משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

ירושלים • חשון תשפ"א • אוקטובר 2020

71 א'

משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה
לדוח מבקר המדינה

71א׳

ירושלים • חשון תשפ"א • אוקטובר 2020

ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, חשון תשפ"א
אוקטובר 2020

בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את 'הערות ראש הממשלה' לדין וחשבון השנתי מספר 71א' של מבקר המדינה.

דו"ח 71א' מכיל פרקים רבים בתחומי העשייה הממשלתית המגוונת, כגון: הפיקוח והבקרה על תאגידים ציבוריים, קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים, אסדרה של שוק ביטוחי הבריאות המסחריים, ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה, סיוע המדינה לניצולי השואה, הפיקוח על תחנות תדלוק והמעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פיראטיות, בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים, ונושאים נוספים.

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

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

על אף העיסוק הממשלתי הנרחב במשבר הקורונה, הגופים המבוקרים הגיבו תוך פרק זמן קצר לדו"חות הביקורת. הדבר בא לידי ביטוי בהערות המצורפות. עם סיום מצב החירום יפעל אגף המפקח הכללי להשלים את כלל הדיווח על תיקון הליקויים.

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

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

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

בברכה,

בנימין נתניהו

Jerusalem, Israel

תוכן העניינים

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים 9

התייעלות אנרגטית 47

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים 67

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומיות - מעמדם והתנהלותם 91

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד האוצר

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים 117

ניהול מערך הגמלאות של עובדי המדינה 159

סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב 169

רשות המיסים בישראל

מיסוי רווחים לא מחולקים 191

יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים - מעקב מורחב 201

משרד האנרגיה

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה 233
הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות 251

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים 267
התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים 313

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

חברת רכבת ישראל בע"מ

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב 333

הרשות הממשלתית למים ולביוב

תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח 357
חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית 369
פעולות הרשויות המקומיות וספקי המים להבטחת איכות מי השתייה - ביקורת מעקב 379

מכון התקנים הישראלי

מכון התקנים - ביקורת פיננסית 387

פרק רביעי - מערכת הביטחון

מוכנות ללחימה בחזית תחת איום לחימה כימית 403

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
1	איחור באישור דוחות כספיים	**ליקוי** - נמצא כי דוחותיו הכספיים של מכון התקנים לשנים 2015 - 2018 הועברו מהנהלת המכון לעיון הוועד הפועל ולאישורו חודשים רבים לאחר תום השנה שבה הם עוסקים. **המלצה** - על הוועד הפועל לפעול לכך שהדוחות הכספיים של המכון יאושרו במועד סמוך ככל הניתן לתום השנה המדווחת.	**מכון התקנים הישראלי** ההמלצה מקובלת, הוועד הפועל והנהלת המכון הציבו יעד לאישור הדו"חות הכספיים עד ליום 31 במרץ ויעשו ככל הניתן על מנת לעמוד ביעד.
2	קביעת מדיניות ארוכת טווח	**ליקוי** - בשנת 2014 החליט הוועד הפועל להכין תוכנית אסטרטגית כוללת למכון. במועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר קבלת ההחלטה האמורה, עדיין לא הוכנה התוכנית הרב-שנתית.	**מכון התקנים הישראלי** בדיון מיום 16.2.20, אישר הועד הפועל של המכון את התוכנית האסטרטגית של המכון.
3	אי-כינוס ועדת הכספים וועדת ההשקעות	**ליקוי** - נמצא כי בשנת 2018 ועד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2019, ועדת ההשקעות לא התכנסה ולא קיבלה דיווח על ביצועי מנהלי הכספים.	**מכון התקנים הישראלי** בחודש ספטמבר 2019 נקבעה ישיבת ועדת הכספים בתפקידה כוועדת השקעות, ונשלחו דיווחים ומצגת עם פירוט הביצועים של התיקים, דא עקא, שהישיבה בוטלה. יו"ר המכון משמש גם כיו"ר ועדת ההשקעות (בכובעו כיו"ר ועדת הכספים). אי כינוס ועדת ההשקעות נגרם גם עקב פטירתו של יו"ר המכון, אורי דורי ז"ל. עם כניסת המנכ"ל הנוכחי של המכון, לתפקידו, הורה המנכ"ל על ביצוע הנדרש לצורך כינוס וועדת ההשקעות. ועדת השקעות התכנסה פעמיים במהלך שנת 2020 ותמשיך לעשות כך בהתאם לצורך.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
4	אי-עדכון תקנון מכון התקנים	**ליקוי** - נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר תיקון חוק התקנים, הוועד הפועל של המכון עדיין לא עדכן את תקנון המכון בהתאם לתיקון חוק התקנים, ומספר החברים בו מסתכם ב-30 . **המלצה** - על המכון להשלים את תיקון תקנונו ולאשרו בהתאם לחוק המעודכן.	**מכון התקנים הישראלי** על תקנון המכון להיות מאושר ע"י שר הכלכלה. מאז תוקן חוק התקנים פעל המכון נמרצות מול הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה לצורך תיקון התקנון והתאמתו לתיקונים שנעשו בחוק התקנים. התהליך מול משרד הכלכלה נמשך תקופה ארוכה והעבודה בעניין הסתיימה בחודש דצמבר 2018. עם סיום העבודה בחודש 12/18 הודיעה הלשכה המשפטית במשרד הכלכלה למכון, כי לצורך אישור התקנון ע"י שר הכלכלה, יש צורך בקבלת אישור משרד המשפטים לנוסח התקנון, דא עקא, שעל אף פניות חוזרות ונשנות של היועמ"ש של המכון בעניין במהלך תקופה זו, רק לפני מספר שבועות הועברה טיוטת התקנון ממשרד המשפטים למשרד הכלכלה (לא למכון) ורק בעקבות בקשה נוספת הועברה הטיוטה בתחילת 9/2020 ממשרד המשפטים גם למכון. **משרד המשפטים** בהתאם להוראת סעיף 4 לחוק התקנים, תשי"ג-1953 (להלן: חוק התקנים), תקנון המכון מותקן על-ידי הוועד הפועל של המכון, והתקנתו וכל שינוי או תיקון בו טעונים אישור של שר הכלכלה ופרסום ברשומות ובאתר האינטרנט של המכון. חוק התקנים מורה כי במסגרת התקנון ייקבעו נושאים שונים ובהם סמכויותיהם של מוסדות המכון, דרכי המכון בביצוע סמכויותיו, הוראות לעניין הגבלות על כהונה בוועד הפועל, וכן עניינים אחרים ששר הכלכלה הורה לקבעם בתקנון. החוק גם קובע כי שר הכלכלה רשאי, לאחר התייעצות עם יושב-ראש המכון, להציע לוועד הפועל שינויים ותיקונים בתקנון. תקנון המכון הוא אפוא מסמך משפטי חשוב, בעל תוקף מחייב, שנועד להסדיר אספקטים שונים בפעולתו של המכון, שהוא תאגיד ציבורי משמעותי מבחינת סמכויותיו, תפקידיו, והיקף פעילותו. בדומה להוראות מינהל אחרות שלהן תוקף משפטי מחייב, כך גם התקנון חב בפרסום ברשומות כתנאי לכניסתו לתוקף. תקנון המכון הותקן לאחרונה בשנת 2002, ומשך השנים בוצעו בו תיקונים נקודתיים בלבד בעניין הרכב החברים באורגנים שונים במכון, אשר חלקם, דוגמת המועצה הארצית, כבר אינם קיימים מאז תיקון החוק בשנת 2016. מעבר לכך התקנון לא עבר רביזיה משמעותית מאז שנת 2002 ועד היום. במצב זה, אין כיום הלימה בין הוראות התקנון לבין הוראות

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

			החוק, הן בנוגע להרכב הוועד הפועל (כפי שצוין בדוח הביקורת), והן בנוגע לשלל סוגיות נוספות. בנוסף, ניכר כי כללים שונים הקבועים בתקנון משנת 2002 אינם עדכניים, לשון המעטה, וזאת לרבות (אך לא רק) כללים הנוגעים לתחום הממשל התאגידי, הבקרה הפנימית, והניהול הכספי. כך למשל, התקנון הקיים אינו כולל הסדרה של האפשרות של הוועד הפועל לקיים ישיבות תוך שימוש באמצעי תקשורת, ובמקרים מסוימים אף לקבל החלטות ללא התכנסות ; התקנון קובע כי רואה החשבון המבקר של המכון ייבחר על ידי המועצה הארצית של המכון, שהיא אורגן שכלל אינו קיים מאז שתוקן החוק; ואין בתקנון הסדרה לגבי אופן מינוים של גורמי בקרה פנימית חיוניים במכון, כגון היועץ המשפטי למכון והמבקר הפנימי של המכון. עולה, כי עדכון התקנון חיוני לא רק לשם הלימה להוראות החוק העדכניות, אלא גם (ואולי אף בעיקר) על מנת לעדכן את הכללים שלפיהם פועל גוף חשוב זה, ולהבטיח ניהול, בקרה, וממשל תאגידי איכותיים ועדכניים, כיאה לגוף ציבורי בעל היקף פעילות משמעותי. חשיבות הנושא התבהרה ביתר שאת בעקבות קשיים בתחום המינהל התקין והממשל התאגידי שהתגלעו במכון בשנים האחרונות, אשר בפתרונם משרד המשפטים היה מעורב בזמנו. בדוח הביקורת נכתב כי התייחסות משרד המשפטים לתיקון התקנון טרם התקבלה חרף פניות של היועץ המשפטי של המכון בעניין. בעניין זה נבקש להעמיד דברים על דיוקם מבחינת תהליך העבודה על עדכון התקנון, כדלקמן: לאחר שהועברה טיוטה של תיקון לתקנון על ידי המכון למשרד הכלכלה, התקיימו בשעתו התייעצויות עם משרד המשפטים בכמה סוגיות שהתעוררו, בהן למשל האפשרות של המכון לקבל תרומות. לאחר מכן, טיוטת תקנון המכון הועברה למשרד המשפטים להערות ובה השינויים הממוקדים שערכו מכון התקנים ומשרד הכלכלה בעקבות הליך ההתייעצות המקדים. בשלב זה, ומאחר והתקנון לא עודכן ברובו מזה קרוב לשני עשורים, עלה צורך בעדכון נושאים שונים, ובהתאמתם לנהוג בתקנונים עדכניים של תאגידים ציבוריים וכן של חברות ממשלתיות, ולא להסתפק בתיקונים נקודתיים בלבד. במסגרת זו, נדרש משרד המשפטים ללבן את השינויים שבוצעו על ידי מכון התקנים ומשרד הכלכלה אך גם פנה לאתר סעיפים שדרשו שינוי ועדכון בשל הזמן הרב שעבר מאז העדכון הקודם של התקנון. כמו כן, וכדי לתת התייחסות כוללת לתקנון, נעשתה פנייה לרפרנטים שונים במחלקת ייעוץ וחקיקה כדי לקבל הערותיהם בתחומים רלבנטיים (למשל: מינויים, ניגודי עניינים, ייצוג הולם ועוד). לאחרונה, לאחר השלמת העבודה המקיפה שבוצעה בעניין, לרבות השוואה יסודית שנערכה בין התקנון המוצע לבין הסדרים עדכניים החלים על תאגידים ציבוריים אחרים, כמו גם על חברות ממשלתיות ועל חברות ציבוריות, בחודש יולי האחרון נשלחה התייחסות מפורטת ומקיפה ללשכה המשפטית במשרד הכלכלה ובה פירוט של קשיים משפטיים העולים מהתקנון והצעות לפתרונם, וכן מספר הצעות

			לשיפור ועיבוי התקנון באופן שנועד להבטיח ממשל תאגידי ובקרה תאגידית ברמה הנאותה, כיאה לתאגיד ציבורי כדוגמת המכון. בעקבות ההערות שהועברו, משרד המשפטים צופה שבתקופה הקרובה יתקיים שיח עם משרד הכלכלה והמכון לצורך הבאת הטיפול בנושא לכדי סיום.
5	מינוי מנכ"ל למכון התקנים	**ליקוי** - נמצא כי אישור המינוי של המועמד לא הועבר לדיון של הוועדה לבדיקת מינויים בשנת 2018 . באותה שנה הועלו טענות ולפיהן המועמד לתפקיד המנכ"ל אינו כשיר לתפקיד, בשל חקירה פלילית אשר התנהלה נגדו. עקב כך התקיים דין ודברים בין משרד המשפטים ובין המכון בניסיון להחליט אם יש להביא לפני הוועדה לבדיקת מינויים את המידע על החקירה הפלילית, ושמא יש להמתין עד שתתקבל החלטת הפרקליטות בתיק החקירה בענייננו. בשנת 2018 כתב משרד המשפטים חמישה מכתבים למכון ועמד על כך שיגישו לוועדה את סוגיית מועמדותו. למרות האמור לעיל, הוועד הפועל של המכון סירב להסדיר את המינוי מול הוועדה, בהתאם לעמדת היועץ המשפטי של המכון. בינואר 2019 הסכים הוועד הפועל לבקשת משרד המשפטים והעביר את סוגיית מועמדותו לדיון בוועדה לבדיקת מינויים. בינואר 2019 דנה הוועדה בבקשה לאישור המינוי של עובד א' והחליטה לפסול את מועמדותו בשל אי-הסבירות של מינויו לנוכח החשדות נגדו. כתוצאה מכך המינוי הקבוע למנכ"ל המכהן התעכב קופה ארוכה. **המלצה** - חילוקי דעות אלו מחדדים הצורך בהסדרת מעמדו של התאגיד הציבורי בכלל ושל המכון בפרט כלפי משרד המשפטים, תוך	**משרד המשפטים** כידוע, וכפי שצוין גם בדוח עצמו, בשעתו המשרד פעל לקידום "חוק מסגרת" להסדרת פעילותם של התאגידים הציבוריים, במסגרתו הוצע להקים גורם ממשלתי מאסדר אחד לכלל התאגידים הציבוריים והוצעו כללי ממשל תאגידי אחידים לכל התאגידים הציבוריים, לרבות מנגנוני הבקרה הפנימית, הביקורת החשבונאית ועוד (להלן: טיוטת חוק המסגרת). מאז שהושלמה העבודה על טיוטת חוק המסגרת לפני מספר שנים, חוק זה לא קודם על ידי הדרג הנבחר. בקשר להמלצה להסדיר את מעמד התאגידים כלפי משרד המשפטים נציין כי בטיוטת חוק המסגרת, המשקפת את העמדה המקצועית לגבי הדין הרצוי, הוצע בין היתר לקבוע בחוק כי אם קבע היועץ המשפטי לממשלה קביעה אחרת מזו של היועץ המשפטי של התאגיד הציבורי, תחייב חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (ר' סעיף 52 לטיוטת חוק המסגרת). מבחינה מקצועית, לפי עמדה זו אין צורך לשוב ולבחון את הסוגיה פעם נוספת. על מנת להסדיר את הנושא נדרש לקבוע בחקיקה ראשית את ההסדר המתאים. אשר להמלצה ליצור מנגנון לפתרון מחלוקות, יודגש, כי כבר במצב הקיים ליבון מחלוקות נעשה, כדבר שבשגרה, במסגרת הדיאלוג וקשרי העבודה השוטפים בין היועץ המשפטי לממשלה ונציגיו לבין היועצים המשפטיים של התאגידים הציבוריים, ובמקרים הרלוונטיים, בתלות בנושא המחלוקת, גם במעורבות של היועצים המשפטיים של המשרדים האחראים על תחום הפעולה של התאגידים. משכך, לעמדת משרד המשפטים לא נדרש ליצור מנגנון נוסף או ייעודי לליבון מחלוקות עם תאגידים ציבוריים, וההמלצה בעניין זה בדוח אינה נדרשת.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		יצירת מנגנון לפתרון במקרים של חילוקי דעות.	
6	הממשל התאגידי והחלת תקנות סוקס בחברות הממשלתיות	**ליקוי** - מטרת התקנות משנת החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח- 2007 היא גיבוש תהליך מובנה יותר של הדיווח הכספי והבקרות הפיננסיות, שיחזק את הבקרה על נכונות הדוחות הכספיים בחברות הממשלתיות, ובמסגרת בקרה זו להביא לתיקון ליקויים ונקודות תורפה בתהליכי הבקרות ובדוחות, באמצעות הסבת תשומת ליבם של כל משתמשים בדוחות לליקויים מהותיים שהועלו בדוחות ובבקרה על הדיווח הכספי. בביקורת נמצא כי לא הותקנו תקנות דומות עבור תאגידים ציבוריים. משרד מבקר המדינה בדק את הדוחות הכספיים המבוקרים של חמישה תאגידים ציבוריים. בביקורת נמצא כי לא הותקנו תקנות דומות עבור תאגידים ציבוריים.	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי משרד המשפטים, יחד עם משרד האוצר וראש הממשלה, יבחנו דרכים לשפר את הממשל התאגידי של תאגידים ציבוריים, לרבות בסוגיות של אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדוחות הכספיים, וזאת בדומה להסדרה שנעשתה בעבר בחברות הממשלתיות באמצעות התקנת תקנות מכוח חוק החברות הממשלתיות. חשוב להדגיש כי הסדרה רוחבית של הסוגיה לגבי כלל התאגידים הציבוריים טעונה חקיקה ראשית, ולכן הוצע בזמנו לפעול באמצעות קידום טיוטת חוק המסגרת. כאמור לעיל, טיוטת חוק זה משקפת את העמדה המקצועית, הן מבחינת הנחיצות לקבוע כללים בסוגיות השונות, והן בשאלה מהם, לגופו של עניין, מנגנוני האסדרה הראויים ביחס לתאגידים הציבוריים, לרבות הקמתו של גורם מאסדר ייעודי לתאגידים ציבוריים. בנוסף יובהר כי חלק מנושאי הממשל התאגידי וכללי הסוקס (או כללים דומים להם) אינם מתאימים לחקיקה ראשית אלא דווקא לתקנות או להנחיות שמוציא גורם מאסדר מתאים (כפי שנקבע ביחס לחברות ממשלתיות). אולם, על מנת להתקין תקנות כאלה או להוציא הנחיות רלוונטיות נדרשת הסמכה מתאימה בחקיקה ראשית. לכן, כל עוד לא תקודם חקיקת מסגרת מתאימה שתחול על כלל התאגידים הציבוריים לא יהיה באפשרות משרד המשפטים להסדיר את הנושאים האמורים או להוציא הנחיות רוחביות לגביהם. בצד זאת יובהר כי במצב הקיים היום וגם בטרם שתושלם חקיקת המסגרת המתאימה, אין מניעה עקרונית כי התאגידים הציבוריים יאמצו, במסגרת הדין הקיים, כללים מתאימים ברוח כללי סוקס באופן וולונטרי; וגם אין מניעה שמשרדי ממשלה האחראיים על תאגידים ציבוריים אלה ואחרים יפעלו, במסגרת סמכויותיהם הרלוונטיות, בנושאים האמורים לעיל ביחס לתאגידים מסוימים שבאחריותם (להבדיל מהסדרה רוחבית שתחול על כל התאגידים כולם).
7	הממשל התאגידי והחלת תקנות סוקס בחברות הממשלתיות	**ליקוי** - למועד סיום הביקורת חלק מהתאגידים הציבוריים שהם בעלי מחזור הכנסות או נכסים בהיקף של מאות מיליוני ש"ח ויותר אינם מגישים הצהרת מנהלים בדבר נשיאה באחריות אישית; ואף אינם מגישים דוח נוסף בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית, בהתאם לסטנדרטים המקובלים	**משרד המשפטים** ראה תגובה לליקוי הקודם.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		בארץ ובעולם בעניין ממשל תאגידי בחברות ממשלתיות ואחרות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלות התאגידים הציבוריים, בפרט אלו בעלי מחזור הכנסות שנתיות או בעלי היקף נכסים בסכום של 400 מיליון ש"ח ויותר, כפי שנהוג בקרב חברות ממשלתיות, לבחון אם באפשרותם להחיל כללים באסדרה עצמית בעניין הצהרות מנהלים בדבר נכונות הדוחות הכספיים (סוקס 302 (ולאמץ כללי בדיקה מקיפה של אפקטיביות הבקרה הפנימית (סוקס 404 עוד מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה, משרד האוצר והמשרדים הרלוונטיים יבחנו דרכים לשפר את הממשל התאגידי של התאגידים הציבוריים בדומה לחברות הממשלתיות בנושא הצהרות מנהלים בדבר נכונות הדוחות הכספיים (סוקס 302) ואימוץ כללי בדיקה מקיפה של אפקטיביות הבקרה הפנימית (סוקס 404) ובפרט לגבי תאגידים ציבוריים בעלי מחזור הכנסות שנתיות או בעלי היקף נכסים בסכום של 400 מיליון ש"ח ויותר.	
8	תאגידים ציבוריים שחסר בהם יו"ר דירקטוריון	**ליקוי** - מבדיקת התשובות על השאלון עולה שארבעה מ-31 התאגידים שהשיבו על השאלון ציינו בתשובותיהם כי אין לדירקטוריון יו"ר קבוע, יצוין כי יתר התאגידים שענו על השאלה ציינו שיש יו"ר קבוע לדירקטוריון התאגיד. **המלצה -** על השרים האחראים לתאגידים הציבוריים - הרשות הלאומית לביטוח בדרכים, קרנית חברה לביטוח, רשות הטבע	**המשרד להגנת הסביבה** ברשות הטבע והגנים אכן אין עדיין יו"ר קבוע. בכל תקופת ממשלת המעבר המתמשכת היו מגבלות על מינויים. עם כניסתה לתפקיד של השרה להגנת הסביבה, העברנו לה את מיפוי החוסרים במינויים לתאגידים הסטטוטוריים, ולשכתה מתחילה בימיים אלה להעביר לבדיקתנו מועמדים. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לאור תקופת המעבר בין בחירות בשנה האחרונה וחילופי השרים במשרד, חל עיכוב באיוש התפקידים החסרים. השרה בוחנת מועמדים אפשריים וחלק מהמינויים ממתינים בימים אלו

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		והגנים (רט"ג), והרשות לפיתוח ירושלים לפעול למינוי יו"ר דירקטוריון קבוע. מומלץ לעקוב בצורה שוטפת אודות תקופות הכהונה על מנת להימנע ממצב של העדר יו"ר דירקטוריון קבוע.	לאישור סופי של וועדת גילאור ברשות החברות. **רשות הטבע והגנים** הסוגיה מוצגת לכל שר מכהן . הרשות יודעת כי קיים רצון מצד השרים לאייש את תפקיד היו"ר, אך מאילוצים שונים (התלויים לא רק בשר אלא אף בוועדה המאשרת את המינויים) הדבר לא קרה בכהונת השר הקודם ועדיין לא אויש על ידי השרה החדשה.
9	קביעת מדיניות ארוכת טווח	**ליקוי** - תקנון המכון קובע כי הוועד הפועל מוסמך "לקבוע את המדיניות הכללית של המכון, בתחום מטרותיו". אין בתקנון הוראה המחייבת הכנת מסמך מדיניות ארוכת טווח או תכנית רב שנתית אך לתכנית כזאת חשיבות רבה כי ניתן לבנות לפיה תכנית עבודה שנתית שתיישם את העקרונות הרב שנתיים. בנוגע לחברות ממשלתיות קובע חוזר רשות החברות הממשלתיות כי חברה ממשלתית תגיש לרשות החברות הממשלתיות מדי שנה תוכנית רב-שנתית. (16)224 בשנת 2014 החליט הוועד הפועל להכין תוכנית אסטרטגית כוללת למכון. במועד סיום הביקורת, יותר מחמש שנים לאחר קבלת ההחלטה האמורה, עדיין לא הוכנה התוכנית הרב-שנתית. לתוכנית נודעת משנה חשיבות אם מתבצעים שינויים ניכרים בסביבה העסקית של המכון, ובהם הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים שינויי חקיקה, פתיחת שוק "בדיקות יבוא" לתחרות וכן הכנה ויישום של תוכנית פרישה נרחבת לעובדי המכון.	**מכון התקנים הישראלי** הוועד הפועל אישר תכנית אסטרטגית למכון ביום 16 בפברואר 2020. כמו כן, הנהלת המכון בשיתוף הוועד הפועל שוקדים במהלך השנה האחרונה על בחינת כיוונים אסטרטגיים חדשים של המכון לשנים הקרובות.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

10	מינוי מנהל אגף מינהל	**ליקוי** - רק בנובמבר 2019 , במסגרת שינויים ארגוניים במכון, הוכפף אגף המינהל למנהלת אגף משאבי אנוש. יוצא כי מדצמבר 2016 ועד נובמבר 2019 במשך כשלוש שנים, לא היה במכון מנהל אגף מינהל קבוע ובתקופת הביניים מילא את התפקיד עובד במשרת אמון, בלא שנקבעו הוראות בנושא.	**מכון התקנים הישראלי** מנכ"ל המכון מינה את מנהלת אגף מש"א להיות גם מנהלת המינהל החל מנובמבר 2019.
11	פרוטוקולים של הוועד הפועל	**ליקוי** - החל בסוף שנת 2017 מובאות בפרוטוקול דיוני הוועד הפועל ההחלטות בלבד, ולא מתואר בו מהלך הדיון וזהות בעלי העמדות השונות המשתתפים בדיונים. המכון אינו מפרסם בציבור את הפרוטוקולים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לוועד הפועל של המכון לבחון גיבוש כללים לעריכת הפרוטוקולים בדרך שישקפו את מהלכי הדיונים ואת נושא פרסומם לציבור.	**מכון התקנים הישראלי** מאחר והמכון נמצא כיום בתחרות הולכת וגדלה מול מעבדות בדיקה פרטיות, הרי שפרסום הפרוטוקולים של הועד הפועל עלול לפגוע במכון ולהביא לחשיפת שיטות או סודות מסחריים, ובכך להעמיד את המכון - שהינו גוף סטטוטורי - בנחיתות מסחרית אל מול מתחרים שהינם גופים פרטיים. ההמלצה נדחתה ע"י הוועד הפועל.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

12	אי-איוש הדירקטוריון	**ליקוי** - מבדיקת השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה לתאגידים הציבורים עלה כי ב- 17 (כ-55%) מ-31 התאגידים הציבוריים שהשיבו על השאלון היה הרכב הדירקטוריון חסר, כי חלק מהדירקטורים החסרים היו עובדי מדינה, ובהם נציגים של הציבור ושל גורמים שונים האמורים לשלוח נציגים לדירקטוריונים. להלן דוגמאות לתאגידים שהרכב הדירקטוריון שלהם חסר ומספר הגופים שלא מינו דירקטורים מטעמם, לפי הנתונים המעודכנים לדצמבר 2018. ברשות לפיתוח ירושלים חמישה משרדי ממשלה לא מינו דירקטורים מטעמם: משרד התיירות, משרד האוצר, משרד השיכון, משרד הבריאות ומשרד הפנים. ברשות הטבע והגנים חסרים עשרה דירקטורים משמונה גופים שלא מינו נציגים לדירקטוריון: ארבעה משרדי ממשלה וארבע אוניברסיטאות.	**רשות הטבע והגנים** הסוגיה מוצגת לכל שר מכהן. קיים רצון מצד השרים לאייש את התפקידים אך מאילוצים שונים (התלויים לא רק בשר אלא אף בוועדה המאשרת את המינויים) הדבר לא קרה בכהונת השר הקודם ועדיין לא אויש על ידי השרה החדשה.
13	איוש המועצה (הדירקטוריון) וישיבות המועצה וועדות הביקורת	**ליקוי** - בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה וועדת הביקורת של המועצה להסדר הימורים בספורט לשנים 2017 ו-2018 העלתה כי בניגוד לנוהל המועצה, בשנת 2017 קיימה המועצה שמונה ישיבות בלבד, ובשנת 2018- רק שבע ישיבות, וכי ועדת הביקורת לא התכנסה כלל בחודשים פברואר עד ספטמבר 2017. **המלצה** - מומלץ לשרים להשלים המינויים של חברי הדירקטוריון הנדרשים מבעוד מועד על מנת לוודא קיום מנין חוקי למליאת המועצה בכל עת וכי המועצה תפעל לכינוס מוסדותיה כנדרש.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** על פי החוק, השרים הם הממנים את חברי מליאת המועצה, ובוחרים מתוכם את היו"ר ואת סגן היו"ר. עוד קובע החוק, בסעיף 5(א) לו, כי תנאי למניין חוקי של ישיבות מליאת המועצה הוא נוכחות יו"ר או סגן יו"ר. כאשר אין יו"ר או סגן - מליאת המועצה אינה יכולה להתכנס. כך ארע במקרים המתוארים בדו"ח; והמועצה כמובן מעדיפה מצב בו יש לה מליאה שיכולה לתפקד בצורה תקינה. גם בעת כתיבת שורות אלה, אין למועצה מליאה היכולה להתכנס.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

14	השתתפות דירקטורים בישיבות הדירקטוריון	**ליקוי** - מעבר לחשיבות של מינוי הרכב מלא של הדירקטוריון, יש חשיבות להשתתפותם הקבועה של הדירקטורים בדיונים. השתתפות חלקית או חסרה בדירקטוריון מפחיתה את הגיוון של הדירקטוריון ובכך מקשה לקבל החלטה מושכלת, וכן פוגעת בתפקוד תת-הוועדות של הדירקטוריון. להלן דוגמא: :רט"ג - ב-29 דיוני הדירקטוריון בשנים 2016 - 2018 השתתפו בממוצע בישיבות הדירקטוריון פחות מ-50% מהדירקטורים שהיו אמורים להשתתף בהן לפי התקן שנקבע לדירקטוריון.	**רשות הטבע והגנים** החברים במליאה מכירים בחשיבות השתתפותם במליאה במיוחד כאשר הרכב המליאה חסר. נכון לציין כי ההשתתפות הינה בהתנדבות והחברים משתדלים להשתתף בכמה שיותר דיונים. בתקופה האחרונה היקף ההשתתפות עלה מאד.
15	השתתפות דירקטורים בישיבות הדירקטוריון	**ליקוי** - כי רק בשניים מ-15 החוקים המקימים שסקר צוות הביקורת נקבע כי דירקטור שכהונתו פגה ימשיך לכהן תקופה נוספת עד למינוי מחליף, זאת כדי למנוע מצב ביניים שבו חסרים דירקטורים.2. מסקירת 15 חוקי הקמה ותקנונים של תאגידים ציבוריים עלה כי בשלושה מהם לא נקבע המניין החוקי לקיום ישיבה, וכי מספר חברי הדירקטוריון המשתתפים בישיבה קטן מהמניין החוקי הנדרש לקבלת החלטה בת תוקף. **המלצה** - כל תאגיד יגבש כללים הקובעים את ההרכב והמניין החוקי של המשתתפים בישיבות דירקטוריון, הנחוצים לקבלת החלטות בנות תוקף, וכי משרד המשפטים והשרים האחראים לתאגידים הציבוריים יבחנו קביעת כללים בנושאים אלו עבור כלל התאגידים והשרים יפעלו לאיוש מלא של הדירקטוריונים וליצירת מנגנונים לעידוד השתתפות הדירקטורים שמונו בישיבות	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח בעניין זה למשרד המשפטים הייתה לבחון קביעת כללים בנושא "הרכב ומניין חוקי של המשתתפים בישיבות דירקטוריון הנחוצים לקבלת החלטות בנות תוקף" בכלל התאגידים הציבוריים. המשרד סבור כי אין מקום לכלול את משרד המשפטים בהמלצה האמורה, משום שבמצב החוקי הקיים וכל עוד לא תקודם חקיקת מסגרת מתאימה (כפי שהוצע בטיוטת חוק המסגרת בזמנו) – אין בידי משרד המשפטים סמכות לקבוע כללים כמתואר. סוגיית ניהול מועצת התאגיד הציבורי מוסדרת בחלק מהחוקים שהקימו תאגידים ציבוריים, ומקום שהחוק כולל הוראה בעניין זה כמובן שיש לפעול לפיה. בנוסף, לגבי חלק מהתאגידים, הנושא מוסדר בתקנות שקבע השר האחראי על פעילות התאגיד, מכוח סמכות לפי החוק הראשי שהקים את התאגיד – וכמובן שהתאגיד מחויב משפטית לפעול לפי ההוראות שנקבעו בדרך זו. לגבי תאגידים שבעניינם אין בנמצא הסדרה חקיקתית של הנושא, האחריות להסדיר את דרכי פעולת המועצה מוטלת על התאגיד עצמו, ובעשותו כן הוא כפוף לכללי המשפט המינהלי ולפסיקה רלוונטית של בתי המשפט בעניין קבלת החלטות על ידי גופים ציבוריים. מעבר לכך, במקרים מתאימים, רשאי השר האחראי על התאגיד, לפעול להסדרת הנושא במסגרת סמכותו, וזאת תוך הקפדה על עצמאות התאגיד ונפרדותו מן הממשלה. מכל מקום וכאמור לעיל, בדין הקיים אין למשרד המשפטים סמכות לקבוע כללים רוחביים בנושא, עד אשר תקודם חקיקה ראשית שתחול על כל התאגידים, ולכן ההמלצה כי משרד המשפטים יקבע כללים בעניין – אינה ישימה.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		התאגיד ולמעקב בנושא.	
16	עובדי מדינה בדירקטוריונים	**ליקוי** - מבדיקת השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה עולה כי בתאגידים ציבוריים רבים לא מונו עובדי מדינה לדירקטוריון אף שהדבר נדרש בחוק המקים. הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים .להלן דוגמאות של תאגידים ציבוריים שענו על השאלון, ומתשובותיהם על השאלון עולה כי היה איוש חסר של חברי דירקטוריון מקרב עובדי המדינה, לפי נתונים המעודכנים לדצמבר 2018. רט"ג- משרד החקלאות, משרד החינוך, הגנת הסביבה. הרשות לפיתוח ירושלים - משרד האוצר, משרד השיכון, משרד הבריאות, משרד הפנים , משרד התיירות; המועצה להסדר הימורים בספורט - משרד האוצר ; מרכז זלמן שזר - תרבות וספורט, ראש הממשלה ; קרנית חברת ביטוח - משרד האוצר. התאגידים נבדלו ביניהם מבחינת הסיבות לאי-מינוי הדירקטורים, אך התוצאה היא שלא מומש רצון המחוקק שנקבע בחוקי ההקמה ולפיו תהיה למשרדי הממשלה נציגות בדירקטוריונים, כדי שהם יוכלו להשפיע על ההחלטות המתקבלות בדירקטוריון הנוגעות לתחום עיסוקם. **המלצה** - על משרדי הממשלה והשרים האחראים לכך להקפיד למנות עובדי מדינה כדירקטורים על פי החוקים המקימים כדי שלא ייפגעו עבודת התאגידים והפיקוח של הדירקטוריון על הנהלת התאגיד.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** על פי החוק, השרים הם הממנים את חברי מליאת המועצה; שנים מתוכם אמורים להיות עובדי משרד התרבות והספורט, ושניים נוספים ממשרד האוצר. למועצה אין השפעה על מינויים אלה. **המשרד להגנת הסביבה** מאז תקופת הביקורת מונה בינתיים נציג המשרד להגנת הסביבה. **משרד הבינוי והשיכון** משרד הבינוי והשיכון פועל למינוי נציג בכל התאגידים הציבוריים בהם נדרש נציג המשרד. בעניין הרשות לפיתוח ירושלים המשרד מעדכן כי בימים אלו המשרד פועל למינויה של סגנית מנהל מחוז ירושלים, כחברת דירקטוריון מטעם משרד הבינוי והשיכון. **משרד הבריאות** מונו נציגי משרד הבריאות בוועד הפועל ובמועצת מד"א. **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** בכוונת השר להשלים את כל המינויים לדירקטוריונים השונים. **משרד הפנים** המשרד מצוי בתהליך מינוי דירקטור לרשות לפיתוח ירושלים . ישנו עיכוב במינוי זה היות שמספר פעמים מועמדים שאותרו נמצאו בניגוד עניינים מהותי, דבר שלא אפשר את מינויים הסופי. **רשות הטבע והגנים** לשכת השרה להגנת הסביבה פנו לשרים הרלוונטים על מנת שימונו נציגים לדירקטוריון. כיום יש חברים מכל המשרדים שצויינו: חקלאות, חינוך והגנת הסביבה.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

17	עובדי מדינה בדירקטוריונים	**ליקוי** - יש קושי במינוי דירקטורים בתאגידים ציבוריים ובתפקודם למרות תרומתו החשובה של הדירקטוריון לניהולו התקין של התאגיד. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים, למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר לפעול, בסיוע מאסדרים מתאימים, לבחינת דרכים למניעת מחסור בדירקטוריונים, למשל בדרכים המפורטות להלן: א. בחינת האפשרות כי השרים האחראים לתאגידים יבחרו יותר דירקטורים מהמספר שנקבע, וכי חלק מהדירקטורים שנבחרו תוך חריגה מהתקן ישמשו עתודה בתקן של הדירקטור לדירקטוריון, ואם פוקעת כהונתו של דירקטור או מתפטר דירקטור, ניתן יהיה למנות את אחד המחליפים בהליך מקוצר לדירקטור בתאגיד. הדבר יאפשר רציפות בעבודת , וכן יאפשר מניין חוקי לקיום ישיבות ולקבלת החלטות. בזכות זאת, עבודת התאגיד הציבורי לא תיפגע יתר על המידה ממחסור בחברי דירקטוריון. ב. היערכות השרים האחראים לתאגידים לביצוע הצעדים הנדרשים למינוי דירקטורים חדשים מבעוד מועד עוד לפני סיום כהונתם של הדירקטורים. ג. כמו כן יש לבחון את האפשרות להאריך את תקופת כהונתם של הדירקטורים לתקופת ביניים, כאשר מסתיימת תקופת כהונה של הדירקטור וטרם מונה לא מחליף .ד. כמו כן ניתן לבחון את האפשרות לקבוע הכהונה של הדירקטור וטרם מונה לו מחליף.ה. הוראות בנוגע לדירקטור אשר נמנע באופן קבוע מלהשתתף בדיונים, או אינו משתתף בכמה דיונים ברציפות או במשך השנה שלמה	**משרד המשפטים** המשרד מבקש לציין כי הגם שתכלית ההמלצה היא ראויה, החלופות השונות שהוצעו ליישומה בחלקן אינן מצויות בתחום האחריות של משרד המשפטים או היועץ המשפטי לממשלה ובחלקן אינן ניתנות להסדרה רוחבית נוכח השונות הרבה בין התאגידים הציבוריים. נכון להסביר בקצרה את שלבי הליך המינוי של דירקטור (חבר מועצה) בתאגיד ציבורי על ידי השר האחראי: - איתור מועמד על ידי השר. - בחינת הלשכה המשפטית של המשרד בראשו עומד השר כי המועמד שאותר עומד בתנאי הכשירות הנדרשים לפי החוק המקים של התאגיד לכהונת דירקטור בתאגיד. - העברת המועמדות לבחינה ואישור של הוועדה לבדיקת מינויים, הפועלת מכוח סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, בצירוף חוות דעת של הלשכה המשפטית של המשרד בדבר כשירות המועמד לתפקיד שאליו הוצע. - אישור הוועדה בדבר התקיימות תנאי הכשירות הנדרשים לתפקיד אליו מיועד המועמד. - חתימה של השר על כתב המינוי של המועמד לאחר קבלת אישור הוועדה. אשר לחלופות שהוצעו: חלופה א – במסגרת חלופה זו הוצע שהשרים האחראים על התאגידים ייבחרו מספר גדול יותר של מועמדים לתפקיד דירקטור מזה הקבוע בחוק, ובדרך זו ליצור עתודה של מועמדים לעת הצורך. מטרת החלופה היא לקצר את הליכי המינוי בעת הצורך. בהקשר זה, המשרד מעיר כי הדרך היחידה בה ניתן לפעול לקיצור הליך המינוי בעת הצורך היא בדרך של איתור מועמדים נוספים על ידי השר אותם תיבחן מראש הלשכה המשפטית של משרדו. זאת, בשים לב לכך שמשיקולי עומס אין באפשרות הוועדה לבדיקת מינויים לבחון מועמדים נוספים שהם בחזקת עתודה. מה גם שבחינתם של מועמדי עתודה ע"י הוועדה לא תייתר את הצורך בבחינה נוספת שלהם, הן על ידי הלשכה המשפטית של המשרד והן על ידי הוועדה, עת יבוקש לפעול למינויו של המועמד שנבחר כעתודה, וזאת, בהתחשב בצורך לבחון אם חלו שינויים בזיקות ובניגודי העניינים עליהם הצהיר המועמד עת נבחר על ידי השר כעתודה. בהינתן העלות שביישום החלופה המוצעת, מוצע כי חלף ההמלצה לפעול לבחירה של מועמדים כשירים נוספים ע"י השר, ניתן לפעול לכך שהשרים האחראים על התאגידים יעשו שימוש במאגר "נבחרת הדירקטורים", הכולל רשימה של מועמדים הכשירים לכהן כדירקטורים בחברות הממשלתיות. כך או כך, מדובר בחלופה המצויה בתחום סמכותם של השרים הרלוונטיים, ומשרד המשפטים אינו רואה לנכון כי הוא ינחה את השרים לפעול

		ולהחליפו בדירקטור אחר.	בדרך של בחירת מועמדי עתודה כשהדבר אינו מתחייב מן הדין ושעה שקיימת חלופה בדמות מאגר נבחרת הדירקטורים. חלופה ב' – במסגרת חלופה זו הומלץ כי השרים יערכו מבעוד מועד לביצוע הצעדים הנדרשים למינויים של דירקטורים חדשים. כמפורט לעיל, עניין זה מצוי בתחום סמכותם של השרים הרלוונטיים. חלופה ג' – במסגרת חלופה זו הוצע לבחון אפשרות להארכת כהונתם של הדירקטורים המסיימים את כהונתם עד למינוים של דירקטורים חדשים במקומם. ככלל תקופות הכהונה של דירקטורים בתאגידים הציבוריים מוסדרת בחוק המקים של כל תאגיד ותאגיד ובהינתן השונות הרבה בין ההסדרים החקיקתיים לעניין זה, ישנו קושי רב לפעול להסדרה רוחבית של העניין. חשוב להדגיש כי בחלק מהתאגידים נקבעו בחוק המקים תקופות כהונה קצובות וקשיחות אותן לא ניתן להאריך בהתאם למוצע. לגבי מקרים שבהם ישנה אפשרות, מבחינה משפטית, לפעול לפי ההמלצה האמורה – הדבר מצוי בתחום סמכותו של השר הרלוונטי ואין מקום כי משרד המשפטים ינחה את השרים כיצד לפעול בעניין זה. חלופה ד' – במסגרת חלופה זו הוצע לבחון אפשרות ליצירת הסדרה רוחבית שתתמודד עם מצב בו הדירקטור בתאגיד הציבורי נעדר ממספר ישיבות. לעניין זה המשרד מזכיר שוב כי התאגידים הציבוריים אינם עשויים מקשה אחת וקיימת שונות רבה ביניהם. בתך כך יצוין כי בחלק לא מועט מהתאגידים הציבוריים כבר קיימת הסדרה חקיקתית בגדרה הוענקה לשר האחראי על התאגיד הסמכות לפעול להחלפתו של דירקטור הנעדר ממספר מסוים של ישיבות המועצה. אין למשרד המשפטים מידע באם סמכות זו ממומשת על ידי השרים בפועל.
18	דירקטור בתאגיד ציבורי שמשמש גם בתפקיד מאסדר	**ליקוי** - נמצא כי בשני חוקים מקימים של תאגידים ציבוריים נקבע כי מאסדר ומנהלים בכירים ישתתפו בדירקטוריון של התאגיד הציבורי : (א) חוק התקנים, התשי"ג-1953, קובע שאחד מחברי הוועד הפועל (הדירקטוריון של המכון) יהיה הממונה על התקינה שבמשרד הכלכלה. הממונה הוא מאסדר עבור המכון. הממונה על התקינה, עובד משרד הכלכלה, המאשר תקציבים למכון, מאשר פעילות של מתחרי המכון, יושב בדירקטוריון של גוף ממשלתי אחר המאשר	**משרד המשפטים** המשרד מבקש להסב את תשומת הלב לפרק בדו"ח המועצה לתאגידים ציבוריים שדן בהסדרים למניעת ניגודי עניינים, ולחלקים רלוונטיים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.5000 שעניינה מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים הציבוריים. הגם שככלל חברי המועצה אמורים להימנע מהימצאות במצב המעורר חשש מפני ניגוד עניינים, בדוח המועצה נקבע בעניין זה כי לאור המבנה המיוחד של התאגיד הציבורי, לרבות הרכב המועצה כפי שנקבע בחוק המקים של התאגיד, מינוי נציג של גורם בעל עניין עשוי להיות מכוון ובעל תרומה רלוונטית, ולכן יש מקום לבחינה פרטנית ביחס לשאלת קיום ניגוד עניינים מוסדי למול כוונת המחוקק ביחס לייצוג אינטרסים רלוונטיים במועצת התאגיד. יצוין כי בטיוטת חוק המסגרת, הוצע לקבוע שחבר מועצה שהוא עובד מדינה יהיה רשאי להביא בחשבון במסגרת החלטותיו גם את מדיניות הממשלה ומדיניות המשרד הממשלתי בו הוא משרת, ואין הדבר

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		הכרה במעבדות המכון ויושב כחבר בוועד הפועל של המכון. (ב) חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, קובע כי מועצת הרשות תמנה 16 חברים, ובהם מנכ"ל משרד התרבות והספורט; ראש מינהל תרבות במשרד התרבות והספורט, מנהל מינהל כלכלה ותקציבים במשרד התרבות והספורט (המאסדר של רשות העתיקות); הממונה על התקציבים במשרד האוצר; והחשב הכללי; מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים. במקרים הללו יוצא כי אין הלימה בין חוק מכון התקנים וחוק רשות העתיקות, המחייבים מינוי דירקטורים אלו, לבין הנחיות היועמ"ש בנושא מינויים לדירקטוריון בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד המשפטים, למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר לבחון את הדרכים למתן הנחיות לצמצום האפשרויות לחששות לניגודי העניינים המובנים הכרוכים בהשתתפותם של עובדי המדינה כדירקטורים בתאגידים ציבוריים, לרבות דירקטור שהוא מאסדר. מוצע לשלב דירקטורים חיצוניים רבים יותר בדירקטוריון, בהתאם להמלצות של הבנק העולמי ושל דוח המועצה לתאגידים ציבוריים.	ייחשב לניגוד עניינים. יובהר כי הבחינה של סוגיית ניגוד העניינים שיכול להיגרם, כאמור, הינה בתחום אחריותו של היועץ המשפטי של כל תאגיד ותאגיד, וכן של המשרד הממשלתי האחראי על תאגיד זה, שהם הגורמים המשפטיים בעלי ההיכרות הקרובה ביותר של התפקידים הרלוונטיים ומתוקף כך באפשרותם לבחון את עוצמת החשש מפני ניגוד עניינים שהכהונה של עובד המדינה כחבר מועצה בתאגיד ציבורי עלולה לעורר. כך הדבר בוודאי במקרים בהם סבור המשרד הממשלתי כי על מנת לאיין החשש לניגוד עניינים (דוגמת זה הנגרם מכהונת גורם מאסדר כחבר מועצה) נדרש לתקן את החוק המקים של התאגיד. לעומת זאת, כל עוד לא מקודמת חקיקת מסגרת רלוונטית, למשרד המשפטים לא עומדת האפשרות להנחות את התאגידים בנושא ניגודי עניינים. עם זאת, המשרד מדגיש כי מסמכים מנחים דוגמת הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכן אמות המידה לעריכת הסדרי ניגוד עניינים, מועברים בצורה "שוטפת" ליועצים המשפטיים של התאגידים הציבוריים על מנת שיוכלו לסייע בידם. ואולם, המשרד סבור שאין מקום לפעולה 'יזומה' נוספת של משרד המשפטים בנוגע למניעת ניגודי עניינים בתאגידים הציבוריים. **משרד הכלכלה** במהלך תיקון 12 לחוק התקנים נבחנה לעומק סוגיית ניגוד העניינים המוסדי בהפעלת הסעיפים השונים של החוק. כחלק מכך, נבחן גם הרכב הוועד הפועל, כפי שמצוין בדברי ההסבר לתיקון החוק: "מוצע לעגן בחוק התקנים את הרכב הוועד הפועל הקבוע היום בסעיף 25 לתקנון המכון. על פי המוצע יכהנו בוועד הפועל, נוסף על יושב ראש המכון שישמש גם יושב הראש הוועד הפועל כאמור, 14 חברים, במקום 30 חברים כפי שקבוע כיום בתקנון המכון. ההרכב המוצע של הוועד הפועל נועד להבטיח ייצוג הולם לכלל הסקטורים הנוגעים לעבודת המכון, לרבות עבודת התקינה, וכן להגביר את יעילות העבודה של הוועד הפועל". (ההדגשה אינה במקור). העמדה המקצועית הנה שאין בחברותו של הממונה בדירקטוריון המכון משום חשש לניגוד עניינים, נהפוך הוא, החוק קבע כי הוועד הפועל יהיה מורכב מכל בעלי העניין במשק ובכלל זה הממונה ונציגי הממשלה האחרים. יש לזכור שהמכון פועל מכוח חוק התקנים ופקודת היבוא והיצוא ששר הכלכלה הוא השר הממונה על יישומם, לכן חברות הממונה בדירקטוריון הנה חיונית בכדי לפקח על כך שהמכון פועל על פי המוגדר לו בחוק וברוח מדיניות הממשלה, זאת לעניין קביעת התקנים, לגבי קיום משטר בדיקות טובין מיובאים, בכל הקשור לחובותיו כמעבדה מאושרת, בכל הקשור למערכת תו התקן ועוד. על כן, אנו לא מוצאים צורך בבחינה נוספת של הנושא בעת הזו, אולם ככל שהמבקר יחליט להמליץ על כך, הנושא ייבחן בהתאם, בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בדבר.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

19	בעיית הנציג בתאגידים ציבוריים	**ליקוי** - בתאגידים ציבוריים, הפועלים ללא גרעין שליטה ובלא אספה כללית של בעלי המניות, יש חשש שבתאגיד ציבורי שהנהלתו דומיננטית לשלטון מנהלים ולהתעוררות בעיית הנציג. יש חשש שבתאגיד ציבורי שהנהלתו דומיננטית וחזקה תתנהל ההנהלה ללא פיקוח נאות של הדירקטוריון, היות שאין בעל מניות פרטי בתאגיד ואין מאסדר האחראי לבחון את הממשל התאגידי בתאגיד. מבנה השליטה בתאגידים ציבוריים הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים מעורר חשש להשפעה חזקה של ההנהלה על ניהול העסקים השוטפים ועל החלטות הנוגעות לטווח הבינוני-הארוך ללא איזון הולם. **המלצה** - מוצע לבחון הסדרת סמכויות פיקוח ובקרה ונהלים ליישומם בידי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים לכל תאגיד כדי לחזק את מנגנוני הבקרה - בהיעדר מנגנוני שוק - על מנת למזער את בעיית הנציג מחד גיסא וזאת למול הצורך בשמירה על עצמאות התאגידים מאידך גיסא.	**משרד המשפטים** משרד המשפטים אינו מוזכר במפורש במסגרת ההמלצה בעניין ליקוי זה. יחד עם זאת, ולגופם של דברים, עמדתנו המקצועית בסוגיה, כפי שבאה לידי ביטוי בטיוטת חוק המסגרת, היא שעל מנת למזער את בעיית הנציג בתאגידים הציבוריים מחד גיסא, ולשמור על עצמאותם מאידך גיסא, נדרש להסמיך, בחקיקה ראשית, מאסדר ממשלתי רוחבי שירכז את הפיקוח והבקרה על ההיבטים התאגידיים והכספיים בפעילותם של התאגידים הציבוריים. זאת, בדומה לפיקוח של רשות החברות הממשלתיות על חברות ממשלתיות, ותוך ביצוע התאמות לאופיים הייחודי של תאגידים ציבוריים והקפדה על עצמאותם (ר' פירוט בעניין זה בדוח הוועדה לבחינת המתווה לשידור הציבורי העתידי בישראל (2014), בעמודים 36-37) .
20	הליך מינוי דירקטורים חיצוניים	**ליקוי** - יש תאגידים שאין בהם דירקטורים חיצוניים כלל, יש תאגידים שיש בהם מעט דירקטורים חיצוניים ויש תאגידים שרוב הדירקטורים בהם הם עובדי מדינה.	**משרד המשפטים** משרד המשפטים אינו מוזכר במפורש בהמלצה בעניין ליקוי זה. בצד זאת, ולגופם של דברים, נכון להדגיש כי ישנו קושי להשתמש במונח 'דירקטור חיצוני' לגבי תאגידים ציבוריים, משום שבשונה מחברה ממשלתית בה המדינה היא בעלת השליטה, ומכאן שדירקטור חיצוני יהא דירקטור שאין לו זיקה למדינה, בתאגיד ציבורי אין בעלי מניות, המדינה אינה בהכרח בעלת שליטה, והמעורבות בניהול התאגיד נעשית על ידי גורמים שונים ומגוונים בעלי רלוונטיות לפעילותו, בהם למשל נציגי הממשלה ומוסדותיה, נציגי גופים ציבוריים או ארגונים פרטיים הקשורים לתחום פעילותו, נציגי ציבור, מומחים ועוד. לכן יש קושי לדבר על "דירקטור חיצוני" באופן שיהיה רלוונטי לכל התאגידים הציבוריים כאחד. בנוסף חשוב להדגיש, כי הרכבה של מועצת התאגיד הוא הסדר "ליבה" בחוק המקים של כל תאגיד

			ותאגיד, והוא נקבע לפי שיקוליו הפרטניים של המחוקק בתור ההרכב הראוי לאותו תאגיד מסוים, בעקבות בחינה מיהם הגופים והאינטרסים שראוי כי ישתתפו בניהולו, ובשים לב בין היתר למידת הקרבה או הריחוק בינו לבין הממשלה. ההסדר בעניין זה נקבע תמיד באופן ייחודי (Tailor-Made) לכל תאגיד ותאגיד, וחשוב מאוד להדגיש כי התאגידים הציבוריים אינם מקשה אחת, והרכבי המועצות בהם שונים בתכלית זה מזה (למשל, יש תאגידים שבמועצה שלהם החוק הורה לא לכלול עובדי מדינה כלל, ויש כאלה שבהם למדינה יש ייצוג נכבד במועצה). לכן, המשרד סבור כי שינוי הרכב המועצה של תאגיד ציבורי מסוים עליו להיעשות בשיח ייעודי ופרטני בין התאגיד לבין המשרד הממשלתי של השר האחראי עליו, ולהיות ממוקד בתאגיד המסוים, על נסיבותיו המסוימות. אין מקום, למעמד משרד המשפטים, להסדיר סוגיה זו באופן רוחבי לגבי כל התאגידים הציבוריים (וממילא, כמתואר לעיל, כל עוד לא תקודם חקיקת מסגרת מתאימה – גם אין סמכות לעשות זאת באופן רוחבי).
21	מספר חברי הדירקטוריון	**ליקוי** - מספר חברי הדירקטוריון משפיע על איכות הדיונים ועל יעילות הפיקוח שלו. דירקטוריון עם מגוון סקטורים אמור לייצג אינטרסים של בעלי עניין רבים. עם זאת, דירקטוריון המונה חברים רבים הוא מסורבל יותר, נדרש זמן רב לכונן אמון והסכמות בין הדירקטורים, ועקב כך הדיונים שטחיים יותר, וקשה יותר לבסס תחושה של עמיתנות ושל השתייכות לקבוצה. כלא אלא גורמים, בין היתר, לקשיים בתהליך קבלת ההחלטות. כדי שדיוני הדירקטוריון יהיו יעילים וכן תהליך קבלת ההחלטות, המליצה המועצה לתאגידים ציבוריים שהדירקטוריון ימנה 9 - 15 חברים המצב השורר היום על פי החוקים המקימים של תאגידים שונים, הוא שמספר החברים בדירקטוריון גדול יותר. יצוין כי בשנת 2016 נעשה תיקון בחוק המקים של מכון התקנים, ובו הוקטן מספר הדירקטורים מ-30 ל-15. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי משרד המשפטים והמשרדים האחראיים לתאגידים הציבוריים יבחנו את המספר המיטבי של חברי מועצות בתאגידים הציבוריים (קרי, גודל המועצה). בדומה לנקודה הקודמת, גם בעניין זה המשרד סבור כי הסדרה רוחבית של הסוגיה אינה מתאימה, וזאת בשל השוני הרב בין התאגידים הציבוריים בקשר לעניין זה. הסדרה רוחבית של גודל המועצות של התאגידים היא מהלך שאינו "רגיש" דיו לצרכים השונים והייחודיים של כל תאגיד, בשים לב למשימות המוטלות עליו ולייצוג של מגזרים שונים הנדרש במועצתו. בנוסף, ובשונה מסוגיות אחרות בתחום התאגידי, גודל המועצה הינו נושא המוסדר במפורש בחוקים המקימים של התאגידים הציבוריים השונים, ולכן, עמדת המשרד היא שמוטב כי המשרד האחראי על כל תאגיד ותאגיד יבחן, יחד עם התאגיד הרלוונטי, מהו גודל המועצה המתאים ביותר לאותו תאגיד, על נסיבותיו ואופיו הייחודיים. ברי כי ככל שיוחלט על ידי משרד כלשהו לקדם תיקון חקיקה בעניין זה ביחס לתאגיד שבתחום אחריותו, ניתן יהיה להתייעץ בעניין עם הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים, בדומה לכל תיקון חקיקה אחר. ואולם לעמדתנו אין מקום להסדרה רוחבית של הסוגיה (וממילא, גם אין סמכות לעשות כן באופן רוחבי כל עוד לא תקודם חקיקת מסגרת שתחול על כלל התאגידים).

