

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • חשון תשע"ט • אוקטובר 2018

69א'



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

69א׳

ירושלים • חשון תשע״ט • אוקטובר 2018

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, כ"ח תשרי תשע"ט
7 אוקטובר 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 69א' של מבקר המדינה.

דו"ח 69א' מכיל פרקים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: תכנון משק המים וניהולו, התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון, היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם, פיתוח רשת החשמל ותחזוקתה, תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לעתיד תחום לווייני התקשורת בישראל, 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 שמתוכננים 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 שמבטיחים את איכות השלטון ויעילותו.

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

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

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

בברכה,
בנימין נתניהו

Jerusalem, Israel

תוכן העניינים

תקצירים

תכנון משק המים וניהולו 11

מינהל הרכש הממשלתי 14

ועדות מקצועיות ברשות המיסים 16

הטמעת המלצות הוועדה להפקת לקחים בעקבות פרשת רשות המיסים..... 18

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון..... 20

המעבדה הלאומית לפיזיקה 23

היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר..... 25

היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב..... 27

פיתוח רשת החשמל ותחזוקתה..... 30

תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לעתיד תחום לווייני התקשורת במדינת ישראל..... 32

נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחול..... 34

היבטים בפעילות יחידה 9900 36

היבטים בפעילות ארגון נכי צהל..... 38

טנק המרכבה ורכבי קרב משוריינים..... 40

ניהול תוכניות מחקר ופיתוח במערכת הביטחון 43

• • •

פרקי התגובות

פרק ראשון -נושאים מערכתיים

תכנון משק המים וניהולו 49

• • •

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד האוצר

מינהל הרכש הממשלתי 75

רשות המסים בישראל

ועדות מקצועיות ברשות המיסים 85

הטמעת המלצות הוועדה להפקת לקחים בעקבות פרשת רשות המיסים 89

משרד הכלכלה והתעשייה

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון 93

המעבדה הלאומית לפיזיקה 107

• • •

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

חברת דואר ישראל בע"מ
היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר 115

הרשות הממשלתית למים ולביוב
היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם..... 129

חברת החשמל לישראל בע"מ
פיתוח רשת החשמל ותחזוקתה 141

תחום פעילות לאומי אסטרטגי
תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לעתיד תחום לווייני התקשורת במדינת ישראל 153

• • •

פרק רביעי - גופים נוספים

משרד האוצר ובנק ישראל
נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל 165

• • •

פרק חמישי - מערכת הביטחון

צבא ההגנה לישראל (צה"ל)
היבטים בפעילות יחידה 9900 באגף המודיעין..... 175

ארגון נכי צה"ל
היבטים בפעילות ארגון נכי צהל 183

משרד הביטחון

טנק המרכבה ורכבי קרב משוריינים -קבלת החלטות בסוגיית הפיתוח והייצור
על ידי מערכת הביטחון 193

ניהול תוכניות מחקר ופיתוח במערכת הביטחון..... 205

תכנון משק המים וניהולו

תקציר הביקורת:

משק המים בישראל נמצא זה יותר מארבעה עשורים במשבר מתמשך. ניהולו הלקוי בעבר אף הביא להקמת ועדות חקירה ממלכתיות, שהאחרונה שבהן הייתה ועדת ביין, שעיקרי מסקנותיה עוגנו בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2010. ממצאי דוח זה מעלים כי רשות המים לא יישמה את החלטת הממשלה, ולא מנעה את המשך הפגיעה במשק המים.

רשות המים נקטה פעם אחר פעם מדיניות של הליכה על הסף שהתבטאה בהתרת הרסן מיד בסיומה של שנת גשמים ברוכה אחת, תוך התעלמות מהשפעותיהם ארוכות הטווח של השינויים האקלימיים באזור. היעדר תכנון בר קַיָמה של משק המים וניהולו הכושל על ידי הרשות הציבו שוב את משק המים במשבר.

המשבר בא לידי ביטוי בכך שמפלסיהם של כמעט כל מאגרי המים הטבעיים נמוכים מקוויהם האדומים ובוודאי נמוכים מהקווים הירוקים; נפחי מים ניכרים מזוהמים או נמצאים בסכנת זיהום חמורה ואינם מטופלים; כלי הפקה רבים הולכים ומתיישנים ויוצאים מכלל שימוש; חלק ניכר ממי הקולחים אינם מטופלים באיכות הנדרשת.

תכנון בר קַיָמה של משק המים אמור, בין היתר, להתוות דרך פעולה לשימור מקורות המים הטבעיים ולשיקומם עד כדי הגעתם לקווי התפעול הנדרשים. רשות המים לא השכילה לפעול במועד לגישור על הפער שבין הביקוש הצפוי לבין היצע המים, וכבר בסוף שנת 2017, במועד סיום הביקורת, כמות המים השפירים לא הספיקה כדי לעמוד באספקה סדירה לכל הצרכים של משק המים. לפיכך נדרשה רשות המים לנקוט צעדי חירום על מנת לספק את מלוא הביקוש למים. רשות המים לא נקטה פעולות מספיקות לשימוש בפוטנציאל המים הטבעיים הזמינים באמצעות טיוב מים מזוהמים ובאמצעות פיתוח כלי הפקה נוספים, וכן לא פעלה במועד לקידום הקמת מתקני התפלה נוספים שיספקו את הביקוש הצפוי בטווח הארוך, ובכלל זה יאפשרו לשקם את מאגרי המים הטבעיים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקודה של רשות המים, שהביאה את משק המים ואת מאגרי המים הטבעיים למצב משבר - זאת בתקופה שבה משק המים הישראלי ניצב בפני אתגרים רבים: היצע מים טבעיים מוגבל; רצף של אירועי בצורת קשה שפקדו את הארץ בשנים האחרונות;

ועלייה בביקוש למים. לשם התמודדות עם האתגרים השונים במשק, על רשות המים לנקוט מדיניות תכנון בת קַיָמה שתאפשר אספקת מים באיכות הנדרשת, באמינות ובזמינות מחד גיסא, ותשמר את מלאי היצע המים הטבעיים כמשאב חיוני של המדינה מאידך גיסא.

רשות המים מופקדת על אוצר הטבע החשוב ביותר במדינה. מממצאי הביקורת הנוכחית עולה כי במשך שנים ניהלה רשות המים את משק המים באופן שאינו עולה בקנה אחד עם גודל האחריות הכרוכה בכך . על רשות המים לפעול ללא דיחוי להבטחת ניהול יעיל של משק המים, ולפעול באופן תכליתי לתיקון נזקי העבר. ככל שרשות המים תקדים לנקוט את הצעדים הדרושים כן ייטב .

על משרד האנרגיה ועל השר העומד בראשו, מתוקף אחריותו המיניסטריאלית על משק המים, לפעול לתיקון הכשלים העולים מדוח זה. על מועצת רשות המים לוודא שרשות המים תיישם את מדיניות הממשלה בניהולו של משק המים, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה באוקטובר 2010, ותפעל לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

הממשלה החליטה בישיבתה ביום 10.06.2018, ואישרה תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשך המים בשנים 2018 – 2030. החלטה זו מאפשרת מענה להתמודדות ועצירת המשך הדרדרות מקורות המים הטבעיים בעקבות תקופת הבצורת הממושכת שפוקדת את משק המים הישראלי בחמש השנים האחרונות. החלטת הממשלה כללה תכנית דחופה להתמודדות עם המחסור הקשה במשק המים הטבעיים במדינת ישראל וכללה: הקמה מיידית של שני מתקני התפלה וקביעת יעד של הכפלת ההתפלה בישראל עד לשנת 2030, חיבור אזורים מנותקים למערכת המים הארצית, ובפרט אזור צפון מזרח המדינה, הסרת חסמים סטטוטוריים ושמירה על קרקעות לטובת הקמת תשתיות מים חדשות ותכנית לשיקום נחלים ולהצלת הכינרת.

רשות המים סבורה כי תכנון מיטבי של משק המים, בראיה מערכתית רחבה ולטווח ארוך ותוך אימוץ קווי המדיניות הנגזרים מתכנית אב, לא פסק לרגע וממשיך להתבצע גם היום. בנוסף, לאחרונה אושרה במועצה תכנית מקיפה לעדכון מתווה ההתפלה במשק המים, המהווה רכיב מהותי בתכנית האב למשק המים, זאת לצד תכנית התמודדות עם הבצורת. תכנית האב לפיתוח המערכת הארצית לטווח ארוך עומדת לפני סיום ותובא לשיפוט בתחילת 2019. תכנית הפיתוח הנגזרת ממנה אכן הייתה מוכנה בפברואר 2018, אך

בהמשך לדיונים פנימיים הוחלט להעמיק בפרק מוכנות המערכת לתקלות. לשם כך נקבעה סדרה של דיוני מרתון, שנערכו במהלך המחצית הראשונה של השנה הנוכחית, מדובר על הליך אינטנסיבי שבמסגרתו נידרש המתכנן לבצע בדיקות נוספות עד להתכנסות לטופולוגיה הסופית של המערכת.

יובהר, כי משך הזמן הנוסף עד להשלמת העבודה אינו פוגע בניהול התקין של משק המים. תכנית הפיתוח המידית, אשר נועדה לתגבר את כושר ההולכה של המערכת הארצית מדרום לצפון בקטע שבין ראש העין למאגר המים המסוננים באשכול, נגזרה כבר משלבים מוקדמים יותר של העבודה וכפועל יוצא הכינה חברת מקורות תכנית כללית לנושא זה אשר הובאה לדיון בוועדה לשיפוט תכניות במשק המים ביום 8/4/18. פיתוח נוסף אינו נדרש עד שנת 2030 ועל כן פרק זמן נוסף של מספר חודשים לטובת טיוב תוצרי העבודה הינו בעל משמעות מצומצמת בתכנון לטווחים אלה. בנוסף, תכניות השבת הקולחים הבין אזוריות והאזוריות המרכזיות הושלמו ואושרו או שנמצאות בשלבי תכנון מתקדם.

מינהל הרכש הממשלתי

תקציר הביקורת:

מינהל הרכש הממשלתי אחראי בעיקר לביצוע מכרזי רכש מרכזי ואינו ממלא את תפקידיו הנוספים, כגון ליווי משרדי הממשלה, הכשרתם והדרכתם בתהליכי הרכש, בחינת הרכש הממשלתי ובדיקה שהוא תואם את מדיניות הממשלה, וכן פיקוח ובקרה על משרדי הממשלה והספקים במכרזים המרכזיים. זאת אף שמרבית הרכש מבוצע על ידי משרדי הממשלה עצמם. זאת ועוד, מינהל הרכש טרם גיבש חזון ויעדים רב-שנתיים שינחו אותו ביישום מדיניות הרכש הממשלתית וביצירת מערכת רכש יעילה שתמנע בזבוז כספי ציבור.

על מינהל הרכש לגבש חזון ותוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שמתוכה ייגזרו תוכניות העבודה השנתיות התואמות את מדיניות הרכש הממשלתית. זאת כחלק מתפיסה מערכתית בדבר ניהול משק המדינה בכללותו. כמו כן, על החשכ"ל לבחון את הצורך בהגברת הרכש המרכזי, ועל מינהל הרכש לפתח ממשק יעיל ושוטף עם מנהלי הרכש במשרדים הממשלתיים וביחידות הסמך לצורך הדרכתם, בחינת צורכיהם ואיסוף נתונים על אודות הרכש הממשלתי. על מינהל הרכש להמשיך ולפעול לבניית מערכת ממוחשבת אחת שתאפשר לנהל את הרכישות מתחילתן ועד סופן ולפעול לטיוב הנתונים על התקשרויות המשרדים שנעשות באמצעות פטור ממכרז על מנת לאפשר לו לבצע פיקוח ובקרה שוטפים ולהבטיח את קיומם של הליכי רכש שקופים, תחרותיים ויעילים.

נוכח היותו של הרכש הממשלתי נדבך מרכזי בפעילות משרדי הממשלה, על אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול בהקדם לפיתוח ולעיצוב של מקצוע הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בממשלה בראייה מערכתית כוללת, לבצע ארגון מחדש ביחידות הרכש הממשלתיות ולהנחות את המשרדים לפעול בהתאם.

תקציר תגובות המבוקרים:

בכוונת החשב הכללי לבחון מחדש את יעדי ומטרות מינהל הרכש הממשלתי בראי רב שנתי. עם כניסתו של מנהל מינהל הרכש החדש לתפקיד, תיערך בחינה מחודשת למבנה הארגוני של המינהל ומיקומו במערך הארגוני בכלל ובהתאמה לגופים מקבילים במדינות הרלוונטיות. כמו כן, המינהל יפעל לגיבוש חזון ויעדים רב שנתיים במסגרת תכנית אסטרטגית רב שנתית. הבחינה כאמור תכלול, בין היתר, מתן מענה המתאים להעסקת חלק מעובדי

המינהל בחברת "ענבל". המועד המתוכנן להשלמת הבחינה הינו רבעון שני של שנת 2019.

במסגרת תכנית העבודה של המינהל לשנת 2019, ייכללו כתיבת תבניות למכרזים לשם יצירת אחידות וייעול תהליכים וכן, יגובשו מתודולוגיה ונהלים מפורטים להליכי מכרז בתוך המינהל.

בשנים האחרונות מתבצעת פעילות מאומצת להקמת מערכת המתכללת את כל שלבי המכרז. מערכת זו, הנקראת מערכת נעמ"ה (ניהול עבודות מערכת הממשלה), נמצאת בשלבי עבודה מתקדמים. המודול הראשון של המערכת צפוי לעלות לאוויר ברבעון הראשון של שנת 2019.

בכוונת החשב הכללי לפתח תכנית סדורה לבניית הפיקוח והבקרה במינהל על ניהול התקשרויות הממשלה במסגרת תכנית העבודה לשנת 2019. כמו כן, במחלקת ניהול התקשרויות אשר הוקמה במהלך שנת 2017, מונה אחראי אשר עוסק בפיתוח מתודולוגיה לפיקוח ובקרה על מכרזים מרכזיים.

ועדות מקצועיות ברשות המיסים

תקציר הביקורת:

קידום רפורמות מס הינו חלק מרכזי במדיניות הפיסקלית במדינת ישראל בו נוטלת רשות המיסים חלק נכבד. בנוסף, נבחנות ברשות רפורמות לשיפור תפעולי של מערכת המס בהיבטים של כוח אדם, אמצעים ושיטות עבודה. לרוב, נעשית פעילות זו בתוך הרשות: לעיתים כ-"צוותים" אשר פעילותם לא נקבעה מראש בכתב מינוי ולעיתים בוועדות מקצועיות.

בדוח הועלו סוגיות המשליכות בין היתר על מדיניות המס בישראל. לסוגיות אלה ישנן השלכות להיבטים אחרים במדיניות הכלכלית כמו הגדלת הצמיחה, צמצום אי השיוויון, הגדלת או הקטנת הכנסות המדינה וכיוצ"ב. מן הראוי כי סוגיות אלו ילובנו בכל הדרגים הרלוונטיים: רשות המסים, אגף התקציבים, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והנהלת משרד האוצר, וייקבע גורם מתכלל לקביעת מדיניות המס במשרד האוצר. ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים בהליכי עבודה ומימוש המלצותיהן של ועדות: אין תכלול לפעילות הוועדות המקצועיות ברשות המסים; קיים אובדן "זיכרון ארגוני" לפעילותן; חלקן אינן עומדות בלוחות זמנים שנקבעו לסיום עבודתן; חסר תיעוד להנמקות- לדחייה או לקבלה- של חלק מההמלצות וכן חסר מעקב אחר יישום המלצות של ועדות.

בוועדות המקצועיות ובצוותי העבודה הפנימיים הושקעו משאבים רבים: בכירי הרשות מקדישים עשרות ולעיתים מאות שעות מזמנם לוועדות אלו; זאת בנוסף לאנשי מקצוע אחרים מהשירות הציבורי ומהמגזר הפרטי המוזמנים לוועדות. מצב בו המלצות של ועדות לא נדונות או נדונות בצורה ראשונית ולא מעמיקה, מהווה בזבוז משאבים ופוגע בהשגת יעדי הרשות. מהיקף הנושאים והרפורמות שהיו אמורים להיות מטופלים במסגרת הוועדות ואשר הטיפול בהם הופסק בשלב מסויים, משתמע שהרשות אינה מייחסת חשיבות מספקת לנושאים שעמדו בבסיס הקמתן.

מן הראוי כי עבודת ההועדות המקצועיות תוסדר בכללותה: החל ממינוין ועד לדיון בהמלצותיהן, כולל פיקוח ובקרה אחר פעילותן ואחר עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו להן.

על שר האוצר, בתיאום עם מנהל הרשות, לנקוט בצעדים הראויים כדי לקדם את הסדרתן של הסוגיות שעלו בדוח זה ושבעניינן הוקמו הוועדות המקצועיות. לצורך כך, מן הראוי כי גוף מתכלל למדיניות המס אשר יפעל במשרד האוצר יכין תכנית עבודה מפורטת לבחינת המלצות הוועדות

המקצועיות. על משרד האוצר והרשות לפעול לשקיפות ולפרסם את דוחות הוועדות המקצועיות בתחום המסים שכן הדבר עשוי לתרום לקבלת החלטות מושכלת ולהגברת אמון הציבור בפעילות הרשות.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

בהעדר תגובות למרבית הליקויים בפרק זה, בשל לחץ זמנים, יקיים אגף המפקח הכללי מעקב ייחודי על התקדמות תיקון הליקויים, ברבעון הראשון של 2019.

לנושא המאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות ולצוות לבחינת שיטת "היפוך החיוב" במע"מ, בימים אלו (ספטמבר 2018) מתנהלים דיונים מקצועיים בנושא בין הנהלת רשות המיסים להנהלת האוצר מאחר והוחלט ע"י הנהלת האוצר כי תתקבל החלטה בראשות המנכ"ל בנושא לאחר סיום הבחינות המקצועיות.

<u>הטמעת המלצות הוועדה להפקת לקחים בעקבות פרשת רשות המיסים</u>

<u>תקציר הביקורת</u>:

הוועדה להפקת לקחים הוקמה על רקע פרשיה קשה של פגיעה בטוהר המידות ברשות המסים, ובמטרה למנוע הישנות של מקרים כאלה בעתיד ולהשיב לרשות המסים את אמון הציבור. מצבור הליקויים שנחשפו בהתנהלות הרשות בעת חקירת פרשת רשות המסים זימן לקברניטי הרשות שעת כושר לערוך ברשות בדק בית אמיתי. מן הביקורת עולה, כי חלק ניכר מהמלצות הועדה לא יושמו.

על הרשות לנהוג באחריות המצופה ממנה על מנת למנוע הישנותם של מקרים דומים וכנדרש מכללי מינהל תקין, ולשוב ולבחון את המלצות הוועדה ולפעול ליישומן על מנת לשפר את התנהלותה בתחומים שנבדקו.

<u>תקציר תגובות המבוקרים</u>:

הרשות בחנה את מסקנות הועדה ואף תיקנה חלקים רבים ממסקנותיה. בימים אלה הוחלט על תחילת יישום המלצותיה של הוועדה לשיוך תיקים ומתבצעת עבודת מטה לכתיבת הוראת ביצוע מעודכנת אשר תיתן ביטוי ליישום דוח הוועדה. בדוח הוועדה נקבעו כללים להעברת תיקים בין משרדי השומה וכן את מבנה החוליות וסוגי החוליות במשרדי השומה, כך שיהיה בהתאם להחלטת מנהל המשרד שתתבסס על כמות המפקחים, הכשרתם ואיכותם. בשלב זה, לא ניתן לקבוע את לוחות הזמנים לביצוע שכן, תכנית העבודה מול שע"ם טרם גובשה סופית ביחס למשאבים שיוקצו. במהלך כולו יועברו 120,000 תיקים בין משרדים לפי המיקום הנכון לניהול התיק.

בהוראת ביצוע תכנית העבודה בתחום השומה, אשר מתעדכנת ומתפרסמת מחדש בכל שנה, ישנו סעיף המתייחס לתיעוד עבודת הביקורת והדיונים. בהוראה נכתב במפורש: "לאחר עריכת השומות, יש לתייק בתיק קבע את כל המסמכים המהותיים: הסכם, תרשומת מסכמת, פרוטוקולים מדיונים, נימוקי שומה, דוח ביקורת במקום העסק, השוואת הון וכיוצא בזה. באחריות הגורם המאשר לוודא שכל התיעוד הנחוץ נמצא בתיק". בהוראת הביצוע תכנית עבודה בתחום השומה לשנת 2019 חטיבת שומה תוסיף ותחדד כי יש לתעד באופן מלא בתיק הנישום גם התייעצות עם הרפרנט המקצועי המשפטי בהליכי השומה.

לעניין הטמעת מדרג הסמכויות במשרדים האזוריים, בנוסף למכתב הריענון אשר הופץ לפקידי השומה וניתנה בו הנחיה להביא לידיעת עובדי המשרד את מדרג הסמכויות שנקבע, בנושא זה הוצג בפניהם גם במסגרת הרצאות שניתנות לרכזים ולמפקחים בשומה על ידי עובדי אגף השומה ובהם מודגש הצורך לעבוד על פי ההנחיות שניתנו. כמו כן, בהוראת ביצוע תכנית העבודה בתחום השומה, אשר מתעדכנת ומפורסמת מחדש בכל שנה, ישנו סעיף המתייחס למדרג הסמכויות ולמכתבה של סמנכ"לית בכירה שומה וביקורת דאז. מדרג הסמכויות הכללי שנקבע על ידי המטה מגובה באמצעים ממוחשבים שרק הגורם המוסמך רשאי לאשרם. לעניין מחשוב מדרג הסמכויות המשרדי, המדרגים שנקבעו שונים בין פקיד שומה אחד לאחר וגם ניתנים לשינוי בכל עת על פי החלטת פקיד השומה, וכן קיימת מורכבות באפיון הנושא באופן ממוחשב.

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון

תקציר הביקורת:

המסחר המקוון מורכב מיבוא אישי ומרכישות מספקים מקומיים, והוא מאפשר לצרכנים גישה לשווקים בארץ ובחו"ל ומציע מגוון כמעט בלתי מוגבל של טובין במחירים שונים. בשנים 2014 - 2016 היקף המסחר המקוון נמצא בעלייה דרמטית (כ-25%), והוא מאתגר את המסחר הפיזי ובמיוחד את המסחר הקמעונאי. בשנת 2020 צפוי שיעורו של המסחר המקוון לעמוד על כ-12% מהשוק הקמעונאי כולו לעומת שיעור של 6% בשנת 2016. לצד יתרונותיו הרבים, המסחר המקוון מציב אתגרים רבים הדורשים גיבוש מדיניות, ובמידת הצורך גם התאמת אסדרה ונוהלי עבודה בתחומים שונים. האסדרה צריכה להיות מותאמת להתפתחות המהירה של המסחר המקוון ולדינמיות שלו.

היבוא האישי, המהווה חלק ניכר מהשוק הקמעונאי המקוון, הוא ערוץ להגברת התחרות ולהפחתת יוקר המחיה בשוק ריכוזי ומבודד כישראל. ועדת לנג ב-2014 וועדת גרינברג ב-2017 המליצו המלצות, שמרביתן התקבלו כהחלטות ממשלה, לשם הסרת חסמים ביבוא אישי. המלצות ועדת לנג יושמו בחלקן, והמלצות ועדת גרינברג אמורות להיות מיושמות במהלך שנת 2018 על ידי הרשויות המוסמכות - משרד התחבורה, משרד הבריאות, משרד התקשורת, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומשרד האנרגיה.

על הממשלה לטפל בפערי האכיפה של משטר חוקיות היבוא בין חברת הדואר לחברות השילוח; לחזק את ההגנה על פרטיותו של הצרכן בעת ביצוע רכישות מקוונות, ולאכוף את הנגשת אתרי המסחר המקוון לאנשים עם מוגבלות . על הסוכנות לעסקים קטנים להמשיך לתת מענה לעסקים קטנים, בפרט למגזר הערבי, בהתאם לצרכיהם המשתנים.

הגידול במסחר המקוון משנה את תמהיל הצריכה ומשפיע הלכה למעשה על הרכישות המתקיימות במרחב הפיזי. בשל מחסור בקרקעות פנויות, ועל מנת להימנע מהקמת "פילים לבנים", ראוי כי מינהל התכנון, בשיתוף הרשויות המקומיות, ייתנו את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על המרכזים המסחריים הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי.

שיעור המסחר המקוון בישראל הוא גבוה יחסית לעולם והוא גדל משנה לשנה. התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון, ובייחוד בתחום היבוא האישי, צריכה להיעשות לאחר דיון מעמיק ובחינה מלאה של כל ההשלכות, לרבות שיקולי תחרות, ההשפעה על הוצאות משקי הבית

והשפעה על התעשייה והמסחר המקומיים עקב שינוי תמהיל הצריכה, והכול כדי להביא לשגשוג המשק כולו.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

המערכת הממוחשבת ליבוא אישי הושלמה מצד משרד הכלכלה וממתינים להשלמת מחשבון מיסים על ידי רשות המיסים לצורך הנגשתו דרך המערכת. התהליכים מול משרדי הממשלה הושלמו וסוכמו השינויים הנדרשים בעניין חוקיות יבוא אישי. התיקונים יאושרו בעת חתימה על צו יבוא אישי שיאגד את כל חוקיות היבוא האישי. אישור טובין תוך יומיים יופנם בתוך צו יבוא אישי. צו יבוא אישי פורסם להערות הציבור בחודש יוני והוא בשלבים מתקדמים לפני חתימה. התוכנית שהממשלה מיישמת הינה בהתאם להחלטת הממשלה 3243 מיום 11.1.18 בנושא יבוא אישי ולפי לוח הזמנים שנקבע בה. מנהל המכס, בשיתוף עם משרד הכלכלה, מפתח מחשבון מכס לייבוא אישי. על פי תכנית העבודה, עד סוף רבעון ראשון לשנת 2019, צפוי המחשבון לעלות לאתר רשות המיסים לשימוש הציבור הרחב.

חברת דואר ישראל הקימה את מרכז הסחר המקוון בעיר מודיעין בשנת 2017 כחלק מיישום תכנית אסטרטגית רב שנתית אשר ממוקדת בהמשך הגידול בסחר המקוון והייבוא האישי. מרכז הסחר המקוון, אשר הושקעו בו, עשרות מיליוני ש"ח, יצר לראשונה במדינת ישראל, תשתית לוגיסטית לקליטה של עד 100 מיליון חבילות בשנה, תהליך בידוק ביטחוני ומכסי קצר ויעיל, תהליך מיון מהיר לכ- 1,300 נקודות מסירה בכל רחבי הארץ, והכל תוך שימוש במיכון וטכנולוגיות מידע מתקדמות. מינהל המכס צפוי לעבור למרכז הלוגיסטי של הדואר במודיעין במהלך הרבעון האחרון לשנת 2018. עד למעבר הצפוי, חבילות מעוכבות, מועברות בשלב זה למתקן הדואר בתל אביב להמשך טיפול.

האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כח אדם במשרד הרווחה והשירותים החברתיים עורך סקרים עיתיים בהתאם לתכניות העבודה וזאת על מנת לטייב עבודתו. כחלק מפיתוח הידע של הכשרות בתחום התעסוקה בענן והיערכות לשוק עבודה עתידי, בחודשים האחרונים אושר והחל לפעול פיילוט בג'וינט-תבת, העוסק בהכשרה לתחום המסחר המקוון. תכנית הפיילוט כוללת סדנה המתמקדת בפיתוח מסוגלות תעסוקתית, קורס הכשרה מקצועי בנושא וליווי לאחר סיום הקורס לצורך סיוע להשתלבות בתחום. נכון למועד זה, החל הפיילוט לפעול עם קבוצה אחת ועד לסוף השנה מתוכננות להיפתח קבוצות נוספות (שתי קבוצות נמצאות בתהליך גיוס). הפיילוט נעשה בליווי המשרד ובתיאום עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן, כחלק מההיערכות לשוק העבודה העתידי המשרד כבר

החל לבחון חלופות להרחבת המענים בהכשרת עובדים ועצמאיים בתחום המסחר המקוון, כך שיפנה ויתאים לאוכלוסיות רבות ומגוונות, לרבות בפריפריה.

המעבדה הלאומית לפיזיקה

תקציר הביקורת:

בעשור האחרון לא עשה משרד הכלכלה די כדי לקדם את המעבדה הלאומית לפיזיקה (המל"פ), ופעילותה הופסקה בהדרגה. יש לראות בחומרה את התנהלות משרד הכלכלה שהביאה להפסקת רוב פעילות המל"פ בלי למצוא חלופה. במועד סיום הביקורת המל"פ אינה מתפקדת בהתאם למשימות שהוגדרו לה ולהסכמים הבין-לאומיים בתחומי פעילותה. פעילותה אינה תואמת את הסטנדרטים הנדרשים מן התעשייה בארץ, וממילא היא אינה עומדת בסטנדרטים בין-לאומיים. אי-העמידה בסטנדרטים פוגעת במחקר ובפיתוח התעשייה המקומית, ועלולה לפגוע גם ביצוא הישראלי ובפעילותה הבין-לאומית של ישראל.

היעדר התייחסות מספקת, חזון והנהגה מצד משרד הכלכלה בנוגע לעתיד המל"פ הביא אותה למצב שבו נסגרו יחידותיה, הוסרה הסמכתה הבין-לאומית, רוב לקוחותיה נטשו אותה, ועל אף המשאבים הכספיים שהושקעו בה תרומתה למשק היא מזערית. מדוחות הביקורות הקודמים שפרסם משרד מבקר המדינה בתחום המטרולוגיה ומן הביקורת הנוכחית עולה הרושם שמשרד הכלכלה אינו מייחס חשיבות ראויה לנושא המטרולוגיה, ולכן אינו פועל באופן סדור ומובנה לקביעת מטרות, יעדים ותוכניות עבודה לגופים העוסקים בתחום זה. צורם במיוחד הפער בין מעמדה הטכנולוגי המתקדם של ישראל בעולם לבין המצב החמור של מעבדתה הלאומית לפיזיקה. הזדקקותן של חברות ישראליות לשירותי מעבדות בחו"ל היא תעודת עניות לתעשייה הישראלית.

משרד הכלכלה לא ניהל תהליכים מובנים לקביעת המשך דרכה של המל"פ. מצד אחד הוא רכש ציוד חדיש ומימן בניית מעבדה חדשנית ומצד אחר הוא לא השקיע בגיוס כוח אדם מקצועי ובטיפוחו, וכתוצאה מכך הביא לבזבוז של כספי ציבור. כדי לסייע למשק הישראלי להיפתח ולהמשיך לספק שירות ומוצרים ברמת דיוק גבוהה, יש חשיבות רבה למתן שירותים מטרולוגיים מרכזיים לציבור. משרד מבקר המדינה מעיר לשר הכלכלה ולמנכ"ל משרדו, האחראים מתוקף תפקידם על המל"פ, שעליהם להכריע אם להפעיל את המעבדה כמעבדה לאומית ראויה לשמה ולאפשר לה למלא את התפקידים הממלכתיים שהוטלו עליה מכוח הנחיית השר משנת 1985 ומתוקף ההסכם הבין-לאומי שנחתם עם BIPM ב-2003 - או שמא לסגור את המל"פ ולמצוא דרך חלופית ראויה לספק את השירותים הנדרשים למשק הישראלי.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד הכלכלה והתעשייה הבין לפני שנים כי פעילות המעבדה הלאומית לפיזיקה אינה מתאימה להפעלה במסגרת משרד ממשלתי. בעקבות כך נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים (אותם מנה מבקר המדינה בעבר) מצד המשרד לנסות למצוא פתרונות הפעלה אלטרנטיביים למעבדה. בתוך כך המשרד פרסם RFI לשותפים פוטנציאליים והוזמנו מחקרים ושירותי ייעוץ שיסייעו למשרד בקבלת החלטה בנוגע למבנה הנכון. כיום המשרד בוחן את המודל הנכון לעתיד המעבדה. אכן, במהלך תהליך בחינת הפתרונות צומצם כח האדם במעבדה והיתה ירידה בפעילות המל"פ, אך הדבר עתיד לקבל מענה כאשר תתקבל החלטה והמעבדה תתחיל לעבוד במתווה החדש. לעניין ההסמכה אשר בוטלה, אכן המעבדה לא הצליחה לעבור את הביקורת של הגוף המסמיך, מה שהוביל לכך שלא היה באפשרותה להנפיק תעודות כיול "מאושרות" לתעשייה המקומית. משרד הכלכלה בוחן בימים אלו מודל הפעלה חדש למעבדה. בכוונת המשרד לקדם מעבדה מתפקדת אשר תעבור את ההסמכה של ה - BIPM ותוכל לתת את השירותים הנדרשים לתעשייה ובהתאם להנפיק תעודות כיול "מאושרות".

משרד הכלכלה והתעשייה רכש שני שעונים אטומיים חדישים בשנתיים האחרונות. אלו תועדו להחליף את השעונים הישנים שיצאו משימוש. השעונים החדשים שנרכשו הם בקידמת הטכנולוגיה ולכן גם מאפשרים למעבדה, ביחד עם ההון האנושי במעבדה, לעמוד בדירוג של 20 המעבדות המדויקות ביותר בעולם בזמן ותדר. לאור העובדה שכיום פעילות המעבדה בזמן ותדר היא היחידה שיש לה עקיבות מול ארגון הגג הבין - לאומי, המשרד משתתף במפגשים הרלוונטים אליה. המשרד פועל גם בתחומים של המסה והחשמל לייצר עקיבות ובהתאם לכך פועל להשתתף במפגשים עתידיים של תחומים אלו לכשיהיו.

לאחר שיוחלט על עתיד המעבדה יבחן הצורך בגיוס כח אדם נוסף, הכשרה של כח האדם הקיים, פתיחת מחלקות נוספות וכדומה.

היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר

תקציר הביקורת:

לחברת בנק הדואר יש פוטנציאל התפתחות רב, וכבר כיום הכנסותיה הן מרכיב חשוב בהכנסותיה של חברת דואר ישראל ובאיתנותה הפיננסית. נמצאו עיכובים רבים ביישומו של תיקון 11 לחוק הדואר – שנדחה באופן שיטתי שוב ושוב במשך חמש שנים, בלי שהועלתה כל חלופה ממשית לפיתוח הבנק וזאת למרות הערתו של מבקר המדינה בדוח משנת 2012 כי על הנהלות חברת הדואר וחברת בנק הדואר והמאסדרים השונים להשלים בהקדם את ההפרדה ההונית ולגבש דרכים ליצירת ההון העצמי. עיכובים אלה פוגעים בפוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ובקידום שירותיו לשכבות החלשות בציבור ומקבעים את העירוב הבלתי ראוי של התחום הריאלי עם התחום הפיננסי, בניגוד לאסדרה המקובלת כיום בשוק מודרני ותחרותי.

על הדירקטוריונים וההנהלות של חברת הדואר וחברת בנק הדואר ועל משרד התקשורת ורשות החברות לפעול לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח ביקורת זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים לפיתוח בנק הדואר. על משרד האוצר ומשרד התקשורת לבחון את הסדרת מקורות המימון להון עצמי מזערי ולהסרת מגבלות רגולטוריות המונעות את התפתחותו של בנק הדואר. פעולות אלה יגדילו את מגוון הפעולות והשירותים של חברת בנק הדואר, ועשויות להגביר את יעילותה, לשפר את התנהלותה המקצועית ולתת מענה פיננסי הולם יותר לאוכלוסיות מוחלשות בחברה ואף להגביר את התחרות במערכת הבנקאית בישראל. זאת ועוד, האינטרס הציבורי מחייב את המדינה למרב (למקסם) את התמורה שתקבל בעת הליך ההפרטה.

על הגורמים הרלוונטיים, משרד האוצר, משרד התקשורת, רשות החברות וחברת הדואר, לפעול במרץ ובנחישות לקידום יישום תיקון 11 על מנת לחזק את הפוטנציאל הגלום בחברת בנק הדואר ולהעלות את ערכה טרם ההפרטה.

תקציר תגובות המבוקרים:

בסיכום בין מנכ"ל משרד האוצר, שר התקשורת ומנכ"ל משרדו, מנהל הרשות וכלל הצוותים המקצועיים, הוחלט על המתווה לעניין יישום ההפרדה כמפורט בהחלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מח/7 מיום 2.7.2018 בעניין חברת דואר ישראל בע"מ. בהחלטה זו הוחלט כדלקמן: "לרשום את הודעת שר התקשורת ושר האוצר בדבר כוונתם לבחון בתוך 3 חודשים ממועד קבלת החלטה זו תיקון של חוק הדואר (תיקון מס' 11), התשע"ב-2012 ובכלל זה לפעול לתיקון חקיקה מיידי שלא יאפשר דחייה של "היום

הקובע" לאחר ינואר 2019. וכן, לרשום את הודעת שר התקשורת ושר האוצר בדבר כוונתם לפעול במסגרת הסמכויות המוקנות להם לפי כל דין להבטחת קיום תנאי הרישיון ובכלל זה, השירות האוניברסאלי". עוד נקבע כי "המכירה הפרטית (השלב הראשון) ו/או הצעה/ות לציבור לפי השלב השני, לפי העניין, לא יבוצעו בדרך של הקצאת מניות ו/או גיוס הון לחברה, אלא אם התקיימו כל התנאים הקבועים בפסקאות 1 עד 4 בסעיף 57(ב) לתיקון 11 לחוק הדואר (יישום ההפרדה המבנית בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר).

שר התקשורת והמשרד אמונים על הפיקוח והבקרה על פעילות בנק הדואר ואינם בעלי הסמכות והאחריות בנוגע לפיתוח העסקי של בנק הדואר. יחד עם זאת, חברת דואר ישראל משקיעה משאבים רבים לצורך פיתוח עסקי ושירותים חדשים לבנק הדואר, כולל אלו הנדרשים ליישום תיקון 11, ובהם קבלת מעמד מנפיק מחברת VISA אירופה ו- Master Card אירופה (ארגון חוץ בנקאי יחידי במדינת ישראל אשר קיבל מעמד זהה), פיתוח כרטיסים נטענים במט"ח ובש"ח, ביצוע פרויקט סליקת התשלומים בתחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה, התקנת 40 מכשירי כספומט ביחידות הדואר (ועוד 10 מכשירים עד סוף שנת 2018), הוספת אפליקציה להמרת מט"ח במכשירי הכספומט, השקת שירותים חדשים כגון הפצת אשראי עם בנק ירושלים וחברת ישראכרט, תשלומים מקוונים למגוון לקוחות עסקיים, מתן שירותי משרד התחבורה ביחידות הדואר ועוד.

היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם

תקציר הביקורת:

איגודי הערים לביוב הוקמו בין השנים 1959 - 2001. מאז הקמתם חלו תמורות במשק המים והביוב בישראל, ובכלל זה הוקמה רשות המים והועברו לידיה סמכויות האסדרה של משק המים והפיקוח עליו, לרבות לעניין איגודי ערים לביוב, רפורמת תַאגוד תאגידי המים והביוב, החמרת הדרישות לעניין הטיפול בשפכים בתקנות ענבר ותיקון מדצמבר 2016 המסדיר הקמת חברות ביוב מרחביות. רשות המים, שסמכויות האסדרה והפיקוח על איגודי הערים לביוב הועברו אליה מיולי 2009, אִסדרה כמה היבטים הנוגעים לאיגודי ערים לביוב ובכללם אסדרת התעריפים החלים על רובם. אולם היא לא אִסדרה היבטים חשובים נוספים בדרכי התנהלותם, בין היתר בשים לב לתמורות אלו. יתר על כן, הרשות אף אינה מפקחת על היבטים רבים שבהם חסרה האסדרה, ובכלל זה סדרי מינהל, ממשל תאגידי, מבנה ארגוני ודיווח הנדסי שוטף של איגודי ערים לביוב. נוכח ממצאי דוח זה, המצביעים בין היתר על ליקויים בהתנהלות איגודי ערים לביוב בהיבטים שבהם חסרה אסדרה ונוכח החשיבות הרבה של פעילותם התקינה, על מועצת רשות המים לפעול ללא דיחוי להשלמת אסדרת פעילותם, לקביעת מנגנוני בקרה על יישומם ולהגביר את הפיקוח על התנהלותם.

המקרה של איגוד הערים דרום השרון המזרחי שמגליש קולחים באיכות ירודה במשך שנים ממחיש את הצורך בתכנון ובהיערכות מראש לסיכונים של חוסר יכולת לטפל בשפכים. רשות המים אישרה חיבור של רשויות נוספות למט"ש אף שהמט"ש כבר פעל הרבה מעבר ליכולת הספיקה שלו, מבלי לבצע פעולות הנדרשות למניעת הגלשה של שפכים ושל קולחים באיכות ירודה. לדוגמה, אילו "פעולות החירום" שנעשו רק בשנת 2017 היו מבוצעות מבעוד מועד, ניתן היה למנוע חלק ניכר מהגלשתם של הקולחים באיכות הירודה ושל השפכים הגולמיים לנחל, או לפחות לצמצמם במידה ניכרת. עקב חיבורן של רשויות נוספות למט"ש כאמור, בשנת 2017 הגיעה כמות השפכים שהאיגוד מקבל לכ-400% מהספיקה שהמתקן שלו תוכנן לטפל בה, ובשנים 2014 - 2017 הוא הגליש לנחל הירקון באמצעות מאגרי חברת ההשבה כ-12.65 מיליון מ"ק של קולחים באיכות ירודה. זאת נוסף על הגלשת שפכים גולמיים במשך כחצי שנה במסגרת פעולות ויסות שביצע כדי למנוע הצפה של המט"ש. נוכח פוטנציאל הזיהום הגדול של מט"שים, על

רשות המים להקפיד על תכנון שיכלול היערכות מראש למניעת זיהום בעקבות פתרונות הקצה שהיא קובעת.

ממשלת ישראל שמה לה ליעד למצוא פתרון למשבר הדיור באמצעות הסרת חסמים המונעים פיתוח למגורים, כמו חסמי פתרון קצה של ביוב. לשם כך קיבלה הממשלה לאחר מועד סיום הביקורת, במאי 2018, החלטה בנושא "הקמת צוות בין משרדי לתיאום והסרת חסמי דיור בתחום מכונים לטיהור שפכים לצורכי דיור" (החלטה מס 3835). בהחלטה האמורה נקבע, בין היתר, כי יש להקים צוות בין-משרדי לצורך ייעול ושיפור של עבודת הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ושל התיאום ביניהם בתחום מכוני טיהור השפכים, וזאת על מנת לאפשר פיתוח של שכונות מגורים. ממצאי הדוח מצביעים על כך כי העיכובים הניכרים שחלו בשדרוג ובהרחבה של המט"שים של איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי תורמים לעיכוב תוכניות בניה של הקמת מאות יחידות דיור. גם כדי לסייע להגשים את תוכניות הדיור, על איגודי הערים לביוב לנקוט את הצעדים הנדרשים להשלמת עבודות ההרחבה והשדרוג של המט"שים שבניהולם ולשפר את התנהלותם בכל הנוגע לייזום, לתכנון ולהקמה של מיזמים עתידיים ולבקרה עליהם. כמו כן, על רשות המים להידרש לאסדרה של דיווח שוטף, שנתי ורב-שנתי, בדבר השקעות מתוכננות של האיגודים במיזמי ביוב, ולבצע פיקוח שוטף על השקעות אלה, בשים לב למדיניות הממשלה, לצפי של הגידול באוכלוסייה, לעלויות הכבדות של מיזמים אלה וחשיבותם מהבחינה הלאומית והסביבתית.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

רשות המים מציינת כי על אף, שכלל הסמכויות על איגודי הערים עברו כאחת לרשות המים, בשלהי 2009 הרי שעד שנת 2018 לא גובה המהלך בהקצאה של ולו תקן כוח אדם אחד לנושא זה לרשות המים. על אף זאת, כפי שנכתב בדו"ח רשות המים הסדירה היבטים חשובים בתחום איגודי הערים, בהתאם לסדרי העדיפויות והדחיפויות ובשים לב למגבלות כוח האדם והתקציב. במסגרת המבנה הארגוני החדש של רשות המים שאושר רק לאחרונה יועד תקן יעודי לתחום איגודי הערים אשר תפקידו יהיה למפות את הפערים ולהעמיק את האסדרה בתחום זה.

בנוסף, רשות המים מציינת כי הרשות קבעה עוד בשנת 2011 כי בכל מקום בו לא נקבע אסדרה ספציפית לאיגוד ערים לביוב, יחולו על האיגוד הוראות משרד הפנים לעניין איגודי ערים. ככל שהאיגודים אינם פועלים על פי הוראות משרד הפנים להעסקה- הרשות רואה זאת בחומרה. בנוסף, על איגודי ערים לביוב, בהיותם, בהגדרה, רשות מקומית גוף ציבורי, חלה

החובה להתקשר עם נותני השירות הן באופן שיוויוני והן באופן שיוזיל עלויות לכלל הציבור – לכן, ככל שלא קויימה חובה זו – יש לפעול לקיימה בהקדם. בנוסף, בכל איגודי הערים מתבצעות עבודות שדרוג והרחבה. עבודות אלו מתבצעות הודות, בין היתר, לפעולות נמרצות של הרשות ליצירת הכלים ההנדסיים והכלכליים שיביאו לשדרוג.

לעניין העיכוב בעמידה באיכות הקולחין המיוחסת לאיגוד ערים "איילון", האיגוד סבור כי הוא מבחינתו עשה כל שביכולתו כדי לקצר את לוחות הזמנים ולהביא לתוצאה המיוחלת ובוודאי שאין הוא נושא באחריות לגורמי העיכוב אשר לא היו בשליטתו ו/או באחריותו. לטעמו, העיכוב בהשלמת שדרוג מט"ש איילון לצורך עמידה באיכות הטיהור הנדרשת על-פי דין, נגרם בשל סיבות שונות ומצטברות, ביניהן מחלוקות עם גורמי המדינה על אופן תקצוב וביצוע פרוייקט הרחבת מט"ש איילון, בעיות שהתגלו במהלך תכנון פרוייקט שדרוג מט"ש איילון וביצועו ו"כריכתו" בפרוייקט הרחבת המט"ש. וכן כתוצאה ממחדלי הקבלן בביצוע העבודות במט"ש איילון העולים עד כדי הפרתו היסודית של חוזה הזמנת העבודות וזכויות לנקיטת הליכים וקבלת סעדים שונים כנגד הקבלן המבצע. במהלך ספטמבר 2018 אף התחיל להתנהל הליך משפטי [בוררות], במסגרתו יעתור האיגוד לכל הסעדים המגיעים לו מאת הקבלן המבצע על פי החוזה ועל פי כל דין.

רשות המים יזמה תיקון לחוק שמטרתו להקים חברות ביוב מרחביות והיא פועלת ליישום החוק שתוקן. עם הקמת החברות, ניתן יהיה לפתור את מרבית העניינים הכלולים בדו"ח ביקורת זה לרבות תכנון פתרונות קצה מיטביים, חיבור רשויות ושדרוג והרחבה.

פיתוח רשת החשמל ותחזוקתה

תקציר הביקורת:

רשת החשמל בישראל מהווה את התשתית לאספקת חשמל סדירה לצרכנים, מתוקף כך, הרשת נדרשת לענות על צורכי המשק בהווה ועל ההתפתחויות הצפויות במשק החשמל בעתיד, ובכללן: הגידול המתמיד בביקוש לחשמל, הגדלת היתירות בהולכת החשמל ואספקתו, הגדלת נתח ייצור החשמל הפרטי ואספקת חשמל באמינות וביעילות.

לאחר כשני עשורים של שיפור ניכר באמינות אספקת החשמל, מאז תחילת העשור הנוכחי נבלמה מגמת השיפור ואף חלה בה הרעה. ביחס ליעד של 140 דקות אי-אספקה בממוצע ללקוח, העלות המצטברת לשנים 2010-2016 לצרכני החשמל בגין העלייה בהיקף האנרגיה הבלתי מסופקת ברשת המתח הגבוה בלבד הסתכמה ב-3.3-3.5 מיליארד שקלים, כתלות במאפייני הפסקת החשמל. העלייה בהיקף האנרגיה הבלתי מסופקת נבעה, בין היתר, משיעורי ביצוע נמוכים של תוכניות הפיתוח שגיבשה חח"י בשנים 2010-2014, ואי חידוש של מקטעי רשת קיימים, הנדרש לאור התיישנותם.

ממצאי הדוח מלמדים על ליקויים בהתנהלות חח"י והרגולטורים. כך, חח"י הכינה מראש תוכנית מעודכנת שאינה ישימה, כמשתקף מדברי חח"י עצמה. משרד האנרגיה, שהוא הגורם האמון על תכנון משק החשמל, היה מודע לכך שסיכויי ההתממשות של התוכנית אינם גבוהים, אולם אישר את התוכנית במטרה לקדם יעדים של ייצור חשמל פרטי, לרבות באנרגיות מתחדשות, בלי לגבש מענה לחוסר המתאם בין התוכנית לבין היכולות לממשה. נוסף על כך, רשות החשמל לא עדכנה כנדרש את התעריפים של מקטעי הרשת זה למעלה מעשור. על רקע הפערים בין העלויות המוכרות בתעריף לבין עלויות חח"י בפועל, חח"י הקצתה משאבים כספיים חלקיים ליישום תוכניות הפיתוח. חח"י אף לא הגדילה את השקעותיה ברשת, חרף מקדמות ייעודיות שנתנה לה רשות החשמל בהיקף מצטבר של 2.5 מיליארד ש"ח. הרשות מצידה לא פיקחה על ניתוב המקדמות שנתנה לחח"י.

נכון לשנת 2016, היקף ההשקעות הנדרש ושטרם בוצע במקטעי הרשת עמד על כ-23 מיליארד ש"ח. מלבד השקעות אלה, בשנים האחרונות גורמי הממשלה קיבלו כמה החלטות, וביניהן סגירת יחידות ייצור באתר רידיניג ובאורות רבין. החלטות אלה יביאו עמן שינוי בחלוקת העומסים ברשת, ולפיכך הן מחייבות השקעות נוספות ברשת החשמל.

פיתוח רשת החשמל וחידושה הכרחיים לאספקת חשמל באמינות וברציפות לצרכני החשמל, ולהבטחת קיומם של תנאי תחרות במשק החשמל. העלויות הכבדות המושתות על צרכני החשמל בשל ירידה באמינות אספקת החשמל ממחישות כי אין להשלים עם הפערים הגדולים שנוצרו בין היעדים בתוכנית הפיתוח שגיבשה חח"י לבין היקפי ביצועם ועם תת-השקעות בתשתיות בכלל ובתשתיות חיוניות בפרט. פערים אלו מעידים כי הפיקוח הרגולטורי בהקשר של תכנון ופיתוח רשת החשמל ויישומו, הסרת חסמים לפיתוח וחידוש הרשת וחסמים תקציביים - לקו בחסר. על משרד האנרגיה, על משרד האוצר, על רשות החשמל ועל חח"י לנקוט צעדים לסגירת הפערים שנוצרו בין ההשקעות הנדרשות בתוכניות הפיתוח לבין ההשקעות בפועל.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

ישנם שני גורמים עיקריים לפגיעה באמינות אספקת החשמל בישראל: סערות והתיישנות הרשת. מקובל בעולם ובישראל לנכות מחישובי אמינות האספקה מועדי סערות, ורשות החשמל אף קבעה מנגנון מתאים לכך. תוצאות המדד בניכוי הסערות מציגות תמונת מצב טובה הרבה יותר, אם כי עדיין כזו שדורשת שיפור ופיקוח. משרד האנרגיה צופה כי מנגנון שגובש על ידי הרשות ואשר מתנה את ההכרה התעריפית בהשלמה בפועל של בניית מקטעי הרשת ובמדדי אמינות אספקה, יביא לשיפור משמעותי במדדי אמינות אספקת החשמל בשנים הקרובות. רשות החשמל קבעה לחברת החשמל לישראל בבסיס התעריף בהחלטה מס' 3 מישיבה מיום 8 בינואר 2018, מודל השקעות ברשת החשמל שהתיישנה כתלות בשיפור באמינות האספקה של רשת זו, דבר שיסייע בהפחתת דקות אי אספקה בעתיד.

רשות החשמל כבר יצרה את התשתית הרגולטורית הדרושה להבטחת שיפור באמינות ההספקה. בבסיס הרשת 2018 קבעה הרשות תעריף חדש למקטע ההולכה והחלוקה המהווה בשורה למשק, במסגרתו קבעה הרשות שחברת החשמל תקבל הכרה בעלויות רק בגין השקעות שהיא מבצעת בפועל ברשת. באופן זה, כסף שתקבל החברה החל משנה זו יופנה לפיתוח הרשת ולא למטרות אחרות. בנוסף, בבסיס תעריף זה קבעה הרשות לחברה מנגנון הכרה בעלויות בגין שיפור רשת קיימת שהתיישנה, המותנה בשיפור בדקות אי אספקה.

עד סוף שנת 2018 בכוונת רשות החשמל להביא לאישור שר האנרגיה תכנית פיתוח חדשה למקטע ההולכה ולאחריה גם תכנית פיתוח למקטע החלוקה. כתוצאה מכך, חברת החשמל צפויה להשקיע כ- 2.5 מיליארד ש"ח בכל שנה בחמש השנים הקרובות בשני מקטעים אלה (מהותית יותר משנים קודמות) כל זאת על מנת לשפר את רמת השירות לצרכנים ויצרנים .

תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לעתיד תחום לווייני התקשורת במדינת ישראל

תקציר הביקורת:

במדינת ישראל נבנתה בעמל רב במשך עשרות שנים תשתית טכנולוגית ואנושית ייחודית, בעיקר בתעשייה האווירית לישראל בע"מ, הנסמכת על ידע ועל כוח אדם איכותי. תשתית זו הביאה את מדינת ישראל להישגים ניכרים בתחום החלל בכלל ובתחום לווייני התקשורת בפרט. הישגים אלה תורמים לביטחון הלאומי, לקידום התעשייה, הכלכלה, המדע והטכנולוגיה וכן מסייעים לשיפור במעמד הבין-לאומי של המדינה. לווייני תקשורת מתוצרת ישראל המצויים בבעלות ישראלית מהווים תשתית אסטרטגית של מדינת ישראל. תשתית זו היא בעלת חשיבות עליונה, והיא נדרשת בין היתר כדי להבטיח עצמאות תקשורתית של המדינה, ללא תלות בגורמים חיצוניים.

מדינת ישראל נקלעה למשבר מתמשך בתחום החלל, בדגש על תחום לווייני התקשורת. משבר זה נגרם בין היתר בשל היעדר מדיניות חלל לאומית, בשל היעדר תוכנית עבודה רב-שנתית מגובה בתקציב הנגזרת ממדיניות זו והנותנת מענה לצרכים בתחום החלל; ובשל יישום חלקי בלבד, או היעדר יישום כלל, של המלצות גופים שונים שפעלו במדינה בנושא החלל משנת 2009. משבר זה מסכן את עתיד תחום החלל במדינת ישראל, בדגש על תחום לווייני התקשורת.

אשר לפעילות מדינת ישראל בתחום לווייני התקשורת, על המטה לביטחון לאומי, משרד המדע והטכנולוגיה וגופים נוגעים נוספים להפיק את הלקחים הנדרשים מדוח זה, לפעול בראייה ארוכת טווח, ולנקוט ללא דיחוי את הפעולות הנדרשות שיבטיחו את השימור והקידום של היכולות שנבנו במדינה בתחום זה. בכלל זה עליהם לבחון את הדרך המיטבית להבטחת הספקת שירותי לוויין הדרושים למדינת ישראל, אם באמצעות חברה ממשלתית או בדרך אחרת; ולהציג לממשלה את כלל החלופות העומדות על הפרק, על משמעויותיהן, עלויותיהן והסיכונים שבאי-יישומן. זאת לצורך קביעת מדיניות ממשלתית בתחום לווייני התקשורת ותקצובו על פי סדרי עדיפויות לעומת נושאים לאומיים אחרים, כפי שצוין במכתבו של מבקר המדינה לראש הממשלה מאפריל 2018; וכן על מנת שהישגי מדינת ישראל בתחום זה לא ירדו לטמיון; וכדי שהמדינה לא תאבד יכולות אסטרטגיות שנבנו במשך עשרות שנים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

סוכנות החלל הישראלית (סל"ה) פועלת במשרד המדע והטכנולוגיה בכמה מישורים: פיתוח טכנולוגיות ומוצרי חלל במסגרת פעילות לקידום תעשיית החלל הישראלית, שיתופי פעולה בין לאומיים: מיזמי מחקר ופיתוח, הסכמים וקשרי חוץ, מחקר תשתית באקדמיה ובמכוני המחקר, פעילות חינוכית בקהילה ובחברה בנושאי חלל.

משרד המדע פעל באופן מהיר וגיבש סדרי עדיפויות הנוגעים מהשינויים שחלו כתוצאה מאבדן עמוס 6. על מנת לקדם תחילה את הנושא הדחוף של בנייה ושיגור לוויין עמוס 8, הוחלט כי הצעת ההחלטה תתמקד בנושא זה, תוך השגת הסכמה בין השחקנים הממשלתיים המרכזיים. הצעת ההחלטה קיבלה את אישור כל הגורמים המוסמכים, לרבות משרד האוצר, משרד הביטחון, המל"ל ומשרד המדע והטכנולוגיה. ההצעה אושרה בקבינט בתאריך ה-2 בספטמבר 2018. משרד המדע ער לצורך בחשיבה אסטרטגית לטווח ארוך, לרבות קביעת יעדים רב שנתיים לפיתוח תחום החלל והתקציבים הנדרשים לפיכך, החלטת הממשלה כללה שלושה מרכיבים:

1. לקבוע כי יישום מסקנות הוועדה לרבות המתווה הרב שנתי יבחנו ויבאו לדיון בפני הקבינט עד סוף שנת 2020.

2. לאשר פיתוח וייצור של לוויין תקשורת אחד בישראל ושיגורו מאתר בחו"ל (להלן "הפרוייקט") במסגרת התקשורת עם החברה המפעילה ובבעלות משותפת עמה, כמענה לאבדן לוויין תקשורת "עמוס 6".

3. להנחות את וועדת התדרים כמשמעותה בפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל"ב -1972 על מנת שזאת תבחן את האפשרות להודעה והקצאה של תדרים להקמת רשת לוויינים על בסיס סמכויותיה, ובין היתר תוך בחינה של החלוקה הספקטראלית המתאימה למימוש הצרכים של מדינת ישראל.

נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו"ל

תקציר הביקורת:

ניהול הקשרים הכלכליים של משרד האוצר ושל בנק ישראל בחו"ל עם גורמים מקבילים בכלכלות מרכזיות בעולם מתבצע בין היתר באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעמם. לחלק מהנציגים יש תפקיד בפעילות לשעת חירום.

שמירת יתרות מט"ח נזילות ברמה מספקת חיונית לצורך היערכות הממשלה לשעת חירום. מממצאי הדוח עולה כי התיאום ושיתוף הפעולה בין בנק ישראל לאגף החשכ"ל בכל הקשור לפעילות הנדרשת לשעת חירום לוקים בחסר, ובכלל זה התיאום הקשור לגובה היתרות הנזילות הנדרשות לשעת חירום. עוד עולה כי אין במשרד האוצר גורם אחד שלו ראייה כוללת ומתכללת על תפקיד נציגי משרד האוצר בצפון אמריקה. כן עולה כי משלחת ל-OECD אינה מתפקדת כיחידה אורגנית אחת, וכי שיתוף הפעולה והתיאום בין נציגויות המשרדים השונים במשלחת לקוי.

לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה המשמשת לשעת חירום, על אגף החשכ"ל ובנק ישראל לפעול לשיפור התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם. על אגף החשכ"ל בחישובו את היתרה הנזילה העומדת לרשות הממשלה, הכוללת את כרית הנזילות ב- FED וקווי אשראי מבנק ישראל, להביא בחשבון את כלל החשיפות הפיננסיות של הממשלה, ובכלל זה את החשיפה הפיננסית בשעת מלחמה. כמו כן, עליו לקבוע מנגנון תיאום אפקטיבי יחד עם בנק ישראל לצורך ניהול יעיל של כרית הנזילות של הממשלה. בנוסף בהמשך לשינוי הארגוני שבוצע בנציגות משרד האוצר בניו יורק, על הממשלה לבחון בחינה כוללת של היעילות והמועילות של יתר הנציגויות בניו יורק בפרט ובחו"ל בכלל. כמו כן על הממשלה לשקול למנות כנציגים לארגונים בעלי אופי כלכלי אנשי מקצוע מתאימים בעלי אוריינטציה כלכלית מובהקת בכדי שיוכלו להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות באותם ארגונים.

תקציר תגובות המבוקרים:

בנק ישראל אינו נימנה על יחידות הממשלה הנותנות מענה באמצעות משרד ראש הממשלה וע"כ תגובתו לדוח אינה מופיעה בפרק זה.

