משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • ניסן תשע"ט • מאי 2019

69ב'



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

69ב׳

ירושלים • ניסן תשע״ט • מאי 2019

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, ניסן תשע"ט
מאי 2019

בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה ה'תשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את 'הערות ראש הממשלה' לדין וחשבון השנתי מספר 69ב' של מבקר המדינה.

דו"ח 69ב' מכיל פרקים שונים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: היבטים של הגנה על הפרטיות במאגרי מידע, פעולות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, טיפול משטרת ישראל בעבירות רכוש, פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים, כוח אדם בהוראה – תכנון, הכשרה והשמה, פעילות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות, טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד, ועוד.

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 ממשרדי הממשלה וגופים נוספים. קביעת תחומי אחריות וסמכות מוגדרים היא בסיס לתיקון הליקויים ולשיתוף פעולה שמבטיח את איכות השלטון ויעילותו.

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

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

בברכה,

בנימין נתניהו

תוכן העניינים

תקצירים

היבטים בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע 11

היבטים בטיפול המדינה בעבריינות מין כלפי קטינים 14

הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים 17

טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות
במבני מגורים שאינם בשימוש- הטלת ארנונה בשיעור מוגדל 19

פרויקט "מסע" בהובלת משרד ראש הממשלה 21

מערך ההדרכה בשירות המדינה 23

היבטים בהתקשרויות משרדי ממשלה בתחום התקשוב 25

מאזן המדינה ליום 31.12.17 מזומנים ושווי מזומנים 27

טיפול המשטרה בעבירות רכוש 29

פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי- המיעוטים 31

אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים 33

מערך הניתוחים הבריאטריים בישראל 34

פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים 37

אסדרת תחום הטיפולים והניתוחים הפלסטים האסתטיים 40

המערך המבצעי של מד"א בשגרה ובעיתות חירום
והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים 43

קבלת תרומות ומתן חסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל 46

טיפול משרד החוץ בנכסים בחו"ל ובתחזוקתם 49

כוח אדם בהוראה- תכנון, הכשרה והשמה 51

היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה 54

ניהול עצמי בבתי ספר היסודיים 56

פעילות כפרי הנוער 59

פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך 62

סוגיות הנוגעות למינהל המחקר החקלאי- מכון וולקני 65

טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד 68

היבטים בטיפול המדינה בהתמכרויות למיניהן 71

סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל" (קרן מפעלי שיקום) 74

ליקויים בתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים
במשרד העבודה, הרווחה השירותים החברתיים ובמוסד לביטוח לאומי 77

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה 79

ניהול ומימוש של עיזבונות מחו"ל לטובת מדינת ישראל 84

מערך התביעה המשטרתית- שיוכו הארגוני ועצמאותו 86

פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה- תנופ"ה 89

משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה
הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים 91

הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי 94

היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר 97

טיפול משרד החקלאות בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע 99

פעולות הלמ"ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות ופרויקטים 101

פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה 103

השירותים הרפואיים לנכי צה"ל 105

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת 107

פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה והשומרון 109

• • •

פרקי התגובות המלאות

פרק ראשון -מטלות רוחב ומטלות בין-משרדיות

היבטים בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע 113
היבטים בטיפול המדינה בעבריינות מין כלפי קטינים..... 125
הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים..... 149
טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות במבני מגורים
שאינם בשימוש- הטלת ארנונה בשיעור מוגדל..... 175

• • •

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

פרויקט "מסע" בהובלת משרד ראש הממשלה 181

נציבות שירות המדינה

מערך ההדרכה בשירות המדינה..... 189

משרד האוצר - אגף החשב הכללי

היבטים בהתקשרויות משרדי ממשלה בתחום התקשוב..... 205
מאזן המדינה ליום 31.12.17 מזומנים ושווי מזומנים 213

המשרד לבטחון פנים

טיפול המשטרה בעבירות רכוש..... 219

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי- המיעוטים..... 231
אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים 245

משרד הבריאות

מערך הניתוחים הבריאטריים בישראל 255

פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים 271
אסדרת תחום הטיפולים והניתוחים הפלסטים האסתטיים 291
המערך המבצעי של מד"א בשגרה ובעיתות חירום
והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום- בית חולים 303

משרד החוץ

קבלת תרומות ומתן חסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל 329
טיפול משרד החוץ בנכסים בחו"ל ובתחזוקתם 335

משרד החינוך

כוח אדם בהוראה- תכנון, הכשרה והשמה 343
היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה 377
ניהול עצמי בבתי ספר היסודיים 385
פעילות כפרי הנוער 407

משרד החקלאות

פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך 425
סוגיות הנוגעות למינהל המחקר החקלאי- מכון וולקני 431

משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד 437
היבטים בטיפול המדינה בהתמכרויות למיניהן 449
סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל" (קרן מפעלי שיקום)..... 461
ליקויים בתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים
במשרד העבודה, הרווחה השירותים החברתיים ובמוסד לביטוח לאומי 475

המשרד להגנת הסביבה

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה 493

משרד המשפטים

ניהול ומימוש של עיזבונות מחו"ל לטובת מדינת ישראל 517

מערך התביעה המשטרתית- שיוכו הארגוני ועצמאותו..... 525

פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה
בפרקליטות המדינה- תנופ"ה..... 551

משרד התרבות והספורט

משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה
הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים..... 571

• • •

פרק שלישי - הועדה לתכנון ולתקצוב

הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי 585

• • •

פרק רביעי - דוחות נוספים

היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר 601

משרד החקלאות

טיפול משרד החקלאות בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע..... 607

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

פעולות הלמ"ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות ופרויקטים..... 615

• • •

פרק חמישי - מערכת הבטחון

משרד הביטחון

פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה 627

השירותים הרפואיים לנכי צה"ל 645

צבא ההגנה לישראל (צה"ל)

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת 659

פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה והשומרון 673

היבטים בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע

תקציר הביקורת:

הזכות לפרטיות מאפשרת לכל אדם לחיות את חייו ללא התערבות ולממש את רצונותיו והחלטותיו באופן אוטונומי. רשם מאגרי המידע העומד בראש הרשות להגנת הפרטיות הוא הרגולטור המופקד על הגנת המידע האישי במאגרי מידע. דוח זה מציין ליקויים בפעולות הרשות שנמצאו בביקורת, ובכלל זה מעורבות מצומצמת של הרשות בסוגיות הגנת הפרטיות במאגרי מידע העולות במגזר הציבורי והיעדרה של מדיניות אכיפה ברורה.

הביקורת במשרדי הבריאות והחינוך העלתה תמונה מדאיגה, לפיה הם מבצעים פרויקטים מקיפים או פועלים לאיסוף מידע אישי רב מבלי שהוסדרה כראוי המסגרת הנורמטיבית לכך. נוסף על כך נמצאו ליקויים במדיניות אבטחת המידע וביישומה. בניגוד לנדרש בדין, למשרד החינוך אין תמונה מלאה ומפורטת של מאגרי המידע שלו או של הספקים המחזיקים במאגרי המידע שלו; והוא אינו מפקח על הספקים בהיבטים של אבטחת מידע והגנה על פרטיות. משרד הבריאות אינו מקיים פיקוח מיטבי על אבטחת מידע במוסדות הרפואיים. אין למשרד מיפוי של המוסדות הטעונים רישיון שאינם מחזיקים בתקן לניהול אבטחת מידע במערכות בריאות, ורבים מהם אף אינם מוסמכים לתקן זה. המשרד אינו מקיים פיקוח מיטבי על ההגנה על פרטיות המידע של מטופלים שנעשה בו שימוש במחקרים רפואיים.

תנאי הכרחי לשיפור ההגנה על הפרטיות ולהטמעת הזכות לפרטיות הוא מחויבות ארגונית של המערכת הציבורית בישראל. הדברים באים לידי ביטוי גם בכמה החלטות ממשלה, המבססות את תפיסת השקיפות השלטונית ומחייבות שיקולים של הגנת פרטיות במסגרת יישומן. נוכח הממצאים המובאים בדוח זה, הנהלותיהם של משרדי החינוך והבריאות נדרשות להתגייס להכוונה ברורה של הגורמים האחראים לאבטחת המידע המשרדי, ולנקוט פעולה נמרצת לתיקון הליקויים ולהגנה אפקטיבית על הזכות לפרטיות, כנדרש בדין.

כבר בתחילת שנות האלפיים הכיר משרד המשפטים בצורך בתיקונים בחוק הגנת הפרטיות ובתקנותיו, אך רובם לא קודמו או לא הושלמו. נראה כי בתחום זה של הגנת הפרטיות יש פער מובנה בין החקיקה, הממושכת מטבעה, ובין ההתפתחות הטכנולוגית המהירה. פער זה מגביר את הצורך לפעול בנחישות ובמהירות, על מנת לשמור על רלוונטיות של הוראות הדין במציאות המשתנה. על משרד המשפטים לקיים עבודת מטה בעניין חוק

הגנת הפרטיות, לבחון את התיקונים הנדרשים בדיני הגנת הפרטיות, לתעדפם ולקבוע לוחות זמנים לקידומם, הן לשם הגנה על זכויותיהם של נושאי המידע בישראל והן לשם שמירת מעמדה של ישראל כמדינה המבטיחה הגנה על מידע אישי ברמה נאותה התואמת את הדין האירופי.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד המשפטים גיבש במהלך תקופה ממושכת תיקון משמעותי לחוק הגנת הפרטיות שעיקרו העצמה ושכלול של הסמכויות הנתונות לרשם מאגרי המידע. הצעה זו שהונחה על שולחנן של שלוש כנסות ברציפות לא נדונה ולא קודמה בידי ועדת החוקה. המשרד ימשיך ויקדם הצעה זו גם בכנסת העשרים ואחת. בנוסף המשרד עומל על הכנה של תיקון נוסף לחוק שיתייחס להיבטים מהותיים שונים של דיני הפרטיות. מדובר בתיקון מקיף ומורכב שהעבודה עליו כבר החלה.

בעידן הנוכחי בו השימוש במערכות דיגיטליות הולך וגובר, אין בידי הרשות להגנת הפרטיות את המשאבים, וגם אין בהכרח הצדקה אסטרטגית, להיות מעורבת בכל הפרויקטים הממשלתיים. בשל אילוצי משאבים, הרשות נאלצת לבחור מספר מצומצם של נושאים בעלי חשיבות לאומית עקרונית בהם תוכל לפעול, בהתאם לתכנית העבודה ולהשלכות הלאומיות הרוחביות של הפרויקט הרלבנטי כמו גם מעורבות גורמים רלבנטיים אחרים. במידה ולרשות יהיו משאבים נוספים, היא תוכל להרחיב פעילותה בתחומים אלו, אולם גם במצב זה אין הצדקה למעורבות של הרשות בכל פרויקט ממשלתי.

הרשות להגנת הפרטיות היתה שותפה פעילה בוועדת ההיגוי הממשלתית למאגרי על, ובאפיון והגדרת מדיניות הגנת מאגרי העל במדינת ישראל. כך למשל, במסגרת מדיניות זו שנקבעה ביחד עם הרשות ואשר חלה על כלל מאגרי העל במדינה, נקבע כי העברת מידע ממאגרי על לא תעשה בצורה של העברות מידע נגזר ומועתק מהמאגר אלא בדרך הניתנת לניטור - העברה באמצעות רכיבי ממשק, וכל זאת בכפוף להוראות חוק הגנת הפרטיות ובין היתר ביחס למילוי טופס ג׳ ודיווח לרשם מאגרי המידע בכל מקרה של העברת מידע. הרשות רואה את הגופים הציבוריים מקבלי ומוסרי המידע לפי פרק ד׳ לחוק כמי שעליהם מוטלת האחריות למילוי ועמידה בהוראות פרק ד׳ לחוק הגנת הפרטיות.

משרד הבריאות הקים יחידת בקרה בתחילת שנת 2018 במטרה לבקר ולפקח על ארגוני הבריאות לעמידה בנהלים וההנחיות. כבר במהלך 2018 ביצעה היחידה מספר רב של בקרות רישוי בנושא אבטחת מידע וסייבר. במהלך 2019 היחידה תחל בעבודת מטה , יחד עם יחידות המשרד שאחריות על מתן

רישוי, לבחינת המנגנונים להידוק הפיקוח על עמידה בתקן ISO- כחלק מקבלת רישוי לכלל המוסדות והמרפאות. במקביל, המשרד יחל במיפוי כלל הארגונים הנדרשים לעמידה בתקן.

היבטים בטיפול המדינה בעבריינות מין כלפי קטינים

תקציר הביקורת:

בשנים האחרונות עלתה המודעות לתופעות של פדופיליה ועבריינות מין כלפי קטינים ולנזקים המיידים וארוכי הטווח שהן גורמות הן לנפגעים הקטינים הן למשפחותיהם. בד בבד עלתה המודעות גם לחשיבות שיש למתן מענה לנפגעים הקטינים ולמשפחותיהם באמצעות סיוע וטיפול הולמים, החל בשלב ההודעה על המקרה, דרך הגשת התלונה וגביית העדויות ובמשך כל תקופת הטיפול הנדרש. כן הובהר שכדי לצמצם פגיעות חוזרות יש לטפל גם בפוגעים, משלב ההליך המשפטי המתנהל נגדם, דרך תקופת ריצוי העונש וגם בשובם לקהילה לאחר שחרורם.

תהליכי הסיוע והטיפול בנפגעים ותהליכי הטיפול בפוגעים והפיקוח עליהם נעשים באחריות מספר רב של גורמים ובהם משרד הרווחה, משרד הבריאות, המשרד לבט"פ, מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, שירות בתי הסוהר והמשטרה. הגם שבעשור האחרון חלה התקדמות בהיבטים הטיפוליים ובהיבטי האכיפה והמניעה, נמצאו ליקויים רבים בהטמעת התהליכים ובטיפול משולב של כלל הגורמים בנושא זה.

דוח הביקורת מצביע על חולשות וחוסרים בתחום זה המהווים פגיעה חברתית בציבור כולו: מבחינת הנפגעים, מערך מרכזי ההגנה אינו מנוצל במלוא הפוטנציאל שלו ורחוק מלממש את מטרותיו, וטרם הושלמה הקמתו של המערך למניעה ולאכיפה של תופעות אלימות ופשיעה באינטרנט. מבחינת הפוגעים, מחציתם ויותר אינם משולבים בתוכניות טיפול ייעודי בתקופת מאסרם, הערכת מסוכנות לא נעשית לכולם, וגם בקהילה קטן שיעור המורשעים המשולבים במרכזי טיפול.

עקב רגישותו הרבה של הנושא והשפעתו על הנפגעים הקטינים לאורך חייהם, עולה הצורך ואף קיים הכרח לשיתוף פעולה הדוק בין כלל הגורמים העוסקים בנושא. על משרדי הממשלה וגופי האכיפה מוטלת החובה לפעול לאלתר לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, לשיפור השירותים הניתנים לנפגעים ולהעמקת הטיפול והפיקוח על הפוגעים. על אותם גורמים גם להיערך לעלייה במספר המקרים המדווחים ובחומרתם ובמספרן הגדל של התלונות המוגשות, ולהתאים את עצמם למתן הטיפול הנדרש.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

בחודש ינואר 2019 נבחר ספק להקמת והפעלת שני מרכזים טיפוליים חדשים בפתח תקוה והסביבה ובאשדוד והסביבה, הצפויים להיפתח בחודש אפריל. בחודש מרץ פורסם מכרז להפעלת 4 מרכזי טיפול אזוריים חדשים – שני מרכזים במטרופולין תל אביב, מרכז בכפר סבא והסביבה ומרכז בנגב הצפוני והמערבי, הצפויים להיפתח בחודש אוקטובר. לאחר השלמת פתיחת המרכזים הנ"ל, יופעלו כל 19 היחידות לטיפול בכל רחבי הארץ. עם הקמת מרכזי הטיפול ברחבי הארץ, עלתה המודעות בקרב העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים החברתיים לקיום המענה הטיפולי וגם לחשיבות הפניית קטינים שנפגעו מינית והוריהם לקבלת טיפול במרכזים הייעודיים. לראייה, ישנה עלייה מתמדת בכמות המופנים ממחלקות הרווחה למרכזי הטיפול מאז הקמתם. במהלך שנת 2018 כל המרכזים פעלו בתפוסה מלאה, מלבד שניים שפעלו בתפוסה של מעל 80%.

ביום 3.8.17 פורסם תיקון לחוק הסיוע המשפטי, אשר נכנס לתוקף במועד פרסומו. על פי התיקון לחוק, נפגעי עבירות מין חמורות המנויות בסעיף, זכאים לליווי ולקבלת ייעוץ וסיוע משפטי מטעם המדינה במימוש זכויותיהם בהליך הפלילי, וזאת ממועד הגשת כתב האישום בעניינם. הסיוע המשפטי ניתן על ידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, וללא תלות בקיומו של קריטריון זכאות כלכלית. הסיוע ניתן גם בהליכים מנהליים הנוגעים למימוש הזכויות כאמור, וכן בהליכים הנוגעים לריצוי העונש על ידי מי שהורשע בביצוע העבירה (דהיינו, ועדות שחרורים).

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ומנהלות מרכזי ההגנה משקיעים בתהליכי חשיפה לציבור אודות פעילות מרכזי ההגנה. מנהלי מרכזי ההגנה הונחו לפעול לחשוף את מרכזי ההגנה לאנשי מקצוע רלוונטיים. כמו כן, יחוזק הקשר עם מוקד 118 של המשרד, בכדי לחשוף לעבודת המרכזים ולהשתמש במוקד כפלטפורמה להפניות למרכזים על פי אזור המגורים של נפגע העבירה.

בסוף חודש ינואר 2019 הוצא נוהל עבודה של ועדות הפטור, זאת לאחר עבודת חקר ארוכה ומעמיקה יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים והשותפים בוועדות הפטור [רווחה, משטרה ופרקליטות]. הפרקליטות תשקול ותבחן את אופן פרסום הנוהל. ניתן להעריך כי הנוהל יביא לצמצום ההבדלים באופן העבודה של וועדות הפטור בין המחוזות השונים.

מהדו"ח עלה שביחס ל-32 מהתיקים הוגשו כתבי אישום יותר משנתיים לאחר פתיחתם בפרקליטות, אך זאת מתוך 876 תיקים שבהם הוגש כתב

אישום. בכוונת הפרקליטות לבצע בקרה על יישום הנחיה 6.13 שעניינה "הגשת כתב אישום וזימון לעדות בתיק מין או אלימות שבו נפגע העבירה או עד תביעה מרכזי הוא קטין".

הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים

תקציר הביקורת:

בעשורים האחרונים התגבשה כלפי אנשים עם מוגבלות גישה המדגישה את כבודם, ומתייחסת בכובד ראש למימוש רצונם, לעצמאותם ולזכויותיהם. לאורה של גישה זאת הכירה מדינת ישראל, כבר בחקיקה משנת 1998, בחשיבותן של התאמות נגישות לשירות, שיאפשרו לאנשים עם מוגבלות לקבל שירותים באופן עצמאי ומכובד, במקומות ובמועדים ששירותים אלה ניתנים לכלל הציבור.

דוח זה מצביע על כמה זירות משמעותיות בתחום המשפט בהן התאמת הנגישות של השירות עדיין בתחילתה, מן החקירה הפלילית במשטרה, דרך הליכי הדיון בבית המשפט (בהליכים האזרחיים והפליליים) ועד ריצוי העונש בהליך הפלילי. כך, נוצר פער ניכר בין התפיסה הגלומה בחוק לבין מידת מימושו בפועל.

בכמה היבטים, ממצאי הדוח מצביעים על היעדר הלימה בין פעולות הממשלה להבטחת הנגישות לשירות לאנשים עם מוגבלות ובין רוח הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק שוויון ותקנותיו ואמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות. לפיכך יש לוודא כי המדינה יוזמת ביצוע התאמות נגישות של השירות לציבור האנשים עם המוגבלויות, ולא רק נענית לבקשות פרטניות. גישה זאת צריכה לכלול יצירה ופרסום של כלים מותאמים למתן שירות, שיאפשרו את השתתפותם המלאה של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים באופן השווה לאחרים.

חוסנה של חברה נבנה גם על יכולתה להתאחד, להכיל את כל גוני האוכלוסייה ולאפשר להם ביטוי. מכאן חשיבותן העצומה של התאמות נגישות לשירות במערכת המשפט, שהיא מערכת מרכזית בניהולה של קהילה.

על שרת המשפטים והשר לביטחון הפנים לוודא שכל הגופים המעורבים בהליכים משפטיים ימלאו את חובתם להתאים לאנשים עם מוגבלות את השירות הניתן על ידם, ולוודא את תיקונם של הליקויים המפורטים בדוח זה. מעורבותם נדרשת מאחר שבגופים אלה מתקבלות מדי יום החלטות המשפיעות על חייהם של אנשים עם מוגבלות, על זכויות היסוד שלהם ועל חירותם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

היחידה לשיפור איכות השירות במשטרת ישראל עברה במהלך 2017 לאגף השיטור – תחת פיקוד ראש האגף. במקביל מונה ממונה נגישות בדרגת רפ"ק בתקן מלא. אגף השיטור (באמצעות יחידת השירות) פועל ללא לאות לבצע התאמות נגישות בשירות במשטרה בכלל ובתחנות עצמן. הופצו כללי הנגישות (כרזות הסברה) לכלל התחנות, נרכשו 145 ערכות שמע לכבדי שמיעה, במהלך דצמבר 2018 התקיים כנס משטרה נגישה ארצי, אירועים רשמיים החלו להיות מונגשים באמצעות שפת סימנים. פקודת הנגישות, השוויון והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות במשטרת ישראל טרם הושלמה, היא נמצאת בשלבי גיבוש סופי לאחר שכבר עברה את שלב התייחסויות הגורמים המקצועיים.

משרד המשפטים פועל ללא לאות להנגשת השירותים אותם הוא מספק לציבור ובכללם הליכים משפטיים. המשרד רואה בהנגשת השירותים המשפטיים נושא בעל חשיבות עליונה ועל כן, פעל במהלך השנים לבחינת הנהלים, הנהגים והליכי העבודה ביחידותיו השונות ופעל לביצוע ההתאמות הנדרשות, הכל בהתאם להוראות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

הנהלת בתי המשפט קבעה נוהל ייעודי בהתאמה לעקרונות שנקבעו בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), תשע"ג 2013, בכל הנוגע לטיפול באנשים עם מוגבלות. הנוהל וההתאמות הנדרשות הוסדרו לאחר ביצוע סקר צרכים ע"י חברה חיצונית ודוחות בעניין הועברו לעיון מבקר המדינה. בהתאם לתוצאות הסקרים ייושמו רוב הדרישות (נהלים, הליכים, אמצעי עזר לשמיעה, אמצעי עזר לראייה, תמלול, דלפקים נגישים, מושבים נגישים. בנוסף, בימים אלה נבחנת חובת הנהלת בתי המשפט לספק שירות לבעלי מוגבלות בתחום השמיעה שאינם יודעים את שפת הסימנים.

מערכת ניהול התיקים הממוחשבת "נט המשפט" מאפשרת הפקת נתונים ביחס לתיקים בהם נדרשת התאמת נגישות. בהתאם, הוסדר ב"נט המשפט" תהליך קליטת בקשה ויישום החלטה הקשורה לאדם עם מוגבלות, לרבות יצירת חיווי בתיק בית המשפט. בנוסף, בנט המשפט יש אפשרות לסמן את התיק כולו כתיק בו יש בעל מוגבלות הזקוק להנגשה (מכל סוג). בעת יישום החלטה, נדרשת המזכירות לסמן בחלונית כי מדובר בתיק בו אדם עם מוגבלות, באופן שתדע כיצד לפעול לאורך ההתנהלות בתיק. זיהוי זה מתאפשר רק כאשר מוגשת בקשה עם כותרת מתאימה.

טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות במבני מגורים שאינם בשימוש - הטלת ארנונה בשיעור מוגדל

תקציר הביקורת:

בשנת 2014 פורסמה הוראת שעה שאיפשרה לרשויות מקומיות לגבות כפל ארנונה מדירות שאינן בשימוש (שאינן מאוכלסות) בשנים 2015 ו-2016. מטרת הוראה זו הייתה לעודד את אכלוסן של אותן דירות ובכך להרחיב את היצע הדיור. בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא זה העלתה כי המחויבות של רשויות המדינה והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר בכל הנוגע להחלת הוראת השעה הייתה מועטה. רק שלוש העיריות הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה - החילו את הוראת השעה. היתר העדיפו שלא לעשות כן. משרדי הפנים והאוצר, שהופקדו על התקנתה, לא פעלו נמרצות לאישור החלתה בשנה הראשונה מהשנתיים האפשריות בערים ירושלים וחיפה, אף שעיריות אלה פנו למשרדי הפנים והאוצר במועדים הנקובים בחוק. משרדים אלה גם לא ביצעו כל בדיקה והפקת לקחים בדבר אופן היישום ומידת האפקטיביות של הוראת השעה, כפי שראוי היה שיעשו, ובכלל זה לא נתנו את דעתם על העובדה שרק עיריות מועטות החילו אותה. אילו היו מבצעים זאת, ניתן היה ליישם את מסקנות הבדיקה ולקחיה במסגרת הוראת השעה החדשה.

במועד סיום הבדיקה טרם הותקנה הוראת שעה חדשה. אם וכאשר תותקן, על משרדי האוצר והפנים לבחון את מידת יעילותה ומועילותה, כפי שכבר הצהירו בעבר שיעשו, ולפעול להסרת חסמים המקשים על הרשויות המקומיות ליישם אותה.

תקציר תגובות המבוקרים:

משרד הפנים ערך עבודת מטה מקיפה לצורך קידום והחלת הוראת השעה במסגרת וועדת הכספים שבכנסת אך כידוע הדבר תלוי בגורמים נוספים. יודגש ששרי הפנים והאוצר דנים מדי שנה בבקשות לשינויים חריגים המוגשות על ידי הרשויות המקומיות וזאת לאחר שאושרו במליאת הרשות. אין בסמכות השרים לקדם שינויים בצו ללא שהתקבלה החלטת מליאה בנושא. וזאת לאור העובדה כי על כל רשות לנהל את מדיניות התקציבית שלה בהתאם לסדרי העדיפויות של נבחריה ובתנאי שפועלים במסגרת תקציב מאושר. מצב חוקי זה תקף גם לגבי הוראת השעה בנוגע למבנים שאינם בשימוש. משכך, ככל שלא הוגשו בקשות ע"י הרשויות המקומיות,

אין באפשרות המשרדים לקדם שינוי זה. ככל שהוגשה בקשה לשינוי זה והטמעתו בצו המסים, היא אושרה ע״י שרי הפנים והאוצר.

משרד הפנים פעל להארכת הוראת השעה ושר הפנים אף כתב מכתב מפורט ליו״ר ועדת הכספים המדגיש את חשיבות קידום הנושא. בסופו של דבר הנושא לא עלה לוועדה בשל פיזור הכנסת. בכוונת משרד הפנים להמשיך ולקדם את נושא הארכת הוראת השעה.

פרויקט "מסע" בהובלת משרד ראש הממשלה

תקציר הביקורת:

מזה כ-13 שנים ממשלת ישראל והסוכנות היהודית מפעילות, באמצעות חברת מסע - חברת בת של הסוכנות היהודית - את פרויקט מסע במטרה לעודד יהודים מהתפוצות בוגרי תיכון עד בני 30 להשתתף בתוכניות ארוכות טווח בישראל. במהלך שנים אלה השקיעו הממשלה והסוכנות היהודית בפרויקט יותר ממיליארד ש"ח כל אחת. על רקע פרק הזמן הארוך שבו פועל הפרויקט וההשקעה הממשלתית המשמעותית במימונו, משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים הנוגעים להערכת האפקטיביות של הפרויקט ואת הפעילות הממשלתית, אותה מוביל משרד רה"ם להתוויית מדיניות הפרויקט, לפיקוח ולבקרה על הפעלתו.

רבים מהליקויים והחולשות שמפורטים בדוח זה נוגעים במישרין לתפקודה של ועדת ההיגוי ולאופן שבו מילאה את תפקידה בשנים האחרונות. היעדר אישורה את המטרות האסטרטגיות של הפרויקט, היענותה להפעיל את הפרויקט מבלי להגדיר באופן מספיק את מטרותיו ויעדיו ומבלי לקבוע יעדים מדידים לצורך בחינת האפקטיביות שלו והשגת מטרותיו המהותיות, וכן מיעוט הדיונים שקיימה בסוגיות מהותיות הנוגעות לו, פגעו גם באופן מעורבותה והשפעתה של הממשלה בגיבוש מדיניות הפרויקט ובקבלת החלטות בנושאים שבליבתו.

משרד רה"ם כשל במילוי תפקיד הפיקוח והבקרה על פרויקט מסע. החלטות המשרד שהובילו להעברה תכופה של הסמכות לטיפול המקצועי בפרויקט בין יחידות במשרד ועיכוב לא סביר ובלתי מוצדק בבדיקת עומק של חשבות המשרד על הפרויקט, תרמו, בין היתר, לתוצאה זו. ביטוי נוסף לכשל האמור הוא האופן שבו פעל המשרד לטיפול בממצאי ביקורת של משרד מבקר המדינה בקשר לפרויקט מסע אשר פורסמו במאי 2017. עד לספטמבר 2018 אף נדרש משרד רה"ם להביא לידי גמר חתימה על הסכם רב-שנתי חדש לצורך המשך הפעלת הפרויקט, תוך ליבון של העמדות וההסתייגויות המקצועיות שהעלו בעניין הגורמים המשפטיים וחשבות המשרד, ואולם עד לדצמבר 2018 הדבר טרם נעשה.

על משרד רה"ם ועל ועדת ההיגוי לנקוט פעולות נחושות ומהירות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה. האחריות לקידום פעולות אלה מוטלת על מזכיר הממשלה המשמש יו"ר משותף של ועדת ההיגוי, המופקד גם על היחידה המקצועית מטעם משרד רה"ם המטפלת בפרויקט מסע. הצורך לפעול

כאמור מקבל משנה תוקף נוכח המשאבים הניכרים שהממשלה משקיעה בפרויקט מסע וכן היעדרה של תמונת הערכה מלאה בנוגע לאפקטיביות שלו.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

ועדת ההיגוי של פרויקט "מסע" מינתה צוות משנה לגיבוש האסטרטגיה לשנים הקרובות, משרד ראש הממשלה שכר את שירותיה של חברה חיצונית לשם סיוע בעניין. צוות המשנה קיים כבר מספר פגישות לאורך עשרות שעות בנושא, ההמלצה של צוות המשנה נמצאת על סף הסיום ובחודשיים הקרובים תוגש לאישור ועדת ההיגוי.

הבקרה והביקורת על הפרויקט מתקיימת כפי שקבוע בהסכם ההתקשרות וכפי שהיה נהוג כל השנים. מתוך רצון להעמיק את הבקרה על איכות הפרויקט וכפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה פועל לשכירת שירותי חברת בקרה שתעסוק בעניין. המכרז לשירותי הבקרה פורסם בחודש מרץ 2019 והליך בחירת הזוכה אמור להסתיים בתקופה הקרובה.

מזכירות הממשלה פועלת לשם גיבוש הסכם רב שנתי ולשם כך פועלת מול השותפים לפרויקט. ההסכם התעכב מכמה סיבות ובניהן חילופי גברא בסוכנות היהודית - יו"ר הסוכנות שהתחלף בחודש אוגוסט ומנכ"ל הסוכנות שהתחלף בסוף חודש דצמבר 2018, בינתיים, גובש בהסכמת כלל הגורמים במשרד רה"מ -החשבות והמחלקה המשפטית וכן הסוכנות היהודית הסכם הפעלה לשנה הקרובה שבמהלכה יימשך המו"מ לחתימת הסכם רב שנתי.

מערך ההדרכה בשירות המדינה

תקציר הביקורת:

ההשקעה התקציבית של מדינת ישראל בהדרכת עובדיה הסתכמה בשנת 2017 ביותר מ-1.2 מיליארד ש"ח. זאת, כפי שעולה מנתונים חלקיים המצויים בידי הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת, שכן אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים בדבר עלות ההדרכה הכוללת. לנש"ם, כגוף המטה הממשלתי המתכלל את נושא ההדרכה לפי התקשי"ר, לא ידוע מהי התועלת שמפיקה המדינה מהשקעתה בהדרכה ובאיזו מידה היא תורמת לשיפור ההון האנושי - להעלאת רמתם המקצועית והתפקודית של עובדי המדינה, להתאמת יכולותיהם לצרכים המשתנים ולשיפור השירות לציבור.

לאגף ההדרכה בנש"ם תקציב המותנה ברובו בהכנסה מהגופים הממשלתיים, המאפשר לו לפתח ולבצע פעולות הדרכה רוחביות, ותקציב נוסף המאפשר לו לבצע משימות נוספות. בשנת 2017 ניצל האגף תקציב המסתכם בכ- 5.2 מיליון ש"ח. ממצאי הדוח מלמדים על חולשות יסודיות בתפקודה ובמעמדה של נש"ם כגורם המטה המופקד, בין היתר, על קביעת מדיניות ההדרכה, הנחיית הגופים הממשלתיים בתחום ההדרכה, פיקוח על פעילותם ובקרתה; ומתן מענה לצורכי הדרכה רוחביים. מצב דברים זה פוגע, בין היתר, בהשגת אחת התכליות המרכזיות שנקבעו בדוח הרפורמה בניהול ההון האנושי, שאומץ על ידי הממשלה - חיזוק מעמדה של נש"ם ומיצובה אל מול יחידות השטח, כרגולטור המתווה מדיניות ומוודא כי מדיניותו אכן מיושמת ומשיגה את מטרותיה. בדוח הועלה גם כי הליך תכנון ההדרכה ברוב הגופים הממשלתיים לוקה בחסר. היעדרה של מערכת ממוחשבת כוללת לניהול למידה, והיעדר לוחות זמנים בנוגע להטמעת מערכת כזו באופן נרחב בשנים הקרובות, מעצימים את הפגיעה בתפקוד מערכי ההדרכה בגופים הממשלתיים ובנש"ם.

הדוח בחן גם את נושא גמול ההשתלמות בשירות המדינה, שתכליתו על פי הסכמי העבודה הקיבוציים היא לתרום להרחבת והעמקת הידע של העובד בתחום עיסוקו, או תפקידו. ההוצאה המשוערת של המדינה על ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמולי השתלמות ועל תשלומי שכר ופנסיה לעובדים בשירות המדינה בגין רכיב זה מסתכמת בכחצי מיליארד ש"ח בשנה. גורמים ממשלתיים מרכזיים - נש"ם ומשרד האוצר, כמו גם גורמי מקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, סבורים שההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות אינה משיגה את תכליתה.

ממצאי דוח זה מחייבים שינוי נרחב ויסודי. זאת במיוחד נוכח היקף ההוצאה הממשלתית השנתית בתחום ההדרכה ונוכח אי-שביעות רצונם של האחראים להדרכה במשרדי הממשלה מאפקטיביות הפעולות של נש"ם. לצורך כך נדרשת מעורבות ישירה של נציב שירות המדינה, החשב הכללי וראש אגף התקציבים במשרד האוצר בהובלת הפעולות לשינוי. על גורמים אלה לוודא כי מתווה הפעולה שייקבע יהיה ישים ויוביל לשינוי הנדרש.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

במסגרת הראיה המערכתית הכוללת לנושאי ההדרכה בשירות המדינה נקבעו ארבעה ימים מרוכזים בהם יציגו הממונים על ההדרכה בשירות המדינה את תכניות העבודה שלהם בפני אגף ההדרכה, כולל הצגת מסקנותיהם מאפקטיביות ביצוע תכניות העבודה המשרדית בשנת 2018.

בנוסף, בימים אלו הנציבות דורשת מהגופים השונים להגיש תוכנית עבודה רב שנתית, לצד תוכנית העבודה השנתית. אגף ההדרכה יכין בשנת 2019 תכנית רב שנתית בתחום ההדרכה המתייחסת להכשרות הרוחביות וזאת תוך ביצוע פעולות לאיתור כישורים עדכניים ועתידיים הנדרשים מן העובדים וכן הכשרות להשלמת פערים אלו בהיבט הרוחבי.

סוגיית הדיווחים המשרדיים לנש"מ, תבוא על פתרונה החיובי עם הקמת מערכת ה- LMS בשנתיים הקרובות. הקמת המערכת תאפשר למשרדים לדווח בצורה אחידה ב"און-ליין" ישירות לאגף ההדרכה.

בחודש אוגוסט 2017 הוגשה לוועדה לאישור קורסים במשרד החינוך הצעה לביצוע פיילוט להכרה בקורסים נבחרים אשר נלמדו במסגרת למידה מתוקשבת (א-סינכרונית) לצורך גמול השתלמות, בכפוף לכללים שנקבעו בו. טרם התקבלו מסקנות סדורות לגבי אפקטיביות הלמידה המקוונת והאפשרות לערוך בקרה ופיקוח אפקטיביים בכל הנוגע ללימודים האמורים.

מתקיימת עבודת מטה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה על כלל נושא ההדרכה בשירות המדינה, ובין היתר גם במסגרת הוועדה שהוקמה על ידי נציב שירות המדינה לבחינת מערך ההדרכה בשירות הציבורי. למדינה, על משרדיה השונים, יש הצעות שונות לשינויים הנדרשים בקשר עם הסכמי גמול ההשתלמות, לאחר שיגובשו המסקנות לגבי מערך ההכשרה הנכון כאמור, בכוונת אגף השכר במשרד האוצר לפנות אל ההסתדרות על מנת להידבר עמם בכל הנוגע לשינויים אליהם יידרש בהסכמים הקיימים.

היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב

תקציר הביקורת:

משרדי הממשלה ויחידות סמך במשרדים מבצעים אלפי התקשרויות בנושאי תקשוב בהיקף של כ-3.5 מיליארדי ש"ח בכל שנה. חלק מההתקשרויות מבוצעות באמצעות מכרזים פומביים; את מקצת המכרזים מפרסם מינהל הרכש עבור כל המשרדים, ואת יתרתם מפרסמים המשרדים עצמם. תהליך המכרז, מהכנתו ועד ההחלטה על הספק הזוכה, הוא תהליך מורכב, שנמשך זמן רב וכרוך בהשקעת משאבים רבים.

ממצאי דוח זה מצביעים על שורה של ליקויים אשר תיקונם יתרום לייעול ולשיפור של הליכי ההתקשרות של הממשלה בתחום התקשוב. הליקויים הם בין היתר בעניינים שלהלן: בנושאים רבים בתחום התקשוב חסרים מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים. לפיכך המשרדים נאלצים לפרסם בעצמם מכרזים בנושאים אלה, ולפעמים מפרסמים כמה משרדים במקביל מכרזים באותם נושאים; המשרדים כמעט אינם מפרסמים מכרזים משותפים; הידע שנצבר בכל משרד במסגרת ביצוע התקשרויות לא תמיד מועבר למשרדים אחרים; במקרים רבים המשרדים אינם מודעים לפיתוחים שבוצעו במשרד אחר, ולכן מתקשרים עם הספק לשם פיתוחים דומים.

ממשלת ישראל הכירה בצורך לצמצם את הפער בין היכולות בתחום הטכנולוגיה והחדשנות במגזר האזרחי לבין היכולות המוגבלות במגזר הממשלתי. התפתחותה המהירה של טכנולוגיית התקשוב, ובפרט בתחומי אבטחת המידע והסייבר, גורמת לכך שאגפי מערכות המידע נדרשים ליישם חדשנות בתחומים אלו במהירות וביעילות, כדי למנוע את התיישנות הטכנולוגיה הרלוונטית עד להשלמת הליך הרכש.

כדי לייעל ולקצר את תהליך ההתקשרות בתחום התקשוב במשרדים ולקדם את החדשנות במגזר הממשלתי, ונוכח הבקשות החוזרות והנשנות של רשות התקשוב, עוד משנת 2016, לדון בצורך בתיקון תקנות חובת המכרזים והוראות תכ"ם בתחום התקשוב, על החשכ"ל לקדם את בחינת הנושא ולהכריע בו. כמו כן עליו לאפשר ולעודד פרסום של מכרזים המשותפים לכמה משרדים. אשר לרשות התקשוב, עליה לעודד שיתוף קוד תוכנה בין המשרד הממשלתי שפעל לפתח אותו ובין משרדים אחרים, כחלק ממדיניות הקוד הפתוח.

כדי למצות את היתרון לגודל של הממשלה בכוח הקנייה, באיגום המשאבים, בחיסכון בעלויות התפעול, ביעילות התהליכים ובקידום החדשנות הטכנולוגית בכל המשרדים - חיוני שהחשכ"ל, רשות התקשוב והמשרדים ינקטו צעדים להגברת שיתוף הפעולה בין המשרדים בנוגע להתקשרויות בתחום התקשוב.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מינהל הרכש הממשלתי בחשב הכללי מתעד את צרכיהם העדכניים של המשרדים ואת סדרי העדיפויות שגובשו על בסיס אמות מידה שנקבעו על ידו. התיעוד מתבצע מניתוח ממצאי סקר איסוף הצרכים הנערך על ידי מינהל הרכש בשנתיים האחרונות, החל משנת 2017. החשב הכללי יפעל לשיתוף פעולה מקצועי עם רשות התקשוב הממשלתי במהלך שנת 2019.

כלל מכרזי הממשלה מפורסמים באתר מינהל הרכש הממשלתי. ככלל, מינהל הרכש מפרסם באתר מכרזים עתידיים 6 חודשים מראש. כמו כן, תכניות העבודה של מינהל הרכש הממשלתי מוצגות בפני המשרדים בפורומים השונים. הסכמי מחירים מירביים נועדו, בין היתר, להגן על המשרדים הקטנים במקרים בהם לא ניתן לערוך מכרז מרכזי עם מחירים אחידים. יחד עם זאת, נושא זה אינו תלוי בשיקול דעת מינהל הרכש בלבד וכפוף למשא ומתן מסחרי ולתנאי השוק באותה העת.

סוגיית מאגר ספקים עלתה זה מכבר בדיונים בין החשב הכללי ליועץ המשפטי של משרד האוצר ולאחר בחינת המשמעויות וההשלכות הנובעות מהקמת מאגר שכזה הוחלט על אי הקמת מאגר ספקים לאור הקשיים המשפטיים העולים מהקמת וניהול מאגר שכזה.

מאזן המדינה ליום 31.12.17 - מזומנים ושווי מזומנים

תקציר הביקורת:

ניהול תקין של יתרות מזומנים ושווי מזומנים של הממשלה, ובכלל זה ביצוע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק השונים ועדכון מורשי החתימה בחשבונות באופן שוטף, מאפשר לקיים פיקוח ובקרה נאותים על נכסי המדינה, להפחית את הסיכון למעילות ולנהל בצורה מיטבית את הנזילות של הממשלה תוך חיסכון בעלויות.

מממצאי דוח זה עולים ליקויים בכל הקשור לניהול חשבונות הממשלה על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך בבנק ישראל ובבנק הדואר. בין היתר, עולה כי רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת וכוללת מורשי חתימה שכבר סיימו את תפקידם. עוד עולה כי אגף החשכ"ל מפרסם את הדוחות הכספיים של הממשלה לאחר המועד הקבוע בחוק ובלא להציג את הדוחות על תזרימי המזומנים של הממשלה. התנהלות זו פוגעת בקיומה של בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה ומקשה על הממשלה לקיים את המחויבות הציבורית (Accountability) על המשאבים שהופקדו בידיה.

לצורך קיום פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה, וכדי להקטין את הסיכון למעילות, על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה. כמו כן, על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור מתמשך בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. ככל שיימצא כי אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול בהקדם ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים תוך מתן אפשרות לקיום בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

.תקציר תגובות המבוקרים:

החל משנת 2008 הממשלה הסדירה מול בנק ישראל את הפעילות של בנק הדואר בסליקה, על ידי העמדת ערבות למסלקת זה"ב. בכך, קיימת הסכמה מובנת מאליה לעניין התפעול של בנק הדואר בקשר לניהול התזרימי של חשבונות הממשלה. במסגרת הסכם השירותים מול בנק הדואר קיים תהליך המסדיר העברת יתרות בחשבונות הממשלה מבנק הדואר לבנק ישראל בסוף

כל יום עסקים. למעשה, בנק הדואר משמש כגורם המרכז תקבולים ותשלומים בחשבונות הממשלה במהלך היום ומעביר את מרבית היתרות היומיות לבנק ישראל בסוף אותו היום. בפועל, אין הבדל בין בנק הדואר ליתר הבנקים בכלל המשק אשר סולקים העברות להן זכאית הממשלה ומבצעים את העברת הזיכוי לחשבונותיה של הממשלה בבנק ישראל. יחד עם זאת, החשב הכללי יפעל להכליל את נושא מתן השירותים הניתנים על ידי בנק הדואר במסגרת דפי ההסכמות מול בנק ישראל.

אגף החשב הכללי מבצע טיוב ובקרה מול המשרדים באופן שוטף (כגון בעת חילופי חשבים) ובסוף כל שנת כספים. האגף יבחן דרכים נוספות להגברת הטיוב והבקרה אחר מורשי החתימה בחשבונות הבנק. לפני כשנה החל אגף החשב הכללי בתהליך אפיון ראשוני של מערכת לניהול מורשי חתימה עם נציג מיחידת מרכב"ה ובשיתוף בנק הדואר ובנק ישראל. אפיון המערכת ופיתוחה יבוצע בהתאם למשאבים הארגוניים ותוכניות העבודה.

בשנים האחרונות הדוחות הכספיים הורחבו בצורה ניכרת לעומת העבר, הורחב המידע הכללי בדוחות, אוחדו גופים רבים, הותאמו שיטות דיווח והכל תוך מעבר מדיווח על בסיס מזומן לדיווח על בסיס מצטבר של הישויות הממשלתיות. מועד פרסום הדוחות נקבע בשיקול דעת לצורך השגת מידע מלא ומהימן ביותר למשתמשים בדוחות. מדובר על הדוח הכספי המורכב ביותר במשק הישראלי אשר נבנה בתהליך מתמשך. יתרה מכך, בעקבות תיקון תקנות נגישות האינטרנט מיום 26 באוקטובר 2017, הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2017 פורסם לראשונה בפורמט מונגש לציבור לקויי הראייה. פרויקט הנגשת הדוחות הכספיים היה כרוך במאמץ רב ובהקצאת משאבים רבים, דבר שהאריך את משך עריכתם ועיכב את הוצאתם לאור. הדוחות נחתמו בסוף חודש אוגוסט ועקב החגים נדחה מועד פרסומם. אגף החשב הכללי יפעל לפרסום מוקדם יותר של הדוחות.

טיפול המשטרה בעבירות רכוש

תקציר הביקורת:

עבריינות רכוש היא אחד הגורמים העיקריים לפגיעה בביטחון האישי. ממצאי הביקורת מעלים כי המשטרה אינה נותנת מענה הולם לטיפול בעבירות אלה ואינה מצליחה ליצור הרתעה כלפי העבריינים. כשליש מתיקי החקירות של עבירות הרכוש שמנהלת המשטרה נסגרים בתוך יום או יומיים ממועד הגשת התלונה בעילת עבריין לא נודע, והסיכוי שעבריין רכוש ייתפס בידי המשטרה ויוגש נגדו כתב אישום הוא נמוך. רבים מהאזרחים נפגעי עבירות הרכוש אינם מדווחים למשטרה, בין היתר בשל חוסר האמון שלהם ביכולתה לטפל בתלונתם.

תפקידה של המשטרה הוא לעסוק במניעת עבירות ובפענוחן ובתפיסת עבריינים והבאתם לדין. לפיכך נודעת חשיבות למיצוים של כל אמצעי החקירה העומדים לרשותה. דוח זה מצביע על כך שיכולתה של המשטרה לפענח עבירות רכוש מוגבלת וכי היא אינה ממצה את כל הכלים העומדים לרשותה.

תחושת הביטחון האישי מושתתת במידה רבה על האופן שבו תופסים האזרחים את היכולת של המשטרה ורשויות המדינה לאכוף את החוק. המשטרה בתיאום עם המשרד לבט"פ נדרשת לבצע בחינה מערכתית של דרך הטיפול בעבירות רכוש, לגבש מתווה פעולה סדור וליישם אותו, כדי שיביא לידי שיפור ההרתעה והאכיפה ולהגברת אמון הציבור ביכולתה לטפל בעבירות אלה.

.**תקציר תגובות המבוקרים:**

בחודשים האחרונים מובלת במשטרת ישראל תפיסת הרצף החקירתי, שביסודותיה, שיפור המענה לאזרח והנגשת האפשרות להגשת תלונה מקוונת. טיוב הטיפול בתיק החקירה על ידי שיתוף כלל המערכים והגברת מעורבותם בתיק, באמצעות בניית מתכונת (סטנדרט) לטיפול בכל עבירה לרבות עבירות רכוש ועל ידי בניית מרכז ידע אירגוני שיאפשר הגדלת אחוז העבירות שיחקרו וימוצה בהן הדין עם העבריינים. במסגרת הרצף החקירתי נקבעה כאמור מתכונת סטנדרטית לטיפול בעבירות הרכוש על ידי כלל המערכים. לגבי כל עבירה בנפרד נקבעו פעולות חובה לביצוע על ידי כל מערך ומעבר להן רשאי כל מפקד להוסיף (אך לא לגרוע) לפי שיקול דעתו בהתייחס למקרה הפרטני. כך ייקבע רף טיפול אחיד לכלל עבירות הרכוש ותבוצע בקרה לגביו. בנוסף, נקבע רף אחיד לאיסוף הנתונים מהקורבן כדי להביא

למקסום הנתונים הנאספים וליכולת להפיק מהם מידע חקירתי. כך גם בכל הנוגע להתמודדות עם חקירת העבירה הפרטנית.

על פי סקר התחנות הגדול שערכה משטרת ישראל בשנת 2017 : אחוז הדיווח למשטרה מבין משתתפי המדגם על כלל העבירות הינו 78%. אחוז המדווחים בגין עבירות רכוש עומד על 86%. דווקא עבירות הרכוש הן בעלות אחוז הדיווח הגבוה ביותר. מתוך עבירות הרכוש, אחוז הדיווח בגין עבירות גניבה [כל מה שאינו גניבת רכב ואינו התפרצות לבית וגניבה מתוך בית], אף הוא גבוה, ועומד על 81%. אין בסקר המבוצע על ידי המשטרה נתונים על הסיבות לאי הדיווח בגין עבירות אלו.

מדו"ח מדד הדמוקרטיה השנתי, אשר פורסם לאחרונה, עולה כי מאמצי המשטרה בשיפור השירות ובמיצוי רב יותר של התיקים נשאו פרי וכי בשנה האחרונה חלה עליה באמון הציבור במשטרה. המשטרה פועלת ותמשיך לפעול להגברת האמון בקרב הציבור בכל האמצעים העומדים לרשותה. המשטרה משקיעה מאמצים רבים לשפר את השירות ובעיקר להגיע למיצוי רב יותר של התיקים.

פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים

תקציר הביקורת:

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לפתרון בעיית הדיור ביישובים הערביים. ההחלטות כללו תוכניות לפעולה, הקלות ושינויי חקיקה שנועדו לקדם את התכנון הסטטוטורי ואת רישום הזכויות על מקרקעין, וכן כללו הקצאת תקציבים ניכרים ליישומן. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא תרמו התוכניות בדרך כלל לפתרון הבעיה או תרמו לכך תרומה מועטת. בהחלטת הממשלה 922 נקבעה תוכנית חומש מערכתית לשנים 2016 - 2020, ובמסגרתה הוקצו כ-1.2 מיליארד ש״ח למימון תכנון מתארי, תכנון מפורט של קרקעות מדינה ושל קרקעות פרטיות, סבסוד הפיתוח של קרקעות מדינה, בניית מוסדות ציבור ושיווק קרקע מדינה למגורים. עם זאת נראה כי גם תוכנית זו טרם הצליחה להביא לשינוי ניכר בעניין שוק הדיור ביישובים הערביים, ונושאים רבים שהיה צורך לקדם טרם קודמו. למשל, עדיין לא הוקמו ועדות מקומיות ברשויות המקומיות הערביות, דבר שהיה אמור לאפשר לרשויות עצמאות תכנונית; הליכי התכנון של קרקעות פרטיות נמשכים יתר על המידה, וחסרות תוכניות מאושרות שניתן לבנות מכוחן יחידות דיור; ביישובים רבים אין עתודות קרקע מדינה זמינות לבנייה; ביישובים רבים לא שווקו קרקעות כדי לתת מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות. אשר לפרויקטים האמורים לספק פתרונות דיור בהיקף ניכר, דוגמת הקמת המתחם העירוני החדש בגבעות טנטור והקמת המתחם בטמרה, הם אינם בני מימוש בהיקף נרחב בשנים הקרובות. בשל כל אלה נראה כי הקלה של מצוקת הדיור ביישובים הערביים אינה צפויה בעתיד הנראה לעין.

על הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לצורך מעקב אחר יישום תוכנית החומש המערכתית לבחון מהם האמצעים הנוספים הדרושים להוצאת התוכניות בתחומי התכנון, השיווק והפיתוח אל הפועל בפרק הזמן שנותר עד לסיומה של התוכנית, כדי שיהיה ניתן לבצע את החלטות הממשלה בעניין הבנייה למגורים ביישובים הערביים. יודגש כי השגת תוצאות מיטביות בנושא זה מחייבת לחזק את שיתוף הפעולה של רשויות הממשלה עם הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן. לפיכך ראוי שהגורמים הרלוונטיים ליישום תוכנית החומש ינקטו פעולות הסברה בייחוד בקרב ראשי הרשויות המקומיות הערביות ובקרב תושביהן, לשם רתימתם למאמץ הממשלתי לקידום הנושא.

נוכח חשיבות הנושא וכשלי העבר ביישום ההחלטות, על הממשלה להיות ערה לקשיים הנוכחיים המפורטים בדוח זה ולעקוב בקפידה אחר ביצוע החלטותיה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

נחתמו הסכמים עם 14 מתוך 15 היישובים האסטרטגיים. הסכם נוסף ואחרון בתהליך מתקדם לחתימה וצפוי להיחתם עד למחצית הראשונה של שנת 2019. לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בחודש אוקטובר 2018, חודשו הפניות לראשי הרשויות הוותיקים והנבחרים החדשים ונעשה מאמץ משותף עם הרשויות אשר הוביל לכך שנתקבלו מכל 15 הישובים מסמכים ראשוניים בנושא עמידה בתנאי ההסדרה ומעבר השלב. החומרים אשר נתקבלו מהישובים נבדקים, ייבחנו ויידונו על מנת לגבש החלטה על מעבר ישובים לשלב הבא. לנוכח פעילות מאומצת של הישובים למילוי התנאים, ולנוכח הקשיים בקידום הסטטוטורי המורכב, החליטה ועדת לאפשר הארכה נוספת ואחרונה של 7 חודשים לעמידה בתנאי מעבר שלב א' ל-ב'.

יודגש כי פעולות ההסדרה אינן מבחינת המשרד רק "תנאי סף", אלא תנאי מעבר המאפשר תקצוב, פעולות תכנון והסדרה, מיועדות לשחרר מאות משפחות מהמצב של חשיפה לתביעות משפטיות להריסת בתים – מצב המונע מהדור הצעיר לבצע עסקאות לקחת משכנתאות וכללית להתנהל באופן התואם לאזרחים במדינה מודרנית. לפיכך המשרד רואה חשיבות בתנאי הסדרה זה, ובפעילות החשובה של הרשויות בתחום זה.

אגף המיעוטים במשרד הבינוי פועל בקשר הדוק מול הרשויות, וכחלק מהפקת הלקחים מאי ניצול תקציבי הפיתוח, קידם כנסים לסיכומי שנה והוצאו מכתבים לכלל הרשויות המתקשות, כמו כן נערכו פניות לראשי רשויות חדשים אשר נבחרו על מנת להבהיר את האתגרים. בשנת 2018 הפעיל המשרד חברות מנהלות/מנהלי פרויקטים ויועצים למחוזות בכדי לסייע לרשויות המתקשות לקידום התכנון.

בשנת 2019 יופעלו חברות ניהול/יועצים בדגש על תחום התכנון ברשויות עצמן הכל כדי לגשר על פערים ולסייע לרשויות בקידום התכנון. פעולה נוספת שמקודמת מול מול הרשויות בשילוב ועל ידי, אגף תכנון ואגף המיעוטים - עידוד הרשויות לבחור ב"חברות מתכננות" במקום במתכננים נפרדים לכל מקצוע, וכך לייצר מצב שהצוות איכותי, כולל בתוכו מנהל פרויקט, ואת מיטב היכולת להוביל פרויקט לסיומו בלוח זמנים ובאיכות.

אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים

תקציר הביקורת:

בתי הדיור הציבורי הם אחד מפתרונות הדיור שהמדינה מספקת, באמצעות חברות ממשלתיות ופרטיות, לקשישים מעוטי יכולת, מרביתם עולים. על אסדרתם מופקדים משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה.

ממצאי דוח זה מצביעים על ליקויים בתפקודם של משרדים אלה כמאסדרים. על משרד השיכון ומשרד הקליטה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, ובכלל זה לקדם עבודת מטה משותפת שתכליתה לייעל את מערך בתי הדיור הציבורי לקשישים בישראל בראייה כוללת. בין היתר, עליהם לבחון את הצרכים בתחום, אם חלוקת האחריות בין שני המשרדים רלוונטית ויעילה ואם אפשר וצריך לאחד את הטיפול בנושא במשרד אחד. עבודה זו תשמש גם בסיס לגיבוש מדיניות ארוכת טווח הצופה פני עתיד בשים לב לתהליך הזדקנות האוכלוסייה ולמגמות הדמוגרפיות, שמטרתה להבטיח שהקשישים הזכאים לדיור ציבורי יממשו את זכותם בהתאם לצורכיהם.

תקציר תגובות המבוקרים:

לאחרונה הוקם צוות בין משרדי לגיבוש מדיניות לאומית בנושא בתי הדיור לגיל הזהב ופתרונות דיור נוספים לאזרחים ותיקים, בהובלת המשרד לשוויון חברתי, ומשרד הבינוי והשיכון נמנה על חברי הצוות. במקביל, משרד הבינוי והשיכון קידם החלטת ממשלה מספר 4078, לצורך הגדלת מלאי הדירות לאור הצרכים שאותרו. בכוונת משרד הבינוי והשיכון להתניע עבודת מטה משותפת עם משרדי הממשלה הרלוונטיים במהלך שנת 2019. הצוות יבחן את ההיערכות הנדרשת לצרכי אוכלוסיית הגיל השלישי הנזקקת לסיוע בדיור, לרבות היקף יחידות הדיור הדרושות בדיור הציבורי, מיקומן הגיאוגרפי, גודלן ואפיונן, קביעת סל שירותים מיטבי לדייר, בחינת מסלולי סיוע נוספים ומשלימים לוחות זמנים לביצוע ובחינת משאבים דרושים למימוש התוכנית.

מערך הניתוחים הבריאטריים בישראל

תקציר הביקורת:

תופעת ההשמנה נעשתה נפוצה בעולם, ונצפית גם בקרב צעירים. השמנה קשורה לתמותה בהיקף הולך וגדל, ועלותה הלאומית-כלכלית גבוהה ביותר, בעיקר למערכת הבריאות. להשמנה יש השלכות פיזיות ונפשיות רבות, והסובלים ממנה מתקשים לנהל אורח חיים תקין. ניתוחים בריאטריים נמצאו יעילים בטיפול בהשמנה והפחתת תחלואות נלוות. שיעור הניתוחים הבריאטריים בישראל בהשוואה לגודל האוכלוסייה הוא הגבוה מבין כלל 36 מדינות ה-OECD, והוא מוסיף לגדול בשיעורים גבוהים מאוד בשנים האחרונות. גם מספר הניתוחים החוזרים המתבצעים בישראל הוא הגבוה מקרב מדינות ה-OECD, אף שניתוחים אלו בעלי סיכון מוגבר.

הכנה מלאה וראויה טרם הניתוח מצד קופות החולים והמרכזים הבריאטריים היא חיונית להצלחת התהליך, אך נמצא כי אינה מתבצעת באופן מלא וסדור, וכך גם הליך בחירת סוג הניתוח שיתאים למטופל בהתאם למאפייניו. ביצוע ניתוחים בריאטריים במטופלים הסובלים מהפרעה נפשית פעילה או הצפויים לפתח בעיות ומחלות נפשיות בעקבות הניתוח עלול להוביל לסכנת חיים ממשית, אולם משרד הבריאות לא קבע כללים ברורים ומחייבים למתן חוות דעת פסיכיאטריות לפני הניתוח הבריאטרי ולאחריו, והוועדות המקצועיות מתקשות לאבחן הפרעות נפשיות שעומדות בבסיס בעיית ההשמנה.

המעקב הרפואי, החיוני ביותר לאחר הניתוח ובעיקר בשנה הראשונה להבטחת ירידה במשקל ושינוי דפוסי החיים, נמצא לקוי ביותר. האחריות לכך היא הן של המנותחים והן של הקופות ורופאי הקהילה: המנותחים אינם מקפידים לבצע את המעקב כנדרש - מעטים מגיעים למעקבים, לרבות אצל רופאי משפחה, דיאטניות ופסיכולוגים, שיכולים לשמש מנגנון תמיכה וחיזוק במאבקם של המנותחים לשמור על המשקל ועל אורח החיים החדש הנדרש; הם אינם מבצעים בדיקות כנדרש ואינם מקפידים על נטילת תרופות וויטמינים; מנגד, קופות החולים, הרופאים בקהילה והמרכזים הבריאטריים אינם פועלים באופן פרואקטיבי לעידוד ולתמרוץ המנותחים להגיע למעקב ולבצע את כל הבדיקות. לא פעם המנותח מנתק מגע לאחר שעבר את הניתוח, ולא נעשה די מאמץ מצד הגורמים המעורבים להשיבו לתלם המעקב. גורמים אלו מתנערים מאחריותם ומטילים אותה רק על

המנותחים, ותוצאת הדבר מתבררת כעבור כמה שנים - מנותחים כושלים בשמירה על משקלם וסובלים מתחלואה נוספת הנגרמת בשל ההשמנה.

הניתוחים הבריאטריים מתנהלים בישראל כ"מעגל שוטה", אף שמדובר בניתוחים בעלי סיכונים העלולים להביא בסופו של דבר אפילו למוות: מטופלים אינם עוברים הכנה מלאה וראויה טרם הניתוח; ההחלטה על סוג הניתוח מתקבלת ללא בקרת עמיתים; הליך בחירת סוג הניתוח שיתאים למטופל בהתאם למאפייניו ושיתקבל אך ורק על בסיס שיקולים מקצועיים-רפואיים וללא השפעת שיקולים זרים של הרווח הגלום בניתוח - נמצא לקוי; המעקב אחר המנותחים אינו מספק; ולבסוף, חלקם - אחד מכל שישה מנותחים - חוזר לנקודת ההתחלה ומבצע ניתוח חוזר, שהוא בעל רמת סיכון מוגברת. יש מנותחים שעברו גם שלושה, ארבעה ואף חמישה ניתוחים, דבר המצביע על אפשרות סבירה שמוכנותם להליך לא הייתה מספקת. מחקר שביצעה קופת חולים מכבי אף מעיד כי לאחר ארבע שנים כ-60% מהמנותחים עלו במשקל ולא שמרו על מדד הצלחת הניתוח!

המסקנה העולה מהביקורת היא שמשרד הבריאות אינו מנהל נכון תחום רגיש כל כך ועתיר הוצאות כמו הניתוחים הבריאטריים. תורמים לכך קופות החולים והמרכזים הבריאטריים בבתי החולים, אשר אינם מפעילים תהליכים סדורים של הניתוחים הבריאטריים - הם אינם מכינים כראוי את המטופלים לפני הניתוח ואינם מלווים אותם באופן מלא ועקבי לאחריו.

הליקויים שהתגלו בביקורת זו מחייבים את משרד הבריאות, קופות החולים והמרכזים הבריאטריים בבתי החולים, בשידוד מערכות יסודי בתחום הניתוחים הבריאטריים. ראוי שהדבר יבוצע בשיתוף האיגודים המקצועיים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

למשרד הבריאות יש חוזר מנכ"ל בנושא, על פיו המרכזים הבריאטרים נמצאים בקשר הדוק עם רופאי הקהילה ומבצעים הדרכות הן למטופלים והן למקצועות הבריאות השונים בקהילה. מדד BMI הוא מדד איכות בקהילה והוא מחייב את הרופא התייחסות ספציפית לערכו ולטיפול בהתאם להמלצות המקצועיות. בקופות החולים חודדו הנהלים בנושא החשיבות של רופא הקהילה בתהליך שמירה על בריאות המטופל כולל מעקבים בחודשים לאחר הניתוח. המשרד, באמצעות חוזר מינהל רפואה 33/2013 קבע בצורה באופן חד משמעי כי השמנת יתר חולנית הינה מחלה הדורשת הכנה טרום ניתוחית נאותה מכיוון שהכנה ראויה מעלה שיעורי הצלחה של מטופלים שעברו ניתוח. החוזר קבע כי האחריות חלה על מרכז בריאטרי או מרפאות בקהילה המסוגלות לבצע הערכה טרום ניתוחית כמצוין בחוזר. חוזרי מינהל

רפואה לא קובעים כיצד וע״י מי מבוצעות ההנחיות ובאיזה מספר או תדירות אלא מגדירים את הצורך. מספר, תדירות ואופן ביצוע נקבעים ע״י הגופים המקצועיים.

משרד הבריאות אינו מתאים סוג ניתוח למטופל. זוהי החלטה קלינית, שהמשרד לא מתערב בה. יחד עם זאת, סוגי הניתוחים אשר מבוצעים במרכזים הבריאטרים מנוטרים במאגרי המידע של הרשם הבריאטרי ומושווים לכלל התפלגות הניתוחים ביחס למרכזים אחרים, כל סטייה משמעותית ו/או הסטת סוגי ניתוחים נבדקת פרטנית.

משרד הבריאות תומך במעקב במרכזים בריאטרים, בהם התמונה הינה כוללנית ורב מקצועית, הנעשית ע״י אנשי מקצוע שמוכוונים לטיפול בחולה הבריאטרי. המשרד מציין ומדגיש את העובדה שחלק ניכר מהמטופלים לא מגלים רצון נועז להמשיך במעקבים. רצונם של המטופלים להתמיד במעקב הולך ופוחת בחלוף הזמן. המשרד תומך ביצירת טופס 17 כוללני לצוות רב מקצועי שיטפל במנותח במרכז הבריאטרי. הנושא הועלה לדיון בתת ועדת מחירים של משרד בריאות-משרד אוצר.

פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים

תקציר הביקורת:

במערכת האשפוז של בתי החולים בישראל מגוון של מחלקות ויחידות. למשרד הבריאות, כגורם-על שביכולתו לראות את צורכי הפיתוח בהיבט מערכתי-לאומי, תפקיד חשוב בעיצוב פני מערכת הבריאות בישראל. אחד מתפקידיו של המשרד הוא לאשר פתיחה של מחלקות או יחידות בבתי החולים, אולם למשרד אין תוכנית רב-שנתית שעוסקת בנושא זה. תוכנית כזו חיונית כדי להבטיח מתן טיפול רפואי נאות ושוויוני לכלל האוכלוסייה במדינה - במרכז הארץ כמו גם בפריפריה. ראוי שהתוכנית תלֻוה בעבודת מטה שתבחן את השינויים הדמוגרפיים ואת השינויים הטכנולוגיים הצפויים, וכן את כוח האדם הנדרש בכל מקצועות הבריאות הרפואיים, הפרה-רפואיים והסיעודיים.

התהליך בפועל של מתן אישור לפתיחת מחלקות ויחידות אינו פרי תכנון ארוך טווח, והגדלת מחלקות קיימות נעשית ללא בחינת מכלול השיקולים. כמו כן הפרוטוקולים של הפורומים המאשרים את הבקשות אינם מפורטים ואינם משקפים את הנאמר בדיון. משרד מבקר המדינה ציין כבר כמה וכמה פעמים כי המצוקה התקציבית במערכת הבריאות אינה מאפשרת להעניק את כל השירותים החיוניים באופן מלא, נגיש וזמין ובאיכות הראויה. מתמונת המצב העולה בביקורת ניכר שנוסף למצוקה התקציבית, פועלת מערכת הבריאות, לפחות בחלק מהמקרים שנבדקו, באופן לא מיטבי הגורם לבזבוז משאבים.

על משרד הבריאות לגבש מתכונת נכונה ותוכנית אסטרטגית לתפיסת פיזור המתקנים הרפואיים בארץ, כך שיינתן מענה הולם, נגיש וזמין לכלל האוכלוסייה, בהתחשב במרחק הסביר לקבלת השירות, בהיקף הנזקקים לכל שירות ובעלויות הכרוכות בכך. עליו להתאים את הרישיונות שהעניק להפעלת בתי החולים - למצב בפועל; עליו לבחון בראייה כוללת ולאומית, האם המצב בפועל מספק כראוי את צורכי האוכלוסייה; ועליו לגבש תוכנית שתתקן את המצב ותאזן את היצע התשתיות אל מול הצרכים. היות שמדובר במהלך עמוק ונרחב, בעל השלכות בהיבטים פרסונליים, נדרשת בעניין זה מעורבות של ההנהלה הבכירה של המשרד וכן שיתוף של הנהלות בתי החולים, קופות החולים ומשרד האוצר. על מהלך כזה להתבסס על הנחות היסוד המתאימות: לראות את טובת הציבור, לשמור על תקציב המדינה ולמצותו ביעילות, וכן להבטיח כוח אדם איכותי.

נוכח השונות המובהקת בין מאות מוסדות האשפוז בישראל, האינטרסים השונים של כל בעלים ואף של כל בעל בית חולים בעצמו וריבוי הבעלויות, על משרד הבריאות להיות מאסדר נחוש והחלטי שבידיו כלים בעלי ערך לאסדרה של בניית מערכת אשפוז נכונה, יעילה וצופה פני עתיד.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד הבריאות מסתייג מהערות המבקר ומדגיש כי הינו משרד העוסק בתכנון מערכת הבריאות כל העת. כבר בשנת 2014 הכין המשרד תכנית מיטות הצופה עד לשנת 2035. תכנית המיטות ל-2035 מתייחסת גם לחלוקה לאגפים. כמו כן, בכל הקשור לתכנון גיאוגרפי מפורט של השירותים, רק לפני שנה פורסמה לראשונה על ידי הלמ"ס והמועצה הלאומית לכלכלה תחזית אוכלוסייה לפי גיל ואזור גיאוגרפי (ולכן, עקב העדר נתונים אלו ברמה הלאומית, לא ניתן היה לתכנן לפיהם, כפי שרצה המשרד לפני כן). התחזיות החדשות כבר לוקחות בחשבון את האלמנט הגיאוגרפי ובהתאם תעודכן תכנית המיטות ארוכת הטווח.

ביוזמת ובלחץ משרד הבריאות אישר מינהל התכנון במשרד האוצר הכנת תכנית מתאר- תמ"א 49- אשר מטרתה מתן אפשרות עתידית לפיתוח המערכת תוך הקצאת שטחים ומתן אפשרות למוסדות בריאות קיימים להתפתח, כמו גם, קביעת כללים להקצאת שטחים בקהילה. תכנית תמ"א 49 תוכן בשנים 2020- 2019 ותשריין שטחים ותאפשר פיתוח של המוסדות הקיימים בהתאם לקצב והתפתחות האוכלוסייה.

לא מובן למשרד מדוע המבקר טוען כי למשרד הבריאות אין תכנית פיתוח סדורה. בשנת 2011 כאשר הוקצו למערכת הבריאות 960 מיטות, נבנתה תכנית מיטות לשנים 2011-2016 ע"י מינהל רפואה ואגף תקציבים וכן בשיתוף מינהל תכנון אסטרטגי ומינהל תכנון ובינוי מוסדות רפואיים. תכנית זו הושלמה.

ביצוע תוכנית לשנים 2017-2022, בהמשך להקצאת 1200 מיטות כלליות, 150 מיטות שיקום, 150 מיטות פסיכיאטריות ו 600 מיטות גריאטריות, נבנתה ע"י חטיבת הרפואה, תכנית פיזור מיטות בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד: אגף תכנון ותקצוב, מינהל לתכנון אסטרטגי, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מינהל תכנון ובינוי מוסדות וחטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים וכן בשיתוף גורמים ממערכת הבריאות בכללותה. בנוסף למיטות הנ"ל, בשנים אלו הוקצו 300 מיטות לאסותא אשדוד שהצטרפו לסך מיטות האשפוז במערכת הבריאות. מדובר בתכנית משמעותית המהווה את תוספת המיטות הגדולה ביותר שניתנה למערך האשפוז מאז ומעולם.

תוצאת עבודה מקצועית זו היא תכנית סדורה שהתבססה הן על הצרכים מהשטח (בהתאם לתפוסות ועומסים, וכן תכניות פיתוח) והן על תכניות המשרד (כגון פגיות, פתיחת יחידות שבץ וכד'). התוכנית מתבססת על מספר המיטות שהוקצו בהמשך להסכם בריאות אוצר, וכן על יכולות בתי החולים במימושם או בתוכניות שיובילו למימוש (בהיבט תשתית בינוי) ואף לקחה בחשבון פיזור גאוגרפי, ותיעדפה את הפריפריה ביחס המיטות לעומת מרכז הארץ.

המשרד סבור כי תכנית מיטות לטווח של 5-6 שנים המפורטת לרמת בית חולים, מחלקה ויחידה מהווה תכנון ראוי ולא קצר טווח. תכנון המבוסס על צרכי המערכת לצד בחינת יכולות וצרכים של כל בית חולים הוא תכנון נכון ויעיל.

המשרד מציין כי במחצית ינואר 2019 פנה סגן שר הבריאות ח"כ יעקב ליצמן אל ראש הממשלה ושר הבריאות מר בנימין נתניהו בתגובה לבקשתו של זה להכין מנגנון עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות. המסמך כולל גם בקשה למנגנון עדכון תשתיות האשפוז ולפיו מוצע לקבוע כי שיעור מיטות האשפוז ביחס לאוכלוסייה המתוקננת לא יפחת מ-1.75 מיטות ל-1,000 נפש, ויוקצו לכך המשאבים הנדרשים לבינוי. על פי הערכות משרד הבריאות יש צורך ב-3 מיליארד ₪ לבסיס המערכת על מנת לאפשר תפקוד הולם של מערכת הבריאות הישראלית.

אסדרת תחום הטיפולים והניתוחים הפלסטיים האסתטיים

תקציר הביקורת:

ניתוחים וטיפולים אסתטיים מבוצעים פעמים רבות מרצון הפרט לשפר את איכות חייו ותחושותיו ולא מצורך רפואי. תחום הטיפולים האסתטיים, ובכללו הניתוחים לצרכים אסתטיים, צומח בשיעורים ניכרים מדי שנה, אולם טיפולים אלה שנדמים כפשוטים כרוכים בסיכונים רבים. התרחבותו הנמשכת של תחום זה מחייבת את משרד הבריאות לפעול כדי לאסדר את התחום ולפקח על העוסקים בו, ובכך להבטיח את בריאות הציבור.

טיפולים אסתטיים נעשים בידי קוסמטיקאיות, שעוסקות לעיתים בפעולות המוגדרות "עיסוק רפואי" וניתוחים מתבצעים בידי רופאים מתחומי התמחות שונים ולאו דווקא בתחומים הקשורים לניתוחים פלסטיים ואסתטיים. משרדי הבריאות והעבודה לא אסדרו את תחום העיסוק של קוסמטיקאיות ואת גבולות עיסוקן, למרות הערות משרד מבקר המדינה והמלצות ועדה מקצועית בעניין זה מלפני יותר מעשור. היעדר האסדרה מתבטא אף בפרסומים אסורים העלולים להטעות את הציבור. משרד הבריאות לא השלים התקנת תקנות נלוות לחוק הציוד הרפואי, ולכן לא נכנס החוק לתוקף. בשל כך פיקוח המשרד על שיווק מכשירים וחומרי מילוי לטיפולים אסתטיים ועל השימוש בהם הוא חסר ולקוי.

על משרד הבריאות בהיותו אמון על בריאות הציבור בשיתוף משרד העבודה, האמון על אסדרת מקצועות שונים, מוטלת האחריות לאסדר לאלתר את העיסוק בתחום הקוסמטיקה. ראוי כי שרי הבריאות והעבודה יהיו מעורבים בקידום האסדרה ויביאו לשיתוף פעולה בין המשרדים. על משרד הבריאות להדק את הפיקוח על תחום הטיפולים האסתטיים והקוסמטיים. נוכח העיכוב הניכר של המשרד בהתקנת התקנות הנדרשות המונעות את כניסת חוק ציוד רפואי לתוקף על המשרד לקדם זאת לאלתר. עליו להסדיר את פעילות האסתטיקה בבתי החולים הכלליים. כן עליו לבחון אם נכון שתוכניות השב"ן של קופות החולים ישמשו גם למימון טיפולים וניתוחים פלסטיים אסתטיים.

תקציר תגובות המבוקרים:

עמדת משרד הבריאות היא שעיסוק בקוסמטיקה איננו מקצוע בריאות ולכן אין למשרד כוונה להסדירו ו/או את הרישוי בו. מקצוע זה מוסדר ע"י משרד

העבודה והרווחה. לקוסמטיקאית אסור לבצע פעולות פולשניות או כל פעולה חריגה. ככל שיש פעולות אסורות המתבצעות ע"י קוסמטיקאיות והנושא מגיע לידיעת המשרד, הרי שמטופל בכלים העומדים לרשותו.

בנוגע לשימוש במונחים "רפואי, פרה רפואי", הוועדה לבדיקת הטעיית הציבור פעלה במסגרת עבודתה השוטפת להפסקת השימוש במונחים אלה בהקשר ללימודי מקצוע הקוסמטיקה. הועדה החלה עבודתה בפברואר 2018 וכללה פניות לשמונה בתי ספר ללימודי קוסמטיקה הנמצאים בפיקוח משרד העבודה. בנוסף, נשלחו דרישות לגורמים מקצועיים במשרד העבודה כי במסגרת הליך רישוי בתי ספר הובהר כי חל איסור על שימוש במונחים אלה. בתאריך 25.2.18 הועבר והופץ נייר עמדה מטעם הוועדה בנושא זה ופורסם באתר הוועדה. בתי הספר הפסיקו את השימוש במונחים אלה.

הוועדה המייעצת לבדיקת הטעיית הציבור בפרסום למוצרי בריאות פועלת במספר תחומים: מניעת הטעיית הציבור ביחס למוצרי בריאות, תוספי תזונה, תמרוקים, מוצרים המואופתיים, אביזרים ומכשור רפואי. יעוץ וגיבוי מקצועי לגופים הרגולטורים שבסמכותם למנוע הטעיית הציבור. פיקוח וייעוץ לחברות מסחריות לגבי מסרים שאותן חברות מסחריות מייחסות או מבקשות לייחס למוצרים שלהן. פרסומי אנשי מקצועות הרפואה. פרסום הפניות וממצאי הבדיקות והמסקנות והבאתם לידיעת הציבור.

בנוגע לטיפול בפרסומי מקצועות הרפואה, הוועדה פועלת באופן שוטף בדרך של פניות הוציאה למעלה מ 90 פניות שונות בכתב, בענין זה לרופאים, בתי חולים, מכונים שונים. חלקן פניות יזומות בשיתוף עם גורמים מקצועיים במשרד, איגודים מקצועיים, לשכת האתיקה בהר"י. חלקן פניות שנעשו באופן יזום. הטיפול בפרסומי רופאי שיניים החל במחצית 2017, עד למועד זה טופל הנושא באגף האיכות ולא על ידי הוועדה. רוב רובם של המפרסמים הסדירו את פרסומיהם. יחידת הדין המשמעתי משמשת ככלי אכיפה ולא הוועדה. בתחום פרסומי מקצועות הרפואה הועברו פניות הוועדה לדין המשמעתי לטיפול ו/או לחוות דעת משפטית. יחידת הדין המשמעתי אמונה על טיפול בכל עבירות המשמעת הנעשות על ידי בעלי מקצועות רפואה (רופאים, רופאי שיניים, אחיות, פיזיותרפיסטים, רוקחים ועוד). יחידת הדין המשמעתי פעלה ותמשיך לפעול, כדי לנקוט בצעדים משמעתיים נגד אנשי מקצועות רפואיים העוסקים בטיפולים אסתטיים או משתמשים בתארים וכינויים שלא כדין.

בנושא טיפולים להזרקת בוטוליניום וחומצות היאלורוניות המתבצעים לעיתים על ידי רופאים מחוץ למרפאה בניגוד להוראות משרד הבריאות, ככל

שמידע קונקרטי כזה יגיע למשרד – יטופל. בנוסף, המשרד בוחן הוספת הנושא לבקרות במרפאות כירורגיות פרטיות בקהילה.

המערך המבצעי של מד״א בשגרה ובעיתות חירום

והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים

תקציר הביקורת:

מד״א הוא הארגון האחראי מתוקף החוק להעניק רפואה דחופה טרום-בית החולים, לקיים לטובת כלל התושבים שירותי עזרה ראשונה, להיערך לקראת אירוע אסון המוני ולהיות שירות עזר לשירות הרפואי של צה״ל בזמן מלחמה. שר הבריאות ממונה על ביצוע חוק מד״א ומתוקף כך נגזרת אחריותו לאסדר את פעילותו. נוסף על מד״א פועלות חברות אמבולנסים פרטיות, המעניקות גם הן שירותי עזרה ראשונה, ומשרד הבריאות צריך לפקח עליהן.

המענה הראשוני המהיר והאיכותי למטופל הוא רכיב מרכזי בפעילות מד״א, אולם מד״א מסתמך על תקן משנת 1990 שהיה נכון לזמנו. למרות פרק הזמן הארוך שחלף והתמורות הרבות שחלו מאז, המשרד לא עדכן את התקן. על אף המלצות ועדה פנימית של מד״א שסברה שיש לעדכן את התקן, מד״א לא פעל בנחישות ובהתמדה מול משרד הבריאות כדי לקדם נושא זה. מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות כבר בעבר, כי עליו להסדיר את נושא האחריות והסמכויות של המשרד למד״א, אך המשרד לא עשה זאת. הסחבת בהסדרה של רפואת החירום הטרום-אשפוזית עלולה לגרום לכך שהיבטים בתחום זה ובפרט בכאלה הנוגעים להצלת חיים לא יקבלו מענה; היא עלולה גם לגרום לבזבוז משאבים בשל חוסר בראייה כוללת ולאומית. הדבר מדגיש את החוסר ביד מכוונת בתחום. יש לראות בדאגה את העובדה שהמשרד לא קבע לוח זמנים לטיפול בנושא, אף שמדובר במרכיב חיוני בהבטחת הבריאות של תושבי המדינה - שהיא בתחום אחריותו.

אשר לעיתות חירום - עלה כי הרשות העליונה לאשפוז לא עדכנה את תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות, ולפיכך מד״א ומשרד הבריאות נערכים לעיתות חירום על פי תרחיש ישן וחסר שאינו תואם את הנדרש מהם בעיתות חירום. מד״א עדיין אינו מחובר למערכת התקשורת הייעודית של גופי החירום השונים, ויש בכך פוטנציאל לסיכון ממשי. כמו כן, במצבת כוח האדם הצפויה בעיתות חירום יחסרו יותר ממחצית הפרמדיקים וכמחצית מחובשי רפואת החירום. בלעדיהם לא יהיה אפשר להפעיל את כל רכבי ההצלה הקיימים שנקבעו כנדרשים לעיתות חירום.

על משרד הבריאות בשיתוף מד״א ומשרד המשפטים לקיים עבודת מטה מסודרת ומשותפת, כדי לקדם הסדרה יעילה וברורה של מד״א בידי משרד הבריאות. על צה״ל לקבוע, בשיתוף מד״א, עקרונות מנחים להצבת הפרמדיקים וחובשי רפואת החירום בעיתות חירום במד״א ובצה״ל, בדרך שתביא למיצוי נכון של פוטנציאל התרומה של הפרמדיקים וחובשי רפואת החירום בכלל המסגרות בעיתות חירום.

מד״א נמצא בחזית הטיפול בתחום הרפואה הדחופה הטרום-אשפוזית ותרומתו בשגרה ובעיתות חירום לא תסולא בפז, ומכאן החשיבות לכך ששירותיו יהיו איכותיים והולמים. להסדרה של פעילותו המבצעית בשגרה ובעיתות חירום נודעת חשיבות רבה, לשם שיפור השירות שניתן לתושבי המדינה בתחום חיוני זה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד הבריאות מבצע בקרות יזומות ובקרות פתע בבתי החולים ובמסגרתם נבחנים, בנוסף לדברים אחרים גם הטענות על עיכוב אמבולנסים במלר״ד. ממצאי בקרות אלו משוקפים להנהלות בתי החולים ובמרץ 2016 הנחה המשנה למנכ״ל משרד הבריאות את הנהלות בתי החולים לפעול לשחרור מהיר יותר ככל שניתן של צוותי האמבולנסים מהמלר״ד. בנוסף, במסגרת מודל התמרוץ בשנת 2018, הובהר גם להנהלות בתי החולים שבמידה שימצאו מקרים בהם מונעים מצוות אמבולנס לפתוח גיליון מטופל, בית החולים ייקנס בצורה משמעותית על ידי הפחתת ניקוד במודל אשר ישפיע על קבלת התגמול.

משרד הבריאות יפנה למועצה הלאומית לטראומה ורפואה דחופה בבקשה לקיים דיון בנושא להגדרת זמני ההגעה של אמבולנסים במהלך שנת 2019, וזאת לאחר שבידי המשרד יהיה קובץ נתונים של כלל נסיעות החירום של מד״א ובכלל זה נתוני זמינות, שעל פיהם נתן יהיה להציג תמונה מלאה של מצב הזמינות בכל הארץ.

לאחרונה, מונתה ועדה מייעצת בשיתוף עם הנהלות בתי החולים, מנהלי מלר״ד, אחים ואחיות ומנהלי תפעול , יחד עם האיגוד הישראלי לרפואה דחופה, אשר נועדה לקיים חשיבה נוספת על תהליכים נוספים במלר״ד ובכלל זה גם כיצד להפחית את זמני ההמתנה של המטופלים ושל צוות הרפואה הטרום אשפוזית. בכוונת המשרד לבחון את נושא זמני שהיית האמבולנסים בצורה יסודית יותר במהלך 2019 תוך כדי שיתוף מידע מלא הדדי ועל ידי ביצוע בקרות משותפות של משרד הבריאות יחד עם נציגי מד״א, כדי למגר תופעה זו.

עד סוף חודש מרץ משרד הבריאות צפוי לקבל את הנתונים המפורטים של תרחיש הנפגעים החדש , אזרחים ואנשי צבא, בחלוקה ובפירוט שלא היה בידי המשרד עד עתה. מתוכננים מספר דיונים בין האגף לשעת חירום והנהלת רח"ל וכן בין האגף ובין פקע"ר וחיל הרפואה בהם יידונו נתונים אלה וינותחו לכדי מסקנות באשר למצב מוכנות מערכת הבריאות, בבתי החולים ובמוסדות הבריאות בקהילה, לשם זיהוי פערים ושינויי הערכות או הצטיידות, באם יהיה בכך צורך. המענה של מערכת הבריאות לתרחיש הייחוס החדש, פרי עבודת הניתוח דלעיל, יוגש לאישור רשות האשפוז והבריאות העליונה בהתכנסותה הקרובה.

אי כשירות מבצעית בשל מחסור כוח אדם ואמבולנסים: בעקבות המלצות הועדה, המליץ משרד הבריאות בפני משרד התחבורה להאריך את תוקף האמבולנסים של מד"א על מנת שיוכלו להישאר כעתודת גיבוי למענה בשעת חירום.

ראש רח"ל מקבל באופן שוטף דוח מוכנות של מד"א אחת לחודש.

קבלת תרומות ומתן חסויות על ידי נציגויות ישראל בחו"ל

תקציר הביקורת:

האיסור הסטטוטורי על עובד ציבור לקבל תרומות, שהורחב בהנחיית היועמ"ש, בתקשי"ר, בהוראת תכ"ם ובתקנון שירות החוץ והוחל גם על נציגויות ישראל בחו"ל באופן גורף, מונע מהנציגויות לקבל תרומות ולתת חסויות ללא קבלת אישור מיוחד מהגורמים המוסמכים.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לריכוך ההגבלות המינהליות באמצעות מתן אישורים לנציגויות לגיוס וקבלת תרומות לשם קיום פעילויות הקשורות ליום העצמאות ולאירועי שנת היובלות. עם זאת, מדובר בהוראות מיוחדות שהן חריג לאיסור, והשלמת תהליך גיבושו של נוסח סופי לנוהל בין-משרדי כללי ומחייב בעניין זה לא הסתיימה ומתעכבת זה כ-16 שנה. על משרד המשפטים והגורמים השותפים לו להשלים את ההסדרה בנושא זה ללא דיחוי נוסף, כדי לאפשר לנציגויות לקבל כדין תרומות מגורמים חיצוניים.

נוכח ממצאי ביקורת זו בנוגע לתפקודן הלקוי והחסר של ועדות החסויות המשרדיות, ראוי שאגף החשכ"ל ייתן את הדעת על אי-ישומן של הוראות תכ"ם, כפי שהדבר השתקף בהתנהלותה של ועדת החסויות של המשרד ובחוסר המעש של הוועדה הבין-משרדית, ויבחן את הצורך בקביעת הוראות מיוחדות לנציגויות בחו"ל.

התלונה שבעקבותיה נעשתה הביקורת, נמצאה מוצדקת באופן חלקי. האירוע שהיה בניו יורק לציון יובל השבעים לכ"ט בנובמבר נתרם למשלחת ישראל לאו"ם על ידי גופים חיצוניים, בחריגה מהנחיית היועמ"ש ומנוהלי משרד החוץ, למעט נוהל שנת היובלות שהוחל על הנציגויות רק בדצמבר 2018, לאחר קיום האירוע האמור. החסות שניתנה לאירוע המיוחד על ידי המשלחת לאו"ם והשגריר באו"ם לא קיבלה את אישור ועדת החסויות. על משרד החוץ לבדוק אפוא את נסיבות קיומו של האירוע ולהפיק לקחים פרטניים ומערכתיים.

תקציר תגובות המבוקרים:

בהתאם להמלצת דוח הביקורת פנה משרד המשפטים אל הלשכה המשפטית של משרד החוץ במכתב המבהיר את ההבחנה שיש לבצע בין מתנה לתרומה והמפרט את התשתית המשפטית הצריכה לעניין. בתוך כך, הונחה משרד

החוץ לחדול מאישור קבלת תרומות באמצעות ועדת המתנות של המשרד, כמתואר בדוח הביקורת, וכן הובהר ההליך שבגדרו יש לאשר קבלת תרומות ייעודיות לנציגויות בחו״ל, לרבות תרומות בסכומים נמוכים שאינם עולים על סכום של 100,000 ש״ח. נכון לציין כי הליך אישור קבלת תרומה הוסדר כבר בשנת 2003 במסגרת סיכום הדיון. בהמשך לכך, בשנת 2008 גובשה טיוטת נוהל המפרטת את כלל השיקולים שיש לבחון במסגרת הליך אישורה של קבלת תרומה והועברה למשרדי הממשלה ובהם משרד החוץ, ובהתאם לשיקולים אלה נבחנים עד היום פניות המשרדים בבקשה לאשר קבלת תרומה.

לדעת משרד החוץ קיימת בעייתיות בסירוב גורף לקבלת תרומות המוצעות לנציגות על-ידי גורמים מקומיים. הבעייתיות נעוצה בעיקרה באי נעימות ובפגיעה בקשרים עם גורמים המעוניינים לתמוך ערכית בפעילות מדינת ישראל ונציגויותיה בחו״ל. בהתאם, סירוב לקבל את התרומה עלול לעיתים להתקבל בעלבון אצל מציע התרומה ולפגוע במרקם הקשרים העדין של הדיפלומטים הישראליים בחו״ל עם בני שיחם. אי לכך בקשות מופנות לוועדת החסויות במשרד. יודגש שוועדת החסויות נסמכת על המידע המגיע אליה מהנציגות הרלוונטית. שכן, כלל הידע המקצועי לגבי הגורם לו מתבקש לתת חסות, תרומת הפעילות לקידום יעדיה של הנציגות ותוכניות העבודה שלה, תוך התייחסות לייחודיות של כל מדינה ומדינה, הינה כמעט תמיד, בידי הנציגות. בתקנון שירות החוץ מופיע טופס פנייה לוועדה אשר על בסיס המידע המפורט בו, בוחנת הוועדה את הבקשות למתן חסות. מטעמי נוחות, חברי הוועדה הם גם חברי וועדת המכרזים של המשרד, שכן רבים המקרים בהם נבחנת בקשה בוועדת המכרזים, הדורשת גם את אישור וועדת החסויות, ולכן, במקרים אלה הבקשות נבחנות באותה העת. לא אחת השיבה ועדת החסויות את הבקשה למתן חסות חזרה אל היחידה או הנציגות שפנתה למתן חסות לקבלת מידע נוסף. ועדת החסויות במשרד החוץ נותנת את החלטתה על גבי טופס הפנייה לוועדה ובו הנחיות לנציגות וכן הוראות ספציפיות ככל שישנן.

אגף הון אנושי והדרכה במשרד החוץ מקבל הנחיות וחוזרים בנושא טוהר מידות וניגוד עניינים מטעם אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה ואלו מופצים לכלל עובדי המשרד בארץ ובחו״ל. עם זאת, משרד החוץ יוציא רענון לנציגויות בנוגע לעקרונות המנחים את שליחי המשרד ועובדי הנציגויות ישראל בחו״ל בכל הנוגע לטוהר מידות, מינהל תקין וניגוד עניינים.

בהתייחס לאירוע כ״ט בנובמבר, המשלחת לאו״ם מבקשת להבהיר כי אירוע השחזור ההיסטורי לציון 70 שנה להצבעת כ״ט בנובמבר 1947, היווה חלק

מרכזי במאבק המדיני של ישראל בזירה הבינלאומית ותרם מאד לקידום מעמדה של ישראל בעולם. לדעת המשרד לא סביר שאירוע כזה היה מתקיים ללא משלחת ישראל לאו״ם ונדמה שלא יכולה להיות כל מחלוקת בעניין.

נוהל אירוע היובלות התקבל במשלחת רק ב- 4 לדצמבר 2017, שישה ימים לאחר קיום האירוע. האירוע תוכנן מבעוד מועד ואליו הוזמנו שגרירים רבים, בכירים מהאו״ם בכירים בממשל האמריקאי וסגן נשיא ארה״ב. מטבע הדברים, תכנון האירוע ואישור הגעת האישים האמורים נעשה זמן רב לפני קבלת הנוהל האמור.

טיפול משרד החוץ בנכסים בחו"ל ובתחזוקתם

תקציר הביקורת:

ממצאיו של דוח זה משקפים ליקויים בטיפול של משרד החוץ במאות נכסים הנתונים לאחריותו בחו"ל. אף על פי שגיבוש תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות הכרחי לתכנון סדור ולניהול מיטבי של מאות נכסי המדינה בחו"ל המטופלים על ידי משרד החוץ, אין לאגף תכנון מקיף ומפורט בנושא תחזוקת הנכסים. התכנון החסר מביא לידי פער בין פעולות התחזוקה הנדרשות ועלותן ובין פעולות התחזוקה שנעשות בפועל בנכסים והתקציב שהוקצה להן.

מציאות זו משקפת הימנעות מטיפול בנכסים ומביצוע פעולות המנע הנדרשות, אשר חוסכת בעלויות בטווח הקצר. אולם התנהלות זו כרוכה בסיכון כלכלי, משום שבמקרים רבים צפוי המשרד להידרש לפעולות תיקון נרחבות בעתיד ועלותן עשויה להיות גבוהה במידה ניכרת מהעלות שנחסכה בטווח הקצר. התנהלות זו אף פוגעת לעיתים ביכולתם של נציגי המדינה למלא את תפקידם הייצוגי כנדרש. במצב קבוע זה של משאבים מוגבלים, על משרד החוץ ועל אגף התקציבים לבחון במאמץ משותף דרכי פעולה לתיקון ליקויים בתחזוקת כלל הנכסים בחו"ל ולמניעת הישנותם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החוץ כי מידע מלא ועדכני על מצב התחזוקה של מאות הנכסים והמצאי בהם שירוכז במערכת מחשוב ייעודית הכרחי לניהול מקצועי ולפיקוח ובקרה על תחזוקתם הנאותה. בתחום זה נדרשת פעולת בדיקה ותיקון שבעקבותיה יעודכנו באופן שוטף כל השינויים הנוגעים לנכסים בנציגויות ישראל בחו"ל.

תקציר תגובות המבוקרים:

משרד החוץ סבור כי על אף חוסר ההלימה בין התקציב המצוי לבין תוכניות העבודה, הצליח אגף משאבים חומריים במשרד להביא למאזן חיובי את המצב השגרירויות בחו"ל ולעמוד על מאזן בו למעלה מ-80% מהנכסים נמצאים כעת במצב "טוב" עד "מצוין". חלק גדול מהאנרגיה באגף בפרט ובמשרד החוץ בכלל מושקעת לאורך השנה בהשגת תקציבים לבינוי, אחזקה ושיפור נכסי המדינה בחו"ל. במצב התקציבי הנוכחי של משרד החוץ, בו בכל שנה מקוצצים תקציבי המשרד ואתו גם תקציב הפעילות של אגף משאבים חומריים, נאלץ האגף להפנות את שארית התקציב אשר לשימושו לטיפולי שבר ואחזקה בהתאם להערכות מצב שנערכות באגף מעת לעת.

מתוך 252 הנכסים הנמצאים בטיפול אגף משאבים חומריים- 103 נכסים בבעלות מלאה של מדינת ישראל ואילו היתר נמצאים בשכירות. משרד החוץ סובר שמטעמים של שיקולי עלות/תועלת, טיפול בנכסים הנמצאים בבעלות המדינה שונים בתכלית מאלו הנמצאים בשכירות. כך לדוגמא שגרירות ישראל באחת מערי הבירה הגדולות, אשר בשכירות, דורשת שיפוץ בהיקף נרחב (מוערך בכ-12 מיליון דולר) אך ברור כי השקעה כאמור לא תעשה בנכס אשר אינו בבעלות המדינה, מה גם, ששיפוץ יסודי שלנו יגרום להשבחת הנכס, דבר שיגרום בעקבותיו העלאת שכר הדירה ע"י בעלי הנכס.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר כי כחלק מתקציב המדינה לשנת 2019 נוצרו תקנות ייעודיות בתקציב כל משרד לתחזוקה מונעת של מבנים, וזאת כדי להימנע ממצב של תחזוקת שבר. התקציב מתקנות אלו הועבר מתקציב התפעול של כל משרד, לרבות עבור תחזוקת מטה משרד החוץ בארץ. אגף התקציבים יפעל בשיתוף משרד החוץ וועדת מקרקעי חו"ל ליצירת תקנה כזו לתחזוקת מבני משרד החוץ בחו"ל בתקציב המדינה לשנת 2020. על משרד החוץ לתעדף תחזוקה מונעת במסגרת תקציבו והתוספות התקציביות שיבקש בדיוני התקציב, ולבצע תחזוקה של נכסיו בראייה רב-שנתית.

כוח אדם בהוראה -תכנון, הכשרה והשמה

תקציר הביקורת:

כוח האדם בהוראה הוא גורם מרכזי בהבטחת עתידה של מדינת ישראל כמדינה מפותחת ומתקדמת, המבטיחה הזדמנויות שוות לילדיה ומאפשרת איכות חיים טובה לכל תושביה. מורים מקצועיים, בעלי מיומנויות הוראה גבוהות, המחויבים לתפקידם, מודעים ורגישים להתחוללותן של מגוון תמורות מקומיות ועולמיות הם תנאי הכרחי להצלחת חינוך הילדים ובני הנוער. משרד החינוך אחראי לספק לתלמידים חינוך איכותי ולהקנות להם כישורים וכלים שיאפשרו להם להשתלב בחברה ובשוק העבודה ולהתמודד בהצלחה עם מכלול האתגרים הצפויים להם בהמשך דרכם.

אחריות זו של משרד החינוך מטילה לפתחו, בשיתוף עם מל"ג והמוסדות האקדמיים להוראה, מחויבות לתכנון ארוך טווח של כוח האדם בהוראה, להכשרת עתודת מורים להוראה ולהשמתה במערכת החינוך.

ממצאי הדוח, העוסק בהיבטים מרכזיים של כוח האדם בהוראה, מעלים ליקויים מהותיים בפעילותם של משרד החינוך, של מל"ג ושל המוסדות האקדמיים להוראה בכל אחד מההיבטים שנבדקו. התמונה המצטיירת היא שמשרד החינוך אינו מנהל את מערך כוח האדם בהוראה אלא השטח - בתי הספר או המוסדות האקדמיים לחינוך - הוא שמכתיב את פני הדברים. ביטוי לכך ניתן בליקויים המשמעותיים שהדוח מצביע עליהם: תכנון לקוי של כוח האדם בהוראה, שאינו מבטיח פתרון למחסור במורים במקצועות שונים ואינו נותן מענה למחסור בהכשרה הנדרשת לרבים מהמורים המלמדים מקצועות ליבה; פערים בין הכשרת המורים במוסדות האקדמיים להוראה לבין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה, אותם הגדיר משרד החינוך במסמכים שונים וכפי שעולים אף מהצרכים בשטח. אף שלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים מתאפיין בהיעדר מדיניות. לפיכך, השמתם אינה עולה בקנה אחד עם דרישות מערכת החינוך. ליקויים אלה מעלים, בין היתר, חשש כבד לפגיעה של ממש ברמת ההוראה.

על משרד החינוך לתת מענה לכלל הליקויים שעלו בדוח ולהקפיד לנהל את מערך כוח האדם בכל תחומי אחריותו. בכלל זה, עליו לקיים את תהליך תכנון כוח האדם בהוראה במסגרת תוכנית רב-שנתית, שגם תאפשר גיוס מועמדים איכותיים במספר העונה על הצפי הנדרש במקצועות ההוראה השונים. נוסף על כך, על המשרד לטייב את תוכני הכשרת המורים באופן שהסטודנטים ירכשו את הכשרים הדרושים למורה במערכת חינוך התואמת

לצורכי התקופה, וכן לקבוע מדיניות לאיתור ולהשמה אפקטיביים של בוגרים ומורים חדשים במוסדות החינוך.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מינהל עובדי הוראה במשרד החינוך מוביל בשנים האחרונות את חשיבות פיתוח תחום תכנון אפקטיבי לכוח האדם בהוראה. במסגרת פיתוח תחום תכנון זה הוקם פורום עבודה וחשיבה, לתכנון תחזית המורים בכלל וגיבוש מודל התחזית בפרט, ששותפים בו אגף תכנון אסטרטגי, מינהל כלכלה ותקציבים, המזכירות הפדגוגית, מינהל תקשוב ומערכות מידע וכוח אדם בהוראה. ע"י כך מבטיח המשרד חיבור רציף בין הגורמים השונים בתחום התכנון ושתכנון כ"א בהוראה יתבצע מתוך ראייה כוללת של התכנון האסטרטגי במשרד.

ועדת מומחים בראשותן של פרופ' עפרה ענבר וד"ר רבקה ודמני אשר מונתה לבחינת המתווים הקיימים עוסקת בין היתר במתכונת ההכשרה הרצויה, לרבות מידת ההתאמה של הסטודנט למקצוע ההוראה. וועדת המתווה צפויה לסיים את עבודתה בסוף חודש אפריל 2019.

משרד החינוך נערך לשינוי המתווה להכשרת מורים להוראת השפה העברית, להוראת אנגלית ולהוראת מתמטיקה במספר דרכים לפי המקצועות השונים עניין הפיזור הגיאוגרפי של מורים לאנגלית, כמו גם של מורים בתחומים אחרים בהם קיים מחסור במורים באזורים גיאוגרפיים מסוימים, מטופל על ידי המשרד באמצעות חוזים אישיים ותוספות שכר שונות.

ב-3 השנים האחרונות פותח מבחן מסיל"ה שמטרתו מיונים אישיותיים הבודקים כישורים אישיותיים לסטודנטים המועמדים ללימודי הוראה. באופן זה יכנסו למערכת סטודנטים מתאימים יותר למקצוע ההוראה. גם מתווה תעודת הוראה החדש יציב בפני מוסדות ההכשרה את היעדים להכשרת מורים איכותית ומגוון רחב של כלים להשגת המטרה.

על פי תוכנית ארוכת טווח מערך המכללות להכשרת מורים עובר ממשרד החינוך לוות"ת תוך מיזוגים בין מוסדות. במהלך התהליך אין מקום לאפשר פתיחת תכניות לימודים חדשות במכללות הנ"ל. החלטה זו גובשה והתקבלה בשיתוף מלא בין המל"ג/ות"ת לבין האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך. לאור התמשכות התהליך, החליטו ות"ת-מל"ג בתיאום עם משרד החינוך בסוף שנת 2018 לאפשר למכללות האקדמיות לחינוך אשר טרם סיימו את הליך המעבר לאחריות ות"ת, להגיש בקשות לפתיחת עד 2 תכניות לימודים חדשות (מכללה שלגביה התקבלה החלטה עקרונית לבחינת

אפשרות למעבר ות״ת תוכל להגיש 2 תכניות ויתר המכללות יוכלו להגיש תכנית אחת). בהמשך להחלטה, המכללות לחינוך העבירו בקשות להגיש תכניות חדשות לאישור ות״ת-מל״ג.

בנוסף, במהלך חודש מרץ 2019 החליטה ות״ת להמליץ למל״ג לאשר למכללות האקדמיות לחינוך להגיש למל״ג לבדיקה אקדמית בקשות לפתיחת תכניות לימודים וזאת בהתאם לסקירה שהוצגה לות״ת בנושא. המלצת ות״ת צפויה להעלות לדיון והחלטה בישיבת המל״ג הקרובה.

המל״ג מציינת כי ההחלטה האמורה התקבלה לאור ראיה מערכתית של הצורך בקידום איחוד המכללות האקדמיות ומעברן לות״ת מחד, ומניעת פגיעה בהתפתחותן האקדמית מאידך. יודגש כי מסיבה זו ות״ת/מל״ג נוקטות בגישה זהירה בכל הקשור לטיפול במכללות האקדמיות לחינוך.

בהתייחס להכשרה המעשית יש לציין כי המודל נבחן באופן קבוע ע״י מל״ג ומשרד החינוך, ובשנה וחצי האחרונים עובר בחינה מעמיקה במסגרת ועדה ארצית שהוקמה לבחינת מתווה ההכשרה להוראה (ועדת ודמני-ענבר). הוועדה נפגשה עם גורמים רבים ומגוונים והיא עומדת להגיש מסקנותיה למל״ג, לרבות בהתייחס להכשרה המעשית.

היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה

תקציר הביקורת:

סמכותו של מנהל מוסד חינוכי - מנהל בית ספר או גננת אחראית בגן ילדים - למנות ממלא מקום לזמן קצר או ארוך עקב היעדרות של עובד הוראה, היא כלי ניהולי חשוב המאפשר את המשך הניהול התקין והשוטף של המוסד החינוכי ושמירה על איכות הלימודים ועל ביטחון התלמידים. זה שני עשורים מערכת החינוך מתמודדת עם תופעת ההיעדרויות רחבת ההיקף של עובדי הוראה, בפרט ההיעדרויות הקצרות והבלתי צפויות, והמשרד נדרש להסדיר את נושא מילוי המקום של עובד ההוראה הנעדר מתפקידו. נוכח זאת, חיוני ביותר שהמאפיינים והכישורים של ממלאי המקום - במסגרת מערך ייעודי לנושא - יותאמו הן להיקף הביקוש להם והן לשלבי החינוך, לסוגי הפיקוח ולאזורי הארץ השונים. עולה לכאורה כי רק לחלק משעות ההיעדרות מכוסות על ידי שעות ממלא מקום ובכך יש פגיעה מהותית ברמת ההוראה.

ממצאי הדוח, ובמיוחד הנוגעים לאי-קיום בקרה הדוקה של המשרד המונעת העסקת ממלאי מקום בהוראה בעלי רישום פלילי, מעידים על כשל מתמשך של משרד החינוך בהסדרת מערך ממלאי מקום בהוראה שייתן מענה להיקף תופעת ההיעדרויות של עובדי הוראה בבתי הספר ובגני הילדים וימנע את תוצאותיה. בהיעדר ההסדרה וכן בהיעדר פיקוח על העסקת ממלאי מקום בהוראה, מתעורר חשש לפגיעה ברמת ההוראה, ובנסיבות מסוימות אף לפגיעה בביטחונם האישי של התלמידים כתוצאה מהעסקת ממלאי מקום לא ראויים ובייחוד בעלי הרשעות בעבירות מין.

על הנהלת משרד החינוך לפעול לקידום מערך ממלאי מקום שיאפשר להתמודד כנדרש עם הצורך במילוי מקום על פי שלבי החינוך, סוגי הפיקוח והמגזרים השונים, וזאת בהתבסס על ריכוזם וניתוחם של הנתונים על ההיעדרויות לפי חתכים אלה. בכלל זה, על המשרד להגדיר את הגורם האחראי לנושא ממלאי המקום, לקבוע בנהלים את מכלול ההיבטים הנוגעים לממלאי מקום שעתיים, לרבות הדרישות המינימליות מממלאי התפקיד מבחינת השכלתם והתאמתם הפדגוגית לשמש ממלאי מקום בהוראה. ככל שיידרש, על מנכ"ל המשרד להתערב על מנת לקדם את הצעדים להסדרת מערך ממלאי מקום, ובכלל זה השלמת הקמת מאגר ממלאי המקום, ובהמשך להתאימו ולהנגישו לכל מוסדות החינוך שבפיקוחו לפי שלבי החינוך של התלמידים. כמו כן, עליו להידרש להקמה בהקדם של

מנגנון פיקוח על הפעלת המאגר, באופן שתובטח איכות ממלאי המקום שיועסקו באמצעותו במוסדות. ככלל, מידת התקינות, האפקטיביות, התועלת הפדגוגית וכן ביטחון הילדים שיספקו ממלאי המקום הקיימים או מערך חדש של ממלאי מקום תלויה במידה רבה בדרך שבה יפקח המשרד על אופן העסקתם של ממלאי מקום בבתי הספר ובגני הילדים.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד החינוך פרסם מכרז היקפים משתנים מס' 18/6.2018 : הקמה וניהול מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה וביצוע השמה במוסדות חינוך. המכרז אמור להביא להסדרת הטיפול בממלאי מקום שעתיים, הן על ידי בדיקת כשירות והן באמצעות סיוע להשמה למוסדות חינוך. דרישות ותנאי הסף הוגדרו במכרז, לרבות הפיקוח על עמידה בהוראות המכרז. במסגרת זו בחר המשרד בשני זכיינים להפעלת שרות ממלאי מקום שעתיים, לבתי ספר ולגני הילדים, העונים לדרישות שהציב המשרד, הן בהיבט של אישור פלילי/בטחוני והן בהיבט הפדגוגי .

הבעלויות על מוסדות החינוך במוכר שאינו רשמי מחויבות לדווח את משרות עובדי ההוראה. ניהול ההיעדרויות מורים בחינוך המוכר שאינו רשמי הוא באחריות המעסיקים של עובדי ההוראה בלבד.

משרד החינוך ומשטרת ישראל פיתחו מערכת העברת התראות בזמן אמת ממשטרת ישראל על קיום הליכים פליליים כנגד עובדי הוראה במערכת החינוך. הסדרה זו מטרתה להוביל למצב שבו מרגע שתפתח חקירה פלילית, יוגש כתב אישום או תהיה הרשעה של עובד, יועבר על כך עדכון מידי (תוך 24 שעות) למשרד החינוך לצורך נקיטת הפעולות הנדרשות. הרצה של המערכת החלה בתחילת חודש מרץ 2019.

ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים

תקציר הביקורת:

המהלך שחידש משרד החינוך ב-2010 נועד להעביר את בתיה"ס היסודיים לניהול עצמי באמצעות העברת סמכויות, משאבים ואחריות אליהם והקניית אוטונומיה בתחומים פדגוגיים, ארגוניים וכלכליים שתהפוך אותם בפועל למוקד קבלת ההחלטות בנושאים אלה, ותניע מהפכה של ממש במערכת החינוך. ביה"ס אמור לעלות לראש היררכיית השחקנים המרכזיים במערכת החינוך, ותפקיד הגורמים האחרים - המשרד והרשות המקומית - ליצור את התנאים האופטימליים להצלחתו. מהלך זה משתלב עם יעדים ארוכי טווח של המשרד, כקידום למידה משמעותית, צמצום פערים ויישום תקצוב דיפרנציאלי; טיב הטמעתו, מידת הצלחתו ותרומתו להשגת מטרות אלה יהיו תשתית להרחבתו המתוכננת של המהלך גם לחטיבות הביניים.

ממצאי דוח זה מצביעים על קשיים וכשלים ביישום המעבר לניהול העצמי, שבגינם אין הוא משיג באופן מלא את מטרותיו המרכזיות. במציאות זאת קיים חשש שמדיניות מטה המשרד ומחוזותיו לצמצם, במסגרת הניהול העצמי, את אחריותם לנעשה בבתיה"ס, תפגע בתפקודם ובמטרותיהם של אלה כמוסדות חינוך ציבוריים. בה בעת, כפי שעלה בביקורת, המעבר לניהול העצמי חיזק את המעורבות של כמה מהרשויות המקומיות בנעשה בבתיה"ס - בעיקר רשויות חזקות, שמדגישות את נושא החינוך ושביכולתן להשקיע תקציבים נוספים בשיפור איכותו בתחומן. העברת מרכז הכובד לרשויות מנוגדת לתפיסה שבבסיס הניהול העצמי - ולפיה מנהל ביה"ס הוא מוקד קבלת ההחלטות והוא הנושא באחריות לממש את ייעודו הפדגוגי של ביה"ס - ועלולה להעמיק את הפערים בחינוך בין רשויות חזקות לחלשות. הרחבת הניהול העצמי במתכונת הנוכחית - ללא הקפדה על התאמת סל התלמיד למאפייני כל בי"ס, בלי להביא בחשבון את התוספות שהרשויות מעבירות לבתיה"ס מחוץ לסל ובלי הכשרה מיטבית למנהלי בתיה"ס ולצוותיהם - עשויה לפגוע בהיבטים חינוכיים-פדגוגיים של חלק מפעילות בתיה"ס, להגביר את תלותם ברשויות (אף בניגוד לרצון הרשויות עצמן) ולהרחיב את הפערים במערכת החינוך.

מאחר שמעבר בתיה"ס לניהול עצמי הוא אחד המהלכים המשמעותיים במערכת החינוך ומאחר שכוונת המשרד היא להרחיבו - על המשרד לעמוד על החסמים המרכזיים המונעים הטמעה מלאה ויעילה של מדיניות זו בבתיה"ס היסודיים. כמו גם את הדרכים להרחבת הגמישות הפדגוגית של

מנהלי בתיה"ס ועצמאותם, בהתאם לתפיסה שבבסיס המהלך, שעל פיה המנהל יודע טוב יותר מכל גורם חיצוני לביה"ס מה נדרש לתלמידיו ולמוריו.

על משרד החינוך לפעול ביתר שאת לאכיפת עקרונות הניהול העצמי בבתיה"ס; עליו לשפר את מערכי ההכשרה, ההדרכה והייעוץ של המנהלים, בפרט בתחומים הכספיים והכלכליים; ועליו להקפיד על גיבוש נהלים חסרים ועל אכיפת הנהלים וההסדרים של הניהול העצמי החלים על הרשויות המקומיות, ובכלל זה לוודא שמשאבי סל התלמיד יוקצו לבתיה"ס ביעילות. הצלחת המהלך כולו תלויה בכך שמנהלי בתיה"ס יבינו את מהות הניהול העצמי, את העקרונות הפדגוגיים שבבסיס תפיסה זו, את חשיבות הכלים שהועמדו לרשותם ואת אופן ניצולם; לכן מן ההכרח להעצים את המנהלים ולשתפם בדיונים הנוגעים לעתידו של המהלך ולתיקונו.

זאת ועוד, המעבר לניהול עצמי הוא מהלך שהצלחתו תלויה בשלושת השותפים לו: משרד החינוך, בתיה"ס היסודיים והרשויות המקומיות. לפיכך, ולנוכח הליקויים שהועלו בדוח הביקורת, על שלושת הגופים לעבוד בשיתוף פעולה כדי לשפר את אופן התנהלות בתיה"ס בכל התחומים שבהם הם נדרשים להתנהל באופן עצמאי. שיתוף פעולה כאמור יביא להצלחת המהלך כולו: הוא ישפר באופן ניכר את המעבר לניהול עצמי בבתיה"ס היסודיים, ובה בעת הוא ישמש נקודת מוצא להחלתו על שלבי החינוך הבאים - חטיבת הביניים והחטיבה העליונה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מטה מינהלת ניהול עצמי גיבש תוכנית אסטרטגית בשנת תשע"ה – 2015 שנגזרה מעבודת וועדת ההיגוי וההטמעה המדורגת במחוזות השונים. בנוסף, נבנתה תוכנית חומש בשנת תשע"ז – 2017 עם יעדים ומדדי תוצאה ברורים.

מידי שנה התקיימו פגישות עם סגנית מנהלת המינהל הפדגוגי לבחינת השגת יעדי תוכנית העבודה והדבר מתועד במסמכים שהועברו למבקר. כמו כן, לקראת סוף כל שנה התקיימו ישיבות בפורום ארצי של חברי המינהלת לבחינת השגת היעדים לקראת עדכון התוכנית לשנה העוקבת.

מטה המינהלת נפגש פעמיים בשנה עם צוות המחוז להערכת ההתנהלות של הרשויות ובתי הספר בניהול עצמי. כמו כן, מטה המינהלת מקיים בקרה שוטפת בשיתוף המחוזות אחר ההתנהלות של רשויות ובתי הספר בניהול עצמי. בנוסף, מתקיימת פגישת סטטוס בכל מחוז בהובלת מנהל המחוז עם מטה המינהלת פעמיים בשנה. מינהלת ניהול עצמי מתקצבת ומבצעת מערך של הכשרה, ליווי והטמעה לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים בשנת ההטמעה.

בכל מחוז, ישנו תקציב מוגדר על מספר בתי הספר במחוז עבור ייעוץ כלכלי וארגוני המיועד למפקחים, לרשויות ולבתי הספר שסיימו את תהליך ההטמעה הראשוני. לכל מחוז יש תוכנית עבודה מוסדרת ומובנית להטמעת התהליכים באמצעות משאבי ליווי אלה.

מתקיימים מדי שנה קורסים למנהלי מחלקות חינוך, ותיעוד קורסים אלה הועבר כבר למשרד המבקר. אין בסמכותו של משרד החינוך להכשיר גזברים או חשבים ברשויות המקומיות, אך במסגרת הטמעת הניהול העצמי התקיימו מפגשים של היועצים מטעם מינהלת ניהול עצמי עם הגזברים והחשבים ומתקיים שיח שוטף בין מטה המינהלת לבינם.

החל משנה"ל תשע"ז בתי הספר בונים את תוכנית העבודה מקושרת המשאבים באמצעות מערכת תו"ם שפותחה על ידי משרד החינוך בעבודה משותפת של מינהלת ניהול עצמי, אגף תכנון ואסטרטגיה והאגף לחינוך יסודי. המערכת נבנתה בשלב ראשון בתכולות מצומצמות ונמצאת בתהליך פיתוח כדי להכווין יותר את עבודת בתי הספר כך שיהווה כלי ניהולי מרכזי.

פעילות כפרי הנוער

תקציר הביקורת:

כפרי הנוער הם אחת ממסגרות החינוך החוץ ביתיות לילדים ונוער ומשמשים להם "בית שני". מכוח האמור, מוטלת על כתפי משרד החינוך בכלל ועל המינהל לחינוך התיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער בפרט וכן על כפרי הנוער אחריות כבדה לפעול לטובת החניכים בתחום חינוכם, רווחתם, ביטחונם והטיפול בהם; הדבר נדרש גם מכוח השמירה על זכויות האדם, ובא לידי ביטוי במטרות לפיתוח בר קיימא שאימצה העצרת הכללית של האומות המאוחדות ב-2015, ואליו מחויבת גם מדינת ישראל. מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, חלו תמורות באוכלוסיית החניכים הנקלטת בכפרי הנוער - יותר ויותר חניכים משתייכים לאוכלוסייה המוגדרת כנוער בסיכון ונוער הנמצא בקצה הרצף. לפיכך נדרש להתאים את כפרי הנוער לצורכיהם הייחודיים של החניכים.

ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים של משרד החינוך בקליטת חניכים לכפרי הנוער ובטיפול בהם. הסיבה העיקרית לליקויים היא שהמשרד לא קבע מדיניות בכל הקשור לייעוד כפרי הנוער, לאופן שבו ינותבו אליהם בני הנוער והיחידות המקצועיות שיש לשלב בהליך. מכיוון שהמשרד רואה בכפרי הנוער גורם הקולט נוער בסיכון ומטפל בו, עליו לפעול להסדרת הנושא ולקבוע מדיניות מתאימה. כיוון שגם משרד הרווחה מפעיל פנימיות כמסגרות חוץ ביתיות נחוץ ששני המשרדים יגבשו מדיניות משותפת, במטרה להעניק את הטיפול המיטבי לאוכלוסייה זו.

בבדיקה עלה כי ה"שטח" הוא שקובע את תמהיל החניכים בכל כפר, מבחינת מורכבות מאפייניהם ואת המענים הייחודיים שכל כפר מסוגל לספק; משמעות הדבר היא ראייה צרה של סוגיית כפרי הנוער והיעדר ראייה מערכתית-לאומית כוללת. ליקויים נוספים שעלו בדוח זה הם, בין השאר, מחסור בתוכניות טיפול אישיות לחניכים, מענים טיפוליים לא מספקים, אי-התאמה של תקן הצוות החינוכי והטיפולי לצרכים המשתנים של החניכים, הכשרה לא מספקת של מדריכים ותחלופה גבוהה שלהם בעקבות שחיקה בעבודה.

על מנכ"ל משרד החינוך לנקוט צעדים נחושים ומעשיים להסדרת סוגיית החינוך והטיפול בחניכי כפרי הנוער, בדגש על נוער בסיכון ונוער בקצה הרצף. על המנכ"ל להבטיח כי כפרי הנוער מספקים לחניכים מענים שיבטיחו את איכות חייהם, הן כצעירים והן כבוגרים לאחר שיצאו לחיים עצמאיים מחוץ לכפר. מסגרת חוץ ביתית היא חלופה למסגרת ההורית, לכן קיימת חובה

לספק לחניכים את מלוא צורכיהם באופן האיכותי ביותר כמו כל בן נוער אחר; מענה מתאים ואיכותי לחניכי כפרי הנוער יאפשר את קידומם והשתלבותם בחברה, והוא נחוץ במיוחד כדי למנוע הידרדרות במצבם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

המינהל לחינוך התישבותי במשרד החינוך עוסק רבות בדיוקה של הראייה המערכתית הראויה למערכת ייחודית ומורכבת של השמה חוץ ביתית בכפרי נוער ובפנימיות חינוכיות ובהתאמתה לדינאמיות של מערכות חינוך אלו. הנהלת המינהל ואנשי הפיקוח, הטיפול, האבחון וההשמה מבקרים באופן תדיר בכל מוסדות המינהל הפזורים לאורכה ולרוחבה של מדינת ישראל, ועוסקים ימים כלילות בהיבטים שונים של החינוך הפנימייתי בישראל ובאופן המקצועי והראוי ביותר לטיפול בהם.

קיימת "תורת קליטה" של חניכים בפנימיות המושתתת על ניסיון רב שנים ועל תיאוריות חינוכיות וטיפוליות להשמת החניכים במקום חינוך המתאים לצרכיהם. תורת הקליטה שינתה פניה ברבות השנים והותאמה לצרכים המשתנים של אוכלוסיית התלמידים בכפרי הנוער. ישנה הבחנה ברורה בין חניכים בעלי צרכים חינוכיים לבין חניכים בעלי צרכים המוגדרים טיפוליים. על בסיס הבחנה זו מתקיים רציונל הקליטה. קליטת בני הנוער מתוכננת לקראת כל שנת לימודים יחד עם כפרי הנוער. האגף לקליטה, אבחון והשמה מיידע את כפרי הנוער על היקף הקליטה המתוכנן ודורש מהם היערכות לקראת קליטת החניכים.

נוער בסיכון הינו אוכלוסיית היעד של המינהל שהאגף לקליטה והשמה אקטיבי באיתורו מול קשת רחבה של אנשי מקצוע בקהילה מתחום החינוך והטיפול. פניות רבות מגיעות כל שנה באופן יזום ע"י עוס"ים בלשכות לשירותים חברתיים, פקידי סעד, עו"ס לנערות במצוקה, קציני מבחן וגורמי טיפול נוספים לאחר שנבחנו אלטרנטיבות לשיקום וטיפול בתוך הקהילה ולא נמצאו.

מסד הנתונים במינהל קיים וסדור לפי מאפייני כפרי הנוער והמתחנכים בו, שמאפשר התאמה ומענה הולם לצרכיהם. מסד הנתונים מבוסס על מערכת "מינהל דיגיטלי" שמאפשרת ניתוח מרכיבים איכותניים של התלמידים ושל עבודת כפרי הנוער, לאורך זמן. המערכת כוללת מידע וניהול תהליכים משלב מועמדות התלמיד וקליטתו, מצבו במהלך לימודיו, לרבות תכניות אישיות מבוקרות ועד ליוויו כבוגר. המערכת נבנתה בהקבלה ובהתאמה לתפיסת המידע במשרד החינוך: תיק תלמיד בבי"ס - תיק חניך במקום החינוך בכפר הנוער, תיק בי"ס - תיק מקום חינוך, תיק עובד הוראה - תיק עובד מקום

חינוך. בנוסף, עם סיום עבודת הפיתוח המערכת תכלול ניהול מאפיינים לכל מסגרות החינוך הפנימייתי, ובכלל זה כפרי נוער, לרבות אפשרות ניהול המענים, פיקוח ובקרה על נושאים שונים (תכניות עבודה, ניהול צוות, רווחת הפרט, תזונה ועוד). המערכת תשרת את עובדי המינהל, הבעלויות, הכפרים ומשפחות החניכים.

פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך

תקציר הביקורת:

סוגיית יוקר המחיה בישראל, ובכלל זה מחירי המזון, לרבות מחירי הפירות והירקות, עומדת על סדר היום הציבורי זה זמן רב. ההוצאה על פירות וירקות טריים היא חלק נכבד מסל ההוצאה על מזון של משקי הבית, ובפרט אלו שהכנסתם נמוכה.

ועדת קדמי שהוקמה ביוני 2011 כדי לגבש המלצות להגברת התחרותיות ולהורדת יוקר המחיה בשוק המזון ומוצרי הצריכה, עמדה על כך שאין פתרון יחיד שיוביל להורדת מחירי המוצרים, ויש צורך ביישום כלים משולבים. הוועדה המליצה ב-2012 על צעדים שמטרתם עידוד התחרות בתחום שיווק הפירות והירקות והורדת יוקר המחיה, לרבות קידום שוקי מזון מקומיים (מכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים) והשלמת התהליכים להקמת השוק הסיטוני לתוצרת חקלאית, שיגלם פיקוח ממשלתי על זירת מסחר מרוכזת ושקופה.

חרף החלטת הממשלה מ-2001 לפעול להקמת שוק סיטוני חדש במתחם מסובים, שנועד להביא להפחתה בפער התיווך ולעלייה באיכות התוצרת החקלאית, לרווחת הצרכנים והחקלאים, במועד סיום הביקורת - 17 שנים לאחר מכן, החלטה זו לא יושמה. השוק הסיטוני עודנו פועל במתחם הזמני שהוקם בצריפין ב-2006, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה. משהחליטה הממשלה על הקמת שוק חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, שכן השוק הקיים אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

משרד החקלאות אומנם נקט פעולות לריכוז הנתונים על הרווחיות בשרשרת שיווק הירקות והפירות הטריים ולניתוחם, לבירור הצורך באסדרת קשרי המסחר בין המגדלים לבין הסיטונאים והקמעונאים ולעידוד מכירה ישירה מחקלאים לצרכנים באמצעות שוקי איכרים; אולם הפעולות מקודמות באיטיות, ואינן מגיעות לשלב הסיום, והשימוש בכלים אלו אינו ממוצה. על משרדי החקלאות והאוצר לבחון את החסמים הגורמים לעיכוב בביצוע הוראות מסוימות ולאי ביצוען של הוראות אחרות, ולפעול להסרתם.

נוכח חשיבותו הרבה של הנושא והשפעתו על יוקר המחיה, ונוכח נתוני משרד החקלאות המעידים על גידול בריכוזיות בשיווק פירות וירקות טריים, על משרדי החקלאות והאוצר לפעול בדחיפות לבירור התמונה המלאה של פערי התיווך בפירות וירקות, וליישום כל הכלים העומדים לרשותם שיכולים להוביל לעידוד התחרות והיעילות לאורך שרשרת השיווק של מוצרים אלו.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

ועדת המחירים של משרדי האוצר והחקלאות החליטה לבחון את הרווחיות בשרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים לגבי השנים 2015 עד 2017 על ידי החלת פיקוח לפי פרק ז' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים. נתוני שנת 2017 כמו גם הנתונים של השנים הקודמות, לפי הצו צריכים להיות מוגשים ע"י הגופים המפוקחים עד ה-31 למאי בשנה העוקבת (2018), אולם קיים קושי לחברות רבות שאינן ציבוריות להגיש את דוח המפקח במועד וזאת במידה ולא סגרו את הדוחות הכספיים שלהם. על מנת לזרז את ההליך, בחודש נובמבר הוציא המפקח על המחירים מכתבי התראה לכל מי שלא דיווחו נתונים או אשר דיווחו באופן לקוי (מעל ל-20 גופים קיבלו את המכתבים), כמו כן רואה החשבון מטעם המפקח עמד בקשר עם המפוקחים. המשרד מציין כי הכנת דוח הניתוח הינה עבודה מורכבת אשר דורשת ניתוח של עשרות דוחות כספיים שמוגשים למפקח מגופים שונים בפורמט מיוחד. העבודה מנוהלת על ידי רואה חשבון מומחה ודורשת לעיתים קרובות השלמות והבהרות מהגופים המפוקחים. כיום, הושלמה הגשת מרבית הנתונים וטיוטת דו"ח 2017 הוצגה למפקח באופן ראשוני, עדיין נדרשות השלמות אחרונות (בעיקר מרשת גדולה אחת שטרם הגישה נתונים קריטיים). הדוח צפוי להיסגר בימים הקרובים והחלטת הוועדה צפויה להתקבל במחצית 2019.

סוגיית הקמת השוק נתקעה. בשל ההחלטה של האוצר שלא לתקצב הנושא, המשרד הפסיק קידומו, בהתאם להחלטת המנכ"ל והשר וכן הוחלט על צמצום למינימום האפשרי של חברת השוק כך שהשר הבא כשיכנס לתפקידו יוכל לקבל החלטות סופיות לגבי קיום החברה. נושא שווקים דיגיטליים, בימים אלו נבחן במטרה להוציא קול קורא בנושא במימון משותף עם האוצר.

זירות מסחר אלקטרוני הופכות אפיק משמעותי למכירות ישירות, מתאפיינות באפשרויות חשיפה רבות ובו זמנית ללקוחות חדשים ומהוות פוטנציאל להזדמנויות שיווקיות: שווקים חדשים, לקוחות חדשים, הכנסות חדשות. הרחבת ההפצה לאינטרנט היא בלב השינוי המאפיין את הדרך בה פירות וירקות טריים מועברים ממוצא ליעד משתנה בשוק גלובלי ומקושר.

הדרישות הבסיסיות משרשרת ההספקה הן לשטף מתמשך ודינמי בעל יכולת התאמה לשווקים חדשים ולדפוסי שינוי בביקוש. הצעת משרד החקלאות היא הקמת זירת מסחר אלקטרונית בשוק המקומי בישראל. מערכת כזו הינה בעלת פוטנציאל לצמצומו של פער התיווך ולהוזלת יוקר המחיה בישראל, מתוקף כך שתאפשר מפגש בלתי אמצעי בין היצרן (המוכר) לצרכן (קמעונאי או סיטונאי). בזירה כזו ניתן יהיה לקשור באופן ישיר בין מחיר לאיכות, בין היצע לביקוש. מסחר מקוון הינו בעל פוטנציאל אדיר גם למסחר מתוכנן, עתידי, שיביא למעשה לצמצום ייצור עודף, יביא להפחתה משמעותית בעודפים ויאפשר ניצול מיטבי ויעיל של גורמי הייצור.

סוגיות הנוגעות למינהל המחקר החקלאי - מכון וולקני

תקציר הביקורת:

מכון וולקני הוא המכון הלאומי למחקר חקלאי בישראל, התורם בפעילותו לאינטרסים הכלכליים של המדינה ושל החקלאים בישראל. בשנת 2016 הכין משרד החקלאות נוסח להצעת מחליטים שתידון בוועדת השרים, שמטרתה הייתה להקים ועדה שתמליץ על מתווה להעתקת מכון וולקני ממקומו במרכז הארץ לאזור הצפון. הצעה זו לא עלתה בסופו של דבר לדיון בוועדת השרים. בינואר 2017 מינה ראש הממשלה ועדה אשר בסמכותה להמליץ בנוגע לשאלת ההעתקה של מכון וולקני לצפון הארץ. נוכח העובדה שהשאלה הנוגעת לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון עמדה לדיון במהלך ביצוע ביקורת זו ראוי להבהיר ולהדגיש: הביקורת שנעשתה על ידי משרד מבקר המדינה לא נועדה להצביע על חלופה אחת למיקום המכון כעדיפה על חלופה אחרת, אלא נועדה לבחון את תהליכי הבחינה שנעשו בשנים 2014 - 2016 בעניין זה. ראוי לציין כי בינואר 2019, לאחר סיום הביקורת, הגישה הוועדה לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון הארץ את המלצותיה לראש הממשלה.

בביקורת זו נמצא כי החלטות שנתקבלו בנוגע לסוגיות המשליכות על עתיד המחקר החקלאי בישראל ועל מכון וולקני עצמו - קידום המהלך להעתקתו לצפון הארץ וקיצוץ משמעותי בתקציבו - נעשו בטרם נבחנו סוגיות אלה לעומק: הנהלת משרד החקלאות לא הקפידה לקיים היוועצות עם הנהלת מכון וולקני כדי ללבן את המשמעויות של כל החלטה ואת ההשלכות הצפויות ממנה - התנהלות זו אינה מתיישבת עם חובתה של רשות שלטונית כנאמנת הציבור לקבל החלטות המתבססות על איסוף של כלל המידע הנוגע לעניין, ואשר משקפות התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים לו.

על ממשלת ישראל ועל משרד החקלאות, שהמכון הוא יחידת סמך שלו, לוודא שהמכון ימשיך לפעול גם בעתיד באופן שיאפשר לו להתמיד בהשגת ההישגים המחקריים שהקנו לו עד עתה שם עולמי. מוטל עליהם לשמור שלא ייפגעו ההון האנושי של המכון וקשרי הגומלין עם מוסדות אקדמיים ומדעיים בישראל; עליהם להבטיח שהמשאבים שמוקצים בכל שנה למכון יאפשרו לו לתפקד ברמה נאותה ולבצע מחקר איכותי ומתקדם. לפני קבלת החלטות הנוגעות למכון וולקני יש לבחון את ההשלכות שעלולות להיות להן על המשכיות המחקר החקלאי בישראל ועל רמתו, ולוודא שאלה יישמרו ואף ישגשגו כדי שיתאפשר לחקלאים מכלל אזורי המדינה להסתייע במחקר שנעשה במכון לשם התמודדות עם האתגרים שמגיעים לפתחם.

החל בשנת 2017 פועלים משרד החקלאות ומכון וולקני לגבש מתווה לקליטה ארגונית ולקליטה מדעית של מלח״י במסגרת מכון וולקני. מעבר לכך שהחלטת ממשלה יש ליישם הרי שהממצאים בדוח זה מצביעים על הצורך ליישם בהקדם את החלטת הממשלה שהתקבלה עוד בשנת 2009 להעביר את מלח״י לאחריות הארגונית של מכון וולקני, לשם קידום המחקר הישראלי בתחום החקלאות הימית.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד החקלאות דוחה את מרבית דוח הביקורת. לטעמו, אין השר או ראש הממשלה נדרש, כנבחר ציבור, להתייעץ עם מאן דהוא, כדי להורות על מימוש תפיסת עולמו. תפיסת עולם של נבחר ציבור, של שר או ראש ממשלה בישראל, מוצגת במעשיו, ואין הוא נדרש לעבור תהליכים דומים לתהליכים של קבלת החלטות מנהליות ברשות המבצעת.

יתרה מזאת, טוען המשרד כי הביקורת בסוגיה זו מהווה התערבות בוטה בשיקול דעתה של וועדה מקצועית בעודה עובדת (הוועדה לבחינת העברת וולקני לצפון). יתר על כן, הביקורת מסרסת את שדרת הניהול הציבורי, מראש הממשלה ועד כל מנהל בשירות הציבורי, הנדרשים לתעדף תקציבים ו/או משימות.

עוד מוסיף משרד החקלאות כי ביקורת זו עלולה לפגוע בכל מנהל המקבל החלטה בכל הרמות בשירות הציבורי, משום שכל מנהל, בכל רמה, אשר מחליט על תיעדוף, תקצוב או קיצוץ בתקצוב ביחידות הכפופות לו או בנושאים הכפופים לו, יהיה חשוף לביקורת מצד הכפיפים לו, על כך שלא ביצע הליך שימוע לכל אותם הכפיפים הרלוונטיים ״שנפגעו״ מהחלטתו. המשרד מציין כי מנהל בשירות הציבורי, שהוא הגורם המוסמך לקבל החלטות בנושאים שתחת אחריותו, מבין מתוקף תפקידו את המשמעויות שבקבלת ההחלטות שלו, בהתאם לניסיון והידע הצבור אצלו. לכן, לא רלוונטי לדרוש מהמנהל לשמוע את הכפיפים על כל החלטה שהחליט.

בנוגע לקיצוץ בתקציב מציין המשרד כי כל סיכום תקציבי בין המשרדים השונים לבין אגף התקציבים באוצר מתקבל בליל התקציב ומתרחש בשעות הקטנות של הלילה, בפרקי זמן שאינם מאפשרים עבודת מטה סדורה. גם בממשלה מתקבלות החלטות של קיצוצים רוחביים מבלי לקיים התייעצות עם המשרדים השונים, לגבי המשמעות עבורם מקיצוץ זה (ראה ערך ההחלטה על הקיצוץ הרוחבי במשרדי הממשלה, על סך 22 מליארד ₪ שהתקבלה ב 18/11/18). זאת שיטת העבודה ברשות המבצעת בישראל.

בעניין העברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למכון וולקני קידם המשרד את החלטת הממשלה ב2017, ובעקבותיה הוקמו צוותי עבודה בין-משרדיים לכתיבת התוכנית למעבר מלח"י לוולקני. בסיכום עבודת הצוות נתגלה כי לא ניתן להשלים העברה זו על סמך הסיכומים התקציביים שנחתמו בין האוצר לחקלאות ב- 2013. לכן, יצא מכתב ממשרד החקלאות למזכירות הממשלה, ובו דיווח על סיום עבודת הצוות וההכנות הדרושות להפעלת המעבר. במכתב הובהר לכל המכותבים כי הסוגיה היחידה שמעכבת את ההעברה הינה תקציבית, ובידי אגף התקציבים לגמור את הסוגיה, כך שהממשלה הבאה תוכל לגזור את סרט העברת מלח"י לוולקני.

טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד

תקציר הביקורת:

גירושין הוא אירוע משברי רב השפעה על חיי המשפחות העוברות אותו. לאור מעורבות המדינה הן בפן החוקי והן בפן הטיפולי של תהליך הגירושין, ראוי שהיא תאמץ ראייה כוללת שלו במטרה למזער את נזקיו לבני המשפחות, ובייחוד לילדים.

בעקבות שינויים דרמתיים בתחום הגירושין בעשור האחרון, הן חברתיים והן משפטיים, נוצרה אי-בהירות נורמטיבית בתחומי המשמורת ומזונות ילדים, הגורמת לאי-ודאות בקרב ציבור המתגרשים ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה ומקשה על גיבוש הסכמות ומתן שירותים למשפחות המצויות בהליכי גירושין ופירוד; למרות שמטרתו של חוק מהו"ת הייתה לעודד יישוב סכסוכי גירושין בהסכמה מחוץ לכותלי בית המשפט, בפועל ישנם חסמים לשימוש במנגנונים כאלה הן ביחידות הסיוע שליד בתי המשפט והן בסיוע המשפטי במשרד המשפטים; פעולותיו של משרד הרווחה לא התגבשו ליצירת רצף מענים טיפוליים ייעודים למשפחות אלה, במיוחד בשלבים המוקדמים של המשבר, והוא אינו מספק כלל מענים כאלה המכוונים לילדים.

בתחום סיוע משרד הרווחה להליך המשפטי בגירושין, באמצעות עו"ס לעניין סדרי דין, נמצא כי משרד הרווחה הזניח תחום זה לאורך שנים תוך התעלמות מהשינויים שהתרחשו בו ומהעומס שהלך וגבר על עו"ס לעניין סדרי דין. הזנחה זו באה לידי ביטוי קיצוני בזמני ההמתנה הארוכים והבלתי סבירים של משפחות לתסקירים של עו"ס לעניין סדרי דין, שיש בהם כדי לגרום להתמשכות סכסוך הגירושין ולהסלמתו. תוצאת הזנחה זו היא פעמים פגיעה מילולית ואף פיזית של המשפחות ב"שליח" - עו"ס לעניין סדרי דין.

על משרדי הרווחה והמשפטים לנקוט את כל הפעולות הנדרשות על מנת לתקן את הליקויים המפורטים בדוח זה, ובראש ובראשונה על משרד הרווחה לעשות בדק בית בתחומי אחריותו ולפעול לאלתר לקידום פתרונות שיש בהם כדי לצמצם את עומסי העבודה הבלתי סבירים של עו"ס לעניין סדרי דין, שמשמעותם פגיעה קשה בשירות הניתן למשפחות בהליכי גירושין ופירוד.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

תחום דיני המשפחה שרוי במצב של חוסר וודאות וחוסר בהירות כבר שנים רבות, אולם הפסיקות האחרונות של הערכאות השונות, שבחלקן סותרות זו את זו, החמירו את חוסר הוודאות וחוסר הבהירות בצורה משמעותית. המדובר בנושאים עדינים מבחינה פוליטית - חברתית, בסוגיות אשר הינן במחלוקת בשיח הציבורי והחברתי. נערכים מאמצים רבים למצוא מתווה מוסכם, בעל היתכנות פוליטית מתוך מגמה לצמצם את הפער בין הערכאות, אשר עלול להגביר את מרוץ הסמכויות הקיים בתחום זה כבר כיום. במטרה לקדם את הסדרה של תחום דיני המזונות, מינתה שרת המשפטים, בהמלצת הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, צוות כלכלנים אשר יבדוק מחדש את שאלת חישוב עלות גידול ילד בישראל במטרה שנתונים אלה יהיו מטוייבים, ככל הניתן, ויאפשרו וודאות רבה יותר בקרב המתדיינים. עבודת הצוות צפויה להסתיים, עד דצמבר 2019. במקביל, נערכה עבודה במטרה לקדם את הצעת החוק בעניין, הוכנה טיוטה ונערכות פגישות רבות עם גורמים מקצועיים ומשפטיים, בשל השיח החברתי- ציבורי בסוגיה לא הושלם הליך חקיקה זה בכנסת ה-19. בכנסת ה-20, המשיכו גורמי המקצוע במשרד המשפטים לנסות לקדם הצעת חוק. בסופו של דבר קבעה הקואליציה שהנושא יקודם דרך הצעת חוק פרטית של חה"כ יואב קיש, בכפוף לכך שנושא חזקת הגיל הרך ייבחן בהמשך. במסגרת הדיונים בכנסת על הצעת החוק עמדת משרד המשפטים היתה כי לא נכון לעסוק רק בשינוי גיל חזקת הגיל הרך ויש לצרף להצעת חוק זו חלקים מהצעת החוק הממשלתית של הורים וילדיהם, כמעטפת חשובה לצמצום התדיינויות בין הורים בסוגיה, בסופו של דבר, הצעתו של חה"כ קיש אושרה בקריאה שניה ושלישית בכנסת אך מאחר והתברר שלא היה הרוב הנדרש עבור הצעת חוק תקציבית, נפלה ההצעה. מאוחר יותר הוגשה ההצעה מחדש והיא אושרה על ידי הממשלה, ועברה בקריאה ראשונה בכנסת. משרד המשפטים מתכוון להמשיך וללוות את ההצעה בהמשך הדיונים בכנסת, שנפסקו בשל פיזור הכנסת. יודגש, כי הצעת החוק עברה בקריאה הטרומית והראשונה בשני נוסחים דבר המשקף את הוויכוח שהתקיים בכנסת הנוכחית בסוגיה ללא הכרעה.

למרות זאת ובמציאות המשפטית הקיימת, התפישה המקצועית מבוססת על עיקרון קבוע, זה הנלמד על ידי העו"ס לעניין סדרי דין בתהליכי ההכשרות, בקבוצות העמיתים ובהתייעצויות מקצועיות. עיקרון זה מכוון להתבוננות בטובת הילד ולמתן המלצות המתייחסות לצרכיו וליכולת המשפחה לתת מענה לצרכים אלו.

לדעת הסיוע המשפטי הסיבות העיקריות להעדר מיצוי הליך הגישור אינן נובעות מכך שלא נעשה די לאפשר למי שזכאי לשירות גישור בחינם לממש את זכותו, אלא מקשיים המובנים בתהליך עצמו.

בשנת 2018 נפתחו 11 תחנות חדשות לטיפול זוגי ומשפחתי, רובן בפריפריה. בשנת 2019 הוגדל התקציב לטיפול בתחנות. בנוסף, בינואר 2019 הקצה מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לרשויות המקומיות 75.5 תקנים המיועדים עבור עו"סים לעניין סדרי דין, וזאת במטרה להשפיע על זמני ההמתנה הבלתי סבירים לעריכת תסקירים.

היבטים בטיפול המדינה בהתמכרויות למיניהן

תקציר הביקורת:

לפי הערכת השירות להתמכרויות יותר מ-80% מהסובלים מבעיית התמכרות אינם מקבלים משירותי הרווחה והבריאות טיפול בבעיית ההתמכרות שלהם. מהליקויים שפורטו בדוח זה עולה שמשרד הרווחה אינו פועל בעניין זה באופן מספק. כך עלה בביקורת כי למשרד הרווחה יש מידע לפחות לגבי חלק מהמכורים שאינם מקבלים טיפול בבעיית ההתמכרות שלהם, אך עקב ליקויים בתהליכי האיתור בשירותי הרווחה אין מפנים אותם לטיפול כנדרש; השירות להתמכרויות לא ניצל את כל התקציב שניתן לו לטיפול במכורים בשנים 2017-2018 והדבר בולט בייחוד בקרב אוכלוסיית הנשים המכורות שהמחסור במענים בעבורן חמור במיוחד; עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, כמעט 15 שנה מאז כלל מנכ"ל משרד הרווחה את הסובלים מבעיית הימורים באוכלוסיית היעד לטיפול של השירות להתמכרויות, הוא טרם קבע אם יש צורך בפיתוח מדיניות ייעודית לטיפול בסובלים מבעיית הימורים. הטיפול החסר של משרד הרווחה במכורים עלול לפגוע בסיכוי לשקמם, וכתוצאה מכך מספרם יגדל.

גם הטיפול של משרד הבריאות בנושא ההתמכרויות אינו מספק - מערכת הבריאות נתקלת בלא מעט מכורים בחדרי המיון ובמרפאות בקהילה אך היא אינה מאתרת ואינה מפנה אותם לטיפולם של הגורמים המקצועיים. למשרד הבריאות אין מסד נתונים ארצי בנוגע להיקף התופעה של התמכרות לתרופות מרשם שיאפשר לו לגבש מדיניות בנושא. הפעילות של משרד החינוך למניעת התנהגויות סיכון היא חלקית.

על משרדי הרווחה והבריאות לבחון את הדרכים לתיעול המידע הקיים בשירותי הרווחה לטיפול מיטבי במכורים המוכרים לשירותים אלה, ולהפניית המכורים הפונים לחדרי מיון אל גורמי הטיפול בהתמכרות. כמו כן עליהם לבחון את היקף האוכלוסיות הסובלות מההתמכרויות החדשות - בעיית הימורים והתמכרות לתרופות מרשם ולקבל החלטה בנוגע למדיניות הטיפול במכורים להם בהתאם לנתונים. המגמות המסתמנות בנוגע לשימוש בחומרים ממכרים בקרב תלמידים מעידות על הצורך שמשרד החינוך יבחן אם תוכניותיו למניעת התנהגויות סיכון והנחיותיו לגורמים המקצועיים נותנות פתרון מספק לבעיה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מתקיימת עבודת מטה משותפת של גורמי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים שייעודה בניית נוהל שיעסוק בתהליכי העבודה בין המחלקות לשירותים חברתיים ועובדי השירות לטיפול בהתמכרויות. נוהל זה יאפשר לסנכרן את העבודה המשותפת של שני התחומים ולקדם הפנייה של פונים להם בעיית התמכרות ליחידות לטיפול בהתמכרויות.

עו"ס משפחה במחלקות לשירותים חברתיים משמש איש המקצוע המרכזי במחלקה בהתערבות עם פרטים ומשפחות ולצורך תפקידו הוא מסתייע בין השאר בעובדים סוציאליים ייעודים, מרכזים מומחים ובכללם עו"ס לטיפול בהתמכרויות ומרכזים מומחים לטיפול במכורים. עו"ס המשפחה עובר הכשרה לתפקיד שבה הוא רוכש ידע וכלים להערכת מצב משפחה ובכלל זה תחום ההתמכרות, בניית תכנית התערבות וניהול התערבות, כולל עבודה בממשק עם עו"ס ייעודי ומרכז מומחה והערכתה. המשרד מכשיר את עו"ס המשפחה לעבודה עם העו"ס הייעודי ובשירותים המומחים לצורך זיהוי תופעות ובכלל זה התמכרויות ולבנייה של תכנית ההתערבות. יודגש כי עו"ס משפחה מטפל במשפחות בעלות מאפיינים רבים ושונים ועם צרכים מגוונים (מעל 88 צרכים), כך שההכשרה מאפשרת לו התנהלות במגוון המאפיינים והצרכים וכך גם הסדרה גנרית של ממשקים ויחסי גומלין בינו לבין האמונים על טיפול באוכלוסיות ייעודיות.

היקף האוכלוסייה המטופלת בתחום ההימורים הידוע למשרד הינו כ-1000 פונים/ מטופלים. מצב דברים זה וגם ההגדרות המחקריות הקיימות (הרואות בהתמכרות לחומרים פסיכואקטיביים ולהתמכרות התנהגותית דפוס מקביל המאפשר מתן טיפול דומה) אינו דורש להערכת המשרד בהכרח לפתח מדיניות נפרדת לתחום ההימורים.

מנכ"ל משרד הבריאות מינה וועדה שתעסוק בנושא התמכרויות לתרופות מרשם. כחלק מדיוני הוועדה ישקלו האפשרויות הנוגעות להקמת מסד נתונים רלוונטי תוך התחשבות בסוגיית הפרטיות.

משרד החינוך משקיע משאבים רבים בקידום תכניות לפיתוח החוסן וכישורי ההתמודדות של תלמידי מערכת החינוך. תכניות למניעת שימוש בסמים, אלכוהול וטבק הן חלק מתכנית כישורי חיים העוסקת בפיתוח יכולות התמודדות ופיתוח החוסן. המשרד פועל ליישום התכניות בהתאמה מגזרית ותרבותית.

הבחירה להדגיש בתכניות המניעה את נושא האלכוהול או הסמים, תלויה במאפייני הגיל, במאפיינים התרבותיים של ביה״ס, באירועים המתרחשים וכל זאת על פי שיקול דעת הצוות החינוכי.

סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל"(קרן מפעלי שיקום)

תקציר הביקורת:

הכספים שמעבירה הממשלה לקרן נועדו אך ורק לשיקומם של אנשים עם מוגבלויות, ובהתאם לכך על נאמני הקרן להימנע מבזבזנות ולהבטיח שכספי ההקדש ישמשו, בראש ובראשונה, למימוש יעדיה. ואולם בדוח מצטיירת תמונה חמורה ומדאיגה, ולפיה מנכ"ל הקרן הנוכחי, מר אריק ברמי, עושה בכספי הקרן כרצונו, ללא פיקוח ובקרה של נאמני הקרן ושל משרד הרווחה, בניגוד לכללי מינהל תקין ותוך חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות. המנכ"ל ביקש וקיבל מהקרן הטבות שכר והלוואות שאינו זכאי להן; פיצל עסקאות כדי להתחמק מחובת מכרז עם הקבלן ששיפץ את מטה הקרן החדש, והגדיל פי שישה ובניגוד לכללים את היקף ההתקשרות עימו; ולבסוף אף שילם לקבלן תשלום ביתר בסכום של כ-127,000 ש"ח. לאחר מכן הציג המנכ"ל למשרד מבקר המדינה מסמך שיערוך של הפרויקט שאינו תואם את העבודות שבוצעו בפועל, דבר העולה לכדי חשש למצג מטעה; יזם תשלום גמול לנאמני הקרן בניגוד לחוק הנאמנות, ועוד.

רובן המוחלט של הכנסות הקרן, כ-80 מיליון ש"ח בשנה, הן ממשרדי הממשלה. בשנת 2012, לאחר שכמעט קרסה הקרן, העבירה לה ממשלת ישראל באמצעות משרד הרווחה כ-13 מיליון ש"ח כדי למנוע זאת. ממצאי ביקורת זו מעלים חשש כי דרך פעולתה של הקרן וחולשת הפיקוח של ועד הנאמנים שלה עלולות לדרדר אותה שוב לקריסה שאך זה נחלצה ממנה.

צבר הליקויים מלמד על היעדר איזונים ובלמים בקרן; מנגנוני פיקוח רופפים אפשרו הלכה למעשה את פעילותו הפסולה של המנכ"ל ויצרו קרקע פורייה להתנהלותו זו. הליקויים בעניין פעולותיו של המנכ"ל - בעיקר בכל הנוגע למעבר משרדי המטה והחריגה החמורה מסדרי מינהל תקינים ולקיחת כספים שלא כדין על ידיו בכל הנוגע לחריגות בתנאי העסקתו - מצביעים על חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות מצידו של המנכ"ל. ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה. מבקר המדינה מורה למנכ"ל להשיב את הכספים לאלתר! לא פחות חמורה היא התנהלותה של יו"רית ועד הנאמנים, ד"ר אביטל הכט, שפעלה להעניק למנכ"ל הקרן הטבה כלכלית - בונוס - במחטף. התנהלות זו עולה לכדי הפרת חובת נאמנותה לקרן ולמשתקמים.

ממצאי דוח זה, המצטרפים לממצאיו של הדוח משנת 2007, מדגישים את הצורך ששר הרווחה יפעל ללא דיחוי לשינוי המבנה התאגידי של הקרן, כדי להתאימו לאופי פעילותה ולקיים מנגנוני בקרה ופיקוח נאותים. עד שינוי מעמדה המשפטי של הקרן, על השר למנות לאלתר נאמנים בעלי רקע וניסיון כנדרש בכתב ההקדש, שיבצעו פיקוח אפקטיבי על התנהלותה של הקרן כמתחייב מחובת הנאמנות שלהם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הנחה את ועד הנאמנים לבחון את דרך החזר ההוצאות של מנכ"ל הקרן ולגבש נהלי עבודה סדורים, כדי למנוע כפל הוצאות ואי-בהירות בעתיד. בהתאם, בהנחיית ועד הנאמנים, מנכ"ל הקרן השיב את כל הכספים שקיבל שלא כדין. למניעת הישנות ליקוי זה, כלל העניינים הכספיים הקשורים למנכ"ל הקרן יובאו לאישור ועדת ההלוואות. כחלק מהדיונים שניהל חבר הנאמנים, הקדים המנכ"ל והחזיר מיוזמתו את מלוא סכום החלק היחסי של הבונוס.

גשר סבורה כי לא קיים פער בין חוות דעת המהנדס מטעם הקבלן לבין סכום השיפוץ ששילמה גשר. גשר מקבלת את הערת הביקורת בכל הנוגע לנוהל הרכש, נהלי המכרזים וההתקשרויות שנעשו בעניין. הקרן רואה בעניין הרכש והמכרזים אבן יסוד ביכולת של חבר הנאמנים לפקח על התנהלות גשר ומתחייבת להקדיש לכך את כל המשאבים הנדרשים הן בכדי להחיל נוהל רכש חדש ומסודר, הן בריענון נוהל המכרזים בגשר והן בהחלת חוק חובת מכרזים בשינויים מחויבים על גשר וזאת אף מבלי שגשר נדרשת לכך. וועדת מכרזים הינה וועדה חשובה מאין כמותה אשר חלק מתפקידה הינו ללוות ולפקח על הליכי המכרזים השונים בגשר.

השר הודיע כי בכוונתו לבחון מחדש את מעמדה המשפטי של הקרן, זאת בשים לב לאופי פעילותה, בהיבטים המשפטיים הרלוונטיים ומעל הכל - טובת האוכלוסייה המקבלת את שירותי הקרן. ככל שיימצא כי שינוי המעמד המשפטי הינו הדבר הנכון עבור הקרן, לצד שמירה על יכולת פיקוח מוגברת מטעם המשרד, המשרד יפעל , בכפוף להנחיית השר, ליישום השינוי בהתאם.

חבר הנאמנים בחן את הליקויים המפורטים בדוח הביקורת וסבור כי ליקויים אלה אינם בתחום טוהר המידות, לא של המנכ"ל ולא של מנהלי ועובדי הקרן. חבר הנאמנים שקל את נושא כהונת המנכ"ל וסומך ידיו על עבודתו המסורה והחשובה, שהביאה את גשר לתוצאות החיוביות שהגיע אליהן, כולל בין היתר הגידול המרשים במספר מקבלי השירות אשר הוכפלו ואף למעלה מכך בתקופת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי (עליה מ-5,000 ל-

11,000 מקבלי שירות) ותהליך המעבר המורכב של מטה גשר לחולון שהביא ליצירת מרכז הפעילות הנגיש ביפו, לרווחת המשוקמים.

ליקויים בתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובמוסד לביטוח לאומי

תקציר הביקורת:

משרד הרווחה מתווה את מדיניות הרווחה בישראל, והמוסד לביטוח לאומי פועל ליישום מדיניות הרווחה של מדינת ישראל. ח"כ חיים כץ, שר הרווחה, עומד בראש מועצת הבט"ל, והמוסד לביטוח לאומי נתון לפיקוחו.

בביקורת עלו ליקויים חמורים הנוגעים לתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד הרווחה, בבט"ל ובמועצת הבט"ל. במשרד הרווחה ובבט"ל הפרו השר כץ ומנכ"ל משרד הרווחה מר קפלן את עקרון שוויון ההזדמנויות בהליכי בחירה ומינוי. בקרב חברי המועצה וועדותיה מונו אנשים רבים המקורבים לשר כץ, בעלי זיקה למרכז הליכוד ולתע"א.

בכל הנוגע למועצת הביטוח הלאומי, משרד מבקר המדינה מבקש להפנות את תשומת לב ועדת הרווחה של הכנסת לממצאי דוח זה ולהמלצותיו.

הממצאים החמורים המתוארים בדוח זה מובאים להנהלת משרד הרווחה, למועצת הבט"ל ולהנהלתו ולפתחה של נציבות שירות המדינה כדי שיפעלו ללא דיחוי לתיקון הליקויים, ולפיקוח, בקרה ואכיפה, כל גוף בתחומו.

תקציר תגובות המבוקרים:

השר, לאור ניסיונו בכהונה זו ומתוקף תפקידו בעבר כיו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, הורה להעביר חקיקה המבקשת להקטין את מספר החברים במועצת הביטוח הלאומי מ-56 חברים ל-19 ואף הביא לאישור הכנסת ביום 3.7.2018, את התקנה בנידון שתכנס לתוקף מעת מינוי המועצה הבאה. השר נלחם במהלך הקדנציה לשמור על עצמאותו ותפקודו של המוסד לביטוח לאומי וניתוקו ממשרד האוצר לטובת כלל מבוטחי המוסד לביטוח לאומי.

המלצות הביקורת בעניין תפקוד מועצת המוסד לביטוח לאומי הינם בבחינת "התפרצות לדלת פתוחה". השר מקבל את המלצת הביקורת לבצע עבודת מטה על הרכב הועדות, תפקידן וכשירותם של ממלאי התפקידים בהם ולפרסם הוראות חדשות בנידון.

מדיניות השר הבטיחה כי לאחר שנים רבות של סטגנציה במבנה המשרד ותפקודו הלקוי, הוכנסו שינויים ארגוניים ופרסונליים רבים שכל תכליתם להתאים את מבנה המשרד ואת תפקודו לצרכי הרווחה והתעסוקה המותאמים לימינו. כל השינויים הללו, הארגוניים והפרסונליים, נעשו בליווי מלא ובאישור פרטני של נציבות שירות המדינה ואף לוו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.

מובן שיימצאו במשרד עובדים שהשינוי הוציאם ממרחב הנוחות, ואחרים שהשינוי אפשר את קידומם והעניק ביטוי לפוטנציאל התפקודי הקיים בהם. ראוי לציין כי הכרות עם עובדי המשרד וגיבוש דעה על יכולתם ומידת התאמתם לתפקיד אין בה משום יצירת ניגוד עניינים ואין בה משום זיהום תהליך המכרז. בתחילת כל מכרז נדרשים חברי ועדת הבוחנים לחתום על הצהרת העדר ניגוד עניינים ונציג נש"מ חוזר ומבהיר במפורש שהיכרות במסגרת העבודה איננה יוצרת מצב של ניגוד עניינים, שאם לא כך היו פני הדברים לא ניתן היה לקיים מכרזים.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

תקציר הביקורת:

מדינת ישראל היא מדינה מפותחת, המאופיינת בנתוני צריכה גבוהים, בשטח גיאוגרפי קטן, בשיעור גבוה של גידול אוכלוסין ובתעשייה מזהמת. נתונים אלו מגבירים את הסיכונים ואת האתגרים הסביבתיים שעימם מתמודדת ישראל, ומחייבים הובלה ויישום של מדיניות שתתמודד עימם. מערך אכיפה יעיל של דיני הג״ס מהווה נדבך חשוב והכרחי ביישום מדיניות סביבתית שאמורה להביא לצמצום הסיכונים והנזקים הסביבתיים. אכיפה סביבתית בישראל מתבצעת על ידי גורמי אכיפה שונים שהוסמכו לכך על פי חוק, ובהם המשרד להג״ס והרשויות המקומיות. אכיפה זו נמצאת בליבת האחריות של המשרד להג״ס, ופעילותו בעניין זה מתבצעת הן באמצעות מחוזותיו והן באמצעות יחידות המטה שלו ויחידותיו הארציות, כגון המשטרה הירוקה.

הביקורת בנושא זה העלתה כמה ליקויים יסודיים בפעילות האכיפה המינהלית והפלילית של המשרד להג״ס: המשרד לא קבע תורת אכיפה או מדיניות אכיפה סדורות הכוללות אמות מידה וסדרי עדיפויות לאכיפה; המשרד אינו בוחן את האפקטיביות של פעילותו בתחום האכיפה ואינו מגדיר מדדי תוצאה. במחוזות נמצא כי קשרי עבודה שוטפים של הצוותים במחוזות עם מפוקחים בשלב הרגולטורי, מקשה עליהם לעבור למצב של אכיפה ויחסים לעומתיים עימם, ולעיתים המחוזות נרתעים מלקיים פעולות אכיפה נגד מפעלים חזקים. אף על פי כן, פעילות הפיקוח והאכיפה של מחוזות המשרד לא הופרדה מפעילותם הרגולטורית; המחוזות גם מתקשים לגבש תשתית ראייתית בתיקים סביבתיים בלוחות זמנים אפקטיביים. במשטרה הירוקה, מערך המפקחים לא התמקצע דיו. מצב זה מגביל את יכולתה המקצועית של המשטרה הירוקה להתמודד עם תיקים מורכבים המחייבים ידע מדעי, משמר את תלותה המקצועית במחוזות, ומוביל אותה להתמקד בתיקים פחות מורכבים מדעית, כמו תיקי ניקיון ופסולת. הקמת מערך מודיעין במשטרה הירוקה עודנה בקו הזינוק ומערך החקירות הוקם חלקית בלבד.

אחד הכשלים הבולטים בפעילות האכיפה של המשרד הוא מיעוט האכיפה הפלילית והסתפקות בהסדרת המפגע ובאכיפה מינהלית מוגבלת, ולפיכך הסיכוי שגורם מזהם ייענש בחומרה הוא נמוך. נוסף על כך, הגברת פעולות הפיקוח הובילה לתפקוד משרדי בלתי מאוזן, שלפיו המערך האכיפתי, המאופיין כאמור בחולשות, מתקשה לממש פעולות אכיפה למול הממצאים

הרבים שעלו מפיקוח מוגבר זה ואשר מחייבים אכיפה. כל אלו פוגעים בהרתעה נגד מַעַוולים סביבתיים, מעביר לציבור מסר שלילי ולפיו הפוגע בסביבה, ככל שיאותר, אינו נושא כראוי בתוצאות מעשיו דבר המגביר את הכדאיות שבזיהום. הנהלת המשרד להג"ס מודעת זה שנים לחולשות מערך האכיפה, ואף שבשנת 2013 הזדמנה למשרד שעת כושר לערוך שינויים נדרשים במערך זה היא הוחמצה, כשתחומי אחריות אחרים שעליהם הוא מופקד, כמו רגולציה ופיקוח, קודמו, בעוד שתחום האכיפה נדחק ונותר מאחור.

בביקורת על פעילות האכיפה הסביבתית ברשויות המקומיות הועלו ליקויים וחסמים המכשילים את יישומן של הוראות חוק רשויות מקומיות, ובהם בעיקר: היעדר גורם מתכלל ומשיכת ידיו של משרד הפנים מהאחריות ליישומו של חוק זה; פגיעה באי-תלותו של מערך הפיקוח והאכיפה הפלילית ברשויות; קשיים משפטיים הנוגעים ליחס בין חקיקה סביבתית ראשית לבין חוקי עזר ולחלוקת סמכויות האכיפה בין הרשויות, אשר הביאה רשויות מקומיות רבות להימנע מאכיפה לפי חוק רשויות מקומיות ולהעדיף אכיפת חוקי עזר המקנים סמכויות ענישה קלות יותר; וכישורי פקחים דלים לנוכח מורכבות התחום הסביבתי.

כדי לשכלל את הטיפול הציבורי באכיפה סביבתית על המשרד להג"ס, שנושא חשוב זה נמצא כאמור בליבת אחריותו, לקדם ללא דיחוי מהלכים משמעותיים לתיקון הליקויים שעלו בביקורת זו, לרבות גיבוש תורת אכיפה משרדית אשר תיתן מענה לבעיות הקיימות; לשפר את תהליכי עבודת גופי האכיפה במשרד; ולקדם את האכיפה המינהלית והפלילית. על המשרד גם לקיים בקרה שוטפת על הטמעת עקרונות העבודה שבתורת האכיפה - במחוזות, במשטרה הירוקה וביחידות המשרד הרלוונטיות - וכן לקיים הליך סדור של הפקת לקחים כדי לטייב ככל האפשר את הליכי עבודתו בנושא חשוב זה.

בעניין האכיפה הסביבתית הנעשית על ידי הרשויות המקומיות נדרשת פעולה נמרצת בהובלת משרד הפנים ובשיתוף משרד המשפטים והמשרד להג"ס: על משרד הפנים ועל המשרד להג"ס להכריע בהקדם בסוגיית האחריות ליישום חוק רשויות מקומיות בנושא; על משרד המשפטים להוביל ללא דיחוי הליך של בחינת הקשיים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות, שבו יהיו שותפים גם משרד הפנים והמשרד להג"ס, ולגבש פתרונות משפטיים הולמים אשר ייושמו על ידי משרד הפנים; ועל המשרד להג"ס להבהיר באופן סדור ופומבי את חלוקת האחריות בענייני אכיפה סביבתית בינו לבין הרשויות המקומיות. יש מקום לכך שהמשרדים האמורים גם יזמו ויובילו

הכנת מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה סביבתית אשר יסייע לרשויות המקומית בביצוע תפקידן בנושא, ולנקוט את הפעולות הדרושות להטמעתו וליישומו בשטח.

דיני הג"ס מטילים על המשרד להג"ס ועל הרשויות המקומיות אחריות לאכיפה סביבתית בישראל, אולם התנהלותם לאורך השנים מקשה, ולעיתים מכשילה, את יישומו של מערך החקיקה הסביבתית בישראל, ומביאה לפגיעה ניכרת במשילות בתחום ההגנה על הסביבה. שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה הסביבתית השונים, וכן בין משרדי הג"ס, הפנים, המשפטים והאוצר, יחד עם מתן עדיפות גבוהה מצידם לטיפול בנושא האכיפה סביבתית - חיוניים מאוד להשגת היעדים בתחום חשוב זה ולהתמודדות ראויה עם האתגרים הסביבתיים לסוגיהם שעימם מתמודדת המדינה, ויפה שעה אחת קודם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

המשרד להגנת הסביבה מדגיש כי קיים נוהל אכיפה סדור, המתעדכן מעת לעת, אך חסרה תורה כוללת. המשרד מסכים עם הערת המבקר כי טרם גובשה תורת אכיפה הכוללת עקרונות, זרימה תפעולית, תו"ל, מדדי תפוקה כמסמך תורתי אחיד, וכי נדרש מסמך כזה שיהיה בעל אופי של הנחייה ולא אוסף של סיכומי דיונים. עם זאת בעשור האחרון נעשתה עבודת עומק לאפיון ואיתור מקרים ותגובות בהתבסס על ניסיון גורמי המקצוע במשרד, אנשי האכיפה ויועצים חיצוניים. צוותי המדיניות בראשות סמנכ"ל אכיפה ויועמ"שית המשרד ונוהל האכיפה הנוכחי מספקים מענה למדיניות המשרד, עד להשלמת המסמך האמור.

מסמך תורת המודיעין במשטרה הירוקה, אושר, אושרר ומיושם בכפוף למגבלות קשות של משאבי כ"א (מרכזי מודיעין/ דסקאי) וצרכים מחשובים הנגזרים מהמסמך. כמו-כן נערך דיון ארגוני ביחס להקמת אח"מ משטרה ירוקה בהתאם למתווה המשטרתי. מסמך התורה יעודכן בהתאם. המשרד מסכים עם הערת המבקר כי "...מערך המודיעין מושתת על תקן חדש נוסף אחד בלבד, ורוב הפעילות המעשית בנושא מתבצעת על-ידי עובדים של המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ואגב פגיעה במערך המבצעי שלה". נושא זה מתקשר לנושא פערי כ"א קשים במשטרה הירוקה, ונולד כתוצאה מהמצב הנתון של מחסור כללי בכוח אדם.

בהינתן מגבלת תקני כוח האדם, ולאור ההחלטה לשפר את פעילות הפיקוח והאכיפה, ומערך הפיקוח תחילה, הוחלט להסיט תקנים במשרד לטובת הקמת יחידות הפיקוח המחוזות. כיוון שגם לאחר הסטת התקנים, שיעור

כיסוי גורמי הזיהום והסיכון עדיין נמוך מהרצוי, הוחלט להמשיך לאפשר לרכזים נותני הרישיונות וההיתרים לבצע פיקוח תוך כדי מתן הרישיונות וההיתרים, כפתרון זמני, אשר עדיף על החלופה של כיסוי פיקוח נמוך אף יותר. זאת עד להשלמת התקנים והקמת כוח ייעודי לפיקוח.

נוהל הפיקוח וכן נוהל האכיפה המשרדיים מגדירים במפורש מדרג מפגעים על פי חומרתם, עם זאת הנוהל מאפשר למנהל מחוז להפעיל שיקול דעת בקביעת סדרי העדיפות לאכיפה במחוז.

המשרד סבור כי יש למצות את פעולות ההסדרה, כיוון שהרבה מהפגעים הקלים הם טכניים, כגון נוהל או דיווח שלא הוגש בזמן ושילוט על מתקני המפעל, וככאלו הם ניתנים לתיקון תוך מספר ימים. במקרים אלו פתיחת מפגע במערכות המשרד, אכיפה מנהלית, ולאחריה סגירת המפגע, אינם מצדיקים את הזמן שהרכז המקצוע או רכז אכיפה יקדיש להם, במיוחד בהתחשב במחסור כח אדם אליו המבקר מתייחס. הסיכומים של צוות אכיפה מרץ 2020 יבחנו מחדש במסגרת גיבוש תורת האכיפה.

המשרד להגנת הסביבה דוחה את ההשוואה המוצגת בין המחוזות לגבי מידת נקיטתם של אמצעים אכיפה מנהליים. מחוזות המשרד שונים זה מזה בגודלם, סוג המפגעים האופייני להם, מספר המפעלים הפועלים בהם ומורכבותם. כמו כן, המשרד דוחה את הערת המבקר ביחס להיעדר מדיניות אכיפה ברורה. למשרד להגנת הסביבה ישנם למעלה מ 18 מסמכי מדיניות אכיפה בתחומים שונים. אמנם, כאמור לעיל, אין מסמך אחד אחוד, אך מאחר ומדובר בנושאים מקצועיים המתעדכנים אחת לתקופה במקצבים ובלוחות זמנים שונים, מסמכי מדיניות אלו ראויים ומהווים בהחלט אגד המהוה יישום הלכה למעשה של "מסמך מדיניות אכיפה משרדית". לגבי שימוש בסמכות מנהלית להוצאת צווים - ההליך המינהלי מחייב ראיות ברמה מינהלית מספיקה, גם אם לא ברף הנדרש להליך הפלילי. יש לבסס תשתית עובדתית להוצאת צווים מנהליים, לבצע סיורים ולאסוף מידע רב כדי להצדיק שימוש בסמכות כזו. יש להפעיל סמכות כזו בזהירות משום שהיא עלולה לפגוע בזכויות המפר. אין ספק שהליכים אלה דורשים תשומות משמעותיות ועל כן חוסר במשאבים משפיע באופן ישיר על האפשרות למצות את ההליכים המינהליים. על המשרד להקפיד על כך שנקיטת ההליכים תיעשה בסטנדרט המינהלי הנדרש על מנת לאפשר הגנה על החלטות מנהליות מפני תקיפה בהליכים שיפוטיים בין היתר גם משום שהמפוקחים הפכו להיות יותר משוכללים עם הזמן. לפיכך לא מדובר ב"חסם" שניתן להסיר. ללא הליך מנהלי מבוסס על מסמכים וראיות לא ניתן מאוחר יותר להמשיך לאכיפה פלילית יעילה והחקירות תתמקדנה בהשלמות חוזרות

ונשנות של מסמכים ונתונים שהיו צרכים להיות בפני אנשי המחוז בעת ביצוע האכיפה המנהלית.

ניהול ומימוש עיזבונות מחו"ל לטובת מדינת ישראל

תקציר הביקורת:

בשנת 1955, הוטל על אגף האפוטרופוס הכללי וכונס הנכסים הרשמי במשרד המשפטים לטפל בקבלת עיזבונות ונחלות לטובת מדינת ישראל ובניהולם. לצד הטיפול בעיזבונות לטובת המדינה, ניתנה לאפוטרופוס הכללי הרשאה לרכז את הטיפול בכל התרומות שמתקבלות לטובת מדינת ישראל.

הדוח מעלה ליקויים הנוגעים לגיבוש מדיניות בעניין השמירה על קשר עם מצווים ותורמים פוטנציאליים; לשימור הידע בנושאי צוואות, ירושות ותרומות; להסדרה של הדרך שעל נציגי האפוטרופוס הכללי לנקוט בהליכי כינוס ומימוש העיזבונות; להכנת נהלים למחלקה ועדכונם; לקביעת הנחיות מפורטות וברורות אשר לפעולות פיקוח ובקרה שיש לבצע במדינות שונות בנושא כינוס ומימוש עיזבונות באמצעות גורמים מקומיים.

בחמש השנים האחרונות חלו תמורות רבות בהיקף התרומות והעיזבונות שמדינת ישראל מקבלת מחו"ל, בעיקר באמצעות שתי נציגויות האפוטרופוס הכללי בחו"ל - בצרפת ובארצות הברית. יש לבחון את פעולתן של שתי הנציגויות, ובכלל זה את כוח האדם הדרוש בהן, את המטרות והתפקידים המוגדרים להם ואיך יש להיערך לשינוי בהיקף התרומות והעיזבונות שבטיפולן. גם ממשק העבודה בין האפוטרופוס הכללי ובין משרד החוץ ונציגיו הפזורים ברחבי העולם טעון הסדרה טובה יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר לאפוטרופוס הכללי כי עליו להסדיר באופן יסודי את מדיניות מחלקת העיזבונות ואת פעולתה ולפעול לשימור הידע שנצבר במשך השנים; עליו לבחון כיצד יש לפקח על הפעילות בנציגויות בחו"ל ולבקר אותה כדי לצמצם את האפשרות לפעילות עצמאית מקומית ובעקבותיה לאי-סדרים; עליו להסדיר את התיאום עם משרד החוץ, להדק את ממשקי העבודה ולרענן לדיפלומטים ולקונסולים את ההנחיות, על פיהן עליהם להעביר ללא דיחוי למחלקה מידע ומסמכים רלוונטיים על תרומות ועיזבונות. כמו כן, עליו לבחון שוב את ההסדר שגיבש עם קרן היסוד, ובכלל זה אם הוא עומד בהחלטות הממשלה, בחובת הפיקוח המוטלת עליו ובעקרון השוויון.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

האפוטרופוס הכללי החל בתיקון ובהעלאה על הכתב את הידע שצבר בנושאי צוואות, ירושות ותרומות במדינות השונות. סיום גיבוש הסוגיות אשר תיכללנה בקובץ הדין המהותי- אפריל 2019 העלאה על הכתב של הידע המהותי שנצבר במחלקה בהתייחס לסוגיות שגובשו ובהתייחס למצב המשפטי במדינות השונות. המדינות שתיכללנה בקובץ הינן: צרפת, ארצות הברית (מדינת ניו יורק ומדינת קליפורניה), גרמניה וישראל. ככל שנצבר ידע מהותי נוסף בנוגע למדינות נוספות הוא ייכלל בקובץ- יולי 2019.

האפוטרופוס הכללי זיהה את הצורך בעיבוי נהלי העבודה של האפוטרופוס הכללי על מחלקותיו השונות, לרבות מחלקת עיזבונות לטובת המדינה ולצורך כך התקשר בשנת 2018 עם משרד סומך חייקין לצורך ביצוע פרויקט כתיבת נהלי עבודה לכלל המחלקות. המחלקה הראשונה אשר נבחרה להתחיל את התהליך הינה מחלקת עיזבונות לטובת המדינה. בחודשים האחרונים התבצעה עבודה אינטנסיבית של המחלקה יחד עם חברת סומך חייקין. והוכנה טיוטה ראשונה של הנהלים להתייחסות האפוטרופוס הכללי. פרסום נוהלי העבודה הסופיים יעשה לא יאוחר מחודש אוגוסט 2019.

במהלך חודש פברואר 2019 התקיימה ישיבת עבודה של הממונה על עיזבונות לטובת המדינה באפוטרופוס הכללי עם נציג המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי במשרד החוץ. במהלך פגישה זו חודד הפרק הרלוונטי בנושא מימוש עיזבונות שמצוי בתקנון הקונסולארי. הצדדים סיכמו כי האפוטרופוס הכללי יעביר את התיקונים הנדרשים לצורך עידכון התקנון הקונסולארי עד ליום 1/4/19 וכי לאחר מכן יופץ התקנון לכלל הנציגים הרלוונטיים במשרד החוץ. בנוסף סוכם כי משרד החוץ יבחן את האפשרות לשלב במסגרת קורס 'קונסולריה ומנהלה' הרצאה אשר תעסוק במימוש עיזבונות לטובת מדינת ישראל.

מערך התביעה המשטרתית - שיוכו הארגוני ועצמאותו

תקציר הביקורת:

התפקיד של התביעה הפלילית באכיפת החוק אינו מוטל בספק, לפיכך יש חשיבות רבה לכך שהיא תזכה באמון הציבור ותהיה גוף עצמאי, בלתי תלוי, מקצועי ויעיל. כיום, רובם המוחלט של כתבי האישום במדינת ישראל מוגשים בידי תובעים הפועלים במסגרת המשטרה האמונה גם על מערכי החקירות. כבר בשנת 2001 החליטה הממשלה על איחוד התביעה המשטרתית עם פרקליטות המדינה, ומאז נדון האיחוד תוך קביעה של שני מתווים. המתווה הראשון - הסדר קבע לטווח הרחוק, דהיינו איחוד מלא, והמתווה השני - כשלב ביניים - שבמסגרתו תוגבר עצמאותה של התביעה המשטרתית בתוך המשטרה בד בבד עם הגברת הפיקוח והכפיפות הנורמטיבית לפרקליטות. ההחלטה כאמור לא יושמה, אך גם לא בוטלה באופן מפורש, ולא הוחזרה להכרעת הממשלה. בחלוף כמעט 20 שנים, ניתן לומר כי שאלת איחוד שתי רשויות התביעה, אינה עוד על הפרק, ודומה כי הפתרון הזמני הפך הסדר קבע, זאת בלי שהונח לכך הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי.

משטרת ישראל ביצעה שינויים פנים-ארגוניים במערך התביעה הפלילית במטרה להגביר את עצמאותה של התביעה המשטרתית, שעיקרם הפרדת מינהל התביעות מהחקירות והכפפתו למפכ"ל. עם זאת, בביקורת עלה שלא היה בכך די. על מנת לחזק את עצמאות התביעה המשטרתית עד ליישום הסדר קבע נדרשת המשטרה לבצע עוד צעדים ארגוניים, ובהם ניתוק כפיפותם של התובעים המשטרתיים בתחומי התעבורה, הרישוי והגנת הסביבה מהיחידות המבצעיות והמקצועיות שהם פועלים בהן. על המשטרה להשלים את המהלך בו החלה להגברת העצמאות של התביעה המשטרתית. הפרקליטות נדרשת להגביר את מידת מעורבותה בפעילותה של התביעה המשטרתית, תוך יצירת מנגנונים מוסדרים של הנחיה מקצועית ובקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה במצב הדברים הקיים יש מקום כי הממשלה תקים ועדה ציבורית-מקצועית בלתי תלויה שתשוב ותידרש לשאלות היסוד המבניות בכל הנוגע לאיחוד מערך התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. בחינת הדברים ראוי כי תעשה בין היתר, באמצעות עבודת מטה מקיפה בראי התקופה הנוכחית, בשים לב לתמורות שחלו מאז ועד היום ולאור המסקנות העולות מדוח ביקורת זה. יצוין כי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל הביעו נכונות לבצע בחינה כזו.

מוצע כי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה ישמשו בנושא זה חלוץ לפני המחנה באמצעות אימוץ גישה שלפיה יש להעמיד את מדינת ישראל, בשורה אחת עם מרבית המדינות המתוקנות, בעולם המשפט המקובל. לנוכח ההשלכות הנגרמות מהמשך המצב בו המשטרה היא הגורם שאמון הן על החקירה והן על התביעה עליהם לבחון את שיוכו הארגוני של מערך התביעה המשטרתית ועצמאותו מהבחינה העובדתית, הרעיונית, תפיסתית וחוקתית, משום שמדובר בנושא בעל היבטים עקרוניים מן המעלה הראשונה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משטרת ישראל מקבלת את הערת הביקורת בדבר ועדת בחינת הנושא. כמו כן סבורה המשטרה כי צוות בין משרדי יבחן האם עדיין יש צורך בהוצאת התביעה המשטרתית מתוך המשטרה, והאם התהליכים הפנימיים שנעשו במשטרת ישראל מספקים את האינטרס הציבורי.

לדעת המשטרה, ראוי להבדיל מהותית בין עצמאות חטיבת התביעות הפלילית במשטרת ישראל, לבין יתר גופי התביעה הקיימים במשטרה. המשטרה אינה מקבלת את הביקורת בדבר אתגרים וקשיים בבחינת עצמאות מלאה של התביעה המשטרתית. המשטרה סבורה כי כפיפות מנהל התביעות למפכ"ל כפי שבוצעה בראשית שנת 2018 תוביל לעצמאות מלאה של המערך. חטיבת התביעות מרגע הפיכתה למנהל נעדרת זיקה למערך החקירות, והחלטותיה מתקבלות אך ורק בהיבט המקצועי – עפ"י הנחיות היועמ"ש ופרקליט המדינה, החקיקה וההלכה הפסוקה. מנהל התביעות הינו שותף מלא בגיבוש מדיניות התביעה הכללית.

לדעת הפרקליטות, היא לא הוגדרה מעולם כגורם מפקח/מבקר על התביעה המשטרתית. יחד עם זאת, שיתוף הפעולה בין הגופים הוגבר מאוד בשנים האחרונות וימשיך ויוגבר באמצעים הבאים: הנחיות פרקליט המדינה [כל הנחיה בתחום הפלילי שמופצת כטיוטה להערות תמשיך להיות מופצת גם לתביעה המשטרתית]; בכל פורום מקצועי רלוונטי ימשיך להשתתף וליטול חלק נציג מהתביעות; ימשיכו להתקיים ישיבות שוטפות בין המנהלים. ישיבות אלה ייקבעו בלו"ז מוגדר: פגישת עבודה אחת לשנה בין פרקליט המחוז והמנהלים הרלוונטיים בפרקליטות לבין ראש שלוחת התביעות והתובעים הרלוונטיים במחוז. כמו כן, תקוים פגישת עבודה לפחות אחת לשנה בין המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) לבין ר' חטיבת התביעות במשטרת ישראל. יוער, כי ישיבה זאת תתקיים לצד ישיבות המתקיימות באופן תדיר וכדבר שבשגרה בין ראשי שתי המערכות ביחס לסוגיות שוטפות. במהלך פגישות אלה יוצפו ויבחנו סוגיות שוטפות, הן

משפטיות והן הנוגעות לתהליכי העבודה בין הגופים. מועד לביצוע: משימות שייעדן לוודא כל האמור לעיל, יקבעו עד לתחילת חודש מאי 2019.

משרד המשפטים סבור שאין הצדקה להקמת ועדה לבחינת שאלת איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. עם זאת, יש לנקוט בצעדים נוספים לחיזוק עצמאות התביעה המשטרתית, ברוח האמור בדו"ח.

פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)

תקציר הביקורת:

מערכת תנופ"ה הביאה לשינויים בתהליכי עבודת המזכירות ביחידות שהיא עלתה בהן לאוויר, תרמה לקידום האחידות בדפוסי העבודה של הפרקליטים ואיפשרה לפרקליטות לעבור לשיטת ניהול מבוססת נתונים. ואולם, בסוף שנת 2018, שנים לאחר שהוחל בביצוע פרויקט תנופ"ה, רק חלק מהפרויקט הסתיים וחלק ניכר ממנו לא מומש. הדוח מציג שורה של ליקויים יסודיים בניהול הפרויקט שגרמו לתוצאה האמורה ובהם: הפרויקט חדל להתנהל על פי נוהל מפת"ח; האגף למערכות מידע לא גיבש תוכנית רב-שנתית לפרויקט; למשרד המשפטים אין אומדן רב-שנתי מלא ומעודכן של העלויות הצפויות עד להשלמתו של הפרויקט, הטמעתו, תפעולו ואחזקתו; אין לפרויקט לוח זמנים רב-שנתי עם אבני דרך עד לסיומו ולא מדדי תפוקה ותוצאה לצורך בקרה על מידת השגת מטרותיו. המשותף להרבה מהליקויים הוא היעדר ניהול היבטים אלו במישור הפרויקטלי. משנת 2008 מערכת תנופ"ה אינה מנוהלת כפרויקט אחוד, ולכן אי אפשר לעקוב אחר מימוש כל תכולת הפרויקט ולא לבצע בקרה בנושא.

ממצאי דוח זה מחייבים פעולה תכליתית, החלטית וממוקדת לתיקון הליקויים כדי לשפר את ניהול השלבים הבאים בפרויקט ולהבטיח שהמשך היישום של הפרויקט בשנים הבאות יעלה בקנה אחד עם התוכניות והתכולות שאושרו, וכדי להתאים את האופן בו מנהלים תיקים משפטיים בישראל לעידן המידע הממוחשב. לתיקון הליקויים נודעת חשיבות גם מאחר שבשנים הקרובות ימשיך משרד המשפטים לנהל פרויקטים מורכבים לפיתוח מערכות מחשוב.

היבטים רבים בחייהם של אזרחי המדינה מושפעים מיכולתן של הרשויות לפעול בשיתוף פעולה. אחד התחומים שבהם מתבטא הדבר הוא יצירת ממשקים ממוחשבים בין גורמי אכיפת החוק. דבר זה טומן בחובו פוטנציאל לעיצוב תהליכי עבודה רוחביים, לשיפור הליכי אכיפת החוק, לקיצור זמן הימשכותם, לשיפור שירותי המשפט לציבור ולשיפור השמירה על זכויות האדם בהליכים אלו. על גורמי אכיפת החוק לשלב בין האינטרס הציבורי לבין צורכי הארגון שהם מייצגים, ועליהם להפעיל את הכלים העומדים לרשותם כדי לקדם צרכים אלה, ובעת הצורך להביא את המחלוקות ביניהם להכרעת השרים הממונים עליהם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד המשפטים החליט על הקמת ועדת משנה של וועדת ההיגוי המשרדית, לטובת מעקב ובקרה משרדיים אחר התנהלות פרויקטי מחשוב גדולים במשרד. אחד מהפרויקטים הגדולים שהוחלט כי ועדת המשנה שהוקמה תעקוב אחר התקדמותו הוא פרויקט תנופ"ה. במסגרת המעקב של ועדת המשנה, בין היתר, תעודכן תוכנית עבודה רב שנתית ותובא לאישור הוועדה. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט. בהתאם לתכנית הרב שנתית שתאושר, יגזרו עלויות הפרויקט בראיה רב שנתית ותתבצע בקרה על עלויות אלו.

מערכת תנופה נפרסה בכל מחוזות הפרקליטות הפלילית והאזרחית למעט פמת"א אזרחי. כמו כן נפרסה המערכת ביחידות נוספות, כגון המחלקת הפלילית והמחלקה לעיכוב הליכים, למעשה למעט מס' יחידות לשכה ראשית מערכת תנופה נפרסה על כל מחוזות הפרקליטות ומבחינה מספרית נפרסה תנופה על רוב מכריע של הפרקליטות. עם זאת יש לציין כי בשל עיצומי ועד הפרקליטים מזה כשנה אין אפשרות להתקדם בפריסת המערכת.

משרד המשפטים רואה חשיבות רבה בקידום ממשקים כאלה ונקט בצעדים אקטיביים כדי להביא לקידומם. עם זאת, לאור קצב התקדמותם הודיעה הנהלת המשרד כי היא תיבחן, יחד עם הנהלת בתי המשפט והמשרד לביטחון פנים, אפשרות למיסוד תכניות עבודה משותפות בתחום הממשקים שיאושרו על ידי הדרגים הרלוונטיים בגופים אלה.

משטרת ישראל סבורה כי יש צורך בבניית תשתיות טכנולוגיות ובניית קונסטרוקציה משפטית לכל פעולה טכנולוגית שמבוצעת, וכן הקניית חומרה מתאימה לכלל משטרת ישראל על מנת להכיל את השינוי. מלבד זאת, שינוי הרגלי עבודת המשטרה מסביבה פיזית לסביבה טכנולוגית אינו יכול להתבצע באופן מידי. לימוד החוקרים לעבור לעבודה באופן דיגיטלי אינו פשוט ומחייב הטמעה ממושכת. המעבר יחייב גם את הגורמים החוץ משטרתיים לעמוד בסטנדרטים הללו. מעבר המשטרה לתיק דיגיטלי מלא יהיה חסר תועלת אם בתי המשפט לא יוכלו לקלוט תיקים אלו. השינוי המהפכני יחייב את כל השותפים בהליך הפלילי לתמוך, ליטול בו חלק ולקחת אחריות על המהלכים.

משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה: הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים

תקציר הביקורת:

ב-9.6.18 אמור היה להתקיים משחק כדורגל במסגרת ידידותית בין הנבחרות הלאומיות של ישראל וארגנטינה, אך ב-6.6.18 הודיעה נבחרת ארגנטינה כי היא מבטלת את המשחק. היוזמה לארגון המשחק הייתה של יזם פרטי. ההתאחדות התקשרה עם היזם לצורך ארגון המשחק באצטדיון סמי עופר בחיפה או באצטדיון טדי בירושלים. ראש הממשלה ושרת התרבות פעלו לקיים המשחק בירושלים.

נמצאו ליקויים בפעילותם של הגורמים שהיו שותפים לקבלת ההחלטות בנוגע להעמדת משאבים למימון עלויות היזם: מנכ"ל משרד התרבות ניהל משא ומתן עם היזם בדבר היקף המימון שיינתן לו, בלי שהתחשב בקיום הסכם בין ההתאחדות ליזם שבו נקבע שכל עלויות ארגון המשחק - בין אם יתקיים בחיפה ובין אם יתקיים בירושלים - יושתו על היזם, וכן פעל להעביר תקציב של 2.7 מיליון ש"ח ממשרד התרבות למשרד ירושלים ולהרל"י; אשר לחברת אריאל, היא התחייבה להעמיד משאבים ליזם בסכום נוסף של 1.1 מיליון ש"ח בלי שבחנה את תוספת העלות הנדרשת מקיום המשחק בירושלים במקום בחיפה.

אף על פי שהיוזמה לעריכת המשחק עלתה כבר בראשית שנת 2018 וההסכם בין ההתאחדות ליזם לעריכת משחק ידידות בין נבחרות ארגנטינה וישראל בכדורגל נחתם בתחילת מרץ באותה שנה, ההליכים שנקטו משרד התרבות וחברת אריאל מול היזם נעשו בחיפזון, זמן קצר מאוד לפני המועד המתוכנן לקיום המשחק. הדבר צורם במיוחד נוכח העובדה שמשרד התרבות וחברת אריאל הזדרזו לסכם עם היזם על הקצאת כרטיסים למשחק עבור עובדיהם שלושה שבועות לפני המועד שתוכנן למשחק.

ההתאחדות לכדורגל התקשרה עם יזם פרטי ומסרה לידיו את ארגון המשחק בלא שקיימה מעקב ובקרה בעניין הפצתם של הכרטיסים על ידי היזם. המשחק המתוכנן עורר התעניינות ציבורית רבה, והביקוש לכרטיסים למשחק היה גבוה יותר מן ההיצע, דבר שגרם מפח נפש לאוהדים שביקשו לצפות במשחק ולא הצליחו להשיג כרטיסים וכן לספסרות בכרטיסים ולהאמרת מחיריהם עד לאלפי ש"ח. על ההתאחדות לקבוע כללים בדבר ארגון אירועים שבהם מעורבים יזמים פרטיים. על הכללים להבטיח הגנה על

האינטרס הציבורי, מבחינת ההקצאה, ההפצה והמכירה של מלאי הכרטיסים, ולקבוע מנגנוני בקרה שיבטיחו שהכרטיסים הללו אכן יגיעו לציבור הרחב.

משרד מבקר המדינה ער לחשיבות הרבה שיש בקיום אירועים בעלי פוטנציאל לחשיפה בין-לאומית של ירושלים. אין בחשיבות זאת לייתר את קיומם של תהליכי קבלות החלטות סדורים ושמירה על כללי מינהל תקין. דווקא החשיבות האמורה יוצרת ציפייה להתנהלות מופתית. יצוין כי אף שהמשחק לא התקיים בסופו של דבר, החליט כאמור מבקר המדינה להשלים את הביקורת ולפרסם את דוח הביקורת לציבור, נוכח החשיבות של תיקון הליקויים ונוכח החשיבות של פרסומם לציבור הרחב.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

ההתאחדות הארגנטינאית (לא הישראלית) היא זו שהקנתה את הזכויות הבלעדיות לארגון וקיום משחקי אימון של נבחרת ארגנטינה ליזם פרטי. מכאן, שההתאחדות הישראלית מחויבת להתנהל בהקשר של קיום משחקי אימון מול נבחרת ארגנטינה – רק מול אותו יזם פרטי, או מול מי שמייצג, או רכש זכויות מאותו יזם פרטי ואין אפשרות משפטית לפעול במישרין מול ההתאחדות הארגנטינאית. על אף הנחיתות המובנית שנוצרה (הברירה היחידה שבפני ההתאחדות – להסכים לקיים את המשחק או לאו), פעלה ההתאחדות לטובת האינטרס הציבורי, ובכלל זה התעקשה במסגרת ההסכם עם היזם כי רוב הכרטיסים ישווקו במחיר נקוב בר השגה. מכיוון שמדובר במצב דברים נתון, ללא כל יכולת לשנותו, בשילוב עם צורך להגיב בטווח זמנים קצר – לא ניתן היה לקיים "דיון עקרוני" בנושא וממילא לא היה כל "נושא עקרוני" שיש לדון בו. מדובר היה בהחלטה בעלת אופי בינארי – לקיים את המשחק בתנאים שהוצעו (ושלא ניתן היה לשנותם) – או לא לקיימו. נושאי המשרה הבכירים בהתאחדות לרבות חברי ההנהלה הרלוונטיים, היו מצויים בפרטים בכל העת בניהול המו"מ, כאשר גם הנהלת ההתאחדות המורחבת הייתה מעודכנת בזמן אמת בכוונה להתקשר עם היזם וכן בקווים הכלליים של ההתקשרות. יובהר כי עדכון בעניין זה ניתן יותר מפעם אחת. יוצא אפוא, שהייתה בפני כל חבר הנהלה, לו רצה, האפשרות להתייחס, לתת הערות או לבקש דיון מורחב.

חברי המנהלה במשרד התרבות והספורט, יועמ"ש המשרד וראש אגף תקציבים היו חלק מתהליך קבלת ההחלטות בדבר העברת תקציב של עד 2.7 מיליון ₪ למשרד לענייני ירושלים באמצעות מנגנון העברת כספים בין גגות. כשברור היה לכל הגורמים המעורבים בדבר (היזם, המשרד לענייני ירושלים, הרל"י וחברת אריאל) כי התקציב יועבר רק לאחר קיום החישובים

הנדרשים, בהתאם למקובל במשרדי הממשלה. בסופו של יום, השלבים לקראת חתימה על הסכם התקשרות עם היזם לא בשלו לכלל הסכם מחייב, בשל אי קיומו של המשחק, ואילו היו מגיעים ההליכים לכדי סיום, אזי הרל״י (הרשות לפיתוח ירושלים) היתה חותמת על הסכם התקשרות מסודר עם היזם, שבו הוא נדרש להציג את כל האסמכתאות לשם קבלת המימון.

הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי

תקציר הביקורת:

להשכלה אקדמית, ולו חלקית, יש השפעה חיובית על התעסוקה ועל ההכנסה השנתית הממוצעת. לפיכך, יש חשיבות לתוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי. זאת, בעיקר לגברים החרדים, ששיעורי התעסוקה וההשכלה האקדמית שלהם נמוכים מאוד. אולם בביקורת עלה שהתוכניות לוקות בחסר ואינן אפקטיביות דיין עבור הגברים החרדים בהשגת תואר אקדמי. רק כרבע מהגברים החרדים הלומדים במכינות מקבלים תואר (לעומת כמחצית מהנשים החרדיות). חלק הארי של החרדים שקיבלו תואר אקדמי במסגרת התוכניות הוא נשים שקיבלו תואר אקדמי כללי בהוראה. אולם בתחום זה יש עודף גדול של מורות חרדיות, ורובן לא עוסקות בו, בין היתר, מאחר שנשים חרדיות אינן מלמדות בנים חרדים.

החלטות ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג להעדיף את לימודי ההוראה בכללותם, לרבות לימודי הוראה בהתמחויות שבהן יש עודף מורים ומורות חרדים - כמו מדעי היהדות והתמחות כללית - סותרות לכאורה את ההסכם עם משרד האוצר, את צורכי המשק העולים מנתוני הלמ"ס ואת צורכי מערכת החינוך, והן מביאות להשקעת משאבים ללא תועלת למשק. ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג החליטו לתת עדיפות דווקא לתחומי הלימוד האמורים, קיבלו החלטה זו בלא שהיו לפניהן נתונים מלאים - לרבות נתונים בדבר התחומים שיש לעודד מהבחינה התעסוקתית - וחבריהן אף לא דרשו נתונים כאלה לצורך ההחלטה. הן לא קבעו בתוכניותיהן יעד של הגדלת שיעור הגברים בקרב הסטודנטים החרדים, ושיעור זה ירד במרבית השנים שבהן הופעלו התוכניות ואף צפוי הוא להמשיך לקטון בשל צמצום העדיפות שניתנה לגברים בקבלת המלגות. מכאן עולה כי המדינה משקיעה משאבים בלא להפיק תועלת משמעותית למשק מן הבחינה התעסוקתית. מל"ג גם לא מילאה את תפקידה לבחון את איכותן של תוכניות הלימוד בתחומים הנלמדים בתוכנית. על משרד האוצר היה ללוות את התוכנית כפי שנקבע בהסכם.

כספי הציבור העצומים שהושקעו בתוכנית זו מחייבים את ות"ת ומל"ג לתקן לאלתר את הליקויים שצוינו בדוח זה. עליהן לפעול לצמצום הנשירה המוגברת של הסטודנטים החרדים מהלימודים (יותר מפי שניים בהשוואה ליהודים לא-חרדיים). היות שגברים חרדים אינם לומדים מקצועות ליבה ומגיעים לאקדמיה עם פערי ידע עמוקים, על ות"ת ומל"ג לשקול להפעיל מכינות ייעודיות להשלמת בחינות הבגרות. עוד עליהן להעדיף מקצועות שיש בהם צורך משקי מוכח, וכן להעדיף הכשרת מורים חרדים גברים למקצועות

הליבה (שבהם יש מחסור במורים), לשקול לבטל את ההעדפה הלא-נחוצה לכאורה שניתנה להכשרת מורות חרדיות ולתמרץ לימודי הסבה של נשים חרדיות בוגרות הוראה למקצועות נדרשים. על מל״ג, ות״ת ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לשפר את האפקטיביות של פעולותיהם. בין היתר, עליהם גם לגבש תוכניות משותפות לסיוע בהכוון מראש של המועמדים ללימודים ובהשמה בעבודה של בוגרים וגם של נושרים. זאת, כדי לסייע להם להתאים את תחומי הלימוד לכישוריהם ולרצונותיהם, ואף לעסוק במקצוע שממנו יוכלו להתפרנס בכבוד ולמצות את כישוריהם.

ממשלות ישראל קבעו בהחלטותיהן יעד: להגדיל את שיעור השתתפותם של חרדים בשוק העבודה, וכך גם להגביר את הפריון במשק. המדינה הקצתה לשם כך משאבים עצומים. שילוב מוצלח של חרדים במעגל העבודה - בייחוד של גברים, שחלקם במעגל זה עדיין נמוך מדי - הינו אינטרס כלכלי-לאומי המצריך שינוי עמוק בחלקים שונים של החברה הישראלית, ובתוכם במגזר החרדי. מטבעם של שינויי עומק, שהם נעשים צעד אחר צעד ורק במבט לאחור ניתן לראות את כברת הדרך שנעברה. אומנם דוח זה מצביע על ליקויים ביישום התוכניות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים, אך אין ספק שצעדים בדרך לשינוי כבר נעשו. על כל הגורמים המעורבים בתהליכים אלו לבצע מעקב שוטף בדבר התקדמות התוכניות, לקבוע יעדים מדידים של שיפור בביצועים ובהישגים ולתקן את הליקויים שפורטו בדוח זה, ליקויים המקשים את השגת היעד שקבעה הממשלה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

בישיבתה מיום 10.2.2019 קיימה ועדת ההיגוי להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית דיון בנתוני הנשירה של הסטודנטים החרדים. באופן כללי, בחינת הנשירה מלימודי התואר הראשון מצריכה נתונים על שיעורי הסיום של מספר מחזורי לומדים בזמן התקני ואף מעבר לזמן התקני. נוסף לבחינת שיעורי הסיום, מקובל להסתכל על שיעורי הנשירה בין שנה ראשונה לשנייה כשבמעבר זה מרוכזת בדרך כלל מרבית הנשירה מלימודי התואר הראשון. חשוב לציין, כי בהינתן שהתוכנית המרכזית של ות״ת ומל״ג לשילוב חרדים בהשכלה הגבוהה במתכונתה הנוכחית החלה רק בשנה״ל תשע״ד, אין בידי המל״ג ות״ת נתונים על מספיק מחזורים של סטודנטים חרדים שסיימו לימודיהם ועל כן בשלב זה הוצגו בפני הוועדה שיעורי הנשירה של סטודנטים חרדים שהחלו לימודיהם בתשע״ו ולא המשיכו בהם בתשע״ז. על פי נתונים אלה שיעור הנשירה של סטודנטים חרדים בשנה הראשונה עמד על 13% לעומת 7.5% באוכלוסייה הכללית. שיעור הנשירה בין שנה א׳ לשנה ב׳ בקרב

חרדים באוניברסיטאות עמד על 10.5% לעומת 6.5% באוכלוסייה שאינה חרדית. במכללות האקדמיות עמד שיעורם של החרדים הנושרים על 11.5% לעומת כ – 8.0% באוכלוסייה שאיננה חרדית. חשוב לציין כי על פי הידוע למל"ג ות"ת, רב הנשירה מרוכזת במעבר משנה א' לשנה ב' ובדרך כלל סטודנטים שצולחים את שנים א' ו-ב גם יסיימו את התואר. בהסתכלות לפי תחומי לימודים ובהשוואה בין האוכלוסייה הרגילה לחרדים- אחוזי הנשירה הגבוהים ביותר של חרדים הם בתחומים מדעי הרוח ומשפטים, והנמוכים ביותר הם במקצועות הבריאות. וכן, שיעורי נשירה נמוכים משמעותית בהנדסה ואדריכלות.

בפני הוועדה אף הוצגו נתונים על שיעורי הסיום של סטודנטים חרדים שהתחילו לימודיהם בשנת 2010 – בקרב יהודים לא חרדים 60% מהסטודנטים סיימו את לימודי התואר הראשון לעומת החרדים – אשר רק 43% מהם סיימו בזמן התקני. יחד עם זאת תוספת של שנת לימודים אחת גם עבור הסטודנטים החרדים היא משמעותית ומקדמת אותם בשיעורי הסיום.

סיווג דירוג תחום הוראה נעשה עפ"י המלצות משרד החינוך, שהוא הגורם המקצועי בכל הנוגע לתכנון תחום ההוראה. משרד החינוך הציג נתונים לפיהם אכן אין מחסור במורות במגזר החרדי, אך יש מחסור במורות אקדמאיות במגזר החרדי, והעביר המלצה לפתיחת תכניות למגזר החרדי בהכשרה אקדמית להוראה. ראוי לציין כי הכשרה אקדמית בתחום ההוראה לנשים חרדיות הינה חיונית ללימודי דור העתיד. בהקשר זה ות"ת אף ביצעה הבחנה בין הכשרה להוראה בתחומי הליבה לבין הכשרה להוראה בתחומים שאינם ליבה, כאשר לראשון ניתנת עדיפות. כמו כן, ות"ת עדכנה בישיבתה מיום 25.7.18 את תחומי העדיפות כך שתכניות השלמה לתואר בהוראה (בהן לומדות חלק ניכר מבוגרות הסמינרים להוראה) יופרדו מתכניות מלאות בתחום ויסווגו בדירוג הנמוך ביותר.

היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר

תקציר הביקורת:

מרחב הסייבר הוא גורם משמעותי בשגרת החיים השוטפת של המשק. בשנים האחרונות אנו עדים להתקפות סייבר מסוגים שונים, אירועי כופרה, הונאות, מעילות וגניבת מידע עסקי. זירת הסייבר אף הפכה לזירת לוחמה בין ארגוני טרור ופשיעה ומדינות ואף בין מדינות.

בשנים הבאות צפוי גידול ניכר בחדירת מרחב הסייבר לשגרת היום- יום, לנוכח התפתחותם של מוצרי IOT, מכוניות אוטונומיות ועוד, ובהתאם צפויה עלייה ניכרת בשכיחותם של איומי סייבר ומידת חומרתם.

למרות מאמצים שנעשו בשנים האחרונות לקידום הנושא, עדיין קיימים פערים בהגנת הסייבר של גופים מסוימים של הממשלה ואף של המשק. ממצאי הדוח מעידים כי דווקא משרדי הממשלה ויחידות הסמך, אשר נדרשו לתת דוגמה לציבור ולמשק, שלפעולתם התקינה חשיבות רבה הן מבחינת הציבור והן מבחינת המשק, אינם מיישמים כראוי את החלטות הממשלה ואת הנחיות יה"ב בתחום הגנת הסייבר. יחידות ההכוונה המגזרית טרם אוישו במלואן, והן נמצאות בתהליך התחלתי של העבודה מול המגזרים במשק, וזאת שלוש וחצי שנים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה. התמודדות עם אתגר הגנת הסייבר מורכבת. מדובר בתחום דינמי ומהיר הדורש גמישות, מקצועיות ויעילות.

נראה כי משרדי הממשלה מתקשים לעמוד בקצב הנדרש ולקדם מהלכים אפקטיביים להתמודדות. המגזר האזרחי יתקשה לעמוד באתגר הגנת הסייבר ללא הנחיה והכוונה. יש חשש כי ללא הובלה ממשלתית ראויה יוותר המשק חשוף להתקפות סייבר. אף על פי שהגופים בהם קיימות תשתיות קריטיות מונחים באופן שוטף, בחלק מהם נמצאו ליקויים בהיערכות הארגונית, בכתיבת נהלים ובתיקון ליקויי אבטחה שנמצאו בדוחות ביקורת של הגורם המנחה.

נוכח האיומים המתגברים בתחום הסייבר והחשש לפגיעה קשה במשק בגינם, אם יתרחש אירוע חמור או יתרחשו אירועים בכמה תשתיות קריטיות, על הממשלה לוודא ביתר שאת כי התשתיות הקריטיות ערוכות ומעדכנות כל העת את מידת עמידתן במתקפות אפשריות, וכי תמונת המצב שלה בדבר התשתיות הקריטיות שבידיה עדכנית ומשקפת מאופן מלא פגיעותן של מערכותיה.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

וועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת. בהתאם, אגף המפקח הכללי על ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה החליט שלא לפרסם את תגובות המבוקרים לפרק זה. התגובות הועברו לאגף המפקח הכללי על ביקורת המדינה והאגף ימשיך לערוך מעקב אחר ההתקדמות בתיקון הליקויים וביישום המלצות הביקורת.