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		למשרד המשפטים ולשרים האחראים לתאגידים הציבוריים לבחון מהו המספר המיטבי של חברי הדירקטוריון שיאפשר את פעילותו היעילה של כל תאגיד, ויבטיח שמירה על האיזון והגיוון בין הדירקטורים. מוצע להסדיר את הסוגיה במישור העקרוני באופן שיהיה רלוונטי לכלל התאגידים.	
22	דירקטור בעל מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי	**ליקוי** - סקירת החוקים כוחם הוקמו התאגידים, העלתה כי בחוקים אלה לא נקבעה דרישה למינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית, חוץ מאשר בתאגיד השידור הציבורי. כמו כן, מניתוח נתוני השאלונים עלה כי ב-15(ב-58%) מ-26 התאגידים הציבוריים שענו על השאלה היה בדירקטוריון דירקטור אחד לפחות שעמד בדרישה זו (אף שדרישה אמורה לא נקבעה בחוק) ואילו ב-11 (כ-40%) מ-26 התאגידים הציבורים האחרים אין בדירקטוריון דירקטור בעל מומחיות פיננסית. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ שכל תאגיד ציבורי יבחן את הצורך במינוי דירקטור אחד לפחות בעל מומחיות פיננסית כדי לשפר את עבודת הדירקטוריון ואת הבקרה הכספית והחשבונאית על התאגידים. מוצע להסדיר את הסוגיה במישור העקרוני באופן שתהיה רלוונטית לגבי כלל התאגידים.	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי כל תאגיד ציבורי יבחן את הצורך במינוי דירקטור אחד לפחות בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית וכן מוצע להסדיר את הסוגיה במישור העקרוני בכלל התאגידים. המשרד שותף לעמדה כי נדרש להסדיר סוגיה זאת באופן רוחבי, ועמדתו המקצועית בעניין קיבלה ביטוי בטיוטת חוק המסגרת. אולם, במסגרת הדין הקיים, וכל עוד לא תושלם חקיקת מסגרת, אין למשרד המשפטים סמכות להסדיר את הנושא באופן רוחבי.
23	מבקר הפנים	**ליקוי** - כאשר מבקר הפנים מדווח ישירות לוועדת הביקורת, הדבר מאפשר לו להישאר עצמאי, מגביר את האובייקטיביות שלו, מעודד החלפת מידע חופשי בנושאי הביקורת	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי משרד המשפטים יבחן את הצורך בהסדרת נושא כפיפות מבקר הפנים. בדומה לנקודה הקודמת, גם בעניין זה המשרד שותף לעמדה כי יש צורך בהסדרה רוחבית של הסוגיה, וכי מדובר בעניין מהותי לצורך שיפור הבקרה הפנימית בתאגידים

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		ומאפשר היזון חוזר ישיר מוועדת הביקורת על תפקודו. דרישות של בורסת ניו-יורק מחייבות את ועדת הביקורת של תאגיד לפקח על מבקר הפנים. חשוב שוועדת הביקורת תבחן אם מוקנית למבקר הפנים עצמאות ואם הוא מקבל תמיכה מהנהלת התאגיד. פעולות אלו נפגעות כאשר מבקר הפנים כפוף למנכ"ל או ליו"ר התאגיד. בינואר 2019 פרסמה רשות החברות חוזר לחברות ממשלתיות בנושא ביקורת ליו"ר התאגיד ובה נקבע כי אם הועלו ממצאים חריגים במסגרת הביקורת, מבקר הפנים ידווח עליהם ליו"ר הדירקטוריון וליו"ר ועדת הביקורת. מתשובות התאגידים על השאלון ששלח משרד מבקר המדינה עולה כי רק ב-6 (כ-25%) מהתאגידים שענו על השאלה, מבקר הפנים אחראי כלפי ועדת הביקורת או ועדה דומה של הדירקטוריון, ובשאר התאגידים - כ-75% מהם - מבקר הפנים אחראי כלפי יו"ר הדירקטוריון או למנכ"ל. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל התאגידים יקימו ועדות ביקורת ויקבעו נהלים לעבודתן, לרבות בעניין הרכב חברי הוועדה והכללת דירקטורים חיצוניים בין חבריה, וכי לפחות אחד מחברי הוועדה יהיה בעל מומחיות בתחום החשבונאי משרד מבקר המדינה ממליץ כי התאגידים השונים יבחנו את נושא כפיפות מבקר הפנים, וכי משרד המשפטים יבחן את הצורך בהסדרת הנושא.	ציבוריים, ועמדה זו קיבלה ביטוי בטיוטת חוק המסגרת. מכיוון שסוגיה זאת כבר נבחנה והעמדה המקצועית לגביה ולא השתנתה, לא נדרש לבחון פעם נוספת את עצם הצורך להסדיר את הסוגיה. על מנת להביא להסדרה רוחבית של הסוגיה, יש לפעול בדרך של חקיקה ראשית שתחול על כלל התאגידים הציבוריים.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

24	תהליך מינוי של רואה חשבון מבקר :	**ליקוי** - מסיכום נתוני השאלון של 25 תאגידים ציבוריים שענו על השאלה עלה כי ב-1.12.2018 ב-44% מהתאגידים רואה החשבון המבקר מכהן עשר שנים ויותר. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל התאגידים לבחון את משך מינוי רואה החשבון המבקר וכן לגבש כללים בדבר כשירותו, שכרו ומשך כהונתו. מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו את נחיצותה של הסדרת כללים בעניין מינוי רואי חשבון המבקרים תאגידים ציבוריים, לרבות את דרך המינוי של רואה החשבון המבקר, את תנאי כשירותו, את מהות תפקידם, ואת האפשרות לקבוע הוראות בדבר תקופת ההתקשרות עימם.	**משרד המשפטים** בדומה לנקודה הקודמת, גם בעניין זה המשרד שותף לעמדה כי הסדרת הסוגיה נדרשת. זאת על מנת להבטיח אי תלות של רואה החשבון המבקר במועצת התאגיד, שאת פועלה הוא אמור לבקר. לעמדת המשרד יש להסדיר את מינויו, שכרו ומשך כהונתו באופן שיבטיח את עצמאותו. עמדה בעניין זה קיבלה ביטוי מפורט בטיוטת חוק המסגרת והיא עומדת בעינה. לכן אין מקום לקיים בחינה נוספת של עצם הצורך בהסדרת הסוגיה. בדומה לסוגיית מבקר הפנים, גם על מנת להסדיר באופן רוחבי את נושא רואה החשבון המבקר נדרשת חקיקה ראשית. **המועצה להסדר ההימורים בספורט** כפי שמצוין בדו"ח, "הגבלת תקופת הכהונה של רואה החשבון המבקר נדונה בישיבותיה של ועדת הרפורמות בכנסת, אשר דנה בתיקון מס' 10 לחוק להסדר ההימורים בספורט, וכי סעיף הדן בכך הוסר מהצעת החוק, לבקשת הוועדה". בכל מקרה, המלצות הביקורת יובאו לפני מליאת המועצה, בהזדמנות הרלוונטית המתאימה, לאחר שהמליאה תוכל להתכנס.
25	אי-תלות רואה החשבון המבקר	**ליקוי** - מהתשובות על השאלון שקיבל משרד מבקר המדינה עלה כי ב-19 (73%) מ-26 התאגידים רואה חשבון המבקר מבצע שירותים נוספים במסגרת הביקורת על הדוחות הכספיים של התאגיד, והדבר יכול לפגוע באי-תלותו. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי כלל התאגידים יבחנו את תמהיל השירותים הנוספים המתקבלים מרואי החשבון על מנת לשמר את אי-תלותו של רואה החשבון המבקר, וכי משרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו את מידת הנחיצות של הסדרת כללים נוספים בנושא.	**משרד המשפטים** בהמשך לאמור לעיל לגבי ליקוי מס' 13, גם בעניין זה לא נדרש לבחון בשנית את נחיצות הסדרת הנושא, שאין ספק כי היא נחוצה, ולצורך קידומה נדרשת חקיקה ראשית מתאימה שתחול על כלל התאגידים הציבוריים, ותכלול הסמכה של מאסדר רוחבי מתאים שייקבע לעניין (בדומה לאופן שבו רשות החברות הממשלתיות פועלת ביחס לחברות הממשלתיות, עם שינויים רלוונטיים).

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

26	השתתפות בישיבות מליאת המועצה	**ליקוי** - מליאת המועצה - מספר הכינוסים בשנה קטן מעשר. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה לגבש נוהל בעניין ההשתתפות בישיבות של חברי המועצה, ובפרט מקרב נציגי הציבור ולפעול כך שבכל ישיבה יתקיים מנין חוקי.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** החוק אינו קובע מספר ישיבות מינימלי זו המועצה עצמה, בנהליה, שקבעה לה את היעד הראוי. המועצה עומדת ביעד זה, אלא אם מתקיימים תנאים שאינם תלויים בה; כאמור לעיל: אי-מינוי יו"ר או סגן יו"ר למועצה.
27	השתתפות בישיבות מליאת המועצה	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה לגבש נוהל בעניין ההשתתפות בישיבות של חברי המועצה, ובפרט מקרב נציגי הציבור ולפעול כך שבכל ישיבה יתקיים מנין חוקי.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** המועצה מקבלת את ההמלצה; אם כי הדברים לא תלויים בה, ויתכן שיש מקום לשקול תיקון החוק לצורך העניין: בניגוד למצב בתאגידים אחרים, נציגי הציבור במועצה אינם מקבלים גמול עבור השתתפותם בישיבותיה. לכן התמריץ שלהם לעשות זאת קטן מבדרך כלל, והדבר גורר היעדרויות. מכיוון שהחוק אוסר על מתן גמול לחברי המועצה, יש מקום לשקול - והמועצה כבר עוררה את הנושא לא פעם - לתקן את החוק, ולהשוות את מעמד המועצה לתאגידים אחרים, דוגמת המועצה הלאומית לספורט, מכון וינגייט, ועוד.
28	חלוקת תמיכות	**המלצה** - מומלץ כי כאשר מתעוררים חילוקי דעות משפטיים בין יועצים משפטיים, ייקבע מנגנון לפיו יפנו היועצים לקבלת עמדת היועץ המשפטי לממשלה.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** המועצה מכוח תיקון לחוק המועצה אינה מחלקת עוד תמיכות (אלא כזרוע ביצוע של המשרד התרבות והספורט); ואולם גם בהקשרים אחרים, המלצת הביקורת מקובלת על המועצה.
29	מועד אישור הדוחות הכספיים	**ליקוי** - נמצא כי בשנים האחרונות נמסרו דוחותיו הכספיים של הטוטו לעיון מליאת המועצה ולקבלת אישורה במועדים אלה: הדוחות כספיים לשנת 2016 אושרו ונחתמו ביוני 2017 ,והדוחות הכספיים לשנת 2017 אושרו ונחתמו במאי 2018 . **המלצה** - על הטוטו להקפיד לאשר ולהגיש הדוחות הכספיים בתוך 3 חודשים מתום שנת הכספים, בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** רק בחודש מרץ 2017 התקבל התיקון לחוק שקובע את המועדים בהם על המועצה להגיש את הדוחות הכספיים שלה; כאמור בסעיף 7(ד) לחוק: "(ד) המועצה תגיש לשרים הודעות, דיווחים ודוחות כמפורט להלן: (1) דוחות כספיים שנתיים שיהיו מלאים ומבוקרים בידי רואה החשבון המבקר של המועצה ולפי עקרונות חשבונאיים וכללי הדיווח המקובלים לא יאוחר משלושה חודשים מתום כל שנת כספים (להלן – דוחות כספיים שנתיים); (2) דוחות כספיים תקופתיים סקורים ותחזית ליתרת הכנסות מעודכנת עד תום שנת הכספים, לא יאוחר מ-60 ימים מתום כל אחד משלושת הרבעונים הראשונים של שנת הכספים (להלן – דוחות כספיים רבעוניים); לעניין זה, "רבעון" – תקופה של שלושה חודשים

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

			רצופים, שתחילתה ב-1 בינואר, ב-1 באפריל, וב-1 ביולי של כל שנה". מאז שתוקן החוק - המועצה עומדת בדרישותיו.
30	אשור הצעות תקציב הטוטו לשנים 2011 - 2018	**ליקוי** - 1. הצעות תקציב לשנים 2011 - 2014 לא הוגשו לאישור ועדת הכספים של הכנסת, שלא על פי חוק להסדר ההימורים בספורט. 2. הטוטו העביר את הצעת התקציב לשנת 2015 למשרד הספורט וגם למשרד האוצר בנובמבר 2014. הצעת התקציב לשנת 2015 הונחה בוועדת הכספים בנובמבר 2015, ומאחר שהתבקשו השלמות לגביה היא לא נדונה בוועדת הכספים של הכנסת. בינואר 2016, בסמוך לקבלת התקציב בוועדת הכספים של הכנסת, דנה הוועדה בביצוע התקציב לשנת 2015, ובינואר 2016 אושר התקציב לשנת 2015. חשב משרד הספורט הסביר בישיבתה של ועדת הכספים כי הצעת התקציב לשנת 2015 הוגשה האיחור, רק בינואר 2016 מאחר שהתקיימו בחירות לכנסת, והממשלה והשרים התחלפו. בינואר 2016 דנה ועדת הכספים של הכנסת בהצעת התקציב לשנת 2016. 3. הטוטו הגיש לשרת הספורט את הצעת התקציב לשנת 2017 רק במרץ 2017, שלא בהתאם לתקנות המועצה. יתר על כן, הצעת התקציב לא הוגשה לאישור ועדת הכספים, ובשל כך הצעת התקציב של הטוטו לשנת 2017 לא אושרה בהתאם לחוק להסדר ההימורים בספורט. 4. הטוטו הגיש את הצעת התקציב למועצה הלאומית לספורט (במשרד הספורט) באוקטובר 2017 ולאחר מכן לשרת הספורט כמה פעמים: לראשונה	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** אין חולק כי על המועצה להגיש את תקציבה בהתאם למועדים הקבועים בתקנות (חודשיים לפני תום שנת התקציב, ביחס לשנה שלאחריה). המועצה תמיד עומדת בהוראה זו; וכאמור בדו"ח המקרה החריג היחיד היה בעטיו של תיקון לחוק, שהיה בתהליכי גיבוש בכנסת, ואשר גרם לכך שהמועצה לא תוכל לדעת מהן הדרישות הרגולטוריות ממנה, וכפועל יוצא מה היא צריכה לכלול בתקציבה. יתר המפורט בדו"ח אינו נוגע להתנהלות המועצה.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		בפברואר 2018 ,ולאחר מכן במאי 2018 וביוני 2018 .בהתכתבויות אלו ביקש משרד הספורט לבצע שינויים בתקציב הטוטו. ביוני 2018 שלחה שרת הספורט את הצעת התקציב לוועדת הכספים של הכנסת, והוועדה אישרה אותה ביולי 2018. הטוטו מסר בתשובתו כי העיכובים בהליך אישור התקציב לשנת 2017 לא נגרמו בגין הטוטו. הצעת התקציב לשנה זו הועברה באיחור למועצה הלאומית לספורט בשל גורמים שלא היו תלויים בו: באותה העת עמד על הפרק תיקון מס׳ 10 לחוק בחוק ההסדרים, אשר כלל הוראות רגולטוריות רבות בנוגע לפעילות הטוטו, וקודם חקיקת החוק. בשל כך הטוטו לא יכול היה לדעת מה יהיו ההנחיות שיחייבו אותו, וכפועל יוצא מכך הוא לא יכול היה להכין תקציב. החוק התקבל במרץ 2017 ,ומיד לאחר מכן הטוטו שלח את הצעת התקציב לאישור. **המלצה** - על הטוטו ומשרד הספורט להגיש את הצעות התקציב בהתאם לחוק ובמועדים הקבועים בתקנות ולהשלים את הליכי האישור לפני תחילת השנה התקציבית.	
31	יו"ר ועדת הביקורת של הטוטו	**ליקוי** - נמצא כי מפברואר 2017 יו"ר ועדת הביקורת היא נציגה של משרד הספורט, המשרד האחראי לטוטו, ולא דירקטורית עצמאית. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריון הטוטו לבחון את מינוי יו"ר ועדת הביקורת, מקרב נציגי הציבור.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** המלצת הביקורת תובא כמובן לפני מליאת המועצה כאשר זו תוכל להתכנס. עם זאת מן הראוי לציין, כי עמדת המליאה היתה, כי מינויה של עו"ד כיו"ר וועדת הביקורת הוא מינוי איכותי, על רקע היותה עורכת דין הבקיאה בעולם הספורט; קרי דווקא בשל מעמדה כעובדת הלשכה המשפטית במשרד הספורט.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

32	הליך מינוי מנכ"ל	**ליקוי** - הבנק העולמי המליץ שהדירקטוריון הוא שיבחר וימנה את המנכ"ל כדי למנוע התערבות פוליטית . לטענתו, מינוי המנכ"ל בידי השר האחראי גורם לבעיות אלה: (1) בפעילות התאגיד הציבורי נשללת מהדירקטוריון הסמכות החשובה ביותר; (2) פוחתת מחויבות המנכ"ל לדירקטוריון; (3) המנכ"ל יהיה קשור יותר לשר האחראי שמינה אותו, ובכך הוא עלול להפר את האמון ולאפשר לשר האחראי להתערב בפעילות התאגיד, והדבר אינו מתיישב עם המטרה ולפיה יש להקנות לתאגיד הציבורי עצמאות בפעילותו, כדי שיהיה חף מהשפעות פוליטיות. מממצאי הביקורת עולה כי דרכי המינוי של המנכ"ל בתאגידים ציבוריים ותקופת כהונתו אינן אחידות. מסקירת החוקים המקימים של 15 תאגידים עולה כי ב-11 מהם מתמנים המנכ"לים על ידי הדירקטוריון, וכי בארבעה מהם הסמכות לא נתונה בידי הדירקטוריון בלבד.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** בסעיף 6(ג) לחוק נקבע: "המועצה, באישור השרים, תמנה מנהל כללי למועצה". **המשרד להגנת הסביבה** לא רלבנטי לגבי רט"ג. הליך מינוי המנכ"ל שלה קבוע בחוק גנים לאומיים שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה התשנ"ח-1998
33	דין וחשבון של ועדת הביקורת למועצה ולשרים	**ליקוי** - לא נמצא כי המועצה או השרים דרשו דין וחשבון וכי הטוטו מסר דין וחשבון למועצה או לשרים. במרץ 2019 ,במהלך הביקורת, העביר הטוטו לשרת התרבות והספורט (דאז) ולשר האוצר (דאז) דין וחשבון של ועדת ביקורת.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** המועצה מסכימה שיש למסור את הדו"ח במועד שנקבע בחוק. הלכה למעשה היה רק עיכוב אחד בענין זה, שנבע מכך שמדובר בדרישה חדשה בחוק (ממרץ 2017), שלא היתה קודם לכן.
34	אי-השבת כספים למועצה בשל אי-כינוס ועדת	**ליקוי** - במרץ 2017 הוגש למועצה דוח ביקורת פנימית על אגודת כדור-סל א' (להלן - האגודה). דוח המבקר הפנימי העלה כי האגודה ביצעה דיווח שגוי כדי לקבל מענק	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** המועצה רואה את הדברים אחרת מהמפורט בדו"ח; אך בכל מקרה מדובר בצבר אירועים חריג, שלא היה כדוגמתו במקרים אחרים. כך או אחרת, מכוח תיקון לחוק, המועצה אינה מחלקת עוד תמיכות.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

	ביקורת	שאינה זכאית לו. הוא המליץ לשלול את ההקצבות לקבוצות הבוגרות והנערים של האגודה בעונות 2015/16 ו- 2016/17 ולדון בצורך להשית עליהן קנסות. מאחר שוועדת הביקורת לא התכנסה בין פברואר 2017 לספטמבר 2017, היא קיימה דיון בדוח הביקורת רק ב-26.10.17 ,ובדיון זה החליטה להקפיא את ההקצבות לאגודה. יצוין כי לטענת הטוטו, האגודה קיבלה הקצבת יתר בסך כ-16,000 ש"ח. מיד לאחר ישיבה זו התברר כי האגודה התפרקה ואי אפשר לגבות בחזרה את סכום הקצבת היתר. נמצא כי רק בישיבת ועדת ביקורת ב-31.5.18 החליטה הוועדה לדרוש מהאגודה שתשיב לה כספים שקיבלה שלא כדין. **המלצה** - על ועדת הביקורת להתכנס בתדירות ובמועדים שנקבעו בחוק. מומלץ כי בנסיבות שבהן דוחות מבקר הפנים מעלים חששות לקבלת הקצבות יתר, או בנסיבות מיוחדות אחרות, יו"ר ועדת הביקורת יפעל לכינוס הוועדה במועד קרוב לשם דיון בדוח, בהתאם לאמור בחוק - "לפי הצורך".	
35	חידוד נהלים בעקבות פרסום דוחות ביקורת פנים	**ליקוי** - בדוח ביקורת של מבקר הפנים של הטוטו מיוני 2016 נבדקו הפעילות, הדיווח והבקרה באיגוד ספורט א'. הבדיקה העלתה כי איגוד ספורט א' הציג מצג שווא לפיו נרכש, לכאורה, ציוד ספורטיבי בסך 150,000 ש"ח לצורך השתתפות בתחרויות אליפות העולם בשנת 2015 .עוד העלתה הביקורת שהתמיכה מקרן מתקנים הועברה לאיגוד, אף שבפועל המתקן לא נרכש.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** ההמלצה מופנית למשרד התרבות והספורט, והמועצה כמובן תסייע כמיטב יכולתה, ככול שתתבקש.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		המלצה - על משרד התרבות והספורט , בסיועו של הטוטו ככל שיידרש, לפעול להשבת הסכומים שנתקבלו לא כדין על ידי גופים נתמכים מקרן מתקנים.	
36	הסדר ניגוד עניינים של חברי ועדת ביקורת והמועצה :	**ליקוי** - נמצא כי למרות החלטת ועדת הביקורת, חברי מליאת המועצה וחברי ועדת הביקורת לא חתמו על הצהרה בדבר ניגוד עניינים ולא עדכנו מדי שנה את כל עיסוקיהם הנוספים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר כי, בהתאם להחלטת ועדת הביקורת, על כל חברי הוועדה והמועצה של הטוטו לעדכן מדי שנה את כל עיסוקיהם הנוספים ובהתאם לכך, במידת הצורך, עליהם לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים ולפעול בהתאם להנחיית היועמ"ש בנושא.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** ההמלצה בנוגע לעובדי המועצה כבר תוקנה.
37	הסדר ניגוד עניינים של ספקים למול עובדי הטוטו	**ליקוי** - נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר מכן, הטוטו טרם קבע הסדר ניגודי עניינים בין עובדי המועצה לספקים ומכאן שהחלטת ועדת הביקורת לא יושמה. **המלצה** - על הטוטו לפעול בהקדם לקידום הכנתו של הסדר ניגוד עניינים בין עובדי הטוטו לספקים.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** ההמלצה מקובלת, היועץ המשפטי שילב הוראות מתאימות במכרזי המועצה. בכל הנוגע לחברי מליאת המועצה - המועצה אנוסה להמתין עד שהמליאה תוכל להתכנס, עם מינוי יו"ר או סגן למועצה על ידי השרים.
38	הגבלת כהונת המנכ"ל	**ליקוי** - מסקירת חוקי הקמה של 15 תאגידים עולה כי בשישה (40%) מהם אין הגבלה על תקופת העסקת המנכ"ל, וכי בשאר החוקים תקופת כהונת המנכ"ל הוגבלה לשמונה עד עשר שנים. מסיכום השאלון עלה כי בשלושה (10%) מ-30 תאגידים ציבוריים המנכ"ל מכהן	**משרד המשפטים** גם בעניין זה, בדומה לנקודות הקודמות, המשרד שותף לעמדה כי נדרשת הסדרה רוחבית של הסוגיה, ועמדה זו קיבלה ביטוי בטיוטת חוק המסגרת, והיא עומדת בעינה. לכן לטעם המשרד אין צורך לבחון פעם נוספת את עצם הנחיצות שבהסדרת הנושא. על מנת להסדיר את העניין נדרשת חקיקה ראשית שתחול על כלל התאגידים הציבוריים.

		12 שנים או יותר. **המלצה** - על כלל התאגידים לפעול בהתאם לתקופת המגבלה על תקופת כהונתו של מנכ"ל, אם היא נקובה בחוקים השונים ולפעול לאיתור מנכ"ל חדש מבעוד מועד. משרד מבקר המדינה ממליץ לתאגידים לבחון את סוגיית משך כהונת המנכ"ל. מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו את הצורך בהסדרת הנושא.	
39	כהונת רואה החשבון המבקר	**ליקוי** - משנת 2004 ועד מועד סיום הביקורת, פרק זמן של כ-14 שנים, משמש משרד רואה חשבון א' כרואה החשבון המבקר של הטוטו. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי מליאת המועצה וועדת הביקורת של הטוטו יבחנו את האפשרות לגבש נוהל בעניין ההתקשרות עם רואה החשבון, לרבות בעניין תקופות כהונה ושכרו.	
40	שקיפות - פרסום דוחות כספיים	**ליקוי** - נמצא כי הטוטו מפרסם ברשומות את דוח ההכנסות, ההוצאות וחלוקת היתרות ולא את הדוחות הכספיים המלאים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי נוכח מאפייניו הייחודיים של הטוטו, השרים ומועצת הטוטו יבחנו אם לפרסם בציבור את הדוחות הכספיים המלאים באתר האינטרנט של הטוטו כדי להגביר את השקיפות ולהתאימה לזו המתקיימת בגופים ציבוריים אחרים המפרסמים ביוזמתם דוחות כספיים מלאים.	**המועצה להסדר ההימורים בספורט** סעיף 9(ג) לחוק קובע: "המועצה תפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של המועצה, תוך שלושה חדשים לאחר תום כל שנת כספים, דין וחשבון על ההכנסות וההוצאות באותה שנה." המועצה מפרסמת דוחות כאמור, במקביל לדו"ח הכספי הנשלח לשרים. ככול שתשונה ההוראה הרגולטורית - המועצה תפרסם את הדוחות הכספיים שלה, כנדרש.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

41	הלוואה למכון וינגייט	**ליקוי** - נמצא כי במועד סיום הביקורת בנושא, כחצי שנה לאחר מועד תחילת פירעון ההלוואה, מכון וינגייט עדיין לא התחיל לפרוע את ההלוואה והטוטו לא דרש ממנו לפרועה. **המלצה** - על משרד התרבות והספורט לפעול להחזר ההלוואה על ידי המכון, בסיוע הטוטו ככל שיידרש.	
42	ייצוג הולם	**ליקוי** - נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם אושר נוסח לתיקון התקנון אשר ייתן מענה הולם לחובת הייצוג ההולם במוסדות מד"א וכי בדצמבר 2018 אין ייצוג לנשים בוועד הפועל, שיש בו 13 דירקטורים, ובמועצה יש רק שני נציגים של האוכלוסייה הערבית (במקום ארבעה) ושש נשים (מכלל 38 חברים בפועל ו-45 חברים לפי התקנון), דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הנחיות היועמ"ש בעניין ייצוג הולם. **המלצה** -על מד"א להשלים את איוש מוסדותיה בדרך שתיתן ביטוי לייצוג הולם במוסדותיה.	**משרד הבריאות** המשרד מעדכן שהתיקון לתקנון מד"א פורסם בתאריך 20.4.2020 במסגרת התיקון לתקנון הוסדרה לראשונה סוגיית הייצוג ההולם במוסדותיה של מד"א, וכן הוגדר תפקידו של המנכ"ל.
43	הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והיו"ר לבין הנהלת מד"א והמנכ"ל	**ליקוי** - נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא שונה תקנון מד"א. המלצה - מומלץ כי מד"א תשלים בחינה והסדרה של נושא הפרדת הסמכויות בין הוועד הפועל והנהלת מד"א והמנכ"ל בראשה.	**משרד הבריאות** המשרד מעדכן שהתיקון לתקנון מד"א פורסם בתאריך 20.4.2020
44	איוש המועצה	**ליקוי** - נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא מונו נציגי המדינה למועצה (ששיעורם כרבע מחברי המועצה): ועדת המינויים של	**משרד הבריאות** מונו נציגי משרד הבריאות בוועד הפועל ובמועצת מד"א .

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		הממשלה לא מינתה ארבעה חברי מועצה, שר האוצר ושר החוץ לא מינו שלושה חברי מועצה, ומינוי נציגי משרד הבריאות טרם הושלם מאחר ששר הבריאות טרם אישר את ארבעת מועמדי המשרד שוועדה לבדיקת מינויים המליצה על מינוים. **המלצה** - על ועדות המינויים של הממשלה והשרים לפעול להשלמת הליכי המינוי של כלל חברי מועצת מד"א.	
45	נשיא האגודה	**ליקוי** - ביולי 2016 בחרה המועצה במועמד לנשיא האגודה, אך מינויו לא הושלם. בדצמבר 2016 פנה מד"א שנית לשר הבריאות, כדי שימליץ לנשיא המדינה למנות את המועמד לתפקיד נשיא האגודה. נמצא כי במועד סיום הביקורת שר הבריאות עדיין לא השיב על פנייה זו של מד"א, ובשל כך המינוי לא הושלם. **המלצה** - על משרד הבריאות והשר את להשלים הטיפול במינוי נשיא האגודה כחוק ולהעביר את המלצת השר לנשיא המדינה כדי לאשר את המינוי לתפקיד נשיא האגודה.	**משרד הבריאות** עם כניסתו של שר הבריאות החדש הנושא יקודם.
46	איוש מועצת רש"ת	**ליקוי** - בחודשים ינואר 2016 - ינואר 2019 לא אוישו 3 - 7 מ-15 חברי המועצה. המלצה - על שר התחבורה להשלים את מינוי חברי המועצה (הדירקטוריון) החסרים, כדי שאיוש המועצה (הדירקטוריון) יושלם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לאור תקופת המעבר בין בחירות בשנה האחרונה וחילופי השרים במשרד, חל עיכוב באיוש התפקידים החסרים. השרה בוחנת מועמדים אפשריים וחלק מהמינויים ממתינים בימים אלו לאישור סופי של וועדת גילאור ברשות החברות.
47	כהונת רואה החשבון המבקר	**ליקוי** - רואה חשבון המבקר של רש"ת מכהן בתפקידו יותר מ-24 שנים (משנת 1995) ומאז לא הוחלף, למרות התיקון שבוצע בחוק רש"ת בשנת 2018.	**רשות שדות התעופה** בחודש 04/2016 קיימה מועצת הרשות דיון עקרוני במשך כהונת רואה החשבון ובהמשך מינויו. המועצה שקלה מגוון שיקולים והחליטה שלא להחליף את משרד רו״ח המבקר החיצוני אך דרשה לוודא כי אחת לשש שנים תבוצע רוטציה בין השותפים הבכירים. ההערה

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		המלצה - על רש"ת לפעול בהתאם לחוק שתוקן בשנת 2018 בכל הנוגע להגבלת כהונת רואה החשבון המבקר.	לפיה על ה"רשות לפעול בהתאם לחוק" אינה נכונה כיוון שע"פ סעיף 38ב(א) לחוק המתוקן: "שר התחבורה ושר האוצר ימנו לרשות רואה חשבון מבקר (להלן - רואה החשבון המבקר), לפי המלצת הוועדה שמונתה לפי סעיף 44(ג) לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ככל שתמליץ, שיבקר את הדוחות הכספיים כאמור בסעיף 38א ויחווה את דעתו עליהם...". כאמור בסעיף החוק, המינוי אינו באחריות רש"ת וככל שיומלץ ויוחלט על מינוי אחר, רש"ת תפעל בהתאם.
48	מינוי בני משפחה לוועד העובדים	**ליקוי** - בוועד עובדי הרשות עדיין מכהנים שלושת בני המשפחה - שני האחים ואחיינם. המלצה - משרד מבקר המדינה ממליץ לרש"ת ולהסתדרות לתת את דעתן להגבלת חברות בוועד של קרובי משפחה, כפי שהוגדרו בתקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר העסקת קרובי משפחה), התשס"ה-2005 ,הכוללים כאמור גם קשרים של בן/בת אח או בן/בת אחות, כאשר הם נבחרו על ידי אותו סקטור של עובדים.	**רשות שדות התעופה** ההתייחסות לגבי הזכאות לכהן בוועד העובדים, קשרים משפחתיים של נציגי העובדים והיקפם, הם עניינה של ההסתדרות הכללית ונציגויות העובדים בלבד! שכן כל נושא כהונת עובדים כנציגים בוועד מצוי תחת טיפולה של ההסתדרות במסגרת קביעת תקנוניה המגדירים את הכללים המנחים לגבי הזכאות והמגבלות להיבחר לוועדי עובדים. התערבות הנהלת הרשות בהגבלת/ הפסקת כהונת עובד בנציגות העובדים הינה התערבות אסורה של המעסיק, כך שבמקרה דנן אין לרשות אלא להפנות את יישום המלצות המבקר להסתדרות.
49	התמודדות יו"ר הוועד בבחירות לכנסת	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת רש"ת כי הורדתו של העובד, בחמש דרגות (מדרגה 30 לדרגה 26 בדירוג התעופתי) הייתה שנעשתה לבקשתו, היוותה מהלך חריג אשר לא היה מקום לבצעו. **המלצה** - מומלץ כי נציבות שירות המדינה בסיוע היועץ המשפטי לממשלה יחדדו את הנחיותיהם בעניין הצגת מועמדות לכנסת של עובדים בכירים בשרות הציבורי כדי למנוע הישנות של מקרה דומה.	**משרד המשפטים** ככל שתתקבל פנייה מהנציבות בנושא האמור, הגורמים הרלוונטיים בייעוץ המשפטי לממשלה יוכלו לסייע ככל הנדרש לנציבות שירות המדינה בעניין. **רשות שדות התעופה** הנושא נדון בכללותו ע"י כבוד השופט חנן מלצר, המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה־21 בפ"מ 3/21. בהחלטה המנומקת שניתנה ביום 07.03.2019 לא הועלתה טענה ולא נמצא שנפל כל רבב ביחס לפועלה של הרשות ליישום בקשת העובד להוריד את דרגותיו לבקשתו. יתרה מכך, בהחלטה שהתקבלה ע"י יו"ר ועדת הבחירות, זכאי היה העובד להשבת דרגותיו בכפוף להסרת מועמדתו ויש לראות בכך סופיות הדיון. יודגש שמשמעות יישום בקשת העובד מהנהלת הרשות להוריד את דרגותיו שקולה לבקשה להפחתת שכר דה פקטו, בדומה לראש עיר שביקש להפחית את שכר והנ"ל אושר כך שלא ניתן לקבוע שמדובר במהלך חריג שאין לא תקדים.

50	הליך מינוי ממלא מקומו של מנכ"ל	**ליקוי** - בהנחיות היועץ משפטי נקבע כי מינוי מנכ"ל בפועל, בתאגידים ציבוריים, טעון אישור של הוועדה לבדיקת מינויים לפי אמות המידה למינוי מנכ"ל קבוע. מכאן שהדרך למינוי ממלא מקום של מנכ"ל לחברה ממשלתית זהה לדרך המינוי של מנכ"ל קבוע לחברה. כלל זה חל גם על תאגידים ציבוריים. בדוח המועצה לתאגידים ציבוריים הוצע כי ממלא המקום של מנכ"ל ימונה לפרק זמן מרבי של שישה חדשים, וכי מינויו ייבדק על ידי הוועדה לבדיקת מינויים. מממצאי השאלון עולה (נכון ל-1.12.2018) כי בשלושה (10%) מ-30 תאגידים יש מנכ"ל במינוי בפועל המשרת שנה או יותר או אין מנכ"ל קבוע. **המלצה** - על השרים האחראים לתאגידים ועל הדירקטוריונים של התאגידים שטרם מינו מנכ"ל קבוע לפעול למינוי כנדרש.	
51	יועץ משפטי חיצוני	**ליקוי** - ב-13 מ-25 התאגידים שענו על השאלה בשאלון הועסקו יועצים משפטיים חיצוניים במשך יותר משמונה שנים ברציפות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לדירקטוריונים של התאגידים לבחון גיבוש כללים בעניין מתכונת ההעסקה של היועץ המשפטי - הפנימי או החיצוני ואת משכי הכהונה שלו. מומלץ כי משרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו את נחיצות הסדרתם של כללים בנושא, תוך התחשבות בגודל התאגיד.	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי משרד המשפטים ומשרד האוצר יבחנו את נחיצות הסדרתם של כללים בנושא, תוך התחשבות בגודל התאגיד. גם בעניין זה, המשרד שותף לעמדה כי הסוגיה דורשת הסדרה רוחבית ועמדת משרד המשפטים לגבי אופי ההסדרה המתאים קיבלה ביטוי בטיוטת חוק המסגרת והיא עומדת בעינה. לא נדרש לבחון פעם נוספת את עצם הנחיצות של הסדרת הסוגיה. בדומה לנושאים הקודמים, גם על מנת להסדיר עניין זה נדרשת חקיקה ראשית שתחול על כלל התאגידים הציבוריים (בהעדר חקיקת מסגרת, למשרד המשפטים אין סמכות להוציא כללים בנושא יועץ משפטי לתאגידים). **המועצה להסדר ההימורים בספורט** בעקבות מכרז שערכה המועצה, למועצה שני יועצים משפטיים חיצונים: האחד לתחום המסחרי; השני לתחום הרגולטורי. בכל מקרה, המלצות הביקורת יובאו לפני מליאת המועצה, בהזדמנות הרלוונטית המתאימה, לאחר שהמליאה תוכל להתכנס.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

			המשרד להגנת הסביבה לא רלוונטי לגבי רט"ג, בה יש לשכה משפטית פנימית.
52	מועד אישור התקציב	**ליקוי** - בדיקת משרד מבקר המדינה בחמישה תאגידים גדולים (שתקציבם גדול מ-400 מיליון ש"ח) העלתה כי לעיתים הדירקטוריון והגופים הנוספים החייבים לאשר את תקציבם השנתי מאשרים אותו באיחור, לאחר תחילת השנה, ולעיתים אף לאחר סיום השנה, ולעיתים אינם מאשרים אותו . הדבר מקשה מאוד על התאגיד להוציא לפועל בתחילת השנה תוכניות הדורשות מימון או כלל. הדבר מקשה מאוד על התאגיד להוציא לפועל בתחילת השנה תוכניות הדרושות מימון או הוצאה גדולה יותר מהחלק היחסי של התקציב הקודם. המלצה - על כלל התאגידים לאשר את תקציביהם על ידי הדירקטוריון והגופים הנוספים החייבים לאשר אותו לפני תחילת השנה. מומלץ כי משרד האוצר ישקול לגבש מסמך מנחה עבור השרים והמשרדים המאשרים בנושא תהליכי הבקרה והפיקוח שמומלץ לבצע לפני אישור התקציב.	**מכון התקנים הישראלי** תקציב המכון מובא לדיון בוועדת הכספים ומאושר בוועד הפועל של המכון לפני תחילת השנה.
53	ניהול סיכונים	**ליקוי** - החשיבות של ניהול סיכונים מקבלת משנה תוקף נוכח האתגרים שעימם מתמודדים התאגידים הציבוריים, שלחלקם יש חשיבות רבה במישור הלאומי ולפיכך ניהול סיכונים בהם הוא אינטרס ציבורי. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לתאגידים הציבוריים שלא ביצעו סקר סיכונים לבצע סקר ולעסוק בניהול סיכונים. כמו כן	

		ראוי לשקול הקמת ועדה של הדירקטוריון או של ההנהלה לניהול סיכונים, שתעקוב אחר הטיפול בסיכונים המהותיים הנשקפים לתאגיד.	
54	קוד אתי	**ליקוי** - בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רק שישה מ-15 תאגידים גדולים שנסקרו פרסמו קוד אתי באתר האינטרנט שלהם. **ליקוי** - מניתוח 30 תשובות שענו על השאלון ששלח משרד מבקר המדינה לתאגידים ציבוריים בנושא פעולות התאגידים הציבוריים לטיפול בניגודי עניינים, עולה כי ב-9 כ-(30%) מהתאגידים אין נוהל למניעת ניגודי עניינים, כי ב-13 (כ-42%) מהתאגידים אין נוהל בנוגע לקבלת מתנות וטובות הנאה, וכי רק ב-9 (30%) מהתאגידים יש נוהל שמחייב מנהלים ודירקטורים להודיע על ניגודי עניינים לפני תחילת כהונתם ובמהלכה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל התאגידים להשלים גיבוש קוד אתי ולפרסמו באתר לידיעת הציבור וכן לגבש נהלים מחייבים למניעת ניגוד עניינים. מומלץ כי משרד המשפטים, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יבחנו הכנת קוד אתי גנרי הכולל כללי התנהגות של עובדים ודירקטורים בתאגידים הציבוריים, תוך מתן אפשרות להתאמות על פי פעילותו הייחודית של התאגיד, ויוודאו שהתאגידים פועלים להטמעתו של הקוד; כמו כן עליהם לחדד בקרב התאגידים את נושא הנחיצות של גיבוש כללים למניעת ניגודי עניינים.	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי משרד המשפטים, יחד עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, יבחנו הכנת קוד גנרי לתאגידים הציבוריים ויחדדו בפני התאגידים את הצורך בגיבוש כללים למניעת ניגוד עניינים. כפי שצוין לעיל, מתן סמכות רוחבית להנחות את התאגידים הציבוריים היא עניין שטעון חקיקה ראשית ובמצב הקיים אין למשרד המשפטים סמכות מתאימה. בטיוטת חוק המסגרת הוצע לכונן גורם מאסדר רוחבי לכל התאגידים הציבוריים, והוצע כי נושאים מסוימים כגון אתיקה וניגודי עניינים יטופלו על ידי המאסדר. זאת, מתוך הבנה כי מדובר בנושאים שבהם עדיף להעניק למאסדר ולתאגידים עצמם גמישות ולא לקבוע לגביהם כללים נוקשים בחקיקה ראשית, שאותה יהיה קשה יותר לשנות בעת הצורך. לכן, עמדת המשרד היא שההמלצה האמורה אינה ישימה כל עוד לא תושלם חקיקת מסגרת לתאגידים הציבוריים, וכי גם לאחר שתושלם חקיקה מתאימה, הגורם המתאים לייצר הנחיות בעניין יהיה המאסדר הרוחבי שיוסמך (בדומה להנחיות שמפרסמת רשות החברות וגורמים מאסדרים אחרים) . בהינתן שכך, אין מקום להמליץ על פעולה יזומה של משרד המשפטים בעניין אתיקה או ניגודי עניינים. בצד זאת, מובן כי אין באמור לעיל כדי לגרוע מההמלצה שהתאגידים הציבוריים יגבשו בעצמם קוד אתי ויפרסמוהו לציבור. ובכל הנוגע להסדרה מנהלית של היבטי ניגודי עניינים, יודגש כי האחריות להסדרה של היבטי ניגודי עניינים המתעוררים בתאגידים ציבוריים מצויה בראש ובראשונה באחריות היועץ המשפטי של התאגיד. בצד זאת, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, המסמכים המנחים וכן אמות המידה לעריכת הסדרי ניגודי עניינים עומדים לרשות היועצים המשפטיים אשר יכולים להסתייע בהם בעת בחינת שאלות בתחומי ניגודי עניינים. מסמכים מנחים, כאמור, אף מועברים בצורה "שוטפת" ליועצים המשפטיים של התאגידים הציבוריים על מנת שיוכלו לסייע בידם, וכמו כן הגורמים בייעוץ המשפטי לממשלה העוסקים בתחום ניגודי העניינים, זמינים באופן שוטף למתן מענה וסיוע לפניות שונות של יועצים משפטיים של התאגידים. ואולם כאמור אין בכך כדי לייצר סמכות או הצדקה כי משרד המשפטים יפעל באופן יזום מול התאגידים לחידוד והנחייה בנושאים האמורים.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

55	שקיפות ופרסום מידע לציבור - דוחות כספיים מבוקרים, תכניות עבודה	**ליקוי** -. מבדיקת אתרי האינטרנט של התאגידים הציבוריים עלה כי רק ארבעה מ-15 תאגידים ציבוריים גדולים שנבדקו מפרסמים דוחות כספים מלאים. עוד עלה גדולים כי שלושה תאגידים אחרים מפרסמים .תמצית של דוחות כספיים. **ליקוי** - מבדיקת אתרי האינטרנט של התאגידים הציבוריים שביצע צוות הביקורת עלה כי שמונה מ-15 תאגידים ציבוריים גדולים שנבדקו אינם מפרסמים בציבור את תוכניות העבודה שלהם, ולמותר לציין כי הם לא מפרסמים נתונים על אופן ביצוע תוכנית העבודה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ שבמסגרת הסדרת חובות הפרסום של התאגידים הציבוריים, משרד ראש הממשלה יגבש מדיניות רוחבית שתוחל על כלל התאגידים, לשם גיבוש תוכניות עבודה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי התאגידים יגבשו כללים בעניין סדרי הרישום והפרסום של פרוטוקולים של הדירקטוריון, וכי משרד המשפטים, בתיאום עם משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, יבחנו את הצורך בהסדרת הנחיות בנושא.	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח היא כי משרד המשפטים, יחד עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, יבחנו את הצורך בהסדרת הנחיות בנושא סדרי הרישום והפרוטוקולים של תאגידים ציבוריים. בהמשך לאמור לעיל בעניין קוד אתי גנרי, גם בעניין זה קביעת הוראות רוחביות לכל התאגידים הציבוריים טעונה הסמכה בחקיקה ראשית, וגם בעניין זה לעמדת המשרד הגורם המתאים להנחות את התאגידים יהיה המאסדר הרוחבי שיוסמך. לכן אין מקום שמשרד המשפטים יבחן את הנחיצות בהסדרת כללים בנושא זה בעת הזו, בטרם שתושלם חקיקה ראשית שתחול על כלל התאגידים הציבוריים ובטרם שהמאסדר הרוחבי שיוסמך יבחן את הנושאים האמורים בעצמו.
56	מדריך להתנהגות ראויה (best practice guide)	**ליקוי** - התאגידים נבדלים זה מזה במערך הממשל התאגידי ובפיקוח הממשלתי עליהם, ואין מערך אחיד של כללים החלים על התאגידים ציבוריים. חשוב לקדם את הפיקוח הציבורי על התאגידים הציבוריים כדי לוודא שהוא אפקטיבי, וכן חשוב לגבש תפיסה כללית ומקיפה בכל הנוגע לכללי הממשל	**משרד המשפטים** ההמלצה בדוח בנקודה זו הינה כי משרד המשפטים, יחד עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, יפעלו להסדרה כוללת של כלל התאגידים הציבוריים, לרבות ריכוז הטיפול בידי גורם ממשלתי אחד שיאסדר פעולתם, וכן הומלץ לפתח ולפרסם מדריך להתנהגות ראויה להגברת הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים הציבוריים. לגבי ההמלצה הראשונה – לדעתנו הנושא אינו טעון בחינה מקצועית נוספת, משום שבחינה כזו כבר נעשתה באופן מקיף והושלמה, ועמדתנו המקצועית בנושא קיבלה ביטוי מפורט

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		התאגידי, תוך שימת דגש על הפיקוח על נכונות הדיווח הכספי והבקרה הפנימית על פעילות התאגיד. יש לוודא שהדירקטוריונים של התאגידים מאוישים במלואם, ומומלץ לפעול לכך שישולבו בהם דירקטורים בעלי מומחיות בתחום החשבונאי והפיננסי, תוך שמירה על דירקטוריון מגוון המאפשר ייצוג הולם של נשים ושל כלל הרבדים של החברה הישראלית. להגברת השקיפות, מומלץ כי התאגידים הציבוריים יפעלו להרחבת המידע על אופן תפקודם אשר מתפרסם באתריהם. **המלצה** - נוכח ממצאי הביקורת בתחום הממשל התאגידי בתאגידים הציבוריים, ובהתאם להמלצת המועצה לתאגידים ציבוריים, מוצע כי משרד המשפטים בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר יפעלו להסדרה כוללת בנוגע לכלל התאגידים הציבוריים, ויבחנו את האפשרות לרכז בידי גורם ממשלתי אחד את האחריות לכלל התאגידים הציבוריים ואת הפיקוח עליהם, תוך שמירה הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים על עצמאות של תאגידים בעלי אופי רגולטורי. עוד מומלץ לפתח ולפרסם מדריך להתנהגות ראויה (best practice guide) להגביר את הפיקוח והבקרה על כלל התאגידים.	בטיוטת חוק המסגרת, שבמסגרתה בין היתר הוצע להקים רשות ממשלתית ייעודית שתפקח על כל התאגידים הציבוריים. כפי שצוין לעיל, הסדרה כוללת של כלל התאגידים הציבוריים, וכן קביעת גורם מאסדר ממשלתי מתאים, טעונות חקיקה ראשית שתחול על כלל התאגידים הציבוריים. לגבי ההמלצה השנייה – המשרד אינו סבור כי משרד המשפטים, ולעניין זה גם משרד האוצר או משרד ראש הממשלה, הוא הגורם שעליו לפתח ולפרסם מדריך כאמור. מדריך מסוג זה הוא מסמך רגולטורי מקצועי מנחה, ולכן כתיבתו היא משימה שמבחינה מקצועית הגורם המתאים לביצועה הוא המאסדר המקצועי מתאים, שכאמור טרם הוקם. אמנם למשרד המשפטים ישנה היכרות ברמה המשפטית עם תחום התאגידים הציבוריים, אך משרד המשפטים אינו מהווה בעצמו "מאסדר תאגידי" (בדומה לרשות החברות הממשלתיות, למשל) ואין בידיו הידע המקצועי וכוח האדם המתאימים לצורך ביצוע משימה כאמור. לכן אין מקום שמשרד המשפטים יפתח מדריך כאמור.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

57	גמול לחברי המליאה בעד השתתפות בישיבות	**ליקוי** - סעיף 17א לחוק הרט"ג קובע כי השר להגנת הסביבה, בהסכמתו של שר האוצר, רשאי לקבוע תקנות בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות לשבעה חברי המליאה המומחים, לארבעת נציגי הציבור, וכן ליו"ר המליאה - אם מונה מבין חברי המליאה האמורים. המשרד להגנת הסביבה דן בנושא זה בדוח ביקורת פנימי שלו מאוקטובר 2015 שעסק ב"מערך קשרי עבודה עם רט"ג". בדוח האמור הועלה ש"טרם הותקנו תקנות קשרי העבודה עם רט"ג המאפשרות לשלם שכר ליו"ר המליאה ולחבריה. מצב זה משפיע על הנוכחות הדלילה בישיבות המליאה ואינו תקין. מומלץ לפעול להתקנת התקנות האמורות בדבר תשלום גמול והחזר הוצאות". בדוח המעקב של מבקר הפנים במשרד להגנת הסביבה בנושא דוח קשרי עבודה מאפריל 2017 צוין שהמשרד מטפל בתיקון הוראה שעל פיה התקנות ייחשבו לתקנות רשות (במקום תקנות חובה), אולם מאז לא ננקט כל צעד לקידום הנושא. במועד סיום הביקורת, כשמונה שנים לאחר המועד שנקבע בחוק לחקיקת התקנות, הן טרם נחקקו.	**המשרד להגנת הסביבה** תקנות גמול והחזר הוצאות לחברי מליאה מתוקף 17א לחוק נועדו להסדיר תשלום גמול והחזר הוצאות ליושב ראש מליאת רט"ג ולחברי המליאה. אמנם כיום אין תקנות בתוקף, אולם, ניתן לשלם לחברי המליאה החזר הוצאות לפי כללי הממונה על השכר במשרד האוצר, גם בהעדר תקנות. בנסיבות אלה, לעמדת המשרד אין באי התקנת התקנות פגיעה מהותית בעבודת המליאה ובמילוי תפקידיה לפי החוק. חשוב להעיר כי לאורך השנים היו שרי הגנת הסביבה שהיה להם עניין להתקין תקנות אלה והיו שלא. **רשות הטבע והגנים** נושא גמול ההשתתפות עולה לדיון מעת לעת, בעבר השרים ניסו לקדם זאת, אולם, תחלופת השרים הגבוהה אותה חווה הרשות בשנים האחרונות גרמה לכך שהתהליך לא הושלם.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

58	הפעלת תת-ועדות ופיקוח הדירקטוריון	**ליקוי** - לפי חוק הרט"ג, על הדירקטוריון להקים כמה תת-ועדות בנושאים מקצועיים וניהוליים, והחוק קובע אילו חברים יש למנות לוועדות אלה. חוסר בדירקטורים מקשה להפעיל ועדות אלו ומפחית את יעילותן, היות שחסרים בדירקטוריון בעלי מקצוע רבים הנדרשים לפי חוק הרט"ג. בשל הרכבו החסר של הדירקטוריון, חלק מתתי-הוועדות אוישו בנציג אחד בלבד, ועקב כך נבצר מתתי-הוועדות לקבל החלטות ולפקח ביעילות על פעילות הרט"ג. לדוגמה, בישיבת המליאה של הדירקטוריון שהתקיימה בסוף ינואר 2019 מסרו חברי הדירקטוריון כי בשתי תת-ועדות חסרים חברים וטרם מונה יו"ר קבוע.	**רשות הטבע והגנים** המליאה משתדלת לקיים את הוועדות למרות חוסר בחברי דירקטוריון כאמור,ובמיוחד מקפידה על וועדת הכספים וועדת הביקורת.
59	הפעלת תת-ועדות ופיקוח הדירקטוריון - ועדת הביקורת	**ליקוי** - בהתאם לחוק הרט"ג על המליאה למנות מקרב חבריה ועדות משנה, ואחת הוועדות היא ועדת ביקורת. בחוק החברות הוקנו סמכויות נרחבות לוועדת ביקורת בתאגיד. סעיף 14(ג)4 לחוק הרט"ג מסדיר כי תמנה המליאה, מקרב חבריה, ועדת משנה לביקורת, שתהיה בת שלושה חברים לפחות, מבין כל אחד מחברי המליאה המפורטים בסעיף 13(א), למעט יושב ראש המליאה שלא יהיה חבר בה; ועדת הביקורת תגיש למליאת הרשות דוח ביקורת לפחות פעם בשנה. נמצא כי באחד הדיונים בשנת 2018 השתתפו שני חברים בלבד.	**רשות הטבע והגנים** וועדת הביקורת מקפידה להתכנס ולפעול. החוק כיום אינו מאפשר את המלצת המבקר בכל הנוגע לדירקטור נוסף.
60	תקציב רט"ג	**ליקוי** -. מהנתונים שבלוח עולה כי האיחור באישור תקציב הרט"ג בשנים 2016 ו-2017 התרחש בשלב שבין אישור משרד האוצר ובין	**המשרד להגנת הסביבה** לפי סעיף 10 לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנח–1998 הממשלה מאשרת את תקציב רט"ג. עובר לכך, רט"ג עורכת את תקציבה לפי סעיף

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

		האישור של הממשלה. **ליקוי** -. פעילות רט"ג בשנים 2016 ו-2017 ללא תקציב מאושר לקראת תחילת שנים אלה אינו מצב רצוי. הממשלה אישרה את תקציב הרט"ג לשנים אלה באיחור רב, מה שהקשה עליה לנהל את הפעילות הכספית ולממש את תוכניותיה. על משרד האוצר בשיתוף המשרד להגנת הסביבה לבחון את תהליך אישור התקציב של הרט"ג ולפעול להשלמת כלל הליכי האישור (לרבות אישור הממשלה) לפני תחילת השנה התקציבית.	10 לחוק ומליאת רט"ג מאשרת את התקציב בתוקף סמכותה לפי סעיף 14(א) לחוק. בהתאם לסעיף 10 וכחלק מהליך הבאתה של הצעת התקציב לאישור הממשלה, גורמי המקצוע הרלוונטיים (בראשות סמנכ"ל בכיר למשאבי טבע) מעיינים בהצעת התקציב והשר מאשרו. לאחר אישורו, מגיש השר את הצעת התקציב לאישור הממשלה. כיום, רט"ג עובדת במישרין מול משרד האוצר בכל הנוגע לאישור תקציבה (הקצאות תקציב, פרויקטים לביצוע ועוד). **רשות הטבע והגנים** תקציב הרט"ג מאושר על ידי מליאת הרשות לפני תחילת השנה. מועד האישור על ידי וועדת השרים אינו תלוי ברשות. הרשות תשמח שמועד האישור יהיה סמוך למועד אישור המליאה.
61	דוחות כספיים סוקס 302 וסוקס 404	**ליקוי** - לפי המלצת ועדת גושן והנחיות רשות החברות לחברות ממשלתיות, יו"ר דירקטוריון, מנכ"ל ומנהל הכספים של חברה אמורים לחתום על הדוחות הכספיים המבוקרים של התאגיד וכן על הצהרת בדבר בדיקת האפקטיביות של מערך הבקרה הפנימית. המאפיינים של רט"ג (סכום ההכנסות - יותר מ-400 מיליון ש"ח לשנה, פעילות עסקית ופעילות רב-תחומית באתרים רבים) דומים לאלו של חברות שכללים אלו חלים עליהן. הביקורת העלתה שמנהל הכספים של רט"ג אינו חותם על דוחות כספיים, וכי שום נושא משרה אינו חתום על ההצהרה בדבר יעילות מערך הבקרה הפנימית. רט"ג גם אינה מיישמת הוראות דומות להוראות שנקבעו בתקנות רשות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי, התשס"ח-2007), שבהן יש לפרט את נקודות התורפה המהותיות של התאגיד.	**רשות הטבע והגנים** על פי בדיקה של היועץ המשפטי של רט"ג אין חובה מכוח חוק או תקנות בנוגע לסוקס המוטלת על רשות הטבע והגנים הלאומיים. עם זאת, הנושא נבחן בעבר על ידי גורמי המקצוע ונמצא כי בניתוח עלות תועלת אל מול אופי וגודל התאגיד לא יהיה זה נכון להיכנס להליכי בקרה מעין אלו.

הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים

62	רט"ג - אישור הדוחות הכספיים ומינוי דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית	**ליקוי** - אחת הפעולות החשובות שעל הדירקטוריון לבצע במסגרת הפיקוח על התאגיד הוא דיון בדוחות הכספיים של תאגיד. כדי לקיים דיון יעיל בנושא ראוי שישתתפו בו חברי דירקטוריון בעלי מומחיות פיננסית. כאמור לא חלה חובה כזאת על רט"ג, אך עיקרון זה צוין בחוק החברות ובהמלצות של ועדת גושן. הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים חשוב ביותר למנות חברי דירקטוריון בעלי מומחיות חשבונאית פיננסית. אולם בדירקטוריון של רט"ג אין כאמור דירקטור בעל מומחיות פיננסית. יתרה מזו, בשנת 2018 הדוח הכספי של הרט"ג לשנת 2017 לא נידון בתת-ועדה של הדירקטוריון או בדירקטוריון מפאת מחסור בדירקטורים. . עקב כך הדוחות הכספיים המבוקרים אושרו בלא שהתקיים דיון מעמיק בעניינם בהשתתפות דירקטור בעל מומחיות חשבונאית פיננסית.	**רשות הטבע והגנים** מאז בדיקת המבקר מונה חבר מליאה בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית והוא אף חבר בוועדת הכספים.
63	שקיפות	**ליקוי** - הרט"ג היא גוף שיש לפעילותו השפעה על כלל האוכלוסייה. לכן יש חשיבות רבה לשקיפות בפעילותה. הרט"ג אינה מפרסמת באתר האינטרנט שלה את תקציבה, מידע על אופן ביצוע התקציב, דוחות כספיים מלאים או פרוטוקולים של דיוני הדירקטוריון. פרסום מסמכים אלו יכול לסייע להגביר את הפיקוח הציבורי על הרט"ג.	**רשות הטבע והגנים** תקציב הרט"ג מפורסם בדוח השנתי הנמצא באתר האינטרנט של הרשות. הרשות מקבלת את ההמלצה כי יש לפרסם את הדוחות הכספיים המלאים וכך תעשה בשנים הבאות.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	תוכניות להפחתת פליטות גזי חממה והתייעלות אנרגטית	**ליקוי** - אף שיש בנמצא כמה תוכניות לאומיות בנושא הפחתת פליטות והתייעלות אנרגטית, מרביתן מתמקדות בהתייעלות במגזר החשמל, והן אינן בעלות ראייה מתכללת. הדבר בא לידי ביטוי בעצם הדבר שהחלטות לגבי כל נושא מתקבלות בנפרד, בלא שניתן המשקל הראוי למכלול השיקולים ולאיזונים בין ההיבטים הכלכליים, הסביבתיים והחברתיים של כל החלטה. כן העלתה הביקורת כי מרבית התוכניות עוסקות במגזר החשמל בלבד, ואינן דנות בצורכי ההתייעלות במגזרים אחרים כגון התחבורה, וזו נקבעת במסגרת תוכניות נפרדות. **המלצה** - מומלץ כי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לרבות משרד האנרגיה, המשרד להג"ס, משרד האוצר ומשרד התחבורה, יכינו תוכנית כוללת להתייעלות אנרגטית המתכללת את הפעולות בכל המגזרים - החשמל, התחבורה והתעשייה - לרבות הגדרת יעדים, לוחות זמנים לביצוע והקצאת משאבים תקציביים לכל רכיב בתוכנית. כן מומלץ כי המשרדים יבצעו הערכה כוללת, אשר במסגרתה יש לבצע תחשיבי עלות לעומת תועלת ולהביא בחשבון, נוסף על שיקולים תעסוקתיים וכלכליים, את הנזקים שמקורם בפליטות גזי חממה ואת העלויות המושתות בגינן על הציבור ועל מוסדות המדינה, הנאמדות במיליארדי שקלים בשנה.הכנת תוכנית להתייעלות באנרגיה בראייה כוללת היא צעד הכרחי. מכיוון שבתהליך זה מעורבים גורמים רבים, ובהם המשרד להג"ס, משרד האנרגיה, משרד התחבורה ומשרד האוצר, משרד מבקר המדינה ממליץ למנות מבין המשרדים האמורים משרד שיוגדר כגורם המוביל, המתכלל	**המשרד להגנת הסביבה** המשרד רואה בהתייעלות אנרגטית כאינטרס ראשון במעלה של המשק הן מבחינה סביבתית-בריאותית והן מבחינה כלכלית ומבחינת תרומתה לביטחון האנרגטי. מאחר והמשרד להגנת הסביבה מרכז את כלל פעולות הממשלה להפחתת גזי חממה מתוך תפיסה מערכתית הוליסטית אשר עומדת בסטנדרטים של מדינות OECD מפותחות אחרות המשרד ממליץ להטיל על המשרד להגנת הסביבה את האחריות הכוללת ליישום התייעלות אנרגטית כחלק מהאסטרטגיה המשקית למעבר לכלכלה דלת פחמן. בהקשר זה, יש להתמקד בכלל סוגי השימושים של אנרגיה, ובכלל זה דלקים פוסיליים בתעשייה, תחבורה ויצור חשמל כמו גם בצד צריכת החשמל בסקטורים השונים. **משרד האוצר** יש לשים לב כי בכל תכנית כוללת יכלל גם תעריף החשמל. קביעת תעריף חשמל המשקף את העלות המלאה של הצריכה ומשתנה לאורך היום הוא חיוני להשגת יעדי התייעלות אנרגטית. **משרד האנרגיה** בימים אלו, עמל האגף לשימור אנרגיה במשרד האנרגיה תוך התייעצות עם המשרדים הרלוונטיים, על גיבוש תכנית לאומית חדשה להתייעלות באנרגיה. התכנית, בשונה מקודמותיה, אשר עסקו רק בחיסכון בחשמל, תעסוק בחיסכון באנרגיה בהיבט הרחב של משק האנרגיה. זאת, כפועל יוצא מניתוח המגמות במשק האנרגיה בישראל ובעולם ועקב ההכרה כי נדרש להציב יעדים של חיסכון באנרגיה באופן כללי ולא רק חשמל.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		והמתאם. גורם זה יפעל להשלמת התוכנית הכוללת על מנת שתוצריה ישמשו תשומה למקבלי החלטות במגזרים השונים במשק ובסיס לתכנון ארוך טווח של הכלכלה הישראלית.	
2	יעדי התייעלות אנרגטית לשנת 2020	**ליקוי** - הפחתת פליטות גז"ח כתוצאה מהפעולות שתוקצבו ויושמו במסגרת תוכנית פעולה רב שנתית להפחתת פליטות גז"ח, בשנים 2011 - 2012 הסתכמה ב- 0.67 מיליון טון גז"ח לשנה, וכי כלל הפעולות שנקטה הממשלה במסגרת התוכנית הלאומית להפחתת פליטות גזי החממה הביאו להפחתה מסוימת בביקוש לחשמל, אולם לא ברמה הנדרשת לצורך עמידה ביעדים שהוצבו. בשנים 2015 - 2020 חל גידול מצטבר של 13.1% בביקוש לחשמל. הדבר מבטא התייעלות של 7.5% בלבד לעומת היעד של 20% ביחס לתרחיש "עסקים כרגיל".	**משרד האנרגיה** במסגרת המאמצים להפחתת פליטות גזי חממה, בעולם ובישראל קיימת מגמה של מעבר מטכנולוגיות מבוססות דלקים מזהמים לטכנולוגיות מבוססות חשמל (בו אחוז הייצור מאנרגיה נקיה הולך וגדל). מגמה זאת גורמת למעשה להגברת השימוש בחשמל. לפיכך, בתכנית הלאומית החדשה נקבעו יעדים של עצימות באנרגיה ולא של צריכת חשמל.
3	התוכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית ולצמצום צריכת החשמל בשנים 2016 - 2030	**ליקוי** - התוכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית היא כאמור תוכנית לשנת 2030 ,הכוללת מצבור של צעדים שיישומם אמור להביא לצמצום של 20% בצריכת החשמל יחסית לתרחיש "עסקים כרגיל". נמצא כי בתוכנית הלאומית לצמצום צריכת החשמל לא נקבעו יעדים המאפשרים מעקב אחר התקדמות ביצועה. בתוכנית הלאומית להתייעלות אנרגטית נקבעו התועלות וההתייעלות שניתן להשיג מכל אחד מהצעדים שפורטו בה, אולם אלו אינם מספקים מעקב סדור אחר השגת יעדי ההתייעלות האנרגטית באופן תקופתי. עקב כך צפוי קושי לבחון את ההתפתחויות ואת תוצאות הפעילות שנעשתה בכל מגזר, בכל תקופה ובמצטבר מתחילת יישום	**משרד האוצר** 1. ראשית, יש לתקן ולרשום כי יישום מצבור הצעדים אמור להביא לצמצום של 17% מצריכת החשמל יחסית לתרחיש "עסקים כרגיל" ולא 20% כמצוין בליקוי. 2. שנית, כתגובה להמלצה לבחון מקורות תקציביים הנדרשים לתקצוב התכנית בכללותה, עמדת אגף תקציבים היא כי ככל הניתן יש לקדם התייעלות אנרגטית דרך תעריף החשמל, אשר מתנהל כמשק סגור ואחת ממטרותיו בהתאם לחוק משק החשמל היא התייעלות אנרגטית, ולא דרך תקציב המדינה. בנוגע להמלצה כי על משרד האנרגיה לבצע מעקב ולאסוף נתונים שיאפשרו תעדוף ובחירה של צעדים בהתבסס על התועלת מההשקעה, אגף תקציבים תומך בהמלצה, לצורך תעדוף תקצוב צעדים המבוסס על בחינת עלות-תועלת מבוססת

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		התוכנית. הממשלה הקצתה תקציב של 300 מיליון ש"ח במענקים ו-500 מיליון ש"ח בערבויות שטרם מומשו למימון התוכנית להתייעלות אנרגטית לשנים 2016 - 2030 ,שעלותה נאמדת כאמור בכ-24 מיליארד ש"ח. היקף ההתייעלות הצפוי מפרויקטים של התייעלות אנרגטית שבוצעו במסגרת החלטה זו עד כה הינו מוגבל, ושיעורו כ-3% מהיעד בלבד. **המלצה** - על משרד האנרגייה להשלים קביעת לוחות זמנים ותאריכי יעד כדי לאפשר מעקב אחר יישום התוכנית על מרכיביה. מומלץ כי משרד האנרגייה יקיים מעקב אחר מיזמים להתייעלות אנרגטית שהוא מוציא לפועל, יאסוף נתונים לגבי המיזמים וההשקעות שבוצעו במימון המדינה, יבצע מעקב אחר הישגיהם לאורך זמן, ויקבע מתכונת דיווח למעקב אחר מיזמים שביצועם אינו באחריותו. כך ייווצר מאגר של מידע חיוני לצורך תיעדוף ובחירה של הצעדים השונים להתייעלות אנרגטית ומעקב אחר התועלות מן ההשקעה במיזם. על משרד האנרגייה ומשרד האוצר לבחון מקורות תקציביים הנדרשים לתקצוב התוכנית בכללותה, לצד בחינת החסמים לאי-מימוש ההלוואות בקרן, שהוקמה בהיקף של 3.5 מיליארד ש"ח. עוד מומלץ לבצע הערכה עיתית של תרומת תוכנית המענקים ויעילותה.	נתונים. **משרד האנרגיה** בתכנית הלאומית החדשה נקבעו יעדים ולוחות זמנים להשגתם. בנוסף, במסגרת הצעה להחלטת ממשלה, הנכתבת בימים אלה, הוטלו על המשרדים השונים פעולות אשר יסייעו בהשגת היעדים. כמו כן, משרד האנרגיה גיבש את הדרישות התקציביות של התכנית החדשה ונמצא בשיח עם גורמי המקצוע במשרד האוצר על מנת למצוא את המקורות התקציביים להצלחתה. בנוסף, במסגרת ההצעה להחלטה הנכתבת, משרדי הממשלה וגופי המדינה הפועלים בתחום, יתבקשו לדווח לממשלה אחת לשנה על פעילותם בתחום זה.
4	הטבות מס למוצרים יעילים אנרגטית	**ליקוי** - בדצמבר 2017 הכריז שר האוצר דאז על ביטול מס קנייה ומכסים על מוצרי חשמל לבית, תאורה ועוד. בצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 9 והוראת שעה 11) ,התשע"ח-2018, נקבע כי עד 18.12.31 יינתן פטור ממכס כללי ומס קניה על המוצרים האמורים. הצו אינו עוסק ברמת הדירוג האנרגטי של	**משרד האוצר** 1. מכס מהווה חסם תחרות ומביא להגדלת יוקר המחיה. במקרה זה, הטלת המכס אינה האמצעי הנכון לעידוד התייעלות אנרגטית, אלא תעריף חשמל דפרנציאלי המשקף את העלות המלאה ומיסי בלו המשקפים את העלות החיצונית, כך שישתלם יותר כלכלית לרכוש מוצרים יעילים אנרגטית. 2. יש לשים לב כי כבר היום חוק מקורות אנרגיה והתקנות מכוחו מהוות חסם

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המכשירים השונים. **המלצה** - צעדי מיסוי הם כלי מרכזי לקביעה ולניהול של מדיניות בתחומים רבים, אך נדרש לוודא את התאמתם למדיניות הממשלתית בתחומים אחרים. מומלץ כי משרד האוצר יבצע בחינת עלות- תועלת וכדאיות של יישום צעדי מדיניות בתחום המיסוי, תוך התחשבות ביעדים הממשלתיים בתחום ההתייעלות האנרגטית.	מרכזי לתחרות בתחום יבוא מכשירי חשמל באופן שמכביד על יוקר המחיה בישראל. יצירת מכס ייחודי המבוסס על רמת היעילות האנרגטית יגדיל את חסם זה.
5	מנייה חכמה ותעריפי עומס זמן	**ליקוי** - משרד האנרגייה לא יישם את המוטל עליו בהחלטות הממשלה מהשנים 2010 ו-2013 ,ולא גיבש המלצות שיאפשרו להכין תוכנית ממשלתית ליישום המיזם "מנייה חכמה", אף שיישום כאמור עשוי לתרום לקידום יעדי הממשלה בנוגע לצמצום ביקושים, התייעלות אנרגטית והפחתת פליטות. על פי נתוני שנת 2019 ,שיעור "המונים החכמים" בישראל מזערי יחסית לשיעורם במדינות האיחוד האירופי. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החשמל כי נוכח היתרון שבהחלת תעריף תעו"ז, שהיא עצמה עמדה עליו, עליה להמשיך לבחון את כלל ההיבטים הקשורים להחלת תעריף תעו"ז במקרים שבהם קיימת כדאיות כלכלית. נוכח התועלת הרבה הגלומה ב"מונים החכמים" והיתרונות התפעוליים, הכלכליים והסביבתיים שתקנה התקנתם, ראוי כי משרד האנרגייה ורשות החשמל יבחנו בהקדם את הכדאיות הכלכלית של מיזם "מנייה חכמה", יגבשו בהתאם לכך תוכנית להטמעת השימוש במונים חכמים ולזיהוי החסמים המקשים לממש את המיזם, ויגדירו יעדים ולוחות זמנים ליישומה. על משרד האנרגייה, רשות החשמל וחברת החשמל להמשיך ולעקוב אחר יישום מיזם "מנייה חכמה" ולקבל	**רשות החשמל** רשות החשמל בוחנת באופן שוטף את אופן היישום היעיל ביותר של מנייה חכמה, בהתאם לתנאי משק החשמל והיכולות הטכנולוגיות הקיימות, ותוך בקרה על עלויות הפריסה. בימים אלו בוחנת הרשות את הצורך בשינוי מבנה התעו"ז כדי שיתאים לצרכי המשק, נכון להיום. בהקשר זה יש לציין כי לאחרונה קיבלה הרשות החלטה סופית בעניין פתיחת מקטע האספקה לתחרות, בין היתר לצרכנים ביתיים. במסגרת ההחלטה נקבע כי התעריף שישולם על ידי המספקים הפרטיים עבור רכישת האנרגיה ממנהל המערכת תלוי בשעת הצריכה באופן שיעודד הסטת צריכה משעות השיא. בכל הנוגע להפעלת חברת ניהול המערכת, רשות החשמל העניקה לחברה את הרישיון ופעילותה של החברה צפויה להתחיל ב-3/12/2020. **משרד האנרגיה** חברת החשמל ביצעה בשנים האחרונות פיילוט להתקנת מנייה חכמה באיזור זכרון יעקב. משרד האנרגיה תומך בפיילוט של ניהול ביקושים, שיאפשר בעתיד הלא רחוק שימוש יעיל יותר בתחנות הכוח. המשרד גם תומך במספר מיזמים לניהול אנרגיה. עמדת המשרד היא כי יש להתקין מונים חכמים בכל בית בישראל.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		החלטות בעניינו, כדי לייעל את משק ולממש את החיסכון הפוטנציאלי הגלום בהתייעלות זו, וכן על מנת לצמצם את הפערים בהתקנת מונים כאמור אל מול מדינות האיחוד האירופי. נוכח התועלות הצפויות מהסטת ביקושים בשעות השיא ומצמצום צריכת החשמל, ראוי כי תבחן את כלל האפשרויות ותנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת לקדם שינויים בהרגלי צריכת החשמל בקרב הצרכנים הביתיים, שיביאו להתייעלות אנרגטית ולצמצום הנזקים הסביבתיים והבריאותיים הנובעים מייצור חשמל. בכלל זה, עליה לשקול כיצד יש לקדם התקנת מונים חכמים ומוני תעו"ז, כאמור בכפוף לבחינת עלות- תועלת וכדאיות כלכלית. הכנסת תחרות במקטע האספקה עשויה אף היא לתרום לייעול מערכת החשמל. ספקי חשמל פרטיים עשויים להציע הן שירותי ניהול אנרגייה והן דרכים לייעול צריכת האנרגייה של הצרכנים הביתיים. מומלץ כי רשות החשמל בשיתוף משרד האנרגייה וחח"י ישלימו את הליכי הבחינה בעניין קידום המונים החכמים, וכן תקודם החלטת הממשלה להפעלת חברת ניהול המערכת.	

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
6	הפנמת עלויות חיצוניות במחירי הדלקים	**ליקוי** - מס הבלו המושת על דלקים המשמשים לייצור חשמל נמוך בהרבה מהעלויות החיצוניות של הדלקים, ואינו משקף את הנזק החברתי והסביבתי שהם גורמים. **המלצה** - הפנמת העלויות החיצוניות במחירי הדלקים תשקף את העלות האמיתית של השימוש בדלקים אלה, תוביל לקבלת החלטות מושכלות יותר בשימוש בהם, תביא להקצאת מקורות יעילה יותר במשק, ועשויה להוביל להתייעלות אנרגטית משמעותית. מצד שני, הפנמת עלויות אלה מתבטאת בהעלאת הבלו על הדלקים (ככל שייצור החשמל מתבסס על דלקים פוסיליים) ובעליית תעריפי החשמל לצרכנים. על כן יש לאזן בין התועלות הכרוכות בהפנמת העלויות החיצוניות ובין המשמעות של העלאת התעריפים והשפעתה על יוקר המחיה. משרד מבקר המדינה ממליץ לשקול מנגנונים כלכליים שיבחנו עדכון תעריפי לעידוד התייעלות אנרגטית. תעריף החשמל הינו אחד הכלים המרכזיים העשויים לסייע בשינוי הביקוש לחשמל ולפריסת צריכת החשמל על פני היממה. קביעת תעריפים הינה באחריותה הבלעדית של רשות החשמל. על כן ממליץ משרד מבקר המדינה לרשות לבחון את שינויי התעריפים על מנת להביא לחיסכון בצריכת החשמל ולפריסתה על פני היממה.	**משרד האוצר** יש להפנים ככל הניתן את העלות החיצונית של צריכת אנרגיה דרך מיסי הבלו. אגף התקציבים תומך בהמלצה לשנות את תעריף החשמל כך שיעודד הסטת צריכה משעות העומס. זהו המנגנון הנכון ביותר לעידוד התייעלות אנרגטית ולצמצום ההון הנדרש במשק החשמל. **רשות החשמל** כבר היום, ישנו שיקוף של המיסים הקיימים במחירי הדלקים כך שהם משתקפים בתעריף החשמל. רשות החשמל אינה הגורם המוסמך לקביעת רמות המיסוי או להטלת מיסוי על דלקים/מזהמים ובעוד שתעריף החשמל הוא אכן באחריות הבלעדית של הרשות, הרשות אינה יכולה להעמיס עלויות שאינן מוכרות על ידי הגורמים הרשמיים והמוסמכים לכך ושלא על דעתם, על צרכני החשמל.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
7	המעבר לשימוש בגז טבעי	**ליקוי** - בנובמבר 2018 הציג משרד האנרגיה "תוכנית להצלת ישראל מאנרגיה מזהמת" יעדי התוכנית לשנת 2030 במגזר החשמל: הפסקת השימוש בפחם ומעבר לשימוש בגז טבעי ובאנרגיה מתחדשת בלבד. באותו חודש נובמבר 2018 ,פנו יותר ממאה מדענים ומומחים לתחומי האנרגיה ואיכות הסביבה במכתב לשר האנרגיה, ובו ביקשו מממשלת ישראל לשקול מחדש את ההחלטה להקים תחנות כוח המבוססות על גז טבעי. במכתבם טענו כי "החלטת הממשלה להקים רשת חדשה של תחנות כוח פרטיות המבוססות על גז טבעי אינה עולה בקנה אחד עם המגמות הכלכליות הקיימות בשוק האנרגיה, תטיל סיכון כלכלי גבוה על אזרחי המדינה ואינה תואמת את ההתחייבויות הבינלאומיות של ישראל בתחום שינוי אקלים". עוד ציינו במכתב כי אומנם הגז הטבעי הוא דלק נקי יותר מפחם, מנפט ומסולר, אך ראוי שהמעבר יהיה ישירות לאנרגיה מתחדשת ולא לגז. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה יקבע תמהיל דלקים מיטבי למשק בהסתמך על בחינת עלות לעומת תועלת ובדיקת כדאיות כלכלית, ובהתחשב בשיקולים של הגנה על הסביבה ובריאות הציבור, לצד שיקולים של ביטחון אנרגטי, בטיחות, גיוון מקורות האנרגיה, תוך היערכות לאתגרים הצפויים במשק האנרגיה העתידי.	**משרד האנרגיה** לפני כשלושה חודשים הציג שר האנרגיה תוכנית לפיה 30% מהחשמל במשק יסופק ממקורות מתחדשים. יעד זה יוביל להפחתה משמעותית בפליטות (מזהמים ו- CO2) הנובעים מייצור החשמל במשק. במקביל, הודיע לאחרונה המשרד על ביטול והקפאה של 4 תחנות כח מתוכננות, המופעלות בגז טבעי, שהיו אמורות להיכנס למקטע ייצור החשמל במשק בשנים הקרובות. **המשרד להגנת הסביבה** המשרד סבור כי נדרש לבחון את התמהיל לפי החזון לכלכלה דלת פליטות ובהתאם להגדיר את יעדי האנרגיה התחדשת לטווח הארוך והקצר. לאור הראיה ההוליסטית והמערכתית הנדרשת יש להטיל את המשימה הזו על המשרד להגנת הסביבה בשיתוף משרד האנרגיה ושאר הגורמים הרלוונטיים בממשלה

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
8	תחזיות הביקוש לחשמל לשנת 2030	**ליקוי** - בין תחזיות הביקוש לחשמל לשנת 2030 שגיבשו גופים שונים יש פער המגיע עד כדי 6,500 מגהוואט-שעה בשנת 2030 .עלותו של פער זה מגיעה עד 17 מיליארד ש"ח להקמת יחידות ייצור בתרחיש הקיצוני. שורר חוסר ודאות רב בעניין הגידול בביקוש לחשמל בשנת 2030 ,והדבר בא לידי ביטוי בהבדל בין האומדנים של היצרנים הפרטיים, של חח"י ושל בנק ישראל ורשות החשמל. ואולם, על פי כל התחזיות לא צפויה עמידה ביעדי ההתייעלות האנרגטית שנקבעו. היעד של ייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות נקבע לפי שיעורו מכלל ייצור החשמל, ולכן הוא מושפע במישרין מהיקף ההתייעלות האנרגטית. לכן אי-עמידה ביעד ההתייעלות האנרגטית כרוך בהגדלה ניכרת בהיקף ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות, שמגיעה לכ- 1.87 - 7.8 TWh.מעבר לתחבורה חשמלית עשוי להפחית את השימוש העתידי בתזקיקי הדלק (בעיקר בנזין וסולר), להביא לחיסכון כספי ולשיפור באיכות האוויר. עם זאת, יישום מדיניות כזו הוא בעל השלכות כבדות משקל על משק החשמל, שכן המעבר כרוך בהגדלת הביקוש לחשמל. הביקורת העלתה כי למשרד התחבורה ולמשרד האנרגיה אין מדיניות כוללת בנוגע לעידוד המעבר לשימוש ברכב חשמלי. בין היתר, משרד האנרגיה ומשרד התחבורה לא נדרשו לשאלות כגון היצע תשתית החשמל הנדרשת, אופן ניהול הביקושים - בייחוד בשעות שיא הביקוש - או מיסוי חלופי. **המלצה** - נוכח אי-ודאות בקשר לתחזיות הביקוש לחשמל, על משרד האנרגיה לשקול לבצע סקר תקופתי למעקב אחר העצימות האנרגטית במגזרים השונים במשק. המידע שיתקבל יסייע לקבל החלטות בנוגע להשקעות הנדרשות להשגת ההתייעלות המרבית כל אימת שהדבר נדרש. על	**משרד האנרגיה** לגבי תחזיות הביקוש לחשמל- בעבר נעשה ניתוח פערים בין התחזיות, שבעיקרם נובעים מהנחות יסוד שאינן זהות (מדדים, וכדומה), ובחלקם מכך שתחזית חב' BDO מבוססת על קצב גידול הביקוש שהיה קיים בישראל בעבר, תוך התעלמות משינויים מהותיים שהתרחשו מאז, בדגש על התייעלות במכשירי החשמל הביתיים ולצמצום העצימות האנרגטית של צמיחת התוצר בישראל. לגבי הערכות לתשתיות חשמל נדרשות- המשרד נותן מענקים ומעודד הקמת תשתיות לטעינת רכבים חשמליים- בטעינה רגילה ומהירה. בשנת 2018 פרסם משרד האנרגיה ארבעה קולות קוראים לסיוע במימון הקמת עמדות טעינה לכלי רכב חשמליים, כשהיעד המוצהר הינו הקמה של לפחות 2,500 נקודות טעינה עד סוף 2020, שיהיו פזורות ברחבי הארץ ובמקומות בעלי אופי מגוון. עמדות אלו מתוכננות להוות את בסיס הטעינה הראשוני במרחב הציבורי (שאינו בבית הנהג), ויותקנו בכבישים מהירים, בשטחי רשויות מקומיות ובקניונים, חניונים, מוקדי ציבור ומקומות עבודה . 1. קול קורא לרשויות מקומיות 2. קול קורא למרחב הציבורי למחצה 3. קול קורא למעסיקים 4. קול קורא לעמדות טעינה מהירות לפרטים נוספים: https://www.gov.il/he/departments/general/electric_vehicle_ac_dc **רשות החשמל** באופן כללי, רשות החשמל בוחנת כל העת את הצורך והביקוש לחשמל ובהתאם לכך מעדכנת מעת לעת את מפת הדרכים של מקטע הייצור. עדכון שכזה צפוי להיות במהלך השנה הקרובה על רקע עקרונות מדיניות השר לעניין אנרגיות מתחדשות. הרגישות לביקוש המשקי מופיעה גם בעבודות המדיניות של הרשות ודו"ח משק החשמל. לעניין רכבים חשמליים והתייעלות אנרגטית, הרשות שותפה בצוותים בין-

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		משרד האנרגייה, משרד התחבורה ורשות החשמל לבצע בחינה כוללת בנושא ההשפעות הצפויות של כניסת כלי רכב חשמליים ואוטונומיים לשוק התחבורה והמגמות הצפויות בשוק זה בעקבות כניסתם. מומלץ כי כלל הגורמים ובכללם רשות החשמל יגבשו מתווה ליישום, הכולל אבני דרך, בהתאם לשינויים החלים בשוק התחבורה בפועל ולבצע עדכון תקופתי של היעדים. קביעת תוכנית להתייעלות אנרגטית צריכה להסתמך על בחינה כוללת של תחזיות הביקוש לאנרגיה לסוגיה, ולא רק לחשמל. קביעת יעדים לצמצום צריכת החשמל מחד גיסא ותמיכה במעבר לרכבים חשמליים מאידך גיסא צריכות להיות מלוות בתוכנית-על, המתאמת בין שתי המטרות וקובעת יעדים שניתן יהיה לעמוד בהם. מצד אחד, על משרד האנרגיה, רשות החשמל ומשרד התחבורה לבחון באופן פרטני את ההיערכות הנדרשת לכניסה רחבת היקף של רכבים חשמליים, ובפרט בכל הנוגע לביצוע השקעות ברשת, להטמעת טכנולוגיות ומערכות לניהול ביקושים ולקביעת מסגרת אסדרה מתאימה. מצד שני, עליהם להביא זאת בחשבון בעת קביעת תחזיות הביקוש לחשמל. על משרד האוצר להיערך לשינויים שיידרשו בתמהיל הכנסות המדינה לנוכח השינויים העתידיים.	משרדיים במגוון נושאים, בהם צוותים הקשורים בחדירת רכב חשמלי, התייעלות אנרגטית, יעדי משק החשמל ועוד. **משרד האוצר** בנוגע להערכות הנוגעת לתמהיל ההכנסות, רשות המסים בוחנת שינויים באופן גביית המסים לאור השינוי הצפוי בדפוסי צריכת הדלקים. **רשות המיסים בישראל** רשות המסים נערכת זה מכבר ומנתחת את התרחישים האפשריים. הנושא מופיע בתכנית העבודה של הרשות ל-2020.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
9	צמצום הנסועה הפרטית	**ליקוי** - עלות הנזק מפליטות פד"ח במגזר התחבורה היא כ-1.2 מיליארד ש"ח בכל אחת מהשנים 2017 ו-2018, כ-30% מסך עלות הנזק מפליטות פד"ח במשק בכל הסכום שהוקצה לפיתוח התחבורה הציבורית היה . מחצית מהסכום שהוגדר בתוכנית האסטרטגית לתחבורה ציבורית לשנת 2012, וניכרת הפחתה בהשקעות בתשתיות התחבורה היבשתית, לרבות התחבורה הציבורית, דבר שמביא להמשך הגידול בנסועה הפרטית ולגידול בהיקף הנזק הנגרם מכך. ישראל היא המדינה שצפיפות הנסיעה בכבישיה היא הגבוהה ביותר בקרב כל מדינות ה-OECD, וכי שיעור השימוש בתחבורה הציבורית במטרופולינים קטן יחסית לערים אחרות בעולם **המלצה** - על משרד התחבורה, בשיתוף משרד האוצר, להמשיך לפעול לשיפור תשתיות התחבורה הציבורית על מנת שהיא תוכל לשמש תחליף ראוי לכלי רכב פרטיים, ובאורח זה יופחתו הנזקים הנגרם מהגודש בכבישים, מזיהום האוויר, מהתחלואה ומפליטת גז"ח שמקורם הוא ענף התחבורה.	**משרד האוצר** 1. ב-5 השנים האחרונות תקציב התחבורה כמעט והכפיל את עצמו – מ-14.9 בשנת 2015, לתחזית של 28.8 מיליארד לשנת 2020. 2. בשנת 2019 כ-71% מסך תקציב התחבורה הושקע בתחבורה ציבורית. שיעור זה צפוי לגדול לאורך השנים. 3. מ-2016, מרבית תקציב התשתיות בתחבורה במזומן מופנה לתחבורה ציבורית, בשל גידול בפיתוח הסעות המונים. 4. תקציב הסובסידיה לתח"צ יותר מהכפיל עצמו ב-5 שנים (מ-5 מיליארד ב-2015, ל-10.2 מיליארד ב-2019). בישראל מחסור מצטבר של תשתיות תחבורה של כ-200 מיליארד שקלים, לעומת המדינות המפותחות. לכן משרד האוצר דוחף לאימוץ פתרונות שונים בצד ההיצע ובצד הביקוש.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
10	יעדים להסטת הנסועה מכלי רכב פרטיים לתחבורה הציבורית	**ליקוי** - בספטמבר 2015 כאמור התחייבה ממשלת ישראל להסיט 20% מהנסועה מכלי רכב פרטיים לתחבורה הציבורית. בפועל בשנים 2012 - 2018 חלה עלייה של 9.3% בממוצע בשנה בנסועה הפרטית לעומת עלייה של 3% בכלל הנסועה. מחישובי משרד מבקר המדינה עולה כי גם במספר כלי הרכב לק"מ כביש חל גידול ניכר של 60% בשני העשורים האחרונים. יצוין כי בין השנים 2015 – 2018 נרשם גידול בנסועה הפרטית בהיקף של כ-15%.משרד התחבורה ציין בטיוטת "תוכנית לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית והפחתת נסועת רכב פרטי לשנת היעד 2030", כי "נדרשת תכנית אסטרטגית לאמצעים משלימים שאינם מטפלים בצד ההיצע התשתיתי אלא בצד הביקוש בכדי להגיע ליעד הפחתת הנסועה בהיקף 20%. הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא הכין תוכנית כאמור **המלצה** - על משרד התחבורה לגבש תוכנית כוללת לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, ועל התוכנית לכלול את הצעדים שיש לנקוט הן לעניין ההיצע והן לעניין הביקוש. כמו כן, על המשרד לקבוע לוח זמנים, יעדי ביניים ומדדים למעקב אחר יישום צעדי התוכנית. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להשלים בחינה של מכלול האמצעים הדרושים כדי לצמצם את הפערים בהיקפה ובאיכותה של התחבורה הציבורית בישראל יחסית לשאר המדינות המפותחות. בין היתר, עליהם להגדיל את היקף ההשקעה בתשתיות התחבורה הציבורית בראייה רב-שנתית, כדי שתוכל לשמש תחליף ראוי לנסיעות פרטית, בייחוד בערי המטרופולין.	**משרד האוצר** 1. ב-5 השנים האחרונות תקציב התחבורה כמעט והכפיל את עצמו – מ-14.9 בשנת 2015, לתחזית של 28.8 מיליארד לשנת 2020. 2. בשנת 2019 כ-71% מסך תקציב התחבורה הושקע בתחבורה ציבורית. שיעור זה צפוי לגדול לאורך השנים. 3. מ-2016, מרבית תקציב התשתיות בתחבורה במזומן מופנה לתחבורה ציבורית, בשל גידול בפיתוח הסעות המונים. 4. תקציב הסובסידיה לתח"צ יותר מהכפיל עצמו ב-5 שנים (מ-5 מיליארד ב-2015, ל-10.2 מיליארד ב-2019). משרד האוצר דוחף לשיפור התחבורה הציבורית, בייחוד במטרופולינים, שם עיקר הגודש.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
11	החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי	**ליקוי** - 60% מהעובדים במשק מגיעים למקום העבודה ברכב פרטי. מגמה זו הולכת וגדלה בקצב גדול מקצב הגידול בתשתיות, והדבר גורם בין היתר לזיהום אוויר. לעלייה במצבת כלי הרכב סיבות שונות ובהן עלייה כללית ברמת החיים, התרחבות התעסוקה ופיזור האוכלוסייה, וכן הטבות של רכב צמוד במגזרים שונים כגון צה"ל, התעשיות הטכנולוגיות והמגזר הציבורי. נזקי הגודש מוערכים בכ-70 מיליארד ש"ח עד שנת 2040 **המלצה** - מומלץ כי הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה יבחנו הסדרה מול המעסיקים וארגוני העובדים במגזר הציבורי לצורך גיבוש מודל העסקה בעלות הנוכחית, ובדרך שתתמרץ שימוש בתחבורה ציבורית או נסיעות משותפות לצורך הפחתת הנסועה הפרטית, וכתוצאה מכך תביא להפחתת עלויות הנזק מהגודש ומזיהום האוויר. משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את התוצאות של עבודה מרחוק בתקופת החירום הרפואי של משבר הקורונה, ובהתאם לבחינה לגבש מדיניות כוללת בעניין מתן אפשרות לעבודה מהבית גם בתקופות שגרה.	**משרד האוצר** 1. משרד האוצר קיים מספר דיונים ושולחנות עגולים כדי לגבש מודל שיתמרץ הפחתה של השימוש ברכב פרטי ומעבר לעבודה מרחוק. צפויים להתקיים דיונים נוספים ויציאה לפיילוטים של חלק מההצעות. בנוסף, נעשים מאמצים לשפר את התחבורה הציבורית באופן שיקל על ההגעה למשרדי הממשלה.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
12	התייעלות במגזר הציבורי	**ליקוי** - נמצא כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך לא דיווחו למשרד האנרגיה על היקף צריכת החשמל שלהם ועל ההתייעלות האנרגטית שהשיגו בשנים 2010 - 2015, בניגוד להחלטת הממשלה מ- 2008. בשנת 2018 26 (כ-47%) מהגופים החייבים בדיווח על פי תקנות מקורות אנרגיה, לא דיווחו על צריכת האנרגיה שלהם למשרד האנרגיה. מהדיווחים לשנת 2018 עולה כי יש הבדלים ניכרים בהיקף צריכת האנרגיה למ"ר בין משרדי הממשלה השונים. הבדלים אלה מגיעים עד כדי 288% בין הגוף שצריכתו היא הנמוכה ביותר, 77 קוט"ש למ"ר, לבין הגוף שצריכתו היא הגבוהה ביותר, 222 קוט"ש למ"ר. הדבר מעיד כי פוטנציאל ההתייעלות במשרדים שונים טרם מומש. משרדי הממשלה הם האמונים על ניהול ההוצאות באופן עצמאי, אין מערכת מידע רוחבית לניהול חשבונות ותשלומי חשמל. אין התאמה בין מתודולוגיית המפתוח של חשבונות החשמל ובין נתוני המושכרים והמבנים במודול הנדל"ן, ולכן לא ניתן להשתמש בהם. מכרז מרכזי שפרסם מינהל הרכש הממשלתי לניהול חשבונות החשמל בתצורה דיגיטלית הסתיים בשנת 2012, ולא חודש עקב היעדר נכונות של המשרדים לשימוש בממשק.כ-44% מהרשויות המקומיות לא דיווחו למשרד האנרגיה על צריכתן. **המלצה** - על משרד האנרגיה להפיק את הלקחים מהתוכנית שנקבעה בהחלטת הממשלה בשנת 2008 , לרבות בעניין ביצוע מעקב ופיקוח בעניין העמידה ביעדי התוכנית. מומלץ כי משרד האנרגיה יקבע מדדים שלפיהם תיבחן האפקטיביות של הצעדים השונים שנוקט כל משרד ולפרסם את ממצאי הבחינה האמורה, כדי שהם ישמשו מקור להשוואה ויאפשרו לכל משרד ללמוד מניסיונם של	**משרד האנרגיה** בימים אלה מתגבשת החלטת ממשלה להתייעלות במשרדי ממשלה, שמוביל משרד ראש הממשלה בשיתוף עם משרד האוצר (מנהל הדיור הממשלתי) ומשרד האנרגיה. במסגרת החלטה זו יקבעו יעדים לצריכת חשמל במשרדים, וכן יוקצו תקציבים ליישום פעולות להתייעלות באנרגיה במשרדים. המשרד כבר פועל להצגת נתונים השוואתיים של צריכת האנרגיה במשרדי הממשלה. דיווחי הצריכה מחויבים במסגרת החלטת ממשלה 1403. מצופה שמשרדי הממשלה יעמדו בהחלטות שנקבעו.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		משרדים אחרים. כמו כן, מומלץ שמשרד האנרגיה יבחן דרכים שיאפשרו לו לאכוף את חובת הדיווח על כלל המשרדים.על משרד האנרגיה לאכוף את קיום תקנות הפיקוח על יעילות צריכת האנרגיה ולנקוט צעדים על מנת לוודא שכל הגופים החייבים בדיווח ממלאים חובה זו. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד האנרגיה להציג נתונים השוואתיים על היקף צריכת האנרגיה במשך השנים, כדי שניתן יהיה לבחון את מידת ההתייעלות האנרגטית של הגופים המדווחים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה ולמינהל הדיור הממשלתי לבחון בשיתוף עם חברת החשמל את האפשרות לקבל נתונים על צריכת החשמל של מבנים ציבוריים בפילוח לפי אתר ולפי מונה, ולפעול לעידוד פעולות לחיסכון בצריכת האנרגיה במבנים אלו.	
13	בנייה ירוקה	**ליקוי** - שיעור הדירות שקיבלו תו תקן ירוק בשנים 2011 - 2018 היה נמוך מאוד והגיע לשיעורים בודדים מסך הדירות שבנייתם הסתיימה בכל שנה. מדוח שהכין המשרד להג"ס לשנים 2014 - 2017 עולה כי בערי פורום ה-15 כ-73% מיחידות הדיור המתוכננות הן ירוקות, ואילו בערים האחרות רק 12% מהן ירוקות. יש פער ניכר בין ערי פורום ה-15 לבין שאר הערים בישראל מבחינת ההטמעה של התקן לבנייה ירוקה. **המלצה** -נוכח התועלות הגלומות בבנייה ירוקה ונוכח היקפי הבנייה הגדולים המתוכננים בשנים הקרובות, על המשרדים לוודא הטמעת תקנות אלה בהליכי התכנון המבוצעים כבר היום. מאחר שלעיתים הבנייה הירוקה כרוכה בתוספת עלויות לעומת הבנייה המסורתית, על המשרדים לשקול לפתח מנגנונים שיסייעו לקדם את	**המשרד להגנת הסביבה** פורום ה-15 היה מהראשונים אשר אימצו את תקן הבנייה הירוקה אשר עד למרץ 2020 היה וולונטרי באופן מלא. במרץ 2020 המועצה הארצית לתכנון ובנייה אישרה תקנה המחייבת בניית מבנים חדשים ע"פ התקן הישראלי לבנייה ירוקה החל משנת 2021 דבר אשר עתיד לצמצם לפי הערכות המשרד את הפער בין ערי המרכז (פורום ה-15) לפריפריה. כבר בדו"חות של עתודות הבנייה 2018 ועתודות הבנייה 2019 ניתן לראות שינוי לחיוב לפני אישור התקנה. **משרד האוצר** בחודש שעבר אישר שר הפנים את ת"י 5281 לבנייה ירוקה, והוא עתיד לחול באופן הדרגתי על סוגי מבנים שונים.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		הטמעתם של תקנים אלה. החלת החובה ליישם את תקני בנייה ירוקה בתקנות תוכל לסייע בשיפור איכות הבנייה ולהפקת תועלות כלכליות ואחרות מיישום תקנים אלה בכלל הערים ברחבי הארץ. מומלץ כי מינהל התכנון יפעל לעידוד יישום תקני בנייה ירוקה, בפרט בערי הפריפריה	**משרד הבינוי והשיכון** התקנות המחייבות בנייה ירוקה נחתמו על ידי שר הפנים ביום 26.8.2020. משרד הבינוי והשיכון הביע את תמיכתו למהלך הן בוועדת המשנה לתקנות בניה והן במועצה הארצית לתכנון ובניה. משרד הבינוי והשיכון מקדם באופן יזום מול כלל גופי המקצוע הרלוונטיים פעילות רבה לקידום בנייה ירוקה במגוון תחומים, לדוגמא: טעינת רכבים חשמליים במבני מגורים, תאורת חוץ בשצ"פים, התייעלות אנרגטית במבנה המשרד הראשי. פרסום מדריכים מקצועיים: 1. פרסום בחינה כלכלית לחימום מים במבני מגורים 2. בידוד תרמי בשיטות בניה מתועשות – השוואת עלויות במעבר לבידוד בדרגה A. 3. עלויות אנרגיה לבישול במבני מגורים הטמעת בניה ירוקה במסגרת קוד הבניה: התרת חסמים שימוש מערכות יעילות אנרגטית לחימום מים בדירות מגורים, חובת התקנת תאורה חסכונית בחללים ציבוריים במבני מגורים, חובת פתחי אוורור לאוויר צח בחדרי מגורים, חובת התקנת נק' שקע תלת פאזי לבישול בחשמל כחלופה לגפ"מ, חובת התקנת מערכת התראת נזילות מים במבנים גדולים. פעילות מול מכון התקנים: 1. מימון תיקון תקן 1045 לבידוד תרמי 2. מימון תקן 6560 – בניה מתועשת עם בידוד חיצוני 3. מימון תקן 5068 – סימון חלונות בתווית אנרגיה הטמעת בניה ירוקה במסגרת מחיר למשתכן 1. חלונות כפולים 2. תו תקן ירוק - צבעים 3. גינון חסכוני 4. פאנל ניטור אנרגיה וצריכת חשמל 5. שקע תלת פאזי סמוך לכיריים. אפשרות לעבור לבישול בחשמל. שיקום שכונות ירוק בשיתוף המשרד להגנת הסביבה

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			1. שיפוץ ירוק 2. שכונה טובה כלי מדידה 'שכונה 360' – פיתוח של המשרד בשיתוף המועצה הישראלית לבניה ירוקה בהתייחסות להטמעת בניה ירוקה במרחב הציבורי" ובמטרה לקדם תכנון ופיתוח של שכונות מגורים ירוקות ואיכותיות משרד הבינוי והשיכון בשיתוף עם המועצה הישראלית לבניה ירוקה פיתח את כלי המדידה "שכונה 360". 'שכונה 630' מתכלל 47 מדדים המהווים אתגרי פיתוח רב ממדיים באמצעות הצבת קריטריונים להערכה ואמות מידה לאיכות התהליך התכנוני, לשילוב שיקולים סביבתיים בתכנון ובביצוע, ולקידום עירוניות במרחב השכונתי. המדדים הללו מחולקים ל – 3 קבוצות : תשתית ובינוי, מרחב טבעי וציבורי ושימוש יעיל במשאבים. תחת הקבוצה השלישית נכללים המדדים הקשורים להתייעלות אנרגטית תוך התייחסות לתקן הבניה הירוקה . על אף היותו וולונטרי בעת פיתוח כלי המדידה , שימוש בתקן זיכה בניקוד מתמרץ. כלי המדידה בא לידי ביטוי בתכנון השכונות שהמשרד מוביל, תוך התייחסות מערכתית ומקיפה לשלל הנושאים המשפיעים על יצירת שכונות בנות קיימא הבאים לידי ביטוי בעידוד לעירוניות ,הליכתיות, בצמצום התלות ברכב הפרטי, עירוב שימושים, מערך שטחים פתוחים איכותיים, הצללה ונטיעת עצים, ניהול נגר, גיוון והתאמת התכנית למקום ולתושבים, שיתוף הציבור ועוד. המתכננים העובדים עם המשרד עברו הדרכה בנושא והתבקשו להטמיע עקרונות אלו בעבודתם. שכונה 360 יצר שפה משותפת ואמות מידה לכימות איכות התכנון. דוגמאות לשכונות שהמשרד מקדם ושתוכננו על פי ,שכונה 360" : בני עייש ,אילת פלח 2, כסיף, ירושלים - עטרות, ירושלים, רכס לבן, אשקלון - האצטדיון, קרית גת- פלוגות ועוד. **משרד הפנים -מנהל התכנון** הבעיה הייתה מוכרת למינהל התכנון, ולכן קידם מינהל התכנון תקנות מחייבות

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			לנושא. בשבוע שעבר שר הפנים חתם על התקנות, כך שכל בניה חדשה בישראל תהיה מחויבת להיבנות על פי התקן – בשורה אמיתית למדינת ישראל.
14	עלות היישום של תקני בנייה ירוקה לעומת התועלת שביישומם	**ליקוי** - על אף התועלת שבנייה ירוקה מספקת, ואף שהטמעת הבנייה הירוקה בתחילת תהליך התכנון כדאית יותר משיפוץ מבנים בבנייה ירוקה, היקף הבנייה הירוקה בישראל נותר מצומצם. **המלצה** - על המשרד להג"ס, משרד האנרגיה, משרד הבינוי והשיכון ומינהל התכנון לפעול להעלאת המודעות לבנייה מסוג זה בקרב הציבור.	**המשרד להגנת הסביבה** במרץ 2020 החליטה הועדה הארצית לתכנון ובנייה אישרה תקנה המחייבת בניית מבנים חדשים ע"פ התקן הישראלי לבנייה ירוקה החל משנת 2021. **משרד הבינוי והשיכון** ר' התייחסות לעיל. בנוסף, המשרד מבקש להוסיף כי בסעיף 298 של הדוח מצוינים תחשיבים פנימיים אשר נעשו על ידי משרד מבקר המדינה על החיסכון הצפוי מיישום בניה הירוקה בתכנית "מחיר למשתכן". בתגובה מקדימה לתחשיב זה ציינו מספר סיבות לכך שתחשיב זה אינו מדויק ואף עלול להטעות. הערותינו לא זכו ליחס מתאים ולהטמעה בנושא זה. התחשיב מייצג חסכון גדול בהרבה מהחסכון הריאלי משתי סיבות עיקריות 1. החסכון נמדד על פני 49 שנה כאשר פרק זמן זה אינו מקובל לתחשיבים כאלו לאור חוסר הודאות לגבי היבטים רבים במציאות במהלך תקופה כה ארוכה. בדרך כלל בתחום זה מבוצעים תחשיבים של החזר השקעה אשר כדי להצדיק את ההשקעה עליה על ההחזר להיות מושב תוך פרק זמן מוגבל של פחות מעשור. 2. בתכנית מחיר למשתכן יושמו בפועל מספר אלמנטים של בניה ירוקה (כדוגמת חלונות עם זיגוג כפול) אשר מצמצמים באופן ניכר את החיסכון התיאורטי שממתבסס על דירת השוואה ללא שום אלמנטים של בניה ירוקה. לאור כל זאת המשרד סבר כי התחשיב הנוכחי מטעה והיה צריך לתקנו או לכל הפחות לציין את שתי ההסתייגויות הללו בגוף הטקסט ולא באופן חלקי בשולי הערת שוליים.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			משרד הפנים -מנהל התכנון כאמור התקן הפך למחייב. ההמלצה מקובלת, רצוי שהציבור ידרוש בנייה ירוקה וכך גם איכות הבנייה הירוקה תשתפר ולא תהיה המינימלית כפי שנדרש בתקנות; וכן יש לקדם החלה של התקן גם על מבני ציבור. **משרד האנרגיה** תקנות התכנון והבניה (תכן הבניה) (בנייה בת קיימה), התש"ף-2020 נחתמו לאחרונה ע"י שר הפנים. המשרד מקדם היום תוכניות לקידום בניה מאופסת אנרגיה בישראל, על בסיס כלי מדיניות ותמריצים שונים. תוכניות אלה הינן בשלבי גיבוש.
15	קידום בנייה ירוקה בתוכניות שמקודמות ביוזמת המדינה	**ליקוי** - לממשלה לא הייתה מדיניות עקבית בנוגע ליישום תקני בנייה ירוקה בתוכניות הבנייה שהיא יוזמת. למשל, במסגרת המכרזים של "דירה להשכיר" יש מפרט אחיד הדורש ליישם את תקן 5281. ואולם בתוכנית "מחיר למשתכן" נכללו אלמנטים שונים של בנייה ירוקה, אך לא נכללה בה הדרישה לעמידה בתקן "בנייה ירוקה" ברמה כלשהי. אחד החסמים בתחום הבנייה הירוקה מקורו בכך שהמשקיע והמוטב הם גורמים שונים שאין להם אותם אינטרסים. למשל, לחברות הבנייה תמריץ מוגבל ליישום התייעלות אנרגטית, משום שהגורמים המפיקים רווח מהבנייה הירוקה הם הדיירים או בעלי הבתים, הזוכים לחשבון חשמל מופחת, והם אינם הגורמים הנדרשים לבצע את ההשקעה הראשונית עבור מימוש ההפחתה. חסם נוסף הוא יוקר המחיה והעלייה במחירי הדיור בישראל, שבגינם מנסה הממשלה לצמצם כל פעולה שעלולה להביא לייקור נוסף בעלויות הבנייה, משום שאלו יגולגלו בסופו של דבר על הצרכנים. **המלצה** - על משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף מינהל התכנון, המשרד להג"ס, משרד האוצר ומשרד האנרגיה,	**המשרד להגנת הסביבה** ברשומות עתודות הבנייה הירוקה ניתן לראות כי הותמ"ל אכן מעודד בנייה ירוקה וכי 62% מסך יח"ד הירוקות שהוא אישר בעלות דרישה מחייבת לתקן. **משרד האוצר** בחודש שעבר אישר שר הפנים את ת"י 5281 לבנייה ירוקה, והוא עתיד לחול באופן הדרגתי על סוגי מבנים שונים. **משרד הבינוי והשיכון** התקנות נחתמו והמשרד החל בגיבוש והטמעת המדיניות, כמו כן כלי המדידה 'שכונה 360' אימץ את התקן וזיכה בניקוד מתמרץ. **משרד הפנים -מנהל התכנון** הבעיה המתוארת נכונה אולם כאמור התקן הפך למחייב ויחול גם על ייזום בניה על ידי הממשלה. עדיין ישנם מבנים שבהם הציון לעמידה בתקן יהיה נמוך בגלל כשלי שוק שונים, בין היתר הכשל המתואר. המשרדים השונים עובדים על טיפול בחסמים השונים, כך למשל קודם מסלול למימון מתקנים פוטוולטאים על גגות באמצעות הלוואות גישור ממפעל הפיס.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		לפעול לגיבוש מדיניות כוללת בנוגע ליישום דרישות תקני "בנייה ירוקה" במסגרת כל תוכניות הבנייה שהמדינה יוזמת ומקדמת. על המשרדים הנוגעים בדבר לפעול להסרת החסמים המקשים ליישם את תקני הבנייה הירוקה, ובכלל זה עליהם לטפל בבעיות שמקורן בכך שאימוץ תקנים אלה כרוך בהוצאות נוספות מבחינת הקבלן הבונה את הדירות, אולם הרווח הוא נחלתו של השוכר או הקונה, הצפוי ליהנות מהחיסכון בחשבון החשמל ובהוצאות התחזוקה של הדירה.	**משרד האנרגיה** כאמור לעיל, תקנות התכנון והבניה (תכן הבניה) (בנייה בת קיימה), התש"ף-2020 נחתמו לאחרונה ע"י שר הפנים.

התייעלות אנרגטית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
16	תוכנית אב למשק האנרגיה	**ליקוי** - המשק אינו ערוך לשינויים באסדרה העולמית, שיחייבו את ישראל לבצע התאמות בתחום הפחתת הפליטות. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה ימשיך לפעול להתאמת משק האנרגיה לאתגרים העתידיים ולשינויים באסדרה העולמית, ולהיערך למעבר לעידן שבו יישען ייצור החשמל על מקורות מתחדשים, ורמת הפליטות בו תהיה מזערית. הכנת תוכנית אב למשק האנרגיה בראייה כוללת ארוכת טווח - בהתאם לצורכי הפיתוח העתידיים, ליעדים שקבעה הממשלה ולאתגרים הצפויים במשק האנרגיה - תתרום למוכנות מיטבית של המשק. מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים את העבודה על התוכניות השונות שציין, אשר מהוות את תוכנית האב למשק האנרגיה. כן מומלץ כי תוכניות אלה יעוגנו במסמך אחד, שיתכלל את כלל ההיבטים ואת היעדים השונים של משק האנרגייה, וישמש בסיס לתכנון ארוך טווח בכלל המגזרים. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את תהליך גיבוש החזון למעבר לכלכלה דלת פחמן בשנת 2050 , תהליך שכאמור צריך להיות מלווה בתוכנית פעולה אופרטיבית, הנשענת בין היתר על תוכנית האב למשק האנרגיה, ובה יוגדרו יעדי ביניים, לוחות זמנים להשגתם ומדדים למעקב אחר מידת העמידה בהם.	**משרד האנרגיה** לפני כשנתיים גיבש המשרד מסמך המשקף את יעדיו וחזונו למשק האנרגיה לשנת 2030. במסגרת זו הצביע על דרכי פעולה וצעדי מדיניות להפחתת יצור החשמל מפחם ומעבר לגז טבעי ולהרחבת יצור החשמל באנרגיות מתחדשות, למעבר לתחבורה מונעת גז וחשמל, להרחבת השימוש בגז טבעי בתעשייה ולקידום ההתייעלות האנרגטית במשק. מסמך זה מהווה תחליף תוכנית אב מבחינת מהות כיווני הפעילות של המשרד במשק האנרגיה, והוא מותאם לשינויים באסדרת משק האנרגיה ולאתגרים העתידיים במשק זה בעולם. **מצ"ב קישור מסמך:** https://www.gov.il/BlobFolder/news/plan_2030/he/2030summary.pdf בהמשך למסמך המפורט לעיל, ועלפי המלצותיו, פרסמה רשות החשמל, עבודה שמפרטת את ההיבטים השונים של הסבת התחנות הפחמיות עד לשנת 2025 בעבודת מטה. לאחרונה ולאור המלצות דוח יעדי משק האנרגיה לשנת 2030 שפורט לעיל, הכריז שר האנרגיה על העלאת יעד המתחדשות לשנת 2030 וזאת בהסתמך על עבודה בעניין שכללה סקירה של התחום, החסמים בו ההספקים הנדרשים והתייחסות נרחבת לאגירה. עבודות אלה מצטרפות למסמך אסטרטגי נוסף שדן בסוגיות התכנון במשק – תמא 41. עוד נציין כי בימים אלה עובד המשרד על תוכנית לקביעת יעדים להפחתת פליטות לשנת 2050 כחלק מתוכנית ממשלתית בתחום.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	תוכנית אב למשק האנרגיה	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת, פברואר 2020 , קיים מסמך מדיניות בנושא יעדי משק האנרגיה לשנת 2030 אך אין תוכנית אב למשק האנרגיה, אף שמשרד האנרגיה ניסה לקדמה בשני העשורים שחלפו. **המלצה -** השלמת תוכנית אב או תוכנית אסטרטגית למשק האנרגיה, תתרום לכך שפיתוח משק האנרגיה יתנהל בראייה מתכללת וארוכת טווח ולא באמצעות השגת יעדים נקודתיים של הממשלה ומילוי צרכים נקודתיים של המשק. הצורך בתוכנית אב מתחדד במיוחד בתקופה זו של תמורות והתפתחויות רבות בתחום, בכללן פיתוח מאגרי הגז הטבעי ופיתוחן של אנרגיות מתחדשות, והיעדר התוכנית הוא חסם לפיתוח משק האנרגיה בכללותו. מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים הכנה של תוכנית אב או תוכנית אסטרטגית אשר תכלול את התמהיל הרצוי של מקורות האנרגיה במשק. רצוי לבחון מתווה גמיש לבחירת חלופות לתמהיל, לרבות התפתחויות טכנולוגיות של מקורות קיימים וכן פיתוח מקורות אנרגיה שאינם ידועים עדיין - ולאשרה.	**משרד האנרגיה** רשות החשמל פרסמה אחרי הערות הציבור את התוכנית להגדלת יעד המתחדשות ל30% עד לשנת 2030. תוכנית זו גוזרת למעשה את תמהיל הדלקים במשק החשמל עד לשנה זו. הגדלת יעד המתחדשות הוא אחד המסקנות של תוכנית 2030 שפרסם משרד האנרגיה בשנת 2018. בפרסום התוכנית הומלץ על עדכון יעד המתחדשות רק בשנה הבאה אולם התמורות הרבות במשק הכריחו התייחסות להעלאת היעד כבר היום. המשרד מציין כי קדמה לקביעת יעד המתחדשות החלטה משמעותית, אולי המשמעותית ביותר במשק האנרגיה בהיבטי הפחתת פליטות – הסבת התחנות הפחמיות עד לשנת 2025 (יעד חסר תקדים בקנה מידה עולמי). כפי שפורט רק בשנתיים האחרונות פרסם המשרד מספר עבודות אסטרטגיות שדה פקטו מייצרות חזון אסטרטגי למשק – תוכנית 2030, העלאת יעד המתחדשות, הסבת התחנות הפחמיות וכמובן תמא 41.
2	תוכנית מתאר ארצית למשק האנרגיה	**ליקוי -** במועד סיום הביקורת קיים מסמך מדיניות בנושא יעדי משק האנרגיה לשנת 2030 אך אין תוכנית אב למשק האנרגיה, אף שמשרד האנרגיה ניסה לקדמה בשני העשורים שחלפו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד	**משרד האנרגיה** תמ"א 41 - תוכנית מתאר ארצית לתשתיות משק האנרגיה הועברה לקבלת הערות הוועדות המחוזיות. התמ"א אמורה להגיע לדיון לקראת החלטה על ההערות שהוגשו לקראת אישורה במועצה הארצית בחודש דצמבר.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		האנרגיה ולמינהל התכנון להשלים את הליך האישור של תמ"א לתשתיות משק האנרגיה, אשר גובשה לאחר שנים רבות.	
3	יעדי האנרגיות המתחדשות	**ליקוי -** בשנת 2014 הסתכם ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות ב-2.1% מכלל ההספק המותקן; בסוף שנת 2019 הסתכם ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות בכ-5% מכלל הגידול בהיקף הייצור הינו במגמה חיובית, הגם שבחינה השוואתית למול ההספק המותקן 30 היעדים שנקבעו לשנים הנ"ל – 5% מכלל ההספק המותקן בשנת 2014 ו- 10% מכלל ההספק המותקן בשנת 2020 - מעלים פערים של 58% ו-50%, בהתאמה בין היעד לביצוע. **המלצה -** מומלץ כי משרד האנרגיה יפעל לאישורה של תוכנית כוללת ובכלל זה יפרט את הצעדים הנדרשים, לוח זמנים והיבטים כספיים ותקציביים הנדרשים לשם עמידה ביעדי ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת לשנים 2025 ו-2030) בהיקפים של 13% ו-17% מהצריכה, בהתאמה). הצורך באישור תוכנית אופרטיבית מתחדד לנוכח הודעת שר האנרגייה מנובמבר 2019 בדבר כוונתו להגדיל את היעד לייצור של אנרגיה מתחדשת מ-17% לכ-30% מהצריכה בשנת 2030.	**משרד האנרגיה** המשרד ורשות החשמל עושים מאמצים מרובים מזה כשלוש שנים, כדי לעמוד ביעד המתחדשות לשנת 2020. המשרד מעריך כי על פי שיטת פוטנציאל הייצור בסוף השנה, נהיה קרובים ליעד ב-2020. המשרד שוקד בימים אלה בשיתוף עם רשות החשמל על הכנת תכנית מפורטת לשנים 2021-2030. כעת נדרש שיתוף פעולה בין משרדי להסרת חסמים וקידום היעדים השאפתניים.
4	ירידה במחירי עלויות של	**ליקוי -** הירידה בתעריפי חשמל מאנרגיה מתחדשת שחח"י משלמת ליזמים באסדרות השונות טרם בא לידי ביטוי במחיר החשמל	**רשות החשמל** הליקוי אינו ברור לרשות. בכל עדכון תעריף חשמל, המפורסם לשימוע ציבור ולעיון הציבור באתר רשות החשמל,