החשב הכללי אישרר את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת בדבר צמצום פעילות הנציגות לאחר שביצע שיחות עם כלל הגורמים הרלוונטיים

ובהתחשב ביתרונות והחסרונות של ההליך, זאת תוך כדי התחשבות בשיקולי ההתייעלות, החיסכון הכספי והערך המוסף המקצועי. יתר על כן, אשרור ההחלטה התקבל כאשר הליך השינוי המבני היה בשלבי סיום ונחתם סיכום תקציבי חתום על ידי אגף התקציבים, נמסרה הודעה לגורמים הרלוונטיים בנציגויות ובתקשורת, בוצעו דיונים מקיפים עם המשרדים השונים, כגון משרד החוץ, משרד הכלכלה, משרד התיירות ועוד. בנוסף יש להדגיש כי ההחלטה איננה סגירת הנציגות אלא ייעול עבודת הנציגות תוך כדי התחשבות בשיקולי חיסכון לצד שיקולים איכותיים. ככל שיתברר בעתיד כי יש צורך בהרחבת עובדי הנציגות לרבות שליחת שליחים הדבר הינו בר ביצוע כחלק מסמכויות החשב הכללי. כבר עכשיו אין עוררין כי קיים חיסכון כספי, שהיקפו הסופי יתברר על פני זמן ועם סיום ההליך וייעול של העבודה המקצועית מול השווקים הגלובליים, אשר פועלים כיום באופן גלובלי ושונה מהעבר ובכך מאפשרים חיסכון וייעול הפעילות.

היבטים בפעילות יחידה 9900 באגף המודיעין

תקציר הביקורת:

יחידה 9900 מבצעת פעילות חשובה וייחודית בתחום המודיעין החזותי ובתחום המיפוי, שהם תחומים מתפתחים והשימוש בהם הולך וגדל. לצורך כך עומדים לרשותה יכולות ואמצעים מתקדמים מאוד בתחומים אלה, שחלקם מהווים יכולות ליבה של מדינת ישראל. כוח האדם הפועל בשורותיה הוא מן האיכותיים בצה"ל וזאת על מנת שיוכל לממש את היכולות העומדות לרשות היחידה ולהתמודד עם האתגרים הניצבים לפניה.

נמצאו ליקויים רבים בכתיבת תפיסות, תורות ופקודות ביחידה 9900 וביחידות המשנה שלה, שעליהן אמורה להיסמך פעילותן. גם יוזמת היחידה להרחבת ייעודה ושימת הדגש על היותה "מערך שטח" טרם הוסדרה רשמית, אף שהיחידה כבר החלה במימוש יוזמה זו. נמצאו פערים באיוש ובכשירות החבירים. יש לציין כי יחידה 9900 פועלת לצמצום פערים אלה, ועליה להמשיך בכך.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב מהלכים שביצעה היחידה לקבלת אחריות

כלל-צה"לית על התחומים המתפתחים: הגיאולוגיה הצבאית והעבירות, בסנ"תים למאמנים ומפות משולבות מורכבות. עם זאת, יש לתקן את הליקויים שנמצאו, בין היתר בהסדרה, בתורה ובמסלול הפיתוח המקצועי בתחומים אלה.

יחידה 9900 ויחידות המשנה שלה מהוות נדבך חשוב וייחודי בתחום איסוף המודיעין בשגרה, בחירום ובמלחמה. על ראש אמ"ן וקמנ"ר לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה, ובמידת הצורך לתמוך ביחידה בהתמודדותה עם האתגרים העומדים לפתחה. זאת כדי לחזק את יכולתה של 9900 לעמוד במשימותיה וכדי להפיק את המרב מכך לכלל צה"ל.

תקציר תגובות המבוקרים:

עדכון פקודת הארגון (פק"א) של יחידה 9900 ויחידות המשנה יושלם עד סוף שנה"ע 2018. פק"א ענפי השטח בפיקודים טופלה במסגרת עבודת מטה לסיכום פק"א מחלקות המודיעין הפיקודיות. הפק"א אושרה והופצה.

כחלק מתהליך הפיכת יחידה 9900 למערך השטח, נכתבה תפיסת ההפעלה בחרום וזאת, לאור החלטה על תעדוף החירום על פני השגרה. מכיוון שתהליך המעבר מיחידה למערך הינו מורכב וכולל היבטים רבים ומגוונים,

הונחה תפיסה זו כבסיס לעדכון והרחבה. בהמשך לאמור לעיל, מערך השטח ישלים עד סוף שנה"ע 2018 את כתיבת תפיסת ההפעלה בשגרה ויעדכן את תפיסת ההפעלה בחירום.

בשנים האחרונות נעשה ניסיון לעדכן את תורת מחקר השטח כמקשה אחת. עקב אילוצים שונים, לרבות דילמות מקצועיות, כתיבת התורה לא התקדמה כנדרש ולכן, הוחלט לפני כשנתיים, לעדכן את התורה בשלבים (לפי פרקים). במאי 2016 עודכן ופורסם פרק "מושגי יסוד", ובינואר 2017 עודכן ופורסם פרק "תפישת ההפעלה בחירום של מערך השטח". תורת מחקר השטח בתחום הקרקע והמטרות תושלם עד סוף שנ"ע 2018.

לנושא הסדרת האחריות לאספקת בסנ"תים (בסיסי נתונים) למאמנים בצה"ל הגדרת אמ"ן כגוף אחראי לבסנ"תים למאמנים בכל צה"ל מטופלת מול אג"ת. עבודת המטה של אמ"ן תוצג לאג"ת במסגרת תהליך אישור פק"א יחידת המיפוי ובמסגרת עמ"ט הסדרת הסמכות האחריות והרגולציה של גופי צה"ל (לרבות אמ"ן), המבוצעת בימים אלו בהובלת אג"ת. בהתאם לסיכום העמ"ט יוסדר סופית גם נושא זה. צפי לסיום מחצית שנת 2019. יכולת השימוש במפות מורכבות ומשולבות הינה תוצר חדש שמופק ביחידת המיפוי. תוצר זה כבר זמין לכל דורש, בדגש על מרכזי המודיעין המרחביים.

היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל

תקציר הביקורת:

ארגון נכי צה"ל הוא הארגון היציג היחיד של נכי צה"ל ויש לו תפקיד ציבורי חשוב בקידום מעמדם של נכי צה"ל, בשיפור זכויותיהם ובעידוד חבריו לפעילות חברתית, ספורטיבית ותרבותית. אחת ממטרות הארגון היא לפתח בין חבריו רוח של חברות ועזרה הדדית. אולם הגשמתה של מטרה זו נפגעת משום שפעילותו נעשית זה שנים רבות על רקע סכסוכים פנימיים מתמשכים הגורמים לפגיעה בארגון ובתדמיתו.

מניתוח הדוחות הכספיים של הארגון הגיע משרד מבקר המדינה למסקנה כי במועד סיום הביקורת הארגון היה יכול לעמוד בפירעון התחייבויותיו השוטפות על בסיס נכסיו השוטפים. עם זאת נמצא כי על הארגון לשפר את תכנון התקציב השנתי ואת ניהולו.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב כי בשנים 2014 - 2016 תיקן הארגון חלק מהליקויים שהועלו בביקורת הקודמת וחלק מהליקויים שהועלו בביקורת הנוכחית, הגדיל את ההיקף הכספי של התרומות שגייס ושל פעילותו בבתי הלוחם לטובת חבריו והרחיב את היקף פעילותו בפריפריה. עם זאת, בביקורת הנוכחית עלה כי חלק מהליקויים שנמצאו בביקורת הקודמת לא תוקנו ונמצאו ליקויים נוספים.

תיקון של הליקויים שצוינו בדוח זה יסייע לשפר את פעילות הארגון, לנצל ביעילות את משאביו ולהגביר את שקיפות המידע בו ואת יכולת הבקרה של הנהלת הארגון וחבריו על פעילותו.

תקציר תגובות המבוקרים:

בדצמבר 2014 הקים ארגון נכי צה"ל ועדה מיוחדת לבחינת שיטת התקצוב של הארגון, וזאת בדיוק בשל המודעות לכך כי תקציבו של הארגון מתבסס בחלקו הלא מבוטל על תרומות המתקבלות באותה שנת תקציב, ולא ניתן לצפות מראש בוודאות מוחלטת מהו היקף התרומות שיתקבלו באותה השנה. לכך מצטרפת העובדה כי מרבית התרומות לשנת תקציב נתונה נתרמות ברבעון האחרון של אותה השנה, מסיבות מיסויות של התורמים, בעוד הפעילות לרווחת נכי צה"ל נערכת לאורך כל השנה. אותה ועדה מיוחדת שהוקמה בחנה מספר חלופות לשיטת התקצוב של הארגון, לרבות אפשרות לשינוי מהותי של השיטה, ולקביעת התקציב בהתבסס על היקף התרומות שגויסו שנה הקודמת, דבר שייצור ודאות מוחלטת. שיטה זו, לאחר בחינתה,

לא הומלצה על ידי הועדה שכן היא חייבה, בין היתר, עצירה גורפת של מרבית הפעילויות השיקומיות לשנת תקציב אחת, לצורך צבירת התרומות שיגויסו באותה שנה לשנה הבאה. לאחר דיונים מקיפים בכל שיטות התקצוב האפשריות לרבות בשילוב של חלקים משיטות שונות, המליצה הועדה על המשך שיטת התקצוב הנוכחית- על פיה נקבע יעד גיוס שנתי, התקציב השנתי מבוסס על אותו היעד, ובמסגרת התקציב מיועדים מראש ובידיעה ברורה, כספים מוגדרים מתוך העודפים הצבורים שיש לארגון, לצורך גיבוי אפשרות שהיקפי הגיוס בפועל יהיו נמוכים מהיעדים שהוגדרו. על מנת לשמור בכל עת על "אצבע על הדופק" מהבחינה התקציבית, מקיים הארגון בקרה רבעונית צמודה, אחר ניצול התקציב, לרבות אחר היקף התרומות שהתקבלו בפועל נכון למועד כל בקרה כאמור. לשם השלמת התמונה חשוב לציין כי חלק לא מבוטל מאותם פערים שנמצאו על ידי הביקורת בין הגיוס בפועל לגיוס מיועד בתקציב, נבע כתוצאה ממשתנים חיצוניים שלארגון אין שליטה עליהם ושלא יכול היה לצפות מראש, בעיקר ברכיב הכנסות מעזבונות לטובת הארגון. במסגרת דיוני התקציב לשנת 2019 שיתקיימו בדצמבר 2018, ידון הועד הארצי ביעדי התרומות השנתיים, בין היתר לאור המלצת הביקורת, ויגבש מדיניותו, שתמומש בתקציב 2019.

בית הלוחם אשדוד הינו בית הלוחם האחרון המתוכנן לקום בארגון, בהיותו משלים את היעד שלכל מחוז יהיה בית לוחם בשטחו. ככל שיוחלט בעתיד על הקמת בית לוחם שני במחוז כלשהו, יפעל הארגון ראשית לקביעת תקנים, בהתאם להמלצה כאמור.

טנק המרכבה ורכבי קרב משוריינים -

קבלת החלטות בסוגיית הפיתוח והייצור על ידי מערכת הביטחון

תקציר הביקורת:

למעלה מארבעה עשורים נמשך מצב חריג מהמקובל בתחום הרכש של אמצעי הלחימה שבשימוש צה"ל. ככלל, משהב"ט רוכש את הפיתוח ואת הייצור של כל אמצעי הלחימה מהתעשיות. אולם, הפיתוח והייצור של כלי רק"ם מבוצע על ידי מערכת הביטחון, באמצעות מנת"ק במשהב"ט ומפעל הרק"ם במש"א שבצה"ל. מכאן, שמערכת הביטחון היא קבלן ראשי לפעילויות פיתוח וייצור של כלי רק"ם ומשמשת בפועל תעשייה לכל דבר ועניין.

הדוח מצביע על ליקויים בתהליכי קבלת ההחלטות של גורמי מערכת הביטחון, ובראשם מנכ"ל משהב"ט, בנוגע להחלטה לשמר את המצב הקיים ולא לאזרח פעילויות הנעשות על ידי מנת"ק ועל ידי מפעל הרק"ם. נוכח ליקויים אלה קיים ספק אם ההחלטה שהתקבלה על המשך המצב הקיים, שהוא כאמור חריג מהמקובל, היא אכן ההחלטה המיטבית, או שעדיף לרכוש את הפיתוח ואת הייצור מהתעשיות, בדומה לכל יתר אמצעי הלחימה שבשימוש צה"ל.

אזרוח פעילויות הנעשות על ידי מנת"ק ועל ידי מפעל הרק"ם עשוי לתרום להתמקדות מערכת הביטחון בתחומי ליבה, לרבות מוכנותו של צה"ל למלחמה, ולייעל את השימוש במשאבים הלאומיים בכלל ובמשאבי מערכת הביטחון בפרט. לכן, על מערכת הביטחון לתת את הדעת על סוגיה זו ולהחליט אם פעילויות כקבלן ראשי לפיתוח ולייצור של כלי רק"ם הן בליבת העיסוק של משהב"ט וצה"ל.

יודגש כי החלטות הממשלה משנת 2017 בנוגע להעתקת המש"א, שמשמעותן פינוי והקמה מחדש של המש"א בעלות של מיליארדי ש"ח וקיבוע המצב הקיים במערכת הביטחון, מחזקות את הצורך לקיים בהקדם בדיקה מעמיקה בנוגע לחלופות לאספקת כלי רק"ם לצה"ל ולשיטות הקמה מחדש ותפעול של מפעל הרק"ם במש"א, לרבות באמצעות שותפות של משהב"ט עם התעשיות הביטחוניות דוגמת PFI ו-GoCo.

נוכח כל האמור לעיל, ראוי ששר הביטחון ינחה על בחינה מחודשת של חלופות לפיתוח וייצור של כלי רק"ם, לרבות אזרוח פעילויות אלה. על בחינה זו לכלול את מגוון השיקולים הרלוונטיים, לרבות מידת ההתאמה של פעילויות פיתוח וייצור של כלי רק"ם עם עיסוקי הליבה של צה"ל ועם ייעודה של מערכת הביטחון, וכן את המשמעויות של כל חלופה, על יתרונותיה ועל חסרונותיה, ובכלל זה בהיבטים ביטחוניים, כלכליים-תקציביים ובראייה משקית-לאומית רחבה וארוכת טווח.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

ועדת קורן - הצוות במשהב"ט שבחן את מיקומה הארגוני של מנת"ק וכפיפותה הוקמה בהחלטת מנכ"ל משהב"ט דאז האלוף (מיל') דן הראל (להלן: מנכ"ל משהב"ט לשעבר). המנכ"ל לשעבר יזם את הקמת הוועדה על פי בחירתו והבנתו ובמסגרת סמכותו, וללא הנחיה מדרג עליון כל שהוא. הוועדה פעלה על פי הנחיותיו ובאופן מתודולוגי, יסודי ושקוף, תוך ביצוע פגישות עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל, במשהב"ט ובתעשיות הביטחוניות המובילות. תוצרי הוועדה הוצגו בדיון מסודר למנכ"ל לשעבר, בו הוצגו הדוח ומסקנותיו וכן השיקולים שעמדו מאחורי המלצת הוועדה להשאיר את מנת"ק בכפיפותה למנכ"ל. בהמשך לאמור לעיל, ולמרות שהנחה לקיים דיון נוסף, הרי שהמנכ"ל היה סוברני להחליט כי קיבל את כלל המידע הנחוץ לו, וכי לא נדרש לקיים דיון נוסף. המשרד מבהיר כי דוח ועדת קורן מכיל את המלצות כלל הגופים הרלוונטיים, וכי מיד לאחר דיון הצגת הדוח התקיימו בפועל כלל המלצות הדוח לרבות הכפיפות, שת"פ מפא"ת, יחסי העבודה, הממשקים ועוד. דו"ח המבקר קובע כי המנכ"ל הנוכחי האלוף במיל' אודי אדם קיבל את המלצות הצוות "בלי שקיים דיון בנושא עם כלל הגורמים הרלוונטיים לצורך שמיעת עמדתם וקבלת החלטה". לעניין זה המשרד מבהיר כי קביעה נחרצת זו אינה מביאה בחשבון את ההיכרות העמוקה ורבת השנים של מנכ"ל המשרד המכהן עם עולם הרק"ם, מעשרות שנות שירותו הצבאי, לרבות תפקידיו המרכזיים בחש"ן, העובדה כי כיהן כאלוף וכחבר בפורום המטה הכללי: הן כר' אט"ל והן כמפקד פיקוד הצפון במלחמת לבנון השנייה, ולצד אלו את העובדה כי כיהן, לאחר פרישתו, בתפקידים בכירים בתעשייה הביטחונית (יו"ר תעש) ובממ"ג. כפועל יוצא של אלו, סבורה מערכת הביטחון כי המנכ"ל המכהן מכיר היטב את יכולותיהן של התעשיות המובילות. המשרד מדגיש ומחדד כי המנכ"ל המכהן קרא לעומק הן את דוח ועדת קורן, והן את דוח וועדת נוה, אשר הציפו בפניו את מכלול ומגוון השיקולים של כלל הגורמים המעורבים, והיה מודע לכך שמאז הדיון בנושא ועדת קורן בוצעו והתממשו כל המלצותיה. יתרה מכך, המנכ"ל מכיר את האתגרים העומדים בפני עולם הרק"ם בשנים הקרובות

ומבין את מכלול השיקולים הנדרשים, על מנת לקבל החלטה מושכלת בנושא. דוח המבקר קובע כי מנכ"ל משהב"ט קיבל את ההחלטה להשאיר את מנת"ק כפופה אליו ללא קבלת חוות הדעת של גופים רלוונטיים. לעניין זה המשרד מבהיר כי דו"ח ועדת קורן מכיל את התייחסות כלל הגופים הרלוונטיים, כחלק מתהליך הבחינה אשר ביצעה הוועדה. זאת ועוד, הועברה למבקר עמדת צה"ל לגבי תהליכי עבודת מנת"ק, מיקומה הארגוני וכפיפותה, אשר אימצה ואף חיזקה את מסקנות ועדת קורן והינה עדכנית, גם שנתיים לאחר הגשת מסקנותיה של ועדת קורן. עוד מציין המבקר כי אג"ת החליט לבטל את הבחינה לבחינת מיקום רפ"ט(רשות פיתוח טנק) שנקבעה בפקודת העבודה של תר"ש גדעון עקב החלטת מנכ"ל משהב"ט מאוקטובר 2016. המשרד דוחה טענה זו. כפי שאף הובהר למבקר, הן במהלך הביקורת והן במענה לטיוטת הדוח , כי במהלך תכנון תהליך מיזוג מז"י – אט"ל הוקם צוות היגוי מטכ"לי בראשות ר' אג"ת ובהשתתפות נציגים רלוונטיים. הוועדה קיימה דיונים רבים. הצורך בבחינת מיקום רפ"ט השתנה, הן בהמשך להמלצת הועדה לבחינת איחוד מז"י- אט"ל, והן בהמשך למסקנות ועדת קורן. המשרד מדגיש כי ייחודיות המנהלת, והרחבת סמכויותיה בשנים האחרונות, רק חיזקו מסקנה זו. לאור מכלול השיקולים לא ראה אג"ת צורך לביצוע בחינה נוספת.

ניהול תוכניות מחקר ופיתוח במערכת הביטחון

תקציר הביקורת:

המחקר והפיתוח הביטחוני של מדינת ישראל הוא מרכיב משמעותי בבניית עוצמתה הצבאית וחיזוק ביטחונה. בתחום זה, שהוא בסיס לייצור אמצעי לחימה (אמל"ח) מתקדמים עבור גופי הביטחון ובראשם צה"ל, מושקעים מדי שנה בשנה מיליארדי ש"ח. מפא"ת הוא גוף מטה משותף למשרד הביטחון ולצה"ל, ועליו הוטלה האחריות לתחום המחקר והפיתוח במעהב"ט, לרבות התווייית המדיניות, הייזום, התיאום, הניהול והכוונת מאמצי המחקר והפיתוח. הפעילות הענפה שקיים מפא"ת על פני שנים בתחום המו"פ הניבה תוצרים שאיפשרו לצה"ל להצטייד במערכות ובאמצעי לחימה בעלי השפעה מיוחדת וייחודית, תרמה לבניית תשתית טכנולוגית ביטחונית ואף סייעה לקידום התעשיות הביטחוניות במדינת ישראל.

עם זאת, נמצאו ליקויים מהותיים באופן הניהול של תחום המו"פ ובבקרה המתקיימת לגביו במעהב"ט: בקביעת ייעוד המו"פ המרכזי ובהגדרת יעדיו; בהליכי התקצוב, התכנון והגיבוש של תוכנית העבודה, לרבות בנוגע לממשק בין מפא"ת לגופי צה"ל; באמצעים המשמשים את מפא"ת לניהול פעילויות המו"פ; ובבקרה של המטכ"ל על פעילויות אלה. בתוך כך עלה כי גודל תקציב המו"פ המרכזי נקבע במעהב"ט ללא ראייה מערכתית של כלל נדבכי המו"פ הביטחוני, ובלא שנבחנה התאמתו להיקף ההתעצמות השנתי והרב-שנתי של צה"ל, לתוכניות עבודתו ולסדר העדיפויות בבניין הכוח. עוד עלה כי רמת ההשפעה של גופי צה"ל על תוכניות המו"פ של מפא"ת היא נמוכה, כך שבפועל - מפא"ת קובע את סדר העדיפויות בתחום המו"פ ללא מעורבות והכוונה מיטביות של צה"ל. בליקויים משמעותיים אלו יש כדי להשפיע על היכולת לפתח ולספק לצה"ל אמל"ח העונים באופן מיטבי על צרכיו המבצעיים, תוך ניצול יעיל של מקורות התקציב.

נוכח מרכזיותו של המו"פ בתהליכי בניין הכוח של צה"ל והמשאבים הניכרים המושקעים בו, וכדי לייעל את מאמצי המו"פ רחבי ההיקף ולהביא לתפוקות מבצעיות מרביות, על ראשי צה"ל ומשהב"ט לפעול יחד כדי לוודא את תיקון הליקויים שעלו בדוח זה, ובכלל זה - קביעת הייעוד והמשימות שהמו"פ המרכזי אמור לממש, גיבושה של מסגרת נורמטיבית ומיסוד קשרי הגומלין בין מפא"ת לצה"ל בתחום המו"פ, וגיבוש אמצעים ומנגנונים אשר יבטיחו מיצוי מיטבי של המו"פ במעהב"ט.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מפא"ת ואג"ת יבחנו את הדרכים האפשריות למיסוד התיאום הקיים כבר היום בהקשר לסוגי פעילויות הנכללות במו"פ המרכזי. משרד הביטחון מדגיש, כי פעילות המו"פ בצה"ל הנה בגדר מו"פ יישומי יעודי לצרכים מבצעיים, קונקרטיים ומידיים, שהם אינם מחקר תשתיתי, ועל כן אין צורך במיסוד התיאום לגבי נדבך זה.

בין אג"ת למו"פ קיימים קשרי עבודה ממוסדים, אשר באים לידי ביטוי החל מרמת תוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, בקשרי העבודה השוטפים בפרויקטים שונים, וכלה בתהליכי בחינה ובקרה של חטיבת התכנון בתחומי המו"פ. בנוסף, קיימים קשרי עבודה הדוקים בתחום קשרי החוץ ותקשורת עם מדינות זרות. לאחרונה בוצעה הסדרה בנושא, ונסיעות עבודה לשותפים פוטנציאלים וביקורים של שותפים בארץ מנוהלים בשיתוף. בנוסף הוחלט במהלך 2017 על הקמת ענף חדש באג"ת, אשר תכליתו היה לנהל את תחום היכולות הרב זרועי והבין לאומי. שני תחומים אלה ינוהלו ע"י המטה הכללי בצמידות ובסנכרון עם מפא"ת. אג"ת ומפא"ת מקיימים פאנלים משותפים בתחומי המו"פ לקידום נושאי בניין כוח בצורה תדירה (קציני מפא"ת הרלוונטיים נמצאים בכל דיון בנושא בניין הכוח). בנוסף, קיימים קשרי עבודה שוטפים בתחום ניהול הפרוייקטים. ככלל, בכל סדרת דיונים אשר מתקיימת לאישור פרוייקטים באג"ת, קיימת שותפות מלאה של מפא"ת בכלל השלבים. שיתוף הפעולה בין מפא"ת לצה"ל בנוגע לתכנון הרב שנתי עלה מדרגה בשנה האחרונה במסגרת תהליך תכנון ותיאום אסטרטגיית הזינוק הצה"לית 2030, אשר משלבת בין צרכי צה"ל בטווח הבינוני והארוך ליכולות טכנולוגיות שמפא"ת תידרש לפתח עבורם. מפא"ת תפעל לשימור השת"פ הזה גם בעתיד.

הערכת הצרכים העתידיים הינה נקודת תורפה מובנית בכלל, ובצה"ל בפרט. במרבית הארגונים בעולם, המענה הניתן למקרה זה הוא בניית "תיק" (פורטפוליו) של השקעות בעלות מגוון של סיכונים. בהכללה גסה מאוד, ע"פ תפיסת הניהול המקובלת הזו, ההשקעות השמרניות הן אלה המבוצעות בצה"ל. דוגמאות להשקעות מעין אל הן פרויקטים שסיימו FSD (פיתוח מלא), הדרכה והכשרה, מלאים, אחזקה ופלטפורמות מרכזיות. השקעות בהן הסיכון גבוה יותר (אם כי, לא בהכרח גבוה) הן מו"פ באופן כללי, אך הן גם ההשקעות שעשויות להביא לפריצות דרך ומכפילי כוח, ולא ניתן להעריכן מבעוד מועד (ניתוח המקומות המוצלחים לביצוע המו"פ).

מנגנון ההשקעה במו"פ במערכות הביטחון מבוסס במרבית המקרים על השקעה של צה"ל (דרך מטכ"ל או הזרועות) המתווספות להשקעת מפא"ת.

מנגנון זה מביא את מפא״ת לקיים מפגשים והצגות עם גופי צה״ל כדי להכיר את צרכיהם. בכך מו״פ יוכל ״לגייס״ משאבים חשובים. יתרה מכך, המוטיבציה של מטכ״ל והזרועות להשקיע רק במו״פ, אשר עשוי להביא להם ערך מוסף (נוסף על השקעת המו״פ הבסיסית המבוצעת ע״י מפא״ת), היא זו המעוררת את הבחינה המקדימה והמיון הדרוש.

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

תכנון משק המים וניהולו

הגופים המבוקרים: רשות המים, מקורות חברת מים בע"מ, משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, אגף תקציבים במשרד האוצר, משרד האנרגיה.

ליקוי

1. שר האנרגיה ורשות המים לא פעלו להגשת תוכנית אב למשק המים לאישור הממשלה כנדרש בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2010. בהיעדר תוכנית אב מאושרת, ניהול משק המים מונע מאילוצי ההתמודדות עם המשבר המתפתח, במקום לתכנן תוכנית לטווח הארוך שתאפשר לנקוט פעולות שקולות בעת הצורך. תוכנית כאמור תאפשר לנהל את משק המים כמשק בר קַיָימה, תסייע להימנע ממצבי משבר בעתיד, תתווה את המדיניות ותקבע את סדרי העדיפויות במשק המים לשנים הבאות.
על רשות המים ועל שר האנרגיה להגיש לאישור הממשלה תוכנית אב ארוכת טווח מעודכנת, שתתווה את המדיניות במשק המים לשנים הבאות; על רשות המים להגיש למועצת הרשות תוכניות פיתוח ותוכניות עבודה שייקבעו בהן סדרי העדיפויות, ולפיהן יהיה ניתן לקבל החלטות בצורה מושכלת.

תגובה
משרד האנרגיה

1. הרשות הממשלתית למים ולביוב טרם הגישה לאישור שר האנרגיה את תכנית האב המעודכנת למשק המים. בכוונת המשרד לקדם, יחד עם רשות המים, את תכנית האב לאחר שתועבר תכנית כאמור.
מלבד זאת, ובהמשך לאמור לתגובת המשרד לדוח מבקר המדינה בנושא, בישיבתה ביום 10.06.2018, אישרה הממשלה תכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופות בצורת במשק המים בשנים 2018 - 2030, החלטה מס' 3866.
החלטה זו מאפשרת מענה להתמודדות ועצירת המשך הדרדרות מקורות המים הטבעיים בעקבות תקופת הבצורת הממושכת שפוקדת את משק המים הישראלי בחמש השנים האחרונות. החלטת הממשלה כללה תכנית דחופה להתמודדות עם המחסור הקשה במשק המים הטבעיים במדינת ישראל וכללה:
א. הקמה מיידית של שני מתקני התפלה וקביעת יעד של הכפלת ההתפלה בישראל עד לשנת 2030.

ב. חיבור אזורים מנותקים למערכת המים הארצית, ובפרט אזור צפון מזרח המדינה.
ג. הסרת חסמים סטטוטוריים ושמירה על קרקעות לטובת הקמת תשתיות מים חדשות.
ד. תכנית לשיקום נחלים ולהצלת הכינרת.

תגובה
רשות המים

1. הרשות הכינה תכנית אב ארוכת טווח למשק המים. מדובר בתכנית כוללת שנערכה מתוך ראיה רחבה וארוכת טווח ועיגנה את המדיניות המובילה של משק המים בנושאי הליבה שלו.
התכנית עוסקת בסוגיות וברכיבים העיקריים של משק המים והביוב בהתייחס להתפתחויות כבדות המשקל שחלו בשנים האחרונות שלפני הכנתה. המסמך הקיף הן את המישור המהותי - משבר המים והפיתוח הצפוי של מתקני התפלת מי ים אשר שינה את תמונת אספקת המים השפירים במדינה והן את המישור הרגולטיבי ברמה הלאומית והמקומית - התכנית אושרה ע"י מועצת הרשות בשנת 2012 וזכתה לשבחים גורפים של אנשי מקצוע, משרדי ממשלה אחרים וארגונים חוץ ממשלתיים. הרשות עשתה ככל שעולה על ידה על מנת להביא את התכנית לאישור ממשלה. העובדה שהתכנית לא אושרה בממשלה אינה תלויה ברשות המים.
הפעילות שנעשתה ע"י רשות המים אל מול שרי האנרגיה הקודמים. עם חילופי שרים נוספת וסיום כהונתו של מנהל הרשות דאז, מר קושניר, עלה הנושא שוב בתחילת 2017. ב-20.2.17 התקיימה ישיבת עבודה שוטפת (פ.ע.) בין שר האנרגיה, הד"ר יובל שטייניץ לבין מר משה גראזי, מ.מ. מנהל רשות המים דאז. בין היתר, ביקש השר שנושא עדכון תכנית האב יוצג לו לפני הבאתו לדיון ואישור מועצת הרשות. נקבעו מס' מועדים חלופיים במהלך המחצית הראשונה של 2017 להצגת הנושא לשר, ולקראת ההצגה, התקיים דיון הכנה אצל מ.מ. מנהל הרשות דאז ובהשתתפות נציגי משרד האנרגיה (סמנכ"ל תשתיות אנרגיה ומים ומנהל אגף יעוץ משק מים) – ב-18.4.17. בעקבות הפגישה, ב-24.4.17 שלח ממונה תכנון אסטרטגי ברשות המים אל סמנכ"ל משרד האנרגיה טיוטת הצעת מחליטים, מצגת ותקציר התכנית, כהמשך תהליך ההכנה. מועד נוסף לדיון אצל השר נקבע בשבועות הראשונים של כניסתו לתפקיד של מנהל הרשות המכהן כיום, ולבקשתו של מנהל הרשות, מטבע הדברים, לאפשר לו תקופת לימוד של הנושא, נדחה המועד. מסיבות טכניות טרם התקיים הדיון. בתקופה הקרובה, בכוונת מנהל הרשות להביא את נושא עדכון

תכנית האב לדיון מועצת הרשות ולפעול בהתאם למתווה בהחלטת הממשלה מס. 2348 מאוקטובר 2010.
אף כי התכנית טרם הגיעה לדיון ולאישור הממשלה הרשות מציינת, כי עצם הבאתה לאישור הממשלה אינה חזות הכל, כפי שמשתמע מטיוטת הדו"ח, ואין בהעדר אישור ממשלה לתכנית כדי לגרוע מביצוע ויישום עבודות התכנון שגובשו ברשות ומהמשך ניהול תקין ומקצועי של משק המים מתוקף תכנית האב שאושרה ע"י מועצת הרשות.
לאמירה כי "משק המים מונע מאילוצי התמודדות עם המשבר המתפתח" אין כל אחיזה במציאות. תכנון מיטבי של משק המים, בראיה מערכתית רחבה ולטווח ארוך ותוך אימוץ קווי המדיניות הנגזרים מהתכנית הנ"ל, לא פסק לרגע וממשיך להתבצע גם היום.
לעניין הגשת תכניות עבודה למועצת הרשות יאמר כי הרשות מכינה מידי שנה תכנית עבודה שנתית הנדונה בהנהלה ומובאת לאישור מנהל רשות המים.
לעניין הכנת תכנית פיתוח רב שנתית לכלל משק המים, תכנית הפיתוח למשק המים לשנים 2012-2016 הוכנה והוצגה בפני מועצת הרשות במסגרת הצגת תכנית האב. כעקרון אין צורך בהכנת תכנית פיתוח לכלל משק המים - הכנת תכנית פיתוח כוללת למשק המים וקביעת סדרי עדיפויות לפיתוח משק המים רלוונטית, רק כאשר מתקיימת תחרות על אותם משאבים.
התחום היחיד שבו כן יש תחרות על אותם משאבים הנו תחום הפיתוח של תשתיות המים הארציות והאזוריות, שבביצוע חברת מקורות ולהכנת תכנית זו קיים נוהל מסודר בכללים.
תכנית הפיתוח החמש שנתית של חברת מקורות הובאה מידי שנה לדיון ואישור במועצת הרשות ולאחר תיקון הכללים בעניין, מובאת תכנית פיתוח תלת שנתית לדיון ואישור מועצת הרשות - פעם בשלוש שנים מלווה בדיווח ביצוע שנתי. במסגרת הכנת התכנית מבוצע הליך תעדוף מסודר.

ליקוי

2. בשנת 2012 אישרה מועצת רשות המים מסמך מדיניות לגבי משק המים, אך מאז לא אישרה עדכונים מהותיים במסמך בהתאם לשינויים שחלו במשק המים.

תגובה
רשות המים

2. למרות הביקורת, החל משנת 2012 מתבצעות בחינות תקופתיות לתכנית האב. כך למשל במהלך שנת 2016 החל עדכון של התכנית (מהדורה 5). במהלך תקופת העדכון

התקיימו מספר ישיבות עבודה גם בפורום של מנהל הרשות. אך לאחרונה אושרה במועצה תכנית מקיפה לעדכון מתווה ההתפלה במשק המים, המהווה רכיב מהותי בתכנית האב למשק המים, זאת לצד תכנית התמודדות עם הבצורת. עדכון זה אושר ע"י הממשלה. אין ספק כי כל עדכון מהותי נדרש בתכנית האב יידון במועצת הרשות ויובא לאישורה כמקובל.

ליקוי

3. רשות המים לא סיימה להכין ולאשר תוכניות חיוניות למשק המים כגון תוכנית אב למערכת הארצית ותוכנית אב לביוב והשבה, אשר אמורות להבטיח את ניהולו של משק המים כבר קַיָמה ולהיערך למצב של רצף שנים שחונות ושל שינויי אקלים.

תגובה
רשות המים

3. שתי התכניות נמצאות בשלבי ביצוע מתקדמים ומזה זמן, למרות טרם סיומן הפורמלי, עבודות תכנון מבוצעות על פיהן. תהליך התכנון במשק המים בכלל, ובפרט בהיררכיה התכנונית שבה עוסקת רשות המים (תכניות אב ארציות, תכניות אב נושאיות, תכניות אב אזוריות), הינו מורכב, דורש בחינה של תרחישים רבים ועדכון מתמיד של נתונים. תהליך זה צורך לא מעט זמן ולעיתים, בגלל שינויים המתרחשים תוך כדי הביצוע ובעיקר בהמשך להשגות והערות המושמעות בוועדות ההיגוי של תכניות מסוג זה, נדרשים המתכננים לבדיקות נוספות המאריכות את זמן ההשלמה הפורמלי של עבודות אלה. מצב זה תקף לשתי העבודות הנ"ל.
יובהר כי העובדה שדווקא שתי התכניות הנ"ל נמצאות עדיין בעבודה אינה פוגעת בהבטחת ניהולו של משק המים כבר קימה ולהיערכות למצב של רצף שנים שחונות ולשינויי אקלים. יעדים אלה מושגים באמצעות פעילות תכנונית ענפה, הכוללת הכנת מאות עבודות תכנון וניהול שוטף של משק המים הנגזר מקווי המדיניות שהוגדרו בתכנית האב למשק המים ואושרו ע"י מועצת רשות המים.
תכנית האב לפיתוח המערכת הארצית לטווח ארוך עומדת לפני סיום ותובא לשיפוט בתחילת השנה הבאה. תכנית הפיתוח הנגזרת ממנה אכן הייתה מוכנה במועד שנמסר (פברואר 2018), אך בהמשך לדיונים פנימיים הוחלט להעמיק בפרק מוכנות המערכת לתקלות. לשם כך נקבעה סדרה של דיוני מרתון, שנערכו במהלך המחצית הראשונה של השנה הנוכחית, בהשתתפות גורמי מקצוע המכירים היטב את המערכת הארצית לטובת דיון מעמיק בהבטחת מתן מענה הולם של

המערכת לכל סוגי התקלות. מדובר על הליך אינטנסיבי שבמסגרתו נידרש המתכנן לבצע בדיקות נוספות עד להתכנסות לטופולוגיה הסופית של המערכת.
יובהר, כי משך הזמן הנוסף עד להשלמת העבודה אינו פוגע באופן כלשהו בניהול התקין של משק המים. תכנית הפיתוח המידית, אשר נועדה לתגבר את כושר ההולכה של המערכת הארצית מדרום לצפון בקטע שבין ראש העין למאגר המים המסוננים באשכול, נגזרה כבר משלבים מוקדמים יותר של העבודה וכפועל יוצא הכינה חברת מקורות תכנית כללית לנושא זה (ניתוב המים במוביל הארצי) אשר הובאה לדיון בוועדה לשיפוט תכניות במשק המים ביום 8/4/18. פיתוח נוסף אינו נדרש עד שנת 2030 ועל כן פרק זמן נוסף של מספר חודשים לטובת טיוב תוצרי העבודה הנו חסר משמעות לחלוטין בתכנון לטווחים אלה.
המטרה המרכזית של העבודה הינה תכנית פיתוח למתקנים הנדרשים במערכת הארצית (קווים, תגבור תחנות שאיבה ותוספת איגום). תוצר נוסף הנו הפריסה המיטבית של מתקני ההתפלה, על ציר הזמן, באתרים ששורינו לצורך זה בתמ"א 34 ב' 2/2. שלב זה הסתיים זה מכבר ובהתאם לממצאיו הומלצו האתרים שבהם יש להקים את מתקני ההתפלה הבאים. המלצה זו הוצגה בפני מועצת רשות המים (ישיבה מס' 170 מיום 27/2/18) ולאורה אושרו מתקני התפלת מי הים הנוספים בשורק ובגליל המערבי.
תכנית אב ארצית למשק לקולחים נמצאת בשלב ביצוע מתקדם ותושלם, במתכונת שעליה יוחלט, תוך כשנה. במסגרת הכנת התכנית פותח כלי תחזיות חדיש המציג את ההיצע בכל מט"ש כתלות בתחזיות אספקת המים השפירים ברמת הצרכן. כמו כן, נבנה מודל אופטימלי לניוד קולחים שבאמצעותו נבחנו כבר מספר סוגיות במשק הקולחים. לדוגמא, כדאיות ביטול מט"ש הרצליה והעברת קולחי העיר לטיפול במט"ש האיגודן. יודגש, שהעובדה שהתכנית טרם הגיעה לסיומה הפורמלי אינה מעכבת את פיתוח משק הקולחים. תכניות השבת הקולחים הבין אזוריות והאזוריות המרכזיות הושלמו ואושרו או שנמצאות בשלבי תכנון מתקדם. ביניהן:

- תכנית אב לניצול קולחים גליל מערבי – עמקים (הושלמה ואושרה).
- תכנית אב לספק קולחים מרחבי "ירקון – כרמל" (בהכנה).
- תכנית אב לשפד"ן (הושלמה).
- תכנית אב לספק קולחים מרחבי "מי שפלת יהודה" (הושלמה ואושרה)
- תכנית אב לספק קולחים מרחבי "קולחי הנגב" (הושלמה ואושרה)
- תכנית אב לספק קולחים מרחבי "מישור חוף דרומי" (בהכנה)

בנוסף ממשיך פיתוח מפעלי השבה נקודתיים.

ליקוי

4. רשות המים לא הגדירה סדר עדיפויות למשק המים כנדרש בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2010, ולא קבעה יעדים לטווח הארוך לביצוע מיזמים שיאפשרו את תכנון משק המים ואת פיתוחו באופן מיטבי. הרשות גם לא הכינה תוכניות עבודה שנתיות ותוכניות פיתוח רב-שנתיות למשק המים ולא העבירה אותן לאישור מועצת רשות המים, וממילא לא דנה המועצה בתוכניות הפיתוח. כתוצאה מכך משק המים אינו מנוהל באופן מיטבי ומתהווים בו מצבי משבר.
על רשות המים, בעת ניהול הביקוש למים, להביא בחשבון את מכלול הנתונים במשק על מנת לגשר על הפער בין היצע המים לביקוש למים, ועליה לנהל את המשק בצורה מושכלת.

תגובה
רשות המים

4. התייחסות לליקוי זה ניתנה כבר בסיפא של ההתייחסות לליקוי הראשון. לכך הרשות מוסיפה כי החלטת הממשלה מס. 2348 מיום 24.10.10, המאמצת את המלצות ועדת חקירה לניהול משק המים בראשות ביין, מציינת מסלול מאוד ברור של שרשרת הדיון רק לאחר שתכנית האב תאושר בממשלה, קובעת החלטת הממשלה כי ייגזרו ממנה תכניות עבודה שנתיות שתובאנה לאישור מועצת רשות המים. יחד עם זאת, הרשות לא השתהתה להמתין להחלטת הממשלה לאישור תכנית האב, ופעלה ופועלת לאורה מאז.
אף כי הדבר לא בא לידי ביטוי בכותרת נפרדת על סדר יום המועצה, הנושא משולב באופן אינהרנטי בקבלת החלטות של מועצת הרשות בין היתר בנושאים הבאים: אישור תכנית הפיתוח של חב' מקורות, לרבות סדרי עדיפויות באישורן; קביעת יעדי תפעול שנתיים ונגזרות של הקצאות המים לשנה העוקבת וקביעת כמויות התפלה נרכשות; תכניות הפיתוח של תאגידי מים וביוב ואיגודי ערים, כפי שבאים לידי ביטוי בדיונים שנתיים וחצי שנתיים לאישור תעריפי המים והביוב ועוד ועוד.
בהיבט הזה, גם אם על פניו לא נקרא הנושא על סדר היום "תכנית עבודה שנתית" של משק המים כ"נגזרת מתכנית האב של רשות המים", דה פקטו מובאים הדברים באופן שוטף לאישור המועצה, כמתחייב מרוח החלטת הממשלה.

ליקוי

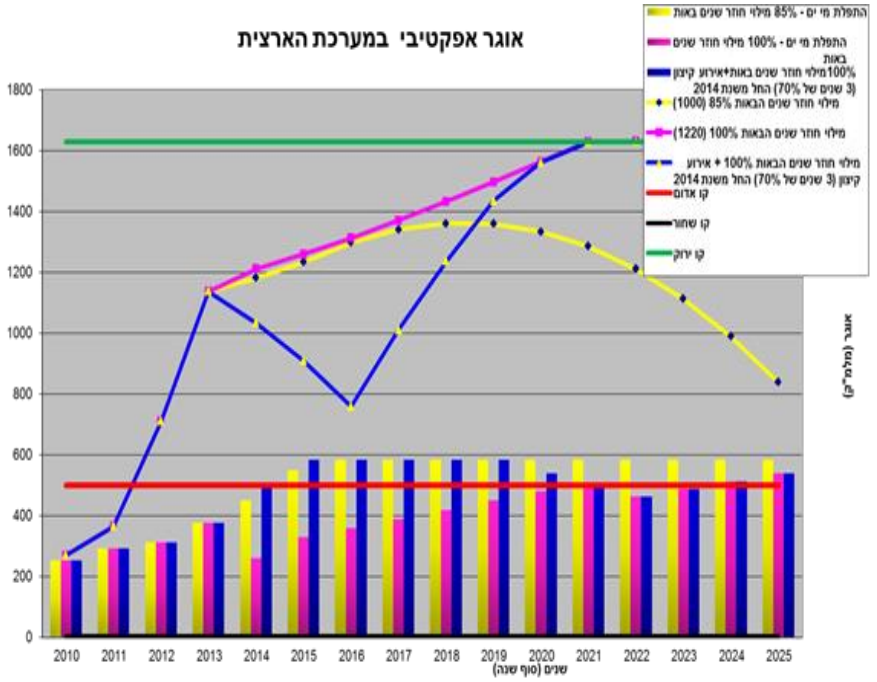
5. אף שמשנת 2015 שבה מגמת העלייה בצריכת המים לנפש, רשות המים לא נקטה עד שנת 2018 צעדים לעידוד החיסכון במים ולצמצום הגידול בצריכת המים שנרשם מאז שנה זו.
רשות המים נחפזה להגדיל את מכסות המים לחקלאות לפני שהביאה את האוגר למצב ההידרולוגי הנדרש, ולפני שהביאה את האקוויפרים למצב תפעול בגבולות הקווים הירוקים.
בעת תכנון משאבי המים והקצאתם לחקלאות בשנים 2013 עד 2016 רשות המים לא הביאה בחשבון את נתוני הצריכה בפועל ואת הביקוש למים לחקלאות.

תגובה
רשות המים

5. בתכנית האב למשק המים (מסמך המדיניות) מופיעים יעדי צריכת מים שנתית לנפש והתכנון נעשה על פיהם. משנת 2010, בהמשך לנקיטת צעדים חריפים כולל קמפיין אגרסיבי לחיסכון, קטנה צריכת המים משמעותית והגיעה לצריכה סגולית שאפיינה את שנות ה-70 (מתחת ל-90 מ״ק לנפש). כל זמן שהצריכה הסגולית נשארה כבושה, לא היה לכאורה צורך לנקוט צעדים להקטנת הצריכה.
למרות זאת, עבודת הסברה, חינוך ודוברות לייעול השימוש במים ומניעת הבזבוז נעשית לאורך כל הזמן במטרה להנחיל את הנושא כאורח חיים קבוע ולא כאמצעי זמני. הרצאות בבתי ספר, גני ילדים, מקומות עבודה וכד׳ בוצעו ומבוצעים כל העת. בנוסף נערכים סיורים וביקורים מודרכים של קבוצות (תלמידים, משלחות, אזרחים, אנשי תקשורת ועוד.) באתרי ומתקני משק המים ובמהלכם מושם דגש על חשיבות החיסכון במים. לפעילות זאת נלוות הפצת חומרי הסברה בגני הילדים ובבתי ספר.
משנת 2017 בה הסתמן, כי יתכן ומתחילה מגמה של עליה בצריכה לנפש, הורם דגל שהוביל לקיצוב וצמצום בהקצאות המים לגינון ציבורי ולמסע הסברה ברדיו, באינטרנט וברשתות החברתיות. קמפיין הסברה משמעותי עלה לאוויר במהלך חודש מאי האחרון.
לעניין הטענה בדבר הגדלת מכסות המים לחקלאות, האחריות על חלוקה מיטבית של המים שהוקצו, הינה בידי משרד החקלאות. עם זאת, המשרדים עובדים במשולב בחישוב ההקצאות הפרטניות לחקלאים המחושבות על פי אמות המידה שנקבעו. בשנת 2009 היו הקצאות המים לחקלאות בשפל היסטורי, ובשנה זו החקלאים ניצלו את מלוא הקצאות המים

שהוקצו להם, בין השאר לאור מנגנונים שנקבעו לגבי ניוד הקצאות בין החקלאים.
החל משנת 2010 ועד שנת 2013, הוגדלו הקצאות המים בכל שנה באופן מצומצם, ועל פי אמות המידה שנקבעו – רוב התוספת נעשתה באופן אחיד בין החקלאים, ללא בחינת צורך. מצב זה הביא להפחתת הניצול לאזור ה-80%.
בסוף שנת 2013, לאור הודאות הגבוהה לגידול בכמות המים המותפלים השנתית, והחשש כי רמת הביקושים תהיה נמוכה משמעותית בשנים הבאות לעומת היצע המים, הוחלט לאפשר תוספות מים משמעותיות לחקלאות באופן רב שנתי, וזאת על מנת לאפשר לחקלאים פיתוח גידולים רב שנתיים.
הביקורת מתייחסת מן הסתם למהלך זה שעוגן בהסדר המפורט התלת שנתי שנקבע בסוף שנת 2013 לשנים 2014-2016. על פי ההסדר ניתן היה להקצות בכל אחת משנות ההסדר כמות מים שפירים לחקלאות בתחום שבין 570 מלמ״ק לשנה ועד 640 מלמ״ק לשנה ובלבד שסך הכמות במשך 3 שנים לא תעבור את ה- 1,800 מלמ״ק. ההסדר אפשר לרשות לשמור על גמישות תפעולית בהתאם למצב מקורות המים הטבעיים ולהקצות במשך 3 שנים רק 570 מלמ״ק לשנה ככל שמצב מקורות המים מחייב זאת. הסדר זה, אשר נועד לאפשר תכנון סביר של החקלאות נקבע כאשר מצב מפלסים במקורות המים הטבעיים העיקריים – כנרת וירת״ן היה טוב כמצוין בפסקה 129 בדו״ח המבקר ועל פי התחזית העונתית שהייתה במועד זה - תחזית לגשם בשיעור של 90% מהממוצע, הצפי היה לסיים את שנת 2014 בקווים הירוקים שנקבעו לאגנים אלו.
בעת קבלת ההחלטה על הסדר מפורט זה, הוצגו בפני מועצת הרשות מספר תרחישי גשם עתידיים לטווח של 15 שנה קדימה. תרחיש של גשם ממוצע, תרחיש של גשם - 85% מהממוצע ואף תרחיש שבאותה עת נראה כתרחיש קיצוני – 3 שנים רצופות של גשם 70% מהממוצע ואחר כך חזרה למצב הממוצע. גרף המציג את מצב מקורות המים הטבעיים בכל אחד מהתרחישים מצורף בהמשך. כפי שניתן לראות בגרף, בכל התרחישים ניתן היה לעמוד במדיניות המוצעת לאספקת המים לחקלאות ולעמוד ביעד של תפעול מקורות המים הטבעיים סביב הקווים הירוקים כאשר המשתנה הינו כמות המים המותפלים המסופקים למערכת.
בעקבות שנת 2014 שהייתה שנה מעוטת משקעים באופן קיצוני, (כמות המשקעים הנמוכה ביותר שנמדדה אי פעם) בכלל ובצפון הארץ בפרט, עודכן ההסדר התלת שנתי. אזור מעלה הכנרת הופרד מהמערכת הארצית ונקבע לו הסדר חד שנתי נפרד ואילו ההסדר התלת שנתי לשנים 2015-2017 נקבע למערכת הארצית ללא אזור מעלה כנרת כאשר טווח הכמויות שנקבע היה 440 מלמ״ק לשנה עד 510 מלמ״ק לשנה.

בסוף שנת 2015, שהייתה שנה סבירה יחסית (לשנה שלפניה ולשלוש השנים שאחריה) מבחינת מילוי חוזר ברוב חלקי הארץ (למעט אזור הצפון), נמשכה מתכונת ההסדרים הללו – כלומר, הסדר נפרד, חד שנתי, למעלה כנרת והסדר תלת שנתי לשנים 2016-2018 למערכת הארצית.
בעקבות שנת 2016 שהייתה שנה שחונה ביותר הופרד גם אזור סובב כנרת מהמערכת הארצית ונקבע לו הסדר שנתי ולמערכת הארצית נקבע הסדר דו שנתי – השנים שנותרו בהסדר הקודם 2017-2018. בסוף שנת 2017, במסגרת ההסדר של שנת 2018 - הועברה גם המערכת הארצית להסדר חד שנתי.



יודגש כי כל ההחלטות הנ"ל נדונו ואושרו במועצת רשות המים, בהמשך להליכי שימוע ציבורי, כפי שנהוג לעניין כל הכללים שמתקינה מועצת הרשות.
ניתן לראות, כי ההחלטות שהתקבלו במועצת הרשות היו החלטות שקולות, התואמות את מצב מקורות המים הטבעיים כפי שהיו באותה עת. החלטות אלו התקבלו על בסיס מספר תרחישים, לרבות שני תרחישים שהוגדרו בזמנו כתרחישי קיצון. הרשות ומועצת הרשות עקבו אחרי מצב המילוי החוזר ומצב כלל מקורות המים הטבעיים ועדכנו את ההסדרים ואת

הקצאות המים לחקלאות בהתאם למצב, בתחילה באזורים ספציפיים – מעלה כנרת וסובב כנרת ובהמשך בכלל המערכת. על פי התחשיבים שנעשו ברשות המים, לולא רצף שנות הבצורת הקיצוני, היו מאפשרות הקצאות המים המורחבות גם שיקום אוגר. בתפעול רציף של משק המים, ההנחה הייתה כי נכון להשלים את שיקום המפלסים עד לקוי התפעול הירוקים באגן החוף במקביל להוספת הקצאות מים למשתמשים, שכן בסבירות גבוהה היה משק המים מאבד מים רבים, ותעריפי המים לכלל הצרכנים היו עולים באופן משמעותי עקב היחס הגבוה שבין כמות ההתפלה לצריכה כאשר במקביל לא ניתנת לחקלאות האפשרות להתפתח בהתאם למצאי המים שפותח.

תגובה
משרד החקלאות ופיתוח הכפר

5. תוכנית האב למים מתקדמת ונמצאת בישורת האחרונה, התוכנית הוצגה לפני כחודש לשר ומוקדם יותר למנכ"ל.
נדרשות למשרד סגירות אחרונות לקראת פרסום גרסה ראשונה שמתוכננת לחודש אוגוסט 2018. מבחינת המשרד זו גרסה סופית, אולם בהתאם להערות שהמשרד יקבל מהציבור יוציא גרסה מעודכנת (ככל שיהיה בכך צורך).
בכל מקרה, בכל מספר שנים יהיה צורך לעדכן את העבודה מחדש ומבחינת המשרד הליקוי תוקן.

ליקוי

6. בשנים 2013 עד 2017 איפשרה רשות המים את ניצול מאגרי המים הטבעיים - האקוות (להלן - האקויפרים) , לעיתים אף בניגוד להמלצת השירות ההידרולוגי. בכך הביאה להתדלדלות מאגרים אלה עד כדי סיכון לגרימת נזק בלתי הפיך להם. רשות המים לא שיקמה את מאגרי המים הטבעיים ולא פעלה לשימורם כמקורות מים בני קַיָמה לטווח הארוך. על רשות המים לשמור על מקורות המים הטבעיים כמקורות מים בני-קַיָמה, ולמנוע מצב של נזק בלתי הפיך להם. בכלל זה עליה לקבוע קווי תפעול לכל אחד ממאגרי המים, לפעול לשיקומם, להקפיד על תפעולם בגבולות הקווים המומלצים ולמנוע את ירידת מפלסיהם מתחת לקווים האדומים.

תגובה
רשות המים

6. מאגרי המים הטבעיים אמורים לגשר ולאפשר אספקת מים תקינה גם בשנה שחונה ועוד יותר ברצף של שנים שחונות. כמות המים הנשאבת מהמאגרים אינה צריכה להיות מותאמת

לנפח המילוי החוזר. הגבלת השאיבה בנפח של המילוי החוזר משמעותה שבכל שנה שחונה הרשות תידרש לקצץ את אספקת המים לצרכנים או לחילופין להקים מתקני התפלה ביתר – צעדים שאינם סבירים ואינם נכונים מכל היבט שהוא. לפיכך ההפקה מהמקורות הטבעיים נקבעת כך שהיא תשלים את הכמות הנדרשת לאספקה מעבר לכמות המים המותפלים. בשנה שחונה נדרש כאמור להפיק מעבר למילוי החוזר ולפיכך בשנה כזו תיתכן ירידה באוגר אל מתחת לקווים הירוקים. בהגדרה מפלסי הקווים הירוקים, קרי קווי המפלס הרצויים, נקבעו באופן כזה שניתן יהיה להפיק בשנה שחונה וכן ברצף של שנים שחונות את נפח המים האגור בין הקו הירוק לקו האדום. כלומר מעצם הגדרתם של הקווים הירוקים, ברצף של שנים שחונות ירדו מפלסי המאגרים הטבעיים לכיוון הקווים האדומים. כמובן, ירידה זו אל מתחת לקווים הירוקים צריכה להתבצע תוך ראיה מערכתית ובשים לב למצב האוגר גם במצב של רצף שנים שחונות. ניתוחים מסוג זהו נעשים בכל שנה ושנה במסגרת וועדת התפעול ובהמשך במועצת הרשות.

המצב הנוכחי של מקורות המים הטבעיים נובע מהמצב החריג של הגשם והמילוי החוזר בחמש השנים האחרונות. הגשם הממוצע בחמש השנים האחרונות הינו הנמוך ביותר שנמדד. הוא עומד על 548 מ״מ בממוצע כאשר הממוצע הרב שנתי עומד על 686 מ״מ והאירוע הקרוב לאירוע זה היה בשנים 1959-1963 והוא עמד על ערך קרוב – 549 מ״מ. הנתון של ממוצע הגשם אינו משקף דיו את עוצמת הבצורת והמחסור באזור הגליל העליון ואגן הכנרת בחמש השנים האחרונות. ממוצע המים הזמינים לכנרת בחמש השנים האחרונות עומד על פחות מ- 43 מלמ״ק לשנה. ערך זה נמוך מהערך הקודם שהיה לשנה בודדת. הערך הנמוך ביותר הידוע כממוצע של 5 שנים שייך גם הוא לשנים 1959-1963 ועמד על 150 מלמ״ק לשנה.

גם לאחר רצף כזה של שנים שחונות משק המים נמצא בקווי תפעול בהם החשש לפגיעה במאגרי המים הטבעיים הינו מזערי וזאת לאור העובדה שהמאגרים היו כבר בעבר במפלסים נמוכים יותר מהנוכחיים ולא נצפו תופעות בלתי הפיכות. צליחת רצף קיצוני כזה של שנים שחונות תוך עמידה כמעט מלאה בביקושים הינה תעודת כבוד למשק המים ולא סיבה לביקורת.

יודגש כי המלצות השירות ההידרולוגי נשקלות בכובד והנן גורם מרכזי בעת קבלת ההחלטות התפעוליות בעניין כמויות המים להפקה ממאגרי המים הטבעיים. יחד עם זאת, בנוסף להמלצות השירות, מובאים בחשבון שיקולים נוספים חשובים (תפעוליים וכלכליים) המשפיעים על קבלת ההחלטות בנושא זה תוך שמירה הדוקה כי לא יגרם נזק בלתי הפיך למאגרי המים הטבעיים.

ליקוי

7. רשות המים אף פעלה בניגוד לצו המים ואיפשרה למפלס הכינרת לרדת מתחת לקו האדום התחתון בשנים 2016 ו-2017 - ירידה העלולה לגרום למקור מים זה לנזק הידרולוגי חמור וייתכן שאף בלתי הפיך. זאת מבלי לקבל את אישור הממשלה לכך.

תגובה
רשות המים

7. ירידת המפלס אל מתחת לקו האדום בכינרת הנה תולדה של שיקולים רחבים יותר כמו גרימת נזקים כבדים ואולי בלתי הפיכים לחקלאות. יחד עם זאת, הוסבר לאנשי הביקורת, כי נפח המים הנמצא במאגרים הטבעיים בין הקווים האדומים לשחורים יכול לשמש כרזרבה במצבים מאוד קיצוניים. הקווים השחורים, באגנים השונים, נקבעו על פי מצבים היסטוריים שכבר היינו בהם ושניתן להתאושש מהם מבלי שיגרם נזק בלתי הפיך למקורות המים.
יודגש כי אגם הכינרת הינו אחד האגמים המנוטרים ביותר בעולם. מספר גופים מקצועיים, כמו: המעבדה לחקר הכינרת של חי"ל, יחידת אגן ההיקוות של חברת מקורות, יחידת ניטור כינרת של רשות המים, עוסקים בכך באופן שוטף. אין כל בסיס מקצועי להשערת המבקר כי ירידת המפלס אל מתחת לקו האדום, בשיעור הירידה של השנים האחרונות, עלולה לגרום לנזק הידרולוגי חמור ואולי בלתי הפיך לאגם.
מאחר, שלמרות מאמצי הרשות, תכנית האב למשק המים לא הגיעה לדיון ואישור הממשלה, לא היה מקום להביא לאישורה את הסטייה מהקו האדום בכינרת.

ליקוי

8. רשות המים לא קבעה קווי תפעול (קווים אדומים ואחרים) לכל אחד ממאגרי המים הטבעיים של מדינת ישראל, למעט הכינרת - זאת בניגוד להחלטת הממשלה מאוקטובר 2010, להמלצות השירות ההידרולוגי ולהערות מבקר המדינה בדוחות קודמים. אי-קביעת קווי תפעול כאמור ואי-הקפדה על העמידה בהם מביאות לפגיעה באקוויפרים ועלולות לגרום להם נזק בלתי הפיך ואף לסכן את קיומם.
על רשות המים לתכנן את משק המים באופן שיימנע מצב של משבר והמשך פגיעה במקורות המים הטבעיים. בין היתר עליה למצוא פתרונות לאספקת מים העונים על כלל הביקוש ובכלל זה לשמר כלי הפקה קיימים ולפתח כלי הפקה חדשים; לטפל במקורות המים המזוהמים; למצוא חלופות לאספקת המים לאזור הצפון; ולתכנן

הקמת מתקני התפלה בהיקף התואם את תחזיות הביקוש למים בטווח הארוך.