טיפול משרד החקלאות בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע

תקציר הביקורת:

חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו כוננו לפני יותר משלושה עשורים, בין היתר, כדי להגן על המידע הרגיש האגור במאגרים ולמנוע את חשיפתו לשימוש שלא על פי דין. הביקורת העלתה כי על אף הזמן הרב שעבר, היערכות משרד החקלאות ליישום החוק לא נעשתה בצורה מספקת: לא זוהו, הוגדרו ונרשמו כל מאגרי המידע הטעונים הגנה על פי חוק הגנת הפרטיות; לא מונו בעלי תפקידים כנדרש לפי החוק ותקנותיו; תהליכי האישור והבקרה על העברת מידע בין המשרד לבין גופים ציבוריים אחרים מבוצעים באופן חלקי ולוקים בתהליך הבקרה. ליקויים אלו בהיערכות המשרד הם הרקע לחשש שהועלה כי ביחידת הפיצו"ח נעשה בשנים 2014-2016 שימוש שלא כדין במאגרי מידע שהועמדו לרשותה. בעקבות חקירה שנפתחה על ידי אגף החקירות בנש"ם הושעו שלושה עובדים ביחידה והוגשו נגדם כתבי תובענה לבית הדין למשמעת של עובדי המדינה.

במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, הכוללות הוראות מפורטות ליישום אבטחת מידע במאגרי מידע. ואולם המשרד לא נערך ליישום התקנות כיאות ובשל כך לא יישם אותן באופן מספק, אף שנקבעה תקופת היערכות של שנה עד לכניסתן של התקנות לתוקף, כדי לאפשר לגופים במשק ליישמן.

על מנכ"ל המשרד לפעול ליישום חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו בהקדם האפשרי. במסגרת זו, עליו להפוך את הטיפול בהגנת הפרטיות לשגרה מחייבת במסגרת פעילות המשרד בכלל והפעילות להגנת הסייבר ונכסי המידע של המשרד בפרט.

התנהלות משרד החקלאות המתוארת בדוח שגרמה לכך שההיערכות הארגונית ליישום החוק במשרד היתה חלקית, עלולה להיווצר גם בגופים ציבוריים אחרים. על הרשות להגנת הפרטיות לתת את דעתה לנושא ולבחון אם יש צורך בשינויים בתחום, ובכלל זה הגדרה ברורה יותר של תכולת כל אחד מהתפקידים המוגדרים בחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו והגברת האכיפה בתחום.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

משרד החקלאות עורך, בעזרת חברת ייעוץ חיצונית, החל מסוף שנת 2018 בחינה מסודרת של כל מאגרי המידע ונכסי המידע על פי החוק להגנה על הפרטיות וכן על פי החלטות הממשלה לנושא הסייבר. חברת הייעוץ והמשרד סוקרים בימים אלו את כל הסיכונים הנמצאים בחזקת המשרד. מיפוי אמור לקחת עוד כמה חודשים. המשרד החל ברישום מאגרי מידע של המשרד וכן של מינהל המחקר החקלאי. על פי לוח הזמנים של חברת הייעוץ, מיפוי נכסי המשרד אמור להסתיים לקראת קיץ 2019. רישום המאגרים האמורים להיות רשומים וכתיבת תיקי מאגרים תחל במקביל.

הרשות להגנת הפרטיות תבחן עריכת מסמך עמדה מטעמה אודות ההכשרה הנדרשת מממונה אבטחת מידע בגופים ציבוריים, ובפרט במשרדי הממשלה. עם זאת, יש להביא בחשבון כי הסדרת עיסוק (ובכלל זאת הגבלתו) מעוררת סוגיות רחבות יותר מאלה שבסמכותה של הרשות להגנת הפרטיות ובכללן חופש העיסוק, תקינה, תקצוב וכיו"ב.

בינואר 2019 פרסמה רשות התקשוב הממשלתי מכתב מקדים לקראת פרסום הנחייה המחייבת עבודה במערכת מוע"ד (מערכת לניהול עבודת הועדות להעברת מידע), הנחייה שתפורסם ותיכנס לתוקף החל מה-1.4.2019. במכתב המקדים שפורסם בינואר, צורף נוהל עבודת הועדות כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 1933 מיום 30.08.2016. נוהל עבודה זה מחייב את כל הועדות להעברת המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, לרבות הועדה להעברת מידע במשרד החקלאות ונהלי פעילותה. על כן, משרד החקלאות יכול להתחיל בעבודה עם מערכת מועד על-בסיס הנוהל הקיים, מיום 30.08.2016.

מנכ"ל משרד החקלאות מינה וועדה לבחינת תפקוד יחידת הפיצו"ח. הוועדה אמורה לבחון גם את הנושאים עליהם נערכה ביקורת המבקר. הוועדה החלה בשמיעת העדים, טרם נקבע מועד להגשת מסקנות הוועדה.

פעולות הלמ״ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות ופרויקטים

תקציר הביקורת:

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא הגוף המרכזי במדינה לביצוע פעולות סטטיסטיות ולפרסום תוצאותיהן. היא מחויבת לבצע פעולות סטטיסטיות שנקבעו בפקודת הסטטיסטיקה, בהחלטות הממשלה ובהסכמים שחתמה הממשלה עם גופים בין-לאומיים. תוצרי עבודתה חיוניים לקובעי המדיניות במגזר הציבורי, למגזר העסקי ולציבור הרחב. ברשות הלמ״ס מאגרי מידע על אנשים ועל עסקים בישראל.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים בכמה היבטים מרכזיים הנוגעים לעבודת הלמ״ס: הלמ״ס לא גיבשה תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך ולא תרגמה את כל המשימות והמחויבויות המוטלות עליה לכדי תוכנית יישום רב-שנתית מפורטת ומחייבת. הלמ״ס שבה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות ההולכות ומתרבות, ואולם דרישות אלה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. בהיעדר אלה העמיק הפער בין מחויבויות הלמ״ס ובין ביצוען, וכיום הלמ״ס אינה מבצעת חלק ממחויבויות אלה. משרד רה״ם ואג״ת לא קידמו תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עם פער זה בעבודת הלמ״ס.

עוד העלתה הביקורת כי העברת תוספות תקציב ועודפים מחויבים מאג״ת בשיעור של כשליש מבסיס התקציב של הלמ״ס במועד כה מאוחר בשנה הקשתה על הלמ״ס לנצל כספים אלה במלואם לטובת פעולות שהיא נדרשת לבצע.

על הלמ״ס למפות את המשימות המוטלות עליה ולגבש תוכנית רב-שנתית מחייבת הכוללת לוח זמנים ותקציב לביצוע המשימות. אם ביצוע התוכנית כרוך בתוספת משאבים גדולה מאוד ביחס לתקציב הלמ״ס יש מקום להביא את התוכנית לפני הממשלה לצורך קבלת החלטה אם לאשרה וכפועל יוצא מהאישור - באיזו מידה לתקצבה. על אג״ת לפעול להקצאת הכספים ללמ״ס במועד מוקדם ככל האפשר כך שתוכל לתכנן את תקציבה ולנצלו.

תקציר תגובות המבוקרים:

הלמ״ס ערכה תכנית רב שנתית (עד שנת 2023) ובה ניתחה לעומק וכיאות את כלל הפעולות והפערים הקיימים בכלל שדות הסטטיסטיקה הרשמית במטרה לעמוד בכל משימותיה ומחויבויותיה. הן מתוקף החלטות ממשלה,

הסכמים בינלאומיים, דרישות מצרכנים שונים ועוד. התכנית כללה פירוט מלא של הפעולות, עלויות שכר ותקני כ״א, רכש, תוך הצגת תעדוף לפי חשיבות ודחיפות. הלמ״ס דאגה להביא תכנית זו לידיעת כלל הגורמים הרלוונטיים - יו״ר המועצה הציבורית לסטטיסטיקה, משרד ראש הממשלה (רה״ם) אליו כפופה הלמ״ס מיניסטריאלית, אגף התקציבים ומנכ״ל האוצר.

אגף התקציבים סבור כי השלמת מיפוי המערכת הסטטיסטית הלאומית בעלת חשיבות לייעול הקצאת המשאבים של משרדי הממשלה לסטטיסטיקה רשמית. ככל שהלמ״ס תציג לאג״ת תכנית רב-שנתית הכוללת את כלל הפרויקטים אותם היא מעוניינת לבצע, לרבות מקור המחויבות וסדרי עדיפויות ביניהם, אג״ת יפעל לסייע ללמ״ס בקידום תכנית זו. יצויין כי בשנת 2018 התניעו הלמ״ס ואג״ת את תכנית למ״ס דיגיטלית שמטרתה להכניס ללמ״ס שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לטובת ייעול הליכי האיסוף, העיבוד והפצת הנתונים הסטטיסטיים כך שיהיו מהימנים, מעודכנים ומדויקים יותר, תוך התייעלות במשאבים, ובפרט משאבי כוח אדם בטווח הארוך.

בהתאם לסיכום התקציבי לשנת 2019, יתוגבר תקציב הלמ״ס בסך של 57 מיליוני ש״ח לפרויקטים שונים, בהתאם לסדרי העדיפויות של הלמ״ס, לרבות מחויבויות לארגון ה-OECD.

פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה

תקציר הביקורת:

קיימת הכרה בינלאומית בחשיבות ההגנה על הסביבה, למען הבטחת בריאותם ואיכות חייהם של הדור הנוכחי ושל הדורות הבאים. למערכת הביטחון, ובכללה צה"ל, יש השפעה נרחבת על הסביבה בישראל, והיא אמורה לתת מענה הולם לצורכי ביטחון המדינה, בד בבד עם שמירה על משאבי הטבע והסביבה. מלבד זאת חשוב שמערכת הביטחון תקפיד לשמור על הסביבה כדי שלא להיחשף לתביעות אפשריות של גורמים אזרחיים, דבר שיש לו הן השפעה כספית והן השפעה על אמון הציבור במערכת הביטחון.

הליקויים שצוינו בדוח זה מלמדים שקיימת פגיעה ממשית במימוש מדיניות מערכת הביטחון לצמצם את תביעת הרגל האקולוגית של צה"ל, לטפל במפגעים סביבתיים ולקיים פיקוח ובקרה בתחום הגנת הסביבה. דבר זה בא לידי ביטוי בין היתר בירידה בהיקף המענה של המטה הכללי בצה"ל בתחום הגנת הסביבה, בפערים בטיפול הסמכויות בצה"ל בתחום זה, בליקויים בשיתוף הפעולה בין צה"ל למשרד הביטחון, בליקויים בממשקי העבודה בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה ובאי עמידה בהחלטת הממשלה לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. יש לציין לחיוב את פעילות מערכת הביטחון לשלב שיקולי הגנה על הסביבה בנוגע לבנייה חדשה אולם אין בכך די כדי לממש את אחריותה העקרונית בתחום, כפי שקבעה היא עצמה.

על מנכ"ל משרד הביטחון ועל סגן הרמטכ"ל להביא לכך שהגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשרד הביטחון יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה רציף, כדי לקדם את תחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון וכדי לעמוד בהוראות החוק. כ"כ, כדי להשיג את התוצאות הרצויות על סגן הרמטכ"ל להגביר את הבקרה של המטה הכללי ולתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה בעניין טיפולן של הסמכויות בצה"ל בתחום הגנת הסביבה. נוסף על כך, יש להגביר את שיתוף הפעולה של מערכת הביטחון עם גורמי ממשלה רלוונטיים, ובייחוד עם המשרד להגנת הסביבה.

תקציר תגובות המבוקרים:

בתכנית רב שנתית (תר"ש) 'גדעון' גובשה ושולבה תר"ש הגנת הסביבה בהיקף 100 מיליון ש"ח (ל-5 שנים). במיקוד התוכנית, חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. כמו כן, במהלך 2019 יותאמו תשתיות תחנות הדלק מסוג בנזין לתקנות אוויר נקי ויותקנו בהן מערכות מישוב אדים אירועים ומפגעים

נקודתיים טופלו ומטופלים באחריות הגופים. בימים אלה מגובשת תר״ש הגנת הסביבה, המבוססת על סדר עדיפויות המקצועי של המשרד להגנ״ס. תר״ש הגנ״ס תסוכם במסגרת תר״ש צה״ל 2020-2024. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

צה״ל מבהיר כי בשנת 2018 ננקטו צעדים משמעותיים להרחבת השת״פ בין צה״ל לבין משהב״ט בכל הקשור להגנ״ס הן בדרג הבכירים והן בדרגי העבודה. מתקיימות פגישות לבניית תמונת מצב משותפת בתחום חיבורי מחנות צה״ל למערכות הביוב, כלל הפעולות נעשות בשיתוף פעולה תקין ונקבעים סדרי עדיפויות ותוכנית עבודה משותפת. גם בתחומים נוספים כגון: טיפול ומיחזור פסולת אלקטרונית, דיגומי שפכים במחנות צה״ל, פריסת מתקני מיחזור בקבוקים וכן מתקיים שת״פ לבניית תמונת מצב משותפת. בתחומים של טיפול בקרקעות מזוהמות ותשתיות דלק בבסיסי צה״ל המשרד פועל מול צה״ל להשלמת הפערים. צפי לסיום- רבעון שלישי 2019.

ראוי לציין כי התהדק באופן משמעותי שיתוף הפעולה בין צה״ל למשרד להגנת הסביבה: בחודש אוקטובר 2018 התקיימה פגישה בראשות הפרקליט הצבאי הראשי בהשתתפות נציגי צה״ל ונציגי המשרד להגנת הסביבה. בפגישה נדונו ממשקי העבודה בין הגופים, וסוכם על הידוק שיתוף הפעולה, ועל פגישת מעקב בחלוף שישה חודשים. בחודש נובמבר 2018 נערכה פגישת עבודה משותפת בין גורמי התביעה הצבאית האמונים על הטיפול בתיקים בתחום הגנת הסביבה לבין נציגי המשרד להגנת הסביבה. במהלך הפגישה נדונו תיקי חקירה פתוחים וסוכמו צעדים להמשך הטיפול בהם.

השירותים הרפואיים לנכי צה"ל

תקציר הביקורת:

אגף שיקום נכים רואה את ייעודו כגוף ממלכתי שמבטא כבוד, הוקרה ומחויבות לכ- 57,000 נכי צה"ל שבטיפולו, והוא שואף להעניק להם שירות מקצועי, מהיר ואנושי. השירותים הרפואיים שניתנים לנכי צה"ל לשם טיפול בנכות המוכרת שלהם הם חלק מסל שירותים מקיף שמעניק האגף לנכי צה"ל, והם נדבך חשוב בשיקומם ובשילובם המיטבי במשפחה, בחברה ובשוק התעסוקה. עם השנים גדלה אוכלוסיית נכי צה"ל ואף הזדקנה, והדבר גורם לגידול בהיקף השירותים הרפואיים הנדרשים להם.

דוח זה העלה כי נוצר משבר עמוק בתחום השירותים הרופאים באגף שיקום נכים, בעיקר בשל מחסור ניכר ברופאים מחוזיים ובשל העומס המוטל עליהם, עד כדי פגיעה ברמת השירות הניתנת לנכי צה"ל. עוד העלה דוח זה העלה כי האגף אינו מפקח באופן מספק על רמת השירות שגורמים רפואיים חיצוניים מעניקים לנכי צה"ל ועל חברות סיעוד המספקות מלווים, והדבר עלול להביא לפגיע בשירות הרפואי הניתן לנכי צה"ל ובעקבות כך לפגוע בסיכויי נכי צה"ל להשתקם. יתרה מזו, הדבר עלול לגרום לפגיעה בנכי צה"ל שמוגבלים בתפקוד היומיומי וזקוקים לליווי ולסכן את בריאותם הנפשית והפיזית.

כמו כן, דוח זה העלה ליקויים בפעילות אגף שיקום נכים והביטוח הלאומי בנוגע להסדרת אופן הטיפול בכפל תשלומים, שחלקם עלולים להביא לבזבוז משאבים וחלקם אף עלולים לפגוע בזכויות נכי צה"ל. חלק מהליקויים שהעלה דוח זה אף קיבלו ביטוי בסקר שבוצע עבור משרד מבקר המדינה. נוכח הליקויים המשמעותיים העולים ממצאי דוח זה, על משהב"ט לבחון בראייה כוללת את סוגיית השירותים הרפואיים הניתנים לנכי צה"ל ולקדם בהקדם האפשרי פתרון כולל למשבר העמוק והמתמשך בסוגיית הרופאים המחוזיים. כמו כן, על אגף שיקום נכים לוודא שנמנעים בזבוז משאבים אפשרי ופגיעה בנכי צה"ל, זאת בין היתר באמצעות הסדרת הנושאים הרלוונטיים הן באגף עצמו והן בשיתוף הביטוח הלאומי וארגון נכי צה"ל.

תקציר תגובות המבוקרים:

מצב איוש הרופאים באגף שיקום נכים נמצא בשפל משנת 2015 ואילך. משרד הביטחון מתקשה להביא לאיוש מלא של התקן הקיים כיום מאחר והשכר שבאפשרותו להציע לרופאים נמוך מהשכר במשק, בדגש על רופאים מקבילים בביטוח לאומי ובקופ"ח. משרד הביטחון מקיים שיח אינטנסיבי

בימים אלו למול האוצר לשיפור שכר הרופאים וזאת בשיתוף פעולה מלא עם הארגונים היציגים (הר״י , אר״ם). צפי לסיום- יוני 2019. לגבי היקף התקנים ביחס לאוכלוסיית הנכים- הוקמה וועדה לצורך בחינה מורחבת ומיפוי יסודי של צרכים ושיטות העסקה שיובילו למענה איכותי ומקצועי לזכאים בהווה ובעתיד. צפי לסיום- דצמבר 2019.

אגף שיקום נכים במשרד הביטחון מבצע מגוון התקשרויות עם ספקים מרובים. ההתקשרויות מבוקרות במספר תהליכים במטרה להבטיח רמת שירות גבוהה לזכאי האגף. בנוסף, האגף מבצע סקרים של שביעות רצון מעת לעת על פי הנושאים הרלוונטיים הבוחנים את שביעות הרצון של הנכים מרמת השירות ובהתאם לכך מבצע הפקת לקחים ויישומם.

לגבי בקרה על התנאים הפיזיים בבתי החולים וכן על זמני ההמתנה על פי חוקת משרד הבריאות - אין ליצור אפליה בין מטופלים, ולכן מדיניות פרקי הזמן לקבלת שירותים רפואיים והתנאים הפיזיים של המתקנים אינם בתחום יכולת ההשפעה של משרד הביטחון.

המוסד לביטוח הלאומי מעביר לאגף שיקום נכים בתדירות חודשית מידע על זכאויות שונות לגבי כל מקבלי התגמולים המיוחדים. טופס א׳ התקבל בחודש 9.2017 לצורך הסדרת העברת המידע הנדרש לגבי כלל נכי צה״ל. ב- 28.2.2019 הקובץ הוכן ונמצא בבדיקות. לאחר אישור תקינות הקובץ יועבר לאגף שיקום נכים באמצעות הכספת בתדירות חודשית. לו״ז : העברת הקובץ לאגף שיקום נכים- 4.2019.

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת

תקציר הביקורת:

מצ"ח היא יחידה בעלת מאפיינים מקצועיים ייחודיים ששואבת את סמכויותיה מחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

בביקורת עלו, בין היתר, ליקויים בתחומי העיסוק המרכזיים של מצ"ח- החקירות, המודיעין, הבילוש וכן ליקויים בתפקוד מערכות המידע. בחלק מן המקרים נמצא כי הנחיות מפקד מצ"ח לא קוימו כנדרש וכי לא התבצעו תהליכי פיקוח ובקרה באופן מספק.

ניכר בביקורת כי מפקדת מצ"ח בהובלתו של מפקד מצ"ח, עושה מאמצים לפתור את הליקויים, לרבות באמצעות תהליכי בקרה המתקיימים באופן שוטף ביחידה תוך הצבת יעדים וחתירה לשיפור. אולם האחריות לתיקון חלק מהליקויים אינה רק בסמכותו של מפקד מצ"ח ומוטלת גם על קמצ"ר, ראש אכ"א וגורמים נוספים במטה הכללי.

הליקויים שעלו בתחום החקירות, בדגש על הקושי של יאח"ה לעמוד במשימותיה; הליקויים ביכולת המקצועית של מערך המודיעין; ליקויים הנובעים משיתוף הפעולה של מצ"ח עם גורמים חיצוניים; וכן הליקויים בתפקוד מערכת המידע במצ"ח הם מהותיים ונדרשים פיקוח ובקרה של קמצ"ר ושל ראש אכ"א על הטיפול בהם. הגם שתוקנו בחלקם, הליקויים מחייבים המשך טיפול. זאת, על מנת להבטיח של יפגע תפקודה של מצ"ח והיא תוכל לממש את ייעודה.

מיקומה הארגוני של מצ"ח כיחידה צבאית יוצר מרקם עדין הנובע מייעודה של מצ"ח כגוף חקירות עצמאי ובלתי תלוי החוקר את הצבא מחד גיסא, וכפיפותה למדרג הצבאי מאחד גיסא. על מנת שמצ"ח תוכל לקיים חקירה אפקטיבית כנדרש, חייבים להתקיים העקרונות שצוינו בדוח השני של ועדת טירקל- עצמאות החקירה, היעדר משוא פנים, אפקטיביות ויסודיות ומהירות. על מנכ"ל משרד הביטחון, בשיתוף סגן הרמטכ"ל להנחות על ביצוע עבודת מטה מקיפה, בשיתוף גורמים צבאיים וחוץ צבאיים רלוונטיים, כדי לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של עקרונות החקירה שבהם צריכה מצ"ח לעמוד על מנת למלא את ייעודה באופן המיטבי, בין היתר באמצעות צמצום תלותה בקבלת אמצעים מגורמים שונים בצה"ל. בשל היבטים הקשורים לאי תלות הנדרשת ממצ"ח ובשל רגישות הנושא, יש להביא את מסקנות עבודת המטה שתתבצע לעיונו ואישור של שר הביטחון.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) מבצעת בימים אלה עבודת מטה (עמ"ט) לאיחוד נהלי העבודה המקצועיים של היחידה לאוגדנים ראשיים, העמ"ט נמצאת בתהליכים מתקדמים. צפי לסיום- סוף חציון א' 2019.

ההנחיות היחידתיות יחודדו בהכשרות ובהסמכות המקצועיות, ויושם דגש בבקרות מפקדים. הנושא יבוקר במסגרת ביקורות אומ"ץ (איכות ומצויינות) המבוצעות פעמיים בשנה בכל בסיס, ובביקורות מקצועיות שוטפות ע"י מפקדי מרחבים.

במהלך 2019 תבוצע בחינה של אפקטיביות מערך המודיעין במצ"ח והמשאבים הנדרשים, ותוצג לגורמים הרלוונטים.

שיתופי הפעולה בין מצ"ח למשטרת ישראל - תוקם יחידה המשותפת למשטרת ישראל ולמצ"ח – יחידת פסג"א (פענוח וסיכול גניבות אמל"ח), בפיקוד רב פקד ממ"י, ורס"ב ממצ"ח. הקמת היחידה תשפר את האיסוף המודיעיני והעברת המידע המשותף, כולל שימוש בטכנולוגיות וביכולות חדשות, לעמידה ביעדים. צפי לסיום- מהלך שנת 2019. משטרת ישראל מסייעת למצ"ח בנושאים רבים. אך, במבנה הקיים במערכות המשטרתיות בתחום החקירות, המודיעין והסיגינט אין אפשרות להנגיש את השימוש בהן לגורמים חוץ משטרתיים.

המרכז הלאומי לרפואה משפטית בוחן בימים אלו את האפשרות שעלתה למינוי רפרנט מטעם המרכז שיסייע במידת האפשר לקדם את תיקי החקירה של צה"ל כפתרון עד למינוי תקן קבוע.

פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה ושומרון

תקציר הביקורת:

לפי דיני התפיסה הלוחמנית, צה"ל, בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידיו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר, למען שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי. ציות לשלטון החוק ושמירה על זכויות האדם הם יסודות מרכזיים המשפיעים על ביטחונה של מדינת ישראל ועיצוב דמותה. בתי המשפט הצבאיים באיו"ש הם מערכת משפט מקצועית, עצמאית ובלתי תלויה והם סמל שלטוני לקיומו של שלטון החוק באיו"ש, ופעילותם זוכה להתעניינות ציבורית בקרב גורמים בין- לאומיים שונים וכן בתקשורת הישראלית ובתקשורת הזרה.

בביקורת עלו ליקויים, חלקם משמעותיים, בנושאי האבטחה, הבינוי והנראות של בתי המשפט, אבטחת המידע במערכות המחשב של בתי המשפט, הסדרת נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבתי המשפט במחנה סאלם, וטיפול בהשבה במועד של כספי הפיקדונות שהופקדו לצורך הבטחת התייצבותם של נאשמים למשפט או נחקרים לחקירה. ליקויים אלה יש בהם כדי לפגוע בהתנהלות בתי המשפט הצבאיים, בבאים בשעריהם וכן בתדמית של בתי המשפט בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין - לאומיים.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב בנוגע לחלק מהליקויים שעלו בדוח, כדוגמת יצירת חיץ בין השופטים ובין התובעים, הסדרת הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבתי המשפט במחנה עופר והסדרת נוהלי אבטחה מתאימים, כי הם הובאו לידיעת צה"ל במהלך הביקורת או בסיומה והוא החל בתיקונם.

נוכח הרצון להבטיח את התנהלותם התקינה של בתי המשפט באיו"ש למנוע פגיעה בתדמיתם ולהבטיח את הזכויות של הבאים בשעריהם ונוכח המאמצים הרבים שעושה מדינת ישראל לשיפור מעמדה הבין - לאומי, ובכלל זה הקמת ועדת טירקל ויישום עיקרי המלצותיה, ראוי כי צה"ל יבחן ויתקן את כל הליקויים המפורטים בדוח זה, ובכלל זה ישפר את ההסדרה הארגונית של בתי מהמשפט ויתקן את מכלול ההיבטים המינהליים בהפעלתם.

<u>תקציר תגובות המבוקרים:</u>

במרץ 2018 הבשילה עבודת מטה ארוכה ופורסם נוהל נשיא מספר 4 שהחיל את כללי האתיקה הקבועים במערכת השיפוטית האזרחית על שופטי בתי המשפט הצבאיים באיו"ש בשינויים המחויבים. כמו כן, מונתה ועדה לענייני אתיקה שאליה יוכלו לפנות השופטים בכל שאלה בנושא זה. הנוהל והקמת הוועדה הובאו לידיעת השופטים בסדיר ובמילואים. הנושא אף יחודד לשופטים במסגרת יום עיון העתיד להתקיים השנה.

על מנת להגביל את אפשרויות הגישה ללשכות השופטים, במישור המיידי, הוזמנו קודנים שיותקנו בקרוב על דלתות הלשכות. כמו כן, הוזמנה עבודה לגידור מתחם לשכות שופטי בית משפט יהודה. במקביל נערכה עבודת מטה רחבה יותר, לבחינת סדרי האבטחה במתחם בית המשפט בעופר. בסופה, הומלץ על תוכנית מפורטת ליצירת הפרדה מלאה יותר בין השופטים לבין באי בתי המשפט.

בימים אלו מפותחת מערכת חדשה להחלפת מערכת מגן צדק. המערכת החדשה תיתן מענה מיטבי לכלל תהליכי בתי המשפט באיו"ש כפי שהועברו בדמ"ץ. במערכת החדשה מנגנון ההרשאות יפותח כך שיתן מענה לצרכים החדשים. שינויים במנגנון הראשות במערכת "מגן צדק", מחייבים להשקיע משאבים ניכרים. השקעה כזו אינה מוצדקת ואינה יעילה בעת הזו, לנוכח ההיערכות להחלפת כל מערכת "מגן צדק" במערכת ממחושבת חדשה, שמידור המשתמשים ומערכת ההרשאות יהיו חלק מובנה ממנה ויבטיחו הפרדה בין בתי המשפט לתביעה. המערכת החדשה מצויה בשלבי פיתוח מתקדמים ועתידה להיות מבצעית ברבעון הראשון של שנת 2020.

פרק ראשון

מטלות רוחב ומטלות בין-משרדיות

היבטים בהגנה על הפרטיות במאגרי מידע

הגופים המבוקרים: הרשות להגנת הפרטיות, משרד החינוך, משרד הבריאות, מחלקת ייעוץ וחקיקה-משרד המשפטים, מערך הסייבר הלאומי, רשות התקשוב הממשלתי-משרד ראש הממשלה

ליקוי

1. צוות שהוקם במשרד המשפטים לשם בחינת החקיקה בתחום מאגרי המידע הגיש בינואר 2007 דוח על תיקוני חקיקה נחוצים בתחום זה. אף שמשרד המשפטים החל במהלך השנים בתהליכים ליישום המלצותיו של צוות ההסדרה רובן לא יושמו עד מועד סיום הביקורת.

תגובה
משרד המשפטים

1. משרד המשפטים גיבש במהלך תקופה ממושכת תיקון משמעותי לחוק הגנת הפרטיות שעיקרו העצמה ושכלול של הסמכויות הנתונות לרשם מאגרי המידע. הצעה זו שהונחה על שולחנן של שלוש כנסות ברציפות לא נדונה ולא קודמה בידי ועדת החוקה. המשרד ימשיך ויקדם הצעה זו גם בכנסת העשרים ואחת. בנוסף המשרד עומל על הכנה של תיקון נוסף לחוק שיתייחס להיבטים מהותיים שונים של דיני הפרטיות. מדובר בתיקון מקיף ומורכב שהעבודה עליו כבר החלה.

ליקוי

2. בפברואר 2018 פורסמה הצעת חוק הגנת הפרטיות (תיקון מס' 13), התשע"ח-2018, שמטרתה להרחיב את סמכויות האכיפה של הרשם, לאחר שתהליך חקיקה קודם בנושא שארך כשש שנים לא הסתיים. בשל מחלוקות שלא יושבו בין משרד המשפטים והרשות להגנת הפרטיות ובין מערך הסייבר הלאומי במשרד ראש הממשלה, הצעת החוק לא קודמה. כל עוד לא תוקן החוק, לא קיימת סנקציה יעילה, בין השאר, בגין הפרה של חובת אבטחת המידע, והדבר פוגע ביכולת ההרתעה של הרשות. על משרד המשפטים לקיים עבודת מטה בעניין חוק הגנת הפרטיות, לבחון את התיקונים הנדרשים בדיני הגנת הפרטיות, לתעדפם ולקבוע לוחות זמנים לקידומם. משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומערך הסייבר הלאומי נדרשים למצוא את האיזונים המתאימים בין הזכות לפרטיות ובין צרכיו של מערך הסייבר בהגנת המידע שיאפשרו את המשך קידומה

של הצעת החוק הנוגעת לסמכויות האכיפה של הרשם. אם לא יגיעו הצדדים להסכמה, על משרד המשפטים להחזיר את הסוגיות שבמחלוקת בהצעת החוק להכרעת ועדת השרים לענייני חקיקה.

תגובה
משרד המשפטים

2. תגובת מח' ייעוץ וחקיקה (ציבורי חוקתי): ראה התייחסות לליקוי מספר 1.
תגובת הרשות להגנת הפרטיות: הרשות תמשיך לפעול על מנת לקדם את הצעת החוק.

ליקוי

3. על אף החשיבות שהרשות מייחסת למעורבותה בסוגיות הגנת הפרטיות במאגרי מידע העולות במגזר הציבורי, פעילותה בנושא חלקית. הרשות אינה מעורבת בפרויקטים ממשלתיים בנושא בצורה אפקטיבית, ודיונים רבים בכנסת נערכים ללא השתתפות הרשות.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

3. בעידן הנוכחי בו השימוש במערכות דיגיטליות הולך וגובר, אין בידי הרשות את המשאבים, וגם אין בהכרח הצדקה אסטרטגית, להיות מעורבת **בכל** הפרויקטים הממשלתיים. בשל אילוצי משאבים, הרשות נאלצת לבחור מספר מצומצם של נושאים בעלי חשיבות לאומית עקרונית בהם תוכל לפעול, בהתאם לתכנית העבודה ולהשלכות הלאומיות הרוחביות של הפרויקט הרלבנטי כמו גם מעורבות גורמים רלבנטיים אחרים. במידה ולרשות יהיו משאבים נוספים, היא תוכל להרחיב פעילותה בתחומים אלו, אולם גם במצב זה אין הצדקה למעורבות של הרשות בכל פרויקט ממשלתי. לגופו של עניין, להלן דוגמאות לפרויקטים משמעותיים בהם הרשות מעורבת: וועדת ענן – וידוא עמידה בדרישות חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו בכל פרויקט ממשלתי הכרוך בהעברת מידע או החזקתו על גבי ענן פרטי, או לא מקומי. ועדת היגוי – אזור אישי – ייצוגה של הרשות להגנת הפרטיות בהיגוי הפרויקט של ממשל זמין, במסגרתו יתאפשר לאזרח לצרוך את כל שירותי הממשלה המקוונים דרך ממשק אחד. צוות בין-משרדי להזדהות בטוחה - קידום ומימוש החלטת הממשלה בנושא ההזדהות הבטוחה, בהובלת הממונה על היישומים הביומטריים במטרה לאפשר ביצוע ההזדהות באופן דיגיטלי, לצורך שיפור השירותים הממשלתיים לתושבים. השתתפות פעילה בגיבוש הערות לטיוטת חוק הגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי. בריאות דיגיטלית –

מעורבות הרשות לאורך השנים בנושא בפורומים מקצועיים כגון העברת הערות לדו״ח שימושים משניים במידע בריאותי. הרשות עושה מאמץ להשתתף בכל דיוני הכנסת הנוגעים לתחומי פעילותה וסמכויותיה. כאשר יש דיונים שאינם מחייבים השתתפות, ההחלטה בדבר ההשתתפות מתקבלת בשים לב לנושא ולמשאבים הפנויים. כך למשל כונס דיון מיוחד בוועדת המדע והטכנולוגיה לבקשת הרשות ובהשתתפותה לרגל יום הגנת הפרטיות הבינלאומי, דיונים בנושא פעילות פייסבוק, דיונים בנושא רחפנים, דיונים בנושא תקנות המאגר הביומטרי בוועדה המשותפת שהוקמה לשם כך, דיונים שונים בוועדת כלכלה וחוקה.

ליקוי

4. מכלל הגופים הציבוריים, ארבעה בלבד המקבלים מידע דרך קבע מגוף ציבורי אחר, מדווחים לרשם מאגרי המידע כקבוע בחוק, והרשות אינה מבצעת מעקב או אכיפה יזומה על גופים שאינם מעבירים דיווחים כחוק.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

4. הרשות תפרסם ריענון לדרישות החוק ביחס למילוי טופס ג׳ ודיווח לרשם מאגרי המידע .

ליקוי

5. הרשות אינה מעודכנת על העברות מידע בין גופים ציבוריים גם בקשר ל״מאגרי על״ שהם, על פי הגדרתם, מאגרים בעלי מידע רגיש, שפגיעה בחשאיותם, באמינותם, בשלמותם ובזמינותם עלולה לגרום נזק רב מאוד לציבור ולמדינה בהיבטים מדיניים-ביטחוניים, כלכליים או אזרחיים. לאור רגישותו של המידע הנצבר אצל גופים ציבוריים, על הרשות להקפיד לדרוש ולקבל דיווחים על העברות המידע הנעשות דרך קבע בין גופים ציבוריים, בפרט בנוגע למאגרי על.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

5. הרשות להגנת הפרטיות היתה שותפה פעילה בוועדת ההיגוי הממשלתית למאגרי על, ובאפיון והגדרת מדיניות הגנת מאגרי העל במדינת ישראל. כך למשל, במסגרת מדיניות זו שנקבעה ביחד עם הרשות ואשר חלה על כלל מאגרי העל במדינה, נקבע כי העברת מידע ממאגרי על לא תעשה בצורה של העברות מידע נגזר ומועתק מהמאגר אלא בדרך הניתנת לניטור - העברה באמצעות

רכיבי ממשק, וכל זאת בכפוף להוראות חוק הגנת הפרטיות ובין היתר ביחס למילוי טופס ג' ודיווח לרשם מאגרי המידע בכל מקרה של העברת מידע. הרשות רואה את הגופים הציבוריים מקבלי ומוסרי המידע לפי פרק ד' לחוק כמי שעליהם מוטלת האחריות למילוי ועמידה בהוראות פרק ד' לחוק הגנת הפרטיות. לשם העלאת המודעות והציות לנושא הרשות תפרסם ריענון לדרישות החוק ביחס למילוי טופס ג' ודיווח לרשם מאגרי המידע .

ליקוי

6. קביעת הנחיות ופרסומן מייעלים את פעולת הרשות ותורמים לאחידות, לעקביות ולשוויון בהפעלת סמכויותיה. על אף החשיבות הרבה שהרשות מייחסת לפרסום הנחיות, בשנים 2008 - 2018 היא פרסמה 15 הנחיות בלבד בתחום הגנת הפרטיות , ובשנים 2013 - 2016 לא פרסמה הנחיות כלל. גם בנושאים שהרשות זיהתה כי נכון יהיה לפרסם הנחיות לגביהם, בשל חשיבותם והרלבנטיות שלהם לציבור, היא לא עשתה כן לבסוף.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

6. בשנתיים האחרונות, בהמשך להליך שינוי ארגוני מקיף שביצעה הרשות, עמדה הרשות על הצורך והחשיבות שבהוצאת פרסומים שונים מטעמה. בהתאם לכך במסגרת השינוי הארגוני הוגדר תפקידה של המחלקה המשפטית כמחלקה שאחראית על קידום האסדרה בין היתר באמצעות פרסומים כאמור. הרשות נמצאת בהליך הטמעה של מדרג מסמכים האמור לסייע לרשות בהוצאת פרסומים מטעמה. לצד מהלכים אלה הרשות פרסמה מגוון של פרסומים המיועדים לציבור, חלקם הנחיות רשם וחלקם ניירות עמדה, מדריכים לציבור וכיו"ב בהתאם לצורך הציבורי. למשל, בעקבות תקנות הגנת הפרטיות החדשות, פניות שהתקבלו ברשות, צרכים שזוהו על ידי הרשות וכיו"ב. הרשות תמשיך בפרסומים (מסוגים שונים, לאו דווקא הנחיות) מטעמה בהתאם לצורך ועל פי מדרג מסמכים שתיישם, בשים לב לנסיבות אובייקטיביות

ליקוי

7. הרשות לא קבעה מדיניות אכיפה סדורה המתחשבת בשיקולים שקבע ראש הרשות, כגון מידת ההשפעה הרוחבית של פעולת האכיפה, אכיפה בנושא הייחודי לרשות, תיעדוף הטיפול בגופים חזקים, ועוד. על הרשות לקבוע מדיניות אכיפה בשים לב ליעדיה ולמפת הסיכונים של הפגיעה בפרטיות.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

7. קביעת מדיניות האכיפה נגזרה מתוכנית העבודה השנתית ופועל יוצא של המדיניות הכוללת של הרשות. בשנתיים האחרונות, במסגרת השינוי הארגוני שבוצע, נקבעו סדרי ונהלי עבודה במחלקת אכיפה במטרה ליצור אחידות וסדר הן במערך החקירות הפליליות והן במערך הפיקוח המנהלי, אשר כללו בין היתר נהלים לגבי אופן פתיחת תיקים וניתובם.

ליקוי

8. בעשור האחרון פחתו פעולות האכיפה שהרשות נקטה בהן בהשוואה לתחילתו, ואף שבשלהי העשור חלה עלייה, עדיין מספרן קטן משהיה בשנים 2008 - 2009. זאת, על אף הגידול בהיקפו של שוק המידע האישי בישראל ועל אף שכוח האדם בתחום האכיפה ברשות גדל במשך השנים עד להכפלתו.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

8. הרשות דוחה את הליקוי וסבורה כי המסקנה נסמכת על פרשנות שגויה של נתונים. בפועל, הנתונים מצביעים על עליה משמעותית בהיקף ואיכות תיקי האכיפה בשנים האחרונות, כפי שניתן ללמוד מבחינה של תוצרי האכיפה המפורטים בטבלה.

ליקוי

9. החקיקה בתחום הגנת הפרטיות אינה תואמת את ההתפתחות הטכנולוגית של העשורים האחרונים, ואף אינה כוללת התייחסות מיוחדת לילדים. גם הניסיונות להסדרתה של ההגנה על פרטיות הילדים בחקיקה או בכללים לא צלחו. עבודת העדכון של חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא העברת מידע בין מוסדות חינוך הנמשכת לפחות מספטמבר 2013 טרם הושלמה. הוראות החוזר עשויות להיות רלוונטיות לכ-1.7 מיליון תלמידים ויסייעו לבתי הספר למנוע את הפגיעה בפרטיותם של תלמידים במעבריהם בין מוסדות חינוך. על משרד המשפטים בשיתוף עם גורמים רלוונטיים בתחום ההגנה על זכויות הילד לשקול הסדרת פרטיותם של ילדים, בחקיקה או בכללים, בהתאמה להתפתחויות הטכנולוגיות.

תגובה
משרד המשפטים - הרשות להגנת הפרטיות

9. משרד המשפטים גיבש במהלך תקופה ממושכת תיקון משמעותי לחוק הגנת הפרטיות שעיקרו העצמה ושכלול של הסמכויות הנתונות לרשם מאגרי המידע. הצעה זו שהונחה על שולחנן של שלוש כנסות ברציפות לא נדונה ולא קודמה בידי ועדת החוקה. המשרד ימשיך ויקדם הצעה זו גם בכנסת העשרים ואחת. בנוסף המשרד עומל על הכנה של תיקון נוסף לחוק שיתייחס להיבטים מהותיים שונים של דיני הפרטיות. מדובר בתיקון מקיף ומורכב שהעבודה עליו כבר החלה.

ליקוי

10. נכון למועד סיום הביקורת אין למשרד החינוך מדיניות אבטחת מידע וסייבר מאושרת. משרד החינוך מקדם את פרויקט "הסדרת מערך המידע", במסגרתו יתאפשר קישור בין נתונים מכמה מאגרי מידע קיימים. יש לבחון אם מאגר זה עומד בהגדרת 'מאגר מידע' חדש ו'מאגר על', הטעון רמת הגנה גבוהה יותר, וכן ניהול ורישום מיוחדים. על צוות ההיגוי המנהל את הפרויקט לשקול לערב את הרשות להגנת הפרטיות ואת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בקידומו, על מנת שיוטמעו בו דרישות יסודיות מתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות.

ליקוי

11. הרשות הארצית להערכה ומדידה בחינוך פועלת למן הקמתה, מזה 12 שנים, בלי שנחקק חוק המסדיר את פעולתה, תפקידיה וסמכויותיה ובלי שנקבעו בחוק כללים לאיסוף, להחזקה ולשמירה של מידע רגיש ומזוהה, ולהעברתו ממאגריה לגורמים אחרים. על משרד החינוך לפעול לאלתר להסדרת פעולתה של הרשות הארצית להערכה ומדידה בחינוך בחקיקה.

ליקוי

12. על אף הוראותיו המפורטות של חוזר המנכ"ל ממאי 2015 בעניין מצלמות במוסדות חינוך, הבקרה הנעשית כיום על ידי משרד החינוך אינה בודקת את מילוי דרישות החוזר ואינה מספקת תמונה מלאה על אופן הטמעתן של הוראותיו. על משרד החינוך לבחון באופן יסודי את מידת הטמעתן של הוראות חוזר המנכ"ל לעניין מצלמות בבתי ספר ולפעול לבקרת יישומן. כמו כן עליו לאכוף את הוראות החוזר ולקבל מהספק החיצוני דיווחים על בתי הספר הכוללים, בין השאר, נתונים על הצבת מצלמות או על הסרתן, ובהתאם לתמונה שתתקבל לשקול פעולות נוספות לאכיפת ההוראות, שיבטיחו את מימוש התכליות המנויות בו.

ליקוי

13. משרד החינוך אינו עושה בדיקות מקדמיות כנדרש בתקנות אבטחת מידע ובהנחיית הרשם בנושא מיקור חוץ, לפני פרסום מכרזים לשירותי מיקור חוץ, הכוללים גישה למאגרי מידע או קבלת מידע ממאגרי מידע שבבעלות משרד החינוך; ומשהתקבלו הצעות במכרזים, לא נעשית בדיקה אם הספקים עומדים בדרישותיו של נספח אבטחת המידע שצורף למכרז. בהתקשרויות הפטורות ממכרז אין גורם מקצועי במשרד החינוך המנסח דרישת עמידה בחובות וסטנדרטים של אבטחת מידע. בתקופת ההתקשרות עם ספקים משרד החינוך לא עושה בקרה ופיקוח בתחום אבטחת מידע. על הנהלת משרד החינוך להטמיע לפני פרסום מכרזים להתקשרות עם ספקים, שלב מקדמי, הכולל בחינה על פי הדרישות שבתקנות אבטחת מידע ובהנחיית הרשם בנושא מיקור חוץ.

ליקוי

14. למשרד החינוך אין מיפוי של מאגרי המידע שלו או רשימת מצאי של מערכות המידע. הפעילות למיפוי מאגרי המידע נמצאת רק בראשית דרכה כחלק מהסמכה לתקן אבטחת מידע ארגוני ועתידה להסתיים ביוני 2019; במשרד החינוך אף אין רשימה מרוכזת של ספקים שזכו במכרזים, ולמעשה אין למשרד החינוך תמונה מלאה על אותם ספקים המחזיקים במאגרי מידע, ואין דרך ליישם את התקנות וההנחיות השונות הנוגעות לאבטחת המידע. על משרד החינוך לפקח על עמידתם של ספקים בדרישות אבטחת מידע שנכללו בהסכמים עימם נוכח ההשלכות ופוטנציאל הפגיעה בפרטיות התלמידים, כדי להפחית את הסיכון שאירוע של גילוי מידע רגיש על תלמידים באינטרנט יישנה.

ליקוי

15. מידע רפואי הוא מסוגי המידע הרגישים ביותר ושמירה על סודיותו היא תנאי הכרחי לאמון המטופל ברופא. בהתפתחות הטכנולוגית כרוכים סיכונים ייחודיים בתחום ההגנה על המידע ובכלל זה גניבת מידע רפואי, מניעת שירות ושיבוש המידע הקיים, שעשויים להיות להם השלכות קשות על הפרט ועל אמונו של הציבור במוסדות הרפואיים במדינה. חוזר מנכ"ל משרד הבריאות בנושא אבטחת מידע קובע כי עמידה בתקן לניהול אבטחת מידע במערכות בריאות הוא תנאי לקבלה ולחידוש רישיון למוסד רפואי ממשרד הבריאות. מכלל כ-1,500 מוסדות רפואיים הטעונים רישיון כ-150 בלבד קיבלו הסמכה לתקן (בעיקר בתי חולים וקופות חולים). שאר המוסדות הטעונים רישיון, ובהם בתי חולים גריאטריים, מרכזים למשתמשים בסמים, מרפאות כירורגיות ומרפאות שיניים, לא קיבלו הסמכה לתקן, ומשרד הבריאות אינו אוכף עליהם

חובה זאת. על משרד הבריאות למפות את המוסדות הרפואיים הטעונים רישיון שאינם מחזיקים בהסמכה לתקן לניהול אבטחת מידע במערכות בריאות ולהניעם להשיג את ההסמכה הנדרשת. בהמשך עליו לבחון דרכים להניע גם מרפאות שאינן טעונות רישיון להשיג את ההסמכה לתקן.

תגובה
משרד הבריאות

15. משרד הבריאות הקים יחידת בקרה בתחילת שנת 2018 במטרה לבקר ולפקח על ארגוני הבריאות לעמידה בנהלים וההנחיות. כבר במהלך 2018 ביצעה היחידה מספר רב של בקרות רישוי בנושא אבטחת מידע וסייבר. במהלך 2019 היחידה תחל בעבודת מטה , יחד עם יחידות המשרד שאחריות על מתן רישוי, לבחינת המנגנונים להידוק הפיקוח על עמידה בתקן ISO- כחלק מקבלת רישוי לכלל המוסדות והמרפאות. במקביל, המשרד יחל במיפוי כלל הארגונים הנדרשים לעמידה בתקן.

ליקוי

16. משרד הבריאות טרם הנחה את המוסדות הרפואיים בנוגע למקרים שיחייבו דיווח על אירועי אבטחת מידע, לצורך בקיום בקרה ואכיפה של הכללים לאבטחת מידע ועוד, הגם שחלפה שנה מהמלצותיה בנושא של ועדה במשרד הבריאות. על משרד הבריאות לבנות תוכנית לפיקוח ובקרה על אבטחת המידע בכל המוסדות הרפואיים בהתאם לסדרי עדיפויות שיקבע.

תגובה
משרד הבריאות

16. בתחילת 2019 משרד הבריאות הפיץ לארגוני הבריאות הנחיות לדיווח על אירועי סייבר. בנוסף, בימים אלה מוקם צוות להשלמת כללי רגולציית אבטחת מידע וסייבר למגזר הבריאות.

ליקוי

17. מערכת המידע המקוונת לשיתוף מידע רפואי, המאפשרת לבתי החולים לצפות במידע הרפואי שמחזיקות קופות חולים על המטופל, פועלת מבלי שהוסדרה בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה, בניגוד לעמדתו של משרד המשפטים. על משרד הבריאות ומשרד המשפטים להגיע בהקדם להכרעה על ההסדר הנורמטיבי הנדרש להפעלתה של מערכת שיתוף המידע הרפואי ולפעול ליישומו.

תגובה
משרד המשפטים

17. הנושא באחריות ובהובלת משרד הבריאות. כיום משרד הבריאות מנסה להסדיר נושא זה וליצור מסגרת משפטית הולמת. טיוטת תקנות שגיבש משרד הבריאות נדונו במחלקת יעח"ק, בהיבטים המשפטיים שלהן, כמקובל בכל יוזמה המעוררת שאלות משמעותיות מצד זכויות האדם. התהליך טרם הושלם.

תגובה
משרד הבריאות

17. המשרד יפעל לקידום האסדרה בנושא זה, מכוח הסמכות הניתנה למשרד בסעיף 20(א)(3) וסעיף 32(5) לחוק זכויות החולה, בהתאם לסדרי העדיפויות של המשרד, ובשים לב לתכנית החקיקה הממשלתית.

ליקוי

18. משרד הבריאות טרם קבע כללים להתממה (הסרת מרכיבים מזהים מובהקים ממידע אישי והמרתם בערכים כלליים יותר) ולקידוד של מידע רפואי אישי לצורכי מחקר, לרבות מחקרים בנתוני עתק. על משרד הבריאות בשיתוף משרד המשפטים לפעול לקביעתם של כללי התממה מתאימים בשים לב לצורכי המחקרים מזה ולחובת ההגנה על פרטיותם של נושאי המידע מזה. כמו כן עליו לפעול להנחות את ועדות הלסינקי והמוסדות הרפואיים העורכים את הניסויים בנושא ולפקח על יישום הכללים שייקבעו.

תגובה
משרד המשפטים

18. הנושא הינו בתחום סמכותו של משרד הבריאות. מחלקת יעוץ וחקיקה תמשיך ללוות ולהעיר על ההיבטים המשפטיים של ההסדר המוצע, כמקובל.

תגובה
משרד הבריאות

18. משרד הבריאות ביצע עד כה עבודה רבה ומשמעותית לקידום אחראי ומאוזן של נושא מורכב זה:
משרד הבריאות מקדם, יחד עם משרד המשפטים תהליך של אסדרת תחום השימושים המשניים במידע בריאות, כולל הגדרת עקרונות להתממה בעת השימוש במידע בריאות במחקרים.

מדובר בתהליך מתוכנן ומורכב שמנסה לאזן בצורה אחרית בין צורך לקדם מחקר לצורך לשמירה על פרטיות המטופלים.
התהליך מסתמך על פעילות המועצה הלאומית לבריאות דיגיטלית שניתחה את פוטנציאל התועלת למול הסיכונים והגישה המלצותיה להסדר נושא שימושים משניים במידע (נושא שנמצא בכל העולם בשלבים מוקדמים של אסדרה).
כחלק מפרויקט ביג דאטה משרד הבריאות מנהל גם פרויקט התממה המסייע להבין סוגיות טכנולוגיות מהותיות. מדובר בתהליך חשוב לבניית כללים שמאפשרים בניית רגולציה מאפשרת אשר מוצאת את האיזון הנכון שישרת את תושבי מדינת ישראל המשרד רואה חשיבות רבה באסדרה של התחום ויפעל להמשיך לקדם את תהליכי האסדרה בשיתוף משרד המשפטים.

ליקוי

19. יש סתירה מובנית בין כללי משרד הבריאות, המחייבים התממה מלאה (שאינה מאפשרת כלל שיוך מחדש לנושא המידע) של מידע רפואי המועבר לחוקרים במחקרים רפואיים בנתונים ללא הסכמתם של נושאי המידע, ובין המידע הנדרש לצורך מחקר, שהוא מידע שניתן לזיהוי חוזר בעת הצורך. בשני בתי החולים שנעשתה בהם הביקורת, החוקרים מקבלים מידע רפואי מזוהה, בניגוד לכללי משרד הבריאות, ובאחד מבתי החולים, גם יזם המחקר רשאי לעיין במידע המזוהה, בניגוד לעמדת משרד הבריאות. גם כשמוסד רפואי מעביר לחוקרים מידע שאינו מזוהה, הדבר נעשה באמצעות קידוד בלבד ולא בהתממה מלאה, כאמור בהנחיות משרד הבריאות.

תגובה
משרד הבריאות

19. משרד הבריאות קובעים כי קיימת עדיפות לאנונימיזציה מלאה, ולא כי יש חובה בכל מחקר ומחקר, תוך הבנה כי ישנם דרישות וצרכים שונים בכל בקשה בפני עצמה. כך גם במצב הקיים וגם במצב העתידי קיים שיקול דעת לוועדה המחליטה ביחס לאישור המחקר (וועדת הלסינקי המוסדית) ביחס למתן הגישה לאילו סוגי נתונים.

משרד הבריאות מבהיר כי בעת אסדרת תחום השימושים המשניים, סוגיה זו גם היא תהיה חלק מהנושאים שיוגדרו.

ליקוי

20. ככלל, במסגרת בקרותיה על המחקרים במוסדות הרפואיים, המחלקה לניסויים קליניים במשרד הבריאות אינה בודקת אם הועבר מידע רפואי

אישי על מטופלים לגורמים שאינם מורשים. על משרד הבריאות לוודא שהמוסדות הרפואיים מבצעים בקרות על מחקרים רפואיים בהתאם לכללים שקבע, לרבות עמידה ברף הבקרה הנדרש; לבחון את דיווחיהם של גופי הבקרה במוסדות; ולוודא כי המוסדות פועלים ליישום הממצאים העולים מהם. עליו לבחון גם דרכים לפיקוח ובקרה על העברת המידע הרפואי במסגרת המחקר לחוקרים וליזמים.

תגובה
משרד הבריאות

20. המחלקה לניסויים קליניים במשרד הבריאות בודקת נושאים רבים במהלך הביקורות וביניהם ניתן מענה גם לבחינת נושא מידע מזוהה של המטופלים במסגרת מחקר.
מסיכום ביקורת בחברה מסחרית מסויימת זה ניתן להתרשם מביקורת הנעשית על החברה המסחרית (תשאול + בחינת מסמכים/מערכת מחשוב) וכן מבדיקה של 2 אתרי חוקר (תשאול + בחינת מסמכים). באופן הזה, נעשית הצלבה של המידע הנאסף לפני הביקורת, מול התשאול והתיעוד במסמכים גם מהצד של החברה וגם מהצד באתר הניסוי (החוקרים). המסמך מוכיח כי היתה התייחסות לנושא במהלך הביקורת ולכך שהמידע האישי של מטופלים לא היה בידי החברה. ושהקבצים שהופיעו במערכת הממוחשבת של חב' ה-CRO נשמרו לפי קוד שניתן למטופלים וכן שהמסמכים שנמצאו לא הכילו פרטים מזהים. (המסמך נמצא באגף המפקח הכללי לביקורת המדינה). בנוסף, המחלקה מבררת במהלך הביקורת עם נציגי המוסדות מהו המידע המועבר וכיצד נציגי היזם נחשפים למידע הרפואי הנדרש לצורך ביצוע עבודתם (ניטור ואודיט)- נעשה תשאול ואימות מול המסמכים ואם לא נמצאת עדות לסתירה יוצאים מנקודת הנחה שהדבר תקין. בקובץ הבדיקה על מוסד רפואי מסויים המפרט ביקורת על ועדת הלסינקי מוסדית, גוף בקרה וחוקרים ללא הקשר לחברה המסחרית. גם בביקורת כזו משרד הבריאות מברר שמירה על סודיות רפואית בהתאם לחוק זכויות החולה. (הקובץ נמצא באגף המפקח הכללי לביקורת המדינה). המחלקה בודקת בהתאם ליכולתה ובהתאם לתכנית עבודה מבוססת ניהול סיכונים, אך לא תתכן בדיקה של 100% מהשטח (גם אם לא היה מדובר בכ-5,000 מחקרים חדשים כל שנה, ב-54 מוסדות רפואיים, חברות מסחריות, חברות CRO וחוקרים).

היבטים בטיפול המדינה בעבריינות מין כלפי קטינים

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות, שירות בתי הסוהר, המשרד לביטחון פנים, רשות לשיקום האסיר, משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה, משטרת ישראל , משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, המועצה הלאומית לשלום הילד

ליקוי

1. ליקויים בתפעול מרכזי הגנה לקטינים נפגעי עבירות- חוקרי ילדים: באוגוסט 2011 החליטה הממשלה על "הקמת מרכזי סיוע והגנה לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות" (להלן - מרכזי הגנה). בהחלטה נקבע בין היתר כי משרד הרווחה יקצה לכל אחד משמונה המרכזים תקן של חוקר ילדים. למרות החלטת הממשלה ולמרות תפקידם המרכזי של חוקרי הילדים במרכזים, עד יולי 2018 לא היה תקן של חוקר ילדים קבוע אלא בשלושה מרכזי הגנה וחמשת האחרים נעזרו בחוקרי הילדים המחוזיים שהקצו חוקר ילדים לחקירות ולכתיבת חוות דעת. חוקרי הילדים בחמשת המרכזים לא היו חלק מצוות המרכז ולא נכחו בכל ישיבות הצוות שנדונו בהן המקרים שהובאו לטיפול. מרכזים שהתחלפו בהם חוקרי הילדים התקשו בטיפול מותאם לילדים, שררו בהם מתחים בין בעלי התפקידים והתגלעו מחלוקות שהתאפיינו בחוסר אמון, בחשדנות ובהאשמות הדדיות. כמו כן, חקירות נדרשות התעכבו עד הגעתם של חוקרי ילדים למרכזים, דבר שהפחית את מספר החקירות במרכזים אלה . לאור חשיבותם של חוקרי הילדים בעבודת מרכזי ההגנה, טוב עשה משרד הרווחה שמינה חוקרי ילדים קבועים בכל אחד מהמרכזים. על המשרד הרווחה לפקח על פעילותם של מרכזי ההגנה ועל עבודת חוקרי הילדים הקבועים במרכזים. על משרד הרווחה לפעול להסדרת יחסי העבודה במרכזי ההגנה ולוודא כי מתקיימים שיתופי פעולה בין כל הגורמים בהם.

ליקוי

2. במאי 2018 קבע משרד הרווחה בנוהל כי את המרכזים ינהלו מדריכי הצוותים של חוקרי הילדים, נוסף על תפקידם, כדי לצמצם את עלויות המרכזים. אף על פי כן, ביולי 2018 פרסמה נציבות שירות המדינה מכרזים לתקנים חדשים למנהלים של שלושה מרכזי הגנה כפיילוט. בתנאי הסף לתפקיד מנהל מרכז הגנה במכרזים אלה נדרש ניסיון כחוקר ילדים ולא כמדריך צוות. גם שאר דרישות הסף היו נמוכות בהרבה מן הדרישות עד אז, גם ברמת ההשכלה גם ברמת הניסיון

המוכח הרלוונטי. על משרד הרווחה לבצע הערכה מקיפה כדי לוודא כי בקביעת זהותו של הגורם המקצועי לניהול המרכזים ובדרישות התפקיד הנמוכות כאמור אין כדי לפגוע בהובלה ובניהול המקצועיים של המרכזים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

2-1. באוגוסט 2018 הושלמה הכנסת חוקרי ילדים לכל מרכזי הגנה, חוקרי הילדים שובצו למרכזים כמקום עבודתם והינם חלק מהצוות העובד במרכזים. במרכז ההגנה בשיבא חוקרת הילדים הקבועה סיימה את תפקידה בסוף ספטמבר 2018 ונכנסה במקומה חוקרת קבועה במהלך חודש ינואר 2019. במרכז ההגנה בבאר שבע, החוקרת נמצאת בחופשת לידה ומתוכננת לחזור באפריל, בינתיים ממלאת את מקומה חוקרת ילדים מצוות מחוז דרום, נפת נגב.
במהלך החודשים האחרונים, המשרד הבנה את עבודת הצוות במרכזי ההגנה הכוללת הדרכה קנויה לצוותים, כשהמטרה העיקרית היא סיוע בבניית עבודת הצוות וטיוב גיבוש הצוות, כולל בפעילות חווייתית מחוץ למרכז. גורם הפיקוח על מרכזי ההגנה הנו עו"ס מחוזי לפי חוק הנוער. על עבודת חוקר הילדים ישנה הדרכה צמודה וליווי של מדריך ראש צוות (להלן: מדר"צ) מצוות חוקרי הילדים המחוזי. חלק מעבודת הפיקוח על המרכז היא בחינת המצב במרכזים כולל האווירה ושביעות הרצון של אנשי הצוות ולתת מענה הן פרטני והן כוללני.

ליקוי

3. רופאים: החלטת הממשלה על הקמתם של מרכזי ההגנה הטילה על משרד הבריאות להקצות משאבים להעסקת רופאים מומחים במרכזי ההגנה. תפקידי הרופא, בין השאר, הם כתיבת חוות דעת משפטיות והעדה כעדים מומחים. לעיתים הפרקליטות אינה מסתפקת בחוות הדעת של הרופאים במרכזי ההגנה אלא מבקשת גם את חוות דעתם של רופאי המרכז הלאומי לרפואה משפטית. משום כך, יש קטינים נפגעים המתבקשים לעבור בדיקה גופנית פולשנית נוספת. על משרד הבריאות לנקוט פעולות שיבטיחו כי הכשרתם והסמכתם של הרופאים העוסקים בעניין רגיש זה תענה על הצרכים, כך שהקטינים שנפגעו לא יצטרכו לעבור יותר מבדיקה רפואית אחת.

תגובה
משרד הבריאות

3. בהתאם להסכמה המשותפת של מנכ"ל משרד הבריאות ומנכ"ל משרד המשפטים, על ליווי עבודת הרופאים במרכזי ההגנה, וכדי להעניק תוקף רשמי ומחייב לתהליך האמור, הוקמה ועדה בינמשרדית, שנועדה בין היתר, לבנות את תוכנית ההכשרה והליווי וכן לקדם את הפיקוח והבקרה של היחידה הקלינית במכון על עבודת הרופאים במרכזי ההגנה. הרכב הועדה: נציג פרקליטות, נציג מכון לרפואה משפטית, נציג משרד הבריאות (מרכז הועדה), נציג משרד הרווחה האחראי על מרכזי ההגנה, נציג מכון חרוב. הועדה נפגשה בתאריך 20 לינואר 2019 והוחלט לקבוע מפגש הדרכה לרופאים אחת לרבעון – אשר יכלול חלק עיוני וחלק של דיון במקרים. בנוסף, נבדקת אפשרות שהמכון לרפואה משפטית ימנה מלווה לכל רופא במרכז הגנה, לשם צבירת הניסיון בפרקטיקה של הרפואה המשפטית לרופאים במרכזי ההגנה. הליווי של כל רופא יוגדר בזמן ויותאם לכל רופא ולניסיון שלו. כל מלווה מטעם המכון לרפואה משפטית יחליט מתי הרופא סיים את תקופת הליווי ויכול לעבוד באופן עצמאי. בינתיים קיימת לרופאים אפשרות לפנות ולהתייעץ עם היחידה הקלינית במכון בעת הצורך.

ליקוי

4. בשנת 2016 בוצעו בשישה מרכזי הגנה 136 בדיקות רפואיות ואילו בשנת 2017 בוצעו בשמונה מֶרְכָּזִים 100 בדיקות רפואיות - ירידה של 45% בממוצע למרכז. משרד הרווחה לא בחן את הירידה במספר הבדיקות בכל מרכז, וממילא לא נבדקו גם הסיבות לירידה והדרכים האפשריות לייעולה ולתגבורה של עבודת הרופאים במרכזים. על משרד הרווחה לבחון את מגמת הירידה במספרן של בדיקות הרופאים המבוצעות במרכזי ההגנה ולפעול בהתאם לתוצאות הבחינה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

4. הגורמים המקצועיים במשרד עוקבים אחר הנתונים והמגמה הנמשכת של ירידה במספר הבדיקות רפואיות. יחד עם זאת, הילדים הנפגעים לא מגיעים סמוך לפגיעה. לפיכך, אין צורך בביצוע בדיקות (שגם הן נחוות כהתעללות). בנוסף, יש לשים לב גם לעלייה בהפניות של קטינים שנפגעו במרחב המקוון שלא מצריכים בדיקה רפואית. המשרד בוחן דרכי התמודדות בעניין ייעול עבודת הרופאים יחד עם משרד הבריאות – הוקמה ועדת היגוי כדי לטייב את עבודת הרופאים במרכזי ההגנה וחוו"ד

שמונפקות על ידם, יחד עם המכון לרפואה משפטית והפרקליטות. הוגדר מתווה עבודה, המתוכנן להתחיל כבר במהלך שנת 2019 וילווה את עבודת הרופאים הן בהתאמת הידע והן בהתאמת הפרקטיקום והיישום בבדיקות שישמשו את צרכי החקירה והפרקליטות בניהול התיקים.

ליקוי

5. נוהלי עבודה: בדוח מבקר המדינה משנת 2015 העיר מבקר המדינה כי כבר בשנת 2008 עלה במשרד הרווחה הצורך בהכנת הוראות מקצועיות למרכזי ההגנה ובהכללתן בתקנון עבודה סוציאלית (להלן - תע"ס), הקובץ המאגד את רוב ההוראות המקצועיות וההנחיות של משרד הרווחה בתחומים השונים. הצורך בהוראות תע"ס למרכזי ההגנה חשוב במיוחד לנוכח הקשיים של השנים האחרונות בהפעלת המרכזים. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, משרד הרווחה טרם אישר את הוראות התע"ס למרכזי הגנה והן הופצו בשנת 2017 כטיוטה בלבד. על משרד הרווחה לפעול בנחישות כדי לאשר ולפרסם בהקדם תע"ס המסדיר את עבודתם של מרכזי ההגנה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

5. ועדת היגוי ארצית התכנסה והחלה בהטמעת הוראת מנכ"ל המשרד אשר פורסמה במאי 2018 והאחדת הפעלת מרכזי ההגנה. ועדת ההיגוי הארצית תבחן בישיבותיה הבאות את הוראת התע"ס אשר פורסמה כטיוטה ושני המסמכים ימוזגו למסמך מחייב אחד. נעשית עבודת עומק בנושא שטרם הסתיימה.

ליקוי

6. הפניית מקרים על ידי המשטרה: הביקורת מצאה כי בניגוד לנוהלי המשטרה והנחיותיה, חקירות קטינים בני 14 ומעלה שנפגעו בעבירות מין בוצעו רובן בתחנות משטרה ולא במרכזי הגנה. כמו כן, בניגוד לנוהל המשטרה ובניגוד להנחייתו של ראש מחלקת נוער, פעמים רבות חוקרי המשטרה מפנים בקשות לחקירת ילדים עד גיל 14 לא למרכזי ההגנה אלא היישר לחוקרי הילדים המחוזיים. לכן, פניות שהגיעו למשטרה לא הגיעו למרכזי ההגנה. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שלאור תשובת משרד הרווחה כי הוצבו חוקרי ילדים קבועים במרכזים ולאור חשיבותם ההוליסטית של מרכזי ההגנה כגוף שמעניק מענה מקיף לקטינים שנפגעו, לרבות חקירתם, עליה לנקוט פעולות שיבטיחו יישום של הנהלים וההנחיות בעניין הפנייתם של קטינים נפגעי תקיפה מינית או אלימות למרכזי ההגנה, ולנהל מעקב

תכוף על יישומן. באופן זה תיחסך מקטינים רבים החוויה הלא רצויה של חקירה בתחנת המשטרה או במשרדי משרד הרווחה ויתאפשר להם למצות את התשתית הטיפולית שהוקמה עבורם. על המשטרה לנקוט פעולות שיבטיחו יישום של הנהלים וההנחיות בעניין הפנייתם של קטינים נפגעי תקיפה מינית או אלימות למרכזי ההגנה ולנהל מעקב תכוף על יישומם.

תגובה
משטרת ישראל

6. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת, המשטרה נוקטת בפעילויות רבות במטרה להבטיח את יישום הנהלים וההנחיות בעניין ההפניות. יודגש, כי תמונת המצב עד לשנה האחרונה הייתה, כי מירב ההפניות למרכזים (כ- 50%) הגיעו מהמשטרה. עם זאת, יצוין שמרכזי ההגנה הוקמו מלכתחילה בעיקר ביחס לאוכלוסיית הקטינים שנדרשת לגביהם חקירת ילדים, היינו מתחת לגיל 14, אשר מטבע הדברים מגיעים בליווי הורה או מלווה בתיאום או בהפניה, לרבות על ידי המשטרה, למרכזים.
אוכלוסיית הנפגעים הבוגרת יותר – מעל גיל 14 מגיעה בחלקה הניכר ישירות לתחנות המשטרה ולאו דווקא בשעות הפעילות של המרכזים. הפנייתם למרכזים, הנמצאים לעיתים במרחק גדול למועד אחר, עלולה להביא לכך שקטינים אלו לא יגיעו כלל להגיש תלונה. מסיבה זו, יש קושי להפנות קטין כזה שהגיע לתחנה, אל מרכזי ההגנה , מחשש כי הגשת התלונה על ידו תוחמץ.
כלל יחידות השטח מתודרכות להפנות למרכזי ההגנה את המקרים המתאימים. המשטרה נוקטת בפעילויות רבות במטרה להבטיח את יישום הנהלים וההנחיות בעניין ההפניות:
חוקרות הנוער היושבות במרכזי ההגנה מקיימות קשרים רציפים עם תחנות המשטרה שבאזורן ומגיעות לשיעורים שבועיים תחנתיים על מנת להסביר אודות מרכזי ההגנה וההפניות אליו.
חוקרות הנוער היושבות במרכזי ההגנה עוברות בכל בוקר על הדו״ח היומי במטרה לאתר את המקרים המתאימים למרכזי ההגנה, וכאשר הן נתקלות במקרים בהם התחנה לא הפנתה, החוקרת מסיבה את תשומת ליבו של ק׳ החקירות בתחנה על מנת למנוע מקרים דומים בעתיד.
בקורסי הסמכות הנוער, המתקיימים 5-4 פעמים בשנה, מוקדש יום מיוחד בו נלקחים כלל חניכי הקורס למרכז הגנה ונפגשים עם כלל אנשי המקצוע במרכז על מנת להכיר את המרכז מקרוב. בנוסף , נערכים במרכזי ההגנה ימי עיון וביקורים של פורומים שונים מן המחוזות.

המשטרה תגביר את הפיקוח והבקרה, על מנת להבטיח כי פוטנציאל המקרים של נפגעים קטינים המתאימים לחקירה במרכזים, ימוצה. זאת בפרט על רקע השינוי שכאמור חל לאחרונה במדיניות משרד הרווחה ולפיו חוקרי ילדים אמורים לאייש את המרכזים באופן קבוע, כפי שגם נקבע על ידי המבקר.
משטרת ישראל מציינת, כי בימים אלו, הופץ לשטח חידוד הנחיות בנושאים הבאים:
א. הפניית קטינים מעל גיל 14 להיחקר במרכזי הגנה במקום בתחנות משטרה בעבירות המתאימות וככל שהמצב מאפשר.
ב. העברת טופס 'הפנייה לחקירות ילדים' ישירות למרכזי ההגנה (ולא לחוקרי ילדים בתחנות המשטרה) בהם יתבצע הסינון שיקבע אלו מקרים ייחקרו במרכזים ואלו מחוצה להם.

ליקוי

7. מודעות ציבורית: משרד הרווחה לא נקט צעדים לפרסום מרכזי ההגנה ופעילותם בתקשורת, ולא מומשה הדרישה להעלאת המודעות הציבורית כפי שהובאה בדוח מבקר המדינה משנת 2015. כמו כן, חיפוש באתרי האינטרנט של משרד החינוך ומשרד הבריאות אינו מעלה מידע על מרכזי ההגנה. מיעוט ההפניות של גורמי מקצוע ומיעוט הפונים למרכזי ההגנה מיוזמתם מלמדים כי הציבור אינו מודע למרכזי ההגנה. על משרד הרווחה לפעול להגברת המודעות הציבורית למרכזי ההגנה ולשירותים שהם מעניקים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

7. דוברות המשרד, יחד עם הגורמים המקצועיים במשרד ומנהלות מרכזי ההגנה משקיעים בתהליכי חשיפה לציבור אודות פעילות מרכזי ההגנה. מנהלי מרכזי ההגנה הונחו לפעול לחשוף את מרכזי ההגנה לאנשי מקצוע רלוונטיים. כמו כן, יחוזק הקשר עם מוקד 118 של המשרד, בכדי לחשוף לעבודת המרכזים ולהשתמש במוקד כפלטפורמה להפניות למרכזים על פי אזור המגורים של נפגע העבירה.

ליקוי

8. ליקויים בעבודת ועדות פטור מחובת דיווח במקרי חשד להתעללות- בחוק העונשין, התשל"ז-1977 נקבעו הוראות עונשיות מיוחדות למי שתוקף קטין או חסר ישע או מתעלל בהם, והוטלה חובת דיווח על התעללות בקטינים. בהתאם לחוק גם הוקמו בכל אחד משבעת מחוזותיה של הפרקליטות (צפון, חיפה, תל-אביב, מרכז, ירושלים,

יהודה-שומרון ודרום) ועדות פטור מחובת הדיווח למשטרה במקרי חשד להתעללות בקטינים. עו"ס ישקול פנייה לוועדת פטור כשטובת הקטין מצריכה מהלך זה כמו במקרים בהם הדיווח למשטרה צפוי לסכן את חיי הקטין או את חייו של בן משפחה אחר או במקרים של פגיעה מינית בין אחים. הגדלת שיעור התיקים שבהם מגיעים לחקר האמת מחייבת הגדלת תשומות טיפול וחקירה נרחבות יותר והעדפת הטיפול בתיקים אלו על פני הטיפול בתיקים אחרים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

8. עו"ס לחוק הנוער הפונה לוועדת פטור, מגיש בין היתר גם חלופה למסלול הטיפולי בהליך הפלילי. תכנית הטיפול תגובש במחלקה לשירותים חברתיים ותשתמש בשירותים שפותחו על ידי המשרד, בין אם שירותים בקהילות ובין אם שירותים במסגרות חוץ ביתיות. על מנת לתת מענה לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות (המהווים את עיקר הפניות לוועדות הפטור), בעשור האחרון פותחו מרכזי טיפול ושירותים ייעודים לילדים נפגעי התעללות מינית ואחרת ובשנים הקרובות יורחבו השירותים גם לילדים נפגעי אלימות פיזית.

ליקוי

9. עד שנת 2018 פעלה כל ועדת פטור בנפרד והפרוטוקולים שלה והחלטותיה נשמרו אצלה. דרך פעולה זאת לא אפשרה העברת מידע ונתונים בין הוועדות ולא היה אפשר לאתר קטינים שהעתיקו את מקום מגוריהם ונפגעו יותר מפעם אחת, במקומות שונים, או פוגעים שפגעו יותר מפעם אחת במחוזות שונים. הגם שוועדות הפטור משתמשות מינואר 2018 במערכת ממוחשבת אחידה המאפשרת הצלבת מידע ביניהן, המידע מן השנים הקודמות לא שולב במערכת הממוחשבת ולפיכך אין בידי ועדות הפטור המידע המלא הדרוש להן לקבלת החלטותיהן או לאיתור מקרים שנידונו בעבר. אף שעברו כמעט 30 שנה למן הקמתן של ועדות הפטור הוועדות, משרד המשפטים טרם קבע נהלים מנחים ומחייבים לעבודתן ולא הוסדרה עבודתן לפי אמות מידה אחידות. על משרד המשפטים לסיים בהקדם את הסדרת פעילותן של הוועדות בהפצת נוהל מנחה מפורט, לפי אמות מידה אחידות, שיחייב אותן בעבודתן.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

9. העברת מידע ונתונים - בניגוד לשיטת העבודה בעבר, ועדות הפטור החלו להזין נתונים למערכת ממוחשבת [דוק סנטר] ולכן כיום קיימת העברת מידע.
לצד זאת, תפעל הפרקליטות להעלאת נתונים חלקיים ביחס לתיקי העבר [מספר ת.ז. של הפוגע ושל הנפגע] של שלוש השנים שקדמו לינואר 2018 [המועד שבו החלה המערכת הממוחשבת לפעול].
ביחס להעדר אחידות – בסוף חודש ינואר 2019 הוצא נוהל עבודה של ועדות הפטור, זאת לאחר עבודת חקר ארוכה ומעמיקה יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים והשותפים בוועדות הפטור [רווחה, משטרה ופרקליטות]. הפרקליטות תשקול ותבחן את אופן פרסום הנוהל. ניתן להעריך כי הנוהל יביא לצמצום ההבדלים באופן העבודה של וועדות הפטור בין המחוזות השונים. יחד עם זאת, יצויין כי ההחלטות בוועדות הפטור הן פרי שיקול דעת ולכן ניתן להעריך שעדיין יהיו הבדלים בין המחוזות [בדומה להחלטות שיפוטיות].
מועד לביצוע: ביחס להעברת מידע ונתונים – נתוני העבר יוזנו עד לסוף שנת 2019.

ליקוי

10. ניהול התיקים הפליליים- מנתוני הפרקליטות עולה כי כ-70% מתיקי עבירות המין כלפי קטינים נסגרים בשל היעדר ראיות. עוד עולה כי מכלל התיקים שהוגשו בהם כתבי אישום, 32 תיקים הוגשו יותר משנתיים לאחר פתיחתם בפרקליטות, ובחמישה מהם הוגש כתב אישום יותר מארבע שנים ממועד פתיחתם בפרקליטות . ראוי כי הפרקליטות תקיים מעקב שוטף ובזמן אמת אחר יישום הנחייתו של פרקליט המדינה לזרז את הטיפול בתיקים של עבירות מין בקטינים.

תגובה
משרד המשפטים – פרקליטות המדינה

10. אכן מהדו"ח עלה שביחס ל-32 מהתיקים הוגשו כתבי אישום יותר משנתיים לאחר פתיחתם בפרקליטות, אך זאת מתוך 876 תיקים שבהם הוגש כתב אישום. אולם, חשוב להבהיר כי בנושא זה חל שינוי דרמטי בשנים האחרונות. יתרה מזאת, בכוונת הפרקליטות לבצע בקרה על יישום הנחיה 6.13 שעניינה "הגשת כתב אישום וזימון לעדות בתיק מין או אלימות שבו נפגע העבירה או עד תביעה מרכזי הוא קטין".

מועד לביצוע: הבקרה תתבצע בידי תחום הבקרה ביחידת הניהול, במחצית השנייה של שנת 2019. מסקנות הבקרה יוצגו בפני המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) בסוף שנת 2019. בהתאם לתוצאות הבקרה ובמידת הצורך יופקו ויופצו מסקנות בין הפרקליטים.

תגובה
משרד המשפטים – אגף לסיוע משפטי

9-10. מפאת חשיבות דוח הביקורת בנושא וחרף העובדה שדו"ח הביקורת אינו מתייחס לעשייה בתוך הסיוע המשפטי, מבקש האגף להביא לידי ביטוי החשיבות בפעולותיו בספר "הערות ראש הממשלה": פרק הליקויים הנוגעים לטיפול בקטינים נפגעי עבירות מין מופנה למשרד הרווחה כמי שאחראי על הטיפול בקטינים. לצד הטיפול הרגשי אשר בתחום אחריותו של משרד הרווחה כאמור, האגף לסיוע משפטי מבקש לציין כי משרד המשפטים פעל למתן ליווי וסיוע משפטי לנפגעי עבירות מין, ביניהם גם קטינים.
ביום 3.8.17 פורסם ברשומות תיקון מס' 20 לחוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, אשר נכנס לתוקף במועד פרסומו. על פי התיקון לחוק, נפגעי עבירות מין חמורות המנויות בסעיף, זכאים לליווי ולקבלת ייעוץ וסיוע משפטי מטעם המדינה במימוש זכויותיהם בהליך הפלילי, וזאת ממועד הגשת כתב האישום בעניינם. הסיוע המשפטי ניתן על ידי הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, וללא תלות בקיומו של קריטריון זכאות כלכלית. הסיוע ניתן גם בהליכים מנהליים הנוגעים למימוש הזכויות כאמור, וכן בהליכים הנוגעים לריצוי העונש על ידי מי שהורשע בביצוע העבירה (דהיינו, ועדות שחרורים).
ביחס לקטינים, הסיוע ניתן באמצעות מערך ייצוג קטינים – מערך ייעודי בסיוע המשפטי המתמחה במתן סיוע משפטי מותאם ומקצועי לילדים ובני נוער, לרבות קטינים נפגעי עבירה. עבירות המין עליהן חלה ההוראה הן: אינוס, סעיף 345 לחוק העונשין, התשל"ז-1977; מעשה סדום (בנסיבות המקבילות לאינוס), סעיף 347(ב); עבירות מין במשפחה ובידי אחראי על חסר ישע, סעיף 351; בעילה אסורה בהסכמה, סעיף 346(א); מעשה סדום (בנסיבות המקבילות לבעילה אסורה בהסכמה), סעיף 347(א).
האגף מדגיש כי מדובר בתיקון חשוב ופורץ דרך, הן בהכרה שהוא מבטא בקושי המיוחד שחווים נפגעי עבירות מין במהלך הליכים פליליים בעניינם, והן בעצם מתן סיוע משפטי לנפגעי עבירה מטעם המדינה לראשונה בהליכים פליליים אלו".

ליקוי

11. ליקויים בפעילות המטה לאומי להגנה על ילדים ובני נוער ברשת האינטרנט- בשנת 2016 החליטה הממשלה להקים במשרד לבט״פ, בשיתוף משרד החינוך, משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשרד הבריאות (להלן -הגורמים השותפים), מערך משולב, משטרתי ואזרחי, שיפעל נגד תופעות אלימות ופשיעה באינטרנט ולמניעתן, לרבות ברשתות החברתיות, ובמיוחד אלימות ופשיעה נגד ילדים ובני נוער (להלן - המערך). בנובמבר 2018 הושק המערך ופורסם לידיעת הציבור. עד סוף דצמבר 2018 לא היו למערך לא תפיסת הפעלה מאושרת ולא תוכנית עבודה סדורה. על המשרד לבט״פ והמשטרה לאשר בהקדם האפשרי תפיסת הפעלה ותוכניות עבודה מפורטות ולהתוות את ההחלטות והפעולות בהתאם לכך.

תגובה
משטרת ישראל

11. תפיסת ההפעלה הכוללת שהועברה לצוות המבקר נכתבה כבר בחודש ינואר 2017, עוד בטרם הוחל בגיוס ובאיוש הנרחב של עובדי המטה הלאומי. תפיסה זו לא השתנתה ועדיין שרירה. עם זאת, תפיסת ההפעלה של מוקד 105 שונתה בצורה משמעותית. תפיסת הפעלה זו תוקפה ע״י וועדת ההיגוי ביום 3.9.18, עוד טרם הפעלת המוקד במתכונת מלאה.

ליקוי

12. המערך מורכב משתי יחידות, יחידת מטה ויחידה אופרטיבית, והאחריות הפיקודית מפוצלת בין שני מפקדיהן, בעלי אותה דרגה. בחינה מקיפה שיזמה המשטרה במערך העלתה כי המבנה הדו-ראשי של המערך הֵקְשָׁה על שני המפקדים ועל העובדים לפעול כמערך אחד בעל מטרות משותפות ויצר בין שתי היחידות יחסים מתוחים וקשיי תפקוד חמורים בעבודה השוטפת. על המשרד לבט״פ לוודא יישום החלטתו של השר בדבר בחינת המבנה הארגוני הדו-ראשי של המערך.

תגובה
משטרת ישראל

12. המטה הלאומי הינו אורגן ייחודי ראשון מסוגו בעולם המורכב ממספר רב של גופים ממשלתיים בעלי תרבויות ארגוניות מגוונות ושונות מאוד זו מזו. במערך מעין זה סביר שיתעוררו חילוקי דעות באשר לאופן ניהול המערך, העלולים להשפיע גם על יחסי העבודה הבין-אישיים. העובדה כי מדובר במערך אשר חלק משדרתו הארגונית הינה אזרחית וחלקה משטרתית,

מוסיפה למורכבות הדברים ומעמידה בפני כלל הגורמים אתגרים ייחודיים אשר ספק אם יש דומים להם בשירות הציבורי. מכיוון שאתגרים אלו היו צפויים מראש, לווה המטה הלאומי על ידי יועצת ארגונית מטעם משטרת ישראל כבר משלב ההקמה. במסגרת הליך הליווי הארגוני, התקיימו סדנאות שמטרתן גישור על פערים וגיבוש זהות ארגונית משותפת. כלל המהלך מנוהל על ידי ר' אח"מ, הפועל ליצירת סביבת עבודה תומכת לכלל המשרתים במטה.

משטרת ישראל סבורה כי קליטתם של עשרות עובדים תוך פרק זמן קצר, כאשר עובדים אלו משויכים לגופים שונים, בעלי תרבות ארגונית שונה ואינטרסים מגוונים, מהווה אתגר ניהולי, שאך טבעי שיצור סיטואציות בין-אישיות מורכבות, כפי שבאו לידי ביטוי בדו"ח האקלים הארגוני ואשר יש לצפות כי יבואו על פתרונם. לאחר גיבוש צוות ראשוני בוצע אימון הקמה לכל אחד מהאורגנים במערך. התקיימו סדנאות בליווי חברה המתמחה בניהול קונפליקטים במהלך בניית ארגונים, לרבות פעילות בניית צוות בין אנשי המטה ליחידה והתקיימו שיחות רבות תוך התערבות פיקודית לניהול נכון של האתגרים הבינאישיים.

כבר כעת משטרת ישראל רואה את מגמת השיפור בצירים השונים, הניכרת הן בסקר הארגוני והן בהערכת העמיתים שבוצעו לאחרונה. מגמה זו באה לידי ביטוי גם במהלך תקופת השקת המטה הלאומי לציבור. מגמה זו נובעת מהתייחסות רצינית לסוגיות שעלו ומתוך נחישות להגיע לגיבוש הזהות הארגונית.

לעניין המבנה הפיקודי: אכן, המערך מורכב משני קצינים בעלי דרגה שווה, ברם, אין היררכיה בין מטה המערך ליחידה המבצעית. כל אחד כפוף לגורם פיקודי אחר. ראש המטה הלאומי כפוף לראש אח"מ ומ' היחידה המבצעית כפופה לראש להב. יצוין, כי כלל משטרת ישראל פועלת במתווה דומה של מערך אופרטיבי המונחה על ידי גורמי מטה. על בסיס תפיסת הפעלה זו נבנה המטה הלאומי, כמתואר גם בפקודת הארגון. מטבע הדברים ייתכנו חילוקי דעות מקצועיים בין שני קצינים. חילוקי הדעות לובנו והוסכם יחדיו על מתווה עבודה משותף וחלוקת עבודה ברורה, שאף הוצגו בפני הצוות המבקר. לאחר גיבוש מסמך זה לא נותרו עוד חילוקי דעות מקצועיים מהותיים והותוותה הדרך לעבודה משותפת.

נוסיף ונציין, כי מאחר וכאמור מדובר במערך מורכב וייחודי ביותר, מורכבות היחסים הבין-אישיים הייתה צפויה. מורכבות זו מטופלת בכובד ראש ויש לאפשר הזדמנות לתהליכים הטבעיים העומדים ביסוד הקמת גוף חדש ולתכנית שהציגו גורמי המקצוע המייעצים. לפיכך, המשטרה לא רואה מקום להערות הנוגעות ליחסים הבין-אישיים בדרגי העבודה השונים

ולקונפליקטים. אנו מאמינים כי בתום תקופת גיבוש הזהות הארגונית יבואו הנושאים הללו על פתרונם.
משטרת ישראל אינה מקבלת את האמירה הכללית בדבר: "קשיי תפקוד חמורים"; המשטרה סבורה, כי בפרק הזמן הקצר שעבר מהקמת המערך ועד היום הצליח המערך להפגין יכולות מרשימות; פרשיות פדופיליה מורכבות במיוחד פוצחו ע"י המערך, מוסדו דרכי התנהלות מול כלל השותפים, נציגי המערך חשפו את עולם התוכן בכנסים רבים, נבנתה תשתית של שיתופי פעולה ייחודים בארץ ובעולם, הוקמו מספר ערוצי הסברה במדיה הדיגיטלית ועוד כהנה וכהנה.

ליקוי

13. חלק מהגורמים השותפים שנדרשו לאייש את המוקד הטלפוני, האמור היה לפעול כל שעות היממה, לא איישו את מלוא התקנים שאושרו להם. משום כך, בדצמבר 2018, שנה ויותר לאחר התכנון המקורי, עדיין פעל המוקד במצבת כוח אדם חסרה. הפעלת המוקד כרוכה בקשיים טכנולוגיים: הוא אינו מקבל אלא פניות טלפוניות ואי אפשר לפנות אליו בדרכים אחרות כגון תוכנות או אפליקציות להעברת מסרים מיידים. כמו כן, במוקד משמשות שתי מערכות שונות, אחת לקבלת השיחות ואחת לטיפול בתלונות, והשימוש בשתיהן גם יחד גורם תקלות. על משרדי הממשלה השותפים להקמת המערך לקיים את החלטת הממשלה, ולאייש בהקדם את התקנים שאושרו להם.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

13. המשרד אייש את תפקיד עו"ס ארצי לחוק הנוער, מנהל תחום רווחה במטה הלאומי וכן שלושה תקנים של עו"סים מחוזיים לחוק הנוער במוקד 105. שני התקנים החסרים נמצאים בהליכי מכרז בימים אלה, לטובת איוש מיידי במוקד.

תגובה
משרד הבריאות

13. במהלך 2018 אוייש תקן ראשון של מנהלת תחום בריאות במטה מערך מאו"ר, אשר בונה את הנושא בתוך מערכת הבריאות ונותנת מענה גם למוקד לפי הצורך. תקן נוסף שמיועד למוקד, נמצא בתהליכים מתקדמים של בחירת נציג על ידי מכרז. איוש התקן בבריאות התעכב על מנת ללמוד ולדייק את הצורך של נציג קבוע במוקד – מאחר במערכת הבריאות, בשונה ממערכות אחרות, לא ניתן לקבל מידע ללא אישור המטופלים

עקב חוק זכויות החולה. לפיכך, הלמידה של הנושא בשטח הכרחית על מנת להגדיר את מהות התפקיד.

תגובה
משטרת ישראל

13. נכון לתאריך 18.3.19 עומדת מצבת היחידה המבצעית 105 (המערך הלאומי להגנה על ילדים ובני נוער ברשת האינטרנט) על 77 מתוך 82 תקנים (סה"כ 94% מימוש תקינה!) שאר התפקידים נמצאים בהליכים שונים של מכרז.

ליקוי

14. בספטמבר 2016 המליץ צוות ההקמה של המערך על הקמת אתר אינטרנט. רק באמצע נובמבר 2018 הוקם אתר אינטרנט, אך הוא אינו אינטראקטיבי. הבחינה העלתה כי המבנה הדו-ראשי של המערך הקשה על שני המפקדים הבכירים ועל העובדים לפעול כמערך אחד בעל מטרות משותפות ויצר יחסים מתוחים וקשיים תפקודיים משמעותיים בעבודה השוטפת בין יחידת המטה ליחידה האופרטיבית. על המערך לעשות שימוש בטכנולוגיה מתקדמת שתאפשר קבלת פניות באופנים שונים, קיצור זמן הטיפול בפניות, ושיפור יכולת התגובה על הפניות המתקבלות.

תגובה
משטרת ישראל

14. אתר האינטרנט הרשמי של המערך בתשתית ממשל זמין (gov.il) עלה לאוויר בתאריך 19/11/18 במקביל להשקת המערך. במקביל נפתחו 3 ערוצי הסברה ברשתות החברתיות אינסטגרם, פייסבוק ויוטיוב וכן מיני סייט המפנה את הגולשים לדפים אלו. חשוב לציין כי מטרת אתר האינטרנט האינטראקטיבי הינה לשמש כערוץ הסברה. מטבע הדברים, הקמתו של אתר אינטרנט אינטראקטיבי נמשכת פרק זמן מסוים בשל המחויבות להנחיות חשכ"ל. המטה פועל לבניית האתר בהתאם לנהלים המחייבים.
אטו"ב הציג משמעויות (משאבים ולו"ז) להקמת מערכת כוללת עבור מוקד 105, לרבות רכיבים לניהול הפניות הדיגיטליות. עד כה לא הוגדר תקציב למימוש הפרויקט.
לטובת פניה ישירה למוקד, פותח טופס מקוון המיועד להטמעה באתר ובוצעו הליכי רכש אשר העמידו בידי המטה את היכולת להטמיע טופס זה באופן מידי באתר האינטרנט. עם זאת, על מנת לוודא כי מוקד 105 יהיה ערוך ומסוגל להכיל פניות בערוץ נוסף לערוץ הטלפוני, הוחלט על הטמעת הטופס המקוון באתר

האינטרנט בכפוף לקיום הערכת מצב, אשר תיערך בחלוף מספר שבועות מתחילת פעילותו של מוקד 105 במתכונת מלאה.
בנוסף לאתר האינטרנט בתשתית ממשל זמין ולדפי ההסברה ברשתות החברתיות, מתוכננת הקמתו של אתר אינטרנט נוסף ייעודי שיפנה לקהלי יעד מגוונים ויהיה אינטראקטיבי באופיו. עלות הקמתו של אתר מעין זה מוערכת בכ- 2.5 מש"ח וכרוכה בפרסום מכרזי רכש כמתחייב מהוראות חשכ"ל. בימים אלו שוקד המטה המקצועי, באמצעות גורמי הרכש במ"י, על כתיבתם ופרסומם של מכרזים אלו.

ליקוי

15. הטיפול בעבריינ מין בשב"ס: מכלל כ-1,400 עבריינ המין שהיו בשב"ס ב-2017, כ-60% לא היו משולבים בתוכנית טיפולית כלשהי. נמצא כי תנאי הקבלה לקבוצות הטיפול הייעודי, ובהם יתרת מאסר של שנתיים לפחות, מוטיבציה לטיפול והערכת מסוכנות, הם בפועל חסם לשילובם של עבריינ המין בתהליך הטיפולי. לפיכך, רוב עבריינ המין הכלואים אינם מקבלים טיפול ייעודי בבית הסוהר, טיפול שהוא החוליה הראשונה ברצף השיקום של העבריין המורשע . מוצע כי שב"ס יפתח כלים חדשניים ודרכים נוספות, לרבות כלי הכוונה והסברה, תוך עידודם ותמרוצם של עבריינים להשתתף בתוכניות טיפול ייעודיות. כן מוצע ששב"ס יגדיר יעד כמותי להגדלת מספרם השנתי של עבריינ המין שישתתפו בתוכניות הטיפול הייעודי.

תגובה
שירות בתי הסוהר

15. השב"ס מקיים קבוצות מסגרות טיפול הטרוגניות לעבריינ מין בהתבסס על הספרות המחקרית המקצועית העדכנית ולפי הנחיות "פורום אמות מידה" המשמש כפורום מקצועי מוביל, בין משרדי הממשלה לקביעת אמות מידה לטיפול בעבריינ מין. ניתן לאפיין ולקטלג עבריינ מין עפ"י מאפיינים שונים, כגון: רמת מסוכנות, תכנון ותחכום-ויסות עצמי, מספר הקורבנות, קיבעון, גיל הקורבן, עיוותי חשיבה ועוד.
ההתערבות הייעודית מותאמת לצרכים ולמאפיינים הייחודיים הללו ולתקופות המאסר ולפיכך, מספר המטופלים בכל עת ישתנה ואין בו כדי להעיד על השתלבות בטיפול בנקודת זמן שנבדקה.
אי שילובם בו זמנית של כלל עבריינ המין בתוכניות שיקום מונע בבתי הסוהר נשען על רציונל מקצועי, ואין מדובר בליקוי אשר נובע מקביעת קריטריונים העלולים להוות חסם לשילובם של עבריינ המין בתהליך הטיפולי.

בשנת 2018 השתלבו בטיפולי שיקום מונע בכלא, 48% מכלל עברייני המין, המדובר בעליה של 8%. בנוסף, באותה שנה, 28% מכלל עברייני המין שולבו בתוכניות הכנה לטיפול שיקום מונע כדוגמת גמילה, רכישת שפה, קריאה וכתיבה, ייצוב מצב נפשי, קבוצות טיפוליות שונות בנושאים משיקים. מכאן ש-76% נמצאו בתהליכי טיפול על פני הרצף הטיפולי. עברייני מין משולבים בטיפול לאחר בדיקת מעריך מסוכנות מינית והמלצת מעריך המסוכנות על התאמה לטיפול וסוג הטיפול שיהיה בו כדי להפחית את המסוכנות. על בסיס הערכות אלו, 2% מכלל עברייני המין שולבו תחילה בטיפול בתחום האלימות במשפחה ונקבע כי אינם זקוקים לשיקום מונע לעברייני מין (מדובר בגברים שאנסו את בנות זוגם). בנוסף, 1% נמצאו ע"י מעריכי מסוכנות כמי שלא יפיקו תועלת מטיפול שיקום מונע. 7% עמדו בתנאי הכניסה לטיפול, אך סרבו בתוקף. 14% נוספים, אומנם מהווים פוטנציאל להשתלבות, אולם לא שולבו בטיפול, עד לסיום תהליכי בדיקות התאמה לטיפול בעניינם. מועד סיום הבדיקות הינו ביחס לפרמטרים שונים, בין היתר, הערכת המסוכנות, מוטיבציה וכיוצא באלה.

סרבני טיפול זוכים למעקב קפדני שמטרתו הגברת המוטיבציה לטיפול.

להלן רשימת המענים החדשים שמופעלים החל משנת 2017:

מענים טיפוליים לתמיכה ברצף הטיפולי:

ימים מרוכזים לאסירים לקראת שחרור, בהם הרצאות על הטיפול בשיתוף רש"א. במטרה לגייס מטופלים חדשים בדגש על סרבני טיפול. זאת על-מנת לחזק את הרצף הטיפולי בין האסיר העתיד להשתחרר לבין הקהילה ובכך לאפשר ולעודד שילובו במסגרות טיפול המשכיות לאחר השחרור.

תוכניות לשימור תכנים ותהליכים טיפוליים אותם עברו אסירים אשר סיימו הליכים טיפוליים משמעותיים ולא זכו לשחרור מוקדם.

קבוצות הכנה לטיפול בקהילה לבעלי יתרות מאסר קצרות ביותר.

מפגשי הכנה לשחרור ממאסר, למסיימי טיפול בשב"ס ובמב"ן בשיתוף קרימינולוג יחידת צור, על- מנת לאפשר מעבר נכון לתקופת הפיקוח הצפויה לאסיר, לעודד, להבהיר ולהדגיש הצורך בהמשך טיפול גם בתקופת הפיקוח והשלכותיו על תנאי הפיקוח .

תוכניות טיפול חדשות ייחודיות: טיפול למכחישים- 18 קבוצות הפועלות במהלך שנה. המדובר באסירים שאינם מודים בביצוע העבירה ולפיכך, אינם מוכנים להשתלב בטיפול . מסגרת התערבות זו למכחישים מאפשרת השתלבות ראשונית בטיפול, תהליך המאפשר בסופו של דבר המשך טיפול והבנת המעורבות והצורך בטיפול מצד האסיר. טיפול לבעלי צרכים

מיוחדים- הקמת שתי מסגרות ייחודיות (בביס״ר מגן- ניצן ובביס״ר מעשיהו). המדובר בטיפול לאסירים המוגדרים כבעלי צרכים מיוחדים- מונמכים קוגניטיבית, בעלי מוגבלות (חרש- אילם , באמצעות מתורגמן) ועוד.
קבוצות טיפוליות להגברת מוטיבציה של מטופלים- שתי קבוצות לאסירים חסרי מוטיבציה לטיפול, במגמה לעודדם להשתלב בהמשך. תכניות להגברת מוטיבציה והכנה לטיפול בקהילה לבעלי יתרה של פחות משנה- שתי קבוצות .
הרחבת מענים טיפוליים קיימים: פתיחת ארבע קבוצות ייעודיות חדשות נוספות- כיום פועלות עשר קבוצות . הקבוצות החדשות שנפתחו: שתיים בביס״ר חרמון , אחת בביס״ר רימונים ואחת בביס״ר מעשיהו.
הוספת מקומות לטיפול במחלקה טיפולית במתקן כליאה עם רמת ביטחון מרבית- הרחבת המחלקה בביס״ר רימונים, המאפשרת הרחבת המענה לאסירים בעלי יתרת מאסר ארוכה.
תוכניות ליווי והסברה פרטנית לנושא נטילת טיפול תרופתי להפחתת דחף מיני (בהתאם לצורך).
מחלקות ייעודיות- כיום פועלות שלוש מחלקות טיפוליות ואחת נוספת עתידה להיפתח בתקופה הקרובה בביס״ר דקל.
בסה״כ ישנן 134 מיטות במחלקות הפעילות (לא כולל המחלקה בביס״ר דקל שטרם נפתחה).
יצוין כי שב״ס פועל כל עת להרחבת מספר האסירים המשולבים בטיפול במסגרת שיקום מונע תוך יוזמה לתוכניות טיפול ייחודיות, ולראייה העלייה המשמעותית של למעלה מ - 16% עברייני מין בשנה זו, המשולבים במסגרות השונות הפועלות כיום בשב״ס.

ליקוי

16. היעדר נוהל עבודה בשב״ס: במועד הביקורת טרם אושר נוהל מחייב לתוכניות לשיקום מונע לעברייני מין בבית סוהר, כפי שנקבע בחוק ההגנה. על משרד הבריאות להביא לכלל סיום מהיר את אישורו של נוהל התוכניות לשיקום מונע לעברייני מין, כפי שנקבע בחוק ההגנה.

תגובה
משרד הבריאות

16. שב״ס העביר טיוטה להתייחסות משרד הבריאות, הערות המשרד הועברו בתחילת חודש מרץ 2019 ללשכה המשפטית במשרד לביטחון פנים. כאשר הערות המשרד יתקבלו הם יועברו לחתימה לראש הממשלה המכהן כשר הבריאות.

ליקוי

17. השחרור מבית הסוהר- בידי שב״ס אין ריכוז נתונים על רמת המסוכנות של כלל עבריינ׳ המין, במיוחד אלה מהם שריצו תקופת מאסר של שנתיים ופחות וממילא לא עברו טיפול ייעודי בבית הסוהר. חזרתם לחברה של אסירים משוחררים בלי ששום גורם בקהילה יודע את רמת מסוכנותם ואת מידת הסכנה שיעברו שוב עבירת מין - אינה רצויה ואף עלולה לפגוע בציבור . על שב״ס לבחון דרכים ולפתח כלים ואמצעים שיאפשרו הערכת מסוכנות גם של אסירים שנדונו לתקופות מאסר קצרות, כדי למנוע שחרורם של אסירים שרמת מסוכנותם אינה ידועה לגורמי הטיפול בקהילה.

תגובה
שירות בתי הסוהר

17. הערכות מסוכנות לגורמי הטיפול בקהילה מתבצעת ע״י משרד הבריאות ובאחריותו. להדגיש כי מוגשת על כל עבריין מין הערכת מסוכנות לקראת מועד שחרורו המלא, גם לגבי אלו אשר נשפטו לפחות משנתיים. תוקפה של הערכת מסוכנות הינו לשנה ובמידה וחלפה למעלה משנה תוגש הערכת מסוכנות עדכנית.
הליך ביצוע הערכת מסוכנות נערך בהתאם לסעיפים 6 ו 12 בחוק ההגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין התשס״ו (2006) : כחמישה חודשים טרם שחרורו של אסיר השפוט בגין עבירת מין נפתח לו תיק במערכת יחידת צור, באופן אוטומטי.
קצין התאום של היחידה בוחן האם האסיר עונה על הקריטריונים הראשונים לפיקוח על פי חוק ההגנה לציבור (האם שפוט על עברת מין כהגדרתה בחוק ההגנה על הציבור בפני ביצוע עברות מין -2006, ואם מדובר במי שביצע את עבירת המין בהיות קטין וביום שחרורו מלאו לו 19 שנה או ביום הגשת כתב האישום מלאו לו 19 שנים). במידה והתשובה היא חיובית, שמו נשלח למב״ן (מרכז לבריאות הנפש) לביצוע הערכת מסוכנות לפיקוח.
מבחינת יחידת הפיקוח לא יכול להתקיים מצב בו יבחן תיקו של עבריין מין העונה על הקריטריונים שהוצגו לעיל ללא הערכת מסוכנות. כל אסיר שמגיע נבדק ונכתבת הערכת מסוכנות גם אם סרב להיבדק (אז הערכת המסוכנות תתבסס על בדיקות קודמות). יודגש כי ככלל, לכלל האסירים שנידונו בגין עבירות מין (בהתאם להגדרה בחוק) תבוצע הערכת מסוכנות.

ליקוי

18. העדר משאבים בפיקוח ומעקב על עברייני מין בקהילה- יחידת צור בשב"ס מפקחת על עברייני מין כל שעות היממה כל ימות השבוע, על פי החלטת בית משפט שיהיו נתונים לפיקוח ולמעקב תקופה מסוימת. ישנה עלייה מתמדת במספרם של עברייני המין המשתחררים מדי שנה לקהילה. מספר המפוקחים על ידי יחידת צור בשנת 2018 היה 1,256 והוא עולה בממוצע ב-10% בקירוב מדי שנה. נמצא כי היחס בין מספר קציני הפיקוח ובין מספר המפוקחים נמוך מהיחס הנדרש לפיקוח שקבעו המשרד לבט"פ ושב"ס. לנוכח הגידול המתמשך במספרם של עברייני המין שבית המשפט מטיל עליהם צו פיקוח, וכדי לאפשר ליחידת צור לעמוד במשימותיה בכל עת ובכל מקום, על המשרד לבט"פ ושב"ס להיערך בהתאם ולהעמיד לרשותה של יחידת צור את מלוא האמצעים הדרושים לה למילוי משימותיה.

תגובה
שירות בתי הסוהר

18. היקף פעילותה של יחידת צור - המשרד לבט"פ ושירות בתי הסוהר קבעו את היחס הנדרש שבין קציני הפיקוח למספר המפוקחים. היחס עומד על מפתח של 1:23 (קרי, מפקח אחד על כל עשרים ושלושה מפוקחים). כיום היחס הוא 1:23.07 ולכן, התקנון בפועל תואם את המפתח. בהתאמה, יגזרו המשמעויות לנוכח עלייה בעתיד במספר המפוקחים.

ליקוי

19. מענה חלקי של המרכזים לשיקומם של עברייני מין בקהילה- מסגרת חוץ-ביתית - הוסטל ומרכז יום: מכסת המטופלים בהוסטל היא 24 בשנה בכל עת, אך מתחילת פעולתו באוקטובר 2015 עד סוף שנת 2017 - כשנתיים - טופלו בו 37 עברייני מין בלבד במקום 48 לפחות. במרכז היום, שתי מסגרות טיפול, שמכסת המטופלים בכל אחת מהן 20, בשנים 2017 ו-2018 טופלו 12 בלבד באחת ו-13 באחרת. על משרד הרווחה לפעול בנחישות כדי שכל המסגרות לטיפול ייעודי לשיקום עברייני מין בקהילה יהיו בתפוסה מלאה כל השנה, וימצו את הפוטנציאל הגלום בהם לשילוב מספר רב ככל האפשר של עברייני מין.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

19. המשרד באמצעות שירות המבחן למבוגרים, האמון על פרק השיקום בחוק, פועל, כל העת, לשם הקמה ופיתוח של מרכזים

נוספים לשיקום מונע לעברייני מין בקהילה וכן לשם הגדלת מספר המשתתפים בטיפול במרכזים הקיימים: מספר עברייני המין שקיבלו טיפול בקהילה מכוח החוק בין השנים 2015-2017 עלה משמעותית: מטופלים שקיבלו את הטיפול במסגרת צו מבחן - עליה של 53%; טיפול במסגרת שחרור על תנאי ממאסר - עליה של 146% וטיפול במסגרת צו פיקוח (עברייני מין שסיימו לרצות את עונשם והם משוחררים באופן מלא בקהילה) - עליה של 247%. מכאן עולה שאחוז עברייני המין המקבלים טיפול בקהילה מכוח החוק עלה באחוזים גבוהים באופן דרמטי, יחסית לגידול שחל במספר עברייני המין המשוחררים לקהילה בתקופה האמורה.
לגבי אכלוס ההוסטל ומרכז היום במהלך שנת 2018, המשרד פועל כל העת לשם הגדלת התפוסה ואף הגיע עד לכדי תפוסה מלאה בהוסטל במחצית שנת 2018, ובמרכז היום קיימים מקומות ספורים בלבד. יצוין כי יש חשיבות בקיומם של מספר מקומות פנויים לשם קליטת מטופלים נוספים באופן מיידי בעת הצורך, שכן מדובר בהליכים משפטיים שאינם צפויים. נכון להיום, כל עבריין מין אשר מסכים לקבל טיפול יכול לקבל אותו, במימון, בפיקוח ובאחריות מלאה של המשרד.

תגובה
הרשות לשיקום האסיר

19. ביחס למענה חלקי של המרכזים לשיקומם של עברייני מין בקהילה: הרשות לשיקום האסיר פועלת כל העת למען שילובם של אסירים משוחררים בתכניות שיקום מונע במסגרת המרכזים הקיימים. הרשות לשיקום האסיר ושב"ס, מקיימים בבתי הסוהר סדנאות חשיפה וגיוס לטיפול, על מנת להעלות את המודעות לצורך שבטיפול בקרב אסירים העתידים להשתחרר על תנאי או בשחרור מלא וכן ימי הסברה בקרב קציני פיקוח לצורך הפניית מפוקחי היחידה להשתלבות בתכניות שיקום מונע. יצוין כי לעניין שילובם של אסירים משוחררים בטיפול במסגרת צו הפיקוח – בשנת 2015 היו 19 מטופלים, בשנת 2016 היו 63 מטופלים, בשנת 2017 היו 138 מטופלים ובשנת 2018 היו 238 מטופלים. מדובר בעלייה של מאות אחוזים אשר הינה תוצאה של הפעילות ההסברתית הרבה אשר נעשית בתחום זה בשיתוף עם הממשקים החיצוניים הרלוונטיים.

ליקוי

20. מרכזים מורשים לטיפול קבוצתי: רוב המטופלים בשיקום מונע (85%) היו עברייני מין שהופנו על פי צו מבחן או כתנאי לשחרור על תנאי וההשתתפות בטיפול היא חלופת מאסר. כך יוצא שרוב עברייני

המין ששוחררו לקהילה לאחר ריצוי מלוא מאסרם לא השתתפו בתוכניות שיקום כלשהן. על כל הגורמים המקצועיים העוסקים בטיפול ובשיקום של עברייני המין ובהם, משרד הרווחה ושב"ס, לבחון את ההסדרים, שנקבעו בדין או בדרך אחרת, לטיפול שיקומי מחייב לכל עברייני המין ששוחררו ממאסר, גם אם ריצו את מלוא תקופת המאסר. כמו כן עליהם לבחון דרכים נוספות, ובהן הרחבתם של מעגל ההסברה ושל התמריצים לעידודם של עברייני המין להשתלב בטיפול שיקומי, דבר שישרת את האינטרסים גם של עברייני המין גם של החברה.

תגובה
שירות בתי הסוהר

20. בנושא מרכזים לשיקום מונע בקהילה- יודגש כי מפוקחי יחידת צור סיימו לרצות את עונשם ואי אפשר לחייבם להשתלב בטיפול. על פי חוק ההגנה על הציבור מפני עבירות מין, אין יחידת צור אמונה על שילובם של עברייני מין במסגרות שיקום מונע בקהילה. על פי פרק ג' לחוק (שיקום מונע), משרד הרווחה והשירותים החברתיים אמון על נושא זה (רש"א ושירות המבחן). יחד עם זאת, יחידת צור פועלת לגיוס מפוקחים לשילובם בטיפול במסגרות שיקום מונע בקהילה, לרבות עידוד לקבלת טיפול בדקפפטיל, להפחתת הדחף המיני כחלק מהפחתת מסוכנותו של המפוקח.
כאשר המפוקח מעוניין בכך, היחידה מבצעת הפנייה לגורם מקצועי מתאם (להלן: גמ"מ) שיגבש תוכנית שיקום בקהילה. יוער כי על פי חוק, על עבריין המין לפנות ישירות לבית המשפט בבקשה לבניית תוכנית שיקום מונע ועל בית המשפט להפנותו לגמ"מ. בכדי לנצל את חלון הזדמנויות שנוצר עם הסכמתו של עבריין המין, מעבירה יחידת צור ישירות את ההפניות של המפוקחים לגמ"מ והאחרון מפנה את עבריין המין לבדיקת התאמה במסגרת שיקום מונע בקהילה ואם נמצא מתאים, הגמ"מ מעביר את התכנית לבית המשפט לצורך עיגונה בצו הפיקוח.
יחידת צור אוכפת את תוכנית הטיפול שעוגנה בצו כשאר תנאי הצו ובמקרה של הפסקת טיפול ללא הודעה מראש, מוזמן המפוקח לשימוע בפני מפקד היחידה, כאשר מטרת השימוע הינה גיוסו של המפוקח לשוב ולקחת חלק בטיפול.
יחידת צור מנסה לעודד מפוקחים להשתלב בטיפול בקהילה באמצעות שיקוף יומיומי של קציני הפיקוח לגבי מצבם והתנהלותם, מינוף ראיונות אזהרה ותלונות במשטרה לאחר הפרת צו.

ליקוי

21. ליקויים במתן טיפול תרופתי - במערכת הבריאות קיימים כשלים במתן התרופה להחלשת הדחף המיני דקפפטיל (Decapeptyl) הנמצאת בסל הבריאות. זאת אף שעברו כשבע שנים מכניסתו לתוקף של חוק ההגנה, ומשרד הבריאות פרסם חוזר מנכ"ל שפירט את תהליך מתן התרופה ואף קיים יום עיון בנושא. הדבר מקשה על עברייני מין המעוניינים בטיפול תרופתי למצוא מענה במסגרת קופות החולים. היוזמה של משרד הבריאות להקמת מרפאה לטיפול בהפרעות בדחף המיני, שתספק אבחון ראשוני, טיפול תרופתי ומעקב קליני, לא צלחה בגלל התנגדותן של הרשות המקומית ושל התושבים. על משרד הבריאות לפעול להטמעתו של חוזר מנכ"ל בנושא הטיפול התרופתי, בקרב רופאי המשפחה בקופות החולים, הרופאים הפסיכיאטרים וגורמי המקצוע האחרים העוסקים בכך, ולנקוט פעולות שיביאו לקיום החוק. כמו כן עליו להמשיך לבחון דרכים נוספות לפתיחת מרפאה שתאפשר את קבלת התרופה באופן זמין, תוך ליווי מקצועי והתייחסות מכבדת למקבלי התרופה.

תגובה
משרד הבריאות

21. משרד הבריאות הפיץ נוהל בנושא הטיפול התרופתי לכל קופות החולים ופועל באופן שוטף להטמעתו. המשרד מטפל בכל פנייה המגיעה אליו בבקשה לקבלת שירות זה ומטפל בה עד להסדרת המענה בהתאם לנוהל. יצוין כי מתקיים ערוץ תקשורת ישיר של הממונים הארציים במשרד הרווחה על תחום זה עם הנהלת האגף לבריאות הנפש על מנת לתת מענה מהיר לכל מקרה הנזקק לשירות ולהסרת חסמים לקבלתו. גורמי רווחה אלו הינם הגוף האחראי על המסגרות לשיקום המונע, האמונים על הטיפול בכל עברייני המין, אשר המלצת המטפלים בהם במסגרות אלו מהווים תנאי סף למתן הטיפול התרופתי. הקמת מרפאה ייעודית מתמחה אשר תוכל לשמש גם כמרכז ידע והדרכה, כפי שרצה המשרד והנהלת מרכז לבריאות הנפש בבאר יעקב להקים במתחם בית החולים, נתקל בהתנגדות ראש המועצה כמפורט בדוח הביקורת. משרד הבריאות רואה התנגדות זו לקיום שירות חיוני זה מטעמי סטיגמה באופן חמור מאד.

ליקוי

22. הטיפול בקטינים שנפגעו מינית - הקמת מרכזי טיפול: הצורך לטפל בקטינים שנפגעו מינית הכרחי משום שהשפעתו חיובית על התגובות בעקבות האירועים הטראומטיים ומשום שללא טיפול עלולים להיגרם

לקטינים נזקים כבדים לאורך זמן. בשנים 2015 - 2017 טופלו במרכזי הטיפול ואצל מטפלים פרטיים, במימון משרד הרווחה, כ-6,300 קטינים, כ-70% מהם בני פחות מ-12. על אף המלצתה של הוועדה הבין-ארגונית מאוקטובר 2011 על הקמת 19 מרכזי טיפול אזוריים, ולמרות הגידול המתמיד במספר המטופלים, במועד סיום הביקורת פעלו רק 13 מרכזי טיפול בלבד. על משרד הרווחה לפעול להקמתם של מרכזי הטיפול הנוספים, תוך קביעת לוחות זמנים לסיום ההקמה ולהפעלתם.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

22. בוועדה הבין ארגונית לא נקבע לוח זמנים להקמת מרכזי הטיפול בכל רחבי הארץ. יחד עם זאת, בשנתיים האחרונות נוספו למשרד תקציבים להקמתם של המרכזים הנותרים. בחודש ינואר 2019 נבחר ספק להקמת והפעלת שני מרכזים טיפוליים חדשים בפתח תקוה והסביבה ובאשדוד והסביבה, הצפויים להיפתח בחודש אפריל. בחודש מרץ פורסם מכרז להפעלת 4 מרכזי טיפול אזוריים חדשים – שני מרכזים במטרופולין תל אביב, מרכז בכפר סבא והסביבה ומרכז בנגב הצפוני והמערבי, הצפויים להיפתח בחודש אוקטובר. לאחר השלמת פתיחת המרכזים הנ"ל, יופעלו כל 19 היחידות שתוכננו בתכנית המקורית.

ליקוי

23. הפנייה למרכזי טיפול: בעקבות מדיניותו של משרד הרווחה למתן טיפול זמין לכל קטין שנפגע מינית ולמשפחתו ללא עלות, עלה מספר הפניות לאגפי הרווחה ברשויות המקומיות, אך בהיעדר תוספת של כוח אדם לנושא, חלק מהרשויות אינן מפנות לטיפול או מפנות נפגעים מעטים בלבד. כמו כן, על משרד הרווחה לבדוק ולוודא שיימצא מענה טיפולי לכל האוכלוסיות הבאות לקבל משירותי הרווחה ברשויות המקומיות טיפול בשל פגיעה מינית.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

23. עם הקמת מרכזי הטיפול ברחבי הארץ, עלתה המודעות בקרב העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים החברתיים לקיום המענה הטיפולי וגם לחשיבות הפניית קטינים שנפגעו מינית והוריהם לקבלת טיפול במרכזים הייעודיים. לראייה, ישנה עלייה מתמדת בכמות המופנים ממחלקות הרווחה למרכזי הטיפול מאז הקמתם. במהלך שנת 2018 כל המרכזים פעלו

בתפוסה מלאה, מלבד שניים שפעלו בתפוסה של מעל 80%. המשרד פועל במספר מישורים על מנת להבטיח הפניית כלל האוכלוסייה הנזקקת לשירות על ידי עו"סים במחלקות לשירותים החברתיים: נפתחו מספר הכשרות לעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים, נערכת פעילות קהילתית והסברתית שוטפת על ידי מרכזי הטיפול באזור פועלם, נפתחו הכשרות למטפלים בילדים שנפגעו מינית מכל המגזרים ומועסקים במרכזי הטיפול מטפלים ממגזרים שונים על מנת לתת מענה לחברות השונות.

ליקוי

24. נוהל לפיקוח על מרכזי הטיפול: טרם גובש נוהל לפיקוח על מרכזי הטיפול לקטינים, ולא נקבעו הוראות לפיקוח על המרכזים בתע"ס. כן עליו לגבש בתע"ס נוהל להפעלתם של מרכזי הטיפול לנפגעים ולפיקוח עליהם.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

24. משנת 2016 המפקחות המחוזיות מפקחות על פעילות מרכזי הטיפול על פי כלי פיקוח שנבנה למטרה זאת. בנוסף, פורסם חוזר מנכ"ל מיוחד בנושא הפניית קטינים נפגעים מינית למרכזי הטיפול באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים והופצו נהלים שונים בנושא. טרם פורסם תע"ס וזאת, בין היתר, לאור עדכון במדיניות מבנה התע"סים במשרד. כעת, עם פרסום נהלים עדכניים במשרד לעניין זה, התע"ס נמצא בתהליכי עבודה ויפורסם עד סוף שנת 2019.

תגובה
המועצה הלאומית לשלום הילד

24. המועצה הלאומית לשלום הילד מברכת על דוח מקיף, מעמיק וחשוב ביותר לרווחתם של ילדים נפגעי עבירות מין. מתוך הכרה בחשיבות הנושא המועצה מצאה לנכון להעיר הערותיה על אף שאינה גוף מבוקר בדוח הביקורת.
לנושא מרכזי הגנה לקטינים נפגעי עבירות מין ואלימות, המועצה סוברת שיש צורך לבדוק גם את סוגיית שעות פתיחת מרכזי ההגנה. מרכזי ההגנה פתוחים היום בין השעות 08:00-16:00, ושעריו של מרכז כאמור, שמטבע הדברים רבים הבאים בשעריו לא "מתזמנים" את שעות ההגעה אליו, צריכים להיות פתוחים וזמינים בכל שעות היום (ואף הלילה) . בנוסף, המועצה סבורה כי מערכת מנ"ע (להלן: מערכת מידע לנפגעי

עבירה הפועלת מתוקף סעיף 8(א) לחוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001)- אינה מתוקצבת כראוי ובשל כך נפגעת יכולתה לתת מענה מיטבי לנפגעי העבירה בכלל, ולילדים נפגעי עבירות מין בפרט (יצוין, כי זכותם של נפגעי עבירות מין ואלימות לקבלת מידע אף רחבה יותר על פי החוק). למיטב ידיעת המועצה, המערכת פועלת בשפה העברית בלבד. ובמוקד המערכת, הנותן מענה טלפוני לנפגעי העבירה, פועלות שלוש מוקדניות בלבד, אשר נדרשות לתת מענה לאלפי נפגעי עבירה. יצויין כי המערכת אינה מצויה בממשק עם המערכת הממוחשבת של בתי המשפט, ובשל כך נדרשים גורמים שונים לאורך ההליך הפלילי להזין ידנית את תוצאות ההליכים השונים. משמעות ההזנה הידנית היא לעיתים שיהוי בהזנת המידע וכתוצאה מכך מידע קריטי לנפגעים עשוי להגיע באיחור או לחילופין אף להיות בלתי רלוונטי במועד העדכון במערכת. משעה שמערכת בתי המשפט מוזנת באופן מהיר ואוטומטי בהחלטות הניתנות בכל תיק ותיק, ממשק כאמור עשוי להביא לפתרון יעיל ואף הכרחי לנפגעי עבירה. (לצורך המחשת התוצאות הדרמטיות של היעדר הממשק ראה פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 27/12/16 ומיום 8/12/15).
המועצה רואה חשיבות בהסדרת נושא עיגון חובת מסירת הודעה בדבר כניסה, יציאה ושחרור של נידון ממעון נעול והסדרתה בחקיקה ובתוך כך להסדיר מערכת אנושית או ממוחשבת שתאפשר יידוע כאמור (בדיוק כפי שקיים היום כאשר הפוגע הוא אסיר השוהה במתקני שב"ס): חוק זכויות נפגעי עבירה מעגן את זכותם של נפגעי עבירות מין או אלימות לקבל מידע בדבר כניסתו למאסר, שחרורו ויציאותיו לחופשה של האדם שפגע בהם. במצב המשפטי הקיים היום, כאשר הפוגע הוא קטין ונגזרה עליו שהייה במעון נעול, נפגע העבירה אינו מיודע כלל על מועד כניסתו למעון, על יציאותיו לחופשה ועל שחרורו מן המעון.

הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלות בהליכים משפטיים

הגופים המבוקרים: נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות-משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, סניגוריה ציבורית-משרד המשפטים, יחידת הסיוע המשפטי-משרד המשפטים, משטרת ישראל, הנהלת בתי המשפט, שירות בתי הסוהר, משרד הרווחה והשירותים החברתיים

ליקוי

1. רק ביוני 2018, כארבע שנים לאחר המועד שנקבע בתקנות להשלמת התאמות הנגישות של השירות, החלה המשטרה בבדיקה הראשונית, לזיהוין של התאמות הנגישות הנדרשות בשירות שהיא מספקת, וטרם השלימה אותה.

תגובה
משטרת ישראל

1. המשטרה מודעת לכך ופועלת למילוי חובותיה והשלמת הפעולות הנדרשות. היחידה לשיפור איכות השירות עברה במהלך 2017 לאגף השיטור – תחת פיקוד ראש האגף. במקביל מונה ממונה נגישות בדרגת רפ"ק בתקן מלא. אגף השיטור (באמצעות יחידת השירות) פועל ללא לאות לבצע התאמות נגישות בשירות במשטרה בכלל ובתחנות עצמן. הופצו כללי הנגישות (כרזות הסברה) לכלל התחנות, נרכשו 145 ערכות שמע לכבדי שמיעה, במהלך דצמבר 2018 התקיים כנס משטרה נגישה ארצי, אירועים רשמיים החלו להיות מונגשים באמצעות שפת סימנים. ישנן תחנות שהותקנו בהן מאחזי יד ובחלקן דלפקים נגישים. להתאמה מלאה של כלל המתקנים יידרשו משאבים רבים לאורך זמן. הנושא מטופל על ידי אגף השיטור בתיאום עם אג"ת.

ליקוי

2. המשטרה לא ערכה בחינה פרטנית של מכלול הנהלים, ההליכים ונוהגי השירות, ולפיכך אין בכוחה לדעת אילו התאמות נגישות עליה לבצע כדי לעמוד בחובות המוטלות עליה. על המשטרה להשלים בהקדם את החוסרים שבנהליה ובטיוטת פקודת הנגישות, כדי שיתנו מענה ממשי לדרישות החוק והתקנות.

תגובה
משטרת ישראל

2. במהלך שנת 2017 (אוקטובר – דצמבר) הוחלט ע"י ר' היחידה לשיפור השירות לבצע מיפוי ראשוני בתחנות - לבחינת הנגישות ב-15 פרמטרים עיקריים המאפשרים נגישות לאנשים עם מוגבלות ברמה הבסיסית. יצוין כי 15 הפרמטרים שנבחרו הינם החשובים ביותר ומהווים את תקן הבסיס. קיימת תכנית לבצע סקר נוסף של נגישות השירות בתחנות המשטרה במהלך שנת 2019. אכן, לא כל המרכיבים נלקחו בחשבון. יחד עם זאת, המרכיבים שנבחרו מאפשרים גישה ראשונית ומתן שירות בסיסי לאנשים עם מוגבלות. הפערים יושלמו בתכנית עבודה שתגובש בכפוף להקצאת תקציבים וכוח אדם.

ליקוי

3. המשטרה לא פירטה בפקודותיה באילו דרכים על שוטר לפעול כדי להתאים את השירות שהוא נותן לאנשים עם מוגבלות. בין השאר לא פורט אילו אמצעי עזר ושירות המשטרה נדרשת לספק לאנשים עם מוגבלות, כיצד יתבצע סיוע של שוטרים במילוי טפסים ואיך יימסר מידע בתחנה.

תגובה
משטרת ישראל

3. פקודת המטא"ר הייעודית והייחודית המתהווה בנושא 04.08.02 - הנגישות, השוויון והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות במשטרת ישראל טרם הושלמה, טרם אושרה וטרם פורסמה. היא נמצאת בשלבי גיבוש סופי לאחר שכבר עברה את שלב התייחסויות הגורמים המקצועיים שיצקו לתוכה תוכן. בטיוטת הפקודה קיימת התייחסות באופן כללי לדרך שיש לנהוג עם אנשים עם מוגבלות ואף התייחסות לחקירתם. טיוטת הפקודה מגדירה את ה"מה", היא מכילה את המסגרת החוקית שהחוק והתקנות מחייבים. בפקודה לא יפורט כל ה"איך" אלא העקרונות המרכזיים ודוגמאות מרכזיות. הפירוט כולו בהתאם לאחריות, מקומו בנוהלי האגפים המקצועיים. בנוסף, נערך סרטון שיופץ לכל הארגון ומתייחס לאופן שבו יש לנהוג באנשים עם מוגבלות.

ליקוי

4. רק בחלוף ארבע שנים מהמועד הקבוע בתקנות, הורתה היחידה לשיפור השירות במשטרה להפיץ בכל המקומות הנותנים שירות לקהל

מסמך יידוע על החובות הכלליות מכוח חוק שוויון, לתלותו במקום גלוי ולפרסמו באתרי אינטרנט.

תגובה
משטרת ישראל

4. במהלך שנת 2018, הופץ נגישון בכל תחנות המשטרה ונתלה במרכזי השירות לאזרח ׳יומן. הנגישון מיועד לכלל השוטרים ומורה כיצד עליהם לנהוג כאשר מגיע לתחנה אדם עם מוגבלות. בנוסף, מאפשר הנגישון לאדם עם מוגבלות לדעת מהן זכויותיו. באשר לפיתוח לומדה, בשלב ראשון פותח סרטון המיועד לכלל הארגון והופץ באמצעים דיגיטליים. בשנת 2019 יופץ בסיוע תקציב אגף ההדרכה סרטון המכסה את חובת היידוע. הסרטון יהיה בר ניטור במערכת הלמידה, ויופץ כנושא חובה לכלל השוטרים. יבוצע מעקב אחר ביצוע התכנים. בנוסף, אושר מימון לומדת נגישות מתקציב אגף ההדרכה.

ליקוי

5. המשטרה לא סיימה להכשיר את השוטרים הבאים במגע עם הציבור, בנוגע למתן השירות לאנשים עם מוגבלות. המשטרה גם לא הכשירה את רוב החוקרים כיצד יש לחקור אנשים עם מוגבלות לפי חוק הליכי חקירה והעדה.
- על המשטרה להתחיל לאתר בעבודת המטה להכשרת שוטרים נותני שירות ולפעול להקדמת המועדים שקבעה לכך. עוד עליה לוודא שכל החוקרים עברו את ההדרכה הדרושה לפי תקנות השירות ולפי חוק חקירה והעדה, כדי להבטיח שלא ייחקר אדם עם מוגבלות בידי חוקר שלא הוכשר לכך.

תגובה
משטרת ישראל

5. בשנת 2018 הופק סרטון הדרכה בנושא נגישות שהוקרן לראשונה בכנס הנגישות השנתי .הסרטון ״מכסה״ את תקנה 87 חובת ידוע כלל העובדים ויופץ באמצעות הרשת המשטרתית לכלל השוטרים. בשנת 2019 מתוכננת להתפרסם באותו אופן לומדת נגישות לכלל השוטרים למילוי תקנה 87. באגף ההדרכה מתבצעת בדיקה בשת״פ יחידת השירות בנושא כמות מערכי השיעור הנדרשים לפיתוח. בכוונת מ״מ רמ״ח תורה והדרכה (תוה״ד) להמליץ לפיקוד המכללה הלאומית לשוטרים לקיים פעילות לסגל ולחניכים בנושא נגישות, כדוגמת ערב מפקד. הועברה בקשה למיקוד תחקירים חיוביים מיחידות השטח לנושא הנגישות והטיפול באנשים עם מוגבלויות. תיבנה תכנית

הדרכה עקרונית שתפרט את אופן טיפול השוטר באדם עם מגבלת נגישות (מעצר/עיכוב/שימוש בכוח). מתוכננת בניית "הכשרת מניפה" כחובה במערכת תוך תיאום עם מחלקת תכנון הדרכה. הנושא הינו באחריות משותפת של אגף ההדרכה ויחידת השירות באגף השיטור. מדור פיתוח הדרכה הונחה לשלב הכשרה בנושא נגישות בקורס קציני הדרכה (קה"ד), שוטרי שח"מ (שירות חובה משטרה) ובקורס קצינים ייעודי, לרבות עדכון תיקי יסוד. יינתן קוד הכשרה לביקור בסדנת "דיאלוג בחשיכה" ו"הזמנה לשקט". הקוד יוזן לשוטרים שכבר עברו סדנאות אלו בעבר וכמובן לאלו שיעברו את ההכשרה בעתיד. במסגרת תהליך ההתייעלות של "שבוע משמעות מעל"ה" (מערך עדכניות הלמידה)- הופצה הנחייה לא לפגוע בפעילות החווייתית "דיאלוג בחשיכה". הטענה לפיה אין מידע מרוכז בדבר מספר החוקרים שעברו הכשרה, אינה נכונה. נתוני ההדרכות נרשמים ומתועדים, כמפורט לעיל. יצויין כי מאז הקמת המכללה הלאומית בבית שמש, תכנון וביצוע ההכשרות מושפע מיכולתה האובייקטיבית (והמוגבלת) של המכללה לקיים הכשרות. לפיכך, לעתים קיים פער בין תכנון שנתי לבין ביצוע בפועל- וזאת בשל הקיבולת המוגבלת של המכללה. למרות האמור, מכירה חטיבת החקירות בחשיבותה של הדרכה זו לפי חוק חקירה והעדה, ועל כן במצבים שבהם נדרש תיעדוף הכשרות, קיבלה הכשרה זו עדיפות על פני הכשרות אחרות. בנוסף, כאמור לעיל, פותחה לומדה ללימוד עצמי של החוק והנוהל הרלוונטי לחקירת אנשים עם מוגבלות. הלומדה מופצת באמצעות אגף ההדרכה במכללה הלאומית. כמו כן, במסגרת הקורס הבסיסי אותו עובר כל חוקר משטרה שולבו מערכי שיעור בנושא חקירת אנשים עם מוגבלות. זאת ועוד, במסגרת תכנית המניפה – הכשרה לחוקרים ממגזרים שונים - שובץ הנושא של חקירת אנשים עם מוגבלות.

ליקוי

6. למרות החובה החוקית לבצע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות, ובפרט בהליכי חקירה ומשפט, בביקורת נמצאו ליקויים בהתאמת פעולות החקירה המשטרתית לאנשים עם מוגבלות בנוגע לזיהויים, להפנייתם לחוקר מיוחד בשירות לחקירות מיוחדות שבמשרד הרווחה, לאזהרת חשוד, לפעולות חיפוש, לשימוש באמצעי עזר ולהתאמת מידע המיועד לנפגעי עבירה.

תגובה
משטרת ישראל

6. זכויותיהם של חשודים עם מוגבלות נשמרות בהקפדה. אזהרת החשודים עם מוגבלות נעשית בהתאם לדרישות החוק. באופן מובנה קיים שוני בין החקירות המיוחדות המנוהלות בשירות לחקירות מיוחדות לבין חקירות המשטרה. הצורך בנוסח אזהרה מיוחד והנוסח עצמו צריך להיבחן על ידי גורמים מקצועיים ומשפטיים. בימים אלה נמצאת על המדוכה סוגיית גיבוש נוסח אזהרת חשוד עם מוגבלות שכלית במשרד המשפטים. לאחר שיגובש ויאושר נוסח האזהרה על ידי משרד המשפטים, הרי שנוסח זה ייבחן במשטרה על ידי הגורמים המקצועיים.

ליקוי

7. נמצאו מקרים שהמשטרה לא זיהתה בהם כי חשודים או נפגעי העבירה הם אנשים עם מוגבלות, ובהיעדר זיהוי חקירתם לא הותאמה כנדרש בדין.

תגובה
משטרת ישראל

6. פותח פתרון טכנולוגי במערכת החקירות הממוחשבת, אשר יאפשר סנכרון המידע המוזן למערכת בחקירה הראשונה של נחקר בעל מוגבלות שכלית, כך שכל אימת שייחקר אותו אדם כחשוד בתיקים נוספים, תהיה האינדיקציה בדבר היותו בעל מוגבלות שכלית רשומה במערכת ותקפוץ כהתראה לחוקר. פתרון זה יטייב את הטיפול בתיקי חקירה אלו ויבטיח הנגשת הכלים המתאימים לנחקר והפניה לחוקר מיוחד, בהתאם לחוק. בנוסף, מתבצעים מספר שיפורים טכנולוגים במערכת הממוחשבת, כך שסימון אדם כבעל מוגבלות יהיה סימון חובה, מהלך שיביא למזעור טעויות. בהתייחס לאנשים עם מוגבלות נפשית, חשוב לציין כי המשטרה הביעה לא פעם עמדתה שמן הראוי היה להעביר גם חקירות אלה לחוקרים המיוחדים, וזאת לאור הכשרתם, ניסיונם המקצועי והכלים הרבים העומדים לרשותם, אשר אינם בנמצא לחוקרי המשטרה.

ליקוי

8. נהלי המשטרה ונהלי שח"ם אינם מסדירים את אופן קבלת המידע המצוי במשרד הרווחה על מוגבלותו של אדם, לשם החלטה מי מביניהם יחקור אותו.

תגובה
משטרת ישראל

8. משטרת ישראל פועלת על פי הנוהל המשטרתי "חקירת אנשים עם מוגבלויות" 03.300.267, בכל הנוגע לדרך קבלת המידע לבירור מוגבלותו של המעורב בתיק החקירה. לאור המלצת המבקר, גורמי החקירות יבחנו מול נציגי הרווחה הרלוונטיים את קיומו של הצורך בהסדר מובנה, על מנת שבתיקים בהם מעורב אדם עם מוגבלות, הטיפול יהיה מהיר יותר, הן אצל כל גוף בתחומו והן בממשקי העבודה בין הגופים הרלוונטיים.

ליקוי

9. משנת 2008 התריעה ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת על היעדרו של מסד נתונים שיאפשר בחינת יישומו של חוק חקירה והעדה, והפקת לקחים מפעילותם המשותפת של גורמי אכיפת החוק. משנת 2013 נוהל של משטרת ישראל מחייב תיעוד של העובדה שנחקר הוא אדם עם מוגבלות במערכת הממוחשבת. רק ביוני 2017 הונחו גורמי המחשוב במשטרה להפעיל חיווי על מוגבלותו של אדם במערכת הממוחשבת.

תגובה
משטרת ישראל

9. במערכת הפל"א קיים חיווי על אדם עם מוגבלות פיזית/ נפשית או שכלית. החל מינואר 2019 , כל אדם שיסומן כאדם עם מוגבלות, יהיה מסומן כך באופן אוטומטי בכל תיק חקירה שייפתח לו בעתיד.

ליקוי

10. המשטרה מעבירה לפרקליטות תיקי חקירה פיזיים ללא סימונם כתיקים בהם מעורב אדם עם מוגבלות, ואינה מעבירה מידע זה לפרקליטות במערכות הממוחשבות. בהיעדר הסדרה של העברת מידע, קיים חשש שתיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות לא יזוהו ככאלה, הזכויות הנובעות מן המוגבלות לא יוענקו, החובות החלות על

גורמי אכיפת החוק לא יקוימו, ומן הפרקליטות תימנע האפשרות למלא את חובתה לבדוק אם התיק טופל כראוי ובהתאם לדין. על המשטרה לדון עם פרקליטות המדינה בהקדם ולפעול להסדרתה של העברת נתונים על מעורבותם של אנשים עם מוגבלות בחקירה במערכות הממוחשבות ובסימון התיקים הפיזיים, כדי לוודא שהתיקים מטופלים כנדרש ובזריזות.

תגובה
פרקליטות המדינה

10. כאמור בדו"ח, הפרקליטות אינה יכולה לבצע מעקב באם תיקי המשטרה אינם מסומנים. לאחר שמשטרת ישראל תוסיף סימון בתיקים [סימון כפול, הן במערכת המחשוב והן בתיקים הפיזיים] ניתן יהיה לבצע מעקב גם ביחס לתיקי הפרקליטות. מועד ביצוע: לא ניתן לקבוע בשלב זה. תלוי בהערכות משטרת ישראל.

תגובה
משטרת ישראל

10. נושא הממשקים הממוחשבים והפיזיים בין החקירות לתביעות ולפרקליטות יבחן מול הגורמים הרלוונטיים. משטרת ישראל תבחן קידום אינדיקציה בכריכת התיק. ככל שהתיקים יסומנו על ידי מערך החקירות, יזכו בהתאם לתעדוף בטיפול.

ליקוי

11. הפרקליטות לא הסדירה, באמצעות המערכת הממוחשבת או בהנחיותיה, חובת סימון של תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות.

תגובה
פרקליטות המדינה

11. לאחר שמשטרת ישראל תסדיר את אופן סימון התיקים על ידה, תפעל הפרקליטות לקדם הוספת חיווי בתנופ"ה, המערכת הממוחשבת לניהול תיקים של הפרקליטות.

ליקוי

12. במשך כעשור לא הוסדרה העברת עדכונים שוטפים מהמשטרה ומהתביעה לשח"ם על תוצאותיהם של כל ההליכים שהיה מעורב בהם אדם עם מוגבלות שנחקר בשח"ם.

תגובה
משטרת ישראל

12. הנושא ייבחן למול הפרקליטות והשירות לחקירות מיוחדות; תיבחן אפשרות לעדכן חקירות מיוחדות בהודעה על סגירת תיק או העמדה לדין (בדומה לטופס דיווח לשירות מבחן על קטין).

ליקוי

13. משרד המשפטים לא בחן את הנהלים, הנהגים והליכי העבודה למתן שירות לציבור ביחידותיו השונות, כנדרש בתקנות. ולכן, אין לדעת אם הוא ביצע את כל התאמות הנגישות הדרושות לאנשים עם מוגבלות במסגרת נוהל הנגישות הכלל-משרדי שנוסח על ידו. משרד המשפטים אמון על שלטון החוק, על ייצוג המדינה בפני ערכאות שיפוטיות ולא פעם על ייצוג הפרט בהליכים משפטיים, ועל כן עליו לשמש דוגמה למילוי החובות המופיעות בדין. לפיכך, ובהמשך לפעולות הרבות שנקט עד כה לקידום נושא זה, עליו להשלים לאלתר את התאמת נוהלי ונוהגי השירות שלו, ולהבטיח את הכשרתם המלאה של כלל העובדים ועורכי הדין החיצוניים המעניקים שירות ציבורי מטעמו.

תגובה
משרד המשפטים

13. משרד המשפטים פועל ללא לאות להנגשת השירותים אותם הוא מספק לציבור ובכללם הליכים משפטיים. המשרד רואה בהנגשת השירותים המשפטיים נושא בעל חשיבות עליונה ועל כן, פעל במהלך השנים לבחינת הנהלים, הנהגים והליכי העבודה ביחידותיו השונות ופעל לביצוע ההתאמות הנדרשות, הכל בהתאם להוראות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג – 2013 (להלן- התקנות), וכפי שיפורט להלן: בשנת 2014, ביצע המשרד בדיקות בדבר קיומן של התאמות הנגישות הנדרשות בשירות במשרד המשפטים, בהתאם לטופסי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (להלן - שזא"ם), אשר כללו, בין היתר, שאלות בנושא נהלים, נהגים והליכים כנדרש. לשם הכנת הטפסים, לאור גודלו של משרד המשפטים ובהתחשב בהיותו משרד מורכב המספק מגוון שירותים רחב לציבור, פעל המשרד למנות, בכל אחת מהיחידות, במבנים השונים, מובילי נגישות יחידתיים המצויים בסוגי השירותים והתהליכים הניתנים ביחידה. מובילי הנגישות חויבו להשתתף ביום עיון, בו עברו הכשרה מקיפה על אופן ביצוע הבדיקות ומילוי הטפסים. הבדיקות תועדו באופן ממוחשב והיוו בסיס לבניית תכנית הנגשת השירות של המשרד, אשר התייחסה בין היתר

להתאמות הנדרשות בנהלים, בנהגים ובהליכי העבודה. במהלך שנת 2015, התקשר המשרד עם חברה בעלת מומחיות בתחום נגישות השירות אשר תפקידה היה לנתח את ממצאי הבדיקה, הנזכרת לעיל, אשר התייחסה בין היתר להתאמות הנדרשות בנהלים, בנהגים ובהליכי העבודה, לבצע את ההתאמות הנדרשות וכן לערוך בדיקות נדרשות נוספות לפי הצורך. במסגרת עבודתה, ועל אף שהדבר לא נדרש מכוח התקנות, ביצעה נותנת השירות סקרי נגישות נוספים על אלו שנערכו בשנת 2014 במהלכם בחנה את השירותים, הנהלים וההליכים בכל אחת מהיחידות. תוצר תהליכי הבחינה של הנהלים, הנהגים והליכי העבודה שהוזכרו לעיל היה הכנת טיוטת נוהל נגישות כולל, שמטרתו לייצר סטנדרט ברור ואחיד ליישום נגישות השירות במשרד המשפטים על יחידותיו השונות. יוער, כי אין מדובר בנוהל "כללי", אלא בנוהל מפורט, המחזיק 51 עמודים, וכולל התייחסות פרטנית לכל יחידה ויחידה ולכל נוהג, נוהל והליך, הטעונים התאמות נגישות בשירות בהתאם לממצאי הבדיקה הראשונית וסקרי הנגישות שקיימה נותנת השירות. זאת, מבלי שהדבר מחויב מכוח התקנות. במהלך שנת 2016, קיים המשרד שני ימי עבודה מרוכזים פרונטליים, במסגרתם הונחו מובילי הנגישות בכל היחידות מספקות השירות לבחון פעם נוספת את הנהלים, הנהגים וההליכים ביחידותיהם על פי טופס מובנה ייעודי שהוכן על ידי נותנת השירות לצורך בחינת טיוטת הנוהל. ההערות שהתקבלו מהיחידות הוטמעו כולן בנוהל הנגישות הסופי. בהתאם להערות אלו, אושר נוהל הנגישות המשרדי על ידי מנכ"לית המשרד ביום 1.8.18, הופץ לכלל עובדי המשרד, והועבר לאגף השירות לשם יישומו ושימורו. נכון לתאריך זה, בוצעו כלל התאמות הנהלים, הנהגים וההליכים שזוהו עד למועד זה. בנוסף, מאחר והמדובר בתחום חדש יחסית בעולם – מה שמוביל להעדר ידע בנושא, החליט המשרד לבצע פרויקט מיוחד וייעודי שכל תכליתו היא לפתח ידע, כלים, נהלים והכשרת לעובדים בתחום הנגשת השירות המשפטי. הפרויקט נועד לספק מענה למחסור בהתאמות, ככל שקיים, לצרכיהם של אנשים עם מוגבלות, באופן שיבטיח את זכותם לשוויון ולהליך הוגן. מטרתו היא מיצוי זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות כנאשמים או נפגעים, תובעים או נתבעים באמצעות טיוב איכות הייצוג והשרות המשפטי שניתן להם. פרויקט זה הינו חסר תקדים בהיקפו. המשרד פעל ופועל מתוך תחושת שליחות ומתוך אמונה בצורך לבצע תהליך מעמיק ואיכותי, שהוא למיטב הבנתנו מעל למתחייב מתקנות הנגישות. החל ממרץ 2018 ובמסגרת הפעולות הראשונות שמבוצעות בפרויקט מתבצע מיפוי נוסף של נהלים, הליכים ונהגים פרטניים מקצועיים משפטיים ביחידות המשפטיות ותהליך של פיתוח

הצרכים בתחום. התאריך הצפוי לסיום התהליך ביחידות הגדולות המספקות שירות משפטי, קרי, הסניגוריה הציבורית, פרקליטות המדינה והסיוע המשפטי הוא מאי 2019. התאריך הצפוי לסיום התהליך ביחידות הנוספות הוא בדצמבר 2020. ככל שבעקבות הפרויקט יעלה צורך בביצוע התאמות נוספות, יפעל המשרד לביצוע התאמות הניתנות ליישום באופן מיידי. יחד עם זאת, המשרד מציין כי יתכנו התאמות שהמענה להן יינתן במסגרת שלוש השנים שהוקצו לפרויקט הדורשות פיתוח תורה מקצועית, כלים ליישום ועבודה והטמעתם לאורך זמן.

ליקוי

14. משרד המשפטים הכשיר רק חלק מעובדיו המשפטנים למתן שירות לאנשים עם מוגבלות. מכלל כ-1,600 המשפטנים עובדי המשרד שנדרש להכשיר, כ-450 בלבד (כ-28%) עברו את ההכשרה הנדרשת בתקנות.

תגובה
משרד המשפטים

14. הנתון המופיע בדוח המבקר לגבי מספר עורכי הדין הנדרשים להכשרה אינו תואם את הנתונים שבידי המשרד.
בתחילת הדרך, בשלבים הראשונים של בניית תכנית העבודה הכללית בנושא נגישות השירות במשרד, ובכללה נושא ההכשרה, ניתנה הערכה ראשונית של כ-1,400 עורכי דין שנדרשת הכשרתם, שהוא מספר כלל עורכי הדין במשרד המשפטים. בהמשך, עם התקדמות העבודה ומיקוד הדברים בהתאם לדרישות התקנות, צומצמה רשימה זו משמעותית בהתאם למיפוי עורכי הדין ואיתורם של אלה שמספקים שירות ישירות לציבור (זאת, בין היתר בהתאם לחוות הדעת המשפטית שניתנה ביחס לפרקליטים, לפיה בהתאם לתקנות יש להכשיר רק את אלה שבאים במגע עם עדים באופן תדיר). כך לדוגמא, עורכי הדין ביחידות הבאות אינם מספקים שירות ישירות לציבור: במחלקת יעוץ וחקיקה יש כ-200 עו"ד, בפרקליטויות המחוז האזרחיות כ- 300 עו"ד, בפרקליטות המדינה האזרחית עוד כ- 100 עו"ד ובהנהלת האפ"כ כ- 50 עו"ד נוספים. במיפוי שנערך כאמור, נמצא כי ישנם כ-580 עורכי דין שנדרשת הכשרתם (ולא כ-1,600 כאמור בליקוי). יצוין, כי בחודשים הקרובים תושלם הכשרתם של כלל עורכי הדין שנדרשת הכשרתם. כן יצוין, כי במסגרת הפרויקט שתואר לעיל, החל מחודש מאי 2019, בכוונת המשרד להכשיר בהדרכת עומק עורכי דין, שאינם נמנים עם 580 עורכי הדין שנדרשת הכשרתם בהתאם לתקנות כאמור, כמו גם את עורכי הדין

החיצוניים שעל פי חוות הדעת הלשכה המשפטית אינם חייבים בהכשרה בהתאם לתקנות 88-90.

ליקוי

15. משרד המשפטים לא החליט כיצד יוכשרו עורכי הדין החיצוניים הפועלים מטעמו למתן שירות לאנשים עם מוגבלות.

תגובה
משרד המשפטים

15. בחוות הדעת שניתנה על ידי הלשכה המשפטית של המשרד, נקבע כי לעניין המייצגים מכוח חוק הסיוע המשפטי וחוק הסנגוריה (עורכי דין חיצוניים) – אין המדובר באוכלוסייה הנכללת בחובת ההכשרה בהתאם לתקנה 89 לתקנות, ואף לא בהתאם לתקנה 90 לתקנות. עם זאת, נאמר בחוות הדעת כי אין ספק שמבחינה תכליתית ראוי שגם אוכלוסיית המייצגים, המספקת לפחות במובנים מסוימים, שירות משפטי לציבור, תעבור הדרכה לעניין ייצוג אנשים עם מוגבלויות, וזאת מעבר לחובת המשרד הנובעת מתקנות הנגישות ומעבר ללוח הזמנים שהן קובעות. חוות הדעת המליצה לתת לכך את המענה במסגרת הפרויקט שתואר לעיל. ואכן, מאחר שהמשרד רואה חשיבות גדולה בהכשרתם של עורכי הדין החיצוניים המעניקים שירות משפטי מטעמו, הוא פעל לגיבושה של התכנית הייחודית בנושא זה, כפי המפורט לעיל. במסגרת התכנית, יוכשרו כ-2,300 נותני שירות משפטי – למעלה מ-1,000 עורכי דין עובדי המשרד וכ-1,300 עורכי דין חיצוניים. סיום ההדרכות צפוי בסוף 2020.

ליקוי

16. לפני פרקליט המדינה הועלו הצעות לשיפורים בעבודת הפרקליטות על תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות, אך הפרקליטות לא הפיצה הוראות בנושא.

תגובה
פרקליטות המדינה

16. הפרקליטות תשוב ותבחן אם יש מקום בעקבות ההצעות להפיץ הוראות מתאימות. ההצעות ייבחנו עד לסוף חודש יוני 2019. ככל שיוחלט שיש מקום להפצת הוראות הן יופצו עד לסוף שנת 2019.

ליקוי

17. הנהלת בתי המשפט לא בדקה את מכלול הנהלים, ההליכים ונוהגי השירות כנדרש, ומשכך, לא השלימה את חובתה לבצע התאמות נגישות לשירות. הב"ה אחראית להפעלתם של בתי המשפט ולפתיחת שעריהם לפני אנשים המבקשים לשמור על זכויותיהם, ולכן עליה להבטיח לכול את זכות הגישה לערכאות. על הב"ה להשלים לאלתר את בחינת נהליה והתאמתם לאנשים עם מוגבלות, לאפשר את כל התאמות הנגישות שהיא חבה בהן ולפרסמן, ולקיים הכשרה בתחום המוגבלויות לכל השופטים ולכל עובדיה המעניקים שירות לציבור, לרבות מתנדבים ואנשי השירות הלאומי.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

17. הנהלת בתי המשפט קבעה נוהל ייעודי בהתאמה לעקרונות שנקבעו בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמת נגישות לשירות), תשע"ג 2013, בכל הנוגע לטיפול באנשים עם מוגבלות. הנוהל וההתאמות הנדרשות הוסדרו לאחר ביצוע סקר צרכים ע"י חברה חיצונית ודוחות בעניין הועברו לעיון מבקר המדינה. בהתאם לתוצאות הסקרים ייושמו רוב הדרישות (נהלים, הליכים, אמצעי עזר לשמיעה, אמצעי עזר לראייה, תמלול, דלפקים נגישים, מושבים נגישים. בנוסף, בימים אלה נבחנת חובת הנהלת בתי המשפט לספק שירות לבעלי מוגבלות בתחום השמיעה שאינם יודעים את שפת הסימנים.

ליקוי

18. עד מועד סיום הביקורת טרם ערכה הב"ה כל הדרכה לשופטים, בניגוד לנדרש בתקנות. אומנם נערכו הרצאות בנושא, אך הן היו ספורדיות וביוזמה של ערכאה שיפוטית ספציפית. רק בנובמבר 2018 החלה הכשרה של 44 שופטים (כ-5%) מכלל השופטים והרשמים.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

18. במהלך 2018, עם כניסתה לתפקיד של מנהלת המרכז להכשרה והשתלמות שופטים ע"ש זוסמן, כב' השופטת דפנה בלטמן קדראי, נפגשו נציגי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות עם מנהלת המרכז על מנת להכין תכנית הדרכה לשופטים. חלקה הראשון של התכנית יושם בקורס הכשרת שופטים ורשמים חדשים במסגרתו ניתנה ביום 22/11/18 הרצאה בנושא

"נגישות לבעלי מוגבלויות". ההרצאה הועברה על ידי מר יובל וגנר – נשיא ומייסד עמותת נגישות ישראל ועו"ד מיכל שיק הר-טוב – מנהלת המחלקה המשפטית של עמותת נגישות ישראל. בחודשים הקרובים תקודם חלקה השני של תכנית ההדרכה שנועדה להטמיע את התקנות בקרב השופטים.

ליקוי

19. משנת 2015 עד אוגוסט 2018 העבירה הנהלת בתי המשפט הדרכה כללית בתחום המוגבלויות ל-550 בקירוב מכלל 2,375 העובדים המעניקים שירות לציבור על פי הגדרת תפקידם (כ-23%). 467 בלבד מהעובדים הללו עברו התנסות חווייתית .

תגובה
הנהלת בתי המשפט

19. כל העובדים יודעו ביחס לחובות הכלליות החלות על מערכת בתי המשפט מכח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח 1998. במהלך שנת 2015 השתתפו עובדי מדורי שירות לקהל במערכת בתי המשפט ביום עיון ייעודי בנושא נגישות השירות, אשר כלל מבוא לנגישות השירות וכן התנסות חווייתית של חצי יום במהלכה התנסו במוגבלות פיזית, קוגניטיבית, ראייתית ושמיעתית. טרם ההכשרה נערכו ישיבות הערכות עם מנהלת ההדרכה בנציבות שוויון לאנשים עם מוגבלויות, על מנת שההכשרות תהינה בהתאם לחוק ולתקנות. ההכשרה לוותה מקצועית על ידי עמותת "נגישות ישראל" שביצעה עבור הנהלת בתי המשפט את הכשרות לכל המנהלים, מדורי שירות לקהל, מזכירים ראשיים, סגני מזכירים, מטה, קב"טים, וקציני מתקן במערכת. כך שהנתון לפיו רק 23% מהעובדים המעניקים שירות עברו הכשרה ייעודית בנושא נגישות אינו נכון. בהתאם לפירוט לעיל, כל מקבלי הקהל במערכת עברו הכשרה בנושא. ההכשרה כללה את כל המרכיבים הנדרשים בתקנות, בין היתר הוצג הנוהל הפנימי של מערכת בתי המשפט בנושא, הועבר מידע כללי וספציפי ביחס לאמצעי הנגישות הקיימים במערכת כמו גם הדרכה בדבר אופן מתן השירות לכל אחת מהמוגבלויות. בנוסף כללו ההכשרות התנסות חווייתית בארבעת סוגי המוגבלות הקיימים (שמיעה, ראייה, ניידות, קוגניטיבי). מצגת מפורטת הכוללת את כלל אמצעי הנגישות במשרד הועברה לכלל יחידות בתי המשפט. בנוסף, כל העובדים החדשים (גם אם אינם נותני שירות פרונטאלי) עוברים הכשרת נגישות במסגרת קורסי הכרת הארגון. בהקשר זה יצויין כי קורס הכרת הארגון הוא קורס כללי אשר נועד לכל העובדים החדשים במערכת לאו דווקא

עובדים אשר נותנים שירות לקהל. לאור זאת, ובשל עומס התכנים בקורס, נושא הנגישות נכלל כהרצאת מבוא אשר נועדה להציף את הנושא למודעות מבלי להעמיק בהתנסויות. האוכלוסיות שאינן נכללות במסגרת הכשרת מעוף כגון עוזרים משפטיים ומתמחים אינם נותנים שירות לקהל ולא באים במגע עמו ולכן לא עברו הדרכות. לעניין המשמר, בשנת 2015 מנהלים במשמר בתי המשפט לרבות קציני מתקן עברו הדרכה של יום שלם שכללה הרצאת מבוא לנגישות, התנסות חווייתית והרצאת יישום נגישות השירות במערכת בתי המשפט. אגף הביטחון שוקל בימים אלה, הכנסת הרצאות בנושא במסגרת הכשרת המאבטחים בבית הספר של המשמר. לבסוף יצויין כי, אף על פי שלא מוטלת על הנהלת בתי המשפט חובה חוקית לעשות כן, לאחרונה החלה הנהלת בתי המשפט בפיתוח לומדת נגישות ייעודית למערכת בתי המשפט. יצוין כי לומדת הנגישות שנשלחה להנהלת בתי המשפט ע"י הנציבות הועלתה לאתר ההדרכה לטובת העובדים אך אינה מתאימה לכל העובדים ולכן הנהלת בתי המשפט שמה לעצמה למטרה להנגיש את המידע באמצעות לומדה ייעודית. הכשרת מתנדבים: במהלך 2018 התקיימו 18 מחזורי הדרכה למתנדבים ולנאמני קשרי קהילה ממזכירויות בתי המשפט– במסגרתם הוצג, בין יתר, נוהל הנגשת שירותים לאנשים עם מוגבלויות והושם דגש בכל הקשור לסיוע לאנשים עם מוגבלות. בנוסף – 26 הדרכות התקיימו ע"י נאמני קשרי הקהילה ברמת המחוז. סה"כ בשנת 2018 התקיימו 44 מחזורי הדרכה למתנדבים. כל מתנדבי הקהילה נטלו חלק בהדרכה. לעניין, מתנדבי שירות לאומי - מתנדבים אלה, לא עברו הדרכות מאחר שלרוב הם אינם נותנים שירות פרונטלי לקהל. עם זאת, נוכח הערות מבקר המדינה, הצורך להדרכת כלל מתנדבי שירות לאומי ייבדק בתקופה הקרובה וככל שיתברר כי אכן קיים צורך, הם יעברו הדרכות בהתאם.

ליקוי

20. להנהלת בתי המשפט אין נתונים על יישומו של חוק חקירה והעדה, ולא על עמידתה בתקנות להתאמות נגישות בהליך המשפטי. אין להב"ה מידע מלא על מספר הבקשות שהוגשו לה להתאמת נגישות בהליכים משפטיים, מהות הבקשות, אישורן או דחייתן ואופן מילוין.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

20. מערכת ניהול התיקים הממוחשבת "נט המשפט" מאפשרת הפקת נתונים ביחס לתיקים בהם נדרשת התאמת נגישות.

בהתאם, הוסדר ב"נט המשפט" תהליך קליטת בקשה ויישום החלטה הקשורה לאדם עם מוגבלות, לרבות יצירת חיווי בתיק בית המשפט. בנוסף, בנט המשפט יש אפשרות לסמן את התיק כולו כתיק בו יש בעל מוגבלות הזקוק להנגשה (מכל סוג). בעת יישום החלטה, נדרשת המזכירות לסמן בחלונית כי מדובר בתיק בו אדם עם מוגבלות, באופן שתדע כיצד לפעול לאורך ההתנהלות בתיק. זיהוי זה מתאפשר רק כאשר מוגשת בקשה עם כותרת מתאימה. עם זאת, לעיתים עורכי דין מגישים בקשה מרחוק באמצעות "נט המשפט", ולא מקפידים על בחירת סוג הבקשה, או מצרפים בקשה זו לבקשות נוספות באותו מסמך. במצב כזה, נוצר קושי באיתור וסימון בקשות אלה. נוכח ממצאי הדוח, בסבב הדרכה שהתקיים במהלך דצמבר 2018 בכל המחוזות, הודגש לעובדים כי עליהם לדאוג לסמן את התיק כנדרש. בנוסף, וללא קשר לאופן סיווג הבקשה, בקשות הנוגעות להתאמות לאדם עם מוגבלות מועברות להחלטה שיפוטית, ומיושמות במזכירות באופן רציף מאז כניסת החוק לתוקף. לעניין טיוב נתוני המערכת הממוחשבת – בעקבות שינוי במערכת "נט המשפט" החל ממאי 2019 כל הבקשות תגענה לסל העבודה של המזכירות לצורך בדיקת וסיווג הבקשה, שגיאות אלה בקליטת הבקשה יצומצמו, כך שהמידע בדבר היקף הבקשות לצורך בחינת טיב השירות הניתן על ידי הנהלת בתי המשפט ישקף את המצב בפועל.

ליקוי

21. הנהלת בתי המשפט קבעה כי סיוע במילוי טפסים לאנשים עם מוגבלות יינתן בידי מתנדבים ואנשי השירות הלאומי. ואולם בפחות ממחציתם של בתי המשפט יש זמינות מלאה לסיוע במילוי טפסים.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

21. בכל בית משפט פועלת עמדת מתנדבי קשרי קהילה, שתפקידה לתת סיוע לפונים בכל הקשור למילוי טפסים מאחר שבהתאם לנהלי העבודה, חל איסור על המזכירות לסייע לפונים במילוי טפסים. מידע זה מפורסם באתר הרשות השופטת, ונמסר לפונים למרכז המידע. עמדות קשרי הקהילה מופעלות ע"י אנשי קשר ממזכירויות בתי המשפט, אשר נותנים גיבוי למתנדבים בעת הצורך. בהעדר מתנדבים, ניתן סיוע ע"י בנות שירות לאומי. עם זאת, בימים בהם עמדות מתנדבי הקהילה אינן פעילות (אם בשל פגרה גרעינית או היעדרות סטודנטים בגלל תקופת מבחנים), הונחו המזכירויות ברחבי הארץ להפנות אנשים עם מוגבלויות הזקוקים לסיוע במילוי טפסים, למתנדבי

שירות לאומי. ככל שאין מתנדבי שירות לאומי זמינים מופנים בעלי המוגבלויות לסיוע של מזכיר ראשי או מי מטעמו, ההפניה הינה ע"י עובדי המזכירויות. הנהלת בתי המשפט תפעל לפרסום פתרון חלופי זה. יודגש כי הסיוע הניתן הוא במילוי טפסים בלבד, לא ניתן סיוע משפטי.

ליקוי

22. הנהלת בתי המשפט לא פרסמה את רוב האמצעים ושירותי העזר שעליה להעמיד לרשותם של אנשים עם מוגבלות. היא אינה מפעילה מערכת תקשורת תומכת חלופית לאנשים עם קשיי תקשורת, ולא התאימה מערכת כזאת להליך משפטי. היא לא נערכה להתאמות נגישות שיבטיחו שאדם עם מוגבלות יבין את ההליך המשפטי, אף לא בהליכים שהסכמתו נדרשת בהם. על הב"ה להקפיד כי כלל הבקשות להתאמות נגישות וההחלטות שהתקבלו בעניינן יוזנו במערכת הממוחשבת שכן כך תוכל לדעת אם יש קושי בהגשת בקשות להתאמות נגישות או בטיפול בהן.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

22. בכל בתי המשפט בהם הותקנו המערכות הובא לידיעת כל העובדים בדבר קיומן. בנוסף הוכשר מספר רב של עובדים לתפעל את האמצעים (נאמן נגישות, מזכיר/סגן/אב בית/אחזקה). במספר בתי משפט עברו יותר מהדרכה אחת על מערכת העזר לשמיעה (ניידת/קבועה). למערכת קיימת גם תמיכה טכנית בטלפון. בימי העיון בנושא נגישות הוצגו אמצעי העזר הקיימים, הגיעו נציגי החברה ממנה נרכשו אמצעי העזר להדגמה ואופן התפעול. חשבוניות של חברת מהלב ובהם תאריכי ההדרכות ושמות העובדים שעברו הדרכה הועברו לנציגי מבקר המדינה. לעניין אי קיום בדיקה מדגמית של איכות השירות הניתן על-ידי ספקי אמצעי העזר ובקרה – על מנת לוודא ששירותים ואמצעי עזר אלה תקינים, מסופקים בזמן ומאפשרים השתתפות פעילה של האדם בהליך השיפוטי וכחלק מהערכות מערכת בתי המשפט ליישום החוק להנגשת השירות לאנשים עם מוגבלות, מונה בכל יחידה נאמן נגישות. אחד מתפקידיו של נאמן השירות הוא בדיקת תקינות הציוד וכן אחריות כוללת על מתן שירות איכות, זמין ונגיש לאדם בהליך השיפוטי. אכן לא בוצעו בדיקות ונוכח ממצאי הדוח נאמני הנגישות הונחו לבצע ביקורת תקופתית על אמצעי העזר. עם זאת, לא ידוע להנהלת בתי המשפט על פנייה של בעל מוגבלות על אי תקינות אמצעי עזר שלא ניתן לה מענה מידי באמצעות הכוונה טלפונית או הגעת טכנאי למקום לצורך

הדרכה חוזרת. במספר רב של בתי משפט השתמשו במערכות שמע על פי דרישה שהתקבלה מראש ולעיתים גם ללא צפי. לעניין תקשורת תומכת חליפית – בעקבות הממצאים בדו"ח תועבר בימים הקרובים דרישה לאגף הרכש לשם רכישת אמצעים לתקשורת תומכת חליפית לרשות אנשים עם מוגבלות על מנת שתהיה גישה למערכת כזו בעת הצורך. לעניין פרסום האמצעים, הנהלת בתי המשפט דאגה לפרסום האמצעים העומדים לרשות בעלי המוגבלויות, הכוללים בנוסף למערכות עזר לשמיעה, מלווה אישי המסייע לאדם עם מוגבלות להתמצא בבית המשפט אליו הגיע (בתיאום מראש), וממתורגמן לשפת סימנים או מתמלל (לבקשת בעל-דין עם מוגבלות (לרבות עד) ובכפוף להחלטה שיפוטית, ניתן לספק שירות תמלול ותרגום לשפת הסימנים).

ליקוי

23. ב-95% ויותר מן המקרים שממונה בהם אפוטרופוס לאדם, עמדתו של האדם אינה נשמעת כלל בהליך. זאת למרות הוראת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, הקובעת כי "לפני מינוי אפוטרופוס לאדם, ישמע בית המשפט את דעת האדם אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו". על שר הרווחה ועל שרת המשפטים, בשיתוף עם משרד האוצר, לפעול בהקדם יחד לשינוי השיטה הנוהגת, ובה אין אדם עם מוגבלות נשמע בהליך משפטי בנושא כשרותו המשפטית אלא במקרים נדירים, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הדין.

תגובה
משרד המשפטים

23. ביום 6/2/19 הוגש למנכ"לית משרד המשפטים ולמנכ"לי משרדי הרווחה, הבריאות והאוצר, דו"ח של הצוות הבין משרדי לתחום האפוטרופסות וחלופות לתמיכה והגנה על בגירים. מנכ"לית משרד המשפטים מינתה צוות ליישום ההמלצות והוא שוקד בימים אלה על הכנת תוכנית עבודה לשנים הבאות ליישום ההמלצות. בין ההמלצות של הצוות ישנה התייחסות לשינוי מודל הערכאה שתדון בענייני אפוטרופסות וחלופותיה, כאשר במסגרת כל החלופות שהוצעו הושם דגש על שמיעת האדם בהליך הנוגע אליו. על פי המוצע יתקיים אף פיילוט לבחינת המודל המתאים.
עם הקמת הממשלה החדשה לאחר הבחירות, ובהתאם לתוכנית העבודה הנבנית בימים אלה, יערכו הפעולות המתאימות, לרבות אלה הנוגעות לדרישות תקציביות של

המשרדים הרלוונטיים. יודגש כי מדובר בנושא בעל היבטים תקציביים משמעותיים.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

23. מאחר שמדובר בתוכנו של הליך שיפוטי (שכן החלטת בית המשפט בשאלה האם מתקיימים התנאים הקבועים בסעיף 36 לחוק הכשרות המשפטית היא במתחם שיקול הדעת השיפוטי), לא מדובר בעניין הנתון לביקורת מבקר המדינה (ר' למשל סעיף 38 לחוק מבקר המדינה). עמדה זו נמסרה למבקר המדינה שכן, אופן ניהול ההליך המשפטי ותוכנן של ההחלטות השיפוטיות אינם עניינים המצויים בסמכות הנהלת בתי המשפט האמונה על הניהול האדמיניסטרטיבי של המערכת והנהלת בתי המשפט סבורה כי ביקורת של מבקר המדינה בעניין זה אינה עולה בקנה אחד עם עקרון הפרדת הרשויות, עצמאות הרשות השופטת ואי התלות השיפוטית. מעבר לנדרש, ולמעלה מן הצורך, מצאנו לנכון להתייחס לגופם של דברים בשורה של עניינים, על מנת לשנות מעט מהתמונה המצטיירת מעיון בדו"ח, סוגיית שמיעת האדם בבית המשפט נדונה ארוכות בוועדת חוקה במהלך הדיונים על תיקון מס' 18 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות. סעיף 36 לחוק קובע כי: "לפני מינוי האפוטרופוס ישמע בית המשפט את דעת האדם אם הוא מסוגל להבין בדבר וניתן לברר דעתו". ביחס לאופן בו מיושם סעיף זה יש לציין כי:

א. מהנתונים שבידי הנהלת בתי המשפט עולה כי כ- 4,000 בקשות למינוי אפוטרופוס בשנה הן בקשות המוגשות לצורך ביצוע הליך רפואי דחוף, קרי בנסיבות שבהן לא ניתן לקבל את הסכמת האדם לגבי ביצוע פעולה רפואית דחופה. מטבע הדברים, מרבית הבקשות מהסוג הזה אינן מאפשרות את שמיעת האדם בבית המשפט.

ב. נוכח העלייה בתוחלת החיים, יותר ויותר בקשות למינוי אפוטרופוס מוגשות ביחס לאנשים קשישים ודמנטיים אשר מצבם הרפואי אינו מאפשר הגעתם לבתי המשפט או שהם כלל אינם מעוניינים בכך.

ג. החלטת בית המשפט בבקשה למינוי אפוטרופוס מתקבלת לאחר שצורפה לבקשה חוות דעת רפואית לפיה האדם אינו מסוגל להבין בדבר ולא ניתן לברר את דעתו וכן הוגשה עמדת ב"כ היועץ המשפטי לממשלה / תסקיר עובד סוציאלי אשר הוכן לרוב על ידי גורמי הרווחה לאחר פגישת האדם ומשפחתו ושמיעתו. מקום בו האדם מביע רצון להישמע בבית המשפט ומקום בו קיימת התנגדות של האדם למינוי או לזהות האפוטרופוס מתקיים דיון בבית המשפט. נוכח ההבנה כי יש

מקום לשיפור בנושא זה, גורמי הרווחה התחייבו לכלול בכל תסקיר התייחסות לרצונו של האדם להישמע בבית המשפט כך שאדם שהביע את רצונו להגיע לבית המשפט, יוזמן לדיון. כמו כן, במהלך הדיונים בוועדת חוקה ואף במסגרת דיוני הצוות הבין-משרדי לתחום האפוטרופוס, הביעה הנהלת בתי המשפט עמדה לפיה יש לפעול להקמת טריבונל בראשות משפטן שיכריע בבקשות למינוי אפוטרופוס שאינן מעוררות התנגדות או מחלוקת (בדומה למנגנון הקיים אצל רשם לענייני ירושה). הנהלת בתי המשפט סבורה כי טריבונל ייעודי כאמור, אשר יהיה נגיש בכלל ההיבטים לאנשים שמבקשים למנות להם אפוטרופוס ויכלול נציגי ציבור מטעם הרווחה, ייתן מענה מיטבי לאוכלוסייה הרלבנטית, באופן אשר אף יאפשר, מקום בו הדבר נדרש, את הגעת הטריבונל למקום מגוריו של האדם לצורך שמיעתו. לבסוף יצויין כי מאחר שאין מידע על אופן עריכת המחקר המופיע בדו"ח, אין יכולת להתייחס לנתונים המובאים בו, ואולם ייתכן שהנתונים אינם משקפים את הדברים כהווייתם בכל הנוגע למערכת בתי המשפט. כך למשל ספק אם הנתון לפיו מעל 95% מהמקרים בהם מונה אפוטרופוס לא נשמע האדם, או הנתון לפיו 90% מהמינויים הם מינויים גורפים, הם נתונים מדויקים המשקפים נכונה את המציאות הקיימת או זו שקדמה לתיקון לחוק. לאור האמור לעיל, ניתן להעריך בזהירות המתבקשת כי בעקבות הרפורמה בחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, חלה מגמת עלייה מסוימת בשמיעת האדם בבית המשפט ולפיכך, נראה כי הנתונים המוצגים בדו"ח אינם משקפים עוד את המצב הנוכחי.

ליקוי

24. המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) לא החליט אם לאמץ את הצעתה של פרקליטת המחוז או לתת מענה אחר לבעיית הפיקוח והטלת הסנקציות על אנשים עם מוגבלות שכלית שלא שיתפו פעולה עם דרכי טיפול שנקבעו להם.

תגובה
משרד המשפטים

24. לפני פרקליט המדינה הועלו הצעות לשיפורים בעבודת הפרקליטות על תיקים שמעורבים בהם אנשים עם מוגבלות, אך הפרקליטות לא הפיצה הוראות בנושא.

ליקוי

25. ועדת האבחון במשרד הרווחה (להלן- ועדת האבחון) קובעת את דרך הטיפול הכללית בנאשם עם מוגבלות שכלית, והחלטתה מועברת לגורמים אחרים לאיתור מסגרות ספציפיות פנויות. כששני גורמים מטפלים בנפרד, זה בקביעתן של דרכי טיפול וזה באיתור מסגרות מתאימות, קיים חשש שנאשמים מופנים למסגרות שאינן מתאימות, להם או שמתעכבת מציאת מסגרת מתאימה ופנויה עבורם, כך שנאשמים עם מוגבלות שכלית נאלצים להישאר במעצר. על משרד הרווחה להסדיר את התיאום בין ועדת האבחון ובין הגורמים המאתרים מסגרות להשמה, בנושא יישום דרכי הטיפול שנקבעו לאדם עם מוגבלות. על מנת שתחליט החלטות ישימות ויעילות, עליו לעדכן את ההנחיות לוועדה, כדי לוודא שבידיה יהיה כל המידע הרלוונטי על מסגרות המיועדות לאנשים עם מוגבלות, התאמתן לסוגי המוגבלויות ומספר המקומות הפנויים בהן.

ליקוי

26. בעניינם של אנשים עם ריבוי מוגבלויות, ובפרט אנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית, בית המשפט מפנה את האדם למשרדי הרווחה והבריאות לצורך קבלת החלטה מי הגורם שיטפל בהם. ולכן, קורה לא אחת שפנייה לשני הגורמים המומחים, מביאה לקבלת החלטות מקצועיות סותרות או לעיכוב בטיפול ובקביעת המסגרת המתאימה. על משרדי המשפטים, הרווחה והבריאות לשקול קביעתו של מנגנון לזיהוי מוקדם של המקרים המורכבים ביותר של אנשים עם ריבוי מוגבלויות שיצריכו הכרעה בדבר זהות המשרד המטפל בוועדה בין-משרדית. עליהם לשקול גם הסדרתו של מנגנון היוועצות בין הגורמים המומחים, כדי למנוע סתירות ולצורך קבלת החלטות מיטביות על האבחון ועל מסגרת טיפולית רלוונטית.

תגובה
משרד המשפטים

26. מדובר בנושא הנמצא בתחום טיפולם של משרדי הרווחה והבריאות והמצריך תיאום ביניהם. עם זאת, משרד המשפטים ישמח להוות גורם מסייע.

תגובה
משרד הבריאות

26. לפי חוק טיפול בחולי נפש, התשנ"א 1991 מקום שעולה חשש כי אדם שנפתח בעניינו הליך פלילי סובל ממחלת נפש, הגורם המוסמך לתת חוות דעת לבית המשפט הוא פסיכיאטר המחוז.

מאידך, אם החשש הוא כי האדם סובל מליקוי בכושרו השיכלי, הרי שלפי הוראות חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שיכלית התפתחותית) התשכ״ו 1969, הגורם המוסמך הוא ועדת האבחון שפועלת לפי החוק האמור. אין כל הצדקה לשלוח בו זמנית לשני הגורמים ומכאן עיכוב שנובע משליחה לגורם אחד ואז לשני – מובנה. כל עוד כל גורם פועל במסגרת סמכותו – לא צריכה להיות סתירה בין חוות הדעת. פסיכיאטר המחוז לא אמור לקבוע שאדם לוקה בכושרו השיכלי (יכול לציין, כי יש חשד לכך) כפי שועדת האיבחון אינה מוסמכת לקבוע שאדם סובל ממחלת נפש. לעיתים, האפשרות לקבוע בוודאות, מהי האבחנה והשלכותיה על הכשירות בהליך הפלילי ועל היכולת לעמוד לדין, אינה כה פשוטה ולכן, חוות דעת המגלות התלבטות הן מציאות שלא ניתן לשנות. גם ביחס לדרכי טיפול, בעיקר מקום בו מדובר באדם עם אבחנות מעורבות ואולי גם כאלה שמוטלות בספק, יתכנו ספקות והדבר אינהרנטי למהות - לא לתהליך. זהו נושא שנתקלים בו לא רק בהקשר הפלילי אלא בהקשר האזרחי הגמור ולכן הוקמה כבר ב-1996 ועדת ההכרעה הבינמשרדית בהשתתפות נציגי משרד הבריאות ונציגי מנהל המוגבלויות במשרד הרווחה כדי לבחון מקרים מורכבים בהם לא ברור מהו הפתרון המיטבי. במקרים אלה - בסמכות הועדה הבינמשרדית להציע פתרונות קליניים בהתאם לצרכי המטופל, בין אם מדובר בפתרונות ייחודיים, ובין אם מדובר בהתאמה של מסגרות קיימות. יחד עם זאת יש להדגיש כי הוועדה היא תולדה של החלטה משותפת למשרדי הבריאות והרווחה נוכח הבנת הצורך בגוף מעין זה אך אין לועדה הבינמשרדית מעמד או סמכות סטטוטורית וככזו היא אינה יכולה לחייב שהמלצותיה יקוימו ע״י המסגרות השונות. בשנים 2017-2018 דנה ועדת ההכרעה הבין משרדית ב-382 פניות. מתוכן הוחלט ש-136 מטופלים יועברו למסגרות של בריאות הנפש במימון משרד הבריאות, 99 מטופלים יועברו למסגרות של משרד הרווחה במימונם, 77 מטופלים הופנו במימון משותף ליחידה האבחונית, 37 מטופלים הועברו לתוכנית לריבוי מוגבלויות והשאר עדיין טרם הוחלט.

ליקוי

27. יש מחסור במסגרות ענישה וטיפול המתאימות לאנשים עם מוגבלות שביצעו עבירה. בהיעדר מסגרת מתאימה נמצאו אנשים עם מוגבלות שהוחזקו תקופה ארוכה במעון נעול, נשלחו למאסר בתנאים שאינם הולמים את מצבם, או שוחררו ללא ענישה וטיפול, למרות הצורך בהגבלת חירותם. על משרד הרווחה, בשיתוף משרד המשפטים, משרד הבריאות וגורמי האכיפה הרלוונטיים למפות את כלל דרכי הענישה והטיפול הקיימים לאנשים עם מוגבלות שביצעו עבירה, ואת סוגי

מסגרות הענישה והטיפול החסרות ומספרן, ולבנות תוכנית עבודה מפורטת להקמתן.

תגובה
משרד המשפטים

27. קיים חוסר במסגרות מתאימות לחולי דמנציה שביצעו עבירות פליליות שהדו"ח לא עוסק בהם. מכיוון שמדובר באוכלוסייה שגם בעבורה יש צורך במסגרות מתאימות המשרד מבקש כי במסגרת המיפוי ובחינת המסגרות השונות תיבחן גם אוכלוסייה זו.

תגובה
משרד הבריאות

27. מסגרות ייעודיות לעברייני מין במחסור ובוודאי שאין מסגרות ייעודיות לעברייני מין שהם גם בעלי מוגבלות ספציפית, בין בעלי מוגבלות שיכלית התפתחותית ובין מוגבלות אחרת. בהחלט יתכן שיש מקום לפתח מסגרות שכאלה אך מתעוררת השאלה האם ישנה מסה קריטית מספיקה לפתיחת מסגרת שכזו. כך למשל ברור שפתיחת מסגרת לעברייני מין שהם בעלי הפרעות נפשיות, יחד עם אנשים עם אוטיזם, יחד עם אנשים עם מוגבלות שיכלית התפתחותית, יחד עם אנשים עם מוגבלות פיזית – חסרת כל הגיון או טעם. ההמלצה האחרונה מהווה למעשה שינוי של חקיקה – כיום או שאדם אחראי למעשיו ובהתאם מוטלות עליו, גם אם הוא בעל מוגבלות, עונשים (מאסר, קנס, מאסר על תנאי וכו') או אם מדובר באדם שבית המשפט קבע שהוא חולה נפש – נשלח לאשפוז פסיכיאטרי או לטיפול מרפאתי כפוי וזאת בהתאם להוראות חוק טיפול בחולי נפש. אין אפשרות חוקית להטיל כל חובה אחרת כגון חובת שהות בהוסטל. לגבי מי שסובל מליקוי בכושרו השיכלי ובית המשפט קבע שהוא פטור מאחריות – ועדת האיבחון קובעת את דרכי הטיפול. משרד הבריאות מידע האם יש חוסר במסגרות לאוכלוסיה זו שבאחריות הרווחה .

ליקוי

28. רק באוגוסט 2018, ארבע שנים לאחר המועד שנקבע בחוק, החל שב"ס בהיערכות ראשונית להתאמות הנגישות לשירות במתקניו. התאמות נגישות לאסירים עם מוגבלות נערכו באופן פרטני בלבד ובמקרים ספורים. על שב"ס להשלים את התאמות הנגישות לאסירים עם מוגבלות ולהכשיר את עובדיו בנושא כנדרש בדין. עליו לנהל מאגר נתונים סדור על אנשים עם מוגבלות המוחזקים אצלו, למפות את גודל

אוכלוסיית האסירים הזקוקים להשמה באגף מותאם, ולבחון את הדרכים להגדלת מספרם של המקומות באגפים מסוג זה.

תגובה
שירות בתי הסוהר

28. התאמות נגישות לאסירים עם מוגבלות- מזה מספר שנים מבצע שירות בתי הסוהר תוכנית סדורה לטיפול במימד הפיזי בתחום ההנגשה (לציין כי כבר בשנת 2012 מחלקת בינוי ערכה סקר ראשוני בשב"ס בנושא ההנגשה). בתחילת התהליך ועפ"י סקר הנגשה שנערך בשב"ס, מופו 704 מוקדים אותם שב"ס נדרש להנגיש. נכון לעת הזו, כ-25% מן המוקדים הונגשו. שב"ס ממשיך לבצע את התוכנית על-מנת לסיימה, מוקדם ככל הניתן והאפשר. יש לקחת בחשבון כי שב"ס לקח על עצמו את הטיפול בפרוייקטים של הנגשה מחוץ לבתי הסוהר (המיועדים למבקרים חיצוניים) בין היתר מסופי הביקורים, הכניסות לבתי הסוהר והדרכים המובילות אליהן. (פרוייקטים אלו היו אמורים להיות מטופלים על ידי מנהל הדיור הממשלתי). על-מנת להחיש את התהליך בהינתן מורכבות גודל הפרויקט, ניסיון העבר והאתגרים התקציביים העומדים בפני שב"ס, נעשתה פנייה למשרד לבט"פ לצורך קבלת שלושה תקני מהנדסים (אחד לכל מחוז), לטובת מימוש הפרויקט, ב-27.12.2018. בהמשך לפנייה זו, פנה המשרד לבט"פ למשרד האוצר ב-12.2.2019, לבקשת בחינת אישור הקצאת שלושת התקנים הנ"ל. נכון למועד כתיבת שורות אלו שירות בתי הסוהר ממתין לקבלת מענה בנושא ממשרד האוצר. לחילופין, תיבחן התקשרות עם מהנדסים חיצוניים בנושא. יודגש כי בד בבד עם יישום התוכנית המורחבת להנגשת מתקני שב"ס, במידת הצורך והנדרש, שב"ס מבצע התאמות הנגשה, למול מקרים פרטניים. לנושא ההדרכה- מרכז ההדרכה הארצי מונגש לאנשים עם מוגבלויות. כלל השירותים הנדרשים קיימים במתקן החל משער הכניסה, כיתות לימוד, מועדונים וכדומה. כמו-כן, מנהל הדרכה מעביר הדרכה אודות החוק לכלל סגל הארגון. יצוין כי הנושא הוכלל במבחן הידע לשנת 2019. בנוסף, בעת האחרונה החל מנהל ההדרכה ליישם במרכז האימונים "אשמורת", תוכנית הדרכה חווייתית המיועדת לסגל הארגון בסוגיית אנשים עם מוגבלות. יצוין כי בשירות בתי הסוהר נערכים דיונים שוטפים בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים (הדיון האחרון נערך ב-13 במרץ 2019) בנושא ההנגשה על כל רבדיו (דוגמת: היבטים פיזיים, נוהל, עזרים טכנולוגיים, שילוט, הדרכה וכד'). לעניין כתיבת נוהל אחיד, הנוהל נמצא בישורת האחרונה של כתיבתו.

ליקוי

29. יש מחסור במסגרות לעבודות שירות מותאמות למוגבלויות השונות לאנשים עם מוגבלות. בידי הממונה על עבודות השירות בשב"ס אין נתונים מעודכנים על מספרם של עובדי השירות עם מוגבלות וסוג מוגבלותם, ואין בידיה ריכוז נתונים אודות מקומות תעסוקה פוטנציאליים לעבודות שירות מותאמות. על הממונה על עבודות השירות בשב"ס לפעול לאיתורם של מקומות תעסוקה נוספים לריצוי עבודות שירות המותאמים לאנשים עם מוגבלות, ולהרחיב את מקומות התעסוקה במוסדות שלטוניים וציבוריים.

תגובה
שירות בתי הסוהר

29. מחסור במסגרות לעבודות שירות - החל מחודש דצמבר 2018 ובהמשך לפגישת הממונה על עבודות שירות בשב"ס עם נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, עומדים בפני סגל היחידה בעת בחינת מקום העסקה חדש לתחילת התקשרות להעסקת עובדי שירות מספר קריטריונים. כחלק מקריטריונים אלו, עומד בפני סגל מערך עבודות השירות נושא העסקת עובדי שירות עם מוגבלויות. על כן, ניתנת עדיפות לפתיחת מקומות העסקה חדשים בהם קיימת אפשרות העסקה לעובדי שירות עם מוגבלויות שונות, ככל שיהיו. מקומות העסקה בעלי נגישות שנפתחו, וכן נבחנים לפתיחה בימים אלו ממש הינם: בתי חולים, הרחבת בתי דואר ברחבי הארץ של חברת דואר ישראל, אתרי הנצחה, רשות העתיקות, מועצות מקומית, עבודה משרדית במקומות סיעודיים (מרכזי יום לקשיש, בתי אבות ועוד). גם במקומות ההעסקה הקיימים כיום בהתקשרות עם שב"ס, קיים ניסיון לאתר עבודה ספציפית שתיתן מענה לצרכיו הייחודיים של עובד שירות/מועמד לעובד שירות. לסיכום ובהמשך להמלצות שעלו בדוח מבקר המדינה, הממונה על עבודות שירות נותנת דגש על איתור מקומות העסקה נוספים לריצוי עבודות שירות המותאמים לאנשים עם מוגבלויות וכן הרחבת מקומות התעסוקה השלטוניים והציבורים. יצוין כי מערך עבודות שירות יחד עם מנהל טכנולוגיות נמצאים בהליך בניית מערכת נתונים כוללת למערך.

ליקוי

30. לשב"ס אין נתונים מלאים על אנשים עם מוגבלות המוחזקים במתקניו, לפי סוג מוגבלותם. בשב"ס יש מחסור גדול באגפים מותאמים לגברים בגירים עם מוגבלות, ואין כלל אגפים מותאמים לנשים ולקטינים.

תגובה
שירות בתי הסוהר

30. יש לזכור כי, במתקני הכליאה של שב"ס קיים מידע אודות אסירים בעלי מוגבלות המוחזקים בהם. לעניין תאים לאנשים עם מוגבלות באגפים שבהם מוחזקים אסירים בגירים- ראשון ולא אחרון יצוין כי, כעולה מתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי הוא בניין קיים), תשע"ב- 2011, לא פחות מאחוז אחד, מסך כל תאי הכליאה בבתי הסוהר ובתי המעצר לפי העניין, צריכים להיות מונגשים. כאמור, ישנה תוכנית סדורה לטיפול במימד הפיזי בתחום ההנגשה בכלל היחידות. יצוין כי בכל בנייה חדשה ו/או שיפוץ אגף מוקצים תאים מונגשים כנדרש. נכון למועד זה, הונגשו אל מול התוכנית הקיימת 14 תאים מתוך 51 המצויים בתוכנית. נוסף על האמור, יצוין כי בשב"ס, ישנו מרכז רפואי (להלן, מר"ש) אשר מונגש כולו, מעבר לנדרש בתוכנית ההנגשה. נוסף צוין ע"י גורמי התמיכה הלוגיסטית כי בנוגע להנגשת מקומות כליאה לקטינים ונשים, קרי, בית הסוהר אופק ונווה תרצה, שלב התכנון המפורט יסתיים עד ה-30.4.2019.

ליקוי

31. אין מוסדות שיקום המותאמים לאסירים משוחררים עם מוגבלות, למעט מסגרת לעברייני מין עם מוגבלות שכלית שאינה התפתחותית (הנמכה קוגניטיבית). על הרשות לשיקום האסיר (להלן - רש"א) ומשרד הרווחה לפעול להקמתן של מסגרות שיקום וטיפול בקהילה, עבור אסירים משוחררים עם מוגבלויות לסוגיהן, נוסף על המסגרות לאסירים עם תחלואה כפולה (מוגבלות והתמכרות) ולעברייני מין עם הנמכה קוגניטיבית.

תגובה
משרד הבריאות

31. משרד הבריאות רואה חשיבות במתן מענה לאסירים משוחררים הזכאים על פי חוק לשירותי שיקום בבריאות הנפש. מזה מספר שנים מתקיימות וועדות שיקום עבור אסירים אלו בבתי הכלא בניסיון להתאים תכנית שיקומית מותאמת . בשנים 2017-2018 התקיימו 8 ועדות שיקום עבור אסירים, דנו ב-50 אסירים מתוכן נדחו 14. הניסיון מצביע על כך שאכן יש צורך במסגרות בעלות מומחיות ייחודית ומורכבת. ולכן השותפות הרב משרדית בפיתוח המענים הינה הכרחית ביותר. המשרד רואה בחיוב אמירתו של המבקר שבמידה ויקומו מסגרות ייעודיות על ידי משרד הרווחה ורש"א, משרד

הבריאות יאשר ויממן שילובו של אסיר במסגרות אלו, בכפוף להחלטת וועדת השיקום האזורית.

טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות במבני מגורים שאינם בשימוש - הטלת ארנונה בשיעור מוגדל

חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה

הגופים המבוקרים: משרד הפנים, משרד האוצר, עיריית ירושלים, עיריית תל אביב-יפו, עיריית חיפה, עיריית יבנה, עיריית אשדוד, עיריית אשקלון, עיריית באר שבע, עיריית בת ים, עיריית הרצלייה, עיריית חולון, עיריית נתניה, עיריית פתח תקווה, עיריית ראשון לציון, עיריית רחובות, עיריית רמת גן

ליקוי

1. עלה כי היענות הרשויות המקומיות להחלת הוראת השעה בתחומן הייתה דלה ביותר, וכי שלוש מהן בלבד גבו כפל ארנונה הלכה למעשה - תל אביב, ירושלים וחיפה. עיריית תל אביב גבתה כפל ארנונה בשנים 2015 ו-2016, ואילו עיריות ירושלים וחיפה עשו זאת בשנת 2016 בלבד, מאחר שמשרדי הפנים והאוצר לא השלימו במועד שנקבע בחוק את הטיפול בבקשותיהן להחיל את הוראת השעה בשנת 2015. בסופו של דבר מספר הדירות שהמחזיקים בהן חויבו בכפל ארנונה בשנת 2016 בעיריות אלה הסתכם ב-2,366 דירות - 364 בתל אביב, 827 בירושלים ו-1,175 בחיפה.

תגובה
משרד הפנים

1. משרד הפנים ערך עבודת מטה מקיפה לצורך קידום והחלת הוראת השעה במסגרת וועדת הכספים שבכנסת אך כידוע הדבר תלוי בגורמים נוספים. יודגש ששרי הפנים והאוצר דנים מדי שנה בבקשות לשינויים חריגים המוגשות על ידי הרשויות המקומיות וזאת לאחר שאושרו במליאת הרשות. אין בסמכות השרים לקדם שינויים בצו ללא שהתקבלה החלטת מליאה בנושא. וזאת לאור העובדה כי על כל רשות לנהל את מדיניות התקציבית שלה בהתאם לסדרי העדיפויות של נבחריה ובתנאי שפועלים במסגרת תקציב מאושר. מצב חוקי זה תקף גם לגבי הוראת השעה בנוגע למבנים שאינם בשימוש. משכך, ככל שלא

הוגשו בקשות ע"י הרשויות המקומיות, אין באפשרות המשרדים לקדם שינוי זה. ככל שהוגשה בקשה לשינוי זה והטמעתו בצו המסים, היא אושרה ע"י שרי הפנים והאוצר.

ליקוי

2. מתשובותיהן למשרד מבקר המדינה של 11 רשויות מקומיות גדולות שכלל לא אימצו את הוראת השעה עלה כי מרביתן לא עשו זאת, מאחר שהעריכו כי מספר "דירות הרפאים" שבתחום שיפוטן אינו רב, וכי יידרשו משאבים ניכרים כדי לאתרן ולקבוע את פרקי הזמן שהן לא היו בשימוש. עם זאת, את הערכותיהן בדבר מיעוט הדירות לא ביססו הרשויות הללו על נתונים פרטניים.

תגובה
משרד הפנים

2. מדובר על הנחיית הממשלה את שרי האוצר והפנים להתקין את התקנות ומשכך, הותקנו תקנות כאמור. משרד הפנים לא פעל בעניין זה מכוח עבודת מטה שיזם, אלא מכוח אחריות ממשלתית, לאחר שהממשלה הטילה כאמור על שרי האוצר והפנים להתקין את התקנות, וחזקה על הממשלה כי ביצעה את הבדיקות הנדרשות בטרם קיבלה את ההחלטה. יודגש כי לא נדרש ממשרד הפנים לבדוק את יישומה והפעלתה של הוראת השעה. יצויין שהחלטת הממשלה התקבלה במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים, שהינו חוק של משרד האוצר.

ליקוי

3. משרד האוצר ומשרד הפנים לא בדקו כיצד יושמה הוראת השעה וכיצד השפיעה החלתה, כפי שהצהירו שיעשו. הם לא אספו נתונים על פעולות הרשויות, על היקף החיובים, על מספר החייבים בפועל ועל היקף הגבייה. הם אף לא בדקו עם אילו קשיים וחסמים התמודדו העיריות במסגרת הגבייה, לא בחנו את הסיבות והחסמים שבגינם מרבית הרשויות המקומיות בחרו שלא להחיל את הוראת השעה בתחומן ולא פנו אליהן על מנת לברר זאת עימן. יתרה מזו, משרדים אלה לא בדקו את השפעתה של החלת הוראת השעה על שוק הדיור, אם אכן הייתה לה השפעה, לכל הפחות בתל אביב שבה הוחלה ההוראה במשך שנתיים ברציפות. על משרדי האוצר והפנים לקיים תהליך של הסקת מסקנות והפקת לקחים בכל הנוגע להחלת הוראת השעה ובכלל זה עליו לבדוק את הקשיים והחסמים בהפעלתה ואת תוצאותיה.

תגובה
משרד הפנים

3. משרד הפנים פעל להארכת הוראת השעה ושר הפנים אף כתב מכתב מפורט ליו״ר ועדת הכספים המדגיש את חשיבות קידום הנושא. בסופו של דבר הנושא לא עלה לוועדה בשל פיזור הכנסת. בכוונת משרד הפנים להמשיך ולקדם את נושא הארכת הוראת השעה.

ליקוי

4. באוגוסט 2016, לקראת תפוגת תוקפה של הוראת השעה, החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר ועל שר הפנים להתקין הוראת שעה חדשה שתהיה תקפה למשך חמש שנים נוספות, כלומר עד סוף שנת 2021. ואולם שנתיים לאחר מכן ההחלטה טרם יושמה עקב עיכובים במשרדי הפנים והאוצר. אף שנוסח הוראת השעה שהוצע היה זהה לנוסחה של הוראת השעה משנת 2014, משרד הפנים שלח אותו לוועדת הכספים של הכנסת רק בינואר 2018, כלומר כשנה וחצי לאחר קבלת ההחלטה.

תגובה
משרד הפנים

4. משרד הפנים אסף נתונים במסגרת הדוחות השנתיים המבוקרים לגבי מבנים שאינם בשימוש ואולם הרשויות המקומיות סוברניות לגבי ההחלטה האם לבצע את הוראת השעה ולחייב כפל ארנונה ביחס למבנים שאינם בשימוש.

פרק שני

משרדי ממשלה

פרויקט "מסע" בהובלת משרד ראש הממשלה

הגופים המבוקרים: מזכירות הממשלה, משרד ראש הממשלה, "מסע" פרויקט לעידוד יהודים מהתפוצות בע"מ, נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. אסטרטגיה, יעדים ובחינת אפקטיביות- ועדת ההיגוי לא אישרה באופן מפורש תוכנית אסטרטגית לפרויקט, ובפרוטוקולים של דיוני הוועדה אף לא נמצא כי התקיים דיון בנושא זה וכי תוכנית כאמור אושרה. ועדת ההיגוי גם לא קיימה בחינה ודיון בנוגע לכלל הנושאים שנכללו בהצעה לתוכנית האסטרטגית שהגישה לה חברת מסע. על ועדת ההיגוי לדון בהקדם במטרות האסטרטגיות של הפרויקט ולקבל החלטות המתמודדות עם השאלות והטענות שהעלו הגורמים השונים בשנים האחרונות, ובכללן טענות הנוגעות למיקוד האסטרטגי של הפרויקט.

תגובה
משרד ראש הממשלה

1. ועדת ההיגוי של הפרויקט מינתה צוות משנה לגיבוש האסטרטגיה לשנים הקרובות, משרד ראש הממשלה שכר את שירותיה של חברה חיצונית לשם סיוע בעניין. צוות המשנה קיים כבר מספר פגישות לאורך עשרות שעות בנושא, ההמלצה של צוות המשנה נמצאת על סף הסיום ובחודשיים הקרובים תוגש לאישור ועדת ההיגוי.

ליקוי

2. בשנים 2016 עד 2018 סברו גורמים הנוגעים להובלה של פרויקט מסע כי טרם ניתן מענה על כלל השאלות האסטרטגיות והמהותיות, לרבות שאלותיו של ראש הממשלה מר בנימין נתניהו, בדבר מטרות פרויקט מסע ויעדיו ובדבר דרכי הפעולה להשיגם, ובכלל זה מהו היקף התמריצים שיינתנו; בהינתן מגבלה תקציבית מהי כמות המשתתפים שיש לשאוף אליה בנוגע לקבוצות שתועדפו, ועל כמה משתתפים אפשר לוותר בקבוצות שלא תועדפו; ומהם המדדים להערכת האפקטיביות של הפרויקט. לפרויקט מסע לא נקבעו יעדים מדידים הנגזרים מתוכנית אסטרטגית מאושרת. משרד רה"ם לא תיקן ליקוי שהועלה בדוח קודם של משרד מבקר המדינה שפורסם בשנת 2017 (להלן - הדוח הקודם) ; משרד רה"ם עדיין מסתפק בבדיקות

האפקטיביות הנעשות בידי חברת מסע ואינו בוחן בעצמו את האפקטיביות של הפרויקט ואף אינו מעלה בפני ועדת ההיגוי את הצורך בבדיקות הנדרשות ואת הצורך לבסס על יעדים מדידים שנקבעו מראש לפרויקט. באין יעדים מדידים להשגת האסטרטגיה, מוגבלת באופן ניכר התרומה של מחקרי הערכה שנעשים בידי חברת מסע. פרויקט מסע פועל זה שנים בלי שנמדדה תרומתו בהיבט של הישגים לעומת יעדים שהתוותה מראש ועדת ההיגוי. על ועדת ההיגוי לקבוע מהם יעדי הפרויקט ולהתאים את מחקרי ההערכה ליעדים אלה. על משרד רה"ם לוודא כי במחקרי הערכה שנעשים בנוגע לפרויקט מסע ייבחנו פרמטרים שלגביהם נקבעו יעדים מדידים, ובאופן זה ניתן יהיה לבחון ולהעריך את מידת האפקטיביות של הפרויקט.

תגובה
משרד ראש הממשלה

2. מזכירות הממשלה ואגף תקציבים ופרויקטים במשרד פעלו ברוח דבריו של ראש הממשלה ולראיה שישנו גידול משמעותי בתכניות פיתוח קריירה, הן בהשקעה התקציבית ואף במספר המשתתפים לצד קיטון מתמיד בהשקעה בתכניות לימודי היהדות. מזכירות הממשלה מקדמת בנוסף תכניות ייעודיות בנושאים עליהם דיבר רה"מ בוועדת התיאום, תכניות הסייבר בעבר ובימים אלו בגיבוש תכניות מסע-טק.

הבקרה והביקורת על הפרויקט מתקיימת כפי שקבוע בהסכם ההתקשרות וכפי שהיה נהוג כל השנים. מתוך רצון להעמיק את הבקרה על איכות הפרויקט וכפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, משרד ראש הממשלה פועל לשכירת שירותי חברת בקרה שתעסוק בעניין. המכרז לשירותי הבקרה פורסם בחודש מרץ 2019 והליך בחירת הזוכה אמור להסתיים בתקופה הקרובה.

ליקוי

3. ההסכם בין השותפות לפרויקט -בסוף שנת 2016 ובמהלך שנת 2017 העלו סגן מנהל אגף פנים והיועצת המשפטית של משרד רה"ם בפני גורמים שונים המעורבים בפרויקט קשיים לכאורה במתכונת ההתקשרות ובעטיים את הצורך לערוך שינויים בהסכם המשולש. לאורך שנת 2018, לא נקטה מזכירות הממשלה פעולות כלשהן לפתרון קשיים אלה. הטענות האמורות אף לא לובנו כנדרש לקראת החתימה הצפויה על ההסכם הרב-שנתי (שעל פי החלטת ועדת ההיגוי נדרשה הייתה להיעשות עד תחילת ספטמבר 2018). נוסף על כך, עד סוף 2018 טרם גיבש משרד רה"ם את עקרונות ההסכם החדש הנדרשים

לשיטתו, וממילא הם טרם הובאו בפני השותפות לפרויקט. יתרה מכך, נכון ליולי 2018, עדיין היו חילוקי דעות משמעותיים בין מזכירות הממשלה לבין החשבות והלשכה המשפטית במשרד רה"ם, שטרם לובנו לקראת החתימה הנדרשת על ההסכם הרב-שנתי. על מזכירות הממשלה לפעול לאלתר לגיבוש טיוטת הסכם רב-שנתי, לפי לוחות הזמנים שעליהם הוחלט בוועדת ההיגוי, ובטיוטה יגולמו, ככל שנדרש, פתרונות בנוגע להפעלת פרויקט מסע.

תגובה
משרד ראש הממשלה

3. מזכירות הממשלה פועלת לשם גיבוש הסכם רב שנתי ולשם כך פועלת מול השותפים לפרויקט. ההסכם התעכב מכמה סיבות ובניהן חילופי גברא בסוכנות היהודית - יו"ר הסוכנות שהתחלף בחודש אוגוסט ומנכ"ל הסוכנות שהתחלף בסוף חודש דצמבר 2018, בינתיים, גובש בהסכמת כלל הגורמים במשרד רה"מ -החשבות והמחלקה המשפטית וכן הסוכנות היהודית הסכם הפעלה לשנה הקרובה שבמהלכה יימשך המו"מ לחתימת הסכם רב שנתי.

ליקוי

4. סדרי העבודה של ועדת ההיגוי- תדירות כינוס ועדת ההיגוי ואופן קבלת החלטותיה: בשנים 2014 עד 2016 מיעטה הוועדה להתכנס. בשנת 2017 הוועדה כלל לא התכנסה, והחלטותיה בשנה זו התקבלו באמצעות אישורן בדואר אלקטרוני אף על פי שהן נגעו לנושאים מהותיים ומשמעותיים. בשנת 2018 התכנסה הוועדה ארבע פעמים, והליקוי בא אפוא על תיקונו. אפקטיביות עבודתה של ועדת ההיגוי: במהלך השנים הועלו קשיים בידי הגורמים השונים המעורבים בפרויקט מסע, הנוגעים לאפקטיביות עבודתה של ועדת ההיגוי. אולם עולה כי עד כה הממצאים בדבר סדרי העבודה הנדרשים לייעול עבודתה לא נדונו ולא נבחנו על ידי מזכירות הממשלה. על מזכיר הממשלה, באמצעות דו-שיח בין הממשלה לסוכנות היהודית, לבחון את הצורך בשינוי מתכונת עבודתה של ועדת ההיגוי, ולבסס דרכי עבודה שיבטיחו כי תמלא היטב את תפקידיה כבעלת הסמכות העליונה בפרויקט. כמו כן, על משרד רה"ם להבטיח שמעמדם של נציגי הממשלה בוועדת ההיגוי יאפשר להם לקחת חלק פעיל ומשמעותי בגיבוש המדיניות, ושהם אכן נוטלים הלכה למעשה חלק משמעותי בעשייה זו.

תגובה
משרד ראש הממשלה

4. מאז קבלת האחריות על הפרויקט במזכירות הממשלה בתחילת 2018, מזכירות הממשלה מקפידה לכנס את ועדת ההיגוי בהתאם לנדרש לרבות הפצת חומרים במועד ועריכת פרוטוקולים כראוי. מתכונת עבודתה של ועדת ההיגוי היא בהחלט אחד הנושאים הנדונים כיום עם השותפים לפרויקט.

ליקוי

5. פיקוח ובקרה על פרויקט מסע- בביקורת נמצאו כשלים בעבודת הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על הפרויקט, הנובעים בין היתר משינויים תכופים בזהות היחידה המקצועית שטיפלה בפרויקט מסע. בתחילת 2018 הטילו מנכ"ל משרד רה"ם דאז ומזכיר הממשלה על אגף תקציבים ופרויקטים את האחריות לשמש היחידה המקצועית שמטפלת בפרויקט מסע, מבלי שהועמד בפני האגף המידע הדרוש לקיום פעולות הפיקוח והבקרה על הפרויקט. עלה כי עד סוף 2018, כשנה וחצי מפרסום הדוח הקודם ויותר מחצי שנה לאחר הודעתו של סגן החשב כאמור, טרם פרסם משרד רה"ם מכרז להפעלת בקרה ייעודית חיצונית. מנהלת אגף תקציבים ופרויקטים מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי לעיכוב בפרסום המכרז יש מחיר משמעותי - משרד רה"ם אינו מבקר את הפרויקט ואינו בודק את האפקטיביות שלו. בדוח הקודם, שפורסם כאמור באמצע 2017, נמתחה ביקורת על ליקויים בעבודת הפיקוח והבקרה של משרד רה"ם על פרויקט מסע. משרד רה"ם הצהיר על פעולות שבכוונתו לבצע לצורך תיקון הליקויים, לרבות הפעלת בקרה באמצעות חברת בקרה חיצונית, אך הוא לא פעל על פי הצהרתו הוא. בביקורת הנוכחית, כשנתיים לאחר הביקורת הקודמת, נמצא כי הליקויים לא תוקנו ונדמה שחומרתם אף גברה. היעדר פעולה מצידו של משרד רה"ם משקף כשל ניהולי בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על פרויקט מסע. לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר יחידה מקצועית במזכירות הממשלה ראוי היה שהעברת הטיפול בין האגפים השונים תיעשה לאחר בחינת היכולות של כל אגף לטפל בפרויקט, לרבות פעולות פיקוח ובקרה אפקטיביות עליו - דבר שלא נעשה. התחלופה הגבוהה ביחידות המקצועיות השונות, בנוגע לטיפול בפרויקט מסע, פגעה ביכולת לנהל באופן מיטבי את הפרויקט ולפקח עליו. על מזכיר הממשלה לבסס מערך פיקוח ובקרה נאות על פרויקט מסע ולוודא שהוא פועל באופן מקצועי ויעיל.