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
	ייצור חשמל מאנרגיה סולרית	לצרכנים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות החשמל בשיתוף המשרדים הרלוונטיים ישלבו בבחינה השנתית שלהם את כלל התועלת המשקית מייצור חשמל מאנרגיות מתחדשות ומהגדלת יעדי האנרגיות המתחדשות. עוד מומלץ כי רשות החשמל תמשיך לשלב בבחינתה את התחזיות לייצור חשמל מאנרגיה סולרית ותבחן את ההשפעה של העלויות בפועל על תעריף החשמל.	משולבת גם העלות העדכנית של רכישת האנרגיה מיצרנים פרטיים ובהם יצרנים באנרגיה מתחדשת. הירידה בעלויות ייצור חשמל באנרגיות מתחדשות בוודאי שבאה לידי ביטוי במחיר החשמל לצרכנים.
5	מיצוי הפוטנציא ל של אנרגיית רוח	**ליקוי-** בתחילת שנת 2020 היקף ייצור חשמל מאנרגיית רוח עמד רק על כ-5.3% מהמכסה אותו קבעה ממשלת ישראל (6.2 מגה-ואט מותקן לעומת יעד של 730 מגה-ואט). **המלצה-** לנוכח היתרונות הגלומים באנרגיית רוח, על שום חשיבותה לתמהיל מגוון של אנרגיות מתחדשות ובשל הפוטנציאל לייצור חשמל מאנרגיית רוח והפחתת העלויות למשק, מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל והמשרדים הרלוונטיים יבחנו דרכים למיצוי מלוא הפוטנציאל הטמון באנרגיית רוח בישראל.	**משרד האנרגיה** ההספק המותקן הוא MW22 בקרוב תקום חווה גדולה נוספת בגולן בהספק של כ100 MW. בסוף שנת 2019 נחתם סיכום עם משרד הבטחון שהסדיר את טורבינות הרוח בצפון הארץ. בעקבות זאת נראה בחמש השנים הקרובות הקמה של חוות בהיקף של מספר מאות מגהוואט. המשרד רואה חשיבות בניצול פוטנציאל הרוח וימשיך לעשות מאמצים למימוש מלוא הפוטנציאל, שהוא אף גבוה מהמכסה הנוכחית. **רשות החשמל** נכון להיום, נמצאים בהליכי הקמה (לאחר סגירה פיננסית) שני פרויקטים משמעותיים בתחום אנרגיית הרוח, בהיקף כולל של כ- 300 מגה וואט. אכן תחום זה נתקל בחסמים רבים שאינם באחריות רשות החשמל– תכנוניים, קרקעיים, בטיחותיים ועוד. הרשות פועלת בשיתוף עם משרד האנרגיה מול גורמים רבים לטיפול בחסמים. כך למשל נחתם בחודש דצמבר 2019 הסכם בין הרשות, משרד האנרגיה ומשרד הביטחון שמטרתו לפתור את החסם הביטחוני ברמת הגולן. ככל שהמכסה הנוכחית תתקרב למיצוי, תבחן הרשות את הצורך והתועלת בהרחבתה.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
6	סימון שטחים ליישום תוכנית מפורטת של מיזמים של אנרגיית רוח	**ליקוי-** הגם שנמצא כי מינהל התכנון בחן לעומק אפשרויות רבות, אותר רק מתחם אחד בשטח של כ-3000 דונם לטורבינות רוח. **המלצה-** מומלץ כי המועצה הארצית, תשלים את הבחינה של כל הסוגיות הרלוונטיות ותנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת להגדיל את היקף השטחים המסומנים בתשריט הנלווה לתמ"א לטורבינות רוח לשם מיצוי מכסת אנרגיית הרוח שנקבעה בהחלטת הממשלה. סימון מתחמים שמורים לתכנון מפורט של טורבינות רוח משדר למגזר העסקי את מחויבותה של המדינה לקדם הקמת מיזמים של אנרגיות מתחדשות, תוך שימוש בטכנולוגיות המתאימות למדינת ישראל, ויאפשר הקמת מיזמים אלה. על משרד האנרגיה ומינהל התכנון להביא לאישור התמ"א בהקדם.	**מינהל התיכנון – משרד הפנים** סימון השטחים לטורבינות רוח בתמ"א 41 הוא תוצר של הליך מקיף לאיתור מתחמים לטורבינות רוח, במסגרתו נבדק כלל שטח המדינה בהתאם לקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת העורכים של התמ"א ובהתאם לפוטנציאל הרוח כפי שמופה על ידי השירות המטאורולוגי. הבחינה נערכה על ידי ועדת עורכי תמ"א 41 בשיתוף גורמים רלוונטיים רבים, ובמהלכה נפסלו מרבית המתחמים שאותרו. פסילת המתחמים נגזרה משיקולים שונים, כגון: היבטים הקשורים במטרדים לציבור, פגיעה סביבתית-אקולוגית או הפרעה למערכת הביטחון. בסופו של ההליך נותר מתחם אחד בלבד. הניסיון מהליך איתור השטחים בתמ"א 41 ומהליך איתור המתחמים שנערך עוד קודם לכן במסגרת עבודת הצוות הבין משרדי מלמד כי בהעדר סקרים מפורטים למיקום ספציפי לא ניתן לדעת מהי מידת התאמת המיקום עבור הקמת אתר טורבינות רוח, וכי תרומתם של מתחמים ברמת התמ"א לקידום תכניות לטורבינות רוח מוטלת בספק רב. כמו כן, בהיבט הפרוצדורלי, משמעה של הגדלת היקף השטחים המיועדים לטורבינות רוח במסגרת תמ"א 41 כפי שמומלץ בדו"ח המבקר, עם כל המורכבות הכרוכה בהליך זה, היא עיכוב משמעותי בלו"ז קידום תמ"א 41 ובאפשרות להביאה לאישור הצפוי בסוף שנת 2020. יצוין כי חרף הקשיים הרבים באיתור שטחים מתאימים, אישרו מוסדות התכנון 6 תכניות המאפשרות הקמת טורבינות רוח בהספק של כ-430 מגוואט, בנוסף על שני אתרי טורבינות רוח קיימים במעלה גלבוע וברמת סירין בהספק של כ-26 מגוואט. נכון להיום מקודמות עוד 9 תכניות הנמצאות בשלבי תכנון מתקדמים, המאפשרות הקמת טורבינות רוח בהספק של למעלה מ-150 מגוואט נוספים. ההספק המצרפי של כל התכניות הנ"ל ושל יוזמות נוספות העומדות לפתחם של מוסדות התכנון אמור לאפשר עמידה ביעדי הממשלה. עם זאת, תמ"א 41 נמצאת לפני דיונים בהערות הוועדות המחוזיות בולנת"ע ובמועצה הארצית, ואם יעלו סוגיות הנוגעות להיקף השטחים הרי שהסוגיות ייבחנו על ידי המועצה הארצית לפני אישור התמ"א והעברתה לאישור הממשלה.
7	הימשכות הליכי התכנון	**ליקוי-** פרק הזמן הממוצע לאישור תוכניות למיזמים של אנרגיית רוח עלול ליצור קושי בעמידה ביעדים לייצור חשמל מאנרגיית רוח	**משרד האנרגיה** פרק הזמן של הליכי תכנון הינו בסמכות מוסדות התכנון ובהתאם לקבוע בחוק התכנון והבנייה.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
	במיזמים של אנרגיית רוח	ובמיצוי המכסה לייצור חשמל מאנרגיה זו, ועלול לגרום לאי ודאות ליזמים. **המלצה-** מומלץ כי משרד האנרגיה, רשות החשמל ומינהל התכנון יבחנו דרכים נוספות לקיצור פרק הזמן הנדרש לאישור תוכניות אלה.	**רשות החשמל** ראה תגובה לליקוי 5.
8	הפרעה לבטיחות טיסה ולפעילות מערכת הביטחון	**ליקוי-** בתקופת הביקורת, ב-31.12.2019 ,כשנה לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, כשנה וחצי לאחר אישור התוכנית בוות"ל וכתשע שנים לאחר תחילת קידום המיזם, חתמו משרד הביטחון, משרד האנרגיה, רשות החשמל ומשרד האוצר על סיכום למימון הפיתוח של פתרון טכנולוגי, במטרה לאפשר קידום בניית טורבינות רוח במרחב הצפון. הסיכום יאפשר לקדם כמה מיזמים בצפון הארץ, הנמצאים בשלבי תכנון ואת הוצאתם לפועל בשנים הקרובות. יצוין כי הסיכום מסדיר את עניינן של טורבינות רוח עד גובה מסוים, באזור מסוים בצפון הארץ, שהפתרון להן הוא הפתרון הטכנולוגי האמור. כלומר הסיכום אינו רלוונטי למיזמים של טורבינות רוח באזור אחר, למשל, בדרום הארץ. הסיכום גם אינו רלוונטי למיזמים של טורבינות רוח שעלולות ליצור בעיות ביטחוניות אחרות. **המלצה-** ככל שיידרש, על משרד הביטחון ומשרד האנרגיה לדון מבעוד מועד בהסדרתם של מיזמים נוספים של טורבינות רוח הנמצאים בהליכי תכנון במסגרת תוכניות נרחבות, לפי מרחבים, וכן עליהם לבחון את הקמתן בגבהים שונים תוך התמודדות ומתן מענה לבעיות ביטחוניות נוספות.	**משרד הביטחון** בכוונת המשרד להקים אלפי מ"ר של פאנלים פוטוולטאים בשטחים פתוחים במחנות צה"ל אשר אינם צפויים להתפנות ויש בהם פוטנציאל ייצור חשמל להביא להחזר השקעה כדאי עבור מערכת הביטחון. שלב א' בפרויקט- בביצוע מתקדם. מתוכננים מתקנים בהספק כולל של כ-19,000 kwp במחנות כמו שיבטה, נבטים, צאלים, רמת דוד, פלמחים ועוד. שלב ב' בפרויקט - נבחן ואושר עקרונית. נמצא בהשלמת עמ"ט להעמדת תקציב התייעלות תוך התחשבות במגבלות התקשרות הקיימות לאור היעדר תקציב מדינה. תקציב מיועד לשלב ב' - כ-95 מש"ח. בנוסף - 1. הוקמו 3 מתקנים בהספק כולל של כ-kwp10,000 במחנה רמון, קריית ההדרכה ומחנה משמר הנגב. 2. במסגרת פרויקטי שוה"ם וצה"ל לנגב מתוכננים מתקנים נוספים בהספק כולל של כ-30,000 kwp (ג'ולים, עמוס, מרה"סים, פלוגות ועוד) מתקני קוגנרציה - בנבטים וב-7 אתרים נוספים. **משרד האנרגיה** הסיכום בין משרד האנרגיה, רשות החשמל ומשרד הביטחון נותן את המענה הנדרש המיטבי בנושא זה לרבות לנושא גובה הטורבינות.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
9	פגיעה בבעלי כנף	**ליקוי-** נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם אושרה התמ"א וההנחיות שהותוו בה עדיין אינן בעלות תוקף סטטוטורי. ההנחיות פורסמו כנספח לטיוטת תמ"א 41 באתר האינטרנט של מינהל התכנון. **המלצה-** עבודת הצוות לניסוח הנחיות לבחינת היתכנות להקמת טורבינות רוח ולהפעלתן היא חשובה. הנחיות אלו משמשות את מוסדות התכנון ואף יכולות לשמש את היזמים כבר בשלב התכנון המקדים, בשלב התכנוני ובשלב הפעלת הטורבינות. כדי לתת תוקף להנחיות יש לקדם את אישור תמ"א 41.	**רשות החשמל** רשות החשמל ומשרד האנרגיה פעלו על מנת לסייע במציאת פתרון טכנולוגי רוחבי למול משרד הביטחון ובאופן מימונו, על מנת לאפשר פעילות של מתקני אנרגיית רוח ברמת הגולן. נושא בעלי הכנף הינו אחד מהתחומים עמם על היזמים הפעילים בתחום להתמודד.
10	פגיעה בבעלי כנף	**המלצה-** לאור היישום המועט של ייצור חשמל מאנרגיית רוח מכלל מכסת אנרגיית הרוח שקבעה הממשלה עד שנת 2020, מומלץ כי משרד האנרגיה ורשות החשמל יבחנו את הגורמים המעכבים המפורטים לעיל ויגבשו המלצות נוספות להתמודדות עם הגורמים המעכבים יישום אנרגיה זו.	**משרד האנרגיה** המשרד פועל ומסייע ככל הניתן בנושאים מקצועיים הקשורים בעניין זה אל מול מוסדות התכנון לפתרון הבעיות השונות. כמו כן נציג המשרד משמש כחבר בצוות המעקב שמוודא ביצוע הוראות התכניות, וקביעת הנחיות לצמצום מפגעים וכדו'.
11	קביעת השומה בגין הקרקע של המיזם	**ליקוי-** השומות למיזמים מסוג זה הן שומות מורכבות, אשר לרוב הכנתן מתבססת על שיטת היוון ההכנסות ומחייבת ניתוח ובחינה של עלויות הפרויקט וצפי של הכנסותיו. היזם אינו יודע מראש מה יהיה סכום השומה שיחויב לשלם לרמ"י בעד הקרקע. לעתים קרובות שווי הקרקע שנקבע באותה שומה פרטנית גבוה בהרבה משווי הקרקע שקבעה רשות החשמל ואישר השמאי הממשלתי הראשי לענין קביעת התעריף שהיזם יהיה זכאי	**רשות החשמל** עמדת הרשות כפי שהוצגה בפני רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ומשרד המשפטים, הינה כי המתווה האופטימלי לקביעת שומה בעבור מיזמי אנרגיה בכלל ואנרגיה מתחדשת בפרט הוא על ידי קביעת מחיר אחיד לקרקע מראש על ידי רמ"י. רמ"י יישמה עיקרון זה בהליכים התחרותיים שמקיימת רשות החשמל להקמת שדות סולאריים והחלטה זו של רמ"י הינה אחד הגורמים שהובילו לפריחת תחום האנרגיות המתחדשות בישראל, ואפשרה למתחרים רבים ומגוונים להשתתף בהליכים אלו תחת מסגרת של ודאות רגולטוריות. גם בטכנולוגיות אחרות, דוגמת הליכים להקמת חוות רוח, מתקנים משולבי אגירה ועוד, עמדת הרשות הינה כי קביעת מחיר אחיד לקרקע על ידי רמ"י הינה הכרחית להליך מוצלח שמגלגל את מרבית התועלות

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		לקבל בעד החשמל המיוצר במתקן. הדבר עלול לגרום לכך שלא ישתלם ליזם להקים את המיזם ולהביא לביטולו. **המלצה-** משרד מבקר המדינה ממליץ לרמ"י לבחון את האפשרות להקנות למשק וליזמים את הוודאות הנדרשת באמצעות הצגת השומות מבעוד מועד, תוך תיאום נדרש עם רשות החשמל. עוד מומלץ כי רמ"י תפעל לקצר את לוחות הזמנים באופן משמעותי ולסייע בקידום מיזמים לייצור חשמל.	והחיסכון לצרכן החשמל הישראלי. רשות החשמל תשמח לסייע, כמו שסייעה בעבר, בהעברת מידע אשר יסייע בקביעת מחיר אחיד לקרקע מבעוד מועד בעבור מתקנים לייצור אנרגיה בכל הטכנולוגיות.
12	יישום אנרגיה סולרית	**ליקוי-** בינואר 2020 פרסם המשרד להגנ"ס דוח מקיף שעסק בהערכת פוטנציאל ייצור החשמל מאנרגיה סולרית במרחב הבנוי בישראל. מהערכות שנמסרו למשרד מבקר המדינה ממרכז השלטון המקומי וממינהל הדיור במשרד האוצר עולה כי הן אינן עולות בקנה אחד. לגבי היקפי הגגות הפנויים ברשויות המקומיות ובמשרדי הממשלה אחד עם ההערכות שהובאו בדוח של המשרד להגנ"ס. **המלצה-** היעדר מסד נתונים של כלל הגופים הרלוונטיים, שעל בסיסו מתקבלות החלטות לקידום אנרגיות מתחדשות במרחב הבנוי, עלול לפגוע ביכולת של גופי התכנון לנצל שטחים באופן מיטבי. על משרד האנרגיה, המשרד להגנ"ס, מרכז השלטון המקומי (להלן - מש"מ) ומינהל התכנון לפעול במשותף להכנת בסיס נתונים אחוד ומוסכם שיוכל לשמש את כלל גורמי התכנון ואת היזמים להקמת מתקנים פוטו-וולטאיים.	**המשרד להגנת הסביבה** המלצה מקובלת. המשרד סבור כי יש לגבש תכנית פעולה מסודרת להסרת חסמים ליישום סולארי במרחב המבונה וכן להוסיף את רשות מקרקעי ישראל לתהליך. מוצע בהובלת מינהל התכנון. **משרד האנרגיה** דוח הפוטנציאל לוקה בכך שלא לקח בחשבון את הפן הכלכלי של עלות התקנת המערכות במרחב הבנוי. זהו מרכיב חיוני החסר בדוח. כחלק מהתכנית המפורטת ל-2030 ניתנה התייחסות גם לנושא הגגות, הפוטנציאל והצעדים הדרושים למימוש יעדי האנרגיה המתחדשת.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
13	ניצול גגות מבנים במרחב החקלאי	**ליקוי-** על גגות של מבנים חקלאיים יש פוטנציאל לייצור חשמל מאנרגיה סולרית בהיקף של 1,448 מגה-ואט. החיסכון הפוטנציאלי מייצור חשמל על גגות הבניינים החקלאיים עשוי . משרד מבקר המדינה לא קיבל נתונים בנוגע לייצור החשמל להסתכם בכמיליארד שקל לשנה בפועל מפאנלים סולריים המונחים על גגות של מבנים חקלאיים. בשנים 2017 - 2019 פנה משרד החקלאות לגופים הרלוונטיים - משרד האנרגיה, רשות החשמל, המשרד להגנת הסביבה ומינהל התכנון - כדי שיסייעו בקידום הנושא. משרד החקלאות העלה את הנושא גם לפני מוסדות התכנון. עם זאת, נמצא כי משרד החקלאות לא בדק את היתכנות השימוש בכל סוג ענף בנפרד לפי ייחודו לצורך הנחת פאנלים סולריים ולא בדק אם יש חסמים העומדים בפני מימושו של כל סוג ענף בנפרד. **המלצה-** מן הראוי כי משרד החקלאות, משרד האנרגיה, המשרד להגנ"ס ומינהל התכנון ישלימו את בחינת היתכנות השימוש בגגות של מבנים חקלאיים שונים, ויבחנו אם יש חסמים העומדים בפני המימוש. לאחר בחינה כאמור יהיה ניתן למפות ביתר דיוק את פוטנציאל ייצור החשמל מפאנלים סולריים שיונחו על גגות של מבנים חקלאיים.	**משרד החקלאות** המשרד סבור כי יש לפעול לניצול מירבי של גגות מבנים בכלל ושל גגות חקלאיים בפרט לשם הפקת אנרגיה מתחדשת. הפוטנציאל הינו גדול. המשרד מציין כי הוא מקדם במסגרת שינוי 2 לתמא 10 ד את האפשרות להצבת לוחות פוטו וולטאיים על גבי חממות חקלאיות וכן פועל במסגרת שיתוף ציבור לבחינת החסמים להגדלת שיעור כיסוי הגגות של מבנים חקלאיים קשיחים. בנוגע לניצול שטחים נוספים, המשרד פועל לקידום דו שימוש לטובת אנרגיות מתחדשות וכל זאת לטובת ייעול השימוש בקרקע ושמירה על קרקע חקלאית בצד הכרה בחשיבות האנרגיה המתחדשת. המשרד מאפשר כיסוי סולרי חלקי משולב בבריכות דגים חקלאיות ולאחרונה הוציא המשרד נוהל עבודה בנושא זה. המשרד מקיים הידברות עם רשות החשמל על שיתוף פעולה בנושא של דו שימוש שמשמעו קידום מתקנים אגרו פוטו וולטאים על גבי שטחים חקלאיים מעובדים המייצר שילוב בין חקלאות צמחית לאנרגיה סולרית. **המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מקובלת, נכון להוסיף בחינה של דו-שימושיות גם על שטחי גידולים ומרעה. בנוסף המשרד להגנת הסביבה בימים אלו בוחן מתווה לתמרוץ הסרת מפגעיי אזבסט והתקנת מתקני אנרגיה סולארית במקומם על הגגות (PV). **משרד האנרגיה** המשרד פועל לעידוד ההקמה של מתקנים פוטו וולטאיים על גבי גגות, לרבות על גבי גגות של מבנים חקלאיים. במסגרת תמ"א 10/ ד/ 10/ 2 שהועברה להערות והשגות, ניתנה לראשונה האפשרות להקמת פוטו וולטאים על גבי חממות, בהתאם לתנאים הקבועים בתמ"א. המשרד חולק על תחשיב החיסכון, שגם לא ברור ביחס למה הוא חושב.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
14	ניצול שטחים נוספים	**ליקוי-** יש פוטנציאל ייצור חשמל של 7865 מגה-ואט מפאנלים סולריים שיונחו על שטחים אלו, ללא הפוטנציאל הגלום במכרות פוספטים ששטחם כ-70% מכלל השטח הפוטנציאלי. החיסכון הפוטנציאלי מייצור חשמל בשטחים כאמור עשוי להסתכם בכ-5.5 מיליארד שקל. **המלצה-** תמ"א 10 / ד / 10 / 2 שהופקדה לאחרונה עשויה לאפשר הנחת פאנלים סולריים בשטחים מבונים ומופרים, תוך ניצול מיטבי של הקרקע, במקום להפר שטחים פתוחים. על משרד האנרגיה, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, לבחון את היתכנות השימוש בכל סוג שטח, ולשתף פעולה במציאת דרכים להתגבר על החסמים העומדים בפני מימושו של כל סוג שטח. כך יאפשר יישומה של תמ"א 10/ד/2/10 למלא את יעדי הממשלה לקידום אנרגייה סולרית.	**משרד הביטחון** אגף הנדסה ובינוי במשרד עוסק בימים אלו בהחלפת צרכני אנרגיה, שדות פוטווולטאים, גז טבעי ועוד. לעניין טורבינות הרוח - התחום נבחן ע"י צוות שמינה סמנכ"ל וראש אהו"ב לנושא . הצוות אמור להציג ממצאיו ומסקנותיו עד 1 נובמבר 2020. **המשרד להגנת הסביבה** ההמלצה מקובלת בחלקה. ברשימה בדו"ח של "שטחים נוספים" כלולים שטחים עם פוטנציאל לשיקום והחזרה לשטח פתוח טבעי, לדוגמת מחצבות. הבדיקה של שטחים אלה צריכה לבחון אילו מתוכם ראויים להנחת פאנלים ואילו לא ראויים, ולא רק לבדוק איך להסיר חסמים. בנוסף, הדגש והעדיפות צריך להיות על המבנים, ורק לאחריו שטחים נוספים ככל שיידרש. **משרד הבריאות** המשרד תומך בקידום התפתחות הטכנולוגיות המאפשרות שימוש במקורות אנרגיה חלופיים. תמ"א 10 מאגדת את תוכנית המתאר הארציות החלקיות, כוללת כחמישים תוכניות חלקיות ברמה מפורטת. התוכניות מחולקות לארבע קבוצות ובין היתר כוללות תוכניות לאנרגיה מתחדשת ותוכניות לתחנות כוח קטנות. כל התוכניות הנמצאות בשלבי פיתוח שונים לא כוללות שיקולים בריאותיים. חשוב להדגיש, שירידה בזיהום אוויר כתוצאה משמוש במקור אנרגיה חלופי, מבורכת על ידי משרד הבריאות. **משרד האנרגיה** לעת עריכת תמ"א 10/ ד/ 10/ 2 ביקש המשרד לבחון אפשרות להקמת מתקנים פוטו וולטאיים בהליך של היתר גם בשטחי מחצבות ואתרי כריה שסיימו פעילותם - אך הדבר לא התאפשר לאחר בחינה משפטית במינהל התכנון.
15	ניצול גגות של מבנים ממשלתיי ם	**ליקוי-** בנובמבר 2019 ,כשלוש שנים לאחר קבלתה של החלטת הממשלה 1403 ,פרסם מינהל הדיור מכרז לאספקת שירותים להתקנת פאנלים סולריים לייצור חשמל על גגות מבנים	

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		ממשלתיים עבור משרדי הממשלה, יחידות סמך ממשלתיות וכן גופים נלווים. במסגרת המכרז ייבחרו שמונה ספקים, ובשלב מאוחר יותר הם יוכלו להתמודד במכרזים של משרדי ממשלה שיבחרו להניח פאנלים סולריים על גגות המבנים שברשותם. המכרז פורסם באפריל 2020 ,ותוצאותיו צפויות להתקבל עד סוף שנת 2020 .במועד סיום הביקורת אין שום בניין של מינהל הדיור הממשלתי שמפיק חשמל מאנרגיה מתחדשת. זאת ועוד, לשם השגת מטרות חוק מקורות אנרגיה, התש"ן-1989 הותקנו תקנות המאפשרות את יישומו בתחום ההתייעלות האנרגטית אולם לא נקבעו תקנות דומות המתמרצות שימוש באנרגיה מתחדשת. **המלצה-** משרד מבקר המדינה מציין לטובה את הכנסת כמובילה את נושא השימוש באנרגיה סולרית במגזר הציבורי ורואה בחיוב את מאמצי מינהל הדיור להגביר את השימוש בפאנלים סולריים על מבני ציבור. עם זאת, שלוש שנים מיום החלטת הממשלה לקדם את הקמתם של מתקנים פוטו- וולטאיים על בניני הממשלה, טרם הוסרו החסמים ליישומה. על מינהל הדיור להגביר את מאמציו לפעול להסרת חסמים אלה ולסייע למשרדי הממשלה להקים מתקנים פוטו-וולטאיים במבנים שבאחריותם. כמו כן מומלץ כי מינהל הדיור יבחן מפעם לפעם את מידת ההיענות של המשרדים הממשלתיים להקמת מתקנים פוטו-וולטאיים ואת כדאיותם הכלכלית של המתקנים, ובהתאם לכך יציע למשרדי הממשלה ולמוסדות	

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המדינה מודלים כלכליים שיעודדו אותם להירתם לנושא, לרבות באמצעות סיוע במימון הקמת המערכת, פריסת עלויות ההקמה על פני כמה שנים והבטחה שהחיסכון בחשבון החשמל יעבור לתקציב השוטף של המשרדים בדומה לתמריץ שנקבע בחוק מקורות אנרגיה.	
16	ניצול גגות קטנים	**ליקוי-** נמצא כי עד למועד סיום הביקורת אין בידי רשות החשמל נתונים עדכניים בנוגע לניצול המכסות לגגות. לפיכך לא ניתן לבחון את תרומתם של תיקוני החקיקה לניצול המכסות ולמידת העמידה ביעדי האנרגיות המתחדשות.	**רשות החשמל** בידי רשות החשמל מידע כמותי באשר להתקנת מתקנים באנרגיה מתחדשת על בסיס מידע המועבר מחברת החשמל. רשות החשמל פועלת מול חברת החשמל על מנת לטייב את אופן העברת הנתונים על התקנת מתקני פי ו בכלל, ועל גגות בפרט.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
17	ניצול גגות של מבני ציבור ומבני חינוך ברשויות המקומיות	**ליקוי-** בסקטור המוניציפאלי יש שיעור ניכר של גגות וניתן להשתמש בהם באמצעות גיוסן של רשויות המקומיות למאמץ של הממשלה לקידום היעדים שנכללו בהחלטת הממשלה משנת 2015 .לדברי מרכז השלטון המקומי, לצורך התגייסותו למשימה הלאומית נדרשת תוכנית פעולה ממשלתית מקיפה אשר תאפשר ואף תתמוך ברשויות המקומיות לקידום הנושא. כיום אין תוכנית פעולה כזו. זאת ועוד, משרד החינוך פרסם ב-2008 מסמך מנחה להקמת מערכות סולריות על גגות של מבני חינוך. עד למועד סיום הביקורת המסמך המנחה עדיין לא עודכן וטרם נקבעה הנחיה שמחייבת את הקבלנים להכין תשתיות נדרשות למערכות אלה בשלב הקמתם של מוסדות חינוך חדשים. **המלצה-** מומלץ כי משרד האנרגיה יבחן - בתיאום עם מרכז השלטון המקומי ורשות החשמל - את האפשרות לגבש תוכנית ארצית כדי לתמרץ את הרשויות המקומיות להשתלב בתחום. נוכח הקשיים לעמוד ביעדי ייצור החשמל מאנרגיה סולרית והקושי בהקצאת קרקעות בהיקף ניכר להקמת מתקנים פוטו-וולטאיים גדולים, השימוש בגגות גדולים השייכים לרשויות המקומיות יכול לספק פתרון לצמצום הבעיה. מומלץ כי מש"מ, רשות החשמל, משרד החינוך ומשרד הפנים יפעלו במשותף להסרת החסמים הרגולטוריים והבירוקרטיים, יגבירו את המודעות של הרשויות המקומיות לנושא האנרגיה המתחדשת ויערבו את כלל הגורמים בממשלה ובשלטון המקומי להפחתת	**משרד הפנים** משרד הפנים פרסם הנחיות בעניין ייצור חשמל ממתקנים סולאריים (פוטו וולטאים) בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011. הנחיות אלה ניתנו על רקע הרצון לעודד ולאפשר התקשרויות במיזמים פוטו וולטאיים, לצד הצורך בשמירה על האינטרס הציבורי והקופה הציבורית בהתקשרויות אלה. בין השאר ההנחיות מתייחסות לצמצום הסיכון הכספי המוטל על הרשות המקומית, ומניעת פגיעה באינטרס הציבורי לביצוע פיתוח עתידי במקרקעין. לעניין הצורך באישור שר הפנים על עשייה במקרקעין לפרויקטים בתחום האנרגיה – איננו מכירים חסם בירוקרטי מיוחד בתחום זה. מכל מקום, השכרת מקרקעין לטווח ארוך (מעל לחמש שנים) טעונה אישור שר הפנים לפי הוראות המחוקק הראשי, ואף נדרש לפי החוק קיום הליך של מכרז פומבי. גם אם מדובר בהתקשרות שיש לעודד אותה ושיש אינטרס ציבורי בקיומה - ונזכיר כי התקשרויות רצויות קיימות במגוון תחומים אחרים ונוספים, ולא רק בתחום זה - מדובר בתנאי מן הדין שתכליותיו והצדקותיו בצידו. **משרד החינוך** המשרד הוציא קובץ הנחיות מפורט להליך תכנון ואישור מערכות סולאריות ליצור חשמל בתחומי מוסדות חינוך. **רשות החשמל** רשות החשמל אינה תומכת במגזרים מסוימים באופן ספציפי. הקצאה לא שוויונית שכזו בהליך תחרותי במשק החשמל מפחיתה את האלמנט התחרותי בהליכים של הרשות ומביאה לתוצאות פחות יעילות ולהעמסת עלויות מיותרות על צרכני החשמל. על פניו, תכניות תמיכה כמו של משרד האנרגיה ומפעל הפיס יכולים לתת מענה להמלצה זו שלא על חשבון צרכני החשמל.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		זיהום האוויר. מומלץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות לתת הנחיות לעידוד התקנת מתקנים פוטו-וולטאיים על גגות מבנים של הרשויות המקומיות. בכלל זה רצוי לבחון את נושא מגבלות עומס המלוות וכן לבחון את האפשרות ששר הפנים ייתן אישור כולל לשם עידוד הרשויות להתקשרויות בעניין זה. ניתן לשקול גם את האפשרות ליצירת הבחנה בין רשויות איתנות לרשויות חלשות בעניין מתן ההקלות. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעילות הרשויות ומש"מ לקידום הנושא וממליץ כי הם ימשיכו לפעול לקידום מכרזים להקמת מתקנים פוטו-וולטאיים ברשויות המקומיות. כדי להקל על הרשויות מוצע לשקול הכנה של חוזה התקשרות בין הרשויות המקומיות לבין ספקי השירות. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פרסום המסמך המנחה להקמת מערכות סולריות על גגות מבני חינוך על ידי משרד החינוך וממליץ כי משרד החינוך ישלים עדכון הנחיותיו להליך התכנון.	
18	קרינה ממתקנים פוטו - וולטאיים	**ליקוי-** לא קיימת הסברה בנוגע לרמת החשיפה המרבית המותרת למערכת פוטו-וולטאית וממילא היא אינה מפורסמת לציבור. **המלצה-** מומלץ כי משרד החינוך ומש"מ, בשיתוף משרד הבריאות והמשרד להגנ"ס, יקיימו הסברה בנוגע לרמת החשיפה המרבית המותרת למערכת פוטו-וולטאית בהתאם להמלצותיהם ויפרסמו את המידע הרלוונטי לציבור בנושא זה. זאת כדי להפחית את החששות בנוגע לקרינה האפשרית	**משרד החינוך** המשרד אינו קשור להנחיות והסברה בכל הקשור ללוחות סולאריים. להבנת המשרד, כל מה שקשור ל "קרינה ממתקנים פוטו – וולטאיים" הוא באחריות המשרד להגנת הסביבה. **משרד הבריאות** נושא הקרינה הבלתי מיוננת נמצא באחריות המשרד להגנת הסביבה. יחד עם זה, משרד הבריאות מהווה גורם מייעץ בהיבטים בריאותיים בתחום זה. משרד הבריאות ישתף פעולה בחיזוק הבנות ובהעלאת מודעות האוכלוסייה לגבי יעילות השימוש במתקנים הפוטו - וולטאיים.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		ממתקנים פוטו-וולטאיים המוצבים על גגות של מוסדות אלה.	**המשרד להגנת הסביבה** עמדת המשרד להגנת הסביבה היא כי קרינה בלתי מיינת הנפלטת ממתקן פוטו-וולטאי שבנדון עומדת בהמלצות המשרד להגנת הסביבה לחשיפה מרבית כל עוד הממיר מותקן במרחק של לפחות 4 מטרים וכבלי הזרם החלופי מותקנים במרחק של לפחות 0.5 מטר מאזורי שהייה ממושכת. הסברים נוספים לגבי מתקנים פוטו-וולטאים ומידע לגבי החשיפה לקרינה ממתקנים אלו מפורסמים באתר האינטרנט של המשרד להגנת הסביבה בקישור: https://www.gov.il/he/departments/guides/radiation_of_electrical_frequency?chapterIndex=3
19	מדיניות המס המוטל על כלי רכב חשמליים	**ליקוי-** העלאת שיעור המס המוטל על כלי רכב חשמליים לפני השנה שבה מחירי הרכב החשמלי והרכב הרגיל צפויים להשתוות או לפני שיתייקרו עלויות השימוש עשויה להפחית את הכדאיות הכלכלית של רכישתם ולפגוע ביעדים שמקדם משרד האנרגיה. **המלצה-** כדי לעודד מעבר לכלי רכב "ירוקים" מומלץ שרשות המיסים, משרד האוצר ומשרד האנרגיה יוודאו כי החלטות על שינוי מדיניות המיסוי של כלי רכב "ירוקים" תהיינה מתואמות עם היעדים שמשרד האנרגיה מקדם בתחום כלי הרכב "הירוקים", לאחר שנבחנו המשמעויות הכלכליות, הפיסקאליות והתחבורתיות של שינויים אלה, וכן השפעתם על זיהום האוויר ועל יכולתה של הממשלה לעמוד ביעדים להפחתת הפליטות, שעליהן התחייבה. כמו כן, מומלץ לעקוב אחר השפעת השינוי במיסוי כלי רכב "ירוקים" מיוני 2019 על הרגלי הרכישה של כלי הרכב ועל מידת העמידה של המדינה ביעדים עליהם התחייבה.	**רשות המיסים** רשות המיסים לוקחת בחשבון לא רק את השיקולים של עמידה ביעדי משרד האנרגיה אלא גם שיקולים נוספים. להלן ההסבר המפרט את המטרות השונות של מיסוי כלי רכב: 1. הפנמת עלויות חיצוניות הנובעות מהשימוש ברכב – גודש, תאונות, זיהום אוויר, בלאי תשתיות, עלויות מערכת אכיפה, שימוש בקרקע לחנייה וכבישים וכו'. 2. התפקיד הפיסיקאלי. 3. חלוקת העושר מחדש- באמצעות מס גבוה על רכבי יוקרה. 4. קידום טכנולוגיות חדשניות וצמצום התלות בנפט.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
20	שינויים רגולטוריים בהיקף פליטות המזהמים במדינות אירופה	**ליקוי-** ממסמך שפרסם איגוד יבואני הרכב בישראל בשנת 2020 עולה כי יש חשש שלמדיניות האירופאית החדשה בנושא פליטת מזהמים תשפיע גם על שוק הרכב הישראלי. לדעת האיגוד, בגלל הכדאיות הכלכלית של מכירת כלי רכב עם רמת זיהום נמוכה לשוק הרכב האירופאי והקושי לייצר כמות מספיקה של מכוניות חשמליות, יעדיפו יצרניות כלי הרכב למכור מכונות חשמליות באירופה ויהיה קשה לשכנע אותן למכור בשוק הישראלי כלי רכב בעלי רמת פליטת מזהמים נמוכה, לרבות כלי רכב חשמליים. **המלצה-** על משרד האנרגיה, רשות המיסים ומשרד האוצר, לבחון את המדיניות החדשה של פליטת זיהום האוויר בכלי רב של האיחוד האירופי, את השפעתה על שוק הרכב הישראלי ואת יכולתה של הממשלה לעמוד ביעדיה בעניין כלי רכב חשמליים כדי להמשיך לפעול לצמצום זיהום האוויר ופליטת גזי החממה.	**משרד האוצר - החשב הכללי** מינהל הרכב פועל ליישום המלצת המבקר. במהלך חודש ספטמבר 2020 צפויה להתקיים ישיבה בשיתוף עם מינהלת תחליפי דלקים במשרד ראש הממשלה על מנת לגבש ולתכנן את המשך הפיילוט לרבות קביעת יעדים ואמות מידה להצלחתו. לגבי עמדות טעינה ראו התייחסותנו להלן בסעיף 24. **רשות המיסים** מתווה המס שנקבע מתבסס על שילוב השיקולים כאמור לעיל, בעוד שמדיניות משרד האנרגיה מקדמת בעיקר את הסעיף המתייחס לקידום טכנולוגיות חדשניות וצמצום התלות בנפט, יעדי משרד האנרגיה נקבעו בלא התחשבות בעלויות החיצוניות שמייצר כלי רכב, מלבד הזיהום ובלא התחשבות בהיבט הפיסקאלי. עם זאת, היעדים שנקבעו מהווים אתגר שאפתני וגבוה שיש לכוון אליו ולהפעיל אמצעים מגוונים לא רק בתחום המיסים כדי לעמוד בו. לדוגמא: תוכנית העידוד למוניות היברידיות וחשמליות שהוביל המשרד להגנת הסביבה בשיתוף עם רשות המיסים.
21	פיילוט של רכבי איגום חשמליים במינהל הרכב הממשלתי	**ליקוי-** מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המשרדים הרלוונטיים, לא דנו במסמך וממילא לא יישמו אותו, כי לא נקבעו יעדים לפיילוט, וכי לא נקבעו מה הן אמות המידה להצלחתו ובאילו נסיבות ייעשה שימוש נרחב יותר בכלי רכב אלה. **המלצה-** ההחלטה של משרד האוצר, מינהל הרכב ומינהלת תחליפי דלקים לקיים פיילוט לרכבי איגום חשמליים היא חיובית. עם זאת, בשל היעדר יעדים ברורים לפיילוט קשה לקבוע את מידת הצלחתו. לנוכח הנסועה הנמוכה של כלי הרכב החשמליים,	**משרד האוצר - החשב הכללי** מינהל הרכב פועל ליישום המלצת המבקר. במהלך חודש ספטמבר 2020 צפויה להתקיים ישיבה בשיתוף עם מינהלת תחליפי דלקים במשרד ראש הממשלה על מנת לגבש ולתכנן את המשך הפיילוט לרבות קביעת יעדים ואמות מידה להצלחתו. לגבי עמדות טעינה ראו התייחסותנו להלן בסעיף 24. **משרד האנרגיה** המשרד מקדם קול קורא לתמיכה בעמדות טעינה לרכבי עובדים במשרדי הממשלה.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		מספר התקלות הנמוך שדיווחו המשרדים המשתתפים בפיילוט למינהל הרכב אינו מאפשר הבנה טובה לגבי אמינות הרכבים החשמליים בתור רכבי איגום. מומלץ כי מינהלת תחליפי דלקים ומינהל הרכב יגדירו את יעדי הפיילוט המתקיים במשרדי הממשלה. כמו כן עליהם לקבוע את אמות המידה להצלחתו ולקיים מעקב ובקרה בעניין מידת היישום של ההנחיות הנחוצות לעמידה ביעדים אלה, זאת לקראת קבלת החלטה בדבר המשך ההצטיידות בכלי רכב חשמליים או הרחבת הפיילוט למשרדים נוספים. עוד מומלץ כי מינהל הרכב יפעל להתקנת עמדות טעינה רבות יותר בחניונים של משרדי הממשלה כדי לצמצם את החששות משימוש בכלי הרכב החשמליים, וכי משרד ראש הממשלה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד האנרגיה ישמשו דוגמה לכלל המשרדים ויבחנו דרכים להגברת השימוש בכלי הרכב שהוקצו להם במסגרת הפיילוט.	לעניין הפיילוט – החסמים המובנים בשימוש ברכבי איגום (ללא קשר לכך שהם חשמליים), מקשים מאוד על בחינת השימוש ברכבים החשמליים שבפיילוט. **המשרד להגנת הסביבה** הרכב שברשות המשרד במסגרת הפיילוט נמצא בשימוש רב, מדי יום. המשתמשים מדווחים על חווית נהיגה מצוינת, אך מגבלת הק"מ עד לטעינה מאפשרת בעיקר שימוש פנים עירוני. המשרד ממליץ על הרחבת הפיילוט, כולל התקנת עמדות טעינה נוספות בקריות הממשלה השונות ברחבי הארץ ושמירת מקום חניה מובטח ככלי נוסף לתמרוץ השימוש.
22	כלי רכב "ירוקים" במכרזים של מינהל הרכב הממשלתי	**ליקוי -** משרד מבקר המדינה בדק כמה מכרזים לרכישת כלי רכב שפרסם מינהל הרכב בשנים 2015 - 2019 , ובדיקתו העלתה כי מינהל הרכב מפרסם מכרזים נפרדים לכלי רכב פוסיליים ולכלי רכב היברידיים. עוד עולה כי מינהל הרכב נותן משקל מסוים באמות המידה בשני סוגי המכרזים לסעיף דרגת זיהום האוויר של כלי הרכב המוצעים. עם זאת, משקלו של זיהום האוויר נמוך מאד מתוך הניקוד הכולל של אמות המידה. **המלצה -** משקלו של זיהום האוויר מכלי רכב הוא	**משרד האוצר - החשב הכללי** ראשית, יובהר כי מינהל הרכב הממשלתי אינו אחראי על צי הרכב בצה"ל המתנהל באופן עצמאי. מינהל הרכב הממשלתי מכיר בחשיבות המעבר לרכבים בעלי הנעה ירוקה, מודע לאחריותו בעניין ותרומתו בעיצוב ענף הרכב בישראל. בהתאם לכך, מינהל הרכב תמרץ מעבר לרכבי איגום היברידיים במשרדי הממשלה זאת באמצעות שדרוג קטגוריית הרכב לגבוהה יותר למשרד שיבחר רכב בעל הנעה היברידית. כלל הרכבים המיובאים מאירופה עומדים בתקן זיהום האוויר מחמיר של התקינה האירופאית ולפיכך, אין יתרון בהגדלת משקלו של זיהום האוויר. משקולות אלו מופנים בעיקר להיבטים בטיחותיים, מעבר לאלו בתנאי הסף.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		השני בגודלו מסך הזיהום של גזי החממה בישראל. על הממשלה לשמש דוגמה ליישום המדיניות שהיא עצמה קבעה ועל כן מדיניותה בנושא הפחתת השימוש בדלקים מזהמים והפחתת זיהום האוויר מרכבים צריכה לבוא לידי ביטוי גם במכרזי מינהל הרכב לרכישת כלי רכב. מצב שבו מספר כלי הרכב "הירוקים" בצי הרכב הממשלתי נמוך באופן ניכר משיעורם בצי הרכב החדש שבידי הציבור וגופים ציבוריים אחרים עלול לשדר מסר שאינו חיובי לגבי נחיצות רכבים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, מומלץ כי מינהל הרכב וצה"ל יבחנו פעולות להגדלת מספרם של כלי רכב "הירוקים" בצי הרכב הממשלתי והצי הצה"לי.	יודגש כי בחינת כמות הרכבים בעלי ההנעה הירוקה מתוך סך צי הרכב הממשלתי אינה נכונה משום שישנם רכבים אשר עדיין קיימים בהנעה רגילה בלבד כגון: כבאיות, רכבים ממוגנים, טנדרים, אוטובוסים זעירים, אוטובוסים, רכבים ייעודים מסוגים שונים וכדומה. לפיכך נכון שהבחינה תיעשה מתוך כלל רכבי הנוסעים בצי הרכב הממשלתי שהינם כ- 2,900 רכבי נוסעים, מתוכם כ- 500 רכבים בעלי הנעה ירוקה (כ- 17%). בנוסף, חשוב להבחין בין רכבים צמודים לרכבי איגום - ברכבי איגום נעשו פעולות לעודד את המשרדים לקחת רכבים בעלי הנעה ירוקה כמפורט לעיל בעוד שברכב צמוד, לא ניתן לכפות רכב מסוג כזה או אחר. על אף האמור לעיל, מינהל הרכב הממשלתי יבחן את האופן בו ניתן יהיה לעודד הקצאת רכב צמוד בעל הנעה ירוקה. יצוין כי כיום מכרזי מינהל הרכב הממשלתי מפוצלים, מכיוון שהעלות היחסית של רכבים היברידיים היתה גבוהה משמעותית לרכב דומה בעל הנעה פוסילית ומשכך ככל והיה מכרז משותף, הרכבים ההיברידיים צפויים היו שלא להיבחר עקב מחירם הגבוה. הפיצול נעשה מתוך כוונה לאפשר את שילובם של הרכבים ההיברידיים בצי הרכב הממשלתי, ולא להיפך. בימים אלו ולאור צמצום הפער בין מחירי הרכבים ההיברידיים לפוסיליים, מינהל הרכב הממשלתי בוחן את אופן היציאה למכרז לרכישת כלי רכב לכלל סוגי ההנעות וללא פיצול בין סוגי ההנעות: הנעה היברידית/ הנעה רגילה/ הנעה חשמלית. כמו כן, הכוונה הינה לא להאריך את מכרזי הרכבים עם הנעה פוסילית על מנת לצאת למכרז שיאפשר בחירה בקטגוריה של רכבים בעלי הנעה ירוקה.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
23	הקמת עמדות טעינה במרחב הציבורי ברשויות המקומיות	**ליקוי-** מבירור שעשה משרד מבקר המדינה בכמה רשויות מקומיות שזכו במכרז של משרד האנרגיה להקמת עמדות טעינה עולה כי בהיעדר ידע מספיק בתחום ונוכח המחסור ביועצים לקידום הקמתן של עמדות הטעינה, צפוי כי הרשויות לא יעמדו בלוחות זמנים שנקבע במכרז. **המלצה-** מומלץ כי משרד האנרגיה יעקוב מקרוב אחרי הקשיים של הרשויות המקומיות וככל שהדבר באפשרותו יסייע להן במתן פתרונות לקשיים אלו. עיכובים בהקמת עמדות הטעינה עלולים לבלום את הפחתת זיהום האוויר שמקורו בתחבורה ולפגוע ביעדים שהציב המשרד להרחבת השימוש בכלי רכב חשמליים. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד האנרגיה בשיתוף מש"מ יגבשו הנחיות ברורות לתהליך הקמת עמדות טעינה במרחב הציבורי, וכי מש"מ יבחן גיבוש נוסח קבוע לחוזים בין השלטון המקומי לספקים כדי לסייע לרשויות לקדם את נושא עמדות הטעינה.	**משרד האנרגיה** המשרד עובד בתיאום ושיתוף פעולה מלא עם הרשויות. המשרד מלווה אותן ואף דאג לשלוח לרשויות שהתקשו דוגמאות לחוזים להקמת עמדות טעינה. מלבד זאת, המשרד דאג להכנת מדריך לפריסת עמדות טעינה, כאשר חלקו הראשון יצא לפני כשנה, וחלקו השני יצא לפני כחודש. המשרד מגלה גמישות מקסימאלית עם הרשויות בשל משבר הקורונה ואיפשר לרשויות לדחות את אבני הדרך פעמיים, כל פעם ל-3 חודשים. המשרד ימשיך ללוות ולסייע לרשויות בכל אשר נדרש.
24	הקמת עמדות טעינה במשרדי ממשלה	**ליקוי -** מינהל הרכב מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא ומשרדי הממשלה המשתתפים בפיילוט מתמודדים עם כמה קשיים. לדוגמה, הגורמים המשכירים מתחמים לקריות ממשלה אינם מעוניינים להקצות עמדות חניה ייעודיות עבור כלי רכב אלה; במקומות אחרים לא שולטו חניות עם עמדות טעינה לכלי רכב חשמליים בלבד, ולעיתים חונים בהן כלי רכב רגילים. מינהל הרכב ציין שהוא פועל להסדרת הסוגיה.	**משרד האנרגיה** המשרד מנסח כעת מכרז להקמת עמדות טעינה בחניוני משרדי הממשלה מתוך רצון לעודד את עובדי המשרדים והנהלתם לעבור לרכבים חשמליים. המכרז יסייע להגברת המודעות וייסע בהסרת החסמים שבמעבר לרכב חשמלי, לרבות הטענת הרכבים בזמן העבודה. **משרד האוצר - החשב הכללי** מינהל הרכב הממשלתי העמיד את התקציב הנדרש להתקנת עמדות טעינה נוספות. עם זאת, עלו קשיים עם הספק שאמור להתקין את עמדות הטעינה וכן במבנים המושכרים למדינה בהם המשכיר אינו מעוניין להקצות חניה לרכב חשמלי בלבד.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המלצה - ראוי שמשרדי הממשלה המשתתפים בפיילוט ייתנו יד להצלחתו וידאגו לחניות הכוללות עמדות טעינה לרכבים חשמליים בקריות הממשלה. ללא עמדות טעינה, סיכויו של הפיילוט להצליח נמוכים. על משרד האנרגיה בשיתוף מינהל הרכב, מינהל הדיור הממשלתי ומשרדים אחרים המשתתפים בפיילוט לפעול להסרת החסמים להקמת עמדות טעינה.	העניין בטיפול מול המשכירים ומול חניונים סמוכים לקריות הממשלה. כמו כן, כפי שהוזכר לעיל, צפויה להתקיים ישיבה בשיתוף עם מינהלת תחליפי דלקים על מנת לבחון את אופן ההתקדמות.
25	הקמת עמדות טעינה בבתים משותפים ובתים פרטיים	**ליקוי-** טרם הושלמה אסדרה חקיקתית של הקמת עמדות טעינה בבתים משותפים. **המלצה-** מומלץ כי משרד האנרגיה ומשרד המשפטים יפעלו להשלמת האסדרה בנושא זה.	**משרד המשפטים** מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים (אשכול נדל"ן) נרתמה לקדם עם משרד ראש הממשלה ומשרד האנרגיה, ובשיתוף פעולה עם הרשות לרישום והסדר מקרקעין, מהלך חקיקתי שעניינו הקמת עמדות טעינה לכלי רכב חשמליים בחניות בבתים משותפים. במסגרת זו גיבשה מחלקת ייעוץ וחקיקה טיוטת תזכיר חוק העוסקת בהיבטים הקנייניים והמעשיים של הסוגיה. הנוסח המגובש כיום הוא נוסח חדש המותאם לתנאים המשתנים עם השנים. אנו נמשיך לקדם את הנושא החשוב בהקדם האפשרי, ותוך המשך שיתוף פעולה עם כל הגורמים המעורבים ובסיועם הנמשך של הרשות לרישום והסדר זכויות מקרקעין. יש לציין כי גם כיום נדרשת עבודת התאמה נוספת בנושא משום שלמיטב ידיעתנו, לפי מה שנמסר לנו לפני ימים אחדים ממשרד האנרגיה, היו לאחרונה שינויים בהיבטים המקצועיים הקשורים בהסדרה המוצעת. נתעדכן בהקדם האפשרי בשינויים אלה ונעסוק בהשלכותיהם על נוסח החוק הקיים, אשר יגלם כמובן את השינויים האמורים. **משרד האנרגיה** אסדרת הנושא מורכבת ומשכך השלמתה אורכת זמן. המשרד פועל עם משרד המשפטים להשלמת האסדרה בהקדם האפשרי.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
26	פיקוח על עמדות טעינה	**ליקוי-** מבירור שקיים משרד מבקר המדינה ביחידה נמצא כי היא לא הייתה שותפה למכרזים של משרד האנרגיה לפריסתן של עמדות טעינה והפיקוח עליהן, וזאת אף שלטענתה יש לה היכולת הטכנית הנדרשת למילוי תפקידים אלה, תוך יישום סטנדרטים בין-לאומיים הנהוגים בתחום. לדעת היחידה, האחריות לבדיקת הדיוק של עמדות טעינה צריכה להיות בפיקוח ממשלתי, בדומה לפיקוח המתבצע לגבי פיות התדלוק בתחנות הדלק. **המלצה-** לבדיקה של רמת הדיוק של עמדות הטעינה של כלי רכב חשמליים יש חשיבות רבה מבחינת הצרכנים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה, משרד האנרגיה, רשות החשמל והרשות הלאומית להסמכת מעבדות לקבוע גוף מטרולוגי בלתי תלוי לצורך פיקוח על ביצוע בדיקות אימות ודיוק מחדש של עמדות טעינה על פי אמות מידה המקובלות בעולם בתחום זה ולפעול לאסדרת הבדיקות תוך איזון בין הצרכים הצרכניים ובין נטל הבירוקרטי הכרוך בכך.	**משרד האנרגיה** עמדות הטעינה הפועלות בישראל עומדות בכל הסטנדרטים הבינלאומיים, ומשרד האנרגיה יזם הכנת תקן ישראלי לעמדות המבוסס על התקינה הבינלאומית. מאחר והעמדות כבר עומדות בסטנדרטים הבין-לאומיים המחמירים ביותר, איננו רואים צורך בהקמת גוף ממשלתי נוסף, ולהוסיף עוד שכבה של בירוקרטיה, לבירוקרטיה הקיימת ממילא במדינת ישראל. נדגיש כי העמדות הפועלות בישראל הן אותן העמדות הפועלות במדינות המתקדמות ביותר באירופה, בסטנדרטים המחמירים ביותר. **רשות החשמל** רשות החשמל פועלת על בסיס אמות מידה מקובלות בעולם וכבר הופצו הנחיות של מנהל מינהל החשמל בעניין באתר הרשות.
27	שינוי סטטוטורי בהקמת קווי 161	**ליקוי-** השינוי הסטטוטורי משמעו כי הליך הקמת קווי 161 התארך, וכי חברת החשמל מתקשה לבצע פעולות נרחבות לשדרוג קווים אלו. בעקבות השינוי מתעכבת הקמתם של כמה קווי 161 הנדרשים עבור הפעלתם של כמה מתקני אנרגיה מתחדשת. הקמת קו דימונה-איתן מתעכבת. בשל העיכוב בהקמתו במועד סיום הביקורת מתקני	

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		האנרגיה המתחדשת במתח עליון המפורטים להלן אינם פועלים עדיין: גבים, בית קמה, יושיביה, גילת וטורבינת רוח יתיר. מתקני אנרגיה מתחדשת נוספים במתח גבוה ובמתח נמוך אינם פועלים בינתיים ולא ידוע מה הצפי להפעלתם. כמו כן, בעקבות השינוי הסטטוטורי קשה לבצע פעולות לשדרוגו של קו מתח עליון לקול . בשל כך, מתקן האגירה השאובה "הר עיט" ומתקני אנרגיה מתחדשת רבים, אמריקה הצפויים לקום באזור הנגב ואילת, אינם פועלים. **המלצה-** לדעת משרד מבקר המדינה, על חח"י ומינהל התכנון לדון בנושא ולקדם פתרון שמכין את התשתיות הפיזיות לקליטת אנרגיה מתחדשת הצופה פני עתיד.	
28	התיישבות מתחת לקווי הולכה	**ליקוי-** הפזורה הבדואית בנגב הקימה עשרות רבות של אוהלים ומבנים בלתי חוקיים מתחת לקווי ההולכה של אשכול נגב, ולעיתים משתמשת בקווים כקונסטרוקציה לאוהלים. מקום הימצאם של האוהלים מקשה את הפעלת אשכול נגב. גם מתחת לקו 161 דימונה-איתן קיימת התיישבות בלתי חוקית. **המלצה-** מומלץ כי רשות הבדואים וחח"י יקדמו את הטיפול בבעיית התיישבות בתוואי קווי המתח כדי לאפשר את פיתוח רשת החשמל ואת קידום השימוש באנרגיות מתחדשות.	

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
29	ריכוז יזמים של אנרגיה מתחדשת בצפון הארץ	**ליקוי-** באזור הגליל המזרחי וברמת הגולן יש ריכוז של יזמים של אנרגיית רוח ושל אגירה שאובה הצפויים לייצר חשמל בהיקפים של מאות מגה-ואט שיחייבו את שדרוגה של מערכת ההולכה. משרד האנרגיה הצהיר כי קו 400 קילו וולט מאזור תחנת מיתוג קיסריה לגליל המזרחי (להלן - האשכול הצפוני) הוא פרויקט בעל חשיבות רבה למערכת הולכת החשמל, שיאפשר, בין היתר, הוצאת חשמל וחיבור לרשת של הפרויקטים של אנרגיה מתחדשת המתוכננים והמוקמים בצפון- . במועד סיום הביקורת תחנת המיתוג האשכול הצפוני וקו מתח עליון לאזור טרם הוקמו. **המלצה-** מומלץ כי רשות החשמל וחח"י יתאמו עם משרד האנרגיה ומשרד האוצר את לוחות הזמנים להקמת מערכת ההולכה באופן שיעלה בקנה אחד עם פיתוחם של מיזמים לאנרגיה מתחדשת באזור הצפון.	**רשות החשמל** לוחות הזמנים לפיתוח רשת ההולכה נקבעו בתכנית פיתוח רשת ההולכה ואושרו על ידי שרי האנרגיה והאוצר ובסמכותם.
30	מגבלות בתחמ"שים לקליטת מתקנים פוטו-וולטאיים	**ליקוי-** יש מגבלות של תחמ"שים לקליטת מתקנים פוטו-וולטאיים. **המלצה-** על חח"י ורשות החשמל לוודא כי תוכניות לשדרוגה של מערכת ההולכה מספקות כנדרש את צורכי ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות.	**רשות החשמל** עבודת "הגדלת יעדי האנרגיה המתחדשת ל-2030" שפורסמה על ידי רשות החשמל באחרונה מתייחסת לנושא זה.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
31	תנודתיות בייצור החשמל של מתקני אנרגיות מתחדשו ת	**ליקוי-** מערכת החשמל מוגבלת מבחינת יכולתה להתמודד עם תנודתיות בצד ההיצע אשר אינה מתואמת עם צד הביקוש. ככל שיתחברו לרשת יותר יצרני חשמל מאותו הסוג, שהם בעלי מאפייני עבודה זהים (מתקנים פוטו-וולטאיים), כך תגבר השפעתם על אי-היציבות של ייצור החשמל ברשת. **המלצה-** השינוי ביעדי ייצור החשמל מאנרגיות מתחדשות, ריכוזי המתקנים לייצור אנרגיות אלה באזורים מסוימים והיקפם ההולך וגדל עלולים להשפיע על יציבות הרשת. יש לתת את הדעת לתכנון מיטבי של רשת החשמל, כך שניתן יהיה מחד, לשמור על יציבות הרשת, ומאידך, למלא את יעדי ייצור החשמל מאנרגיה מתחדשת.	**משרד האנרגיה** לטעם המשרד, ליקוי זה אינו במקומו. ראשית כי אין כל תקלה, ושנית כי זהו נושא הנדסי המטופל על ידי חברת החשמל ומנהל המערכת. עד כה, לא התגלו בעיות אמינות והגורמים האמונים על תפעול המערכת ימשיכו לתפעל את המערכת באופן המיטבי כפי שעשו עד כה. **רשות החשמל** עבודת "הגדלת יעדי האנרגיה המתחדשת ל-2030" שפורסמה על ידי רשות החשמל באחרונה מתייחסת גם לנושא זה.
32	השפעתם של כלי חשמליים על הביקוש לחשמל	**ליקוי-** היעדים שהציב משרד האנרגיה לחדירת כלי רכב חשמליים לשוק הישראלי גבוהים במידה ניכרת מהיעדים שנקבעו בתחזיות לחדירתם של כלי הרכב לשוק האירופאי. גם אם יעדים אלו יתממשו באופן חלקי, משתמע מהנתונים האמורים ששימוש בכלי רכב חשמליים יחייב שדרוג ניכר של מערכת ההולכה. על פי תחזיות של משרד האנרגיה מימוש של התחזית לחדירה של כלי רכב חשמליים יחייב תוספת ייצור חשמל של עד 2500 מגה-ואט. **המלצה-** על משרד האנרגיה ורשות החשמל לוודא כי התוכניות לפיתוח מערכת ההולכה ורשת החלוקה של חח"י תואמות את יעדי משרד האנרגיה בנושא כניסתם של כלי רכב חשמליים	**משרד האנרגיה** לטעם המשרד, ליקוי זה אינו במקומו. אין כל תקלה שיש צורך לתקן. משרד האנרגיה מודע לנושא ועוסק כחלק מעבודתו השוטפת בתכנון נכון של משק החשמל. תכנית משרד האנרגיה איננה שאפתנית יותר מתכניות של מדינות רבות באירופה. המשרד הצהיר כי בכוונתו לאסור על מכירת רכבי בנזין וסולר עד שנת 2030, אך עוד לפניו הצהירו המדינות הבאות על איסור דומה: נורבגיה הצהירה על איסור החל מ-2025, ואילו הולנד, אירלנד, דנמרק, איסלנד, סלובניה ושבדיה הצהירו כי בכוונתן לאסור החל מ-2030. באשר להכנת רשת החשמל - המשרד פועל בתיאום מוחלט עם חברת החשמל ורשות החשמל להערכות רשת החשמל לחדירת רכבים חשמליים, נוכח תכנית המשרד. המשרד מודע, מבין ומכיר היטב את ההשלכות שבשימוש רכבים חשמליים על רשת החשמל וכאמור מתכונן לכך. **רשות החשמל** תכנית פיתוח רשת החשמל נמצאת בסמכות ואחריות שרי האוצר והאנרגיה.

