקה לפרוס את תוכנית "תנופה" שבמסגרתה מופנים תובעי הבטחת הכנסה לפעילות שיקומית הכוללת אבחון ומיצוי זכויות נרחב. עם הרחבתה ההדרגתית של התוכנית, יגדל גם היקף תובעי הבטחת הכנסה הזוכים לאבחון ומיצוי זכויות נרחב יותר.

ליקוי

3. חסמים משפחתיים: המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הן המקום הטבעי לטיפול הוליסטי במשפחה מרובת חסמי תעסוקה, ואולם רוב מקבלי ה"ה (55%) אינם מוכרים בהן. משרד העבודה והרווחה אינו פועל באופן יזום לאתר את הזקוקים לעזרתו, ושירות התעסוקה כמעט שאינו פועל להפנותם למחלקות לשירותים חברתיים.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

3. המשרד עמל לפתח ולהנגיש מענים להתערבות במשפחות הנמצאות במצבי מצוקה זמנית או מתמשכת. בשלוש השנים האחרונות הוקמו 104 מרכזי עוצמה ליחידים ומשפחות החיים בעוני. המרכזים מפעילים פעולות קהילתיות בהן מיצוי זכויות ותכניות תעסוקה. כל מרכז נותן שרות לכ-120 לקוחות בממוצע. לדעת המשרד, אין ספק שמקבלי הבטחת הכנסה מתמודדים עם השלכות קשות של חיים בעוני ובהדרה. עם זאת, הפנייה למחלקות בהתאם לחוק הסעד היא וולנטרית והשירות מתבצע בהתאם למענים שמוקצים לרשות, על פי סדרי העדיפויות של המחלקות לשירותים חברתיים, ובהתאם לצורכי הלקוחות. בהינתן משאבים הולמים ניתן יהיה להרחיב את השירות לנזקקים נוספים.

תגובה
שירות התעסוקה

3. יצירת קשר ושיתוף פעולה עם המחלקה לשירותים חברתיים בכל ישוב, הינה פעילות מורכבת הדורשת ידע וקשב רב, וזאת בשל מורכבות השירותים המוצעים במחלקות לשירותים

חברתיים, ולאור העובדה, כי לשכה טיפוסית בשירות התעסוקה מטפלת במספר רב של ישובים. לאורה של מורכבות זאת, הבין שירות התעסוקה כי את הקשר עם המחלקות לשירותים חברתיים (וכן עם שלל הגופים והתוכניות האחרות הפועלות במסגרת משרד הרווחה) רצוי לבצע בשיתוף פעולה עם משרד העבודה והרווחה, ועל ידי עובדים סוציאליים המומחים בתחום. לאור זאת, במהלך שנת 2017 יזם שירות התעסוקה את תוכנית "תנופה" המשותפת גם למשרד העבודה והרווחה ולקרן למפעלי שיקום. במסגרת תוכנית זו, מופנים תובעי הבטחת הכנסה לטיפול ואבחון במרכזי השיקום. הטיפול והאבחון מבוצע על ידי עובדים סוציאליים ייעודיים אשר עוברים הכשרה ומפוקחים על ידי האגף לשיקום במשרד הרווחה. אחד מתפקידיהם המרכזיים של עובדים סוציאליים אלו, הוא ליצור את הקשר עם המחלקות לשירותים חברתיים בישובים השונים, ולהפנות את הנזקקים לכך ללשכות בהתאם. תוכנית "תנופה" נפרסת בהדרגה, במהלך שנת 2017 היא טיפלה בכ - 800 איש, ובמהלך שנת 2018 היא צפוייה לטפל בכ- 3,000 איש. שירות התעסוקה סבור כי לא ניתן להרחיב בצורה ניכרת מספר זה, הן בשל אילוצי תקציב והן מתוך היכרות עם העומס איתו מתמודדות המחלקות לשירותים חברתיים.

ליקוי

4. חסמים כלכליים ומיצוי זכויות: משרד העבודה והרווחה מטפל במיצוי הזכויות הכספיות של מקבלי ה"ה ובחובותיהם טיפול חלקי ביותר. הוא אף לא פעל ליצירת שיתוף פעולה עם שירות התעסוקה או עם בט"ל כדי לבצע פנייה יזומה לאלו שיכולים להיעזר בשירותיו. ואף שלשירות התעסוקה יכול להיות תפקיד חשוב בהנגשת המידע על זכויותיהם של מקבלי ה"ה ובהפנייתם לכתובת המתאימה לשם מיצוי הזכויות, הוא כמעט שאינו עוסק בכך.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

4. נושא חסמים כלכליים ומיצוי זכויות, הוכנס לתוכנית העבודה שתבוצע במהלך המחצית השנייה של שנת 2018.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

4. המשרד משקיע משאבים ומאמצים נרחבים לפתח מענים בתחום מיצוי זכויות. כמפורט בתגובת המשרד לליקוי 3

לעיל, המשרד הקים בשלוש השנים האחרונות 104 מרכזי עוצמה ברשויות המקומיות כחלק ממערך של מענים 'נושמים לרווחה בעוצמה', המספקים שירות של מיצוי זכויות הכולל מיצוי זכויות אקטיבי לנזקקים ביותר ומקיים הכשרות סדירות לצוותים. כמו כן, המשרד יצר שיתופי פעולה עם משרדי הממשלה השונים כדי לקדם את מיצוי הזכאויות וגם של מיצוי הזכויות של לקוחותיו. התוצאות מרשימות ולקוחות רבים מממשים את זכאויותיהם, הכוללות בין היתר, השגת קצבת נכות, קצבת ילד נטוש, הסדרי חובות מול רשויות שונות ועוד. לדעת המשרד, חשוב לציין, שהשירות מיועד אך ורק ללקוחות המחלקות לשירותים חברתיים, שכן זהו שירות ציבורי והוא מחייב הערכה כוללת של הפרט והמשפחה כדי לקיים מענה הולם. בהינתן משאבים נוספים ניתן יהיה להרחיב את השירות לנזקקים נוספים.

ליקוי

5. חסמי השכלה ושפה: זהו החסם המרכזי ביותר בעבור הקבוצה הגדולה ביותר בקרב מקבלי ה"ה, אך הוא מוזנח כמעט לחלוטין, ורק מתי מעט מהם מקבלים קורסים בעברית תעסוקתית והשלמת השכלה.

תגובה
שירות התעסוקה

5. שירות התעסוקה רואה בחסמי השכלה ושפה חסמים משמעותיים לשילוב בתעסוקה. לאור זאת, במהלך שנת 2016, פיתח שירות התעסוקה קורסים לעברית תעסוקתית. בנוסף, לשכת התעסוקה פנתה למשרד החינוך בבקשה להגדלת היקפי הנפתחות להשלמת השכלה. כיום שירות התעסוקה ממצה את כל התקציב המוקצה לנושא. הש"ת ישמח להגדלת משאבים הניתנים וירחיב את הפעילות בתחום בהתאם.

תגובה
משרד החינוך

5. האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך יוכל לספק מענה מתאים ללימודי עברית תעסוקתית ולהשלמת השכלה, אם תסומן אוכלוסייה ייעודית זו על ידי משרד העבודה והרווחה וש"ת, ויוקצה לכך תקציב ייעודי.

ליקוי

6. טיפול שירות התעסוקה בחסמים הקשורים באי-מוכנות לעולם העבודה: תכנית "מעגלי תעסוקה" טיפלה בשנת 2017 בכ-21,000 תובעי ה"ה ובשנת 2018 היא אמורה לטפל בכ-25,000 תובעי ה"ה - בעיקר בתובעי ה"ה חדשים; תכנית "תנופה" מטפלת במספר מועט של מקבלי ה"ה. יוצא שמרבית מקבלי ה"ה ייוותרו גם בעתיד ללא מענה של תכנית תעסוקתית.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

6. המשרד מפעיל את תכנית "תנופה" מחודש יוני 2017 ב-15 מוקדים באמצעות מרכזי השיקום. נכון לחודש מרץ 2018, התכנית מיועדת לטיפול בכ-2,000 אנשים בשנה. חשוב לציין כי התכנית עדיין ניסיונית.

תגובה
שירות התעסוקה

6. שירות התעסוקה חסר את המשאבים לביצוע הרחבה משמעותית נוספת של הכלים השונים. כבר כיום השירות מקצה לקבוצת תובעי הבטחת הכנסה כ 75% מתקציב התמיכה שלו - בעוד קבוצה זו מהווה פחות משליש מסך דורשי העבודה המגיעים לשירות התעסוקה בשנה. לדעת שירות התעסוקה, ובשונה מדוח הביקורת, מכיוון שמלאי תובעי הבטחת הכנסה אינו משתנה בקצב מהיר, ואם התוכנית תתייצב בפריסה ארצית ותטפל בכ- 25,000 איש בשנה, תוך שנים בודדות התוכנית תטפל ברוב הגדול של תובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. מצב זה, כבר כיום מתקיים בחלק ניכר מהלשכות בהן התוכנית פועלת כבר 4 שנים. שירות התעסוקה מבצע פריסה הדרגתית של המענים שהשירות מעניק ובחר להתחיל ולהתמקד ב"זרם הנכנס" להבטחת הכנסה שגילם עד 50. במהלך שנת 2016, במרבית הלשכות המפעילות מעגלי תעסוקה מוצה הטיפול בקבוצה זו והן החלו להרחיב בהדרגה את הטיפול גם לבעלי וותק בהבטחת הכנסה, ולתובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. כאמור בתגובת שירות התעסוקה לליקוי מס' 1 לעיל, במהלך שנת 2016 חתם שירות התעסוקה על הסכם קיבוצי אשר במסגרתו מוגדרים מגוון השירותים וסוגי האוכלוסייה אשר יקבלו טיפול במסגרת תוכנית מעגלי תעסוקה. נמצא קושי בהרחבה נוספת של השירותים והאוכלוסיות ללא עדכון ההסכם הקיבוצי.

תגובה
משרד החינוך

6. משרד החינוך משלבם בתכניות קיימות להשלמות השכלה במידה והם יכולים להשתלב.

ליקוי

7. אי-התאמה של ההכשרות המקצועיות המוצעות למקבלי ה״ה: אחת התכניות המרכזיות שהאגף להכשרה מקצועית ולפיתוח כוח אדם במשרד העבודה והרווחה (להלן - האגף להכשרה) מפעיל - בעיקר למען אנשים הנמצאים מחוץ למעגל העבודה - היא תכנית השוברים. אף ששירות התעסוקה בדק את סיבת הנשירה של תובעי ה״ה מתכנית השוברים, הוא לא פעל מול האגף להכשרה להסרת החסמים הגורמים לנשירה; הוא לא בחן עם האגף את האפשרות להתאים את סדרי התשלומים לקורסים באופן שיקל על תובעי ה״ה ולא הכין מערך בדיקה מקדמי כדי לוודא שמאפייני הלומד מתאימים לדרישות הקורס. על האגף להכשרה בסיועו של שירות התעסוקה להכין תכנית ייעודית למקבלי ה״ה שמתחשבת במכלול החסמים שלהם, ולבחון בין היתר את התאמתו של מנגנון התשלום בתכנית השוברים למקבלי ה״ה. על שירות התעסוקה המפנה את תובעי ה״ה לקבלת השובר לבחון דרכים לליווי המשתתפים לאורך הקורס ולסייע במניעת נשירה.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

7. המשרד יבחן האם מקבלי ה״ה שמגיעים לקבלת שירות מהאגף להכשרה מקצועית, מהווים אוכלוסייה גדולה מספיק ובעלת מאפיינים מובחנים מספיק, על מנת לייצר תכנית עבודה קוהרנטית בהקשר לה.

תגובה
שירות התעסוקה

7. פעילות שירות התעסוקה מול האגף להתאמת השוברים; הכנת מערך בדיקה מקדמית כדי לוודא שמאפייני הלומד מתאימים לדרישות הקורס ובחינת הדרכים לליווי המשתתפים לאורך הקורס ולסייע במניעת נשירה.
א. פעילות שירות התעסוקה מול האגף להתאמת השוברים (הסרת חסמים והתאמת סדרי תשלומים) - השוברים להכשרה מקצועית הינם כלי של האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה. שירות התעסוקה סבור כי האחריות

להתאמת הכלי למאפייני תובעי הבטחת הכנסה היא של האגף להכשרה מקצועית. עם זאת, שירות התעסוקה מציין כי פנה בהזדמנויות שונות לאגף להכשרה מקצועית בבקשה לביצוע התאמות בכלי השוברים.

ב. הכנת מערך בדיקות מקדמיות המתאימים למאפייני הלומד ולדרישות הקורס - נהלי שירות התעסוקה מחייבים כי טרם מתן שובר להכשרה מקצועית, יתקיים ייעוץ פרטני על ידי יועץ בלשכת שירות התעסוקה, וזאת בין היתר, לצורך בדיקת ההתאמה בין מאפייני הלומד לבין דרישות הקורס. הבקשה לאישור השובר כוללת המלצת היועץ, ובחינה פרטנית על ידי וועדה במחוז. במהלך שנת 2017 ביצע שירות התעסוקה הדרכות לשיפור תהליך הייעוץ לצורך מתן שובר, כולל השקת שאלוני אבחון וייעוץ אינטרנטי מתקדם. המשרד סבור כי מדובר בתהליך בדיקה מקדמי מספק.

ג. בחינת דרכים לליווי המשתתפים בקורס וסיוע במניעת נשירה - ליווי אחרי "השמה בקורס" הינה פעילות שדורשת זמן וקשב רב, וזאת בין היתר מכיוון שהיא מחייבת יוזמה ויצירת קשר עם התלמיד. במסגרת זו, הפעילות כוללת לעיתים ביקורים במקום הקורס ויצירת קשר עם המורה בקורס. שירות התעסוקה מבהיר כי חסרים המשאבים הנדרשים לביצוע פעילות נוספת זאת. השירות ישמח להקצאת משאבים נוספת שתאפשר לו להרחיב את פעילותו גם לתחום זה.

ליקוי

8. האגף להכשרה מפעיל גם קורסים מתוקצבים . במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2017) עדיין התאפיין היצע הקורסים שהציע האגף להכשרה בקורסים שאינם מתאימים לאוכלוסיית מקבלי ה"ה: הקורסים ארוכים מדי; מתבצעים במנותק מהסביבה העסקית ומתהליך חיפוש העבודה; אינם ממוקדים; לרוב אינם קשורים למעסיק מסוים המעוניין בעובד מסוים; וחסרה בהם התנסות מוקדמת בעבודה מעשית.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

8. האגף להכשרה מקצועית פועל לקיצור משך הקורסים ו/או פירוקם למודולות קצרות יותר, והדבר יעשה ביתר שאת בשנת 2018. בנוסף, המשרד הגדיל את המשאבים המוקצים להכשרה בשיתוף המעסיקים, והדבר בא לידי ביטוי בתקציב 2019 בדמות מימון נוסף למסלולי סטארטר וטאלנט דיגיטלי. במקביל, הקים האגף ועדות מקצוע לתחומים שונים (תחום המתכת שהעבודה בו הסתיימה, תחום הרכב שנמצאת בראשית

עבודתה, ובהמשך מתוכננת וועדה לתחום ה-QA), אשר במסגרתן נעשית עבודה עם כלל בעלי העניין בתחום במטרה, לעדכן ולטייב את תכניות ההכשרה בצורה מעמיקה.

ליקוי

9. טיפול חסר באוכלוסיות בעלות פוטנציאל תעסוקתי: טיפול חלקי במקבלי ה"ה בני 50 ויותר, אף שכמחצית מתובעי ה"ה בשירות התעסוקה הם בני 50 או יותר, ולחלקם יש מסוגלות תעסוקתית, שירות התעסוקה אינו עושה די כדי להכניס אותם למעגל התעסוקה ואינו מאתר את אלו שלהם מסוגלות גבוהה יותר להשתלב בעבודה. טיפול באוכלוסיות בעלות פוטנציאל תעסוקתי: על שירות התעסוקה לבחון בהקדם ובאופן מעמיק את הטיפול בתובעי ה"ה בני 50 או יותר, כדי למצוא דרכים מתאימות לקדמם; לברר את הסיבות לתופעת "הדלת המסתובבת" בקרב תובעי ה"ה ולבחון את האפשרות ללוות אותם לאחר ההשמה כדי להקל עליהם להתמיד בתעסוקה; בקרב מקבלי ה"ה שעובדים כבר, יש לאתר את המתאימים ולהציע להם כלים תומכי תעסוקה כדי שיכלו להתקדם מקצועית, להרחיב את היקף המשרה שלהם ואת משכורתם ולייצבם בשוק התעסוקה כדי לשחררם מהתלות בגמלה.

תגובה
שירות התעסוקה

9. הכנסת מקבלי ה"ה בני 50+ למעגל התעסוקה, בפרט אלו שלהם מסוגלות גבוהה יותר - שירות התעסוקה מבצע פריסה הדרגתית של המענים שהוא נותן, ובחר להתחיל ולהתמקד ב"זרם הנכנס" להבטחת הכנסה שגילם עד 50. במהלך שנת 2016, במרבית הלשכות המפעילות מעגלי תעסוקה מוצה הטיפול בקבוצה זו והן החלו להרחיב בהדרגה את הטיפול גם לבעלי וותק בהבטחת הכנסה, ולתובעי הבטחת הכנסה שגילם עד 55. שירות התעסוקה סבור כי אם התוכנית תתייצב בפריסה ארצית בהיקף של 25,000 מטופלים בשנה, תוך שנים בודדות ימוצה הטיפול גם בקבוצות נוספות אלו וניתן יהיה להתרחב גם לטיפול באוכלוסיות נוספת – ובפרט וותיקים בהבטחת הכנסה שגילם מעל 55. במהלך שנת 2016 חתם שירות התעסוקה על הסכם קיבוצי אשר במסגרתו מוגדרים מגוון השירותים וסוגי האוכלוסייה אשר יקבלו טיפול במסגרת תוכנית "מעגלי תעסוקה". ישנו קושי בהרחבה נוספת של השירותים והאוכלוסיות ללא עדכון ההסכם הקיבוצי. לעניין הליווי לאחר השמה למניעת תופעת "הדלת המסתובבת", שירות התעסוקה מדווח כי מתן ליווי למושמים הינה פעילות הדורשת זמן וקשב רב – וזאת בין היתר מכיוון שהיא מחייבת יוזמה ויצירת קשר

עם המושם, כולל לעיתים יצירת קשר עם המעסיק וביקורים במקום העבודה, ולכן לא ניתן לבצע אותה במסגרת קבלת הקהל הרגילה בלשכות. שירות התעסוקה חסר כיום את המשאבים הנדרשים לביצוע פעילות נוספת זאת. השירות ישמח להקצאת משאבים נוספת שתאפשר לו להרחיב את פעילותו גם לתחום זה. לשירות התעסוקה היצע מצומצם של כלים תומכי תעסוקה ולכן, הצעות לתובעי הבטחת הכנסה שעובדים (במשרה חלקית) כלים תומכי תעסוקה כדי להתקדם מקצועית וכדי להשתחרר מהתלות בגמלה מוגבל ביותר. לאור היקף מצומצם זה, בחר שירות התעסוקה לתת עדיפות בהקצאת המשאבים לטובת הטיפול בתובעי הבטחת הכנסה שאינם עובדים. שירות התעסוקה ישמח להקצאת משאבים נוספת שתאפשר לו להציע כלים תומכי תעסוקה גם לאוכלוסייה שמקבלת גמלת הבטחת הכנסה חלקית - ועובדת במשרה חלקית.

ליקוי

10. תופעת "הדלת המסתובבת" והיעדר ליווי לאחר השמה: מחקרים מראים שליווי לאחר השמה תורם רבות להגברת ההתמדה בעבודה ולמניעת החזרה לגמלה, אך שירות התעסוקה אינו מעניק ליווי למושמים - לא בטיפול הרגיל שהוא מעניק בלשכות ואף לא בתכנית "מעגלי תעסוקה". זאת - אף שרבים מאוד מתובעי ה"ה נכנסים ויוצאים מעבודות בשכר נמוך ומתקשים להתנתק ממעגל הקצבאות - בכ-60% מההשמות שנרשמו לתובעי ה"ה ב-2016 התמידו המושמים בעבודה רק שלושה חודשים או פחות; בכ-31% מההשמות עבדו המושמים למשך פחות משבוע.

תגובה
שירות התעסוקה

10. ראה התייחסות השירות לליקוי מס' 7 ו-9 לעיל.

ליקוי

11. אי-קידום מקבלי ה"ה המועסקים במשרות חלקיות: לכ-33% מהמשפחות המקבלות ה"ה יש הכנסות מעבודה בהיקף כלשהו (והן מקבלות למעשה גמלת ה"ה חלקית - השלמת הכנסה). ואולם - למרות הפוטנציאל לקדם את חלקם בתעסוקה כדי לשחררם מהתלות בגמלה, באמצעות הפנייתם לכלים תומכי תעסוקה, ובכלל זה הכשרות מקצועיות, קורסים בעברית תעסוקתית והשלמת השכלה - שירות התעסוקה כמעט ואינו עושה זאת.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

11. ראה התייחסות המוסד לביטוח לאומי לליקוי מספר 2-1 לעיל.

תגובה
שירות התעסוקה

11. ראה התייחסות שירות התעסוקה הישראלי לליקוי מספר 9 לעיל.

ליקוי

12. אי-מיצוי הזכות לגמלת ה"ה: אף שעשרות אלפי משפחות הזכאיות לכאורה לגמלה אינן ממצות את זכותם זו, ואף מבקר המדינה העיר לבט"ל עוד ב-2015 כי עליו לבחון דרכים למיצוי יזום של הגמלה, בט"ל טרם גיבש תכנית עבודה אופרטיבית להסרת החסמים למיצוי הזכות לגמלת ה"ה ואינו פועל באופן שיטתי לעשות כן. מיצוי הזכות לקבל גמלת ה"ה: על בט"ל לגבש בהקדם תכנית עבודה אופרטיבית ומקיפה להסרת החסמים למיצוי הזכות בקרב הזכאים לגמלת הבטחת הכנסה ולהוציאה לפועל.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

12. ראה התייחסות המוסד לביטוח לאומי לליקוי מספר 4 לעיל.

ליקוי

13. היעדר מדיניות ממשלתית כוללת לטיפול במקבלי ה"ה - מקבלי ה"ה מתאפיינים בעוני ובריבוי חסמים, והם זקוקים לסיוע רב כדי להשתלב בתעסוקה. ואולם, המדינה הזניחה את הטיפול בחסמים המונעים מהם השתלבות בתעסוקה. גופים רבים מציעים באופן עצמאי תכניות ומענים, כך שהטיפול מתבצע במקטעים שונים ובלתי מתואמים, יש חסמים שאינם מטופלים כמעט, ומרבית מקבלי ה"ה אינם מקבלים כלים תעסוקתיים כלל. אין בנמצא גורם המתכלל את כלל המענים המוצעים - לא ברמת התכניות, ואף לא ברמת הפרט, וכך אין למקבל הגמלה כתובת אחת לטיפול מותאם לקראת שילוב בתעסוקה.

ליקוי

14. ועדות מקצועיות ומומחים שונים המליצו על יישום תכנית ארצית מתואמת לטיפול בחסמי תעסוקה למקבלי ה"ה. ואולם, על אף פריסתה של תכנית "מעגלי תעסוקה" שהביאה לירידה עקבית במספר תובעי ה"ה, תכנית זו אינה מתכללת את כלל המענים והטיפול הממשלתי, ויש חסמים שאינם מטופלים גם בה. כמו כן, אין זה מובטח שהתכנית תמשיך לפעול אחרי שנת 2018. משום כך לא מובטח היום לכלל מקבלי ה"ה "מבחן תעסוקה אפקטיבי" שיציע תהליך עומק של אבחון, ליווי וטיפול המותאמים אישית לשילובם בתעסוקה, ובסופו אפשר יהיה לאבחן ולזהות במדויק: (א) את אלו המסוגלים, בתמיכה הראויה, להשתלב בתעסוקה; ומצד שני - (ב) את אלו שאינם מסוגלים לפרנס את עצמם אף אם הם מנסים בכנות לעשות זאת. מתפקידה של המדינה לקבוע מהם תנאי הקיום המינימליים המתחייבים מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולגזור מהם את מערך הרווחה. כיום אין בדין הגדרה להיקפו של "מינימום קיום בכבוד", אך מיטב המומחים העובדים בגופים ממשלתיים מצביעים על פער ניכר בין גובה גמלת ה"ה (גם כשמביאים בחשבון את ההטבות הנלוות) ובין הסכום הנחוץ לקיום מינימלי בכבוד. יוצא, שעבור קבוצה מצומצמת של מקבלי ה"ה שלאחר "מבחן תעסוקה אפקטיבי" יתברר שאינם מסוגלים להתפרנס ושגמלת ה"ה היא הכנסתם האחת והיחידה, ספק אם ביכולת הגמלה להבטיח מינימום קיום: משפחה הנאלצת להסתמך רק על גמלת ה"ה עלולה להגיע לידי חרפת רעב, לשקוע בחובות הולכים וגדלים, להזדקק לתרומות ולצדקה ולוותר על צריכת שירותים חיוניים, לרבות מזון ותרופות. ילד שגדל במשפחה כזאת יתקשה מאוד לצאת ממעגל העוני.

ליקוי

15. גיבוש מדיניות כוללת ו"מבחן תעסוקה אפקטיבי": בהתחשב בהיקף האוכלוסייה של מקבלי ה"ה והשיעור הגבוה מהם שאינו מועסק ונותר לאורך שנים במעגל הגמלה - על שר העבודה והרווחה בשיתוף משרד האוצר, לפעול לגיבוש מדיניות ממשלתית מתכללת לטיפול במקבלי ה"ה, ובכלל זה להפעיל "מבחן תעסוקה אפקטיבי" לכלל אוכלוסיית מקבלי ה"ה, בין השאר גם באמצעות הרחבה של תכנית "מעגלי תעסוקה". במבחן זה, לאחר אבחון איכותי וסיוע מעמיק ומותאם אישית בהסרת החסמים - ניתן יהיה לשלב בעבודה, בתמיכה הדרושה, את המתאימים לכך. עם השלמת המהלך, ובעקבותיו צמצום צפוי של מספר מקבלי הגמלה, עליהם לבחון את האפשרות להפנות משאבים לאלו שאינם מסוגלים לצאת לעבודה ויוותרו במעגל הגמלה, כדי לאפשר גם להם קיום מינימלי בכבוד.

ליקוי

16. גמלת הבטחת הכנסה נועדה להעניק רשת ביטחון אחרונה לחסרי כול. נשיאת ביהמ"ש העליון לשעבר דורית בינייש עמדה על חשיבותה: "כגמלה מחליפת הכנסה, נועדה היא לאפשר לזכאים לה לרכוש את הדרוש להם לצורך מחייתם הבסיסית והמינימלית... חיוניותה וחשיבותה הן כה גדולות עד שספק בעיניי אם אין לה השפעה גם על... הזכות לחיים" . מקבלי גמלת הבטחת הכנסה הם העניים שבעניים. כדי לצמצם את אי-השוויון הכלכלי בישראל, שהוא מהחמורים בקרב מדינות ה-OECD, וכדי לצמצם את ממדי העוני, יש צורך בפעילות ממוקדת ומעמיקה בקרב אוכלוסייה זו שמנתה ב-2016 כ-91,000 משפחות בממוצע חודשי.

ליקוי

17. יש לציין לחיוב את פעילותו של שירות התעסוקה בשנים האחרונות לקידום אוכלוסיית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעיקר באמצעות תכנית "מעגלי תעסוקה", אך אין די בכך כדי לטפל בכל אותם חסמים של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה שלא טופלו במשך שנים רבות. ממצאי ביקורת זו מלמדים כי המדינה לא קיבלה על עצמה לטפל בקבוצה זו באופן מעמיק, שיטתי ומקיף תוך הקדשת מאמץ ומשאבים הולמים להסרת החסמים להשתלבות בעבודה במטרה לשחררם מהתלות בגמלה: מרבית מקבלי הגמלה לא קיבלו כלים להסרת החסמים; אנשים עם מוגבלות אינם מאובחנים ואינם משוקמים כראוי; ואנשים עם חסמי שפה והשכלה כמעט שאינם מטופלים בהקשר זה. מרבית מקבלי גמלת הבטחת הכנסה גם אינם זוכים לתמיכה ולליווי הדרושים להם, בין היתר מהמחלקות לשירותים חברתיים, והדבר פוגע ביכולתם למצות את זכויותיהם, להשתלב בעבודה ולהתמיד בה. מבנה הגמלה, כפי שהוא היום, עלול לשמש למקבלי גמלת הבטחת הכנסה תמריץ שלילי להצטרפות לשוק העבודה. גם מקבלי גמלת הבטחת הכנסה בעלי פוטנציאל תעסוקתי המושמים בעבודה עובדים במשרות חלקיות ובשכר נמוך, וכך נותרים אף הם בעולם הקצבאות ובעוני, ואין חתירה להשמתם בתעסוקה איכותית יותר. אלה המעוניינים בהכשרה מקצועית כדי לשפר את סיכוייהם להשמה איכותית נתקלים בחסמים, בעיקר אי-התאמה של סדרי התשלומים בתכנית השוברים ואי-התאמה של ההכשרות המקצועיות למקבלי גמלת הבטחת הכנסה. אחרים נכנסים ויוצאים מעבודות בשכר נמוך (תופעת "הדלת המסתובבת") ואינם מקבלים ליווי שיש בו כדי לסייע בהגברת ההתמדה בעבודה. במצב הנוכחי שבו ניתן טיפול חלקי ובלתי מתואם, אי-אפשר לזהות מי ממקבלי גמלת הבטחת הכנסה יכולים, בעזרת תמיכה ראויה, להשתלב בתעסוקה, ומי הם המעטים שבאמת ובתמים אינם מסוגלים לדאוג לפרנסתם בעצמם. אשר לאלו האחרונים - ספק אם הם יכולים להתקיים בכבוד

מהגמלה הניתנת להם כיום. על בט"ל ומשרד האוצר לבחון את מבנה הגמלה וההטבות ואת היציאה מהן כך שלא ישמשו תמריץ שלילי ליציאה לעבודה או להגדלת היקף העבודה, ולחתירה לעצמאות כלכלית. יש לבחון את האפשרות להעניק תקופת הסתגלות למקבלי ה"ה שנכנסו למעגל העבודה כדי להפחית את החשש העמוק מפני אובדן ההטבות לפני שהם מתייצבים בעבודה. כך יוכלו להסתגל ביתר קלות ליציאה לעבודה ולהתנתקות מעולם הקצבאות. זאת ועוד, יש מקום לבחון את התוצאות של תכנית הפיילוט שנעשתה על משפחות חד-הוריות, כדי לברר אם נכון להחיל מודל זה על כלל המשפחות בה"ה להגברת התמריץ להשתלבות בתעסוקה (או להגדלת היקף העבודה).

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

17. בט"ל פועל לקידום תיקוני חקיקה בנושא מבנה הגמלה, ובחינת ההטבות כך שלא ישמשו תמריץ שלילי ליציאה לעבודה או להגדלת היקף העבודה וזאת בכדי לחתור לעצמאות כלכלית. לגבי לימודים להורה עצמאי – תוקנה התקנה ותחולתה מינואר 2018. בנוסף, מנהל המחקר והתכנון החל באיסוף נתונים בנושא.

תגובה
שירות התעסוקה

17. שירות התעסוקה מברך על ביצוע דוח הביקורת לבחינת הטיפול במקבלי גמלת הבטחת הכנסה, תחום חשוב, אשר לרוב אינו נמצא במוקד הדיון הציבורי. שירות התעסוקה מקווה כי דוח הביקורת יסייע לקדם ולשפר את הטיפול הניתן לאוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. החל משנת 2014, שירות התעסוקה החל במהלך רחב ומעמיק לשיפור הטיפול והסיוע הניתן למקבלי הבטחת הכנסה. במסגרת זאת, יזם השירות את הקמתה של תוכנית "מעגלי תעסוקה" למתן סיוע לתובעי הבטחת הכנסה, ופעל להרחיבה לפריסה ארצית ואף להעמיק את השירותים הניתנים במסגרתה. במקביל יזם השירות, שלל פעולות נוספות חדשות ולעיתים חדשניות בתחום, בהן יצירת קורסים בעברית תעסוקתית; יצירת ממשק נתונים עם המוסד לביטוח לאומי; יצירת תוכנית "תנופה" (המשותפת למשרד הרווחה והקרן למפעלי שיקום) לצורך מיצוי זכויות ושיפור הטיפול בבעלי מוגבלות ובבעלי חסמים מתחום הרווחה; שיפור הטיפול בוועדות הכושר וועדות הערר. הרוב המוחלט של הנושאים לטיפול מופיעים בדוח הביקורת בליווי המלצה להרחיבם ולחזקם. שירות התעסוקה מציין כי היקף הפעולות

שמבוצעות על ידו הם חסר תקדים, ובזכות פעילות זו, בשנים 2014 עד 2017 חלה ירידה של כ- 40%, במספר תובעי הבטחת הכנסה החייבים במבחן תעסוקה. לדעת השירות מדובר בירידה חסרת תקדים בכל ההיסטוריה של גמלת הבטחת הכנסה. הש"ת סבור כי רצוי ונכון לבצע פריסה הדרגתית של התוכניות השונות. העובדה שתהליך השינוי נעשה בצורה הדרגתית, אין בה חיסרון, וזאת בניגוד לעמדה המופיעה בדוח הביקורת להחלת התוכניות השונות בחטף על כל אוכלוסיית מקבלי הבטחת הכנסה. לדעת ש"ת שינוי משמעותי בטיפול בתובעי הבטחת הכנסה רצוי שיתבצע בצורה תהליכית ומדורגת מסיבות שונות: תחום שלא טופל מזה שנים רבות, לא ניתן ולא רצוי לשנות בבת אחת, הן בשל הקושי התפעולי של קידום מספר רב של תהליכים והן בצורך ליצירת התשתיות הנדרשות בבת אחת. זאת ועוד, בעיקר בשל רגישות הנושא, והצורך בלימוד הדרגתי ובביצוע התאמות לכלים חדשניים וזאת בכדי למנוע טעויות, בעיקר כאשר מדובר באוכלוסייה מוחלשת אשר משמעויות ביצוע הטעויות יכולה להיות פגיעה קשה בהן. שינוי משמעותי הנעשה בחטף, בצורה גסה וגורפת, עלול לפגוע באוכלוסיית תובעי הבטחת הכנסה – ודוגמה טובה לכך היא תהליך השינוי המהיר שהתרחש בתוכנית מהל"ב.

תגובה
משרד החינוך

17. ראה התייחסות המשרד לליקוי מס' 5 לעיל.

ליקוי

18. על שר העבודה והרווחה, שתחת סמכותו רוכז כל תחום התעסוקה והגופים שבו, לגבש עם משרד האוצר מדיניות כוללת בנושא הטיפול במקבלי גמלת הבטחת הכנסה, הסרת חסמיהם לעבודה והבטחת קיום מינימלי בכבוד. בכלל זה יש להקים מערך אפקטיבי ומתואם של מענים וליווי למקבלי גמלת הבטחת הכנסה רבים ככל האפשר, בין השאר גם באמצעות הרחבת תכנית "מעגלי תעסוקה". יש לוודא שכל משפחה המקבלת גמלת הבטחת הכנסה תקבל את הטיפול הראוי והמותאם לה ושיש גורם אחד שמכיר אותה על כל צרכיה, שמלווה אותה ומסייע לה בתיאום הטיפול ובמיצוי זכויותיה. יודגש כי תהליך עומק שיש בו כדי לשלב בתעסוקה את מי שמסוגל לכך יהיה "מבחן תעסוקה אפקטיבי", וזהו תנאי הכרחי לגיבוש מענה גם לאלו שיימצא שאינם מסוגלים לעבוד כלל. בין היתר, עליהם לבחון את האפשרות להפנות משאבים לאלו שאינם מסוגלים לצאת לעבודה ויוותרו במעגל הגמלה, כדי לאפשר גם להם קיום מינימלי בכבוד.

ליקוי

18. על בט"ל ושירת התעסוקה לבחון במשותף מודל מיטבי לפישוט ההליך הבירוקרטי שיהיה יעיל למערכת וידידותי למקבל הגמלה, וליישמו בהקדם. אם לא ימצאו הגופים בהקדם פתרון למחלוקת ביניהם, עליהם לפנות בעניין לשר העבודה והרווחה הממונה על שניהם.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

18. המוסד יפעל להרחבת הפיילוט בשיתוף ש"ת.

ליקוי

19. בביקורת עלה עוד כי אין מדיניות מקיפה להשכלת מבוגרים ולהקניית עברית תעסוקתית למבוגרים בכלל ולמקבלי ה"ה בפרט. שיתוף הפעולה בין ש"ת לאגף לחינוך מבוגרים בעניין זה לוקה בחסר: אין תיאום מלא בפתיחת כיתות להשלמת השכלה (בעיקר ביישובים יהודים) ואוכלוסיית תובעי ה"ה אינה נמנית עם האוכלוסיות המועדפות לפתיחת כיתות אלה, על אף נזקקותה. לפיכך, כאשר ש"ת מאתר תובעי ה"ה שמתאימים ללמוד בקורסים להשלמת השכלה והם מעוניינים בכך, בדרך כלל לא נמצאת בעבורם כיתה זמינה ביישוב מגוריהם.

תגובה
משרד החינוך

19. משרד החינוך מדווח כי מתקיים שיתוף פעולה של האגף לחינוך מבוגרים עם שירות התעסוקה ועם שותפי עשייה נוספים ממשרד הכלכלה ומשרד העבודה והרווחה, להשכלת מבוגרים ולהקניית עברית תעסוקתית. לגבי המסגרות במגזר הדובר עברית וערבית, משרד החינוך באמצעות האגף האחראי מעביר את המידע על פתיחת הכיתות, במידה והלומדים מופנים הם משתלבים בכיתות.

מערך שירותי הסמך של משרד הרווחה

גופים מבוקרים: משרד העבודה והרווחה, עיריית באר שבע, עיריית ירושלים

ליקוי

1. ליקויים בהליך קביעת תעריף הסמך: המשרד קבע כי תעריף שירותי הסמך יוצמד לתעריף שירותי הסיעוד שהמוסד לביטוח לאומי משלם למטפלים הסיעודיים עבור טיפול בקשישים סיעודיים. אולם בביקורת לא נמצאו מסמכים היכולים להסביר את קביעתו זו של המשרד; מה גם, שמניתוח נתוני משרד הרווחה עולה כי רק שיעור קטן של 12% משעות הסמך בשנים 2015-2017 הוקצו לטיפול בקשישים ויתר השעות הוקדשו לטיפול במשפחות, ילדים ובני נוער ובאנשים עם מוגבלות. לכן לא ניתן להבטיח כי התעריף שנקבע משקף את עלות ההוצאה לאשורה. תעריף אחיד שאינו נותן מענה לשונות בצרכים: אף שבמערך הסמך כלולים סוגים שונים של שירותים הנבדלים ביניהם בין היתר בדרישותיהם ובכישורי עובדי הסמך, הבדיקה העלתה כי להבדלים אלו לא ניתן כל ביטוי בתעריף הסמך וכי המשרד קבע תעריף זהה לכל תפקידי הסמך. יוצא מכך שהתעריף המשולם לחברת כ"א עבור עובד סמך האחראי לבישול ולניקיון הבית זהה לתעריף המשולם למטפח אישי המסייע לילד המאובחן עם אוטיזם, וכך גם התגמול - שכר מינימום לכל עובדי הסמך. בקבוצת מיקוד שערך משרד מבקר המדינה להורים לילדים המאובחנים עם אוטיזם, חלקם ציינו כי איתרו בעצמם עובד סמך לילדם ושילמו לו תשלום נוסף על השכר שקיבל מחברת כ"א.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

1. תעריף שאינו מתאים לעבודת הסמך, תעריף אחיד שאינו נותן מענה לשונות בצרכים - בוצעה הגדרה מחודשת של סוגי ההתערבות לשלוש רמות: הדרכה וטיפול, סיוע לפעוטות במסגרות וסיוע תומך לאדם בביתו. בהגדרה המחודשת יש הבחנה בין התשומות הנדרשות לכל סוג התערבות (הכשרה, רמת ההדרכה, רמת מיומנויות נדרשות וכו'). הגדרות אלו ייכללו במכרז החדש החל מיום 1/1/2019 ויקבלו תוקף בתקנון עבודה סוציאלית (להלן: תע"ס). טרם גובשה בדרג המקצועי

של המשרד העמדה לגבי הצורך בקיומו של תעריף דיפרנציאלי לעובדי הסמך כפונקציה של המרכיבים הספציפיים בעיסוקם.

ליקוי

2. על משרד הרווחה לבצע עבודת מטה מסודרת שבה יאותרו החסמים לגיוס עובדי סמך והסיבות לתחלופה הגבוהה של העובדים. כמו כן, על המשרד להגדיר מהם המאפיינים השונים, ככל שישנם, הנדרשים מכל עובד סמך וזאת על מנת לתת מענה לצרכים המשתנים של מקבלי השירות. יש מקום לכנס את ועדת התעריפים כדי לדון בהקדם במנגנון לקביעת תעריף הסמך ועדכונו, באופן שיתאים לצרכים המשתנים של הנזקקים לשירות זה, היות שכאמור תמחור לא הולם עלול לפגוע בשירות שמקבלים הזקוקים לו. לקראת המכרז החדש העתיד להתפרסם בשנת 2018, על משרד הרווחה לקבוע מדדי איכות שיבטיחו הספקת שירותים באיכות הנדרשת. איכות השירות מחוייבת במיוחד לעניין שירותי הסמך, על מנת לתת מענה לצרכי הנזקקים ליקויים בפיקוח על איכות הטיפול: אי-בדיקת איכות הטיפול, אף שהמשרד החל כבר בשנת 2001 לגבש תקני איכות להספקת שירותי סמך, ובשנת 2008 השלים את הכנתם של תקני איכות לשישה תפקידי סמך מרכזיים, הוא טרם השלים את יישומם, וגם תכנית חלוץ שהחל בה לא מומשה.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

2. מחודש ספטמבר 2017, במסגרת גיבוש המכרז החדש, נעשתה הבחנה בין 3 רמות פיקוח: פיקוח על הספק ע"י המשרד, פיקוח על נוכחות ופיקוח על הכשרות, פיקוח על עובדי הסמך ברמה הארגונית-מנהלית, הפיקוח על הנוכחות ייעשה באמצעות הספקים באמצעים דיגיטליים/טכנולוגיים שונים. כמו כן, יידרש אישור המחלקה על נוכחות העובד טרם אישור ההשמה והמשרד יבצע בקרה תקופתית. רמת איכות הטיפול באחריות המחלקה לשירותים חברתיים וזאת על בסיס אמות מידה ומדדים שנקבעו במשרד. לשם כך גובשו מדדים וטופסי מעקב ביצוע בתכנית ההתערבות. כמו כן, גובש טופס הערכת תפקוד עובד הסמך. הטופס ימולא ע"י עובד/ת סוציאלי/ת (להלן: עו"ס) המזמין שרות וידרוש מעקב בפרקי זמן קצובים לפי סוג ההתערבות. הפיקוח על המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות יבוצע ע"י הפיקוח המחוזי של המשרד. נכון להיום יש מתווה בנוי למפקחי פרט ומשפחה ולאגף השיקום. המשרד בתהליכי פיתוח של כלי פיקוח גנרי לכל יחידות המשרד על המחלקות ונושא הסמך ייכלל בו.

ליקוי

3. הכשרה לקויה של עובדי סמך משרד הרווחה מזניח את נושא הכשרתם של עובדי הסמך. חובת ההכשרה שנקבעה במכרז ואחר כך גם בהסכם ההתקשרות אינה נאכפת, והדבר מלמד על חולשת הפיקוח של משרד הרווחה. במצב הדברים הנוכחי עולה חשש כי לפחות חלק מעובדי הסמך אינם עומדים בדרישות הבסיסיות ביותר לצורך ביצוע עבודתם, והדבר מביא גם לידי תחלופה גבוהה של עובדי סמך ועלול לגרום לפגיעה באיכות השירות הניתן, היכולה אף לעלות כדי חשש לפגיעה בכבודם ובשלומם של מקבלי השירותים. על משרד הרווחה לדרוש מהחברות להמציא לו באופן שוטף וקבוע דיווח בנוגע להכשרת עובדי הסמך כדי לוודא שהכשרתם נעשית לפי הסכם ההתקשרות. כמו כן, עליו לוודא כי בתנאי המכרז החדש רוב עובדי הסמך יקבלו הכשרה מקצועית וייקבע מנגנון שיאפשר לו לפקח על הכשרתם של עובדי הסמך, כל אחד על פי מאפייני תפקידו.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

3. בינואר 2018 התקיימה ישיבה עם האגף להכשרה מקצועית של זרוע העבודה, מבחינת העברת האחריות לפיתוח וביצוע הכשרה מתמשכת לעובדי הסמך שיחייבו את הארגונים והספקים להכשיר בהתאם את עובדיהם. יקבעו ישיבות נוספות להמשך חשיבה ותכנון המהלך. בנוסף, יש לבנות מערך טכנולוגי שיסייע בתכנון ההכשרה ומועדיה ומעקב אחר העובדים שהוכשרו.

ליקוי

4. עולה חשש כי המשרד העביר תשלומים עבור שירות שלא ניתן או שניתן במתכונת שאינה תואמת את קביעותיו המקצועיות. מהמתואר בדוח מתחדדת חשיבותה של ביקורת תקציבית, חיצונית, סדורה ושיטתית שתשמש גורם הרתעה ואמצעי לאיתור דיווחים כוזבים, על רקע נזקיה של בקרה תקציבית חלקית עד כדי היעדר בקרה בכלל. היעדר הסדרה של תשלומי הסמך ופיקוח עליהם ובניגוד לנדרש ממנו הוא אינו מוודא לפני העברת התשלום לחברות כ״א שהשירות אכן ניתן. חולשת הפיקוח של המשרד מעלה חשש כי חלק מהשירותים שהאוכלוסיות נזקקות להם והמשרד משלם עבורם אינם מגיעים ליעדם. גם במקרים בהם ערך המשרד ביקורות חשבונאיות באמצעות משרדי רו״ח חיצוניים, מהם עלה חשש כי הוא העביר תשלום עבור שירות שלא ניתן או שניתן במתכונת שאינה תואמת את קביעותיו המקצועיות, הוא לא נקט פעולה מרתיעה כלשהי או דרש לקבל בחזרה כספים ששילם. לנוכח ממצאי דוח זה, על משרד הרווחה והמחלקות לשירותים חברתיים להגביר את הפיקוח על מערך שירותי

הסמך. ראוי שהמשרד והמחלקות ישקלו בין היתר שימוש באמצעי הבקרה האלו: (א) דרישה מהחברות לנהל את מערך שירותי הסמך באמצעות מערכת ייעודית שתאפשר להם לפקח אחר השירותים שניתנו ועל התשלום עבורם; (ב) בקרת עומק פרטנית במחלקות הרווחה, באמצעות משרד רו"ח חיצוני, על פי תכנית שתיקבע מראש או כביקורת לפי צרכים שיתעוררו.

תגובה
משרד עבודה ורווחה

4. המשרד מדווח כי תהליך התשלום מתבצע כיום רק לאחר קבלת דוח טיפולים מאושר וחתום על ידי המחלקה לשירותים חברתיים שהזמינה את השרות. גורמי המשרד קיימו מספר ישיבות עם המוסד לביטוח לאומי על מנת ללמוד את דרכי עבודתם ובמקביל נבדקת אפשרות לביצוע בקרה באמצעות רואה חשבון שיבדוק לעומק את כל מרכיבי השכר של עובדי הסמך. במכרז המתגבש תיכלל דרישה לספקים לניהול מערכת ממוחשבת ייעודית על מנת לפקח על השירות והתשלום ולדווח למשרד בהתאם. בנושא חשש מהימנות הדיווחים, מציין המשרד כי כל המקרים הפרטניים שהועלו בדוח הביקורת נבדקו פרטנית על ידי המפקחים ולא נמצאו ליקויים המעידים על דיווח כוזב ותשלום ללא צורך. ברוב המקרים התברר כי הייתה טעות בהקלדת פרטי העובדים/לקוחות ובחמישה מקרים התגלה שיקול דעת מקצועי מוטעה. כאמור, בוצעו מספר שינויים טכנולוגיים במערכת המסר על מנת למנוע הישנותם של טעויות ומקרים כפי תוארו לעיל.