תגובה
משרד ראש הממשלה

5. אגף תקציבים ופרויקטים במשרד אישר תשלומים רק לאחר בחינת נכונות הנתונים כפי שהיה תמיד ולאורך כל השנים ואף ביתר בקרה. המשרד פועל לשכירת שירותי חברת בקרה שתעסוק בעניין. המכרז לשירותי הבקרה פורסם בחודש מרץ 2019 והליך בחירת הזוכה אמור להסתיים בתקופה הקרובה.

ליקוי

6. באפריל 2016 הציג חשב משרד רה"ם לשעבר בפני היחידה המקצועית במשרד רה"ם, בדיקה מקדמית שבצע בחברת מסע בעניין ה"הוצאות הלא מלגתיות". ואולם ועדת ההיגוי טרם בחנה את מסקנותיו של החשב לשעבר במלואן, אלא דנה רק בחלק מהן. על משרד רה"ם לבדוק את הנתח של ה"הוצאות הלא מלגתיות" של הפרויקט מכלל ההוצאות של פרויקט מסע. בבחינה זו, על משרד רה"ם לכלול את כל הנושאים שחשב המשרד דאז מצא כי יש מקום לטפל בהם.

תגובה
משרד ראש הממשלה

6. נושא ההוצאות הלא מלגתיות של חברת מסע נבחן במסגרת הדיונים מול החברה בהליך לגיבוש מול המימון, בדיונים אלו נעשתה בחינה מקיפה של ההוצאות הלא מלגתיות. בדיון שהתקיים בוועדת ההיגוי מיום 30.8.2016, בסעיף 4 לפרוטוקול הדן במהלכי איזון שבוצעו במהלך שנת תשע"ו מצוין במפורש קיצוץ של 1.2 מיליון דולר בהוצאות הלא מלגתיות. כמו כן, פעל המשרד לצמצום הוצאות התפעול של החברה וביצע הפחתה של מיליון דולר.

ליקוי

7. בשנת 2007 הקימה חברת מסע חברת בת אמריקנית המרכזת את פעילות השיווק של חברת מסע בארה"ב. למשרד רה"ם אין מידע אם חברת הבת פועלת באופן חסכוני ויעיל ואם תוצריה מצדיקים את המימון הממשלתי של פעולותיה. יש לבחון לעומק ולאלתר את מהות פעילותה של חברת הבת האמריקנית של חברת מסע, ואת ההקצאות שמועברות אליה מחברת מסע מול המשימות והתוצרים שלה, וכן את השימוש שהיא עושה בכספי הפרויקט. על ועדת ההיגוי לנקוט את הפעולות המתחייבות מהממצאים שיועלו בביקורת העומק.

תגובה
משרד ראש הממשלה

7. בעניין החברה בארה״ב, מעבר לביקורות השוטפות שנערכות על הוצאות הפרויקט, בתקופה הקרובה מתכוננת ביקורת עומק של החברה בארה״ב.

ליקוי

8. במשך כשנתיים (מסוף שנת 2016) דחה משרד רה״ם את השלמת ביקורת העומק שעשתה חשבות משרד רה״ם בחברת מסע, וזאת בשעה שעל השולחן הייתה מונחת טיוטת ביקורת עומק הכוללת ממצאים לכאוריים הנוגעים לפעולות החברה. משרד רה״ם לא נתן לחברה הזדמנות להגיב על ממצאים אלה במועד, והדבר מנע את קידום הטיפול בליקויים, ככל הנדרש. מדובר בעיכוב בלתי מוצדק שנמשך זמן לא סביר ומשקף ליקוי מהותי בתפקוד משרד רה״ם. על חשבות משרד רה״ם לפעול לגיבוש בקרות עיתיות על חברת מסע במחזורי זמן שייקבעו ותוך תיחום פרקי הזמן לסיומן. על החשבות להמציא את טיוטות דוחות הביקורות בסמוך ככל הניתן לסיומן, על מנת שחברת מסע תוכל לפעול בזמן אמת לתיקון הליקויים, אם וכאשר יימצאו כאלה.

תגובה
משרד ראש הממשלה

8. חשבות משרד רה״מ מקבלת את הערת המבקר לגבי התמשכות הליכי הביקורת על פני כשנתיים. העיכוב נבע משיקולים מקצועיים ואילוצים שונים, לרבות עזיבת המבקרת הפנימית בחשבות, וכן נושאים אחרים שדרשו טיפול.

ליקוי

9. הקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה- בתחילת 2017 אישרה נציבות שירות המדינה תוספת משרת סגן מזכיר הממשלה לצורך הקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה, המיועדת לניהול פרויקטים לאומיים, לרבות פרויקט מסע. במרץ 2017 יכול היה משרד רה״ם לפרסם את המכרז לאיוש המשרה. הנציבות הדגישה בפני משרד רה״ם, כמה וכמה פעמים, שיש לאייש את המשרה המקצועית באמצעות מכרז בין-משרדי. אולם תחת זאת מצא לנכון משרד רה״ם לדחות שוב ושוב את איושה הקבוע של המשרה, וזאת על ידי ניסיונות חוזרים לבחון את האפשרות לאייש את המשרה שלא באמצעות מכרז. תפקודו של משרד רה״ם בעניין זה אינו מתיישב עם הצורך שהעלה ודחיפותו. עולה חשש כי פעולות המשרד

מתחילת 2017 בעניין זה נועדו לאפשר מינוי של עובד שהוראות התקשי"ר אינן מאפשרות את התמודדותו לתפקיד במכרז בין-משרדי בעת הזאת.

תגובה
משרד ראש הממשלה

9. כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה, היחידה המקצועית הינה יחידה חדשה שהוקמה ומזכיר הממשלה פעל מול הגורמים הרלוונטיים לאיוש המשרה בהתאם לדין וכללים המקובלים. בהסכמת נציבות שירות המדינה ולאור מועד הבחירות, המכרז לאיוש המשרד יפורסם לאחר הרכבת הממשלה החדשה.

ליקוי

10. איוש משרת סגן מזכיר הממשלה כחלק מהיחידה המקצועית - משנת 2015 פועל אפוא משרד רה"ם להקמת יחידה מקצועית במזכירות הממשלה, ובתחילת 2017 אישרה נש"ם תוספת משרה לצורך זה. נש"ם הדגישה באותה עת בפני משרד רה"ם, ושבה והדגישה מאז עוד כמה פעמים, שיש לאייש את המשרה המקצועית באמצעות מכרז בין-משרדי. משרד רה"ם פעל פעמיים לשדרוג מעמד המשרה הזאת: בתחילת 2017 נש"ם נענתה לבקשתו ואישרה שדרוג למשרה בכירה, ובסוף השנה דחתה בקשה שנייה שלו לשדרג פעם נוספת את המשרה, בד בבד עם הורדת מתח הדרגות המוצמד למשרת משנה למזכיר הממשלה. בנובמבר 2017 ביקש מנכ"ל משרד רה"ם דאז לפטור את המשרה הזאת מחובת מכרז בטענה כי יש צורך דחוף לאיישה, אך ועדת השירות לא אישרה את הבקשה. בפברואר 2018 מונה היועץ למזכיר הממשלה לתפקיד ממלא מקום סגן מזכיר הממשלה, המכהן במשרת אמון ולמשך שנה לכל היותר. במסגרת משרה זו שימש בעל תפקיד משמעותי בנוגע לפרויקט מסע, כמפורט בדוח הביקורת. כבר במרץ 2017 יכול היה משרד רה"ם לפרסם את המכרז לאיוש משרת סגן מזכיר הממשלה. ניתן היה לצפות כי נוכח הטענה שהעלה בדבר הדחיפות באיוש המשרה יזדרז משרד רה"ם ויפרסם את המכרז שנש"ם אישרה ויביא לידי השלמתו של ההליך בתוך חודשים ספורים. אולם תחת זאת מצא לנכון משרד רה"ם, חרף עמדתה העקבית והנחרצת של נש"ם שיש לאייש את המשרה כדין וכמקובל באמצעות מכרז בין-משרדי, לדחות שוב ושוב את אישוה הקבוע של המשרה. תפקודו של משרד רה"ם בעניין זה אינו מתיישב עם הצורך שהעלה ודחיפותו. ממכלול המידע שלעיל עולה חשש כי פעולות משרד רה"ם מתחילת 2017 בעניין זה נועדו לאפשר מינוי של עובד שהוראות התקשי"ר אינן מאפשרות את התמודדותו לתפקיד במכרז בין-משרדי בעת הזאת. משרד מבקר המדינה מעיר כי אם משרד רה"ם סבור שיש מקום לאייש את

המשרה, עליו לעשות כן בדרך של מכרז בין-משרדי שיפורסם לאלתר.

תגובה
משרד ראש הממשלה

10. ראה תגובה לליקוי 9

מערך ההדרכה בשירות המדינה

הגופים המבוקרים: נציבות שירות המדינה

ליקוי

1. היעדר החלטה ברורה בנוגע ליישום דוח ועדת שמחון - החלטותיה של נציבות שירות המדינה (להלן נש"ם) בנוגע לאימוצו של דוח ועדת שמחון והכנת מתווה ליישומו לאורך השנים, אינן עקביות - תחילה אומצו חלק מההמלצות ובהמשך הוסרו החלטות היישום מתוכנית העבודה. נוסף על כך, הטמעת החלטות היישום בתוכנית העבודה נעשתה בלי שהובהר מהן ההמלצות שהוחלט לאמצן. משלא התקבלה החלטה ברורה וכוללת באשר לאימוץ מלא או חלקי של ההמלצות, אף לא גובשה להן חלופה, ונש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה, כפי שעולה גם בדוח ביקורת זה. על נציב שירות המדינה לבחון אפוא את המלצות דוח ועדת שמחון בכללותן, לדון בהן ולקבל ולהחליט אם לאמצן או לדחותן באופן מלא או חלקי. אם יחליט שלא לאמצן, עליו לקבל החלטה בנוגע למדיניות הדרכה חלופית.

תגובה
נציבות שירות המדינה

1. לאחר בחינת דו"ח ועדת שמחון לעומקו הגיע מ"מ הנציב למסקנה שאין לקבל את המלצות הדו"ח כלשונן והביע הסתייגויות מהמלצות הוועדה והחליט במודע ליישם את ההמלצות באופן חלקי.

ליקוי

2. היעדר מידע מלא ועדכני על ההקצאות התקציביות הנרחבות בתחום ההדרכה: אין בידי רשויות המדינה הרלוונטיות - נש"ם ומשרד האוצר - אגף התקציבים (להלן - אג"ת); אגף החשכ"ל; ואגף השכר. נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה אף שהמידע שקיבל משרד מבקר המדינה מגורמים ממשלתיים ומהתשובות לשאלונים מוביל להערכה כי ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה עמדה בשנת 2017 על כ- 1.2 מיליארד ש"ח לפחות. היעדר המידע פוגע במישרין ביכולת לנתח

תהליכים, לתכנן, לתעדף פעילויות ולקבל החלטות בנושא. כמו כן, נפגעת היכולת לבחון את התשומות והתפוקות בנושא זה ולהעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת. על נש"ם, בשיתוף משרד האוצר (אגף החשכ"ל, אגף השכר ואג"ת), לגבש מסד נתונים מלא, המתעדכן באופן שוטף, לגבי כלל מרכיבי ההוצאה הממשלתית על ההדרכה. על מסד נתונים זה לכלול מידע בדבר עלותן של כלל פעולות ההדרכה ופילוחן לפי סוגי הדרכה בהתאם למפורט בתקשי"ר; נתונים על עלות ימי ההיעדרות בשכר המשולמים לעובדים המשתתפים בפעולות הדרכה; נתונים על עלות גמולי ההשתלמות; וכל נתון נוסף הרלוונטי לגיבושה של תמונת מצב מלאה. מסד נתונים מלא הוא התשתית לכל הליך תכנון וביצוע.

תגובה
נציבות שירות המדינה

2. נש"מ תיזום שיתוף פעולה עם משרד האוצר לצורך טיוב נתונים מלאים ועדכניים על ההוצאה הכוללת להדרכה בשירות המדינה.

ליקוי

3. מדיניות נש"ם בדבר תמהיל פעולות ההדרכה: בשנת 2017 כ-43% מתקציב ההדרכה בגופים הממשלתיים וכ-80% מימי ההיעדרות בשכר שימשו להכשרות המכוונת לליבת העיסוק של העובד (להלן - הכשרת ליבה), ויתר המשאבים שימשו לפעולות אחרות כגון השכלה פורמלית, העשרה וגיבוש ופיתוח הדרכה. נש"ם לא ביצעה עבודת מטה מקצועית המבססת את היעד הכמותי שקבעה בעניין שיעור הכשרות הליבה הרצויות. כמו כן, היא הציבה בהנחיתה לגופים הממשלתיים יעד שאינו מחייב דיו ולפיו "יש לשאוף לכך שלא פחות מ-50% מסך המשאבים המושקעים בתחומי ההדרכה והלמידה לעובדי המשרד יושקעו בהכשרה, הנובעת מצורכי התאמת יכולות העובדים לתפקידם ולמשימות הארגון", כלומר בהכשרת ליבה. על נש"ם - בין בעצמה ובין בדרך של הנחיית הגופים הממשלתיים - לבחון את מידת התרומה של כלל סוגי פעולות ההדרכה למימוש מטרות מערך ההדרכה, וזאת, בדגש על מטרות הממוקדות בשיפור איכות ההון האנושי, בהתאם להמלצת דוח ועדת הרפורמה. על בסיס בחינה זו, נדרשת נש"ם לקבוע מדיניות בדבר אופן השקעת התשומות ושיעור הכשרות הליבה הרצויות.

תגובה
נציבות שירות המדינה

3. נש"מ אינה מקבלת את עמדת המבקר בסעיפים אלו. נש"מ הציבה יעד לפיו על המשרדים להשקיע את מירב המשאבים בתחומי ליבת העיסוק **ולפחות** בשיעור של 50%, ולא כפי שניתן ללמוד ממצאי המבקר שמדובר ברף עליון של 50%. יוער כי הנחיית נש"מ אינה עולה בקנה אחד עם טענת המבקר בדבר הצבת יעד ברף העליון. היעד הכמותי שהציבה נש"מ מתבסס על הנתונים שהיו בידי נש"מ המתייחסים לשיעור השקעת המשרדים בתחום "ההכשרה".

ליקוי

4. מתן הנחיות חלקיות להערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה - נש"ם ורוב הגופים הממשלתיים אינם יודעים מהי מידת האפקטיביות של רוב פעולות ההדרכה:

א. פעולות הדרכה פנים-משרדיות: אגף ההדרכה בנש"ם מנחה את הגופים הממשלתיים להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים, אולם הנחיה זו אינה מיושמת במלואה על ידי רוב הגופים הממשלתיים. כמו כן, אף על פי שאגף ההדרכה בנש"ם דורש מן הגופים הממשלתיים לדווח לו מדי שנה על פעולות הערכת האפקטיביות שביצעו, מרבית הגופים אינם מגישים לו דיווח, ואשר לגופים שמדווחים - האגף אינו מעבד את דיווחיהם וממילא אינו מפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה.

ב. פעולות הדרכה חוץ-משרדיות: אף על פי שההוצאה של המדינה על פעולות הדרכה מסוג לימודים אקדמיים וקורסי העשרה חיצוניים הסתכמה בשנת 2017 ב-154 מיליון ש"ח לפחות, נמצא כי נש"ם לא פעלה להערכת האפקטיביות שלהם, ואגף ההדרכה אף לא הורה לגופים הממשלתיים להעריך פעולות אלו.

ג. פעולות לגיבוש חברתי: ההוצאה של המדינה על פעולות ההדרכה האמורות הסתכמה בשנת 2017 בכ-66 מיליון ש"ח לפחות. נמצא כי נש"ם וחלק מהגופים הממשלתיים אינם מעריכים באיזו מידה משיגות פעולות אלו את מטרתן.

ד. תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה: אגף ההדרכה בנש"ם פועל על פי תוכנית שנתית ואינו מכין תוכנית רב-שנתית ארוכת טווח בתחום ההדרכה, כמתחייב מהוראות התקשי"ר, הכוללת התייחסות להכשרות רוחביות שמתפקידו לקיים בנושאים המשותפים לכמה גופים ממשלתיים. בהיעדר תכנון ארוך טווח נפגעת היכולת של שירות

המדינה לקדם תהליכי פיתוח הון אנושי המותאמים במהלך הקריירה של כל עובד, תוך יצירת מסלולי קידום מובנים, הכשרות מתאימות והקצאת משאבים לכך מבעוד מועד.
אף שעל פי דוח הרפורמה יש צורך באיתור יזום של כישורים שיחסרו לעובדים לשם מילוי תפקידם בשנים הבאות, ובגיבוש הכשרות להשלמת חסרים אלה, אגף ההדרכה בנש"ם אינו עוסק בכך בהיבט הרוחבי ואף אינו מנחה את הגופים הממשלתיים לעסוק בנושא בהיבט הפנים-משרדי.
על הנהלות הגופים הממשלתיים למלא אחר הוראות התקשי"ר, הנחיות נש"ם ומדריך התכנון הממשלתי בכל הנוגע להליכי תכנון ההדרכה באופן שיתרום להשגת יעדי הגופים הממשלתיים ולהכשרת העובדים לכך. על הגופים הממשלתיים להקפיד על דיווח מלא לאגף ההדרכה בנש"ם בהתאם לדרישותיו.
על הגופים הממשלתיים לפעול לתיקון הליקויים בתכנון ההדרכה, ובכלל זה אי-קביעת יעדי הדרכה ומדדי הצלחה. על נש"ם לסייע לגופים הממשלתיים בביצוע הליך התכנון ובבניית תוכנית העבודה בתחום ההדרכה כחלק מתפקידיה לפי הוראות התקשי"ר.
על אגף ההדרכה בנש"ם, בתיאום עם גורמי מטה נוספים, לגבש תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה, לרבות בנושא התאמת כישורי העובדים לצרכים עכשוויים ועתידיים של השירות הציבורי.

תגובה
נציבות שירות המדינה

4. כאמור בדוח הביקורת, בשנת 2017 החל אגף ההדרכה בשיתוף עם אגף הבקרה בנש"מ, במהלך לבניה מחדש של דוחות הביצוע בהתאם לתובנות שעלו מן הדוחות שהוגשו על ידי המשרדים בשנים הקודמות. מהלך זה יבחן בין השאר גם את עמידת המשרד בתוכנית העבודה אשר תכנן בהתאם להנחיות אגף ההדרכה וכולל לעניין הערכת האפקטיביות. בנוסף, החל משנת 2019, ובשיתוף אגף הבקרה בנש"מ, נבנה מודל אחיד וחדש לדיווח של המשרדים על הערכת האפקטיביות אשר ביצעו, דיווחי המשרדים יעובדו ויופקו מהם לקחים לעתיד.

ליקוי

5. יחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים: 86% מהגופים הממשלתיים ציינו בתשובתם לשאלון כי יש צורך בביצוע שינויים כדי לשפר את מערך ההדרכה בגוף הממשלתי. שיעור בתי החולים הממשלתיים שציינו את הקטגוריות של "כוח אדם ומבנה ארגוני" ו"מערכות ממוחשבות לניהול למידה" ככאלה שיש לבצע בהן שינוי, כפול מזה של משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

לאור האמור ביחס לשינויים הנדרשים בתחום כוח האדם והמבנה הארגוני ולצורך במערכת למידה ממוחשבת, ובצירוף הממצאים בנוגע לפרופיל הנמוך של יחידות ההדרכה ומספר העובדים בבתי החולים הממשלתיים, על משרד הבריאות בשיתוף נש"ם לפעול בהקדם על מנת לתת מענה לנושא מבנה יחידות ההדרכה בבתי החולים הממשלתיים לרבות בחינת האפשרות לתת מענה בנושא התקינה והמחשוב.

תגובה
משרד הבריאות

5. כחלק מתהליך הטמעת תפיסה מקצועית לניהול הדרכה ופיתוח ארגוני במרכזים הרפואיים הממשלתיים, בוצע מיפוי פערים בתקני ממוני ההדרכה בבתי החולים. המיפוי הוצג לנש"מ באוקטובר 2018, ובעקבות זאת, במסגרת דיוני תכניות העבודה לתחום ההון האנושי שהתקיימו בנש"מ, הונחו בתי החולים, בהם לא היו ממוני הדרכה, להקצות תקן לנושא. חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים מוודאת כי הדבר אכן מיושם בפועל. בנוסף, במטרה לתת מענה הולם לניהול הלמידה ביצעה חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים במהלך שנת 2018 תהליך אפיון למערכת ניהול למידה ממוחשבת המותאמת לצרכי המרכזים הרפואיים הממשלתיים, בשיתוף נציגי המרכזים הרפואיים. האפיון יוטמע במערכת לניהול המשאב האנושי הצפויה לעלות במרכזים הרפואיים הממשלתיים. מכיוון שמערכת זו תושק במרכזים הרפואיים באופן מדורג החל משנת 2020, ובמטרה לתת לבתי החולים פתרון לשלב הביניים, תאשר חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים התקשרויות מקומיות עם ספקים חיצוניים לרכישת מערכת ניהול למידה בפורמט מצומצם המאפשר מעקב אחר ביצוע לומדות והוצאת דו"חות. פתרון זה כבר יושם בחלק מהמרכזים הרפואיים, ונותן מענה מספק.

תגובה
משרד הפנים

5. א. תוכנית עבודה לשנת 2019: התוכנית של אגף הדרכה לשנת 2019 מתייחסת לכל הנושאים שעלו בדו"ח. התוכנית נשלחה לאגף בכיר הדרכה בנציבות כנדרש ב 10/1 בפורמט של הנציבות, וכן הוצגה ביום עיון של מנהלי הדרכה שנערך מטעם הנציבות ב 21/2 שנערך במודיעין.
ב. תוכנית רב שנתית: בימים אלו הנציבות דורשת להגיש תוכנית עבודה רב שנתית. בשל כניסת מנהלת אגף הדרכה במשרד הפנים לתפקיד לאחרונה, התוכנית בעיקרה מתמקדת

ביצירת נהלים והבניית תהליכי עבודה, ההתייחסות הרב שנתית מתמקדת בעיקר בכניסה לתחום הדיגיטאלית וכן תתרחב בשנה הבאה לאחר מיפוי צרכים מעמיק שיעשה במשרד.

ג. יעדי הדרכה: נקבעו השנה בתוכנית העבודה כפי שהוצגה לנציבות. יעדי ההדרכה מתרכזים במיפוי צרכים, כתיבת תוכניות עבודה, שדרוג תהליכי עבודה, בניית נהלי עבודה, מכרזים נדרשים לתפעול האגף, קורסי הכשרה לנושאי ליבה, העמקת המחויבות הארגונית ותהליכי קליטת עובדים.

ליקוי

6. תכנון ההדרכה: תכניות העבודה בתחום ההדרכה מכוונות לצמצום פערי הידע של העובדים ולהגשמת צורכי הגוף הממשלתי ויעדיו. כ-34% מהגופים הממשלתיים שהשיבו על שאלה בנושא איתור צרכים, ציינו כי איתור צורכי ההדרכה אינו אחת מחמש הפעולות העיקריות של יחידת ההדרכה; ארבעה גופים ממשלתיים: המשרד לביטחון הפנים, המשרד לשוויון חברתי, משרד הפנים, הרבנות הראשית לישראל לא הכינו תכניות הדרכה שנתיות לאף אחת משלוש השנים 2016 עד 2018; ליותר משני שלישים מהגופים הממשלתיים (69%) לא הייתה תוכנית עבודה רב-שנתית בתוקף לתחום ההדרכה כנדרש על פי התקשי"ר והוראות נש"ם.

שלושה גופים ממשלתיים - המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים והרבנות הראשית לישראל - לא קבעו יעדי הדרכה באף אחת משלוש השנים האחרונות (2016 עד 2018); שני גופים ממשלתיים - המשרד לשוויון חברתי והמרכז הרפואי לגליל - לא קבעו יעדי הדרכה באף אחת מהשנתיים האחרונות (2017 ו-2018); כ-38% מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה בנושא מדדי הצלחה ציינו כי לא הגדירו מדדי הצלחה בתכנית ההדרכה לשנת 2017 כנדרש על פי מדריך התכנון הממשלתי.

מהנתונים עולה אפוא כי הליכי תכנון ההדרכה בגופים הממשלתיים לוקים בחסר, וכי ליקויים רבים - אי-איתור צורכי הדרכה, אי-הכנת תוכניות עבודה רב-שנתיות ואי-קביעת יעדים ומדדי הצלחה - נמצאו בשיעור גבוה של גופים ממשלתיים. על הנהלות הגופים הממשלתיים למלא אחר הוראות התקשי"ר, הנחיות נש"ם ומדריך התכנון הממשלתי בכל הנוגע להליכי תכנון ההדרכה, באופן שיתרום להשגת יעדי הגופים הממשלתיים ולהכשרת העובדים לכך. על הגופים הממשלתיים לפעול לתיקון הליקויים בתכנון ההדרכה, ובכלל זה אי-קביעת יעדי הדרכה ומדדי הצלחה. על נש"ם לסייע לגופים הממשלתיים בביצוע הליך התכנון ובבניית תוכנית העבודה בתחום ההדרכה כחלק מתפקידיה לפי הוראות התקשי"ר.

תגובה
נציבות שירות המדינה

6. נקבעו ארבעה ימים מרוכזים בהם יציגו הממונים על ההדרכה בשירות המדינה את תכניות העבודה שלהם בפני אגף ההדרכה, כולל הצגת מסקנותיהם מאפקטיביות ביצוע תכניות העבודה המשרדית בשנת 2018.

תגובה
המשרד לשוויון חברתי

6. הקמת המשרד לשוויון חברתי באופן מעשי בשנת 2016 יצרה אתגר עצום: הקמת מטה וגיוס כ"א, והתמודדת עם יצירת האסטרטגיה של כלל יחידות המשרד - אגף אזרחים וותיקים, הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים, הרשות לקידום מעמד האישה, מטה ישראל דיגיטלית ורשות הצעירים. הביקורת בוצעה במחצית שנת 2018 ומתייחסת בעיקר לנעשה בשנים 2016-2017. בשנים האלו, מתוך הבנה וידיעה כי תקני כוח האדם הינם מצומצמים ביותר, הוחלט לגייס למטה רק את התפקידים הקריטיים. כך למשל, לא הוקצה תקן ייעודי לנושא ההדרכה והרווחה, מתוך הבנה, שבשנות ההקמה הראשונות, יש להתמקד בבניין הכוח הליבתי ולפעול באופן מצומצם בעולמות המטה. המשרד מציין כי קשת הפעולות בתחום ההדרכה, הן בהיבט התכנוני המשרדי והן בביצוע, היו רבות מאד ונעשו מתוך אחריות של אגף משא"ן לתהליכים אלו.
בעולם הגנרי (משא"ן, לוגיסטיקה ורכש), יצאו העובדים להשתלמויות רבות מתוך צורך להשביח את ההון האנושי ולעלות את התפוקות.
התקיימו ימי עיון רבים ותהליכים מגוונים להטמעת האסטרטגיה המשרדית, חיבור בין היחידות וחיבור היחידות לשטח.
מערך ההדרכה להשתלמויות וליציאה לתארים מתקדמים פעל באופן שגרתי ויתירה מזו, פיתח עולם טכנולוגי לראייה רחבה ומעמיקה של תחום ההדרכה.
בתכנון ההדרכה לשנת 2019 הוחלט בעצה אחת עם מנכ"ל המשרד, שיחידה שלא תגיש תכנית עבודה סדורה להדרכה שעיקרה השבחת ההון האנושי בעולם הליבה, עובדיה לא ייצאו להשתלמויות וקורסים כלליים.
בכוונת המשרד לשים דגש במהלך 2019 על השלמת פערים אלו ובין היתר גם לבצע איתור צרכי הדרכה, הכנה של תכנית הדרכה עם יעדים וכמובן דווח ועבודה משותפת עם אגף ההדרכה בנציבות שירות המדינה.

תגובה
משרד החינוך

6. עם מינויו של מר ניר שקד וכניסתו לתפקיד סמנכ"ל בכיר ניהול ההון האנושי , ובמסגרת מהלך לגיבוש תכנית העבודה הרב שנתית , של תחום ההון האנושי . תחום ההדרכה ותוכנית ההדרכה עומדים לתפוס מקום מרכזי , לרבות הטיפול בנושא הערכת אפקטיביות של הדרכה ולמידה , במשרד.

תגובה
הרבנות הראשית לישראל

6. בחודש מאי 2018 מונתה ברבנות הראשית לישראל מנהלת אגף הון אנושי ומינהל, אשר במסגרת תפקידה ממונה בין היתר על תחום ההדרכה. כחלק מפיתוח ההון האנושי, החל מאמצע שנת 2018 ננקטו פעולות לפיתוח תחום הלמידה וההדרכה במשרד, תוך שינוי תפיסת תפקיד ההדרכה- מהדרכה מגיבה להדרכה יוזמת ומפתחת. בין היתר, הוכן נוהל לטיפול בבקשות בתחום ההדרכה, תוך עידוד העובדים ליציאה ללימודים אקדמאיים. כמו כן, גובשו קורסי הכשרה במסגרת מסלול הקידום של עובדי המשרד, וכן קורסים המותאמים לתחומי העיסוק של עובדי המשרד, מתוך מטרה להקנות להם את כלל הכלים הנדרשים לביצוע תפקידם ברמה המיטבית ביותר. בהתאם להנחיות אגף ההדרכה בנש"מ ובמסגרת תכנית העבודה של אגף הון אנושי ומינהל ברבנות הראשית לישראל, בשלהי שנת 2018 נבנתה תכנית רב שנתית (2019-2021) בתחום הלמידה וההדרכה לעובדי המשרד. התכנית נשלחה בתחילת שנת 2019 לאגף ההדרכה בנש"מ הכוללת מטרות, יעדים ומשימות, תוך שיוך לתקציב ההדרכה המשרדי, בתחומים הבאים: השכלה פורמאלית, הכשרה מקצועית, פעילויות העשרה ורווחה. הרבנות הראשית לישראל מציינת כי היא רואה חשיבות רבה בפיתוח תחום ההדרכה במשרד, תוך איתור צורכי ההדרכה במשרד וביצוע פעולות הדרכה בהתאם.

ליקוי

7. ביצוע תוכנית ההדרכה - שיטות הדרכה לא פרונטליות: על פי דוח ועדת שמחון, תהליכי למידה מסורתיים (לימוד פרונטלי בכיתה) הוכחו כלא אפקטיביים, משום שרק שיעור קטן של הידע שנלמד נשמר לאורך זמן. כרבע מהגופים הממשלתיים שהשיבו לשאלה בנושא זה אינם משתמשים בשיטות הדרכה שאינן פרונטליות (סדנאות, הדרכה באמצעות לומדות ללמידה עצמאית והדרכות מקוונות), וכ-80% מהגופים הממשלתיים המשתמשים בשיטות הדרכה לא

פרונטליות, עושים זאת בהיקף מצומצם של לא יותר מ-30% מפעולות ההדרכה במשרד. על מנת להתאים את שיטות הלמידה לצרכים המשתנים והעדכניים, מן הראוי כי נש"ם, כגוף המטה האחראי לקידום ההדרכה בגופים הממשלתיים, תפעל להגברת השימוש בשיטות למידה לא פרונטליות בקרב הגופים הממשלתיים, בין היתר על ידי הפקת תובנות מניתוח תוכניות העבודה ודוחות הביצוע. על נש"ם לבחון אפוא דרכים שיסייעו להגברת השימוש בשיטות למידה אלו.

תגובה
נציבות שירות המדינה

7. עמדת המבקר באשר לפיתוח מסגרות ואמצעים לביצוע פעולות הדרכה ומתן מענה לצרכים רוחביים בתחום ההדרכה, מקובלת על נש"ם.

ליקוי

8. מענים מקצועיים רוחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים: אגף ההדרכה אינו פועל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רוחביות הנותנות מענה לצרכים אלה. כמו כן, מהשאלונים עולה שחלק מהגופים הממשלתיים אינם מקבלים מענה מלא לצורכיהם בהכשרות מקצועיות מסוג "מסלולי קידום" המצויות באחריות אגף ההדרכה בנש"ם, כגון קורסי רכש ולוגיסטיקה, משאבי אנוש ועוד. מהממצאים עולה שאגף ההדרכה בנש"ם אינו נתפס על ידי יחידות ההדרכה ככתובת מסייעת, לפחות בחלק מן הנושאים שבהם הן זקוקות לסיוע. כמו כן, האגף אינו מספק מענה מלא בתחום הכשרות הרוחב, לרבות קורסים מסוג "מסלולי קידום". על נש"ם לפעול לשיפור המענה הרוחבי ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, בין היתר באמצעות איתור צרכים.

תגובה
נציבות שירות המדינה

8. אגף ההדרכה יכין בשנת 2019 תכנית רב שנתית בתחום ההדרכה המתייחסת להכשרות הרוחביות וזאת תוך ביצוע פעולות לאיתור כישורים עדכניים ועתידיים הנדרשים מן העובדים וכן הכשרות להשלמת פערים אלו בהיבט הרוחבי.

ליקוי

9. הפיקוח והבקרה של נש"ם על התכנון, הביצוע וההערכה של פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים - דיווחי הגופים הממשלתיים לנש"ם: על אף דרישת אגף ההדרכה בנש"ם כי כל הגופים הממשלתיים יעבירו אליו תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ודוחות הערכת אפקטיביות, ולמרות הקביעה כי העברת תוכנית העבודה ואישורה מראש הן תנאי מקדים לביצוע התוכנית, מרבית הגופים הממשלתיים לא עמדו בדרישות הדיווח במלואן. כתוצאה מכך, אין לפני נש"ם תמונת מצב מלאה בנוגע ליישום תפיסת ההפעלה בתחום ההדרכה על ידי הגופים הממשלתיים, ונפגעת יכולתה לקיים פיקוח ובקרה כנדרש. אי-עמידתו של האגף על מילוי הוראתו לגופים הממשלתיים, עלולה להתפרש כאיתות לגופים הממשלתיים כי אין חובה לקיימן, ובכך להחליש את מעמדו של האגף כרגולטור המפקח על הגופים הממשלתיים. החל משנת 2015 אגף ההדרכה בנש"ם אינו מעבד ומנתח את דוחות הביצוע המתקבלים מן הגופים הממשלתיים, ולא מפיק מהם את הממצאים והתובנות שאמורים לשמש אותו למילוי תפקידו כגוף המטה הממשלתי המרכז את הטיפול בתחום ההדרכה. משמעות הדבר היא כי אגף ההדרכה אינו ממלא את תפקידו בתחום הפיקוח והבקרה על הגופים הממשלתיים וזאת אף לא בנוגע לאותם גופים שהעבירו אליו דיווחים כנדרש.

מתכונת הדיווח שגיבשה נש"ם לצורך פיקוח ובקרה על תכנון ההדרכה בגופים הממשלתיים לוקה בחסר: מן השאלונים עולה כי מרבית הגופים הממשלתיים סבורים שדרישות הדיווח של נש"ם מכבידות על עבודתם תוך שאינן תורמות לה מהותית. בין היתר, הדרישות אינן תורמות להפקת לקחים או לתהליך תכנון ההדרכה. רוב הגופים הממשלתיים שהעבירו תוכניות עבודה, דוחות ביצוע ודיווח על הערכת אפקטיביות לנש"ם, לא קיבלו ממנה התייחסות מהותית לדיווחיהם. על פי הנחיות אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים, יש ליישם מודל להערכת אפקטיביות פעולות ההדרכה לפעולות הדרכה פנים-משרדיות הכולל ארבע רמות של מדידה. מהתשובות לשאלונים עולה, כי בשנת 2017 מרבית הגופים הממשלתיים לא ביצעו הערכת אפקטיביות בהיקף שנדרש על ידי נש"ם. אגף ההדרכה בנש"ם היה מודע לקשיים ביישום מודל הערכת האפקטיביות והצהיר כבר בשנת 2015 כי בכוונתו לגבש תובנות בנוגע ליישום המודל בגופים הממשלתיים ולבחון אם יש צורך לעדכן אותו. למרות האמור, האגף לא ערך התאמות כלשהן במודל, ובשנת 2018 אף הרחיב את היקף היישום הנדרש מן הגופים הממשלתיים.

על נש"ם לעדכן את מנגנון הפיקוח והבקרה על תחום ההדרכה בגופים הממשלתיים ולפעול בנחישות ליישומו. זאת, בין השאר תוך בחינה מחודשת של דרישות הדיווח המוטלות על הגופים הממשלתיים והיקפן, ועמידה על חובת הגופים הממשלתיים לעמוד בהן; איסוף נתונים מלא מכלל הגופים הממשלתיים; עיבוד המידע שבדיווחי

הגופים הממשלתיים והפקת לקחים באופן שיספק ערך מוסף הן לעבודת הגופים הממשלתיים והן לעבודת המטה בנש"ם. כמו כן, על נש"ם לבחון את מודל ארבע הרמות להערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה ולבצע בו את ההתאמות הנדרשות, כדי שתוצג לפניה תמונה מלאה של תרומת פעולות ההדרכה המבוצעות בגופים הממשלתיים.

תגובה
נציבות שירות המדינה

9. סוגיית הדיווחים המשרדיים לנש"מ, תבוא על פתרונה החיובי עם הקמת מערכת ה- LMS בשנתיים הקרובות. הקמת המערכת תאפשר למשרדים לדווח בצורה אחידה ב"און-ליין" (online) ישירות לאגף ההדרכה וכך יבוא נושא זה על פתרונו.

ליקוי

10. מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה - נש"ם לא הצליחה בחמש השנים האחרונות לגבש מסמך אפיון לצורך פיתוח מערכת כוללת לניהול למידה (LMS) ולהתחיל בפעולות פיתוח שעונות על הצורך הקיים בנושא. נכון לעת הזו, מערך ההדרכה בשירות המדינה פועל ללא מערכת ממוחשבת כוללת לניהול למידה וללא הערכת זמן בנוגע להטמעת מערכת כזו בשנים הקרובות. בכמחצית מן הגופים הממשלתיים שהשיבו על שאלה בנושא מערכת ממוחשבת לניהול ההדרכה, אין פתרון מחשובי כלל ובחלקם קיימים פתרונות נקודתיים בלבד, וכמו כן חסר ממשק בין המערכות בתוך הגופים הממשלתיים עצמם ובינם ובין יחידת המטה - אגף ההדרכה בנש"ם. מערכת ממוחשבת לניהול למידה תיתן מענה לליקויים שעלו בדוח זה, בהם: היעדר תמונת מצב מלאה, אמינה ומעודכנת בנוגע לעלויות ההדרכה הישירות והנלוות בשירות המדינה; היעדר נתונים מלאים המאפשרים בקרה ופיקוח על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה נש"ם; נש"ם מוגבלת ביכולתה לבצע עיבוד יעיל של הנתונים המתקבלים מן הגופים הממשלתיים בזמן אמת לשם הפקת תובנות מערכתיות ומתן מענה לצרכים רוחביים; נש"ם והגופים הממשלתיים מתקשים ליזום בזמן אמת שיתופי פעולה בין משרדיים לצורך איגום משאבים; חסרים ממשקים מתאימים עם יישומים נוספים במרכב"ה לצורך ייעול הניהול הלוגיסטי של ההדרכה; היעדר תשתית מיטבית לתמיכה בשיטות למידה מתקדמות כגון למידה מקוונת ושיתוף ידע בין-משרדי. על נש"ם, בשיתוף יחידת מרכב"ה, לפעול ללא דיחוי נוסף לפיתוח מערכת LMS ולהטמעתה במערך ההדרכה בשירות המדינה כולו, ולא להסתפק בהטמעה ראשונית ביחידות מסוימות. רק בכך יתאפשר, הן לאגף ההדרכה בנש"ם והן ליחידות ההדרכה בגופים הממשלתיים, למלא את תפקידם ביעילות ולמצות את תקציבי ההדרכה באופן מיטבי, לצורך קידום ההון האנושי בשירות המדינה.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

10. המקור התקציבי למשאבים המושקעים כיום במימוש מערכת ה-LMS בגרסה המותאמת לרשות הכבאות וההצלה והמדרשה הוא של גופים אלה, ולפיכך תוכנית העבודה להטמעת המערכת נקבעת בהתאם לצרכים שהם הגדירו ובכלל זה נציבות שירות המדינה לעניין המדרשה הכפופה אליה. נש"מ לא העבירה אפיון של המערכת והסתמכה על האפיון של כבאות והצלה, בכל הנוגע למדרשה ומכאן החל הפיתוח והטמעה של המערכת בשני הגופים הממנים תוך עדכון האפיון בשלבי הפיתוח. במחצית הראשונה של שנת 2019 החלה העלייה לאוויר של המערכת בארגונים אלו ומכאן פתוח התהליך להטמעה במשרדים בהתאם לסדרי עדיפות שיקבעו על ידי נש"מ ובכפוף לקבלת דרישות מסודרות.

ליקוי

11. גמול ההשתלמות בשירות המדינה - גמול השתלמות הוא תגמול כספי קבוע המשולם לחלק מהעובדים בשירות המדינה כחלק משכרם, בגין שעות לימוד שצברו בהשתלמויות. על פי נתוני אגף השכר, לכ-78% מעובדי המדינה בגופים הממשלתיים עמדה בשנת 2017 הזכות לקבל גמול השתלמות בכפוף לעמידתם בכללים שנקבעו. כ-35,900 (כ-63%) מהם, שהם כ-50% מכלל העובדים בשירות המדינה, מימשו את זכותם, וקיבלו גמול השתלמות אחד או שניים.
התקציבים המושקעים בגמול ההשתלמות ותרומתם למערך ההדרכה: לדעת רוב גורמי המקצוע בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, ההוצאה של המדינה בגין גמולי ההשתלמות, המוערכת בחצי מיליארד ש"ח בשנה לפחות, אינה משיגה את תכלית תשלום גמולי השתלמות לעובדי המדינה. 83% מהסמנכ"לים האחראים לניהול ההון האנושי בגופים הממשלתיים שבהם כ-55,000 עובדים, ציינו כי הם אינם סבורים שקורסי ההעשרה המזכים בגמול ההשתלמות תורמים לפיתוחו המקצועי של העובד; 41% האחראים לניהול ההון האנושי בגופים הממשלתיים שבהם כ-36,000 עובדים ציינו כי הם אינם סבורים שקורסי ההכשרה המזכים בגמול ההשתלמות תורמים לפיתוחו האישי של העובד.
התנאים לאישור גמול השתלמות והתאמתם למטרות עולם ההדרכה: עד למועד סיום הביקורת, כ-25 שנים לאחר שנחתמו הסכמי עבודה קיבוציים המסדירים את גמולי ההשתלמות, אגף השכר כנציג הממשלה, לא פעל מול הארגונים היציגים של העובדים לגיבוש קריטריונים לקיום קורסים קצרים מ-40 שעות לימוד, כפי שנקבע בהסכמים האמורים. באוגוסט 2017 הגיש אגף השכר לוועדה לאישור קורסים הצעה לביצוע תוכנית ניסיונית מצומצמת (פיילוט) לאישור

קורסים לצורך גמול השתלמות בנושא הלמידה המתוקשבת. מהמענה לשאלון עולה כי 77% מהסמנכ"לים למינהל שהשיבו לשאלה זו סברו שיש להכיר בפעולות הדרכה קצרות מ-40 שעות לצורך גמול השתלמות, ו-82% סברו שיש להכיר בלמידה מקוונת לצורך גמול השתלמות.

בדצמבר 2018 טרם קיבלו נש"ם, אגף השכר ואג"ת החלטות בדבר האופן שבו יש לפעול על מנת להביא לשינויים במנגנון גמול ההשתלמות, כך שהוא ישיג את התכליות שלשמן הוא נוצר ויהלום את יעדי העל של הרפורמה, ובכללם תפיסה מתקדמת של מתן שירות לציבור ושל שירות מדינה.

על אגף השכר בשיתוף הגורמים החברים בצוות מבנה ההכשרה (ראו להלן), לבחון את ממצאי הפיילוט ואת האפשרות להכיר גם בלמידה מקוונת ובהשתלמויות קצרות מ-40 שעות לצורך גמולי ההשתלמות, ולפעול בהתאם לממצאי הבחינה. שילוב שיטות למידה מרחוק עשוי לסייע בהנגשת קורסים לאוכלוסיות שמתקשות להגיע לכיתות הלימוד, בין היתר בשל מרחק גיאוגרפי או בשל מגבלה פיזית.

על נש"ם ואגף החשכ"ל לגבש את הנתונים של היקף ההוצאה הממשלתית על גמולי ההשתלמות, לרבות עלות ימי העבודה וההוצאה על מימון ההשתלמויות והקורסים המזכים בגמול, וכלל עלויות השכר - ישירות ועקיפות. כמו כן, על נש"ם ומשרד האוצר למצות ולסכם את הפעולות הנדרשות בעניין גמול ההשתלמות, תוך הנעת הליך הידברות של המדינה עם ההסתדרות, לאור הנכונות שהיא הביעה להביא לשפר את מנגנון גמולי ההשתלמות תוך שמירה על זכויות העובדים. כמו כן, עליהם לגבש תוכנית פעולה, במטרה להבטיח שההוצאה על גמולי ההשתלמות מועילה לשירות המדינה ומשפרת את רמתם המקצועית של עובדיו, ולפעול לביצועה ללא שיהוי.

תגובה
משרד האוצר - הממונה על השכר והסכמי העבודה

11. א. הכרה בהשתלמויות הקצרות מ-40 שעות- לאור מבנה ההכשרות הקיים כיום והיחס בינו לבין תנאי הזכאות לתגמול הכספי המשולם לעובד בגין הכשרות אלו, לא יהיה זה נכון לקצר את היקף שעות הלימוד הנדרש כתנאי להכרה בקורס לגמול השתלמות. הותרת רף המחייב השתתפות בקורס בהיקף של 40 שעות לכל הפחות לצורך הכרה בו לגמול השתלמות, נועד למזער את הפגיעה הפוטנציאלית באפקטיביות של גמול ההשתלמות בשל צבירת קורסים מהירה. הכרה בקורסים בהיקף של שעות בודדות לצורכי גמול השתלמות יאפשר, ואף יתמרץ עובדים, להשלים בצורה מהירה את הקורסים הנדרשים ויפגע עוד יותר באפקטיביות של גמול ההשתלמות, במבנה הקיים כיום, ובמקביל יגדיל את העלויות לאור הרחבת מספר הזכאים לגמול בשלב מוקדם אף יותר מהקיים כיום. כמו כן,

הצורך לבדוק קורסים רבים קצרים ייצר עומס כפול, הן על הועדה במשרד החינוך והן על הועדה הפריטטית המאשרת את גמולי ההשתלמות. הממונה על השכר מציין כי בהתחשב באמור לעיל, בכוונת אגף השכר לבחון את האפשרות לגיבוש קריטריונים לקיום קורסים קצרים מ-40 שעות לימוד במסגרת דיוני הצוות שהוקם לבחינת מבנה ההכשרה.

ב. פיילוט לאישור קורסים בנושא הלמידה המתוקשבת לגמול השתלמות- בחודש אוגוסט 2017 הוגשה לוועדה לאישור קורסים במשרד החינוך הצעה לביצוע פיילוט להכרה בקורסים נבחרים אשר נלמדו במסגרת למידה מתוקשבת (א-סינכרונית) לצורך גמול השתלמות, בכפוף לכללים שנקבעו בו. טרם התקבלו מסקנות סדורות לגבי אפקטיביות הלמידה המקוונת והאפשרות לערוך בקרה ופיקוח אפקטיביים בכל הנוגע ללימודים האמורים. אגף השכר פועל בימים אלה לגיבוש המסקנות ולהארכת הפיילוט בנושא, וכן בוחן אפשרויות נוספות להכרה בקורסים מקוונים לצורך גמול השתלמות.

ג. קבלת החלטה לשינוי מנגנון גמול ההשתלמות- בימים אלה מתקיימת עבודת מטה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה על כלל נושא ההדרכה בשירות המדינה, ובין היתר גם במסגרת הוועדה שהוקמה על ידי נציב שירות המדינה לבחינת מערך ההדרכה בשירות הציבורי. למדינה, על משרדיה השונים, יש הצעות שונות לשינויים הנדרשים בקשר עם הסכמי גמול ההשתלמות, אשר נידונים ועוד ידונו בדיונים כאלו ואחרים. לאגף השכר חשוב להבהיר בהקשר זה שני דברים. הראשון, ששינויים במצב הקיים דורשים הסכמה של שני הצדדים, המדינה והאיגודים המקצועיים, לאור העובדה שהמדובר בנושא המוסדר במסגרת יחסי עבודה קיבוציים. הדבר השני, והמהותי, הוא שגמול ההשתלמות הוא רק מנגנון כספי שנועד לתמרץ ולתת תגמול לעובדים בגין הרחבת הידע שלהם, כאשר המטרה העיקרית הינה, כפי שצוין בפתחו של דו״ח הביקורת, לשפר את יכולותיהם וכישוריהם של העובדים למען שירות ציבורי טוב ויעיל יותר. זוהי מטרת העל והיא צריכה להיות מוגשמת קודם כל באמצעות בניית מערך הכשרה יעיל ואפקטיבי, עליו אמון אגף ההדרכה בנציבות שירות המדינה. רק לאחר שיתקבלו המסקנות לגבי מערך ההכשרה הנכון, כחלק מהתאמתו לצרכים המשתנים בשירות המדינה בפרט ובמשק בכלל, יהיה ניתן לדון בצורה מעמיקה ומעשית באופן שבו רצוי לשנות את מערך גמולי ההשתלמות, המהווים כלי לשם מימוש ויישום מטרות אלו. לאחר שיגובשו המסקנות לגבי מערך ההכשרה הנכון כאמור, בכוונת אגף השכר לפנות אל

ההסתדרות על מנת להידבר עמם בכל הנוגע לשינויים אליהם יידרש בהסכמים הקיימים.

היבטים בהתקשרויות משרדי הממשלה בתחום התקשוב

הגופים המבוקרים: משרד האוצר- אגף החשב הכללי, רשות התקשוב הממשלתי- משרד ראש הממשלה, נציבות שירות המדינה.

ליקוי

1. בהחלטת ממשלה מאוקטובר 2014 נקבע בין היתר כי לצורך מתן סמכויות, כלים ומשאבים בידי התקשוב הממשלתי למימוש תפקידיו, על החשכ"ל והממונה על התקשוב הממשלתי להכין תוכניות עבודה שנתיות משותפות בנושא רכש מרכזי בתחום פעילות התקשוב הממשלתי. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, כשלוש שנים וחצי לאחר כניסת החלטת הממשלה האמורה לתוקף, טרם הכינו החשכ"ל ורשות התקשוב תוכניות עבודה שנתיות משותפות בנושא. על החשכ"ל ורשות התקשוב להכין תוכניות עבודה שנתיות משותפות ולקבוע בהן אילו מכרזים יקודמו במהלך שנת העבודה.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

1. החשב הכללי יפעל לקידום הנושא בשיתוף עם רשות התקשוב הממשלתי במהלך שנת 2019.

ליקוי

2. לא נמצא תיעוד לכך שמינהל הרכש דירג לפי סדר עדיפויות את המכרזים המרכזיים שתכנן לפרסם, וכל זאת בהתאם לאמות מידה שקבע ועל פי הצרכים העדכניים של המשרדים. על מינהל הרכש לתעד את כלל הצרכים להארכת תוקפם של מכרזים ולפרסום של מכרזים חדשים ואת סדרי העדיפויות שגיבש על בסיס אמות מידה שנקבעו.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

2. מינהל הרכש הממשלתי מתעד את צרכיהם העדכניים של המשרדים ואת סדרי העדיפויות שגובשו על בסיס אמות מידה שנקבעו על ידו. התיעוד מתבצע מניתוח ממצאי סקר איסוף הצרכים הנערך על ידי מינהל הרכש בשנתיים האחרונות, החל משנת 2017. בנוסף לכך, יבחנו מודלים ודרכים נוספות לשיפור.

ליקוי

3. המערכת לניהול קשרי לקוחות של מינהל הרכש (להלן - מערכת ה-CRM) נועדה לשמש בין היתר כמאגר מידע משותף, המשמש את כלל עובדי המינהל. נמצא כי חלק מהממ"רים אינם שולחים את בקשותיהם למינהל הרכש בעניין מכרזים מרכזיים בתחום התקשוב באמצעות מערכת ה-CRM, אלא ישירות לדואר האלקטרוני של אחד מהעובדים במינהל. בקשות אלו אינן מוזנות למערכת ה-CRM לאחר קבלתן, ובכך נפגע שיתוף המידע המקצועי של המינהל. על הממ"רים להגיש את פניותיהם בעניין מכרזים מרכזיים בתחום התקשוב באמצעות מערכת ה-CRM בלבד, ועל מינהל הרכש להקפיד על יישום הנחיותיו בעניין זה.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

3. מינהל הרכש מקפיד להפנות בקשות שאינן מוגשות באמצעות המערכת אל מערכת ה- CRM. יחד עם זאת, מינהל הרכש יוציא הנחיה והבהרות בנושא זה לממ"רים כדי להבטיח את מודעות הממ"רים לעניין זה.

ליקוי

4. 87% מהממ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת הצביעו על היעדר מכרזים מרכזיים או הסכמי מחירים מרביים בשורה של תחומי התקשרות. כמו כן, התשובות מעלות שחלק גדול מהממ"רים אינם מעלים לפני מינהל הרכש את הצורך במכרז מרכזי, אף בנושא שלדעתם מכרז כזה דרוש. על מינהל הרכש לפרסם מכרזים מרכזיים רבים יותר עבור מוצרים ושירותים הדרושים למשרדים רבים. עבור מוצרים ושירותים נדרשים אחרים, עליו לעודד פרסום מכרזים משותפים לכמה משרדים ולהדגיש למשרדים שנתונה להם האפשרות להעלות לפני החשכ"ל את הצורך בהקמת ועדת מכרזים משותפת בתחום מסוים, ובכלל זה תחום התקשוב.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

4. החל משנת 2017 נערך סקר שנתי בין משרדי הממשלה מטעם מינהל הרכש הממשלתי. הסקר נועד לאיסוף צרכי המשרדים השונים ובהתאם לממצאי הסקר פועל מינהל הרכש. בנוסף לכך, מינהל הרכש יפעל לייעול ושיפור שיתוף הפעולה בין המשרדים על מנת להיענות לצרכים הרוחביים העולים בעניין

המכרזים המרכזיים והסכמי המחירים המירביים. פעולות אלו החלו במסגרת כינוס פורומים מיוחדים עם גורמי הרכש.

ליקוי

5. לפי שאלון הביקורת, בהיעדר מכרז מרכזי יזמו חלק מהמנמ"רים הליך רכש עצמאי. ואולם, בהתקשרויות נפרדות של יחידות ממשלתיות לגבי אותה מערכת נפגע היתרון לגודל של הממשלה, הן מבחינת כוח הקנייה והן מבחינת איגום משאבים וחיסכון בעלויות התפעול.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

5. ראה תגובה לליקוי 4.

ליקוי

6. משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, לא פרסם מינהל הרכש כל מכרז בנושא פיתוח מערכות מידע, אף שהיה צורך בכך. על החשכ"ל לבחון אפשרות לפרסם, בשיתוף רשות התקשוב, מכרזים מרכזיים לפיתוח מערכות מידע הדרושות לרוב המשרדים.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

6. הנושא ייכלל במסגרת תוכנית העבודה השנתית המשותפת עם רשות התקשוב הממשלתית (ראה תגובה לליקוי 1). יצוין כי מערכת נעמ"ה (ניהול עבודת ועדות המכרזים בממשלה) והקניון הדיגיטאלי הממשלתי מפותחים במסגרת מערכת מרכב"ה.

ליקוי

7. בתח"ם נקבע כי החשכ"ל רשאי למנות ועדות מכרזים בין-משרדיות נפרדות לנושאים המשותפים למשרדים אחדים. מהתשובות על שאלון הביקורת עולה כי בשלוש השנים האחרונות נדרשו מוצרים ושירותים רבים בתחום התקשוב בכמה משרדים, אולם המנמ"רים במשרדים השונים ביצעו עבורם התקשרויות נפרדות. המשרדים לא ביקשו מהחשכ"ל להקים ועדות מכרזים בין-משרדיות כדי לבצע התקשרויות משותפות, וחלק מהמשרדים אף לא היו מודעים לאפשרות זו.

ליקוי

8. משרד שברצונו לפרסם מכרז המיועד לקבוצת משתתפים מסוימת או לבצע פנייה תחרותית לקבלת הצעות לצורך התקשרות עם בעל מקצוע מומחה, יעשה זאת באמצעות "רשימת מציעים", שתנוהל בידי ועדת המכרזים. רק 6% מהמנמ"רים שהשיבו על שאלון הביקורת ציינו כי משרדם ביקש להשתמש ברשימת מציעים שהכין משרד אחר בשלוש השנים האחרונות.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

7-8. סוגיות אלו המפורטות בליקויים 7-8 לעיל נבחנות בימים אלה במסגרת צוות תקנות חובת מכרזים תוך בחינת המשמעויות הנלוות לכך, ובהתאם לכך תגובש עמדה באשר לתיקון תקנות חובת המכרזים, ככל שמתחייב.

ליקוי

9. לפעמים משרדים קטנים שהיקפי הרכש שלהם קטנים יחסית אינם יכולים להתקשר עם הספקים בתנאים שזכו לקבל משרדים גדולים בהסכם מחירים מרביים של מינהל הרכש או בהסכמים אחרים, ולעיתים אף נאלצים לשלם עבור אותו מוצר מחיר גבוה יותר במידה ניכרת מהמחיר שמשלמים המשרדים הגדולים. בניסוח הסכמים למחירים מרביים עליהם חותם מינהל הרכש, ראוי שלא תוטל בהם מגבלה המונעת ממשרדים קטנים להשתמש בהסכם כזה עקב היקפי רכש נמוכים, בכפוף למשא ומתן עם הספקים ולתנאי השוק.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

9. הסכמי מחירים מירביים נועדו, בין היתר, להגן על המשרדים הקטנים במקרים בהם לא ניתן לערוך מכרז מרכזי עם מחירים אחידים. יחד עם זאת, נושא זה אינו תלוי בשיקול דעת מינהל הרכש בלבד וכפוף למשא ומתן מסחרי ולתנאי השוק באותה העת.

ליקוי

10. בהיעדר מאגר מידע ממשלתי בנושא מכרזים, הכולל תמונה מקיפה על המכרזים ועל תוכניות עבודה לכתיבת מכרזים לפרסומם ולרכש עתידי, משרד ממשלתי אינו יכול לדעת בעוד מועד על כוונת משרדים אחרים לפרסם מכרזים דומים למכרז שהוא מתכנן לפרסם. ידע זה

יכול לסייע לגבש מכרזים משותפים, או ליזום יציאה למכרז מרכזי, וכן מאפשר להשתמש בידע שנצבר בתהליך ההתקשרות של משרדים אחרים. על מינהל הרכש לבחון את הצורך להקים מאגר מידע שיאפשר לכל משרד לדעת בעוד מועד על כוונת משרדים אחרים לפרסם מכרזים דומים למכרז שהוא מתכנן לפרסם. זאת כדי לגבש מכרזים משותפים או ליזום יציאה למכרז מרכזי או להשתמש בידע שנצבר בתהליך ההתקשרות של משרדים אחרים.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

10. כלל מכרזי הממשלה מפורסמים באתר מינהל הרכש הממשלתי. ככלל, מינהל הרכש מפרסם באתר מכרזים עתידיים 6 חודשים מראש. כמו כן, תכניות העבודה של מינהל הרכש הממשלתי מוצגות בפני המשרדים בפורומים השונים.

ליקוי

11. מרבית המנמ"רים נוהגים לתת משקל בקביעת ציון האיכות של המציע לניסיון העבר שלו עימם או עם משרדים אחרים. ואולם המידע בנושא זה אינו מנוהל בממשלה במרוכז - במינהל הרכש או ברשות התקשוב. בהיעדר ניהול של המידע, כל משרד אמור לאמת עם משרדים אחרים את המידע שהמציע מוסר בהצעתו בדבר ניסיונו הקודם עם המשרדים. זאת ועוד, ייתכן שלמשרד לא יהיה מידע על ניסיון קודם כושל שהיה למציע עם משרד אחר, מאחר שהמציע לא ציין את התקשרותו זו בנתונים שמסר. על רשות התקשוב והחשכ"ל לשקול להקים מאגר מידע ממשלתי שבו יירשמו חוות הדעת של המנמ"רים על טיב עבודת הספקים. על רשות התקשוב והחשכ"ל לשקול להקים מאגר מידע ממשלתי שבו יירשמו חוות הדעת של המנמ"רים על טיב עבודת הספקים.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

11. סוגיית מאגר ספקים עלתה זה מכבר בדיונים בין החשב הכללי ליועץ המשפטי של משרד האוצר ולאחר בחינת המשמעויות וההשלכות הנובעות מהקמת מאגר שכזה הוחלט על אי הקמת מאגר ספקים לאור הקשיים המשפטיים העולים מהקמת וניהול מאגר שכזה.

ליקוי

12. משרדי ממשלה שהזמינו פיתוח לא תמיד מיידעים את המשרדים האחרים בפיתוח המוזמן על מנת שהמשרדים האחרים יוכלו להשתמש בפיתוח החדש ללא עלות או לבקש מהספק את הפיתוח בעלות מופחתת. עקב כך עשויים המשרדים להתקשר עם אותם הספקים לצורך פיתוח דומה ולשלם עבורו. על רשות התקשוב, כמעודדת מדיניות של קוד פתוח לבחון בשיתוף המנמ"רים מהן המערכות שיכולות לשמש כמה משרדים ולעודד את פרסום הקוד שלהן , הדברים אמורים הן כאשר פותחו המערכות בידי המשרדים והן כאשר פותחו בידי הספקים.

ליקוי

13. בינואר 2017 העלתה רשות התקשוב את הצורך לתקן את תקנות חובת המכרזים כדי להתאימן להתקשרויות בתחום התקשוב. בדיון ממאי 2017 בראשות סגן החשכ"ל, שאליו לא הוזמנו נציגי רשות התקשוב, נקבע בין היתר כי אין סיבה לקדם את תיקון התקנות על פי בקשת רשות התקשוב, וכי תתואם ישיבה בנושא אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. אבל עד דצמבר 2018, יותר משנה וחצי לאחר מכן, הישיבה האמורה לא התקיימה. נוכח הבקשות החוזרות והנשנות של רשות התקשוב, עוד משנת 2016, לדון בצורך בתיקון התקנות בתחום התקשוב, ונוכח דברי המנמ"רים כי המצב הקיים מקשה עליהם לבצע רכש טכנולוגי ולקדם חדשנות באגפיהם, על החשכ"ל לסיים את בחינת הנושא.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

13. הפגישה עם ישראל דיגיטאלית בוטלה לבקשת ישראל דיגיטאלית. לאור פעילות משותפת עם מינהל הרכש הושגה הבנה לגבי אופן הטיפול וקידום הנושא.

ליקוי

14. כמחצית ממנהלי הרכש באגפי מערכות מידע הם עובדים חיצוניים ולא עובדי מדינה, אף על פי שהם נושאים באחריות ישירה להעסקת עובדים ולניהולם, להקצאת כספים, לניהול התקציב ולהתקשרויות עם ספקים. מנהלי הרכש הללו עשויים להימצא במצב של ניגוד עניינים בין חובותיהם לתפקידם במסגרת שירות המדינה לבין חובותיהם לגופים החיצוניים המעסיקים אותם. על נציבות שירות המדינה ועל משרד האוצר לאייש את תפקיד אחראי רכש תקשוב בעובד מדינה בכל אגפי מערכות המידע.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

14. עם מינויו של נציב שירות המדינה החדש, הנושא הועלה בפגישה שקיים החשב הכללי עמו כדי לקדם את סוגיית איוש תפקידי ליבה על ידי עובדי מדינה.

ליקוי

15. משרת אחראי רכש באגף מערכות מידע לא הוגדרה כתפקיד ליבה, למרות שהתפקיד עונה על אמות המידה להגדרה כזו. בשל אופי תפקיד אחראי רכש באגף מערכות מידע על נציבות שירות המדינה להגדירו כתפקיד ליבה לאלתר.

תגובה
משרד האוצר -החשב הכללי

15. ראה תגובה לליקוי מס' 14.

מאזן המדינה ליום 31.12.17- מזומנים ושווי מזומנים

הגופים המבוקרים: משרד האוצר- החשב הכללי, בנק הדואר, משרד הביטחון.

ליקוי

1. אף שחלפו כארבע שנים מאז העביר בנק ישראל לחשב הכללי טיוטת הסכם שירותי ניהול ועל אף הערתו של מבקר המדינה בדוח קודם, כי יש להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל הוא טרם הוסדר. על בנק ישראל ומשרד האוצר להסדיר בהקדם את הסכם שירותי ניהול החשבון של הממשלה בבנק ישראל בדבר שירותי ניהול החשבון, וזאת לצורך שמירה על סדרי מינהל תקין.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

1. סעיף 48 לחוק בנק ישראל על כל חלקיו, קובע שבנק ישראל יהיה הבנקאי היחידי של הממשלה לעניין פעילות במטבע ישראלי ושבנק ישראל והממשלה יגיעו לידי הסכמות לגבי התשלומים שהממשלה תשלם לבנק ישראל בגין השירותים שיינתנו לממשלה. בנושא התשלומים קיימת הסכמה בין הממשלה לבנק לעניין העמלות שהבנק גובה מהממשלה היום. בנק ישראל העביר לממשלה טיוטת הסכם חד צדדית. הטיוטה נדונה מספר פעמים בין הממשלה לבנק. בפגישה שהתקיימה ביום 11 בנובמבר 2018 בין החשבונאי הראשי לבין נציגי בנק ישראל סוכם כי הממשלה והבנק יפעלו להכין דפי הסכמות בנושאים אשר ימצאו לנכון.

ליקוי

2. הפעילות הבנקאית של הממשלה במטבע ישראלי בבנק הדואר אינה מוסדרת במלואה במסמך ההסכמות בין הממשלה ובנק ישראל בעניין הפעילות הבנקאית של הממשלה באמצעות תאגידים פיננסיים. על אגף החשכ"ל להסדיר מול בנק ישראל את קבלת מכלול השירותים הבנקאיים במטבע ישראלי מבנק הדואר, כמתחייב מסעיף 48(ב) לחוק בנק ישראל.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

2. לממשלה הסכם שירותים מול בנק הדואר אשר מסדיר את פעילותה מול הבנק. כמו כן, החל משנת 2008 הממשלה הסדירה מול בנק ישראל את הפעילות של בנק הדואר בסליקה, על ידי העמדת ערבות למסלקת זה"ב. בכך, קיימת הסכמה מובנת מאליה לעניין התפעול של בנק הדואר בקשר לניהול התזרימי של חשבונות הממשלה. במסגרת הסכם השירותים מול בנק הדואר קיים תהליך המסדיר העברת יתרות בחשבונות הממשלה מבנק הדואר לבנק ישראל בסוף כל יום עסקים. למעשה, בנק הדואר משמש כגורם המרכז תקבולים ותשלומים בחשבונות הממשלה במהלך היום ומעביר את מרבית היתרות היומיות לבנק ישראל בסוף אותו היום. בפועל, אין הבדל בין בנק הדואר ליתר הבנקים בכלל המשק אשר סולקים העברות להן זכאית הממשלה ומבצעים את העברת הזיכוי לחשבונותיה של הממשלה בבנק ישראל. יחד עם זאת, החשב הכללי יפעל להכליל את נושא מתן השירותים הניתנים על ידי בנק הדואר במסגרת דפי ההסכמות מול בנק ישראל.

ליקוי

3. נמצא כי עד מאי 2018, אף שחלפו כארבע שנים מהמועד שנקבע בהסכם שבין הממשלה לבנק הדואר, לא מעט משרדי ממשלה, יחידות סמך וגופים נוספים אינם מחוברים לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר לצפייה בחשבונותיהם, ובהם: משרד הבריאות (ויחידות סמך שלו), משרד החינוך, משרד הביטחון, משרד החוץ ומשרד המשפטים. על בנק הדואר ועל הגופים שטרם התחברו לאתר האינטרנט הייעודי של בנק הדואר להשלים בהקדם את חיבור כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לאתר האינטרנט הייעודי, כדי לאפשר צפייה בחשבונות הממשלה כאמור בהסכם עם חברת הדואר.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

3. משרדי הממשלה והפונקציות השונות בהם, עודכנו על ידי אגף החשב הכללי בקשר לקיומו של אתר האינטרנט לצפייה בחשבונות הממשלה בבנק הדואר ואף הועברו הדרכות פרונטליות למשרדי הממשלה השונים בקשר לניווט באתר. על פי הסכם השירותים מול בנק הדואר. מבדיקה שנערכה על ידי חשבות מטה החשב הכללי, בעקבות הערת המבקר לעניין אי חיבורם של מספר משרדי ממשלה לאתר, נמצא כי עבור חלקם

סיבות אי ההתחברות לאתר נבעו מקשיים מיכוניים ברמת המשרד וכי חלקם, על אף הנאמר בטיוטת דוח המבקר, אכן עורכים שימוש יומיומי באתר. בנוסף יוער כי חלק מהמשרדים שהמבקר ציין התחברו כבר לאתר.

תגובה
משרד הביטחון

3. לנושא חיבור הגופים שאינם מחוברים אל אתר אינטרנט לצפייה בחשבונות הממשלה- משרד הביטחון כבר התחבר לאתר האינטרנט של בנק הדואר.

ליקוי

4. על אף הנחיית בנק ישראל מיולי 2010 לתאגידים הבנקאיים כי העברות בהיקף של מיליון ש"ח ומעלה יש לבצע באמצעות מערכת זה"ב, אגף החשכ"ל ממשיך לבצע תשלומים בסכומים של מיליון ש"ח ומעלה דרך בנק ישראל באמצעות מערכת מרכז סליקה בנקאי (להלן - מערכת מס"ב), דבר הגורם לפגיעה בניהול הנזילות של התאגידים הבנקאיים ולחוסר ודאות בניהול תזרים המזומנים שלהם. על אגף החשכ"ל לקדם מעבר לביצוע תשלומי הממשלה בשקלים במערכת מרכב"ה באמצעות מערכת זה"ב.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

4. יצוין כי עוד מתחילתו של העשור הנוכחי קיים אגף החשב הכללי ישיבות רבות עם נציגים שונים בבנק ישראל במסגרת בחינת ביצוע תשלומי הממשלה באמצעות מסלקת זה"ב. עוד יצוין, כי צעד זה מצד הממשלה נעשה מתוך הבנה כי היקפי הסליקה המבוצעים על ידי הממשלה הינם גבוהים, על אף כי כללי מערכת זה"ב חלים על תאגידים בנקאיים. לאחר דיונים רבים, אף הותנע תהליך של בניית ממשק טכני אשר יאפשר בפועל את ביצוע תשלומי הממשלה באמצעות מערכת זה"ב. במהלך השנים, הסדרת התהליך הטכני נעצרה מספר פעמים בין השאר על ידי בנק ישראל לאור עלייתם למערכת בנקאית חדשה והתאמתה להסדרה הטכנית אשר תומכת בתהליך. בימים אלו מרץ 2019 מבוצעת הסדרה של העניין בהתחשב בהסדרה נוהלית של התהליך באופן כזה אשר יצמצם סיכונים תפעוליים אשר עשויים להשליך על פעילות הסליקה של הממשלה.

ליקוי

5. תהליך השינוי של בעלי זכויות חתימה בחשבונות הבנק מבוצע באופן ידני ובצורה מסורבלת, וחשבי המשרדים שנבדקו אינם פועלים בהתאם להוראת התכ"ם. כתוצאה מכך רשימת מורשי החתימה בחלק ממשרדי הממשלה והישויות הממשלתיות אינה מעודכנת וכוללת מורשי חתימה שכבר סיימו את תפקידם, דבר המגדיל את הסיכון למעילות ופוגע ביכולת לקיים פיקוח ובקרה נאותים על חשבונות הבנק של הממשלה. על אגף החשכ"ל להנחות את חשבי משרדי הממשלה להקפיד ולפעול בהתאם להוראת התכ"ם ולבצע טיוב ובקרה על חשבונות הבנק ובכלל זה לעדכן את מורשי החתימה באופן שוטף. נוכח הסיכונים הקיימים בתהליך הידני של ניהול מורשי החתימה, על אגף החשכ"ל לפעול בהקדם להקמת מערכת במרכב"ה לניהול מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

5. אגף החשב הכללי מבצע טיוב ובקרה מול המשרדים באופן שוטף (כגון בעת חילופי חשבים) ובסוף כל שנת כספים. האגף יבחן דרכים נוספות להגברת הטיוב והבקרה אחר מורשי החתימה בחשבונות הבנק. לפני כשנה החל אגף החשב הכללי בתהליך אפיון ראשוני של מערכת לניהול מורשי חתימה עם נציג מיחידת מרכב"ה ובשיתוף בנק הדואר ובנק ישראל. אפיון המערכת ופיתוחה יבוצע בהתאם למשאבים הארגוניים ותוכניות העבודה.

תגובה
משרד הביטחון

5. לנושא עדכון מורשי חתימה בחשבונות הבנק של הממשלה- עודכן כבר מורשי חתימה. לנושא וידוא הרשאות פעילות לשני מורשי חתימה בלבד- בכל המקומות בחו"ל בהם ניתן להוסיף מורשה חתימה נוסף הדבר בוצע, כולל סגנית החשב החדשה.

ליקוי

6. אף שחלפו יותר מעשר שנים מאז חלה חובה על כל ישות ממשלתית, על פי תקן חשבונאות ממשלתי מספר 2, להציג דוחות על תזרימי מזומנים, אגף החשכ"ל אינו מיישם זאת בדוחות הכספיים של הממשלה.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

6. בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתי מספר 2, מטרתו של הדוח על תזרימי המזומנים הינה לזהות את המקורות של זרימות המזומנים פנימה, את הפריטים שבגינם הוצאו מזומנים במהלך תקופת הדיווח ואת יתרת המזומנים כפי שהיא במועד הדיווח. בנוסף, הדוח מאפשר למשתמשים להבין כיצד הממשלה גייסה את המזומנים אשר נדרשו למימון פעילויותיה ואת האופן בו נעשה שימוש במזומנים אלו. מידע כאמור מקבל ביטוי בדוחות הכספיים של הממשלה הן במסגרת חלק ג' - דוחות על ביצוע התקציב (דוחות אלו משקפים בצורה הטובה ביותר את פעילות הממשלה וכן משקפים לציבור האם המשאבים אשר הושגו והשימוש שנעשה בהם הם בהתאם לתקציב המאושר שהינו על בסיס מזומן), והן במסגרת חלק א' - מבוא לדוחות הכספיים, במסגרת התאמת הגירעון החשבונאי לגירעון התקציבי (מזומן) הכוללת התאמות של תנועות שאינן במזומן (כחלק מדרישות יישום תקן חשבונאות ממשלתי מספר 24 – הצגה של מידע בדבר תקציב בדוחות הכספיים). בהתייחס להערת המבקר כי הצגת דוחות על ביצוע התקציב בהתאם לתקן חשבונאות ממשלתית מס' 24 אינה מהווה תחליף להצגת דוח תזרימי מזומנים כנדרש בתקן 2, הכולל סיווג של המזומנים לתזרימי מזומנים מפעילויות שוטפות, מפעילויות השקעה ומפעילויות מימון, יצוין כי במסגרת חלק ג' –דוחות על ביצוע התקציב, קיימת הבחנה בין תקבולים ותשלומים מפעילות שוטפת תקבולים שוטפים ותקציבים רגילים, מפעילות השקעה, חשבונות הון ותקציבי פיתוח ומפעילות מימון, מלוות.

ליקוי

7. אף שחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], קובע כי שר האוצר חייב להמציא דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים, הדוחות הכספיים של הממשלה לשנת 2017 פורסמו רק ב-03.10.18, כשלושה חודשים לאחר המועד הקבוע בחוק. זו השנה הרביעית ברציפות שהדוחות הכספיים של הממשלה פורסמו והומצאו למבקר המדינה לאחר המועד שנקבע בחוק, ובכל שנה נדחה מועד פרסומם יותר ויותר. על שר האוצר ועל החשב הכללי לבחון מדוע חל איחור מתמשך בפרסום הדוחות הכספיים של הממשלה בשנים האחרונות. ככל שיימצא כי אין יכולת לעמוד, כדרך קבע, במועד הקבוע בחוק לפרסום הדוחות, עליהם לשקול בהקדם ליזום חקיקה לתיקון הוראות החוק בעניין זה, בתיאום עם הגורמים המתאימים

תוך מתן אפשרות לקיום בקרה ציבורית אפקטיבית על פעילות הממשלה.

תגובה
משרד האוצר - החשב הכללי

7. בשנים האחרונות הדוחות הכספיים הורחבו בצורה ניכרת לעומת העבר, הורחב המידע הכללי בדוחות, אוחדו גופים רבים, הותאמו שיטות דיווח והכל תוך מעבר מדיווח על בסיס מזומן לדיווח על בסיס מצטבר של הישויות הממשלתיות. מועד פרסום הדוחות נקבע בשיקול דעת לצורך השגת מידע מלא ומהימן ביותר למשתמשים בדוחות. מדובר על הדוח הכספי המורכב ביותר במשק הישראלי אשר נבנה בתהליך מתמשך. יתרה מכך, בעקבות תיקון תקנות נגישות האינטרנט מיום 26 באוקטובר 2017, הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2017 פורסם לראשונה בפורמט מונגש לציבור לקויי הראייה. פרויקט הנגשת הדוחות הכספיים היה כרוך במאמץ רב ובהקצאת משאבים רבים, דבר שהאריך את משך עריכתם ועיכב את הוצאתם לאור. הדוחות נחתמו בסוף חודש אוגוסט ועקב החגים נדחה מועד פרסומם. אגף החשב הכללי יפעל לפרסום מוקדם יותר של הדוחות.

ליקוי

8. משרד מבקר המדינה מעיק למשרד הביטחון כי עליו לעגן בנוהל ברור את הטיפול בקופות המזומנים שברשותו, כדי לשמור על סדרי מינהל תקין.

תגובה
משרד הביטחון

8. לנושא עיגון הפרקטיקה לטיפול בקופת מזומנים בנהלי משהב"ט ובאגף- הנושא נמצא בעמ"ט ויבוצע עד רבעון שני. צפי לסיום- סוף חציון 2019.

טיפול המשטרה בעבירות רכוש

הגופים המבוקרים: המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל

ליקוי

1. הממצאים של סקרי ביטחון אישי שמבצעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בהזמנת המשרד לבט"פ מלמדים כי בשנים האחרונות מסתמנת מגמה לפיה חלה ירידה בהיקף עבירות הרכוש. ואולם נמצא כי בד בבד עם מגמה זו קיימת תופעה נוספת - מרבית מנפגעי עבירות הרכוש כלל אינם מדווחים למשטרה על ביצוע עבירות הרכוש; כמו כן, רבים מאלו שכן דיווחו על כך למשטרה אינם שבעי רצון מטיפולה של המשטרה. בשני תחומים אלו - שיעורי הדיווח ורמת שביעות הרצון - לא חל שיפור ממשי בשנים האחרונות. נמצא כי המשטרה לא דנה בממצאי סקרי הביטחון האישי ולא ניתחה את ממצאיהם. דיון וניתוח הנתונים הסטטיסטיים נדרש שכן לא ניתן על סמך מכלול הנתונים - הירידה בהיקף עבירות הרכוש למול העדר הדיווח של נפגעי העבירות - לקבל תמונה ברורה על היקף העבירות ועל יעילות פעולות המשטרה בתחום זה. כמו כן, המשטרה לא בדקה את הפערים שבין ממצאים אלו לבין ממצאים העולים מסקרים שביצעה בעצמה. גם המשרד לבט"פ שהזמין את סקר הביטחון האישי כדי שממצאיו ישמשו כלי תכנוני מרכזי לקביעת מדיניותו, לא דן עם המשטרה בממצאיו. על המשרד לבט"פ והמשטרה לבחון ולנתח את ממצאיו של סקר הביטחון האישי ואת המסקנות העולות מהם ולפעול הן להגדלת שיעורי הדיווח על עבירות והן לשיפור בדרכי הטיפול בעבירות המדווחות. פעולות כאלו יסייעו בהגברת אמון הציבור ביכולתה של המשטרה לטפל בתחום זה.

תגובה
משטרת ישראל

1. משטרת ישראל (להלן: מ"י) מבקשת לחזור ולהדגיש לגבי כל סעיפי ההערות הנוגעות לסוגיית הביטחון האישי:

א. משטרת ישראל עוקבת אחר עמדות הציבור כלפי המשטרה ואחר השינויים בעמדות אלו באמצעות סקר רחב אשר החל במתכונתו הנוכחית משנת 2016. הסקר כולל מספר מִתְחָמֵי עניין, בהם גם מתחם ההיפגעות והדיווח, לו נוגעות מרבית ההערות.

ב. סקר זה מבוצע ברזולוציות גבוהות על מנת לשמש, בסופם של דברים, את מפקד התחנה ככלי עבודה. על כן, כמות הנדגמים בו היא גבוהה ועומדת על למעלה מ-25,000 נדגמים, סקר שאין לו אח ורֵעַ.

ג. אף שייחודו וגדולתו של הסקר בהבאתו עמדות ברמה הטריטוריאלית, מטבע הדברים, מהסקר מופקים גם נתונים ברמה הארצית, הם הנתונים אשר הובאו בהתייחסויות קודמות שלנו לדוח המבקר ושהם שונים ממצאי סקר הלמ״ס המובאים בדוח הביקורת.

ד. סקר זה מבוצע ע״י חברה מקצועית, זוכת מכרז הסקרים של משטרת ישראל, מידי שנה, וממצאיו אף מוצגים, לאחר הצגתם לגורמי הפיקוד במ״י, גם לגורמי המשרד לבט״פ, היודע, מכיר ומוּדָע לקיום הסקר ולממצאיו.

ממצאי סקר העמדות המובל ע״י המשטרה, ברמה הארצית והמקומית, מוצגים למפכ״ל המשטרה ולדרגי הפיקוד, מידי שנה מאז 2016. באופן פרטני, ממצאי סקר 2017 אף הוצגו, בנוסף, לכל ממ״ז באופן אישי, ממצאי התחנות השונות הופצו, גם הועלו למערכות הממוחשבות, ועיקרי הממצאים ויכולות הסקר אף הוצגו לגורמי המשרד. לציין, כי מכֹּחַ ראיית ממצאי הסקר ככלי עבודה ראשון במעלה ובעל פוטנציאל יישום, חלקים ממנו, בעיקר בכל הנוגע לבעיות המטרידות את הציבור באזור מגוריהם, אף משמשים את המפקדים ברמת תחנת המשטרה לקביעת תכניות עבודה.

יודגש שוב כי יכולת ההשוואה בממצאים בין סקרים שונים [השונים בשאלון - בכמות השאלות, בסדר השאלות, בכמות נדגמים, בסקאלות, בעונתיות התשאול, בהיותם מקומיים או ארציים, ועוד ועוד], היא בעייתית ואף אינה נכונה מקצועית.

סקרי מ״י, נסמכים על כמות נדגמים גדולה והם שמהווים את התשתית לתכניות עבודה שנתיות ברמת היישוב והתחנה. מ״י מנתחת את התמונה העולה מסקרי העמדות ומסתייעת בהן לקביעת יעדי התקיפה לשנת העבודה העוקבת. נתוני מערכת המדידה המשטרתית משקפים היטב קו מדיניות זה. ליבת הפעילות המשטרתית היא אכיפת חוק ומניעת פשיעה. כלל לא נדרשת החמרת יתר בהערכת המצב כדי שהמשטרה תמשיך לפעול ולחתור לשיפור מתמיד בליבת עיסוקה. סוגיית הדיווח למשטרה על עבירות רכוש:

על פי סקר התחנות הגדול שערכה משטרת ישראל בשנת 2017: אחוז הדיווח למשטרה מבין משתתפי המדגם על כלל העבירות הינו 78%. אחוז המדווחים בגין עבירות רכוש עומד על 86%. דווקא עבירות הרכוש הן בעלות אחוז הדיווח הגבוה ביותר. מתוך עבירות הרכוש, אחוז הדיווח בגין עבירות גניבה [כל מה שאינו גניבת רכב ואינו התפרצות לבית וגניבה מתוך בית], אף הוא גבוה, ועומד על 81%. אין בסקר המבוצע על ידי המשטרה נתונים על הסיבות לאי הדיווח בגין עבירות אלו.

סוגיית אמון הציבור במשטרה: אין חולק, כי אמון הציבור במשטרה הוא פרמטר משמעותי ביותר במתן שירותי המשטרה וכן ביכולת המשטרה להילחם בפשיעה.

מדו״ח מדד הדמוקרטיה השנתי, אשר פורסם אך לאחרונה, עולה כי מאמצי המשטרה בשיפור השירות ובמיצוי רב יותר של התיקים נשאו פרי וכי בשנה האחרונה חלה עליה באמון הציבור במשטרה. המשטרה פועלת ותמשיך לפעול להגברת האמון בקרב הציבור בכל האמצעים העומדים לרשותה. המשטרה משקיעה מאמצים רבים לשפר את השירות ובעיקר להגיע למיצוי רב יותר של התיקים. מערך האח״מ (חקירות ומודיעין) מטפל בתלונות שהוגשו וכן בפעילות יזומה, ומנתח תופעות הפשיעה [היקף התופעות, מאפייני פעילות, מגמות וכ״ו] ממערכות המידע הקיימות במ״י, אשר מבוססות על העבירות המדווחות. במקרה בו מתגלות עבירות שלא דווחו כתוצאה מפעילות יזומה, נעשית פניה לקורבן לצורך דיווח וטיפול. זאת ועוד, כחלק משינוי בתפיסת ההפעלה בעבירות הפע״ר, מובילה חטיבת החקירות בשת״פ מערכים אחרים שינוי סטנדרטיזציה בטיפול בעבירות אלה (בטווח הרחוק יורחב הסטנדרט גם לעבירות נוספות). לשם כך, מובלת בחודשים האחרונים בארגון תפיסת הרצף החקירתי, שביסודותיה, שיפור המענה לאזרח והנגשת האפשרות להגשת תלונה מקוונת. טיוב הטיפול בתיק החקירה על ידי שיתוף כלל המערכים והגברת מעורבותם בתיק, באמצעות בניית מתכונת (סטנדרט) לטיפול בכל עבירה לרבות עבירות רכוש ועל ידי בניית מרכז ידע אירגוני שיאפשר הגדלת אחוז העבירות שיחקרו וימוצה בהן הדין עם העבריינים. נציין, כי מודל זה של הרצף החקירתי עתיד לשנות את התפיסה הארגונית ביחס לטיפול החקירתי בעבירות וכמהלך משלים למודל הרצף המודיעיני. בתקופה הקרובה יתבצע יישום מדורג של מודל זה כפיילוט בשתי תחנות שמטרתו בחינת השינויים לקראת הכללה ארצית. בנוסף, יצוין כי נכתב סטנדרט טיפול אשר מגדיר את סדרת הפעולות המצופות ממערכי האח״מ בעת התרחשות עבירות פע״ר (פשיעה עבריינית) וזאת על מנת שתיק חקירה לא ייסגר בטרם גיבוש תמונת מצב על בסיס פעולות אלה. המשטרה פועלת ותמשיך לפעול להגברת האמון בקרב הציבור, בכל האמצעים אשר עומדים לרשותה. סוגיית שביעות הרצון מטיפול המשטרה:

משטרת ישראל בוחנת את שביעות רצונם של האזרחים מהשירות שקיבלו מ״חזית השירות״ (מוקדים, סיור ומש״ל) באמצעות סקר השירות. הסקר מבוצע לאורך השנים על ידי חברה חיצונית (בין השנים 2016-2018, הסקר נערך על ידי חברת ci מידע שיווקי). מטרתו של הסקר לאתר נקודות לשיפור ולשימור בשירות לציבור ומגמות לאורך זמן. בסקר השירות לשנת 2018 נדגמו בסה״כ 10,103 מרואיינים המייצגים את אוכלוסיית מקבלי השירות מהמשטרה, מהם 1,926 אזרחים שפנו למוקד 100, 3,861 אזרחים שקיבלו שירות משוטר סיור,

3,716 פונים למש״ל ו- 600 שפנו למוקד המידע הארצי (110). חשוב לציין כי סקר השירות אינו בוחן את שיעורי הדיווח של נפגעי עבירה אלא את שביעות רצונם של אזרחים שפנו למשטרה לצורך קבלת סיוע/הגשת תלונה, וזאת בהתייחס לשירות שקיבלו. מממצאי סקר השירות לשנת 2018 עולה כי שביעות הרצון מהשירות בקרב נפגעי עבירות הרכוש שפנו למשטרה עומדת על ממוצע הנע בין 6.8-8.6 (בסולם 1-10), קרי שביעות רצון בינונית עד גבוהה. להלן פירוט ציוני שביעות הרצון מהשירות לפי מגזר (מוקד/סיור/מש״ל) וסוג עבירת הרכוש:

א- מוקד 100 - ממוצע שביעות רצון כללית מהשירות בכל העבירות – 8.3: גניבת רכב או רכוש מרכב – 7.9; התפרצות לדירה – 8.3; גניבה מחוץ לבית- 6.8; רכוש אחר – 8.3.

ב-סיור - ממוצע שביעות רצון כללית מהשירות בכל העבירות – 7.7: התפרצות לדירה – 8.6; גניבה מחוץ לבית – 8;גניבת רכב/רכוש מרכב – 7.8;רכוש אחר – 7.9 .

ג- מש״ל - ממוצע שביעות רצון כללית בכל העבירות –7.5: התפרצות לדירה – 7.9; גניבה מחוץ לבית – 7.9; גניבת רכב/רכוש מרכב- 7.8; התפרצות לעסק – 7.7; רכוש אחר – 7.4

ליקוי

2. מיגור הפשע מושג בין היתר על ידי חיזוק ההרתעה והגדלת סיכויי ההיתפסות של העבריין. מהנתונים עולה כי הרוב המוחלט של התיקים נסגר. במרבית החקירות של עבירות הרכוש המשטרה אינה מצליחה לבסס ראיות שיביאו לידי הגשת כתב אישום. רק באחד מכל 15 תיקי חקירה (6.5%) מוגש כתב אישום. מכאן שלמעשה המשטרה אינה משיגה הרתעה שתביא לצמצום המקרים של עבירה על החוק ופגיעה באזרח.

תגובה
משטרת ישראל

2. בהמשך להתייחסות משטרת ישראל לליקוי מס׳ 1 לעיל, הוגדרו סטנדרטים לטיפול בעבירות הפע״ר (פשיעה עבריינית) המנחים על פעולות מובנות וסדורות של כל מערך באח״מ, כך שתוצריהן יתנקזו לחוקר. תיק לא ייסגר עד לקבלת התוצרים, ניתוחם ועיבודם. מהלך זה יוביל, לתפיסתנו, להגדלת סיכויי הגילוי. מהלך זה טרם מומש ומצוי בטיפול כמכלול עפ״י התפיסה המתוארת כמפורט תגובת המשטרה לליקוי 1 לעיל.

ליקוי

3. מרבית תיקי החקירות של עבירות רכוש נסגרים בעילת עבריין לא נודע (להלן - על"ן) בתוך שבוע ימים מיום פתיחתם - כשליש מהם נסגרים בתוך יומיים בלבד. מדובר בתוצאה המחייבת פעולות הערכה ותיקון ממשיות שיבטיחו מיצוי של כל מערכי החקירה העומדים לרשות המשטרה. תמונת המצב העולה מנתוני המשטרה מעידה כי מרבית התיקים נסגרו בתוך פרק זמן קצר בעילת על"ן (עבריין לא נודע). אף אם מאפייני העבירות הללו מקשים לעיתים על מיצוי החקירה, הרי שמדובר בתוצאה המחייבת פעולות הערכה ותיקון ממשיות שיבטיחו מיצוי של כל מערכי החקירה העומדים לרשות המשטרה.

תגובה
משטרת ישראל

3. מודל הרצף החקירתי (ר' התייחסות מ"י בסעיפים 2+1 לעיל) מיועד לתת מענה לסוגיה זו. יבוצע פיתוח במערכת פלא בהתאם לדרישות האגף המקצועי (אח"מ) כדלקמן:
א. פיתוח טופס מקוון שיאפשר פתיחת תיק על בסיס תלונה של האזרח במערכת "ממשל זמין". הטופס יכיל שדות רבים המיועדים להפחית את אחוז התיקים הנסגרים על"ן. תחילת השימוש בטופס מתוכננת ל-1 באפריל במסגרת פיילוט שייערך בשתי תחנות משטרה.
ב. פיתוח טופס העשרת מידע בעבירות פע"ר-הזנת הטפסים המפורטים על ידי החוקר בעת הגשת תלונה בתחנה תאפשר מיצוי של המידע וצמצום כמות התיקים הנסגרים בעילת על"ן. הטופס פותח ועלה בגרסה למערכת בחודש ינואר 2019. הטמעת השימוש בטופס מתוכננת במקביל להטמעת השימוש בטפסים המקוונים
ג. מתבצע פיתוח של מנגנון התראות במערכת הממוחשבת. כאשר עולה מתוך הטפסים מידע רלוונטי לחקירה שיכול לסייע למציאת החשוד, מיועד המנגנון להציף זאת לחוקר ולקצין המטפלים. צפי להתראות ראשונות-1 באפריל 2019.
ד. במהלך 2019 מתוכנן פיתוחה של 'בריכת מידע' על בסיס הטפסים, מידע נוסף ממערכת פלא ומידע ממערכות נוספות. פיתוח זה יאפשר הצפת מידע משמעותי שיסייע בצמצום כמות התיקים הנסגרים בעילת על"ן. עלתה דרישה מאח"מ לפתח במערכת תהליך של 'השהית תיקים'. הנושא עדיין בבדיקה.

ליקוי

4. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה אקראית לבחינת טיפול המשטרה בתיקי חקירות בשל עבירות רכוש (להלן - הבדיקה). הבדיקה נערכה בחמש תחנות משטרה (לב תל אביב ומרחב איילון במחוז תל אביב, בתחנת חיפה במחוז חוף, בתחנת ראשון לציון במחוז מרכז ובתחנת באר שבע במחוז הדרומי) וכללה 149 תיקי חקירה שנסגרו בעילת על"ן. להלן הממצאים: למרות המשקל הרב של עבירות הרכוש מכלל העבירות, לא קבעה המשטרה נהלים ופקודות בנוגע לאופן הטיפול הנדרש בעבירות הרכוש השונות לרבות קריטריונים ותבחינים להפעלת אמצעי החקירה הקיימים במשטרה בתיקים אלה. על המשטרה לגבש בנהלים ובפקודות את אופן הטיפול בחקירות של עבירות הרכוש.

תגובה
משטרת ישראל

4. במסגרת הרצף החקירתי נקבעה כאמור מתכונת סטנדרטית לטיפול בעבירות הרכוש על ידי כלל המערכים. לגבי כל עבירה בנפרד נקבעו פעולות חובה לביצוע על ידי כל מערך ומעבר להן רשאי כל מפקד להוסיף (אך לא לגרוע) לפי שיקול דעתו בהתייחס למקרה הפרטני. כך ייקבע רף טיפול אחיד לכלל עבירות הרכוש ותבוצע בקרה לגביו. בנוסף, נקבע רף אחיד לאיסוף הנתונים מהקורבן כדי להביא למקסום הנתונים הנאספים וליכולת להפיק מהם מידע חקירתי. כך גם בכל הנוגע להתמודדות עם חקירת העבירה הפרטנית ועם תופעות של עבריינים רצידיוויסטים. עם זאת מן הראוי לציין כי עבירות הרכוש, מטבע הדברים, מייצרות אין ספור תרחישים במדרגי חומרה שונים. על כן, נוהל או פקודה, ככל שיכתבו לא יוכלו להקיף את מגוון התרחישים והנסיבות הנולדות עם ביצוע עבירה כלשהי. לכך יש להוסיף משתנים נוספים כגון משאבים, כ"א ושיקול דעת הממונה על החקירה.

ליקוי

5. המשטרה לא הקפידה לתעד בתיק החקירה הממוחשב את המאפיינים הייחודיים של רכוש גנוב, הדבר מצמצם את יכולתה לזהותו מבין כל פריטי הרכוש שתפסה, לאתר את בעליו החוקיים ולקשור חשוד לעבירת הגניבה.

תגובה
משטרת ישראל

5. נושא תיעוד הרכוש הגנוב נבדק בבקרות עיתיות שמבצעת המשטרה בתיקים - הן ברמת מרחב, הן ברמת מחוז והן ברמה הארצית. המשטרה תפעל לוודא כי התיאור יהיה מיטבי ויאפשר לזהות רכוש שנגנב. עם זאת, רוב הרכוש אינו ייחודי לבעליו ולכן אם מציאתו אינה מתרחשת סמוך לגניבתו, הדבר יקשה על המשטרה לאתר את בעליו. בנוסף, לעיתים רבות בעלי הרכוש עצמו אינם מתעדים את פרטיו ולכן כאשר הוא נגנב קשה להם למצוא מספרים סידוריים או תיאור המאפשר זיהוי חד ערכי שלו. יצוין כי במסגרת עבודת הרצף החקירתי ימלאו האזרחים עצמם את שדות התלונה לרבות את תיאור הרכוש, דבר שצפוי לצמצם את הפערים המתוארים.

ליקוי

6. המשטרה סגרה תיקי חקירה בעילת על"ן בלי שפעלה לאתר ראיות דיגיטליות ויזואליות ולבדוק אותם באמצעים טכנולוגיים שברשותה. לפני שהמשטרה סוגרת תיק של חקירת עבירת רכוש בעילת על"ן עליה למצות את השימוש בכלים ובאמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשותה.

תגובה
משטרת ישראל

6. בדיקת מצלמות מהווה פעולה חקירתית מתבקשת והיחידות מונחות לנהוג כך. הנושא נבדק בבקרות המבוצעות ע"י המחוזות וכן על ידי נציגי החטיבות המקצועיות מהמטה הארצי. כאמור, תפיסת הרצף החקירתי אשר גובשה בשנה האחרונה, קובעת מתכונת (סטנדרט) לטיפול בעבירות, אשר תחייב בחינה ומיצוי חקירה בכלל המערכים. חלק בלתי נפרד מכך הינו בדיקת אמצעים טכנולוגים, בדגש על מצלמות.
בהקשר זה יצוין, כי בשנת 2016 התקבלה החלטה ארגונית במסגרת מימוש הרצף המודיעיני, על הקמת זירה טכנולוגית (להלן: "זי"ט, זי"טים" בהתאמה) בכל תחנת משטרה. הזי"ט מהווה קפיצת דרך משמעותית בכל הקשור לאיסוף וטיוב ראיות דיגיטליות/טכנולוגיות בזירות עבירה ובכלל, בהנגשת כלים ויכולות לרמת התחנה, דבר שלא היה קיים קודם. כיום, הזי"טים, אשר הוקמו כמעט בכלל תחנות המשטרה בארץ, נותנים מענה ליחידות החקירה ובזכות תפקודם מפוענחים תיקי פשיעה חמורים המביאים לכתבי אישום ומעצרים עד תום

ההליכים. מערך הזי״ט מגיע לזירות ,אוסף ראיות דיגיטליות מהשטח ואף נותן מענה לאזרח המבקש להעביר קבצי מחשב, בקלות ובמהירות. נציין כי מנתוני המערכות הסטטיסטיות של משטרת ישראל עולה, כי במהלך שנת 2018 בוצעו פעולות לאיסוף ראיות דיגיטאליות ב- 16,940 תיקי רכוש ופע״ר. עם זאת, בכמות של כ-50,000 עבירות פע״ר בשנה וכ- 144,000 עבירות רכוש, לא ניתן לסרוק כל זירה, בשים לב למשימות הרבות ולכוח האדם המוגבל הקיים לטיפול בכלל העבירות. פועל יוצא מכך: בהחלט יתכנו מצבים שבהם זירה לא נסרקה, זאת בהתאם לנסיבות האירוע ולתעדוף המשימות באותו זמן נתון ע״י גורמי הפיקוד התחנתיים. תיקי החקירה בעבירות רכוש נבדקים בכל בקרה על מנת לוודא שמתבצע מיצוי חקירתי וכן שבכל עבירת התפרצות יוצאים אנשי הזי״ט על מנת לבדוק קיומן של מצלמות במקום. בימים אלה מתבצעת פריסה של פרויקט זי״טים המאפשר לצרף קטעי מדיה דיגיטאלית לתוך תיקי פלא. התהליך ינגיש לחוקר ולתובע בתוך המערכת התפעולית את קטעי הוידאו שיתקבלו ממצלמות הרחוב וממקורות נוספים.

ליקוי

7. המשטרה סגרה בעילת על״ן תיקים של גניבת טלפונים סלולריים בלי שפעלה לקבל נתוני תקשורת כדי לאתרם וכדי להשיג ראיות נגד העבריינים כדי למצות את החקירה בתיקים שבהם מעורב טלפון סלולרי ולהחזירו לבעליו.

תגובה
משטרת ישראל

7. במסגרת המאבק בפשיעה, קיבלה לרשותה המשטרה סמכויות על פי דין לקבל נתוני תקשורת לצורך סיכול, מניעה וחקירת עבירות מסוג עוון ופשע. במהלך השנים האחרונות עושה המשטרה רבות להטמעת האפשרויות העומדות לרשותה בתחום משמעותי זה ברמת תחנה, מרחב וימ״ר. קיימות תכניות עבודה סדורות מערכתיות, לרבות בהיבטי פריסת כח אדם ייעודי מתאים עד רמת התחנה, למיצוי מידע תקשורתי במקרים המתאימים ובהתאם לתעדוף המשימות על ידי המפקדים בשטח ומגבלות הכוח האופרטיבי. בצד המקרים שצוינו בבדיקה ביחס לסגירת תיקים, יש לציין לחיוב את אירועי הפע״ר הרבים במחוזות השונים בהם נעשה שימוש מושכל בנתוני תקשורת בשילוב עם כוח אופרטיבי לטובת מיצוי חקירה והבאת עבריינים רבים לדין.

ליקוי

8. בתיקי חקירה שנפתחו בשל גניבת כרטיסי אשראי לא גבתה המשטרה מהמתלונן את פרטי הכרטיס ולא בדקה אם נעשה בו שימוש. להפעיל את סמכותה לקבלת מידע מחברות האשראי על השימוש בכרטיסים הגנובים ולהקפיד למקסם את יכולתה הפורנזית.

תגובה
משטרת ישראל

8. במסגרת המאבק בפשיעה, קיבלה לרשותה המשטרה סמכויות על פי דין לקבל נתוני תקשורת לצורך סיכול, מניעה וחקירת עבירות מסוג עוון ופשע. במהלך השנים האחרונות עושה המשטרה רבות להטמעת האפשרויות העומדות לרשותה בתחום משמעותי זה ברמת תחנה, מרחב וימ"ר. קיימות תכניות עבודה סדורות מערכתיות, לרבות בהיבטי פריסת כח אדם ייעודי מתאים עד רמת התחנה, למיצוי מידע תקשורתי במקרים המתאימים ובהתאם לתעדוף המשימות על ידי המפקדים בשטח ומגבלות הכוח האופרטיבי. בצד המקרים שצוינו בבדיקה ביחס לסגירת תיקים, יש לציין לחיוב את אירועי הפע"ר הרבים במחוזות השונים בהם נעשה שימוש מושכל בנתוני תקשורת בשילוב עם כוח אופרטיבי לטובת מיצוי חקירה והבאת עבריינים רבים לדין.

ליקוי

9. המשטרה אינה ממצה את כל שלבי החקירה הפורנזית לפני שהיא סוגרת תיקי חקירת עבירות רכוש בעילת על"ן, ואף אין ביכולה לתת מענה לכל הבדיקות הפורנזיות הנדרשות בתיקי החקירה האלו. על המשטרה לבחון את הדרכים שיאפשרו לה להגדיל את היקף החשיפה המודיעינית הקשורה לעבירות הרכוש, כדי לשפר את סיכוייה למצות את החקירה ולהביא את העבריינים לדין.

תגובה
משטרת ישראל

9. מנתונים שהצטברו לאורך השנים עולה, כי כמחצית מכלל התיקים שנפתחו במשטרת ישראל הינם בגין עבירות רכוש. סל עבירות הרכוש נרחב ומגוון, החל מהחזקת נכס חשוד כגנוב וכלה בהתפרצויות לכלי רכב ובתי מגורים. בעבירות רכוש, במאובחן מעבירות הפע"ר, חקירת זירה בהיבט הפורנזי אינה תמיד רלוונטית נוכח טיבן ודרכי חשיפתן של העבירות. לפיכך, חוקרי הזירה מגיעים בהתאם לנסיבות האירוע וכן בהתאם

לתעדוף המשימות על ידי המפקדים בשטח ובהתאם למגבלות כוח האדם.

ליקוי

10. מנתוני המשטרה עולה כי קיימת אי-התאמה בין ההיקף המצומצם של הידיעות המודיעיניות הקשורות בעבירות רכוש שנאספות בידי מערך המודיעין, ובין מספרם הרב של תיקי החקירות בשל עבירות אלה מכלל התיקים שבטיפול המשטרה.

תגובה
משטרת ישראל

10. בשנים האחרונות ניתן דגש במיי"י על נושא איכות המידע המודיעיני. כמות הידיעות אינה מצביעה על איכות העבודה הנעשית. כך למשל, בתיקי חקירה רבים בתחום הרכוש נפתחים מספר תיקים עבור חשוד אחד בגין מעורבותו במספר רב של אירועים ולכן ידיעה בודדת עלולה להוביל לפרשייה של מספר רב של תיקים. מחלקת מחקר מודיעין עוסקת בניתוח כלל עבירות הרכוש על מאפייניהן, מגמות, תופעות חדשות, פילוח העבירות ברמה הגיאוגרפית, זיהוי כנופיות ודפוסי פעילותן וכל זאת באמצעות הפצת תוצרי המודיעין, בהתבסס על נתוני העבירות המדווחות, לכלל הדרגים, במטרה למקד את פעילות כלל יחידות המשטרה. מערך האיסוף מכווין את המקורות, בין היתר, בהתאם למיקוד המתקבל; בכך מתקבל מידע מודיעיני איכותי וממוקד, החושף ומסכל פעילות עבריינית.

ליקוי

11. לפי נתוני המשטרה, סיירי המשטרה איחרו להגיע לכ- 28% מהאירועים הקשורים בעבירות רכוש. איחור בהגעה לזירה עלול לפגוע בסיכויים ללכידת העבריין. על המשטרה להמשיך לפעול לכך שסיירי המשטרה יגיעו לאירועים בתוך זמן ההגעה המרבי שקבעה.

תגובה
משטרת ישראל

11. בשנת 2018 חל שיפור משמעותי בקיצור זמן התגובה ובהגעה בזמן לאירועים ברוב המחוזות. מגמה זו ממשיכה גם בשנת 2019. יצוין כי לא בכל האירועים נמצא החשוד בזירה ובחלק לא קטן מהם (כדוגמת התפרצות למבנה, עסק, רכב, גניבת רכב) מועברים הדיווחים לאחר ביצוע העבירה. לכן קשירה בין זמן התגובה לסיכויי לכידת העבריין אינה בהכרח מדויקת.

באירועים בהם מדווח כי החשוד במקום, לרוב ישנה הגעה מהירה של מספר ניידות.

ליקוי

12. אגף החקירות והמודיעין לא קיים דיון מעמיק בהמלצותיה של מחלקת מחקר מודיעין שיישמן מצריך שיתוף פעולה עם גורמי חוץ, שהיה עשוי לסייע לו לצמצם את אירועי עבריינות הרכוש. על המשטרה לבחון את ההמלצות שהעלתה מחלקת מחקר מודיעין בסקירותיה ואת יישומן.

תגובה
משטרת ישראל

12. מחלקת המחקר בחטיבת המודיעין מייצרת באופן רציף מסמכים בגינם קיימות תובנות והמלצות. המלצות אלו נבחנות על ידי גורמי הפיקוד, מרביתן מתקבלות ומופצות למימוש ויישום במחוזות, במרחבים ובתחנות. בנוסף, מתקיימים דיוני פשיעה עיתיים בראשות ר' אח"מ ובהם מועלים בין היתר ממצאי הסקירות.

פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים

הגופים המבוקרים: משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר – מינהל התכנון ובאגף תקציבי, אגף רישום והסדר מקרקעין משרד המשפטים, משרד לשוויון חברתי, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון

ליקוי

1. חסמים ביישום ההסכמים האסטרטגיים-בחינת עמידת הרשויות המקומיות בתנאים הנדרשים למעבר משלב א' לשלב ב' שנקבעו בהסכמים האסטרטגיים: לפי החלטה 922 תתקשר המדינה בהסכמים האסטרטגיים עם 15 היישובים הערביים הגדולים ביותר ושבהם קיימת זמינות תכנונית גבוהה. עוד נקבע בהחלטה כי ההסכמים האסטרטגיים ייושמו בשלושה שלבים, והמעבר ביניהם הותנה בעמידת הרשות המקומית בתנאי סף מסוימים. עוד נקבע בהחלטה כי לשלב ב' יעברו עשרה יישובים לכל היותר שיעמדו בתנאי הסף. בפועל נחתמו הסכמים עם 13 רשויות מקומיות ערביות. נמצא כי יש קושי לבחון את עמידת הרשויות המקומיות באחד מתנאי הסף שנקבעו - הסדרת התכנון של 500 יח"ד שנבנו ללא היתר בתחום שיפוטן. ביולי 2017 החליט צוות ההיגוי לדחות את בחינת עמידת הרשויות בתנאי הסף למעבר לשלב ב' עד סוף שנת 2018. הקושי לבחון את העמידה בתנאי הסף של הסדרת התכנון של 500 יח"ד במרקם הוותיק , כאמור, מהווה חסם של ממש ביישום ההסכמים האסטרטגיים. חלק מהרשויות עלולות אפוא להתקשות להוכיח את עמידתן בתנאים הנדרשים למעבר לשלב ב', ועל כן עלול להיווצר מצב שבו הן לא יקבלו את התקציבים המובטחים בהתאם להסכמים האסטרטגיים ולהחלטת הממשלה, ולא יהיה ניתן לקדם את התכנון והבנייה בשטחי שיפוטן. על מנת לאפשר לרשויות המקומיות החתומות על ההסכמים האסטרטגיים לקדם את אישור התוכניות שנועדו לספק פתרונות דיור למגזר הערבי, ראוי כי צוות ההיגוי יעקוב מקרוב אחר התקדמות הרשויות במילוי התנאים שנקבעו ליישום ההסכמים האסטרטגיים וילווה אותן בנושא זה.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

1. נחתמו הסכמים עם 14 מתוך 15 היישובים האסטרטגיים. הסכם נוסף ואחרון בתהליך מתקדם לחתימה וצפוי להיחתם עד למחצית הראשונה של שנת 2019.

התייחסות לנושא תנאי הסף ומעבר בין השלבים:

א. בהמשך להחלטת צוות ההיגוי כאמור לדחות את בחינת עמידת היישובים בתנאי הסף עד סוף שנת 2018 ובהתחשב באתגר לבחינת עמידת היישובים בתנאי המחייב של הסדרת התכנון ל-500 יח"ד במרקם הוותיק, החליט צוות ההיגוי בישיבה שקיים ב 5/7/2017 על מינוי צוות מקצועי בראשות סגנית מנהל אגף התכנון במשרד הבינוי והשיכון ובהשתתפות נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד המשפטים והיחידה הארצית לאכיפת דיני מקרקעין, שיגיש תוך 90 יום את המלצותיו לדרכי פעולה לבחינת תנאי זה (תנאי ההסדרה אינו עוסק במבנים שנבנו ללא היתר, אלא במבנים שנבנו על קרקע שאין עבורה תכנון סטאטוטורי המאפשר הוצאת היתר).

ב. הצוות המקצועי נפגש בהרכב שכלל את משרד המשפטים, היחידה הארצית לאכיפת מקרקעין, וכן נציגי מנהל התכנון, בחן את המורכבות, גיבש את אופן ההתקדמות והמליץ על דרכי פעולה כפי שהוחלט בוועדת ההיגוי בתאריך 05/07/2017. מסקנותיו הוצגו לוועדות ההיגוי בתאריך 14/12/2017, ובתאריך 10/06/2018 וכן באו לידי ביטוי במכתבים שהופנו אל יישובי ההחלטה – כהנחיה להיערכותם למעבר השלב.

ג. לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בחודש אוקטובר 2018, חודשו הפניות לראשי הרשויות הוותיקים והנבחרים החדשים ונעשה מאמץ משותף עם הרשויות אשר הוביל לכך שנתקבלו מכל 15 הישובים מסמכים ראשוניים בנושא עמידה בתנאי ההסדרה ומעבר השלב, וזאת עד ליום 31/12/2018.

ד. המסמכים שהוגשו מציגים קידום משמעותי לפעולות התכנון המסדיר בישובים, וכן כללו בקשות מנומקות לפטור מהתנאי (זאת בהתאם להחלטת הממשלה, על פיה "צוות ההיגוי יהא רשאי, לאחר התייעצות עם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה וראש היחידה לאכיפת דיני מקרקעין לפטור ישוב מתנאי זה ככל שמצא שהיקף יחידות הדיור בבינוי הקיים הדורש הסדרה אינו מצדיק דרישת תנאי זה או שישנה מניעה חוקית בהסדרת הבינוי הקיים").

ה. החומרים אשר נתקבלו מהישובים נבדקים, ייבחנו גם ע"י המשנה ליועץ המשפטי ויחידת האכיפה, ויידונו בצוות המצומצם – על מנת לגבש החלטה על מעבר ישובים לשלב הבא.

ו. בנוסף, ולנוכח פעילות מאומצת של הישובים למילוי התנאים, ולנוכח הקשיים בקידום הסטטוטורי המורכב, החליטה ועדת ההיגוי בתאריך 06/01/2018, לאפשר הארכה

נוספת ואחרונה של 7 חודשים לעמידה בתנאי מעבר שלב א' ל-ב'.
יודגש כי פעולות ההסדרה אינן מבחינת המשרד רק "תנאי סף", אלא תנאי מעבר המאפשר תקצוב, פעולות תכנון והסדרה, מיועדות לשחרר מאות משפחות מהמצב של חשיפה לתביעות משפטיות להריסת בתים – מצב המונע מהדור הצעיר לבצע עסקאות לקחת משכנתאות וכללית להתנהל באופן התואם לאזרחים במדינה מודרנית. לפיכך המשרד רואה חשיבות בתנאי הסדרה זה, ובפעילות החשובה של הרשויות בתחום זה.

ליקוי

2. הקצאה תקציבית אחידה שלא לפי צורכי היישוב: צוות ההיגוי קבע שהתקציב יוקצה ליישובים בחלוקה אחידה, ללא גמישות בקביעת שיעור ההקצאה לתחומי הפעילות השונים שתוקצבו, כמו תכנון מפורט של קרקע פרטית, תכנון מפורט של קרקע מדינה והכנת תוכניות מתאר. החלוקה האחידה של התקציב בלי להתחשב בצרכים ובמאפיינים הייחודיים של כל יישוב עשויה למנוע מהיישובים לנצל את מלוא התקציב המיועד להם. למשל, לשישה מ-15 היישובים שנכללו בהסכמים האסטרטגיים כבר היו תוכניות מתאר עדכניות, אולם בעקבות ההחלטה בדבר התקצוב האחיד הוקצו 20% מהתקציב לצורך התכנון המתארי בהם, שלא לצורך. הדבר גם אינו עולה בקנה אחד עם ההוראות שנקבעו בהחלטה 922 בעניין, ולפיהן יוקצו התקציבים בתיאום עם הרשויות המקומיות. על צוות ההיגוי לבחון את מידת הניצול התקציבי בכל תחומי הפעילות ואת הסיבות לכך. בהתאם לתוצאות הבחינה עליו לשקול את הצורך להסיט תקציבים בין תחום פעילות מסוים לתחום פעילות אחר, ואם הדבר נדרש להציע לממשלה לקבל החלטה בעניין.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

2. חלוקת התקציב בין הרשויות נקבעה על-פי קריטריונים אחידים ולא באופן שווה בין היישובים. הקריטריון המוביל היה גודל היישוב. בנוגע לתכנון המתארי, הסעיף בהחלטה הינו עבור תכנון מתארי ומפורט ועל כן במקום שישנן תכניות מתאר מאושרות או מתוקצבות התקציב מוסט בהחלטת אגף מיעוטים לטובת תכנון מפורט באותם יישובים. יחד עם זאת, בנושא הסטת תקציבים לתחומים אחרים, הנושא עלה בוועדת ההיגוי במהלך שנת 2017 ולכן בוצע תיקון סעיף בהחלטת הממשלה, שמאפשר העברת תקציבים מתכנון בקרקע מדינה לתכנון בקרקע פרטית לפי בקשת הרשות ובמקום שאין קרקע

מדינה זמינה לתכנון. כך למעשה נוצרה גמישות המאפשרת לאגף להעביר תקציבים בין התחומים השונים בתוך היישוב. בהחלטת ממשלה עתידית ככל שתתקבל – יהא צורך לשמור על גמישות בניצול התקציב בין תחומי הפעולה השונים וזאת בהתחשב בהפקת לקחים מהאתגרים בניצול התקציבים בהחלטה.

ליקוי

3. היבטים בתכנון הסטטוטורי-אי-ייצוג הולם של אוכלוסיית המיעוטים במוסדות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה: שיעור הייצוג של אוכלוסיית המיעוטים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית), בוועדת התשתיות הלאומיות ובוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה הוא דל, ודאי לעומת שיעורם באוכלוסייה, ולא ניתן לקבוע כי בכך יש מענה לצורך בייצוג הולם, כל שכן כשהדבר נדרש על פי חוק. רק שניים מחברי מליאת המועצה הארצית (כ-6%) הם נציגי אוכלוסיית המיעוטים, ורק ארבעה מ-54 חברי המליאות של ועדות התכנון המחוזיות במחוזות צפון, חיפה ומרכז (כ-7%) הם נציגי אוכלוסיית המיעוטים. יתרה מכך, במליאת הוועדה המחוזית צפון רק אחד מ-17 החברים (6%) הוא מאוכלוסיית המיעוטים, אף שאוכלוסיית המיעוטים היא כ-54% מכלל האוכלוסייה במחוז. על שר האוצר, הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, לפעול בנמרצות למימוש עקרון הייצוג ההולם של אוכלוסיית המיעוטים הן במועצה הארצית ובוועדת התשתיות הלאומיות, כנדרש בחוק, והן בוועדות המחוזיות, כחלק מהמאמץ להגברת היחס השוויוני כלפי אוכלוסיית המיעוטים וכדי לתת ביטוי הולם לצורכי אוכלוסיית המיעוטים בוועדות אלה. לשם כך על שר האוצר לפעול לקידום הייצוג ההולם בעת ביצוע המינויים שבסמכותו וכן להדגיש לפני השרים האחרים האחראים מכוח החוק למינוי חברים במועצה הארצית, בוועדה התשתיות הלאומיות ובוועדות המחוזיות את הצורך לפעול לייצוג כאמור.

ליקוי

4. חיזוק היכולות המקצועיות של הרשויות המקומיות בקידום התכנון והבנייה: בשנת 2008 המליצה המועצה הארצית על הקמת ועדות מקומיות ביישובים ערביים שונים, ובהמשך החליטה הממשלה לבחון אפשרות זו. הקמתן של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה אמורה להעניק לרשויות המקומיות ביישובים הערביים עצמאות תכנונית, לאפשר להן ליזום תכנון המותאם לצורכי היישובים ולשפר את יכולתן להוציא אל הפועל את תוכניות הבנייה ביישובים ולקדם את הבנייה בהם. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, עדיין לא הוקמה ועדה מקומיות לתכנון ולבנייה באף אחת מהרשויות המקומיות שבהן

החליט מינהל התכנון להקים ועדות כאלה. על מינהל התכנון להמשיך לפעול להקמת הוועדות המקומיות, ובכלל זה להמשיך לסייע לרשויות המקומיות הערביות שתוכנן להקים בהן ועדות מקומיות בקידום פתרונות לבעיות הייחודיות שלהן בעניין זה

ליקוי

5. תכנון של קרקע פרטית: בשנים 2010 - 2014 לא הצליח כמעט משרד הבינוי לקדם תוכניות מפורטות של קרקע פרטית ביישובי המיעוטים, אף שהממשלה הקצתה לכך תקציבים במסגרת החלטות שקיבלה בשנים 2010 ו-2012. המשרד התקשר עם 59 רשויות מקומיות ביותר מ-100 חוזי תכנון שלפיהם יבצעו הרשויות תכנון של קרקע פרטית בסכום ניכר של כ-98 מיליון ש"ח, אולם שיעור הביצוע התקציבי היה נמוך - כ-30% בלבד. מרבית עבודות התכנון לא הושלמו, ולא נעשו מעקב אחר העבודות וליווי צמוד של הרשויות הרלוונטיות לשם הסרת החסמים וקידום התכנון. אשר לתוכנית לשנים 2016 - 2020 מכוח החלטה 922, משרד הבינוי קידם את נושא התכנון של קרקעות פרטיות באופן חלקי ביותר, מרבית הרשויות המקומיות לא החלו לנצל את התקציב שהקצה להן משרד הבינוי למטרה זו, ויתר הרשויות ניצלו רק 6% מסך התקציב שהוקצה לרשויות - כ-1.2 מיליון ש"ח מ-20.5 מיליון ש"ח. זאת ועוד, בהחלטה 922 נקבע כי יוקצה תקציב ייעודי לשכירת שירותיהן של חברות ניהול שיסייעו ליישובים שנכללו בהסכמים האסטרטגיים בקידום התכנון המפורט, אולם בפועל לא התקשר משרד הבינוי עם חברות ניהול לשם כך. על משרד הבינוי לגבש כלים אפקטיביים שיסייעו להוציא לפועל בהצלחה את התכנון המפורט ביישובים הערביים, להיות מעורב בקידום התוכניות בנושא ולעקוב אחר חסמים המונעים את הקידום כדי להסירם בעוד מועד.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

5. המשרד מבקש להבהיר בעניין קידום תכניות בשנים 2010 – 2014: משך תהליך האישור לתכניות במגזר המיעוטים אורך בממוצע יותר ממשך התכנון במגזר הכללי – זאת משום שבד"כ מגשר על פערים ארוכים ומתמודד גם עם בניה לא מוסדרת, פלישות לקרקע, וחסמי תשתיות – לכן יש לבחון תהליך זה לאורך זמן רב. נוסף לכך ישנן תכניות במגזר אשר מקודמות כברת דרך מסוימת, נעצרות בשל מכשולים, ומותנעות מחדש, מקודמות לאישור, כאשר מבשילים התנאים לכך (לעיתים מוסרים חסמי תשתית אזוריים, לעיתים דווקא כאשר התכנון מתקדם ומתבהר לרשויות שיהא עליהן להפריש קרקעות לשטחי ציבור – התמודדות עם תהליכי איחוד וחלוקה גורמת

לשיהוי ואף לנסיגה מתהליכי התכנון, עד להבשלת התנאים כאמור). עוד כאשר בוחנים את "קידום התכנון" בפרמטרים כספיים יש לזכור את הקשיים שיש במיצוי כספים מהחלטות ממשלה בהעדר גמישויות. העברת ההפעלה וההרשאות לרשויות המקומיות נבע מתוך רצון להעצמה ולמתן אחריות ועצמאות לרשויות המקומיות לנהל את התכנון בעצמן ובהתחשב בהיכרות שלהם עם הצרכים והרגישויות בישוב. ברשויות מסוימות עלה כי רשות שקיבלה הרשאה לעיתים אינה מסוגלת להתמודד עם ועדות מכרזים, עם בחירה ממאגר מתכננים מאושר על פי תנאי ההרשאה, ואף לעיתים עם הגשות חשבונות – זאת בד"כ כתוצאה מהעדר כח אדם מתאים /הכשרות וכו'. לאור זאת, בחן המשרד את הנושא – והגיע למסקנות שונות בניהן, הצורך במעקב הדוק יותר על לוחות זמנים, בחינת יכולות הרשות להוביל תהליך עד לאישורו - ואף במקרים מסוימים, קיבל החלטות למשיכת הפרויקט מהרשות – והמשך קידומה של התכנית על-ידי המשרד (כאשר לא מקודמת באופן משביע רצון). כמו כן הוחלט על הפעלת חלק מהפרויקטים המשמעותיים בעתיד בהובלת המשרד. הפרויקטים בהרשאות המשרד, מלווים על-ידי מחוזות המשרד, בישיבות ליווי מנחים את התכנון, מבקרים את איכות התוצרים לוחות הזמנים וכו'.
מאחר ועלה כי לא כל התכניות לוו בתדירות ובאופן סדור, נושא זה ישופר (ההיקף החריג של תכנון והמורכבות הגבוהה בתכנון ביישובי המיעוטים וקרקע פרטית, לא קיבלו מענה בכוח אדם איכותי ומתאים למילוי משימה זו, המשרד פעל באופן המיטבי עם כוח האדם והאמצעים המוגבלים שלרשותו). אגף המיעוטים במשרד פועל בקשר הדוק מול הרשויות, וכחלק מהפקת הלקחים קידם כנסים לסיכומי שנה והוצאו מכתבים לכלל הרשויות המתקשות, כמו כן נערכו פניות לראשי רשויות חדשים אשר נבחרו על מנת להבהיר את האתגרים. בשנת 2018 הפעיל המשרד חברות מנהלות/מנהלי פרויקטים ויועצים למחוזות בכדי לסייע לרשויות המתקשות לקידום התכנון.
בשנת 2019 יופעלו חברות ניהול/יועצים בדגש על תחום התכנון ברשויות עצמן הכל כדי לגשר על פערים ולסייע לרשויות בקידום התכנון. פעולה נוספת שמקודמת מול מול הרשויות בשילוב ועל ידי, אגף תכנון ואגף המיעוטים - עידוד הרשויות לבחור ב"חברות מתכננות" במקום במתכננים נפרדים לכל מקצוע, וכך לייצר מצב שהצוות איכותי, כולל בתוכו מנהל פרויקט, ואת מיטב היכולת להוביל פרויקט לסיומו בלוח זמנים ובאיכות.

ליקוי

6. תכנון קרקעות מדינה-בשנים 2016 - 2017 תקצב משרד הבינוי תכנון מפורט של קרקעות מדינה עבור היישובים שנכללו בהסכמים האסטרטגיים ובהסכמים הממוקדים. במועד סיום הביקורת רק ל-25 מ-43 היישובים שנכללו בהסכמים הממוקדים (כ-60%) ולארבעה מ-13 היישובים שנחתמו עמם הסכמים אסטרטגיים (כ-30%) ניתנו הרשאות לביצוע פרויקטים לתכנון של קרקעות מדינה. בניית יח"ד בהיקפים ניכרים על קרקעות מדינה עבור האוכלוסייה הערבית ואכלוס הדירות לא ייעשו בעתיד הקרוב, אף שבנייה ואכלוס כאמור הם בעלי חשיבות להקלת מצוקת הדיור של אלפי משפחות מקרב האוכלוסייה הערבית, כמפורט להלן: המתחם העירוני בגבעות טנטור מדרום לג'דיידה-מכר: המדינה הפקיעה קרקעות בגבעות טנטור עוד בשנות השבעים של המאה העשרים לצורך הקמתו של מתחם עירוני חדש. ואולם התכנון של המתחם העירוני נמשך שנים רבות, ורק בספטמבר 2018 החליטה הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל) על הפקדת התוכניות בנושא, ובדצמבר 2018 פורסמו התוכניות להפקדה. התוכניות כוללות תוספת של כ-15,000 יח"ד וכן שטחי תעסוקה ומסחר, מוסדות ומבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. עם זאת, ההערכה היא שיעברו עוד שנים רבות עד שהמתחם יאוכלס במלואו. על הממשלה, בהובלת משרד הבינוי, לפעול בנחישות במטרה לקדם את התכנון של המתחם העירוני בגבעות טנטור ולהשתמש, ככל שיידרש, במגוון הכלים העומדים לרשותה לשם הקמתו.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

6. בנושא תקצוב תכנון מתחמים בקרקע מדינה, המשרד קידם תכנון של כלל המתחמים בקרקע מדינה שהיו זמינים לתכנון ביישובי המיעוטים הן באסטרטגיים והן בממוקדים, אך מכיוון שהתברר שברוב היישובים אין קרקע מדינה זמינה לתכנון או שאינה קיימת כלל, בוצע תיקון סעיף בהחלטת ממשלה בכדי לאפשר העברת תקציבי תכנון מקרקע מדינה לקרקע פרטית.
המשרד אינו מסכים עם עמדת דוח הביקורת שלא ייבנו ולא יאוכלסו יח"ד בהיקפים ניכרים על קרקעות מדינה עבור האוכלוסייה הערבית בעתיד הקרוב. לדעת המשרד, התכנון הסטטוטורי המהווה תנאי לתהליכי הפיתוח והבנייה התקדם משמעותית בחומש האחרון, לפיכך בהחלט סביר כי יוקמו ויאוכלסו שכונות בהיקפים משמעותיים במגזר הערבי בעתיד הקרוב. לגבי מתחם טנטור, המשרד שותף לדעה כי לנוכח חשיבות תכנון זה לפתרון מצוקת הדיור, "על הממשלה, בהובלת משרד הבינוי והשיכון, לפעול בנחישות במטרה לקדם

את התכנון של המתחם העירוני בגבעות טנטור ולהשתמש ככל שיידרש במגוון הכלים העומדים לרשותה לשם הקמתו״. יובהר כי מתחם טנטור קודם במספר תהליכים סטטוטוריים לאורך שנים, ראשית בתכנית בסמכות המחוז, בהמשך ובשנים 2014-2015 במסגרת תכנית מתאר ארצית תמ״א 44. עם החלת חוק הותמ״ל נפתחה הדרך לתכנון אשר גם ייתן מענה לתשתיות ולאתגרים ברמה הארצית וגם יאפשר תכנון מפורט המאפשר מכוחו הוצאת היתרי בניה. המתחם הוכרז בותמ״ל בשנת 2016, קודם באופן נמרץ (התכנית המורכבת מתמודדת עם מחלפים, תשתיות מים, העתקת קווי מתח עליון, הרחבת מט״ש, ואף תכנון מפורט לבתי עלמין יהודי ומוסלמי שנדרש מכוח תמ״א 19, וכאמור שטחי תעסוקה ומסחר, מוסדות ומבני ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים) התכנון פורסם להפקדה כאמור בדצמבר 2018. על פי לוח הזמנים, לאחר אישורה, צפי לאכלוס מתחם משמעותי עשוי להיות כבר בשנת 2023.

ליקוי

7. המתחם העירוני בטמרה: בשנים האחרונות החל משרד הבינוי לקדם הקמת שכונה חדשה בטמרה (להלן - מתחם טמרה) הכוללת כ-5,300 יח״ד. במועד סיום הביקורת עדיין לא הגיש משרד הבינוי לוותמ״ל תוכנית העומדת בתנאים שנקבעו להפקדה. יוצא שתוכנית שהייתה אמורה להיות מועדפת ומקודמת בהליכים מזורזים עדיין רחוקה ממימושה.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

7. בנושא המתחם העירוני בטמרה המשרד מציין כי החלטת הותמ״ל מתאריך 27/9/2017 להפקיד את התכנית להקמת שכונה חדשה נעצרה בשל החלטת בית משפט מתאריך 16/11/2017 שקבעה כי תחום ההכרזה של המתחם המועדף לדיור בטמרה נדרש לתיקון בקבינט הדיור של הממשלה בטרם תופקד התכנית. מסיבה זו טרם הופקדה התכנית יחד עם זאת כפי שדיווחנו לותמ״ל תנאי ההפקדה טופלו על ידי המשרד.
יודגש שהמטה והמחוז פועלים לקידום התכנון והפיתוח במישורים נוספים כמפורט להלן: אגף תיקצוב ובקרה פעלו לקידום ההסכם, המחוז מתקדם בתכנון מפורט /תכנון פיתוח התכנית של רמ״י שקיבלה תוקף. בנוסף הוכן על ידי סגנית מנהלת אגף בכיר לתכנון מכתב תנאי מעבר לשלב ב׳ לישוב טמרה, ובהנחה שיחתמו על הסכם ויעמדו בתנאים עד המועד שנקבע – הם עשויים לעבור שלב לפי החלטה 922. יש לציין כי אגף מיעוטים יחד עם אגף שיווק קידם שווק וקמפיין מיתוג של

454 יח״ד בעיר טמרה בשנת 2018 ומקדם פרסום וכנס תושבים להסברה והרשמה והעלאת המודעות בקרב האוכלוסייה בטמרה בכלל ובקרב מחוסרי הדיור בפרט.

ליקוי

8. שיווק ופיתוח קרקעות - פיזור השיווקים בשנים 2016 - 2017: במועד סיום הביקורת בוצע שיווק של קרקעות רק ב-57% מהיישובים החתומים על ההסכמים הממוקדים וההסכמים האסטרטגיים (32 מ-56 יישובים). 80% מיח״ד שווקו בעשרה יישובים בלבד. למשל ביישובים טמרה, טירה וערערה-עארה, שבהם מתגוררים עשרות אלפי תושבים, לא פורסמו מכרזים לשיווק קרקעות מדינה בשנים הללו. משמעות נתון זה היא כי ביישובים רבים לא ניתן מענה לצורכי הדיור של תושבים אשר אין בבעלותם קרקעות. נוכח ריבוי היישובים שבהם אין שיווקים של קרקעות, ובייחוד יישובים מרכזיים מרובי אוכלוסייה, יש מקום שהגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משרד הבינוי, רשות מקרקעי ישראל והרשויות המקומיות הרלוונטיות, ירכזו מאמץ ניכר להסרת החסמים במטרה להגדיל את כמות היישובים הערביים שישווקו בהם קרקעות.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

8. משרד הבינוי והשיכון בשנים האחרונות מקדם תכנון בקרקע מדינה בכל יישוב שישנן קרקעות מדינה לתכנון. תכנית השווקים נגזרת מאישור תכניות ועל כן בכל מקום בו התכניות אושרו בתכנון הסטטוטורי קודמו שווקים, אך עדיין ישנן תכניות רבות בשלבי תכנון מתקדמים שהשיווק שלהן הינו עתידי. יחד עם זאת, המשרד פועל לקדם שווקים בבנייה רוויה ובמסלול מחיר למשתכן במגזר הערבי על מנת לתת פתרון הולם למצוקת הדיור ולזוגות הצעירים מחוסרי הדיור. לרבות בביצוע מגוון פעולות כגון: פרסום בנושא מחיר למשתכן בערבית, כנסי הסברה והרשמה להגדלת מספר הזכאים, קמפיינים ומיתוג פרויקטים לדיור רווי.

ליקוי

9. החלטות שנועדו להאיץ את פיתוח הקרקעות: הממשלה קיבלה החלטות בעניין פיתוח קרקעות ביישובים הערביים והקצתה ליישומן תקציב נכבד, אולם הלכה למעשה נוצל רק חלק מהתקציב, והקרקעות ביישובים אלה לא פותחו כמצופה. על צוות ההיגוי לבחון דרכים נוספות להאצת הפיתוח של קרקעות מדינה ביישובים הערביים, וכן

לבחון דרכים נוספות לקידום הפיתוח של הקרקעות הפרטיות כדי לעודד את בעלי הקרקעות לבנות עליהן יח"ד.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

9. צוות ההיגוי עוסק בכל דיוניו בנושא קידום פיתוח הקרקעות. נושא החסמים לתכנון, לפיתוח ולשיווק נבחנים באופן מקצועי באגפי המשרד כולל אגף המיעוטים, אשר קיים כנסים בשיתוף ראשי הראשויות על מנת לדון בחסמים, בזיהויים ובאמצעים להסרתם.
מבין כלל החסמים והאמצעים לקידום הפתרון, להלן דוגמא לשלושה נושאים:
א. קשיים לקידום איחוד וחלוקה בקרקעות פרטיות ובקרקעות מעורבות (מדינה ופרטיים) מהווים עדיין חסם מרכזי המעכב תכנון לחודשים ושנים. יש לקדם הסברה משמעותית לכלל הציבור במגזר הערבי, זאת בנוסף לקידום תהליכי יידוע ושיתוף בסיוע הרשויות המקומית – בנושא תכניות ספציפיות. יודגש כי בנוגע לפיתוח קרקע פרטית קיים חסם תקציבי משמעותי, גביית כספים אגרות/היטלים על-ידי הרשויות נמוכה הן בהקשר לקידום בניה איטי, ספוראדי ולאורך דורות והן משום שבחלקן לא קיימים חוקי העזר הנחוצים – מסיבות אלו מתקשות הרשויות לפתח את התשתיות הנדרשות, כך שגם כאשר התכנון הסטטוטורי קיים, לא מתקיים תכנון מפורט לפיתוח הדרכים והתשתיות (ביוב ניקוז וכו'), לא מתקדם הפיתוח, לעיתים מתחילה בנייה ללא תכנון ו/או פיתוח על-ידי הרשות – בניה אשר אחר כך קשה עד בלתי אפשרי לחברה לתשתיות ראויות בדיעבד.
ב. החלטת ממשלה 922 לא מקצה תקציב לסבסוד פיתוח קרקע פרטית ואין בהחלטה תמריצים אשר אמורים לתת מענה סוגיה זו. לדעת המשרד ראוי לקדם החלטות ממשלה אשר תאפשרנה סבסוד לפיתוח בקרקע פרטית ולבחון את הדרכים לוודא כי אכן הסבסוד יביא לפיתוח המקווה.
ג. בהחלטות ממשלה בעבר הותנה סבסוד (לקרקע פרטית) בעמידה בתנאים בירוקרטיים אשר לא ניתן היה טכנית לעמוד בהם, כך לא ניתן היה למצות את התקציבים ולממש את מטרות ההחלטות. בכל החלטה עתידית יש לבחון היטב את התנאים – מחד לוודא כי יושגו היעדים, אך מאידך למנוע מצבים של כשל טכני בשל חוסר בגמישות.

ליקוי

10. עיכוב בבניית מוסדות ציבור שתוקצבו בתוכנית העבודה לשנת 2016: במועד סיום הביקורת טרם הוחל בבניית מוסדות ציבור מסוג כלשהו באף אחת מהרשויות הערביות שעל פי תוכנית העבודה של משרד הבינוי לשנת 2016 אושר להן תקציב למטרה זו, ומהתקציב לשנת 2017 שולמו 5 מיליון ש"ח בלבד. רק בינואר 2017 התקשר משרד הבינוי עם שלוש חברות מנהלות לשם בניית מוסדות הציבור. על משרד הבינוי להפעיל מנגנון בקרה הדוק על פעילות החברות המנהלות מטעמו שתפקידן לסייע לרשויות המקומיות לבנות מוסדות ציבור. על משרד הבינוי גם לסייע להן ולרשויות המקומיות בהסרת חסמים, במטרה להשלים את בנייתם של מוסדות הציבור לפי לוחות הזמנים שנקבעו.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

10. העיכוב בבניית מוסדות ציבור נובע מתהליך תכנוני ארוך, טיפול בחסמים כולל הקצאת קרקע ורישוי זמין עד להוצאת היתר. מסך מבני הציבור שתוקצבו בשנים 2016-2017 הסתיימה בנייתן של למעלה מ- 10 מבנים ונמצאים בתהליך בנייה עוד כ- 10 מבנים נוספים. עקב אי התקדמות משמעותית בקידום בניית מוסדות הציבור מול החברות המנהלות הוחלט במשרד הבינוי והשיכון לא להאריך את ההתקשרויות עם החברות המנהלות לבניית מוסדות ציבור החל משנת 2018 והתקציבים מועברים לביצוע ישיר על ידי הרשויות. כחלק ממנגנון המעקב והבקרה של אגף המיעוטים אחר התקדמות הביצוע מתקיימים דיוני מעקב שוטפים וסיוע בטיפול בחסמים על-ידי חברות ניהול ויועצים שהאגף מפעיל.

ליקוי

11. הסדרה ורישום של הזכויות על מקרקעין ביישובי המיעוטים- היעדר הסדרה של הזכויות על מקרקעין ואי-רישומן בפנקסי המקרקעין המתנהלים בלשכת רישום המקרקעין מהווים חסם לפיתוח שוק הדיור ביישובי המיעוטים. לפיכך יש חשיבות רבה להסדרת נושא הזכויות על מקרקעין ורישומן מוקדם ככל האפשר. במועד סיום הביקורת עדיין לא ניצל אגף רישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים את התקציב ולא אייש את המשרות שהוקצו לו לשם הסדרה ורישום של הזכויות הקנייניות על קרקעות בשטח של כ- 67,000 דונם ביישובי המיעוטים. על רשם המקרקעין לפעול נמרצות להשלמת הליכי ההסדרה של המקרקעין ביישובי המיעוטים ולרישום הזכויות עליהם עד שנת 2020, כפי שתוכנן, ובכלל זה להשלים את

גיוס כוח האדם ולהגביר את שיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות בנושא. על ועדת ההיגוי הבין-משרדית לעקוב אחר התקדמות הטיפול בנושא הסדרת הזכויות על מקרקעין ביישובי המיעוטים ולפעול לקידום הנושא, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ככל שיידרש.

תגובה
אגף רישום והסדר מקרקעין – משרד המשפטים

11. המשרד מציין כי בשנת 2018 אוישו כל המשרות. בנוגע לתקציב – אכן חלק טרם נוצל וזאת בשל אישורים שונים שנדרשים על ידי משרדי הממשלה כדי להוציאו לפועל. יצויין כי ההסדר והפרצלציות ביישובי המיעוטים הואץ מאוד בשנה החולפת, ונרשמו אלפי חלקות ביישובים אלו.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

11. התקציבים המיועדים להסדרה מתוקף החלטה 922 מוקצים לתכנון מפורט לביצוע של מתחמים ביישובי המיעוטים כחלק מתכנון קרקע פרטית אשר בסופו של תהליך מכוח התכנון ניתן להשלים תהליך רישום והסדרה והוצאת היתרים לבניה בלתי חוקית באותם מתחמי תכנון.

ליקוי

12. על הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לצורך מעקב אחר יישום תוכנית החומש המערכתית לבחון מהם האמצעים הנוספים הדרושים להוצאת התוכניות בתחומי התכנון, השיווק והפיתוח אל הפועל בפרק הזמן שנותר עד לסיומה של התוכנית, כדי שיהיה ניתן לבצע את החלטות הממשלה בעניין הבנייה למגורים ביישובים הערביים. יודגש כי השגת תוצאות מיטביות בנושא זה מחייבת לחזק את שיתוף הפעולה של רשויות הממשלה עם הרשויות המקומיות הערביות ותושביהן. לפיכך ראוי שהגורמים הרלוונטיים ליישום תוכנית החומש ינקטו פעולות הסברה בייחוד בקרב ראשי הרשויות המקומיות הערביות ובקרב תושביהן, לשם רתימתם למאמץ הממשלתי לקידום הנושא.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

12. ראה התייחסות המשרד לליקויים 1 עד 11.

תגובה
מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) – משרד המשפטים

1-12. על אף שהליקויים במפורטים בדוח הביקורת אינם בתחום טיפול מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים. המשרד מעדכן כי במהלך השנתיים האחרונות התקיימו מספר ישיבות עם גורמים שונים, וביניהם נציגי רשויות מקומיות במגזר הערבי והדרוזי, נציגי ציבור ומשרדי הממשלה בתחום התכנון והבנייה ואכיפת עבירות בניה. במהלך הישיבות, זוהו ביתר שאת החסמים הקיימים בתחום הדיור, אשר טרם באו על פתרונם על אף פעולות הממשלה בעקבות דו"ח צוות 120 הימים. לאור האמור, הוחלט בשיתוף אגף התקציבים להקים צוות בין משרדי, אשר בו ינותחו הפתרונות שיושמו לאחר צוות 120 ימים וכן נעמיק בחסמים ופתרונות נוספים הנדרשים לצורך מענה למצוקת הדיור במגזרים אלו. בצוות שותפים בין היתר מינהל התכנון, משרד השיכון, המשרד לשוויון חברתי. הצוות, שהתחיל לפעול בחודש ינואר 2019, קיים כבר שתי ישיבות, וישיבות נוספות צפויות להתקיים במשך החודשים הקרובים. הצוות החליט למקד את פעילותו לרשימת סוגיות שמוקדו לאור התובנות שנאספו עד כה, ומקיים גם הליך שיתוף ציבור שנועד להציף סוגיות וחסמים נוספים. בין היתר, דן הצוות בחסמים בתחום הרישום, איחוד וחלוקה, בנייה רוויה, מימוש תכניות בקרקע פרטית ועוד. עם סיום עבודת הצוות, יגובשו המסקנות והפעולות לקידום יישומן, בין היתר באמצעות תיקוני חקיקה ככל שיידרשו.

תגובה
המשרד לשוויון חברתי

12. בחודש יוני 2015 פרסם צוות 120 הימים לטיפול במצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, שורת המלצות בנושא התמודדות עם מצוקת הדיור ביישובים אלו. ההמלצות אומצו בהחלטות ממשלה בנושא, נערכו תיקוני חקיקה והוקצו תקציבים, בין היתר בהחלטת ממשלה מס' 922 מדצמבר 2015.
במהלך יישום החלטה 922, התברר לוועדת ההיגוי במשרד לשיוויון חברתי, כי על אף תיקוני החקיקה והקצאת התקציבים בתחום, טרם מוצו כל המהלכים שיאפשרו לקדם הנושא בצורה המיטבית. לאור האמור, הוחלט בתאום עם משרד המשפטים, אגף תקציבים במשרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים במשרד לשיוויון חברתי, להקים צוות חדש, שיאפשר לייצר את הכלים החסרים הנדרשים לצורך מימוש המטרות שעמדו בפני צוות 120 הימים. הצוות, שבו חברים גם משרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון ורמ"י,

החל את פעילותו בחודש ינואר 2019. הנושאים המרכזיים בו דן הצוות הינם בין היתר- רישום, איחוד וחלוקה בקרקעות מדינה, פיתוח ומימוש בקרקע פרטית ושיווקים ביישובי המגזר. פעילות הצוות מספקת מענים לדוח הביקורת ולהמלצה לוועדה הבין משרדית בדבר בחינת אמצעים נוספים הדרושים להוצאת התכניות בתחומי התכנון, השיווק והפיתוח אל הפועל בפרק הזמן שנותר עד לסיומה של התכנית. הצוות צפוי להשלים עבודתו בחודש מאי 2019 ולאחר מכן להביא המלצותיו בפני הממשלה החדשה.

אסדרה בנושא בתי דיור ציבורי לקשישים

הגופים המבוקרים: משרד השיכון והבינוי, משרד הקליטה, משרד האוצר, משרד העבודה והרווחה, משרד הבריאות

ליקוי

1. אי מיפוי צרכים- משרד השיכון ומשרד הקליטה לא ביצעו בשנים האחרונות, במשותף או כל אחד בתחומו, מיפוי של הצרכים בתחום בתי הדיור הציבורי לקשישים על בסיס הנתונים שבידיהם. כך, בין היתר, משרד השיכון לא ביצע סקר שביעות רצון דיירים כדי לבחון את איכות השירות בעיני הדיירים ולקבל מידע וכלים לשיפור המענים הקיימים ולתכנון מושכל שלהם בעתיד, ומשרד הקליטה ביצע סקר כזה בפעם האחרונה בשנת 2002, כלומר לפני יותר מ-15 שנה; המשרדים אינם מרכזים נתונים על משך זמן ההמתנה הממוצע עד קבלת דירה בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים; המשרדים אינם מרכזים ומנתחים את המידע אשר להחלטות ועדות החריגים הדנות בבקשות של קשישים להקדים את כניסתם לבית הדיור, להגדיל את הסיוע שהם מקבלים בשכר דירה בעת ההמתנה, להחליף בית דיור וכדומה לצורכי הפקת לקחים. על משרד השיכון ומשרד הקליטה למפות את צורכי הדיור של הקשישים הזכאים לדיור בבתי הדיור הציבורי שבאחריותם על סמך מכלול הנתונים הרלוונטיים. על בסיס מיפוי זה יש לבנות תוכנית סדורה לשיפור מערך הדיור הציבורי לקשישים ולהתאמתו לשינויים הדמוגרפיים הצפויים במדינה, לקבוע יעדים מדידים (כמה דירות דרושות בהווה וכמה יידרשו בעתיד, מיקומן הגיאוגרפי, גודלן ואפיונן, קביעת סל שירותים מיטבי לדייר וכיו"ב), לוחות זמנים לביצוע ואילו משאבים דרושים למימוש התוכנית. כאמור, ראוי כי שני המשרדים יעשו עבודה זו יחד.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

1. משרד הבינוי והשיכון מחזיק בידיו מידע מפורט אודות הממתינים לדיור ציבורי, כמפורט להלן:
במשרד קיים מידע אודות מספר הקשישים הזכאים להשתתפות בשכר דירה. קשישים אלו עונים לקריטריונים הן של משרד הבינוי והשיכון והן של משרד העלייה והקליטה, המזכים בדיור ציבורי ; במשרד יש מידע מפורט על כל אחד מהקשישים שהוכר על ידו כזכאי לדיור ציבורי, לרבות המועד בו קיבל לראשונה את זכאותו וכנגזרת מכך כמה זמן ממתין לאכלוס ; בידי המשרד נתונים על מספר הדיירים הזכאים לגמלת חוק סיעוד בכל בית דיור גיל זהב. על סמך נתונים אלו,

נחתם בשנת 2015 הסכם לתוספת 2650 יח״ד לדיור המוגן הציבורי עם הסוכנות היהודית.
במהלך שנת 2018 התקיימו דיוני מטה מקצועיים במסגרתם גובשו מסמכי מכרזים להפעלת בתי גיל זהב. מסמכי המכרז מביאים לידי ביטוי את הלקחים והשיפורים הנדרשים בנושא, אשר חלקם הגדול מבוסס על הפקת לקחים ותובנות מתלונות שהגיעו למשרד. במסגרת המכרז מתוכננים סקרי שביעות רצון דיירים.
בימים אלו המשרד מאפיין סקר נכסים מקיף על בתי גיל הזהב הקיימים ופוטנציאל תוספת יחידות הדיור. על סמך הנתונים שייאספו ונתוני הביקוש הקיימים, בכוונת המשרד לגבש תכנית סדורה לשיפור מערך הדיור הציבורי לקשישים, עד לסוף שנת העבודה 2019.
יצוין כי בכוונת המשרד להקים במהלך שנת 2019 צוות בין משרדי לבחינת ההיערכות הנדרשת לצרכי אוכלוסיית הגיל השלישי הנזקקת לסיוע בדיור, לרבות היקף יחידות הדיור הדרושות בדיור הציבורי, מיקומן הגיאוגרפי, גודלן ואפיונן, קביעת סל שירותים מיטבי לדייר, בחינת מסלולי סיוע נוספים ומשלימים, לוחות זמנים לביצוע ואילו משאבים דרושים למימוש התוכנית.

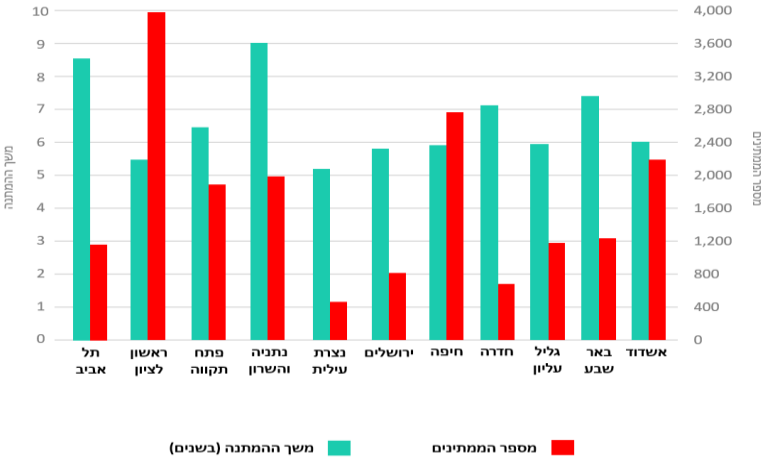
תגובה
משרד העלייה והקליטה

1. המשרד נמצא בקשר שוטף עם העולים המתגוררים במקבצים ונותן מענה לבקשות שלהם. למשרד מידע מדויק לגבי התפלגות הקשישים המתינים לדיור והישובים המבוקשים על ידם. כמו כן קיים מידע מדויק אודות הצרכים בנושא הדיור של הקשישים.

ליקוי

2. המתנה לדירות ופעולות להרחבת ההיצע- בתקופת הביקורת, כ-20,000 קשישים הזכאים לדיור ציבורי היו רשומים כממתינים לדירה בבתי הדיור לקשישים - מהם כ-18,400 במשרד הקליטה וכ-1,300 במשרד השיכון. משך זמן ההמתנה הממוצע - במשרד השיכון כ-1.3 שנים ובמשרד הקליטה כשש שנים. להלן, בתרשים 1, זמן המתנה ממוצע (בשנים) במשרד הקליטה ומספר הממתינים לקבלת דיור ממנו בחלוקה למרחבים.

תרשים 1 : זמן ההמתנה הממוצע לדירות במרחבים של משרד הקליטה (בשנים)



נמצא כי אף שזמני ההמתנה ממושכים, משרד השיכון ומשרד הקליטה לא הציבו יעדים עיתיים וכמותיים לקיצור תור הממתינים.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

2. קיצור תור הממתינים במציאות של קריטריונים קבועים הינה פועל יוצא של תוספת יחידות דיור. תוספת כזו נבחנת במסגרת התגובה לליקוי 1 לעיל.

תגובה
משרד העלייה והקליטה

2. הצבת יעדים עיתיים וכמותיים לקיצור תור הממתינים הינה תוצאה של החלטות ממשלה בנושא תקציבים תוספתיים לנושא זה. למשרד כאמור יש מידע מדויק לגבי צרכי פתרונות הדיור של קשישים.

ליקוי

3. הממשלה קיבלה בשנים 2011 - 2014 שלוש החלטות הנוגעות להגדלת מלאי דירות הדיור הציבורי לאוכלוסיית הקשישים באמצעות בניית בתי דיור לקשישים במרכז ובפריפריה על קרקע המיועדת לשימוש ציבורי ("קרקע חומה") שבבעלות רשויות מקומיות, מוסדות לאומיים ובעלים פרטיים. במסגרת זו תוקצבה בנייה של עד 5,000 יחידות דיור. הועלה כי החלטות הממשלה בוצעו באופן חלקי בלבד: הוועדה הבין-משרדית שהוקמה לצורך קידום המיזמים אישרה להקים יחידות דיור

לקשישים בהיקף של כ-70% (3,521) בלבד מהיקף הבניה שתוקצבה, זאת בשל הצעות מעטות; בנוגע לכ-29% (1,023) מיחידות הדיור שאישרה הוועדה הבין-משרדית, משרד הקליטה לא חתם על הסכמים לביצוע המיזמים, ובנוגע לכ-28% (1,000) מיחידות הדיור שאישרה הוועדה, משרד הקליטה מעריך שהסיכוי לממש את המיזמים נמוך. משרד השיכון והחשב הכללי במשרד האוצר חתמו בדצמבר 2015 על הסכם התקשרות עם הסוכנות היהודית לבנייה של כ- 2,650 יחידות דיור המיועדות לדיור ציבורי לקשישים על קרקעות בבעלות או בחכירה של הסוכנות היהודית בפריסה ארצית. בביקורת נמצא כי בנייתם של מרבית המיזמים שנכללו בהסכם רחוקה מסיום וכי הרוב המוחלט של יחידות הדיור לא יהיו זמינות לאכלוס גם בשנת 2021 - המועד האחרון לאכלוס כל המיזמים לפי ההסכם. העיכוב נובע מחסמים הנוגעים להליכי התכנון ולקבלת היתרי בנייה. על משרדי הממשלה לפעול להסיר את החסמים המונעים את קידומם של המיזמים להגדלת מלאי בתי הדיור הציבורי לקשישים: על משרד הקליטה בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר לבחון את המודל הכלכלי שנקבע בהחלטות הממשלה לבניית בתי דיור לקשישים על "קרקע חומה", ובכלל זה את הכדאיות הכלכלית שבבסיסה, כדי להגדיל את מספר המציעים ולזרז את בנייתן בפועל של יחידות הדיור. כמו כן, על משרד השיכון, משרד האוצר ומשרד הקליטה לרתום את הרשויות המקומיות הרלוונטיות למאמץ לקדם את המיזמים עם הסוכנות היהודית, בין היתר באמצעות הקמת צוותי חשיבה משותפים. צוותים אלו יוכלו למצוא מענים לצרכים של הרשויות המקומיות כדי להסיר את החסמים ולקדם הסכמים ייעודיים עם הרשויות המקומיות כדי למנוע דיחוי של מיזמים כאלה או הקפאה שלהם.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

3. לעניין הסכם הסוכנות ("פרויקט 2,650"), המשרד, באמצעות ועדת היגוי ייעודית, עוקב באופן הדוק ורציף אחר התקדמות בניית יחידות הדיור במסגרת ההסכם עם הסוכנות היהודית ועמידה בלוחות הזמנים. נכון למועד זה, ישנן כבר 652 דירות בתהליך בנייה מתקדם, ותוך שבועות ספורים תחל בנייתן של 220 דירות נוספות. תהליכי בניה, מטבעם, מזמנים מהמורות במעלה הדרך ואתגרים למול הוועדות המקומיות והמשרד פועל למול הראשויות המקומיות לזירוז תהליכים להוצאת היתרי בניה. יצוין כי לעמדת המשרד אין צורך בהקמת צוותי חשיבה משותפים ומסורבלים לצורך קידום הוצאות היתרי הבנייה והסרת החסמים, והטיפול בחסמים אלו מבוצע באופן שוטף, בין היתר תוך הסתייעות במנגנוני העבודה הקיימים של המשרד מול הרשויות המקומיות וההסכמים הנחתמים עימן.

תגובה
משרד העלייה והקליטה

3. בתכנית העבודה של המשרד יחד עם האוצר סוכם על בדיקה כלכלית של מיזם "הקרקע החומה". הבעיה, בדומה לכלל פתרונות הדיור במשק, היא נושא החסמים וההתנגדויות של הרשויות ושל התושבים לפרויקטים המוצעים.

ליקוי

4. ליקויים בהפעלת בתי הדיור לקשישים בפיקוח עליהם - נמצא כי הפיקוח של משרד השיכון על הפעלת בתי הדיור לקשישים לוקה בחסר רב: המשרד אינו מבצע ביקורת הנדסית בבתי הדיור בתדירות שקבע או בתדירות קבועה אחרת; המשרד אינו מבצע ביקורת אשר לאיכות שירותי הרווחה הניתנים בבתי הדיור; בשנת 2015 בחן משרד השיכון לאחרונה את ההתנהלות הכספית של החברות המפעילות באמצעות רואה חשבון, אך המלצות הבודקים לא נבחנו, ומאז לא בוצעה בקרה נוספת. כפועל יוצא, ובהיעדר פיקוח של ממש, אין בידי משרד השיכון מידע וכלים לבחון את איכות החברות המפעילות ואת המידה שהן עומדות בתנאי ההסכם. הנפגעים מכך הם הדיירים הקשישים, אוכלוסייה מוחלשת. עוד נמצא כי ברוב הבתים שחברת שקמונה מפעילה לא אויש תקן העובד הסוציאלי, כנדרש בהסכם ההפעלה, אף שבכמה מהבתים יש בעיות הדורשות מעורבות של עובד סוציאלי. על משרד השיכון להגדיר בנוהל אילו סדרי פיקוח נדרשים בבתי הדיור לקשישים ולהקצות את כוח האדם ואת המשאבים הדרושים לביצוע פיקוח יעיל.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

4. המשרד פרסם בסוף שנת 2018 מכרז בקרה לרמת השירות ויישום ההסכמים, שנסגר לאחרונה. מכרז זה כולל בין היתר בקרה על איוש התקנים, איכות השירותים ורמתם בהתאם לאמנת השירות המוגדרת בחוזה ההתקשרות עם חברות הניהול, ונועד לסייע למשרד להגביר את האכיפה והפיקוח על קבלת מלוא השירותים להם מחויבות חברות הניהול בהתאם להסכמים. בכוונת המשרד לפרסם מכרז לקבלת שירותי בקרה וייעוץ הנדסיים לטובת אחזקת בתי גיל הזהב במהלך השנה הקרובה.

תגובה
חברת "שקמונה"

4. קיים קושי לגיוס עובדים סוציאליים דוברי השפה הרוסית (ע"פ דרישת הדיירים וכמתבקש מאופי האוכלוסייה). מאחר והחל משנת 2016 הוקפאו מכרזי ניהול הבתים , והמשך ניהול הבתים עמד בסימן שאלה, לא ניתן היה לגייס עובדים סוציאליים לתקופות קצרות בשל אי הוודאות התעסוקתית. לפיכך ובכדי לתת פתרון הולם לדיירים, מנהלת המחלקה שהיא עובדת סוציאלית במקצועה, נתנה שירותים סוציאליים בשיתוף הדוק וע"פ הנחיית גופי הרווחה ברשויות המקומיות בבתים האמורים. יודגש בזאת שהחברה נתנה מענה הולם לצרכי הדיירים ולראיה לא התקבלו תלונות בנושא.

ליקוי

5. בהסכמי ההתקשרות שנחתמו בין החברות המפעילות למשרד השיכון נקבע כי החברות המפעילות יישאו בעלויות התחזוקה השוטפת של הבתים. יוצאות דופן פעולות של אחזקה מונעת, כאלה הנדרשות בין היתר לשמירה על יציבות הבניין ועל מערכותיו. פעולות אלו מתקצב משרד השיכון. הועלה כי כמה מהבתים תוחזקו באופן לקוי וכי יש ליקויים העלולים לפגוע בשלומם של הקשישים, בבטיחותם ובביטחונם, וכן ברכוש המדינה. יצוין כי בשנת 2016, על רקע בעיות באחזקת הבתים, החליט משרד השיכון לבדוק בפיילוט של 11 בתי דיור את הפעלת הבתים באמצעות מכרז מפוצל. בפיילוט הופרדו מכרזי ניהול הבתים ממכרזי התחזוקה. אולם המשרד לא הגדיר לוחות זמנים ואבני דרך לתכנון הפיילוט ולביצועו, ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2018, המכרזים טרם פורסמו. על המשרד לקבוע סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לתיקון בעיות התחזוקה בבתים כדי למזער את הסכנה ולקצר את משך הזמן שהדיירים חשופים אליה. בה בעת, על משרד השיכון לקדם את ביצוע הפיילוט שעליו החליט בנוגע להפעלת בתי הדיור, לקבוע לוחות זמנים ואבני דרך לביצוע ולפרסם ללא דיחוי את המכרזים לניהול בתי הדיור לקשישים ולתחזוקתם.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

5. המשרד בתיאום עם אגף התקציבים, הקצה תקציב ייעודי לתגבור התחזוקה של בתי גיל הזהב, במסגרת תכנית רב שנתית. במסגרת התכנית יבוצע תעדוף עבודות דחופות ויינתן מענה לליקויי התחזוקה הדחופים. בנוסף, המשרד מקדם כיום בחינה מחדש של ההליך המכרזי על מנת לאפשר פרסום מכרז חדש על כלל הבתים הממוכרזים (61 בתים), וזאת בין היתר

לאור תוספת התקציב המשמעותית הדרושה למכרזי ההפעלה החדשים בהתאם לפערי התחזוקה שזוהו. המכרז החדש צפוי להיסגר עד לסוף שנת 2019, והוא יכלול מענה מקיף ומשופר לתחזוקה השוטפת של הבתים.

ליקוי

6. משרד הקליטה קבע בשנת 1997 דרישת סף לשטח הדירות, אולם יש מאות יחידות דיור ששטחן קטן מן הסף שנקבע. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הקליטה כי קביעת שטח מינימלי ליחידת דיור וקביעה של תקן ראוי נועדו להבטיח רמת מחייה ודיור נאותה וליצור סף אחידות סביר למקבצי הדיור מתוך חובה לשמור על זכותם של הקשישים, אוכלוסייה מוחלשת, לחיות בכבוד. על המשרד לבחון דרכים לשיפור המצב, למשל בתוכנית מדורגת ארוכת טווח, ולהקפיד לא לחרוג מהתקן בהתקשרויות עתידיות. על משרד השיכון ומשרד הקליטה, עם משרדים רלוונטיים כמו משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד הבריאות, לבצע עבודת מטה משותפת לבחינת המודל המיטבי להפעלת בתי דיור ציבורי לקשישים. במסגרת זו אפשר לבחון, בין היתר, את האפשרות לאחד את תפעול בתי הדיור הציבורי לקשישים ואת ניהול הממתינים במשרד אחד; לבדוק איזה סל שירותים יש לספק לדיירים ולבחון את מידת הצורך במעורבות מצד משרד הרווחה ומצד משרד הבריאות.

תגובה
משרד עבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

6. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים אינו מעורב באופן ישיר בדיור הציבורי המופעל על ידי משרד השיכון ומשרד הקליטה. במקרים בהם יש בעיות רווחתיות של האזרחים הוותיקים המתגוררים בדיור הציבורי, המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נותנות מענה בהתאם לשיקולי נזקקות וזכאות.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

6. משרד הבינוי והשיכון שותף להערת הביקורת כי נדרשת חשיבה אסטרטגית כוללת לנושא הדיור הציבורי לקשישים, במסגרת חשיבה כוללת על מענה הדיור הסוציאלי לאוכלוסיית הגיל השלישי. בכוונת המשרד להתניע עבודת מטה משותפת עם משרדי הממשלה הרלוונטיים במהלך שנת 2019.

תגובת
משרד הבריאות

6. איחוד הטיפול בנושא הדיור הציבורי לקשישים תחת משרד אחד שיספק סל שירותים אחיד: חוק ביטוח בריאות ממלכתי מקנה לקשישים בדיור המוגן הציבורי שירותי בריאות. קופות החולים מספקות את מרבית שירותי הבריאות הרלבנטיים (כמעוגן בתוספת השניה לחוק) ומשרד הבריאות מספק את הסיוע במימון אשפוז סיעודי ומכשירי שיקום כמעוגן בתוספת השלישית לחוק.
עמדת המשרד היא שאין זה נכון לאחד את הטיפול תחת משרד אחד, על הקשישים לקבל שירותים (לפחות בתחום הבריאות) ככל יתר התושבים ברשות המקומית, ולא כשירותים ייעודיים.

תגובה
משרד העלייה והקליטה

6. מקבצים שיש בהם דירות בגודל מתחת לתקן שהמשרד קבע, החוזה איתם נחתם לפני קביעת התקן, העולים המתגוררים בהם מרוצים מאוד מהמקום ומתנגדים לפינוי. מספר הממתינים הגדול נמצא במשרד הקליטה שיש לו את העובדים דוברי שפות העולים המסוגלים לטפל בהם וליצור קשר איתם בשפתם.

ליקוי

7. פיצול האחריות בין משרדי הממשלה- הצורך בהיערכות לעתיד- ממצאי הביקורת העלו כי על אף הדמיון בין המשימות שבאחריות שני המשרדים ואף שהם משרתים אוכלוסייה דומה, הממשקים ביניהם נוגעים בעיקר לעניינים שוטפים של אכלוס דירות פנויות ולהשתתפות בצוותים וועדות בין-משרדיות שעסקו בתחום הדיור הציבורי ובתחום הדיור לקשישים. ביתר העניינים, כל משרד מתנהל באופן עצמאי, בלא שנבחנים ההבדלים בסדרי עבודתם ובלי שנבדקה חלופה לאיגום משאבים. ממילא גם לא נבחנה האפשרות לקבוע חזון משותף ויעדים משותפים מתוך ראייה כוללת של הנושא. אף שיש דמיון רב בין המשימות שבאחריותם ואף שהמשרדים משרתים אוכלוסייה דומה, הממשקים בין משרד השיכון למשרד הקליטה נוגעים בעיקר לעניינים שוטפים - אכלוס דירות פנויות והשתתפות בצוותים ובוועדות בין-משרדיות שעסקו בתחום הדיור הציבורי ובתחום הדיור לקשישים. ביתר העניינים, כל משרד מתנהל באופן עצמאי. המשרדים לא בחנו את ההבדלים בסדרי עבודתם ולא בחנו חלופות לאיגום משאבים. ממילא גם לא נבחנה האפשרות העולה מתוך ראייה כוללת של הנושא, לקבוע חזון משותף ויעדים משותפים. על משרד השיכון ומשרד

הקליטה לבחון אם יש לאחד את הטיפול של שני המשרדים בעניינם של הקשישים המופנים לבתי דיור, ואם כן כיצד יש להסדיר זאת.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

7. משרד הבינוי והשיכון שותף להערת הביקורת לפיה רצוי שתהיה ראייה כוללת ומדיניות אחידה הן ברמת כלי המדיניות והן ברמת התפעול השותף לכלל אוכלוסיית הקשישים הנזקקים לסיוע, העולים והוותיקים. יחד עם זאת, קיימת חלוקה ברורה בתחומי האחריות בין משרד הבינוי והשיכון ומשרד העלייה והקליטה. בהקשר זה יצוין כי משרד העלייה והקליטה מחזיק במקבצי דיור המיועדים מלכתחילה לעולים בלבד. עוד יצוין כי במסגרת כ-12,000 יחידות הדיור לגיל הזהב המנוהלות על ידי משרד הבינוי והשיכון ומשרתות הן את אוכלוסיית העולים והן את אוכלוסיית הוותיקים, מתקיימות ועדות ניהול המשותפות למשרד הבינוי והשיכון ולמשרד העלייה והקליטה וקיים קשר שוטף ושיתופי פעולה יומיומיים בתחום בתי גיל הזהב המשותפים לשתי האוכלוסיות.

תגובה
משרד העלייה והקליטה

7. קיימים הבדלים מהותיים באפיון והצרכים של הקשישים העולים לבין הקשישים הוותיקים. לא ניתן לאחד את הרשימות, אבל שני המשרדים מתואמים באיכלוס השוטף וביצירת פתרונות כולל נושא הגדלת הסיוע בשכר דירה בסכום של 300 ₪ לכל יחידה משפחתית. על-פי ההגדרה, משרד העלייה והקליטה מטפל בעולים ואילו משרד השיכון מטפל בוותיקים. בכל מקרה, כמות המתינים בקרב העולים היא גדולה ביותר בגלל האיפיון שלהם ומספר העולים חסרי דירה שהגיעו ארצה מאשר הוותיקים שבד"כ רובם הם בעלי דירות ואינם זכאים לדיור מוגן.

ליקוי

8. בעשורים האחרונים מתרחשים בישראל שינויים דמוגרפיים ותרבותיים, ובכלל זה, הזדקנות האוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים, והרצון של הקשישים להמשיך להתגורר בקהילה ולקבל בה את השירותים הדרושים להם, לפי בחירתם. בביקורת עלה כי לא ניתנה הדעת ברמה המערכתית לצרכים הצפויים בתחום הדיור הציבורי לקשישים למדיניות הרצויה בו. על משרד השיכון, הממונה על תחום הדיור הציבורי במדינה, לפעול לכך שהמדיניות הלאומית

המתגבשת בנושא הזדקנות האוכלוסייה תכלול התייחסות לבתי הדיור לקשישים.

תגובה
משרד הבינוי והשיכון

8. לאחרונה הוקם צוות בין משרדי לגיבוש מדיניות לאומית בנושא בתי הדיור לגיל הזהב ופתרונות דיור נוספים לאזרחים ותיקים, בהובלת המשרד לשוויון חברתי, ומשרד הבינוי והשיכון נמנה על חברי הצוות. במקביל, המשרד קידם כאמור החלטת ממשלה מספר 4078, לצורך הגדלת מלאי הדירות לאור הצרכים שאותרו. בכוונת המשרד להתניע עבודת מטה משותפת עם משרדי הממשלה הרלוונטיים במהלך שנת 2019.

מערך הניתוחים הבריאטריים בישראל

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות, ארבע קופות החולים – כללית, מכבי, מאוחדת ולאומית. המרכזים הבריאטריים בבתי החולים הממשלתיים ובבתי החולים של הכללית.

ליקוי

1. ליקויים בהליכים לזיהוי הצורך בניתוח- מעורבות רפואת הקהילה והנגשת המידע למטופל בכל הנוגע לזיהוי הצורך בניתוח בריאטרי אינה מספקת. המידע באתרי האינטרנט של קופות חולים לאומית והכללית באשר להליך הנדרש לקראת זיהוי צורך בניתוח חסר או אינו קיים. עקב מעורבות לא מספקת של רפואת הקהילה, הצורך בניתוח בריאטרי מועלה במקרים רבים בידי המטופל. על קופות החולים לנקוט צעדים כדי לשפר את רמת הידע, ההיכרות והמעורבות של רופאי המשפחה עם תחום הניתוחים הבריאטריים, לרבות באשר ליעילות הניתוח, אמות המידה לביצועו, תהליך ההכנה הנדרש, והמרכזים המבצעים ניתוחים כאלה. עליהם לוודא שרופאי המשפחה, המודעים למחלות הנלוות שמהן סובלים מטופלים בשל עודף המשקל שלהם, ינקטו פעולה אקטיבית וייזמו פנייה למטופלים, בעיקר במקרים של השמנת יתר והשמנת יתר חולנית, ויציעו להם לבחון את האפשרות לבצע את הניתוח; כמו כן, על הכללית ולאומית לקדם את הנגישות של המבוטחים למידע רלוונטי, ברור ונהיר באתרי האינטרנט שלהן.

תגובה
משרד הבריאות

1. המרכזים הבריאטרים נמצאים בקשר הדוק עם רופאי הקהילה ומבצעים הדרכות הן למטופלים והן למקצועות הבריאות השונים בקהילה. מדד BMI הוא מדד איכות בקהילה והוא מחייב את הרופא התייחסות ספציפית לערכו ולטיפול בהתאם להמלצות המקצועיות.

תגובה
ההסתדרות הרפואית בישראל

1. ההסתדרות הרפואית סבורה כי פעולות להגברת המודעות והפניית מטופלים לניתוח בריאטרי יש לבצע תוך הכרה

ברגישות הנושא ולהימנע מהפנייה שעלולה להיתפס כמעליבה כלפי המטופל.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

1. בתכנית ההכנה, התמיכה והליווי העתידית של מאוחדת מהווה רופא המשפחה גורם ראשוני המייעץ/ממליץ ומכוון את המועמד לניתוח ולתהליך ההכנה, האישור והתמיכה בהמשך. כל אנשי הצוות יעברו הכשרות בתחום הטיפול במנותחים בריאטרים. במסגרת יום עיון רב מקצועי שכבר התקיים שמעו המטפלים מהתחומים השונים הרצאות של כירורג בריאטרי, גסטרואנטרולוג, דיאטנית מהתחום, עו"ס ופסיכולוגית העובדות עם מנותחים. בהמשך יתקיימו הכשרות של כל הקלינאים שיהוו מנחים ומרצים בימי ההכוונה ובקבוצות והם יתודרכו בפרוטוקולים שהוכנו לימי ההכוונה ולקבוצות בשלבים השונים. תבוצע הכשרה לקביעת סדרי עבודה וכלי עבודה אחידים בכל הוועדות הפנימיות. תתקיים הכשרה ייעודית למתאמות הבריאות הבריאטריות על מבנה התכנית ותפקידן בכל שלבי התכנית. הכשרת רופאים ראשוניים תתבצע בכל מחוז בנפרד כדי לצורך הנגשה. ילמד מבנה התכנית, היתרונות והחסרונות של ניתוח בריאטרי, הניתוח כטיפול לריפוי מטופלים עם השמנה חולנית, מתן תמיכה למטופל לפני הניתוח והכוונתו אל כל הגורמים המטפלים וכן לביצוע הבדיקות, ריכוז כל הסיכומים ותוצאות הבדיקות של המטופל והעברתם לאישור בוועדה של מאוחדת ותמיכה במנותח לאחר הניתוח תוך שמירת הישגיו.

תגובה
שירותי בריאות כללית

1. בכללית מונה צוות מקצועי לבחינת התהליך. בבסיס התהליך: מעורבות ואחריות הרופא הראשוני בהתאמת המטופל לניתוח על פי הקריטריונים המפורטים בחוזרי משרד הבריאות. הכרת המטופל, וידוא התאמתו לניתוח על סמך קריטריונים רפואיים, מטבוליים, פסיכוסוציאליים לרבות מידת התמיכה לה ניתן לצפות והכנת המטופל לניתוח ומעקב אחרי הניתוח. המלצות הצוות יפורסמו כהנחיות מחייבות למוסדות הכללית.
בכללית קיים מידע רב בנושא, מובאים באתר סרטונים וכתבות, המידע עובר בחינה מחודשת באופן שוטף ומתעדכן בהתאם. בנוסף הכללית תבחן באמצעות הצוות המקצועי שמונה להוסיף תכנים נוספים.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

1. לאומית תדאג לפרסם את הנושא באתר האינטרנט שלה. לאומית הבהירה את החשיבות של רופא הקהילה בתהליך שמירה על בריאות המטופל כולל מעקבים בחודשים לאחר הניתוח. חודדו הנושאים מול הרופאים המנהליים ורופאי הקהילה, כל המידע קיים באתר הפנימי של הקופה.

ליקוי

2. ליקויים בהליך ההכנה לניתוח ובהערכה הטרום ניתוחית - משרד הבריאות לא קבע הנחיות באשר להכנה הנדרשת לקראת הניתוח, ובכלל זה הוא לא קבע מי האחראי לביצועה - קופת החולים או המרכז הבריאטרי; עליו לקבוע הנחיות באשר להכנה הנדרשת והמחויבת טרם הניתוח; בכלל זה עליו לקבוע מי האחראי לביצוע ההכנה ומי אחראי לביצוע הוועדה - קופות החולים או המרכזים הבריאטריים.
הקופות והמרכזים הבריאטריים מאשרים את הניתוח גם למטופלים שלא השתתפו במפגשי ההכנה שקבעו הקופות, כנדרש ובאופן מלא, דבר העלול להוביל לסיבוכים לאחר הניתוח, לעלייה חוזרת במשקל ולניתוחים חוזרים. על המרכזים הבריאטריים וקופות החולים לדרוש מהמנותחים לבצע את מלוא ההכנה הנדרשת והבדיקות המקדימות ולהקפיד על כך, שללא הכנה לא יאושר ביצוע הניתוח; כמו כן לבצע את ביקורות המעקב לאחר הניתוח ולפעול על פי ההנחיות שהם עצמם קבעו וכפי שקבע חוזר המשרד.

תגובה
משרד הבריאות

2. המשרד, באמצעות חוזר מינהל רפואה 33/2013 קבע בצורה באופן חד משמעי כי השמנת יתר חולנית הינה מחלה הדורשת הכנה טרום ניתוחית נאותה מכיוון שהכנה ראויה מעלה שיעורי הצלחה של מטופלים שעברו ניתוח. החוזר קבע כי האחריות חלה על מרכז בריאטרי או מרפאות בקהילה המסוגלות לבצע הערכה טרום ניתוחית כמצוין בחוזר. חוזרי מינהל רפואה לא קובעים כיצד וע"י מי מבוצעות ההנחיות ובאיזה מספר או תדירות אלא מגדירים את הצורך. מספר, תדירות ואופן ביצוע נקבעים ע"י הגופים המקצועיים (כמו החברה לניתוחים בריאטריים במסגרת איגוד הכירורגים, מועצות לאומיות) בהתאם למצבו הפרטני של המטופל.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

2. מאוחדת מבקשת לעדכן, כי בימים אלה מסתיימות ההכנות לתוכנית הכנה, תמיכה וליווי למנותחים בריאטרים הכוללת הכנה רב מקצועית טרום הניתוח, וועדת אישורים פנימית לניתוח ותכנית מעקב רב מקצועי ארוך טווח לאחר הניתוח. דוח הביקורת מסייע למאוחדת ומחזק את חשיבות התכנית ומעודד אותה לצאת לדרך עם ליווי מיטבי למנותחים לאורך התהליך כולו.
דיון מעמיק עם המועמד לניתוח (בנושא יעילות הניתוח, הסיכונים והיתרונות, סוגי הניתוחים, הצורך במעקב ארוך טווח, נטילת תוספי תזונה, יצירת ציפיות מציאותיות, סיבוכים ותופעות לוואי) יתקיים במסגרת ימי ההכנה, הפגישות האישיות עם הרופא, הדיאטנית, העו"ס והפיזיותרפיסטית, וזאת במסגרת תוכנית ההכנה, הליווי והתמיכה החדשה במאוחדת. בהווה מאוחדת מקפידה על 4 מפגשי הכנה אפקטיביים, ובעתיד תקפיד על כל מערך ההכנה כמפורט בתכנית העתידית.

תגובה
שירותי בריאות כללית

2. התייחסות הכללית: כפי האמור לעיל, בכללית מונה צוות לבחינת השלבים השונים בתהליך. נושא הכנת החולה לניתוח הבריאטרי הוא שלב חשוב בתהליך. הנושא יעוגן במסגרת ההנחיות שיופצו למוסדות הכללית.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

2. לאומית מפעילה תהליך שמערב את כל המקצועות הנדרשים בוועדה וזאת למרות שלאומית אינה המוסד המנתח ואינה מחויבת להפעיל וועדה על פי החוזר. מטופל שלא עבר את כל הגורמים הרלוונטיים לא יכול להגיע לרופא המאשר ולא יקבל אישור לניתוח. בשנה האחרונה החל מערך הדיאטניות בתהליך של זימון מטופלים שעברו ניתוח בריאטרי בצורה יזומה למפגש עם דיאטנים.

ליקוי

3. ליקויים בהליך ההכנה לניתוח ובהערכה הטרום ניתוחית - משרד הבריאות לא קבע גורם אחראי לביצוע הערכה טרום-ניתוחית כדי

לוודא שהמטופל מוכן לניתוח. כתוצאה מכך לעיתים מתבצעת הערכה כפולה - הן בקופה והן במרכז הבריאטרי; עולה חשש כי מטופלים פונים לוועדה נוספת זמן קצר לאחר שוועדה קודמת לא אישרה להם לעבור ניתוח; חלק ניכר מהוועדות אינן מתכנסות בהרכב הנדרש; במקרים מסוימים חברי ועדה מעלים ספק באשר למוכנות המטופל והתאמתו לעבור את הניתוח, אך ההסתייגות אינה נדונה בוועדה והמועמד מנותח; משרד הבריאות לא הגדיר מדדים ברורים לתחלואה נלווית להשמנה כתנאי לביצוע ניתוח בריאטרי - למשל מהו לחץ הדם הנחשב גורם תחלואה מלווה בר-סיכון, המצדיק ביצוע ניתוח. על משרד הבריאות לקבוע מדדים ברורים יותר לתחלואה נלווית המצדיקה ביצוע ניתוח.

תגובה
משרד הבריאות

3. העיקרון המנחה הוא שמטופלים צריכים לעבור הכנה רב מקצועית לניתוח. חלק מקופות החולים מבצעות את ההכנה בקהילה ובחלק אחר התהליך כולו או חלקו מבוצע בבית החולים. ההכנה הטרום ניתוחית שנדרשת מפורטת ביתר שאת בחוזר מנהל רפואה 33\2013. ביחס לאחריות ביצוע ההכנה, משרד הבריאות סבור שבאחריות המנתח\המרכז הבריאטרי לוודא שהמטופל עבר הכנה בהתאם להנחיות המחייבות. החוזר קבע באופן מפורש שההערכה הטרום ניתוחית תתבצע במרכז הבריאטרי או במסגרת ייחודית בקהילה ע"י ועדה רב מקצועית.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

3. ע"פ הנוהל הקיים היום (והחל מ 2016) מאוחדת אינה מאשרת ניתוח למי שלא קיבל אישור הכנה מאת דיאטנית, הניתן לאחר לפחות 4 ביקורי הכנה אצל דיאטנית. מאוחדת מכירה בצורך להערכת כשירות נפשית ו/או הפרעות אכילה ע"י עו"ס או פסיכולוג. מפגשי הערכה טרום הניתוח הוכנסו לתכנית הליווי העתידית של מאוחדת.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

3. הקופה תומכת בקביעת מדדים אובייקטיביים ועדכון הנוהל על ידי משרד הבריאות.

ליקוי

4. ליקויים בהליך ההכנה לניתוח ובהערכה הטרום ניתוחית - למרות חשיבותה של הכשירות הנפשית בהכרעה אם המועמד לניתוח מתאים לעבור אותו, משרד הבריאות לא הסדיר את מתכונת ההערכה הפסיכיאטרית טרם ניתוח והוועדה הרב-מקצועית מתקשה לעמוד על כשירות זו. אנשי המקצוע החברים בוועדה (עו"ס או פסיכולוג) נדרשים, במסגרת מפגשם עם המועמד לניתוח, לאתר ולזהות קיומן של בעיות בכשירות הנפשית שלו, וכן של הפרעות אכילה פעילות או רדומות העלולות להתפרץ לאחר הניתוח. ואולם, מפגש הוועדה עם המועמד לניתוח נמשך פרק זמן קצר יחסית - פגישה חד-פעמית הנמשכת חצי שעה עד שעה, ספק אם מסגרת זו מאפשרת לוועדה לברר כראוי את מצבו הנפשי ולעמוד על התאמתו לעבור את הניתוח בהצלחה. על משרד הבריאות לקבוע כללים ברורים ומחייבים למתן חוות דעת פסיכיאטרית לפני ניתוח בריאטרי, שתתאים למאפייני המנותח ולמשמעויות של הניתוח שהוא יעבור; עליו גם לעגן זאת בחוזר מתאים.

תגובה
משרד הבריאות

4. המשרד יחד עם ועדת ההיגוי הגדיר את רשימת התיוג המהווה את התשאול הפסיכוסוציאלי עבור כל מטופל, המיועד לניתוח בריאטרי. באם ומי מאנשי הוועדה עפ"י תשאול לעיל מעלה פסק בקשר למוכנותו הנפשית של המטופל – הוא מופנה לבדיקת פסיכיאטר. משרד הבריאות פועל כעת להכנת רשימת תיוג שתאפיין את הבדיקה הפסיכיאטרית: מהם הדגשים בתשאול הנפשי של מטופל עם השמנת יתר חולנית. נעשה בשיתוף פעולה בין אגף הפסיכיאטריה ואגף רפואה כללית. לוז ביצוע: במהלך שנת 2019. חובת הועדה לעיין בחוות דעתו של הפסיכיאטר בקהילה וככל שהיא לוקה בחסר מצופה שיידרשו השלמות ולחילופין לעבור הערכה פסיכיאטרית במרכז הבריאטרי עצמו .

תגובה
קופת חולים מאוחדת

4. ע"פ התוכנית העתידית, הוועדה הפנימית של מאוחדת נועדה לאשר עמידה בתוכנית ההכנה כמפורט, ובדיקת התאמה ע"י צוות רב מקצועי הכולל את הרופא המטפל, דיאטנית, עו"ס ופיזיותרפיסט המכירים את המטופל לעומק, וכן במסגרת מפגשי ההכנה האישיים המעמיקים. הוועדה מייצגת את אינטרס הקופה לשמור על בריאות מטופליה. ברוב המקרים

הוועדה אינה דורשת נוכחות המטופל כך שאינה מכבידה עליו (אלא במקרים מורכבים או אלה שיש עמם ספק בדבר התאמת המטופל ודורשים דיון בנוכחותו, או במקרי ערעור על החלטת הוועדה). הוועדה הפנימית במאוחדת נועדה גם למנוע מקרים בהם מועלה ספק ע״י הצוות הקליני במאוחדת ובבית החולים מנתחים את המטופל ללא התייחסות לכך. נוכח הרווח הגלום בניתוחים לבתי החולים, נראה למאוחדת נכון יותר שאישור הניתוח הסופי יינתן בוועדה של מאוחדת עצמה. וועדה פנימית של מאוחדת תמנע גם את החשש של פניה לוועדה בבית חולים אחר במידה ויש דחיה מבית חולים אחד.
בתכנית העתידית של מאוחדת בדיקת מוכנות נפשית, טיפול פסיכיאטרי בפועל, שימוש בתרופה פסיכיאטרית ובדיקת הפרעות אכילה בעבר או בהווה שתבוצע ע״י עו״ס. במידה שיש עבר של טיפול פסיכיאטרי/שימוש בתרופה פסיכיאטרית/חשש להפרעת אכילה פעילה, יופנה המטופל לקבלת אישור התאמה למעבר הניתוח מהפסיכיאטר המטפל או מרפאה להפרעות אכילה בהתאמה.

תגובה
שירותי בריאות כללית

4. לדעת הכללית אין יכולת ואין צורך לבדוק כל מועמד בדיקה פסיכיאטרית לפני הניתוח, אלא רק אם עולה חשד מבוסס. מטופלים שהוועדה הרב מקצועית מזהה, כי קיימת אצלם בעיה, צריכים להיות מופנים להערכה פסיכיאטרית אשר מתמחה בתחום הפרעות אכילה. גם לנושא זה הצוות יתייחס בהנחיותיו.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

4. בלאומית כחלק מהתהליך המקדים לאישור ניתוח בריאטרי המטופל עובר מפגש עם עו״ס/ פסיכיאטר שהוכשרו לנושא זה. מספר המפגשים נתון לשיקול דעתו של המטפל. בסיום הטיפול המטפל ממלא טופס על מוכנותו של המטופל לעבור את הניתוח מבחינה נפשית.

ליקוי

5. ליקויים בהתאמת סוג הניתוח למטופל - במשרד הבריאות ובאיגוד המקצועי הייעודי בהסתדרות הרפואית בישראל אין משנה סדורה באשר לניתוחים בריאטריים, ובכלל זה אין הנחיה המכוונת לסוג הניתוח המתאים ביותר למאפייני המטופל; לא מתבצעת בקרת

עמיתים ולא מתקיים סיעור מוחות בין הכירורגים הבריאטריים ובינם לבין כירורגים אחרים במחלקה, באשר לסוג הניתוח. מצב זה עלול לגרום לכך שבהחלטה אם לבצע את הניתוח ובאיזו שיטה לבחור, עלול להיות מעורב מלבד השיקול הענייני, המקצועי-רפואי, גם שיקול לא ענייני, כגון החלטה על ביצוע הניתוח בשיטה שבה הרופא התמחה אף כי ייתכן שהיא מתאימה פחות למטופל; בשלוש השנים האחרונות גדל בישראל פי ארבעה מספר ניתוחי "מיני-מעקף" (בניגוד למקובל במדינות מערביות), אף שלא קיים די מידע על ניתוח זה, ושבקווי ההנחיה של האיגודים המקצועיים אין כלל התייחסות אליו. על הנהלות בתי החולים שבהם יש מרכזים בריאטריים וכן על המרכזים עצמם, לוודא כי ההחלטה על סוג הניתוח תתקבל במתכונת של סיעור מוחות מחלקתי, כפי שמתקבלות החלטות על ניתוחים בתחומים אחרים. על משרד הבריאות לקבוע, בשיתוף החברה הישראלית לכירורגיה מטבולית ובריאטריה, אמות מידה ברורות - הן לביצוע ניתוחים חדשים בטכניקות שאינן מוכרות דיין והן להתאמת סוגי הניתוחים למאפייני המנותחים.

תגובה
משרד הבריאות

5. משרד הבריאות אינו מתאים סוג ניתוח למטופל. זוהי החלטה קלינית, שהמשרד לא מתערב בה. יחד עם זאת, סוגי הניתוחים אשר מבוצעים במרכזים הבריאטרים מנוטרים במאגרי המידע של הרשם הבריאטרי ומושווים לכלל התפלגות הניתוחים ביחס למרכזים אחרים, כל סטייה משמעותית ו/או הסטת סוגי ניתוחים נבדקת פרטנית.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

5. במהלך הסדנא שכל מטופל מחויב לעבור בלאומית וכן במפגש עם הגורם המאשר הארצי מוצגים בפני המטופל כל האופציות הניתוחיות. במפגש עם הרופא המאשר הארצי מתקיים דיון משותף עם המטופל בו דנים ביתרונות ובחסרונות של כל שיטה עבור המטופל הספציפי. מידע זה נותן למטופל כלים לקבלת החלטה משותפת עם הכירורג המנתח.

ליקוי

6. מעקב לאחר ניתוח - מרבית המנותחים לא ביצעו ביקורת מעקב אצל גורמי המקצוע כפי שקבע חוזר משרד הבריאות; המרכזים הבריאטריים אינם מרכזים מידע על המנותחים ואינם עוקבים אחר

החלמתם, לרבות אחר משקלם ומצבם התזונתי, ומרבית פעולות אלו נעשות בקופות. מלבד "מכבי", הנוקטת בגישה פרואקטיבית ופונה ביוזמתה למטופל כדי שיגיע למעקב דיאטנית, שאר הקופות - הכללית, מאוחדת ולאומית - אינן יוזמות פנייה כזו. הן מותירות את היוזמה לכך בידי המנותחים, בהתאם להנחיות שקיבלו בדבר המעקב. הקופות גם אינן מנחות את רופאי המשפחה לנהל מעקב אחר המנותחים באמצעות הפנייתם לבדיקות דם ורמות ויטמינים ובדיקת תוצאותיהן. אי-נקיטת הפעולה של הקופות עלולה להוביל לפגיעה במנותח, אם כיוון שהוא עלול לחזור להרגליו הישנים ולחזור למשקלו הכבד והלא-בריא, ואם בשל פגיעה בריאותית בגופו בשל חוסר במרכיבים הנחוצים לבריאות תקינה. כמו כן עלולה להתפתח פגיעה בחוסנו הנפשי של המטופל שכן עליו לסגל לעצמו אורח חיים אחר המותאם לניתוח. על משרד הבריאות לוודא שקופות החולים והמרכזים הבריאטריים מקיימים את ההנחיות שקבע בנושא הניתוחים הבריאטריים ולקבוע את הגורם האחראי לביצוע המעקב באופן מלא - הקופה או המרכז הבריאטרי, ובכך להבטיח שהמנותחים יקבלו את התמיכה המגיעה להם. על קופות החולים לעמוד באמות המידה ובהנחיות משרד הבריאות בדבר הקמת מרפאות הנותנות את המענה הנדרש למעקב לאחר ניתוח, כפי שמגדיר חוזר המשרד, ולכל הפחות להקים מערך תמיכה מלא שיעקוב אחר המנותחים, לרבות סיוע נפשי ייעודי לאחר הניתוח; עליהן להדריך את רופאי המשפחה במעקב הנדרש, ואף לשקול ליצור התראות בתיקי המנותחים שיופיעו במחשב רופא המשפחה ויסייעו במעקב.

תגובה
משרד הבריאות

6. משרד הבריאות תומך במעקב במרכזים בריאטרים, בהם התמונה הינה כוללנית ורב מקצועית, הנעשית ע"י אנשי מקצוע שמוכוונים לטיפול בחולה הבריאטרי. המשרד מציין ומדגיש את העובדה שחלק ניכר מהמטופלים לא מגלים רצון נועז להמשיך במעקבים. רצונם של המטופלים להתמיד במעקב הולך ופוחת בחלוף הזמן. המשרד תומך ביצירת טופס 17 כוללני לצוות רב מקצועי שיטפל במנותח במרכז הבריאטרי. הנושא הועלה לדיון בתת ועדת מחירים של משרד בריאות-משרד אוצר.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

6. החל מינואר 2017 , מבצע מערך התזונה והדיאטה פעילות פרואקטיבית ע"י יצירת קשר עם כל מטופל לאחר הניתוח ובדיקת הגעתו ליעוץ פרטני אצל דיאטנית בקופה, בקבוצות

תמיכה ייעודית או במרכז המנתח. תכנית ההכנה, התמיכה והליווי העתידית תיתן מענה טוב ומקיף למעקב לאחר ניתוח.
מאוחדת מבינה את חשיבות המעקב הצמוד לאחר הניתוח לצורך שמירה על הישגים לאורך זמן ומניעת נזקים. מעקב זה כולל מעקב רופא משפחה, הכולל מעקב אחר מצב רפואי ובדיקות מעבדה, מעקב תזונתי אחר ירידה במשקל, איזון מטבולי, נטילת תוספי תזונה, תמיכה נפשית על פי הצורך ועידוד לפעילות גופנית, ונערכת בהתאמה בתכנית הליווי והתמיכה העתידית.
מאוחדת מבינה את חשיבות הפעולה באופן פרואקטיבי לעידוד מנותחיה להגיע למעקב, לשמר הישגים ולבצע בדיקות מעקב ותפעל בהתאמה. החל מ 1/2017 מבוצע מעקב פרואקטיבי אחר המנותחים ע״י הדיאטנים/ות המאשרים במאוחדת. בכל מקרה בתכנית החדשה ינוהל מעקב פרואקטיבי ע״י מקדמת בריאות בריאטרי/ת. במאוחדת 67 דיאטנים/ות בריאטריות בפרישה ארצית. כחודש לאחר ביצוע הניתוח תיזום מתאמת הבריאטריה שיחה טלפונית עם המטופל. כל מנותח יוזמן להשתתף בסדנה שלב א׳ לאחר הניתוח (10 מפגשים למנותחים בתקופה של 6 חודשים ראשונים לאחר הניתוח). מתאמת הבריאות תרשום את המטופלים המעוניינים לסדנה בהתאם לסביבה הנוחה להם. מתאמת הבריאות תפנה את המטופל למעקב אישי אצל הדיאטנית המטפלת (מתקיים גם היום ואינו דורש הקצאת משאבים נוספים. מטופל בריאטרי זכאי לעד 14 ביקורים בשנה), אשר תבצע מעקב שוטף אחר הירידה במשקל ותתאים את התזונה לשלבים השונים לאחר הניתוח ובהתאם להתקדמות המטופל. הדיאטנית תכוון את המטופל לצריכה נכונה של תוספי תזונה תוך מעקב אחר בדיקות המעבדה של המטופל ותתאים את הטיפול למצבו הבריאותי של המטופל ולטיפול התרופתי המשתנה. מתאמת הבריאות הבריאטרית תפנה את המטופל לפגישה אחת עם עו״ס להערכת המצב לאחר הניתוח ובדיקת צרכים לתמיכה אחרי הניתוח. וכן תפנה את המטופל לפגישה אחת עם פיזיותרפיסט להערכת המצב האורתופדי לאחר הניתוח ולבניית תוכנית אימון אישית לאחר הניתוח. כ- 6 חודשים לאחר ביצוע הניתוח יופנה המטופל ע״י מתאמת הבריאות הבריאטרית להשתתף בסדנה שלב ב׳ (10 מפגשים למנותחים מעל 6 חודשים לאחר ניתוח הכוללת תכנים מתקדמים).

תגובה
שירותי בריאות כללית

6. צוות משימה של הכללית לנושא ההשמנה דן ברבדים השונים של הטיפול בהשמנה, לרבות המשך מעקב פרואקטיבי בקהילה

או במרכז המנתח. ההמלצות שנבחנות כוללות בין השאר סדנאות למעקב ותמיכה בחולים לאחר ניתוח. גם נושא זה ישולב במסגרת ההנחיות שיפורסמו.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

6. בשנה האחרונה החל תהליך יזום של זימון מנותחים בריאטריים למעקב אצל דיאטניות. באתר הפנימי של הקופה, בו מופצים נהלי הקופה, יש הוראות ברורות לגבי מעקב אחר המטופל שעבר ניתוח בריאטרי.

תגובה
מכבי שירותי בריאות

6. מכבי מבקשת להפריד בין המעקב התזונתי למעקב בדיקות הדם כפי שבאו לידי ביטוי בדוח הביקורת. על פי נתוני הרשם הבריאטרי בדוח של מכון גרטנר למחקר, מכבי מובילה והגבוהה מבין כל הקופות בביצוע מעקב תזונתי אחרי מטופליה הבריאטריים. בכל הקשור למעקב הרפואי וביצוע בדיקות הדם בקרב חברי מכבי שעברו ניתוח בריאטרי, מכבי פועלת במרץ בכדי לבצע תהליך אוטומציה של הצפת הצורך בבדיקות מעקב תקופתיות בקרב רופאי המשפחה. בנוסף מכבי הפיצה בקרב רופאיה את המידע הרלוונטי בעזרת פורטל רופא במטרה להעלות המודעות של רופאי המשפחה בצורך במעקב מסודר ארוך טווח אחרי חולים אלו. הוכנה "שגרת " בדיקות מעבדה ע"פ סוג הניתוח שניתן להפיק בלחיצת כפתור מהתיק הרפואי והופקו דוחות BI בהם משוקפים חברי מכבי אשר נותחו וטרם ביצעו את המעקב הנדרש – בקרב חברים אלה מתבצעת פעולה פרואקטיבית לצורך השלמת המעקב.

ליקוי

7. הבקרה על אישור ביצוע ניתוח בריאטרי חוזר - למרות הסיכונים שבניתוח בריאטרי חוזר, בקווים המנחים לביצוע ניתוחים בריאטריים שבחוזר משרד הבריאות אין הבחנה בין ניתוח ראשון לבין ניתוח חוזר, למעט באשר לתנאי סף של מדד ה-BMI. בעת החלטה על ניתוח חוזר לא נבדקות הסיבות לכישלון הניתוח הקודם, לא נדרשת הכנה קפדנית, ארוכה או מעמיקה יותר מזו שנעשתה לקראת הניתוח הקודם, אין הנחיות בדבר סוג הניתוח החוזר שיש לבצע לאחר ניתוח קודם, ולכל קופה כללים משלה בעניין ניתוחים חוזרים.
סיבוכים ותמותה: לרשם הלאומי לבריאטרייה אין מידע מלא על שיעור הסיבוכים; המידע שברשותו הוא על סיבוכים בזמן האשפוז

בלבד, אף שידוע כי יש סיבוכים המתגלים בחודשים שלאחר הניתוח. על משרד הבריאות לקבוע כללים לכשירותו של המנותח לעבור ניתוח נוסף, כך שהדבר לא רק שלא יסכן אותו אלא גם יהיה בעל סיכויי הצלחה טובים.

תגובה
משרד הבריאות

7. נושא הניתוחים החוזרים חודד במסגרת דיוני ועדת ההיגוי. הורחב הרכב הוועדה המאשרת ניתוחים חוזרים: נדרשים 2 כירורגים או כירורג וגסטרואנטרולוג, בנוסף לחברי הוועדה הרגילים. הוועדה אף הדגישה את השוני בין ניתוח חוזר על רקע סיבוך רפואי או טכני לבין ניתוח חוזר על רקע של עליה חוזרת במשקל. הכנה לפני ניתוח חוזר הינה פרטנית ונתונה לשיקול דעתו של הצוות הרב מקצועי המטפל. עמידה בהוראות אלה נבדקות ויבדקו בבקרת המרכזים הבריאטריים המבוצעת ע"י חטיבת רפואה. ביחס לסיבוכים ותמותה, משרד הבריאות בשיתוף החוג הבריאטרי ואיגוד הכירורגים מתכוון להרחיב את חובת הדיווח על סיבוכים מאוחרים עד 90 יום מביצוע הניתוח.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

7. מאוחדת מצדיקה את הצורך בהכנה ארוכה ומעמיקה ובתהליך קבלת אישור "מהודק" אף יותר במקרי ניתוחים חוזרים. במעקב רציף אחרי ניתוח ובוועדה פנימית חוזרת, ותכנית תבנה גם בעבור מנותחים אשר אין מנוס מלנתחם בשנית (בתקווה לצמצום מספרם בעזרת התכנית החדשה).
מאוחדת מברכת על בידול בין הסיבות לכשל הניתוחי ולביצוע ניתוח נוסף (טכני/ עליה חוזרת במשקל), ועל שימוש במידע זה לקביעת דרישות ההכנה / אישורי הוועדה לניתוח חוזר. כיוון שמידע זה נמצא כולו באחריות רפואת הקהילה, יש לקבוע כי האחריות להערכה טרום ניתוחית לניתוחים בריאטריים היא באחריות הקהילה.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

7. בלאומית מועמד לניתוח חוזר מופנה ישירות לרופא האחראי על אישורי ניתוחים אלו בקופה. מטופל בניתוח חוזר עובר תהליך מותאם אישית. הרופא האחראי בלאומית מחליט אלו אנשי צוות המטופל צריך לראות ואלו בדיקות צריך לעשות למרות שכבר עבר ניתוח בעבר.

ליקוי

8. ההוצאה הלאומית הכבדה והתמחור של ניתוחים בריאטריים - על פי נתוני קופות החולים, ההוצאה לניתוחים הבריאטריים ב-2017 הסתכמה בכ-500 מיליון ש"ח, אולם אלו נתונים חסרים, שכן הקופות אינן מחשבות את כל העלויות הנלוות לניתוח - למשל את עלות מפגשי ההכנה עם הדיאטנית, המעקבים שמבצעים גורמי המקצוע לאחר הניתוח, האשפוזים בעקבות סיבוכים ועוד. משרד הבריאות אינו אוסף כלל הנתונים על עלות הניתוחים הבריאטריים ואין לו כל מידע על סך ההוצאה הלאומית הכוללת עבור ניתוחים אלו.
משרד הבריאות קבע תעריף לשלושה סוגי ניתוחים בלבד מתוך החמישה הקיימים, ולכן בתי החולים גובים בעבור שני הניתוחים הנוספים מחיר לא מתאים. בשנים האחרונות נכנסו טכנולוגיות חדשות שהוזילו את עלויות הניתוח שתומחרו בשנת 2010, ומשרד הבריאות לא בדק את נכונות התעריפים. נוכח הרווחיות הגבוהה של לפחות חלק מהניתוחים הבריאטריים, עולה צורך להבטיח כי יוסר החשש ששיקול הדעת המקצועי של בית החולים, יושפע מההשלכות הכלכליות של הניתוח והרווח הגלום בו - אם מבחינת הערכה שהמטופל אכן מתאים ומוכן דיו לניתוח ואם מבחינת ההחלטה על סוג הניתוח המתאים למטופל. הן קופות החולים והן המנותחים באמצעות השב"ן נושאים בעלות גבוהה מהנדרש עבור ניתוח נפוץ ביותר מסוג "מיני-מעקף" (שלא תומחר). על משרד הבריאות להכיר את המידע והנתונים של ההוצאה הלאומית הכוללת עבור הניתוחים הבריאטריים. כמו כן, נדרש המשרד לערוך בחינה מחודשת של התעריף שנקבע לניתוחים הבריאטריים, על משרד הבריאות להקטין את התמריצים הכלכליים לביצוע ניתוחים בריאטריים ולפעול להפחית את מחיר הניתוחים.

תגובה
משרד הבריאות

8. ניתוחים בריאטריים תומחרו בשנת 2010 וזאת בהתאם לסוגי ניתוחים אשר היו מבוצעים באותה תקופה, לציין שבעת התמחור לא היו מקובלים ניתוחים של תיקון מעקף תריסריון ומיני מעקף ולכן לא תומחרו. משרד הבריאות סבור שיש מקום לתמחר ניתוחים מסוג זה ובכלל זה לעדכן את מחירי יתר הניתוחים. ניתוחים אלה הפכו למקובלים יש מקום לתמחר אותם ולעדכן את התמחור של הניתוחים האחרים. הנושא יועלה לתת ועדת מחירים של משרד האוצר.

תגובה
ההסתדרות הרפואית בישראל

8. הר"י סבורה כי הצעד המומלץ על ידי המבקר עלול להקטין את זמינות הניתוח החיוני ולהאריך את תורי ההמתנה.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

8. התמחור הגבוה לניתוחים, והרווחיות הגבוהה שלו מעלה שאלה לגבי ההיגיון שבהשארת האישור הסופי לניתוח לוועדות בבתי החולים. במסגרת תוכנית ההכנה, התמיכה והליווי החדשה במאוחדת, מאוחדת שוקלת להפעיל וועדות פנימיות (ללא צורך בנוכחות המטופל ברוב המקרים) אשר יבטיחו קיום מלא של תהליך ההכנה לניתוח כפי שפורט מעלה, התאמת המנותח לניתוח מכל ההיבטים שפורטו בדוח המבקר וקבלת אישור לניתוח מטעם הקופה רק במקרים הנ"ל.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

8. לאומית תומכת בתמחור מחדש של הפעולות והוזלתן.

ליקוי

9. הבקרה על אישור ניתוחים בריאטריים במתבגרים (בני 13-18) - משרד הבריאות הקים באיחור של שנה ועדת אישורים להתאמת מתבגרים בני פחות מ-16 לביצוע ניתוח בריאטרי; בחוזר משרד הבריאות אין התייחסות לסוגי הניתוחים המתאימים למתבגרים. על משרד הבריאות לקבוע כללים שיבטיחו את התאמת סוג הניתוח למתבגרים על פי גילם והשינויים הצפויים באורח חייהם.

תגובה
משרד הבריאות

9. חוזר מינהל רפואה הרלוונטי לילדים עד גיל 18 פורסם לראשונה בתאריך 8/2017.
ככלל ניתנת אורכה כלשהי לשם הטמעת הוראות מרבית חוזרים חדשים. ביוני 2018 מונתה ועדה רב מקצועית שגיבשה דרכי פעולה ודנה במקרים החריגים בגילאים 13-16. החלה פעילותה באוגוסט ומתכנסת אחת לרבעון או עפ"י צורך. באשר לסוג הניתוח, משרד הבריאות מציין ומחדד זאת בשנית,

התאמת סוג הניתוח למטופל תיקבע ע"י הרופא המנתח בהתאם למצבו הרפואי של המטופל המבוגר והמתבגר כאחד.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

9. הכנה לניתוחים בריאטריים במתבגרים נעשית במרכזים המנתחים להם יש אישור לכך וכך גם המעקב הבתר ניתוחי. תכנית פרואקטיבית לתמיכה וליווי למתבגרים לאחר ניתוח תבנה בעתיד במאוחדת.

תגובה
לאומית שירותי בריאות

9. לאומית מבקשת לציין כי בעקבות פניה של הקופה למשרד הבריאות, הוקמה הועדה בהתאם לנהלי משרד הבריאות בתחום.

פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים הכלליים

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות, בתי החולים הכלליים הממשלתיים, בתי החולים הממשלתיים העירוניים, ארבע קופות החולים – כללית, מכבי, מאוחדת ולאומית, מרכז רפואי הדסה עין כרם.

ליקוי

1. היעדר תוכנית לפתיחת מחלקות ויחידות במערכת הבריאות - תוכניות רב-שנתיות למערך האשפוז הכללי: תוכניות המשרד לתוספת המיטות לטווח הארוך, עד 2035, אינן שלמות - לא נקבעו בהן מאפייני המיטות: סוגי המיטות לפי המחלקות שיידרשו ופיזורן הגיאוגרפי. גם לא נקבעו יעדים ומספר המיטות ל-1,000 נפש, שיעור התפוסה הרצוי בבתי החולים וזמן השהייה הממוצע בהם. בפועל הכין המשרד מהתוכניות הקיימות תחזית לתוספת מיטות נדרשות לשנים 2011 - 2015 ולשנים 2017 - 2022 והגיע לסיכומים עם משרד האוצר על תוספת מיטות לשנים אלו לפי מחלקות ואזורים גיאוגרפיים. נכון למועד סיום הביקורת באוקטובר 2018, למשרד הבריאות אין תוכנית שקובעת את עקרונות התכנון ארוך הטווח למספר המיטות לנפש, את היקף המיטות שיידרש ומתוך כך מהו המבנה העתידי של המחלקות והיחידות החדשות שיידרשו וכאלה שיהיה צריך לסגור. על משרד הבריאות לקיים עבודת מטה שתביא לגיבוש תוכנית רב-שנתית לפתיחת מחלקות ויחידות או להרחבת מחלקות ויחידות קיימות. עבודת המטה צריכה לכלול מיפוי של המצב הקיים והצבת יעדים עתידיים. על המשרד לגבש את התוכנית על בסיס התחזיות לשינויים הדמוגרפיים ולשינויים הטכנולוגיים הצפויים, על בסיס הסכמות שכבר הגיע אליהן עם משרד האוצר ועל בסיס החלטות מוקדמות של הממשלה.

תגובה
משרד הבריאות

1. משרד הבריאות מסתייג מהערת המבקר ומדגיש כי הינו משרד העוסק בתכנון מערכת הבריאות כל העת. כבר בשנת 2014 הכין המשרד תכנית מיטות הצופה עד לשנת 2035. תכנית המיטות ל-2035 מתייחסת בנספח ז' גם לחלוקה לאגפים. כמו כן, בכל הקשור לתכנון גיאוגרפי מפורט של השירותים, רק לפני שנה פורסמה לראשונה על ידי הלמ"ס והמועצה הלאומית לכלכלה תחזית אוכלוסייה לפי גיל ואזור גיאוגרפי (ולכן, עקב העדר נתונים אלו ברמה הלאומית, לא ניתן היה לתכנן לפיהם, כפי

שרצה המשרד לפני כן). התחזיות החדשות כבר לוקחות בחשבון את האלמנט הגיאוגרפי ובהתאם תעודכן תכנית המיטות ארוכת הטווח.
ביוזמת ובלחץ משרד הבריאות אישר מינהל התכנון במשרד האוצר הכנת תכנית מתאר- תמ"א 49- אשר מטרתה מתן אפשרות עתידית לפיתוח המערכת תוך הקצאת שטחים ומתן אפשרות למוסדות בריאות קיימים להתפתח, כמו גם, קביעת כללים להקצאת שטחים בקהילה. תכנית תמ"א 49 תוכן בשנים 2020- 2019 ותשריין שטחים ותאפשר פיתוח של המוסדות הקיימים בהתאם לקצב והתפתחות האוכלוסייה.
לא מובן למשרד מדוע המבקר טוען כי למשרד הבריאות אין תכנית פיתוח סדורה. בשנת 2011 כאשר הוקצו למערכת הבריאות 960 מיטות, נבנתה תכנית מיטות לשנים 2011-2016 ע"י מינהל רפואה ואגף תקציבים וכן בשיתוף מינהל תכנון אסטרטגי ומינהל תכנון ובינוי מוסדות רפואיים. תכנית זו הושלמה.
בשנים 2017-2022, בהמשך להקצאת 1200 מיטות כלליות, 150 מיטות שיקום, 150 מיטות פסיכיאטריות ו 600 מיטות גריאטריות, נבנתה ע"י חטיבת הרפואה, תכנית פיזור מיטות בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד : אגף תכנון ותקצוב, מינהל לתכנון אסטרטגי, חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מינהל תכנון ובינוי מוסדות וחטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים וכן בשיתוף גורמים ממערכת הבריאות בכללותה. בנוסף למיטות הנ"ל, בשנים אלו הוקצו 300 מיטות לאסותא אשדוד שהצטרפו לסך מיטות האשפוז במערכת הבריאות. מדובר בתכנית משמעותית המהווה את תוספת המיטות הגדולה ביותר שניתנה למערך האשפוז מאז ומעולם.
תוצאת עבודה מקצועית זו היא תכנית סדורה שהתבססה הן על הצרכים מהשטח (בהתאם לתפוסות ועומסים, וכן תכניות פיתוח) והן על תכניות המשרד (כגון פגיות, פתיחת יחידות שבץ וכדי). התוכנית מתבססת על מספר המיטות שהוקצו בהמשך להסכם בריאות אוצר, וכן על יכולות בתי החולים במימושם או בתוכניות שיובילו למימוש (בהיבט תשתית בינוי) ואף לקחה בחשבון פיזור גאוגרפי, ותיעדפה את הפריפריה ביחס המיטות לעומת מרכז הארץ.
המשרד סבור כי תכנית מיטות לטווח של 5-6 שנים המפורטת לרמת בית חולים, מחלקה ויחידה מהווה תכנון ראוי ולא קצר טווח. תכנון המבוסס על צרכי המערכת לצד בחינת יכולות וצרכים של כל בית חולים הוא תכנון נכון ויעיל.
לא מובן מדוע למרות קיומה של תכנית כזו לטווח של 5-6 שנים כאמור, עדיין המבקר מעיר למשרד על חוסר בתכנון מושכל, סדור וארוך טווח.

המשרד מציין כי במחצית ינואר 2019 פנה סגן שר הבריאות ח"כ יעקב ליצמן אל ראש הממשלה ושר הבריאות מר בנימין נתניהו בתגובה לבקשתו של זה להכין מנגנון עדכון קבוע של סל שירותי הבריאות. המסמך כולל גם בקשה למנגנון עדכון תשתיות האשפוז ולפיו מוצע לקבוע כי שיעור מיטות האשפוז ביחס לאוכלוסייה המתוקננת לא יפחת מ-1.75 מיטות ל-1,000 נפש, ויוקצו לכך המשאבים הנדרשים לבינוי. על פי הערכות משרד הבריאות יש צורך ב- 3 מיליארד ₪ לבסיס המערכת על מנת לאפשר תפקוד הולם של מערכת הבריאות הישראלית.

ליקוי

2. היעדר תוכנית לפתיחת מחלקות ויחידות במערכת הבריאות - צורך בכוח אדם רפואי וסיעודי: משרד הבריאות לא גיבש תוכנית רב-שנתית בדבר צורכי כוח האדם הרפואי והסיעודי העתידיים בכל תחום התמחות, על פי הפיזור הגיאוגרפי, ועל פי מקומות ההתמחות שהוא מתעתד להוסיף בכל תחום ובכל בית חולים. על משרד הבריאות לקבוע מה יהיה היקף כוח האדם הרפואי והסיעודי הנדרש להפעלת המחלקות והיחידות החדשות, באילו תחומי התמחות, כמה מקומות להתמחות יידרשו ובאילו בתי חולים.

תגובה
משרד הבריאות

2. דוח הביקורת מתעלם מנקודה מרכזית וחשובה לפיה על כל מיטה חדשה שנפתחת מתווספת גם תקינת כוח אדם בהתאם למפתח תקינה מקובל לכל סוג מיטה. המשרד מציין שבבתי חולים ממשלתיים ניתנים תקנים ע"י נציבות שירות המדינה, ובבתי חולים ציבוריים אחרים – נבדקת עמידתם בתקינה הנדרשת על מנת לעדכן ברישיון את תוספת המיטות. כלומר, אין המדובר רק בתשתית הפיזית של מיטת האשפוז בלבד אלא בתקינת כ"א וכלל המכלול הארגוני הנלווה לכך.
בנוסף על תקנים שהינם בהתאם למיטות שהוקצו, בשנה החולפת הקצה משרד הבריאות 150 תקני מתמחים בהקצאה ישירה עם הכוונה למקצועות אותם המשרד מבקש לקדם ובנוסף פורסם מבחן תמיכה לקופות החולים לקליטת 450 מתמחים במגוון תחומים בקהילה. הוקמה ועדה בראשות פרופ' גמזו העוסקת בשינוי מסלול ההתמחות כך שיכלול מרכיב התמחות בקהילה. ועדה זו צפויה להגיש המלצותיה בחודשים הקרובים.

ליקוי

3. היעדר תוכנית לפתיחת מחלקות ויחידות במערכת הבריאות - המשרד לא נערך לצורך לפתוח מחלקות חדשות ולעבות מחלקות קיימות לקראת הזדקנות האוכלוסייה: אף שהממשלה החליטה ביוני 2015 כי עד ינואר 2016 על משרד הבריאות לערוך עבודת מטה, בשיתוף גורמי ממשלה נוספים, כדי להיערך למשמעויות החברתיות והכלכליות הנובעות מתהליך הזדקנות האוכלוסייה, המשרד לא הכין תוכנית סדורה הקובעת את צורכי הפיתוח העתידיים ואת המענה שיינתן לגידול המשמעותי הצפוי במספר הקשישים, לרבות הצורך בפתיחת מחלקות ויחידות, בתוספת מיטות ייעודיות ובמענה סיעודי-שיקומי שיידרש.
נוכח הסיכום עד לשנת 2022 בין משרד הבריאות למשרד האוצר, עולה חובה חיונית והכרחית שהמשרד ימפה את הצרכים שתוספת מיטות זו לא תיתן להם מענה, יקבע מקורות נוספים להשלמת המיטות החסרות או לחלופין ימצא פתרון אחר לחסרונן. במקביל לטווח הבינוני, על המשרד להיערך גם לקראת הטווח הארוך, כפי שהגדירו, עד ל-2035. עליו לקבוע את תוספת המיטות שיידרשו בטווח זמן זה על בסיס כל השיקולים הרלוונטיים, כמו שיעור המיטות ל-1,000 נפש בהתאם למאפייני האוכלוסייה בכל אזור גיאוגרפי, שיעור התפוסה הרצוי בבתי החולים וזמן השהייה הממוצע בהם, ובהתחשב בתחזית להתפתחויות הצפויות מבחינת הזדקנות האוכלוסייה, מאפייני מחלות, התפתחות טכנולוגית והשתנות מתכונת המענה הרפואי - למשל טיפול בבית ורפואה מרחוק.
תוכניות רב שנתיות כאלה יכולות לשמש בסיס לקביעת מסגרת התקציב שתידרש לתוכניות פיתוח משרדיות ולתכנון של כוח אדם מקצועי והכשרתו; הן גם יכולות לצמצם את אי הוודאות שבה פועלים בתי החולים, שכן שקיפות של התוכניות יכולה לסייע גם להם להיערך בהתאם, ולהגיע לסיכומים ברורים יותר עם המשרד
על משרד הבריאות להכין תוכנית סדורה כוללת שתקבע את צורכי הפיתוח העתידיים ואת המענה שיינתן להם במהלך השנים, תוכנית שלמה ופרטנית שתיתן מענה לצורכי האוכלוסייה המזדקנת מבחינת מחלקות, יחידות ותוספת מיטות ייעודיות, ותספק פתרון לתחום הסיעודי-שיקומי, שצריך לפתח באזורים הגיאוגרפיים השונים בארץ.

תגובה
משרד הבריאות

3. משרד הבריאות מבצע מספר פעולות לקראת הזדקנות האוכלוסייה ובכלל זה: הקצאת מיטות ייעודיות לגריאטריה ושיקום כחלק מתכנית המיטות, עבודת מטה צופה פני עתיד וכן הקצאת מאות מיליוני שקלים כחלק מתכנית הסיעוד הלאומית במטרה לחזק את מערך טיפולי ואשפוזי הבית. המשרד סבור

כי דו״ח המבקר, לא נותן את מלוא המשמעות לעבודת המטה ולתקציבים שהושקעו בחיזוק מערך הקהילה לקראת הזדקנות האוכלוסייה. מדובר במהלך כולל המהווה כאמור היערכות להזדקנות האוכלוסייה תוך רצון לצמצם ככל הניתן אשפוז ולאפשר לאזרחים הוותיקים להישאר בקהילתם ככל הניתן. חיזוק הקהילה מהווה רצף טיפולי לזה הניתן במחלקות האשפוז ולא ניתן להתייחס להזדקנות האוכלוסייה במערך האשפוז ללא ראיית הקהילה- מגמה שרק תלך ותתגבר בעתיד לבוא בארץ ובעולם.

להלן פירוט הפעולות המבוצעות על ידי המשרד ביחס לנושא זה: תכנית המיטות אינה מסתכמת רק במיטות כלליות, אלא כוללת בתוכה עוד כ-600 מיטות גריאטריות ו-150 מיטות שיקום. מיטות אלו, בדגש על המיטות הגריאטריות, הינן מיטות שנועדו בעיקר למטופלים הקשישים שסיימו את הטיפול החריף בבית חולים אך עדיין נדרשים להמשך טיפול והחלמה עד לשחרור לביתם או למקום ממנו הגיעו טרם האשפוז החריף. מיטות אלו משמשות להפחתת העומס בבתי החולים ולטיוב הטיפול בקשישים, שכן, מצד אחד הם אינם שוהים במחלקות בתי החולים זמן ארוך, ומצד שני זוכים לטיפול הנכון והמתאים. בנוסף – חטיבת הרפואה יצאה במבחן תמיכה למוסדות סיעודיים על מנת שיינתן במוסדות אלה טיפול תוך ורידי, כך שיאפשר צמצום ההפניות לבתי החולים הכלליים מצד מוסדות אלה.

בנוסף, מתוך הערכות להזדקנות האוכלוסייה ובהלימה למגמה עולמית – תומך המשרד בחיזוק הטיפול בקהילה ובדגש על חיזוק יכולות טיפוליות אקוטיות שעשויות לחסוך אשפוזים ולהוות להם תחליף. כך לדוגמא, פורסמו מבחני תמיכה לקופות חולים בנושא: מבחן תמיכה לשיקום בית, מבחן תמיכה לשיקום מרחוק, מבחן תמיכה לחלופות אשפוז בבית, ומבחן תמיכה לעבודת צוות רב מקצועי לחולים מורכבים ומרותקי בית.

מבחני התמיכה בחלקם הינם חלק מתכנית הסיעוד הלאומית אשר הובלה על ידי משרד הבריאות ומשותפת למשרדי הבריאות, הרווחה, ביטוח לאומי והאוצר ואשר אושרה בהחלטת ממשלה מס׳ 3379 מיום 11.1.2018-
https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec_3379_2018

תכנית הסיעוד הלאומית עוסקת במגוון רחב של צעדים לקראת הזדקנות האוכלוסייה ומאפשרת ראייה כוללת של הקשישים הסיעודיים במדינת ישראל. התכנית שהובלה על ידי משרד הבריאות, מאפשרת הגדלה משמעותית של מסגרות הטיפול הביתי לקשישים הסיעודיים, העלאת השכר למטפלים ושיפור איכות השירות בבית, פיתוח מסגרות תמיכה וטיפול לקשישים

בקהילה, פיתוח תפקיד של מתאם טיפול בין-משרדי שייתן מענה כולל לקשישים, סט רחב של מבחני תמיכה לקופות החולים (שפורטו בפסקה הקודמת), טיפולי שיניים לקשישים, הפחתת הבירוקרטיה וביטול השתתפויות עצמיות. לתוכנית קדמה עבודת מטה רחבה שבחנה את מצבם של הקשישים ואת הצרכים שלהם. עבודת המטה שהתחילה בשנת 2010, תוקפה מחדש בשנת 2015 והורחבה משמעותית כך שתיתן מענה גם לצרכי הקשישים במערכת הבריאות. בזכות אישור התוכנית יתחילו קופות החולים לקבל בשנת 2019 כ-200 מיליון ₪ לפיתוח ואספקת שירותים עבור הקשישים, כאשר סכום זה צפוי לגדול עוד בשנים הבאות. כמו כן, תקציבים נוספים שהוקצו למערכת הבריאות ישמשו למתן טיפולי שיניים לקשישים (250 מיליון ₪ בשנת 2019 אשר יגדלו ל-400 מיליון ₪ בשנת 2021) ולביטול ההשתתפויות העצמיות של ילדי הקשיש הסיעודי באשפוז הסיעודי. בנוסף, הוקצה תקציב בסך של 25 מיליון ₪ לפיתוח, מימון והפעלה של מודל תיאום טיפול רב מערכתי עבור הקשישים הסיעודיים. תקציבים נוספים הופנו להרחבת שעות הסיעוד במסגרת חוק הביטוח הלאומי (כ-500 מיליון ₪), פיתוח שירותים קהילתיים לקשישים במסגרת משרד הרווחה (100 מיליון ₪), צעדים לשיפור איכות הטיפול הביתי לקשישים הסיעודיים (335 מיליון ₪), שיפור תנאי עבודתם של המטפלים הסיעודיים (45 מיליון ₪) ועוד. מידע על התכנית מתפרסם באתר משרד הבריאות.

בחודש דצמבר 2018, יזם משרד הבריאות דיון בממשלה בנושא הערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה. בישיבה זאת הציגו המנכ"ל וסגן השר את הערכות המערכת ואת הצורך בתוספת משאבים נוספת למערכת על מנת שמערכת הבריאות תהיה מוכנה לגידול המשמעותי במספר הקשישים. הוגש מסמך מרכז לכנסת בתאריך 9.12.2018 המתאר את הערכות המשרד להזדקנות האוכלוסייה.

המשרד מציין כי חלק משמעותי בהערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה הוא באמצעות מבחני תמיכה לקופות החולים. בשנת 2018, פורסמו מספר מבחנים אשר מאפשרים לקופות החולים לשפר בצורה משמעותית את המענה שהן נותנות לציבור הקשישים כאשר התקציבים המופנים למבחנים אלו צפויים לגדול משמעותית בשנים הקרובות ולהיכנס לבסיס התקציב. בין היתר ניתן למנות את מבחן התמיכה בנושא עבודת צוות לטיפול בחולים מורכבים ובמרותקי בית:

https://www.justice.gov.il/Units/Tmihot/Pages/TestServies.aspx

וכן מבחן התמיכה בנושא אשפוז בית:

https://www.justice.gov.il/Units/Tmihot/Pages/TestServies.aspx

ליקוי

4. התהליך לאישור פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים - אישור בקשות לפתיחת מחלקות ויחידות: לפורום יחידות, העוסק בבקשות לפתיחת מחלקות ויחידות, ולתוספת ולהמרה של מיטות , ולוועדת הפרויקטים, העוסקת בבקשות לבינוי של מחלקות ויחידות , אין נוהל הקובע את התהליך לאישור הבקשות ומפרט את אמות המידה שלפיהן יש לבחון אותן. ברוב המקרים הפרוטוקולים של דיוניהם מנוסחים בתמציתיות רבה, ואין בהם פירוט של השיקולים שהביאו לאישור בקשה או לדחייתה. כתוצאה מכך לא ניתן לבחון האם הבקשה תואמת לתוכניות המשרד, האם היא עומדת באמות המידה שנקבעו, האם הועלו ספקות בנוגע לאישור הבקשה או לדחייתה, האם הובאו בחשבון כל השיקולים כנדרש, האם עמדו לפני מקבלי ההחלטה הנתונים המרכזיים הנדרשים לשם קבלת ההחלטה - כמו תמונת המצב הנוגעת לבקשה, החלופות שהועלו וההשלכות של כל חלופה - וכן לא ניתן ללמוד מהפרוטוקולים על הנימוקים לגבי החלופה הנבחרת; אם התקבלה החלטה שונה מהחלטה קודמת באותו עניין - לא ניתן לכך ביטוי ולא ניתן לעמוד על הסיבה לשינוי. על משרד הבריאות להטמיע את הנוהל שגיבש לפעילות פורום יחידות לצורך קבלת החלטות על הקמת מחלקות ויחידות חדשות. עליו גם לגבש נוהל לפעילות ועדת הפרויקטים שבמשרד. בכלל זה יש להבטיח כי תוצג לפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב שלמה ומעודכנת על אודות כל הנתונים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה, ושיוצגו החלופות השונות ומשמעויותיהן, ובכלל זה המשמעות הכלכלית של ההחלטה והתחשיב הכלכלי הכרוך בכך, ההשלכות על מחלקות אחרות בבית החולים ובבתי חולים אחרים וכן ההיבטים הקשורים לתשתיות ולכוח האדם הנדרשים לשם הפעלת המחלקה או היחידה החדשה. על מנכ"ל משרד הבריאות לעקוב אחר השלמת הנוהל והטמעתו ועליו לוודא כי העבודה נעשית לפיו.

תגובה
משרד הבריאות

4. פורום יחידות ועדת הפרויקטים מנוהל בצורה מוסדרת ותוך רישום פרוטוקולים. הפורום הוקם ביוזמת חטיבת טכנולוגיות רפואיות, מידע ומחקר במשרד, על מנת לקיים תהליך עבודה משתף וסדור לדיון בבקשות השונות המגיעות ממוסדות רפואיים, תוך מתן מענה לדרישות הקיימות בפקודת בריאות העם ובתקנות בריאות העם (רישום בתי חולים). על פי פקודת בריאות העם סעיף 24, הסמכויות לאישור יחידות ומחלקות הינם בידי המנהל הכללי של משרד הבריאות, המאציל סמכויות אלה לממונה על הרישוי במשרד הבריאות, שהוא מנהל אגף רישוי מוסדות רפואיים (בחטיבת טכנולוגיות

רפואיות, מידע ומחקר). בהתאם ללשון הפקודה, ההחלטות בסוגיות שבסמכות הממונה על הרישוי, יכלו להתקבל ע"י ראש אגף רישוי מוסדות, אך על מנת לייצר תהליך עבודה סדור תוך ראית כלל ההיבטים, חטיבת הטכנולוגיות הרפואיות יזמה והקימה צוות עבודה פנימי במשרד שמכונה "פורום יחידות". הפורום כולל את כל הגורמים הרלוונטיים לתהליך קבלת ההחלטה והינו אף רחב יותר מהנדרש על פי השיקולים המופיעים בפקודת בריאות העם, סעיף 24א (2):

"המנהל ייתן אישור הקמה, בהתחשב בשיקולים רפואיים, ובשיקולים הבאים בלבד: (א) ההקמה וההפעלה השוטפת של בית החולים לא יטילו מעמסה על ההוצאה הציבורית לבריאות; (ב) תוספת המיטות לא תגרום לחריגה משיעור המיטות לנפש על פי יעודן ועל פי צרכי האוכלוסייה באותו אזור.", וכן בתקנות בריאות העם (רישום בתי חולים) סעיף 2ב:

"לעניין מתן האישור, יתחשב המנהל באמות מידה אלה: (1) התועלת לבריאות הציבור מהוספת המיטות או השירותים הרפואיים; (2) שיעור המיטות לנפש באוכלוסייה כפי שנקבע בתוספת השניה ומספר המיטות וצורכי האוכלוסייה באזורי הארץ השונים, הכל בהתאם לייעוד המיטות; (3) פריסת מיטות האשפוז ונגישות הציבור אליהן; (4) הוצאות ההפעלה השוטפות והשלכתן על כלל ההוצאה הציבורית לבריאות – אם בית החולים ישרת את מערכת הבריאות הציבורית." הרכב הפורום נקבע כך שכל אחד מהשיקולים המפורטים בפקודה יקבלו מענה על ידי יחידות שונות במשרד, האמונות על נושאים אלו. כך לדוגמא:

- לעניין השיקולים הרפואיים והתועלת לבריאות הציבור:
  - נציגי חטיבת רפואה, האמונים על ההיבטים הקליניים והמגמות הרפואיות. מעבר להיבט הרפואי הכללי, בנושאים ספציפיים מתקיימות התייעצויות עם האגפים הרלוונטיים כגון- שירותי בריאות הנפש, אגף גריאטריה וכו'.
  - נציגי חטיבת טכנולוגיות רפואיות, המתכללים בנוסף את עבודת הפורום.
- לעניין ההשפעה על ההוצאה הלאומית לבריאות וההשפעה על הוצאות ההפעלה השוטפות של בתי החולים:
  - נציגי אגף תכנון, תקצוב ותמחור - שבוחנים את ההיבטים הכלכליים באישור היחידות ושינוי תמהיל המיטות.
  - נציגי חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים - האמונים על בחינת המשמעויות הניהוליות, לרבות ההיבטים התקציביים והתפעוליים של בתי החולים הממשלתיים.
- לעניין מידע אפידמיולוגי לגבי שיעור מיטות לנפש לפי ייעוד המיטות, מספר מיטות, תפוסות ועוד:
  - ראש אגף רישוי מוסדות - שהינו הממונה על הרישוי.

- ראש אגף מידע- אשר בוחנים ומציגים נתונים אפידמיולוגים ושיעורי תפוסה.
• לעניין ההשפעה על סוגיות הנוגעות למשאבי אנוש, הסכמי התקינה בסקטורים השונים:
- נציגי אגף משאבי אנוש - אשר בוחנים את היבטי משאבי האנוש.
- נציג אגף מערכת הבריאות בנציבות שרות המדינה.
- נציגי אגף משאבי אנוש בחטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים.
• לעניין היבטים תשתיתיים וסנכרון עבודה עם החלטות ועדת פרויקטים:
- סמנכ"ל תכנון ובינוי – להיבטים התשתיתיים ותכלול התכנון והבינוי הפיזי של מערכת הבריאות.
- נציגי חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים.

מהאמור לעיל ניתן לראות כי כל אמות המידה המופיעות בפקודה ובתקנות מקבלות בחינה ומענה מלא, ואף למעלה מכך- חברים בפורום נציגים נוספים הנותנים התייחסות להיבטים מערכתיים רלוונטיים נוספים בתהליך קבלת החלטה על שינוי ברישיון בית חולים. חברי הפורום הינם כלל הגורמים אשר נקודת מבטם רלוונטית לבחינת כלל ההיבטים בבקשות הכרוכות בשינוי רישיון של מוסד בריאות.
פורום זה מתנהל באופן מסודר – הבקשות המגיעות בנושא זה מבתי החולים לגורמים השונים במשרד הבריאות מרוכזות על ידי חטיבת טכנולוגיות, לפני כל דיון נשלחים הנושאים לדיון לרבות חומרי רקע, כך שכל אחד מחברי הפורום יכול להתכונן ולבחון את ההיבטים שבתחום אחריותו ולהכין את המידע הנדרש לקראת הדיון. בפגישת הפורום מתנהל דיון מקצועי בו מתבטאים ומתייחסים כלל חברי הפורום (איש איש לגבי תחום אחריותו) תוך כתיבת פרוטוקול מסודר שמופץ לכל חברי הפורום עם ההחלטות, על מנת לאפשר המשך עבודה מול הגורמים הפונים, ותוך תיאום מקסימלי בין כלל יחידות המשרד. הדיון המתקיים בפורום כולל את ההיבטים המקצועיים- רפואיים- תשתיות פיזיות- תקציביים- משאבי אנוש ועוד. הפורום, המתכלל את כל אנשי המקצוע הרלוונטיים, מקבל החלטתו תוך היוועצות משתפת של כלל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים במשרד, בראיה מערכתית ובהתחשב בהשלכות השונות ברמה האזורית והלאומית, לפי העניין. פעמים רבות, כאשר נדרש בירור נוסף, או חוות דעת של גורם מקצועי אשר אינו נוכח בדיון הפורום, או שיש שאלות להבהרה מהמוסד הרפואי מבקש הבקשה, נערך בירור ונאסף מידע נוסף והנושא עולה לדיון חוזר בפורום. הפורום הוקם על מנת לטייב את תהליך קבלת ההחלטות, כאשר ההתייחסות

לפורום לאורך השנים הייתה כצוות עבודה פנימי. לאור המשקל הרב למשמעות הפורום העולה בדוח הביקורת, המשרד מקבל את ההמלצה לכך שניתן לפרט ולהרחיב את התיעוד הקיים. המשרד הכין טיוטת נוהל, המסדיר את פעילות פורום היחידות, שאמורה להתפרסם עד חודש יוני 2019. ועדת פרויקטים עובדת תחת הגדרות ברורות. לאור הערת הביקורת המשרד יכין נוהל אשר יסדיר את פעילותה של ועדת פרויקטים. לו"ז לביצוע: יוני 2019

ליקוי

5. התהליך לאישור פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים - החלטות המשרד בנוגע לפתיחת מחלקות או יחידות בבתי החולים הכלליים: בדרך כלל מעורבותו של המשרד היא תגובתית בלבד: הוא מסתפק בדיון בבקשות הנקודתיות של מנהלי בתי החולים, אשר מועלות על פי צרכים פנימיים שלהם, ואינו יוזם דיון אסטרטגי בעניין הצורך בהקמה של יחידות או מחלקות, זאת גם כשידוע לו שבבתי חולים מסוימים חסרות יחידות שחובה על בית החולים להפעילן. כתנאי מקדים לגיבוש תחזית לפתיחת מחלקות ויחידות או להגדלתן נדרש המשרד לקבוע יעדי מטרה אזוריים למספר המיטות ל-1,000 נפש , לשיעור התפוסה הממוצע ולתקופת השהייה הממוצעת , כך שיתאפשר מתן טיפול רפואי נאות, כאמור בחוק זכויות החולה . על משרד האוצר להירתם לגיבוש התוכנית הרב-שנתית

תגובה
משרד הבריאות

5. המשרד מסתייג מהערת הביקורת. משרד הבריאות מקיים תהליכי עבודה פרואקטיביים בתכנון תכנית מיטות רב שנתיות, לרבות חלוקה לפי תחומי הרפואה השונים, בעבודה מתכללת של חטיבת הרפואה. המשרד מדגיש כי תכניות אלו פועלות בתוך סד תקציבי וכמותי קשיח שמוגדר על ידי משרד האוצר. כך לדוגמא, נקבע מספר המיטות שניתן להוסיף למערכת הבריאות בתכנית רב שנתית, או נקבעת מסגרת תקציבית לפתיחת יחידות ומחלקות בתחומים בהם יש עדיפות לאומית. לפיכך, משרד הבריאות מאזן בין תהליכי תכנון יזומים, לבין מתן מענה להקמה ופיתוח של שירותי רפואה, לצרכים הרפואיים של האוכלוסייה באזור מסוים, כפי שבאים לידי ביטוי בבקשות הפרטניות של מנהלי בתי החולים. החלטות אלו מתקבלות גם בהתאם לזמינות ובהתחשבות בשיקולים נוספים הקשורים לשיקולי "ניהול מיקרו" ושיקולים נקודתיים של הנהלות בתי החולים.

המשרד מוחה על האמירה כי מעורבותו של משרד הבריאות היא תגובתית בלבד: התהליך היה ארוך וכלל הן בקשות מהשטח והן פערים שעלו מהמשרד כרוחביים (כדוגמת שבץ ופגיעות) או כנקודתיים, תלוי בית חולים. התקיים שיח בנושא מול כל בית חולים ואף יותר מפעם אחת.
נוסף על כך המשרד מבהיר כי שירותים רפואיים חיוניים יכולים להינתן בבתי חולים במסגרות ארגוניות שונות, שאינן בהכרח יחידות או מחלקות ייעודיות לשירות זה. תכנית המיטות הרב שנתית, נותנת מענה לחוסרים בשירותים אותם זיהה המשרד.

ליקוי

6. התהליך לאישור פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים - אישור פתיחת מחלקה לנוירוכירורגייה בשערי צדק: בנובמבר 2015 אישר המשרד את בקשת שערי צדק לפתוח מחלקה נוירוכירורגית. החלטת המשרד על פתיחת מחלקה נוירוכירורגית בשערי צדק חורגת מהאמור בתוספת החמישית לפקודת בריאות העם . המסמכים המתעדים החלטה זו דלים בהסברים ולא מציגים כראוי את הנסיבות המצדיקות את הקמת המחלקה החדשה. לא ניתן ביטוי בפרוטוקול לבחינת השיקולים כמו הצורך הרפואי בתשתיות ובשירותים בראייה אזורית, ובמיוחד בהתחשב בכך שמחלקה כזו כבר פועלת במרחק של כ-6 ק"מ בלבד, בבית החולים הדסה; הצורך בפתיחת המחלקה בהתחשב במספר הצפוי של נפגעי הטראומה הזקוקים לטיפול מיידי במחלקה הנוירוכירורגית בהשוואה למספר המטופלים האמבולטוריים; ההצדקה למתן עדיפות לפתיחת המחלקה בשערי צדק ביחס לבתי חולים אחרים; ההשלכות של ההוצאות לתפעול המחלקה על ההוצאה הלאומית לבריאות; החשש לפגיעה בצבירת הניסיון האישי והקבוצתי של הצוות הרפואי בשל פיצול הטיפולים הנוירוכירורגיים בין שתי המחלקות - בשערי צדק ובהדסה - וההשלכות הנוספות על הדסה; וזמינות כוח האדם המתאים להפעלת המחלקה.

תגובה
משרד הבריאות

6. המשרד חולק על אמירת הביקורת וההתייחסות לסוגיה זו והוא חוזר ומדגיש כי תהליך קבלת ההחלטות היה מסודר ותקין וכי גם כיום, לדעתו, היה מקום להקים מחלקה נוירוכירורגית בשערי צדק.
האישור לפתיחת המחלקה בשערי צדק נעשה במהלך שנת 2015, בתהליך מסודר, בדומה לכלל הבקשות הנידונות על ידי המשרד ולאחר שעבר את התייחסותם וחוות דעתם של כלל

הגורמים הנדרשים על פי פקודת בריאות העם ותקנות רישוי בתי חולים.
לטענת המשרד, הביקורת מתעלמת מהעמדה המקצועית של משרד הבריאות לגבי חשיבות הרחבת השירותים החיוניים באזור ירושלים, מהיות ירושלים אזור רגיש הנתון לאירועים בטחונים, מהשפעות משבר הדסה ומחובתו הציבורית של משרד הבריאות להבטיח קיום שירותים חיוניים באזור ירושלים המונה אוכלוסייה של למעלה ממיליון איש, ללא תלות בגורם רפואי אחד, המצוי במשבר מתמשך.
ההחלטה על פתיחת שירותי נוירוכירורגיה בשערי צדק בוצעה לאחר עבודת מטה והערכה מקצועית רחבה, תוך בחינת כלל השיקולים המקצועיים הנדרשים, צרכי האוכלוסייה, זמינות שירותים, הניסיון המקצועי הנדרש ומשמעותו, החשיבות והחיוניות הרפואיות הן בהיבטי מצבי טראומה והן בהיבטי התוכנית הלאומית לשבץ מוחי ועוד.
דוח הביקורת מתעלם מהשיקולים המקצועיים של המשרד, אשר נלקחו על ידי צוות מקצועי גדול, בעל ניסיון והכרות רבה מאד עם המערכת בכלל ועם המצב באזור ירושלים, לרבות משבר הדסה. הדוח מתעלם מעמדת הנהלת המשרד, בעת קבלת ההחלטה וכן גם כיום ומבטל את הניסיון המקצועי והשיקולים שנלקחו על ידי כלל הגורמים במשרד, על בסיס נתונים נקודתיים שבחר להציג.

ליקוי

7. התהליך לאישור פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים - אישור הקמת מכון רדיותרפיה בשערי צדק: בינואר 2016 אישר משרד הבריאות את בקשת שערי צדק להקים מכון לרדיותרפיה (טיפול בקרינה). עלה שלמשרד אין מסמכים מתעדים שניתן ללמוד מהם האם בעת אישור הבקשה הובאו בחשבון אמות המידה לפתיחת יחידה חדשה, כפי שנקבע בתקנות בריאות העם (רישום בתי חולים), התשכ"ו-1966, והאם הובאו בחשבון שיקולים נוספים הרלוונטיים להחלטה: ההשפעה על המחלקה לרדיותרפיה שכבר פועלת בהדסה ובחינת עיבוי המחלקה הקיימת שם; ההשלכות של ההוצאות לתפעול המכון על ההוצאה הלאומית לבריאות; זמינות כוח אדם מקצועי להקמתו של המכון ולהפעלתו; וההשלכות של פתיחת המכון על מקצוע הרדיותרפיה, שכבר שרוי במצוקה.

תגובה
משרד הבריאות

7. תיעוד: המשרד חולק על עמדת המבקר כי התיעוד הנוגע להחלטה על הקמת רדיותרפיה בשערי צדק היה לכאורה דל.

קיימים מסמכים רבים המעידים על בחינת הסוגיה ברמה הלאומית לאורך שנים תוך התייעצות עם גורמים בינלאומיים. בוצעה הערכת צרכים לאומית אשר סיכמה תהליך עבודה מקיף והוצגה למבקר וכן מסמכים נוספים המצביעים על למידת המצב ברדיותרפיה. התועלת לבריאות הציבור הינה חלק מהערכת הצרכים הלאומית לגבי היקף שירותי הרדיותרפיה הנדרשים באזור ירושלים, מהמשתמע מממצאי הדו"חות שנערכו להדסה מספר פעמים לאורך השנים האחרונות ועוד.
ההשלכות הכלכליות והמשמעות על ההוצאה הלאומית לבריאות: לא ניתן להקים יחידות רדיותרפיה בישראל ללא בחינה של אגף התקציבים ואישור של שר האוצר (כפי שבוצע במקרה זה) - גורמים אלו הם האמונים על נושא הערכת העלויות ברמה הלאומית. לא רק זאת, אלא שהדבר הצריך גם שינוי תקנות ואישור ועדת עבודה ורווחה – דבר שבוצע.
בהקשר של נושא זמינות כ"א : היות והקמת מערך רדיותרפיה אורך מספר שנים, הדבר מאפשר לבית החולים לגייס ולהכשיר צוותים מקצועיים בנושא. לא נדרש להתנות הקמת מערך שנדרש מבחינה רפואית בגיוס צוות 4-5 שנים לפני התחלת הפעילות. האישור הסופי להתחלת הפעילות מבוצע רק לאחר בחינת כלל ההיבטים הנדרשים לטובת הפעלה מסודרת של שירותי הרדיותרפיה, לרבות כ"א.
השלכות על מחלקה רדיותרפיה הפועלת בהדסה: טרם קבלת ההחלטה בוצעה עבודה מקיפה על כלל מרכזי הרדיותרפיה בישראל, לרבות הדסה. העבודה בוצעה הן על ידי מבדקים של צוותים בינלאומיים מהסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית והן על ידי הערכת צרכים לאומית על ידי אנשי מקצוע בתחום זה, המבוססת על נתונים שנאספים מכלל המרכזים בארץ ואשר מעובדים תוך לקיחה בחשבון של היבטים אפידמיולוגיים, טכנולוגיים, רפואיים ואחרים. בנוסף, הערכת הצרכים מביאה לידי ביטוי גם צרכי האוכלוסייה לאורך השנים ולוקחת בחשבון את משך הזמן הארוך הנדרש על מנת להקים יכולות מעין אלו. הערכת הצרכים הלאומית, שגובשה תוך ראיה רחבה והבנה ארוכת שנים של צרכי הבריאות של אוכלוסיית ישראל, מראה כי יש צורך בפתיחת יחידה רדיותרפיה נוספת בנוסף על הצעדים שהדסה צריכה לנקוט, על מנת לענות על הצרכים באזור ירושלים.
לאור כל האמור לעיל, ניתן להיווכח כי ההחלטה לגבי הקמת מכון רדיותרפיה בוצעה תוך עבודה מקצועית מקיפה, בחינת ההיבטים השונים הנדרשים, לרבות ההיבטים הכלכליים ומתוך ראיה ציבורית אחראית ותיאום עם מדיניות הנהלת משרד הבריאות, אגף תקציבים במשרד האוצר ובאישור ועדת עבודה, רווחה ובריאות בכנסת.

המשרד מוצא שהביקורת נכנסת באופן חריג לשיקולים המקצועיים בהחלטה הפרטנית לפתיחת שירותי רדיותרפיה בשערי צדק.

ליקוי

8. התהליך לאישור פתיחת מחלקות ויחידות בבתי החולים - פערי נפח פעילות גדולים במחלקות להשתלות: בארץ פועלים שבעה מרכזי השתלות. רוב ההשתלות נעשות בשלושה מרכזים רפואיים סמוכים במרכז הארץ ומרביתן בבית החולים בילינסון (76%). הדבר עלול לפגוע ביכולת של כל מחלקה בכל אחד משלושת המרכזים הרפואיים לצבור די ניסיון שיביא להתמחות ולמומחיות ואף גורם לכפילות מיותרת של תשתיות. על המשרד לגבש מתכונת נכונה לתפיסת פיזור המתקנים הרפואיים בארץ, כך שיינתן מענה הולם, נגיש וזמין לכלל האוכלוסייה, בהתחשב במרחק הסביר לקבלת השירות, בהיקף הנזקקים לכל שירות ובעלויות הכרוכות בכך. על מנת להבטיח נפח פעילות גדול דיו לניתוחי ההשתלות, ראוי שהמשרד ישקול גם לקבוע מוקדי התמחות בתחום ההשתלות על פי סוגי ההשתלות כך שבכל מוקד יהיו המטפלים מומחים ובעלי ידע מעמיק בתחום. המלצה זו יפה, באותה מידה, גם לתחומים רפואיים אחרים וראוי שהמשרד ישקול לפעול על פיה.

תגובה
משרד הבריאות

8. משרד הבריאות באמצעות המרכז להשתלות מקפיד לא לאשר תכניות השתלה מעבר למותר בתקנות (למרות הביקוש שמגיע מבתי החולים).
התמחות והתמקצעות ואשרור/העדר אשור תכנית השתלה - שנתי: המרכז להשתלות, במסגרת ועדת ההיגוי עסק במשך שנתיים בבניית מסמך דרישות לפתיחת תכנית חדשה ולאשרור תכנית קיימת להשתלות, בהיבטים המקצועיים של המשתילים (מספר ניתוחים- ניסיון, מקום התמחות וכד, ובאופן דומה למתאמות השתלה, מרדימים, טיפול נמרץ ועוד), וכן בהיבטים של נפח פעילות/מספר השתלות לשנה שיבטיחו מיומנות מקצועית.
תכנית זו נמצאת כבר בשנה השלישית ליישומה. אחת לשנה, בחודש ינואר, כל מנהל בית חולים אשר פועלת בו יחידת השתלה ומנהל תכנית השתלות, מקבל מכתב מהמרכז להשתלות, בו מצוינים היקפי הפעילות, ובסופו, בהתאם לנתוניו, מופיע אשרור המציין המשך הפעילות או העדר אישור להמשך הפעילות. תכנית שאיננה עומדת בדרישות (הן של מיומנויות כוח אדם ותשתית והן של נפח פעילות מינימלי

כנדרש), לא זכאית לקבל הקצאת איברים להשתלה. נושא ההתמחות וההתמקצעות הוא קריטי אך בד בבד, יש הכרח במספר תשתיות רפואיות ולוגיסטיות הכרחיות הפועלות בו זמנית באתרים שונים וזאת על מנת להכיל את כל ההשתלות, שמגיעות באופן שלא ניתן לצפי מראש או תכנון, מאחר ומתקבלות מתורמים נפטרים.
לא ניתן להכין בתכנית אחת למרכז שותל צוות "ענק" של רופאים שימתין להשתלות ויתרה מכך, לא ניתן להבטיח מספר מיטות טיפול נמרץ גדול שתהיינה "פנויות" בהמתנה למושתלים טריים. לכן הרופאים המשתילים מבצעים ברמת היום-יום ניתוחים נוספים/אחרים בבית החולים, ותכנית ההשתלות פועלת על תשתית כירורגית קיימת, עם השלמות נדרשות.
תחום השתלת כליות הינו תחום בו מתבצעת פעילות ענפה וקפדנית להשתלות מתורמים חיים ולכן קיימות תכניות למספר גדול של השתלת כליות, תכנית ההשתלות משקיעה בתורמים החיים שעות עבודה רבות (בדיקות רפואיות, הערכות פסיכיאטריות, פסיכוסוציאליות), דבר שאינו מתרחש בעת השתלה מתורם נפטר ולכן נקבע היקף זה של היחידות.
משנה לשנה עולה מספר ההשתלות מתורמים נפטרים ומתורמים חיים, ויש צורך בתשתית רחבה שתהייה מותאמת לגידול זה. המרכז להשתלות מפתח תכניות חדשות כמו התכנית לתורמי כליה מתורמים ללא לב פועם, ושיתופי פעולה עם מדינות אחרות. מספר היחידות הנוכחי (כאמור בתחום הריאות יש צורך בתכנית נוספת- נמצא כעת בעבודת מטה) הוא הכרח לאור תכניות הפיתוח.

ליקוי

9. קושי בפתיחת מחלקות ויחידות בפריפריה בשל מימון חסר - היעדר תרומות: בדוחות קודמים של מבקר המדינה צוין כי בתי החולים שבפריפריה מתקשים בגיוס תרומות, והדבר מקשה על יכולתם לקדם הקמה של מחלקות ויחידות חדשות. בשל כך למשל במשך שנים רבות לא קיבלו תושבי צפון הארץ שירותי שיקום במרחק סביר ממקום מגוריהם ונאלצו להיטלטל עם משפחותיהם למרכזים רפואיים מרוחקים, כדי לקבל את שירותי השיקום שלהם הם נזקקים . המשרד אישר את בקשת המרכז הרפואי פוריה להקים מרכז שיקום, וסוכם שחלק מההוצאות ימומנו על ידי תרומות. עלה כי המרכז הרפואי מתקשה בגיוס התרומות, דבר העלול לגרום לעיכוב בפתיחת המרכז.
היות שהקושי בגיוס תרומות לבתי החולים שבפריפריה הוא חסם משמעותי בקידום פתיחה של מחלקות ויחידות, על משרד הבריאות לספק מענה שיסיר את החסם. לשם כך בין השאר עליו לבחון את האמור בדוחות הוועדות שבחנו את שירותי הבריאות בצפון ובדרום

ואת האפשרות לאמץ את מסקנותיהן באופן מלא או חלקי. עליו לגבש תוכנית אב רב-שנתית ומדורגת להשלמת הצרכים ולקבוע את מקורות המימון לה. הדבר יביא לצמצום הפגיעה בשירותים הרפואיים שמקבלים תושבי הפריפריה וימנע העמקה של אי-השוויון החברתי בין המרכז לפריפריה.
המשרד השיב כי הוא מקדם את פרויקט מבנה השיקום בפוריה במלוא המרץ תוך ניסיון מקביל להשלמת התקציב החסר. הבנייה טרם התחילה כיוון שעדיין לא הוצא היתר בנייה והתכנון לא הסתיים. המשרד גם מקדם תוכניות לשיקום במרכז רפואי "לגליל" בנהריה, בברזילי, במוסד "עלה נגב" ובסורוקה. תוכניות העבודה של המשרד מתעדפות בתי חולים בפריפריה ותקציבם מגיע בעיקר ממקורות ממשלתיים. עוד הוסיף כי ראוי להקצות תקציבים גבוהים יותר לטובת בניית תשתיות, ולהמעיט בגיוס תרומות חיצוניות.
על המשרד לפעול בנחישות לפתרון להקמת מרכז השיקום בפוריה.

תגובה
משרד הבריאות

9. נושא קידום הפריפריה בכלל ותחום השיקום בפרט זוכה במשרד להתייחסות ייעודית. קיימת תכנית רב שנתית לתכנון נושא השיקום הן למבוגרים והן לילדים בכל הארץ. יתר על כן, המשרד מקדם במלוא המרץ את הפרויקט בבית החולים פורייה, תוך ניסיון מקביל להשלמת התקציב החסר. הפרויקט טרם החל בשלבי הבנייה כיוון שעדיין לא הוצא היתר והתכנון לא הסתיים וזאת ללא קשר למקורות התקציב החסרים. המשרד התחייב במספר רב של הזדמנויות, כי אילוצי התקציב לא יפגעו בהיערכות לפתיחת בית החולים השיקומי.
המשרד מדגיש, כי הפרויקט מתקדם במסלול רגיל וכי המחסור במשאבים לא עיכב את הפרויקט ולו ברגע אחד. המשרד גם מציין כי פרויקט השיקום בביה"ח פורייה יצא לדרך בתקציב של 150 מיליון ₪ כאשר 26% ממנו אמורים להגיע מגיוס תרומות או ממקורות ביה"ח ויתרת הכסף בסך של 110 מיליוני ₪ אמורה להגיע מתקציבי ממשלה. המשרד מסכים כי ראוי להקצות תקציבים גבוהים יותר לבניית תשתיות ולהמעיט בגיוס תרומות חיצוניות וסבורים כי נכון להפנות אמירה זו בין היתר לפתחו של משרד האוצר האמון על הקצאת המשאבים.

ליקוי

10. כפל שירותי בריאות בין הקהילה לבין בתי החולים - פתיחת מרפאות ומכונים בקהילה שמקיימות הקופות, נעשית בהחלטה פנימית של כל קופה וקופה ולא נדרשת לאישור המשרד. באופן הזה ייתכן שתיווצר כפילות בתשתיות ואי-מיצוי של תשתיות קיימות. החוסר בתוכנית

ארוכת טווח של המשרד בנוגע לפתיחה עתידית של מחלקות, יחידות ומרפאות ובנוגע לתוספת מיטות, גורם לכך שהקופות אינן מכירות את תוכניות המשרד ואינן מעודכנות בתמונת המצב שעשויה לסייע להן להחליט החלטות בראייה כוללת. על המשרד למפות את כל התשתיות ולבדוק היכן קיים כפל מיותר, ובמקרים כאלה עליו לגבש תוכנית להתייעלות מתוך מגמה לפתח מוקדי ידע ומומחיות בבתי החולים השונים, כך שתובטח יעילות העבודה של כלל היחידות הרפואיות.

תגובה
משרד הבריאות

10. המשרד מציין כי המגמה היא ששירותים אמבולטוריים יינתנו ככל האפשר בקהילה (כמובן גם תלוי אזור ויכולותיו) ושירותים אקוטיים יותר יינתנו בבתי החולים. זוהי מגמה עולמית שמתרחבת גם בארץ. המשרד פועל מול הקופות בנושא (בדרך של מבחני תמיכה, אך לא רק) לעידוד טיפולי בית. אחד מיעדי משרד הבריאות הוא חיזוק הרפואה בקהילה.
לפי סעיף 21(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי- "קופת חולים תיתן לכל מי שהיא אחראית כלפיו כאמור בסעיף 3(ד) את כל שירותי הבריאות שלהם הוא זכאי לפי חוק זה, בין בעצמה ובין באמצעות נותני שירותים...". היינו, זכותה של קופת החולים להחליט לתת את השרות בעצמה וכל עוד היא עומדת בתנאי סעיף 3(ד) לחוק- "לפי שיקול דעת רפואי, באיכות סבירה, בתוך זמן סביר, ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח...".
ההחלטה על השירותים שיינתנו בכל מרפאה, (מרפאה פעילה קיימת או מרפאה חדשה בהתאם לתקציב הפיתוח שהגישה הקופה) הינה החלטה של הקופה בהתאם לתמהיל והיקף האוכלוסייה שבכל אזור ובשקלול שירותים תחליפיים שניתן לרכוש אצל ספקים חיצוניים ובהם בתי החולים והכל בכפוף לסעיף 23א' לחוק. צרכים אלו, כמו גם איכות ועלות השירותים התחליפיים משתנים באופן תדיר. לאור השינויים כאמור, לרבות היקפם (לעיתים בהיקף השעות השבועיות או הספקים), המשרד סבור כי רמת המעורבות שלו צריכה להישאר בגבולות שנקבעו בסעיף 23 א' לחוק הנוגעים רק לסגירת מרפאה או הפסקת מתן שירות. לאור היתרונות המשרד אינו סבור כי יש למנוע מקופות החולים (לאחר ששקלו בכובד ראש את היתרונות והחסרונות, ובהתייחס לעלויות לתחרות ולשיפור השירותים) לפתוח יחידות באזור בתי החולים ולהפלות לרעה את המבוטחים באזורים אלו.

תגובה
קופת חולים מאוחדת

10. מרבית הטיפול הרפואי ניתן בקהילה. הזדקנות האוכלוסייה והפיתוחים הטכנולוגים מחזקים את תפקיד הקהילה כגוף העיקרי בטיפול בחולה. על מנת להימנע מכל השירותים כפי שצויין בדו"ח, על המשרד לתת את דעתו האם פיתוח שירותים בבתי החולים לא דוחק ומונע פיתוח שירותים אלו בקהילה, בעיקר בכל הקשור ליכולת לאייש משרות רופאים ואחיות.

ליקוי

11. משרד הבריאות ומשרד האוצר אינם מקדמים כראוי את ההחלטה להקים בית חולים חדש בבאר שבע - בספטמבר 2014 החליטה הממשלה להקים בית חולים חדש בבאר שבע. בניגוד להחלטת הממשלה ולהחלטות ועדת ההיגוי שהוקמה מכוחה, עדיין לא קבעו משרד הבריאות ומשרד האוצר את מודל ההפעלה של בית החולים שיוקם וגם לא את המסגרת התקציבית שתידרש לשם כך; הם גם לא הנחו את החשב הכללי במשרד האוצר לפרסם מכרז כפי שנדרשו בהחלטת הממשלה. כדי לעמוד בלוח הזמנים שנקבע להקמת בית החולים החדש בבאר שבע, על משרד הבריאות ועל משרד האוצר לשנס מותניים ובעבודה משותפת ומתואמת לנהל את פרויקט ההקמה. נוכח החשיבות של פרויקט זה, יש לראותו בגדר פרויקט לאומי, ולכן על שר הבריאות להיות מעורב בהתקדמותו.

תגובה
משרד הבריאות

11. ועדת ההיגוי להקמת בית החולים בבאר שבע הסתיימה. בנוסף מינה מינהל תכנון, פיתוח ובינוי מוסדות רפואה, צוות תכנון וזאת במגמה לקדם את הליך התכנון ולגרום לכך שבסיום התב"ע יהיה תכנון מתקדם שיאפשר קידום מהיר של ביצוע תהליך ההקמה. תהליך התב"ע מובל ע"י עיריית באר שבע והמשרד שותף ומקדם ככל האפשר את התכנון בתב"ע שרלוונטי לביה"ח. בנוסף לאמור לעיל וכשלב מקדים לפני יציאה למכרז פרסם המשרד באמצע חודש פברואר 2019 בקשה להיוועצות עם בעלי עניין המעוניינים לקחת חלק בהקמת בית החולים. מהלך זה מתואם עם החשב הכללי באוצר ועד לאמצע חודש מרץ אמורות להתקבל התייחסויות. החלטת הממשלה בנושא לא הקצתה תקציב להקמת המוסד, על מנת לקדם תידרש החלטת ממשלה לתקצוב ההקמה.

ליקוי

12. מספר המיטות בבתי החולים אינו תואם את רישיון ההפעלה שלהם - המשרד לא השלים תהליך שהחל בו בשנת 2016 להקטנת הפערים בין מספר המיטות בפועל בבתי החולים ובין מספר המיטות שעל בתי החולים להפעיל על פי רישיון ההפעלה שלהם (הרישיון מפרט את מספר המיטות המרבי הכולל שבית החולים יכול להפעיל בחלוקה לפי סוגי מחלקות, יחידות ומרפאות). סך המיטות במחלקות בכל בתי החולים הכלליים לפי רישיונותיהם, ללא מיטות במחלקות יולדות, הסתכם בכ-14,000.
הועלה כי בשנת 2017 במחלקות שהיה בהן עודף מיטות בכלל בתי החולים (בעיקר מחלקות פנימיות ומחלקות כירורגייה כללית) היו בפועל כ-1,400 מיטות יותר מהרשום ברישיונות בתי החולים, ובמרכז רפואי גדול אחד אף נמצא פער של 40% (כ-400 מיטות שהפעיל המרכז הרפואי מעבר למותר ברישיונו). מנגד - במחלקות בכלל בתי החולים שבהן מספר המיטות בפועל היה קטן מהאמור ברישיונות שלהם (בעיקר בפריפריה ובמחלקות מסוימות, בהן עיניים, ילדים ונשים) היה הפרש של כ-2,050 בין הרשום ברישיונות ובין מספר המיטות בפועל. כך למשל, במרכז רפואי אחד נמצא שמספר המיטות בפועל בשתי מחלקות ילדים היה קטן ב-22 ממספרן ברישיון .
יש לכך משמעויות מבחינת איכות הטיפול, השמירה על כבוד החולה והעומס הכבד על הצוותים הרפואיים. המשרד לא ניתח את המקרים ולמעשה התעלם מסוגיה זו. הפעלת בית חולים שלא על פי הרישיון שניתן לו ובלי שהמשרד מאשר זאת עלולה לגרום לאי סדר במערכת, ואגב כך מתאיינת יכולת המשרד למלא את תפקידו כרגולטור של מערכת הבריאות. על המשרד להתאים את הרישיונות שהעניק לבתי החולים - למצב בפועל של המיטות במחלקות. עליו לבחון, בראייה כוללת ולאומית, האם המצב בפועל מספק כראוי את צורכי האוכלוסייה, ועליו לגבש תוכנית שתתקן את המצב במחלקות, ביחידות ובדרך ארגון המיטות במקומות שקיים בהם עודף או חוסר או שקיימת בהם כפילות של תשתיות, ותאזן את היצע התשתיות ביחס לצרכים. היות שמדובר במהלך עמוק ונרחב בעל השלכות בהיבטים פרסונליים, נדרשת בעניין זה מעורבות של ההנהלה הבכירה של המשרד וכן שיתוף של הנהלות בתי החולים ומשרד האוצר.

תגובה
משרד הבריאות

12. תהליך "הלבנת" מיטות הוא תהליך מורכב שצריך להיעשות עם משרד האוצר ולא על חשבון מיטות חדשות שחולקו במשורה לשנים הקרובות. אכן, המשרד יפעל להלבנה אך רק בתנאי, שבכך לא תיגרע כמות מיטות חדשה - ועל כך אין הסכמה עם משרד האוצר. למשרד חשוב לציין כי בניגוד לנאמר, יש בידיו

נתונים על מיטות "בפועל" בכל מחלקה ובכל בית חולים והוא בוחן כל העת את מארג הכוחות בין מיטות "בפועל" למיטות ברישיון. עוד מציין המשרד כי פעמים רבות מדובר במיטות מופעלות ללא כוח אדם מספק, כך שמהלך "הלבנה" הינו מורכב ואינו דורש "רק" עדכון ברישיון אלא בעל השלכה תקציבית וכלכלית כבדה ומדובר במהלך מג'ורי הדורש הסכמה, נכונות והקצאת משאבים מהאוצר.

אסדרת תחום הטיפולים והניתוחים הפלסטיים האסתטיים

הגופים המבוקרים: משרד הבריאות; קופות החולים - שירותי בריאות כללית (להלן - הכללית), לרבות בחברת הבת ש.ל.ה. שירותי רפואה בע"מ (להלן - ש.ל.ה.); מכבי שירותי בריאות (להלן - מכבי) וקופת חולים מאוחדת (להלן - מאוחדת); המרכזים הרפואיים הממשלתיים תל אביב ע"ש סוראסקי ואסף הרופא ומשרד העבודה.

ליקוי

1. אסדרת ההכשרה לביצוע טיפולים וניתוחים פלסטיים אסתטיים והפיקוח עליהם - מקצוע הקוסמטיקה אינו נחשב מקצוע רפואי, לא נדרש רישיון לעסוק בו והוא אינו מפוקח על ידי משרדי הבריאות והעבודה. אין חלוקה מוגדרת ובהירה בין סוג הטיפולים שקוסמטיקאיות רשאיות לבצע ובין הטיפולים הנחשבים עיסוק ברפואה שרק רופאים רשאים לבצע, והגבולות בין סוגי הטיפולים הולכים ומיטשטשים. כך בעלי מקצועות שאינם רופאים, ובכלל זה קוסמטיקאיות, גולשים לעיתים לטיפולים שרק רופא מוסמך לעסוק בהם, והדבר עלול לסכן את בריאות המטופל. קוסמטיקאיות גם אינן מחויבות לעבור הכשרות ועוסקות בו גם קוסמטיקאיות שאין בידיהן הידע המקצועי המאפשר טיפול בטוח ויעיל. קוסמטיקאיות ומכוני קוסמטיקה עושים בפרסומיהם שימוש תדיר ולא תקין במונחים "רפואי" ו"פרה-רפואי" ומציגים תעודות הכשרה בעלות אופי רפואי. באורח זה נוצר מצג מטעה שהמקצוע משתייך לתחום הרפואה, אף על פי שההכשרות אינן רפואיות במהותן. משרד הבריאות אינו אוכף את האיסור על השימוש בכינויים אלו. המל"ג לא פעלה נגד המוסדות להכשרה בתחום הקוסמטיקה שהתהדרו בהגדרה "מכללה" או "אקדמיה" שלא כדין.

המלצות ועדה משותפת מטעם משרדי הבריאות והעבודה לאסדרה של הכשרת הקוסמטיקאיות והפיקוח על מכוני קוסמטיקה בחקיקה נמצאות על שולחנם של משרדי הבריאות והעבודה מאז שנת 2004 (15 שנים), אך לא באו לידי מימוש ואף לא נידונו מאז. בפועל מגלגלים משרדים אלה את האחריות האחד לרעהו ומתנערים הלכה למעשה מאחריותם לאסדרת תחום הקוסמטיקה אגב היעדר פיקוח על התחום, וזאת למרות הערות מבקר המדינה על כך בעבר . כל עוד אין אסדרה של התחום, אין למשרד כלים ברמה המשמעתית לטפל

בקוסמטיקאיות החורגות מתחום הקוסמטיקה, הכלים הקיימים מוגבלים וכך נותר התחום פרוץ.
על משרדי הבריאות והעבודה לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה ולטפל במכלול ההיבטים הקשורים לאסדרת מקצוע הקוסמטיקה. נוכח התנערותם של משרדי הבריאות והעבודה מקבלת אחריות על אסדרת התחום, על שר הבריאות ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, להיות מעורבים בקידום האסדרה הנדרשת ולהביא לשיתוף פעולה בין המשרדים. על המשרדים לאכוף את האיסור על השימוש בכינויים "קוסמטיקה רפואית" או "קוסמטיקה פרה-רפואית", ועל המל"ג לפעול נגד גופים המתהדרים בהגדרות "מכללה" או "אקדמיה" ללימודי קוסמטיקה.
על משרד הבריאות, בהתייעצות עם המועצה המדעית של הר"י והאיגודים המקצועיים , לשקול לקבוע מהם הידע וההכשרה המזעריים הנדרשים לביצוע טיפולים אסתטיים, ועל פי זאת לקבוע אילו הכשרות נדרשות לביצוען. במסגרת האסדרה שעל משרד הבריאות בשיתוף משרד העבודה לבצע בעניין העיסוק בקוסמטיקה, עליהם גם לקבוע את הכללים בנוגע לתמרוקים שרוקחות ומשווקות קוסמטיקאיות כך שיעלו בקנה אחד עם תקנות התמרוקים. עליהם גם לחייב שהכשרות קוסמטיקאיות יעסקו גם באיסור ייצור עצמי של תמרוקים.

תגובה
משרד הבריאות

1. עמדת משרד הבריאות היא שעיסוק בקוסמטיקה איננו מקצוע בריאות ולכן אין למשרד כוונה להסדירו ו/או את הרישוי בו. מקצוע זה מוסדר ע"י משרד העבודה והרווחה. לקוסמטיקאית אסור לבצע פעולות פולשניות או כל פעולה חריגה. ככל שיש פעולות אסורות המתבצעות ע"י קוסמטיקאיות והנושא מגיע לידיעת המשרד, הרי שמטופל בכלים העומדים לרשותו.
בנוגע לשימוש במונחים "רפואי, פרה רפואי", הוועדה לבדיקת הטעיית הציבור פעלה במסגרת עבודתה השוטפת להפסקת השימוש במונחים אלה בהקשר ללימודי מקצוע הקוסמטיקה. הועדה החלה עבודתה בפברואר 2018 וכללה פניות לשמונה בתי ספר ללימודי קוסמטיקה הנמצאים בפיקוח משרד העבודה. בנוסף, נשלחו דרישות לגורמים מקצועיים במשרד העבודה כי במסגרת הליך רישוי בתי ספר הובהר כי חל איסור על שימוש במונחים אלה. בתאריך 25.2.18 הועבר והופץ נייר עמדה מטעם הוועדה בנושא זה ופורסם באתר הוועדה. בתי הספר הפסיקו את השימוש במונחים אלה זמן רב לפני הגשת טיוטת דו"ח הביקורת. עדכון החוזר "טיפולים אסתטיים על ידי רופאי שיניים" בשלבי סיום - הופץ להתייחסות גורמים מקצועיים.

תגובה
המועצה להשכלה גבוהה

1. האיסור להשתמש באחד הכינויים המוגנים המפורטים בסעיף 21ח(א) לחוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח – 1958 ("החוק") חל על "מוסד חינוך" ומטרתו היא להבטיח את מניעת הטעיית הציבור. הצוות המקצועי במל"ג מטפל מזה שנים בתלונות בעניין גופים העושים שימוש אסור באחד הכינויים המוגנים המפורטים בסעיף. מל"ג מדגישה כי עוד טרם הביקורת שערך מבקר המדינה, החל הצוות המקצועי במל"ג לגבש נוהל פנימי לטיפול במקרים של חשש להפרה של סעיף 21ח(א) לחוק. הנוהל קובע, בין היתר, תבחינים להגדרת "מוסד חינוך" לעניין זה כדלקמן:
א. מקיים בין כתליו פעילות לימודים מסודרת הכוללת מערך ארגוני עצמאי - בעניין זה יש לבחון כל מקרה לגופו כאשר אינדיקציות אפשריות לכך הן: קיום מערכת קבועה של שיעורים המועברים לתלמידים שנרשמו אליהם; גילם של התלמידים; משך זמן הלימודים; הטלת חובות "אקדמיות" על התלמידים (עבודות, בחינות); מתן תעודה בסיום הלימודים.
ב. בחינת התכנים הנלמדים - על התכנים הנלמדים בו להיות כאלה שעלולים להטעות את הציבור כאילו מדובר במוסד להשכלה גבוהה.

כאשר אין מידע מספיק אודות הפעילות המתקיימת במוסד ניתן לפנות אליו בפנייה מקדמית כדי שיבהיר את מהות הפעילות המתקיימת בו. במקרים בהם סבור הצוות המקצועי במל"ג כי מדובר ב"מוסד חינוך" – מתבצעת פניה למוסד בדרישה להפסיק את השימוש בכינוי המוגן ולהתריע בפניו על כך שמדובר בעבירה פלילית ועל כך שבסמכות המל"ג לנקוט את ההליכים הנדרשים לשם הפסקת השימוש באותו כינוי.
הנוהל הפנימי הובא לידיעת חברי הוועדה לפיקוח ואכיפה במועצה להשכלה גבוהה בישיבתה ביום 13.11.18, דווח במליאת המועצה להשכלה גבוהה וכן, נשלח לרשם התאגידים.
לגופו של עניין, המל"ג מבקשת להבהיר כי כפי שהוסבר בהרחבה, סעיף 21ח(א) לחוק קובע מספר כינויים מוגנים. יודגש כי הסעיף אוסר את השימוש בכינוי "מכללה אקדמית" אך איננו אוסר על שימוש בכינוי "מכללה", שכן מכללה יכולה לפעול כמכללה שאיננה אקדמית. על כן, הקביעה בדו"ח כי גופים שמשתמשים בכינוי "מכללה" עוברים על סעיף 21ח(א) לחוק המל"ג איננה נכונה.

סעיף 21ח(א) מחיל את האיסור על "מוסד חינוך" בלבד. על כן הקביעה בדו"ח לפיה המל"ג מוסמכת לפעול כנגד "מוסדות הכשרה" המפרים את החוק איננה מדויקת.
כמו כן, מבהירה מל"ג כי סמכות האכיפה בכל הנוגע לעבירות לפי סעיף 26 לחוק הינה של משטרת ישראל. בנוסף, סעיף 26א לחוק קובע כי עבירה על סעיף 21ח(א) לחוק הינה עבירה גם על חוק הגנת הצרכן, תשמ"א – 1981 ולממונה על הגנת הצרכן והסחר ההוגן נתונות לעניין עבירות אלה כל הסמכויות שיש לו לפי פרקים ה' ו-ו' לאותו חוק.

המל"ג פועלת בצורה נמרצת ואקטיבית, הן באופן יזום והן כתגובה לפניות ציבור, בטיפול במוסדות חינוך אשר עושים שימוש בכינויים מוגנים. במסגרת הפנייה למוסדות החינוך, המל"ג מורה למוסדות לחדול משימוש במונחים המוגנים וכן מבהירה אילו צעדים ינקטו אם לא יפעלו בהתאם להוראותיה. במקרים הנדרשים, פונה המל"ג בבקשה להמשך הטיפול במוסד המפר על ידי הרשויות המוסמכות, קרי משטרת ישראל והרשות להגנת הצרכן. מל"ג תמשיך ותפעל לפי הוראות חוק המל"ג בכל הנוגע לשימוש אסור בכינויים מוגנים שנעשה על ידי מוסדות חינוך.

ליקוי

2. אסדרת ההכשרה לביצוע טיפולים וניתוחים פלסטיים אסתטיים והפיקוח עליהם - ניתוחים פלסטיים אסתטיים וטיפולים אסתטיים מתבצעים בידי רופאים שהתמחו בתחומי רפואה שונים; חלקם מבצעים ניתוחים פלסטיים אסתטיים שאינם בתחום מומחיותם, וזאת בניגוד לחוזר משרד הבריאות משנת 2012, הקובע את סוגי המומחיות הנדרשים מרופאים לביצוע ניתוחים מסוימים כדי לא לגרום נזק למטופל.
כמו כן, רופאי שיניים עושים טיפולים אסתטיים באזורים שונים בגוף שאינם האזורים שבהם מותר להם לטפל לפי חוזר משרד הבריאות משנת 2013. בין טיפולים אלה: הזרקות למחשוף לטיפול בקמטים; הזרקות לקרקפת למניעת התקרחות; הזרקות לעורף לטיפול במיגרנות; והזרקות לכפות הידיים, לכפות הרגליים ולבתי השחי למניעת הזעה. עליו להשלים ולגבש את מדיניותו, בשיתוף האיגודים המקצועיים, בעניין מרחב הפעולה המותר של רופאי השיניים בתחום הרפואה האסתטית וקבלת ההכשרה המתאימה;
תחום האסתטיקה אינו מוגדר כתחום התמחות ברפואה, אך רופאים מתחומי התמחות שונים או ללא מומחיות מציגים את עצמם כבעלי מומחיות ב"רפואה אסתטית", ב"דרמו אסתטיקה", ב"טיפולים אסתטיים" וכיוצא בזה. פרסום כזה מנוגד להוראות הדין ולקוד האתי ומטעה את הציבור. על משרד הבריאות לאכוף את הנחיותיו

בחוזר משנת 2012 ולמנוע ביצוע ניתוחים פלסטיים אסתטיים על ידי רופאים שמומחיותם אינה תואמת את סוגי הניתוחים שהוא קבע; על משרד הבריאות לפעול בנחישות להפסקת השימוש של רופאים בתואר של "מומחים לרפואה אסתטית" - תחום התמחות שאינו קיים, ולצורך זאת לנקוט בכל הכלים החוקיים העומדים לרשותו, לרבות טיפול בעבירות משמעת על ידי נציב קבילות הציבור למקצועות רפואיים במשרד הבריאות.
משרד הבריאות אינו פועל באופן נחרץ ושיטתי נגד רופאים שמפרסמים את עצמם, בניגוד לתקנות ונגד רופאים ומכונים שמעסיקים רופאים, ומפרסמים מבצעים, הנחות ותמונות של ידוענים שטופלו ושל מטופלים אחרים. פעולות המשרד בעניין זה מעטות ונקודתיות. על משרד הבריאות גם למגר את תופעת הפרסום של רופאים ומכוני אסתטיקה בניגוד לחוק; יש להגיש קובלנות משמעתיות במקרים הנדרשים, על מנת למצות את הדין עם מפרסמים אלה, כל זאת כדי למנוע נזקים למטופלים.
טיפולים להזרקת בוטוליניום וחומצות היאלורוניות מתבצעים לעיתים על ידי רופאים מחוץ למרפאה (למשל "מסיבות בוטוקס" הנערכות בבתים פרטיים), בניגוד להוראות משרד הבריאות, המחייבות רופא לוודא את התאמת התשתיות למתן הטיפול. טיפולים כאלה מסכנים את המטופלים בסיבוכים רפואיים כגון חסימת כלי דם, נמק וזיהומים. על המשרד לאכוף את האיסור לבצע הזרקות מחוץ למרפאות ולאתרים רפואיים.

תגובה
משרד הבריאות

2. הכשרה והתמחות לרופאים היא פרורוגטיבה של הר"י ולא של משרד הבריאות.
עד לאחרונה שררה אי בהירות מסוימת בנוגע לגבולות האיסור על רופאי שיניים לעסוק ב"טיפולים אסתטיים". עם הסדרת העיסוק בתחום אסתטיקה על ידי רופאי שיניים ופרסום חוזר חדש בנושא בזמן הקרוב, יחידת הדין המשמעתי תפעל כדי לאכוף את ההנחיות של משרד הבריאות ולמנוע ביצוע טיפולים אסתטיים שלא חלק מעיסוק בריפוי שיניים. המשרד מציין כי כבר ננקטו צעדים משמעתיים ואף הותלו רישיונות של רופאי שיניים אשר הציגו את עצמם בפרסומים עם התואר "ד"ר", מבלי לציין כי מדובר ברופא שיניים

הוועדה המייעצת לבדיקת הטעיית הציבור בפרסום למוצרי בריאות פועלת במספר תחומים:
- מניעת הטעיית הציבור ביחס למוצרי בריאות, תוספי תזונה, תמרוקים, מוצרים המואופתיים, אביזרים ומכשור רפואי.

- יעוץ וגיבוי מקצועי לגופים הרגולטורים שבסמכותם למנוע הטעיית הציבור .
- פיקוח וייעוץ לחברות מסחריות לגבי מסרים שאותן חברות מסחריות מייחסות או מבקשות לייחס למוצרים שלהן.
- פרסומי אנשי מקצועות הרפואה.
- פרסום הפניות וממצאי הבדיקות והמסקנות והבאתם לידיעת הציבור.

בנוגע לטיפול בפרסומי מקצועות הרפואה, הוועדה פועלת באופן שוטף בדרך של פניות הוציאה למעלה מ 90 פניות שונות בכתב, בענין זה לרופאים, בתי חולים, מכונים שונים. חלקן פניות יזומות בשיתוף עם גורמים מקצועיים במשרד, איגודים מקצועיים, לשכת האתיקה בהר"י. חלקן פניות שנעשו באופן יזום. הטיפול בפרסומי רופאי שיניים החל במחצית 2017, עד למועד זה טופל הנושא באגף האיכות ולא על ידי הוועדה. רוב רובם של המפרסמים הסדירו את פרסומיהם. יחידת הדין המשמעתי משמשת ככלי אכיפה ולא הוועדה. בתחום פרסומי מקצועות הרפואה הועברו פניות הוועדה לדין המשמעתי לטיפול ו/או לחוות דעת משפטית. יחידת הדין המשמעתי אמונה על טיפול בכל עבירות המשמעת הנעשות על ידי בעלי מקצועות רפואה (רופאים, רופאי שיניים, אחיות, פיזיותרפיסטים, רוקחים ועוד). יחידת הדין המשמעתי פעלה ותמשיך לפעול, כדי לנקוט בצעדים משמעתיים נגד אנשי מקצועות רפואיים העוסקים בטיפולים אסתטיים או משתמשים בתארים וכינויים שלא כדין.
בנושא טיפולים להזרקת בוטוליניום וחומצות היאלורוניות המתבצעים לעיתים על ידי רופאים מחוץ למרפאה בניגוד להוראות משרד הבריאות, ככל שמידע קונקרטי כזה יגיע למשרד – יטופל. בנוסף, המשרד בוחן הוספת הנושא לבקרות במרפאות כירורגיות פרטיות בקהילה.

ליקוי

3. ליקויים באסדרה ובפיקוח משרד הבריאות על שימוש במכשירים, בחומרי מילוי לטיפולים אסתטיים ובתמרוקים - חוק ציוד רפואי, התשע"ב-2012 (להלן - חוק ציוד רפואי), שנועד להסדיר את הייצור והשיווק של ציוד רפואי, את השימוש בו ואת הבטחת בטיחותו, לא נכנס עד כה לתוקף מפני שמשרד הבריאות לא התקין את התקנות המסדירות ייצור, שיווק ושימוש בציוד רפואי שאיננו רשום. לפיכך מוסדות פרטיים, שבעיקר בהם נעשית פעילות אסתטית, רשאים לרכוש, לשווק ולייצר ציוד רפואי בלי שנרשם וללא הגבלה, בלי לבדוק אם איכותו ובטיחותו שלעיתים אינן מספקות. אף על פי שבעבר העיר מבקר המדינה למשרד הבריאות על אי-קידום התקנת התקנות

ולמרות החלטת ממשלה בנושא משנת 2017 טרם התקין המשרד את התקנות הדרושות, ומשרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה. ההשלכות מכך שחוק ציוד רפואי ותקנותיו טרם נכנסו לתוקף הן בין היתר כלהלן: אין חובת רישום של מכשירים פולטי קרינה כגון לייזר, ולפיכך אין חובת הכשרה לצורך הפעלתם וכל אדם יכול להפעילם. מדובר בסיכון ממשי ונזקים עלולים להיגרם למטופלים בעקבות הפעלה לא נכונה שלהם. אין חובה חוקית לרישום חומצה היאלורונית, ולכן אין שום גורם שחייב לוודא כי רק גורם רפואי משתמש בה, אין פיקוח על תהליך הייצור של החומצה, על אחסונה ושינועה. בעליו של ציוד רפואי שנרשם בפנקס הרישום אינו מחויב לדווח על תקלות ונזקים שגרם ציוד רפואי, והמשרד אינו יכול לרכז את המידע ולפקח על תפקודו התקין של הציוד. לכן לאגף האכיפה במשרד הבריאות, שאמור לטפל בתפיסת ציוד רפואי מזויף ומוברח, לרבות חומצה היאלורונית, אין כלים למילוי משימותיו שנועדו להגן על בריאות הציבור. למרות הסיכונים בשימוש בסיליקון נוזלי, הידועים בארץ ובעולם זה כ-20 שנה והאיסור על השימוש בו במדינות מפותחות רבות ועל אף החלופות היעילות והבטוחות שהתפתחו במהלך השנים, משרד הבריאות לא אסר על השימוש בו, ויש רופאים שעדיין עושים בו שימוש למילוי נפח בפנים ולטיפול בקמטים. אין בידי משרד הבריאות כלים לאיתור קוסמטיקאיות המשתמשות בתמרוקים שנרקחו ושווקו שלא כדין. למרות המלצות הוועדה לבחינת העיסוק בקוסמטיקה משנת 2004, שיש לחייב הכשרה בנושאים של ייצור עצמי ושל שיווק ושימוש אסורים, בפועל לא נעשה הדבר.

על משרד הבריאות להשלים בדחיפות את התקנת התקנות שיאפשרו את כניסתו לתוקף של חוק ציוד רפואי, שבמסגרתו יחויב הרישום ויפוקחו תנאי הייצור, האחסון והשינוע של חומצה היאלורונית. עליו גם להתקין תקנות בנושא פיקוח, בקרת איכות ודיווח על אירועים מיוחדים. על המשרד לשוב ולבחון את אישור השימוש בסיליקון נוזלי שנתן בשנת 2000.

תגובה
משרד הבריאות

3. תקנות: מאז שחוקק חוק ציוד רפואי בשנת 2012, פעל משרד הבריאות בשיטתיות להעביר את התקנות שיאפשרו את הפעלתו המלאה של החוק. ביוני 2013, פורסמו תקנות ציוד רפואי (רישום ציוד רפואי בפנקס וחידושו), התשע"ג-2013. בפברואר 2014, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הבריאות המורה למערכת הבריאות להיערך לפעולה על פי העקרונות הקבועים בחוק הציוד הרפואי. משרד הבריאות גיבש נוסח מעודכן של התקנות המהוות תנאי לכניסתו לתוקף של החוק. להשלמת הפעילות המשרד נערך להעברת טיוטת תקנות למשרד

המשפטים, לאחר פרסומן להערות הציבור, לא יאוחר מסוף שנת 2019. לאחר קבלת אישור משרד המשפטים לנוסח התקנות, יפעל משרד הבריאות להנחתן בכנסת ואישורן. חוק ציוד רפואי, לכשיכנס לתוקף, קובע את סמכויותיו של המשרד בתחום זה.

מכשירי פולטי קרינה: השימוש במכשירים הפולטים קרינה מעבר למפורט בתוספת השלישית לחוק הציוד הרפואי, ייעשה על ידי רופא/ה שהודרך והוסמך על ידי היצרן או אחות/אח בפיקוח רופא/ה. המשרד עוקב כל העת אחר ההתפתחויות בתחום המכשור לטיפולים אסתטיים הפולט קרינה שאינה מייננת ויעדכן במידת הצורך את הטבלה. משרד הבריאות סבור שגם לגבי מכשור הכלול בתוספת השלישית בחוק הציוד הרפואי, שלגביו לא ניתן להגביל המשתמש, יש לחייב הכשרה מתאימה במסגרת הקורסים שמחייב משרד העבודה לצורך קבלת רישיון לעיסוק בקוסמטיקה.

חומצה היאלורונית: כבר כיום השימוש בחומצה היאלורונית (בהזרקה), במגבלות הנובעות מכך שחוק הציוד הרפואי אינו בתוקף, מוגבל לרופא בלבד. על בעל הרישום לעשות פעולות מעקב ופיקוח מכוח חתימתו על התחייבות כזו בעת תהליך הרישום. להשלמת הפעילות המשרד מתכנן להעביר למשרד המשפטים את הגירסא הסופית (מבחינתו) של התקנות הנדרשות מכח סעיף 4 לחוק הציוד הרפואי, שהן התקנות החסרות לצורך כניסת חוק הציוד הרפואי לתוקף, לא יאוחר מהרבעון הראשון של 2019. חוק ציוד רפואי, לכשיכנס לתוקף, קובע את סמכויותיו של המשרד גם בתחום המעקב אחר שיווק. המשרד יקיים דיון בנושא אישור השימוש בסיליקון נוזלי, שנתן בשנת 2000. לו"ז ביצוע: יוני 2019

ליקוי

4. כירורגיה פלסטית אסתטית בבתי החולים הממשלתיים ובתאגידי הבריאות שלידם- בניגוד להנחיית המשרד וללא אישורו, המרכזים הרפואיים הממשלתיים-עירוניים סוראסקי, בני ציון והממשלתיים אסף הרופא והמרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון, מבצעים ניתוחים אסתטיים בשעות הבוקר לצורך השלמת תוכנית הלימודים (סילבוס) של המתמחים בכירורגיה פלסטית.

לעיתים מטופלים נדרשים לניתוח בשל צורך רפואי הניתן במסגרת סל הבריאות, והם מבקשים לשלב בו ניתוח אסתטי שניתן לעשותו רק באופן פרטי. ניתוחים משולבים מקטינים סיכונים בשל ביצוע הרדמה אחת בלבד והדבר גם מאפשר ניצול אופטימלי של חדרי הניתוח והצוותים הרפואיים. בעניין זה קבע משרד הבריאות, בהמשך לחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה משנת 2002, כי מבוטח יעבור רק את הניתוח הרפואי במסגרת הרפואה הציבורית, ואת הניתוח

המשולב הוא יוכל לבצע רק במסגרת של רפואה פרטית. ואולם, קביעה זו יכולה להביא לחיזוק הרפואה הפרטית דווקא, בניגוד למדיניות משרד הבריאות. על משרד הבריאות לקיים בקרה על הפעילות שנעשית בתחום ניתוחי האסתטיקה במימון פרטי. עליו להיות ער להשלכות שיש לחוזר משנת 2011 על הניתוחים הפלסטיים האסתטיים המשלבים צרכים רפואיים במימון סל שירותי הבריאות ואסתטיים במימון פרטי, ולבחון אפשרות לתת אישור חריג כפי שמתיר החוזר או למצוא פתרון אחר.

תגובה
משרד הבריאות

4. בנושא האפשרות לעבור ניתוח משולב רק במסגרת הרפואה הפרטית, המשרד יקיים דיון. לוז ביצוע: עד חודש יוני 2019.
אכן הנחיית המשרד הייתה לניתוחים אסתטיים אחה"צ. המשרד מבקש לציין שלפי הדיווחים הן אסף הרופא והן איכילוב אכן מבצעים אותם אחה"צ. עם זאת עקב מורכבות הנושא, יתקיים דיון בהנהלת המשרד עד יוני 2019.

ליקוי

5. כירורגיה פלסטית אסתטית בבתי החולים הממשלתיים ובתאגידי הבריאות שלידם - בניגוד לחוזר המשרד משנת 2010, גופים מסחריים מממנים משרות תקן מבוקשות של מתמחים במחלקות לכירורגיה פלסטית בבתי חולים ציבוריים. הגופים המסחריים מממנים את משרות התקן הנוספות באמצעות עסקאות או תרומות לתאגידי הבריאות של בתי החולים. גם מוסדות רפואיים וגורמים אחרים מממנים משרות תקן כאלה כדי לתגבר אצלם את השירות הרפואי וכדי לאפשר להם לקבל הכשרה בתחום. למשל: סוראסקי העסיק שבעה מתמחים מעבר לתקן הקיים במימון גורמים שונים ורמב"ם (הקריה הרפואית לבריאות האדם בחיפה) העסיק שישה מתמחים כאלו. הדבר עלול לגרום לחוסר שוויון בין המוסדות המממנים למוסדות אחרים, להעמיק את הפערים בין המרכז לפריפריה ולמעורבות של גורמים בעלי עניין במספר הרופאים המתמחים בתחום. על משרד הבריאות להורות על הפסקת מימונם של תקנים באמצעות עסקאות או תרומות של גורמים מסחריים ולבחון את היקפי ההתמחות שמוסד רפואי אחד רשאי לממן ואת מספר המתמחים שניתן להעסיק במחלקות לכירורגיה פלסטית מעבר לתקן. על המשרד גם לקיים בקרה על יישום הנחיותיו.

תגובה
משרד הבריאות

5. הוקמה ועדה ע"י המנכ"ל לבחינת הנושא.

ליקוי

6. הכללת טיפולים אסתטיים במסגרת תוכניות השב"ן - הטיפולים האסתטיים הניתנים לחברים בתוכניות השב"ן של הכללית, מכבי ומאוחדת, והנובעים בעיקר מתחרות בין קופות החולים על צירוף ושימור המבוטחים, יוצרים עלויות שנתיות כבדות לקופות, למשל, תשלומים בסכומים של עשרות מיליוני ש"ח בשנה להסרת שיער, כל זאת בלא צורך רפואי. הכללית מפעילה את תחום האסתטיקה במסגרת השב"ן באמצעות ש.ל.ה.. חברה זו מציעה בין היתר טיפולים בהזרקות, בחומרי מילוי ובהכנסת חוטים וכן טיפולי פנים. ואולם, משרד הבריאות טרם הסדיר את החזקתה של החברה בידי הכללית. החברה מעניקה הנחות על טיפולים אלה לחברי השב"ן שלה בלבד. נוצרת בכך אפליה של שאר מבוטחי הכללית שאינם חברים בשב"ן על ידי חברת בת שלה. על משרד הבריאות להסדיר בהקדם, כנדרש בחוק, את פעילות קופות החולים באמצעות חברות בנות, ובכללן חברת ש.ל.ה. של הכללית, ולהגביר את הפיקוח על השירותים שהן נותנות. על סגן שר הבריאות שמינה ועדה לבחינת תוכניות השב"ן של הקופות לוודא שתגיש בהקדם את המלצותיה ועל המשרד לדון בהן.

תגובה
משרד הבריאות

6. הסדרת פעילות חברת ש.ל.ה: לאחר דיונים רבים בסעיפי היתר ההחזקה בחברת ש.ל.ה הגיעו משרד הבריאות והכללית לטיוטה כמעט מוסכמת של נוסח ההיתר. הדיונים נפסקו לקראת סיומם בשל חילופי המנכ"לים בשירותי בריאות כללית, וכעת עם כניסתו לתפקיד של המנכ"ל החדש הדיונים בנושא התחדשו והמשרד מצפה לחתימת השרים על היתר ההחזקה לכללית בחברת ש.ל.ה כבר בחודשים הקרובים.
המשרד מבצע מעקב ובקרה שוטפים אחר פעילויות חברות הבנות של הכללית בפרט, וכל קופות החולים בכלל, לרבות כל החברות שטרם ניתן להם היתר החזקה חתום על ידי שרי הבריאות והאוצר. בייחוד אמורים הדברים ביחס לחברות שבהן יש טיוטה מוסכמת של היתר ההחזקה, גם אם עוד לא חתומה, ומשרד הבריאות מקפיד כי הקופות תפעלנה בהתאם לאמור בסעיפי טיוטות ההיתרים.
ועדה לבחינת השב"ן: הוועדה לבחינת תוכניות השב"ן של קופות החולים פועלת במרץ ומתכנסת בתדירות גבוהה על מנת

לשקול ולבחון בכובד ראש את הנושאים הנידונים במסגרת הוועדה ולגבש המלצות על כלל הנושאים שעלו וקשורים בתכניות השב"ן. בחינת הנושאים שעלו מצריכים עבודת מטה רחבה וכן דיון מעמיק על השלכות הרוחב של כל שינוי עליו יומלץ וההשפעה על כלל המבוטחים. הוועדה מתעדת להגיש המלצותיה עד יולי 2019.

המערך המבצעי של מד״א בשגרה ובעיתות חירום והסדרת תחום הרפואה הדחופה טרום-בית חולים

הגופים המבוקרים: מד״א, משרד הבריאות, במחלקת הרפואה של פקע״ר בצה״ל

ליקוי

1. זמני ההגעה של אט״נים ואמבולנסים לבנים למקרים דחופים - יעדי זמני ההגעה: זמני המענה המיטביים של מערך הרפואה הדחופה טרום-בית חולים נקבעו בוועדת רווח, שהקים משרד הבריאות בשנת 1990, ובמועד ביצוע הביקורת זהו התקן הרשמי. ועדת רווח קבעה המלצות בנוגע לשירותי רפואת החירום ההכרחיים למדינת ישראל למשך עשור, דהיינו עד לשנת 2000. ברבות השנים חלו שינויים בגודל האוכלוסייה בארץ, בפיזורה, בתשתיות התחבורה, בידע הרפואי ובהתפתחות הטכנולוגיה ובעקבותיהם נדרשה חשיבה מחודשת בנוגע להגדרת זמני ההגעה למטופלים, אולם משרד הבריאות לא עדכן את היעדים והמדדים לזמני הגעה למטופלים. לא כל שכן, כשנקרו בדרכו הזדמנויות לעשות כן - הן בעקבות טיוטת המלצות שהעביר לו מד״א בנושא בשנת 2015, והן בעקבות עיסוקו בנושא ״הגברת המענה הראשוני להצלת חיים״ במסגרת תוכנית לאומית שלו.

   זמני ההגעה בפועל: מבדיקה אקראית שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע ל-11 ערים, עלה שברובן של ערים אלה עמד מד״א בזמני ההגעה התקניים שנקבעו בשנת 1990. עם זאת, בשתיים מהערים מד״א חרג מהיעד התקני, ולכן במקרים אלו הוא לא סיפק לציבור את רמת השירות המחייבת. בבדיקת זמני ההגעה לאירועים מסכני חיים באותן ערים עלה כי מספר האירועים שבהם לא הגיע אט״ן תוך עשר דקות בממוצע ליום היה אפסי.
   על משרד הבריאות ליזום בדיקה, בשיתוף מד״א והמועצה הלאומית לטראומה ורפואה דחופה, שבעקבותיה יוגשו המלצות מעודכנות בדבר יעדים של זמני ההגעה על פי המאפיינים השונים (חומרת הבעיה הרפואית ודחיפותה, המרחב שבו מתקיים האירוע [עירוני, כפרי או דליל אוכלוסייה] וסוג רכב ההצלה שצריך להגיע לטיפול באירוע), וכן ייקבעו מדדים כמותיים ברורים שעמידה בהם תאפשר למד״א להגיע למוכנות המבצעית. אם מד״א ומשרד הבריאות לא יגיעו להסכמות בעניין זה - עליהם לפנות אל שר הבריאות, הממונה על ביצוע חוק מד״א.

תגובה
משרד הבריאות

1. משרד הבריאות יפנה למועצה הלאומית לטראומה ורפואה דחופה בבקשה לקיים דיון בנושא להגדרת זמני ההגעה של אמבולנסים במהלך שנת 2019, וזאת לאחר שבידי המשרד יהיה קובץ נתונים של כלל נסיעות החירום של מד״א ובכלל זה נתוני זמינות, שעל פיהם נתן יהיה להציג תמונה מלאה של מצב הזמינות בכל הארץ.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

1. א. טיוטת דו״ח ועדת מד״א מהווה יוזמה של מד״א לעריכת תכנית מתקדמת להתאמת הנדרש מבחינת זמני הגעה לתקופה הנוכחית, מתוך ראייה כלל מערכתית ורב-שנתית. הטיוטה מציעה התייחסות חדשה ומתקדמת לתחום העזרה הראשונה בכך שהיא יוצרת מדרג המבוסס על חמש קטיגוריות דחיפות רפואית, וקביעת חלון זמן ראשוני במסגרתו נדרש להגיע איש צוות ראשון לחולה תוך התייחסות למרחב האירוע, לחומרה ולדחיפות הבעיה הרפואית.
ב. טיוטת המלצות ועדת מד״א הוגשה על ידי מד״א לאישורו של משרד הבריאות בחודש מאי 2015, אולם ההמלצות לא אושרו (וגם לא נדחו) על ידי משרד הבריאות. מאז ועד היום התקיימו בין מד״א לבין משרד הבריאות דיונים רבים בקשר עם קבלת התקציב הנדרש למד״א לשם טיוב זמני ההגעה והוצאתן אל הפועל של המלצות טיוטת הדוח, ובכלל זה תוספת של 60 משמרות הפעלה כנדרש למימוש מסקנות טיוטת הדו״ח במלואן.
ג. מבלי לגרוע מהאמור, מד״א הכין תכנית שיפור רב-שנתית, שהוצגה אף היא למשרד הבריאות ולוועדה המיוחדת לצדק חלוקתי ולשוויון חברתי, שגם במסגרתה בוצע ניתוח מעמיק של המענה הקיים לקריאות חירום וזמני הגעה אל מול צרכי מד״א לשם שיפור השירות (לרבות הקמת תחנות חדשות ונקודות הזנקה במקומות בהם המענה אינו מיטבי, תוספת תקני הפעלה ועיבוי משמרות הפעלה, פריסה והצבת אופנועים ועוד). נושאים אלה נדונים עם משרד הבריאות מידי שנה, פעמים רבות, והובאו לאישורו נוכח הצורך בתקציב ממשלתי הנדרש ליישומן.
ד. ללא קבלת תקציב ממשרד הבריאות ו/או קבלת אישור שרי הבריאות והאוצר להעלאת אגרת הפינוי בגין שירותי מד״א לא ניתן לממן ולהוציא אל הפועל את ההמלצות לטיוב זמני ההגעה ושיפור השירות. מד״א מציין כי חרף אי-העברת התקציבים

הנדרשים, הוא קיצר את זמני ההגעה שלו, מתקציבו הוא, תוך הגדלת מספר האט"נים מ-22 ל-90. אולם, אין די בתקציב הקיים להשגת היעדים האמורים.

ה. נוכח האמור, בהיעדר אישור או מקורות מימון מתאימים, המועצה והוועד הפועל לא יכולים היו לקבוע מדיניות של זמני תגובה התואמים את דוח הביקורת. אילו היו המועצה והועד הפועל נוהגים אחרת היה בכך משום חוסר אחריות כלכלית ותקציבית אשר יכולים היו לפגוע באיתנותו הכלכלית של מד"א ובשירותים המוענקים על ידיו.

ו. בטיוטת דו"ח ועדת מד"א זמני תגובה ממוצעים להגעת איש צוות ראשון באירוע בהתאם לקטיגוריות הרפואיות השונות ובהתאמה זמני תגובה להגעת אמבולנס רגיל ואט"ן. אין חולק כי הכלל הינו כי בחינת זמני הגעה של אמבולנסים מתבססת על בחינה של זמן ממוצע ולא זמן מרבי. כך נקבע גם בדו"ח ועדת רווח, וכך גם נהוג גם בארצות מתקדמות אחרות.

ז. בחינת זמני הגעה לפי זמנים ממוצעים (ולא זמני הגעה מרביים) הינה תוצאה ישירה של הצורך לנהל "כלכלת בריאות", לפיה יש לתת את הטיפול המיטבי בעלות סבירה. קביעה לפיה נדרש לקבוע יעדי הגעה בהתאם לזמנים מרביים אינה תואמת עקרונות אלה. יתרה מכך, על מנת לעמוד בזמני הגעה באופן מוחלט (ולא ממוצע), נדרש לקיים מערך עצום של אט"נים על מנת להבטיח כי בכל קריאה אפשרית, יהיו זמינים מספר אט"נים כמספר הקריאות. בהינתן כי בשנה מתקבלות כ-2.2 מיליון קריאות במוקד מד"א, המייצרות כ-800 אלף הזנקות, שכ-35% מתוכן מצריך הזנקה של אט"נים, לא ניתן להקים מערך אט"נים שיענה על הדרישות באופן אבסולוטי, מבלי להשקיע סכומים בלתי פרופורציונאליים בהעסקת כוח אדם נדרש למערך האט"נים.

ח. מד"א ישתף פעולה עם כל בדיקה של משרד הבריאות, יתרום מן הידע המקצועי שלו, יציג את זמני ההגעה המיטביים לעמדתו בהתאם לצרכים המוכרים לו מן השטח (שכבר הועלו בפני משרד הבריאות במסגרת טיוטת המלצות דו"ח ועדת מד"א) ויבהיר את הצרכים התקציביים הנדרשים לשם עמידה בזמני הגעה אלה.

ט. הואיל ולא צוינו שמות שתי הערים בהן מד"א חרג כביכול מזמני ההגעה לא ניתן להתייחס לנטען בעניינן, מספר המקרים מסכני החיים שבהם לא הגיע אט"ן תוך 10 דקות בממוצע ליום הינו אפסי, ודבר זה נכון גם לגבי ערים אלו.

ליקוי

2. זמני ההגעה של אט"נים ואמבולנסים לבנים למקרים דחופים - חסמים המונעים שיפור בזמני ההגעה של צוותי מד"א למטופלים: על

אף סיכום מ-1981 הנוגע להשתתפות רשויות מקומיות במימון הפעלת אט״ן, זה למעלה מעשר שנים יש רשויות שמעכבות תשלומים עד כדי הפסקת חלקן במימון האט״נים. עבודת מטה לבדיקת הנושא, אותה התחייב משרד הבריאות לבצע בשנת 2015, טרם הושלמה. על משרד הבריאות ומד״א לסיים בהקדם את עבודת המטה בנוגע להסדרת מימון האט״נים, ולחובות שנוצרו בעבר. לשם כך עליהם לקצוב פרק זמן מוגדר, ואם לא יצליחו להגיע להסדר מוסכם עליהם להביא את הסוגיה לפני הממונים על המחוזות של הרשויות המקומיות.

תגובה
משרד הבריאות

2. בדיקת מודל ההתחשבנות הוכללה בתכנית העבודה של אגף התקציבים של המשרד לשנת 2019.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

2. א. החסמים המצוינים בדו״ח אינם בשליטתו של מד״א ואין בסמכותו לגרום לגורמים הרלבנטיים לשנות מהם. מד״א עושה ככל יכולתו לנטרם, לנתחם ולהביאם לידיעת הגורמים המוסמכים שיש ביכולתם להביא לשינוי המצב הקיים ולהסרת החסמים. מד״א הכין תכנית שיפור רב-שנתית (כגון שופ״ר), שהוצגה למשרד הבריאות וכן לוועדה המיוחדת לצדק חלוקתי ולשוויון חברתי ויישומה תלוי בקבלת תקציב ממשלתי. הוצאתה אל הפועל של תכנית זו תלויה, בין היתר, בתקציבים שעל מד״א לקבל לשם כך ממשרד הבריאות ו/או קבלת אישור שרי הבריאות והאוצר להעלאת אגרת הפינוי בגין שירותי מד״א. תקציבים או אישורים כאמור לא ניתנו למד״א.
ג. מד״א פנה לרשויות מקומיות בנוגע לחובותיהן למד״א בגין מימון חלקן בהפעלת אט״נים בדרישה לתשלום חובותיהן, ואף פתח נגד חלקן בהליכים משפטיים.
ד. מד״א לוקח חלק בעבודת המטה למציאת פתרון למימון חלקן של הרשויות המקומיות בהפעלת האט״נים. מד״א העביר למשרד הבריאות מספר עבודות ופתרונות בהקשר זה, כאשר במסגרת האחרון שבהם משנת 2018 הוצג למשרד הבריאות תחשיב להסדר גביה ומימון.
ה. בנוסף, מד״א הכין ביחד עם הרשויות המקומיות טיוטת הצעת חוק לתיקון חוק מגן דוד אדום, ולפיה מדינת ישראל, היא שתישא בעלות הפעלת ניידות טיפול נמרץ, ללא השתתפות הרשויות המקומיות. טיוטה זו מצויה בשלבים ראשוניים וטרם נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה (דיון שאמור היה להתקיים בחודש יולי 2018 נדחה). יצוין, כי מד״א ומרכז

השלטון המקומי הסכימו שעד למועד גיבוש החקיקה ימשיכו הרשויות המקומיות לשאת בחלקן (1/3) בהפעלת האט״נים ביישוביהן. ללא הסדרה מהירה של הנושא, שירותי הנט״ן במדינת ישראל יקרסו.

ליקוי

3. זמני ההגעה של אט״נים ואמבולנסים לבנים למקרים דחופים - ברוב בתי החולים קיימים עיכובים הנובעים מהמתנה להקצאת מיטה במחלקות לרפואה דחופה (מלר״ד), בעקבות כך זמן השהייה הממוצע של אט״ן בבית החולים חרג מהזמן שמד״א מתייחס אליו כמיטבי - כחצי שעה. המשרד לא ניתח את התמונה המלאה של זמני השהייה של אט״נים במלר״דים, ולכן לא הציע פתרון מתאים לבעיה זו; העומס הרב במלר״דים ידוע לכול, והצורך של צוותי המלר״ד לעמוד בהנחיות המשרד ובמדד האיכות עלולים לתמרץ את צוותי המלר״ד לעכב את קליטת המטופל עד ל״חלון זמן״ שנוח להם יותר, כשבינתיים צוות מד״א ימשיך לשהות במלר״ד ולטפל במטופל. עיכוב זה פוגע בזמינות האמבולנסים והאט״נים. על משרד הבריאות להוביל עבודת מטה בשיתוף מד״א, בתי החולים והמועצה הלאומית לטראומה ורפואה דחופה, שבה יוגדרו יעדים ומדדים לזמני שהייה מיטביים של צוותי אמבולנסים לבנים ואט״נים במלר״דים. נוסף על כך עליהם לנתח את זמני השהייה בבתי החולים לעומת היעדים שייקבעו. ככל שיימצאו עיכובים גדולים על משרד הבריאות, בהשתתפות מד״א ובתי החולים לקיים בירורים כדי לעמוד על הסיבות לכך. בהמשך עליהם לקבוע תהליך יעיל לקליטה ראשונית של המטופל מרגע הגעת צוות מד״א למלר״ד עד שחרור האמבולנס וצוותו, ולעדכן בהתאם את מדד האיכות ואת הנחיות המשרד.

תגובה
משרד הבריאות

3. זמני השהייה של אט״נים במלר״דים: משרד הבריאות שם בראש סדר העדיפויות את קידום המענה לבעיית העומסים במלר״ד ומפעיל מזה כ-3 שנים תכנית לאומית לחיזוק המלר״דים הכוללת התייחסות למספר נדבכים ובניהם הגדלת מספר הרופאים והאחיות במחלקות לרפואה דחופה, הכשרה והפעלה של עוזרי רופא ומנהלני תפעול, הפעלת מודל תמרוץ כספי המעודד את בתי החולים לייעל את תהליכי העובדה במלר״ד ולקצר במידת האפשר את זמני השהייה במלר״ד תוך מתן טיפול מקצועי ובטוח לפונים, ייזום והטמעה של מערכות מחשוב מתוחכמות המסייעות לשיקוף נתוני ההמתנה של אמבולנסים ושל המטופלים הממתינים לטיפול גם לצוותים וגם למטופלים, קידום מקצועי של צוותי המלר״ד על ידי ביצוע

הכשרות ייעודיות, תמיכה תקציבית ברכישת ציוד חיוני נדרש ועוד דברים נוספים אחרים. נתונים אחרונים מתכנית זו מצליחה להציג ירידה מרשימה בזמני ההמתנה להערכה ראשונית על ידי אחות ממיינת וירידה באחוז השוהים מעל 6 ו- 12 שעות במלר"ד, וכן ביוזמות מקומיות נוספות לטובת המטופלים.

במקביל מבצע המשרד בקרות יזומות ובקרות פתע בבתי החולים ובמסגרתם נבחנים בנוסף לדברים אחרים גם הטענות על עיכוב אמבולנסים במלר"ד. ממצאי בקרות אלו משוקפים להנהלות בתי החולים ובמרץ 2016 הנחה המשנה למנכ"ל משרד הבריאות את הנהלות בתי החולים לפעול לשחרור מהיר יותר ככל שניתן של צוותי האמבולנסים מהמלר"ד. בנוסף, במסגרת מודל התמרוץ בשנת 2018, הובהר גם להנהלות בתי החולים שבמידה שימצאו מקרים בהם מונעים מצוות אמבולנס לפתוח גיליון מטופל בית החולים ייקנס בצורה משמעותית על ידי הפחתת ניקוד במודל אשר ישפיע על קבלת התגמול. למיטב הבנתינו, תופעה זו, אם בכלל קרתה בעבר, כבר איננה נפוצה כלל.

לאחרונה, מונתה ועדה מייעצת נוספת, בשיתוף עם הנהלות בתי החולים, מנהלי מלר"ד, אחים ואחיות ומנהלי תפעול , יחד עם האיגוד הישראלי לרפואה דחופה, אשר נועדה לקיים חשיבה נוספת על תהליכים נוספים במלר"ד ובכלל זה גם כיצד להפחית את זמני ההמתנה של המטופלים ושל צוות הרפואה הטרום אשפוזית.

בכוונת המשרד לבחון את נושא זמני שהיית האמבולנסים בצורה יסודית יותר במהלך 2019 תוך כדי שיתוף מידע מלא הדדי ועל ידי ביצוע בקרות משותפות של משרד הבריאות יחד עם נציגי מד"א, כדי למגר תופעה זו.

הגדרת יעדים ומדדים לזמני שהייה מיטבים של צוותי אמבולנסים: במסגרת התוכנית הלאומית למדדי איכות בבתי חולים (2012) נקבע מדד הבודק זמן חציוני לביצוע טריאז' מרגע פתיחת תיק לחולה. המדד פורסם רק לאחרונה (דצמבר 2018) עבור שנת 2017.

למדד אין יעד מוגדר. חציון זמן המתנה בשנת 2017 עומד ברמה לאומית על 10 דקות. אין כל דרישה בהגדרת המדד לעמוד בפרק זמן כלשהו. אי לכך לא נראה סביר שהכנסת המדד גרמה להשהיה של חולים מחוץ למיון.

המשרד מציין כי ביצוע הבדיקה הראשונית (טריאז') הינה בדיקה מהירה מאוד ולא דורשת זמן ומשאבים רבים ויכולה להיעשות אף תוך שהיית החולה באמבולנס או על אלונקה כך שעמידה במדד זה אינה מחייבת הקצאה של מיטה למטופל בתוך המלר"ד.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

3. א. מד״א אינו אחראי למלר״דים, ולכן גם אינו יכול לחייבם לפעול באופן מסוים. על אף האמור, מד״א פועל ככל יכולתו כדי לסייע לצמצום העיכובים במלר״ד, ככל שאלו תלויים בו, ואף פועל באופן אקטיבי לסייע לצמצום משך קליטת המטופל במלר״ד באמצעות העברת מידע מוקדם, ככל הניתן, למשל באמצעות האפליקציה שמד״א פיתח.
למשרד הבריאות הסמכות לפקח, להסדיר וליתן פתרונות לנושא העיכובים במלר״דים הן בטווח הקצר על ידי הסטת חולים למלר״ד בבי״ח אחר בזמן עיכוב נקודתי במלר״ד מסוים; הן בטווח הארוך על ידי מתן פתרון לסיבות לעיכובים חוזרים ונשנים ועקירתם מן השורש (כגון: מחסור בכוח אדם, מחסור במיטות במלר״ד, עיכובים הנובעים מקיומם של מדדי האיכות ועוד).
מעבר לאמור, למד״א אין את הכלים או הסמכויות לשינוי המצב הקיים במלר״דים.
ב. מד״א מבקש להפנות את תשומת הלב לכך שהוא פיתח אפליקציה לניטור והעברת מידע במצבי חירום לבבים במצבי שבץ מוחי. אפליקציה זו מעבירה את המידע ממד״א ישירות לקרדיולוג בחדר הצנתורים ומאפשרת העברתו של המטופל ישירות לצנתור תוך חיסכון ניכר ומשמעותי בזמן קבלתו במלר״ד. באופן דומה מועברים נתונים ישירות לנוירולוג, ובכך מתאפשר חיסכון בזמן תחילת הטיפול בחולה הסובל משבץ מוחי. מטבע הדברים, היוזמה של מד״א גם כאן מסייעת לצמצום משך הזמן עד לקבלת הטיפול הנחוץ במלר״ד.
שיפור זה התאפשר בזכות מד״א שמחשב את התהליך כולו בעלות של מאות אלפי ש״ח, על חשבונו ומתקציבו בלבד. האפליקציה הוטמעה בבתי החולים בארץ ללא תקציב ממשרד הבריאות. בכך, סייע מד״א על חשבונו הוא, והגם שהנושא אינו באחריותו, לקיצור זמני קבלת חולים המפונים על ידיו לבתי החולים.
ג. מד״א מציין כי הוא מבצע מעקב וניטור רצופים ועקביים של משך שהיית אט״נים ואמבולנסים לבנים במלר״דים של בתי החולים באמצעות המערכת הממוחשבת שלו. במסגרת זו כל אמבולנס שנמצא במלר״ד למעלה מ-30 דקות מקבל התראה על עיכוב, ועליו לדווח ולציין את הסיבה לעיכובו. מנהל תורן המצוי במשמרת באותה עת בוחן את העיכובים, וככל שנמצא כי אין מדובר בעיכוב נקודתי או בודד מד״א פונה למשרד הבריאות, שלו האחריות והסמכות לפקח ולהסדיר את נושא העיכובים במלר״דים. מד״א מעביר את הנתונים והמידע באשר

לעיכובים במלר״דים למשרד הבריאות באופן קבוע, שוטף ותדיר.
בידי משרד הבריאות האפשרות לתת פתרונות לעיכובים במלר״דים הן בטווח הקצר על ידי הסטת חולים למלר״ד בבית חולים אחר בזמן עיכוב נקודתי במלר״ד מסוים, והן בטווח הארוך על ידי מתן פתרון לסיבות לעיכובים החוזרים והנשנים במלר״דים ועקירתם מן השורש, למשל, באמצעות מתן פתרון למחסור בכוח אדם, למחסור במיטות במלר״ד ופתרון לעיכובים המושפעים ממדד האיכות המנטר את פרק הזמן שחולף מהקבלה המנהלית למלר״ד ועד לטיפול בחולה. ככל שהדברים נוגעים למד״א הוא ישתף פעולה ויסייע בכל עבודת מטה שיתבקש להשתתף בה, יסייע בניתוח זמני השהייה במלר״דים, ויתרום מניסיונו המקצועי לצורך קביעת מדדים לזמני שהייה מיטביים במלר״דים ולקליטה ראשונית יעילה של מטופל מרגע הגעתו למלר״ד על ידי צוותי מד״א ועד לשחרור האמבולנס וצוותו.

ליקוי

4. זמני ההגעה של אט״נים ואמבולנסים לבנים למקרים דחופים - מודל ״מד״א בקהילה״ שאמור לאפשר אבחנה וטיפול בבית המטופל או בתחנת מד״א ועשוי להפחית להערכת מד״א, כרבע מהפינויים של מד״א למלר״דים וכך להגביר את זמינות צוותי מד״א, טרם הופעל כפיילוט עקב חילוקי דעות בין מד״א לקופות החולים בעניין תמחור השירות. על משרד הבריאות לבחון בשיתוף עם מד״א את ההיתכנות של הפעלת מודל מד״א בקהילה לעומת חלופות אחרות שעשויות לצמצם את העומס במלר״דים, ולהסדירו אם יימצא שהוא בר ביצוע. כיוון שמימוש המודל כרוך בהסכמות של קופות החולים, שהמשרד אחראי לאסדרה של פעילותן ראוי לשתף גם את קופות החולים בתהליך זה.

תגובה
משרד הבריאות

4. מד״א בקהילה: מודל מד״א בקהילה הינו מודל שעל פניו יכול להיות חיובי. עם זאת נדרשת הסדרתו במספר מישורים:
הסדרת הפעולות שהפרמדיק מבצע בבית המטופל ע״י הועדה לפעולות חריגות. הנושא הועלה לוועדה שהתקיימה בדצמבר 2018, טרם פורסמו החלטותיה. (ולאחר מכן נדרש זמן עד שיכתבו בתקנות על מנת שיכנסו לפועל). פרוטוקולים של ועדת חריגים. יהיה צורך להפעיל מודל זה בזהירות תוך ווידוא שלא תיפגע זמינות של צוותי מד״א בעיקר למקרים דחופים מסכני חיים.

כמו-כן, נדרשת הסדרת התעריף לשירות ולכך נדרש אישור משרד האוצר ויתכן שאף שינוי חקיקה.
המשרד מציין כי לא ברור כלל שצפויה הפחתה בכלל במספר הביקורים במלר"ד, מהסיבות הבאות:
מכלל המטופלים במלר"ד רק כ- 9% מגיעים ע"י מד"א.
זמינות השירות עשויה להביא לכך שגם מטופלים שלא היו קוראים לפינוי על ידי מד"א כלל, היות והם ממתינים לבדיקת רופא למחרת, ישתמשו בשירות, ואלו מטופלים שכלל לא היו מגיעים למלר"ד מלכתחילה.
לאור זאת במשרד מדגיש שפעילות זו צריכה להיעשות בזהירות ותוך ביצוע מעקב ובקרה, וקביעת כללים מתאימים ובכלל זה שינוי חקיקה (תקנות).

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

4. מודל "מד"א בקהילה" הינו יוזמה חשובה וייחודית של מד"א, שמטרתה לתת מענה קהילתי מורחב לקריאות חירום המתקבלות כיום במוקד מד"א. הטמעתו והוצאתו אל הפועל של מודל מד"א בקהילה יפחיתו כ-200,000 פינויים למלר"דים מידי שנה, ובכך יביאו לצמצום העומסים הקשים במלר"דים, המוזכרים גם בדו"ח הביקורת; לשיפור זמינות האמבולנסים והאט"נים - עובדה שיהא בה כדי להשפיע על טיוב זמני ההגעה של מד"א לקריאות חירום; ולחיסכון והתייעלות של הגורמים המעורבים במתן שירותי רפואה דחופה טרום אשפוזית. מד"א סבור שנכון לפעול בהקדם ככל הניתן להסדרת פעילות מבורכת זו, באמצעות קביעת המתכונת בה יופעל השירות וקביעת תעריף השירות.

ליקוי

5. ליקויים בהסדרת תחום העזרה הראשונה והרפואה הדחופה טרום-בית חולים בידי משרד הבריאות - עמימות בנוגע לאחריות משרד הבריאות למד"א: למרות הערות מבקר המדינה בדוחות קודמים שפרסם, ולמרות המלצות ועדת תדמור משנת 2014, משרד הבריאות עדיין לא קידם את ההסדרה הנחוצה כדי להגדיר את מארג היחסים בינו ובין מד"א. בפועל אין תוכן ממשי לקביעה בחוק מד"א ששר הבריאות הוא האחראי לביצועו. על פי הודעת המשרד, הנושא לא היה בסדר העדיפות שלו בשנים האחרונות, והוא גם לא קבע לוח זמנים לטיפול בנושא. על משרד הבריאות בשיתוף מד"א ומשרד המשפטים לקיים עבודת מטה מסודרת ומשותפת שתביא בחשבון את המלצות ועדת תדמור ואת הערות הביקורת כדי לקדם הסדרה יעילה וברורה של מארג היחסים שבין משרד הבריאות ומד"א. על משרד הבריאות

לבחון את התוצאות של היעדר הסדרת הפיקוח של משרד הבריאות על מד״א, ובהתאם לכך לקבוע את לוח הזמנים הנדרש להסדרתו ואת הדרך היעילה והמהירה ליישום הפיקוח על מד״א.

תגובה
משרד הבריאות

5. המשרד יבחן הכללת הנושא במסגרת תכנית עבודה של הלשכה המשפטית לשנת 2020.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

5. מד״א מבקש להפנות את תשומת הלב, בהתאם לחוק מגן דוד אדום, שר הבריאות ממונה על ביצוע החוק, והוא רשאי, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, לקבוע הוראות בדבר דיווח של מד״א למשרד הבריאות בכל עניין הנוגע לפעילותו לפי חוק זה.
יחד עם זאת, יש לזכור כי מד״א הינו גוף משפטי ייחודי - אגודה אוטונומית ועצמאית - ועליו לשמור על עצמאותו, כך שיוכל לפעול בכל עת בהתאם לעקרונות התנועה המחייבים. עצמאות מד״א מהווה תנאי יסודי לאפשרות האגודה להיוותר חברה בארגון הצלב האדום. זאת ועוד, מד״א פועל במסגרת תקציבית מבוקרת, וזאת גם כחלק מחובותיו המשפטיות. לפיכך, כל אסדרה צריכה להיעשות בהתבסס על המגבלות החוקיות הקיימות והתקציב הקיים.

ליקוי

6. ליקויים בהסדרת תחום העזרה הראשונה והרפואה הדחופה טרום-בית חולים בידי משרד הבריאות - הסדרת הפעילות של חברות אמבולנסים פרטיות: המשרד לא קידם את הצעת החוק הממשלתית לשירותי אמבולנס, התשס״ה-2005, האמורה להסדיר את הנושא. בהיעדר חקיקה אין את ההסדרה הנדרשת של פעילות חברות אמבולנסים הפרטיות, ואין בידיו כלי אכיפה אפקטיביים שיבטיחו הפעלת החברות בהתאם לאמות המידה שהוא קבע. על מנכ״ל משרד הבריאות להסדיר את פעילות חברות האמבולנסים הפרטיות, כדי להביא לכך שיפעלו בהתאם לאמות המידה שקבע משרד הבריאות למען בריאות הציבור. על המנכ״ל לקבוע לשם כך לוח זמנים לאסדרת הנושא, ולהנחות לפיו את הייעוץ המשפטי של המשרד בנוגע להשלמת גיבושה של הצעת החוק וקידומה; נוסף על כך, על המשרד לדון בצורך באסדרת מקצוע הפרמדיק בחקיקה ראשית. על משרד הבריאות

לבחון את הדרך שבה יוכל לגבש מאגר פרמדיקים מעודכן ומלא, ולתאם עם מד״א וצה״ל את דרכי עדכונו.

תגובה
משרד הבריאות

6. אסדרת מקצוע הפרמדיק וחוק שירותי אמבולנסים בחקיקה ראשית: המשרד יבחן הכללת הנושאים במסגרת תכנית העבודה של הלשכה המשפטית לשנת 2020.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

6. מד״א ישתף פעולה עם המשרד ככל שידרש.

ליקוי

7. ליקויים בהסדרת תחום העזרה הראשונה והרפואה הדחופה טרום-בית חולים בידי משרד הבריאות - ליקוי בהסדרת שיתוף הפעולה בין מד״א ובין ארגון איחוד הצלה: משרד הבריאות טרם השלים את הטמעת יישומון מד״א אצל כונני איחוד הצלה, ולכן מוקד מד״א אינו יכול לגבש תמונה מדויקת ושלמה על מיקומם של כלל הכוננים (של מד״א ושל איחוד הצלה), כדי שיוכל לנהל את האירוע בצורה יעילה; למרות ההסכם בין מד״א לאיחוד הצלה ולמרות הנחיות המשרד בנוגע לשיתוף הפעולה בין מד״א לאיחוד הצלה, לא הצליח המשרד לאכוף את הנחיותיו בדבר אי פרסום מספר הטלפון של מוקד החרום של איחוד הצלה במרשתת ובמקומות אחרים. הדבר עלול לגרום להטעיה של הציבור, כיוון שהפונים עלולים להניח בטעות שהמענה הרפואי שיקבלו באמצעות המוקד של איחוד הצלה זהה לזה שיקבלו באמצעות מוקד 101 של מד״א. יש חשש שקריאות המגיעות למוקד של איחוד הצלה לא יועברו באופן שיטתי ומסודר למוקד 101, ולכן לא תמיד יוזנק למקום האירוע בזמן צוות מד״א, שיכול לתת את המענה הרפואי הנדרש, הכולל גם פינוי של המטופל באמבולנס לבית החולים. על משרד הבריאות לבחון את נוסח פרסום מספר הטלפון של איחוד הצלה באתר המרשתת שלו ובערוצים האחרים, להבהיר לאיחוד הצלה בצורה חד-משמעית באילו מקרים ובאילו ערוצים יוכל לפרסם את מספר הטלפון שלו. עליו להבטיח, שמספר המוקד של איחוד הצלה לא יפורסם כמספר לקריאות חירום, ולאכוף בנחישות ובעקביות את הנחיותיו. על משרד הבריאות להסדיר לאלתר את יחסי הגומלין בין מד״א לאיחוד הצלה ולארגונים אחרים, כדי להבטיח שעזרה ראשונה טרום-אשפוזית מצילת חיים תינתן בצורה יעילה ומקצועית.

תגובה
משרד הבריאות

7. החל מחודש יוני 2018 הושקה המערכת והועלתה לאוויר.
נכון לתאריך 31.1.19 איחוד הצלה העביר רשימה של 4040 כוננים מתוכם 2053 מחוברים ומוזנקים באמצעות אפליקציית מערך הכוננים הלאומי.
1500 כוננים כפולים שאיחוד הצלה מסרב לברר לאיזה ארגון הם מעדיפים להשתייך המחוברים כיום דרך אפליקציית מד״א, ולגבי היתר פועל איחוד הצלה לנסות לאתרם ומנסה לחברם למערכת. בנוסף המשרד מדגיש שישנו הליך סדור לטיפול בתקלות טכניות בין מד״א לאיחוד הצלה.
המשרד מבהיר כי מרבית הכוח עליו הצהיר איחוד הצלה מחוברים כיום, ומד״א יכול לשלוט על כלל הכוחות המחוברים למערכותיו ולהזניק את הכוננים כנדרש.
לגבי מספר המוקד של איחוד הצלה- המשרד פנה מספר פעמים לארגון איחוד הצלה לחדול מפרסום מספרו המטעה את הציבור ובעת חירום עלול להאריך את זמן המענה. המשרד אף פנה לשר התקשורת על מנת שמספר זה לא ישמש לקריאות חירום. (לאגף המפקח הכללי הוצגו המכתבים לאיחוד הצלה ולשר התקשורת).

ליקוי

8. ליקויים בהסדרת תחום העזרה הראשונה והרפואה הדחופה טרום-בית חולים בידי משרד הבריאות - פערים בהעברת מידע ממד״א למשרד הבריאות: מד״א טרם השלים את הדיווח שלו למשרד על אודות 6 מבין 11 מדדי האיכות שדרש המשרד; בשל היבטים של אבטחת מידע, קיים שוני בין מפתחות ההצפנה של מספרי הזהות שבהם משתמש מד״א ובין אלה של המשרד ובתי החולים, ולכן לא ניתן להצליב בין קובצי הנתונים של הגופים על אודות מטופלים, והדבר פוגע בניתוח ומחקר של יעילות הטיפול בהם; משנת 2014 משרד הבריאות ומד״א דנים במתן האפשרות למד״א לצפות בנתוני מטופלים, אך נושא זה טרם הוכרע.
נחוץ כי משרד הבריאות יקבע הוראות מכוח סמכותו של שר הבריאות בחוק, בדבר דיווח של מד״א למשרד בכל עניין הנוגע לפעילות מד״א לרבות דיווח על מדדי האיכות. עליו גם להבטיח שמתכונת הדיווח תאפשר הצלבה בין הנתונים של מד״א, המשרד ובתי החולים, כך שמידע פרטני וחשוב על מטופלים יועבר בין הגופים, תוך הגנה על פרטיותם והשגת תכלית הדיווח.

תגובה
משרד הבריאות

8. בשנת 2018 תוקן חוק מגן דוד אדום (תיקון מס' 8) שמתייחס לסוגיית העברת המידע ממד"א למשרד הבריאות. בחוק נקבעה סמכות שר הבריאות לקביעת הוראות בדבר דיווח של מד"א למשרד הבריאות כולל התייחסות לסוגיית שמירת מידע רפואי מזוהה. לפיכך, אי הבהירות לגבי הסמכויות, אינה רלבנטית עוד. בנוסף, תיקון החוק מאפשר למשרד לקבל מידע רפואי לא מזוהה ממד"א אולם באופן שיאפשר לממשק אותו עם מאגרי מידע נוספים שקיימים בידי המשרד כגון קובץ בתי חולים וקובץ מלר"דים.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

8. א. כעולה מהדו"ח, פעולותיו של מד"א בהקשר זה נעשות לפנים משורת הדין ובהסכמה עם משרד הבריאות, וגם בהקשר זה מד"א פועל ללא שניתן לו התקציב הנדרש לכן, ברי כי משרד הבריאות צריך לקבוע ביחד עם מד"א מדדי איכות התואמים את פעולות מד"א, וכן לדאוג להעברת התקציב הנדרש לצורך השלמת הדיווח אודות המדדים האמורים. זאת, שכן לא ניתן לצפות ממד"א לפעול לפי מדדי איכות, שאינם מותאמים לפועלו ולצרכיו וללא העברת התקציב הנדרש לשם כך.
ב. מד"א מבקש להבהיר כי הדיווח על פי מדדי איכות מוסדר בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (מדדי איכות ומסירת מידע), התשע"ב-2012, המכפיפות אליהן את בתי החולים וקופות החולים. מד"א אינו כפוף למדדי האיכות שהוגדרו בתקנות אלו, ולא הוגדרו מדדי איכות בנוגע אליו. מעבר לכך, חלק ממדדי האיכות אינם מותאמים לשירותים הניתנים על ידי מד"א (אלא נוגעים לבתי החולים וקופות החולים בלבד) ולמידע שבאפשרותו לספק, והם אינם מתוקצבים על ידו. מד"א מעיר כי כל תקצוב בהקשר זה צריך להיעשות באופן סביר, תוך ראיית מכלול השירותים שעל מד"א לספק ומתוך הבנה כי תקצוב של נושא מסוים נעשה על חשבון תקצוב של נושא אחר, חשוב לא פחות.
ג. חרף האמור ונוכח ההכרה בחשיבות ניטור פעילותו של מד"א לשם הבטחת איכות השירותים שהוא מספק לתושבי ישראל, הסכים מד"א לדווח על מדדי איכות מסוימים, המותאמים לפעילותו ואשר לא נדרשים תקציבים גבוהים מאוד ומיוחדים לשם פיתוחם או רכישת ציוד שיאפשר דיווח עליהם. מדדים אחרים אינם ניתנים לדיווח מהסיבות שצוינו בדו"ח הביקורת, ובכלל זה מדדים שמצויים בפיתוח, ומדד

שלא ניתן לדיווח מבחינה טכנית ואשר דורש רכישת ציוד מתקדם ופיתוח מחשובי בעלויות גבוהות מאוד.
ד. על מנת שמד״א יוכל לדווח בהתאם למדדי איכות יש לקבוע, בשיתוף מד״א, מדדי איכות התואמים את פעילות מד״א והשירותים הניתנים על ידו. כמו כן, יש לדאוג להעברת התקציב הנדרש לצורך השלמת הדיווח אודות מדדי האיכות.
ה. מד״א צופה שפיתוחם של המדדים המצויים כיום בפיתוח יסתיים עד לסוף שנת 2019.

ליקוי

9. ליקויים בהסדרת תחום העזרה הראשונה והרפואה הדחופה טרום-בית חולים בידי משרד הבריאות - הסדרת מקצוע הפרמדיק: המשרד לא קידם חוק שיסדיר את מקצוע הפרמדיק ויבטיח רמה מקצועית הולמת בתחום; היות שמקצוע הפרמדיק אינו מוסדר בחוק, מאגר הפרמדיקים הקיים במשרד הבריאות לא כולל פרטים על העוסקים במקצוע בפועל ועל כשירות הפרמדיקים הרשומים בו, ולכן אין למשרד תמונת מצב מעודכנת על אודות הפרמדיקים שתוכל לאפשר למשרד לנהל דיון משותף עם צה״ל בנוגע להצבה מיטבית של פרמדיקים בעיתות חירום בצבא, במד״א או בתפקיד אזרחי. כדי להבטיח רמה מקצועית הולמת של העוסקים במקצוע הפרמדיק, על המשרד לקבוע לוח זמנים לאסדרת הנושא. מאגר פרמדיקים מעודכן ומלא יכול לסייע בשילוב הפרמדיקים בשגרה ובעיתות חירום בצה״ל, במד״א או בתפקיד אזרחי. על כן, על משרד הבריאות לבחון את הדרך שבה יוכל לגבש מאגר כזה, ולתאם עם מד״א וצה״ל את דרכי עדכונו.

תגובה
משרד הבריאות

9. הסדר מקצוע פרמדיק: המשרד יבחן את הכללת הנושא במסגרת תכנית עבודה של הלשכה המשפטית לשנת 2020. על אף שמקצוע הפרמדיק אינו מוסדר בחוק והם אינם נדרשים על פי חוק לקבל רישיון ממשרד הבריאות, למשרד יש מאגר של פרמדיקים שהוכשרו במדינת ישראל. עם זאת, אכן למשרד הבריאות, בדומה למקצועות אחרים, שאף מוסדרים בחוק, אין נתונים על העוסקים בפועל וכן על ועל כשירות הפרמדיקים לעסוק במקצוע והמשרד אינו יכול לחייב את הפרמדיקים כמו גם עוסקים בתחומים אחרים, להעביר למשרד נתונים אלה.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

9. מד״א ישתף פעולה עם המשרד ככל שנדרש ומציין כי לפני כשנה גובשה הצעת חוק שלא קודמה מסיבות שונות ומשונות אשר אינן תלויות במד״א.

תגובה
צבא ההגנה לישראל

9. גיבוש ותיאום תכנית שילוב פרמדיקים בצה״ל – יבוצע תאום לגבי הקמת מערך פרמדיקים לאומי, הכולל נתונים מעודכנים אודות הפרמדיקים בצה״ל. לו״ז – רבעון שני 2019.

ליקוי

10. ליקויים בהסדרת תחום העזרה הראשונה והרפואה הדחופה טרום-בית חולים בידי משרד הבריאות - מגישי עזרה ראשונה: בהיעדר הסדרה חוקית לרישוי מקצוע מגישי עזרה ראשונה, המשרד אינו מפקח על הגופים שמבצעים הכשרות למקצוע זה. נוכח הסיכונים במתן עזרה ראשונה בידי אדם שאינו מיומן על משרד הבריאות לפעול להסדרת התחום, ובמידת הצורך עליו לקדם הסדרה חוקית שתאפשר לו לפקח על הגופים שמבצעים הכשרות למקצוע זה.

תגובה
משרד הבריאות

10. המשרד יבחן את הכללת הנושא במסגרת תכנית עבודה של הלשכה המשפטית לשנת 2020.

ליקוי

11. מוכנות מד״א לעיתות חירום - תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות אינו תואם את הנדרש ממנה בעיתות חירום: הרשות העליונה לאשפוז לא עדכנה את תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות, ולכן מערכת הבריאות נערכת לחירום על פי תרחיש ייחוס ענפי חסר שאינו תואם את הנדרש ממנה בעיתות חירום.
אי-כשירות מבצעית בשל מחסור בכוח אדם ובאמבולנסים: ועדת האמבולנסים קבעה ב-2016 כי בעיתות חירום יש צורך ב-1,351 רכבי הצלה שיפעלו במד״א ברציפות בכל המשמרות. במאי 2018 היו למד״א רק 1,091 רכבי הצלה (כ-81% מהנדרש); בנוסף, בעיתות חירום צפוי מחסור ממשי חמור של יותר ממחצית הפרמדיקים (כ-53%) ושל כמחצית (51%) מחובשי רפואת החירום (חובש-נהג)

הנחוצים לאיוש מצבת האמבולנסים הקיימת במד״א (1,091); כמו כן קיים מחסור גם במטפלים הבכירים (פרמדיק או רופא) בפלוגות הרפואה של פקע״ר שאמורות לתגבר את מד״א בעיתות חירום - רק כשני שלישים מתפקידים אלו מאוישים. יוצא שבשל המחסור המשמעותי בכוח אדם יאוישו בעיתות חירום רק 697 (כ-64%) מ-1,091 רכבי ההצלה הקיימים במד״א, ורק כ-52% ממספר רכבי ההצלה שקבעה ועדת האמבולנסים כיעד לאומי מלא בעיתות חירום (1,351).

לדעת מד״א, היח״ר (יחידה המתגברת את מד״א בחירום) המונה מאות חובשים, אינה יכולה לשמש כוח תגבור ראוי לפעילות מד״א בעיתות חירום. מד״א ציין שכשירותה אינה מספקת למתן שירותי הרפואה הטרום-אשפוזית בחירום.

על הרשות העליונה לאשפוז לעדכן לאלתר את תרחיש הייחוס הענפי למערכת הבריאות; על האגף לשעת חירום שבמשרד להציג כהלכה, באופן ברור ומלא את תמונת המצב לאשורה של מוכנות מערכת הבריאות לעיתות חירום בכלל ובנוגע למד״א בפרט. יש להציג בתמצית המנהלים גם את הפערים של מד״א בכוח אדם, באמבולנסים ובאמצעי תקשורת ייעודיים. על משרד הבריאות לעמוד בלוח הזמנים שקבע כדי שנושא יחסי הגומלין בין מד״א ובין חברות האמבולנסים הפרטיות בעיתות חירום יוסדר סופית. כדי למנוע מצב של כוח אדם חסר בעיתות חירום העלול לפגוע בכשירות המבצעית של כוחות מד״א - על פקע״ר בשיתוף מד״א לקבוע במשותף מכסת חובה לאיוש מינימלי מחויב של המחלקות המיועדות להתייצב במד״א. על צה״ל לראות את התמונה הכוללת של הצורך במטפלים הבכירים שהוא כוח אדם ייחודי - ולפיה לחלק את המשאבים ולמלא את החסר.

תגובה
משרד הבריאות

11. תרחיש ייחוס מעודכן: 3.2019:
עד סוף חודש מרץ משרד הבריאות צפוי לקבל את הנתונים המפורטים של תרחיש הנפגעים, אזרחים ואנשי צבא, בחלוקה ובפירוט שלא היה בידי המשרד עד עתה. מתוכננים מספר דיונים בין האגף לשעת חירום והנהלת רח״ל וכן בין האגף ובין פקע״ר וחיל הרפואה בהם יידונו נתונים אלה וינותחו לכדי מסקנות באשר למצב מוכנות מערכת הבריאות, בבתי החולים ובמוסדות הבריאות בקהילה, לשם זיהוי פערים ושינויי הערכות או הצטיידות, באם יהיה בכך צורך. המענה של מערכת הבריאות לתרחיש הייחוס החדש, פרי עבודת הניתוח דלעיל, יוגש לאישור רשות האשפוז והבריאות העליונה בהתכנסותה הקרובה.
אי כשירות מבצעית בשל מחסור כוח אדם ואמבולנסים: בעקבות המלצות הועדה, המליץ משרד הבריאות בפני משרד

התחבורה להאריך את תוקף האמבולנסים של מד״א על מנת שיוכלו להישאר כעתודת גיבוי למענה בשעת חירום.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

11. נדרש לתקצב את מד״א לכל עדכון בתרחיש הייחוס לשם ביצוע התאמות נדרשות.

תגובה
צבא ההגנה לישראל

11. ועדת האמבולנסים היא באחריות משרד הבריאות ומד״א. צה״ל מהווה בה רק פורום משתתף ומייעץ ויפעל ככל שיידרש במסגרת כינוס הועדה.
כשירות כ״א ביח״רים (יחידה רישומית) היא בינונית לאור תחלופת חיילים. לאחרונה בשל שינוי קריטריון גיל יציאה לפטור ממיל׳, נגרעו מהיחידה חיילים רבים ונקלטו במהלך 2018 חיילים חדשים בהתאמה. בוצע מיפוי של בעלי תפקידים חדשים במקצועות הקריטיים (פרמדיקים, חובשים ונהגי אמבולנס). בדצמבר 2018 בוצע אימון להעלאת כשירות היחידה והטמעת בעלי התפקידים החדשים.
לקביעת מכסת חובה לאיוש מינימלי של המחלקות המיועדות להתייצב במד״א -
בפקע״ר קיימות עשרות מחלקות פלוגות רפואה גדודית (להלן: פלר״ג) המתגברות את מד״א בחירום ומתאמנות במד״א בשגרה, כאשר הרכב הסד״כ הינו מטפל בכיר ו-6 חובשים.
כיום, איוש התקינה עומד על כ-85%, ופקע״ר עושה ככל יכולתו להשלים את הפערים למול צרכי הצבא והסקטור האזרחי ובהתאם לסדרי העדיפות. צה״ל מבין את הצורך, ופועל בהתאם לסדר עדיפות.
הצבת פרמדיקים ומיצוי הפוטנציאל שלהם, בשילוב בצה״ל ומד״א בעתות חירום - ביחס לשירות החובה צה״ל מתמודד בשנים אלו עם פערי כוח אדם חובה כתוצאה מקיצור שירות החובה לגברים, אשר יוצר מעמסה בעיקר על המערך הלוחם ותומך הלחימה ביחידות הקדמיות של צה״ל. השיבוץ לתפקיד הפרמדיק בצה״ל מתבצע רק לאחר מיון מלש״בים באיכות גבוהה ובכשירות לחימה, ולכן כל הסטה של כוח אדם לתפקיד זה במד״א – יגרום להחמרת הפערים הקיימים ויפגע בכשירותן של היחידות הלוחמות בצה״ל. כמו כן, יש לציין כי בשנים האחרונות התקיימה עבודת מטה בהובלת משרד הביטחון או בהשתתפות הגופים בהם מוצבים חיילים מחוץ לסדר הכוחות (להלן: ימ״ל), ובסופה הוחלט על קיצוץ של כ-1,000 שיאים של

חיילי חובה בימ״לים בתהליך הדרגתי של מספר שנים. לצד זאת, צה״ל מבהיר גם כי כל החלטה על הצבת חיילים נוספים מחוץ לסד״כ, בוודאי ביעדים שאינם קיימים כיום - מחייבת את אישור ועדת חוץ וביטחון. ביחס לשירות המילואים צה״ל מדגיש כי במסגרת תהליך מתמשך של חיזוק ארגוני העזר, החילוץ וההצלה וכחלק מלקחי מלחמת לבנון השנייה, עלה צורך לממש ואף להקל במדיניות העברת חיילי מילואים מצה״ל לארגוני עזר הנדרשים עבורם בחירום לרבות מד״א, וזאת על מנת לאפשר לארגונים אלה לעמוד במשימותיהם בשגרה ובחירום.

פירוט תהליכי העבודה הקיימים:

* בתהליך הניוד לארגוני העזר משובצים החיילים המשרתים במערך המילואים למד״א עפ״י הצגת דרישה מצד הארגון וקריטריונים שנקבעו בצה״ל. הפעימה מתקיימת אחת לשנה באופן מרוכז ומבוססת על רשימות שמיות שמועברות ממד״א ובה מפורטים כלל עובדי הארגון.
* מתבצעת בחינה למול המדיניות שנקבעה בין הארגונים את מי ניתן לנייד.
* כלל החיילים שעומדים בקריטריונים שנקבעו לניוד מנוידים מצה״ל לימ״ל הרלוונטי.
* במקביל, מד״א נדרשים לתקף אחת לשנה את רשימות עובדיהם המחויבים בשירות מילואים לצד עדכון שוטף בדבר הפסקת העסקת חייל מילואים לשם שיבוצו מחדש במערך המילואים (עפ״י צרכי צה״ל בלבד).
* לצד התהליך הקבוע, מתבצע מעת לעת, תהליך ניוד פרטני לאור בקשות של ארגוני העזר.

* קריטריונים וכללי הניוד:

* לא יאושר חייל במקצוע קריטי/מוחרג.
* לא יאושרו לניוד קצינים באופן גורף אלא באופן פרטני בלבד אל מול חו״ד יחידה (אלא אם בתיאום עם היחידה או קצין ע״ת גיל/ לא מתפקד או בע״ת ייחודיים באישור עתכ״א מילואים).
* לא ינויד יותר מקצין אחד בגדוד.
* לוחמים מגדודי פיקוד העורף וחיל אוויר יועברו לבחינה פרטנית בגדודים.
* לא ינוידו לוחמים בעלי הכשרת חבלה, סיור, צלפים וחובשות.
* לא יאושרו חיילים מיחידות הגמ״ר (אלא אם בתיאום אל מול יחידות ההגנה המרחביים אשר בעודף).
* תינתן עדיפות לניוד משרתים ביחידות המיוחדות בארגוני העזר בחירום.
* ייגרעו חיילים העובדים בארגוני העזר וההצלה העובדים לפחות שנתיים בארגון.

במהלך השנים האחרונות צה"ל פעל להגדלת היקף החיילים המועברים לארגוני העזר, יש לציין כי בעבר סוכם כי התהליך יתבצע אחת לשנתיים ושונה לפעם בשנה. צה"ל ימשיך לסייע בהיבט העברת כ"א למד"א ככל שניתן תוך איזון בין צרכי מערך המילואים לבין צרכי מד"א.

בחינת הדרכים המוצעות לבניין כוח אדם בחירום – בוצע. כפי שפורט לעיל בהרחבה, קיימת שיטה המבוססת על ההסכמים בין צה"ל למד"א לניוד כח האדם העובד בשגרה במד"א לימ"ל מד"א כך שהינו מוקפא משירות מילואים בשגרה ובחירום במסגרת ימ"ל זה. שיטה זו מאזנת בין צרכיו המבצעיים של צה"ל ומשימותיו בחירום לבין צרכי מד"א בחירום ככל שניתן. בהסתכלות הכוללת על כלל המסגרות שפורטו במסמך זה ניתן לראות כי המענה לבניין הכח מורכב משילוב שלוש שיטות קיימות:
א) ימ"ל מד"א (כאמור, עובדי מד"א המרותקים לטובת הארגון ומוקפאים משירות מילואים בצה"ל).
ב) יח"ר מד"א (אשר כולל עובדי מד"א לשעבר וחובשים כלליים המגויסים למילואים בחירום).
ג) מחלקות הפרל"ג (פלוגת רפואה גדודית), המתגברות את תחנות מד"א בשע"ח.

מתן מענה לניוד כ"א להתרמות - כיום קיים מענה לניוד כ"א על בסיס רכבים שכורים/רכבי ליסינג ומענה לשינוע הדם ע"ב מד"א. לא קיים מענה לרכב ייעודי המותאם לשנע כוח אדם ומנות דם בהתאם לקריטריונים הנדרשים. הנושא נמצא בבחינה ע"י אט"ל.

תגובה
רשות חירום לאומית (רח"ל)

11. עדכון תרחישי הייחוס הענפי למערכת הבריאות - תרחיש הייחוס לעורף הועבר למשרד הבריאות לרשות העליונה לבריאות הועבר באוקטובר 2017. על משרד הבריאות היה להיערך לתרחיש שקיבלו על פי הרשום. יחד עם זאת הפערים לגבי נפגעים של צה"ל מן הדין היה שיפנו לקצין רפואה ראשי שהינו חבר בכיר בוועדת האשפוז העליונה, לקבל את המידע הדרוש.

ליקוי

12. ליקויים בהעלאת מוכנות מד"א לעיתות חירום - שיתוף הפעולה עם חברות אמבולנסים פרטיות אינו מוסדר: **משרד הבריאות, הרשות**

העליונה לאשפוז וצה"ל לא הסדירו את שיתוף הפעולה בין מד"א ובין חברות האמבולנסים הפרטיות, אף שהאמבולנסים הרבים שברשותן (כ-480 אמבולנסים) יכולים לסייע מאוד בעיתות חירום. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות, לרשות העליונה לאשפוז ולצה"ל, כי למרות הערת מבקר המדינה בדוח היערכות העורף במלחמת לבנון השנייה - הם לא מילאו את חובתם וזה למעלה מעשור עדיין לא בחנו במשותף את כל הצרכים והמשאבים בתחום הפינוי של חולים ונפגעים בעיתות חירום. כמו כן לא הסדירו את הפעילות של חברות האמבולנסים הפרטיות ואת יחסי הגומלין שלהן עם מד"א בעיתות אלה, אף שהאמבולנסים הרבים שברשותן יכולים לסייע מאוד בעיתות חירום. צורך זה עולה בקנה אחד עם המלצת ועדת האמבולנסים, לחתום על חוזים נצורים עם חברות האמבולנסים הפרטיות ולוודא כי קיים בידיהם כוח האדם המתאים והמחויב לעבודה בחירום. בתשובת צה"ל הוא ציין, שהאחריות להסדרת נושא זה היא של משרד הבריאות. בתשובת משרד הבריאות הוא ציין, כי ניתן אישור להפעלתם החוקית של חברות האמבולנסים הפרטיות במסגרת התקנות לשעת החירום שנמצאות בשלב של אישור סופי במשרד המשפטים. הוא הוסיף כי מתבצעת עבודת מטה יחד עם מד"א לגיבוש התורה המבצעית להפעלת הצוותים, והוא צופה שעבודת המטה תסתיים במחצית הראשונה של שנת 2019. על משרד הבריאות לעמוד בלוח הזמנים שקבע כדי שנושא יחסי הגומלין שבין מד"א ובין חברות האמבולנסים הפרטיות בעיתות חירום יוסדר סופית.

תגובה
משרד הבריאות

12. בימים אלו המבוצעת עבודה של גורמי המשרד לשיתוף מד"א עם חברות אמבולנסים פרטיים, על מנת שניתן להסתייע בהם בעיתות חירום. ניתן אישור להסדיר את הפעלתם החוקית במסגרת התקנות לשעת החירום- וכן שיפוי כספי במידה ויופעל בחירום. התקנות נמצאות בשלב סופי של אישור מול משרד המשפטים. מתבצעת עבודת מטה יחד עם מד"א לגיבוש התורה המבצעית להפעלת הצוותים. צפי לסיום- במחצית הראשונה של שנת 2019.

תגובה
רשות חירום לאומית (רח"ל)

12. הסדרת יחסי הגומלין שבין מד"א לבין חברות האמבולנסים הפרטית בעיתות חירום - למרות שהנושא האמור לעיל אינו באחריות רח"ל הנושא נבדק מול מד"א. כרגע הנושא בעמ"ט של משרד הבריאות שאמור לקבוע את מספר האמבולנסים

הפרטיים שיוקצו בחירום למד"א (חלקם מוקצים לפקע"ר, כאשר מד"א הינו ארגון עזר של פקע"ר, במצב חירום) .

תגובה
צבא ההגנה לישראל

12. הנושא נמצא בתחום אחריות משרד הבריאות בלבד, האמון כרגולטור על המענה הרפואי. צה"ל מציין כי בין השנים 2017- 2018, בוצעו דיונים רבים במשרד הבריאות בהובלת המשנה למנכ"ל והנושא לא התקדם בשל סוגיות משפטיות- הפעלת אמבולנסים פרטיים.

ליקוי

13. ליקויים בהעלאת **מוכנות מד"א לעיתות חירום** - ליקויים בהתנהלות האגף לשעת חירום במשרד הבריאות בנוגע למוכנות מד"א לעיתות חירום: מאז ינואר 2014 (במשך כחמש שנים) לא ביצע האגף לשעת חירום ולו בקרה אחת על מד"א, כפי שנהג לעשות לפני כן; הנתונים שהאגף מציג למקבלי ההחלטות בדוח "תמונת מצב כוננות וכשירות לחירום" אינם מלאים, ותמצית המנהלים של הדוח אף אינה מפרטת כלל פערים קיימים במרכיבים קריטיים במוכנות מד"א לעיתות חירום; אף שסוכם שמשרד הבריאות יפעל כלפי משרד האוצר בנוגע לתקציב הנדרש כדי לגשר על הפערים בתקצוב הצרכים של מד"א בחירום - הוא לא עשה זאת. **על הנהלת משרד הבריאות לדרוש מהאגף לשע"ח לשלב בתוכניות העבודה השנתיות שלו בקרות על מד"א ולבצען.** בתשובת המשרד הוא ציין, כי בדצמבר 2018 התקיים דיון עם משרד האוצר בנושא, ובו הוחלט על ביצוע עבודת מטה משולבת של משרד הבריאות, משרד האוצר ורח"ל לבחינת כלל הצרכים הנדרשים לעיתות חירום ותיעדופם. במסגרת עבודת המטה המשותפת יש לקבוע את המרכיבים הקריטיים של מוכנות מד"א והמקורות למימונם - מתקציב המדינה או מתקציב מד"א. במהלך ביצוע עבודת המטה יש לקבוע לוחות זמנים לסיום העבודה. חשוב ששרי הביטחון, הבריאות והאוצר יעקבו אחר קידום הנושא בידי משרדיהם.

תגובה
משרד הבריאות

13. במהלך החודש הקרוב עולה לאישור תוספת תקציבית עבור הפעלת שני תקנים לתגבור מחלקת הרפואה של פקע"ר אשר תאפשר פתיחת שני תקני רס"ן לשם סיוע נוסף לאגף לשעת חירום במשימותיו השונות. בשל כך, המשרד מצפה כי לפחות שתי בקרות מוכנות מד"א תבוצענה לקראת סוף שנה זאת.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

12-13. מד״א ישתף פעולה עם כל גוף מבוקר.

תגובה
רשות חירום לאומית (רח״ל)

13. גיבוש תמונת מצב על מוכנות מד״א לחירום - ראש רח״ל מקבל באופן שוטף דוח מוכנות של מד״א אחת לחודש. האחריות היא על מד״א ומשרד הבריאות.

ליקוי

14. ליקויים בהעלאת מוכנות מד״א לעיתות חירום - היעדר תקציב להכשרת צוותים לטיפול **באירוע רדיולוגי**: באין הגדרה ברורה בנוגע לאחריות של המשרד למד״א, לא ניתן לקבוע באופן חד-משמעי אם המשרד חייב לממן את תוכנית ההכשרה של צוותי מד״א לטיפול בנפגעים באירוע רדיולוגי בשגרה, ואם כן באיזה שיעור. כתוצאה מכך צוותי מד״א אינם כשירים לטפל בנפגעים באירועים רדיולוגיים. נושא תקצוב ההכשרה לטיפול בנפגעים באירוע רדיולוגי מונח לפתחו של המשרד מאוגוסט 2017, על המשרד להסדיר את הנושא לאלתר.

תגובה
משרד הבריאות

14. המשרד רואה חשיבות וצורך לתת מענה תקציבי לנושא ועושה מאמצים בימים אלה על מנת להסדיר זאת עוד מתקציב שנת 2019.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

14. בכל הנוגע לכשירות מד״א לאירוע רדיולוגי בשגרה, הרי שלמרות שמד״א הגיש תכנית סדורה בנושא זה, לרבות פירוט התקציבים הנדרשים לו, בין היתר, להכשרות ותרגולים, עלות תפעול ותחזוקת ציוד מיגון ותרופות, שמירת הידע והטמעה לצוותים חדשים ושמירת כשירות צוותי מד״א, לא הועברו למד״א מלוא התקציבים הנדרשים לו לעניין זה. מד״א פועל בהתאם לתקציב המאושר על ידי מוסדותיו מכוח חוק מגן דוד אדום ותקנון מד״א. במסגרת זו פועל מד״א באחריות תקציבית תוך בחירה מושכלת לתעדוף נושאים שונים שהינם בתחומי

פעילותו, בין היתר, בהתאם לחשיבותם, דחיפותם והתוחלת להתרחשותם. נוכח האמור והואיל ונושא הטיפול באירועים רדיולוגיים אינו מצוי ברשימת הסיכונים והצרכים הקיימים כיום בתרחיש הייחוס ומשום שנושא זה אינו מצוי באחריותו התקציבית של מד"א, הרי שניתנת לו עדיפות נמוכה יותר. לפיכך, לדעת מד"א אין מקום לקביעה כי הוא בוחר על פי שיקול דעתו ולפי אינטרסים המועדפים עליו מתי לדרוש מימון ממשרד הבריאות ומתי לממן פרויקטים בעצמו.

תגובה
משרד הביטחון

14. מימון הכשרת כ"א מד"א לטיפול באירוע רדיולוגי –
א. התשתית הנורמטיבית - ראשית יובהר כי ממשקי העבודה של משהב"ט/מטה ע' שהב"ט להתגוננות עם מד"א נובעים מאחריות שהב"ט להכנת מדינת ישראל למענה לתרחישי טב"ק (טרור בלתי קונבנציונלי) כנגזר מהחלטת ממשלה ב/48 מינואר 2002. ע"פ החלטה זו "למשרד הבריאות אחריות משימתית להפעלת מערך בתי החולים ומגן דוד אדום לצורך טיפול בנפגעי האירוע". עוד נאמר בהחלטת הממשלה כי "כל גוף אחראי לבניית יכולות ביצוע משימותיו ובכלל זה גיוס כוח אדם, הכשרה, אימון ותרגול, שמירת כשירות מקצועית ומבצעית והכוננות הנדרשת".
ב. מד"א כמגיב ראשון - מד"א מהווה נדבך מרכזי וחיוני במערך המגיבים הראשוניים ואחראי על פינוי נפגעים מהזירה המזוהמת בה התרחש אירוע טב"ק לבתי החולים. בהיבטי המענה לטרור כימי וביולוגי, יש לציין כי מד"א שימש דוגמא ומופת והוביל בצורה מקצועית את נושא הכשרה הצוותים, השתתף בכל התרגילים המערכתיים ותרגילי בתי חולים והציג כשירות מבצעית גבוהה ביותר.
ג. מענה לאירוע רדיולוגי - תחום המענה הרדיולוגי הוחרג בטעות בהחלטת הממשלה ב/48, והאחריות על הפיקוד והשליטה באירוע זה מוטלת על צה"ל (במקום משטרת ישראל). כתוצאה ממחלוקת זו, גם מד"א הציג עמדה שונה ודרש הקצאת משאבים ייעודים לצורך הכשרת הצוותים שלו בתחום המענה לרדיולוגיה. משהב"ט הבהיר למד"א ולמשרד הבריאות כי האחריות המלאה להכשרת צוותי מד"א לתחום הרדיולוגיה מוטלת על משרד הבריאות, כאשר משרד הביטחון מקצה את הציוד הנדרש למימוש המשימה (אמצעי מיגון ודוזימטרים). במאי 2017, לאחר שנים של מחלוקת ואי הסכמות, משרד הביטחון הסכים לפנים משורת הדין ובאופן חריג לממן חלק מעלות הכשרת הצוותים בהיקף של עד 500 אש"ח, כאשר שאר המימון יינתן ע"י משרד הבריאות, ותקציב זה אף הועמד

במידי. למיטב הבנת משרד הביטחון, מד״א סרב להתניע את תהליך ההכשרה בתקציב משהב״ט עד שלא יועמד כל התקציב הדרוש לביצוע ההכשרה. כתוצאה מעמדה זו, תהליך הכשרת צוותי מד״א לתחום הרדיולוגיה מתעכב מזה כשנתיים. משהב״ט רכש את הציוד הנדרש למד״א, כאשר הציוד נמצא במחסני משרד הבריאות ולא הועבר לצוותים באמבולנסים עקב אי השלמת ההכשרה. לאור הנתונים המוצגים לעיל, המשרד מסכים עם עמדת הביקורת שקובעת כי באחריות משרד הבריאות להעמיד את המשאבים הנדרשים להשלמת מוכנות מד״א לאירוע רדיולוגי, בדגש על הכשרת הצוותים ושמירת כשירותם המבצעית. משרד הביטחון יעמוד בהתחייבותו לסייע בתהליך ההכשרה ולספק לצוותי מד״א את הציוד הנדרש למימוש אחריותו המשימתית.

תגובה
רשות חירום לאומית (רח״ל)

14. רח״ל אינה אחראית על תקציב פערים במד״א למרות שמידי פעם על פי אפשרות קיימת מסייעת לארגון. ככלל מד״א חסר בתקציב באופן קבוע להיערכות ומוכנות לחרום- ההשלמות הנדרשות צריכות להינתן ע״י המדינה מכיוון שמד״א הינו ארגון Pre Hospital היחידי של מדינת ישראל. על כן התקציב לבניין הכוח של מד״א לכל אירועי החרום ובכלל זה גם לאירועי רדיולוגי, חייב שיינתן ע״י משרד האוצר/משרד הבריאות.

ליקוי

15. ליקויים בהעלאת מוכנות מד״א לעיתות חירום - **מחסור במערכות קשר** במד״א בעיתות חירום: מד״א אינו מחובר למערכת התקשורת הייעודית של גופי החירום השונים (פקע״ר, המשטרה ורשות הכיבוי וההצלה). בכך עלולים להיפגע התפקוד המבצעי של מד״א ויכולת הפיקוד והשליטה של פקע״ר על ניהול האירועים בעיתות חירום. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרדי הבריאות, הביטחון והאוצר כי זה מכבר היה עליהם להגיע להסכמות בנוגע להצטיידותו של מד״א במערכת התקשורת החיונית כל כך. ואולם לא רק שהם לא נקטו את הצעדים המתבקשים - הם אף לא הביאו את העניין לדיון ולהכרעה אצל ראש הממשלה. היות שמדובר במערכת שנודעת לה חשיבות קריטית בעיתות חירום, ומאחר ששלושת המשרדים משתהים בנקיטת הצעדים המתבקשים - חשוב שהשרים המופקדים על משרד הביטחון, משרד הבריאות ומשרד האוצר יעקבו אחר קידום הנושא וככל שתימשך המחלוקת יכריעו הם בעניין. אם לא יצליחו עליהם להביא את הנושא להכרעת ראש הממשלה כפי שציין מבקר המדינה בעבר.

תגובה
משרד הבריאות

15. הסוגיה התקציבית טרם הוסדרה למרות פניות של מגן דוד אדום לגורמים השונים בשנים האחרונות בעקבות החלטה שלא לתקצב את מד״א, למרות שגופי ההצלה אחרים תוקצבו. הנושא יועלה לדיון במסגרת דיוני תקציב בריאות- אוצר 2020.

תגובה
מגן דוד אדום בישראל

15. נדרש לתקצב את מד״א להצטיידות כאמור.

תגובה
רשות חירום לאומית

15. מתן מענה אינטגרטרי כוללני לשעת חירום לתקשורת בין גופי החירום בכלל והרפואה בפרט – בוצע. בימים אלה סיכמה מד״א על הצטיידות במערכת קשר DMR אשר יוכלו להתחבר ל ״רדיו לאומי״.

קבלת תרומות ומתן חסויות על ידי נציגויות ישראל בחו״ל

הגופים המבוקרים: משרד החוץ , משרד המשפטים, משרד האוצר

ליקוי

1. דיני המתנות בשירות המדינה חלים על מתנות לעובדי מדינה בכסף או בשווה כסף, אך אינם חלים על תרומות שניתנות לגופים ממשלתיים, לרבות נציגויות ישראל בחו״ל. אף על פי כן, משרד החוץ אישר קבלת תרומות בשווה כסף באמצעות אפיונה כמתנה לעובד הנציגות. בנסיבות אלה ולאור האמור בתגובתו, על משרד המשפטים להנחות את משרד החוץ שלא לאשר עוד בקשות לקבלת תרומות כאמור על ידי הנציגויות באמצעות ועדת המתנות של המשרד.

תגובה
משרד החוץ

1. במקרים הנדירים בהם ניתנת לנציגות תרומה פעוטת ערך בשווה כסף – אשר מן הסתם ניתנת למי מעובדי הנציגות, ובהיעדר דרך אחרת לאפשר למשרד לקבל את התרומה, הנ״ל נבחן כמתנה לעובד המשרד באמצעות וועדת המתנות בהתאם לדין והוראות התקנון בעניין מתנות ובהתאם להוראות החוק והוראות התכ״ם (תקנון כספים) הרלוונטיות. ככל שלא נמצאה מניעה מקבלת המתנה – המתנה מאושרת לתצוגה בנציגות או בבית השרד, נרשמת באינוונטר המשרד ובכך מתאפשר מסלול קבלתה.
באופן כללי יוער כי לדעת משרד החוץ קיימת בעייתיות בסירוב גורף לקבלת תרומות המוצעות לנציגות על-ידי גורמים מקומיים. הבעייתיות נעוצה בעיקרה באי נעימות ובפגיעה בקשרים עם גורמים המעוניינים לתמוך ערכית בפעילות מדינת ישראל ונציגויותיה בחו״ל. בהתאם, סירוב לקבל את התרומה עלול לעיתים להתקבל בעלבון אצל מציע התרומה ולפגוע במרקם הקשרים העדין של הדיפלומטים הישראליים בחו״ל עם בני שיחם.

תגובה
משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי מנהלי)

1. בהתאם להמלצת דוח הביקורת פנה משרד המשפטים אל הלשכה המשפטית של משרד החוץ במכתב המבהיר את

ההבחנה שיש לבצע בין מתנה לתרומה והמפרט את התשתית המשפטית הצריכה לעניין. בתוך כך, הונחה משרד החוץ לחדול מאישור קבלת תרומות באמצעות ועדת המתנות של המשרד, כמתואר בדוח הביקורת, וכן הובהר ההליך שבגדרו יש לאשר קבלת תרומות ייעודיות לנציגויות בחו"ל, לרבות תרומות בסכומים נמוכים שאינם עולים על סכום של 100,000 ש"ח. מחלקת ייעוץ וחקיקה מבקשת להבהיר ולדייק במספר פרטים כפי שעלו מדו"ח הביקורת כדלקמן: בסעיף 30 לדוח הביקורת צוין כי בהתאם לטיוטת נוהל התרומות שגובשה נדרש אישור ועדות משרדיות וועדה בין משרדית במשרד האוצר לאישור קבלת תרומות. אולם, בטיוטת הנוהל נקבע כי קבלת תרומה תאושר על יד ועדה בינמשרדית אחת שבראשה יעמוד נציג משרד האוצר; בסעיף 37 לדוח הביקורת צוין כי בתגובה משלימה מטעם המשרד נמסר כי היה על משרד החוץ ללמוד על האפשרות לאשר בקשה לקבלת תרומה, בסכומים נמוכים בהתאם לעמדה שאושרה בשנת 2015, מטיוטת הנוהל הבין משרדי שהופצה לכלל משרדי הממשלה - בשנת 2008. אולם, בתגובה המשלימה מטעם המשרד נמסר כי היה על משרד החוץ לפעול בהתאם להליך אישור קבלת תרומה שנקבע בסיכום הדיון ולטיוטת נוהל התרומות. באשר לאישור תרומות בסכומים הנמוכים מהסכום שנקבע, הובהר כי מעת שמשרד החוץ פנה לראשונה בעניין זה, נמסרה לו העמדה שגובשה ביחס לאישור קבלת תרומות בסכומים נמוכים ; בסעיף 42 לדוח הביקורת צוין כי טרם נקבע הליך להסדרת קבלתן של תרומות ייעודיות. אולם, כמפורט במכתב המצורף, הליך אישור קבלת תרומה הוסדר כבר בשנת 2003 במסגרת סיכום הדיון. בהמשך לכך, בשנת 2008 גובשה טיוטת נוהל המפרטת את כלל השיקולים שיש לבחון במסגרת הליך אישורה של קבלת תרומה והועברה למשרדי הממשלה ובהם משרד החוץ, ובהתאם לשיקולים אלה נבחנים עד היום פניות המשרדים בבקשה לאשר קבלת תרומה.

ליקוי

2. תרומות המיועדות לנציגויות בחו"ל- בפברואר 2019, כ-16 שנה לאחר מינוי ועדה בין-משרדית להסדרת הליך קבלת התרומות הייעודיות, עדיין לא הביא משרד המשפטים לאישור הממשלה נוהל שייקבע את התנאים שיאפשרו, בין היתר, לנציגויות בחו"ל לקבל תרומות לצורך קידום פעילותן. קבלת תרומה בשווה כסף - הכוללת נכסים וזכויות במתנה - על ידי הנציגויות הותרה בתנאים מסוימים רק בנוגע לאירועי יום העצמאות ולאירועי שנת היובלות. דיני המתנות בשירות המדינה חלים על מתנות לעובדי מדינה בכסף או בשווה כסף, אך אינם חלים על תרומות שניתנות לגופים ממשלתיים, לרבות נציגויות ישראל

בחו״ל. אף על פי כן, משרד החוץ אישר קבלת תרומות בשווה כסף באמצעות אפיונה כמתנה לעובד הנציגות. על משרד המשפטים להביא לאישור הממשלה בהקדם נוסח מוסכם של נוהל בין-משרדי שיסדיר את עניין קבלת התרומות על ידי נציגויות ישראל בחו״ל.

תגובה
משרד החוץ

2. הובהר למשרד החוץ על-ידי גורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים כי משרד המשפטים מקדם בימים אלו (אפריל 2019) נוהל קבלת תרומות בין משרדי. טיוטת הנוהל הועברה למשרד החוץ במאי 2018, ועד לאישור הנוהל האמור משרד החוץ מתאם את פעולותיו בעניין זה עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.
במקרים הבודדים בהן מוצעת תרומה בשווה כסף לנציגויות בחו״ל, ששוויה אינו גבוה וכאשר אין הצדקה להחלטת ממשלה בגינה, מתקיים שיח בעניין עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. במסגרת זו, נבחנת התרומה בהתאם לטיוטת הנוהל מדצמבר 2017, תוך בחינת מכתב פנייה מהתורם המציע את התרומה, מידע נוסף המתקבל מהנציגות אודות הגורם אשר מבקש לתת את התרומה וחוות דעת משפטית (לפי המבחנים המופיעים בטיוטת הנוהל מדצמבר 2017), ומתקבלת החלטה בתיאום עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.
כמפורט בתגובת המשרד לעיל ובאופן כללי, יוער כי לדעת משרד החוץ קיימת בעייתיות בסירוב גורף לקבלת תרומות המוצעות לנציגות על-ידי גורמים מקומיים. הבעייתיות נעוצה בעיקרה באי נעימות ובפגיעה בקשרים עם גורמים המעוניינים לתמוך ערכית בפעילות מדינת ישראל ונציגויותיה בחו״ל. בהתאם, סירוב לקבל את התרומה עלול לעיתים להתקבל בעלבון אצל מציע התרומה ולפגוע במרקם הקשרים העדין של הדיפלומטים הישראליים בחו״ל עם בני שיחם.

תגובה
משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי מנהלי)

2. בימים אלה פועלת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, במטרה להביא את טיוטת הנוהל הסופית שגובשה בעת האחרונה, לאחר ליבון עיקר המחלוקות השונות שנתגלעו בין משרדי הממשלה השונים, לאישור היועץ המשפטי לממשלה על מנת שניתן יהיה להביאה לאישור הממשלה. במסגרת זו, מחלק ייעוץ וחקיקה מקיימת שיח שוטף עם משרד האוצר והאפוטרופוס הכללי על מנת להביא מחלוקת עיקרית שנותרה סביב טיוטת הנוהל שגובשה, לליבון סופי. בכוונת ייעוץ

וחקיקה לרכז מאמץ לשם ניסיון לקדם את השלמת הטיפול בנושא בהקדם האפשרי.

ליקוי

3. מתן חסויות של הנציגויות לפעילויות של גופים חיצוניים בחו״ל- ועדת החסויות של משרד החוץ אינה מתעדת בפרוטוקולים את דיוניה בבקשות למתן חסות ואינה מנמקת את החלטותיה, על אף החובה שנקבעה בהוראת תכ״ם בעניין זה. במקרים שבהם מסרה הנציגות לוועדת החסויות מידע חסר ונדרשה להשלימו, לא התנתה הוועדה את אישורה למתן חסות בקבלת המידע החסר, ובמקרים שבהם רשמה הוועדה הערות על הבקשות, היא לא עקבה אחר יישום הערותיה. בשנים האחרונות לא התכנסה הוועדה הבין-משרדית במשרד האוצר, המופקדת על אישור בקשות למתן חסות, ולא נתנה מענה מקצועי לבקשות של ועדות החסויות המשרדיות לאישור חסות ממשלתית ופרסומת מסחרית. בעקבות הוראת תכ״ם החדשה מנובמבר 2018, אין על עבודתן של ועדות החסויות המשרדיות פיקוח ובקרה של משרד האוצר או של כל גורם רגלוטרי אחר. על משרד המשפטים להבהיר למשרד החוץ באופן חד-משמעי את המצב המשפטי הקיים לגבי מתן חסויות לגופים חיצוניים על ידי נציגויות ישראל בחו״ל. אם משרד החוץ מעוניין לשנות את המצב ולהחריג את הנציגויות מתחולת הנחיית היועמ״ש כאמור, עליו לפנות למשרד המשפטים כדי שיבחן את העניין ויכריע לגביו.

תגובה
משרד החוץ

3. יודגש שוועדת החסויות נסמכת על המידע המגיע אליה מהנציגות הרלוונטית. שכן, כלל הידע המקצועי לגבי הגורם לו מתבקש לתת חסות, תרומת הפעילות לקידום יעדיה של הנציגות ותוכניות העבודה שלה, תוך התייחסות לייחודיות של כל מדינה ומדינה, הינה כמעט תמיד, בידי הנציגות. בתקנון שירות החוץ מופיע טופס פנייה לוועדה אשר על בסיס המידע המפורט בו, בוחנת הוועדה את הבקשות למתן חסות. מטעמי נוחות, חברי הוועדה הם גם חברי וועדת המכרזים של המשרד, שכן רבים המקרים בהם נבחנת בקשה בוועדת המכרזים, הדורשת גם את אישור וועדת החסויות, ולכן, במקרים אלה הבקשות נבחנות באותה העת. לא אחת השיבה ועדת החסויות את הבקשה למתן חסות חזרה אל היחידה או הנציגות שפנתה למתן חסות לקבלת מידע נוסף. ועדת החסויות במשרד החוץ נותנת את החלטתה על גבי טופס הפנייה לוועדה ובו הנחיות לנציגות וכן הוראות ספציפיות ככל שישנן.

משרד החוץ עומד בקשר עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים בכל הנוגע למתן חסות ולפעילות וועדת החסויות המשרדית.

תגובה
משרד המשפטים - מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי מנהלי)

3. בהתאם להמלצת דוח הביקורת פנה משרד המשפטים אל הלשכה המשפטית של משרד החוץ במכתב המבהיר את הכללים המחייבים בעניין חסות עובדי ציבור. במסגרת זו, הוצע למשרד החוץ לבוא בדברים עם מח' ייעוץ וחקיקה במשרד, ככל שהוא סבור כי כללים אלו אינם מותאמים לפעילותו של משרד החוץ.

ליקוי

4. קבלת תרומות ומתן חסויות לשם קיום אירועים מיוחדים בחו"ל- נוהלי המשרד אינם מסדירים את הקריטריונים לקבלת מימון מגוף חיצוני לקיום אירועים מיוחדים של תרבות והסברה על ידי הנציגויות. קיומו של אירוע כ"ט בנובמבר שהתקיים בניו יורק בנובמבר 2018 כאמור היה כרוך הן בקבלת תרומה בשווה כסף על ידי משלחת ישראל למוסדות האו"ם בניו יורק (להלן - המשלחת לאו"ם) והן בביצוע פעולות של אנשיה, לרבות הזמנת סגל דיפלומטי והשתתפות פעילה של השגריר באו"ם באירוע המיוחד. לפיכך ועל פי נוהלי משרד החוץ, היה על המשלחת לאו"ם לקבל מראש את אישורי הגורמים המוסמכים במטה המשרד להשתתפותה בקיום האירוע. גם לאחר שנודע למשרד החוץ על קיום אירוע כ"ט בנובמבר בנסיבות כאמור, הוא לא ערך בירור לגבי מתן החסות לאירוע, אף שהחסות ניתנה בניגוד להוראות התקשי"ר ולהנחיית היועמ"ש. על משרד החוץ לבחון את אופן יישומו של נוהל שנת היובלות בנציגויות ולהסדיר בנוהל מתאים שיחליף את הוראות התקנון הישנות בעניין זה את תנאי השתתפותם של גופים חיצוניים באירועי הסברה ותרבות שמארגנות הנציגויות - בעצמן או באמצעות מיזם משותף.

תגובה
משרד החוץ

4. אגף הון אנושי והדרכה במשרד החוץ מקבל הנחיות וחוזרים בנושא טוהר מידות וניגוד עניינים מטעם אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה ואלו מופצים לכלל עובדי המשרד בארץ ובחו"ל. עם זאת, משרד החוץ יוציא רענון לנציגויות בנוגע לעקרונות המנחים את שליחי המשרד ועובדי הנציגויות

ישראל בחו"ל בכל הנוגע לטוהר מידות, מינהל תקין וניגוד עניינים.
בהתייחס להערת הביקורת העוסקת ב"מיזם משותף" - המשרד הסיר את האפשרות ל-"מיזם משותף" מתקנון שירות החוץ היות והסעיפים לא תאמו את הדין ויצרו בלבול בנציגויות. לדעת המשרד נראה כי קיימת אי הבנה מצד משרד מבקר המדינה בהגדרת מיזם משותף ומטרתו ביחס לפעילות משרד החוץ. "מיזם משותף" מוגדר בתקנה 30 לתקנות חובת המכרזים ושם גם מוגדרים התנאים לקיומו. אין הוא רלוונטי כלל לקבלת תרומות ו/או מתן חסויות לשם קיום פעילויות הנציגויות בחו"ל. יובהר כי המשרד הסדיר היטב את שלב ההתקשרות החוזית עם גוף חיצוני לצורך השתתפות של נציגות בפעילות המתקיימת בחו"ל, דוגמת מימון עלות השתתפות אמן ישראלי בפסטיבל בחו"ל. כך, הוצאו הנחיות מטעם אגף כספים/התקשרויות ומטעם אגף משפט המנחות את הנציגויות כיצד לבצע התקשרויות אלו והועבר פורמט הסכם התקשרות.
בהתייחס לאירוע כ"ט בנובמבר, המשלחת לאו"ם מבקשת להבהיר כדלקמן:
אירוע השחזור ההיסטורי לציון 70 שנה להצבעת כ"ט בנובמבר 1947, היווה חלק מרכזי במאבק המדיני של ישראל בזירה הבינלאומית ותרם מאד לקידום מעמדה של ישראל בעולם. לדעת המשרד לא סביר שאירוע כזה היה מתקיים ללא משלחת ישראל לאו"ם ונדמה שלא יכולה להיות כל מחלוקת בעניין.
נוהל אירוע היובלות התקבל במשלחת רק ב- 4 לדצמבר 2017, שישה ימים לאחר קיום האירוע. האירוע תוכנן מבעוד מועד ואליו הוזמנו שגרירים רבים, בכירים מהאו"ם בכירים בממשל האמריקאי וסגן נשיא ארה"ב. מטבע הדברים, תכנון האירוע ואישור הגעת האישים האמורים נעשה זמן רב לפני קבלת הנוהל האמור.

טיפול משרד החוץ בנכסים בחו"ל ובתחזוקתם

הגופים המבוקרים: משרד החוץ, אגף תקציבים במשרד האוצר

ליקוי

1. תכנון מערך תחזוקת הנכסים בחוץ לארץ ותקצובו- תוכניות העבודה לניהול מערך התחזוקה שגיבש האגף לשנים 2017 - 2018 הן תוכניות שנתיות בלבד, ואין בהן התייחסות רב-שנתית שהינה הכרחית, גם נוכח היקף מערך הנכסים המנוהל ומתוחזק ע"י משרד החוץ בחו"ל. היעדר ראייה כוללת ותכנון ארוך טווח פוגם ביכולת ההיערכות לניהול של מערך תחזוקת הנכסים בטווח הארוך והקצר. מן הראוי שמשרד החוץ ישלים את החסר בהוראות לתכנון שנתי ורב-שנתי של תחזוקת נכסים בחו"ל. הדבר יכול להיעשות באמצעות אימוץ הוראות התכ"ם (תקנון, כספים ומשק) או גיבוש הוראות פנימיות.

תגובה
משרד החוץ

1. יובהר כי המשוואה "תחזוקה = תקציב" מתקיימת ברקע ומתכתבת עם המציאות האירגונית, לא ניתן לגזור את הנושא התחזוקתי מבלי להבין את תחום התקציב. עוד ראוי לציין כי, על אף חוסר ההלימה בין התקציב המצוי לבין תוכניות העבודה, הצליח אגף משאבים חומריים להביא למאזן חיובי את המצב השגרירויות בחו"ל ולעמוד על מאזן בו למעלה מ-80% מהנכסים נמצאים כעת במצב "טוב" עד "מצוין". חלק גדול מהאנרגיה באגף בפרט ובמשרד החוץ בכלל מושקעת לאורך השנה בהשגת תקציבים לבינוי, אחזקה ושיפור נכסי המדינה בחו"ל.
במצב התקציבי הנוכחי של משרד החוץ, בו בכל שנה מקוצצים תקציבי המשרד ואתו גם תקציב הפעילות של אגף משאבים חומריים, נאלץ האגף להפנות את שארית התקציב אשר לשימושו לטיפולי שבר ואחזקה בהתאם להערכות מצב שנערכות באגף מעת לעת. על אף שהאגף מקיים מעקב מתמיד אחר המצב התחזוקתי של הנציגויות ועל אף שלאגף ישנן תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות, לא ניתן ליישם את התכניות באופן מלא במסגרת תקציבית הנמצאת במגמה רב-שנתית מתמדת של הפחתות. האגף מעדכן, בהתאם למצבו התקציבי את יישום התכנית בכל שנה – במקרה זה הגורם

המרכזי לשינויים והסטיות מתכניות העבודה הינו התקציב המצומצם.
יודגש כי בשל הקיצוצים בבסיס תקציב משרד החוץ בשנים האחרונות, למשרד אין אפשרות להעמיד לרשות האגף, תקציב המתכתב עם המציאות והמבוסס על הנוסחאות המקובלות בענף. וכנגזרת מכך, לרשות האגף למשאבים חומריים לא עומד בסיס תקציב ריאלי, הנגזר משווי הנכסים אותם יש לתחזק, בהתאם לנוסחאות אלה, ועל כן יש קושי מהותי במימוש תכנית תחזוקה ראויה לשמה.
באשר לעדכון ההוראות וכו', בימים אלו (אפריל 2019) כחלק מתוכנית העבודה השנתית, האגף למשאבים חומרים פועל לעדכון ההוראות, עדכון הפרק העוסק בנכסי המדינה בתקנון שרות החוץ, וקבצי הסטנדרטיזציה, מתוך הבנה שיש לתחזק גם את ההנחיות ולהתאימן לרוח התקופה.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

1. המשרד סבור כי מגבלת תקציב אינה מכשול בפני תכנון ארוך טווח, כי אם להיפך.

ליקוי

2. אין בתוכניות העבודה התייחסות סדורה לתכנון וניהול התחזוקה של כל הנכסים ולתיאור פעולות התחזוקה שיש לבצע בכל אחד מהם בהתאם למצבו התחזוקתי. ההנחיות הפנימיות לאחזקת מבנים בחו"ל שעל פיהן פועל משרד החוץ נעדרות תורה סדורה ומפורטת לתכנון עבודות התחזוקה של כלל הנכסים בחו"ל, ובעיקר הנחיות לגיבוש תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית. מודל תמחור עקרוני של הוצאות תחזוקה שוטפות שהכין האגף ב-2014 לא אומץ, כך שהוא לא שימש כלי מקצועי לתכנון התקציב ולביצועו. גם בתקציב שהוקצה למחלקה לשנים 2014 - 2018 אין כל התייחסות למודל התחזוקה. כתוצאה מכך תחזוקת הנכסים מנוהלת ללא המסגרת התכנונית והתקציבית הנדרשת ונפגעת יכולתם של האגף והמחלקה לנהל את פעולות התחזוקה השוטפת בצורה שתיתן מענה לצורכי הנציגויות. על משרד החוץ לאמץ דרך לחישוב עלויות התחזוקה השוטפת של הנכסים בחו"ל שתאפשר גיבוש מסגרת תכנונית ותקציבית ראויה.

תגובה
משרד החוץ

2. יצוין כי מתוך 252 הנכסים הנמצאים בטיפול אגף משאבים חומריים- 103 נכסים בבעלות מלאה של מדינת ישראל ואילו

היתר נמצאים בשכירות. משרד החוץ סובר שמטעמים של שיקולי עלות/תועלת, טיפול בנכסים הנמצאים בבעלות המדינה שונים בתכלית מאלו הנמצאים בשכירות. כך לדוגמא שגרירות ישראל במוסקבה, אשר בשכירות, דורשת שיפוץ בהיקף נרחב (מוערך בכ-12 מיליון דולר) אך ברור כי השקעה כאמור לא תעשה בנכס אשר אינו בבעלות המדינה, מה גם, ששיפוץ יסודי שלנו יגרום להשבחת הנכס, דבר שיגרום בעקבותיו העלאת שכר הדירה על פי מה שנמסר מהשלטונות ברוסיה, בעלי הנכס. על כן, בוצעו במוסקבה תיקוני שבר ושיפוצים "קוסמטיים" לצורך שימור מצב הנכס. המשרד אינו מקבל את הערת הביקורת לפיה לא קיימת התייחסות סדורה לתכנון לניהול הנכסים בחו"ל - קובץ הוראות התחזוקה בשלמותן, הן טבלאות המעקב והן תכניות העבודה הועברו לעיון ונראה כי בכתיבת הדו"ח לא קיימת כל התייחסות לשוני המהותי הנובע מהבעלות הנכסים (כפי שרואה זאת משרד החוץ).
במצב התקציבי הנוכחי של משרד החוץ, בו בכל שנה מקוצצים תקציבי המשרד ואתו גם תקציב הפעילות של אגף משאבים חומריים, נאלץ האגף להפנות את שארית התקציב אשר לשימושו לטיפולי שבר ואחזקה בהתאם להערכות מצב שנערכות באגף מעת לעת. על אף שהאגף מקיים מעקב מתמיד אחר המצב התחזוקתי של הנציגויות (באמצעות דיווחים המגיעים מן השטח) ועל אף שלאגף תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות, לא ניתן ליישם את התכניות באופן מלא במסגרת תקציבית הנמצאת במגמה רב-שנתית מתמדת של הפחתות. האגף מעדכן, בהתאם למצבו התקציבי את יישום התכנית בכל שנה – במקרה זה הגורם המרכזי לשינויים והסטיות מתכניות העבודה הינו התקציב המצומצם שעל פיו מתנהלים.
באשר למודל המוזכר בהערת הביקורת הרי שהמודל שהוכן ב-2014 הוא מודל בינלאומי, לפיו פועלים משרדי החוץ בעולם. גם חלק מתקציב זה יסייע לתחזוקה בתכנון ארוך טווח. לדעת המשרד ולצערו, חישוב עלויות שונה, לא ישנה את המצב, כל עוד הנושא לא יתוקצב המשרד באופן מתאים.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

2. בנוגע להערת הביקורת בפסקה 53 כי "בבקשת התקציב שהעביר המשרד לאגף התקציבים במשרד האוצר לשנת 2019 צוין כי אחד מיעדיו לאותה שנה הוא שיפור מצב נציגויותיה של ישראל בעולם. לראשונה התבקשה תוספת קבועה לבסיס התקציב של האגף בסך של 15 מיליון ש"ח." נציין כי בקשה זו בסך 12 מיליון ש"ח נכללה בתוך דרישת המשרד לתוספת של כ-528 מיליוני ש"ח לבסיס התקציב ו-203 מיליוני ש"ח

לפרויקטים, ולא תועדפה על ידי המשרד. בנוגע לאמור בפסקאות 55-56 לפיה האגף תוגבר בתקציבים חד פעמיים ע"י הנהלת המשרד, וכי בקשת תגבור ע"י אגף התקציבים לא התקבלה, נבקש להבהיר שוב כי התוספות לתקציב משרד החוץ, לרבות בשנת 2019, ניתנו לכלל צרכי המשרד והסמכות לחלוקתו ולקביעת סדרי העדיפויות בין אגפי המשרד השונים הינה בידי הנהלת משרד החוץ.

ליקוי

3. מצב התחזוקה של נכסים בחוץ לארץ - מצב התחזוקה בנציגויות לעיתים קשה: במקרים מסוימים התחזוקה החסרה של נכסים מעלה ספק אם אפשר להמשיך להשתמש בהם ויש מקרים שהתחזוקה הלקויה אף פוגעת ביכולתם של עובדי הנציגויות למלא את תפקידם כיאות. במצב הקיים מתקשה הנהלת המשרד לספק את כל צורכי התחזוקה והדבר מוביל לכך שעם חלוף הזמן יוסיף ויידרדר מצבם של נכסים נוספים. המשך התנהלות זו עלול להוביל להקצאת תקציב גדול יותר מהתקציב הדרוש היום כדי להחזיר את הנכסים למצב תחזוקה ושימוש תקינים. על הנהלת המשרד לבחון דרכי פעולה לשיפור מערך התחזוקה של נכסי המדינה בחו"ל, אשר יאפשרו גם מעבר לתחזוקה מונעת. על הנהלת המשרד לשוב ולבחון, בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר, פתרונות אפשריים ליישום.

תגובה
משרד החוץ

3. בנוסף למפורט בתגובת המשרד לליקויים 1-2, במצב התקציבי הנוכחי של משרד החוץ, בו בכל שנה מקוצצים תקציבי המשרד ואתו גם תקציב הפעילות של אגף משאבים חומריים, נאלץ האגף להפנות את שארית התקציב אשר לשימושו לטיפולי שבר ואחזקה בהתאם להערכות מצב שנערכות באגף מעת לעת. על אף שהאגף מקיים מעקב מתמיד אחר המצב התחזוקתי של הנציגויות (באמצעות דיווחים המגיעים מן השטח) ועל אף שלאגף תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות, לא ניתן ליישם את התכניות באופן מלא במסגרת תקציבית הנמצאת במגמה רב-שנתית מתמדת של הפחתות.
יודגש כי לאורך כל השנה ובאופן שוטף, האגף בפרט והמשרד הכלל, מנהלים מגעים עם אגף התקציבים באוצר, להקצאת משאבים נוספים לתגבור תקציב המשאבים החומריים, ובכלל זה לטובת ביצוע תחזוקה מונעת בנציגויות.
מודל התחזוקה הועבר זה מכבר לאגף תקציבים במשרד האוצר, ותגובתם לצער המשרד, היתה שיש להקצות את הכסף

מהתקציב הכולל של משרד החוץ. כאמור לעיל, במצב התקציבי בו מצוי המשרד, אין באפשרותנו לקדם הנושא כעת.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

3. כחלק מתקציב המדינה לשנת 2019 נוצרו תקנות ייעודיות בתקציב כל משרד לתחזוקה מונעת של מבנים, וזאת כדי להימנע ממצב של תחזוקת שבר. התקציב מתקנות אלו הועבר מתקציב התפעול של כל משרד, לרבות עבור תחזוקת מטה משרד החוץ בארץ. אגף התקציבים יפעל בשיתוף משרד החוץ וועדת מקרקעי חו"ל ליצירת תקנה כזו לתחזוקת מבני משרד החוץ בחו"ל בתקציב המדינה לשנת 2020. על משרד החוץ לתעדף תחזוקה מונעת במסגרת תקציבו והתוספות התקציביות שיבקש בדיוני התקציב, ולבצע תחזוקה של נכסיו בראייה רב-שנתית.

ליקוי

4. טיפול ביצירות אומנות ושמירה עליהן -בשנת 2011 ביצע משרד החוץ סקר מדגמי של יצירות אומנות. הסקר מראה שיצירות אומנות מקוריות רבות הנמצאות במבנים בחו"ל ניזוקו במהלך השנים מפגעי הזמן, מתחזוקה לא נאותה ומתצוגה מרושלת והזנחה. בחלוף כשבע שנים מאז הוגשו למשרד ממצאי הסקר המדגמי, המשרד טרם הכריע באיזו דרך פעולה יש לנקוט ואף לא פעל לשיקום או לשחזור היצירות, שערכן הכולל מוערך במיליוני שקלים, ולא בחן באילו תנאים יש לאחסן אותן. על המשרד להכין תוכנית טיפול כוללת לשימור, לתחזוקה ולתחלופה של יצירות האומנות שבהחזקתו. על התוכנית לתת מענה לליקויים שעלו בסקר של המשרד משנת 2011.

תגובה
משרד החוץ

4. בתקופה האחרונה נערכה סקירה מקיפה בנציגויות לצורך רישום וניהול יצירות האמנות אשר מוצגות בנציגויות ישראל בחו"ל. סקירה זו אכן מצאה כי קיימות יצירות אמנות אשר דורשות טיפול. בבחינה ראשונית שנערכה, עולה כי עלויות הרסטורציה של יצירות מקוריות גבוהה ביותר ובמצבו התקציבי הנוכחי של משרד החוץ, אין למשרד יכולת להעמיד מקורות תקציביים נאותים למטרה זו. משרד החוץ מנסה לבחון דרכים שונות על מנת לטפל ביצירות אלו וזאת מאחר וקיים קושי חוקי במכירתם/בהחלפתם/בתרומתם לגורם

חיצוני. עד למועד כתיבת התייחסות זו, טרם נמצא אפיק המאפשר זאת. מועד לביצוע – במהלך שנת 2019.

ליקוי

5. רישום הנכסים במערכת "עינב"- מערכת "עינב", מערכת ממוחשבת לניהול נכסים, תחזוקה ומצאי (להלן - מערכת עינב) מוטמעת בנציגויות ישראל בחו"ל ובמטה משרד החוץ. מקצת הנציגויות לא ניהלו כנדרש את הרישום במערכת עינב, ומידע על נכסים שהיה אמור להיכלל בה לא הוזן כנדרש. כך נפגעה יכולתו של האגף לתכנן פעולות תחזוקה ולתקצב אותן. על הנהלת האגף לפעול אצל הנציגויות באופן שיבטיח כי עוד לפני קליטת מערכת מחשוב רוחבית כוללת (מערכת מרכב"ה) בנציגויות, יוזן כל המידע על כלל הנכסים של המשרד למערכת עינב ויעודכן באורח שוטף.

תגובה
משרד החוץ

5. רישום הנכסים במערכת "עינב"- (להלן: מערכת "עינב") נשענת רבות על עדכונים במערכת המתקבלים מן הנציגויות עצמן. לא אחת, עקב העומס הרב המוטל על קציני המנהלה בנציגויות, מערכת עינ"ב מעודכנת באופן חלקי בלבד. סוגיה זו צפויה להיפתר עם המעבר למערכת מרכב"ה, אשר תרכז את הטיפול, תאפשר שליטה מרחוק ותנטר בעיות העולות בעדכון המערכת. כך לדוגמה – מערכת אשר אינה מעודכנת באופן תדיר, תנעל עצמה ותמנע מהנציגות פעולות חיוניות מסוימות, אשר ידרשו את עדכון המערכת. מועד לביצוע – תהליך עדכון המערכת החל זה מכבר, מתוך כוונה לסיימו עד תחילת 2020.

ליקוי

6. נמצאו מקרים בהם אין הלימה בין רישום מצאי יצירות האומנות במערכת עינב ובין מצאי יצירות האומנות שהיו בנציגויות. מצב זה פוגע ביכולת לקיים פיקוח ובקרה נאותים על מצאי יצירות האומנות בנציגויות ובבתי השרד. על המשרד לברר מהו מקור הפער בין מצאי היצירות לבין המלאי שתועד במערכת עינב טרם עדכון הרשימות, לפעול לאיתור היצירות החסרות ולהשבתן ולנקוט בכל האמצעים הנדרשים כדי למנוע פערים דומים בעתיד.

תגובה
משרד החוץ

6. מערכת עינ״ב נשענת רבות על עדכונים במערכת המתקבלים מן הנציגויות עצמן. לא אחת, עקב העומס הרב המוטל על קציני המנהלה בנציגויות, מערכת עינ״ב עודכנה לעתים באופן חלקי בלבד. עם זאת ולאחר עבודה משותפת עם הנציגויות, הנושא טופל וכיום המערכות מעודכנות ומסונכרנות.

כוח אדם בהוראה -תכנון, הכשרה והשמה

הגופים המבוקרים: משרד החינוך, המועצה להשכלה גבוהה.

פרק ראשון - תכנון כוח האדם בהוראה

ליקוי

1. היעדר חלוקת תפקידים בין יחידות המטה העוסקות בתכנון כ״א: מינהל עובדי הוראה (עו״ה) מוביל פיתוח של מודל חיזוי לביקוש ולהיצע של מורים ולהיצע שלהם, ופיתוח זה הוא המהלך המרכזי בנושא תכנון כ״א בהוראה שמבצע המשרד בשנים האחרונות. אף שהמתכונת של המודל והמתכונת של התחזיות שהוא יפיק ידועים למשרד, לא הוגדרו תהליכי עבודה משרדיים לתכנון כ״א בהוראה שיעשו שימוש בתחזיות המודל לאחר סיום פיתוחו, ולא הוגדרו תחומי האחריות של כל אחד מהגורמים השותפים לתכנון זה. על הנהלת משרד החינוך להבטיח שתכנון כ״א בהוראה יתבצע מתוך ראייה כוללת של התכנון האסטרטגי במשרד ובשיתוף פעולה הדוק של כל יחידות המשרד הרלוונטיות, לרבות אגף תכנון ואסטרטגיה והמזכירות הפדגוגית. כמו כן, על המשרד לגבש בהקדם את תהליכי העבודה לתכנון כ״א בהוראה בין יחידות המטה השותפות לו ולהגדיר את אחריות היחידות השונות.

תגובה
משרד החינוך

1. מינהל עובדי הוראה מוביל בשנים האחרונות את חשיבות פיתוח תחום תכנון אפקטיבי לכוח האדם בהוראה. במסגרת פיתוח תחום תכנון זה הוקם פורום עבודה וחשיבה, לתכנון תחזית המורים בכלל וגיבוש מודל התחזית בפרט, ששותפים בו אגף תכנון אסטרטגי, מינהל כלכלה ותקציבים, המזכירות הפדגוגית, מינהל תקשוב ומערכות מידע וכוח אדם בהוראה. ע״י כך מבטיח המשרד חיבור רציף בין הגורמים השונים בתחום התכנון ושתכנון כ״א בהוראה יתבצע מתוך ראייה כוללת של התכנון האסטרטגי במשרד. הפורום מתכנס אחת לחודש ובהתאם ללוחות הזמנים שהוגדרו ב״מעגל התכנון״ ובמסגרתו יבוצע סבב שיפורים לכלי ויפותחו תהליכי עבודה המסתמכים על תוצאות המודל. בנוסף, הפורום שותף בחלוקת התפקידים ליישום הפעולות הנדרשות לאחר הרצת המודל מהיחידות השונות, כל זאת תוך חיבור למעגל התכנון השנתי. חשוב לציין שבתקופה זו תחום התכנון עושה קפיצת מדרגה עם

כניסת מנהלת תחום תכנון ב-03/2019 להובלת הנושא וריכוזו בין המינהלים. נוסף לכך, השנה לראשונה מוטמע התהליך במערכות המשרד מתוך שאיפה להתאים את הכשרת המורים בשנת תש״פ לתוצאות המודל (היצע וביקוש מורים לפי מקצועות). פיתוח והטמעת תהליכי עבודה תומכים יבוצע ע״י פורום תכנון במהלך 2019.

ליקוי

2. מודל החיזוי אינו מקיף את כלל אוכלוסיית המורים: בשל היעדר נתונים מספקים במערכות המידע של המשרד, המודל אינו כולל את הענפים האלו: המגזר החרדי על מוסדות החינוך שלו; החינוך הקדם-יסודי. כמו כן, המודל אינו כולל נתונים על מורים ממלאי מקום ומורי קבלן.

תגובה
משרד החינוך

2. שימוש במודל אנליטי מבוסס נתונים הינו תהליך מתמשך. המשרד בחר להתמקד בשלב הראשון בפיתוח מודל עבור שלבי החינוך ו-מגזר/פיקוח שבהם יש נתונים. כלומר, השיקול בבחירת אוכלוסיית המודל הינו היצע הנתונים הקיימים במערכות המשרד ואיכותם. המודל אינו מתייחס למגזר החרדי מכיוון במגזר החרדי אין מחסור במורים. לגבי החינוך הקדם יסודי, בימים אלה (מרץ 2019) המשרד עובד על פיתוח מודל מתאים. מענה לסוגיית מורים ממלאי מקום ומורי קבלן נעשה בנפרד ע״י אגף בכיר כוח אדם בהוראה היות ומדובר בהיעדרות שעתית.

ליקוי

3. מודל החיזוי אינו מתייחס למחסור במורים בעלי ההכשרה הנדרשת להוראת מקצוע הלימוד: מודל החיזוי מתייחס לכל המורים המלמדים מקצוע מסוים, מבלי להבחין בין מורים שלא הוכשרו ללמדו למורים שהוכשרו ללמדו. מודל החיזוי אינו מתייחס אפוא לבעיית ״המחסור האיכותי״, כלומר לשאלה כמה מהמורים המלמדים במערכת נדרשים להכשרה ייעודית למקצוע שהם מלמדים, מפני שלא הוכשרו לו במסגרת לימודיהם. לפיכך התחזית שמציג המודל אינה שלמה, אינה מדויקת ואף עלולה לעוות את מסגרת התכנון שמגבש משרד החינוך. על המשרד לדייק ככל הניתן בהערכת המחסור הצפוי במורים - ובכלל זאת ״המחסור האיכותי״ - ולעדכן את מודל החיזוי על מנת שיוכל לשקף את המצב לאשורו, דהיינו ההכשרה המלאה הנדרשת ממורים המלמדים מקצוע מסוים. על

בסיס זה ניתן יהיה לגבש תוכנית שתצמצם את המחסור במורים מתאימים.

תגובה
משרד החינוך

3. לאור מידע חלקי אודות החיבור בין הכשרת המורה למקצוע אותו הוא מלמד הוחלט לא לכלול חוסר איכותי בכלי שפותח. יחד עם זאת פועל המשרד במספר ערוצים כדי לקדם סוגיה זו:
1. פרויקט לחיבור המידע הקיים במערכות בתי הספר למערכות המשרד (חיבור מערכת השעות של בתי הספר למערכות המשרד) – יבוצע במהלך 2020. המחסור האיכותי ישתקף מנתוני המשרד בסיום מהלך זה וישולב במודל.
2. מידע אודות מחסור איכותי נאסף באופן פרטני ידני מהגורמים בשטח (ואינו מובנה בתהליך האנליטי). נעשה פיילוט עם מחוז חיפה ומרכז לקבלת חוסרים איכותיים של מורים. פגישה עם נציגי המחוזות הללו התקיימה במהלך ינואר 2019 ובמהלך פברואר-מרץ 2019 התקבלו נתוני החוסרים מהמחוזות. הנתונים ישובצו במערכת הממוחשבת וידייקו את הנתונים.
מינהל עובדי הוראה פועל לגיוס מועמדים להכשרה להוראת מקצועות בהם קיים מחסור במורים, בדרכים שונות, ביניהן: סיוע בשכר לימוד (הלוואות מותנות ומלגות מפעל הפיס); תכניות הכשרה המיועדות לקהלים ספציפיים (מהנדסים, אנשי הי-טק; דוברי אנגלית כשפת אם); תכניות הכשרה ייחודיות (טראמפ, חותם, נחשונים). בוגרי תכניות אלה מתחייבים לעבוד מספר שנים במערכת החינוך, בשיבוץ על פי צורכי המערכת.
בנוסף, פותח בכלי לתכנון כ"א בהוראה אפשרות לשלב נתונים שישתלבו בחישובי הכלי, אודות מחסור איכותי באופן ידני.

ליקוי

4. המחוז הגיאוגרפי של משרד החינוך הוא צומת מרכזי הפועל ישירות אל מול בתיה"ס בכל הנוגע ליישום מדיניות המשרד בתחומים השונים. ככלל, מטה המשרד לא פעל לשילובו של המחוז בתהליך התכנון: הוא לא יישם המלצת צוות בדיקה משנת 2007 למנות בכל מחוז בעל תפקיד האחראי לתכנון כ"א בהוראה, ולא פעל למיסוד כל תהליך אחר שייצר ממשק עבודה שוטף להעברת נתונים מחוזיים על מחסור ועודף במורים, כדי שתהליך התכנון יהיה מדויק ותכליתי יותר. על המחוזות לרכז נתונים בנושא תכנון כ"א בהוראה ולגבש תמונת מצב עדכנית שלו, ובכך לסייע למטה המשרד לדייק בקריאת תמונת המצב הארצית העומדת בבסיס תכנון כ"א בהוראה.

תגובה
משרד החינוך

4. הכלי הוצג למנהלי מחוז תל אביב, מרכז וחיפה במהלך חודש ינואר 2019. מחוזות אלו מינו גורם המרכז את תחום תכנון כ״א במחוז ונבחרו כפיילוט לעבודה של המשרד מול המחוזות בתחום תכנון כ״א. בראשית חודש פברואר 2019 העבירו מחוז מרכז ומחוז חיפה נתונים אודות חסרי המורים. נתונים אלה נלקחים בחשבון ביעדי תכנון כ״א במודל החיזוי לקראת שנה״ל תש״פ.
בתחילת אפריל יוצג הכלי למנהלי מחוזות נוספים (בעקבות הסקת המסקנות מהפיילוט) על מנת לשלבם בתכנון כ״א לקראת שנת הלימודים תש״פ.
בנוסף, בכלי פותח לוח מחוונים להנגשת הנתונים לבעלי העניין. בימים אלו (מרץ 2019) מבוצע מיפוי צרכים כולל צרכי המחוזות, ויפותח מסך לוח המחוונים המיועד למתן מענה לצורכיהם – יבוצע עד סוף יוני 2019.

ליקוי

5. מטה המשרד לא מיסד תהליכי תכנון ברמת המחוז, שיעשו שימוש בתחזיות שיספק המודל על חוסרים ועודפים של מורים במקצועות השונים. על מטה המשרד לפעול למיסוד תהליכי תכנון סדורים במחוז, שיתבססו על התחזיות שיספק מודל החיזוי ועל הנתונים שיאספו המחוזות מהרשויות המקומיות ומבתיה״ס.

תגובה
משרד החינוך

5. במסגרת פיתוח תחום תכנון כ״א בהוראה הוקם פורום עבודה וחשיבה מצומצם ששותפים בו אגף תכנון אסטרטגי, מינהל כלכלה ותקציבים, המזכירות הפדגוגית, מינהל תקשוב ומערכות מידע וכוח אדם בהוראה. הפורום מתכנס אחת לחודש ואחת ממטרותיו היא פיתוח והטמעת תהליכי עבודה תומכים - יבוצע ע״י פורום תכנון במהלך 2019. לאור החשיבות בשילוב המחוזות בפיתוח התהליכים והטמעתם, הוחלט להרחיב את הפורום כך שיכלול את הגורמים במחוזות שאחראיים לתכנון כ״א בהוראה. במסגרת התכנסות של פורום זה יעלה לדיון אופן השימוש בתוצאות המודל, פעולות שיש לבצע בהתאם לתוצאות שיוצגו ותחומי אחריות. פיתוח התהליכים הקרובים יסתיים עד ספטמבר 2019 ויהיה חלק מתכנון שנת הלימודים תשפ״א.

בנוסף לכך, במודל הקיים היום הוכנס שלב בו המחוזות מעבירים למטה מידע על המחסור במורים. כאמור, כבר השנה נוספו למודל נתונים ממחוז מרכז ומחוז חיפה. איסוף המידע מתבצע באמצעות המפקחים הכוללים במחוז שאוספים מידע מהמנהלים שנמצאים תחת אחריותם. בימים אלה (מרץ 2019) מפתח מינהל לעו"ה בשיתוף מינהל תקשוב, טכנולוגיה ומערכות מערכת כלי לאיסוף מידע על חוסרים מהמנהלים. כלי ראשוני יעלה לשימוש באפריל 2019 וכלי סופי בנובמבר 2019.

ליקוי

6. למחוזות מרכז וחיפה, המחוזות שנבדקו, אין מידע איכותי ומלא על המחסור בכ"א בהוראה. ככלל, שני המחוזות אינם פועלים באופן שיטתי וסדור לאיסוף נתונים מבתיה"ס על מחסור קיים במורים או על מחסור צפוי בהם בטווח הקצר, הן בפן הכמותי והן בפן האיכותי, ואין להם הכלים לחזות צרכים עתידיים במורים באופן מבוסס. בפועל, המפקחים הכוללים פועלים באופן נקודתי ואקראי, על פי צרכים מזדמנים שמתעוררים, ואין להם שגרת פעולות סדורה ושיטתית על מנת לסייע לבתיה"ס שבאחריותם למלא את המחסור ולגייס מורים לאיוש משרות פנויות.

תגובה
משרד החינוך

6. בוצע פיילוט עם המזכירות הפדגוגית, מחוז מרכז וחיפה ואגף כ"א בהוראה למיפוי חוסרי מורים (כמותי ואיכותי) מהשטח. בראשית חודש מרץ 2019 התקבלו הנתונים משלושת הגורמים ונעשתה הצלבה ביניהם. מחוז מרכז וחיפה נבחר כפיילוט להבניית תהליך סדור לאיסוף נתוני חוסר מהשטח. כפי שצוין בליקוי 5, במסגרת פורום התכנון הרחב יפותחו תהליכים הכוללים התייחסות למיפוי חסרים מהשטח באופן שיטתי וסדור על בסיס ההתנסות עם מחוז מרכז וחיפה.

ליקוי

7. חלק ניכר מהמורים למקצועות ההוראה השונים בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי לא עברו את ההכשרה הדיסציפלינרית הנדרשת כדי ללמד מקצועות אלו. מצב זה פוגע בתלמידיהם, ועלול לגרום להם נזק ארוך טווח בכל הנוגע לאיכות הידע, למיומנות שירכשו ולהישגים הלימודיים בהמשך דרכם. לפיכך, השלמת הכשרתם של המורים הללו צריכה להיות נדבך מרכזי בתכנון כ"א בהוראה. למשרד גם אין מענה מספק לבעיה זו, לא בגיבוש מדיניות ברורה ואחידה ולא בצעדים שנקטה המזכירות הפדגוגית להתאמת ההכשרה של המורים

המלמדים מקצועות ליבה מרכזיים - מתמטיקה, עברית ואנגלית - להוראת מקצועות אלה. השלמת הכשרתם של מורי המקצועות בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי שחסרה להם ההכשרה הנדרשת בתחומם צריכה להיות נדבך מרכזי בתכנון כ"א בהוראה של המשרד. יש לשלב במודל החיזוי את נושא היעדר ההכשרה הנדרשת להוראת המקצוע ולעשות שימוש רחב היקף בהרחבות הסמכה כדי לצמצם תופעה זו.

תגובה
משרד החינוך

7. בשנה"ל תשע"ט 25% ממנהלי מרכזי פסג"ה ומנהלי בתי-ספר ניהלו שיח ותכנון של למידה מול כל אחד ממורי צוות ביה"ס. בשיח זה הודגש נושא הפיתוח המקצועי בתחום הדעת של המורה ועל השלמת הכשרה דיסציפלינרית למורים המלמדים מקצועות שלא הוכשרו אליהם.
בשנה"ל תש"פ 35% מבתי הספר יערכו תכנון זה. בעזרת מהלך זה, המשרד מקווה כי למידת המורים תנוהל כך שמספר המורים אשר ימשיכו להתמקצע בתחום הדעת אותו הם מלמדים יגדל.

ליקוי

8. קשר רופף בחינוך היסודי בין הכשרת המורה ובין המקצוע שהוא מלמד: למשרד אין מדיניות חד-משמעית בנוגע לחשיבות הידוק הקשר בין המקצוע שיש ללמד בחינוך היסודי לבין המקצוע שאליו הוכשר המורה. גורמים שונים במשרד, לרבות מנהלי בתיה"ס, פועלים בעניין זה על פי שיקול דעתם ובמסגרת האילוצים הקיימים. לפיכך, רבים מהתלמידים בכיתות היסוד לומדים ממורים שלא התמחו בתחום שהם מלמדים ואינם מוכשרים ללמדו.

תגובה
משרד החינוך

8. בימים אלה (מרץ 2019) מתגבש מתווה חדש במל"ג (ודמני-ענבר) להוראת מורים וגננות. וועדת המתווה צפויה לסיים את עבודתה בסוף חודש אפריל 2019. מבחינת הוראת מתמטיקה - המקצוע יילמד במסלול היסודי כמקצוע נפרד ממקצועות היסודי האחרים, כדי לאפשר למורי מתמטיקה ללמד את המקצוע בלבד ולא ללמד קריאה וכתיבה. מתווה זה יוביל לשיפור איכות ההוראה במתמטיקה. לצד המתמטיקה גם מקצועות נוספים יילמדו כמקצועות נפרדים בחינוך היסודי: אנגלית, מדעים, אומנות וחינוך גופני. המורה מחנכת הכיתה

תלמד את תחום השפה ויתר מקצועות ההוראה בחינוך היסודי. מודל זה מוסכם הן על האגף לחינוך יסודי והן על מינהל לעו״ה והוצג בוועדת המתווים במל״ג כחלק מחוג יסודי חדש.

ליקוי

9 הרחבת הסמכה כמענה ל״מחסור איכותי״: השימוש שעושה המשרד בהרחבות הסמכה הוא מצומצם ונקודתי, ואין בו כדי לענות על היקפי ההכשרה הנדרשים של המורים במקצועות ההוראה המרכזיים במערכת החינוך. כמו כן, המשרד לא קבע במדיניותו יעד לסגירת פערי ההכשרה של המורים במקצועות ההוראה, אין לו מנגנון לתמרוץ מורים להרחבת ההסמכה ואין לו תוכנית רב-שנתית להפעלת הרחבות ההסמכה.