קידום אנרגיות מתחדשות והפחתת התלות בדלקים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		לשוק כלי הרכב בישראל ופריסת עמדות טעינה.	ככל שתוכן תכנית פיתוח, לבקשת שר האנרגיה, עשויה להיות בה התייחסות גם לכלי רכב חשמליים.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	מינוי מבקרים ברשויות המקומיות	**ליקוי** - למרות פרק הזמן הממושך שבו התנהלו הרשויות המקומיות באקה אל-גרביה, ג'וליס, דיר חנא, ירכא, כפר מנדא ומבואות החרמון בלי למנות מבקר, נמצא כי משרד הפנים לא ניצל את הסמכות המסורה לו בדין, והוא אִפשר לרשויות אלה להתנהל ללא ביקורת פנימית. **המלצה** - על משרד הפנים לפעול בהתאם לסמכויותיו למינוי מבקרים באותן רשויות שלא מינו מבקר כנדרש על פי חוק.	**משרד הפנים** התייחסות אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות (רשומ"ק) ואגף בכיר לביקורת ההון האנושי ברשומ"ק: אגף בכיר ברשויות המקומיות, מרכז מידע באופן שוטף, בדבר מילוי משרת מבקר פנימי ברשויות המקומיות. מידע זה מועבר לממוני המחוזות הרלוונטיים ולאגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשומ"ק. כאשר רשות מקומית לא מינתה מבקר במשך 3 חודשים הממונה על המחוז מברר את הנושא. בישיבה עם מנכ"ל משרד הפנים לחידוד המדיניות בנושא, מנכ"ל משרד הפנים הבהיר לממוני המחוזות שכל רשות אשר תתמהמה ולא תמנה מבקר פנים ללא סיבה מוצדקת, תוזמן לבירור במחוז בנושא. כך גם מבקר פנים שלא יבצע את תפקידו כנדרש ולא ימלא את חובת הגשת דוחות ביקורת מקיפים יידרש להסביר לממונה על המחוז את הסיבה לאי מילוי תפקידו. אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשומ"ק פעל רבות לקידום תקן ותקינה למבקרי הפנים ברשויות המקומיות וממשיך לפעול לקידום הנושא. להלן סטאטוס עדכני לגבי אי מינוי מבקר פנים ברשויות המקומיות שהוזכרו בדוח: עיריית באקה - מחוז חיפה 100% 12/18 היה עיכוב בשל הליך משפטי. ממונה מחוז חיפה עוקב אחר התהליך המכרזי מקרוב, ביום 9.9.20 התכנסה וועדה שבחנה חמישה מועמדים. שלושה מועמדים נשלחו למרכז הערכה. הצפי שתוך כשלושה יבחר סוף סוף מבקר פנים. מו"מ ג'וליס – מחוז צפון 50% מעולם לא כיהן מבקר. המחוז אישר נחיצות משרה, פורסם מכרז ומונה נציג לוועדת המכרזים, האמורה להתכנס ביום 15.9.20 מו"מ דיר חנא – מחוז צפון 75% לא מונה כלל. בתאריך 27.8.20 התקיים מכרז ונבחרה מבקרת הפנים. מו"מ ירכא צפון 50% מעולם לא כיהן מבקר. וועדת מינהל השירות לא אישרה את הסדר ניגוד העניינים. הרשות ביצעה מכרז פנימי שתוצאותיו אמורות להבחן עד ליום 21.9.20, ככל שלא ימצא אדם כשיר לתפקיד יפורסם מכרז חיצוני שוב.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			מוא"ז מבואות חרמון - מחוז צפון 33% נבחר מבקר חדש. מכהן מתאריך 24.8.20 מו"מ כפר מנדא מחוז צפון 100% בחודש יוני 2019 התקבל פס"ד שעל וועדת הבחינה לדון שוב בבחירת מועמד לתפקיד. ביום 25.8.20 התכנסה שוב ועדת הבחינה. בחירת המבקר החדש מותנת באישור וועדת שירות ובאישור ניגוד העניינים של הלשכה המשפטית של משרד הפנים.
2	שיעור משרתם של מבקרי הרשויות המקומיות	**ליקוי -** במהלך הביקורת לא היה בידי האגפים האמונים על הנושא במשרד הפנים מידע על רשויות שקיבלו את אישור שר הפנים להעסקת מבקר בהיקף משרה נמוך מכפי שהדין מחייב. לכן לא ניתן לדעת אם התקבל אישור כאמור לגבי הרשויות המקומיות שבהן מועסק מבקר בהיקף משרה המחייב קבלת אישור זה. **המלצה** - מן הראוי כי משרד הפנים יאגם את נתוני האישורים שנתן השר להעסקת מבקר בהיקף משרה נמוך מכפי שנקבע בדין, וכן יעקוב אחר המשך נחיצות אישורים אלו.	**משרד הפנים** התייחסות הלשכה המשפטית: מבקר פנים במועצה מקומית או אזורית נדרש לאישור שר הפנים לעבודה נוספת [(סעיף 13ה(ב)(2) לפקודת המועצות]. ככל שהוגשה בקשה כדין לאישור עיסוק נוסף העולה על% 100 משרה, היא הייתה נדחית. לעניין מבקר ביתר עילית יוער כי בהתאם לסעיף 140ה לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 נדרשת מועצה מקומית שהיא עירייה, כדוגמת ביתר עילית, להעסיק מבקר פנים במשרה מלאה (תיקון משנת 2000). לגבי מועצות מקומיות שקיבלו אישור להעסקת מבקר במשרה חלקית, נדרש אישור הממונה לעיסוק נוסף. אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשומ"ק פנה ליחידת החקירות באוצר לעניין הפסקת העסקת המבקר הפנימי של עירית ביתר עילית מעבר ל%100 משרה.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
3	שיעור משרתם של מבקרי הרשויות המקומיות	**ליקוי** - הביקורת העלתה כי משרד הפנים אינו מאגם נתונים על היקף העסקת המבקרים ברשויות המקומיות, דבר המאפשר את העסקתם בכמה רשויות בו זמנית תוך חריגה מהיקף ההעסקה המרבי שקבע המשרד. במצב דברים זה מתאפשרת גם העסקת מבקרים בהיקף העסקה נמוך מהיקף ההעסקה המזערי שנקבע בדין. **המלצה** - מן הראוי כי משרד הפנים יעגן בהנחיות או בחוזר מנכ"ל את עמדתו על היקף ההעסקה המרבי של המבקרים, כדי שמגבלה זו תובא לידיעת הרשויות. כמו כן, מן הראוי כי משרד הפנים יאגם את הנתונים על היקף העסקת מבקרי הרשויות.	**משרד הפנים** ביחס למבקר עיריית ביתר עילית, האגף פנה לעירייה בבקשה לתקצב את המשרה ולהעמידה על היקף משרה כפי שקבוע בהוראות החוק על אף המגבלות התקציביות שבאותן השנים העירייה הייתה מצויה בתכנית הבראה. המשרד מודע לכך שיחידת החקירות במשרד האוצר, אף פנתה למבקר באופן עצמאי בעניין החדילה מהעסקה מעבר ל-100 אחוז משרה. מרגע שדרישה זו הועברה לידיעת מבקר הפנים חלה עליו אחריות אישית בהתאם להוראות החוק לקבל את אישור השר לעבודתו הנוספת.
4	מבנה לשכת המבקר	**ליקוי** - יש בקביעת שיעור מזערי לתקציב ולתקינה בלשכות מבקרי העיריות משום חיזוק מהותי לאי- תלותו של מבקר העירייה, אולם תקנות אלו אינן חלות על מועצות מקומיות ואזוריות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין את התקנת התקנים לעיריות וממליץ כי משרד הפנים יידרש לסוגיית קביעת שיעור מזערי לתקציב ולתקינה גם בנוגע למועצות מקומיות ואזוריות. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העובדה שיש כ-30 מועצות מקומיות ואזוריות שמספר תושביהן עולה על 20,000 .	**משרד הפנים** במסגרת התקנות שאושרו, הוחלט על מתן תקציב תוספתי וזאת לצורך חיזוק יחידות לשכת המבקר והגדלת מצבת כ"א כפי שנקבע. תקציב זה יינתן לרשות מקומית שהוכיחה שהינה עומדת בתנאים שנקבעו בתקנות. בקרה בעניין ומתן התקציב בהתאם יעשה באמצעות שיתוף פעולה בין האגף למחוזות ולאיגוד המבקרים. המשרד פועל בכמה מישורים כדי לקבוע תקציב ותקינה גם למבקרי הפנים במוא"ז.
5	הוועדה לענייני ביקורת	**ליקוי** - לפי הדין, על הרכב ועדת הביקורת להיות תואם ככל הניתן להרכב הסיעתי של מועצת הרשות, ועל יו"ר הוועדה להיות מהאופוזיציה. במועצות אזוריות, שבהן ממילא הרכב המליאה אינו סיעתי, ובעיריות ובמועצות מקומיות שבהן לא קיימת סיעה אופוזיציונית, קובע הדין כי בראש ועדת הביקורת יעמוד חבר מועצה שזיקתו	**משרד הפנים** קביעת המחוקק הראשי היא כי הרכב ועדת הביקורת יהיה תואם ככל שניתן את ההרכב הסיעתי של המועצה, על כן מכוח הוראת המחוקק חברי סיעות הקואליציה כשירים גם הם לכהן כחברי ועדת הביקורת. לעניין יו"ר הוועדה בלבד, קבע המחוקק כי הוא יהיה מהאופוזיציה, וכאשר אין סיעת אופוזיציה- קבע המחוקק מספר תנאים שעליהם להתקיים ביו"ר ועדת

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		להנהלת הרשות מצומצמת, אך לא נקבעו הוראות בעניין זה לגבי חברי הוועדה. **המלצה** - מן הראוי כי משרד הפנים ישקול לקבוע הסדר שיבטיח את תפקוד הוועדה ללא חשש לניגוד עניינים, בפרט במועצות אזוריות ובעיריות ובמועצות מקומיות שבהן לא קיימת סיעה אופוזיציונית.	הביקורת אשר רלוונטיים גם למועצות אזוריות (אינו חבר בוועדת ההנהלה, אינו מכהן כיו"ר ועדת הכספים או המכרזים ואינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר). מכאן שסוגיה זו כבר הוכרעה והוסדרה על ידי המחוקק ואין צורך להסדירה שנית.
6	הוועדה לענייני הביקורת של הרשות	**ליקוי** - במועצות אזוריות לא הוסדרה בדין התדירות המזערית המחייבת להתכנסות הוועדה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד הפנים לחשיבות בקביעת תדירות מזערית מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת גם במועצות אזוריות.	**משרד הפנים** משרד הפנים מקבל את הערת המבקר והלשכה המשפטית תפעל מול גורמי המקצוע בנושא.
7	הצוות לתיקון ליקויים	**ליקוי** - ברשויות רבות לא זוכים דוחות הביקורת לכל התייחסות מצד הנהלת הרשות, וממילא לא נעשים צעדים אופרטיביים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בהם. על כלל הרשויות להקפיד על קיום דיונים בדוחות הביקורת, ייסוד צוותי תיקון ליקויים וביצוע מעקב אחר תיקונם. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד הפנים לצורך בחידוד הנחיות בנושא זה לרשויות, ולחשיבות של החלת החובה להקים צוות לתיקון ליקויים גם במועצות אזוריות.	**משרד הפנים** אף שהמחוקק קבע שאין צורך בצוות לתיקון ליקויים במוא"ז, הלשכה המשפטית במשרד הפנים תפעל מול הגורמים המקצועיים לשינוי המצב.
8	פרסום ממצאי הביקורת	**ליקוי** - מהתשובות לשאלונים עלה כי בשנים 2017 - 2015 ,בקרב הרשויות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת, רק כ-62% מהרשויות בממוצע לשנה פרסמו לציבור את דוחות הביקורת באמצעות אתר המרשתת (אינטרנט) שלהן, ושיעור זה היה גבוה יותר בעיריות -77% . עוד	**משרד הפנים** משרד הפנים נוהג לפרסם את ממצאי רואי החשבון שמועסקים על ידו. אין לכך בהכרח השלכה על פרסום דוחות הביקורת ברשויות המקומיות. המחוקק קבע הוראות בקשר להגשת דוח ביקורת והדיון בו בוועדת הביקורת ובמועצה, אך הוא לא קבע חובת פרסום דוחות הביקורת של מבקרי הפנים.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		עלה כי כ-28% מהרשויות לא פרסמו את הדוח באתר המרשתת שלהן באף אחת מהשנים 2017 - 2015. **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים, בהיוועצות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, יבחן את הצורך במתן הנחיה בדבר פרסום יזום של דוחות הביקורת באתרי המרשתת של הרשויות כדי שהם יועמדו לעיון הציבור.	היעדר החובה המפורשת לפרסום הדוחות מקורה בין השאר למנוע התנגחויות פוליטיות בין גורמים שונים ברשויות ולכן המחוקק קבע הליך סדור למועד הגשת הדוחות ודיון בהליך תיקון הליקויים. משרד הפנים סבור שיש להשאיר החלטה זו בידי כל רשות.
9	התנכלות למבקרים	**ליקוי** - אומנם הדין מטיל מגבלות על האפשרות להפסיק את כהונת המבקר או להשעותו, אך אין בו מגבלות לעניין נקיטת הליכים משמעתיים כנגדו. בפסיקה נכתב כי ההסדר הקיים מעורר חשש שראש הרשות ישתמש בסמכויותיו כדי להצר את צעדי המבקר, ובכך טמונה סכנה ממשית למנגנון הביקורת בכללותו. **המלצה** - מן הראוי כי משרד הפנים יפעל לחיזוק הנחיית המבקרים ברשויות המקומיות והתמיכה המקצועית בהם, כדי שאלו יוכלו לערוך ביקורת בנושאים מהותיים ומרכזיים ברשות ללא מורא ובלי לחשוש כי ביצוע ביקורת בנושאים רגישים תוביל להצרת צעדיהם ולהתנכלות כלפיהם. זאת ועוד, ראוי כי משרד הפנים ישקול להסדיר גם את הליכי המשמעת כלפי מבקרים.	**משרד הפנים** לכל שומר סף יש את האפשרות ככל שהוא סבור כי קיימת לגביו התנכלות אישית או שהינו חושף שחיתות לקבל סעד באמצעות מבקר המדינה. עם זאת במקרה שמדובר בהתנכלות הקשורה לכ"א או לשכר המבקר, ובתיאום ושיתוף סגן הממונה על השכר במשרד האוצר, האגף אינו מאשר קידומי שכר של בעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית או אישורי חוזים אישיים כל עוד שכרו של המבקר לא יעודכן ויאושר בהתאם לנדרש בחוק. קיים קושי לתת הגנה למבקרים מפני הגשת תובענות משמעתיות. תחולת הוראות הדין המשמעתי על המבקרים כמו על כל עובד רשות מקומית, הינה נדרשת וחשובה. יצוין בשים לב לכך שבטרם הגשת תובענה משמעתית על התובע להשתכנע כי קיימות בקובלנה ובחומר החקירה ראיות מספיקות לכאורה לאישום עובד רשות מקומית בעבירת משמעת, ובשים לב לכך שבמסגרת תיקון הגדרת תפקיד היועמ"ש הובהר כי היועמ"ש אחראי בין היתר גם על התביעה המשמעתית, קיים ברשות גורם מאזן לעניין זה. נוסיף ונציין כי השעיית מבקר אשר נפתח כנגדו הליך משמעתי, אינה בסמכות ראש העיריה בהתאם לתנאים ולסייגים שנקבעו בעניין זה, אלא הינה טעונה אישור מועצה העיר ברוב מיוחס. לאור האמור ולאור ממצאי הדוח מהם עולה כי מדובר במקרים חריגים נראה כי הטיפול הנכון הינו טיפול פרטני מקום בו מתעוררת בעיה, ולא מתן הגנה רוחבית נוספת מפני הליכים משמעתיים.
10	עבודה לפי תקנים מקצועיים	**ליקוי** - בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974, החלות רק על עיריות, התקין שר	**משרד הפנים** עבודה על בסיס תקנים מקצועיים תורמת לעבודת המבקר, למקצועיותו

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		הפנים הוראות מעטות המתמקדות בהיבטים טכניים ופרוצדורליים של עבודת מבקר העירייה, בלי להתייחס להיבטים מהותיים של העבודה, דוגמת נושאי הביקורת או היקפה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 04/5 ממאי 2004 קבע המשרד כי על מבקר הרשות לערוך תוכנית עבודה שנתית וסקר סיכונים ברשות בטרם הכנת התוכנית, אולם גם בהוראות כלליות אלה אין כדי להחליף תקני ביקורת מפורטים ומקיפים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן מתן הנחיה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות לפעול על פי תקני הביקורת הנהוגים בעולם בתחום זה. אימוץ תקנים מקצועיים מפורטים לביקורת יכול לסייע למבקר הרשות לנהל את הביקורת על פי אמות המידה הראויות.	וכנגזרת לחיזוק מעמד הביקורת, משרד הפנים הוציא הנחיה למבקרי הפנים בעיריות הנחיה לאמץ תקני הביקורת הפנימית הנהוגים בעולם ולעבוד לפיהם. תחולת הנחיה זו החלה ב-8/19.
11	מיפוי תחומי הסיכון ברשויות המקומיות	**ליקוי** - מתשובות המבקרים עלה כי רק כ-58% מהם ערכו סקר סיכונים. יתרה מכך, פחות ממחציתם (כ-48%) של אלו שערכו סקר סיכונים עשו זאת בארבע השנים האחרונות (2016 - 2019). **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים יחדד את ההנחיות בעניין עריכת סקר סיכונים עדכני, ויפעל להדרכת המבקרים בכל הנוגע למתודולוגיית עריכת הסקרים.	**משרד הפנים** קיומו של סקר סיכונים מעודכן, במיוחד לאור משבר הקורונה, הינו כלי חשוב בידי הרשות המקומית בכלל ולמבקר בפרט בכל הנוגע לזיהוי מוקדם של סיכונים. משרד הפנים באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות יחדד את הנוהל שפורסם בחוזר מנכ"ל 5/2004 בדבר חובת עריכת סקר סיכונים.
12	הגשת דוחות ביקורת	**ליקוי** - מדוחות רואי החשבון החיצוניים עלה כי ברשויות המקומיות האלה לא הגיש מבקר הרשות דוחות ביקורת כמתחייב על פי דין באחת או יותר מהשנים 2015 - 2017: בעיריות אור עקיבא, גבעתיים ושפרעם, במועצות המקומיות אזור, אפרת, בית ג'אן, בסמת טבעון, זרזיר, חורפיש, מזרעה, עמנואל ושגב שלום ובמועצה האזורית מרחבים.	**משרד הפנים** ממוני מחוזות משרד הפנים יפעלו לבדיקת הנושא ויזמנו את מבקרי הפנים ברשויות בהם לא הוגשו דוחות על פי החוק לבירור הנושא, תוך שיתוף פעולה עם אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשום"ק.

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המלצה - משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות האמורות, שבהן לא הוגשו דוחות ביקורת כלל או שהוגשו דוחות דו-שנתיים או דוחות ביקורת באיחור ניכר, כי בהיעדר דוחות ביקורת, מבקר הרשות אינו ממלא את תפקידו לבקר את הרשות למען שיפור וטיוב של התנהלותה. אי-הקפדה שיטתית על הגשת דוח הביקורת במועד והגשתו באיחור ניכר עלולות להפחית מהעדכניות והרלוונטיות של הממצאים ולעכב את תיקון הליקויים שהועלו בביקורת, ובכך לפגוע במועילותה. על מבקר הרשות לקבוע את תוכנית הביקורת ולוחות הזמנים לביצועה בשים לב למועד ההגשה הקבוע בדין ולמשאבים העומדים לרשותו לביצוע עבודת הביקורת.	
13	הגשת דוחות ביקורת	**ליקוי** - ממצאי ביקורת ממוקדת בעיריית אופקים בנושא זה העלו כי מבקר הרשות שהועסק בתפקיד משנת 1996 במשרה מלאה לא כתב דוחות ביקורת משנת 2015 ועד סוף שנת 2019. נמצא כי למרות זאת, ואף שהגיע לגיל פרישה במרץ 2018, האריכה המועצה את כהונתו בפעם הראשונה עד דצמבר 2018. בדצמבר 2018 הוארכה כהונתו בחצי שנה נוספת עד סוף יוני 2019, בטענה כי לא הספיקו להוציא מכרז למינוי מבקר חדש. ביוני 2019 האריכה המועצה את המשך כהונתו ברשות בחצי שנה בפעם השלישית, בטענה כי עליו להשלים דוח ביקורת שהחל בכתיבתו. **המלצה** - מן הראוי שמשרד הפנים יבחן מתן הנחיה לראשי הרשויות, ולפיה גם תפקודו של מבקר הרשות ייבחן כחלק מהשיקולים בהחלטה אם להאריך את כהונתו מעבר לגיל הפרישה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי יחודדו הוראות החוזר לעניין הארכת שירותו של עובד מעבר לגיל הפרישה בעניין זה, בהתאם	**משרד הפנים** השיקולים אותם יש לשקול בהארכת שירותו של עובד קבועים בפסיקה (ע"ע 209/10 בין הדין הארצי לעבודה ליבי ויינברג ואח' נגד בר אילן וכן בג"צ 9134/12 גביש ואחרים נגד הכנסת ואחרים), שם נקבע מפורשות שלצורך הארכת שירותו של עובד מעבר לגיל הפרישה יש להביא בחשבון את אופי התפקיד, את מידת הצלחתו בביצוע התפקיד בעבר (לענייננו כמובן שיש להביא בחשבון גם את תפוקתם ויעילותם של דוחות הביקורת שערך) . כמו-כן, יש לקחת בחשבון את נסיבותיו האישיות ולבחון האם תפוקתו עלולה לקטון בשל הגיל. לאור האמור לעיל, נקבע מפורשות כי רמת תפקודו של העובד הינו שיקול מרכזי במערכת השיקולים הזו, אשר על כן אין כל צורך להוציא הוראה נפרדת כאמור.

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		לרשימת השיקולים שנקבעו בפסיקה.	
14	מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם	**ליקוי** - נמצא כי משרד הפנים עוקב אחר הגשת הדוחות וקיום דיונים בהם בוועדת הביקורת, במליאת המועצה ובצוות לתיקון ליקויים באמצעות דיווחי רואי החשבון החיצוניים ובאמצעות האגף לביקורת ברשויות המקומיות. עם זאת הוא אינו נוקט פעולה כלפי מבקרי רשויות שאינם מגישים דוחות, לא כל שכן כלפי אלו שלא שולחים אליו העתק מהדוחות שכתבו. גם אין מבררים מדוע לא הוגשו הדוחות, ואין למעשה סנקציה כלפי מבקר שלא מגיש דוחות ולא מבצע את תפקידו ללא הסבר מספק לכך. **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים יבחן מיסוד מנגנון סדיר למעקב אחר הגשת דוחות מבקרי הרשויות, לרבות בדבר תוכנם ואיכותם, בדרך שתטייב את עבודת הביקורת בכלל הרשויות ותאפשר למשרד הפנים להיעזר בממצאי הביקורת בהליך קבלת ההחלטות ככלי משלים לממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים.	**משרד הפנים** מנכ"ל משרד הפנים הורה לאגף בכיר לביקורת ברשומ"ק לחדד את ההנחיה הקבועה בחוזר מנכ"ל 2/2002 בדבר חובת הגשת העתקי דוחות ביקורת לאגף. יחד עם זאת, במסגרת דוחות הביקורת המפורטים, הנערכים ע"י רו"ח מטעם האגף, בכלל הרשויות המקומיות, נבדקים מספר נתונים ביחס להגשת הדוחות, קיום דיונים במליאת המועצה ובוועדת הביקורת, וכן באשר לביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים.
15	מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם	**ליקוי** - ביקורת המדינה העלתה כי משרד הפנים נתן אישור פרטני להגדיל ללא מכרז את היקף משרתו של מבקר המועצה האזורית גוש עציון ומבקר עיריית ביתר עילית וזאת בלי שנתן את הדעת לתפקודו של המבקר. **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים יבחן מיסוד מנגנון מעקב שיטתי וסדור אחר קבלת העתקי דוחות הביקורת ממבקרי הרשויות, לצד המעקב שמבצעים רואי החשבון החיצוניים על עצם הגשת הדוחות. ראוי כי משרד הפנים ישקול אימוץ מנגנוני בקרה על איכות הדוחות כדי להבטיח שהם עומדים בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים, ישקול לקבוע סנקציות במקרה של אי-הגשת	**משרד הפנים** האגף לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות פועל כרגולטור ונדרש לוודא כי היקף העסקת מבקרי הפנים ייעשה בהתאם להוראות החוק. עם זאת ובכדי למנוע מצב שבו המשרד והרשות המקומית תיחשף לערכאה משפטית בפרסום מכרז מחדש להגדלת היקף המשרה. האגף מאפשר הגדלת היקף משרה של מבקר הפנים ללא צורך בהליך מכרזי וזאת בהתאם לקריטריונים שנקבעו מראש, וזאת כדי לעמוד באכיפה של דרישות החוק. במסגרת שיתופי פעולה עם יו"ר איגוד המבקרים, הוחלט גם כי הגדלת היקף המשרה תתאפשר בין היתר ככל שהמבקר הגיש דו"ח ביקורת. זאת ועוד לא יעודכן שכר ע"י המשרד ואף לא יטופלו בקשות של מבקרי הפנים ככל שלא יוגשו דוחות ביקורת על ידו.

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		דוחות ויכלול עניין זה בגדר השיקולים שהוא שוקל בעת אישורו להגדלת משרתו של מבקר והעלאת שכרו.	
16	שוני בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים	**ליקוי** - במטרה ליצור אחידות בדינים החלים על כל סוגי הרשויות המקומיות, הוחלו הוראות מפקודת העיריות בנושאים הנוגעים לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות. הועלה כי הוראות קודמות בצו המועצות המקומיות באותם נושאים אך בהבדלים מסוימים לא בוטלו, והן ממשיכות לחול במקביל באופן שעלול ליצור אי-ודאות משפטית לגבי ההסדר הנורמטיבי שחל. זאת ועוד, הוראות שנועדו להבטיח את מעמד המבקר ואת מועילות הביקורת - באמצעות קביעת תקינה ותקציב מזעריים, תדירות מזערית מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת וחובת הקמת צוות לתיקון ליקויים - חלות רק על חלק מסוגי הרשויות. **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך באסדרה אחודה של הנושאים הנוגעים לביקורת הפנימית בכלל הרשויות המקומיות, בדגש על מאפייניהן השונים.	**משרד הפנים** מדיניות משרד הפנים, לאחר בחינת כל הגורמים המקצועיים , כי אל לו להתערב בתכני עבודת המבקרים הפנימיים כמו גם לקבוע נושאים ספציפיים לביקורת, הואיל והדבר עלול להפוך לרועץ ולעקור את יסוד אי תלותו של מבקר הפנים ברשות המקומית. עם זאת, מנהלי המחוזות במשרד הפנים יזמנו לבירור את מבקרי הרשויות שלא מגישים דוחות ביקורת על פי החוק או מצומצמים בהיקפם בצורה בלתי מתקבלת על הדעת לאורך תקופה. לעניין תקן ותקציב- המשרד סבור כי יש להחיל את ההנחיות בנושא גם על מו"מ ומוא"ז. יחד עם זאת, האפשרויות לגיוסי תקציב מהאוצר בתקופה משברית זו מצומצמות ביותר עד בלתי ריאליות.
17	מצבן הכספי של הרשויות המקומיות - תמונת מצב	**ליקוי** - כפי שעולה שיעור ההכנסות העצמיות עומד על 58% מכלל ההכנסות של הרשויות המקומיות. אולם בחינה פרטנית מעלה שב- 143 מבין 250 הרשויות המקומיות שנבדקו על ידי משרד הפנים, מקורן של רוב ההכנסות אינו בהכנסות העצמיות אלא בהכנסות ממשרדי הממשלה השונים (יותר מ- 50% מהכנסות הרשות). עוד עולה מהתפלגות הוצאותיהן של כלל הרשויות כי שיעור ההוצאות הגבוה ביותר הוא לפעולות כלליות. כלומר הוצאות על מרבית הפעולות	**משרד הפנים** בשנת 2018 כ- 30% מהרשויות המקומיות נמצאו בקשיים כלכליים כאלה ואחרים וזאת בעיקר בשל "כלכלת" הבחירות ברשויות המקומיות שנערכו בשנה זו. משרד הפנים עושה ככל שביכולתו במסגרת המוקנית לו על פי החוק "לשמור" על שמירת האיזון התקציבי במספר היבטים מקדמיים כגון אישור התקציב ובהיבטים אופרטיביים נוספים כדוגמת אישור תקני כ"א. משרד הפנים פועל וימשיך לפעול תוך שיתוף פעולה פנים משרדי ועם כלל הגורמים הנוגעים בדבר לשמירת עצמאות הרשות מחד ולשמירה על איזונה התקציבי כמו גם להגדלה ופיתוח מקורות ההכנסה העצמיים של הרשות.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המוניציפליות שמבצעת הרשות המקומית, כגון ניקיון, גינון ומאור, עומדות על 31% מסך ההוצאות.	
18	המאזן התקציבי הכולל של הרשויות המקומיות בשנת 2018	**ליקוי** - הגירעון המצטבר הכולל בתקציב הרגיל לסוף שנת 2018 הסתכם בכ- 3.4 מיליארדי ש"ח, גידול של כ- 10% לעומת הגירעון המצטבר בשנה הקודמת, שעמד על 3.1 מיליארדי ש"ח. נמצא כי אף שרוב הרשויות המקומיות מצויות בעודף או באיזון תקציבי, כ- 42% מהן סיימו את שנת 2018 בגירעון תקציבי (מהן כ- 65% רשויות קטנות). מבין כלל הרשויות המצויות בגירעון, כ- 36% מצויות בשיעור גירעון הגבוה מ- 10% ביחס להכנסותיהן. יצוין כי שיעור הגירעון הכולל של הרשויות המקומיות לשנת 2018 , שעמד על כ- 378 מיליוני ש"ח, גבוה בשיעור ניכר (פי יותר מארבעה) משיעור הגירעון הכולל לשנת 2017 , שעמד על כ- 83 מיליוני ש"ח בלבד.	**משרד הפנים** התייחסות אגף בכיר לתקצוב ובקרה ברשומ"ק : בשנת 2018 ב-% 30 מהרשויות המקומיות מצויות בקשיים כלכליים כאלה ואחרים וזאת בעיקר בשל "כלכלת" הבחירות ברשויות המקומיות שנערכו בשנה זו. משרד הפנים עושה ככל שביכולתו במסגרת המוקנית לו על פי החוק "לשמור" על שמירת האיזון התקציבי במספר היבטים מקדמיים כגון אישור התקציב ובהיבטים אופרטיביים נוספים כדוגמת אישור תקני כ"א. משרד הפנים פועל וימשיך לפעול תוך שיתוף פעולה פנים משרדי ועם כלל הגורמים הנוגעים בדבר לשמירת עצמאות הרשות מחד ולשמירה על איזונה התקציבי כמו גם להגדלה ופיתוח מקורות ההכנסה העצמיים של הרשות.
19	עיריית חיפה - כדוגמא לקשיים בגיבוש תקציב	**ליקוי** - על פי הדין תקציב העירייה לשנת 2020 היה אמור לקבל את אישורה של מליאת מועצת העיר עד סוף דצמבר 2019 , אולם בפועל הוא אושר במליאה בסוף פברואר 2020 . הדבר נבע כפי הנראה מהיעדר שיתוף פעולה בין הנהלת העירייה לגזברה. **המלצה** - אי-אישור תקציב רשות מקומית במועד מקשה על הנהלתה להוציא לפועל את מדיניותה באופן מיטבי. הדברים מבטאים את חשיבות שיתוף הפעולה בין בכירי הרשות ובין גזברה.	**משרד הפנים** במקום בו יש מועצה לעומתית מדי או חיכוכים בין גורמים שונים המקשים את העברת התקציב, משרד הפנים באמצעות הממונה על המחוז מתערב כדי למנוע ככל הניתן עיכובים בהעברת התקציב. משרד הפנים מדגיש בכל הזדמנות את חשיבות שיתוף הפעולה בין בכירי הרשות והגזבר של הרשויות המקומית.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
20	המועצה האזורית גוש עציון - כדוגמא לקשיים בגיבוש התקציב	**ליקוי** - גזבר המועצה האזורית גוש עציון מונה לתפקיד באוקטובר 1999 , ובנובמבר 2019 סיים את תפקידו. לסיום עבודתו ברשות קדמה מערכת יחסים עכורה בינו ובין בכיריה, נמצא כי המועצה שכרה חברת ייעוץ כלכלית לגיבוש תקציבה לשנת 2019 , זאת אף שסעיף 78 ב(א) לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט 1979- (להלן - תקנון המועצות האזוריות), החל על המועצה, מטיל את האחריות להכנת התקציב על גזבר המועצה. שכירת חברת הייעוץ הכלכלית מעידה על השיתוק בפעילות המועצה שאליה הוביל הסכסוך בין הצדדים. עוד נמצא כי המועצה התקשרה עם חברת הייעוץ ללא חתימתו של הגזבר על ההתקשרות, הנדרשת לפי סעיף95/1 לתקנון המועצות האזוריות. **המלצה** - היה ראוי כי המועצה והגזבר היו פונים מבעוד מועד, כשנתקלו בקשיים לגבש תקציב, אל הממונה על המחוז במשרד הפנים בבקשה לקבל סיוע או הנחיות לגיבוש התקציב האמור.	

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
21	מקומו של הגזבר במבנה הארגוני	**ליקוי** - תחומי אחריות : נמצאה שונות בין הרשויות בהיקף התחומים שעליהם חולשים הגזברים: יותר מ 96%- מהגזברים אחראים לכל התחומים האלה - גזברות, הכנסות, גבייה וארנונה, הנהלת חשבונות, תקציבים ותשלומים. כ 74%- מהם אחראים גם לתחום המשכורות ברשות, וכ 35%--גם לתחום הנכסים. מהתשובות המילוליות עלה כי יש גזברים האחראים גם לתחומים נוספים, כמו ניהול כספי של התאגידים העירוניים, רכש וניהול מלאי ומצאי. מעורבות : הדין קובע כי הגזבר יוזמן לישיבות המועצה ולישיבות של כל ועדה מוועדותיה, ותינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה של המועצה או ועדה מוועדותיה שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה. מהתשובות לשאלונים עלה כי כלל הגזברים מוזמנים להשתתף בדיונים בנושאים בעלי היבטים כספיים ברשות. נוכחות הגזבר או נציגו בוועדות המכרזים או בוועדת הכספים מחויבת על פי סעיף 170 ג 3 לפקודת העיריות, נמצא כי במרבית הרשויות, הגזברים או נציגיהם נוכחים בדיוני הוועדות השונות, אולם נוכחות גזברי המועצות האזוריות או נציגיהם בוועדות המכרזים עומדת על כ-76% בלבד. זאת ועוד, רק כ- 74% מגזברי המועצות המקומיות נוכחים באופן אישי או באמצעות נציגיהם בדיוני ועדת הכספים. **המלצה** - יש חשיבות רבה במיוחד לנוכחות הגזבר או נציגיו בדיוני ועדות העוסקות בעניינים שיש להן השלכה על ההוצאה הכספית של הרשות, בפרט בוועדות הכספים והמכרזים.	

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
22	העובדים הכפופים לגזבר	**ליקוי** - נמצא כי 25% מהגזברים הסמיכו עובד להתחייב בשם הרשות, וכי הסמכת העובדים אופיינית בעיקר לרשויות גדולות. עוד נמצא כי ב 6%- מהרשויות שהוסמך בהן עובד על ידי הגזבר, העובד לא היה כפוף אליו מקצועית או מינהלית; כלומר העובד הורשה לחתום על התחייבויות בשם הגזבר, אף שאינו מונחה מקצועית על ידי הגזבר ואינו כפוף לו מינהלית. **המלצה** - ראוי כי משרד הפנים יחדד את ההנחיות לרשויות המקומיות בעניין הסמכתו של עובד לחתום במקום הגזבר על התחייבויות כספיות.	**משרד הפנים** הוראות החוק בעניין מפורשות וקובעות כי "רשאי הגזבר להסמיך עובד העיריה הכפוף לו להשתמש בסמכויותיו לפי סעיף זה", אשר על כן על הגזברים לעמוד על כך שהוראות חוק זה יתקיימו ולא לאפשר מצב שבו עובד יתחייב בשם הרשות במקום שאינו כפוף מקצועית או מנהלית לגזבר הרשות המקומית.
23	חשבי אגפים	**ליקוי** - נמצא כי רק בכ - 37% מהרשויות מכהנים חשבים באגפים השונים ברשות, וזאת בעיקר באגפי החינוך, ההנדסה והרווחה. מינוי חשבים באגפים השונים ברשות אופייני, על פי השאלון, בעיקר לרשויות מקומיות גדולות. ב - 87% מהרשויות שמכהנים בהן חשבים באגפים השונים ברשות הם כפופים מקצועית לגזבר, ובכ- 73% מהם כפופים אליו מינהלית. למעשה ב - 2% מהרשויות החשבים באגפים השונים אינם כפופים כלל- מינהלית או מקצועית - לגזברים, אלא לגורמים אחרים ברשות כמו מנהלי האגפים. **המלצה**- מומלץ שמשרד הפנים יבחן את הסדרת מעמדם של החשבים ואת הממשק בינם לבין גזברי הרשות המקומית.	**משרד הפנים** האגף לתקצוב ובקרה יפעל ביחד עם מחוזות המשרד להקפיד ככל הניתן שחשבי האגפים ברשויות המקומיות יהיו כפופים לגזבר או לכל היותר יעבדו עימו בשיתוף פעולה מלא.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
24	כפיפותו של הגזבר	**ליקוי** - ממענה הגזברים לשאלון עלה כי כשני שלישים מהם כפופים לראש הרשות וכשליש מהם - למנכ"ל הרשות. פילוח הנתונים ביחס לגודל הרשויות מעלה כי ברשויות קטנות כ 82%- מהגזברים כפופים לראש הרשות, ואילו ברשויות גדולות רק כ 51%- מהגזברים כפופים לו. פילוח הנתונים ביחס למיקום הרשויות מעלה כי ברשויות פריפריאליות כ 75%- מהגזברים כפופים לראש הרשות, ואילו ברשויות במרכז הארץ רק כ 50%- מהגזברים כפופים לו. עוד עלה מתשובות ראשי הרשויות לשאלונים כי עשירית מהם זיהו בעיות כלשהן במיקומו של הגזבר במבנה ההיררכי ברשות. עיון בתשובות המילוליות של ראשי הרשויות שזיהו בעיות כאמור העלה כי רובם ככולם סוברים כי על הגזבר להיות כפוף למנכ"ל הרשות ולא לראש הרשות. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות להסדיר את סוגיית כפיפותו של הגזבר ברשות המקומית, כדי להגביר את האמון ושיתוף הפעולה בינו ובין הגורמים הבכירים ברשות.	**משרד הפנים** בימים אלה מתקיימים דיונים בצוות ההיגוי לבחינת הגדרת תפקידם של בעלי התפקידים הסטטוטוריים ברשויות. במסגרת זו, נושא כפיפותו של הגזבר יבחן אף הוא. עמדת המשרד שאין כל תועלת ממשית בהוצאת הנחיה רוחבית שכלל הגזברים יהיו כפופים לראש הרשות שכן בחלק גדול מהרשויות המנכ"ל מתכלל בפועל את כל פעילות הרשות לפרטי פרטים וכפיפות הגזבר אליו יוצרת שיתופי פעולה וטיוב הליכים הנדרשים לשמירה על קופת הרשות.
25	המועצה המקומית פורדיס - מסכת התנכלויות שעבר גזבר המועצה	**ליקוי** - גזבר המועצה המקומית פורדיס חווה התנכלויות קשות מעצם מילוי תפקידו. **המלצה** - המצב הקיים דורש כי גורמי האכיפה ומשרד הפנים ייתנו את דעתם ביתר שאת ליצירת מנגנוני הגנה למקרי קיצון כדוגמת זה של המועצה המקומית פורדיס.	**משטרת ישראל** מעיון במערכות המשטרה עולה כי נשוא הבקרה, גזבר המועצה המקומית פורדיס, הגיש 8 תלונות. התלונה הראשונה הוגשה בשנת 2008. בשנת 2016 הוגשו ארבע תלונות נוספות. בנובמבר 2016, עם קבלת התלונה שנעברה על פי החשד עקב היותו איש ציבור, נפתחה חקירה פלילית מאומצת, שבמסגרתה נחקר חשוד ובוצעו פעולות חקירה סיגנטיות. כך נעשה בכל התלונות שהגיש נשוא הבקרה. בשנת 2018 התלונן הגזבר כי אוים על ידי תושב בבניין המועצה ובהמשך ביטל את התלונה בעקבות "סולחה". על אף זאת, הוגש כתב אישום שממתין לבירור דין. לאורך שנת 2016, וכל אימת אשר התלונן הגזבר על רקע היותו עובד ציבור נערכו הערכות מצב ונקבעו רמות איום בהתאם. באוגוסט 2017, לאחר הערכת

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			מצב חודשית, הוסר האיום. בנסיבות שתוארו לעיל, המשטרה אינה סבורה כי "לא נקטה בכל האמצעים בכדי לאכוף החוק". ככלל, לאחר קבלת תלונה מבצעת המשטרה הערכת מצב לבחינת האירוע שבמסגרתה מתקבלת החלטה על רמת האיום הנדרש. ההחלטה לעניין רמת האיום וסל האבטחה שנקבעו למאוים מועברת לגוף הציבורי. קצין המאוימים המחוזי או גורמי התחנה הנוגעת מקיימים סיור שטח בבית המאוים, לבדיקת ויישום הנחיות האבטחה שנקבעו. במסגרת החוק לפקודת העיריות מנחה מ"י את ראשי הרשויות בדבר האיומים כלפי עובדי הרשות. בנוסף, במסגרת החוק נקבע כי משרד הפנים יסייע במימון ההוצאות לאוכלוסייה זו. יודגש כי המשטרה איננה אחראית על מימון סל האבטחה, אלא על קביעת רמתו בהתאם להערכת מצב. מימוש אחריות המשטרה בסל האבטחה מתבטא באמצעות הגדרה במערכת מוקדים, מענה לאירועים בסביבת המאוים וסיורי ניידות. כך התבצע גם במקרה זה: המשטרה בצעה את המוטל עליה ואף שלחה מכתבי התראה לרשות המקומית בדבר אי מימוש סל האבטחה. **משרד הפנים** תפקיד הגזבר, שהוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית, הינו תפקיד מורכב ומאתגר. בכדי להגן על הגזבר ולהבטיח את עצמאותו נקבע כי פיטוריו או השעייתו דורשים רוב של 2/3 מחברי המועצה. בנוסף, גזבר הסבור שפיטוריו נעשו משיקולים זרים רשאי לפנות לוועדה מיוחדת שימנה השר לעניין זה, שתבחן את סבירות הפיטורים. אין בידי משרד הפנים כלים להתמודד עם מקרים חריגים כמתואר בדו"ח שנוגעים לשימוש באלימות, ונראה שהכתובת לטיפול במקרים אלה היא משטרת ישראל. בנוסף, ככל שמובא לידיעת האגף כי מתקיימת התנכלות על רקע מקצועי הגוררת חוסר שיתוף פעולה בין גזבר הרשות לראשה, הרי שממוני מחוזות המשרד יורדים לעובי הקורה ומזמנים את הנוגעים בדבר לבירור.

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
26	המועצה המקומית זרזיר - התנכלויות לגזבר המועצה	**ליקוי** - המקרה במועצה המקומית זרזיר מצביע על הקשיים הרבים הנובעים מתפקידם של הגזברים האמונים על שמירת הקופה הציבורית, כמו אלה הנובעים מהחובה לדרוש מחבר מועצה לשלם את חובו, או מהחובה לשמש חבר בוועדת פיטורין - קשיים אשר הובילו לפגיעה חמורה בשלומו של הגזבר. **המלצה** - על משרד הפנים לתת דעתו לקשיים האמורים ולגבש פתרון להגנה על גזברים במקרי קיצון כאמור. משרד מבקר המדינה קורא למשרד הפנים לפעול לחידוד נוהלי שיתוף הפעולה עם גורמי האכיפה ומשטרת ישראל במקרים כדוגמת אלו המתוארים לעיל, שבהם חשופים גזברים לאיומים ולאירועי אלימות וללוות את הגזברים לאורך ההליך כולו ואף לתקצב אבטחה במקרה הצורך על מנת להבטיח כי יוכלו למלא את תפקידם בבטחה.	**משטרת ישראל** תיק החקירה בנושא ההתנכלות לגזבר המועצה המקומית זרזיר טופל במקצועיות ובוצעו בו כל הפעולות הנדרשות להשלמת החקירה. בנוסף, בוצעה הערכת מצב מאוים ע"י התחנה בהתאם לנוהל. נציין כי קיימים ממשקי עבודה בין נציגי משרד הפנים לבין קמין מאוימים מחוז צפון ויחידות המשטרה, ככל שנדרש בנושא. קיימת תקשורת ישירה של הקב"ט האיזורי של משרד הפנים עם קצין המאוימים. בנוסף, נציג המשרד אף משתתף בדיוני מאוימים בהתאם לצורך והינו שותף מלא לנושא. עובדי ציבור מופנים על ידי נציגי המשרד להגשת תלונה במשטרה. כל תלונה/ מידע שמתקבלים מטופלים בנחישות ובמקצועיות. ככלל, הטיפול המשטרתי נעשה בהתאם לנוהל "הטיפול בעובדי ציבור מאוימים" המגדיר את מודל הטיפול, את תחומי האחריות של הגופים במשטרה, הפיקוח והבקרה לעניין האבטחה וכן הטיפול החקירתי בתלונות עובדי ציבור מאוימים. **משרד הפנים** מחוז צפון עמד בקשר הדוק עם גזבר המ"מ זרזיר והבין את מצוקתו בשל האיומים, אשר על כן הנחה את הגזבר לפנות למשטרת ישראל שקובעת את רמת האבטחה, וזאת במטרה לבדוק את האפשרות שתמונה לו אבטחה קבועה ככל שרמת האיום מחייבת זאת. ביום 24.5.20 מר פואד חלחל ממונה רשויות במחוז צפון שוחח עם גזבר מועצת זרזיר וזה האחרון עדכן אותו שהמשטרה סגרה את תיק התלונה מחוסר ראיות. משרד הפנים ימשיך לעמוד בקשר עם גזבר המועצה ולסייע לו ככל הניתן, וזאת במטרה לוודא שיוכל לתפקד באופן תקין כגזבר.
27	סיוע ממשרד הפנים	**ליקוי** - בהיבט זה נשאלו הגזברים בשאלון "האם אתה מקבל ממשרד הפנים את הסיוע המקצועי שאתה נדרש לו?". נמצא כי כ 17%- מהגזברים לא קיבלו את הסיוע שנדרש להם ממשרד הפנים. מהדיווחים המילוליים של הגזברים עלו טענות כי אינם זוכים למענה הולם מנציגי משרד הפנים, ולעיתים רבות המענה מתעכב או אף אינו מתקבל כלל. עוד עלתה הטענה כי	**משרד הפנים** האגף לתקצוב ובקרה ברשומ"ק חרט על דגלו את נושא המקצועיות והשירותיות לרשויות המקומיות ובהתאם הוא פועל בכל דרך שהוא רואה לנכון מול גזברי הרשויות המקומיות מתוך הבנה כי הם חלק משומרי הסף. הרפרנטים באגף פועלים לילות כימים ליתן מענה מקצועי עם רמת שירות גבוהה ואולם האגף מתנהל במציאות של חוסר בכוח אדם ופועל להגדלת התקינה. האגף מקבל את ההערה שחלק מהגזברים זקוקים לסיוע נוסף

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המשרד אינו מספק לגזברים כלים וסיוע בהתמודדות בעת משברים הנובעים מהתנהלות לעומתית מול גורמים ברשות. מהדיווחים המילוליים של הגזברים עלה עוד כי משרד הפנים אינו ערוך להעניק לגזברים סיוע מקצועי, וכי ההשתלמויות שהוא מקיים בנושאים כספיים הן ארוכות ומסורבלות, תדירותן נמוכה ועלותן גבוהה, במיוחד עבור רשויות קטנות ובעלות תקציב מצומצם. טענה מרכזית נוספת בדיווחי הגזברים לשאלון העלתה כי הנחיות משרד הפנים אינן ברורות דיין ולעיתים אף נתפסות על ידם כסותרות. בהתאמה לעניין זה, 56% מהגזברים סבורים כי בנוהלי משרד הפנים יש הוראות המטילות עליהם אחריות שהם מתקשים למלא. לדוגמה, האחריות לקזז את שכרו של נבחר שלא הגיש הצהרת הון, או לגבות חובות מנבחרי ציבור שכהונתם עלולה להסתיים אם לא יסדירו את החובות האמורים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי חלק ניכר מהגזברים קיבלו את הסיוע המקצועי שהם נדרשו לו. עם זאת על משרד הפנים להבטיח שיח בונה עם כלל הגזברים במטרה לשפר את יחסי הגומלין בינו ובינם. כמו כן עליו לתת דעתו לטענות על אי-קבלת סיוע מקצועי ממנו, איכות ההשתלמויות שהוא מציע והקושי להבין את הנחיותיו.	וכמובן שעם הגדלת כוח האדם באגף יינתן מענה הולם לנושא זה. בנוסף, משרד הפנים בהובלת אגף בכיר לפיתוח ההון האנושי ברשומ"ק יצא במהלך חדשני להקמת בית ספר למצוינות בשלטון המקומי. מופו 16 מקצועות בשלטון המקומי הדורשים הכשרה מחייבת. האגף בחר בתפקיד הגזבר כאחד מתוך חמש המקצועות הראשונים שיוכשרו בבית הספר החדש שיוקם מתוך הבנת חשיבות תפקיד ליבה זה ברשות המקומית. לראשונה, משרד הפנים לקח על עצמו לממן את השתתפות הכשרת הגזבר, וזאת כדי להקל על קופת הרשויות המקומיות ולמנוע מצב של עימותים בין הגזבר לראשי הרשויות. יודגש כי המהלך הכולל של בניית קורס הגזברים מחדש נעשה בשיתוף פעולה מלא עם איגוד הגזברים, שיח פורה זה בהווה ובעתיד ייתן מענה לגזברים בשטח ובכך למעשה יוצר משרד הפנים קרקע פורייה לשיח מקצועי בין הגזברים ועם משרד הפנים.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
28	עיריית ביתר עילית - קושי של הגזבר למלא את הוראות משרד הפנים	**ליקוי** - בינואר 2019 ,לאחר שכבר חתם ראש העירייה על הצהרת ההון, פעל הגזבר לנכות סכומים משכרו של ראש העירייה. אף כי בהתאם לחוזר היה עליו לנכות את הסכום מדי חודש משכרו של ראש העירייה, הוא קיזז באופן חד-פעמי בדיעבד מפדיון ימי החופשה שלו. ביולי 2019 , במענה לפניית ראש העירייה, הורה מנכ"ל משרד הפנים להשיב לו את הסכום שקוזז, בטענה כי חלה אי-בהירות בכל בנוגע להחלת חוזר משרד הפנים בנושא זה באיו"ש. נמצא כי שבוע לאחר מכן החילה הממונה על המחוז במשרד הפנים את החוזר מפורשות גם באיו"ש. **המלצה** - מוצע כי משרד הפנים ייתן דעתו לקשיים שאיתם מתמודדים הגזברים ביישום הוראותיו, בפרט כשהן נוגעות לנבחרים ולבכירים ברשות.	**משרד הפנים** מחוז יו"ש ביחד עם הלשכה המשפטית במשרד הפנים ביצעו עבודה מקיפה ומיפו את חוזרי מנכ"ל משרד הפנים לצורך בחינת החלתם ביו"ש ולאחר מאמץ משמעותי בתחום המצב כיום הוא שרוב חוזרי המנכ"ל חלים ביו"ש כך גם חוזר מנכ"ל 1/2017. לצורך הנגשת המידע ומתוך הכרה בחשיבות השקיפות, בתקופה זו המחוז פועל לפרסום חוזרי המנכ"ל החלים ביו"ש באתר משרד הפנים. מחוז יו"ש פועל מול הרשויות בחידוד החובה החלה עליהם בעניין חוזר ספציפי זה.
29	חיוב אישי	**ליקוי**- ניתוח נתונים ממשרד הפנים שביצע צוות הביקורת העלה, כי בעשור האחרון (בין השנים 2009 ו-2018) נרשמו 63 הליכי חיוב אישי שהסתיימו בקנסות. ב- 32 מקרים הוטל חיוב אישי על ראש הרשות בהיקף כספי של 910,500 ש"ח, וב- 23 מקרים הוטלה אחריות על גזברי הרשות בהיקף כספי של 466,600 ש"ח. בדיווחים המילוליים של הגזברים לשאלון הם העלו קשיים שונים שבהם הם נתקלים אגב הליך החיוב האישי, ובין היתר: הליך חיוב אישי מונהג בשלטון המקומי בלבד ולא ברשויות ציבוריות אחרות; מעצם תפקידו חשוף גזבר הרשות המקומית יותר להליך זה, אף כי לעיתים גם לגורמים אחרים ברשות יש השפעה על ההוצאות הכספיות; הליכי החיוב האישי מתמשכים זמן רב וכרוכים בהוצאות כספיות המוטלות עליהם. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד הפנים	**משרד הפנים** נוהל חיוב אישי מפורסם לציבור ומוכר לעוסקים במגזר המוניציפאלי. כמו כן אגף בכיר לביקורת ברשומ"ק פועל רבות מתוך הבנת חשיבות נושא השקיפות ובהתאם מפרסם לציבור את המלצות הוועדה והחלטות בעניינם. במסגרת הכשרה לגזברים שעורך אגף הכשרה וידע תהיה התייחסות והסברים גם לתהליך חיוב האישי ובאלו מקרים הוא מוטל בסופו של התהליך.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		יידרש לטענות שעלו בדיווחיהם המילוליים של הגזברים.	
30	משך הכהונה של גזברים, יועצים משפטיים ומבקרים ברשויות המקומיות	**ליקוי** - מהתרשים עולה כי יותר מ- 30% מהגזברים, היועצים המשפטיים והמבקרים ברשויות המקומיות מועסקים יותר מ- 12 שנים. זאת ועוד, מהתשובות לשאלונים עולה כי כ- 13% מהגזברים וכ- 3% מהיועצים המשפטיים הם בעלי ותק של 25 שנים ויותר. מהמענה לשאלון עולה אם כן כי מבקרים, יועצים משפטיים וגזברים רבים מועסקים משכי זמן ארוכים בתפקידם. **המלצה** - נוכח המורכבות הגדולה של יישום קציבת כהונה למשרות בכירות ברשויות המקומיות והשתלבות העובדים הבכירים ברשויות המקומיות גם במערך השירות הציבורי הכללי במדינה, מומלץ כי משרד הפנים ישקול לבצע עבודת מטה מקיפה, בדומה למהלך שקדם להחלטה על הרפורמה בשירות המדינה, תוך כדי בחינת חלופות.	**משרד הפנים** משרד הפנים רואה חשיבות רבה בבחינה יסודית של הסוגיה ובהתאם במסגרת פרויקט נקודת ראות הקים בשנת 2019 צוות המשך לבחינת נושא הרפורמה בכוח אדם ברשומ"ק. במסגרת זו יתקבלו החלטות באשר לכהונת בעלי תפקידים סטטוטוריים ברשויות המקומיות.
31	הקשיים שעמדו בפני היוצעת המשפטית של עיריית אור יהודה	**ליקוי** - בדצמבר 2011 כתבה היועצת המשפטית מכתב הממונן לכל מאן דבעי ולפיו ראש העירייה נועץ עימה ופועל על פי החוק והנוהל התקין. כמה חודשים מאוחר יותר, לקראת הבחירות לראשות העירייה, הופץ מכתב זה במנשרים שחולקו ברחבי העיר. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן דרכים למתן מענה לשומרי סף המתמודדים עם לחצים וקשיים במסגרת תפקידם, וכי יחדד את הנחיותיו לנבחרי הציבור ולשומרי הסף בדבר הימנעות ממתן מכתבי הערכה לנבחרי הציבור על ידי הדרג המקצועי.	**משרד הפנים** טרם כל מערכת בחירות, משרד הפנים שב ומפרסם הנחיות בדבר תעמולה אסורה וממנה עולה מפורשות שיועמ"ש לא יכול להמליץ על המשך כהונת ראש רשות ולהוות חותמת שראש הרשות פועל לפי החוק והנוהל.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
32	ייעוץ משפטי פרטי	**ליקוי** - מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי 6% מהיועצים המשפטיים הפנימיים סיפקו לבכירים ברשות ייעוץ משפטי שאינו נוגע לתפקידם כיועץ הרשות, וכרבע מהיועצים המשפטיים החיצוניים סיפקו אף הם לבכירים ברשות ייעוץ כזה. **המלצה** - על משרד הפנים לחדד בהנחיותיו לבכירי הרשויות וליועצים המשפטיים את הצורך בהבחנה בין ייעוץ משפטי לרשות המקומית ובין מתן ייעוץ משפטי לנבחרים ובכירים ברשות בכל הנוגע לענייניהם הפרטיים.	**משרד הפנים** חוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2014 מסדיר את סוגיית העסקת יועץ משפטי ברשומ"ק. יודגש כי הבעיה אינה במישור ההנחיות אלא במישור היישום על ידי הרשויות. האיסור על היועץ המשפטי ברשות מקומית להעניק ייעוץ משפטי אישי לראש הרשות מקומית ברור וקבוע כבר בהנחיות השונות לעניין זה, כפי שיפורט להלן: 1. חוזר מנכ"ל 2/2014 'נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית' קובע מפורשות כי היועץ המשפטי החיצוני לרשות המקומית לרבות: שותפיו, מעסיקיו וכל עובד ממשרדו לא יעניקו ייעוץ משפטי באופן אישי לראש הרשות המקומית. 2. במסגרת חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות מס' 1/1400 לפיה חבר מועצה אשר מעסיק קבלן שירותים, מכל סוג, בביצוע עבודה פרטית שלו, כאשר אותו קבלן מבצע גם עבודות עבור הרשות המקומית עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים. שם נאמר כי היחסים המקבילים של חבר המועצה עם הקבלן, פעם מתוקף תפקידו ברשות המקומית ופעם כאדם פרטי, עלולים ליצור את הרושם שחבר המועצה עלול להפיק טובת הנאה אישית מן המצב. דברים אלו יפים גם לענייננו, מצב בו היועץ המשפטי מעניק ייעוץ משפטי לרשות ובמקביל מעניק ייעוץ משפטי לראש הרשות בענייניו הפרטיים עלול ליצור את הרושם שלראש הרשות עניין בהעסקת היועץ המשפטי הנ"ל דווקא כיועמ"ש הרשות משיקולים שאינם עניינים וכי היועץ המשפטי אינו גורם מקצועי אובייקטיבי במסגרת חוות דעתו גם נותן מענה לרצון ראש הרשות המקומית.
33	פעולות משרד הפנים למינוי יועצים משפטיים פנימיים	**ליקוי** - באוגוסט 2019 מסר היועץ המשפטי של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי לאחר הקצאת תקציב ביוזמתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) ועבודת חשיבה במשרד הפנים בשיתוף משרד המשפטים ונציגי היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות, הוחלט למקד תקציב לסיוע ותמיכה ברשויות המונות יותר מ-15,000 תושבים, ואלה יחויבו למנות	**משרד הפנים** הסמכות להרחיב את החובה להעסקת ייעוץ משפטי פנימי גם ברשויות שאינן עיריות נתונה בידי שר הפנים. המשרד ניסה לקדם את נושא הרחבת החובה להעסקת ייעוץ משפטי פנימי גם ברשויות שאינן עיריות מתוך ההבנה כי הנושא חשוב ואולם לאור התנגדות מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, ההליך לא קודם.