תגובה
רשות המים

8. הרשות סבורה כי היא כן קבעה את קווי התפעול לכל אחד ממאגרי המים הטבעיים של מדינת ישראל.
השירות ההידרולוגי פרסם את קווי התפעול לאגנים הראשיים במסמך מיום 21.3.12, הכולל שני חלקים: "קווי תפעול באגן ואגם הכינרת" (דר' עמיר גבעתי) ו"הקווים האדומים באגני מי התהום הראשיים" (דר' יעקב ליבשיץ). בנוסף, פירוט של הקווים האדומים בכל אחד ממקורות המים הנ"ל מופיע בפרק ה' (מגבלות הפקה) בתכנית האב למשק המים (מהדורה 4) אשר אושרה בישיבה מס' 83 של מועצת רשות המים ביום 9/8/12. לבסוף, המלצות השירות ההידרולוגי שולבו במסמך המסכם של "הפורום לשיקום אוגר" מחודש מאי 2013.
החשש לפגיעה וגרימת נזק בלתי הפיך במאגרי המים הטבעיים הינו מזערי מעצם היותם במפלסים נמוכים וזאת לאור העובדה שהמאגרים היו כבר בעבר במפלסים נמוכים יותר מהנוכחיים ולא נצפו בהם תופעות בלתי הפיכות.
תכנון משק המים מתבצע ברשות המים באופן רציף ובמשך שנים בראיה אינטגרטיבית, ארוכת טווח וברת קיימא, גם בטרם הכנתה של תכנית האב למשק המים. במהלך העשור האחרון בהובלת רשות המים הוכנו מעל 100 עבודות תכנון ברמה של תכניות אב ארציות, נושאיות ואזוריות. תכניות אלו היוו ומהוות את הבסיס לכלל הפיתוח של משק המים. הן נותנות מענה מלא לכל מגוון הנושאים המוזכרים בפסקה השנייה של ה"ליקוי" ומאפשרות קיום משק מים בעל אמינות אספקה מן הגבוהות בעולם.
יודגש, כי הקביעה בטיוטת הדוח כי משק המים במדינת ישראל נמצא כיום במשבר, בהתאם להגדרת ועדת ביין, הנה חסרת בסיס.
מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של מחזור אקלימי שחון באופן קיצוני, שלא היה כמותו בעת החדשה מאז תחילת הניטור המסודר של מקורות המים הטבעיים. ועדת ביין הגדירה משבר כ"מצב שבו קיימת רמה גבוהה של סיכון לאובדן שליטה על האיזון הנדרש בין הצריכה הנוכחית של המים לכל המטרות הקבועות בחוק המים לבין היכולת לספק את כמות הצריכה באיכות הנדרשת לכל אחת מהמטרות מבלי לפגוע במקורות המים הטבעיים, ותוך התחשבות באיכות הסביבה ובעלות כלכלית סבירה".

משק המים הישראלי רחוק ממצב של אובדן שליטה כאמור. נהפוך הוא, משק המים בארץ מנוהל באופן מאוזן ומושכל ובראיה ברת קיימא על כל מרכיביה – סביבה, כלכלה וחברה.
לעניין מציאת פתרונות לאספקת מים העונים לכלל הביקוש, הוסבר נושא אמינות האספקה בהרחבה בהתייחסות לטיוטה הקודמת של דו"ח המבקר ומוסבר שוב בתגובה לליקוי מס' 12, שבהמשך.
לעניין שימור כלי ההפקה הקיימים ופיתוח כלי הפקה חדשים, ליקוי מס' 9 עוסק בנושא זה וניתנה לו תגובה בהתאם.
בהתייחס לטיפול במקורות מים מזוהמים – רשות המים מבצעת בקרה אחר זיהום מי תהום במאות אתרים בהם יש זיהום במי תהום. הרשות מנחה לבצע שיקום באותם אתרים בהם יש סיכון למקורות המים ובריאות הציבור שנקבעת על פי מתודולוגיית הערכת הסיכונים הישראליתIRBCA)). שיקום מי תהום מתבצע בכ- 85 אתרים וביתר קיים מעקב סדיר.

ליקוי

9. רשות המים טרם החלה בביצוע קידוחים חדשים ובשיקום קידוחים ישנים לשם שימור יכולת ההפקה בהיקף הנדרש. השתהות זו עלולה לפגוע בשימור יכולת ההפקה מהקידוחים ובאספקת המים הסדירה מהם, ולגרום להשקעת משאבים מיותרים לשם אספקה זמנית של מים. על רשות המים להתחיל בהקדם בביצוע קידוחים חדשים ושיקום קידוחים קיימים בהיקף הנדרש, על מנת להבטיח את שימור יכולת ההפקה.

תגובה
רשות המים

9. לדעת הרשות, לא קיים כיום ולא בשנים הקרובות מחסור בכלי הפקה (קידוחים) ממקורות המים הטבעיים. ההפך הוא הנכון, קיימת יתירות גבוהה המאפשרת שאיבה של כמויות מים גדולות יותר מהמילוי הטבעי החוזר הממוצע. מפלסי המים הנמוכים כיום, במקורות המים הטבעיים רק מאששים זאת. לו היה מחסור בכלי הפקה, לא ניתן היה להגיע ממלא למצב זה.
לאמירה כי הרשות (ההנחה של הרשות שהכוונה למשק המים בכללותו, רשות המים אינה גוף מבצע) טרם החלה בביצוע קידוחים חדשים ובשיקום קידוחים ישנים, אין כל שחר. שיקום וביצוע של קידוחים חדשים נעשה עד היום, כדבר שבשגרה, במסגרת תכניות אב אזוריות ותכניות מקומיות וכן במסגרת תקציב "חידושים ושיפורים" (חו"ש), משקמת חברת מקורות כ – 30 קידוחים בשנה. יחד עם זאת, בשנים האחרונות

הוכרה סוגית התיישנות כלי ההפקה ממקורות המים הטבעיים (קידוחים) כנושא שיש להתייחס אליו באופן מערכתי. הכרה זו הביאה לייזום שורה של עבודות תכנון ופעילויות, שרשימה מפורטת שלהן הועברה לידי משרד המבקר, המכשירות את הקרקע להתמודדות עם הנושא.
כפי שמוזכר בפסקה 219 בטיוטת דו"ח הביקורת, גיבש אגף התכנון ברשות המים מתווה להערכות הנדרשת לביצוע קידוחים ב- 30 השנים הבאות, ובמסגרתו הומלץ בין היתר, בסעיף 3.4 של המסמך, על הכנת תכנית לטווח המידי - חמש השנים הקרובות - לביצוע מרבי של קידוחים (ולא של מרבית הקידוחים, כפי שמצוטט בטעות) בהתאם לסדר העדיפויות ולמלאי התכנוני הקיים. עוד הומלץ במסמך על הנחיית מקורות להקצות תקציב שנתי קבוע מתוך תכנית הפיתוח לביצוע קידוחים חדשים וחידוש קידוחים ישנים.
כפועל יוצא הונחתה חברת מקורות, כפי שנכתב בפסקה 220 בטיוטת הדו"ח, להתמקד בקידוחים הנדרשים לשלוש השנים הקרובות. בהמשך לכך העבירה חברת מקורות רשימה של 120 קידוחים שיש לבצעם בשנים הקרובות ובימים אלה (ספט' 2018) נמצאת בהכנה תכנית מפורטת לביצוע קידוחים אלה. במקביל יזם אגף תכנון עבודה מקיפה תחת הכותרת "תכנית ארצית לתעדוף ביצוע קידוחים חדשים 2050 – 2020" שתציג את כל קידוחים החדשים הנדרשים, ברמת מיקום הקידוח הבודד, עד שנת 2050. עבודה זו צפויה לצאת לדרך בחודשים הקרובים ולהסתיים בתחילת שנת 2020.

ליקוי

10. ועדת היגוי בין-משרדית שמינה מנהל רשות המים דאז ב-2015 לבחינת מתודולוגיות חדשניות לקביעת רדיוס מגן לקידוחים, שהייתה אמורה להביא להסרת חסמים לקדיחת קידוחים חדשים ולשימור כושר ההפקה באמצעות קידוחים, טרם סיימה את עבודתה. ההשתהות בעבודת הוועדה לא אפשרה לצמצם את המגבלות בביצוע קידוחים חלופיים.

תגובה
רשות המים

10. הועדה שמינה מנהל הרשות נועדה לנסות לשנות את המתודולוגיה לקביעת רדיוסי מגן לקידוחים. המאמץ בכיוון זה לא נשא בינתיים פירות. יודגש שהרשות הינה רק צד אחד בנושא וגם לא הצד הקובע. מלוא הסמכויות נמצאות, ע"פ חוק, בידי משרד הבריאות הגוף האמון בחוק לקבוע את איכות מי

השתייה ורדיוסי מגן לקידוחי מים בהתאם לפקודת בריאות העם והתקנות שהותקנו מכוחו.
יחד עם זאת, משרד הבריאות מודע לבעייתיות שבגריעה הצפויה בכושר השאיבה ממקורות המים הטבעיים. לאור זאת התנהלו פגישות עבודה ודיונים עם משרד הבריאות, הן בנושא זה והן על התנאים לאפשר קדיחה של קידוחים חליפיים (חדשים) בחצרות של קידוחים קיימים. הושגו הבנות עם משרד הבריאות שסוכמו במסמך מיום 22/3/17 הנושא את הכותרת "החלפת קדח בחצר קידוחי מי שתיה קיימים עדכון 7102.3". בהסתמך על מכתב הזה, הוגשו למשרד הבריאות ע"י חברת מקורות עשרות מיקומים לביצוע קידוחים חליפיים. נכון לכתיבת תגובה זו, אישר משרד הבריאות ביצוע 15 קידוחים חליפיים במתכונת הנ"ל. קידוחים נוספים נמצאים בבדיקה של משרד הבריאות.

תגובה
משרד הבריאות

10. לדעת המשרד לא נדרש שינוי במתודולוגיה. מנקודת הראות של המשרד, המתודולוגיה של התקנות הקיימות נכונה, ומאפשרת בחינה פרטנית במקרים שזה נחוץ לפיתוח מקורות מים חדשים וחליפיים באמצעות הכלים הבאים:
* המשרד הוציא נייר עמדה המאפשר לקדוח קדח חליפי בחצר קידוח קיים, וכן מפרט את התנאים המאפשרים תהליך זה.
* המשרד פיתח כלי המאפשר אישור קידוחים קיימים אשר באזורי המגן שלהם פוטנציאל זיהום, תוך שימוש ב"ארגז כלים" שפותח לאחר הערכת סיכונים וקביעת מדדים מתאימים לכל מצב. בעזרת כלי זה, המשרד ממשיך לאשר הפעלת מקורות מים, תוך שיקול דעת פרטני בהתאם לאופי המפגע ולמצב הקידוח.

ליקוי

11. רשות המים לא יזמה תוכנית כוללת לטיפול בקידוחים המזוהמים באמצעות קידוחי טיוב. רשות המים הותירה את היוזמה באלו קידוחים מזוהמים יבוצעו קידוחי טיוב בידי המפיקים הפרטיים ובידי תאגידי המים, ובכך לא הבטיחה שהטיוב ייעשה בהתאם לשיקולי עלות-תועלת כלל משקיים. על רשות המים לאמץ מדיניות כוללת שתעודד ביצוע טיוב לקידוחים המזוהמים במקום שבו טיוב כזה נחוץ, ועליה לקדם תוכנית כזו שתתבסס על ראייה כוללת של צורכי משק המים.

תגובה
רשות המים

11. הרשות החליטה שנוכח העובדה שהבעלות על הקידוחים הינה פרטית, הדרך הטובה ביותר שבה יש לנקוט היא ליצור תנאי שוק ברורים ושקופים לתמרוץ בעלי הקידוחים לשמר את ההפקה בקידוחים. שיקול הדעת בדבר טיובו של קידוח זה או אחר אינו ניתן למפיקים הפרטיים, שהינם בעלי הקידוחים. כל הקידוחים בהפקה פרטית שנפסלו לשימוש בשנים האחרונות, מגיעים לדיון בוועדת טיוב ונבחנת האפשרות לשמר את ההפקה מהם וכל קידוח שנכנס לתהליך נבדק פרטנית ומאושר רק במידה והא תואם את צרכי משק המים. יתר על כן, במסגרת פעולות השיקום שמבוצעים באתרי הזיהום המרכזיים, אגף איכות מים מנחה בעלי בארות שנסגרו לקדם תהליך של השמשת בארות שנסגרו על ידי טיובם בתמיכה של רשות המים (לדוגמת קידוחי צפון תל אביב, מכון וויצמן והרצליה).
מעבר לכך, התכנית שהוזכרה בהתייחסות לליקוי 9 (״תכנית ארצית לתעדוף ביצוע קידוחים חדשים 2050 – 2020״) אשר תציג את כל קידוחים החדשים הנדרשים, ברמת מיקום הקידוח הבודד, תתייחס גם לקידוחי טיוב ובכך תיתן את הראיה הכוללת בנושא זה.

תגובה
משרד הבריאות

11. על מנת לאפשר טיוב בארות, בין השאר המשרד עדכן באפריל 2017 את ההנחיות להגשת תכנית, לתפעול וניטור מתקן טיפול במי שתיה, כך שיותאמו לטכנולוגיות טיפול חדשות.
המשרד מאפשר החזרת בארות לפעולה של קידוחים שנפסלו בשל חריגות באיכות המים, לאחר שמוצג טיפול הולם להרחקת המזהם, העומד בדרישות הנ״ל.

ליקוי

12. רשות המים שינתה בפועל את יעד היקף ההתפלה שקבעה הממשלה ללא קבלת אישור הממשלה, בניגוד לסדרי הממשל התקינים. רשות המים אף לא הביאה את שינוי היעד לאישור מועצת הרשות. שינוי היעד באופן זה הביא לאי-פיתוחם של מתקני התפלה במועד ובהתאם לצורכי משק המים. בהתאם לכך רשות המים לא פעלה מאז שנת 2013 להגדלת כושר ההתפלה ל-750 מיליון מ״ק (להלן - מלמ״ק) ב-2020.

על מועצת רשות המים לעקוב אחר עבודת רשות המים ולפקח עליה, ולוודא שהיא מיישמת את מדיניות הממשלה ומנהלת את משק המים כבר קַיָמה.

ליקוי

13. רשות המים לא אישרה תוכנית עבודה סדורה להקמתם של מתקני התפלה בטווח הארוך, ובכלל זה לא קבעה את סדר הקמת המתקנים ואת מועד תחילת הקמתו של כל מתקן ומתקן, כך שיבטיחו את אספקת המים בהתאם לתחזיות הביקוש. על רשות המים להתאים את קצב הקמת מתקני התפלה להתפתחות החזויה בביקוש למים ולתחזית היצע המים הטבעיים, ובהתחשב במשך הזמן להקמת מתקן התפלה. בכלל זה על הרשות להכין ולאשר תוכנית סדורה להקמתם של מתקני ההתפלה.

תגובה
רשות המים

12-13. הרשות סבורה כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017, כי לא נדרש היה אישור נוסף של מועצת הרשות ושל הממשלה לפעילותה בנושא זה, בהתאם להחלטת הממשלה.
אופן ניתוח הצורך והעיתוי הנדרש להגדלת היקף ההתפלה הוסברו בהרחבה למשרד מבקר המדינה ע"י מנהל אגף התכנון ברשות המים, הן בע"פ והן בהבהרות בכתב. יובהר כי קבלת ההחלטות ברשות המים בנושא פיתוח כושר התפלה נעשתה ונעשית בהמשך לניתוח מקצועי ומעמיק המתבצע באגף התכנון של רשות המים ותוך שימוש במודלים מתקדמים המבצעים ניתוח אופטימלי הלוקח בחשבון הן את עלויות ההתפלה והן את הנזקים הצפויים כתוצאה מאי הספקת מים לחקלאות. רשות המים עומדת על כך כי פיתוח מתקני התפלה חדשים נעשה במועד הנכון מתוך ראיה משקית כוללת תוך שמירה על אמינות הספקה מלאה לצרכי הבית והתעשייה ואמינות גבוהה מאוד לחקלאות (95%).

ליקוי

14. רשות המים לא פעלה למציאת חלופות לאספקת מים כנדרש במהלך התקופה שבה לא פעל מתקן ההתפלה באשדוד במלוא התפוקה המתוכננת.

תגובה
רשות המים

14. הצגת הכמות המצטברת של המים שלא הופקו במתקן זה ביחס לצפי המקורי הנה בבחינת חוכמה בדיעבד. עיכוב בגמר פרויקט תשתית אינו דבר יוצא דופן. בזמן אמת לא היה רגע שבו היה חשש שהמתקן כלל לא יוקם וכי נדרשת אלטרנטיבה. לראיה, ברגע שהחל לעבוד, הוא הפיק למעלה מ – 80% מכמות המים המתוכננת שלו. בשנתיים האחרונות פועלת רשות המים, כמו גם גופים ממשלתיים נוספים, ללא לאות למציאת פתרון שיבטיח ייצור מלא של מים מותפלים במתקן לאורך שנים.
לפיכך, לא היה כל היגיון, בכל שלב שהוא, להתחיל לקדם מתקן התפלה אחר כשידוע שהזמן הנדרש לכך הוא בין חמש לשבע שנים בעוד שברור היה שהמתקן באשדוד יכנס לעבודה ובסופו של דבר גם ייצר את מלוא כמות המים הנדרשת ממנו. דומה הדבר להחלטה להקמת רכבת מקבילה חדשה לירושלים נוכח העיכוב בהשלמת פרויקט הרכבת הנוכחי. יודגש שבעת ביצוע הבדיקות למועד הנדרש לתוספת כושר התפלת מי ים, הובאו בחשבון הכמויות הראליות של תפוקת מתקן אשדוד.

ליקוי

15. רשות המים טרם מימשה פתרונות חלופיים לאספקת מים לאזור הצפון, למרות העיכוב בהקמת מתקן ההתפלה בגליל המערבי, שהיה אמור להתחיל לפעול ב-2015. הרשות גם לא קידמה בנחישות מספקת את תגבור אספקת המים המותפלים באמצעות המערכת הארצית לאזור הצפון, שבו גירעון מצטבר של כ-200 מלמ״ק, זאת בהתחשב במשך הזמן שנדרש להוציא אל הפועל תוכניות כאלה. אי-קידומם של פתרונות כאמור עלול לסכן את מאגרי המים העיקריים באזור זה, ולפגוע באספקת המים התקינה. על רשות המים לפעול בדחיפות למימוש פתרונות חלופיים לאספקת המים בטווח הארוך לאזור הצפון בכלל ולאזור הגליל המערבי בפרט, זאת בהתחשב במשך הזמן שנדרש להוציא אל הפועל פתרונות כאלה. אי-קידומם של פתרונות כאמור עלול לסכן את מאגרי המים העיקריים באזור זה, ולפגוע באספקת המים התקינה.

תגובה
רשות המים

15. הספקת כל ביקוש המים לאזור הצפון, באמינות המקובלת בשאר מדינת ישראל, מובטחת עד להקמת מתקן התפלה בגליל מערבי ובוודאי שגם לאחר מכן. לא ברור על מה מתבססת האמירת הביקורת כי מתקן ההתפלה גליל מערבי היה אמור

להתחיל לפעול בשנת 2015. תגבור הספקת מי מערכת ארצית לצפון נעשה בשיקול דעת ובהסתמך על מגמות ארוכות טווח של ירידה בהיצע ולא בהמשך לאירועי בצורת קיצוניים שההסתברות להישנותם הנה מזערית.
200 המלמ"ק המוזכרים לעיל אינם מחסור (שמשמעותו אי אספקה) אלא גרעון תוצאתי של מים באוגר, כפועל יוצא של שנות הבצורת. הפעולות הנדרשות ליבוא כמויות מים נוספות לאזור זה ממקורות אחרים נעשו כבר בשנת 2015 ואכן, משנה זו, מתוגבר האזור מכיוון המערכת הארצית באמצעות הזרמת מים במוביל הארצי מדרום לצפון.
הרשות פועלת במרץ לקידום התכניות המקוריות לתגבור הספקת המים לאזור הצפון, כולל תגבור כושר ההובלה של המערכת הארצית מדרום לצפון ואפשרות להעברת מי מערכת ארצית לכינרת. במקביל, מקודמת באופן נמרץ הקמתו של מתקן התפלה בגליל מערבי באמצעות הועדה לתשתיות לאומיות. יודגש כי הפעולות שהוזכרו לעיל תבטחנה הספקת מים תקינה לאזור הצפון, גם במקרה של עיכוב השלמת ביצועו של מתקן ההתפלה בגליל המערבי.

ליקוי

16. נכון ליולי 2016, רק כ-55% מכלל השפכים שטופלו במתקני טיהור טופלו באיכות שלישונית , כ-37% טופלו רק באיכות שניונית וכ-8% לא טופלו כלל, זאת בניגוד לתקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש"ע-2010 שנקבע בהן שכל מכוני טיהור השפכים (להלן - המט"שים) צריכים לעבור לטיפול ברמה של "השקיה חקלאית בלא מגבלות" (להלן - טיפול שלישוני) עד 2015. על רשות המים לוודא שאיכות השפכים בכל המטש"ים עומדת באיכות השלישונית, הנדרשת על פי התקנות, על מנת לשומרם כמקור מים זמין חלופי למים השפירים לחקלאות.

תגובה
רשות המים

16. יאמר תחילה כי החקיקה הקיימת בתחום, מחייבת בראש ובראשונה את הרשויות המקומיות ותאגידי המים בעמידה בתקנות בריאות העם לעניין שדרוג איכות הקולחים, תקנות המצויות באחריות משרד הבריאות ולא רשות המים. עם זאת ולמרות האמור לעיל ובניגוד לנטען, פועלת הרשות באופן עקבי ובנחישות להסדרת איסוף השפכים וטיפולם הראוי, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2010. הרשות השקיעה תקציבי עתק בשדרוג מתקני טיפול בשפכים לצורך שדרוג איכות הקולחים לרמה שתאפשר שימוש חקלאי בלתי מוגבל.

בשנים האחרונות ממוקדת פעילות רשות המים לתקצוב שדרוג מט״שים לאיכות שלישונית, בהתאם לתקנות, כך תוקצבו ו/או אושרו המט״שים המרכזיים הבאים לשדרוג או ביטול מט״שים קטנים ובינוניים לתועלת משק המים, הסביבה והבריאות: אל חמרה, נטופה, בית שאן, ביתניה, מגדל העמק (ביטול והעברה לעפולה), געתון (ביטול והעברה לנהריה), דבוריה (ביטול), דברת, דלתון, כרמיאל, לוחמי הגיטאות (ביטול והעברה לעכו), מגן שאול, מיצר, מעלה עירון, נהריה, עכו, עפולה, טבעון, פרוד, צור, צ.ח.ר, צפת, רמת ישי (ביטול והעברה ליקנעם), רנ״י הסוללים, שדה אילן, שלומי (ביטול והעברה לנהריה), באקה-ג׳ת, חיפה, ניר עציון, עירון, הרצליה, רמת השרון, איילון, אריאל (ביטול והעברה לשפד״ן), ברנר, דרום השרון, חורשים (ביטול והעברה לדרום השרון), יבנה, כוכב יאיר (ביטול והעברה לדרום השרון), כפר סבא- הוד השרון, נשג״ב, נתב״ג, נתניה, קולחי השרון, רעננה, שפד״ן, תנובות, אוג (לא נדרש לשלישוני), בית שמש, גוש עציון, הר חומה, ירושלים (שורק), אילת (הקלה), אשדוד, אשקלון, באר שבע, דימונה, חצור- גן יבנה (ביטול והעברה לתימורים), ירוחם, כלא נפחא (הקלה), להבים, מצפה רמון, משאבים (הקלה), עומר, עין בוקק, ערד, ערערה בנגב, קרית גת, רהט, שדרות- שער הנגב, שוקת, שפיר, תימורים.

על אף המורכבות הכרוכה בשדרוג המט״שים בהתייחס להיקפי התקציב הנדרשים, המעטפת הארגונית והשותפויות בין בעלי העניין והדרישות הסטטוטוריות, הרשות קידמה את הרוב המוחלט של המתקנים ואלה נמצאים בביצוע או לקראת ביצוע. במקביל, ומתוך ראייה ארוכת טווח פעלה הרשות באופן מיידי לביטול מתקני טיפול סמוכים, כדי לאפשר ריכוז השפכים במתקנים גדולים, תוך יצירת יתרונות לגודל, הקטנת מספר המתקנים המהווים מפגע סביבתי ותברואי ומתוך ראיית הצורך לפינוי שטחים וייעודם לצרכים אחרים. הרשות סבורה כי בטווח של ה- 4- 5 שנים הקרובות יסתיים השדרוג של הרוב המוחלט של המתקנים בהתאם לתקנות, ובהתאם לפירוט הרשימה שהעבירה רשות המים לנציגי המבקר. יוער שוב כי כניסת תאגידי המים והביוב אפשרו את האצת פעילות זו, בין היתר בקידום אישורים סטטוטוריים ותכנית של המתקנים והסדרת המעטפת המימונית והמקצועית, בסיוע ושיתוף פעולה הדוק של הרשות.

ליקוי

17. רשות המים טרם סיימה לפתח מתודולוגיה כלכלית לבחינת התועלת משימוש בקולחים ולהערכה כלכלית כוללת של מערכת טיהור השפכים ושל מערכת הולכת הקולחים. הבדיקות והניתוחים

הכלכליים שערכה רשות המים בנושא זה עד למועד סיום הביקורת נותרו ברמה של מיזם בודד ולא נעשו ברמה כוללת, ועסקו באופן חלקי בלבד בנושא התועלת וההשפעות החיצוניות.

תגובה
רשות המים

17. פיתוח מתודולוגיה כלכלית ייחודית לתועלת מהשימוש בקולחים אינו נדרש מאחר ומדובר בסוג בדיקות מקובל המבוצע כל העת ברשות. במסגרת מבחני עלות-תועלת (**CBA = Cost-Benefit Analysis**) היותר שכיחים המבוצעים ברשות המים מושוות רק העלויות, אך במקרים שבהם יש צורך בכך, מתווספים גם רכיבים של תועלת (או נזק). למרות האמור לעיל נעשתה באגף הסיוע עבודה הבודקת את הכדאיות הכלכלית לשימוש במים מושבים. בעבודה זו, מיום 22/1/14, חושבה העלות הממוצעת של הספקת מ״ק מים מושבים ונמצא כי עלות זו נמוכה משמעותית מחלופת המים השפירים ממתקני התפלת מי ים. זאת אף מבלי לקחת בחשבון את עלות הטיפול הנוסף בקולחים אשר יאפשר את סילוקם לים. יתר על כן, במסגרת השיפוט ההנדסי של כל מפעל השבה, מוצגת עלות המ״ק ולאור זאת נבדקת כדאיותו.

ליקוי

18. על משרד האנרגיה ועל השר העומד בראשו, מתוקף אחריותו המיניסטריאלית על משק המים, לפעול לתיקון הכשלים העולים מדוח זה.

תגובה
משרד האנרגיה

18. חוק המים, תשי״ט-1959, מסמיך את שר האנרגיה להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו, למעט בעניינים שבהם מוסמכת מועצת רשות המים לפי חוק זה. בפועל, כלל הסמכויות לניהול משק המים ניתנו בחוק לרשות המים ולמועצת רשות המים ובידיהם מרוכזים גם נושא הרגולציה על משק זה. המועצה כוללת 8 חברים, ביניהם נציג משרד האנרגיה. בנוסף, יש לשר האנרגיה הסמכות למנות למועצת רשות המים נציג ציבור אחד. במצב הנוכחי, מוטלת על שר האנרגיה האחריות על משק המים והביוב, ללא סמכות. אי לכך, יכולת ההשפעה שלו ושל המשרד על ניהול משק המים מוגבלת, ומשכך על תיקון הכשלים העולים מדו״ח זה.

ליקוי

19. על רשות המים, על משרד הבריאות ועל משרד האוצר להחיש את הקמת מתקן החלוץ, ולהחליט בדבר הוספת המגנזיום למים ללא דיחוי, כדי למנוע נזק חמור לבריאות הציבור.

תגובה
רשות המים

19. משרד הבריאות הינו הגוף האמון על קביעת איכות מי השתייה . עם זאת יובהר כי הרשות רואה לנכון לשוב ולציין את עמדתה העקרונית לפיה היא מתנגדת להוספת מגנזיום למים המותפלים היות והמים אינם אמצעי הולכה להוספתם של תוספי מזון ו/או תרופות להם עלויות נכבדות שבסופו של דבר יושתו על צרכני המים. בעניין זה יצוין כי מבדיקה שערכה רשות המים מדובר בתוספת עלות שנתית הנאמדת במאות מיליוני שקלים מדי שנה, בעוד הרוב המכריע של המים כלל איננו משמש לשתייה, תוספת עלויות זו יכולה להשפיע במידה רבה על גובה תעריפי המים לצרכנים.
למרות עמדתה זו, מקבלת הרשות את ההחלטה שהתקבלה ופועלת בהתאם להחלטת וועדת המכרזים הבינמשרדית להתפלה, מספטמבר 2014, על יציאה למכרז להקמת פיילוט.
לאחר 3 מכרזים למציאת יועץ לפיילוט נבחרה בספטמבר 2017, חברת תהל וזו החלה לבצע את עבודה ביולי 2018 עם קבלת התקציב להפעלת ההתקשרות. באוגוסט 2018 התקיימה ועדת ההיגוי האחרונה בה הוצג דו"ח ראשוני.
עבודת הצוות מוערכת בכשנה, בין היתר יבצע הצוות סקר ספרותי מקיף (ארצי ובין-לאומי) וסקר חלופות טכנולוגיות ליישום הפיילוט סקר חלופות מודד את הטכנולוגיות על-פי הפרמטרים הבאים:
עלות כללית להוספת מגנזיום, עד 30 מ"ג\מ"ק.
ניסיון מוכח של יישום הטכנולוגיה בקנה מידה מסחרי (ולא בתנאי מעבדה).
זמינות מקורות חומר גלם (תרכובות מגנזיום) של הטכנולוגיות המוצעות, מדובר על עשרות-מאות טונות של מגנזיום בשנה.
השלכות נלוות לתהליך הוספת המגנזיום (העלאת ערכי כלורידים\בורון ועוד).
עם סיום עבודת הצוות והמסקנות שיצאו ממנה תצא ועדת המכרזים להתפלה למכרז נוסף ליישום הפיילוט על פי המלצות הצוות והנחיות ועדת ההיגוי.

תגובה
משרד הבריאות

19. בפתח הדברים חשוב לציין כי העיכוב נגרם מסיבות חיצוניות למשרד הבריאות. גם כיום, חלק ממשרדי הממשלה טרם העבירו את חלקם למימון הנושא.
המשרד פועל ללא ליאות לשם קידום הפיילוט ולכן -
* לאחרונה חודשה פעילות ועדת היגוי בין משרדית למעקב אחר הקמת מתקן חלוץ להוספת מגנזיום, לאחר שנבחרה חברת ייעוץ שתלווה את התהליך. הועדה נפגשה ב – 19.3.18 לישיבת פתיחה וסקירת עבודת חברת הייעוץ ופגישה שנייה תתקיים בזמן הקרוב.
* בהמשך מתוכנן להתפרסם מכרז לגורם שיבצע את הפיילוט, כולל הסדרת תקציב לנושא.

פרק שני

משרדי ממשלה

מינהל הרכש הממשלתי

הגופים המבוקרים: משרד האוצר- החשב הכללי, נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. מינהל הרכש לא גיבש חזון ויעדים רב-שנתיים שינחו אותו ביישום מדיניות הרכש הממשלתית וביצירת מערכת רכש יעילה שתמנע בזבוז כספי ציבור. ממילא, תוכניות העבודה של מינהל הרכש הממשלתי לשנים 2015 - 2017 אינן נגזרות מתוכנית אסטרטגית רב-שנתית. על מינהל הרכש, כגוף המנחה את מדיניות הרכש במשרדי הממשלה, לגבש חזון ולעבד תוכנית אסטרטגית ארוכת טווח, שמתוכה ייגזרו תוכניות העבודה השנתיות שלו. זאת כחלק מתפיסה מערכתית בדבר ניהול משק המדינה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

1. בכוונת החשב הכללי לבחון מחדש את יעדי ומטרות מנהל הרכש הממשלתי (להלן: "המינהל") בראי רב שנתי. עם כניסתו של מנהל המינהל החדש לתפקיד, תיערך בחינה מחודשת למבנה הארגוני של המינהל ומיקומו במערך הארגוני בכלל ובהתאמה לגופים מקבילים במדינות הרלוונטיות. כמו כן, המינהל יפעל לגיבוש חזון ויעדים רב שנתיים במסגרת תכנית אסטרטגית רב שנתית. הבחינה כאמור תכלול, בין היתר, מתן מענה המתאים להעסקת חלק מעובדי המינהל בחברת "ענבל". המועד המתוכנן להשלמת הבחינה הינו רבעון שני של שנת 2019.

ליקוי

2. העובדים של אחת ממחלקות מינהל הרכש מועסקים באמצעות ענבל חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל). בטרם הועברו חלק מעובדי מינהל הרכש לחברת ענבל לא שקל אגף החשכ"ל פתרונות נוספים למבנה המינהל, כגון הפיכתו ליחידת סמך או לחברה ממשלתית שמתמחה ברכש, כפי שנעשה במדינות מובילות בעולם. השינוי הארגוני מ-2015 במינהל הרכש למעשה פתח יחידה שלמה בחברת ענבל, ובמסגרת זו העובדים מנותקים פיזית ומקצועית ממינהל הרכש. ניתוק זה מתבטא, בין היתר, בשייכות ארגונית שונה ובמתכונת העסקה שונה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

2. כאמור בסעיף 1 לעיל, הבחינה המתוכננת תכלול במסגרתה התייחסות למבנה הארגוני של המינהל והעסקת חלק מעובדיו בענבל.

ליקוי

3. משך הזמן שנדרש על מנת לאייש משרות תקן במינהל הרכש הוא ארוך מאוד ולעיתים מגיע לכדי שנים אחדות. זאת בין היתר נוכח התמשכות ההליכים מול נציבות שירות המדינה בעניין זה. נוסף על כך, בסוף מאי 2017 סיימה את תפקידה מנהלת מינהל הרכש, ועד מועד סיום הביקורת - פברואר 2018 - טרם מונה לה מחליף קבוע. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי איושו של התפקיד במשך זמן כה רב.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

3. משך הזמן הארוך הנדרש לאיוש משרות הינו באחריות נציבות שרות המדינה. יצוין כי מאז העברת ממצאי ביקורת זו, נבחר מנהל חדש למינהל אשר נכנס לתפקידו ביוני 2018.

ליקוי

4. לרוב מתמנה לתפקיד מנהל מינהל הרכש חשב כחלק מסבב חשבים, למספר מצומצם של שנים, שאין בידו הידע הנחוץ ובלי שהתמחה בתחומי הרכש והלוגיסטיקה. נוסף על כך, קצב תחלופת מנהלי הרכש בעשור האחרון הינו גבוה, ומשנת 2005 עומדת תקופת האיוש הארוכה ביותר של תפקיד זה על ארבע שנים. שאר המנהלים התמנו לתקופות של שלושה חודשים, עשרה חודשים, שנה וחצי, שנתיים וארבעה חודשים, ושלוש שנים ושלושה חודשים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

4. פורסם מכרז בינמשרדי לתפקיד מנהל המינהל על מנת להביא לבחירת מועמד מתאים בעל רקע והכשרה ראויים. המינויים הזמניים הינם תוצאה של מילוי מקום מסיבות שונות או מעבר של נושא התפקיד לתפקידים אחרים שאינו ביוזמת הממונה.

ליקוי

5. אין למינהל הרכש מתודולוגיה סדורה ונהלים מפורטים ומתוארכים לגבי כל השלבים בתהליך הכנתם של המכרזים – החל בפרק הזמן טרם הוצאת המכרז, דרך ניהול ההתקשרות והבקרה עליה ועד הפקת הלקחים שלאחר סיום המכרז. זאת ועוד, מינהל הרכש טרם גיבש תבניות לכתיבת מכרז וחוזה התקשרות עם ספקים, שבהן יכולים המשרדים הממשלתיים להיעזר על מנת לחסוך בזמן ובמשאבים ולייעל את עבודתם. גיבוש תבניות מסמכים אחידות להכנת מכרזים וחוזי התקשרות יקצר את הזמן הדרוש להכנת מסמכים אלו על ידי המשרדים, ובכך יביא לייעול תהליכי הכנתם ופרסומם של מכרזים במשרדי הממשלה. על מינהל הרכש להמשיך לפעול לבניית מערכת אחת שתאפשר לנהל את הרכישות מתחילתן ועד סופן ובאורח זה תייעל את תהליך הרכש.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

5. במסגרת תכנית העבודה של המינהל לשנת 2019, ייכללו כתיבת תבניות למכרזים לשם יצירת אחידות וייעול תהליכים וכן, יגובשו מתודולוגיה ונהלים מפורטים להליכי מכרז בתוך המינהל.

ליקוי

6. נמצא כי בשנים 2014 - 2017 היו פרקי הזמן משלב פרסום המכרז המרכזי ועד כניסתו לתוקף ופרסום הוראת תכ"ם ארוכים מאוד, ולעיתים נעו בין שנה וחצי לשנתיים; ב-15 מכרזים מתוך ה-30 שנבדקו ארכו פרקי זמן אלו יותר משנה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

6. החשב הכללי יפעל לצמצום זמני הכנת המכרז ככל הניתן ובכפוף להקצאת המשאבים הנדרשים.

ליקוי

7. משאלון משרד מבקר המדינה עולה כי מינהל הרכש אינו מודיע למשרדים די זמן מראש על כוונתו שלא לחדש מכרזים מרכזיים קיימים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר.

7. החשב הכללי ינקוט בפעולות הנדרשות על מנת שהמינהל יודיע מראש למשרדי הממשלה על אי חידוש מכרזים קיימים.

ליקוי

8. למינהל הרכש יש מערכות מחשוב אחדות, אולם אין מערכת טכנולוגית אחת מתכללת לניהול כל שלבי המכרז - החל בשלב הייזום, דרך עבודת ועדות המכרזים ועד ההתקשרות עם הספקים הזוכים.

תגובה
החשב הכללי –משרד האוצר

8. בשנים האחרונות מתבצעת פעילות מאומצת להקמת מערכת המתכללת את כל שלבי המכרז. מערכת זו, הנקראת מערכת נעמ"ה (ניהול עבודות מערכת הממשלה), נמצאת בשלבי עבודה מתקדמים. המודול הראשון של המערכת צפוי לעלות לאוויר ברבעון הראשון של שנת 2019.

ליקוי

9. למרות התחייבותה של הלשכה המשפטית במשרד האוצר להקצות כמה שעות ייעוץ שבועיות קבועות למינהל הרכש, עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה הקצאה זו. על אגף החשכ"ל והלשכה המשפטית במשרד האוצר לפעול לכך שמינהל הרכש יקבל את הייעוץ המשפטי הדרוש לו על מנת שיוכל לפעול באופן סדיר ורציף ובלוחות זמנים סבירים. השארת המצב הקיים על כנו פוגעת בעבודת מינהל הרכש, בהוצאת מכרזים חדשים וברכש של משרדי הממשלה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

9. החשב הכללי יפעל אל מול הלשכה המשפטית לבחינת דרכים לשיפור השירותים המשפטיים על מנת לעמוד בלוחות הזמנים.

ליקוי

10. מינהל הרכש אינו בוחן אם הרכש הממשלתי עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה ומדיניותה בתחומים רוחביים (כגון עידוד העסקים הקטנים) או תומך בהן, ואף אין בידיו נתונים כלשהם המאפשרים

בחינה זו. על מינהל הרכש לדאוג שיהיו בידיו הכלים לבחון אם הרכש הממשלתי עולה בקנה אחד עם החלטות הממשלה ומדיניותה ותומך ביישומן. ההיקף הכספי של הרכש הממשלתי הוא עשרות מיליארדי ש״ח בשנה, ולכן יש להבטיח כי סכומים גדולים אלה ישמשו, ככל הניתן, גם לתמיכה במדיניות הממשלה בנושאים שונים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

10. נעשות פעולות להרחבת בסיס הנתונים של המינהל על מנת לאפשר לו לבחון את מידת התאמת הרכש הממשלתי להחלטות הממשלה ומדיניותה וכן, לבחון את התמיכה ביישומן של ההחלטות.

ליקוי

11. אין במינהל הרכש תהליך מוסדר של חקר מקדים, שכולל איסוף ועיבוד של נתונים על אודות היקף הרכש וסוג הרכש של משרדי הממשלה כבסיס לקבלת החלטות בעניין פרסום מכרז מרכזי חדש או הארכת מכרז מרכזי קיים. המינהל גם אינו משתמש במערכת מרכב״ה על מנת לנתח ולתכנן את הרכש הממשלתי, וקטלוג המוצרים במרכב״ה אינו מאפשר לנתח את כלל הרכש הממשלתי לפי פילוחים שונים, שיסייעו לקביעת מדיניות הרכש הממשלתית.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

11. מינהל הרכש פעל בשנת 2018 להרחבת ה- BI הלוגיסטי ולשיפור הקטלוג הממשלתי, כך שיתאפשר לו לשלוף נתונים רלוונטיים לקראת מכרז.

ליקוי

12. אין במינהל הרכש נוהל המסדיר את הפעולות שיש לבצע בתהליכי ניהול ההתקשרות, הפיקוח, הבקרה והפקות הלקחים של מכרזים מרכזיים. נוסף על כך, אין הוראת תכ״ם שקובעת כי על המשרדים להעביר למינהל הרכש אחת לתקופה חוות דעת על הספקים הזוכים במכרז מרכזי ומידע על עמידת הספקים בתנאי ההתקשרות - מבחינת איכות המוצרים, לוחות הזמנים, איכות השירות ועוד. על מינהל הרכש לגבש מנגנון מסודר לפיקוח ולבקרה על משרדי הממשלה והספקים בנושא הרכש שיאפשר להפיק לקחים. מנגנון זה יכלול למשל ביצוע ביקורות עומק וסקרי שביעות רצון על מכרזים מרכזיים

אחת לתקופה, פורומים קבועים עם מנהלי הרכש ועם ספקים שיאפשרו לשמוע את דעתם בנוגע למכרזים קיימים ועתידיים, וכדומה.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

12. בכוונת החשב הכללי לפתח תכנית סדורה לבניית הפיקוח והבקרה במינהל על ניהול התקשרויות הממשלה במסגרת תכנית העבודה לשנת 2019. כמו כן, במחלקת ניהול התקשרויות אשר הוקמה במהלך שנת 2017, מונה אחראי אשר עוסק בפיתוח מתודולוגיה לפיקוח ובקרה על מכרזים מרכזיים.

ליקוי

13. מינהל הרכש עוסק בעיקר ב"כיבוי שריפות", כלומר, במתן פתרונות לסוגיות ולתלונות שעולות מהשטח בנוגע להתקשרויות פעילות. הוא אינו מקבל משוב קבוע מהמשרדים ומהספקים, ואינו מבצע תהליכי פיקוח ובקרה שוטפים על ביצוע ההתקשרות בפועל כדי להבטיח את קבלת המוצר או השירות כנדרש במכרז, וכדי לוודא שהמשרדים רוכשים אך ורק מהספקים שזכו במכרזים המרכזיים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

13. הפער במתן פתרונות לסוגיות ותלונות שעולות מהשטח בנוגע להתקשרויות פעילות נגרם לאור מגבלת משאבים. העניין ייבחן במסגרת התכנית האסטרטגית שנעשית על ידי המינהל, כאמור לעיל בתגובה לליקוי 1.

ליקוי

14. נמצא כי בניגוד לתקנות חובת המכרזים, משרד ממשלתי ביצע רכש עצמאי שלא באמצעות מכרז מרכזי ובלא אישור של מינהל הרכש. גם במקרים שבהם משרד סבור כי המוצר שדרוש לו אינו נכלל ברשימת המוצרים שניתן לרכוש במסגרת המכרז המרכזי הרלוונטי, אין כל מקום לבצע התקשרות באופן עצמאי לרכישתו. על המשרד להעלות את הסוגיה לפני מינהל הרכש ולבקש להכניס את המוצר למכרז, ולחלופין לפנות לוועדת הפטור ולבקש פטור מרכישתו של המוצר דרך המכרז המרכזי.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

14. הגורמים הרלוונטיים לאכיפת ביצוע רכש משרדי הממשלה באמצעות המכרז המרכזי בלבד הינם המשרד ונציג החשב הכללי במשרד. לאור מגבלת המשאבים, המינהל נתקל בקושי לבצע אכיפה נוספת על נציגי החשב הכללי.

ליקוי

15. אין למינהל הרכש מנגנון קבוע ומובנה לאיתור עקיפות של מכרזים מרכזיים על ידי משרדי הממשלה, והוא מסתמך בעיקר על חשבי המשרדים או על ספקים שיתריעו במקרים אלו. נוסף על כך, מינהל הרכש אינו פועל כנגד משרדים ויחידות סמך ש"עקפו" את ההתקשרויות שנקבעו במכרזים מרכזיים, ללא קבלת פטור, כנדרש על פי תקנות חובת המכרזים והוראות התכ"ם. המינהל מסתפק בשליחת מכתבים בלבד לאותם משרדים. על מינהל הרכש לבחון את דרכי ההתמודדות עם הגופים העוקפים מכרזים מרכזיים, על מנת להבטיח שימוש אפקטיבי במכרזים אלו ומניעת הפרות שיש בהן לפגוע ביעילות הרכש ואף פותחות פתח למדרון חלקלק העלול להביא למעשי שחיתות.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

15. במקרים בהם מתברר כי התבצע רכש שלא על פי מכרז מרכזי כנדרש בתקנה 14ב(א) לתקנות חוק חובת המכרזים התשנ"ג 1993, החשב הכללי פונה באמצעות המינהל לחשב המשרד הרלוונטי באופן פורמלי ומתריע בפניו אודות עקיפת המכרז המרכזי.

ליקוי

16. אין שיח שוטף בין מינהל הרכש ליחידות הרכש במשרדי הממשלה. מינהל הרכש אינו נוהג לקיים מפגשים תקופתיים עם מנהלי הרכש, ואינו מקיים פורומים משותפים שבהם יכולים המשרדים לשתף את המינהל בצורכיהם בתחום הרכש. מינהל הרכש גם אינו נוהג להתייעץ עם מנהלי הרכש במשרדים הממשלתיים קודם הוצאת מכרז חדש או בעת מימוש אופציות במכרז קיים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

16. בשנה האחרונה הוקמה פונקציה ייעודית לטיפול בנושא הממשקים עם המשרדים. במסגרת זו, יתקיימו פורומים בתדירות של שלושה חודשים. יצוין כי עם כניסתו של מנהל המינהל החדש התקיים פורום ראשון באוגוסט 2018.

ליקוי

17. פרט לקורסים בנושא ועדות מכרזים, מינהל הרכש כמעט שאינו מקיים הדרכות למשרדי הממשלה בתחומי הרכש השונים. זאת ועוד, המינהל אינו מכשיר ומסמיך אנשי רכש במשרדי הממשלה בתפקידים שונים - מקניינים ועד מנהלי רכש. אף אין הוראות תכ"ם או כללים המסדירים את הסמכת האנשים העוסקים בתחום הרכש במשרדי הממשלה על מינהל הרכש, בשיתוף נש"ם, לגבש מדיניות בנושא חובת ההכשרה וההסמכה לגורמי הרכש השונים במשרדים - מקניינים ועד מנהלי רכש - ולפתח מערך הכשרה בהתאם למדיניות זו. נוסף על כך, על מינהל הרכש לשמש גוף מנחה ומייעץ למשרדי הממשלה בתחום הרכש, ולשם כך עליו להיות בקשר רציף עם מנהלי הרכש במשרדים השונים.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

17. קיימת תכנית סדורה רחבת היקף לשנת 2019 עבור קורסים להכשרת אנשי הרכש במשרדי הממשלה בתחומי הרכש השונים.

ליקוי

18. רוב משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא ביצעו באורח מלא את השינוי במבנה הארגוני של יחידות הרכש שלהם על פי חוזר נש"ם, והנציבות אינה מבצעת בקרה על יישום החוזר. על אגף החשכ"ל ונש"ם לפעול בהקדם להקמת הצוות שיזמה הנציבות שמטרתו לבצע עבודת מטה לעיצוב מקצוע הרכש, הנכסים והלוגיסטיקה בממשלה בראייה מערכתית כוללת. כמו כן, על אגף החשכ"ל ונש"ם לבחון יחד את הפתרון המיטבי למבנה מינהל הרכש ולפעול לאיוש משרות התקן.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

18. תוקם ועדה לבחינת ביצוע השינויים במבנה הארגוני של יחידות הרכש בהתאם לחוזר נציבות שירות המדינה בשיתוף עם נציבות שירות המדינה. הצפי לגשת מסקנות ראשוניות הינו רבעון שני 2019.

ליקוי

19. היקפן הגבוה של בקשות הפטור מחובת מכרז שמוגשות לאישור החשכ"ל על פי סעיף 3(4)(ב)(3) עשוי להצביע על יכולות לקויות של משרדי הממשלה לתכנון ולביצוע התקשרויות. היערכות של המשרדים די זמן מראש לפני תום מועד ההתקשרות יכולה למנוע פניות מרובות לוועדת הפטור המרכזית לשם הארכת התקשרויות. על מינהל הרכש לפעול לטיוב הנתונים על ההתקשרויות של משרדי הממשלה שנעשות באמצעות פטור ממכרז. מידע ברור, מפורט ושקוף יאפשר למינהל לבצע פיקוח ובקרה שוטפים ולקבל תמונת מצב בעניין זה, במטרה שהמשרדים יפעלו לצמצמן ככל הניתן, ובכך להבטיח קיומם של הליכי רכש שקופים, תחרותיים ויעילים. כמו כן, על מינהל הרכש לבחון שינוי תקנות חובת המכרזים לעניין הגדלת הסכום שמחייב חובת מכרז, תוך בחינה מערכתית של נושא הרכש, העומס המוטל כיום על ועדות המכרזים והפטור המשרדיות ו"צוואר הבקבוק" שנוצר עקב ריבוי בקשות הפטור בוועדת הפטור המרכזית.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

19. המינהל בחן את היקף הפטור המוגשים לאישור החשכ"ל ואף פורסמו הנתונים לשנת 2016. בנוסף, הנתונים לשנת2017 יפורסמו לאחר אישורם. כמו כן, הוקם בשיתוף מרכב"ה לוח מכוונים לוגיסטי, המאפשר לחשבי המשרדים לראות בזמן אמת את התפלגות ההתקשרויות על פי אופן הרכישה (כלומר כמה מהם בוצעו בפטור ועל פי איזה תקנת פטור).

ליקוי

20. מערכת מנו"ף, שבאמצעותה מפרסמים משרדי הממשלה מידע על הבקשות לפטור מחובת מכרזים, אינה נוחה לשימוש הציבור. דרך הצגת המידע מקשה על עיבודו, ולא ניתן לקבל ממנו תמונה מלאה וברורה בדבר כלל ההתקשרויות בפטור ממכרז של הממשלה, על פי פילוחים שונים. נוסף על כך, לא ניתן לייצא את המידע לקובצי נתונים כדוגמת אקסל.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

20. בשנתיים האחרונות פותח על ידי המינהל בשיתוף עם מרכב"ה, אתר מתקדם יותר הצפוי להחליף כליל את מערכת המנו"ף. האתר צפוי לעלות לאוויר ברבעון ראשון 2019.

ליקוי

21. מן הראוי כי מינהל הרכש ייערך מבעוד מועד להוציא מכרז חדש חלף מכרז קיים, כדי ליצור רצף בין המכרזים על מנת שלא יהיו תקופות "מתות" שבהן המשרדים לא יוכלו, בהיעדר מכרז בתוקף, לרכוש את המוצר או השירות.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

21. תינתן חשיבות להיערכות מראש לנושא רצף התקופות בין מכרז ישן למכרז חדש בעת כתיבת נוהל העבודה המתוארך לעריכת מכרזים.

ועדות מקצועיות ברשות המיסים

הגופים המבוקרים: רשות המיסים

תגובה כללית: בהעדר תגובות למרבית הליקויים בפרק זה, בשל לחץ זמנים, יקיים אגף המפקח הכללי מעקב ייחודי על התקדמות תיקון הליקויים, ברבעון הראשון של 2019.

ליקוי

1. סדרי העדיפויות לביצוע שינויים במדיניות מס מסוימת, או בפעילות הרשות נקבעים "באופן מתגלגל" משנה לשנה ולא על פי תכנית עבודה סדורה רב שנתית. גם בדוח מבקר המדינה אשר פורסם באוקטובר 2013, בנושא "החלטות בתחום המסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה" ציין המבקר: "במשרד האוצר יש כמה גופים העוסקים בגיבוש מדיניות המיסוי, לעתים ללא כל תיאום ביניהם. בהיעדר גוף מתכלל שבו נצברים הידע והמומחיות בתחום המס, קשה לקיים תהליך תקין של קבלת החלטות, תכנון אסטרטגי לטווח ארוך והתאמת שינויים במסים למדיניות הממשלה מתוך ראייה פיסקלית רחבה". ליקוי זה טרם תוקן. נוכח ההשפעות הרוחביות של מדיניות מס גם על היבטים אחרים בניהול המדיניות הכלכלית בישראל (כמו השפעות על שוק הדיור, שוק ההון, תקציב המדינה וכו'), ונוכח הבעייתיות ביישום של רפורמות מס, כפי שהועלה בממצאי דוח זה ובממצאי דוח מבקר מדינה קודם כאמור לעיל, מן הראוי שגוף מתכלל אחד במשרד האוצר ירכז את המידע הרלוונטי מהגופים השונים.

ליקוי

2. ברשות לא מתקיים מעקב אחר עבודת מרבית הוועדות המקצועיות הפנימיות, החל ממינוין ועד להשלמת עבודתן, על ידי גורם מרכזי בדרג מטה. עבודות מטה נקטעות באיבן ואינן מקודמות; לא קיימת מתודולוגיה לפעילות של ועדות מקצועיות ולטיפול בהמלצות מיסוי שנכללו בהמלצות של ועדות. מן הראוי שהרשות תשקול להגדיר בנוהל את עבודת הוועדות המקצועיות הפנימיות ואת השתתפות הרשות בוועדות בינמשרדיות, ובכלל זה: הגדרת גורם מתכלל בתוך הרשות. על הרשות לגבש בנוהל גם את הגדרת משאבי שע"ם כך שמסקנות הוועדה יישענו על תשתית עובדתית רחבה כלל האפשר; ייצוג הולם לאגפי המס; שילוב של עובדי מטה ועובדי שטח וכיו"ב.

ליקוי

3. במשך השנים הרשות זיהתה נושאים שוטפים מהותיים בעבודתה המקצועית שקיימים בהם ליקויים מהותיים ושבעניינם הוקמו או הייתה כוונה להקים ועדות או צוותי עבודה. הועלה כי בכמחצית מהן לא הוקמה לבסוף הוועדה או שהרשות לא איתרה אסמכתאות על קיומה ועל פעילותה. לגבי כלל הנושאים, טרם הושלם הטיפול במרביתם וזאת בשל הפסקת הטיפול בנושא בשלב מסוים. מן הראוי שהרשות תנהל לגבי כל ועדה מקצועית "תיק ועדה" אשר בו יכללו גם הנמקות מפורטות לקבלה או לדחייה של כל אחת מהמלצות הוועדות המקצועיות.

ליקוי

4. אובדן "זיכרון ארגוני": הועלו מקרים בהם נושא שנדון בוועדה מסוימת לא הגיע לכלל סיום והוא הועלה שוב לאחר מספר שנים. בהיעדר תיעוד מסודר הוועדה החדשה שהוקמה נדרשה "להתחיל מאפס". כך יורדת לטמיון עבודת מטה רבת שנים של עובדים בכירים ברשות. על שר האוצר או מנהל הרשות, לפי העניין, לקיים דיון מעמיק בהמלצות ועדה מקצועית עם כל הגורמים הרלוונטיים, בו יפרט המנהל את הטעמים לדחיית ההמלצות או לאימוצן וכן את עמדתה לגבי הסוגיות העיקריות שעמדו בפני הוועדה.

ליקוי

5. אי עמידה בלוחות זמנים: הועלה כי חלק מהוועדות הגישו את המלצותיהן חודשים ארוכים, ולעיתים קרובות שנים, לאחר תאריך היעד שהוגדר להן מראש. על הרשות לפעול לכך שהוועדות המקצועיות יעמדו בלוחות הזמנים שנקבעו להן בכתב המינוי.

ליקוי

6. לעיתים קרובות אימוץ המלצות ועדה מסוימת ברשות או בינמשרדית מצריך יוזמות חקיקה, אולם לעיתים לא קודמו יוזמות חקיקה מתאימות. נוכח חשיבות המלחמה בתופעת החשבוניות הפיקטיביות וההון השחור, על הרשות לפעול לקידום המלצות הוועדה וההחלטה מינואר 2017 לפעול לחקיקה זמנית.

תגובה
רשות המיסים

6. לנושא המאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות ולצוות לבחינת שיטת "היפוך החיוב" במע"מ, בימים אלו (ספטמבר 2018) מתנהלים דיונים מקצועיים בנושא בין הנהלת רשות המיסים להנהלת האוצר מאחר והוחלט ע"י הנהלת האוצר כי תתקבל החלטה בראשות המנכ"ל בנושא לאחר סיום הבחינות המקצועיות.

ליקוי

7. הועלה כי למרות פעולת עשרות רבות של ועדות לאורך השנים במסגרת רשות המסים, באתר הרשות מפורסמים רק עשרה דוחות של ועדות מקצועיות שפעלו בשנים 2002-2016 אשר מרביתן הינן ועדות בינמשרדיות שעמדו בראשן, או שותפו בהן, נציגים של משרדי ממשלה אחרים. בשל חשיבות הנושאים בהם דנות הוועדות ברשות, אשר מסקנותיהן עשויות להשפיע על ציבור רחב, מן הראוי כי בנושאים המתאימים הרשות תפעל להגביר את השקיפות ותשקול משהוגשו המלצות ועדה מקצועית, אף הם היא פנימית והוחלט לאמצן, לפרסם את ההמלצות לידיעת הציבור. כך גם יגבר אמון הציבור ברשות, אמון שהוא אחד מאבני הבסיס לפעילותה.

ליקוי

8. על משרד האוצר ורשות המסים לפעול לקידומן של המלצות ועדות בינמשרדיות בתחום המסים, זאת כדי למנוע מצב של אי יישום המלצות בתחום המיסוי במקרים בהם כלל המלצות ועדות אלו, אשר עסקו גם בנושאים שאינם בתחום המס-לא קודמו מסיבה כזו אחרת.

ליקוי

9. מן הראוי שהרשות תשקול להקים במקרה הצורך צוות היגוי ליישום המלצות של ועדות מקצועיות שהמלצותיהן אושרו ע"י מנהל הרשות.

ליקוי

10. על הרשות למפות את כל הוועדות המקצועיות שפעלו והמלצותיהן אומצו בפורומים הרלוונטיים אך טרם יושמו או יושמו באופן חלקי, וזאת כדי לבחון את הרלבנטיות שלהן ואת אפשרות יישומן בנוסחן המקורי או לחילופין בנוסח המעודכן למציאות הכלכלית הנוכחית.

ליקוי

11. בטיפולה ביישום הרפורמה לשיוך תיקים במשרדי השומה בכלל ולביטול משרדי פשמ"ג י-ם 1 וחיפה בפרט; אשר נדונה והומלצה במסגרת הועדה לשיוך תיקים; על הרשות לפעול להגדרת יעדים מדידים לבדיקת הצלחת הרפורמה ולהקמת מנגנון למעקב אחר יישומה.

הטמעת המלצות הוועדה להפקת לקחים בעקבות פרשת רשות המיסים

הגופים המבוקרים: רשות המיסים

ליקוי

1. הוועדה המליצה לבחון את הצורך בעדכון נהלי העברת תיקים ממשרד שומה אחד למשרד שומה אחר. הועלה כי בהוראת הביצוע שפורסמה בהמשך להמלצות הוועדה אין התייחסות להעברת תיק ממשרד למשרד או מחוליה לחוליה באותו משרד. על הרשות לפעול לעיגון נוהל בנוגע להעברת תיקים ממשרד שומה אחד למשרד שומה אחר ומחוליה אחת לחוליה אחרת ולוודא את יישומו. בנוסף מן הראוי גם למחשב את טופס העברת התיקים, להרחיב אותו ולכלול בו הנמקות מפורטות לבקשה להעברת התיק.