ליקוי

5. עיריית באר שבע: שיטת העבודה הנהוגה במחלקה בתחום סומכות למשפחות במצוקה וסיוע לקשישים הייתה הזמנת שירות סמך עבור אדם אחד בהיקף מסוים, כאשר עובד הסמך סייע בפועל גם לאנשים נוספים שעבורם כלל לא הוזמן השירות, וממילא הם אינם מופיעים במערכת הממוחשבת כמקבלי שירות סמך. למשל, הוזמן שירות מסוג "עובד בין חמישה קשישים נוספים. עובדי סמך אלו נהגו להגיע למחלקות הרווחה בעירייה ושם תודרכו על ידי העו"ס בנוגע לנזקקים שהם נדרשו לסייע להם באותו השבוע (מעין "תכנית עבודה שבועית"). לפעמים הגיעו עובדי סמך אלו למחלקות בימי קבלת קהל וסייעו למשפחות במענה מסוג צילום טפסים ושליחת פקסים. לדברי נציגי עיריית באר שבע, שיטת עבודה זו נדרשת כדי להתמודד עם עומסי העבודה וכדי להגיע למספר רב של נזקקים ולספק את השירות הנדרש באופן מידי ויעיל. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית באר שבע כי הליך דיווח זה מנוגד להנחיות האמורות ואינו תואם את מטרותיו של שירות סמך פרטני. זאת ועוד, דיווח לא מדויק ודיווח

שאינו משקף את שיטת העבודה מביאים לידי כך שבידי מטה המשרד תמונת מצב חלקית ולא מדויקת בדבר מספר מקבלי שירותי הסמך בעיר באר שבע.

תגובה
עיריית באר שבע

5. בעקבות דוח הביקורת, הצוות המקצועי נערך ובחן מחדש את סוגיית הסמך ובהתאם לכך, ערך את השינוי ועשה התאמה בין הזמנת השירות מהחברה ממנה מוזמנים שירותי הסמך לבין מספר שעות הניתנות בפועל לאותה משפחה. עיריית באר שבע מדווחת כי הליקוי תוקן במלואו. כמו כן, כיום, נעשית בקרה באופן שוטף ע"י צוותי אגף הרווחה והשירותים החברתיים בעיריית באר-שבע.

ליקוי

6. הביקורת העלתה כי משרד הרווחה ניסה לגבש פתרונות שונים להסדרת דיווח זה, לרבות קידום תעריף קבוצתי, אך אלו לא צלחו. למועד סיום הביקורת, עיריית ירושלים ממשיכה לדווח על חלק מעובדי הסמך באופן לא תקני זה, והדבר נעשה בידיעת משרד הרווחה. הבדיקה העלתה כי בפועל חלק ניכר מתקציב הסמך של עיריית ירושלים המיועד למשפחות במצוקה בקהילה מממן את עלות שירותי הסמך התיווכי. יודגש כי כבר משנת 2009 המשרד מודע לפער שבין החלטתו זו ובין יישומה בפועל (ניצול של קרוב ל-90% מהתקציב עבור סמך תיווכי). לא זו אף זו, בביקורת עלה שרוב תקציב הסמך עבור קשישים מופנה אף הוא לסמך תיווכי ולא לסמך פרטני, וכתוצאה מכך על פי רוב לא ניתן בעיר ירושלים מענה פרטני בביתם של הקשישים הזקוקים לכך. בפועל, בעיריות ירושלים ובאר שבע ישנה זליגה של שירותי סמך פרטניים לשירותי סמך בצורתם התיווכית. עולה חשש כי מקבלי שירותים הנזקקים לשירות סמך פרטני אינם יכולים לקבלו לנוכח סדר עדיפויותיה של הרשות להעניק שירות בעל טיב והיקף שעות מצומצם למספר רב יותר של נזקקים, שלשם נתינתו היא נעזרת בחלקו הארי של תקציב הסמך העומד לרשותה. המשרד משתהה בהסדרת תחום זה ואינו נותן פתרון לבעיות אלו שהוא מודע להן מזה כעשור. כאחראי להתווייתה של מדיניות הספקת שירותי סמך וכבעל הסמכות הרגולטורית לקבוע כיצד שירותים אלו יסופקו, על המשרד להכריע בהקדם אם יש צורך בהפעלת מודל של סמך תיווכי אם לאו. אם כן, עליו להסדיר את הנושא על כלל היבטיו ולקבוע תקציב נפרד לנושא כדי למנוע זליגה מסמך פרטני לסמך תיווכי.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

6. נמצאו בשתי מחלקות ליקויים, ירושלים ובאר שבע. בירושלים העסקת הסמך באופן קבוצתי הייתה באישור מיוחד של המשרד. החל מינואר 2018 הנושא הוסדר ותוקצב באופן שונה ונפרד על ידי המשרד בבאר שבע הליקוי טופל מיידית. לגבי טיפול קבוצתי, המדיניות קובעת שלא ניתן לאשר טיפול קבוצתי באמצעות מערכת הסמך. לאחרונה המשרד הוציא מכתב המפרט הנחיות וריענון לארגונים ולמחלקות לשירותים חברתיים המתייחס לסוגית הקבוצות ולעוד מספר סוגיות שנמצאו בדוח הביקורת. המשרד הכריז על מכרז הסמך שאמור להתפרסם בסיום שנת 2018 כמכרז דגל, במסגרת אספקת הרכש החברתי של משרד רוה"מ. במסגרת מכרז זה, יבוצעו רפורמות ושיפורים במגוון נושאים כגון: הפחתת מספר ארגוני ספקי השרות, הגדרה של מערכת ההכשרות, הבחנה בין סוגי הטיפול, מיקוד באיכות מתן הטיפול והשרות ועוד.

תגובה
עיריית באר שבע

6. העירייה מבהירה כי חלקם של עובדי הסמך שפעלו במחלקה סיימו את עבודתם ביוזמת עיריית באר-שבע ולא בהתערבות הפיקוח (משרד הרווחה) . השינוי נעשה במהלך ביצוע עבודת הביקורת ולאור הממצאים הראשוניים שהופיעו כבר בטיוטת דוח הביקורת.

היבטים בטיפול המדינה באפר הפחם

הגופים המבוקרים: המשרד להגנת הסביבה, מינהלת אפר הפחם, חברת החשמל לישראל בע"מ, החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, מינהל התכנון.

ליקוי

1. על פי החלטת ממשלה 282 מיום 23.12.79, הוקמה במשרד הפנים ועדה קבועה שחבריה הם מומחים מקצועיים המכונה: הדרג המקצועי הארצי. מטרות הדרג המקצועי הארצי הן לפקח על תכנית המתאר הארצית המפורטת בהחלטת הממשלה , "לרבות התכנית למניעת מפגעים סביבתיים הנזכרת בה" ו"לעקוב אחר השפעתה של הפעלת תחנת הכוח שבתחום התכנית האמורה", במגוון היבטים הקשורים לתחומי הבריאות, הקרקע, המים, החקלאות וכד'.
ביוני 2013 הנחתה ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי את מינהל התכנון במשרד הפנים לפעול להעברת האחריות על היבטים בהגנת הסביבה הקשורים לפעילות חברת החשמל לישראל (חח"י) לידי משרד להגנת הסביבה (הג"ס).
בפועל, החל מראשית 2014, הפסיק הדרג המקצועי הארצי להתכנס, והלכה למעשה הוא פסק מלתפקד מבלי שהמשרד להג"ס או כל גורם אחר נכנס לנעליו וקיבל עליו את סמכויותיו בפעילותו מול מינהלת אפר הפחם. למעשה, במצב הדברים הזה אין כל בקרה על האישורים שמנהל מינהלת אפר הפחם מוציא. על מנהל התכנון במשרד האוצר והמשרד להג"ס לפעול לאלתר ולהעביר פורמלית ופרקטית את מלוא הסמכויות של הדרג המקצועי הארצי אל המשרד להג"ס, ובפרט את הסמכויות הקשורות לתפקידיו של הדרג המקצועי הארצי בכל הקשור למניעת פעולות זיהום הנגרמות על ידי תחנות הכוח הפחמיות, ובכלל זה מניעת זיהום אפשרי משימוש הנעשה במוצרים המכילים אפר פחם.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

1. סמכויות הדרג הארצי בנושא אפר פחם רובן ככולן נמצאות בידי המשרד. המשרד להגנת הסביבה הוא המוסמך להסדיר את אופן הוצאת אפר הפחם מתחנות הכוח לשימושים שונים – במסגרת תנאי רישיונות העסק לתחנות הכוח, במסגרת אישור מנהל לפי תקנות רישוי עסקים (סילוק פסולת חומרים מסוכנים), תשנ"א-1990, במסגרת היתרי פליטה, במסגרת תקנות החומרים המסוכנים (סילוק פסולת רדיואקטיבית),

התשס״ב – 2002 וכמובן במסגרת היתרים מכוח תקנות הרוקחים (יסודות רדיואקטיביים ומוצריהם), התש״ם-1980.
בימים אלה המשרד השלים יחד עם מינהל התכנון מיפוי של כל תוכניות מתאר ארציות בהן הופיע הדרג ופעל לוודא שההוראות הסביבתיות הרלוונטיות מוטמעות במסגרת רישיונות ואישורים של המשרד מכוח סמכויותיו החוקיות.
עבודת המשרד ומינהל התכנון לביטול הדרג המקצועי הושלמה, (תמ״א10/ד/13- ״תכנית מתאר ארצית לשינוי הוראות לפיקוח על הפעלת תחנות הכוח״), הוצגה לראש מינהל התכנון וב-6 למרץ 2018 הנושא יעלה לדיון במועצה הארצית במטרה להסיר את ההתייחסויות לדרג. עבודה זו לביטול הדרג המקצועי החלה ב-2014, ועל רקע עבודה זו הפסיק הדרג להתכנס.

תגובה
מינהל התכנון – משרד האוצר

1. מינהל התכנון מקדם בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, תכנית מתאר (תמ״א 10/ד/13) אשר תבטל את ההוראות בתכניות לתחנות כוח המתייחסות לדרג המקצועי הארצי, הוראות המתייתרות לאור הכלים והסמכויות המצויים כיום בידי המשרד להגנת הסביבה.
ביום 6.3.18 החליטה המועצה הארצית לפרסם את התמ״א האמורה להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור.
פרסום התמ״א, דיון בהערות ובהשגות (ככל שיוגשו) והעברת התמ״א לאישור הממשלה צפויים להתקיים בחודשים הקרובים.
בהתאם להסכמה בין מינהל התכנון והמשרד להגנת הסביבה, ובהתאם להבהרת יו״ר המועצה הארצית בדיון המועצה הארצית הנ״ל ולרוח החלטת הממשלה בעניין מיום 10.7.13, לעת הדיון באישור התמ״א בממשלה, יבוקש כי יכלל בהחלטת הממשלה סעיף בדבר ביטול הדרג המקצועי הארצי.
מינהל התכנון סבור כי הסדרת הטיפול באפר הפחם ובשימושים בו, נכון שתיעשה על ידי נוהל מסודר שייקבע על ידי מינהלת אפר הפחם, משרד התשתיות והמשרד להגנת הסביבה, ולא נדרשת מעורבות מינהל התכנון במהלך זה. ונכון שהסדרה זו תגובש עוד לפני הדיון בממשלה באישור התמ״א ובביטול הדרג המקצועי.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

1. מנהל מנהלת אפר הפחם ממשיך לפעול מול הדרג המקצועי בכל הנוגע לתפקידו במתן היתרים להוצאת אפר הפחם מתחנות

הכח לשימושים מאושרים. אישורי המנהל מופצים לידיעת מנהלים בכירים במחוזות המשרד להגנת הסביבה המופקדים על פיקוח התנאים הסביבתיים בכלל הפעילויות התעשייתיות במחוזם, בכלל זה ביישום שימושי אפר הפחם.
השימושים הנעשים במוצרים המכילים אפר פחם מיושמים היום בכפוף לתנאים שנקבעו ע"י גורמי הרישוי השונים (משרד הגנת הסביבה, רשות המים, שירות המזון הארצי, מכון התקנים, מינהל הבטיחות והבריאות התעסוקתית), וקיבלו תוקף בהנחיות משרד הגה"ס, בהתאם לנורמות סביבתיות-בריאותיות המחמירות מהמקובל בעולם.

ליקוי

2. למינהלת אפר הפחם אין מעמד מכוח החוק ואין לה סמכויות בחוק, ובדרך כלל היא פועלת לפי נוהלי עבודה פנימיים.
הדרג המקצועי הארצי קבע בנהליו כי הוצאת אפר פחם מאתרי חח"י טעונה היתר של מנהל מינהלת אפר הפחם. ספק רב אם הדרג המקצועי הארצי היה מוסמך להאציל סמכות זו למינהלת אפר הפחם, שכן אין לה מעמד בחוק ואף סמכויות בחוק אין לה; ספק רב אם יש לה סמכות במצב דברים זה, כאמור. את התקציב למינהלת אפר הפחם קבעה רשות החשמל על פי הנוסחה שקבעה הרשות, וחח"י וחברת הפחם אחראיות להעביר לה את התקציב. ועדת המכרזים של חברת הפחם מוציאה לפועל את מכרזי הרכש של מינהלת אפר הפחם. היועץ המשפטי של ועדת המכרזים הוא עובד חח"י המועסק גם בחברת הפחם. מנכ"ל מינהלת אפר הפחם מועסק ישירות בחברת הפחם. לחח"י ולחברת הפחם אינטרס ברור לפנות את אפר הפחם מהר ובזול ולנסות להפיק ממנו את מרב הרווחים. כשכך הם פני הדברים, ובמיוחד בהיעדר דרג מקצועי מפקח, יש בהם כדי לסכן את עצמאותה של מינהלת אפר הפחם והיא אף עלולה לפעול בניגוד עניינים מובנה.
על הממשלה לשקול אם יש הצדקה להמשך קיומה של מינהלת אפר הפחם ולתקצובה בעת שכמויות אפר הפחם הולכות ופוחתות והביקוש לאפר הפחם עולה על ההיצע.

תגובה
משרד האנרגיה

2. תפקידי המינהלת ומעמדה נקבעו בכתב המינוי בחתימת שר האנרגיה הממונה על משק החשמל והאמון על תפקודו ובהסכמת השר לאיכות הסביבה ושר הפנים, בהתאם להוראות ת.מ.א. 10 לתחנות כח ורשת חשמל המאושרת ע"י הממשלה, וכן בתקנון המנהלת החתום ע"י המנכ"לים של הגופים השותפים במנהלת, לרבות מנכ"ל משרד הגנה"ס.

היות וכל תפקידה של המנהלת הינו לבסס ולשמר תשתית ידע עבור שימושי אפר הפחם, יבחנו המשרד והמשרד להגנה״ס, האם המשרד להגנה״ס וגופי המקצוע במשרד האנרגיה, לרבות, חברת החשמל רואים צורך בבסיס ידע זה והמשך תפעולו, והאם יש ביכולתם לפעול להמשך ההסדרה בתחום ללא בסיס ידע זה וללא המנהלת.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

2. מינהלת אפר הפחם התקינה נהלים פנימיים, ככל גוף הנושא באחריות ציבורית, בכל הקשור לתפקיד שהוטל עליה ע״י הדרג המקצועי הארצי, זאת כדי להבטיח ביצוע מיטבי של תפקיד זה. האמירות המייחסות מניעים פסולים כביכול בהיבט הציבורי (סילוק מהיר וזול, הפקת רווח מרבי) לשותפות במנהלת מבוססות על השערות שאין להן ראיות. העובדות מוכיחות במובהק את ההיפך – מערך פינוי האפר מתחנות הכח ומיצוי תועלותיו ביישומים המשקיים, בכפוף לתנאים סביבתיים מחמירים, מתפקד ביעילות, מונע פגיעה סביבתית הכרוכה בכריית החומרים המוחלפים ע״י האפר ובתהליכים התעשייתיים ותורם ערך גבוה, איכותי וכלכלי, למשק.
ממילא, אין לשיקולי הרווח וההפסד של חברת החשמל השפעה על פעילות המינהלת הממוקדת, באמצעות פעולת צוותים מקצועיים חיצוניים, במחקר, פיתוח ידע וגיבוש הצעות תנאים ותקנים לשימושים המאושרים ע״י הרשויות המתאימות, לרבות משרד הגה״ס עצמו.
שאלת עצמאות המינהלת בהחלטותיה המקצועיות נוסחה היטב בתקנון המינהלת ואף קיבלה לאחרונה, בעקבות ביקורת פנים על המינהלת, ביטוי פורמלי בנוהל ההתקשרויות שלה, המבחין היטב בין האחריות המקצועית של המינהלת המתבטאת בהגדרת מטרות ההתקשרויות, בחירת המבצעים, הנחייתם ובקרת עבודתם, לבין האחריות המנהלית של חברת הפחם בהתקשרויות הכספיות של המינהלת, המתבטאת בהחלטות ועדת המכרזים של החברה בכפוף לתקנות חובת המכרזים.
החלטות המינהלת המתפרסמות באתר שלה מאששות את התמקדותה המקצועית העצמאית של המינהלת במשימתה.
כל עוד נוצר אפר בהיקף מאות אלפי טונות בשנה, עשרות אלפי טונות בחודש, בתנודות קיצוניות בין עונות שיא ושפל בייצור חשמל, יש צורך בפעילות שוטפת ורציפה של גוף ממלכתי בינתחומי (מדעי, יישומי, סביבתי-בריאותי-גהותי) עצמאי, מתמחה בתחום האפר, מצוי ומעודכן בפעילות המשקית השוטפת, המרכז את כל פעולות הממשלה בפיתוח ויצירת ידע

עדכני לשימור ותחזוקת הניצול היעיל של האפר בשימושיו; ביצירת מאגר נתונים מדעיים, יישומיים וסביבתיים המשמש לבקרה ולביסוס הידע ופתוח לציבור; במחקר ובקשרי ידע עם מרכזי התמחות מובילים בעולם; בתקינה יישומית וסביבתית; בהדרכה, ככל שהדבר נדרש; ובהסברה לציבור.
בהקשר זה יובהר כי המנהלת היא למעשה מכלול החוקרים העובדים איתה במוסדות המחקר בארץ ובחו"ל, היועצים המומחים המלווים אותה בפעילותה, הצוותים המקצועיים החיצוניים והתקציבים המושקעים ביצירת הידע ההכרחי למיצוי מועיל של האפר בשימושיו ולמניעת הפרעות לתפקוד יעיל של תחנות הכח הפחמיות. מרכיבים אלה חייבים להתקיים בכל מתכונת ארגונית שיוחלט עליה.

תגובה
החברה הלאומית לאספקת פחם

2. חברת הפחם מבקשת להבהיר כי היא אינה אחראית על פינוי אפר הפחם מתחנות הכוח הפחמיות של חברת החשמל ואין לה אינטרס תפעולי, עסקי או אחר בביצוע פעילות זו. חברת הפחם עוסקת כיום ברכש פחם בחו"ל והובלתו למדינת ישראל, לשם מכירתו בעיקר לחברת החשמל בהתאם להסכם מסחרי ביניהן. כמו כן, חברת הפחם מבקשת להבהיר כי אין לה עניין עסקי או אחר, ולא צומח לה כל רווח כתוצאה מצמצום עלויות ההטמנה של אפר פחם ו/או העלאת הרווחים ממכירתו כתוצאה מקידום השימושים בו. לפיכך, עמדתה של חברת הפחם היא כי אין בסיס לקביעה בדוח ביחס לחברת הפחם לפיה מאחר שבין היתר חברת הפחם הינה בעלת אינטרס בפינוי אפר הפחם והעלאת הרווחים מבחינתו. בנוסף, חברת הפחם אינה מממנת את פעילות המינהלת, אלא משמשת צינור בלבד להעברת כספים לצורך הוצאה לפועל של פעילות זו. פעילות המינהלת ממומנת על ידי צרכני החשמל באמצעות תעריף החשמל. חברת הפחם מקבלת מחברת החשמל החזר באמצעות מחיר הפחם בעבור כל תשלום ששילמה על חשבון תקציב המינהלת. ועדת המכרזים של חברת הפחם אינה מתערבת בשיקוליה מקצועיים של מנהלת אפר הפחם, ובכלל זה נושאי המחקר ו/או זהות נותני השירותים. תפקידה של ועדת המכרזים של חברת הפחם הוא אך ורק להוציא לפועל את ההתקשרויות לביצוע מחקרים או קבלת שירותים שונים, כפי שאושרו על ידי המנהלת, והכל בהתאם לדיני המכרזים. יועמ"ש חברת הפחם, המכהן גם כיועמ"ש ועדת המכרזים של חברה זו אינו יועמ"ש המנהלת. חברת הפחם מדגישה את תפקידה כנותנת שירותים בתחום ביצוע ההתקשרויות בלבד.

ליקוי

3. למרות המלצתם של כל הגורמים הנוגעים לעיסוק באפר הפחם משנת 1996, ולפיה תמשיך מינהלת אפר הפחם לשאת באחריות לקידום השימוש באפר הפחם רק עד הקמת גוף עסקי בחח"י, ואף שהביקוש כיום לאפר פחם עולה על ההיצע, והצפי הוא שכמויות אפר הפחם המיוצר יצטמצמו עוד יותר בעתיד, מינהלת אפר הפחם ממשיכה לפעול במתכונת שפעלה בה מאז הקמתה.

תגובה
משרד האנרגיה

3. כחלק מהסדרת הנושא, ככל וימצאו השרים לנכון להמשיך את פעילותה של המנהלת ויגדירו את משימותיה מחדש , כך גם הרכבה ומתכונת פעילותה ישתנו בהתאמה. ראוי כי נושא זה יתואם בין גורמי המקצוע במשרד הגנה"ס והאנרגיה ויוכרע ע"י השרים.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

3. המינהלת פועלת על פי החלטת מדיניות מאוחרת יותר - משנת 2003, שהתקבלה בפורום מנהלי הגופים החברים במנהלת בראשות שר האנרגיה, המעגנת בהחלטתו את המבנה הארגוני במתכונתו הנוכחית.
על אף צמצום צפוי של כמויות האפר עדיין מדובר על מערך של מאות אלפי טונות בשנה, עשרות אלפי טונות בחודש, המחייב, כאמור לעיל, מנגנון מתפקד במתכונת הנוכחית, שהוכיח את עצמו בעשרים וחמש שנות קיומו.
לשיטת המשרד להגנת הסביבה, כפי שהיא מתבטאת במסמך מדיניות שגובש על ידו לאחרונה, אין עוד צורך במגוון שימושים לאפר וניתן לחזור ולהסתמך על הצמנט כיעד יחיד לאפר ולחזור למעשה למציאות ששררה בשנים בהן הוטלו כמויות גדולות של אפר לים. המציאות הוכיחה שגיוון השימושים הוא תנאי הכרחי לתפקוד תקין של מערך האפר ולמיצוי תועלותיו למשק. לשם כך נדרש לתחזק באופן שוטף את תשתית הידע והתקינה לכלל השימושים המיושמים היום במתכונת ארגונית המאפיינת את המינהלת היום.

ליקוי

4. המשרד להג"ס פרש מצוות ההיגוי של מינהלת אפר הפחם במרץ 2013. פרישתו ממחישה את המבנה הבעייתי שלה, אשר כורך בכפיפה אחת את הרגולטור ואת הגופים שהרגולטור מפקח עליהם, וכך הרגולטור מוצא עצמו שותף לקבלת החלטות שמתווה אותן הגוף שהוא אמור לפקח עליו. ההרכב הבעייתי של מינהלת אפר הפחם יצר מצב שהמשרד להג"ס היה בו במיעוט מול רוב חברי מינהלת אפר הפחם, שרצו לדאוג לסילוק אפר הפחם על ידי קידום השימושים בו.
אם תתקבל החלטה להמשיך את פעילותה של מינהלת אפר הפחם, אפשר ששרי ההג"ס והאנרגיה, ובמידת הצורך בשיתוף שרים נוספים (שר האוצר, שר הבריאות ושר החקלאות), יבחנו את הרכב מינהלת אפר הפחם, את ההשלכות הנובעות מהעבודה המשותפת של גורמי הרגולציה והגורמים המפוקחים על ידם במינהלת אפר הפחם, באופן שיבטיח רגולציה יעילה ובת תוקף. כמו כן ראוי לבדוק את הצורך לשלב במינהלת אפר הפחם נציג ציבור.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

4-2. המשרד אינו רואה הצדקה להמשך פעילותה של המינהלת לאור העובדה שהביקוש לאפר פחם עולה כיום על ההיצע והצפי לצמצום כמויות אפר הפחם המיוצרות בעתיד. יש לבחון הפניית חלק מן המשאבים שהוקצו למינהלת לטובת הגברת הפיקוח הסביבתי על השימושים באפר פחם.

תגובה
משרד האנרגיה

4. המשרד מסכים כי יש לבצע הערכה מחודשת של הרכב המנהלת, לרבות הצורך בהמשך פעילותה ככל שיישמרו כלל האינטרסים והמטרות שלמענן הוקמה המנהלת.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

4. עד לפרישתו, תרם המשרד להגנת הסביבה לעבודת המינהלת בגיבוש תפיסת העולם של פיתוח השימושים, התואמת את מדיניותו לפיתוח בר קיימא והיה שותף פעיל בהקצאת משאבי המינהלת לקידום מטרותיה. בהצגת "הבעיה" יש משום טעות כיוון שהרגולציה המדוברת (תנאים סביבתיים בשימושי האפר) חלה על המשתמשים באפר ולא על יצרן האפר. לחח"י כיצרן האפר אין כל השפעה על התנאים האלה ועל יישומם וכך גם לא

לגורמים האחרים החברים במינהלת, משום שגיבושם, המתבסס על ממצאי המחקר, נעשה במסגרת הצוותים המקצועיים החיצוניים הפועלים ליד המינהלת. תפקיד המינהלת בהקשר זה הוא להקצות תקציבי מחקר בהתאם לתוכניות הפיתוח ובכלל זה גם לחקירת ההשפעות הסביבתיות של השימושים למיניהם. התנאים הסביבתיים בשימושים השונים נקבעים ע"י המשרד להגנת הסביבה בהתבסס על המלצות הצוותים המקצועיים כאמור, ללא כל מעורבות מצד חברי המינהלת.

יובהר כי המינהלת מתמקדת בשתי מטרות התומכות ומאזנות זו את זו בו זמנית ותלויות זו בזו: מיצוי התועלת הגלומה באפר לטובת המשק (כמובן בתנאים סביבתיים מתבקשים) ופינוי יעיל של האפר מתחנות הכח לשימור יעילות תפקודן.

קידום שימושים נקבע כיעד מועדף של המינהלת על פני הטמנת האפר כפסולת, הן בכתב המינוי של המינהלת והן בהחלטות המדיניות שקיבלו מנהלי הגופים השותפים במנהלת, לרבות משרד הגה"ס, בשתי ההתכנסויות בשנים 1996 ו- 2003 המוזכרות לעיל.

הרכב המינהלת תפקד היטב במתן קדימות למחקר פיתוח שימושים, לרבות השפעותיהם הסביבתיות, על פני הסדרת סילוק האפר כפסולת, והתוצאות המשקיות מדברות בעד עצמן.

יובהר שוב כי הרגולציה הסביבתית מיושמת בשימושי האפר ולא בגורם המספק אותו (חברת החשמל) ולכן לא נוצר מצב של ניגוד עניינים רגולטורי בהרכב המינהלת הכולל את חברת החשמל.

המינהלת תתפקד בכל הרכב של שותפים שיראה לשרים כנדרש לפעילותה המיטבית.

תגובה
החברה הלאומית לאספקת פחם

4. אם יוחלט ע"י הגורמים המוסמכים כי חברת הפחם תפסיק להיות חברה במינהלת אפר הפחם – חברת הפחם לא תתנגד להמלצה זו. חברת הפחם תוכל להמשיך להשתתף בישיבות המינהלת ולתרום מהידע המקצועי הקיים ברשותה והרלוונטי לפעילות המינהלת, וזאת כמשקיפה קבועה או שתזומן ע"פ דרישה ולפי הצורך, כפי שייקבע.

ליקוי

5. תהליך הסדרת השימוש באפר הפחם, ובכלל זה בתחום הבנייה, וכן הפיקוח עליו, מתאפיין בבוקה ומבולקה. התקן הישראלי (להלן - ת"י) 5098 העוסק בתכולה מרבית של יסודות רדיואקטיביים

טבעיים במוצרי בנייה ובמנגנוני הפיקוח, עבר רוויזיות חוזרות ונשנות, וההחלטות לאכוף את התקן מתקבלות אך אינן מיושמות מחוסר יכולת ומחוסר סמכות. על המשרד להג"ס בשיתוף משרד האנרגיה לפעול לאלתר להסדרת המצב הרגולטורי בתחום שימושי אפר הפחם במוצרי בנייה, ולוודא שיש בו מתן מענה לשיקולים של איכות הסביבה ובתוך כך לשיקולים של בריאות הציבור מצד אחד, ולשיקולים הנוגעים לצורך לתת מענה מועיל לאפר הפחם המצטבר בחצרי תחנות הכוח מצד אחר.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

5. המשרד יפעל להסדיר את הצורך למדוד תכולת החומרים הרדיואקטיביים במוצרי הבניה, הסדרה זו תבסס על התקינה הבינלאומית המותאמת לתכולת החומרים הרדיואקטיביים בחומרי הגלם בישראל.

תגובה
משרד האנרגיה

5. המשרד מסכים כי על המשרד להגנה"ס לפעול בשיתוף פעולה עם המשרד לגבי הסדרות בתחום שימושי אפר הפחם. זאת נעשה בעבר כאשר המשרד להגנה"ס היה שותף למנהלת.
המשרד סבור כי נכון שהשר להגנה"ס יצטרף להצעת שר האנרגיה שנמסרה לו בעת הכנת תשובת המדינה לבג"ץ חברות הבטון, להקים במשותף ועדת מומחים חיצונית בלתי תלויה להכרעה במחלוקת בהיבט הקרינה בשימושי אפר פחם בהתבסס על הידע העולמי בכלל ועל התקן הבינלאומי להגנה מקרינה של סבא"א בפרט. זאת, מבלי לקזז מסמכות שר הגנה"ס בכל הקשור להשפעות הסביבתיות של אפר הפחם בשימושיו. יודגש, כי השותפות בין השרים נגזרת מאחריות שר האנרגיה לתפקוד משק החשמל ולהוצאה הסדירה של אפר הפחם מחצרי תחנות הכח, התלויה בתשתית המשקית, והיא הכרחית לביצוע יעיל של יישום החלטותיהם.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

5. מלכתחילה נקטה המינהלת בצעדים לאימוץ טכנולוגיות נפוצות בעולם המפותח ותפיסות מקובלות של הערכות סיכונים והגנה על הסביבה. הסדרת השימושים באפר תפקדה באופן מושלם במשך כשני עשורים, בתהליכים שהחלו במחקרים, בהיגוי צוותים מקצועיים המורכבים מהמומחים המובילים בתחומם

בארץ (בהשתתפות נציגי משרד הגה״ס), בסיוע מומחים ממרכזי ידע בחו״ל, והסתיים בניסוח תנאים סביבתיים שקיבלו את אישור הגורמים המוסמכים במשרד הגה״ס ובגורמי הרישוי האחרים (רשות המים, שרותי בריאות הציבור, שירות המזון הארצי). האישורים לפרטיהם במגוון השימושים מוצגים באתר המינהלת.
ת.י. 5098, החל על מוצרי בנייה בכלל ולא רק על אלה המכילים אפר, אמנם עבר רוויזיות חוזרות ונשנות, זאת משום שישראל לקחה על עצמה לנסח תקן חדשני ללא דוגמה שאפשר לאמצה מהעולם ובמהלך התקינה נעשו טעויות הן בהנחות התקן והן בגיבוש שיטות המדידה, שגרמו בדיעבד לפסילת תערובות בטון נפוצות, עם וללא אפר, בניגוד לעקרונות התקן הבינלאומי להגנה מקרינה ובניגוד למקובל בעולם.
בתהליך ממושך, אך מסודר ומפוקח ע״י ועדת המומחים במכון התקנים, ביצעה המינהלת לבקשתה מחקר השוואתי של תכולת יסודות רדיואקטיביים בתערובות בטון, עם וללא אפר, המייצגות את תעשיית הבטון, כמסד נתונים הנדרש לתקן וכן הכינה חו״ד מקצועית על ההנחיות הבינלאומיות להגנה מקרינה במוצרי בנייה שסייעה לועדת המומחים בעבודתה.
יודגש כי בסופו של תהליך התקינה הופנמו דרישות ת.י. 5098 בגרסתו האחרונה בתקני הבנייה לבטון (תקן מחייב בתקנות התכנון והבנייה) ולבלוקים (תקן רשמי) והן תנאי להסמכת מפעלי בטון ובלוקים, בהתאם לדרישות המפורטות בתקן.
המצב הרגולטורי בתחום שימושי האפר בבנייה מוסדר בתקינה החלה על כלל מוצרי הבנייה, המבוססת על עקרונות התקן הבינלאומי להגנה מקרינה והמחמירה ממנו במידה רבה. מצב זה נותן היום מענה מיטבי למניעת הצטברות אפר בחצרי תחנות הכח. יש מקום בהחלט לערוך רוויזיה נוספת בת.י. 5098, זאת לפי כללי התקנים לאחר שעברו 8 שנים מהתקנתו האחרונה (2010), ולהתאימו לדירקטיבה האירופית העדכנית להגנה מקרינה (משנת 2013).

ליקוי

6. מינהלת אפר הפחם פעלה לשנות את ת״י 5098 של מכון התקנים והעלתה את רף החשיפה לקרינה המיננת ממוצרי הבנייה, בניגוד לדעתו של המשרד להג״ס.

תגובה
משרד האנרגיה

6. לדעת גורמי המקצוע במשרד, אמצעי ההסדרה והבקרה הנוכחיים המופעלים בהקשר לשימושי אפר פחם בכלל ובבנייה

בפרט, אשר נקבעו במסגרת תקני הבנייה במכון התקנים, הינם מספקים ועומדים בדרישות התקן הבינלאומי להגנה מקרינה (סאב"א 2014) ואף מחמירים ממנו. זאת בהתאם לסיווג הסביבתי של אפר הפחם, המתואר לפרטיו באתר המנהלת[1], : OECD כולל אותו ברשימת Green List; התקן הבינלאומי להגנה מקרינה פוטר אותו מבקרה ופיקוח והוא מסווג בכל העולם כאבק שאיננו מזיק. Final Rule של USEPA משנת 2014 מסווג את אפר הפחם כשארית לא מסוכנת משריפת פחם ואיננו דורש תנאי סביבתי כל שהוא בשימושיו. כך גם האיחוד האירופי. הדירקטיבה האירופית משנת 2014 להגנה מקרינה איננה מגבילה את השימוש באפר פחם בכלל ובמוצרי בנייה בפרט ומגבילה את דרישותיה לדיווח ריכוזי היסודות הרדיואקטיביים באפר הפחם כבחומרים אחרים דומים בלבד[2].

תגובה
מינהלת אפר הפחם

6. השינויים שהוכנסו בת.י. 5098 נקבעו ע"י ועדת המומחים במכון התקנים ולא ע"י המינהלת. המינהלת אמנם היתה מעורבת בתקינת ת.י. 5098, בעיקר באספקת נתונים על תרומת אפר פחם למנת הקרינה מבטון , כאמור לעיל, זאת על פי אחריותה הממלכתית המקצועית והמטלות שנקבעו לה על יסוד ההסכמה בין המשרדים על תפקידה. יובהר כי עמדתה המקצועית של המינהלת אשר גובשה בצוות המקצוע-מדעי (קרינה) והוצגה לוועדת התקינה, התבססה על עקרונות התקינה הבינלאומית להגנה מקרינה של סבא"א ושל הועדה הבינלאומית להגנה מקרינה ICRP. כמו כן יודגש כי מדדי ת.י. 5098 נקבעו לחומרה רבה בהשוואה למדדים המקובלים בתקינה הבינלאומית, עד כדי עשירית (0.1) ממנה.

ליקוי

7. רמות אפר הפחם שניתן לשלב במוצרי בנייה כיום, מכוח ת"י 118, מאפשרות הלכה למעשה תוספת חשיפה לקרינה בחדרי מגורים בבתים ברמה השקולה לכ-30 צילומי רנטגן בשנה, לעומת הקרינה הטבעית שאדם חשוף אליה .

[1] http://www.coal-ash.co.il/sviva_sivug_kurt.html
[2] התכתבות עם ראש היחידה להגנה מקרינה בקהילה האירופית

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

7. תקן 118 מגביל את התכולה המרבית של אפר פחם בבטון. בפועל גם היום, לדברי היצרנים וגם בהתבסס על מדידות של המשרד, השימוש הינו של פחות מ-70% מן הערך המרבי. הגבלת תכולת החומרים הרדיואקטיביים במוצרי הבניה כפי שתוסדר כאמור, תוריד עוד את רמות החשיפה בחדרי מגורים.

תגובה
משרד האנרגיה

7. תקן ישראלי 5098 לרדיואקטיביות בחומרי בניה, נותן מענה בדיוק לצורך זה, והינו תקן מחמיר ביותר בהשוואה בינלאומית.
כל חומרי הבנייה, שמקורם כמו אפר הפחם בקליפת כדור הארץ, מכילים יסודות רדיואקטיביים טבעיים, חלקם באותו סדר גודל של הריכוזים באפר הפחם. הוספת אפר פחם לבטון מחליפה חלקית חומרים אלה יחד עם היסודות הרדיואקטיביים שבהם. לכן בחשבון הכולל תרומת אפר הפחם למנת הקרינה לה נחשף אדם מהציבור מסווגת כזניחה במונחי הגופים המקצועיים הבינלאומיים. התייחסות לכל תוספת קרינה כאל זיהום שגויה מקצועית והיא עלולה לעורר בהלה מיותרת בציבור.

תגובה
מנהלת אפר הפחם

7. הטיעון בליקוי הזה הוא למעשה חסר משמעות משום שהוא משווה מנה אפקטיבית (מנה אקוויולנטית כל גופית) במקרה של חשיפה לקרינה ממוצרי בניה, עם מנות הקרינה לאזור, לאבר או לרקמה המסוימים אותם מצלמים, כשטווח המנה האפקטיבית שהמטופל סופג בצילומי רנטגן משתרע על כ 3- סדרי גודל ויותר, מפחות מ- 0.01 mSv לצילום שן בודדת ועד 7 mSv בבדיקת חוקן בריום.
הטיעון נראה מוזר כיוון שהערך של 0.3 מיליסיוורט לשנה, שהוא גבול המנה בת.י. 5098 (לקרינת גמא ורדון גם יחד), המופנם כתנאי בת.י. 118, נקבע בהנחיות הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית כמנת קרינה (לגמא בלבד) ממוצרי בניה שמתחת לה ניתן לשווקם ללא כל הגבלה. יתר על כן גבול המנה לבני אדם מן הציבור מעיסוקים מורשים במצבי חשיפה מתוכננים כמוצרי בנייה היא 1 מיליסיוורט לשנה, למעלה מפי

שלושה ממגבלת התקן הישראלי (גמא ורדון) ופי עשרה (גמא בלבד).
הטיעון גם אינו נכון עובדתית, כי מהבדיקות המבוצעות באופן שיטתי בתערובות בטון טיפוסיות המייצגות את הבטון המשמש לבנייה בישראל, עולה כי התרומה הפוטנציאלית המרבית של אפר, לפי ת.י. 118 לבטון, למנת הקרינה, היא בסדר גודל עשרוני נמוך מהרמה המצוינת בו.
המינהלת סבורה כי יש לערוך בדו"ח הביקורת תיקונים מקצועיים מהותיים בהתייעצות עם מומחים בתחומים הסביבתיים והיישומיים בעלי ניסיון באפר פחם.

ליקוי

8. במצב הדברים הקיים לא ברור אם השימושים הנעשים באפר הפחם עולים בקנה אחד עם ההכרח לשמור על איכות הסביבה ועל בריאות הציבור, ואף לא ברור אם יש במסד הנורמטיבי בכללותו, לרבות בתקנות ובתקנים, כדי לאפשר פיקוח יעיל על השימוש באפר הפחם במוצרי בנייה וכן אכיפה יעילה שלו. אי הבהירות מתעצמת נוכח המחלוקות העמוקות הקיימות בין המשרד להג"ס מצד אחד (ואף בתוך המשרד להג"ס) לבין משרד האנרגיה ומינהלת אפר הפחם מצד אחר. צמצום ייצור אפר הפחם בעקבות המעבר להפקת חשמל בגז, יש בו כדי לאפשר הפחתה ניכרת בכמויות אפר הפחם המשולבות כחומר גלם במוצרי בנייה, ובתוך כך להפחית את חשיפת הציבור לקרינה. על המשרד להג"ס ומשרד האנרגיה לבחון את המשמעויות הנובעות מכך על השימושים באפר הפחם ועל היקפם.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

8. בתחילת חודש פברואר 2018 המשרד פרסם להערות הציבור את העבודה לבדיקת האופטימיזציה הכלל משקית לשימושי אפר הפחם. לאחר סיום השימוע, המשרד יגבש עמדה שתבטיח תיעדוף מיטבי של השימושים באפר הפחם בשים לב לסכנות הכרוכות בשימוש בו מצד אחד וליתרונות הגלומים בשימוש בו מצד אחר.

תגובה
משרד האנרגיה

8. מינהלת אפר פחם פעלה נמרצות בעשורים האחרונים למציאת פתרונות שונים לשימושים בחומר והצליחה להפוך את המטרד למשאב. ברם, טיוטת הדוח, המכריעה במחלוקות מקצועיות לגיטימיות, מטילה דופי - בהינף קולמוס - בעשיה מקצועית של

שנים ארוכות, אשר יצרה את תשתית הידע עליו התבסס הרגולטור המאפשרת ניצולו המועיל של אפר הפחם ללא פגיעה באיכות הסביבה ובריאות הציבור ומניעת הצטברותו בחצרי תחנות הכח.
יש לזכור, כי מי שאמון על אמינות יצור החשמל בשגרה ובחרום הוא משרד האנרגיה. על כן, יש לקחת בחשבון כי כמות ייצור האפר עשויה להשתנות בפתאומיות במקרה חירום של משק הגז. בכדי להבטיח את המשכיות תפקוד משק החשמל, חשוב לשמר את הגמישות והיתירות המתבטאת ביכולת משק הבניה לקלוט אפר פחם.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

8. מדדי ת.י. 5098 מחמירים בסדר גודל עשרוני מהמדדים הבינלאומיים (לקרינת גמא בלבד) המקובלים. כמו כן, כאמור לעיל, דרישות ת.י. 5098 הופנמו בתקנים מחייבים (בטונים) ורשמיים (בלוקים).
יובהר כי השימושים נעשים באפר בכפוף לתנאים סביבתיים שנקבעו ע"י משרד הגה"ס וגורמי הרישוי האחרים כמפורט לעיל והשפעתם הישירה על איכות הסביבה ובריאות הציבור זניחה. ההשפעה הכוללת של שימושי האפר על איכות הסביבה חיובית בשל תרומתם למניעת פגיעה סביבתית הכרוכה בכריית, עיבוד ואספקת חומרי הגלם המוחלפים ע"י האפר.
יצוין כי לצד משרד האנרגיה והמינהלת במחלוקת המקצועית בתחום ההגנה מקרינה, עומדת למעשה כל קהילת המומחים בארץ ובעולם, כפי שהיא באה לידי ביטוי בסדנאות בינלאומיות שהתקיימו בארץ ביוזמת המינהלת בשנים 2005, 2009, 2012 ובחו"ד שהוכנו ע"י יועץ מומחה ונשפטו בצוות המקצועי-מדעי של המינהלת, במטרה לבסס את דרישות התקינה על הידע והגישה העדכניים של הגורמים המוסמכים הבינלאומיים.
ההתערבות הרגולטורית בשימושי אפר נפסלת ע"י התקן הבינלאומי להגנה מקרינה, משום שרמות הקרינה להן נחשפים אנשים מהציבור בשימושי האפר במוצרי בנייה נמוכות עד זניחות ומצויות בתחום ההשתנות האקראית של קרינת הרקע הטבעית. החשיפה לקרינה בשימושי האפר בבנייה, מיסודות שמקורם טבעי, מסווגת בתקן הבינלאומי כ"מצב קיים" שיש להגביל אותה ולפקח עליה אך ורק באמצעות אינדקס הקרינה המוגדר בתקן, שאיננו מבחין בין תרומת כל אחד מחומרי הגלם השונים במוצר הבנייה למנת הקרינה ומתייחס אך ורק למנה הכוללת את תרומת כולם.
יובהר שוב כי מגבלת אינדקס התקן הישראלי מחמירה פי עשרה מהמגבלה המומלצת בתקן הבינלאומי להגנה מקרינה

(לגמא בלבד) והמיושמת בפועל בדירקטיבה האירופית העדכנית להגנה מקרינה.

ליקוי

9. אף על פי שבשנת 2008 המשרד להג"ס הוציא הוראה מחייבת עם התניות מפורשות באשר לאופן השימוש באפר פחם בחקלאות ובגינון, מינהלת אפר הפחם לא התייחסה אל אותן התניות בעת שהנפיקה את ההיתרים והאישורים לשימוש באפר הפחם בענפי החקלאות. על המשרד להג"ס ועל מינהלת אפר הפחם להביא בחשבון את עמדתו של משרד החקלאות בעניין השימוש באפר פחם בגינון ובחקלאות.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

9. המשרד יפעל מידית להוציא הנחיה מפורשת נוספת על איסור השימוש באפר פחם בחקלאות ובגינון המבוססת בעיקרה על הסיכון לזיהום הקרקע והכל בתיאום עם משרדי הממשלה השונים ובכללם משרד החקלאות.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

9. מנהל המינהלת, בתפקידו כמאשר הוצאת אפר מתחנות הכח לשימושים מותרים מטעם ובשם הדרג, פעל בהתאם להנחיותיו. בתגובתה לטיוטת הדו"ח הפנתה המינהלת את תשומת לב המבקר לפרוטוקול דיון הדרג שהתקיים בינואר 2009, בהשתתפות הממונה, בו הבהיר כי הוראותיו משנת 2008 אינן משנות את ההיתרים והתנאים התקפים, לרבות השימושים בחקלאות ובגינון שהועלו ע"י המינהלת לסדר היום. בסיכום הדיון הובהר כי לא חל שינוי בנוהל הדרג. כמו כן למרות שבסיכום הדיון הוזמן המשרד להגה"ס להציג הצעות לשינוי הנוהל, העדיף המשרד להימנע מכך.
עמדת משרד החקלאות בכל הקשור לפיתוח השימוש באפר ביישומים חקלאיים מקבלת ביטוי מקצועי בהשתתפות נציגיו במחקרי מינהל המחקר החקלאי ובצוותים המקצועיים, המלווים את המחקרים ודנים בממצאיהם ובמעקב אחר יישומם.