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		יועץ משפטי פנימי עובד הרשות. עם זאת, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות הודיעו כי הם מתנגדים להרחבת החובה על העסקת יועצים משפטיים פנימיים עובדי הרשות המקומית. בכך הוקפאה למעשה התוכנית להעסקתם של יועצים משפטיים פנימיים גם ברשויות שאינן מחויבות לכך **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים ישלים את בדיקת מתכונת העסקת היועצים המשפטיים ברשויות (פנימי או חיצוני) בתיאום עם מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות	
34	יחסי הגומלין עם משרד הפנים וקשיים במילוי תפקידו של היועץ המשפטי	**ליקוי** - מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי כ-80% מהיועצים המשפטיים בקרב המגזר הלא-יהודי לא פנו כלל למשרדי הממשלה בבקשת סיוע. עוד עלה כי רק 16% מפניות היועצים המשפטיים בקרב מגזר זה נענו, לעומת 41% מפניות היועצים המשפטיים במגזר היהודי שנענו. **המלצה** - מן הראוי כי משרד הפנים יבחן מדוע נמנעים יועצים משפטיים, בפרט במגזר הלא-יהודי, מלפנות לסיוע משרד הפנים.	**משרד הפנים** התייחסות הלשכה המשפטית: היועצים המשפטים לרשויות הינם עצמאיים ואינם כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה או למשרד הפנים וליועציו המשפטיים, למעט בעת פעולתם כתובעים ככל שהוסמכו לכך ובהתאם להסמכת היועץ המשפטי לממשלה. לפיכך מטעמים אלו ובוודאי על רקע היקף כוח האדם של הלשכה המשפטית, אין המשרד יכול- בלא לגרוע מהשאלה האם אכן הדבר נכון וראוי – לטפל בכל שאלה וחוות דעת שמבקש יועץ משפטי של רשות מקומית שמונות 257 רשויות, ויחד עם זאת יובהר ויודגש כי למרבית הפונים ניתן מענה הולם וממצה והלשכה המשפטית תמשיך לעשות כל שלאל ידה כדי לתת מענה מיטבי לפונים.
35	יחסי הגומלין עם משרד הפנים וקשיים במילוי תפקידו של היועץ המשפטי	**ליקוי** - מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי כ-41% מהם לא ערכו הסדרי ניגוד עניינים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה וכי כרבע מהיועצים המשפטיים נתקלו בקשיים בהסדרת ניגוד עניינים בקרב חברי הוועדה המקומית. עוד עלה מהתשובות כי היועצים המשפטיים בוועדות המקומיות ברשויות הגדולות או במרכז הארץ ערכו הסדרי ניגוד עניינים לחברי הוועדה יותר מאשר היועצים המשפטיים בפריפריה וברשויות הקטנות	**משרד הפנים** הלשכה המשפטית במשרד הפנים עושה ככל יכולתה בכדי לתמוך ביועצים המשפטיים של הרשויות ולסייע להם. יחד עם זאת, ועל אף הקושי והמורכבות, הגורם הנדרש לטפל בענייני הרשות המקומית הוא היועץ המשפטי שלה. לעניין הסדרי ניגוד עניינים הרי שהתפקיד הוטל על היועץ המשפטי של הרשות המקומית – מה עוד כאשר בעניין זה, קיים יתרון להבנה והיכרות עם נקודות הממשק האפשריות הנדרשות להסדרה, ובחינת עצם היכולת לפקח על קיום ההסדר– אשר על כן קיימת משנה חשיבות שהדבר יעשה על ידי היועץ המשפטי של הרשות.

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית- מעמדם והתנהלותם

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המלצה - ראוי כי משרד הפנים יחזק את התמיכה ביועצים המשפטיים שאמונים על יישום הנחיות משרד הפנים ברשויות, וכאמור ניצבים בפני קשיים נוכח היותם חלק מהמארג העירוני ברשות.	

פרק שני

משרדי הממשלה

משרד האוצר

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
1	איסוף וניתוח נתונים	**ליקוי -** רשות שוק ההון אינה מבצעת די הצורך ניתוחים עיתיים המתבססים על נתונים בסיסיים מהימנים ועדכניים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לעדכן את דרישות הנתונים השוטפות מחברות הביטוח וליצור באמצעותם בסיס נתונים רחב ומעודכן אשר יאפשר בחינה מלאה ותדירה של השינויים בשוק. משרד מבקר המדינה מציין כי ככל שהנתונים הזמינים לרשות יהיו ברמת פירוט גבוהה יותר ויתקבלו באופן שוטף וקבוע מחברות הביטוח, כך יהיו בידיה הכלים המלאים לבחינת השינויים בפוליסות למיניהן ומידת ההשפעה של מגוון הפרמטרים בתחום. בחינה תדירה מסוג זה תאפשר זיהוי מגמות ובחינת מידת ההשפעה של הגורמים השונים על התחום. כך לדוגמה, בחינת רפורמת 2016 אשר בוצעה על בסיס דרישת נתונים ייעודית שנשלחה באופן חד-פעמי לחברות, יכולה להתבצע באופן שוטף ולספק תמונת מצב ארוכת טווח של התחום. באופן דומה, המידע יכול לשמש את הרשות לבחינה שוטפת ומדויקת של גובה השפעת הפרמטרים העיקריים על הגידול בסך הפרמיות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** רשות שוק ההון סבורה שאיסוף הנתונים הינו חשוב ולכן גם לפני הביקורת פעלה ליצירת טופס 15ד' המעניק מידע מפורט ונתוניו יפורסמו לציבור. לרשות שוק ההון מערכת דיווחים המתעדכנת על בסיס תקופתי, כתלות בנתונים המבוקשים. רשות שוק ההון מבצעת ניתוחים שוטפים של נתוני השוק לשימושים פנימיים וכן מפרסמת נתונים וחישובים עדכניים מדי שנה בדוח הממונה על שוק ההון. כך נעשה לאורך השנים. על בסיס נתונים אלה ועל בסיס הניתוחים שנעשים עליהם קידמה הרשות אסדרות בתחומים הרלוונטיים, ובכללן הרפורמה בשנת 2016. בנוסף, מתוך הבנה שהתפתחות תחום ביטוחי הבריאות מצריך גם הגדלה של היקף הדיווח השוטף ומתוך רצון של הרשות לשפר את הפיקוח על השוק באופן תמידי, פעלה הרשות, בשנת 2016, להרחבת היקף הדיווחים שמתקבלים מהגופים. בנובמבר 2016 פרסמה הרשות את חוזר ביטוח 2016-1-23 "תיקונים והבהרות לגבי דיווחים בביטוח בריאות". החוזר מהווה את תשתית דרישת המידע לטופס 15ד' אשר מדווח מחברות הביטוח לרשות מידי רבעון. המידע שמתקבל מאפשר לתחקר נתונים על פוליסות הוצאות רפואיות באופן מפורט הרבה יותר מבעבר, שכן הוא מציג את תחום ההוצאות הרפואיות באופן מפוצל לפי רמת הכיסוי ושנת חיתום וכך ניתן לתחקר ברמה גבוהה יותר את השוק. תהליך כניסתו של החוזר לתוקף ארכה זמן שכן חברות הביטוח נדרשו להיערכות חשבונאית ומיכונית רבה, ולאחר מכן נדרשה הרשות לבצע בקרה על אמינות הנתונים המדווחים בו. לאחר סיום ההליך זמינים כיום לרשות שוק ההון נתונים בהיקף רב יותר מבעבר, המאפשרים ביצוע ניתוחים מפורטים יותר וכן הגדלת היקף המידע הנגיש לציבור במסגרת דוח הממונה, במטרה להגדיל את השקיפות שתעודד את הבנת הציבור ותאפשר לגופים שונים להשתמש במידע.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
2	איסוף וניתוח נתונים - מאפייני האוכלוסייה הרוכשת ביטוחי בריאות	**ליקוי -** כיום בידי הרשות יש נתונים חלקיים בלבד על מאפייני האוכלוסייה הרוכשת את ביטוחי הבריאות המסחריים. נתונים אלו מבוססים על סקרי הלמ"ס ומכוני מחקר נוספים, אשר בוחנים את התפלגות המבוטחים בהתאם להכנסה, לגיל, לאזור מגורים, מצב משפחתי ועוד. **המלצה -** עקב חשיבות המידע, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון, לבחון את הסיבות וההשלכות של הפערים בשיעורי ההחזקה בביטוחים המסחריים בין האוכלוסיות השונות במדינה. משרד מבקר המדינה מציין כי הפערים בשיעור האחזקה של ביטוחי בריאות מסחריים בין האוכלוסיות השונות מחדדים את הצורך של הרשות לבחון את האמצעים העומדים לרשותה לשם גיבוש מדיניות, ובכלל זה הקמת מסד נתונים מקיף ומהימן, אשר יבנה, בין היתר באמצעות קבלת המידע הרלוונטי ישירות מחברות הביטוח.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את המלצת הביקורת ופועלת לבחינה וגיבוש של פוליסת בריאות המכסה מקרי קטסטרופה ובעלות זולה באופן יחסי. מבלי לקבוע מסמרות בדבר הצורך של אדם בקיומו של ביטוח בריאות פרטי, על פי טעמיו, צרכיו ומעמדו הסוציואקונומי או כל קריטריון אחר אשר צוין על ידי המבקר בדוח, רשות שוק ההון בוחנת את שוק מוצרי ביטוח הבריאות מתוך מטרה לשכללו וזאת על מנת שהמוצרים המוצעים על ידי חברות הביטוח יקנו כיסוי נאות, יהיו שקופים ובעלי ערך ללקוח המבקש לרכוש אותם ויתומחרו באופן הוגן למבקש לרכשם. טעמיו של מבוטח ביחס לצרכיו הביטוחיים הינם אינדיבידואלים, ועל כן יש לאפשר היצע מספק של כיסויים ביטוחיים לרכישה, בד בבד אל מול הידיעה כי מדובר במוצר מורכב לרכישה, אשר פערי המידע בין היצרן לצרכן בו עלולים להיות מנוצלים לרעה. מתוך ניסיון לאזן את המתח האמור, ועל מנת להנגיש את רכישת הביטוחים הפרטיים לאוכלוסיות השונות, ביקשה הרשות לפשט את מבנה הפוליסות ולאפשר פירוקן ליחידות בסיס הניתנות לרכישה בנפרד, בין היתר בשל מגבלה תקציבית של הרוכש, או טעמיו. להלן מספר פעולות של הרשות המאפשרות הגשמת מטרות אלו: חוזר ביטוח 2015-1-20 "אי תלות בין כיסויים" מ- 1 באפריל 2015 (להלן – חוזר אי תלות), שפורסם במסגרת רפורמת הבריאות 2016, קבע שחברות ביטוח לא יוכלו להתלות רכישה של כיסוי אחד ברכישה של כיסוי אחר. כך לדוגמא, פרסומו מאפשר רכישת כיסויים למקרי קטסטרופה אשר אינם מכוסים במסגרת סל הבריאות וקופות החולים. תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תנאים בחוזה ביטוח לניתוחים וטיפולים מחליפי ניתוח בישראל), התשע"ה-2015 (להלן – תקנות ניתוחים), קבעו תנאים אחידים לכל ביטוחי הניתוחים המסחריים שנמכרים בישראל מפברואר 2016 (מועד תחילת הרפורמה). תנאים אחידים אלו מאפשרים למבוטחים להתמקד במחיר ובשירות שהם מקבלים מחברות הביטוח בעת החלטה על רכישת כיסוי ביטוחי זה. באתר האינטרנט של הרשות מפורסם מדריך לצרכן המאפשר למבוטחים ללמוד על הכיסויים השונים ותפקידם על מנת להתאם את הביטוח לצרכיהם ויכולותיהם. מחשבון ביטוח בריאות המאפשר למבוטחים להשוות ולהעריך את עלויותיהם של ביטוחי

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			בריאות מרכזיים, על פי מאפייניהם. הרשות פועלת על מנת להגביר את האוריינות הפיננסית של המבוטחים ולהנגיש עבורם את המידע הנדרש על מנת לאפשר להם להתאים את הכיסוי הביטוחי הקיים להם לצרכיהם הביטוחיים בראי מצבם הכלכלי, וזאת מבלי לקבוע מסמרות בעניין נחיצותו של כיסוי כאמור, לאור רמת הכנסה או כל קריטריון סוציו דמוגרפי אחר. ביטוח הבריאות המסחרי מהווה לרוב רובד נוסף לשירותים הניתנים על ידי קופות החולים - הן במסגרת סל הבריאות הציבורי והן במסגרת שירותי השב"ן.
3	תופעת כפל ביטוח	**ליקוי -** ריבוי המידע, השוני במרכיבי הפוליסות של חברות הביטוח והיעדר האחידות בפוליסות מקשים על הציבור לבחון את מידת החפיפה בין הביטוחים השונים. בפרט, קיים קושי להבחין בין כיסוי ביטוחי נוסף שיכול להיטיב עם המבוטח, לבין כיסוי ביטוחי כפול שהוא מיותר ומשית על המבוטח עלויות מיותרות. **המלצה -** מומלץ שהרשות תפעל להפחית ככל שניתן את תופעת כפל הביטוח. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להמשיך לפעול בנושא ולהגדיר מהו כפל ביטוח מיותר שיש להימנע ממנו, למדוד את היקף התופעה וליידע את ציבור המבוטחים בעניינה. כמו כן,	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** כפל שב"ן - מסחרי - מסחרי: הרשות מקבלת את ההמלצה ותמשיך לפעול על מנת לטפל בתופעת כפל הביטוח. בשנה הקרובה, בכוונת הרשות להטמיע את פרוייקט כלי תומך החלטה, במסגרת הר הביטוח, שעתיד לסייע הן בהיבט של כפל הביטוחים הפרטיים והן בהיבט של החפיפה בין הכיסויים הקיימים בשב"ן לכיסויים הקיימים בביטוח הפרטי. בשנים האחרונות פועלת הרשות רבות על מנת לטפל בנושא כפל הביטוח[1], הן ביחס שבין ביטוחי הבריאות המסחריים לבין השב"ן והן בין ביטוחי הבריאות המסחריים השונים לבין עצמם. בין היתר ניתן לציין את הפעולות הבאות: חוזר דיווח שנתי – חוזר שראשיתו בשנת 2001 וקובע כללים לעדכונים השנתיים שמקבלים המבוטחים בביטוח בריאות. החוזר עודכן עם השנים וחייב את החברות להציג מידע על הפוליסות הקיימות למבוטח באופן ברור כך שהמבוטח יוכל להבין את הכיסויים להם הוא זכאי, ולהבחין בכפל בין הכיסויים. לאור מדיניות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון להגביר את שקיפות וזמינות המידע לציבור המבוטחים, וכדי לאפשר למבוטחים לרכוש או לעדכן את המוצרים הקיימים ברשותם בצורה מושכלת, הקימה הרשות את "הר הביטוח" -אתר אינטרנט, נגיש ופשוט לאיתור מוצרי הביטוח, אשר באמצעותו ניתן לאתר גם מקרים של כפל ביטוח. האתר מאפשר למבוטחים לאתר בקלות ובמהירות מידע לגבי התיק הביטוחי שלהם אצל כל חברות הביטוח ולבחון את תנאי מוצרי

[1] יש לתת את הדעת על כך שקיימים מצבים בהם מבוטח רוכש במודע מוצרים היוצרים כפל ביטוחי, בין היתר מטעמי צורך בחיתום רפואי לגבי אחד המוצרים, כיסוי משלים או היבטי כיסוי אחרים. גם אם מצב זה אינו רווח, יש להכיר בכך שלעיתים קיים שיקול דעת רציונאלי ומיודע בעת רכישת ביטוחים אשר ביניהם קיימת כפילות.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון כלים נוספים להתמודד עם התופעה במסגרת הכלים המוקנים לה בחוק כמאסדרת התחום.	הביטוח שברשותם. בחוזר נקבע כי השלב הראשון במסגרת הליך התאמת הצרכים למועמד לביטוח יכלול בדיקה של רשימת מוצרי הביטוח הקיימים ברשותו וזאת על ידי שאילתה באתר הר הביטוח, על מנת למנוע מצב שבו מוצעים למבוטח מוצרים דומים למוצרים הקיימים ברשותו ואינם נדרשים לו. שאילתה כאמור יכול שתתבצע על ידי המועמד לביטוח עצמו או על ידי הגורם המשווק. כן נקבע כי גורם משווק לא יבצע שאילתה כאמור אלא אם קיבל לכך הרשאת שימוש פרטנית וזאת על מנת למנוע שימוש לא ראוי במידע שנמסר על ידי מבוטחים או מועמדים לביטוח ובאתר הר הביטוח. הרשות פועלת להנגשת מידע נוסף בהר הביטוח, ובכלל זה בכוונת הרשות, במסגרת שיתוף פעולה עם משרד הבריאות, לכלול גם מידע הנוגע לביטוחים הנעשים דרך קופות החולים. חוזר ביטוח 2015-1-12 "צירוף לביטוח" מיום 5 ביולי 2015 וכן עדכוניו מעת לעת (להלן- חוזר צירוף). חוזר זה פורסם בין השאר בעקבות פניות ציבור מהן עלו בעיות שונות באופן בו צורפו מבוטחים לביטוח. החוזר קבע כללים ברורים להליך הצירוף על מנת שישוקף למבוטחים באופן מלא הליך המכירה ותוכן המוצר הנמכר וכן מסירת מידע שעשוי למנוע כפל ביטוח. כך לדוגמא, במצב בו בעת הליך התאמת הביטוח, שאינו ביטוח קבוצתי, נמצא כי למועמד לביטוח יש פוליסה בביטוח רלוונטי קיים יחולו הוראות כדוגמת השוואת החרגות בין הפוליסה הקיימת לזו המוצעת; הצגה של תוצאות הליך ההתאמה למבוטח; חובת בירור עם המועמד לביטוח אם ברצונו לבטל את הפוליסה המקורית ואם הוא מעוניין שבקשת הביטול תישלח באמצעות חברת הביטוח או סוכן הביטוח; הוראה המחייבת את המבטח להבהיר למועמד לביטוח בתחילת השיחה שמדובר בהליך מכירה של מוצר חדש- הוראה זו נכתבה בשל מקרים בהם מבוטחים סברו שהם משדרגים כיסוי קיים או לחילופין לא הבינו שהתבצעה מכירה וזאת בשל הטעייה מצד המבטחים. חוזר ביטוח 2007-1-6 "חובת הצעת תכנית בעלת כיסוי ביטוחי משלים לניתוחים" (להלן - חוזר משלים שב"ן) מיום 7 במרץ 2007, אשר מאפשר למבוטח לרכוש ביטוח ניתוחים מוזל "מעל" השב"ן וללא כפל. החוזר למעשה מחייב חברת ביטוח המציעה למועמד לביטוח ניתוחים להציע לכל מועמד גם פוליסה משלימה לשב"ן, שמחירה נמוך בכ - 30% ממחיר פוליסת ניתוחים רגילה (להלן - פוליסת שקל ראשון) והגדרת מקרה הביטוח היא מקרה שאינו מכוסה בשב"ן. לעיתים מדובר במקרים של רופא או שתל שאינם נמצאים בהסדר או סוג ניתוח שלא מכוסה בשב"ן למקרה הספציפי של המבוטח. כך, התאפשר למבוטחים להימנע מתשלום בגין כפל

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			ביטוח ולקבל כיסוי רק על החלק שאינו מכוסה. כאמור, חוזר משלים שב"ן הגדיר חובת הצעה של פוליסה זו, על מנת לוודא שהאפשרות להימנע מכפל מוצגת למבוטחים. חוזר אי תלות -בעבר חברות התנו רכישה של כיסוי אחד ברכישה של כיסוי אחר. במקרים מסוימים נוצר למבוטח כפל ביטוח בין פוליסות מסחריות מכיוון שהוא נדרש מספר פעמים לרכוש את הביטוח כחבילה. במסגרת חוזר זה ניתנה הוראה המחייבת את החברות לאפשר רכישה של כיסוי בסיסי בודד וכך למעשה צומצם כפל הביטוח. תיקון הוראות החוזר המאוחד - שער 6 חלק 2 ,3 ו-4 - "גילוי ודיווח למבוטח בביטוח בריאות" ביום 2 באוגוסט 2017 (להלן - חוזר גילוי ודיווח) - מטרת חוזר זה הינה שיפור המידע שמקבל המבוטח על ביטוחים בהם הוא מבוטח בהיבט של תדירות העדכונים ואופן המשלוח שלהם, הכולל מעבר לדיווח על פי העדפת המבוטח (לדוגמה משלוח מידע באימייל או SMS על פוליסות הקיימות למבוטח), וכן בהיבט של איכות הדיווחים והמידע בו יעודכן המבוטח. תוכן וצורת המידע נוסחו בשיתוף מומחים לכלכלה התנהגותית על מנת להגדיל את הסיכוי שהמבוטח יקבל החלטה רציונלית בקשר לתיק הביטוחי שלו, תוך שימוש בכלים השונים שמציעה הרשות על מנת לסייע לו לעשות זאת. בין היתר, על פי החוזר, מבוטח יוכל לבחור, ולשנות את אופן קבלת הדיווחים והמסמכים מהחברה, ויוכל לבחור גם שני אמצעים; לא יצורפו פרסומים לדיווחים, בין השאר על מנת להימנע מצירוף לביטוחים מיותרים; במידה ולא בחר המבוטח באחת מן הדרכים כאמור וככל שקיים ברשות חברת הביטוח מספר טלפון נייד של המבוטח (על החברה הוטלה חובה לברר את מספר המבוטח) אשר מקבל הודעות טקסט, מסמכי הדיווח יישלחו למבוטח באמצעות מסרון, שיפנה לקישור ישיר למסמכי הדיווח, וזאת ללא דרישת זיהוי פרט למספר תעודת זהות של המבוטח, וכן צירוף קישור לחשבונו האישי המקוון. כך ניתן להבטיח שמבוטחים יקבלו עדכון על הביטוחים הקיימים להם, יהיו מודעים להם ויוכלו לפעול בעניינם; כאשר הגיע מבוטח לגיל בגרות בהתאם להגדרות הפוליסה או שהגיע לגיל 25, המוקדם מביניהם, תפנה אליו חברת ביטוח בהתאם להוראות, לאחר שתברר את פרטיו עם משלם הפוליסה שלו. זאת על מנת למנוע מצבים בהם ילדים מבוטחים בפוליסה של הוריהם, לא מודעים ורוכשים בבגרותם פוליסה נוספת; במידה וניתנה למבוטח הנחה לזמן קצוב, תשלח חברת הביטוח למבוטח ראשי ולגורם המשלם עבור כל פוליסה, ככל שפרטי הקשר עם אותו גורם ידועים לחברה, חודש לפני מועד סיום ההנחה, הודעה באמצעות מסרון על השינוי האמור, הוראה זו משפרת את הידע של המבוטח על קיומן של הפוליסות בזמן אמת וכן מעודדת את

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			המבוטח לפעול בנוגע לביטוחים הקיימים וזאת בין השאר, בשל הפנייה לחשבון האישי המקוון של המבוטח בחברה, בו יוצגו לו כלל הביטוחים הקיימים לו בחברה זו. הרשות מציינת כי בשנים 2017 ו 2018 הוטלו קנסות של למעלה מ- 5 מיליון ₪ על חברות ביטוח בגין הפרות הקשורות לחוזר צירוף לביטוח. חברות נוספות נמצאות בביקורת בימים אלו. ביקורות אלו משפרות את הציות של החברות לאסדרה חשובה זו וכפועל יוצא מכך מועמדים לביטוח מקבלים מידע איכותי יותר על הביטוחים הקיימים להם, גילוי לגבי מקרים של כפל ביטוח וכלים לבחור בביטוח מתאים לצרכיהם. לאור האמור, נכון להדגיש שהרשות זיהתה את כפל הביטוח ופעלה בהתאם על מנת לצמצם אותו ולאפשר למבוטחים לרכוש כיסוי ראוי על פי העדפות הסיכון שלהם וללא כפל ביטוח (למעט במקרים של רכישה מיודעת ומושכלת). נציין שהסקירה של המבקר מתייחסת בעיקרה לכפל ביטוח בקרב מבוטחים קיימים, להם קיימות בחלק מהמקרים פוליסות בעלות תנאים שונים אשר ברצון המבוטחים לשמר. הרשות מסכימה כי ראוי לבחון את השפעת הרפורמות השונות והחוזרים שפורסמו בעבר על מבוטחים שהצטרפו לאחר הרפורמה ולא על מבוטחים עם פוליסות ישנות.
4	חפיפה בין תוכניות השב"ן לביטוח המסחרי	**ליקוי -** נמצא כי לרשות שוק ההון אין נתונים מדויקים ומפורטים בדבר היקף סוגי הפוליסות בהם קיימת חפיפה מסוג מסחרי-שב"ן, זאת על אף שמסתמן שמדובר בתופעה נרחבת ומשמעותית בתחום. כמו-כן, הרשות לא אוספת באופן תדיר נתונים בדבר היקף החדירה של הפוליסות מסוג משלימת שב"ן. עוד נמצא, כי הנתונים האישיים המופיעים בהר הביטוח אינם כוללים את המידע בדבר התוכניות בשב"ן ולכן המידע בדבר החפיפה בין הביטוחים המסחריים לתוכניות השב"ן, של המבוטח גם אינו	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** כפל ביטוח מסחרי - שב"ן: הרשות מקבלת את ההמלצה - ראו הערה לעיל על כלי תומך החלטה. בנוסף, הרשות יזמה פורום משותף לה ולמשרד הבריאות על מנת לדון בנושא החפיפה בין ביטוחי השב"ן לביטוחים הפרטיים וכן נושאים נוספים שעל סדר היום וזאת על מנת לדון בפתרונות אפשריים. יודגש כי לעמדת הרשות פתרון בעיית כפל הביטוח צריך להיפתר במסגרת הסכמות בין משרד הבריאות ורשות שוק ההון. רקע כללי - על מנת לטפל בכפל הביטוח מסחרי - שב"ן, נדרש שיתוף פעולה בין רשות שוק ההון לבין משרד הבריאות אשר מפקח על הקופות. ועדת גרמן - הוועדה המייעצת לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית החלה את עבודתה ב-9 ביוני 2013 והציגה את עיקרי המלצותיה עם תום ישיבתה האחרונה ב-25 ביוני 2014 ,לאחר שניהלה כ-611 שעות של דיונים ושמעה יותר מ-51 עדים בעלי תפקידים במערכת הבריאות כיום ובעבר, ובכלל זה מנהלי בתי חולים ומנהלי קופות החולים. חברי הוועדה השתתפו בשלוש תת ועדות שהוקמו: ועדה לענייני ביטוחי בריאות, בראשות ד"ר שלומי פריזט, ועדה לענייני

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		מונגש לציבור. **המלצה -** משרד מבקר המדינה, ממליץ שרשות שוק ההון ומשרד הבריאות יבחנו את מידת החפיפה בין מגוון הכיסויים ויפעלו לצמצום הפגיעה הנגרמת לציבור כתוצאה מחפיפה זו, לרבות בדרך של פרסום המידע ב"הר הביטוח". על מנת לאפשר למבוטח בחירה מושכלת במיצוי זכויותיו מכח הכיסויים השונים להם הוא זכאי, הרשות יזמה ומקדמת את הקמת "כלי תומך החלטה בביטוח בריאות". בפרויקט זה משתתפים, מלבד הרשות אשר מובילה את המהלך, גם ישראל דיגיטלית ומשרד הבריאות. מטרת הפרויקט הינה להציג למבוטחים את כלל הכיסויים הרפואיים הקיימים להם - בסל הבריאות, בשב"ן ובביטוחים המסחריים. הכלי יאפשר למבוטחים להתאים את הכיסוי לרמת הסיכון על פי העדפות הסיכון שלהם וזאת תוך שקיפות מלאה ומתן מידע אובייקטיבי ללא ייעוץ חיצוני. כלי מסוג זה יעזור לצמצם את כפל הביטוח שכן הוא יציג באופן ברור מהם המקרים המכוסים בכל כיסוי והאם אותו כיסוי קיים למבוטח. בנוסף, כאשר המידע יופיע בהר הביטוח תחול חובה על	תיירות רפואית, בראשות פרופ יוג'ין קנדל, וועדה לעניין כפל הכובעים של משרד הבריאות בראשות גב' רונית קן. מסקנות תת הוועדות הוגשו למליאת הוועדה (הכוללת את כל החברים). המלצות תת הוועדות, לאחר שעברו את אישור המליאה, הן חלק בלתי נפרד מהמלצות הוועדה כולה. חברי הוועדה שאפו לנסח המלצות שיתקבלו בהסכמה רחבה ככל האפשר, ובפרט בהסכמה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, כך שהן לא ההמלצות הסופיות של הוועדה פורסמו לציבור כמסמך נפרד ב-25 ביוני 2014. במסגרת המלצות הוועדה לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית (ועדת גרמן), נדון נושא כפל הכיסוי בין השב"ן לבין הביטוחים המסחריים. המלצות צוות הביטוחים כללו את ההמלצה הבאה: Unbundle – פירוק רבדי השב"ן לשלושה רכיבים בלתי תלויים שלא יהיה ביניהם סבסוד צולב: ניתוחים וייעוץ אגב ניתוח, וכן ייעוצים וחוות דעת שנייה ("הרכיב הראשון"); תרופות, הריון, שיניים (משקם ומשמר), התפתחות הילד, העמקת שירותי סל תוספת פיזיותרפיה וכדומה ("הרכיב השני"). כל השאר ("הרכיב השלישי"). הכיסוי – יצירת תנאים אחידים לכל תכניות השב"ן של קופות החולים בנוגע לרכיב הראשון. בנוסף, יצירת תנאים אחידים לתכניות השב"ן ולחברות הביטוח בנוגע לרכיב הראשון. הגדרת הכיסוי ברכיב הראשון, לרבות כללי הגילוי הנדרשים, תיעשה במשותף על ידי נציגי אגף שוק ההון ומשרד הבריאות. המשרדים יוכלו לעדכן את הכיסוי מעת לעת, עדכון זה יחול על כלל המבוטחים הקיימים. עוד קבעה הוועדה שבמסגרת יצירת האחידות לגבי הרכיב הראשון יקבעו, בין היתר, העקרונות הבא: חברות ביטוח והשב"ן לא יהיו רשאיות למכור כיסוי לניתוחים או ייעוץ מלבד הכיסוי שיוגדר מראש ללא אישור משותף של שני הרגולטורים; תעריפי הביטוח בשב"ן ובביטוחים המסחריים יבדקו אחת לתקופה ויעודכנו לפי צורך; בסוף תקופת הביטוח יקבע נוהל להודעה על חידוש הביטוח. במקרים שיוגדרו, המבוטחים בקופה/שב"ן יצטרכו להסכים מחדש לחידוש, בין היתר, כאשר תהיה העלאה במחיר אגב החידוש. לאור ההמלצה קידמה הרשות פוליסה אחידה ומתחדשת בפורמט זה בתחום

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		מבטחים וסוכנים הביטוח להתייחס לקיומו של השב"ן בעת צירוף לביטוח מסחרי וזאת במסגרת הוראות חוזר צירוף לביטוח. לצורך יישום הפרויקט יוטלו חובות דיווח חדשות על חברות הביטוח וקופות החולים (באמצעות משרד הבריאות) אשר יאפשרו גם לאמוד את היקף כפל הביטוח באופן מדויק יותר.	הניתוחים במסגרת הרפורמה אך עם זאת משרד הבריאות בחר שלא ליישם את ההמלצה, לא הפריד את הכיסויים ולא יצר פוליסה אחידה כאמור. ניתן לראות שלמעשה מסקנות הוועדה, לו היו מיושמות במלואן, היו מייצרות מצב שהיה מפחית את כפל הביטוח בין הביטוח המסחרי לשב"ן וזאת מכיוון ששני הכיסויים העיקריים בהם קיימת חפיפה הם ביטוח הניתוחים (המכונה במסמכי הוועדה "הרכיב הראשון") והביטוח האמבולטורי (המכונה במסמכי הוועדה הרובד השני, אם כי חשוב לציין שהרובד השני כפי שנקבע בוועדה כלל גם ביטוחי לטיפולי שיניים משקמים ומשמרים בעוד בביטוחים האמבולטוריים כיסוי זה לא קיים. לדעת הרשות הדרך העיקרית לטפל בחפיפת הכיסויים בין השב"ן לביטוח המסחרי היא שיתוף פעולה בין הרשות למשרד הבריאות. עיקר החפיפה הקיימת בין השב"ן לבין הביטוח המסחרי היא בכיסוי ניתוחים וכיסוי התייעצויות (אמבולטורי). הרשות רואה בכך בעיה ופועלים על מנת לצמצם את התופעה הן באמצעות מתן מידע חיוני ואובייקטיבי לציבור (ראו כלי תומך החלטה בסעיף הבא) והן באמצעות בחינת הכיסויים הקיימים בחברות והמתעדכנים על ידיהן. עם זאת נציין שגם במקרים שבהם קיימת חפיפה ישנם מצבים בהם קיים ערך מוסף לביטוח הפרטי, שכן בשב"ן ישנן: חובת השתתפות עצמית. רשימת ספקים מוגבלת ובמרבית המקרים, קטנה ושונה בחלקה מזו של מרבית המבטחים; לעיתים קיימת מגבלה על שתלים מסוימים - בשב"ן ניתן סטנדרט מסוים ובביטוח הפרטי ניתנת אפשרות בחירה, או מגבלה על פרוצדורות מסוימות - בשב"ן חלקן יאושרו רק למצבים או גילאים מסוימים בעוד שבביטוח הפרטי יאושרו במקרים רבים יותר ובקבוצות גיל רחבות יותר. על מנת לאפשר למבוטח בחירה מושכלת במיצוי זכויותיו מכח הכיסויים השונים להם הוא זכאי, הרשות יזמה ומקדמת את הקמת "כלי תומך החלטה בביטוח בריאות". בפרויקט זה משתתפים, מלבד הרשות אשר מובילה את המהלך, גם ישראל דיגיטלית ומשרד הבריאות. מטרת הפרויקט הינה להציג למבוטחים את כלל הכיסויים הרפואיים הקיימים להם - בסל הבריאות, בשב"ן ובביטוחים המסחריים. הכלי יאפשר למבוטחים להתאים את הכיסוי לרמת הסיכון על פי העדפות הסיכון שלהם וזאת תוך שקיפות מלאה ומתן מידע אובייקטיבי ללא ייעוץ חיצוני. כלי מסוג זה יעזור לצמצם את כפל הביטוח שכן הוא יציג באופן ברור מהם המקרים המכוסים בכל כיסוי והאם אותו כיסוי קיים למבוטח. בנוסף, כאשר המידע יופיע בהר הביטוח תחול חובה על מבטחים וסוכנים הביטוח להתייחס לקיומו של השב"ן בעת צירוף לביטוח מסחרי

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			וזאת במסגרת הוראות חוזר צירוף לביטוח. לצורך יישום הפרויקט יוטלו חובות דיווח חדשות על חברות הביטוח וקופות החולים (באמצעות משרד הבריאות) אשר יאפשרו גם לאמוד את היקף כפל הביטוח באופן מדויק יותר. **משרד הבריאות** מתקיימות שיחות בנושא מול רשות שוק ההון על מנת לקדם את המהלך להנגשת המידע והפחתת הכפל הביטוחי הקיים.
5	חפיפה בין תוכניות השב"ן לביטוח המסחרי	**ליקוי -** במבנה שוק ביטוחי הבריאות הנוכחי קיים תמריץ כלכלי הן לקופות החולים והן לחברות הביטוח המסחריות להפנות את מבוטחיהם לקבלת טיפול במסגרת המקבילה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון ולמשרד הבריאות להמשיך ולפעול לצמצם את התמריץ הכלכלי להפניית מטופלים לגורמים מקבילים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** לעמדת הרשות בעיית התמריץ תיפתר במסגרת הפתרון המשותף לכפל הביטוח.
6	איסוף וניתוח נתונים - כפל ביטוח מסחרי	**ליקוי -** אין בידי הרשות מידע מהימן ומלא בדבר היקף תופעת כפל הביטוח. עוד נמצא כי על אף דרישת מידע ששלחה הרשות במאי 2018 לחברות הביטוח בנושא, לא התקבל מידע זה ברשות במלואו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להשלים את דרישת הנתונים שהופצה במאי 2018 ולאסוף באופן	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות דוחה את האמור בסעיף זה שכן הפעולות לטיוב הנתונים הנוגעים לכפל הביטוח החלו טרם עריכת הביקורת. כפי שצוין לעיל, הרשות לא רק הצהירה אלא גם פעלה רבות להתמודדות עם תופעת כפל הביטוח בדרכים שונות. בנוסף במסגרת העבודה על הפרויקט "כלי תומך החלטה", אשר באמצעותו תטייב הרשות את נתוני הר הביטוח הנוגעים לביטוחי בריאות. עם השלמת הפרויקט יהיו בידינו ובידי המבוטחים נתונים מדויקים יותר בנוגע לכפל הביטוח בין החברות לבין עצמן ובין החברות לשב"ן. הנתונים יתעדכנו באופן שוטף, ישמשו את הרשות וכן יוצגו לציבור עם כל כניסה להר הביטוח.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		שוטף את המידע הנדרש מחברות הביטוח. מידע זה יאפשר לדייק את הנתונים ולהבחין בין הפוליסות למיניהן, לרבות פוליסות הרחבה לכיסויים בסיסיים, באופן שיביא למדידה מדויקת של תופעת כפל הביטוחים.	
7	תופעת כפל ביטוח	**ליקוי -** לתופעת כפל הביטוח יש השפעה על מידת מיצוי הזכויות של המבוטחים. נוסף על כך, ריבוי הכיסויים מגדיל את הסיכוי לאי-ידיעה על קיומם והיקפם של הכיסויים בפוליסות הביטוח הנוספות וכן את הטרחה הכרוכה בהגשת תביעה נגד כלל הביטוחים **המלצה -** על הרשות לטייב את הממשקים הקיימים בין הגורמים השונים ובין משרדי הממשלה השונים, ולהשלים בהקדם את פרויקט "כלי תומך החלטה". לצד זאת, על הרשות לוודא כי היא פועלת במלוא האמצעים העומדים לרשותה לצורך הנגשת מלוא המידע הנדרש לקהל המבוטחים, ולצורך יידוע המבוטחים על זכויותיהם במסגרת הפוליסות שהם רכשו, בבואם לקבל טיפול רפואי הן במערכות הבריאות הציבוריות והן במערכות הפרטיות	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את המלצת הביקורת, ראו לעיל. בנוסף, הרשות פועלת רבות לסייע למבוטחים במיצוי זכויותיהם, בין היתר פרסמה הרשות הוראות שונות שמטרתן שיפור הידע של המבוטח על הפוליסות בהן הוא מבוטח, יצירת כיסוי ברור הנותן מענה מהותי וכן הקלות באופן התביעה להלן מספר דוגמאות: חוזר גופים מוסדיים 9-9 -2016 יישוב תביעות וטיפול בפניות ציבור (להלן - חוזר יישוב תביעות). חוזר זה מסדיר את אופן הטיפול בתביעות ופניות ציבור בגופים המוסדיים. בין שאר הוראות חוזר זה ניתן למצוא את חיוב החברה לאפשר למבוטח להגיש את התביעה באמצעים דיגיטליים, לרבות הגשה של מסמכי מקור באופן דיגיטלי הנחייה זו הקלה באופן משמעותי את הליך הביעה המסורבל ודחה את החברות לשפר את השירות הדיגיטלי הניתן למבוטחים. בחלק מהחברות ובחלק מהכיסויים תביעות היום מנוהלות ומשולמות באופן אוטומטי. הר הביטוח - מאפשר לכל מבוטח לראות את הכיסויים הקיימים לו. חוזר ביטוח 7-1-2016 צירוף לביטוח מחייב שימוש בהר הביטוח בעת צירוף כך שבעת התאמת צרכים למבוטח יש להתייחס לביטוחים קיימים. בנוסף כניסה זו יוצרת מודעות של המבוטח לכלי זה, מודעות שעשויה לשמש את המבוטח בעת תביעה. אזור אישי - חיוב חובת הקמת אזור אישי לכל מבוטח באתר האינטרנט של חברת הביטוח. באזור זה יכול המבוטח לגשת למידע מפורט על הכיסויים הקיימים לו וכן לבצע פעולות. כלי זה מאפשר למבוטחים לפעול בדרך הנוחה להם בכל הקשור לבטוחים הקיימים ברשותם. חוזר ביטוח 16-1-2015 הוראות לניסוח תכניות ביטוח - קובע הוראות אופן בו ינוסחו סעיפים מסוימים בפוליסות ביטוח וזאת על מנת למנוע הטעיה של המבוטחים וכן לאפשר להם לקבל

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			כיסוי ברור ובעל ערך.
8	השימוש במדד ההפסד כמדד ההחזר	**ליקוי -** אף שהרשות עושה שימוש בדוחותיה במונח "מדד ההחזר" כתרגום למונח Loss Ratio, בחישוב המדד היא כוללת כספים שאינם חוזרים ישירות למבוטח. לדוגמה, כספים שחברות הביטוח משלמות לחוקרים פרטיים ולעורכי דין אשר מייצגים אותן אל מול המבוטח, נכללים במדד ההחזר, כחלק מההחזר למבוטחים. כך שאם יגדילו חברות הביטוח את היקף ההוצאה והשימוש בחוקרים פרטיים במטרה להפחית את התשלומים הישירים למבוטח - המדד שתציג רשות שוק ההון וישקף החזר גבוה כביכול למבוטחים לעומת סך הפרמיות ששולמו. במצב כיום, מדד הפסד (LR) גבוה עלול לנבוע דווקא מהוצאות גבוהות ליישוב סכסוכים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון את המידע שהיא מציגה לציבור כך שיכלול לצד מדד ההפסד של חברות הביטוח, גם מדד אשר ישקף את התועלת הכלכלית של המבוטחים ויתמקד בהחזר הישיר למבוטח, בלי לכלול הוצאות נלוות כדוגמת הוצאות ליישוב סכסוכים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות אינה מקבלת את ההמלצה. הרשות סבורה שמדד ההפסד או שיעור ההחזר הוא מדד חשוב ולכן פעלה על מנת לפרסם מדד זה לציבור מדי שנה בשנה במסגרת דוחות הממונה. עם זאת, וכפי שפורט לעיל הרשות סבורה שהמדד שמוצע בטיוטת הדוח אין לו על מה שיסתמך ואינו מקובל בעולם כמדד לחישוב ההחזר. בכל מקום בו מוצג שיעור ההחזר בדו"ח הממונה (גם בענפי הביטוח הכללי וביטוח החיים), החישוב כולל התייחסות להוצאות עקיפות ליישוב תביעה. למיטב ידיעת הרשות, זו גם הדרך הנהוגה בעולם לפרסום מדד זה. ניתן לשקול פרסם את המדד בניכוי הוצאות ליישוב תביעה אך לצורך האחידות יש לעשות זאת לגבי כלל ענפי הביטוח.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
9	הפערים בשיעורי ההחזר	**ליקוי -** על אף שהרשות זיהתה את שיעור ההחזר הנמוך בפוליסות הפרט ככשל מרכזי בתחום ואף הציגה את הפער בכל דוחותיה השנתיים, היא לא בחנה משנת 2012 את הגורמים לפערים ואת הרווחיות בתחום. השוואת התפלגות ההוצאות ושיעורי הסכום העודף בין הביטוחים הקבוצתיים לבין ביטוחי הפרט, מעלה כי הפער העקבי הניכר בשיעור התשלום הישיר למבוטחים בין סוגי הפוליסות מוסבר במידה רבה בשיעור העודף הגבוה יותר של החברות בפוליסות הפרט לעומת הפוליסות הקבוצתיות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבחן את התפלגות מבנה ההוצאות של חברות הביטוח, באופן עתי ובפרט לאחר ביצוע שינויים מהותיים בתחום, כדוגמת רפורמה 2016 כן, מומלץ שהרשות תשקול להציג נורמה פנים-משרדית המגדירה את שיעור הסכומים העודפים ואת שיעור התשלום הישיר למבוטחים המחייבים את בדיקתה לשם שמירה על ציבור המבוטחים. נוסף על כך, על הרשות לבחון את מידת ההשפעה של הכשלים שזוהו על ידה על רמת שיעור הסכום העודף ושיעורי	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את ההמלצה. הרשות פועלת בימים אלו לבצע צעדים נוספים בהמשך לרפורמה של 2016. עם זאת הרשות מציינת שקיימים מספר הבדלים מובנים בין הביטוח הפרטי לקבוצתי אשר מובילים לשוני בין בביטוח הפרטי לבין הביטוח הקבוצתי ויש להתייחס אליהם על מנת לעמוד על ההבדלים בשיעור הנזקים: יתרון לגודל - צירוף כמות גדולה של מבוטחים בפעם אחת ותוך תשלום עמלה נמוכה, יוצר חיסכון ממשי בעלויות לחברות הביטוח. בעל פוליסה מקיים הליך מכרזי - בעל הפוליסה נעזר ביועץ, שהוא אמנם לרוב סוכן אך גובה עמלה נמוכה באופן יחסי לצירוף פרט. יועץ זה בודק ולעיתים מנסח את הפוליסה המוצעת וזאת במסגרת הליך מכרזי לחברות. הליך זה, לרוב, יוצר תנאים משופרים בכיסויים הקבוצתיים. חיסכון בעמלת סוכן - כאמור, חלק משמעותי מהפרמיה בביטוח הפרט הינו החלק של עמלת הסוכן והוא ברובו נחסך בהליך זה. הפרמיה בביטוח הקבוצתי נקבעת בדרך כלל לאורך עד 5 שנים ומשתנה בהתאם לשינויים בסיכון, בעוד פרמיות בביטוח הפרט הינן מובטחות (בפוליסות מלפני פברואר 2016) או פוליסות בהן נדרש אישור הרשות לשינוי בפרמיה, ומחייבת שמירת עתודות ויצירת עלויות הון. "הדבקה" בין מבוטחים - בביטוח קבוצתי בדרך כלל המבוטחים שייכים לארגן אחד ומכירים חלק מהמבוטחים האחרים. מבוטח הממשם זכות בפוליסה מיידע מבוטחים אחרים, דבר המוביל את חלקם לתבוע גם כן ומעלה את שיעורי המימוש - לדוגמה מימוש של מבוטחים של כיסויים למדרסים, שיפוי על מנויים לחדרי כושר וכו'.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		ההחזר למבוטחים ולפעול בנושאים אלו לשיפור מצבם של המבוטחים.	
10	הרפורמה משנת 2016 בביטוחי הבריאות המסחריים	**ליקוי -** נמצא כי על אף שהרשות הגדירה את שיעור ההחזר (LR) הנמוך ככשל אשר יקבל מענה במסגרת הרפורמה וכמדד משמעותי לבחינת מצב השוק, לא נמצאה בסקירה כל התייחסות לשינויים שחלו במדד זה. כמו כן, הרשות לא בחנה את הסכומים העודפים של חברות הביטוח ואת ההפרשה לעתודות ההון, אף על פי שמטרת הרפורמה הייתה להגביר את התחרות בשוק ביטוח הבריאות ולהעצים את כוחו של המבוטח. **המלצה -** על מנת לבחון את השפעת הרפורמה במבחן הזמן, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון לאורך זמן ובאופן שוטף את מחירי הפוליסות, שיעור התשלום הישיר למבוטחים, הסכום העודף ומבנה ההוצאות של חברות הביטוח, תוך הבחנה בין מועדי הקמת הפוליסות. בחינה כזאת תאפשר לרשות לבחון את צעדי המדיניות שלה בתחום ואת השפעתם הישירה על רווחתו של המבוטח.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את ההמלצה הרשות פועלת בימים אלו לבצע צעדים נוספים בהמשך לרפורמה של 2016, שיעודדו תחרות בשוק ביטוחי הבריאות. עם זאת הרשות מציינת כי הרפורמה משנת 2016 תוחקרה באופן ראשוני במסמך משנת 2018 בו הודגש שמדובר בסקירה ראשונית. בנוסף, נכון לציין שהפוליסות שנמכרו בשנת 2016 ואילך נמצאות עדיין באפקט החיתום - מונח המתייחס לקשר בין הנקודה בזמן בה בוצע חיתום רפואי על הסיכויים שמבוטח מסוים יתבע. השפעה זו חזקה בחמש השנים הראשונות ומשפיעה כך על התביעות ומכאן גם על העתודות והרווח של החברה. לפיכך יש לנקוט בזהירות בהשוואת נתוני שיעור ההחזר לגבי פוליסות שנמצאות תחת השפעת החיתום לבין פוליסות שעברו את השפעת החיתום. אנו מסכימים מאוד עם הטענה שיש לבדוק את שיעור ההחזר למבוטחים ועל כן ומסיבה זו ייצרנו את טופס 15ד' (עליו הורחב לעיל) המאפשר מעקב לפי שנת חיתום וזאת על מנת להעריך את שיעור ההחזר למבוטחים בתום אפקט החיתום.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
11	הרפורמה משנת 2016 בביטוחי הבריאות המסחריים	**ליקוי -** על בסיס הנתונים הראשונים לאחר הרפורמה, פעולות הרשות והביאו להפחתה בשיעור ההפרשה לעתודות ההון ובכך יצרו לחברות הביטוח הוזלה בעלויות. במקביל להפחתה בעלויות עלה שיעור הסכום העודף ושיעור התשלום הישיר למבוטח נותר ללא שינוי. על כן, נראה כי פעולות הרשות שנעשו במסגרת רפורמת 2016 ,אכן יצרו הפחתה בעלויות לחברות הביטוח. אולם, בשלב זה נראה כי הפחתה זו לא תורגמה להגדלת שיעור התשלום הישיר למבוטחים אלא להגדלת שיעור הסכום העודף של החברות בתחום. ממצאים אלו מעידים על קושי של הרפורמה לתת מענה מלא לכל הכשלים בתחום, ובהם שיפור רווחתו של המבוטח, ועל כן מחייבים את בדיקתה השוטפת של הרשות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון אם הרפורמה שביצעה אכן הביאה לפתרון הכשלים שעימם היא נועדה להתמודד, ובמידת הצורך לנקוט צעדים נוספים כדי למזער את הכשלים הקיימים בתחום ביטוחי הבריאות. על הרשות לשקול להגדיר בתוכנית העבודה שלה יעדים מדידים לפרמטרים בעלי חשיבות, כגון שיעור	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** ראה תגובה לליקוי 10.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		התשלום הישיר למבוטח ושיעור הסכומים העודפים של החברות, תוך בחינה שיטתית ועקבית של הגורמים המשפיעים עליהם. באופן זה הרשות תוכל לבחון את השפעת צעדיה בתחום ולמדוד את טיב השירות למבוטחים ואת החיסכון הכספי שנוצר לאזרחי ישראל עקב כך.	
12	גידול בהיקף פניות הציבור	**ליקוי -** רשות שוק ההון לא קבעה כל תהליך סדור לניתוח פניות השאלה ולהסקת מסקנות אופרטיביות בדבר הצעדים הדרושים לפתרון הסוגיות העולות בפניות אלו. **המלצה -** רשות שוק ההון תקבע תוכנית פעולה סדורה לניתוח פניות השאלה המופנות אליה ותבחן את הנושאים הדורשים ריכוז מאמץ לשם העמקת הידע בקרב הציבור.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות אינה מקבלת את קביעת הביקורת. מאז השינוי המבני שבוצע ב2014 מחלקות המוצר הן אלו המטפלות בפניות הציבור. המחלקות מטפלות בזמן אמת בסוגיות שחוזרות על עצמן בפניות שאלה, כך במידה ועולות סוגיות המצריכות הסברה או הסדרה נוספת הן מטופלות בהתאם. בנוסף, בימים אלה הרשות עורכת מיפוי של פניות השאלה שחוזרות על עצמן עם המחלקות המקצועיות השונות, לצורך בניית תשריטי שיחה למוקד הטלפוני של הרשות שעתיד להפוך למוקד מקצועי יותר.
13	פעולות להקמת מוסד ליישוב סכסוכים בין חברות הביטוח לבין מבוטחים	**ליקוי -** עד מועד סיום הביקורת, לא קודם תיקון החוק כאמור בהחלטת ממשלה 3438, בין היתר בשל קיומן של כמה מערכות בחירות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להשלים קידום תזכיר החוק בהתאם להחלטת הממשלה, תוך התייחסות לעמדות השונות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות תבחן את נושא קידום תזכיר החוק להקמת מוסד ליישוב סכסוכים.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
14	שינוי ארגוני ברשות שוק ההון בנושא הטיפול בפניות הציבור	**ליקוי -** אף שחלפו כחמש שנים מביצוע השינוי הארגוני במחלקת פניות הציבור ברשות שוק ההון, טרם בחנה הרשות את תוצאות השינוי הארגוני, את מידת ההצלחה ביישומו, ולא הפיקה לקחים משיטת העבודה הקיימת בטיפול בתלונות. **המלצה -** מומלץ כי הרשות תבצע הליך בחינה בדבר מידת הצלחת השינוי הארגוני לרבות טיב המענה שניתן לפונים לרשות על ידי המחלקות המקצועיות (זאת בין היתר על ידי הליך של היזון חוזר מול הפונים), ותנקוט בצעדים הנדרשים בהתאם לתוצאות בחינה זו.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות אינה מקבלת את המלצת הביקורת בעקבות השינוי המבני ברשות משנת 2014, פניות הציבור מטופלות ע"י המחלקות המקצועיות שמובילות הן את ההסדרה והן את הביקורות המקצועיות בתחומן. כתוצאה מכך, קיים היזון חוזר ואפקטיבי בין כל הפעילויות של המחלקה. פניות הציבור מעלות את הצורך בהסדרה, לאחר מכן המחלקה המקצועית גם בוחנת את יישום ההסדרה במסגרת ביקורת בגופים המוסדיים, ולאור תוצאות הביקורת, היא מטמיעה שינויים נדרשים בהתאם בהסדרה. הרשות מצאה כי כאשר המחלקות המקצועיות שמסדירות את השוק מטפלות גם בפניות הציבור ובתלונות לגבי המוצרים שהן מסדירות יש יכולת לרשות לפקח על התנהלות הגופים בצורה אפקטיבית וצמודה.
15	נוהל לטיפול בפניות ציבור	**ליקוי -** הנהלים הקיימים לטיפול בפניות ציבור הם חלקיים, אינם מתייחסים לתהליך עבודה שלם בנושא הטיפול בפניות הציבור, אינם תואמים את אופן פעילות בירור התלונות של הרשות ואין בהם התייחסות לשינויים במערכת הממוחשבת של הרשות לטיפול בפניות ציבור. **המלצה -** על רשות שוק ההון לקבוע נהלים עדכניים לטיפול בפניות הציבור. בין היתר מוצע שייקבעו בהם אופן הגשת הפניות, לרבות פרטים הכרחיים	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** כאשר הרשות אפיינה את מערכת פניות הציבור החדשה הוטמעו בה הנהלים לטיפול בפניות ציבור. לדוג' זמני מענה נדרשים, הליך הטיפול בפניות הציבור – הליך מצ"ה, השגת פונה, בירורים נוספים ועוד. המערכת מטפלת במצבים בהם חסר פרט מסוים בפניה (לדוג' יפוי כח, פניה לא ברורה ועוד). בנוסף הקולטים ברשות מסווגים את הפניות שמתקבלות בהתאם לנושא הפניה ולרמת הדחיפות. גם הצוות המנהלי עוקב אחר הפניות הדחופות, יוצר קשר עם המטפלים בפניות אלה ומוודא מתן מענה בזמן. לעניין אחידות בתשובות הרשות – כאמור בעקבות השינוי הארגוני המחלקות המקצועיות עונות לפונים כך שלמעשה נוצר פיקוח הדוק יותר על התשובות שיוצאות מהרשות ואחידותן. לעניין יועצים מקצועיים – המחלקות עובדות באופן שוטף ובמידת הצורך עם יועצים מקצועיים. למשל יועץ רפואי בתחום ביטוחי הבריאות והסיעוד, יועץ תעסוקתי בתחום ביטוחי אבדן כושר עבודה וכד'. אנשי המקצוע במחלקות יודעים לאתר את המקרים בהם יש צורך בייעוץ. לעניין תיעוד שיחות טלפוניות – כל שיחה שעורך

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		שהצוות המינהלי ברשות יידרש לוודא את קיומם ותקינותם; אופן השלמת פרטים חסרים וקבלת מידע נוסף; זיהוי פניות דחופות וטיפול בהן; בחינה מקצועית מקדמית של תלונות שאינן ראויות לבירור; דרכי שמירה על מדיניות אחידה בהחלטות הרשות; העיתוי והאופן של ההסתייעות במומחים מקצועיים; דרכי תיעוד שיחות טלפוניות עם מתלוננים וגופים מפוקחים; העברת דוחות מעקב על מצבת התלונות והטיפול בהן לממונה על שוק ההון; קביעת יעדים תקופתיים לטיפול בתלונות ומעקב אחר העמידה בהם; קביעת זמני תקן לטיפול בתלונות; קיום תהליכים סדורים לאיתור ליקויים רוחביים, למתן הוראה לתיקונם ולמעקב אחרי התיקונים ונושאים נוספים שהרשות תמצא לנכון.	מטפל עם הפונה או הגוף המוסדי מתועדת במערכת. בנוסף, מתקיים מעקב אחר סטטוס פניות ציבור לפי מחלקות המפרט כמה פניות היו לכל מחלקה בתחילת החודש, כמה פניות נכנסו למחלקה במהלך החודש וכמה פניות נסגרו על ידי המטפלים במהלך החודש. לעניין קביעת יעדים – כל מחלקה מקצועית קובעת לעצמה יעדים בתחילת החודש – מחלקתיים ופרטניים לכל עובד. ישנן מחלקות שמקצות אף יום עבודה מיוחד שמוקצה כולו לטיפול בפניות הציבור. כאמור, פניות הציבור הוא כלי פיקוחי ראשון במעלה עבור המחלקות המקצועיות כך שבמידה ועולה כשל כלשהו מפניה שעלול לעלות לכדי כשל רוחבי, המחלקות פותחות בהליך בהתאם מול הגוף המוסדי הרלוונטי. כל הנושאים שמופיעים בפסקה זו בדוח המבקר למעשה מוסדרים היום דרך מערכת פניות הציבור החדשה. יחד עם זאת, הרשות הכינה נוהל פנימי לטיפול בפניות הציבור שצפוי להתפרסם בקרוב. הוכן נוהל מפורט שמתייחס לכל הסוגיות הכרוכות בטיפול בפניות הציבור ביניהם תהליך הטיפול בפניות הציבור , לוחות הזמנים למענה ועוד.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
16	תהליך הגשת פניות לרשות שוק ההון	**ליקוי -** רשות שוק ההון אינה מציגה באתר המרשתת הייעודי להגשת פניות תכתובת דואר אלקטרוני כאחת מהדרכים האפשריות להגשת תלונה, החל ממועד הפעלת המערכת הממוחשבת החדשה בנובמבר 2015 ,אף שייתכן כי חלק מהציבור מעדיף להגיש תלונה באמצעות דואר אלקטרוני, מתקשה בהגשת תלונה מקוונת באופן המחייב רישום מלא למערכת הממוחשבת או נרתע מכך מסיבה אחרת. כמו כן, הרשות אינה מציגה בעמוד הראשי של מערכת הפניות במרשתת מספר טלפון לקבלת סיוע בהגשת תלונה באמצעות המערכת הממוחשבת למתקשים בכך. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להציג באתר המרשתת המיועד להגשת פניות לרשות גם כתובת דואר אלקטרוני לפנייה לרשות, כדי להקל על המתקשים בהגשת תלונה באמצעות המערכת הממוחשבת, וכן לפרסם בדף הכניסה למערכת פניות הציבור מספר טלפון לקבלת סיוע בהגשת פנייה לרשות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** בנוגע לדואר אלקטרוני –מקובל. בימים אלו הרשות הוסיפה כתובת דואר אלקטרוני להגשת פניה ולברורים בנושא פניות הציבור, כתובת הדואר האלקטרוני מפורסמת במרשתת תחת נושא פניות הציבור. בנוגע למספר הטלפון - מספר הטלפון של מוקד פניות הציבור מופיע הן באתר פניות הציבור והן בתהליך הגשת הפניה (בסרטון ההדרכה).