תגובה
רשות המיסים

1. השאילתה לתיעוד העברות תיקים בין משרד למשרד הינה שאילתה ITIK. מדובר בשאילתה ישנה שנכתבה ומתוחזקת בשע"ם בסביבת עבודה שאינה בשפת תכנות מתקדמת ונדרשים משאבים רבים לתחזוקתה. במסגרת תכנית העבודה השנתית של חטיבת שירות לקוחות לשנת 2019, סוכם עם שע"ם כי יוחל באפיון ופיתוח השאילתה מחדש והתאמתה לצרכי הארגון ובהתאם להמלצת המבקר. בימים אלה הוחלט על תחילת יישום המלצותיה של הוועדה לשיוך תיקים ומתבצעת עבודת מטה לכתיבת הוראת ביצוע מעודכנת אשר תיתן ביטוי ליישום דוח הוועדה. בדוח הוועדה נקבעו כללים להעברת תיקים בין משרדי השומה וכן את מבנה החוליות וסוגי החוליות במשרדי השומה, יהיה בהתאם להחלטת מנהל המשרד שתתבסס על כמות המפקחים, הכשרתם ואיכותם. בשלב זה, לא ניתן לקבוע את לוחות הזמנים לביצוע שכן, תכנית העבודה מול שע"ם טרם גובשה סופית ביחס למשאבים שיוקצו. במהלך כולו יועברו 120,000 תיקים בין משרדים לפי המיקום הנכון לניהול התיק.

ליקוי

2. הוועדה ציינה בסקירתה לגבי הליכי השומה כי: "ייתכן כי שומות שהן "אישור השומה העצמית או אישור הדו"ח המוגש (שומה 01) או "שומה בהסכם שלב א'" (שומה 02) יאושרו בפועל רק על ידי המפקח שערך אותן". הועלה כי לעיתים מעורבים בקביעת השומה הן הדרג

״המבצע״) למשל-רכז החוליה (והן הדרג האמור לאשר את השומה) למשל - סגן פקיד השומה. ללא בקרה לא ניתן יהיה לאתר שומות שנעשו בשגגה. על מטה הרשות לעקוב באופן שוטף על שומות שאושרו באופן אוטומטי ללא בקרת הגורם המאשר והרפרנט המשפטי ועל הסיבות לכך, ולהסיק מסקנות כדי לייעל את התהליך ולמנוע טעויות ורשלנות.

תגובה
רשות המיסים

2. בתאריך 12.1.2015 פורסם מכתבה של סמנכ״לית בכירה שומה וביקורת דאז, בנושא ״אישורי שומות בשאילתת ISHR״, זאת בעקבות ביקורת של מבקר הפנים בנושא הנזכר לעיל. במכתב נכתב במפורש כי יש לשים לב לשומות המאושרות באופן אוטומטי לאחר 60 יום מיום שידור השומה, וכן ניתנה הנחיה להקפיד כי כל אישור שומה\אי אישור\ תיקון שומה, יקבל ביטוי בכתב על גבי התרשומת ויהיה חתום על ידי הגורם המאשר. בנוסף, בהוראת ביצוע תכנית העבודה בתחום השומה, אשר מתעדכנת ומפורסמת מחדש בכל שנה, ישנו סעיף המתייחס לנושא אישור השומות בשאילתה ISHR. יודגש כי לכל גורם מאשר (רכז, פקיד שומה וסגנו) קיימת אפשרות לראות את כל השומות המחכות לאישורו. כמו כן, בשאילתה קיימת התראה(כוכבית ליד השומה) שבועיים לפני האישור האוטומטי. לעניין מעקב שוטף על שומות שאושרו באופן אוטומטי, חטיבת השומה קיבלה עיבוד משע״ם באשר לשומות כאמור, ככל ובדיקת המקרים תעלה צורך לקיום הליכים נוספים, מעבר להנחיות ולבקרות הקיימות כיום, הדבר ידון וייבחן עם הגורמים המקצועיים ברשות.

ליקוי

3. בהתאם להמלצת הוועדה ולהנחיה שיצאה בעקבותיה ככל שמתעוררות אגב עבודת השומה והביקורת סוגיות עקרוניות מהותיות, שיש להן השלכות רוחב, ואשר לגביהן אין פסיקה סופית או הנחיית הנהלה מפורשת, יש להביאן בפני המחלקה המשפטית או המקצועית, וזאת גם בנוגע לכל תיק בו מתעוררת סוגיה בעלת השלכות מס בסכומים משמעותיים. הועלה כי ברשות לא קיים נוהל המחייב לתעד באופן מלא בתיק הנישום היוועצויות עם הרפרנט המקצועי והרפרנט המשפטי בהליכי השומה.

תגובה
רשות המיסים

3. בהוראת ביצוע תכנית העבודה בתחום השומה, אשר מתעדכנת ומתפרסמת מחדש בכל שנה, ישנו סעיף המתייחס לתיעוד עבודת הביקורת והדיונים. בהוראה נכתב במפורש: "לאחר עריכת השומות, יש לתייק בתיק קבע את כל המסמכים המהותיים: הסכם, תרשומת מסכמת, פרוטוקולים מדיונים, נימוקי שומה, דוח ביקורת במקום העסק, השוואת הון וכיוצא בזה. באחריות הגורם המאשר לוודא שכל התיעוד הנחוץ נמצא בתיק". בהוראת הביצוע תכנית עבודה בתחום השומה לשנת 2019 חטיבת שומה תוסיף ותחדד כי יש לתעד באופן מלא בתיק הנישום גם התייעצות עם הרפרנט המקצועי המשפטי בהליכי השומה.

ליקוי

4. הוועדה המליצה לקבוע מדרג סמכויות בתוך משרדי השומה לאישור שומות. לא נמצא כי הרשות החלה לבנות תכנית להטמעת מדרג הסמכויות בכל המשרדים האזוריים. עוד הועלה, כי למרות המלצת הוועדה, טרם הוגדר קוד מחשב שיתעד את עצם מעורבות פקיד השומה בעריכת השומה של נישום מסוים. מן הראוי שהרשות תשקול לקדם בניית מערכת לעריכת תרשומות ממוחשבת בהקדם האפשרי, על מנת לתעד את הליך השומה. מערכת כזו, תוכל לאפשר מעקב אחר ההנמקות להחלטות השומה ושלביה וזאת בכל הדרגים, תשפר את השירות לציבור ותייעל את התהליך.

תגובה
רשות המיסים

4. לעניין הטמעת מדרג הסמכויות במשרדים האזוריים, בנוסף למכתב הריענון אשר הופץ לפקידי השומה וניתנה בו הנחיה להביא לידיעת עובדי המשרד את מדרג הסמכויות שנקבע, בנושא זה הוצג בפניהם גם במסגרת הרצאות שניתנות לרכזים ולמפקחים בשומה על ידי עובדי אגף השומה ובהם מודגש הצורך לעבוד על פי ההנחיות שניתנו. כמו כן, בהוראת ביצוע תכנית העבודה בתחום השומה, אשר מתעדכנת ומפורסמת מחדש בכל שנה, ישנו סעיף המתייחס למדרג הסמכויות ולמכתבה של סמנכ"לית בכירה שומה וביקורת דאז. מדרג הסמכויות הכללי שנקבע על ידי המטה מגובה באמצעים ממוחשבים שרק הגורם המוסמך רשאי לאשרם. לעניין מחשוב מדרג הסמכויות המשרדי, המדרגים שנקבעו שונים בין פקיד שומה אחד לאחר וגם ניתנים לשינוי בכל עת על פי החלטת

פקיד השומה, וכן קיימת מורכבות באפיון הנושא באופן ממוחשב. כמו כן, יש מקרים שלא ניתן לאפיינם, כגון, סוגיות רוחב. לאור המורכבות שפורטה לעיל וגם משיקולי עלות תועלת, לא מצאנו לנכון להוסיף בקרה ממוחשבת, מעבר לקיים במערכת, אלא להסתפק בחתימה על גבי התרשומת. יחד עם זאת, הנושא ייבחן במסגרת פיתוח מערכת "תיק ביקורת ממוחשב", אשר כרגע, בשל סדרי עדיפויות בשע"ם טרם הוחל בפיתוחו.

ליקוי

5. הוועדה המליצה כי בנוגע לעובדים המשמשים כמתרגלים או מרצים במוסדות אקדמיים ייערך הסדר ניגוד עניינים, ובמסגרתו יתחייבו להימנע מלטפל בעניינים ו/או תיקים הקשורים או מיוצגים על ידי מייצגים שהם מרכז הקורס ו/או המרצה בקורס או מי שאחראי על שיבוץ המרצים לקורס. הועלה כי המלצה זו לא יושמה וברשות אין נוהל המחייב כל עובד הרשות המשמש במקביל גם כמרצה במוסד אקדמי, לערוך הסדר ניגוד עניינים כאמור.

ליקוי

6. הוועדה להפקת לקחים המליצה, לפעול לשיפור תנאי השכר של "עובדים מקצועיים ואיכותיים" כך שיוותרו ברשות לאורך זמן, ויראו בעבודה ברשות דרך חיים, ולא "קרש קפיצה" לשוק הפרטי. נמצא כי עדיין נבחנות ברשות הדרכים לשימור ההון האנושי. על הרשות בתיאום עם נציבות שירות המדינה להשלים תכנית רב שנתית לשימור ההון האנושי ובה יעדים מוגדרים כמו העלאת תוחלת השירות ברשות של בוגרי קורס מפקחים טרם פרישתם למגזר הפרטי; בניית מסלול התמחות מגוון לעובד במספר תפקידים כדי להפחית את שחיקתו וכיו"ב.

התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון

גופים מבוקרים: משרד הכלכלה והתעשייה - הסוכנות לעסקים קטנים, רשות המיסים בישראל, חברת דואר ישראל בע"מ , משרד המשפטים - נציבות שוויון לאנשים עם מוגבלות ורשות להגנת הפרטיות, משרד החינוך - מזכירות הפדגוגית, משרד העבודה, הרווחה והשירותים חברתיים, משרד האוצר - רשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שבמשרד לשוויון חברתי ובמינהל התכנון

ליקוי

1. יבוא אישי (מסחר מקוון מחו"ל) - החלטת הממשלה משנת 2014 שעניינה הסרת חסמים ביבוא אישי לא יושמה במלואה. משרדי הכלכלה והאוצר טרם השלימו את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי, הרשויות המוסמכות עדיין לא השלימו את השינויים האסדרתיים הנוגעים ליבוא אישי ולחוקיות היבוא, וצו יבוא חופשי לא תוקן באופן שתתאפשר הנפקת אישור על עמידה בדרישות חוקיות היבוא בתוך שני ימי עבודה. על משרד הכלכלה להשלים את התקנת צו יבוא אישי שיכלול את העניינים המפורטים בהחלטות הממשלה מהשנים 2014 ו-2018. על משרד הכלכלה ועל רשות המיסים להשלים בהקדם את הקמת המערכת הממוחשבת ליבוא אישי.

תגובה
משרד הכלכלה

1. המערכת הממוחשבת ליבוא אישי הושלמה מצד משרד הכלכלה וממתינים להשלמת מחשבון מיסים על ידי רשות המיסים לצורך הנגשתו דרך המערכת. התהליכים מול משרדי הממשלה הושלמו וסוכמו השינויים הנדרשים בעניין חוקיות יבוא אישי. התיקונים יאושרו בעת חתימה על צו יבוא אישי שיאגד את כל חוקיות היבוא האישי. אישור טובין תוך יומיים יופנם בתוך צו יבוא אישי. צו יבוא אישי פורסם להערות הציבור בחודש יוני והוא בשלבים מתקדמים לפני חתימה. התוכנית שהממשלה מיישמת הינה בהתאם להחלטת הממשלה 3243 מיום 11.1.18 בנושא יבוא אישי ולפי לוח הזמנים שנקבע בה.

תגובה
רשות המסים

1. מנהל המכס, בשיתוף עם משרד הכלכלה, מפתח מחשבון מכס לייבוא אישי. על פי תכנית העבודה, עד סוף רבעון ראשון לשנת 2019, צפוי המחשבון לעלות לאתר רשות המיסים לשימוש הציבור הרחב.

ליקוי

2. ועדת ההיגוי להמלצות על הסרת חסמים ליבוא אישי (להלן - ועדת גרינברג) התבססה בעבודתה על נתונים שונים שקיבלה. בדוח לא הוצגו נתונים ממשלתיים עדכניים בנוגע להיקף היבוא האישי בשנים האחרונות. נתונים רבים ששימשו את הוועדה ופורסמו בדוח היו נתונים מגופים לא ממשלתיים שסיפקו נתונים שונים זה מזה, וייתכן שחלקם מוטים. משרד הכלכלה אינו מחזיק במידע הנוגע להיקף הפגיעה במגזר הקמעונאי בשנים האחרונות עקב הגידול ביבוא האישי, וממילא לא גובשה תוכנית להתמודדות הממשלה עמה.

תגובה
משרד הכלכלה

2. משרד הכלכלה עמל על איסוף נתונים וגיבוש תוכנית המתחשבת בהתפתחות תחום המסחר המקוון.

ליקוי

3. מערכת "שער עולמי" של רשות המיסים, שעלתה לאוויר בינואר 2018, אמורה לטפל בכל המוצרים המיובאים לארץ, אך בשלב זה עד להתייצבותה היא מטפלת ביבוא מסחרי בלבד. על רשות המיסים להסדיר בהקדם את נושא היבוא האישי במערכת "שער עולמי".

תגובה
רשות המיסים

3. מערכת שער עולמי מטפלת בכלל הייבוא למדינת ישראל, יבוא מסחרי ואישי כאחד ואינה מטפלת רק בייבוא המסחרי כפי שנטען בדוח.

ליקוי

4. מקטע שחרור הטובין מהמכס: במקטע שחרור הטובין מהמכס פועלות בתחום היבוא האישי חברת הדואר (כ-99% מהחבילות) וחברות השילוח (כ-1%). מינהל המכס מקבל מידע מקדים רק על החבילות המגיעות לארץ באמצעות חברות השילוח וסורק אותן במערכת ייעודית, וזאת כדי לאכוף את משטר חוקיות היבוא ולגבות את המיסים הנדרשים. מאחר שחברת הדואר לא קיבלה מידע מקדים במשך השנים על החבילות המגיעות לארץ, לא סרק מינהל המכס, והוא עדיין אינו סורק, את החבילות המגיעות באמצעות הדואר, ואין הוא יכול לאכוף את משטר חוקיות היבוא על רוב הטובין המגיעים לארץ ולגבות את המיסים הנדרשים בגינם. על המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (עניינים כלכליים) להכריע בהקדם אם חברת הדואר רשאית למסור למינהל המכס מידע מקדים על חבילות המגיעות לארץ.

תגובה
דואר ישראל

4. בכל הנוגע להעברת המידע למכס, החברה ממתינה לחוות דעת של היועמ"ש לממשלה בנושא. יחד עם זאת, ישנם כבר מספר חברות סחר בינ"ל מקוון שהסכימו שנעביר את המידע מתוך רצון לשפר את התהליך המכסי. החברה פנתה לאתרי הסחר השונים ולמנהלי הדואר בבקשה לקבלת מידע מקדים (עד כה, נחתמו הסכמים עם 20 מדינות לגבי העברת מידע מקדים, כיום רוב הפריטים עם מידע מקדים מגיעים מסין וארה"ב בכל הנוגע לדברי דואר מנוטרים). יצוין כי יש שיפור בהעברת המידע, אך עדיין הרוב המכריע מגיע ללא מידע מקדים. יש להדגיש כי סוכם בין חברת דואר ישראל לבין ראש מנהל המכס, כי החברה תפתח מערכת שתאפשר ניסיון קריאה אוטומטי (OCR). מערך הקלדנות יבחן את ההצהרה על גבי המשלוח, במידה וההצהרה מעל $75, יצלם את ההצהרה. אם ה-OCR הצליח לפענח את המידע, אזי הוא יעבור כמסר למערכות המכס/שער עולמי. אם לא, הקלדניות ב- OFF-LINE יזינו את המידע הנדרש וישדרו אותו למערכת המכס. הפריטים ימשיכו בתהליך המיון לנקודת הקצה. תוך כדי תהליך, המכס ישדר מסר חזרה לדואר לגבי חישוב התשלום הנדרש. עם הגעת הפריט לנקודת הקצה וקריאתו, תופק הודעה לנמען שהפריט ממתיו לו ביחידה והוא נדרש לשלם מיסים בגובה שנקבע ע"י המכס. כבר נערך אפיון וכרגע נמצאים בשלב של פיתוח שאמור להסתיים בקרוב. נושא העברת המידע המקדים נדון ב-UPU (איגוד הדואר הבינ"ל) ונמצא על סדר היום של ארגוני דואר רבים בעולם לאור הגידול שחל בסחר המקוון הבינ"ל והיעדר סטנדרטיזציה בפרטים שיש

לציין על גבי דבר הדואר ומיקומם. לאור זאת מתקיימים דיונים בינ״ל בנושא על מנת לגבש הסדרים בין ארגוני הדואר בעולם. כ - 50% מפריטי הדואר אשר עוברים במערך ההקלדה כוללים קריאה אוטומטית של המידע (מיקוד וטלפון) באמצעות מערכת ה- OCR או פענוח הברקוד (במקרים שמדובר בפריטים שמידע עליהם הועבר מראש).

תגובה
משרד הכלכלה

4. חלוקת ההיקף של פעילות היבוא בין הדואר לבין חברות הבלדרות אינו עדכני. לפי נתונים של חברות השילוח (לרבות חברת געש) שיעור היבוא האישי דרך חברות הבלדרות הרבה יותר גדול מ-1%, לפי הערכות לא רשמיות השיעור הינו סביב 10%.

תגובה
רשות המסים

4. כיום, מאז תחילת פעילותה של חברת הדואר בבית המיון החדש, כלל דברי הדואר עוברים תהליך של שיקוף על ידי חברת דואר ישראל. בהנחיית מינהל המכס, טובין עתירי מס או שחלים לגביהם דרישות להמצאת רישיון/אישור (חוקיות הייבוא), מופנים להמשך טיפול על ידי מינהל המכס. בכל מקום בו תתקבל רשימה מקדימה מהספק בחו״ל הכוללת את פרטי הטובין המגיעים וחברת דואר ישראל תעביר את המידע למינהל המכס במסר ממוחשב, המכס יתרגם את המידע לחיוב במס ו/או לדרישת רישיון/אישור (חוקיות הייבוא), ככל שחלים ביחס לאותם הטובין. לאור האמור, גם היום האכיפה השתפרה ביחס לעבר (טרם תחילת הפעילות בבית המיון החדש) וככל שפיתוח המערכת תושלם, תוגבר האכיפה.
בנוגע להכרעת היועץ המשפטי לממשלה: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה הכריע בעניין, ובמכתבו מיום 05.07.2018 קבע כי חוות הדעת של רשות המיסים שצורפה למכתבו, מקובלת עליו ובהתאם על חברת הדואר להעביר מידע מקדים.

ליקוי

5. פתיחת בית המיון המרכזי של הדואר במודיעין (להלן - בית המיון החדש): במתחם בית המיון החדש טרם נבנה בית מכס, ורוב עובדי מינהל המכס עדיין עובדים בבית המיון הישן בתל אביב. עקב כך, חבילות גדולות וחבילות שעברו שיקוף והתגלו בהן מוצרים שהבודקים מטעם חברת הדואר הוכשרו לגלות כמוצרים שצריכים

לעמוד בדרישות חוקיות היבוא, או התגלו בהן כסף, סיגריות, סיגרים, טבק, אבקות ומוצרים הנחשדים כאמצעי לחימה (להלן - ענייני מכס), מועברות לבית המיון הישן, ושם מינהל המכס והרשויות המוסמכות מטפלות בהן. לכן נגרם גם עיכוב במסירתן לצרכנים. מעבר של עובדי מינהל המכס לבית המכס במתחם בית המיון החדש, וכן פיתוח המערכת למחשוב כל החבילות החייבות במס יועילו לצמצום כמות הטובין האסורים והמסוכנים הנכנסים לארץ. על חברת הדואר לקדם את האוטומטיזציה של בית המיון החדש כדי לייעל את הטיפול בחבילות.

תגובה
דואר ישראל

5. חברת דואר ישראל הקימה את מרכז הסחר המקוון בעיר מודיעין בשנת 2017 כחלק מיישום תכנית אסטרטגית רב שנתית אשר ממוקדת בהמשך הגידול בסחר המקוון והייבוא האישי. מרכז הסחר המקוון, אשר הושקעו בו, עשרות מיליוני ש"ח, יצר לראשונה במדינת ישראל, תשתית לוגיסטית לקליטה של עד 100 מיליון חבילות בשנה, תהליך בידוק ביטחוני ומכסי קצר ויעיל, תהליך מיון מהיר לכ- 1,300 נקודות מסירה בכל רחבי הארץ, והכל תוך שימוש במיכון וטכנולוגיות מידע מתקדמות. הסביבה העסקית בתחום הסחר המקוון נמצאת במגמת עלייה חדה בכל ארגוני הדואר בעולם, ויוצרת אתגרים חדשים לארגוני דואר ולוגיסטיקה משום שמדובר בהיקפים חסרי תקדים מבחינת הכמויות, היעדר מידע וסטנדרטיזציה של נפח, משקל, אריזה וכו' לאותן חבילות. ארגוני הדואר בעולם, וחברת דואר ישראל בניהם, נדרשת לייצר פתרונות מורכבים לאתגרים הנובעים מהסחר המקוון. מרכז הסחר המקוון של חברת דואר ישראל, כאמור, מתמודד בהצלחה רבה על היקפי המשלוח אשר גדלים בכ- 30% מידי שנה, והחברה כבר כעת עוסקת בפיתוח ורכישה של פתרונות מיכון, טכנולוגיות מידע והפצה אשר אמורות לסייע לה להתמודד בהצלחה עם התחזית לגידול נוסף בשנים הקרובות בהיקפי השימוש בסחר המקוון, הנפח והמשקל של החבילות, סוגי המוצרים הנשלחים, וסביבת החקיקה המכסית הקשורה בייבוא אישי. במסגרת זו, ומתוך כוונה לייעל את ההליכים התפעוליים בתהליך המיון וההפצה של דברי דואר וחבילות, מתכננת החברה, בראשית שנת 2019, לאחד את מערך מיון דברי הדואר של החברה במרכז הסחר המקוון בעיר מודיעין, תוך איחוד שלושה בתי מיון בת"א, ירושלים וחיפה. בנוסף, מתוכננים הליכי רכישה של ציוד מיכון מתקדם אשר יקצר עוד יותר את הליך המיון, יחסוך עלויות כ"א וישפר את המידע ללקוח על שלב המיון של החבילה בתהליך עצמו.

תגובה
רשות המיסים

5. מינהל המכס צפוי לעבור למרכז הלוגיסטי של הדואר במודיעין במהלך הרבעון האחרון לשנת 2018. עד למעבר הצפוי, חבילות מעוכבות, מועברות בשלב זה למתקן הדואר בתל אביב להמשך טיפול.

ליקוי

6. מדי יום מועברות בממוצע כ-1,000 חבילות לבית המיון הישן מטעמים של חוקיות היבוא או בשל ענייני מכס (להלן - החבילות המעוכבות). כל החבילות המעוכבות מוזנות במערכת הממוחשבת של הדואר כ"מעוכבות מכס" ואין מצוינת סיבת העיכוב על פי קטגוריה. חברת הדואר אינה מחזיקה בנתונים הנוגעים לכמות של החבילות המעוכבות בכל אחת מהקטגוריות ולמשך העיכוב בכל אחת מהקטגוריות. עד כניסתה לפעולה של המערכת החדשה למחשוב החבילות החייבות במס, על חברת הדואר ומינהל המכס לפעול למציאת מנגנון שבו יוזנו למערכת הקיימת גם סיבת העיכוב של החבילות המעוכבות, מועד תחילת העיכוב ומועד סיום הטיפול בחבילה. נתונים אלו יועברו באופן מיידי לרשויות המוסמכות, והן יוכלו לטפל בזמן אמת בחבילות המעוכבות, ובכך לקצר את מועדי העיכוב.

תגובה
רשות הדואר

6. פיתוח האפשרות לרישום סיבת העיכוב הסתיים, ובימים אלה מוקלדת הסיבה לכל פריט שהמכס או רשויות האכיפה דורשים להעביר למחסן "מעוכבי מכס". סיבת העיכוב גם מודפסת על ההודעה הנשלחת לנמענים.

תגובה
רשות המיסים

6. חברת דואר ישראל פועלת למיכון התהליכים ושליחת מסרים אשר יחליפו את התהליכים הידניים, תוך יצירת ממשקים מול רשות המיסים. נכון להיום ועד להשלמת פיתוח המערכת על ידי חברת דואר ישראל, מינהל המכס מעביר את החבילות המעוכבות לחברת דואר ישראל תוך פירוט סיבת העיכוב. באחריות חברת דואר ישראל להודיע לנמען את סיבת עיכוב החבילה.

ליקוי

7. מרגע היכנסן לבית המיון החדש החבילות עוברות באופן אוטומטי, ללא מגע יד אדם, במסועים ובמכונות השיקוף בבית המיון. אולם בכשני שלישים מהעמדות בבית המיון החדש תהליך הקלדת פרטי החבילות ומיונן לפי המיקוד נעשים באופן ידני, דבר העלול לגרום לטעויות ולעיכובים.

תגובה
רשות הדואר

7. החברה מפעילה במרכז הסחר המקוון מצלמה ייחודית אשר מפענחת את המיקוד ומס׳ הטלפון הנייד של הנמען ומפיקה מדבקה ייעודית להמשך תהליך המיון. התקנתה בכל עמדות הקלדניות במרכז נמצאת בעיצומה, צפי לסיום - נובמבר 2018.

ליקוי

8. הגנה על פרטיות הצרכן באתרי מסחר מקוון - הרשות להגנת הפרטיות לא מסרה למשרד מבקר המדינה מידע על היקף הפרות חוק הגנת הפרטיות שהובאו לידיעתה בנושא העברת מידע מאתר מסחר מקוון אחד למשנהו שלא למטרה שלשמה נמסר המידע. כמו כן, היא לא מסרה מידע הנוגע להיקף השימוש שהיא עשתה בסמכותה להטיל קנס כספי על המפירים, לפי תקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי - הגנת הפרטיות), התשס״ד-2004. על משרד המשפטים לקדם תיקון לחוק הגנת הפרטיות, שייתן מענה לסוגיות משמעותיות בעידן המסחר המקוון. בהמשך לפעולותיה של הרשות להגנת הפרטיות, עליה לשקול להפנות משאבים גם לטיפול בהשלכות של המסחר המקוון על הגנת הפרטיות של הצרכנים.

ליקוי

9. חינוך והסברה בנוגע לצרכנות מקוונת - משרד החינוך מעביר כמה תוכניות לחינוך פיננסי בבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים. תוכני החינוך הפיננסי משולבים גם בתוכניות לימוד שאינן ייעודיות אולם שום תכנית מהתוכניות לחינוך פיננסי אינה עוסקת בנושא צרכנות נבונה במרשתת. על משרד החינוך לבחון את האפשרות לשלב בתוכניות החינוך הפיננסי חינוך לצרכנות נבונה במרשתת על כל מאפייניה.

תגובה
משרד החינוך

9. משרד החינוך פועל לצרכנות נבונה גם במרשתת. הפעולות שננקטו עד כה:
א. שילוב נושא הסחר המקוון ביחידת לימוד בנושא הגינות בצרכנות-גלובליזציה במסגרת מדעי החברה- יחידת הלימוד תועלה לאתר הפיקוח על הוראת מדעי החברה ולפורומים ב-1.9 ותישלח במקביל לכלל מורי מדעי החברה באמצעות צוות ההדרכה. (יחידה זו פותחה בשיתוף המועצה הישראלית לצרכנות).

ב. במסגרת תכנית הלימודים לכיתות י' המתעדכנת בימים אלו התווסף נושא זה ליחידת הלימוד הראשונה תחת תקציב אישי, משפחתי וצרכנות נבונה. במסגרת פרק זה ידונו התלמידים בין היתר בדרכי רכישה שונות, ביניהן הסחר המקוון תוך דיון ביתרונות והסיכונים הכרוכים בכל אחת מדרכי הרכישה השונות.

ליקוי

10. המועצה לצרכנות מעבירה בכמה רשויות מקומיות סדנאות הסברה לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים בנושא חוק הגנת הצרכן, אך היא אינה שמה דגש על נושא צרכנות נבונה במרשתת. על המועצה לצרכנות לשים דגש על נושא המסחר המקוון בסדנאות שהיא מעבירה לאזרחים הוותיקים ולתת להם סיוע בנושא.

ליקוי

11. הנגשת אתרי מסחר מקוון לאנשים עם מוגבלות - נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות טרם אספה מידע עד כמה התיקון לתקנות הנגישות תורם להנגשת אתרים עבור אנשים עם מוגבלות. מאז כניסת התיקון לתקנות לתוקף עדיין לא אספה הנציבות מידע על שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים במרשתת, לרבות אתרי מסחר מקוון, מבין כל האנשים עם מוגבלות. על נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לבדוק אם התיקון לתקנות הנגישות הביא לידי כך שאתרים חיוניים ומרכזיים ואתרים שחשיבותם רבה לחיי היום-יום של אנשים עם מוגבלות אכן הונגשו, ואם הדבר הביא לידי עלייה בשיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בהם. על הנציבות לדאוג לאכיפת התיקון לתקנות כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות ליהנות משירותי המרשתת בכלל ומאתרי מסחר מקוון בפרט.

תגובה
המועצה הישראלית לצרכנות

10 -11. בהתאם למאפייני פניות הצרכנים לפי גיל (עד גיל 65 ומגיל 65) הסדנאות המיועדות לאזרחים הוותיקים כוללות הדרכה על עסקאות פרונטאליות, עסקאות מכר מרחוק (סחר מקוון וטלמרקטינג) ועסקאות רוכלות. יחד עם זאת, גם בעקבות הביקורת, המועצה מפתחת תוכניות הסברה צרכנית לכלל הציבור שבהן ישולב נושא הסחר המקוון כנושא עיקרי. בנוסף, בסדנא שנמצאת בשלבי פיתוח ראשוני, המועצה משלבת את נושא הסחר המקוון בנושא "צרכנות להורים צעירים". המועצה מודה על ההכרה וההערכה של המבקר בנוגע לפועלה בנושא ההסברה בתחום הצרכנות ובנושא שיתוף הפעולה הפורה עם משרד החינוך. יודגש, כי המועצה מובילה מזה שנים רבות במתן במה רחבה למידע ולאמצעי הגנה מפני עסקאות המבוצעות בין היתר באינטרנט, וכמו כן, המועצה מעבירה את נושא הצרכנות הנבונה כמעט בכל פעילות והדרכה לקבוצות מגוונות כגון: אזרחים ותיקים, תיכוניסטים, חיילים בסדיר, קבוצות הורים לילדים, סטודנטים, טענים משפטיים ועוד. המועצה מלמדת, מדריכה ומעמידה מידע רב לצרכנים במסגרת הסוגיות הכלליות הנוגעות לעסקאות מכר מרחוק, ובכללן עסקאות הסחר המקוון – הסיכונים, האמצעים שיש לנקוט בטרם ביצוע פעולות אלה וזכויות הצרכנים במקרה של ביטול עסקה. המועצה קיימה מספר פגישות עם המשרד לשוויון חברתי במטרה להניע שיתופי פעולה ותפעל לתאם פגישות נוספות על מנת לקיים דיאלוג לקידום שיתופי פעולה וגיבוש תוכנית ייעודית להתמודדות עם נושא הסחר המקוון.

ליקוי

12. מסחר מקוון בשירות העסקים הקטנים - הסוכנות לעסקים קטנים לא ביצעה סקרים מקיפים דיים על טיב תוכנית המסחר המקוון שהיא מעבירה.

תגובה
משרד הכלכלה

12. הסוכנות מתעתדת לשכלל את הסקרים שהיא עורכת במטרה להגביר את המענה של הנסקרים ולהפיק דו"ח הערכה עם מטה 'ישראל דיגיטלית'. מספר הנבדקים הקטן בסקר נבע מכך שבזמן ביצוע הסקר היה מספר קטן של עסקים שסיימו את התוכנית (עסקים שעבר מספיק זמן שאפשר לבדוק בהם את התוצאות של התוכנית). הדבר נובע הן מכך שהתוכנית החלה לפעול בהיקף ארצי רחב רק ב-2016, הן מכך שלוקח כשנתיים

עד שחנות המסחר המקוון פועלת וניתן לבדוק תוצאות, והן מכך שבאופן כללי כמות העסקים בתכנית אינה גדולה ולכן קשה יותר לבדוק אותם סטטיסטית (אחוז המשיבים בסקר היה אחוז רגיל ואף גבוה ביחס למדגם, אולם המדגם היה קטן). כדי להתגבר על הקשיים שתוארו, הסוכנות ערכה ביולי 2018 שינוי של הנהלים בתוכנית, הן נוהלי הפעולה והן נוהלי הדיווח. בנוהלי הפעולה הוספו 6 שעות יעוץ לעסקים שסיימו את התוכנית, כדי שהיועצים שסייעו להם להקים את החנויות המקוונות יוכלו להגיע לעסקים לאחר שהחנות פועלת ומקודמת באינטרנט, ויוכלו לסייע לעסקים לפתור בעיות שמתעוררות תוך כדי הפעילות. הוסף בנהלים שכדי לקבל את התשלום על היועץ גם לדווח על מצב החנות וכך ניתן יהיה לקבל תמונת מצב תוצאתית על ההצלחה של התוכנית. כמו כן, הוגדרו שאלוני משוב לעסקים ומועדי משלוח שלהם, הוגדרו סטטוסים נוספים למצב העסק והפלטפורמה וכן שונו הנוהלים למילוי הסטטוס כדי שניתן יהיה לקבל תמונת מצב טובה יותר על התוכנית. כמו כן במהלך יולי – אוגוסט 2018 מעוף חזר לעסקים שהשתתפו בתוכנית במטרה להשלים עליהם נתונים ולהזין אותם למערך המחשוב החדש של הסוכנות. הסוכנות צופה שבנובמבר 2018 תסתיים העבודה על איסוף הנתונים ועדכון מערך המחשוב של הסוכנות, כך שהוא יכלול נתונים באיכות טובה על העסקים המשתתפים בתוכנית לפי הפורמט החדש שהוגדר. מכיוון שמערך המחשוב כולל עסקים שהחלו את התוכנית ב-2017, הרי שהסוכנות מעריכה שבמהלך 2019 יהיו מספיק נתונים כדי לערוך בדיקה תוצאתית טובה להערכת התוכנית.

ליקוי

13. אין גוף פרטי או ממשלתי המחזיק בנתונים הנוגעים למספר העסקים הקטנים במגזר הערבי המוכרים במרשתת. גם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים אינה מחזיקה במידע כזה, והיא אינה עושה מחקרים לאיתור הקשיים והצרכים של המגזר בנושא המסחר המקוון.

תגובה
משרד הכלכלה

13. לסוכנות לא היה עד היום מערך מידע שמקיף את כל העסקים הקטנים והבינוניים בישראל, גם לא במגזר היהודי, והסוכנות התבססה במידע שלה על עיבוד נתונים מצרפי שהיא הזמינה מהלמ"ס. לאור האמור לעיל, משרד הכלכלה הקים לאחרונה מאגר מידע על כלל העסקים בישראל ומתחזק את המאגר הזה דרך עדכונים שוטפים מרשות המיסים. לאחרונה המשרד גם

הגיע להסכמות עם הביטוח הלאומי על כך שגם הביטוח הלאומי יעביר למשרד נתונים על עסקים. הנתונים מביטוח לאומי יכללו נתונים על גודל העסק ולכן יאפשרו למשרד להבחין בין עסקים גדולים לעסקים קטנים. הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים תוכל להשתמש במערך המידע של המשרד, לאחר קבלת המידע הנוסף מהביטוח הלאומי, ותוכל לקבל ממנו נתונים על העסקים. לאחר שתהיה לסוכנות גישה לנתונים על כלל העסקים במדינה, לפי גודל עסק, היא תוכל, בשיתוף של הרשות לפיתוח המגזר הערבי, לבצע פרויקט לאיתור העסקים מהמגזר הערבי מתוך העסקים במאגר.

ליקוי

14. הכשרה אקדמית ומקצועית בתחום המסחר המקוון - משרד העבודה טרם ביצע מחקר הבוחן את מידת התאמתם של המשתתפים בקורסים לתוכניות הלימוד שהוא פיתח בתחום המסחר המקוון ואת יעילותן. הוא גם לא בחן אם המשתתפים השתלבו לאחר סיום הקורס בעבודה התואמת את הכלים שרכשו במהלכו. כמו כן, אין גוף ממשלתי המעביר קורסים בנושא זה לאוכלוסייה הכללית שאינה מהפריפריה ואינה בבחינת עסק קטן או יצואן . על המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, ובראשם משרד העבודה, להידרש לסוגיית ההכשרה המקצועית בנושא המסחר המקוון לאוכלוסייה הכללית ולא רק לאוכלוסיות יעד מסוימות. על המשרדים הרלוונטיים לגבש תפיסה כוללת הנוגעת למקצועות החדשים והמתפתחים בשוק המשתנה.

תגובה
משרד העבודה והרווחה

14. האגף להכשרה מקצועית ופיתוח כ"א במשרד (להלן: "האגף") עורך סקרים עיתיים בהתאם לתכניות העבודה וזאת על מנת לטייב עבודתו. כפי שמוזכר בסעיף 198 בדו"ח, האגף ממתין עד לחלוף פרק זמן מסוים בטרם יבוצע סקר מקיף לנושא. עם זאת, בינתיים מקיים האגף פורום התייעצות משותף שנפגש מספר פעמים בשנה עם אנשי מקצוע מחברות הייטק מובילות, אשר מחווים דעתם על תכניות הלימוד השונות בתחומי המחשוב, בהן תכניות הלימוד לתחום המסחר המקוון. בחלוף הזמן כאמור, האגף יבחן את הכללת הקורסים הרלוונטיים בסקריו. כחלק מפיתוח הידע של הכשרות בתחום התעסוקה בענן והיערכות לשוק עבודה עתידי, בחודשים האחרונים אושר והחל לפעול פיילוט בג'וינט-תבת, העוסק בהכשרה לתחום המסחר המקוון. תכנית הפיילוט כוללת סדנה המתמקדת בפיתוח מסוגלות תעסוקתית, קורס הכשרה מקצועי בנושא וליווי לאחר סיום הקורם לצורך סיוע להשתלבות בתחום. נכון

למועד זה, החל הפיילוט לפעול עם קבוצה אחת ועד לסוף השנה מתוכננות להיפתח קבוצות נוספות (שתי קבוצות נמצאות בתהליך גיוס). הפיילוט נעשה בליווי המשרד ובתיאום עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים. כמו כן, כחלק מההיערכות לשוק העבודה העתידי המשרד כבר החל לבחון חלופות להרחבת המענים בהכשרת עובדים ועצמאיים בתחום המסחר המקוון, כך שיפנה ויתאים לאוכלוסיות רבות ומגוונות, לרבות בפריפריה.

ליקוי

15. תכנון שטחי מסחר במרחב הפיזי - מינהל התכנון וכמה עיריות גדולות לא נתנו את דעתם בצורה מספקת על השינוי בתמהיל הצריכה בשנים האחרונות בין רכישה בחנויות פיזיות לרכישה מקוונת ורכישה בחו״ל. הם לא אספו נתונים רלוונטיים ולא בחנו כיצד תופעה זו עשויה להשפיע על כמותם, על גודלם ואף על מיקומם של מרכזים מסחריים קיימים ועתידיים. העיריות שנבדקו מקדמות תוכניות מתאר להקמת מרכזים מסחריים כאילו המסחר כולו נעשה במרחב הפיזי. על מינהל התכנון ועל הרשויות המקומיות לתת את דעתם על השינוי בתמהיל הצריכה ועל השפעתו על מרכזי המסחר הקיימים והעתידיים במרחב הפיזי. כפועל יוצא, על גופים אלו לבחון גיבוש קווים מנחים לתכנון אזורי מסחר בתוכניות המתאר לסוגיהן, מיקומם ופריסתם המרחבית. כמו כן, עליהם לשקול לקבוע מנגנונים שיבטיחו ניצול יעיל של הקרקע בהקשר של תכנון שטחי מסחר גדולים.

ליקוי

16. משרד מבקר המדינה מעיר לסוכנות ולמכון היצוא כי בדומה לשיתוף הפעולה בין משרד העבודה לסוכנות, עליהם לבחון יחד אם יש מקום לשיתוף פעולה ביניהם או לכל הפחות לשיתוף ידע בקורסים אלו ובקורסים דומים בעתיד, בכפוף לשמירה על זכויות יוצרים. על גופים אלו לבחון במהלך הזמן לא רק את שביעות הרצון של המשתתפים בקורסים אלא גם אם הקורסים שהם מעבירים הם אכן הדרך היעילה והנכונה ביותר לסייע למשתתפים להשתלב בעידן המסחר המקוון.

תגובה
מכון היצוא הישראלי

16. מכון היצוא יבחן, בשבועות הקרובים, יחד עם הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והתעשייה מקום לשיתוף פעולה /שיתוף בידע בקורסים ובהשתלמויות בעתיד - זאת, על אף עמדת המכון שאוכלוסיית היעד של כל אחד מהארגונים שונה בתכלית, כפי שציין המכון בתגובתו למבקר. בנוסף, מכון היצוא יפעל למציאת המנגנונים המתאימים ביותר

על מנת לבחון את יעילות הקורסים וימי העיון שהוא מעביר ללקוחותיו בתחום המסחר המקוון על מנת לשפר את הסיוע שהוא מספק לציבור היצואנים. מעבר לכך, בראיית המכון, שביעות רצון לקוחותיו כפי שהיא נמדדת במשובי המשתתפים הנה כלי אמין והמכון ימשיך לעשות בו שימוש. המכון רואה מזה זמן בתחום המסחר האלקטרוני תחום בעל ערך ופוטנציאל רבים לקהל לקוחותיו, ולכן הקים בתחילת חודש יולי 2018 פונקציה ייעודית בחטיבת כלכלה ושירותים מקצועיים שמטרתה פיתוח וסיוע בתחום המסחר המקוון לציבור היצואנים. מנהלת התחום מגבשת בימים אלה תכנית עבודה לשנ״ע 2019 הכוללת בין היתר, הדרכות והכשרות וכן פתרונות בתחום הייעוץ.

ליקוי

17. על משרדי הכלכלה, הבריאות, התקשורת, התחבורה, האנרגיה והחקלאות לסיים להתאים את האסדרה של יבוא המוצרים שבאחריותם לכלל היבוא האישי ולצמצם את מספר המוצרים שיש להמציא עבור יבואם אישורים על עמידה בדרישות חוקיות היבוא, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה.

תגובה
משרד החקלאות

17. הוגדרו רשימות הטובין ליבוא אישי עבור מזון לחיות מחמד אשר סווגו בדרגה א או ב, השינויים הנ״ל יעוגנו בתקנות כאשר העבודה עליהם החלה ואז נעצרה בעקבות חילופי תפקידים בלשכה המשפטית. אך אין בכך די שכן יש להגדירם גם בצו היבוא, הגדרת הטובין בצו היבוא הינה תהליך שנעשה במשותף עם משרד הכלכלה והמכס והמשרד פועל בנושא זה, אך בשל מורכבות העניין יידרשו לכך מספר חודשים נוספים לפני שניתן יהיה להשלים את התהליך.

תגובה
משרד הבריאות

17. מנהל שירות המזון במשרד הבריאות מתוקף סמכותו לפי סעיף 55 לחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון) התשע"ו 2015 קבע בנוהל שמפורסם באתר האינטרנט של המשרד מספטמבר 2017 תנאים ליבוא אישי של- מזון. בנוהל מפורטים רשימה של מזונות מסוימים או סוגי מזון שנאסרו או הוגבלו ביבוא אישי , ושל ההגבלות שנקבעו. יודגש שנוהל זה טרם פרסומו אושר

ונדון עם אנשי המכס ונציגי משרד הכלכלה ואף נדון בנמסרת הוועדה הבין משרדית שעסקה בהסרת החסמים ליבוא אישי.

ליקוי

18. הנספחים הכלכליים במשרד הכלכלה יפעלו מול מטות השילוח הבין-לאומיים כדי לשנות את קטגוריית השיוך של מדינת ישראל ולהוזיל את עלות השילוח אליה.

תגובה
משרד הכלכלה

18. בהחלטת הממשלה נקבע כי משרד הכלכלה ידאג "להנחות את הגורמים הרלבנטיים במשרדו לפעול, לא יאוחר מיום 31 בדצמבר 2018, מול חברות השילוח הבינלאומיות על מנת לבחון אם מדינת ישראל משויכת לקטגוריה של מדינות שאליהן עלויות השילוח גבוהות יותר, ואם כן לנסות להביא לשינוי השיוך כך שעלויות השילוח לישראל יהיו נמוכות יותר." האחריות לפעולה אינה מוטלת על כתפי הנספחים הכלכליים, אלא על גורמים אחרים במשרד (שלאחר הבדיקה יסתייעו בנספחים במידת הצורך). ואכן, המשרד מקיים בדיקה לגבי העלויות של שירות השילוח והבלדרות בארץ מול הנהוג במדינות אחרות, הבדיקה תכלול גם הסבר לפערים (ככל שיתגלו וככל שיש הסברים שמצדיקים את הפער). העבודה תושלם לקראת סוף חודש אוקטובר. עם סיום הבדיקה ובהתאם לממצאיה המשרד יפעל מול חברות השילוח.

ליקוי

19. על הסוכנות לעסקים קטנים להמשיך לתת מענה לעסקים קטנים, בפרט למגזר הערבי, בהתאם לצרכיהם המשתנים.

תגובה
משרד הכלכלה

19. הסוכנות תפעל ליצירת שיתוף פעולה עם הרשות לפיתוח כלכלי כדי להנגיש את עולמות התוכן הנוגעים למסחר מקוון בקרב החברה הערבית, וזאת לפי הצרכים של קהל זה.

המעבדה הלאומית לפיזיקה

גופים מבוקרים: משרד הכלכלה והתעשייה

ליקוי

1. ירידה תלולה בפעילות המל״פ - מאז שנת 2009 לא גייס משרד הכלכלה עובדים מקצועיים חדשים במקום עובדים שפרשו מהמל״פ. משנת 2009 ועד שנת 2017 ירדה מצבת כוח אדם במל״פ מ-17 עובדים לארבעה עובדים בלבד, וכל המחלקות של המעבדה מלבד אחת נסגרו או הפסיקו לספק שירות. בכך הפסיקה המל״פ למלא את רוב התפקידים שנקבעו לה בהחלטת שר הכלכלה דאז, וזאת מבלי שהתקבלה החלטה לעשות כן; בוטלה ההסמכה שקיבלה מן הגוף הבין-לאומי המסמיך מעבדות לאומיות, והופסקה ההכרה של הגוף הלאומי המסמיך מעבדות בתעודות כיול שהמל״פ מנפיקה עבור התעשייה המקומית.

תגובה
משרד הכלכלה

1. משרד הכלכלה והתעשייה הבין לפני שנים כי פעילות המעבדה הלאומית לפיזיקה אינה מתאימה להפעלה במסגרת משרד ממשלתי. בעקבות כך נעשו ניסיונות חוזרים ונשנים (אותם מנה מבקר המדינה בעבר) מצד המשרד לנסות למצוא פתרונות הפעלה אלטרנטיביים למעבדה. בתוך כך המשרד פרסם RFI לשותפים פוטנציאליים והוזמנו מחקרים ושירותי ייעוץ שיסייעו למשרד בקבלת החלטה בנוגע למבנה הנכון. כיום המשרד בוחן את המודל הנכון לעתיד המעבדה. אכן, במהלך תהליך בחינת הפתרונות צומצם כח האדם במעבדה והיתה ירידה בפעילות המל״פ, אך הדבר עתיד לקבל מענה כאשר תתקבל החלטה והמעבדה תתחיל לעבוד במתווה החדש. לעניין ההסמכה אשר בוטלה, אכן המעבדה לא הצליחה לעבור את הביקורת של הגוף המסמיך, מה שהוביל לכך שלא היה באפשרותה להנפיק תעודות כיול ״מאושרות״ לתעשייה המקומית. משרד הכלכלה בוחן בימים אלו מודל הפעלה חדש למעבדה. בכוונת המשרד לקדם מעבדה מתפקדת אשר תעבור את ההסמכה של ה - BIPM ותוכל לתת את השירותים הנדרשים לתעשייה ובהתאם להנפיק תעודות כיול ״מאושרות״.

ליקוי

2. בניית מבנה חדש עבור מחלקות שנסגרו - בשנת 2012 הצטרף משרד הכלכלה לתוכנית לבניית מבנים חדשים המיועדים למעבדות של המכון הגיאולוגי לישראל ושל משרד הכלכלה (היחידה למשקלות ומידות והמל"פ). המבנה, שהשלמתו אמורה להיות ברבעון השלישי של שנת 2018, הוקם ליד קמפוס גבעת רם של האוניברסיטה העברית בירושלים בעלות של כ-373 מיליון ש"ח. משרד הכלכלה קיבל 12% משטח המבנה והשתתף בסכום של כ-13 מיליון ש"ח במימון הוצאות הדרושות לשם התאמת המבנה לצורכי המעבדה לפיזיקה. בעת אישור הפרוגרמה למבנה בשנת 2013 הוקצו למל"פ 14 חדרים במבנה החדש אף על פי שהמשרד טרם החליט לגבי המשך פעילותה של המל"פ והמבנה הארגוני שלה. מחצית מהחדרים שהוקצו לשימוש המל"פ היו מיועדים למחלקות שבאותה עת כבר נסגרו. לפיכך חלק מההשקעה של משרד הכלכלה בבניין, שנבנה בהתאם לדרישות המל"פ, עלול לרדת לטמיון אם תפסיק המל"פ לפעול באתר החדש.

תגובה
משרד הכלכלה

2. השקעת המשרד במבנה הייתה נמוכה יחסית לעומת עלות הקמתו הכוללת. בכל מודל הפעלה של המעבדה שייבחר הנכס מהווה חלק מהמודל העיסקי של המעבדה. בנוסף, המשרד סבור כי ההשקעה לא תרד לטמיון היות והמבנה בעיקרו הוא מבנה משרדים, שטחי אכסון ומעבדות. מדובר בפעילות מקובלת בעולם הממשלתי והפרטי.

ליקוי

3. אי-ניצול ציוד שנרכש - מאחר שמשרד הכלכלה לא גייס עובדים למחלקות המל"פ שעובדיהן פרשו, נסגרו המחלקות, וציוד בשווי של כ-40% מסך הציוד (כ-3.2 מיליון ש"ח) אינו בשימוש זה שנים מספר. כאשר ציוד מדידה אינו בשימוש, אינו מתוחזק באופן שוטף ואינו מכויל כיאות, מתעורר ספק אם הוא בר שימוש. אם יחליט משרד הכלכלה להפעיל מחדש את המעבדות יהיה עליו לכייל מחדש את הציוד בעלות גבוהה והדבר יארך זמן רב.

תגובה
משרד הכלכלה

3. חלק מהציוד הוא ציוד ישן שבמהלך השנים, בהתנהלות השוטפת, איבד מהערך שלו ומהרלוונטיות שלו. הציוד הישן ברובו כבר לא רלוונטי לשימושי המעבדה וערכו הכספי אינו משמעותי בהיבט הזה. מבחינת הציוד החדש יותר, נכונה

עמדת המבקר שאכן יש לכייל אותו מחדש בכדי להשמיש אותו למדידות ולכך יש עלויות כלכליות.

ליקוי

4. שימוש בציוד מיושן - בנובמבר 2017 החזיקה המל״פ שני שעונים אטומיים ישנים (בני 8.5 שנים), שעברו את תוחלת החיים הממוצעת של שעונים מסוג זה, ושני שעונים אטומיים חדישים. משרד הכלכלה טרם החליט אם לרכוש שעונים חדשים במקום הישנים. רוב המדינות המשתתפות בתוכנית הבין-לאומית למדידת זמן שקבעה הלשכה הבין-לאומית למידות ולמשקלות (International Bureau of Weights and Measures; להלן - BIPM) משתמשות בארבעה שעונים תקינים לפחות. יוצא אפוא שהמל״פ פועלת ברמת טכנולוגיה פחותה מהמקובלת במעבדות בעולם בנושא מדידת זמן ותדר.

תגובה
משרד הכלכלה

4. המשרד רכש שני שעונים אטומיים חדישים בשנתיים האחרונות. אלו תועדו להחליף את השעונים הישנים שיצאו משימוש. השעונים החדשים שנרכשו הם בקידמת הטכנולוגיה ולכן גם מאפשרים למעבדה, ביחד עם ההון האנושי במעבדה, לעמוד בדירוג של 20 המעבדות המדויקות ביותר בעולם בזמן ותדר.

ליקוי

5. אי-השתתפות בוועדות מייעצות בין-לאומיות - במהלך השנים הפסיקה המל״פ להשתתף בבדיקות משוות למעט מדידת זמן ותדר, ולכן אין מידע על המל״פ במפתח השוואה בין-לאומי, מלבד בתחום אחד (זמן ותדר). ישראל משתתפת בוועדה מייעצת בין-לאומית אחת בלבד מעשר הוועדות בנושא מטרולוגיה הפתוחות לה מתוקף חברותה בלשכה הבין-לאומית למידות ולמשקלות.

תגובה
משרד הכלכלה

5. אכן לאור העובדה שכיום פעילות המעבדה בזמן ותדר היא היחידה שיש לה עקיבות מול ארגון הגג הבי״ל, המשרד משתתף במפגשים הרלוונטים אליה. המשרד פועל גם בתחומים של המסה והחשמל לייצר עקיבות ובהתאם לכך פועל להשתתף במפגשים עתידיים של תחומים אלו לכשיהיו.

ליקוי

6. אי-גיוס והכשרה של כוח אדם מקצועי - אף על פי שרוב העובדים המקצועיים במל״פ פרשו בעשור האחרון, משרד הכלכלה לא פעל לגייס עובדים מנוסים במקומם או לתקצב ולהפעיל תוכנית הכשרה לעובדים חדשים.

תגובה
משרד הכלכלה

6. לאחר שיוחלט על עתיד המעבדה יבחן הצורך בגיוס כח אדם נוסף, הכשרה של כח האדם הקיים, פתיחת מחלקות נוספות וכדומה.

ליקוי

7. אי-כינוס של המועצה המייעצת - המועצה המייעצת למשרד הכלכלה שאמורה הייתה לפעול ליד המל״פ, התכנסה פעמים ספורות לאחר הקמתה, והיא אינה פעילה זה יותר מ-30 שנים.

תגובה
משרד הכלכלה

7. כרגע לא ניתן להתחקות אחר השאלה מדוע המועצה לא התכנסה. עם קבלת החלטה בנוגע לעתיד המעבדה גם עניין זה ייבחן (האם יש צורך להמשיך לכנס את המועצה).

ליקוי

8. היעדר חזון לעתיד המל״פ - משרד הכלכלה לא גייס עובדים חדשים למל״פ וכך הביא להפסקת רוב פעילותה בלא שהתקבלה החלטה שלטונית לסגור את המל״פ. מצד שני הזרים המשרד למל״פ כספים לבניית מבנה חדש ורק לאחר מכן ביצע עבודת מטה לשם קבלת החלטה על עתיד המעבדה. דרכי פעולה אלו הביאו לבזבוז כספי הציבור. על משרד הכלכלה לקבוע חזון לתחום המטרולוגיה בישראל ולהכריע אם בכוונתו להמשיך ולהפעיל מעבדה לאומית לפיזיקה ראויה לשמה או לסגור את המל״פ ולהעביר את הפעלתה לידי מפעיל אחר. אם יחליט משרד הכלכלה לשקם את המל״פ, עליו להקצות לה משרות במספר הנדרש לביצוע פעילות ההולמת את תפקידיה, לגייס כוח אדם חדש בעל אופק שירות ארוך טווח, להכין תוכנית הכשרה לעובדים, וכן להכין תוכנית הבראה הכוללת הרחבת תחומי הפעילות של המל״פ כדי לוודא שהיא תפעל כנדרש ממעבדה לאומית.

תגובה
משרד הכלכלה

8. בימים אלה נעשית עבודה מקיפה לבניית המודל הכלכלי של ניהול ופיתוח המעבדה. האופציות שנבחנות בין היתר העברת פעילות המעבדה לידי תאגיד סטטוטורי או גוף אקדמי. כמובן שהבחינה שנעשית כרוכה בשאלת החזון של המל״פ. עם סיום הבדיקה- יגובש חזון מסודר.

פרק שלישי

מוסדות מדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר

הגופים המבוקרים: חברת הדואר, בנק הדואר, משרד התקשורת, רשות החברות הממשלתיות, רשות שוק ההון , משרד האוצר - אגף התקציבים, בנק ישראל

ליקוי

1. דחיית יישומו של תיקון 11 לחוק הדואר - מטרת תיקון 11 משנת 2012 היא הפרדה בין פעילותו הפיננסית של בנק הדואר ובין פעילות הדואר של חברת האם (חברת הדואר) שהיא פעילות ריאלית-תפעולית, לשם הגדלת מגוון השירותים הפיננסיים שמספק בנק הדואר ולשם חיזוקו של בנק הדואר. למרות זאת, נמצא כי יישומו של תיקון 11 שהופקדו עליו משרד האוצר, משרד התקשורת וחברת הדואר נדחה כחמש שנים. עוד נמצא כי סוגית ההון העצמי של בנק הדואר, שהיא המניעה העיקרית כיום ליישומו של תיקון 11, טרם הוסדרה ולא הועמד ההון העצמי הדרוש לקידום המהלך. על משרד התקשורת ומשרד האוצר להסדיר את מעמדו של בנק הדואר. עליהם לעשות זאת באמצעות יישומו של תיקון 11 לחוק הדואר, הקובע שורה של הוראות להתנהלותו של בנק הדואר בנפרד מחברת הדואר ותוך הסדרת סוגיית ההון העצמי. או בכל דרך אחרת על פי הדין הקיים, שתאפשר לחזק את הממשל התאגידי בבנק הדואר ולהגדיל את מגוון השירותים הפיננסיים שיספק לציבור.

תגובה
משרד התקשורת

1. משרד התקשורת ("המשרד") תומך בישום תיקון מספר 11 לחוק הדואר, התשמ"ב-2012 ("תיקון 11" או "התיקון") וסבור שיישום התיקון 11 צפוי להביא תועלת לציבור ולתמוך בהכנסות חברת דואר ישראל ("חברת הדואר" או "דואר ישראל"). המשרד עשה פעולות רבות על מנת ליישם את תיקון 11. כך למשל, המשרד פנה פעמים רבות בנושא ליו"ר דירקטוריון דואר ישראל ולחברי דירקטוריון דואר ישראל וחברת בנק הדואר, סייע לחברת בנק הדואר ולדואר ישראל ("החברות") בכל הנוגע לקביעת הסכם שירותים ביניהן כנדרש בתנאים המקודמים על פי הוראות סעיף 57 לתיקון 11, התנה במכתב האימוץ של המלצות ועדת רייך לקביעת תעריפי בנק הדואר את כניסתם לתוקף של התעריפים בעד שירותי בנק הדואר רק לאחר יישום תיקון 11, קיים פגישות רבות עם הגורמים הרלבנטיים בממשלה ובפרט עם משרד האוצר ועם

החברות במטרה ליישום את תיקון 11. כמו כן המשרד פנה למשרד האוצר פעמים רבות בכל הנוגע לסוגיית ההון העצמי המזערי והרחבת השירותים הפיננסיים אותם יורשה בנק הדואר לספק.
ביום 2 ביולי 2018 אושרה בוועדת שרים לענייני הפרטה החלטת הפרטה מח/7 לעניין חברת הדואר("החלטת ההפרטה"). בין היתר, נקבע בסעיף 9 להחלטת ההפרטה כי, בכוונת שר התקשורת ושר האוצר לבחון בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת ההחלטה תיקון של תיקון 11 ובכלל זה לפעול לתיקון חקיקה מידי שלא יאפשר דחייה של "היום הקובע" לאחר ינואר 2019. בהמשך לאמור, ביום 19 ביולי 2018 פרסם המשרד תזכיר חוק לתיקון תיקון 11 ("תזכיר") ובמסגרתו מוצע לבטל את סמכות שר התקשורת לדחות את היום הקובע. עד כה טרם התקבלו הערות מגורמי הממשלה והמשרד פועל להבאת התזכיר לאישור ועדת שרים לענייני חקיקה. כמו כן, בהתאם להחלטת ההפרטה בכוונת שרי האוצר והתקשורת לקיים דיון בנושא יישום תיקון 11 עם נציגי דואר ישראל.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

1. רשות החברת מעדכנת (ספטמבר 2018) כי, בהתאם לסיכום בין מנכ"ל משרד האוצר, שר התקשורת ומנכ"ל משרדו, מנהל הרשות וכלל הצוותים המקצועיים, הוחלט על המתווה לעניין יישום ההפרדה כמפורט בהחלטת ועדת שרים לענייני הפרטה מח/7 מיום 2.7.2018 בעניין חברת דואר ישראל בע"מ. בהחלטה זו הוחלט כדלקמן: "לרשום את הודעת שר התקשורת ושר האוצר בדבר כוונתם לבחון בתוך 3 חודשים ממועד קבלת החלטה זו תיקון של חוק הדואר (תיקון מס' 11), התשע"ב-2012 ובכלל זה לפעול לתיקון חקיקה מיידי שלא יאפשר דחייה של "היום הקובע" לאחר ינואר 2019. וכן, לרשום את הודעת שר התקשורת ושר האוצר בדבר כוונתם לפעול במסגרת הסמכויות המוקנות להם לפי כל דין להבטחת קיום תנאי הרישיון ובכלל זה, השירות האוניברסאלי". עוד נקבע כי "המכירה הפרטית (השלב הראשון) ו/או הצעה/ות לציבור לפי השלב השני, לפי העניין, לא יבוצעו בדרך של הקצאת מניות ו/או גיוס הון לחברה, אלא אם התקיימו כל התנאים הקבועים בפסקאות 1 עד 4 בסעיף 57(ב) לתיקון 11 לחוק הדואר (יישום ההפרדה המבנית בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר), והכל בכפוף לאמור בסעיף 9 להחלטה. אין באמור כדי לגרוע מהוראות סעיף 57(ד) לתיקון 11".