ליקוי

10. מינהלת אפר הפחם נטלה לעצמה סמכויות פיקוח אשר אינן מעוגנות בחוק או בנוהל של הדרג המקצועי הארצי. מצד אחר, המשרד להג"ס,

שהוא בעל הסמכות הרגולטורית בכל הנוגע לפיקוח על השימוש באפר הפחם, פיקח חלקית על השימוש באפר הפחם ועל שמירת דרישותיו והתניותיו לכל שימוש, כפי שהוא הגדיר אותן, והבקרה שלו הייתה מוגבלת ביותר.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

10. המשרד פרסם הנחיות ושימושים מותרים לאפר הפחם ואף מבצע פיקוח שוטף על אפר פחם בעיקר בהיבטי זיהום אוויר מחלקיקים נשימים (במסגרת היתרי פליטה לאוויר). המשרד פועל תחת מחסור חמור בתקני כוח אדם ומשאבי פיקוח ונאלץ לתעדף את משאבי הפיקוח לסיכונים סביבתיים משמעותיים יותר. המשרד נעזר במינהלת אפר הפחם לניהול הקצאת האפר לשימושים השונים, מכוח היותה גוף ציבורי ונעזר במכון התקנים לצורך הפיקוח על תכולת החומרים הרדיואקטיביים בבטון.
מינהלת אפר הפחם הינה גוף ציבורי דו-תכליתי, ומכאן מערכת היחסים של המשרד עמה לאורך השנים היתה בהתאם. ברגע שהתגלה למשרד כי המינהלת לא מקיימת את ההנחיות שנקבעו ע"י הדרג המקצועי הארצי, תוך אי-קיום ההנחיות המקצועיות שהוציא המשרד, המקרה טופל באופן מיידי ונערך בירור בנושא מול המינהלת. המשרד יפעל לפקח באופן הדוק יותר על פעילות מינהלת אפר הפחם.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

10. המינהלת לא פעלה כגורם מפקח רגולטורי אלא השלימה את אחריותה הציבורית כנותנת אישורים מטעם הדרג להוצאת אפר מתחנות הכח לשימושים מאושרים, בבקרה על עמידת המשתמשים בתנאים הסביבתיים שנקבעו בנוהל הדרג כתנאי לקבלת האישור, ובמקרים בהם התגלתה חריגה מתנאים אלה ננקטו לדרישתה פעולות לתיקון הליקויים.

ליקוי

11. ישנן סוגיות מהותיות הקשורות לנושא אפר הפחם המונחות על סדר היום זה מכבר, והגורמים האחראים טרם הגיעו לידי הכרעה בהן. בכלל זה: היבטים סביבתיים ובריאותיים של השימוש באפר הפחם נוכח סכנת הקרינה; תיעדוף השימושים ועריכת אופטימיזציה שלהם; היבטים הקשורים לייבוא אפר פחם; סוגיות מהותיות הקשורות לרגולציה על השימוש בו; היבטים הקשורים ליחסי

הגומלין בין מגוון הגופים הרלוונטיים ולסמכויותיהם, לצד חילוקי דעות מהותיים ומתמשכים בין בעלי תפקידים מרכזיים במשרד להג״ס לבין בעלי תפקידים במשרד האנרגיה ומינהלת אפר הפחם. כאשר מתגלעת מחלוקת בין המשרדים באשר לחלוקת הסמכויות הרגולטוריות ביניהם - יש להביאה להכרעת ועדת שרים לרגולציה . כשהמחלוקת נסבה על עניין משפטי - תובא המחלוקת להכרעת היועץ המשפטי לממשלה . על שרי הג״ס והאנרגיה לפעול בדחיפות להסדרת הנושאים השנויים במחלוקת ולהכרעה בסוגיות המהותיות הנמצאות על סדר היום.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

11. המשרד מסכים עם הנחיה זו.
בתחילת חודש פברואר 2018 המשרד פרסם להערות הציבור את העבודה לבדיקת האופטימיזציה הכלל משקית לשימושי אפר הפחם. לאחר סיום השימוע, המשרד יגבש עמדה שתבטיח תיעדוף מיטבי של השימושים באפר הפחם, בשים לב לסכנות הכרוכות בשימוש בו מצד אחד וליתרונות הגלומים בשימוש בו מצד אחר.

תגובה
משרד האנרגיה

11. המשרד מסכים עם המלצה זו וכבר פעל בדרך זו, מספר פעמים, כאשר התגלעו מחלוקות מתמשכות בין המשרדים באשר לחלוקת סמכויות.
בנוסף, שר האנרגיה פנה מספר פעמים לשר להגנה״ס בבקשה להסדיר את המצב הרגולטורי בהקשר לאפר הפחם. המשרד סבור כי נכון שהשר להגנה״ס יצטרף להצעת שר האנרגיה שנמסרה לו בעת הכנת תשובת המדינה לבג״ץ חברות הבטון, להקים במשותף ועדת מומחים חיצונית בלתי תלויה להכרעה במחלוקת בהיבט הקרינה בשימושי אפר פחם בהתבסס על הידע העולמי בכלל ועל התקן הבינלאומי להגנה מקרינה של סבא״א בפרט. זאת, מבלי לגרוע מסמכות שר הגנה״ס בכל הקשור להשפעות הסביבתיות של אפר הפחם בשימושיו. יודגש, כי השותפות בין השרים נגזרת מאחריות שר האנרגיה לתפקוד משק החשמל ולהוצאה הסדירה של אפר הפחם מחצרי תחנות הכח, התלויה בתשתית המשקית, והיא הכרחית לביצוע יעיל של יישום החלטותיהם.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

11. ככל שיאמץ משרד הגה״ס את עקרונות התקינה להגנה מקרינה המקובלים בעולם (התקן הבינלאומי של סבא״א משנת 2014, הדירקטיבה האירופית להגנה מקרינה משנת 2013 וכן הפרסומים העדכניים של ICRP הוועדה הבינלאומית להגנה מקרינה) לא יוותרו סימני שאלה באשר להיבטים הסביבתיים בריאותיים בהקשר לחשיפה לקרינה בשימושי אפר.
אימוץ עקרונות התקינה הבינלאומית להגנה מקרינה מתבקש לפי מדיניות הממשלה לאמץ תקינה המקובלת בעולם בכלל ובאירופה בפרט בכל תחומי הפעילות המשקית.
סוגיית תיעדוף השימושים והאופטימיזציה שלהם לכאורה תיפטר מאליה כאשר יאומצו העקרונות הנ״ל, משום שהם פוסלים כל התערבות רגולטורית בהכתבת סדרי עדיפויות בניצול אפר בשימושיו השונים כבלתי מוצדקת מנקודת ראות הגנת הציבור מקרינה. במיוחד זו המתגבשת בימים אלה במשרד הגה״ס להורות על הקצאת כל האפר לניצול בייצור צמנט בלבד, שעלותה למשק צפויה להסתכם במאות מיליוני ₪ בשנה.
בעניין זה מפנה המינהלת את הביקורת להנחיית הממונה על ההגבלים העסקיים לאפשר תחרות חופשית בין יצרני הצמנט והבטון להבטחת מיצוי מרבי של התועלת למשק הגלומה בשימוש באפר פחם בתעשיית הבנייה. זאת כמובן בכפוף למגבלות סביבתיות כדין.
כך גם ייפטרו יחסי הגומלין וחילוקי הדעות המהותיים בין בעלי התפקידים.

ליקוי

12. בביקורת עלה שאין במשרד להג״ס ובמינהלת אפר הפחם ריכוז נתונים של המבנים המכילים אפר פחם בבטון, ואין נתונים על אזורים בארץ שיש בהם חשיפה רבה יותר לאפר פחם במוצרי בנייה.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

12. הטענה כי המשרד לא מחזיק נתונים בנוגע לזהות חומרי הגלם בתחום הבטון והמלט הכוללים אפר פחם, ובאלו אזורים בארץ יש חשיפה רבה יותר לאפר פחם במוצרי בניה, יוצרת מצג כאילו למשרד יש סמכות בנושא זה. למשרד לא קיימת סמכות לקבל נתונים על השימוש באפר פחם מידי קבלנים והעוסקים בסקטור הבנייה. יצירת מאגר נתונים מסוג זה היא חסרת

תקדים ותדרוש משאבים רבים מהמפוקחים ומן המשרד ולכן לא ברור שהיא מוצדקת.
המשרד מתכנן סקר חשיפה ארצי לקרינה בחדרי מגורים, סקר שילמד גם באם יש אזורים בהם החשיפה מוגברת בשל שימוש באפר פחם ומה היקפם. בנוסף המשרד יגביר את הפיקוח על מפעלי הבטון והצמנט שמקבלים אפר פחם.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

12. מדור המשתמשים באפר בייצור בטון באתר המינהלת כולל מפה המציגה פריסה על פני הארץ של מפעלי הבטון שעשו שימוש באפר בשנה החולפת וכן גרף המפרט את כמויות האפר שסופקו למפעלי הבטון בחתך אזורי (מידע זה הועלה לאתר במהלך הביקורת).
יצוין כי מידע ברמה המבוקשת ע"י המבקר (מבנים המכילים אפר בבטון) איננו קיים באף מדינה בעולם, לא באתרים ממלכתיים ולא באתרים של ארגונים ציבוריים העוסקים באפר. יתר על כן, התקינה הבינלאומית, למשל הדירקטיבה האירופית העדכנית, איננה דורשת מידע כזה והיא מסתפקת במסירת נתונים על ריכוזי היסודות הרדיואקטיביים בתוספים לבטון כדוגמת אפר, לדרישת הרשויות המוסמכות. מידע מפורט כזה מתפרסם באתר המנהלת ביוזמתה זה שנים רבות, גם ללא דרישת הרשויות.
עם זאת יובהר כי מידע מפורט על בניינים שהוקמו בבטון המכיל אפר איננו אפשרי משום שמשלוחי הבטון אינם כוללים מידע מפורט על הרכב חומרי הגלם והתוספים שבו, אלא על סיווגו התקני בהתאם לייעודו כנדרש בתקינת הבטון.
לא מיותר להזכיר בהקשר זה את עבודתו של פרופ' קוסטה קובלר מהמכון לחקר הבנייה בטכניון שהעלתה כי אין הבדל סטטיסטי בין מנות הקרינה המתקבלות מבטון המכיל אפר ושאיננו מכיל אותו וכן את המידע המפורט באתר המנהלת על בדיקות קרינה שנערכות בדוגמאות בטונים המכילים אפר בהשוואה לבטונים מקבילים ללא אפר, המראה כי תרומת האפר למנת הקרינה זניחה ולעיתים אף שלילית (בשל השפעתו על הפחתת שפיעת רדון מהבטון) ולפיכך המידע המבוקש ע"י המבקר איננו נדרש מבחינה סביבתית.

ליקוי

13. על המשרד להג"ס להשלים בדיקת אופטימיזציה כלל משקית לאפר הפחם. השלמת הבדיקה נדרשת כדי להבטיח תיעדוף מיטבי של השימושים באפר הפחם, והיא אף מתחייבת מהמגמה הכללית של

הירידה בכמות אפר הפחם, מהסכנות הכרוכות בשימוש בו מצד אחד ומהיתרונות הגלומים בשימוש בו מצד אחר.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

13. בתחילת חודש פברואר 2018 המשרד פרסם להערות הציבור את העבודה לבדיקת האופטימיזציה הכלל משקית לשימושי אפר הפחם. לאחר סיום השימוע המשרד יגבש עמדה שתבטיח תיעדוף מיטבי של השימושים באפר הפחם בשים לב לסכנות הכרוכות בשימוש בו מצד אחד וליתרונות הגלומים בשימוש בו מצד אחר.

תגובה
משרד האנרגיה

13. ב- 21.2.2018 העביר המשרד למשרד להגנה"ס השגות בנוגע למסמך "פארטו" - "הערכה כוללת ואופטימיזציה משקית לשימושי אפר פחם בישראל. אנו ממתינים להפגש עימם לשמיעת התייחסותם להשגותינו הרבות המערערות על המסמך בכללותו.
בהקשר זה נציין כי יש צורך להכיר בתועלת הכלל משקית של השימוש באפר פחם כתחליף לחומרי גלם טבעיים . רובם ככולם של השימושים באפר פחם מחליפים חומרי גלם טבעיים עליהם ממונה המפקח על המכרות. בתעשיית המלט מהווה אפר פחם כמקור חשוב לאלומינה והוא מחליף חלק מצריכת החרסית. זאת בעוד שבתעשיית הבטון מפחית אפר פחם הן חלק מצריכת מלט והן חלק מצריכת חול. לכל החומרים הטבעיים יש עתודות מוגבלות מבחינות תכנוניות, בין היתר משיקולים סביבתיים, בהם התחשבו עורכי תמ"א 14ב'. תחזיות הצריכה בתמ"א הניחו המשך שימוש באפר פחם לשימושי בטון. תחזיות ההיצע הניחו המשך ייצור חול מחצבות, ובו בעת הרחבת והעמקת כריית חול ברותם. לאחר כל הנחות אלה הגיעו העורכים למאזן חיובי אך גבולי של כמות חול עד תום תקופת התמ"א. כלומר, יישום, מפירה את המאזן ועלולה לגרום למחסור בשל הגברת הצריכה של חול. זאת בעוד שתעשיית המלט זקוקה למקורות של יציבים ובטוחים של אלומינה ואין מספיק מקורות טבעיים בעתודות הזמינות לכרייה בישראל. על כן יש צורך בחיפוש מקורות נוספים ובחינה מחודשת של נושא ייבוא מינרלים וחומרים תעשייתיים מחו"ל. משרד הכלכלה העביר אף הוא התנגדות לתוצאות והמלצות משרד הגנה"ס בעקבות המסמך שהוכן לבקשתו ע"י חברת פארטו.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

13. התקן הבינלאומי להגנה מקרינה פוסל התערבות רגולטורית ברמות הקרינה הזניחות הנתרמות ע"י האפר בשימושיו. גם הירידה בכמות האפר איננה יוצרת מצב המצדיק התערבות כזו על פי התקן.
בדיקה כלכלית שערכה המינהלת מעלה שיישום מדיניות תיעדוף המחייבת שימוש באפר בכמויות הנוכחיות בייצור צמנט בלבד (כהצעה המתגבשת בימים אלה במשרד הגה"ס מנימוקי אופטימיזציה ותיעדוף כביכול) תגרום למשק נזק כלכלי של מאות מיליוני ₪ בשנה ללא תועלת משמעותית במניעת התוספת המזערית במנת קרינה הנתרמת ע"י האפר.

ליקוי

14. כאשר מתגלעת מחלוקת בין משרד האנרגיה ומינהלת אפר הפחם לבין המשרד להג"ס בתחום של הגנה מפני מפגעים סביבתיים - כמו למשל תנאים המיועדים לספק הגנה מפני קרינה מייננת שמקורה בשימושים באפר פחם - על משרד האנרגיה ומינהלת אפר הפחם לפעול על פי הנחיות המשרד להג"ס.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

14. המשרד מסכים עם הנחיה זו.

תגובה
משרד האנרגיה

14. מבלי לגרוע מסמכות השר להגנה"ס בכל הקשור להשפעות הסביבתיות של אפר הפחם בשימושיו, יודגש כי השותפות בין השרים נגזרת מאחריות שר האנרגיה לתפקוד משק החשמל ולהוצאה הסדירה של אפר הפחם מחצרי תחנות הכח, התלויה בתשתית המשקית, והיא הכרחית לביצוע יעיל של יישום החלטותיהם. להסדרת השימושים באפר פחם השלכות רחבות היקף, אשר חורגות מעבר לסוגיית הקרינה, והכרעה בעניינן, עלולה לשבש פעילות חיונית בתחומי אחריות משרד האנרגיה, ולפגוע הן באמינות תפעול תחנות הכח הפחמיות ויעילותן והן בניצול יעיל בר קיימא של אוצרות הטבע בישראל. על-כן, עליה להיעשות תוך בחינה של מכלול השיקולים וההיבטים הרלוונטיים, ובאופן שיביא, ככל הניתן, לצמצום הנטל

הרגולטורי, על בסיס העקרונות של 'הערכת השפעות הרגולציה' (RIA – Regulatory Impact Assessment), כפי שהותוו.
על כן, אנו מסכימים לפעול לפי המלצת המבקר המופיעה בליקוי 11: "כאשר מתגלעת מחלוקת בין המשרדים באשר לחלוקת הסמכויות הרגולטוריות ביניהם יש להביאה להכרעת ועדת שרים לרגולציה . כשהמחלוקת נסבה על עניין משפטי - תובא המחלוקת להכרעת היועץ המשפטי לממשלה".

תגובה
מינהלת אפר הפחם

14. המינהלת כגוף מקצועי מחויבת לאמת המדעית. חובתה הממלכתית היא לספק לגורמי הממשלה ולמשק תשובות מקצועיות לסוגיות השימוש באפר פחם, לרבות בתחום ההגנה מקרינה.
ככל שמתגלעת מחלוקת מקצועית עם גורמי רישוי, בכללם משרד הגה"ס, ממליצה המינהלת להכריע לפי עמדת גופים בעלי סמכא, כדוגמת IAEA, סבא"א – הסוכנות הבינלאומית להגנה מקרינה או ICRP – הוועדה הבינלאומית להגנה מקרינה, בסוגיות בתחום הקרינה.
המינהלת שבה ומציעה להקים ועדת מומחים בלתי תלויה להכרעה במחלוקות סביבתיות.

ליקוי

15. על מינהלת אפר הפחם להבטיח שפרסומיה לציבור יכללו את מלוא המידע הרלוונטי באשר לשימושים באפר הפחם, את כלל ההתניות וההגבלות הנוגעות לשימוש באפר הפחם וכן מידע רלוונטי הנוגע לפיזור המוצרים המכילים אפר פחם ברחבי הארץ.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

15. המשרד מסכים עם הנחיה זו.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

15. אתר המינהלת מכיל מידע עדכני מפורט של מאפייני האפר (סביבתי , כימי-פיזיקלי , הנדסי), יישומי האפר בשימושים למיניהם , ההתניות וההגבלות , סיווג סביבתי , הערכות סיכונים , אתרי תשתית בהם נעשה שימוש באפר , רשימות

משתמשים לרבות פריסת מפעלי בטון שהשתמשו באפר במהלך השנה החולפת והתפלגות אזורית של השימוש באפר כתוסף לבטון.

ליקוי

16. על המשרד להג"ס לבחון אם נדרש לאסוף נתונים על פיזור המוצרים המכילים אפר פחם ברחבי הארץ ואת המשמעויות הנובעות מבניית מאגר הנתונים כאמור ומפרסומו. כמו כן, עליו לפעול להביא לידיעת הציבור את כל המידע הרלוונטי לשימושים המותרים באפר הפחם, את ההגבלות החלות על שימושים אלו ואת ההיתרים הנדרשים לצורך השימוש בו.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

16. המשרד יפרסם את השימושים המותרים באפר פחם ויגביר את יידוע הציבור לגבי תכולת החומרים הרדיואקטיביים במוצרי הבניה.

תגובה
מינהלת אפר הפחם

16. המידע העשיר המצוי באתר המינהלת זמין ועומד לרשות משרד הג"ס והציבור.

מינוי הרכבי מועצות דתיות ובחירת רבני עיר

הגופים המבוקרים: המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית לישראל

ליקוי

1. היקף נמוך של מינוי הרכבי מועצות דתיות - ב- 100 מ-129 המועצות הדתיות (78%) הפועלות בישראל לא חודש הרכב המועצה בתוך שנה מהבחירות האחרונות ברשויות המקומיות, שנערכו באוקטובר 2013 בניגוד למה שנקבע בחוק. נכון לאוקטובר 2017, רק ל-59 מועצות (46%) יש הרכב מועצה ויו"ר נבחר; ב-70 מועצות דתיות (54%) עדין אין הרכב נבחר. עם הערים הגדולות שבהן אין הרכב נבחר למועצה הדתית נמנות ירושלים, חיפה ובאר שבע.

מאז הבחירות לרשויות המקומיות (להלן גם - הרשויות) באוקטובר 2013 מינו השרים נפתלי בנט ודוד אזולאי 59 מועצות דתיות בלבד, מתוך 129 מועצות אשר מינוין נדרש מאז הבחירות על פי החוק כאמור. ממועד הבחירות לרשויות המקומיות ועד דצמבר 2014, אז פוזרה הכנסת, מינה השר בנט 39 הרכבים (מהם 29 הרכבים שמינוים חודש תוך שנה כנדרש בחוק , ועשרה הרכבים חדשים, שמונו לאחר תום השנה), ואילו השר דוד אזולאי מינה 20 הרכבי מועצות דתיות בלבד מ-90 מועצות שנותרו בתחילת כהונתו ללא הרכב נבחר. מכאן שהשרים נפתלי בנט ודוד אזולאי לא עמדו בהוראות החוק.

ל-70 המועצות שלהן אין הרכב נבחר: במקום להביא למינוי הרכב נבחר מינו השרים ממונים (ב-59 מועצות דתיות), מורשי חתימה (ב-7 מועצות) או ועדות ממונות (ב-4 מועצות) המנהלים אותן.

ביולי ובאוקטובר 2015 פנה השר המכהן לרשויות מקומיות בנוגע לצורך לקיים הליך לבחירה של נציגיהם למועצות הדתיות. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה ב-12 רשויות מקומות, שבסופו של דבר לא מונה להן הרכב של חברי מועצה , עלו הממצאים האלה:
א. בשש רשויות (רמת גן, עפולה, באר שבע, מטולה, יבנאל ומטה בנימין) פעלו הרשויות בהתאם להנחיות השר ובחרו נציגים בסמוך לפניית השר, אך בארבע רשויות מתוכן (רמת גן, עפולה, מטולה, ומטה בנימין) לשכת השר לא קידמה את התהליך להקמת ההרכב ועשתה זאת ללא נימוק. רשויות אלה גם פנו לשר והלינו לפניו כי אף שבחרו את נציגיהן ואף אישרו את הנציגים שהציע, ההליך אינו מקודם.

במקרים אלה נמצא כי השר גם לא פנה לוועדת השרים ליישוב מחלוקות בעניין מינוי הרכבי מועצות דתיות. על המשרד לבחון את ביטול הצורך בהסכמה הדדית הנדרשת מצד שלושת הגורמים המעורבים בבחירת הנציגים להרכב המועצה הדתית (השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית) ולאפשר לכל צד לבחור את נציגיו. לחילופין על המשרד לבחון קביעת לוח זמנים מחייב להבאת המחלוקות לפני ועדת השרים; ראוי שהמשרד יבחן פתרון שיאפשר מתן שירותי דת על ידי הרשות המקומית המעוניינת בכך, כפי שכבר נעשה בכמה מהן.

ב. אשר לשש הרשויות האחרות (חיפה, קריית יערים, גדרה, מבשרת ציון, בית שאן ואליכין). לא נעשה כל מאמץ, הן מצד הרשות והן מצד לשכת השר, להביא לסיום ההליך ולמנות הרכב למועצה הדתית. השר פנה לרשויות, אך הן לא הציעו מועמדים מטעמן, ולשכת השר לא פעלה בהתאם לסמכותה ולא מינתה נציגים במקום מועמדי הרשות - ובכך נעצר הליך הרכבת המועצה הדתית. על המשרד לבחון את האפשרות שחברי מועצה דתית ימשיכו בכהונתם כל עוד לא מונו חברים חדשים במקומם, מה שעשוי להבטיח שלא ייווצר מצב שבו אין בעצם הרכב נבחר של מועצה דתית במרבית היישובים במדינה.

ג. מכתב השר לכלל הרשויות המקומיות מיולי 2015 לא היה מפורט דיו והביא לאי-בהירות ולהתכתבויות מיותרות בין לשכת השר ובין הרשויות המקומיות. שתיים משש הרשויות המקומיות (באר שבע ומטה בנימין) נאלצו לחזור ולהביא למועצת הרשות הצעה לשינוי המועמדים שכבר אישרו, בשל דרישות חדשות של לשכת השר, שהועלו מידי פעם. פעולות אלה האריכו עד מאוד את פרק הזמן הנדרש לגיבושה של רשימת מועמדים העונה לתנאי הסף. על המשרד להפנות את הרשויות המקומיות לכללים ולדרישות שבחוזר מנכ"ל המרכז את הכללים ומפרט את הליך הטיפול באישור של רשימת המועמדים, ולהפיצו בקרב הרשויות המקומיות עם התנעת תהליך הבחירה. הדבר ייעל את הליך הגיבוש של רשימת המועמדים המומלצים, יקצר הליכים וימנע סחבת, יחסוך התכתבויות רבות וכן את הצורך להביא שינויים במועמדי הרשות לאישורה של מועצת הרשות המקומית.

מזה למעלה מ-25 שנה ששבה ועולה, במשרד לשירותי דת על גלגוליו השונים, הבעייתיות המבנית בהליך למינוי הרכב נבחר למועצות הדתיות - ועדה ציבורית התייחסה לכך בדוח עוד בשנת 1993, מבקר המדינה התייחס לכך בדוחות ביקורת שפרסם בשנים 2001 ו-2006, הממשלה התייחסה לכך בהחלטתה משנת 2013, וועדת הפנים של הכנסת בדיון שקיימה בסוף 2014. על אף זאת, וכפי שעולה מדוח ביקורת זה, המשרד לא הביא לשינוי ההליכים.

תגובה
המשרד לשירותי דת

1. בתקופת השר אזולאי חודשו / הורכבו 20 הרכבים לפי הפרוט הבא: יקנעם, רחובות, עמק לוד, קרני שומרון, זכרון יעקב, בת ים, בקעת הירדן, כפר שמריהו, מרום גליל, אופקים, בית שמש, באר יעקב, חצור, שלומי, נתניה, חדרה, קרית מוצקין, אריאל, אילת, נס ציונה. לשכת השר פועלת לקדם כינון הרכבים בכל מקום בו ניתן היה לקדמם. הצעד של הצעת מועמדים במקום הרשות המקומית והרבנות המקומית הינו צעד חריג שיש לנקוט בו במשורה, ורק לאחר שהתברר כי הרשות המקומית או הרב לא משתפים פעולה ללא סיבה ראויה בכינון ההרכב.
רמת גן, עפולה – לשכת השר פעלה מול הרשויות. מועמדי הרשויות לא עמדו בתנאי הסף. לשכת השר תפעל מול הרשויות לקידום הנושא.
מטולה - לשכת השר העבירה את הנושא לטיפול וועדת השרים.
מטה בנימין – הובהר על ידי ראש המועצה כי הוא יסדיר את הנדרש ולכן צפוי כי בקרוב יקודם כינון הרכב.
רשויות בהן נעצר ההליך – לשכת השר תפנה שוב לרשויות בעניין ובמידת הצורך תעביר את הנושא לטיפול וועדת השרים.
המשרד יבחן אם יש צורך לשנות את החוק ולחסוך את הצורך בהסכמה הדדית מצד שלושת הגורמים המעורבים בבחירת הנציגים להרכב המועצה הדתית.
לקראת הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018, בכל פניה למועצות תהיה הפניה לנהלים, לרבות בכל הקשור לייצוג הנשי, ויעשה בשלב מוקדם ניתוח סיעתי.

ליקוי

2. מינוי ממונים על מועצה דתית לתקופות ממושכות שקבעו השרים ללא הליך תחרותי ושוויוני - ב-59 המועצות הדתיות (46% מכלל המועצות הדתיות) שבהן מכהנים ממונים שמונו בידי השרים, נעשה המינוי בדרך של מינוי ראשי מועצות דתיות שכיהנו בהרכב שפוזר או בממונים שמונו בעבר באותה מועצה דתית והרכב המועצה הדתית לא חודש, מיעוטם מינויים חדשים. המשרד לא פנה לציבור כדי שאדם הרואה את עצמו כמועמד ראוי יציג מועמדות לתפקיד ממונה על מועצה דתית. שיטה זו פוגעת בעקרון השקיפות ושוויון ההזדמנויות למועמדים העומדים בקריטריונים לתפקיד, אינה מבטיחה כי לתפקיד ייבחר המתאים והכשיר ביותר, ועלולה לשרת אינטרסים אישיים, לרבות אינטרסים פוליטיים. על המשרד להסדיר את אופן בחירת הממונה על מועצה דתית כך שיתאפשר הליך בחירה שוויוני.

ממונים אלה, שהתמנו לכהונה שאמורה הייתה להיות זמנית, מכהנים בתפקיד זה שנים רבות. ב-26 מועצות דתיות (20% מהמועצות הדתיות) מכהנים ממונים שמונו עוד בשנים 2004-2010. מינוי ממונים זמניים כביכול המכהנים בפועל שנים רבות ושנבחרו ללא הליך תחרותי ושוויוני, במקום לבחור הרכב למועצה הדתית, היא פעולה המנוגדת לרוח החוק שלפיה "הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה", והפותחת פתח למינוי של מקורבים לשר ולמפלגתו.

תגובה
המשרד לשירותי דת

2. מרבית הממונים הינם ראשי מועצות שנבחרו וכיהנו בהרכב שהתפזר בחלוף שנה ממועד הבחירות לרשויות המקומיות או שמונו בעבר ולאורך השנים לא חודש ההרכב. הנחיית היועץ המשפטי של המשרד המבוססת על הוראת החוק לפיה "הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה" היא שלמעט חריגים, אין אפשרות להחליף ממונה בממונה אלא רק בהרכב. מכוח ההוראה המדוברת ביצע השר אזולאי החלפה של 3 ממונים בלבד, לאורך כל תקופת כהונתו – כ -3 שנים – וזאת אך ורק במקום שהממונה הקודם התפטר או חדל לכהן בנסיבות שחייבו זאת. העובדה שהשר אזולאי מינה 3 ממונים בתקופה של קרוב ל- 3 שנים, מועמדים שהוסכמו בינו לבין ראש הרשות והותאמו למקום המסוים מבחינת כישורי סף (ניהול של גוף מקביל מבחינת היקף כספי וכמות עובדים), מוכיחה כי אין צורך והגיון במאגר.

ליקוי

3. אי-ביצוע החלטת הממשלה לבחון את האפשרות לבטל את הרכבי המועצות הדתיות ולמנות במקומם ממונים מקצועיים - במאי 2013 החליטה הממשלה להקים צוות בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז לבחינת האפשרות לבטל את הרכבי המועצות הדתיות המתמנים לפי החוק, למנות במקומם ממונים מקצועיים ולהעביר להם את כל הסמכויות והתפקידים של הרכב מועצה דתית. המשרד לשירותי דת הקים צוות שגיבש כללים, אך לאחר הקמת הממשלה ב-2015 הצוות לא כונס שוב, בפועל המשרד לא ביצע את החלטת הממשלה אך גם לא פעל לשינוי החלטת הממשלה. בשל כך נותר הליך המינוי של הממונים ללא שינוי.

תגובה
המשרד לשירותי דת

3. המשרד יבחן את האפשרות לקיים עבודת מטה בשאלה אם אין מקום לתיקון חוק שלפיו ההרכב ימשיך לכהן עד להחלפתו. כמו כן יבחן המשרד האם יש צורך לשנות את החוק ולחסוך את הצורך בהסכמה הדדית.
לא חודש ההרכב. הנחיית היועץ המשפטי של המשרד המבוססת על הוראת החוק לפיה "הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה" היא שלמעט חריגים, אין אפשרות להחליף ממונה בממונה אלא רק בהרכב. מכוח ההוראה המדוברת ביצע השר אזולאי החלפה של 3 ממונים בלבד, לאורך כל תקופת כהונתו – כ - 3 שנים – וזאת אך ורק במקום שהממונה הקודם התפטר או חדל לכהן בנסיבות שחייבו זאת. העובדה שהשר אזולאי מינה 3 ממונים בתקופה של קרוב ל- 3 שנים, מועמדים שהוסכמו בינו לבין ראש הרשות והותאמו למקום המסוים מבחינת כישורי סף (ניהול של גוף מקביל מבחינת היקף כספי וכמות עובדים), מוכיחה כי אין צורך והגיון במאגר.

ליקוי

4. היקף משרה חריג של כמה ממונים על מועצות דתיות - עלה כי שלושה ממונים מכהנים כממונים על כמה מועצות דתיות וכי היקף המשרה הכולל של כל אחד מהם הוא גדול מהמותר על פי חוזר מנכ"ל וממה שקבע הממונה על השכר באוצר, וכי אין הוא מתיישב עם היקף השכר שאמור להיות משולם להם בגין מספר התושבים שהם משרתים.
מכאן שהיקפי המשרה שאישר המשרד לשירותי דת לממונים האמורים על המועצות הדתיות אינם מתיישבים עם כללי המשרד ועם קביעתו של סגן הממונה על השכר, ויוצרים עיוות של ממש בכך בהיקף השכר שמשולם לממונים כאלה. שכר שאינו עומד ביחס להיקפי המשרה שאושרו ולמספרם הכולל של תושבי היישובים שהם משרתים.
המשרד קבע מחדש את היקפי המשרות של שני הממונים, כך שבסך הכול יהיה היקף העסקתו של כל ממונה בשתי המועצות הדתיות יחד 150% משרה.
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי ההנחיות שלו עצמו ושל סגן הממונה על השכר מגבילות את היקף משרתו המצטבר של ממונה בעל סמכות הכרעה המכהן כממונה במועצה דתית נוספת ל- 130% משרה בלבד. על המשרד אפוא לעמוד במגבלה זו. כמו כן עליו לעשות עבודת מטה ולבחון את היקפי המשרות של כלל הממונים על המועצות הדתיות, בהתאם להנחיות האמורות לעיל ועל פי צורכי התפקיד.

תגובה
המשרד לשירותי דת

4. המשרד הגביל את היקף פעילות הממונים המכהנים במקביל למקסימום של 150% - 90% בתפקיד אחד ועוד 60% בתפקיד השני. היקף המשרד נקבע באישור כל הגורמים הרלוונטיים לרבות הגורמים המשפטיים. ככל שיעלה הצורך, יבחן המשרד שוב את הנושא, למרות שהנושא נבחן בעבר ושהמצב שפורט בדו"ח אושר ע"י הגורמים המשפטיים.

ליקוי

5. ניגוד עניינים בפעילותם של ממונים על מועצות דתיות - מינוי מורשה חתימה בתפקידים צולבים מביא לניגוד עניינים ופגיעה בפיקוח. על המשרד למפות את המקרים שבהם מתעורר מצב של הצלבה בין ממונים על המועצות הדתיות לקבוע סייגים שינטרלו חשש לניגוד עניינים ולפעול לאלתר להפסקת התופעה.

תגובה
המשרד לשירותי דת

5. המשרד יבצע מיפוי של ההצלבות וינחה את הממונים לגבי ההגבלות בפעילותם בשל ניגודי עניינים. המשרד פועל לצמצום והפסקת התופעה.

ליקוי

6. התערבותו של שר הפנים, חה"כ אריה דרעי, בבחירת ממונה על מועצה דתית - על פי מכתב של ראש עירית חיפה מר יונה יהב לשר לשירותי דת, חה"כ דוד אזולאי ממאי 2016, שר הפנים, מר אריה דרעי (להלן-שר הפנים), דיבר אתו "על מינויו של נסים דהן כממונה על המועצה הדתית". המועמד המוצע כיהן בעבר כשר מטעם מפלגת ש"ס, מפלגתו של שר הפנים, ומכאן שהמינוי שהציע שר הפנים הוא של מקורב פוליטי שלו. יש לראות בכך התנהלות פסולה בייחוד בגלל מעמדו ותפקידו של השר דרעי כשר הפנים הממונה על הרשויות המקומיות, ושלו השפעה מכרעת על תקציביהן ועל החלטות עקרוניות ומרכזיות אחרות הנוגעות להן. נוכח האמור, יש חשש שמדובר בניסיון לנצל את מעמדו כשר בעל סמכויות רחבות הנוגעות לעיריית חיפה ולעומד בראשה, העלול לפתוח פתח להפעלת לחץ פסול, בין במפורש ובין במשתמע. יצוין כי בסופו של דבר המינוי לא יצא לפועל.

תגובה
המשרד לשירותי דת

6. בדוח הביקורת הובאה תגובת השר דרעי. אין מה להוסיף בנושא.

ליקוי

7. בחירת רבני עיר - בכ-24% מהרשויות המקומיות לא מכהן רב עיר - נכון לסוף שנת 2017 רק ב-84 רשויות מקומיות מ-110 (76%) רשויות מקומיות בהן מועצות דתיות מכהנים רבני עיר; ב-26 מ-110 רשויות מקומיות (24%) אין רבני עיר, בהן ערים גדולות או בינוניות. בין השנים 2013 עד סוף 2017, מועד כהונתם של השר לשעבר נפתלי בנט והשר המכהן דוד אזולאי החריפה התופעה של רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר: פחת ב-21 מספרם של רבני העיר המכהנים, ונוספו 13 רשויות מקומיות שבהן לא מכהן רב עיר אחד לפחות. זוהי מגמה שלילית המנוגדת לכוונה המשתקפת בחוק לבחירת רב עיר ולהנחיות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. השרים שכיהנו בתקופה זו והמשרד לא פעלו בהתאם למצופה מהם. בכך לא הצליחו השרים לעמוד במשימה שהוטלה עליהם בחוק.

תגובה
המשרד לשירותי דת

7. החסם העיקרי לקידום הליכי בחירת רבני עיר הוא הצורך בקבלת הסכמת הרשות המקומית. המשרד יפעל לשינוי התקנות באופן שיאפשר קידום הליך בהיעדר הסכמה. השר הפעיל את סמכותו לפי סעיף 22 לתקנות ומינה את נציגי מועצת הרבנות הראשית לוועדות הבחירות בערים רחובות, בני ברק, יהוד וראשון לציון. מקרים בהם לא עשה השר שימוש בסמכותו לפי סעיף 22 הם בערים שבהן לא הושגה הסכמה על זהות היו"ר ובהיעדר הסכמה אין תועלת להפעיל את סעיף 22 למינוי. לשכת השר פעלה לקבוע סדרי עדיפויות כללי ושוויוני בנושא רבני עיר, כאשר השיקול היחיד הוא קידום הליכי בחירות בערים רבות ככל האפשר, זאת ללא כל התייחסות לעיר ספציפית. העיכוב במקומות שישנו אינו נובע מתפקוד לשכת השר ולפיכך אין צורך בקביעת סדרי עדיפויות בעניין.

ליקוי

8. טיפול לא מספק בפעולות למינוי רבני עיר - לשכת השר דוד אזולאי לא פעלה בהתאם להנחיית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ממאי 2015 לפעול ללא דיחוי כדי לחדש את הליכי הבחירות לרבני ערים

במקומות שבהם לא מכהן רב עיר וכן במקומות שבהם כהונתו של רב עיר יחיד עומדת להסתיים: היא לא ערכה מיפוי של היישובים שבהם אין רב עיר ולא גיבשה תכנית עבודה לבחירת רבני ערים; עד אוקטובר 2017 פרסם השר הודעה ברשומות על הצורך לבחור רבני עיר רק ב-15 מ-26 הרשויות שבהן לא מכהן רב עיר; אותן הודעות שפורסמו מטעמו בנושא לעתים נעשו באיחור של חודשים או שנים מהמועד שבו התפנתה הכהונה; כמו כן, השר הקים ועדות לבחירת רב עיר בשמונה רשויות מקומיות בלבד, מהן רק ארבע ועדות הגיעו לשלב המעשי של בחירת בתי כנסת שנציגיהם יהיו חברים באסיפה הבוחרת. על השר לשירותי דת להוביל עבודת מטה לבחינת ההליכים למינוי רבני עיר ולהציע הצעות לייעול ולפישוט ההליכים. ראוי שייקבעו בה צעדים להיערכות מקדמית ולוחות זמנים להליך אשר יחל במועד שבו התפנתה משרת רב עיר עד הבחירה, כמו לוח הזמנים הנדרש בחוק לבחירת ראש עיר שהחליט לסיים את תפקידו.

תגובה
המשרד לשירותי דת

8. עם כניסת השר דוד אזולאי לתפקידו פעל יועץ השר בשליחותו כמתחייב מתפקידו מול כל רשות אפשרית כדי לקדם את הליכי בחירת רב עיר, והוציא מכתבים בעניין, לרבות פרסום ברשומות במקומות הרלוונטיים וכן ניסיונות להקים ועדות לבחירת רב עיר בערים השונות. במקום שבו נאמר למשרד בכתב או בעל פה, מפי נציגי הרשות, כי אין בכוונתם לקדם הליכי בחירות לרב עיר, לא היה טעם בקידום הליכי הבחירות משנדרשת הסכמת הרשות בשלבים קריטיים של ההליך וללא הסכמתם זו לא ניתן לקדם הליכים. השר לשירותי דת השקיע את משאביו היקרים בעיקר במקומות שבהם היה שיתוף פעולה עם הרשויות ובמקום בו הסכימו הרשויות באופן עקרוני לקידום ההליכים ולכל הפחות לא הביעו התנגדות לכך. כפי שמצוין בדוח הביקורת, הוחל בביצוע הפעולות כאמור כבר במהלך הביקורת, ובכלל זה מיפוי המצב הקיים ופרסום הודעות כנדרש. פעילות זאת נמשכת באופן שוטף כנדרש ובהתאם לצורך ולפיכך תיקון הליקוי הושלם.

ליקוי

9. היעדר נימוקים ושקיפות בנוגע לקידום סדרי מינוים של רבני עיר - לא נמצאו הסברים לכך שברשויות מקומיות שהשר הכריז על הצורך לבחור להן רב עיר עוד בשנים 2015 ו-2016, טרם הקים השר ועדות בחירות . במקרים אחרים, לא נמצאו נימוקים לפרק הזמן הממושך שחלף מאז הודעת השר ועד הקמת ועדת הבחירות - לעתים שנה או שנתיים.

תגובה
המשרד לשירותי דת

9. ראה תגובה לליקוי 8.

ליקוי

10. התערבותם של יועץ השר ולשכת השר בעבודת ועדות לבחירות רב עיר - בשני הליכים של בחירת רב עיר - לעיר בת ים ולעיר לוד - התערבו לשכת השר ויועץ השר בעבודת ועדת הבחירות, לאחר שהוקמה. הוועדה לבחירת רב עיר היא ועדה עצמאית בראשות שופט-דיין האמורה לפעול בהתאם לשיקול דעתה העצמאי. התערבותם של לשכת השר או של יועץ השר בסדרי עבודתה של הוועדה לבחירת רב עיר אסורה. ראוי שהשר המכהן ינחה את יועצו באופן ברור וחד-משמעי מהם גבולות גזרתו, לרבות היעדר סמכויות לביצוע או למתן הנחיות לדרג המקצועי במשרדו, או לוועדות לבחירת רב עיר.

תגובה
המשרד לשירותי דת

10. השר ינחה את לשכתו בעניין.

ליקוי

11. אי-קציבת כהונתם של רבנים מקומיים - כהונתם של רבני עיר, שנבחרו עד סוף שנת 1974, לא נקצבה בתקנות שהיו תקפות באותה עת לתקופת זמן; בפועל הם יכולים לכהן במשך עשרות שנים. מדובר במינויים שאינם מתרעננים, מצב העלול לעתים לגרום לתפקוד לא מספק של רבנים או לכך שרבנים שנבחרו לפני שנים רבות אינם מתאימים עוד לקהילתם שהתחדשה. על המשרד לשירותי דת, יחד עם מועצת הרבנות הראשית לבחון אם ראוי לקצוב את תקופת הכהונה של רבני עיר.

תגובה
המשרד לשירותי דת

11. מספר הרבנים שנבחרו לתפקידם על פי התקנות הישנות המאפשרות כהונה כל ימי חייהם הוא מועט, ועם השנים, לאחר אריכות ימים, לא יהיו עוד רבנים שמכהנים ללא הגבלת זמן. המצב המשפטי לא מאפשר הדחת רב עיר שנבחר כדין תוך הסתמכות על התקנות הרלוונטיות לתקופת בחירתו ללא שינוי חקיקה. עמדת השר הינה כי אין מקום לקציבת כהונה של רבנים שנבחרו לתפקידם בהתאם לכללים הקודמים.

ליקוי

12. היקף משרה חריג של כמה ממונים של מועצות דתיות - שלושה ממונים מכהנים כממונים על מספר מועצות דתיות. היקפי המשרה שאישר המשרד לשירותי דת לממונים האמורים על המועצות הדתיות אינם מתיישבים עם כללי המשרד ועם קביעתו של סגן הממונה על השכר, ויוצרים עיוות בהיקף השכר שמשולם לממונים כאלה. שכר שאינו עומד ביחס להיקפי המשרה שאושרו ולמספרם הכולל של תושבי היישובים שהם משרתים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתו המהירה של המשרד לשירותי דת לתיקון הליקוי שעליו הצביע מבקר המדינה. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי ההנחיות שלו עצמו ושל סגן הממונה על השכר מגבילות את היקף משרתו המצטבר של ממונה בעל סמכות הכרעה המכהן כממונה במועצה דתית נוספת ל-130% משרה בלבד. על המשרד אפוא לעמוד במגבלה זו. כמו כן עליו לעשות עבודת מטה ולבחון את היקפי המשרות של כלל הממונים על המועצות הדתיות, בהתאם להנחיות האמורות לעיל ועל פי צורכי התפקיד.

תגובה
המשרד לשירותי דת

12. המשרד הגביל את היקף פעילות הממונים המכהנים במקביל למקסימום של 150% - 90% בתפקיד אחד ועוד 60% בתפקיד השני. היקף המשרד נקבע באישור כל הגורמים הרלוונטיים לרבות הגורמים המשפטיים. ככל שיעלה הצורך, יבחן המשרד שוב את הנושא, למרות שהנושא נבחן בעבר ושהמצב שפורט בדו״ח אושר על ידי הגורמים המשפטיים.

היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים לצורכי נסיעות לחו״ל וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית

הגופים המבוקרים: המשרד לשירותי דת, , מנהל מעברי גבול –ב רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - ביקורת הגבולות).

ליקוי

1. אי-הסדרת הדיווח על היעדרויות רבני ערים - כמה מרבני הערים כופרים בחובתם המנהלית לדווח על היעדרותם מעבודה, בהתבסס על עמדה שלפיה לרב בישראל אין חופשה והוא משועבד לציבור בכל ימות השנה וזמין 24 שעות ביממה, גם בימי היעדרותו ממשרדי הרבנות או מהעיר. בתקופת הביקורת רבני ערים נסעו לחו״ל בין השאר למטרות אלה: הקמת ישיבה וטיפול בתחזוקתה; גיוס תרומות למוסדות חינוך ומוסדות דת שהם מעורבים בהנהלתם ובקידומם - בין אם אלה פועלים לרווחת בני עירם אם לאו; הפצת תורה בתפוצות ישראל; השתתפות באירועים משפחתיים וקהילתיים ובכנסי רבנים; טיפוח הקשר של מדינות אחרות עם ישראל והאדרת שמה; עבודה במסגרת תפקידים אחרים שלהם; טיפוח הקשר עם ״שלוחים״ של חסידות חב״ד; לשמש בדין בבית דין רבני של חב״ד; תפילות באומן שבאוקראינה; העברת קורסים בחופה וקידושין לשלוחי חב״ד; וייעוץ בענייני כשרות.
רבני ערים נוסעים לחו״ל למטרות שונות, לרבות נסיעות שקשה להגדירן נסיעה בתפקיד ואין הן חלק מעבודתם וממשימותיהם. בולט מתוך כך חלל רגולטיבי - היעדר כללים המסדירים את נסיעות הרבנים לחו״ל במסגרת תפקידם, לרבות מטרותיהן המאושרות, מתכונת הדיווח עליהן ומימונן.
על המשרד לשירותי דת ומועצת הרבנות הראשית להסדיר כללים בנוגע לנסיעות בתפקיד של רבני ערים. עליהם גם לדון בהצדקת מימון המשרד והרשות המקומית לשהיית רבנים בחו״ל בנסיעות שמטרתן אינה מילוי צרכים ישירים ומובהקים של תושבי העיר או כאלה הקשורים למוסדות שבניהול הרבנים.

תגובה
המשרד לשירותי דת

1. עמדת המשרד היא כי האחריות לאישור נסיעות היא של ראשי המועצות הדתיות - המעסיקים של הרבנים. באחריות ראשי המועצ״ד לאשר נסיעות לצורך ביצוע תפקידי הרב ובכלל זה

נושאי הכשרות והנישואין בעירו, כאשר נסיעות למטרות אחרות תחשבנה כיציאה פרטית על חשבון ימי החופשה של הרב. עם זאת, בשל תפקידם ומעמדם הייחודי של חלק מהרבנים, יבחן המשרד, בשיתוף הרבנות הראשית ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר את האפשרות לגיבוש כללים ונוהל להסדרת הנושא: המטרות המאושרות לנסיעות, מתכונת הדיווח, מימון הנסיעות, ניגוד עניינים, ימי חופשה. המשרד ציין כבר בדוח הביקורת כי הסדרה זאת מתעכבת מכיוון שהנושא תלוי ועומד מהבחינה המשפטית, עקב תביעות שהוגשו ועדיין לא התבררו באופן סופי.