תגובה
משרד החינוך

9. המשרד עושה הרחבות הסמכה בהיקף הולך ועולה ובמקצועות רבים (מתמטיקה 5 יח״ל, פיזיקה, כימיה, תרבות ישראל ואנגלית) המאפשרים למורים קיימים ללמד את המקצועות בהם הרחיבו את הסמכתם. המורים מקבלים על כך גמול השתלמות והרחבת רישיון הוראה בהתאם לתחום ההסמכה. המשרד מאפשר גם החזר שכר לימוד להרחבת הסמכה במקצועות נדרשים. מדובר בכ-1,000 מורים בשנה.
עם פיתוח תהליכים בשיתוף עם המחוזות והמפמ״רים למיפוי חוסרים איכותיים ניתן יהיה לבסס תהליכים מוסדרים להרחבת ההסמכה ברמה הארצית במקצועות החוסר הכוללים יעדים ברורים.

ליקוי

10. הוראת המתמטיקה בחינוך היסודי: מספר המורים למתמטיקה בבתיה״ס היסודיים עמד בשנת הלימודים (להלן - שנה״ל) התשע״ח (2017 - 2018) על 9,500 מורים בקירוב. שיעור המורים בעלי הכשרה להוראת המקצוע עמד על כ-40% בלבד. מבין יתר המורים שאינם בעלי הכשרה במתמטיקה, כ-13% הם בעלי הכשרה במקצוע קרוב. מכאן שלכמחצית מהמורים אין כל בסיס מתמטי להוראת מתמטיקה. המשמעות היא כי חלק ניכר מהתלמידים לומדים מתמטיקה ממורים חסרי הכשרה מתאימה, והדבר עלול לפגוע בלימודיהם ובהישגיהם העתידיים במקצוע זה בחטיבת הביניים ובחטיבה העליונה.
המזכירות הפדגוגית לא הכינה תוכנית רב-שנתית להרחבות הסמכה למורי המתמטיקה חסרי ההכשרה בחינוך היסודי.

הוראת המתמטיקה בחינוך העל-יסודי: מתוך כ-9,000 המורים למתמטיקה שלימדו בשנה"ל התשע"ח (2017 - 2018) בבתיה"ס העל-יסודיים, רק לכ-39% הייתה ההכשרה הנדרשת להוראת המתמטיקה, דהיינו היו בעלי הכשרה מתאימה ושנקבעה כנדרשת כדי ללמד מתמטיקה במסגרת זו.

על רקע הירידה החדה בשיעור התלמידים שניגשו לבחינת בגרות במתמטיקה ברמה של 5 יחידות לימוד (להלן - יח"ל) משנת 2006 ואילך, יזם משרד החינוך את "התוכנית הלאומית לקידום המתמטיקה". התוכנית כוללת, בין היתר, הרחבת הסמכה למורים להוראת מתמטיקה בחטיבה העליונה ברמה של 4 ו-5 יח"ל. עם זאת, התוכנית אינה נותנת מענה להיעדר הכשרה נדרשת בקרב מורי המתמטיקה בחינוך היסודי ובקרב מורי המתמטיקה בחינוך העל-יסודי שאינם מלמדים מתמטיקה ברמה של 4 ו-5 יח"ל. על המשרד לגבש תוכנית רב-שנתית להכשרת כל המורים למתמטיקה חסרי ההכשרה בחינוך היסודי. לנוכח חשיבות הרצף של לימודי המתמטיקה לאורך כל שכבות הגיל, ראוי לקשור בין תוכנית רב-שנתית כזו לבין התוכנית הלאומית למתמטיקה ולכלול בתוכנית הלאומית למתמטיקה הכשרה, ככל שנדרש הדבר, גם למורים המלמדים מתמטיקה בחינוך העל-יסודי ואינם בעלי רישיון הוראה לכיתות ז'-י', או עוברים הרחבת הסמכה להוראת המקצוע ברמה של 4-5 יחידות לימוד.

תגובה
משרד החינוך

10. ישנם מספר כיווני פעולה להרחבת הסמכה במקצוע המתמטיקה:

1. קול הקורא להרחבת הסמכה להוראת מתמטיקה למורים בחינוך היסודי מיועד למורים המלמדים מתמטיקה ביסודי, אך אין להם הכשרה פורמלית להוראת המתמטיקה. על פי תכנית העבודה נפתחו 2 קבוצות של כ-25 מורים כל אחת ב-2 מכללות (לוינסקי שלוחת אילת ומכללת אחווה). תכני הלימוד יעסקו במתמטיקה ובהוראת המתמטיקה. היקף הלימודים: 360 שעות. הקול קורא אושר בחשבות והלימודים החלו בסמסטר ב' תשע"ט. כיום המשרד עובד על אישור לפתיחת 4 קבוצות נוספות בתש"פ.
2. במסגרת מתווה ההוראה החדש פותח מסלול חד-חוגי להוראת מתמטיקה בבתי ספר העל-יסודיים. משרד החינוך ירחיב את הרישיון של מורי המתמטיקה לכיתות ז'-י' כך שיוכלו ללמד גם 3 יחידות, זאת לאור התוכנית החדשה של 3 יחידות הנלמדת כבר במהלך לימודי ההוראה לכיתות ז'-י'.
3. הרחבת הסמכה 4-5 יחידות, כ-150 מורים בשנה. התכנית פועלת משנת תשע"ז. שלושת כיווני הפעולה מבוצעים כיום.

ליקוי

11. הוראת העברית בחינוך היסודי: משרד החינוך שואף לפתח את הוראת העברית בחינוך היסודי לכדי "חינוך לשוני", שמטרתו לטפח אדם אורייני, המשתמש בשפתו כתשתית ללמידה ולצרכים חברתיים ותרבותיים. ואולם, גם בהוראת הלשון העברית כיום שיעורם של המורים בעלי ההכשרה הנדרשת להוראתה בבתיה"ס היסודיים מקרב כלל המורים המלמדים עברית בחינוך היסודי נמוך מאוד, ועומד בחינוך היסודי הממלכתי-יהודי על 12%. הצורך בהכשרת מורים בחינוך הלשוני אינו נכלל בתכנון ארוך הטווח של כ"א בהוראה ואינו מקבל ביטוי במודל החיזוי.
הוראת העברית בחינוך העל-יסודי: מתוך 8,150 המורים לעברית בחינוך העל-יסודי, לכ-64% אין הכשרה להוראת המקצוע. מכאן שרוב תלמידי החינוך העל-יסודי לומדים עברית ממורים שלא הוכשרו ללמד את המקצוע. על המשרד לקבוע תוכנית להכשרת כל המורים לעברית חסרי ההכשרה הנדרשת בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי ולהיערך בהקדם ליישומה. נוסף על כך, על מינהל עו"ה לתת ביטוי במודל החיזוי לצורך במורים לחינוך לשוני בחינוך היסודי על מנת להגדיר בבירור את יעדי הכשרת המורים בתחום זה בשנים הבאות.

תגובה
משרד החינוך

11. המשרד הגיש הצעה למל"ג בפברואר 2019 ונערך לשינוי המתווה להכשרת מורים להוראת השפה העברית בחינוך העל יסודי.
בחינוך היסודי, מונחת הצעה בפני וועדת המתווים לכך שמירב המורים המוכשרים לחינוך היסודי יחויבו בלימודי החינוך הלשוני כרכיב חובה בהכשרתם, פרט ללומדים הוראת המקצועות החד חוגיים: אנגלית, מדעים, אמנות, חינוך גופני, מתמטיקה. להלן ההצעות:
- לימודי חובה - כל סטודנט/ית במסלול הקדם-יסודי והיסודי יחויבו ללמוד לפחות 10 שעות אקדמיות בחינוך הלשוני במהלך התואר, וזאת בנוסף להתנסות בחינוך הלשוני בשעות אימוני ההוראה. המשרד לא חיכה למתווה ובפועל מיושם מהלך זה מזה 3 שנים בכל המכללות.
- לימודי בחירה - חינוך לשוני יוכר כמקצוע התמחות (חוג) וסטודנטים יוכלו לבחור בו ולהרחיב את לימודיהם בנושא.
בשלב מאוחר יותר קיימות המלצות נוספות לטיוב הוראת העברית בתארים מתקדמים.
- יצירת מסלולים לתואר שני בתחום מומחה אוריינות בית-ספרי (להכשרה של מדריך פנימי, רכז מקצוע שיוכשר גם

לטיפול במתקשים בקריאה וכתיבה). המלצה זו כרוכה גם ביצירת התפקיד כתפקיד מוכר בתקן בית הספר.
- עידוד הלימודים לתואר שלישי בתחומים המשיקים לחינוך הלשוני (התפתחות שפה, הוראת קריאה וכתיבה, ספרות ילדים ועוד) במגמה להרחיב את מספר המרצים המוכשרים להורות את תחום החינוך הלשוני במוסדות להכשרת מורים ובמסגרות הפיתוח המקצועי.

ליקוי

12. הוראת האנגלית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי: מתוך כ-13,300 המורים המלמדים אנגלית בחינוך היסודי ובחינוך העל-יסודי, לכ-40% אין הכשרה מתאימה ללמד מקצוע זה. התופעה רחבה במיוחד בחינוך היסודי, שבו כמחצית מן המורים חסרי הכשרה מתאימה. בחטיבות העליונות לכשליש מהמורים אין הכשרה מתאימה, אף שמדובר בתלמידים שצריכים לעמוד בהצלחה בבחינת הבגרות באנגלית.
בשנת 2016 גיבש המשרד תוכנית לקידום לימודי האנגלית במערכת החינוך (התוכנית הלאומית לאנגלית), המיועדת לשפר את רמת האנגלית של התלמידים ואת איכות הוראתה. עם זאת, התוכנית אינה מתייחסת למחסור האיכותי של מורים לאנגלית, קרי, לעובדה שחלק ניכר מהמורים שמלמדים אנגלית חסרי הכשרה מתאימה. אומנם התוכנית כללה פתיחת קורס שנתי להרחבת הסמכה ל-200 מורים בכל שנה, אך הרחבת ההסמכה לא בוצעה, מלבד מורים בודדים שלומדים במכללה האקדמית לחינוך בית ברל להרחבת הסמכתם. התוכנית גם אינה מתבססת על מסד נתונים מחוזי/גיאוגרפי ואינה קובעת יעדים שבמסגרתם תינתן עדיפות לאזורים שבהם שיעורי המורים בעלי ההכשרה הנדרשת נמוכים במיוחד. על המשרד לבצע הרחבות הסמכה מאורגנות למורים לאנגלית חסרי ההכשרה הנדרשת, במסגרת התוכנית הלאומית או באופן נפרד ממנה, וזאת במסגרת מהלך רב-שנתי מתוכנן.

תגובה
משרד החינוך

12. בשנתיים האחרונות פורסם קול קורא להכשרה להוראה של אקדמאים דוברי אנגלית כשפת אם, ואקדמאים השולטים היטב באנגלית מדוברת (בנוסף לזו הכתובה), כולל הרחבת הסמכה למורים. כיום לומדים למעלה מ-300 מורים בתכניות אלה. תכניות הכשרה אלה יימשכו ככל שיידרש למערכת.
עניין הפיזור הגיאוגרפי של מורים לאנגלית, כמו גם של מורים בתחומים אחרים בהם קיים מחסור במורים באזורים

גיאוגרפיים מסוימים, מטופל על ידי המשרד באמצעות חוזים אישיים ותוספות שכר שונות.

ליקוי

13. תקצוב דיפרנציאלי הוא אחד הכלים בידי המשרד על מנת לתעדף לימודים במקצועות הנדרשים במוסדות ההכשרה להוראה. המשרד הכין לקראת שנה"ל התשע"ז (2016 - 2017) מודל לתקצוב המכללות להוראה, המתחשב במספר משרות ההוראה שיידרשו בעתיד, ומביא לידי כך שאופן ההקצאה התקציבית יווסת את ההיקף הכולל של הסטודנטים הלומדים במכללות להוראה. המודל נעשה ללא שיתופה של הוועדה לתכנון ותקצוב (להלן - ות"ת) ומשכך, תכנית המשרד לא חלה על המכללות להוראה שבתקצובה ולא על בתיה"ס לחינוך באוניברסיטאות.

תגובה
משרד החינוך

13. בשלב זה, נהוג מודל תקציבי של משרד החינוך למכללות שבתקצובו, ומודל אחר למכללות שבתקצוב הות"ת . במהלך אפריל-מאי 2019 הות"ת צפוי לפרסם מודל תקציבי דיפרנציאלי לפי מקצועות נדרשים אותם יגדיר משרד החינוך. ראוי לציין כי למרות כללי תקצוב שונים בין ות"ת לבין משרד החינוך, התחומים המועדפים זהים . במהלך שנת תשע"ח נעשה ניתוח אפקטיביות למודל התקצוב של המשרד.

תגובה
מל"ג/ות"ת

13. ות"ת פועלת כבר כיום לערוך שינויים במודל תקצוב תעודות ההוראה במכללות לחינוך המתוקצבות על ידה ובבתיה"ס לחינוך באוניברסיטאות כך שיתאם לצרכי מערכת החינוך.

ליקוי

14. משרד החינוך ות"ת מתבססים לצורך תקצוב המכללות האקדמיות לחינוך על מסד נתונים שונה של כ"א בהוראה - המשרד מתבסס על מודל החיזוי החדש ות"ת מתבססת על נתוני למ"ס. הדבר עלול לגרום לכך שמודל התקצוב של ות"ת יהיה שונה מהותית מהמודל שגיבש המשרד. על המשרד, בשיתוף ות"ת, לגבש מודל תקצוב אחיד לכל המוסדות המכשירים עובדי הוראה - על סמך ניתוח מדויק ובסיס נתונים עדכני, אחיד ונגיש לכל הגורמים הרלוונטיים. זאת על מנת

למקסם את איכות הוויסות התקציבי של תחומי ההכשרה בהתאם לביקוש למורים.

תגובה
משרד החינוך

14. המשרד עדכן את יחידת התכנון בות״ת לגבי התחומים המועדפים ע״י ידו, בכדי לצמצם את הפער בין ניתוח מקורות המידע השונים.
בעתיד, לאחר השלמת מעבר כל המכללות לות״ת המודל התקציבי יהיה אחיד להכשרת הסטודנטים להוראה לתקצוב באוניברסיטאות ובמכללות להוראה. כיום, הנתונים בות״ת הם מהלמ״ס. הלמ״ס משתמש בנתוני מערכת החינוך בדומה למסד הנתונים של כ״א בהוראה. לכן, מודל התקצוב של הות״ת לא יהיה שונה באופן מהותי מהמודל שגיבש משרד החינוך.

תגובה
המל״ג/ות״ת

14. ות״ת ומשרד החינוך מתבססים על איסוף נתוני סטודנטים שונה לצורך תקצוב. ות״ת מתבססת על נתוני הלמ״ס בעוד משרד החינוך מתבסס על נתונים אשר הוא אוסף ישירות מהמוסדות. נתוני כ״א בהוראה הינם נתונים אשר מצויים בידי משרד החינוך בלבד והוא משתמש בהם לצורך בניית מודל החיזוי. בעת העדכון הצפוי של מודל התקצוב החדש של הלומדים לתעודת הוראה, ישולבו צרכי מערכת החינוך על בסיס הנתונים שמשרד החינוך יעביר לות״ת, כך שעקרונות התקצוב יהיו זהים למשרד החינוך.
איסוף הנתונים מהלמ״ס, באופן בלתי תלוי, נועד לתקצב את המוסדות בפועל ולסייע בקביעת מדיניות תוך הבנת המשמעויות התקציביות של שינוי זה.

ליקוי

15. כלי מרכזי ונפוץ של משרד החינוך להתמודדות עם מחסור (או עודף) במורים במערכת החינוך הוא ״הקול הקורא״, שבאמצעותו פונה המשרד למוסדות המכשירים להגיש הצעה לתוכנית לימודים מואצת או מיוחדת המיועדת להכשיר מורים במקצוע ספציפי שיש בו מחסור או להרחיב הכשרה של מורים ותיקים. למשרד אין תוכנית ייעודית כוללת לפרסום הקולות הקוראים, הנגזרת ממודל התקצוב שבנה ושבה נקבעו מטרותיהם ומועדי פרסומם. הוא גם אינו יודע כמה קולות קוראים יפרסם בשנה, באיזה נושא, וגם אינו קובע תקציב ייעודי לשם כך.

המשרד לא קבע כללים אשר ימנעו את הפיכת מסלול הקולות הקוראים להכשרת אקדמאים להוראה למסלול העוקף את המסלול "הרגיל" לקבלת תעודת הוראה. עולה מכך כי הקולות הקוראים משמשים, הלכה למעשה, כלי בלתי מתוכנן למתן מענה מהיר לצורכי כ"א בהוראה, וקיים חשש שהשימוש הנפוץ והלא מתוכנן בהם ימנע גיבוש מענה מקיף וארוך טווח למחסור של מורים במערכת החינוך. על המשרד להסדיר את השימוש בקולות הקוראים באופן שיעלה בקנה אחד עם מדיניותו בנושא ולעגן את הכללים לפרסומם בנוהל מחייב שיגדיר, בין היתר, את הגורם האחראי להפעלתו, גורם שיתכלל מסלול זה הן מבחינה פדגוגית והן מהבחינה הניהולית-תקציבית.

תגובה
משרד החינוך

15. בשנה"ל תשע"ט החל תהליך למיסוד קולות קוראים בהתאם לצרכי המשרד. קול קורא מקבל אישור לפרסום רק במידה ויש בו רציונאל, מבוסס נתונים מספריים, המבהיר את זיקתו ליעדי המשרד ואת המענה שיעניק הקול הקורא לחסר הקיים במערכת החינוך בתחום הנדרש.

פרק שני - הכשרת עובדי הוראה חדשים

ליקוי

16. קיים פער גדול בין הדרישות והכישורים הנדרשים ממורה, אותם הגדיר משרד החינוך במסמכים שונים וכפי שעולים אף מהצרכים בשטח (ובהם ניהול כיתה, היכולת לפתור בעיות שאין להן פתרון מן המוכן, והיחס אל ההורים), לבין תוצרי ההכשרה.
פער הנובע מאופן גיבוש תוכניות העבודה של משרד החינוך: תוכניות העבודה של משרד החינוך אינן עוסקות בכלל או באופן ישים בתכני ההכשרה הנדרשים למורים חדשים ולטיבה של ההכשרה. כך לדוגמה הן מגדירות יעדים הקשורים להכשרת המורים, אך אינן קובעות משימות לביצוע או את התפוקות הנדרשות כדי להגשים יעדים אלה. על משרד החינוך להגדיר יעדים ברורים לטיוב ההכשרה ולהתאמתה לצורכי מערכת החינוך באמצעות הגדרת מטרות, משימות ותפוקות ברורות, הקשורות במישרין לתוכני ההכשרה במסגרת תוכניות העבודה שלו.

תגובה
משרד החינוך

16. ב-3 השנים האחרונות פותח מבחן מסיל״ה שמטרתו מיונים אישיותיים הבודקים כישורים אישיותיים לסטודנטים המועמדים ללימודי הוראה. באופן זה יכנסו למערכת סטודנטים מתאימים יותר למקצוע ההוראה. גם מתווה תעודת הוראה החדש יציב בפני מוסדות ההכשרה את היעדים להכשרת מורים איכותית ומגוון רחב של כלים להשגת המטרה.

ליקוי

17. פער הנובע מרפורמות שמנהיג משרד החינוך: המשרד התייחס במסגרת תוכניות העבודה שלו לרפורמת למידה משמעותית, אך לא הגדיר משימות הקשורות להכשרת מורים חדשים בהקשר של הרפורמה; המשרד לא שיתף במסגרת גיבוש הרפורמה את הגורמים המעורבים בהליך הכשרת המורים; ולא ניתח באופן שיטתי את תוכניות הלימוד של המכללות לפי סטנדרטים התואמים את עקרונות הרפורמה. חלק מהמוסדות אף טענו כי משרד החינוך אינו מתייעץ עימם בנוגע לגיבוש רפורמות מתוכננות וכי הם אינם שותפים בגיבוש הרפורמות או בתהליכי החשיבה והתכנון, ובכלל זה בצורך להתאימן לאוכלוסיות ספציפיות ולשלבן במהלך ההכשרה להוראה. על המשרד ליידע את המוסדות המכשירים על אודות רפורמות משמעותיות ותהליכים משמעותיים שמתקיימים במערכת החינוך, באופן שהמוסדות יוכלו להתאים את תוכניות הלימוד לדרישות המערכת, למדיניות מערכת החינוך, מטרותיה ויעדיה ולצרכים העולים מהשטח.

תגובה
משרד החינוך

17. האגף להכשרת עו״ה פעל ליישום נושא למידה משמעותית בתכניות ההכשרה בכל המכללות לחינוך. הנושא הוצג לראשי המכללות ולבעלי תפקידים בכירים במכללה, התקיימו כנסים, המכללות קיימו השתלמויות לסגל וקיימו מיזמים שונים להטמעת הנושא בקורסים ובהתנסות המעשית, נערכו מחקרי מעקב אחר הטמעת הנושא במוסדות שונים, שזכו לפרסום בביטאון מכון מופ״ת ובפרסומים אקדמיים שונים שעוסקים בחינוך. נושא זה כלול כנושא ליבה גם בדו״ח וועדת המתווים החדשים, ודמני ענבר.

ליקוי

18. התאמת תוכניות הלימוד של המוסדות להכשרת מורים לצורכי מערכת החינוך: בשל אי-השלמת המהלך להעברת המכללות לתקצוב ות"ת, לא איפשרה מל"ג למכללות האקדמיות לחינוך להגיש לאישורה תוכניות לימוד חדשות, ובכך מנעה את התאמת תוכניות הלימוד לצורכי מערכת החינוך. על מנת לשפר את רמת ההכשרה המעשית הניתנת לסטודנטים, על מל"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים לעמוד על הכשלים בדגם ההכשרה המסורתי ולפעול לתיקונם. לחלופין, עליהם לבחון אם לחייב את המוסדות לקיים את ההכשרה המעשית באחד מהדגמים - PDS או אקדמיה-כיתה, או בדגמים המבוססים על עקרונותיהם.

תגובה
משרד החינוך

18. המשרד מקבל את המלצה לבחון ולשפר את הדגם המסורתי של ההתנסות המעשית. קבלת ההמלצה של המבקר לחייב את המוסדות המכשירים לאמץ את דגם ה P.D.S. או דגם אקדמיה-כיתה, אינה ניתנת לאכיפה ע"י המשרד, שכן זאת החלטה שצריכה להתקבל ע"י המוסדות המכשירים מתוקף החופש האקדמי המוקנה להם. יחד עם זאת, בהחלטת וועדת המתווים ודמני- ענבר, מומלץ למוסדות ההכשרה ע"י המל"ג להעדיף את המודלים השיתופיים הקליניים כגון דגם ה P.D.S. או דגם אקדמיה-כיתה.

תגובה
מל"ג/ות"ת

18. מובן כי בשעה שמערך המכללות להכשרת מורים עובר ממשרד החינוך לוות"ת תוך מיזוגים בין מוסדות אין מקום לאפשר פתיחת תכניות לימודים חדשות במכללות הנ"ל. החלטה זו גובשה והתקבלה בשיתוף מלא עם האגף להכשרת עובדי הוראה במשרד החינוך, ולא נאמר למל"ג/ות"ת כי יש בכך משום מניעת התאמת תוכניות הלימוד לצורכי מערכת החינוך כפי שטוען המבקר. מקור טענה זו אינו ברור!
עם זאת, לאור התמשכות התהליך, החליטו ות"ת-מל"ג בתיאום עם משרד החינוך בסוף שנת 2018 לאפשר למכללות האקדמיות לחינוך אשר טרם סיימו את הליך המעבר לאחריות ות"ת, להגיש בקשות לפתיחת עד 2 תכניות לימודים חדשות (מכללה שלגביה התקבלה החלטה עקרונית לבחינת אפשרות למעבר ות"ת תוכל להגיש 2 תכניות ויתר המכללות יוכלו להגיש

תכנית אחת). בהמשך להחלטה, המכללות לחינוך העבירו בקשות להגיש תכניות חדשות לאישור ות"ת-מל"ג.
בנוסף, ביום 13.3.19 החליטה ות"ת להמליץ למל"ג לאשר למכללות האקדמיות לחינוך להגיש למל"ג לבדיקה אקדמית בקשות לפתיחת תכניות לימודים וזאת בהתאם לסקירה שהוצגה לות"ת בנושא. המלצת ות"ת צפויה להעלות לדיון והחלטה בישיבת המל"ג ביום 19.3.19.
המל"ג מציינת כי ההחלטה האמורה התקבלה לאור ראיה מערכתית של הצורך בקידום איחוד המכללות האקדמיות ומעברן לות"ת מחד, ומניעת פגיעה בהתפתחותן האקדמית מאידך. יודגש כי מסיבה זו ות"ת/מל"ג נוקטות בגישה זהירה בכל הקשור לטיפול במכללות האקדמיות לחינוך.
לצד הדברים הנ"ל, יש להדגיש כי ההחלטה לא לאפשר למכללות לחינוך להגיש תכניות לימודים חדשות אין בה כדי למנוע את התאמת התכניות הקיימות לצורכי מערכת החינוך ועל המכללות היה לעשות זאת . מל"ג שבה ומדגישה כי האחריות לשמירת הרמה האקדמית, הכוללת את התאמת תוכניות הלימוד לצורכי מערכת החינוך, נתונה בידי המוסדות להשכלה גבוהה ובתחום אחריותן.
בהתייחס להכשרה המעשית יש לציין כי המודל נבחן באופן קבוע ע"י מל"ג ומשרד החינוך, ובשנה וחצי האחרונים עובר בחינה מעמיקה במסגרת ועדה ארצית שהוקמה לבחינת מתווה ההכשרה להוראה (ועדת ודמני-ענבר). הוועדה נפגשה עם גורמים רבים ומגוונים והיא עומדת להגיש מסקנותיה למל"ג בחודשים הקרובים, לרבות בהתייחס להכשרה המעשית.

ליקוי

19. שינויים שעורכים המוסדות המכשירים בתוכניות לימוד מאושרות נעשים על ידי כל מוסד ברמה הפנים-מוסדית, על פי ראות עיניהם של המוסדות, ובלי שעומד לפניהם מערך הציפיות של משרד החינוך מתוצרי ההכשרה.
ההכשרה המעשית היא מרכיב הלימודים הפרקטי-מעשי, המתקיים בבתי הספר, ובליווי המוסדות האקדמיים המכשירים. בשלב זה נחשף הסטודנט למערכת החינוך, לצרכיה ולציפיות ממנו כמורה. תקופת ההכשרה המעשית היא גם ההזדמנות לבחון את כישוריו של הסטודנט ואת התאמתו למקצוע ההוראה. על המשרד, בשיתוף המוסדות המכשירים, לקבוע קווים מנחים להערכתם של הסטודנטים בתקופת ההכשרה המעשית, באופן שניתן יהיה להבטיח את יעילות ההכשרה המעשית ותכליתה - האפשרות להתנסות בהוראה וללמוד כיצד להיות מורה - וכן כדי להעריך את פוטנציאל ההצלחה בתפקיד. על משרד החינוך לוודא כי יקבל לידיו מידע על אודות הערכת הסטודנטים בשלב ההכשרה המעשית.

תגובה
משרד החינוך

19. מתווה ההכשרה החדש מתייחס למרכיבים הנדרשים בהכשרה הקלינית של הסטודנטים. אופן הערכת המוסד את הישגי הסטודנט היא חלק מהחופש האקדמי של המוסד.
היחידה להערכת עובדי הוראה במינהל עובדי הוראה במשרד, גיבשה מסמך להערכה מעצבת של מורים. מסמך זה הובא לוועדת המתווים ומהווה נקודת מוצא למתווה ההכשרה החדש. כיום הצוות מגבש מסמך מקביל הנובע ממנו, להערכת מתמחים בשנת ההתמחות. המסמך יפורסם ביוני 2019. במקביל, פורום רכזי ההתנסות מגבש מסמכי משוב והערכה לתהליכי ההתנסות בהוראה מותאמים לפרחי ההוראה בשלב ההכשרה. המכשירים יעריכו את העבודה המעשית על סמך המרכיבים אותם המורים מוערכים בראשית דרכם בהוראה.
המשרד קבע ציון מינימאלי בהתנסות המעשית הנדרש לקבלת תעודת הוראה, ללא אפשרות חריגה ממנו. יוקם מאגר נתונים, ראה תשובת המשרד לליקוי 17.

ליקוי

20. ההכשרה המעשית מתבצעת באחד משלושה דגמים: הדגם המסורתי, דגם השותפות (PDS), ואקדמיה-כיתה. בשאלונים הביעו המורים והמנהלים חוסר שביעות רצון מההכשרה המעשית, בעיקר בדגם המסורתי, בתחומים שעומדים בלבה ובהם: ההתאמה בין הידע התיאורטי שנלמד במוסד האקדמי לבין הצרכים העולים בהכשרה המעשית והאופן שבו מלווה המוסד המכשיר את ההכשרה המעשית באמצעות ניתוח הפרקטיקה. על המשרד והמוסדות המכשירים להביא בחשבון את עמדות המורים החדשים, שלא מעטים מהם הביעו אי-שביעות רצון מספקת מהמוסד המאמן, מתפקודו של המורה המאמן ומתרומתם של אלה להליך ההכשרה המעשית. כמו כן, עליהם לבחון קביעת קווים מנחים בנוגע לגורמים המעורבים בהכשרה המעשית (בית הספר המאמן, המורה המאמן, והמדריך הפדגוגי) - אופן בחירתם, הכשרתם ותפקודם.

תגובה
משרד החינוך

20. ההכשרה המעשית הקלינית היא נדבך חשוב ביותר בהכשרה להוראה ובשנים האחרונות פועל המשרד להרחיב ולהעמיק את ההתנסות הקלינית של הסטודנטים להוראה. מתוך ההכרה בחשיבותה של ההתנסות הקלינית ,הגדיר המשרד בעל תפקיד מפתח, האחראי לתחום זה ברמה מערכתית. כמו כן, הקים

המשרד צוות חשיבה שמטרתו לקדם את תפיסת ההכשרה המעשית הקלינית, ולהבנות מדיניות שמחייבת את כל מוסדות ההכשרה והשותפים בבתי הספר המאמנים.
במתווה ההכשרה החדש ודמני ענבר, שיוגש לאישור המל״ג, ישולב פרק נרחב בנושא ההתנסות הקלינית ואופן יישומה, תפקידי המדריך הפדגוגי, תפקיד המורה המכשיר והמאמן, תפקיד מנהל בית הספר ושאר המעורבים בהליך.
בנוסף, המשרד יזם תוכנית ״מנהיגות אקדמית: בין תיאוריה למעשה בהכשרה להוראה״, בשיתוף עם מכון מנדל למנהיגות, שהלימודים בו החלו בחודש פברואר 2019. בתכנית זו משתתפים 25 בעלי תפקידים נבחרים המובילים את ההכשרה המעשית הקלינית בשלב ההכשרה במכללות האקדמיות ובאוניברסיטאות. מטרת הלמידה המשותפת היא להכיר דגמי התנסות בארץ ובעולם ולייצר דגמים מגוונים המותאמים לארץ, שיוצעו במתווה החדש.
התכנית הרב שנתית של מנהל עובדי הוראה קובעת שעד 2022 90% מכלל הסטודנטים להוראה יוכשרו בדגמי עמיתות של PDS ו״אקדמיה-כיתה״.

תגובה
מל״ג/ות״ת

20. השאלות העולות מהכשרה המעשית ב״דגם המסורתי״ מוכרת גם למל״ג. ועדת המומחים אשר מונתה ע״י המל״ג לבחינת המתווים הקיימים דנה ארוכות בנושא ההתנסות המעשית בהכשרה להוראה. הוועדה עומדת לסיים את עבודתה ובין החידושים אותה בוחנת גם נושא ההכשרה הקלינית בלימודי ההוראה. בתוך כך הגדלת היקף ההתנסות והגדרתה מחדש, שדרוג הסטאז׳ למעמד האקדמי וכן חובת תווי תקן לגנים ולבתי ספר מכשירים ומתן מעמד מיוחד לגננות ולמורים מנחים. הוועדה מטעם המל״ג הפועלת כיום בוחנת את המעבר לתכניות הכשרה קליניות מעוגנות בית ספר (תכניות המחוברות לפרקטיקה) – מודל לפיו הסטודנטים להוראה לומדים הוראה בהתבסס על חוויותיהם מהתמחות ארוכה בהוראה, שנעשית תוך כדי הלימודים.

ליקוי

21. היקף לא-מספק של ההכשרה המעשית והתנסות מועטה בהוראה בפועל: משרד החינוך וחלק מהמוסדות המכשירים אינם מוודאים כי ההכשרה המעשית של הסטודנטים מתבצעת בהיקף הנדרש על פי מתווה אריאב - 9 - 15 שעות שבועיות (להלן - ש״ש). בפועל, רבים מהסטודנטים לא עשו הכשרה מעשית בהיקף השעות הנדרש מהם על

פי המתווה (או שעשו את היקף השעות המינימלי הנדרש); כמו כן, סטודנטים רבים לימדו בפועל במהלך הכשרתם המעשית בין שיעור לשניים בשנה בלבד.

תגובה
משרד החינוך

21. משרד החינוך אינו מאשר תעודת הוראה שאינה כוללת היקף נדרש של התנסות מעשית וציון 70 לפחות. היקף השעות המינימאלי הוא במקרה של התמחות אחת בלבד. חלק גדול מהסטודנטים מתמחים בשתי התמחויות, ומחויבים במספר שעות התנסות כפול.
במתווה ההכשרה החדש יורחב מספר שעות ההתמחות בצורה משמעותית ויאופיין, כולל הגדלת מספר שעות ההתנסות בהוראה בפועל.

תגובה
מל״ג/ות״ת

21. כאמור, נושא ההכשרה המעשית מצוי בבחינה מעמיקה וסביר שיחול בו שינוי. הטענות לגבי היקף ההכשרה המעשית המתבצע בפועל בניגוד להחלטות המל״ג אינו מוכר למל״ג. ככל שיגיעו אל המל״ג תלונות מבוססות על מוסדות שאינם פועלים בהתאם להחלטת המל״ג בנושא ההכשרה המעשית – הנושא יטופל על ידי המל״ג כמקובל, כולל העלאת הנושא לוועדת המשנה של המל״ג לפיקוח ואכיפה (ככל שהדבר יידרש).

ליקוי

22. סינון בתקופת ההכשרה: מרבית מנהלי בתי הספר שהשיבו על השאלון סברו כי ההכשרה המעשית יכולה לשמש ככלי לסינון סטודנטים שאינם מתאימים להוראה. בפועל, מעטים הם הסטודנטים שאינם מסיימים את שלב ההכשרה המעשית ושאינם מוסמכים כמורים בעקבות תפקודם בהכשרה המעשית. כך שלמעשה ההכשרה המעשית אינה מסייעת לזיהוי סטודנטים שאינם מתאימים לשמש מורים. עולה חשש כי בחינת התאמתם של הסטודנטים למקצוע ההוראה אינה יעילה. בנוסף למשרד אין נתונים על מידת ההצלחה של סטודנטים בשלב ההכשרה המעשית, והדבר פוגע ביכולתו לבחון את קליטתם של המורים במערכת החינוך.

תגובה
משרד החינוך

22. סינון סטודנטים שאינם מתאימים להוראה מתקיים הן בשלב ההכשרה והן במהלך שנת ההתמחות. כמו כן, מתקיים פיילוט, המתרחב מדי שנה, לבחינת התאמתם להוראה של המועמדים להכשרה, טרם קבלתם ללימודים (מבחן מסיל"ה). בנוסף, נדרשת עמידה בהצלחה בשנת ההתמחות, בה הסטודנט הוא מורה עצמאי במערכת החינוך, על מנת לקבל רישיון הוראה ולהמשיך בעבודה במערכת החינוך.
במתווה ההכשרה החדש נדון נושא ההערכה של ההתנסות המעשית, כחלק חשוב בבחינת התאמתו של הסטודנט להוראה. יחד עם זאת, אין למשרד את היכולת לחייב את המוסדות המכשירים להעריך בדרך זו או אחרת, מכיוון שהסמכות היא של הות"ת.

תגובה
מל"ג/הות"ת

22. ועדת המומחים בראשותן של פרופ' עפרה ענבר וד"ר רבקה ודמני אשר מונתה ע"י המל"ג לבחינת המתווים הקיימים עוסקת בין היתר במתכונת ההכשרה הרצויה, לרבות מידת ההתאמה של הסטודנט למקצוע ההוראה. הועדה תגיש מסקנותיה בקרוב לות"ת ולמל"ג.

ליקוי

23. המוסד המאמן והמורה המאמן: למוסד המאמן ולמורה המאמן מטעמו יש השפעה ניכרת על אופן ההכשרה, והם משפיעים על עיצוב דמותו של הסטודנט כמורה לעתיד. במסגרת התפקיד הם אמורים לחנוך את הסטודנט ולשמש עבורו מודל מקצועי בעל השפעה מרכזית.
משרד החינוך לא קבע קווים מנחים לתנאים הבסיסיים שבהם נדרשים בתי ספר מאמנים ומורים מאמנים לעמוד כדי לשמש כמאמנים בהכשרה המעשית; לא ניתן לוודא כי בתי הספר והמורים שנבחרים לשמש כגורמים מאמנים אכן מתאימים לכך, והם נבחרים לעיתים על בסיס מערך של שיקולים שאינם בהכרח מקצועיים, ושאינם בהכרח מתיישבים עם מדיניות משרד החינוך או עם מטרות ההכשרה המעשית, כפי שבאו לידי ביטוי בדוח ועדת דוברת, במתווה אריאב ובחוזר ההכשרה המעשית של משרד החינוך. ואכן, כפי שמשתקף בשאלון, רבים מהמורים החדשים מביעים שביעות רצון בינונית ומטה מהמוסד המאמן (30% - 35%) ומהמורה המאמן (25% - 29%), לרבות התאמתם לשמש ככאלה ואופן ליווים את הסטודנטים במהלך הכשרתם המעשית.

תגובה
משרד החינוך

23. מינהל עו"ה שוקד כיום על קביעת סטנדרטים לבתי ספר מאמנים ומורים מאמנים, בתכנית רחבת היקף, שתשתף את המוסדות המכשירים, בתי הספר המאמנים על מנהליהם וצוותי המורים, המחוזות ומפקחי בתי הספר. ועדה בה היו שותפים נציגים מהמשרד, המוסדות המכשירים, המחוזות, מנהלי בתי"ס ועוד, גיבשה מסמך "אפיון מוסדות חינוך מורשי-התנסות" שיופץ לכלל הנוגעים בנושא במערכת החינוך ובמוסדות ההכשרה, וייושם במערכת. המסמך מפרט עקרונות מנחים לבחירת והבניית בתי ספר וגני ילדים מורשי- התנסות וכולל עקרונות מנחים למעורבים בתהליך, ביניהם: בעלי תפקידים במוסד המכשיר ובביה"ס/גן מורשה התנסות, כולל מורים מאמנים; שיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים בתהליך; תרבות הלמידה; מנגנון ההטמעה; תשתיות ארגוניות ופיסיות הנדרשות להטעמה ועוד.
יפורסם קול קורא, שיופנה לכל מוסדות החינוך, וקורא להם לפעול לקבלת תו תקן, כדי שיוכלו להיות מוסדות הראויים לאימון וחניכה של סטודנטים להוראה.

ליקוי

24. על מנת שהמורה המאמן יוכל לבצע את תפקידו על הצד הטוב ביותר, הוא נדרש להכשרה ייעודית שתכין אותו לתפקיד האימון. המשרד לא הסדיר, ולו כקווים מנחים, את הדרישות ממורה מאמן או את ההכשרה שהוא נדרש לעבור, ובפועל, המורה המאמן בדרך כלל אינו נדרש להכשרה. בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח (2016 - 2018) כ-59% וכ-55% מהמורים המאמנים (בהתאמה) לא עברו הכשרה לתפקיד האימון. על משרד החינוך, מל"ג והמוסדות המכשירים, שנציגיהם אמונים על גיבוש המתווה החדש (מתווה ודמני-ענבר), להתייחס במסגרת המתווה באופן מפורט יותר לנושאי ההכשרה הנדרשים בתוכנית ההכשרה; לשקול להגדיל את רכיב ההכשרה המעשית באופן משמעותי ולהגדיר את ההשתתפות הפעילה בהכשרה כרכיב מחייב; וכן לגבש מתווה לבחינת המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה שיחייב את כל המוסדות.

תגובה
משרד החינוך

24. המסמך "אפיון מוסדות חינוך מורשי- התנסות", אליו התייחס המשרד בליקוי הקודם, מפרט גם את אופן בחירת מורים מאמנים, כישוריהם והכשרה ייעודית הנדרשת מהם למילוי

התפקיד. גם במתווה ההכשרה להוראה החדש יש התייחסות מפורטת למורה המאמן, להכשרתו ולתפקידיו. המשרד מקווה כי בהסכם השכר הקרוב "אופק חדש" ישופר שכרו של המורה המאמן על מנת שיהיה מחוייב לעבור את השתלמות למילוי אפקטיבי יותר של תפקידו החשוב.
בתכנית "אקדמיה-כיתה" המשרד דורש שכל מורה מכשיר יקבל פיתוח מקצועי ייעודי בהיקף של 60 שעות על פני שנתיים. בנוסף המשרד מקיים תהליכי פיתוח מקצועי גם למורים מכשירים ותיקים יותר, לצד כתיבת תורת ההפעלה של מורים מכשירים (ניתן לספק דוגמאות עדכניות במידת הצורך).
המשרד התייחס לשאר ההערות בעניין ההתנסות המעשית בתגובתו בליקויים 21-22.

תגובה
מל"ג/ות"ת

24. ועדת המומחים אשר מונתה ע"י המל"ג לבחינת המתווים הקיימים עוסקת בין היתר בנושא ההכשרה הקלינית בלימודי ההוראה, וצפויה לגבש המלצות גם בנושאים המפורטים בסעיף. הועדה תגיש מסקנותיה בקרוב לות"ת ולמל"ג.

ליקוי

25. המדריך הפדגוגי: המדריך הפדגוגי מטעם מוסד ההכשרה מלווה את הסטודנט במוסד המאמן ופועל כמתווך בין התיאוריה הנלמדת במסגרת האקדמית לבין הניסיון המעשי הנרכש בהכשרה המעשית. חלק מהמוסדות המכשירים לא עומדים בתקן 1:15 שקבע משרד החינוך ליחס שבין המדריך הפדגוגי למספר הסטודנטים שבאחריותו, ולעיתים היחס מגיע לכדי למעלה מ-30 סטודנטים למדריך. למשרד אין נתונים על העמידה בתקן והוא אינו אוכף אותו. גם הפיזור הגיאוגרפי בין המוסדות המאמנים שבאחריותו פוגע במידת המעורבות של המדריך הפדגוגי.

תגובה
משרד החינוך

25. תפקידיו, מעמדו ותנאי עבודתו של המדריך הפדגוגי ובכללם גודל קבוצת ההדרכה ופיזורה, נידונו ופורטו במסמך הנ"ל: "אפיון מוסדות חינוך מורשי- התנסות" וכן נדונו במתווה ההוראה החדש. הדברים יושמו בכל מוסדות ההכשרה עם אישורם.
בשנה"ל הנוכחית (תשע"ט) המשרד מקיים דיונים בפורומים שונים באשר להגדרת תפקיד מחודשת למדריך הפדגוגי. השיח

המשותף החל עם המוסדות האקדמיים באשר לשינוי התפיסה באשר למקומו של המדריך הפדגוגי בתהליכי ההכשרה ובהובלת מרחב היברידי משותף בו תתקיים סינרגיה ויחסים דיאלקטיים בין ידע אקדמי לידע מעשי, מתוך כוונה לקיים למידה לשם התפתחות ידע חדש משותף. ראו גם תשובת המשרד בליקוי 20.

ליקוי

26. הפרמטרים הקוגניטיביים: תנאי הקבלה ללימודי ההוראה מתבססים על ציון הבגרות, הציון הפסיכומטרי והציון המשולב (המשקלל את ציון הבגרות עם הציון הפסיכומטרי). שיעורי ההצלחה במבחן הפסיכומטרי של הסטודנטים להוראה נמוכים ביחס לסטודנטים המועמדים ללימודים גבוהים בתחומי לימוד אחרים, ולכך עלולה להיות השלכה על הישגיהם של התלמידים, כפי שעולה ממחקר הלמ"ס, המצביע על מתאם חיובי בין ציוני הפסיכומטרי של המורים לציוני הבגרות של תלמידיהם.

תגובה
משרד החינוך

26. למכללות האקדמיות לחינוך חופש אקדמי, בדומה לשאר מוסדות ההשכלה הגבוהה. תנאי הקבלה נקבעים ע"י וועדה משותפת לנציגי מוסדות ההכשרה יחד עם נציגי המשרד ומועברים לידיעת המל"ג אשר רושמת בפניה את החלטות תנאי הקבלה לשנת לימודים.
ציוני הסף לקבלה ללימודים במכללות האקדמיות לחינוך דומים לאלה הנדרשים לקבלה ללימודים במדעי הרוח באוניברסיטאות. יש לזכור שהחל מ-2014 אין חובת מבחן פסיכומטרי, לבעלי בגרות איכותית. כמו כן, נמצא במחקרים שהפסיכומטרי אינו פרמטר המוסיף משמעותית על ציון הבגרות.
בנוסף, המשרד פתח מרכז הערכה לבחינת המועמדים להוראה (מבחן מסיל"ה-ראו פירוט בליקוי 16). מרכז הערכה, הוצע לכלל המוסדות המכשירים, אך במרבית המוסדות סרבו למיין את המועמדים בכלי זה והדגישו כי יש להם אוטונומיה מלאה בקבלת המועמדים.

תגובה
מל"ג/ות"ת

26. המועצה להשכלה גבוהה קבעה בהחלטותיה כי האחריות על שמירת הרמה האקדמית, הכוללת תנאי קבלה ראויים

לתוכניות הלימודים השונות, נתונה בידי המוסדות להשכלה גבוהה. עם זאת, ובמידת הצורך, בסמכות המל״ג לקבוע מעת לעת תנאי קבלה מינימליים רוחביים בתחומים ספציפיים.
אכן סוגיית תנאי הקבלה נדונה בהרחבה במסגרת עבודת ועדת ודמני-ענבר משום שתחום החינוך הוא אחד התחומים בהם המל״ג כן קבעה תנאי קבלה. הוועדה שהוקמה ע״י המל״ג ושותפים לה גם נציגי משרד החינוך, בוחנת לעומק דרכים להעלאת רמת המתקבלים להוראה, תוך מציאת הדרך הנכונה בהינתן מדיניות המל״ג להימנע מלהתערב בקביעת תנאי הקבלה למוסדות. במסגרת גיבוש המלצותיה בוחנת הוועדה שילוב של פרמטרים אישיותיים במסגרת תנאי הקבלה. במקביל לכך, מדיניות המל״ג והות״ת אשר ננקטת כיום ביחס למכללות לחינוך (צמצום מספר המכללות לחינוך, מיזוג מכללות, מעבר מכללות לחינוך לתקצוב ות״ת) עשויה גם בעתיד לבסס את מעמדן האקדמי והמקצועי של המכללות לחינוך במערכת ההשכלה הגבוהה ולתרום להעלאת איכות המתקבלים במסגרתן.

ליקוי

27. משרד החינוך קובע תנאי סף לקבלה למכללות במסגרת חוזר שנתי, אך לתנאים אלו נקבעים לא אחת גבולות גמישים או שהם מוגדרים כתנאים שהמשרד שואף אליהם אך אינו מחייב אותם. הגדרה שכזו של התנאים מאפשרת למוסדות להרחיב את היקף המתקבלים ללימודים, גם אם אין הם ממלאים אחר תנאי הסף שנקבעו לכאורה. יתרה מכך, גם כאשר התנאים ברורים וחד-משמעיים (כמו לגבי ציוני הבגרות), לעיתים חלק מהמכללות האקדמיות לחינוך קובעות תנאי סף נמוכים יותר. על המשרד בשיתוף המכללות לבצע עבודת מטה שתקבע את תנאי הסף לקבלה ללימודי ההוראה, באופן שיבטיחו שמועמדים איכותיים ייגשו ללימודי הוראה. על המשרד גם לפקח אחר הנחיותיו בנוגע לתנאי הסף שיקבע ולעדכן אותם ככל שנדרש, מתוך שאיפה לשיפור מתמיד באיכות ההוראה ונוכח העובדה שרבים מהבוגרים אינם משתלבים במערכת החינוך לאחר סיום לימודיהם.

תגובה
משרד החינוך

27. תנאי הסף לקבלה ללימודים הנקבעים ע״י משרד החינוך, מחייבים את כל המכללות האקדמיות לחינוך. קבלת סטודנטים שאינם עומדים בתנאי הסף מחייבת אישור פרטני של האגף להכשרת עו״ה לגבי כל סטודנט, והיא מוגבלת. סטודנטים חריגים אלה מחויבים לעמוד בתהליך מיון הבודק התאמה להוראה (מבחן מסיל״ה). סטודנטים שאינם עומדים

בתנאי הסף ולא אושרו ע״י האגף, אינם מתוקצבים ואינם נקלטים במערך הממוחשב של המשרד החל משנה״ל תשע״ט. מוסדות ההכשרה קבלו השנה את קבצי הלומדים שאינם עומדים בתנאי הקבלה והם נתבקשו לגרוע אותם מקבצי הלומדים. מתקיים דיון פרטני גם לאישור חריגים במיוחד בפריפריה.

תגובה
מל״ג/ות״ת

27. במסגרת עבודת ועדת ודמני-ענבר. הוועדה שהוקמה ע״י המל״ג ושותפים לה גם נציגי משרד החינוך, סוכם להמליץ למל״ג כי תנאי הקבלה במכללות האקדמיות לחינוך יתעדכנו מעת לעת בתיאום של המועצה להשכלה גבוהה עם משרד החינוך ולאחר היוועצות עם המוסדות להכשרת עובדי הוראה.

ליקוי

28. הפרמטרים האישיותיים: על מורה להתאפיין בכמה תכונות שאפשר לזהותן לפני הכניסה להוראה, וביניהן מיומנויות בין-אישיות ותקשורתיות גבוהות, נכונות ללמוד ורצון ללמד. מרבית המוסדות להכשרת מורים עורכים בדיקה של המרכיב ההתנהגותי-אישיותי באמצעות כלים שונים. הנושאים שנבחנים במסגרת כלים אלה אינם אחידים ואף אינם נבחנים על ידי משרד החינוך. הצעות של משרד החינוך לשלב בחינה התנהגותית ואישיותית במסגרת תנאי הקבלה ולהעניק לה משקל נדחו על ידי המכללות בטענה לפגיעה בחופש האקדמי. נוכח זאת, כיום הגדרות משרד החינוך לתנאי הקבלה אינן כוללות התייחסות למרכיב ההתנהגותי-אישיותי. על משרד החינוך בשיתוף המכללות האקדמיות לחינוך ומל״ג לגבש מתווה ובו עקרונות לבדיקת המרכיבים האישיותיים של המועמדים להוראה, לרבות המשקל שיש לייחס למרכיב זה, ודרכי פעולה אפשריות לביצוע הבדיקה.

תגובה
משרד החינוך

28. כיום קיימת חובת עמידה במבחן התאמה להוראה (מסיל״ה) לסטודנטים בתכנית המצטיינים (רג״ב) ולסטודנטים שאינם עומדים בציון המשולב הנדרש לקבלה (בעלי ציון משולב בין 525-539). ראו גם תגובת המשרד לליקוי 16.

תגובה
מל"ג/ות"ת

28. כאמור לעיל, במסגרת גיבוש המלצותיה מתכוונת ועדת ודמני - ענבר לגבש המלצות גם בנוגע לתנאי הקבלה וכלי מיון שונים לבדיקת יכולות קוגניטיביות, רגשיות והתנהגותיות של המועמדים.

ליקוי

29. על מל"ג, משרד החינוך והמוסדות המכשירים להבטיח את האיזון הנדרש בין החופש האקדמי, החיוני כל כך למוסדות ההשכלה הגבוהה, לבין מדיניות החינוך הלאומית וצורכי מערכת החינוך, ולהנהיג שיח שוטף ומנגנון עבודה שיאפשרו זאת.

תגובה
משרד החינוך

29. בדו"ח וועדת המתווים החדש ודמני ענבר, תוכנס התייחסות לנושא התאמת ההכשרה למדיניות ולצורכי מערכת החינוך.
גם במסמכי הסכם המעבר של המכללות האקדמיות לתקצוב הות"ת יש התייחסות ומנגנון ברור לקיום שיח ותאום בין המל"ג/ות"ת לבין משרד החינוך בכל הקשור להכשרה התואמת את מדיניות וצורכי מערכת החינוך.

תגובה
מל"ג/ות"ת

29. מל"ג ומשרד החינוך נמצאים בשיח שוטף ומקיימים מנגנוני עבודה משותפים ושיתוף פעולה פורה.

פרק שלישי - היבטים בגיוס ובהשמה של מתמחים ומורים חדשים

ליקוי

30. היעדר גורם אחראי לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים: שתי יחידות מטה - מינהל עו"ה ואגף כח אדם בהוראה - הכפופות ישירות למנכ"ל, עוסקות בתחום כוח אדם בהוראה. ואולם, המשרד לא קבע מי מהן אחראית לנושא האיתור וההשמה של מתמחים

ומורים חדשים ולא הטיל את האחריות על גורם מטה אחר. המשרד גם לא הטיל בנוהל על מנהלי בתיה"ס את האחריות לאיתור ולהשמה של מתמחים ומורים חדשים. כתוצאה מכך, תהליך האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים אינו יעיל ומתבצע ללא יד מכוונת, ללא ראייה כוללת, ללא סינכרון בין האגפים השונים במטה המשרד וללא כל פיקוח. על מנכ"ל המשרד לקבוע מדיניות בנוגע לשלב האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים, להסדירה בנהלים מחייבים וליישמה באמצעות תוכנית עבודה, מנגנוני הטמעה וכלי בקרה ופיקוח. במסגרת זו, עליו לשקול לרכז את הטיפול בתהליכים אלה ביחידה אחת ולקבוע את מכלול התחומים שתהיה אחראית להם.

תגובה
משרד החינוך

30. ככלל, האחריות לאיתור מועמדים להוראה היא של מנהלי בתי הספר. מנהלי בתי הספר בהיותם אמונים על בחירת הצוות החינוכי בהתאם לצרכי המוסד, ומאפייניו, בוחרים את המורים לבית ספרם בהתאם לכך. תפקידו של משרד החינוך הוא, בין היתר, לאשר את המועמדים שנבחרו על ידי מנהלי בית הספר בכפוף להוראות הדין, הנוהל וההוראות.
אגף בכיר כח אדם בהוראה הוא הסמכות בכל הנוגע לתנאי ההעסקה של כל עובדי ההוראה בארץ, בחינוך הקדם יסודי, יסודי, חטיבת ביניים, חטיבה עליונה ועל תיכוני, בכל זרמי החינוך (ממלכתי, ממלכתי דתי, מוכר שאינו רשמי ובכלל זה החינוך העצמאי ומעיין החינוך התורני). האגף מהווה את הסמכות בכל התחומים הקשורים לקבלת עובדים, לתנאי העסקתם, קידומם, רווחתם ופרישתם: במסגרת זו האגף אחראי לגיבוש נוהלי העבודה בתחומים שונים ומגוונים הקשורים להעסקת עובדי הוראה בכפוף להוראות הדין, ההסכמים הקיבוציים והסכמות עם ארגוני המורים.
אגף התמחות וכניסה להוראה בונה כיום תהליך השמה שצפוי להסתיים ב-2020. ההשמה היא בגדר שירות שהמשרד יוכל להציע למנהלי בתי הספר, ולא כמדיניות כוללת המנוהלת ממטה משרד החינוך.

ליקוי

31. אי-הסדרת תהליך האיתור והגיוס בנהלים: המשרד מסדיר את שלב קליטת המתמחים והמורים החדשים באמצעות נוהל שיבוץ לחינוך הרשמי וכן הנחיות לשיבוץ מורים במוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי. הנוהל כולל פרק העוסק ב"כללים מנחים לשיבוץ עובדי הוראה" ובו הנחיות של סדר קדימויות של שיבוץ מורים, הנחיות להעסקת מורים חדשים בהם דרישות השכלה. ואולם, הנוהל

וההנחיות האמורים אינם כוללים הוראות הנוגעות להליך האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים. בכלל זה, לא הוגדרו תפקידי יחידות המטה, תפקידי המחוזות ותפקידי מנהלי בתיה"ס. על המשרד לספק ולהנגיש למנהלי בתיה"ס את כל כלי האיתור וההשמה המקצועיים, וזאת נוכח העובדה שאין ברשותם הידע המקצועי לבחינת המועמדים. בתוך כך, עליו להעמיד לרשות המנהלים את המידע שריכז על בוגרים ומורים חדשים, שיסייע בידם לשבץ למשרות ההוראה הפנויות את המועמדים המתאימים ביותר.

תגובה
משרד החינוך

31. אגף ההתמחות והכניסה להוראה במינהל עובדי הוראה מלווה את בוגרי ההכשרה הנכנסים למערכת החינוך. שלב הכניסה להוראה נמשך שנתיים והוא מורכב משנת 'התמחות בהוראה' ושנה נוספת בלווי המורה כמורה חדש. המטרות המרכזיות של תקופה זו מתמקדות בהתפתחות המקצועית של עובד ההוראה המתחיל, תוך פיתוח תרבות קליטה והערכה במערכת החינוכית הקולטת. עבודת ההוראה של המתמחה ושל המורה החדש מתבצעת בליווי חונך ומלווה מקצועיים, לצורך תמיכה ועיצוב דפוסי עבודה פרופסיונאליים, כמו גם לשמר במערכת החינוך את עובדי ההוראה האיכותיים ולמנוע את נשירתם ממנה.
נוהלי השיבוץ וההנחיות לשיבוץ הם באחריות אגף כח אדם בהוראה והם מועברים מידי שנה לכל מנהלי בתי הספר בחודש אפריל. אגף ההתמחות מוביל מערך של רפרנטים ומדריכים במחוזות המובילים במחוז את שלב הכניסה להוראה, כמו גם מערך של יחידות שלב כניסה להוראה בכל המוסדות האקדמיים להכשרת מורים המלווים את הסטודנטים עם כניסתם להוראה.
מנהלי בתי הספר הינם בעלי ידע רב וניסיון באיתור מורים, משיחות עם מנהלים בנושא ההשמה הובהר לנו כי חשוב למנהלים לשמר את תהליך המיון כך שהם יובילו אותו מאחר והם מודעים בצורה הטובה ביותר לצרכים ולאיפיון של בית הספר ויוכלו לזהות את המועמדים הראויים ביותר.
לצד זאת, מינהל עובדי הוראה בוחן מודלים להשמה כשירות שינתן למנהלי בתי הספר, על פי בחירתם במקרים בהם הם מבקשים לקבל מאגר רחב יותר של מועמדים.
עיקרי המודל המתוכנן שיוצע כשירות למנהלי בתי הספר על ידי אגף ההתמחות וכניסה להוראה:



ליקוי

32. אי-שימוש בנתונים על בוגרים ומורים חדשים: המשרד לא הסדיר את השימוש בנתונים שאוסף מינהל עו"ה על בוגרי המכללות האקדמיות לחינוך, ובהם מידע רלוונטי לשיבוץ הבוגרים במערכת החינוך. בקובץ נתוני הבוגרים חסר מידע על בוגרי ההוראה באוניברסיטאות, וזאת אף על פי שהצורך בהשלמת המידע התברר עוד בשנת 2007. נוסף על כך, אגף כא"ב לא מרכז, לא מסווג ולא מנגיש נתונים למנהלי בתיה"ס על מורים חדשים, נתונים המצויים במערכות המחשב של האגף, על מנת שיוכלו להשתמש בהם לאיוש משרות פנויות. מצד שני, המנהלים נאלצים לאייש משרות פנויות בביה"ס גם בהיעדר מועמדים מתאימים להוראה. על מנת לייעל את הליך האיתור של בוגרים ומורים חדשים במערכת החינוך, על המשרד להגדיר את מטרת איסוף הנתונים על הבוגרים, להגדיר את המורשים לעשות בו שימוש וכן לגבש ממשק להעברת הנתונים לגורמי המחוז ולמנהלים על מנת שיעשו בו שימוש מושכל בגיוס ובהשמה של הבוגרים כמתמחים וכמורים חדשים.

ליקוי

33. אי הסדרת תפקיד המחוזות בתהליך ואי-מיצוי מנגנון המחוז בתהליך ההשמה: המחוז, בין היתר באמצעות המפקחים, נושא באחריות ליישום המדיניות ונוהלי העסקת המתמחים והמורים החדשים בבתיה"ס שבתחומיו. באמצעות הסמכויות והכלים שברשותו עליו לפקח על בתיה"ס במכלול הנושאים הנוגעים לכוח אדם בהוראה

ולהדריך וללוות אותם בתחום זה. עם זאת, המשרד לא הגדיר את תפקידי המחוז בנושא האיתור וההשמה של בוגרים ומורים חדשים, וכל מחוז פועל בנושא זה על פי תפיסתו וסדרי העדיפויות שלו. בשני המחוזות שנבדקו עלה כי אין מאגר מידע מלא ועדכני של משרות העתידות להתפנות; ככלל, למחוזות שנבדקו אין ראייה מערכתית של הצרכים והיעדים המחוזיים בגיוס מועמדים להוראה מקרב הבוגרים והמורים החדשים, והם אינם משתתפים, באופן שיטתי, בתהליך איתורם והשמתם בבתי"ס שבמחוז. על מנת לייעל את הליך האיתור של בוגרים ומורים חדשים במערכת החינוך, על המשרד להגדיר את מטרת איסוף הנתונים על הבוגרים, להגדיר את המורשים לעשות בו שימוש וכן לגבש ממשק להעברת הנתונים לגורמי המחוז ולמנהלים על מנת שיעשו בו שימוש מושכל בגיוס ובהשמה של הבוגרים כמתמחים וכמורים חדשים.

תגובה
משרד החינוך

33. אגף הכשרת עובדי הוראה מכין מדי שנה קובץ לומדים סדירים. מידע זה מועבר למנהלי המחוזות על ידי אגף כח אדם בהוראה. אגף כח אדם בהוראה מנגיש את המידע על הלומדים למחוזות המשרד. אגף ההתמחות מוביל מערך של רפרנטים ומדריכים במחוזות המובילים במחוז את שלב הכניסה להוראה, כמו גם מערך של יחידות שלב כניסה להוראה בכל המוסדות האקדמיים להכשרת מורים המלווים את הסטודנטים עם כניסתם להוראה, כאשר האחריות הישירה לאיתור מועמדים להוראה היא של מנהלי בתי הספר.

ליקוי

34. אי-שימוש ביחידות הכניסה להוראה לאיתור והשמה של הבוגרים: מינהל עו"ה הקים מאז 2013 יחידות של "שלב הכניסה למקצוע ההוראה" במכללות האקדמיות לחינוך ועמד על הצורך לבנות מנגנון להשמת בוגרים במערכת החינוך בשנת 2017. פעולות אלה לא תורגמו לכדי הסדרה מערכתית של שיתוף פעולה בין המכללות לבין המפקחים ומנהלי בתי"ס, והן לא הובילו ליצירת סטנדרטים אחידים לתהליכי האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים ולהטמעתם.

תגובה
משרד החינוך

34. יחידות שלב כניסה להוראה במוסדות האקדמיים להכשרת מורים אחראיות על ליווי המתמחים בשנת ההתמחות עם

כניסתם להוראה, יחידות אלו מובילות את סדנאות הסטאז', את הכשרת החונכים ואת הקורסים לפיתוח מקצועי של מורים חדשים. אין באחריות המוסדות האקדמיים להוביל את מהלך ההשמה ואף היכולת שלהם להכיר את הצרכים של השדה הינה מוגבלת. יחד עם זאת, יחידות רבות פועלות ומקדמות את ההשמה באמצעות קיום ימי חשיפה של המחוזות במפגש עם הסטודנטים בשנה ג', קיום ירידי השמה המפגישים בין מנהלים ומפקחים לבין מועמדים פוטנציאלים.

ליקוי

35. ניסיון המשרד לבנות מודל מערכתי ממוחשב לאיתור ולגיוס (פורטל) מינהל עו"ה בשיתוף מינהל התקשוב יזמו בשנת 2015 הקמת מערכת ממוחשבת שנועדה לרכז את כלל משרות ההוראה הפנויות בבתיה"ס לצד הגשת מועמדות של בוגרים לשיבוץ בהוראה. הניסיון לא צלח בשל היעדר שיתוף פעולה של המנהלים. במאי 2018 החל המשרד לבצע ניסוי מקדים של מערכת ממוחשבת חדשה להשמה, וזאת מבלי שנבחנו חלופות שונות ליצירת הליך מערכתי לאיתור ולהשמה, ובלי שנקבעו יעדים, משימות, מדדי הצלחה ולוחות זמנים. בנסיבות אלה, ספק אם הניסוי המקדים יאפשר הפקת לקחים מיטבית אשר תיתן את המענה השלם לבוגרים, למורים חדשים, למנהלי בתיה"ס ולמחוזות בנושא האיתור וההשמה.

תגובה
משרד החינוך

35. לצורך מתן המלצה בדבר כדאיות אפיון ופיתוח מערכת השמה חדשה, החל תהליך בשיתוף מינהל עו"ה ומינהל תקשוב ומערכות מידע במאי 2018 שבחן את הסיבות לאי הצלחת היישום הקודם ונבחנו מספר מוצרים הקיימים בשוק העסקי. בסופו של תהליך החליט המשרד על פיתוח מערכת חדשה שתוטמע בתוך פורטל עובדי הוראה (ביקוש) ובפורטל מוסדות חינוך (היצע). המערכת החדשה תתחבר למאגרי ולתהליכי העבודה שמנהלי בתי הספר מבצעים באופן שוטף. במהלך האפיון גובשה תפיסת פתרון אשר הוצגה לקבוצת מיקוד של מנהלי בתי ספר וכן הוגדרו מדדים, יעדי הצלחה ולוחות זמנים.

ליקוי

36. קשיי מנהלי ביה"ס באיתור ובהשמה: בהימנעותו מהסדרת הנושא ובאי-הנגשת כלים מקצועיים ומידע רלוונטי למנהלי בתיה"ס הותיר מטה המשרד את מלאכת האיתור וההשמה לפעולות אקראיות של מנהלים מזה ושל בוגרים ומורים חדשים מזה. התהליך המתקיים

לאיתור ולשיבוץ של מתמחים ומורים חדשים עומד בסתירה לעקרונות של שוויון הזדמנויות, הוגנות ושקיפות, שצריכים להיות בבסיס תהליך האיתור וההשמה.
קשיי המתמחים והמורים החדשים באיתור משרות הוראה פנויות: המתמחים והמורים החדשים חווים מגוון התנסויות שליליות באיתור משרה להוראה ובשיבוצם בה. חוויות אלה מעוררות אצלם לא פעם תחושות של ניכור, תסכול וחוסר ודאות לגבי עתידם המקצועי, ותחושות אלו עלולות לנתב אותם אל מחוץ למערכת החינוך. בהתאם למדיניות שיקבע המשרד בנוגע לתהליך האיתור וההשמה של מתמחים ומורים חדשים, על אגף כא"ב ומינהל עו"ה לגבש מודל מחייב, שיקבע שלבים הכרחיים לאיתור ולהשמה של בוגרים ומורים חדשים וישמש את מנהלי בתיה"ס למפגש, לבחינה ולהערכת מידת ההתאמה של המועמדים לאיוש משרות הוראה פנויות בבית ספרם. ככל שהניסוי המקדים של פורטל המשרות יצלח, על שתי היחידות להטמיעו בקרב כלל מנהלי בתיה"ס. זאת במקביל למיצוי השימוש בכלים קיימים לשיפור האיתור וההשמה ולפיתוחם של כלים חדשים.

תגובה
משרד החינוך

36. האחריות לאיתור מועמדים להוראה היא של מנהלי בתי הספר. האוטונומיה בתהליך המיון וההשמה חשובה מאד למנהלי בתי הספר. תפקידו של משרד החינוך הוא, לאשר את כשירות המועמדים שנבחרו על ידי מנהלי בית הספר בכפוף להוראות הדין, הנוהל וההוראות.

ליקוי

37. המשרד אינו מקפיד על השמה של מתמחים ומורים חדשים בהתאם למקצוע שהוכשרו לו. ההכשרה של המועמדים להוראה במקצוע לימוד מסוים לא הפכה לתנאי סף להעסקתם במשרת הוראה באותו מקצוע. כמו כן, המשרד מאפשר למנהלים לקלוט מתמחים ומורים חדשים שלא עמדו בדרישות ההשכלה. מצב זה פוגע באיכות ההוראה והידע שמקבלים התלמידים. על המשרד להקפיד כי השמת המתמחה והמורה החדש תהיה בהתאם למקצוע ההוראה ולשלב החינוך אשר להם הוכשר. לשם כך, עליו בין היתר לתת ביטוי לכך בנוהל השיבוץ, וזאת בהלימה להוראות חוזר ההתמחות. כמו כן, על המשרד לרכז נתונים מדויקים בנוגע לקליטת בוגרים שאינם עומדים בדרישות ההשכלה ע"י מנהלי בתיה"ס ולוודא שהעסקה במתכונת זאת נעשית במקרים חריגים, ואינה באה על חשבון בוגרים שסיימו את לימודיהם אך לא הצליחו להיקלט במערכת החינוך.

תגובה
משרד החינוך

37. המשרד מייחס חשיבות רבה לעמידת עובדי הוראה בסטנדרטים ראויים של הכשרה, על כן בשנים האחרונות קליטתם של עובדי הוראה חסרי השכלה נדרשת נחסמת ומתאפשרת במקרים חריגים באישור מוקדם מראש. המהלך מנוהל באמצעות מערכת מקוונת.
מהלך זה צמצם עד מאוד את קליטת המורים ללא השכלה, וגם כאשר ניתן אישור, הוא ניתן לאחר קבלת אישורים המעידים על לימודים מתקדמים להכשרה להוראה. האישור ניתן רק במקום בו קיים מחסור במועמדים, הבוגרים שלא שובצו לא בהכרח נמצאים במקומות בהם קיים מחסור.

היעדרויות עובדי הוראה והעסקת ממלאי מקום בהוראה

הגופים המבוקרים: משרד החינוך

ליקוי

1. התעלמות משרד החינוך מנתונים על היקף ההיעדרויות של עובדי הוראה: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס), שפורסמו במסגרת השנתונים הסטטיסטיים לישראל בשנת 2018, ולאחר עיבוד משרד מבקר המדינה, עולה כי שיעורן הממוצע של שעות ההיעדרות הוא כ-14% מכלל שעות העבודה של עובדי ההוראה בשנות הלימוד התשע"א עד התשע"ח. בממוצע, על כל שבע שעות עבודה הייתה היעדרות של שעה אחת. במחקרים שבחנו את סוגית ההיעדרויות של עובדי ההוראה על היקפה, אופניה ודפוסיה נמצא כי שיעור ימי ההיעדרות הממוצע של עובדי ההוראה בישראל היה 5.63% מימי העבודה השנתיים - שיעור הגבוה משיעורי ההיעדרויות של עובדים במגזרים אחרים במשק וכן של מורים בחו"ל. על המשרד ככלל, ועל אגף כא"ב בפרט, להיות ערים לנתונים על ההיעדרויות המרובות של עובדי הוראה, לנתח ולעבד אותם ולפתח בהתבסס עליהם מערך ממלאי מקום נגיש ואיכותי, שיאפשר להתמודד עם היקף ההיעדרויות בהתאם למאפייניהן, לשלבי החינוך, לסוגי הפיקוח ולמגזרי החינוך השונים.

תגובה
משרד החינוך

1. הנתונים הסטטיסטיים שהוצגו אינם מייצגים את המציאות, הם כוללים היעדרות בגין חופשת לידה. היעדרות בגין חופשת לידה אינה יכולה להחשב כהיעדרות שעתית. כאשר עובדת יוצאת לחופשת לידה, משובץ במקומה עובד הוראה אחר בתקן על כל המשתמע מכך.
למשרד החינוך מודל המנתח ומעבד נתוני היעדרויות עובדי הוראה בכל הרמות.

ליקוי

2. משרד החינוך התעלם מהמלצות המחקרים שהזמין ומימן בנושא היעדרויות עובדי הוראה, ובשל כך גם נמנע מלדחותן וגם לא אימצן – בלא נימוקים כלשהם. המשרד גם לא השתמש בממצאיהם של מחקרי הלמ"ס בנושא ההיעדרויות כדי ללמוד על מאפייני תופעת ההיעדרויות

של עובדי הוראה וכדי לקדם תוכנית מערכתית להתמודדות עם התופעה ולצמצומה.

תגובה
משרד החינוך

2. לא ניתן להתייחס לדוחות שפורסמו לפני עשור. ובניגוד לאמור, למשרד יש כלי ממוחשב העוקב אחר היעדרויות המורים ומנטר את הסיבות להיעדרויות בכל הרמות – ארצית, מחוזית ובית ספרית.

ליקוי

3. הפעלה לקויה של מנגנון המעקב אחר היעדרויות עובדי הוראה: אגף כא"ב אינו בוחן את משמעות דיווחיהם של מנהלי בתי הספר בדבר היעדרויות עובדי ההוראה בחינוך הרשמי, המתקבלים באמצעות מערכות המחשב של המשרד. דבר זה מעיד אף הוא על הימנעות אגף כא"ב, יחידת המטה האחראית לנושא, מבדיקה מעמיקה ויסודית של היקף תופעת ההיעדרויות, מאפייניה וסיבותיה. על המשרד בכלל, ועל אגף כא"ב בפרט, לנתח - בהקדם ובעוד מועד - את הפגמים והחסרים במתכונת הנוכחית של המכרז להפעלה ולניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה. בכלל זה, על המשרד לוודא שיגובשו בהקדם מנגנונים לפיקוח על אופן הפעלתו של המאגר ולקביעת הגורם האחראי להבטחת פעילותם התקינה של מנגנונים אלה.

תגובה
משרד החינוך

3. ראה תגובה לליקוי 2.

ליקוי

4. הביקורת העלתה כי מנהלי בתי הספר שבמסגרת החינוך המוכר שאינו רשמי (להלן - "המוכש"ר") ושל ה"בעלויות" (להלן- הבעלויות) כלל אינם מדווחים על היעדרויות של עובדי ההוראה בבתי הספר שבאחריותם, והמשרד אינו אוכף עליהם חובת דיווח כזו.

תגובה
משרד החינוך

4. הבעלויות על מוסדות החינוך במוכר שאינו רשמי מחויבות לדווח את משרות עובדי ההוראה. ניהול ההיעדרויות מורים

בחינוך המוכר שאינו רשמי הוא באחריות המעסיקים של עובדי ההוראה בלבד.

ליקוי

5. לפי הנתונים לשנות הלימודים התשע״ז והתשע״ח שהתקבלו מחשבות משרד החינוך, עולה כי בכל מחוזות המשרד יש פער בין מספר שעות ההיעדרות לתקופה קצרה של עובדי ההוראה לבין מספר שעות מילוי המקום שבוצעו בגינן, פער שמסתכם בכ-2.1 ו-2.4 מיליון שעות, בהתאמה. משמעות הדבר היא כי שיעור שעות ההיעדרות לתקופה קצרה שלא היה בהם מילוי מקום מתוך סך שעות ההיעדרות, אשר עמדו על כ-5.3 וכ-5.7 מיליון שעות, הסתכם בכ-40% וכ-42% בשנות הלימוד התשע״ז והתשע״ח, בהתאמה. הפער הזה מראה שהמשרד לכאורה לא סיפק לחלק ניכר מההיעדרויות פתרון במישור הלימודי, ואת מקום עובדי ההוראה הקבועים שנעדרו מילאו במקרה הטוב עובדי הוראה אחרים מתוך מערכת החינוך, על חשבון קידומם של נושאים חשובים אחרים, ובפעמים אחרות לא ניתן להם תחליף חינוכי הולם כלל. על המשרד לנתח את הפער שבין מספר שעות ההיעדרות לבין מספר שעות מילוי המקום, כפי שעולה מהנתונים, ולבחון אם מקור הפער הוא דרכים חלופיות שבוחרים לנקוט מנהלי בתי הספר והגננות, בנסיבות מסוימות, במקום להעסיק ממלא מקום.

ליקוי

6. קבלת ממלאי מקום שעתיים להוראה ללא תנאי סף: משרד החינוך לא קבע בנהליו כי ממלאי המקום השעתיים יידרשו לעמוד בתנאי סף מסוימים, כגון ניסיון בתחום החינוך או ההדרכה, או השכלה גבוהה. לרוב אכן קולטים בתי הספר ממלאי מקום שעתיים שאינם עומדים בתנאים מעין אלה, והם ללא ניסיון בהוראה, ללא נגיעה לתחום ההוראה ולעיתים קרובות אף ללא כל השכלה. ממצאים אלה מקבלים אישור בתשובות לשאלון הבדיקה שהפנה משרד מבקר המדינה למנהלי בתי הספר, ובו נשאלו בנוגע להשכלתם ולהכשרתם של ממלאי המקום שהעסיקו.

תגובה
משרד החינוך

6. משרד החינוך פרסם מכרז היקפים משתנים מס׳ 18/6.2018: הקמה וניהול מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה וביצוע השמה במוסדות חינוך. המכרז אמור להביא להסדרת הטיפול בממלאי מקום שעתיים, הן על ידי בדיקת כשירות והן באמצעות סיוע להשמה למוסדות חינוך. דרישות ותנאי הסף הוגדרו במכרז, לרבות הפיקוח על עמידה בהוראות המכרז.

ליקוי

7. היעדר גורם ייעודי שאחראי על ממלאי מקום שעתיים: אגף כא"ב והממונים מטעמו על כוח אדם במחוזות המשרד אינם רואים את עצמם כאחראים להיבטים מרכזיים הנוגעים למילוי מקום שעתי. זהו אחד הגורמים לכך שתחום העסקת ממלאי מקום שעתיים במערכת החינוך, על כל היבטיו, קיבל מעמד של מעין "בן חורג". על המשרד לבחון מחדש אם האופן שבו הוא מסדיר את תחום מילוי המקום השעתי אכן מבטיח את המשך התפקוד הסדיר של כיתת הלימוד ומספק רמת לימודים ראויה; עליו למפות ולנתח את הנתונים לגבי ממלאי המקום שבתי הספר מעסיקים ולהעריך את איכות ההוראה ואת תרומתם החינוכית, ובהתאם לכך עליו לשקול לקבוע דרישות מינימליות שיבטיחו שממלאי המקום השעתיים יהיו בעלי כישורים וניסיון המאפשרים להם להחליף את המורה הנעדר.

תגובה
משרד החינוך

7. האחריות על מילוי מקום לא היתה בידי אגף בכיר כח אדם בהוראה. עם קבלת המשימה להקים מאגר ממלאי מקום, נערך צוות משרדי בהובלת אגף כח אדם בהוראה להכנת מכרז להקמת מאגר ממלאי מקום.
כאמור, המשרד יצא למכרז שמטרתו הקמת מאגר כשירים למילוי מקום וסיוע בהשמה. במסגרת זו בחר בשני זכיינים להפעלת שרות ממלאי מקום שעתיים, לבתי ספר ולגני הילדים, העונים לדרישות שהציב המשרד, הן בהיבט של אישור פלילי/בטחוני והן בהיבט הפדגוגי .

ליקוי

8. ליקויים בהקמת מאגר ממלאי המקום: ביוני 2018 פרסם המשרד מכרז להקמה ולניהול של מאגר ממלאי מקום של עובדי הוראה וביצוע השמה במוסדות החינוך (להלן - המכרז החדש). ואולם, המאגר לא יעמיד לרשות בתי הספר של המוכש"ר והבעלויות מידע על ממלאי מקום בהוראה. כמו כן, לא נקבעו מנגנוני הפיקוח שבאמצעותם המפעיל הפרטי שיזכה במכרז יבטיח את איכות ממלאי המקום שייקלטו במוסדות החינוך. על המשרד לשקול לקבוע חובת דיווח על כלל עובדי ההוראה בבתי הספר השונים, לרבות בחינוך הבלתי-רשמי, ולהנהיג בכל בתי הספר את החובה לקבל אישור להעסקתם מראש. מהלך זה, בין היתר, לא יאפשר לבתי הספר להעסיק עובדי הוראה וממלאי מקום שעלולים לסכן את התלמידים;

ואולם גם בהיעדרה של הסדרה כללית זו על המשרד להבטיח - בדרך זו או אחרת - כי ייבדק הרקע הפלילי של כל מי שמועסק כעובד הוראה בבתי הספר, בהעסקה ישירה או בלתי ישירה, הן כעובד הוראה קבוע והן כממלא מקום קבוע או שעתי.

תגובה
משרד החינוך

8. בניגוד לאמור בסעיף זה, במסגרת הכללים שהוגדרו במכרז להקמת מאגר ממלאי מקום, השירות של בדיקת כלל ממלאי המקום יחול גם על מוסדות החינוך במוכר שאינו רשמי.

ליקוי

9. כל עובד הוראה המועסק במערכת החינוך או העומד להיקלט בה, לרבות ממלא מקום קבוע או שעתי, מחויב לעבור בדיקה על ידי אגף הביטחון, שבמסגרתה ייבחן עברו הפלילי והמשמעתי. אם מנהל בית הספר לא דיווח על ממלא המקום במערכות המשרד לפני שהחלה העסקתו, או אם דיווח אך תהליך הקליטה לא הושלם מסיבות אחרות, יכול לכאורה ממלא המקום השעתי להתחיל בעבודתו לפני סיום הבדיקה הפלילית ולפני שהייתה שהות מספקת לחסום את האפשרות להעסקתו אם הבדיקה העלתה מניעה לכך. על המשרד למצות את אמצעי הפיקוח על העסקת ממלאי מקום, ובכלל זה, על מינהל רישוי בקרה ואכיפה לכלול במסגרת תוכניות העבודה שלו משימות לבקרה שוטפת בנושא העסקת ממלאי המקום בבתי הספר. עליו לזהות את הסיכונים בתחום זה, ובהם עליו להתמקד במסגרת הבקרה. על הנהלת המשרד לוודא כי תוכנית העבודה של המינהל כוללת בקרה על מערך ממלאי המקום.

תגובה
משרד החינוך

9. תוקנו הנהלים הנוגעים להעסקת עובדים ממלאי מקום והתקיימה בחינה של דרך העסקתם. במסגרת ההנחיות העדכניות שפורסמו כבר ביוני 2017 נקבע כי מנהל מוסד חינוך לא מורשה להעסיק ממלא מקום שעתי טרם יקבל אישור ממשרד החינוך להעסקתו. יובהר כי האישור ניתן רק לאחר בדיקה של משרד החינוך מול משטרת ישראל אודות מידע פלילי בנוגע לממלא המקום השעתי המיועד. מקום בו נמצא כי

הייתה חריגה מההנחיות מטופל על ידי הגורמים הרלוונטיים. המשרד יבחן פעולות בקרה נוספות בנושא.

ליקוי

10. העסקתו של ממלא מקום בעל רקע פלילי של ביצוע עבירות מין ואי-מניעת הישנותו של מחדל זה: ביוני 2017 נחשפו כמה וכמה מעשים מגונים שביצע ממלא מקום בקטינות שלימד בכמה בתי ספר. רוב המסקנות וההמלצות שהועלו מאירוע זה, ונועדו לשפר את תהליך טיפולו של המשרד במקרים מסוג זה, לא יושמו ואף לא התקיימו דיונים לבחינתן.

תגובה
משרד החינוך

10. הממצאים המובאים בעניין זה במסגרת דו"ח הביקורת אינם משקפים את המצב נכוחה. משרד החינוך מסר לעורכי הביקורת התייחסות מפורטת אודות הפעולות שבוצעו בעקבות האירוע המדובר, ובתוך כך:
א. תוקנו הנהלים הנוגעים להעסקת עובדים ממלאי מקום והתקיימה בחינה של דרך העסקתם. במסגרת ההנחיות העדכניות מנהל מוסד חינוך לא יוכל להעסיק ממלא מקום שעתי ללא קבלת אישור מראש כאמור בהנחיות, ולרבות בדיקה אם ממלא המקום מאושר לעבודה, וקיומו של רישום פלילי.
ב. באשר לחסימת עובד במחשבי משרד החינוך, כל עובד הוראה וממלא מקום שמוטלת על רשומתו חסימה, בין אם הוא מועסק על פי שעות ובין אם קבוע, יהיה חסום לקבלת שכר ומכאן גם להעסקה.
ג. לקראת שנה"ל תשע"ח, כל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך שהייתה קיימת להם רשומה במערכות המשרד עברו בדיקת רישום פלילי עדכנית ע"י אגף הביטחון. כל רשומה שחזרה עם רישום פלילי רלוונטי - נחסמה העסקת ממלא המקום באופן מידי, נמסרה לו על כך הודעה והמשך העסקתו הייתה כפופה לבירור והליך שימוע. הליך דומה התבצע גם לקראת שנה"ל תשע"ט.
ד. משרד החינוך ומשטרת ישראל פיתחו מערכת העברת התראות בזמן אמת ממשטרת ישראל על קיום הליכים פליליים כנגד עובדי הוראה במערכת החינוך. הסדרה זו מטרתה להוביל למצב שבו מרגע שתפתח חקירה פלילית, יוגש כתב אישום או תהיה הרשעה של עובד, יועבר על כך עדכון מידי (תוך 24 שעות) למשרד החינוך לצורך נקיטת הפעולות הנדרשות. הרצה של המערכת החלה בתחילת חודש מרץ 2019.

ה. המשרד פרסם מכרז שמטרתו הקמת מאגר כשירים למילוי מקום וסיוע בהשמה. במסגרת זו בחר בשני ספקים להפעלת שרות ממלאי מקום שעתיים, לבתי ספר ולגני ילדים, העונים לדרישות שהציב המשרד, הן בהיבט של אישור פלילי/בטחוני והן בהיבט הפדגוגי. ההיערכות להפעלת השרות, בשלביה האחרונים.

האמור לעיל מפרט את הפעולות המעמיקות, ואף פורצות הדרך (כדוג' העברת מידע בזמן אמת ממשטרת ישראל למשרד החינוך) שהמשרד פועל ליישומן על מנת למנוע הישנות מקרים מסוג זה.

ליקוי

11. העסקת ממלאי מקום שעתיים שיש אינדיקציה למידע פלילי בעניינם: על פי הנחיית מנכ"ל המשרד, ביולי 2017 קיים אגף הביטחון מבצע ראשון מסוגו לבדיקת מידע פלילי בעניין כלל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך (להלן - מבצע יישור הקו). משרד מבקר המדינה בדק אם כל ממלאי המקום הקבועים והשעתיים שהעסיק המשרד בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח נבדקו במסגרת מבצע יישור הקו, ומצא כי בשנת הלימודים התשע"ז העסיק המשרד 12 ממלאי מקום שעתיים שהיו חסומים על ידי מערכות המשרד, בלי לבצע לגביהם בדיקת מידע פלילי במסגרת המבצע. הבדיקה העלתה עוד כי בשנת הלימודים התשע"ח העסיק המשרד 36 עובדים כאלו, וגם לגביהם הוא לא ביצע בדיקת מידע פלילי במסגרת המבצע. עוד נמצא כי בשנה"ל התשע"ז הועסקו על ידי המשרד כממלאי מקום בשלבי החינוך השונים 56 מ-575 העובדים שהיו חסומים במערכת המשרד כממלאי מקום בשל רישום פלילי; וכ-160% מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים. בשנת התשע"ח העסיק המשרד 52 עובדים כאלו, וכ-70% מהם הועסקו כממלאי מקום שעתיים. על משרד החינוך לבדוק כיצד ייתכן כי מבצע - חסר תקדים באופיו ובהיקפו - לבדיקת מידע פלילי על כלל עובדי ההוראה וממלאי המקום במערכת החינוך אינו כולל את פרטיהם של כל ממלאי המקום השעתיים שהועסקו בשנות הלימודים התשע"ז והתשע"ח. יתרה מזאת, על המשרד להוסיף ולבדוק מה גורם לכך שהוא מעסיק עובדי הוראה שלא נעשתה להם בדיקת מידע פלילי. בד בבד, על המשרד לאכוף את החוק והנוהל האוסרים על העסקת ממלאי מקום בעלי רקע פלילי, ולאסור על מנהלי בתי ספר והגננות את העסקתם של ממלאי מקום החסומים בשל עילה זאת.

[1] 33 ממלאי מקום שעתיים ו-23 ממלאי מקום קבועים.

תגובה
משרד החינוך

11. משרד החינוך עושה מאמצים להבטיח כי הנחיות המשרד בכל הנוגע להליך העסקת ממלאי מקום יקוימו בשטח. מטבע הדברים הטמעת ההנחיות לוקחת זמן ולעתים קיימות חריגות הנבדקות ומטופלות בהתאם. העסקה עתידית ממלאי מקום תתבצע באמצעות המאגר שכעת משרד החינוך פועל להקמתו, דבר שיוביל לצמצום דרסטי של אירועי העסקה לא מאושרת.

ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים

הגופים המבוקרים: משרד החינוך

ליקוי

1. ליקויים בתכנון המעבר לניהול עצמי בוועדת היגוי: חלק חשוב בתכנון חידוש המעבר לניהול עצמי בבתיה"ס היסודיים, ובכלל זה בגיבוש עקרונותיו ובהגדרת המהלכים הראשונים ליישומו בשנת התשע"ב, הטיל המשרד על ועדת היגוי שהקים בשנת 2010; אלא שבתכנון של הוועדה חסרו מרכיבים. לדוגמה, הוועדה לא גיבשה תוכנית ייעודית מפורטת לתהליך ולא אספה מידע על בתיה"ס היסודיים המועמדים למעבר לניהול עצמי כדי לגבש תמונת מצב לצורך הכנת תוכנית כזו, ולכן לא הייתה בידיה תמונת מצב מהימנה של רמת מוכנותם למעבר. הוועדה גם לא עסקה בסוגיות חשובות הנוגעות למנגנוני הטמעתו המוצלחת של הניהול העצמי בבתיה"ס, ובהן הגדרת תפקידי המחוז בתהליך ובחינת דרכים להסדרה בחוק של תפקיד הרשות המקומית במסגרת המעבר לניהול עצמי. על מטה המשרד ומחוזותיו לפעול לשיפור מהותי בתהליך התכנון והניהול של יישום מדיניות הניהול העצמי בבתיה"ס היסודיים, זאת בפרט נוכח כוונתו להרחיב את יישומה לחטיבות הביניים, ובכלל זה: על המינהלה לגבש תוכנית עבודה אסטרטגית ארוכת טווח ועל המחוזות לגבש את תוכניותיהם האסטרטגיות כנגזרות ממנה.

תגובה
משרד החינוך

1. מטה מינהלת ניהול עצמי גיבש תוכנית אסטרטגית בשנת תשע"ה – 2015 שנגזרה מעבודת וועדת ההיגוי וההטמעה המדורגת במחוזות השונים. בנוסף, נבנתה תוכנית חומש בשנת תשע"ז – 2017 עם יעדים ומדדי תוצאה ברורים.
במחוז דרום תכנית העבודה המחוזית נגזרת מהיעדים המרכזיים של המטה, מהתפתחות התכנית במחוז לאורך השנים ומהצרכים שזוהו באותה שנה כגון מספר בתי הספר החדשים שנכנסו לניהול העצמי באותה שנה, מספר המנהלים החדשים במחוז ועוד.
במחוז חיפה החל משנת תשע"ט ולאור הממצאים שעלו בדוח הביקורת, אחת הפעולות המשמעותיות לצורך תיקון הליקויים היה לכתוב תוכנית עבודה מחוזית.
במחוז ירושלים-מנח"י נכתבה תוכנית מחוזית שמתוקצבת ע"י המנהלת (יועץ ארגוני ויועץ כלכלי).
במחוז צפון נעשה מיפוי, מוסדות חינוך קיבלו תכניות עבודה מבתי"ס בניהול עצמי, קיימו ועדות מלוות במסגרתן מאשרים

את תכנית העבודה ואת המשאבים. פותח מנגנון תכנית עבודה מקושרת תקציב על ידי המטה המיושם בכל מוסדות החינוך באופן גורף. יחד עם זאת, המשרד יקיים מעקב מחוזי אחר ביצוע תכניות העבודה, ועדות מלוות ועמידה ביעדי התכנית. במחוז תל אביב יש תכנית עבודה. והיו תכניות עבודה כאלה לאורך השנים, תוך התבססות על מיפוי צרכים.

ליקוי

2. חסרים בהרכב המינהלה וליקויים במעורבותה: המינהלה שהקים המשרד, שמטרתה ליווי בתיה"ס היסודיים במעבר לניהול עצמי ומתן תמיכה ארגונית ומקצועית להם ולרשויות, מורכבת ממטה וממונות מחוזיות על הניהול העצמי (להלן - הממונות המחוזיות); ואולם משנה"ל התשע"ו (2015 - 2016) פועלת המינהלה בהרכב חסר, לאחר שלא אוישה משרת המנהל הכלכלי-חינוכי - אחת משתי המשרות הבכירות שנקבעו למינהלה, וזאת אף שאחריותה הורחבה גם לניהול תוכנית נוספת רחבת היקף - תוכנית "מרום" היעדרו של מנהל כלכלי-חינוכי בשנים האחרונות מקשה על המינהלה לנהל באופן מיטבי את ההטמעה והיישום של הניהול העצמי במערך בתיה"ס היסודיים. על המינהלה ועל המחוזות לבצע מעקב ובקרה סדירים אחר ביצוע תוכניות העבודה והערכות מעצבות ומסכמות תקופתיות על יישום הניהול העצמי ועל והאפקטיביות שלו; על המשרד לאפשר לממונות המחוזיות להתמקד בעבודתן ביישום הניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

2. אין תקן למנהל כלכלי במינהלת ניהול עצמי. עם הקמת מנהלת ניהול עצמי בשנת 2011 הוגדרו שני בעלי תפקידים מובילים: מנהלת פדגוגית ומנהל כלכלי. ב-2015 עזב המנהל הכלכלי את המנהלת והמנהלת הפדגוגית הפכה לראש המנהלת. מאז ועד היום אין מנהל כלכלי למנהלת. עד לפני שנה התפקיד של רכז כלכלי התבצע דרך ספק חיצוני. המנהלת פנתה בדבר הצורך ברכז כלכלי ,אך נענה שאין תקן למנהלת. נשלח העתק מכתבי הפניה לאגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה.

ליקוי

3. אף שהמודל הניהולי-פדגוגי של בתיה"ס בניהול העצמי מורכב ורחב היקף ויישומו אמור להימשך על פני שנים, בשנים הראשונות המינהלה לא תרגמה אותו לתוכנית אסטרטגית רב-שנתית, עד תוכנית החומש שהכינה לשנים התשע"ט ואילך. תוכנית כזו נדרשה כדי להתוות את דרכי יישום המודל על כלל מרכיביו בבתיה"ס ולקבוע

סדרי עדיפות ליישומו. בפועל הסתפקה המינהלה בהכללת חלקים ממנו בתוכניות העבודה השנתיות שלה. משמעות הדבר היא שתכנון העבודה השנתי של המינהלה היה חסר ראייה אסטרטגית רב-שנתית, שנדרשה ליישומו המוצלח והמלא של המודל על כל רכיביו.

תגובה
משרד החינוך

3. המינהלת שוללת מכל וכל טענה זו. נבנתה תוכנית אסטרטגית מקיפה בשנת תשע"ה שהודפסה בפורמט קשיח לכלל המחוזות ובעלי התפקידים במינהלת. חוברת זו גם הועברה מספר פעמים למבקר המדינה.

ליקוי

4. המינהלה לא קבעה מנגנון בקרה לבדיקת ביצוע תוכניות העבודה השנתיות שלה לשנים התשע"ו והתשע"ז ולא בחנה את מידת השגת היעדים והמטרות בתום שנים אלה, לכן לא הייתה לה תמונת מצב אמיתית ומלאה של יישום התוכניות והשגת המטרות והיעדים. על המינהלה לבצע מעקב ובקרה על היקף ניצול שעות הליווי והייעוץ ולוודא שכל בתיה"ס והרשויות מקבלים את הסיוע הנדרש, נוכח חשיבותו להצלחת הניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

4. מידי שנה התקיימו פגישות עם סגנית מנהלת המינהל הפדגוגי לבחינת השגת יעדי תוכנית העבודה והדבר מתועד במסמכים שהועברו למבקר. כמו כן, לקראת סוף כל שנה התקיימו ישיבות בפורום ארצי של חברי המינהלת לבחינת השגת היעדים לקראת עדכון התוכנית לשנה העוקבת.

ליקוי

5. מעורבות המחוז במעבר לניהול עצמי: המינהלה מעסיקה בכל מחוז ממונה על הניהול העצמי (להלן - הממונה המחוזית). עליה לרכז ולנהל את המעבר לניהול עצמי של הרשויות ובתיה"ס שבתחומי המחוז, ותפקידה מוגדר כתפקיד פיקוח במשרה מלאה. עם זאת המינהלה, האחראית על יישומו והטמעתו של הניהול העצמי בבתיה"ס באמצעות הממונות המחוזיות, לא פירטה את האמצעים שאמורים לשמש את המחוז כדי למלא כראוי את תפקידיו בהטמעת הניהול העצמי בבתיה"ס ובליווים - למשל, מה אמורה לכלול תוכנית עבודה מחוזית להטמעת הניהול העצמי ובאילו אמצעים על המחוז לסייע לרשויות

ולבתיה״ס הזקוקים לתמיכה. מצב זה מאפשר היווצרות פערים ניכרים בין המחוזות באיכות הטמעת הניהול העצמי בבתיה״ס שבתחומם.

תגובה
משרד החינוך

5. תוכניות העבודה המחוזיות נגזרות מהתוכנית האסטרטגית של מטה המינהלת, ולכל מחוז נבנתה תוכנית עבודה בהתאם, בליווי צמוד של מטה המינהלת.

ליקוי

6. עם הרחבת אחריות המינהלה גם לניהול תוכנית מרום, הטילה המינהלה על הממונות המחוזיות ליישם תוכנית זו בבתי״ס יסודיים במחוז, בלי לבדוק אם הדבר יפגע במילוי תפקידן בתחום הניהול העצמי; למעשה הן מקדישות את עיקר זמנן למשימה זו, נוסף על תפקידים אחרים שאינם קשורים לניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

6. תוכנית מרום התחילה בשנה״ל תשע״ו, לאחר שהניהול העצמי כבר הוטמע במרבית הרשויות ובתי הספר, אשר היו בשלב זה בליווי המשכי. השילוב של הניהול העצמי ותוכנית מרום הוא שילוב שמסייע לבתי הספר למנף את המשאבים שעומדים לרשותם במסגרת שתי התוכניות לקידום הפדגוגיה בבית הספר.
<u>במחוז דרום</u> במסגרת תפקיד הממונה המחוזית ישנה דרישה לקדם את שתי התכניות. תכנית מרום צמחה בשלוש השנים האחרונות, גדלה משנה לשנה בהיקף בתי הספר אותם היא מלווה ולכן הושקע בניהולה זמן רב. יחד עם זאת הובלת הניהול העצמי המשיכה ונקלטו רשויות ובתי ספר חדשים בניהול העצמי. תהליכי הליווי בניהול העצמי מוטמעים במרבית בתי הספר והמפקחים הכוללים מלווים אותם בשגרת העבודה.
<u>במחוז חיפה</u> הממונה מחלקת באופן מושכל את זמנה בין משימות הניהול העצמי, משימות תכנית מרום ועוד ומטפלת בסוגיות השונות עפ״י קדימויות וצרכים העולים מהשטח בתיאום עם מנהל המחוז.
<u>במחוז ת״א</u> אכן ממונת המחוז היא ממונה גם על הניהול העצמי, רפרנטית קליטה וליווי מנהלים חדשים וקשר עם אבני ראשה ומפקחת כוללת של העיר קריית אונו (יסודי ועי״ס).

ליקוי

7. תרומתם המועטה של המחוזות לניהול העצמי באה לביטוי גם בחסרים במרכיבים בתוכניות העבודה בתחום הניהול העצמי לשנה"ל התשע"ז החיוניים להבטחת האפקטיביות שלהן: לרוב היעדים בתוכניות הללו לא הוצמדו מדדי ביצוע, ולרוב הפעולות לא הוגדר לוח זמנים; לא הוגדר מנגנון למעקב ובקרה על הביצוע, והמחוזות לא עקבו אחריו ולפיכך לא ידוע להם באיזו מידה בוצעו המשימות והושגו היעדים.

תגובה
משרד החינוך

7. במחוז דרום בתכניות העבודה של מחוז דרום קיימים מדדי ביצוע בתכנית העבודה. המעקב מתבצע באופן שוטף ע"י הממונה וכן בסטאטוסים מחוזיים שנערכים פעמיים בשנה עם מינהלת ניהול עצמי וצוות המחוז. מצורפות לדוגמא תכניות העבודה של מחוז דרום לתשע"ה ותשע"ו ובהן התייחסות לממדי הביצוע ומעקב אחר השגת היעדים. במחוז חיפה מצ"ב תכנית העבודה לשנת תשע"ט הכוללת את המדדים ולוחות הזמנים. המשרד העביר לאגף המפקח הכללי את תכנית העבודה לשנת תשעט וכן תכנון מול ביצוע ניהול עצמי.
במחוז ת"א תכנית העבודה הנוכחית של המחוז היא תכנית הכוללת מדדי ביצוע ומדדי תוצאה.

ליקוי

8. הערכה בלתי מספקת של יישום הניהול העצמי: הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך (ראמ"ה) ביצעה הערכה מעצבת של המעבר לניהול עצמי בשנים התשע"ב-התשע"ד. עם זאת, לצורך קבלת תמונת מצב מלאה ועדכנית של יישום הניהול העצמי במחוז וברשות המקומית נדרש שנוסף על הערכת ראמ"ה יקיימו המחוזות והרשויות הערכות מעצבות פרטניות משלהם - דבר שלא נעשה עד מועד סיום הביקורת.

תגובה
משרד החינוך

8. ראה התייחסות בליקוי 9.

ליקוי

9. כל בתיה״ס שנבדקו לא ביצעו הערכות מעצבות ומסכמות של תהליכי המעבר לניהול עצמי ותוצריהם, ובכלל זה התוכניות שהפעילו; זאת על אף האמור בחוזר המנכ״ל אשר לכלים העיקריים למימוש הניהול העצמי: ״ביה״ס מקיים הערכה מעצבת לשיפור התהליכים, התוצרים והקצאת המשאבים; והערכה מסכמת של התכניות המופעלות בנקודות זמן שהוגדרו, בוחן את התשומות מול התוצרים ומקבל החלטות להמשך״.

תגובה
משרד החינוך

9. מחוזות משרד החינוך לא מקיימות הערכות מעצבות. עם זאת, מטה המינהלת נפגש פעמיים בשנה עם צוות המחוז להערכת ההתנהלות של הרשויות ובתי הספר בניהול עצמי. כמו כן, מטה המינהלת מקיים בקרה שוטפת בשיתוף המחוזות אחר ההתנהלות של רשויות ובתי הספר בניהול עצמי. בנוסף, מתקיימת פגישת סטטוס בכל מחוז בהובלת מנהל המחוז עם מטה המינהלת פעמיים בשנה.
במחוז חיפה_התקיימו במחוז הערכות מעצבות בוועדות המלוות והייתה התייחסות ספציפית לניהול העצמי . התקיימו ועדות מלוות רשותיות אל מול הרשויות בהתייחסות ספציפית לכל רשות והוזמנו היועץ כלכלי ולעתים נכח גם יועץ ארגוני .
במסגרת מנגנון הוועדה המלווה המתקיים פעמיים בשנה, פעם אחת עבור הצגת תוכנית העבודה השנתית עם יעדים, מדדי ביצוע ומדדי תוצאה, ופעם שנייה לתכנון מול ביצוע, כל חברי הוועדה בוחנים את אופן התקדמות בית הספר ועורכים בקרה מוועדה לוועדה.

ליקוי

10. הסכם ההבנות מטיל על המשרד אחריות לגיבושו וייישומו של מערך הכשרה, ליווי והטמעה למנהלי בתיה״ס וצוותיהם החינוכיים, למפקחים הכוללים ולנציגי הרשויות, בהיבטים הפדגוגי, הארגוני והכלכלי. בחוזר המנכ״ל גיבש המשרד מתווה מפורט להכשרה, ליווי ופיתוח מקצועי של בעלי תפקידים רלוונטיים במטה, במחוזות, בבתיה״ס וברשויות המקומיות (להלן - מתווה ההכשרה). על משרד החינוך לפעול עם הרשויות המקומיות ליישום מלא של מסמך ההבנות בבתיה״ס ולסייע בליווי בתי״ס המתקשים ביישום המעבר לניהול העצמי. על הרשויות שנבדקו לפעול ליישום מלא של הוראות המסמך בבתיה״ס בתחומן, ובפרט בנוגע להתנהלות הכספית והתקציבית, ולהקפיד על קיום בקרה ופיקוח על התנהלות בתיה״ס בהיבטים אלה.

תגובה
משרד החינוך

10. מינהלת ניהול עצמי מתקצבת ומבצעת מערך של הכשרה, ליווי והטמעה לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים בשנת ההטמעה. בכל מחוז, ישנו תקציב מוגדר על מספר בתי הספר במחוז עבור ייעוץ כלכלי וארגוני המיועד למפקחים, לרשויות ולבתי הספר שסיימו את תהליך ההטמעה הראשוני. לכל מחוז יש תוכנית עבודה מוסדרת ומובנית להטמעת התהליכים באמצעות משאבי ליווי אלה.

ליקוי

11. אולם המשרד לא הנחה את המינהלה ואת המחוזות אם עליהם להכין, ואיך להכין, בהתבסס על מתווה ההכשרה, תוכנית עבודה להכשרת מנהלי בתיה"ס - תוכנית כוללת, ארוכת טווח, סדורה ואופרטיבית שתכלול מנגנון לאיסוף נתונים וניתוחם, להסדרת יחסי הגומלין וחלוקת תחומי האחריות בין הגורמים הרלוונטיים ולקביעת יעדים מדידים ומשימות לביצוע לפי לוחות זמנים. על המשרד לפתח מנגנון לניהול מסדי נתונים בכלל ובעניין שעות הייעוץ הארגוני והכלכלי לבתיה"ס בפרט, כך שתונח לפניו תמונה מלאה ועדכנית של ניצולן, ולאמוד את היקף המשאבים הנדרשים לליווי המנהלים וצוותי בתיה"ס בהטמעת הניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

11. כפי שכבר פורט, כל מחוז מקבל תקציב ייעודי לליווי מנהלים חדשים ובתי ספר חדשים. מוצעים למנהלים קורסי השתלמות בניהול עצמי. בשנת תשע"ט מתקיימים שני קורסים כאלה באזור הצפון ושניים באזור הדרום. הבחירה להירשם להשתלמות זו נתונה בידי המנהל. סילבוס ההכשרה אושר במכון "אבני ראשה" וממומן בשיתוף מינהלת ניהול עצמי. כמו כן, מנהלים יכולים לבחור לקבל סיוע פרטני או קבוצתי בהתאם לצרכיהם.

ליקוי

12. ההכשרה והפיתוח המקצועי של מנהלי בתיה"ס: בתוכניות ההכשרה של המנהלים הנכנסים לתפקיד בבתיה"ס בניהול עצמי חסרים תכנים משמעותיים, כגון ניהול כלכלי, פיננסי ותפעולי של ביה"ס, וסוגיות תפעוליות כמו ניהול רכש, התקשרויות ומכרזים; זאת בניגוד לקביעת המשרד כי אלה יתווספו לתחומי העיסוק של המנהלים.

תגובה
משרד החינוך

12. אכן, ההכשרה הכלכלית של מנהלי בתי הספר ניתנת באופן מצומצם במסגרת "אבני ראשה" ומקבלת העמקה באמצעים המחוזיים שפורטו בליקוי 11 לעיל. המשרד העביר לאגף המפקח הכללי את תכנית ההכשרה.

ליקוי

13. מתווה ההכשרה קבע כי יש לקיים קורסים לפיתוח מקצועי למנהלי בתי"ס מכהנים בנושא ניהול עצמי (20 עד 40 שעות בשנה), ואולם המשרד, באמצעות מכון אבני ראשה (המכשיר את מנהלי בתי"ס), לא קבע קורסים כאלה; המנהלים משתתפים בפיתוח מקצועי שוטף במסגרת תוכניות כלליות בנושאים פדגוגיים שאינן ממוקדות בנושא הניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

13. ראה התייחסות לליקוי 11.

ליקוי

14. על פי מתווה ההכשרה, על המחוזות והרשויות המקומיות לארגן מפגשי התנעה ומפגשי חשיפה, אך הרשויות שנבדקו לא קיימו מפגשי חשיפה למנהלי בתי"ס עם המעבר לניהול עצמי. במחוזות שנבדקו אין אסמכתאות לקיומם של מפגשי התנעה מחוזיים, ומפגשים מסוג זה אף לא קיבלו ביטוי בתוכניות העבודה של הממונות המחוזיות.

תגובה
משרד החינוך

14. בכל רשות שנכנסה לניהול עצמי התקיים מפגש חשיפה אחד או יותר, לרשות ולמנהלים. מצגת חשיפה הועברה למבקר.
במחוז דרום כל רשות חדשה שנכנסת לניהול עצמי וכל בית ספר חדש בניהול עצמי מקבל סל משאבי ליווי אירגוני ופדגוגי לטיוב הטמעת הניהול העצמי. בנוסף מתקיימים מפגשי התנעה עם הרשויות והמנהלים מעבר לסל המשאבים. מצורפות תכניות הממונות המתייחסות לכניסת הרשויות החדשות במחוז חיפה בכל הרשויות המחוז כולל הרשויות שנדגמו וכן כל מנהלי בתי הספר עברו תהליך חשיפה שכלל מספר מפגשים בנושא המעבר לניהול העצמי כולל עקרונות הניהול העצמי,

חולקו פולדרים שהוציאה המינהלת מלווה במצגות וכו'. תהליך שהתבצע בשני רבדים:
רובד רשותי ותהליך של צוותי עיר. הממונה המחוזית נכחה באופן אישי עם היועצים הכלכליים והארגוניים בכל רשות והיה לה חלק נכבד בתהליך זה.
בכל אחת מהרשויות במחוז היה מתווה של תהליכים.
הייתה חשיפה, התנעה, התאמת ספר נהלים לכל רשות, ושיח בנושא עקרונות הניהול העצמי. התקיימו לפחות 3-4 ביקורים בכל רשות. המשרד העביר לאגף המפקח הכללי תכנית עבודה לניהול עצמי של מחוז דרום.

ליקוי

15. המינהלה קבעה במתווה ההכשרה כי על מנהלי בתיה"ס להשתתף בפורום "קהילות מנהלים לומדות" המשותף למנהלים, למפקחים ולמנהלי מחלקות חינוך ברשויות ולבעלי תפקידים נוספים, בהם גזבר הרשות, אך לא מיסדה פורום כזה ולא הנחתה את המפקחים הכוללים ואת מנהלי בתיה"ס לעשות כן. על המשרד להקפיד לרכז את הכשרת מנהלי בתיה"ס בנושא הניהול העצמי ברמה הארצית, ולבחון את היקף מסגרות הלמידה. עליו להנחות את המינהלה והמחוזות להכין תוכנית עבודה כוללת, ארוכת טווח, סדורה ואופרטיבית להכשרת המנהלים, שתיתן מענה לצורכיהם וניסיונם ותפרט את מסגרות הלמידה, מועדי השיעורים, היקפם ומטרתם. על המינהלה לבנות קורס ייעודי בנושא הניהול העצמי למנהלי בתיה"ס, לוודא שמתקיימים מפגשי חשיפה יישוביים ומפגשי התנעה מחוזיים ולפעול למיסודו של מנגנון כפורום "קהילות מנהלים לומדות".

תגובה
משרד החינוך

15. <u>במחוז דרום</u> בכל רשות שנכנסת למהלך ניהול עצמי מתקיים מפגש עם הגזבר, ראש מינהל חינוך, הפיקוח והמנהלים. התדירות היא עפ"י צורך.
<u>במחוז חיפה</u> עוד בתחילת הדרך כשנכנסו לניהול העצמי התקיימה בכל רשות קהילת מנהלים לומדת שכללה פיתוח מקצועי בפסגות.
החל משנת תשע"ח מתקיימים באופן שוטף תהליכי למידה של "קהילות מנהלים לומדות". מצ"ב תאריכים של קיום "קהילות מנהלים לומדות" לשנת תשע"ט.
בנוסף התקיימו פורומים במסגרת השתלמות "מפקח ומנהליו".

התקיימו אף כנסים מחוזיים. באחד הכנסים אף נכח שר החינוך דאז. המשרד העביר לאגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה את הסילבוס לתהליך התפתחות ולמידה למנהלים תשע"ט.
במחוז ירושלים- מנח"י מתקיימות קהילות לומדות של מנהלים סביב ניצול התקציב הפדגוגי הדיפרנציאלי לכל בתי הספר למנהלים בשנתם הראשונה, השנייה והשלישית במסגרת פיתוח מקצועי בנושא הניהול העצמי ע"י יועץ ארגוני ויועץ כלכלי ובנוסף לפורום הזה מצטרפים מנהלים נוספים בעלי עניין.
במחוז ת"א קיימים מודלים שונים ללמידת מנהלים ברשויות השונות.

ליקוי

16. המינהלה הטילה על הממונות המחוזיות את האחריות לקבוע את מסגרות הלמידה להכשרת מנהלי בתיה"ס בניהול עצמי, אולם במחוזות שנבדקו אין מסמכים ונתונים על היקף ההשתלמויות שהתקיימו בפועל ועל מספר המנהלים שהשתתפו בהן. מבין 22 מנהלי בתי"ס במחוזות אלה רק אחד השתתף בהשתלמות כזו.

תגובה
משרד החינוך

16. אכן, ברמה הארצית לא נעשה תיעוד מסודר של ההכשרות שהתקיימו במחוזות, אך לכל מחוז קיימים נתונים המתעדים נושא זה. במחוז דרום בכל שנה נפתח במחוז קורס ייעודי למנהלים בניהול עצמי. המשרד צירף לאגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה סילבוסים של קורסים בניהול העצמי שהתקיימו בפסגות וכן לקבוצות מנהלים, שהתקיימו בשנים האחרונות במחוז דרום.

ליקוי

17. הכשרה מקצועית של הצוות החינוכי בבתיה"ס: ב-22 בתיה"ס שנבדקו הצוותים החינוכיים לא קיבלו הכשרות מקצועיות או השתלמויות בית-ספריות כלשהן בנושא הניהול העצמי. על המינהלה, המחוזות והרשויות המקומיות, כל אחד לפי אחריותו וסמכותו, לפעול להכשרת הצוות החינוכי בבתיה"ס ושילובו בניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

17. הצוות החינוכי מקבל הכשרה על פי שיטת המניפה, באחריות המנהל להוביל את המהלך בבתי הספר.
מחוז חיפה - נעשו הכשרות למנהלי בתי הספר ובנפרד התקיימו קורסים למזכירות המינהלניות .

ליקוי

18. הכשרה מקצועית של מזכירות בתיה"ס: כמחצית מהמזכירות ב-22 מבתיה"ס שנבדקו לא עברו את הקורס הייעודי שפיתחו משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי המיועד להכשירן לתפקידן במסגרת מעבר בתיה"ס לניהול עצמי. ולוודא שכל בעלי התפקידים ברשות המקומית הרלוונטיים לתחום הניהול העצמי, ובכלל זה מנהלי מחלקות חינוך, גזברים וחשבים, יעברו הכשרה מתאימה להטמעת עקרונות הניהול העצמי ומאפייניו. לפעול ללא דיחוי להכשרת כל מזכירות בתיה"ס שבניהול עצמי למילוי תפקידן במסגרת הניהול העצמי.

תגובה
משרד החינוך

18. מינהלת ניהול עצמי הציעה לכל מזכירות בתי הספר בשנת ההטמעה הראשונה הכשרה בת 16 שעות על ידי יועץ כלכלי מטעם המינהלת. כמו כן, מזכירה ראשית בכל בית ספר זכאית לקורס מינהלניות בהיקף 120 שעות מטעם מרכז השלטון המקומי ומפעם מעלה אדומים. גם כיום, במסגרת הליווי ההמשכי, כל מזכירה יכולה להצטרף להכשרת מזכירות המתקיימת במחוז וכן לקבל סיוע פרטני על ידי יועץ כלכלי.

ליקוי

19. הכשרה מקצועית לבעלי תפקידים ברשות המקומית: המינהלה והרשויות המקומיות לא הכינו השתלמות ייעודית לגזברים והחשבים של הרשויות בנושא הניהול העצמי בבתיה"ס. למחוזות שנבדקו לא היו נתונים על הכשרות למנהלי מחלקות חינוך ברשויות המצויות בתחומם. על המינהלה, המחוזות והרשויות המקומיות לוודא שכל בעלי התפקידים ברשות המקומית הרלוונטיים לתחום הניהול העצמי, ובכלל זה מנהלי מחלקות חינוך, גזברים וחשבים, יעברו הכשרה מתאימה להטמעת עקרונות הניהול העצמי ומאפייניו.

תגובה
משרד החינוך

19. מתקיימים מדי שנה קורסים למנהלי מחלקות חינוך, ותיעוד קורסים אלה הועבר כבר למשרד המבקר. אין בסמכותו של משרד החינוך להכשיר גזברים או חשבים ברשויות, אך במסגרת הטמעת הניהול העצמי התקיימו מפגשים של היועצים מטעם מינהלת ניהול עצמי עם הגזברים והחשבים ומתקיים שיח שוטף בין מטה המינהלת לבינם.

ליקוי

20. ייעוץ ארגוני וכלכלי לבתיה"ס: מתווה ההכשרה קבע כי בתיה"ס שבניהול עצמי יקבלו שעות ייעוץ ארגוני וייעוץ כלכלי, לפי מפתח שנקבע, כדי לקדם בהם תרבות ניהולית-פדגוגית ולהטמיע את התהליך. בפועל מספר השעות שהוקצו לפי מפתח אחיד לא עונה על צורכי בתיה"ס, ולמשרד החינוך אין מסד נתונים על היקף ניצול שעות הייעוץ. בהיעדר תמונת מצב אמיתית של היקף ההקצאה והניצול נפגעת קשות יכולת המשרד לקבל החלטות על בסיס מידע שלם ואמין. למרות היעדר נתונים על שיעור ניצול שעות הייעוץ החליטה המינהלה ב-2017 להקצות למחוזות שעות ליווי וייעוץ המשכי בהתבסס על צרכים שהעלו הממונות המחוזיות, הרשויות ובתיה"ס שבכל מחוז. ואולם רק מחוז דרום ניצל את השעות שהקצתה, וביתר המחוזות היו שיעורי ניצול שעות הליווי והייעוץ הכלכלי אפסיים. שיעור ניצול שעות הליווי הארגוני היה שולי בכל המחוזות שנבדקו. משמעות הדבר כי משאב כה חיוני לא נוצל.

תגובה
משרד החינוך

20. שעות הייעוץ הכלכלי בתהליך ההטמעה יועדו לתכנים ספציפיים וקבועים מראש ונוצלו במלואם, כפי שכבר נמסר למבקר. שעות הייעוץ הארגוני הינם גמישים יותר מעצם טבעם ונוצלו בכ-80%, כפי שגם כן נמסר כבר למבקר.
בשנת תשע"ט זכו שתי חברות במכרזים לביצוע הייעוץ בניהול עצמי. חברת מתודיקה נותנת שירות של יועצים ארגוניים וחברת קרמה נותנת שירות של יועצים כלכליים. במסגרת שני המכרזים, נקבע מפתח להקצאת שעות לבתי הספר והרשויות הותיקות בניהול עצמי, והמחוזות מקצים שעות אלו בהתאם לצרכים העולים מהשטח ומבקרות המבוצעות על ידי מטה המינהלת ותוכניות העבודה שנבנו בכל מחוז.
<u>מחוז חיפה -</u> במחוז היו יועצים ארגוניים וכן יועצים כלכליים מחוזיים גם לרשויות ולבתי הספר והשעות נוצלו במלואן.

ליקוי

21. מיקוד השליטה הפנימי הוא הראשון מבין היסודות הניהוליים-פדגוגיים, ומטרתו להפוך את ביה״ס למוקד קבלת ההחלטות הניהוליות והפדגוגיות. אולם הכלים שהקצה המשרד להשגת מטרה זו אינם מנוצלים באופן יעיל בידי המנהלים בבתיה״ס שנבדקו, ואינם מאפשרים שינוי של ממש בדרכי הניהול של בתיה״ס ובהתנהלותם הפדגוגית והתקציבית.

תגובה
משרד החינוך

21. כל מחוז רשאי לנצל את המשאבים העומדים לרשותו במסגרת קבוצות למידה, קבוצות של מנהלים חדשים, מפגשי מפקח ומנהליו בהתאם לצרכים להטמעת עקרונות הניהול העצמי.
מחוז חיפה - נעשה שימוש מושכל בשעות אלה של משאבים אלה ע״י המנהלים

ליקוי

22. אי-שימוש בתוכניות עבודה ככלי ניהולי: תכניות עבודה מקושרות משאבים חיוניות לניהול עצמי יעיל ואחראי, ומנהלי בתיה״ס וצוותם נדרשים לגבש אותן במסגרת מיפוי המשאבים, המטרות, היעדים וסדרי העדיפויות של בתיה״ס. ואולם בתיה״ס לא השתמשו בתוכניות עבודה מקושרות משאבים ככלי ניהולי שנועד להבטיח הלימה בין משאבי ביה״ס לבין יעדיו וסדרי העדיפויות שלו. כ-18% מבתיה״ס שנבדקו כלל לא הכינו תוכניות במתכונת זו, אף שמהדוחות הכספיים שלהם עולה כי השקיעו כספים בתוכניות פדגוגיות. מצב זה מבטא התנהלות חסרת תכנון והכוונה ומוביל לאי-ניצול המשאבים העומדים לרשות בתיה״ס. חלק מבתיה״ס הכינו תוכניות עבודה שלא היו מפורטות דיין: היעדים והתוכניות הפדגוגיות צוינו באופן כללי בלבד, ולא היה אפשר לדעת באיזה אופן התוכנית מקדמת את היעדים ולפי איזה סדר עדיפויות. חסרונן של תוכניות עבודה שלמות אינו מאפשר, בין היתר, לבחון את הביצוע מול התכנון של התוכניות ולהעריך את טיב היישום של התוכניות והפרויקטים שבתיה״ס בחרו להשקיע בהם את התוספת התקציבית שהקצה להם המשרד במסגרת הניהול העצמי. על מנהלי בתיה״ס להקפיד להכין תוכניות עבודה מקושרות משאבים מפורטות כנדרש, באופן שבין השאר יגדיר את הזיקה שבין התוכניות ליעדים. בד בבד על המפקחים הכוללים, הממונות המחוזיות והמינהלה לוודא כי למנהלים ולצוות החינוכי בבתיה״ס הוקנו הידע והמיומנות הנדרשים לבניית תוכנית עבודה מקושרת משאבים שתענה על המטרות שלשמן נבנתה ותשמש כלי ניהולי מרכזי בידיהם. עליהם ללוות את צוותי בתיה״ס בתהליך בניית התוכנית ככל

שיידרש, לעקוב אחרי אופן ביצועה ובמידת הצורך לנקוט פעולות למניעת חריגות ממנה ושימוש לא אפקטיבי בה.

תגובה
משרד החינוך

22. החל משנה"ל תשע"ז בתי הספר בונים את תוכנית העבודה מקושרת המשאבים באמצעות מערכת תו"ם שפותחה על ידי משרד החינוך בעבודה משותפת של מינהלת ניהול עצמי, אגף תכנון ואסטרטגיה והאגף לחינוך יסודי. המערכת נבנתה בשלב ראשון בתכולות מצומצמות ונמצאת בתהליך פיתוח כדי להכווין יותר את עבודת בתי הספר כך שיהווה כלי ניהולי מרכזי.
במחוז דרום המפקחים עוברים במחוז הכשרות ע"י הממונה לניהול עצמי ובשיתוף מפקחת המחוז ורפרנטית הגיל היסודי. בהכשרות אלו ניתנים דגשים על עבודה מקושרת משאבים. מחוז דרום אף בנה פורמט של מצגת שבה המנהל נדרש להציג את היעדים אל מול התקציב ועל כך דנים בוועדות המלוות. כלי זה מסייע לדון ולבחון את היעדים אל מול התקציב. המשרד העביר לאגף המפקח הכללי דוגמאות למצגות מלוות לועדה המלווה.
במחוז תל אביב תכניות העבודה של בתיה"ס במחוז שהוכנו במערכת תו"ם היו תכניות מפורטות והוצגו בוועדות המלוות וקיבלו את אישורן. סדרי העדיפויות מנוהלות מתוך מיקוד שליטה פנימי ע"י בתי הספר ונערכת בקרה בוועדה המלווה השנייה.
מחוז חיפה- הייתה תכנית עבודה מקושרת משאבים שהמנהלים התבקשו למלאה ולהציגה בוועדות המלוות שהתקיימו. באמצע השנה בוועדות המלוות תכנון-ביצוע נבדק הנושא והתקיים שיח מפקח-מנהל. בוצעו חשיפות/הדרכות למנהלים במסגרת "מפקח ומנהליו" בפסגות השונות.

ליקוי

23. אי-שימוש בוועדה המלווה הבית-ספרית ליעדיה: על פי חוזר המנכ"ל, כל בי"ס בניהול עצמי יכונן ועדה מלווה לעניין הניהול העצמי בראשות מנהל ביה"ס, שבין חבריה המפקח הכולל מטעם משרד החינוך ומנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית. אולם הוועדות אינן ממלאות את ייעודן ככלי תכנוני בידי מנהלי בתיה"ס, ופעמים רבות דיוניהן משמשים פלטפורמה להצגת תוכניות והישגים בלבד, ולא לדיון מעמיק באתגרים של בתיה"ס ובדרכים להסרת חסמים. הוועדות משמשות כלי לניהול חיצוני של בתיה"ס בידי הרשות המקומית או הפיקוח הכולל, יותר משהן משמשות למיקוד שליטה פנימי ועשייה

עצמאית. בכך לא השכיל המשרד לנתב את פעולות הוועדה המלווה להשגת ייעודה. על משרד החינוך והמינהלה לנתח את הסיבות לחולשתן של הוועדות המלוות ולהעריך את תרומתן הממשית לתפקוד עצמאי ואפקטיבי של בתיה"ס בניהול עצמי. עליהם לפעול בשיתוף מנהלי מינהלי החינוך ברשויות המקומיות לחיזוק מעמד מנהלי בתיה"ס ולהנחות אותם לשלב בתוכניות העבודה אבני דרך ולוח זמנים לביצוען. על המשרד והמינהלה לדרוש מהם לכלול בסדר היום של הוועדה נושאים מחויבים לדיון, כמו ההיבטים התקציביים של תוכניות העבודה, ולהנחות את מנהלי בתיה"ס להכין סיכום לדיוני הוועדה שיכלול את הצגת עיקרי הדיון ופירוט ההחלטות שהתקבלו, להפיץ את הסיכום ולהשתמש בו לצורכי מעקב והפקת לקחים.

תגובה
משרד החינוך

23. הועדות המלוות מהוות פלטפורמה להצגת תכנית העבודה. מנהל בית הספר בוחר במה לשתף מתוך אתגרי בית הספר. לעיתים ההישגים שבית הספר מציג מהווים אתגר בפני עצמו. בפלטפורמת המצגת, בסופה, יש מקום להעלות נושא לדיון ומרבית המנהלים דווקא עושים זאת ומשתפים את הועדה.
במחוז ירושלים-מנח"י היעד המחוזי שנקבע לתש"פ הינו שדרוג הוועדות המלוות בהתאמה לצרכים בהתייחס לשונות של המפקחים בדגש על היבטים תקציביים בתוכנית הפדגוגיה.
מחוז חיפה - הועדה המלווה משמשת כפלטפורמה לשיח פדגוגי חינוכי לזיהוי אתגרים ולטיוב ושיפור תהליכים בהלימה לצרכי ביה"ס.
מחוז חיפה חולק על אמירה זו ודבק בחשיבות האוטונומיה הניהולית אל מול האחריותיות הנדרשת תוך מיקוד שליטה פנימי בקרב מנהלי בתי הספר. במחוז מנסים בכל דרך להרחיב עקרון זה בקרב מנהלי בתי הספר והצוותים החינוכיים מתוך אמונה שככל שבתי הספר יהיו בעלי מיקוד שליטה פנימי, הם ייקחו אחריות מלאה על כלל התהליכים הפדגוגיים-ניהוליים המתרחשים בבתי הספר.

ליקוי

24. אי-מיצוי הגמישות הפדגוגית של בתיה"ס: מנהלי בתיה"ס אינם מנצלים את הגמישות הפדגוגית המוקנית להם, קרי, האפשרות לקבל החלטות ולפעול עצמאית בסוגיות כמו תוכנית לימודים, ארגון זמן, שיטות ודרכי חינוך, הוראה, למידה והערכה ושימוש במשאבי כוח ההוראה כמענה לצרכים המקומיים הייחודיים - גמישות שהיא לב-ליבו של התהליך להפיכת ביה"ס ליחידה חינוכית עצמאית ואוטונומית. בה בעת השימוש המוגבל בכל אחת מהדרכים ליישום

הגמישות הפדגוגית עלול להצביע על היעדר הכשרה והדרכה מספקות מטעם המשרד למנהלים ולצוותי החינוך, ועל העובדה שלא הודגשו די הצורך אופן יישום הגמישות הפדגוגית וההתגברות על חסמים ליישום. על המינהלה ועל הממונות המחוזיות והמפקחות הכוללות להדגיש בהדרכה ובייעוץ לבתיה"ס את חשיבות ניצול הגמישות הפדגוגית על מרכיביה השונים, ולסייע להם בפיתוח מודלים ליישומם; יש להדגיש זאת גם בהכשרות למנהלי בתיה"ס ולצוותי החינוך.

תגובה
משרד החינוך

24. במסגרת ההכשרה של המפקחים המתאמים שבמחוזות השונים, שבאחריות האגף היסודי, יש הדגשים לנושאים אלו. מפקח ביה"ס מתייחס כחלק משגרת העבודה שלו מול בתי הספר ומדגיש נושאים אלו בכל מפגש ובמסגרת הוועדה המלווה.
כפועל יוצא מתהליכים אלו, ניתן לראות שבתוכניות העבודה של בתי הספר יש ביטוי לגמישות הפדגוגית, ארגון הזמן ועוד .
<u>מחוז חיפה</u> - הגמישות הפדגוגית פנים רבות לה. יחד עם זאת, מחוז חיפה מכיר בחשיבות וניצול הגמישות ואף מבקש לראות תהליכים בית ספריים יצירתיים המעודדים ומנצלים את הגמישות הפדגוגית יחד עם שמירת עקרונות מסמך המתנה אליהם בתי הספר נדרשים. המחוז ייחס לניצול הגמישות הפדגוגית חשיבות רבה והתבצעה הדרכה למפקחים ע"י הממונה דאז, והמחוז הוציא חוברת הדרכה בנושא.

ליקוי

25. על פי חוזר המנכ"ל, במסגרת הניהול העצמי תפקידה של הרשות המקומית משתנה ועליה להפוך לגוף המאפשר לביה"ס להתנהל באופן אוטונומי מהבחינה הכלכלית ומהבחינה התפעולית, תוך ליווי ומתן מסגרת משפטית ונורמטיבית להתנהלותו. על הרשויות המקומיות לשקול קביעת מפתחות חלוקה ועקרונות שוויוניים ושקופים להקצאת תקציבים לבתיה"ס, ולמסד אותם במסגרת סל התלמיד; זאת כדי להגדיל את העצמאות הניהולית של מנהלי בתיה"ס ואת יכולתם לתכנן תקציב שנתי ריאלי ויעיל.

תגובה
משרד החינוך

25. סל התלמיד בכ-100 רשויות הינו סל דיפרנציאלי והמינהלת פועלת לזהות רשויות נוספות שבהן יש עדיין צורך למסד סל דיפרנציאלי ולסייע להם בכך.

ליקוי

26. המעמד החוקי-משפטי של בתיה"ס שעברו לניהול עצמי: מודל הניהול העצמי יצר אנומליה, יצור כלאיים: לביה"ס אין מעמד של ישות משפטית עצמאית, ואולם הוא נדרש לפעול באופן עצמאי למימוש סמכויותיו ותחומי אחריותו. למשל, חשבון הבנק שלו הוא בבעלות הרשות המקומית, אך זכות החתימה בו נתונה למנהל ביה"ס בלבד. המשרד ומרכז השלטון המקומי דנים באנומליה זו מאז 2013, ומ-2016 הם מקדמים תיקון לחוק הרשויות המקומיות, אולם עד מועד סיום הביקורת המהלך טרם הושלם.

תגובה
משרד החינוך

26. ישנה הסכמה עם מרכז השלטון המקומי לגבי נוסח התיקון לחוק, ואולם פיזור הכנסת מונע את אישורו בקריאה שנייה ושלישית, עד לאחר הבחירות.

ליקוי

27. ספרי נהלים חלקיים: בהתאם לחוזר המנכ"ל ולמסמך ההבנות, הרשויות שנבדקו גיבשו "ספר נהלים רשותי" שבו מפורטים עקרונות, כללים ונוהלי עבודה בנוגע להתנהלות ביה"ס מול הרשות והפיקוח הכולל של המשרד. כמה מהרשויות צמצמו במסגרת הספר את תחומי האחריות הלוגיסטית שהעבירו לבתיה"ס, כך שאלה המשיכו להיות תלויים ברשות, בלי להעמיד במבחן את יתרונות תפיסת הניהול העצמי. על משרד החינוך ומרכז השלטון המקומי לפעול למיפוי החסמים שמונעים מהרשויות המקומיות לקיים את ההנחיות שבחוזר המנכ"ל ושפוגעים בהלימה שבין האחריות המוטלת על מנהלי ביה"ס לבין מרחב הסמכויות שהוקנה להם.

תגובה
משרד החינוך

27. במסגרת הליווי ההמשכי, המינהלת עורכת רענון הדרגתי של ספרי הנהלים ברשויות המקומיות.

ליקוי

28. המעורבות הפדגוגית של הרשות המקומית בבתיה"ס בניהול עצמי: רשויות מקומיות ניצלו את מעבר בתיה"ס לניהול העצמי ואת גמישות מנגנוניו כדי להעמיק את מעורבותן בנושא החינוך בתחומן, לעיתים בחריגה מתהליכים שנקבעו למהלך. הדבר נעשה למשל בהסדרה חלקית של התחומים הפדגוגיים בספר הנהלים, או במימון תוכניות לימוד נוספות שלא באמצעות סל התלמיד בלי לשתף את מנהלי בתיה"ס בהחלטה. כך למעשה הרשויות נוטלות מידי המנהלים את ההזדמנות להשפיע על סדר היום הבית-ספרי ומשאירות בידיהן את השליטה על אישור פרויקטים ומיזמים פדגוגיים שיופעלו בבתיה"ס. על משרד החינוך להיות ער להיקף מעורבות הרשויות המקומיות בהיבטים הפדגוגיים של בתיה"ס, ולהבטיח שיפעלו באמצעות המנגנונים שהתווה לניהול העצמי ובאופן שישרת את מטרת מדיניות זו, שהיא חיזוק האוטונומיה הבית-ספרית.

תגובה
משרד החינוך

28. עם המעבר לניהול העצמי, הרשות המקומית הפכה לשותף אינטגרלי לתוכנית העבודה של בית הספר, ושותפה לוועדה המלווה, והדבר מאפשר לרשות לאגם ולהוסיף משאבים לבתי הספר בהתאם לתוכניות העבודה שלהם, בשיתוף פעולה מתמיד עם הפיקוח, והדבר מאפשר הסתכלות ממוקדת של הרשות על צרכי בתי הספר. המשרד רואה את שותפות הרשות המקומית כדבר מבורך.

ליקוי

29. היות והיקף התקציב הרשותי לחינוך תלוי בשיקול הדעת ובהחלטה של הרשות המקומית, עולה חשש שרשויות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לא יוכלו לתגבר את בתיה"ס שלהן בתקציבים תוספתיים. המשמעות היא העמקה של פערי החינוך בין הרשויות המקומיות. משרד החינוך (המינהלה והמחוזות) אינו שותף בפעולות הרשויות ואינו בוחן אם הן מתאימות למטרות הניהול העצמי; המשרד אינו עוקב אחר פעולות אלה, אינו אוסף נתונים עליהן ומנתחם ואינו מסיק מסקנות בנוגע להשלכות על הניהול העצמי בבתיה"ס והאפקטיביות של מנגנוניו.

תגובה
משרד החינוך

29. התקציב התוספתי של משרד החינוך לבתי הספר בניהול עצמי הינו דיפרנציאלי, בין השאר כדי לפצות על פער זה. בנוסף, תוכנית מרום, הנמצאת באחריות הממונה על הניהול העצמי מסייעת לבתי הספר באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים לקדם הישגים, לאגם משאבים, לדעת להיענות לקולות-קוראים ולאתר משאבים נוספים לבתי הספר בכדי לממש את העשייה הפדגוגית שלהם.
בשנת תשע"ה, נכנסה רפורמת התקצוב הדיפרנציאלי שנותן תוספת משאבים משמעותית בדמות שעות ותקצוב שקלי לבתי ספר במדדי טיפוח גבוהים (מדד חברתי-כלכלי נמוך).
בנוסף, מינהל כלכלה ותקציבים פועל לאיסוף מידע מהרשויות המקומיות על תקצוב נוסף הניתן על ידם.
<u>מחוז חיפה -</u> מזה ארבע שנים קיים במחוז חיפה תפקיד של מפקח מתכלל שעיקר עיסוקו יצירת שותפות משרד חינוך - רשות. המפקחים המתכללים מלווים באופן שוטף ע"י מפקחת המחוז וגורמים נוספים.

ליקוי

30. היעדר תקצוב דיפרנציאלי בסל התלמיד ברשות: בחוזר המנכ"ל ובמסמך ההבנות נקבע כי רשות מקומית רשאית לקבוע לבתי"ס שבתחומה סל תלמיד בהתחשב בנתונים הדיפרנציאליים השונים שלהם. בשנוה"ל התשע"ה-התשע"ז יותר ממחצית מכלל הרשויות בניהול עצמי שבתחומן יותר מבי"ס אחד לא קבעו סל תלמיד דיפרנציאלי. לדוגמה, ארבע מהרשויות המקומיות שנבדקו קבעו סל תלמיד אחיד ולא בחנו נתונים שונים של ביה"ס שיש להם השלכה על הוצאותיו, כגון שטחי המגרש של ביה"ס, שטחם הבנוי, גיל ביה"ס ומצבו הפיזי ומספר התלמידים בו. ראוי שהרשויות שלא קבעו סל תלמיד דיפרנציאלי, אף שקיימים בין בתיה"ס בתחומן הבדלים ניכרים בנתוני בתיה"ס, יבחנו את השלכות מדיניות זו ויעדכנו את שיטת הקצאת סל התלמיד.

תגובה
משרד החינוך

30. ראה התייחסות המשרד לליקוי 25 לעיל.

ליקוי

31. שיעור המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד והשימוש בו: חלק מבתיה"ס לא ניצלו את מלוא המרכיב הפדגוגי בסל התלמיד, הכולל סכום שמעביר להם משרד החינוך למטרות פדגוגיות; חלקם ניצלו אותו לצרכים אחרים. על משרד החינוך לשקול לעדכן את הקריטריונים לקביעת הסל, כך שגודל ביה"ס יהיה שיקול בהחלטה על קביעת גובה מרכיבי הסל.

תגובה
משרד החינוך

31. במסגרת הניהול העצמי, בית הספר מקבל את האוטונומיה על השימוש בתקציביו, ונתונינו מראים עקומת למידה של בתי הספר, כך שהניצול של כספי הפדגוגיה גובר משנה לשנה. כמו כן, ראה התייחסות המשרד לליקוי 25 לעיל.
מחוז חיפה - החל משנת תשע"ח מקבל כל מפקח תמונת מצב על ניצול מלוא המרכיב הפדגוגי לצורך שיח עם מנהליו.

ליקוי

32. ההתנהלות הכספית והתקציבית של בתיה"ס: עיריות נצרת וקריית אתא לא ביצעו סקר בקרה פנימית בבתי"ס שבתחומן לבחינת איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי שלהם כנדרש בהסכם, ולא היה להן מידע על התנהלותם בתחומים אלה.
אף שחלפו שש שנים מכניסת בתיה"ס לניהול עצמי, משרד החינוך לא פרסם הנחיות לבקרה ולאישור של הדוחות הכספיים של בתיה"ס.
בדיקת דוחותיהם הכספיים של 37 בתיה"ס ב-4 מהרשויות המקומיות שנבדקו, לשנים התשע"ה-התשע"ז, העלתה כי אומנם כל בתיה"ס הגישו את הדוחות, אולם ללא אישור של רואי חשבון, ובמתכונת שונה מזו שנקבעה בהסכם ובנוסח שלא סיפק מידע על מצבם הכספי.
חלק מבתיה"ס לא רשמו את כל ההוצאות שעבורן לא קיבלו חשבוניות מס בשנה שבה נוצרו אלא בשנה שלאחר מכן, ולכן הנתונים בדבר העודפים והגירעונות שהציגו בדוחותיהם הכספיים היו חלקיים ולא שיקפו נכונה את מצבם הכספי.
בדיקה ב-11 בתי"ס ב-4 רשויות העלתה כי חלקם חרגו מהקבוע בהסכם ההבנות בנוגע לכללי התקשרות עם ספקים ונותני שירותים; למשל לא הקפידו על כללי קבלת הצעות מחיר ועל תהליכי הוצאת הזמנות.

תגובה
משרד החינוך

32. החל משנה"ל תשע"ז מינהל רישוי בקרה ואכיפה מקיים בקרות ברשויות המקומיות ובבתי הספר, שבהן נבדק, בין השאר, ביצוע סקר בקרה פנימית והתנהלות על פי כללי התקשרות ועוד. אכן, משרד החינוך טרם הגיע להחלטה סופית בנושא ולא פרסם הנחיות לביצוע דו"ח כספי מבוקר, ועל כן המינהלת לא דרשה זאת עד כה.

ליקוי

33. שימוש לא מוסדר במתקני ביה"ס: חלק מהרשויות אפשרו לכמה גורמים להשתמש באולמות הספורט של חלק מבתיה"ס בתחומן בלי שהתייעצו עם מנהליהם ובלי שחייבו את המשתמשים בדמי שימוש.

תגובה
משרד החינוך

33. גם נושא זה נבדק במסגרת הבקרות של מינהל רישוי בקרה ואכיפה, כאמור לעיל.

פעילות כפרי הנוער

הגופים המבוקרים: משרד החינוך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ליקוי

1. מינהל החינוך ההתיישבותי, פנימייתי ועליית הנוער (להלן – המינהל) טרם השלים את הצעדים הנדרשים כדי להתאים את עצמו לשינוי שחל בכפרי הנוער ובקהל היעד שלהם; הוא חסר ראייה מערכתית על האופן שבו צריכה להראות מערכת ההשמה החוץ ביתית בכפרי הנוער, חסר כלים לפקח על כפרי הנוער, לרבות על אופן קליטת החניכים, ועל המענה הטיפולי הניתן להם. הוא פועל על פי תכתיבי השטח, מגיב לאירועים ולא מתכנן את פעולותיו מראש כנגזרת של מדיניות סדורה.

תגובה
משרד החינוך

1. המינהל עוסק רבות בדיוקה של הראייה המערכתית הראויה למערכת ייחודית ומורכבת של השמה חוץ ביתית בכפרי נוער ובפנימיות חינוכיות ובהתאמתה לדינאמיות של מערכות חינוך אלו. הנהלת המינהל ואנשי הפיקוח, הטיפול, האבחון וההשמה מבקרים באופן תדיר בכל מוסדות המינהל הפזורים לאורכה ולרוחבה של מדינת ישראל, ועוסקים ימים כלילות בהיבטים שונים של החינוך הפנימייתי בישראל ובאופן המקצועי והראוי ביותר לטיפול בהם.
בחודשים הקרובים עומד להתפרסם חוזר מנכ"ל ראשון בו מופיעה התפיסה המערכתית והמדיניות המנחה את המינהל לחינוך התיישבותי בכל הנוגע להשמה חוץ ביתית בכפרי הנוער בישראל.
קיימת "תורת קליטה" של חניכים בפנימיות המושתתת על ניסיון רב שנים ועל תיאוריות חינוכיות וטיפוליות להשמת החניכים במקום חינוך המתאים לצרכיהם. תורת הקליטה שינתה פניה ברבות השנים והותאמה לצרכים המשתנים של אוכלוסיית התלמידים בכפרי הנוער. ישנה הבחנה ברורה בין חניכים בעלי צרכים חינוכיים לבין חניכים בעלי צרכים המוגדרים טיפוליים. על בסיס הבחנה זו מתקיים רציונל הקליטה. קליטת בני הנוער מתוכננת לקראת כל שנת לימודים יחד עם כפרי הנוער. האגף לקליטה, אבחון והשמה מיידע את כפרי הנוער על היקף הקליטה המתוכנן ודורש מהם היערכות לקראת קליטת החניכים.

בכל כפר נוער, המוגדר כפר נוער חינוכי, כ- 20% מהתלמידים החדשים הנקלטים מידי שנה נזקקים לטיפול תמיכתי רגשי באופן אינטנסיבי. בני נוער אלה הינם בעלי התנהגות גלויה לא נורמטיבית או בעלי קשיים התנהגותיים שהם סימפטום לקשיים רגשיים. כ 80% מהחניכים בכפרים אלו הינם בעלי צרכים חינוכיים והיו בעברם בתהליכי נשירה או נשירה סמויה בבתי הספר בקהילתם, חוו חוויות כישלון בלימודים לאורך שנים, וביניהם עולים חדשים המתקשים להשתלב בארץ וכו'. כפרי הנוער המוגדרים כפרי נוער טיפוליים קולטים אליהם בני נוער בקצה הרצף כגון, בני נוער המתקשים לדחות סיפוקים והינם בעלי התנהגות של הרס עצמי (התמכרויות, סמים, אלכוהול), בודקים גבולות, משתמשים בקודים התנהגותיים עבריינים, התנהגויות ואמירות אובדניות וכיו"ב.
בצד המדיניות הסדורה, ההשמה לוקחת בחשבון את המציאות בכל כפר נוער. לדוגמא צוות טיפולי קטן לעומת מערך גדול של צוות טיפולי, כפר נוער שמאופיין בתחלופת מדריכים בשנה מסוימת, כפר נוער הנמצא בשנת משבר עקב חילופי מנהלים וכו'. כחלק מהחיפוש המתמיד אחר תהליכי עבודה מיטביים התואמים את צרכי השטח, המינהל התחיל פיילוט של "מודל קליטה משולב" בשישה כפרי נוער המהדק את תהליך הקליטה בין המטה במינהל לכפרי הנוער. ההחלטה על קליטת תלמיד תהיה על ידי גוף מרכזי אחד וכן יהיה פיקוח הדרכה וליווי של כל תהליך הקליטה בכפרי הנוער על ידי אגף הקליטה. "אגף המפקח הכללי" קיבל לידיו מצגת מודל קליטה משולב.

ליקוי

2. משרד החינוך לא גיבש מדיניות באשר לתפקיד כפרי הנוער ובמיוחד בכל הנוגע להיותם מסגרת הקולטת נוער בסיכון ונוער המצוי בקצה הרצף. על משרדי הרווחה והחינוך ועל המינהל לחינוך התיישבותי לבחון דרכים לקידום אוכלוסיית הנוער בסיכון ובקצה הרצף בכפרי הנוער.

תגובה
משרד החינוך

2. לאורך כל השנים, המינהל לחינוך התיישבותי השקיע ומשקיע רבות בשיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים. כראיה לכך, בחודשים האחרונים התקיימו מספר פגישות עם מנכ"ל משרד הרווחה ועם גורמים מטעמו לשם דיוק שגרות העבודה המשותפות וחשיפת המענים שישנם בכפרי הנוער לטובת חניכים בעלי צרכים טיפוליים (חניכי קצה רצף) בפנימיות. בחלק מכפרי הנוער ישנו פיקוח משותף של מפקח מטעם משרד

הרווחה ומפקחים מטעם המינהל, מודל עבודה הממחיש את שיתוף הפעולה המלא לטובת חניכים אלו.
נוער בסיכון הינו אוכלוסיית היעד של המינהל שהאגף לקליטה והשמה אקטיבי באיתורו מול קשת רחבה של אנשי מקצוע בקהילה מתחום החינוך והטיפול. פניות רבות מגיעות אלינו כל שנה באופן יזום ע"י עוס"ים בלשכות לשירותים חברתיים, פקידי סעד, עו"ס לנערות במצוקה, קציני מבחן וגורמי טיפול נוספים לאחר שבחנו אלטרנטיבות לשיקום וטיפול בתוך הקהילה ולא מצאו, וזוהי הראיה לחלק מאיגום המשאבים שיש בין המינהל לבין משרד הרווחה.
בהובלת המינהל מתקיימים כנסי למידה משותפים וקיים דיאלוג מתמיד עם כל הגורמים המוזכרים. לדוגמא השנה האגף לקליטה והשמה במינהל יזם 6 ימי למידה מחוזיים יחד עם האגף לילדים ונוער בסיכון ו- 750 הקב"סים (קציני ביקור סדיר) הרשותיים. כמו כן, העו"סים של אגף הקליטה במינהל מקיימים מידי שנה ישיבות משותפות עם אנשי מקצוע מתחום הרווחה והטיפול במרבית הישובים בארץ במטרה לחשוף את המענים שיש בכפרי הנוער ולדייק את אוכלוסיית היעד.
בנוסף, מנהלת המינהל הנכנסת, עם כניסתה לתפקיד במאי 2018, ייסדה תא ראשי מועצות אזוריות ומנהלי מחלקות חינוך במועצה איזורית, המהווה פורום לשיח, פיתוח שותפויות ופתרון בעיות. הפורום חשוב ורלוונטי במיוחד לכפרי הנוער המשמשים מוסדות חינוך אינטגרטיביים בהם לומדים תלמידי הפנימיה לצד תלמידי האזור (כגון: כדורי, מבואות ים, כפר גלים ועוד). לפני כחודש (בתאריך 13.2.19) מנהלת המינהל אף הרצתה בפורום מנהלי מחלקות החינוך הארצי בעניין כפרי הנוער והפנימיות. מנהלת המינהל חשפה בפני מנהלי מחלקות חינוך את המענים הייחודיים שיש בכפרי הנוער לטובת בני נוער בסיכון אגף המפקח הכללי קיבל לידיו את המצגת אשר הוצגה בכנס.

ליקוי

3. על אף שקיימת חפיפה בין אוכלוסיית כפרי הנוער לבין האוכלוסייה שבאחריות ובטיפול משרד הרווחה, המינהל קולט ומטפל באוכלוסייה זו ללא תיאום עם השירות לילד ונוער שבמשרד הרווחה. הדבר עלול להוות פתח לחוסר יעילות מבחינת כפל התשתיות, התשומות והמשאבים המושקעים בכפרי הנוער. על המשרדים והמינהל לגבש מודל הפעלה משותף ומתואם שימנע בזבוז משאבים ויביא לראייה מערכתית וכוללת של הסוגיה על מנת לתת לה פתרון איכותי.

ליקוי

4. אף שהאגף לילדים ונוער בסיכון שבמשרד החינוך (להלן - אגף לנוער בסיכון) הוא הגורם המקצועי במשרד האחראי לתחום הטיפול בנוער בסיכון, שילובו במערך קליטת נוער בסיכון בכפרי הנוער לא הוגדר והוא אף לא מחויב. נוהל משותף לאגף לנוער בסיכון ולאגף הקליטה במינהל בנושא זה אינו מיושם. על האגף לנוער בסיכון והמינהל לגבש מסמך מנחה בנוגע לנוער בסיכון ולגזור ממנו תוכנית עבודה מתאימה. במסגרת זו עליהם לקבוע גם מתכונת לשילוב האגף לנוער בסיכון והאגף הפסיכו-סוציאלי, באופן קבוע, בהליך קליטת חניכים בכפרי הנוער, ובליווים במשך שהייתם בכפר, על מנת לוודא שהחניכים מקבלים את הטיפול המתאים לצורכיהם.

תגובה
משרד החינוך

4. המינהל עובד בשיתוף פעולה מלא עם אגף א' - ילדים ונוער בסיכון ומפעיל בכפרים את תכניותיו המרכזיות למניעת נשירה ולקידום לימודי של תלמידים בסיכון. כמו כן, ישנן שתי מפקחות במינהל (שח"ר וביקור סדיר), אשר משתתפות בישיבות מטה קבועות של אגף א'. במסגרת זו מתקיימים שיתופי פעולה, יוזמות להכרת כפרי הנוער על מאפייניו השונים, התייעצויות על תלמידים בסיכון ועוד. הקשר המקצועי עם האגף לילדים ונוער בסיכון מתחיל בתהליכי הקליטה וממשיך במניעת נשירה של חניכים בסיכון. הקשר ההדוק עם אגף זה בא לידי ביטוי בנהלי עבודה משותפים שגובשו במשותף לכל הקב"סים ביישובים ובפנימיות. בנוסף, מתקיימות הכשרות משותפות במכללות לקב"סים הפנימייתים ולקב"סים היישוביים. אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה קיבל את נספח נהלי העבודה משותפים.

ליקוי

5. הליך הקליטה וההשמה למערך כפרי הנוער: בכפרים מסוימים מגיע שיעורם של הנקלטים ישירות בכפר לכ-80% מכלל החניכים. משמעות הדבר היא שהכפרים קובעים בעצמם את תמהיל החניכים ואת מאפייניהם. התוצאה עלולה להיות קבלת חניכים מתוך ראייה צרה ונקודתית לעתים משיקולים כלכליים-תקציביים. מעבר לכך, היעדר ראייה מערכתית של המינהל פוגע ביכולת לספק מענה מתאים ויעיל למגוון המאפיינים הייחודיים של החניכים, בהתאם למאפייני כפרי הנוער. המינהל לא קבע מאפייני קבלה ייחודיים המתאימים למאפיינים של כל כפר נוער שמבטיחים שהכפר מתאים לצרכים הייחודיים של החניך. המינהל גם לא חייב את כפרי הנוער לקבוע

לעצמם מאפיינים שיגדירו את קהל היעד שלהם, וממילא לא דרש מהם שיעבירו לאישורו את המאפיינים שעל פיהם הם מחליטים אילו מועמדים לקבל. על המינהל, בשיתוף כפרי הנוער, לקיים עבודת מטה לגיבוש קריטריונים ייעודיים לקבלת חניכים לכפרי הנוער. עליו לאפיין את היכולות הקיימות של כפרי הנוער, לעדכן ככל שנדרש ולספק לכפרים כלים למלא את יכולותיהם הייחודיות. עליו גם לוודא כי הכפרים מפרסמים מידע זה, כך שהמבקשים להצטרף לכפרי הנוער יוכלו לאתר את אלו העונים לצורכיהם.

תגובה
משרד החינוך

5. לדעת המינהל לפני כל שנת קליטה נעשית הכנה בינאגפית במינהל המתכתבת עם מדיניות המינהל בתחום קליטת התלמידים. האגף לקליטה אבחון והשמה מקבל מהפיקוח הפנימייתי והפיקוח הפדגוגי חוות דעת הנוגעת לתפקוד ולמענים שיש בכל כפר. כמו כן, כל שנה חלק מכפרי הנוער מוזמנים לישיבת תכנון קליטה במינהל. בה נוכח צוות מומחים בין אגפי. מטרת המפגשים הינה שיח משותף עם הכפרים בנוגע לדיוק אוכלוסיית התלמידים שתופנה אליהם לקליטה. כלומר, ההכנה הינה רב מערכתית ונעשית בשיתוף של כל האגפים וכפרי הנוער.
השנה פותח טופס מידע דיגיטלי כחלק מההכנה לקליטה מיטבית.
בחודשים האחרונים גובשו קריטריונים לשם הפעלת תוכנית "הקליטה המשולבת" שתתחיל לפעול בעוד מספר חודשים לקראת שנה"ל תש"פ. במסגרת תוכנית זו אגף הקליטה במינהל יוכל לנהל גם את תהליך הקליטה שמתבצע ישירות אל מול הכפרים. למינהל תהיה ראיה מערכתית רחבה באשר לצרכי החניכים ולאופן שבו כפר הנוער עונה על צרכיהם.
מטרתו העיקרית של המודל היא : דיוק בהשמת תלמידים בכפרי הנוער כמענה לצרכים – רק אגף הקליטה, אבחון והשמה יאשר קליטת תלמידים לכפרי הנוער לאחר שיבחן שיקולים של מענים מול צרכים ותמהיל האוכלוסייה הנקלטת גם במקרה בו התלמיד מגיע ישירות לכפר הנוער.

ליקוי

6. למינהל אין מסד נתונים מלא וסדור על אודות מאפייני כפרי הנוער, דבר המונע ממנו לנהל ביעילות את הכפרים שהופקדו באחריותו ופוגע ביכולתו לספק לחניכים מענה הולם ומיטבי. למינהל גם אין מידע מלא על אודות החניכים בכפרי הנוער, צורכיהם ומאפייניהם. בנוסף, התכניות לקליטת חניכים של המינהל (ותקצובם בהתאם), מתבססת

בעיקר על מוצאם של החניכים ותוך התעלמות ממרכיבים איכותניים אחרים (כגון מאפייני החניכים או הכפרים), דבר אשר פוגע ביכולתו (כמו גם היכולת של כפרי הנוער) לבצע השמה המותאמת לצורכי החניכים ולמאפייני הכפרים. על המינהל, בשיתוף כפרי הנוער, לקיים עבודת מטה לגיבוש קריטריונים ייעודיים לקבלת חניכים לכפרי הנוער. על המינהל לוודא כי בידו מסד נתונים מלא וסדור על אודות מאפייני כפרי הנוער ועל מלוא הנתונים אודות חניכיהם.

תגובה
משרד החינוך

6. לדעת המינהל יש מסד נתונים סדור על אודות מאפייני כפרי הנוער ועל המתחנכים בו, שמאפשר התאמה ומענה הולם לצרכיהם. מסד הנתונים מבוסס על מערכת "מינהל דיגיטלי" שמאפשרת ניתוח מרכיבים איכותניים של התלמידים ושל עבודת כפרי הנוער, לאורך זמן. המערכת כוללת מידע וניהול תהליכים משלב מועמדות
התלמיד וקליטתו, מצבו במהלך לימודיו, לרבות תכניות אישיות מבוקרות ועד ליוויו כבוגר. המערכת נבנתה בהקבלה ובהתאמה לתפיסת המידע במשרד החינוך: תיק תלמיד בבי"ס - תיק חניך במקום החינוך בכפר הנוער, תיק בי"ס - תיק מקום חינוך, תיק עובד הוראה - תיק עובד מקום חינוך.
בנוסף עם סיום עבודת הפיתוח המערכת תכלול ניהול מאפיינים לכל מסגרות החינוך הפנימייתי, ובכלל זה כפרי נוער, לרבות אפשרות ניהול המענים, פיקוח ובקרה על נושאים שונים (תכניות עבודה, ניהול צוות, רווחת הפרט, תזונה ועוד). המערכת תשרת את עובדי המינהל, הבעלויות, הכפרים ומשפחות החניכים. המשך פיתוח תהליכים והטמעת השימוש במערכת צורפו לאגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה.

ליקוי

7. מענה טיפולי חסר לחניכי כפרי הנוער: טיפול איכותי בחניכי כפרי הנוער מחייב מפגשים אישיים עם עובד סוציאלי (להלן - עו"ס) או פסיכולוג, ומענים רגשיים ייחודיים כגון טיפול באמצעות אומנות וקלינאות תקשורת. כמחצית מ-30 כפרי הנוער שהשיבו לשאלון ציינו שאין להם תוכנית טיפול הולמת לכל חניך, תוך התייחסות לכוחותיו, יכולותיו וקשייו האישיים. עובדה זו מעוררת ספק אם בפועל אכן ניתן לחניכים מענה טיפולי מתאים. מינהל החינוך ההתיישבותי לא הקפיד לדרוש מהכפרים להכין לחניכים תוכנית טיפול אישית כזו ואין, לו בכלל ולאגף הפסיכו-סוציאלי בפרט, תמונת מצב מעודכנת של המענה הטיפולי הנדרש והניתן לכל אחד מחניכי כפרי הנוער. על המינהל לוודא כי לכל חניכי כפרי הנוער יש תוכנית טיפול אישית אשר תעניק

להם מענה טיפולי איכותי ותאפשר להם צמיחה אישית. ועליו לגבש מתכונת סדורה למעקב ובקרה אחר תוכניות הטיפול. כמו כן, עליו להכין תוכנית להשלמת החסר הקיים במענה הטיפולי, להעריך את התוספת התקציבית הנדרשת, לקבוע סדר עדיפות ליישום התוכנית ולפעול לאיתור תקציב מתאים.

ליקוי

8. וועדות מקצועיות של המינהל המליצו בשנים 2015 ו- 2016- לשנות את תקני הצוות הטיפולי - פסיכולוג ועו"ס - ולשפר את היחס המספרי בין הצוות לחניכים, בהתאם למורכבות מאפייניהם. המינהל לא דן בהמלצות הוועדות שהוא עצמו הקים. כתוצאה מכך, בעיה שאיתר המינהל נותרה ללא מענה והטיפול בחניכים חסר.

תגובה
משרד החינוך

7,8. לדעת המינהל, העבודה הטיפולית בכפר נוער מתבצעת כטיפול כוללני - הוליסטי באמצעות צוות הפנימייה, צוות בית הספר והצוות הטיפולי הפסיכו סוציאלי הרפואי ולכל תלמיד יש תוכנית טיפול אישית. חלק מהתלמידים מקבלים את התמיכה באמצעות צוות בית הספר. חלקם מקבלים תמיכה רגשית והכוונה על ידי המדריכים (המדריכים מקבלים הדרכה וליווי מהעו"סים), חלקם מקבל טיפול רגשי, ע"י העו"ס (במידת הצורך או באופן קבוע, תלוי בצורך) וחלקם זקוקים גם למעטפת מקצועית נוספת, כגון: פסיכיאטר, תרפיות וכו'.
ראוי יהיה להרחיב את המעטפת הטיפולית התומכת הלא מילולית, על מנת לאפשר טיפול רחב ומיטבי לתלמידים. לצורך כך יש לתקצב באופן מיוחד את הטיפולים המשלימים.
למעשה יש תוכנית טיפול אישית לכל חניך, אך בשל המעמסה על העו"ס, לא כל התלמידים מטופלים באותה רמה של אינטנסיביות. בנוסף, בימים אלו (מרץ 2019) המינהל מתקפים שאלון העצמת חניך, שיהיה מבוסס על תשתית הטכנולוגית של תיק התלמיד במשרד החינוך ותיק הקליטה.
על מנת שהכפרים יוכלו לספק טיפול אינטנסיבי רב שנתי יש להוסיף ולהגדיל את התקינה של העו"סים.
לגבי תקינת העו"ס בכפרי הנוער הטענה נכונה, אך המינהל עושה כל שביכולתו כדי להגדילה. מבחינה מקצועית רצוי שבכפרי הנוער המוגדרים טיפוליים יהיה תקן עו"ס לכל 20 חניכים. אך לצער המינהל, בפועל יש תקן עו"ס ל כ-30 עד 40 חניכים. נכון גם שבכפרי הנוער החינוכיים יהיה תקן עו"ס לכל 30 עד 45 חניכים, בפועל יש תקן עו"ס לכ 70 חניכים.

בכל דיוני התקציב בשנים הקודמות הועלו דרישות המינהל לקבל תוספת תקני עו"סים, לשינוי סל לאור ולתוספת למודרכות. המינהל קיבל תוספת של 100 תקני עו"סים בשנת 2017 אך עדיין חסרים 50 תקנים כדי לעמוד בסטנדרטים המינימליים. בקשות בנדון הוגשו למינהל כלכלה ותקציבים במשרד וצפוי להתקיים דיון בנושאים אלו אצל מנכ"ל המשרד.
חשוב לציין כי על אף שהצוות הטיפולי בכפרי הנוער פועל בתקינה חסרה, הוא עושה מאמצים רבים, על מנת לספק את המענה הטיפולי הנדרש לחניכים, ולכן עובד כל הזמן בעומס רב 24/7.

ליקוי

9. נשירת חניכים: מדי שנה נושרים כ-11% מחניכי כפרי הנוער ממערך המסגרות החוץ ביתיות של המינהל לחינוך התיישבותי. בקרב חניכים חדשים, 18% נושרים מהכפר שאליו התקבלו עוד בשנת הלימודים הראשונה שלהם. הנשירה מעידה, בין היתר, על היעדר מענה טיפולי מתאים לחניכים ועל השמה לא מתאימה. המינהל אינו עוקב אחר הנשירה וסיבותיה ואף אינו דורש מכפרי הנוער לעשות זאת. בהיעדר מעקב, המינהל אינו מסיק מסקנות מערכתיות ונקודתיות במטרה לצמצם את תופעת הנשירה. על הנהלת אגף הקליטה במינהל לגבש מתכונת לניתוח שוטף של נתוני הנשירה וסיבותיה. בהתאם, יהיה עליה להצביע על המענים הנדרשים לתיקון המצב. כן, עליה לקבוע את שיעור הנשירה הסביר ולגבש עבור הכפרים כלי אחיד, יעיל ושיטתי לניתוח תופעת הנשירה.

תגובה
משרד החינוך

9. לדעת המינהל, כפרי הנוער קולטים תלמידים, אשר רובם נשרו ממסגרת לימודית, ובאו לחפש הזדמנות נוספת. לכן כפרי הנוער מעניקים טיפול הוליסטי, מבחינה לימודית, חינוכית ורגשית. מטה המינהל והנהלות הכפרים עושים כל מאמץ על מנת לשפר את כוח ההתמדה של חניכים בכפרים.
מרבית התלמידים שאינם ממשיכים ללמוד בכפר נוער מסוים אינם נושרים ממערכת החינוך אלא חוזרים להתגורר בבית המשפחה לאחר שעברו תהליך שיקום וטיפול וממשיכים ללמוד בבתי הספר באזור מגוריהם (96% מהנושרים). חלק מהתלמידים מועברים תוך שיח משותף על פי רוב לכפר נוער אחר (לעיתים לכפרי נוער שנותנים מענה לצרכים טיפוליים) בהסכמת המשפחה והתלמיד (כ-3% מהנושרים), תלמידים בעלי מורכבות גבוהה בתחום הנפשי התנהגותי מועברים להמשך טיפול של משרד הרווחה בפנימיות של חסות הנוער או

גורמי הרווחה בקהילה. כלומר, רק אחוז קטן ביותר בסופו של דבר נושר לאחר שעשינו כל שביכולתנו על מנת למנוע זאת (0.5-1%). בכל כפרי הנוער ישנה תוכנית הסתגלות לתלמידים חדשים ומתקיימות פעולות ישירות ועקיפות על מנת ליצור חווית הצלחה לתלמידים:

באופן ישיר - צמצום פערים לימודיים (כגון מב"ר, אתגר, השתתפות בתגבור לימודים, מרכזי למידה), ליווי רגשי (תוכניות רבות להעצמת חוסן נפשי) חיזוק חברתי (השתייכות לקבוצה, הקניית מיומנויות חברתיות, חינוך למיניות בריאה וכו').

באופן עקיף - הכשרות למעטפת המקצועית, מדריכים וצוותים חינוכיים, על מנת להגדיל את יכולת האחזקה של הצוות ועל מנת למנוע נשירה.

עו"סים וקב"סים מלווים את התלמידים והצוותים להגברת מודעות וחיזוק יכולת ההכלה של הצוות למניעת נשירה.

היחידה למניעת נשירה באגף הקליטה מקיימת מעקב שוטף אחר כפרי נוער "אדומים" שהנשירה בהם גבוהה, יוזמת דיונים בכפרים אלה הכוללים צוותים רב-מערכתיים של כפרי הנוער ושל מטה המינהל. מטרת הדיונים המשותפים להבין את הגורמים לנשירה, להפיק לקחים לקראת השנה הבאה ולדרוש מהכפרים לבנות תוכנית מקיפה למניעת נשירה.

הקבסי"ם הפנימיתיים ממפים באופן שוטף את הנשירה הסמויה בכפרי הנוער (בי"ס ופנימייה), יוזמים תוכניות ייעודיות למניעת נשירה יחד עם הצוות ומקיימים מעקב דינמי אחר מצבם של החניכים בסיכון לנשירה. כמו כן, מקיימים באופן סדור אחת לחודש ועדת היגוי למניעת נשירה שבה דנים באופן פרטני על חניכים בסיכון לנשירה ועל תופעות בכפר שעלולות לגרום לנשירה.

היחידה למניעת נשירה במינהל נותנת הדרכה שוטפת וסדורה לקב"סים הפנימייתיים המתבססת על ניתוח תופעת הנשירה בכפר, על מודל העבודה שלהם כפי שמופיע בתיק נהלים של הקב"ס ומטמיעים את חוזר מנכ"ל "מביקור סדיר למניעת נשירה".

המינהל פיתח והטמיע נוהל טיפול "בהשעיות" תלמידים לפי תוכנית "4 הצעדים". וימשיך לבסס את התוכנית כאחד העוגנים המרכזיים בעבודת הקב"ס.

הכתובת המקצועית של אגף הקליטה לנושא מניעת נשירה הינה האגף לילדים ונוער בסיכון. היא מהווה עבורנו את הבסיס המקצועי ומתווה דרך מקצועית בתחום מניעת נשירה של נוער בסיכון.

על פי המלצת המבקר, נפתח כלי אחיד לניתוח תופעת הנשירה בכל כפר נוער, ככלי מקצועי של הקב"ס. מנהלת אגף הקליטה גיבשה ועדה שמטרתה לפתח כלי זה.

ליקוי

10. היעדר פיקוח על כשירות הכפרים לקלוט חניכים: המינהל קבע קריטריונים מנחים למתן כשירות לכפר נוער לקליטת חניכים. הקריטריונים מתייחסים לתנאים הפיזיים של הפנימייה; היקפי משרות של כוח האדם וכישורי הצוות החינוכי והטיפולי; התנאים החינוכיים (לרבות פעילות העשרה, מערך חוגים ומערך טיולים) ועוד. אולם לא נקבעה שיטת הבקרה והפיקוח על עמידת כפרי הנוער בקריטריונים שקבע המינהל ודרכי האכיפה בעניין זה כתנאי לקליטת חניכים. בפועל, המינהל אינו מבצע פיקוח ובקרה עקביים ושיטתיים על עמידת הכפרים בקריטריונים שקבע.

תגובה
משרד החינוך

10. לדעת המינהל הבקרה והפיקוח על עמידת הכפרים והפנימיות בקריטריונים מתקיימת משלב קליטת המוסד אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה קיבל לידיו את טופס חוו"ד ועדת כושר קליטה ובאופן רציף לכל אורך שנותיו במערכת.
הקריטריונים נבדקים בקפדנות על ידי כל אגפי המינהל בכלל ההיבטים: חינוך, טיפול, איכות החיים ורווחת הפרט, היבטי בטיחות ובטחון, נושא התזונה והמטבחים, מיצוי כ"א מול תקן המוסד, בקרה תקציבית ע"י אגף התקציבים ואגף החשבות ועוד. הכפרים נמצאם במעקב שוטף באמצעות ביקורי הפיקוח על הפנימייה והכפר ובחינת סוגיות ספציפיות. כפי שהובהר בתגובת המינהל לדוח הביקורת, המינהל מתכננן להחזיר את כלי "כשירות פנימייה" – צורף לאגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה. ככלי בקרה ופיקוח עקבי ושיטתי לבחינת הקריטריונים לעמידה של המוסדות הפנימייתיים בדרישות.
למפקחים באגף לחינוך והדרכה בפנימיות ישנו ספר נהלים המגדיר את שיטת ההפעלה לפיקוח ובקרה על כשירות כפרי הנוער.
בחודש האחרון זומנו מספר מנהלי כפרי נוער להליך משמעתי במשרדי מטה המינהל בעקבות פערים בדיווחים ואף הופסקה עבודתה של אחת ממנהלות הכפרים, זוהי ראיה אודות תהליכי הפיקוח והבקרה השיטתיים שמתבצעים במשרד.

ליקוי

11. אי הסדרה של עבודת המפקחים: לשם שמירה על זכויות החניכים והבטחת מתן המענים הנדרשים, מפעיל המינהל הליך פיקוח, ומינה בהתאם לכל כפר נוער מפקח מטעם אגף חינוך והדרכה במינהל המשמש כגורם המקשר בינו לבין כפר הנוער.

ליקוי

12. אף שהמינהל הגדיר קווים מנחים לעבודת הפיקוח, אגף חינוך והדרכה לא הגדיר למפקחים באופן סדור את תפקידם ולא קבע תוכנית עבודה סדורה לפיקוח על כפרי הנוער. המפקחים לא מכירים את הנחיות האגף ופועלים בהתאם להבנתם ולשיקול דעתם ועל פי "תורה שבעל פה" המועברת בין המפקחים. במצב זה אין למינהל תמונת מצב שלמה ואמינה של כפרי הנוער ואין לו אפשרות לזהות את נקודות הכשל הנדרשות לתיקון.

תגובה
משרד החינוך

11,12. האגף לחינוך והדרכה בפנימיות כתב מסמך לכשירות פנימייה המהווה כלי עבודה מרכזי בתוכנית העבודה השנתית של המפקח הפנימייתי .
כיום, הפיקוח על כפרי הנוער מתבצע באמצעות שני מפקחים מרכזיים: מפקח על בתי הספר ומפקח על הפנימיה שמפקח גם על כפר הנוער כולו (למרות שאין תפקיד שנקרא מפקח כפר נוער). כמו כן, נערך פיקוח גם על המשקים החקלאיים ע"י מפקח האמון על נושא זה. קובץ הנהלים לחינוך הפנימייתי מגדיר את תפקידי הפיקוח הפנימייתי ואת מכלול הנושאים והתחומים שעל המפקח לבחון ולבדוק במסגרת ביקורו בפנימייה. בנוסף, פותח כלי המכוון את כלל תחומי הפיקוח על הפנימיות הנקרא "כשירות כפרי נוער". בשנים האחרונות לא עבד המינהל לפי כלי זה שכן הוחלט על ידי מנהל המינהל היוצא שלא להשתמש בו. במסגרת למידת המפקחים ב"אבני ראשה" המינהל מקיים חשיבה מחודשת להחזרת כלי הכשירות לפעולה ככלי פיקוח מדויק ועדכני יותר. כלי הפיקוח החדשים והמותאמים לאתגרי היום ימוסדו בחוברת – "כלי עבודת המפקח" על הפנימייה. המינהל רואה חשיבות רבה בהסדרת תפקיד מפקח על הפנימייה כתפקיד סטטוטורי מוגדר ורשמי.

ליקוי

13. תקני המדריכים בכפרי הנוער: המינהל קבע מהם תקני המדריכים הנדרשים בכל כפר נוער, בהתאם למספר החניכים ומורכבותם הטיפולית. עמידה בתקנים אלה אמורה להיות תנאי בסיס למתן כשירות לקליטת חניכים לכפר ולתקצוב הכפר. בביקורת עלה כי חלק מהכפרים לא מאיישים את כל תקני הצוות החינוכי שקבע להם המינהל ושהם מתוקצבים בגינם באופן גלובלי, אך המינהל לא הפעיל נגדם סנקציה כלשהי.

השינוי שחל במאפייני החניכים בכפרי הנוער הפך את המענה הנדרש לטיפול בהם למורכב יותר. אולם, המינהל לא דן בהמלצות הוועדה לעדכן את תקני המדריכים.

תגובה
משרד החינוך

13. המינהל מקבל את עמדת המבקר כי היה קיים חוסר מידע ומעקב אחר ביצוע דרישות המינהל בכל הקשור לאיוש תקני כוח אדם בכפרי הנוער. המינהל רואה חשיבות רבה בכך שהכפרים יבצעו באופן מלא את תקינת כוח האדם. המינהל הגדיר מספר דרכים למימוש יעד זה, כיום המשרות מדווחות במערכת המידע הממוחשבת במינהל הדיגיטלי ונבחנות אל מול התקינה על פיהן מתוקצבים הכפרים.

ליקוי

14. גיוס וקבלה של הצוות החינוכי: קבלת המדריכים לכפר הנוער מותנית בעמידה בתנאי הסף שקבע המינהל, ובהם, השכלה על-תיכונית, הכשרה מתאימה, ניסיון והיעדר רישום פלילי, וכן באישור המפקח. בפועל, למעלה ממחצית המדריכים בכפרי הנוער אינם עומדים בתנאי הסף, אך המינהל אישר את העסקתם. כך למשל, יותר ממחצית מכלל המדריכים בכפרי הנוער שנבדקו, לא עמדו בדרישות ההשכלה.

תגובה
משרד החינוך

14. לדעת המינהל נושא הצוותים החינוכיים הישירים בפנימיות (מדריכים ואימהות בית) נמצא בראש סדר העדיפויות של מנכ"ל משרד החינוך והנהלת המינהל. לפני כחודש נערך סקר בקרב 682 מדריכים כדי למפות את מצבם ולבדוק כיצד אפשר להטיב עם תנאי עבודתם אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה קיבל לידיו את המצגת המתארת את תוצאות הסקר.
לצורך כך, מנכ"ל משרד החינוך מינה את מר משה שגיא, מנהל אגף התקציבים לעמוד בראש ועדה המקדמת את הסכם השכר החדש לעובדי הפנימיות ובעיקר למדריכים ואימהות הבית. בוועדה זו חברים נציגי המינהל לחינוך ההתיישבותי, נציגי משרד האוצר ונציגי הסתדרות העובדים.
המינהל מאמין שתהליך זה יוביל לביסוס מעמד המדריך והסדרתו הסטטוטורי של תפקיד מורכב ומאתגר זה על תנאי העסקתו הקשים, ישפר מעמדו ותנאי העסקתו ויאפשר למינהל לקלוט מדריכים העומדים בתנאי הסף הנדרשים. בנוסף על כך, העמיד מנכ"ל משרד החינוך תקציב של כ 20 מיליון שקלים

בתוכנית חומש אשר החלה ב 2017 לשדרוג מגורי מדריכים בכפרי הנוער. עד כה הושקעו כ 8.5 מיליון ₪.
כמו כן, המינהל החליט למסד מידי שנה את יום המדריך השנתי באירוע שיא אשר יתקיים החל משנה זו במטרה להוקיר ולכבד את המדריכים ועבודתם. בין היתר, מונתה ועדה לבחינת מעמד המדריך בפנימייה, אשר מטרתה להמליץ על מס׳ מהלכים לשינוי ולשיפור דרכי העבודה בתחומים השונים: איתור, מיון, גיוס, ליווי, קידום מקצועי, שרידות בעבודת ההדרכה, התפתחות אישית, תנאי העסקה ועוד אגף המפקח הכללי קיבל לידיו את מסמך הועדה.

ליקוי

15. הכשרה וליווי של הצוות חינוכי: המדריכים החדשים בכפרי הנוער נדרשים לעבור קורס הכשרה בסיסית עם קבלתם לעבודה ולקבל ליווי ותמיכה מקצועיים מגורמים ותיקים ומקצועיים בכפר ובמינהל. אולם, לא כל המדריכים החדשים עברו את ההכשרה הבסיסית הנדרשת. המינהל גם לא קבע תוכנית הכשרה מחייבת לאחר הקורס הבסיסי - אילו קורסי חובה יעברו המדריכים ומה יהיה תוכנם; הבחירה בכך נותרה בידי הכפרים בלבד ובהתאם לשיקול דעתם. בהיעדר הדרכה וליווי ראויים, המדריכים חסרי כלים להתמודד עם עבודתם בצורה מיטבית, וכן הם חסרי כלים להתמודד כל הסוגיות והקשיים הייחודיים לחניכי כפרי הנוער. על אף שהמינהל היה מודע לכך, הוא לא טיפל בנושא.

ליקוי

16. תחלופת המדריכים: חניכי כפרי הנוער זקוקים למערכת יחסים יציבה עם המדריכים. אך בביקורת נמצא כי המדריכים מתחלפים לעיתים קרובות, וכ-60% מ-840 המדריכים שאינם עובדים עוד בכפרי הנוער עבדו בכפרים במשך תקופה של פחות משנתיים. הסיבות לתחלופה הגבוהה הן, בין היתר, שחיקה הנגרמת משעות עבודה רבות, ותנאי מגורים לא מספקים. תוצאת הדבר היא גם פגיעה בתחושת היציבות שחווים החניכים. על המינהל לבחון את תנאי מגוריהם של המדריכים ושעות עבודתם הרבות, ולספק מענה שיצמצם את ההשלכות השליליות הנובעות מתנאים אלה. כמו כן, על אף ההדרכה בשיתוף עם המפקחים לגבש תכנית ליווי מסודרת וארוכת טווח למדריכי כפרי הנוער, אשר תיבנה לפי שלבי ההשתלבות של המדריכים והנושאים שבהם נדרש הליווי. על המינהל לשקול לחייב את הכפרים לקיים קורסי הכשרה שוטפים.

תגובה
משרד החינוך

15,16. לדעת המינהל, המדריכים בכפרי הנוער הינם עובדי הבעלויות, יחד עם זאת, מכיוון שהכשרת הצוותים החינוכיים והתפתחותם המקצועית חשובים מאוד, האגף לחינוך והדרכה בפנימיות מקיים הכשרה ופיתוח מקצועי במספר ערוצים:

קורסי הכשרה בסיסיים למדריכים חדשים: קורס אוריינטציה למחנכי פנימייה במגזר הדתי וקורס אוריינטציה למחנכי פנימייה במוסדות הכלליים. שני הקורסים הינם בני 10 ימי הכשרה, 5 מהם בתנאי פנימייה מלאים בחופשת הקיץ ומתקיימים לקראת פתיחת שנה"ל ועוד 5 ימים במהלך שנת הלימודים. בפועל, יש מקרים בהם מדריכים נקלטים לעבודה לאחר סיום ימי ההכשרה בקיץ ולכן חלק מהמדריכים מצטרפים במהלך השנה להכשרה ומשלימים 5 ימי הכשרה נוספים בקיץ - בסיום שנת העבודה הראשונה. נושאי ההכשרה ידועים ומתעדכנים משנה לשנה, יחד עם זאת לצער המינהל, לא מעט מדריכים עוזבים בסיום השנה הראשונה וחלקם כבר במהלכה, עובדה המקשה מאד על בניית תהליך הכשרה עקבי ומוסדר.

קורסי הכשרה שוטפים בפנימיות: המינהל מחייב את הפנימיות להכשיר את הצוותים ומסייע במימון קורסים והכשרות לקידום מקצועיותם והתפתחותם המקצועית של כלל העוסקים במלאכת החינוך הפנימייתי. המינהל מאפשר חופש בחירה בתחומי ההכשרה בהתאם לצרכי מקום החינוך. בערוץ זה, מנהלי הפנימיות מנמקים את בקשתם למפקח וזה מאשר כל הכשרה והשתלמות.

יש לציין כי הסכומים שמעניק המינהל להכשרות אינו עומד בקנה אחד עם הצורך בתקציבים רבים יותר, על מנת לשפר את כמות ההכשרות ואת איכותן.

הכשרות בנושאים ייחודיים: בחלק ניכר מן ההשתלמויות לכלל בעלי התפקידים בפנימייה משולבים תכנים רבים מתחומי ההתנהגויות המסכנות, סיגריות, סמים, אלכוהול, אלימות, גלישה בטוחה ברשתות ועוד. כמו כן מלווים הצוותים ע"י האגף הפסיכוסוציאלי באופן שוטף גם בתחומי ההתנהגויות המסכנות וישנו קורס ייחודי לצוותים במניעה וגמילה מעישון סיגריות.

כמות ההכשרות לצוותים בפנימיות עולה באופן הדרגתי משנה לשנה. בתשע"ח נערכו מעל ל- 80 הכשרות בתוך כפרי הנוער והפנימיות ולא כפי שצוין בדו"ח. המינהל עושה מאמץ לשלב את כלל הפנימיות בתכניות ההכשרה וההשתלמויות המוסדיות ולחייב את כולן בקיום מערך הכשרה פנים מוסדי לכלל הצוותים החינוכיים במקום, ועדיין ידוע למינהל כי ישנם

מוסדות שלא הסתייעו במימון המינהל להכשרות אלו. אגף ההדרכה מכיר כמובן בחשיבות הליווי והתמיכה בצוותים חינוכיים חדשים בפנימיות ורואה חשיבות רבה בליווי מדריך חדש באמצעות איש צוות ותיק. נושא זה נבחן כיום במסגרת הועדה לנושא הצוותים החינוכיים בפנימיות ומעמדם, (הועדה לבחינת מעמד המדריך בפנימייה) וכן תכנית המעטפת המקצועית בה גובשה תכנית ליווי ראויה. המינהל פועל בהתאם להסכמי שכר המחייבים לתנאי העסקה של העובדים. במהלך השנתיים האחרונות מתקיים משא ומתן עם הממונה על השכר במשרד האוצר במטרה לשפר את תנאי העסקה והשכר של העובדים בכפרי הנוער והפנימיות. יש לשפר את רמת מישרתם (יסייע בשיפור רמת השכר) ולבחון אופק קידום. בשלב זה המינהל כבול להסכם עבודה בנושא (הסכם 1978) וללא אישור משרד האוצר אין יכולת לשנות תנאי העסקה.

חשוב להדגיש כי סוגיית תנאי ההעסקה ומגורי הצוות הינה באחריות משותפת של הבעלויות, המעסיקים הישירים והמינהל. כחלק מהגדרת תפקיד מדריך הפנימייה הוא מחויב להתגורר בשטח הפנימייה. דרישה זו נובעת מהגדרת התפקיד ההוליסטי אותו ממלא המדריך ואכן ברוב המקרים המדריכים מתגוררים בתוך כפרי הנוער. בעבר, מפקחי הפנימיות לא נתבקשו לבחון ולבדוק את מצב מגורי הצוותים. לאחרונה, המפקחים בוחנים את הסוגיה בכל מקום חינוך עליו מפקחים. במקומות בהם ישנם פערים וליקויים המפקחים עומדים על הסיבות לכך שהכפרים אינם מקיימים חובת מגורי צוות בכפר ובכל פנימייה מקיימים שיח ומקדמים מהלכים לשינוי ומציאת הסדר מגורים בכפר/בפנימייה. אכן, כפי שמציין הדו"ח המצב הפיזי של מגורי הצוותים הינו ירוד, המבנים ישנים וקטנים. כאמור, בשנת 2017 , בהתאם להנחיית מנכ"ל המשרד, החל המינהל להפעיל תכנית חומש לשיפוץ מגורי המדריכים בכפרי הנוער. על פי התכנית מתוקצב כל כפר בעלות 100 אש"ח לשנה לטובת שיפוץ 4 דירות עובדים בכל שנה ובסך הכל 16 דירות מדריכים לכפר במהלך שנות התכנית. התכנית מקיפה 44 כפרים וכוללת שיפוץ של 652 דירות מדריכים בהיקף תקציבי כולל של 16 מלש"ח.

מגורי המדריכים בכפרים הם בראש ובראשונה באחריות הבעלויות על הכפרים אשר אמונות על כללי תנאי העבודה של המדריכים. מנכ"ל המשרד החליט לפעול לשיפור תנאי המגורים של המדריכים לאחר שנוכח לראות כי הבעלויות אינן מביאות לידי ביטוי את חשיבות נושא איכות מגורי המדריכים. תכנית החומש לשיפוץ מגורי המדריכים מאלצת את הבעלויות לשאת בחלק יחסי משלהן בשיפוץ דירות המדריכים בכל מקום בו עלות השיפוץ הנדרש עולה על התקציב שהמינהל מתקצב.

ליקוי

17. החניכים שגדלו בכפרי הנוער חווים קשיים בתחומי חיים שונים לאחר היציאה מהמסגרת (בין השאר בתחומי הדיור, החינוך, התנהלותם הכלכלית ומעורבות בהתנהגויות לא נורמטיביות), וזקוקים להכנה לקראת עזיבתם. אולם רק חלק קטן מהתוכנית שגיבש המינהל בשנת 2016 לליווי בוגרי כפרי הנוער מוקדש לזמן שהיית החניכים בכפר, וכך אין רצף ראוי של הכנה לקראת השתלבות מוצלחת של בוגרי כפרי הנוער בחברה בבגרותם. בנוסף, המינהל לא אפיין את צורכי החניכים, והתוכניות המועברות אינן כוללות התייחסות למגוון תחומים שיש לעסוק בהם כדי להקנות לחניכים מיומנויות וכישורי חיים הנדרשים להתמודדות עם חיים עצמאיים. על המינהל לתת את הדעת על התחומים בהם נמצאו קשיים אצל בוגרי כפרי הנוער בצאתם לחיים העצמאיים. על המינהל למפות את צרכי החניכים לקראת עזיבת הכפרים, עליו להגדיר מהם התכנים אותם יעבירו כל כפרי הנוער לחניכיהם לפני יציאתם לחיים העצמאיים ולבצע זאת אם בעצמו ואם כהנחיה לביצוע כפרי הנוער.

תגובה
משרד החינוך

17. במהלך שנות ההתחנכות בכפר הנוער ישנן תוכניות רבות לימודיות וטיפוליות העוסקות בהענקת כלים ומיומנויות לחניכים לקראת יציאתם לחיים עצמאיים. כמו כן, העו"סים בכפרים ובפנימיות מלווים את החניכים בכיתות יא' ויב' בתוכניות ייחודיות המכינות אותם לפרידה מהכפר. בנוסף, בשנת 2016 המינהל יזם את תכנית "יש לך כתובת" המלווה את בוגרי החינוך הפנימייתי הזקוקים לכך. תוכנית זו היא חלק ממהלך לאומי רחב המכיר בצרכים הייחודיים של צעירים במצבי סיכון ובכלל זה בוגרי החינוך הפנימייתי. זוהי תכנית פורצת דרך הפועלת במשרד החינוך במסגרת מדיניות המשרד להמשיך את המחויבות והאחריות על בוגרי הפנימיות עד גיל 26.

מטרת התכנית לאפשר לבוגרי החינוך הפנימייתי הזדמנות שווה להשתלבות מיטבית בחברה הישראלית ולרכוש השכלה גבוהה תוך מימוש הכישורים והיכולות האישיות שלהם. ייחודה של התכנית בשמירת הרצף משלב ההתחנכות בפנימייה לשלב היציאה לחיים עצמאיים באמצעות הטמעה של תפקיד חינוכי חדש של רכז הבוגרים. רכז הבוגרים נמנה על הצוות החינוכי בכפר, החניכים מכירים אותו ולומדים על האופן בו יוכלו להסתייע בו לאחר סיום הלימודים. התכנית פועלת כיום ב110 מקומות חינוך באמצעות רכזי הבוגרים ומלווה בכל זמן

נתון כ-8000 בוגרים בעצימות שונה של קשר המושפעת ממאפייני הבוגר/ת.
התכנית כוללת :

- תכנית הכשרה ארצית ומחוזית לכלל הרכזים
- פיתוח תפיסת תפקיד לפרופסיה החדשה של רכז בוגרים בכפר
- הגדרת תכנית עבודה ותוצאות ברורות
- ליווי אישי לבוגרים והכנת תכנית אישית עפ״י צורך
- יצירת מענים ושיתופי פעולה עם גורמים מקצועיים בקהילה
- יצירת מענים ושיתוף פעולה עם צה״ל
- יצירת מענים וייעוץ מקצועי לשילוב צעירים בהשכלה גבוהה ע״י רכז הישגים
- סל מענים גמיש
- פיתוח ממשקי העבודה עם עובדי צעירים ועובדים סוציאליים בקהילה
- מחקר מלווה ע״י ד״ר יפית סולימני מאוניברסיטת תל אביב
- מיצוי זכויות של הצעירים
- הטמעת מערכת מחשוב שפותחה עבור התכנית הכוללת את פרטי הבוגרים ותכנית הליווי

התוכנית מלווה במחקר הבודק באיזו מידה התוכנית תורמת לבוגרים. ממצאי המחקר הראשונים שהוגשו זה עתה עולה כי שיעור גבוה מהבוגרים מודע לתפקיד רכז הבוגרים וקיבלו הסבר כיצד יוכלו להסתייע בו בעתיד. כשני שליש מהבוגרים דיווחו על יצירת קשר מצד הרכז וכמחציתם על יצירת קשר מצידם עם הרכז. כמו כן נמצא כי במקומות חינוך בהם נוצר קשר בין רכז הבוגרים לחניכים תפיסת העתיד והמסוגלות העצמית של החניכים עלתה. הליווי של הרכזים תומך בצורה משמעותית בקשיים שנוצרים במהלך השירות הצבאי ולאחריו בקרב בוגרים ללא עורף משפחתי או מסגרות תמיכה אחרות. תפיסת העבודה היא לתמוך בתהליך ההשתלבות של הבוגרים בקהילה וזאת ע״י הנגשת מענים מקצועיים בהתאם לצורך.
מבקר המדינה ציין בחיוב תכנית זו בדו״ח שערך על פנימיות הרווחה - דו״ח מבקר המדינה 67ב פנימיות הרווחה, 2016. תכנית הבוגרים מובילה היום את פיתוח הידע בתחום ליווי צעירים בוגרי החינוך הפנימייתי ומשתפת בידע שלה גורמים מקצועיים העוסקים באוכלוסייה בעלי מאפיינים דומים. יצוין, כי המינהל שותף לתוכנית ״יתד״ של משרד הרווחה, התכנית הלאומית לצעירים בסיכון מעל גיל 18.

פעולות הממשלה לעידוד התחרות בשוק הפירות והירקות ולצמצום פערי התיווך

הגופים המבוקרים: משרד החקלאות, חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ.

ליקוי

1. פעולות הממשלה לבחינת פערי התיווך במחירי פירות וירקות טריים - אף שבאוקטובר 2012 החליטה הממשלה על הפעולות הנדרשות ליישום דוח ועדת קדמי, ובהן הקמת צוות בין-משרדי שיבחן את פערי התיווך בשרשרת השיווק של התוצרת החקלאית, הצוות לא הוקם, וממילא לא הגיש את המלצותיו בנושא לשרי החקלאות והאוצר. אף שהצורך בבחינת פערי התיווך עלה כבר לפני שנים, ולמרות חשיבות הנושא, עד למועד סיום הביקורת טרם הושלם גיבוש המסקנות המקצועיות בתחום זה: רק ב-2015 - כשלוש שנים לאחר החלטת הממשלה לבחון את פערי התיווך כאמור, נקטה ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות צעדים בעניין זה ועשתה בדיקה מדגמית לבחינת רווחיות מחלקת הפירות והירקות בחלק מרשתות השיווק; ורק במאי 2016 דנה ועדת המחירים בממצאי הבדיקה, והחליטה לבחון את הרווחיות בשרשרת שיווק הפירות והירקות הטריים לגבי השנים 2015 עד 2017 על ידי החלת פיקוח לפי פרק ז' לחוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. בנובמבר 2018 טרם הסתיימה הבחינה האמורה לגבי נתוני שנת 2017. על ועדת המחירים המשותפת למשרדי האוצר והחקלאות לסיים בדחיפות את בדיקתה לגבי נתוני 2017, כדי שתהיה לה התמונה המלאה של נתוני שלוש השנים (2015 עד 2017) ותוכל לקבל את ההחלטה המיטבית על דרך הפעולה הנדרשת להמשך הטיפול בפער התיווך במחירי פירות וירקות טריים. על הוועדה לבחון את נתוני שנת 2017 בשים לב לנתונים שהועלו במסגרת בחינת הרווחיות לשנת 2016, ובכלל זה הנתונים המצביעים על הרווחיות מפעילות שיווק פירות הגבוהה בהשוואה לרווחיות מכלל הפעילות הקמעונית. נתונים אלו ראוי שינותחו באופן מעמיק על ידי הגורמים הממשלתיים בראי מדיניות הממשלה לפעול להורדת יוקר המחיה.

תגובה
משרד החקלאות

1. נתוני שנת 2017 כמו גם הנתונים של השנים הקודמות, לפי הצו צריכים להיות מוגשים ע"י הגופים המפוקחים עד ה-31 למאי בשנה העוקבת (2018), אולם קיים קושי לחברות רבות שאינן

ציבוריות להגיש את דוח המפקח במועד וזאת במידה ולא סגרו את הדוחות הכספיים שלהם. על מנת לזרז את ההליך, בחודש נובמבר הוציא המפקח על המחירים מכתבי התראה לכל מי שלא דיווחו נתונים או אשר דיווחו באופן לקוי (מעל ל-20 גופים קיבלו את המכתבים), כמו כן רואה החשבון מטעם המפקח עמד בקשר עם המפוקחים. המשרד מציין כי הכנת דוח הניתוח הינה עבודה מורכבת אשר דורשת ניתוח של עשרות דוחות כספיים שמוגשים למפקח מגופים שונים בפורמט מיוחד. העבודה מנוהלת על ידי רואה חשבון מומחה ודורשת לעיתים קרובות השלמות והבהרות מהגופים המפוקחים. כיום, הושלמה הגשת מרבית הנתונים וטיוטת דו"ח 2017 הוצגה למפקח באופן ראשוני, עדיין נדרשות השלמות אחרונות (בעיקר מרשת גדולה אחת שטרם הגישה נתונים קריטיים). הדוח צפוי להיסגר בימים הקרובים והחלטת הוועדה צפויה להתקבל במחצית 2019.

ליקוי

2. פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים - פעולות משרד החקלאות לאסדרת קשרי המסחר בין החקלאים לבין הסיטונאים והקמעונאים קודמו באיטיות וטרם מוצו: אף שהצורך באסדרה האמורה עלה עוד ב-2015 בבחינה שביצע משרד החקלאות לגבי התועלת ברישוי סיטונאים על פי סעיף 2(א) לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסחר במזון, ייצורו והחסנתו), התשכ"א-1960 - רק במרץ 2018 הבשיל הצורך לכדי החלטה לנסח הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, לרבות הצורך בקיום חוזה בכתב בין הצדדים למסחר ובקביעת מנגנון בוררות. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, טרם פרסם המשרד את טיוטת האמנה להערות הצדדים. מ-2016 משרד החקלאות אינו מנפיק רישיונות סיטונאים בתחום הפירות והירקות הטריים, אף שהדבר נדרש על פי הצו האמור. על משרד החקלאות להשלים בהקדם את פעולתו לפרסום הצעה לאמנה וולונטרית לכללי מסחר הוגן בשיווק פירות וירקות טריים, כפי שנקבע בפגישתו עם נציגי החקלאים, הסיטונאים והקמעונאים במרץ 2018. ככל שיתעוררו קשיים בהשלמת הפעולה בעניין זה, מוצע לערב את שר החקלאות ומנכ"ל המשרד בנושא. כמו כן על המשרד לקבוע מנגנון ליישום האמנה ומדדים ברורים לבחינת יעילותה.

תגובה
משרד החקלאות

2. טיוטת האמנה פורסמה להערות ציבור, ההערות הוגשו למשרד. בשלב הזה המשרד מנתח את ההערות כאשר הוא צפוי לקיים

מספר מפגשים על מנת לבחון כיצד ניתן ליישם את ההערות שהתקבלו מהציבור. התהליך נמצא לקראת סיום ולאחר ליבון ההערות וקיום דיון בנושא, יקדם המשרד תהליך הסכמות ליצירת אמנה חתומה. כחלק ממדיניות הממשלה לטיוב רגולציה וצמצום בירוקרטיה, המשרד אינו רואה מקום כיום להנפקת רישיונות שאין בהם ערך מוסף ומעדיף כלי רגולטורי אחר שישיג את המטרה בצורה יעילה ומיטבית יותר ויאפשר שמירה על האינטרס הציבורי. אשר על כן, החלופה שנבחרה הינה האמנה. במסגרת תיקוני חקיקה בעתיד תבוטל גם החובה לרישיון בצו החרום.

ליקוי

3. פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות - פעולות משרד החקלאות לעידוד שוקי איכרים ברשויות המקומיות קודמו באופן איטי ומזערי: ועדת קדמי המליצה עוד ב-2012 לקדם שוקי מזון מקומיים למכירה ישירה מהחקלאים לצרכנים, ובכך להגדיל את מספר נקודות המכירה ולעודד תחרות. אך רק ב-2017, כעבור כחמש שנים, החל משרד החקלאות בהפעלת נוהל למימון שוקי איכרים ברשויות המקומיות (להלן - הנוהל). במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, שש שנים אחרי המלצות הוועדה, הופעלו שוקי איכרים בארבע רשויות מקומיות בלבד . מבין 255 רשויות מקומיות בישראל , רק 27 החליטו להפעיל אירועי שוק איכרים, שנועדו להפחית את מחירי התוצרת החקלאית ולצמצם את פערי התיווך, במסגרת הנוהל שפרסם משרד החקלאות; כלומר שיעור היענות הרשויות לנוהל היה כ-11% בלבד. מבין 27 הרשויות שהחליטו להפעיל אירועי שוק איכרים, רק שלוש שייכות לאשכול חברתי-כלכלי הנמוך מ-5. לנוכח ההיענות הנמוכה של הרשויות המקומיות לפרויקט שוקי האיכרים במתכונתו הנוכחית, על משרד החקלאות לפעול במהירות להפקת לקחים, לבירור החסמים העומדים לפני הרשויות שנכללות בנוהל ולגיבוש הצעדים והתמריצים היכולים לעודד שימוש בכלי זה, בעיקר ברשויות שמשויכות לאשכול חברתי-כלכלי בינוני או נמוך. על המשרד לנתב את פעולתו בנושא זה ליישום אפקטיבי.

תגובה
משרד החקלאות

3. הליקוי תוקן. החלטת המשרד הינה להאריך את מועד תחילת הביצוע עד יוני 2019 ולאחר מכן רק רשויות שיתחילו בביצוע, מתוך אלו שברשותם כתב אישור, יוכלו לקבל התמיכה. נכון להיום 3 רשויות כבר מפעילות שוקי איכרים, ויש עוד 4 רשויות שצפויות להתחיל לפעול בחודשים הקרובים לפי העדכונים שהמשרד קיבל מהם. בתחילת מרץ המשרד יוציא הודעה לכל

הרשויות לגבי מועד תחילת ההפעלה האחרון האפשרי (סוף יוני 2019).

ליקוי

4. פרויקט הקמת השוק הסיטוני החדש - זה כ-17 שנים לא עולה בידי הממשלות ליישם את החלטותיהן על הקמת שוק סיטוני חדש. כבר ב-2001 החליטה הממשלה על הקמת שוק סיטוני מודרני ואיכותי לתוצרת חקלאית למטרופולין תל אביב בצומת מסובים (להלן - השוק הסיטוני או השוק) - זאת כדי לקדם את התחרות של מערכות שיווק התוצרת החקלאית ולהגביר את יעילותן, ולהקטין את פערי התיווך. משרד החקלאות העריך את התועלת הכלכלית הציבורית בהקמת השוק החדש בכ-250 עד 350 מיליוני ש"ח בשנה.
אף שתוכנית המתאר המקומית לשוק אושרה כבר ב-2007 ואף שמשרדי החקלאות והאוצר הסכימו על נחיצות השוק ועל דחיפות הקמתו - רק ב-2010 החליטה הממשלה להקים חברה ממשלתית שתפעל להקמת השוק, חברת שוק סיטוני לישראל בע"מ (להלן - חברת השוק). תפקיד חברת השוק היה לפעול להקמת השוק עד אוקטובר 2012, אולם ב-2014 החליטה הממשלה לדחות את המועד להפעלת השוק בכחמש שנים - לדצמבר 2017, ובמרץ 2017 החליטה לדחותו בשלוש שנים נוספות - לדצמבר 2020. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2018, טרם הוקם השוק החדש, והשוק הסיטוני פעל במתחם בצריפין, שהוקם ב-2006 כמתחם זמני, בתנאים של מחסור בשטחי אחסנה, צפיפות וחוסר יעילות, הגורמים בין היתר לרמת פחתים גבוהה של תוצרת חקלאית טרייה. בסופו של יום לא הושגה אף לא מטרה אחת ממטרות השוק הסיטוני שהגדירה הממשלה: לא קודמה התחרות ולא הוגברה יעילות מערכות שיווק התוצרת החקלאית בארץ; לא חל שינוי בפערי התיווך; לא הוגבר הפיקוח על המסחר בתוצרת חקלאית; לא הוקמה מערכת מסחר סיטוני הוגנת ויעילה במוצרים צמחיים לתועלת המגדלים, הסוחרים והצרכנים; לא הוכח שמקוימים התקנים לשיווק ולהחזקה של תוצרת חקלאית, למען עלייה באיכות התוצרת ושמירה על בריאות הציבור. בשל אי הקמת השוק החדש, לא עודד השימוש בו ולא עודדה הפיכתו לנגיש. העובדות שנפרשו בדוח זה בדבר הטיפול בהקמת השוק הסיטוני ב-17 השנים האחרונות משקפות פעולה ממשלתית שמתאפיינת בשורה של חולשות מקצועיות ותפקודיות, והתוצאה היא שמהבחינה המעשית מצב הדברים בשנת 2018 דומה למצבם ב-2001. הטיפול הממשלתי רב השנים בנושא זה התאפיין בהתנהלות איטית שגבלה לעיתים בגרירת רגליים; בפעולה לא החלטית וקושי להכריע בסוגיות כלכליות ומשפטיות של הפרויקט; בהחלפת נתיבי היישום אחת לכמה שנים בשל חוסר יכולת להוציא לפועל החלטות; בחוסר יכולת של הרשות המבצעת להתמודד עם סירוב של רשות מקומית לפעול ליישום החלטת הממשלה, דבר שהוביל לסיכול היכולת ליישמה; בחוסר

יכולת למצות את פעולותיה של חברה ממשלתית שהוקמה ליישום החלטת הממשלה, עד כדי החלטה על פירוקה וסגירתה; ובהוצאת משאבים ניכרים שרובם ירדו לטמיון. משהחליטה הממשלה על הקמת שוק סיטוני חדש, עליה לפעול להסרת החסמים העומדים בפני קידום הפרויקט, ולהוציא את החלטתה אל הפועל, שכן השוק הקיים הפועל בשנים האחרונות במתחם צריפין אינו נותן מענה מספק. בד בבד, על משרדי האוצר והחקלאות לבחון את חלופת ההקמה של זירת מסחר דיגיטלית, במטרה לחזק את התחרות במקטע הסיטוני.

תגובה
משרד החקלאות

4. אכן הביקורת בנושא נכונה. סוגיית הקמת השוק נתקעה. לאור ההחלטה של האוצר שלא לתקצב הנושא, המשרד הפסיק קידומו, בהתאם להחלטת המנכ"ל והשר וכן הוחלט על צמצום למינימום האפשרי של חברת השוק כך שהשר הבא כשיכנס לתפקידו יוכל לקבל החלטות סופיות לגבי קיום החברה. נושא שווקים דיגיטליים, בימים אלו נבחן במטרה להוציא קול קורא בנושא במימון משותף עם האוצר.
זירות מסחר אלקטרוני הופכות אפיק משמעותי למכירות ישירות, מתאפיינות באפשרויות חשיפה רבות ובו זמנית ללקוחות חדשים ומהוות פוטנציאל להזדמנויות שיווקיות: שווקים חדשים, לקוחות חדשים, הכנסות חדשות. הרחבת ההפצה לאינטרנט היא בלב השינוי המאפיין את הדרך בה פירות וירקות טריים מועברים ממוצא ליעד משתנה בשוק גלובלי ומקושר. הדרישות הבסיסיות משרשרת ההספקה הן לשטף מתמשך ודינמי בעל יכולת התאמה לשווקים חדשים ולדפוסי שינוי בביקוש. הצעת משרד החקלאות היא הקמת זירת מסחר אלקטרונית בשוק המקומי בישראל. מערכת כזו הינה בעלת פוטנציאל לצמצומו של פער התיווך ולהוזלת יוקר המחיה בישראל, מתוקף כך שתאפשר מפגש בלתי אמצעי בין היצרן (המוכר) לצרכן (קמעונאי או סיטונאי). בזירה כזו ניתן יהיה לקשור באופן ישיר בין מחיר לאיכות, בין היצע לביקוש. מסחר מקוון הינו בעל פוטנציאל אדיר גם למסחר מתוכנן, עתידי, שיביא למעשה לצמצום ייצור עודף, יביא להפחתה משמעותית בעודפים ויאפשר ניצול מיטבי ויעיל של גורמי הייצור.

תגובה
חברת שוק סיטוני לישראל

4. חברת שוק סיטוני לישראל מברכת על העבודה היסודית שביצע מבקר המדינה בנושא הקמת פרויקט השוק. כפי שעלה מהדוח, לא נמצאו ליקויים בפעילות החברה בכל הקשור לפרויקט. ממועד הקמתה פעלה החברה כזרוע ביצוע של משרד החקלאות ופיתוח הכפר בכל הקשור לביצוע החלטת הממשלה. החברה פעלה, בין היתר, בהכנת פרוגראמה תכנונית ואדריכלית, בחנה את חלופות המימון המועדפת לשוק (תקציבי או BOT), לימוד ובחינת דרכי פעילות שווקים סיטונאיים חדשים בעולם, בחנה דרכי גישה לשוק, החלה בבניית נהלי תפעול והקמת מערך הרגולציה לשוק. החברה והנהלתה מצרים על כך שלאחר 7 שנים של פעילות ובמרחק קצר מהמטרה, לאחר שהחברה קידמה את הקמת השוק הסיטוני החדש לשלב המעשי בו היו אמורים להיחתם חוזים והתקשרויות עם המגזר הפרטי, הוחלט על סגירתה, החלטה שמהווה ביטול מעשי לפרויקט, וההפסד הוא לציבור כולו. לאורך כל הדרך פעלה החברה כזרוע ביצוע בהתאם להנחיות ולהסכמים שמול משרד החקלאות ופיתוח הכפר.

סוגיות הנוגעות למינהל המחקר החקלאי - מכון וולקני

הגופים המבוקרים: משרד החקלאות, מכון וולקני.