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

1. חברת דואר ישראל מייחסת חשיבות רבה ליישום תיקון 11 לחוק הדואר התשמ"ו- 1986. החברה הייתה שותפה מלאה להליך תיקון החוק בשנת 2012, והובילה את הליכי היישום כולל הקמת דירקטוריון נפרד לחברה, מינוי מנכ"ל לחברת הבת, גיבוש מתווה הפרדה מפורט, גיבוש הסכם שירותים בין החברות, גיבוש הסכם קיבוצי להשאלת עובדי בנק הדואר, פיתוח תכניות עסקיות, טיפול בסוגיות המס ועוד. בהתאם להוראות תיקון 11 לחוק, קיימים ארבעה תנאים מצטברים לכניסתו לתוקף (מינוי דירקטוריון נפרד, הסכם בין החברות, הסכם קיבוצי להשאלת עובדי בנק הדואר והעמדת הון עצמי מזערי). כאמור, החברה נערכה כבר לפני כ-18 חודשים ושלושת התנאים הראשונים נמצאים בשלבי יישום מתקדמים כבר משנת 2016 (ייחתמו סופית עם הסדרת ההון העצמי). עם זאת, על הממשלה להסדיר את נושא ההון העצמי של חברת בנק הדואר, בהתאם להוראת ניהול תקין שנקבעה בידי משרד התקשורת. בהתאם לזאת, התקבל בחברה ביום 1 ביוני 2015 מכתב משותף של ראש אגף התקציבים ומנהל רשות החברות במשרד האוצר בו הם ציינו כי "לאור הצורך להסדיר את העמדת ההון העצמי המזערי לבנק הדואר, ככל שיידרש, הרי ככל שיתברר כי עד כניסת משקיע אסטרטגי לחברת הדואר אין אפשרות להעמיד את הסכום הנדרש כהון עצמי מזערי ממשאבי החברה, רשות החברות הממשלתיות ואגף התקציבים יפעלו לקבלת האישורים הנדרשים, לרבות אישור ועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 10 לחוק החברות הממשלתיות - התשל"ה - 1975, להשקיע בהון חברת בנק הדואר, את הסכום הנדרש..." החברה מתכוונת לעמוד בחוק באופן מלא ופועלת כדי להסדיר את נושא ההון העצמי לחברה, יחד עם משרדי האוצר והתקשורת, בהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה בדו"ח. בימים אלה (יולי 2018), אושר בידי ועדת השרים לענייני הפרטה, וכן בוועדת הכספים של הכנסת, מתווה ההפרטה של 20% מהחברה. על פי הידוע לחברה, התמורה בעד הפרטת החברה אמורה לשמש, בין השאר, כמקור להעמדת הון עצמי לבנק הדואר.

ליקוי

2. אי-מימושו של הפוטנציאל שבתמורת ההפרטה - הממשלה החליטה על הפרטה עתידית של חברת הדואר. אי-היישום של הוראות תיקון 11 מעכב את פיתוחו ואת חיזוקו של בנק הדואר ובכך נמנעת העלייה הפוטנציאלית של ערכו, מניעה העלולה להפחית את תמורת ההפרטה

העתידית שהממשלה החליטה עליה. על הגורמים הרלוונטיים, משרד האוצר, משרד התקשורת, רשות החברות וחברת הדואר, לפעול במרץ ובנחישות לקידום יישום תיקון 11 על מנת לחזק את הפוטנציאל הגלום בחברת בנק הדואר ולהעלות את ערכה טרם ההפרטה.

תגובה
משרד התקשורת

2. ראו התייחסות המשרד לליקוי מס׳ 1 לעיל בדבר הפעולות שנעשו על ידי שר התקשורת והמשרד על מנת ליישם את תיקון 11. נוסף, לדרישת שר התקשורת והמשרד נקבע בסעיף 1.2.7 להחלטת ההפרטה חובה של הרוכש לשתף פעולה עם יישום תיקון 11 והכל בכפוף לסעיף 9 להחלטת ההפרטה, כמפורט בתגובת המשרד לליקוי מס׳ 1 לעיל.

תגובה
חברת דואר ישראל בע״מ

2. החברה הייתה שותפה לכל תהליך ייזום ויישום תיקון 11 לחוק הדואר, ועושה כבר כעת ככל שביכולתה, להסדיר את הנושאים אשר עיכבו עד עתה את יישום תיקון 11 לחוק הדואר. החברה סבורה שכדי לעלות את ערכה של חברת דואר ישראל לקראת ההפרטה, באמצעות הפוטנציאל העסקי הגלום בחברת בנק הדואר, יש לאפשר לחברת בנק הדואר לעסוק בתחומי עיסוק פיננסיים שעד כה, נמנע ממנה לעסוק בהם, כגון מתן אשראי ללקוחות הבנק, מתן ריבית על פיקדונות ועוד. החברה עוסקת בימים אלה, יחד עם משרד האוצר ומשרד התקשורת, בגיבוש תכניות וחלופות שונות אשר יאפשרו לבנק הדואר לצמוח ולהתפתח בשוק הפיננסי, בייחוד נוכח השינויים הטכנולוגיים והרגולטוריים, בתחום זה. ככל שנושאים אלה יישאו פרי, אין ספק כי ערכה של חברת דואר ישראל, כבעלים של חברת בנק הדואר, ייעלה גם כן.

ליקוי

3. כלים לפיתוח עסקי - בנק הדואר לא נערך להוראות תיקון 11 ולהשפעותיו העתידיות על הכנסותיו, כגון על ידי פיתוח אפליקציה, ושיתוף פעולה עם גורמים שונים ועם הממשלה.

תגובה
משרד התקשורת

3. שר התקשורת והמשרד אמונים על הפיקוח והבקרה על פעילות בנק הדואר ואינם בעלי הסמכות והאחריות בנוגע לפיתוח העסקי של בנק הדואר.

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

3. חברת דואר ישראל משקיעה משאבים רבים לצורך פיתוח עסקי ושירותים חדשים לבנק הדואר, כולל אלו הנדרשים ליישום תיקון 11, ובהם קבלת מעמד מנפיק מחברת VISA אירופה ו-Master Card אירופה (ארגון חוץ בנקאי יחידי במדינת ישראל אשר קיבל מעמד זהה), פיתוח כרטיסים נטענים במט"ח ובש"ח, ביצוע פרויקט סליקת התשלומים בתחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה, התקנת 40 מכשירי כספומט ביחידות הדואר (ועוד 10 מכשירים עד סוף שנת 2018), הוספת אפליקציה להמרת מט"ח במכשירי הכספומט, השקת שירותים חדשים כגון הפצת אשראי עם בנק ירושלים וחברת ישראכרט, תשלומים מקוונים למגוון לקוחות עסקיים, מתן שירותי משרד התחבורה ביחידות הדואר ועוד. בכדי לשפר את השירות ללקוחות הוחלף מחשב בנק הדואר בשנת 2015 בעלות של עשרות מלש"ח, פותח אתר בנקאות אישית חדש (כולל התאמה לסלולר, מאפשר צפייה בפרטי החשבון, היסטוריה בנקאית, וכן ביצוע פעולות בנקאיות ופיננסיות רבות), נערכו השינויים הנדרשים כדי לעמוד בצו איסור הלבנת הון ומימון טרור ועוד. בנוסף, גובשה תכנית אסטרטגית הכוללת מספר תכניות עסקיות להתפתחות בנק הדואר בשנים הקרובות. התכנית כוללת, בין השאר, הרחבת פעילות בנק הדואר בנושא הפצת אשראי, שירותים לבעלי חשבון, כרטיסי חיוב נטענים ושירותים למשרדי ממשלה.

ליקוי

4. ממשל תאגידי לקוי: אי-איוש משרות יו"ר הדירקטוריון ודירקטורים בבנק הדואר - נמצא כי במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם מונו לדירקטוריון בנק הדואר יושב ראש קבוע ודירקטור חמישי, דבר שאיננו מאפשר את התכנסות הדירקטוריון ופוגע בעבודתו התקינה, בין השאר, בקביעת מדיניות לבנק הדואר ובפיקוח על התנהלותו. על דירקטוריון חברת האם למנות דירקטור חמישי לדירקטוריון בנק הדואר ויושב ראש קבוע, כדי לשפר את תפקודו של הדירקטוריון ולחזק את הממשל התאגידי בבנק הדואר.

תגובה
משרד התקשורת

4. הסמכות למנות דירקטורים בחברת בנק הדואר הנה על פי חוק החברות הממשלתיות של דירקטוריון דואר ישראל באישור הוועדה לבדיקת מינויים ובאישור שר האוצר והתקשורת (הליקוי בסעיף זה רלוונטי לחברת הדואר ולא למשרד התקשורת).

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

4. בהמשך למבוי הסתום שחל בפתרון סוגיית ההון העצמי המזערי אשר עיכבה את יישום תיקון 11 לחוק הדואר, כפי שנקבע בדו"ח מבקר המדינה, ומתוך הערכה משותפת של דירקטוריון חברת דואר ישראל וחברת בנק הדואר כי בטווח הנראה לעין אין היתכנות לביצוע ההפרדה המבנית בין החברות, אין טעם במינוי דירקטורים חדשים לחברת בנק הדואר, כולל מינוי יו"ר דירקטוריון לחברת הבת, משום שתפקידו של הדירקטוריון הוא לקדם את יישום ההפרדה המבנית, וזאת נמצאת במבוי סתום. ככל שסוגיית ההון העצמי תוסדר בתקופה הקרובה, הרי שהחברה, בתיאום עם משרדי האוצר והתקשורת ורשות החברות הממשלתיות, ערוכה למנות דירקטוריון בהתאם. בנוסף, במסגרת מתווה ההפרדה בין החברות אשר גובש בסיוע, משרד רו"ח PWC, ואושר על ידי דירקטוריון חברת דואר ישראל וחברת בנק הדואר, צוינו השינויים הנדרשים בתקנון חברת בנק הדואר אשר יאפשרו להסדיר ממשל תאגידי נאות בחברת בנק הדואר, כחברה בת של חברת דואר ישראל בע"מ.

ליקוי

5. נתוני חסר בדוחות הכספיים - בניגוד לעקרונות חשבונאיים מקובלים, בדוחותיה חברת בנק הדואר מפרטת את הכנסותיה, אך לא את הוצאותיה בתחומים השונים. יש להגביר את הבקרה בבנק הדואר, בעיקר את הבקרה הכספית, בין השאר באמצעות שדרוגן של מערכות המחשב הייעודיות.

תגובה
משרד התקשורת

5. המשרד סבר כי על חברת בנק הדואר להכין דוחות כספים מפורטים במתכונת הנדרשת כמו כל חברה וחברה והציג בשנת

2007 חוות דעת מאת פרופ' יורם עדן בעניין זה לרשות החברות הממשלתיות. עמדת המשרד לא התקבלה על ידי רשות החברות לעניין פירוט הוצאות חברת בנק הדואר ונושאים נוספים כפי שפורטו בחוות הדעת של פרופ' עדן שנמסרה לנציגי מבקר המדינה.
על פי דרישת המשרד, חברת הדואר מגישה למשרד דוח על מגזרי פעילות הכוללים הכנסות, הוצאות ורווח או הפסד מכל מגזר פעילות ובכלל כך מפעילות בנק הדואר.
המשרד, באמצעות מינהל הדואר עורך ביקורות כספיות הדוקות ותכופות ואף שוקד אל מול בנק הדואר על יישום ליקויים מדוחות ביקורות העוסקים במערכות המידע וההמשכיות העסקית על מנת לחזק את יכולות הבנק והבקרה המיכוניות. כמו כן, מינהל הדואר הוציא לבנק הדואר שורה של הוראות ניהול תקין הנוגעות לחיזוק הבקרות כגון ניהול סיכונים, איסור הלבנת הון ומימון טרור, קצין ציות, טכנולוגית מידע, חשבונות לא פעילים ועוד.

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

5. חברת בנק הדואר הוקמה כחברה בת נפרדת לחברת דואר ישראל בשנת 2006 כ"חברת כספת" וכיישות משפטית – חשבונאית נפרדת רק כדי להגן על כספי בעלי הפיקדונות בבנק הדואר וכלל הפעילות העסקית וכן ההוצאות של פעילות זו הינן חלק בלתי נפרד מפעולות חברת דואר ישראל. כל עוד לא בוצעה ההפרדה בין החברות (הכוללת הפרדת נכסים והסכם שירותים בין החברות) אין טעם ביצירת דו"חות כספיים מלאים נפרדים משום שכל הוצאות חברת בנק הדואר מעמסות על חברת דואר ישראל. מתכונת הצגת הדו"חות הכספיים של בנק הדואר הינה בהתאם להמלצות רשות החברות הממשלתיות שנבחנו ואומצו על ידי הבנק. קדמו לכך דיונים שנערכו בין החברה לרשות החברות הממשלתיות ודיונים בוועדה המייעצת לרשות החברות. עם סיום הליך ההפרדה בין החברות הכולל הפרדת נכסים וכו', הדו"חות הכספיים של חברת בנק הדואר יורחבו בהתאם. השינוי בדו"חות הכספיים ייעשה בתיאום עם רו"ח המבקר ורשות החברות הממשלתיות, כנדרש.

תגובה
רשות החברות הממשלתיות

5. עמדת הרשות הייתה ונותרה כי על החברה לערוך דו"חות כספיים בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים, לרבות דו"ח רווח והפסד מלא, כמקובל בכל יתר החברות הממשלתיות

וכמתחייב לדעת הרשות, בין היתר, מהצהרות המנהלים בדו"חות הכספיים של החברה בהתאם לתקנות החברות הממשלתיות (דו"ח נוסף בדבר הפעולות שננקטו והמצגים שניתנו להבטחת נכונות הדוחות הכספיים ודוח הדירקטוריון), תשס"ו-2005. הרשות מדגישה כי עמדתן של חברת בנק הדואר וחברת הדואר הייתה ונותרה שונה מעמדת הרשות והעמדה שהוצגה על ידי מבקר המדינה בדוח, ובכלל זה, חברת הדואר העלתה מגוון טענות לאורך השנים שמונעות את יישום הוראות הגילוי הנדרשות בדוחות הכספיים של חברת הדואר וחברת בנק הדואר. רשות החברות מתכוונת להמשיך ולפעול לכך שחברת בנק הדואר תערוך דוחות כספיים בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים, כיתר החברות הממשלתיות, וליישום תיקון 11 בחוק. רשות החברות מבקשת להתייחס לאמור בסעיף 154 בדוח הביקורת, בו נאמר כי: "עם כינון דואר ישראל בשנת 2006 והעברת פעילות בנק הדואר ורשות הדואר אליה, המשרד סבר, כי לחברת בנק הדואר צריך להיות דוח כספי מלא הכולל מאזן, רווח והפסד ותזרים מזומנים, עמדת המשרד נתמכה בחוות דעת חשבונאית של מומחה שהוגשה לרשות החברות הממשלתיות, האמונה על הדיווח הכספי בחברות ממשלתיות. למצער עמדת המשרד לא התקבלה על ידי רשות החברות הממשלתיות". הרשות מבקשת להבהיר כי תשובת משרד התקשורת שהוזכרה לעיל אינה נתמכת בעובדות, ובכלל זה בעובדות הבאות:

א. דרישות הרשות מחברת בנק הדואר הן כי לדוחותיה הכספיים יצורפו הצהרות מנהלים המבהירות את אחריותם לנכונותם ושלמותם של הדוחות הכספיים, וכי לא חסר בהם מצג של עובדה מהותית והם משקפים באופן נאות את המצב הכספי, תוצאות הפעולות, השינויים בהון העצמי ותזרימי המזומנים של החברה.

ב. מכתב הרשות מיום 24.3.08 לחברת הדואר ובנק הדואר ולרואי החשבון שלהן (אשר מוען גם למפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת). מכתב זה התייחס, בין היתר, לאמור בדוחות הכספיים המאושרים של בנק הדואר כי "נדרשה הנהלת הבנק על ידי רשות החברות הממשלתיות להציג דוח רווח והפסד" והובהר בו כי "האחריות המלאה לגבי מתכונת ההצגה החשבונאית של הדוחות הכספיים של החברה ושל בנק הדואר הינה באחריותם המלאה של נושאי המשרה בחברה על פי החוק".

ג. מכתב הרשות מיום 24.10.07 לרואי חשבון בנק הדואר וחברת הדואר ולמנהלי חברות אלו ולמפקח על בנק הדואר, המצביע על עמדת צוות המומחים לכללי דיווח ותקינה חשבונאית בחברות הממשלתיות כי, בין היתר, הדוחות הכספיים של החברה צריכים לכלול נכסים והתחייבויות

במאזן, דוח תזרים מזומנים, דוח הכנסות וכן הוצאות מזוהות. במכתב צוין כי עמדת צוות המומחים מקובלת ותואמת גם את עמדת המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת. יודגש כי עמדת צוות המומחים נשענה, בין היתר, על האמור בטיוטת הרישיון ובחוק הדואר וכאמור בסעיף ד' להלן ועל האפשרות לערוך הסכם ניהול בין בנק הדואר וחברת הדואר, נושאים אלו טרם יושמו.

ד. דרישות הרשות מרואה החשבון של בנק הדואר בתיאום עם נציג המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת מיום 9.7.07 להציג דוח הכנסות והוצאות בדוחות הכספיים, וזאת, בין היתר, על פי הנדרש בטיוטת הרישיון הכללי (שנחתם מאז, והכלול בפרק ז ברישיון) כי לחברת בנק הדואר יערכו דוחות כספיים מלאים (מאזן ,רווח והפסד, ותזרים מזומנים) וזאת מכוח סעיף 1.ב.(ו)(2) לחוק הדואר המסמיך את שר התקשורת לקבוע ברישיון הפרדה מלאה לגבי הוצאות והכנסות. לסיכום, רשות החברות מתכוונת להמשיך לפעול כפי שפעלה עד כה, לכך שחברת בנק הדואר תערוך דוחות כספיים בהתאם לעקרונות החשבונאיים המקובלים, כיתר החברות הממשלתיות, וליישום תיקון מס' 11 בחוק הדואר.

ליקוי

6. מערכות מידע ישנות והיערכות לשעת חירום - מערכות המידע של חברת בנק הדואר מיושנות ומצריכות חידוש ושדרוג, במיוחד נוכח הגדלת מגוון השירותים הפיננסיים שהיא אמורה לספק בעתיד. נמצאו גם ליקויים בתחום המוכנות של מערכת המחשוב של בנק הדואר לשעת חירום. מקצת השירותים אינם מגובים במלואם לרבות מערכות המוקד והלבנת הון, אתר האינטרנט ועוד. נוכח הגדלתו הצפויה של מגוון השירותים הפיננסיים שתספק, על חברת בנק הדואר לחזק את יכולותיה בתחום מערכות המידע, ולהחיש את תיקון הליקויים שנמצאו בהיערכותה המחשבית לשעת חירום.

תגובה
משרד התקשורת

6. השקעות במערכות מידע הנן השקעות בהיקפים ניכרים. קיים לבנק הדואר גיבוי לשירותים הבסיסיים ולשירותים נוספים. מינהל הדואר במשרד שוקד כל העת עם בנק הדואר על היערכות לשעת חירום ושמירה על המשכיות עסקית. בחודשים פברואר ואפריל 2018 הועבר להתייחסות בנק הדואר דוחות מעקב אחר תיקון ליקויים ובנק הדואר נדרש להציג תוכנית עבודה לתיקון ליקויים מביקורות בנושאי מערכות מידע

והמשכיות עסקית. כאמור פעולות אלו מעצם טיבם אורכות זמן לא מועט ומצריכות השקעות כספיות מהותיות.

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

6. חברת דואר ישראל משקיעה משאבים רבים בפיתוח ושדרוג מערכות המידע של בנק הדואר בכדי לספק תשתית טכנולוגית לשירותים פיננסיים חדשים, הגברת הבקרה הכספית, שיפור השירות ללקוחות, ועמידה בהוראות רגולטוריות מחמירות כגון צו איסור הלבנת הון ומימון טרור. במסגרת זו, פותחו מגוון אפליקציות ייעודיות לעולם כרטיסי החיוב והכרטיסים הנטענים במט"ח וש"ח, הושק אתר חדש לבעלי חשבון מותאם טלפונים ניידים ב- 5 שפות (אנגלית, תאית, ערבית, עברית, רוסית וסינית), הושקה מערכת עיצור שיקים, ומתן שירותי הסליקה ועיצור השקים לבנק ישראל ועוד. הקישוריות הענפה של הבנק עם חברות בארץ ובחו"ל לא הייתה מתאפשרת ללא מערכות מאובטחות עדכניות. הפעולות באתר הבנקאות החדש כוללת שירותים פיננסיים רבים ומגוונים כגון צפייה בהיסטוריה של חיפושי משתמש, מאפשר העברת כספים בארץ, העברת כספים לחו"ל באמצעות מערכת SWIFT, העברת כספים בעולם באמצעות שירות Western Union (אפליקציה ייחודית במערכת הבנקאית), אפליקציה להטענות כרטיסים נטענים, הזמנות פנקסי שיקים ואף ביטולי המחאות. כמו כן, הושק אתר בנקאות ממשלתי לצפיית משרדי הממשלה בפעולותיהם. לקראת סוף שנת 2018 מתוכננת השקת אתר ללקוחות עסקיים אשר יספק הצגת נתונים ובהמשך העברות כספים מאובטחות לקהל לקוחות זה. השקעות החברה במערכות המידע של בנק הדואר נמצאות במגמת גידול בכל שנה והגידול בין השנים 2014-2017 גדל תקציב ההשקעות של בנק הדואר פי שלוש! בכל הנוגע להערכות לשעת חירום, כלל מערכות הבנק מגובות ברמה יומית. המערכת המרכזית שבה יש את ניהול הטרנזקציות הבסיסיות, היתרות בספרים וכו' מגובה כל יום ובנוסף מתעדכנת On-Line במערכות אחסון במתקן הגיבוי בבית IBM, כך שבשעת אסון החברה יכולה להעלות את המחשב המרכזי עם נתונים מעודכנים ביותר. בשנים האחרונות שודרג משמעותית אתר גיבוי החירום מהעברת קלטות ברמה יומית לנתונים במחשב המרכזי לעדכון On-Line של כל טרנזקציה כספית או שינוי במערכת המרכזית. השדרוג כולל אתר בלעדי לבנק (לא עם חברות אחרות) בו יש גישה לעובדי הבנק בלבד וכן כ-15 מקומות למשתמשים בשעת חירום. כך שבנק הדואר, לפי ניהול סיכונים, מתעדף את רוב

המערכות הקריטיות עבורו לשעת חירום בעדכניות נתונים ובהעלאת המערכות במתקן החירום כולל קישוריות ליחידות הדואר. החברה מקיימת תרגיל שעת חירום בכל שנה. מערכות נוספות כגון תצלום שוברים וכו' מגובות ונשמרות בקלטות ואמצעי אחסון נוספים. בשנה האחרונה הורחבו עדכניות הנתונים גם למערכות נוספות על ידי רכישת מארז אחסון לסביבה הפתוחה בבית IBM והחברה נמצאת בעיצומו של תהליך להעברת נתונים On-Line גם למערכות אלו. בנוסף, בשנת 2018 הורחבה ההיערכות לשעת חירום ולא רק המחשב המרכזי מגובה אלא גם חלק גדול מהסביבה הפתוחה, ויש קישוריות ללקוחות ולשותפים עסקיים באמצעות פיתוח אפליקציות ייעודיות לשירותים שונים.

ליקוי

7. ליקויים בשירות הלקוחות - גם בסניפים וגם במוקד הטלפוני נמצאו ליקויים רבים בשירות בנק הדואר ללקוחותיו -איכותו, זמינותו ומהירותו. יש לקדם ולשפר את איכות השירות הניתן ללקוחות בנק הדואר בסניפים ובמוקד הטלפוני ולמנוע את הטרחתם של הלקוחות.

תגובה
משרד התקשורת

7. מינהל הדואר במשרד מורה לבנק הדואר ומוציא הנחיות לקביעת סטנדרט שירות ללקוחות. מינהל הדואר עוקב כל העת על רמת השירות ואף פונה להנהלת חברת הדואר בנושא.
במרבית יחידות הדואר רמת השירות סבירה למעט ימי תשלומי מע"מ, מסים וקצבאות וזאת נוכח העובדה כי השירות הנ"ל ניתן רק ביחידות חברת הדואר ומדובר מאות אלפי פעולות המתנקזות למספר בודד של ימים במהלך כל חודש.
מינהל הדואר מקבל דיווחים שוטפים אודות הפעילות במוקד לקוחות בנק הדואר לרבות זמני שיא ועומס, זמני המתנה ממוצעים וכו' וכן אודות מספר עובדים במוקד, קיומם של הדרכות וכו' והכל במטרה לוודא שבנק הדואר מספק שירות נאות לציבור.

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

7. החברה מבצעת פעולות רבות שמטרתן להנגיש את שירותי בנק הדואר ללקוחותיו ולצמצם את מס' הפניות למוקד השירות של בנק הדואר. במסגרת זו, הושק אתר הבנקאות ללקוחות הפרטיים, העסקיים וכן למשרדי ממשלה מאפשר

ללקוחות לקבל מידע ולבצע פעולות ללא צורך בביקור ביחידת הדואר או יצירת קשר עם המוקד הטלפוני. בנוסף, נערכים שינויים בתהליכי העבודה ביחידות הדואר אשר יאפשרו לצמצם את מספר הפניות למוקד התמיכה ליחידות הדואר ולהעביר נציגי שירות למוקד הלקוחות. לצורך שיפור זמני ההמתנה לקבלת מענה במוקד הטלפוני ושיפור השירות ללקוחות, החברה מתכננת בשנת 2019 לשדרג את מערכות ה- IVR המאפשרות קבלת מידע נוסף ללקוחות הבנק ללא צורך במענה אנושי, יבוצעו מהלכים שיווקיים להגדלת השימוש באתר האינטרנט ועוד. החברה מציינת כי ממוצע משך זמן ההמתנה לקבלת מענה במוקד בנק הדואר ירד בין החודשים ינואר 2018 ליוני 2018 בכ-50% ועומד על כ- 7 דקות בממוצע. החברה מעריכה כי ביצוע הפעולות שהוזכרו לעיל, עשויות לקצר משמעותית גם את ממוצע זמן ההמתנה הקיים.

ליקוי

8. הגדרת בנק חברתי והצורך הציבורי בו - למרות השיח הציבורי הער והדרישה הגוברת לבנק חברתי ולהרחבת נגישותם של השירותים הכספיים לאוכלוסיות מוחלשות, נמצא כי הממשלה לא דנה בסוגיה זו ולא הגדירה את הנדרש מבנק שכזה והאם בנק הדואר יכול למלא דרישה זאת. נוכח הדרישה הגוברת להקמת בנק חברתי, על הממשלה לבחון ולהחליט אם האינטרס הציבורי מחייב הקמתו של בנק כזה, שיגביר את נגישותם של השירותים הכספיים לאוכלוסיות מוחלשות, ועליה להגדיר את מה שמצופה מבנק זה, לרבות בחינת הפוטנציאל להסבתו של בנק הדואר לבנק חברתי.

תגובה
משרד התקשורת

8. בסעיף 9 להחלטת ההפרטה נקבע כי שרי התקשורת והאוצר ידונו בתיקון מספר 11. במסגרת זו ידונו השירותים אותם יהיה רשאי בנק הדואר לספק לציבור.
כבר כיום (ספטמבר 2018) שירותי בנק הדואר הבסיסיים ושירותים נוספים נגישים לכלל הציבור בכל רחבי המדינה וניתנים בכ-700 יחידות דואר הפרושות בכל רחבי הארץ.

תגובה
חברת דואר ישראל בע"מ

8. חברת דואר ישראל מציינת כי היא אינה הגורם המבוקר בליקוי זה אלא הממשלה שאמורה לקבוע את הצורך והדרך

ליישם מדיניות הבאה לידי ביטוי בהקמת "בנק חברתי" ובחינת היכולת של בנק הדואר להוות תשתית לבנק מסוג זה.
עמדת החברה, כפי שהוצגה בפני כל מקבלי ההחלטות לאורך שנים רבות היא שבנק הדואר עשוי לסייע לממשלה ליישם מדיניות בשוק הפיננסי - בנקאי בנושאים שונים כגון נגישות למערכת הבנקאית בקרב אוכלוסיות מוחלשות, הגברת התחרות במערכת הבנקאית, הגברת הנגישות והתחרות בתחום הבנקאות בקרב עסקים קטנים ובינוניים (SMB), ועוד.
בנק הדואר מנהל כבר היום כ- 450,000 חשבונות עו"ש ללקוחות, רבים מהם מקרב אוכלוסיות מוחלשות, ומתן אפשרות להציע ללקוחות אלה, וללקוחות חדשים שיגויסו, שירותים חדשים כגון אשראי או תכניות חיסכון, עשויות גם כן, לשפר את הנגישות של אותם לקוחות לשירותים בנקאיים - פיננסיים בסיסיים.
נעשות פעולות להרחבת בסיס הנתונים של המינהל על מנת לאפשר לו לבחון את מידת התאמת הרכש הממשלתי להחלטות הממשלה ומדיניותה וכן, לבחון תא התמיכה ביישומן של ההחלטות.

היבטים בהתנהלות איגודי ערים לביוב, בפיקוח עליהם ובאסדרתם

הגופים המבוקרים: רשות המים, משרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות.

ליקוי

1. הגם שהרשות אסדרה כמה היבטים חשובים בתחום איגודי הערים, עד מועד סיום הביקורת, אף שחלפו קרוב לתשע שנים לאחר שהועברו אליה סמכויות האסדרה והפיקוח, הרשות טרם קבעה אסדרה של נושאים רבים בעלי חשיבות הנוגעים לאיגודי ערים לביוב, כמו: אמות מידה לשירות, מבנה ארגוני ושכר עבודה, דרכי מינוי ותנאי העסקה של עובדי האיגוד, תנאי כשירות ופסלות ותקופת כהונה של חברי מועצת האיגוד ושל המנכ"ל, עסקאות עם בעלי עניין, נסיעות לחו"ל של עובדי האיגוד ומנהליו והיבטים נוספים הנוגעים לממשל התאגידי, דיווח כספי מפורט, הגשת תוכניות השקעות רב-שנתיות וחד-שנתיות לרשות ודרכי הבקרה עליהן. כמו כן, הרשות טרם מינתה יחידה שתפקח באופן שוטף על איגודי הערים לביוב, בדומה לפיקוח השוטף על תאגידי המים והביוב ועל חברות הביוב המרחביות שאותו הוסמכו לבצע יחידת הממונה על תאגידי המים והביוב וחברות הביוב המרחביות. המצב בפועל, שבו איגודי ערים לביוב פועלים בלא אסדרה ופיקוח בעניינם כאמור, עלול להוביל להתנהלות בלתי תקינה נזקים סביבתיים ולעיתים אף למנוע בזבוז כספים של צרכני המים והביוב ושל משלמי המיסים.
על מועצת רשות המים לפעול בלא דיחוי לקביעת כללים להסדרת התנהלותם של איגודי הערים לביוב, ובכללם כללי ממשל תאגידי, כללים מפורטים לעניין הדיווח הכספי וההנדסי השוטף של איגודי הערים וכללים הנוגעים להתקשרותם עם בעלי תפקידים כגון יועצים משפטיים, רואי חשבון, מבקרים פנימיים וגזברים. כמו כן, על מועצת הרשות לקבוע מנגנוני פיקוח על יישום הכללים האלה, ועל מנהל הרשות לעקוב אחר יישומם. בעניין זה על מועצת הרשות לבחון מהן הנורמות הראויות שיש בסמכותה להחיל על איגודי הערים לביוב, ואילו נורמות וכללים ראויים דורשים ייזום הליך של שינוי חקיקה, ובהתאם לכך להנחות את מנהל רשות המים להביאם לדיון לפניה ולהביא לאישורה הצעות לכללים וליוזמות חקיקה כאמור.
נוכח העיכוב בהליכי האסדרה במשך כעשור שחלף מאז הועברו לרשות סמכויות משרד הפנים הנוגעות לאיגודי הערים לביוב, וכדי שלא להותיר את איגודי הערים עוד זמן רב בלא אסדרה, ראוי שמועצת הרשות תדון באופן מיידי באפשרות של שימוש בכללים

החלים על תאגידי מים וביוב ועל חברות ביוב מרחביות, בין כמודל שישמש - בשינויים המחויבים - לקביעת הנחיות זמניות לאסדרה ובין בדרך אחרת, עד אשר יגובשו כללים מיוחדים לאיגודי ערים.

תגובה
רשות המים

1. על אף, שכלל הסמכויות על איגודי הערים עברו כאחת לרשות המים, בשלהי 2009 הרי שעד שנת 2018 לא גובה המהלך בהקצאה של ולו תקן כוח אדם אחד לנושא זה לרשות המים.
על אף זאת, כפי שנכתב בדו"ח רשות המים הסדירה היבטים חשובים בתחום איגודי הערים, בהתאם לסדרי העדיפויות והדחיפויות ובשים לב למגבלות כוח האדם והתקציב. תוצאות ההיבטים שכן טופלו ובראשם אסדרה תעריפית, הנדסית וכלכלית מקיפה על מנת שניתן יהיה להשלים פערי השקעות של עשרות שנים הם כך שנכון לשנת 2018 ולאחר פחות מ- 8 שנות עבודה של רשות המים: האיגודן, האיגוד הגדול ביותר במדינה המטפל בכשליש משפכי מדינת ישראל השלים תוכנית פיתוח חסרת תקדים של כ- 1.5 מיליארד שקל שהביאה לראשונה להפסקת הזרמת בוצה אל הים התיכון ומצוי בעיצומה של תוכנית נוספת בהיקף של כמיליארד ₪ לשדרוגו של המט"ש. איגוד ערים חיפה, האיגוד השני בגודלו נמצא לאחר אישור תוכנית הנדסית וכלכלית בשלב מימון שדרוג המט"ש לתקן השקייה ללא מגבלות. איגוד ערים איילון, נמצא סמוך לסיום שדרוג המט"ש לתקן השקייה ללא מגבלות. איגוד ערים שדרות שער הנגב מצוי גם הוא סמוך לסיום שדרוג המט"ש לתקן השקייה ללא מגבלות וכנ"ל גם איגוד ערים דרום שרון, וכן איגוד ערים כרמיאל שאינו נמצא תחת ביקורת זו.
במסגרת המבנה הארגוני החדש של רשות המים שאושר רק לאחרונה יועד תקן יעודי לתחום איגודי הערים אשר תפקידו יהיה למפות את הפערים ולהעמיק את האסדרה בתחום זה.

ליקוי

2. אי-כינוס ישיבות מועצה כנדרש: בשנים 2015 ו-2016 מועצותיהם של איגודי הערים שער הנגב שדרות ואיגוד הערים איילון לא התכנסו כנדרש על פי צווי ההקמה שלהן. על איגודי הערים שער הנגב, שדרות ואיילון להקפיד לכנס ישיבות מועצה כנדרש על פי צווי ההקמה שלהם. על חברי מועצת איגוד הערים דרום השרון המזרחי להקפיד על נוכחות בישיבותיה.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

2. האיגוד יבקש להבהיר כי בתקופה הרלוונטית המפורטת בדו"ח מבקר המדינה, תקופה שהתאפיינה הן בחילופי גברי בראש האיגוד לאחר שנים רבות והן בחילופי שלטון באחת הערים המרכזיות החברות באיגוד [רמלה] - נוצר קושי נקודתי בכינוס הקוורום הנדרש על-פי דין לצורך כינוס מועצת האיגוד.
מובן כי לנוכח הערת הביקורת יפעל האיגוד ביתר שאת על מנת למנוע – ככל יכולתו – הישנות מצב זה.
ואכן, מאז התקופה המוגדרת אליה מתייחס דו"ח המבקר כונסו ישיבות מועצת האיגוד בתדירות הנדרשת על-פי דין ביום 28.1.2018, ביום 22.4.2018, וביום 15.7.2018. ביום 29.8.2018 זומנה ישיבת מועצה נוספת, אולם בשל היעדר מניין חוקי, פוזרה הישיבה ומועד נדחה ייקבע בימים הקרובים.

ליקוי

3. היעדרות מישיבות מועצת איגוד: במועד סיום הביקורת ראש עיריית טירה, מר מאמון עבד אלחי, לא היה חבר במועצת איגוד ערים דרום השרון המזרחי כמתחייב על פי צו ההקמה של איגוד ערים דרום השרון המזרחי. בשנים 2015 - 2017 נציגי עיריית טירה במועצת האיגוד לא השתתפו כלל בישיבות מועצת האיגוד.

ליקוי

4. אי-מינוי ועדות ביקורת: רשות המים לא קבעה הסדרים מחייבים בעניין הקמת ועדת ביקורת באיגודי ערים ביוב. נמצא כי באיגוד הערים שער הנגב לא פועלת ועדת ביקורת ומעולם לא מונתה ועדה כזאת. לעומת זאת, באיגוד ערים דרום השרון המזרחי מונתה ועדת ביקורת, אך היא לא הייתה פעילה ולא התכנסה מפברואר 2014, מועד מינויה.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

4. האיגוד מקבל את הערת הביקורת לעניין "ליקויים בכינוס ועדת ביקורת".
מובן כי לנוכח הערת הביקורת יפעל האיגוד ביתר שאת על מנת למנוע – ככל יכולתו הישנות מצב זה. ישיבת ועדת הביקורת באיגוד נקבעה ליום 7.10.2018.

ליקוי

5. אי-אסדרת התקשרויות עם בעלי תפקידים: רשות המים לא קבעה כללים לעניין התקשרות איגודי הערים לביוב עם בעלי תפקידים, ובכללם מבקר פנימי, רואה חשבון ויועץ משפטי. בפועל נמצא כי מועצות איגודי הערים שער הנגב ודרום השרון המזרחי לא מינו מבקר פנימי כלל.

ליקוי

6. התקשרויות לתקופות ארוכות בלי לבחון הצעות חלופיות: במועד סיום הביקורת, נובמבר 2017, נמצא כי רואי החשבון המבקרים של איגוד ערים שער הנגב ושל איגוד ערים דרום השרון המזרחי מועסקים בהם כ-15 שנים; כי איגוד איילון מעסיק רואה חשבון מבקר כ-18 שנים; כי איגוד ערים דרום השרון המזרחי מעסיק יועץ משפטי כ-16 שנים; איגוד איילון מעסיק יועץ משפטי כ-20 שנים; איגודן מעסיק יועץ משפטי כשמונה שנים. על אף תקופות העסקה ממושכות אלה, איגודי הערים האמורים האריכו את ההתקשרויות ולא בחנו הצעות חלופיות להמשך ההתקשרות עם אותם יועצים. כך נמנע מתן הזדמנות לספקים בכוח ויכולת לקבל מחיר מיטבי עבור השירות.

תגובה
רשות המים

5-6. הרשות קבעה עוד בשנת 2011 כי בכל מקום בו לא נקבע אסדרה ספציפית לאיגוד ערים לביוב, יחולו על האיגוד הוראות משרד הפנים לעניין איגודי ערים. ככל שהאיגודים אינם פועלים על פי הוראות משרד הפנים להעסקה- הרשות רואה זאת בחומרה. בנוסף, על איגודי ערים לביוב, בהיותם, בהגדרה, רשות מקומית גוף ציבורי, חלה החובה להתקשר עם נותני השירות הן באופן שיוויוני והן באופן שיוזיל עלויות לכלל הציבור – לכן, ככל שלא קויימה חובה זו – יש לפעול לקיימה בהקדם. בנוגע לעלויות העודפות הנוצרות כביכול מאי קבלת מחיר מיטבי לשירות, הרי מבלי לגרוע מחומרת העניין, הרשות אינה מכירה בעלויות בפועל אלא בעלויות הנדרשות לטעמה.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

6. האיגוד חוזר על טענתו כפי שהובעה בתגובתו לטיוטת דו"ח הביקורת, כי למיטב הבנתו וידיעתו, לא קיימת כל חובה מכוח דין ו/או נוהל רשמי המוטלת על האיגוד ו/או המחייבת אותו

בהחלפת יועציו החיצוניים, המשרתים אותו בנאמנות וביעילות מזה שנים.
אכן, כפי שפורט בתגובת האיגוד לטיוטת דו"ח הביקורת, העובדה כי האיגוד מצא לנכון שלא לפעול להחלפת היועצים הנוכחיים נעוצה הן בעלותן הנמוכה יחסית של שכירת שירותיהם של היועצים החיצוניים [אשר שכרם לא התעדכן זה שנים רבות ממועד ההתקשרות הראשונית עמם], והן בשל ניסיונם המצטבר של היועצים החיצוניים בטיפול בענייני האיגוד – ניסיון הנדרש ביתר שאת בימים אלו בהם האיגוד נדרש לטפל בביצוע והשלמת משימות מורכבות וסבוכות, ובראשן – השלמת עבודות השדרוג וההרחבה וקבלתן מהקבלן המבצע, כמו גם הליך משפטי סבוך ומורכב [בוררות] הכרוך בכך.
יחד עם זאת, בעקבות הערות הביקורת לעניין זה, ובהנחייתו של יו"ר האיגוד, האיגוד יביא לאישור ישיבת המועצה הבאה מתווה לבחירה ואיוש תפקידי היועצים החיצוניים.

ליקוי

7. בביקורת נמצא כי איגוד הערים דרום השרון המזרחי פועל בלא רישיון עסק מאז הקמתו בשנת 2001. איגוד הערים שער הנגב שדרות פועל אף הוא בלא רישיון עסק. עוד נמצא בביקורת, כי איגוד הערים איילון פעל בלא רישיון עסק עד נובמבר 2017, במשך יותר מעשרים שנים. על איגודי הערים שער הנגב, שדרות ודרום השרון המזרחי לפעול לקבלת רישיון עסק.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

7. כמפורט בדו"ח הביקורת, הרי לאחר פעילות מתמשכת בהסדרת דרישות הרשות המקומית ורשויות המדינה, לרבות דרישות המשרד לאיכות הסביבה, ולאחר שהעבודות לשדרוג והרחבת המט"ש הובילו לשיפור ניכר באיכות הקולחין במט"ש - הונפק לאיגוד רישיון עסק עוד בחודש נובמבר 2017. רישיון עסק זמני הוצא ב 27.11.17 ורישיון קבוע הוצא ב 1.6.18 בתוקף עד 31.12.2022
נכון להיום, פעילות האיגוד במט"ש מתקיימת מזה זמן תחת רישיון עסק תקף ופעילותו של האיגוד להסדרת העניין אף זכתה לציון לשבח במסגרת דו"ח הביקורת.

תגובה
רשות המים

7. הרשות אינה אחראית לחוק רישוי עסקים וממילא אין לה השפעה על מתן או אי מתן הרישיון והתנאים הכלולים בו.

ליקוי

8. הטיפול של איגודי הערים בשפכים אינו באיכות הנדרשת על פי התקנות: איגודי הערים איילון, דרום השרון המזרחי ושער הנגב שדרות אינם מטפלים בשפכים המגיעים אליהם באיכות הנדרשת על פי תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחים וכללים לטיהור שפכים), התש"ע - 2010 (להלן - תקנות ענבר). דרישות אלו חלות על איגוד הערים דרום השרון המזרחי מינואר 2012, על איגוד הערים איילון מינואר 2013 ועל איגוד ערים שער הנגב מינואר 2015. עם זאת, במועד סיום הביקורת, בכל איגודי הערים האמורים מתבצעות עבודות שדרוג והרחבה של מפעלי הטיפול בשפכים (להלן - המט"שים) שבבעלותם, באופן שלאחר סיום העבודות יבצעו המט"שים טיפול באיכות העומדת בדרישות של תקנות ענבר.

תגובה
רשות המים

8. כפי שנכתב בביקורת, נכון למועד סיום הביקורת, בכל איגודי הערים מתבצעות עבודות שדרוג והרחבה. עבודות אלו לא מתבצעות יש מאין, אלא הודות, בין היתר, לפעולות נמרצות של הרשות ליצירת הכלים ההנדסיים והכלכליים שיביאו לשדרוג. מבלי לגרוע מהאמור, הפעולות של הרשות ליצירת התנאים ההנדסיים והכלכליים לא גורעות מהאחריות הישירה של האיגודים לפעול בהתאם לתקנות ואינם מחליפות את אחריות האיגודים לפעול בהתאם לחוק.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

8. הערת הביקורת לעניין העיכוב בעמידה באיכות הקולחין הנדרשת על-פי דין אולי מוצדקת ברמה העקרונית – אך עם כל הכבוד הראוי אין כל מקום להפנותה כלפי האיגוד. מדובר בבעיה ידועה המאפיינת, למרבה הצער, את כלל איגודי הערים לביוב בישראל.
האיגוד סבור ומאמין כי הוא מבחינתו עשה ומוסיף לעשות כל שביכולתו ובשליטתו כדי לקצר את לוחות הזמנים ולהביא

לתוצאה המיוחלת ובוודאי שאין הוא נושא באחריות לגורמי העיכוב אשר אינם ולא היו בשליטתו ו/או באחריותו.
העיכוב בהשלמת שדרוג מט"ש איילון לצורך עמידה באיכות הטיהור הנדרשת על-פי דין, נגרם בשל סיבות שונות ומצטברות, ביניהן מחלוקות עם גורמי המדינה על אופן תקצוב וביצוע פרוייקט הרחבת מט"ש איילון, בעיות שהתגלו במהלך תכנון פרוייקט שדרוג מט"ש איילון וביצועו ו"כריכתו" בפרוייקט הרחבת המט"ש.
זאת ועוד! חלק עיקרי ומהותי בעיכוב נובע כתוצאה ממחדלי הקבלן האמון על ביצוע העבודות במט"ש איילון העולים עד כדי הפרתו היסודית של חוזה הזמנת העבודות וזכויות לנקיטת הליכים וקבלת סעדים שונים כנגד הקבלן המבצע.
בימים אלו (ספט' 2018) אף מתחיל להתנהל הליך משפטי [בוררות], במסגרתו יעתור האיגוד לכל הסעדים המגיעים לו מאת הקבלן המבצע על פי החוזה ועל פי כל דין.
יחד עם זאת, כיום – כך על פי הערכת גורמי המקצוע ההנדסיים – העבודות לשדרוג והרחבת מט"ש איילון נמצאות בישורת האחרונה לקראת סיומן, ואיכות הקולחין המשתפרת כבר באה לידי ביטוי בשטח.
בשל האמור, וכתוצאה מהכרה בפעילותו הענפה של האיגוד בקידום העניין, אישרה ועדת החריגים לעניין תקני איכות מי קולחין את בקשותיו של האיגוד למתן היתר להקלה באיכויות הקולחין – עד השלמתן הצפויה של העבודות.
מובן כי ללא כל קשר להערות הביקורת לעניין זה, האיגוד מוסיף לעשות כל מאמץ על מנת להביא לסיום העבודות לשדרוג המט"ש לצורך הפקת קולחין ברמה שלישונית בהקדם האפשרי.
בהתאם לנתונים העדכניים שבידי האיגוד העבודות לסיום שדרוג והרחבת המט"ש צפויות להסתיים עד למחצית 2019.

ליקוי

9. טיפול לקוי בשפכים באיגוד הערים דרום השרון המזרחי: כבר בשנת 2008 כמות השפכים שאיגוד הערים דרום השרון המזרחי קיבל הייתה כ-185% מהספיקה שתוכנן לטפל בה. הכמות הלכה וגדלה עם השנים, לא רק בשל גידול במספר התושבים המתגוררים ברשויות המקומיות החברות באיגוד, אלא גם בשל חיבורן של רשויות מקומיות נוספות לפתרון הקצה של מט"ש דרום השרון המזרחי בשנים אלה. בשנת 2017 הגיעה כמות השפכים שהאיגוד מקבל לכ-400% מהספיקה שהמתקן שלו תוכנן לטפל בה. השפכים עברו טיפול ירוד והוגלשו, באמצעות מאגרי החברה להשבת מי קולחין דרום השרון בע"מ (להלן - חברת ההשבה), לנחל הירקון. בשנים 2014 - 2017 הגליש איגוד

ערים דרום השרון המזרחי לנחל הירקון, באמצעות מאגרי חברת ההשבה, כ-12.65 מיליון מ"ק קולחים באיכות ירודה.
נוסף על כך, במשך חצי שנה לפחות - מדצמבר 2016 עד יוני 2017 - איגוד הערים דרום השרון המזרחי ביצע ויסות של השפכים המגיעים אליו, באופן שחלקם כלל לא הוזרמו לתוך המט"ש.

תגובה
רשות המים

9. יודגש שוב, כפי שהועבר לנציגי הביקורת כי ההנחייה היחידה לחיבורים נוספים היתה בהקשר של חיבור טירה למט"ש דרום שרון חלף המשך השארת שפכי העיר מחוברים למט"ש ישן שהפיק איכות שפכים גרועה. ההחלטה כפי שעודכנו נציגי הביקורת (בצירוף אסמכתא מקצועית למשמעות של השארת המצב כפי שהוא, קרי חיבור שפכי העיר למתקן ישן לעומת חיבורו למט"ש דרום שרון), הייתה מתואמת באופן מלא בין המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות, רשות המים והאיגוד. החלטה זו שיקפה את ההחלטה המיטבית מכל הבחינות. אילולא חיבור זה היו מוזרמים לירקון שפכים גולמיים, ללא שום טיפול. כמו כן, ולמרות שחלק מהישובים (באמצעות תאגידי המים והביוב), שלא היו מחוברים למט"ש מימנו את ההשקעות במסגרת השדרוג וההרחבה (כפר ברא, גלג'וליה, וחלק מיישובי דרום השרון), לא אושר חיבוריהם למט"ש דרום שרון, על אף המשמעות שבעיכוב אישורי הפיתוח ביישובים אלו.

ליקוי

10. איגוד איילון: התקשרות בלי מכרז פומבי: חובת המכרזים החלה על איגוד ערים איילון בהתקשרויותיו מביאה לידי ביטוי את עקרונות השוויון, התחרות ההוגנת, והשקיפות. בינואר 2013 התקשר איגוד ערים איילון עם קבלן א' ב"הסכם למימוש אופציה" לשדרוג המט"ש ולהרחבתו בסך כולל של 82.5 מיליון ש"ח, בתוספת התייקרויות ובתוספת מע"מ. התקשרות זו לא זו בלבד שבוצעה בלא מכרז כדין, אלא אף לא בכל הליך תחרותי אחר. האיגוד הציג את ההתקשרות כמימוש של אופציית ההרחבה והשדרוג, אף שהמועד למימוש אופציה זו חלף עשר שנים לפני שנחתם הסכם האופציה.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

10. האיגוד יחזור על טענתו כפי שהובעה בתגובתו לטיוטת דו"ח הביקורת כי ההתקשרות עם הקבלן נערכה במסגרת מימוש

אופציה חוזית שהתקבלה באישור מועצת האיגוד, ועל דעת רשות המים.
יחד עם זאת, אין לאיגוד אלא לפעול לקיום הערות הביקורת ככל שעניין דומה במהותו יעלה בשנית.

ליקוי

11. הלוואה לקבלן שהוגדרה "הקדמת תשלומים" בסך של כ-11 מיליון ש"ח, על אף עיכובים ניכרים בביצוע העבודות, בלי שניתן אישור מראש ממועצת האיגוד ובלי לדווח לרשות המים: בשנים 2015 - 2016 העביר איגוד איילון לקבלן א' סכומי כסף כ"הקדמת תשלומים" בסך כ-11 מיליון ש"ח בלי שקיבל לצורך כך אישור מראש ממועצת האיגוד ובלי שהביא את הדבר לידיעת רשות המים. המקדמות ניתנו לאחר שחלף מועד סיום עבודות השדרוג, ובפועל המשיך ביצוען להתעכב. בנסיבות אלה קצב ההתקדמות של הקבלן בביצוע העבודות ודאי לא הצדיק מתן מקדמות. בכרטסת הנהלת החשבונות של האיגוד נכתב שהסכומים הועברו כהלוואה. את ההלוואה האמורה נתן האיגוד לקבלן א' בלי הפרשי הצמדה, ריבית או התייקרויות, אף שהתשלומים שהאיגוד והמינהל לפיתוח תשתיות ביוב ברשות המים (להלן - המילת"ב) משלמים לקבלן א' נושאים הפרשי הצמדה למדד הבנייה ולדולר. עוד נמצא כי בכספת האיגוד היו שתי המחאות של הקבלן לפקודת איגוד ערים איילון בסך כולל של 5.1 מיליון ש"ח, לדצמבר 2016 ולינואר 2017, ועד במועד סיום הביקורת איגוד הערים לביוב איילון לא פדה אותן. רק בנובמבר 2017 ובעקבות הביקורת, האיגוד התקשר עם הקבלן בהסכם החזר המקדמות ובו עוגנה בדיעבד התחייבותו להחזיר את הכסף. מועצת האיגוד אישרה הסכם זה באמצעות שיחת טלפון, בלי שהתקיים דיון ענייני בנושא, ובלי שנמסרו לחברי מועצת האיגוד מלוא הפרטים על נסיבות חתימת ההסכם.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

11. הסתייגויות האיגוד מקביעות דו"ח המבקר לעניין זה פורטו בהרחבה במסגרת תגובת האיגוד לטיוטת דו"ח הביקורת, פורטו בתמצית במסגרת דו"ח הביקורת, ועיקרן כי כל התשלומים בוצעו בהתאם לצרכים ההנדסיים שהתעוררו בפועל ובהתאם להסכמים.
מכל מקום, ביום 30.8.2018 הודיע האיגוד לקבלן כי בכוונתו לפעול מיידית לקיזוז מלא וסופי של כלל המקדמות שניתנו לקבלן באמצעות חילוט הבטוחות המצויות בידיו.

ליקוי

12. אי-עמידה בלוחות זמנים: נמצא כי ביצוע מיזמי השדרוג וההרחבה של איגודי הערים נעשה תוך עיכובים גדולים: במועד סיום הביקורת מיזם השדרוג במט"ש איילון נמצא באיחור של כשנתיים וחצי. במיזם ההרחבה הסתיימו הליכי קבלת היתר הבנייה יותר משנתיים וחצי מהמועד שנמסרה לקבלן ההודעה על מימוש אופציית ההרחבה. העיכובים נגרמו בין השאר בשל מחלוקות עם הקבלן. במט"ש שער הנגב התעכבו עבודות השדרוג וההרחבה בכארבע שנים וחצי, בין היתר בשל מחלוקות עם הקבלן ועם החברה המתכננת ובשל ליקויים בתכנון המיזם בידי האיגוד. במט"ש דרום השרון צפוי איחור של כשנה וחצי בעבודות השדרוג וההרחבה, בין היתר בשל תכנון לקוי.

ליקוי

13. העיכוב בעבודות השדרוג וההרחבה של המט"שים עלול לגרום נזק תברואתי וסביבתי, לרבות זיהום נחלים ומי תהום, וכן עלול לגרום נזק כספי לקופה הציבורית ולצרכני המים והביוב. כמו כן הוא עלול לעכב את אישורן של תוכניות בנייה באזור בשל היעדר פתרון קצה, ובכך לעכב את יישום מדיניות הממשלה לפתרון המשבר בשוק הדיור על ידי הרחבת ההיצע בשוק הדיור. כך נמצא שתכניות בנייה של כ-5727 יחידות דיור בטייבה, בג'לג'וליה ובכפר ברא מתעכבות, בין היתר בשל הימשכות הליכי ההרחבה והשדרוג של מט"ש באיגוד הערים דרום השרון המזרחי. כמו כן, בשל עיכוב גדול בשדרוג ובהרחבה של מט"ש איגוד שער הנגב שדרות, מתעכב ביצועם של מיזמים ותוכניות דיור ועסקים בעיר שדרות, הכוללים כ-4,046 יחידות דיור.
על איגודי הערים שער הנגב, שדרות ודרום השרון המזרחי להביא לסיום עבודות השדרוג וההרחבה של המט"שים שבניהולם כדי לעמוד ברמת הטיפול הנדרשת ולמנוע מפגעים סביבתיים ועיכוב תוכניות בנייה של מאות יחידות דיור. כמו כן, על איגודי הערים שער הנגב, שדרות, איילון ודרום השרון המזרחי להפיק לקחים מממצאי דוח זה לעניין תכנון מיזמים וניהולם, בייחוד מן ההיבט התכנוני והעמידה בלוח הזמנים וכן מן ההיבט הכספי.

תגובה
איגוד ערים "איילון"

12-13. איגוד ערים איילון שותף לעמדתו של המבקר לפיה "באמצעות תכנון מראש, תוך בחינת הסיכונים של המיזם, ניתן היה להיערך מבעוד מועד לביצועו ולקבוע מראש בהסכם את לוח הזמנים לביצוע כלל העבודות הנדרשות כדי לקדם את מיזם השדרוג, לרבות אלה הכרוכות במיזם ההרחבה".

אלא שמובן כי תכנונו ההנדסי של הפרוייקט לא בוצע על-ידי האיגוד באופן ישיר, אלא על ידי גומי תכנון חיצוניים אשר היו אמונים על גיבוש התכניות ההנדסיות לביצוע הפרוייקט ועל גיבוש לוח הזמנים להשלמת ביצועו.
למרבה הצער, התכנון ההנדסי של הפרוייקט נמצא לוקה בחסר, ובמיוחד בהיבט של שילוב עבודות שדרוג המט"ש עם עבודות ההרחבה, וכמו גם בשאר היבטים תכנוניים אשר קצרה היריעה מלפרט על אודותיהם – אולם מובן כי פגמים אלו שנפלו בהליך התכנון ההנדסי אינם בשליטתו של האיגוד.
יצויין כי בימים אלו (ספט' 2018) שוקד מנכ"ל האיגוד הח"מ על עריכת "נוהל ניהול פרוייקטים" במסגרתו ירוכז כלל הידע והניסיון המצטבר של גורמי האיגוד, בין השאר על סמך הקשיים שהתעוררו במסגרת פרוייקט שדרוג המט"ש ופרוייקט הרחבת המט"ש. נוהל זה צפוי להיות ערוך ומאושר עד סוף שנת 2018.

תגובה
רשות המים

13. הרשות מקבלת כי עיכוב בעבודות השדרוג וההרחבה גורם או עלול לגרום נזקים משמעותיים למשק במגוון תחומים. על כן, הרשות פעלה ליצירת מעטפת ארגונית ותקציבית שאם לא הייתה עושה כן העבודות לא היו יוצאות אל הפועל. הרשות כמובן תמשיך לפעול להעמיק את האסדרה בתחום איגודי הערים בהתאם לסדרי העדיפויות והדחיפויות בפרוייקטים הספציפיים.

ליקוי

14. על רשות המים, האמונה על תכנון משק המים ועל ניהולו, להפיק לקחים מממצאי דוח זה בעניין תכנון פתרונות הקצה של מט"שים של איגודי ערים לביוב ובעניין חיבור רשויות מקומיות נוספות אליהם. כאשר הרשות מחליטה לאשר חיבור של רשויות נוספות למט"ש אף שאינו מסוגל לעמוד בתוספת כמויות השפכים, עליה לקבוע בד בבד אילו צעדים מיידיים יש לנקוט כדי שהמתקן יוכל להתמודד עם כמויות השפכים הנוספות המועברת אליו בלי לזהם את הסביבה. על הרשות לעקוב אחר יישום צעדים אלו.

תגובה
רשות המים

14. הרשות יזמה תיקון לחוק שמטרתו להקים חברות ביוב מרחביות והיא פועלת ליישום החוק שתוקן. עם הקמת

החברות, ניתן יהיה לפתור מרבית העניינים הכלולים בדו"ח ביקורת זה לרבות תכנן פתרונות קצה מיטביים, חיבור רשויות ושדרוג והרחבה.

ליקוי

15. על מועצת רשות המים לדון בהקדם בהחלת כללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המוזרמים למערכת הביוב), התשע"ד-2014 על מפעלים השוכנים בשטחן של רשויות מקומיות החייבות בתַאגוד אשר לא התאגדו.

תגובה
רשות המים

15. הרשות תקדם בחינה של הצורך בהחלת הכללים על רשויות החייבות בתאגוד וטרם התאגדו וככל שיהיה צורך תביא את הנושא לדיון במועצת רשות המים. יובהר כי נכון להיום (ספט' 2018) ישנם מעט מאד רשויות לא מתואגדות המזרימות ביוב לאיגוד ערים ולחלקן ממילא ישנו חוק עזר לשפכי מפעלים וחובות מכוח תקנות קולחין.

פיתוח רשת החשמל ותחזוקתה

הגופים המבוקרים : חברת חשמל לישראל בע"מ, במשרד האנרגיה, ברשות החשמל וברשות להגבלים עסקיים

ליקוי

1. מתחילת העשור חלה עלייה במספר דקות אי-האספקה. העלות הישירה המצטברת מכך לצרכני החשמל ברשת המתח הגבוה בלבד בשנים 2010-2016 מוערכת ב-3.3-3.5 מיליארד ₪. מתחילת העשור נבלמה מגמת השיפור במספר דקות אי-אספקה שנרשמה בשני העשורים הקודמים, ואף חלה הרעה מסוימת. מספר דקות אי-האספקה ללקוחות המתח הגבוה והנמוך עלה. עם זאת, בעשור האחרון נרשם שיפור באיכות החשמל המסופק ללקוחות. על פי תחשיב משרד מבקר המדינה, העלות הישירה המצטברת לצרכני החשמל בשנים 2010-2016 בעקבות העלייה בדקות אי-האספקה ברשת המתח הגבוה בלבד, מוערכת ב-3.3-3.5 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים, כתלות במאפייני התקלות . יצוין כי אומדן זה אינו מביא בחשבון את העלות שנובעת מהתרחשות אירועי מזג אוויר קיצוני בשנים אלו.