ליקוי

2. תדירות הנסיעות ומשכי השהות בחו"ל של רבני הערים מרבי הנסיעות – 22 מכלל 95 רבני הערים נמצאו מרבים בנסיעות לחו"ל בתקופה שנסקרה. חלקם שהו בחו"ל תקופות ארוכות מאוד, עד כדי מאות ימים, בנסיעות שלרבות מהן לא הייתה זיקה לצורכי תושבי העיר. שמונה מ-22 הרבנים מרבי הנסיעות נסעו בתדירות גבוהה במיוחד - בארבע וחצי השנים האחרונות נסעו עשרות פעמים לחו"ל (אחד מהם נסע 87 פעם); ותשעה מהם שהו בתקופה זו בחו"ל יותר מ-26 יום בשנה בממוצע - המכסה השנתית של ימי החופשה המוקצים לרבנים.
השהיות הארוכות של הרבנים האמורים בחו"ל עשוית לפגוע באופן שבו הם ממלאים את תפקידם ומסוגלים לשרת את קהילותיהם ואת בני עירם, להקפיד על טיפוח הקשר עמם ולעמוד באופן שוטף לרשותם ולרשות המועצה הדתית.
על יושבי הראש של המועצות הדתיות לבדוק את ימי ההיעדרות של רבני הערים על בסיס דיווחי ביקורת הגבולות ולחשב מחדש את מאזן ימי חופשותיהם מתחילת כהונתם. במידת הצורך יש לעדכן את המאזן או לנכות משכר הרבנים את שווי ימי ההיעדרות.

תגובה
המשרד לשירותי דת

2. ראה תגובה לליקוי 1.

ליקוי

3. אי-עמידת רבני הערים בחובת הדיווח על היעדרויות – 14 מ-22 הרבנים מרבי הנסיעות שנאספו נתונים לגביהם (כשני שליש) דיווחו למועצה הדתית על פחות מ-80% מימי היעדרותם לצורך נסיעות לחו"ל, וממילא ימי ההיעדרות - כאשר נעדרו שלא במסגרת התפקיד - לא נספרו במניין ימי החופשה שהם ניצלו. שלושה רבנים לא דיווחו על נסיעותיהם כלל. תופעה זו מנוגדת לסדרי המינהל התקין ולהנחיות

מפורשות של המשרד, ומשמעה קבלת שכר מלא עבור ימי היעדרות מהעבודה.
השווי הכספי של ימי ההיעדרות ש-12 רבני הערים מרבי הנסיעות לא דיווחו עליהם כנדרש בתקופה שנבדקה עומד על קרוב ל-1.3 מיליון ש"ח. יצוין לחיוב כי בעקבות הביקורת הודיעו תשעה רבני ערים ויושבי ראש מועצות דתיות כי הם נערכים להשבת ימי חופשה שלא דווחו או שנרשמו ביתר, בהיקף כספי שמסתכם בכ-535 אלף ₪.
אי-דיווח סדור ואמין של רבני הערים על היעדרויות לצורך נסיעות לחו"ל מנע מהמועצות הדתיות לעקוב אחר ניצול ימי החופשה שלהם. משמעות הדבר כי צברו לזכותם, שלא כראוי, ימי חופשה שלכאורה לא היו זכאים להם - הטבה כלכלית שאף יכולה לעמוד לרשותם כשיפרשו לגמלאות ויפדו את שווי ימי החופשה שלא ניצלו.
על יושבי הראש של המועצות הדתיות להקפיד לנהל כנדרש את כרטסות ימי החופשה של רבני הערים ולמלא את הוראות המשרד לגביהן, לרבות ניכוי ממאזן החופשות או מהשכר, בהתאם לנסיבות.
על המשרד לשירותי דת לממש את אחריותו לתקינות ההליכים המינהליים הקשורים להתנהלות עובדי המועצות הדתיות, ובכלל זה רבני הערים. עליו לדרוש מיושבי הראש של המועצות למסור לו תוך זמן קצוב את תוצרי בדיקותיהם לגבי תקינות הדיווח והרישום של חופשות רבני הערים, ולעקוב באופן תדיר אחר דיווחם.

תגובה
המשרד לשירותי דת

3. אגף משאבי אנוש במועצ"ד יוציא הבהרה כיצד יש להתייחס להיעדרות מעבודה ביום שישי. המשרד מציין שוב כי הטיפול בעניין ההיעדרויות וימי החופשה של עובדי המועצות הדתיות ובכלל זה הרבנים הינו באחריות המועצות הדתיות בדומה לנושאים מנהליים אחרים המצויים באחריותן. המשרד לשירותי דת יחזור וינחה את המועצות הדתיות בדבר אחריותן לנושא. אגף משאבי אנוש במועצ"ד יפעל השנה במסגרת פעולות ביקורת לבדיקת תקינות דיווח ורישום חופשות רבני ערים בכרטסת שמנוהלת ע"י המועצה הדתית.

תגובה
הרבנות הראשית לישראל

3. הרבנות הראשית תפעל בשיתוף המשרד לשירותי דת, להקמת וועדה שתבחן את הנושא ותסדיר את הסוגיה.

ליקוי

4. נסיעות רבני הערים בגין עיסוקים נוספים והמימון לנסיעותיהם - כ-56% מנסיעות 15 רבני הערים שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה על מטרות נסיעותיהם בתקופה 1.1.15 עד 30.6.17 ועל מקורות מימונן - היו במימון גורמים חיצוניים, לרבות קהילות בחו"ל, מוסדות ועמותות שהם עומדים בראשם, וגורמים עסקיים פרטיים (יבואני מזון). המשרד לשירותי דת לא התנה נסיעת רבנים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי בפנייה לייעוץ המשפטי ומסירת כל המידע על הנסיעה המתוכננת - כנהוג לגבי שרים בממשלה, ראשי רשויות, עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, כדי למנוע ניגוד עניינים וקבלת טובות הנאה.
על המשרד להסדיר את נושא נסיעות רבני ערים לחו"ל במימון חיצוני ולהתקין הנחיה המחייבת אותם לדווח מבעוד מועד ליועץ המשפטי למשרד על נסיעותיהם, לרבות מטרותיהן ומקורות מימונן; זאת כדי שגורם מוסמך יבחן אם הנסיעות המתוכננות קשורות למילוי התפקיד ויבחן את סוגיית ניגוד העניינים האפשרי, כנהוג לגבי עובדי המדינה, שרים וסגני שרים.

תגובה
המשרד לשירותי דת

4. נושא ניגוד העניינים נמצא בטיפול שוטף של הלשכה המשפטית במשרד. האחריות לדיווח מוטלת על הרבנים ועל ראשי המועצות הדתיות. המשרד יבחן את הנושא ובמידת הצורך ינחה את המועצות הדתיות ואת רבני הערים ויחדד את מחויבותם לדווח במקרים אלה.

ליקוי

5. קרבה משפחתית בין רבני ערים לבין עובדי מועצה דתית ומשגיחי כשרות - חשש לניגוד עניינים - לחמישה רבני ערים היה לפחות קרוב משפחה שהועסק באותה מועצה הדתית או מוצבים מטעמה כמשגיחי כשרות בבתי עסק (ובסה"כ 8 קרובי משפחה); זאת בניגוד להנחיות המשרד והרבנות הראשית, וכללי המינהל התקין למניעת ניגוד עניינים. העסקת קרובי משפחה של רבני ערים כעובדי המועצה הדתית או כמשגיחי כשרות בתחומה מעמידה את הרבנים ואת קרובי המשפחה המועסקים במצב של ניגוד עניינים. המועצות הדתיות שבהן הועסקו קרובי המשפחה לא דאגו לנטרל את ניגוד העניינים, על מנת למנוע מצב שבעת מילוי תפקידו הציבורי יושפע רב העיר מאינטרסים זרים, שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם מתוקף תפקידו הציבורי.

העסקת קרובי משפחה של רבני ערים: על המשרד לפעול בנחישות להפסקת תופעת העסקתם של בני משפחות רבני ערים במועצות הדתיות שבהן הם מכהנים- אם כמשגיחי כשרות מטעם המועצה הדתית, אם כעובדיה.

תגובה
המשרד לשירותי דת

5. אגף משאבי אנוש במועצ"ד בשיתוף אגף הסדרה, פיקוח ובקרה פועל לאחרונה להסדרת מספר תקנים במועצה הדתית אילת. לפני כחודש המשרד פרסם ריענון הנחייה לאיסור העסקת קרובי משפחה.

ליקוי

6. רבני ערים שאינם גרים במקום כהונתם - למשרד ידוע על רבני ערים שאינם מתגוררים ביישוב שהם מכהנים בו, ואף על פי כן הוא התמהמה בטיפול בכך במשך שנים רבות.
רבני ערים שאינם מתגוררים במקום כהונתם: על המשרד לוודא שרבני ערים מתגוררים בעיר כהונתם. על המשרד לטפל בפרק זמן סביר במידע ובתלונות העומדות לפניו בנושא רבנים הגרים מחוץ למקום כהונתם.

תגובה
המשרד לשירותי דת

6. הטיפול באכיפת חוק מגורי רבנים במקום כהונתם נמצאת בטיפול שוטף של הלשכה המשפטית. התמשכות הטיפול נובעת מגורמים והליכים שאינם בשליטת המשרד.

ליקוי

7. הטיפול בתלונות על התנהלותם של רבני ערים - במשך השנים התקבלו אצל הרבנים הראשיים לישראל, אצל השר לשירותי דת, ואצל היועצים המשפטיים של הרבנות הראשית ושל המשרד תלונות חוזרות ונשנות על התנהלות לא תקינה של רבני ערים. בדיקה של הטיפול בתלונות בנוגע לשלושה רבני ערים העלתה כי רוב הפונים לא קיבלו מענה ממצה לתלונותיהם, וכי הרבנים הראשיים והשרים לשירותי דת לא טיפלו ברובן וגם לא העבירו אותן לבדיקת שרת המשפטים, הממונה על פי חוק על הדין המשמעתי לרבני ערים. אי טיפול בתלונות הופך את הליך הדין המשמעתי לאות מתה.
על המשרד ועל הרבנות הראשית לפעול בהתאם לחוק ולבחון העברת התלונות לשרת המשפטים, או להקים ועדת בירור עליונה במידה

וקיימים חילוקי דעות בין רב עיר לבין המועצה הדתית בעירו . על שרת המשפטים לתת מענה לתלונות שרק מיעוטן הועבר לטיפולה, ולפעול להפיכת הליך הדין המשמעתי לכלי אפקטיבי בטיפול בתלונות כנגד רבני עיר, במקרים בהם הדבר נדרש.

תגובה
המשרד לשירותי דת

7. נושא התלונות נמצא בטיפול והסדרה של הרבנות הראשית ומשרד המשפטים. כפי שגם מציין המשרד לשירותי דת בדוח הביקורת, הגורם האחראי אליו צריכות להיות מופנות תלונות מסוג זה, הוא משרד המשפטים. לפיכך, החובה היחידה המוטלת על המשרד הינה הודעה למתלונן כי הנושא מצוי באחריות משרד המשפטים. יחד עם זאת, כל תלונה בענייניים אלו המגיעה ללשכה המשפטית של המשרד לשירותי דת, מועברת לגורמים שבעניין, במשרד המשפטים וברבנות הראשית.

תגובה
הרבנות הראשית לישראל

7. מנכ"ל הרבנות הראשית פנה למנכ"לית משרד המשפטים בבקשה למנות איש קשר במשרד המשפטים שאליו יועברו תלונות שיתקבלו ברבנות הראשית ובמשרד לשירותי דת. עם מינוי איש קשר כאמור, ימוסד שיתוף הפעולה לטיפול בתלונות משמעת רבני עיר.

בנושא הקמת צוות בדיקה בעניין ליקוי במתן כשרות בעיר קריית אתא, תגובת הרבנות הראשית לא הובאה בגוף הדו"ח והיא מובאת להלן: בסעיפים 245-244
הרבנות חוזרת על תגובתה שנמסרה למבקר אך לא הובאה בדו"ח כדלקמן: טרם הקמת הוועדה התברר שהעניין הסתדר ואין צורך בהקמת הוועדה.

טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים

הגופים המבוקרים: היחידה לאיתור נכסים עזובים ולהשבתם- מטה האפוטרופוס הכללי, מחוז תל אביב, בנק ישראל, רשות מקרקעי ישראל, רשות המסים, משרד האוצר

ליקוי

1. ממסמכי היחידה עולה כי היא ביצעה מיפוי חלקי של חלקות מקרקעין שיש יסוד סביר להניח שהן בגדר נכסים עזובים וכן יזמה גילוי של נכסי מקרקעין בהיקף מצומצם ביחס לתכניות העבודה שהציגה להנהלת האגף, וזאת מחמת היעדר משאבים. על היחידה לגבש תכנית פעולה לכל אחת ממחלקות הגילוי במחוזות האפוטרופוס הכללי, שבה יפורטו פעולות שיטתיות לאיתור עצמי של נכסים עזובים המצויים בתחום אחריותם של המחוזות.

תגובה
משרד המשפטים

1. הוגשה בקשה תקציבית להקצאת כוח אדם נוסף הדרוש לאיתור מקרקעין עזובים. לאחר שיוקצה כוח מתאים תגובש תוכנית פעולה כוללת לביצוע המשימות בחלוקה בין היחידה בהנהלה לבין מחלקות הגילוי במחוזות.

ליקוי

2. על פי החוק, יש לאפוטרופוס הכללי סמכות לפעול לאיתור נכסים עזובים שנמצאים בחו"ל השייכים לישראלים, לאיתור בעלי הזכויות בהם ולניהולם. הלכה למעשה, האפוטרופוס הכללי מפעיל סמכות זו במקרים נדירים בלבד. על האגף לבחון את סמכותו לטפל בנכסי ישראלים בחו"ל בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה. אם בחינת הנושא תוביל למסקנה שהטיפול הנדרש לאיתור נכסים בחו"ל אינו ישים או אינו כדאי בראי טובת הציבור וחובת ההגנה על זכות הקניין הפרטי, אזי ראוי שהאפוטרופוס הכללי ישקול להציע תיקונים להגדרת "נכס עזוב" בחוק האפו"כ.

תגובה
משרד המשפטים

2. האגף יבחן בהיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה את סמכותו לטפל בנכסים בחוץ לארץ לרבות שאלות מתחום המשפט הבין-לאומי. לאחר קבלת חוות הדעת המשפטית תעשה בחינת של ישימות האפשרות לפעולה כאמור וההיתכנות להקצאת המשאבים הרבים שידרשו לשם ביצוע פעולות ברחבי העולם. פנייה מתאימה לקבלת חוות דעת תעשה עד סוף הרבעון השני של שנת 2018.

ליקוי

3. משרד החוץ מתקשה לסייע לאפוטרופוס הכללי לקבל מידע מהרשויות הזרות במדינות השירות במטרה לאתר את בעלי הזכויות בנכסים העזובים, המתגוררים בחו"ל, והדבר מקשה על האפוטרופוס הכללי לאתר את בעלי הזכויות כאמור. על האפוטרופוס הכללי ומשרד החוץ לבחון במשותף את האפשרויות המשפטיות לאיתור בעלי זכויות המתגוררים בחו"ל, כדי למנוע נזק הן לקניינם הפרטי והן לקניין המדינה במקרים שבהם אין אפשרות לאתרם לאחר ביצוע הליכי החקירה ובדיקה סבירה, כפי שנדרש בחוק האפו"כ. במידת הצורך עליהם לפנות לקבלת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה.

תגובה
משרד המשפטים

3. תקבע פגישה בין נציגי משרד החוץ לנציגי האפוטרופוס הכללי לבחינה משותפת נוספת של האפשרויות המשפטיות לאור הערות מבקר המדינה. נשלחה פנייה לנציגי משרד החוץ לתיאום פגישה להסדרת הנושא.

ליקוי

4. לאפוטרופוס הכללי אין ממשק עבודה פעיל וסדיר עם כמה גופים, ובהם רשות המסים ורמ"י, אשר ברשותם מידע חשוב על אודות נכסים עזובים. גופים אלה אף אינם מדווחים לאפוטרופוס הכללי באופן רציף ושגרתי על נכסים הנחשדים כעזובים, אלא בדיעבד. כל זאת למרות החובה שמטיל עליהם החוק.

תגובה
משרד המשפטים

4. הוסכם עם רשות המיסים על הקמת ממשק מקוון בו יוכל האפוטרופוס הכללי לקבל מידע על אודות נכסים לגביהם קיים חוב מס רכוש. ממשק זה עתיד להיכלל בתוכנית העבודה של האגף בתיאום עם אגף מערכות מידע לשנת 2019 או לשנת 2020.
לגבי ממשק עם רשות מקרקעי ישראל, נעשתה פנייה בנושא לרמ"י. טרם נקבע לו"ז לביצוע.
בחודש יולי 2017 נחנך ממשק בין האפוטרופוס הכללי למסלקה הפנסיונית, אשר מאגדת את בסיס הנתונים של "הר הכסף". בשלב זה ניתנה ליחידה הרשאה לחיבור לממשק לצורך קבלת מידע על נכסים לגביהם ניתן צו ניהול, לאור בעיות משפטיות שהועלו. הנושא עודנו בטיפול ואנו ממשיכים לקדם את הרחבת ההרשאה לקבלת מידע גם טרם ניתן צו ניהול על נכסים.

ליקוי

5. אף שיש בידי רמ"י נתונים היכולים לסייע במיפוי ובאיתור נכסים עזובים, היא לא דיווחה לאפוטרופוס הכללי על נכסים אלה, שבעלי הזכויות בהם חשודים כנעדרים.

תגובה
משרד המשפטים

5. האפוטרופוס הכללי דרש מרמ"י להעביר את המידע בהתאם לחוק. תיקון הליקוי באחריות רמ"י.

ליקוי

6. עד מועד סיום הביקורת לא גיבשו רמ"י והאפוטרופוס הכללי מתווה משותף לאיתור נעדרים, שהם בעלי זכויות בנכסי מקרקעין, ומציאות זו עלולה לפגוע בזכויות אותם נעדרים.

תגובה
משרד המשפטים

6. נעשתה פנייה לגיבוש מתווה בנושא למנהל רשות מקרקעי ישראל.

ליקוי

7. הבנקים אינם מחויבים לדווח לאפוטרופוס הכללי על פיקדונות ללא תנועה שברשותם (להלן - פקל"ת או חשבונות בנק רדומים) שהסכום המופקד בהם אינו עולה על 2,500 ש"ח.
היחידה לא קיבלה החלטה מעשית לגבי ניהול עשרות אלפי הדיווחים הבנקאיים שקיבלה, המצריכים איתור של בעלי הפקל"ת. המידע הכלול בדיווחים אלה אינו מסונן על ידי הבנקים, וליחידה אין המשאבים הממוחשבים והאנושיים לטפל בהם. על האפוטרופוס הכללי ובנק ישראל לקבל החלטות אופרטיביות שיסירו את החסמים הקיימים המונעים איתור יעיל של בעלי הפקל"ת וחליפיהם.

תגובה
משרד המשפטים

7. תקבע ישיבה בנושא עם נציגי בנק ישראל.

ליקוי

8. מחלקת איתור נכסים עזובים ובעלי זכויות ביחידה (להלן - מחלקת האיתור) אינה מטפלת במידע בדבר עשרות אלפי נכסים שיש יסוד להניח שהם עזובים. נכסים אלו אינם נבדקים, ואינן נעשות לגביהם פעולות איתור וניהול.

תגובה
משרד המשפטים

8. מחלקת האיתור סובלת ממחסור במשאבים ובמערכות מחשוב לביצוע עבודתה. תבחן האפשרות להשביח את יכולות המחשוב ולהגדיל את כוח האדם.
בנוסף, היחידה העבירה המלצות לסדרי העדיפויות לטיפול בדיווחים שמתקבלים במחלקת האיתור ולאופן הטיפול. ההמלצות נבחנות בימים אלה בהנהלת האגף וככל שידרשו תיקוני חקיקה הללו יועברו למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

ליקוי

9. נוהלי היחידה אינם מגבילים בזמן את פעולות מחלקת האיתור. הגדרת לוח זמנים למיצוי פעילות האיתור נדרשת, בין היתר, לשם העברת הנכסים העזובים לניהול האפוטרופוס הכללי באמצעות

המחלקה האמונה על שמירת הנכסים, על שימור ערכם עבור בעלי הזכויות ועל אבטחת המידע הפרטי בנוגע אליהם, המוגן בדין. אי-העברת הנכסים לניהול גורמת לעיכוב ניכר גם בנושא העברתם העתידית לקניין המדינה בהתאם לתנאים שנקבעו בחוק האפו"כ.

תגובה
משרד המשפטים

9. היחידה תסדיר במהלך שנת 2018 נוהל עבודה שיקצוב בין השאר את תקופת הטיפול במסת התיקים העיקרית שבטיפול מחלקת האיתור בשים לב לנסיבותיו של כל נכס ולשוויו. יצוין כי במהלך שנת 2017 נקבעו נהלים ולוחות זמנים לטיפול בנכסים הנחשדים כעזובים על פי דיווחים שמתקבלים לפי סעיף 63 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות התשכ"ב-1962.

ליקוי

10. מתוך 29 דירות הראויות למגורים ללא דיירים שבניהול האגף, 18 דירות היו ריקות במשך יותר מחצי שנה. מצב זה, שבו דירות הראויות למגורים אינן מושכרות, מחטיא את מטרות ניהול הנכסים והעסקת חברות הניהול, שכן הדירות אינן מניבות הכנסה ועלולות למשוך פולשים אליהן. על היחידה לבחון עם חברות הניהול שהיא מפעילה את מספר החודשים שהנכסים עומדים ריקים, את הפעולות שנעשו להשכרת הנכסים הפנויים תקופות ממושכות ולבחון דרכי פעולה נוספות שאותן ניתן לנקוט , בייחוד באזורים שבהם הביקוש לדירות נמוך. בשים לב לכך שניהול הנכסים נועד, בין היתר, להגן על האינטרסים של הבעלים, על היחידה לשקול במקרים המתאימים אם להמשיך ולהחזיק בנכסי הנדל"ן שיש קושי להשכירם.

תגובה
משרד המשפטים

10. במהלך שנת 2018 היחידה תבדוק יחד עם חברות הניהול את המשך הטיפול בנכסים שיש קושי בהשכרתם ותשקול אם להמשיך ולהחזיק בהם. בנוסף בימים אלה נבחן שיתוף פעולה עם משרד השיכון במסגרתו תבדק האפשרות להשכיר את הדירות שאינן מושכרות למשרד השיכון לטובת הדיור הציבורי.

ליקוי

11. כ-46% מהקרקעות שמנהלת היחידה סווגו במערכת הניהול הממוחשבת של האפוטרופוס הכללי תחת "סיווג כללי", שייעודן אינו

ברור. ואכן בעוד שכ-53% מהקרקעות החקלאיות וכ-41% מהקרקעות לבנייה מושכרות, רק כ-26% מהקרקעות המסווגות ב"סיווג כללי" מושכרות. מצב זה שבו חלק ניכר מהקרקעות אינן מושכרות אינו מתיישב עם מטרת ניהול הנכסים בעבור בעליהם הנעדרים, ומקשה לפקח ולשמור על נכסים אלה. האפוטרופוס הכללי נדרש לפעול ככל הניתן לצמצום מספר הקרקעות הפנויות שבניהולו, ולהגדיר את דרכי הפעולה שיש לנקוט להשכרת הקרקעות בהתאם לסיווגן המתאים.

תגובה
משרד המשפטים

11. במהלך שנת 2017 האפוטרופוס הכללי עידכן את הסיווג של הקרקעות במערכת הניהול הממוחשבת. האפוטרופוס הכללי יערנן את הנהלים להשכרת הקרקעות בדגש על סיווגן.

ליקוי

12. עד יולי 2017 לא פעל האגף כנגד פולשים בחלק מהקרקעות שהוא מנהל לרבות ההליך הראשוני של בירור זהות הפולש ושיהוי זה מקשה על הסדרת השימוש בנכס. במצב זה קיים חשש שהאפוטרופוס הכללי ייאלץ לשאת בהוצאות הכרוכות בשינוי מצב הקרקע. על היחידה לקיים מסד נתונים מפורט, אחיד, אמין ומלא של נכסי המקרקעין שבניהולה, שיאפשר לה לטפל באופן מיטבי בנכסים שפלשו אליהם, לקבל החלטות לגבי הפעולות שיש לנקוט בנכסים אלה, לקבוע סדרי עדיפות ולקיים פיקוח ובקרה אחר הפעולות הננקטות.

תגובה
משרד המשפטים

12. במהלך יוני 2017 נקבעו נהלים לטיפול בנכסים פולשים והוסדר מסד נתונים מלא של קרקעות פלושות.

ליקוי

13. האפוטרופוס הכללי נאלץ להשקיע משאבים בניהול נכסים שאינם בהכרח עזובים, רק בשל העובדה שבעלי הזכויות בהם אינם פועלים להשבת הנכסים אליהם. על היחידה לאסוף ולעבד נתונים בדבר שווי הנכסים הנמצאים בהליכי השבה העשויים לסייע לה לקבוע במקרים המתאימים אם להמשיך לנהל את הנכסים במטרה להשיבם לבעלי הזכויות בהם.

תגובה
משרד המשפטים

13. האפוטרופוס הכללי גיבש הצעה לתיקוני חקיקה שייתנו מענה לצורך הקיים לסיים באופן יעיל ומועיל את הליכי הטיפול בנכסים עזובים. ההצעה הועברה למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

ליקוי

14. היחידה לא בחנה את הכדאיות הכלכלית הטמונה בניהול נכסים שבעליהם חדלי מעש בנוגע להשבתם אליהם, ואין ברשותה מידע בדבר שווי הנכסים הנמצאים בהליכי השבה, היקף הפעילות הנדרשת לשם ניהולם וגובה ההוצאות שהוצאו בגינה. במקרים שבהם אסף האגף די ראיות לביסוס זהותם וזכותם של בעלי זכויות שלא פעלו בעצמם ובנסיבות שבהן הם יתקשו לעמוד בדרישות הפורמליות לקבלת הנכסים, עליו לשקול לנקוט פעולה יזומה להשבת הנכסים אליהם.

תגובה
משרד המשפטים

14. האפוטרופוס הכללי גיבש הצעה לתיקוני חקיקה שייתנו מענה לצורך הקיים לסיים באופן יעיל ומועיל את הליכי הטיפול בנכסים עזובים. ההצעה הועברה למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

ליקוי

15. מבקשות ההשבה שמגיש הציבור ליחידה ניתן לדלות מידע מלא או חלקי על מידת נגישותו של המבקש למסמכים הנדרשים להוכחת בקשתו. אולם היחידה אינה מעבדת את המידע ואינה מפלחת את הנתונים. היעדר הנתונים אינו מאפשר הפעלת שיקול דעת בדבר המסמכים שיידרשו מהמבקשים לצורך הוכחת בעלותם בנכס.

תגובה
משרד המשפטים

15. האפוטרופוס הכללי יבחן את האפשרות לסווג במערכת הממוחשבת בקשות בהן מידת נגישותו של המבקש למסמכים הנדרשים להוכחת בקשתו היא נמוכה, למשל במקרים בהם אותר המבקש כבעל זכויות פוטנציאלי על ידי האפוטרופוס הכללי. כמו כן תבחן האפשרות לקבוע נהלי עבודה שיאפשרו

הפעלת שיקול דעת לצמצום המסמכים הנדרשים מהמבקש להוכחת בעלות במקרים אלה.

ליקוי

16. בנוהלי האגף הנוגעים לעבודת הוועדה לבדיקת זכויות ביחידה, השוקלת אם לאשר או לדחות את בקשות ההשבה, לא נקבעו כללים להבניית שיקול הדעת של הוועדה.

ליקוי

17. חוק האפו"כ תוקן ב-2005 וקבע מסגרת זמן קצובה לניהול נכסים כספיים ל-15 שנים. ביולי 2017 היו בניהול האפוטרופוס הכללי 7,940 תיקים כספיים שאותם ניהל יותר מ-15 שנים, ומהם רק בכ-9% הסתיים הטיפול, ורק 186 תיקים נמצאו מתאימים להעברה לקניין המדינה.

ליקוי

18. מרבית התיקים הכספיים שבטיפול האגף ושיש לבדוק טרם העברה לקניין המדינה ערכם נמוך מ-50,300 ש"ח , ואין צורך באישור בית המשפט להעברתם. עם זאת היחידה כלל לא החלה לטפל בהעברתם לקניין המדינה בניגוד להוראות החוק ואף לא כללה נושא זה בתכניות העבודה השנתיות. על האפוטרופוס הכללי לשלב את בדיקת התיקים הכספיים שערכם נמוך מ-50,300 ש"ח בתכנית העבודה שלו להעברת נכסים לקניין המדינה.

תגובה
משרד המשפטים

18. בכוונת האפוטרופוס הכללי לפעול החל משנת 2019 להעברת נכסים כספיים גם בתיקים בעלי ערך כספי נמוך שעד עתה לא טופלו בשל תעדוף לטיפול בתיקים כספיים בעלי ערך משמעותי. בנוסף תיבחן האפשרות לקידום תיקון חקיקה לצמצום פעולות חקירה בתיקים כספיים בעלי שווי נמוך במיוחד. יצוין כי האפוטרופוס הכללי עובד על פי תוכנית עבודה שתואמה עם משרד האוצר. עדכון תוכנית העבודה יבחן אפוא מול משרד האוצר.

ליקוי

19. מבין תיקי הנדל"ן שטופלו ונבדקו בשנים 2010-2017 העבירה היחידה מספר מצומצם של דירות וקרקעות לקניין המדינה. זאת ועוד, בניגוד ליעד שנקבע בתכניות העבודה לשנים 2010 עד 2016 הושלם הטיפול רק בכ-30% מתיקי המקרקעין. קיים פער גדול בין היעדים שהציבה היחידה בתכניות העבודה שלה במשך השנים לבין תוצאות פעילותה בתחום זה; אחת הסיבות העיקריות לאי-עמידה של היחידה ביעדי תכניות העבודה בהשוואה למספר התיקים שטופלו הייתה אי-הסדרה של התקנים שהוקצו ליחידה למימוש התכנית. על האפוטרופוס הכללי להתאים בין היעדים והמשימות שנקבעו בתכנית העבודה ובין המשאבים שהוקצו לביצוע כלל המשימות והיעדים של המחלקה להעברת נכסים. על האפוטרופוס הכללי להכין תכנית רב-שנתית שתסייע לו לעמוד בהוראות החוק להעביר לקניין המדינה נכסים שתקופת ניהולם הסתיימה ולא הושבו לבעליהם.

ליקוי

20. הגורמים המקצועיים ביחידה מעריכים כי בהתחשב בתפוקות המחלקה להעברת נכסים לקניין המדינה (כ-1,000 תיקים בשנה) הטיפול בתיקים הכספיים (מעל 50,300 ש"ח) ובתיקי הנדל"ן יחד יימשך כתשע שנים, חמש שנים יותר מהמועדים הקבועים בתכנית העבודה.

תגובה
משרד המשפטים

20. תוכנית העבודה נקבעה בהתאם לתקנים שהוקצו בפועל ליחידה. ככל שיוקצו משאבים נוספים תוכנית העבודה תעודכן בהתאם.

עיון וטיפול בחומרי חקירה בהליך הפלילי

הגופים המבוקרים: משרד המשפטים-פרקליטות המדינה, משטרת ישראל-חטיבת התביעות, משטרת ישראל-אגף חקירות ומודיעין

ליקוי

1. במשך השנים עלו לא אחת ליקויים בתהליך העברתם של חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה, ובהם: ניהול לקוי של רשימת כל החומר בתיק החקירה; עיכובים בהעברת חומרי חקירה מסוגים מסוימים לגופי התביעה, לנאשם, לסנגורו ולבית המשפט; וחומרי חקירה הנאספים לאחר העברת תיק החקירה לגופי התביעה אך לא נמסרים להם. מחובתן של המשטרה והפרקליטות להירתם למציאת פתרון משמעותי, ישים ויעיל לטיפול בתופעה הנרחבת והחמורה של עיכובים בהעברת תמלילים של חומרי חקירה. עליהן לשקול נקיטת פעולות להטמעת ההוראות הקבועות בתקנות התמלול ובנוהל הבין-משרדי, לקיים מעקב הדוק בנושא כדי לוודא שהן מיושמות ולחקור אירועים שבהם חלו עיכובים ניכרים בהעברת החומר ולהפיק לקחים בעניינם. על שרת המשפטים והשר לבט"פ ליתן דעתם על הממצאים האמורים ולפעול לטיפול בבעיות שהועלו בתחום זה.

ליקוי

2. על אף שבמשך השנים דנו גורמים במשטרה ובפרקליטות בחלק מהליקויים שעלו, תהליך העברת חומרי החקירה מהמשטרה לגופי התביעה טרם הוסדר בנוהל או הנחיה באופן מפורט, ועדיין לא גובש פתרון מערכתי נאות ומקיף לבעיות יסודיות וליקויים שעלו במשך השנים בתהליך העברתם של חומרי החקירה. לא פעם מתחו בתי המשפט ביקורת על גורמי אכיפת החוק בשל ליקויים אלו והשפעתם על זכויותיהם של נאשמים בהליך הפלילי.

ליקוי

3. בדיוני צוות שהוקם בפרקליטות כדי לדון בדרכים לבקרה על תהליך העברת חומרי חקירה מהמשטרה לפרקליטות (להלן - צוות המשנה) ולייעול תהליך זה עלו ליקויים שונים בניהול תיקי חקירה, בהם: מפתחות תיקי החקירה הכוללים את רשימת כל החומר אינם מפורטים די הצורך; רשימת כל החומר אינה מסודרת או מפורטת; לאחר העברת תיק החקירה לפרקליטות קשה לאתר את הגורם

האחראי במשטרה שניתן לפנות אליו בעניין החומרים שהועברו או שיש להשלים את העברתם; חלו עיכובים בתהליך העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות. ראוי שהפרקליטות והמשטרה ידונו בממצאים המלמדים שבמשך השנים מסתמנת מגמת גידול בשיעור התיקים שחל עיכוב ממושך בקבלת חוות הדעת בעניינם ממעבדות מז"פ יחסית למועד הגשת כתב האישום. כמו כן ראוי שהם יבחנו דרכים לייעול הליך הטיפול ולהעברת חוות הדעת ממעבדות מז"פ לחוקרי המשטרה, לפרקליטות ולבסוף גם לעיונו של הנאשם.

ליקוי

4. במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי מהמועד שבית המשפט העליון מתח ביקורת שבגינה החל צוות המשנה בהליך הבחינה כמפורט לעיל, טרם הסתיימה עבודתו ופרקליט המדינה טרם הורה על דרכי הטיפול בבעיות היסודיות שהעלה הצוות. זאת על אף ההשפעות האפשריות של ליקויים אלו, למשל: שחרור של חשוד ממעצר, זיכויו, הסדר טיעון "בעייתי", פגיעה תדמיתית בפרקליטות, פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק, הימשכות ההליך וחבות המדינה בפיצויים. ראוי שפרקליט המדינה יקדם את עבודת צוות המשנה עד השלמתה, ובד בבד יבחן היתכנות של תחילת יישום הפתרונות שהועלו.

ליקוי

5. הפרקליטות מגישה בבתי המשפט כתבי אישום רבים, אף במקרים שבהם היא ערה לכך שהמשטרה טרם העבירה לה את כל חומרי החקירה כמתחייב.

תגובה
משרד המשפטים-פרקליטות המדינה

5. הפרקליטות תעשה כל מאמץ לגרום למשטרת ישראל להעביר אליה את כל חומרי החקירה טרם קבלת החלטה בתיק, אם להגשת כתב האישום, אם לגניזת התיק ואם לדחיית ההחלטה בעניין זה. יחד עם זאת, דומה כי לא ניתן יהיה להימנע ממקרים - גם אם חריגים - בהם יהיה הכרח לקבל החלטה בתיק טרם קבלת מלוא חומר החקירה, כגון מקום בו מדובר בתיק מעצר שבו קיימת עילה של ממש למעצרו של הנאשם, ויש ברשותו של הפרקליט די ראיות כדי לקבל החלטה מושכלת באשר לדיות הראיות המאפשרות הגשת כתב האישום.

ליקוי

6. העברתם של חומרי חקירה מסוימים כרוכה, באופן תדיר, בתקלות או בעיכובים. הדברים אמורים למשל בתקליטורים שתוכנם מחייב תמלול, חומרים סודיים שיש לבקש לגביהם תעודת חיסיון וחוות דעת בנוגע לחומרים שנלקחו לבדיקות מעבדה שונות.

ליקוי

7. בתיקים רבים מתקבלים תמלילים חיוניים חודשים רבים אחרי הגשת כתב אישום. מתכתובות של הפרקליטות עלה כי מדובר בבעיה כלל-ארצית, הגורמת לעיכובים מיותרים ופוגעת באיכות העבודה.

ליקוי

8. לדברי פרקליט המדינה, בתי המשפט שבים ומבקרים את אורכו וסרבולו של תהליך מסירת חומרי החקירה להגנה, והדבר אף משפיע על בירור האמת.

ליקוי

9. בבדיקה מדגמית שביצעה בשנת 2016 הפרקליטות בנושא התמלילים עלה כי בכ-78% מהמקרים התמליל מתקבל יותר מחודש לאחר שהוגשו הבקשות לתמלול קלטות חקירה, ובכ-62% מהמקרים האמורים (כ-48% מכלל המקרים) התמליל מתקבל לאחר יותר משלושה חודשים.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

1,2,3,4,6,9. מזה זמן פועל צוות משותף למשטרה ולפרקליטות אשר בוחן את סוגיית העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות על שלל היבטי הבעיה (צוות המשנה). לאחרונה, העביר הצוות את המלצות הביניים שלו, במסגרתן נכללת תשתית להכנת נוהל מובנה, אשר יסדיר את כל ההיבטים של העברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות, ובכלל זה נושא התמלילים; נושא העברת חומרים בשלבים מאוחרים [השלמות חקירה]; מחויבות המשטרה להעברת מלוא החומר; עיגון הדרך והפורמט להעברת רשימת חומר מסודרת ומפורטת; קביעת גורם אחראי במשטרה אליו ניתן יהיה לפנות בשלבים מאוחרים יותר במהלך ניהול התיק; הכנת רשימת חומר החקירה, וכל כיוצ״ב. הנוהל יושלם ויתוקף עד לתאריך 31.8.18.

בעקבות האמור בדו"ח, בכוונת הפרקליטות ליצור מנגנון, הן ארצי [המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) מול ר' אח"מ ו/או רח"ט חקירות], והן מחוזי [פרקליט מחוז מול ק' אח"מ מחוזי], במסגרתו יוצפו אירועים חריגים שבהם חל עיכוב של ממש בהעברת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות. אירועים שכאלה ייבדקו, ובעקבות בדיקה זו יופקו הלקחים הנדרשים ויעשה לתיקון הליקויים, הן באותם תיקים, והן במקרים עתידיים.
כל אירוע מחוזי שייבדק כאמור, יועבר אל לשכת המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), על מנת שהלקחים הנדרשים יופקו גם במישור הארצי, ויחלחלו לכלל היחידות והמחוזות ברחבי הארץ. מנגנון שכזה יוקם עד ליום 30.4.18.
למותר לציין שהגורם המרכזי שעליו מוטלת האחריות להעברת חומר החקירה ורשימת חומר החקירה במועד לפרקליטות, הוא משטרת ישראל, שכן חומר החקירה מצוי בידיה והיא האחראית על העברתו במועד הנדרש.

ליקוי

10. בתקנות סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תמלול), התשע"ח-2018 (להלן - תקנות התמלול) לא נקבעו פרקי זמן מירביים להעברת תמלילי חקירה, והם נקבעו רק בנוהל הבין-משרדי שבין גופי האכיפה.

תגובה
משרד המשפטים

10. לאחר דיון בעניין בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים, החליט המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) לשעבר, רז נזרי, כי המועדים להעברת תמלילים ייקבעו בנוהל ולא בתקנות, משהושגה הסכמה בין הגופים בעניין זה, בין השאר בשל הגמישות הנדרשת. שרת המשפטים והשר לביטחון הפנים אישרו מתווה זה. הנוהל הבינמשרדי מחייב את משטרת ישראל ואת הפרקליטות, ובכך יש כדי לתת מענה לליקוי.

ליקוי

11. השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) מוסמך להוציא תעודת חיסיון על חומר חקירה אם לדעתו גילוי או מסירה של המידע המתואר בתעודה עלולים לפגוע בעניין ציבורי חשוב. ברוב המוחלט של המקרים שבהם מוגשת בקשה לקבלת תעודת חיסיון מוגש כתב אישום לבית המשפט לפני שהתקבלה תעודת חיסיון, ובמקרים רבים תעודת החיסיון מתקבלת כמה חודשים לאחר הגשת כתב האישום.

על הפרקליטות לנקוט את הפעולות הדרושות לקיום הנחיות פרקליטות המדינה ולצמצם ככל הניתן את הפער בין מועד הגשת כתב האישום לבין מועד הגשת הבקשה לתעודת החיסיון והוצאתה.

ליקוי

12. בכ-53% מהתיקים שהוגשו בהם בקשות לקבלת תעודת חיסיון בשנים 2014 ועד ינואר 2017 הוגשה הבקשה לאחר תקופה של חודש עד מעל לשנה ממועד הגשת כתב האישום. בתיקים שבהם עברו בין חודש לחצי שנה ממועד הגשת כתב האישום ועד מועד הגשת הבקשה נאמד העיכוב הממוצע בהגשת הבקשה בכ-60 ימים מיום הגשת כתב האישום.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

11-12. האחריות העיקרית על הוצאת תעודת החיסיון בגין חומר חסוי מוטלת על משטרת ישראל ועל המשרד לביטחון פנים. יחד עם זאת, לפרקליטות יש חלק בהליך הוצאת תעודת החיסיון.
במחצית השנייה של שנת 2018 אמור להתבצע הליך בקרה סדור ע"י יחידת הבקרה בפרקליטות, שתבחן את כל נושא הוצאת תעודות חיסיון, ובכלל זה התהליכים להוצאת התעודה המתקיימים בפרקליטות, כמו גם לוחות הזמנים בעניין זה. כמו כן, יבחן הליך הבקרה גם את הממשק הקיים בין הפרקליטות לבין הגופים הנוספים האחראים על הוצאת תעודת החיסיון. עם תום הליך הבקרה, יופקו הלקחים הנדרשים לצורך קיצור משך הזמן וייעול העבודה בתחום זה.

ליקוי

13. בשנים 2014 עד 2016 חל גידול של כ-28% בשיעורם של מספר התיקים שחוות הדעת בעניינם התקבלה מהמעבדות לזיהוי פלילי במשטרה (להלן - מז"פ) אחרי הגשת כתב האישום מכלל התיקים שהתקבלה חוות דעת לגביהם. באותן השנים התקבלה חוות הדעת לאחר הגשת כתב האישום בכ-38% מהתיקים בממוצע.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

13. מטבע הדברים, קבלת חוות דעת ממעבדות מז"פ בלוח זמנים סביר אינה בשליטת הפרקליטות. יחד עם זאת, בפרקליטות יעשה מאמץ לסייע בפתרון של הבעיה [גם אם פתרון חלקי], על דרך קביעת תיעדופים באשר לחוות הדעת המתבקשות ממז"פ,

ובכלל זה הן מקרים שבהם ניתן יהיה לוותר על חוות הדעת, והן מקרים שבהם ניתן לדחות לזמן מאוחר יותר את קבלת חוות הדעת. במסגרת זו, התקיימה לאחרונה ישיבה עם מעבדת מז"פ, ונקבעה דרך פעולה שתאפשר לתביעה הכללית לגבש החלטות בדבר הגשת כתבי אישום בתיקים הכוללים ראיה של טביעת אצבע, אף ללא הכנת חוות דעת מומחה סדורה ורשמית [אלא בהסתמך על דו"ח זיהוי בלבד], וזאת בהתקיים תנאים מסוימים [והכל תוך שמירת האפשרות, בהתאם להתפתחות ההליך המשפטי, לדרוש ולקבל את חוות הדעת הסדורה בשלב מאוחר יותר]. דרך פעולה זו תעוגן בנוהל סדור שיאפשר למז"פ לפעול בדרך האמורה באישור הפרקליטות. נוהל זה יעוגן עד 30.6.18.

ליקוי

14. בכירי הפרקליטות עמדו בדצמבר 2015 על עיכובים רבים וחמורים במתן חוות הדעת של המרכז הלאומי לרפואה משפטית (להלן - המכון), לרבות בתיקי רצח ובתיקים דחופים של נאשמים השוהים במעצר. פעמים רבות הוגשו כתבי אישום ללא חוות דעת של המכון. בחלק מהתיקים ההליכים בבית המשפט הוקפאו בשל העיכוב במתן חוות הדעת. מיד לאחר שיוגש סיכום דוח הוועדה לבחינת הרפואה המשפטית בישראל יש להציג את המלצותיו לשרת המשפטים ולשר לבט"פ כדי שידונו עם שר הבריאות בפעולות שיש לנקוט על מנת להבטיח התמודדות אפקטיבית עם הקשיים המשמעותיים והמתמשכים בקבלת חוות הדעת מהמכון. לעניין זה מוצע כי ייקבעו אף יעדים כמותיים שישקפו הליך עקבי של טיפול בבעיה עד לפתרונה.

ליקוי

15. פרק הזמן למתן חוות הדעת של המכון בתיקים שאינם תיקי מעצר היה בממוצע כשנה ממועד נתיחת הגופה; בתיק מסוים במחוז צפון המתינו לחוות הדעת שנתיים ממועד הגשת הבקשה לקבלתה. לנוכח העובדה שלעתים מתן חוות הדעת מתעכב לעתים חודשים רבים, נדרשים הפרקליטים להחליט - על פי הערכתם המשפטית - אם להמשיך בניהול התיק ללא חוות דעת רפואית.

ליקוי

16. אף שמשנת 2014 נדונה תופעת העיכובים במתן חוות הדעת של המכון בעניינם של תיקי עבירות חמורות כמה פעמים, ואף שנראה שהגורמים הנוגעים בדבר פועלים למציאת פתרונות ביניים במסגרת המשאבים הקיימים, במועד סיום הביקורת הבעיה טרם נפתרה. עיכוב תדיר של כמה חודשים ואף למעלה משנה במתן חוות דעת בעניינם של תיקי

עבירות חמורות מעורר חשש כבד לפגיעה בהגינות ההליכים הננקטים נגד הנאשמים שתיקיהם נמצאים בטיפול, במיוחד נוכח משקלה המכריע של חוות הדעת. בנסיבות אלה גם פעולתה של התביעה נפגעת, שכן מדובר בחוות דעת המשפיעה במישרין על משקל הראיות כנגד נאשם ועל האפשרות לבירור האמת.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

14-16. בתקווה כי משרד הבריאות ימצא את הכלים המתאימים לקיצור משך הזמן לקבלת חוות דעת של המכון לרפואה משפטית.

ליקוי

17. יותר מארבע שנים לאחר הגשת דוח ביקורת פנים בנושא "אבטחת מידע ומסמכים בפרקליטות המדינה" טרם הושלם הליך קביעת מדיניות כוללת וממצה בנושא אבטחת מידע במשרד המשפטים. המשטרה ומשרד המשפטים לא נקטו פעולות של ממש להסדרתו של תחום אבטחת המידע. על הנהלת משרד המשפטים והפרקליטות לפעול בתיאום עם אגף הביטחון והמשטרה כדי להביא לטיפול מערכתי ומשולב בתהליך העברת חומרי החקירה בין הגופים, דרכי הטיפול בהם ביחידות הפרקליטות ואחסונם באופן בטוח, ובכך למלא את החסר הקיים בתחום האבטחה של המידע המועבר מהמשטרה לפרקליטויות וההגנה ההכרחית על מידע זה.

ליקוי

18. אגף בכיר ביטחון חירום, ביטחון מידע וסייבר במשרד המשפטים (להלן - אגף הביטחון) דיווח כי התריע לא אחת על כמויות אדירות של חומרים משטרתיים המגיעים לכלל הפרקליטויות אך אינם מדווחים ולפיכך גם לא נרשמים על פי נוהל ולא מתבצעים מעקב או בקרה בעניינם. הוא ציין כי כיום אין לו כל מידע על כמותם ואיכותם של החומרים המועברים מיחידות המשטרה החוקרות לפרקליטויות ברחבי הארץ, וכי על אף שחדרי האחסון בפרקליטויות מוגנו ואובטחו, חומרי חקירה רבים נמצאים במזכירויות או בארגזים הפזורים במסדרונות.