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
17	המערכת הממוחשבת לטיפול בפניות לרשות שוק ההון	**ליקוי -** המערכת לטיפול בפניות הציבור הקיימת ברשות שוק ההון מאפשרת מעקב אחר שלבי הטיפול בכל אחת מהתלונות ודרך הטיפול בה, אולם אינה נותנת מענה ניהולי מספיק לתלונות המתקבלות ברשות, ובמיוחד בתחום המעקב אחר מצבת התלונות. כמו כן חסרים דוחות רוחביים על אודות פעולות הרשות או הגופים הנילונים בהתייחס לטיפול בתלונות כחלק מהמעקב אחר אופן הטיפול בפניות . נוסף על כך המערכת אינה מאפשרת קבלת מידע מלא ומפורט לניתוח משך הטיפול בתלונות הציבור, בחתכים שונים של סיווגי תלונות והכרעה בהן, בנושאים שונים של תלונות ובשלבי הביניים של הטיפול בהן. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תפעל להמשיך ולשפר את מערכת המידע לטיפול בפניות הציבור, באופן שיחזק את יכולת הניהול והבקרה הרוחביים על הטיפול בהן, בכדי לאתר מקרים בהם הטיפול בפניות אינו עומד בנוהלי הטיפול וביעדים הכמותיים שיש לשלב במערכת.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** מערכת פניות הציבור מאפשרת מעקב אחר כל פניות הציבור שמתקבלות ברשות וכן ניתן לפלח את הפניות לפי שלב הטיפול, החברה המטפלת, המטפל ברשות ועוד. בנוסף, ניתן להפיק דוחות ניהוליים מגוונים לפי מספר רב של פילוחים והדבר נעשה על ידי מטה פניות הציבור באופן שוטף. בנוסף, כל הזמן יש שינויים ושדרוגים בדוחות הבקרה. לשם הדוגמא, משנת 2016 בוצעו כ – 40 שינויים בדוחות, בקשות לפיתוח דוחות והפקת דוחות מיוחדים. יחד עם זאת, הרשות עובדת כל העת על שיפור הדוחות הניהוליים ותמיד יש מקום לשיפור.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
18	סיווג מהות התלונות	**ליקוי -** בחינת סיווגי מהות התלונות העלתה בנוגע לחלקם כי ספק אם הם יכולים לספק מידע מועיל לרשות או לציבור, שכן חלקם כוללניים ועמומים, חלקם אינם משקפים את מהות התלונה אלא מאפיין של המוצר כגון "פרמיה", וחלקם כפולים - כגון "כפל ביטוח" ו"ביטוח כפל". יתרה מזאת, בביקורת נמצא כי בשנת 2018 ,מתוך 2358 תלונות בתחום ביטוחי הבריאות שהטיפול בהן הסתיים, 55 לא סווגו בשום סיווג המשקף את מהות התלונה. **המלצה -** על רשות שוק ההון להקפיד על סיווג נכון, אחיד ומלא של כל אחת מהתלונות שבהן היא מטפלת, כדי לאפשר לנתח את מהותן ולהפיק מכך מידע מועיל לצורכי פעילות הרשות. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות להגביל את מספר הסיווגים האפשריים במערכת.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** במערכת תלונות הציבור יש מגוון מהויות. כל פניה שמגיעה לרשות מסווגת באחד או יותר מהויות. רשימת המהויות נקבעה ע"י מטה פניות הציבור והמחלקות המקצועיות והיא נבחנת כל העת על ידם ובמידה ויש צורך מוסיפים / מורידים מהויות. המטפלים בפניות הציבור ברשות מקפידים לסווג את התלונות בהתאם למהויות המתאימות. סיווג המהויות מהווה עבור המחלקות כלי ניהולי המאפשר לבדוק כל העת אילו סיווגים יש בכל נושא, מהם הנושאים שמטרידים את ציבור הפונים, מאפשר מעקב אחר נושאים מועדפים ועוד. הוספת / הורדת מהות בסמכות מנהלת מחלקת שירות ולאחר תיאום מול המחלקה המקצועית הרלוונטית. כל מטפל שמעוניין להוסיף / לשנות מהות פונה למנהלת המחלקה. מובן כי המחלקות המקצועיות וכל מי שמטפל בפניות הציבור מודע למהויות ולמשמעותן. ייתכן כי עבור מי שלא בקיא ומקצועי בתחום יקשה להבין את פירוש המהויות ואת ההבדלים בין המהויות. כך למשל נכתב בהערת המבקר כי ישנו כפל במהויות בין: "שירות לקוי" / "ליקוי בטיפול הסוכן" / "אופן יישוב תביעות". הרשות מדגישה כי לא מדובר בכפל וכי יש הבדלים מהותיים בין המהויות: שירות לקוי למשל מדבר על שירות לקוי של החברה, ליקוי בטיפול הסוכן – מדבר על שירות לקוי של סוכן, אופן יישוב תביעות – מדבר על בעיה ביישוב התביעה מכל סיבה שהיא (לאו דווקא שירות).

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
19	סיווג מהות התלונות	**ליקוי -** הצגה לציבור של הנושאים המרכזיים שעליהם נסבות התלונות, בשילוב הצגת הגופים שכלפיהם הוגשו תלונות והאופן שבו הכריעה הרשות בתלונות בזיקה למהות התלונות וזהות הגופים הנילונים, חשובים להגברת אמון הציבור בפעילות הרשות, וכדי לאפשר לו לעשות שימוש בנתונים ככלי לקבלת החלטות בעניין התקשרות עם הגופים המפוקחים. ואולם, נמצא כי רשות שוק ההון אינה מפרסמת לציבור כל מידע סטטיסטי בנושאים אלו. **המלצה -** על רשות שוק ההון לפרסם לציבור באופן קבוע את הנושאים המרכזיים שעליהם נסבות התלונות, ולשקול גם לפרסם את זהותם של הגופים הנילונים המרכזיים . כן מוצע כי הרשות תפעל בשיתוף פעולה עם הגופים הנילונים לשם טיוב פעולותיהם בהתבסס בין היתר, על התלונות שהתקבלו בעניינם.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מפרסמת לציבור אחת לשנה בדוח הממונה מידע אודות כל פעילות הרשות ובדוח יש פרק שמיוחד לנושא פניות הציבור. בפרק ניתן מידע לגבי פניות הציבור שהוגשו לרשות במהלך השנה לפי תחומים (חסכון פנסיוני, ביטוח ועוד) לפי סוגי הכרעה, סוג הפניה. בנוסף, מפורסם מדד השירות של חברות הביטוח בפילוח לקטגוריות שונות. בהתאם להמלצת המבקר, הרשות תשקול פרסום הפניות בפורמט הנגיש בצורה ישירה שלא דרך הדוח. בנוסף, בכוונת הרשות להמשיך ולפרסם אחת לרבעון תיקים שיש להם השלכה רוחבית באתר המרשתת של הרשות.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
20	משך הטיפול בתלונות במסלול מיצוי הליכים	**ליקוי -** מניתוח משך הטיפול בתלונות בתחום ביטוחי הבריאות שנסגרו בסיווג "סולק במצ"ה" בשנים 2015-2018 עולה מגמה של התארכות ממשית במשך הטיפול בתלונות, אשר הגיע עד כדי 78 ימים בממוצע בשנת 2018 (זאת למרות שבשנת 2018 חלה ירידה בשיעור התלונות שמשך בירורן התארך מעבר ל-60 ימים). מגמה זו תואמת מגמה של התארכות משך זמן הטיפול בתלונות בכלל התחומים המפוקחים על ידי הרשות. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תבצע בחינה יסודית לזיהוי הסיבות להתארכות הטיפול בתלונות המטופלות בהליך מצ"ה, ותנקוט בכל הפעולות הנדרשות על מנת לצמצם זמן זה.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** התלונות המטופלות בהליך מצ"ה מתנהלות בתהליך אוטומטי וקבוע מראש: כל פניה שמתקבלת ברשות מועברת באותו יום בד"כ לתגובת הגוף המוסדי הרלוונטי. על הגוף המוסדי להגיב ישירות לפונה עם העתק לרשות בתוך 30 יום. לפיכך, ההליך הוא מובנה ואין בו עיכובים. הטבלה שמוצגת בתרשים 16 מציגה נתונים לגבי הסיווג "סולקה במצ"ה". סיווג זה מתייחס גם להליך מצ"ה - סיווג זה משמש גם את המטפלים במחלקות המקצועיות כדי לסווג פניות שנמצא בהן ממש / ניתן בהן סעד. מערכת המחשוב במשרדנו קיבלה הנחיה בימים אלו להוסיף סיווג נפרד לסולקה לאחר הליך מצ"ה, זאת על מנת למנוע עיוותים בדוחות המופקים ע"י הרשות. לפיכך, מגמת ההתארכות במשך הטיפול בפניות המסווגות כ"סולקה במצ"ה" היא מעוותת ולא מציגה רק את הפניות שסולקו בהליך מצ"ה כאמור.
21	תלונות שסווגו כתלונות ש"היה בהן ממש"	**ליקוי -** נמצא כי בשנים 2015 - 2018, רק 767 תלונות, שהן כ-8.7% מהתלונות שהוגשו לרשות בתחום ביטוח הבריאות, נקבעו מוצדקות או בלתי מוצדקות על ידי גורמים מקצועיים ברשות, ומהן רק ב-11.9% התקבלה באופן חלקי או מלא עמדת המתלונן. מרבית התלונות המסתיימות במתן סעד למתלונן, כ-31% בממוצע רב-שנתי לשנים האמורות, אינן מגיעות כלל	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** השיעור המוצג בסעיף אינו נכון. מתוך 10,520 תיקים שנסגרו בשנים 2015-2018, 2,292 תיקים נסגרו ע"י מטפלים במחלקות המקצועיות. דהיינו יותר מ – 21% מהפניות שנסגרו בשנים אלה נסגרו ע"י המחלקות המקצועיות.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		לבחינת הגורמים המקצועיים ברשות, שכן הן נסגרות בשלב תגובת הגוף המפוקח לתלונה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון דרכים להרחבת בחינת התלונות על ידי הגורמים המקצועיים ברשות, ובפרט תלונות שניתן בהן סעד לפונים על ידי הגופים המפוקחים. הדבר נדרש לצורך מתן מענה מקצועי לפונה וכן כדי למנף את הטיפול הנקודתי בפניות לטיפול בבעיות מערכתיות העולות מהן.	
22	תלונות שסווגו כתלונות ש"היה בהן ממש"	**ליקוי -** בשל מיעוט התלונות המגיעות לטיפולם של הגורמים המקצועיים ברשות לא מתבצעת באופן מיטבי הפקת תועלת בראייה מערכתית של כלל התלונות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון דרכים לחזק את בחינת התלונות על ידי הגורמים המקצועיים ברשות, ובפרט תלונות שניתן להן סעד על ידי הגופים המפוקחים, וזאת כדי לתת מענה מקצועי לפרט הפונה, וכן על מנת לעשות שימוש מקצועי בפניות המגיעות לטיפול בבעיות מערכתיות העולות בהן.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** בימים אלה רשות שוק ההון סיימה פיילוט ביקורת מיצוי הליכים. מטרת הרשות היא לבדוק את הפניות שלא מגיעות לטיפול המחלקות המקצועיות ולבדוק את התנהלות הגופים המוסדיים בפניות אלה. בעקבות ממצאי הפיילוט, בכוונת הרשות לערוך ביקורות מקיפות בנושא באופן שוטף על מנת להציף ליקויים וסוגיות רוחביות.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
23	תלונות שבהן המתלונן לא חלק על עמדת הגוף המפוקח	**ליקוי -** ביותר משליש מסך התלונות שהוגשו בשנים 2014-2017 ,הייתה סיבת הסגירה אי השגה של המתלונן על עמדת הגוף הנילון, גם לאחר שהרשות הבהירה לו, כי אם הוא חולק על תשובת הגוף הנילון עליו להודיע על כך לרשות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון - אם באמצעות בדיקה מדגמית ואם בדרך אחרת - את הסיבות לשיעור הנמוך של פניות חוזרות אליה לאחר קבלת עמדת הגופים המפוקחים על ידי המתלוננים, כדי לבחון את מידת יעילותה של שיטת בירור התלונות במסגרתה.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** בימים אלה רשות שוק ההון עובדת על הפיכת תהליך הגשת ההשגה על תשובת הגוף המוסדי לפשוט וידידותי יותר. בין היתר בכוונת הרשות לשלוח לפונה לאחר קבלת התשובה הראשונה של הגוף המוסדי הודעה (בסמס / דואר אלקטרוני) באמצעותה תוצג לו האפשרות להגיש השגה בלחיצת כפתור ללא כניסה למערכת וללא כתיבת מכתב.
24	תלונות שלא היה אפשר להכריע בהן ותלונות שהטיפול בהן הסתיים עקב מחלוקת על העובדות	**ליקוי -** הרשות אינה מודיעה לפונים אליה עם קבלת פנייתם כי במקרה של מחלוקת על העובדות כאמור היא אינה צפויה להכריע. **המלצה -** על הרשות להודיע מראש לפונים אליה בדבר הימנעותה מהכרעה במחלוקות על עובדות על מנת שלא לגרום למתלוננים טרחת שווא, של עיכוב בבירור תלונותיהם ופגיעה ביכולתם לבררן באמצעות תביעה לבית המשפט. עוד מומלץ כי הממונה על שוק ההון יקבע סדרי דין שיאפשרו, ככל הניתן, להכריע גם במקרים של מחלוקת על	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את הערת הביקורת כי יש להוסיף הערה בטרם הגשת כל פניה כי הרשות לא מטפלת בפניות בהן מתעוררות מחלוקות עובדתיות הדורשות זימון עדים וכד'. בנוסף, מוסד ישוב הסכסוכים שהרשות מקדמת אמור לטפל בסוגיות המערבות מחלוקות עובדתיות פשוטות.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		עובדות, או יבחן את המשך קידום המוסד לישוב סכסוכים, כאמור בתשובת הרשות.	
25	תלונות שנסגרו עקב חוסר מעש של המתלונן	**ליקוי -** רשות שוק ההון לא ערכה בדיקה של הסיבות שבעטיין מתלוננים אינם ממציאים את החומר הנוסף הנדרש לבירור התלונה, ולא בחנה אם לפערי הידע הקיימים בין המתלוננים לבין חברות הביטוח יש השפעה על כך. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן דרכים לתזכר מתלוננים הנדרשים להמציא חומר נוסף לצורך בירור תלונתם, לרבות האפשרות להסביר להם את מהות הדרישה לחומר הנוסף ולהדגיש בפניהם כי בירור התלונה לא יתאפשר ללא המצאת חומרים אלו.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** במידה ופונה מגיש תלונה שלא ניתן לברר אותה – לדוג': תדפיס פוליסה ללא כל הערה או בקשה, חוסר ייפוי כח כאשר יש צורך, אי ציון הגוף המוסדי עליו מתלוננים ועוד, הרשות פונה לפונה באמצעות אמצעי התקשורת שהוא ביקש (דואר אלקטרוני / רגיל / פקס) ומבקשת השלמת פרטים. הרשות לא מוצאת טעם בבירור מדוע הפונה לא השלים את התהליך. ברגע שהובא לידיעת הפונה כי יש צורך בפרטים נוספים על מנת להתחיל בבירור עליו להחליט כיצד והאם ברצונו להמשיך בתהליך.
26	הליכי השגה על החלטות רשות שוק ההון בבירור תלונות	**ליקוי** - נמצא כי הרשות מקיימת גם הליך של השגה, אשר איננו מוסדר בנוהל כלשהו שלה, ואינו מפורסם לציבור, ובמסגרתו גורם נוסף ברשות בוחן הכרעה שניתנה על ידה כאשר מוגשת השגה על ידי מתלונן. **המלצה -** על הרשות להסדיר את הליך ההשגה בנוהל וליידע את הציבור בדבר זכותו להשיג על החלטותיה. כמו כן על הרשות לדאוג לכך שכל אחת מההשגות	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את עמדת הביקורת ומתכוונת לפרסם באתר האינטרנט של הרשות את האפשרות להגיש השגה על תשובת הרשות. בנוסף, הליך ההשגה הוסדר בנוהל הטיפול בפניות הציבור שהוכן על ידה. לא ברורה הערת המבקר בסיפא של הפסקה. בכל השגה ניתן מענה ברור ומתועד.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		תסתיים בהכרעה ברורה המקבלת או דוחה את ההשגה.	
27	הסדרת פעולת הגופים המפוקחים במסגרת בירור תלונות הציבור	**ליקוי -** רשות שוק ההון לא קבעה כללים כלשהם לסיווג מידע המצוי בידי הגופים המפוקחים כמידע חסוי שאין להעבירו למתלונן. כמו כן, אין בידי הרשות נתונים מפורטים בדבר שיעור התלונות שלגביהן נטענה טענת חיסיון, וגם לא נתונים בדבר שיעור התלונות שהוכרע בהן נגד המתלונן בהסתמך על מידע שנטענה לגביו טענת חיסיון. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן את אופן הטיפול בטענות חיסיון ותקבע כללים לקבלת טענת חיסיון ולטיפול במקרים שבהם נטענת טענה כזו.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** האמירה לגבי מסמכים חסויים בחוזר 9-9-2009 היא אמירה כללית המסדירה כיצד ניתן לשלוח לרשות מסמכים שהגוף המוסדי סבור שהוא חסוי. ברגע שהתיק מועבר למחלקה המקצועית המטפל בפניה בודק באופן פרטני האם המסמך הוא אכן חסוי. לצורך כך הוא בודק את ההכרעות שיצאו בנושא על ידי הרשות לדוג': "הכרעה עקרונית בנושא חסיון חוות דעת של רופא". בנוסף, אם יש צורך נערכת בדיקה עם המחלקה המשפטית וגורמים מקצועיים ברשות. מכיוון שהפניות מטופלות ע"י המחלקות המקצועיות עצמן, ישנה אחידות במענה.
28	הסדרת פעולת הגופים המפוקחים במסגרת בירור תלונות הציבור	**ליקוי -** הרשות לא קבעה הוראה שעל פיה על הגופים המפוקחים לדווח לה באופן שגרתי על מקרים שעקב בירורם נמצאו ליקויים בעלי השלכה רוחבית. **המלצה -** על רשות שוק ההון לשקול אפשרות של הוספת הוראה כאמור, כדי שתוכל לזהות ליקויים רוחביים בהתנהלות גופים מפוקחים ובכך להגן על ציבור רחב של מבוטחים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות שלחה דרישת מידע לגופים המוסדיים בה נדרשו הגופים לדווח אודות הליקויים שעלו אגב הטיפול בפניות הציבור – רוחביים ופרטניים. הרשות בחנה את התוצאות ושוקלת להרחיב ולערוך ביקורת בנושא.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
29	ריכוזיות של פעילות מכירת ביטוחי בריאות בסוכנויות הביטוח	**ליקוי -** כ-35% מסוכנויות הביטוח מקבלות את כל העמלות בתחום ביטוחי הבריאות מחברה אחת בלבד, ואצל 80% מסוכנויות הביטוח, מתקבלות לפחות 80% מהעמלות בתחום ביטוחי הבריאות משתי חברות לכל היותר. **המלצה -** על רשות שוק ההון לעקוב באופן שוטף אחר מגמת הריכוזיות בחלוקת ההכנסות מעמלות של סוכנויות הביטוח. ריכוזיות גוברת של חלוקת ההכנסות מעמלות עשויה להצריך התערבות במערכת היחסים שבין חברות הביטוח לסוכנויות המקבלות את מרבית העמלות, במטרה לוודא שמאזן הכוחות שבין סוכנויות אלו ובין חברות הביטוח אינו מביא לפגיעה אפשרית בציבור המבוטחים ובתחרות בין סוכנויות הביטוח.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות עוקבת אחר התפלגות הפרמיות בין הסוכנויות והסוכנים לבין חברות הביטוח. במסגרת שינויי הרגולציה העתידיים ברפורמת הסוכן האובייקטיבי, בכוונת הרשות לטפל גם בנושא הטיית הסוכן או הסוכנות למספר מצומצם של חברות ביטוח וכחלק מאסדרה זו, כפי שצוין לעיל, הוציאה הרשות טיוטת חוזר המטיל חובת גילוי על סוכן קשור.
30	פעולות למניעת ניגודי עניינים אפשריים בפעילות סוכני הביטוח	**ליקוי -** מרבית סוכנויות הביטוח הגדולות בישראל הן בבעלות חברות הביטוח, ומחזיקות בנתח שוק גדול. לפי ניתוח שבוצע ברשות שוק ההון, סוכנויות אלו מוטות למכירת מוצרי חברות הביטוח המחזיקות בהן. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לשקול לפעול להסדרת פעילותן של סוכנויות בבעלות . חברות הביטוח	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות פרסמה חוזרים שמטרתם לוודא שהסוכן יפעל בהגינות, בשקיפות ולטובת הלקוח, זאת ללא קשר לשאלה עם מי הסוכן עובד, לשיטת התגמול ועוד. בנוסף, בכוונת הרשות לטפל במסגרת שינויי הרגולציה העתידיים בניגודי העניינים הקיימים כעת, ובכלל זה, בנושא תגמול הסוכנים, הטיית הסוכן לחברה, הטיית הסוכן למוצר וחברות בבעלות וכל זאת לצד הטלת חובות גילוי על הסוכנים כדי להגביר את השקיפות למבוטחים.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		במטרה למנוע חשש לפגיעה בלקוחות.	
31	שקיפות של האינטרסים של סוכני הביטוח ואפקטיביות הגילוי הנאות	**ליקוי -** ההתקשרות בחוזי ביטוח בתיווכו של סוכן הביטוח אינה שקופה לציבור בכל הנוגע למודל התגמול של הסוכן, להיקף העמלה המשולמת לו מתוך הפרמיה, לניגודי העניינים שבהם מצוי הסוכן ולזיקתו לחברת הביטוח. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תביא בחשבון, בהסדרה עתידית של מעמדם של סוכני הביטוח, לנוכח מורכבות תחום ביטוחי הבריאות, ולנוכח פערי הידע הקיימים בין הציבור ובין סוכני הביטוח, את נושא הסדרת ניגודי העניינים לרבות אפקטיביות הגילוי הנאות ודרכים חילופיות להתמודד עם הנושא.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות הוציאה טיוטת חוזר המבקש להטיל חובות גילוי על סוכן קשור. בנוסף, הרשות הסדירה את נושא הגילוי למבוטח בחוזר גילוי ודיווח למבוטח בביטוח בריאות בכל הנוגע למידע שהמבוטח נדרש לדעת בעת רכישת פוליסה. החוזר קובע כי בתום הליך מכירת ביטוח בריאות יש לשלוח למבוטח טופס גילוי נאות המפרט בפניו את תקציר תנאי הפוליסה שהוא רכש, הכיסויים שהוא רכש, סכומי הביטוח ועוד. מעבר לכך, הרשות ערכה סקירה בינ"ל בנושא הגילוי למבוטח על מנת לבחון את אופן הגילוי הראוי למבוטח. הרשות מציינת כי היא מודעת לכך שחובת הגילוי מעלה שאלות מורכבות בנושא הבנת המבוטח, והאם יש בגילוי כדי לעזור לו בשלב קבלת ההחלטות. יחד עם זאת, עמדתנו כי מדובר בפעולה נדרשת כחלק ממכלול שלם של פעולות לשם צמצום ניגודי העניינים והגברת השקיפות למבוטח על מנת שמועמד לביטוח יוכל לקבל החלטה מושכלת בבואו לרכוש ביטוח, ובהתאם לכך, אנו יוצרים את האיזון הנכון שיש להביא לידיעת המבוטח.
32	הצורך בהסדרת חלוקת הטבות הניתנות לסוכני ביטוח בתמורה לעמידה ביעדי מכירות	**ליקוי -** קיום מבצעי מכירות בקרב סוכני הביטוח בתחום ביטוחי הבריאות מעלה חשש לפגיעה בלקוחות בשל ניגודי עניינים אפשריים של הסוכנים בין טובת הלקוחות לבין ההטבות והתועלת שהם עצמם עשויים להפיק ממכירת הביטוח. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תשקול, במסגרת הסדרת המודלים השונים לפעילותם של סוכני הביטוח, את סוגית קיום מבצעי מכירות ואת	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** במסגרת שינויי הרגולציה העתידיים הרשות עתידה להסדיר גם את נושא התגמול העקיף שסוכן מקבל מחברת הביטוח. הרשות מציינת כי היא הסדירה את נושא מתן מתנות למבוטחים במסגרת חוזר מתנות והטבות למבוטחים ועמיתים, ורואה בנושא התגמול העקיף לסוכנים, כצעד משלים לצמצום הטיית הסוכן לחברה או למוצר ולאפשר למבוטח בחירה אובייקטיבית במוצר ביטוחי ללא גורמים מטים.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		מתכונת הפרטים של מבצעי מכירות אלו, לרבות . הבאתם לידיעת הלקוחות.	
33	איסוף נתונים על החלפת פוליסות	**ליקוי -** מניתוח שיעור ביטולי פוליסות ביטוח בריאות של חברות הביטוח בעלות נתח השוק הגדול בתחום ביטוחי הבריאות ניכרת מגמה של עלייה בשיעור הביטולים בשנים 2016-2018. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תמשיך לערוך ביקורות על קיום הוראות חוזר "החלפת פוליסות ביטוח חיים ובריאות - הוראות למבטחים ולסוכני הביטוח", לצד ניתוח המגמות והסיבות להחלפת פוליסות על ידי ציבור המבוטחים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות עוקבת אחר נושא זה שעלה בפניה גם דרך פניות הציבור. הרשות עדכנה את הוראותיה בנוגע להחלפת פוליסות בחוזר צירוף, תוך שקבעה כי נדרשת בחינה מקיפה של הפוליסות אותן מבקש הסוכן להחליף, וכן קבעה את הצורך בעריכת התאמת צרכים תוך שימת דגש וגילוי מלא להחרגות קיימות למבוטח. בהמשך לכך, הרשות עורכת ביקורות בסוכנויות באופן שוטף ובוחנת את התנהלות הסוכנים בצירוף לביטוח, תוך התייחסות גם לנושא הטוויסטינג, בהקשר לו נבחן האם ניתן למבוטח גילוי ביחס לשוני בין הפוליסות השונות תוך בדיקה האם אכן הפוליסה החדשה עדיפה ללקוח על פני הפוליסה שהייתה לו.
34	קידום פעולות לעידוד תחרות בתחום השירות בפוליסות קיימות	**ליקוי -** אף שלא קיימת כיום מגבלה חוקית המונעת העברת פוליסות ביטוח קיימות לסוכן אחר מזה שהיה מעורב במכירת פוליסה, הרי שהדבר אינו נפוץ. כמו כן, לרשות שוק ההון אין נתונים על שיעור מקרי העברת פוליסות בריאות קיימות בין סוכני ביטוח, ובאילו נסיבות הן בוצעו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות לבחון דרכים לעידוד התחרות בין סוכני הביטוח, לטובתם של המבוטחים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מציינת כי כבר עתה היא פועלת לשם עידוד התחרות בקרב שוק ההפצה. כחלק מטיוטת החוזר שהטיל חובות גילוי לסוכן קשור, יצאה הוראה האוסרת על סוכנים ל"קשור" את המבוטחים אליהם ולחייבם להישאר מבוטחים לתקופת ביטוח מסוימת. הוראה זו מבקשת למנוע פרקטיקה קיימת בקרב סוכני וסוכנויות הביטוח שחייבה את המבוטח להישאר מבוטח בחברה מסוימת או אצל סוכן מסוים, דבר המהווה חסם תחרותי הפוגע ביכולת הניוד של המבוטח, הוראה זו למעשה מאפשרת למבוטח לעבור חברות וסוכנים בהתאם לבחירתו המושכלת.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
35	פעולות לסיווג סוכני הביטוח וגורמים נוספים בתחום	**ליקוי -** רשות שוק ההון טרם קידמה את המהלכים להסדרת מעמדם של סוכני הביטוח בהמשך לעבודת המטה שערכה. התנהלותם של הסוכנים, שיעור העמלות בביטוחים הפרטיים, וההטבות שחברות הביטוח מעניקות לסוכנים, מלמדים שלסוכנים יש השפעה רבה בבחירת חברת הביטוח על ידי המבוטח, ובתהליך ההתקשרות בין המבוטח לחברת הביטוח. **המלצה -** מומלץ כי הרשות תבחן את הסדרת מעמדם של סוכני הביטוח וכן של גורמים שאינם סוכני ביטוח בתחום מכירת ביטוחי הבריאות כמוכרנים וכיועצים לא מורשים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** רשות שוק ההון בוחנת בימים אלה את מעמדו והגדרתו של הסוכן בתחום הביטוח, מעמדם של מוכרנים, יועצים ועוד. הרשות עתידה גם לטפל בנושא הגדרה מחודשת של השחקנים בשוק במסגרת שינויי הרגולציה העתידיים.
36	הרכב מדדי השירות ומשקלם היחסי	**ליקוי -** במסגרת עבודת המטה לקראת חישוב ופרסום מדדי שירות, רשות שוק ההון לא ביצעה סקר בקרב סוכני הביטוח והציבור הרחב שיסייע בהבנת השיקולים המשפיעים על הבחירה בביטוח בריאות בחברת ביטוח מסוימת, לשם בחירת המרכיבים הראויים לשמש חלק ממדדי השירות ולקביעת משקלם הראוי. בפרט, הרשות לא בחנה אם פרסום מדדי שירות ישפיע על המלצותיהם של סוכני ביטוח על חברת ביטוח מסוימת, ואיזה שיעור מכלל	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מקבלת את ההמלצה ופועלת בהתאם לה כבר כיום. פעולתה הראשונה של הרשות בפרויקט מדדי השירות, במטרה להבטיח תוצאה מקצועית ואמינה, היתה התקשרות עם יועץ מקצועי בתחום שירות לקוחות וביצוע סקרים, לצורך אפיון השירות שמספקים הגופים המוסדיים ללקוחותיהם, תכנון תהליך דירוג רמות השירות וגיבוש מתודולוגיה לביצוע מדידת השירות. לאחר הליך גיבוש מטרות הרשות, המבוסס על שיח עם שוק הביטוח הכולל מפוקחים שונים (חברות, סוכנים ויועצים) היכרות עם פניות ציבור, פנתה הרשות לגיבוש מדד מקצועי המבוסס על עקרונות מקובלים בתחום השירות. לאחר שפורסם מכרז ונבחר יועץ מקצועי בתחום ללוות את פעילות הרשות, היועץ המקצועי תכנן, הכין אומדן עלויות לביצוע הדירוג וייעץ בתהליך גיבוש מכרז לבחירת מכון מחקר שיבצע את המדידה, בהתאם למתודולוגיה שנבחרה על בסיס היכרות מקצועית של הרשות את שוק הביטוח בישראל (בכל המוצרים הנמדדים), הכשלים הקיימים בו, והאינטרסים של השחקנים השונים בשוק זה. היועץ המקצועי אף סייע בבקרה

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		פוליסות ביטוחי הבריאות שרוכש הציבור נרכש על סמך שיקולים נוספים, מעבר להמלצה של סוכן הביטוח. זאת, אף שלרשות היה ידוע על קיומו של כשל בתחום הפצת מוצרי הביטוח, שעיקרו בנטייה של חלק ניכר מסוכני . הביטוח להמליץ על מוצרי ביטוח של חברה שעימה הם קשורים. **המלצה-** מומלץ כי הרשות תבחן מעת לעת, באופן סדיר, בעבודת מטה ובשילוב סקרי לקוחות לפי צורך, את רכיבי המדד, משקלם היחסי והשפעתם על הלקוחות.	שוטפת על איכות ביצוע המדידה בפועל, עריכת מדידה ראשונית מצומצמת לצורך הערכות אמינות הנתונים המתקבלים ואף ייעץ בכתיבת מפרטי ביקורת לבדיקה והערכה של מערכי שירות הלקוחות בגופים המוסדיים. בהמשך, ליווה היועץ את חישוב המדדים ופרסומם. לאחר פרסום מכרז פומבי לעריכת ביקורת שירות הניתן ללקוחות גופים מוסדיים בלווי צמוד של היועץ המקצועי, נבחרו שני מכוני מחקר שונים לביצוע הבקרות מטעם הרשות. במהלך 5 שנות הפעילות, גובשו ושופרו מדדי השירות בהתאם לצרכים שהגדירה הרשות ולייעוץ המקצועי השוטף, הן מהיועץ המקצועי, ממכוני המחקר, הערות הגורמים המפוקחים בשוק, תובנות שעלו מטיפול בפניות ציבור וראייה רוחבית של הרשות את הפעילות בשוק הביטוח, וכמובן חתירה ליישום מטרות הרשות. ראו לעניין זה שינויים בהרכב המדד והוספת רכיבים שונים במהלך השנים. חשוב לרשות להבהיר כי אחד העקרונות המשמעותיים בגיבוש המדד הוא קביעת קריטריונים ומדידה של פרמטרים החשובים ללקוחות, כך למשל במדד הדיגיטלי (ראו באתר הרשות), מדד זמני מענה, מדד שביעות רצון שכולו משקף עמדה סובייקטיבית של הנמדד בדבר שביעות רצונו מהשירות. המלצת המבקר מיושמת באופן שוטף החל מתחילת העבודה על המדדים, והרשות פועלת תוך שימוש בכל הכלים העומדים לרשותה לצורך שיפור אמינות וייעילות המדידה והמדדים לכל מוצרי הביטוח.
37	מועילות הצגת מדדי שירות בביטוחי בריאות לצורך בחירת חברת ביטוח על ידי הצרכן	**ליקוי-** קיימת מועילות מוגבלת המדד, הבא לידי ביטוי בדירוג המשתנה תכופות של החברות למדידה כמותית של שירות שנתנה חברת ביטוח בשנה האחרונה, ודירוג המיקום שבו היא נמצאת ביחס לחברות אחרות, בבואו של הציבור לבחור בחברת ביטוח שממנה ירכוש פוליסות ביטוחי בריאות הנערכות לטווח של עשרות שנים. **המלצה-** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון אילו השלכות	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות אינה מפרסמת ניבוי לעתיד אלא משקפת את רמת השירות בשנה החולפת בלבד. נוסף על כך, המדד "צעיר" מכדי לאפשר הסקת מסקנות ארוכות טווח, שכן מדובר בתקופה קצרה שהתרחשה בה סוג של "מהפיכת שירות" בחברות הביטוח. הרשות עוררה את הצורך, ויצרה מהפיכות של ממש במערכי השירות בחברות הביטוח, הפרסום הוביל לעלייה בחשיבות של מתן שירות טוב בקרב הגופים המוסדיים ולשינויים אפקטיביים ומשמעותיים בעלי השלכות ארוכות טווח : שינויים מבניים, מינוי בכירים בתחום השירות, השקעה כספית משמעותית ותעדוף משאבים לא מבוטלים אל מערכי השירות (אשר ייתכן שהיה מתרחש גם כתוצאה מדרישות השוק, אך אין ספק כי פרסום המדדים האיץ באופן משמעותי את התהליכים הטבעיים). יצירת אינדיקציות ארוכות טווח מחייבות איסוף נתונים מספק שיאפשר הסקת מסקנות, פעילות הרשות במהלך 5 שנים בלבד אינה מאפשרת בשלב זה הסקת מסקנות ארוכות טווח, הן בשל

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		קיימות לעניין מבנה מדדי השירות לביטוחים ארוכי טווח לעומת ביטוחים קצרי טווח, להציג השוואה רב-שנתית של מדדי השירות לכל חברה, ולהדגיש בפני הלקוחות את החשיבות בהשוואת מחירי הביטוח.	מיעוט הנתונים והן בשל השינויים המשמעותיים במערכי השירות של החברות – אשר יש למדוד ולכמת מספר שנים לאחר שיתגבשו ויתייצבו. אין בתקופה קצרה של 5 שנים בלבד כדי לספק נתונים "ארוכי טווח" ועם הצטברות הנתונים משנה לשנה - תבחן הרשות פרסום של נתונים היסטוריים 'ארוכי טווח' ככל שתהא בכך תועלת לציבור (כמובן שלא מדובר ב"ניבוי" אלא אך בשיקוף מגמות). מעבר לכך שרמת השירות בשוק כולו עלתה, יש לשים לב כי מדדי השירות נועדו לסייע ללקוח בבואו לרכוש מוצר ביטוחי. כמו כן, המדד יכול לסייע למבוטחים להחליט אם ברצונם להתנייד במידה שאינם שבעי רצון מהשירות הניתן להם על ידי הגוף המוסדי בו הם מבוטחים – על ידי הצגת ציון משווה בין אותו הגוף לגופים אחרים הפעילים בתחום. מדדי השירות הם כלי נוסף בידי הלקוח, לצד מחירי הביטוחים המוצגים במחשבוני הרשות, על מנת לקבל החלטות מושכלות בבואו לרכוש מוצר ביטוחי.
38	שיעור תשלום התביעות	**ליקוי** - ברכיב שיעור תשלום התביעות לא בא לידי ביטוי החלק היחסי מהתביעה ששילמה חברת הביטוח, כלומר גם אם חברת הביטוח שילמה חלק קטן מאוד מהתביעה היא תיחשב כתביעה ששולמה במלואה.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הליקוי תוקן כבר בשנת 2017 ביום 30 בנובמבר 2016 פורסם חוזר גופים מוסדיים מס' 2016-9-24 ובו נערכו שינויים בהוראות הדיווח, החל משנת 2017 : פיצול הדיווח של "תביעות שאושרו" לשני דיווחים: "תביעות ששולמו" ו"תביעות ששולמו חלקית". פיצול טווחי הזמן לדיווח, למשל, במקום תקופה ראשונה של 30 יום, החברות נדרשות לדווח על תקופה של 0 עד 14 ותקופה של 15-30 יום. הנתונים נבחנים על ידי הרשות לצורך טיובם ובחינת אופן פרסום שישקף נאמנה את המציאות.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
39	רכיב שיעור תשלום התביעות במדדי השירות	**ליקוי-** תביעות שבוטלו נכללות בתביעות שנסגרו בחישוב שיעור תשלום התביעות. בדרך חישוב זו קיימת הטיה כלפי מטה של שיעור התשלום של כל החברות שתביעות שהוגשו להן בוטלו. יתר על כן, הפערים המהותיים הקיימים בהיקף ביטול התביעות בין החברות השונות מטים את הדירוג היחסי של החברות לרעת חברות ששיעור הביטול אצלן גבוה יותר.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות אינה מקבלת את ההמלצה - החלטה שאינה כוללת תביעות שבוטלו במדד תיצור עיוות ופתח למניפולציות בסיווג התביעות וכפועל יוצא בציוני החברות. במהלך הדיונים עם השוק על מתודולוגיית החישוב הועלתה הטענה שאין לכלול בחישוב המדד את התביעות שבוטלו. טענת החברות נדונה בהרחבה, מספר פעמים ונימוקי החברות נלמדו בקפדנות בטרם התקבלה ההחלטה. עם זאת, בהתאם לעמדת היועצים המקצועיים, ובהתאם לשיטות מדידה מקובלות, הוכרע שלא לשנות את הנוסחה לחישוב המדד בין היתר, מהסיבות הבאות: 1. תביעות שבוטלו כוללות תביעות שהוגשו מהותית אך נסגרו ללא מענה של החברה (אישור או דחייה) למשל תביעות שננטשו על ידי הלקוח. תביעות שברור שצריכות להיכלל בדיווח ובחישוב, שכן שיעור גבוה של תביעות שננטשו מעיד על אופן סילוק תביעות פחות יעיל. 2. חישוב אחוז התביעות שאושרו מתוך כלל התביעות שטופלו הוא היחס הנכון שיש לשקף לציבור. לשם הדוגמה - נבהיר כי שימוש ביחס תביעות שנדחו לתביעות שאושרו אינו משקלל חלק ניכר מהתביעות שטופלו על ידי החברות – למשל תביעות ששולמו במסגרת פשרה, תביעות שננטשו על ידי לקוחות וסווגו כתביעה שבוטלה וכו'. לכן חישוב כזה מייצר תמונת מצב שגויה שאינה משקפת את המציאות ואת הפרמטר הנמדד – הסיכוי שתביעה שהוגשה לחברה אכן תאושר על ידה. 3. הכללת תביעות שבוטלו במדד משקף באופן האמין ביותר את המציאות, גם אם יש טעויות בדיווחים מכיוון שהוא מודד 100% מהפעילות – בהתאם לכוונת הרשות. כך למשל, בתחילת הדרך, לפני פרסום ההבהרה על ידי הרשות, ההבחנה בין הסיווגים "נדחה" ו"בוטל" לא היתה ברורה לכל החברות, ונוצרה בעיה מהותית באופי הדיווח של החברות כך שהיתה חברה שדיווחה תביעות מסוימות כנדחו בעוד חברה אחרת דיווחה אותן כתביעות שבוטלו. ככל שחישוב המדד לא היה לוקח בחשבון את התביעות שבוטלו - היתה נוצרת הטיה משמעותית בציוני החברות המפורסמים על ידי הרשות.
40	מהירות הטיפול בתביעות	**ליקוי-** בחירת שיטת המדידה והחישוב לא בוצעה לאחר בחינה כמותית בנוגע לאופן שבו משך זמן הטיפול בתביעה	

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		עשוי להשפיע על בחירת הציבור בחברת ביטוח ומבלי לבחון חלופות . אפשריות מסוימות.	
41	מהירות הטיפול בתביעות	**ליקוי-** הגדרת משך זמן הטיפול בתביעה יוצרת כמה פרשנויות אפשריות, וחברות הביטוח עשויות . לבחור בפרשנויות שונות. במצב זה עלולה להיפגע אפשרות ההשוואה בין חברות הביטוח. **המלצה-** מומלץ כי הרשות תקבע לחברות הביטוח הוראות ברורות ביחס למועד תחילת חישוב משך הטיפול בתביעת ביטוח ותוודא עמידתן בהוראות אלו כדי למנוע פרשנויות שונות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות תיקנה את החוזר הרלוונטי כבר בשנת 2017. ביום 30 בנובמבר 2016 פורסם חוזר גופים מוסדיים מס' 24-9-2016 ובו נערכו שינויים בהוראות הדיווח, החל משנת 2017 לרבות קביעת כללים למועד התחלת מניין הימים בגין תביעה. הרשות ערכה ביקורות בנושא על בסיסן פורסמה הן עמדת הממונה והן התיקון לחוזר. יש לזכור כי המדד בוחן ומשווה את כל החברות בשוק, החל מהחברות הישירות ועד לחברות הפועלות באמצעות סוכנים בלבד. על אף טענות החברות השונות בנושא - לא עלתה הצעה שמגלמת שיטה טובה יותר המשקפת באופן נאמן יותר ושוויוני את המציאות. בשולי הדברים נציין כי תביעה שלא צורפו אליה כל המסמכים צריכה להיפתח, בהתאם להוראות החוזר, ביום בו תובע הציג דרישה למימוש זכויות – כהגדרת מונחים אלה בחוזר.
42	פערים בין המידע שמעבירות חברות הביטוח לחברה הסוקרת לבין המידע הנאסף במסגרת הסקר	**ליקוי-** אי-התאמות בין המידע שמעבירות חברות הביטוח לחברה הסוקרת לבין המידע הנאסף במסגרת הסקר עלולות להעיד על כשל ברישום הפניות במערכות המידע של חברות הביטוח, או על דיווח לא מדויק של הלקוחות, או על כשל אחר בביצוע הסקר **המלצה-** משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לפעול להתאמת הגדרת הפעולות הניתנות לדיווח על ידי חברות הביטוח והנסקרים, ולבחון את הסיבות לקיום פערים בין דיווחי החברות	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** ההערה מקובלת ומהווה אחד מהיעדים להמשך בעבודה על פיתוח המדד. יובהר שבשלב זה אין לנתונים אלא ביטוי פומבי והרשות אוספת אותם לשם בחינת היתכנות של פרסום כאמור. הפערים אותרו ונבחנו על ידי הרשות בעבר. מבדיקה שערכה הרשות (הכוללת האזנה שוטפת לשיחות בקרה המבוצעות על ידי מכון המחקר) הפער בהגדרות נובע מכך שהציבור הרחב אינו בקיא בהגדרות המקצועיות ובקטגוריות שהוגדרו על ידי הרשות לצורך עריכת המדדים. במהלך השנים – באופן עקבי, עולה, בין היתר מתוך האזנה לשיחות, כי ישנם נשאלים אשר אינם יודעים את פרטי הפעולה שבוצעה עבורם: כך למשל, לקוחות של סוכנים לא פעם מופתעים לגלות שהם מבוטחים בחברה מסוימת שהעבירה את פרטיהם, לא מעט לקוחות אינם מכירים את המונחים המקצועיים המדויקים ואף טועים בשם הפוליסה שרכשו או הפעולה שביקשו לבצע, ישנם לקוחות שלא יודעים לומר בדיוק מה הפעולה שביצעו (כי אדם אחר ביצע אותה עבורם, למשל בן משפחה (הפיקוח הנחה שלא לדגום לקוחות אלה) או סוכן וכן הלאה. נציין כי יש לבחון את הרלוונטיות של אי ההתאמה המפורטת בדוח למטרת המדידה.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		לדיווחי הלקוחות הנסקרים.	הרשות עמלה על יצירת "רשימה אינטאיטיבית" יותר ולהתאמתה למציאות הקיימת כיום בתחום השירות בשוק הביטוח. יובהר כי עריכה של עשרות אלפי בקרות מדיי שנה תמיד תניב פערים בהבנה של המונחים על ידי הנסקרים אך הרשות פועלת לצמצם פערים אלה, ורק לאחר שיגובשו מונחים מדוייקים דיו - תבסס עליהם הרשות פרסום רשמי.
43	הצגה מאוחדת של תוצאות הסקר של מבוטחים בביטוחי פרט ומבוטחים בביטוחים קבוצתיים	**ליקוי-** סקר שביעות הרצון שעל פיו נקבע ציון החברות ברכיב הטיפול בלקוחות מבוצע הן בקרב מבוטחים בביטוחי פרט והן בקרב מבוטחים בביטוחים קבוצתיים. **המלצה-** מומלץ לרשות לבחון את ההצדקה להצגה המאוחדת של נתוני שביעות רצון הלקוחות של מבוטחים בביטוחים פרטיים וביטוחים קבוצתיים כדי לספק מידע מועיל לציבור, הן ביחס לפונים לשם הגשת תביעה והן ביחס לשאר סוגי הפניות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות פועלת לפרסם מדדים למוצרי הפרט בלבד, עם זאת קיימים אתגרים אובייקטיביים שאינם מאפשרים את ההפרדה בשלב זה. במסגרת המדד של כל מוצר קיימת השוואה של חמישה רכיבים שונים. בהתאם לנתונים המדווחים לרשות, הוחלט בחלק מהמוצרים לכלול גם ביטוחים קבוצתיים מקום שהיתה לכך הצדקה/ לא היתה אפשרות לייצר הבחנה. על מנת לשמור על האחידות של המוצר הבסיסי הנמדד על ידי הרשות. גם לגבי ההבדלים בין מאגר הלקוחות במדד תביעות לבין מאגר הלקוחות במדד שביעות רצון לגישת הרשות, אין בהבדלים שפורטו בדוח הביקורת השפעה קיצונית על ציוני שביעות הרצון כך שניתן לומר שנוצרה הטיה של ציון שביעות הרצון שנמדד בכל חברה (הפרשים של 4 נקודות בלבד בממוצע השוק – נתון שאינו מעיד על הפרשי הציונים של כל חברה בפני עצמה - שזה הנתון הרלוונטי).
44	הטיות סטטיסטיות אפשריות בתוצאות הסקר	**ליקוי** - אצל חלק מהחברות קיים הבדל ניכר בין שיעור הפעולות שהסתיימו ובין שיעור הפעולות שטרם הסתיימו מקרב הנסקרים. מכאן, שמידת שביעות הרצון הכוללת המחושבת עבור החברה כחלק מרכיב הטיפול בלקוחות, נקבעת במידה רבה על פי היחס שבין פניות לחברות שהטיפול בהן הסתיים לפניות שטרם הסתיים בהן הטיפול בקרב הנסקרים, ולאו דווקא על פי אופי הטיפול של החברה.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** מבחינה מקצועית הכוונה היא להקדים את כל הבקרות למועד המוקדם ביותר לאחר קבלת השירות. עם זאת, הרשות תתייעץ עם הספק המקצועי ותדון בשאלה האם יש בכך צורך. מתאם בין תוצאות פניית המבוטח לבין מידת שביעות הרצון שלו הוא פרמטר שמהווה סוגיה ידועה בתחום מדידת השירות. בהתאם לייעוץ מקצועי שקיבלנו יש לבצע את הבקרה באופן מיידי ככל הניתן לאחר פעולת השירות הספציפית ולא לאחר סיום התהליך כולו (שכן אז ההטיה עליה מצביע המבקר גוברת בנוסף לבעיות אמינות נוספות שתקופת המתנה כזו יוצרת). בהתאם למושכלות יסוד בתחום השירות הוחלט שלא להמתין עם הבקרות לסיום הטיפול בפניית הלקוח לחברה (ובין היתר, סיום הטיפול בתביעה – אך לא רק). במסגרת המכרז שפורסם לאחרונה. הרשות בוחנת אפשרות לקצר את משך הזמן בין פעולת השירות לבין ביצוע הסקר על מנת להקטין את השפעת עצם סיום הטיפול על מידת שביעות הרצון של הלקוח ולצמצם הטיות

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		המלצה - מומלץ כי הרשות תבחן שמירה על יחס דומה בין חברות הביטוח של נדגמים שהסתיים הטיפול בפנייתם, לאלו שטרם הסתיים הטיפול בפנייתם, על מנת לשקף בסקר עמדות הנוגעות לשביעות רצון הנוגעת לפעולת השרות מחד ומאידך שביעות רצון מתוצאת הטיפול.	נוספות הנובעות מ"ריחוק" בין קבלת השירות לבין עריכת הבקרה, כלומר מילוי השאלון על ידי הלקוח.
45	הטיות סטטיסטיות אפשריות בתוצאות הסקר	**ליקוי -** עולה חשש כי התוצאות ברכיב השירות בתחום הטיפול בלקוחות מוטות כתוצאה מהבדלים בסוגי הפעולות שעליהם מדווחים הלקוחות, וקיים ספק אם אומנם הדיווח על אודות סוגי הפעולות משקף נכונה את הפעילות העסקית של חברות הביטוח בטווח הארוך. **המלצה -** מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן את הסיבות והגורמים לשונות בסוגי הפעולות שעליהם מדווחים הלקוחות של החברות השונות, לרבות בחינה של שיטת הדגימה של הנסקרים מבין החברות השונות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** לאור העובדה שמדובר בפיילוט הרשות תפעל ופועלת לדייק את ההגדרות ככל הניתן. הפערים אותרו ונבחנו על ידי הרשות בעבר. מבדיקה שערכה הרשות (הכוללת האזנה שוטפת לשיחות בקרה המבוצעות על ידי מכון המחקר) הפער בהגדרות נובע מכך שהציבור הרחב אינו בקיא בהגדרות המקצועיות ובקטגוריות שהוגדרו על ידי הרשות לצורך עריכת המדדים. במהלך השנים – באופן עקבי, עולה, בין היתר מתוך האזנה לשיחות, כי ישנם נשאלים אשר אינם יודעים את פרטי הפעולה שבוצעה עבורם: כך למשל, לקוחות של סוכנים לא פעם מופתעים לגלות שהם מבוטחים בחברה מסוימת שהעבירה את פרטיהם, לא מעט לקוחות אינם מכירים את המונחים המקצועיים המדויקים ואף טועים בשם הפוליסה שרכשו או הפעולה שביקשו לבצע, ישנם לקוחות שלא יודעים לומר בדיוק מה הפעולה שביצעו (כי אדם אחר ביצע אותה עבורם, למשל בן משפחה (הפיקוח הנחה שלא לדגום לקוחות אלה) או סוכן וכן הלאה. נציין כי יש לבחון את הרלוונטיות של אי ההתאמה המפורטת בדוח למטרת המדידה. הרשות עומלת על יצירת "רשימה אינטאיטיבית" יותר ולהתאמתה למציאות הקיימת כיום בתחום השירות בשוק הביטוח. יובהר כי עריכה של עשרות אלפי בקרות מדיי שנה תמיד תניב פערים בהבנה של המונחים על ידי הנסקרים אך הרשות פועלת לצמצם פערים אלה, ורק לאחר שיגובשו מונחים מדויקים דיו - תבסס עליהם הרשות פרסום רשמי.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
46	רכיב זמן ההמתנה למענה טלפוני	**ליקוי -** במסגרת הבקרה על זמן ההמתנה למענה לשיחות, רשות שוק ההון אינה בוחנת אם קיים פער בזמן ההמתנה למענה בין לקוחות המבוטחים בפוליסה קבוצתית לבין כאלה המבוטחים בפוליסה פרטית, על אף ההבדלים הקיימים ברמת השירות של שתי הקבוצות, לפי עבודת המטה שהוכנה עבור הרשות.	
47	רכיב זמן ההמתנה למענה טלפוני	**ליקוי -** בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה פער ניכר בין מכסות הבקרה שקבעה הרשות, בהשוואה לניתוח הפניות למוקדים הטלפוניים של חברות הביטוח כפי שעולה מנתוני סקר שביעות רצון שערכה הרשות בשנים 2017-2018. **המלצה -** לנוכח הפערים בין המכסות שקבעה הרשות לביצוע הבקרות ובין הבקרות בפועל, מומלץ כי הרשות תבצע בקרה שוטפת על עבודת הספק שנבחר על ידה לביצוע הבקרות ותוודא כי הוא עומד בהנחיות שקבעה.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות מבצעת בקרה שוטפת על הפיזור. אך קיימות נסיבות אובייקטיביות שלא תמיד מאפשרות עמידה ביעדים (למשל מאגרי לקוחות קטנים). לא ברור לאיזה "פער ניכר" הכוונה. ככלל מכון המחקר עמד ביעדים שהוצבו לו למעט במקרים בהם מאגרי הלקוחות שהועברו אליו היו קטנים מכדי לאפשר עמידה במכסות. פעילות הספק מנוטרת באופן שוטף והנחיות ניתנו לצורך עמידה ביעדים ומיקוד המאמצים לעריכת בקרות מקום שהתגלו חוסרים. המצב שונה בבקרות זמני מענה - בהן הרשות יכולה להכתיב את התדירות, הכמות והמועדים לבדיקה.

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
48	התפלגות שיחות הבקרה	**ליקוי -** מבדיקת ההתכתבות בין רשות שוק ההון ובין החברה המבצעת את בקרת זמני ההמתנה למענה טלפוני עלה כי הרשות הייתה מודעת לקיומם של פערים בין זמני ההמתנה למענה בימות השבוע השונים, וכי היא הנחתה את החברה המבצעת את הבקרות לדאוג לבקרה מאוזנת מבחינת מועדי הבקרה (לרבות בחלוקה לימות השבוע ולשעות המענה על פני היממה). ואולם, בחינת נתוני הבקרה בשנת 2018 ששימשו בחישוב רכיב זמן המענה ההמתנה לטלפוני מעלה כי למרות הנחיה זו נותר פער גדול בביצוע הבקרות בין ימי השבוע השונים, ובין שעות היממה השונות. **המלצה -** משעמדה רשות שוק ההון על הצורך בעריכת בקרות על זמן ההמתנה למענה הטלפוני באופן מאוזן ושוויוני לאורך כל התקופה הנמדדת, והנחתה את החברה העורכת את הבקרה לקיימה באופן מאוזן, עליה לוודא כי הנחיותיה מתקיימות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** ההמלצה מקובלת והרשות עובדת בהתאם לאמור בה באופן שוטף. בקרות מבוצעות באופן שוטף. והרשות הנחתה את מכון המחקר לערוך "תיקונים" במכסות במהלך השנה בהתאם לתוצאות שהתקבלו.
49	רכיב תלונות ציבור במדדי השירות	**ליקוי -** תיאור חישוב הניקוד ברכיב תלונות הציבור באתר המרשתת של הרשות הוא חלקי ואינו מדויק.	

50	רכיב תלונות ציבור במדדי השירות	**ליקוי-** אופן חישוב הניקוד ברכיב תלונות הציבור מורכב מאוד וכולל מספר שלבים שנמצאו בהם כמה ליקויים: מתן ניקוד שלילי על תלונות כנגד חברות ללא הבחנה בין פוליסות קבוצתיות לפרטיות על אף ההבדלים ביניהן; היעדר עבודת מטה הכוללת הנמקה לאופן קביעת מתכונת מתן הניקוד השלילי בגין תלונות שהוגשו; לא נמצא מסמך המסביר מדוע נבחרו דווקא הפרמיות ברוטו שגבו החברות, כנתון שבזיקה אליו ייבחן היקף התלונות כנגד כל חברה, ולא חלופות אחרות, כגון מספר המבוטחים בפוליסות, אשר עשויות לבסס מתאם רב יותר בין חלקה היחסי של פעילות החברה בתחום ובין מספר התלונות המוגשות לרשות; נקבע כי היחס בין חלקה היחסי של החברה בתלונות ביחס לחלקה בפרמיות של הענף יחושב לכל היותר כ-2, אף אם בפועל הוא גדול מכך; חישוב המדד מתבסס על חישוב מורכב המביא בחשבון כבסיס את הציון המשוקלל של רכיבי המדד האחרים של כלל החברות וכן את סטיית התקן המשוקללת של רכיבי המדד האחרים של כלל החברות. כתוצאה, הניקוד לכל חברה מושפע מציוני יתר החברות בכל המדדים האחרים ולא מתאפשרת השוואה נכונה של השינוי בהתנהלות כל חברה בנושא תלונות הציבור משנה לשנה. שיטת החישוב של הניקוד ברכיב תלונות הציבור גורמת לכך שלא ניתן להסיק	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות אינה מקבלת את המלצת הביקורת. חישוב מורכב לא מצביע על כך שהתוצאה אינה "הערך הרצוי". החישוב מספק את המדד הנכון והמדויק ביותר, על אף שאופן החישוב מורכב לבחינה מבחוץ. המדד נועד לשקף לציבור המבוטחים בביטוחי פרט מדד פשוט, וקל להבנה בנוגע לכל מוצר וכל חברה. אמנם אופן חישוב המדד מקצועי וסבוך אך דרך החישוב גובשה בהתייעצות עם היועץ המקצועי, אשר עמל על הנוסחה הרלוונטית שיהיה בה לשקף באופן הטוב ביותר את נתח השוק של כל חברה במדד, ולהניב מדד פשוט להבנה לצרכני הקצה - "ציון בית ספר" פשוט ואינטואיטיבי. להבדיל מהצרכן ההדיוט, בעלי פוליסות קבוצתיות נעזרים ביועצי ביטוח מקצועיים בעלי הבנה ותשומות לצורך עיבוד נתונים מורכבים. הרשות מציינת כי לא ניתן לפרסם מדד שאינו כולל שכלול של נתח השוק של החברות (כיוון שאז חברה עם היקף פעילות של 50% מהשוק וחברה עם היקף פעילות של 5% מהשוק - יקבלו את אותו ניקוד על 10 פניות ציבור כאשר בפועל, לחברה הגדולה יותר יש היקפי פעילות נרחבים הרבה יותר וניתן להבין בקלות כי לקוחות החברה הקטנה מתלוננים יותר וככל הנראה השירות שם נחות באופן משמעותי. לגביי אופן ניקוד התלונות – החל מיום פרסום המדרג הראשון אופן הניקוד כלל "הטבה" של מחצית מהניקוד לפניות מוצדקות אשר טופלו על ידי החברה באופן עצמאי. זאת במטרה לתמרץ חברות ליתן ללקוחותיהם סעד מהיר ויעיל. ככל שהרשות נדרשה להליך מנהלי של הכרעת הפנייה כמוצדקת, לרבות עריכת בירורים נוספים והליך שימוע לחברה, אשר סירבה לתת את הסעד בהתאם לדין – ניתן ניקוד שלילי מלא המשקף את התנהלותה של החברה. שימוש בנתון הפרמיות ברוטו אינו "מושלם" אך גם לאחר בחינת החלופות האפשריות (כגון מס' פוליסות, מס' לקוחות, מס' חשיפות וכו') הגיעה הרשות, בעצה אחת עם יועציה המקצועיים ואף לאחר התייעצות עם האקטואר הראשי בזמנו, כי השימוש בפרמיות ברוטו הוא הנתון הרלוונטי ביותר, שמגלם את מירב היתרונות, ובעיקר הכי מעט הטיות, לצורך חישוב נתח השוק של החברות. לצורך הדוגמה הרשות מבהירה כי מספר הלקוחות אינו משקף את מספר הפוליסות שנמכרו או את מס' החשיפות של החברה – ללקוח אחד ייתכנו מס' כיסויים רלוונטיים, או גבולות אחריות "קיצוניים" (גבוהים מאוד או נמוכים מאוד) ובכך תיווצר הטייה חמורה אף יותר כיוון שמידע רב פשוט "נשמט" מהמדידה. כמו כן, נשללו בסיסים חלופיים כגון מס' תביעות או מספר תלונות כולל לרשות – כיוון שהם יוצרים הטיות חמורות יותר.