ליקוי

1. המהלכים שהובילו לבחינת העתקת מכון וולקני לצפון - בתחילת 2016 החל משרד החקלאות לפעול ליישום החלטה שהתגבשה אצלו להעתיק את מכון וולקני לאזור הצפון. נמצא כי בשלבים הראשונים של טיפול הממשלה בסוגיה זו נפלו פגמים. המשרד החליט לפנות את מכון וולקני ממקומו ולהעתיקו לאזור הצפון קודם שבחן כיצד ישפיע המהלך על צורכי המכון ועל צורכי המחקר החקלאי. המשרד לא קיים היוועצות עם הנהלת המכון והחוקרים בו ועם אנשי אקדמיה במוסדות המקיימים קשרי גומלין עם המכון לפני שקיבל את ההחלטה האמורה. בינואר 2017 מינה ראש הממשלה ועדה שתבחן את עצם ההעתקה ושבסמכותה גם להמליץ על מתווה ההעתקה ועל המיקום החדש של המכון. רק במסגרת עבודתה של הוועדה, כשנתיים לאחר שהחלו גורמי ממשלה לעסוק בנושא, החלה למעשה עבודת מטה לאיסוף מידע בקשר לכלל הסוגיות הנוגעות להעתקת המכון לצפון. במסגרת הביקורת העיר משרד מבקר המדינה לעוסקים במלאכה, כי ראוי שהממצאים וההמלצות המובאים בדוח זה בכל הנוגע לבחינות שנעשו בשנים 2014 - 2016 לגבי אפשרות ההעתקה של מכון וולקני לצפון הארץ, יילמדו וייושמו בהמשך להליכי הבחינה וההחלטה שהתקיימו באותה עת. הביקורת הסתיימה באוגוסט 2018; בינואר 2019 הגישה את המלצותיה הוועדה שמינה ראש הממשלה כדי לבחון את שאלת העתקת המכון לצפון. משרד מבקר המדינה ממליץ שהממצאים והלקחים המובאים בדוח זה בנוגע לעבודת המטה שנעשית במשרדי ממשלה ישמשו לטיוב הליכים של קבלת החלטות מינהליות, בעיקר אלה שיש להן השלכות רוחב. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרדי הממשלה יפיקו לקחים ממקרה זה בנוגע לפגיעה שעלולה להיגרם כתוצאה מהתארכות בדיקות בנוגע לסוגיות המשליכות על עתידם של ארגונים ועובדים.

תגובה
משרד החקלאות

1. המשרד דוחה את הביקורת.

1.1. תמצית התייחסות המשרד הינה ציטוט ממכתבו של שר החקלאות למבקר המדינה, "השקפת עולמי לחיזוק הפריפריה

אינה החלטה מנהלית אלא קביעת מדיניות, ועל כן הכללים שמתייחסים להחלטה מנהלית לא חלים עליה, בוודאי לא באופן הרגיל.״

1.2. ביקורת זו מכילה ביקורות שלא נראו כמותן עד היום, שלהערכת המשרד מהוות התערבות בוטה בשיקול דעתה של וועדה מקצועית בעודה עובדת (הוועדה לבחינת העברת וולקני לצפון). יתר על כן, הביקורת מסרסת את שדרת הניהול הציבורי, מראש הממשלה ועד כל מנהל בשירות הציבורי, הנדרשים לתעדף תקציבים ו/או משימות.

1.3. אין השר או ראש הממשלה נדרש, כנבחר ציבור, להתייעץ עם מאן דהוא, כדי להורות על מימוש תפיסת עולמו. תפיסת עולם של נבחר ציבור, של שר או ראש ממשלה בישראל, מוצגת במעשיו, ואין הוא נדרש לעבור תהליכים דומים לתהליכים של קבלת החלטות מנהליות ברשות המבצעת.

1.4. לאחר הפגישה שהתקיימה אצל ראש הממשלה ובה ניתנה ברכת הדרך לרעיון העתקת המכון לצפון, עודכנו כלל הנוגעים בדבר, ואף התקיימו מספר ישיבות וחליפות מיילים בנושא. הדבר אף יצא לתקשורת ונידון בכל במה אפשרית, אף לטענת המבקר, וזאת עוד בטרם הועלתה הצעת המחליטים בנושא לממשלה. לכן, טועה המבקר שהנהלת מכון וולקני לא עודכנה בדבר היוזמה להעתקת המכון לצפון לפני הדיון בהצעת ההחלטה לממשלה.

ליקוי

2. ההחלטה על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לשנת 2019 - בינואר 2018 אושר תקציב משרד החקלאות ל-2019 לרבות תקציב מכון וולקני. בעקבות קיצוצים רוחביים בתקציב המדינה קוצץ תקציב משרד החקלאות בכ-172 מיליון ש״ח. בהמשך לכך קיצץ משרד החקלאות את תקציבי יחידותיו ובמסגרת זו החליט לקצץ את תקציב מכון וולקני. הקיצוץ הריאלי בתקציב המכון שהחליט עליו המשרד היה בסך כ-39 מיליון ש״ח. נמצא כי ההחלטה של הנהלת משרד החקלאות על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני לא לובנה עם הנהלת המכון לפני שהתקבלה, ולמנהל המכון נודע על כך רק לאחר אישור התקציב בממשלה.

ניתוח המקורות והשימושים בתקציב מכון וולקני העלה כי הקיצוץ של 39 מיליון ש״ח בתקציב המכון, שהחליטה עליו הנהלת משרד החקלאות, עלול להביא לכך שבידי המכון לא יהיו מקורות הכנסה מספיקים כדי לממן את הפעולות הנחוצות ליישום תפקידיו. יתרה מזו, עלה גם חשש שבשל קיצוץ זה, למכון לא יהיו מקורות מספיקים למימון התחזוקה והתפעול השוטף. הממצאים בנוגע להחלטה על הקיצוץ בתקציב מכון וולקני מלמדים על כך שיש צורך שמשרד

החקלאות יקיים פעולות בחינה מקדמיות עם גורמי המקצוע במכון וולקני לפני קבלת החלטות משמעותיות בנושא תקציב המכון.

תגובה
משרד החקלאות

2. המשרד דוחה את הביקורת.

1.1. ביקורת זו עלולה לפגוע בכל מנהל המקבל החלטה בכל הרמות בשירות הציבורי, משום שכל מנהל, בכל רמה, אשר מחליט על תיעדוף, תקצוב או קיצוץ בתקצוב ביחידות הכפופות לו או בנושאים הכפופים לו, יהיה חשוף לביקורת מצד הכפיפים לו, על כך שלא ביצע הליך שימוע לכל אותם הכפיפים הרלוונטיים "שנפגעו" מהחלטתו. המשרד מציין כי מנהל בשירות הציבורי, שהוא הגורם המוסמך לקבל החלטות בנושאים שתחת אחריותו, מבין מתוקף תפקידו את המשמעויות שבקבלת ההחלטות שלו, בהתאם לניסיון והידע הצבור אצלו. לכן, לא רלוונטי לדרוש מהמנהל לשמוע את הכפיפים על כל החלטה שהחליט. וודאי שלא סביר שאם לא תתקבל עמדתו, הרי שמבקר המדינה יהווה אבן דרך נוספת להפעלת לחצים על המנהל, בקבלת ההחלטות מסוג זה. שיטה כזו תמחק את כל היכולת הניהולית בשירות הציבורי.

1.2. כל סיכום תקציבי בין המשרדים השונים לבין אגף התקציבים באוצר מתקבל בליל התקציב ומתרחש בשעות הקטנות של הלילה, בפרקי זמן שאינם מאפשרים עבודת מטה סדורה. גם בממשלה מתקבלות החלטות של קיצוצים רוחביים מבלי לקיים התייעצות עם המשרדים השונים, לגבי המשמעות עבורם מקיצוץ זה (ראה ערך ההחלטה על הקיצוץ הרוחבי במשרדי הממשלה, על סך 22 מליארד ₪ שהתקבלה ב 18/11/18). זאת שיטת העבודה ברשות המבצעת בישראל. אם מחליט המבקר שיש לשנות את השיטה, עליו להפנות את הביקורת בצורה רוחבית לתהליך קבלת ההחלטות בממשלה, בבואה לאשר את תקציב המדינה (בליל התקציב כאמור), בבואה לאשר קיצוצים רוחביים ("פלאטי") וכדי.

1.3. לא מקובל שיחידה שאיננה מוכנה להתייעל תקציבית, ובמיוחד כאשר מדובר בתקציבי מנהלה, תזכה לאוזנו הקשבת של המבקר. שיטה זו תקבע את ההוצאות העודפות ותמנע כל התייעלות במשרדי הממשלה השונים. ניתן לראות זאת בצורה מובהקת במכון וולקני.

1.4. על אף כל האמור לעיל, ועל אף ההעברה התקציבית שבוצעה לבקשת יו"ר ועדת הכספים, המשרד מציין כי הוא מחזיק עדיין בדעה, שמכון וולקני יכול להתייעל ויכול להתמודד עם קיצוץ של 39 מלש"ח מתקציבו, בדיוק כפי שכל משרד אחר "מתיישר" לפי החלטות הדרג הממונה, ומבצע התאמות

תקציביות בגזרתו. לחילופין, כל מנהל יחידה מבצע תיקונים גם בתוך שנת התקציב, במידה והוא נוכח לדעת כי התחזיות היו שגויות, ויש צורך לבצע תיקונים. כך, אם מתברר במהלך שנת התקציב, כי יש צורך לתגבר תקציבית יחידה מסויימת, הדבר מתבצע כדבר שבשגרה בעבודת משרדי הממשלה.

תגובה
מינהל המחקר החקלאי – מכון וולקני

2. קיצוץ תקציב המינהל נעשה ללא הודעה מוקדמת, וחמור מזה, ללא בחינה משותפת עם משרד החקלאות לגבי השלכות הקיצוץ על פעילויותיו. בהתייחס לכך שהמינהל פועל כבר עפ"י תקציב 2019 המקוצץ, ניתן לקבוע בצער שעל מנת לעמוד במסגרת התקציב, צמצם המינהל את פעילויותיו המחקריות והאחרות. ללא תוספת תקציב ייאלץ המינהל להמשיך ולצמצם את פעילויותיו עד כדי פגיעה אנושה בפעילויות הליבה המחקריות שלו, פגיעה שתהיה בכיה לדורות.

ליקוי

3. אי יישום של החלטת הממשלה להעביר את מלח"י למסגרת מכון וולקני - מלח"י הוא מרכז מחקר הפועל במסגרת החברה הממשלתית לחקר ימים ואגמים לישראל (להלן - חיא"ל). ייעודו של מלח"י להקים את התשתית בעבור הענף שישתמש במי הים ובמים מליחים לפיתוח החקלאות הימית ותעשיות ביוטכנולוגיות נלוות. בשנת 2009 החליטה הממשלה להעביר את מלח"י למסגרת הארגונית של מכון וולקני אולם מאז ועד למועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, עדיין לא יושמה החלטה זו. במצב השריר כיום, חוקרי מלח"י אינם משולבים במסגרת הארגונית של מכון וולקני - שילוב שעל פי המתוכנן היה אמור להעצים את פוטנציאל המחקר והפיתוח (להלן - המו"פ) בתחום החקלאות הימית. נוסף על כך, בסיכום משנת 2013 בין משרד האוצר לבין משרד החקלאות, נקבע כי משרד האוצר יקציב סכום של חמישה מיליון ש"ח לשדרוג תשתיות המחקר במלח"י בשנת הקליטה שלו במכון וולקני. כיוון שבשנים שחלפו מאז סיכום תקציבי זה מלח"י עדיין לא נקלט במסגרת מכון וולקני, נמנע ממלח"י לקבל את הסכום שהוקצה לו לצורך שדרוג תשתיותיו. על משרד החקלאות ועל מכון וולקני להשלים בהקדם את גיבוש המתווה לקליטת מלח"י במסגרת מכון וולקני, כדי שיהיה ניתן ליישם את החלטת הממשלה בעניין זה שהתקבלה בשנת 2009 ולפעול להגשמת המטרה של מהלך זה - קידום המחקר בישראל בתחום החקלאות הימית.

תגובה
משרד החקלאות

3. הליקוי לא תוקן. אין ספק שהעברת המרכז הלאומי לחקלאות ימית (מלח"י) למכון וולקני הינה הפעולה הנכונה על מנת להיטיב עם המחקר המתבצע במלח"י. אשר על כן קידם המשרד את החלטת הממשלה ב2017, ובעקבותיה הוקמו צוותי עבודה בין-משרדיים לכתיבת התוכנית למעבר מלח"י לוולקני. בסיכום עבודת הצוות נתגלה כי לא ניתן להשלים העברה זו על סמך הסיכומים התקציביים שנחתמו בין האוצר לחקלאות ב-2013, ולו רק בגלל שהאוצר חזר בו מהתחייבויותיו שבהסכם זה. מעבר לכך, הצוות הגיע למסקנה כי דרושים אף סכומים גבוהים מאלו המופיעים בסיכום התקציבי משנת 2013. ללא הסכומים הנדרשים, כפי העולה מעבודת הצוותים, לא ניתן יהיה להשלים את ההעברה הנ"ל, ומשרד החקלאות לא ייקח על עצמו אחריות לתהליך שנועד לכישלון מראש. לכן, יצא מכתב ממשרד החקלאות למזכירות הממשלה, ובו דיווח על סיום עבודת הצוות וההכנות הדרושות להפעלת המעבר. במכתב הובהר לכל המכותבים כי הסוגיה היחידה שמעכבת את ההעברה הינה תקציבית, ובידי אגף התקציבים לגמור את הסוגיה, כך שהממשלה הבאה תוכל לגזור את סרט העברת מלח"י לוולקני.

תגובה
מינהל המחקר החקלאי – מכון וולקני

3. כבעבר, המינהל ממשיך לעבוד מול הגורמים במשרדי הממשלה השונים על מנת להשלים את קליטת מלח"י לתוכו, כולל השתתפות בוועדה לקליטה ארגונית בראשות מנכ"ל משרד החקלאות, אשר הוקמה ופעלה לאור החלטת הממשלה מס' 2461 (חכ/59) מיום 2.3.17. המינהל מוסיף כי על משרדי החקלאות והאוצר להקפיד כי כל הוצאה עתידית הנובעת מקליטת מלח"י למינהל לא "תיפול" על תקציבו המקוצץ, והמינהל ישופה בכל העלויות הישירות הצפויות להתווסף לו בגין קליטת מלח"י.

טיפול המדינה במשפחות בהליכי גירושין ופירוד

הגופים המבוקרים: משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, משרד המשפטים

ליקוי

1. אי-הבהירות הנורמטיבית בתחום הגירושין והשלכותיה- בשנות החמישים והשישים של המאה הקודמת התגרשו כ-2,000 זוגות בשנה, בתחילת המאה העשרים ואחת גדל מספרם לכ-10,000 בשנה, וכאמור בשנת 2016 התגרשו כ-14,800 זוגות. למרות הגידול במספר הזוגות המתגרשים והשינויים החברתיים בשנים האחרונות בתחום הגירושין, כמו אימוץ תפיסות שוויוניות בחלוקת התפקידים בין אימהות ואבות ושונות רבה בפסיקותיהן של הערכאות המשפטיות בסוגיות של משמורת, משמורת משותפת ומזונות ילדים, המצב החקיקתי נותר בעינו; כך נוצר מצב משפטי לא ברור שגרם לאי-ודאות בקרב הציבור ואצל גורמי המקצוע בתחום הרווחה, בנוגע למצב הנורמטיבי בתחומי משמורת ומזונות ילדים. אף שמצב זה של אי-ודאות משליך באופן ישיר על גורמי הרווחה - עו"ס ס"ד (עובד סוציאלי לסדרי דין) - המשרד לא גיבש לעצמו תפיסת מדיניות בנוגע לסוגיות שבהן הוא מטפל, וגם לא הנחיות מקצועיות ברורות שישמשו את עו"ס ס"ד, הנדרשות להמליץ לבתי המשפט בנושאים אלה. תקנון העבודה הסוציאלית (התע"ס) אינו מספק לעו"ס ס"ד הנחיות מקצועיות עדכניות בתחומי משמורת ומזונות ילדים. על משרדי המשפטים והרווחה לנקוט את כל הפעולות הנדרשות על מנת לתקן את אי-הבהירות הנורמטיבית שנוצרה בתחום הגירושין. על משרד הרווחה לעדכן את הוראותיו ונהליו ואף לקיים הכשרות בתחום זה; והכול, כדי לצמצם את השלכות אי-הבהירות הנורמטיבית על עבודתן של עו"ס ס"ד.

תגובה
משרד המשפטים - מחלקת יעוץ וחקיקה (ציבורי –חוקתי)

1. משרד המשפטים סבור כי אי הבהירות הנורמטיבית אשר נוצרה בתחום דיני הגירושין בישראל, אינה רצויה. המשרד מסכים עם האמור בדוח הביקורת, מדובר בתחום רגיש בו ראוי לקדם הסדרה שמטרתה צמצום אי הוודאות המשפטית וחותרים להביא עקרון זה לידי ביטוי בהסדרים המשפטיים אותם המשרד מלווה. עם זאת, ראוי להדגיש, כי המדובר בנושאים עדינים מבחינה פוליטית - חברתית, שכן עסקינן

בסוגיות אשר הינן במחלוקת בשיח הציבורי והחברתי. כמו כן, שלובות בהצעות חוק בתחום זה סוגיות הנוגעות לסמכויות בתי הדין הדתיים ולשאלת תחולתו ופרשנותו של הדין הדתי. מטיבם של נושאים אלה שהרגישות בהם גבוהה. משכך, נערכים מאמצים רבים למצוא מתווה מוסכם, בעל היתכנות פוליטית מתוך מגמה לצמצם את הפער בין הערכאות, אשר עלול להגביר את מרוץ הסמכויות הקיים בתחום זה כבר כיום. במטרה לקדם את הסדרה של תחום דיני המזונות, מינתה שרת המשפטים, בהמלצת הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, צוות כלכלנים אשר יבדוק מחדש את שאלת חישוב עלות גידול ילד בישראל במטרה שנתונים אלה יהיו מטוייבים, ככל הניתן, ויאפשרו וודאות רבה יותר בקרב המתדיינים. עבודת הצוות צפויה להסתיים, עד דצמבר 2019. במקביל, נערכה עבודה במטרה לקדם את הצעת החוק בעניין, הוכנה טיוטה ונערכות פגישות רבות עם גורמים מקצועיים ומשפטיים, על ידי האמונים על הצעת החוק במחלקת ייעוץ וחקיקה, כדי לטייב את ההצעה, גם נוכח פסיקות בתי המשפט למשפחה בעקבות בע"מ 919/15. באשר לנושא משמורת הילדים - בעקבות המלצות ועדת שניט, אשר הוגשו בשנת 2011, הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק הממשלתית שהוכנה במשרד המשפטים- חוק הורים וילדיהם, התשע"ד -2013 אשר קבעה, בין השאר, הסדר מפורט ביחס להחלטות שיפוטיות והסכמים הנוגעים לזמני השהות של ילד אצל כל אחד מהוריו. עם זאת, בשל השיח החברתי- ציבורי בסוגיה לא הושלם הליך חקיקה זה בכנסת ה-19. בכנסת ה-20, המשיכו גורמי המקצוע במשרד המשפטים לנסות לקדם הצעה זו. בסופו של דבר קבעה הקואליציה שהנושא יקודם דרך הצעת חוק פרטית של חה"כ יואב קיש, בכפוף לכך שנושא חזקת הגיל הרך ייבחן בהמשך. במסגרת הדיונים בכנסת על הצעת החוק עמדת משרד המשפטים היתה כי לא נכון לעסוק רק בשינוי גיל חזקת הגיל הרך ויש לצרף להצעת חוק זו חלקים מהצעת החוק הממשלתית של הורים וילדיהם, כמעטפת חשובה לצמצום התדיינויות בין הורים בסוגיה, ואכן ייעוץ וחקיקה הביאו בפני הוועדה נוסח מוצע למעטפת כזו שנדון והוסף ברובו להצעת החוק המקורית. בסופו של דבר, הצעתו של חה"כ קיש אושרה בקריאה שניה ושלישית בכנסת אך מאחר והתברר שלא היה הרוב הנדרש עבור הצעת חוק תקציבית, נפלה ההצעה. מאוחר יותר הוגשה ההצעה מחדש והיא אושרה על ידי הממשלה, ועברה בקריאה ראשונה בכנסת. משרד המשפטים מתכוון להמשיך וללוות את ההצעה בהמשך הדיונים בכנסת, שנפסקו בשל פיזור הכנסת. יודגש, כי הצעת החוק עברה בקריאה הטרומית והראשונה בשני נוסחים דבר המשקף את הוויכוח שהתקיים בכנסת הנוכחית בסוגיה ללא הכרעה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

1. לדעת משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים תחום דיני המשפחה שרוי במצב של חוסר וודאות וחוסר בהירות כבר שנים רבות, אולם הפסיקות האחרונות של הערכאות השונות, שבחלקן סותרות זו את זו, החמירו את חוסר הוודאות וחוסר הבהירות בצורה משמעותית. כל עוד עניין זה לא פתור במערכת המשפטית, יש קושי לגבש הנחיות או נהלים לעניינים אלה עבור המערכת הטיפולית. למרות זאת ובמציאות המשפטית הקיימת, תפישתנו המקצועית מבוססת על עיקרון קבוע, זה הנלמד על ידי העו"ס לעניין סדרי דין בתהליכי ההכשרות, בקבוצות העמיתים ובהתייעצויות מקצועיות. עיקרון זה מכוון להתבוננות בטובת הילד ולמתן המלצות המתייחסות לצרכיו וליכולת המשפחה לתת מענה לצרכים אלו. זהו ערך מקצועי מוביל שנותר יציב עם כל התמורות והשינויים החברתיים. תפיסה זו מעוגנת אף בהוראות תע"ס 3.20 "תפקידו ודרכי עבודתו של העו"ס לעניין סדרי דין" המנחה באופן ברור: הוראה 3.2- "במצבים של משבר גירושין, שני ההורים ממשיכים להיות הורים לילדיהם....יש לשאוף ככל הניתן לסייע להורים להגיע לתוכנית הורות בהסכמה ולקיים הורות משותפת תוך חלוקת האחריות והמעורבות בכל היבטי חיי הילד". הוראה 5.1- "..סיוע בבניה ושמירה על הקשר של הילד עם שני הוריו. סיוע להורים לבנות הורות משותפת תוך לקיחת אחריות משותפת על הילד". התורה המקצועית והתסקיר במבנה החדש מכוונים לערכים אלו. בנוסף, המשרד דוחה את הטענה כי לא עודכנו ההנחיות המקצועיות. התע"ס עודכן בחודש דצמבר 2014, והמשרד פרסם את התורה המקצועית ב-1.4.2014. התורה המקצועית מבהירה את הערכים המקצועיים, דרכי העבודה, הדגשים המקצועיים והרציונל המקצועי העומד מאחורי כל אחד מן הדגשים. התורה המקצועית באה לידי ביטוי בכלי לעריכת תסקיר שפורסם במקביל ועודכן בפעם האחרונה בחודש יוני 2016. לאחר פרסום התורה המקצועית וכלי העבודה עברו כל העובדים הסוציאליים לעניין סדרי דין תהליך הכשרה והטמעה. תהליך ההטמעה כלל 6 מפגשים בהם למדו העובדים את התורה המקצועית, ואת הכלי המקצועי תוך תרגול והתנסות. בתום תהליך ההטמעה והחל מיום 1.1.2017, כל העובדים הסוציאליים לעניין סדרי-דין החלו לכתוב תסקירים באמצעות הכלי החדש. עדכונים שוטפים, הנחיות מקצועיות ופסקי דין רלוונטיים מועברים באופן שוטף לעובדים הסוציאליים לעניין סדרי-דין גם באמצעות המייל ובעיקר בקבוצת עמיתים המונחות על ידי העובדים הסוציאליים

המחוזיים. בקבוצות עמיתים גם מלבנים סוגיות מקצועיות ומקיימים התייעצויות משותפות.

ליקוי

2. פעולות למניעת סכסוך הגירושין והסלמתו- מחסור במנגנונים ליישוב הסכסוך בהסכמה - חסמים לגיבוש הסכמות ביח״ס (היחידה לסיוע ע״י בתי המשפט למשפחה): על אף יתרונותיו של הליך הגישור - החלופה העיקרית להתדיינות בבית משפט בסכסוכים משפחתיים שהמשרד פועל לקידומה - ואף שיש זוגות רבים המעוניינים ובשלים לסיים את הליך הגירושין כבר בשלב הפגישות ביח״ס, בפועל אפשרות זו סגורה בפניהם , למעט במקרים מיוחדים שהגדיר משרד הרווחה. יח״ס מעבירות לצדדים רשימת מגשרים כללית וארוכה; הצדדים, המצויים בסכסוך בעצימות גבוהה, נדרשים להחליט יחד האם הם מסכימים לפנות לגישור וככל שישנה הסכמה, עליהם להסכים על זהות המגשר ולתאם עימו פגישה במשותף. תהליך זה, מלבד היותו כרוך בזמן ובעלויות גבוהות, גם מסכן את ההסכמות שכבר הושגו ביח״ס ועלול לגרום לצדדים לוותר או לדחות את הליך הגישור, להקצין עמדותיהם ולהסלים את הסכסוך. על משרדי המשפטים והרווחה לבחון כיצד ניתן לתת מענה לצורך של בני זוג המעוניינים בכך, לסיים את הליך הגירושין כבר במסגרת יח״ס, אם באמצעות עורך דין מטעם יח״ס, אם בסיוע עורך דין חיצוני בעל ניסיון לצורך גיבוש הסכם הגירושין הסופי ואם בדרך אחרת. כמו כן, עליהם לבחון דרכים לעגן בנוהל מנגנון הפניית בני זוג המעוניינים לקיים הליך גישור ביח״ס, באופן שזהות המגשר ומועד הפגישה הראשונה עימו יסוכמו כבר במסגרת פגישות מהו״ת (הליך שנועד לבחון את האפשרות לפתרון הסכסוך באמצעות גישור). נוסף על כך, על משרד המשפטים לפעול ללא דיחוי לפרסום רשימת מגשרים מעודכנת.

תגובה
משרד המשפטים - מחלקת יעוץ וחקיקה (ציבורי –חוקתי)

2. משרד המשפטים סבור אף הוא שישנם מצבים מסויימים שבהם ראוי לקיים הליך ליישוב סכסוך עד הגעה להסכם בתוך יחידות הסיוע, והדבר אף מתאפשר במסגרת התקנות להסדר התדיינויות. ראו לעניין זה תקנה 7(א) ״וכן רשאית יחידת הסיוע להציע לצדדים לסייע להם בעצמה ליישב את הסכסוך בלי להפנותם להמשך הליך ליישוב הסכסוך מחוץ ליחידת הסיוע במקרים מיוחדים ולפי נהלים שיורה הממונה הארצי על יחידות הסיוע לעניין זה״. יחד עם זאת, היקפי הגישורים וההליכים לישוב סכסוך הנעשים בתוך יחידות הסיוע תלויים בהיקפי התקנים המוקצים לעניין זה, שכיום כמעט אינם מאפשרים עריכת הסכמים שלמים. באשר לרשימת המגשרים

הקבועה, שרת המשפטים חתמה על התקנות ביום 18 אוקטובר 2018, ויחידת הגישור הפועלת במסגרת הנהלת בתי המשפט עמלה כעת על גיבוש רשימת המגשרים. בד בבד עם גיבוש רשימה זאת, המשרד מנסה לבחון יצירת מנגנון שבמסגרתו זוגות מתאימים לכך יקבלו בתום פגישת המהו"ת האחרונה ביחידות הפנייה מוגדרת יותר למגשר או למספר מגשרים מצומצם המתאימים לפרופיל המסוים שלהם ודרכי הנגשה נוספות שיביאו לקיומו של הליך גישור בפועל.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

2. אכן בני זוג המתאימים לגישור מופנים ברוב המקרים לגישור חיצוני ולא ממשיכים את הליך הגישור ביחידות הסיוע, כמפורט בדוח הביקורת.
מתוך התקנות להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה (הוראת שעה) תשע"ו-2016, עולה כי חלה חובה על יח"ס (יחידה לסיוע ע"י בתי המשפט למשפחה שמורכבת מעובדות סוציאליות) להפנות את הצדדים המתאימים לרשימת המגשרים, להוציא מקרים מיוחדים העונים לקריטריונים אותם קבעה הממונה הארצית על יחידות הסיוע. בתקנות מצוין:
סעיף 7(א): "רשאית יחידת הסיוע להציע לצדדים לסייע להם בעצמה ליישב את הסכסוך בלי להפנותם להמשך הליך ליישוב סכסוך מחוץ ליחידת הסיוע במקרים מיוחדים ולפי נהלים שיורה הממונה הארצי על יחידות הסיוע לעניין זה..." סעיף 7(ג): "המליצה יחידת הסיוע על הליך גישור, תביא לפני הצדדים את רשימת המגשרים לפי תקנות רשימת המגשרים ותפנה אותם לרשימת מגשרים המתאימים למאפייניהם".
לדעת המשרד המצב האופטימלי להציע ליותר משפחות לקיים הליך גישור בתוך יחידות הסיוע מאשר מתאפשר כיום, אולם עדיין קיים הצורך בקביעת קריטריונים ובמיון המשפחות, שכן אין זו כוונת החוק לאפשר לכל המשפחות לקיים גישור פנימי ביח"ס. בכל מקרה, הרחבת הקריטריונים המאפשרים מתן שירותי גישור לקהל מסוים נוסף מותנית בתוספת תקנים של עובדים סוציאליים ועורכי דין ביחידות הסיוע. לשימוש יח"ס עומדת רשימת המגשרים הזמנית אשר תוקפה יפוג עם כניסתה לשימוש של רשימת המגשרים הקבועה בניהול הנהלת בתי המשפט, הנמצאת בשלבי הכנה בימים אלה. כחלק מהכנת הרשימה מתקיים תהליך עבודה גם בנושא מנגנוני ההפניה לגישור. אלה אמורים לתת מענה לטענה בדבר אורכה של הרשימה הזמנית ושל העדר מנגנון הפניה מובנה.

ליקוי

3. כשל בהפעלת שירותי גישור בחינם למעוטי יכולת: משרד המשפטים לא פעל די על מנת לאפשר למי שזכאי לשירותי גישור בחינם, באמצעות הסיוע המשפטי, לממש את זכאותו. לראיה, מתקציב של 18 מיליון ש"ח שהוקצה בשנת 2017 למטרה זו לא נדרש אף לא תשלום אחד למגשרים העובדים בהסכם עם הסיוע המשפטי, כלומר הזכאים לשירותי גישור חינם לא הסתייעו בשירות זה. זאת ועוד, רשימת המגשרים שנמסרה לפונים לא הייתה רלוונטית, ומגשרים המופיעים בה השיבו לפונים שהם אינם עובדים עם הסיוע המשפטי, אלא הם עובדים באופן פרטי ובתשלום. מן הראוי שמשרד המשפטים יפעל באופן יזום (פרואקטיבי) מול משפחות מעוטות יכולת המצויות בהליכי גירושין כדי לוודא שימצו את זכותן לשירותי גישור בחינם.

תגובה
משרד המשפטים - הסיוע המשפטי

3. לדעת הסיוע המשפטי הסיבות העיקריות להעדר מיצוי הליך הגישור אינן נובעות מכך שלא נעשה די לאפשר למי שזכאי לשירות גישור בחינם לממש את זכותו, אלא מקשיים המובנים בתהליך עצמו. אין באי ניצול התקציב, ואי הסתייעות בשירות, ראיה כי לא נעשה די. העדר שימוש בהליכי גישור, נובע מהעדר הוודאות המשפטית בתחום המעמד האישי, ממספר המלצות נמוך המועבר על ידי יחידות הסיוע, ובעיקר מהטלת האחריות לצדדים הניצים עצמם – להסכים ללכת לגישור, להסכים על זהות המגשר ולקבוע פגישה אצל המגשר. לסיכום, נעשה די בכדי לאפשר את מימוש הזכות, אך בשל ליקויים במנגנון לא היו (כמעט) מי שידרוש את השירות, אף כאשר הוא הוצע טלפונית לכל מועמד. גם לאחר ביצוע פעולות לידוע הלקוחות ובירור הסיבה לאי שימוש בשירות הגישור - לרבות שיחה טלפונית לכל פונה ופונה שהופנה אלינו על ידי יחידות הסיוע לאחר שניתנה לו המלצה על הליך גישור; חידוד הנהלים מול יחידות הסיוע; חידוד הנהלים מול עורכי הדין מטעם הסיוע המשפטי והמגשרים הנכללים ברשימת הסיוע המשפטי; ריכוז ההפניות בידי ממונה מחוזי ומעקב אחר כל הפניה - השימוש בשירותי הגישור הוא מינימלי (עשרות בשנה). הסיוע המשפטי סבור כי תיקון הליקוי מחייב אימוץ מנגנון הפניה לגישור המזמן את הצדדים לפגישה במועד קבוע מראש, אצל מגשר שנבחר עבורם (אלא אם הגיעו להסכמה אחרת על זהות המגשר).

ב. רשימת המגשרים עוברת כעת על פי דין לניהול הנהלת בתי המשפט. התקנות כוללות הוראה כי כל מגשר שיכנס לרשימת המגשרים יסמן האם הוא מעוניין לגשר בתיקים שבהם

הצדדים זכאי הסיוע המשפטי. על כן, הוחלט להמתין עד לקבלת הרשימה הקבועה בהתאם לתקנות. החלטה זו נעשתה בין היתר על שום המועד הקרוב בו הרשימה אמורה להיערך. במקביל, חודד הנוהל בדבר קבלת תשלום שכ"ט מהסיוע המשפטי בלבד, וכן צורפו ונשלחו שוב הנחיות העבודה מול הסיוע המשפטי.

ליקוי

4. מחסור במענים טיפוליים למשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה- על אף החשיבות שבמתן מענים טיפוליים למשפחות בהליכי גירושין, ובייחוד למשפחות המצויות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, תוכניתו של המשרד לאגם משאבים ולרכז בתחנת שירות אחת שירותים חברתיים למשפחות ולילדים בסיכון, לרבות משפחות במשבר גירושין, לא הגיעה לכלל דיון ונפסקה בשל חילופי מנכ"לי המשרד, ומאז השירות לרווחת הפרט והמשפחה לא העלה אותו עוד. אף שהמשרד העלה שוב ושוב את הצורך בהבניית רצף שירותים ומענים ייעודיים למשפחות אלה, כדוגמת טיפול משפחתי, תמיכה והדרכה להורים וטיפול רגשי לילדים, פעולותיו לא הבשילו לכדי תוכנית סדורה לטיפול בנושא זה. פעילות מצומצמת של התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי: אף שהמשרד מפעיל כ-100 תחנות שמטרתן לספק טיפול זוגי ומשפחתי (להלן גם - תחנות) למשפחות המצויות במשבר, לרבות משבר גירושין ופרידה, דוגמת ייעוץ זוגי, הדרכת הורים וטיפול משפחתי, היקף התקציב המופנה לתחנות משפיע על מספר המשפחות שביכולת התחנות לתת להן מענה, וזאת מבלי למצות את פוטנציאל המענים שהן יכולות להעניק; כך נמנע שירות חשוב זה ממשפחות רבות הנזקקות לו ושאין באפשרותן לקבלו בדרך אחרת. מספר מצומצם של קבוצות תמיכה והדרכה להורים: לבד מיוזמה חלקית של כמה רשויות מקומיות ושל יח"ס, המשרד אינו פועל לקידומו של שירות זה ואינו מנגיש כלי זה, על יתרונותיו, לידיעת ציבור ההורים המצויים בהליכי גירושין. היעדר מענים ייעודיים לילדים: המשרד אינו מקדם מענה ממוקד בילדים להורים המצויים בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, גם לא במסגרת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי, אף שילדים אלה הם החשופים ביותר לפגיעה רגשית והתנהגותית. על משרד הרווחה לפעול לגיבוש תוכנית סדורה לטיפול מערכתי במשפחות בהליכי גירושין. במסגרת זו, עליו לבחון את המשאבים שנדרשים להפעלת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי ולקידום מיצוי הפוטנציאל של מערך זה, וכן את הדרכים כיצד לתמוך בהרחבה משמעותית של קבוצות תמיכה להורים גרושים במסגרת יח"ס והרשויות המקומיות. כמו כן, עליו לפעול על פי המלצותיו הוא לאפשר לילדים שהוריהם בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה, וזקוקים לטיפול, לקבל מענים ייחודיים שיסייעו להם להתמודד עם המשבר המשפחתי הקשה, כדוגמת טיפול רגשי, פסיכולוגי או התנהגותי.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

4. מענים מקצועיים של המשרד לטיפול במשפחות בתהליכי פרידה וגירושין:

א. התחנות לטיפול משפחתי- בשנת 2018 נפתחו 11 תחנות חדשות לטיפול זוגי ומשפחתי, רובן בפריפריה. בשנת 2019 הוגדל התקציב לטיפול בתחנות במיליון ש"ח נוספים - מתשעה מיליון ₪ לעשרה מיליון ₪. כמו כן, ביצע המשרד הכשרה ניהולית ל-25 מנהלות תחנות. יש לציין כי המשרד הרחיב את פיתוח המענים בתחנות לטיפול במשפחות המתמודדות עם בעיות זוגיות וגירושים והנושא נמצא בסדר עדיפות גבוה. בנוסף, הוגשה בקשה להרחבת תקציב התחנות לטיפול משפחתי לשנים הבאות, בדגש ומתן עדיפות לטיפול במשפחות בתהליכי גירושין ופרידה.

ב. התיאום ההורי- במסגרת יישום המלצות וועדת סילמן, פיילוט התיאום ההורי החל בשנת 2015 ונועד לסייע להורים לקדם תקשורת ישירה ויעילה ולהחזיר את הסמכות ההורית לידיהם, זאת לאחר שנקבעה תכנית קשר על-ידי בית המשפט. הפיילוט, הפועל בשותפות עם אשלים ג'וינט, החל ב-6 רשויות תוך הבטחת שירות זמין ובתשלום מותאם ליכולת הכלכלית של כל אחד מן ההורים. לאחרונה הגדיל המשרד את משרתם של המתאמים בכל התחנות הפעילות. במקביל, התקבלה החלטה מקצועית על הרחבת התוכנית לשש רשויות נוספות במהלך השנה הקרובה. יש לציין כי התוכנית פועלת במסגרת התחנות לטיפול זוגי ומשפחתי ומתוך כוונה לחזק את מעורבות התחנות בטיפול במשפחות ולהמשיך ולפתח רצף שירותים למשפחות תחת קורת גג מקצועית אחת. עם סיום הפיילוט, בתוך כשנתיים תוטמע התכנית בתחנות לטיפול משפחתי. בנוסף, כבר כיום המשרד מלווה מקצועית את תכניות התיאום ההורי הנוספות שהוקמו ופועלות ב-12 תחנות לטיפול משפחתי מיוזמתן.

ג. מרכזי הקשר הורים ילדים- בשנת 2015 עמד תקציב מרכזי הקשר על חמישה וחצי מיליון ₪. בשנים האחרונות הוגדל מאוד התקציב והוא עומד כיום על כעשרה מיליון ₪, כלומר תוך כשלוש שנים כמעט והוכפל התקציב. הגדלת התקציב נועדה להבטיח כי מרכזי הקשר יוכלו להעסיק כוח אדם נוסף באופן שיצמצם משמעותית את רשימות ההמתנה שישנן. בנוסף, מקיים המשרד קורסים לרכישת מיומנויות מקצועיות לעובדי מרכז הקשר, כדי להבטיח מענה מקצועי ומדויק במסגרתם.

ד. המרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה- בשנת 2018 הוקצו 68 תקני עו"ס ייעודיים ל- 74 רשויות המקומיות,

במסגרת המרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה, לשם טיפול בילדים חשופים לאלימות במשפחה. מדובר בתקנים המצטרפים לעוד 20 תקנים לטיפול באלימות במשפחה, בהם ניתן טיפול ייעודי לילדים. תוספת תקינה זו התאפשרה הודות לתקציב מיוחד שהתקבל במסגרת הוועדה הבין-משרדית למניעה וטיפול באלימות במשפחה, ובהמשך יישום ההמלצות הוועדה התווספו תקנים נוספים בדגש על ילדים וטיפול בגברים. יצוין כי משפחות רבות המטופלות במרכזים לטיפול באלימות במשפחה, הן משפחות המצויות בתהליכי פרידה וגירושין, וההתערבות הטיפולית במצבים אלה הנו קריטי.

ה. יחידות הסיוע לבתי משפט- ביחידות הסיוע מתקיימות כ-25 סדנאות בשנה, מספר שלא עלה עם העלייה במספר המטופלים בעקבות החוק להסדר התדיינויות בסכסוכי משפחה. מדובר בכלי התערבות חשוב, משלים ומשמעותי לטובת המטופלים. אולם, כלי זה אינו כלי ההתערבות המרכזי ביחידות הסיוע. כמות הסדנאות המתוארת היא המיטב שניתן לקיים ביחידות הסיוע בתנאי כוח האדם הקיימים.

ליקוי

5. סיוע גורמי הרווחה להליך המשפטי - עבודת עו"ס לעניין סדרי דין-זמני המתנה בלתי סבירים לתסקירים: אף שבית המשפט קוצב זמן להגשת תסקיר, על פי רוב 45 ימים, בפועל במקרים רבים חולפים חודשים ארוכים, ואף יותר משנה, ממתן הצו השיפוטי להכנת תסקיר עד הגשתו לבית המשפט. עיכובים ממושכים אלה, מלבד העובדה שהם אינם עומדים בדרישות צווי בית המשפט, הם גם גורמים לשורה של נזקים ועלולים אף להעצים את הסכסוך הזוגי והמשבר המשפחתי תוך פגיעה בילדים . משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד הרווחה כי למרות שעיכובים חריגים אלו כבר ידועים לו שנים רבות וגורמים רבים הצביעו עליהם, הוא לא נקט את הפעולות הנדרשות על מנת להסיר את החסמים הגורמים לכך ולצמצם את זמני ההמתנה. על משרד הרווחה לפעול ללא דיחוי להסרת החסמים הגורמים לעיכובים חריגים בתהליכי הכנת תסקירים, ולגיבוש ויישום של תוכנית אופרטיבית אשר תיתן מענה לזמני ההמתנה הבלתי סבירים לתסקירים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

5. בינואר 2019 הקצה מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לרשויות המקומיות 75.5 תקנים המיועדים עבור עו"סים לעניין סדרי דין, וזאת במטרה להשפיע על זמני ההמתנה הבלתי סבירים לעריכת תסקירים. הרשויות

המקומיות יכולות להעסיק עובדים אלה החל מהתאריך 1.2.2019. כמו כן, נקבע מערך פיקוח מחוזי על ידי העו"סים לעניין סדרי דין לוודא את מימוש תוספת התקנים ובעקבותיהם צמצום ההמתנות.

ליקוי

6. ליקויים בניהול משרד הרווחה את תחום סדרי הדין - אי-התאמת המשאבים לשינויים החברתיים: למרות הגידול המשמעותי בכמות התסקירים הנדרשים על ידי בתי המשפט, מספר תקני עו"ס ס"ד נותר בעינו, ואף פחת. משמעות עובדה זו היא הגברת העומס על עו"ס ס"ד ועימה ההשלכות על הטיפול במשפחות. למרות המלצות של כמה ועדות על דרכים לתיקון המצב, ואף שחלפו יותר מ-15 שנים, בעיית עומסי העבודה, זמני ההמתנה הארוכים לתסקירים והנזק הנגרם בעקבותיהם, נותרו בעינם; הנהלת המשרד לא גיבשה תוכנית אופרטיבית כדי לתת מענה למצב בעייתי זה. על משרד הרווחה לגבש את עמדתו בדבר זיהוי מקרים של חשש לניתוק קשר בין הורה לילדו וטיפול בהם, ולקבוע הנחיות לפעולה עבור עו"ס ס"ד.

ליקוי

7. היעדר הנחיות מקצועיות בנושא ניתוקי קשר בין ילדים להוריהם: על אף חומרת מקרים של ניתוקי קשר בין ילדים להוריהם ושכיחותם ההולכת וגדלה לא גיבש המשרד הנחיות ונוהלי עבודה בסוגיות של ניתוק קשר וניכור הורי .

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

6-7. בתאריך 7 מרץ 2018 פורסם קול קורא לסקירת ספרות בתחום הניכור ההורי. הסקירה נמצאת בשלביה האחרונים, לקראת הכנתה לפרסום. עם פרסומו, ימשיך המשרד בגיבוש תורת העבודה ודרכי ההתערבות סביב תופעת הניכור ההורי. בנוסף, גובש מערך של ימי למידה, שהחל בחודש מרץ 2019 לעובדים סוציאליים מחוזיים לעניין סדרי דין ולחוק הנוער ולעובדי יחידות הסיוע ליד בתי המשפט, במטרה להבנות דרכי עבודה עם תופעת הניכור ההורי. יש לציין כי סוגיית הניכור ההורי נלמדת בקורסי ההכשרה לעו"סים לעניין סדרי דין ולעובדים במרכזי הקשר. סוגיית הקשיים בקשר על רצפיה השונים הכוללת גם סרבנות קשר, מטופלת גם כיום במסגרות הטיפוליות המופעלות כיום על ידי המשרד, כפי שהוזכר בתגובת המשרד לליקוי 4.

ליקוי

8. פעולות חלקיות לשימור ושיפור של הכשרת עו"ס ס"ד: המשרד לא פעל לריענון הכשרתן של עו"ס ס"ד על בסיס קבוע ועל פי המידע החדש המצטבר בנושאים שהם בליבת העבודה של עו"ס ס"ד, בין היתר הכשרה במיומנויות טיפול זוגי ומשפחתי, גישור והופעה בבית המשפט; הכשרה רגישת-מגדר אשר תסייע בצמצום הטענות בדבר הטיה מגדרית והכשרה בנושא מקרי ניתוק קשר בין ילדים להוריהם, כמו ניכור הורי המחייבים זיהוי מוקדם. עליו לפעול לריענון הכשרתן המקצועית של עו"ס ס"ד ולהתאמתה לצורכי השטח ולשינויים המשמעותיים בתחום הגירושין. עליו לגבש תוכנית ארוכת טווח להכשרתן המקצועית בתחומים שהן אמונות עליהם ובהתחשב בצורכי המשפחות המשתנים.

ליקוי

9. השלכות כשלי ניהול משרד הרווחה את תחום סדרי דין: מעצם טבעה, עבודת עו"ס ס"ד היא חודרנית ומעוררת התנגדות, כעס ותחושות תסכול בקרב בני המשפחה, המופנים לעיתים כלפי העו"ס עצמה. תחושות אלו עלולות להתעצם נוכח היעדר מענים טיפוליים וזמני ההמתנה הממושכים. 72% מעו"ס ס"ד דיווחו בשאלון משרד מבקר המדינה כי נחשפו למידה מסוימת של תוקפנות פיזית מצד המשפחות , וכ-56% דיווחו כי נחשפו לתוקפנות מילולית במידה רבה עד רבה מאוד. משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובתו של משרד הרווחה מדגישה את הצורך בפעולה מערכתית של משרד הרווחה שתפחית את העומס המוטל על כתפיהן של עו"ס ס"ד, ותיתן בידיהן כלים ואמצעים להתמודד עם המשפחות בסכסוך גירושין בעצימות גבוהה. מכלל האמור עולה שהמשרד לא פעל די להסדרת מדיניותו בתחום סדרי דין בגירושין ולהתאמתה לשינויים שחלו בשנים האחרונות, וזאת כדי לתת בידי עו"ס ס"ד כלים ואמצעים מספיקים כדי להתמודד עם מצבים אלה ולסייע למשפחות כנדרש.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

8-9. בתחילת שנת 2019 הקצה מנכ"ל המשרד לרשויות המקומיות 75.5 תקנים המיועדים לעו"סים לעניין סדרי דין. לאחרונה נפתחו שלושה קורסי הכשרה לעו"סים לעניין סדרי דין, בהם נחשפים העובדים לתכנים לימודיים עדכניים, תוך התאמתם לשינוים החברתיים ולתפיסות עבודה מתקדמות. בנוסף, המשרד אישר את התקציב הנדרש להבניית מתווה צמיחה לעו"ס לעניין סדרי דין, לצורך הבניית מערך למידה לאורך פיתוחה של קריירה מקצועית ותוך העמקת הידע הנדרש. יצוין

כי מפגשי עמיתים של העו"סים לעניין סדרי דין במחלקות, הנערכים בהנחייתם של העו"סים המחוזיים מתקיימים באופן קבוע ומועלות בהם סוגיות מקצועיות לליבון והתייעצות, בנוסף להתייעצויות השוטפות המתקיימות גם בערוצים נוספים.

היבטים בטיפול המדינה בהתמכרויות למיניהן

הגופים המבוקרים: משרד לביטחון פנים, שירות בתי הסוהר, הרשות לשיקום האסיר, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הרשות למאבק בסמים ואלכוהול, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החינוך

ליקוי

1. איתור מכורים- לפי הערכת השירות להתמכרויות כ-120,000 איש בישראל סובלים מבעיית התמכרות, אך יותר מ-80% מהם אינם מקבלים משירותי הרווחה והבריאות טיפול בבעייתם. שירותי הרווחה: אף שרבים מהמכורים גרים עם משפחתם ואף שידוע שהמשפחה היא גורם חשוב בהנעת המכור לקבל טיפול, משרד הרווחה לא עשה די כדי לאתר את המכורים בקרב המשפחות המטופלות במחלקות לשירותים חברתיים (להלן - מש"ח) ולמסד את שיתוף הפעולה בין העובד הסוציאלי המטפל במשפחה (להלן - עו"ס המשפחה) לעובד הסוציאלי הייעודי לטיפול במכורים (להלן - עו"ס ההתמכרויות). מכורים רבים מקבלים טיפול בגין התמכרותם, אך לא פעם עו"ס המשפחה אינו מודע לבעיית ההתמכרות ולכן אינו מעורב בטיפול בה בקרב המשפחות שבטיפולו. אי-איתור בעיית ההתמכרות במשפחה יכול להשפיע על טיב הטיפול הסוציאלי שניתן למשפחה ולפגוע ביכולתה להיחלץ מסבך הבעיות שבו היא נתונה. מנגד, עו"ס המשפחה מזהה לפעמים מכורים מקרב אוכלוסיית מטופליו והם אף רשומים במאגר נתוני היסוד, אך השירות להתמכרויות לא הנחה את עו"ס ההתמכרויות לאתר ביוזמתם במאגר הנתונים של משרד הרווחה את הנזקקים שאותרו במש"ח כמכורים ואינם מקבלים טיפול בהתמכרותם. מצב זה יכול להביא לידי כך שהמכור אינו מקבל טיפול מתאים וגם משפחתו שאתה הוא גר, נפגעת. על משרד הרווחה לוודא כי עו"ס המשפחה במש"ח יודע לאתר את המכורים בקרב המשפחות שבטיפולו ופועל לשם כך. כמו כן על המשרד לוודא שעו"ס המשפחה מפנה את המכורים לטיפולו של עו"ס התמכרויות ככל שיש כזה במש"ח. על המשרד לקבוע נוהל מחייב לתהליכי העבודה שבין המש"ח ליחידות לטיפול בהתמכרויות, כך שהמידע הקיים בשירותי הרווחה יתועל לטיפול מיטבי במכורים המוכרים לשירותי הרווחה; על משרד הרווחה לבחון את היקף התופעה ואת מאפייני המכורים בטרם יקבע אם יש צורך בפיתוח מדיניות נפרדת לסובלים מבעיית התמכרות להימורים; על מנכ"ל משרד הרווחה לפעול בדחיפות להקמת מסגרות הטיפול הנדרשות לשיקום נשים מכורות תוך ניצול התקציב שיועד למטרה חשובה זו.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

1. מתקיימת עבודת מטה משותפת של גורמי המשרד שייעודה בניית נוהל שיעסוק בתהליכי העבודה בין המחלקות לשירותים חברתיים ועובדי השירות לטיפול בהתמכרויות. נוהל זה יאפשר לסנכרן את העבודה המשותפת של שני התחומים ולקדם הפנייה של פונים להם בעיית התמכרות ליחידות לטיפול בהתמכרויות.
עו"ס משפחה במחלקות לשירותים חברתיים משמש איש המקצוע המרכזי במחלקה בהתערבות עם פרטים ומשפחות ולצורך תפקידו הוא מסתייע בין השאר בעובדים סוציאליים ייעודים, מרכזים מומחים ובכללם עו"ס לטיפול בהתמכרויות ומרכזים מומחים לטיפול במכורים. עו"ס המשפחה עובר הכשרה לתפקיד שבה הוא רוכש ידע וכלים להערכת מצב משפחה ובכלל זה תחום ההתמכרות, בניית תכנית התערבות וניהול התערבות, כולל עבודה בממשק עם עו"ס ייעודי ומרכז מומחה והערכתה. המשרד מכשיר את עו"ס המשפחה לעבודה עם העו"ס הייעודי ובשירותים המומחים לצורך זיהוי תופעות ובכלל זה התמכרויות ולבנייה של תכנית ההתערבות. יודגש כי עו"ס משפחה מטפל במשפחות בעלות מאפיינים רבים ושונים ועם צרכים מגוונים (מעל 88 צרכים), כך שההכשרה מאפשרת לו התנהלות במגוון המאפיינים והצרכים וכך גם הסדרה גנרית של ממשקים ויחסי גומלין בינו לבין האמונים על טיפול באוכלוסיות ייעודיות.
היקף האוכלוסייה המטופלת בתחום ההימורים הידוע למשרד הינו כ-1000 פונים/ מטופלים. מצב דברים זה וגם ההגדרות המחקריות הקיימות (הרואות בהתמכרות לחומרים פסיכואקטיביים ולהתמכרות התנהגותית דפוס מקביל המאפשר מתן טיפול דומה) אינו דורש להערכת המשרד בהכרח לפתח מדיניות נפרדת לתחום ההימורים. יחד עם זאת, בזמן הקרוב עתיד להתבצע מחקר על ידי מפעל הפיס אשר ימפה את תופעת ההתמכרות להימורים בישראל וייתן מידע נוסף אודות התופעה, לאחר מכן ניתן יהיה להסיק מסקנות לגבי נושא המדיניות הנדרשת לגבי מהמרים. באשר לפתיחת מסגרות טיפוליות ייעודיות למהמרים - נפתחו שתי מסגרות אמבולטוריות גדולות בתל אביב ובחיפה (במימון הפיס) בליווי ופיקוח השירות לטיפול בהתמכרויות, הנותנות מענה ייעודי לאוכלוסייה זו (כ-100 מטופלים בכל מרכז יוכלו לקבל טיפול) ניתן יהיה להסיק מסקנות לאור פעילות זו באשר להכרח בהפעלת מסגרות ייעודיות אלו.
במסגרת תקציב שנת 2020, המשרד מתכנן להקים 3 מסגרות ייעודיות אמבולטוריות מטר"א נוספות למהמרים, כפיילוט

אשר ייבחן את היעילות במתן מענה ייעודי לאוכלוסייה זו.
טיפול בנשים – נעשתה פנייה בתחילת שנת 2019 לרשויות המקומיות בבקשה לפתוח 7 מסגרות טיפוליות לנשים מכורות, בנוסף ל-3 מסגרות שנפתחו בשנת 2018 בחלוקה על פי קריטריונים. באם תשובתן של הרשויות תהיינה חיובית, יוקצו מסגרות אלה לרשויות. מקלט חירום לנשים נמצא בתהליכי כתיבת מכרז ויוצא לפרסום על פי ההערכה במחצית שנת 2019.

תגובה
הרשות לשיקום האסיר

1. איתור מכורים – הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א) עושה כל שביכולתה על מנת לגייס אסירים בבתי הסוהר לטיפול מחוץ לכתלי הכלא, אם בשחרור המוקדם ואם בשחרור המלא ולהפנותם, לאחר גמילה פיזית, למרכזי מתדון, למסגרות אשר בפיקוח משרד הרווחה, יחידות לטיפול בהתמכרויות, או הוסטל ירושלים של רש"א.
נשים מכורות – הרשות לשיקום האסיר מפעילה הוסטל לנשים אשר כולל יחידה של מרכז יום לטיפול אינטנסיבי ללא לינה, אליו מגיעות נשים בעלות רקע התמכרותי, לאחר גמילה פיזית מסמים או מאלכוהול. ההוסטל נותן מענה טיפולי הוליסטי ואינטנסיבי, אשר מותאם לצרכים הקרימינוגניים של הנשים המטופלות, לרבות תיווך למענה פסיכיאטרי בעת הצורך.

ליקוי

2. מערכת הבריאות - איתור והפניה של מכורים המגיעים לחדרי המיון: בחדרי מיון בבתי החולים פועלים עובדים סוציאליים שאמורים לקשר בין החולה ומשפחתו, לרבות חולים מכורים, ובין גורמי הטיפול בקהילה. תפקיד העו"ס בחדרי המיון מאויש רק במשמרות בוקר בימי חול . אולם מרבית הפונים לחדרי המיון על רקע שימוש באלכוהול ובסמים מגיעים לחדרי המיון בשעות אחר הצהריים, הערב או הלילה ובסופי שבוע. יוצא שמכורים הפונים לחדרי המיון שלא במשמרת בוקר, אינם פוגשים עו"ס, ולכן אינם עוברים הערכה, ואם יש צורך בהמשך טיפול - הם אינם מופנים לטיפול בהתמכרותם לאחר שחרורם מחדר המיון. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי הפתרון הקיים לטיפול של עו"ס במכורים שפונים לחדרי מיון שלא במשמרת בוקר אינו מספק, שכן הזעקת עו"ס כונן בשעות האמורות נעשית רק במקרים חריגים שבהם נדרשת התערבות מיידית . על משרד הבריאות לבחון את הדרכים להפניית המכורים הפונים לחדרי המיון שלא במשמרת בוקר לגורמי הטיפול בהתמכרויות אם על ידי מתן שירותי עו"ס בחדרי המיון בכל המשמרות או בדרכים חלופיות. לפחות עליו

לוודא כי ניתן למטופלים ולמשפחותיהם מידע רלבנטי על אודות דרכי הטיפול שהם זכאים לו .

תגובה
משרד הבריאות

2. תפקידה של העו"ס בחדר המיון לפי חוזר מינהל רפואה של משרד הבריאות מ-14.6.01, בין היתר, לאבחן את המטופלים המכורים לסמים ואלכוהול, להעריך את הצרכים הפסיכוסוציאליים שלו המטופל ולקשר "בין החולה ומשפחתו לבין גורמי הטיפול בקהילה". בשעות העבודה (משמרת בוקר של ימי חול) הצוות הרפואי והסיעודי מזמן את העובדת הסוציאלית בהתאם להערכתם בצורך להתערבות עו"ס. בשעות הלילה, שבתות וחגים עו"ס כוננית נקראת ע"י הצוות המטפל במקרים חריגים בהם נדרשת התערבות מיידית כמו איתור וזימון בני משפחה לקטינים. שילוב עו"סים בחדרי מיון בשעות הערב, לילה ולסופי שבוע לא ניתן ליישום עקב אילוצי תקציב ותקנים. עם זאת, כאמור לעיל, בבתי חולים ישנם עובדים סוציאליים כוננים שתפקידם הינו מענה לפניות דחופות בשעות מעבר לשעות הפעילות.

תגובה
קופת חולים כללית

2. קופת החולים כללית בעד הרחבת מתן השירות של עו"ס במיון גם למשמרות צהריים וערב, מהלך שיחייב תוספת תקנים מתוקצבים ייעודיים לנושא זה ע"י המדינה.

ליקוי

3. קביעת מדעניות טיפול במכורים להימורים ולתרופות מרשם- מכורים להימורים: עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, כמעט 15 שנה מאז שמנכ"ל משרד הרווחה כלל את הסובלים מבעיית הימורים באוכלוסיית היעד לטיפול של השירות להתמכרויות - טרם פיתח השירות מדיניות ייעודית לטיפול במכורים להימורים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

3. כאמור בתגובת המשרד לליקוי 1 לעיל, היקף האוכלוסייה המטופלת בתחום ההימורים הידוע למשרד אינו גבוה, מצב דברים זה וגם ההגדרות המחקריות הקיימות (הרואות בהתמכרות לחומרים פסיכואקטיביים ולהתמכרות התנהגותית

דפוס מקביל המאפשר הפעלת מדיניות דומה ומתן טיפול דומה), אינו דורש בהכרח לפתח מדיניות נפרדת לתחום ההימורים. קבלת מידע מחקרי חדש והערכת איכות הפיילוטים המופעלים כעת בתחום התמכרויות להימורים יבהירו האם נדרש שינוי במתווה חשיבה זה.

תגובה
משרד הבריאות

4. בתאריך ה-11 לפברואר 2019 התקיימה פגישת סיכום עבודת הוועדה הבין-משרדית ובה השתתפו מנכ"לי המשרדים השותפים. הוצג דו"ח עבודת הוועדה והמלצות אופרטיביות ליישום המודל ולפעולות נדרשות בתחום. מנכ"ל המשרד פנה למנכ"ל משרד האוצר בבקשה להרחיב את היתר של מפעל הפיס ולהכליל את משרד הבריאות במענקים המועברים לקידום מניעה וטיפול במכורים להימורים. בעקבות פניית משרד הבריאות נקבעה פגישה ב- 07/03/19 עם מנכ"ל מפעל הפיס לבחינת הכללת המשרד בתקציב.

ליקוי

4. מכורים לתרופות מרשם: למשרד הבריאות אין מסד נתונים ארצי בנוגע להיקף המכורים לתרופות מרשם, ובלעדיו לא ניתן לגבש מדיניות בנושא .קופות החולים הגיעו להישגים מרשימים באיסוף דיגיטלי של מידע איכותי במשך עשרות שנים , וזה שנים שהן מובילות ברמה עולמית באיסוף ובתיעוד של מידע קליני על מבוטחיהן . לפיכך על משרד הבריאות להקים מסד נתונים מקיף ואמין בעניין ההתמכרות לתרופות מרשם שיתבסס על נתונים רלוונטיים שיתקבלו מקופות החולים, ולקבוע מדיניות בנושא לפיהם. על משרד הבריאות לגבש בהקדם את מסד הנתונים הארצי בנוגע להיקף תופעת השימוש לרעה וההתמכרות לתרופות מרשם, בין היתר על בסיס נתוני קופות החולים, ואף לפעול לאיסוף מידע גם מרופאים פרטיים באמצעות סקר או באמצעים אחרים.

תגובה
משרד הבריאות

4. מנכ"ל משרד הבריאות מינה וועדה שתעסוק בנושא התמכרויות לתרופות מרשם. כחלק מדיוני הוועדה ישקלו האפשרויות הנוגעות להקמת מסד נתונים רלוונטי תוך התחשבות בסוגיית הפרטיות. המלצות הוועדה יתורגמו להנחיות למערכת הבריאות, ויופצו במסגרת חוזר . כיוון עשייה

נוסף הינו מבחן תמיכה, אשר טיוטה הופצה להתייחסות גורמי מערכת הבריאות בחודש פברואר 2019.

ליקוי

5. הטיפול במכורים- שלב הגמילה הגופנית: שלב זה מתבצע לרוב במסגרות אשפוזיות שבאחריות משרד הבריאות (להלן - אשפוזיות). בשנת 2017 לא הושלם הטיפול ב-44% מהמטופלים באשפוזיות. משרד הבריאות לא הנחה את האשפוזיות לעדכן את שירותי הרווחה בנוגע להפסקת הטיפול וחזרתו של המטופל לקהילה. בשנת 2017 השלימו כ- 1,400 מטופלים את הטיפול באשפוזיות. אולם רק כ-400 מטופלים הופנו מאשפוזיות לטיפול במסגרות המשך. יוצא אפוא כי מרבית מסיימי הטיפול באשפוזיות אינם ממשיכים בתהליך הגמילה. על משרד הבריאות ומשרד הרווחה לבחון במשותף את הדרכים לשיתוף פעולה במקרים שמטופלים נושרים מטיפול הגמילה באשפוזיות. הפסקת רצף הטיפול בגמילה עלול לגרום לכך שהמטופלים יחזור להתמכרות. המשאבים שהושקעו בהם בשלב הגמילה הגופנית עלולים לרדת לטמיון. על משרד הבריאות ומשרד הרווחה לבחון במשותף את הדרכים לשיתוף פעולה במקרים שמטופלים נושרים מטיפול הגמילה באשפוזיות; לאסוף את הנתונים הרלוונטיים על המטופלים שלהם ולבחון את הדרכים לשיפור הרצף הטיפולי בין האשפוזיות שבאחריות משרד הבריאות למסגרות הטיפוליות שבאחריות הרווחה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

5. בשנת 2018 התקיימה ישיבה של נציגת השירות לטיפול בהתמכרויות עם פורום מנהלי אשפוזיות שייעודו הצגת השירותים הקיימים במשרד ובניית תהליך ההפניה של מטופלים מהאשפוזיות למסגרות המשך. הוחלט על בניית טופס ויתור סודיות ייעודי להעברת מידע אודות מטופלים במסגרות גמילה של משרד הבריאות לשירותי רווחה בקהילה. כעת, נבדק כיצד ניתן לבצע הצלבת נתונים של מטופלים באשפוזיות למול מטופלים במסגרות אמבולטוריות וחוץ ביתיות ברווחה. כמו כן, הוחלט על בניית נוהל המתייחס לרצף טיפולי בין אשפוזיות ומסגרות טיפוליות של המשרד (התהליך יתבצע עד אמצע שנת 2019).

תגובה
משרד הבריאות

5. משרד הבריאות בצע מספר פעולות בנושא:

א. בתאריך 13/11/18 הוזמנה סגנית מנהל השירות להתמכרויות במשרד הרווחה לפורום מנהלי אישפוזיות, אשר הציגה את כלל שירותי הרווחה והפניה למסגרות המשך בפני מנהלי האישפוזיות.
ב. מחלקת התמכרויות רעננה את נוהלי קבלה ושחרור מטופלים ממסגרת אישפוז בקרב צוותי המשרד.
ג. בבקרת איכות באישפוזיות ניתן דגש מיוחד לדרכי הפניה למסגרות המשך.
ד. הוחלט לקיים פגישה נוספת, מטפלים ועו"ס אחראים באישפוזיות עם השירות להתמכרויות, היות והם עובדים באופן יומיומי עם המסגרות בהמשך.
ה. המשרד בשיתוף ובהתייעצות עם הלשכה המשפטית במשרד בוחן בניית טופס ויתור סודיות נוסף, אשר מראש יאפשר העברת מידע למשרד הרווחה בכדי לשפר את רצף הטיפול. הוסכם כי זה יהיה רק עבור מטופלים המופנים באמצעות שירותי הרווחה, והביעו הסכמה לכך בכתב. לאחר קבלת אישור משפטי זה, משרד הבריאות יבחן את אופן הפעולה שבסופו יעודכן בנהלי קבלה למסגרת אישפוזיות.
ו. משרד הרווחה, שירות להתמכרויות בוחן מול וועדת מידע בין משרדי אפשרות להצלבת נתונים בכדי לאמוד את רצף הטיפול .
ז. המטופלים המגיעים לטיפול גמילה הינם אנשים הסובלים מהתמכרות כרונית, אשר בהגדרתה הינה מחלה עם התלקחויות חוזרות). על כן, אנו עסוקים כיום בחשיבה מחודשת על בניית מסלולי טיפול בהם חלק מהפונים שהם בעלי ניסיונות חוזרים לגמילה עם כישלונות רבים, חומרת התמכרות גבוהה וחסרי מסגרות תמיכה, יועברו למסלול של ייצוב תרופתי שלאחריו יופנו לטיפול תרופתי ממושך בקהילה.

ליקוי

6. טיפול בנשים מכורות: השירות להתמכרויות במשרד הרווחה והמחלקה להתמכרויות במשרד הבריאות המליצו כי הטיפול בנשים מכורות יתקיים במסגרות טיפול ייעודיות נפרדות המותאמות לצורכיהן הייחודיים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הבריאות כי עליו לבחון את הדרכים לארגן את מערך האשפוזיות כך שנשים מכורות יטופלו במסגרות ייעודיות להן. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018, לא הקים משרד הבריאות מסגרות כאלו לנשים בוגרות, ועד יולי 2018 העביר השירות להתמכרויות לרשויות המקומיות כ-350,000 ש"ח בלבד בעבור שני מרכזי מטר"א שנועדו לטיפול בנשים בקהילה. זאת אף שמשרד הרווחה ייעד תקציב ל-11

מרכזים לשנים 2017-2018. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הקמתם של ארבעה מרכזי מטר"א חדשים, אולם אין די בהקמתם של ארבעה מתוך 11 מרכזים שמשרד הרווחה ייעד להם תקציב לשנים 2017-2018. נוכח המחסור במסגרות ייעודיות לטיפול בנשים מכורות שעליו הצביע משרד הרווחה במסמך המדיניות שלו, על מנכ"ל משרד הרווחה לקבוע תוכנית עבודה רב-שנתית מדורגת המתבססת על זיהוי סדרי העדיפויות, כדי לפעול בדחיפות להקמת מסגרות הטיפול הנדרשות לשיקום נשים מכורות תוך ניצול התקציב שיועד למטרה חשובה זו.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

6. מעבר להקמת מרכזי מטר"א ייעודיים לנשים כמפורט בהתייחסות המשרד לליקוי מספר 1, המשרד מתכנן הרחבה נוספת של מרכזים אמבולטוריים לנשים - 5 מרכזים ייעודיים לנשים, בכפוף לתקציב שיינתן לנושא זה בשנת 2020. כמו כן, המשרד מתכנן הקמת יחידה לאימהות מכורות וילדיהן בשיתוף אגף ילד ונוער, בכפוף לתקציב ייעודי שיינתן בשנת 2020.

תגובה
משרד הבריאות

6. משרד הבריאות הקצה 4 מיטות למסגרת אישפוזית "לצידך" המיועדת לנשים בקצה (זנות וטרנסג'נדריות) הכולל צוות רפואי וסוציאלי נשי בלבד. האישפוזית פועלת מחודש מרץ 2018. בין החודשים 03/18/12/18 עברו טיפול כ - 48 נשים. חלקם הופנו לטיפול תרופתי ממושך וחלקן למסגרות המשך.
בנוסף, קיימת מסגרת אישפוזית "אלה" במתחם "רטורנו" אשר בה המשרד הרחיב את מספר המיטות מ 18 ל 24, אשר בחלוקה פנימית מיועדת למיטות בהפרדה לצעירות עד גיל 18, ולנשים צעירות עד גיל 35. באגף מקיימים חשיבה מחודשת על מכרוז כלל שירותי גמילה, אשר עתיד להתפרסם עד סוף שנת 2019, בליווי הגורמים הרלוונטיים לבחינת מדדי הצלחה בטיפול וחשיבה מחודשת על גיבוש צרכים לאוכלוסיות ייחודיות, ביניהן נשים.

ליקוי

7. טיפול לקוי של משרד החינוך במניעת התמכרויות- הפעלה חלקית של תוכניות למניעת התמכרויות: מחקרים בישראל מלמדים על שיעור גבוה של תלמידים שמדווחים על שתייה מופרזת והשתכרות ושימוש בסמים (להלן - התנהגויות סיכון). לדוגמה, במחקר שנערך בשנת 2014

דיווחו 23% מהבנים שלמדו במגזר היהודי והערבי בכיתות ו'-י"ב לפחות על אירוע אחד של שתייה מופרזת בחודש שקדם למחקר , ו- 27.9% מהבנים במגזר היהודי דיווחו על השתכרות לפחות פעם אחת בעבר ; 20.7% מהבנים במגזר הערבי דיווחו על שימוש באקסטזי או ב-LSD לפחות פעם אחת ב-12 החודשים שקדמו למילוי השאלון ; אחד מחמישה תלמידים דיווח כי החל להשתמש בסמים כבר בחטיבת הביניים. שימוש לרעה בחומרים ממכרים על ידי בני נוער עלול להוביל להתמכרות. למשרד החינוך יש תפקיד מרכזי במניעת התמכרויות, ואולם עלה בביקורת שהפעילות של משרד החינוך למניעת התנהגויות סיכון היא חלקית: מסקר שעשה משרד החינוך בסוף שנת הלימודים התשע"ח (ספטמבר 2017 - אוגוסט 2018) בקרב יועצות חינוכיות בבתי הספר בנוגע להפעלת תוכנית כישורי חיים במוסדות החינוך (להלן - סקר היועצות) עלה כי-30% מהיועצות החינוכיות בחטיבות הביניים ו-77% מהיועצות החינוכיות בבתי הספר היסודיים לא הדגישו בעבודה עם התלמידים את נושא מניעת השימוש באלכוהול ; 23% מהיועצות החינוכיות בחטיבות העליונות ויותר ממחצית היועצות בחטיבות הביניים (52%) לא הדגישו בעבודה עם התלמידים את מניעת השימוש בסמים. מינוי ממונים בית ספריים (להלן - מב"סים): בשנת הלימודים התשע"ח פעלו בישראל כ-2,000 בתי ספר על-יסודיים אך היו בהם רק 1,173 מב"סים. המחסור העיקרי בהם קיים במגזר החרדי, הערבי ובחינוך הממלכתי-דתי. המגמות המסתמנות בנוגע לשימוש בחומרים ממכרים בקרב תלמידים מעידות על הצורך שמשרד החינוך יבחן אם תוכניותיו למניעת התנהגויות סיכון והנחיותיו לגורמים המקצועיים נותנות פתרון מספק לבעיה. כמו כן עליו לפעול ביתר שאת כלפי מנהלי בתי הספר במגזר הערבי ובחינוך הממלכתי-דתי ולהמריצם למנות מב"סים במוסדותיהם.

תגובה
משרד הבריאות

7. אגף להתמכרויות במשרד בקש מהרשות החדשה לאלימות, אלכוהול וסמים האחראית על המניעה ותכלול בין המשרדים, לחדש מפגשים שותפים עם משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד הקליטה, ומשרד עבודה, רווחה והשירותים החברתיים בנושא מניעה.

תגובה
משרד החינוך

7. משרד החינוך משקיע משאבים רבים בקידום תכניות לפיתוח החוסן וכישורי ההתמודדות של תלמידי מערכת החינוך. תכניות למניעת שימוש בסמים, אלכוהול וטבק הן חלק מתכנית כישורי חיים העוסקת בפיתוח יכולות התמודדות

ופיתוח החוסן. המשרד פועל ליישום התכניות בהתאמה מגזרית ותרבותית.
הבחירה להדגיש בתכניות המניעה את נושא האלכוהול או הסמים, תלויה במאפייני הגיל, במאפיינים התרבותיים של ביה"ס, באירועים המתרחשים וכל זאת על פי שיקול דעת הצוות החינוכי. ישנם בתי הספר המדגישים בשנה מסוימת עיסוק בנושא אחד ובשנה אחרת מדגישים עיסוק בנושא אחר.
בנוסף, מעל 50% מיועצות חטיבות הביניים אמנם לא עסקו במניעת שימוש בסמים אך עסקו במניעת אלכוהול ובמניעת עישון באחוזים גבוהים יותר - 77% מהיועצות שהשיבו על השאלון עסקו במניעת אלכוהול ו 68% דיווחו כי עסקו במניעת עישון. שפ"י מגדיר נושאים רחבים המחייבים עיסוק עם בני נוער ומאפשר שיקול דעת, הרחבה, דיוק והעמקה בהתאם לצרכים.
כשבוחנים את הנתונים העולים מסקר כישורי חיים המצוטטים בדוח הביקורת, חשוב לקחת בחשבון את ריבוי הנושאים שיש לעסוק בהם במסגרת הזמן הנתון המוקדש לתכנית כישורי חיים, וכי ליועצים יש אוטונומיה בבחירת הנושאים בהתייחס למשאב הזמן המוגבל. נקודת המוצא כי שיח רגשי המתמקד בסוגיות רלוונטיות למתבגרים, כגון התמודדות עם לחץ חברתי, פיתוח חוסן ועוד, הנלמדים בכישורי חיים מידי שנה, מחזקים את כישורי ההתמודדות ומפחיתים התנהגויות סיכון. בהתייחס למינוי מובילים בית ספריים, מספר המב"סים במגמת עלייה. בשנת הלימודים תשע"ח פעלו 1,179 ובשנת הלימודים תשע"ט מונו 1,300 מב"סים נתון זה מצביע על מגמת עלייה והרחבת הכיסוי של בתי הספר על ידי מב"סים. כשהגידול בא לידי ביטוי גם במגזר הערבי, בחמ"ד ובמגזר החרדי. המשרד פועל להגדיל את מספר המב"סים ב-10% מדי שנה בבתי ספר נוספים העומדים בקריטריונים בכפוף למגבלות תקציב.

ליקוי

8. איתור והפניה של מכורים המגיעים למרפאות המשפחה בקופות החולים: בביקורת עלה כי קיימים הבדלים בהנחיות של משרד הבריאות לצוותים בחדרי המיון לעומת ההנחיות שניתנו למרפאות המשפחה: בעוד שהנחיית משרד הבריאות לצוות הרפואי בחדרי המיון היא שיש להפנות מכורים להמשך טיפול אצל גורמי המקצוע, הוא לא הורה למרפאות המשפחה בקופות החולים להפנות מכורים להמשך טיפול מקצועי בהתמכרותם. כך גם ביחס לעו"ס - בעוד חוזר מינהל רפואה מיוני 2001 קובע את אוכלוסיית המכורים באוכלוסיית היעד של עו"ס בחדר מיון - חוזר מינהל רפואה מיולי 2003 אינו כולל אוכלוסייה זו באוכלוסיית היעד של העו"ס בקופות. על משרד הבריאות להנחות את קופות החולים להגדיר את המכורים

כאוכלוסייה הנדרשת להתייחסות ייחודית ולהפנות אותם להמשך טיפול - בדומה להנחיות שנתן לחדרי המיון.

תגובה
משרד הבריאות

8. מנכ"ל המשרד מינה ועדה שתדון בנושאים אלו ותמליץ על שינויי מדיניות ככל שיידרש. עם זאת, החל מינואר 2019 מפקחים מטעם המחלקה להתמכרויות החלו להצטרף לצוות בקרה משרדי בקופות חולים, כאשר נושאים אלו נבדקים בשאלון ייחודי שנבנה לתחום זה.

סדרי מינהל ב"גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל"(קרן מפעלי שיקום)

הגופים המבוקרים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, "גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל", רשם ההקדשות – משרד המשפטים

ליקוי

1. ליקויים בהליך המינוי של מנכ"ל הקרן- במאי 2017 בחרה ועדת האיתור, שבראשה עמד ד"ר אביגדור קפלן (להלן - מנכ"ל משרד הרווחה), במנכ"ל הקרן המכהן. מנכ"ל משרד הרווחה לא וידא כי הליכי האיתור מתקיימים על פי הכללים המחייבים, ובכלל זה עמידה בתנאי הסף שנקבעו בתקנון, ובפועל נפלו פגמים בהליך. למשל, המועמד שנבחר בסופו של דבר לתפקיד מנכ"ל הקרן - מר ברמי - נבחר חרף העובדה שהוא לא עמד בתנאי הסף של השכלה אקדמית בעבודה סוציאלית או במדעי החברה או בתחום אחר הרלוונטי לעיסוקיה של הקרן, בהיותו בעל תואר אקדמי במדעי הרוח.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

1. מנכ"ל המשרד משתתף בוועדות איתור ובוועדות בוחנים רבות. נהוג כי המועמדים מגיעים לאחר סינון מקדים שנעשה על פי תנאי סף ברורים שנקבעו מראש. כך היה גם במקרה דנן, כאשר המועמדים הועברו לוועדת האיתור רק לאחר בדיקתם על ידי ועדת הסינון. ועדת האיתור התמקדה במידת התאמתם של המועמדים שעברו את הסינון למשרה ותרומת כישוריהם וניסיונם לתפקיד. במקרה של ספק לגבי עמידת מי מהמועמדים בתנאי הסף, היה מקום להביא זאת לפתחם של חברי ועדת האיתור. כך חודד וכך יונחו להבא העוסקים בדבר במסגרת עבודת ועדות האיתור העתידיות המתמנות במשרד.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

1. גשר מאמצת את המלצות מבקר המדינה בדבר הצורך בהקפדה יתרה על קיומם של תנאי הסף במכרזים השונים ומתחייבת להקפיד הקפדה יתירה בנושא זה. עם זאת, התוצאות וההישגים שהושגו על ידי גשר בתקופת כהונתו של המנכ"ל מדברים בעד עצמם.

ליקוי

2. חריגות בתנאי ההעסקה של מנכ"ל הקרן- החזר הוצאות אש"ל גלובליות: מבדיקת תלושי השכר של מנכ"ל הקרן מתברר שבניגוד לחוזה העסקתו, ובלא אישור ועד הנאמנים, הוא קיבל החזר הוצאות אש"ל חודשי קבוע בסך 1,500 ש"ח (להלן - החזר הוצאות גלובלי). ממאי 2017 עד סוף אוגוסט 2018 קיבל המנכ"ל החזר הוצאות גלובלי בסך 24,000 ש"ח. החזר הוצאות גלובלי אמור לכסות את עלות ארוחות הבוקר, הצהריים והערב של העובד הזכאי לכך. עובד כזה אינו אמור לדרוש ולקבל החזר נוסף בגין הוצאותיו עבור ארוחות, שכן מדובר בכפל תשלום. בביקורת נמצא כי נוסף על החזר ההוצאות גלובלי שקיבל המנכ"ל, הוא דרש מהקרן תשלום על ארוחותיו, באמצעות כרטיס האשראי של הקרן או החזרים מהקופה הקטנה שלה. עד יוני 2018 הסתכמו ההוצאות עבור הארוחות באמצעות כרטיס האשראי והקופה הקטנה בכ-13,000 ש"ח. מתן הלוואות למנכ"ל הקרן: נוהל הלוואות של הקרן קובע כי הלוואה לעובד הקרן תינתן רק מבנק מסחרי ובערבות של הקרן; הלוואה תינתן לעובד בעל ותק של יותר משנה בקרן. בניגוד לתקנון הקרן, הקובע כי ועדת ההלוואות היא שתאשר הלוואות לעובדים, כחמישה חודשים בלבד לאחר תחילת עבודתו בקרן ביקש המנכ"ל ממנהלת הכספים לאשר לו הלוואה מבנק מסחרי בסכום של 50,000 ש"ח (ב-60 תשלומים). בקשת ההלוואה לא הובאה לדיון בוועדת ההלוואות של הקרן וממילא לא דנה הוועדה בבקשה ולא אישרה אותה. ממלא מקום יו"ר ועד הנאמנים דאז לא חתם על ההלוואה למנכ"ל, כנדרש בטבלת זכויות החתימה של הקרן. המנכ"ל קיבל גם מפרעה ומקדמה בסך 30,000 ש"ח ולא החזירן בחודש העוקב, כנדרש. בכך הפכו המפרעה והמקדמה הלכה למעשה, להלוואה מכספי הקרן, וזאת בניגוד לנוהל ההלוואות שלה, שקובע כי הלוואות יינתנו רק מבנק מסחרי ולא מכספי הקרן. אשר להפיכת המפרעה והמקדמה שקיבל להלוואה, המנכ"ל בא בדברים ישירות עם מנהלת הכספים, הכפופה לו; הוא לא הביא את בקשתו לאישור ועדת ההלוואות, ולמעשה עקף אותה. גם ועד הנאמנים לא היה מודע להפיכת המפרעה והמקדמה להלוואה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

2. מנכ"ל המשרד הנחה את ועד הנאמנים לבחון את דרך החזר ההוצאות של מנכ"ל הקרן ולגבש נהלי עבודה סדורים, כדי למנוע כפל הוצאות ואי-בהירות בעתיד.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

2. גשר מאמצת את המלצת המבקר בנוגע להליך אישור תשלום אש"ל גלובלי למנכ"ל. נושא תשלום האש"ל הגלובלי יובא לדיון בוועד הנאמנים לצורך קבלת החלטה על הפסקת התשלום הגלובלי. ההלוואה שנלקחה על ידי מנכ"ל הקרן סווגה בטעות כהלוואה בערבות הקרן או כהלוואת עובדים. ההלוואה סווגה מחדש כהלוואה פרטית וגשר אינה ערבה ו/או קשורה עוד להלוואה זו.

ליקוי

3. ממצאי הביקורת בעניין ההלוואות שניתנו למנכ"ל מציירים תמונת מצב חמורה, ולפיה ניצל המנכ"ל את מעמדו והורה לכפיפה שלו - מנהלת הכספים - לשלם לו מכספי הקרן ולפרוס את ההחזר ל-24 תשלומים, בניגוד לנהליה. בדרך פעולתו עקף המנכ"ל הן את נאמני הקרן, שהיו אמורים לאשר את תשלום ההלוואה, המפרעה והמקדמה, והן את מנגנון הדיווח לרשויות המס בכל הנוגע להפיכתן של האחרונות להלוואה. מדובר בהטבה כספית שתבע לעצמו המנכ"ל וקיבל שלא כדין.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

3. בהנחיית ועד הנאמנים, מנכ"ל הקרן השיב את כל הכספים שקיבל שלא כדין. למניעת הישנות ליקוי זה, כלל העניינים הכספיים הקשורים למנכ"ל הקרן יובאו לאישור ועדת ההלוואות.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

3. החשבת המלווה עודכנה בדבר המפרעה והמקדמה על ידי מנהלת הכספים בדואר אלקטרוני. הערת המבקר על התנהלות לא תקינה בקבלת מפרעה ומקדמה על ידי המנכ"ל מקובלת על גשר ומנכ"ל גשר פעל להחזר המפרעה והמקדמה, עד תום שנת 2019. גשר פעלה לתיקון הליקוי בהתאם להמלצת הביקורת.

ליקוי

4. בונוס למנכ"ל הקרן: בשירות המדינה, להבדיל מחברות ממשלתיות, לא נהוג לתמרץ מנכ"לים באמצעות בונוס. כך גם בחברת משקם

חברה לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ (להלן - המשקם) , שלתנאי ההעסקה בה הושוו תנאי העסקתו של המנכ"ל. למרות האמור, במאי 2018 החליטה ועדת הכספים של הקרן להעניק למנכ"ל בונוס בשנת כהונתו הראשונה, מכיוון שעמד ב-92% מהיעדים שקבע גורם מקצועי חיצוני שהקרן שכרה את שירותיו. המנכ"ל היה אמור לקבל בונוס בשווי שלוש משכורות, לפי מנגנון התגמול שקבע אותו גורם מקצועי חיצוני, אולם בפועל אישר ועד הנאמנים בונוס של ארבע משכורות בסך כ-129,000 ש"ח. נוסף על כך קיבל המנכ"ל בונוס ביתר עבור כל אותה השנה, אף שעבד בקרן בשנת 2017 רק כשמונה חודשים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, על המנכ"ל להשיב בגין הבונוס כ-52,000 ש"ח. ההחלטה על מתן הבונוס למנכ"ל הקרן היא החלטה שאינה תואמת סדרי מינהל תקין ושהתקבלה במחטף של יו"רית ועד הנאמנים ; זו העלתה את הנושא לדיון והחליטה על תשלום הבונוס בלי לכלול זאת בסדר היום של ועד הנאמנים וללא אישור כל הנאמנים, כנדרש בחוק הנאמנות. התנהלות זו עולה עד כדי הפרת חובת נאמנותה של יו"רית ועד הנאמנים, לקרן ולמשתקמים. מדובר בהטבה כלכלית שניתנה למנכ"ל הקרן, שמקורה בכספי ציבור ושאינה עולה בקנה אחד עם אמות המידה הנהוגות בשירות המדינה ועם החלטות ועד הנאמנים מפברואר 2018. מתן הבונוס החריג למנכ"ל נוגד את חובתם של נאמני הקרן שלא לנהוג בבזבזנות, ולשמור על הקופה הציבורית לטובת מטרות ההקדש. מתן ההטבות הכלכליות למנכ"ל הקרן, אשר אמור לשמש דוגמה ומופת בכל הנוגע לשמירה על עקרונות המינהל התקין ועל נורמות אתיות, ובפרט בכל הנוגע לשימוש בכספי ההקדש, סותר עקרונות אלו.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

4. סוגיית תשלום הבונוס מעולם לא הובאה לאישור מנכ"ל המשרד. עם זאת, בעקבות דוח הביקורת, התבקש ועד הנאמנים לבחון את ביטול תשלום הבונוס ביתר. קרי, על פי כללי התגמול שנקבעו מראש ורק בגין החודשים בהם כיהן מר ברמי כמנכ"ל.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

4. במסגרת ההליך שהתקיים בזמן ביצוע הביקורת, כחלק מהדיונים שניהל חבר הנאמנים, הקדים המנכ"ל והחזיר מיוזמתו את מלוא סכום החלק היחסי של הבונוס. החלטת חבר הנאמנים, בדבר מתן הבונוס, נתקבלה בישיבת חבר הנאמנים דאז מיום 15 באוגוסט 2017. גשר מבקשת להבהיר כי בישיבה נכחו כל חברי ועד הנאמנים דאז, והישיבה המצויינת

בהערת הביקורת, הייתה ישיבה טכנית שאשררה החלטה זו בלבד ובישיבה זו לא התקבלה כל החלטה מהותית חדשה.

ליקוי

5. שימוש שלא כדין בכרטיס אשראי של הקרן - בספטמבר 2017, כארבעה חודשים לאחר שנכנס לתפקידו, החליט המנכ"ל להנפיק כרטיס אשראי לקרן, שמשמעותו יצירת התחייבויות לקרן, בלי שקיבל את אישור נאמני הקרן כנדרש. לפי טופס הבקשה לבנק להנפקת כרטיס האשראי, המנכ"ל הוא היחיד המורשה להשתמש בכרטיס. על טופס הבקשה לבנק חתמו המנכ"ל וסמנכ"לית הקרן, זאת בניגוד לכתב ההקדש, הקובע כי נדרשת חתימה של שני נאמנים על התחייבויות הקרן. מזכירת הקרן דאז, עורכת דין במקצועה, הצהירה בחתימתה כי בקשת התאגיד להנפקת הכרטיס נחתמה בסמכות, וכי מורשי החתימה שצוינו מורשים לחייב את החשבון באמצעות כרטיס חיוב. הצהרתה זו מנוגדת לנקבע בכתב ההקדש. בהנפקת כרטיס אשראי ללא אישור ועד הנאמנים חרגו המנכ"ל, הסמנכ"לית ומזכירת הקרן דאז מסמכותם ופגעו בחובת הנאמנות שיש להם כלפי הקרן. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שמזכירת הקרן (שמשמשת כיום בתפקיד היועצת המשפטית) אישרה כי בקשת הקרן להנפקת כרטיס אשראי נחתמה בסמכות.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

5. בעקבות דוח הביקורת, המשרד מעדכן כי ועד הנאמנים הכין נוהל הנפקה ושימוש בכרטיס אשראי, אשר יסדיר נושא זה בעתיד.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

5. גשר מקבלת את הערת הביקורת ולאורה ביטלה את כרטיס האשראי. בנוסף, חבר הנאמנים אישר נוהל התואם את דרישות רשם ההקדשות.

ליקוי

6. פגמים בתהליך העברת מטה הקרן לחולון- עם כניסתו לתפקיד פעל מנכ"ל הקרן להעברת מטה הקרן, שמנה כ-20 עובדים, ממשרדי ההנהלה ביפו (ששטחם 335 מ"ר) למבנה ששוכרת הקרן בשכונת תל גיבורים בחולון (להלן - המעבר לחולון) - מבנה ששטחו כ-830 מ"ר וששימש עד אפריל 2016 מרכז שיקום. לפי מנכ"ל הקרן, הסיבות

המרכזיות למעבר לחולון היו חוסר מקום בעקבות הגידול במטה הקרן; תשתיות ישנות; נראות ירודה של המבנה ביפו; והיעדר מקום חניה לעובדים ולאורחים המגיעים לקרן. לשם כך הוחל בשיפוץ המתקן שבחולון. הוצאות השיפוץ והמעבר לחולון הסתכמו בכ-700,000 ש"ח (כולל מע"מ). פגמים בתהליך קבלת ההחלטה על המעבר לחולון: נאמני הקרן שאפשרו את המעבר לחולון לא קיימו דיון מעמיק בסוגיית המעבר ולא בחנו את נחיצותו, את עלויותיו, את החלופות ואת המקורות התקציביים. הנאמנים גם לא בחנו אם הוצאה חריגה זו, בסכום של כ-700,000 ש"ח, תואמת את מטרותיה של הקרן, שהן בראש ובראשונה טיפול במשתקמים ובכלל זה בתנאי עבודתם.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

6. גשר אינה מקבלת את הערת הביקורת ומבהירה כי המעבר לתל גיבורים הינו יוזמה של מר ויקטור בר-גיל - מנכ"ל גשר לשעבר, ממאי 2015, מעבר שאף קיבל תמיכתו של יו"ר גשר דאז, עת ביקשו לבחון מעבר המרכז מפתח תקווה לתל גיבורים. אמנם בחינת המעבר לתל גיבורים החלה במסגרת שונה מהמעבר עליו הוחלט בסופו של דבר (מעבר המטה מיפו לחולון), אולם כבר אז כחלק מבדיקות המעבר בשנת 2015, נעשו בדיקות כלכליות.

ליקוי

7. פיצול התקשרות כדי להתחמק מחובת מכרז: אף שהמנכ"ל העריך את עלות השיפוץ בכ-700,000 ש"ח הוא פיצל את ההתקשרות לצורך השיפוץ לכמה התקשרויות כדי להימנע מפרסום מכרז. בשלב הראשון הנחה המנכ"ל את סמנכ"לית הקרן לבקש הצעות מחיר לשיפוץ בהיקף של 100 מ"ר בלבד. בכלל זה מסר לה את הפרטים של קבלן מעכו (להלן - הקבלן), שפנה באמצעות עוזר המנכ"ל, וביקש להשתלב כקבלן שיפוצים בקרן. לאחר בדיקת הצעות המחיר זכה הקבלן בשיפוץ השלב הראשון בהיקף של 100 מ"ר. באמצע נובמבר 2017 התכנסה ועדת המכרזים כדי להגדיל את היקף ההתקשרות ב-200 מ"ר נוספים. בדצמבר 2017 עדכן בדיעבד מנכ"ל הקרן את היועצת המשפטית דאז של הקרן שהוא "נאלץ לאשר תוספת של 300 מ"ר [סך הכול 600 מ"ר] נוספים לסיום פרויקט בניית משרדי מטה בתל גיבורים, בשל אי- היכולת לתכנן את גודל השיפוץ". כך גדל היקף השיפוץ לכדי 600 מ"ר - מלוא שטח המבנה שאליו היה אמור המטה לעבור.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

7. גשר מקבלת את הערת הביקורת בכל הנוגע לנוהל הרכש, נהלי המכרזים וההתקשרויות שנעשו בעניין. הקרן רואה בעניין הרכש והמכרזים אבן יסוד ביכולת של חבר הנאמנים לפקח על התנהלות גשר ומתחייבת להקדיש לכך את כל המשאבים הנדרשים הן בכדי להחיל נוהל רכש חדש ומסודר, הן בריענון נוהל המכרזים בגשר והן בהחלת חוק חובת מכרזים בשינויים מחויבים על גשר וזאת אף מבלי שגשר נדרשת לכך. וועדת מכרזים הינה וועדה חשובה מאין כמותה אשר חלק מתפקידה הינו ללוות ולפקח על הליכי המכרזים השונים בגשר.

ליקוי

8. עלות שיפוץ המבנה בחולון: כיוון שהעבודות שבוצעו בפועל לא תאמו את תיאור העבודות שנכללו בחשבוניות שהגיש הקבלן, ביקש משרד מבקר המדינה מהקרן פירוט של העבודות שבוצעו בפועל. המנכ"ל הגיש למשרד מבקר המדינה במאי 2018 מסמך "שיערוך פרויקט", המפרט את רכיבי השיפוץ (להלן - מסמך שיערוך הפרויקט). מהנדס מומחה מטעם משרד מבקר המדינה בחן את השיפוצים שבוצעו בפועל, אמד את עלותם והכין חוות דעת הנדסית המציגה את סיכום בדיקתו (להלן - חוו"ד הנדסית).לפי חוו"ד הנדסית שולם לקבלן תשלום ביתר בסכום של כ-127,000 ש"ח. עוד עלה כי מסמך שיערוך הפרויקט שהעביר המנכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2018 אינו תואם את העבודות שבוצעו בפועל, דבר העולה לכדי חשש למצג מטעה.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

8. גשר סבורה כי לא קיים פער בין חוות דעת המהנדס מטעם הקבלן לבין סכום השיפוץ ששילמה גשר.
יתר על כן, בכתב הכמויות של האדריכל אין דרישה להחלפה והתקנה של גופי תאורה, בעוד שבדוח הביקורת (חוו"ד המהנדס) ישנה התייחסות לעלות גופי התאורה, שאינם נדרשים במפרט.

ליקוי

9. שיפוץ גג המבנה בחולון: האופן שבו פעלה הקרן בכל הנוגע למכרז לשיפוץ הגג היה בלתי תקין: סמנכ"לית הקרן האריכה את תקופת המכרז המקורית על דעת עצמה מבלי לכנס את ועדת המכרזים, כדי

שזו תחליט בעניין; הקרן לא שמרה על הכללים המחייבים הגינות וסודיות בנוגע להצעות שהוגשו; ועדת המכרזים דנה בהצעות שהוגשו עוד בטרם הסתיימה תקופת המכרז ובסופו של דבר בחרה בהצעתו של הקבלן; והצעתו של הקבלן הוגשה לאחר כל שאר ההצעות והייתה נמוכה בכ-80,000 ש"ח מההצעה המקורית שהגיש עוד בשלב הצעות המחיר. עולה חשש כי המכרז הותאם במיוחד לקבלן. השתלשלות ההתקשרות לצורך ביצוע השיפוץ והתשלומים בגינו מציירים תמונה מדאיגה וחמורה ביותר בכל הנוגע לדרך פעולתו של מנכ"ל הקרן. המנכ"ל התחמק מקיום חובת מכרז באמצעות פיצול העסקה, והתקשר לשם ביצוע העבודה עם הקבלן. הוא פעל להגדיל את היקף ההתקשרות עם הקבלן משיפוץ של 100 מ"ר לשיפוץ של 600 מ"ר, תוך שהוא רומס ברגל גסה של נוהלי הקרן וכללי מינהל תקין. בהנחייתו להרחיב את ההתקשרות עם הקבלן ללא אישור מראש של הגורמים המוסמכים, ובראש ובראשונה ועד הנאמנים, ובהעמדתה של הקרן לפני עובדה מוגמרת של שיפוץ המבנה ודרישת תשלום בדיעבד - פגע המנכ"ל בחובת הנאמנות שיש לו כלפי הקרן ומעל באמון שנתנו בו נאמני הקרן. לא זו בלבד שהתשלום שולם בפועל לקבלן התבסס על הצעת מחיר שאינה תואמת את השיפוץ שבוצע בסופו של דבר, אלא שהקרן שילמה לקבלן סכומים ניכרים ביתר, שמוערכים בכ-127,000 ש"ח, עבור עבודות שלא בוצעו. צבר הליקויים לגבי הליכי אישור השיפוץ, ניהולו וביצועו מצביע על חריגה חמורה מסדרי מינהל תקינים.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

9. גשר מדגישה כי הצעת המחיר של הקבלן הייתה הנמוכה ביותר גם בהליך הצעות המחיר וגם בהליך המכרז. העובדה שבסופו של דבר הצעתו של הקבלן הייתה נמוכה ב- 80,000 ש"ח מהצעת המחיר הראשונה שלו הינה לתועלת גשר. מההיבט הפורמלי של קיום מכרז, גשר עמדה בעקרונות המכרז הפומבי, לרבות באופן שקוף ככל שניתן בנסיבות העניין. בוצע הליך הוגן ושוויוני, אשר הבטיח מתן הזדמנות הוגנת ושווה לכל אחד מהמתמודדים. בהערת אגב יצוין כי גם חוק חובת מכרזים מתיר עריכת מכרז ממוכן (אלקטרוני). עם זאת ולאור הערת הביקורת, בחן חבר הנאמנים את הנושא, בישיבתו ביום 30 בנובמבר 2018 וקבע כי להבא כל מכרז של גשר ילווה בליווי משפטי צמוד של יועמ"ש הקרן ויתופעל בהתאם להנחיותיו.

ליקוי

10. חריגות בהעסקת עובדים במטה הקרן -מינוי סמנכ"לית הקרן ושדרוג משרתה למשנה למנכ"ל: הקרן הוסיפה תפקיד חדש של סמנכ"ל

שאינו סמנכ"ל מקצועי, ללא אישור ועדת כוח אדם של ועד הנאמנים. חברי ועדת הקבלה שבחרו את הסמנכ"לית (שעד אותו מועד כיהנה כמנהלת הלוגיסטיקה) היו עובדי הקרן שהיו אמורים להיות כפופים לסמנכ"לית. כמו כן מנכ"ל הקרן החליט על קידומה של סמנכ"לית הקרן לתפקיד המשנה למנכ"ל ללא ביצוע עבודת מטה הכוללת ניתוח מקצועי כלשהו. הדבר נדרש ביתר שאת נוכח העלייה הניכרת בשכרה של הסמנכ"לית עקב השדרוג - בשיעור של יותר מ-70% משכרה!

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

10. המשרד מעדכן כי הקרן שוקדת על ניסוח תקן מסודר לכח אדם, אשר יובא לאישור סופי של ועד הנאמנים כבר במהלך שנת 2019.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

10. גשר מאמצת את הערת הביקורת. חבר הנאמנים הנחה את המטה להגיש לו רשימת תקנים מעודכנת, הכוללת תנאי העסקה ודרישות סף לכל תקן. פעולה זו בוצעה ברובה ואושרה בישיבה מיום 28.12.2018. במסגרת אישור התקנים, יישקל מחדש הצורך בתקנים מסוימים, לרבות של סמנכ"ל לקרן. לצורך כך ביקשה יו"ר חבר הנאמנים ממטה הקרן לבצע עבודת מטה אודות תפקידי המטה.

ליקוי

11. כשל בהליך מינוי היועצת המשפטית של הקרן: אף שמזכירת הקרן דאז התמודדה על תפקיד יועמ"ש הקרן - היא הייתה מעורבת בכתיבת תנאי המכרז לתפקיד. במעורבותה בניסוח תנאי המכרז לתפקיד שעליו התמודדה, בסעיף כזה או אחר - תפקיד שלבסוף אף הייתה המועמדת היחידה לו - נקלעה מזכירת הקרן דאז למצב של ניגוד עניינים חמור. היה עליה להימנע מכל מעורבות במכרז. כמו כן תקופת הניסיון שהוגדרה כתנאי סף לתפקיד הייתה קצרה בהשוואה לתקופת הניסיון שנדרשה לתפקידים מקבילים בקרן. מינוי היועמ"ש לקרן נעשה בלי שהוקמה לצורך כך ועדת קבלה, ובלי שוועדת הקבלה או ועד הנאמנים בחנו את כישורי המועמדת ואת התאמתה לתפקיד.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

11. המשרד מעדכן כי הקרן קיבלה את הערת הביקורת ותפעל למניעת יישנות ליקויים אלו בעתיד.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

11. מובהר כי הערות היועצת המשפטית באשר לקריטריונים היו טכניים במהותם ולא נגעו למהות. עם זאת, גשר מקבלת את הערת הביקורת באשר לחלקה של היועצת המשפטית בניסוח הקריטריונים במכרז לבחירתה ולוקחת הערה זו לתשומת ליבה לעתיד.

ליקוי

12. הצורך בשינוי מעמדה המשפטי של הקרן לשם הגברת הפיקוח על התנהלותה בביקורת עלה כי מנגנוני הפיקוח של ועד הנאמנים של הקרן היו רופפים. כך, במועד סיום הביקורת עדיין לא היו בוועד נציגי ממשלה, בניגוד לנקבע בכתב ההקדש; ועדות של ועד הנאמנים חסרות את ההרכב הקבוע בתקנון; הפיקוח של ועדת הביקורת לקה בחסר, ועוד.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

12. עוד בשנת 2018 במהלך כתיבת דוח הביקורת , מינה השר מנהלת בכירה במשרד כחברה בוועד הנאמנים. נציגת המשרד הונחתה להגביר את מעורבות ועד הנאמנים בבדיקות ובקרות עומק על התנהלות גורמי הקרן המוזכרים בדוח ובכלל. מינוי זה יתרום להעמקת הפיקוח מטעם המשרד אחר התנהלות הקרן. זאת ועוד, ממצאים חריגים ידונו בוועד הנאמנים וידווחו למשרד. גורמי המקצוע הרלוונטיים מטעם המשרד הונחו להגביר את פיקוחם אודות פעילות הקרן ועניניה הכספיים. כמו כן, הונחה חשב המשרד להגביר את הפיקוח על הקרן ופעילותה.

ליקוי

13. כבר בדוח משנת 2007 צוין כי על משרד הרווחה "לבחון אם המעמד המשפטי של הקרן, הקדש ציבורי, הוא המעמד המתאים להמשך פעילותה, נוכח היקף פעילותה והצורך לנהלה לפי שיקולים כלכליים".

ואולם מאז לא שונה מעמדה המשפטי של הקרן, והיא עדיין מתנהלת כהקדש ללא מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

13. השר הודיע כי בכוונתו לבחון מחדש את מעמדה המשפטי של הקרן, זאת בשים לב לאופי פעילותה, בהיבטים המשפטיים הרלוונטיים ומעל הכל - טובת האוכלוסייה המקבלת את שירותי הקרן. ככל שיימצא כי שינוי המעמד המשפטי הינו הדבר הנכון עבור הקרן, לצד שמירה על יכולת פיקוח מוגברת מטעם המשרד, המשרד יפעל , בכפוף להנחיית השר, ליישום השינוי בהתאם.

ליקוי

14. אף שרשם ההקדשות, שהוא המאסדר של פעילות הקרן, סבר כי פעילותה אינה תואמת את מעמדה המשפטי, שכן אין פיקוח מתאים על התנהלותה - טרם שונה מעמדה המשפטי. מנכ"ל הקרן מסר למשרד מבקר המדינה כי שר הרווחה התנגד לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן. על רשם ההקדשות, הממונה על מתן אישור ניהול תקין של הקרן, לבדוק לעומק את התנהלות הקרן ולבחון אם הליקויים שצוינו בדוח מצביעים על חריגה מכתב ההקדש ועל ביצוע פעולות בניגוד לחוק הנאמנות, ובכלל זה לוודא את השבת הכספים שהוצאו שלא כדין.

תגובה
רשות התאגידים, רשם ההקדשות משרד המשפטים

14. רשם ההקדשות ייבחן את הליקויים העולים מן הדוח ונמצאים בסמכותו. בכפוף לתוצאות הבדיקות, רשם ההקדשות ישקול הפעלת סמכויות מטעמו.

ליקוי

15. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הפעולות שביצע מנכ"ל הקרן כדי לקבל ממנה כספים שלא כדין על חשבון כספי הציבור. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בסוף ינואר 2019 היה מדובר לכל הפחות בכ-92,000 ש"ח. על המנכ"ל להשיב סכום זה לאלתר!

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

15. המשרד מעדכן כי מנכ"ל הקרן השיב את הסכום הנדרש בהתאם לתחשיב רואה החשבון מטעם הקרן, לאחר שהסוגיות הובהרו ולצד פעולות וחידוד נהלים למניעת הישנות מקרים אלו לא בעתיד.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

15. על פי תחשיבי רואה החשבון מטעם גשר המבוסס על תחשיב ביקורת המדינה, הסכום אותו השיב המנכ"ל בפועל הינו כמפורט להלן: 52,000 ש"ח בגין הבונוס - הוחזר במלואו ביוזמתו של מנכ"ל הקרן; 16,000 ש"ח בגין יתרת מפרעה (לאחר תוספת ריבית ומס הכנסה) - סך של כ- 8,518 ש"ח מוחזר החל ממשכורת פברואר 2019, היתרה כבר הושבה עד משכורת ינואר 2019; עם זאת, 24,000 ש"ח בגין הוצאות אש"ל גלובאליות - אושרו על ידי חבר הנאמנים באוגוסט 2017.

ליקוי

16. צבר הליקויים בעניין פעולותיו של המנכ"ל - בעיקר בכל הנוגע למעבר משרדי המטה והחריגה החמורה מסדרי מינהל תקינים ולקיחת כספים שלא כדין על ידיו בכל הנוגע לחריגות בתנאי העסקתו - מצביע על חשש חמור לפגיעה בטוהר המידות מצידו של המנכ"ל. ממצאים חמורים אלו מחייבים את ועד הנאמנים לשקול את סיום כהונת המנכ"ל, ולהתייעץ בעניין זה עם מנכ"ל משרד הרווחה, שעמד בראש ועדת האיתור.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

16. ועד הנאמנים דיווח כי הגיע לכלל מסקנה כי על מר ברמי להמשיך בתפקידו. לאור מסקנתם, ועל אף שהמשרד סבור כי אכן נעשו שגיאות על ידי מנכ"ל הקרן ועל ידי ועד הנאמנים, עדיין שגיאות אלה אינן מגיעות לכדי הצדקה להדחת מנכ"ל מכהן מתפקידו, וזאת בנוסף לעובדה שהביא לשיפור ניכר במצבה הכלכלי של הקרן והרחבת תפקודה, הכל תוך פרק זמן קצר יחסית. ועד הנאמנים התבקש לפעול לתיקון הטעויות אשר עלו בדוח הביקורת ולנקוט בכל האמצעים על מנת שליקויים אלה לא יישנו.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

16. חבר הנאמנים בחן את הליקויים המפורטים בדוח הביקורת וסבור כי ליקויים אלה אינם בתחום טוהר המידות, לא של המנכ"ל ולא של מנהלי ועובדי הקרן. חבר הנאמנים שקל את נושא כהונת המנכ"ל וסומך ידיו על עבודתו המסורה והחשובה, שהביאה את גשר לתוצאות החיוביות שהגיע אליהן, כולל בין היתר הגידול המרשים במספר מקבלי השירות אשר הוכפלו ואף למעלה מכך בתקופת כהונתו של המנכ"ל הנוכחי (עליה מ-5,000 ל-11,000 מקבלי שירות) ותהליך המעבר המורכב של מטה גשר לחולון שהביא ליצירת מרכז הפעילות הנגיש ביפו, לרווחת המשוקמים.

ליקוי

17. על שר הרווחה והחשב הכללי באוצר לפעול לשינוי מעמדה המשפטי של הקרן בהקדם ולחזק את גורמי הבקרה והפיקוח - אחרת, ספק אם כל כספי המדינה שמיועדים למשתקמים יגיעו ליעדם. חמור מכך - הקרן עלולה להיקלע שוב לגירעונות שיהיה על המדינה לכסותם.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

17. המשרד מבהיר כי בשנים האחרונות ובתקופתו של המנכ"ל הנוכחי התייצב מצבה הכלכלי של הקרן. לעניין שינוי מעמדה המשפטי של הקרן, הנושא נמצא בבחינה - ראה התייחסות המשרד לליקוי 13 לעיל. כמו כן, חבר הנאמנים של הקרן השתנה בחודשים האחרונים. בעקבות הצטרפות הנאמנים החדשים מונה חבר הנאמנים 6 נאמנים, בהם נציגת המשרד, רואה חשבון ועורך דין. גשר תפעל אל מול המשרד לצירוף נאמנים נוספים שזהותם תיקבע על ידי המשרד.
מנגנוני הבקרה על הפעילות של הקרן הוגברו ובין הפעולות המיידיות שננקטו לתיקון הליקויים ניתן למנות כדלקמן: ישיבות תכופות של חבר הנאמנים (לפחות אחת לחודש ומחצה); מנגנון עדכון כמעט על בסיס יומי של המנכ"ל מול יו"ר חבר הנאמנים כאשר זו משקפת את עיקרי הדברים לנאמנים באמצעות תכתובות שוטפות על בסיס שבועי; מינוי יושבי ראש מקצועיים לוועדות השונות: רואה חשבון כיו"ר ועדת הכספים, עו"ד כיו"ר וועדת ביקורת; הכנסת נהלי עבודה חדשים המשקפים מערכת של איזונים ובלמים בין עובדי הקרן לבין חבר הנאמנים.

ליקוי

18. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות ועד הנאמנים הנוכחי של הקרן; במקום לתקן את הליקויים החמורים שעליהם מצביע מבקר המדינה, אישר הוועד בדיעבד החזר הוצאות גלובלי למנכ"ל, את החזר ההוצאות בגין ארוחות ואת ההגדלה הרטרואקטיבית של שכרו בטרם חישוב גובה הבונוס שעליו להחזיר. אין לראות בהתנהלות זו אלא "הכשרת השרץ" שמחטיאה במופגן את מטרות דוח הביקורת - תיקון הליקויים והקפדה על מינהל תקין.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

18. כאמור, ועד הנאמנים התבקש לפעול לתיקון הטעויות אשר עלו בדוח ולנקוט בכל האמצעים על מנת שליקויים אלה לא יישנו. כמו כן, המשרד יגביר את הפיקוח על פעילות הקרן, באמצעות מינוי נציגים לוועד הנאמנים מקרב מנהלי המשרד, באמצעות גורמי המקצוע הרלוונטיים וחשבות המשרד ובאמצעות דיווחים שוטפים למנכ"ל המשרד.

תגובה
גשר שירותי השיקום התעסוקתי של ישראל

18. גשר מקבלת ומאמצת את הערות הביקורת והחלה מיידית בפעולות להגברת הפיקוח וחיזוק הממשל התאגידי של גשר. בין הפעולות ניתן למנות: הגדלה משמעותית של ישיבות חבר הנאמנים; עדכון על בסיס יומי בין המנכ"ל ליו"ר חבר הנאמנים; עדכון על בסיס שבועי של יו"ר חבר הנאמנים לנאמנים; חידוש עבודת הוועדות תוך מינוי אנשי מקצוע רלוונטיים כיושבי ראש לכל ועדה (עו"ד לוועדת ביקורת, רו"ח לוועדת כספים); בקשה ממשרד הרווחה להוספת נאמנים מטעם המדינה (כאשר נציגה אחת מטעם המשרד כבר מונתה ופועלת); תמלול והקלטת כל ישיבות חבר הנאמנים; הפרדת סמכויות בין מנכ"ל הקרן לחבר הנאמנים; עצמאות של חבר הנאמנים הבאה לידי ביטוי בכך שחלק מהישיבות אינן בנוכחות עובדי המטה והמנכ"ל, קבוצת ווצאפ ומייל פנימיות של חבר הנאמנים ללא נציגי המטה; השתלמויות של חבר הנאמנים עם אנשי מקצוע להבהרת תפקידם; קביעת תכנית עבודה שנתית למבקרת הפנים; ועוד.

ליקויים בתהליכי מינוי של בעלי תפקידים בכירים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ובמוסד לביטוח לאומי

הגופים המבוקרים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נציבות שירות המדינה, המוסד לביטוח לאומי

ליקוי

1. קידום עובדת שעברה עבירות משמעת לתפקידים בכירים- בדצמבר 2016, לאחר שנפטר מנכ"ל משרד הרווחה הקודם, מינה השר כץ את גב' אלול לתפקיד ממלאת מקום המנכ"ל. אומנם זה היה מינוי זמני, והוא נמשך בפועל פחות מחודש ימים, אך גב' אלול מונתה לתפקיד על אף התנגדותו הנוקבת והנחרצת של נציב שירות המדינה דאז למינוי, אף שבתקופה שקדמה למינויה היא עברה עבירות משמעת חמורות, שבעטיין ננזפה כאמור לעיל בשנת 2013 וקיבלה התראה זמן קצר לפני המינוי הזמני לממלאת מקום; אף שהיא לא נשאה קודם לכך בתפקידים בכירים וספק רב אם היא עמדה בתנאי הכשירות הנדרשים לו, אשר נדרשים גם מממלא מקום. משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב נציב שירות המדינה לממצאי הביקורת בעניין גב' אלול. על נציבות שרות המדינה לבחון את תקינות המכרז לנוכח ממצאי הביקורת.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

1. ביום 9/12/2016, נפטר במפתיע המנכ"ל הקודם, עו"ד אליעזר יבלון ז"ל. הגב' אלול כיהנה בעת פטירתו כראש המטה והייתה אמונה על הכנת תקציב המשרד שבו הבטיח השר את מימוש מדיניותו. היות והגב' אלול הכירה היטב את עבודת המנכ"ל, מינה אותה השר כממלאת מקום לתקופה זמנית עד לאיתור מנכ"ל אחר. יודגש, כי מינוי זה הינו בסמכותו המלאה וכך עשה. התנגדותו של נציב שירות המדינה דאז למינוי אינה רלוונטית שכן החוק קובע כי על השר לקיים חובת היוועצות בלבד. לא היה צורך באישורו של הנציב למינוי והשר פעל על פי דין. עברה המשמעתי של הגב' אלול כלל שני הליכים משמעתיים פנים משרדיים, שהסתיימו זה מכבר ומצויים ברף הנמוך של עבירות המשמעת. עיקרו של עבר משמעתי זה נעוץ בנסיבות פנים משרדיות קשות כתוצאה מתלונות הדדיות.

ליקוי

2. שבוע לאחר שנכנס מר קפלן לתפקיד מנכ"ל משרד הרווחה, וכחודש לאחר שניתנה לגב' אלול התראה בעקבות ההליך המשמעתי בגין דיווחים כוזבים, מינה מר קפלן את גב' אלול לתפקיד יו"ר ועדת המכרזים המשרדית ולחברה בוועדת התמיכות המשרדית. יש טעם לפגם בכך, ששבוע לאחר כניסתו של מר קפלן לתפקיד מנכ"ל משרד הרווחה, וכחודש לאחר שההליך המשמעתי שהתנהל כנגד גב' אלול בגין דיווחים כוזבים הסתיים בהתראה, מר קפלן מינה אותה ליו"ר ועדת המכרזים ולחברה בוועדת התמיכות המשרדית.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה, והשירותים החברתיים

2. תפקודה של ועדת המכרזים טרם המינוי היה לקוי. הועלו טענות קשות בנוגע לתפקודו של העומד בראשה מזה זמן רב. מדובר, בתפקיד רגיש ובעל אחריות להתקשרויות בהיקף של מיליארדי שקלים. מר קפלן סבר כי בתפקידים רגישים מסוג זה, חייבים לרענן את הרכב הוועדות וראה הכרח לעשות זאת מוקדם ככל הניתן. נכון לציין כי בין מר קפלן לבין הגב' אלול לא הייתה כל הכרות קודמת בעת כניסתו לתפקיד. הראשון סבר כי בהיותה ראש המטה שלו יהיה זה נכון למנותה לתקופה זמנית כיו"ר הוועדה. מינויה של גב' אלול נעשה על פי כל כללי המנהל התקין וחוק חובת המכרזים. עברה המשמעתי של הגב' אלול עולה בקנה אחד עם דרישות החוק ואף אין בו כל פסול מבחינה אתית.

ליקוי

3. גב' אלול הגישה מועמדות לתפקיד סמנכ"לית בכירה ומנהלת אגף תקון. חמש פעמים נדחו מועדים שנקבעו להתכנסות ועדת הבוחנים למכרז, בין היתר משום שהנהלת משרד הרווחה נמנעה מלהוציא את מכתב ההתראה לגב' אלול. הוועדה בחרה פה אחד בגב' אלול לתפקיד. התנהלותו של מנכ"ל משרד הרווחה, שהיה חבר בוועדת הבוחנים, הטילה פגם בהליך המכרז: הוא שוחח עם גב' אלול ערב המכרז; הוא גילה באוזניה את דעתו וכוונתו לבחור בה לתפקיד. כל זאת בניגוד לכללים בעניין זה. לאחר המכרז הוגשו לאגף המכרזים בנש"ם השגות על המכרז בדבר ניסיונה הניהולי של גב' אלול. אגף המכרזים ביקש ממר קפלן לקבל בעניין זה את התייחסותו המקצועית של אחד מבין שלושה בעלי תפקידים רלוונטיים שצוינו בבקשה. בתיאום עם גב' אלול עצמה בחר מר קפלן אחד מבין שלושת בעלי התפקידים האמורים. כך פעלו מר קפלן וגב' אלול בניגוד עניינים חמור.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

3. הגב׳ אלול התמודדה במכרז פומבי לתפקיד סמנכ״ל בכיר, ראש מנהל סיוע לבתי משפט ותקון. מר קפלן השתתף בוועדת הבוחנים למשרה זו כחודש וחצי לאחר כניסתו לתפקיד, ומבלי שהייתה לו היכרות קודמת עם גב׳ אלול.
יצוין כי הליקויים המפורטים בדוח הביקורת מתייחסים למינויים שטופלו ואושרו בחודשים הראשונים לכהונתו של מר קפלן כמנכ״ל המשרד. יוער כי, טרם תחילת כהונתו במשרד, עבד מר קפלן שנים רבות במגזרים שונים שבהם תהליך מינויי בעלי תפקידים בכירים שונה במהותו, מזה הקיים בשרות המדינה. כדי למנוע הישנות ליקויים בכל הנוגע להליך המינויים, המשרד מציע שנציבות שרות המדינה תפרסם תדריך לנושאי משרה בכירים המצטרפים לראשונה לשרות המדינה בו יפורטו הכללים לפיהם עליהם לנהוג בכל הקשור להשתתפות בוועדות בוחנים או בוועדות איתור. הגב׳ אלול נבחרה פה אחד ע״י חברי הוועדה וזאת, לאחר דיון מעמיק בוועדה והתייחסות חבריה למידת התאמתם של המועמדים השונים. בין היתר, התייחסה הוועדה לעברה של הגב׳ אלול. לדעת המשרד נהוג ואף ידוע כי מנהלים מגיעים למכרזים כאשר הם מכירים את המועמדים מתוך המשרד ומגובשים לגבי המועמד המתאים ביניהם. לדעת המשרד, טוהר המכרז איננו נגזר מכך שלחבר ועדת הבוחנים דעה מגובשת לגבי מועמד זה או אחר, אלא משוויון ההזדמנויות שניתן לכל המועמדים להציג את מועמדותם בוועדת בוחנים.
מנכ״ל משרד אמור להיות שותף בבחירת בעלי תפקידים הכפופים אליו וביתר שאת ביחס לבחירת סמנכ״ל בכיר במשרד. כאמור, גב׳ אלול כיהנה בתפקיד ראש מטה המנכ״ל וכל היכרות והתרשמות ממנה היו על בסיס תקופת העבודה המשותפת בהיותו הממונה הישיר שלה. לאור זאת, המשרד דוחה את הערת הביקורת המייחסת למר קפלן התנהלות בניגוד עניינים.
לעניין פניית אגף המכרזים בנש״מ למשרד לקבלת התייחסות מקצועית של אחד מבין שלושת בעלי התפקידים הרלוונטים שצויינו בבקשה. מר קפלן בתיאום עם גב׳ אלול המליץ על אחד מהם. מר קפלן סבר כי אין כל פסול בכך שבחלוף זמן קצר אחרי תחילת עבודתו במשרד, ייווצע גם בגב׳ אלול לגבי דמות אובייקטיבית שתוכל לספק חוות דעת אודות ניסיונה הניהולי, כאשר הדמות שנבחרה צוינה במכתב הנש״ם.

ליקוי

4. מינוי היועצת המשפטית של משרד הרווחה- השר כץ וגב׳ אלול, בתפקידה כממלאת מקום המנכ״ל, פעלו להשיב את היועצת המשפטית של משרד הרווחה לתקן של סגנית ולא להאריך את תקופת הניסיון שניתנה לה, זאת בניגוד להנחיה המפורשת של היועץ המשפטי לממשלה ושל נציב שירות המדינה דאז. התנהלות זו היא הפרה בוטה של כללי מינהל תקין ושל הנחיות הגורמים המוסמכים.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

4. המנכ״ל הקודם עו״ד אליעזר יבלון ז״ל התריע בפני השר ובפני היועמ״ש על תפקודה הלקוי של המחלקה המשפטית במשרד. במכתב לנציב שירות המדינה מיום 6.12.2016 ציין כדלקמן: ״מאחר ואני לא נדרש לחתום על מסמך המאשר את חוזה העסקתה של ... כיועצת המשפטית של המשרד, יש למצב שנוצר השלכות אופרטיביות ניהוליות בתחום סמכות ואחריות בעבודת המשרד. אני מניח שהדבר נשקל על ידך. אני שומר על זכותי להביע את דעתי המקצועית באשר לאופן תפקודה ... במועד מאוחר יותר לכשאדרש.״ לפיכך נמצא כי היועצת המשפטית של המשרד נבחרה לתפקידה בניגוד לדעתו. במהלך עבודתה הביע המנכ״ל הקודם מורת רוח מתפקודה בפרט, ומתפקוד המחלקה בכלל וביקש שלא להאריך את כהונתה בתום תקופת הניסיון. לאחר מינויו, המנכ״ל החדש ביקש להאריך את תקופת הניסיון שלה בתפקיד כדי לאפשר לו לעמוד על תפקודה ואכן תקופת ניסיון זו הוארכה בהסכמתה ובאישור היועמ״ש לממשלה.

ליקוי

5. מינוי מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים- מר קפלן סיכם עם השר כץ שעובד ב׳ ימונה לתפקיד מנהל אגף מעונות יום ומשפחתונים (להלן - מעונות יום), ובפברואר 2017 הוטל עליו לבצע את התפקיד. באפריל 2017 פורסם מכרז בין-משרדי לתפקיד זה, ועובד ב׳ הגיש את מועמדותו. אגף המכרזים בנש״ם הודיע לעובד ב׳ כי הוא לא עומד בתנאי הסף לתפקיד, ואי אפשר לאשר את מועמדותו. עובד ב׳ ערער על ההחלטה, ומר קפלן הפציר לעשות ״כל מאמץ״ לקבל את הערר שהגיש עובד ב׳. כך, מר קפלן סימן מועמד לתפקיד הדורש מכרז ופעל באופן אקטיבי למנותו לתפקיד. נש״ם פסלה את מועמדותו של עובד ב׳ למכרז בשל אי-עמידה בתנאי הסף. מר קפלן, שהיה חבר בוועדת הבוחנים, גילה ליועץ השר, עוד טרם התכנסות הוועדה, את דעתו כי המועמדות האחרות לא מתאימות לתפקיד, וסלל את הדרך למכרז

פומבי. עד 1.7.18 לא התפרסם מכרז פומבי לתפקיד מנהל מעונות יום ועובד ב' עדיין מילא תפקיד זה בהטלת תפקיד. מהביקורת עלה כי מר קפלן החליט מבעוד מועד, וטרם התכנסות הוועדה, מה יהיו תוצאות המכרז. כך הוא פעל בניגוד לדיני המכרזים, דינים המחייבים מתן הזדמנות שווה והתנהלות ללא דעה קדומה. השר כץ ומר קפלן פעלו למען מינויו של עובד ב' אף שלא עמד בתנאי הסף למשרה ובניגוד לכללי מינהל תקין. על מר קפלן להימנע מלהתערב באופן שיש בו כדי להשפיע בדרך שאינה תקינה על תהליכי מינוי.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

5. בתאריך 25.2.2019, עובד ב' זכה על פי כל דין במכרז של נציבות שירות המדינה ומשמש כיום בתפקיד מנהל אגף בכיר, מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך בהצלחה. יצויין כי מעבר להיותו ראוי למינוי הוא הצליח להבריא מחלקה "חולה" ולהגביר תפוקות באופן ניכר.
הרקע למינוי: אגף מעונות יום ומשפחתונים היה במשבר חמור כאשר זרוע העבודה עברה ממשרד הכלכלה למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. האגף, שכל תכליתו מתן שירות להורים במעונות מסובסדים, פעל בתחלופה של ארבעה מנהלים לאורך 4 שנים. גב' מיכל צוק, הממונה על התעסוקה דאז, הציעה למנות לתפקיד זה, את עובד ב' בנוסף לתפקידו כמנהל מחוז הדרום של זרוע העבודה ואכן העובד מונה לתפקיד וממלא אותו בפועל מאז 1.2.2017.
יודגש כי תפקידו של עובד ב' כמנהל מחוז דרום של זרוע העבודה הינו בדרג בכיר, מתח הדרגות הינו זהה לתפקיד מנהל אגף בכיר מעונות יום ומשפחתונים, והטלת תפקיד נוסף לא היטיבה עמו אלא הוסיפה לו נטל עבודה משמעותי שהתווסף לתפקידו הקודם. יוער שעל פי הנוהג הקיים בשירות המדינה היה באפשרות עובד ב' לפנות לנש"מ ולבקש להעבירו מתפקיד בכיר מסוים לתפקיד בכיר מקביל, לצד בדיקת תיאור התפקיד. עקב העדר בקיאות של העובד בנהלי נש"מ לא נבחנה אופציה זו על ידו.
בתאריך 6.4.2017 פורסם מכרז לתפקיד שהתבסס על תיאור תפקיד ישן של משרד הכלכלה, לדעת המשרד, תנאי הסף בו היו שגויים, לא סבירים ולא רלוונטיים לדרישות התפקיד בפועל. מועמדותו של עובד ב' נפסלה עקב אי עמידה בתנאי סף שנקבע כאמור על ידי משרד הכלכלה ובסמכות משרד הרווחה לשנותם בהליכים המקובלים המתבצעים לעיתים תכופות.
יודגש, שהכרות עם עובדי המשרד וגיבוש דעה על יכולתם ומידת התאמתם לתפקיד אין בה משום יצירת ניגוד עניינים ואין בה משום זיהום תהליך המכרז. בתחילת כל מכרז נדרשים

חברי ועדת הבוחנים לחתום על הצהרת העדר ניגוד עניינים ונציג נש"מ חוזר ומבהיר במפורש שהיכרות במסגרת העבודה איננה יוצרת מצב של ניגוד עניינים, שאם לא כך היו פני הדברים לא ניתן היה לקיים מכרזים. למעלה מן הצורך, יובהר שוב כי לא הייתה למר קפלן, לשר וליועץ השר כל היכרות מוקדמת עם עובד ב' וכי גם במקרה זה ההיכרות וההתרשמות המקצועית הייתה רק על בסיס העבודה המשותפת.

ליקוי

6. מינוי סמנכ"ל בכיר (תשתיות ותפעול)- מר קפלן פעל יחד עם גב' אלול ובידיעת השר להעביר את ניהול תחום המכרזים וההתקשרויות בדרך של העברת סמכויות באופן פרסונלי - מעובד אחד לעובד אחר: מר קפלן העביר מתפקידו את מנהל אגף רכש ומכרזים והטיל על עובד ג' את התפקיד וגילה את דעתו כי בכוונתו לשדרג את תפקידו של עובד ג'. בהמשך היה מר קפלן חבר בוועדת הבוחנים במכרז לתפקיד סמנכ"ל תשתיות ולוגיסטיקה שעובד ג' נבחר בו לתפקיד. גם במקרה זה פעל מר קפלן בניגוד לכללי מינהל תקין.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

6. יצויין כי מרבית שירותיו של המשרד לציבור ניתנים באמצעות מיקור חוץ. היקף הרכש החברתי של המשרד עומד על 9.5 מיליארד ש"ח בשנה ואחד הכשלים החמורים שהתגלו למר קפלן מיד עם כניסתו לתפקיד היה התפקוד הלקוי של אגף משק ומכרזים, ובמיוחד של העומד בראש האגף.
התנהלותו הכושלת של מנהל אגף המכרזים: באחריותו להליכים האיטיים, המסורבלים, המיושנים הכרוכים בבזבוז כספי ציבור שהתבטאו בהתקשרויות בלתי סבירות בעליל היתה ידועה. לכך מתווספות שורת פניות ותלונות באשר להתנהלותו כמנהל מעון. בין היתר, תלונה מיום 9.1.2019, שהועברה לידי המשרד מנציגות דיירי המעון ומלינה על יחס משפיל ומזלזל מצידו, אלימות מילולית, התעלמות מבעיות רפואיות של הדיירים, התעלמות מליקויים כגון, היעדר חימום למבנה, מים חמים, ועוד.
לאור זאת, ובסדר עדיפות ראשון פעל מר קפלן להעבירו מתפקידו, בהסכמה, ומבלי לפגוע בתנאי העסקתו. המנכ"ל לא ראה כל פסול בהעברת עובד מתפקיד עקב תפקוד ירוד (גם מהטעם שאולי בתפקיד חלופי אחר תרומתו של אותו עובד למשרד ולשירות הציבורי תהא גבוהה יותר) ולמנות במקומו עובד ותיק אחר מהמשרד.

עובד ג' ניהל באותה עת את אחד המעונות שמפעיל המשרד, ומיום 14.6.2017 הוטל עליו התפקיד של מנהל אגף משק ומכרזים בנוסף לתפקידו. במקביל, התפרסם מכרז סמנכ"ל בכיר לתשתיות ותפעול שהיא משרה שונה לגמרי מהמשרה של מנהל אגף רכש ומכרזים. סמנכ"ל בכיר לתשתיות ותפעול אחראי בנוסף לאגף רכש ומכרזים גם על תחום הפעילות של המהנדס הראשי ועל אגפי הבנא"מ בשתי זרועות המשרד (עבודה ורווחה). ועדת הבוחנים התכנסה ביום 10.9.2017 ובחרה בעובד ג' לתפקיד. המנכ"ל תמך בבחירתו של עובד ג' והיה אחד מתוך ארבעת חברי ועדת הבוחנים שהתנהלה על ידי נש"מ ללא כל דופי ולדעת המשרד, לא נפל שום פגם בתהליך המתואר לעיל.

ליקוי

7. המוסד לביטוח לאומי - מועצת הבט"ל - בחוק הבט"ל נקבע כי הרשות העליונה של הבט"ל היא המועצה. בתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958 (להלן - תקנות המועצה), נקבע כי במועצה יכהנו 56 חברים וכי למועצה ימנה השר נציגים של ארגונים שונים, ובהם נציגים של ארגוני עובדים ושל ארגוני מעסיקים. הוועדה לבדיקת מינויים פועלת, בין היתר, לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לתפקיד חברי מינהלה ומועצה בבט"ל, והיא נדרשת לבדוק את כשירותם של כ-25% מחברי המועצה בלבד. אשר ל-75% הנותרים ששר הרווחה מעורב במינויים, רק היועץ המשפטי של הבט"ל (להלן - יועמ"ש הבט"ל), הכפוף לשר הרווחה, כותב את חוות דעתו. המועצה רשאית למנות ועדות מבין חבריה או שלא מבין חבריה. במועצה פועלות 16 ועדות. למעט בוועדת המינויים, לא נקבעו בתקנון הוראות ביחס למספר החברים בוועדות ומספרם נקבע באופן אקראי. הרכב הוועדות, למעט ועדות אבטלה ומילואים, נקבע אף הוא באופן אקראי. משרד מבקר המדינה סבור כי יוזמת השר כך לצמצם את מספר חברי המועצה כדי לאפשר לה למלא את תפקידה באופן יעיל מבורכת. עם זאת על השר לקיים עבודת מטה כדי לבחון מהו התמהיל הרצוי של חברי המועצה ומה מספרם המיטבי. על מועצת הבט"ל לבחון מהו המספר המיטבי של חברים בכל ועדה ולקבוע זאת בתקנון המועצה. כן ראוי שהמועצה תקבע מספר מרבי של ועדות שחבר מועצה יכול לכהן בהן ומה יהיה הרכב כל ועדה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

7. השר סבר כי הרכב מועצת הביטוח הלאומי הוא בלתי סביר וכך גם מספר הוועדות. יצוין כי השר, לאור ניסיונו בכהונה זו ומתוקף תפקידו בעבר כיו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות

של הכנסת, הורה להעביר חקיקה המבקשת להקטין את מספר החברים במועצת הביטוח הלאומי מ-56 חברים ל-19 ואף הביא לאישור הכנסת ביום 3.7.2018, את התקנה בנידון שתכנס לתוקף מעת מינוי המועצה הבאה. השר נלחם במהלך הקדנציה לשמור על עצמאותו ותפקודו של המוסד לביטוח לאומי וניתוקו ממשרד האוצר לטובת כלל מבוטחי המוסד לביטוח לאומי.
המלצות הביקורת בעניין תפקוד מועצת המוסד לביטוח לאומי הינם בבחינת "התפרצות לדלת פתוחה". השר מקבל את המלצת הביקורת לבצע עבודת מטה על הרכב הועדות, תפקידן וכשירותם של ממלאי התפקידים בהם ולפרסם הוראות חדשות בנידון.

ליקוי

8. מינוי מומחים וחבר מועצה המקורבים לשר למועצה ה-15- בתקנות המועצה נקבע כי שר הרווחה ימנה גם שישה מומחים לחברי מועצה. לכל אחד מהמומחים שמינה השר יש קשר אליו, עליו הצהיר המומחה: ארבעה מהמומחים כיהנו בתפקידים שונים בתעשייה האווירית (להלן - תע"א) או בוועד העובדים של התע"א , מומחית אחת פעילה בסיעת "עוז" בהסתדרות - הסיעה שהקים השר כץ, ומומחה אחד, רופא, טיפל באביו המנוח של השר. יש טעם לפגם בכך שלכל ששת המומחים שמינה השר כץ למועצה יש קשר ארוך שנים אליו. גם חבר מועצה מטעם ההסתדרות שהשר נדרש לאשר את מינויו למועצה ה-15 היה קשור לתע"א ולשר. הביקורת העלתה כי עד המועצה ה-15, כולל, מונו למועצה מומחים בלי שנקבעו תבחינים הנוגעים למינוים, לתחומי מומחיותם או לדרישות סף שצריך לעמוד בהן כל אחד מהם. הלכה למעשה, ניתן היה למנות כל אדם ל"מומחה". בשל החשיבות הרבה שיש לפעילות המועצה, יש מקום שהשר יקבע בתקנות מהן דרישות הסף ואילו כישורים נדרשים מהמומחים השונים ולא להסתפק בקביעה כללית שלפיה יש למנות מומחים מתחומי מומחיות הרלוונטיים לבט"ל. המועצה, כמפקחת על פעולות הבט"ל והנהלתו, צריכה להיות בלתי תלויה. מינוי של חברי מועצה שיש להם קשר לשר עשוי לעורר בהם תחושת מחויבות לשר ולגרום להם לפעול לפי רצונו ולא בהתאם לשיקול דעתם העצמאי ולטובת הציבור בלבד.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

8. מתפקיד המועצה לפקח על עבודת המוסד לביטוח לאומי. לצורך ייעול עבודת המועצה והתמקצעות פעולותיה יזם השר תקנות המצמצמות את מספר חברי המועצה מ-56 חברים ל-19 בלבד. המחלוקת לגבי מידת מעורבותו של משרד האוצר בניהול

גוף הפועל על פי חוק עומדת בימים אלו לפתחה של ועדה בין משרדית בהובלת משרד רה"מ. יצוין כי תפקיד חבר מועצה נעשה בהתנדבות ללא כל תמורה. לכל חברי המועצה שהתמנו על ידי השר כישורים גבוהים ואין להטיל בהם דופי רק משום היכרותו המוקדמת עמם וכל מינוי מומחה מטעם השר יהיה כנדרש ובהתאמה לתפקידו בוועדה.
השר תומך ומקדם רפורמה מרחיקת לכת במבנה המוסדות המפקחים על כל הגופים הסטטוטוריים הפועלים מכוחם של חוקים ייעודיים ובכללם במוסד לביטוח לאומי, לקבוע בחוקים הללו, בין השאר, סמכויות המועצות, כללים לבחירת חבריהן וכשירותם, אחריותם ותגמולם, כללים למינוי ועדות וסמכויותיהן ועוד, כל זאת במטרה לאפשר, לגופים הללו, להתנהל בעצמאות ככוונת המחוקק שמכוח חוקים שחוקק קמו הגופים הללו. בתוכנית העבודה של המשרד, לפעול כמתואר לעיל לגבי גופים סטטוטוריים שבאחריותו.

ליקוי

9. מינוי חברי ועדות במועצה -15 -בחוק הבט"ל נקבע כי המועצה רשאית למנות ועדות, מבין חבריה או שלא מבין חבריה. מ-114 החברים שמונו לוועדות הפועלות במועצה ה-15, 54 הם חברי מועצה ו-60 אינם חברי מועצה. בוועדת המינויים של המועצה, שהיא הממליצה על מינוי המנהל הכללי של המוסד, משנהו, סגניו והרכב ועדות המועצה, מונו נציגת עובדים ונציג מעסיקים שאינם חברי מועצה. אין זה ראוי שמי שאינו חבר מועצה וכשירותו אינה נבדקת יהיה מעורב במינוי בעלי התפקידים הבכירים ביותר בבט"ל וימליץ בנוגע למינוי חברי ועדות או יאשר את מינוים. על המועצה לתת דעתה על השאלה איזה יחס ראוי שיהיה בוועדות המועצה בין חברי מועצה ובין מי שאינם חברים בה. הדבר הכרחי במיוחד משום שלא נבדקת כלל כשירותם של יותר ממחצית חברי הוועדות. על המועצה לקבוע הליך בחירה לחברי ועדות שאינם חברים בה, להגדיר תנאי סף בסיסיים למינוי חברים בכל ועדה ולהגדיר מה שיעור החברים שאינם חברי מועצה היכולים לכהן בכל ועדה.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

9. השר מקבל את הערת הביקורת והנחה לבצע רפורמה מרחיקת לכת במבנה המוסדות המפקחים על כל הגופים הסטטוטוריים הפועלים מכוחם של חוקים ייעודיים ובכללם במוסד לביטוח לאומי, לקבוע בחוקים הללו, בין השאר, סמכויות המועצות, כללים לבחירת חבריהן וכשירותם, אחריותם ותגמולם, כללים למינוי ועדות וסמכויותיהן ועוד, כל זאת במטרה לאפשר בדרך

זו, לגופים הללו, להתנהל בעצמאות ככוונת המחוקק שמכוח חוקים שחוקק קמו הגופים הללו. בתוכנית העבודה של המשרד לפעול כמתואר לעיל לגבי גופים סטטוטוריים שבאחריותו.

ליקוי

10. כל ששת המומחים המקורבים לשר כץ מונו לכהן כיושבי ראש ועדות במועצה. בנוסף, מינתה ועדת המינויים לוועדות השונות 12 מקורבים לשר כץ מקרב מרכז הליכוד, התע"א וההסתדרות. אף אחד מהם לא התבקש לחתום על הסדר ניגוד עניינים או לדווח על זיקתו לשר, וממילא לא עשו זאת. לשכת השר כץ הייתה מעורבת באופן פעיל בשיבוץ חברים בוועדות. עולה כי השר כץ היה מעורב בשיבוץ חברים בוועדות. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שרבים מהמתמנים לוועדות באישור השר מקורבים אליו בזיקה פוליטית או בזיקה אישית אחרת. זוהי תופעה פסולה, והיא פוגעת באמון הציבור בשירות הציבורי. משרד מבקר המדינה מעיר לשר כץ כי מינוי של חברי ועדות צריך להיעשות בשים לב לעקרונות שצוינו בהנחיית היועמ"ש לממשלה בעניין מינוי בתאגידים ציבוריים וכי, כאמור לעיל, לשכת השר כץ הייתה מעורבת באופן פעיל בשיבוץ חברים בוועדות. עוד נמצא בביקורת כי חברי הוועדות לא התבקשו לחתום על הסדרי ניגוד עניינים ולא התבקשו לדווח על זיקתם לשר, וממילא לא עשו זאת.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

10. השר דוגל בעקרון כי כל מינוי מומחה מטעמו יעשה רק בהתאמה לתפקיד בוועדה. השר תומך ומקדם רפורמה במבנה כל המועצות של כל הגופים הסטטוטוריים הפועלים מכוח חוקים ייעודיים. השר הנחה כי בתוכנית העבודה של המשרד יש ליזום תיקונים לחוקים הרלוונטיים לגופים הסטטוטוריים שבאחריותו. יובהר כי כל ששת המומחים המפורטים בדוח הביקורת נמצאו ראויים לתפקיד, על אף ששמם נקשר בשמו של השר וכלל המינויים נעשו משיקולים מקצועיים בלבד. השר בחר בנציגים, להם רצון ויכולות לתרום להבראתו של המוסד לביטוח לאומי ובכוונתם לעשות זאת. בדוח הביקורת הוגדר כל אדם שעבד בתע"א כמקורבו של השר. לדעת המשרד השימוש במילה "מקורב" מאבד מתוכנו בעת שהמינוי נמצא מקצועי וראוי.

ליקוי

11. על ועדת המינויים של המועצה, הממליצה על הרכב ועדות המועצה, לבחון אם השכלתו וניסיונו של כל מועמד רלוונטיים לוועדה שהוא מועמד אליה ואם יש בהם כדי לתרום לעבודתה. כן על הוועדה לנמק בכתב את בחירותיה כדי שהליך המינויים יהיה שקוף. על ועדת המינויים של המועצה, הממליצה על הרכב ועדות המועצה, לבחון אם השכלתו וניסיונו של כל מועמד רלוונטיים לוועדה שהוא מועמד אליה ואם יש בהם כדי לתרום לעבודתה. כן על הוועדה לנמק בכתב את בחירותיה כדי שהליך המינויים יהיה שקוף.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

11. המשרד מקבל את הערת הביקורת ואכן מזכירות הועדה לא תיעדה את מהלך הדיונים כנדרש. למניעת הישנות ליקויים אלה ניתנה הנחיה לביצוע תיעוד מהלך דיוני הועדה באופן מלא. בין השאר, ייבחנו שיקולי רלוונטיות הניסיון של המועמדים לוועדה. יודגש כי ועדת המינויים פעלה באופן תקין ובחרה את המועמד המתאים ביותר מבין המועמדים שהוצגו בפניה.

ליקוי

12. מעמד המועצה והנורמות לכינונה- נמצאו ליקויים הנוגעים לממשל התאגידי בבט"ל: חבר בגוף המפקח משתתף בפעולות הביצוע השוטפות של המוסד, והדבר פוגע ביכולתו לפקח על פעילות המוסד. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולהנהלת הבט"ל כי כאשר חבר בגוף המפקח משתתף בפעולות הביצוע השוטפות של המוסד, נפגעת ההפרדה בין סמכויות הפיקוח והבקרה ובין סמכויות הביצוע. לפיכך אין חבר מועצה יכול להשתתף בוועדות בוחנים של המוסד.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

12. מדוח הביקורת עולה כי מדובר בהתנהלות נקודתית שהופסקה בשנת 2016. הערת הביקורת בדבר הצורך בהפרדה בין סמכויות הפיקוח והבקרה ובין סמכויות הביצוע ומכאן, אין חבר מועצה יכול להשתתף בוועדות בוחנים של המוסד מקובלת על השר ויצאה הנחיה ברוח האמור בהמלצת הביקורת על מנת שהנושא יוקפד.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

12. מהדוח עולה כי מדובר בהתנהלות נקודתית שהופסקה בשנת 2016. המלצת הביקורת מתקבלת. הנושא יוקפד.

ליקוי

13. למועצה אין ייעוץ משפטי נפרד, והיא משתמשת בשירותי הייעוץ המשפטי של הבט"ל. המצב הקיים - שבו יועמ"ש הבט"ל מכין חוות דעת משפטיות על חברי המועצה כשהמועצה אמורה, מכוח חוק הבט"ל, לפקח על פעילות המוסד ועל הייעוץ המשפטי שבראשותו - הוא בעייתי. כמו כן, יש פסול בכך שיועמ"ש הבט"ל מאשר את מי שייבחר להיות חבר בגוף המפקח עליו.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

13. התנהלות זו נובעת מהוראה של היועמ"ש הקודמת במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. המוסד לביטוח לאומי מקבל את הערת הביקורת ובהתאם לכך נקבע דיון בנדון, לראשית חודש אפריל בהשתתפות היועצת המשפטית הנוכחית של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

ליקוי

14. חברי ועדת הביקורת חברים גם בוועדות אחרות, שכמה מהן מייעצות לשר או מעבירות הוראות בנוגע לביצוע התקציב של המוסד. הביקורת העלתה כי חברי ועדת הביקורת חברים גם בוועדות אחרות, שכמה מהן מייעצות לשר או נותנות הוראות לביצוע התקציב הנוגעות לפעילות המוסד. חבר בוועדת הביקורת, שמתוקף תפקידו אמור לבקר את המוסד, לא יכול להיות חבר גם בוועדות אחרות, ביצועיות, שוועדת הביקורת מבקרת אותן. מצב דברים זה עשוי להוביל לכך שחבר ועדת הביקורת יבקר את פעולותיו הוא.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

13-14. השר מקבל את המלצת הביקורת ויצאה הנחיה ברוח האמור בהמלצה זו.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

14. הערת הביקורת מקובלת על המוסד לביטוח לאומי. נקבע דיון בין לשכת היועץ המשפט במוסד ללשכת הייעוץ המשפטי במשרד הרווחה, שאליה תועבר האחריות לטיפול בנושא.

ליקוי

15. בתקנון המועצה נקבע כי החלטת ועדה שהתקבלה בדעת רוב, רואים בה החלטת מועצה בלי להביאה לדיון במליאת המועצה. הואיל והוועדות אינן כוללות חברי מועצה בלבד, והואיל ולא נבדקת התאמתם של חברים בוועדה, תקנה זו בעייתית. הואיל ולא כל חברי הוועדות הם חברי מועצה, וכישוריהם של אלו שאינם חברי מועצה אינם נבדקים, יש קושי בתקנה המאפשרת לקבל החלטת ועדה כהחלטת מועצה בלי שתובא לדיון במועצה. מצב דברים זה עשוי להוביל לכך שסמכויות המועצה, שניתנו לה על פי חוק, יופעלו הלכה למעשה על ידי הוועדות, וגורמים שלא עברו שום סינון ושאינם חברי מועצה יקבלו החלטות ביצועיות.

ליקוי

16. בכללים לא הוגדרו תחומי האחריות של חברי המועצה - אם הם מחויבים לפעול להגשמת מטרותיו ויעדיו של הבט"ל או שהם מחויבים לפעול לטובת הציבור שהם מייצגים ולטובת הארגון שמינה אותם למועצה.

ליקוי

17. הביקורת העלתה כי תקנון המועצה ותקנון הוועדות נכתבו בשנת 1975, ולמרות התמורות שחלו מאז בהיבטים הנוגעים לפעילות הבט"ל, לא הוכנסו בהם שינויים .

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

15-17. השר מסכים שיש לבצע רפורמה מרחיקת לכת במבנה המוסדות המפקחים על כל הגופים הסטטוטוריים הפועלים מכוחם של חוקים ייעודיים ובכללם במוסד לביטוח לאומי, לקבוע בחוקים הללו, בין השאר, סמכויות המועצות, כללים לבחירת חבריהן וכשירותם, אחריותם ותגמולם, כללים למינוי ועדות וסמכויותיהן ועוד, כל זאת במטרה לאפשר בדרך זו, לגופים הללו, להתנהל בעצמאות ככוונת המחוקק שמכוח

חוקים שחוקק קמו הגופים הללו. בתוכנית העבודה של המשרד לפעול כמתואר לעיל לגבי גופים סטטוטוריים שבאחריותו.

ליקוי

18. משרד מבקר המדינה ממליץ לשר הרווחה להקים ועדה בלתי תלויה, להעמיד בראשה שופט בדימוס ולמנות לחברים בה נציגים מהבט"ל, ממשרד הרווחה, ממשרד האוצר וממשרד המשפטים. ועדה זו תצטרך לבחון מחדש את יעדי המועצה ואת תפקידיה; להגדיר את יחסי הגומלין בין המועצה להנהלת הבט"ל; לבחון אם הארגונים המיוצגים במועצה, לאור נוסח התקנות שאושר בוועדת הכנסת, רלוונטיים, ואם אין ארגונים אחרים שכדאי שיהיו מיוצגים בה; לתת את הדעת להיבטים הקשורים בעצמאות המועצה, ובכלל זה לצורך בייעוץ משפטי עצמאי למועצה; לעדכן את התקנון שלה ושל הוועדות הפועלות מכוחה, לרבות הגדרת תפקידי הוועדות, הרכבי החברים בוועדות, תדירות ההתכנסות ודרך קבלת ההחלטות בהן. כל זאת כדי לייעל את פעילות המועצה ולהביטיח שתפעל למען אינטרס הציבור ובהתאם לעקרונות הממשל התאגידי.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

18. השר החל בפעולות לתיקון הבעיות המבניות והעיוותים בתפקוד הביטוח הלאומי שהתקיימו לאורך שנים . השר קיבל עשרות פניות מגופים ואזרחים בדבר הכשלים הרבים ומתן שירות לא מיטבי לאוכלוסייה מצד הביטוח הלאומי. מדיניות השר קבעה כי יש צורך לעדכן את חוק הביטוח הלאומי ולהביא לניהול עצמאי ומקצועי לטובת חיזוק המוסד והבטחת המשך קיומו של ביטחון סוציאלי בישראל.

ליקוי

19. קידום סמנכ"ל משאבי אנוש- מר רמי גראור נכנס לתפקיד סמנכ"ל משאבי אנוש בבט"ל (להלן - סמנכ"ל מש"א) בדצמבר 2016. קודם לעבודתו בבט"ל עבד מר גראור בתע"א. בפברואר 2017 הודיע השר לחברי המינהלה שסמנכ"ל מש"א מונה לתפקיד ממלא מקום מנכ"ל הבט"ל עד מינוי מנכ"ל קבוע. השר דיווח למועצה על המינוי רק כשלושה חודשים וחצי לאחר יום המינוי. המינוי נעשה בלי שהשר ביקש את אישור הוועדה לבדיקת מינויים למינוי. השר ביקש את אישורה רק בספטמבר 2017, כשבעה חודשים לאחר המינוי. השר מינה את סמנכ"ל מש"א לתפקיד משנה למנכ"ל הבט"ל שלא באמצעות מכרז - דרך המינוי שהייתה נהוגה בבט"ל לתפקיד. השר,

מר קפלן וסמנכ"ל משי"א פעלו יחדיו להחליף את נציג המעסיקים החבר בוועדת המינויים זמן קצר לפני כינוס הוועדה ולאחר שכבר קיבל זימון להשתתף בה. יש פגם חמור בכך שסמנכ"ל משי"א היה מעורב, הלכה למעשה, בהשפעה על קביעת הרכב ועדת המינויים שדנה במינויו לתפקיד משנה למנכ"ל, במיוחד כשהכול ידעו שנציג המעסיקים מחזיק בעמדה שלילית אשר להתנהלותו של סמנכ"ל משי"א. מר קפלן, שעמד בראש ועדת המינויים בבטי"ל שאישרה בדצמבר 2017 את מינויו של סמנכ"ל משי"א לתפקיד המשנה למנכ"ל, כתב שלושה חודשים קודם לכן, בספטמבר 2017, לוועדה לבדיקת מינויים המלצה שעסקה באופן נקודתי וספציפי בהתאמתו של סמנכ"ל משי"א לתפקיד משנה למנכ"ל הבטי"ל. בהתנהלות זו פעל מר קפלן בניגוד להנחיית היועמ"ש לממשלה בדבר "ועדות בוחנים במכרזים לקבלת עובדים למשרות בשירות המדינה" ובניגוד לכללי מינהל תקין.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

19. השר לא היה מודע לכך ואיש לא הפנה את תשומת לבו, כולל היועצים המשפטיים של המוסד ושל המשרד, שמינוי ממלא מקום למנכ"ל מתוך חברי הנהלת הביטוח הלאומי מחייב אישור הוועדה לבדיקת מינויים. משהתברר שנדרש אישור כזה הועברה פניה מתאימה לוועדה שלוותה במכתב המלצה של מר קפלן כמנכ"ל המשרד. המשרד לא מבין מה פסול במשלוח המכתב כמפורט בהערת הביקורת. בנוסף, תמוהה הביקורת גם על החלפתו של נציג התאחדות התעשיינים בוועדת המינויים לאור חברותו בוועדות רבות ופעולתו במשך שנים בניגוד עניינים חמור. ביטול חברותו בוועדת המינויים לוותה בביטול חברותו בוועדות נוספות. הביקורת על הוצאתו של נציג התאחדות התעשיינים מוועדת המינויים עומדת בסתירה לליקויים אחרים בתפקוד המועצה וועדותיה עליהם התייחסו בדוח הביקורת. נציג התאחדות התעשיינים הוחלף על ידי נשיא התאחדות התעשיינים בנציג אחר מטעמו מבין חברי המועצה. מר קפלן ושאר חברי ועדת המינויים פעלו באותה מתכונת בה התקיימו דיוני ועדת המינויים בעבר. מכתב ההמלצה של מר קפלן יועד לוועדה לבחינת מינויים ולא לגורם אחר. על כן לא ברורה המסקנה בהערת הביקורת שמר קפלן פעל בניגוד להנחיות היועמ"ש ובניגוד לכללי מנהל תקין.

ליקוי

20. במהלך הביקורת עלה כי בתקופת כהונתם של השר כץ וההנהלה הנוכחית של המשרד החל מהלך של העברת עובדים בכירים

מתפקידם. במסגרת זו עובדים בכירים במשרד נאלצו לבצע שינויים מהותיים בהעסקתם: פרישה מוקדמת לגמלאות; עזיבת המשרד; מעבר לתפקיד אחר במשרד; מעבר למשרד אחר או ליחידה אחרת מחוץ למשרד; יציאה לחל"ת וכדומה. גם שומרי הסף במשרד וגורמים המזוהים עימם הועברו מתפקידיהם. משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב השר כץ ונציבות שירות המדינה לגל העזיבות הנרחב של עובדים בכירים במשרד הרווחה, ובכלל זה של שומרי סף, ומציע לבדוק את טענותיהם בהקשר זה ולבחון אם יש במצב האמור כדי לפגוע בתפקודו השוטף של המשרד.

תגובה
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

20. המשרד דוחה את מסקנת הביקורת. במהלך תקופת כהונת השר פרשו כמאה עובדים בשנה, שיעור פרישה הדומה לשיעור הפרישה ביתר משרדי הממשלה, כך שלא ניתן לבסס את המסקנה לפיה נרשם "גל עזיבות נרחב".
יצוין כי אחוז הפורשים בשנים שקדמו לכהונת השר, גדול מאחוז הפורשים כיום, זאת על אף שמספר עובדי המשרד גדל משמעותית. כמו כן, מרבית העובדים הבכירים שפרשו בתקופה בה עוסק הדו"ח פרשו בהגיעם לגיל פרישה ולא פרישה מוקדמת.
באשר ל"שומרי הסף", מדיניות השר הבטיחה כי לאחר שנים רבות של סטגנציה במבנה המשרד ותפקודו הלקוי, הוכנסו שינויים ארגוניים ופרסונליים רבים שכל תכליתם להתאים את מבנה המשרד ואת תפקודו לצרכי הרווחה והתעסוקה המותאמים לימינו. כל השינויים הללו, הארגוניים והפרסונליים, נעשו בליווי מלא ובאישור פרטני של נציבות שירות המדינה ואף לוו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר.
מובן שיימצאו במשרד עובדים שהשינוי הוציאם ממרחב הנוחות, ואחרים שהשינוי אפשר את קידומם והעניק ביטוי לפוטנציאל התפקודי הקיים בהם. יצוין כי במחצית הראשונה של חודש מרץ 2019 נערך סקר ארגוני למדידת חווית העובדים במשרד. הסקר פנה למדגם מייצג מקרב עובדי המשרד והשיבו עליו כ- 200 איש, המייצגים את עובדי המטה, המחוזות והמעונות. הסקר נערך על רקע תהליך שינוי מקיף שעובר המשרד, מתוך רצון ללמוד על חווית עובדי המשרד. המענים לסקר מלמדים על חוויה כללית חיובית. מהסקר עולה כי העובדים נותנים אמון בהנהלת המשרד (8.97) ואף מאמינים בשינוי הארגוני שהיא מובילה (8.88 במחוזות ו – 8.63 במטה המשרד).
יודגש טיפולו של השר בשורה של כשלים שהוזנחו שנים כמו המשבר המתמשך בחסות הנוער והמחסור החמור במעונות יום.

הדבר חייב מעורבות בתיקון ובמתן פתרונות מידיים. השינויים המבניים, הרפורמות, הגדלת התקציב, הטיפול בכשלים המתמשכים שנים ושינויים נוספים לרווחת הציבור.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה

הגופים המבוקרים: המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משרד המשפטים.

ליקוי

1. המשרד להג"ס פועל ללא תורת אכיפה סדורה ושלמה. נוהל אכיפה סביבתית, שהוצג כתורת האכיפה המשרדית, מתמקד בהיבטים מצומצמים ביותר של מדיניות אכיפה ואינו משקף כלל תורת אכיפה ראויה, מלאה ומפורטת, כנדרש מגורם אכיפה המוביל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה: הנוהל אינו כולל מדרג עבירות, אינו קובע סדרי עדיפויות באכיפה או מטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום זה; אינו קובע כיצד להכין תוכניות עבודה על בסיס סדרי עדיפויות ומתמקד באופן חלקי בהיבטים פרוצדורליים של סדרי פעולות באכיפה ולוחות זמנים. הנוהל אינו כולל אמות מידה לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי; אינו עוסק במבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד להג"ס; והוא אינו מפרט את אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, את סמכויותיהם ואת הממשקים ביניהם כך שייווצר הליך אכיפתי רציף. על המשרד להג"ס לפעול ללא דיחוי להשלמת תורת אכיפה משרדית מקיפה ורציפה, אשר תעסוק בכל שלבי האכיפה המינהלית והאכיפה הפלילית שעליהם אחראי המשרד, ולפתח על בסיס תורה זו את נוהלי האכיפה המשרדיים הדרושים. על תורת האכיפה לבסס עקרונות ליישום הליך האכיפה, ולכלול בין היתר: מדרג עבירות, סדרי עדיפויות בטיפול במפגעים ובאכיפת עבירות סביבתיות ומטרות ויעדים לטווח הארוך בתחום האכיפה; אופן הכנת תוכניות עבודה; אמות מידה אחידות לבחירת ערוץ האכיפה הרצוי או אמצעי האכיפה המתאים; המבנה הארגוני של מערך האכיפה בתוך המשרד; אופן הכשרתם של גורמי האכיפה השונים במשרד, סמכויותיהם וכיצד יתנהלו הממשקים ביניהם כך שייווצר הליך אכיפה רציף. עוד יש לכלול בתורת האכיפה מסגרת זמנים מטויבת לכל שלבי האכיפה; הגדרה ברורה ומדידה ככל הניתן של סוגי המפגעים (קל, רגיל וחמור); והמלצות צוות מיוחד שהוקם בנושא מדיניות אכיפה שיוחלט עליהן. עם השלמתה, יש לתקף את תורת האכיפה, להטמיעה בתהליכי העבודה של גורמי הפיקוח והאכיפה במשרד ולקיים בקרה קפדנית על אופן יישומה, במיוחד במחוזות. במהלך גיבושה של תורת אכיפה, יש גם מקום שהמשרד להג"ס ייוועץ עם משרד המשפטים, בנושאים עקרוניים, וכחלק מההיוועצות על הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, וככל שנדרש היועמ"ש, לתת את דעתם לנתוני האכיפה ולאופן תיעודה כפי שעלו בדוח זה.

ליקוי

2. נוהלי האכיפה במשרד להג"ס ומסמכים נוספים שגובשו במשרד במהלך השנים מטפלים בחלקים שונים של הליך האכיפה, ונבדלים זה מזה במידת פירוטם, באיכות ההנחיות המקצועיות שהם מחילים על גורמי האכיפה ובתוקפם המקצועי. המסמכים אינם עולים לכדי מדיניות אכיפה קוהרנטית, אחודה, רציפה ושלמה, המקיפה את כל ההיבטים הרלוונטיים להליכי האכיפה, אף על פי שחלפו יותר מ-16 שנים מאז העיר מבקר המדינה על הצורך לגבש תורת אכיפה, ואף על פי שגם המשרד עצמו מייחס חשיבות לכך.

ליקוי

3. מרב הפעולות שנוקט המשרד להג"ס במקרה של מפגע הן פעולות הסדרה או אמצעי אכיפה מינהליים, ובולטת בהיעדרה מדיניות מפורטת לשלבי אכיפה אלו: חסרים כללים ואמות מידה ברורים ואחידים לסדרי פעולות אכיפה, אף שגורמי מקצוע במשרד להג"ס חזרו והעלו צורך זה במהלך השנים. מצב זה בלתי תקין זה בהתחשב בחובה המוטלת לאכיפה שוויונית.

ליקוי

4. לוחות הזמנים לביצוע שלבי האכיפה המוגדרים בנוהלי האכיפה אינם מתאימים לצורכי האכיפה של המשרד להג"ס ואינם מוגדרים בהתאם למהות המפגע ולחומרתו. המחוזות מתקשים לעמוד בלוחות זמנים אלה, בייחוד במפגעים חמורים. חלק מגורמי האכיפה סבורים כי נוהל אכיפה סביבתית של המשרד יומרני, שלוחות הזמנים הנקובים בו אינם סבירים או שהנהלים בכללותם אינם ישימים, ועל כן אינם פועלים על פיהם. עלו מקרים שבהם מיהרו מנהלי מחוזות להעביר בקשה לפתיחה בחקירה פלילית למשטרה הירוקה אף שחומרי התיק לא היו מלאים, והמשטרה הירוקה מיהרה להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית, אף שהחקירה טרם מוצתה. כל זאת כדי שלא לחרוג מלוחות הזמנים שנקבעו בעניינים אלה.

ליקוי

5. הצורך בהגדרת תורה סדורה בתחום האכיפה בצורה של מדיניות אכיפה שעלה במשך שנים, לא התבטא בפעולות מעשיות, והוחמצה ההזדמנות שנקרתה למשרד בשנת 2013 - בעקבות שני דוחות ביקורת פנים בנושא המשטרה הירוקה והאכיפה המינהלית - לערוך את השינויים הנדרשים בנושא. היעדר תורת אכיפה שעוסקת במכלול ההיבטים הנוגעים למדיניות האכיפה, לארגון מערך האכיפה ולהפעלתו משקף חסר יסודי בעבודתו המקצועית של המשרד.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

1-5. המשרד מבקש לחזור ולהדגיש כי קיים נוהל אכיפה סדור, המתעדכן מעת לעת, אך חסרה תורה כוללת. המשרד מסכים עם הערת המבקר כי טרם גובשה תורת אכיפה הכוללת עקרונות, זרימה תפעולית, תו"ל, מדדי תפוקה כמסמך תורתי אחיד, וכי נדרש מסמך כזה שיהיה בעל אופי של הנחייה ולא אוסף של סיכומי דיונים. עם זאת בעשור האחרון נעשתה עבודת עומק לאפיון ואיתור מקרים ותגובות בהתבסס על ניסיון גורמי המקצוע במשרד, אנשי האכיפה ויועצים חיצוניים. צוותי המדיניות בראשות סמנכ"ל אכיפה ויועמ"שית המשרד ונוהל האכיפה הנוכחי מספקים לשיטתנו מענה למדיניות המשרד, עד להשלמת המסמך האמור.

ליקוי

6. המשרד להג"ס טרם הגדיר מדדי תוצאה סביבתיים עבור פעילות אכיפה, מינהלית או פלילית, של המחוזות ושל המשטרה הירוקה. הנהלת המשרד אינה מציבה למחוזות ולאשכול אכיפה דרישות לעמוד במדדי תוצאה, שיכלו ללמד על האפקטיביות של פעולות האכיפה בקידום ציות, בצמצום מפגעים סביבתיים וביצירת הרתעה. במקום זאת הנהלת המשרד קובעת בעיקר מדדי תפוקה כמותיים ביחס לכמות נדרשת של פעולות. על המשרד להג"ס לנקוט בהקדם את הצעדים הדרושים לקביעת מדדי תפוקות לפעילות אשכול אכיפה והמחוזות ומדדי תוצאה סביבתיים הקושרים בין משימותיהם למטרות וליעדים של המשרד - לערוך על כך בקרה ולוודא את ביצועם הראוי של פעולות אלה.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

6. המשרד רואה חשיבות גדולה בקביעת מדדי תוצאה בכל התחומים בהם הוא פועל, והשתפר בכך רבות בשנים האחרונות. עם זאת, המשרד מתקשה להגדיר מדדי תוצאה הקשורים ישירות לפעילות אכיפה ולא למכלול פעולות. אם המבקר מוצא כי הוא יודע כיצד להגדיר מדדי תוצאה, המשרד ישמח מאוד לקבל את המלצותיו. מדדי תפוקה נקבעו בעבר במסגרת נהלי האכיפה ויאוגדו למסמך התורתי האחוד.

ליקוי

7. המשרד להג"ס לא השלים את הליך הפחתת הסיכונים המשרדיים שמיפה בשנת 2011 סקר סיכונים תפעוליים שערך המשרד. ההליך כלל לא התחיל בנושא סיכונים קריטיים, וביניהם היעדר קביעת סדר עדיפויות משרדי הנגזר מסיכונים סביבתיים וקשיים בביצוע אכיפה. מאז לא ערך המשרד להג"ס סקר סיכונים נוסף, ולא מונה כנדרש מנהל סיכונים תפעוליים משרדי. על כן ממילא תוכניות העבודה המשרדיות בתחום האכיפה אינן מבוססות על מדרג של סיכונים סביבתיים, שעליו היה המשרד אמור להחליט בעקבות סקר סיכונים מקיף ומקצועי.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

7. אגף הביקורת הפנימית מסיים בימים אלו סקר סיכונים לצורך קביעת תכנית העבודה לאגף בשנים הקרובות. לאחר סיום תיקוף הסקר הוא יוכל לשמש גם להפחתת הסיכונים בכלל יחידות המשרד. במסגרת משאבי כ"א הקיים, וכן נוכח החוסרים, המשרד לא מוצא כי נדרש מנהל סיכונים תפעוליים משרדי, וגם אילו התקבל תקן נוסף הוא היה מיועד למשימות בנושאי הליבה של המשרד. כמו-כן בוצע בשנה האחרונה סקר סיכונים על-ידי החשכ"ל שמנוהל על-ידי חשב המשרד, ואשר פועל להפחתת הסיכונים בהיבט זה.

ליקוי

8. הצורך במיסוד עבודת המשטרה הירוקה על מערך מודיעין שיאפשר ניהול מבוסס מודיעין בתחום הפיקוח והאכיפה הכלל-משרדי, חזר ועלה במהלך שש שנים מאז הוחלט על הקמתו בשנת 2012. רק בשנת 2018 החלו הקמת מערך מודיעין וגיבוש תורת מודיעין, אולם ה"מערך" מושתת על תקן חדש נוסף אחד בלבד, ורוב הפעילות המעשית בנושא מתבצעת על ידי עובדים של המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ולדברי מנהל המשטרה הירוקה, אגב פגיעה במערך המבצעי שלה. על המשרד לפעול ליישומה של תורת המודיעין ולהשלמת מערך המודיעין ללא דיחוי. בתוך כך, על המשרד גם לתת את דעתו להקצאת המשאבים הנדרשים לפעילות תקינה ואפקטיבית של מערך המודיעין.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

8. מסמך תורת המודיעין במשטרה הירוקה, אושר, אושרר ומיושם בכפוף למגבלות קשות של משאבי כ"א (מרכזי מודיעין/ דסקאי) וצרכים מחשוביים הנגזרים מהמסמך. כמו-כן נערך דיון ארגוני ביחס להקמת אח"מ משטרה ירוקה בהתאם למתווה המשטרתי. מסמך התורה יעודכן בהתאם. המשרד מסכים עם הערת המבקר כי "...מערך המודיעין מושתת על תקן חדש נוסף אחד בלבד, ורוב הפעילות המעשית בנושא מתבצעת על-ידי עובדים של המשטרה הירוקה, נוסף על תפקידם, ואגב פגיעה במערך המבצעי שלה". נושא זה מתקשר לנושא פערי כ"א קשים במשטרה הירוקה, ונולד כתוצאה מהמצב הנתון של מחסור כללי בכוח אדם.

ליקוי

9. תפקידו של רכז מקצועי כרגולטור בתחום הרישוי ומתן ההיתרים אינו מתיישב תמיד עם תפקידי הפיקוח והאכיפה המוטלים עליו. הרכזים המקצועיים מקיימים קשרי עבודה שוטפים, פתוחים ומבוססים על שיתוף פעולה ודו-שיח מול מפוקחים, בהיותם הגורם האחראי מטעם המשרד לקיום רגולציה. אולם בתפקיד הפיקוח, וביתר שאת באכיפה, נדרשים הרכזים המקצועיים לפעולה נחושה ואף לעומתית מול המפוקחים. ביצוע שני תפקידים אלו, הנבדלים זה מזה במאפייני הקשר מול המפוקחים, בעת ובעונה אחת מעלה חשש כי הרכזים עלולים להתקשות באכיפה מול מפוקחים, לאור הקשרים שנוצרו בהיותם רגולטורים שלהם, ואולי אף להימנע ממנה כליל. היעדרה של הפרדה בין תפקיד הרגולציה ובין הפיקוח והאכיפה אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי. על המשרד להג"ס לבחון לאלתר קידום של פעולות בתחום המבני-ארגוני ובתחום נוהלי העבודה, אשר יבטיחו הפרדה בין המערך המקצועי בתחום הרגולציה במחוזות לבין המערך בתחום הפיקוח והאכיפה. הקשיים שעלו במהלך השנים בפעילות הצוותים במחוזות הביאו לביצוע שינוי מבני במחוזות, אולם שינוי זה רק החריף את הבעיה; מציאות זו מובילה למסקנה כי על המשרד להג"ס לבחון לאלתר את האופן שבו יבטיח את עצמאות גורמי האכיפה המשרדיים, וליישם פתרון חלופי כמו ריכוז גורמי האכיפה של המחוז באשכול מקצועי ייעודי לאכיפה שפועל במטה המשרד או ליצור הפרדה ארגונית ומקצועית ברורה בתוך המחוז, בין גורמי הרגולציה ובין גורמי הפיקוח והאכיפה, שיוכפפו מכל בחינה לאשכול אכיפה. לצורך גיבוש פתרון מיטבי בנושא, ראוי כי המשרד להג"ס יסתייע במידת הצורך במשרד המשפטים לצורך קביעת דרכים מתאימות להגברת עצמאות גורמי האכיפה במשרד להג"ס.

ליקוי

10. במשרד להג"ס שָׂבָה ועלתה הטענה כי יש להנהיג הפרדה ברורה בין תפקיד הרגולטור לבין תפקיד הפיקוח והאכיפה. אולם על אף הקמת תחום הפיקוח במחוזות, שאמור היה ליצור הפרדה זו, לא בוצעה בפועל הפרדה כזו במחוזות. להפך, לא זו בלבד שהרכזים המקצועיים והפקחים במחוז עוסקים בעת ובעונה אחת בהיבטי רגולציה, פיקוח ואכיפה, אלא שריבוי תפקידים זה אף עוגן בשנת 2017 בנוהלי המשרד ובסמכויותיהם. נוסף על כך, תחום הפיקוח התמקד בקידום הפיקוח ולא באכיפה, שאף נפגעה בעקבות צמצום ניכר בתקני אשכול אכיפה.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

10. בהינתן מגבלת תקני כוח האדם, ולאור ההחלטה לשפר את פעילות הפיקוח והאכיפה, ומערך הפיקוח תחילה, הוחלט להסיט תקנים במשרד לטובת הקמת יחידות הפיקוח המחוזות. כיוון שגם לאחר הסטת התקנים, שיעור כיסוי גורמי הזיהום והסיכון עדיין נמוך מהרצוי, הוחלט להמשיך לאפשר לרכזים נותני הרישיונות וההיתרים לבצע פיקוח תוך כדי מתן הרישיונות וההיתרים, כפתרון זמני, אשר עדיף על החלופה של כיסוי פיקוח נמוך אף יותר. זאת עד להשלמת התקנים והקמת כוח ייעודי לפיקוח. המחסור המשמעותי בתקני האכיפה כיום ניכר בשטח, בעוד שישנו גידול יחסי בתפוקות הפיקוח עקב הקצאת המשאבים הייעודיים לטובת נושא זה.

ליקוי

11. המשטרה הירוקה, שלמעטים מעובדיה השכלה בתחומים מדעיים רלוונטיים נדרשים, תלויה ביכולותיהם המקצועיות של רכזים מקצועיים במחוזות בכל הנוגע לחקירת מפגעי מפעלים, ועל כן היא תלויה בשיתוף פעולה מצד המחוז ובהסכמתו להעביר את המפגע לערוץ אכיפה פלילי. במצב זה, ההחלטה אם לפתוח בחקירה בעניין מפגע סביבתי שמקורו בתעשייה נתונה הלכה למעשה בידי מנהלי המחוזות. מציאות זו עלולה להוביל לעירוב שיקולי רגולציה ואכיפה, והדבר אינו מתיישב עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי ואוטונומיות שיקול הדעת הנדרשת מגורמי אכיפה פלילית. נדרשת בחינה של כפיפות המשטרה הירוקה, ובכלל זה בחינת חלופות הכפפה, באופן שיבטיח את עצמאות שיקול דעתה. ההחלטה בדבר פתיחה בהליכים פליליים, לרבות נגד מפעלים שגרמו לזיהום אוויר חמור, צריכה להתקבל על ידי הגורם המוסמך על פי חוק לקיימם תוך כדי הפעלת שיקול דעתו כנדרש. במקרה של מפגעים סביבתיים גורם זה

הוא המשטרה הירוקה, וההחלטה יכולה להתקבל תוך היוועצות מקצועית עם מנהל המחוז, ונוהלי האכיפה של המשרד צריכים לשקף זאת.

ליקוי

12. ההנחיות בנוהלי האכיפה המשרדיים, המקנות שיקול דעת למנהל המחוז בנושא בחירת ערוץ אכיפה פלילי, אינן מתיישבות עם עקרון מניעת ניגוד העניינים המוסדי בין תפקידי הרגולציה והאכיפה ועם התובנות העולות מדוח ביקורת זה לגבי הצורך לבסס את עצמאות שיקול הדעת של המשטרה הירוקה, בייחוד בעניין ההכרעה על פתיחת תיקי חקירה נגד מפעלים. דוח התביעה הפלילית המליץ להרחיב את הנחיית היועמ"ש בנושא עצמאות התביעה הפלילית כך שתבהיר את הכללים בדבר כפיפותם של כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק להנחיה. לפיכך על משרד המשפטים לפעול ליישום המלצה זו או לבחון חלופה אחרת שתסייע לקדם את אי-תלות שיקול הדעת של כלל גורמי האכיפה הפליליים, לרבות המשטרה הירוקה.

תגובה
משרד המשפטים

12. מכיוון שהפיקוח אינו כפוף ליועץ המשפטי לממשלה, יש קושי ביישום ההמלצה להרחבת ההנחיה, שכן זו אינה חלה על הפיקוח. ייעשה נסיון לבחון שוב את הנושא.

ליקוי

13. יכולתה של המשטרה הירוקה למלא את תפקידה באופן אוטונומי וללא תלות במחוזות מותנית בהתמקצעות מפקחיה, אולם הליך זה טרם הושלם, על אף קיומה של החלטת שר בנושא משנת 2012: ישנן רק שלוש משרות מקצועיות, כולן בתפקידי תמיכה משרדיים ולא בתפקידי שטח, וחסרה מומחיות בתחומים נוספים. מיעוט משרות אלה מאפשר למשרד להתמקד רק בתיקי דגל נגד מפעלים. לפי המשרד להג"ס כ-28% מהמפקחים בשטח הם בעלי השכלה תיכונית בלבד, וגם לשאר המפקחים בשטח אין השכלה מדעית רלוונטית הנדרשת בתפקידם לחקירת מפגעים מורכבים. מתח הדרגות שנקבע לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה לא שונה, ולא התווסף תנאי סף של השכלה אקדמית רלוונטית. הדבר מקשה על המשטרה הירוקה לגייס כוח אדם איכותי ולשמרו. התמקצעות מפקחיה וחוקריה של המשטרה הירוקה היא בעלת השלכות מרחיקות לכת על יכולתה לבנות יכולות מקצועיות בחקירת מפגעים מורכבים נגד מפעלים ועל יכולתה לשמור על אי-תלות מקצועית כמצופה מגוף אכיפה מקצועי. על המשרד להג"ס להשלים בהקדם את הליך השינוי המבני במשטרה

הירוקה, בהתאם להחלטת הנהלתו עוד משנת 2012, ולבחור בחלופה מתאימה להפרדה ארגונית בין תפקיד הרגולציה ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה בתקנים הקיימים כבר היום, ליישמה ולקיים בקרה אחר הטמעתה. כחלק מגיבוש תורת האכיפה המשרדית, על המשרד להג"ס להבהיר את חלוקת האחריות בין המחוזות והמשטרה הירוקה בכל הנוגע לפעולות ולמסמכים שנדרשים בתיק החקירה; לקבוע אמות מידה ברורות, מדידות ככל שניתן, ואחידות להפעלת כלי האכיפה השונים; ולפשט ככל שניתן את תהליכי העבודה כדי להקל ביצוע של אכיפה מינהלית ופלילית.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

11,13. המשרד מסכים עם הערת המבקר לעניין הצורך בגיוס כ"א מתאים למשימה שאינו נופל מדרישות הסף המאפיינות את עיסוקי המחוזות והמטה, בעיקר בגוף המבצעי המופקד על מגוון תחומים פליליים כמו המשטרה הירוקה. בהתאם לכך, העלאת רף תנאי הסף, ואיתור אנשי מקצוע ראויים בעלי רקע אקדמי שיתוגמלו כראוי, תביא להצלחות ברורות. בעניין האוטונומיות של המשטרה הירוקה, מערך הממונים המקצועיים ביחידה, מנהל תחום החקירות ומנהל היחידה וסגנו, הם אלה המגבשים החלטה על פתיחה בערוץ חקירה עצמאי. הדבר בולט בעיקר בצח"מים משותפים עם גופי אכיפה מקבילים, או בחקירת פרשיות של מגה-אירועים, שבהם הדומיננטיות והסובראניות של המשטרה הירוקה בחקירה היא טוטאלית. לפיכך, אוטונומיות המשטרה הירוקה אמנם נחלשת בעקבות מחסור בכוח אדם עם רקע אקדמי מתאים, אך אינה נעלמת כליל.

ליקוי

14. יש פערים ניכרים בין המחוזות במספר המפגעים המדווחים אצלם ובסיווגם לפי דרגת חומרתם, והמחוזות אינם מתעדים כנדרש את היקף המפגעים, למעט מחוז מרכז. שיעור המפגעים הגבוה המדווח במחוז מרכז מעיד על תיעוד מעמיק ומקיף יותר של מפגעים מאשר בשאר המחוזות, ולאו דווקא על מפגעים רבים יותר. נתוני מחוז מרכז משקפים באופן אמיתי יותר את היקף המפגעים הקיים בשטחו לעומת נתוני המחוזות האחרים, ומהם ניתן להעריך כי היקף המפגעים הארצי גבוה בהרבה מהמתועד. על המשרד להג"ס למפות את הקשיים המשפטיים, הפרוצדורליים והאחרים המקשים לטענתו על שימוש תכוף יותר בכלי אכיפה כמו הפקת צווים, ולבחון חלופות להתמודדות אפקטיבית עם דרישות הדין הקשורות להפקתם. על המשרד לוודא כי המחוזות מתעדים לא רק את קיומם של כלל מפגעים הסביבתיים,

אלא גם את כל הפעולות ואת כל צעדי האכיפה שהם נוקטים בגינם לאורך כל הליך האכיפה.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

12,14. נוהל הפיקוח וכן נוהל האכיפה המשרדיים מגדירים במפורש מדרג מפגעים על פי חומרתם, עם זאת הנוהל מאפשר למנהל מחוז להפעיל שיקול דעת בקביעת סדרי העדיפות לאכיפה במחוז. הנושא ישקל בכובד ראש בעת כתיבת תורת האכיפה.

ליקוי

15. אף לא אחד מהמחוזות מסַווג מפגעים כחמורים. מערכות המידע במשרד להג"ס כלל אינן מאפשרות הזנת מפגעים חמורים ותיעודם ככאלה, והם מתועדים ומטופלים בהתאם למסלול האכיפה של מפגע רגיל. זאת מפני שהמחוזות מתקשים בעמידה בלוחות הזמנים המזורזים שהוגדרו לטיפול במפגע חמור, ולפיהם יוגש כתב אישום נגד מבצע המפגע לכל היותר 72 ימים ממועד הדיווח על המפגע. לפיכך נוהל מפגעים משנת 2009 (להלן - נוהל מפגעים חמורים) אינו מקוים, ומפגעים חמורים אינם מתועדים במערכות המידע כחמורים.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

15. נוהל האכיפה המשרדי נועד לעשות סדר בכל הליכי האכיפה המבוצעים על ידי גורמי האכיפה המשרדיים, ליצור אחידות בפעילות האכיפה וקביעת לוח זמנים קצוב לכל הליך. בנוהל נקבע שכל הפרה היא מפגע, הנוהל מסווג את רמת המפגע וקובע דרכי פעולה. בנוהל מפגעים חמורים נקבעו בנוסף קריטריונים ואמות מידה למפגעים חמורים ומוגדר תהליך הטיפול במפגע חמור לרבות לוח זמנים לטיפול בו)לוח זמנים קצר בהרבה מזה שנקבע לטיפול במפגע רגיל(. קיימים שני נהלים מפורטים למפגעים חמורים שגובשו עד כה - הראשון לעניין זיהום אויר ממקורות נייחים והשני לעניין מפגעים חמורים בתחום החומרים המסוכנים. בימים אלה המשרד פועל לגיבוש נוהל מפגעים חמורים בתחום התשתיות.

ליקוי

16. נגד רוב המפגעים כלל אינן מתבצעות אכיפה מינהלית או אכיפה פלילית (כ-59% מכלל המפגעים הסביבתיים המדווחים המתועדים), והם מטופלים, אם בכלל, באמצעות הסדרה, ללא כללים אחידים לגבי

אופן יישומה. כחצי מהמפגעים המהותיים אף הם אינם נאכפים ומטופלים על דרך ההסדרה, אף שהם ברמת חומרה רגילה או חמורה, ונוהלי המשרד קובעים כי נדרשת אכיפה בגינם. שיעורים אלו אף גבוהים יותר במחוז דרום (כ-63% מהמפגעים המהותיים); במחוז חיפה (כ-53%); במחוז ירושלים (כ-57%) ובמחוז מרכז (כ-50%). כמו כן, משום שהמחוזות מתעדים באופן חסר את המפגעים הסביבתיים, אין לדעת אם המפגעים שאינם מתועדים מטופלים על דרך ההסדרה ומסולקים או שאינם מטופלים כלל. אם המשרד להג"ס סבור שנדרש שלב של הסדרה לגבי סוגי מפגעים מסוימים, קלים או חמורים ככל שיהיו, עליו לשלב את ההסדרה כחלק מההליך המינהלי הרשמי, באופן מפורט ואחיד: להגדיר את סוגי המפגעים שבהם תתאפשר באופן חריג הסדרה, שתהא בכל מקרה חלק מההליך המינהלי; במקרים שמצדיקים הסדרה - לקבוע כי במועד הדיווח על מפגע יוחל בהליך אכיפה מינהלי רשמי; תיעוד המפגעים, אופן הסדרתם, לוחות הזמנים ואת תוצאות ההסדרה במערכות המידע המשרדיות; וקביעת נהלים בנושא אמות מידה אחידות המגבילות את המקרים שבהם תתאפשר הסדרה.

ליקוי

17. בשנת 2016 נמצאו שיעורים גבוהים של הפרות משמעותיות במפעלים בסיווג A (שהם בעלי ההשפעה הסביבתית הגדולה ביותר), ואף על פי כן 55% מהן לא נאכפו, ולא הגיעו אפילו לשלבי אכיפה מינהלית ראשונית, פרוצדורלית - כזו שאינה מענישה את הגורם המפגע או מטילה עליו סנקציה, כגון התראה או שימוע.

ליקוי

18. הסדרה עשויה להתאים למפגעים טכניים ופשוטים, אולם קיום הליכים מתמשכים של הסדרה או אכיפה מינהלית במפגעים מהותיים, ודיונים ארוכים עם המפוקחים על טיב ההסדרה או על משכה, מעבירים למעַוולים מסר כי ההסדרה אינה אלא המשך של המשא ומתן הרגולטורי. מצב זה שבו פעולות האכיפה נגד הפרות משמעותיות ומפגעים מהותיים נעשות בשיעורים נמוכים עד זעומים הוא חמור ביותר, אינו תואם את דרישות נוהל אכיפה סביבתית ונוהל מפגעים חמורים, פוגע בהרתעה מול מעַוולים סביבתיים ומעביר מסר שלילי לציבור שלפיו ההשלכות הנובעות מביצוע עבירה סביבתית אינן כה חמורות- והוא טעון שינוי מידי.

ליקוי

19. האכיפה המינהלית היא הכלי המשפטי הראוי להסדרת מפגעים ולסילוקם. לא ברורה ההצדקה לקיומו של שלב קדם-אכיפתי הקרוי

במשרד להג"ס "הסדרה", שהוא שלב נפרד מהאכיפה המינהלית, בייחוד לנוכח העובדה שאף שהוא מוזכר בנוהלי המשרד להג"ס הוא אינו מוגדר בהם, לא נקבעו כללים ליישומו והוא נתון לפרשנות המחוזות. במצב זה נוצר מתחם פעולה "אפור" ונרחב המנקז אליו את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, אם בכלל, באמצעות הסדרה שאינה מתועדת כראוי, אינה כפופה לכללים אחידים, ובעיקר אינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המסמן לכל הגורמים המעורבים את קיומם של הפרה או מפגע סביבתיים, וקיומה של אכיפה ראויה כנגדם.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

16-19. המבקר מעיר למשרד על השימוש בהסדרה כשלב קדם אכיפתי. המשרד סבור כי יש למצות את פעולות ההסדרה, כיוון שהרבה מהפגעים הקלים הם טכניים, כגון נוהל או דיווח שלא הוגש בזמן ושילוט על מתקני המפעל, וככאלו הם ניתנים לתיקון תוך מספר ימים. במקרים אלו פתיחת מפגע במערכות המשרד, אכיפה מנהלית, ולאחריה סגירת המפגע, אינם מצדיקים את הזמן שהרכז המקצוע או רכז אכיפה יקדיש להם, במיוחד בהתחשב במחסור כח אדם אליו המבקר מתייחס. הסיכומים של צוות אכיפה מרץ 2020 יבחנו מחדש במסגרת גיבוש תורת האכיפה.

ליקוי

20. אכיפה מינהלית מתבצעת מלכתחילה בשיעורים נמוכים ברוב המחוזות, והיא הולכת ופוחתת במידה רבה בכל המחוזות עם התקדמות ההליך המינהלי. עולים פערים ניכרים בין המחוזות לגבי מידת נקיטתם של אמצעי אכיפה מינהליים. מחוזות דרום וחיפה, שבהם נמצאים מפעלי A רבים, הפיקו שיעור נמוך במיוחד של התראות . במחוזות ירושלים, צפון וחיפה יש שיעור זניח של שימועים, ובכל המחוזות הופק שיעור זניח של צווים. מחוז ירושלים מסתפק כמעט תמיד רק בהפקת התראות, ובמחוזות דרום, צפון וחיפה קיים שיעור נמוך של אכיפה מינהלית בהתחשב בריכוז הגבוה של מפעלי A בשטחם.

ליקוי

21. צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר שבסמכות המחוזות, והנתונים מראים כי המחוזות נמנעים כמעט לחלוטין מהפעלתו, ובכל המחוזות אושרה הפקת 114 צווים מינהליים בין שנת

2013 לאמצע 2018, שיעור של 3.2% בלבד מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% בלבד מכלל המפגעים המדווחים).

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

21. ביחס להערת המבקר על מיעוט השימוש בצווי סגירה מנהליים לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח – 1968 – עד לאחרונה, על מנת שצו הפסקה לפי חוק ר"ע יעמוד בתוקפו מעבר לתקופת חודש ימים, היה הכרח להספיק להגיש כתב אישום לבית המשפט על העבירה ששימשה עילה להוצאת הצו תוך 30- ימים. סיום חקירה תוך פרק זמן כל כך קצר לא תמיד אפשרי בין היתר בשל מורכבותן של החקירות בתיקים הסביבתיים. במקרים אלה ללא כתב אישום תוקף הצו היה פוקע וכושר ההרתעה של המשרד נפגע. לכן, לכן טוב עשו בעלי הסמכות המנהלית שהם השתמשו בכלי זה בזהירות ולא באופן גורף. בעקבות שינוי החקיקה (תיקון 34 לחוק רישוי עסקים), ניתן יהיה להאריך תוקפם של צווי הפסקה לתקופה מוגבלת בהליך נפרד וללא הגשת כתב אישום. יחד עם זאת, השימוש עדין צריך להיות מושכל וגם לאחר התיקון אינו אפשרי לגבי כל סוגי העסקים. לכן יהיה על המשרד לבחון במסגרת יישום תיקון החקיקה את ההשלכות לעניין הוצאת צווי הפסקה ואת האפשרות להגביר השימוש בהם. במקביל עושה המשרד שימוש רב בצווים מנהליים נוספים שתוקפם אינו נתון לסכנת פקיעה והם לא פחות מחמירים, כגון צו למניעת ולצמצום זיהום אוויר לפי סעיף 45 לחוק אוויר נקי, צו למניעת מפגעים לפי סעיף 11 לחוק מניעת מפגעים וצו לעניין אסבסט לפי סעיף 49 לחוק האסבסט.

ליקוי

22. לא מן הנמנע, כי היעדר מדיניות אכיפה ברורה מצד המשרד להג"ס, הכוללת אמות מידה לכל שלבי האכיפה, תרם לחוסר האחידות בין המחוזות ולמיעוט השימוש בכלי האכיפה המינהליים, בייחוד לשיעור הזעום של שימוש בכלי אכיפה חשוב כמו הפקת צו. היעדר מדיניות אכיפה משרדית אחידה בין המחוזות עלול גם להביא לכך שעבריינים סביבתיים, שימצאו כי האכיפה כלפיהם במחוז מסוים חמורה מדי, יעבירו את פעילותם למחוזות אחרים שבהם הם סבורים כי האכיפה חזקה פחות.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

20,22. המשרד דוחה את ההשוואה המוצגת בין המחוזות לגבי מידת נקיטתם של אמצעים אכיפה מנהליים. מחוזות המשרד שונים זה מזה בגודלם, סוג המפגעים האופייני להם, מספר המפעלים הפועלים בהם ומורכבותם. כמו כן, המשרד דוחה את הערת המבקר ביחס להיעדר מדיניות אכיפה ברורה. למשרד להגנת הסביבה ישנם למעלה מ 18 מסמכי מדיניות אכיפה בתחומים שונים. אמנם, כאמור לעיל, אין מסמך אחד אחוד, אך מאחר ומדובר בנושאים מקצועיים המתעדכנים אחת לתקופה במקצבים ובלוחות זמנים שונים, מסמכי מדיניות אלו ראויים ומהווים בהחלט אגד המהוה יישום הלכה למעשה של "מסמך מדיניות אכיפה משרדית". לגבי שימוש בסמכות מנהלית להוצאת צווים - ההליך המינהלי מחייב ראיות ברמה מינהלית מספיקה, גם אם לא ברף הנדרש להליך הפלילי. יש לבסס תשתית עובדתית להוצאת צווים מנהליים, לבצע סיורים ולאסוף מידע רב כדי להצדיק שימוש בסמכות כזו. יש להפעיל סמכות כזו בזהירות משום שהיא עלולה לפגוע בזכויות המפר. אין ספק שהליכים אלה דורשים תשומות משמעותיות ועל כן חוסר במשאבים משפיע באופן ישיר על האפשרות למצות את ההליכים המינהליים. על המשרד להקפיד על כך שנקיטת ההליכים תיעשה בסטנדרט המינהלי הנדרש על מנת לאפשר הגנה על החלטות מנהליות מפני תקיפה בהליכים שיפוטיים בין היתר גם משום שהמפוקחים הפכו להיות יותר משוכללים עם הזמן. לפיכך לא מדובר ב"חסם" שניתן להסיר. ללא הליך מנהלי מבוסס על מסמכים וראיות לא ניתן מאוחר יותר להמשיך לאכיפה פלילית יעילה והחקירות תתמקדנה בהשלמות חוזרות ונשנות של מסמכים ונתונים שהיו צרכים להיות בפני אנשי המחוז בעת ביצוע האכיפה המנהלית.

ליקוי

23. הנתונים מלמדים על אכיפה פלילית דלה בכללותה ועל שיעור זעום של מפגעים מהותיים שבהם ממוצים ההליכים הפליליים עד תום. מספר החקירות הפליליות הנמוך ושיעור נמוך ביותר של הגשת כתבי אישום פוגעים בהרתעה מול מַעַוולים סביבתיים. כמו כן, פערים בין המחוזות בכל הנוגע לשיעור המפגעים שהם מבקשים לפתוח בגינם חקירה מחזקים את הטענה לגבי היעדר אחידות באכיפה בין המחוזות, גם בנושא האכיפה הפלילית.

ליקוי

24. רובם המכריע של תיקי החקירה בשנים 2014 ועד יוני 2018 (כ-77%) נסגרו ללא הגשת כתב אישום, ובפחות מרבע מהם הוגש בפועל כתב אישום - שיעור של כ-1.7% בלבד מכלל המפגעים המהותיים שהתרחשו בשנים אלו.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

23-24. הנתונים בסעיף זה הנוגעים לתיקים שנסגרו ללא כתב אישום שגויים. להלן ניתוח של תיקי חקירה שנסגרו בשנים 2014-2018 (מבוסס על מערכת ה-qlickview נכון לתאריך 18/11/18. יודגש כי בשונה מהערת המבקר, אחוז תיקים שנסגרו ללא כתב אישום בלשכה המשפטית ב-5 שנים במצטבר הינו 29% בלבד, דהיינו 76 תיקי חקירה שנסגרו בשנים 2014-2018 מתוך סה"כ 261 תיקים שנסגרו במשטרה הירוקה.

ליקוי

25. קיימים קשיים בחלוקת האחריות לביצוע החקירה בין המחוזות לבין המשטרה הירוקה: הימשכות ההסדרה וההליך המינהלי במחוזות פוגעת בחקירה הפלילית, ביעילותה ובכוח הרתעתה; כאשר התיק מגיע לבסוף להליך פלילי, מתקשים לאתר את חומרי החקירה ואת המידע הרלוונטיים לגביו; במקרים אחרים, לוחות הזמנים הצפופים שנקבעו לביצוע שלבי האכיפה בנוהל מביאים את המחוזות להעביר את הבקשה לפתיחה בחקירה מוקדם מדי למשטרה הירוקה, והיא בתורה ממהרת להעביר את תיק החקירה ללשכה המשפטית של המשרד להג"ס, ועלו מקרים שבהם נסגרו תיקי החקירה בשל חוסר בשלות.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

25. המשרד חולק על עמדת המבקר כי הקושי הוא בחלוקת האחריות לביצוע חקירה בין המחוזות למשטרה הירוקה. תיקי החקירה הסביבתיים מורכבים ואלה שנפתחים לבקשת מנהלי המחוזות בדרך כלל עוסקים בנושאים מורכבים אף יותר כגון זיהום אוויר, חומרים מסוכנים וכיוצ"ב. על כן נדרשים המחוזות להעביר בקשה מסודרת ומבוססת הכוללת מסכת ראיות שלמה ואיתנה בנושאים מקצועיים כבדים. חשוב לציין שלצד תיקי החקירה קיים כלי אכיפה נוספים והמשרד עושה שימוש משמעותי בעיצומים כספיים. חלק ניכר מהעיצומים

מוטל בעקבות יוזמת המחוזות שמגלים את ההפרה ומעבירים המלצה להטיל עיצום לבעל הסמכות. הטלת עיצום כספי מחייבת השקעה וזמן לא מבוטלים לביסוס ההפרה באמצעות ראיות. נכונה המסקנה שכמות הבקשות לפתיחה בחקירה מהמחוזות נמוכה. כאמור, ההבדלים בין המחוזות נובעים לעיתים מסוג המפגעים הקיימים בכל מחוז ומחוז. ישנם מחוזות עם היקף תעשייה גדול וכאלה עם ריבוי מפגעי פסולת, ולכן יש שוני בכמות הבקשות, נושאי הבקשות ומורכבותן.

ליקוי

26. הגורמים העומדים בראש מערך האכיפה של המשרד להג״ס תמימי דעים כי יש פערים גדולים בין האחריות הרבה המוטלת על המשרד להג״ס ובין המשאבים העומדים לרשותו למילוי משימותיו, וכי המצב חריף ביותר בתחום האכיפה הסביבתית. לעומת תחום הפיקוח, אשר תוגבר בחלק מהמחוזות בתקנים ייעודיים לפיקוח, לא תוגבר כלל מערך האכיפה - לא במחוזות ולא במשטרה הירוקה, ואף קוצץ. העלייה בתוצרי הפיקוח מאז הוקם תחום הפיקוח וחוסר היערכות ראוי של המשרד בתחום כוח האדם באכיפה יצרו צוואר בקבוק בשלב האכיפה. מצבת כוח אדם חסרה של הגורמים העוסקים באכיפה סביבתית פוגמת ביכולתו של המשרד להג״ס למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח, ולכך יש השלכות כלכליות ועלויות עתק המושתות על הציבור במדינת ישראל. הפער הקיים בין מצבת כוח האדם והכישורים הנדרשים עבור גורמי האכיפה במשרד להג״ס למצבת כוח האדם ותנאי הסף הקיימים בפועל הוא יסודי ועלול להוביל עד כדי מצב של שבר. על המשרד להג״ס לבחון מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם במשרד ואם חלקו של תחום האכיפה תואם את חשיבותו בהשוואה לשאר תחומי אחריותו של המשרד. עוד על המשרד להג״ס למפות בהקדם את הפערים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי האכיפה הסביבתית, ולגבש תוכנית לגישור פערים אלו בתיאום עם משרד האוצר ועם נציבות שירות המדינה. במקרה של מחלוקות ביניהם יש להביאה בפני הממשלה כדי שתוכל להכריע בה.

ליקוי

27. אף שתחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד עם חקיקתם של חוקים סביבתיים חשובים בעשור האחרון, ואף שהאתגרים הסביבתיים גברו גם הם עם הגידול באוכלוסייה ועם התרחבות התעשייה, לא טופלו צרכי המשטרה הירוקה באופן מספק, להתאמת כוח האדם הנדרש למציאות זו. מספר המשרות הכולל במשטרה הירוקה נותר כמעט ללא שינוי במשך שבע שנים, ואף צומצם בשנת 2018 בשני עובדים. המשרד להג״ס אינו מקצה משרות

חדשות למשטרה הירוקה, והעובדים הקיימים מבצעים תפקידים נוספים על תפקידם, זאת, בין היתר, בשל החלטת המשרד להקצותן תחילה ליחידות אחרות לטובת קידום תחומים אחרים שבסמכותו, לפני קידום תחום האכיפה ולעיתים על חשבונו, אף שאיתר, כדבריו, כשלים רבים באכיפה. משמעות הדבר היא נסיגה בטיפול בכל הנושאים שבאחריותה.

ליקוי

28. פיתוח מערך החקירות והמודיעין של המשטרה הירוקה הוגדר צורך אסטרטגי במסגרת שינוי מבני בה, שהחל משנת 2013. אולם השינוי המבני לא נתמך בהקצאת כוח אדם מספקת לביצועו היעיל ולהשגת מטרותיו.

ליקוי

29. מחסור בכוח אדם הקשה על המחוזות לעמוד במשימות האכיפה הנתונות באחריותם.

ליקוי

30. בשנת 2017 הוקם תחום פיקוח בארבעה מחוזות, ולצורך כך נקבעו 12 תקנים חדשים, אולם חלוקת התקנים של הפקחים במחוזות אינה בהלימה למספר מפעלי A בשטח המחוז או לגודלו.

ליקוי

31. מחוז דרום משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה ומאופיין בשטחים חקלאיים נרחבים. המחוז מרכז פעילות תעשייתית כבדה, ונמצאים בו רוב שטחי ההטמנה לפסולת ואתרי כרייה וחציבה: במחוז נמצאים כ-42% ממפעלי A (כ-170 מפעלים), ומתוכם כ-20 "מגה" מפעלים (כ-80% מהמפעלים המזהמים ביותר בארץ), אשר צורכים משאבי פיקוח ורישוי מיוחדים. אף על פי כן, הנטל היחסי לעובד בתחום התעשייה במחוז דרום הוא גבוה בהרבה מכל יתר המחוזות. משכך, מחוז דרום מתמקד ב"כיבוי שריפות" ומתקשה לשמור על רצף טיפולי וסדר בפעילותו. לעיתים הוא מאתר עבירה ואינו מטפל בה מפני שעומדים לפתחו נושאים דחופים יותר, והמשאבים המצומצמים העומדים לרשותו משפיעים לרעה על היקף האכיפה הפלילית במחוז.

ליקוי

32. לפי המשרד להג"ס בחמש השנים האחרונות גדלה מצבת כוח האדם שלו בכללותה במספר זעום של 2.5 תקנים בלבד, ובהערכת מצב

אסטרטגית שערך בשנת 2015 הוא ציין כי אחת החולשות של המשרד היא "מחסור במשאבים הנדרשים לביצוע משימות יסוד". פגיעה במצבת כוח האדם של המשרד להג"ס, בייחוד בגורמים העוסקים באכיפה סביבתית, פוגמת ביכולתו למלא את תפקידו ולקדם את השמירה על הסביבה ועל בריאות האדם, החי והצומח, ולכך יש השלכות בריאותיות וכלכליות מרחיקות לכת. פגיעה זו מקבלת משנה תוקף נוכח גידול האוכלוסייה, פיתוח התעשייה, והעלייה ברמת החיים שחוותה מדינת ישראל בעשור האחרון, אשר הגדילו את הסיכונים הסביבתיים שעימם היא מתמודדת. על משרד האוצר לבסס את החלטותיו בנושא כוח אדם במשרד להג"ס על מכלול ההיבטים הכלכליים הרלוונטיים, לרבות ההוצאות הכלכליות הניכרות בתחומים שונים (בריאות, טיהור קרקעות, פינוי אשפה מאתרי פסולת פיראטיים, טיהור מקורות מים וניקוי חופים) המושתות בפועל על הציבור ועל מוסדות המדינה בעקבות פעילות עבריינית סביבתית מסוגים שונים. יש מקום שבמערך השיקולים של משרד האוצר תעמוד המציאות ולפיה במשך שנים התהווה פער בין הנורמות החוקיות המחייבות בדיני הג"ס לבין היקף האכיפה ורמתה, כמשתקף בדוח זה. פער זה נוגע במישרין בסוגיית שלטון החוק בישראל.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

26-32. המשרד עושה הכל כדי להתייעל ולנייד תקנים בתוך המשרד, בכדי לנסות ולו במעט להתמודד עם המצוקה הקשה בכ"א. המשרד חסר בכוח אדם מקצועי בכל פעולותיו, לא מקיים חוקים, לא נותן רישיונות והיתרים בזמנים סבירים, לא מגיע לעסוק בכל תכוניות בניין ופיתוח, לא מפקח ואוכף כראוי ועוד. משום כך, כל תקן שמתפנה במשרד מוקצה לפי סדרי עדיפויות, לאחר אישורו הספציפי של המנכ"ל, תוך אילוצי "יריעה קצרה" מאוד, והצורך לתעדף נושאים ואזורים, כולם בליבת העשייה של המשרד וחשובים מאוד לציבור. בעזרת תהליך זה, הוקצו 12 תקנים עבור 4 צוותי פיקוח חדשים במחוזות, ו-2 תקנים לייעוץ משפטי בתחום האכיפה במחוזות חיפה ודרום. נוסף על כך, המשרד מיישם תכנית למיקור חוץ בתפקידים בהם הדבר מתאפשר, בהתאם לחוקי התקשי"ר.

ליקוי

33. חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית - סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 מקנה לרשויות המקומיות סמכות לאכיפתן של עבירות ב-19 חיקוקים במגוון תחומים סביבתיים, וקובע כי רשויות גדולות או איגוד ערים שעיקר עיסוקו שמירה על איכות הסביבה מחויבים לפעול על פיו, בעוד שרשויות קטנות רשאיות לפעול על פיו

(להלן - חוק רשויות מקומיות). במבחן התוצאה מרבית הרשויות המקומיות החריגו את עצמן מתחולתו של חוק רשויות מקומיות באמצעות חריג הנמצא בו , באופן מוחלט או מרובו. לפיכך, החוק כמעט שאינו מיושם, והאכיפה הסביבתית בכללותה חסרה ברוב הרשויות המקומיות: בחלק מהרשויות אין פקחים סביבתיים, וברוב הרשויות שבהן יש פקחים מתבצעת אכיפה דלה; האכיפה באמצעות פעולות חקירה וכמות התיקים הפליליים הן זניחות עד אפסיות, וחלק לא מבוטל מהרשויות גם אינן אוכפות באמצעות קנסות. החרגתן של רוב הרשויות המקומיות את עצמן מתחולתו של חוק רשויות מקומיות אינה יכולה להיוותר ללא כל פעולה מצד משרד הפנים. יש מקום לבחינת הנושא, שתיעשה בהקדם על ידי משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי ובשיתוף המשרד להג״ס ומשרד המשפטים, ובמסגרתה ראוי לבדוק האם יש מקום ליזום שינוי בחקיקה, אשר יצמצם את השימוש בחריג לחוק ויקדם פתרונות נדרשים נוספים. אם בחינה כזו לא תקודם בהקדם, הרי שנדרשת פעולה רגולטורית יזומה בהובלת משרד הפנים לבדיקת הגורמים לאי-יישומו של חוק רשויות מקומיות, לגיבוש פתרונות נדרשים לשינוי המצב בשיתוף המשרד להג״ס ומשרד המשפטים ליישומם ולביצוע בקרה על התהליך.

תגובה
משרד המשפטים

33. הבעייתיות ביישום חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס״ח-2008 נדונה בישיבות שהתקיימו במשרד המשפטים יחד עם הגורמים הרלוונטיים, וכן נערכו בירורים ראשוניים עם מרכז השלטון המקומי בהקשר זה. המשרד ימשיך לקיים דיונים בנושא יחד עם המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים על מנת לבחון את הבעיות העולות ביישום החוק והצורך בקידום תיקון חקיקה בנושא.

ליקוי

34. לצורך בדיקת מידת יישומו של חוק רשויות מקומיות, גיבש משרד מבקר המדינה שאלון בנושא אכיפה סביבתית, אשר נשלח ל- 257 רשויות מקומיות בישראל ועליו השיבו 159 רשויות ומהן 67 רשויות גדולות; מהתשובות עולה כי מתוך הרשויות הגדולות, החייבות באכיפה סביבתית, לכמעט רבע מהן אין פקחים סביבתיים מוסמכים ומכלל הרשויות שענו לשאלון ל-44% אין פקחים סביבתיים מוסמכים.

ליקוי

35. שינוי התפיסה של תפקיד הפקח ברשות המקומית והפיכתו לגורם אכיפה משמעותי לא חלחלו עדיין בקרב הרשויות המקומיות, והתפקיד נותר פיקוחי במהותו. רובן המכריע של הרשויות המקומיות אינן מפעילות סמכויות חקירה ואמצעי אכיפה פליליים אחרים, ובאופן כללי מתקשות באכיפה בהליך פלילי סביבתי, פעולות שהן מטבען מורכבות יותר ודורשות מיומנות מקצועית בתחום האכיפה הסביבתית.

ליקוי

36. הסמכויות שמפעילות הרשויות מתמקדות בפיקוח והטלת קנסות, בעוד שסמכויות החקירה והגשת כתבי אישום, שהן סמכויות מהותיות באכיפה סביבתית אשר יוצרות הרתעה ומקדמות ציות, כמעט שאינן מופעלות: 68% מהרשויות הגדולות ו-80% מהרשויות שהשיבו לשאלון, כלל אינן מפעילות את סמכויות החקירה שחוק רשויות מקומיות הקנה לפקחיהן; רוב הרשויות הגדולות (כ-87%), אשר למרביתן פקחים סביבתיים מוסמכים, לא הגישו כתבי אישום; 40 רשויות מקומיות שענו (כ-26%) אינן מתבצעות שום פעולות תביעה (אף לא בתחומים שאינם הגנת הסביבה), ומתוכן שבע רשויות גדולות. נוסף על כך, 80 מהרשויות המקומיות שענו (כ-50%), ובהן 17 רשויות גדולות, ציינו כי הן אפילו לא הטילו קנסות בגין עבירות סביבתיות.