ליקוי

19. בפרקליטות לא התקבלה החלטה עקרונית בדבר הפרקטיקה הרצויה במקרים שבהם נדרש לחסות מידע חסוי בהודעות עדים לפני העברתו להגנה ולבית המשפט. נראה שככלל אין שיטה נוהגת

המשמשת כברירת מחדל, ואחת השיטות הנוהגות בתיקים רבים שנויה במחלוקת. במועד סיום הביקורת נמצא כי זה כשלוש שנים ניטשת מחלוקת פנימית בקרב גורמים בפרקליטות באשר לשיטה הרצויה לטיפול במקרים אלו, וזו טרם יושבה. יש להביא בהקדם לדיון ולהכרעה של פרקליט המדינה את סוגיית השיטות להסתרת מידע חסוי בהודעות עדים. זאת בייחוד נוכח העובדה שעשויות להיות לדבר השפעות חמורות על הנאשם, על סנגורו ועל ההליך המשפטי.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

19. הפרקליטות אינה מסכימה, בהכרח, כי קיומן של שתי שיטות לחסות מידע כאמור מהווה ליקוי, אך הדברים יובאו להכרעתו של פרקליט המדינה לא יאוחר מתאריך 30.6.18.

ליקוי

20. פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי" הוא הפתרון המחשובי המרכזי להסדרת הממשקים בין המערכות הממוחשבות של הפרקליטות והמשטרה. כמו כן, הוא עתיד לתת מענה לליקויים הנוגעים להעברת מלוא חומרי החקירה באופן דיגיטלי לסנגורים. כ-12 שנים לאחר שהוחל לראשונה לנסות להסדיר את הממשקים בין המערכות, הפרויקט עדיין מתעכב, ותאריך היעד לסיומו שב ונדחה. לפי ההערכות, עד אשר יושלם הפרויקט צפוי לעבור זמן ניכר.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

20. מזה מספר שנים מתבצעת עבודת מטה, שיישומה כבר החל מזה זמן, ליצירת תשתית מחשובית להעברת כל חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות, ובהמשך - מהפרקליטות לידי הסניגוריה [פרויקט "תיק חקירה דיגיטלי"]. פרויקט זה מתעכב מזה שנים, שלא באשמת הפרקליטות כלל. מכל מקום, בתקופה האחרונה מתבצע ריכוז מאמץ לקידום הפרויקט. פיילוט חלקי בעניין זה יצא לפני מספר חודשים לדרכו, ובמקביל נמשכת העבודה במטרה לאפשר העברת כלל החומרים [לרבות סרטים, שיחות ומדיה דיגיטלית] באופן האמור.
משרד המשפטים נערך זה מכבר לקליטת החומרים [עם צורך בהשלמות מסוימות שיידרשו עם השלמת עבודת המחשוב במשטרה], והצפי הוא שעד מחצית שנת 2019 תשלים אף המשטרה את היערכותה ליישום המהלך, באופן שבו שתי

המערכות תוכלנה לעבוד זו מול זו והחומרים כולם [ולמצער, מרביתם] יועברו באמצעות הממשק הממוחשב.

ליקוי

21. דוח ממרץ 2016 של צוות משטרתי שבחן את נושא שמירת המוצגים במשטרה (להלן - צוות שמירת מוצגים) העלה תמונה קשה מאוד של מצב המוצגים בתחנות המשטרה. כשנה וחצי לאחר שהוגשו המלצות הצוות, טרם הסתיים ההליך ליישום ההמלצות, שהעיקרית בהן היא הקמת מרכז לוגיסטי לאחסון מוצגים (להלן - מרלו"ג). במסגרת זו, המשטרה עדיין לא נקטה צעדים ממשיים לסידור מחסני המוצגים לצורך היערכות לשינויים הצפויים כפי שהנחה המפכ"ל. על המשטרה לפעול לזירוז התהליכים הנדרשים להקמת המרלו"ג ולהקדים את השלמת ההיערכות להקמתו באמצעות פעולות כגון סידור המחסנים וסילוק המוצגים שבהם לפי הוראות הדין.

ליקוי

22. ליקויים נמצאו בביקורת שבוצעה בארבע תחנות משטרה, בכולן יש מחסור חמור במקום לאחסון המוצגים ובשלוש מהן יש מוצגים המאוחסנים במכולות; אין אמצעי כיבוי אש בחדרי המוצגים; בשלוש מהתחנות שקי סמים מונחים על הרצפה בחדרים לא מאווררים ובהם ריח חריף המקשה לשהות בהם.

ליקוי

23. בביקורת בתחנות נמצאו ליקויים נוספים כדלהלן: בתחנה אחת חדר האשפה הוסב לחדר מוצגים; בשלוש תחנות אוחסנו מוצגים תחת כיפת השמים; בשתי תחנות אוחסנו כלי רכב כשהם חשופים לפגעי מזג האוויר, חלקם בחלונות פתוחים; באחת התחנות הושמדו מוצגים שנמצאו מחוץ לאריזתם שכן לא ניתן היה לדעת לאיזה תיק הם שייכים; בשתי תחנות תססו סמים ונזלו מחוץ לשקים בהם אוחסנו; באחת התחנות מאוחסנים חומרי מחשב במכולה לא מאווררת שהטמפרטורה בה בחודשי הקיץ קיצונית.

ליקוי

24. הליקויים שעלו בארבע תחנות המשטרה שנבדקו ממחישים את הכשלים החמורים בנושא שמירת המוצגים שעליהם עמדה המשטרה עצמה ומעלים תמונה של הזנחה קשה ומתמשכת של תחום המוצגים לאורך שנים. הדברים חמורים אף יותר בהתחשב

בכך שבמועד סיום הביקורת, שנה וחצי לאחר שהמשטרה עמדה על חומרת המצב, טרם חלו שינויים ניכרים בשטח.

ליקוי

25. נמצאו אף מקרים של נזקים או אובדן לתיקי חקירה, מקרים שבהם לא נשמרו מוצגים כנדרש ומקרים שבהם במהלך הדיון המשפטי התברר כי חומרי חקירה שבתיק אבדו ובתי המשפט אף מתחו ביקורת על המשטרה בנושא.

ליקוי

26. פקודת המטה הארצי העוסקת בתפיסת מוצגים ובטיפול בהם כללית ואינה קובעת הוראות לגבי אופן שמירת המוצגים. בנוסף, אף שבפקודת המטה הארצי נכתב כי המוצגים יאוחסנו על פי סוגיהם, ערכם ותכונותיהם, כקבוע בנהלים פרטניים של יחידות המשטרה הרלוונטיות, אין למשטרה נהלים מפורטים לגבי כל סוגי המוצגים. על המשטרה לפרסם נהלים חדשים ולעדכן נהלים קיימים בנושא שמירת מוצגים ולפקח על יישומם.

ליקוי

27. במועד סיום הביקורת עדיין לא אישר אגף החקירות את טיוטת נוהל חטיבת החקירות בנושא טיפול במוצגים שנכתבה בשנת 2015.

ליקוי

28. למרות אמירתו הברורה של בית המשפט העליון בשנת 1997 בדבר תקופת שמירתם של מוצגים, רק כעבור 18 שנה - בשנת 2015 - שינו משרד המשפטים ומשטרת ישראל את התנהלותם בנושא. במועד סיום הביקורת עדיין לא הצליחו משרד המשפטים והמשטרה להסדיר את נושא תקופות שמירת המוצגים לא באופן מערכתי ולא בהיבטים פרטניים שהועלו במשך השנים.

תגובה
משרד המשפטים – מחלקת ייעוץ וחקיקה

28. הצעת חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים מקודמת במשרד המשפטים.

ליקוי

29. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה והנחיית ראש חטיבת החקירות בנושא שמירת מוצגים שנקבעו בקיץ 2015 אינן מתיישבות זו עם זו. הנחיית פרקליט המדינה קובעת כי אין להשמיד מוצגים אלא במקרים מסוימים שייבחרו במסגרת פיילוט ולאחר הגשת בקשה מתאימה לבית המשפט, ואילו הנחיית ראש חטיבת החקירות קובעת כי בתיקים שאינם תיקי פשע חמור ניתן להמשיך לפנות לבתי המשפט לקבלת הכרעה בעניינם של מוצגים, ללא המגבלה הקבועה בהנחיית פרקליט המדינה. לנוכח המצב הקשה במשרדי הרישום ובמחסני המוצגים שעליו עמדה המשטרה, עליה לפעול באופן מידי ליישום המלצותיו של צוות שמירת מוצגים, שאינן תלויות בהקמת המרלו"ג.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

28-29. הפרקליטות שבה על עמדתה, לפיה ראוי להמתין לפסק הדין של בית המשפט העליון בסוגיה.

ליקוי

30. במועד סיום הביקורת, כשנתיים לאחר שפורסם תזכיר חוק בנושא שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים, משרד המשפטים עדיין לא הביא טיוטת חוק בנושא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, אף שהוא סבור כי חשוב מאוד לקדם את החוק.

תגובה
משרד המשפטים – מחלקת ייעוץ וחקיקה

30. התייחסות ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי): הצעת החוק נמצאת בהליכי בחינה במשרד המשפטים בטרם הבאתה לאישור ועדת השרים לחקיקה. לתזכיר החוק עלויות תקציביות משמעותיות לכן תהליך הבחינה אורך זמן רב מהרגיל. בשבועות הקרובים תתקבל החלטה בעניין.

ליקוי

31. נמצאו מקרים שבהם הפרה המשטרה את איסור הפרסום מחקירות ובכלל זה פרסמה חומרים המתעדים את המעצר, חשפה לפני עיתונאים פרטים אסורים לפרסום על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש), ופרסמה פנים וסימנים מזהים ללא טשטוש. משרד המשפטים פנה כמה פעמים למשטרת ישראל בנוגע לכך, והמשטרה אף הסכימה כי חלק מהחומרים שפרסמה היו אסורים לפרסום.

המשטרה והפרקליטות נדרשות לפעול למניעת פרסומים אסורים, לבדוק את המקרים בהם קיים חשש שפורסמו פרטים אסורים ולבחון דרכים יעילות יותר לטיפול בנושא. היות שהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא פרסומים אסורים מחקירות אינה עוסקת במפורש בהעברת חומרי חקירה לתקשורת לאחר הגשת כתב אישום ולפני העברתם לסנגור, ולנוכח עמדתו המקצועית שיש למנוע מצבים כאלו, הרי שעליו לפעול בהקדם לתיקון ההנחיות באופן שיבטיח שסנגורים שטרם קיבלו את חומרי החקירה לא ייחשפו אליהם לראשונה בכלי התקשורת.

ליקוי

32. במועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר שעמדו גורמי המקצוע במשרד המשפטים על הצורך להסדיר כמה היבטים בנושא איסור הפרסום של חומרי חקירה, ויותר משש שנים לאחר שהחל המשרד לפעול לתיקון החקיקה ולתיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא, טרם הושלמה הפעילות בנושא. על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי להשלמת התיקון להנחיית היועמ"ש בנושא פרסומים אסורים מחקירות בהתייעצות עם המשטרה. עד אז על המשטרה להקפיד לפעול בהתאם להנחיה הקיימת. יש מקום שהמשטרה תבצע בעצמה טשטוש פרטים בסרטונים שהיא מעבירה לכלי התקשורת ולא תטיל עליהם את האחריות לכך.

תגובה
משרד המשפטים – מחלקת ייעוץ וחקיקה

32. המשרד נערך לעבודת מטה מוסדרת ורציפה לדיון בהתייחסות והצעות המשטרה, שצפויה להתחיל בחודש אפריל.

ליקוי

33. דוברות המשטרה לא פעלה בשנים האחרונות לאתר פרסומים אסורים מחקירות, זאת שלא בהתאם לפקודת הקבע בנושא. על הפרקליטות לנקוט יוזמה ולפעול למניעת פרסומים אסורים, בין היתר באמצעות ריענון ההנחיות הפנימיות בנושא.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

33. הפרקליטות נמצאת בשלב מתקדם בעבודת המטה לגיבוש הנחיית יועץ בעניין "קווים מנחים למדיניות אכיפה בעבירות הנוגעות להדלפות - מסירת מידע האסור בגילוי" ובעדכון הנחיית פרקליט המדינה בנושא "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בשל הפרת

איסור פרסום״. בפרסום הנחיות אלו יהיה כדי לתקן את הליקוי (ביחס לפרקליטות).

ליקוי

34. כבר בשנת 2014 סברה המשטרה שיש לשנות את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לפרסומים מחקירות, אך רק כשלוש שנים לאחר מכן, ובמהלך הביקורת, היא העבירה למשרד המשפטים את הצעתה לתיקון ההנחיה. נכון לפברואר 2018 טרם קיימה המשטרה דיון בהשתפות היועץ המשפטי לממשלה כדי לבחון אם נדרש לשנות את הנחייתו. נוכח הסיכונים הכרוכים בדרכים הקיימות להעתקת חומרי חקירה, ראוי שהמשטרה תבחן שוב את ההיערכות להסדרת הנושא ואת ההיתכנות של מימוש חלופות ראויות אך לא יקרות להליך ההעתקה הנוכחי.

הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל

הגופים המבוקרים: רשות האוכלוסין, משרד החוץ, משרד המשפטים, אגף השכר והסכמי עבודה-משרד האוצר

ליקוי

1. בדצמבר 2017 רשות האוכלוסין לא סיימה את הטיפול ביותר ממחצית בקשות המקלט שהוגשו, ובכלל זה בבקשות שהוגשו לפני כשמונה שנים.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

1. נוכח גידול של מאות אחוזים במספר בקשות המקלט שהוגשו בחמש השנים האחרונות, נוצר עומס רב בבדיקת הבקשות. לצד האמור, רשות האוכלוסין לא שקטה על שמריה, ופעלה ללא לאות לקדם את הנושא. בין היתר, ניתן לציין קליטת והכשרת עשרות עובדים ליחידת מבקשי המקלט, בימים אלה.

ליקוי

2. רשות האוכלוסין לא קבעה לוחות זמנים לגבי רוב שלבי הליך הטיפול בבקשות מקלט אף שבית המשפט המחוזי העיר בעניין זה בשנת 2015. כמו כן, הרשות אינה עוקבת אחרי שלבי הטיפול בבקשות, כדי לאתר עיכובים וצווארי בקבוק. זאת ועוד, נתוני רשות האוכלוסין הם שגויים בחלקם ואינם מאפשרים ניתוח והסקת מסקנות מלאות ומהימנות. על הרשות לקבוע לוח זמנים לכל שלב בהליך הטיפול בבקשות מקלט ולעקוב אחר ההליך. באופן זה תוכל הרשות לעמוד על הסיבות להתארכות משך הטיפול, לאתר צווארי בקבוק הגורמים לעיכוב בטיפול ולנקוט את הפעולות הנדרשות לשיפור המצב. על מנת שהמעקב יהיה יעיל ויאפשר לה להציג תמונה מדויקת על הטיפול בבקשות המקלט, על הרשות לפעול לאלתר לטיוב נתוניה במערכת הממוחשבת.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

2. הרשות מנטרת באורח תדיר את בקשות המקלט המוגשות, ופועלת בכלל האמצעים העומדים לרשותה, לרבות גיוס עובדים נוספים לקיצור משך הטיפול בבקשות המקלט. יחד עם זאת, נוכח התמורות הרבות, וביניהן הגידול הדרמטי במספר בקשות המקלט המוגשות, ניכר כי ישנו קושי לקבוע זמני טיפול לכל שלב משלבי הטיפול בהליך. בנוסף, תוקן נוהל הטיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל, כך שהוסדרה האפשרות לטיפול מהיר בנתיני מדינות שלגביהן קיימת חו"ד מקצועית, שאין מניעה להחזיר בבטחה את נתיניהם.

ליקוי

3. משך הטיפול בבקשת מקלט היה כשמונה חודשים וחצי בממוצע; לכל אחד מן הגורמים המעורבים בטיפול - יחידת ה-RSD, יו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים (להלן - הוועדה המייעצת) ומליאת הוועדה המייעצת - נדרשו בממוצע כמה חודשים להשלמת הטיפול.

ליקוי

4. רק במרץ 2016, כשמונה חודשים לאחר שיו"ר הוועדה המייעצת סיים את תפקידו, מינה שר הפנים אריה מכלוף דרעי עורך דין אחר ליו"ר הוועדה. הותרת הוועדה המייעצת ללא יו"ר במשך חודשים גרמה לעיכובים בהשלמת הטיפול בבקשות מקלט שטרם הסתיים הטיפול בהן. עם התפנות התפקיד של יו"ר הוועדה המייעצת, על רשות האוכלוסין לפעול למינוי יו"ר חדש לוועדה.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

3-4. בחודש מרץ 2016 מינה שר הפנים את עו"ד ציון אמיר לשמש כיו"ר הוועדה המייעצת לענייני פליטים. מתוך רצון ליתן מענה הולם לבקשות שהוגשו, ומתוך כוונה לקצר את משך הטיפול בהן, מינה שר הפנים בחודש יולי 2016 את עו"ד אבי חימי לשמש כיו"ר נוסף, לוועדה המייעצת. באופן זה ניתן היה להגדיל את מספר הבקשות המטופלות, הן בהליך במליאת המועצה, והן בהליך המקוצר.

ליקוי

5. עד אפריל 2017, יותר משנה לאחר המועד שבו הייתה רשות האוכלוסין אמורה לסיים את הטיפול בבקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה, בהתאם להערכתה בתצהיר שמסרה לבג"ץ, היא סיימה את הטיפול בכ-28% מהן בלבד (995 מ-3,519 בקשות). בשנים 2015-2016 הגישו זרים שאינם בני הרחקה כ-7,450 בקשות מקלט; עד אותו מועד טרם הסתיים הטיפול ביותר ממחציתן (4,271 בקשות). עד אפריל 2017 לא סיימה אפוא הרשות לטפל בכ-6,800 בקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

5. נוכח גידול של מאות אחוזים במספר בקשות המקלט שהוגשו בחמש שנים האחרונות, נוצר עומס רב בבדיקת הבקשות. לצד האמור, רשות האוכלוסין לא שקטה על שמריה, ופעלה ללא לאות לקדם את הנושא. בין היתר, ניתן לציין קליטת והכשרת עשרות עובדים ליחידת מבקשי המקלט, בימים אלה.

ליקוי

6. טיפולה של מדינת ישראל בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה התאפיין משנת 2009, מועד הקמתה של היחידה לטיפול במבקשי מקלט, ברצף של כשלים: עד שנת 2013 לא טיפלה רשות האוכלוסין בבקשות מקלט שהגישו זרים שאינם בני הרחקה, ולאחר מכן לא עמדה הרשות בהצהרה שמסרה לבג"ץ בדבר סיום הטיפול באלפי בקשות מקלט שלא טופלו במשך כמה שנים. גם משהגבירה הרשות את פעולתה בעניין זה לא היה בכך כדי לצמצם את הפער בין מספר הבקשות שהוגשו למספר הבקשות שטופלו. זאת ועוד, הפער אף גדל בעקבות העלייה החדה במספר בקשות המקלט של נתיני אוקראינה וגאורגיה. במועד סיום הביקורת טרם סיימה הרשות לטפל בכ-2,200 בקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה שעל פי התצהיר האמור היה עליה לסיים את הטיפול בהן, וכן באלפי בקשות נוספות שהגישו זרים כאלה. בתחילת שנת 2017 התריע משרד המשפטים לפני שר הפנים כי המדינה חורגת בעניין הטיפול בבקשות שהגישו זרים שאינם בני הרחקה מתחומי ההתנהלות הסבירה. ואולם בפעולות שנקט שר הפנים לתיקון המצב לא היה די. מציאות זו פוגעת בזכותם של זרים כאמור לדעת בהקדם אם החליטה המדינה להכיר בהם כפליטים, דבר שיכול לשפר לאין ערוך את מצבם הכלכלי והחברתי בתקופת שהייתם בישראל.

על מנכ"ל רשות האוכלוסין לגבש בדחיפות תכנית להשלמת הטיפול בבקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה ולפעול בנחרצות ליישומה. אם ימצא מנכ"ל הרשות כי יש חסמים בפני השלמת טיפול כאמור, עליו להתריע על כך בכתב לפני שר הפנים, לצורך מציאת פתרון יעיל ואפקטיבי.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

6. רשות האוכלוסין וההגירה פעלה רבות להשלמת הטיפול בבקשות המקלט של הזרים שאינם בני הרחקה. יודגש כי בחודש ינואר 2018 פורסם נוהל הרחקה למדינות שלישיות אשר קובע כי מסתננים שהגישו בקשות למקלט מדיני לאחר תאריך 1.1.18, הרי שבקשתם זו לא תעכב את הדרישה ליציאתם למדינה השלישית. ככל שמסתנן כאמור יצא למדינה השלישית, בקשתו למקלט מדיני תעבור להמשך הטיפול, בהתאם.

ליקוי

7. בשנת 2016 שינתה רשות האוכלוסין את מדיניותה בעניין בקשות מקלט שהוגשו באיחור והחלה לדחות על הסף בקשות כאלה, זאת בלי שיידעה על כך את אוכלוסיית הזרים. בתוך כחודשיים דחתה הרשות על הסף 1,620 בקשות מקלט של זרים שאינם בני הרחקה, מכיוון שהוגשו לאחר שחלפה שנה מיום שנכנסו לישראל . על הרשות לדון מחדש בכל בקשות המקלט שנדחו על הסף בשל איחור בהגשתן בתקופה שלאחר שינוי מדיניותה בנושא, וללא תלות בפניה של מגיש הבקשה, מאחר שאופן פעולתה לשינוי המדיניות לא היה תקין. על הרשות גם לפרסם את הכללים לטיפול בבקשות מקלט שהוגשו שנה או יותר לאחר יום כניסתו של המבקש לישראל, ובכלל זה את האפשרות לפתיחה מחדש של הבקשות, הן באמצעות בירור יזום עם המבקשים והן באמצעות פנייה כתובה של באי כוחם. יש להקפיד שפרסום זה ייעשה באמצעי תקשורת הרלוונטיים למגישי הבקשות האלה, בשלטים בשפות הרלוונטיות ובלשכות הרשות הרלוונטיות.

ליקוי

8. נראה שרשות האוכלוסין הפרה את חובתה לנהוג בהגינות בנוגע לשינוי המדיניות בעניין בקשות של זרים שאינם בני הרחקה שהוגשו באיחור. הרשות שינתה את המדיניות בפתאומיות ובלי ליידע על כך את הזרים, אף שלשינוי המדיניות יש השפעה על זכויותיהם הבסיסיות. יצוין כי לשינוי המדיניות יש השפעה גם על יישומה של אמנת הפליטים.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

7-8. הרשות הודיעה בחודש פברואר 2018 כי תפתח ביוזמתה את כלל בקשות המקלט של אריתראים וסודנים שנדחו מחמת שיהוי בבקשתן.

ליקוי

9. בין שנת 2009 לאוגוסט 2017 הגישו כ-2,500 יוצאי חבל דארפור בקשות מקלט. בכל פרק הזמן הזה התקבלה החלטה רק בנוגע לשש מהבקשות.

ליקוי

10. עד למועד סיום הביקורת טרם גיבש שר הפנים את עמדתו בסוגיית בקשות המקלט שהגישו יוצאי דארפור, ולא קיבל החלטה בעניינן של כ-1,600 בקשות אלה. בדיונים בראשות ראש הממשלה הוחלט להעניק מעמד מטעמים הומניטריים לכמה מאות מיוצאי חבל דארפור, בלי שנקבע דבר בעניינם של שאר מבקשי המקלט מחבל זה. זאת אף על פי שיוצאי חבל דארפור חוו לחימה אלימה אשר הוגדרה בידי הקונגרס של ארצות הברית רצח עם. על שר הפנים לנקוט לאלתר בפעולות שיאפשרו להשלים את הטיפול בבקשות מקלט שהגישו נתיני חבל דרפור בסודן. בהמשך, על רשות האוכלוסין להשלים את הטיפול בבקשות בדחיפות המתבקשת לנוכח העיכוב החמור בטיפול בהן.

ליקוי

11. משרד מבקר המדינה מעיר לשר הפנים כי העיכוב הניכר בהשלמת הטיפול בכ-1,600 בקשות מקלט של יוצאי חבל דארפור פוגע באופן חמור בזכויותיהם של יוצאי החבל שיוכרו כפליטים. לגבי הענקת מעמד מטעמים הומניטריים לכמה מאות מבקשי מקלט, אין בכך מענה ראוי לקשיים החמורים שציינו בית המשפט והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

9-11. בצד שתי ההחלטות שניתנו ע"י הדרג המדיני הקובעות לשדרג את מעמדם של 500 מיוצאי חבל דארפור, החוסים תחת הקריטריונים שנקבעו, התקיימה ישיבה בראשות היועץ המשפטי לממשלה אשר עניינה סוגיות רוחביות הנוגעות לאופן הטיפול באוכלוסיית המסתננים ומבקשי המקלט השוהים

בישראל. סוגיות אלה נוגעות גם לעניין יוצאי חבל דארפור. בהמשך לישיבה זו בימים הקרובים עתידה להתקיים ישיבה בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה. תוצאות ישיבה זו צפויות להשפיע על המדיניות הכוללת המתגבשת.

ליקוי

12. לפני יותר מארבע שנים התבקשו נציגי נציבות האו״ם לפליטים שלא להגיע לדיוני הוועדה המייעצת, בעקבות המלצת משרד החוץ שלא להזמינם לדיונים באופן זמני. נוכחות נציגי הנציבות בחלק הפתוח של דיוני הוועדה המייעצת חשובה לצורך השקיפות של הדיונים, והזמנתם לדיונים אף עוגנה בנוהל הטיפול במבקשי מקלט. ואולם למרות זאת טרם החליט שר הפנים אם להשיב את נציג הנציבות לדיונים, ולא ניתנה תשובה מנומקת לנציבות האו״ם לפליטים בעניין זה. על שר הפנים לשקול לזמן שוב את נציג הנציבות להיות נוכח בחלק הפתוח של דיוני הוועדה המייעצת.

תגובה
משרד החוץ

12. משרד החוץ יעביר עמדתו בנוגע להשתתפות נציגי נציבות האו״ם לפליטים למשרד הפנים ורשות האוכלוסין, ככל שהאחרונים יפנו למשרד החוץ בבקשה לקבלת עמדתו בנושא וככל שהדבר יובא לבחינה מחודשת בפני שר הפנים.

ליקוי

13. מבקשי מקלט נאלצים להמתין במשרדי יחידת ה-RSD במשך שעות לקבלת שירות, ולעתים תורים משתרכים גם מחוץ לבניין שבו שוכנים משרדי היחידה, וכן לעתים מי שהמתין שעות רבות בתור ולא נכנס להגיש את בקשתו, נאלץ להגיע ביום אחר ולהמתין שוב, בלי שתינתן לו עדיפות. במשרדים עצמם חדר ההמתנה צפוף לעתים עד אפס מקום, ולכן אנשים נאלצים להמתין במסדרונות, לעתים ללא מקום ישיבה. בעוד שיש באפשרותו של מבקש שירות להזמין תור ללשכת רשות האוכלוסין באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול תורים ולהגיע ללשכה במועד שנקבע אפשרות זו אינה עומדת למבקשי מקלט. על רשות האוכלוסין לנקוט לאלתר את הפעולות הנדרשות לשיפור רמת השירות הניתן למבקשי המקלט במשרדי יחידת ה-RSD, ובכלל זה לוודא שההמתנה בתור תהיה בתנאים סבירים ותימשך פרק זמן סביר. נוסף על כך, שימוש במערכת הממוחשבת לניהול תורים גם לגבי בקשות מקלט עשוי לתרום לשיפור רמת השירות.

ליקוי

14. המבנה של יחידת ה-RSD שבו ניתנים השירותים למבקשי מקלט ולזרים שמבקשים להאריך את תוקף רישיון הישיבה הזמני שהונפק להם אינו מתאים לכך. הדבר מקשה מאוד על מבקשי המקלט, הממתינים שעות ארוכות וכן על עובדי היחידה, הנדרשים להעניק שירות הולם במשך שעות רבות ביום בתנאי צפיפות ועומס רב.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

13-14. החל מיום 11.2.17 מערך קליטת בקשות המקלט עבר במלואו ממשרדי יחידת הטיפול במבקשי מקלט בדרך סלמה למתקן אלבר בבני ברק. יצוין כי המתחם בבני ברק מחולק כך שכבר עם הגעת הפונה אל המתחם, הוא מנותב ע"י עובד הביטחון לתור המיועד לו בהתאם לפנייתו. לאחר שהוא עובר בידוק ביטחוני הוא נכנס אל המתחם וניתן לו מספר אשר בהתאם לו הוא יוכל להגיש את בקשתו למקלט.
היחידה בבני ברק בלבד טיפלה ב-1991 בקשות חדשות בחודש פברואר בלבד, כך שאין חולק שחלה עליה משמעותית וניכרת לעומת מספר הבקשות שהוגשו ונקלטו קודם לכן במשרדי היחידה הקודמים. עוד עולה באופן ברור מתוך הנתונים כי הרשות נוקטת בכל האמצעים הדרושים על מנת להגביר את קצב קליטת הבקשות למקלט החדשות. עוד חשוב להבהיר כי על אף הגידול הניכר והמשמעותי בקצב קליטת בקשות המקלט, ממשיכה הרשות בפעולותיה לגיוס כוח אדם נוסף על מנת להגדיל את מספר הבקשות שיתקבלו מידי יום.

ליקוי

15. רק 48 מ-60 המשרות שנקבעו בתקן יחידת ה-RSD היו מאוישות בתקופת הביקורת. היחידה חסרה אפוא חמישית מכוח האדם שהוקצה לה.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

15. הרשות מצויה בימים אלה בהליכי מיון וקליטה של עשרות עובדים ליחידה.

ליקוי

16. בשנות פעילותה סבלה היחידה למבקשי מקלט ממצוקת כוח אדם, בין היתר בשל עזיבת עובדים מקצועיים כמה שנים לאחר שעברו תהליך הכשרה ארוך ויקר, וכן בשל קושי בגיוס עובדים חדשים. המצוקה הורגשה גם בתקופות שבהן חלה כאמור עלייה ניכרת במספר הבקשות למקלט. רשות האוכלוסין פרסמה מכרז לאיוש משרות ביחידה, אולם ניגשו אליו מועמדים מעטים, והרשות הצליחה לאייש רק חלק מהמשרות. המחסור של היחידה בכוח אדם במשך שנים פוגע במידה ניכרת ביכולתה להתמודד עם אלפי בקשות פתוחות שמונחות על שולחנה זמן רב. על רשות האוכלוסין לבחון, בשיתוף אגף השכר, דרכי פעולה גם בתחום השכר שימנעו את עזיבתם של עובדים ביחידה למבקשי מקלט ויקלו את גיוסם של עובדים חדשים ליחידה; על הסמנכ"ל למינהל לנקוט לאלתר פעולות כדי שהשכר של עובדי יחידת ה-RSD יתאם את תפקידם בפועל, ועל מנכ"ל הרשות לוודא שכך נעשה; על הסמנכ"ל למינהל ועל מנהל מינהל אכיפה לגבש דרכי פעולה לשם גיוס עובדים מתאימים בהיקף הנדרש ליחידת ה-RSD ולשימור העובדים בה, כדי לאפשר ליחידה לטפל בבקשות המקלט הרבות באופן מקצועי ויעיל ובתוך פרק זמן סביר.

ליקוי

17. משנת 2010 עזבו את היחידה עשרות עובדים. עקב כך גדל משנת 2014 הפער שבין תקן כוח האדם שלה למספר עובדיה בפועל, ונפגעה יכולתה להתמודד עם עלייה של כ-450% בבקשות המקלט שהוגשו בשנים 2014-2017. הגורמים לעזיבת עובדים וכן לקושי לאתר עובדים חדשים הם העומס הרב המוטל על היחידה לעומת תנאי העבודה והשכר של עובדיה.

ליקוי

18. ממצאי הביקורת הנוכחית וממצאי ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2016 מעלים חשש כי הרשות אינה מתקננת ומשדרגת את תקני יחידת ה-RSD בהתאם למשרות הפנויות ובהתאם לצרכיה, וכפועל יוצא מקפחת חלק מעובדיה בשכר נמוך מזה המגיע להם. קיפוח בשכר עלול להקשות על גיוס עובדים, ולכן גם על היכולת לטפל בבקשות המקלט.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

16-18. בימים אלה מתנהל מו״מ מתקדם בין נציגי האוצר לנציגי העובדים וההסתדרות, בסיועם של ראש מינהל מעברי הגבול וסמנכ״ל בכיר למינהל ולמשאבי אנוש ברשות, לשיפור תנאי השכר והעבודה של העובדים במינהל אכיפה וזרים ובכלל זה ביחידת מבקשי המקלט.

ליקוי

19. על משרדי הפנים, החוץ והמשפטים להקפיד שבעת קבלת החלטות עתידיות בעניין מתן פטור מאשרת כניסה לישראל לאזרחי מדינות שונות, יישקל בין מכלול ההיבטים גם היבט בקשות המקלט. אם תצפה הרשות גידול ניכר במספר הבקשות המקלט בעקבות פטור מאשרה, עליה להיערך לטיפול בהן, ובין השאר לאסוף מידע מקדים רלוונטי ולהטיל על יחידת ה-RSD לגבש הערכות בעניין מדינות אלה.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

19. מעת לעת, וכתוצר של הליך העבודה השוטף, מזוהות מגמות של צפי לשינויים במספר הפונים להגשת בקשות מקלט בישראל. תוצרי בדיקות אלה מועברים לידיעת דרג מקבלי ההחלטות.

תגובה
משרד החוץ

19. לפני קידום הסכמי פטור מאשרות עם מדינית נוספות נושא מבקשי עבודה ומבקשי מעמד פליט בהחלט עומד לנגד עיניו והסוגיה נשקלת בכובד ראש. זאת, במיוחד בהתייחס למצב הכלכלי במדינה הנוגעת בדבר. כמו כן, קיימת התייחסות לסוגיות נוספות, כמו לדוגמא אפשרות הגעה של אזרחי אותן מדינות בטיסות ישירות לארץ.

תגובה
משרד המשפטים

19. משרד המשפטים כבר היום נוהג לשקול את היבט בקשות המקלט, ביחד עם שאר השיקולים הרלבנטיים, וכך המשרד מתכנן לעשות גם בעתיד.

ליקוי

20. א. באוגוסט 2016 הגישה רשות האוכלוסין למשרד המשפטים הצעה לתיקון נוהל הטיפול במבקשי מקלט. ההצעה הוגשה במטרה ליצור מסלול של סדר דין מהיר לטיפול בבקשות מקלט של אזרחי מדינה שלגביה יש חוות דעת כי היא בטוחה עבור נתיניה ואין מניעה להחזיר אותם אליה. על פי הצעת הרשות יוסמכו מנהל יחידת ה-RSD וממונה ביחידה לדחות, בתנאים מסוימים, בקשת מקלט של אזרחי מדינה כאמור, ובכך יתייתר הצורך בהחלטותיהם של יו"ר הוועדה המייעצת, מליאת הוועדה המייעצת, מנכ"ל רשות האוכלוסין ושר הפנים, כולם או מקצתם.

בנובמבר 2016 מסרה יחידת ה-RSD למשרד החוץ חוות דעת כללית ולפיה גאורגיה היא מדינה בטוחה, ואין מניעה להחזיר את אזרחיה אליה. בחוות הדעת נסקרו בין השאר המצב הפוליטי במדינה ומידת השמירה על זכויות האדם בה. על סמך חוות הדעת של היחידה גיבש משרד החוץ את חוות דעתו לפיה גאורגיה היא מדינה בטוחה ומסר אותה לרשות בדצמבר 2016.

בפברואר 2017 אישר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) כי העמדה ולפיה אין מניעה משפטית כללית להחזרת אזרחים גאורגים לגאורגיה, נשענת על בסיס משפטי מוצק. בסוף פברואר 2017 החלה יחידת ה-RSD לטפל בסדר דין מהיר בבקשות מקלט שהגישו אזרחי גאורגיה.

יצוין כי על פי נתוני רשות האוכלוסין, מאז תוקן הנוהל והוחל לטפל בסדר דין מהיר בבקשות מקלט של אזרחי גיאורגיה, סוף פברואר 2017, חלה ירידה תלולה במספר בקשות המקלט של אזרחי מדינה זו: מכ-500 בקשות בינואר 2017 ל-6 בקשות בלבד ביוני אותה שנה.

ב. בפברואר 2017 הגישה יחידת ה-RSD למשרד החוץ סקירה לגבי בטיחותה של אוקראינה, ובמרץ 2017 הפיץ משרד החוץ את חוות דעתו בנושא. לבקשת משרד המשפטים מסר לו משרד החוץ ביולי 2017 חוות דעת מעודכנת בדבר היותה של אוקראינה מדינה בטוחה. באוקטובר 2017 הודיע מנכ"ל רשות האוכלוסין על החלת סדר דין מהיר לגבי בקשות מקלט של אזרחי אוקראינה, והיחידה החלה לפעול בהתאם.

תגובה
משרד החוץ

20. מסקנת המשרד בסיכום חוות הדעת הינה, כי אין המשרד רואה מניעה בהרחקת נתינים גאורגים ואוקראינים בחזרה למולדתם.

בעקבות חוות דעת אלו החליט מנכ"ל רשות האוכלוסין שניתן לטפל בבקשות נתיני מדינות אלו ב"סדר דין מהיר". חשוב

להדגיש, כי בחוות הדעת המדיניות של משרד החוץ לא נעשה שימוש בטרמינולוגיה של "מדינות בטוחות" אלא המונח המתאים והתואם גם את הפרק הרלבנטי בנוהל טיפול במבקשי מקלט מדיני בישראל של רשות האוכלוסין הינו "מדינות שניתן לטפל בבקשות מקלט של נתיניהן בסדר דין מהיר".בנוסף, יודגש כי מנכ"ל רשות האוכלוסין הוא שקובע בסופו של דבר אילו מדינות הן מדינות שניתן להרחיק את נתיניהן אליהן ב"סדר דין מהיר" ולא משרד החוץ.

בדיקת שני מכרזים לאיוש משרות במשרד התיירות

גופים מבוקרים: משרד התיירות, נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. מכרז לתפקיד מרַכֵּז - הסמנכ"ל למינהל במשרד התיירות, המופקד מתוקף תפקידו על תקינות ההליך המכרזי, פעל להתאמת תנאי הסף במכרז לנתוניה של עובדת המשרד שאיישה בעבר משרת סטודנט אך בעת פרסום המכרז לא עבדה בו, והיא שנבחרה לתפקיד.

תגובה
משרד התיירות

1. כלל המכרזים המתקיימים במשרד התיירות מנוהלים על ידי סמנכ"לית משאבי אנוש הנוכחית (אשר לא כיהנה בתפקידה במהלך התקופה המבוקרת) ועל ידי צוותה. נכון למרס 2018, ישנה בקרה מלאה על התהליכים.

ליקוי

2. מכרז לתפקיד מנהל אגף א': הדברים שצוינו בתכתובת הדואר האלקטרוני של יועצת המנכ"ל בשלבי הכנת המכרז ולפיהם "מסומנת עובדת לתפקיד" וכי תנאי הסף יקשו עליה את ההתמודדות לתפקיד משום שאינה עומדת בהם, אינם עולים בקנה אחד עם תכלית שיטת המכרזים, כאמור לעיל, ועם ההיגיון שבבסיסה. יצוין כי העובדת שעליה נסבה התכתובת האמורה עם היועצת למנכ"ל היא שנבחרה לתפקיד.

תגובה
משרד התיירות

2. משרד התיירות מקבל את הערת הביקורת שאין להשתמש באמירות ובביטויים אשר עלולים לייצר מציאות ופרשנות שגויה. המשרד מבהיר כי אמירות מסוג זה, הן אמירות שכיחות בכל גוף בו מתנהלים תהליכים ארגוניים ושינויים בכוח-אדם (להלן: כ"א). המשרד מוסיף כי ישנן אין סוף דוגמאות לביטויים - כגון "תפקיד שתפור על עובד X", "משרה

מסומנת לאחד העובדים" - המתקיימים מדי יום בשירות המדינה ומחוצה לו המשרד הבהיר כבר במהלך ביצוע דוח הביקורת, כי לא היה באמירות או בביטויים אלו בכדי להשפיע על תוצאות המכרז. הובהר על ידי המשרד, כי חייבת להיות הפרדה ברורה בין השיח בעל פה לבין ההתנהלות המקצועית. כיום ישנה הקפדה על התנהלות הצוות המקצועי במשרד ולפיכך, הליקוי תוקן.

ליקוי

3. איסור על מעורבותו של עובד לשכת מנכ"ל בענייני כוח אדם: גבולות האיסור של עובד לשכת מנכ"ל לעסוק בענייני כוח אדם מחייבים הבהרה של נציבות שירות המדינה כדי להבטיח יישום נאות של ההוראה בעניין זה בכלל משרדי הממשלה.

תגובה
נציבות שירות המדינה

3. לאור ממצאי דוח הביקורת בדבר קיומם של ליקויים חמורים בהליכי מכרז במשרד התיירות, ערכה נציבות שירות המדינה (להלן: נש"מ) חקירת משמעת.
ממצאי החקירה לא העלו ראיות לעבירות משמעת, עם זאת, נציבות שירות המדינה לומדת את הלקחים מהליקויים שנחשפו בהליכי המכרזים ושוקדת על פיתוח כלי בקרה חדשים למשרדי הממשלה כמו, הקמת ועדת תקינה משרדית בראשות סמנכ"ל שתעבוד בצמוד לרפרנט המשרד בנש"מ. פעולות אלה נועדו למנוע הישנותם של הליכי מכרזים כפי שנחשפו במשרד התיירות.
אשר להמלצת הערת הביקורת ביחס לאחריות וסמכות עובדי לשכת מנכ"ל, נש"מ מאמצת את המלצת הביקורת ותפעל להבהיר למשרדי הממשלה את גבולות האיסור של עובדי לשכת מנכ"ל לעסוק בענייני כוח אדם.

תגובה
משרד התיירות

3. המשרד מבקש לחדד כי לא נפל שום פגם בהתנהלותה ותפקודה של יועצת המנכ"ל. מעורבותה בתהליכי משאבי אנוש נבעה בעיקרה בתקופה בה המנכ"ל היה ממונה על משאבי אנוש זאת בשל מחסור באיוש משרת סמנכ"ל משאבי אנוש. יובהר כי אף גורם, לרבות נציבות שירות המדינה לא העירה לעובדת או למנכ"ל על מעורבותה בנושאי משאבי אנוש. המשרד מוצא חובה להבהיר כי מעולם לא ניתנו הנחיות/הוראות ו/או

התקבלו החלטות על ידי העובדת עצמה וכל ההנחיות שהועברו היו מטעם המנכ"ל בלבד. המשרד פועל על פי הנהלים ויפעל על פי כל הנחיה/הבהרה שתינתן על ידי נציבות שירות המדינה בנושא.

ליקוי

4. טיפול בסוגיית אבטחת מידע: רק במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, כשלוש שנים לאחר שהועלו חשדות לפריצה לדואר האלקטרוני של עובדים במשרד התיירות, מוצתה בדיקת החשדות והועלו ממצאים אשר חייבו נקיטת פעולות לאכיפת מדיניות למניעת גישה לא מורשית לתיבות דואר אלקטרוני.

תגובה
משרד התיירות

4. מנכ"ל המשרד פנה למשטרה עוד במהלך השביתה בשנת 2014 והגיש תלונה על הפצת מסמכים מלשכת המנכ"ל, ניתוק כרטיסי העובדים מהמערכות וחשד בפריצה למחשבים. המשטרה קיימה מספר בדיקות בנושא וחוקרים אף הגיעו לבדיקות במשרד. בנוסף, המנכ"ל פנה מיידית למנהל ביטחון (להלן: מנב"ט) משרד האוצר בנושא ניתוק כרטיסי העובד מהמערכות הפיננסיות. זאת ועוד, התקיימה פגישה בנושא האמור שבעקבותיה הוחלט על קיום בדיקה של כל המערכות הפיננסיות ופעילות ההגנה בסייבר המשרדית. מאחר ובסופו של דבר לא התקבלו ממצאים לגבי התלונה שהוגשה למשטרה בשנת 2014, ואירועים נוספים דלפו בשנתיים האחרונות, הוחלט בשנת 2017 לפנות בפנייה רשמית לאמונים על נושא אבטחת מידע והסייבר הממשלתיים. המשרד מבהיר כי לא פנה לבדיקות נוספות בין המועדים המפורטים לעיל מחשש לייצר הדים סביב הנושא ולאור הרגישות והמורכבות שבדברים. המשרד רואה בחומרה רבה מקרי דלף מידע ועל-כן מבוצעות פעולות להגנה בסייבר ולהגברת אבטחת המידע בקרב העובדים.
המשרד מציין כי הופקו הלקחים והליקויים שנמצאו בדוח הביקורת תוקנו או נמצאים בהליך טיפול על ידי הממונה על הגנת הסייבר ובמינהל מערכת מידע במשרד. משרד התיירות נמצא בהליך גיבוש מכרז להתקשרות עם יועץ מתודולוגיה להגנה בסייבר.

ליקוי

5. על מנכ"ל משרד התיירות להטמיע בקרב עובדי המשרד דפוסי עבודה מקצועיים מתאימים לטיפול בהליכי בחירה של עובדים לתפקידים.

תגובה
משרד התיירות

5. כלל דפוסי העבודה מנוהלים על ידי סמנכ"לית משאבי אנוש במשרד. דפוסי העבודה נמצאים בטיוב מתמיד. ראה התייחסות המשרד לליקוי מס' 1 לעיל.

ליקוי

6. על נציבות שירות המדינה לפרש למשרדי הממשלה את גבולות האיסור של עובד לשכת מנכ"ל לעסוק בענייני כוח אדם.

תגובה
נציבות שירות המדינה

6. ראה תגובת נציבות שירות המדינה לליקוי 3 לעיל.

תגובה
משרד התיירות

6. המשרד יפעל על פי הנחיות נציבות שירות המדינה בנושא.

ליקוי

7. על משרד התיירות להקפיד שסביבת העבודה הממוחשבת תהיה בטוחה, ובכלל זה עליו לשמור על אבטחת המידע המועבר בדואר האלקטרוני כדי שעובדי המשרד יוכלו להתכתב באמצעות מערכת ממוחשבת זו ללא חשש מפריצות אליה.

תגובה
משרד התיירות

7. המשרד פועל להגברת אבטחת המידע בקרב העובדים ולהסדרת ליקויי הבטיחות שהועלו בדוח של היחידה להגנת הסייבר. הליקויים שנמצאו בדוח תוקנו או נמצאים בהליך טיפול על ידי הממונה על ההגנה בסייבר ומנמ"ר המשרד.