תגובה
משרד האנרגיה

1. ישנם שני גורמים עיקריים לפגיעה באמינות אספקת החשמל בישראל: סערות והתיישנות הרשת. מקובל בעולם ובישראל לנכות מחישובי אמינות האספקה מועדי סערות, ורשות החשמל אף קבעה מנגנון מתאים לכך. תוצאות המדד בניכוי הסערות מציגות תמונת מצב טובה הרבה יותר, אם כי עדיין כזו שדורשת שיפור ופיקוח. בהמשך לאמור, המשרד צופה כי מנגנון שגובש על ידי הרשות ואשר מתנה את ההכרה התעריפית בהשלמה בפועל של בניית מקטעי הרשת ובמדדי אמינות אספקה, יביא לשיפור משמעותי במדדי אמינות אספקת החשמל בשנים הקרובות.

תגובה
רשות החשמל

1. לדעת הרשות ההרעה הנחזית בדקות אי הספקה הינו מצב זמני מבחינה סטטיסטית. הוכחה לכך ניתן למצוא בדוח באותו סעיף

כי חל שיפור בעשור האחרון באיכות החשמל המסופק ללקוחות. מצב בו אמינות אספקת החשמל מורעת בעוד איכות החשמל משתפרת אינו מתיישב עם ההיגיון ההנדסי, שכן קו אבחנה דק עובר בין אמינות אספקת חשמל לאיכות החשמל, בבחינת הא בהא תלייה. לפיכך הרשות סבורה כי אין מגמת ההרעה. מכל מקום, הרשות קבעה לחברת החשמל לישראל (להלן גם: "החברה") בבסיס התעריף בהחלטה מס' 3 מישיבה מס' 534 מיום 8 בינואר 2018 (להלן: "בסיס תעריף 2018"), מודל השקעות ברשת החשמל שהתיישנה כתלות בשיפור באמינות האספקה של רשת זו, דבר שיסייע בהפחתת דקות אי אספקה בעתיד.

הרשות אינה מקבלת את התחשיב שביצע מבקר המדינה ביחס לנזק מאי אספקת חשמל. הרשות סבורה כי השוואת תקופה של 5 שנים (2005-2009) לתקופה של 7 שנים (2010-2016), בהן היו שנתיים סוערות במיוחד, אינה משקפת חישוב נכון של הנזק למשק. לשם המחשה, חישובי הרשות מראים כי בין השנים 2004 עד 2009 (שש שנים) האנרגיה הבלתי מסופקת הכוללת עמדה על 68,664 מגה וואט שעה ובין השנים 2010 עד 2015 (שש שנים) עמדה האנרגיה הבלתי מסופקת (בניכוי הסערות של השנים 2013 ו- 2015) על 84,636 מגה וואט שעה. לכן גם הנזק המחושב נמוך משמעותית מהערכת הביקורת. באותו אופן, בחישובים על בסיסים שונים של שנים היו מתקבלות תוצאות שונות. לפיכך, לדעת הרשות מדובר בתחשיב שלא ניתן לבסס עליו הערכה מוצקה של עלות הנזק.

בכל מקרה, הרשות כבר יצרה את התשתית הרגולטורית הדרושה להבטחת שיפור באמינות ההספקה. בבסיס הרשת 2018 קבעה הרשות תעריף חדש למקטע ההולכה והחלוקה המהווה בשורה למשק, במסגרתו קבעה הרשות שחברת החשמל תקבל הכרה בעלויות רק בגין השקעות שהיא מבצעת בפועל ברשת. באופן זה, כסף שתקבל החברה החל משנה זו יופנה לפיתוח הרשת ולא למטרות אחרות. בנוסף, בבסיס תעריף זה קבעה הרשות לחברה מנגנון הכרה בעלויות בגין שיפור רשת קיימת שהתיישנה, המותנה בשיפור בדקות אי אספקה.

עד סוף שנת 2018 בכוונת הרשות להביא לאישור השר תכנית פיתוח חדשה למקטע ההולכה ולאחריה גם תכנית פיתוח למקטע החלוקה. כתוצאה מכך, חברת החשמל צפויה להשקיע כ- 2.5 מיליארד ש"ח בכל שנה בחמש השנים הקרובות בשני מקטעים אלה (מהותית יותר משנים קודמות) כל זאת על מנת לשפר את רמת השירות לצרכנים ויצרנים .

תגובה
חברת חשמל לישראל בע"מ

1. בפתח הדברים יצוין כי המבקר מציין בדוח כי "... בעשור האחרון נרשם שיפור באיכות החשמל המסופק ללקוחות". לגוף העניין, הוכנה תוכנית לחידוש הרשת, בהתאם ליעדים שהחברה קבעה, בשים לב לתעריף הרשת החדש שנקבע לאחרונה. התוכנית אושרה ע"י הדירקטוריון בדצמבר 2017, במסגרת דיוני התקציב. הנושא בביצוע שוטף, הן בנושא אמינות והן בנושא בטיחות הרשת.
כמו כן, הביקורת המליצה בדוח כי: "על רשות החשמל לפעול לגיבוש יעדים לרמת אמינות אספקת חשמל הנדרשת למשק, הנשענים על אופטימיזציה כלכלית". לאחר שרשות החשמל תקבע יעדים כאמור, לצד מקורות מימון מתאימים, חח"י תיערך בהתאם ותפעל לעמוד ביעדים אלו.

ליקוי

2. משנת 2002 ועד מועד סיום הביקורת לא בדקה רשות החשמל מהי רמת האמינות הנדרשת למשק החשמל, ולא קבעה יעד מעודכן לרמת האמינות הנדרשת. בכך נמנעה הרשות משימוש בכלים שיש ברשותה להגדיל את אמינות האספקה.
על רשות החשמל לפעול לגיבוש יעדים לרמת אמינות אספקת חשמל הנדרשת למשק, הנשענים על אופטימיזציה כלכלית.

תגובה
משרד האנרגיה

2. יש לציין כי הפחתת גיל הרשת הממוצע באמצעות שחלוף יחידות, העלאת שיעור הרשת המוטמנת, קיצור קווי חשמל ארוכים וגידול ההשקעות בתחזוקת הרשת הם יעדים חשובים שנועדו לשפר את אמינות אספקת החשמל ובאים לידי ביטוי בתעריף הרשת שפרסמה הרשות.
בבסיס התעריף 2018 הציגה הרשות לחברת החשמל מודל השקעות בשדרוג הרשת הישנה המותנה בשיפור באמינות האספקה. מודל זה צפוי להביא לשיפור משמעותי באמינות האספקה של רשת החשמל הישנה שהיא ברובה רשת עילית החשופה לפגעי מזג האוויר.
הרשות פועלת בימים אלו (ספט' 2018) לקביעת תכנית פיתוח (תכנית השקעות) חמש שנתית משמעותית למקטע החלוקה אשר תובא לאישור השר. תכנית זו צפויה להביא לשיפור באמינות האספקה במשק. עם זאת, טיפול ברשת החלוקה לבדה ללא טיפול גם במקטע ההולכה אינו יכול להבטיח שיפור

באמינות האספקה. בהמשך לאמור, תכנית הפיתוח לרשת ההולכה אושרה על ידי הרשות והיא תובא לאישור השר בימים הקרובים. התכנית תגביר באופן דרמטי את ההשקעות במקטע ההולכה ובכך תביא לשיפור באמינות האספקה הכוללת במשק.

תגובה
רשות החשמל

2. בבסיס התעריף 2018 הציגה הרשות לחברת החשמל מודל השקעות בשדרוג הרשת הישנה המותנה בשיפור באמינות האספקה. מודל זה צפוי לדעת הרשות להביא לשיפור משמעותי באמינות האספקה של רשת החשמל הישנה שהיא ברובה רשת עילית החשופה לפגעי מזג האוויר.
הרשות פועלת בימים אלו (ספט' 2018) לקביעת תכנית פיתוח (תכנית השקעות) חמש שנתית משמעותית למקטע החלוקה אשר תובא לאישור השר. תכנית זו צפויה להביא לשיפור באמינות האספקה במשק. זאת ועוד, טיפול ברשת החלוקה לבדה ללא טיפול גם במקטע ההולכה אינו יכול להבטיח שיפור באמינות האספקה. לפיכך, הרשות נמצאת בימים אלה בשלבי אישור סופיים של תכנית פיתוח חמש שנתית משמעותית למקטע ההולכה אשר תגביר באופן דרמטי את ההשקעות במקטע ההולכה ובכך תביא לשיפור באמינות האספקה הכוללת במשק.

ליקוי

3. חח"י תכננה להקצות משאבים חלקיים בלבד ליישום תוכנית הפיתוח במקטע ההולכה, עוד בטרם הגישה את התוכנית לאישור השר דאז. בפועל היא אכן מימשה אותם באופן חלקי עוד ב-2012, קודם שתוכנית הפיתוח המעודכנת מ-2014 אושרה על ידי שר האנרגיה (להלן - השר), תכננה חח"י לצמצם את הוצאותיה עבור פיתוח רשת החשמל, ובכך לא לעמוד ביעדי התוכנית שהיא עצמה הגישה לאישור שר האנרגיה דאז. עם זאת, חח"י שיקפה תמונת מצב זו לציבור ולמשרד האנרגיה.
בשנים 2010-2012 עמד היקף ההשקעות בפועל של חח"י ברשת ההולכה על כ-55% מהיקף ההשקעות הנדרש בתוכנית הפיתוח שאישר השר. בתוכנית הפיתוח המעודכנת מ-2014 גיבשה חח"י חלופת השקעות מינימלית , אולם ההשקעות בפועל היו נמוכות אף ממנה ועמדו על כ-70% מההשקעות הנדרשות בה ועל כ-40% מחלופת ההשקעות המלאה.
בעשור האחרון יש קיפאון בהקמת קווי מתח-על חדשים ועלייה מתונה בהיקף קווי המתח העליון , אל מול עלייה מתמדת בביקוש

לחשמל ובאספקתו. מכאן שהצרכים של משק החשמל, שהוגדרו בתוכניות הפיתוח, לא קיבלו מענה כנדרש.

תגובה
רשות החשמל

3. מניתוח נתוני השקעות שביצעה הרשות בין השנים 2015-2017 ומניתוח מענה שניתן ליזמים בגין בקשות חיבור שונות לרשת, אכן התקבלה תמונת מצב כפי שהיא משתקפת בדו"ח הביקורת.
מסיבה זו ממש קיבלה הרשות את החלטתה בבסיס התעריף לקבוע מנגנון הכרה בעלויות שונה לחברה באופן בו החברה תקבל הכרה בעלויות רק עבור השקעות שבוצעו בפועל ובכפוף לבקרת עלויות. כאמור לעיל הרשות קבעה את בסיס תעריף 2018, המבוסס על עקרון חדש לחברת החשמל לפיו "השקעת קיבלת, לא השקעת לא קיבלת". הרשות צופה שמנגנון זה יביא לכך שחברת החשמל תרחיב באופן משמעותי את השקעותיה ברשת. מנגנון זה בצירוף עם תכנית פיתוח שתאושר על ידי השר למקטע החלוקה וההולכה והביצוע שלה יפוקח על ידי הרשות, משלימים מערך פתרונות אשר צפוי להגביר את ההשקעות ברשת בשנים הקרובות.

תגובה
חברת החשמל לישראל בע"מ

3-5. החברה ערכה תכנית לגבי מקטעי ההולכה והחלוקה, תוך התייחסות לפערים שנוצרו הן בפיתוח רשת ההולכה והן בחידוש רשת החלוקה. התוכנית הנ"ל אושרה ע"י הדירקטוריון בחודש יולי 2018. תכנית ההולכה הוגשה זה מכבר לרשות החשמל ונמצאת באישור אצלה. תכנית החלוקה תוגש לרשות החשמל במהלך הרבעון אחרון של שנת 2018. הן תכנית ההולכה והן תכנית החלוקה לעיל, תוגשנה, לאחר אישור רשות החשמל, לאישור שר האנרגיה.
החברה מקצה את כל המשאבים הנדרשים לביצוע תכנית הפיתוח בהתאם לתכנית הנ"ל. יצוין, כי התכנית הנ"ל גובשה על בסיס סדרי עדיפויות, בהתאם לפערים, צרכים עדכניים, החלטות הממשלה, מדיניות השר והחלטות רשות החשמל. תכנית הפיתוח המעודכנת של החברה לחומש 2018-2022 מבוססת על מתודולוגיה של סיכויי מימוש בדומה לתכניות בעבר, אך כזו הנתמכת בעדכון תעריפי הרשת אשר אושרו ע"י רשות החשמל, ולאור ממצאי המבקר, תוך הצגת מידע רחב יותר באשר לחסמים ולפרמטרים העשויים להשפיע על יכולת המימוש של רכיבי התוכנית.

החברה נערכת פנימית בכל הקשור להקצאת המשאבים, לרבות קידום שינויים ארגוניים ושינוי תהליכים לטובת העמדת יכולת ביצוע של התוכנית. זאת, גם כפועל יוצא של הרפורמה בחברה שאושרה לאחרונה. החברה פעלה, פועלת ותמשיך לפעול באופן נחרץ, נמרץ ויעיל אל מול כלל גופי המדינה בטיפול בהסרת חסמים חיצוניים, ובפרט מול משרד האנרגיה, כולל מול ועדה להסרת חסמים שהוקמה אך לאחרונה בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה, לאור האמור בסעיף 58ד לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. החברה מבצעת ותבצע מעקב ובקרה אחר יישום תכנית הפיתוח, לרבות עדכונה, בליווי רשות החשמל ומשרד האנרגיה

ליקוי

4. על חח"י לעמוד על יישומן המלא של תוכניות הפיתוח שגיבשה; להקצות את המקורות הנדרשים לביצוען ובייחוד לעשות שימוש במקורות ייעודיים שניתנו לה להגדלת ההשקעה בפיתוח הרשת.

ליקוי

5. רשת החלוקה נמצאת בתת-פיתוח ותוכנית לחידוש הרשת הקיימת לא בוצעה רמת ההשקעות במקטע החלוקה מבטאת תת-פיתוח ניכר בהיקף של כ-900 מיליון ש"ח בשנה בשנים 2013-2016. כבר מ-2013 תקצבה חח"י את פיתוח מקטע החלוקה בהיקף העומד על כחצי מרמת ההשקעות הנדרשת בתוכניות הפיתוח.

תגובה
רשות החשמל

5. מניתוח נתוני השקעות שביצעה הרשות בין השנים 2015-2017 ומניתוח מענה שניתן ליזמים בגין בקשות חיבור שונות לרשת, אכן התקבלה תמונת מצב כפי שהיא משתקפת בדו"ח הביקורת. מסיבה זו ממש קיבלה הרשות את החלטתה בבסיס התעריף 2018 לקבוע מנגנון הכרה בעלויות שונה לחברה באופן בו החברה תקבל הכרה בעלויות רק עבור השקעות שבוצעו בפועל ובכפוף לבקרת עלויות.

ליקוי

6. נוכח מצבה הפיזי של רשת החלוקה הכינה חח"י בשנים 2011-2013 תוכנית לחידושה בהיקף מצטבר של 9.4 מיליארד ש"ח, אולם במועד סיום הביקורת היא טרם החלה בביצועה.

תגובה
רשות החשמל

6. כאמור לעיל הרשות קבעה בסיס תעריף חדש המבוסס על עקרון חדש לחברת החשמל לפיו "השקעת קיבלת, לא השקעת לא קיבלת". הרשות צופה שמנגנון זה יביא לכך שחברת החשמל תרחיב באופן משמעותי את השקעותיה ברשת. מנגנון זה בצירוף עם תוכנית פיתוח שתאושר על ידי השר למקטע החלוקה וההולכה והביצוע שלה יפוקח על ידי הרשות, משלימים מערך פתרונות אשר צפוי להגביר את ההשקעות ברשת בשנים הקרובות.

ליקוי

7. על משרד האנרגיה, על רשות החשמל, על חח"י ועל משרד האוצר לבחון את מצבה של רשת החשמל, לנתח את ההשקעות הדרושות להבטחת הפיתוח והחידוש של מקטעי ההולכה והחלוקה, נוכח גילן של הרשתות והפערים הניכרים בהשקעות ברשת שנוצרו בשנים האחרונות; עליהם לתעדף את הפרויקטים לטובת ביצועם בטווח הקצר; ועליהם לגבש תוכנית לסגירת הפערים שנוצרו בפיתוח וברמת ההשקעות ברשת החשמל, לרבות אופן ביצוע התוכנית ומציאת המקורות למימונה.

תגובה
רשות החשמל

7. הרשות נקטה בפעולות הדרושות עוד קודם פרסום דו"ח הביקורת. כאמור, רשות החשמל קבעה בבסיס התעריף 2018 תכנית השקעות לחידוש רשת החלוקה. הרשות תפקח באמצעות תעריף הרשת על שיפור מתמיד של אמינות אספקת החשמל לצרכנים. מודל שיפור ברמת דקות אי אספקה מוכל בתוך התעריף.
הרשות הקימה לאחרונה אגף בקרת עלויות שמטרתו הידוק הפיקוח על פעילות ההשקעות של חברת החשמל.
הרשות מתעתדת עד סוף 2018 לקבוע תכנית פיתוח חדשה במקטע ההולכה בהיקף השקעות צפוי של כ- 1.2 מיליארד ₪ כל שנה ובשנת 2019 בכוונת הרשות לקבוע תכנית מקבילה באותו היקף גם עבור מקטע החלוקה.
הרשות שוקלת הפעלת מנגנונים שונים על מנת להבטיח את יישום תכניות הפיתוח במלואן לצורך שיפור ברמת השירות לצרכנים ויצרנים ובכלל זה שיפור באמינות אספקת החשמל.

תגובה
חברת החשמל לישראל בע"מ

7. ראה תגובה בסעיף 13.

ליקוי

8. רשות החשמל העניקה לחח"י מקדמות, בהיקף מצטבר של 2.5 מיליארד ש"ח, על חשבון תעריף רשת החשמל במטרה להגדיל את רמת ההשקעות בה. אולם, חח"י לא ניתבה את המקדמות להגדלת ההשקעות ברשת החשמל, ובפועל צמצמה הפסדים או הגדילה רווחים או הוצאות אחרות שאינן השקעות במקטעי הרשת.

תגובה
חברת החשמל לישראל בע"מ

8. ראה תגובה לליקויים 5-3 לעיל.

ליקוי

9. רשות החשמל לא פיקחה על השימוש שעשתה חח"י במקדמות שניתנו לה.

ליקוי

10. פערים מהותיים, שנמשכו על פני שנים בין העלויות המוכרות בתעריף לבין העלויות של חח"י בפועל במקטעי הרשת השונים , תרמו לפגיעה בהשקעות ברשת החשמל. ההשקעות ברשת נותרו ברמה קבועה כמעט במהלך השנים ולא תאמו את צורכי הפיתוח של רשת החשמל. על תוכניות הפיתוח שמגבשת חח"י לכלול מידע ותכנון של פרויקטים שרמת הוודאות לגבי הקמתם והעמידה בלוחות הזמנים להקמתם גבוהה, כדי לשקף באופן מהימן ביותר לגורמים השונים במשק החשמל את תמונת הפיתוח הצפויה בפועל. בד בבד על משרד האנרגייה לשקול מסגרת פרסומית נפרדת לפרויקטים ארוכי טווח שקיימת סבירות גבוהה כי לא יתממשו במסגרת טווח הזמן של תוכנית הפיתוח.

תגובה
משרד האנרגיה

10. ראה תגובה בסעיף 13.

תגובה
רשות החשמל

8-10. רשות החשמל העניקה לחברה מקדמות במסגרת תעריף הרשת, מאחר ולא התקבלה החלטה חדשה על בסיס רשת. על החברה היה במסגרת התעריף ומהמתודולוגיה שלו להשקיע בהתאם לצרכי המשק. בשנים אלה החברה לא הפחיתה השקעות אלא המשיכה להשקיע בהיקפים שהיו בשנים שלפני המקדמה.
רשות החשמל עדכנה את בסיס התעריף בחודש ינואר 2018, כאמור לעיל, וכחלק מהפקת הלקחים מניתוח רמת ההשקעות ברשת בשנים שקדמו להחלטה. לדעת הרשות, התעריף שנקבע בראשית 2018 מבוסס על מתודולוגיה מתאימה.
בסיס התעריף שהתקבל ב-2018, מהווה תיקון לליקוי.

תגובה
חברת החשמל לישראל בע"מ

10. החברה אינה מקבלת את המלצת הביקורת בדבר תיקון ליקוי זה, בהתאם לסעיף 21א(ד) לחוק מבקר המדינה. החברה תציין לגבי כל פרויקט את החסמים המרכזיים המשפיעים על יכולת המימוש שלו בביצוע/מימוש הפרויקט.

ליקוי

11. נוכח פרקי הזמן הממושכים של הליכי הקמת הפרויקטים, על חח"י לשפר את היערכותה להתמודדות עם חסמים אלה מבעוד מועד באמצעות תכנון מוקדם ובחינת נקיטת צעדים להסרת חסמים. נוסף על כך, מן הראוי כי משרד האנרגיה יוביל הליך שבו גורמי הממשלה הרלוונטיים יתנו דעתם על הצורך לפעול להסרת חסמים המעכבים הקמת פרויקטי תשתית.

תגובה
משרד האנרגיה

11. המשרד הקים צוות עבודה בין משרדי לעניין הסרת החסמים בתחום מימוש תכנית הפיתוח של חברת החשמל. הפגישה הראשונה של הצוות התקיימה בתחילת השבוע.

תגובה
חברת החשמל לישראל בע"מ

11. החברה פעלה, פועלת ותפעל מול כלל גורמי המדינה הרלוונטיים: משרדי ממשלה ורשויות שונות. החברה פעלה

לקידום הקמת ועדה להסרת חסמים, בראשות מנכ"ל משרד האנרגיה.

ליקוי

12. רשות החשמל לא עדכנה את בסיס התעריף של רשת החשמל במסגרת בסיס התעריף משנת 2002 ועד ינואר 2018, ובכך יצרה סיכון משמעותי להיווצרות תעריף שאינו משקף את מלוא העלות שהייתה אמורה להיות מוכרת. זאת, בין היתר, לאור השינויים שחלו במשק החשמל ובמבנה העלויות של חח"י.

תגובה
רשות החשמל

12. ראה תגובה לליקויים 10-8.

ליקוי

13. משרד האנרגיה, שהוא הגורם האמון על תכנון משק החשמל, היה מודע לכך שחח"י לא תוכל לעמוד בחלק נכבד מיעדי תוכנית הפיתוח, ולמרות זאת, הפיקוח של המשרד על תכנון ויישום תכניות הפיתוח היה חסר. הפער בין התוכניות לבין יכולות מימושן בפועל עלול לרוקן מתוכן את משמעותן. על משרד האנרגיה להגביר את הפיקוח על ביצוע תוכניות הפיתוח באישורו. כמו כן, עליו לוודא כי כלים שגיבשה הרשות בשנת 2018 לבקרה יעילה על ביצוע ההשקעות ברשת אכן משיגים את ייעודם.

תגובה
משרד האנרגיה

13. תגובה לליקוים 7,10,13: תכנית הפיתוח שאושרה על ידי שר האנרגיה היא תכנית עבודה מחייבת לחח"י, וקיומה הוא קריטי לפיתוח משק החשמל.
רשות החשמל גיבשה מתודולוגית בקרה אפקטיבית על הפרויקטים שעל חח"י לבצע. לצד זאת, פעל המשרד במספר מישורים להבטחת ההשקעות הנדרשות בפיתוח רשת ההולכה והחלוקה, לוחות הזמנים ליישומן וקיומם של תמריצים ראויים:
כפי שצוין לעיל, תכנית הפיתוח לרשת ההולכה אושרה על ידי הרשות והיא תובא לאישור השר בימים הקרובים (ספט' 2018). בהנחית השר, התכנית גובשה על ידי רשות החשמל לאחר שהוצגה בפניה הצעת חח"י בהתאם לצרכי המשק ומצב המערכת. התוכנית תכלול את כלל הצרכים העתידיים של משק

החשמל, ובכלל זה הצרכים הצפויים נוכח הצורך בהשבתת יחידות הייצור באורות רבין, הערכות לסיום פעולתה של תחנת רידינג והקמת הספק חדש באתר זה. יש לציין כי התכנית תיתן מענה מקיף לקליטתה של אנרגיה מתחדשת ושיפור הולכת החשמל מדרום הארץ לצפונה. היקף התכנית צפוי להיות גבוה משמעותית מהיקף ההשקעות ברשת בשנים שעברו.

בסיס התעריף שאושר במליאת רשות החשמל בינואר השנה קושר באופן ישיר בין היקף ההשקעות של החברה לבין תעריף הרשת לצרכן. בפרט, הרשות קובעת תקציב ייעודי להשקעות שייגזר מעלויות ההשקעה בתכניות הפיתוח לרשתות ההולכה והחלוקה. תקציב ייעודי זה יעודכן בהתאם להיקף ההשקעה שיבוצע על ידי החברה ויופעל בפועל. באופן זה יובטח לחברה מקור תקציבי לפיתוח הרשת, ומאידך ישלמו צרכני החשמל רק על השקעות אשר בוצעו והופעלו בפועל בהתאם לתכניות הפיתוח. מתודולוגית בסיס התעריף נותנת מענה לכל היקף השקעה עליה יחליט השר במסגרת תכנית הפיתוח שתאושר, ומטילה חובת דיווח פרטנית על חח"י בנוגע להיקפי ההשקעה השנתיים שלה.

במסגרת דיוני הרפורמה הובטחו המקורות הכספיים הנדרשים גם בהיבט התזרימי לביצוע התכנית ואלו נלקחו באופן מלא במסגרת דו"חות הרפורמה שהוגשו על ידי החברה.

תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לעתיד תחום לווייני התקשורת במדינת ישראל

הגופים המבוקרים: משרד המדע, המטה לביטחון לאומי, משרד התקשורת, תעשייה אווירית

כללי
משרד המדע והטכנולוגיה

תחום החלל נמצא בעדיפות גבוהה בסדרי העדיפויות של המשרד. סוכנות החלל הישראלית (סל"ה) הוקמה בהחלטת הממשלה בשנת 1983, והיא גוף ממלכתי הפועל במשרד. סל"ה יוזמת, מובילה ומתאמת את פעילות החלל האזרחית בישראל, לשם השגת יעדיה של מדינת ישראל בתחום החלל, ולפי תכנית החלל הלאומית האזרחית. סל"ה אחראית לתכניות למיזמים מדעיים שמטרתם ניצול החלל לטובת החברה והכלכלה בישראל, בדגש על התרומה התשתית הגנרית לעתיד. כדי להבטיח את המשך התנופה של מדינת ישראל בתחום חקר החלל וניצולו, יש להמשיך ולהשקיע בתכנית חלל אזרחית, ובאמצעותה גם בתעשייה הישראלית ובאקדמיה. בדרך זו תהפוך ישראל לאחת ממעצמות החלל בעולם, על המשמעויות הכלכליות , המדעיות והטכנולוגיות הכרוכות בכך.

סל"ה פועל בכמה מישורים כדלקמן:

- פיתוח טכנולוגיות ומוצרי חלל במסגרת פעילות לקידום תעשיית החלל הישראלית.
- שיתופי פעולה בין לאומיים: מיזמי מחקר ופיתוח, הסכמים וקשרי חוץ.
- מחקר תשתית באקדמיה ובמכוני המחקר.
- פעילות חינוכית בקהילה ובחברה בנושאי חלל.

סל"ה מובילה מספר רב של פרוייקטים מורכבים, רובם בשיתוף פעולה בין לאומי כדלקמן:

- העמקה והרחבה של שיתופי הפעולה בין לאומיים בתחום החלל: שיתופי פעולה לאומיים הם ליבת העשייה של סל"ה, מתוך הבנה אסטרטגית כי תעשיית החלל הישראלית אינה יכולה להישען על השוק המקומי בלבד. לפיכך, קיים צורך חיוני לשתף פעולה עם סוכנויות חלל זרות וארגונים בין לאומיים. הפעילות נעשית באמצעות חברות ישראליות אשר משתתפות במיזמים.

- המיזם העיקרי אשר ישראל משתתפת בו הוא לוויין ונוס(אשר שוגר בהצלחה באוגוסט 2017)- מיזם משותף בין סל״ה לבין סוכנות החלל הצרפתית, לפיתוח לוויין נושא מצלמה רבת צבעים ומערכת הנעה חשמלית למשימה מדעית וטכנולוגית. פרוייקטים נוספים מפורטים בדוח השנתי של המשרד.
- כדי להבטיח את המשך התנופה של ישראל בתחום חקר החלל, מדי שנה מפרסמת סל״ה קולות קוראים להגשת הצעות למחקרים בתחום החלל.
- סל״ה פועלת לקדם ולחזק מו״פ באמצעות רעיונות חדשניים בתחום החלל, ומתן אפשרות לחברות קטנות ולחברות הזנק לפתח את רעיונותיהן ומוצריהן.
- מלגות לתלמידי תואר שלישי ולפוסט דוקרטורנטים.
- קידום החשיפה לתחום החלל לצעירים במסגרת פעילות מדע וקהילה.

בשנים האחרונות גוברת עוצמתו הכלכלית של החלל, והוא נחשב בעל משמעות בכלל הידע ובמיוחד בתחומי המחשוב, תקשורת לווינית, ניווט ותצפיות כדור הארץ.
אין מחלוקת כי יש לקבוע סדרי עדיפויות מושכלים לניצול התקציב, הן בהתחשב בסכומי הכסף הנדרשים לשם שמירה על מעמדה היחסי של ישראל בתחום החלל, והן בהתחשב בכך שחלק גדול מהפעילות בתחום החלל מבוצעת על ידי שחקנים מהשוק הפרטי וביוזמתם. לפיכך, מקדם המשרד חשיבה אסטרטגית בתחום החלל.
בשנת 2009 מינה נשיא המדינה דאז, מר שמעון פרס, בתיאום עם ראש הממשלה דאז, מר בנימין נתניהו, צוות לגיבוש תכנית חלל לאומית לישראל (להלן- צוות הנשיא). מסקנות צוות הנשיא הוגשו ביוני 2010 והן מפרטות מצע לתכנית חלל לאומית, לצורך מיצוב מדינת ישראל בחזית הטכנולוגיה וקיום תעשיית חלל מקומית, בת קיימא. לצורך מימוש התכנית, המליץ צוות הנשיא על תקציב שנתי של 300 מלש״ח לשנה למשך חמש שנים, שיהווה תקציב לפעילות האזרחית בתחום החלל. כתוצאה מהמלצות אלו הוגדל תקציב סל״ה והוקצו לה 180 מלש״ח לשלוש שנים. בהמשך לדוח צוות הנשיא, ולצורך יישמו , ביקשה המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי(להלן- המולמו״פ) מתת וועדת החלל של המולמו״פ לבחון צעדים למימוש דוח צוות הנשיא, במטרה להצעיד קדימה את מדינת ישראל ולהבטיח את מקומה בחזית במדע והטכנולוגיה בתחום. המלצות וועדת החלל אושרו על ידי פרופ׳ בן ישראל בתפקידו כיו״ר המולמו״פ במאי 2015.
יש לשים לב כי בתקופה זו התחלפו שני שרים במשרד המדע והטכנולוגיה(השר דני דנון מונה במאי 2015, אך עזב באוגוסט, 2015 לאחר שהתמנה לשגריר ישראל באו״ם), ביום 2.9.2015 מונה לתפקיד שר המדע אופיר אקוניס בינואר 2016 הוצגו בפני השר המלצות וועדת החלל. השר ביקש כי תוכן הצעת החלטה לממשלה לצורך יישום

המלצות וועדת החלל, שתתמקד בבניית לוויין לאומי ובחיזוק נושא החינוך והקשר עם הקהילה בתחום החלל. בפברואר 2016, עמד הלוויין עמוס 6 בשילובים אחרונים. לפיכך, בגיבוש סדרי העדיפויות שנקבעו בהצעת ההחלטה לא היה כלול נושא לווייני התקשורת כי הצעת ההחלטה הצריכה שינוי מהותי בסדרי העדיפויות, בשל התפוצצות הלוויין עמוס 6 על כן השיגור בספטמבר 2016.
המלצות וועדת החלל, כמו גם המלצות צוות הנשיא, המליצו על תכניות, אשר התקציב הכולל הנדרש עבור יישומן מגיע ל-300 מיליון ₪ בשנה. זאת בעוד שתקציב סל״ה השנתי הוא כ-70 מלש״ח, זאת לאחר שהוגדל באופן משמעותי בעקבות המלצות צוות הנשיא. בהיעדר הקצאה תקציבית מתאימה בשלב זה, קבע המשרד סדרי עדיפויות בהתאם לתקציב העומד לרשותו, על סמך בחינה יסודית באשר לתועלת הצפויה מהם לתעשיית החלל הישראלית, לידע המדעי בתחום החלל ולקידום שיתוף בינלאומי. אין מחלוקת כי כל הפרויקטים בהם עוסקת סל״ה הם בחוד החנית של המדע והטכנולוגיה בישראל, ויש בהם כדי לקדם באופן משמעותי את תעשיית החלל הישראלית. המשרד חזר בפני משרד האוצר ואגף התקציבים, על צרכי החלל של ישראל, והציג את התכנית המלאה של צוות הנשיא וועדת החלל לקידום תחום החלל בישראל. המשרד עומד על כך שהתכנית המלאה צריכה להיות ממומשת במלואה. מנהל סל״ה הציג את התכנית המלאה בפני תת הוועדה לנושא החלל של וועדת המדע של הכנסת, ואת הצורך בתקצוב של 300 מלש״ח לשנה במאי 2016. מיד לאחר התפוצצותו של הלוויין עמוס 6 על כן השיגור ב1 לספטמבר 2016 אשר היה לאסון גדול, הקים שר המדע באופן דחוף ועדה בין משרדית בראשות מנכ״ל המשרד שמטרתה לבחון את תכנית החלל האזרחי בכלל, ואת תכנית לווייני התקשורת בפרט(להלן הוועדה בין משרדית). הוועדה הבין משרדית קיבלה את המלצות צוות הנשיא וועדת החלל, אך התמקדה באופן פרטני בדרישות ללוויינות התקשורת, לאור דחיפות הנושא. השר הנחה את הוועדה להגיש את מסקנותיה באופן דחוף, וכך עשתה. הוועדה הגישה לשר את מסקנותיה במהלך חודש דצמבר 2016.
הוועדה המליצה להגדיר את תחום לווייננות התקשורת כצורך לאומי אסטרטגי ולייסד תכנית רב שנתית(לתקופה של שתים עשרה שנים) בתמיכת הממשלה, אשר מטרותיה תהיינה:
-הבטחת חופש הפעולה במרחב.
-יתירות לתשתית התקשורת בהיותה תשתית קריטית.
-שימור ידע ויכולת בתעשייה.
יישום התכנית באמצעות פיתוח וייצור של לווייני תקשורת, בתעשייה הישראלית, בתמיכה הממשלתית והפעלתו על ידי מפעיל בשליטה הישראלית. מהאמור לעיל עולה כי משרד המדע פעל באופן מהיר ויעיל לבחינת הנושא, וגיבש סדרי עדיפויות הנוגעים מהשינויים שחלו בנסיבות כתוצאה מאבדן עמוס 6. על מנת לקדם תחילה את הנושא הדחוף של בנייה ושיגור לוויין עמוס 8, הוחלט כי הצעת ההחלטה

תתמקד בנושא זה, תוך השגת הסכמה בין השחקנים הממשלתיים המרכזיים. הצעת ההחלטה קיבלה את אישור כל הגורמים המוסמכים, לרבות משרד האוצר, משרד הביטחון, המל״ל ומשרד המדע והטכנולוגיה. ההצעה אושרה בקבינט בתאריך ה-2 בספטמבר 2018. המשרד ער לצורך בחשיבה אסטרטגית לטווח ארוך, לרבות קביעת יעדים רב שנתיים לפיתוח תחום החלל והתקציבים הנדרשים לשם כך, על מנת לגבש פתרונות לטווח ארוך ולייצר וודאות לכלל השחקנים בשוק. לפיכך, בהחלטת הממשלה הוחלט כי ״יישום מסקנות הוועדה לרבות המתווה הרב שנתי, ייבחן ויובא לדיון בפני הקבינט עד סוף 2020״. עם זאת המשרד מציין כי תחום זה משתנה במהירות וכי הפתרונות הטכנולוגיים הקיימים כיום, יתכן ולא יהיו רלוונטיים בעתיד הקרוב.

ליקוי

1. המשבר המתמשך בתחום החלל, לרבות בתחום לווייני התקשורת, שאליו נקלעה מדינת ישראל משנת 2008 נגרם בין היתר בשל היעדר מדיניות לאומית שבמסגרתה נקבעו מטרותיה ויעדיה של המדינה בתחום החלל, ובכלל זה בתחום לווייני התקשורת, ובשל היעדרה של תוכנית רב-שנתית הנגזרת ממדיניות זו, המגובה בתקציב מתאים והנותנת מענה לצרכים של מדינת ישראל בתחום.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

1. החל מינואר 2017 פעל המל״ל על מנת לבנות ולנסח הצעה כוללת לתכנית רב שנתית. במהלך הזמן התגבשה הערכה כי החלטה כוללת של תכנית רב שנתית מגובה בתקציב רב שנתי לא תגיע לכדי הסכמה וסיכום. זאת, כי החלטה על מקורות תקציבים רב שנתיים בעידן הנומרטור מצריכה איזון של מקורות תקציבים אשר להערכת המל״ל לא יהיה אפשר להגיע לכדי סיכומם. בנוגע לאפשרות של החלטה על תכנית רב שנתית ללא תקציבים מסוכם - ניסיון העבר הוכיח כי תכניות כאלו ״נשארות על הנייר״ ולא ממומשות. המל״ל נמנע מלהביא הצעות להחלטה הדורשות תקציב ללא איתור מקורות התקציב מראש.

ליקוי

2. משנת 2009 פעלו גופים שונים בנושא תוכנית החלל הלאומית של מדינת ישראל. ואולם עד יולי 2018 מומשו המלצות גופים אלה באופן חלקי ביותר או שלא מומשו כלל. היעדרן של מדיניות לאומית ושל תוכנית רב-שנתית הנותנת מענה לצרכים ומגובה בתקציב מתאים,

גורם בין היתר לחוסר יציבות ולחוסר יעילות בתחום לווייני התקשורת ולפגיעה ביכולתה של התע"א להמשיך ולהחזיק בקו הפיתוח והייצור של לוויינים אלה. על המל"ל, בשיתוף משרד המדע וגורמים נוגעים נוספים, לבצע עבודת מטה בסוגיית שימור תשתית הפיתוח והייצור של לווייני התקשורת בתע"א. במסגרת זו יש לבחון דרכים למתן מענה לצרכים שמחייבים שימוש בלווייני התקשורת מתוצרת התע"א והפעלתם על ידי חברה ישראלית, ולקבוע את התקציבים הנדרשים לכך.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

2. ועדת החלל הוקמה כפועל יוצא של משבר בתחום לווייני התקשורת ואובדנם של עמוס 5 ו-6. בעקבות המשבר שנוצר ולבקשת שר המדע, השתתף נציג המל"ל כחבר בוועדה והיה שותף למסקנותיה. מסיום פרסום מסקנות הוועדה פעל המל"ל על מנת לסייע ולהבשיל את מסקנותיה לכדי הצעת מחליטים והבאתה לאישור הממשלה \ קבינט. אי לכך החל מסוף 2016 המל"ל שותף באופן מלא בכל עשיית עבודת המטה שעיקרה מבוסס על מסקנות הוועדה. המל"ל המשיך לתכלל את עבודת המטה, בשיתוף עם המשרדים הרלוונטיים לגיבוש הצעת מחליטים מוסכמת. הנושא הובא להחלטה בקבינט בתאריך 2.9.2018 והתקבלה החלטה המגלמת את עיקרי המלצות וועדת החלל הכוללת:
1. כי יישום מסקנות הוועדה לרבות המתווה הרב שנתי יבחנו ויבאו לדיון בפני הקבינט עד סוף 2020.
2. פיתוח וייצור של לוויין תקשורת אחד בישראל ושיגורו מאתר בחו"ל, לוויין בייצור ישראלי- תעשייה אווירית ומפעיל ישראלי- חברת חלל תקשורת.
3. המל"ל יבצע מעקב אחר החלטות הממשלה / הקבינט בנושא ויביא לבחינה ולהחלטה נוספת את המתווה והמשך תכנית ההצטיידות בלווייני תקשורת במהלך 2020 כך שהצרכים העתידיים יבחנו במסגרת זו.

ליקוי

3. בהיעדר הקצאה תקציבית מתאימה לא כלל משרד המדע בטיוטת הצעת מחליטים בנושא "תכנית ממשלתית להעצמה וחיזוק של החלל האזרחי בישראל" מפברואר 2016 התייחסות לתחום לווייני התקשורת. זאת על אף המלצת הוועדה למדיניות מחקר ופיתוח בתחום החלל, הפועלת במועצה הלאומית למחקר ופיתוח , בנוגע לצורך בשימור הנכס האסטרטגי של התקשורת באמצעות הקצאת כספים "קבועים" לתחום לווייני התקשורת. עד מועד סיום הביקורת

משרד המדע, לרבות המועצה הלאומית למחקר ופיתוח וסל״ה לא הביא לאישור הממשלה את טיוטת הצעת המחליטים. עקב כך לא דנה ממשלת ישראל בתוכנית המשך בנושא החלל, לא קבעה מדיניות בנוגע לקידום תוכנית זו ולא קיבלה החלטה בנוגע להקצאת תקציבים לחיזוק תחום החלל בישראל על נגזרותיו. על המל״ל, בשיתוף משרד המדע וגורמים נוגעים נוספים, לפעול ללא דיחוי להביא לדיון בממשלה את נושא פעילות מדינת ישראל בתחום לווייני התקשורת. בדיון יש להציג בין היתר את הדרך המיטבית להבטחת הספקתם של שירותי לוויינות תקשורת הדרושים למדינת ישראל, אם באמצעות חברה ממשלתית או בדרך אחרת. כמו כן יש להציג את החלופות האפשריות לשימור ולקידום תחום לוויינות התקשורת, לרבות החלופה של מימוש המלצות הוועדה שמינה בספטמבר 2016 שר המדע והטכנולוגיה. זאת על מנת שיתקיים דיון במענה שנותנת כל חלופה לצורכי המדינה, במכלול הסיכונים שכרוכים באימוץ כל חלופה ובתקציבים שיידרשו ליישומה. דיון כזה יאפשר לממשלה לקבל החלטה מערכתית בנוגע לעתיד תחום לווייני התקשורת במדינת ישראל ותיעדופו לעומת נושאים אחרים, שתתבסס על מלוא המידע הרלוונטי ולא רק על שיקולים תקציביים.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

3. לאחר פרישת חברת החלל ולאחר שאחד המשרדים בחן הצעה להביא להחלטה חלופה ללוויין לאומי ללא חברה אזרחית, חזרה חברת החלל לשולחן הדיונים. בתאריך 2.9.2018 עלתה הצעת המחליטים שתוכללה על ידי המל״ל וגובשה בשיתוף משרד המדע, משרד התקשורת ומשרד האוצר. ההחלטה מגלמת את עיקרי המלצות וועדת החלל הכוללת ייצרן ישראלי- תעשייה אווירית ומפעיל ישראלי-חברת חלל תקשורת. ההחלטה כללה שלושה מרכיבים:
1. לקבוע כי יישום מסקנות הוועדה לרבות המתווה הרב שנתי יבחנו ויבאו לדיון בפני הקבינט עד סוף שנת 2020.
2. לאשר פיתוח וייצור של לוויין תקשורת אחד בישראל ושיגורו מאתר בחו״ל (להלן ״הפרוייקט״) במסגרת התקשורת עם החברה המפעילה ובבעלות משותפת עמה, כמענה לאבדן לוויין תקשורת ״עמוס 6״.
3. להנחות את וועדת התדרים כמשמעותה בפקודת הטלגרף האלחוטי (נוסח חדש), התשל״ב -1972 על מנת שזאת תבחן את האפשרות להודעה והקצאה של תדרים להקמת רשת לוויינים על בסיס סמכויותיה, ובין היתר תוך בחינה של החלוקה הספקטראלית המתאימה למימוש הצרכים של מדינת ישראל.

ליקוי

4. המתווה שגיבשו המל״ל, משרד המדע וגורמים נוגעים נוספים כלל מימוש של פרויקט הלוויין עמוס 8 ועקרונות בלבד לתוכנית רב-שנתית בתחום לווייני התקשורת במדינת ישראל, ללא קביעה של מספר הלוויינים שיפותחו, ייוצרו וישוגרו, ללא קביעת לוחות זמנים מפורטים במישור הרב-שנתי וללא הקצאת התקציבים הנדרשים למימוש תוכנית כאמור. אם יהיה מתווה זה בסיס להצעת מחליטים, הוא יצמצם באופן חלקי בלבד, אם בכלל יצמצם, את אי-הוודאות בטווח הארוך בתחום לווייני התקשורת, וספק אם ייתן מענה ראוי לצורך בשמירה על הרציפות והיציבות בתחום זה ולשיפור היעילות בו; יעדים אשר היו חלק מהמלצות ועדת החלל . כמו כן, המתווה שגובש הוא פתרון לטווח הקצר בלבד, וספק אם יש בו כדי להביא לפתרון מספק למשבר שאליו נקלעה מדינת ישראל בתחום לווייני התקשורת.

תגובה
המטה לביטחון לאומי

4. הסיבות והטעמים לתצורת המתווה שגיבשו המל״ל ומשרד המדע כאמור לעיל, שכלל מימוש של פרויקט הלוויין ״עמוס 8״ ועקרונות בלבד לתכנית רב שנתית, מפורטים בהתייחסות המל״ל לליקוי מספר 2.

ליקוי

5. במשך כ-15 שנה, בשנים 2000 - 2015, לא עדכן משרד התקשורת את תנאי הרישיון המיוחד שנתן לחברת חלל, על אף השינויים המהותיים שחלו בפעילותה. אוזלת ידו של משרד התקשורת בהקשר זה מקבלת משנה תוקף נוכח פניותיה של חברת חלל אליו בבקשה לעדכן את תנאי הרישיון עקב השינויים שחלו בפעילותה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של משרד התקשורת. על משרד התקשורת וגורמים נוגעים נוספים, לרבות רשות ביטחונית מוסמכת, להבטיח את יישום המנגנונים שנקבעו ברישיון שניתן לחברת חלל ובכלל זה לפתור את סוגיית הסדרת הסיווג הביטחוני של עובדי החברה ונושאי משרה בה, ובמידת הצורך אף לקבוע מנגנונים נוספים הניתנים לאכיפה. כל זאת כדי שניתן יהיה לשמור על האינטרסים של המדינה הנוגעים לפעילותה של חברת חלל.

תגובה
משרד התקשורת

5. המשרד מבהיר כי היו תיקונים לרישיון אבל הם נעשו בדרך של צירוף הדוחות לרישיון, זו פרקטיקה שהמשרד נהג ונוהג לפעול לפיה. ייתכן שזו לא הפרקטיקה המיטבית בנוגע לשינויים מהותיים ואכן, פרקטיקה זו הופסקה בשנת 2015 (ביוזמת המשרד) ומאז התיקונים, הוספת נספחים וכיו"ב נעשים בדרך של תיקון פורמלי לרישיון על כל המשתמע מכך. בכוונת המשרד, לבחון בשנת העבודה 2019, את הפרקטיקה המיטבית בנוגע לשינויי רישיונות לרבות רישיון זה של חברת חלל ויפעל בהתאם בעתיד.

ליקוי

6. על אף פניותיה של רשות ביטחונית מוסמכת לחברת חלל במשך השנים בעניין הסדרת הסיווג הביטחוני של עובדיה, לא הוסדר הסיווג. גם לאחר תיקון רישיון חברת חלל בשנת 2015, שבו נכללה החובה להסדיר את סיווג הדירקטורים ובעלי התפקידים בחברה, לא הוסדר הנושא.

ליקוי

7. על אף הקשיים בהסדרת הסיווג הביטחוני של עובדי החברה, לא טיפלה רשות ביטחונית מוסמכת בנושא בנחרצות וככל הנדרש תוך מעורבותם של הגורמים הבכירים ביותר עם תחילת היווצרותם של קשיים אלה. עד מועד סיום הביקורת טרם באה על פתרונה סוגיית הסדרת הסיווג הביטחוני של דירקטורים ובעלי תפקידים בחברה.

ליקוי

8. ברישיון המתוקן של חברת חלל נקבע כי ימונה משקיף מטעם המדינה בדירקטוריון החברה. פעילותו של המשקיף הייתה אמורה לאפשר למשרד התקשורת ולרשות ביטחונית מוסמכת לפקח על פעולות חברת חלל ולוודא שמירה על האינטרסים של מדינת ישראל. עד מאי 2018 סוגיית האחריות לאיתור משקיף מטעם המדינה בדירקטוריון חברת חלל לא הוסדרה, ובפועל לא מונה משקיף. כמו כן לא נקבע מנגנון חלופי לשם השגת המטרות שהיו אמורות להיות מושגות באמצעות מינוי המשקיף. מצב של היעדר פיקוח ובקרה על פעילות החברה מצד הגורמים הנוגעים באמצעות משקיף או באמצעות מנגנון אחר, עלול להביא לפגיעה באינטרסים של מדינת ישראל ויש לתקנו לאלתר.

תגובה
משרד התקשורת

8. עניין זה של מינוי משקיף כמו נושאים אחרים הינם בעלי אינטרסים חשובים. במאי 2018 בוצע תיקון מספר 6 ברישיון ביחס למינוי משקיף ובו נכתב כי "המנהל יהיה רשאי, לבקשת הרשות הנוגעת בדבר המוסמכת, למנות משקיף" כאמור לעיל, המינוי הוא לבקשת הגורמים הנוגעים ומבדיקה עימם עולה שנושא המשקיף נמצא בהליכי איתור. לאחר שיאותר גורם מתאים על ידי הגורמים הנוגעים בדבר, מנכ"ל המשרד יפעל להמשך תהליכי המינוי. תיקון מספר 2 משנת 2015 הבהיר את עיקר הנושאים החשובים, מאז נעשו תיקונים נוספים (בהם תיקונים 3ו-6) שעוסקים בסוגיות של הגנה על אינטרסים חשובים וכרגע נמצא על הפרק תיקון נוסף (תיקון מ'ס 5, שמספרו יעודכן) ביחס ל"מדינות מיוחדות". המשרד נמצא בקשר שוטף עם הגורמים הנוגעים בדבר. במידה וייווצרו חוסרים בהגנה על אינטרסים חשובים המשרד יבחן זאת בכובד ראש.

פרק רביעי

גופים נוספים

נציגויות משרד האוצר ובנק ישראל בחו״ל

הגופים המבוקרים: משרד האוצר, בנק ישראל, משרד החוץ

הערה כללית: בנק ישראל אינו נימנה על יחידות הממשלה הנותנות מענה באמצעות משרד ראש הממשלה וע״כ תגובתו לדוח אינה מופיעה בפרק זה.

ליקוי

1. לא נמצא כל תיעוד כי שר האוצר או מנכ״ל משרד האוצר דנו בהחלטת החשבת הכללית הקודמת לצמצם את פעילות הנציגות ולהחזיר את ראש המשלחת וסגנו לארץ, תוך בחינת מכלול השיקולים הקשורים בתפקיד הנציגות, אף שהנציגות עשויה לתרום למשרד האוצר לא רק במישור של ניהול החוב אלא גם במישורים אחרים.

ליקוי

2. לא נמצא תיעוד להחלטתו של החשב הכללי שנכנס לתפקידו בפברואר 2017 להמשיך וליישם את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת בדבר צמצום פעילות הנציגות לאחר ששקל את מכלול השיקולים ולאחר שבחן את הסוגיה מתוך ראייה מתכללת של משרד האוצר.

תגובה
החשב הכללי - משרד האוצר

2. החשב הכללי אישרר את החלטתה של החשבת הכללית הקודמת לאחר שביצע שיחות עם כלל הגורמים הרלוונטיים ובהתחשב ביתרונות והחסרונות של ההליך, זאת תוך כדי התחשבות בשיקולי ההתייעלות, החיסכון הכספי והערך המוסף המקצועי. יתר על כן, אשרור ההחלטה התקבל כאשר הליך השינוי המבני היה בשלבי סיום ונחתם סיכום תקציבי חתום על אג״ת, נמסרה הודעה לגורמים הרלוונטיים בנציגויות ובתקשורת, בוצעו דיונים מקיפים עם המשרדים השונים, כגון משרד החוץ, משרד הכלכלה, משרד התיירות ועוד. בנוסף יש להדגיש כי ההחלטה איננה סגירת הנציגות אלא ייעול עבודת הנציגות תוך כדי התחשבות בשיקולי חיסכון לצד שיקולים איכותיים. ככל שיתברר בעתיד כי יש צורך בהרחבת עובדי הנציגות לרבות שליחת שליחים הדבר הינו בר ביצוע כחלק מסמכויות החשב הכללי. יתרה על כך, נציגי המבקר כותבים בעצמם בדו״ח

הביקורת כי " יובהר כי משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את מאמצה של החשבת הכללית הקודמת לצמצם פעילות המשלחת ככל שהדבר תורם לחיסכון וליעילות ברמה במערכתית" ובכך מאשררים בעצמם כי ראוי שבחינת ההחלטה תתבצע בפרספקטיבה מאוחרת יותר ולא תוך כדי ביצוע ההליך. דברים אלו מקבלים משנה תוקף לאור העובדה כי כבר עכשיו אין עוררין כי קיים חיסכון כספי, שהיקפו הסופי יתברר על פני זמן ועם סיום ההליך וייעול של העבודה המקצועית מול השווקים הגלובליים אשר פועלים כיום באופן גלובלי ושונה מהעבר ובכך מאפשרים חיסכון וייעול הפעילות.

ליקוי

3. אגף החשכ"ל לא עמד בלוחות הזמנים שהעמיד לביצוע השינוי הארגוני ובקיצוץ במצבת תקני כוח האדם שתוכנן כפי שעולה מעבודת המטה שהכין, ועד למרץ 2018 טרם הושלם התהליך.
כמו כן, צמצום פעילות נציגות האוצר לא נעשה בתיאום עם משרדי הממשלה המקבלים שירותים מהנציגות ובתיאום עם משרד החוץ, אף שהדבר משפיע על עבודתם במידה ניכרת.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

3. לנושא עבודת המטה לשינוי המבנה הארגוני של נציגות האוצר בניו יורק- ראשית יצוין, כי שיקול החיסכון איננו השיקול היחידי ואף אינו השיקול המרכזי בהחלטה על השינוי הארגוני בנציגות. לעניין החיסכון, נעשתה עבודת הכנה על סמך נתונים חלקיים שסופקו על ידי הנציגות ובנוסף התקיימו פגישות עם כל עובדי הנציגויות. נתונים ופגישות אלו היוו בסיס מספק לכדאיות התהליך מבחינת חיסכון, ותמכו בשיקולים המקצועיים לשינוי המבנה הארגוני בנציגות. השינוי המבני חסך למדינת ישראל בעלויות כוח אדם כ- 5 מיליון שקלים בשנה (כ-2.5 מיליון ₪ מתוכם מיוחסים לעלויות השליחים). מדובר בחיסכון מצטבר הנאמד בעשרות מיליוני שקלים בשנים הקרובות. בכל מקרה, עלות הוספת התקנים במטה האוצר הינה זניחה משמעותית לעומת גובה החיסכון, ובפרט כאשר משקללים את התרומה המקצועית והיעילות הנובעת מהגברת המעורבות והפיקוח מצד מטה האוצר, בהתאם לסטנדרטים המקצועיים שנקבעו.
לגבי הצמצום בפעילות הנציגות- פערי הזמנים ידועים ומוכרים לכולם ונבחנו זה מכבר. בהתאם אושרו ויושמו נהלי עבודה המתייחסים כל מקרה לגופו, לפיכך אין משמעות לפערי הזמנים והמיקום הפיזי עבור התקנים שצומצמו. נקודה זו מקבלת משנה תוקף הודות לאמצעי הטכנולוגיה של ימינו (טלפונים, וועדות

ממוחשבות, הודעות ואימיילים) אשר מאפשרות קיום קשר יום יומי הדוק בין הנציגות לבין גורמים במטה. זאת ועוד, מערכת מיחשובית במטה מאפשרת ביצוע פעולות כספיות זאת ללא קשר למיקום הפיזי ופערי השעות עבור התקנים שצומצמו.
הפיקוח והבקרה על הוצאות משרדי הממשלה השונים היו באחריות המשרד ולא הנציגות מאז ומתמיד, ולא נעשו מניו יורק, לכן אין לכך השפעה על השיקולים לשינוי. יתרה מכך, כחלק מהשינוי, בוצעה הגברה משמעותית של הפיקוח מצד מטה החשכ"ל על הנציגות להבטחת תקינות התהליכים וסנכרון המערכות בהתאם לסטנדרט אחיד והוראות התכ"ם. כך למשל ניתן לציין כי מאז יישום השינוי , תהליך קליטת דפי הבנק למערכות הייעודיות מתבצע ברמה יומית, באופן העולה בקנה אחד עם הסטנדרט הממשלתי (בעבר נעשה ברמה חודשית לכל היותר). דוגמא משמעותית נוספת היא מאז שהוגבר הפיקוח, מרבית התשלומים הוסטו משיטת התשלום "המסורתית"- כדוגמת צ'קים (דרך המערכת הייעודית) או תשלום באמצעות אשראי והעברות בנקאיות (שיטת תשלום חוץ מערכתית)- לתשלום באמצעות מסלקת המט"ח אשר מנוהלת על ידי משרד האוצר בירושלים וכפי שנהוג ביתר משרדי הממשלה.

ליקוי

4. במהלך הביקורת בנציגות נמצא כי בעקבות שינוי המבנה הארגוני, היו נתונות בידי ראשת הנציגות של משרד האוצר בניו יורק ועוד עובדת, המועסקות כעובדות מקומיות זרות, זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הנציגות ב-FED. זאת אף שמדובר בחשבון רגיש, שמופקד בו סכום משמעותי והוא משמש בין היתר לשעת חירום.

ליקוי

5. משרד האוצר לא בחן את המשך השימוש במערכת ה- Swift Alliance Life (להלן מערכת ה- SAL) על אף שהיא משמשת אותו גם לפעילותו השוטפת ולא רק לפעילות לשעת חירום וזאת על אף הסיכונים הקיימים בשימוש במערכת ה- SAL, ועל אף שחטיבת השווקים בבנק ישראל עדכנה את אגף החשכ"ל ביוני 2017 כי בנק ישראל החליט להפסיק את השימוש במערכת.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

5. הפסקת השימוש במערכת בוצעה על ידי בנק ישראל לאחר ביצוע בחינה על ידה. אגף החשכ"ל עודכן בדיעבד.

ליקוי

6. עבודת המטה של אגף החשכ"ל הכוללת את מפת הסיכונים הפיננסים של הממשלה אינה כוללת התייחסות לכספים שיידרשו בעת מלחמה וכי על אף שכרית הנזילות המוחזקת ב- FED נועדה להתמודד בין היתר עם סיכון מסוג זה היא אינה מפרטת מענה לחשיפה זו.

ליקוי

7. עד מועד סיום הביקורת לא היה בנציגות האוצר בניו יורק נוהל לשעת חירום, ולא היה ברור לראש המשלחת מהן הפעולות שיש לבצע בשעת חירום כאשר אין תקשורת עם הארץ, ובכלל זה סדר העדיפות של התשלומים השונים של הממשלה.

ליקוי

8. נמצא כי מיולי 2015 ובמשך יותר משנתיים לא היה ציר כלכלי מכהן בנציגות האוצר בוושינגטון דבר שהיה עלול לגרום לפגיעה משמעותית בכל תחומי הפעילות של הנציגות.

ליקוי

9. על אף החשיבות שבהצטרפות מדינת ישראל ל- OECD, נמצא כי לא קיימת עבודת מטה הנוגעת למבנה המשלחת, הרכב וחלוקת הסמכויות בין נציגויות המשרדים השונים בה ובכלל זה הצבת יעדים ומטרות ברורים ומדידים.

ליקוי

10. נמצא כי המשלחת ל- OECD אינה מתפקדת כיחידה אורגנית אחת, וכי שיתוף הפעולה והתיאום בין נציגויות המשרדים השונים במשלחת לקוי. על צוות ההיגוי המקצועי, בשיתוף ראש המשלחת ל- OECD, לקבוע מנגנון הסדרה ראוי לשיתוף פעולה בין נציגויות משרדי הממשלה השונים השותפים במשלחת שיכלול נוהל מפורט לשיתוף פעולה שיכלול, בין היתר, את אופן העדכון והעברת המסמכים הנדרשים.