ליקוי

37. מטרתו של חוק רשויות מקומיות היא להקנות להן את הסמכות לאכוף חיקוקים בתחום הגנת הסביבה, וכאמור מטרה זו לא הושגה במרביתן. אולם במהלך השנים מאז חוקק החוק בחר משרד הפנים שלא לנקוט פעולות לקידום יישומו (למעט בסוגיית הכשרת פקחים סביבתיים), אף שהחוק קובע את שר הפנים כשר האחראי לביצועו של החוק. משרד המשפטים לא יישם את המלצה שנכללה בדוח בנושא התביעה הפלילית משנת 2013 (להלן - דוח התביעה הפלילית), שלפיה יפעל היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועמ"ש) מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות. מעורבותו של משרד הפנים בפיקוח ובקרה על יישומו של חוק רשויות מקומיות נדרשת במציאות שבה הרשויות המקומיות אינן מיישמות אותו במשך שנים, ולעיתים אף אינן אוכפות כלל את דיני הגנת הסביבה. באיזון הנדרש בין אוטונומיה של רשויות מקומיות אל מול הגנה על האינטרס הלאומי הציבורי והבטחת סטנדרט מינימלי בתפקודן בתחום ההגנה על הסביבה גוברות במקרה זה חשיבות הבקרה המרכזית ומעורבות משרד הפנים.

תגובה
משרד המשפטים

37. המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בשיתוף עם מחלקות ייעוץ וחקיקה יבחנו את הדרכים המתאימות למימוש ההמלצה שנכללה בדו"ח התביעה הפלילית בעניין מימוש אחריותו של שר הפנים על הרשויות המקומיות.

ליקוי

38. משרד המשפטים והמשרד להג"ס זיהו קושי מובנה בעבודת הפיקוח של הרשויות המקומיות, המתבטא בתלות הפיקוח בדרג הנבחר ברשות, בכך שאינו חוסה תחת עקרון עצמאות שיקול הדעת ואינו כפוף לגורמי אכיפה פלילית מקצועיים, למרות המלצה בדוח התביעה הפלילית ולפיה יש להרחיב את הנחיית עצמאות התביעה הפלילית של היועמ"ש כך שתכפיף את כל גורמי הפיקוח ואכיפת החוק לעקרון עצמאות שיקול הדעת הקבוע בה. ואולם, המלצה זו לא יושמה על ידי משרד המשפטים, אף שהיועמ"ש אימץ את מסקנות הדוח בשנת 2013. משרד הפנים לא גיבש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות המקומיות העוסק באכיפה סביבתית, ולא קידם את הנושא מול משרד האוצר, למרות המלצה בעניין זה בדוח חיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי משנת 2016 ולמרות התחייבות משרד הפנים ליישם את המלצות הדוח.

תגובה
משרד המשפטים

38. בין היתר, נוכח המלצת הצוות לבדיקת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, לפיה יש להסדיר בחקיקה את מעמד התביעה המקומית, על דרך קביעת החובה להסמיכה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, כונסה ביום 28.3.18 ישיבה בהשתתפות נציגים ממשרד הפנים, מהמחלקות הרלוונטיות בייעוץ וחקיקה, מהמחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה ונציגים מהשלטון המקומי לצורך שקילת תיקון חקיקה כאמור.
בישיבה סוכם, כי נציגי השלטון המקומי יעדכנו בדבר עמדתם הרשמית וכי המחלקה להנחית תובעים בפרקליטות המדינה תערוך דיונים פנימיים בשאלות שעלו באותה הישיבה. ביום 17.4.18 מסרו נציגי השלטון המקומי כי נערכה ישיבה משותפת של ועדת חוקה, חוק ומשפט וועדת הפנים ותכנון ובניה של מרכז השלטון המקומי לצורך גיבוש עמדתם, ובישיבה זו הציגו נציגי המחלקה להנחית תובעים בפרקליטות המדינה את

ההסדרה המתבקשת. ממרכז השלטון המקומי יבקשו להשלים עבודה פנימית ויעדכנו בדבר עמדתם. המשרד עומד בקשר לצורך העניין וקידום שקילת תיקון החקיקה.
כך גם על רקע המלצות הצוות לבדיקת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 משנת 2013, המליץ הצוות לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי בשנת 2016 על ארבע המלצות: לבדוק את האפשרות לבחון העלאת שכר רוחבית לעוסקים בתפקידי הפיקוח על מנת להבטיח את איושם. לצורך כך, הוצע שמשרד הפנים, יפנה בתמיכה ובשיתוף עם משרד המשפטים, אל הממונה על השכר בבקשה להעלות את דרגת השכר של משרות הפיקוח והתביעה. במסגרת צוות מצומצם ליישום הדו"ח עדכנו נציגי משרד הפנים כי סוגיה זו תקודם במשרדם ומשרד המשפטים יוסיף לעמוד איתם בקשר בעניין זה. -לפעול לגיבוש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות השונות, וזאת בשים לב לגודל הרשות, מאפייניה וצרכים מיוחדים הקיימים בה בתחום האכיפה ובהתחשב במשמעויות הכלכליות והתקציביות הנגזרות מכך. גם בהקשר זה עדכנו נציגי משרד הפנים במסגרת הצוות המצומצם כי עבודה זו תקודם במשרד והמשרד יוסיף לעמוד איתם בקשר בהיבט זה.-לקבוע הנחיה לעניין קיום רוטציות באזורי הפיקוח בין הפקחים השונים המועסקים על-ידי רשות פלונית, וזאת ברשויות שבהן הדבר אפשרי מבחינת גודלן והיקף הפקחים המועסקים על-ידי רשות פלונית, וככל שאכן קיימת בהן חלוקה לאזורי פיקוח ושהדבר אפשרי מבחינת תחומי הפעילות המוגדרים של הפקחים. הנחיה בהקשר זה פורסמה במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2018 מיום 24.5.18 לכלול את המשרות בתחום הפיקוח העירוני בגדר המשרות שיוחלו עליהן באופן גורף ומפורש הכללים הקבועים בנוהל משרד הפנים לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות. תיקון זה נכלל גם הוא במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2018 מיום 24.5.18. התייחסות המחלקה הפלילית בייעוץ וחקיקה: מכיוון שהפיקוח אינו כפוף ליועץ המשפטי לממשלה, יש קושי ביישום ההמלצה להרחבת ההנחיה, שכן זו אינה חלה על הפיקוח. ייעשה ניסיון לבחון שוב את הנושא.

ליקוי

39. במהלך השנים שבו ועלו חסמים נוספים אשר הקשו את קידום הטמעת חוק רשויות מקומיות: הרשויות המקומיות העדיפו ברובן להיוותר עם סמכויות מינהליות, ופעלו לפי החריג שמתיר להן חוק רשויות מקומיות, החליטו על אכיפה לפי חוקי עזר, ולא פעלו לפי חוק רשויות מקומיות; כ-40% מהרשויות הגדולות (המחויבות באכיפה

סביבתית) שענו לשאלון אוכפות רק חוקי עזר; ב- 28 מהרשויות המקומיות שענו לשאלון אין אכיפה סביבתית כלל. נתונים אלו מצביעים על כך שקיים כשל בכל הנוגע להשגת מטרת החוק.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

33-39. חוק האכיפה הסביבתית הוא חשוב מאוד, והמשרד מעוניין כי מספר רב ככל האפשר של רשויות ישתמשו בו. אין המצב כך, בין השאר כי מערך אכיפה סביבתית הכולל ביצוע חקירות מורכבות והגשת כתבי אישום דורש רמת מיומנות מקצועית באכיפה פלילית כבסיס, ואילו ההיבט הסביבתי דורש רמת מיומנות נוספת. לחלק ניכר מהרשויות המקומיות אין מיומנות בסיסית בביצוע אכיפה ברמה הנדרשת, וחוק אכיפה סביבתית שבסמכות משרד הפנים אינו מספיק כשלעצמו כדי ליצור תשתית ארגונית מספיקה בכל רשות מקומית.

ליקוי

40. כמו כן קיים קושי משפטי בעניין סמכותו של עובד ביחידה סביבתית אזורית, המעניקה שירותים סביבתיים לכמה רשויות סמוכות, לאכוף בשטחן של כל הרשויות השותפות ליחידה - עובדה המאלצת כל רשות שותפה ביחידה סביבתית אזורית להסמיך ולהכשיר בנפרד פקחים.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

40. יש בעיה ידועה לגבי עובדים של יחידות סביבתיות המשרתות מספר רשויות מקומיות: בעוד העובדים מועסקים רק על ידי רשות אחת, לא ניתן להסמיכם לפי החוק לאכיפה בתחומן של הרשויות האחרות. פתרון בעיה זו מחייב תיקון החוק על ידי המשרד הממונה, קרי, משרד הפנים.

ליקוי

41. על משרד הפנים ועל המשרד להג"ס להכריע בהקדם בסוגיית המשרד הממונה על חוק רשויות מקומיות שעליו תוטל האחריות לקידום יישומו, ואם יחליטו להעבירו לאחריות המשרד להג"ס, עליהם להביא בהקדם לתיקונו. עד אז מוטלת על משרד הפנים האחריות לפעול ללא דיחוי ליישומו: עליו להוביל, ללא דיחוי, הליך של בחינת הקשיים המכשילים את יישומו של חוק רשויות מקומיות, שבו יהיו שותפים גם משרד המשפטים והמשרד להג"ס. בהתאם למסקנות שאליהן יגיעו המשרדים, עליהם לגבש פתרונות משפטיים או אחרים הולמים. על

משרד הפנים לפעול ליישומם המלא, בשיתוף המשרד להג״ס ומשרד המשפטים.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

41. המשרד להג״ס הציע במספר הזדמנויות למשרד הפנים ליצור מנגנון מתכלל ליישום החוק, ואף לממן אותו במשותף, או לחילופין להעביר את האחריות על החוק למשרד להגנת הסביבה. אולם, משרד הפנים דחה את בקשת המשרד. ככל שיוחלט להעביר את האחריות ליישום החוק הזה למשרד הגנת הסביבה ממשרד הפנים, כמובן שהדבר יחייב משאבים הולמים.

ליקוי

42. יש מקום לכך שמשרד הפנים, בשיתוף המשרד להג״ס, יגבש מודל יישום אפקטיבי יותר עבור הרשויות המקומיות הקטנות, למשל באמצעות אכיפה שיתופית, יבנה תמריצים לכך ויקדם באופן אקטיבי מהלך זה.

ליקוי

43. כדי לקדם את המשילות ברמות המוניציפלית והלאומית, יש מקום שמשרד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף המשרד להג״ס, יבחנו בחיוב את האפשרות ליזום ולהוביל מהלך להכנת מדריך לגיבוש מדיניות אכיפה סביבתית ברשויות המקומית, בדומה למדריך לוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ברשויות המקומיות בנושא ״מדיניות אכיפה״ (להלן - מדריך למדיניות אכיפה לדיני תכנון ובנייה או המדריך) . על משרד הפנים גם לקיים בקרה על יישום מדריך המדיניות בקרב הרשויות והטמעת השינוי בתפיסת הפקח הסביבתי ברשות.

תגובה
משרד המשפטים

43. המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה תפעל אל מול מערכת המפעמים של משרד הפנים והרשויות המקומות, שהיתה שותפה עימה לפרוייקט גיבוש מדיניות האכיפה בוועדות המקומיות לתכנון ובניה, על מנת לבחון ביחד את הדרך לממש את המהלך האמור גם בתחום האכיפה הסביבתית.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

42-43. באחריות משרד הפנים. המשרד להגנת הסביבה יסייע ככל שיידרש.

ניהול ומימוש עיזבונות מחו"ל לטובת מדינת ישראל

הגופים המבוקרים: אגף האפוטרופוס הכללי – משרד המשפטים, משרד החוץ

ליקוי

1. האפוטרופוס הכללי לא ריכז ולא העלה על הכתב את הידע שצבר בנושאי צוואות, ירושות ותרומות ואת ההנחיות למימושן במדינות השונות, ובמיוחד באלו שיש לו בהן נציגויות. במצב זה עובדי האפוטרופוס נדרשים להפנות פעם אחר פעם להקדיש תשומות עבודה לאיתור, ללימוד ולריענון הוראות דין והליכים, וכך יעילות הטיפול של המחלקה בתיקים נפגעת. בנייה של מאגר ידע מקצועי שנצבר במשך השנים בעבודת המחלקה ושימורו יבטיחו עבודה מקצועית ויעילה, חסכון במשאבים ורציפות והמשכיות של פעילותה. על האפוטרופוס הכללי לרכז, לשמר ולעדכן מידע על הוראות דין, הליכים והליכי טיפול רלוונטיים למדינות שהמחלקה נדרשת לממש בהן צוואות וירושות.

תגובה
משרד המשפטים

1. האפוטרופוס הכללי החל בתיקון ובהעלאה על הכתב את הידע שצבר בנושאי צוואות, ירושות ותרומות במדינות השונות. להלן לוחות הזמנים לתיקון הליקוי:
סיום גיבוש הסוגיות אשר תיכללנה בקובץ הדין המהותי- אפריל 2019 העלאה על הכתב של הידע המהותי שנצבר במחלקה בהתייחס לסוגיות שגובשו ובהתייחס למצב המשפטי במדינות השונות. המדינות שתיכללנה בקובץ הינן: צרפת, ארצות הברית (מדינת ניו יורק ומדינת קליפורניה), גרמניה וישראל. ככל שנצבר ידע מהותי נוסף בנוגע למדינות נוספות הוא ייכלל בקובץ- יולי 2019. הגשת הקובץ המהותי - ספטמבר 2019.

ליקוי

2. אין הסדרה מלאה בנוהל מתאים של הפעולות שעל נציגי האפוטרופוס הכללי לנקוט בהליכי כינוס ומימוש העיזבונות ואין הנחיות ברורות אשר לפעולות שעליהם לבצע לשם כך בכל מדינה. נוהל מימוש עיזבונות אינו מנחה את עובדי המחלקה האם וכיצד עליהם לפעול במהלך זיהוי הנכסים ורישומם. הדבר עשוי למנוע זיהוי ליקויים בתהליך מימוש העיזבון ולפגוע ביעילות הפיקוח. כשמתגלים ליקויים בפעולותיהם של בעלי תפקיד במימוש וכינוס העיזבון, פעילות יזומה ומעורבות מצד המחלקה ונציגיה בתהליכי הכינוס והמימוש יכולות לתרום למימוש מלוא זכויותיה של המדינה כיורשת, ולמימוש מלא של רצון המצווה.

תגובה
משרד המשפטים

2. האפוטרופוס הכללי זיהה את הצורך בעיבוי נהלי העבודה של האפוטרופוס הכללי על מחלקותיו השונות, לרבות מחלקת עיזבונות לטובת המדינה ולצורך כך התקשר בשנת 2018 עם משרד סומך חייקין לצורך ביצוע פרויקט כתיבת נהלי עבודה לכלל המחלקות. המחלקה הראשונה אשר נבחרה להתחיל את התהליך הינה מחלקת עיזבונות לטובת המדינה. בחודשים האחרונים התבצעה עבודה אינטנסיבית של המחלקה יחד עם חברת סומך חייקין. והוכנה טיוטה ראשונה של הנהלים להתייחסות האפוטרופוס הכללי. פרסום נוהלי העבודה הסופיים יעשה לא יאוחר מחודש אוגוסט 2019.

ליקוי

3. בשנת 2014 בוצעה ביקורת פנימית בנציגות מחלקת העיזבונות של האפוטרופוס הכללי בצרפת. בביקורת נמצאו אי-סדרים באופן שטיפלו עובדים לשעבר בנציגות האפוטרופוס הכללי בצרפת בתיקי עיזבון. זיהוי של אי-סדרים נוספים לאלה שנמצאו בביקורת הפנימית בפעולות שנקטו אותם עובדים מעלה חשש של ממש שהם טיפלו בתיקי עיזבון טיפול לקוי ואף גרמו לנזקים כלכליים למדינת ישראל. נדרש לכתוב נהלים מפורטים להסדרת עבודת המחלקה והנציגויות כדי שהטיפול בתרומות ובעיזבונות יהיה תקין. כמו כן נחוץ להגדיר הגדרה ברורה ומחייבת את כלל הפעולות שעובדי המחלקה נדרשים לנקוט בטיפול בעיזבונות ולתת את הדעת לבקרות הנדרשות בקיום ההליך. על האפוטרופוס הכללי להכין נוהלי עבודה מפורטים ולציין בהם את כל דרכי הטיפול והפעולה הרצויות בהקשר של עיזבונות בארץ ובחו״ל. ראוי שהאפוטרופוס יבחן את התיקים שטופלו בידי

צוות העובדים הקודם בנציגות האפוטרופוס הכללי בצרפת וייזום בדיקה מעמיקה בתיקים רלוונטיים.

תגובה
משרד המשפטים

3. האפוטרופוס הכללי החל בכתיבת נהלים מפורטים להסדרת עבודת המחלקה והנציגויות כדי שהטיפול בתרומות ובעיזבונות יהיה תקין. סיום גיבוש הנהלים עד לאוגוסט 2019. מחלקת עזבונות לטובת המדינה באפוטרופוס הכללי החלה בבחינה של התיקים שטופלו בידי צוות העובדים הקודם בנציגות האפ"כ בפריז. להלן לוחות הזמנים לתיקון הליקוי: סיום גיבוש רשימת התיקים שיכללו בבדיקה- אפריל 2019. ביצוע בדיקה מעמיקה של התיקים על מנת לוודא כי המדינה קיבלה את מלוא חלקה בעיזבון ונקיטת אמצעים לקבלת החוסר אם וככל שיתגלה כי קיימים מקרים בהם המדינה לא קבלה את מלוא חלקה בעיזבון- אוקטובר 2019.

ליקוי

4. האפוטרופוס הכללי לא גיבש מדיניות ברורה לעניין ייזום ושימור של קשרים עם תורמים ומצווים פוטנציאליים. בהיעדר החלטה סדורה בדבר הסוג והאופי של הפעילות הנדרשת לשמירה על קשר עם מי שכבר העביר תרומה או הצהיר על כוונתו להוריש רכוש למדינה, פעילות האפוטרופוס כלפי מצווים ותורמים פוטנציאליים אינה אחידה. על האפוטרופוס הכללי לכתוב הוראות מפורטות כיצד לשמור על קשר עם מצווים ותורמים ולהגדיר בהן בבירור אילו פעולות מותרות לביצוע ואילו פעולות מעוררות חשש להשפעה בלתי הוגנת או למעורבות אסורה.

תגובה
משרד המשפטים

4. גיבוש מדיניות ברורה לעניין ייזום ושימור של קשרים עם תורמים ומצווים פוטנציאליים נכלל בתוכנית העבודה השנתית של האפוטרופוס הכללי לשנת 2019 ולצורך כך הוקם צוות אגפי (להלן – הצוות האגפי) שתפקידו לבחון את המצב ולגבש המלצות לביצוע. המלצות הצוות יובאו לאישור האפוטרופוסה הכללית ולאחר מכן למנכ"לית משרד המשפטים. הצוות החל בעבודתו וכבר קיים עד כה שתי פגישות עבודה בנושא במהלך חודש פברואר 2019. להלן לוחות הזמנים לתיקון הליקוי: גיבוש המלצות הצוות המשרדי-מאי 2019 קיום דיון הכנה אצל האפוטרופסה הכללית- יוני 2019 הצגת נייר העמדה בפני

מנכ"לית משרד המשפטים לצורך גיבוש המדיניות- אוגוסט 2019.

ליקוי

5. בתקנון הקונסולרי של משרד החוץ לא הוסדרו דרכי הפעולה הרצויות לסיוע לאפוטרופוס הכללי לממש עיזבונות ולאתר מסמכים נוספים הדרושים לו. האפוטרופוס הכללי נדרש לבחון אם הוא זקוק לסיוע של עובדי משרד החוץ לפעילותו בחו"ל, ובמידת הצורך לפעול עם משרד החוץ להסדרת מתווה שיתוף פעולה בנושא זה בין שני המשרדים.

תגובה
משרד המשפטים

5. כפי שנכתב גם על ידי מבקר המדינה, בתקנון הקונסולרי ישנה התייחסות פעולות שעל הנציגויות לבצע כשמועבר אליהן מידע בנושא. האפוטרופוס הכללי קיים ביום 18.02.19 ישיבה עם משרד החוץ לצורך חידוד ממשקי העבודה בין הגופים ובחינת התאמות נדרשות בתקנון הקונסולארי. הצוות האגפי כמפורט בסעיף הקודם יבחן ויתייחס בהמלצותיו גם לצורך בסיוע של עובדי משרד החוץ לפעילותו בחו"ל, מעבר לאלה המפורטים בתקנון הקונסולארי. ככל שהבחינה תעלה כי קיים צורך כזה, יפעל האפוטרופוס הכללי יחד עם משרד החוץ להסדרת מתווה שיתוף פעולה בנושא.

תגובה
משרד החוץ

5. הקביעה כי לא קיימת הסדרה אינה מדויקת היות וקיים פרק מקיף בתקנון שירות החוץ המתאר את ממשקי העבודה עם האפוטרופוס הכללי. יחד עם זאת, הסיוע כאמור מתבצע לרוב אד הוק, בתיאום עם אגף היועץ המשפטי במשרד החוץ בהתאם לנסיבות העניין ובמקרה בו אכן נדרש סיוע כאמור (לא מעטים המקרים בהם כלל לא נדרש הסיוע והטיפול בעיזבונות מתבצע באמצעות בא כוח האפוטרופוס הכללי במדינה הזרה). יובהר כי מאחר והמקרים האמורים הינם מקרים מיוחדים הדורשים התערבות מיוחדת, קיים קושי בהכללת כל תרחיש ואופן הטיפול בו בנוהל סדור (נוכח השוני הרב ומיוחדות כל מקרה) וכאמור, המקרים מטופלים אד הוק בתיאום עם אגף היועץ המשפטי במשרד החוץ.
עם זאת, ובעקבות טיוטת הדו"ח, התקיימה פגישה כבר ב-2017 עם נציגי מחלקת עיזבונות באפוטרופוס הכללי על מנת לעדכן

את התקנון ולבאר סוגיות שאינן ברורות. בעקבות זאת, הנוהל בנושא עודכן בתקנון הקונסולרי במרץ 2017 והקונסולים בחו״ל עודכנו בנושא.
עוד יצוין כי הנוהל מצוי בהרחבה רבה, בתקנון הקונסולרי הממוחשב ומיד עם העלאתו-הוא מצוי בכל נציגות.

ליקוי

6. הקונסולים בנציגויות משרד החוץ בחו״ל מעבירים מידע על תרומות ועיזבונות למחלקה, והמחלקה נעזרת בהם, בהתאם לצורך, בטיפול בתיקים אלה. על כן, הקונסולים המיועדים לשרת בנציגויות ישראל בחו״ל נדרשים להכיר את ההנחיות החדשות בנושא תרומות ועיזבונות ואת המצופה מהם בתחום זה. על האפוטרופוס הכללי לבחון עם משרד החוץ אם וכיצד לשלב הדרכה מתאימה לקונסולים היוצאים לחו״ל בנושא התרומות והעיזבונות המתקבלים בחו״ל. כמו כן על משרד החוץ להפנות את תשומת לב שליחיו לתקנון הקונסולרי בנושא זה.

תגובה
משרד המשפטים

6. במהלך חודש פברואר 2019 התקיימה ישיבת עבודה של הממונה על עיזבונות לטובת המדינה באפוטרופוס הכללי עם נציג המחלקה למשפט דיפלומטי ואזרחי במשרד החוץ. במהלך פגישה זו חודד הפרק הרלוונטי בנושא מימוש עיזבונות שמצוי בתקנון הקונסולארי. הצדדים סיכמו כי האפוטרופוס הכללי יעביר את התיקונים הנדרשים לצורך עידכון התקנון הקונסולארי עד ליום 1/4/19 וכי לאחר מכן יופץ התקנון לכלל הנציגים הרלוונטיים במשרד החוץ. בנוסף סוכם כי משרד החוץ יבחן את האפשרות לשלב במסגרת קורס 'קונסולריה ומנהלה' הרצאה אשר תעסוק במימוש עיזבונות לטובת מדינת ישראל.

תגובה
משרד החוץ

6. התקנון בנושא עודכן כבר במרץ 2017 אחר התייעצות עם האופטרופוס הכללי, ומברק עדכון לנציגויות שוגר בנושא. עוד יצויין כי הנוהל מצוי בהרחבה רבה, בתקנון הקונסולרי הממוחשב ומייד עם העלאתו-הוא מצוי בכל נציגות. באשר לקונסולים היוצאים לחו״ל – מתבצעת הדרכה בנושא העיזבונות בקורסים ליוצאים לחו״ל.

ליקוי

7. בשנים 2000-2010 אירעו כמה מקרים שהאפוטרופוס הכללי כלל לא ידע על צוואות לטובת מדינת ישראל שהמוטב הסופי בהן היה קרן היסוד והוא לא היה מעורב בהוצאתן לפועל. במקרים אלו הוציאה את הצוואות אל הפועל קרן היסוד זאת אף שהאפוטרופוס הכללי הוא הגורם המטפל בקבלת עיזבונות ונחלות לטובת מדינת ישראל.

תגובה
משרד המשפטים

7. ההסדר אשר הושג בשנת 2010 בין מנכ"ל משרד המשפטים לבין קרן היסוד נועד לתת פתרון למצב המתואר בליקויי זה ולמנוע מצבים בהם צוואות לטובת מדינת ישראל שהמוטב הסופי הינו קרן היסוד ימומשו ישירות על ידי קרן היסוד ללא ידיעתו של האפוטרופוס הכללי. לאפוטרופוס הכללי לא ידוע על מקרים נוספים לאחר שנת 2010 שבהם צוואות לטובת מדינת ישראל שבהם המוטב הסופי הינו קרן היסוד מומשו ללא ידיעתו של האפוטרופוס הכללי.

ליקוי

8. האפוטרופוס הכללי וקרן היסוד הסדירו בשנת 2010 מתווה למימוש עיזבונות שניתנו לטובת מדינת ישראל בהולנד, בהם קרן היסוד היא המוטב הסופי. מתווה הפעילות הרגיל של האפוטרופוס מאפשר למפקחים במחלקה לפקח על מימוש העיזבון מראש, ואילו בהסדר שהושג עם קרן היסוד בהולנד, האפוטרופוס מפקח על ביצוע מיזמים ועל השימוש שנעשה בכספי העיזבון רק בדיעבד. כך מתווה הפעילות שהאפוטרופוס אישר בשנת 2010 יצר דרך פעולה שונה ולא שוויונית בהליך למימוש עיזבונות לטובת קרן היסוד בהשוואה להליך מימוש עיזבונות לטובת מוטבים אחרים, ובהם מוסדות לאומיים אחרים. על האפוטרופוס הכללי לשוב ולבחון את ההסדר שגיבש בשנת 2010 עם קרן היסוד בהולנד ולתת את הדעת להחלטות הממשלה, לחובת הפיקוח המוטלת עליו ולעקרון השוויון.

תגובה
משרד המשפטים

8. ביום 12.6.19 נקבעה ישיבה אצל האפוטרופסה הכללית לצורך בחינה מחודשה של ההסדר שגיבש האפוטרופוס הכללי בשנת 2010 עם קרן היסוד בהולנד .

ליקוי

9. על האפוטרופוס הכללי לדון לאלתר באופן מעמיק בנושא הפעלת נציגויותיו בחו״ל, ובכלל זה לדון בצורך בפעילותן, בהרכב כוח האדם הדרוש בהן, בתפקידי הנציגויות ובמטרות שהנציגויות מיועדות לבצע. כמו כן, עליו לקבוע תקן לעובדים בנציגויות ולהגדיר את התפקידים שעליהם לבצע.

תגובה
משרד המשפטים

9. אופן הפעלת הנציגויות בחו״ל צריך להיגזר מהמדיניות הכללית המתייחסת לדרך הפעולה של האפ״כ בחו״ל. בהתאם הצוות האגפי שהוקם לדיון במדיניות הקשר עם מצווים פוטנציאליים ידון גם בנושא זה, יגבש את המלצותיו בנושא ויגישן לאישורה של האפוטרופסה הכללית.

מערך התביעה המשטרתית - שיוכו הארגוני ועצמאותו

הגופים המבוקרים: משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, יחידות התביעה- משטרת ישראל

ליקוי

1. איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות עוגן בהחלטת ממשלה משנת 2001 (להלן - החלטת הממשלה) ובמסקנות של כמה ועדות ציבוריות וצוותי עבודה במשרדי הממשלה, כתכנית פעולה ארוכת טווח. חרף החלטת הממשלה, נזנחה במרוצת השנים תוכנית זו עד כדי הסרתה מסדר היום הציבורי, ואין בנמצא תוכנית עבודה עתידית בנוגע לאופן יישומה המלא של תוכנית איחוד התביעה. על משרד המשפטים, בשיתוף אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה והמשרד לביטחון הפנים, לקיים עבודת מטה מקיפה כדי שניתן יהיה לקבל תמונה עדכנית, מפורטת ומקצועית על שאלת איחוד התביעה. עד שתתקבל החלטה על הסדר הקבע - להלן ההמלצות המתייחסות לתיקון הליקויים שנדרשים במצב הנוכחי.

תגובה
משטרת ישראל

1. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת. כמו כן סבורה המשטרה כי צוות בין משרדי יבחן האם עדיין יש צורך בהוצאת התביעה המשטרתית מתוך המשטרה, והאם התהליכים הפנימיים שנעשו במשטרת ישראל מספקים את האינטרס הציבורי.

ליקוי

2. עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, המתנגדת למהלך האיחוד, מכתיבה את המציאות כיום, בלי שהונח לה הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי ובלי שהנושא הוחזר לפתחה של הממשלה לקבלת החלטה בנדון. מצב זה מעורר קושי, שכן מציאות זו מבטלת מסקנות שאליהן הגיעו כמה ועדות ציבוריות, משרד מבקר המדינה וגורמים מקצועיים, שהובילו לקבלת החלטת הממשלה.

ליקוי

3. איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות עוגן בהחלטת ממשלה משנת 2001 (להלן - החלטת הממשלה) ובמסקנות של כמה ועדות ציבוריות וצוותי עבודה במשרדי הממשלה, כתכנית פעולה ארוכת טווח. חרף החלטת הממשלה, נזנחה במרוצת השנים תוכנית זו עד כדי הסרתה מסדר היום הציבורי, ואין בנמצא תוכנית עבודה עתידית בנוגע לאופן יישומה המלא של תוכנית איחוד התביעה. על משרד המשפטים, בשיתוף אגף תקציבים והחשב הכללי במשרד האוצר, נציבות שירות המדינה והמשרד לביטחון הפנים, לקיים עבודת מטה מקיפה כדי שניתן יהיה לקבל תמונה עדכנית, מפורטת ומקצועית על שאלת איחוד התביעה. עד שתתקבל החלטה על הסדר הקבע - להלן ההמלצות המתייחסות לתיקון הליקויים שנדרשים במצב הנוכחי.

תגובה
משטרת ישראל

3. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת. כמו כן סבורה המשטרה כי צוות בין משרדי יבחן האם עדיין יש צורך בהוצאת התביעה המשטרתית מתוך המשטרה, והאם התהליכים הפנימיים שנעשו במשטרת ישראל מספקים את האינטרס הציבורי.

ליקוי

4. עמדתם של היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות, המתנגדת למהלך האיחוד, מכתיבה את המציאות כיום, בלי שהונח לה הבסיס המהותי, המקצועי והפורמלי ובלי שהנושא הוחזר לפתחה של הממשלה לקבלת החלטה בנדון. מצב זה מעורר קושי, שכן מציאות זו מבטלת מסקנות שאליהן הגיעו כמה ועדות ציבוריות, משרד מבקר המדינה וגורמים מקצועיים, שהובילו לקבלת החלטת הממשלה.

ליקוי

5. הפעולות הארגוניות שביצעה המשטרה, שעיקרן הפרדת התביעה המשטרתית מהמערך החוקר, על מנת להגביר את עצמאות התביעה לא הושלמו. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2018 לא יושמו כל ההחלטות שאמורות היו לתרום להבטחת עצמאות התביעה המשטרתית, ובביקורת נמצא כי המערך הארגוני והתפקודי כיום עדיין מעלה חשש בנוגע להבטחת פעולה עצמאית ובלתי תלויה של כלל גורמי התביעה. על המשטרה לשוב ולבחון את סוגיית השיוך הארגוני של כל התובעים המשטרתיים ולוודא שעצמאותם נשמרת.

תגובה
משטרת ישראל

5. ראוי להבדיל מהותית בין עצמאות חטיבת התביעות הפלילית במשטרת ישראל, לבין יתר גופי התביעה הקיימים במשטרה. המשטרה אינה מקבלת את הביקורת בדבר אתגרים וקשיים בבחינת עצמאות מלאה של התביעה המשטרתית. המשטרה סבורה כי כפיפות מנהל התביעות למפכ"ל כפי שבוצעה בראשית שנת 2018 תוביל לעצמאות מלאה של המערך. חטיבת התביעות מרגע הפיכתה למנהל נעדרת זיקה למערך החקירות, והחלטותיה מתקבלות אך ורק בהיבט המקצועי – עפ"י הנחיות היועמ"ש ופרקליט המדינה, החקיקה וההלכה הפסוקה. מנהל התביעות הינו שותף מלא בגיבוש מדיניות התביעה הכללית:
צוותי החשיבה והעבודה בפרקליטות המדינה ובמשרד המשפטים כוללים נציגים מטעם מנהל התביעות.
גובשו מודלים לעדכון הדדי.
פיקוח ובקרה על החלטת פרקליטי המחוזות (פורום הניתוב).
מתקיימות פגישות עיתיות עם המשנה לפרקליט המדינה ובתדירות נמוכה יותר עם פרקליט המדינה והיועמ"ש לממשלה.
כלל הנחיות פרקליט המדינה או היועמ"ש מועברות להתייחסות התביעה בטרם הפצתן. אין כל הצדקה ענייינית לפיקוח ובקרה מצד פרקליט המחוז על יחידת התביעות המחוזית. מדובר בתחומי עיסוק שונים, התמקצעות שונה ומומחיות שונה.
ראש יחידת תביעות הינו מקבילו של פרקליט מחוז, ואינו כפוף לו מקצועית. מנהל התביעות הינו הגוף המשפטי המבוקר ביותר במשטרת ישראל ובתביעה הכללית בכלל. הוא כפוף לביקורת מבקר המשרד לבט"פ, מבקר המדינה, הנבת"ם (נציבות הביקורת על מערך התביעה), מדור ביקורת המשטרה, פרקליט המדינה, היועמ"ש וכמובן בתי המשפט.

ליקוי

6. ההחלטה בדבר איחוד המערך המשפטי במשטרת ישראל, הכולל את התביעות על סוגיהן (פלילי, תעבורה, רישוי והגנת הסביבה), עם גופי הייעוץ והחקיקה השונים תחת פיקודו של גורם משפטי עצמאי לא יושמה, אף שדווחה לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

תגובה
משטרת ישראל

6. סוגיית הקמת מערך משפטי אחוד במשטרת ישראל נבחנה פעמים רבות, עד לרמת מפכ"ל. עבודת מטה בנושא זה אף התבצעה ע"י אג"ת. בהתאם לעבודת המטה נקבע כי המשטרה תפעל בשלבים למימוש מטרה זו. בעקבות העמ"ט הנחה המפכ"ל להעביר את כפיפות חטיבת התביעות הפלילית מאח"ם לסמפכ"ל בתאריך 1/4/15. בעקבות עמ"ט סיגמ"א הוכפפה חטיבת התביעות בינואר 2018 למפכ"ל כמנהל עצמאי, דהיינו: גוף בעל יכולות התנהלות עצמאיות בתחומי כ"א, הכשרות, לוגיסטיקה ועוד, המיוצג בספ"כ משטרת ישראל. בעבר נבחנה סוגיית הכפפת תביעות את"ן למנהל התביעות והוחלט להשאירה באגף התנועה. בהמשך, לאור שינויים ארגוניים באת"ן הוחלט לא לבחון פעם נוספת את סוגיית הכפפת תביעות את"ן למנהל תביעות. יצוין כי הכפפת תובעי רישוי ותובעי איכות הסביבה נבחנה ע"י מפכ"ל שקבע כי יש להותיר את המצב על כנו.

ליקוי

7. ההחלטה בדבר קיום פעולות שנועדו להגביר את שיתוף הפעולה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרתית לא יושמה במלואה, וכן ההחלטה בדבר הפיקוח של הפרקליטות על מערך התביעות במשטרה. בפועל, הפרקליטות אינה משמשת גורם מפקח או מבקר על עבודת התביעה המשטרתית. על משרד המשפטים לבחון הקמת מנגנון שיפקח וינחה מהבחינה המקצועית את התביעה המשטרתית ולהסדיר את קשרי העבודה עם התביעה המשטרתית בנהלי עבודה ממוסדים שמקיימים גם מימד של פיקוח.

תגובה
פרקליטות המדינה

7. הפרקליטות לא הוגדרה מעולם כגורם מפקח/מבקר על התביעה המשטרתית. יחד עם זאת, שיתוף הפעולה בין הגופים הוגבר מאוד בשנים האחרונות וימשיך ויוגבר באמצעים הבאים:
א. הנחיות פרקליט המדינה [כל הנחיה בתחום הפלילי שמופצת כטיוטה להערות תמשיך להיות מופצת גם לתביעה המשטרתית];
ב. בכל פורום מקצועי רלוונטי ימשיך להשתתף וליטול חלק נציג מהתביעות;

ג. ימשיכו להתקיים ישיבות שוטפות בין המנהלים. ישיבות אלה ייקבעו בלו״ז מוגדר:
ג.1. פגישת עבודה אחת לשנה בין פרקליט המחוז והמנהלים הרלוונטיים בפרקליטות לבין ראש שלוחת התביעות והתובעים הרלוונטיים במחוז.
ג.2. כמו כן, תקוים פגישת עבודה לפחות אחת לשנה בין המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) לבין ר׳ חטיבת התביעות במשטרת ישראל. יוער, כי ישיבה זאת תתקיים לצד ישיבות המתקיימות באופן תדיר וכדבר שבשגרה בין ראשי שתי המערכות ביחס לסוגיות שוטפות. במהלך פגישות אלה יוצפו ויבחנו סוגיות שוטפות, הן משפטיות והן הנוגעות לתהליכי העבודה בין הגופים. מועד לביצוע: משימות שייעדן לוודא כל האמור לעיל, יקבעו עד לתחילת חודש מאי 2019.

ליקוי

8. ספק אם די בשינויים שנעשו כדי להסיר את הקשיים הנובעים מהמשך השתייכותה של התביעה למשטרה.

ליקוי

9. תיקוני החקיקה בחסד״פ שהסדירו במשך כשני עשורים את חלוקת העבודה בין הפרקליטות ובין התביעה המשטרתית נעשו כהוראת שעה ולא כהסדר קבע, וזאת מתוך ציפייה של המחוקק שבסופו של דבר שתי הרשויות יאוחדו.

ליקוי

10. משעה שהפכה הוראת השעה להסדר קבע התביעה המשטרתית והפרקליטות חדלו מלקדם את רעיון האיחוד באופן מעשי ופעלו לקידום פתרונות זמניים עד שהפתרון הזמני הפך הסדר קבע. הסדרת חלוקת העבודה בין גופי התביעה בחוק לא נועדה לסתום את הגולל על שאלת האיחוד.

תגובה
משרד המשפטים

1,2,7,8,10. המשרד סבור שאין הצדקה להקמת ועדה לבחינת שאלת איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות. עם זאת, יש לנקוט בצעדים נוספים לחיזוק עצמאות התביעה המשטרתית, ברוח האמור בדו״ח (דוגמת חיזוק פעילותן העצמאית של כלל יחידות התביעה במשטרה והכפפתן לרח״ט תביעות וכד׳). מאז החלטת

הממשלה בשנת 2001, התקבלו בפועל החלטות אחרות על ידי הממשלה, באמצעות מספר הצעות חוק ממשלתיות שנועדו להסדיר את חלוקת העבודה בין הפרקליטות לתביעה המשטרתית. הצעות חוק אלה, התקבלו ונחקקו על ידי הכנסת, וקבעו את ההסדרים תחילה כהוראות שעה ולבסוף כהוראת קבע. משמעות הסדרה זו בחקיקה שהוצעה על ידי הממשלה, היא שהחלטת הממשלה משנת 2001, הלכה למעשה, בוטלה. איחוד התביעה המשטרתית עם הפרקליטות הוא מהלך שאינו ישים ואינו נכון מבחינה עניינית ומבחינה תקציבית. מבחינה עניינית, כל אחד מהגופים מטפל בסוגי עבירות, שלפי מידת חומרתן ומורכבותן, מחייבות התמקצעות ייחודית ושונה ודומה שרק כך יתאפשר טיפול אפקטיבי ויעיל שיהיה בו כדי להגן על הציבור. התביעה המשטרתית מתמחה בטיפול בפשיעה יומיומית ובכמות אדירה של תיקים ואילו הפרקליטות מתמחה בטיפול בעבירות חמורות ובתיקים מורכבים. מהדו"ח עולה כי הביקורת מציעה להתגבר על בעיה זו באמצעות איחוד הגופים לגוף אחד אך בעל זרועות נפרדות. אלא שרעיון זה מעלה חשש ממשי שייווצר עיסוק מוגבר באחד מסוגי העבירות. מעבר לזה, מבחינה תקציבית, רעיון זה כרוך בעלות תקציבית ניכרת. במציאות שבה יש לתעדף חלוקת משאבים במערך אכיפת החוק, הרי שמהלך של איחוד התביעה אינו מהלך נכון, כל עוד המחסור התקציבי פוגע בעבודה השוטפת של מערך האכיפה (מחסור בתובעים, בקציני מבחן וכדי). ספק רב אם ראוי לתעדף דווקא נושא זה על פני נושאים רבים וחשובים אחרים, שהשלכתם על חיי האזרחים, ביטחונם ורווחתם גדולים יותר. עלות האיחוד ומשמעותו הלוגיסטית הן דרמטיות, ואילו תועלתו – ככל שקיימת – היא שולית ביחס למחיר שמהלך זה יגבה. לפיכך, עמדת משרד המשפטים היא שהותרת המצב הקיים מאפשרת להגשים את האינטרס הציבורי באופן מיטיבי, בהתחשב בכלל הנתונים והשיקולים. כאמור, הממשלה והכנסת בפועל אימצו עמדה זו. לצד זאת, ינקטו צעדים נוספים לחיזוק עצמאות התביעה המשטרתית, ברוח האמור בדו"ח.

תגובה
משטרת ישראל

10. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת. כמו כן סבורה המשטרה כי ראוי שצוות בין משרדי יבחן האם עדיין קיים צורך בהוצאת התביעה המשטרתית מתוך המשטרה, והאם התהליכים הפנימיים שנעשו במשטרת ישראל מספקים את האינטרס הציבורי.

ליקוי

11. הפרקליטות ומינהל התביעות לא עשו שימוש משמעותי בפורום לניתוב תיקים האמור לשמש ערכאה מכריעה במחלוקות נקודתיות בנוגע לחלוקת העבודה בין הפרקליטות למשטרה. מאז הקמתו בשנת 2014 ועד היום דווח על עניינים בודדים שעלו להכרעה בפניו. ראשי יחידות התביעה מלינים על כך שהפרקליטות מעבירה לתביעה המשטרתית תיקים שלא על פי החלוקה המעוגנת בתיקון 62, עם זאת, הם בוחרים לטפל בתיק בלי לדווח לפורום או בלי להעלות את התיק לדיון בפניו משום שלטענתם מדובר במנגנון מסורבל. על הפרקליטות ועל מינהל התביעות לוודא כי מנגנון ההכרעה של הפורום לניתוב תיקים פועל ומגשים את הייעוד שלשמו הוקם.

תגובה
פרקליטות המדינה

11. בנוהל שייסד את הפורום נקבע כי מי שיעלה נושאים בפניו הם נציגי יחידת התביעות. בפועל, הציפה המשטרה עד היום מקרים מועטים בפני הפורום (בנסיבות השמורות עימה). לצד זאת, נדונו מקרים בעייתיים ישירות ובע"פ בין ר' חטיבת התביעות למשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) והדבר לא תמיד תועד. כדי להביא למיסוד עבודת הפורום – מוצע על ידי הפרקליטות כי כל הצפת בעיה מצד התביעה המשטרתית תעשה בכתב ותכלול את פירוט הנימוקים. בדרך הזו גם ההכרעה וההחלטה יתועדו בכתב. כמובן שבתיקי מעצר, שהצורך בקבלת החלטה הוא מיידי ודחוף, יתבצע התיעוד בדיעבד. מועד לביצוע: לאחר תיאום מול ר' התביעה המשטרתית והחל מחודש מאי 2019.

תגובה
משטרת ישראל

11. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת. יש לעשות שימוש רב יותר בפורום הניתוב ואף לתעד בכתב את החלטותיו. מרגע שהוראת השעה הפכה להוראת קבע ונקבעו סוגי התיקים שפרקליט מחוז מוסמך להעביר לטיפול התביעה, הצטמצמה כמות התיקים שהועברה לטיפול התביעה המשטרתית, למעט תיקי האמל"ח ותיקים שעניינם בעבירות המבוצעות נגד שוטרים. לאור אי ההסכמה של פורום הניתוב בנושא תיקי האמל"ח התקיימה פגישת עבודה עם פרקליט המדינה בנושא, וזה הנחה כי מדיניות הפרקליטות בתחום עבירות אלו תיבחן. האפקטיביות של פורום הניתוב בתיקי מעצר מוטלת בספק

לאור סד הזמנים שנקבע ע"י בימ"ש, ובתיקי מעצר במרבית התיקים הבירור נעשה בדיעבד. ניתנה הנחיית ראש מנהל תביעות בפורום ראשי יחידות שלא לגלות גמישות ויצירתיות ברמה המקומית, ולהקפיד להציף את התיקים הבעייתיים בפני פורום הניתוב. יש לשקול את הרכב פורום הניתוב בהיבט של יצירת איזון מוחלט בין עמדת ראש מנהל התביעות לעמדת המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, לאור העובדה כי סטטיסטית עד היום מרבית ההחלטות נטו לקבלת עמדת פרקליטי המחוזות (יש מקום ליצירת מנגנון אובייקטיבי).

ליקוי

12. מנתוני המשטרה עולה שבשנים 2015 עד 2017 טיפלה התביעה המשטרתית במרבית תיקי תקיפת שוטר. הטיפול בעבירות המבוצעות כנגד שוטרים מחדד את חשיבות האובייקטיביות של התביעה המשטרתית ואת האתגר העומד בפני התובעים המשטרתיים במילוי תפקידם כלובשי מדים במסגרת המשטרה. על הפרקליטות לוודא שהעברת הטיפול בתיקים שעניינם עבירות נגד שוטרים למינהל התביעות תיעשה בצמצום, במידתיות ועל פי כוונת המחוקק. ראוי שהפרקליטות תבחן מדי פעם בפעם אם מטרת ההנחיה שהופצה במחוזות שלא ראוי לכרוך תיקי הפרעה לשוטר אכן מושגת, ואם היקף תיקי תקיפת שוטר שהועברו לטיפולו של מינהל התביעות, אכן מצטמצם.

תגובה
פרקליטות המדינה

12. אחת לחצי שנה תעשה בדיקה באמצעות המערכת הממוחשבת של הפרקליטות [תנופ"ה] ביחס למספר התיקים בעבירות של תקיפת שוטרים שהועברו לטיפול התביעה המשטרתית. לאחר איסוף וריכוז הנתונים, תערך בחינה האם יש צורך בביצוע מחקר עומק בנוגע לתיקים אלה. מועד לביצוע: הבדיקה הראשונה תתבצע בחודש ספטמבר 2019.

תגובה
משטרת ישראל

12. עמדת המבקר נכונה, ויש ליצור גידור מוחלט בין עבירת תקיפת השוטר לתביעה המשטרתית. בפועל, כ-50% מתיקי תקיפת השוטרים מטופלים ע"י התביעה המשטרתית בשל העברתן מהפרקליטות. לאחרונה נערך דיון בפורום הניתוב בסוגיית תיקי תקיפת שוטרים וחודדו ההנחיות לפרקליטי המחוזות. מנהל התביעות הדגיש כי במקרים רבים תיקי תקיפת שוטר

נסגרים ומועברים לטיפול התביעה בעבירות חלופיות של הפרעה לשוטר או התנגדות למעצר, ובכך נפגע האינטרס הציבורי. בעניין זה אף נמתחה ביקורת על יחידות התביעה הפלילית מצד בתי המשפט.

ליקוי

13. הימצאותו המוסדית של מינהל התביעות כחלק מארגון המשטרה משפיעה על תוכנית העבודה השנתית של המינהל ועל קביעת היעדים בתוכנית זו. ראוי שמדיניות השילוב הנובעת מעצם העובדה שמינהל התביעות נמצא בתוך המשטרה תיבחן מפעם לפעם. כמו כן, נדרש לבחון אם לא נוצרו סדקים בשמירה על עצמאותה של התביעה המשטרתית לאחר קבלת ההחלטה על השארת גורמי התביעה במשטרה. בחינות אלו ראוי שייעשו לאור המלצות ועדות ציבוריות.

תגובה
משטרת ישראל

13. המשטרה מקבלת את הערת הביקורת. כמו כן סבורה המשטרה כי צוות בין משרדי יבחן האם עדיין יש צורך בהוצאת התביעה המשטרתית מתוך המשטרה, והאם התהליכים הפנימיים שנעשו במשטרת ישראל מספקים את האינטרס הציבורי. יחד עם זאת, לעמדת המשטרה, התהליכים שנעשו לאחרונה במנהל התביעות הפליליות והצבתו כמנהל עצמאי תרמו לעצמאות התביעה ולבטח לא פערו סדקים בשמירה על עצמאותה.

ליקוי

14. גם לאחר ניתוק חטיבת התביעות מכפיפותה לאח"ם והפיכתה בשנת 2018 למינהל תביעות, המשטרה ממשיכה לעודד פיתוח ממשקים הדוקים בין ראשי היחידות והשלוחות של מינהל התביעות ובין הדרגים הפיקודיים של יחידות השטח. המשטרה לא קבעה עקרונות עבודה מקצועיים שעל פיהם יתקיימו ממשקי העבודה במטרה להבטיח שגורמי התביעה יוכלו למלא תפקידם תוך הפעלת שיקול דעת עצמאי ומקצועי.

תגובה
משטרת ישראל

14. ממשקי העבודה בין יחידת התביעות המחוזית לבין המשטרה מאופיינים בעיקר בהשתתפות ראש היחידה בספ"כ המחוז ובדיוני הפשיעה המחוזיים. המתווה מעוגן בפקודת הקמת מנהל התביעות. העובדה שגורם אחד בלבד מיחידת התביעות

המחוזית הינו שותף לספ״כ ולתהליכים המתרחשים במחוז מהווה יתרון יחסי והבנה עמוקה של צרכי האוכלוסייה המתגוררת במחוז, ואין בשת״פ זה כדי לפגום בעצמאות התביעה. יתרה מכך, השתתפות ראש יחידת התביעה המחוזית בישיבות אלו, יש בה כדי לטייב את תפקודן של יחידות המחוז ולהעביר לרשויות התביעה תוצרים טובים יותר, ובכך לקדם את האינטרס הציבורי באכיפה אפקטיבית.

ליקוי

15. תהליכי הקידום והשיבוץ במשטרה אינם מאפשרים יצירת הפרדה של תובעים מן המארג הארגוני של המשטרה. אפשרויות הקידום בתוך מינהל התביעות מוגבלות ותובעים מעוניינים להתפתח מהבחינה המקצועית גם מחוצה לו. מטבע הדברים, מצב כזה מעיב על ההפרדה הנדרשת בעבודת התובעים ומעלה חשש שחלק מהחלטותיהם עשויות להיות מושפעות משיקולים הקשורים למידת התערותם במשטרה או רצונם להתקדם במשטרה.

תגובה
משטרת ישראל

15. אכן, הליך הקידום במנהל התביעות הינו חלק מהליך הקידום הארגוני. הקידום במנהל התביעות, עד לדרגת רפ״ק (כולל), דרגה בה נושאים ראשי שלוחות התביעה, נעשה בהחלטת ראש מנהל התביעה ללא מעורבות של גורם משטרתי חיצוני למנהל. מדרגת סנ״צ ומעלה, מתבצע הליך ארגוני, כאשר המועמד הנבחר מאושר ע״י ספ״כ המשטרה והשר לבט״פ. יודגש כי התובעים יכולים להתמודד בכלל המכרזים המפורסמים ברמה הארצית. יתרה מכך, בשנת 2012, הופצה הנחיה לפיה תפקידים המתפרסמים ברמת רפ״ק במגזר המשפטי (תביעות תעבורה, תביעות פלילי, יועמ״ש, מח׳ משמעת) מחויבים בפרסום מכרז ארצי. החשש עליו הצביע צוות הביקורת בכל הנוגע לקידום לדרגת סנ״צ ומעלה אינו ייחודי למנהל התביעה נוכח השתייכותו המוסדית למשטרה, וניתן לנקוב במספר גופים ציבוריים נוספים בהם מתקיים החשש האמור. בסופו של יום, ההחלטות המקצועיות, המעין שיפוטיות, של הגורמים הממונים ביחידות מנהל התביעות עומדות לביקורת מצד גורמי בקרה רבים, לרבות בתי המשפט. המציאות עד כה לאורך עשרות שנים הדגימה כי מדובר בחשש גרידא שלא תורגם לחיי המעשה.

ליקוי

16. שילוב התובעים בתגבורים ופעילות מבצעית עלול לפגוע ביכולתם להבטיח את הניתוק ביניהם לבין גורמי השטח.

תגובה
משטרת ישראל

16. עם הקמת מנהל התביעות, צומצם עד מאוד מספר התובעים הנוטלים חלק בתגבורים (תובעי המנהל אינם נוטלים חלק בכל פעילות מבצעית נוספת). אוכלוסיית התובעים מהווה נתח מינורי מאד בתגבורים במשטרת ישראל. עם זאת, יצוין כי תובע הינו שוטר לכל דבר ועניין וייתכנו מצבים בהם ייחשף לאירוע פלילי, הן בתגבור והן בשגרה, כעד מזדמן לאירוע.

ליקוי

17. מיקום חלק מיחידות התביעה במתקנים משטרתיים ובתוך תחנות משטרה לצד יחידות השטח פוגע בנראות עצמאותה של התביעה המשטרתית.

תגובה
משטרת ישראל

17. מנהל התביעות הציב לעצמו יעד להוציא את כלל יחידות המנהל מחוץ למתקנים משטרתיים. כלל הפריסה החדשה של מנהל התביעות מתבצעת במבנים אזרחיים סמוכים לביהמ"ש. מדובר ביעד שאינו תלוי אך ורק במנהל ובמשטרה, אלא בדיור הממשלתי ובאילוצי תקציב שבעטיים מתממשת תכנית הפריסה באופן מדורג. במצב הקיים, אכן חלק משלוחות התביעה שוכנות במתחם משטרתי (בתחנות) וחלק אחר בהפרדה מוחלטת. הסיבה שבחלק מהמקומות קיימת הפרדה בין יחידת תביעה לתחנה הנה תוצאה של צפיפות במתחמים והפתרון לריווח היה הוצאת יחידה קטנה החוצה בשכירות. יחידת התביעה הייתה המתאימה ביותר לכך. יובהר ויודגש, כי היחידות אשר מקום מושבן הינו בתחנות משטרה, מקפידות על עצמאות מוחלטת בקבלת ההחלטות המקצועיות.

ליקוי

18. בשל השתייכותו של מינהל התביעות למערך המשטרתי נבחן המענה לבעיות התקינה, האיוש ושימור כוח האדם במינהל מול מכלול צרכיה

המבצעיים והתפקודיים של המשטרה על כלל מערכיה, בלי להתייחס באופן פרטני לצרכיו שלו.

תגובה
משטרת ישראל

18. קיצוץ בתקנים במסגרת הקיצוץ הרוחבי שנערך בשנת 2018 בוטלו מחטיבת התביעות 5.75 תקנים (0.75 מש"ק תביעות, 4 תובע פלילי ו- 1 מש"ק אמ"ש).
בנוסף קיים תקן נגד/מש"ק תביעות שסומן לביטול במסגרת קיצוץ שנערך בשנת 2012. בהתאם למדיניות אג"ת התקן נקשר לתקן פנוי אחר. התקן ישוחרר אוטומטית עם פינוי המאייש.
הגידול במס' התובעים: באג"ת התנהלה בשנת 2015 עבודת מטה הבוחנת את השלכות הצפי בגידול מס' השופטים. על-פי עבודה זו נדרש לתקנן 67 תובעים (בהתאם לצפי גידול של 33 שופטים).
הדרישה לגידול מס' התובעים, תועלה במידת הצורך להתמודדות במסגרת תכנית העבודה של משטרת ישראל, בהתאם למס' תקני השופטים שיפורסמו בפועל.
מענה לעומסי העבודה: אג"ת בחן את נושא 'מקדם היעדרות' במערכי התביעות. נבדקו מספר פרמטרים לשם בדיקת טענת מנהל התביעות שיש צורך בהתחשבות בהיעדרות בגין לידה במסגרת מקדם ההיעדרות. הבדיקה העלתה כי חטיבת התביעות חריגה בנתונים הדמוגרפים (מס' נשים, ומס' נשים עד גיל 40), נתון המתבטא במספר גבוה של ימי ההיעדרות בגין לידה ביחס לכל יחידה אחרת.
חריגות היחידה מביאה לכך שמספר תקני התובעים ביחידה אינו נותן מענה הולם לעומסים הרבים.
בבחינת הנתונים נמצא שחריגותה של היחידה ביחס לממוצע הקיים ביחידות המנהליות המקבילות מתבטא "בשפת תקנים" בפער של 16 תקני כ"א.
בשל ממצאים אלה אושר באמ"ש החל מאוקטובר 2018 גיוס תובעים למערך התביעות במעמד שמ"ז (שוטר מוסף זמני) ליחידות הגדולות (דרום, צפון, מרכז ות"א) על תקני שוטרות ששוהות בחל"ד.

ליקוי

19. תובעים רבים עוזבים את מינהל התביעות אחרי פרק זמן לא ארוך של שירות בארגון, ולעזיבה זו יש השלכות נרחבות, ובכלל זה אובדן משמעותי של ידע מקצועי וארגוני, חוסר בתובעים בעלי ניסיון בטיפול בתיקים מורכבים וסבוכים, עיכוב בטיפול בתיקים ויצירת עומסי עבודה על דור הביניים הנושא בנטל הרב שבעטיו התובע נשחק

בעבודתו. מצב זה אף מוביל להיעדר מתן מענה הולם להתמודדות מול סנגורים מנוסים, לתחלופה מתמדת של תובעים ותיקים בתובעים צעירים ולאי-שביעות רצון של חלק מהשופטים.

תגובה
משטרת ישראל

19. אין חולק כי שימור דור הביניים הינו אחד מהאתגרים המרכזים הניצבים בפני מנהל התביעות. לעמדת ראש מנהל התביעות, איחוד בין כלל גופי התביעה יצור מסלולי שירות ואופק רחב יותר לתובעים ויתרום לשימורם במערכת. יחס פקד-רפ"ק במנהל התביעות הינו הנמוך ביותר במשטרת ישראל, ורבים וטובים עוזבים את המנהל על מנת להתקדם באפיקים אחרים בארגון ומחוצה לו. בימים אלו מתבצעת עבודת מטה הבוחנת את היחס בין הדרגות לעיל בכלל משטרת ישראל, ובכלל זה במנהל התביעות. בשלב זה אין צפי סיום עמ"ט. התבצעו מספר עבודות באג"ת אשר בחנו את העומס המוטל על התביעה הפלילית. ממצאי עבודות אלו הצביעו על קיום צורך בהוספת תקינה משמעותית לתקינת התובעים והמערך התומך. מנהל התביעות פועל ללא לאות בכלים העומדים לרשותו בניסיון להדוף את גל עזיבת התובעים, וזאת באמצעות הליכי הכשרה, רווחה, שיפור סביבת העבודה, יחס מפקדים, איזון בין חיי המשפחה לעבודה (ימי תיקים בבית), פיילוט תקני תובעים ע"י חופשות לידה ועוד. אין חולק, כי לצורך התמודדות עם הסיבות העיקריות לעזיבת תובעים מנוסים את יחידות המנהל, קיים הכרח בטיפול בגורמים העיקריים : עומס, שחיקה, לחץ, ותנאי שכר. בנוסף, כדי להתמודד עם התופעה, יש צורך בתוספת תקינה משמעותית וכן תוספת דרגות רפ"ק

ליקוי

20. תובעי אגף התנועה פועלים במסגרת את"ן והם נדרשים לקחת חלק בפעילות המבצעית של האגף. קיים חשש כי שילוב תובעי את"ן בפעילות מבצעית עלול לפגוע ביכולת להבטיח את הניתוק הנדרש ביניהם לבין שאר היחידות באגף, והוא משליך על נראות עצמאות התובעים.

תגובה
משטרת ישראל

20. המשטרה אינה מקבלת את הערות המבקר (להשאיר?). תובעי את"ן הם קציני משטרה לכל דבר ועניין. ככאלה, חלות עליהם

חובות מתוקף כללי אמ״ש בכל היבטי המשמעת והינם כפופים לדין, להנחיות פרקליטות המדינה ולהנחיות המקצועיות של רמ״ח תביעות. הבקרה איננה עוסקת בשיקול הדעת של התובע, אלא בוחנת קיום נהלים והנחיות אליהם הוא מחויב מתוקף תפקידו, מכח החקיקה, הנחיות פרקליטות המדינה והנחיות התביעה עצמה, לדוגמא: הקפדה על שעות התייצבות, הקפדה על נהלי אבטחת מידע, הקפדה על חובה לנמק הסדרי טיעון, הקפדה על טיפול בתיקים בזמן, הקפדה על הפירוט הנדרש בכתב האישום ועוד, כפי שאף הובהר למבקר בפגישה עם ר׳ את״ן, שנערכה ביום 23.8.18.כך, לדוגמה, בסעיף 13 להנחייה מס׳ 8.1 להנחיות פרקליט המדינה, שעניינה ״הנחיות לעריכת הסדר טיעון״, נקבע כי ״תיעוד הסדר טיעון בתיקי התביעה המשטרתית – על אף העומס המוטל על התביעה המשטרתית,... ראוי לוודא כי בתיקי המשטרה תופיע השתלשלות העניינים ויפורטו השיקולים שהובילו להסדר הטיעון. יש להשתדל כי הדברים יתועדו אף בפרוטוקול בית המשפט..״ דוגמה נוספת נמצאת בסעיף 16 להנחיה 3.1 להנחיות פרקליטות המדינה שעניינה ״הכנה וניסוח כתב אישום״, הקובעת כי יש לנסח את כתב האישום באופן המפרט בצורה מלאה את פרטי המקרה ותוצאותיו, ואין להסתפק כאמור בניסוח לקוני של כתב האישום״. בנוסף, חלק מחובותיו הפרוצדורליות של התובע מעוגנות בדברי החקיקה, כדוגמת סעיף 87 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ״ב-1982 , שעניינו ״ראיות לקביעת העונש״, הקובע כי לאחר הרשעת הנאשם, ״יביא התובע לעניין העונש ראיות בדבר הרשעותיו הקודמות של הנאשם... ״ הבקרות, כפי שפירט המבקר בדוגמאות שבחר לציין בטיוטת הדו״ח, אכן בחנו, בין היתר, האם התובעים מפרטים את הנימוקים לגיבוש הסדר הטיעון והאם אלה באים לידי ביטוי בפרוטוקול – וזאת כמצוות ההנחיה אליה כפופים התובעים. כמו כן, נבחן ניסוח כתב האישום כדי לוודא כי הוא עומד בהנחיות האמורות – כמתחייב מכח ההנחייה של פרקליטות המדינה, ונבחן האם התובע הגיש לביהמ״ש את הרשעותיו הקודמות של הנאשם, כמתחייב מהוראות החוק. אין חולק, כי נושאים אלה שבוקרו במסגרת הבקרות ועליהם מלין המבקר, אינם יורדים לשיקול דעתו של התובע בניהול המשפט. יוער, כי הסדרים שנמצאו חורגים ממדיניות שנקבעה ע״י מחלקת התביעות או מקביעת המחוקק, הועברו לבחינתה של ר׳ מחלקת תביעות, בהיותה הגורם המקצועי הרלוונטי להנחות בנושא, וסיכום ר׳ את״ן בבקרות אלה מתבסס על הנחיות המחלקה כחלק מגיבוי שניתן לה ע״י ר׳ את״ן . יצוין כי ר׳ האגף נוכח בכל בקרה ומטרתה להביא ל״היזון חוזר״ וטיוב תהליכי עבודה עם כל הגורמים, לדוגמא: תיק קבו״ד שמונה לעניין הסדר טיעון, הביא לתובנה כי יש לשפר את תהליך

רישום הדו״ח באופן שהשוטר ירשום את מס׳ הדו״ח משני צדדיו. קביעתו של המבקר, כי הנחיות ר׳ את״ן לתובעים, כדוגמת הנחייתו מדיון במאי 2018 לפיה יש להקפיד על נושא הסדרי טיעון ותיעוד הנימוקים להסדר, ״מעלה חשש שאיכות עבודתם ושיקול דעתם של תובעי את״ן ייפגעו״ (כך בלשון המבקר), עומדת בניגוד לחובתו של ר׳ את״ן לוודא כי מערך התביעה יפעל בהתאם לדין, להנחיות רמ״ח תביעות והפרקליטות. ויובהר: לו היה מנחה ר׳ את״ן באשר לשיקולים ולנימוקים עצמם שעל התובע לשקול, הרי שהיה ניתן לטעון להתערבות בשיקול דעת התובע, אולם כאמור בדו״ח עצמו ע״י המבקר – הנחיית ר׳ את״ן נוגעת לתיעוד ההסדר והנימוקים ולא לתוכנם! כאן המקום לציין, כי ההקפדה על תיעוד הסדרי טיעון ורישום הנימוקים להסדר נקבעו לא בכדי ע״י פרקליטות המדינה, וקיימת לכך חשיבות רבה כדי לשמור על טוהר המידות ועל שקיפות ההליכים. זאת ועוד: מחובתו של ר׳ את״ן לקיים בקרה בכל יחידה הכפופה לו, אחת לשנה לפחות, וזאת עפ״י נהלי המשטרה. בהקשר זה הערת המבקר אף סותרת את ההנחיות. עוד יצוין כי הקמת מדור ייעוץ משפטי נועדה לשמר את עצמאות התביעה ולייחד את עיסוקה בתחום התביעה, לכן הופרד נושא החקיקה מהתביעה.

המערכת מצרה על כך כי הליך הבקרה, שמטרתו החשובה הינה לייצר תמונת מצב עדכנית של מחלקת התביעות, נתפס בעיני המבקר כניסיון להשפיע על עצמאות התובע ולא כחלק מתהליך מתמשך וחשוב לשיפור וטיוב כלל מעגל האכיפה. ראוי לציין כי בשנת 2018 חלה עלייה משמעותית של 34% אחוזים באכיפה בהשוואה לשנת 2017. במקביל לעליה האמורה באכיפה, קיימת בשנת 2018 ירידה משמעותית של 12% בסך תאונות הדרכים לעומת שנת 2017. כמו כן, קיימת ירידה ברוכה של 15% בסך ההרוגים בשנת 2018 לעומת שנת 2017. הנתונים מדברים בעד עצמם ומשקפים פעילות מאומצת ויעילה של כלל מעגל האכיפה –החל מרישום הדו״ח ועד לסיום הטיפול בו ע״י התובע בית המשפט. ראוי להדגיש כי שיקול הדעת של התובע אינו מתנהל בחלל הריק. הוא מתנהל בתחומיו של חלל התחום ע״י הוראות הדין וההנחיות המקצועיות הרלוונטיות הניתנות לו ע״י הגורמים המוסמכים. הליכי פיקוח ובקרה והליכים משמעתיים שננקטים עקב חריגה מאותו מתחם, אינם פוגעים בשיקול הדעת של התובעים, אינם יוצרים ״הרתעת יתר״ ואינם מונעים מהתובעים לקבל החלטות בתיקים. נהפוך הוא – היעדר הליכי פיקוח ובקרה בנושאים אלה הם אשר יביאו להתנהלות שאינה אחידה ע״י מערך התביעה, על כל התוצאות המשתמעות מכך ואף עלולות לפגוע בחובה לנהוג בשוויוניות, ביושרה ובשקיפות וללא משוא פנים.

ליקוי

21. יש בתהליכי הבקרה הנעשים מטעמו של ראש את"ן כדי ליצור לפחות מראית עין של התערבות בתהליכי העבודה המקצועיים של התביעה ובשיקול דעתה. על המשטרה לבחון אם הליכי משמעת בקשר עם עבודתם המקצועית של תובעי את"ן אינם פוגעים בשיקול הדעת של התובעים.

תגובה
משטרת ישראל

21. המשטרה אינה מקבלת את הערות המבקר. (?) תובעי את"ן הם קציני משטרה לכל דבר ועניין. ככאלה, חלות עליהם חובות מתוקף כללי אמ"ש בכל היבטי המשמעת והינם כפופים לדין, להנחיות פרקליטות המדינה ולהנחיות המקצועיות של רמ"ח תביעות. הבקרה איננה עוסקת בשיקול הדעת של התובע, אלא בוחנת קיום נהלים והנחיות אליהם הוא מחויב מתוקף תפקידו, מכח החקיקה, הנחיות פרקליטות המדינה והנחיות התביעה עצמה, לדוגמא: הקפדה על שעות התייצבות, הקפדה על נהלי אבטחת מידע, הקפדה על חובה לנמק הסדרי טיעון, הקפדה על טיפול בתיקים בזמן, הקפדה על הפירוט הנדרש בכתב האישום ועוד, כפי שאף הובהר למבקר בפגישה עם ר' את"ן, שנערכה ביום 23.8.18. כך, לדוגמה, בסעיף 13 להנחייה מס' 8.1 להנחיות פרקליט המדינה, שעניינה "הנחיות לעריכת הסדר טיעון", נקבע כי "תיעוד הסדר טיעון בתיקי התביעה המשטרתית – על אף העומס המוטל על התביעה המשטרתית,... ראוי לוודא כי בתיקי המשטרה תופיע השתלשלות העניינים ויפורטו השיקולים שהובילו להסדר הטיעון. יש להשתדל כי הדברים יתועדו אף בפרוטוקול בית המשפט.." דוגמה נוספת נמצאת בסעיף 16 להנחיה 3.1 להנחיות פרקליטות המדינה שעניינה "הכנה וניסוח כתב אישום", הקובעת כי יש לנסח את כתב האישום באופן המפרט בצורה מלאה את פרטי המקרה ותוצאותיו, ואין להסתפק כאמור בניסוח לקוני של כתב האישום". בנוסף, חלק מחובותיו הפרוצדורליות של התובע מעוגנות בדברי החקיקה, כדוגמת סעיף 87 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 , שעניינו "ראיות לקביעת העונש", הקובע כי לאחר הרשעת הנאשם, "יביא התובע לעניין העונש ראיות בדבר הרשעותיו הקודמות של הנאשם... " הבקרות, כפי שפירט המבקר בדוגמאות שבחר לציין בטיוטת הדו"ח, אכן בחנו, בין היתר, האם התובעים מפרטים את הנימוקים לגיבוש הסדר הטיעון והאם אלה באים לידי ביטוי בפרוטוקול – וזאת כמצוות ההנחיה אליה כפופים התובעים. כמו כן, נבחן ניסוח כתב האישום כדי לוודא כי הוא

עומד בהנחיות האמורות – כמתחייב מכח ההנחייה של פרקליטות המדינה, ונבחן האם התובע הגיש לביהמ"ש את הרשעותיו הקודמות של הנאשם, כמתחייב מהוראות החוק. אין חולק, כי נושאים אלה שבוקרו במסגרת הבקרות ועליהם מלין המבקר, אינם יורדים לשיקול דעתו של התובע בניהול המשפט. יוער, כי הסדרים שנמצאו חורגים ממדיניות שנקבעה ע"י מחלקת התביעות או מקביעת המחוקק, הועברו לבחינתה של ר' מחלקת תביעות, בהיותה הגורם המקצועי הרלוונטי להנחות בנושא, וסיכום ר' את"ן בבקרות אלה מתבסס על הנחיות המחלקה כחלק מגיבוי שניתן לה ע"י ר' את"ן . יצוין כי ר' האגף נוכח בכל בקרה ומטרתה להביא ל"היזון חוזר" וטיוב תהליכי עבודה עם כל הגורמים, לדוגמא: תיק קבו"ד שמונה לעניין הסדר טיעון, הביא לתובנה כי יש לשפר את תהליך רישום הדו"ח באופן שהשוטר ירשום את מס' הדו"ח משני צדדיו. קביעתו של המבקר, כי הנחיות ר' את"ן לתובעים, כדוגמת הנחייתו מדיון במאי 2018 לפיה יש להקפיד על נושא הסדרי טיעון ותיעוד הנימוקים להסדר, "מעלה חשש שאיכות עבודתם ושיקול דעתם של תובעי את"ן ייפגעו" (כך בלשון המבקר), עומדת בניגוד לחובתו של ר' את"ן לוודא כי מערך התביעה יפעל בהתאם לדין, להנחיות רמ"ח תביעות והפרקליטות. ויובהר: לו היה מנחה ר' את"ן באשר לשיקולים ולנימוקים עצמם שעל התובע לשקול, הרי שהיה ניתן לטעון להתערבות בשיקול דעת התובע, אולם כאמור בדו"ח עצמו ע"י המבקר – הנחיית ר' את"ן נוגעת לתיעוד ההסדר והנימוקים ולא לתוכנם! כאן המקום לציין, כי ההקפדה על תיעוד הסדרי טיעון ורישום הנימוקים להסדר נקבעו לא בכדי ע"י פרקליטות המדינה, וקיימת לכך חשיבות רבה כדי לשמור על טוהר המידות ועל שקיפות ההליכים. זאת ועוד: מחובתו של ר' את"ן לקיים בקרה בכל יחידה הכפופה לו, אחת לשנה לפחות, וזאת עפ"י נהלי המשטרה. בהקשר זה הערת המבקר אף סותרת את ההנחיות. עוד יצוין כי הקמת מדור ייעוץ משפטי נועדה לשמר את עצמאות התביעה ולייחד את עיסוקה בתחום התביעה, לכן הופרד נושא החקיקה מהתביעה. אין לנו אלא להצר על כך כי הליך הבקרה, שמטרתו החשובה הינה לייצר תמונת מצב עדכנית של מחלקת התביעות, נתפס בעיני המבקר כניסיון להשפיע על עצמאות התובע ולא כחלק מתהליך מתמשך וחשוב לשיפור וטיוב כלל מעגל האכיפה. ראוי לציין כי בשנת 2018 חלה עלייה משמעותית של 34% אחוזים באכיפה בהשוואה לשנת 2017. במקביל לעליה האמורה באכיפה, קיימת בשנת 2018 ירידה משמעותית של 12% בסך תאונות הדרכים לעומת שנת 2017. כמו כן, קיימת ירידה ברוכה של 15% בסך ההרוגים בשנת 2018 לעומת שנת 2017. הנתונים מדברים בעד עצמם ומשקפים פעילות מאומצת ויעילה של כלל מעגל האכיפה –החל

מרישום הדו״ח ועד לסיום הטיפול בו ע״י התובע בית המשפט. ראוי להדגיש כי שיקול הדעת של התובע אינו מתנהל בחלל הריק. הוא מתנהל בתחומיו של חלל התחום ע״י הוראות הדין וההנחיות המקצועיות הרלוונטיות הניתנות לו ע״י הגורמים המוסמכים. הליכי פיקוח ובקרה והליכים משמעתיים שננקטים עקב חריגה מאותו מתחם, אינם פוגעים בשיקול הדעת של התובעים, אינם יוצרים ״הרתעת יתר״ ואינם מונעים מהתובעים לקבל החלטות בתיקים. נהפוך הוא – היעדר הליכי פיקוח ובקרה בנושאים אלה הם אשר יביאו להתנהלות שאינה אחידה ע״י מערך התביעה, על כל התוצאות המשתמעות מכך ואף עלולות לפגוע בחובתנו לנהוג בשוויוניות, ביושרה ובשקיפות וללא משוא פנים.

ליקוי

22. קיום בקרה מטעם ראש את״ן והשתתפותו בהליכים לאחר סיום הבקרה עלולים להשפיע על שיקול הדעת של תובעי את״ן, בייחוד כאשר נלווה אליהן איום בסנקציות משמעתיות ופיקודיות.

ליקוי

23. בעניין אי-הפקדת רכב שהושבת בסיום הליך משפטי נדרשו בשנת 2017 התובעים באת״ן להגיש 113 דוחות הסבר ונערכו 25 ראיונות הדרכה ו-7 ראיונות אזהרה. מצב כזה, שבו תובעי את״ן נתונים לסנקציה פיקודית, עלול לפגוע בשיקול הדעת שלהם, ליצור הרתעת יתר ולמנוע מהם מלקבל החלטות בתיקים.

תגובה
משטרת ישראל

23. על פי החוק, דינו של נהג שלא הפקיד את רכבו שהושבת בהשבתה מנהלית, הינו כדין נהג פסול לנהיגה וזאת מכוח סעיף 57 לפקודת התעבורה הדן באיסור מנהלי על שימוש ברכב וכן תקנה 8 לתקנות התעבורה (איסור שימוש ברכב – מגרשי אחסנה), תשס״ו – 2006, המתייחס לתשלום הוצאות על אחסנת כלי רכב, נושא המובא לעיונו של ביהמ״ש עפ״י סעיף 57ד לפקודה. ביהמ״ש רשאי לדון ולתת כל הוראה בבקשות הנוגעות להוצאות בשל שינוע רכב למגרש והעמדתו בו. תובע התעבורה הוא המופיע בפני ביהמ״ש, בין אם מדובר במסגרת ניהול ההליך העיקרי ובין אם מדובר בבקשות של בעל רכב ופניותיו הנוגעות להשבתה ולאחסון – הכל נדון בפני ביהמ״ש לתעבורה. הליך ההשבתה המנהלי אינו מסתיים שעה שהסתיים ההליך השיפוטי בעניינו של נהג הרכב, כל עוד לא

הפקיד את הרכב במגרש מכח ההשבתה המנהלית. על מנת שחוטא לא יצא נשכר, ומצבו של נאשם אשר בחר שלא להפקיד את הרכב יהיה "טוב" ממי שהפקיד את הרכב במסגרת ההליך המנהלי, הונחו התובעים ע"י רמ"ח תביעות להתייחס לכך במסגרת הטיעונים לעונש בתיק העיקרי, שכן הדבר מצביע על זלזול ברשויות החוק ובהחלטות מנהליות של גורמי האכיפה, קל וחומר כשאדם הורשע בעבירות המיוחסות לו, וזאת מבלי שהפקיד את הרכב כפי שהוחלט בהליך המנהלי. מדיניות ר' את"ן מתורגמת ע"י הרמ"חים השונים באת"ן, כל אחד בתחום מקצועיותו ואחריותו. רמ"ח תביעות הנחתה את התובעים לבחון האם כלי הרכב הופקד או לא. יצוין כי מיעוט השופטים נרתעו מהצהרות התובעים לפרוטוקול, שנועדו להבהיר כי הנאשם בחר שלא להפקיד את הרכב ובכך הביע זלזול בהחלטה מנהלית ויש לתת לכך משקל במסגרת סיום ההליך העיקרי. ככלל, בתי המשפט השונים התייחסו להיעדר הפקדת הרכב בהליך המנהלי כאל שיקול רלוונטי הנוגע להתנהלות הנהג החל מביצוע העבירה ועד לגזר הדין. בהנחיית רמ"ח תביעות מיום 11.1.2017, ניתנו דגשים ומתווה של רמ"ח תביעות לתובעים, הנוגעים להשבתה מנהלית והשבתה שיפוטית של כלי רכב (סימוכין 08968217). כמו כן מפקדי יחידות התביעה הונחו להעביר הנושא בשיעורים שבועיים לכלל התובעים שביחידותיהם. כאמור לעיל, תובעי את"ן הינם קציני משטרה לכל דבר ועניין. ככאלה, חלות עליהם חובות מתוקף כללי אמ"ש בכל היבטי המשמעת, כפי שהן חלות על כל שוטר אחר. מימוש אמצעי משמעתי בעניינו של תובע שאינו ממלא אחר ההוראות שניתנו לו ע"י ר' מחלקת תביעות, האמונה על התובעים הן בפן המקצועי והן בפן הפיקודי, הינה תקינה וראויה, ומטרתה לוודא כי הליקוי התפקודי לא ישנה. ראוי להדגיש בשנית גם בהקשר של הערות אלה: שיקול הדעת של התובע אינו מתנהל בחלל הריק. הוא מתנהל בתחומיו של חלל, התחום ע"י הוראות הדין וההנחיות המקצועיות הרלוונטיות הניתנות לו ע"י הגורמים המוסמכים. הליכי פיקוח ובקרה והליכים משמעתיים שננקטים עקב חריגה מאותו מתחם, אינם פוגעים בשיקול הדעת של התובעים, אינם יוצרים "הרתעת יתר" ואינם מונעים מהתובעים לקבל החלטות בתיקים. נהפוך הוא – היעדר הליכי פיקוח ובקרה בנושאים אלה הם אשר יביאו להתנהלות שאינה אחידה ע"י מערך התביעה, על כל התוצאות המשתמעות מכך ואף עלולות לפגוע בחובה לנהוג בשוויוניות, ביושרה ובשקיפות וללא משוא פנים.

ליקוי

24. בשנת 2018, על פי מדיניות ראש אתי"ן, הוסיפה ראשת מחלקת תביעות אתי"ן יעד ולפיו יקבלו יחידות התביעה ציונים לפי מספר הבקשות לפסילת רישיון נהיגה עד גמר הדין (להלן - פסילה עד תום ההליכים) שהוגשו. מתן הציונים מגלה פוטנציאל להשפעה על שיקול הדעת המקצועי של תובעי אתי"ן. ואכן, בשנת 2018 גדל באופן מובהק מספר הבקשות לפסילה עד תום ההליכים שהוגשו לבתי המשפט בתיקי תלתי"ן שבהם הטיפול בעבירות תעבורה חמורות מועבר להליך אכיפה שיפוטי מהיר.

תגובה
משטרת ישראל

24. הנחיות רמ"ח תביעות מבוססות על הנחיות פרקליטות המדינה והיועמ"ש לממשלה.
עפ"י הנחיות אלה, הנוגעות למתווה לטיפול בתיקי תלתי"ן, בתיק תלתי"ן תוכן ותוגש בקשה לפסילה עד תום ההליכים. רק במקרים מיוחדים, ולאור שיקול דעת של רפרנט תלתי"ן ביחידה, לא ילוו תיקים אלה בבקשות לפסילה עד תום ההליכים. הגשת בקשות למעצרים עד תום ההליכים בתיקים חמורים מבוססת אף היא על הנחיות פרקליטות המדינה המחודדות מעת לעת ויש להדגיש כי כל תיק ובקשה הנלווית אליו נבחנים בראש ובראשונה על בסיס הראיות בתיקים ולאחר מכן שיקולים נוספים בהיבטים של חומרת העבירה, עברו של הנאשם, מסוכנות, חשש מהימלטות ועוד. יודגש, כי הנחיות רמ"ח תביעות עולות בקנה אחד עם הנחיות פרקליטות המדינה. אלה וגם אלה, מאזנות נכונה בין כלל השיקולים המקצועיים הצריכים לנושא. אין באלה או באלה, כדי לפגוע בשיקול הדעת של התביעה אלא לספק את המסגרת הנכונה לפעולת התובע לאחר שקילת כלל השיקולים המקצועיים הרלוונטיים. מובן כי מטרתם של הדיווחים בנושא, וכן של הבקרות, שהינן בקרות פנימיות של מחלקת התביעות, הינה להציג תמונת מצב עדכנית לרמ"ח תביעות ולוודא עמידה בהנחיותיה המקצועיות כראש התביעה בתחום התעבורה, וגם בכך אין כדי לפגוע בשיקול דעת התביעה.

ליקוי

25. בנובמבר 2016 החליט המפכ"ל דאז כי תובעי הרישוי יישארו בכפיפות לחטיבת אבטחה ורישוי. הנימוק העיקרי להקמת חטיבת התביעות והוצאתה מאח"ם היה הצורך בהפרדה של התובעים מיחידות השטח

כדי שניתן יהיה להבטיח את עצמאותם, אך מהלך דומה לא נעשה לגבי תובעי רישוי.

תגובה
משטרת ישראל

25. לנוכח ייחודיותו של תפקיד תובעי מערך תביעות רישוי, הכולל אלמנטים של המשפט הפלילי מחד והמנהלי מאידך, נשקל עניינו של מערך זה בנפרד. בהחלטתו, קיבל המפכ"ל הקודם את עמדת הגורמים המקצועיים לפיה נדרשת זיקה בין תובעי הרישוי לבין חטיבת האבטחה והרישוי וגורמי הרישוי בשטח. תפקידם של תובעי הרישוי אינו מסתכם בהגשת כתבי אישום, והם מלווים משפטית הליכים רבים הנוגעים לתחום הרישוי. כמו כן הם מייצגים את המשטרה בהליכים המנהליים (בקשות לביטול צווים) בבתי משפט. ניתוק התובעים מהגורם הארצי המנחה בתחום האבטחה והרישוי, וכפועל יוצא מגורמי הרישוי בשטח, יקשה על מילוי תפקידם.

ליקוי

26. חלוקת העבודה בין המשטרה לרשויות הרישוי המקומיות אינה מוסדרת, והדבר מעלה חשש למצב של כפל סיכון, דהיינו מצב שבו יועמד אדם לדין בידי שני גופי אכיפה שונים בגין אותה עבירה. כדי למנוע כפל סיכון שבו יועמד אדם לדין בידי שני גופי אכיפה שונים בגין אותה עבירה, על המשטרה להסדיר בנוהל כי על תובע רישוי עסקים להודיע לרשות המקומית על הגשת כתב אישום כנגד עסק הפועל בתחומה.

תגובה
משטרת ישראל

26. לאחרונה, עם הקמת המחלקה להנחיית תובעים בפרקליטות המדינה נמצא גורם מקביל עמו ניתן להסדיר נהלי עבודה משותפים לתובעי הרישוי במשטרה וברשויות. המשטרה סבורה אף היא שלא די ברצונם הטוב של תובעי הרישוי המשטרתיים והעירוניים אך עד לעת הזו, אין במשרד הפנים פונקציה מקבילה לתובעת רישוי ארצית ולא ניתן לגבש נוהל מול כל רשות ורשות.

ליקוי

27. עבודתם של תובעי הרישוי לא הוסדרה בנוהל אחיד ומחייב שיקבע את אופן גיוסם, הכשרותיהם ותהליכי העבודה שלהם, באופן שיבטיח פעולת אכיפה אחידה, שוויונית, רציפה ועצמאית. על המשטרה להסדיר את נושא התקינה והכפיפות של תובעי הרישוי במשטרה באופן שיבטיח פעולת אכיפה אחידה, שוויונית, רציפה ועצמאית.

תגובה
משטרת ישראל

27. טיוטת נוהל עבודת תובעי הרישוי, שנוסחה זה מכבר, הוצגה לנציגי משרד מבקר המדינה. הנוהל נוסח במסגרת עבודת מטה מקיפה שנערכה בנושא תביעות רישוי. בסיום עבודת המטה יפורסם הנוהל שמסדיר, בין היתר, את התקינה, הכפיפות וההכשרות של תובעי הרישוי. הדברים, כפי שנוסחו בדו"ח, מציגים מצב שגוי לפיו אין הנחיות מקצועיות מחייבות ולא כך. ההנחיות המקצועיות המחייבות, על פיהן פועלים תובעי הרישוי, הוצגו לנציגי המבקר. המשטרה מבקשת לנסח סעיף זה באופן שישקף את המצב הקיים. נושא הכשרות תובעי הרישוי נבחן באגף ההדרכה, לאור הפערים שהוצפו בהכשרות מערך התביעות בכלל (והרישוי בפרט). בהמשך לכך, תפותח הכשרת תובעי רישוי במהלך שנת 2019. מח' תוה"ד של האגף נמצאת בתחילת שלב החקר של בניית ההכשרה.

ליקוי

28. חרף ההחלטה של מפכ"ל המשטרה על ניתוק כפיפות תובעי הרישוי מקציני הרישוי, תובעי הרישוי עדיין כפופים לגורמי הפיקוד המבצעיים, בניגוד לכל התפיסה של עצמאות התביעה והגברת אמון הציבור במשטרה.

תגובה
משטרת ישראל

28. חרף הנחיית המפכ"ל הקודם על ניתוק כפיפות תובעי הרישוי מקציני הרישוי, הרי שהתקבלה מאוחר יותר הנחייה לפיה אין להכפיף את תובעי הרישוי למנהל תביעות. באשר להנחיה על ניתוק הכפיפות לק' הרישוי - הרי שמתבצעת עבודת מטה לפיה תובע הרישוי יוכפף לר' ענף אבטחה ורישוי.

ליקוי

29. תובעי רישוי מעורבים בתהליכי שיטור ואכיפה של יחידות השטח. עקב זאת קיים חשש לפגיעה ביכולתם לקיים בחינות משפטיות נטולות השפעה.

תגובה
משטרת ישראל

29. כאמור, תובעים מונחים שלא ליטול חלק פעיל בתהליכי שיטור ומבצעי אכיפה שנעשים בשטח. לאחרונה החלה חטיבת האבטחה והרישוי בקיום בקרות במשרדי תובעי הרישוי והכל כדי להבטיח שהתובעים ממלאים אחר ההנחיות המקצועיות. המלצת משרד המבקר לפיה על המפכ"ל לשוב ולבחון את שיוכו הארגוני של המערך אינה מתיישבת עם השינויים הרבים שנעשו בקשר למערך זה, והכל כפי שפורט במכתבה של רח"ט אבטחה ורישוי שהועבר כחלק מהמענה לטיוטת הדו"ח.

ליקוי

30. תובעת הגנת הסביבה היא חלק אורגני מהמדור להגנת הסביבה המשמש גוף מבצעי של המשטרה. התובעת מעורה בעבודת המדור באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הצורך בניתוק בין עבודתה המקצועית והעבודה המבצעית במדור.

תגובה
משטרת ישראל

30. התביעה בתחום הגנת הסביבה הינה "נישה" ייחודית הדורשת התמקצעות מיוחדת. התובעת אכן כפופה פיקודית למדור איכות הסביבה – אך כפופה מקצועית באופן מלא למנהל התביעות. כל שיטה אחרת תסיט את הקשב מהתחום הכל כך ייחודי – שמצריך ממשק הדוק בין השוטרים והאוכפים לבין התובע.

ליקוי

31. מינהל התביעות אינו מפקח על עבודתה של תובעת הגנת הסביבה; היא מתנהלת באופן עצמאי והיא אינה מקבלת הנחיות מקצועיות מאף לא גורם אחד במשטרה. במצב הקיים הידע שהתובעת צברה במהלך טיפול בתביעות הנוגעות למגוון נושאים אינו מועבר לתובעים נוספים ומינהל התביעות מנותק מעבודתה. על המשטרה לוודא כי

פעילותה של תובעת הגנת הסביבה נעשית על פי הנחיות ונהלים כתובים ומסודרים, תוך קביעת גורם מקצועי שיפקח על עבודתה.

תגובה
משטרת ישראל

31. התובעת פועלת מכוח הנהלים המשטרתיים של מערך התביעות, הנחיות היועמ"ש והפרקליטות, ככל תובע במשטרת ישראל. המבנה התפקודי הייחודי מביא לאכיפה אחידה, שוויונית, רציפה ועצמאית בתחום איכות הסביבה. בנושא פיקוח מנהל התביעות – מסכימה המשטרה עם הביקורת, מקבלת המלצתה ותפעל לשינוי הפיקוח והעמדתו על פיקוח רציף כחלק מבקרה המבוצעת על כלל התובעים – יטופל מול ר' מנהל תביעות. התובעת צברה מקצועיות ומומחיות רבה בתחום. חלקה מועבר בהרצאות והדרכות בשוטף לשוטרי השטח (בתחום המקצועי). אם ידרוש מנהל התביעות לפקח על תחום תביעות איכות הסביבה, יש להכפיף את המערך פיקודית ומקצועית למנהל התביעות (שהרי יש קושי לפקח על תובעת שאין לה כיום קשר למנהל התביעות).

ליקוי

32. המשטרה לא הכינה נהלים מקצועיים הנוגעים למגוון הנושאים שתובעת הגנת הסביבה מטפלת בהם.

תגובה
משטרת ישראל

32. תיערך פגישת עבודה ויוכנו נהלים בהתאם להערת המבקר.

ליקוי

33. יחידות התביעה אינן מפרסמות את כל הנהלים, ההנחיות והנתונים הנוגעים לתביעה המשטרתית. ההימנעות מפרסום הנהלים וההנחיות מסתמנת כגורפת, ומשכך יש בה כדי לפגוע בזכות הציבור לחופש המידע. על מערך התביעה המשטרתית לפרסם מידע על נהליו, כדי להגביר את השקיפות השלטונית, ובעיקר כאשר מדובר בגוף האמון על כ-90% מכתבי האישום המוגשים במדינת ישראל.

תגובה
משטרת ישראל

33. החל מחודש פברואר לשנת 2019, הנחיות חטיבת התביעות זמינות לכל דורש במרשתת.

ליקוי

34. בדוח השנתי הכולל של המשטרה אין מידע מפורט על פעילות התביעה המשטרתית; הוא כולל מידע רק על מספר כתבי האישום ללא כל פירוט נוסף. על המשטרה לפרסם דוח נפרד על פעילות מערך התביעה המשטרתית כדי לחזק את אמון הציבור בעצמאותו של מערך זה.

תגובה
משטרת ישראל

34. מנהל התביעות מפרסם את נתוניו במסגרת הפרסומים המשטרתיים. כמו כן, מנהל התביעות מוסר את נתוניו להנהלת ביהמ"ש, על מנת להפיצם בדו"חות פנימיים ובינלאומיים. בכוונת מנהל התביעות להפיץ דו"ח סיכום שנתי, בדומה לדו"ח המופץ ע"י פרקליטות המדינה והסנגוריה הציבורית, מכוח חובת השקיפות שחלה על התביעה וכן כדי לחזק את אימון הציבור בפועלה.

פיתוח והטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה (תנופ"ה)

הגופים המבוקרים: משרד המשפטים-אגף למערכות מידע, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, הנהלת בתי המשפט

ליקוי

1. פרויקט תנופ"ה התנהל ומתנהל בשתי תקופות עיקריות: בשנים 2005 2008 נוהל באמצעות ספק חיצוני (להלן - התקופה הראשונה), ומשנת 2009 מנהל אותו משרד המשפטים (להלן - התקופה השנייה), אולם כאמור, הפרויקט טרם הושלם.

ליקוי

2. בתקופה השנייה הפסיק משרד המשפטים לנהל את משימת פיתוח מערכת תנופ"ה כפרויקט אחוד הכולל הגדרות פרויקטליות של תכולה, משאבים ולוחות זמנים. האגף למערכות מידע לא פעל לפי תוכנית פרויקט כוללת מוסדרת ועבר מניהול פרויקט לניהול של משימות פיתוח פרטניות במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלו תוך ויתור על חלק משמעותי ממטרותיו המתוכננות של הפרויקט. על הנהלות משרד המשפטים והפרקליטות לוודא שתוכן תוכנית רב-שנתית להמשך הפרויקט, ושהיא תובא לאישורן של הנהלת המשרד ושל הפרקליטות.

תגובה
משרד המשפטים

2. בישיבתה של וועדת ההיגוי המשרדית מיום 12.3 הוחלט על הקמת ועדת משנה של וועדת ההיגוי המשרדית, לטובת מעקב ובקרה משרדיים אחר התנהלות פרויקטי מחשוב גדולים במשרד. אחד מהפרויקטים הגדולים שהוחלט כי ועדת המשנה שהוקמה תעקוב אחר התקדמותו הוא פרויקט תנופ"ה. במסגרת המעקב של ועדת המשנה, בין היתר, תעודכן תוכנית עבודה רב שנתית ותובא לאישור הוועדה.

ליקוי

3. משנת 2009, האגף לא ניהל את הפרויקט לפי נוהל מתודולוגיית פיתוח ותחזוקה (להלן - נוהל מפת"ח), שהיה הנוהל המחייב לצורך פיתוח מערכות מידע ולצורך תחזוקתן עד ינואר 2015. רק במחצית הראשונה של שנת 2018 בחנה רשות התקשוב אם המתודולוגיה של משרד המשפטים לניהול פרויקטים עומדת בדרישותיה.

תגובה
משרד המשפטים

3. בשנת 2014, התקבלה החלטת ממשלה (2097) לביטול נוהל מפת"ח כנוהל אחיד לפיתוח ותחזוקת מערכות מידע בממשלה. אגף טכנולוגיות דיגיטליות ומידע פועל על פי מתודולוגיה (MOGAILE) לניהול פרויקטים שנבחנה ואושרה ע"י רשות התקשוב הממשלתית. האגף ימשיך לפעול בהתאם להנחיות.

ליקוי

4. פרויקט הוא משימה שמטרתה להשיג את התפוקה הנדרשת במסגרת משאבים ולוח זמנים מוגדרים מראש, אולם משנת 2009 האגף למערכות מידע אינו מנהל את הפרויקט על סמך תוכנית פרויקט, והאגף והפרקליטות לא הכינו תוכנית עבודה רב-שנתית לביצועו. על האגף למערכות מידע ועל הפרקליטות לקבוע לוח זמנים מקיף לפרויקט עד לסיומו.

תגובה
משרד המשפטים

4. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תכנית רב-שנתית להשלמת פריסת תנופ"ה בארגון, שתובא לאישור ועדת המשנה למעקב אחר פרויקטי מחשוב גדולים.

ליקוי

5. תחומי האחריות של ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות, סמכויותיה וסדרי עבודתה לא הוסדרו, ולא ברורה חלוקת האחריות בין ועדת ההיגוי ובין מנגנוני ההיגוי והבקרה האחרים של הפרויקט. בשנים 2011-2017 התכנסה הוועדה 29 פעמים בלבד, פחות משליש ממספר המפגשים שהיו אמורים להתקיים בתדירות שהיא קבעה לעצמה.

תגובה
משרד המשפטים

5. ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות תקיים דיון בנושא סדרי עבודתה ותעדכן את כתבי המינוי של חבריה עד 1/6/19. פעילות ועדת ההיגוי למחשוב הפרקליטות תפוקח על ידי ועדת המשנה לפרויקטים גדולים.

ליקוי

6. עד ינואר 2016 לא עסקה הוועדה המשרדית למחשוב בהתקדמות הפרויקט ובעיקרי הנושאים הנוגעים לאופן ניהולו כלל. גם לאחר מכן לא קיימה הוועדה דיון במצב הביצוע הכולל של הפרויקט והתקדמותו לעומת התכנון שאושר ולא דנה ברוב הסוגיות העקרוניות כמו מסירת תכולת הפרויקט לפרקליטות, פריצת מסגרת לוחות הזמנים ומקורות תקציביים לפרויקט.

תגובה
משרד המשפטים

6. תפקידה של וועדת ההיגוי המשרדית שונה במשרד בסדר הגודל של משרד המשפטים. גודלו של המשרד ומגוון יחידותיו אינו מאפשר לוועדת ההיגוי לפקח ישירות על כל פרויקט מחשובי, אף אם הוא בסדר גודל משמעותי עבור יחידה מסוימת במשרד. לצורך כך מוקמת ועדת היגוי לפרויקט הספציפי הכוללת את נציגי אגף מערכות מידע והיחידה הרלוונטית. כך היה גם במקרה זה, ולאור היקף הפרויקט, בראש וועדת ההיגוי עמדו מנהל אגף מערכות מידע וראש יחידת הניהול בפרקליטות. למרות זאת, וכתוצאה מלמידת ממצאי הביקורת, הרי שהפיקוח על תנופ״ה יבוצע גם במסגרת ועדת המשנה.

ליקוי

7. בהיעדר תוכנית לפרויקט, ועדת ההיגוי וועדת המחשוב המשרדית אינן יכולות לקיים בקרה אפקטיבית על הפרויקט, לבחון את אופן התקדמותו ולקבל החלטות בנוגע לעיכובים או מחסור בנושאים פונקציונליים ותקציביים ובעניין לוח הזמנים. ועדת ההיגוי והוועדה המשרדית למחשוב נדרשות להגביר את הבקרה על אופן ביצוע הפרויקט כדי שהפרויקט יעמוד בלוחות הזמנים ובאבני הדרך שנקבעו לו וכדי שהוא יגיע לסיומו.

תגובה
משרד המשפטים

7. ועדת ההיגוי המשרדית אינה אמורה לקיים בקרה אפקטיבית וקרובה על הפרויקט. זהו תפקיד ועדת ההיגוי של הפרויקט עצמו. עם זאת, הבקרה תשופר גם באמצעות ועדת המשנה שמונתה כאמור. לצד זאת יודגש כי אגף מערכות מידע מקיים וועדות היגוי המתכנסות באופן רציף ובוחנות את העמידה בתוכנית העבודה השנתית. האגף ירחיב ויוסיף מנגנוני בקרה לאורך חיי הפרויקט בהתאם לתוכנית הרב שנתית.

תגובה
משטרת ישראל

7. ועדת ההיגוי (הנקראת גם ועדת העל) הינה בראשות פרקליט המדינה ועל כן הפרקליטות אחראית על כינוסה בעוד שהמשטרה היא "שותפה עיקרית" שמגיעה לועדה. יודגש כי היוזמה לכינוס הועדה יכולה לבוא גם מהמשטרה (למשל אם יש מחלוקות) אך המשטרה עצמה אינה אחראית לכך. קיים צוות אפיון אח"מי לפרויקט אשר משתתף בכלל הדיונים מול הפרקליטות בנושא ממשקים טכנולוגיים כך שתמיד קיים מעקב מתכלל על הנושאים הנידונים. יתרה מזאת, צוות האפיון התכנס ליום עבודה מלא כך שהדיונים מכילים את מרבית הנושאים הרלוונטיים לפרויקט. מאז הקמת ועדת ההיגוי התקיימו ישיבות בראשות המשנה לפרקליט המדינה, סגן ראש אח"מ וראש מנ"ט, על מנת לדון בפערים שעלו בעבודת צוות האפיון. בישיבות התקבלו החלטות בנוגע ללוחות זמנים לביצוע משימות. יצוין כי הקשר בין המשטרה לפרקליטות מתקיים בכל הדרגים, הן בענייני מקצועיים שוטפים והן בענייני הפרויקט עצמו. להדגיש כי מסוף שנת 2015 נקבע צוות עבודה לנושא ונערכו ישיבות עבודה מול הפרקליטות. צוות מקצועי קבוע ממשיך כל העת ללוות את הפרויקט ושומר על רצף תהליכי. בוצעה בדיקה והצוות נותר ברובו קבוע. הפרויקט מכיל מספר מערכות ממוחשבות משטרתיות המנוהלות במנ"ט ע"י מדורים שונים (מדור מחשוב חקירות, מדור פיתוח תשתיות)- בכל ישיבה מול הפרקליטות משתתפים בדיון נציגי אותו מדור רלוונטי. יצוין כי במאי 2017, עוד טרם התכנסות ועדת ההיגוי, התקיימה ישיבה בראשות פרקליט המדינה וראש אח"מ בה נקבע כי יוקמו צוותי עבודה ייעודיים לפרויקט כדי לקדמו. צוות האפיון נפגש אחת לחודש-חודשיים ודן בנושאים רלוונטיים לפרויקט. בנוסף לישיבות הרשמיות קיימת תקשורת יומיומית בין הצוותים הטכנולוגיים של המשטרה ושל הפרקליטות. יצוין, כי בנוסף לוועדת ההיגוי (ועדת העל),

מתקיימת אחת למספר חודשים וועדה בראשות המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים בה מוצג סטטוס הפרויקט ופערים עיקריים. כמו כן מתקיימות וועדות אפיון בהן שותפים צוותי העבודה של המשטרה והפרקליטות ודנים בהתקדמות הפרויקט. בנוסף לאמור, מתקיימות באופן תדיר ישיבות עבודה בראשות ס' ר' אח"מ למול גורמי הפיתוח באטו"ב כך שהפרויקט מובל ומנוהל הן על ידי הדרג הפיקודי של המשטרה והן על ידי הדרג הניהולי של הפרקליטות. יחסי העבודה בין המשטרה לפרקליטות מצוינים והתקשורת השוטפת למציאת פתרונות לפערים שצצים מתנהלת באופן רציף ותקין. מעבר לכך, מקיימים משרד המשפטים והמשטרה קשר שוטף ורציף מול ממשל זמין (מהווה מתווך) כך שבעיות שעולות במהלך הפרויקט מתוקנות בפרקי זמנים קצרים ביותר. כפי שהוסבר בעבר, להבדיל מפרויקטים שיש להם מועד תום ביצוע, לפרויקט זה אין צפי לסיום וזאת בשל החידושים והמערכות שמשטרת ישראל מפתחת. לכן תמיד יש לתחזק את הפרויקט בכך שהמידע שנמצא במערכות המשטרתיות יגיע בסופו של יום למערכות המידע של הפרקליטות. יודגש כי פרויקט "תיק תביעה דיגיטלי" מדורג ראשון בחשיבותו באטו"ב (אגף הטכנולוגיה והתקשוב במשטרה) מבין הפרויקטים של אגף חקירות ומודיעין והקשב אליו גבוה מאד. בתחילת שנת 2019 גובשו שש אבני דרך להמשך מימוש הפרויקט. אבני הדרך אושרו בוועדה בראשות המשנה לפרקליט המדינה וכן על ידי פיקוד המשטרה. תפקידן של אבני הדרך הוא יצירת מדד להצלחה של הפרויקט ומעקב רציף לאורך אבן הדרך כי אין פערים וסטייה מההחלטה למימוש אבני הדרך; כך לדוגמא: בתת פרויקט סגירת חשודים (שהינו אחד מאבני הדרך) נקבע גאנט זמנים כדלקמן:

- פברואר - מרץ 2019 – סיום אפיון משותף;
- אפריל - אוגוסט 2019 – פיתוח הממשק – הן במשטרה והן בפרקליטות;
- ספטמבר 2019– בדיקות הממשק;
- אוקטובר 2019 – עליה לאוויר.

ליקוי

8. ועדת ההיגוי ובעלי התפקיד בפרויקט לא קבעו את סוגי הבקרות שנדרש לבצע לאורך חיי הפרויקט ולא קבעו מדדי תפוקה ותוצאה לצורך בקרה על מידת השגתן של מטרות הפרויקט, ולפיכך נבצר מהם ומוועדת המחשוב המשרדית לעקוב אחר מידת השגתם של היעדים והמטרות המרכזיים של המערכת.

תגובה
משרד המשפטים

8. אגף מערכת מידע מקיים וועדות ההיגוי המתכנסות באופן רציף ובוחנות את העמידה בתוכנית העבודה השנתית. האגף ירחיב ויוסיף מנגנוני בקרה לאורך חיי הפרויקט בהתאם לתוכנית הרב שנתית. מדדי התוצאה העיקריים של המערכת יוגדרו על ידי ועדת המשנה.

ליקוי

9. הפרקליטות והאגף למערכות מידע לא עמדו בחלק מכריע ממסגרות לוחות הזמנים שנקבעו לפרויקט בשנים 2005, 2009. הם גם לא עמדו בקביעה של ועדת ההיגוי משנת 2011 ולפיה יש להשלים את הפרויקט בתוך שנתיים. העיכובים בהעלאת תנופ״ה לאוויר בכל אחת מהיחידות נעו בין שנה לארבע שנים. חלק מהעיכובים נגרמו מאילוצים חיצוניים, כמו ביטול ההסכם עם הספק לביצוע הפרויקט ועיצומי הפרקליטים שהשפיעו על הפרויקט השפעה ניכרת, חלק מהעיכובים נגרמו ממחלוקות בין האגף למערכות מידע לבין הפרקליטות ומהיעדר ניהול מסגרת לוחות הזמנים ואבני הדרך של הפרויקט ומהיעדר בקרה עליהם. על האגף למערכות מידע ועל בעלי התפקיד בפרויקט להכין ללא דיחוי תיק פרויקט מלא כנדרש בניהול פרויקטים גדולים מסוג זה, אשר יכלול את כל המסמכים הרלוונטיים, לרבות מסמכים מהעבר.

תגובה
משרד המשפטים

9. באגף מערכות מידע קיים פורטל מסמכים המרכז את מסמכי פרויקטי המחשוב. הפורטל כולל את המסמכים הרלוונטיים לפרויקט כולל מסמכי העבר של פרויקט תנופ״ה. האגף ימשיך ויבקר את שמירת המסמכים באופן מרוכז בפורטל.

ליקוי

10. במועד סיום הביקורת, פרויקט תנופ״ה רחוק מסיום ותכולתו עדיין לא הושלמה. בכמה מחוזות אזרחיים וברוב יחידות המטה בפרקליטות מערכת תנופ״ה לא החלה לפעול.

תגובה
משרד המשפטים

10. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית להשלמת פריסת תנופ״ה בארגון. התכנית הרב שנתית תובא לאישור ועדת המשנה של ועדת ההיגוי המשרדית.

ליקוי

11. הפרויקט מתנהל כיום ללא מסגרת לוחות זמנים מתכללת הקובעת אבני דרך למסירת יתרת תכולת הפרויקט, והאגף למערכות מידע והפרקליטות לא קבעו מועד לסיומו. בהיעדר לוח זמנים פרויקטלי לא ניתן לקיים בקרה ראויה על התקדמות הפרויקט ועל השלמת תכולתו.

תגובה
משרד המשפטים

11. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית להשלמת פריסת תנופ״ה בארגון. התכנית הרב שנתית תובא לאישור ועדת המשנה של ועדת ההיגוי המשרדית.

ליקוי

12. משרד המשפטים אינו מנהל את עלויות הפרויקט בראייה רב-שנתית ואינו מבצע מעקב מתמשך ופרטני אחר עלויותיו.

תגובה
משרד המשפטים

12. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית. בהתאם לתכנית הרב שנתית שתאושר, יגזרו עלויות הפרויקט בראיה רב שנתית.

ליקוי

13. למנכ״לית משרד המשפטים, לאגף למערכות מידע, לחשב המשרד וליחידת הניהול אין אומדן של העלויות הצפויות להשלמת הפרויקט לפי התכולה שהוגדרה במסמכי היסוד שלו. על מנכ״לית משרד המשפטים, חשב משרד המשפטים, מנהל האגף למערכות מידע והפרקליטות להכין לאלתר מסמך אומדן עלויות פרויקטלי מלא, ולפעול להכנת תוכנית תקציבית רב-שנתית כוללת לפרויקט עד

לסיומו. כמו כן עליהם לוודא שהוועדה המשרדית למחשוב וועדת ההיגוי יקיימו בקרה על התקדמות הפרויקט וידווחו להם על כל בקשה להגדלת התקציב ועל כל חריגה ממנו.

תגובה
משרד המשפטים

13. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית. בהתאם לתכנית הרב שנתית שתאושר, יגזרו עלויות הפרויקט בראיה רב שנתית ותתבצע בקרה על עלויות אלו.

ליקוי

14. הפרויקט נוהל ללא תקציב ייעודי, כולל ומאושר המאפשר מעקב ובקרה אחר ההוצאות ואחר חריגות מהתקציב המאושר. בפועל מדי שנה הוקצו לפרויקט תקציבים, בעיקר מתקציב האגף למערכות מידע וכן מתקציב הפרקליטות שלא על בסיס תכנון תקציבי רב-שנתי, וללא יכולת להעריך את ההוצאות בכל שנה למול מסמך תקציבי כולל לביצוע הפרויקט על כל מרכיביו.

תגובה
משרד המשפטים

14. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית. בהתאם לתכנית הרב שנתית שתאושר, יגזרו עלויות הפרויקט בראיה רב שנתית ותתבצע בקרה על עלויות אלו.

ליקוי

15. האגף למערכות לא ביצע ניהול סיכונים מלא של הפרויקט אף שמוטלת עליו החובה לעשות זאת. הדיונים המועטים שעסקו בסיכונים היו נקודתיים ועסקו רק בסיכונים הקשורים לליבת העשייה של האגף ולא במכלול הסיכונים שעולים בפרויקט. ניהול סיכונים מתודי, כמקובל בפרויקטים מסוג זה, ובקרת סיכונים ראויה על מכלול היבטי הפרויקט היו חושפים את הקשיים הרבים שעלו במשך השנים, את הדרכים שננקטו כדי להתגבר עליהם ואת הבעיות הצפויות לשנים הבאות.

תגובה
משרד המשפטים

15. במסגרת ועדות ההיגוי מוצגים ומנוהלים סיכוני הפרויקט. אגף מערכות מידע והפרקליטות יקפידו להוסיף גם סיכונים שאינם בליבת העשייה של האגף.

ליקוי

16. האגף למערכות מידע והפרקליטות לא ריכזו את מסמכי הפרויקט, והמסמכים נמצאו מפוזרים אצל גורמים רבים. באגף אין רבים מהמסמכים הנוגעים לפרויקט, ובהם מסמכי יסוד שקדמו לשנת 2015. נכון למועד סיום הביקורת, המסמכים העיקריים המתעדים את הפרויקט נשמרו בתיבות הדואר האלקטרוני ובתיקיות האישיות של העוסקים בהקמת המערכת במקום בתיקיות משותפות.

תגובה
משרד המשפטים

16. קיים באגף פורטל מסמכים המרכז את מסמכי פרויקטי המחשוב. הפורטל כולל את המסמכים הרלוונטיים לפרויקט כולל מסמכי העבר של פרויקט תנופ״ה. האגף ימשיך ויבקר את שמירת המסמכים באופן מרוכז בפורטל. אכן, בעבר המסמכים לא רוכזו באופן מספק אך משנת 2015 המסמכים מרוכזים במיקום אחד, כנדרש.

ליקוי

17. במועד סיום הביקורת טרם הושלמו הפריסה הגיאוגרפית של המערכת והטמעתה במחוזות וביחידות הפרקליטות. ב-15 יחידות (בהן כ-30% מכלל עובדי הפרקליטות) המערכת לא עלתה כלל. הפריסה במחוזות האזרחיים לא הסתיימה, והפריסה ביחידות המטה, אשר החלה בשנת 2012, נעצרה בשנת 2013 לאחר שעלתה בארבע יחידות מטה בלבד מתוך 19 בסך הכול (21%). מערכת תנופ״ה עלתה אפוא לאוויר ביחידות שעובדים בהן כשני שלישים מעובדי הפרקליטות. על הנהלת משרד המשפטים להחיש את השלמת הפריסה של המערכת בכל המחוזות ובכל היחידות בפרקליטות ולזרז את השגת יתר המטרות והיעדים שלשמם הוקמה.

תגובה
משרד המשפטים

17. מערכת תנופה נפרסה בכל מחוזות הפרקליטות הפלילית והאזרחית למעט פמת"א אזרחי. כמו כן נפרסה המערכת ביחידות נוספות, כגון המחלקת הפלילית והמחלקה לעיכוב הליכים, למעשה למעט מס' יחידות לשכה ראשית מערכת תנופה נפרסה על כל מחוזות הפרקליטות ומבחינה מספרית נפרסה תנופה על רוב מכריע של הפרקליטות. עם זאת יש לציין כי בשל עיצומי ועד הפרקליטים מזה כשנה אין אפשרות להתקדם בפריסת המערכת. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית להשלמת פריסת תנופ"ה בארגון.

ליקוי

18. אף שבמסמכי היסוד הוגדרה מערכת תנופ"ה מערכת אחודה שתספק את הצרכים המחשוביים לכלל מערכות התפקוד שבפרקליטות, אין היא עושה זאת. יחידות שונות בפרקליטות משתמשות בד בבד במערכת תנופ"ה ובמערכות מקבילות; המערכת אינה ממלאת את כל צורכיהם של כלל הדרגים בפרקליטות ושל כלל יחידותיה.

תגובה
משרד המשפטים

18. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבצע תיקוף של יעדי הפרויקט ותעדכן תוכנית רב-שנתית להגדרת הצרכים המחשוביים אותה אמורה המערכת לספק.

ליקוי

19. מהלך פריסת רשת אלחוטית (Wi-Fi) בבתי המשפט עדיין לא החל, ורק בשנת 2018 הופעל פתרון זמני המאפשר לפרקליטים גישה מקוונת לתנופ"ה באמצעים שסיפקה הפרקליטות. על הב"ה למצות את הכלים העומדים לרשותה לקידום מיזם הקמת הרשת האלחוטית בבתי המשפט. על מנהל בתי המשפט, פרקליט המדינה ומנכ"לית משרד המשפטים לפעול בהקדם לזיהוי המכשולים המקשים את פריסת הרשת האלחוטית ולהעלאת פתרונות הולמים שיאפשרו להסירם.

תגובה
משרד המשפטים

19. הנהלת המשרד תומכת בפריסת רשת אלחוטית שתייעל את עבודת עובדי המשרד. הנהלת המשרד אף הסכימה לתקצב פריסה זו, ואף הכינה הצעה לפריסת הרשתות.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

19. הנהלת בתי המשפט מודעת לבקשה לרשת את בתי המשפט ברשת אלחוטית הן בשל רצון הציבור, וכמובן בשל הצורך שהעלתה הפרקליטות, אם כי נכון להיום אין חובה חוקית לספק רשת אלחוטית במוסדות ציבור. יצוין כי הנהלת בתי המשפט המתינה למעלה משנתיים לפרסום מכרז ע"י החשב הכללי לרישות אלחוטי של בתי המשפט (שכן הנהלת בתי המשפט לא יכולה הייתה לפרסם מכרז עצמאי שעה שבכוונת מינהל הרכש לפרסם מכרז מרכז). נכון להיום, המכרז פורסם, המועד האחרון להגשת הצעות חלף (4.2.19), הוגשו הצעות ולוח הזמנים המשוער לתחילת עבודה מול ספק זוכה (ככל שלא יהיו עיכובים) הוא יוני 2019. יודגש כי עסקנן בפרויקט שיימשך חודשים רבים, וישנה סבירות שלא יסתיים במלואו בשנה זו. עם זאת, הנהלת בתי המשפט סבורה כי נוכח העיכוב במכרז וההחלטה כי רשת אלחוטית תותקן בהיכלות ובבית המשפט העליון בלבד (סה"כ 7 אתרים), הנגישות של הפרקליטות למערכת תנופה יכולה להתבצע במספר אופנים וההישענות על תקשורת WIFI בלבד אינה סבירה, שכן בשנים האחרונות, בעידן של מחירים זולים וגידול מתמשך ברוחבי-הפס/מהירויות-גלישה/חבילות-גלישה, ניתן להתחבר לרשת האינטרנט (ובאמצעותה לרשתות ומערכות ארגוניות) באמצעות חיבור SIM מכל מקום ובכל עת, והציבור הרחב עושה כיום שימוש נרחב בפתרון זה. במהלך הדיונים שנערכו עם משרד המשפטים המליצה הנהלת בתי המשפט כי משרד המשפטים יספק כרטיסי Sim לפרקליטים המצוידים ממילא במחשבים ניידים , בדומה לאופן שהנהלת בתי המשפט מציידת עובדים מטעמה שתפקידם כרוך בניוד והחיבור הרציף לרשת האינטרנט הינו צורך ממשי עבורם. פתרון שכזה יאפשר לפרקליטים חיבוריות רציפה בכל עת ומכל מקום כפי שצוין ולא רק במרחבים הציבורים של בתי המשפט. משרד המשפטים בחר שלא לקבל את המלצת הנהלת בתי המשפט לאורך שנים. עם זאת הובא לידיעה כי בעת האחרונה צוידו הפרקליטים ב SIM והיום יש חיבוריות רציפה לרשת האינטרנט גם בעת נוכחותם בבתי המשפט (בכל הארץ).

ליקוי

20. מערכת תנופ״ה הביאה לשינוי בתהליכי העבודה של המזכירות ביחידות בהן היא עלתה לאוויר והיא תרמה לקידום האחדת דפוסי העבודה של הפרקליטים. ואולם, המטרה הבסיסית שהציבה הפרקליטות - מעבר לניהול תיק אלקטרוני באופן מלא ומחייב - הושגה חלקית שכן תנופ״ה אינה יכולה למלא את כל הצרכים הנדרשים לניהול התיק האלקטרוני, מאחר שלא פותחו בה יכולות מסוימות כמו שמירת קובצי קול ווידאו או ניהול מסמכים רבים וקבצים גדולים מאוד, דבר שנדרש לעיתים בתיקים מורכבים.

תגובה
משרד המשפטים

20. אין מגבלת גודל באחסון מסמכים וקבצים בתנופה, קבצים אלו נשמרים על מערך דוקומנטום לניהול תוכן המחובר לתנופה כולל קבצי וידאו ואודיו. צוות משותף של הפרקליטות והמשטרה עובד על הגדרת ממשק מקוון להעברת קבצי הוידאו והאודיו בממשק אוטומטי במסגרת ממשק תיק חקירה דיגיטלי. הפרקליטות ואגף מערכות מידע פועלים יחד לקידום מערכת תנופ״ה לפי צרכי הפרקליטים ומלאכתם. נושא זה יבחן אף הוא במסגרת דיוני ועדת ההיגוי של הפרויקט, יתועדף וישולב בתוכנית העבודה הרב-שנתית של הפרויקט.

ליקוי

21. אף שהתעורר צורך לגבש את הידע המקצועי בפרקליטות, לאחד אותו, לנהל אותו ולהזינו למערכת ממוחשבת, במשך השנים נעשו רק פעולות נקודתיות להסדרה חלקית של הנושא.

תגובה
משרד המשפטים

21. התפיסה העדכנית, המקובלת על כלל המעורבים, היא כי תנופ״ה היא מערכת תפעולית. אף שהיא כוללת יכולות מסוימות מעולם ניהול הידע, הייעוד המרכזי שלה אינו להיות מערכת ניהול ידע. זאת, בהתאם לתפיסות מקובלות המפרידות בין מערכות תפעוליות למערכות ניהול ידע.

ליקוי

22. הפרקליטות אינה מקיימת תהליך סדור ומובנה לבחירת ההיבטים המקצועיים של עבודת הפרקליטים שבהם תתמוך מערכת תנופ״ה באמצעות מנוע חוקים עסקיים . מערכת תנופ״ה איפשרה לפרקליטות לעבור לשיטת ניהול מבוססת נתונים, אולם אי-ניהול הידע המקצועי במערכת תנופ״ה וביסוסו של מנוע חוקים על חוקים עסקיים שלא נבחרו ממכלול תורת ההפעלה מקשים לקיים בקרה על עבודתם המקצועית של פרקליטים. ראוי שהפרקליטות תפעל למיצוי יכולות ניהול הידע המקצועי של הפרקליטות במערכת תנופ״ה כדי שתתמוך בעבודתם של הפרקליטים ותשפר אותה. על הנהלת הפרקליטות למפות את ההיבטים הנוגעים לבקרה שיש לה עניין לבצע בנושא עבודת הפרקליטים באמצעות מערכת תנופ״ה, להכין תוכנית מוסדרת לשילובם בתוכנית העבודה שלה ולשוב ולקיים בחינה עתית של מיפוי זה.

תגובה
משרד המשפטים

22. הפרקליטות ואגף מערכת מידע פועלים יחד לקידום מערכת תנופ״ה לפי צרכי הפרקליטים ומלאכתם. נושא זה יבחן אף הוא במסגרת דיוני ועדת ההיגוי של הפרויקט, יתועדף וישולב בתוכנית העבודה הרב-שנתית של הפרויקט. ביחס לניהול ידע, התפיסה היא כי ניהול הידע ינוהל בנפרד מהמערכת התפעולית.

ליקוי

23. פיתוח ממשקי עבודה ממוחשבים עם מערכות המידע של גורמי אכיפת החוק - כמעט שאינו מקודם זה שנים. למשרד המשפטים תפקיד משמעותי בהובלת יוזמות דיגיטליות המצריכות סנכרון בין גורמי אכיפה שונים ובקידומן, אולם קשיים ברתימתם של גורמי האכיפה ויצירת שיתוף פעולה ביניהם מהווים חסם בפני קידומן של יוזמות אלו.

תגובה
משרד המשפטים

23. המשרד רואה חשיבות רבה בקידום ממשקים כאלה ונקט בצעדים אקטיביים כדי להביא לקידומם. עם זאת, לאור קצב התקדמותם הודיעה הנהלת המשרד כי היא תיבחן, יחד עם הנהלת בתי המשפט והמשרד לביטחון פנים, אפשרות למיסוד תכניות עבודה משותפות בתחום הממשקים שיאושרו על ידי הדרגים הרלוונטיים בגופים אלה.

ליקוי

24. 12 שנים לאחר שהמשטרה והפרקליטות החלו לדון ביצירת ממשקים ממוחשבים ביניהן, עדיין לא הסתיימו הדיונים וטרם פותחו ממשקים משמעותיים. תהליכי העבודה של הפרקליטות והמשטרה והדיונים בנוגע לממשקים ביניהן לא היו רציפים ונקטעו לתקופות ממושכות, ומחלוקות מקצועיות בנושא הממשקים עדיין לא יושבו. על פרקליט המדינה ומנהל בתי המשפט לדון בחילוקי הדעות ביניהם בנוגע לממשקי העבודה הממוחשבים. אם לא יעלה בידם להגיע להסכמות עליהם לפנות לגורם שמוסמך להכריע בכל אחת מהמחלוקות.

תגובה
משרד המשפטים

24. המשרד רואה חשיבות רבה בקידום ממשקים כאלה ונקט בצעדים אקטיביים כדי להביא לקידומם. עם זאת, לאור קצב התקדמותם הודיעה הנהלת המשרד כי היא תיבחן, יחד עם הנהלת בתי המשפט והמשרד לביטחון פנים, אפשרות למיסוד תכניות עבודה משותפות בתחום הממשקים שיאושרו על ידי הדרגים הרלוונטיים בגופים אלה.

תגובה
משטרת ישראל

24. הפרויקט מורכב, מהפכני ומאופיין בגישת עבודה חדשנית. מעבר מלא לסביבה דיגיטלית ולסביבת עבודה נטולת נייר מצריך שינוי ארגוני ברבדים רבים - טכנולוגי, תו"לי ועוד. כך לדוגמה, יש צורך בבניית תשתיות טכנולוגיות מסובכות, בניית קונסטרוקציה משפטית לכל פעולה טכנולוגית שמבוצעת, הקניית חומרה מתאימה לכלל משטרת ישראל על מנת להכיל את השינוי ועוד. מלבד זאת, שינוי הרגלי עבודת המשטרה מסביבה פיזית לסביבה טכנולוגית אינו יכול להתבצע באופן מידי. לימוד החוקרים לעבור לעבודה באופן דיגיטלי אינו פשוט ומחייב הטמעה ממושכת. המעבר יחייב גם את הגורמים החוץ משטרתיים לעמוד בסטנדרטים הללו. מעבר המשטרה לתיק דיגיטלי מלא יהיה חסר תועלת אם בתי המשפט לא יוכלו לקלוט תיקים אלו. השינוי המהפכני יחייב את כל השותפים בהליך הפלילי לתמוך, ליטול בו חלק ולקחת אחריות על המהלכים. בתוך הארגון, יכולה המשטרה לבנות מאגרים משותפים עם תפיסת מידור מגובשת ואז שינויים בתהליכי עבודה אינם מחייבים תשומות ענק. כאשר ישנם ממשקים למערכות חיצוניות, הם עוברים ב"נקודת בקרה" אבטחתית

וכך **כל שינוי במערכות בכל אחד מהצדדים מחייב תשומות אדירות בארגונים השונים.** כגון זה, דינמיקה של שינויי חקיקה ורגולציה תוך כדי ניהול הפרויקט, מייצרים עיכובים משמעותיים והוצאות חדשות בכל פעם. המשטרה משקיעה משאבים רבים בפרויקט, אולם גם אם תשלים את מחשוב כל התהליכים הבונים תיק חקירה מתחילתו עד סופו בתביעה המשטרתית, ספק אם תוכל להיפרד מ״תיק הנייר״ כל עוד שאר השותפים לא יתחברו ל״ענן אכיפה״. מדובר בפרויקט דינאמי שמשתנה בהתאם להתפתחות טכנולוגית, פיתוחים הנובעים מהפעלת פיילוט בשטח וכן בהתאם לשינויים בחוק. לכן תוך כדי ניסיון לעמוד בלוחות זמנים שנקבעו, התגלו פערים חדשים המהווים חלק אינהרנטי מפרויקט זה. המשטרה והפרקליטות פועלות על מנת לגשר על פערים אלו, שמטבע הדברים יוצרים לוחות זמנים חדשים. נכון להיום, בהערכה גסה, כ- 80% מחומרי החקירה מועברים לפרקליטות באמצעות הממשק. המשטרה שוקדת על פתרונות שיספקו הלימה מלאה בין תיק פיזי לתיק דיגיטלי. בהעדר פתרונות טכנולוגיים בנקודת זמן זו וכדי לממש את הפרויקט, נדרשים החוקרים לסרוק שוב ושוב מסמכים המכילים שינויים וחתימות, דבר המצריך זמן ומשאבים. במסגרת דיוני צוות תשתיות במשרד לבט״פ, יזמו נציגי משרד המשפטים פניה לצורך הכנסת הב״ה (הנהלת בתי המשפט) לפרויקט. בנוסף, אירעו שינויי חקיקה כגון תיקון 75 לפסד״פ (המכונה ״חוק המודיעין״). תיקון זה משנה את דפוס הפעולה של המשטרה בהגשת חומרים לתביעה ולפרקליטות ובהמשך לנאשם- דבר שמצריך עבודת מטה גדולה במשטרה. נושא החסיונות – נושא מורכב שמסדיר חומרים חסויים בין המשטרה, הפרקליטות והמשרד לבט״פ. כל שינוי חוק דוחה את עדכון הפרויקט עד אשר יותוו תהליכי עבודה סדורים במשטרה הן מבחינה טכנולוגית והן מבחינת נהלים. פיתוח טכנולוגי לא זהיר שאינו ער לפוטנציאל זליגת מידע חסוי, עלול להביא לסכנה של חשיפת מקורות וסיכון חיי אדם. אכן, על מנת לעמוד בלוחות זמנים קרובים- נראה כמהלך טבעי לבנות צוות ייעודי במשטרה ובפרקליטות שיעסוק אך ורק בפרויקט עד לסיומו, ברם, בשל היעדר משאבים וקיצוץ תקציבי, לא ניתן לתקנן צוות ייעודי שכזה ולכן הצוות הקיים ימשיך בעבודתו לקידום והנעת הפרויקט. פרויקט הפיתוח וההטמעה של מערכת מחשוב לתכנון, ניהול ובקרה בפרקליטות המדינה הינו בבחינת ״מגה פרוייקט״ וזוכה לקשב הארגוני הראוי. הפרויקט מתנהל כאמור בראשות ראש אח״מ וסגנו, לרבות קיום ישיבות עיתיות הן עם צוותי העבודה במשטרה והן עם צוותי העבודה בפרקליטות. כפי שצוין אף התקיימו בנושא ישיבות הן עם פרקליט המדינה וראש אח״מ, והן עם המשנה לפרקליט המדינה וסגן ראש אח״מ. הקשר בין המשטרה לפרקליטות

מתקיים בכל הדרגים וכן קיימת תקשורת יומיומית בין הצוותים הטכנולוגיים של המשטרה ושל הפרקליטות, זאת תוך כדי ניסיון לעמוד בלוחות זמנים שנקבעו. המשטרה והפרקליטות פועלות על מנת לגשר על פערים חדשים שהתגלו, שמטבע הדברים יוצרים לוחות זמנים חדשים. במחצית שנת 2018 החל פיילוט בתחנת פתח תקווה ובתחילת שנת 2019 החל פיילוט גם בתחנות אשדוד ומודיעין. מטרת הפיילוט הינה לבחון את הממשק המקוון בין משטרת ישראל לבין הפרקליטות. יצוין כי הפרקליט המלווה את הפיילוט שבע רצון מתוצאות הפרויקט. למעשה, תיקים לגניזה מהירה מועברים רק באמצעות הממשק ולא בתיקי כריכה. מדובר בקפיצת דרך משמעותית של הפרויקט, הן בהתייחסות התו"לית של החוקרים בתחנות והן בהיבט הטכנולוגי. כחלק מהפרויקט, תשנה משטרת ישראל חלק מדפוסי הפעולה שלה, כדוגמת סימון מסמכים ועוד. שינויים אלו יבואו להקל על עבודת החוקר, כך שפיתוח הפרויקט והתאמתו לשטח ייצרו "אפקט מנצח". גמישות ויצירתיות המחשבה בשני הצדדים מזניקות את הפרויקט קדימה, מגשרות על פערי עבודה בין משרד המשפטים למשטרה ונותנות אפשרות לצפות את פני העתיד ולפעול כבר כיום על פי תכתיבי העתיד (הפסקת השימוש בתקליטורים). כאמור, קיים צוות שמלווה את הפרויקט ודואג למימושו .הצוות מורכב מנציגי חטיבת החקירות, מנהל התביעות, מטה אח"מ, חטיבת המודיעין וכמובן נציגי אגף הטכנולוגיה והתקשוב. בנוסף לשינויים המחויבים בתוך מערכת החקירות המשטרתית, פרויקט זה גם יממש הקמה של מערכת תביעות חדשה שבה יוכל תובע לנהל תיק תביעה כפי שהוא מנוהל על ידי פרקליט. הפרויקט צריך להגיע גם לפתחה של הנהלת בתי המשפט; בהעדר הסכמה של הנהלת בתי המשפט להיות חלק אינטגרלי מהפרויקט, ייכשל הפרויקט ולא יגיע לתפוקתו המלאה.

ליקוי

25. באוקטובר 2018, יותר מ-15 שנים לאחר ייזום הממשקים הממוחשבים בין גורמי האכיפה השונים, השלב הראשון בהם - שימוש בתיק החקירה הדיגיטלי, עדיין נמצא בשלבים מוקדמים. במשך השנים לא גובשה תוכנית יישום מקצועית של פרויקט הממשק הממוחשב הכוללת תכולות ולוחות זמנים; סוגיות יסוד עדיין שנויות במחלוקת זה שנים וטרם הוכרעו; החסמים ביישום הפרויקט לא הובאו לפני השר לביטחון הפנים ושרת המשפטים. המשטרה והפרקליטות נדרשות להביא להשלמתו המלאה של ממשק ממחושב ביניהן בלא דיחוי. על מפכ"ל המשטרה ופרקליט המדינה לתת עדיפות לפרויקט של יצירת תיק חקירה דיגיטלי ולקדם את השלמתו בהקדם,

ואם הדבר נדרש, עליהם לשתף בנושא גם את השר לביטחון הפנים ואת שרת המשפטים.

תגובה
משרד המשפטים

25. לוחות הזמנים של פרויקט תיק חקירה דיגיטלי נגזרים רובם ככולם מאילוצי המשטרה והמשאבים שהיא מוכנה להשקיע בפרויקט. בנסיבות העניין, יובא הנושא בפניי שרת המשפטים, באמצעות הנהלת המשרד.

ליקוי

26. הצורך בפיתוח ממשק ממוחשב בין הפרקליטות לבין הנהלת בתי המשפט עלה כבר בשנת 2003, אולם במועד סיום הביקורת טרם החל הליך הפיתוח שלו. הפרקליטות והב"ה התקשו לגשר על נקודות המחלוקת ועל פערים מקצועיים ביניהן, ובהם על מחלוקות משפטיות הנוגעות לתחומי האחריות של גורמי אכיפת החוק ולחלוקת התפקידים ביניהם.

תגובה
משרד המשפטים

26. המשרד רואה חשיבות רבה בקידום ממשקים כאלה ונקט בצעדים אקטיביים כדי להביא לקידומם. עם זאת, לאור קצב התקדמותם הודיעה הנהלת המשרד כי היא תיבחן, יחד עם הנהלת בתי המשפט, אפשרות למיסוד תכנית עבודה משותפת בתחום הממשקים שתאושר על ידי הדרגים הרלוונטיים.

תגובה
הנהלת בתי המשפט

26. מערכת בתי המשפט מקיימת בשנים האחרונות פעילות ענפה בנושא קידום הממשקים הממוחשבים. לשם כך הוקם צוות עבודה בין-משרדי בראשות סגן מנהל בתי המשפט לענייני מינהל. בצוות חברים נציגים מטעם הנהלת בתי המשפט ונציגים מטעם משרד המשפטים על יחידותיו השונות, ביניהן הפרקליטות. בצוות בוחנים את האפשרויות תוך המגבלות/האילוצים של כל יחידה במטרה לנסות ולמצות את האפשרויות לייעול תהליכי העבודה באמצעות שימוש בממשקים אלה. יודגש כי הממשקים נועדו להחליף תהליך עבודה ידני, ובעת הפעלתם נדרשת הנהלת בתי המשפט לבצע התאמות בתהליכי העבודה. לאור זאת, ישנם מספר ממשקים

שפותחו וטרם הופעלו נוכח העובדה שמשרד המשפטים נדרש לבחון את המשמעויות הנגזרות (לדוגמא – ממשק החלטות שמשמעות הפעלתו הינה שהחלטות יועברו מטעם בתי המשפט למשרד המשפטים באמצעות הערוץ הממשקי בלבד). ביום 26/06/18 התקיימה ישיבת עבודה בין מנכ"לית משרד המשפטים, הגברת אמי פלמור, ומנהל בתי המשפט, כב' השופט דר' יגאל מרזל, במסגרתה תוקף תהליך שיתוף הפעולה בין המשרדים. יצויין כי הפרקליטות הינה בעל דין ובבואנו להקים ממשקים, חשוב להקימם באופן שלא ייתן לה יתרון או העדפה על פני בעלי דין אחרים. הישיבה האחרונה של הצוות המשותף התקיימה ביום 25/07/18 במסגרתה הנהלת בתי המשפט הציעה שיפותחו ממשקים מצומצמים (הדומים לממשקים של הב"ה מול המשטרה ומשרד הרישוי) וזאת על מנת שלא לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות: 1.ממשק דיונים - הממשק פותח ועלה לאוויר - נעשה בו שימוש באפוטרופוס הכללי, בסניגוריה הציבורית, נעשו תיקונים ועדכונים והוא יוטמע בהמשך. בפרקליטות עדיין לא נעשה בו שימוש. הוסכם כי תתואם ישיבה על ידי הפרקליטות בה ישתתפו נציגים מהמזכירויות של יחידות הפרקליטות ונציגי המזכירויות מטעם הב"ה לצורך בחינת חיבור לממשק דיונים והפסקת משלוח דואר אלקטרוני. פגישה זו טרם תואמה.
2.ממשק החלטות – סוכם שיעלה לדיון בישיבה הבאה לאחר בדיקה נוספת של משרד המשפטים להיתכנות לממשק.
לבסוף יצוין כי ישנם ממשקים נוספים עם גורמים שונים במשרד המשפטים, אשר נמצאים בשלבי יישום (לדוגמא ממשקי חדלות פירעון, ממשק רשם הירושות).
ישנם ממשקים שכבר פותחו ומשרד המשפטים טרם ביצע בהם שימוש (לדוגמא ממשק להוספת סנגור לתיק עבור הסנגוריה הציבורית), אחרים מפותחים בימים אלה (לדוגמא ממשק פתיחת תיקים בנט המשפט) ונוספים מתוכננים (בהסכמה משותפת) לקידום במהלך שנת 2019 (לדוגמא ממשק לבדיקת/המצאת ייפוי כח מתמשך).

ליקוי

27. לא הוקמו שום ממשקים בין מערכת תנופ"ה ובין מערכות המידע של גופים שהמערכת יועדה לאפשר ממשקי עבודה עימם כמו שירות בתי הסוהר; רשות המיסים; הרשות לניירות ערך; יחידות במשרד המשפטים כמו הרשות לאיסור הלבנת הון, מחלקת ייעוץ וחקיקה והסיוע המשפטי; משרד האוצר; נציבות שירות המדינה; יועצים משפטיים במשרדי ממשלה ועוד.

תגובה
משרד המשפטים

27. בניגוד לנכתב, כבר היום קיימים ממשקים שונים עם גורמי חוץ, ובהם ממשק עם רשות האוכלוסין במשרד הפנים, ממשק נתוני כריכת תיק מול המשטרה, ממשק לבדיקת רישום פלילי מול המשטרה, ממשק דיווח למערכת מנ"ע (נפגעי עבירה) ממשק עם המרכז לגביית קנסות, כספת שב"ס ורשות לניירות ערך, ובטווח הזמן הקרוב מתוכננים ממשקים שונים נוספים. בנוסף, עם התקדמות מגה-פרויקט תנופ"ה וצרכי הפרקליטות באמצעותו (דגש על צרכי הפרקליטים), ונוכח הקשיים ביצירת המכנה המחשובי המשותף עם הגופים הגדולים (משטרה, הנהלת בתי-המשפט ושב"ס), הוחלט להשקיע בקידום צרכי המערכת בתוך הפרקליטות ותעדופם על פני צרכי התממשקות עם גופים חיצוניים. ועדת ההיגוי של הפרויקט תבחן מחדש את הדברים.

ליקוי

28. על מנכ"לית משרד המשפטים - יו"ר הוועדה המשרדית למחשוב - ליזום דיון מקיף במכלול הסוגיות המהותיות הנוגעות לפרויקט תנופ"ה, לרבות מסירת תכולת הפרויקט, מסגרת לוחות הזמנים שלו ומקורותיו התקציביים.

תגובה
משרד המשפטים

28. לאחר דיון בוועדת המשנה, יובאו התכנית האסטרטגית של תנופ"ה והתכנית הרב שנתית, לאישור המנכ"לית בדיון במליאת ועדת ההיגוי המשרדית למחשוב.

משחק הידידות שתוכנן בין נבחרות הכדורגל של ישראל וארגנטינה: הליכי התקשרות והקצאת כרטיסים

הגופים המבוקרים: משרד התרבות וספורט, רשות לפיתוח ירושלים, משרד ירושלים ומורשת, התאחדות הכדורגל, חברת אריאל – החברה העירונית לניהול קריית ספורט, תרבות ופנאי בירושלים בע"מ, משרד המשפטים

ליקוי

1. התקשרות ההתאחדות עם יזם פרטי- ההתאחדות היא גוף דו-מהותי ומוקנים לה סמכויות ותפקידים בעלי אופי ציבורי. משכך היא חבה נאמנות לציבור ואמורה להיות מונחית גם על ידי שיקולים ציבוריים, ובכלל זה מתן אפשרות לציבור רחב ככל האפשר לצפות במשחקי הנבחרת הלאומית, על פי אמות מידה שוויוניות ובמחיר בר השגה לקהלים רחבים. הנהלת ההתאחדות לא דנה באופן שבו יש לפעול כאשר יזם פרטי מעורב בארגון משחק כדורגל שבו משחקת הנבחרת הלאומית מול נבחרת זרה ולא קבעה את מדיניותה בנושא. השתלשלות העניינים הנוגעים להסכם מלמדת על הצורך שההתאחדות, כאחראית לפעילות הנבחרות הלאומיות, תקבע קווים מנחים ועקרונות להתקשרויות עם יזמים פרטיים, במטרה להבטיח שמירה על האינטרסים הציבוריים. ראוי כי ההתאחדות תבחן בין השאר את ההיבטים האלו: שיעור הכרטיסים שיש להפיץ לציבור הרחב, שילוב בהתקשרות עם יזם פרטי של כלי פיקוח ובקרה על עמידת היזם בהתחייבויותיו בכל הקשור להבטחת העמדתם של כרטיסים לרכישה על ידי הציבור ואת האפשרות ליזום בכוחות עצמה משחק בין-לאומי, ובכלל זה את המשמעות הכלכלית שיש לכך.

תגובה
התאחדות הכדורגל

1. ההתאחדות הארגנטינאית (לא הישראלית) היא זו שהקנתה את הזכויות הבלעדיות לארגון וקיום משחקי אימון של נבחרת ארגנטינה ליזם פרטי. מכאן, שההתאחדות הישראלית מחויבת להתנהל בהקשר של קיום משחקי אימון מול נבחרת ארגנטינה – רק מול אותו יזם פרטי, או מול מי שמייצג, או רכש זכויות מאותו יזם פרטי ואין אפשרות משפטית לפעול במישרין מול ההתאחדות הארגנטינאית. על אף הנחיתות המובנית שנוצרה

(הברירה היחידה שבפני ההתאחדות – להסכים לקיים את המשחק או לאו), פעלה ההתאחדות לטובת האינטרס הציבורי, ובכלל זה התעקשה במסגרת ההסכם עם היזם כי רוב הכרטיסים ישווקו במחיר נקוב בר השגה. מכיוון שמדובר במצב דברים נתון, ללא כל יכולת לשנותו, בשילוב עם צורך להגיב בטווח זמנים קצר – לא ניתן היה לקיים "דיון עקרוני" בנושא וממילא לא היה כל "נושא עקרוני" שיש לדון בו. מדובר היה בהחלטה בעלת אופי בינארי – לקיים את המשחק בתנאים שהוצעו (ושלא ניתן היה לשנותם) – או לא לקיימו. לדעת ההתאחדות הדרישה לקיום "דיון עקרוני" בהחלטה מסוג זה אינה סבירה.

ההתאחדות דוחה את האמירה בהקשר זה, כי היא אינה דנה בנושא בהנהלתה: נושאי המשרה הבכירים בהתאחדות לרבות חברי ההנהלה הרלוונטיים, היו מצויים בפרטים בכל העת בניהול המו"מ, כאשר גם הנהלת ההתאחדות המורחבת הייתה מעודכנת בזמן אמת בכוונה להתקשר עם היזם וכן בקווים הכלליים של ההתקשרות. יובהר כי עדכון בעניין זה ניתן יותר מפעם אחת. יוצא אפוא, שהייתה בפני כל חבר הנהלה, לו רצה, האפשרות להתייחס, לתת הערות או לבקש דיון מורחב.

מבלי לגרוע, יצוין כי מדובר במשחק ידידות רגיל – לו שיקולים שונים, מקצועיים וכלכליים (בהקשר זה, ההתקשרות עם היזם, כשכל האחריות הכלכלית על כתפיו, דווקא חסכה להתאחדות סכום משמעותי ביותר, המוערך במיליוני אירו). בעבר, הנהלת ההתאחדות כלל לא נדרשה לאישור משחקי ידידות. אולם הפעם, ולמעלה מן הצורך, הועבר דיווח כאמור.

ליקוי

2. מכסת הכרטיסים שהוקצתה למכירה לציבור- ההתאחדות ביקשה להבטיח בהסכם בינה לבין היזם כי רוב הכרטיסים ישווקו על ידי היזם במחיר נקוב בר השגה לקהל הרחב, אולם היא לא פעלה להבטיח כמה כרטיסים יגיעו בפועל לציבור הרחב. ההתאחדות לא הייתה מעורבת בהפצתם של 22,500 מתוך 30,200 כרטיסים, למשחק שבו הנבחרת הלאומית אמורה להשתתף, היא לא הייתה מעורבת בקביעת יעדי חלוקת הכרטיסים ולא היו בידיה נתונים בנוגע להפצת הכרטיסים בפועל. מספר הכרטיסים שנועדו להפצה לציבור הרחב נקבע אפוא על ידי היזם, ובסופו של דבר לציבור הרחב, לרבות ילדי ותושבי הפריפריה, הועמדו למכירה ו/או למסירה בסך הכול כ-20,500 כרטיסים (כ-68%). יתר הכרטיסים הופצו לנותני חסות או למוזמנים. משרד מבקר המדינה מעיר להתאחדות על שלא וידאה כי תנאי ההסכם בדבר הפצת הכרטיסים מיושמים הלכה למעשה, והיא השאירה את שיטת הפצת הכרטיסים בלעדית בידי היזם, בלי שתבחן את תוכניתו ובלי שהותירה בידיה כלים יעילים להבטחת האינטרס

הציבורי. הדבר פגע ביכולתה להבטיח שהיעד העקרוני יושג. גם נושא הפצת הכרטיסים מצביע על הצורך לקבוע כללים בדבר ארגון אירועים שבהם מעורבים יזמים פרטיים. על הכללים להבטיח הגנה על האינטרס הציבורי, מבחינת הקצאה, הפצה ומכירה של מלאי הכרטיסים ולקבוע מנגנוני בקרה לכך שהכרטיסים הללו יגיעו לציבור הרחב. יש לציין לחיוב את דרך פעולתו של מנכ"ל החברה למתנ"סים בקביעת הכללים לחלוקת הכרטיסים שקיבלה החברה.

תגובה
ההתאחדות לכדורגל

2. האינטרס של הנגשת הכרטיסים לציבור הרחב הוא אכן אינטרס ראוי להגנה. עם זאת, אין הוא האינטרס היחיד במכלול האינטרסים שהיה על ההתאחדות לשקול במקרה דנן. במתח המשפטי שבין עמידה על דרישות חוזיות לפיקוח, מעורבות, בקרה ואכיפה, לבין הרצון להגיע להבנות ולהסכמות במסגרת המו"מ, לבין הרצון לקיים את המשחק (כשהאלטרנטיבה היא אי-קיום המשחק), היה על ההתאחדות להתפשר בדרישותיה החוזיות, וזאת בהתחשב בעובדה המובנת מאליה: במו"מ מול נבחרת ארגנטינה – כוח המיקוח של ההתאחדות מוגבל בשל ההבדל באטרקטיביות של הנבחרות כנגזר מאיכותן הספורטיבית. חרף כל האמור, ההתאחדות התעקשה על עמדתה לפיה רוב הכרטיסים ישווקו במחיר נקוב בר השגה שנקבע מראש. בזכות התעקשות ההתאחדות אלפי כרטיסים נמכרו לקהל רחב במחיר של 40 ₪ אשר הינו חסר תקדים כדי לראות את אחד השחקנים הטובים בעולם בישראל.
ההתאחדות מברכת על ממצאי הביקורת: ראשית, משום שבסופו של יום הועמדו למכירה או למסירה לציבור הרחב כ-22,500 כרטיסים, המהווים כ- 68% מסך כל הכרטיסים. יש לציין שיחס זה הינו מקובל ביותר בענף הכדורגל (בהשוואה להתאחדויות אחרות בעולם). שנית, משום שההתאחדות, חרף הנחיתות שבמו"מ (הנגזר כאמור מהבדלי האיכות בין שתי הנבחרות ומידת האטרקטיביות שלהן), הבטיחה בהסכם שבינה לבין היזם כי רוב הכרטיסים ישווקו במחיר נקוב בר השגה וחסר תקדים לקהל הרחב, מחיר אשר נקבע מראש. יודגש עוד כי משעה שנודע להתאחדות על אופן הפצת הכרטיסים (באמצעות נותני חסות) – לא אפשר נקיטת צעדים משפטיים אפקטיביים על מנת לאכוף את ההתחייבויות בהסכם (בהנחה שהופרו). דוח הביקורת מתייחס לאמצעי אכיפה ובקרה ונמנע מלציין אמצעי אפקטיבי אחד שניתן היה לנקוט בו ולא ננקט, בנסיבות המקרה המיוחדות.

ליקוי

3. אופן מכירת הכרטיסים לציבור הרחב - על ההתאחדות לפעול לעדכון שיטת המכירה של כרטיסים לאירועים שצפוי להם ביקוש רב, כפי שנעשה בעולם, ובכלל זה לשקול לקיים הגרלה, על פי המותר בחוק, במקום לפעול בשיטת "כל הקודם זוכה" ולציין את פרטי הזיהוי של הרוכשים על גבי הכרטיסים. צעדים אלה ישפרו את השקיפות לציבור באופן חלוקת כרטיסים ואת מנגנון האבטחה והביטחון של המשחקים. מתוקף ההסכם העניקה ההתאחדות ליזם את הזכות למכור לציבור את הכרטיסים למשחק באמצעות חברת כרטיסים, בלי שהיא שיתפה את הציבור באופן הקצאת הכרטיסים.

תגובה
ההתאחדות לכדורגל

3. לדעת ההתאחדות המסקנה שעולה מהערת הביקורת מתעלמת מכך שהזכויות לארגון האירוע מעולם לא היו בידי ההתאחדות. בהתאם, הכשל במכירת הכרטיסים לא נגרם על ידי ההתאחדות, שהרי לא ההתאחדות היא שהעניקה ליזם את הזכות למכור את הכרטיסים למשחק. עם זאת, ההתאחדות רשמה בפניה את הערות הביקורת ובימים אלה פועלת לריענון והתאמת נוהל חלוקת הכרטיסים, כך שיתייחס גם למקרים החריגים כמו המקרה דנן בו הביקוש לכרטיסים עלה משמעותית על ההיצע.

ליקוי

4. העמדת תקציב לאירוע ממשרד התרבות- חלק מההתחייבות למימון האירוע בירושלים נעשה באמצעות תקציב אירועי שנת ה-70 למדינה. בניגוד להחלטות ממשלה מינואר ומאוקטובר 2017, משרד התרבות לא הקים ועדה ציבורית ולא ועדה בין-משרדית לקביעת תוכני אירועי שנת ה-70. כך, משרד התרבות סלל את הדרך לנכס לעצמו את כל התקציב הייעודי שהעמידה הממשלה לאירועי שנת ה-70, לקבוע את תוכני האירועים על פי שיקול דעתו הבלעדי ומבלי להתחשב בצורכי משרדים אחרים. אף שמכוח החלטת ממשלה מינואר 2017 הוקמה מינהלה אשר הייתה אמונה על התכנון, הארגון והביצוע של אירועי שנת ה-70, המינהלה לא הייתה מעורבת בהיבטים אלה בכל הקשור למשחק שנכלל במסגרת זו. עוד עלה כי אף שהיה מדובר בכוונה להתקשר עם יזם פרטי, היועצת המשפטית של המשרד לא עורבה בתהליך. במצב דברים זה חסַר בתהליך מנגנון של בקרה. על משרד התרבות להקפיד להיות מעורב בהפקת אירועים או במימונם רק לאחר עבודת מטה סדורה שתקפיד על המינהל התקין תוך שילוב הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

תגובה
משרד התרבות והספורט

4. משרד התרבות והספורט מצר על הערת המבקר וההתעלמות של הביקורת מהנתונים שהוצגו בפניה ובעיקרם, מציאות בלתי אפשרית דבר שאף העמיד בסיכון את קיום החגיגות, זאת בשל סירוב משרד האוצר להקצות תקציב לחגיגות. יחד עם זאת, חרף היעדר תקציב, משרד התרבות והספורט פעל להקמת מנהלת מקצועית כשגם במקרה דנן, לא ניתן היה לפעול עד חודש דצמבר 2017 בשל עתירה מנהלית שהוגשה במהלך חודש יולי על ידי אחת מהחברות שניגשו למכרז. בהיעדר תקציב וגורם מתכלל להליכי התכנון, הארגון והביצוע של חגיגות שנת ה-70, לא היה טעם להקים את הוועדה הציבורית המייעצת לפי החלטת הממשלה.
לאור האילוצים שפורטו לעיל, החליטה הממשלה במחצית אוקטובר להקים חלופה לוועדה הציבורית בדמות וועדה בינמשרדית שתלווה ותייעץ למנהלת ולהסמיך את השרה - בתפקידה כיושבת ראש ועדת השרים לענייני סמלים וטקסים לקבוע את מתכונת הטקס והאירועים. עוד מבקש המשרד להבהיר כי בשל ההחלטה לא להעמיד מתקציב חגיגות ה-70 לפרויקטים משרדיים וכי על המשרדים לבצעם מתקציביהם ובאחריותם, ולאור סד הזמנים ובהתחשב שנותרו ארבעה חודשים בודדים לפתיחת אירועי שנת ה-70, הפכה ההחלטה להקמת ועדת היגוי בין-משרדית ולא רלוונטית. לאור האמור לעיל, ב-18.7.18, החליטה ועדת השרים לבטל את הסעיף בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2017 שעניינו הקמת ועדה בין-משרדית שתלווה ותייעץ למינהלה שהוקמה לציון אירועי שנת ה-70. ההחלטה של ועדת השרים קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-14.8.18 במהלך כלל אירועי ה-70 המנהלה שהוקמה לנושא פעלה באופן מסור ורציף במסגרתם נוהלו עשרות פגישות ודיונים, חלקם בראשות השרה וחלקם בראשות יו"ר המנהלה ומנכ"ל המשרד. נעשתה עבודת מטה מקיפה ויסודית הכללה את כל חברי המנהלה, ספקים, חברי ועדת מכרזים, ייעוץ משפטי, יח"צ ודוברות ועוד. המשרד סבור כי לאור כלל האילוצים ולוחות הזמנים הבלתי אפשריים שניתנו החל מהמועד שבו אושר תקציב אירועי שנת ה-70 מוטב היה, לו בדוח הביקורת היה מצוין לטובה הפעילות שבוצעה ביעילות ובמהירות לגיבוש המתכונת לקיום מספר רב של אירועים במסגרת אירועי ה-70, אליהם נחשפו רבבות אזרחי המדינה באופן מרשים תוך עמידה בתקציב שהוקצב לנושא וללא כל חריגה.

ליקוי

5. ההסכם בין ההתאחדות ליזם נחתם עוד בחודש מרץ 2018, אולם ההחלטות שנתקבלו במשרד התרבות הנוגעות להשתתפות במימון המשחק בירושלים נעשו בלוח זמנים דחוק, בסוף מאי 2018, סמוך מאוד לאירוע עצמו, בלי שמנכ"ל משרד התרבות שניהל משא ומתן עם היזם בחן את תנאי ההסכם בין ההתאחדות ליזם שקבע שכל העלויות לארגון המשחק - בין אם יתקיים בחיפה ובין אם יתקיים בירושלים - יושתו על היזם; למשרד התרבות אין תחשיבים ואומדנים לביסוס הסכום הנדרש לכיסוי ההוצאה התוספתית שהייתה נגרמת מהעברת המשחק מחיפה לירושלים - 2.7 מיליון ₪. תהליך קבלת ההחלטות במשרד לא היה סדור והתאפיין בהליכים חפוזים ובחוסר שקיפות. בטרם בוצעו ההליכים המינהליים והמכרזיים להתקשרות עם היזם, מנכ"ל משרד התרבות הודיע ליזם שעל פי סיכום עם משרד ירושלים, הרל"י ועיריית ירושלים, משרד התרבות יעביר למשרד ירושלים 2.7 מיליון ש"ח בגין הפקת אירוח נבחרת ארגנטינה בעיר ירושלים. לאור מאפייני ההודעה של מנכ"ל משרד התרבות ניתן לראות בה הבטחה מינהלית שאפשר להסתמך עליה.

תגובה
משרד התרבות והספורט

5. משרד התרבות והספורט אינו מסכים עם הערת הביקורת שתהליך קבלת ההחלטות במשרד לא היה סדור והתאפיין בהליכים חפוזים ובחוסר שקיפות. המשרד חוזר ומציין כי חברי המנהלה, יועמ"ש המשרד וראש אגף תקציבים היו חלק מתהליך קבלת ההחלטות בדבר העברת תקציב של עד 2.7 מיליון ₪ למשרד לענייני ירושלים באמצעות מנגנון העברת כספים בין גגות.
משרד התרבות והספורט אינו מסכים עם המסקנה שלפיה נדרש המשרד לתחשיבים ואומדנים לקיום האירוע בירושלים. הגורמים היחידים שיש בידם את הכלים לבצע אומדנים אלו, במקרה הספציפי הזה, הינם: עיריית ירושלים, הרשות לפיתוח ירושלים וחברת אריאל. לפיכך, הקציב מנכ"ל המשרד תקציב מוגבל (עד 2.7 מלש"ח, או את סכום הדלתא, הנמוך מביניהם), כשברור לכל הגורמים המעורבים בדבר (היזם, המשרד לענייני ירושלים, הרל"י וחברת אריאל) כי התקציב יועבר רק לאחר קיום החישובים הנדרשים. בהתאם למקובל במשרדי הממשלה להעברה בין גגות, הליך העברת התקציבים ממשרד למשרד הינו רק תחילתו של ההליך, אשר בסופו היזם אמור לקבל כספי ציבור רק לאחר הוכחת ביצוע ולאחר קיום כל ההליכים הרלוונטיים על ידי המשרד הקולט לפי דין ובכפוף לתקרה שנקבעה. הפרקטיקה הנהוגה בין משרדי ממשלה של "העברה

בין גגות" (העברה בין תקציבי משרדים) היא פרקטיקה מוכרת וידועה במשרדי הממשלה, אשר נועדה למצבים שבהם משרד אחד מעוניין לתקציב פעילות הנראית לו ראויה, אולם אין לו את הכלים הביצועיים והמשפטיים המתאימים לשם כך. לפיכך, הוא מעביר את סכומי הכסף הנדרשים (כולם או חלקם) למשרד אחר (קולט), שיש לו את הכלים המתאימים והוא המשרד האמון על ביצוע כלל התחשיבים והאומדנים ואישור סופי לביצוע העברת הכספים לגוף המבצע.
יוגש כי בסופו של יום, השלבים לקראת חתימה על הסכם התקשרות עם היזם לא בשלו לכלל הסכם מחייב, בשל אי קיומו של המשחק, ואילו היו מגיעים ההליכים לכדי סיום, אזי הרל"י היתה חותמת על הסכם התקשרות מסודר עם היזם, שבו הוא נדרש להציג את כל האסמכתאות לשם קבלת המימון עבור הדלתא. כספי המדינה היו יוצאים רק לאחר הוכחת ביצוע, עם אסמכתאות מסודרות.
המשרד מדגיש שהיועצת המשפטית וראש אגף התקציבים, הבהירו בהתייחסות המשרד לכך שהמשרד פעל ללא דופי בהתאם לפרקטיקה הנהוגה בין משרדי הממשלה, לאור היעדר הכלים הביצועיים והמשפטיים בידי המשרד המעביר את כספי התמיכה והעברת אחריות הבדיקה למשרד הקולט, שבידיו הכלים. כמו כן, המשרד חולק על הטענה שניתנה הבטחה מינהלית ממנכ"ל המשרד ליזם. ראשית, אין כל מסמך בכתב המתעד את ההבטחה כלפי היזם, לרבות אישורי חתימה של חשב המשרד ואגף התקציבים כנדרש. בנוסף, היזם ידע כי התשלום כפוף לכל ההליכים הנדרשים לפי דין, לרבות חתימה על הסכם התקשרות והצגת אסמכתאות. לסיכום, משרד התרבות והספורט תמה על ההתעלמות בדוח הביקורת מהפרקטיקה הנהוגה כיום בין כל משרדי הממשלה. יחד עם זאת, המשרד מצטרף להמלצת הביקורת לקבע את הפרקטיקה לנוהל רשמי ומוכר, וחושב כי על החשב הכללי לקבוע נהלים באשר לחלוקת האחריות כאשר מדובר בהעברה בין גגות, על-מנת לקבוע באופן מפורש את חלוקת האחריות בין הגורמים הרלוונטיים ועל-מנת ליצור חלוקה מסודרת של תחומי אחריות.

ליקוי

6. הליכים לקראת התקשרות עם היזם ברשות לפיתוח ירושלים-"תוכנית היובל לפיתוחה הכלכלי של ירושלים" נועדה להפעלת מנועי צמיחה לחיזוק כלכלת ירושלים. תקצוב הפעולות מאושר בוועדת היגוי בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד ירושלים (להלן - ועדת ההיגוי), והפעולות מבוצעות על ידי הרל"י. השתתפות משרד התרבות במימון האירוע הייתה אמורה להתבצע במסגרת התוכנית במנגנון של

העברה בין גגות. ועדת המכרזים של הרל״י דנה בהתקשרות עם היזם ואישרה אותה, בכפוף לתנאים, בלי שקיבלה מהיזם פירוט לגבי עלות הפקת המשחק בירושלים ולגבי התמורות שיספק היזם תמורת 2.7 מיליון ש״ח, וכן קודם שוועדת ההיגוי דנה במימון המשחק באמצעות תוכנית היובל מתקציב שביקש מנכ״ל משרד התרבות להעמיד למימון המשחק. לאחר שוועדת המכרזים של הרל״י כבר דנה בהתקשרות עם היזם ואישרה אותה, החליטה ועדת ההיגוי לדחות את הבקשה למימון האירוע באמצעות תוכנית היובל. נציגת משרד התיירות בוועדת ההיגוי נמנעה מקבלת החלטה בנימוק שהאירוע ״לא נבדק מבחינה תיירותית״. נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר הטילה וטו על תיקצוב המשחק באמצעות התוכנית בנימוק ש״מדובר בתקציב 'בדיעבד'. נוכח הנסיבות שנוצרו - קיום ספק יחיד ובלעדי שהיה יכול להביא לארץ את נבחרת ארגנטינה ולקיים משחק בירושלים ב-9.6.18 וסד הזמנים הקצר לקיום הליך ההתקשרות - יכלה הרל״י לבקש את אישור שר האוצר לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ״ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), לפטור אותה ממכרז. במקום זאת פרסמה הרל״י באתר האינטרנט שלה הודעה על התקשרות בפטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, שבה הודיעה ש״כל אדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל ליתן השירותים האמורים״ רשאי לפנות אליה עד 15.6.18, שישה ימים לאחר המועד המתוכנן לקיום המשחק. התנהלות זו עיקרה מתוכנו את ההליך של פטור ממכרז ומלמדת כי הוא התקיים למראית עין. על משרד האוצר ועל היועץ המשפטי לממשלה לקבוע מסגרת כללים ברורה בדבר השאלה מהם התנאים וההשלכות הנובעים משימוש משרד ממשלתי במנגנון של העברה בין גגות, לרבות בנושאים של שקיפות ונשיאה באחריות. על הנהלת הרל״י וחברת אריאל לחדד את הכללים בנוגע לקיום הליכי מכרזים כדי שהם יבוצעו כחוק, ולהבטיח שכל הליכי המכרז יבוצעו לאשורם.

תגובה
משרד המשפטים- מחלקת יעוץ וחקיקה(כלכלי-פיסקלי)

6. הסוגיה לא מוכרת למחלקת יעוץ וחקיקה ולא הגיעו פניות לגביה בעבר. על פני הדברים הסוגיה הינה שאלה מקצועית תקציבית שצריכה להיות מטופלת בראש ובראשונה על ידי משרד האוצר. אם יהיה צורך בכך משרד האוצר יפנו למחלקת יעוץ וחקיקה, אבל אלו אינן מסוג הסוגיות שמחלקת יעוץ וחקיקה מעורבת בהם באופן ראשוני. התייחסות מחלקת יעוץ וחקיקה תועבר לאחר קבלת התייחסות הלשכה המשפטית של משרד האוצר.

ליקוי

7. העמדת משאבים לאירוע על ידי חברת אריאל- אף שהיזם פנה לחברת אריאל כבר במרץ 2018, דירקטוריון החברה התכנס שישה ימים בלבד לפני האירוע המתוכנן והחליט לשאת בעלויות הכרוכות בהעמדת אצטדיון טדי לרשות היזם לרבות בעלויות אבטחה וסדרנות בסך של כ-1.1 מיליון ש"ח. כל זאת ללא הליך מכרזי ובניגוד לכללים החלים על תאגיד עירוני בטענה כי מדובר בהתקשרות מסוג "שותפות אמת" הפטורה ממכרז. בהסכמתה של חברת אריאל לשאת בחלק מעלויות ארגון האירוע היה כדי הטבה כלכלית ניכרת ליזם שכן על פי ההסכם עם ההתאחדות היה היזם אמור לשאת בעלותן של הפעילויות, בין אם היה האירוע מתקיים בחיפה ובין אם היה מתקיים בירושלים. כל זאת בלי שהחברה בחנה את תוספת העלות הנדרשת מקיום המשחק בירושלים. גם ליקוי זה נובע מחוסר שיתוף פעולה בין הגופים המטפלים באותו נושא. יש מקום שמשרד הפנים, בשיתוף פעולה עם היועץ המשפטי לממשלה, יבחן את כל הנושא של "שותפות אמת", כפי שהוא מנוצל על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים, ויקבע כללים ברורים בשאלה מתי (אם בכלל) יש להתיר מיזמים כאלה ללא מכרז, מהם ההליכים הנדרשים לשם כך, ומהם התנאים וההשלכות של מיזמים כאלו. כל זאת, כדי להבטיח שלא ייווצר ולא ישתרש אותו "נתיב עמוק ורחב לעקיפת חובת המכרז", כפי שחשש בית המשפט.

תגובה
משרד המשפטים-מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי)

7. נמסר למחלקת יעוץ וחקיקה על-ידי נציגי הלשכה המשפטית במשרד הפנים כי טיוטת דו"ח הביקורת והמלצותיו בנוגע להליכי התקשרות והקצאת הכרטיסים במשחק כדורגל לא מוכרת להם ולא נמסרה להם עד כה וכי לאחר פרסום הדו"ח הנושא יידון כמקובל בוועדה המשרדית במשרד שם יוחלט כיצד להמשיך בטיפול ובאילו פעולות לנקוט למילוי ההמלצה המוזכרת לעיל.

ליקוי

8. קבלת הזמנות או קדימות ברכישת כרטיסים על ידי גופים ציבוריים- קבלת הזמנות או כרטיסי כניסה לאירועים על ידי גופים ציבוריים מידי יזם פרטי לשם הקצאתם לבעלי תפקידים ולעובדי הגופים, ללא תשלום או במתן קדימות ברכישתם, בין אם ביוזמתו ובין אם על פי בקשות שלהם - יש בה משום קבלת טובות הנאה. כמו כן קבלת כרטיסים כאמור עשויה לשמש בסיס להפליה ולחוסר שוויון בין בעלי התפקידים והעובדים לבין כלל הציבור, הנדרש להתחרות על עצם הזכות לרכוש כרטיסים, וכמובן לשלם עבורם. הדבר בעייתי במיוחד

כאשר מדובר באירועים שהביקוש להם גבוה בהרבה מן ההיצע, שכן בנסיבות אלה ערכו הכספי של כל כרטיס יהיה גבוה יותר מהערך הנקוב בו. התנהלות זו פוגעת באמון הציבור בגופים אלה וברשויות המדינה. הביקורת העלתה כי למרות ההנחיה שבנוהל משרד הפנים, עיריית ירושלים וחברת אריאל לא גיבשו נוהל פנימי לחלוקת הזמנות. נוכח חלוף למעלה מארבע שנים מפרסומו של נוהל משרד הפנים והדרישה בו לקביעת נוהל, על העירייה לאשר לאלתר נוהל לעירייה ולתאגידים שלה בעניין חלוקת הזמנות, כנדרש. חסרונו של נוהל מפורט עלול להוות פתח להקצאת הזמנות בהתאם לשיקולים זרים, להפעלת לחצים ולהחלטות לא שוויוניות ולא שקופות.

ליקוי

9. חברת אריאל קיבלה מהיזם 100 הזמנות. שלושה גופים ציבוריים - ההתאחדות, חברת אריאל ומשרד התרבות - שפעלו מול היזם לצורך ארגון המשחק עם הנבחרת הלאומית ותקצובו קיבלו ממנו כרטיסים לרכישה; ההתאחדות קיבלה 1,500 כרטיסים על פי הסכם עם היזם, חברת אריאל - 500 ומשרד התרבות - 200, ובסך הכול קיבלו הגופים הללו 2,200 כרטיסים לרכישה בקדימות על פני הציבור הרחב. עובדי משרד התרבות ויתרו כעבור ימים מספר, בעקבות מחאה ציבורית שהתעוררה בעניין, על האפשרות לרכוש את הכרטיסים ברכישה מוקדמת. טיוטת ההסכם שניסחה חברת אריאל לצורך התקשרות עם היזם לא התייחסה כלל לעניין ההזמנות והכרטיסים שיקצה היזם לחברה. אי-תיעוד העסקה עם היזם פוגע בעקרונות של שקיפות ובקרה ומנוגד לכללי המינהל התקין. על משרד התרבות להטמיע בקרב עובדיו את האיסור על בקשת הזמנות או כרטיסים מגורם מארגן ואת האיסור על קבלת הזמנות או כרטיסים מגורם מארגן שלא בהתאם לכללים. בכל מקרה של ספק על עובד המקבל הזמנה לאירוע לקבל חוות דעת בכתב של הייעוץ המשפטי במשרד.

תגובה
משרד התרבות והספורט

9. משרד התרבות מדגיש כי עוד בטרם הועברו מסקנות דוח הביקורת למשרד חודדו ההנחיות בנושא לכלל עובדי המשרד ע"י יועמ"ש המשרד ומבקר הפנים, וממילא זו פעולה שמתבצעת באופן שוטף מידי פעם.

ליקוי

10. בניגוד לנוהל משרד הפנים אשר אוסר על קבלת הזמנה עבור נלווה ועבור מי שנוכחותו אינה נדרשת, סיכמו ביניהם נציגי חברת אריאל ונציגי עיריית ירושלים חמישה ימים לפני האירוע המתוכנן כי ניתן

לחלק הזמנות שקיבלה חברת אריאל מהיזם גם לנלווים של עובדי עיריית ירושלים או של עובדי חברת אריאל או של נבחרי ציבור אשר נוכחותם נדרשת או מתחייבת כחלק ממילוי תפקידם או לצורך התנהלותו התקינה של האירוע. נוסף על כך, אשר לחלק ממקבלי ההזמנות ניתן לקבוע כי אין בעיסוקם השוטף כדי לתרום להיבטי בטיחות ותחזוקה באירוע כנדרש בנוהל, ולפיכך תפקידם לא הצדיק את קבלת ההזמנה. יש לראות בחומרה גם את ההחלטה של הוועדה לחלוקת הזמנות וכרטיסים לנלווים של בעלי התפקידים האמורים (הזמנות זוגיות). החלטה זו סותרת את נוהל משרד הפנים, שכן עובד המקבל הזמנה בשל תפקיד שהוא מבצע, אינו זכאי לקבל הזמנה עבור נלווה, ויש לראות בה קבלת טובת הנאה אסורה. עיריית ירושלים וחברת אריאל נדרשות להטמיע בקרב עובדיהן איסור על קבלת כרטיסים שלא בהתאם לנוהל משרד הפנים, ובכל מקרה עליהן לאסור קבלת הזמנות חינם למי שהשתתפותו אינה נדרשת מכוח תפקידו ועל חלוקת הזמנות או כרטיסים זוגיים - גם לאלה שהשתתפותם נדרשת באירוע מכוח תפקידם.

ליקוי

11. יש מקום שהגורמים הרלוונטיים מטעם היועץ המשפטי לממשלה יקבעו כללים ברורים המתייחסים מפורשות, בין היתר, לנושא האיסור לקבל טובות הנאה בדמות קדימות ברכישת טובין או שירותים שונים (לרבות כרטיסים לאירוע), באופן ספציפי ומוגבל על ידי משרד שמעורב בהענקת אישור או תמיכה לגורם הפרטי המארגן את האירוע או על ידי עובדי אותו המשרד.

תגובה
משרד התרבות והספורט

11. משרד התרבות והספורט מברך על מסקנות המבקר כי על היועץ המשפטי לממשלה לתת את דעתו על נושא זה, על-מנת להבהיר באופן ברור ומפורש את גדר האיסורים בנושא זה.

תגובה
משרד המשפטים - מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי- מינהלי)

11. טיוטת הדו״ח וההמלצות הנוגעות ליועץ המשפטי לממשלה לא הועברו להערות מחלקת יעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי) עד כה, אלא רק במסגרת הדו״ח הסופי ובו התבקשה התייחסות המחלקה לפעולות לתיקון הליקויים בהתאם להמלצות הביקורת. נוכח המלצת מבקר המדינה בכוונת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי) לבחון את

האפשרות והצורך בקביעת כללים המתייחסים מפורשות, בין היתר, לנושא האיסור על קבלת טובות הנאה ללא תשלום או במתן קדימות ברכישת טובין או שירותים שונים, אם במסגרת נוהל, ואם במסגרת הנחיית יועץ או בדרך אחרת. לאחר דברים אלה, יש להוסיף, כי כבר כיום ישנם כללים ואמות מידה, אשר מסדירים את הנושא האמור ואת פועלו של הגוף הציבורי בנסיבות שכאלה, ואשר המשרד סבור כי רלוונטיים להמלצה זו:

א. עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מנהלי), בעניין זה, כמו גם במקרים דומים שהתעוררו ומתעוררים מעת לעת, הינה כי כרטיסים המועברים לידי משרד ממשלתי הם בגדר משאב ציבורי מוגבל, ועל כן המשרד נדרש לחלקם באופן שוויוני ועל בסיס אמות מידה מסודרות, מקצועיות ושוויוניות. הדברים מקבלים משנה תוקף, כאשר עסקינן באירוע ייחודי המתקיים בישראל, שיש לו ביקוש רב, ובאשר על פני הדברים הביקוש לכרטיסים גבוה מן ההיצע.

ב. לשם שלמות התמונה יצוין, כי בסופו של יום, לאחר דיון שהתקיים בנושא ובטרם ניתנה הכרעתנו המשפטית בסוגיה, הודיע משרד התרבות והספורט כי המשרד להחזיר ליזם האירוע את 200 הכרטיסים שהוקצו לעובדיו בעבור תשלום של מחיר מלא. בנסיבות אלו, המשך הטיפול בנושא התייתר ולא נדרשה מעורבותנו בעניין.

ג. מחלקת ייעוץ וחקיקה מבקשת להפנות, כפי שגם מפנה הדו"ח, להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1709 "הגבלות על קבלת הזמנות וכרטיסים למופעים ואירועים", אשר עוסקת בנסיבות בהן מותר לעובד ציבור ולעובד מדינה לקבל הזמנות או כרטיסים, אשר גלומה בהם טובת הנאה, למופעים או לאירועי ספורט, תרבות, אמנות וכדומה, אליהם הוא הוזמן באשר הוא עובד ציבור; וכן לחוזר המנהל הכללי למשרד הפנים 5/2013 "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים". אלו, אמנם אינם חלים באופן ישיר בנסיבות המקרה דנא, אך ניתן ללמוד מהם על הסוגיה מושא ההמלצה.

פרק שלישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

הנגשת ההשכלה הגבוהה למגזר החרדי

הגופים המבוקרים: מועצה להשכלה גבוהה (מל"ג), וות"ת ובמוסדות להשכלה גבוהה, משרד החינוך, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

תגובה כללית מל"ג/וות"ת

בהתאם להוודעת העדכון שנמסרה לבג"צ לפיה מל"ג עומדת לבחון מחדש את מדיניותה בעניין הנגשת ההשכלה הגבוהה לחרדים על מנת לעמוד ביעדים שנקבעו – מל"ג שוקדת בימים אלה (מרץ 2019) על גיבוש מדיניות מעודכנת, על כן ייתכנו שינויים במדיניות אשר נבחנה בדוח המבקר.

ליקוי

1. מידת העמידה ביעד שנקבע לגבי מספר הסטודנטים החרדים: לפני הפעלת התוכנית הראשונה למדו כ-6,000 סטודנטים חרדים לימודים אקדמיים. בתוכנית הראשונה נקבע יעד של 14,500 סטודנטים חרדים לשנת התשע"ו (2015 - 2016), אולם בפועל למדו בה רק 11,465 (כ-80% מהיעד). מספר הסטודנטים גדל בכ-48% משנת התשע"ב (2011 - 2012) עד שנת התשע"ז (2016 - 2017), אך הצטמצם בשנת התשע"ז. בתוכניות לא נקבע יעד לעניין מספר החרדים שקיבלו תואר ראשון (להלן - בוגרים), ולא נקבעו יעדים בדבר התפלגותם של תחומי לימוד. על ות"ת ומל"ג לקבוע יעדים מדידים של הגדלת שיעור הבוגרים החרדים ושל מספר הגברים החרדים הלומדים - ולנקוט פעולות להשגתו, לרבות מעקב שוטף. על ות"ת ומשרד האוצר להקים צוות עבודה לצורך ליווי ביצוען של התוכניות. על מל"ג להשלים את בדיקות האיכות הנחוצות כדי להבטיח שרמת הלימודים של התוכניות לחרדים תהיה זהה לרמת התוכניות הרגילות.

תגובה
מל"ג/וות"ת

1. א. בנוגע לקביעת יעדים מדידים - במסגרת המחקר המלווה של התכנית הרב שנתית הוערך היעד לתשפ"ב ב-19,000 סטודנטים חרדים. מל"ג ות"ת עוקבות אחר התפתחות מספרי

הסטודנטים ביחס ליעד האמור, ואף בוחנות עדכון של המדיניות הרב שנתית על מנת להגדיל את היעדים. בהתאם להודעה שנמסרה בישיבת מל"ג ביום 8.1.19 בכל הנוגע ליעדי התוכנית להנגשת ההשכלה הגבוהה לאוכלוסייה החרדית, הובהר כי הגידול יהיה מתון מהצפוי, ולכן בשלב זה לא נצליח לעמוד ביעדים שנקבעו. בשנה"ל תשע"ח היו כ- 12,000 סטודנטים חרדים, ועל כן סבורה ועדת ההיגוי לחרדים שיש לקיים דיון מעמיק בנושא התאמת מדיניות מל"ג בנושא לעמידה ביעדים, בתיאום עם נציגי משרד המשפטים.

ב. באשר לצוות ליווי משותף למשרד האוצר וות"ת- הצוותים המקצועיים בות"ת ובאוצר עובדים יחד באופן שוטף על מימוש התכנית הרב שנתית לחרדים בהשכלה הגבוהה. בהתאם להסכם עם משרד האוצר בנוגע לתכנית הרב שנתית, נציג האוצר מוזמן להשתתף בישיבות ועדת היגוי חרדים ואף השתתף בה בשנה האחרונה.

ג. בנוגע להשלמת בדיקות האיכות - החל משנת 2014 נבדקו במסגרת הערכת איכות תחומי הלימוד הבאים במסגרות החרדיות: עבודה סוציאלית, משפטים, מנהל עסקים וחשבונאות, מדעי המחשב והנדסת תוכנה. בשנת 2019, ייבדקו התכניות בתחומי פסיכולוגיה, מדעי ההתנהגות וסיעוד, זאת במסגרת תהליך ההערכה של כלל התכניות בתחומים אלה.

ליקוי

2. שיעור הגברים מכלל הסטודנטים החרדים: שיעור הגברים החרדים באקדמיה נמוך באופן משמעותי מזה של הנשים החרדיות, אך התוכניות לא קבעו יעד של הגדלת שיעורם של הגברים מקרב כלל הסטודנטים החרדים. שיעור זה אף ירד במהלך הפעלתה של התוכנית, ועיקר הגידול היה דווקא בשיעורן של הנשים הלומדות לימודים אקדמיים. למרות זאת - ועל אף המלצות מחקר שליווה את התוכנית הראשונה, ולפיהן כדי לעודד השתתפות גברים בלימודים אקדמיים יש להגדיל את המלגות לגברים בלבד - בתוכנית השנייה צומצמה העדיפות שניתנה לגברים בקבלת המלגות. לפיכך, שיעור הגברים בקרב הסטודנטים עלול להמשיך לקטון. על ות"ת ומל"ג גם לתת את הדעת על כך שצמצום העדיפות אשר ניתנה לגברים בקבלת המלגות עלול לגרום לקיטון נוסף בשיעורם של הגברים בקרב הסטודנטים החרדים, וזאת בניגוד למטרת התוכנית.

תגובה
מל"ג/ות"ת

2. ראשית, בניגוד לאמור, שיעור הסטודנטים הגברים החרדים לא פחת במהלך השנים, אלא עמד על בין 32%-30 מתחילת הדרך.

שנית, בין אם שיעורם ירד או נשאר זהה מספר הסטודנטים הגברים החרדים גדל אבסולוטית. בהתייחס להמלצות המחקר, המלצות המחקר היו:

1. שמירת השיעור הקיים לפחות (סעיף 3.2.3).
2. הקדמת הנשים בדרג א' לגברים דרג ג' (סעיף 3.4.3.1.1.2) וזאת על מנת להגדיל את מספר הגברים החרדים במקצועות דרג א', וכך גם בוצע.

ראוי לציין כי במסגרת בחינת התכנית הרב שנתית הנערכת כיום, נבחנת האפשרות לחלוקה שווה של משאבי המלגות בין גברים ונשים.

ליקוי

3. היעדר טיפול בנשירה מהלימודים: כדי להתמודד עם פערי הידע ועם פערים בהרגלי הלמידה של מועמדים חרדים ללימודים מפעילים המוסדות האקדמיים המשתתפים בתוכניות מכינות קדם-אקדמיות ייעודיות. האפקטיביות של המכינות בתקופת הפעלתה של התוכנית הראשונה הייתה חלקית: המכינות הועילו בעיקר לנשים החרדיות, ושיעור הנושרים מהמכינות בקרב הגברים הגיע לכ-55% (לעומת 35% בקרב הנשים). שיעור הנשירה מהלימודים האקדמיים במגזר החרדי גדול יותר מפי שניים משיעורו בקרב המגזרים האחרים: שיעור הגברים החרדים הנושרים מהלימודים האקדמיים מגיע לכ-46% (לעומת כ-20% אצל הגברים הלא-חרדים), ואצל הנשים החרדיות - כ-28% (לעומת כ-12% אצל הלא-חרדיות). בחישוב משוקלל, מכל 100 גברים חרדים שיתחילו ללמוד במכינות ימשיכו רק 45 ללימודים אקדמיים, ורק 24 מהם יקבלו תואר (לעומת 47 מכל 100 נשים חרדיות). למרות זאת, ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג לא אספו נתונים על הנשירה (לרבות נתונים מפולחים), לא ניתחו לעומקן את תופעת הנשירה ואת סיבותיה (ובפרט אצל גברים חרדים), לא קבעו יעד של צמצום תופעת הנשירה, לא קיבלו החלטות בנושא ואף לא יישמו פתרונות.

תגובה
מל"ג/ות"ת

3. בישיבתה מיום 10.2.2019 קיימה ועדת ההיגוי להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית דיון בנתוני הנשירה של הסטודנטים החרדים. באופן כללי, בחינת הנשירה מלימודי התואר הראשון מצריכה נתונים על שיעורי הסיום של מספר מחזורי לומדים בזמן התקני ואף מעבר לזמן התקני. נוסף לבחינת שיעורי הסיום, מקובל להסתכל על שיעורי הנשירה בין שנה ראשונה לשנייה כשבמעבר זה מרוכזת בדרך כלל מרבית הנשירה מלימודי התואר הראשון. חשוב לציין, כי בהינתן

שהתוכנית המרכזית של ות״ת ומל״ג לשילוב חרדים בהשכלה הגבוהה במתכונתה הנוכחית החלה רק בשנה״ל תשע״ד, אין בידי המל״ג ות״ת נתונים על מספיק מחזורים של סטודנטים חרדים שסיימו לימודיהם ועל כן בשלב זה הוצגו בפני הוועדה שיעורי הנשירה של סטודנטים חרדים שהחלו לימודיהם בתשע״ו ולא המשיכו בהם בתשע״ז. על פי נתונים אלה שיעור הנשירה של סטודנטים חרדים בשנה הראשונה עמד על 13% לעומת 7.5% באוכלוסייה הכללית. שיעור הנשירה בין שנה א׳ לשנה ב׳ בקרב חרדים באוניברסיטאות עמד על 10.5% לעומת 6.5% באוכלוסייה שאינה חרדית. במכללות האקדמיות עמד שיעורם של החרדים הנושרים על 11.5% לעומת כ – 8.0% באוכלוסייה שאיננה חרדית. חשוב לציין כי על פי הידוע למל״ג ות״ת, רב הנשירה מרוכזת במעבר משנה א׳ לשנה ב׳ ובדרך כלל סטודנטים שצולחים את שנים א׳ ו-ב גם יסיימו את התואר.

בהסתכלות לפי תחומי לימודים ובהשוואה בין האוכלוסייה הרגילה לחרדים- אחוזי הנשירה הגבוהים ביותר של חרדים הם בתחומים מדעי הרוח ומשפטים, והנמוכים ביותר הם במקצועות הבריאות. וכן, שיעורי נשירה נמוכים משמעותית בהנדסה ואדריכלות.

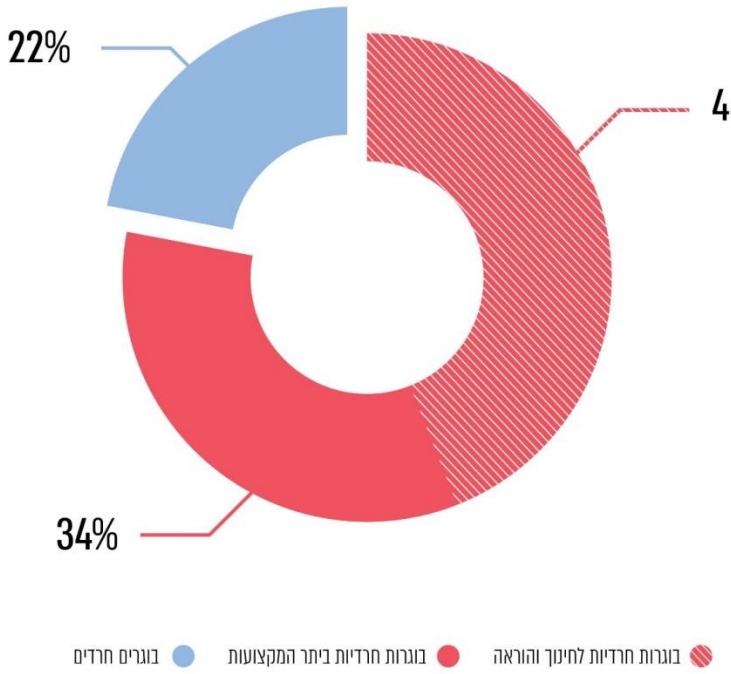
בפני הוועדה אף הוצגו נתונים על שיעורי הסיום של סטודנטים חרדים שהתחילו לימודיהם בשנת 2010 – בקרב יהודים לא חרדים 60% מהסטודנטים סיימו את לימודי התואר הראשון לעומת החרדים – אשר רק 43% מהם סיימו בזמן התקני. יחד עם זאת תוספת של שנת לימודים אחת גם עבור הסטודנטים החרדים היא משמעותית ומקדמת אותם בשיעורי הסיום. הפערים המהותיים והגבוהים ביותר נמצאו בין נשים חרדיות לגברים חרדים – בקרב הנשים כמחצית מסיימות את התארים שלהן בזמן התקני לעומת כ – 37% בקרב הגברים. אחת הסיבות לכך היא שמרבית הנשים החרדיות מגיעות לאקדמיה עם רקע בלימודי ליבה.

חשוב לציין כי עיצוב מדיניות אקדמית ותקציבית שמטרתה להפחית את שיעורי הנשירה, ראוי שתתבסס על ניתוח דפוס הנשירה של מספר מחזורי לימודים ולא על מחזור לימודים אחד בלבד. צוות אגף התכנון ימשיך לעקוב אחר דפוסי הנשירה וסיום הלימודים של סטודנטים מן החברה החרדית כחלק בלתי נפרד מאיסוף הנתונים וגיבוש התוכנית להשתלבות החברה החרדית במערכת ההשכלה הגבוהה.

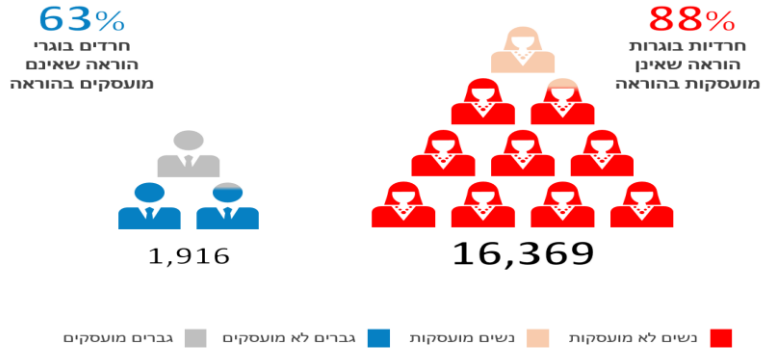
ראוי לציין כי הנתונים המדברים על שיעורי נשירה גבוהים במכינות לגברים, מתייחסים בעיקרם למכינות במוסדות הלא מתוקצבים בהם ות״ת אינה מתכננת ומתקצבת את הסטודנטים ואת הסיוע הניתן להם.

ליקוי

4. כ-78% מהבוגרים החרדים בשנות התוכנית התשע״ב-התשע״ז (2011 - 2017) הן נשים, 44% מהן הינן בוגרות לימודי חינוך והוראה במכללות האקדמיות לחינוך, כמפורט בתרשים הבא:



לפי נתוני משרד החינוך, בכל שנה כ-6,500 חרדיות מקבלות תעודת הוראה (לאחר לימודים אקדמיים או לא-אקדמיים), אף שמערכת החינוך החרדית אינה זקוקה ליותר מ-1,500 מורות, ואין מחסור במורות חרדיות בשום מקצוע. לעומת זאת, יש מחסור במורים חרדים (גברים) למקצועות הליבה. היות שבמגזר החרדי בדרך כלל מורים גברים מלמדים בנים ומורות נשים מלמדות בנות, אין בעודף המורות כדי להשלים את החסר במורים גברים. לפי נתוני הלמ״ס, וכמפורט בתרשים הבא, רובם המוחלט של החרדים שלמדו במוסדות להכשרת עובדי הוראה בשנים התשע״ג-התשע״ו (2012 - 2016) לא עסקו במקצוע ההוראה (כ-63% מהגברים וכ-88% מהנשים). למרות זאת, שיעור החרדים לומדי ההוראה - ובייחוד שיעור הנשים - ממשיך לעלות בהתמדה בכל שנה. על מל״ג וות״ת להקטין את התמריץ ללימודי ההוראה והחינוך של נשים, שכן היצע התעסוקה בתחומי ההוראה קטן באופן משמעותי ממספר הנשים החרדיות הלומדות הוראה.



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תגובה
מל"ג/ות"ת

4. סיווג דירוג תחום הוראה נעשה עפ"י המלצות משרד החינוך, שהוא הגורם המקצועי בכל הנוגע לתכנון תחום ההוראה. משרד החינוך הציג נתונים לפיהם אכן אין מחסור במורות במגזר החרדי, אך יש מחסור במורות אקדמאיות במגזר החרדי, והעביר המלצה לפתיחת תכניות למגזר החרדי בהכשרה אקדמית להוראה. ראוי לציין כי הכשרה אקדמית בתחום ההוראה לנשים חרדיות הינה חיונית ללימודי דור העתיד. בהקשר זה ות"ת אף ביצעה הבחנה בין הכשרה להוראה בתחומי הליבה לבין הכשרה להוראה בתחומים שאינם ליבה, כאשר לראשון ניתנת עדיפות. כמו כן, ות"ת עדכנה בישיבתה מיום 25.7.18 את תחומי העדיפות כך שתכניות השלמה לתואר בהוראה (בהן לומדות חלק ניכר מבוגרות הסמינרים להוראה) יופרדו מתכניות מלאות בתחום ויסווגו בדירוג הנמוך ביותר.

ליקוי

5. העקרונות לקביעת סדרי העדיפויות במתן מלגות ות"ת, לפחות בחלקם, אינם עולים בקנה אחד עם ההסכם מספטמבר 2016 בין ות"ת למשרד האוצר על התוכנית הרב-שנתית השנייה, עם המצב התעסוקתי במקצוע ההוראה ועם המלצות המחקר המלווה. למרות היעדרו של אופק תעסוקה לנשים חרדיות בתחום ההוראה והחינוך, נוספו למעגל הזכאים למלגות נשים שלמדו תחום זה. על מל"ג וות"ת לתעדף מקצועות שיש בהם צורך משקי מוכח, כפי שנקבע בהסכם האמור מספטמבר 2016 עם משרד האוצר.

תגובה
מל"ג/ות"ת

5. תיעדוף חלוקת המלגות עבור האוכלוסייה החרדית בהשכלה הגבוהה נעשתה ונעשית בתיאום מלא עם משרד האוצר. על פי ההסכם עם האוצר ות"ת התחייבה לתת עדיפות לתחומי הלימוד על פני עדיפות למגדר בחלוקת המלגות וכך גם עשתה. גם המלצות המחקר המלוות תאמו מהלך זה כפי שפורט בסעיף 2. בכל הנוגע לתחום ההוראה, ות"ת בישיבה ביום 25.7.18 החליטה על הפרדה בסיווגים בין תכניות מלאות להכשרה להוראה ובין תכניות השלמה וזאת לאור הנתונים, בהמלצת ועדת היגוי חרדים ובתיאום מלא עם משרד האוצר ומשרד החינוך.

ליקוי

6. בהחלטת מל"ג ממאי 2017 צומצמה העדיפות שניתנה לגברים בקבלת מלגה, ובוטלה העדיפות הייחודית בקבלת מלגות שניתנה לגברים הלומדים חינוך והוראה של מקצועות הליבה. בנוסף, למרות שוועדת ההיגוי הבהירה בשנת 2013 כי המלגות יינתנו רק עבור לימודים לתארים אקדמיים מלאים, דהיינו לא לצורך לימודי השלמה, החליטה מל"ג במאי 2017 לתת מלגות לחרדים שלמדו לימודי השלמה לתואר בהוראה.
הדבר הביא לעליית שיעורן של הנשים שקיבלו מלגה מ-48% מכלל מקבלי המלגות בשנת התשע"ז (2016 - 2017) ל-78% בשנת התשע"ח (2017 - 2018) (85% מהן למדו הוראה), ושיעורם של הגברים שקיבלו מלגות ירד מ-52% ל-22%.

תגובה
מל"ג/ות"ת

6. הליקוי האמור כבר תוקן ובשנה"ל תשע"ט תחום ההשלמה להוראה ירד לדרג ג'.

ליקוי

7. ועדת ההיגוי, ות"ת ומל"ג קיבלו את ההחלטות הללו על העדפת מקצוע ההוראה בלא שבחנו נתונים מבוססים על תעסוקתם של בוגרי המוסדות להכשרת עובדי הוראה ועל הצורך התעסוקתי בהכשרתם, ובלא שבחנו נתונים על הצרכים התעסוקתיים ביתר מסלולי הלימוד לחרדים. הן אף לא נתנו את הדעת על כך שכבר בשנת 2013 ציינה ועדת ההיגוי כי יש עודף מורות חרדיות, ולא נתנו דעתן על כך שכ-90% מהחרדים שקיבלו תואר בהוראה הוכשרו בתחומי היהדות

והחינוך הכללי, שבהם אין אופק תעסוקה. אם כן, המדינה משקיעה משאבים רבים כדי לעודד נשים ללמוד מקצוע שבו ההיצע עולה בהרבה על הביקוש.

תגובה
מל"ג/ות"ת

7. סיווג דירוג תחום הוראה נעשה על פי המלצות משרד החינוך, שהוא הגורם המקצועי בכל הנוגע לתכנון של תחום ההוראה. משרד החינוך הציג נתונים לפיהם אכן אין מחסור במורות במגזר החרדי, אך יש מחסור במורות אקדמאיות במגזר החרדי, והעביר המלצה לפתיחת תכניות למגזר החרדי בהכשרה אקדמית להוראה.

תגובה
משרד החינוך

7. תעודת ההוראה מהווה בין השאר, גשר לחלק מהבוגרות להמשך לימודים אקדמאיים לרוב לאחר נישואים, ללא צורך להתחיל מחדש לימודים לתואר אקדמי. נתוני המבקר מוכיחים זאת, 44% מכלל הלומדות באקדמיה הינן בוגרות סמינרים חרדים.

ליקוי

8. מסגרות ייחודיות להפעלת תוכניות לימוד עבור חרדים החלו לפעול עוד בשנת 2000, אך במשך למעלה מתריסר שנים (עד שהחלה לפעול התוכנית הראשונה) לא בדקה מל"ג את איכותן, ואף לא השוותה את רמת הלימוד בהן לזו שבמוסד האם האקדמי שהפעיל אותן. בבדיקת איכותן של ארבע מתוכניות הלימוד אשר הוגשו למל"ג לאישור בשנים 2014 - 2017 נמצאו ליקויים מהותיים בנוגע לתחומי הלימוד בחלק מן המוסדות. גם במחקר המלווה שהוצג למל"ג בתחילת 2016 צוין כי רמתן האקדמית של חלק מהתוכניות אינה מספקת. למרות זאת, מל"ג לא השלימה את בדיקת איכותן של תוכניות הלימוד במרבית התחומים הנלמדים, ולא וידאה כי רמת הלימוד ואיכות ההכשרה זהות לאלו שבמוסדות האם. יש לכך השפעה רבה גם בהיבט הלאומי, שכן ייתכן כי המשאבים המרובים שהושקעו לא יניבו את התוצאה המצופה - הגדלת הפריון במשק.

תגובה
מל״ג/ות״ת

8. מל״ג רואה חשיבות בפיקוח האקדמי על רמת הלימודים לצד אחריותו האקדמית של המוסד להשכלה גבוהה להענקת תואר ברמה אקדמית ראויה.
בניגוד לאמור, על פי החלטת מל״ג תכניות לאוכלוסייה החרדית מגיעות לדיון אקדמי בוועדות המל״ג התחומיות וכן, למליאת המל״ג לאישור. בדיון מתקבלת החלטה בעניין בדיקת התכניות על ידי סוקר אקדמי טרם פתיחתן ו/או לאחר שנה שבה התכנית פועלת. כמו כן, התכנית נבדקת בפעם השנייה (או השלישית – על פי החלטת המל״ג) כאשר מחזור בוגרים ראשון מהאוכלוסייה החרדית מסיים את לימודיו. הבדיקות נערכות בין היתר על מנת לוודא כי רמת הלימודים ואיכות ההכשרה זהה לתכנית האם. אף קרה שבעקבות הבדיקות הנ״ל סגרה המל״ג תכניות לחרדים בשל ליקויים באיכותן.
באשר לתהליכי הערכת איכות – הם מתבצעות על תכניות בעלות הסמכה קבועה או כאלה שאין ועדה מלווה פעילה בעניינן. תהליכי הערכת איכות הראו לא אחת כי פועלות תכניות אקדמיות ראויות אשר ההמלצה הייתה להמשיך את פעילותן וכן, קרה שהמל״ג סגרה תכניות בעקבות ליקויים שנמצאו במסגרת הערכת האיכות.
בהתאם להחלטת המל״ג צפויות להיבדק בשנת 2019 תכניות של המסגרות החרדיות בתחום הסיעוד, פסיכולוגיה ומדעי ההתנהגות במסגרת הבדיקה הכללית של תחומים אלה.
חשוב להבהיר כי בעקבות כל בדיקה של תכנית לימודים במסגרת החרדית, מגישה ועדת ההערכה דוח מפורט המתייחס לתכנית שנבדקה. בחלק מהמקרים, הממצאים הבעייתיים שנמצאו בתכניות לחרדים היו דומים או זהים לאלה שבתכניות הכלליות, ובחלקם היו אלה ממצאים ייחודיים לתכניות של החרדים.
בהתאם לנוהל תהליכי הערכת האיכות, בתום כל בדיקת תכנית והחלטת מל״ג בנושא, מתבצע מעקב אחר יישום החלטות מל״ג וות״ת על ידי כל אחד מהמוסדות והתכניות שנבדקו.
תהליך המעקב לא מסתיים עד שהמל״ג משתכנעת כי כל הליקויים שאובחנו טופלו באופן שהניח את דעתה.

ליקוי

9. ות״ת לא ביצעה בתוכנית השנייה את כל המשימות שהיה עליה לבצע לפי ההסכם הרב-שנתי: היא לא אספה נתונים לגבי שיעורי הנשירה של הסטודנטים החרדים, ולא בחנה שינוי במודל התקצוב של התוכנית שיביא לצמצום נשירתם; ות״ת והאוצר לא הקימו צוות

עבודה קבוע שילווה את התוכנית כפי שנקבע בהסכם. בפרוטוקולים של דיוני ועדת ההיגוי ושל דיוני ות"ת ומל"ג הנוגעים לאישור התוכנית לא עלה הצורך לכלול בה את המשימות שנקבעו בהסכם.
כדי לצמצם את תופעת הנשירה על ות"ת ומל"ג לספק כלים שיאפשרו לסטודנטים להתמודד בהצלחה עם אתגר הלימודים - אם באמצעות הכנה מוקדמת יעילה המותאמת לצורכיהם, ואם באמצעות ליווי ותמיכה מתאימים במהלך הלימודים. בד בבד, מן הראוי שהן ישקלו מתן הכוונה מתאימה למבקשים ללמוד עוד בטרם החלו בלימודיהם לתואר אקדמי - אם בבחירת תחום הלימודים המתאים להם, ואם בבחינת אפשרויות חלופיות להשתלב בהכשרה מקצועית מתאימה במסגרת שאינה אקדמית. היות שבדרך כלל גברים חרדים אינם לומדים מקצועות ליבה ומגיעים לאקדמיה עם פערי ידע עמוקים, יש לשוב ולבחון את ההמלצה - שנכללה במחקר המלווה - להפעיל מכינות להשלמת בחינות הבגרות.

תגובה
מל"ג/ות"ת

9. כפי שהוסבר בהרחבה בליקוי 3, בישיבתה מיום 10.2.2019 קיימה ועדת ההיגוי להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה החרדית דיון בנתוני הנשירה של הסטודנטים החרדים. בפני הוועדה הוצגו נתונים על נשירה בין שנה א' לשנה ב' בהן מרוכזת מרבית הנשירה מלימודים אקדמיים. שיעור הנשירה של הסטודנטים החרדים שהחלו לימודיהם בתשע"ו ולא עברו לשנה ב' בתשע"ז עמד על כ – 13.0% לעומת 7.5% בקרב הסטודנטים שאינם חרדים. בהינתן שהתוכנית המרכזית לשילוב החברה החרדית בהשכלה הגבוהה החלה רק בתשע"ד, לא קיימים נתונים על מספיק מחזורים שסיימו לימודיהם האקדמיים בזמן התקני ומעבר לזמן התקני. נתוני הסיום הקיימים כיום אינם יכולים עדיין להוות תשתית ראויה לעיצוב מדיניות אקדמית ותקציבית. התמודדות עם סוגיית הנשירה של החברה החרדית מהשכלה גבוהה וקביעת מדיניות שתתמודד עם תופעה זו, ראוי שתסתמך על מספר גדול יותר של מחזורי בוגרים ועל כן צוות אגף התכנון ימשיך לעקוב אחר דפוסי הנשירה וסיום הלימודים של סטודנטים מן החברה החרדית כחלק בלתי נפרד מאיסוף הנתונים וגיבוש התוכנית להשתלבות החברה החרדית במערכת ההשכלה הגבוהה.
בנוגע לצוות ליווי משותף למשרד האוצר וות"ת- הצוותים המקצועיים בות"ת ובאוצר עובדים יחד באופן שוטף על מימוש התכנית הרב שנתית לחרדים בהשכלה הגבוהה. דיונים בנושאים הכלולים בתכנית הרב שנתית עם האוצר התקיימו באופן פרטני על כל נושא ובצורה מקצועית ומעמיקה ולא רק מתוקף התכנית הרב שנתית עם האוצר. בהתאם להסכם עם

משרד האוצר בנוגע לתכנית הרב שנתית, נציג האוצר מוזמן להשתתף בישיבות ועדת היגוי חרדים ואף השתתף בה בשנה האחרונה.
בנוגע לצמצום תופעת נשירה- עבור המוסדות המתוקצבים, ישנו מודל סיוע לסטודנטים חרדים (בין במסגרות משלבות בין בנפרדות, בין באקדמיות בין במכינות) אשר המוסדות אף נדרשים לדווח על פעילותם בתחום. עבור המוסדות שאינם מתוקצבים ע"י ות"ת, אין לות"ת יכולת לפקח על פעילות מסוג זה.
באשר להכוונה אקדמית לסטודנטים - במסגרת תכנית המלגות שמפעילה קרן קמ"ח מטעם ות"ת, היא גם מעניקה הכוונה וסיוע טרום תחילת הלימודים, וכן ליווי במהלך הלימודים לסטודנטים. קרן קמ"ח מחויבת לכך מתוקף המכרז בו זכתה. יש לציין כי גם למוסדות האקדמיים עצמם יש גופי הכוונה משלהם אשר משרתים את כלל הסטודנטים ולאו דווקא את האוכלוסייה החרדית. ולראייה, על פי הנתונים אשר הוצגו בדוח המבקר, ניתן לראות שאחוזי התעסוקה באוכלוסייה החרדית לבעלי השכלה אקדמית גבוהה משמעותית מאלה חסרי השכלה אקדמית.
בנושא מכינות בגרותיות - ות"ת קיבלה החלטה עקרונית על הפעלת מכינות בגרותיות לגברים חרדיים במסגרת לימודי ישיבה. פתיחת מכינות אלו נתקלה בקשיים בירוקרטיים מצד משרד החינוך ומשרד הביטחון. ות"ת והאוצר פועלים על מנת למצוא פתרון לנושא.
בישיבתה ביום 20.2.2019 התכנסה ועדת ההיגוי הבין-משרדית לעניין המכינות, והמליצה למל"ג לאשר פתיחה של ארבע מכינות קדם אקדמיות חדשות – במכללה האקדמית כנרת, במכללת אמונה, מכללת שאנן ובמכללת אורות.

ליקוי

10. לות"ת אין בסיס נתונים מלא על הלומדים במסגרת התוכניות, לרבות הלומדים במכינות. יש לכך השפעה על תקצוב התוכניות והמוסדות המשתתפים, וכן על גיבוש תוכניות והחלטות. על ות"ת לקדם לאלתר הקמת מסד נתונים שלם ואמין על כל התוכניות ולבסס עליו את החלטותיה.