פרק שלישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

עבודה נוספת של חברי הסגל האקדמי הבכיר באוניברסיטאות

הגופים המבוקרים: אוניברסיטה עברית, אוניברסיטת ת"א, אוניברסיטת בר אילן, המועצה להשכלה גבוהה (וות"ת)

ליקוי

1. על אף הערות מבקר המדינה בדוח הקודם, וות"ת לא קבעה הנחיות מפורטות לעבודה נוספת של סגל אקדמי מחוץ לאקדמיה או הנחיות לעבודה נוספת של בעלי תפקידים במוסדות, למשל ראשי חוגים וראשי מחלקות. על וות"ת למלא את תפקידה כגוף המפקח על המערכת: לשכלל את הנחיותיה ולקבוע מגבלות ברורות להעסקה נוספת של חברי סגל, לרבות העסקה שאינה במוסד אקדמי, ולהסדיר את תנאי העבודה של בעלי תפקידים בעבודה נוספת. כמו כן, עליה לחדש לאלתר את ביצוע הבדיקה הרוחבית בכל המוסדות בנוגע לעבודה נוספת של חברי הסגל ולוודא שהנחיותיה מיושמות.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

1. **בעניין העסקה נוספת של סגל אקדמי** – המועצה דוחה את הביקורת. ישנן הנחיות בנושא העסקה נוספת באוניברסיטאות (מסמך וות"ת משנת 1995 ומסמכים נוספים שנשלחו למוסדות מאז לרבות באמצעות מכתבים בנושא בדיקות תקופתיות של חובת הוראה והעסקה נוספת) וכן הנחיות וות"ת לתנאי העסקה ודירוג במכללות המתוקצבות. הנחיות אלה מנחות בעניין המסגרת ומנגנון האישור של העסקה נוספת ועל המוסדות מוטלת האחריות לנהוג לפיהן ובמקרה של ספק לפנות לות"ת. על פי הנחיות אלה לחבר סגל מותר לעבוד מעבר למשרה מלאה עד 4 שעות שבועיות (או ש"ע ל-50% משרה בהתאם לחובת ההוראה למשרתו) ובתנאי שאין לו עיסוק במוסד אחר להשכלה גבוהה. כלומר, היקף העסקה נוספת הינו ההיקף האמור או עיסוק המקביל לו מבחינת הקדשת הזמן.
בעניין העסקה נוספת של בעלי תפקידים - הנושא נדון בוועדת המשנה למדיניות של מל"ג ואף הופץ למוסדות לקבלת התייחסותם. בשל קשיים משפטיים שונים שעלו בתגובות המוסדות, הפצת ההנחיות בנושא מתעכבת. בהתאם להנחיות אלה, ככל שיידרש, המל"ג יעמיק ויחדד הנחיות המל"ג בנושא לסגל האקדמי הבכיר שאינם בעלי תפקידים.

בעניין הבדיקה הרוחבית - בהיעדר סמכות אכיפה ברמת הפרט, ות"ת מבצעת את הפיקוח בנושא העסקה באמצעות אכיפת הנחיותיה בתהליך בדיקת תכניות חדשות ובתהליך מתן הכרה למוסד, ע"י יידוע המוסדות אודות החריגה, תוך ביצוע שימוש במאגר המידע העומד לרשותה ובכך פועלת לתיקון החריגות. כמן כן, מעת לעת מבצעת בדיקה מדגמית של נתוני ההוראה והעסקה נוספת במוסדות, תוך אפשרות להטלת סנקציה תקציבית.

ליקוי

2. מתחילת התשע"ד החליפה ות"ת את בדיקת הרוחב הגורפת שהיא נהגה לעשות בנושא היקף ההעסקה הנוספת בכל המוסדות בביקורת עומק מדגמית. החלטתה זו מונעת מהמוסדות לקבל ממנה מידע אם חבר סגל עובד במוסד נוסף באופן החורג מהנחיותיה ובלא שדיווח על כך, וכך מונעת מהם אפשרות לפעול לתיקון הליקויים.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

2. ראו תגובה לליקוי 1.

ליקוי

3. לאוניברסיטאות שנבדקו אין מידע מלא על מספר חברי הסגל העוסקים בעבודה נוספת ועל הזמן שהם מקדישים לה. משרד מבקר המדינה אמד את שיעור חברי הסגל העוסקים בעבודה נוספת בכ-40% מכלל חברי הסגל. יותר ממחציתם (כ-52%) עושים זאת בלא אישור. הערכה זו מתבססת על הסימנים המפורטים להלן:
* באוניברסיטאות שנבדקו נמצא שבכל אחת מהשנים התשע"ג-התשע"ה, כ-300 חברי סגל לא ביקשו אישור לעבודה נוספת, אך גם לא ביקשו לקבל מענק זמן מלא - מענק הניתן לחבר סגל שהקדיש את מלוא זמנו למוסד ולא עסק בעבודה נוספת או ששכרו ממנה לא עלה על תקרה מסוימת שנקבעה. מכך עולה חשש כי חברי סגל אלו ויתרו על המענק משום שעסקו בעבודה נוספת בלא אישור. בדיקה אקראית בנוגע למקצתם העלתה כי אכן כך הדבר. כמה מחברי הסגל הללו הם חברי סגל בכירים וידועים באקדמיה ובמשק.
* רוב חברי הסגל שהגישו לאוניברסיטאות שנבדקו מסמך לביצוע תיאום מס על הכנסה בגין הכנסות נוספות לא ביקשו אישור לעבודה נוספת; ייתכן שהם הגישו את הבקשה בשל הכנסה מעבודה נוספת שהם לא דיווחו עליה.

הנהלות האוניברסיטאות שנבדקו לא פעלו לאתר חברי סגל העובדים בעבודה נוספת בלא אישור ולא טיפלו באמצעים משמעתיים בחברי סגל שעבדו בעבודה נוספת בלא אישור.
על הנהלות האוניברסיטאות לפעול לאיתור חברי סגל העובדים בעבודה נוספת בלא אישור ולטפל בהם כנדרש. עליהן לוודא שחברי סגל המבקשים היתר לעבודה נוספת ממלאים את כל חובותיהם לאוניברסיטה, ובכלל זה פרסומים ומחקר, ולנמק את האישור במקרים שהמבקש אינו עומד בחובות אלו. עליהן גם לרכז נתונים בדבר הפרסומים האקדמיים של חברי הסגל כדי שהן יוכלו להביא אותם בחשבון בהחלטה על הבקשה.

תגובה
אוניברסיטת בר אילן

3. בכפוף לקבלת אישור האירגונים המוסמכים תפעל האוניברסיטה להרחבת אמצעי הפיקוח והבקרה, ובין היתר נשקלים האמצעים הבאים: (1) בקרה יזומה (2) מכתב ריענון שנתי מפורט לגבי היתר לעבודה נוספת (3) שימוש במידע הקיים באוניברסיטה לגבי טפסי תיאומי מס (4) נקיטה באמצעי משמעת לפי תקנון המשמעת (5) לבקשה להיתר עבודה נוספת יצרף חבר הסגל רשימה של תפוקות מחקר (6) החמרת נוסח הבקשה/קריטריונים לאישור עבודה נוספת.

תגובה
אוניברסיטת ת"א

3. האוניברסיטה החלה בבדיקה מדגמית של חברי סגל שעובדים בעבודה נוספת בלא דיווח או אישור. במקרים מסוימים שהתגלו, נדרשו חברי סגל להחזיר כספים. בנוסף, במקרה שיהיו חברי סגל שיצהירו לשלטונות המס כי עבודתם באוניברסיטה הינה מקום עבודתם המשני, תעשה בדיקה לגבי עבודתם מחוץ לאוניברסיטה ביחס להצהרתם.
בתקנון מערכת בירור ושיפוט פנימי לסגל האקדמי מופיע הפירוט הבא: עבירת משמעת הינה כל אחת מהעבירות המפורטות להלן שבוצעה ע"י איש הסגל האקדמי בזדון, ביודעין או ברשלנות: 3.1 הזנחת תפקידי הוראה, הדרכה ומחקר. 3.2 הזנחת תפקידים אקדמיים אחרים. 3.4 הפרת הוראות מחייבות של מוסדות האוניברסיטה. משכך הוא מכסה על פניו כל הפרת הוראות ולא נדרש אזכור בכל נוהל בפני עצמו אודות תקנון המשמעת.
יחד עם זאת, תקנון המשמעת ייבחן מחדש השנה על מנת לוודא שהטיפול בחריגה מכללי העבודה הנוספת ניתנים ליישום במסגרתו.

האוניברסיטה פועלת בהתאם לנהליה ולהסכמי העבודה למניעת חריגות בעיסוקי חברי הסגל. לאחר בדיקת תקנון המשמעת מחדש השנה, האוניברסיטה תנקוט בצעדים משמעתיים, אם תתגלה חריגה מהכללים.

ליקוי

4. הנהלותיהם של הטכניון ושל אוניברסיטת ת״א קבעו כללים למתן מענק זמן מלא. כללים אלו חורגים מהנחיות ות״ת, והם נקבעו בלא ידיעתה ובלא אישורה. במשך שנים רבות הנחו אוניברסיטאות אלו את הסגל האקדמי שלהן לנהוג לפיהם. תשלום המענק לחברי הסגל העלה את הוצאות השכר שלהם, הממומנות מכספי הציבור, וכן גרם אי-שוויון בין חברי הסגל באוניברסיטאות. בתוך אוניברסיטת ת״א נוצר אי-שוויון חמור עוד יותר מפני שהיא קבעה תקרת הכנסה גבוהה ומיוחדת לחברי סגל מהפקולטה להנדסה. על אוניברסיטת ת״א ועל בר-אילן להתאים את נוהליהן ואת הליכי עבודתן להנחיות ות״ת. על אוניברסיטת ת״א ועל הטכניון להפסיק לאלתר לתת לחברי סגל מענקים לא תקינים בגין הקדשת זמן מלא ולהתאים את כללי המענקים לכללי ות״ת. על ות״ת לוודא שכל האמור תוקן.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

4. הנחיות ות״ת מיום 17.10.1994 ועדכונן ומיום 17.2.1997 לעניין יישום המענק האקדמי האוניברסיטאי על שני חלקיו, ידועות ומחייבות את האוניברסיטאות וארגוני הסגל לפעול על פיהן, וכי כל חריגה מהן דורשת אישור פורמאלי מות״ת ומהממונה על השכר באוצר. המל״ג תבחן את פרסום ההנחיות באתר.

תגובה
אוניברסיטת ת״א

4. האוניברסיטה תפעל בנושא זה עפ״י דין וככל שיידרש תפעל להסדרה מול ות״ת.

ליקוי

5. האוניברסיטאות שנבדקו מסתפקות בהצהרת חבר הסגל שהוא זכאי למענק ואינן דורשות פירוט בנוגע לעומס ההוראה שלו ובנוגע לכל עיסוקיו באוניברסיטה ומחוצה לה. גם אין הן בודקות את ההצהרות. בבדיקה נמצא שכמה חברי סגל הצהירו על זכאות למענק אף שהשתכרו סכומים גבוהים מהתקרה המזכה במענק. חברי סגל אחרים לא ביקשו אישור על מלוא עיסוקיהם הנוספים. מבקר המדינה

קבע עוד בדוח הקודם כי האוניברסיטאות אינן בודקות את הצהרות חברי הסגל בנוגע למענק, אינן מאמתות אותן ואף אינן דורשות מחברי הסגל פרטים על הכנסותיהם. לנוכח הממצאים שעלו בביקורת זו, על כל האוניברסיטאות, ובכלל זה על אלו שנבדקו בביקורת, לדרוש מחברי הסגל דיווח מחודש על כל עיסוקיהם הנוספים ולהגבילם בכך בהתאם לכללים שהן קבעו. כמו כן, עליהן להפעיל מנגנון לבקרה ולפיקוח שוטף על העיסוקים הנוספים של חברי הסגל ולנקוט צעדים מתבקשים, לרבות צעדים משמעתיים, כשמתגלה חריגה מהכללים.

תגובה
אוניברסיטת ת"א

5. האוניברסיטה תבחן בשנה הקרובה מחדש איזה הליך מתאים לבחינה של בקשה לעבוד בעבודה נוספת בתוך האוניברסיטה, ותפעל לעדכן את נהליה וליישמן בהתאם להחלטות שייקבעו. ככלל, האוניברסיטה אינה מאשרת עבודה נוספת שחורגת מהמקובל של עד 4 שעות הוראה בתוך האוניברסיטה ויום ייעוץ או עד 4 שעות הוראה מחוץ לאוניברסיטה. חריגה מכך הינה יוצאת דופן ואינה קיימת כמעט באוניברסיטה. חריגה זו דורשת אישור מיוחד ובדיקה ובד"כ אינה מאושרת על מנת שלא תהיה פגיעה בחובות חבר הסגל למוסד.
בטפסי ההצהרה של חברי הסגל על עבודת חוץ תתווסף השנה התייחסות גם לעבודה נוספת. בטפסי העבודה הנוספת תהיה התייחסות לעבודת חוץ.
האוניברסיטה מקפידה כבר עתה שההצהרות ימולאו כנדרש.

ליקוי

6. 6% מכלל חברי הסגל באוניברסיטת ת"א, 11% בעברית ו-55% בבר-אילן לא השיגו מענקי מחקר. שיעורם של חברי הסגל שלא השיגו מענקי מחקר מבין חברי הסגל שיש חשש שהם עובדים בעבודה נוספת בלא אישור (חברי סגל שלא ביקשו מענק זמן מלא ולא ביקשו אישור לעבודה נוספת) גבוה יותר: 14% באוניברסיטת ת"א, 20% בעברית ו-64% בבר-אילן. הדבר מלמד שהסבירות שייפגע מחקרם של מי שיש סימנים לכך שהם עוסקים בעבודה נוספת בלא אישור גבוהה יותר מאשר בקרב כלל חברי הסגל, וגבוהה גם ממי שקיבל אישור לעבודה נוספת. הנתון החריג, שלפיו לכ-55% מחברי הסגל באוניברסיטת בר-אילן אין מענקי מחקר, מחייב את בר-אילן לנתח את הסיבות לכך ולנקוט פעולות כדי לקדם את היקף המחקר בה. כמה מחברי הסגל שלא ביקשו מענק וגם לא אישור לעבודה נוספת לא עמדו בעומס ההוראה; למקצתם לא היו מענקי מחקר; ואחרים לא עמדו בשתי מטלות אלו - מחקר והוראה - גם יחד.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

6. הנתון המופיע בדו"ח המציין כי ל 55% מחברי הסגל אין תקציב מחקר אינו מדויק, כיוון שלא נלקחו בחשבון מענקי מחקר מכלל התקציבים הקיימים ואילו נלקחו בחשבון היה השיעור עומד על 16% בלבד.
הסיבה להבדלים טמונה בדרך העברת הדו"ח וההשוואה בין האוניברסיטאות. הנתון אותו ציין המבקר הינו נתון חלקי בלבד, הבודק רק את הנתונים הרלוונטיים לצורך דיווח לות"ת, באם בודקים (כפי שבדקו באוניברסיטאות אחרות) את אוסף התקציבים להם תקציבי מחקר פעילים (כולל תרומות , בלי קליטה, מענקי פנים ועתודות מחקר) מוצאים מספר מינורי של חוקרים ללא תקציב מחקר.
מצ"ב הנתון המעודכן :

שנה	מספר חוקרים פעילים	סה"כ סגל בכיר	% חוקרים פעילים
תשע"ב	488	634	77%
תשע"ג	500	671	75%
תשע"ד	552	698	79%
תשע"ה	610	724	84%

יש לציין כי מענקי מחקר אינם המדד האופטימלי לתפוקות מחקר בחלק ממדעי האדם, בהם יש פחות צורך בכספים לצורך ביצוע מחקר.

ליקוי

7. כמה מחברי הסגל, ובכלל זה בכירים, לא עמדו בעומס ההוראה וניתנו להם הקלות, בין השאר משום שהחזיקו בתפקיד באוניברסיטה, ואף על פי כן הם קיבלו אישור לעבודה נוספת, לרבות מחוץ לאוניברסיטה. אישור זה מנוגד למטרת ההקלה בהוראה - לאפשר לבעל התפקיד להקדיש את הזמן הדרוש לתפקיד שהוא מונה לו, ולא לפנות לו זמן לביצוע עבודה נוספת. יש בכך פגם עקרוני.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

7. הפחתת עומס הוראה ניתנת למי שמבצע מטלות נוספות ולכן ניתן להתיר עבודה נוספת במקרים אלו.

תגובה
אוניברסיטת ת"א

7. בשנה הקרובה ייבדקו המקרים שבהם חברי הסגל לא עמדו בעומס ההוראה וקיבלו היתר לעבודה נוספת. בדיקה זו תתבצע ביחס לעומס הכולל המוטל על חברי הסגל כך שהם יעמדו בכל חובותיהם האוניברסיטאיות הנדרשות.

ליקוי

8. האוניברסיטאות שנבדקו אינן אוספות נתונים על פרסומים אקדמיים של חברי הסגל ואינן מרכזות אותם. נתוני הפרסומים אינם משמשים אותן ככלי לבדיקת המידה שחבר הסגל עומד בחובותיו האקדמיות כשהן בוחנות אם לאשר לו לעבוד בעבודה נוספת. יוצאת דופן היא בר-אילן, המבקשת מחבר הסגל לפרט את פרסומיו בבקשתו.

ליקוי

9. כשהאוניברסיטאות בוחנות בקשה של חבר סגל לעסוק בעבודה נוספת, אין הן בודקות את נתוני מענקי המחקר שלו. לכמה מחברי הסגל האקדמי שקיבלו אישור לעבודה נוספת אין כלל מענקי מחקר, וייתכן שעיסוקיהם הנוספים מצמצמים את הזמן שהם מקדישים למחקר.

ליקוי

10. אוניברסיטת ת"א דורשת רק ממקצת מחברי הסגל המבקשים לעסוק בעבודה נוספת לקבל ממנה היתר לכך - אלו העוסקים בעבודה נוספת בהיקף הגבוה מהסף שהאוניברסיטה קבעה. לכן אין היא יכולה לבדוק שהעבודות הנוספות של כל העוסקים בה אינן פוגעות בחובות ההוראה ובחובות המחקר שלהם. כמו כן, אין היא יכולה להתנות את אישורה לעבודה במוסד אקדמי אחר בקבלת פנייה מהמוסד האחר, כולל פירוט של מהות ההעסקה והיקפה. כל זאת סותר את הנחיות ות"ת.

תגובה
אוניברסיטת ת"א

9-10. האוניברסיטה נוהגת על פי הסכמי העבודה ולא יכולה לבצע שינויים חד צדדיים. ההסכם האחרון נחתם ביום 4.12.16. האוניברסיטה תוכל לעלות את נושא העבודה הנוספת במשא ומתן הארצי הבא עם הסגל הבכיר תוך התייחסות למפורט

בדו״ח הביקורת. המשא ומתן הארצי הבא צפוי להיפתח בשנת 2019.

על פי הנוהל האוניברסיטאי בדבר עבודה נוספת, חברי סגל מדווחים על עבודה נוספת של עד יום ייעוץ בשבוע או על הוראה במוסד אקדמי אחר שהיקפה לא עולה על מחצית משעות ההוראה באוניברסיטה. לאחר הדיווח מועבר אישור דיווח ממוחשב לחבר הסגל על עבודה זו. בנוסף, חבר סגל המבקש אישור לעבודה נוספת שהיא מעבר לכללי הדיווח והעבודה שאושרה לו, מקבל אישור בכתב על עבודה זו. חברי הסגל רשאים למסור אישורים אלו למוסד האקדמי האחר.

אוניברסיטת תל אביב מציעה לות״ת להקים מאגר שבו יהיה ניתן לראות את הנתונים באופן מרוכז.

ליקוי

11. היקף העבודה הנוספת בהוראה שנקבע בנוהל של בר-אילן לעבודה נוספת גבוה מהמותר לפי הנחיות ות״ת. כמו כן, אין הוא מחייב קבלת פנייה מהמוסד האחר, כנדרש בהנחיות. בהתשע״ג-התשע״ה, הוועדות שנקבעו בנוהל של בר-אילן לא התכנסו במרבית הפקולטות, והבקשות החורגות הובאו לאישורו של הרקטור בלבד.

ליקוי

12. לאוניברסיטת ת״א ולבר-אילן לא היה בתקופה שנבדקה מאגר מידע ממוחשב המרכז את האישורים שניתנו לחברי הסגל לעבוד בעבודה נוספת. בבר-אילן, שרוב האישורים ניתנים בה בידי הפקולטות, אף לא היה מאגר מרוכז ידני. בדיקה אקראית בבר-אילן העלתה מקרים שטופסי בקשות לא אותרו ושלא ברור מי אישר אותן, וכן מקרים שכלל לא הוגשו טופסי בקשות. האוניברסיטאות ת״א ובר-אילן לא יכלו לבדוק בתקופה שנבדקה שכל מי שעובד בעבודה נוספת או קיבל אישור לחריגה בהיקף העבודה הנוספת עומד בתנאים שנקבעו לכך.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

11-12. הנוהל תוקן בהתאם להנחיות ות״ת וכן האוניברסיטה מחזיקה רשימה מרוכזת שנתית של כל חברי הסגל האקדמי הבכיר להם היתר לעבודה נוספת.

תגובה
אוניברסיטת ת"א

11-12. הנוהל האוניברסיטאי לחובת דיווח ולחובת פנייה לאישור לעבודה נוספת נקבע כך שעל פניו היקף העבודה המותרת ומהותה אינן פוגעות בחובותיו האקדמיות של חבר הסגל. רקטור האוניברסיטה שבודק את הפניות לעבודה נוספת מוודא באותו שלב שאין פגיעה בחובות האקדמיות כלפי האוניברסיטה.
נוהל עבודת חוץ מתייחס לניגוד עניינים ולכן קובע את העיסוקים שבהם חבר הסגל מנוע מלעבוד בהם. חבר סגל המעוניין לעסוק בעבודת חוץ שאסורה עליו או כזו שיכולה להעמידו במצב של ניגוד אינטרסים, יפנה בבקשה מיוחדת ולא יוכל לעבוד בעבודה זו ללא היתר.

עבודה נוספת של מנהלים בכירים באוניברסיטאות

הגופים המבוקרים: אוניברסיטת בר אילן, אוניברסיטה הפתוחה, אוניברסיטת ת"א, וועד ראשי האוניברסיטאות, המועצה להשכלה גבוהה.

ליקוי

1. ממרץ 1988 עו"ד דרור פרנקל משמש היועץ המשפטי של בר-אילן (להלן - היועמ"ש). לבד מעיסוקו זה הוא שימש יועמ"ש בגופים נוספים, כעבודה נוספת. הממונה על השכר בחן חריגות בתנאי העסקתו של היועמ"ש, ובעקבות זאת סיכם בינואר 2016 עם בר-אילן והיועמ"ש, כי בר-אילן תשלם את שכרו של היועמ"ש לפי הכללים שקבע הממונה; היועמ"ש נדרש להשיב לבר- אילן סכומים שקבע הממונה בשל השתכרות עודפת שהייתה לו מבר-אילן ב-2010-2015, ושאין לה קשר להכנסותיו מעבודה נוספת; לחתום על חוזה העסקה מתוקן; ולהפסיק עד לסוף מרץ 2016 את עבודותיו הנוספות.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

1. עניינו של היועץ המשפטי הוסדר בהסכמה עם הממונה על השכר באוצר בהסדר חתום מחודש ינואר 2016, ובמסגרתו הוסכם על הפסקת עבודתו הנוספת של היועץ המשפטי החל מחודש מרץ 2016. האוניברסיטה והיועמ"ש פועלים בהתאם להסכם זה, קרי היועץ המשפטי אינו מבצע עוד כל עבודה נוספת מזה למעלה משנתיים.

ליקוי

2. בעבודתו הנוספת של היועמ"ש עבור חברה בת בבעלות מלאה של בר-אילן (להלן - החברה או חברה בת) ובעבור מכללה שהייתה לה זיקה לבר-אילן (להלן - המכללה) עלו חריגות מהותיות. הגורמים הבכירים בבר-אילן ידעו עליהן ולא מנעו אותן. להפך, הם אף לא ראו בכך אי-תקינות. בכך הם חטאו לחובת נאמנותם למוסד שבו הם מועסקים, לסטודנטים הלומדים בו ולציבור כולו המשתתף בתקציב האוניברסיטה.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

2. עבודתו הנוספת של היועמ"ש בוצעה לבקשת האוניברסיטה ובשליחותה, ודיווח מפורט בעניין זה נמסר למשרד מבקר המדינה בשנת 2006, ולא נשמעה כל הסתייגות מצידו ביחס לכך ; עבודתו הנוספת של היועץ המשפטי לא הייתה על חשבון משרתו באוניברסיטה, ומכל מקום היועץ המשפטי עבד עשרות שעות עודפות באוניברסיטה בכל חודש מעבר לשעות משרתו, לעומת שעות ספורות בייעוץ המשפטי למכללה ולחברת הבת . כלומר עבודתו הנוספת נעשתה לטובת האוניברסיטה ולבקשתה.

ליקוי

3. עבודתו הנוספת של היועמ"ש בוצעה בניגוד לנוהל בר-אילן ולהוראת הממונה: עבודתו הנוספת בוצעה במהלך שעות העבודה בבר-אילן, ללא דיווח שעות נפרד ואגב שימוש במתקניה. לפיכך, התשלומים הנוספים שקיבל היועמ"ש מהחברה ומהמכללה היו בעבור שעות עבודה, שבר-אילן כבר שילמה לו עבורן, ונעשו מתוך הפרה של הוראות הנוהל והפרת הוראות הממונה מ-2011. מנהלי בר-אילן לא דרשו מהיועמ"ש לעמוד בהוראות אלו. עולה חשש שמדובר בדרך שאיפשרה למנהלי האוניברסיטה להגדיל את סך השתכרותו של היועמ"ש, תוך חריגה מגבולות השכר ומתנאי ההעסקה שקבע הממונה על השכר, במסווה של עבודה נוספת, שלא ניתן לה ביטוי בנתוני השכר של האוניברסיטה.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

3. האוניברסיטה החריגה את נוהל בר אילן ביחס לעבודתו הנוספת של היועץ המשפטי, משום שעבודתו הנוספת בוצעה לבקשת האוניברסיטה ובשליחותה, ודיווח מפורט בעניין זה נמסר למשרד מבקר המדינה בשנת 2006, ולא נשמעה כל הסתייגות מצידו ביחס לכך; עבודתו הנוספת של היועץ המשפטי לא הייתה על חשבון משרתו באוניברסיטה, ומכל מקום היועץ המשפטי עבד עשרות שעות עודפות באוניברסיטה בכל חודש מעבר לשעות משרתו, לעומת שעות ספורות בייעוץ המשפטי למכללה ולחברת הבת. לתגובת האוניברסיטה למשרד המבקר צורפו דוחו"ת שעות הנוכחות של היועמ"ש בכל השנים האחרונות: מ- 2009 עד 2016. בכל חודש עבד היועמ"ש כ-**60 שעות יותר** מהיקף המשרה באוניברסיטה; מדובר על יותר מ-**600 שעות עודפות בכל שנה**.

ביחס להוראות הממונה, יצוין כי במשך עשרות שנים הייתה קיימת מחלוקת משפטית עמוקה בין משרד האוצר לבין כלל האוניברסיטאות בישראל (ובראשן ור"ה) בשאלת כפיפות האוניברסיטאות להוראות הממונה על השכר באוצר. מחלוקת זו הוכרעה על ידי בג"צ רק בחודש אוגוסט 2015, ומיד בסמוך לאחר מכן הוסכם בין הממונה על השכר, האוניברסיטה והיועמ"ש על הפסקת עבודתו הנוספת של היועמ"ש.
בכל הנוגע לשכרו של היועמ"ש, הרי שסיכום הדברים עם הממונה על השכר סיים את הטיפול ואת ההתחשבנות בענייננו של היועמ"ש, ואין לראות בעבודתו הנוספת העלאת שכר נוספת.

ליקוי

4. היועמ"ש לא ביקש ולא קיבל אישור לעבודותיו הנוספות: היועמ"ש לא הגיש בקשות לאישור עבודה נוספת, כנדרש בנוהל, בעשרות השנים שבהן עסק בעבודות נוספות, אף שסמנכ"לי משאבי אנוש שלחו לו טופסי בקשות לדיווח במשך שבע שנים וזאת בטענה שהדרישה אינה חלק מתנאי ההרשאה שקיבל בשנת 1992 בנוגע לעבודתו הנוספת.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

4. בהמשך לתגובות 2,3 לעיל. במצב דברים שבו האוניברסיטה היא היוזמת של העבודה הנוספת, אין כל היגיון לדרוש מן העובד לעבור הליך לאישור עבודה נוספת. זאת, להבדיל ממצב שבו מבקש עובד לבצע עבודה נוספת פרטית, שלא ביוזמת האוניברסיטה ולא בשליחותה; כי אז, נועד ההליך לברר פרטים אודות אופי העבודה הנוספת, האם היא מתאימה לאופי המוסד, האם היא צפויה להפריע לעבודתו של העובד וכיוצא בזה. קל וחומר בענייננו בו במסגרת תנאי ההעסקה של היועמ"ש ניתן לו אישור לעבודה נוספת כחלק מתנאי הסכם העבודה שלו.

ליקוי

5. ליקויים בעבודה נוספת של היועמ"ש עבור החברה: משנת 1990 היועמ"ש ועובדי לשכתו סיפקו שירותי ייעוץ משפטי גם לחברה. עד סוף שנת 1996 שילמה החברה לבר-אילן בעבור הייעוץ שקיבלה מהיועמ"ש ומצוות לשכתו, והיועמ"ש וצוותו קיבלו את שכרם הרגיל מבר-אילן.
ב-אפריל 1998 החליטו מנהלי בר-אילן דאז כי מתחילת שנת 1997 ואילך (דהיינו רטרואקטיבית) לא תשלם החברה לבר-אילן את מלוא

דמי הייעוץ, אלא 30% מהם בלבד (להלן - תקורה), ואת 70% הנותרים היא תשלם ישירות ליועמ"ש כנגד חשבונית שתקבל ממנו.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

5. ראה תגובה 2,4. עם זאת חשוב לציין כי האוניברסיטה הרוויחה מההסדר הכלכלי הנ"ל. עוד האוניברסיטה מבקשת להבהיר, כי אלמלא שכירת שירותיו של עו"ד פרנקל, היתה החברה שוכרת שירותיו של עורך דין מן השוק הפרטי, במסגרת האוטונומיה הניהולית שלה, ועל כן בכל מקרה האוניברסיטה לא הפסידה הכנסה כלשהי, כיוון שהיא לא הייתה מקבלת תשלום בגין ייעוץ משפטי.

ליקוי

6. החלטה זו נוגדת את הנוהל של בר-אילן בעניין עבודה נוספת. בהחלטתה זו ויתרה בר-אילן על זכותה העתידית לקבל 70% מדמי הייעוץ, אף שבפועל היא זו שמימנה את משאבי עבודת הייעוץ - היא שנשאה בשכר היועמ"ש ועובדי לשכתו, והשירותים שהעניקו לחברה ניתנו במהלך עבודתם באוניברסיטה ותוך שימוש במתקניה. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, הסכום שעליו ויתרה בר-אילן לטובת חשבונו הפרטי של היועמ"ש מתחילת 1997 ועד לסוף מרץ 2016 היה כ-1.5 מיליון ₪.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

6. ראה תגובה 2 ו-5. יצויין כי הסדר התקורות עם חברת הבת נועד לכיסוי הוצאות האוניברסיטה, לרבות הוצאות כוח האדם, הוצאות הלשכה והתשומות האחרות.

ליקוי

7. ליקויים בעבודה נוספת של היועמ"ש עבור המכללה: היועמ"ש סייע בייסוד המכללה והעניק לה, בסיוע צוות לשכתו, שירותים משפטיים במשך כ-22 שנה, מתחילת פעילותה ועד לסוף מרץ 2016. הדבר נעשה בניגוד להחלטת המל"ג מ-1999, ולפיה לא יעניק יועמ"ש של מוסד אקדמי שירותים למוסד שהוקם מהמוסד האחר. במשך כל תקופה זו שילמה המכללה ליועמ"ש באופן אישי בעבור הייעוץ שסיפק לה על חשבון שעות עבודתו בבר-אילן, ותשלומיה לו הסתכמו בכ-1.4 מיליון ש"ח. אמנם על פי הודעת בר-אילן, שירותי הייעוץ שהיועמ"ש העניק למכללה במשך כל השנים נעשו בשליחותה, ואולם אלו ניתנו בניגוד

לנהליה שקובעים כי האישור יינתן בידי ועדה ייעודית. בר-אילן הייתה אמורה לקבל תקורה מהמכללה בשיעור של 30% משכר הייעוץ בגין השימוש במשאביה למתן הייעוץ, לרבות בגין השירותים שסיפקה למכללה לשכת היועמ"ש.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

7. ראה תגובות 5-2. באשר להנחיות המל"ג משנת 1999, ההנחיות אינן מופנות לאוניברסיטת בר אילן (שאינה מהווה מוסד השכלה גבוהה שאינו נתמך תקציבית); ואוניברסיטת בר אילן כלל אינה כפופה להנחיות אלה. יצוין עוד כי מנהלי האוניברסיטה היום למדו על קיומן של הנחיות אלה, לראשונה, מטיוטת דו"ח הביקורת. מכל מקום, כפי שהתברר לאוניברסיטה, בשנת 2004 ניתנה למכללה בשאלה זו חוות דעת מקצועית מטעמם של עו"ד אופיר כץ, מומחה בעל שם לדיני מלכ"רים, עמותות וגופים ציבוריים, וד"ר ניסן לימור, מומחה למגזר השלישי וחוקר בתחום, ששימש בעבר, בין היתר, כמנכ"ל המל"ג והות"ת. חוות דעת כץ ולימור, אשר בחנה את הנחיות המל"ג משנת 1999, קבעה במפורש כי אין כל מניעה שיועמ"ש האוניברסיטה ייתן ייעוץ משפטי למכללה. מסקנה זו אושררה גם בחוות דעת משלימה של ד"ר לימור משנת 2017. יצוין, ד"ר לימור היה בין יוזמי גיבוש הנחיות המל"ג מ-1999, והיה מודע להנחיות אלה על דקדוקיהן.

ליקוי

8. ליקויים בנושא תקורה: בר-אילן לא בדקה מהי עלות השימוש במשאביה למתן שירותי הייעוץ לחברה ולמכללה, ואם התקורה שנקבעה מכסה את העלויות. אף לא היה ביכולתה לבדוק זאת, מאחר שהיועמ"ש לא דיווח בנפרד על שעות העבודה שהוא וצוותו עבדו בהן עבור החברה והמכללה, ומנהלי בר-אילן לא דרשו ממנו לעשות כן. בר-אילן לא דרשה מהחברה ומהמכללה לשלם לה את התקורה, ואף לא קיבלה מהן את מלוא התקורה: בר-אילן קיבלה מהחברה רק כ-14% (כ-95,000 ש"ח מתוך כ-663,000 ש"ח) מהתקורה שהייתה צריכה לשלם; והתקורה שבר-אילן הייתה אמורה לקבל מהמכללה בעבור מתן שירותי ייעוץ במהלך 22 שנה הסתכמה, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בלמעלה מ-400,000 ש"ח. ואולם, היא קיבלה תשלומי תקורה רק במהלך הביקורת, שהסתכמו ב-79,000 ש"ח במסגרת פשרה, שעליה סיכמו בפברואר 2017 מנכ"לי בר-אילן והמכללה.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

8. ראה תגובות 2-5. כפי שהוסבר בתגובת האוניברסיטה לטיוטת דוח הביקורת, המכללה וחברת הבת התחייבו לשלם לאוניברסיטה תקורות בשיעור הנגזר מהתשלום שקיבל יועמ"ש האוניברסיטה עבור העבודות הנוספות, וזאת, עבור השימוש בתשומות לשכת יועמ"ש האוניברסיטה לסוגיהן. מתכונת זאת של תשלום תקורות בשיעור הנגזר מסכום הבסיס, היא השיטה הנוהגת בדרך כלל בפעילויות בהן מעורבים המוסדות להשכלה גבוהה מול גורמי חוץ, החל מתרומות, תקציבי ומענקי מחקר, הסכמים בין מוסדיים וכיו"ב. על פי הנחיות הנהלת האוניברסיטה, כספי התקורות יועדו לרכישת ציוד משרדי (מחשבים, מסכים, מדפסות וכיו"ב) וספרות מקצועית, לפי הצורך. כמפורט בתגובת האוניברסיטה לטיוטת דוח הביקורת, נוהל רכישת הציוד ללשכת יועמ"ש האוניברסיטה, מכספי התקורות, היה שקוף, תקין ומוסדר. יצוין, כי נוכח חלוף השנים ופנייתו המאוחרת של משרד המבקר, נמצאו במשרדי האוניברסיטה רישומים חלקיים בלבד של קבלת התקורות לאורך השנים.

ליקוי

9. אי-מתן הצהרות ואי-בדיקתן כנדרש בדבר ניגוד עניינים בעבודותיו הנוספות של היועמ"ש: הגם שלטענת האוניברסיטה עבודותיו הנוספות היו בשליחותה, היה על היועמ"ש כשומר סף ומרכז הוועדה לוודא כי ייערך בעניינו הסדר למניעת ניגוד עניינים. היועמ"ש לא הגיש בכל שנה הצהרה מפורטת בדבר ניגוד עניינים בעבודותיו הנוספות, כנדרש, אלא הסתפק בשתי בקשות בלבד לקבלת עמדת האוניברסיטה לעניין ניגוד העניינים. מנהלי בר-אילן לא דנו ולא בדקו אם יש חשש לניגוד עניינים בעבודותיו הנוספות של היועמ"ש עבור המכללה ועבור החברה, ולא קבעו הסדרים למניעת ניגוד עניינים ולפיקוח על עבודותיו אלו. היועמ"ש, שהוא מרכז הוועדה לניגוד עניינים, היה נמצא בחשש לניגוד עניינים כשנטל חלק בניסוח החלטות הוועדה, ולפיהן מתן שירות לגוף בשליטת בר-אילן לא ייחשב ניגוד עניינים, ואף לא העלה לדיון בה את ניגוד העניינים בעבודותיו הנוספות.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

9. ראה תגובה 4. לאור העובדה שהאוניברסיטה היא המבקשת את עבודתו של היועץ המשפטי, ולאור העובדה שעבודתו זו

תרמה לאוניברסיטה, הרי שבדיקת ניגוד העניינים לא הייתה רלוונטית. על אף האמור, למען הזהירות, פנה עו"ד פרנקל בשנת 1995 אל מנכ"ל האוניברסיטה דאז, ד"ר לובל, וביקש כי השאלה האם קיים ניגוד עניינים בין תפקידו כיועמ"ש האוניברסיטה לבין הייעוץ המשפטי שניתן על ידיו למכללה, תובא בפני פורום נשיא האוניברסיטה ותיבחן על ידיו. לתגובת האוניברסיטה צורף מכתבו של ד"ר לובל, אשר הבהיר במכתבו, כי בעקבות פנייתו של עו"ד פרנקל, העלה ד"ר לובל את סוגיית ניגוד העניינים במסגרת ישיבה של פורום הנשיא, שהיה הפורום הניהולי העליון באוניברסיטה. כפי שמעיד ד"ר לובל, הנוכחים בפגישה הסכימו, שעמדת האוניברסיטה היא שאין כל ניגוד עניינים בין העסקתו של עו"ד פרנקל כיועמ"ש האוניברסיטה לבין הייעוץ המשפטי שנתן למכללה.

ליקוי

10. משחדלה המכללה להיות גוף בשליטת בר-אילן והפכה לגוף נפרד ומתחרה (המלמד מקצועות לימוד שגם בר-אילן מלמדת), כבר לא הייתה תקפה העילה הפורמלית לכאורה לאי-הבאת סוגיית עבודתו הנוספת כיועץ למכללה לדיון בוועדה לניגוד עניינים. מאחר שהיה לו אינטרס להמשיך ולשמש יועמ"ש לשני גופים מתחרים, נוצר חשש לניגוד עניינים מובנה בפעילותו של היועמ"ש כנותן שירותים להם.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

10. אין בסיס לטענה כי המכללה והאוניברסיטה הם "גופים מתחרים". כפי שהוסבר בהרחבה בתגובת האוניברסיטה לטיוטת דוח הביקורת, המכללה והאוניברסיטה חולקות חזון משותף ולמן תחילת הדרך פעלו בשיתוף פעולה. יצוין, כי במכתבו של פרופ' נאמן ז"ל משנת 2006 הובהר בהקשר זה, כי המכללה אינה בגדר מוסד המתחרה באוניברסיטה "אלא להיפך - מוסד בעל קרבה רעיונית לאוניברסיטה". זאת ועוד, וכידוע, דרישות הכניסה למועמדים לאוניברסיטה גבוהות מאלה של המכללה. סטודנט שנתוניו מאפשרים לו להתקבל לאוניברסיטה יעדיף ללמוד בה (ולא במכללה) הן מטעמי יוקרה והן מטעמי עלות, ועל כך בין היתר עומדים כץ ולימור בחוות דעתם; גם בשל כך ברור כי האוניברסיטה והמכללה אינם גופים מתחרים, וממילא לא מתקיים ניגוד עניינים. כמו כן, גם בחינת תוכניות הלימוד בשני המוסדות מלמדת, כי אין מדובר במוסדות המתחרים ביניהם, ובעניין זה פירטה האוניברסיטה בהרחבה בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת.

ליקוי

11. אי-מחיקת קרן ההשתלמות הייחודית של היועמ"ש של בר-אילן - על אף קביעותיהם של מבקר המדינה ושל הממונה כי הפרשת כספים לקרן השתלמות ייחודית מהווה חריגת שכר, המשיכה בר-אילן להעמיד את הקרן לזכות היועמ"ש, שניצל מתוכה כ-100,000 דולר. בינואר 2016 קבע הממונה בהסדר בהסכמה כי על בר-אילן למחוק את הסכומים אשר נצברו בקרן ולבטלה, ובר-אילן הודיעה למשרד מבקר המדינה כי עשתה כן. ואולם בפועל לא נמחקו הסכומים במועד זה, אלא רק בנובמבר 2016 לאחר בקשתו של משרד מבקר המדינה לקבל את פירוט הקרן. אף שהממונה ומבקר המדינה קבעו כי ההפרשות לקרן מהוות חריגת שכר, לא דרש הממונה מהיועמ"ש להחזיר את כספי הקרן שניצל שלא כדין. על הנהלת בר-אילן להקפיד על התנהלות נאותה ועל שימוש נאות בכספי הציבור ולהתאים את נהליה להנחיות הממונה על השכר.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

11. חשוב להדגיש, כי בשנים האחרונות כמעט ולא בוצעה משיכה כלשהי מהקרן. כך, בשנת 2014 בוצע מכספי הקרן תשלום מינורי של 98$; בשנת 2015 – 83$; בשנת 2016 – 0; ובשנת 2017 – 0.
ההוצאות המינוריות שבוצעו בשנים עברו, היו בגין השתתפות בעלויות שירותי אינטרנט, להם זכאים מנהלים בכירים.
עוד חשוב להבהיר, כפי שניתן להיווכח מן הנתונים שלעיל, כי מאז ההוראה למחיקת הקרן בינואר 2016, לא בוצעה משיכה כלשהי מהקרן, ולאחר מכן היא נמחקה.

ליקוי

12. נוכח חומרת הממצאים בנוגע לעבודה הנוספת של היועמ"ש של בר-אילן מוצא מבקר המדינה לנכון להעביר ממצאים אלו לידיעת המאסדרים, המל"ג והוות"ת.

תגובה
אוניברסיטת בר-אילן

12. עניינו של היועץ המשפטי כבר הוסדר בהסכמה עם הממונה על השכר באוצר בהסדר חתום מחודש ינואר 2016, ובמסגרתו הוסכם על הפסקת עבודתו הנוספת של היועץ המשפטי החל מחודש מרץ 2016. האוניברסיטה והיועמ"ש פועלים בהתאם להסכם זה, קרי היועץ המשפטי אינו מבצע עוד כל עבודה

נוספת מזה למעלה משנתיים. ועל כן אין כל מקום לטיפול נוסף בעניין זה.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

12. האוניברסיטאות מחויבות לעמוד בהנחיות הממונה על השכר באוצר לעניין שכר בכירים. כמו כן, ות"ת בוחנת חוזי העסקה אישיים ככל שהיא מתבקשת לאשר תנאי העסקה ושכר החורגים מהנחיות ות"ת והממונה על השכר באוצר.
בהתאם לאמור, על הגופים המנהלים במוסדות לוודא, כי תנאי העסקה ושכר לבעלי תפקידים עומדים בהנחיות ות"ת והממונה על השכר באוצר.

ליקוי

13. מר אבינועם לזרוב הועסק כעובד שכיר באוניברסיטה הפתוחה במשך כ-19 שנה, עד לסוף אוגוסט 2016, והתקדם בתפקידיו עד לתפקיד סמנכ"ל כספים ומשנה למנכ"ל. נוסף על תפקידו המינהלי הוא שימש גם בתפקיד אקדמי. עד מרץ 2006 שולמה לו משכורת בעבור ביצוע שני התפקידים. במרץ 2006 פיצלה האוניברסיטה הפתוחה את התשלומים שקיבל והחלה לשלם לו, נוסף על משכורתו, גם תשלום חודשי שלא נכלל במערכת השכר כנגד חשבוניות שהגיש כנותן שירותים בעבור תפקידו האקדמי. פיצול התשלום איפשר לאוניברסיטה הפתוחה שלא לדווח לוות"ת ולממונה על השכר על תשלומיה למר לזרוב, שלא היו כלולים במערכת השכר שלה, ולהסתפק בדיווח על שכר עבודתו המינהלית בלבד. האוניברסיטה הפתוחה אף לא המציאה מסמכים המתעדים את ההחלטה לבצע את הפיצול, ולפיכך אין לדעת מיהו הגורם שאישר זאת.
התשלומים הנוספים והחורגים הללו שהסתכמו ביותר ממיליון ש"ח, ניתנו למר לזרוב במשך כעשור, בניגוד להוראות ות"ת והממונה, ואף לא דווחו להם. בכך פעלו מר לזרוב ומנהלי האוניברסיטה הפתוחה בניגוד לכללי המינהל התקין. בדצמבר 2016 השיב מר לזרוב לאוניברסיטה הפתוחה 130,000 ש"ח בלבד בהתאם להסדר בהסכמה שחתם עליו עם הממונה על השכר.
משרד מבקר המדינה מעיר למר לזרוב, למנכ"לים - הנוכחי והקודם - ולסמנכ"ל משאבי אנוש על שלא מנעו את קיומם ואת הימשכותם של התשלומים הפסולים. הדבר חמור שבעתיים בשל היותו של מר לזרוב סמנכ"ל כספים, הממונה על כספי האוניברסיטה הפתוחה ואחד משומרי הסף שלה. על הנהלת האו"פ להימנע מהעסקה חריגה של עובדים, לתעד כראוי את פעולותיה המנהליות ולשמור כיאות על מסמכי העסקה.

תגובה
האוניברסיטה הפתוחה

13. האוניברסיטה קיבלה את הערת הממונה והביקורת לגבי איסור עבודה נוספת. סמנכ"ל הכספים השיב את הכספים שנדרש בהתאם לסיכום שלו עם הממונה על השכר (שהאוניברסיטה לא הייתה צד לה) והאוניברסיטה גיבשה נוהל שיוודא שמקרה כזה לא יישנה.
בלי קשר לאירוע, סיים סמנכ"ל הכספים את עבודתו באוניברסיטה עקב קידומו לתפקיד במוסד השכלה גבוהה אחר. כמו כן קיבלה האוניברסיטה את הערת הביקורת לגבי חוסר של מסמך אחד משנת 2006, וכפי שהאוניברסיטה הקפידה עד היום על תיעוד ראוי, נמשיך לעשות כך גם בעתיד.

ליקוי

14. מנכ"ל אוניברסיטת ת"א וסמנכ"ל משאבי אנוש שלה אישרו ושבו ואישרו לסמנכ"ל המחשוב של האוניברסיטה לעבוד עבודה נוספת כמנכ"ל של עמותה המשותפת לאוניברסיטאות, בניגוד להוראות הממונה. סמנכ"ל המחשוב עשה את עבודתו הנוספת במקביל לעבודתו כסמנכ"ל באוניברסיטה, בלא שהאוניברסיטה קבעה הפרדה כלשהי בין שתי משרותיו, לא מבחינת שעות עבודתו ולא מבחינת השימוש במתקני האוניברסיטה ובתשתיותיה. מאחר שסמנכ"ל המחשוב לא החתים שעון נוכחות באוניברסיטה בעת המעבר בין העבודות, לאוניברסיטת ת"א לא היה מידע בדבר מספר השעות שהקדיש בפועל לתפקידו הנוסף. מאחר שסמנכ"ל המחשוב קיבל גמול כספי המפצה על "זמינות 24/7", הרי לכאורה הוא מחויב להיות זמין בכל שעות היממה לטובת תפקידו באוניברסיטה, ולכן לא נותר לו כלל זמן עבור עבודה נוספת. לפיכך לא זו בלבד שבעבודתו הנוספת הייתה פגיעה בזמינותו לעבודתו באוניברסיטת ת"א, אלא שהוא קיבל כפל שכר בגין אותן שעות עבודה משני גופים שונים.