ליקוי

11. נמצא כי החל משנת 2015 ועד מועד כתיבת דוח הביקורת בדצמבר 2017 לא דיווח שגריר ישראל ל- OECD על הוצאות דמי ייצוג אף שמשרד החוץ פנה אליו כמה פעמים בעניין זה. בנוסף משרד החוץ לא ערך עמו, באותן השנים, התחשבנות שנתית בגין אי- ניצול קצובת הייצוג. בהיעדר דיווח כאמור, היה על משרד החוץ לקזז את הסכום המצטבר של קצובות הייצוג שניתנו לו לשנים 2015 עד 2017, בהיקף של למעלה 200,000 ₪. רק בשלהי הביקורת בסוף 2017, נעשתה התחשבנות בין הצדדים.

ליקוי

12. לאור החשיבות של שמירת יתרת רזרבת מט״ח מתאימה לשעת חירום על החשב הכללי לבחון לכל הפחות פעם בשנה, את גובה יתרת רזרבת המט״ח הנזילה הנדרשת לממשלה לשעת חירום תוך שקלול הסכומים שבנק ישראל יכול להעביר לממשלה בשעת חירום.

ליקוי

13. על צוות ההיגוי המקצועי, בשיתוף ראש המשלחת, לגבש תוכנית עבודה למשלחת ל- OECD הכוללת יעדים וסדרי עדיפויות של מדינת ישראל ב- OECD מתוך סינרגיה של כלל משרדי הממשלה.

ליקוי

14. נוכח העובדה שליבת פעילותו של ארגון ה- OECD היא כלכלית ומאחר שקיימת חשיבות כי הצבעות השגריר יהיו נטולות כל השפעה פוליטית מסוג כזה או אחר, ראוי לשקול כי השגריר, שהוא הנציג הבכיר העומד בראש המשלחת לארגון, יהיה איש מקצוע מתאים בעל אוריינטציה כלכלית מובהקת, במיוחד נוכח האשרות ליציאתה של ישראל מארגון אונסק״ו, וכי בבחירתו ישתף גם מי שאמון על הנושאים הכלכליים בממשלה. זאת בכדי להגשים באופן מיטבי את מימוש המטרות שבחברות בארגון ה-OECD.

ליקוי

15. אגף החשכ״ל הציג במסגרת עבודת המטה נתונים חלקיים ולא מדויקים בדבר החיסכון בעלויות בצמצום הנציגות, ובכלל זה (א) חיסכון בהוצאת פרסום, שיווק וקשרי לקוחות בסך של כ- 4 מיליוני ₪ (בפועל לא נחסך), (ב) חיסכון בהוצאות שכר נלוות של ראש המשלחת וסגנו בסך של כ- 5 מיליוני ₪ (בפועל היה החיסכון רק על חצי מסכום זה), (ג) התחשיב לא הביא בחשבון את עלות הוספת התקנים ביחידת

החוב בישראל במקום אלו שבוטלו בניו יורק, ועלות תקציב הנסיעות הייעודי שנועד לקביעת רצף ביקורים קבוע בעקבות החזרת הנציגים. (ד) עוד לא הובאה בחשבון עלות התקנים שכבר התווספו ליחידת החוב בארץ בעקבות העברת האחריות והתפעול של כלל התשלומים והתקבולים של החוב החיצוני מניו יורק ל- BACK OFFICR ביחידת החוב בארץ במהלך שנת 2014.(ה) אגף החשכ"ל לא התייחס כלל בעבודת המטה לעלויות התקנים הנוספים שיידרשו במשרד החוץ ובמשרדים נוספים בעקבות הפסקת מתן שירותי חשבות ומינהל למשלחות משרדי הממשלה השונים. כמו כן, אגף החשכ"ל לא התייעץ כלל עם משרדי הממשלה בנושא. על החשב הכללי ועל משרדי הממשלה הרלוונטיים, כל אחד בתחומו, להמשיך ולבחון בחינה כוללת את היעילות והמועילות של נציגויות הממשלה בחו"ל, ובכלל זה של משלחת משרד הביטחון בניו יורק ומשלחות מרכזיות אחרות.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

15-16. לגבי עלויות התקנים- אגף תקציבים היווה חלק אינטגרלי בתהליך החיסכון בעלויות בצמצום הנציגות ואף אישר וחתם על הסיכום התקציבי. כאמור, החיסכון בכוח האדם בנציגות גבוה משמעותית בהשוואה לעלות התקנים שהתווספו ליחידת החוב בארץ (עמ"זים ותיקים בנציגות אל מול שלושה תקני רפרנטים זוטרים בשרות המדינה). התקנים התווספו ליחידת החוב בארץ (בשנת 2013) כחלק מתהליך הנמשך זה מספר שנים להעברת פעילויות הבק אופיס וריכוזה בישראל. הוספת התקנים נדרשה גם כחלק מהוספת פעילויות נוספות אשר אינן קשורות במישרין לנציגות ניו יורק כגון, העברת פעילות אג"ח של חברות הביטוח מבנק ישראל לבק אופיס, פעילויות הקשורות לדוחות הכספיים של המדינה ועוד.
לנושא מצבת ותקני כוח אדם- הסיכום עם אגף התקציבים היה קיצוץ מ- 18 תקנים בסוף 2016 (לא כולל שני שליחים) ל-10 תקנים בסוף 2017. עד סוף שנת 2017 קוצצו 7 תקנים והנציגות עמדה על 11 תקנים, כאשר שני השליחים הוחזרו לארץ. אגף תקציבים אישר תקן נוסף לשנת 2017 בעקבות עיכוב בהעברת פעילות המשרדים מהנציגות למטה המשרדים. מיד עם קבלת ההחלטה לצמצום הנציגות, אגף החשכ"ל יצר קשר וערך שיחות וישיבות עם כלל המשרדים כדי לאפשר להם להיערך לשינוי ולסייע להם. על אף ההתקדמות המשמעותית בהעברת הפעילות של משרדי הכלכלה והתיירות למשרד החוץ (כפי שמקובל בכל המשלחות מלבד המשלחת לצפון אמריקה), חל עיכוב בהשלמת ההליך עקב החלטה של מנכ"ל משרד החוץ לפיה נקבע כי לא יעניק שירותים למשרדים חדשים, אלא אף יפסיק לשרת

משרדים קיימים בעולם (מדובר בהחלטה מהחודשים האחרונים).

תגובה
משרד הביטחון

15. להלן פירוט בחינות יעילות והתייעלות עצמיות שביצעה מערכת הביטחון במהלך השנים. בין השנים שנת 2006-2007 , ערך מבקר מערכת הביטחון (מבקר הפנים של משהב"ט וצה"ל) ביקורת מקיפה על משלחת ניו יורק ועל תפקודה, באמצעות צוות בחינה רב תחומי: ארגון, פרוייקטי אמל"ח, תקשוב, רכש, כספים. בתום הביקורת הומלץ בעיקר על תהליכי בקרה והתייעלות, ובכללן: המלצות לצמצום היקף המשלחת, אך בנחרצות - לא לביטולה. כמו-כן , בשנת 2009 נעשתה עבודת בחינה ארגונית ומקיפה של תהליכי התייעלות והתכנסות כלל מערכתיים במערכת הביטחון באמצעות חברת מקנזי".. בין יעדי הבדיקה של חברת הייעוץ הייתה גם משלחת משהב"ט בניו יורק. לאחר השלמת עבודה זו והצגת ממצאיה, התקיים כבר באותה שנה דיון מנכ"ל "התייעלות משלחת משהב"ט בניו יורק- ביטול משרות", שסוכם כדלהלן (סימוכין מנכ"ל 7294-081109 מתאריך 19/11/2009):

א. שנת 2010 ביטול 3 משרות שליחים
ב. שנת 2011 ביטול 2 משרות שליחים
ג. שנת 2012 ביטול 3 משרות שליחים

כל הצמצומים בוצעו בפועל, והיום המשלחת מונה 26 שליחים ועוד 4 קצינים. בנוסף קוצצו תקני עמ"י (היום איתי"ן). מעבר לכל האמור לעיל, גם כיום, משלחת ניו יורק וגם זו של אירופה, מבוקרות באורח רציף ע"י הנהלת משהב"ט ומציגות לאישור המנכ"ל תוכנית עבודה שנתית מפורטת ומגובה ביעדים כמותיים ומדידים, ככל אגף אחר במשהב"ט, המבוקרת למימושה באמצעות מנגנוני הבקרה של מטה משהב"ט. זאת ועוד, בעקבות חתימה לאחרונה על הסכם ה- "MOU" החדש עם הממשל האמריקאי, משלחת זו מהווה עוגן מרכזי בתיאום הסנכרון ובהוצאה לפועל של כל היבטי הרכש מול הממשל האמריקאי על ערוציו. לאור האמור לעיל, המשרד אינו מוצא צורך בפעילות מתקנת שלא נקט בה ממילא, באמצעות כלי בקרה וביקורת, במהלך השנים, על מנת להביא את משלחת משהב"ט בניו יורק לכדי ביצועים העומדים ביעדי יעילות ומועילות.

ליקוי

16. לא נמצא כי אגף החשכ"ל שקל במסגרת עבודת המטה את החסרונות הקיימים בצמצום פעילות הנציגות, ובכלל זה (א) פערי השעות והימים בין ישראל לארה"ב המקשים על העבודה השוטפת ומצמצמים את ימי העבודה החופפים. (ב) צמצום הפיקוח והבקרה של משרד האוצר אחר הוצאות משרדי הממשלה השונים. עוד נמצא כי (1) אגף החשכ"ל לא שקל את המשמעות של השארת זכויות חתימה והרשאות לביצוע פעילות בחשבון הרגיש בבנק המרכזי של ארה"ב (FED- FEDERAL RESERVE) בידי דרג זוטר שהוא עובד מקומי זר, (2) אגף החשכ"ל לא שקל את הפגיעה האפשרית בייצוג הכלכלי הרשמי של מדינת ישראל, בעקבות צמצום פעילות הנציגות וביטול תקן השליח וסגנו, בראייה מתכללת של משרד האוצר, ובין היתר בשים לב שקיים נציג בכיר בנציגויות משרד האוצר בוושינגטון. על אגף החשכ"ל בחישובו את היתרה הנזילה העומדת לרשות הממשלה, הכוללת את כרית הנזילות ב- FED וקווי אשראי מבנק ישראל, להביא בהקדם בחשבון את כלל החשיפות הפיננסיות של הממשלה, ובכלל זה את החשיפה הפיננסית בשעת מלחמה. בנוסף עליו להביא בחשבון את היתרה הנדרשת במקרה של ניתוק קשר עם ישראל. כמו כן, עליו לקבוע מנגנון תיאום אפקטיבי יחד עם בנק ישראל לצורך ניהול יעיל כרית הנזילות של הממשלה.

ליקוי

17. נמצא כי לא קיימת הסכמה בין בנק ישראל בנוגע לתשלומים שתשלם הממשלה עבור השירותים הבנקאים שמעניק לה בנק ישראל כמתחייב מסעיף 48 לחוק בנק ישראל.

תגובה
החשב הכללי- משרד האוצר

17. לנושא היעדר הסכמה בין בנק ישראל לממשלה בנוגע לתשלומים שתשלם הממשלה עבור השירותים הבנקאים, החשכ"ל מבהיר כי הנושא נמצא בשיחות בין משרד האוצר לבנק ישראל.

פרק חמישי

מערכת הביטחון

היבטים בפעילות יחידה 9900 באגף המודיעין

הגופים המבוקרים: צה"ל – צבא ההגנה לישראל.

ליקוי

1. פקודות הארגון (להלן - פק"אות, וביחיד - פק"א) של יחידה 9900, של חלק מיחידות המשנה שלה ושל יחידות המודיעין בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום אינן מעודכנות כנדרש. היעדרן של פק"אות מעודכנות עלול לפגוע בפיקוח ובבקרה על פעילותן של היחידות הנדרשים כדי לוודא שהן ממלאות את ייעודן ומבצעות את התפקידים שנקבעו להן. במסגרת עדכון הפק"אות, על יחידה 9900, ובכללה יחידות משנה שלה, ועל יחידות המודיעין בפיקוד הצפון ובפיקוד הדרום להתחשב בממצאים שעלו בדוח זה. על קצין מודיעין ראשי (קמנ"ר) - מתוקף אחריותו לארגון יחידות חיל המודיעין - לוודא סיום עדכון הפק"אות כמתוכנן.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. עדכון פק"א 9900 ויחידות המשנה: עדכון פק"א יחידה 9900 ויחידות המשנה יושלם עד סוף שנה"ע 2018. פק"א ענפי השטח בפיקודים טופלה במסגרת עבודת מטה לסיכום פק"א מחלקות המודיעין הפיקודיות. הפק"א אושרה והופצה.

ליקוי

2. יחידה 9900 לא השלימה את גיבושה וכתיבתה של תפיסת הפעלה כדי שתהפוך לתפיסה שלמה הכוללת את כלל יכולותיה והעוסקת גם בשגרה. על מפקד 9900 לוודא את כתיבתה של תפיסת הפעלה שלמה ליחידה 9900 ועדכונה כנדרש.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. כחלק מתהליך הפיכת יחידה 9900 למערך השטח, נכתבה תפיסת ההפעלה בחרום וזאת, לאור החלטה על תעדוף החירום על פני השגרה. מכיוון שתהליך המעבר מיחידה למערך הינו מורכב וכולל היבטים רבים ומגוונים, הונחה תפיסה זו כבסיס לעדכון והרחבה. בהמשך לאמור לעיל, מערך השטח ישלים עד

סוף שנה"ע 2018 את כתיבת תפיסת ההפעלה בשגרה ויעדכן את תפיסת ההפעלה בחירום.

ליקוי

3. תורת מודיעין השטח משנת 1999 אינה מעודכנת. בהיעדר מענה תורתי למודיעין השטח, גופי הדרכה וגופים מבצעיים נאלצים להשתמש בתורת מודיעין השדה של מוד"ש, שאינה התורה הייעודית להם. במצב זה מקצועיותם של גופים אלה עלולה להיפגע. על קמנ"ר לוודא כי יחידה 9900 תשלים בהקדם את כתיבת תורת מודיעין השטח, על מנת שתשמש את כלל הגורמים בצה"ל.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. בשנים האחרונות נעשה ניסיון לעדכן את תורת מחקר השטח כמקשה אחת. עקב אילוצים שונים, לרבות דילמות מקצועיות, כתיבת התורה לא התקדמה כנדרש ולכן, הוחלט לפני כשנתיים, לעדכן את התורה בשלבים (לפי פרקים). במאי 2016 עודכן ופורסם פרק "מושגי יסוד", ובינואר 2017 עודכן ופורסם פרק "תפישת ההפעלה בחירום של מערך השטח". תורת מחקר השטח בתחום הקרקע והמטרות תושלם עד סוף שנ"ע 2018.

ליקוי

4. עמ"ש אינו עורך משובי שטח לבוגרי קורס הכשרת היסוד בפיענוח (להלן - קורס מופת) כנדרש. הוא גם אינו מקיים בקרה סדורה על תהליכי הסמכה לתפקיד המתבצעים ביחידות השונות לבוגרי קורס מופת. אי-קיום משובי שטח על קורס מופת והיעדר פיקוח ובקרה על תהליכי ההסמכה ביחידות עלולים לפגוע באיכותן וביעילותן של ההכשרות וההסמכות.

תגובה
צבא הגנה לישראל

4. תהליך הכשרת היסוד במערך ההדרכה מתנהל ברמה מקצועית כנדרש. תהליך ההסמכה מתקיים ביחידות המערך והבקרה מתבצעת ע"י ענף מודיעין השטח. משובי השטח יבוצעו באופן שוטף, לאחר טיפול בבעיה טכנית בנושא זה.

ליקוי

5. בפקודת קבע לקרב (להלן - פק"ל) שעניינה מעבר משגרה לחירום (להלן - מעמ"ל) שכתבה יחידה 9900, נמצאו אי-התאמות פנימיות וכן

אי-התאמה לתוכנית המטכ"לית שעליה היא נסמכת; מרכז הפקות מלוויינים ויחידת המיפוי לא כתבו כלל פק"ל מעמ"ל כנדרש. על גורמי המטה ב-9900 ועל מפקדי יחידות המשנה שלה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו במוכנות היחידות לחירום, ובכלל זה לוודא קיומם של פק"לי מעמ"ל מעודכנות.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. הליקויים שעלו בביקורת בתחום המעמ"ל יטופלו עד סוף שנ"ע 2018.

ליקוי

6. בפק"ל של 9900 נקבע כי תתאפשר החזרת חיילים מחופשה בתוך פרק זמן הארוך פי ארבעה ויותר מזה שנקבע בהוראה המטכ"לית המחייבת. כן קבועים בה שני פרקי זמן שונים נוספים להחזרת הכוחות ולכינוסם, ולא ברור מהו פרק הזמן המחייב. על גורמי המטה ב-9900 ועל מפקדי יחידות המשנה שלה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו במוכנות היחידות לחירום, ובכלל זה לוודא קיומם של פק"לי מעמ"ל מעודכנות .

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. תיקון הליקויים שעלו במורכבות היחידות לחירום, יתוקנו עד סוף 2019.

ליקוי

7. על גורמי המטה ב-9900 ועל מפקדי יחידות המשנה שלה לפעול לתיקון הליקויים שנמצאו במוכנות היחידות לחירום, ובכלל זה לוודא קיומם של פק"לי מעמ"ל מעודכנות. תחום החבירים ב-9900 מורכב מצוותי מודיעין חובק צרכן (להלן - מחץ) החוברים למודיעין האוגדה וממנתחי שטח מבצעיים (להלן - מש"מים, וביחיד - מש"ם) החוברים למודיעין החטיבה. החבירים מסייעים למודיעין האוגדות והחטיבות בתכנון הקרב ובניהול הקרב. במועד סיום הביקורת רק כ-69% מסך תקני המחץ היו מאוישים באנשי מחץ הכשירים לביצוע תפקידם, ורק כ-38% מסך תקני המש"מים היו מאוישים במש"מים הכשירים לביצוע תפקידם. על 9900 בשיתוף מחלקת מוד"ש להמשיך ולקדם תחום חשוב זה ולצמצם עוד את פערי האיוש והכשירות של החבירים. כמו כן, עליהן להשלים את הסדרת ממשקי העבודה בין קציני השטח והמש"מים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. תחום החבירים טופל ברובו, שיפורים נוספים, בדגש על הכשרה מקצועית מתקדמת, נמשכים במהלך שנ״ע זו. צפי לסיום סוף 2018.

ליקוי

8. למרות קביעתו של מפקד 9900 כי בכל צוות מחץ ישובץ לפחות גיאולוג אחד, לא קיימים תקנים לגיאולוגים בצוותים וממילא גיאולוגים אינם מופיעים ברשימות השיבוץ הקרבי.

תגובה
צבא הגנה לישראל

8. תהליך הסדרת תחום הגיאולוגיה הצבאית, מתקיים כחלק מתהליך איתור, הכשרה, הצבה ואימון של התחום באחריות יח׳ 9900. אימון הקמה של התחום מתוכנן במהלך רבעון ד׳ 2018 הצבת הגיאולוגים ביחידות בתחילת 2019.

ליקוי

9. קצין השטח הוא הגורם המקשר בין צוות השטח לבין מודיעין החטיבה. אף על פי שהממשקים בין קצין השטח לבין צוותי השטח לא היו ברורים לעיתים, לא נערכה הסדרה של ממשקי עבודה אלו. בפועל קציני השטח אינם בקיאים ביכולות צוותי השטח, ומשכך אין הם יכולים להפיק מהם ביעילות את התוצר הנדרש. על 9900 בשיתוף מחלקת מוד״ש להמשיך ולקדם תחום חשוב זה ולצמצם עוד את פערי האיוש והכשירות של החבירים. כמו כן, עליהן להשלים את הסדרת ממשקי העבודה בין קציני השטח וצוותי השטח.

תגובה
צבא הגנה לישראל

9. קצין השטח בחטיבה אחראי פיקודית ומשימתית על צוותי השטח בחטיבה. צוות השטח הינו עוזרו של קצין השטח והמפקד בתחום ניתוח השטח המבצעי. כחלק מהסדרת ממשקי העבודה, נכתב תו״ל הנמצא בתהליכי אישור מול מוד״ש ומז״י. הנושא מתורגל בתרגילי החטיבות במהלך השנה. במקביל, נבנים מערכי שיעור והכשרה לקצין השטח, כדי לשפר את יכולותיו ולתרגל את עבודתו עם צוות השטח. יחידה 9900 משולבת בתהליך בניין הכוח והגברת מעורבותה בדרג החטיבה.

ליקוי

10. תחום הגיאולוגיה בצה"ל עוסק במחקר, בהפעלה ובבניין הכוח וכן בתחומים רלוונטיים המשרתים בפיקודים המרחביים ובחיל האוויר. מדור גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית מונה כמה גיאולוגים הנותנים שירות גם לגופים נוספים בצה"ל. נוסף עליהם, בפיקודים המרחביים יש גיאולוגים נוספים. זה כמה שנים נערכות ביחידה 9900 עבודות מטה להסדרת פעילותו של מדור גיאולוגיה ביחידת פיענוח מרכזית, העוסקות בין היתר בייעודו ובהיותו מוקד ידע צה"לי בתחום הגיאולוגיה הצבאית, בגיבוש התורה והתפיסות, בהסדרת ההכשרות וההדרכות ובענייני כוח האדם. לא נמצא כי עבודות אלה הובילו להסדרת תחום הגיאולוגיה הצבאית. על מפקד 9900 לוודא שהנחייתו לעניין ביצוע עבודת מטה בתחום הגיאולוגיה הצבאית בראייה כלל-צה"לית תמומש ללא דיחוי בשיתוף חה"א וגורמים רלוונטיים נוספים, ועל קמנ"ר לקדם את הסדרת הנושא מול הגורמים המוסמכים ובראשם אג"ת. במסגרת זו ניתן יהיה להתייחס לשאלות כגון מידת שיתוף הידע והמידע, הכשרות משותפות וממשקי עבודה משותפים בין הגופים. על אג"ת לקיים עבודת מטה בשיתוף אמ"ן וגורמים נוספים הנדרשים לכך בצה"ל, שתביא בחשבון את עבודת המטה של 9900, כדי לקבוע את הסמכות הצה"לית בתחום הגיאולוגיה הצבאית.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. ראה תגובת צה"ל לליקוי מספר 9. צפי לסיום סוף שנת 2018.

ליקוי

11. מדור מסוים ביחידת המיפוי עוסק בין היתר, בהנגשת בסיסי נתונים (להלן - בסנ"תים) גיאוגרפיים. המלצת מבקר צה"ל להגדיר את יחידת המיפוי באמ"ן כגוף האחראי לבסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בכלל צה"ל, לא נדונה, לא נבחנה וממילא לא יושמה. הדבר הביא לעיכוב בפרויקטים של המדור, להיעדר תמיכה שוטפת בתוצרים הקיימים בגופי צה"ל ולהעברת פרויקטים לביצוע לחברות אזרחיות. גם יכולת השימוש במפות משולבות ומורכבות שייצר מדור זה אינה מוכרת לכל המפקדים והמפות אינן נגישות לשימוש במפְקדות יחידות השדה. יש לראות בחיוב את היוזמה הברוכה של המדור המסוים בעניין ייצור בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים. על אמ"ן ועל אג"ת לפעול בהקדם להסדרת האחריות לאספקת בסנ"תים גיאוגרפיים למאמנים בצה"ל. על יחידת המיפוי, בשיתוף גורמים טכנולוגיים ותקציביים באמ"ן, להפיץ לכלל יחידות השדה את המידע על יכולת השימוש במפות ולפעול להנגשת השימוש בהן

ברזולוציה טובה הן בפיקודים המרחביים והן במפקדות יחידות השדה עצמן.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11. לנושא הסדרת האחריות לאספקת בסנ״תים (בסיסי נתונים) גיאוגרפיים למאמנים בצה״ל הגדרת אמ״ן כגוף אחראי לבסנ״תים גיאוגרפים למאמנים בכל צה״ל מטופלת מול אג״ת. עבודת המטה של אמ״ן תוצג לאג״ת במסגרת תהליך אישור פק״א יחידת המיפוי ובמסגרת עמ״ט הסדרת הסמכות האחריות והרגולציה של גופי צה״ל (לרבות אמ״ן), המבוצעת בימים אלו בהובלת אג״ת. בהתאם לסיכום העמ״ט יוסדר סופית גם נושא זה. צפי לסיום מחצית שנת 2019. לנושא הפצת לכלל יחידות השדה את המידע על יכולת השימוש במפות המשולבות והמורכבות והפעילות להנגשת השימוש בהן ברזולוציה טובה יכולת השימוש במפות מורכבות ומשולבות הינה תוצר חדש שמופק ביחידת המיפוי. תוצר זה כבר זמין לכל דורש, בדגש על מרכזי המודיעין המרחביים.

ליקוי

12. שלף הוא גוף מבצעי של סיירי האוויר של יחידה 9900, הנמצא באחת הטייסות של חה״א, ומשולב בה כאחד הגפים. שלף אוסף מודיעין חזותי באמצעים טכנולוגיים שונים. בשנת 2007 הוכפף שלף זמנית לראש מטה (להלן - רמ״ט) 9900. מאז, במשך למעלה מעשר שנים, לא הוסדר מעמדו הקבוע של שלף, וייעודו ומשימותיו לא נקבעו בפק״א או במסמך ארגוני אחר.

תגובה
צבא הגנה לישראל.

12. הגדרת היחידה וייעודה מטופלת במסגרת עדכון פק״א 9900. צפי לסיום- מחצית שנת 2019.

ליקוי

13. עקרון אחדות הפיקוד קובע כי כל בעל תפקיד יקבל משימות ממפקד-ממונה אחד בלבד. בפועל מפקד שלף וסגנו כפופים על פי הפק״א של יחידה 9900 לרמ״ט היחידה, ואולם נוכח משימותיו של שלף המחייבות אותו להיות נסמך על חה״א, הם כפופים גם לפיקוד נוסף, דבר הנוגד את עקרון אחדות הפיקוד. עקרון אחדות הפיקוד הוא עיקרון בסיסי וחשוב בצה״ל. עם זאת, נוכח תגובת צה״ל נראה שלשלף, בשל ייחודיותו, נדרש מודל פיקודי שאינו מתיישב עם

עקרון אחדות הפיקוד. משכך, על מפקד 9900 בשיתוף רמ"ט חה"א להעלות סוגיה זו לפני קמנ"ר כדי שיפעל מול אמ"ץ לשם הסדרתה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

13. צה"ל אינו מוצא צורך בהסדרת נושא זה, משום שבפועל, קיימת הבנה פיקודית ומבצעית המאפשרת התנהלות מבצעית מיטבית של יחידת "השלף" הן לטובת משימות אמ"ן והן למשימות חיל האוויר.

ליקוי

14. שלף מתכנן ומתעדף את פעילותו בעצמו, ללא מעורבות ענף ההפעלה של 9900, וענף זה גם אינו מבצע תהליכי בקרה ותחקור לגיחות של שלף, כפי שהוא מבצע ליתר גיחות האיסוף שבאחריות יחידה 9900. על קמנ"ר לפנות לאג"ת כדי לקבוע הסדר ייחודי שיאפשר שילוביות פיקודית בשלף.

תגובה
צבא הגנה לישראל

14. ראה תגובת צה"ל לליקוי 13.

היבטים בפעילות ארגון נכי צה"ל - ביקורת מעקב מורחבת

הגופים המבוקרים: ארגון נכי צה"ל, משרד הביטחון

ליקוי

1. הארגון לא הצליח לממש את תחזית התרומות הלא מיועדות בשום שנה מהשנים 2011 - 2016. למרות זאת הוא המשיך לבסס את תכנון התקציב השנתי שלו על תחזיות אלה. על הארגון להפיק לקחים מאי-התממשות תחזית התרומות הלא מיועדות ולבחון דרכי פעולה שיאפשרו תכנון תקציב שנתי מדויק יותר.

תגובה
ארגון נכי צה"ל

1. בדצמבר 2014 הקים ארגון נכי צה"ל ועדה מיוחדת לבחינת שיטת התקצוב של הארגון, וזאת בדיוק בשל המודעות לכך כי תקציבו של הארגון מתבסס בחלקו הלא מבוטל על תרומות המתקבלות באותה שנת תקציב, ולא ניתן לצפות מראש בוודאות מוחלטת מהו היקף התרומות שיתקבלו באותה השנה. לכך מצטרפת העובדה כי מרבית התרומות לשנת תקציב נתונה נתרמות ברבעון האחרון של אותה השנה, מסיבות מיסויות של התורמים, בעוד הפעילות לרווחת נכי צה"ל נערכת לאורך כל השנה. אותה ועדה מיוחדת שהוקמה כאמור בחנה מספר חלופות לשיטת התקצוב של הארגון, לרבות אפשרות לשינוי מהותי של השיטה, ולקביעת התקציב בהתבסס על היקף התרומות שגויסו שנה הקודמת, דבר שייצור ודאות מוחלטת. שיטה זו, לאחר בחינתה, לא הומלצה על ידי הועדה שכן היא חייבה, בין היתר, עצירה גורפת של מרבית הפעילויות השיקומיות לשנת תקציב אחת, לצורך צבירת התרומות שיגויסו באותה שנה לשנה הבאה. לאחר דיונים מקיפים בכל שיטות התקצוב האפשריות לרבות בשילוב של חלקים משיטות שונות, המליצה הועדה על המשך שיטת התקצוב הנוכחית- על פיה נקבע יעד גיוס שנתי, התקציב השנתי מבוסס על אותו היעד, ובמסגרת התקציב מיועדים מראש ובידיעה ברורה, כספים מוגדרים מתוך העודפים הצבורים שיש לארגון, לצורך גיבוי אפשרות שהיקפי הגיוס בפועל יהיו נמוכים מהיעדים שהוגדרו. ובהקשר זה ראוי לציין כי נכון ל- 31.12.2017 עומדות הרזרבות החופשיות של הארגון הניתנות למימוש בכל עת למעלה מ-104 מיליון ₪. המלצה זו של הועדה אושרה, לאחר

דיונים מקיפים, גם בוועד הארצי- הוא הוועד המנהל של העמותה, הארגון המוסמך על פי דין לקבל החלטה זו. בכל הנוגע ליעדי הגיוס הנקבעים במסגרת התקציב- המוסדות המוסמכים בעמותה קובעים מראש, בידיעה ברורה ובכוונת תחילה יעדים שאפתניים, אם כי ריאליים, להיקפי גיוס התרומות, וזאת, בין היתר, במטרה שהאחראיים על גיוס הכספים לא ישקטו על השמרים אלא יפעלו עוד ועוד להגדלת היקפי גיוס התרומות. ואכן מדיניות זו נשאה פרי והיקפי הגיוס גדלו מכ- 8 מיליון דולר בשנת 2007 לכ- 16 מיליון דולר בשנת 2016 ובשנת 2017.לצד זאת, והואיל וכאמור יתכנו פערים בהיקפי הגיוס, מגדיר הארגון, כאמור, מראש את הגיבוי הכספי למקרה של פער בגיוס. בנוסף, ועל מנת לשמור בכל עת על "אצבע על הדופק" מהבחינה התקציבית, מקיים הארגון בקרה רבעונית צמודה, אחר ניצול התקציב, לרבות אחר היקף התרומות שהתקבלו בפועל נכון למועד כל בקרה כאמור. לשם השלמת התמונה חשוב לציין כי חלק לא מבוטל מאותם פערים שנמצאו על ידי הביקורת בין הגיוס בפועל לגיוס מיועד בתקציב, נבע כתוצאה ממשתנים חיצוניים שלארגון אין שליטה עליהם ושלא יכול היה לצפות מראש, בעיקר ברכיב הכנסות מעזבונות לטובת הארגון. ארגון נכי צה"ל מעריך בכל שנה את היקף העזבונות הידועים והצפויים להתקבל באותה שנה וכולל אותם בתקציב. כמובן שבמקרים בהם ברור מראש כי עזבון כלשהו לא יתקבל בשנת תקציב מסוימת הוא לא נלקח בחשבון במסגרת היעד לאותה השנה. אולם לעיתים, נוצרים עיכובים שאינם בשליטת הארגון ושלא ניתן היה לצפות מראש בקבלת העזבונות (כך לדוגמא הליכים משפטיים לא צפויים) ובהתאם נגרם פער בגיוס בגובה אותו עזבון צפוי. זאת ועוד, לאורך השנים נגרמו דחיות בקבלת תרומות שהובטחו לצורך הקמת בית הלוחם באשדוד, בשל העיכוב בהוצאתו לפועל של הפרוייקט, והתנית התורמים בדבר קבלת התרומה רק עם הוצאתו לפועל של הפרוייקט. לאור האמור, והואיל וכפי שתואר לעיל קיימת בארגון שיטה ומדיניות על פיהן נקבעים יעדי הגיוס והתקציב השנתי מראש, בידיעה ברורה ולאחר חשיבה מושכלת, של המוסדות המוסמכים בארגון(הגורם היחיד המוסמך לעניין זה) , ותוך גיבוי תקציבי קיים וזמין מתוך כספים צבורים המיועדים בדיוק למטרה זו(מימון הפעולות השיקומיות לנכי צה"ל) למקרה שלא גויס סכום היעד התקציבי במלואו- סבור הארגון כי הוא עומד באופן מלא בדרישות הביקורת בעניין זה כבר במצב הנוכחי. מבלי לגרוע מהאמור, יבהיר הארגון כי במסגרת דיוני התקציב לשנת 2019 שיתקיימו בדצמבר 2018, ידון הועד הארצי ביעדי התרומות השנתיים, בין היתר לאור המלצת הביקורת, ויגבש מדיניותו, שתמומש בתקציב 2019.

ליקוי

2. בניגוד להחלטת ועדת הכספים של הארגון משנת 2013 לעדכן בכל שנה את התוכנית הרב-שנתית שלו (להלן - התר״ש), בשנת 2015 לא עדכן הארגון את התר״ש לשנים 2016-2020 ולא קיבל על כך את אישורם של ועדת הכספים ושל הוועד הארצי. נוסף על כך, משהכין הארגון בשנת 2017 תר״ש מעודכנת לשנים 2017-2021 הוא לא הביאה לאישור ועדת הכספים והוועד הארצי עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2017. לאחר קבלת טיוטת דוח הביקורת אישרו ועדת הכספים והוועד הארצי בחודשים נובמבר 2017 ובדצמבר 2017 בהתאמה את התר״ש לשנים 2017-2021. נוכח העובדה שהארגון מממן את הפעילות השוטפת שלו ומבצע את מרבית הפרויקטים שלו בהתבסס על גיוס תרומות ותמיכות כספיות שהשגתן כרוכה בחוסר ודאות ומאחר שאי-קבלתן של חלק מהתרומות ומהתמיכות האלו עלולה לערער את הבסיס התקציבי של הארגון לאורך זמן. לפיכך על הארגון לבחון את עדכונה של התר״ש מידי שנה.

תגובה
ארגון נכי צה״ל

2. ארגון נכי צה״ל התחיל בהכנת תכנית תר״ש עוד בשנת 2012, טרם לכניסתו של מבקר המדינה לביקורת הקודמת בארגון וללא כל קשר לביקורת זו. תכנית התר״ש המקורית שהוכנה אושרה על ידי ועדת הכספים ביום 23.10.2013 ועל ידי הועד הארצי ביום 15.12.2013. מאז עודכנה התכנית מספר פעמים. בסוף 2015 ובתחילת 2016, החלו הגורמים המקצועיים בתהליך עדכון התר״ש אולם לאחר שהתברר כי קיימת אי וודאות בנושאים מהותיים בהם (בין היתר) היה צריך להתעדכן התר״ש (לדוגמה לא היה ברור באותו שלב מה גובה התמיכות ממשרד הביטחון, לא היה צפי וודאי לתחילת הבניה של אשדוד , לא היה ברור כיצד ישפיע סיום העסקתו של מנהל הקרן על גיוס הכספים), הוצג הנושא למנכ״ל וליו״ר ועדת הכספים, ועמדת יו״ר ועדת הכספים הייתה כי יש לדחות את העדכון עד להתגבשות נתונים ודאיים יותר, שכן אחרת התר״ש העדכני יאבד את משמעותו ומהימנותו כצופה פני עתיד, וממילא אי העדכון אינו מונע את קיומו של התר״ש העקרוני שאושר עוד קודם לכן. בשנת 2017, לאחר שהתגבשה וודאות גבוהה למרכיבים המהותיים כאמור בתר״ש, עודכן התר״ש ואושר בישיבות וועדת הכספים שהתקיימה ביום 29.11.2017, ולאחר מכן בוועד הארצי בשיבתו מיום 27.12.2017. באותה ישיבה של וועדת הכספים מיום 29.11.2017 נדונה אף שאלת המועדים לעדכון התר״ש ואושרה פה אחד ההחלטה כי עדכון תכנית התר״ש יבוצע אחת לשנתיים. החלטה זו אושרה על ידי הוועד

הארצי בישיבתו מיום 27.12.2017. לאור המלצת מבקר המדינה לבחון את עדכונה של התר"ש מידי שנה, יובא הנושא לדיון בפני הוועד הארצי במסגרת השיבה שתדון באישור התקציב לשנת 2019, שתתקיים בדצמבר 2018, והנהלת העמותה תפעל בהתאם להחלטה שתתקבל.

ליקוי

3. בית הלוחם בבאר שבע החל לפעול בשנת 2011 והוא יכול לספק שירות עד ל-3,000 בתי אב. ביולי 2016 רק 1,157 בתי אב שהם חברי הארגון היו רשומים כחברים בו. כלומר, כשש שנים לאחר פתיחתו, בית הלוחם בבאר שבע פועל בשיעור ניצול של כ-39% בלבד. בצירוף נתוני השימוש בו על ידי בתי אב שאינם חברי הארגון (להלן - אוכלוסייה שאינה מבין חברי הארגון) עולה שיעור הניצול שלו לכ-63%. על הארגון להפיק לקחים מהסיבות להיקף הנמוך של חברי הארגון שנרשמו כחברים בבית הלוחם בבאר שבע ולפעול להגדלת מספרם בעדיפות ראשונה. בנוסף על הארגון להסדיר בתקנון את צירופן של האוכלוסיות שאינן מבין חברי הארגון (למשפחות שכולות ונכים נוספים) כחלק מהמשתמשים בבית הלוחם.

תגובה
ארגון נכי צה"ל

3. ארגון נכי צה"ל מעולם לא טען כי מספר בתי האב המיועד לעשות שימוש בבית הלוחם בבאר שבע יהיה 3000 בתי אב של נכי צה"ל. קביעה זו גם אינה אפשרית שכן המספר הכולל של כל חברי מחוז באר שבע- מקרית גת בצפון המחוז ועד אילת בדרום המחוז, מזיקים במערב המחוז ועד ערד במזרח המחוז הינה כ-3200 בתי אב. מעולם גם לא נטען ולא יטען כי צפי האכלוס של בית לוחם הינו 100% מחברי המחוז. אפילו בירושלים בה מרבית חברי המחוז מרוכזים במרחק נסיעה קצר מבית הלוחם אחוז החברות עומד רק על כ-60% קל וחומר במחוז באר שבע הפרוס על פני שטחים נרחבים יותר. לכל בית לוחם באשר הוא קיים גמ"ה (גודל מינימלי הכרחי), הנגזר מהפונקציות השיקומיות והאחרות ההכרחיות הכלולות בבית הלוחם. כך לדוגמא, בכל בית לוחם חייבת להיות לפחות בריכה חצי אולימפית, חדר כושר מאובזר באביזרים מיוחדים ומותאמים לנכים, אולם ספורט רב תכליתי (הבנוי לפי תקני אולמות ספורט, לרבות לצורך משחקי כדורסל), מלתחות גדולות המאפשרות נגישות של כסאות הגלגלים הגדולים של שחקני הכדורסל ונכים אחרים, שירותים גדולים המאפשרים גישה לכיסאות הגלגלים כאמור, מכון פיזיותרפיה, חדרי טיפולים, חדרי מנוחה לנכים קשים, שטחי חניה לרבות לנכים

קשים, שטחי משרדים מינימליים, חדרי מכונות, שטחים ציבוריים הנגזרים על פי חוק באחוזים משטח הבית ועוד. פונקציות אלה, אשר הכרחיות לשיקום נכי צה״ל ומהוות את לב ליבו של בית הלוחם, אינן תלויות במספר החברים. למעשה, שטחי הגמ״ה לבית לוחם שנועד לשרת כ-1000 בתי אב יהיו זהים לאלו של בית לוחם שנועד לשרת מספר גדול בהרבה של בתי אב. בית לוחם בבאר שבע נבנה על בסיס גמ״ה זה. בבית הלוחם באר שבע חברים נכון להיות 1941 בתי אב, מתוכם 1490 בתי אב של נכי צה״ל (מספר זה כולל גם נכי צה״ל באחוזי נכות של 10%-19%) המהווים כ- 77% מכלל בתי האב חברי הבית, 184 בתי אב של ילדי נכי צה״ל ו-267 בתי אב של אוכלוסיות אחרות (נפגעי פעולות איבה, משפחות שכולות וכיו״ב) לגביהן קבעו המוסדות המוסמכים של הארגון זכאות ליהנות משירותי בית לוחם, בתנאים ומגבלות שנקבעו. מספר כולל זה של חברי בית הלוחם באר שבע עומד בתחזית בתי האב שנקבעה עוד ב1999. ארגון נכי צה״ל שוקד כל העת על הגדלת מספר החברים בכל אחד מבתי הלוחם ולא רק בבית הלוחם בבאר שבע, וימשיך לעשות כן. בפורום מנהלי בתי הלוחם הבא שיתקיים ביום 15.10.2018 יערך סיעור מוחות בעניין הגדלת מספר החברים, ופעולות מתאימות ינקטו במסגרת תכנית עבודה לשנת 2019. בכל הנוגע להסדרה בתקנון הארגון של צירופן של האוכלוסיות שאינן מבין חברי הארגון(כגון משפחות שכולות, נכים שאינם נכי צה״ל וכיו״ב) כחלק מהמשתמשים בבית הלוחם- יובהר כי ביום 22.8.2018 גובש נוסח סופי של התיקון המומלץ לתקנון בהסכמה של נציגי כלל מחוזות הארגון (המזכירות הפעילה וחברי ועדת התיקון), ותיקון זה מתוכנן להעלות לאישור בוועידה הארצית הקרובה שתתקיים ביום 9.10.2018.

ליקוי

4. לפני הקמתו של בית הלוחם באשדוד הארגון הכין אומדן של עלות מחזור חיים לבית זה. אומדן זה נערך על בסיס ממוצע של עלויות תחזוקה של בתי לוחם אחרים שנבנו באזורים גיאוגרפיים אחרים ובזמנים אחרים, ולא על בסיס תחשיב עדכני ופרטני המותאם לבית לוחם הממוקם ליד הים. נוסף על כך האומדן שערך הארגון לעלות מחזור החיים נעשה רק לעשר השנים הראשונות להפעלתו של בית הלוחם באשדוד. נוכח ממצא הביקורת בנושא הכין הארגון אומדן לעלות מחזור חיים ל-25 שנה אשר הביא בחשבון את הקרבה לים. משהשלים הארגון בעקבות ממצאי הביקורת הנוכחית את עריכת אומדן עלות מחזור החיים למבנה ולמערכותיו של בית הלוחם באשדוד ל-25 שנים, עליו לתכנן תקציבים רב-שנתיים הנדרשים בהתאם לתקופה זו. נוסף על כך, על הארגון לעגן בנהליו את הצורך

בביצוע אומדן עלות מחזור חיים לכל אורך חיי המערכות בפרויקטים שהוא מבצע ולפעול בהתאם לכך.

תגובה
ארגון נכי צה"ל

4. לאחר ביקורת מבקר המדינה בארגון משנת 2014, הודיע הארגון כי יחיל על פרוייקטים חדשים עלות מחזור חיים ל-10 שנות ההפעלה הראשונה, מתוך ההכרה בעובדה כי ההתפתחויות הטכנולוגיות המאפיינות את החיים המודרניים במאה ה-21 אינן מאפשרות ראיה לעתיד מעבר ל-10 השנים הראשונות, ובהתאם כל קביעה לתקופה העולה על תקופה זו הינה בלתי מבוססת ולמעשה מיותרת. קביעה זו הסתמכה אף על ניסיון עבר של הארגון בתפעול בתי לוחם מאז שנות השבעים המוקדמות, ניסיון אשר לימד כי לא ניתן לצפות יותר מעשר שנים קדימה. בהקשר זה ראוי גם להזכיר כי מודל ה- LCC מוכר מהפרקטיקה בעיקר לגבי ציוד ומכונות ויישומו לגבי פרוייקטים של בינוי שנוי במחלוקת בשל הספקות לגבי היתכנות התחזיות לתקופה כה ארוכה. למעשה, מהידוע לארגון, הסברה היא כי אין דרך מהימנה לאמוד עלויות צפויות לתקופה כה ארוכה. ובהתאם קבע הארגון תקופה סבירה (אולי גם היא ארוכה מידי) של 10 שנים. החובה לבצע עלות מחזור חיים ל-10 שנים כאמור עוגנה אף בהנחיה בכתב של מנכ"ל הארגון לגורמים רלוונטיים. לדרישת מבקר המדינה, ולמרות האמור לעיל, ערך הארגון גם בדיקה של עלות מחזור חיים ל-25 שנים קדימה לבית הלוחם אשדוד, באמצעות משרד מהנדסים שמבצע את הערכת עלות מחזור החיים, בין היתר, למשרד הביטחון, במסגרתו נבחנה ספציפית גם הקרבה לים. מבדיקה זו עלה כי עלות האחזקה הצפויה למערכות בית הלוחם אשדוד, לרבות המבנה, על בסיס מודל ה- LCC תואמת את הערכות הארגון על בסיס ניסיונו של הארגון מתפעול בתי לוחם מזה למעלה מ-40 שנה. בכל הנוגע לקביעה כי על הארגון לעגן בנהליו את הצורך בביצוע אומדן עלות מחזור חיים לכל אורך חיים הפרוייקטים שהוא מבצע, בדומה לנוהל הקיים במשרד הביטחון ובשינויים המחויבים מעצם השוני בין הגופים ומטרותיהם, יצויין כי האמור יבוצע עד לסיום הרבעון הראשון של שנת 2019. לעניין הקביעה כי על הארגון לתכנן תקציבים רב שנתיים נדרשים בהתאם לתקופת עלות מחזור חיים למבנה ולמערכותיו של בית הלוחם באשדוד ל-25 שנים- יובהר כי 5 השנים הרלוונטיות מתוך אומדן עלות מחזור החיים שערך הארגון ל-25 שנים כאמור ישולב בהתאם לשנים הרלוונטיות בתר"ש החמש שני ויעודכן אחת לתקופה עם עדכון התר"ש ל-5 השנים הקרובות.

ליקוי

5. עולה חשש כי מספר בתי האב שהם חברי ארגון שיירשמו כחברים בבית הלוחם המתוכנן להיבנות באשדוד יהיה נמוך ממספר בתי האב המרבי שבית הלוחם יוכל להכיל. אם יתממש חשש זה הרי שהמבנה שנבנה והשירותים שבית הלוחם יספק לא ינוצלו כראוי ומשאבים רבים המושקעים בהקמתו יושקעו לחינם. חשש זה מבוסס על תוצאות בדיקת ההיתכנות שעשה הארגון, על תוצאות הסקר הטלפוני ועל העובדה שהתחזית של הגידול במספר בתי האב שצפתה הנהלת הארגון לבית הלוחם בבאר שבע לא התממשה. על הארגון להפיק לקחים מהנתונים העומדים לרשותו ולפעול להגדלת מספר חברי הארגון שיירשמו לבית הלוחם מתוך כלל חברי הארגון במחוז בטרם יחל להפעיל את בית הלוחם באשדוד.

תגובה
ארגון נכי צה"ל

5. ההשוואה בין כמות מקסימלית שיכול הבית להחיל על פני שטח הגמ"ה לבין מספר בתי האב הצפוי עבורם נבנה הבית- הינה השוואה לא מדויקת, שכן הפונקציות אשר הכרחיות לשיקום נכי צה"ל ומהוות את ליבו של בית הלוחם, אינן תלויות במספר החברים. למעשה, וכאמור לעיל, שטחי הגמ"ה לבית לוחם שנועד לשרת כ-1000 בתי אב יהיו זהים לאלו של בית לוחם שנועד לשרת מספר גדול בהרבה של בתי אב. בכל הנוגע לבית הלוחם אשדוד- שטחי בית לוחם אשדוד המשמשים לפעילות, נקבעו על בסיס הגמ"ה לבית לוחם (ראה לעיל ההסבר לעניין זה בהקשר של בית לוחם באר שבע) והם עומדים על כ-5300 מ"ר (ללא שטחי השירות במרתף שתוכננו כך בשל הקרבה לים ובבתי לוחם אחרים נמצאים על הגג או בחצרות הבתים). יתרה מכך, אם מפחיתים משטחי הבית את שטחי אולם הספורט שהינם קבועים, נותר שטח של כ-3400 מ"ר לפעילות- שטח מינימאלי לכמות בתי האב הצפויה. השטחים והשימושים המיועדים להם, נבדקו גם על ידי חברה חיצונית המתמחה באפיון פונקציונאלי של מבנים ותשתיות הנדסיות וכתיבת פרוגראמות הנדסיות, תוך בחינה מעמיקה של צרכים אל מול אילוצים, מצוי מול רצוי, וקביעת סטנדרטים לפונקציות ומתחמים, לרבות בהיבטי שטח נדרש, מערכות ואספקות. ממצאי החברה איששו את שטחי הגמ"ה ואף סברו כי בפונקציות מסוימות יש להגדיל את השטחים המצויים בתכנון. צפי בתי האב בבית הלוחם אשדוד המוערך על ידי הארגון על בסיס סקרים מסוגים שונים שנערכו, עומד על כ-2500 בתי אב וכ- 6000 חברים. בבית הלוחם ירושלים אשר בו חברים כ-3100 בתי אב, עמדו שטחי הבית המיועדים לפעילות עד לפני מספר

שנים על 5250 מ״ר (בבית הלוחם אשדוד השטחים המיועדים לפעילות הינם כאמור 5300 מ״ר) ושטח זה לא הספיק לכמות זו של בתי אב ולכן הוספו בשנים האחרונות עוד 1250 מ״ר לשטחי הבית. בהתאם סבור הארגון כי בחשש אותו מעלה מבקר המדינה הינו תאורטי בלבד, ולסברת הארגון ממצאי הסקרים שנערכו מאששים את עמדת הארגון בנושא. כפי שהבהיר הארגון, לקראת פתיחתו של בית הלוחם, יכין הארגון תכנית שיווקית לבית הלוחם אשדוד, שצפויה להביא כפי שכתב מבקר המדינה בהמלצתו ״להגדלת מספר חברי הארגון שיירשמו לבית הלוחם מתוך כלל חברי הארגון במחוז״. העבודה על תכנית זו תחל לאחת התחלת בניית שלב הגמר בבית הלוחם, וקיבוע מועדי האכלוס הצפויים לבית הלוחם, וזאת במטרה שהתכניות תהיה העדכנית ביותר האפשרית.

ליקוי

6. הארגון עושה שימוש בבית קיי שלא על פי הסכם החכירה של הקרקע עם רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ״י). פעולה זו היא הפרה יסודית של ההסכם בין הארגון לבין רמ״י. על הארגון לחדול משימוש בבית קיי שלא על פי הסכם החכירה בינו לבין רמ״י או לפעול לתיקון ההסכם.

תגובה
ארגון נכי צה״ל

6. הגם שאירוח אוכלוסיות אחרות מלבד נכי צהל ונכים אחרים, נועד למטרה עיקרית אחת והיא הקטנת היקף הסבסוד של קרן נכי צה״ל את הפעלת בית קיי, כך שניתן יהיה להמשיך ולספק שירותים איכותיים לנכי צה״ל לאורך כל השנה בלא לפגוע ביתרת הפעילות השיקומית לנכי צה״ל בבית הלוחם, במחוזות ובפריפריה, הגם ששימוש זה נוהג מזה עשרות שנים, הודיע הארגון, עם קבלת טיוטת הדוח הראשונה, לכל אותן אוכלוסיות על הפסקה מידית של הפעילות בבית קיי החל מיום 1.1.2018. במקביל ובהמשך לדיון שהתקיים בוועד הארצי ביום 27.12.2017, ולהחלטות שקיבל הועד הארצי בנוגע לבית קיי, פנה ארגון נכי צה״ל במכתב לרשות מקרקעי ישראל בעניין בבקשה להרחיב את השימושים לאוכלוסיות נוספות.

ליקוי

7. הוראת משהב״ט בנושא ״מתן תמיכות מתקציב הביטחון לגופים ולפעולות שלא למטרות רווח״ דנה במבחנים, בקריטריונים ובתהליך למתן תמיכות מתקציב מערכת הביטחון לגופים הפועלים שלא

למטרות רווח בהתאם לאמות מידה שפרסם שר האוצר, והיא אמורה להתעדכן בהתאם לפרסומי שר הביטחון. בניגוד לכללי מינהל תקין, משהב"ט לא עדכן הוראה זו לפי מבחני התמיכה שאישר שר הביטחון בינואר 2013. על משהב"ט לתקן את הוראת התמיכות ולהתאימה למבחני התמיכה החדשים שאותם אישר שר הביטחון.

תגובה
משרד ביטחון

7. בשנים האחרונות פועל משרד הביטחון לעדכון כל מבחני התמיכה הקבועים של המשרד. בשנה זו עדכון המבחנים מגיע לסיומו, כאשר במקביל, לאור סיום עדכון המבחנים הוראת משרד הביטחון 50.02 אשר עוסקת בתמיכות משרד הביטחון נמצאת בימים אלה בסבב הערות, לאחר עדכונה.
לעניין הערת המבקר לנוסח תנאי הסף - לקראת שנת התמיכות 2019 משרד הביטחון יעדכן את תנאי הסף באופן בו יעלה בקנה אחד עם אחריות אגף השיקום לנכי צה"ל המטופלים על ידו. עדכון תנאי הסף יעשה במשותף עם משרד המשפטים. לאחר עבודת מטה שבוצעה במחצית השנייה של 2017 ביחידה להוראות משהב"ט, בתיאום עם היועמ"ש למעהב"ט ואגף הכספים, ההוראה עודכנה בתאריך 8.4.18. במסגרת עדכון ההוראה עודכן גם הסעיף הנוגע למתן תמיכות.

ליקוי

8. ראוי כי הארגון בבואו בעתיד לבנות בית לוחם נוסף וחדש יקבע קודם לכן תקן בדבר מספר החברים המזערי שעבורו יוקם בית לוחם.

תגובה
ארגון נכי צה"ל

8. בשלב זה בית הלוחם אשדוד הינו בית הלוחם האחרון המתוכנן לקום בארגון, בהיותו משלים את היעד שלכל מחוז יהיה בית לוחם בשטחו. ככל שיוחלט בעתיד על הקמת בית לוחם שני במחוז כלשהו, יפעל הארגון ראשית לקביעת תקנים, בהתאם להמלצה כאמור.

טנק המרכבה ורכבי קרב משוריינים- קבלת החלטות בסוגיית הפיתוח והייצור על ידי מערכת הביטחון

הגופים המבוקרים: צבא הגנה לישראל, משרד הביטחון

ליקוי

1. בשנת 2014 בחן צוות במשהב"ט את מיקומה הארגוני של מנת"ק וכפיפותה (הצוות לבחינת מנת"ק). הצוות בחן כמה חלופות, ובהן השארת הכפיפות הארגונית של מנת"ק למנכ"ל משהב"ט וכן אזרוח מנת"ק, והמליץ להשאיר את מנת"ק במשהב"ט בכפיפות למנכ"ל משהב"ט. באוקטובר 2016, בפגישת עבודה עם ראש מנת"ק, אישר מנכ"ל משהב"ט אלוף (מיל') אודי אדם את המלצות הצוות לבחינת מנת"ק והחליט להשאיר את מנת"ק כמינהלה ייחודית במשהב"ט, בכפיפות אליו, וזאת בלי שקיים ולו דיון אחד בנושא עם גורמים רלוונטיים נוספים במשהב"ט ובצה"ל. אי-קיום דיונים עם הגורמים הרלוונטיים פגע ביכולתו של מנכ"ל משהב"ט לשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים בנוגע לכל אחת מהחלופות מזוויות ראייה שונות, לרבות בנוגע לחלופת אזרוח פעילויות שמבצעת מנת"ק. על מנכ"ל משהב"ט להקפיד לקיים תהליך סדור של קבלת החלטות, הכולל שקילה של חלופות מזוויות ראייה שונות ובחירה מנומקת בחלופה המועדפת.

תגובה
משרד הביטחון

1. ועדת קורן הוקמה בהחלטת מנכ"ל משהב"ט דאז האלוף (מיל') דן הראל (להלן: מנכ"ל משהב"ט לשעבר). המנכ"ל לשעבר יזם את הקמת הוועדה על פי בחירתו והבנתו ובמסגרת סמכותו, וללא הנחיה מדרג עליון כל שהוא. הוועדה פעלה על פי הנחיותיו ובאופן מתודולוגי, יסודי ושקוף, תוך ביצוע פגישות עם כלל הגורמים הרלוונטיים בצה"ל, במשהב"ט ובתעשיות הביטחוניות המובילות. תוצרי הוועדה הוצגו בדיון מסודר למנכ"ל לשעבר, בו הוצגו הדוח ומסקנותיו וכן השיקולים שעמדו מאחורי המלצת הוועדה להשאיר את מנת"ק בכפיפותה למנכ"ל. בהמשך לאמור לעיל, ולמרות שהנחה לקיים דיון נוסף, הרי שהמנכ"ל היה סוברני להחליט כי קיבל את כלל המידע הנחוץ לו, וכי לא נדרש לקיים דיון נוסף. המשרד מבהיר כי דוח ועדת קורן מכיל את המלצות כלל הגופים הרלוונטיים, וכי מיד לאחר דיון הצגת הדוח התקיימו בפועל כלל המלצות הדוח

לרבות הכפיפות, שת״פ מפא״ת, יחסי העבודה, הממשקים ועוד. דו״ח המבקר קובע כי המנכ״ל הנוכחי האלוף במיל׳ אודי אדם קיבל את המלצות הצוות ״בלי שקיים דיון בנושא עם כלל הגורמים הרלוונטיים לצורך שמיעת עמדתם וקבלת החלטה״. לעניין זה המשרד מבהיר כי קביעה נחרצת זו אינה מביאה בחשבון את ההיכרות העמוקה ורבת השנים של מנכ״ל המשרד המכהן עם עולם הרק״ם, מעשרות שנות שירותו הצבאי, לרבות תפקידיו המרכזיים בחש״ן, העובדה כי כיהן כאלוף וכחבר בפורום המטה הכללי ; הן כר׳ אט״ל והן כמפקד פיקוד הצפון במלחמת לבנון השנייה, ולצד אלו את העובדה כי כיהן, לאחר פרישתו, בתפקידים בכירים בתעשייה הביטחונית (יו״ר תעש) ובממ״ג. כפועל יוצא של אלו, סבורה מערכת הביטחון כי המנכ״ל המכהן מכיר היטב את יכולותיהן של התעשיות המובילות. המשרד מדגיש ומחדד כי המנכ״ל המכהן קרא לעומק הן את דוח ועדת קורן, והן את דוח וועדת נוה, אשר הציפו בפניו את מכלול ומגוון השיקולים של כלל הגורמים המעורבים, והיה מודע לכך שמאז הדיון בנושא ועדת קורן בוצעו והתממשו כל המלצותיה. יתרה מכך, המנכ״ל מכיר את האתגרים העומדים בפני עולם הרק״ם בשנים הקרובות ומבין את מכלול השיקולים הנדרשים, על מנת לקבל החלטה מושכלת בנושא. דוח המבקר קובע כי מנכ״ל משהב״ט קיבל את ההחלטה להשאיר את מנת״ק כפופה אליו ללא קבלת חוות הדעת של גופים רלוונטיים. לעניין זה המשרד מבהיר כי דו״ח ועדת קורן מכיל את התייחסות כלל הגופים הרלוונטיים, כחלק מתהליך הבחינה אשר ביצעה הוועדה. זאת ועוד, הועברה למבקר עמדת צה״ל לגבי תהליכי עבודת מנת״ק, מיקומה הארגוני וכפיפותה, אשר אימצה ואף חיזקה את מסקנות ועדת קורן והינה עדכנית, גם שנתיים לאחר הגשת מסקנותיה של ועדת קורן. עוד מציין המבקר כי אג״ת החליט לבטל את הבחינה לבחינת מיקום רפ״ט(רשות פיתוח טנק) שנקבעה בפקודת העבודה של תר״ש גדעון עקב החלטת מנכ״ל משהב״ט מאוקטובר 2016. המשרד דוחה טענה זו. כפי שאף הובהר למבקר, הן במהלך הביקורת והן במענה לטיוטת הדוח , כי במהלך תכנון תהליך מיזוג מז״י – אט״ל הוקם צוות היגוי מטכ״לי בראשות ר׳ אג״ת ובהשתתפות נציגים רלוונטיים. הוועדה קיימה דיונים רבים. הצורך בבחינת מיקום רפ״ט השתנה, הן בהמשך להמלצת הועדה לבחינת איחוד מז״י-אט״ל, והן בהמשך למסקנות ועדת קורן. נדגיש כי ייחודיות המנהלת, והרחבת סמכויותיה בשנים האחרונות, רק חיזקו מסקנה זו. לאור מכלול השיקולים לא ראה אג״ת צורך לביצוע בחינה נוספת.