תגובה
מל"ג/ות"ת

10. לות"ת בסיס נתונים מלא עבור סטודנטים אקדמיים במסגרות החרדיות אשר נאסף ע"י הלמ"ס. עבור המוסדות המתוקצבים, נתונים אלו אף עוברים מספר בקרות כיוון והם משמשים

לתקצוב. בנוסף, עבור המכינות המתוקצבות, קיים איסוף נתונים ישירות מול המוסדות, כיוון שלמ״ס טרם מבצע איסוף נתונים במכינות. ככל שיסתיים מעבר נתוני המכינות ככלל לידי הלמ״ס, הלמ״ס יבצע איסוף גם בגין המכינות. החלטות ות״ת הנוגעות למוסדות המתוקצבים ותקצובן מתבססות על מסד נתונים מסודר ומלא.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

10. המחסור האיכותי מתבסס על שיעור המורים בכל מקצוע הוראה בעלי הכשרה/השכלה במקצוע, לרבות תארים אקדמיים בתחום הדעת של מקצוע ההוראה ובהתאם לשלב החינוך שבו מלמדים.
בהקשר זה, מוצע לוודא כי שיעורי ההתאמה המתבססים על נתוני משרד החינוך, כוללים גם נתונים על תחומי הלימוד לתארים אקדמיים לבעלי תואר אקדמי - -מהמוסדות להשכלה גבוהה ולא רק מהמכללות האקדמיות לחינוך.
שיעור המורים חסרי הכשרה/השכלה במקצוע בהתאם לשלב החינוך שבו מלמדים(המחסור האיכותי), בעצם מבטא את הביקוש הכמותי למורים חסרים (מחסור כמותי) בתוספת הנחות לגבי הביקוש למורים הנגזר משיעור המורים בכל מקצוע אשר צפויים לעזוב את המערכת(נשירה מהמקצוע + יציאה לפנסיה) והנחות לגבי הביקוש למורים הנגזר מגידול צפוי באוכלוסיית התלמידים.
<u>מגבלות תכנון</u>:
א) לא קיים מידע על שעות הלימוד של כל תלמיד בכל מקצוע ובהתאם יש קושי לחזות את הביקוש לשעות הוראה בהתאם לגידול הצפוי במספרי התלמידים.
היצע השעות בכל מקצוע: בחינוך היסודי ובחטיבות הביניים, לא קיים מידע על שעות ההוראה של כל מורה בכל מקצוע בו הוא מלמד. הבעיה בולטת במיוחד אצל מורים המלמדים יותר ממקצוע אחד.
ב) מגבלת התכנון בחינוך הקדם יסודי(גננות): בנתוני המשרד אין מידע על הגננות בחינוך המוכר שאינו רשמי(בעיקר המגזר החרדי, אך לא רק).
ג) מגבלת התכנון בחינוך היסודי: בנתוני המשרד אין מידע על עובדי הוראה ברשתות החינוך החרדי(מעיין החינוך התורני והמרכז לחינוך עצמאי).
ד) מגבלת התכנון בתיכונים: כוח האדם בתיכונים לא מנוהל ע״י המשרד אלא ע״י הבעלויות (עיריות, רשתות חינוך ועמותות של בתי ספר). בהתאם גם כל נושא הגיוס של מורים חדשים לתיכונים לא מטופל במשרד, אלא ע״י הנהלות בתי הספר

התיכוניים. הדרישה בתיכונים הינה תואר בתחום הדעת של המקצוע ובהתאם ההיצע של כוח האדם לתיכונים מקורו בעיקר במוסדות להשכלה גבוהה שאינן מכללות לחינוך. המכללות לחינוך בהגדרה מכשירות ליסודי וחטיבה בלבד. מתן מענה למחסור הקיים בתיכונים באמצעות הגדלת ההכשרה במכללות לחינוך, בעצם מגדיל בהכרח את תופעת המחסור האיכותי. מוצע לוודא כי ועדת המתווים להכשרה להוראה של המל"ג, אכן עוסקת גם בהיבטי ההכשרה להוראה לתיכונים .

ליקוי

11. התוכניות אינן כוללות סיוע בשילוב הבוגרים בתעסוקה ושיתוף פעולה עם תוכניות מקבילות אחרות שגם תכליתן היא שילוב חרדים במעגל התעסוקה. המלצות המחקר המלווה בנושא זה לא יושמו, לרבות ההמלצות בדבר הכשרת גברים חרדים לעבודה כבר במהלך הלימודים.

תגובה
מל"ג/ות"ת

11. המוסדות אשר מפעילים תכניות לחרדים (משלבות או נפרדות) כוללות תכניות סיוע להשתלבות בשוק העבודה לסטודנטים ובוגרים, וזאת בכל מוסד בהתאם לצרכים שהוא מעלה. ולראייה, על פי הנתונים אשר הוצגו בדוח המבקר, ניתן לראות שאחוזי התעסוקה באוכלוסייה החרדית לבעלי השכלה אקדמית גבוהה משמעותית מאלה חסרי השכלה אקדמית. נושא הסיוע להשתלבות בשוק העבודה אף מתוקצב במוסדות המתוקצבים ע"י ות"ת במסגרת תקציב המעטפת ("פר-סטודנט") לתמיכה בסטודנטים החרדים. המוסדות מעבירים דיווחים הן על אופי הפעילות בתחום והן על תקציבו.

פרק רביעי

דוחות נוספים

היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר

הגופים המבוקרים: המערך והיחידה להגנת סייבר בממשלה, שירות הביטחון הכללי.

ליקוי

1. שירות הביטחון הכללי כתב את תורת הלחימה (להלן- תו"ל) למערכות הממוחשבות. שירות הביטחון הכללי הנחה את גופי התמ"ק עד להעברת האחריות על הגופים למערך במרץ ויוני 2017. במערך עוסקים בהנחיה שוטפת ומיפוי מכלול האיומים על מערכות גופי התמ"ק. הנחיית גופי תמ"ק כוללת בניית תוכנית לסגירת הפערים והטמעת המענה האבטחתי. עד מועד סיום הביקורת המערך הסמיך רק חלק מגופי תמ"ק כעומדים בהנחיות הנדרשות בהתאם לתו"ל, ותמונת המצב שהייתה קיימת בידי המערך שיקפה את רמת מוכנות הגופים להתמודד עם התקפות סייבר. לאחר סיום הביקורת המערך הציג בפני משרד מבקר המדינה תמונת מצב מקיפה ועדכנית.

ליקוי

2. אף שגוף תמ"ק א' הוא גוף מונחה מזה שנים המצב עדיין אינו משביע רצון. טיוטת מיפוי שהכין גוף תמ"ק א' ב- 2015 לא כללה מרכיבים הנדרשים בתו"ל. המיפוי שנעשה לא היה עדכני ולא שיקף את תמונת המערכות בצורה מהימנה. על גופי התמ"ק בשיתוף המערך לבחון את הצורך בהשלמת תהליך המיפוי, כדי שלממשלה תהיה תמונת מצב עדכנית ומדויקת יותר בנושא רמת מוכנותם להתמודדות עם איומי סייבר, ותוכל לתת מענה בהתאם.

ליקוי

3. לפי תו"ל נדרש גוף מונחה לכתוב נהלים בכמה נושאים. נמצאו פערים בין הנהלים הקיימים ובין דרישות ההנחיה, חלק מפקודות המבצע לא עודכנו כנדרש בתו"ל.

ליקוי

4. בביקורת נמצאו פערים, בין היתר, בדיווחים למערך על אירועים ובנושאים נוספים. בשנת 2016 נעשתה ביקורת מקיפה של שרות הביטחון הכללי בגוף תמ"ק א'. עד היום לא השלים הגוף את תיקון חלק מהליקויים.

ליקוי

5. בניגוד להנחיות תו"ל, מסמך המדיניות ופק"מ חירום לא תוקפו כנדרש. עד מועד סיום הביקורת לא הוטמע רכיב הגנה מסוים.

ליקוי

6. חלק מהנהלים הנדרשים בתו"ל אינם קיימים בגוף תמ"ק ג'. פק"ם החירום בגוף תמ"ק ג' לא תוקף על פי המועדים הנדרשים בתו"ל. עוד נמצא כי אין בגוף תמ"ק ג' פק"ם התאוששות.

ליקוי

7. בהחלטת הממשלה 2443 מפברואר 2015 הוחלט על הקמת יה"ב אשר תפעל לשיפור רמת הגנת הסייבר, תכוון ותנחה את משרדי הממשלה ויחידות הסמך. רשימת הגופים המונחים על ידי יה"ב כוללת מספר גופים (להלן- רשימת הגופים): משרדי ממשלה ושתי יחידות סמך לא נכללו ברשימת הגופים של יה"ב. עוד הוחלט כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך נדרשים למנות בעל תפקיד האחראי להגנת הסייבר במשרד (להלן- ממונה על הסייבר), להקים ועדת היגוי משרדית, שתתכנס לכל הפחות פעם בחציון, למנות מנהל הגנת הסייבר ביחידות מערכות המידע, ולפעול לכך שהן יעמדו בתקני אבטחת מידע ארגוניים. יה"ב פרסמה מספר הנחיות בתחום הגנת הסייבר, בין היתר בנושא המסגרות הארגוניות, ניהול סיכוני סייבר והקשחת מערכות ההפעלה. עוד נקבע כי יה"ב בשיתוף המערך יקימו מרכז שליטה ובקרה ממשלתי לאיומי סייבר- ה- SOC הממשלתי.

ליקוי

8. מנתונים שהתקבלו מיה"ב, עולה כי לא כל היחידות מינו מנהל הגנת סייבר, רק חלק ממשרדי ממשלה בלבד הוסמכו לתקן 27001, לחלק ממשרדי ממשלה ויחידות סמך אין מסמך מדיניות אבטחת מידע וסייבר, חלק ממשרדי ממשלה ויחידות סמך טרם השלימו את תהליך סקר הסיכונים, חלק ממשרדי ממשלה ויחידות סמך חוברו ל SCO הממשלתי.

ליקוי

9. בהחלטת ממשלה 2444 מפברואר 2015 נקבע לראשונה כי המדינה תאסדר את המרחב האזרחי. הוחלט כי משרדי ממשלה יקימו בתוכם יחידות להכוונה מגזרית, והן יפעלו לשיפור ההגנה במגזרי המשק השונים. עוד נקבע בהחלטה כי על המערך ועל הלשכה המשפטית במשרד ראש הממשלה בשיתוף משרד המשפטים להכין תזכיר חוק

הגנת הסייבר ולהביאו לאישור ראש הממשלה בתוך חצי שנה מיום קבלת ההחלטה. בהחלטה 2443 מפברואר 2015 הממשלה הטילה על מנכ"לים של משרדי הממשלה לקדם את הטיפול בהיערכות לאיומי סייבר במסגרת המגזר שבו הם פועלים על ידי הקמת יחידות להכוונה מגזרית והכנת עבודת מטה לבחינת התיקונים והשינויים המשפטיים הנדרשים. בהחלטה נקבע כי היחידה תהיה כפופה למשרד הממשלתי שהיא שייכת אליו, בהתאם לסמכויות הרגולציה שלו, ותפעל על פי הנחיה מקצועית של המערך. על המערך בשיתוף משרד המשפטים ומשרד ראש הממשלה לקדם תהליך חקיקה שיאפשר לטפל בבעיות האסדרה הקיימות בנושא: סמכויות עובדי המערך ופער בין סמכויות מאסדרים.

ליקוי

10. מערך הסייבר הכין תזכיר של חוק הגנת הסייבר ומערך הסייבר הלאומי, התשע"ח- 2018 (להלן- התזכיר או תזכיר החוק). התזכיר הופץ להערות הציבור ביוני 2018. במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה, ועל אף החשיבות הלאומית שבהסדרת ההגנה על המרחב האזרחי, טרם הושלמו התהליכים הנדרשים לגיבוש נוסח חוק הסייבר.

ליקוי

11. המערך פועל מכוח החלטות הממשלה, 2444 ו- 2443, אשר בהן לא הוסדרו בחקיקה סמכויות עובדי המערך כלפי יחידות ההכוונה המגזרית במשרדי הממשלה והארגונים הכפופים לאחריות המערך וכן היבטים תפעוליים בעבודתם מול גופים אלו. היעדר מקור נורמטיבי לסמכות עובדי המערך מביצוע פעולות מסוימות (כגון לקיחת מחשבים לצורך בדיקה וביצוע בדיקות פורנזיות) עקב חוסר בהירות בעניין תחומי הסמכות.

ליקוי

12. פעילות ההנחיה על ידי היחידות מבוססת על סמכויות האסדרה הקיימות בכל משרד ומשרד אשר מטבען שונות בכל אחד מהמשרדים ומשפיעות גם על אפשרויות הבקרה, הפיקוח והאכיפה של יחידות ההכוונה המגזרית. היעדר תשתית משפטית מספיקה לביסוס הנחייה מגזרית על ידי משרדי הממשלה, גורמת לקושי למלא אחר החלטות הממשלה.

ליקוי

13. מרכז להכוונת מגזרים: בשנת 2016 הוקם במערך אגף הנחיית המשק ובו מרכז להכוונת מגזרים (להלן- המרכז). מרכז המגזרים מבחין בין שלוש קבוצות מגזרים, וזאת כדי שיוכל לגבש הנחיה ספציפית לכל קבוצה. רק בשנת 2017 החלו משרדי הממשלה לבצע את תהליך המיפוי. עד פברואר 2018 רק חלק משרדי ממשלה סיימו לעשות כן.

ליקוי

14. הקמת היחידות המגזריות: בהחלטה 2443 נקבע כי התקציב וכוח האדם לכל יחידה ייקבעו בהתאם להערכת המערך את הנזק הפוטנציאלי כתוצאה מפגיעה במערכות ממוחשבות של הגופים במגזר. עוד נקבע כי יש לאייש את תפקיד מנהל היחידה עד תום המחצית הראשונה של שנת 2015. מרכז המגזרים החל לפעול ב- 15 משרדי ממשלה. במועד סיום הביקורת חלק מהמשרדים טרם השלימו את איוש היחידות המגזריות, בחלק מהמשרדים מרבית עובדי היחידה מונו רק במהלך שנת 2017, בחלק מהמשרדים ראש היחידה גויס רק משנת 2016 ואילך, ובחלק מהמשרדים כלל לא מונה ראש יחידה מגזרית. בשני משרדים, טרם הוקמו היחידות. על יה"ב לוודא כי רשימת הגופים שהיא מנחה מעודכנת ולדאוג להנחותם בהקדם. על יה"ב לפעול ביתר שאת לכך שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך ישלימו את היערכותם בתחום הגנת הסייבר.

ליקוי

15. במגזר מסוים מיפוי ראשוני שביצעה היחידה המגזרית העלה כי לגופים במגזר נדרשת הכוונה ובקרה של יחידת ההכוונה המגזרית. ביחידה המגזרית חסרים עובדים הדרושים את תפקידה. על המרכז להכוונת מגזרים ומשרדי הממשלה להשלים בהקדם את מיפוי מגזרי ההכוונה באופן מלא ולאייש במלואן את יחידות ההכוונה המגזרית בכלל משרדי הממשלה.

ליקוי

16. במגזר נוסף, המיפוי שעשתה היחידה כלל את כלל הגופים תחת רגולציה מסויימת, וזאת ללא הבחנה בין ארגונים שמושפעים מאיומי סייבר, ועל פי מידת עוצמתה של השפעה זו, ואף לא סיווגה אותם על פי הצורך שלהם להתגונן מאיומי סייבר. יתרה מזו, בביקרות נמצא כי גופים רבים ברשימה שייכים למגזרים אחרים, חלקם אף גופי תמ"ק אשר חל עליהם חוק הסדרת הביטחון והמערך מנחה אותם ישירות.

תגובה כללית
אגף המפקח הכללי, משרד ראש הממשלה.

וועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת. בהתאם, אגף המפקח הכללי החליט לא לפרסם את תגובות המבוקרים לדוח. התגובות הועברו לאגף והאגף ימשיך לערוך מעקב אחר ההתקדמות בתיקון הליקויים וביישום המלצות הביקורת.

טיפול משרד החקלאות בהגנת הפרטיות ובאבטחת מידע

הגופים המבוקרים: משרד החקלאות

ליקוי

1. אי-השלמת מיפוי, בחינה והגדרה של מאגרי מידע - משרד החקלאות לא ערך עבודת מטה סדורה שתאפשר למפות ולזהות את המאגרים הטעונים הגדרה כמאגרי מידע לפי חוק הגנת הפרטיות. על משרד החקלאות להשלים את מיפוי מאגרי המידע שלו, לזהות את המאגרים הטעונים הגדרה ואבטחה על פי החוק ותקנותיו ולהכין מתווה להגדרתם ולרישומם.

תגובה
משרד החקלאות

1. משרד החקלאות עורך, בעזרת חברת ייעוץ חיצונית, החל מסוף שנת 2018 בחינה מסודרת של כל מאגרי המידע ונכסי המידע על פי החוק להגנה על הפרטיות וכן על פי החלטות הממשלה לנושא הסייבר. חברת הייעוץ והמשרד סוקרים בימים אלו את כל הסיכונים הנמצאים בחזקת המשרד. מיפוי אמור לקחת עוד כמה חודשים. עוד לפני תחילת סקר הסיכונים, כאמור וכפי שהמשרד השיב למבקר, המשרד החל ברישום מאגרי מידע של המשרד וכן של מינהל המחקר החקלאי. על פי לוח הזמנים של חברת הייעוץ, מיפוי נכסי המשרד אמור להסתיים לקראת קיץ 2019. רישום המאגרים האמורים להיות רשומים וכתיבת תיקי מאגרים תחל במקביל.

ליקוי

2. ליקויים בהיערכות הארגונית ליישום חוק הגנת הפרטיות במשרד החקלאות - משרד החקלאות לא הגדיר מי ישמשו כמנהלים של מאגרי המידע הרשומים. אי-מינוי מנהלי מאגרי מידע הביא לידי כך שעל בקשות לקבלת מידע חתמו כמנהלי מאגר מידע בעלי תפקידים אחרים מבלי שהוגדרו כמנהל מאגר מידע ובלי שנשאו באחריות לתפקיד המנהל.

במשך כשמונה שנים לא היה במשרד ממונה על אבטחת מידע כנדרש על פי חוק הגנת הפרטיות. רק באוגוסט 2017 מינה המנכ"ל עובד בלשכתו לממונה אבטחת מידע.

במשרד פועלת ועדה להעברת מידע, שהוקמה בהתאם להוראות שנקבעו בתיקון לתקנות הגנת הפרטיות (העברת מידע) משנת 2005, ותפקידה לבחון בקשות למסירת מידע של המשרד וכן בקשות מטעם המשרד לקבל מידע של גוף אחר. נוהל הוועדה לא עסק בתהליך המלא של העברת המידע ובכלל זה: הגשת הבקשה לאישור הוועדה להעברת מידע בגוף הציבורי המוסר את המידע, קבלת התייחסותה והטיפול בה; מעקב ופיקוח על קבלת המידע ועל התקנתם והפעלתם של אמצעי הבקרה והניטור אחר המורשים להשתמש במידע אצל מקבל המידע.

בתשובתו מיולי 2018 מסר משרד החקלאות כי במשרד נכתב נוהל חדש של עבודת הוועדה להעברת מידע, וכי כתיבתו ואישורו יסתיימו עד סוף שנת 2018. כמו כן, המשרד החל בהכנות לעבוד עם מערכת מוע"ד (מערכת לניהול הוועדות להעברת מידע), שפיתחה רשות התקשוב הממשלתי. מערכת זו נועדה לייעל את עבודת הוועדות להעברת מידע במשרדי הממשלה ולהכתיב נוהל עבודה סדור וזהה לכל משרדי הממשלה . עוד השיב המשרד כי ייתכן שבסופו של דבר הוא יעבוד על פי נוהל רוחבי כלל ממשלתי, שנכתב ברשות התקשוב הממשלתי אך טרם הגיע לידי המשרד.

על משרד החקלאות להגדיר לכל המאגרים שימפה מיהם הבעלים והמנהל של כל מאגר. על כל בעלי התפקידים לפעול למימוש חובתם לאבטחת המידע במאגרים שהם מופקדים עליהם. על הרשות להגנת הפרטיות לפעול, בשיתוף נש"ם וגורמים רלוונטיים נוספים, לקביעת ההכשרה הנדרשת מממונה אבטחת מידע בגופים ציבוריים, ובפרט במשרדי הממשלה.

תגובה
משרד החקלאות

2. כפי שצוין בתגובה לליקוי 1, משרד החקלאות החל ברישום המאגרים של המשרד וכן של מנהל המחקר החקלאי. בסיום סקר הסיכונים המלא, המשרד יבצע רישום נוסף של מאגרים באם ימצאו מאגרים נוספים העומדים בקריטריונים על פי החוק להגנה על הפרטיות ותקנותיו. מובן שברישום כל מאגר ימונו בעלי התפקידים על פי דרישת החוק והתקנות. חלק מתפקידי חברת הייעוץ העורכת את סקר הסיכונים הוא גם כתיבת נהלי אבטחת המידע על פי החוק והתקנות בנושא הגנה על הפרטיות וכן על פי דרישות מערך הסייבר הממשלתי.

כתיבת תיקי המאגרים יעשה במקביל לרישום המאגרים. ריבוי המאגרים והמידע במאגרים השונים והכשרת מנהלי המאגרים יגרום לתהליך הכנת תיקי המאגרים להימשך זמן מה.
משרד החקלאות אכן מינה רק בשנת 2017 ממונה אבטחת מידע. הממונה עובר הכשרה בתחום אבטחת מידע בימים אלו וצפוי לסיים את הכשרתו עד קיץ 2019. כפי שצוין בדוח הביקורת, נושא ההכשרה הנמצא בתקנות החוק להגנה על הפרטיות לא מוגדר והרשות להגנה על הפרטיות לא הגדירה איזו הכשרה צריך הממונה לעבור, סוגיה זו עיכבה את המשרד בכל הקשור להסמכת הממונה.
מנכ"ל משרד החקלאות מינה בשנת 2018 חברים חדשים לוועדה להעברת מידע. הוועדה דנה בנוהל וטרם אישרה אותו. חברי הוועדה העירו שהנוהל אינו שלם ויש להתייחס לסוגיות שהועלו בדוח המבקר. חברת הייעוץ ששכר המשרד לצורך סקר הסיכונים אמורה בין השאר לעסוק בנוהל זה עם חברי הוועדה.

תגובה
רשות התקשוב הממשלתי

1,2. בינואר 2019 פרסמה רשות התקשוב הממשלתי מכתב מקדים לקראת פרסום הנחייה המחייבת עבודה במערכת מוע"ד (מערכת לניהול עבודת הועדות להעברת מידע), הנחייה שתפורסם ותיכנס לתוקף החל מה-1.4.2019. במכתב המקדים שפורסם בינואר, צורף נוהל עבודת הועדות כפי שנקבע בהחלטת ממשלה 1933 מיום 30.08.2016. נוהל עבודה זה מחייב את כל הועדות להעברת המידע במשרדי הממשלה ויחידות הסמך, לרבות הועדה להעברת מידע במשרד החקלאות ונהלי פעילותה. על כן, משרד החקלאות יכול להתחיל בעבודה עם מערכת מועד על-בסיס הנוהל הקיים, מיום 30.08.2016.

תגובה
הרשות להגנת הפרטיות

2. הרשות תבחן עריכת מסמך עמדה מטעמה אודות ההכשרה הנדרשת מממונה אבטחת מידע בגופים ציבוריים, ובפרט במשרדי הממשלה. עם זאת, יש להביא בחשבון כי הסדרת עיסוק (ובכלל זאת הגבלתו) מעוררת סוגיות רחבות יותר מאלה שבסמכותה של הרשות להגנת הפרטיות ובכללן חופש העיסוק, תקינה, תקצוב וכיו"ב.

ליקוי

3. חשש לשימוש שלא כדין במידע ממאגרי מידע חיצוניים ביחידת הפיצו"ח - קיים חשש כי ביחידת הפיצו"ח נעשה שימוש שלא כדין במאגרי המידע שהועמדו לרשותה בשנים 2014 - 2016. בעקבות חקירה שערך אגף החקירות בנש"ם הושעו שלושה מעובדי יחידת הפיצו"ח, ואגף התביעה בנש"ם הגיש נגדם כתבי תובענה לבית הדין למשמעת של עובדי המדינה. על פי כתבי התובענה, הפיקו עובדי הפיצו"ח מאות שאילתות מידע ממאגרים אלו על עובדי המשרד ומנהליו, ידוענים, חוקרי נש"ם ועוד, וזאת לצרכים פרטיים.
בקשות לקבלת מידע שהגישה יחידת הפיצו"ח לרשות האוכלוסין ולמשרד התחבורה ב-2013 לא נדונו ולא אושרו בוועדה להעברת מידע של משרד החקלאות.
הוועדה להעברת מידע במשרד החקלאות אישרה בקשה משנת 2009 לקבלת מידע מרשות האוכלוסין, שחתום עליה אחד המשתמשים כממונה אבטחת מידע, אף שלא מונה לתפקיד. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין והפרדת סמכויות.
בעלי התפקידים (מנהל המאגר והממונה על אבטחת המידע), החותמים על טופס הבקשה לקבלת מידע לפי חוק הגנת הפרטיות, והוועדה להעברת המידע במשרד החקלאות, שאמורה לבקר ולשקול את עניין קבלת המידע על כל היבטיו, לא הקפידו לוודא כי נערכת בקרה נאותה אחר השימוש שנעשה במאגר, ובפרט לגבי כניסות מורשי הגישה למרשם האוכלוסין והמידע שדלו מתוכו.
הוועדה להעברת מידע ברשות האוכלוסין לא אישרה, כנדרש בתקנות, העברת מידע הכלול במאגרי מרשם האוכלוסין ומרשם כלי הרכב של מערכת "רותם" , שהועבר ליחידת הפיצו"ח.
ההחלטה של מינהל מעברי גבול ברשות האוכלוסין להפסיק לאפשר ליחידת הפיצו"ח את השימוש במערכת "רותם" התקבלה מבלי ליידע את הדרגים הבכירים במשרד החקלאות על כך.
בטופס הבקשה לקבלת מידע שהגישה יחידת הפיצו"ח למשרד התחבורה בשנת 2013 לא פורט, אף כי נדרש היה לפרט, אילו אמצעי בקרה וניטור ישמשו לצורך ביצוע בקרה על כניסות מורשי הגישה למאגרי משרד התחבורה.
על משרד החקלאות לתקן את נוהל הוועדה להעברת מידע ולקבוע בו מהי המעורבות הנדרשת ממנה וממנהלי המאגר בתהליכי העבודה מול הגוף הציבורי מוסר המידע או מקבל המידע, וזאת בהתאם לאחריות המוטלת עליהם בהוראות הדין.

תגובה
משרד החקלאות

3. מנכ"ל המשרד מינה וועדה לבחינת תפקוד יחידת הפיצו"ח. הוועדה אמורה לבחון גם את הנושאים עליהם נערכה ביקורת

המבקר. הוועדה החלה בשמיעת העדים, טרם נקבע מועד להגשת מסקנות הוועדה.

תגובה
רשות האוכלוסין וההגירה

3. בעקבות הגילויים ביחידת הפיצו"ח, וכן בעקבות הצורך להסדרת שימוש הלקוחות החיצוניים במידע המתקבל ממערכות המידע של הרשות, נדרשו כלל הלקוחות החיצוניים של מערכת הרותם להגיש בקשות מחודשות לקבלת המידע (טופס א'). בימים אלה נערכת בחינה ראשית של הבקשות לצורך הגשתן לוועדה המשרדית להעברת מידע.

ליקוי

4. יישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) - המשרד לא נערך באופן מספק ליישום תקנות הגנת הפרטיות החדשות. לא נמצא כי הייתה התארגנות ברמת הנהלת המשרד להגדרת כל המאגרים הרלוונטיים במשרד, לקביעת רמת האבטחה בהם וכן לקביעת יעדי היערכות ולוחות הזמנים ליישום התקנות. על הרשות להגנת הפרטיות לבחון את הדרך המיטבית להשגת המטרה שחובות בעלי התפקידים ימומשו - בין באמצעות הגברת האכיפה ובין על ידי בחינה אם יש מקום לקבוע בצורה ברורה יותר את חלוקת התפקידים - ולחדד את האחריות לניהול הכולל של הגנת הפרטיות בגופים ציבוריים, ובפרט במשרדי ממשלה.

תגובה
משרד החקלאות

4. משרד החקלאות מקבל את ממצאי דוח הביקורת. כאמור לעיל משרד החקלאות עושה בעזרת חברת ייעוץ סקר סיכונים מקיף שמטרתו היא לאתר את כלל מאגרי המידע של המשרד ולבחון את רמת האבטחה של כל אחד מהם. בנוסף מאגרים שייקמו את התנאים לרישום, יירשמו ויקבעו להם בעלי תפקידים על פי הוראות החוק והתקנות. כמו כן וכחלק מסקר הסיכונים יכתבו נהלי אבטחת מידע. המשרד החל במקביל לסקר בהתארגנות לקראת כתיבת תיקי מאגרים על פי המדריך המלא לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).

תגובה
הרשות להגנת הפרטיות

4. הרשות להגנת הפרטיות אוכפת את הוראות פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות בשים לב לתכנית העבודה. האחריות לאבטחת המידע בכל גוף וגוף מוטלת על בעל מאגר, מחזיק ומנהל המאגר (בהתאם לסעיף 17 לחוק). תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) מתייחסות לחובות החלות על כל אחד מבעלי התפקידים. בדברי ההסבר לתקנות נכתב כי אחת מתכליות החקיקה הינה קביעת מנגנונים וכלים פנים ארגוניים שמטרתם הפיכת נושא אבטחת המידע לחלק משגרת ניהול הארגון בכלל וניהול המידע בפרט. הרשות מציינת כי הינה רגולטור רוחבי כלל משקי ובמסגרת זו ולקראת כניסתן לתוקף של התקנות בשנה החולפת היא פרסמה מדריכים וכלי עזר רבים שיסייעו לכלל המשק בהטמעת התקנות. הרשות תבחן האם נדרש חידוד כאמור.

ליקוי

5. יישום ההחלטה בעניין הגנת הסייבר בממשלה - סקר הסיכונים שבוצע במשרד בנובמבר 2017 לא כלל יחידות סמך חשובות. ההמלצות של סקר הסיכונים נדונו אצל המנכ"ל רק במרץ 2018, אך טרם גובשה תוכנית עבודה ותקצוב מוסכם ליישום המלצות סקר הסיכונים, ולא הובהר אילו מההמלצות של סקר הסיכונים שנקבעו לביצוע בשנת 2018 יתוקצבו ויבוצעו בשנה זו.
עולה כי אף שהצורך בהעסקת עובד מקצועי בתחום הגנת הסייבר ביחידה לשירותי מידע הוכר עוד בשנת 2015, והמשרד פעל מאז כדי לאתר עובד מתאים לאיוש התפקיד. במועד סיום הביקורת, מרץ 2018, אין למשרד החקלאות מנהל הגנת סייבר.
על מנכ"ל המשרד לפעול ליישום חוק הגנת הפרטיות ותקנותיו בהקדם האפשרי. במסגרת זו, עליו להפוך את הטיפול בהגנת הפרטיות לשגרה מחייבת במסגרת פעילות המשרד בכלל והפעילות להגנת הסייבר ונכסי המידע של המשרד בפרט.

תגובה
משרד החקלאות

5. משרד החקלאות מקבל את ממצאי דוח הביקורת. לאור העובדה שסקר הסיכונים שבוצע בשנת 2017 מומן על ידי מטה הסייבר הממשלתי, לא הייתה כל כוונה לבדוק את כל יחידות המשרד. סקר הסיכונים תוקצב לקראת סוף שנת 2018 ומבוצע בימים אלו כאמור.
את תפקיד מנהל/מיישם אבטחת מידע באגף המחשוב המוגדר ע"י נש"ם כתפקיד ליבה באגף מערכות מידע הוחלט לאייש

באמצעות מיקור חוץ כפתרון בינתיים באופן מידי, ולפני כחודש פורסם מכרז ותוך שבועות מספר יהיה אדם שימלא את התפקיד, זאת עד סיום הליך גיוס עובד מדינה בתקן כפתרון הקבע

הוכנה תכנית להצטיידות ורכש בכל הקשור למוצרים טכנולוגיים של אבטחת מידע והגנה בסייבר, כבר במהלך שנת 2017 המשרד הוציא מכרז פומבי לרכש מוצרי אבטחת מידע, כהשלמה למוצרים אחרים שהינם תחת מכרז חשכ"ל מרכזי , הלכה למעשה בוצעו רכש והטמעה עד סוף שנת 2018 של המוצרים WAF ו – FW חדש , במהלך 2019 יוטמע מוצר שרכישתו הושלמה בסוף שנת 2018, כמובן בתכנית העבודה לשנת 2020 הטמעת מוצר NAC ברגע שיאושר מכרז חשכ"ל מרכזי ותצא הוראת תכ"ם.

פעולות הלמ״ס לתכנון, לתקצוב וליישום של משימות ופרויקטים

הגופים המבוקרים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד האוצר – אגף החשב הכללי ואגף התקציבים

ליקוי

1. תכנון העבודה בלמ״ס- נמצא כי המשימות הנכללות במערכת לניהול תוכניות העבודה של הלמ״ס לא הוגדרו בהתאם למדריך התכנון הממשלתי. המשימות לא נבעו מהמטרות והיעדים שהוגדרו בהתאם למדריך התכנון הממשלתי ונקבעו בספר תוכניות העבודה של הלמ״ס לשנים 2017 ו-2018. עוד נמצא כי תוכניות העבודה של הלמ״ס שפורסמו בספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנים 2017 ו-2018 כללו רק מטרות ויעדים, ולא הוגדרו בהן משימות, לוחות זמנים, ומדדי תפוקה , כנדרש על פי מדריך התכנון הממשלתי למעט שלושה מדדים מרכזיים שלהם נקבעו מדדי תפוקה ולוחות זמנים. הלמ״ס קבעה לעצמה תוכניות החסרות ברובן נדבך מעשי ליישומן, שכן אין בהן הגדרה של הפעולות הדרושות כדי להוביל להגשמת המטרות שהציבה. על הלמ״ס לגבש תוכניות עבודה שנתיות ולכלול בהן גם משימות ולוח זמנים לביצוען, וכן מדדים לעמידה בהן שיוגדרו על פי עקרונות מדריך התכנון הממשלתי.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

1. לדעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלשכה או למ״ס) הקביעה בעניין תכניות העבודה ככאלו שאינן כוללות משימות, לוחות זמנים ומדדי תפוקה אינה נכונה. ככל וזו מסתמכת על ספר תוכניות עבודה (להלן: ת״ע) הממשלתי בלבד, אין בה כדי ללמד על תהליכי העבודה השוטפים.

ליקוי

2. תקציב הלמ״ס - במהלך השנים 2016 ו-2017 העביר אגף התקציבים (אג״ת) ללמ״ס כשליש מתקציבה כתוספות תקציב וכעודפים מחויבים. רק לקראת סוף כל אחת מהשנים הוקצו לה תוספות תקציב בסך כ-15 מיליוני ש״ח, ועודפים מחויבים הוקצו לה במועדים מאוחרים ביחס לאלה שנקבעו בהחלטת הממשלה שאימצה חלק מהמלצות ועדת המשילות . ממאי 2018 ועד נובמבר 2018 התגלעה

מחלוקת בין אג"ת ללמ"ס בנוגע להכללת תוספת תקציב בגין ההכנות למפקד האוכלוסין בתוספת התקציב שתקבל הלמ"ס, ורק בדצמבר 2018 נחתם הסיכום התקציבי בין שני הגופים. על פי הנכתב בדוח המשילות, בכל אלה יש פגיעה ביכולתה של הלמ"ס לתכנן את עבודתה כיאות, ובעקיפין - פגיעה ביכולת הביצוע שלה עד כדי אי-ניצול של מלוא התקציב. על אג"ת לגבש את הצעת התקציב של הלמ"ס ולפעול להקצאת הכספים גם על סמך העקרונות שנקבעו בדוח המשילות שאומצו בהחלטת הממשלה: לכלול תקציבים תוספתיים רלוונטיים בבסיס התקציב; להעביר לכנסת הצעה להקצאת עודפים מחויבים במהלך הרבעון הראשון של השנה; ולהקצות תוספות תקציב במועד מוקדם ככל האפשר. על הלמ"ס לפעול ביעילות כך שינוצל בסיס התקציב במהלך השנה השוטפת, ולא ייווצרו עודפים מחויבים בשיעור ניכר המקשים על עבודתה.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

2. לדעת הלשכה, תהליך התקצוב של אגף תקציבים מביא לפגיעה חמורה ביכולת התכנון והביצוע של תכנית העבודה: לא מדובר רק על תכנון "שאינו כיאות", אלא הליך תקצוב זה מרוקן מתוכן את יכולת התכנון של הלמ"ס. כל פעולת תכנון בתכנית העבודה הינה תמוכת תקציב. הן שכר והן קניות. הליך התקצוב של אג"ת (אגף תקציבים) אינו חזוי, ומגיע בשלב כה מאוחר, כך שאין כל משמעות לתכנית שנבנתה. פעולות רבות מתבטלות והקריטריון הכמעט יחיד לביצוע פעולות הוא היכולת להפעיל את תקציב הפעולה בתוך שבועיים עד שלושה (סוף נובמבר עד אמצע דצמבר בכל שנה).

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

2. א. היקף התוספות: הטענה לגבי היקף תוספות התקציב אינה מדויקת. היקף כלל תוספות התקציב לקניות, תוספות לכיסוי גירעון שכר והעודפים המחויבים בשנים אלו עמד על שיעור של 26-28% מסך התקציב המאושר לשנים 2016-2017. מתוך כלל תוספות אלו, היקף תוספות התקציב לקניות עמד על כ-5% מכלל התקציב המאושר, ועל כ-7% מהתקציב המקורי, לעומת כ-21% העברות בגין עודפים מחויבים ביחס לתקציב המקורי. כמו כן, היקף העודפים המחויבים של הלמ"ס נובע ברובו מתת-ביצוע של התקציב ולא ממועד העברתם.
ב. מועד העברת עודפים ופניות תקציביות: פניית העודפים המחויבים של הלמ"ס לשנת 2019 הועברה לאישור ועדת

הכספים ביום 1.4.2019. אג"ת יפעל להעברת תוספות התקציב לשנת 2019 באופן הדרגתי במהלך השנה, כאשר הפעימה הראשונה תועבר עד למחצית 2019.
ג. הכללת תקציבים תוספתיים בבסיס: אג"ת פעל בבניית תקציב 2019 לסגירת גרעון השכר בתקציב הלמ"ס כך שלא תזדקק לתוספות תקציב במהלך השנה לתקציב השכר. באותו אופן, אג"ת יפעל בבניית תקציב 2020 לכלול תקציבים תוספתיים בבסיס התקציב כפי שיסוכם עם הלמ"ס, על בסיס תכניות העבודה שתציג הלמ"ס. יש לציין כי הדרישות התקציביות שהעלתה הלמ"ס לשנת 2018 הועלו לאחר אישור תקציב המדינה לשנים 2017-2018, ועל כן ממילא לא יכלו להיכלל בבסיס התקציב לשנת 2018.
ד. מפקד האוכלוסין: עלויות מפקד האוכלוסין 2020 הוצגו לאג"ת לראשונה ביולי 2018 בסך של כ-556 מיליוני ש"ח, מתוכם כ-160 מיליוני ש"ח לשנים 2018-2019, לאחר אישור תקציב המדינה לשנים אלו. בפברואר 2019 סוכם על תוספת חד-פעמית בסך של 80 מיליוני ש"ח לתקציב הלמ"ס לצורך היערכות למפקד האוכלוסין וביצוע חזרה גנרלית.

ליקוי

3. אי-גיבוש תוכנית יישום רב-שנתית למחויבויות המוטלות על הלמ"ס - נמצא שהלמ"ס לא תיקנה ליקוי שעלה בדוח הקודם משנת 2014: היא לא גיבשה תוכנית לאומית לסטטיסטיקה רשמית לטווח הארוך, כפי שהיא עצמה קבעה שיש לעשות. על הלמ"ס להשלים את פעולותיה למיפוי של מערכת הסטטיסטיקה הרשמית בישראל תוך גיבוש תוכנית עבודה מפורטת למיפוי זה לרבות קביעת סדרי עדיפויות בין רכיביה.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

3. הלשכה אינה מקבלת את הערת הביקורת בדבר אי גיבוש תוכנית יישום רב-שנתית למחויבויות המוטלות על הלמ"ס. הלשכה מבקשת להבהיר כדלקמן:
הלמ"ס ערכה תכנית רב שנתית (עד שנת 2023) ובה ניתחה לעומק וכיאות את כלל הפעולות והפערים הקיימים בכלל שדות הסטטיסטיקה הרשמית במטרה לעמוד בכל משימותיה ומחויבויותיה. הן מתוקף החלטות ממשלה, הסכמים בינלאומיים, דרישות מצרכנים שונים ועוד. התכנית כללה פירוט מלא של הפעולות, עלויות שכר ותקני כ"א, רכש, תוך הצגת תעדוף לפי חשיבות ודחיפות.

יצויין כי הלמ״ס דאגה להביא תכנית זו לידיעת כלל הגורמים הרלוונטיים - יו״ר המועצה הציבורית לסטטיסטיקה, משרד ראש הממשלה (רה״ם) אליו כפופה הלמ״ס מיניסטריאלית, אגף התקציבים ומנכ״ל האוצר. משרד רה״ם וכן אג״ת לא פעלו למתן מענה ארוך טווח לבעיות אלו.
אג״ת הדגישה כי כל דיון בנושאי תקציב יעסוק בשנים 2018-2019 בלבד, להן נקבע חוק תקציב, ולשנים שלאחר מכן – לא יתקיים דיון.

ליקוי

4. הועלה כי הלמ״ס לא תרגמה את כל המשימות והמחויבויות המוטלות עליה - מכוח החלטות ממשלה מחייבות, פקודת הסטטיסטיקה, הסכמים בין-לאומיים ובקשות של גורמים שונים למידע סטטיסטי - לכדי תוכנית יישום רב-שנתית מחייבת, הכוללת את לוח הזמנים לביצוע המשימות, את התקציב הנדרש להוצאתן אל הפועל ואת הגדרת התפוקות בכל אחד מהפרויקטים. בתוכנית כזו היה על הלמ״ס לכלול את כלל הפעולות הסטטיסטיות שהיא מבצעת לרבות אלה שבבסיס תקציבה וכן פעילויות סטטיסטיות נוספות שהיא מחויבת או התבקשה לבצע. תוכנית כזו ממילא אף לא הועברה למשרד האוצר לצורך בחינה של היבטיה התקציביים ואישורה, ואף לא לאישור הממשלה. בהיעדר פעולות סדורות אלה העמיק הפער בין מחויבויות הלמ״ס ובין ביצוען, וכיום הלמ״ס אינה מבצעת חלק ממחויבויות אלה. תחת זאת פנתה הלמ״ס לגורמים במשרד האוצר ובמשרד רה״ם והצביעה על מחסור במשאבים העומדים לרשותה המונע ממנה למלא את תפקידה ודרשה לקבל את האמצעים למילוי המשימות, ואולם דרישותיה לא נשענו על תוכנית ועל ניתוח שיטתיים הנדרשים לקבלת החלטות. משרד רה״ם ואג״ת לא דנו עם הלמ״ס על היקף הפער הזה ולא קידמו תוכנית לטווח ארוך להתמודדות עימו בעבודת הלמ״ס. על הלמ״ס למפות את כל הפעולות הסטטיסטיות המוטלות עליה ולציין בנוגע לכל אחת מהן מהו מקור מחויבותה לביצוע; מהם המשאבים הקיימים והדרושים לביצועה; ומהי דחיפות הביצוע. על סמך מיפוי זה, על הלמ״ס לגבש תוכנית רב-שנתית מפורטת, הכוללת את האמצעים הדרושים ליישומה, את לוחות הזמנים לביצוע המשימות ואת התפוקות הצפויות. אם ביצוע התוכנית כרוך בתוספת משאבים גדולה מאוד ביחס לתקציב הלמ״ס יש מקום להביא את התוכנית לפני הממשלה כדי להחליט אם לאשרה, וכפועל יוצא מהאישור - באיזו מידה לתקצבה. על משרד רה״ם, שהלמ״ס היא יחידת סמך תחת אחריותו, לסייע בקידום גיבושה של התוכנית הרב-שנתית של הלמ״ס ולאחר מכן לקדם גם את יישומה. על אג״ת לקדם יחד עם הלמ״ס את התוכנית הרב-שנתית שתאפשר ללמ״ס לתכנן את עבודתה לאורך כמה שנים, להציב לפני הממשלה את מכלול הפעולות שעליה לבצע ולהציג את הפער הקיים בין המשאבים העומדים לרשותה ובין

המשאבים הנדרשים, כך שתתקבל החלטה מודעת בנוגע למחויבויות המוטלות על הלמ״ס.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

4. הקושי בהשגת היעדים האמורים לעיל, נעוץ בעיקר במחסור בכוח אדם שמדיניות הממשלה מתנגדת להגדלתו. יתרה מזאת, קרה שהממשלה החליטה להטיל מטלה על הלמ״ס, עם תאריך יעד מבלי להיוועץ בסטטיסטיקן הלאומי על היכולת להכיל את העבודה הנוספת בזמן. זאת, ללא הגדלת תקציב ואישור תקני כוח אדם נוספים.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

3,4. ככל שהלמ״ס תציג לאג״ת תכנית רב-שנתית הכוללת את כלל הפרויקטים אותם היא מעוניינת לבצע, לרבות מקור המחויבות וסדרי עדיפויות ביניהם, אג״ת יפעל לסייע ללמ״ס בקידום תכנית זו. יצויין כי בשנת 2018 התניעו הלמ״ס ואג״ת את תכנית למ״ס דיגיטלית שמטרתה להכניס ללמ״ס שימוש בטכנולוגיות מתקדמות לטובת ייעול הליכי האיסוף, העיבוד והפצת הנתונים הסטטיסטיים כך שיהיו מהימנים, מעודכנים ומדויקים יותר, תוך התייעלות במשאבים, ובפרט משאבי כוח אדם בטווח הארוך. אגף התקציבים סבור כי השלמת מיפוי המערכת הסטטיסטית הלאומית בעלת חשיבות לייעול הקצאת המשאבים של משרדי הממשלה לסטטיסטיקה רשמית.

ליקוי

5. אי-ביצוע פרויקטים הנדרשים על פי החלטות הממשלה- הועלה כי במשך כ-15 שנים ממועד החלטת הממשלה ועד למועד סיום הביקורת, לא הכינה הלמ״ס את הסקר על אנשים עם מוגבלות, כנדרש ממנה על פי החלטת הממשלה. על הלמ״ס לקדם ולבצע את הסקר על אנשים עם מוגבלויות כפי שנדרש ממנה בהחלטת הממשלה. לצורך כך עליה לאתר מקור תקציבי לביצוע הסקר על אנשים עם מוגבלות, בין שמתוך תקציבה ובין שבאמצעות מקור תקציבי אחר. אם תמצא כי אין ביכולתה לבצע את הסקר בשל היעדר מקור תקציבי, עליה להודיע על כך לממשלה.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

5. האחריות על נושא עריכת סקר אנשים עם מוגבלויות הועברה לאגף חינוך וחברה שבלמ"ס בתאריך ה-1.11.15. עם העברת האחריות בנושא לאגף, נעשו ניסיונות להערכת עלות הסקר. יחידת הסקרים שאמונה על ביצוע הסקר נתנה הערכה של בין 3-5 מיליוני שקלים בכפוף לגודל המדגם. היות שלא היה מקור תקציבי לנושא, לא ניתן היה לפעול בעניין. בעקבות זאת הלשכה החלה בפעולות להבאת נתונים מנהליים הנמצאים במשרדי ממשלה שונים כגון: משרד הביטחון, משרד הרווחה, ביטוח לאומי, משרד הבריאות ועוד ובכך ליצור מרשם אנשים בעלי מוגבלויות. מרשם אנשים עם מוגבלויות הוא מרשם חדשני שלא היה קודם לכן. מרשם זה מאפשר את היכולת לייצר מסגרת דגימה עבור סקר אנשים עם מוגבלויות, היות שכל מי שיופיע במרשם יחשב באופן אובייקטיבי לאדם בעל מוגבלויות. מאז שהנושא עבר לאגף חינוך וחברה הוחלט לעשות מה שניתן בהיעדר תקציב – הפקת מרשם לאנשים עם מוגבלויות.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

5. ככלל, על הלמ"ס לתעדף את משימותיה במסגרת תקציבה. בהתאם לסיכום התקציבי לשנת 2019, ובהתאם לדרישת הלמ"ס, יתוגבר תקציב הלמ"ס בתקן כ"א למחקר ויצירת מרשם מנהלי של אנשים עם מוגבלויות.

ליקוי

6. רק לאחר סיום הביקורת, יותר משלוש שנים ממועד החלטת ממשלה על גיבוש מדד עוני רחב, השלימה הלמ"ס את יישום השלב הראשון הדרוש לגיבוש המדד - קביעת מתודולוגיה לגיבוש המדד. עוד נמצא שהלמ"ס יישמה החלטת ממשלה הנוגעת לביצוע סקר תקצוב זמן והציגה לוועדת ההיגוי ולמשרד האוצר מתודולוגיה והצעה למימון הסקר, אולם גם כשלוש שנים מאוחר יותר הסקר לא בוצע כיוון שלא נמצא לכך מימון. על הסטטיסטיקן הלאומי לקבוע לוח זמנים מפורט לקידום ביצוע מדד העוני הרחב, ולוודא שהגורמים המקצועיים בלמ"ס פועלים על פיו. על הלמ"ס לדווח לממשלה כי סקר תקצוב זמן אינו מבוצע בשל היעדר תקציב. על הלמ"ס, משרד רה"ם, משרד החקלאות ואג"ת להסיק מסקנות מהעיכוב הממושך בביצוע מפקד החקלאות וליישם אותן בפרויקטים דומים כדי למנוע עיכוב כזה בפרויקטים בעלי חשיבות סטטיסטית.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

6. קביעת המתודולוגיה לגיבוש המדד נקבעה עוד בוועדה למדדי עוני נוספים מ-2011 של הסטטיסטיקן הממשלתי דאז פרופ' שלמה יצחקי. המתודולוגיה הסתמכה על קבצים חיצוניים ממשרדי הממשלה. אולם היות שלא היו בנמצא קבצים כאמור, גובשה מתודולוגיה המבוססת על מחקרים מהעולם. מתודולוגיה למדידת עוני מורחב היא תהליך המתגבש בהתאם למקורות המידע הזמינים. לא הוקצה כוח אדם ייעודי לנושא לאורך כל התהליך. בינואר 2019 יש אישור לתקן נוסף לטובת הנושא. למרות האמור בתגובת הלשכה לליקוי 4 לעיל, הלשכה החלה לפתח נושא זה בלמ"ס וממצאים ראשוניים הוצגו בפני ה- OECD , בפני אגף תקציבים ובכנסים. בסוף שנת 2019 ישתלבו נתונים של מדד העוני הנוסף בקובצי הנתונים של סקר הוצאות משק הבית וקובצי ה- PUF המופקים ללקוחות הלמ"ס.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

6. ככלל, על הלמ"ס לתעדף את משימותיה במסגרת תקציבה. הלמ"ס תוגברה בתקן כוח אדם בבסיס תקציב 2019 עבור גיבוש מדד עוני רחב. בהתאם לסיכום התקציבי לשנת 2019, יתוגבר תקציב הלמ"ס בסך של 57 מיליוני ש"ח לפרויקטים שונים, בהתאם לסדרי העדיפויות של הלמ"ס. על הלמ"ס לבצע את כלל מחויבויותיה מהתקציב המסוכם לשנת 2019, הכולל את בסיס התקציב והתוספות שסוכמו. סקר תקצוב זמן לא תועדף על ידי הלמ"ס כחלק מתוספות התקציב לשנת 2019 ולמיטב ידיעתנו נמצא בתהליך למידה.

ליקוי

7. הלמ"ס אינה מעבירה את מלוא הנתונים שדורש ארגון OECD בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם, כמו חשבון ההון, החיסכון וההכנסה הפנויה של חברות פיננסיות, חברות לא פיננסיות ומשקי בית. נדרש אפוא לבחון אם לאור האמור מקיימת ישראל את מחויבויותיה על פי ההסכמים שחתמה עם הארגון ואת ההשלכות הנובעות מכך. על הלמ"ס לכלול בתוכנית הרב-שנתית גם את מחויבויותיה לארגון OECD ולאתר מקור תקציבי ליישומן או לדווח לממשלה על הצורך בתקצובן.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

7. הלשכה רואה חשיבות רבה בהעברת המידע לארגונים הבינלאומיים ולהתייצב לצד המדינות המפותחות מבחינת כיסוי ואיכות הנתונים. אומנם, הלמ"ס אינה מעבירה את מלוא הנתונים הנדרשים על ידי ארגון ה-OECD בנושאים החיוניים לקובעי המדיניות בארץ ובעולם, אך לצד זה ניתן לציין שיש נתונים חיוניים רבים המועברים ל-OECD. בדיוק לצורך סגירת פער זה נועדו המשרות המבוקשות החדשות של האגף. יש לציין שכל אחד מהנושאים שהובאו במסמך, נמצא על שולחן העבודה של האגף ועם קבלת כוח האדם הנדרש ניתן יהיה להאיץ את קצב הפיתוח.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

7. ככלל, על הלמ"ס לתעדף את משימותיה במסגרת תקציבה. בהתאם לסיכום התקציבי לשנת 2019, יתוגבר תקציב הלמ"ס בסך של 57 מיליוני ש"ח לפרויקטים שונים, בהתאם לסדרי העדיפויות של הלמ"ס, לרבות מחויבויות לארגון ה-OECD. על הלמ"ס לבצע את כלל מחויבויותיה מהתקציב המסוכם לשנת 2019, בסיס התקציב והתוספות שסוכמו.

ליקוי

8. נמצא כי רק במהלך שנת 2018 הוחל בביצוע מפקד חקלאות, 37 שנים לאחר ביצוע המפקד האחרון וחמש שנים לאחר שמבקר המדינה מתח ביקורת על שטרם בוצע המפקד החדש.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

8. כמפורט בדוח הביקורת: "הלמ"ס ניהלה מגעים עם משרד רה"ם, עם משרד החקלאות ועם משרד האוצר כדי לקבל מימון לביצוע המפקד עצמו". הסטטיסטיקן הלאומי ומנהל הלמ"ס נפגש אישית עם מנכ"לי משרדים אלה, פנה אליהם במכתבים ובמיילים, ועשה כל שביכולתו על מנת לשכנע את הגורמים המתאימים לאשר את מימון מפקד החקלאות. לפיכך לדעת הלשכה אין ולא היה "כשל ניהולי". אילולא מעורבותו האישית של פרופ' פפרמן, עד עתה לא היה מתקיים מפקד זה.
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שמחה לעדכן כי הלמ"ס הצליחה בגיוס התקציב הנדרש ויצאה למפקד חקלאות

בתחילת שנת 2018. בחודשים ינואר עד יולי התקיימה פעולת איתור אינטרנטי וטלפוני במטרה למפות את המשקים הפעילים ואת פרטי ההתקשרות עימם. ביולי החל שלב הפקידה באינטרנט ובטלפון. בימים אלה (מרץ 2019) מתחילה הפקידה גם בשטח. לחקלאים פתוחה האפשרות לענות לשאלון המפקד באינטרנט לאורך כל המפקד. אם הם לא משיבים באינטרנט, פונים אליהם למילוי השאלון באמצעות הטלפון, ואם גם הפנייה בטלפון לא צולחת, נשלח סוקר שטח לאסוף את הנתונים. בדרך זו ממצים את כל האפשרויות על מנת לקבל שיעורי השבה מרביים.

תגובה
אגף תקציבים- משרד האוצר

8. אג"ת התחייב להעביר את חלקו במשאבים הדרושים למפקד האוכלוסין בשנים 2017-2019, המשאבים הנדרשים עד כה הועברו ויתרת המשאבים לשנת 2019 יועברו.

ליקוי

9. הקמת אתר אינטרנט חדש -בדצמבר 2013 אישרה ועדת המכרזים של הלמ"ס את זכייתה של חברה א' במכרז להקמת אתר אינטרנט חדש, לתפעולו ולתחזוקתו, ובאותו החודש נחתם עמה הסכם התקשרות לביצוע הפרויקט. נמצא כי האתר החדש עלה לאוויר באופן חלקי בדצמבר 2017, שלוש שנים לאחר המועד המתוכנן על פי המכרז וההסכם, וכי בדצמבר 2018 עלה האתר החדש לאוויר בשלמותו. עוד נמצא כי לוח הזמנים שקבע אגף מערכות מידע בלמ"ס לפרויקט היה רחוק מאוד מהערכות שהוא עצמו סיפק, וכן מהערכות שנמסרו בוועדת ההיגוי לפרויקט בנוגע לנעשה בפרויקטים דומים. קביעת לוח זמנים שאינו ריאלי פוגעת ביכולת לנהל את הפרויקט בהתאם לתוכנית הביצוע המאושרת, ועלולה אף להביא לכך שמרכיבים בפרויקט לא ייושמו בניסיון לגשר על פיגורים ופערים, ולו באופן חלקי. על הלמ"ס להפיק לקחים מהליקויים שהועלו, הנוגעים לקביעת לוח זמנים שאינו ריאלי לפרויקט הקמת אתר האינטרנט החדש.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

9. לוחות הזמנים נקבעו על פי המלצת היועץ שנבחר בהליך מכרזי והיה אחראי על כתיבת אפיון המערכת והמכרז להקמת האתר ושהעריך אותם כריאליים.

ליקוי

10. הועלה כי מנהל אגף מערכות מידע (מנמ"ר) בלמ"ס לא הכין תוכנית מפורטת לכוח האדם הנדרש לצורך ביצוע פרויקט האתר החדש. מאז דצמבר 2013, במשך כארבע שנים, לא הצליחה הלמ"ס לגבש את כוח האדם שנדרש לביצוע הפרויקט. תכנון מפורט של כוח האדם הנדרש לפרויקט וזמינותו.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

10. אכן לא גוייס כוח אדם נדרש בזמן, למרות שהוגדר הצורך. כוח האדם לא הגיע משתי סיבות – באמצעות מכרזי נש"ם לא ניתן היה לגייס עובדים מתאימים למרות כל המכרזים שיצאו (בהיעדר מועמדים מתאימים) ואפיק בתי תוכנה היה חסום עבורנו, עקב סוגיית 'כתף לכתף' עד השגת הסדר עם ועדת נותני שירותים באוקטובר 2017. כך שבאמצעים שעמדו לרשות הלמ"ס נעשה מאמץ בכל כיוון אפשרי לטובת גיוס כוח האדם. בנוסף, הוכנה תכנית עבודה להכשרת כוח אדם קיים.

ליקוי

11. נמצאו שני קשיים שעמדו לפני הלמ"ס בבואה לתכנן ולבצע פרויקט זה שיעמוד בדרישות אבטחת המידע שהציבה: קושי לוודא שהספק יכול לעמוד באותן דרישות, ואי-הסכמות בין הלמ"ס לספק באשר ליישום ההסכם. בסיכומו של דבר, הקשיים בתחום אבטחת המידע היו גורם חשוב בעיכוב הקמת האתר החדש. עוד נמצא כי אף שבין מרץ 2016 לאמצע 2017 היה איחור ניכר בביצוע פרויקט האתר החדש, על רקע פערים בתחום אבטחת המידע, לא קיימה ועדת ההיגוי שמונתה למעקב אחר ביצוע הפרויקט דיונים במשך שנה ורבע, עד ליולי 2017. לפיקוח שוטף הנדרש של ועדת ההיגוי על התקדמות הפרויקט; ומעורבותה במציאת פתרון במחלוקות עם ספקים.

תגובה
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

11. לדעת הלשכה, הבעיה לא הייתה אבטחת מידע בלמ"ס, אלא בחוסר יכולת ורצון של החברה לעמוד בדרישות אבטחה שעליהן התחייבה ובעיות ניהול שעליהן הצביע דוח שנערך על ידי חברת ביקורת חיצונית.

פרק חמישי

מערכת הביטחון

פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל, המשרד להגנת הסביבה, רשות המים

ליקוי

1. בשנת 2010 אישר הרמטכ"ל דאז תוכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) בנושא "צה"ל שומר סביבה", בסכום של כמיליארד ש"ח. בתר"ש, המתפרסת על 15 שנה, הצביע צה"ל על פערים בטיפולו בתחומים שונים הקשורים להגנת הסביבה וכן הגדיר סדרי עדיפויות לטיפול בגורמי סיכון סביבתיים. במשך שנים לא מומשה התר"ש על פי התכנון והפכה אות מתה, ולא נקבעה אחרת תחתיה. בהיעדר תר"ש בת מימוש נותרו בעינם רבים מהפערים שעליהם הצביע צה"ל כבר בשנת 2010, ונפגעת היכולת של צה"ל לטפל במפגעים סביבתיים ולקדם צעדים מניעתיים. על סגן הרמטכ"ל להידרש לתוכנית עבודה בת מימוש לצה"ל בתחום הגנת הסביבה ולעקוב אחר יישומה. כמו כן, עליו לבחון את הליקויים שעלו בתחום הארגון, הבקרה והפיקוח של המטכ"ל, להפיק את הלקחים הנדרשים ולפעול לתיקון הדברים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. לנושא דרישת תכניות עבודה לצה"ל בתחום הגנת הסביבה ולעקוב אחר יישומה ובחינת הליקויים בתחום הארגון, הבקרה והפיקוח של המטכ"ל. הפקת לקחים ופעילות לתיקונם- בתר"ש 'גדעון' גובשה ושולבה תר"ש הגנת הסביבה בהיקף 100 מש"ח (ל-5 שנים) במיקוד, חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. כמו כן, בשנ"ע 2019 יותאמו תשתיות תחנות הדלק מסוג בנזין לתקנות אוויר נקי ויותקנו בהן מערכות מישוב אדים אירועים ומפגעים נקודתיים טופלו ומטופלים באחריות הגופים. בימים אלה מגובשת תר"ש הגנ"ס (המבוסס על סדר עדיפויות המקצועי של המשרד להגנ"ס). תר"ש הגנ"ס תסוכם במסגרת תר"ש צה"ל 2024-2020. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

ליקוי

2. בשנת 2009 הקים צה"ל באט"ל את מינהל הגנת הסביבה, כגוף מטה מטעם המטכ"ל שמטרתו הייתה לרכז את תחום הגנת הסביבה בצה"ל. בשנת 2016 ביטל אט"ל בין היתר את תקן ראש המינהל (דרגת סא"ל), ובמסגרת מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה החליט צה"ל על

העברת האחריות לטיפול בתחום הגנת הסביבה לענף תכנון תשתיות ופריסה באג"ת. העברת האחריות אינה רק שינוי ארגוני אלא שינוי רחב בהרבה, והיא הביאה למעשה לביטול של המינהל להגנת הסביבה, ולכך עלולות להיות השפעות על יכולות הטיפול של צה"ל בתחום הגנת הסביבה, על הבקרה והפיקוח של המטכ"ל על תחום זה ועל ממשקיו של צה"ל עם גופים אחרים בתחום זה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. לנושא בחינת משמעויות ביטול מינהל הגנת הסביבה על הבקרה והפיקוח של המטכ"ל בתחום ההגנ"ס- תחום הגנ"ס הועבר מאט"ל לאג"ת במטרה ליצור ראיית השלם בעולם התשתיות. מול תובנות בנושאי גאנט (לו"ז ומשימות מתמשכות על ציר הזמן) המימוש בהגנ"ס, סוכם כי בשנת 2018 יפוצלו תכולות המדיניות, תכניות העבודה והבקרה עליהן מתכולות הביצוע. בעבודת מטה סוכם להעביר את תכולות הביצוע (כגון הכשרה, ביקורת, טיפול באירועים סביבתיים וכו') לאט"ל. מתוקף עבודת מטה זו התווספו שלושה בעלי תפקידים לאט"ל לטובת קבלת המשימה (אזרח עובד צה"ל מקביל סא"ל, רס"ן וסרן). יובהר כי גוף הביצוע באט"ל יפעל בהתאם למדיניות והוראות שייקבע אג"ת ולפי ת"ע שתאושר באג"ת. מצד שני, המידע שייאסף במסגרת מימוש תכולות הביצוע תזין את מדיניות, הוראות, תמונת מצב ותכניות העבודה שבהובלה או בבקרת אג"ת. לגבי הפורטן – (פורטל אינטרנטי) העסקת כ"א במשרת סטודנט לצורך בניה ואחזקת אתר הגנ"ס בצהלנט. האתר ייבנה כמאגר מידע זמין, עדכני ונגיש לכלל צה"ל בנושאי הגנ"ס. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

3. זרוע היבשה מאגדת בין היתר חמישה חילות לחימה - חיל הרגלים, חיל השריון, חיל ההנדסה הקרבית, חיל התותחנים וחיל האיסוף הקרבי - והיא הזרוע הגדולה בצה"ל מבחינת היקף כוח האדם. זרוע היבשה פרוסה בכל חלקי המדינה, במספר רב של מחנות ובסיסים, וביניהם בסיסי טירונים, בסיסי הדרכה ומחנות אימונים. נוכח זאת היא אחת הסמכויות שלהן יש השפעה ניכרת ביותר על הסביבה. הדבר מקבל משנה תוקף לאחר מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה, מאחר שגם לפעילותו של אט"ל בתחומי ההובלה, הבינוי והתשתיות, הדלקים והמזון יש השפעות סביבתיות ניכרות. בביקורת עלה שמאז מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה בשנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2018 לא אויש תפקיד ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה10. זה קרוב לשנתיים לא קיים גורם שמרכז ומנהל את הטיפול בתחום הגנת

הסביבה בזרוע היבשה, ובשל כך היבטים סביבתיים בתכולות העבודה של זרוע היבשה ושל אט"ל אינם מטופלים. למעשה הוראת קבע אג"ת אינה ממומשת כיוון שבהיעדר ראש מדור, לא גובשו תוכניות עבודה, לא נעשה מעקב אחר עמידה במדדים כמותיים ואיכותיים בנושא הגנת הסביבה ואין הנחיה של הממונים והנאמנים ביחידות זרוע היבשה. זרוע היבשה היא אחת הסמכויות שליחידותיה יש השפעה ניכרת ביותר על הסביבה. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי אי-מינוי ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה כבר יותר משנתיים פוגע מאוד בטיפול של זרוע היבשה ושל אט"ל בתחום הגנת הסביבה, ולכן על צה"ל לאייש תפקיד זה מידית.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. לגבי מינוי ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה באופן מיידי- תוקנן תקן אע"צ אשר טרם אויש (מבוצעת פעילות לאיתור בעל תפקיד).
יחד עם זאת, התפקיד מבוצע כנע"ת (נוסף על תפקיד) ע"י רמ"ד (ראש מדור) בינוי באט"ל (בדרגת רס"ן), כך, שתכנית העבודה בתחום הגנ"ס מתבצעת בז"י-אט"ל. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

ליקוי

4. על פי הוראת קבע אג"ת בנושא "ניהול הגנת הסביבה בצה"ל", ראש מדור הגנת הסביבה בסמכויות ממונה בתקן מלא5 ומרכז את כל היבטי הגנת הסביבה באגף, בזרוע או בפיקוד. משנת 2016 לא אויש תפקיד ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה6, שהיא הסמכות הגדולה בצה"ל מבחינת היקף כוח האדם והפריסה הגיאוגרפית. אשר לשבע מתשע הסמכויות האחרות, ראשי המדורים בהן מטפלים בתחום הסביבתי נוסף על תפקידיהם המרכזיים (כלומר, לא בתקן מלא), והם אף לא הוכשרו מקצועית לתפקיד. על סגן הרמטכ"ל לוודא כי ראשי האגפים ומפקדי הזרועות והפיקודים ינקטו את הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפערים שצוינו בדוח זה ולשפר את יכולתם לטפל בתחום הגנת הסביבה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

4. לנושא איוש רמד"י הגנ"ס בכלל סמכויות צה"ל ובהיקף משרה מלאה ולנושא הכשרה מקצועית לתפקיד רמ"ד הגנ"ס-מערך בעלי התפקידים בתחום הגנ"ס בצה"ל מורכב מבעלי תפקידים ייעודיים במטכ"ל ובעלי תפקידים בגופים וביחידות (מרביתם

בנוסף על תפקידם). יובהר כי בכל גוף בצה"ל הוגדר בעל תפקיד אשר בנוסף על תפקידו עוסק בנושא הגנ"ס. בעלי התפקידים כאמור עוברים הכשרה מקצועית (בשנת 2017-2018 בוצעו 8 הכשרות (2 הכשרות לתפקיד ממונה והגנ"ס ו-6 הכשרות לתפקיד נאמן הגנ"ס, במסגרתן הוכשרו כ-200 בעלי התפקידים). כחלק מתהליך ההתמקצעות, בוצעו בשנים 2017-2018 שני פורומים ייעודיים (קפ"קים) בנושא הגנ"ס לכלל הגופים והזרועות. בחציון א' 2019 יבוצע קפ"ק נוסף. בשנת 2019 תופץ פ"מ הגנ"ס חדשה שתבהיר ותסדיר את אחריות הגופים, היחידות ובעלי התפקידים לנושא הגנ"ס. כמו כן, כחלק מהקמתו של גוף ביצוע באט"ל, כמפורט לעיל, ימוסד גרף הכשרות והדרכות צה"לי. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

5. בכמחצית מהסמכויות ראשי המדורים שעליהם הוטל הטיפול בתחום הגנת הסביבה אינם פועלים לפי תוכנית ביקורות סדורה ובהתאם לקבוע בהוראת קבע אג"ת בנושא "ניהול הגנת הסביבה בצה"ל". נוסף על כך, ועדות הגנת הסביבה בסמכויות, למעט זרוע הים וזרוע האוויר והחלל, אינן מתכנסות כלל, וממילא אינן דנות בתוצאות הביקורות שנעשו בתחום זה. על סגן הרמטכ"ל לוודא כי ראשי האגפים ומפקדי הזרועות והפיקודים ינקטו את הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפערים שצוינו בדוח זה ולשפר את יכולתם לטפל בתחום הגנת הסביבה

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. ראה תגובת צה"ל לליקוי מספר 3. צפי לסיום- חציון א' 2019.

ליקוי

6. ברוב הסמכויות יותר ממחצית בעלי התפקידים בתחום הגנת הסביבה לא הוכשרו לביצוע תפקידם. בין היתר כתוצאה מכך, תחום הגנת הסביבה בסמכויות אינו מטופל באופן מיטבי.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. ראה תגובת צה"ל לליקוי מס' 4.

ליקוי

7. שיתוף הפעולה בין צה"ל ומשהב"ט חלקי ולוקה בחסר. אין תהליכים סדורים ומשותפים לבניית תמונת מצב לגבי מפגעים סביבתיים או למיפוי ולניטור שלהם. אין העברת מידע שוטפת, לרבות בנוגע לטיפול במפגעים. על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל לוודא כי צוות עבודה משותף ("שולחן עגול") שהוקם בעקבות הביקורת יביא את אמו"ן ואת אג"ת לקיים שיתוף פעולה מלא בתחום הגנת הסביבה, ובין היתר לבצע תהליכי ניטור ומיפוי סביבתיים לצורך בניית תמונת מצב משותפת שעל בסיסה יהיה ניתן לקבוע בתוכנית עבודה סדרי עדיפויות לטיפול במפגעים סביבתיים במערכת הביטחון.

תגובה
צבא הגנה לישראל, משרד הביטחון

7. לנושא קיום שת"פ מלא בתחום הגנ"ס, בין משהב"ט לצה"ל- בשנים האחרונות מתקיימות פגישות עיתיות בנושאי הגנת הסביבה בין נציגי אמו"ן לנציגי אג"ת בתדירות של כפעמיים בחודש. הפגישות הם בדרג רמ"ד/קמ"ט מצה"ל ור' תחום/מנמ"ח ממשרד הביטחון. מפגשים מקצועיים מתקיימים באופן שוטף בין ראשי התחומים (בנושאים - הפרדת פסולת, טיפול בקרקעות מזוהמות, ניטור שפכים וכו').
דיונים ברמה בכירה יותר - מתקיימים סביב נושאים שעל הפרק אך לא בתדירות קבועה. המשרד פועל מול צה"ל/אג"ת לשיפור בנושא זה במהלך שנת 2019. צה"ל מבהיר כי בשנת 2018 ננקטו צעדים משמעותיים להרחבת השת"פ בין צה"ל לבין משהב"ט בכל הקשור להגנ"ס הן בדרג הבכירים והן בדרגי העבודה. בנספח שהועבר לאגף המפקח הכללי מצורפים דוגמאות לשיתופי הפעולה בין הגופים. בשנת 2019 יורחבו מנגנוני שיתוף הפעולה.
לנושא בניית תמונת מצב משותפת שתצמיח תכניות עבודה- מתקיימות פגישות לבניית תמונת מצב משותפת בתחום חיבורי מחנות צה"ל למערכות הביוב, כלל הפעולות נעשות בשיתוף פעולה תקין ונקבעים סדרי עדיפויות ותוכנית עבודה משותפת. גם בתחומים נוספים כגון: טיפול ומיחזור פסולת אלקטרונית, דיגומי שפכים במחנות צה"ל, פריסת מתקני מיחזור בקבוקים וכן מתקיים שת"פ לבניית תמונת מצב משותפת. בתחומים של טיפול בקרקעות מזוהמות ותשתיות דלק בבסיסי צה"ל המשרד פועל מול צה"ל להשלמת הפערים. צפי לסיום- רבעון שלישי 2019.

ליקוי

8. בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט שהתקיים באוגוסט 2017 הדגיש המנכ"ל כי "הגיעה העת לצמצם את הפערים בין הסטנדרט האזרחי לסטנדרט הקיים ברוב מחנות צה"ל ביחס לעמידה בחובות השמירה על הגנת הסביבה" (ההדגשה במקור) והנחה לגבש תוכנית עבודה חוצת תר"ש משולבת לצה"ל ולמשהב"ט. הנחיית מנכ"ל משהב"ט לא מומשה, ולא גובשה תוכנית עבודה רב-שנתית כאמור על סמנכ"ל וראש אמו"ן ועל ראש אג"ת להנחות את הגורמים הרלוונטיים באגפיהם לגבש בהקדם תוכנית עבודה משולבת חוצת תר"שים בתחום הגנת הסביבה.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

8. לנושא הנחיית הגורמים הרלוונטיים באגפי אמו"ן ואג"ת לגיבוש ת"ע משולבת, חוצת תר"ש, בתחום הגנ"ס- בחודשים האחרונים המשרד פעל עם אג"ת לגיבוש תר"ש משותפת. התר"ש נבנתה למשך 15 שנה והוצגה למשנה מנכ"ל משהב"ט במהלך פברואר 2019. לאור עמדת אג"ת כי בשלב זה אין וקטור תקציבי למימוש התר"ש , לא ניתן לאשר את תוכנית העבודה ולהתחיל בפעולות למימושה. בנוסף לכך, נדרש לטייב הנתונים שעל בסיסם נבנית התר"ש. התר"ש תוצג בשבועות הקרובים למנכ"ל משהב"ט. צפי לסיום- חציון ב' 2019.

ליקוי

9. תפקידה של הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון, שבראשה עומד סמנכ"ל וראש אמו"ן וחברים בה נציגים מגופי צה"ל ומאגפי משהב"ט, הוא בין היתר ליזום ולהפעיל פרויקטים בתחום הגנת הסביבה. ואולם הוועדה אינה פעילה ולא התכנסה משנת 2012. על סמנכ"ל וראש אמו"ן להפעיל את הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון ולכנסה בהקדם.

תגובה
משרד הביטחון

9. לנושא הפעלת הוועדה להגנ"ס במעהב"ט ולכנסה בהקדם- בחודשים האחרונים מתבצעת במשרד עבודת מטה לעדכון המ"ב (הוראת משרד הביטחון) מס' 45.23 בנושא הגנת הסביבה. ההמ"ב מעגנת את פעילות ועדת הגנת הסביבה במעהב"ט, קובעת את חברי הועדה וכו'. לאחר סיום תהליך

עדכון ואישור ההמ"ב, הוועדה תשוב לפעילות בראשות ר' אמו"ן. צפי לסיום- רבעון ב' 2019.

ליקוי

10. שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה ורשות המים הוא דל, נטול יוזמות משותפות ורצוף קשיים. המשרד להגנת הסביבה ומערכת הביטחון אינם מצליחים כבר שבע שנים להגיע להסכמות במחלוקת ביניהם ולקבוע נוהל פיקוח ואכיפה, כנדרש בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011 (להלן - חוק הפיקוח והאכיפה). מלבד אי-העמידה בהוראות החוק, המשמעות של היעדר נוהל היא שהפיקוח והאכיפה של המשרד להגנת הסביבה על יישום החוקים הסביבתיים במחנות צה"ל הם חלקיים בלבד, ובכך נפגע במשך שנים האינטרס הציבורי. על שר הביטחון ועל השר להגנת הסביבה להקים צוות משותף לעניין התמודדות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה, ועל אג"ת ועל אמו"ן לבסס ממשקי עבודה שוטפים עם המשרד להגנת הסביבה ורשות המים, ובכלל זה העברת מידע לצורך גיבוש תמונת מצב ותוכניות עבודה משותפות. בהיעדר הסכמה בין השר להגנת הסביבה ושר הביטחון לגבי קביעת נוהל פיקוח ואכיפה, ראוי כי שני השרים יעלו את הסוגיה לפני ראש הממשלה כדי שיקבע נוהל כאמור, בהתאם לחובה המוטלת עליו על פי חוק הפיקוח והאכיפה ולצורך יישום של מתווה פיקוח ואכיפה סביבתי אפקטיבי ויעיל במחנות צה"ל.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

10. לנושא הקמת צוות משותף לעניין התמודדות מעהב"ט בתחום הגנ"ס- בהתאם לצורך שעולה מתוך הפעילות בנושאים השונים (כגון טיפול בפסולת, דיגומי שפכים, טיפול בקרקעות מזוהמות וכו') מתקיימים דיונים עם הגורמים הרלבנטיים במשרד להגנת הסביבה. צה"ל מדווח כי בשנת 2018 ננקטו צעדים משמעותיים להרחבת השת"פ בין צה"ל לבין משהב"ט בכל הקשור להגנ"ס הן בדרג הבכירים והן בדרגי העבודה. בידי המשרד דוגמאות לשיתופי הפעולה בין הגופים. בשנת 2019 יורחבו מנגנוני שיתוף הפעולה. לגבי ביסוס ממשקי עבודה שוטפים עם המשרד להגנ"ס ורשות המים, והעברת מידע לכדי ת"ע ותמונות מצב- קיימים ממשקי עבודה שוטפים בין הגופים, לדוגמא - בתחום דיגומי שפכי תעשיה במחנות צה"ל קיים צוות עבודה משותף בין רשות המים והמשרד להגנת הסביבה משהב"ט וצה"ל. הצוות הוקם לאחר שבשנה שעברה אושר מתווה דיגומים במחנות צה"ל בו נכללו למעלה מ-40 מחנות ונקבע נוהל העבודה המחייב את התאגידים והרשויות המקומיות.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

10. שיתוף הפעולה לקוי בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה: המשרד מסכים עם דוח המבקר בדבר חוסר שיתוף פעולה בין מערכת הביטחון למשרד להגנ"ס. המשרד ניסה ליזום פעילות משותפת עם מערכת הביטחון פעמים רבות, אך יוזמות אלו עלו לרוב בתוהו. כתוצאה מחוסר שיתוף הפעולה, חסרים כיום למשרד נתונים חדשים לגבי הפעילות שעושה צה"ל או משרד הביטחון בנושא הטיפול במפגעים סביבתיים. בשנתיים האחרונות כמעט ולא היה קשר בין המשרדים בנושא זה, וגורמי המקצוע במשרד אינם מעודכנים לגבי התקדמות משרד הביטחון וצה"ל בנושאי סביבה, ככל שישנה התקדמות. לאור זאת, בהמשך למאמצי המשרד לקדם את שיתוף הפעולה בין המשרדים, יזם המשרד ישיבה בראשות המנכ"לים ביולי 2018 . הישיבה שנערכה לבסוף רק בתאריך 06/11/18. בעקבות ישיבה זו נערכו ישיבות המשך בנושא הקמת מתקן להשמדת תחמושת בתאריך 21/01/19 וכן שתי ישיבות בנושא פינוי פסולת אריזות בתאריכים 03/02/19 ו 18/03/19.

ליקוי

11. בביקורת עלה כי אף שעברו כשבע שנים מהמועד שנקבע לכך בחוק הפיקוח והאכיפה, טרם נקבע נוהל פיקוח ואכיפה המוסכם על צה"ל ועל המשרד להגנת הסביבה. לעובדה זו יש השפעות ניכרות וחמורות על יכולתו של המשרד להגנת הסביבה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה במחנות צה"ל. הכרעתו הזמנית של היועץ המשפטי לממשלה: בספטמבר 2016 התקיים דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציגים בכירים של הגופים הרלוונטיים. לאחר שהציגו הצדדים את עמדותיהם ואת המחלוקת העקרונית ביניהם קבע היועץ המשפטי לממשלה ששיתוף הפעולה בין המשרדים הוא הכרחי לשמירה על אינטרסים משותפים, וכי "אין כל מחלוקת בין כלל הגורמים על כך שיש חשיבות להגנה על הסביבה ולמניעת סיכון לחיילים מהיבטים הקשורים להגנה על הסביבה, אך כי יש לעשות כן תוך תשומת לב למאפיינים המיוחדים של צה"ל". בהסכמת הצדדים הוחלט בדיון על שלב ניסיוני שיימשך שנה, ובמסגרתו יוקם צוות חקירה משותף לגורמי המשטרה הצבאית החוקרת ולגורמי המשרד להגנת הסביבה. הצוות יחקור את ביצוען של עבירות סביבתיות בצה"ל, ותוביל אותו הפרקליטות הצבאית הראשית (להלן - הפיילוט). עוד הוחלט שהסמכות להורות על פתיחה בחקירה תהיה של צה"ל, בכפוף לעמדת המשרד להגנת הסביבה. עד למועד סיום הביקורת התנהלו שמונה חקירות במתכונת של צוות חקירה משותף. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לצה"ל ולמשרד להגנת הסביבה שלא

מתקבל על הדעת שבמשך שבע שנים הם לא הצליחו להגיע להסכמות ולהכרעה במחלוקת ביניהם ולקבוע נוהל פיקוח ואכיפה. חוץ מאי-העמידה בהוראות החוק, דבר חמור כשלעצמו, המשמעות של היעדר נוהל מוסכם היא שהפיקוח והאכיפה בנוגע ליישום החוקים הסביבתיים במחנות צה"ל מתקיימים באופן חלקי, ועקב כך נפגע זה שנים האינטרס הציבורי. מצב דברים זה גם משקף את שיתוף הפעולה החלקי בין הגופים ואת היעדר השיח ביניהם, ולמרות ניסיונות של שרים, חברי כנסת ואף היועץ המשפטי לממשלה להתערב ולהביא לסיומה של המחלוקת, הצדדים מתבצרים בעמדותיהם. כאמור, בחוק הפיקוח והאכיפה נקבע שאם לא תהיה הסכמה בין השרים לגבי קביעת הנוהל, הוא ייקבע על ידי ראש הממשלה. משכך אם לא תושג בהקדם הסכמה, ראוי כי השר להגנת הסביבה ושר הביטחון יעלו את הסוגיה לפני ראש הממשלה כדי שיקבע נוהל כאמור, בהתאם לחובה המוטלת עליו על פי חוק הפיקוח והאכיפה, ולצורך יישום של מתווה פיקוח ואכיפה סביבתי אפקטיבי ויעיל במחנות צה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשרד הגנת הסביבה כי עליהם להגיע להסכמה בעניין השימוש בכלי הפלילי נגד בעלי תפקידים בצה"ל, כפי שקבע היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 2016. ככל שיעלה הצורך, יש לפנות שוב ליועץ המשפטי לממשלה, כדי שיכריע בסוגיה. בהיעדר הסכמה בין השר להגנת הסביבה ושר הביטחון לגבי קביעת נוהל פיקוח ואכיפה, ראוי כי שני השרים יעלו את הסוגיה לפני ראש הממשלה כדי שיקבע נוהל כאמור, בהתאם לחובה המוטלת עליו על פי חוק הפיקוח והאכיפה ולצורך יישום של מתווה פיקוח ואכיפה סביבתי אפקטיבי ויעיל במחנות צה"ל.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11. לנושא קביעת נוהל פיקוח ואכיפה, והמלצת הביקורת כי שני השרים יעלו את הסוגיה לפני ראש הממשלה כדי שיקבע נוהל כאמור, בהתאם לחובה המוטלת עליו על פי חוק הפיקוח והאכיפה ולצורך יישום של מתווה פיקוח ואכיפה סביבתי אפקטיבי ויעיל במחנות צה"ל- צה"ל רואה חשיבות רבה בשמירה על הסביבה ובאכיפת עבירות בתחום הגנת הסביבה, בכלים התואמים את מאפייניו הייחודיים של צה"ל. בראיית הצבא דו"ח הביקורת אינו משקף את מלוא הצעדים אותם נקט צה"ל בתחום, לרבות הדרכים בהן פעל צה"ל על מנת להגיע להסכמות עם המשרד להגנת הסביבה, ושיתוף הפעולה שנרקם בעקבות צעדים אלה. בנושא גיבוש נוהל פיקוח ואכיפה משותף - המשרד להגנת הסביבה העביר לצה"ל הצעה בחודש יוני 2017. צה"ל העביר בתשובה את הצעתו כעבור חודשיים, בחודש אוגוסט 2017. חרף תזכורות, המשרד להגנת הסביבה נמנע מלהתייחס להצעת צה"ל. בדו"ח הביקורת אין

התייחסות לכך שהמשרד להגנת הסביבה הפסיק לטפל בגיבוש הנוהל ובכך נמנע קידומו. הדו"ח אינו מבטא את ההתקדמות המשמעותית מאז סיכום היועץ המשפטי לממשלה ועד למועד סיום הביקורת: כפי שמסרנו בהתייחסות לטיוטת דו"ח הביקורת: הוקם באופן תקדימי צוות חקירה משותף, אשר עובד בשיתוף פעולה מלא ועניינית; נפתח מספר גדול יותר של חקירות מבעבר; נחקרו בעלי תפקידים בכירים במקרים המתאימים; חוזק הידע המקצועי ושיתוף הפעולה בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה - ובאופן כללי, חוזקה האכיפה בתחום הגנת הסביבה בצה"ל. הדו"ח אינו מבטא את עמדת צה"ל, לפיה יישום סיכום היועץ המשפטי לממשלה מתקדם כסדרו, וטרם בשלה העת לסיכומו. בין היתר, הטיפול בחלק גדול מהחקירות שהחלו לאחר תחילת יישום הנוהל טרם הסתיים. מאז סיום הביקורת, התהדק באופן משמעותי שיתוף הפעולה בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה: בחודש אוקטובר 2018 התקיימה פגישה בראשות הפרקליט הצבאי הראשי בהשתתפות נציגי צה"ל ונציגי המשרד להגנת הסביבה. בפגישה נדונו ממשקי העבודה בין הגופים, וסוכם על הידוק שיתוף הפעולה, ועל פגישת מעקב בחלוף שישה חודשים. בחודש נובמבר 2018 נערכה פגישת עבודה משותפת בין גורמי התביעה הצבאית האמונים על הטיפול בתיקים בתחום הגנת הסביבה לבין נציגי המשרד להגנת הסביבה. במהלך הפגישה נדונו תיקי חקירה פתוחים וסוכמו צעדים להמשך הטיפול בהם. בהמשך לפגישה מחודש נובמבר 2018 הסתיים באופן מוסכם הטיפול בשני תיקי חקירה, שנחקרו לפני הסיכום בדבר המתכונת המשותפת של הצח"ם וניתנו הוראות על העמדתם של משרתי קבע לדין משמעתי. בד בבד, סוכם על פתיחת חקירות חדשות במתכונת של צח"ם, ביחס לנדבכים שלא נבדקו בנוגע לאותם אירועים. במהלך החודשים האחרונים התהדק שיתוף הפעולה בין צה"ל לבין המשרד להגנת הסביבה. כך, נפתחו בחודשים האחרונים חקירות חדשות בתחום הגנת הסביבה. בחקירות אלו, בוחן צוות החקירות המשותף לצה"ל ולמשטרה הירוקה את אחריותם של חיילים ומפקדים באירועים בהם עולה חשד לביצוע עבירת בתחום הגנת הסביבה. כמו כן, נרשמה התקדמות משמעותית בחקירות תלויות ועומדות. בנוסף, הוגש לאחרונה כתב אישום לבית הדין הצבאי נגד משרת קבע בגין עבירה של זיהום מים, ולאחרונה נפתחו שתי חקירות חדשות של צוות החקירה המשותף בנושאים אחרים. מידי שנה מופץ באמצעות המנהלן הראשי לכלל צה"ל חידוד נוהל כניסת מפקחי המשטרה הירוקה למחנות צה"ל. ההנחיות כאמור מחודדות לכלל הגופים גם בקפ"קי הגנ"ס השנתיים. לצד העלאת המודעות, כל בקשה חריגה בה מפקח לא נכנס למחנה נבדקת לעומקה.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

11. לנושא אי הסכמה על נוהל פיקוח ואכיפה: המחלוקות בעניין נוהל פיקוח ואכיפה מול צה"ל, אינן מחלקות ששני הצדדים להן במעמד זהה. בצד אחד למחלוקות ישנו הרגולטור האחראי לנושא הסביבתי ומחזיק בכלים ובסמכויות כדי להבטיח יישום של דיני הגנת הסביבה. בצד השני נמצא צה"ל שהינו המפוקח שדיני הגנת הסביבה חלים עליו כפי שהם חלים על כל גורם אחר במשק. אם יסכים המשרד לכך שנוהל אכיפת חוקי איכות הסביבה בצה"ל, משנת 2001 , ימשיך להתקיים לצד נוהל פיקוח ואכיפה שגובש ב- 2012 וזאת רק כדי לסיים את המחלוקות עם מערכת הביטחון, המשרד ייחטא לתפקידו, שכן הנוהל הישן מ 2001 אינו מאפשר למשרד לבצע אכיפה בתחום הסביבה על מערכת הביטחון. הוראות הנוהל הישן מחייבות לפנות לשורה של גורמים במערכת הצבאית בטרם יוכל המשרד לפתוח בחקירה, הן קושרות את ידיו ומונעות ממנו לבצע את תפקידו. לא פעם 'נזרק' המשרד מגורם אחד לאחר במערכת הצבאית באופן שלא מאפשר למצות ההליכים המנהליים טרם פתיחה בחקירה מסודרת. עמדת המשרד הינה שיש למצות הליכי אכיפה מנהליים כנגד הגורמים המעורבים במערכת הצבאית כפי שנעשה מול כל גרם אחר ובמידת הצורך אם הדבר הכרחי תיפתח חקירה פלילית. לפיכך המשרד עומד על כך שלצד אישורו של נוהל פיקוח ואכיפה מ- 2012 יבוטל הנוהל הישן. נוהל האכיפה החדש לקח בחשבון את כל ההיבטים הקשורים במערכת הצבאית. המשרד אינו חושב שצה"ל צריך נוהל שונה משאר גופי מערכת הביטחון, ולו רק בגלל הסיבה שצה"ל היה שותף מלא בכתיבת הנוהל והתייחסויותיו הוטמעו בנוהל החדש. בימים אלו, מרץ 2019 , על פי הנחיית היועמ"ש לממשלה, נערך פיילוט בנושא אכיפה פלילית, בשיתוף הפרקליטות הצבאית ומצ"ח. הפיילוט בעיצומו, ויש שיפור קל במצב האכיפה הפלילית בצבא.

לנושא גישות שונות לשימוש בכלי הפלילי: המבקר מעיר שעל המשרד להגנ"ס לפנות שוב ליועמ"ש לממשלה אם לא נגיע להסכמה עם צה"ל. לעניין השימוש בכלי הפלילי. אולם הכלי הפלילי הינו כלי שניתן למשרד להגנת הסביבה כלפי מי שעובר על הוראות הדינים הסביבתיים. השימוש בכלי זה צריך להיעשות במשנה זהירות, בהתאם למדיניות אכיפה מקובלת, בהתאם להנחיות פרקליט המדינה וכמובן בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים מהממונים. יחד עם זאת, אין לדרוש מהמשרד להגיע להסכמה עם צה"ל בדבר השימוש בכלי הפלילי כפי שאין לדרוש ממשטרת ישראל להגיע להסכמות עם עבריינים בדבר השימוש בו. כאמור, בימים אלו המשרד נמצא

במהלכו של פיילוט בנושא האכיפה הפלילית אל מול צה"ל, על פי הנחיית היועמ"ש לממשלה, בשיתוף הפרקליטות הצבאית ומצ"ח. המשרד רואה שיפור וממתין למיצוי הפיילוט. יובהר כי הפיילוט לא משנה את עמדתנו המנדטורית לגבי חתימת הנוהל ואופן יישום הסמכויות של מפקחי הגנת הסביבה. עם זאת, בעקבות פגישה שהתקיימה עם הפרקליט הצבאי הראשי ב-9.10.18 ועם נציגי המשרד לרבות היועצת המשפטית, סמנכ"ל בכיר לאכיפה, מנהל המשטרה הירוקה וסגנית היועצת המשפטית (אכיפה) השתפר מאוד שיתוף הפעולה בין המשרד לבין התביעה הצבאית הראשית. מאז הפגישה התקיימו מספר פגישות בין אנשי הלשכה המשפטית והמשטרה הירוקה לבין אנשי התביעה הצבאית הראשית לצורך מעקב אחר קידום חקירות משותפות. כמו כן, טיוטות של חוות דעת שנכתבו על ידי התביעה הצבאית הראשית הועברו להתייחסות המשרד.

ליקוי

12. בהחלטתה מיוני 2010 הטילה הממשלה על שר הביטחון לבצע תוכנית רב-שנתית לשנים 2010 - 2015 "לחיבור מחנות צה"ל לפתרונות ביוב". בביקורת עלה כי חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב על פי החלטת הממשלה בוצע באופן חלקי בלבד ומלאכת חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב צפויה להמשך עוד שנים רבות. משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לא הקצו את הסכומים שנדרשו בהחלטת הממשלה, משהב"ט לא תיאם את חיבור המחנות עם המינהל לפיתוח תשתיות ביוב (מילת"ב) שברשות המים, ובשנים 2010 - 2015 חיבר משהב"ט לתשתיות ביוב רק כ-30% מכמות המחנות שנדרש היה לחברם. כתוצאה מכך, הביוב בחלק ממחנות צה"ל גולש ומחלחל לתת-קרקע ובכך מסכן מקורות מים וגורם למפגעים סביבתיים ותברואתיים. על צה"ל ועל משהב"ט לגבש, בשיתוף מילת"ב והמשרד להגנת הסביבה, תוכנית רב-שנתית מעודכנת ותכליתית לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. על משהב"ט, המשרד להגנת הסביבה ורשות המים לפעול בשיתוף משרד האוצר להגדרת מקורות מימון לתוכנית. ראוי כי שר הביטחון יגיש הצעת החלטה לממשלה שתעגן את התוכנית שתגובש ואת מקורות המימון שלה.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

12. לנושא גיבוש תכנית רב-שנתית לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות הביוב והגדרת מקורות מימון לתכנית השלמת חיבורי מחנות צה"ל לתשתיות הביוב במסגרת תר"ש גדעון הוקצו לנושא זה כ-100 מש"ח (על פני 5 שנים). בנושא חיבורי מחנות צה"ל לתשתיות הביוב נעשית עבודה מטה משותפת ושוטפת בין

הגופים (אג"ת, אהו"ב ואמון) ונקבעו אומדנים וסדרי עדיפויות לחיבור מחנות. מימוש התוכנית לחיבור מחנות צה"ל לביוב נעשה בהתאם להעמדת התקציב על ידי צה"ל. כפי שהוצג במהלך הכנת הדו"ח, עפ"י אומדנים, עדיין נדרשים כ-350 מש"ח לטובת השלמת חיבור כלל מחנות צה"ל לביוב. שיתוף הפעולה שנדרש מהמשרד להגנ"ס במסגרת מימוש החלטת ממשלה לחיבור מחנות צה"ל לביוב לא התקיים – הלוואת המשרד להגנ"ס למימוש התכנית בסך 150 מש"ח לא הועמדה. הבקשות לקבלת ההלוואה (ו/או לאיתור מקורות נוספים לחיבור המחנות לביוב) הועלו מספר פעמים למשרד להגנ"ס ולמשרד האוצר, אך נענו בשלילה. צה"ל ימשיך בחיבור מחנותיו לביוב במסגרות שיסוכמו בתר"ש החדשה וישמח לקדם שיח לסיוע חיצוני לחיבור היקף מחנות גדול יותר. צפי לסיום- שנת 2023.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

12. אי עמידה בהחלטת הממשלה לעניין חיבור מחנות צה"ל לתשתית ביוב: המשרד מתנגד לטענה שנפל ליקוי בעבודת המשרד בנושא זה. נערכו מספר ישיבות לקידום ביצוע החלטת הממשלה מיוני 2010, אולם לאור חוסר שיתוף הפעולה מצד משרד הביטחון, ואי עמידתו ביעדי התכנית, החלטת הממשלה לא הושלמה עד היום. החלטת הממשלה קובעת מתווה תשלומים מאוד ברור, שמשרד הביטחון לא עמד בו. בסעיף 6 להחלטת הממשלה נקבע בפירוש כי "התקציבים אותם יקצה המשרד להגנת הסביבה ישמשו למימון הפרויקט רק לאחר שהוצא באותה השנה מלוא הסכום המוקצה על-ידי משרד הביטחון בהתאם לסעיף 2 לעיל". המשרד להגנ"ס שילם למשרד הביטחון כ 21- מלש"ח במסגרת שיתוף הפעולה, ואף כ"מחוות של רצון טוב", אך מאחר ומשרד הביטחון לא קידם את ההחלטה האמורה, הרי שהמשרד לא נדרש להקצות סכומי כסף נוספים, ולא נפל פגם במילוי חובותיו לממשלה. המשרד להגנת הסביבה ישמח לסייע למערכת הביטחון לבצע את הפעולות הנדרשות ממנה לשם מילוי החלטת הממשלה, אולם הדבר מחייב שיתוף פעולה של משרד הביטחון. הקמת צוות משותף לא יקדם את התכנית, כל עוד אין רצון אמיתי לשתף את המשרד להגנת הסביבה בפעילות משהב"ט. המשרד מבהיר כי כל התקציב שהיה אמור להגיע מהמשרד להגנת הסביבה מקורו באגף התקציבים, ובמידה ויוחלט לחדש את התכנית יש לתקצבו מחדש.

תגובה
רשות המים

12. רשות המים גיבשה בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ובתיאום עם משרד הביטחון החלטת ממשלה בנושא חיבור מחנות צה"ל לפתרונות קצה לביוב. החלטה זו, שאושרה ביוני 2010, קמה על רקע העובדה כי מחנות צה"ל הינם בין הגורמים המעטים במשק הביוב שאינם מחוברים כראוי לפתרונות ביוב נורמטיביים. קדמה להחלטה עבודת מטה מסודרת של המינהלה לפיתוח תשתיות ביוב ברשות המים (המילת"ב) בתיאום המשרדים הרלוונטיים, שכללה רשימה ארוכה של מחנות צה"ל אותם יש לחבר לפתרונות קצה. ההחלטה קבעה, כי יוקצו 400 מלש"ח לטובת פעילות חשובה זו מתקציב משרד הביטחון ביחד עם הלוואה מתקציב המשרד להגנת הסביבה, וכי התכניות לחיבור מחנות צה"ל תאושרנה במילת"ב, והמילת"ב אף ילווה את יישום התכניות בשטח. עם קבלת ההחלטה קבע המילת"ב סדרת ישיבות עם משרד הביטחון ועם המשרד להגנת הסביבה כדי לקדם את יישום ההחלטה.
לצורך יישום ההחלטה הציע המילת"ב, כי התקציב ירוכז במילת"ב, כמקובל בכל פרויקטי ביוב המשותפים למשרדי הממשלה השונים, כך שיישום ההחלטה יהיה אפקטיבי ויאפשר איגום התקציבים בידי גוף אחד. הצעה זו של רשות המים לא התקבלה, יש לכך השפעה משמעותית על העובדה, כי ביצוע ההחלטה נגרר שנים רבות והיא לא יושמה בקצב ובפיקוח הראויים להחלטה בעלת חשיבות לאומית זו.
רשות המים הציעה למשרד הביטחון את סיועה ביישום ההחלטה במספר תחומים:
- איגום תקציבי תחת קורת גג אחד באמצעות מנגנון הפועל שנים המקצה בכל שנה כחצי מיליארד ₪ לצורך פיתוח תשתיות ביוב בידי גורמים שונים ברחבי הארץ.
- סיוע בשינוי סדרי העדיפות, בתיאום עם הצוות שנקבע בהחלטה, בהתייחס לזמינות וישימות הפרויקטים.
- סיוע מול הרשויות המקומיות, תאגידי המים והביוב בכל הקשור בחיוב משרד הביטחון בהשתתפות בתשתיות קיימות או בחיבור לפתרונות קצה שבבעלות הרשויות הנ"ל.
- סיוע מקצועי בהגדרת פתרונות הקצה (חיבור למתקנים קיימים או הקמת מתקנים מקומיים).
- סיוע מול משרדי הממשלה הרלבנטיים (בריאות, הגנ"ס, וועדות התכנון) לקידום יישומה של ההחלטה.

כל הפניות למשרד הביטחון לא נענו, כאשר בפועל משרד הביטחון דיווח בדיעבד על יישום ההחלטה, בצורה חד-צדדית שלא דרך וועדת ההיגוי שהיתה תחת הובלת רשות המים. כפי שהתריעה רשות המים, ללא ריכוז התקציבים ברשות המים,

אין שום יכולת לשלוט ביישום ההחלטה הן מבחינה תקציבית והם מבחינה מקצועית.
יצוין עם זאת, כי לאור החשיבות שרואה רשות המים בחיבור מחנות צה"ל לביוב, הרשות מתעדפת גם כיום תקצוב פרויקטים המשותפים למשרד הביטחון עם רשויות מקומיות או תאגידי מים וביוב הנתמכים ע"י רשות המים. הרשות מעירה כי בשל הפרשנות שנותן משרד הביטחון להחלטת הממשלה, התקציב האפקטיבי לחיבור מחנות צה"ל נמוך בצורה משמעותית מהסכום של 400 מלש"ח. זאת, מכיוון שמשרד הביטחון מייעד חלק מתקציבים אלו לבניית תשתיות ביוב בתוך המחנה ולא לחיבורם של המחנות לתשתיות לטיפול בביוב כדין. רשות המים רואה חשיבות עליונה בהסדרת מערך הביוב במחנות צה"ל שכאמור הינו אחד הגורמים האחרונים במשק הביוב שנותר ללא הסדרה בתחום זה. ללא ריכוז התקציב תחת גוף ממשלתי אחד (רשות המים), והתגייסות משמעותית של משרד הביטחון לקידום הנושא, קיים קושי רב ביישום החלטת הממשלה. רשות המים סבורה, כי ההמלצות של המבקר בדבר העברת מידע לרשות המים ולמשרד להגנת הסביבה והקמת צוותי עבודה לקידום ההתחברות ומניעת זיהומים ולהגברת שיתוף הפעולה של מערכת הביטחון עם הגורמים המקצועיים, הן במקומן ומצפה לשיתוף פעולה טוב יותר בהיבטים הללו.

ליקוי

13. צה"ל מסלק תחמושת בין היתר באמצעות פיצוץ באוויר הפתוח (open detonation) ושריפה פתוחה (open burning).לתהליכים אלו יש השפעות סביבתיות, מכיוון שבמהלכם נפלטים חומרים מזהמים לאוויר. כדי לעמוד בהוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, פעל משהב"ט לסירוגין בשנים 2010 - 2018 להקים מתקן לסילוק תחמושת, ואולם בסופו של דבר הוא לא הוקם. להמשך המצב הקיים עלולות להיות השפעות על איכות האוויר במדינת ישראל. על מנכ"ל משהב"ט על מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה להגיע להסכמה על אופן סילוק התחמושת בצה"ל שתעלה בקנה אחד עם הוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008. אם לא יגיעו שני הצדדים להסכמה, יש להביא את המחלוקת לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

13. לגבי הסכמה בנושא אופן סילוק התחמושת בצה"ל, שתסתנכרן עם הוראות חוק אוויר נקי- צה"ל פועל בעניין סילוק תחמושת כחוק, ובהתאם לחוות-דעתו של מומחה בתחום, אינו גורם

לזיהום אוויר חזק או בלתי סביר בעת סילוק תחמושת. באוקטובר 2018 סיכמו מנכ"ל משהב"ט ומנכ"ל המשרד להגנ"ס כי יתקיים שיח בצוות משותף המורכב מאנשי מקצוע של מעהב"ט ושל המשרד להגנ"ס. הצוות התכנס בדצ' 2018. לאור העובדה שלא הושגו הבנות בפגישת הצוות, על רקע צמצום בהיקפי התחמושת המושמדת, ובהיעדר חלופה זמינה אחרת, צה"ל ימשיך להשמיד תחמושת פסולה ופגת תוקף באופן המבוצע כיום, בכפוף לחוות דעתו של היועץ המומחה. כיום, צה"ל פועל על פי הטכנולוגיה הקיימת במדינת ישראל בתחום. צה"ל מבהיר, כי בחינת האפשרות להקים מתקן לסילוק תחמושת לא נבעה מאי עמידה בהוראות החוק. יודגש, כי צה"ל עושה כל שביכולתו על-מנת לצמצם ככל הניתן את כמויות התחמושת המסולקת בדרך של פיצוץ או שריפה באוויר הפתוח. כך, כאשר תחמושת יוצאת מכשירות מבצעית, היא מועברת לשימוש באימונים. תחמושת שלא ניתן להשתמש בה באימונים מועברת לפירוק (ידני ורובוטי) ומסולקת בדרכים "ירוקות". רק תחמושת שלא ניתן לסלק באחת הדרכים המפורטות לעיל, מועברת לסילוק בבורות פיצוץ. עוד יובהר, כי כל מבצע לסילוק תחמושת מקבל אישור פרטני מצד נציג ענף תכנון תשתיות והגנת הסביבה באגף התכנון לאופן ביצוע הסילוק, מיקומו ויתר התנאים. מבצעי הסילוק מאושרים אך ורק לאחר שנציג אגף התכנון מוודא כי הם עומדים בתנאים אשר עליהם עמד המומחה בחוות דעתו.

תגובה
המשרד להגנת הסביבה

13. פערים בעמידה בהוראות חוק אוויר נקי: המשרד מסכים עם הביקורת העולה בנושא פערים בעמידה בהוראות חוק אוויר נקי התשס"ח 2008. לאחרונה התקיים דיון מחודש בנושא זה עם משרד הביטחון וצה"ל בתאריך 25/11/18 . במסגרת ישיבה זו הובהר כי המשרד לא משנה את עמדתו ומחייב סילוק פסולת באמצעות מתקן ייעודי.

ליקוי

14. צה"ל אינו מפריד ואינו מפנה פסולת אריזות מזרם הפסולת הכללי כנדרש בחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן - חוק האריזות), ובהוראת קבע אג"ת בנושא "איסוף ופינוי פסולת למיחזור ממחנות צה"ל", זאת למעט במחנות שבתחום שיפוטן של חמש רשויות מקומיות. משהב"ט וצה"ל נמצאים בעיצומו של גיבוש מתווה ליישום הוראות חוק האריזות והוראת קבע אג"ת האמורה, אך יישום המתווה שיגובש עלול להתעכב עקב מחלוקות כספיות עם תאגיד

מחזור האריזות. על משהב״ט ועל צה״ל לסכם בהקדם את המתווה ליישום הוראות חוק האריזות, ועל משהב״ט לפתור את המחלוקות הכספיות עם תאגיד מחזור האריזות.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

14. לנושא סיכום המתווה ליישום הוראות חוק האריזות- בחודשים האחרונים מתקיימים דיונים עם המשרד להגנת הסביבה בהקשר לעמידת מעהב״ט בחוק האריזות. לעמדת משהב״ט ניתן לעמוד בהוראות החוק גם עם הפרדת פסולת אריזות לזרמים יעודיים כגון - קרטון, נייר, עץ, פלסטיק (כפי שיש היום) - ואין הכרח בהצבת פחים כתומים (פ. אריזות). הנושא נמצא בבחינה במשרד להגנת הסביבה וטרם התקבלה עמדתם. בנוגע לחובת העמידה של מעהב״ט בהוראות החוק כיבואן/יצרן – אנו פועלים מול הגורמים השונים בצה״ל ומשהב״ט לריכוז הנתונים הנדרשים לצורך דיווח ותשלום כיבואנים. בשל גודלה של מעהב״ט מדובר בקושי מהותי בהגעה לנתונים הנדרשים לדיווח ותשלום. אנו מקיימים דיונים בנושא עם המשרד להגה״ס ותאגיד תמיר וכשיושלם ריכוז הנתונים הנדרשים, נפעל מול התאגיד לחתימה על הסכם כיבואנים. לנושא פתירת המחלוקות הכספיות עם תאגיד מחזור האריזות- המחלוקת עם תאגיד המחזור (ת.מ.י.ר.) מתחלקת לשני היבטים: 1. המשרד כיבואן - קיים קושי בריכוז הנתונים מול צה״ל ומשהב״ט לצורך דיווח ותשלום לתאגיד כיבואנים ותשלום המס בהתאם לדיווחים. 2. המשרד כיצרן מפנה כמו רשות מקומית וזכאי להחזר כספי מהתאגיד עבור מחזור הפסולת. קיימת מחלוקת על גובה ההחזר עקב אי יכולת הצבא להפריד בין סוגי הפסולת השונים, אי יכולת לדווח על כמויות מדויקות של המחזור. סטאטוס נוכחי - בטיפול אמו״ן מול הגופים בצבא ובמשרד (חטי שינוע ומנה״ר) לצורך קבלת נתונים מדויקים הן כיבואן והן כיצרן.

ליקוי

15. מלבד הצורך לטפל בתחום הגנת הסביבה בשל ״טביעת הרגל האקולוגית״ של צה״ל, יש צורך כי מערכת הביטחון תזהה שינויים סביבתיים ארוכי טווח, תבחן את ההשפעות הביטחוניות שלהם ותבצע תהליכי תכנון וניהול בהתאם, בביקורת עלה כי מערכת הביטחון אינה בוחנת את השפעותיהם של שינויים סביבתיים ארוכי טווח על הפעילות הביטחונית שלה, וממילא אינה נערכת לשינויים סביבתיים ארוכי טווח העשויים להשפיע על פעילותה. זולת ישיבת הנהלת משהב״ט האמורה לא נמצאו סימוכין לכך שהתקיימה

במשהב"ט או בצה"ל כל פעילות של ממש לזיהוי השפעותיהם הביטחוניות של שינויים סביבתיים ארוכי טווח, לרבות השפעות אפשריות על מוכנות צה"ל למלחמה ועל תשתיות ביטחוניות. משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי נוכח שינויים סביבתיים ארוכי טווח כגון שינויי אקלים, לא די בניהול שגרתי שעיקרו טיפול במפגעים סביבתיים שוטפים, התייעלות אנרגטית ומיפוי שטחים אקולוגיים. על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל להנחות את הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט ובצה"ל לפעול בשיתוף עם כל הגורמים הנוגעים בדבר כדי להיערך לשינויים סביבתיים ארוכי טווח. כמו כן על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל לקיים תהליך לזיהוי השפעותיהם הביטחוניות של שינויים כאלה ולגבש תפיסה אסטרטגית בנושא שתבוא לידי ביטוי בתהליכי התכנון, לרבות בתר"ש העתידית לשנים 2021 - 2025.

תגובה
משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל

15. בשנים האחרונות ביצע צה"ל מספר צעדים חשובים בתחום, כגון השתלבות במאמץ הלאומי לצמצום פליטות גזי חממה, גיבוש והטמעת שיקולים אקולוגיים בשלב בחינת חלופות למיקום תשתית צבאית. מתוכננת פגישה עם המשרד להגנ"ס לאיתור תרחישי ייחוס רלוונטיים לצה"ל בתחום האקלים האזורי והגלובלי ובחינה דרכי השתלבות של צה"ל בתכנית ההיערכות הלאומית לשינויי אקלים. צפי לסיום- חציון א' 2019.

השירותים הרפואיים לנכי צה"ל

הגופים המבוקרים: משרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי

ליקוי

1. תקן אגף שיקום נכים לרופאים מחוזיים נקבע בשנות התשעים של המאה העשרים והוא כולל 21 משרות רופאים. מאז ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, משהב"ט לא בחן את התקן. זאת למרות גידול של כ-14% במספרם של נכי צה"ל שבטיפול האגף בין שנת 2005 לשנת 2017, למרות גידול בהיקף השירותים הנדרשים להם עקב הזדקנות האוכלוסייה, ועל אף שסמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים דאז פנה לסמנכ"ל וראש אגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש) דאז כבר בתחילת שנת 2014 והתריע כי העומס המוטל על הרופאים המחוזיים הולך וגדל. לפי הנתונים המעודכנים לאוגוסט 2018 מאוישות רק 58% מהמשרות בתקן הקיים, קרי חסרים כתשעה רופאים מחוזיים במשרות תקניות. על סמנכ"ל וראש אמ"ש ועל סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים לוודא שצוותי העבודה שהוקמו באוקטובר 2018 יבחנו גם את התקן של רופאים מחוזיים, שנקבע בשנות התשעים של המאה העשרים. זאת כדי שהוא יותאם הן לגידול שחל באוכלוסיית נכי צה"ל, הן לגידול בהיקף השירותים הנדרשים להם עקב הזדקנות האוכלוסייה, והן לתוכניות עתידיות שמשהב"ט בוחן לפתרון בעיית המחסור ברופאים מחוזיים.

תגובה
משרד הביטחון

1. לנושא בחינת התקן של הרופאים המחוזיים ע"י צוותי עבודה - איוש תקני הרופאים:
מצב איוש הרופאים באגף שיקום נכים נמצא בשפל משנת 2015 ואילך. משרד הביטחון מתקשה להביא לאיוש מלא של התקן הקיים כיום מאחר והשכר שבאפשרותו להציע לרופאים נמוך מהשכר במשק, בדגש על רופאים מקבילים בביטוח לאומי ובקופ"ח. אמ"ש מקיים שיח אינטנסיבי בימים אלו למול האוצר לשיפור שכר הרופאים וזאת בשיתוף פעולה מלא עם הארגונים היציגים (הר"י , אר"ם). צפי לסיום- יוני 2019. לגבי היקף התקנים ביחס לאוכלוסיית הנכים- הוקמה וועדה בהשתתפות נציגי אגף שיקום נכים,

אגף משאבי אנוש וגית״ם לצורך בחינה מורחבת ומיפוי יסודי של צרכים ושיטות העסקה שיובילו למענה איכותי ומקצועי לזכאים בהווה ובעתיד. צפי לסיום- דצמבר 2019.

ליקוי

2. בשנת 2014 החל להיווצר מחסור ברופאים מחוזיים והוא הלך והחמיר במשך השנים. המחסור ברופאים מחוזיים וכן אי-עדכון התקן כאמור הביאו לגידול בעומס המוטל עליהם ולפגיעה ברמת השירות הניתן לנכי צה״ל, דבר שאף עלול לפגוע בסיכויי הנכים להשתקם: כל רופא מחוזי באגף אחראי בממוצע לכ-3,700 נכי צה״ל לעומת כ-1,500 מבוטחים הרשומים אצל רופא משפחה בקופות החולים; הרופאים עוסקים בעיקר בהנפקת מרשמים והפניות, ונותר בידיהם מעט מאוד זמן לעסוק בתחומים חשובים נוספים, כגון ייזום פגישות עם נכי צה״ל, ביקורי בית וביקורי נכי צה״ל מאושפזים; ורופאים נאלצים לעיתים לנפק מרשמי תרופות לנכי צה״ל שאינם מכירים. כמו כן, מהסקר שבוצע עבור משרד מבקר המדינה עלה כי זמינות הרופאים המחוזיים נמוכה וחלק מנכי צה״ל אינם מרוצים מאופן טיפולם של רופאים אלה ושל האגף בבעיותיהם הרפואיות. על משרד האוצר בשיתוף הר״י לקדם את גיבושו הסופי של הסכם קיבוצי אשר יסדיר את תנאי העסקתם של רופאי אגף שיקום נכים. אם אישור ההסכם יתעכב מעל פרק זמן סביר, על משהב״ט בשיתוף משרד האוצר לבחון חלופות אחרות לעידוד העסקתם של רופאים מחוזיים באגף שיקום נכים. כמו כן, על משהב״ט לבחון את הסיבות להיענות הנמוכה למכרזים לרופאים מחוזיים.

תגובה
משרד הביטחון

2. לנושא בחינת חלופות לעידוד העסקת רופאים מחוזיים- במעלה השנים נבחנו מספר חלופות כדלקמן:
1. קליטה של רופאים לא מומחים ולא מתמחים (רופאים בעלי רישיון אך ללא התמחות) שמוכנים לעבוד בשכר שהמשרד יכול להציע.
2. רופאים " יועצים"(פרי לנסרים)
3. השאלת רופאים מבתי חולים
4. העלאת השכר והתנאים
כיום לאור המצוקה באיוש רופאים תקניים, מעסיק האגף מספר רופאים לא מומחים ככ״א ארעי ומספר מוגבל של רופאים בשכר שעה (יועצים), וכן רופאים אחרי גיל פרישה. פתרונות אלו אינם טובים לאורך זמן ויוצרים בעיות ניהול

ופגיעה בשירות רפואי מיטבי ולכן דרך המלך הינה הסדרת סוגיית השכר וגיוס כ״א תקני ועל כך מאמצים מרכזיים מול האוצר בימים אלו. צפי לסיום- יוני 2019.
לגבי בחינת ההיענות הנמוכה למכרזים לרופאים מחוזיים- שכר הרופאים באגף השיקום במשרד הביטחון נמוך בכ 50% משכרם של רופאים במקצועות דומים. רופאי משרד הביטחון שבעבר הרחוק זכו לתפקיד נחשק ושכר טוב נשחקו הן בהסכמי 2005 והן בהסכמי 2012 וכן לא קבלו תוספות חצריות של כלל עובדי אגף השיקום. בשנת 2018 נעשו מספר מכרזים לרופאים מחוזיים שכללו עבודה מוקדמת של פרסום והפצת המידע באפיקים שונים כולל פרסום מתן מענקים יחודיים שאושרו ע״י האוצר. מכרזים אלו הניבו קליטה של רופאה אחת בלבד בשלב זה (בימים אלה נבחנת קליטתן של שתי רופאות נוספות). אמ״ש עצר פרסום המכרזים עד למיצוי שיח השכר למול האוצר.

ליקוי

3. פעולות שונות שנקט משהב״ט לפתרון בעיית המחסור ברופאים מחוזיים, חלקן בשיתוף משרד האוצר, לא הגיעו לכדי מימוש: למשל, במאי 2017 הסכים משרד האוצר להעניק לרופאים מחוזיים חדשים תוספות שכר, אולם במועד סיום הביקורת טרם גובשו סופית הסכמות בין משרד האוצר לבין ההסתדרות הרפואית בישראל (להלן - הר״י) בנושא וטרם נחתם הסכם קיבוצי אשר יכלול את תוספות השכר האמורות; בחינת העברת הטיפול בנכי צה״ל לקופות החולים צפויה לארוך עוד זמן רב; ולא ידוע מתי תושלם הבחינה של תהליכי העבודה, העומסים והתקינה במחוזות, שמטרתה בין היתר לאפשר מתן שירות מיטבי לנכי צה״ל . על משהב״ט להאיץ את יישום הפיילוט בנוגע להעברת הטיפול בנכי צה״ל לקופות החולים ובעקבותיו את הבחינה בנושא, ואת השלמתה של בחינת תהליכי העבודה, העומסים והתקינה במחוזות. זאת על מנת לפתור את המשבר שבו נתון האגף עקב המחסור ברופאים מחוזיים והעומס המוטל עליהם. כמו כן עליו לבחון דרכי פעולה נוספות, שייתכן שיש בהן כדי לפתור את המשבר באופן מהיר יותר.

תגובה
משרד הביטחון

3. לנושא האצת יישום הפיילוט להעברת הטיפול בנכי צה״ל לקופ״ח- במהלך שנת 2018 עקב התהליך האינטנסיבי של גיבוש תזכיר החוק בכנסת, וכן עקב אי פניות ארגון נכי צה״ל

לנושא זה (בשלב היערכות לבחירות פנימיות בארגון). אגף השיקום, בשיתוף אנ"צ ייערך לביצוע הפיילוט במחוז אחד בחציון שני 2019. צפי לסיום- ינואר 2020. לגבי השלמת בחינת תהליכי עבודה, עומסים ותקינה במחוזות- בטיפול גית"ם סוגיית עומסים ובחינת התקן של הרופאים (צפוי להבחן במסגרת עבודת המטה "דרכו של נכה" לבחינת עומסים) הצפויה להתקיים במחוזות. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

4. אגף שיקום נכים אינו מבצע פיקוח ובקרה על זמני ההמתנה לתורים לרופאים מומחים במרפאות עצמאיות, על זמני ההמתנה לתורים לבדיקות ולטיפולים במכונים, ועל זמני ההמתנה והיחס לנכי צה"ל במרפאות ובמכונים עצמם. ממצאי הסקר שבוצע עבור משרד מבקר המדינה הצביעו על חוסר שביעות רצון של חלק מנכי צה"ל מרמת השירות של רופאים מומחים, על זמינות נמוכה שלהם ועל משכי המתנה ארוכים אליהם ולבדיקות במכונים. על האגף לבצע פיקוח ובקרה באופן שיטתי על היבטים הנוגעים לרמת השירות שנותנים גורמים חיצוניים לנכי צה"ל, כגון זמינות רופאים מומחים במרפאות עצמאיות, זמני המתנה לבדיקות במכונים וזמני ההמתנה והיחס לנכי צה"ל במרפאות ובמכונים עצמם. זאת כדי לבחון אם הם מקבלים רמת שירות הולמת ולקבוע במידת הצורך דרכים לשפר את השירות לנכי צה"ל.

תגובה
משרד הביטחון

4. לנושא פיקוח ובקרה באפון שיטתי על רמת השירות של גופים חיצוניים-. אגף שיקום נכים מבצע מגוון התקשרויות עם ספקים מרובים. ההתקשרויות מבוקרות ע"י האגף, במטרה להבטיח רמת שירות גבוהה לזכאי האגף, כמפורט להלן:
א. תהליך מוסדר ושיטתי לבחירת ספקים חדשים לפי תנאי סף מוגדרים.
ב. הוגדרו התקשרויות בתחומים רפואיים שאינם נמצאים בקטלוג משרד הבריאות, כמו: בדיקות סקר, מכון לקטוע, אבחוני ירידה בשמיעה ועוד. להם נקבעו תקני זמן ומדדי שירות הנבדקים בשוטף.
ג. מתן שירות ייחודי לזכאים בעלי נכויות קשות באמצעות ליווי טלפוני של אחות בבית חולים איכילוב, וכן באמצעות שירות ליווי אחות למיון או אשפוז בבית חולים שיבא תל השומר.

ד. עריכת התקשרויות ייעודיות במקרים בהם נדרש טיפול ייחודי ופרטני.
ה. האגף מבצע סקרים של שביעות רצון מעת לעת על פי הנושאים הרלוונטיים הבוחנים את שביעות הרצון של הנכים מרמת השירות ובהתאם לכך מבצע הפקת לקחים ויישומם.
לגבי בקרה על התנאים הפיזיים בבתי החולים וכן על זמני ההמתנה על פי חוקת משרד הבריאות - אין ליצור אפליה בין מטופלים, ולכן מדיניות פרקי הזמן לקבלת שירותים רפואיים והתנאים הפיזיים של המתקנים אינם בתחום יכולת ההשפעה של משרד הביטחון.

ליקוי

5. רק ביוני 2009, כ-16 שנה לאחר שנכנסו לתוקפן תקנות חובת מכרזים (התקשרויות מערכת הביטחון), התשנ"ג-1993, פרסם משהב"ט את המכרז הראשון לחברות סיעוד שיספקו מלווים לנכי צה"ל הזכאים לכך, ובמועד סיום הביקורת המכרז טרם הושלם.
החל משנת 1991 ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, האגף המשיך להתקשר עם חברות הסיעוד על בסיס הסכמים משנות התשעים של המאה העשרים: בהסכמים עם שתי חברות סיעוד לא נכללו כלל סעיפים של פיקוח ובקרה על איכות השירות; ובהסכם עם חברת סיעוד שלישית נכללו אמנם סעיפי פיקוח ובקרה, אולם במשך שנים משהב"ט לא וידא שהיא עמדה בפועל במחויבויותיה על פי ההסכם. על משהב"ט לקדם, ככל שהדבר תלוי בו, את הנושאים שבתחום אחריותו הדרושים כדי להשלים בהקדם את הליכי מכרז המלווים, ובד בבד על אגף שיקום נכים להיערך לביצוע של כלל הבקרות הנדרשות על חברות הסיעוד שיזכו במכרז.

תגובה
משרד הביטחון

5. לנושא קידום והשלמת הליכי מרכז המלווים- ההליך תלוי ועומד בבית המשפט. הוגשו מספר עתירות בתחילת 2017 וטרם ניתן פסק דין. לגבי ביצוע הביקורות הנדרשות על חברות הסיעוד שיזכו במכרז-
1. באפיון מכרז מלווים העדכני, הוגדרו דרישות למתן שירות ליווי איכותי ומקצועי לזכאים. כמו כן, אופיין מכרז לבקרת מלווים, אשר יופעל לאחר סיום ההליך המכרזי.
2. היחידה לאפיון בקרה וארגון השר"פ מנהלת את מערך הליווי באופן שוטף באמצעות עובדת האמונה על נושא זה - משלב הצרמי"ם, דרך הנחייה ועדכון העובדים במחוזות,

אפיון מערכות המחשוב, כולל ניהול תפעולי של חברות הסיעוד ובקרה על המערך .

ליקוי

6. בשנת 2017 עלות המלווים לנכי צה"ל הסתכמה בכ-426 מיליון ש"ח. למרות שעלות זו מהווה כ-50% מתקציב השירותים הרפואיים, ואף שגם שביעות הרצון של כלל הנוגעים בדבר משירותי המלווים לנכי צה"ל נמוכה, הפיקוח והבקרה שמבצע האגף על איכות השירות הניתן לנכי צה"ל על ידי חברות הסיעוד הם חלקיים והבקרה על עלות המלווים מוגבלת. גם בסקר שבוצע עבור משרד מבקר המדינה עלתה סוגיית הפיקוח והבקרה החלקיים על המלווים: חלק מנכי צה"ל שיש להם מלווים, השיבו כי המלווים אינם נוכחים בכל שעות הליווי שהוגדרו להם וכמחציתם השיבו כי בשנתיים האחרונות לא התקיימו ביקורי בית לבדיקת תפקוד המלווים - לא מטעם החברות המספקות שירותי מלווים ולא מטעם האגף.

תגובה
משרד הביטחון

6. לנושא פיקוח ובקרה על שירות המלווים מטעם החברות המספקות שירותי מלווים, ומטעם האגף-
   1. הזכאי נדרש לחתום על גבי דוחות הנוכחות, המאשרים את שעות הליווי שנערכו בפועל ע"י המלווים.
   2. חברות הליווי מבצעות ביקורי בית באופן יזום על ידן, וכן עפ"י בקשת האגף (למרות שהדבר אינו מעוגן בהסכם הנוכחי של 2 מתוך 3 החברות).
   3. במקרים בהם אין הלימה בין דיווח הנוכחות של המלווה לבין המבוצע בפועל – האגף נוקט בהליכים מנהליים ו/או פליליים.

ליקוי

7. החלטת אגף שיקום נכים משנת 2000 כי זכאות נכי צה"ל המוכרים בגין פגימת נפש לשירותי מלווים תינתן רק לאלה מהם שדרגת נכותם היא 50% ומעלה מגבילה למעשה את שיקול הדעת של הרופאים המחוזיים ומונעת מנכי צה"ל בדיקה לגופו של עניין בנוגע לצורך שלהם במלווה. זאת ועוד, קביעת הגבלת הזכאות במסמך פנימי שאינו שקוף לנכי צה"ל ולארגון נכי צה"ל מנוגדת לכללי מינהל תקין. על אגף שיקום נכים לסיים בהקדם את הבחינה שהחל בנוגע למלווים לפגועי נפש בשיעור של 50% ומטה. לאחר שהאגף

יקבל החלטה בנושא, עליו לפעול בשקיפות ולעגן את ההנחיות בהוראות האגף, בשיתוף ארגון נכי צה"ל.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. לנושא סיום הבחינה הנוגעת למלווים לפגועי נפש, קבלת החלטה בנושא, ולפעול בשקיפות- ככלל ליווי סיעודי ניתן לנכה, אשר נפגע בפעולות ה ADL הבסיסיות בשל נכותו המוכרת. יודגש כי לאגף קיימים מגוון סעדים למתן מענה לצרכים של נכים המוכרים בגין פגימת נפש, כמו: חונכות, הוסטלים, מועדונים שיקומיים, דיור מוגן וכדומה. עפ"י הנחיית מנכ"ל משהב"ט הוקם צוות מקצועי לבחינת נושא המלווים. במסגרת פעילות הצוות תיבחן גם סוגיית ליווי לנכים פגועי נפש. צפי לסיום- דצמבר 2019.

ליקוי

8. אגף שיקום נכים והביטוח הלאומי לא הסדירו ביניהם את אופן הטיפול בעניינם של נכי צה"ל שכבר מקבלים גמלת סיעוד מהביטוח הלאומי ופונים לאגף לקבלת מלווה או עזרת זולת מטעמים רפואיים (סיוע כספי הניתן לנכה צה"ל שהוחמר מצבו הרפואי- תפקודי, לצורך עזרה בתפקודו הבסיסי); הסדרה שנדרשת כדי להביא לידיעת נכי צה"ל כי זכותם לבחור לפי איזה חוק הם מעדיפים לממש את זכויותיהם (להלן - זכות בחירה) וכדי למנוע כפל תשלומים.

תגובה
משרד הביטחון

8. לנושא הסדרת כפל בגמלאות בין האגף לבין תשלום המוסד לביטוח לאומי- 1. המשרד נערך טכנולוגית להעברת דוח פרטי הנכים הזכאים לליווי למוסד לביטוח לאומי. צפי לסיום- אפריל 2019. 2. מתנהל תהליך עבודה וקביעת נהלי עבודה ברורים בין אגף שיקום והמוסד לביטוח לאומי- למניעת כפל תשלומים. בהמשך לעבודת הצוות ייבחן הצורך לעדכון הוראת האגף. צפי לסיום- יוני 2019.

ליקוי

9. אגף שיקום נכים לא הביא לידיעת נכי צה"ל כי יש בידם זכות בחירה, ובכך נמנעה מהם זכות זו. כמו כן, הוראות אגף שיקום נכים

והנחייתו של סמנכ"ל וראש אגף שיקום נכים מינואר 2018 אינן מפורטות דיין ואינן מבהירות כיצד יש לנהוג במקרים שונים של כפל תשלומים מאגף שיקום נכים ומהביטוח הלאומי. הדבר עלול לפגוע ביכולת של נכי צה"ל למצות את זכויותיהם או לחלופין ביכולת למנוע תשלום יתר. על אגף שיקום נכים והביטוח הלאומי לפעול לתיאום מלא ביניהם על מנת למנוע את כפל התשלומים בגין כל השילובים הרלוונטיים של עזרת זולת מטעמים רפואיים וליווי שנותן אגף שיקום נכים עם קצבת סיעוד וקצבת שר"ם שנותן הביטוח הלאומי. על מנת שלא לפגוע בנכי צה"ל, עליהם לפרסם הוראות בעניינן של סוגיות אלה, אשר יבהירו כיצד יש לנהוג במקרים שונים בהתאם לחוק הביטוח הלאומי, לתקנות ולעקרונות שעליהם מושתתים חוזרי הביטוח הלאומי הרלוונטיים.

תגובה
משרד הביטחון

9. לנושא תיאום ופעולה למניעת כפל התשלומים- ראה תגובה לליקוי מס' 8. צפי לסיום- סוף שנת 2019. לנושא פרסום הוראות בנושא זה- מתנהל תהליך עבודה וקביעת נהלי עבודה ברורים בין אגף שיקום והמוסד לביטוח לאומי- למניעת כפל תשלומים. בהמשך לעבודת הצוות ייבחן הצורך לעדכון הוראת האגף. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

9. המוסד לביטוח לאומי מקבל את המלצת הביקורת ויפעל לכתיבת נוהל כולל. לו"ז להכנת הטיוטה- יולי 2019.

ליקוי

10. בכ-150 מקרים אגף שיקום נכים לא הקפיד ברישומיו על הפרדה בין סוגי עזרת זולת מטעמים שונים10 שהוא נותן לנכי צה"ל. עקב כך ייתכן שיש נכי צה"ל שמקבלים עזרת זולת לצרכים מיוחדים בלבד ונשללה מהם גמלת סיעוד מהביטוח הלאומי, אף שאין מדובר בכפל גמלאות. על אגף שיקום נכים לבצע הפרדה ברישומיו בין סוגי עזרת זולת מטעמים שונים, כדי לא לפגוע בזכויות נכי צה"ל. זאת ועוד, על אגף שיקום נכים והביטוח הלאומי לבחון אם ישנם מקרים שבהם יש פגיעה בזכויות נכי צה"ל. היה וימצאו כאלה, עליהם לפעול להשבת הגמלאות שנשללו.

תגובה
משרד הביטחון

10. לנושא הפרדת רישומים בין סוגי עזרת זולת ובחינת מקרים שבהם יש פגיעה בזכויות נכי צהל- אגף שיקום נכים פועל לצמצום פערי העבר בנושא זה, ולבצע הפרדה רישומית במסד הזכאויות. צפי לסיום- דצמבר 2019.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

10. מדובר בדיווח לא נכון של אגף שיקום נכים על סוג הזכאות לעזרת הזולת, אשר יש לה השפעה על ההחלטה האם הכפל אסור או מותר. לא מדובר בליקוי בביטוח הלאומי. אין יכולת לבדוק או לבקר את העניין, ואף לא לטפל בו. ביום 28.2.2019 בוצעה פנייה במייל לאגף שיקום נכים עם בקשה לקבלת הרשימה המתוקנת. במקרה שלא מדובר בכפל אסור- המבוטח יקבל את שמגיע לו גם לתקופות רטרואקטיביות שנשללו ממנו בטעות ושלא כדין בהתאם לנהלים. לו"ז: מעקב מול אגף שיקום נכים לקבלת הרשימה המתוקנת- 1.4.2019.

ליקוי

11. משנת 2011 אגף שיקום נכים לא שב ופעל לכך שקופות החולים ימסרו לו מידע על הטיפול הרפואי שהן נותנות לנכי צה"ל. כמו כן רק בשנת 2017, שש שנים לאחר הנחייתו של הרופא הראשי, הוחל בביצוע פיילוט שבמסגרתו נדרשו הרופאים המחוזיים לבקש מנכי צה"ל למסור להם את רשימת התרופות שהם מקבלים באמצעות קופות החולים. לפיכך על פי רוב המידע הרפואי שעומד לרשות האגף מסתכם רק במידע על נכותם המוכרת של נכי צה"ל ואין ברשותו תמונת מצב מקיפה על כלל הטיפולים והתרופות שמקבלים נכי צה"ל הן מהאגף והן מקופות החולים; זאת אף שהדבר עלול לסכן את בריאותם. לצורך קבלת תמונת מצב מלאה על כלל הטיפולים הניתנים לנכי צה"ל, על האגף לפעול שוב בהקדם מול קופות החולים לקבלת מידע על הטיפול הרפואי והתרופות שנכי צה"ל מקבלים מהן.

תגובה
משרד הביטחון

11. לנושא פעילות מול קופ״ח, ע״מ לקבל מידע על הטיפול הרפואי והתרופות שנכי צה״ל מקבלים מהן- אגף שיקום נכים החל בהליך בחינת הסדרת קבלת מידע מאת קופות החולים לצורך השלמת המידע הרפואי אודות זכאי האגף.
מניתוח הנתונים שהובאו עד כה לידיעת האגף, עולה שקיימים חסמים טכנולוגיים ואחרים, להתממשקות עם מערכת ״איתן״, ואולם תיתכן העברת מידע באמצעות קבצים. נושא זה ייבדק ע״י הגורמים המקצועיים במשרד הביטחון מול נציגי משרד הבריאות וקופות החולים. צפי לסיום- דצמבר 2019.

ליקוי

12. נכי צה״ל המקבלים תרופה חדשה לביתם אינם באים במגע עם רוקח שהיה אמור לתת להם מידע על תופעות לוואי של התרופה ועל האופן המיטבי לנטילתה על האגף לבחון את תהליך אישור מרשם לתרופה חדשה והנפקתה ולוודא שרוקח מטעם האגף ייצור קשר עם נכי צה״ל וימסור להם את כל המידע הנדרש לגבי התרופה החדשה.

תגובה
משרד הביטחון

12. לנושא בחינת הליך אישור מרשם לתרופה חדשה, הנפקתה, ומסירת כל המידע הנדרש לנכה צה״ל ע״י הרוקח- לכל תרופה מצורף דף הסבר מאת יצרן התרופות. אגף השיקום מעמיד לטובת זכאי האגף שירות ייחודי של רוקח טלפוני עימו הם רשאים להתייעץ. בנוסף עומדת בפני הנכים האפשרות להתייעץ עם הרוקח מטעם ספק התרופות. האגף יוודא שמספר הטלפון של רוקחת במוקד ירשם על מרשמי התרופות לטובת נכי צה״ל.

ליקוי

13. אגף שיקום נכים פועל בהתאם להוראת התותבות אשר חלה עליו במשך שנים רבות. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף כי נוכח עמדתם של סמנכ״ל וראש אגף שיקום נכים והרופא הראשי לעניין תותבות ומאחר שמדובר בכספי ציבור שמטרתם להעניק שירותים רפואיים לכלל נכי צה״ל, יש מקום לבחון, בשיתוף ארגון נכי צה״ל, אם גם

כיום יש עדיין צורך לשלוח נכי צה"ל מסוימים להתקנת תותבות בחו"ל ובאילו מקרים, ולעדכן את הוראת התותבות בהתאם. על אגף שיקום נכים בשיתוף ארגון נכי צה"ל לבחון את הצורך להמשיך ולשלוח נכי צה"ל מסוימים להתקנת תותבות בחו"ל ובאילו מקרים, ולעדכן בהתאם את הוראת אגף שיקום נכים בנושא.

תגובה
משרד הביטחון

13. לנושא בחינת הצורך לשלוח נכים לחו"ל בשביל להתקין תותבות, ולעדכן בהתאם הוראות-אגף שיקום נכים מכיר בצורך לתקן את ההוראות הרלוונטיות בשיתוף ארגון נכי צה"ל - זאת נוכח היכולות המקצועיות הגבוהות של ספקי התותבות בארץ. יצוין, כי שינוי ההוראה יחול רק על הזכאים החדשים (וללא שינוי לזכאים דור א' לעניין זה). צפי לסיום- דצמבר 2019.

ליקוי

14. הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2018, אגף שיקום נכים טרם העביר נתונים אלה לביטוח לאומי. נציגי הביטוח הלאומי מסרו כי על פי הבנתם אין במערכות המחשוב של אגף שיקום נכים מידע על נכי צה"ל שאושרה להם זכאות למלווים, ולכן אין באפשרותו להעבירו אליהם. לעומתם, נציגי אגף שיקום נכים מסרו כי יש בידיהם את הנתונים הנדרשים, אולם נציגי הביטוח הלאומי לא פנו באופן רשמי לוועדה למסירת מידע לשם קבלתם. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שיקום נכים ולביטוח הלאומי כי בשל אי ההבנות ביניהם ובהיעדר מידע בביטוח הלאומי בנוגע לנכי צה"ל שאושרו להם מלווים, נאלץ הביטוח הלאומי להסתפק בהצהרה של התובע, שפונה אליו לקבלת קצבת סיעוד, בנוגע למלווה שהוא מקבל ממשהב"ט (מלווה מחברת סיעוד או ליווי בתגמול). זאת אף שהמידע עומד לרשות אגף שיקום נכים, ואילו הייתה מתבצעת הסדרה מתאימה ניתן היה להעביר אותו לביטוח לאומי.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

14. במועד מתן התגובה לטיוטת דוח מבקר המדינה לפרק זה, לא אותר טופס א' שהוגש בחודש 3.2016 לאגף שיקום נכים. לאחר בירורים נוספים, הטופס אותר ונמצא שהבקשה כללה גם מידע על שעות ליווי לנכי צה"ל. בוצעו פניות מהביטוח

הלאומי לאגף שיקום נכים לצורך קבלת המידע החסר: 3.9.2017, 17.8.2017, 21.2.2019, 6.3.2018.
3.3.2019- אגף שיקום נכים אישר כי קיבל את הטופס ובודק אפשרות העברת מיד על פיו. לו"ז: מעקב מול אגף שיקום נכים לקבלת המידע- 1.4.2019

ליקוי

15. חוזר הסיעוד שמטרתו הבהרה ויצירת נוהל אחיד לטיפול בתביעות בנוגע לכפל גמלה, עוסק רק בתובעים הפונים לביטוח לאומי לקבלת גמלת סיעוד אשר אגף שיקום נכים אישר להם מלווה או עזרת זולת מטעמים רפואיים. בביקורת עלה כי אף שתקנות הסיעוד קובעות כי נכה צה"ל צריך לבחור בין קבלת קצבת סיעוד מהביטוח הלאומי לבין קבלת מלווה או עזרת זולת מטעמים רפואיים מאגף שיקום נכים, אגף שיקום נכים לא הסדיר מול ביטוח לאומי את אופן הטיפול בעניינם של נכי צה"ל אשר כבר מקבלים גמלת סיעוד מהביטוח הלאומי ופונים לאגף לקבלת מלווה או עזרת זולת מטעמים רפואיים.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

15. המוסד לביטוח הלאומי מעביר לאגף שיקום נכים בתדירות חודשית מידע על זכאות לשר"מ, סיעוד וקצבה מיוחדת נ"ע לגבי כל מקבלי התגמולים המיוחדים. (תש"מים).
טופס א' התקבל בחודש 9.2017 לצורך הסדרת העברת המידע הנדרש לגבי כלל נכי צה"ל. 28.2.2019 הקובץ הוכן ונמצא בבדיקות. לאחר אישור תקינות הקובץ יועבר לאגף שיקום נכים באמצעות הכספת בתדירות חודשית. לו"ז: העברת הקובץ לאגף שיקום נכים- 4.2019

ליקוי

16. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שיקום נכים ולביטוח לאומי כי הצלבת הנתונים האמורה היא חלקית ונעשתה רק לגבי נכי צה"ל המקבלים קצבת סיעוד מהביטוח הלאומי ומלווים מאגף שיקום נכים. לא נעשתה הצלבה בנוגע לאפשרויות נוספות של כפל תשלומים כגון קצבת סיעוד ועזרת זולת מטעמים רפואיים. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף שיקום נכים ולביטוח לאומי כי על מנת להפסיק את כפל התשלומים לנכי צה"ל האמורים ועל מנת למנוע כפל תשלומים להבא, עליהם להסדיר ביניהם את אופן הטיפול בנכי צה"ל שכבר מקבלים קצבת סיעוד מהביטוח הלאומי ופונים לאגף

שיקום נכים לקבלת זכאות למלווים או לעזרת זולת מטעמים רפואיים. בכלל זה על באגף וביטוח לאומי לקבוע מי מהם יפנה לאותם נכי צה"ל ויעדכן אותם לגבי זכות הבחירה, ולאחר מכן על האגף והביטוח הלאומי לפרסם בקרב נכי צה"ל את המידע בדבר זכויותיהם במקרים של כפל התשלומים. זאת על מנת לאפשר לנכי צה"ל לבחור על פי איזה חוק (חוק הנכים או חוק ביטוח לאומי) הם מעדיפים לקבל את הזכויות המגיעות להם.

תגובה
המוסד לביטוח לאומי

16. קובץ חד פעמי הועבר ב- 2.2018 על ידי ביטוח לאומי לאגף שיקום נכים. הקובץ כלל את כל נכי צה"ל והזכאויות הרלוונטיות- סיעוד, שר"מ, קצבה מיוחדת לנ"ע (שיקום). הביטוח הלאומי מוכן לסייע לאגף שיקום נכים בניתוח הקובץ ככל שיש צורך בכך. בנוסף, עם השלמת העברת המידע בתדירות חודשית ייעשה תיאום בין הביטוח הלאומי ואגף שיקום נכים לניתוח הקובץ וקביעת נוהל טיפול בהתאם לממצאים שיעלוץ לו"ז: העברת המידע בתדירות חודשית (כאמור בסעיף הקודם)- 4.2019. טיוטת נוהל- 7.2019.

היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת

הגופים המבוקרים: צבא הגנה לישראל, משטרת ישראל, המכון הארצי לרפואה משפטית

ליקוי

1. תחום החקירות הוא התחום המרכזי שבו פועלת מצ"ח והוא מוסדר בעיקרו בהוראות קמצ"ר ובהנחיות מפקד מצ"ח. נוסף על הנחיות מפקד מצ"ח קיימת ביחידה קשת רחבה של נהלים והנחיות נוספים, כגון איגרות מקצועיות, מחקרים, מצגות הדרכה והנחיות מפקדים, הבאים להוסיף על הנחיות מפקד מצ"ח ולהרחיבן. בביקורת עלה כי הנחיות מפקד מצ"ח והנחיות מקצועיות נוספות ביחידה אינן מקובצות, והדבר עלול לפגום בנגישות חוקרי מצ"ח לחומר המקצועי. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי פיזורם של ההנחיות והנהלים המקצועיים הרבים של מצ"ח, כפי שאף העיר על כך היועץ המשפטי של מצ"ח, עלול לפגום בנגישות החומר המקצועי הנדרש לחוקרים לצורך עבודתם. הדבר מקבל משנה תוקף בשל העובדה שחלק מחוקרי היחידה הם חיילים בשירות חובה, אשר מטבע הדברים טרם צברו ותק וניסיון רבים, וחלק מהכשרתם נרכשת תוך כדי ביצוע התפקיד. על מפקד מצ"ח לקדם את עבודת המטה בנושא איחוד נוהלי העבודה המקצועיים וההנחיות של היחידה ועל בסיסו ליצור קובץ אחוד ונגיש כדי שחוקרי מצ"ח יוכלו להתעדכן במידע מקצועי אמין וזמין כל העת.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. מבוצעת עבודת מטה (עמ"ט) לאיחוד נהלי העבודה המקצועיים של היחידה לאוגדנים ראשיים, העמ"ט נמצאת בתהליכים מתקדמים. צפי לסיום- סוף חציון א' 2019.

ליקוי

2. ביומן חקירות מתועדות כלל פעולות החקירה המבוצעות במסגרת תיק חקירה. יומן החקירות מנוהל כחלק מתיק החקירה, ועל פי הנחיית מפקד מצ"ח יש להזין את נתוני יומני החקירות גם למערכת מידע ממוחשבת ייעודית לתיעוד חקירות - מערכת תהליכי חקירות ומודיעין (להלן - מתח"ם). עוד על פי הנחיית מפקד מצ"ח, "יומן החקירות במערכת המתח"ם משקף את סדר ההתרחשויות, מתעד

מסמכים ופעולות בתיק החקירה לשם מעקב פנימי. יומן החקירות מאפשר לתביעה להבין את קו החקירה ואת סדר ההתרחשויות". על פי ההנחיה, "יש לוודא הזנת פרטים מלאים ביומן חקירות באופן מלא ועקבי מידי יום בכל פעולה המתבצעת ועד לסיום הטיפול בהודעה[1] או בתיק". בביקורת עלו מקרים שבהם לא הייתה הקפדה על הזנת פרטים מלאים ליומני החקירות במתח"ם כנדרש בהנחיית מפקד מצ"ח. הזנת נתונים לצורך קיום מסד נתונים חשובה לצורך שמירת הזיכרון הארגוני, תיעוד תהליכים וביצוע פיקוח ובקרה על התהליך בכללותו. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי על אף ממצאי בקרת עח"ם ההנחיות בנושא אינן מקוימות במלואן וכי עליו לפעול כדי שהוראותיו בנושא זה ימולאו כנדרש.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. יחודד הנושא וההנחיות היחידתיות בהכשרות ובהסמכות המקצועיות, ויושם דגש בבקרות מפקדים. הנושא יבוקר במסגרת ביקורות אומ"ץ (איכות ומצויינות) המבוצעות פעמיים בשנה בכל בסיס, ובביקורות מקצועיות שוטפות ע"י מפקדי מרחבים. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

3. בביקורת התברר כי בעת טיפול בזירות עבירה מורכבות מצ"ח מסתמכת על חוקרי זירות העבירה והמעבדות הניידות של משטרת ישראל. עם זאת, במסמכי עח"ם צוין כי ישנה חשיבות קריטית בשימור היכולת בקרב חוקרי מצ"ח לטפל בזירת עבירה, שכן בחלק גדול מזירות העבירה, לא תהיה נוכחות של משטרת ישראל. משכך נקבע במסמכי עח"ם, כי "יש לשמור על כשירות ורמה מקצועית גבוהה של מיומנות הטיפול בזירת עבירה" (ההדגשה במקור). ממסמכי מצ"ח עלה כי טיפול חוקרי מצ"ח בזירות עבירה בוצע לעיתים בחוסר מקצועיות, וכי הציוד המוקצה להם לשם כך היה במצב תחזוקתי ירוד. משרד מבקר המדינה מעיר למצ"ח כי הסתמכות על משטרת ישראל בנושא תיעוד זירות עבירה אינה מבטלת את חובתם של חוקרי מצ"ח לעמוד באמות המידה המקצועיות שנקבעו בהנחיות מפקד מצ"ח. זאת, לשם שימור היכולות המקצועיות בקרב חוקרי היחידה לטפל בזירות עבירה. על מפקד מצ"ח להמשיך ליזום פעולות לצמצום הפער המקצועי בנושא ולוודא את יישומן. על מצ"ח להשלים את שדרוג ערכות הזירה לטובת טיפול מיטבי בזירות העבירה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. תבוצע הסמכה מקצועית בנושא הטיפול בזירות עבירה במהלך אוגוסט 2019. צפי לסיום- אוגוסט 2019. בנוסף, תוקנן תקן אע"צ ע"י אכ"א לטובת איוש טכנאי מז"פ ביחידת מצ"ח, הכוונה לאייש את התקן במהלך שנה"ע 2019. זאת לצד בקרה שוטפת על הנושא במסגרת ביקורות הממ"רים (מפקדי מרחבים) וביקורות אומ"ץ (איכות ומצויינות) בבסיסים. צפי לסיום- סוף שנת 2019. בוצע רכש של 25 ערכות חדשות לטובת טיפול מיטבי בזירות העבירה והן חולקו לכלל היחידות.

ליקוי

4. טיפול בזירות עבירה וטיפול במוצגים הם פעולות המשמשות אבני יסוד של החקירה הפלילית, וככאלה עליהן להתבצע בדייקנות, במקצועיות ובאופן סדור על פי ההנחיות המקצועיות. מלבד הפעולות הללו, הזנה מלאה של נתונים ליומן החקירות במתח"ם נדרשת לצורך קיום מסד נתונים המשקף את תמונת המצב הכוללת והשלמה. בבקרות פנימיות שבוצעו ביחידה עלו ליקויים בתחומים אלה. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח כי על אף הפיקוח המתקיים ביחידה, אין הקפדה מלאה ומספקת על קיום הנהלים וההוראות על ידי חוקרי מצ"ח, בדגש על טיפול במוצגים ובזירות עבירה. פיקוח הדוק נועד להבטיח קיום חקירות מקצועיות ואיכותיות. דבר זה הוא בעל חשיבות עליונה למילוי ייעודה של מצ"ח, שהיא גוף חקירתי שמטרתו להגיע לחקר האמת ולהציג ראיות שיאפשרו העמדה לדין. על מפקד מצ"ח לוודא שהלקחים מהבקרות הפנימיות שנעשו ביחידה מוטמעים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

4. חידוד ההנחיות יבוצע במסגרת הסמכת טיפול במוצגים שתבוצע ברמה היחידתית במהלך חודש מאי 2019, וכן במסגרת ההכשרות השונות ביחידה. זאת לצד בקרה שוטפת על הנושא במסגרת ביקורות הממ"רים (מפקדי מרחבים) וביקורות אומ"ץ (איכות ומצויינות) בבסיסים. צפי לסיום- מאי 2019. במקביל, מתנהלת עמ"ט לבחינת הקמת חדר מוצגים ארצי ביחידת מצ"ח. צפי לסיום- מהלך שנת 2019. לנושא הטמעת לקחים מהבקרות הפנמיות שנעשו ביחידות- בוצע דיון מסכם בראשות מפקד מצ"ח בו הציגו המבקרים את עיקרי הממצאים וההמלצות מהביקורות השונות, ואלו נכנסו לתכנית העבודה של מצ"ח ל-2019 ויהיו תחת בקרה שוטפת.

ליקוי

5. בביקורת עלה כי צה"ל טרם הסדיר תקן לבודק נשק בעל כישורים מתאימים במעבדת הנשק במז"פ למרות הצורך בהימצאות בודק כזה מטעם מצ"ח. יצוין, כי החיילת המוצבת במעבדה הוצבה בה ללא תקן. בביקורת עלה עוד כי בתקופות מסוימות לא הוצב במעבדת הנשק בודק מעבדה מטעם מצ"ח, וכי בשל כך בדיקת מוצגים שנשלחו על ידי היחידה באותן תקופות התעכבה או לא בוצעה כלל. משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת ולאכ"א שעל אף החשיבות בהסדרת התקן של בודק נשק במעבדת הנשק במז"פ, ועל אף פעולתה של מצ"ח בנושא, עד מועד סיום הביקורת לא הסדיר צה"ל את התקן האמור ומשרת בודק המעבדה מאוישת ללא תקן. יודגש כי אי-הסדרת התקן הביאה לקושי באיוש התפקיד ולעיכוב בבדיקה או לאי-בדיקה של מוצגי נשק, והדבר הביא לידי פגיעה בעבודת מצ"ח. משכך על אג"ת ועל אכ"א להסדיר בדחיפות ובאופן קבוע את נושא מתן השירות של מעבדת הנשק של משטרת ישראל למצ"ח.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. אושר תקן עתודאי לתפקיד בוחן נשק במטא"ר (המטה הארצי), התפקיד אויש במהלך חודש דצמבר 2018. התקן יפורסם במסגרת "תר"ש עתודאים". צפי לסיום- במהלך שנת 2019.

תגובה
משטרת ישראל

5. במועד סיום הביקורת, ביוני 2018, הייתה מוצבת חיילת של מצ"ח כבודקת נשק במעבדה, אך מבלי שהוסדר לכך תקן. בהמשך לכך, המשטרה מוסיפה ומציינת, כי עם שחרורה של החיילת אשר שירתה במעבדת נשק, הוצבה חיילת חדשה במעבדה, (עתודאית בוגרת הטכניון בכימיה), אשר אמורה לשרת שירות של 5 שנים במעבדה. עם זאת, כפי שצוין לעיל, נושא התקנון טרם הוסדר. נכון להיום(מרץ 2019) עדיין לא תוקנן תקן חייל/ת מצ"ח (אקדמאי-עתודאי) לנושא.

ליקוי

6. בביקורת נמצא כי במשטרת ישראל הנתונים מחברות התקשורת מתקבלים ישירות למערכות המידע של המשטרה, ואילו במצ"ח

הנתונים אינם מתקבלים ישירות למערכות המידע שלה, אלא בדרכים אחרות - באמצעות מערכת כספות, בדיסק או בדוא"ל - בכפוף להתקשרות עם חברות התקשורת השונות. מפקד יחידת שח"ק מסר לצוות הביקורת כי ניתוח נתוני התקשורת מבוצע במצ"ח באמצעות מחשב "Stand alone", משום שמערכת המחשוב של מצ"ח אינה מאפשרת לקלוט את המידע.יוצא אפוא כי בשונה ממשטרת ישראל, המקבלת נתוני תקשורת הנוגעים לחקירות שבטיפולה באופן מקוון למערכות המידע שלה בתוך שעות עד ימים ספורים, במצ"ח נתונים אלה אינם מוזנים למערכות המידע שלה באופן מקוון ואינם מסונכרנים עימן, ותהליך קבלתם נמשך לעיתים ימים רבים. תהליך זה של קבלת נתוני התקשורת במצ"ח וניתוחם הוא אפוא תהליך מסורבל, איטי ועלול לגרום לעיכובים בחקירות. על מפקד מצ"ח לוודא כי הצעדים שננקטו לעיל לטובת קיצור תהליך קבלת נתוני תקשורת, אכן מיושמים. אם תהליך קבלת נתוני התקשורת לא יתקצר הלכה למעשה, על קמצ"ר ועל ראש אכ"א לבחון את הדרכים העומדות להם, בכפוף למגבלות החוק, לקידום פתרון טכנולוגי שייעל את העברת המידע מחברות התקשורת למצ"ח.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. העברת המידע בין צה"ל לבין חברות נתוני התקשורת הוסדר והנתונים מועברים כיום באופן מקוון, זמן הקבלה קוצר משבועות לטווח זמן מיידי.

תגובה
משטרת ישראל

6. משטרת ישראל מוכנה לסייע ולעזור, ככל הניתן, למצ"ח. נערכה ישיבה בנושא באגף החקירות והמודיעין עם נציגי מצ"ח וייערכו פגישות עבודה נוספות עימם כדי לבחון את המשמעויות ולגבש אפיון עקרוני של הצרכים הנדרשים למצ"ח. אגף הטכנולוגיה והתקשוב (אטו"ב) מבקש להבהיר כי במבנה הקיים במערכות המשטרתיות בתחום החקירות, המודיעין והסיגינט אין אפשרות להנגיש את השימוש בהן לגורמים חוץ משטרתיים. אטו"ב מוסיף ומבהיר כי במערכות המידע המדוברות, קיים מידע הנגיש לשוטרים עפ"י חוק ואינו יכול להיות נגיש למצ"ח. אם אח"מ, יועמ"ש ויחב"מ יאפשרו למצ"ח להיות משתמשים פעילים במערכות החקירתיות הרלוונטיות, המשמעות היא פיתוח מערכת חדשה על כל המשתמע מכך. יובהר כי אין בכוונת המשטרה לאפשר למצ"ח נגישות למערכות המידע המשטרתיות כמשתמשים פעילים, אלא לבחון את המשמעויות ולגבש אפיון עקרוני של הצרכים

הנדרשים למצ"ח. הכוונה ליצירת סביבת עבודה מותאמת, ככל הנראה ע"י בניית מערכת חדשה, ולא בהנגשת המערכות כפי שהן. המשמעויות התקציביות והמשאבים יוצגו אף הם במסגרת אפיון הצרכים ויועברו לידי מקבלי ההחלטות. הבהרות אטו"ב הועברו לאח"מ, יועמ"ש המשטרה ויחב"מ לקראת הדיונים בנושא. בהמשך לכך המשטרה מוסיפה ומציינת, כי נערכה ישיבת עבודה רבת משתתפים לרבות נציגי: חקירות, מודיעין, מז"פ וסיגנט, וכן נציגי מצ"ח. בישיבה עלו שוב הבקשות של מצ"ח לשימוש במערכת החקירות של המשטרה, ונדונו היתרונות (מערכת אחידה) והחסרונות (חוסר יכולת להתחבר למערכות צבאיות אחרות). בהמשך גובש מסמך דרישות מפורט לאטו"ב לבחינת אפשרות פתיחת המערכות המשטרתיות לחיילי מצ"ח או לחילופין בחינת העתקת סביבת העבודה של מערכת החקירות המשטרתית למצ"ח. הנושא נמצא בבחינה של גורמי הפיקוד ויועבר בתקופה הקרובה לבחינה באטו"ב. במקביל, הוקמה יחידה ארצית (פסג"א) הכפופה לחטיבת המודיעין. ביחידה זו יושבים במשותף נציגים ממצ"ח ומ"י. אטו"ב ואח"מ נמצאים בשלבי הגיבוש הסופיים של הדרישה המבצעית (דמ"צ) ואופן מימושה.

ליקוי

7. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני מצ"ח בעניין קבלת חוות דעת מהמרכז לרפואה משפטית. מהנתונים עולה כי בשנת 2017 העביר המרכז לרפואה משפטית 26 חוות דעת: 12 מהן (כ-46%) ניתנו בתוך 60 יום; 5 מהן (כ-19%) ניתנו בפרק זמן שבין 60 יום ל-90 יום; ו-9 מהן (כ-35%) ניתנו בפרק זמן ארוך יותר. בביקורת עלה כי בין צה"ל לבין המרכז לרפואה משפטית קיימת אי-הסכמה לגבי משך הזמן הנדרש להכנת חוות דעת רפואית-משפטית. ב-54% מהמקרים שנבדקו בשנת 2017 המרכז לא עמד בלוחות הזמנים להעברת חוות דעת כזו על פי נוהל הפעילות, והדבר הביא להתמשכות של ממש בחקירות. חקירת מקרי מוות של חיילי צה"ל היא חקירה רגישה ובעלת חשיבות רבה הן לצה"ל והן למשפחות השכולות. חוות הדעת הרפואית-משפטית של המרכז לרפואה משפטית חיונית לקביעת סיבת המוות ומועדו וכוללת נתונים נוספים הנדרשים לחקירה, ולכן עיכובים בהעברת חוות הדעת למצ"ח עלולים לפגוע בחקירת מקרי המוות. על אכ"א להשלים את בחינת האפשרות להסדיר תקן צבאי לרופא משפטי במרכז לרפואה משפטית, ועל המרכז לסיים את בחינת האפשרות למנות רפרנט מטעמו שיסייע לקדם את תיקי החקירה של צה"ל. בד בבד עם פעולות אלה, על צה"ל ועל המרכז לרפואה משפטית לבחון במשותף את פרק הזמן הריאלי והמוסכם למתן חוות דעת רפואית-משפטית על ידי המרכז ולהסדיר זאת בנהלים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. לנושא השלמת בחינת האפשרות להסדרת תקן צבאי לרופא משפטי במרכז לרפואה משפטית, ועל הצורך לסיים את בחינת האפשרות למנות רפרנט מטעמו שיסייע לקדם את תיקי החקירה של צה"ל הנושא יבחן לעומק באכ"א. צפי לסיום- מהלך שנת 2019. לנושא בחינה משותפת של צה"ל והמרכז הרפואי את פרק הזמן הריאלי והמוסכם למתן חוות דעת רפואית-משפטית על ידי המרכז והסדרת הנושא בנהלים- נדרש לקיים דיון בנושא עם מנהל המכון לרפואה משפטית, מחלקת נפגעים ויחידת מצ"ח, לצורך הסדרת פרקי הזמן למתן חוו"ד משפטית. קיים נוהל בנושא, אך נדרש לאכוף את העמידה בו. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

תגובה
המרכז הלאומי לרפואה משפטית

7. לגבי נוהל פעילות מול המרכז הלאומי לרפואה משפטית- המכון מדגיש במסגרת כי הנוהל גובש בשנת 2003, עידן אחר במכון, בו ניתן דגש על מהירות הוצאות חוות הדעת ופחות על תוכנן ואיכותן, ועל כן אין הוא רלוונטי לעת הנוכחית. החל משנת 2013 ועם יישום שינויים רבים במכון, ועם הקמת מנגנון של פיקוח ובקרה על חוות הדעת ושיפור איכות חוות הדעת, המכון הביע הסתייגות נחרצת מקביעת לוחות זמנים להוצאת חוות דעת, ולבטח לא ניתן אישור לזמנים שנקבעו בנוהל הישן (60 יום). במהלך השנים, פעלו לא אחת נציגי המכון בניסיון לקדם את עדכונו של הנוהל מול גורמי צה"ל, אך נוכח מחלוקות מהותיות, גם לעניין לוחות הזמנים, לא התקדם דבר. יתרה מזו, מתוך הבנה והכרה בחשיבות הסדרת ממשקי העבודה בין המרכז לצה"ל, בשנת 2017, ניתן אישורו של מנהל המרכז, ד"ר חן קוגל, אע"פ שהדבר מנוגד בתכלית להשקפתו, כי יקבע לוח זמנים גמיש יותר שמאפשר יכולת תמרון וזמן סביר לטיפול בתיקים מורכבים. בהודעה שנשלחה על ידי המכון לנציגי צה"ל, המכון ציין כי ככלל, הזמן הריאלי בו המרכז יכול להתחייב על השלמת חוות דעת הוא עד 90 יום (מיום הנתיחה או מקבלת תוצאות הבדיקה האחרונה). הצעת המכון לא זכתה עד היום למענה ענייני כלשהו. ביחס להנחיית מפקד מצ"ח מ.מ 00104 "שת"פ המכון הלאומי לרפואה משפטית, מיום 11/8/15", המכון מציין כי הנחיה זו אינה מקובלת עליו כלל. במועד כתיבת ההנחיה, טיוטת הנוהל עם הערות המכון, לרבות התנגדות המכון ללוחות הזמנים טרם הוסדרה, ולכן המכון

הופתע לגלות כי גובשה הנחיה ע"י צה"ל שלמעשה מכתיבה למרכז לוחות זמנים, באופן חד צדדי, וללא כל פניה מוקדמת למכון לאשר זאת.
לעניין הצבת איש מקצוע צבאי (רופא משפטי) אשר ישמש נציג צה"ל במרכז - אפשרות זו אכן עלתה במסגרת ישיבה שהתקיימה, בחודש יולי 2018, בין גורמי המרכז לגורמי צה"ל ומקובלת על המכון. בהתאם לכך, סוכם כי אפשרות זו להסדרת תקן קבוע תיבחן ע"י אכ"א. טרם התקבל עדכון כלשהו בעניין. בנוסף, המכון בוחן בימים אלו את האפשרות שעלתה גם היא במסגרת הישיבה האמורה למינוי רפרנט מטעם המרכז שיסייע במידת האפשר לקדם את תיקי החקירה של צה"ל כפתרון ביניים ועד למינוי תקן קבוע כאמור לעיל. מיד עם קבלת החלטה בעניין היא תועבר לידיעת גורמי צה"ל.

ליקוי

8. במסמך התפיסה המבצעית של היאח"ה נקבע כי היא "תיתן תשובה מקצועית הולמת לעבירות הונאה, עבירות כלכליות ועבירות מחשב- ובהיקף נרחב", וכן "תכסה ביעוד המרכזי שלה את כלל תזרימי התקציבים הגבוהים - 'הכסף הגדול' - בצה"ל". החלטת מצ"ח לצמצם את החקירות היזומות בנושאי הונאה הביאה לכך שבפועל, כפי שעלה בביקורת, היאח"ה אינה מבצעת חקירות יזומות בתחום זה. משרד מבקר המדינה מעיר למצ"ח כי אי-ביצוען של חקירות יזומות על ידי היחידה מגביל את פעילותה לפעילות תוצאתית בלבד ומביא לצמצום היקף כלל חקירותיה בתחום ההונאה, ומשכך היא אינה יכולה לכסות את "כלל תזרימי התקציבים הגבוהים" בצה"ל, מה שאינו תואם את ייעודה של היאח"ה על פי תפיסתה המבצעית.

תגובה
צבא הגנה לישראל

8. תתבצע עמ"ט לבחינת יעדי היאח"ה (יחידה ארצית לחקירות הונאה) והמשאבים הדרושים, והצגתה לר' אכ"א. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

9. הנחיית מפקד מצ"ח בנושא "הסמכת חקירת עבירות הונאה" מיולי 2016 קובעת כי "חקירת הונאה הינה חקירה ייחודית המצריכה ידע וניסיון בפעולות חקירה מסוימות". במסמך מ-2016 צוין כי "חקירות הונאה הן מקצוע לכל דבר ועניין ודורשות ידע ייחודי ומקצועי, חשיבה אחרת וניהול אחר של החקירות. חקירות אלה אינן דומות בשום דרך לתיקי חקירה אחרים המתנהלים ביחידה". עוד צוין במסמך כי "כמו

בצה״ל, במשטרת ישראל השכילו להבין כי חקירות הונאה ופשיעה כלכלית דורשות ידע ייחודי ותשומת לב שונה ומשכך, בשנים האחרונות הקימו את היאל״כ [היחידה הארצית לחקירות כלכליות] והיאח״ה של מ״י האמונות על טיפול בעבירות כלכליות מורכבות וייחודיות״. בניגוד להכשרת חוקרים כלכליים המתקיימת במשטרה כאמור לעיל, מסר מפקד הימל״ם לצוות הביקורת באפריל 2018 כי ״חוקרי ההונאה [ביאח״ה] אינם בעלי התמקצעות בתחום, במצ״ח אין הכשרה מיוחדת בנושאי הונאה הן לחוקרים והן לאנשי מודיעין (עד לפני שנתיים הייתה הכשרה לחוקרים אולם היא הופסקה)״. בהנחיית מפקד מצ״ח נקבע כי חקירות הונאה דורשות ידע מקצועי ייחודי. אף על פי כן, בביקורת עלה כי מתחילת 2017 ועד מועד סיום הביקורת לא התקיימה במצ״ח הכשרה מקצועית ייעודית בתחום חקירות ההונאה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

9. תתבצע עמ״ט לבחינת יעדי היאח״ה (יחידה ארצית לחקירות הונאה) והמשאבים הדרושים, והצגתה לר׳ אכ״א. כמו כן, בוצעה הסמכה מקצועית לחקירות הונאה לחוקרי מצ״ח במהלך חודש פברואר 2019. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

תגובה
משטרת ישראל

9. קורס אכיפה כלכלית מסמיך משתתפים ונציגים מרשויות אכיפה נוספות כגון רשות המיסים, שב״כ ועוד. בקורס האחרון שהתקיים ביקשו להשתתף נציגים ממצ״ח (יאח״ה מצ״ח) אך השתתפותם לא התאפשרה בסופו של דבר מפאת חוסר מקום. כאמור, ככל שניתן, משולבים נציגים מרשויות אכיפה אחרות בקורסי אכיפה כלכלית. בצד דברים אלה יצוין כי משטרת ישראל מסייעת למצ״ח בהעברת הרצאות בנושא האכיפה הכלכלית במסגרות של מצ״ח.

ליקוי

10. בביקורת וממסמכי מצ״ח עלה כי בסיסי מצ״ח לא עמדו ביעדי האיסוף המודיעיני שנקבעו ביחידה בנושא נשק ואמל״ח, דוגמת גניבות אמל״ח, בכל הנוגע לכמות האיסוף ולאיכותו. על אף החשיבות שמייחסת מפקדת מצ״ח לנושא, בביקורת עלה כי איסוף המידע בנושא נשק ואמל״ח אינו עומד בהישג הנדרש על פי התבחינים שקבעה מצ״ח, וכי בסיסי מצ״ח לא עמדו ביעד של איסוף אפקטיבי ביחידות לוחמות וביחידות שבהן קיימים מצבורי נשק ואמל״ח. גניבות נשק ואמל״ח הוא נושא הליבה המרכזי של מודיעין מצ״ח. על

מצ״ח להמשיך ולחתור לעמידה ביעדי האיסוף המודיעיני בנושא זה, תוך קידום הקמת יחידה משותפת למצ״ח ולמשטרת ישראל שתעסוק בנושא זה. זאת על מנת לשפר את תמונת המודיעין בנושא גניבת נשק ואמל״ח מצה״ל וממילא להביא לשיפור האכיפה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. תוקם יחידה המשותפת למשטרת ישראל ולמצ״ח – יחידת פסג״א (פענוח וסיכול גניבות אמל״ח), בפיקוד רב פקד ממ״י, ורס״ב ממצ״ח. הקמת היחידה תשפר את האיסוף המודיעיני והעברת המידע המשותף, כולל שימוש בטכנולוגיות וביכולות חדשות, לעמידה ביעדים. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

תגובה
משטרת ישראל

10. יחידת פסג״א (פענוח סיכול גניבות אמל״ח) הינה היחידה המשותפת למצ״ח ולמשטרת ישראל אשר הוקמה אך לאחרונה והחלה פעילותה. מתקן היחידה נמצא בשלבי בנייה בסמוך לבסיס צבאי. צפי אכלוס המתקן : 1.6.19.
היחידה נמצאת בתהליך מתקדם הכולל שילוב מאגרי המידע של מצ״ח ומ״י. בנוסף, החלה עבודה לגיבוש תשתית מודיעינית ברמה הארצית ומיפוי תופעת גניבות האמל״ח מצה״ל כדי ליצור תמונה מודיעינית ברורה אשר תסייע לטפל בתופעה. יצוין כי 3 תקנים צהליים אוישו והחיילים עברו קורס רכזי מודיעין. תקנים נוספים נמצאים בהליכי גיוס והכשרה.

ליקוי

11. מפקד הימל״ם וקצין המודיעין של הימל״ם מסרו לצוות הביקורת באפריל 2018 כי תהליך ״אתירת מקורות מודיעיניים[9] מושתת על היכולת להפעיל אנשים ויכולת להפיק מהם את הידיעות המודיעיניות הנדרשות״. עוד הוסיפו כי ״הדבר דורש בגרות וניסיון בהפעלת מקורות מודיעיניים. במצ״ח רכזי המודיעין ברובם... בשרות חובה לעומת רכזי המודיעין במשטרה ששם העוסקים בתפקיד המודיעין הם בוגרים ומנוסים השוהים בתפקיד שנים ארוכות - במודיעין אין תחליף לניסיון והגיל הוא קריטי״. מאחר שרכזי המודיעין במצ״ח הם במקרים רבים חיילים בשירות חובה, נדרשים תהליכי חפיפה סדורים ופיקוח הדוק על פעילותם, על מנת לוודא כי היא מבוצעת במקצועיות ותוך עמידה בהנחיות. בביקורת עלו ליקויים בתהליכי החניכה של רכזי המודיעין ובפיקוח ובבקרה של המפקדים עליהם.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11. תבוצע בחינה של אפקטיביות מערך המודיעין והמשאבים הנדרשים, ותוצג לגורמים הרלוונטים. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

ליקוי

12. בהנחיית מפקד מצ"ח בנושא "חניכת רכז המודיעין" נקבע כי "אחת הדרכים היעילות לשימור הידע המקצועי הנצבר בקרב רכזי המודיעין הוותיקים והמנוסים ולצמצום הטעויות והליקויים המתגלים במהלך עבודתו של הרכז (בדגש על תחילת דרכו בתפקיד) הינה הכשרה נוספת של הרכזים בבסיסי החקירות והכליאה עם סיום קורס רכזי המודיעין על דרך של חניכה אישית על ידי רכז מודיעין בכיר ומנוסה". עוד נקבע בהנחיה כי "בתום קורס רכזי המודיעין החניכים שהוסמכו... יחלו בתהליך של כניסה לתפקיד וחניכה... משך החניכה יהיה כחודשיים עד שלושה חודשים". חניכה מקצועית וחפיפה הן תנאי הכרחי לכניסה מוצלחת לתפקיד רכז מודיעין, בעיקר נוכח העובדה כי רכזי המודיעין הם לרוב חיילים בשירות חובה, ללא ניסיון מקצועי רלוונטי קודם. משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי בסיסי מצ"ח כי אי-יישומה של הנחיית מפקד מצ"ח בנושא חניכת רכזי מודיעין פוגע במקצועיותם ובתוצריהם. כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ"ח על כך שלא וידא שהנחיותיו מיושמות.

תגובה
צבא הגנה לישראל

12. תבוצע בחינה של אפקטיביות מערך המודיעין והמשאבים הנדרשים, ותוצג לגורמים הרלוונטים. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

ליקוי

13. ממסמכי עח"ם עולה כי "ישנו היעדר מעורבות מצד מפקדים וחוסר ידע מקצועי בהנחיות המודיעין ובאופן הפעלת הרכזים, למרות הדרכת מפקדי הבסיסים שבוצעה לצורך מתן מענה לסוגיה זו בעבר. אמירות של מפקדים כגון: 'המודיעין פחות מעסיק אותנו אנו מעדיפים להתעסק בחקירות' אינן מקובלות ומעידות על מתן עדיפות משנית לנושא". בנושא שיתוף פעולה עם מערך החקירות בבסיסים מצוין במסמכי עח"ם כי "בין היתר כפועל יוצא של בקרת מפקדים לקויה, לא קיימת סינרגיה ושיתוף פעולה בין אנשי המודיעין לאנשי

החקירות והדבר בא לידי ביטוי בתיקי החקירה״. משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי בסיסי מצ״ח כי בהיעדר פיקוח ובקרה מספקים על פעילות המודיעין בבסיסיהם, הם אינם יכולים להבטיח כי תפוקות המודיעין בבסיסים עונות על הנדרש.

תגובה
צבא הגנה לישראל

13. מבוצע במסגרת ביקורות מקצועיות של הממ״רים (מפקדי מרחבים) בבסיסים וכן במסגרת ביקורות אומ״ץ (איכות ומצויינות) הבודקות את תחומי החקירות והמודיעין.

ליקוי

14. מערך הבילוש נועד לסייע למצ״ח למלא את ייעודה. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד מצ״ח כי מערך הבילוש ביחידה והמשאבים המושקעים בו אינם מנוצלים באופן יעיל. על אף שהדבר עלה עוד בשנת 2016 הנושא לא בא על פתרונו. על מצ״ח לבחון לאלתר את אופן הפעלתם של הבלשים ביחידה ובכך להביא למיצויים כראוי לשם סיוע מבצעי לגורמי החקירות וכדי שיסייע להשגת יעדי היחידה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

14. בוצעה עבודת מטה לבחינת מערך הבילוש ואופן הפעלת הבלשים, הופקו לקחים ומומשו.

ליקוי

15. על המשרד לביטחון הפנים ועל משרד המשפטים לוודא כי אופן הדיווח למרשם הפלילי יוסדר והנושא יבוא על פתרונו.

תגובה
משטרת ישראל

15. סעיף 1 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ״א – 1981 ותקנות המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ״ו – 1986 מסדירים את אופן מסירת המידע למשטרת ישראל וכן את הגורמים האחראים על מסירת מידע כאמור. בשנים האחרונות נערכו מספר פגישות של נציגי מדור מידע פלילי עם גורמי צה״ל הרלוונטיים שהינם הגורמים מוסרי המידע המוסמכים לדווח את פרטי המרשם הללו למרשם הפלילי. הועברו פניות בכתב אל גורמי צה״ל בעניין, על מנת להציף פערי דיווח. מדור מידע

פלילי ממשיך להדריך את חיילי הסדיר, נציגי מצ״ח ועריקים, המדווחים את צווי הביצוע, בדבר אופן הדיווח התקין והנכון למערכת המשטרתית, לרבות הצורך בטפסים תקינים ובהזנת צווים ראשוניים לצורך הפעלה. נציג עריקים מגיע למשרדי מדור מידע פלילי מדי יום ומזין את צווי הביצוע. נציגי מצ״ח מגיעים למשרדי מדור מידע פלילי בתדירות משתנה, בהתאם לכמות צווי הביצוע המתקבלים אצלם מבתי הדין.

ליקוי

16. על מקמצ״ר, בשיתוף יבד״ץ ומשטרת ישראל, להשלים את מלאכת ״יישור הקו״ ולוודא כי כך ההרשעות שניתנו בבתי הדין הצבאיים נרשמו במרשם הפלילי. נוסף על כך, על מצ״ח להכין נוהל שיסדיר את קיומם של הליכי בקרה על תהליך ההזמנה של נתונים במרשם הפלילי, על מנת למנוע קיומם של פערים דומים בעתיד.

תגובה
משטרת ישראל

16. מדור מידע פלילי ממשיך להדריך את חיילי הסדיר, נציגי מצ״ח ועריקים, המדווחים את צווי הביצוע, בדבר אופן הדיווח התקין והנכון למערכת המשטרתית, לרבות הצורך בטפסים תקינים ובהזנת צווים ראשוניים לצורך הפעלה. נציג עריקים מגיע למשרדי מדור מידע פלילי מדי יום ומזין את צווי הביצוע. נציגי מצ״ח מגיעים למשרדי מדור מידע פלילי בתדירות משתנה, בהתאם לכמות צווי הביצוע המתקבלים אצלם מבתי הדין.

פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה ושומרון

הגופים המבוקרים: צבא הגנה לישראל, משרד המשפטים, המינהל האזרחי

ליקוי

1. בביקורת עלה כי הגם שהשינוי בכפיפות יבמ"ש (יחידת בתי המשפט הצבאיים באיו"ש) ליבד"ץ (יחידת בתי הדין הצבאיים) בוצעה בשנת 2004 הרי שהוראת פיקוד העורף יבד"ץ עודכנה בנוגע לשינוי זה רק בדצמבר 2017, בחלוף 13 שנים וחצי, ואילו הפ"ע מפצ"ר לא תוקנה עד מועד סיום הביקורת. היעדר עדכון של פקודות בכלל ושל הפ"עות בפרט ואי-התאמתן למצב בשטח במשך פרק זמן כה ארוך, יש בהם משום פגיעה בכללי מינהל תקין והם משקפים חוסר סדר ארגוני. עוד עלה כי הנוסח של הפ"ע יבד"ץ העדכנית שפורסמה באתר צה"ל במרשתת לא תאם את נוסח ההפ"ע הרשמית. משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי עליו לפרסם בהקדם את העדכונים להפ"ע יבד"ץ ולהפ"ע מפצ"ר כך ששתי ההוראות ישקפו נכונה את תפקידי יבד"ץ ומפצ"ר ואת הכפיפות של יבמ"ש לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים.

תגובה
צבא הגנה לישראל

1. הוחלט בצה"ל על עמ"ט 'מהפכת הפקודות' אשר נועדה לתת מענה בדיוק לפער זה. 'מהפכת הפקודות' מסדירה את כלל ההיבטים הנוגעים לפקודות הצבא, ובמסגרתה בין היתר גובש ספר פקודות צבא חדש, הכולל כ- 100 נושאי-אב (באופן שכל פקודה תקיף נושא בכללותו). נקבעה תכנית עבודה תלת-שנתית לכתיבתו. צה"ל מעדכן כי ראשית הצירים ל'מהפכת הפקודות' היא עמ"ט 'האחריות, הסמכות והרגולציה', המקודמת בימים אלו, לאור הנחיית סגן הרמטכ"ל, על-ידי מחלקת הארגון באג"ת, ובשיתוף עם גופי צה"ל. מטרת העמ"ט היא הסדרת האחריות והסמכות של כלל גופי צה"ל, זאת באמצעות עיגונן בהוראות הפיקוד העליון המסדירות את פעילותם (בין באמצעות גיבוש הפ"עות שאינן קיימות כיום, ובין באמצעות עדכון אלו הקיימות). עמ"ט זו צפויה להסתיים בחודשים הקרובים באמצעות חתימת הרמטכ"ל ושר הביטחון על ההפ"עות שגובשו במסגרתה. לא היה קיים שוני מהותי בין

נוסח ההפ"ע שבאתר צה"ל במרשתת לזו שפורסמה באתר הפקודות בצהלנ"ט. מבדיקה שצה"ל ערך, חלה טעות טכנית בלבד בנוסח ההפ"ע אשר הועלה לאתר האינטרנט האזרחי, שבו הכותרת "כפיפות, בחירה ומינוי של שופטים" קיבלה ספרור, ועל כן נוסח ההפ"ע במקרה זה כלל 16 סעיפים, זאת לעומת הנוסח הקיים באתר הצה"לנט אשר כלל 15 סעיפים. בכל מקרה, לאחר שצה"ל התוודע לטעות הטכנית האמורה, היא תוקנה באופן מיידי וכעת הנוסחים זהים. נוסח הפ"ע יבד"ץ אשר פורסם ב- 2017 כולל זה מכבר סעיף לעניין כפיפות יבמ"ש לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים. אשר על כן, צה"ל לא מצא שנדרש תיקון נוסף בהפ"ע בהקשר זה. בכל הנוגע לעדכון הפ"ע "הפרקליטות הצבאית", זו מקודמת בימים אלו כחלק מעמ"ט 'האחריות, הסמכות והרגולציה', כפי שפורט לעיל. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

2. בעקבות הנחיית הרמטכ"ל פרסם אג"ת במרץ 2004 פקודה להעברת יבמ"ש מכפיפות מפצ"ר לכפיפות נשיא בית הדין הצבאי לערעורים (להלן - הפקודה). הפקודה קובעת כי החל ב-1.4.04 תוגדר יבמ"ש כיחידת רישום עצמאית בעלת פק"א משלה. על פי הפקודה, על מחלקת ארגון באג"ת לפרסם עד אפריל 2004 טיוטת פק"א ליבמ"ש ולהעבירה לסבב התייחסויות. יצוין כי מאז פרסומה של הפקודה חלו ביבמ"ש שינויים רבים, בין היתר במבנה הארגוני שלה, בהיקף פעילותה ובתקינת כוח האדם שלה. כך לדוגמה בוטל בית משפט צבאי באזור חבל עזה והוקם בית משפט צבאי לנוער. בביקורת עלה כי עד מועד סיום הביקורת טרם פרסם אג"ת פק"א ליבמ"ש, למרות הפקודה ממרץ 2004. משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי לפק"א חשיבות ארגונית רבה לתכנון, לניהול, לפיקוח ולבקרה בכל הנוגע למילוי ייעודן של המסגרות הארגוניות תוך מיצוי מיטבי של המשאבים העומדים לרשותן. היעדר פק"א ליבמ"ש, שהיא כיום מסגרת ארגונית נפרדת, במשך תקופה ארוכה הוא בניגוד להוראות צה"ל ובניגוד לכללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה מעיר ליבמ"ש כי היה עליה ליזום כתיבת פק"א בסמוך לפרסום הפקודה.

תגובה
צבא הגנה לישראל

2. לנושא פרסום פק"א יבמ"ש- פק"א יבמ"ש פורסמה באוקטובר 2018.

ליקוי

3. בביקורת עלה כי עד מרץ 2018 פעלו בתי המשפט באיו"ש ללא קוד אתי, כדוגמת כללי האתיקה, ובכלל זה כללים המסדירים את הקשר המותר בין השופטים ובין התביעה. בהינתן שתכליתו של קוד אתי עבור שופטים צבאיים ביבמ"ש היא לקבוע מסגרת של כללים שנועדו להתוות אורחות התנהגות ולהציע דרכים להתמודדות עם דילמות אתיות בעבודתם, היעדר של קוד אתי לאורך תקופה כה ארוכה עלול היה לפגוע באמון הציבור ואף במעמד השופטים ובתי המשפט הצבאיים ובתדמיתם. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את החלטת נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים על החלת העקרונות הקבועים בכללי האתיקה לשופטים, בשינויים המתחייבים, על השופטים בבתי המשפט הצבאיים באיו"ש. נוכח החלטה זו, ראוי כי יינקטו פעולות להטמעת כללים אלה בקרב שופטי בתי המשפט הצבאיים באיו"ש.

תגובה
צבא הגנה לישראל

3. במרץ 2018 הבשילה עבודת מטה ארוכה ופורסם נוהל נשיא מספר 4 שהחיל את כללי האתיקה הקבועים במערכת השיפוטית האזרחית על שופטי בתי המשפט הצבאיים באיו"ש בשינויים המחויבים. כמו כן, מונתה ועדה לענייני אתיקה שאליה יוכלו לפנות השופטים בכל שאלה בנושא זה. הנוהל והקמת הוועדה הובאו לידיעת השופטים בסדיר ובמילואים. הנושא אף יחודד לשופטים במסגרת יום עיון העתיד להתקיים השנה.

ליקוי

4. בביקורת עלה כי לתובעים, ולסנגורים של עצורים ונאשמים פלסטינים קיימת גישה חופשית ללשכות השופטים, והם יכולים להיכנס אליהן באין מפריע, דבר הנוגד את התפיסה הרווחת בבתי המשפט בישראל - הפרדה בין השופטים ובין באי בית המשפט, בין היתר כדי להגן על שלומם וביטחונם של השופטים. משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב הקיים לפיו קיימת גישה חופשית ללשכות השופטים בבתי המשפט בעופר ובסאלם עלול לסכן את ביטחונם של השופטים וליצור מראית עין של קשר שאינו רצוי בין השופטים לתובעים ובין השופטים לסנגורים, העלולים לפגוע באמון הציבור בבית המשפט.

תגובה
צבא הגנה לישראל

4. על מנת להגביל את אפשרויות הגישה ללשכות השופטים, במישור המיידי, הוזמנו קודנים שיותקנו בקרוב על דלתות הלשכות. כמו כן, הוזמנה עבודה לגידור מתחם לשכות שופטי בית משפט יהודה. במקביל נערכה עבודת מטה רחבה יותר, לבחינת סדרי האבטחה במתחם בית המשפט בעופר. בסופה, הומלץ על תוכנית מפורטת ליצירת הפרדה מלאה יותר בין השופטים לבין באי בתי המשפט. התוכנית כוללת פתרונות אפשריים במספר מישורים:
1. שינוי נוהל כניסת נפגעי עבירה.
2. הצבת מבנה יביל להמתנה עבור נפגעי עבירה מחוץ למתחם המנהלי של בתי המשפט.
3. ריכוז לשכות השופטים וגידורן – מותנה במעבר יבילי התביעה לרשות בית המשפט הצבאי. יבילים אלה עתידים להתפנות בתום הקמת מתחם חדש לתביעה, מחוץ למתחם הנוכחי.
4. הקמת מבנה קבע לבתי המשפט הצבאיים בעופר – מותנה באישור תקציבי.
להלן תגובת הדנדסה ובינוי:באוק' 2018 נעשתה פנייה לנשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באיו"ש בעניין הגשת דמ"צ לאהו"ב (אגף הנדסה ובינוי)לצורך הערכת משמעויות. הערכת אהו"ב למשימה הייתה גבוהה מהתקציב שהועמד ולכן רודדו תכולות, הועבר דמ"צ מחודש אשר גם הוא לא עמד בתקציב.
נכון להיום, מרץ 2019 נעשתה פנייה נוספת לנשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באיו"ש לקבלת התייחסות/ סטטוס למשימה. טרם התקבלה תשובה סופית מהגוף.
בהינתן המענה יוציא אהו"ב תוך שבועיים מסמך עדכני עפ"י התכולות המרודדות. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

ליקוי

5. עד מועד סיום הביקורת לא חל כל שינוי מהותי במצב המבנים של בתי המשפט באיו"ש, והם היו ממוקמים במבנים יבילים זמניים ועל בסיס תשתיות זמניות. המבנים והתשתיות הללו אינם תואמים את צורכי יחידת יבמ"ש בהיבט הבינוי וכן בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי נוכח השנים הרבות בהן מתנהלים בתי המשפט הצבאיים באיו"ש בתשתיות זמניות המתבססות על מבנים יבילים ונוכח הליקויים הקיימים בנראות אשר אינם הולמים בתי משפט המהווים סמל שלטוני, עולה חשש לפגיעה בתדמית צה"ל ומדינת ישראל בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים. משרד

מבקר המדינה מעיר כי על צה"ל לבחון, בשיתוף המנהא"ז, דרכים לשיפור הנראות והשירות הניתן לקהל בתשתיות הקיימות, על פי סדרי עדיפויותיו. בביקורת עלה כי מצבורי אשפה נערמים בתוך הבסיס בסמוך מאוד לשער וכי גם מעבר לגדר הבסיס יש מכולות אשפה גדושות שלא פונו זמן רב. לפינוי תכוף וקבוע של מצבור אשפה במחנה צבאי שבו ממוקם בית משפט - יש חשיבות מיוחדת בשל עניין הנראות. יוצא אפוא כי נושא פינוי האשפה של מחנה סאלם אינו מטופל כראוי. בשל כשל תברואתי וסביבתי זה נפגעות, בין היתר, חזות בית המשפט ותדמיתו. על פקמ"ז וחטיבת מנשה, בשיתוף המועצה האזורית שומרון, להבטיח את פתרונה של בעיית פינוי האשפה לאלתר. נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות: בתכנון מבנים לבתי המשפט בישראל נוהגים על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, וחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, אשר לפיהם הותקנו, בין היתר, תקנות המסדירות באופן מעשי את הנגישות. בביקורת עלה כי המצב הנוכחי של המבנים במחנות בתי המשפט באיו"ש מספק מענה חלקי בלבד בנושא הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות, והדבר מביא לעיתים לפגיעה בבאי בית המשפט ובהתנהלות הדיונים המשפטיים. עד מועד סיום הביקורת במחנה בתי המשפט בעופר לא הוסדרה הנגישות לחדרי השירותים ותאי השירותים לא הותאמו לאנשים עם מוגבלות בניידות. במחנה בית המשפט בסאלם: במועד סיום הביקורת לא הייתה במחנה זה כל נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות. משרד מבקר המדינה מעיר ליבד"ץ, ליבמ"ש ולמינהל האזרחי כי הגם שהחקיקה בנושא שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אינה חלה באיו"ש, יש להסדרת הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות חשיבות רבה בהיבטים של הבטחת השוויון, אי-הדרת אנשים עם מוגבלות מהמרחב הציבורי, והתפעול השוטף של בתי המשפט. על כן ראוי לקדם בדחיפות פעולות שיבטיחו נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בכל בתי המשפט באיו"ש. במועד סיום הביקורת היו בתי המשפט באיו"ש בנויים באופן שאינו תואם את מעמדם בהיבטי הנראות והמכובדות, הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות והשמירה על הפרדה בין השופטים ובין באי בתי המשפט. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי נוכח הליקויים שעלו, החשיפה הבין-לאומית והתקשורתית של בתי המשפט באיו"ש, וכדי למנוע פגיעה אפשרית בתדמית של צה"ל ומדינת ישראל ובמעמדם בעיני האוכלוסייה המקומית ובעיני גורמים בין-לאומיים - על צה"ל לבחון בהקדם את כל הדרכים לשיפור במצב הבינוי והתחזוקה השוטפת בבתי המשפט הצבאיים באיו"ש.

תגובה
צבא הגנה לישראל

5. במישור המיידי, ננקטו מספר צעדים לשיפור המצב הקיים: בבית המשפט שומרון נערכו עבודות לשיפור התנאים והחזות

של מתחם המתנת המשפחות, ולשיפור תנאי כניסת הסנגורים הישראלים לבית משפט שומרון. בטווח הארוך, תבחן הקמת מבנה קבע הולם, תלוי תקציב וסדר עדיפות הוזמן מבנה לשירותי נכים בקריית המשפט במחנה עופר, להבטחת הנגישות בבית משפט שומרון. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.

ליקוי

6. בביקורת עלה כי בנובמבר 2017 הנחה מח"ט מנשה כי המאבטחים באולמות ביהמ"ש הצבאיים לא יישאו נשק, אלא יהיו מצוידים באלה ובשוקר חשמלי, מכיוון שעצם נשיאת נשק באולם ביהמ"ש "עלול לעודד לפיגוע". מאותו מועד ממלאים חיילי המשטרה הצבאית את ההנחיה הזו, אולם פקודת האבטחה לא תוקנה בהתאם. בביקורת עלה כי ברשות המאבטחים ב"בולם" רשימה של עורכי דין פלסטינים המוכרים לבית המשפט הצבאי בשל הופעתם בו בתדירות גבוהה. נמצא כי עורכי דין המופיעים ברשימה זו אינם עוברים בידוק מלא בהגיעם ל"בולם" אלא בדיקה של מגנומטר בלבד, זאת בניגוד לפקודת האבטחה. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי ראוי שחטמ"ר מנשה יעדכן את הפקודה בנושא זה. בביקורת עלה כי בניגוד לאמור בפקודת האבטחה, בדיקת הנכנסים בשער הסנגורים נעשית על ידי חייל אבטחה שאינו נמנה עם חיילי המשטרה הצבאית, המוצב במגדל תצפית הסמוך לשער הסניגורים, וכי הוא אינו מבצע את הבדיקות הנדרשות על פי פקודת האבטחה. פערים וחוסר התאמה בין דרישות פקודת האבטחה ובין האבטחה בפועל: פקודת האבטחה של מחנה סאלם אינה מתייחסת באופן מלא למערך האבטחה סביב מחנה סאלם. אין בפקודה אזכור למגדלי התצפית הפרוסים סביב המחנה, וממילא היא אינה כוללת תיאור של תפקיד התצפיתנים המאיישים אותם. משרד מבקר המדינה מעיר למפקד פקמ"ז ולמח"ט מנשה כי במועד סיום הביקורת פקודת האבטחה של מחנה סאלם קוימה באופן חלקי, וכי חלק מהוראות הפקודה לא תאמו את המציאות המבצעית בפועל. מצב דברים זה אינו עומד בסטנדרטים הנהוגים בצה"ל בכל הקשור לקיום פקודות ופוגע בהתנהלות התקינה של הגורמים הפועלים במחנה סאלם, ואף עלול להביא לסיכון שלומם של באי בית המשפט ולפגוע בהתנהלות השוטפת של בית המשפט. על מפקד פקמ"ז ומח"ט מנשה לוודא את קיום הוראות פקודות האבטחה, או להתאימן למציאות המבצעית הנוהגת בפועל. בביקורת עלה כי עמדת הבידוק הביטחוני בכניסה הראשית ובכניסה למתחם בית המשפט מהצד הפלסטיני אינה מותאמת להיקף האוכלוסייה הבאה בשעריה, ולפיכך נוצר עומס בעמדת הבידוק. כתוצאה מכך, הבדיקה של בני משפחות הנאשמים אורכת זמן רב, דבר הגורם לעיכוב בכניסתם למתחם בתי המשפט. מכיוון ששופטי בית המשפט נוהגים להמתין להגעת בני משפחות העצורים והנאשמים לאולמות הדיונים, נגרם עיכוב בפתיחת הדיונים. עיכוב זה אף גורם לפגיעה במרקם החיים של

הפלסטינים הנדרשים להגיע למחנה סאלם. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את ההחלטה על שדרוג מתחם הכניסה של פלסטינים למחנה סאלם. עם זאת, משהחליט רמ"א על שדרוג עמדת הבידוק הביטחוני בכניסה למחנה סאלם, ראוי להשלים את עבודת השדרוג בהקדם, כך שתיעשה גם ההפרדה הנדרשת בנקודת הבידוק. על מפקד פקמ"ז ומח"ט מנשה לוודא שהפעולות המתוכננות לצורך שיפור התשתיות בכניסה למחנה סאלם יבוצעו בהקדם.

תגובה
צבא הגנה לישראל

6. עודכנו ואושרו ע"י המח"ט הפקודות והוראות האבטחה בבתי המשפט והחל מפברואר 2019, נמצאים 4 מאבטחים בתוך בית המשפט, דבר שיאפשר מענה אבטחה מספק ללא פגיעה בשגרת הדיונים.

ליקוי

7. עד מועד סיום הביקורת (אפריל 2018) לא נעשתה בדיקה של היועץ המשפטי של איו"ש או כל גורם אחר בצה"ל בנוגע לחשש לניגוד עניינים כפי שהנחה בג"ץ, וממילא לא השתנה מעמדן של ועדות העררים, ורמ"א הוא הגורם המחליט בחלק מהנושאים אם לקבל את ההחלטות של ועדת העררים הדנה בהחלטה של קצין הפועל מטעמו. בדצמבר 2013 התקיים דיון בראשות שר הביטחון דאז, בנושא הקמת ערכאה שיפוטית למקרקעין באיו"ש, ובו נקבע כי "שר הביטחון מקבל את העמדה העקרונית לעיגון מעמד הוועדה [עררים] כסטטוס שיפוטי ולא במעמד המלצה בלבד. יחד עם זאת הנחה שר הביטחון כי רק לאחר הסדרת מעמד המפקח על המקרקעין [מפקח שיידון בסכסוכי קרקעות באיו"ש], תחומי אחריותו והממשק עם ועדת הערר, יקבע האם יש צורך בהמשך פעילות ועדת הערר וכן תיקבע מתכונת פעילותה" (ההדגשות במקור). יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא הוסדרו מעמדו ותחומי אחריותו של המפקח על המקרקעין באיו"ש. משרד מבקר המדינה העיר ליועמ"ש איו"ש כי מתוקף תפקידו כגורם האמון על מתן ייעוץ משפטי לרמ"א היה עליו לפעול בהקדם להשלמת הבדיקה שעליה הנחה בג"ץ לפני זמן רב. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל, כי רק בחלוף למעלה משש שנים מהנחיית בג"ץ ובעקבות הביקורת הוכנה לראשונה חוות דעת כתובה בנושא על ידי יועמ"ש איו"ש. נוכח החשש לניגוד העניינים שקיים בדרך פעילותו של רמ"א ביחס להחלטות ועדת העררים עליה הצביע בג"ץ ונוכח עמדת צה"ל לפיה יש להותיר את המצב על כנו באשר למעמדה של הוועדה, מן הראוי כי במקרה בו רמ"א מחליט שלא לקבל את החלטת ועדת העררים בשל שיקולים שונים ונוספים הוא יעביר את החלטתו לשיקול דעת נוסף ולאישור של הפצ"ר.

תגובה
צבא הגנה לישראל

7. צה"ל מבהיר כי לא נפל דופי בטיפול המקצועי של יועמ"ש איו"ש בסוגיה. הנושא שהועלה בהחלטת בג"ץ בעניין צורים נדון לא אחת. יחידת יועמ"ש איו"ש הייתה ערה להחלטת בג"ץ, ונדרשה לה, לרבות בשיח עם גורמים הנוגעים בדבר בצה"ל ובמנהל האזרחי. ההחלטה להותיר את מעמדה של הוועדה כוועדה ממליצה, לאחר פסיקתו של בג"ץ, היא ביטוי, הלכה למעשה, לעמדה המשפטית והמקצועית של ראש המנהל האזרחי ויועציו המשפטיים בנושא. הערת בג"ץ לא חייבה גיבוש חוות-דעת משפטית בכתב, אלא בחינה של הנושא במישור המהותי, וכך נעשה. חוות-הדעת בכתב גובשה לצורך התייחסות לטיוטת דו"ח הביקורת, על מנת שניתן יהיה להביא באופן סדור בפני כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות משרד מבקר המדינה, את מלוא ההיבטים הצריכים לעניין. במובן זה, הביקורת תרמה להסדרה טובה יותר של הנושא. עם זאת, להבנת צה"ל לא נפל דופי בטיפול המקצועי של יועמ"ש איו"ש בסוגיה בעבר. אשר להמלצה כי במקרה בו רמ"א מחליט שלא לקבל את החלטות ועדת העררים הוא יעביר את החלטתו לבחינה ואישור הפצ"ר – צה"ל מסכים כי במקרים מסוג זה, יש הצדקה להביא הדברים, באמצעות יועמ"ש איו"ש, בפני הפצ"ר טרם קבלת החלטה. לנושא הסדרת מעמדו ותחומי אחריותו של המפקח על המקרקעין באיו"ש- נושא הסדרת מעמדו של המפקח על המקרקעין באיו"ש נדון בעבר בסדרת דיונים, בראשות שר הביטחון.

ליקוי

8. בביקורת עלה כי למנהא"ז אין נוהל המחייב דיווח לנגידת ועדות העררים במקרים שבהם רמ"א דוחה את החלטה של ועדת עררים, וכי גם לא נערך רישום בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אי-עדכון נגידת ועדות העררים והיעדר נוהל בנושא זה פוגעים בשקיפות הפעולות של המנהא"ז ושל רמ"א. משכך, על ראש המנהא"ז ויועמ"ש איו"ש להסדיר בנוהלי המנהא"ז את אופן עדכונו של נגיד ועדות העררים במקרים שבהם רמ"א אינו מקבל את החלטת וועדת העררים ואת אופן רישומם של המקרים הללו.

תגובה
המינהל האזרחי

8. לנושא הסדרת נוהל, מול המנהא"ז- ההמלצה מקובלת, הנושא באחריות המנהא"ז, גובשה טיוטת נוהל. צפי לסיום- סוף שנת 2019.

ליקוי

9. בין שני הגופים שמשרתת מערכת מגן צדק - יבמ"ש, השייכת לרשות השופטת, והתביעה הצבאית, השייכת לרשות המבצעת - חייב להתקיים עקרון הפרדת הרשויות שנועד להבטיח שמירה על טוהר המשפט והוגנות ההליך המשפטי, וכל זאת תוך הגנה על פרטיות הנאשמים. משכך, נדרש להקפיד על מידור ושליטה בכל הנוגע למידע הקיים בתיקי בית המשפט ולחשוף מידע זה רק לפני המורשים לכך בהתאם לתפקידם בביקורת נמצא כי מנגנון ההרשאות של מערכת מגן צדק אינו מבטיח אבטחת מידע מיטבית ומידור ראוי בין משתמשי המערכת. מערכת ממוחשבת הכוללת מידע מסווג ורגיש חייבת לכלול מנגנון המונע מגורמים שלא קיבלו הרשאות מתאימות אפשרות לעיון במסמכים. מנגנון ההרשאות הקיים במערכת מגן צדק אינו ממדר את המשתמשים כראוי, ולפיכך נפגעים עקרונות העצמאות והניטרליות של בית המשפט, שהם עקרונות יסוד הבאים להבטיח את אמון הציבור בעשיית משפט צדק ושמירה על טוהר המשפט. משרד מבקר המדינה מעיר כי על יבמ"ש לפעול בתיאום עם אגף התקשוב לתיקון מנגנון ההרשאות של המערכת כך שתובטח אבטחת המידע הרגיש הקיים בה עד להפעלת מערכת חוק וצדק.

תגובה
צבא הגנה לישראל

9. בימים אלו מפותחת מערכת חדשה להחלפת מערכת מגן צדק. המערכת החדשה תיתן מענה מיטבי לכלל תהליכי בתי המשפט באיו"ש כפי שהועברו בדמ"ץ. מבצוע המערכת החדשה מתוכנן בתחילת רבעון ראשון 2020. במערכת החדשה מנגנון ההרשאות יפותח כך שיתן מענה לצרכים החדשים. שינויים במנגנון הראשות במערכת "מגן צדק", מחייבים להשקיע משאבים ניכרים. השקעה כזו אינה מוצדקת ואינה יעילה בעת הזו, לנוכח ההיערכות להחלפת כל מערכת "מגן צדק" במערכת ממחושבת חדשה, שמידור המשתמשים ומערכת ההרשאות יהיו חלק מובנה ממנה ויבטיחו הפרדה בין בתי המשפט לתביעה. המערכת החדשה מצויה בשלבי פיתוח מתקדמים ועתידה להיות מבצעית ברבעון הראשון של שנת 2020. צפי לסיום- רבעון ראשון 2020.

ליקוי

10. בביקורת עלה כי מערכת מגן צדק עתידה לשמש את לקוחותיה לפחות עד דצמבר 2019. עם זאת משנת 2013 מוגדרת תחזוקתה של מערכת מגן צדק כתחזוקת שבר, ויש לכך השפעה על תמיכת המערכת בפעילותה של יבמ"ש. משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקשוב וליבמ"ש כי הגדרת תחזוקתה של מערכת מגן צדק כתחזוקת שבר במשך שבע שנים מנעה את ביצועם של חלק מהשינויים והשיפורים הנדרשים בה, ובכך נפגעה יעילותה. נוכח חשיבותה של מערכת מגן צדק לפעילותם של בתי המשפט ונוכח הנחת העבודה שהמערכת עתידה לשמש את לקוחותיה לפחות עד דצמבר 2019, על אגף התקשוב ויבמ"ש לנתח את הסיכונים הקיימים בהמשך הפעלתה במצב של תחזוקת שבר לאורך זמן כה רב, ובהתאם לכך להגדיר את תצורת התחזוקה ורמת השירות הנדרשות ולפעול ליישומן.

תגובה
צבא הגנה לישראל

10. המערכת מתוחזקת ע"י חברה חיצונית. עם זאת, בשלב זה של חיי המערכת ולקראת החלפתה, אין כוונה לגעת במערכת לאור הסיכונים הצפויים בנגיעה במערכת ישנה, ולאור עלות תועלת נמוכה.

ליקוי

11. לצורך הניהול השוטף משתמשת וועדות העררים במערכת מחשב מקומית שאינה מקושרת למערכת מגן צדק, ולכן לא מתקיימים שיתוף והעברה של מידע בין שתי המערכות. כך לדוגמה, מערכת מגן צדק מכילה נתונים עדכניים על התושבים הפלסטינים אשר אינם קיימים במערכת המחשוב של ועדות העררים ואשר יכלו לייעל את הליכי הרישום של התושבים הפלסטינים בתיקים שבהם דנות ועדות העררים. בעניין זה מסרה נגידת ועדות העררים לצוות הביקורת באוגוסט 2017 כי בדיוני ועדות העררים, "העוררים חויבו לצרף לתיקי מקרקעין מסוימים קבצים ומפות דיגיטליים, אולם קיימת בעיה בצירופם. זאת מכיוון שמערכת המחשוב שבה משתמשות ועדות העררים פועלת על תשתית תקשורת צבאית מסווגת אשר לא ניתן לחברה להתקנים חיצוניים כגון מחשב נישא ומדיות דיגיטליות. נוכח זאת נאלצת הוועדה להורות לעוררים להעביר את הקבצים הדיגיטליים במישרין למשיב, והדבר גורם לעיכוב בפעולות ועדות העררים. יוצא אפוא שמערכת המחשוב העומדת לרשות ועדות העררים אינה מיטבית ושלמה. משרד מבקר המדינה מעיר ליבמ"ש כי נוכח הקשיים התפעוליים במערכת המחשוב של ועדות העררים, בין

היתר בשל סיווגה הביטחוני, עליה ליזום פעולות לשיפורה של המערכת בתיאום עם אגף התקשוב.

תגובה
צבא הגנה לישראל

11. תהליך ועדות ערר יבוצע במסגרת מערכת המחשוב החדשה של בתי המשפט הצבאיים, אשר כאמור, עתידה להיות מבצעית ברבעון הראשון של 2020, יינתן פתרון מחשובי משופר גם לוועדת העררים. צפי לסיום- רבעון ראשון 2020.

ליקוי

12. בביקורת עלה כי בשל היעדר ממשק בין שתי המערכות האמורות לעיל אירעו מקרים שבהם נפגעו זכויות של נחקרים ונאשמים לאחר שחשבות מנהא"ז לא קיימה את החלטות בתי המשפט בדבר השבת סכומי הפיקדון במועד שבו נקב בית המשפט. עוד עלה כי השבת הכספים בוצעה רק לאחר עיכוב ניכר שלווה לעיתים בהתראות נוספות שנתן בית המשפט לחשבות מנהא"ז. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים פיתוחו של הממשק המקוון באמצעות אתר במרשתת כאמור ולא נקבעו לוחות זמנים לסיום עבודת הפיתוח. זכויות של נאשמים ונחקרים פלסטינים נפגעו כתוצאה מליקויים בממשק הטכנולוגי בין מערכות המחשוב מגן צדק ובין מרכב"ה. ליקויים אלו גרמו, בין היתר, לעיכוב בהשבת כספי פיקדונות בהיקף כספי לא מבוטל שנועדו להבטיח את התייצבותם למשפט או חקירה ולאי-מילוי במועד של החלטות ביהמ"ש. מצב זה פוגע קשות בזכות הקניין של הפרט, באמון הציבור במערכת המשפט ובמעמד בית המשפט. כמו כן עלולות להיות למצב זה השלכות מדיניות הנוגעות לאופן טיפול המנהא"ז באוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש. משכך על המנהא"ז לפעול עם יבמ"ש בהקדם לתיקונם של ליקויים אלו ולהשבת כספי הפיקדונות שנצברו אל הזכאים להם במועד סיום ההליכים המשפטיים בעניינם.

תגובה
צבא הגנה לישראל

12. מדובר בנושא שהוא טכני ותקשובי במהותו והמענה לו צריך להינתן באמצעות פתרון טכנולוגי. במקביל צה"ל מעדכן כי בימים אלה נערך פרויקט משותף לקמ"ט אוצר וליבמ"ש לטיוב הנתונים בנוגע לכספים שהופקדו, החל משנת 2010. בסיומו של הפרויקט ניתן יהיה להשיב כספים לזכאים תוך שימוש במערכת הקיימת. צפי לסיום- מהלך שנת 2019.