ליקוי

15. ועד ראשי האוניברסיטאות (להלן - ור"ה) הוא גוף וולונטרי שהוקם לצרכים פנימיים של האוניברסיטאות וממומן על ידיהן. מנכ"לי האוניברסיטאות, שעיקר הכנסתן מכספי הציבור, מכהנים - כל אחד בתורו בסבב של שלוש שנים - כיו"ר פורום המנכ"לים בור"ה. כל אחד מהם מקבל בעת כהונתו זו, שכר נוסף מכספי ור"ה.

ליקוי

16. אף שכבר בשנת 2009 קבע מבקר המדינה שעל הממונה על השכר לבחון אם תוספת השכר שמקבל היו"ר היא בגדר חריגת שכר, הממונה על השכר טרם בחן זאת ולא גיבש עמדה בנידון. על הממונה על השכר לגבש לאלתר את דעתו בעניין תוספת השכר שמקבל יו"ר פורום ור"ה. על ות"ת ועל הממונה לפקח ביתר תוקף על התנהלותם של המוסדות בהתאם לכללים שנקבעו.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

16. איננו רואים כל פסול או מניעה בכך שהמוסדות להשכלה גבוהה על סוגיהם מקיימים גופים וולונטריים לצורך ייעול שיתוף הפעולה ביניהם, לרבות לצורך הצגת עניינם מול מל"ג/ות"ת או גופי שלטון אחרים.
בכל הנוגע לתשלום שכר, על האוניברסיטאות לפעול בהתאם להנחיות הממונה על השכר לעניין שכר בכירים באוניברסיטאות ועל כן יש לקבל את עמדתו בנושא.

עבודת מטה וסדרי קבלת החלטות במועצת מקרקעי ישראל

גופים מבוקרים: רשות מקרקעי ישראל

ליקוי

1. ליקויים בעבודת המטה לפני קבלת ההחלטות: עבודת המטה שרמ"י ביצעה לקראת הדיון של המועצה בהצעות החלטה שהוגשו לה לא עמדה ברוב המקרים שנבדקו בעקרונות שעל רשות מינהלית לעמוד בהם, ואף לא בדרישות שקבעה הנהלת רמ"י עצמה, ובהן איסוף נתונים תומכי החלטה, קבלת חוות דעת כלכלית ומשפטית והצעת חלופות. באשר למועצה, היא לא עמדה על כך שרמ"י תציג לפניה נתונים, חוות דעת וחלופות כאמור. נמצא כי ל-73 מתוך 79 הצעות החלטה שהגישה רמ"י למועצה בשנים 2015-2016 (כ-92%) היא לא צירפה חוות דעת משפטית, ורק לשלוש מהן היא צירפה חלופות להצעה. כמו כן, למספר רב של הצעות החלטה לא צירפה רמ"י חוות דעת כלכלית, אף שהיו להן השפעות כלכליות; נוסף על כך נמצאו הצעות ההחלטה שלא צורפו להן כלל נתונים תומכי החלטה. משמעות הדבר היא שבמקרים רבים המועצה קיבלה החלטות על בסיס מידע חסר שאינו מאפשר קבלת החלטה מיטבית ומבוססת דיה.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

1. מרבית הליקויים המתוארים בדוח הביקורת התקבלו ואף תוקנו במסגרת הצעת החלטה למועצה אשר אושרה ביום 26/2/18. המועצה אישרה תיקון לתקנון עבודתה באופן שיסדיר חלק גדול מהליקויים בדוח הביקורת. חלק נכבד מהחלטות המועצה הינן בגדר מימוש מדיניות קרקעית שקבעה ממשלת ישראל, או כנסת ישראל, ובמקרים אלה, יוצאת מועצת מקרקעי ישראל מההנחה לפיה, עבודת המטה הנדרשת כבר נעשתה על ידי הגופים המוסמכים, ודוגמה לכך היא החלטת מועצה 1370 שנדונה בהרחבה בטיוטת דוח הביקורת. ההחלטה מהווה נדבך נוסף ביישום הרפורמה הקרקעית עליה החליטה במספר הזדמנויות, הן ממשלת ישראל והן כנסת ישראל, וזאת לאחר שורת דוחות של ועדות ציבוריות שבחנו את הסוגיה לעומקה והמליצו כולן על העברת הבעלות במקרקעי המדינה

לציבור הרחב בתנאים מסוימים. העתק מהחלטת המועצה ותיקון לתקנון שמור באגף המפקח הכללי לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה.

ליקוי

2. לעתים התריעו חברי מועצה ונציגי משרדי ממשלה שהשתתפו בדיוני המועצה על כך שהצעות החלטה מובאות לדיון ללא תשתית מספקת. ואולם בסופו של דבר הם הסתפקו בהתרעות ולא נקטו פעולות שיכלו לטייב את הליך קבלת ההחלטה, ובכלל זה לא דרשו כי רמ"י תשלים את תשתית המידע ואת הנתונים הנדרשים. באשר ליו"ר המועצה (או מי שמילא את מקומו) הוא לא עמד על כך שלפני המשך הדיון וקבלת ההחלטה יימסר לחברי המועצה המידע הנדרש לקבלת החלטה מושכלת ומיטבית, ולא וידא שאכן כך קרה. על כל אחד מחברי המועצה לוודא כי למועצה מוגש מלוא המידע הרלוונטי להצעת ההחלטה הנדונה כדי לאפשר לחבריה לקבל החלטות מושכלות, המשרתות את האינטרס הציבורי בקביעת מדיניות קרקעית מיטבית. על הנהלת רמ"י לטייב את עבודת המטה שהיא מבצעת לקראת הגשת הצעות החלטה ועל מזכיר המועצה לוודא כי להצעות מצורף כל החומר הנדרש לקבלת החלטות מיטביות.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

2. הנהלת רשות מקרקעי ישראל (להלן: רמ"י) מקבלת את הערות הביקורת ופועלת לתיקון הליקויים ביחס לתשתית המידע והנתונים הנדרשים בדיוני המועצה להצעות החלטה, ואף יישמה זאת בישיבתה האחרונה מיום 26/2/18.

ליקוי

3. ליקויים הנוגעים לסדר היום של המועצה: סדר היום של דיוני המועצה עמוס, ובין היתר כולל קבלת החלטות בעניינים נקודתיים שאינם בגדר מדיניות מקרקעין או החלטות בעניינים טכניים. אף על פי שבתקנון המועצה נקבעו דרכים חלופיות לקבלת החלטות, שאפשר להשתמש בהן כדי להתמודד עם ריבוי הנושאים המועלים לדיון במליאת המועצה, בפועל לא נעשה בהן שימוש. אי-שימוש בדרכים החלופיות בנוגע להחלטות בעניינים נקודתיים או טכניים עלול לפגוע ביכולת של המועצה להתמקד בנושאים המהותיים שלפניה.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

3. התקנון המתוקן של עבודת המועצה מאפשר במקרים מסוימים להעביר החלטות פרטניות גם באופן שיקל על ריבוי הנושאים ועל סדר יומה של המועצה. רמ"י מציינת כי מרביתן המכריע של החלטות המועצה אינן קובעות הסדרים ראשוניים בדבר מדיניות הקרקע והן מהוות תיקון החלטות קיימות או ביצוע התאמות נדרשות. יוצא מכך שישנן החלטות מועצה שאינן בגדר שינוי מדיניות והן פועל יוצא של הסדר פרטני ו/או יישום החלטות ממשלה, וגם הן עולות לסדר יומה של המועצה. זאת ועוד, לעיתים נדרשת המועצה לדון בנושאים דחופים (משבר דיור, הסדרי פינוי) העולים על סדר יומה של המועצה, עובדה אשר יש בה כדי להעמיס על ריבוי הנושאים.

ליקוי

4. ביוני 2015 החליטה המועצה לתקן את תקנון המועצה ולקבוע בו כי באופן זמני הצעות ההחלטה יומצאו לחברי המועצה שבעה ימים לפני המועד שנקבע לישיבה, ולא פחות מחמישה ימי עבודה לפני המועד האמור, וזאת במקום 14 יום, כפי שנקבע בעבר. מאז קוצר פרק הזמן הצביעו גורמים במועצה על הקשיים הנובעים מכך, ובהם חוסר היכולת להתכונן באופן יסודי לישיבה. עם זאת, אף שקיצור משך הזמן היה אמור להיות זמני הוא נותר בעינו. פרק זמן מקוצר זה אין בו כדי לאפשר לציבור לגבש את עמדותיו, וספק אם יש בו כדי לאפשר לחברי המועצה להתכונן לקראת הדיון ולהתעמק בנושאים העומדים לדיון. על המועצה לבחון שוב את האפשרות לפרסם את הצעות ההחלטה 14 יום לפני ישיבת המועצה, פרק זמן אשר המועצה ראתה בו בעבר סביר וראוי.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

4. נושא לוח הזמנים לתגובה נדון במועצה ועוגן בתקנון העבודה החדש כמפורט בהחלטת מועצה מס' 1533 מיום 26/2/18. ראה התייחסות רמ"י לליקוי מס' 1 לעיל.

ליקוי

5. פיקוח המועצה על רמ"י: אף שהפיקוח על רמ"י הוא אחד מתפקידיה החשובים של המועצה, תפקודה בנושא לקוי מאוד. בשנים 2015-2016 לא דנה המועצה בדוח הפעולות של רמ"י ובתכניות העבודה שלה, אף שמדובר במסמכי יסוד הנוגעים לעבודת רמ"י, וממילא לא בחנה

באיזו מידה עמדה רמ"י ביעדים שנקבעו לה בהחלטות המועצה. אשר לפיקוח המועצה על התקציב של רמ"י, הועלה כי הצעת התקציב הדו-שנתי של רמ"י לשנים 2017-2018 לא נדונה כלל במועצה, וממילא המועצה לא אישרה אותה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק. על המועצה לבצע שידוד מערכות בכל הנוגע לפיקוח שלה על פעולות רמ"י, ובכלל זה לדון בהצעות התקציב, בתכניות העבודה ובדוחות הפעילות של רמ"י. עוד עליה לדרוש מרמ"י למסור לה דיווחים תקופתיים על אופן יישום החלטותיה ולעגן זאת בתקנון המועצה.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

5. לדעת רשות מקרקעי ישראל תפקידה המרכזי של המועצה, הינו לקבוע את מדיניות המקרקעין כמפורט בחוק. פיקוח המועצה על הרשות, שהינה גוף ממשלתי עצמאי, המפוקח ומבוקר על ידי כל הגורמים הממשלתיים הרלבנטיים (מבקר המדינה, הרשות המחוקקת, היועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי וכיו"ב), אינו דומה לפיקוח של דירקטוריון בחברה עסקית. די להשוות בין הוראות סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל לבין הוראות סעיף 92 לחוק החברות תשנ"ט – 1999 כדי להבחין בנקל בהבדלים הניכרים בתפקידי הגופים השונים. הפיקוח העיקרי והצמוד על עבודת הרשות מתקיים באמצעות הכלים המינהליים והמשפטיים הקיימים במשרדי הממשלה השונים, אשר אינם פועלים תחת "מועצה" ציבורית או אחרת, ובאמצעות הנהלת הרשות והשר הממונה על מנהל הרשות. לדעת רמ"י, תפקידי הפיקוח של המועצה הינו, פיקוח עליון על פעילות הרשות. הערות הביקורת, בדבר העדרן של פעולות פיקוח צריכות להתמקד בפעולות פיקוח עליון בלבד ולא בפיקוח צמוד כמו ברמת הפיקוח הנדרשת מדירקטוריון של חברה עסקית, כמפורט לעיל.

ליקוי

6. כשלים בתפקוד ועדת הביקורת: ועדת הביקורת של המועצה לא התכנסה בתדירות הקבועה בתקנון המועצה וגם לא מילאה את תפקידיה: היא לא פיקחה על יישום החלטות המועצה; לא בחנה אם קיימת בקרה יעילה ברמ"י; לא בחנה לעומק את הליקויים שצוינו בדוחות הביקורת של מבקר המדינה ושל המבקר הפנימי של רמ"י ואת ההמלצות לתיקונם; ולא גיבשה המלצות באשר לנקיטת צעדים לתיקון הלקויים שהתגלו בפעילותה של רמ"י, וממילא לא סקרה המלצות כאמור למועצה. באשר למועצה, היא לא עקבה אחר עבודתה של ועדת הביקורת ולא ביקשה מהוועדה להגיש לה דיווח תקופתי על

פעילותה ועל המלצותיה. על המועצה לוודא כי ועדת הביקורת וועדת התקציב פועלות כנדרש ולקבוע סדרי דיווח למועצה על פעולותיהן.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

6. רשות מקרקעי ישראל מקבלת את הערת הביקורת לפיה, בתקנון עבודת הוועדה נדרש להתכנס לפחות 6 ישיבות בשנה. בעניין זה נקבע בהחלטת מועצה 1533 מיום 26/2/18, כי הועדה תתכנס בהתאם לצורך ולהחלטת יו"ר הועדה. על פי החלטת יו"ר הועדה נקבעה תדירות המפגשים ואופן הכנת הנושאים לדיון.

ליקוי

7. ליקויים במעקב אחר ביצוע החלטות המועצה: הועלה כי המעקב שנועד לוודא שרמ"י מיישמת את החלטות המועצה לוקה בחסר: אגף תיאום, מעקב ובקרה מרכז ומבצע רישום של המשימות שעל רמ"י לבצע על פי הנקבע בהחלטות, אולם ברשימת המשימות אין פירוט בדבר האגפים ברמ"י האחראים לביצוע המשימות וגם לא לוח זמנים לביצוען, אם נקבע; במקרים רבים ברשימה לא מצוין הסטטוס של ביצוע המשימות או אילו משימות טרם בוצעו ובאילו חלו עיכובים בביצוע. זאת ועוד, האגף לא הגיש למנהל רמ"י דוח מעקב תקופתי בעניין יישום החלטות המועצה. עוד נמצא כי המועצה אינה מבקשת מרמ"י למסור לה דיווח תקופתי על יישום המדיניות שקבעה, ואילו רמ"י מצדה אינה מדווחת למועצה באופן שיטתי על אופן ביצוע ההחלטות, וזאת אף במקרים שבהם קבעה המועצה במפורש חובת דיווח.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

7. בהתאם להמלצות דוח הביקורת שולב בטבלת המעקב פירוט האחראים לביצוע המשימות ולוח הזמנים לביצוען כפי שהוגדרו (במידה והוגדרו), סטאטוס ביצוע המשימות מעודכן באופן שוטף. אגף תיאום מעקב ובקרה מגיש למנהל הרשות דוח מעקב תקופתי על יישום החלטות המועצה. המועצה צפויה לדון בהצעה שתניח בפניה הרשות, לעניין סדרי המעקב אחר ביצוע ההחלטות.

ליקוי

8. אי-גיבוש קודקס שבו נכללות כל החלטות המועצה: נמצא כי אף שהממשלה והמועצה כבר קיבלו לפני שנים רבות החלטות בדבר גיבוש קודקס שיכלול את החלטות המועצה וישמש הן את הציבור והן את רמ"י, הטיפול של רמ"י בנושא טרם הסתיים. במאי 2017 מינתה המועצה ועדה חדשה שתטפל בנושא, אולם לא קבעה לוחות זמנים ואבני דרך לעבודתה. על המועצה לסיים לגבש את קודקס החלטות המועצה ללא דיחוי נוסף. לצורך כך עליה לקבוע לוחות זמנים, אבני דרך וסדרי מעקב ודיווח, ולעקוב אחר התקדמות התהליך.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

8. על מנת לשמור על אחידות העבודה ועל מנת לייעלה הוקם צוות משנה מצומצם אשר מכין את החומר לוועדה לענייני הקודקס. הצוות מציג לוועדה את עבודתו והועדה מאשרת את עבודת הצוות בכפוף להערותיה. עד כה התכנסה הועדה 6 מפגשים. במסגרת המפגשים הושלמו כ-70%-60% מהתכנים שבקודקס (החלטות המועצה הנוגעות למגזר העירוני). רשות מקרקעי ישראל מציינת, כי חברי צוות המשנה, שעוסקים בנושא, בנוסף על תפקידם, נדרשים להשקעה של שעות רבות על-מנת לעדכן את הקודקס שהוכן ב-2013. לוח הזמנים המשוער לסיום עבודת הוועדה - מחצית שניה של שנת 2018.

ליקוי

9. ליקויים בנושא הרכב המועצה: נמצא כי הרכב המועצה נוגד את הוראות החוק: בדצמבר 2008 הורתה הממשלה בצו על הפחתת מספר נציגי קק"ל במועצה משישה לשניים, ואף שבינואר 2016 בוטל הצו האמור לא מונו למועצה עוד נציגים של קק"ל. על פי חוק ימונה למועצה משקיף מטעם ארגוני הגנת הסביבה. ואולם אף שהמשקיף חדל לכהן בתפקידו במועצה בשנת 2016, לא מונה למועצה משקיף אחר. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת לא מונה למועצה נציג מאוכלוסיות המיעוטים, כנדרש בתיקון לחוק ממרץ 2017. על שר האוצר, הממונה על ביצוע החוק, לפעול ללא דיחוי למינוי נציגי קק"ל החסרים, למינוי נציג של אוכלוסיית המיעוטים ולמינוי משקיף למועצה, כקבוע בחוק.

ליקוי

10. על המועצה לפעול לעדכון תקנון המועצה, כדי שיכלול את מלוא המרכיבים הנדרשים לביצוע עבודת המטה.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

10. בעקבות דוח הביקורת פעלה רמ"י לתיקון תקנון עבודת המועצה הכולל את מלוא המרכיבים הנדרשים לביצוע עבודת המטה כפי שעוגן בהחלטת מועצה 1533 מיום 26/2/18. ראה הערות רשות מקרקעי ישראל לליקוי מס' 1 לעיל.

ליקוי

11. על רמ"י לבחון את מידת ההתאמה בין המבנה של אגף תיאום, מעקב ובקרה ובין המשימות שעליו לבצע. בהתאם לבחינה זו על רמ"י להגדיר את תפקידי האגף, וכן לקבוע את השיטות ואת הכלים שבאמצעותם אפשר יהיה לעקוב באופן אפקטיבי אחר יישום החלטות המועצה.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

11. בימים אלו - נכון לחודש מרס 2018 - מקיימת הרשות מכרז לבחירת יועץ חיצוני לבחינת המבנה הארגוני של מטה רשות מקרקעי ישראל. במסגרת הבחינה ייבחנו גם המבנה הארגוני של האגף למול משימותיו והכלים העומדים לרשותו. לאחר השלמת הבחינה תוצג למנהל הרשות ויתקבלו החלטות בשים לב לשלל צרכי הרשות שיעלו בבחינה.

ליקוי

12. נוכח כל ממצאי דוח זה על שר האוצר לשקול להתקין, מכוח הסמכות שהקנה החוק לשר הממונה, תקנות אשר יסדירו בצורה טובה יותר את עבודת המועצה וועדותיה.

תגובה
רשות מקרקעי ישראל

12. בעקבות דוח הביקורת פעלה רמ"י לתיקון תקנון עבודת המועצה, שעוגן בהחלטת מועצה 1533 מיום 26/2/18.

סדרי ניהול, ארגון והתקשרויות בעמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ

גופים מבוקרים: עמידר, משרד הבינוי והשיכון

ליקוי

1. מינוי מכרים ומקורבים של בעלי תפקידים בכירים : שיעור ניכר של כ-19% (27 מ-140) מן העובדים שגייסה עמידר מינואר 2014 עד יוני 2016 גויסו בלא הליך התמודדות כלשהו או בהליך תחרותי פגום, ובכמה מקרים בדרך של "חבר מביא חבר". במינויים אחדים היו מעורבים בעלי תפקידים בכירים בחברה, שפעלו למינוים של מכרים - בעלי קרבה אישית, פוליטית או אחרת אליהם או אל בעלי תפקידים אחרים בחברה. יו"ר עמידר היה מעורב במינוייהם של ארבעה עובדים. מעורבותו של היו"ר במינויים אלה לא היתה תקינה - היא אינה עולה בקנה אחד עם נוהל החברה, הקובע שהאחריות לאיושה של משרה מוטלת על אגף משאבי אנוש, וכן עם אחריותו כדירקטור לפקח על פעולות החברה. זאת ועוד, סמנכ"ל השיווק פעל למינוי של עובדת שהייתה לו היכרות אישית קודמת אתה במסגרת פעילות פוליטית משותפת, וזאת בלא שראיין מועמדים נוספים לתפקיד; היועץ המשפטי של החברה הציע את תפקיד מנהל המחלקה המשפטית - הכפוף אליו - רק לאנשים שהייתה לו עמם היכרות אישית קודמת, כאילו מדובר היה במשרת אמון, אף שכשומר סף בחברה ממשלתית היה עליו להקפיד במיוחד שגיוס עובדים ליחידתו ייעשה בדרך שוויונית, תוך בחירה מבין כמה מועמדים. מעורבות בלתי תקינה במינויים נמצאה גם אצל מנכ"ל החברה, מזכירת החברה דאז והקב"ט דאז. על עובדי החברה הבכירים להימנע מלהתערב בהליכי מינויים שאינם נוגעים להם ולהקפיד על קיום נוהלי החברה בנדון.

תגובה
חברת עמידר

1. מינוי העובדים המוזכרים בהערת הביקורת נעשה על פי נהלי עמידר שהיו בתוקף באותה עת ואפשרו איתור פרטני של עובדים בתפקידים שאינם בכירים בהתאם לגמישות שמאפשרת רשות החברות הממשלתית. בעלי התפקידים לא היו מעורבים בהליך הקליטה והמיון עצמו ומעורבותם הסתכמה בעיקר בהפניית קורות חיים לאגף משאבי אנוש. כחלק מהפקת לקחים תיקנה עמידר את נוהל הגיוס וקליטת

עובדים ומעתה כל הליך לאיתור עובד מחייב פרסום והליך שוויוני ותחרותי.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

1. רשות החברות שמה דגש נרחב על תהליכי איתור וקבלת עובדים המושתתים על עקרונות של פומביות, שוויון ותחרות. מעבר של עובדים במשרות אמון לתקני החברה מתבצע לפי תהליכי קבלה למשרות שנקבעים על ידי החברה עצמה.
הרשות רואה בחומרה התערבות אסורה של דירקטורים או מנהלים בכירים בתהליכי איתור ומינוי ולפיכך, תפעל להדגשת חשיבות הנושא בפני דירקטוריון חברת עמידר. בנוסף, הרשות מתכוונת לערוך בירור מול החברה, ולאחר בירור העובדות, יגובשו מסקנות.

ליקוי

2. ליקויים בהליכי קידום עובדים במשרות אמון ובהליכי מינויים לתפקידים בכירים: במשך השנים 2005-2015 נקלטו בעמידר 13 עובדים במשרות אמון, ומתוכם שישה המשיכו לעבוד בחברה לאחר שסיימו את כהונתם במשרת האמון. נמצא כי ארבעה מהם (ומתוכם שלושה בתקופת ההנהלה הקודמת) מונו לתפקידים אחרים בחברה בלא שעברו מבחן התאמה לתפקידם החדש, וזאת בניגוד לנוהל החברה. עוד נמצא כי לתפקידים שאליהם עברו העובדים במשרות האמון לא התקיים הליך שבחן מועמדים נוספים לתפקיד. יש לשלול מכול וכול התנהלות זו, הפוגעת במושכלות יסוד של השירות הציבורי.
בשני מכרזים למינוי בעלי תפקידים בכירים נמצאה פגיעה בשוויוניות ההליכים: בעיצומם של הליכי המכרז לתפקיד מנהל/ת מחוז מונתה אחת המועמדות לממלאת מקום באותו תפקיד, מינוי שנתן לה יתרון בלתי הוגן על פני המועמדים האחרים; במכרז לתפקיד מנהל/ת אגף נמצא שמנכ"ל החברה, החבר בוועדת האיתור, לא דיווח לוועדה כי כחודש בלבד לפני פרסום המכרז נפגש בעניין המשרה האמורה עם מועמדת למשרה - מי שנבחרה לבסוף - וחלף הדיווח הנדרש הסתפק בדיווח על היכרות שטחית עמה. על רשות החברות לשקול את הסדרת הליכי הקבלה של כלל העובדים בחברות הממשלתיות וכן את דרך מעברם של עובדים במשרות אמון למשרות אחרות בחברה.

תגובה
חברת עמידר

2. כמפורט בדוח הביקורת, רק מקרה אחד של מינוי עובד במשרת אמון לתפקיד אחר בחברה ארע בשנים שאליהן מתייחס דוח

הביקורת. החברה הפיקה את הלקח מהאירועים שקרו בעבר וכיום עמידר מקפידה לערוך מבחני התאמה חדשים לעובדים במשרת אמון המבקשים להתמודד על תפקיד בחברה במסגרת הליך תחרותי. על פי נהלי החברה ועל פי הדין בישראל, חובת דיווח מתקיימת רק כאשר קיים חשש לניגוד עניינים. בהערת הביקורת לא היה כל חשש כזה, והדיווח שמסר מנכ"ל החברה על היכרות שטחית עם המועמדת למשרה, היה מעבר לחובתו. כאמור בדוח הביקורת התנהלות החברה בנושא מינוי עובדים לא חרגה מהוראות רשות החברות הממשלתיות.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

2. ראה תגובת הרשות לליקוי 1 לעיל.

ליקוי

3. ליקויים בהתקשרות לשכירת משרדים חדשים בחולון: בדצמבר 2015 חתמה עמידר על חוזה לשכירת משרדים חדשים במתחם בחולון לתקופה של 20 שנה, בעלות של כ-4 מיליון ש"ח בשנה. החוזה נחתם בטרם אישרה ועדת המכרזים העליונה בעמידר פטור ממכרז להתקשרות זו, והתנהלות החברה והסמנכ"ל לפיתוח עסקי בנדון, הייתה בניגוד לדיני המכרזים ולסדרי המינהל התקין. רק עשרה ימים לאחר החתימה על החוזה פנה הסמנכ"ל לפיתוח עסקי לוועדת המכרזים העליונה, בשבתה כוועדת פטור, הציג לפניה את החלופות השונות, והיא אישרה בדיעבד פטור ממכרז להתקשרות זו. נמצא כי על אף חובתו של המנכ"ל להיוועץ עם היועץ המשפטי בכל עניין המעורר ספק שמא קיים חשש לניגוד עניינים, הוא לא פנה אליו בשאלה כיצד עליו לנהוג בעניין היכרות מוקדמת שלו עם המשווק החיצוני של הנכס בחולון. על דירקטוריון החברה והנהלתה לבחון את ההתקשרויות שבהן בעלי תפקידים בכירים חרגו מכללי המכרזים ולהפיק לקחים.

תגובה
חברת עמידר

3. עמידר מציינת כי הליך בחירת המשרדים היה מקצועי וענייני. המשרדים בחולון, נבחרו על סמך פרמטרים אובייקטיבים שנקבעו מראש ועל סמך המלצת חברת ייעוץ חיצונית ובלתי תלויה. ההתקשרות נעשתה בליווי היועץ המשפטי הפנימי וייעוץ משפטי חיצוני אשר קבעו כי קיים פטור ממכרז. בדיעבד, הוברר כי מתן הפטור מחייב את אישור ועדת המכרזים וזו התכנסה וקיימה דיון מעמיק על סמך מסמכים רבים שהוצגו

לה והחליטה על מתן הפטור. כמפורט להלן בסעיף 4, עמידר זיהתה כי קיים צורך לשיפור תהליכי הרכש בחברה ולחידוד הוראות חובת המכרזים, וביצעה תהליך עמוק ומשמעותי להטמעת דיני המכרזים בחברה, על מנת שתקלות מעין אלה לא יישנו. לממצאי הביקורת הייתה תרומה משמעותית בתהליך התיקון של החברה בעניין זה. ההיכרות המוקדמת של המנכ"ל עם המשווק החיצוני לא הייתה בעלת סממנים כלשהם המקיימים זיקה אישית ולכן לא היה ספק שמא קיים ניגוד עניינים.

ליקוי

4. על עמידר להקפיד על מילוי הוראות חוק חובת המכרזים ותקנותיו וכן על מילוי כלליה בנדון כלשונם, ועל רשות החברות לעקוב בקפידה אחר תחום זה בעמידר.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

4. הרשות תבחן את אופן תיקון הליקויים והפקת הלקחים בחברה.

תגובה
חברת עמידר

4. הנהלת החברה בהובלת המנכ"ל ביצעה תהליך עמוק לשיפור תהליכי הרכש ולהטמעת דיני המכרזים ללא כל חריגה מהם. החברה כתבה מחדש את נוהל הרכש הקובע הליכים סדורים שהחברה פועלת בהתאם להם ללא כל חריגה. החברה ביצעה הדרכות וריענון לכל העוסקים בתחום הרכש בחברה ובפרט לחברי ועדת המכרזים. החברה התקשרה עם יועץ מומחה בתחום דיני המכרזים לשם מתן מענה בסוגיות רכש מורכבות לרבות הדרכה וליווי של ועדת המכרזים. החברה שינתה את הרכב ועדת המכרזים ומינתה מנהל אגף שהינו עו"ד בהשכלתו והוסיפה משקיף מיחידת ביקורת הפנים של החברה.

ליקוי

5. ליקויים בהתקשרות להשכרת משרדי החברה בתל אביב: בנובמבר 2015 החליטה ועדת המכרזים העליונה בעמידר לאשר לחברה להשכיר את משרדיה בתל אביב לרשת מלונות לתקופה של 25 שנה בעבור כ-4 מיליון ש"ח לשנה בהתקשרות ללא מכרז. הנימוק האחד לפטור ממכרז היה שהפרסומים שנעשו בעיתון והפנייה של עמידר למתווכים

עונים על הדרישות בתקנות חובת המכרזים המחייבות פרסום פומבי. הנימוק האחר היה שעריכת מכרז בהתקשרות זו עלולה לפגוע בהזדמנות עסקית וברווחיות של החברה, נסיבות שגם הן מצדיקות פטור מכוח תקנות חוק חובת המכרזים. הועלה כי המודעות שפרסמה עמידר והליכי המשא ומתן עם המציעים לא עמדו בדרישות שנקבעו בתקנות. כמו כן, לא נמצאו בהחלטת ועדת המכרזים נימוקים לכך שמכרז פומבי, שהוא דרך המלך להתקשרויות של גופים ציבוריים, לא היה משיג תוצאה טובה יותר.

תגובה
חברת עמידר

5. מדובר במקרה ייחודי שאינו משפיע על התנהלות החברה בעתיד. במהלך הליך עבודת הביקורת השלימה החברה את תהליך האישור של נוהל רכש עדכני אשר הוכן בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות. כיום פועלת החברה על בסיס נוהל רכש עדכני המחייב פרסום פומבי כמתחייב בתקנות חובת המכרזים.

ליקוי

6. ליקויים בהתקשרות עם עיתון לצורכי חשיפה ופרסום: בנובמבר 2013 חתמה עמידר על הסכם שיתוף פעולה עם עיתון, שבמסגרתו קיבלה עמידר, בין היתר, מודעות וחשיפה תקשורתית במדורי העיתון. עלות ההסכם הסתכמה ב-400,000 ש"ח. התקשרות זו בוצעה ללא מכרז, והתשלום בגינה הועבר אף על פי שלא היה אישור לפטור ממכרז מטעם ועדת המכרזים. בכך פעלו החברה וסמנכ"ל השיווק, שהוביל את ההתקשרות, בניגוד לכללי המכרזים, ועל החשב היה להימנע מלאשר את התשלום. רק כחודש לאחר חתימת ההסכם הגיש סמנכ"ל השיווק לוועדת המכרזים בקשה בדיעבד לאישור ההתקשרות האמורה בפטור ממכרז, אך הוועדה לא קיבלה החלטה בנדון. ההתקשרות אפוא נעשתה שלא בהתאם לכללים.

תגובה
חברת עמידר

6. החריש העמוק שביצעה החברה להסדרת הליכי הרכש בכלל, ועבודת וועדת המכרזים בפרט, נעשה בין היתר כלקח מן המקרה האמור.

ליקוי

7. חוזר מנהל רשות החברות קובע כי חברה ממשלתית אינה רשאית לתת חסות מכל מין וסוג אשר כרוך עמה תשלום מאת החברה בכסף או בשווה כסף, והחוזר מדגים זאת בתשלום עבור הזכות לשאת דברים בכנס. נמצא כי למרות האמור, במסגרת ההסכם שילמה עמידר לעיתון בין היתר בעבור זכות היו"ר דאז לשאת דברים בכנס של העיתון.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

7. הרשות תבחן את אופן תיקון הליקויים והפקת הלקחים בחברה.

תגובה
חברת עמידר

7. עמידר מציינת כי ההתקשרות עם העיתון היתה עבור סל שירותים ולא ניתנה חסות ספציפית לכנס של העיתון. למען הזהירות שב המנכ"ל והנחה כי לא תינתן חסות כנגד תשלום בכסף או שווה כסף.

ליקוי

8. ליקויים בהתקשרות עם יועצים משפטיים: נוהל התקשרויות ומכרזים של החברה קובע כי התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, לרבות עורך דין, טעונה מכרז סגור. אם קבעה ועדת המכרזים שאין אפשרות או הצדקה למכרז, יש לבדוק שלוש הצעות לפחות כתנאי להתקשרות. ואולם, עמידר התקשרה עם יועצים משפטיים חיצוניים שלא על פי תקנות חובת המכרזים והנוהל הנזכר. בכלל זה העסיקה יועץ משפטי לשם ייעוץ לדירקטוריון, רישום פרוטוקולים ופעולות נוספות בסך כולל של כ-820,000 ש"ח, וכן העסיקה משרד עורכי דין אחר לצורך השכרה ושכירות של נכסים - כל זאת בלא בדיקה של הצעות נוספות.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

8. הרשות תבחן את אופן תיקון הליקויים והפקת הלקחים בחברה. במידת הצורך, וככל שיידרש תדרוש הרשות מיצוי הליכים כנגד עובדים ו/או נושאי משרה שנתגלו לגביהם ליקויים חמורים וטיעונים כנגד התנהלותם.

תגובה
חברת עמידר

8. עמידר הפיקה את הלקחים מממצאי דוח הביקורת ואישרה במהלך תקופת הביקורת נוהל רכש עדכני. החברה שיפרה את הליכי הרכש ואת ההקפדה על הוראות חובת המכרזים ללא חריגה מהן.

ליקוי

9. ליקויים בהתקשרות להקמת מועדוניות: נמצא כי עמידר התקשרה ללא מכרז עם ארבעה גרעינים חברתיים לצורך ביצוע פיילוט של הקמת מועדוניות בשלושה יישובים, בעלות כוללת של כ-950,000 ש"ח, על אף החובה לפרסם מכרז בנדון על פי תקנות חובת המכרזים.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

9. כאמור בתגובת הרשות לליקוי 4 בנוגע למכרזים, הרשות תבחן את אופן תיקון הליקויים והפקת הלקחים בחברה.

תגובה
חברת עמידר

9. ההתקשרות עם הגרעינים החברתיים לוותה על ידי היועץ המשפטי דאז של החברה. כפי שנכתב בדוח הביקורת ככל שההתקשרות עם הגרעינים החברתיים נעשתה מבלי שוועדת המכרזים אישרה את מתן הפטור הרי שמדובר בשגיאה שאירעה ללא כוונת זדון. נוהל הרכש העדכני שהתקבל בחברה במהלך עבודת הביקורת מחייב כי התקשרות מעין זו תקבל את אישור ועדת המכרזים.

ליקוי

10. ליקויים בנושא הוצאות אירוח: הוצאות אירוח, כהגדרתן בנוהלי עמידר, הן הוצאות בגין פגישות עבודה עם גורמי חוץ המתקיימות במסעדה, בבית קפה וכיוצא באלו. הביקורת העלתה כי נעשו החזרים רבים של הוצאות אירוח (בסך כולל של כ-3,700 ש"ח) לבעלי תפקידים בכירים, ובהם היו"ר, המנכ"ל וכמה מהסמנכ"לים, בגין ארוחות עם עובדים אחרים בחברה וכן בגין ארוחות שלהם בלבד, אף שאינם זכאים לכך. עוד נמצא כי לעתים הוחזרו לעובדים בכירים הוצאות אירוח שלהם, וכי עבור אותו אירוח הם קיבלו גם החזר הוצאות אש"ל דרך המשכורת, כלומר נעשה כפל תשלום.

בביקורת הועלו החזרים כפולים למנכ"ל החברה, לסמנכ"ל התפעול, לסמנכ"ל פיתוח עסקי ולסמנכ"ל השיווק. ממנהלים של חברה ממשלתית מצופה כי ינהגו הקפדה יתרה בכספי החברה, אולם הועלה כי חברי הנהלת עמידר לא נהגו בכספי החברה בזהירות ובהקפדה הראויות. המנכ"ל וכמה סמנכ"לים לא נהגו בזהירות המתחייבת בכל הנוגע להוצאותיהם האישיות, וחלקם אף קיבלו כפל תשלום בגין הוצאות אירוח; החברה הקצתה רכבים לבעלי תפקידים, בלא שבחנה כנדרש אם הם זכאים לכך; סמנכ"ל השיווק איפשר שימוש בתקציב הפרסום של החברה לקידום תדמיתו האישית של יו"ר עמידר.

תגובה
חברת עמידר

10. בעקבות הממצאים שהועלו בדוח הביקורת ובמהלך עבודת הביקורת, פעלה החברה לתיקון מיידי של הליקויים ולחידוד נהלים, כמפורט להלן:

א. הוצאות אירוח – עד לקבלת טיוטת דוח הביקורת לא הוסבה תשומת לבם של בכירי החברה, כי הוצאות אירוח אינן כוללות החזר הוצאות בגין ארוחות עם עובדים בכירים של החברה במהלך סיורים מחוץ למשרדי החברה ופגישות עם גורמי חוץ, אם בארוחת לא משתתפים גורמי חוץ. ההתנהלות בנושא זה נעשתה בשגגה ובתום לב. עם קבלת טיוטת הביקורת שלח מנכ"ל החברה הבהרה בנושא לכלל הזכאים להחזרי הוצאות בחברה ולמינהל הכספים האמון על הטיפול בהחזרי הוצאות.

ב. לעניין "כפל תשלום" בהחזר הוצאות מערכת השכר של החברה פעלה כמפורט: כאשר עובד יצא בתפקיד מן המשרד, הוזנה זכאותו להחזר הוצאות אש"ל באופן אוטומטי, ללא ביצוע כל פעולה אקטיבית. סכום האש"ל הופיע בתלוש המשכורת כתשלום אחד בגין "החזר הוצאות" מבלי לפרט עבור מה שולם. מנכ"ל החברה אשר התוודע לכך שמערכת השכר מיושנת ואינה נותנת מענה מלא, הנחה לשדרג את מערכת השכר ולשפר את ביצועיה. במסגרת שדרוג זה שנכנס לתוקף, הוספו "שדות" המפרטים בגין מה ניתנו החזרים, וזאת על מנת למנוע מקרים של כפל תשלום. מנכ"ל החברה גילה לראשונה במהלך הביקורת, כי קיימת אפשרות לכך שקיבל החזר אש"ל במקביל להחזר הוצאות, בסכומים נמוכים. כששמע על הדברים הורה לקזז את הסכומים הנטענים (בסך של 456 ש"ח) משכרו במיידי. הקיזוז נעשה במסגרת תשלום שכרו בחודש מאי 2017.

ג. הקצאת רכבים בחברה – ביום 28.6.2017 אישר הדירקטוריון נוהל "רכב החברה". הנוהל הוכן בהסתמך על נקודות שעלו בטיוטות הביקורת, בסיוע ובליווי רשות החברות ובהתאם

לחוזר הרשות בנושא. בנוהל יושמו כל הלקחים שעלו מההערות דוח הביקורת.

ליקוי

11. על עובדי עמידר, ולא כל שכן עובדיה הבכירים, להקפיד לנהוג בכספי החברה בהתאם לנהלים ולהוראות. הדברים מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בחברה ממשלתית המנהלת כספי ציבור. על העובדים הבכירים ללמוד את הכללים הנוהגים בארגוניהם ולפעול על פיהם, בייחוד בכל הנוגע לכללים המתייחסים להתנהלות אישית, ועל היועצים המשפטיים להנחות את המנהלים הבכירים עם כניסתם לתפקיד בנוגע לכללים אלה.

תגובה
חברת עמידר

11. כל פעולות בכירי החברה נעשו בתום לב ובשגגה. מיד לאחר שהדברים הובאו לידיעת המנכ"ל, פעל לחדד את הוראות הנוהל שלא היו ברורות ולהסדיר את הטעון הסדרה. כאמור לעיל, המנכ"ל חידד את הנוהל והבהיר מה הם המקרים בהם ניתן לבקש החזר הוצאות אירוח על פי נהלי החברה. בהוראת המנכ"ל, החברה שדרגה את מערכת השכר, על מנת לתת כלים לעובדים לזהות בתלוש השכר בגין מהות להחזרים.

ליקוי

12. על עמידר לוודא כי כספים המיועדים לפרסום שיווקי ותפעולי של החברה ישמשו למטרה זו ויתמקדו בצורכי החברה, ולא במטרות אחרות שאינן עולות בקנה אחד עם הוראות רשות החברות וגורמות לבזבוז כספי ציבור.

תגובה
חברת עמידר

12. בעקבות דוח הביקורת עמידר הפיקה את הלקחים ופעלה באופן מיידי לתיקון הליקוי. בהתאם לכך, הנהלת החברה הגישה לדירקטוריון תכנית עבודה שנתית לפרסום שיווקי ותפעולי בהתאם להוראות רשות החברות הממשלתיות, והתכנית אושרה בדירקטוריון כל זאת כדי לוודא, שכספים המיועדים לצורכי החברה עבור פרסום ושיווק ישמשו אך ורק למטרה המיועדת כאמור.

ליקוי

13. ליקויים בנושא היקף פעילות יו"ר עמידר: יו"ר עמידר, שהועסק בחצי משרה, עסק בכ-15 תפקידים נוספים (חבר דירקטוריון בחברות אחדות, מרצה במוסדות להשכלה ועוד). נמצא כי על אף עיסוקיו הנוספים הרבים של היו"ר, לא קבעה ועדת הביקורת מתכונת דיווח בדבר אופן הקדשת זמנו לענייני החברה, כנדרש בחוזר רשות החברות.

ליקוי

14. עוד העלתה הביקורת כי על אף האיסור המפורש בחוזר רשות החברות לעשות שימוש במתקני החברה ובמשאביה לצורך עיסוקים אחרים, קיים יו"ר עמידר במשרדי החברה כנס הנוגע לעיסוק אחר שלו ואף הפעיל לצורך כך בעל תפקיד בעמידר הכפוף אליו. עוד עלה כי במסגרת פעולות שיווקיות למיתוג החברה מימנה עמידר גם פעולות שתכליתן הייתה למעשה קידום תדמיתו האישית של היו"ר, ובכלל זה קידום תוכן חיובי אודותיו בדפי התוצאות הראשונות של מנוע החיפוש באינטרנט ובערך האישי שלו באתר ויקיפדיה ודחיקת פרסומים בעלי תוכן שלילי בנוגע אליו.

תגובה
חברת עמידר

14. חברת עמידר מציינת כי היו"ר איננו פעיל בעמותה שקיימה את הכנס. הכנס המוזכר בהערת הביקורת איננו נוגע לעיסוק אחר של היו"ר והפעילות הפרסומית שנגעה ליו"ר החברה נעשתה על פי המלצת גורמי המקצוע, כחלק מאסטרטגיית פרסום, שיווק ותדמית של החברה ולא לקידום תדמיתו האישית של היו"ר.

ליקוי

15. ליקויים בהליך מינויו של דירקטור: מועמד לתפקיד דירקטור בחברה ממשלתית נדרש לפרט בשאלון לוועדה הציבורית לבדיקת מינויים שברשות החברות (להלן - ועדת המינויים), בין היתר, אם יש לו היכרות אישית או קשרי עבודה עם שרים בממשלה, אם עבד בקרבה לשר ואם השתייך בעבר לגוף של מפלגה או גוף הקשור למפלגה של שר משרי הממשלה. נמצא כי דירקטור, שאת מועמדותו הציע שר הבינוי לשעבר אורי אריאל, לא דיווח בשאלון שהוא השתייך לגוף של מפלגת השר והיה לו קשר עם השר, וכפועל יוצא לא בחנה ועדת המינויים אם עקב כך נדרש היה שיהיו לו כישורים מיוחדים המצדיקים את מינויו.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

15. הליקוי בהליך מינויו של הדירקטור היה בתקופתו של השר הקודם. משרד הבינוי והשיכון מדווח כי כיום הנהלים חודדו ולפיכך הליקוי תוקן.

ליקוי

16. יש להעיר בעניין זה גם לשר אריאל, שהכיר את הדירקטור, כי לא וידא כיאות, בעצמו או באמצעות לשכתו, כי המידע שהגיש לוועדת המינויים באמצעות לשכתו היה אמיתי ונכון, כנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה.

ליקוי

17. מעורבות דירקטורים בניהול השוטף של החברה: כדי שחבר דירקטוריון יוכל למלא בצורה נאותה את תפקידו כמפקח, עליו להימנע מלקחת חלק בביצוע המדיניות ובכלל זה בניהול השוטף של החברה, עשייה שהיא באחריות המנכ"ל והכפופים אליו. נמצא כי על אף האמור היו"ר התערב בכמה הליכי מינוי של עובדים בחברה, ושני דירקטורים היו מעורבים באופן פעיל בתחומים שבהם התבקשו לבצע "פיקוח-על". על חברי דירקטוריון להקפיד להימנע מהתערבות בעבודתם השוטפת של מנהלים ועובדים הכפופים למנכ"ל.

תגובה
חברת עמידר

17. ככלל קיימת בחברה הפרדה בין עבודת הדירקטוריון להנהלה. החברה אימצה קוד ממשל תאגידי עוד טרם הפיכתה לחברה מדווחת הקובעת גבולות גזרה ואחריות ברורים בנושא. שני הדירקטורים התבקשו לבצע פיקוח-על בתחומים בהם הייתה להם מומחיות מיוחדת ופעילותם נעשתה בתיאום ולצד גורמי ההנהלה הרלוונטיים בחברה ומבלי ליטול את סמכותם. עמידר תקפיד על ההפרדה הנדרשת בין הדירקטוריון לבין הנהלת החברה, בהתאם לתקנון החברה והדין.

ליקוי

18. תשדיר טלוויזיה במימון משרד הבינוי ועמידר שעסק ברובו בפרסום שר הבינוי: בחודש נובמבר 2016 שודרה בערוץ 2 כתבה במסגרת תכנית הראיונות "אנשים", שעסקה בפרויקט שיקום שכונות

ביוקנעם, ובה התראיינו שר הבינוי ח"כ יואב גלנט ורעייתו. כתבה זו מומנה בידי משרד הבינוי ועמידר במסגרת התקשרות עם גופי תקשורת, ושודרה ללא ידיעת הגורם המקצועי במשרד (הדוברת) והיועץ המשפטי של המשרד. הוראות תקנון כספים (להלן: תכ"ם) והנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות כי הדגש בפרסום שבו משתתפים שרים יהיה על פעילות המשרד כגוף או על תפקידים מסוימים במשרד, בלא פרסומת אישית לשר ובלי קידום מטרות אישיות או פוליטיות שלו. ואולם עלה שרוב הריאיון נגע לחייהם האישיים של השר ורעייתו.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

18. במכתבו של שר הבינוי והשיכון מחודש אוגוסט 2017 למבקר המדינה, "....ציין השר כי הדבר נועד לקדם את הפרויקט ולא בא לצורך קידום אישי כלשהו, ובשום שלב בתהליך לא ביקש לקדם את עצמו על חשבון הפרויקט ובוודאי שלא הנחה לפעול בניגוד להוראות..." "...בחוכמה שבדיעבד סבורני כי נדרש היה לגלות בעניין זה זהירות רבה יותר, מתוך מחשבה שבהסכמתי להשתתף בחלק מהקמפיין אני עלול להצטייר כמי שמקדם את עצמו... מטעם זה גם לא ראיתי לפגם בכך שיועצת התקשורת מטעמי (דאז)... תשתתף ותתרום לקמפיין. מיד לאחר שהובאה לידיעתי הביקורת... הוריתי למנכ"ל המשרד דאז לפעול... על מנת להבטיח כי לא יבוצעו פעולות נוספות שאינן עולות בקנה אחד עם... ממצאי הביקורת... כך אכן נעשה ובלוח זמנים מיידי..."