ליקוי

2. במרץ 2014 הנחה שר הביטחון דאז את מנכ"ל משהב"ט דאז כי הצוות לבחינת מנת"ק יבחן במסגרת עבודתו חלופה של רכישת טנקים מחו"ל אל מול כדאיות המשך ייצורם בישראל. ברם, בדוח הצוות לבחינת מנת"ק לא נמצאה התייחסות מפורשת לחלופה זו.

תגובה
משרד הביטחון

2. המשרד אינו מקבל את הטענה כי הנחיית שר הביטחון לבחינת רכש טנקים בחו"ל לא בוצעה. כפי שכבר הובהר למבקר טענה/השערה ו/או הנחה זו, אינה נכונה לגישת המשרד, ומשוללת כל יסוד עובדתי/ראייתי. זאת, משום שפלטפורמות ה"מרכבה" נבחנות באופן רציף, ביחס לחלופות הרלבנטיות בעולם בהיבטי עלות/תועלת, הן ע"י הנהלת המשרד והן ע"י המטה הכללי. יש לציין, כי מודל רכש פלטפורמות ומערכות לחימה מחו"ל הינו מודל חשיבה ובחינה מוכר ונעשה בו שימוש תדיר במשהב"ט. בהתאם לכך, המשרד מצא כי החלופות הרלבנטיות לרכש טנקים בחו"ל הן :- טנקי אברהמס מארה"ב (בדולר סיוע) וטנקי לאופרד מגרמניה (בדולר מזומן). עלות רכש כזה ידועה ומוערכת ביותר מכפליים עלות ייצור של טנק המרכבה. יחס זה נשמר באופן יציב במשך שנים רבות. יחס זה גדל עוד יותר בהתחשב בעובדה כי בטנק המרכבה קיימות מערכות שו"ב(שליטה ובקרה), הגנה אקטיבית ויכולות צה"ליות נוספות אשר הוספתן לטנקים זרים, במידה ומתאפשרת, דורשת התאמות יקרות בעלויות סדרתיות ובפיתוח. התאמתן של פלטפורמות המרכבה היא מיטבית לזירות הלחימה הישראליות. מאידך גיסא- לכלים מיובאים יכולת תמרון מוגבלת בעיקר, בשטחי רמת הגולן ולבנון. יתרה מכך, בדו"ח ועדת קורן מפורטים החסרונות והסיכונים בהפרטה/אזרוח של מנת"ק, אשר רלוונטיים בהכרח, במקרה של רכש טנקי מערכה מחו"ל. החסרונות והסיכונים המפורטים בדוח כוללים, בין השאר : פגיעה בתעשי בכל הארץ, בדגש על תעשיות קטנות ובינוניות, לרבות פריפריה. נכון להיום מייצרים כ- 200 תעשיות בישראל עבור פלטפורמת המרכבה, כ- 40% בפריפריה ואלפי מועסקים. איבוד יכולת לשינויים ושיפורים, אובדן יכולות בחירום (אחזקה וייצור). אובדן יכולות מקצועיות וטכנולוגיות אובדן היכולת האסטרטגית לייצור עצמאי של רק"ם במדינת ישראל ותלות מלאה במדינה זרה, כולל בשעת חירום. בנוסף הוצגה השוואת עלות הטנקים השונים לוועדת קורן. מערכת הביטחון ערה לחלופות הרכש הקיימות השוק העולמי, והנושא נמצא בבחינה רציפה

ומתמדת, ונשען על מידע נגיש וזמין מתעשיות המקבילות בעולם. בנוסף, בכירי מערכת הביטחון ובכללם גם המנכ"ל, גורמי סיב"ט ומנת"ק אף נחשפים לחזית הטכנולוגית בתחום האמל"ח והרק"ם באופן תדיר. כאמור, בחינת חלופות רכש בעולם מתקיימת באופן סדור ורציף.

ליקוי

3. על אף שבחינת כדאיות כלכלית היא אחד השלבים החשובים בתהליך בחינת אזרוח פעילויות, משהב"ט לא ביצע בחינת כדאיות כלכלית לחלופת אזרוח מנת"ק במסגרת עבודת הצוות לבחינת מנת"ק משנת 2014, כמפורט להלן: (א) מנכ"ל משהב"ט דאז לא הנחה את הצוות לבחינת מנת"ק לבחון את חלופת אזרוח מנת"ק בראייה משקית-לאומית רחבה. (ב) הצוות לא בחן את עלות הפעילויות הנעשות על ידי מנת"ק בראיית תקציב הביטחון, דוגמת הוצאות שכר וגמלאות וכן השקעות בתשתיות ייצור במפעל הרק"ם במש"א, וגם לא הציג נתונים ותחשיבים כלכליים בנוגע לכך. הצוות גם לא בחן עלות רכישת כלי רק"ם מספקים אזרחיים. עקב אי-בחינת הכדאיות הכלכלית לחלופת אזרוח מנת"ק, לא התגבשה תשתית נתונים מקיפה ומהימנה לגבי משמעות חלופה זו, ודבר זה פגם ביכולת לשקול באופן יסודי ומעמיק את החלופות השונות לשם בחירת החלופה המועדפת. ראוי ששר הביטחון ינחה על בחינה מחודשת של אזרוח פעילויות הנעשות על ידי מנת"ק ועל ידי מפעל הרק"ם במש"א. על בחינה זו להיות מקיפה ולכלול ניתוח כלכלי מעמיק המשלב ראייה לאומית רחבה וארוכת טווח והתייחסות למכלול היתרונות והחסרונות של האזרוח. כמו כן, על הבחינה לכלול התייחסות לשיטות הקמה מחדש ותפעול של מפעל הרק"ם, לרבות באמצעות שותפות של משהב"ט עם התעשיות הביטחוניות. לאחר שייבחנו כלל הסוגיות ויגובשו חלופות, יש להציגן לשר הביטחון, לרבות את ההבדלים בין החלופות ומשמעותם, וכן המלצה מנומקת על החלופה המועדפת.

תגובה
משרד הביטחון

3. עוד במהלך הביקורת וכפי שהובא בהתייחסות המשרד המפורטת לטיוטת דוח הביקורת, כבר היום כ- 93% מהפרויקט הינו בגדר מופרט, ונרכש בתעשייה האזרחית. על כן, מראש מדובר לכל היותר על הפרטה של 7% הנותרים. בהיבט זה מתבסס דוח המבקר על דו"ח ועדת קורן, אשר לא ביצעה עבודה כלכלית בהיבט זה. לטענת המבקר דוח נוה לא עסק באזרוח מנת"ק. לעניין זה המשרד מדגיש כי מטרת דוח נווה הייתה לקבוע פוטנציאל להפרטת מערכים ומשימות בצה"ל. בכלל זה, נקבעו קוים מנחים לאורם יש לבחון את פוטנציאל

הפרטת המערכים. דו״ח נווה קובע חד משמעית כי הפרטת מפעל הרק״ם אינה עומדת בכללי היסוד לאזרוח וכן, כי בפועל, המפעל זול יותר מהתעשיות האזרחיות, כפי שהוכח במספר מכרזים שבוצעו בשנים האחרונות, בהשתתפות התעשיות והמש״א. כפי שמופיע בדוח – אין כדאיות כלכלית לאזרוח מנת״ק כיוון שעלות היצור של כלי רק״ם המפותחים והמיוצרים על ידי מנת״ק נמוכות בלמעלה מ- 50% ביחס לכלי רק״ם מקבילים בחו״ל. כמו כן, מנת״ק נותנת מענה לצה״ל בשעת חירום, ודבר זה אינו בר מדידה כלכלית ואינו בר איזרוח. המשמעות הסופית של הכדאיות הכלכלית משתקפת בנקל, בהשוואת עלויות ייצור כלי רק״ם המפותחים והמיוצרים ע״י מנת״ק, ביחס לכלי רק״ם דומים בעולם - כלים הזולים בכ- 50 אחוז. גם אם הפרטת 7% הנותרים תביא להתייעלות דרמטית בעלות הייצור של נתח צה״ל, אזי- שיעור ההתייקרות של 93% הנותרים (בגין רווח, העמסות קבלני משנה, תמחור סיכון, תמחור אחריות, פעילות בחירום ועוד) אינו בר השוואה להתייעלות הנחסכת, ואם בכלל. אם כך –בנקל ניתן להבין כי באופן מובהק אין הצדקה כלכלית להפרטת החלק הנותר בפרויקט, לאור ההפרש הגבוה בעלות החלופות. לאור האמור לעיל, טענת המבקר לפיה ״לא בוצעה בחינת כדאיות כלכלית לחלופת אזרוח מנת״ק״- אינה מקובלת על מערכת הביטחון. ועדת קורן דנה בחלופות אזרוח מנת״ק והשלכותיה ואף הוצג בפניה הניתוח ההשוואתי של עלויות הכלים. זאת ועוד, דו״ח נווה קובע חד משמעית כי הפרטת מפעל הרק״ם אינה עומדת בכללי היסוד לאזרוח ובפועל, המפעל זול יותר מהתעשיות האזרחיות .הדבר נבחן באופן שוטף לאורך שנים, ותמיד נמצא כי אין כדאיות כלכלית באזרוח מנת״ק. לסיכום סעיף זה- קיימת מובהקות גבוהה לכדאיות הכלכלית של ייצור הכלים בשיטה הנוכחית זו נבחנת מדי שנה ע״י מעהב״ט. בנוסף, קיימים מנופים כלכליים חיוביים לפרויקט לרבות:

א) תעסוקת עובדים ב- 200 תעשיות בדגש על הפריפריה,
ב) ייצוא ביטחוני גבוה מדי שנה של מערכות הרק״ם ע״י התעשייה.
ג) היבטים של הפעלת חוליות רק״ם בשעת חירום.

ליקוי

4. באוקטובר 2016 החליט מנכ״ל משהב״ט אלוף (מיל׳) אודי אדם להקים צוות מקצועי שיעסוק, בין היתר, בבחינת פעילויות המש״א שניתן לאזרח. עם זאת, הוא קבע מראש, עוד בטרם החל הצוות בעבודתו, כי מפעל הרק״ם במש״א לא יאוזרח. קביעה זו סותרת את עצם החלטתו להקים את הצוות והיא אינה עולה בקנה אחד עם המלצות גורמים מקצועיים מהשנים 2009, 2014 ו-2015 לבחון

אפשרויות לאזרח את מפעל הרק״ם במש״א. יודגש כי אזרוח מפעל הרק״ם עשוי למקד את מערכת הביטחון במשימות שבליבת עיסוקה. לבקשתו של סגן הרמטכ״ל, שינה מנכ״ל משהב״ט את קביעתו ואישר לצוות שפעל מטעמו לבחון את הפרטת מפעל הרק״ם במש״א במסגרת בחינת פעילויות המש״א שניתן לאזרח. הצוות קבע כי תחומי העיסוק של מפעל הרק״ם אינם מתאימים לאזרוח, וזאת ללא שביצע בדיקה יסודית ושיטתית בנושא, הכוללת איסוף מידע בנוגע ליכולותיהן הפוטנציאליות של התעשיות הישראליות לייצר ולהרכיב כלי רק״ם.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

4. דוח המבקר מציין כי אג״ת לא ביצע בחינה ייעודית של הצורך ב-תק״י (תקן קבע ייעודי) במנת״ק, בחינה הנדרשת (לגישת המבקר) מאחר שכוח אדם קבע בצה״ל הוא משאב יקר. המשרד חולק על קביעה זו.הלכה למעשה -דיונים בנושא התק״י במנת״ק נערכים מדי שנה מול אג״ת בצורה מסודרת, בהשתתפות גורמי המשרד והמטכ״ל. כאמור, מנת״ק הינה מנהלת המרכבה והרק״ם במשרד הביטחון אשר אחראית על פיתוח וייצור הרק״ם העיקרי לצה״ל – טנקי המרכבה נגמש״י הנמר והנגמ״ש הגלגלי– איתן. המנהלת מפעילה למעלה מ- 200 תעשיות במדינת ישראל כקבלנים ישירים ועקיפים ועוד עשרות תעשיות בחו״ל. לאורך השנים הורחבה משמעותית פעילות מנת״ק– ממנהלת המרכבה ל׳מנהלת המרכבה והרק״ם המייצרת שלוש פלטפורמות מרכזיות: טנק המרכבה, הנמר והאיתן הגלגלי במגוון תצורות, המותאמות לייעודן ולצרכי צה״ל, ובנוסף תוכנית ההגנות האקטיביות לכלים נוספים. כגוף המפתח ומייצר באופן מתמיד את הדורות הבאים של הרק״ם, פעילות מנת״ק נמצאת בליבת העשייה של היבשה, ומשפיעה על תוכנית- ההתעצמות, המוכנות, ההכשרה והאחזקה. עם זאת, מזה שנים רבות משרתים במנהלת כ- 100 אנשי קבע. תקני מנת״ק מוגדרים כתק״י ומובאים לאישור אג״ת מדי שנה בתהליך עבודה סדור. באשר לטענת המבקר כי נדרשת בחינה מחודשת של תקני הקבע במנת״ק, הרי שבעשור האחרון גדל היקף הפעילות של המנהלת באופן משמעותי עם הכניסה לפיתוח וייצור של הנמר על תצורותיו השונות. וכן פרוייקטים מסווגים נוספים ושיתופי פעולה אסטרטגיים. יחד עם זאת, היקף המשרתים בה לא גדל ביחס דומה ונשאר כמעט קבוע לאורך שנים אלו. מודגש כי במסגרת תהליך האישור השנתי וכן במסגרת ניתוח פעילות מנת״ק שבוצעה ע״י הועדה לבחינת תהליך ההתעצמות בצה״ל (בנושא כ״א מקצועי בראשות ר׳ אגף התקשוב, בוצעה בחינת עיסוקים מעמיקה בפעילות מנת״ק במסגרתה אושררו בין היתר היקפי כ״א ביחס לפעילות

היחידה. הקצינים ואנשי הקבע משרתים ביחידה, בתפקידים שונים ובפרופסיות שונות הקשורות להנדסת רק״ם שהינה תחום הנדסאי צבאי ייחודי שמעטות התעשיות העוסקות בו בעולם- בכלל, ובארץ - בוודאי. מומחיות זו נובעת ממסלול השירות הייחודי שלהם בצה״ל, תהליך הכשרה מותאם ואפקטיבי המאפשר ראייה כוללת של תחום הרק״ם בצה״ל ויכולת קבלת ההחלטות לגבי פיתוח פלטפורמות חדשות, ביצוע שינויים ושיפורים והכנסת טכנולוגיות חדשות המותאמות לשדה הקרב המשתנה בהתאם לתפיסת זרוע היבשה. בהמשך לטענת המבקר כי איזרוח פעילויות הנעשות על ידי מנת״ק עשויות ״למקד את מערכת הביטחון במשימות הליבה שלה ולייעל את השימוש במשאבים העומדים לרשותה״, מערכת הביטחון מדגישה שוב כי הכלים המפותחים ומיוצרים ע״י מנת״ק הינם באופן חד משמעי בליבת היכולות של צה״ל, מאפשרים את יכולות התמרון הממוגן של זרוע היבשה כיום ובעתיד ועל כן ברור כי המיקוד הקיים עליהם היום במערכת הבטחון ובצה״ל באמצעות מנת״ק הינו הכרחי ומתבקש. לאור כל אמור לעיל, לרבות תחומי העשייה הליבתיים של מנת״ק, נפח הפעילות ההולך וגדל, חשיבות התמרון היבשתי בלחימה הבאה והקשר ההדוק של המנהלת עם יחידות השדה בשגרה ובחרום, צה״ל רואה חשיבות רבה בהמשך פעילותה של מנת״ק באופן הייחודי בו היא פועלת ובהמצאות תקני קבע וחובה בהיקף הקיים למימוש יעוד המנהלת. זאת ועוד, גם ועדת קורן בחנה לעומק נושא זה (ראו גם מכתב ר׳ והגיע למסקנה שיש לשמר את הממשק של מנת״ק עם חיל החימוש (כיום טנ״א) והיתרונות הגדולים שיוצר מנגנון המעבריות בין גופים משיקים לפרויקט המרכבה, כגון: מש״א, נס״א וכד׳.

ליקוי

5. מנכ״ל משהב״ט החליט מראש להעתיק את המש״א לאזור התעשייה ״ציפורית״ עוד בטרם קיים דיון מסכם עם בעלי תפקידים רלוונטיים ממשהב״ט ומצה״ל על החלופות למיקום המש״א, ולא נימק את הבחירה בחלופה זו, אשר בעבודת המטה של צה״ל דורגה כחלופה בעדיפות הנמוכה ביותר על פני חלופות אחרות. ראוי ששר הביטחון ינחה את מנכ״ל משהב״ט לבחון מחדש את המקום שאליו יועתק המש״א, להציג לו חלופות ולציין נימוקים להמלצה על החלופה המועדפת, ובמידת הצורך יפעל שר הביטחון לעדכון החלטת ממשלה מנובמבר 2017 שעניינה העתקת המש״א אל אזור התעשייה ״ציפורית״.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

5. העתקת מכלול המש"אות לאתר חלופי בצפון, מהווה מזה עשור לפחות, חלק ממהלך לאומי כולל, בו משולבת מערכת הביטחון: מחד גיסא פינוי מחנות צה"ל ממרכז -הארץ, ומאידך גיסא ניצול הליך המעבר לשיפור ושידרוג תשתיות. יש במהלכים אלו -משום עוגן כלכלי וחברתי דומיננטי לחיזוק הפריפריה(בדגש על נגב וגליל). כבר ב 2004 דובר בצה"ל על העברת המש"א ל"ציפורית", בצמוד לימ"ח שנמצא שם, - כחלק מתוכנית הלוגיסטיקה המרחבית (שילוב של אג"ת ואט"ל). יש להטעים כי כבר בעבר עלתה חלופת "ציפורית", כאופציה לגיטימית למש"אות: הדבר בה לידי ביטוי בשורה של החלטות ממשלה משך שני עשורים, הנוגעים להעתקת מחנות צה"ל לנגב ולגליל. בהיבט העכשוי, העתקה זו של המש"אות אף נתמכת ב 2 החלטות ממשלה שהתקבלו -בשנת 2017: החלטה 2261 מינואר 17 , החלטה 3115 מ 5 בנובמבר 17, המשלימות -החלטות קודמות רלבנטיות שפורטו לעיל. בשלב בחינת החלופות למיקום מכלול המש"אות בצפון שנעשו בעיקר ע"י צה"ל" נמצאו שלוש חלופות אופציונאליות המתאימות ביותר: אזוה"ת "שגיא ", אזוה"ת "ציפורית", ואזוה"ת "קדמת גלילי". לאחרונה , בשל היערכות מחדש של יח', עוצבות ומחנות צה"ל בצפון, נוצרה הזדמנות חדשה ונוספת למיקום הכלול המש"אות(מרכזי שיקום ואחזקה). זאת, בשל זמינות שטחים במחנה "נעורה". הזדמנות זו נבחנה בצה"ל ואף דורגה בדירוג גבוה בהשוואה לחלופות הקודמות, בין היתר בשל זמינות תשתיות על אנרגטיות צבאיות קיימות (חשמל ביוב מים וכד'), וגם בשל היות המחנה מקרקעין נגיש של מעהב"ט עובדה העשויה לכאורה לקצר, בטווח הקצר את הצורך בהסדרות הסטאטוטוריות וכן תועדפה הדפ"א(דרכי פעולה) הזו, בשל משתנים מבצעיים ותכנוניים אחרים של צה"ל. צה"ל מציין גם כי בחלון זמנים זה נבחנו, בהנחיית מפקד מז"י, גם מספר דפ"אות נוספות לרבות מיקומים בדרום הארץ, שנותחו ותועדפו, אך שנפסלו עם הזמן, כדפ"אות רלבנטיות שנבחנו ע"י צה"ל באותה עת. בשלהי 2016 הציג צה"ל למנכ"ל המכהן נמ"ט(ניירות מטה) חלופות מיקום למש"א ע"י צה"ל ברוח זו. משעלה הנושא לשולחנו של המנכ"ל, להכרעה, עמדו לנגד עיניו של המנכ"ל המכהן, לצד השיקולים האלה של צה"ל, לרבות שקלול משקלם היחסי בטבלאות צה"ל, גם שיקולים חברתיים וכלכליים נוספים ורחבים יותר מאלו של צה"ל. המשרד מדגיש לדוגמא כי בשונה ממחנות צבא, בהם בידוד גיאוגרפי, מהווה יתרון , הרי במקרה של המשאו"ת, הנשענות ברובן על אע"צים, מיוחסת דווקא חשיבות גבוהה יותר של קירבה למרכזי

אוכלוסין, זמינות אנרגטית ופתרונות תחבורה ציבורית ועורקי תנועה ראשיים, והכל -כדי לאפשר הקניית מעטפת משא"ן (משאבי אנוש) הרלבנטית לאוכלוסיות המש"אות, ובכללה פתרונות ל: תעסוקה, חינוך, בריאות, תרבות פנאי וכד' ההולמת: הן את פעילות המש"אות, והן את התרומה הכלכלית והחברתית לסביבה הקרובה, לרבות שילוב העובדים במקום. כך לדוגמא מחויב המנכ"ל להעדפת תוצרת כחול לבן ומתן העדפה מתקנת לפריפריה , באמצעות פעולות ההרכשה השונות של מינהל הרכש , של אגף מקרקעין מבצעים ונכסים ושל אגף ההנדסה והבינוי. הבאה בחשבון של מכלול שיקולים אלה, כמרכיבים ממלכתיים וכוללים, עשויה בעמ"ט אינטגרטיבי כלל של גורמי מעהב"ט, להטות את הכף, בשקלול הדפ"אות ומשקלותיהם, דווקא להעדפת אתרים אחרים מאלו אליהם הכוונ/המליץ צה"ל, וכפי שאף קרה בפועל. כך לדוגמא, פרמטר השיקלול בטבלאות צה"ל המתייחס לקרבה לישובים אזרחיים כאל חיסרון, העלול לייצר התנגדויות, התקבל במקרה של ציפורית דווקא בהסכמה ובהירתמות, דוגמת המפגש המצוטט בטיוטה, של המנכ"ל עם ר' עיריית נצרת. מהלך זה מעיד, כאלף עדים, על רתימתה של הסביבה האזרחית באזור, ממקום של הבנת היתרונות ההדדיים–בגישת"WIN WIN "שיצמחו לשני הצדדים, מהמהלך של בחירת אתר" ציפורית". כחלופה מיטבית. המשרד מדגיש כי תהליך קבלת ההחלטות בו נקט המנכ"ל היה ממעמד של "בסמכות וברשות" המוקנית לו, מתוקף אחריותו, מעמדו ותפקידו, גם אם הייתה מנוגדת אותה עת לעמדת צה"ל שהוצגה בדיון, ואשר שיקוליו השונים עמו. משכך, ובהתאמה, משהתקבלה ההחלטה, היא קיבלה את ברכת שהב"ט וצה"ל, יתרה מכך, החלטת ממשלה מיום 5 בנובמבר 17 הטילה על צוות בינמשרדי לבחון את ההעתקה לציפורית, ולא את האופציות הגיאוגרפיות האחרות. בכך, הלכה למעשה, גם הממשלה נותנת רוח גבית להחלטה זו. לדעת המשרד, לו סברו קברניטי מערכת הביטחון –מחד גיסא, ו/או גורמי הממשלה הרלבנטיים-מאידך גיסא, כי ההחלטה שקיבל היא שגויה, הרי היו ממילא מביעים עליה את הסתייגותם, או אף מטילים עליה "וטו" בפני מקבלי ההחלטות השונים או בעלי העניין השונים כגון :-שר, רמטכ"ל, משרד האוצר, גורמי שלטון מקומי, ארגונים יציגים. אולם להווי ידוע כי לא כך היו פני הדברים בפועל, נהפוך הוא- בהתאמה לסיכומיו של המנכ"ל, ומתוך כוונת רתימה של כל קהלי היעד הרלבנטיים, קיים המנכ"ל המכהן גם פגישות עם גורמים מייצגים רלבנטיים כגון: יו"ר ארגון עובדי צה"ל ויו"ר ההסתדרות, רשויות מקומיות ועוד, והכל כדי שמהלך זה יהיה מתואם עם האינטרסים של העובדים והמדינה, לצד האינטרסים של מערכת הביטחון. ממש בימים (ספטמבר 2018) אלו גם מתקיימת עבודה אינטנסיבית,

בינמשרדית, ותחת ההנחיה הברורה של החלטות הממשלה, מינואר ונובמבר 17 , בהתאמה. במקביל, פנימה לארגון, הנחה המנכ"ל את המנהלת והצוות שמטפלים בפרויקט, כי ינצלו את מהלך המעבר לבחינה מחודשת של כלל תכולות העבודה הנדרשות, בשים לב כי הדירקטיבה היא שימור היכולות המרכזיות והאסטרטגיות המשמשות את מינהלת הרק"ם (מנת"ק).

ליקוי

6. עקב שיתוף פעולה לקוי בין מנת"ק למפא"ת בתחום הטכנולוגי, הנחה בפברואר 2015 מנכ"ל משהב"ט דאז לשפר את הסינרגיה ביניהם, ובפברואר 2016 הנחה להקים פורום מו"פ רק"ם בראשות ראש מנת"ק וראש מו"פ במפא"ת. הנחיות אלה לא יושמו, והליקויים בממשק ובשיתוף הפעולה בין מנת"ק למפא"ת הביאו לכך שהגופים לא שיתפו זה את זה במהלכי פיתוח. מהלך הביקורת, בינואר 2017, הוקם פורום מו"פ רק"ם וסוכם על שיתוף פעולה טכנולוגי בין שני הגופים. על מנכ"ל משהב"ט לוודא כי תהליכי העבודה בין מנת"ק למפא"ת בפיתוח כלי רק"ם יתקיימו בשיתוף פעולה ובשקיפות הדדית, וכי עבודת פורום מו"פ רק"ם תיעשה ביעילות ובאופן רציף.

תגובה
משרד הביטחון

6. נושא הממשקים ושיתוף הפעולה בין מנת"ק ומפא"ת תוקן והוסדר, עוד טרם הביקורת, על ידי הקמת פורום מו"פ רק"ם, משותף לשני הגופים, על פי החלטת המנכ"ל בסיכום אישורי ת"ע 2016 ובעקבות המלצת ועדת קורן. הקמתו של הפורום דלעיל, חידשה כקדם את תיאום תכניות העבודה של מנת"ק ושל מפא"ת/מו"פ, כפי שבוצע בעבר. לאחרונה אף בוצעה הסדרה לפיה מפא"ת תפתח במסגרת "תכנית כרמל" את הטכנולוגיות הרלוונטיות לרק"ם וינביטן, ואילו מנת"ק תבשיל את הטכנולוגיות ותיישמם בכלי הרק"ם הקיימים והעתידיים שיפותחו במנת"ק. הערת המבקר מתבצעת כיום בצורה מלאה, רציפה ושקופה.

ליקוי

7. בביקורת עלה כי על אף היקף פעילותה הנרחב של מנת"ק, מורכבות משימותיה והיותה קבלן ראשי הנושא באחריות כוללת לתוכניות הפיתוח והייצור של הרק"ם במערכת הביטחון, אין למנת"ק נהלים יחידתיים כתובים, ובכלל זה: נהלים לניהול, לאישור ולביצוע של שינויים, להפקת לקחים ולניהול סיכונים. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את כתיבת הנהלים האמורים. עם זאת נוכח מורכבות

משימותיה של מנת"ק וחשיבות קיומו של מערך נהלים אשר ישמש בסיס ניהולי ותפעולי לפעילות מנת"ק ותקן לבקרה ניהולית פנימית, על ראש מנת"ק לפעול בהקדם להשלמת הכנתם של נהלים יחידתיים נוספים למכלול מרכיבי הפעילויות של מנת"ק.

תגובה
משרד הביטחון

7. לאור הערת המבקר נכתבו והופצו נוהל ניהול ובקרת שינויים ונוהל ניהול סיכונים.

ליקוי

8. בביקורת הנוכחית עלה כי ראש מנת"ק הקודם קבע את היעד האמור (להתייעלות) על סמך הערכה בלבד ובלי לסכם את הנתונים הנוגעים לשיפור האמינות הצפוי בכל מכלול. ראש מנת"ק הקודם מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הנוכחית פיתחה מנת"ק מתודולוגיה לחישוב תרומתו של כל שיפור לסך ההתייעלות. מנת"ק מצאה כי יש ביכולתה להתייעל אף מעבר ליעד של 20%, כיוון שרק מיישום צעדים לשיפור האמינות בחטיבת הכוח צפויה התייעלות של יותר מ-20%. על כן, בכוונתו להעלות את יעד ההתייעלות הכולל. על ראש מנת"ק להמשיך בתהליך ההתייעלות, שהחל להניב חסכונות, ולוודא שיימשך ברציפות במטרה להשיג את היעדים העדכניים שייקבעו, תוך ביצוע בקרה שוטפת על התהליכים והטמעה של תרבות ארגונית של התייעלות במנת"ק.

תגובה
משרד הביטחון

8. לנושא ההתייעלות - יש לציין כי צוותי ההתייעלות שהוקמו כבר הוכיחו חסכון מאושר על סך של כ- 641 מש"ח. כן זכה צוות בתחום מגברי ההספק למרכבה סימן 3 שהוכיח חסכון של כ- 156 מש"ח בפרס ההתייעלות של ר' את"ק. בנוסף קיים כבר צוות נוסף העוסק בנושא חט"כ וצפוי להביא לחסכונות והתייעלות נוספת.

.

ניהול תוכניות מחקר ופיתוח במערכת הביטחון

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

ליקוי

1. ניהולו של תחום המחקר והפיתוח הביטחוני, עתיר התקציבים והפעילויות, מחייב ראייה מערכתית, רחבה וכוללת. על אף האחריות שהוטלה על מפא"ת לריכוז ולתיאום כלל שלו, בהוראה הנוגעת של פעילות המחקר והפיתוח במעהב"ט- בפקודת הארגון- הוא אינו מרכז נתונים לגבי תוכניות משהב"ט ובהמלצותיהן של ועדות מקצועיות המחקר והפיתוח בכלל גופי צה"ל ומשהב"ט, וכן לא לגבי תוכניות המו"פ העצמי בתעשיות הביטחוניות, ואינו מכין תוכנית פיתוח ביטחוני כוללת גם לצורך הצגתה על ידי ראש מפא"ת למנכ"ל משהב"ט ולרמטכ"ל. ללא ריכוז הנתונים ובחינתם נפגע גם התיאום הנדרש בין כלל תוכניות המחקר והפיתוח של הגורמים השונים במעהב"ט ונפגעת הבקרה על התוכניות, דבר שיש בו כדי לפגום במיצוי המשאבים המושקעים בתחום ובמירוב (מקסום) בהישגיו. נוכח מגוון הפעילויות שנעשות במעהב"ט בתחום המחקר והפיתוח ונוכח ריבוי הנושאים והגופים הנוגעים לתחום זה - על משהב"ט וצה"ל לבחון דרכים שיאפשרו ראייה מערכתית של כלל הפעילויות בתחום. זאת, כדי לייעל את מאמצי המחקר והפיתוח ולהביא לתפוקות מבצעיות מרביות, וכדי לאפשר להציג לשר הביטחון, למנכ"ל משהב"ט ולרמטכ"ל תמונה מלאה ומפורטת של תוכנית הפיתוח הביטחוני הכוללת, לצורך קבלת החלטות בתחום זה על סמך ראייה רחבה ושלמה.

תגובה
משרד הביטחון

1. מפא"ת לא תרכז את המו"פ במערכת הביטחון. ואולם, מפא"ת ואג"ת יבחנו את הדרכים האפשריות למיסוד התיאום הקיים כבר היום בהקשר לסוגי פעילויות הנכללות במו"פ המרכזי. המשרד מדגיש, כי פעילות המו"פ בצה"ל הנה בגדר מו"פ יישומי יעודי לצרכים מבצעיים, קונקרטיים ומידיים, שהם אינם מחקר תשתיתי, ועל כן אין צורך במיסוד התיאום לגבי נדבך זה.

ליקוי

2. אין במפא"ת ריכוז של סכומי התקציב שמשקיעים גופים במעהב"ט ומחוצה לה בתוכניות המו"פ, אף שמדובר במאות רבות של מיליוני ש"ח בשנה. במצב הקיים לא מוצגת תמונה שלמה של המו"פ במעהב"ט להנהלת משהב"ט ולמטכ"ל, בבואם לקבל החלטות הנוגעות לתחום המו"פ, ובכלל זה לגבי היקף תקציב המו"פ המרכזי. במצב זה יש כדי לפגום בתהליכי הניהול והבקרה של תחום המו"פ במעהב"ט על ידי כלל הגורמים הנוגעים בדבר. על מפא"ת, בתיאום עם אגף הכספים, אגף התקציבים ואג"ת, לקיים עבודת מטה למיפוי מלא של כלל נדבכי המו"פ והפיתוח המלא במעהב"ט, לרבות אלה שבמימון התעשיות הביטחוניות וגורמים אחרים מחוץ למעהב"ט - מהארץ ומחו"ל. זאת, לצורך שיפור התכנון והניהול של נדבכים אלה, הגברת הבקרה על אופן מימושם.

תגובה
משרד הביטחון

2. המשרד בדעה כי מפא"ת לא תקיים את העמ"ט, בשל השיקולים הבאים: תועלת – עלות נמוכה, אי ישימות עקב העדר סמכות פורמלית של מערכת הביטחון מול גופים חיצוניים, לרבות התעשיות הביטחוניות וגורמי - חו"ל.

ליקוי

3. משנת 2016 גדל תקציב המו"פ המרכזי השנתי במספר מאות מיליונים. באותה השנה קבע מנכ"ל משהב"ט כיעד להגדיל את התקציב, ובהמשך עלה היעד עוד. התהליך לקביעת גודל תקציב המו"פ המרכזי התקיים ללא עבודת מטה מקדימה הלוקחת בחשבון את השיקולים הנוגעים לעניין, כגון ההיקף הכספי של כלל נדבכי המו"פ הביטחוני ומאפייניהם, צורכי המו"פ במעהב"ט, החלופות השונות למימוש צרכים אלה, תוכניות בניין כוחו של צה"ל והתקציב שעומד לרשותו להשקעות בפרויקטי פיתוח מלא והצטיידות. על מפא"ת ואג"ת לקיים עבודת מטה לבחינת גודלו הרצוי של תקציב המו"פ המרכזי, בהתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים לנושא, כמפורט לעיל. בסיום עבודת המטה, עליהם להציג את המלצותיהם לאישור צמרת צה"ל ומשהב"ט.

תגובה
משרד הביטחון

3. גודלו של תקציב המו"פ המרכזי בתקציב הביטחון הכולל – נכון שייקבע משיקולים אסטרטגיים רחבים ולא יהיה "כבול" לפרמטרים כדוגמת היקפי ההתעצמות של צה"ל.
שלוש ועדות בלתי תלויות (ברודט, טישלר, לוקר) בחנו את הסוגיה והמליצו במפורש להגדיל את תקציב המו"פ המרכזי. לפיכך, אין לדעת מפא"ת כל צורך בעבודת המטה המוצעת ע"י הביקורת.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. בתהליך גיבוש תר"ש 'גדעון' בוצעה פעילות משותפת צה"ל ומפא"ת למיפוי הצרכים הנדרשים בפרוייקטי מנהלות מפא"ת ולטובת קידום נושאי המו"פ המרכזי. במסגרת פעילות זו:
מופו הנושאים המרכזיים בהם נדרש להתמקד בתר"ש. תועדפו תחומי העיסוק המרכזיים בעולם המו"פ בהלימה לתוכנית היכולות הכלל צה"ליות שהוגדרה, ובפרט נושאים כגון תת"ק סייבר, אש מדוייקת ונושאים נוספים.
סוכמו מסגרות התקציב הנותנות את מענה מאוזן בין הצרכים ומגבלת המשאבים, לרבות הגדלת מסגרת המו"פ המרכזי השנתית.

ליקוי

4. הממשק בין מפא"ת לצה"ל בתחום המו"פ - לרבות העברת המידע, בחינתו וגיבוש תוכניות המו"פ למתן מענה על צורכי צה"ל בטווח הקצר והארוך - אינו ממוסד, אינו שיטתי ואינו מוסדר בצורה מספקת. במצב הקיים, אין תשתית שמבטיחה כי יקוימו קשרי עבודה מיטביים בתחום המו"פ - מה שעלול לגרום לחוסר אחידות ולפגמים בשיתוף הפעולה בין מפא"ת לצה"ל. למעשה, אופי הממשק בין מפא"ת לגופי צה"ל נקבע בעיקר על פי שיקול דעתם ורצונם הטוב של הגורמים השונים בגופים אלה. על אג"ת ומפא"ת לגבש במשותף מסגרת נורמטיבית למיסוד קשרי הגומלין ביניהם, ובכלל זה את אופן התכנון, ההצגה והאישור של תוכניות העבודה בתחום המו"פ לגורמי אג"ת, על מנת שיוכלו לבחון אותן בהתאם לסדר העדיפויות הכולל של בניין הכוח ולהשפיע על תכולתן, בטרם יוצגו לסגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל, וכן את אופן העברת המידע, קבלת היזון חוזר וליבון נושאים שבמחלוקת, אם יהיו. כמו כן במסגרת זו על אג"ת לגבש, בתיאום עם מפא"ת, את אופי הבקרה שהוא יקיים על מימוש תוכניות המו"פ.

תגובה
משרד הביטחון

4. מפא"ת יפעל במשותף עם אג"ת למיסוד קשרי הגומלין הקיימים כבר כיום ביניהם, ובכלל זה הצגת תכנית העבודה בתחום המו"פ. יחד עם זאת, מודגש כי מפא"ת אינו מציג את תכנית העבודה לאישור אג"ת, ולא יעשה זאת גם בעתיד.

תגובה
צבא הגנה לישראל

4. בין אג"ת למו"פ קיימים קשרי עבודה ממוסדים, אשר באים לידי ביטוי החל מרמת תוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, בקשרי העבודה השוטפים בפרויקטים שונים, וכלה בתהליכי בחינה ובקרה של חטיבת התכנון בתחומי המו"פ. בנוסף, קיימים קשרי עבודה הדוקים בתחום קשרי החוץ ותקשורת עם מדינות זרות. לאחרונה בוצעה הסדרה בנושא, ונסיעות עבודה לשותפים פוטנציאלים וביקורים של שותפים בארץ מנוהלים בשיתוף. בנוסף הוחלט במהלך 2017 על הקמת ענף חדש באג"ת, אשר תכליתו היה לנהל את תחום היכולות הרב זרועי והבין לאומי. שני תחומים אלה ינוהלו ע"י המטה הכללי בצמידות ובסנכרון עם מפא"ת.
אג"ת ומפא"ת מקיימים פאנלים משותפים בתחומי המו"פ לקידום נושאי בניין כוח בצורה תדירה (קציני מפא"ת הרלוונטיים נמצאים בכל דיון בנושא בניין הכוח). בנוסף, קיימים קשרי עבודה שוטפים בתחום ניהול הפרוייקטים. ככלל, בכל סדרת דיונים אשר מתקיימת לאישור פרוייקטים באג"ת, קיימת שותפות מלאה של מפא"ת בכלל שלבים.

ליקוי

5. אגף התכנון בצה"ל (להלן - אג"ת) לא קיים עבודת מטה לבחינת המעורבות הנדרשת של צה"ל בתהליך גיבוש תוכניות העבודה של מפא"ת בתחום המו"פ המרכזי; זאת כדי להביא להתאמה מיטבית של תוכניות אלו לצורכי צה"ל בטווח הקצר והארוך, וכדי לאפשר את מיצוי המו"פ להתנעת תוכניות פיתוח מלא. נוסף על כך, אג"ת לא בחן ולא קבע את אופי הבקרה שעליו לקיים לגבי מימוש תוכניות המו"פ. במצב הקיים מעורבותו בתוכניות השונות מוגבלת, והוא אינו מקיים בקרה יזומה ואפקטיבית על מימושן במהלך שנת עבודה ובסופה. כתוצאה מכך, בפועל, מפא"ת הוא שקובע את סדר העדיפויות בתחום המו"פ, ללא מעורבות והכוונה מיטביות של המטכ"ל בהיבטים המבצעיים, דבר שיש בו כדי להביא לחוסר יעילות בתהליכי בניין

הכוח של צה"ל. על המטכ"ל לחזק את יכולתו להשפיע מהותית על תוכנית העבודה של מפא"ת בתחום המו"פ, באמצעות הרחבת היכרותו עם תחום זה, הגברת המעורבות בו והעמקת הבקרה שהוא מקיים עליו, תוך שימוש בכלים ובפרמטרים שייקבעו לצורך זה. על סגן הרמטכ"ל להורות על קיום עבודת מטה שתובא לאישורו, שמטרתה - לאפיין ולקבוע מנגנונים סדירים, הנדרשים בגופי צה"ל ובמטכ"ל, אשר יאפשרו את הכוונת מפא"ת בכל הנוגע לצורכי בניין הכוח של צה"ל גם בטווחים הבינוני והארוך. בהקשר זה, ובהתחשב בקשרים הבלתי-אמצעיים שמקיים מפא"ת עם גופי צה"ל, עליו לקבוע מיהו הגורם במטכ"ל שיישא באחריות לראייה הכוללת ולחיבור כלל-מערכתי בין הצרכים המבצעיים של צה"ל ובין תוכניות המו"פ שמקדם מפא"ת, לרבות המלצה על סדר העדיפויות המטכ"לי.

תגובה
משרד הביטחון

5. שיתוף הפעולה בין מפא"ת לצה"ל בנוגע לתכנון הרב שנתי עלה מדרגה בשנה האחרונה במסגרת תהליך תכנון ותיאום אסטרטגיית הזינוק הצה"לית 2030, אשר משלבת בין צרכי צה"ל בטווח הבינוני והארוך ליכולות טכנולוגיות שמפא"ת תידרש לפתח עבורם. מפא"ת תפעל לשימור השת"פ הזה גם בעתיד.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. כחלק מתהליך התכנון הצה"לי השנתי, מתקיימת הצגת ת"ע של מפא"ת, המו"פ וכל מנהלת באג"ת, בסיומו מאושרת התכנית ע"י סגן הרמטכ"ל והרמטכ"ל (יש לציין שבמסגרת הכנת ת"ע 2018, בוצעו דיוני העמקה רחבים ומשמעותיים הרבה יותר בהשוואה לשנת 2017). במסגרת זו מתקיים שיח ת"ע של המנהלות, תעדוף והתאמות נדרשות בעולמות התוכן של מו"פ המרכזי בשנה הקרובה ביחס לכיוונים שהוגדרו ביציאה לדרך של תר"ש 'גדעון' (דוגמת העיסוק הרב של מטה כללי ביחד עם מפא"ת כולה במענה לאיומים שונים).
הבקרה על תוכניות העבודה של גופי צה"ל שאושרו ע"י המטכ"ל, מבוצעת באג"ת כחלק מתהליך התכנון השנתי והרב שנתי. תהליך הבקרה כולל מופעי בקרה רבעוניים במסגרתם מציג הגוף סטאטוס ביצוע מול תכנון של תכנית העבודה כפי שאושרה. ההתייחסות למנהלות ולמו"פ הינה ככל גוף אחר בצה"ל בהיבטי תהליך התכנון ובניית תוכנית העבודה. עם זאת יש לציין, כי הבקרה על מפא"ת הינה הדוקה פחות מאשר על יתר הגופים עקב שונותם וייחודם, ובמגבלת מוטת השליטה של

המטה הכללי (אג"ת). ההצגה כוללת נושאים קבועים לבקרה כגון משאבים, יכולות, מוכנות ופעילות מבצעית, תשתיות וארגון, וכן נושאים פרטניים שהוגדרו בפק"ע כנושאים בבקרה מטכ"לית.
בנוסף, מתקיימים דיוני בקרה פרוייקטליים אחת לחצי שנה עם כלל גופי צה"ל תוך תיאום ושיתוף הדוקים עם מפא"ת.
אג"ת מקיים ממשק הדוק מול מפא"ת סביב סוגיית מימוש התקציב הדולרי ב- MOU החדש.
צה"ל מסכים חלקית להערה כי מרבית המו"פ, אינו מוכוון ע"י המטכ"ל.
היעדרה של ההכוונה המטכ"לית נובעת מהסיבות הבאות:
*במארג הכוחות במערכת הביטחון, יכולתו של המטה הכללי לכפות על מפא"ת לשנות את תוכניות העבודה שלה (בפרט, תוכניות המו"פ) – מוגבלת. תוכנית זו נרקמת בעיקר בין זרועות צה"ל ליחידות השונות ביחידות המו"פ. לפיכך, האנרגיה המושקעת מלכתחילה באמצעי הכוונה הינה מוגבלת, ומתמקדת במגמות המרכזיות החשובות למטה כללי, ולא במאות הפריטים של תוכניות מו"פ חדשות. בקצרה נבהיר כי המטה הכללי מתמקד ב'אבנים הגדולות' בתחום המו"פ (עשרה עד חמישה עשר נושאים בהם מושקע מו"פ של מעל עשרה מש"ח).
*בעבר, צה"ל כמעט שלא עסק בתכנון באופק הזמן הארוך מאוד, הרלוונטי להכוונת מו"פ תשתיתי. בשנה האחרונה, החל המטכ"ל בתהליכי תכנון לטווח ארוך- 'זינוק' ו-צה"ל 2030'. תהליכים אלו עתידים להכווין חלק מהמו"פ.
*כיום, רוב התפיסות המבצעיות נולדות בזרועות, ורוב ההנבטות הטכנולוגיות נולדות בחיבור שבין הזרועות לתעשייה. לכן, מקומו של המטכ"ל בהכוונת המו"פ "הפרקטי", זה שנועד להביא תוצר קונקרטי באופק הזמן הבינוני- מוגבל. ייתכן שתהליכי התכנון המטכ"ליים לטווח ארוך יביאו לשינויים גם כן.

ליקוי

6. נוכח חולשה של צה"ל בכל הנוגע להערכת הצרכים המבצעיים וכיווני בניין הכוח בטווח הארוך, כעולה ממסמכיו, הוא אינו פועל באופן מספק למיקוד של מפא"ת בטווח זמן זה, ואינו מעביר למפא"ת בצורה שיטתית וממוסדת את דגשיו בנוגע לצרכיו העתידיים. במצב הקיים, הפעילות שמבצע מפא"ת בתחום המו"פ נעשית בעיקר על דעתו, ויש בכך כדי ליצור חוסר יעילות נוכח האפשרות של פיתוח טכנולוגיות שאינן דרושות לצה"ל או אי-פיתוח טכנולוגיות הדרושות לו. במצב זה, אין ודאות כי נעשה שימוש מיטבי במשאבי התקציב

וכוח האדם המוקצים לתחום המו"פ, ועל כן - גם במיצוי פוטנציאל ההתעצמות של צה"ל.

תגובה
משרד הביטחון

6. צה"ל ומפא"ת מתואמים במסגרת צוותים משותפים של תר"ש "2030" וימשיכו לפעול מתוך תיאום זה. מעבר לכך, קיים קושי מובנה לצפות את הצרכים המבצעיים לטווח ארוך כולל התנהגות היריב והתפתחות הטכנולוגיות. חלק מהפיתוחים של מפא"ת מבוסס המצאות טכנו-מבצעיות, שמייצרות עליונות ולא ניתן להגדיר אותן כצורך.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. הערכת הצרכים העתידיים הינה נקודת תורפה מובנית בכלל, ובצה"ל בפרט. במרבית הארגונים בעולם, המענה הניתן למקרה זה הוא בניית "תיק" (פורטפוליו) של השקעות בעלות מגוון של סיכונים. בהכללה גסה מאוד, ע"פ תפיסת הניהול המקובלת הזו, ההשקעות השמרניות הן אלה המבוצעות בצה"ל. דוגמאות להשקעות מעין אל הן פרויקטים שסיימו FSD (פיתוח מלא), הדרכה והכשרה, מלאים, אחזקה ופלטפורמות מרכזיות. השקעות בהן הסיכון גבוה יותר (אם כי, לא בהכרח גבוה) הן מו"פ באופן כללי, אך הן גם ההשקעות שעשויות להביא לפריצות דרך ומכפילי כוח, ולא ניתן להעריכן מבעוד מועד (ניתוח המקומות המוצלחים לביצוע המו"פ).
מנגנון ההשקעה במו"פ במערכות הביטחון מבוסס במרבית המקרים על השקעה של צה"ל (דרך מטכ"ל או הזרועות) המתווספות להשקעת מפא"ת. מנגנון זה מביא את מפא"ת לקיים מפגשים והצגות עם גופי צה"ל כדי להכיר את צרכיהם. בכך מו"פ יוכל "לגייס" משאבים חשובים.
יתרה מכך, המוטיבציה של מטכ"ל והזרועות להשקיע רק במו"פ, אשר עשוי להביא להם ערך מוסף (נוסף על השקעת המו"פ הבסיסית המבוצעת ע"י מפא"ת), היא זו המעוררת את הבחינה המקדימה והמיון הדרוש.

ליקוי

7. לדברי בעלי תפקידים במפא"ת, בצה"ל ובתעשיות הביטחוניות צה"ל בוחר במקרים רבים שלא לקדם יכולות טכנולוגיות שהושגו באמצעות מפא"ת, נוכח סדרי עדיפויות של הגופים הרלוונטיים בצה"ל ואילוצי תקציב. מפא"ת ואג"ת אינם מקיימים כל מעקב אחר קידום תוצרי

המו"פ המרכזי שבָּשְׁלו לכדי פרויקטי פיתוח מלא בצה"ל ואין ברשותם נתונים מרוכזים בנושא. בהיעדר מעקב זה מצידם, אין אפשרות לנתח את הסיבות שהביאו לכך ולהפיק לקחים, שאותם יוכלו אג"ת, גופי צה"ל ומפא"ת ליישם לצורך שיפור ההתאמה בין תוכניות המו"פ לצורכי צה"ל. במצב דברים זה יש כדי לפגוע באפקטיביות המו"פ במעהב"ט ולהביא לחוסר יעילות נוכח בזבוז משאבים, ובסופו של דבר - לפגיעה בבניין הכוח בצה"ל. על מפא"ת ואג"ת לקיים מעקב שיטתי אחר אפקטיביות תוכניות המו"פ שמבצע מפא"ת, בדגש על בחינת הסיבות שבעטיין גופי צה"ל אינם מקדמים תוצרים של תוכניות אלו לפרויקטי פיתוח מלא, ולנקוט צעדים לשיפור הממשק בין מפא"ת ובין הגופים מתוך מטרה להפיק את המרב מפעילויות המו"פ.

תגובה
משרד הביטחון

7. "האפקטיביות של המו"פ המרכזי" במונחים של מעבר ממו"פ לפיתוח מלא (FSD -FULL SCALE DEVELOP) לא ניתנת בד"כ למדידה בטווח הזמן המיידי והבינוני, אלא שנים רבות לאחר מכן. משיקולי עלות- תועלת, אין כל הגיון כי אג"ת יבצע מעקב אחר מאות/אלפי תכניות המו"פ המרכזי. מפא"ת יפעל להגדלת מדגם התחקירים של מעבר/אי מעבר פרויקטי מו"פ מרכזי לשלב FSD.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. אין לאג"ת את היכולת לבחון את כלל פרויקטי המו"פ במפא"ת (מאות פרוייקטים), את הצורך העתידי ואת ההיתכנות של כל אחד מהם להצליח, ולא צפויה כזו יכולת בעתיד.
באופן דומה, אג"ת אינו בוחן את כלל פרויקטי הפיתוח וההצטיידות בצה"ל: מרבית הפרויקטים מאושרים ועוברים בקרה בזרועות, ורק מיעוטם ממשיך לאישור ובקרה מטכ"ליים; גם זאת, רק בנוסף לאישור בקרה זרועיים.
כך, מצופה שהסינון הראשוני של מרבית הפרויקטים יהיה זרועי, ורק מיעוטם יגיעו לכדי דיון מטכ"לי. באופן דומה, כשם שאג"ת אינו מתחקר (באופן שוטף) הצלחה או כשלון של פרויקט פיתוח והצטיידות מחוץ למסגרת המפאת"ית, כך אין ביכולתו לתחקר הצלחת או כשלון פרויקט מו"פ (מעבר למקרים ספציפיים). יתר על כן, במקרה של פרויקט מו"פ קשה יותר להגדיר מתי פרויקט הוא הצלחה או כשלון בשל תרומתו במספר רבדים. בפרט, האם פרויקט הצליח, אם עמד בדרישות הטכניות, האם במחיר גבוה, האם הכשל בפרויקט מו"פ, אם

לא הבשיל בהמשך לכדי פרויקט הצטיידות וכיצד להתייחס לתרומתו לפרויקטים אחרים ולסיוע לתעשיה ביצוא.

ליקוי

8. אין בידי מפא"ת מערכות מידע מתקדמות לניהול כלל פעילותו - תוכניות מו"פ ותוכניות פיתוח מלא. זאת ועוד, מערכות המידע שאמורות לסייע לבעלי התפקידים במפא"ת לנהל את עבודתם, הן חסרות ואינן מותאמות לספק מידע חיוני בצורה זמינה ושוטפת. בכלל זה - האמצעים הקיימים במפא"ת לניהול תוכניות המו"פ אינם יעילים, אינם מהימנים ואינם מספקים, על אף היקפן הרחב של תוכניות המו"פ ומורכבותן. מצב זה נמשך שנים רבות, ויש בו כדי לפגוע ביעילות ובאפקטיביות של תהליכי התכנון, הניהול והבקרה של תוכניות המו"פ.

תגובה

8. ראה תגובה לליקוי 9.

ליקוי

9. במפא"ת אין מערכת המרכזת את המידע הטכנולוגי אשר נצבר במהלך ביצוע תוכניות המו"פ, והוא אינו שומר בשיטתיות מידע בנוגע לתהליכי פיתוח שהופסקו או נכשלו. במצב הנוכחי מרבית הידע אשר נצבר בתוכניות המו"פ נמצא בידי בעלי התפקידים השונים, בעודם משמשים בתפקידיהם, ובידי התעשיות המפתחות. יש בכך כדי לפגוע בזיכרון הארגוני ולהביא לאובדן ידע שנצבר ביחידות השונות בעמל ובהשקעה רבים, ויש כדי לגרום לחוסר יעילות בפעילות המו"פ של מפא"ת. על מפא"ת לפעול בהקדם לקידום מערכות מידע שיתמכו בתהליכי התכנון, המימוש והבקרה של תוכניות המו"פ ופרויקטי הפיתוח המלא, לרבות שימור הידע הניהולי והטכנולוגי שנצבר במהלך פעילותו. בין היתר, ראוי לבחון הקמתה של מערכת מידע מרכזית, אשר תכיל את כלל נתוני התוכניות ותאפשר הפקת דוחות לצורכי מעקב ובקרה, גם בהתאם למדדי ניהול רלוונטיים, שייקבעו. כמו כן, על מפא"ת לבחון את אפשרות שיתופם של הגופים העוסקים במו"פ ובפיתוח מלא במעהב"ט במידע שייצבר במערכות אלו, במגבלות המתחייבות.

תגובה
משרד הביטחון

9. מפא"ת יציג במסגרת אישור ת"ע 2019 בפני המשנה למנכ"ל תכנית דו/תלת שנתית להמשך קידום מערכות המידע לתכנון,

ניהול ובקרת המו"פ, בהמשך למערכות המידע שכבר פותחו בשנה האחרונה. צפי לסיום- סוף הרבעון הראשון- 2019.

ליקוי

10. חלק ניכר מההוראות הנוגעות למפא"ת ולתחומי המחקר והפיתוח במעהב"ט היו לאורך שנים לא מעודכנות, ועדיין ישנן הוראות לא מעודכנות בנושאים מהותיים. נוסף על כך, בפעילות מפא"ת, לרבות ממשקי עבודתו מול גופי צה"ל, יש תחומים שעדיין לא הוסדרו בהוראות משהב"ט. במצב זה יש כדי לפגוע בתקינות תהליכי עבודתו של מפא"ת ובבקרה עליהם והוא מנוגד לכללי מינהל תקין. על מפא"ת לקדם את הסדרת המסגרת הנורמטיבית לפעילותו ולפעול בהקדם להשלמתן ולעדכונן של ההוראות הנוגעות לתחום המחקר והפיתוח, לרבות ממשקי העבודה הנדרשים מול גופי צה"ל, ושל נהליו הפנימיים. על הגוף הייעודי לתכנון משולב במשהב"ט (גית"ם) לוודא את שחזורן ועדכונן של הוראות משהב"ט האמורות, וכן לפעול עם אג"ת כדי לוודא כי פקודות הצבא שהאגף יגבש יעגנו בהתאמה להוראות משהב"ט את תהליכי העבודה המשותפים בין צה"ל למשהב"ט. כל זאת - גם בהתייחס לממצאי הביקורת והמלצותיה.

תגובה
משרד הביטחון

10. עדכון המ"ב 11.34, 20.05, 20.02, 20.04 אמור להסתיים עד 30.6.2019. עדכון פק"א מפא"ת אמור להסתיים עד סוף חציון א' 2019.

ליקוי

11. בצה"ל אין פקודות מטכ"ל והוראות פיקוד עליון העוסקות בתחום המחקר והפיתוח או בקשרי הגומלין בין גופי צה"ל למפא"ת, וזאת על אף קיומן של הוראות משהב"ט בחלק מהנושאים ועל אף הצורך כי משהב"ט וצה"ל יפרסמו, בעת ובעונה אחת ככל הניתן, הוראות ופקודות מקבילות בנושאים משותפים. במצב זה לא קיימת למעשה הסדרה של נושאים אלה ברמת המטכ"ל, לרבות החבויות המוטלות על צה"ל במסגרתם. על אג"ת לקיים בהקדם עבודת מטה מקיפה לצורך השלמת הפקודות הנדרשות בכל הנוגע לתחום המחקר והפיתוח ולשיתוף הפעולה בין צה"ל ובין מפא"ת. עוד עליו להשלים, בתיאום עם מפא"ת, עבודת מטה לעדכון פקודת הארגון של מפא"ת, לרבות ייעודו, תפקידיו, עקרונות תפיסת הפעלתו, כפיפותו ומבנה ארגונו.

תגובה
משרד הביטחון

11. עדכון המ"ב 11.34, 20.05, 20.02, 20.04 אמור להסתיים עד 30.6.2019.
עדכון פק"א מפא"ת אמור להסתיים עד 30.6.2019.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11. בהתאם להנחיות הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל, מובילה מחלקת הארגון באג"ת בשנת 2018 מספר עבודות מטה, העוסקות בנקודות הבאות:
הסדרת האחריות, הסמכות והרגולציה של גופי צה"ל והממשקים בינהם.
"מהפכת הפקודות" – לעדכון הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע) ופקודות המטכ"ל (פ"מ)
עדכון וטיוב תהליך עדכון פקודות הארגון (פק"אות) של יחידות צה"ל.
בהתאם לתכנית העבודה ל-2018, בימים אלו נכתבת פק"א מפא"ת (ע"י מפא"ת בתיאום עם אג"ת/מחלקת ארגון) ומבוצעת הסדרת המבנה הארגוני של מפא"ת.

ליקוי

12. פקודת הארגון של מפא"ת, המסדירה את ייעודו, תפקידיו ומבנה ארגונו, לא עודכנה זה כעשור. במצב זה יש כדי לפגוע בתהליכי העבודה שבאחריותו ובממשק עבודתו מול גופי צה"ל.

תגובה
משרד הביטחון

12. עדכון פק"א מפא"ת יושלם עד 30.6.2019

תגובה
צבא הגנה לישראל

12. תבחן כתיבת הפ"ע מפא"ת, אשר תסדיר את האחריות והסכמות של מפא"ת, וכן יכתבו פקודות צבא נוספות, ובכללן- פקודות מטכ"ל בנושא הפרויקטים בצה"ל, אשר במסגרתן ישולבו תובנות מעבודות המטה האמורות לעיל וממצאי הביקורת שבנדון. כל זאת, גם בהתאמה להוראות משרד הביטחון (המ"ב) הנכתבות עבור מפא"ת.

ליקוי

13. קביעת ייעוד המו"פ המרכזי במעהב"ט היא מהותית וחיונית ביותר לתיעול מאמציהם של הגורמים הנוגעים לתחום זה, לתכנון תוכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות, ולהערכת הישגי המו"פ. אולם, נוכח תחומי הפעילות הרבים והמגוונים של מפא"ת קיימת במעהב"ט ואף מחוצה לה אי-בהירות בכל הנוגע להגדרת המשימות שמפא"ת נדרש למלא במסגרת המו"פ המרכזי, כמו גם בנוגע לסדר העדיפויות במימוש המשימות השונות; ובכלל זה - אלה שנועדו לתת מענה ישיר על צורכי צה"ל בטווח הקצר והארוך לעומת אלה הנוגעות לתחומי פעילות אחרים. על ראשי צה"ל ומשהב"ט לפעול בתיאום ביניהם לקביעת הייעוד, המטרות והיעדים שהמו"פ המרכזי אמור לממש, ולגבש את המתודולוגיה להגשמתם ואת אופן מימושם באמצעות כוח האדם והתקציב שהועמד לתכלית זו. במסגרת זו ראוי כי יוחלט אם תקציב המו"פ המרכזי צריך לשמש גם אמצעי להשגת מטרות כלכליות וחברתיות לאומיות, או ששאר האמצעים העומדים לרשות משהב"ט והתעשיות הביטחוניות לתכליות אלו מספיקים.

תגובה
משרד הביטחון

13. יעוד ומטרות המו"פ המרכזי נמצאים בהוראת ארגון מפא"ת 11.34. ייבחן הצורך ברענון/עדכון. צפי לסיום 30.6.2019.