ליקוי

19. עוד עלה כי בניגוד לרמת השקיפות המצופה מרשות ציבורית, לא פעלה לשכת השר לתת בכתבה גילוי נאות לצופה כי היא מומנה מטעם המשרד הממשלתי וחברת עמידר. באופן זה הורחקה העובדה שמדובר בכתבה מוזמנת וממומנת, המנוצלת לקידום אישי של השר, ונוצר רושם כי זהו עניין עיתונאי שראוי לפרסמו לציבור, ואשר דבר פרסומו מונע משיקולים מקצועיים גרידא. משרד הבינוי ועמידר מימנו תשדיר טלוויזיה הנוגע לפרוייקט "שיקום שכונות חוזר", שבהפקתו הייתה מעורבת לשכת שר הבינוי, ח"כ יואב גלנט, ורובו עסק בחייו האישיים של השר. פעולות לשכת השר בעניין זה עמדו בניגוד להנחיות היועץ המשפטי לממשלה והוראות התכ"ם האוסרות על פרסומת וקידום אישי של נושאי משרה. בתשדיר אף לא הובהר כי הוא מומן מכספי ציבור. בעקבות הביקורת פעלו השר ומנכ"ל המשרד דאז למניעת ליקויים דומים בעתיד.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

19. בעקבות דוח הביקורת פעלו השר ומנכ"ל המשרד דאז למניעת ליקויים דומים בעתיד.

ליקוי

20. עמידר היא חברה ממשלתית הפועלת בתחום הדיור הציבורי על מנת לספק פתרונות דיור לאוכלוסייה קשת יום, ורבים הם הנושאים אליה את עיניהם ומצפים לפיתרון שיוציאם ממצוקת הדיור שבה הם נתונים. פעולותיה של עמידר ממומנות מכספי הציבור, ונוכח זאת מנהליה חבים לציבור את חובת הנאמנות. בכלל זה, חובה עליהם להקפיד הקפדה יתרה על קיום ההוראות המחייבות של הדין והנהלים ועל תרבות ארגונית נאותה, מינהל תקין וזהירות בכל הנוגע לשימוש במשאבי החברה, שהם משאבי ציבור. מעבר לכך, מנהלי החברה הם אלה שאמורים לשמש דוגמה לשאר עובדי החברה בהתנהלותם. ואולם, מממצאי הביקורת עלה כי נושאי משרה בכירים ביותר פעלו בחלק מהמקרים תוך התעלמות מחובות מינהליות וארגוניות החלות עליהם שנועדו להבטיח תרבות ארגונית ההולמת גוף ציבורי, ובכך פגעו בתרבותה הארגונית. בביקורת עלה שבאותם מקרים הם פעלו תוך חריגה מסדרי מינהל תקינים, שאין לה מקום בחברה ממשלתית הממומנת על ידי הציבור.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

20. הרשות תבחן את אופן תיקון הליקויים והפקת הלקחים בחברה. במידת הצורך, וככל שיידרש תדרוש הרשות מיצוי הליכים כנגד עובדים ו/או נושאי משרה שנתגלו לגביהם ליקויים חמורים וטיעונים כנגד התנהלותם.

תגובה
חברת עמידר

20. הנהלת החברה בשנים האחרונות, הביאה את עמידר למצב שבו היא משמשת "אות ומופת" להתנהלות תקינה של חברה ממשלתית, בין היתר בעיני רשות החברות הממשלתיות – בבחינת "ממנה תראו וכן תעשו". השורה התחתונה של עמידר בשלוש השנים האחרונות היא הצלחה כבירה ועדות לכך היא הליך ההנפקה של החברה בבורסה לניירות ערך בתל-אביב

שנחלה הצלחה מטאורית; רמת האמון חסרת התקדים של המדינה בחברה; המערכת הפיננסית וציבור המשקיעים בחברה. גיוס החוב נעשה לצורך רכישת כ-800 דירות נוספות לטובת זכאי הדיור הציבורי, והינו צעד נוסף לפעולות הרבות שנועדו לשפר את מצבה של אותה "אוכלוסייה קשת יום" הנושאת את עיניה לחברה. בשנים האחרונות רכשה החברה כ-700 דירות, חלקן מותאמות לבעלי צרכים מיוחדים זאת ועוד, החברה שיפצה אלפי דירות נוספות. גיוס החוב הוא צעד נוסף במשימה הלאומית, אליה התגייסו משרדי הממשלה ועמידר, לחיסול רשימת ההמתנה לדיור הציבורי. עמידר מקדמת לראשונה פרויקט יזמי בתחום הנדל"ן בראיה חברתית, בדגש על אזורי הפריפריה, להגדלת מלאי הדירות ושדרוג מצבן הפיזי והתשתיתי תוך כדי שילוב והעצמה של האוכלוסייה הוותיקה עם אוכלוסיות חזקות וחדשות. אלו הם מקצת הפעולות שעושה החברה בשנים האחרונות, כחלק ממתן פתרונות ל"רבים הנושאים אליה את עיניהם ומצפים לפתרון שיוציאם ממצוקת הדיור שבה הם נתונים".

מפעל הפיס - סדרי מינהל וארגון

הגופים המבוקרים: משרד האוצר, מפעל הפיס.

ליקוי

1. אף שחלפו יותר מארבע שנים מאז נרשם המפעל כחל"צ, רק ביולי 2017, במהלך הביקורת, אישרה האסיפה הכללית תקנון חדש. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2017 טרם התקבל אישור משרד המשפטים. חוק החברות, החל על המפעל, מחייב כל חברה שיהיה לה תקנון; למפעל יש תקנון שאישרה האסיפה הכללית ביולי 2003 (להלן - התקנון המאושר). עם הרישום של מפעל הפיס כחל"צ באפריל 2012 התאים המפעל את תקנונו להוראות הדין החלות על חברות לתועלת הציבור, והאסיפה הכללית של המפעל אישרה לו לפעול על פיו, וזאת בטרם אישר אותו משרד המשפטים. על מפעל הפיס לפעול על פי תקנון שאושר על ידי משרד המשפטים, ועל משרד המשפטים לוודא כי התקנון עומד בתנאי חוק החברות ובתנאי ההיתר שהעניק משרד האוצר למפעל הפיס.

תגובה
מפעל הפיס

1. המפעל אימץ תקנון שאושר באסיפה הכללית. נוסח התקנון גובש לאורך תקופה ארוכה בהתייעצות עם משרד המשפטים והוראות התקנון עומדות בכל תנאי חוק החברות וההיתר שהעניק שר האוצר למפעל הפיס. מפעל הפיס מסכים כי עליו לפעול על פי תקנון שאישר משרד המשפטים, ומפעל הפיס ממשיך להמתין לאישור התקנון על ידי שרת המשפטים.

ליקוי

2. כדי להבטיח את הניהול התקין והיעיל של המפעל, בין השאר באמצעות יישום אפקטיבי של מנגנוני בקרה ופיקוח על פעולותיו, חשובה ההפרדה בין הגוף הביצועי - המנכ"ל וההנהלה, לבין הגוף המפקח - הדירקטוריון ובראשו היו"ר. בהתאם לזאת מגדיר חוק החברות את תפקיד הדירקטוריון כגוף המתווה את מדיניות החברה ומפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל ועל פעולותיו; גם תקנון המפעל מבהיר מה הם סמכויות המנכ"ל וסמכויות הדירקטוריון והיו"ר. על אף החשיבות הגדולה בהפרדת הדירקטוריון (והיו"ר שבראשו) מההנהלה (והמנכ"ל שבראשה), חרג היו"ר מסמכויות הפיקוח המוטלות עליו מכוח תפקידו כיו"ר הדירקטוריון בניגוד להיתר, והיה מעורב, בעצמו וכן באמצעות המזכיר, בניהול השוטף של המפעל. בכך

לא קיים היו"ר את האיזון הנדרש בהפרדה שבין הדירקטוריון לבין הדרג המנהל, וחטא לתפקידו העיקרי כמפקח על פעולות הנהלת המפעל. כך למשל: על היו"ר ועל הדירקטוריון לשמור על הגבולות שבינם ובין הדרג הניהולי והביצועי במפעל, לפקח על תפקוד דרג זה ולהימנע מהתערבות בעבודתו השוטפת.

תגובה
מפעל הפיס

2. עמדת מפעל הפיס שנתמכה בחוות דעת משפטיות היא, כי יו"ר המפעל פעל בהתאם לסמכויותיו על פי תקנון המפעל. פעילותו לא היוותה התערבות בסמכויות המנכ"ל וההנהלה, והייתה חלק מן הפיקוח אליו מחויב היו"ר בהתאם להוראות תקנון מפעל הפיס. מרבית הפעולות המיוחסות ליו"ר המפעל נעשו במהלך תקופה של כשנה בהם שימש היו"ר כממלא מקום מנכ"ל. בתקנון שאושר באסיפה הכללית וממתין לאישור שרת המשפטים, הוסדרה מחדש חלוקת הסמכויות ונקבע האיזון הנדרש בין היו"ר והמנכ"ל.

ליקוי

3. היו"ר הורה למנהלת אגף משאבי אנוש כי "כל פעולה בהתייחס לקליטה, פיטורין, שינוי בדרגה, איוש תקנים שהתפנו ושינוי בשכר במפעל תתבצע אך ורק באישור היו"ר מראש", כל זאת בניגוד לנהלים ולתקנון. בהמשך לדרישת היו"ר האמורה שינתה מנהלת אגף משאבי אנוש את הטופס לאישור קליטת עובד והוסיפה בו מקום לחתימת היו"ר. כמו כן, מוסדה הוראת היו"ר בנוהל גיוס עובדים שעודכן ב-2015.

תגובה
מפעל הפיס

3. התערבות היו"ר הסתכמה בפועל רק בחתימה על טופס קליטת העובד, ללא כל התערבות בהליכי איתור, מיון וקליטה של עובדים. יחד עם זאת, לאור הערת הביקורת, תיקן המפעל את נוהל גיוס עובדים אשר איננו מחייב עוד את חתימת היו"ר על הטופס.

ליקוי

4. היו"ר התערב בניהול השוטף של המפעל, גם ע"י כך שהטיל על מזכיר המפעל תפקידים שאינם בגדר אחריותו - את תפקיד הממונה על היועצים המשפטיים החיצוניים ואת תפקיד יו"ר ועדת הנהלים. כמו

כן הסמיך את המזכיר לגבש את הגדרות התפקיד לעורכי הדין החדשים שגויסו למפעל ולהיות שותף פעיל לתהליך בחירתם.

תגובה
מפעל הפיס

4. המקרים המתוארים היו בתקופה בה שימש היו"ר כמ"מ מנכ"ל. עם מינוי מנכ"ל למפעל בחודש אוקטובר 2016, הועברו שני התפקידים המתוארים לעיל למנכ"ל.

ליקוי

5. היו"ר מנע את ביצוע החלטת הדירקטוריון לקיים ליועצת המשפטית (להלן - היועמ"ש) שימוע (בעקבות חשד כי היתה מעורבת לכאורה במקרה מסוים במסגרת העבודה) וחתם עמה על הסכם להסדרת הפסקת עבודתה מבלי ליידע את מר אלי דדון, ששימש מנכ"ל מפעל הפיס באותה עת, (להלן - המנכ"ל הקודם) אודות תנאיו המלאים ומבלי לקבל מראש את אישור הדירקטוריון ומשרד האוצר; לאחר מכן האריך את תקופת העסקתה גם הפעם ללא אישור; לבסוף הוא ביטל את ההסכם ואיפשר ליועמ"ש לשוב לעבודה סדירה.

תגובה
מפעל הפיס

5. הליך החזרת היועצת המשפטית לתפקידה נעשה תוך עדכון של הדירקטוריון ומשרד האוצר. מדובר במקרה ייחודי שארע בעבר אשר אין לו השלכות על תפקוד המפעל בעתיד.

ליקוי

6. אחד מנושאי המשרה הבכירים במפעל הוא מזכיר המפעל, ולו תפקיד מפתח בקשר שבין הדירקטוריון לבין הנהלת המפעל. הוא כפוף ליו"ר הדירקטוריון, ועליו להבטיח כי ענייני המפעל יתנהלו לפי הוראות הדין ולפי מסמכי היסוד של המפעל. למזכיר סמכויות מנהלתיות שנועדו להסדיר את עבודת הדירקטוריון ולהקל על חברי הדירקטוריון את עבודתם. בפועל המזכיר חרג מתחומי אחריותו שעה שהיה מעורב בהליכי העבודה במפעל, לא פעם בידיעת היו"ר - במתן הנחיות עבודה ישירות למנהלת אגף משאבי אנוש ולעובדיה (בעניינם של עובדים אחרים ובענייני שכרו) וכן בקביעת תנאי מכרזים פומביים להתקשרויות עם ספקים ובניסוח נהלים פנימיים.

תגובה
מפעל הפיס

6. סמכויות מזכיר חברה ותחומי אחריותו אינם מוגדרים בחוק החברות או בפסיקה. לנוכח ההערה בדו"ח מבקר המדינה וחוסר הבהירות בעניין זה, בכוונת מפעל הפיס לקבל חוות דעת משפטית מקיפה, אשר תגדיר ותתחום את תפקיד מזכיר מפעל הפיס. למען הסדר הטוב יצוין כי בהיתר של משרד האוצר מוגדר המזכיר כ"נושא משרה" ולא כבעל "סמכויות מנהלתיות".

ליקוי

7. התנהלות הדירקטוריון והאסיפה הכללית: תפקיד הדירקטוריון הוא להתוות את מדיניות המפעל ולפקח על הזרוע הביצועית (המנכ"ל ונושאי משרה אחרים בתאגיד). פיקוח זה צריך שיהיה ממשי וייעשה באופן ישיר ומעשי. בין היתר - על הדירקטוריון לדרוש ולקבל מידע מלא, לשאול ולחקור; אולם, חלק מהדירקטורים נעדרו מישיבות רבות שקיים הדירקטוריון, לעתים החליטו החלטות ללא שדרשו שמלוא המידע יהיה בידיהם, או אישרו את החלטות יו"ר הדירקטוריון בלא להרהר אחריהן ובוותרם על שיקול דעת עצמאי. כך למשל במינויו של היועץ המשפטי לדירקטוריון (אשר לו קשרים שלא דווחו עם יו"ר הדירקטוריון); במינויו של מזכיר המפעל (שמונה מבלי שהדירקטוריון בחן את הסכם העסקתו, את עיסוקיו הנוספים ואת החשש שיהיה בניגוד עניינים); ובמינויים של חברי ועדת הביקורת של קרן ספיר (אשר להם היכרות קודמת עם היו"ר, שלא דווח עליה).

תגובה
מפעל הפיס

7. לעניין היעדרות חברי דירקטוריון (מדובר על דירקטוריון מלפני ארבע שנים), מפעל הפיס פעל להחליף את החברים שנעדרו מישיבות רבות וכן הוסיף לתקנון שאושר באסיפה הכללית הוראות לגבי חובת נוכחות של דירקטורים בישיבות הדירקטוריון וההשלכות של היעדרות מישיבות. מזכירות המפעל מעבירה לכל חברי הדירקטוריון את סדר היום והמסמכים והנספחים הנלווים באופן קבוע, 7 ימים לפחות לפני מועד התכנסות הדירקטוריון. בכל המקרים שצוינו בדו"ח, הדירקטוריון היה מעורב וקיבל את כל המידע הנדרש. מכל מקום, הערת הדו"ח המתייחסת לשלושה מקרים, היא בבחינת היוצא מן הכלל אשר לא מעיד על הכלל. יחד עם זאת, בכוונת מפעל הפיס להנחות את מזכירות המפעל להקפיד על העברת מלוא המידע הרלוונטי לחברי הדירקטוריון.

ליקוי

8. האסיפה הכללית היא אסיפה של בעלי המניות של המפעל, המתכנסת פעם בשנה או לישיבות מיוחדות. האסיפה הכללית לא מילאה את תפקידה כנדרש בעת שהחליטה על מינוי חברי ועדת הביקורת: היו"ר הציע את המועמדים, והאסיפה הכללית לא דרשה פירוט ומסמכים לביסוס ההחלטה, ואישרה את הצעת היו"ר כפי שהועלתה, למרות שהיו"ר כבר הכיר קודם לכן את המועמדים שהציע.

תגובה
מפעל הפיס

8. בפני האסיפה הכללית הוצגה עמדת הדירקטוריון, אשר קיים דיון מקיף על הרכב ועדת הביקורת. לחברי האסיפה הכללית ניתנה מבעוד מועד האפשרות להציע מועמדים מטעמם. לבסוף אושרו המועמדים על פי עמדת הדירקטוריון. יחד עם זאת, ההערה בדו"ח מבקר המדינה תוצג בפני האסיפה הכללית בישיבתה הקרובה.

ליקוי

9. **הייעוץ המשפטי במפעל הפיס**: בשנים 2013 עד 2016 שילם מפעל הפיס למשרדי עורכי דין פרטיים עבור ייעוץ משפטי סכום כולל של כ-18 מיליון ש"ח, גם בגין נושאים הקשורים לליבת פעילותו וזאת ללא פיקוח ובקרה של היועצת המשפטית של המפעל. על האסיפה הכללית והדירקטוריון שהם גורמי הפיקוח במפעל, ועל והיועצת המשפטית שהיא "שומרת סף" במפעל, למלא כראוי את תפקידם, בין בהפגנת נוכחות פעילה, בין במתן חוות דעת מקצועיות ובין על ידי עריכת דיונים מקיפים ומעמיקים ודרישת נתונים נוספים טרם קבלת החלטות.

תגובה
מפעל הפיס

9. מפעל הפיס פעל לתגבור היחידה המשפטית במהלך שנת 2017 באופן משמעותי. כיום מונה היחידה 5 עורכי דין בעוד שקודם לכן מנתה היחידה 2 עורכי דין בלבד. מפעל הפיס הקטין באופן משמעותי את ההוצאה בגין ייעוץ של עורכי דין חיצוניים בשנים 2016-2017. בתכנית העבודה של היחידה המשפטית לשנת 2018, הנחה המנכ"ל את מנהלת היחידה לצמצם את השימוש במשרדים חיצוניים לצרכי חוות דעת, ייצוג משפטי בתביעות ונושאים המחייבים מומחיות מיוחדת.

ליקוי

10. המפעל לא העביר הסכמי העסקה אישיים רבים לאישורו של הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן - הממונה על השכר או הממונה) כפי שמתחייב מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 שהוחל על המפעל, ומהנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר. המפעל ערך שינויים בנוסח הסכמי ההעסקה שהוסכם עם הממונה על השכר, חרג מהכללים שאישר הממונה והעלה את שכרם של כמה מבכירי המפעל, כל זאת מבלי לקבל את אישורו של הממונה. על הממונה על השכר לדרוש ממפעל הפיס להעביר לאישורו את כל ההסכמים האישיים שחתם עליהם מאז 2004, לבחון האם הם עומדים בכללים, לדרוש את תיקונם לפי הצורך ואף לבחון אם צריך להשיב כספים במקרה ששולמו ביתר. על המפעל לפעול בהתאם להנחיות משרד האוצר ובכלל זה הנחיות הממונה על השכר בכל הנוגע להעסקתם של העובדים הבכירים במפעל (ובעיקר אלה שהועסקו באמצעות חוזי העסקה אישיים); למסור למשרד האוצר (לממונה על השכר ולחשב הכללי) את כל המידע הנדרש; להעלות את שכרם של הבכירים ולקדמם רק בהתאם לכללים שהוכתבו על ידי הממונה; ולאשר עבודה נוספת רק בהתאם להנחיות שנקבעו על ידו. על הממונה על השכר לדרוש ממפעל הפיס להעביר לאישורו את כל ההסכמים האישיים שחתם עליהם מאז 2004, לבחון האם הם עומדים בכללים, לדרוש את תיקונם לפי הצורך ואף לבחון אם צריך להשיב כספים במקרה ששולמו ביתר.

תגובה
מפעל הפיס

10. על פי הנחיית המנכ"ל, במהלך חודש אוקטובר 2017, הועברו כל ההסכמים האישיים במפעל הפיס לממונה על השכר באוצר. בשלב זה קיימים 4 מקרים אשר נמצאים בהתדיינות בין הממונה על השכר למפעל. המפעל ימשיך לפעול על פי הנחיות הממונה על השכר.

ליקוי

11. חלק מהמנהלים הבכירים לא דיווחו על עיסוקיהם הנוספים ולא קיבלו לכך אישור כנדרש, בניגוד להנחיות הממונה על השכר ובניגוד לנוהלי המפעל; אגף משאבי אנוש לא פיקח כראוי על אופן הדיווח על העיסוקים הנוספים של עובדי המפעל ומנהליו; הדירקטוריון לא בחן אם העיסוקים הנוספים של היו"ר עומדים בהנחיות הממונה על השכר ובכללי המפעל, ואם יש צורך בקביעת הסדר למניעת ניגוד עניינים בין העיסוקים הנוספים לבין תפקידו כיו"ר מפעל הפיס; היו"ר לא העלה את נושא העיסוקים הנוספים של המזכיר על סדר יומו של

הדירקטוריון, ולכן הוא לא דן בעיסוקיו הנוספים, לא בחן חשש לניגוד עניינים, וממילא לא אישר את העיסוקים הנוספים. הדירקטוריון הסתפק בדיווחים חלקיים בלבד על עיסוקי היו"ר, ובחוסר כל מידע על עיסוקיו של המזכיר.

תגובה
מפעל הפיס

11. קיימת מחלוקת בין המפעל ומשרד מבקר המדינה לעניין תחולת הנחיות הממונה על השכר בעניין עיסוקים נוספים על המפעל. המפעל קיבל חוות דעת משפטית לפיה ההנחיות אינן חלות עליה. יחד עם זאת, במפעל קיים נוהל למניעת ניגוד עניינים והסדרת עיסוקים נוספים. במהלך שנת 2017 מופו העיסוקים הנוספים של המנהלים במפעל, ובכלל זה של היו"ר והמזכיר, אשר חתמו כולם במהלך שנת 2017 על הצהרת עיסוקים נוספים ומניעת ניגוד עניינים.

ליקוי

12. בכמה התקשרויות שנבדקו נמצא כי מפעל הפיס פעל בניגוד לכללים החלים עליו ושראויים לגוף שמטרותיו ציבוריות, כמו לדוגמה בעניין התקשרות עם משרד עו"ד והתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים בפטור ממכרז.

תגובה
מפעל הפיס

12. המפעל מנהל מאות התקשרויות מדי שנה בהיקפים של מאות מיליוני ש"ח. המקרים המפורטים בדו"ח הם מקרים בודדים מאוד אשר אינם מעידים על הכלל. במפעל הפיס קיימת הקפדה על הליכי רכש תקינים בהתאם לחוק חובת המכרזים אשר המפעל החיל על עצמו באופן וולונטרי, בכפוף להתאמות שונות. על מנת להדק את הליכי הרכש, מונה חבר ועדת מכרזים חיצוני שאינו מבין מנהלי המפעל ונוהל הרכש של המפעל עודכן ואושר בדירקטוריון.

ליקוי

13. מליאת המועצה לתרבות ואמנות שהיא אורגן של המפעל ומתקצבת מענקים בתחום התרבות והאומנות, אישרה תקצוב פרויקטים ללא קריטריונים ברורים לבחירתם וללא הליך שקוף המפורסם לידיעת הציבור לרבות פרסום אמות מידה ברורות.

תגובה
מפעל הפיס

13. המקרים המתוארים בדו"ח אירעו בשנים 2013-2015. החל משנת 2016 פועלת המועצה לתרבות ואמנות על פי קולות קוראים המפורסמים לציבור בהם מצוינים אמות המידה והתנאים השוויוניים לקבלת תמיכה של המועצה. המועצה אף פנתה לציבור בקול קורא לקבלת רעיונות והצעות לתחומי תמיכה חדשים.

ליקוי

14. מזכיר מפעל הפיס פנה ישירות לקצין הביטחון של המפעל לשם ביצוע חקירה על התנהלות אישית של נושא משרה, יש בכך חשש לפגיעה בפרטיות העובד. בניגוד לנוהל מפעל הפיס, המזכיר בדק באופן אישי את המידע שהובא לפניו, וזאת מבלי לעדכן את הגורמים המוסמכים הרלוונטיים במפעל על פעילותו.

תגובה
מפעל הפיס

14. הבדיקה לא הייתה כנגד העובד (אשר אינו נושא משרה) אלא בדיקה של אירוע של המפעל. הבדיקה נעשתה על ידי חברת החקירות המעסיקה את הקב"ט בהתאם למכרז בו זכתה אותה חברה. על מנת למנוע הישנות מקרה דומה, בכוונת המנכ"ל לרענן את נהלי המפעל הרלבנטיים עם הקב"ט והחברה המעסיקה אותו.

ליקוי

15. בעשותם כן, הודעות ומסמכים הקשורים בעבודת המפעל אינם מגובים ואין להם עקבות במערכות המידע של המפעל. דבר זה פוגע לא רק בביטחון המידע אלא גם ביכולתו של מפעל הפיס לתעד את פעולותיו, לשקף אותן ולשמר את רשומותיו. נוסף על כך, שימוש כזה פוגע ביכולתו של מפעל הפיס ושל גורמי ביקורת חיצוניים - כמו משרד מבקר המדינה והממונה על השכר - לפקח על פעולות אלה ולבקרן. נמצא כי עובדי המפעל שומרים קובצי מחשב רבים על גבי הכוננים המקומיים במחשבים שלהם, ולא ברשת של המפעל. הגדיל לעשות המזכיר, שעבד על מחשב נייד פרטי שהיה ברשותו ובו שמר את כל המסמכים שלו הקשורים במפעל. כמו כן, נושאי משרה בכירים בארגון ובהם היו"ר והמזכיר הרבו להשתמש בתיבות הדואר האלקטרוני הפרטיות שלהם, שמחוץ לרשת המפעל, לשם עבודתם השוטפת במפעל. על עובדי המפעל, על מנהליו, על היו"ר ועל המזכיר

לעבוד בהתאם לנוהלי המפעל בכל הנוגע לעבודה באמצעות מערכות המחשוב, לשמור את המסמכים ואת הקבצים על גבי כונני המפעל המגובים ולהשתמש בתיבות הדוא"ל שהוקצו להם על ידי המפעל, וזאת על מנת לאפשר בקרה ופיקוח, כדי לשמר את המידע הארגוני, וכדי להימנע מפגיעה באבטחת המידע.

תגובה
מפעל הפיס

15. בכוונת המנכ"ל לרענן את נהלי המפעל בעניין שימוש במחשב וגיבוי מסמכים, כך שהנהלים יכללו הוראות, שיהיה בהן לוודא שמירת ביטחון המידע, יכולת תיעוד ובקרה ושמירת המידע הארגוני של המפעל בצורה מרוכזת ומלאה בשרתי המפעל.

ליקוי

16. משרד האוצר, כמאסדר של מפעל הפיס, צריך להדק את פיקוחו על הניהול השוטף של מפעל הפיס; עליו לוודא שההיתר החדש שניתן למפעל הפיס נותן מענה לליקויים שעלו בדוח זה, וככל שנדרש לעדכן את ההיתר.

תגובה
מפעל הפיס

16. ההערה מופנית למשרד האוצר. יודגש שעל משרד האוצר להכיר בעובדה שהוא רגולטור ולא לנצל את היותו נותן ההיתר למתן הוראות לניהול מפעל הפיס שזו אחריותם של הנהלת הפיס, הדירקטוריון ובעלי המניות.

פרק רביעי
גופים נוספים

היבטים בפעילות חברה ל'

הבדיקה נעשתה במשרדי קבוצת החברות וגופים רלוונטיים אחרים

ליקוי

1. בשנים 2012-2015 שולמו גמולים לדירקטורים של חברה ל' בסכומים שלשם השוואה עלו על הסכומים שנקבעו בכללי רשות החברות הממשלתיות (להלן הרשות) ומשך כהונת הדירקטורים עלה לשם השוואה על הקבוע בהוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

ליקוי

2. יושבי הראש של דירקטוריון חברה ל' בשנים 2012-2016, כיהנו כיושבי ראש של דירקטוריון חברה מ' אף שהיה חשש שכהונה בשני תפקידים במקביל גורמת לניגוד עניינים מובנה.

ליקוי

3. בנוגע להעסקת יועצים בשנים 2012-2016 היו ליקויים כדלהלן:
   א. הדירקטוריון אישר מינוי יועץ אישי ליו"ר הדירקטוריון; המינוי אושר ללא שהדירקטוריון בחן את הצורך במינוי יועץ זה.
   ב. שכר היועץ האישי של היו"ר שולם, אף שבחלק מהזמן לא היה עמו חוזה התקשרות תקף, וללא שהוחתם על הסדרים למניעת ניגודי עניינים.
   ג. לקבוצת החברות לא הייתה בשנים 2012-2015 בקרה על פעילות היועצים ועל תפוקתם.

ליקוי

4. הגופים המבוקרים לא מילאו אחר הוראות מסוימות בחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

ליקוי

5. קבוצת החברות חרגה מכללי מינהל תקינים כדלהלן:
   א. מינוי יועצים נעשה ללא ועדת איתור.

ב. נושא משרה בכיר יצא לחופשה ללא תשלום לפרק זמן ממושך מאד, ללא שקבוצת החברות קבעה נהלים בעניין זה ולשם השוואה בניגוד לכללי הרשות.

על השרים האחראים להקפיד לדווח למשרד מבקר המדינה על ההחלטות שהתקבלו בדבר תיקון ליקויים לגבי קבוצת החברות, על הדרכים לתיקון הליקויים ועל המועד שנקבע לתיקונם.

ליקוי

6. היבטים בפעילות חברה ס׳:

א. חברה ס׳ החזיקה בחברה מ׳ ומשנת 2011 בחברה ע׳. הנהלת חברה ס׳ לא פירטה לדירקטוריון בשנים 2014 ו- 2015 את הגורמים לפערים בין התשואות שהושגו בפועל לבין התשואות שעל בסיסן החליט הדירקטוריון להשקיע בחברה מ׳, וממילא לא פירטה לדירקטוריון את המשמעויות הכספיות של פערים אלו. הדירקטוריון גם לא דרש מהנהלת חברה ס׳ לפרט לפניו את הסיבות לפערים ואת המשמעויות הכספיות שיש לכך.

ב. יו״ר הדירקטוריון הציג לדירקטוריון את האפשרות להתקשר עם חברה חיצונית שתשמש כקבלן משנה של חברה מ׳ כחלופה יחידה, בלי שבחן חלופות אחרות.

ג. בשנים 2012 ו-2013 דווח לרשם החברות כי אושרו דוחות כספיים של חברה ע׳, אף שחברה זו לא היתה פעילה באותן שנים ולא הפיקה דוחות כספיים.

ד. רשות מקרקעי ישראל לא ווידאה את מימוש הייעוד של שטח אותו היא החכירה לחברה ס׳, שהוחכר בחכירת משנה לחברה פרטית, ובכך היא לא שמרה כראוי על נכסי הקרקע של המדינה.

על הגורמים הרלוונטיים להקפיד כי לגבי חברות וגופים השומרים על אינטרסים חיוניים וביטחוניים של המדינה, תשמש החשאיות אך ורק להגנה על אינטרסים אלה ולא למניעת פיקוח ובקרה ציבוריים נאותים. בכל יתאפשר לקיים דיון ציבורי ראוי בליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה ולקדם את תיקונם.

פרק חמישי
מערכת הבטחון

מרכיבי ביטחון ביישובי העימות בפיקודים המרחביים

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל.

ליקוי

1. אף שזרוע היבשה (ז"י) נושאת באחריות הכוללת לבניין הכוח בתחום הגנת היישובים, צה"ל לא הועיד לה תפקיד בתכנון מרכיבי הביטחון ביישובים בפקודת המטכ"ל שמסדירה את אחריות הגופים המעורבים בתחום הגנת היישובים. על אגף המבצעים (אמ"ץ) האחראי לגיבוש התפיסה המבצעית הכוללת להגנה על היישובים, ליזום עדכון של פקודת המטכ"ל להגמ"ר מול אגף התכנון בצה"ל (להלן- אג"ת) האחראי לכתיבת פקודות צה"ל ועדכונן. בהתאם לעדכון זה על אמ"ץ להשלים בהקדם את עדכון ההוראה המבצעית הנוגעת להגנת היישובים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. צה"ל השלים עבודת מטה להסדרת ההגנה על הישובים. במסגרת עבודת המטה הוסדרו תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים בצה"ל וזאת במטרה לשפר את המענה אשר ניתן להגנת הישובים. בתוך כך, אמ"ץ מגדיר מדי שנה במסגרת מסמך המענה המבצעי את סדרי העדיפות לנושא הגנת הישוב, בחלוקה למרחבים – וזאת בהתבסס על הערכת המצב. אמ"ץ נמצא בשלבי אישור של הוראה מבצעית אשר מסדירה את נושא הגנת הישוב. ההוראה תגדיר את העקרונות לקביעה ולהסדרת תחומי האחריות של כלל הגופים. כנגזרת, הגופים יידרשו לקבוע את האופן בו הם מממשים את אחריותם בבניין הכוח ובתהליך המבצעי. ההוראה צפויה להיות מופצת עד לסוף רבעון ג' 2018.

ליקוי

2. בעקבות פרסומו של דוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא "סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי" קבע פקע"ר באוקטובר 2013 תכנית לסיווג מחודש של היישובים ולהקצאת מרכיבי ביטחון ליישובים המסווגים. הרמטכ"ל לשעבר רב- אלוף (מיל') בני גנץ (להלן- הרמטכ"ל לשעבר) ושר הביטחון לשעבר מר משה

(בוגי) יעלון (להלן- שר הביטחון לשעבר) אישרו תכנית זו. בפועל, תכנית זו לא מומשה במלואה ולא הוקצו לה המשאבים הנדרשים. עקב כך, ועקב התגברות הצורך בהצטיידות במרכיבי ביטחון חדשים הן בשל איום המנהרות שהמודעות אליו גברה אחרי מבצע "צוק איתן" והן בעקבות גל הטרור ביישובי אזור יהודה ושומרון (להלן- איו"ש) שהחל ב- 2015, במועד סיום הביקורת על פי הערכות פקע"ר, היה הפער בתקציב להשלמת מרכיבי הביטחון בכלל היישובים המסווגים כ- 473 מיליון ₪. נוכח העובדה שצה"ל מופקד על הגנת היישובים, ראוי שהוא יקבע את סדר העדיפויות להקצאת מרכיבי הביטחון המשמשים נדבך ביכולתו המבצעית להגנת היישובים. על צה"ל ומשהב"ט, כל אחד בתחומו ובתיאום ביניהם, לגבש בדחיפות תכנית לצמצום הפערים מרכיבי הביטחון בהתאם לסדר העדיפויות שקובע צה"ל, אשר יתייחסו לכלל ההיבטים הנדרשים, לרבות ההיבטים המבצעיים והתקציביים, ולהביאן לאישור הרמטכ"ל ושר הביטחון. על הרמטכ"ל ושר הביטחון להקצות משאבים בהתאם לתכניות שיאשרו כדי לאפשר את מימושן.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

2. תכנית העבודה של היח' להתיישבות מותאמת לצורך המבצעי שמעלה צה"ל באמצעות הפיקודים המרחביים ופקע"ר והינם עפ"י סדרי העדיפויות שהוגדרו ע"י שר הביטחון. בוצעה הסדרה בנושא תוכנית העבודה לשנים 2017-2018 של שני הגופים תוך שקיפות מלאה ובצורה מתואמת. תכנית העבודה של שנת 2018 נכתבה במשותף על ידי פיקוד העורף והיחידה להתיישבות, על מנת לוודא כי לא קיימות כפילויות בפרויקטים וכי סדרי העדיפות כפי שנקבעו, נשמרים. המשרד מציין, כי קיים שיפור משמעותי באופן התכנון והביצוע של הפרויקטים. בנוסף: גובשה תכנית למרכיבי הביטחון באיו"ש. התכנית הוצגה ואושרה ע"י ס' הרמטכ"ל, מנכ"ל משהב"ט ושהב"ט וכן הוצגה למל"ל. בנוסף לתכנית, גובשה תכנית כוללת למרכיבי ביטחון בכלל הארץ במסגרת "תר"ש העורף". התכנית הוצגה למשרד האוצר בדיוני התקציב לשנת 2019. נכון למרץ 2018 לא קיים מקור תקציבי למימוש התכנית.

ליקוי

3. תכנית העבודה של היחידה להתיישבות לשנת 2017, שגובשה בהתאם להנחיות שר הביטחון אינה תואמת את הצרכים המבצעיים שהגדיר אמ"ץ היות והיא מקצה כמחצית מסך התקציב ליישובי פצ"ן, הנמצאים במקום החמישי בסדר העדיפויות המבצעי שקבע אמ"ץ לפקע"ר. לעומת זאת, רק כ- 9% מסך תקציב היחידה להתיישבות

מוקצים ליישובי איו"ש, הנמצאים בראש סדר העדיפויות שקבע אמ"י. משמעות הדבר היא שהמשאבים המוגבלים ממילא המוקצים להקמת מרכיבי ביטחון אינם מופנים ליישובים שנזקקים להם ביותר על פי סדר העדיפויות המבצעי. על שר הביטחון ומנכ"ל משרדו להטיל על צה"ל לקבוע סדר עדיפויות אחיד לעבודתם של פקע"ר והיחידה להתיישבות בהקצאת מרכיבי ביטחון, כל גוף בתחום אחריותו. על היחידה להתיישבות לאמץ סדר עדיפויות זה, לפעול על פיו ולהסדיר זאת בנהליה.

תגובה
משרד הביטחון

3. היחידה להתיישבות כפופה להנחיות שר הביטחון ובהתאם לכך בתכנית העבודה הובאו בחשבון בעבר ויובאו בעתיד, סדרי העדיפויות הגזרתיים שהוגדרו ע"י שר הביטחון. יחד עם זאת, השיקול המרכזי בהקצאת מרכיב ביטחון הינו הצורך הביטחוני והמבצעי שמעלה צה"ל באמצעות הפיקודים המרחביים ופקע"ר.

ליקוי

4. הוראות משהב"ט מס' 40.36 בנושא הקמה ורכישה של מרכיבי ביטחון ליישובים (להלן- המ"ב 40.36) אינה מבחינה באופן ברור בין תפקידי פקע"ר לבין תפקידי היחידה להתיישבות, ויש בכך כדי לפגוע בטיפול המיטבי הנדרש להגנת היישובים. במסגרת עבודת המטה לעדכון המ"ב 40.36 המתבצעת בימים אלו על משהב"ט להגדיר מחדש את פעילותם של פקע"ר והיחידה להתיישבות בתחום מרכיבי הביטחון כדי להגיע ליעילות מרבית בהקצאת המשאבים למרכיבי ביטחון בהתאם ליתרונו היחסי של כל אחד מהם.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

4. כפועל יוצא של מדיניות והנחיות מנכ"ל משהב"ט, מתבצעת בימים אלו עבודות מטה לתיקוף ועדכון הוראת משרד הביטחון הייעודית לנושא (המ"ב 40.36) בשיתוף פקע"ר, יועמ"ש ויתר הגופים הנוגעים. בסיום העמ"ט תפורסם הוראה מעודכנת אשר תשקף את התהליכים כפי שמתקיימים כיום. צפי לסיום עד לסוף רבעון ג'- 2018.

ליקוי

5. היחידה להתיישבות רוכשת מרכיבי ביטחון ללא התחשבות בעלויות "מחזור החיים" ובכלל זה עלויות התחזוקה. בכך היא אינה ממלאת אחר הוראות משהב"ט ואחר הוראת שר הביטחון לשעבר, דבר המהווה פגיעה בכללי מינהל תקין. להתנהלות זו יש גם השפעה ארוכת טווח על תקציב פקע"ר, הנושא בעלויות התחזוקה של אותם מרכיבים, שכן הגדלת החלק התקציבי שפקע"ר נאלץ להשקיע בהוצאות תחזוקה מביאה לידי צמצום התקציב הזמין עבורו להקמת מרכיבי ביטחון נוספים. נוכח ההשפעה הניכרת שיש לעלות התחזוקה של מרכיבי הביטחון על כלל תקציב מרכיבי הביטחון, על מנכ"ל משהב"ט לוודא במהלך אישור תכנית העבודה של היחידה להתיישבות כי קיימים המשאבים הנדרשים למימון עלויות התחזוקה של מרכיביה.

תגובה
משרד הביטחון

5. מתן מענה אחזקתי למרכיבי הביטחון ניתן באמצעות הסכמים שנתיים הנחתמים מול הרשויות, בהם מופיע אחוז השתתפות המשרד בכל מרכיב ומרכיב. התנהלות זו מקובלת וידועה לרשויות מזה שנים. בימים אלה. מתקיימת בהובלת היח' להתיישבות מול פקע"ר ובשיתוף אכ"ס, עבודת מטה לקביעת נוהל פנימי להעמדת תקציב ייעודי לאחזקה מתוך תקציב היחידה להתיישבות. במסגרת עבודה זו, יבחן גם המנגנון ליישום וגיבוש העקרונות המנחים. צפי לסיום חציון ב'- 2018.

ליקוי

6. תפקידן של מחלקות להגנת היישוב, שאותן מאיישים תושבי היישובים, הוא לספק תגובה ראשונית באירועי חדירה ליישוב. לחלק מהמחלקות להגנת היישוב ובכלל זאת למחלקות ביישובים המסווגים בסיווג "קדמי" אין מספיק ציוד לכל חברי המחלקות. על פקע"ר וז"י להשלים בהקדם את הציוד החסר למחלקות להגנת היישוב לפי פקודת התקינה מיוני 2017.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. בהתאם לסיכום עבודת המטה הגנת היישוב, כלל האמצעים תוקננו בהתאמה להיקפי כ"א והמסגרות.

ליקוי

7. פקע"ר אמור לספק ליישובים אמצעי קשר לתקשורת פנימית ומכשירי קשר מסוג "ברק כתום" לתקשורת עם כוחות צה"ל. נכון ליולי 2017 פקע"ר סיפק ליישובים כ- 28% מתוך כלל מכשירי ה"ברק הכתום" שהיה אמור לספק ליישובים וכ- 63% מתוך כלל מכשירי הקשר המיועדים לתקשורת פנימית ביישובים. כמו כן, נכון לאותו המועד, טרם קבע פקע"ר לוח זמנים להשלמת ההספקה של מכשירים אלה. בשל היעדר חלק מתחנות ממסר למכשירי "ברק כתום", יכולת הקליטה של מכשירים אלה היא חלקית. דבר זה פוגע ביכולת השימוש במכשירים המסויימים, וכתוצאה מכך נפגעת התקשורת בין כוחות צה"ל לכוחות ההגנה ביישובים, דבר שעלול לעכב את תגובת הכוחות בעת אירוע חדירה ליישוב. על פקע"ר בשיתוף הפקמ"רים להשלים בהקדם את ההיערכות הנדרשת בתחום הקשר, לגבש תכנית להשלמת תחנות הממסר החסרות בהתאם לסדר העדיפויות המבצעי, ולוודא כי לכל היישובים יש אמצעי תקשורת בין כוחות ההגנה הנמצאים ביישוב ובין כוחות צה"ל הנמצאים מחוץ לו, אשר אינם תלויים במערכת הקשר האזרחית ומאפשרים תקשורת רציפה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. עקב בעיות התקשרות, אכן חל עיכוב גדול בהצטיידות. כיום, נבחר ספק, גובשו סדרי העדיפויות מול כלל הפקמ"רים ונקבע תקציב בגובה 3 מש"ח בשנה להשלמת אתרים ומכשירים ע"פ סדר העדיפויות של הפקמ"רים.

ליקוי

8. לפקע"ר אין מידע מלא על כלל הפערים במרכיבי הביטחון ביישובים ועל עלות השלמתם. על פקע"ר לשפר את הניהול והבקרה שלו על מצאי מרכיבי הביטחון ביישובים ועל מצב כשירותם, וזאת כדי להבטיח שיהיה בידיו בסיס מידע אמין ומעודכן אודותיהם, דבר שיאפשר לו להקצות את משאביו ביעילות.

תגובה
צבא הגנה לישראל

8. צה"ל מקבל את ההמלצה לשפר את מערך הבקרה ולהעבירו למסד נתונים ממוחשב בשיטת הזנה רחבה יותר. יחד עם זאת, גם כיום, יש לפקע"ר תמונת מצב מלאה ועדכנית לגבי מרכיבי ביטחון תשתיתיים בכלל היישובים המצויים בתחום אחריותו. זאת לצד שיפור שחל בשנתיים האחרונות באופן ביצוע ביקורות

האחזקה ביישובים (הוספת רואה חשבון לצוות הביקורת), באופן הצגת הכשירות של המרכיבים ובהכנסת טכנולוגיה חדשה לניהול מלאי מרכיבי הביטחון ביישובים. בימים אלה (מרץ 2018), מתבצע סקר מצאי מרכיבי ביטחון ביישובים. הסקר מכיל את כלל היישובים המסווגים, יבדוק את מצב כלל מרכיבי הביטחון וישקף תמונת מצב עדכנית למצבם של מרכיבי הביטחון ביישובים. נוסף על הסקר, קיים מערך בקרה אשר מורכב מאנשי מילואים, רמ"ד אחזקה, קצין ביקורות של מחלקת תקציבים ורואה חשבון, לרבות העסקת חברה אזרחית ייעודית לתחום זה. פקע"ר מנהל מסד נתונים אשר מפרט את מצאי מרכיבי הביטחון ביישובים. לאחרונה, פותחה אפליקציה ייעודית לטובת ניהול מסד זה. עם המעבר לטכנולוגיה החדשה, יטמיע פקע"ר את מערכת הכשירות המבצעית למרכיבי הביטחון ויעדכן את כשירות המרכיבים ברמה עיתית ומתמשכת. צפי לסיום דצמבר 2018.

ליקוי

9. פעילות היחידה להתיישבות לעתים אינה עולה בקנה אחד עם הוראת משהב"ט המגדירה את כללי עבודתה. על שר הביטחון ומנכ"ל משרדו להנחות על סיום עבודת המטה לתיקוף המ"ב 40.36 ולהקפיד שכל מרכיבי פעילות היחידה להתיישבות יהיו מעוגנים בהוראת המשרד באופן שיתאים לייעודה ולתפקידיה.

תגובה
משרד הביטחון

9. כפועל יוצא של מדיניות והנחיות מנכ"ל משהב"ט, מתבצעת בימים אלו עבודות מטה לתיקוף ועדכון הוראת משרד הביטחון הייעודית לנושא (המ"ב 40.36) בשיתוף פקע"ר ויועמ"ש משהב"ט והגופים הנוגעים. בסיום העמ"ט תפורסם הוראה מעודכנת אשר תשקף את התהליכים כפי שמתקיימים כיום. צפי לסיום- עד לסוף רבעון ג' 2018.

ליקוי

10. חלק מכוחות צה"ל בגזרות השונות לא הגדירו נהלים ופקודות המסדירים את קשרי העבודה בינם ובין רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (להלן- הרבש"צים), וגם במקרים רבים שהגדירו כאלה, כוחות צה"ל אינם מקיימים אותם. על צה"ל לוודא שלכל כוחות צה"ל העוסקים בהגנת היישובים, קיימים נהלים ופקודות המסדירים את קשרי העבודה בינם לבין הרבש"צים, ולאכוף אותם.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. בעקבות ההערות שעלו במהלך הביקורות, חודדה לכוחות גזרתיים המגיעים לתעסוקה מחויבותם לקיום קשר מול הרבש"ץ. כך לדוגמא, בביקורת פיקודית שבוצעה בפיקוד הדרום במהלך חודש ספטמבר 2017 נמצא, כי מתבצעות הערכות מצב פלוגתיות בהן משתתפים הרבש"צים הרלוונטיים. כמו כן, החל מיוני 2017, מתבצעים כנסי רבש"צים אחת לחודש, פעם בר' המג"ד ופעם בר' המח"ט שבהם ניתנות סקירות מודיעיניות והנחיות אג"מיות. בכל מקרה, הערת הביקורת, להגברת הבקרה על הקשר בין הרבש"צים לכוחות צה"ל הגזרתיים, מקובלת.