		בהכרח כי העובדה שחברה מסוימת קיבלה ניקוד גבוה יותר בשנה מסוימת מאשר בשנה הקודמת נובעת מכך שפחות לקוחות התלוננו על החברה, באופן יחסי או בכלל, מאחר שהניקוד של כל אחת מהחברות במדד זה מושפע מגורמים שאינם בשליטתה, כגון נתח השוק שלה לעומת חברות אחרות והיקף התלונות נגד החברות האחרות. **המלצה-** לאור מורכבות חישוב ציון החברות ברכיב תלונות הציבור, מומלץ כי הרשות תבחן אם הוא אכן משקף את הערך שראוי היה להציג בפני הציבור - עד כמה התלונות המוגשות כנגד כל חברה מוצדקות, מה הדירוג היחסי של החברות ברכיב זה והפערים הנכונים ביניהן, ומהי המגמה ארוכת הטווח של כמות התלונות כנגד כל חברה.	
51	פרסום נתונים השוואתיים בין ביטוחים פרטיים לביטוחים קבוצתיים	**ליקוי -** המידע שחברות הביטוח מפרסמות באתרי המרשתת שלהן, לפי הנחיית רשות שוק ההון, כולל את הנתונים הסטטיסטיים המאחדים את נתוני הביטוח הקבוצתי ואת נתוני הביטוח הפרטי, וזאת על אף הפערים הבולטים כאמור, אצל חלק מהחברות בנתוני שיעור תשלום התביעות ומהירות הטיפול בתביעות בין ביטוחים פרטיים לביטוחים קבוצתיים. פרסום נתונים בדרך זו, לפי הנחיותיה של רשות שוק ההון, עלול לגרום לכך שהציבור המבקש לרכוש ביטוח פרטי יסתמך על נתונים	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** ההמלצה מקובלת ומהווה חלק מיעדי הרשות בנוגע לפיתוח המדדים. מדד השירות מהווה בחינה של חמישה רכיבים שונים ונבדלים. ככל שלא היתה אפשרות להבחין בין נתוני ביטוח פרט וקבוצתי בחלק מהרכיבים, התקבלה החלטה פוזיטיבית למדוד את כל חמשת הרכיבים באופן דומה (כלומר, לבסס את כל הרכיבים על אותו" פול "של פוליסות). הכללת חלקים שונים של התחום ברכיבים שונים במדד - ייצרו עיוות גדול יותר.

		מוטים המתייחסים גם לביטוחים קבוצתיים. **המלצה -** לאור הממצאים בדבר הפערים שביחסן של מרבית חברות הביטוח לתשלום תביעות בביטוחי בריאות פרטיים בהשוואה לביטוחי בריאות קבוצתיים, ראוי שרשות שוק ההון תמצא דרך להציג פערים אלו לציבור ותבחן אם יש צורך לנקוט אמצעים נוספים להסדרת פעילותן של חברות הביטוח באישור תביעות.	
52	השפעה אפשרית של מדדי השירות על השירות לציבור	**ליקוי -** בחינת רכיבי מדדי השירות בתחום ביטוחי הבריאות, מעלה חשש כי מדדי השירות במתכונתם הנוכחית עלולים, נוסף על תחרות בין חברות הביטוח, לעודד גם תופעות שליליות אשר יביאו לשיפור במדד המחושב לחברות הביטוח אך בד בבד לפגיעה בציבור המבוטחים **המלצה -** מומלץ כי הרשות תבחן מעת לעת את מערכות המידע של חברות הביטוח לשם מניעת ניצול לרעה של מתכונת החישוב של מדדי השירות.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** ההמלצה מקובלת ומיושמת כבר בימים אלה בהתאם למכרז שפורסם. במסגרת מכרז חדש למציאת ספק שירות נכלל שירות המכונה "בקרות במערכות הממחשבות של החברות". בנוסף, הרשות פועלת לעדכן את המדד כל הזמן על מנת שלא לייצר רף סטטי. רף המצויינות בשירות אותו מקדמת הרשות באמצעות המדדים - משתנה ועולה עם הזמן והפיתוחים העסקיים וטכנולוגיים בחבררות השונות. ולראייה, ציוני חברות הביטוח עולים משנה לשנה (כמו גם הממוצע הכולל בשוק).
53	עידוד הציבור להשתמש במדדי השירות	**ליקוי -** על אף העלייה הנמשכת במספר הכניסות לאתר, מספר המשתמשים והכניסות עודנו נמוך ואינו עולה לרוב על 1500 משתמשים בחודש, וזאת למרות העובדה שבשנים 2017 - 2018 חלה עלייה של כ-150000 איש במספר המבוטחים בביטוחי הבריאות הפרטיים.	**רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון – משרד האוצר** הרשות עושה ככל שלאל ידה על מנת להנגיש לציבור את הכלי של מדדי השירות, בכפוף למשאבים העומדים לרשותה. בחינת הכניסות לאתר אינו משקף את מלוא היקף התפוצה של מדדי השירות במובן זה שהם מפורסמים גם במחשבוני הרשות השונים, משמשים סוכני ביטוח בפעילותם השוטפת, ואף מפורסמים על ידי חברות ביטוח שונות כ"תעודת יושר" במסגרת קמפיינים מאסיביים בתקשורת (טלויזיה, רדיו, עיתונות כתובה ודיגיטל).

אסדרת שוק ביטוחי הבריאות המסחריים

		המלצה - על הרשות לבחון את הדרכים האפשריות לעידוד ציבור המבוטחים להיכנס לאתר הרשות במרשתת, לרבות לצורך צפייה במדדי השירות המתפרסמים בתחום ביטוחי הבריאות.	

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
1	הצלבת נתונים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי	**ליקוי -** בשנת 2014 הצליבה מינהלת הגמלאות את המידע שבידיה עם המידע שמסר לה ביטוח לאומי (בט"ל). מינהלת הגמלאות לא בחנה את הצורך בהקטנת הקצבאות לגמלאים אשר לא השיבו לה ולא העבירו לידיה תלושים לפי בקשתה. קצבתם של הגמלאים אשר נענו לבקשת מינהלת הגמלאות ונמצא כי הם נכללים בהוראות סעיפים 32 ו-35)א) לחוק הופחתה, ואילו קצבתם של הגמלאים אשר לא נענו לבקשת מינהלת הגמלאות נותרה ללא שינוי הגם שייתכן והייתה צריכה להיות מופחתת בהתאם לסעיפי החוק.אף על פי שבהסכם ביניהם נקבע כי על בט"ל למסור למינהלת הגמלאות נתונים בדבר הכנסות חייבות של מקבל קצבה, לא ביקשה מינהלת הגמלאות מבט"ל נתונים אלו.בשנת 2018 ביקשה מינהלת הגמלאות מבט"ל נתונים לשם ביצוע הצלבה נוספת, אולם גם לאחר שהנתונים נמסרו לידיה לא פנתה מינהלת הגמלאות לגמלאים ולא פעלה לבדיקת ההכנסות הנוספות. **המלצה -** מינהלת הגמלאות תמסד נוהל לבדיקה שנתית ולהצלבת נתונים עם בט"ל אשר יכללו גם את נתוני ההכנסה החייבת, בהתאם להסכם שנחתם ובכפוף לבחינה משפטית, אם תידרש, בעניין האפשרות להשתמש בנתוני ההכנסה החייבת לצורך יישום סעיפים 32 ו-35)א) לחוק הגמלאות. מומלץ להשלים את הבחינה ואת התהליך באופן מקוון.	**משרד האוצר - החשב הכללי** מנהלת הגמלאות פנתה לוועדה להעברת מידע בבקשת לקבלת נתונים מהביטוח הלאומי, וזו אישרה את הבקשה. אך נמצא כי הנתונים שהתקבלו מהביטוח הלאומי לא שיקפו את המצב לאשורו, וכן חסרים נתונים הדרושים לצורך החישוב מהביטוח הלאומי כגון: שיעור הקצבה, מקום העבודה. מנהלת הגמלאות תשקול לאמץ את ההמלצה להצלבת נתונים עם המוסד לביטוח לאומי והשלמת הנתונים החסרים ע"י גורם נוסף ככל שיהיה.

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
2	הצלבת נתונים עם נתוני המוסד לביטוח לאומי	**ליקוי -** מינהלת הגמלאות אינה מצליבה את נתוניה עם נתוני נש"ם. **המלצה -** מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשקול לפנות לנש"ם במטרה להגיע להסדר לביצוע הצלבת נתונים מקוונת ושוטפת בעת קליטת עובד בשירות המדינה, לצורך יישום סעיף 35(א) לחוק הגמלאות. **המלצה** - מומלץ כי מינהלת הגמלאות תבחן חלופה נוספת לקבלת המידע בדבר הכנסות הגמלאים, באמצעות העברת מידע באופן מקוון מטעם הממונה על השכר והסכמי עבודה. אם נדרשת הסדרה להעברת המידע, יתבצע תיאום עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר.	**משרד האוצר - החשב הכללי** לעמדת מנהלת הגמלאות יש להבחין בין שני הסעיפים בחוק הגמלאות (כפל השתכרות וכפל גמלאות): בעניין כפל השתכרות(סעיף 35): טרם תיקונו של סעיף 35 הייתה אפשרות להפחית את הקצבה רק אם המוסד לביטוח לאומי העביר מידע אודות ההכנסה הנוספת (השתכרות) מהקופה הציבורית. אולם לאחר תיקון סעיף 35, שלפיו הסעיף מופעל אך ורק אם העובד חוזר למשרד שממנו פרש, הרי שמידע בדבר החזרה למשרד וגובה המשכורת שלו קיים במדינה, ולפיכך רק בהקשר זה מנהלת הגמלאות תפנה לנש"ם. בעניין כפל גמלאות הנתונים אינם קיימים תמיד במדינה ויש להצליב מול ביטוח לאומי וכן קבלת נתונים מהגמלאי. מנהלת הגמלאות בחנה בעבר את האופציה לפנות לנש"ם ותמשיך לפעול בעניין מול נש"ם וכן תבחן חלופה נוספת לקבלת נתונים מטעם הממונה על השכר.
3	יישום תקנות מס הכנסה - ניכוי מס	**ליקוי -** מינהלת הגמלאות אינה מנכה מס מרבי בהתאם לתקנות מס הכנסה מקצבתם של גמלאים שלא הגישו טופס 101 הגם שנדרשו לעשות זאת. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת ליבה של רשות המיסים לממצאים לשם בחינת הנושא על כלל היבטיו, לרבות יישום התנאים שנכללו בהקלות. **המלצה -** על מינהלת הגמלאות לפעול בהתאם לתקנות מס הכנסה בעניין ניכוי מס מקצבת גמלאי שלא המציא טופס 101 ולדון עם רשות המיסים בסוגיה זו לשם גיבוש פתרון.	**משרד האוצר - החשב הכללי** חלק מהגמלאים המציאו את הטופס לתיאום מס ולכן לגביהם טופס 101 מתייתר, יצוין כי תיאום מס קובע את שיעור ניכוי המס שיש לנכות מהקצבה. לגבי הגמלאים שטרם הגישו- בהמלצת אנשי מקצוע ולאחר דיון מקצועי מנהלת הגמלאות ראתה לנכון לא לבצע את התיקון במהלך החלפת המערכות, בשל הצורך לבודד תקלות שנובעות אך ורק מהחלפת המערכת. ניכוי מס מרבי יבוצע באופן שוטף מיד עם סיום פרויקט החלפת המערכות. נכון לכעת טרם הוחל בניכוי מס מרבי הואיל וטרם נסרקו טופסי 101 למערכת השכר החדשה. מרשות המיסים (פקיד שומה 1 ירושלים) הגיעו למנהלת לבחון את נושא ניכוי מס מרבי שנים אחורנית , והנושא נמצא בטיפול מול לשכת השירות הקודמת (מלם) משנת 2020 מנהלת הגמלאות עומדת להפעיל ניכוי מס מרבי לגמלאים שלא ימציאו טופס 101 ו/או לא המציאו תיאום מס ויש להם הכנסה נוספת.

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
4	שוהים בחו"ל	**ליקוי -** בחודש מרץ 2020 שילמה מינהלת הגמלאות קצבת פרישה ל-177 גמלאים או שאירים ששהו בחו"ל יותר מחצי שנה ולא המציאו אישורי חיים. **המלצה -** על מינהלת הגמלאות לפעול לקבלת אישורי חיים מהגמלאים השוהים בחו"ל, לפעול בהתאם לנהליה בעניין מי שלא המציא אישור כנדרש ולשלב במערכותיה בקרות להבטחת קבלת האישורים. מבקר המדינה ממליץ כי מינהלת הגמלאות תנקוט פעולות יזומות ליצירת קשר עם השוהים בחו"ל, כגון שליחת הודעת תזכורת אוטומטית באמצעות הדוא"ל או הטלפון הנייד, וכן תבחן אפשרות למילוי ולשליחה מקוונים של טופס אישור החיים.	**משרד האוצר - החשב הכללי** במהלך שנת 2019, בעקבות המעבר למערכת השכר החדשה, והטמעת מערכת פרישה מרכזית בוצעה העבודה במנהלת הגמלאות בשתי מערכות שונות במקביל. בסיומה של הטמעת מערכת מפ"ם הטיפול באישורי חיים אופיין במערכת אחת הכוללת מגוון סוגי בקרות (בקרות מגלות, בקרות מונעות, ובקרות מתריעות). כיום, תזכורת לאישור חיים נשלחת לכתובת המגורים בארץ של הגמלאי או האפוטרופוס. המלצה בדבר שליחת הודעות תזכורת אוטומטית לדוא"ל תבחן ע"י המנהלת, אך יודגש כי נדרש אישורו של הגמלאי למהלך. לעניין מילוי טופס אישור חיים מקוון, אין אפשרות של מילוי טופס מקוון, מאחר ויש צורך באישור עו"ד/ חתימה בקונסוליה.
5	נשואים המקבלים קצבת שאירים	**ליקוי -** על אף בקרות מינהלת הגמלאות, מצא צוות הביקורת שלושה מקרים שבהם שאירים שקיבלו קצבה נישאו מחדש בשנים 2014 ו-2017, והקצבה לא נשללה מהם כנדרש בחוק, מאז ועד למועד סיום הביקורת. בהצלבות שמבצעת מינהלת הגמלאות עם מרשם האוכלוסין לא נעשית בדיקה לאיתור שאירים הזכאים לחידוש קצבתם בעקבות פטירת בן הזוג החדש או גירושים. **המלצה -** מומלץ כי מינהלת הגמלאות תחזק את הבקרות למניעת הישנות מקרים מסוג זה אשר אותרו במועד הביקורת ותשלים הטיפול בהחזר הכספים ששולמו ביתר.מומלץ לערוך הצלבה עם נתוני רשות האוכלוסין וההגירה כדי לאתר שאירים הזכאים לחידוש קצבתם עקב השינוי במעמדם.מומלץ לשקול נקיטת פעולות להגברת המודעות של שאירים שקצבתם הופסקה בנוגע לזכותם לקבלתה מחדש בעקבות גירושים או פטירת בן הזוג.מומלץ לפעול למציאת פתרון ישים למעקב אחר מצבם המשפחתי של השאירים.	**משרד האוצר - החשב הכללי** שלושת המקרים אשר נמצאו בביקורת הינם מקרים בהם השאירים עדכנו באיחור את מצבם המשפחתי במשרד הפנים, כך שמנהלת הגמלאות לא יכולה הייתה לדעת כי השאיר נישא בשנית. כיום עם המעבר למערכת מפ"מ, נעשות הצלבות אל מול משרד הפנים באופן אוטומטי והפסקת הקצבה נעשית באופן מידי בהתאם לממצאים. עם זאת חשוב לציין שכל עוד לא עודכן המידע במשרד הפנים אין למנהלת הגמלאות דרך אפקטיבית לדעת על שינוי הסטאטוס. בנוגע לאיתור שאירים שהתגרשו או התאלמנו בפעם השנייה לצורך חידוש קצבת השאירים, יובהר כי כשם שהנטל להגשת תביעה לקצבת שאירים לראשונה מוטלת על המבקש (והדבר מעוגן בחוק ובפסיקה), קל וחומר שהנטל לדרוש את חידוש הקצבה יהיה מוטל על המבקש, אשר קיבל בעבר קצבה. יתרה מכך, מדובר בדרישה שהישימות לביצועה נמוכה ביותר, שכן מרגע שהופסקה קצבתם, הם נמחקים ממערכת השאירים הפעילים ולא מתבצע מעקב בעניינם. .

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
6	שאירים יתומים שאינם עומדים ברשות עצמם	**ליקוי -** שלושה יתומים, שאינם מוגדרים "יתום שאינו עומד ברשות עצמו" ממשיכים לקבל קצבת שאירים חודשית אף על פי שעברו את הגיל המזכה בקצבה. ל-9 שאירים מבין 18 המקבלים קצבאות שאירים והם מעל לגיל שנקבע בהגדרת מי שעומד ברשות עצמו אין אסמכתאות המעידות על עמידה בתנאים שנקבעו בנוהל לצורך הגדרת השאיר כמי שאינו עומד ברשות עצמו, בעת הצלבת הנתונים עם בט"ל, מינהלת הגמלאות אינה בוחנת אם לשאירים מעל לגיל המוגדר כמי שעומד ברשות עצמו יש הכנסה נוספת ואם הם עדיין עומדים במגבלת ההשתכרות על פי הנוהל. **המלצה -** להקפיד על צירוף אסמכתאות לכלל השאירים הרלוונטיים. לשלב בהצלבת המידע עם בט"ל נתונים על שאירים מעל הגיל הרלוונטי לשם בחינת עמידתם בתנאים לקבלת קצבה. ליצור מנגנון בקרה מתריע לגבי שאירים שעברו את הגיל הקבוע בחוק ואין בגינם אסמכתאות כנדרש.	**משרד האוצר - החשב הכללי** באשר להמלצה בדבר הצלבת נתונים עם המוסד לביטוח לאומי לשם בחינת עמידתם בתנאים לקבלת קצבה, הרי שהמנהלת מקבלת את ההמלצה, ומכאן ולהבא יבוצעו הצלבות נתונים כאמור. ויערכו בקורות יזומות מעת לעת. באשר להמלצה בדבר מנגנון התרעה, הרי שעם המעבר למערכת מפ"ם, הבדיקות נעשות אוטומטית מול ממשק משרד הפנים לבדיקת גילו של היתום, והפסקת הקצבה בהתאם.
7	מעבר לספק שכר ב'	**ליקוי -** בדיקה שערכה מינהלת הגמלאות בעת העבודה בשתי המערכות במקביל חשפה הפרשים בין חישובי השכר השונים שבוצעו. מינהלת הגמלאות מצאה כי מקור ההפרשים הוא פערים בין חישובי מינהלת הגמלאות, ספק שכר א', ספק שכר ב' והפרשי עיתוי. הפרשים אלו, מבטאים בחלקם, לדעת מינהלת הגמלאות, תשלומי קצבאות ביתר או בחסר. בעת המעבר בין ספקי השכר התגלו טעויות גם במיסוי הגמלאות. נמצא כי מ-29 מקבלי קצבאות פרישה או שאירים נוכה מס בחסר בסך 700,000 ש"ח. עד החלפת המערכות לא ביצעה בקרות על תשלומי הגמלאות והמיסוי בגינן לאחר העברת הנתונים לספק השכר. עד מועד סיום הביקורת לא סיימה הוועדה את עבודתה וממילא לא פרסמה את מסקנותיה. **המלצה -** נוכח מורכבות הנושא ורגישותו, נוכח ההפרשים שנמצאו ואחריותה של מינהלת הגמלאות לחלקם, ונוכח	**משרד האוצר - החשב הכללי** החל מתחילת התהליך של ההרצה ובמקביל בוצעה במנהלת הגמלאות עבודה יסודית לבדיקת הפערים שנמצאו, וכן תיקון הפערים שנמצאו כתוצאה מתשלום יתר או חסר. כל תיקון שבוצע בקצבת גמלאי נדון עם הלשכה המשפטית במסגרת ועדות הרטרו' שהתקיימו ותועד בפרוטוקול. כאשר נמצאים הפרשים בגינם יש לבצע גבייה מהגמלאי, התהליך מבוצע על פי דין במירב הרגישות והתחשבות בגמלאי, לרבות הליך של שימוע.

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
		ההשלכה על שכר הגמלאים, על הוועדה לדון בנושא ולגבש מסקנות בהקדם לגביכלל ההפרשים. כמו כן על מינהלת הגמלאות ליידע את כלל הגמלאים על טעויות שנעשו בחישוב קצבאותיהם.	
8	תיקון 190 לפקודת מס הכנסה	**ליקוי -** לאלפי גמלאים ניתנה רק תוספת הפעימה הראשונה, וכי חלקם לא קיבלו כלל את התוספות לפי תיקון 190 .עד מועד סיום הביקורת התקבלו במינהלת הגמלאות טפסים בודדים שמולאו על ידי הגמלאים כנדרש. **המלצה -** לפעול במסגרת התובענה הייצוגית שהוגשה ובכלל על מנת להסדיר את הטיפול בנושא באופן מלא לרבות הסדרת הטיפול בהחזרי מס שנגבה ביתר לגמלאים שלגביהם לא בוצעו הפעימות ויידוע כלל הגמלאים בדבר זכויותיהם והדרך לממשן.מומלץ כי מינהלת הגמלאות תשלח לגמלאים תזכורות או תנקוט דרכים נוספות כדי לעודדם למלא את הטפסים.	**משרד האוצר - החשב הכללי** עקב תביעה ייצוגית נגד רשות המיסים ומנהלת הגמלאות בנושא, מתגבש סיכום לכך שרשות המיסים תפנה לגמלאים לצורך בדיקת הפטור והתחשבנות אחורנית. לגבי שנת 2020 התקבל קובץ מרשות המיסים לגבי אחוז הפטור המגיע לזכאים וע"פ הקובץ משולמות הפעימות וכן לגבי אוכלוסייה נוספת שלא מופיעה בקובץ, התקבלו קריטריונים לבדיקת הזכאות ועדכון הפטור.

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
9	הסכם רציפות זכויות	**ליקוי -** שלא בהתאם להוראת הסכם הרציפות, כאשר שיעור הקצבה שנצבר בגין עבודת הגמלאי בשירות המדינה מגיע ל-70% ומעלה, הקרנות אינן משלמות את סכום ההשתתפות בגין התקופה שבה היה העובד מבוטח אצלן.כתוצאה מכך, משלמת מינהלת הגמלאות לגמלאים כספים שהיו אמורים להתקבל מהקרנות כדי להשלים את הקצבאות לשיעור של 70%.טיפולה של מינהלת הגמלאות בסוגיה זו שהיא בעלת היקף כספי נרחב המוטל על תקציב המדינה - לקוי. על מינהלת הגמלאות להקפיד על תיעוד הדיונים הרלוונטיים וכן לבצע מעקב אחר התקדמות הטיפול בסוגיה. הקרנות מחשבות את תקרת הקצבה כ-70% מהמשכורת הקובעת ולא מהמשכורת הקובעת למשרה מלאה.,כתוצאה מכך, גמלאי שעבד במשרה חלקית בשירות המדינה אינו מגיע לשיעור הקצבה המרבי על פי חוק הגמלאות. **המלצה -** על מנהלת הגמלאות לפעול כדי להסדיר את הפחתת סכומי הגמלאות העודפים המשולמים על ידי המדינה בהתאם להסכם הרציפות ולקיים התחשבנות מול הקרנות הוותיקות בהתאם.החשב הכללי והיועץ המשפטי במשרד האוצר ילוו את מינהלת הגמלאות בטיפול בסוגיה זו לשם פתרונה.	**משרד האוצר - החשב הכללי** נושא זה נדון בעבר מספר פעמים עם קרנות הפנסיה. מאחר וטרם גובשה הסכמה, ייבחן שוב נושא הפחתת סכומי הגמלאות העודפות על ידי המדינה. נקבעה ישיבה עם קרנות הפנסיה לברור הנושא.
10	השפעת שינויים בשיעור הגמלאות ובמשכורת הקובעת על סכום ההשתתפויות	**ליקוי -** עד תום הביקורת לא הוקם במינהלת הגמלאות מנגנון הבודק את ההשפעה של שינויים בשכר על ההשתתפויות מהגופים המשתתפים. **המלצה -** מומלץ כי מינהלת הגמלאות תפעל כדי ליצור מנגנון אוטומטי הבודק את ההשפעה של שינויים המבוצעים על ידה בשיעורי הזכאות או במשכורת הקובעת על סכומי ההשתתפויות, ובהתאם תפעל לקבלת הסכומים המעודכנים מהגופים המשתתפים.	**משרד האוצר - החשב הכללי** בעבר לא הייתה במנהלת הגמלאות מערכת מחשובית התומכת בתהליך כלל מחלקתי, ולפיכך נושא זה טופל באופן ידני. נכון להיום (ספטמבר 2020) כל מקרה בו מבוצע שינוי שכר או שינוי זכאות וקיימת השתתפות, התיק מועבר אוטומטית דרך המערכת לטיפולה של מחלקת השתתפויות

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
11	טיפול המנהלת בידועים בציבור	**ליקוי -** בשנת 2015 פנתה מינהלת הגמלאות בכתב ליותר מ-14,000 אלמנות ואלמנים שקיבלו ממנה באותה תקופה קצבת שאירים וביקשה מהם להצהיר אם הם חיים עם בן או בת זוג כידועים בציבור.משנת 2015 מינהלת הגמלאות לא עסקה בנושא זה ולא פעלה לקבלת מענה מ - 14,000 שאירים שלא השיבו לפנייתה. אלו המשיכו לקבל את קצבת השאירים עד למועד סיום הביקורת. כמו כן לא קיימה מינהלת הגמלאות שימוע ל-66 השאירים שכן השיבו לפנייתה בשנת 2015 ואף הם המשיכו לקבל את קצבת השאירים עד למועד סיום הביקורת, אף על פי שרובם הצהירו על קיומו של ידוע בציבור או שהיו סימנים המעידים על כך. **המלצה -** על מינהלת הגמלאות לפעול להפסקת הקצבאות לשאירים אשר להם ידועים בציבור ולבחון את האפשרות לגבות תשלומים ששולמו ביתר. עוד מומלץ כי נוכח רוחב התופעה והשפעתו הצפויה של הסעיף על אלפי שאירים ולאור נתוני הפסקת קצבה ל-20 שארים בלבד אשר נישאו מחדש בשנת 2019 ,העומדים על כ-50 אלף ש"ח לחודש למול היקף תשלומי קצבאות חודשי לכ-14,500 שאירים בסכום כולל של כ-67 מיליון ש"ח (נכון לדצמבר 2018), תערוך מינהלת הגמלאות מחקר מקיף בשיתוף הגורמים המתאימים במשרד האוצר, לרבות בעניין ההשפעה על אורחות חייהם של השאירים המקבלים קצבה, ותדון בכך עם שר האוצר.	**משרד האוצר - החשב הכללי** מאחר וסטטוס ידועים בציבור אינו מופיע במשרד הפנים, מנהלת הגמלאות יזמה בקרה נוספת לגבי שאירים שנולדו להם ילדים לאחר תחילת קבלת קצבת השאיר. נושא זה אף אופיין במערכת החדשה. בימים אלה (ספטמבר 2020) נעשית עבודת מטה על ידי מנהלת הגמלאות, להסדרת הנושא וכתיבת נוהל עם קריטריונים ברורים ככל שניתן בצוותא עם הלשכה המשפטית באוצר.

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
12	חוב רשות העתיקות בגין השתתפויות	**ליקוי -** בדוחות הכספיים של מינהלת הגמלאות לשנת 2018 חוב של רשות העתיקות בסך 28 מיליון ש"ח. מאז ינואר 2009 לא העבירה רשות העתיקות את הכספים עבור תשלומי הקצבאות לעובדים. הביקורת העלתה כי בשנים 2014 ו-2017 פנתה מינהלת הגמלאות לרשות העתיקות בבקשה לפרוע את החוב הקיים לטענתה. **המלצה -** להשלים, בליווי הייעוץ המשפטי של משרד האוצר, את ההתדיינות עם רשות העתיקות לשם הסדרת ההתחשבנות בין הצדדים בגין החוב.על החשב הכללי להידרש לנושא ככל שיתגלעו חילוקי דעות.	**משרד האוצר - החשב הכללי** נושא העברת הכספים עבור תשלומי קצבאות לעובדים נמצא בתהליכי בוררות במשרד המשפטים מול רשות העתיקות.
13	שמירת ידע ארגוני	**ליקוי -** עיקר הידע הארגוני המקצועי במינהלת הגמלאות מרוכז אצל מנהלי המחלקות ואצל מספר מצומצם של עובדים שהם בעלי ידע וניסיון בביצוע פעולות. במחלקת זכאויות קיימים שני נהלים מאושרים בלבד, בנושא קביעת זכות לשאיר שאינו עומד ברשות עצמו, ובנושא תשלום הפרשי שכר וגמלאות לעובדי מדינה. במחלקת תשלומים ישנם נהלים, אך רק 2 מהם חתומים ומאושרים. **המלצה -** על המינהלת למפות את כל פעילויותיה, לבחון מה הידע הרלוונטי החשוב לרציפות תפקודית, וליצור מערך של ניהול ידע שיתועד ויפורסם לציבור.עליה לקיים תכנית הכשרה לעובדים חדשים וותיקים לשם רכישת ידע והעמקתו בקרב כלל עובדי מינהלת הגמלאות.	**משרד האוצר - החשב הכללי** נושא שימור הידע - עם הקמת מערכת פרישה מרכזית, הידע המקצועי הנצבר במחלקה הועבר לצורך אפיון המערכת כולל החוק והסכמי רציפות. חוקת השכר על פיה משולמת הקצבה, מתועדת הן במסמך אפיון המערכת והן בהוראות נוספות אשר נכתבות במסמכים מסודרים ונשמרים בספרייה משותפת במנהלת הגמלאות. עם זאת, המנהלת מקבלת את ההמלצה ליצור מערך של ניהול ידע, כולל נהלים חתומים בכל מחלקה. נושא ההכשרה - מנהלת הגמלאות כפופה למערך חשבויות של כלל משרדי הממשלה ובהתאם לכך, מוציאה עובדים לקורסי חשבות ובייחוד לקורס חשבי שכר בהתאם להקצאות שהמנהלת מקבלת מנש"מ וחשכ"ל. מנהלת הגמלאות עוסקת בתחום ייחודי השייך רק לה מבחינת חוק שירות המדינה (גמלאות) ולכן אין קורס ספציפי ייחודי בנושא זה ולפיכך, הדרכות פנימיות לעובדים חדשים הן הפתרון האידיאלי. כידוע, בשנתיים האחרונות, נעשו במנהלת הדרכות פנימיות וקורסים מקצועיים בהתאם לעומסים, אך הופחתו ההכשרות בשל המאמצים להטמעת מערכות מפ"ם וחילן. כמו כן, העבודה בשנה האחרונה נעשתה ללא תקציב ומשכך, גם לא היה תקציב לפעולות הדרכה.

ניהול מערך הגימלאות של עובדי המדינה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערת הגופים המבוקרים
14	קיום בקרות על תשלום קצבה	**ליקוי -** מחלקת התשלומים אינה מבצעת בקרה כדי לוודא שמספר חשבון הבנק שאליו מועברת הקצבה אכן שייך לגמלאי בהתאם לרשום בבנק ישראל, וכן לא מתבצעת בקרה המיועדת לאתר מעילות, כגון הקלדת מספר חשבון בנק של עובדי מינהלת הגמלאות למערכת. בדיקת המדגם וכן כלל השינויים במינהלת נעשים באופן ידני. **המלצה -** על מינהלת הגמלאות לבחון מידי פעם בפעם את יעילותן של הבקרות ואת הדרכים לשפרן. על מינהלת הגמלאות לשקול לשלב בקרה ממוחשבת על תלושי הגמלאים כדי לדייק בביצוע הבדיקות, בהרחבת היקף ביצוען ובתיעודן.	**משרד האוצר - החשב הכללי** כל זכאי לגמלה נדרש לספק אישור חשבון בנק חתום על ידי הבנק במועד קבלת הזכאות, ובכל ביצוע שינוי בפרטי הבנק. תהליך הזנת חשבון בנק למערכת מבוצע על ידי עובד מזין ואחריו עובד מבקר, מתבצעת בדיקה שחשבון הבנק שהוזן מתאים למסמך ניהול חשבון שהומצא על ידי הזכאי לגמלאי. לא מבוצע תשלום גמלה טרם ההזנה עברה תהליך אישור של העובד המבקר. כמו כן נעשות מעת לעת ביקורות יזומות של חשבונות בנקים כחלק מתוכנית העבודה לאיתור חריגות ומעילות. מנהלת הגמלאות עמלה בימים אלו על הקמת מערכת לבקרה ממוכנת. לצורך כך ועל מנת לעמוד בסטנדרטים הטובים ביותר בשוק נשכרו שני משרדי רו"ח וייעוץ חיצוניים לטובת הנושא. בימים אלו (ספטמבר 2020) מנהלת הגמלאות נמצאת בעיצומו של תהליך בניית דוחות בקרה לבדיקת מספרי חשבון בנק דרכם משולמת הקצבה שתכלול בין השאר הצלבת מידע עם בנק ישראל.

סיוע המדינה לניצולי השואה – ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	ניצולים הזקוקים להבטחת הכנסה על מנת להתקיים	**ליקוי** - בדוח הקודם צוין כי חלק גדול מאוכלוסיית הניצולים מקבלי המענק השנתי שעלו מברית המועצות לשעבר, אשר בשל מועד עלייתם נבצר מהם לקבל תגמולים חודשיים, חיים בתנאי עוני. לניצולים אלו אין פנסיות או בסיס כלכלי אחר למעט קצבאות מבטל"א (ביטוח לאומי). כ-67% מקרב ניצולי השואה הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה. קולה של אוכלוסייה זו, ששיעורה כרבע מכלל אוכלוסיית ניצולי השואה, אינו נשמע, הם מסתגלים בלית ברירה למצבם ומוותרים על צרכים בסיסיים. עוד ציין משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי על שר האוצר להעלות בפני הממשלה באופן תדיר את סוגיית הסיוע הניתן לשארית הפליטה וזאת במסגרת טיפולה באוכלוסיית הקשישים הנזקקים, בהתאם להמלצת בית המשפט העליון ובמגבלות התקציב. החובה המוסרית של החברה הישראלית היא לדאוג לאוכלוסייה זו, שסבלה די ממאורעות השואה. בדוח הקודם צוין כי על הממשלה והעומד בראשה לוודא כי רמת חייהם של ניצולי השואה בשנותיהם האחרונות תהיה ראויה ולסייע להם בכך. מביקורת המעקב עלה כי נכון למאי 2020, למעלה מ-51,000 מכלל הניצולים הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות (72,598), מקבלים גמלה מבטל"א לפי חוק הבטחת הכנסה. שיעור הנזקקים להשלמת הכנסה עלה ביחס לדוח הקודם ועומד על כ-70% מכלל הניצולים השייכים לקבוצה זו (לעומת כ-67% בדוח הקודם). נמצא כי הליקוי בסיוע לאוכלוסיית ניצולי השואה מקבלי המענק השנתי החיים בתנאי עוני לא תוקן. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מחציתה של אוכלוסייה זו נזקקת לגמלת סיעוד מהביטוח הלאומי ולמעלה מרבע, זכאים לתוספת של 9 שעות סיעוד שבועיות, בהיותם תלויים לחלוטין בזולת, או תלויים בזולת במידה רבה מאד וכן בשל הכנסותיהם הנמוכות. **המלצה** - לדעת משרד מבקר המדינה בחלוף 75 שנים מזמן מלחמת העולם השנייה ההבחנה בין ניצול שואה שעלה לארץ לפני שנת 1953 לזה שעלה לאחר מכן, הולכת ומיטשטשת. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה הבין-	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות תשתף פעולה עם כל החלטה על מתווה סיוע לניצולים שעלו אחרי 1953 המקבלים מענק שנתי וזאת בקשר עם כל הגדלה ביחס לסל הכספים והזכויות המשתלם לניצולים שעלו לפני 1953.

		משרדית, למשרד האוצר, למשרד ראש הממשלה ולרשות לבחון אפשרות לגבש תוכנית סיוע להגדלת התגמולים החודשיים לקבוצת ניצולים זו ככל האפשר.	
2	תלוש הקצבה המופק לניצולים	**ליקוי** - בדוח הקודם המליץ המבקר כי ראוי שהתלוש שמפיקה הרשות לניצולים יהיה ברור וישקף את זכאותם של הניצולים לפי הטבלאות שהיא מפרסמת, לרבות הסבר על שיעור הניכויים מהגמלה המשולמת ועל כל שינוי שחל בסכום הגמלה או באופן חישובה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לגבי חוסר הסבר על שיעור הניכויים מהגמלה המשולמת טרם תוקן. מאז הדוח הקודם לא חלו שינויים בתלוש. **המלצה** - על הרשות לבחון דרכים נוספות כדי להבהיר את הסעיפים המופעים בתלוש כדי לצמצם את הקושי של הניצולים בהבנת סעיפיו. עוד מומלץ לערוך פיילוט במהלכו תיבחן ההיתכנות למשלוח תלוש בצורה מקוונת למעוניינים בכך.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות מעדכנת את הניצולים אודות כל שינוי או עדכון בתמלוגים המשולמים להם, לרבות במסגרת מכתב אישי ופרסום מתאים באתר האינטרנט. כמו כן, בעת הפקת הוראת תשלום הכוללת שינויים נשלח לניצול השואה מכתב מהמחלקה המקצועית המפרט את הניכויים המדויקים מהתגמול. בנושא תלושים מקוונים, הרשות החלה בהתארגנות לפיילוט, ומקווה להתחיל ליישם בחודשים הקרובים באופן הדרגתי.
3	הנגשת המידע לניצולים - אתר המרשתת	**ליקוי** - נמצא כי ישנם קשיים מהותיים באיתור ובהבנת הזכאות של ניצולים בתחומים שונים. עוד עלה כי באתר הרשות אין טפסים ממוחשבים להגשת הבקשה ואין הפניה ברורה לתהליך שהזכאי אמור לבצע. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות כי תנגיש מידע זה באופן ברור באתר המרשתת ובתוספת כתובת המייל להגשת הבקשה.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** אתר הרשות לזכויות ניצולי השואה הוא חלק מהאתר האחוד הממשלתי- GOV.IL שנמצא תחת אחריות רשות התקשוב הממשלתית. הרשות תהייה נכונה לבחון ולבצע שדרוג ושינוי באתר בשיתוף רשות התקשוב הממשלתית בכל אופן שבו יוחלט עליו. הרשות יצרה טפסים מקוונים אך יש לשים לב שבשל גילם של הניצולים, לא ניתן לוותר על האמצעים "הישנים" של הגשת טפסים, עבור הניצולים המעוניינים בכך, שהטכנולוגיה החדשנית אינה מתאימה להם. ניצולים רבים מדגישים שהם מעוניינים לשוחח עם נציג ולמלא טפסים והחידושים הטכנולוגיים לא מתאימים להם. הרשות מצינת כי הכינה בסוף שנת 2018 פיילוט של הטמעת אזור אישי באתר הרשות (בהתאם למספר ת"ז של ניצול ספציפי). הרשות החלה בבדיקת הנושא אך מדובר בממשק מורכב ביותר, הכרוך בהיבטים של אבטחת מידע ובכוונת הרשות להמשיך ולקדם אפשרות זו בהמשך.

4	אתר המרשתת של הרשות לזכויות ניצולי השואה	**ליקוי**- משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יצירת הטפסים הממוחשבים (בעבור חלק מהזכויות) למילוי תביעה לקבלת זכויות. עם זאת לעיתים לא ברור כיצד לאתר את התגמולים והתמיכה להם זכאי הניצול ולא ברור איזה מהטפסים על הניצול למלא בעבור הזכות אותה הוא מבקש. בביקורת המעקב נמצא כי האתר של הרשות הינו חלק מהאתר ועומד בדרישות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח- 1998. עם זאת, עולה שעיצובו של האתר אינו מונגש בבהירות לבני הגיל השלישי והוא אינו מאפשר צפייה בזכויות המוקנות לניצולים לפי מספר תעודת הזהות וסיסמא או מעקב אחר מצב טיפול בפניה שלו לרשות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי על הרשות לשפר את הנגישות למידע באתר המרשתת שלה כדי להתאימו לציבור של ניצולי השואה. לרבות באמצעות מתן אפשרות לחיפוש הזכויות המוקנות לניצול לפי מספר תעודת זהותו, הבניית שאלון מנחה לבחינת זכאות לפי כלל החוקים וההחלטות. הנגשת האתר המתאימה יותר לבני הגיל השלישי, ומתן אפשרות לפתיחת בקשת בירור באמצעות טופס ממוחשב ומתן אפשרות למעקב אחר פניות בירור שהוגשו באמצעות טופס ממוחשב או פנייה טלפונית. הנגשת המידע תאפשר לצמצם את הזדקקות הניצולים לעמותות המגישות סיוע בהתנדבות או למשרדי עורכי דין הגובים תשלום.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** ראה תגובה לליקוי מס' 3

5	ביצוע סקר מקיף למיפוי צרכי הניצולים	**ליקוי** - בדוח הקודם נמצא כי הרשות לא ביצעה סקר מקיף הכולל את כלל אוכלוסיית ניצולי השואה, על מאפייניהם השונים, אף שהיא הגורם האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. בהיעדר מיפוי כאמור, לא היה בידי הרשות והמדינה מידע מעודכן על צורכי הניצולים, כגון מהי ההוצאה הכספית על תרופות שאינן כלולות בסל התרופות ומאפייני תרופות אלו; כמה ניצולי שואה מתגוררים בדיור מוגן או ממתינים לו; מה היקף אוכלוסיית מרותקי הבית; כמה ניצולים מתגוררים בדיור שאינו מותאם לצורכיהם; מהו מספר הניצולים הנעזרים בשירותים חברתיים שונים; מהו מספר הניצולים המסתייעים בארגונים חוץ-ממשלתיים; ועוד צרכים נוספים של הניצולים, ובפרט של אוכלוסיית מרותקי הבית. בהיעדר מיפוי מלא, ניתן להניח כי חלק מהניצולים לא קיבלו את כל זכויותיהם ואת הסיוע הנדרש להם. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות הבין-משרדי, למשרד האוצר ולרשות על המשך ביצוע הפרויקט עד לסקירה מלאה של כל ניצולי השואה ולהשתמש בכלי המיטבי של ביקור בביתו של הניצול ככל הניתן. יש להכשיר כוח אדם מתאים למשימה זו ולשתף משרדי ממשלה נוספים וארגונים מהמגזר השלישי האמונים על מילוי צרכים נוספים של הניצולים. לאחר תום פרויקט מיצוי הזכויות מומלץ לשמר את יכולת ביצוע הסקר וביקורי הבית ברמה המינימלית הנדרשת. הפסקת הסקר לחלוטין וצמצום הביקורים הפיזיים עלולים לפגוע באיתור הצרכים של הניצולים ובמתן המענה להם. בהיעדר מיפוי מלא, ניתן להניח כי יש ניצולים שלא מיצו את כל זכויותיהם והם טרם קיבלו את כל הסיוע הנדרש. עוד מומלץ לבצע ביקורים חוזרים בקרב הניצולים ולקבוע את מתכונתם, לשם התעדכנות במצבם ובסיוע הנדרש להם.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות סבורה כי אכן ראוי לבחון השארת כלי משמעותי זה עבור הניצולים גם לאחר תום הפרויקט, בפרט לנוכח גילם של הניצולים ובשים לב לעובדה שרבים מהם מרותקים לביתם (גם אם בהיקפים מצומצמים יותר). בפרויקט ובהקמת מערך שטח הושקו משאבים רבים, ובשים לב לכך שהניצולים מתבגרים ולכך שצרכיהם משתנים הרי שכלי זה הינו משמעותי ומאפשר לרשות ולמדינה גמישות ומתן מענה מידי במקרים המתאימים. בדוח נכתב ששיעור ניצולי השואה אצלם בוצעו ביקורי בית הוא 22% בלבד, אך לעניין זה יש להדגיש כי אחוז זה היהנו מתוך כלל ניצולי השואה ונפגעי התנכלות אנטישמית המוכרים ברשות. זאת בעוד שבמסגרת החלטת הממשלה הוחלט על מיצוי זכויות בקרב 58 אלף תושבים פוטנציאלים וכ-60 אלף ניצולים מקבל תגמול חודשי וביצוע ביקורי בית ככל שלא מיצו את זכויותיהם בדרכים אחרות (מכתבים, שיחות טלפון). הרשות מציינת כי במסגרת תכנית "מגן זהב", אשר טרם עברה את אישור הממשלה, יבוצע מיפוי צרכים של אוכלוסיית הגיל השלישי בארץ. אוכלוסייה זו תחולק באופן שמשרד הרווחה יבצע את המיפוי לקבוצה המוכרת לרשויות הרווחה למקבלי השלמת הכנסה, בהם כ- 60 אלף ניצולי שואה ונפגעי פעולות אנטישמיות, בעוד שהמשרד לשוויון חברתי יבצע את המיפוי לשאר האזרחים ובכלל זה כ -127 אלף ניצולי שואה ונפגעי פעולות אנטישמיות.

6	סיוע בדיור דיור ציבורי	**ליקוי** - משרד הקליטה: בדוח הקודם נמצא שברישומים של המשרד יש כ-16,000 ניצולי שואה שעלו מברה"מ לשעבר הזכאים לדיור ציבורי וממתינים לו. שיעורם הוא יותר מ-90% מכלל הזכאים הרשומים במשרד אשר ממתינים לדיור ציבורי. המשרד נותן עדיפות מסוימת לניצולים בתור לקבלת דיור ציבורי על פני אחרים, בין השאר על פי שנת העלייה. משרד הקליטה מסר למשרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת המעקב כי חלק מהניצולים ממתינים שנים ארוכות לקבלת דיור ציבורי, זאת בשל ההיצע המוגבל של הדירות המוקצות למשרד הקליטה - פחות מ-1,000 דירות לשנה. עוד מסר משרד הקליטה ביולי 2020 בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הסיוע בשכר דירה מכסה רק חלק משכר הדירה בפועל שמשלמים הניצולים הזכאים. במשרד השיכון יש כ-2,000 ניצולי שואה הזכאים לסיוע בשכר דירה שבהם המשרד מטפל. כמו כן על-פי נתונים שנמסרו בדוח הקודם למשרד מבקר המדינה, כ-80 ניצולי שואה נוספים המתינו לדיור ציבורי ברשימה שניהל המשרד. המשרד לא נתן אז עדיפות לניצולי שואה על פני ממתינים אחרים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת התוכנית הנדרשת לקידום הדיור הציבורי תבחן הקצאת נתח מהמשאבים לטיפול באוכלוסיית הניצולים על מאפייניה המיוחדים. מומלץ שמשרד הקליטה יפנה באופן יזום לניצולים שהוא מטפל בהם והם זכאים לדיור ציבורי ויבדוק אם הם מעדיפים דירה בדיור הציבורי או המשך סיוע בשכר דירה. זאת, בהתאם למצאי הדירות שאותן יכול המשרד לייעד לניצולים.	**משרד הבינוי והשיכון** המשרד מבהיר כי מרבית הניצולים הזכאים נמצאים ברשימות של משרד הקליטה. יחד עם זאת, המשרד פעל לקבל החלטה במסגרת הוראת שעה לקידום בתור של ניצולי שואה הממתינים לבית גיל הזהב והיא עוגנה בכללי המשרד. במסגרת השוואה שנערכה בין נתוני הרשות לניצולי השואה ובין תור הממתינים לבתי גיל זהב אותרו 22 אזרחים ותיקים ניצולי שואה הממתינים לתור לבית גיל הזהב. מתוכם: 10 אוכלסו, ל-6 הוצעו פתרונות אך הם סירבו ו-6 נוספים לא מעוניינים בפתרון של בית גיל זהב ומבקשים להמשיך לממש את זכאותם לסיוע בשכר דירה. נכון לספטמבר 2020, ישנם 6 ניצולים זכאים הממתינים בתור לבתי גיל זהב.

סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב

7	הנגשת דירות על ידי ארגונים חוץ ממשלתיים	**ליקוי** - בביקורת הקודמת נמצא כי החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה הפסיקה את תמיכתה התקציבית בארגונים חוץ-ממשלתיים לשם התאמה והנגשה של דירות ניצולים לצורכיהם המשתנים. המעקב העלה שהרשות, משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד השיכון במסלול הכללי (למוגבלים בניידות), אינם תומכים תקציבית בהנגשת דירות ניצולים. ליקוי זה לא תוקן ופעילות ארגונים חוץ ממשלתיים להנגשת דירות ניצולי שואה צומצמה במידה ניכרת. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבדוק את היקף צורכיהם של הניצולים בתחום הנגשת הדירות, ותברר אם אפיקי הסיוע הממשלתיים (שאינם ייעודיים רק לניצולים) מאפשרים למלא את צורכיהם כנדרש. על הוועדה הבין משרדית לשקול אפשרות הרחבת התחומים בהם יכולים משרדי הממשלה לסייע לניצולי השואה באמצעות תמיכה בארגונים חוץ ממשלתיים.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות משתפת פעולה ואף יוזמת מול משרד הקליטה ומשרד השיכון. בכלל זה ביקרה הרשות לקדם באופן אקטיבי את נושא הסיוע בהנגשת הדיור ויידוע הניצולים אודות קיומו של מתווה סיוע משמעותי הקיים במשרד השיכון ואשר במסגרתו מוענקים תשלומים לצורך הנגשת דיור למוגבלים בנידותם. יצוין כי התגמול החודשי המשולם על ידי הרשות לא מושפע ממבחני ההכנסה שעורך משרד השיכון, התקיימו דיונים בנושא מול משרד השיכון, שטרם נשאו פרי מסיבות תקציביות. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** הקרן מצרה מאוד כי הסיוע בהנגשה סיעודית לניצולי שואה, לא מתאפשר מכספי הפירוק של החברה להשבה, וכי יש לחפש לכך מקורות מימון פילנתרופים. הקרן חוזרת ומדגישה כפי שצוין בדוח הביקורת, את הצורך המשמעותי בהנגשה סיעודית לניצולי השואה.

8	היעדר זכאות לתוספת שעות סיעוד עבור נכי המלחמה בנאצים	**ליקוי** - בדוח הקודם משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי ראוי שתבחן את האפשרות לכלול את קבוצת נכי המלחמה במעגל הזכאים לתוספת שעות סיעוד, לנוכח גילם המתקדם (מעל ל-90), מצבם ומספרם המועט. כמו כן ראוי שהרשות תבחן אם יש בקבוצת נכי המלחמה אזרחים שעליה להכיר בהם כניצולי שואה, ובהתאם לכך עליה לבחון אם הם זכאים לתוספת שעות סיעוד, כיתר ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות. מביקורת המעקב עולה כי לא ניתנת תוספת שעות סיעוד לנכי המלחמה בנאצים. עוד נמצא בביקורת המעקב כי עקב גילם המבוגר, רבים (כ-400) מנכי המלחמה בנאצים נפטרו מאז הדוח הקודם. כיום לפי נתוני הרשות נותרו 100 אחרוני הלוחמים נכי המלחמה בנאצים שאינם מוכרים גם כניצולי שואה. להערכת הרשות העלות למתן תוספת שעות סיעוד לאחרוני הלוחמים עומדת על כ-2.4 מיליון ש"ח לשנה. הרשות תומכת מזה מספר שנים במתן תוספת שעות סיעוד לנכי המלחמה בנאצים. **המלצה** – משרד מבקר המדינה מציין כי 100 נכי המלחמה בנאצים האחרונים עברו את גיל 90, העדר התמיכה בלוחמים אלו למול ניצולי השואה מחדד את הצורך בבחינת זכאותם לתוספת שעות סיעוד. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הצוות הבין-משרדי ידון במתן תוספת שעות סיעוד לנכי המלחמה בנאצים ויבחן את הפערים הניכרים בהערכת העלות התקציבית בין הרשות למשרד האוצר.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות תומכת בהרחבת תוספת שעות הסיעוד גם לנכי המלחמה בנאצים. נכון לספטמבר 2020, מספרם של נכי המלחמה בנאצים שעשויים להיות זכאים לתוספת עומד על 92 איש והעלות התקציבית היא כ-2.2. מיליון ₪ לשנה.)

סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב

9	מיפוי ואיתור ניצולי השואה מרותקי הבית	**ליקוי** - בדוח הקודם משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי בהמשך לפעולות שנקטה עליה למפות את אוכלוסיית מרותקי הבית, להעריך את מספרם בשנים הקרובות ולהציע תוכניות ייעודיות שיאפשרו לספק את מלוא צורכיהם בד בבד עם בחינת אפשרויות הסיוע בהפגת הבדידות בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אומנם מגוון התוכניות לסיוע לניצולים מרותקי בית גדול יותר והתקציב של משרד הרווחה עלה, אך מיפוי ואיתור הניצולים הזקוקים לסיוע טרם הושלם. חלק מהניצולים מרותקי הבית הם דמנטיים (קיהיון) וחלקם נמצאים במצוקה קשה נוכח בדידותם ולכן הסבירות גבוהה שניצולים אלו לא ייצרו קשר עם הרשות בכוחות עצמם לקבלת עזרה. **המלצה** - מומלץ כי הוועדה הבין משרדית תדון בהרחבת פרויקט מיצוי הזכויות והסקר שמבצעת הרשות והרשות תבחן הרחבת פעילותה בתחום מיצוי זכויותיהם, מיפוי ואיתור הניצולים מרותקי הבית וביצוע מעקב אחר הטיפול שיקבלו.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות כפופה להחלטת הממשלה שהגדירה וקבעה את גבולות הסקר ואת מטרותיו. ככל שתתקבל החלטה אחרת בנושא, הרשות תהיה נכונה לקבל הסמכה ותקציב מתאימים לצורך מיפוי ואיתור ניצולי השואה מרותקי הבית. ראה גם תגובת הרשות לליקוי 5. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** הקרן לרווחה מפעילה מספר פרויקטים להפגת בדידות – בהם 2,850 מתנדבים המבקרים ניצולי שואה על בסיס שבועי למפגשים חברתיים ועוד 1,300 מתנדבים המשמשים כסיירת התנדבות על בסיס קריאה וצורך, כולל חלוקת תרופות, חגיגת ימי הולדת מתחת למרפסת, חלוקת מזון וכל צורך שהוא. כל זאת במימון כספי תרומות.
10	פעילות הצוות הבין-משרדי לטיפול בניצולים	**ליקוי** - הצוות לא התכנס בצורה תכופה וסדירה. לאחר הישיבה החמישית שהתקיימה בינואר 2019 הצוות לא התכנס למשך שנה תמימה עד לינואר2020. עוד נמצא כי לא התבצעו הנחיות שונות של ראשי הצוות הבין-משרדי. בטל"א התבקש להעביר בקבצים לרשות פרטי קשר עדכניים של כל ניצולי השואה, כולל פרטי קשר של בני משפחה, על מנת שזו תנהל את המידע אצלה כדי להקל על תהליך מיצוי הזכויות. נמצא כי עד תום מועד הביקורת, הרשות אינה מנהלת מעקב אחר פרטי איש קשר מבני המשפחה; תחומים כמו מיצוי זכויות והפעלת מתנדבים זוהו כבעלי כפילות ויש לשפר את הסנכרון בין המשרדים ובין הארגונים, דבר שטרם בוצע עד מועד תום הביקורת. **המלצה**- מומלץ לבחון האם היקף ההתכנסויות של הצוות ומרווחי הזמן בין הכינוסים מספיקים כדי לתכלל, לפקח וליזום שיפורים בטיפול בניצולים. עוד מומלץ לצוות לבחון הצורך בצרוף נציג ממשרד המשפטים לצוות. **המלצה** - מומלץ כי הצוות יבצע מעקב סדור אחר הנחיותיו לשם מימושן.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** בהתאם לסעיף י' להחלטת ממשלה מס' 99 מיום 14.6.20 תוקנה החלטת הממשלה מס' 3661, כך שבראש הצוות הבין-משרדי תעמוד השרה לשוויון חברתי ועבודת הצוות תרוכז בידי הרשות. עם קבלת נושא ריכוז הוועדה תחת אחריותה, תבחן הרשות את היקף התכנסות ואת אופן המעקב אחר ההנחיות כאמור. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** הקרן מציינת כי היא שותפה לראיית המבקר את החשיבות הגדולה של הצוות ותפקידיו. על אף זאת ב 20 החודשים האחרונים, התכנס הצוות רק פעם אחת, בינואר 2020.

11	ניצול תקציב משרד הרווחה לרווחת ניצולי השואה במסגרת "התכנית לנזקקים"	**ליקוי** - מימוש התקציב השנתי של התכנית לנזקקים שמקורו בהחלטת ממשלה 3661 היה נמוך ועמד על 24% ו 42% בממוצע בשנים 2018 ו-2019. עוד נמצא כי תקציב במסגרת התכנית לנזקקים בסכום של כ-9.5 מיליון ש"ח, שיועד לפעילות למען מרותקי בית, לימי הפגה, להפגת בדידות בסוף שבוע לא נוצל כלל בשנת 2018 ונוצל בשיעור של כ-15% בלבד בשנת 2019. נמצא כי משרד הרווחה לא הפיק את הלקחים שהוצגו בדוח הקודם בכל הנוגע להתארגנות לקראת מימוש התקציב המוקצה לטיפול בניצולי השואה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה בשיתוף רשויות המקומיות לפעול להסרת חסמים שמונעים את יישום תוכניותיו ולמימוש התקציב שהוקצו לניצולי שואה בתוכניות השונות. כמו כן, מוצע כי הוועדה הבין-משרדית תדון באפשרות שמשרד הרווחה יוכל להגביר את שיתוף הפעולה והתמיכה באופן שוטף בפעילות של ארגונים חוץ-ממשלתיים או בתוכניות אחרות העוסקים ברווחת ניצולי שואה, ממקורותיו התקציביים אותם לא הצליח לממש באמצעות הרשויות המקומיות.	**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** החלטת הממשלה 3661 התקבלה במרץ 2018 והמשרד החל לפעול לגיבוש התכנית ולרתימת הרשויות המקומיות. התכנית התמקדה בסיוע חומרי, בטחון תזונתי ובהפגת בדידות לכלל ניצולי השואה הנזקקים ולמרותקי הבית בפרט. במטרה להרחיב את אוכלוסיית היעד המוכרת לרשויות המקומיות נעשתה פניה הן למוסד לביטוח הלאומי והן לרשות לניצולי שואה. נעשתה עבודה מאומצת ומהירה להעביר לרשויות המקומיות את שמות ניצולי השואה הנזקקים בכל רשות כדי להתחיל בתהליך של איתור ומיפוי צרכים. התכנית החלה לפעול במחצית שנת 2018 בסמוך לבחירות לרשויות המקומיות מה שעיכב ברשויות הוצאת מכרזים לגיוס כוח אדם ייעודי להפעלת המענים. בנוסף, התקציב עבור התכנית הועבר למשרד הרווחה רק ביוני 2018 מה שהותיר לרשויות טווח זמן קצר לפיתוח ומימוש התקציב. מחסום שחזר על עצמו בשנת 2019, התקציב לא הועבר למשרד ורק לאחר התערבות המשרד התקבל אישור לחריגה ביוני באותה שנה. המסקנה העולה בדוח, שמשרד הרווחה לא הפיק לקחים בכל הנוגע להתארגנות לקראת מימוש תקציב המיועד לטיפול בניצולי שואה, אינה משקפת את המציאות ואינה מתייחסת לשני ההיבטים של הבשלת תכנית ועיכוב בקבלת התקציבים. שיתוף הפעולה והתמיכה באופן שוטף בפעילות של ארגונים חוץ-ממשלתיים או בתוכניות אחרות העוסקים ברווחת ניצולי שואה: המשרד פועל לאורך השנים בשיתופי פעולה עם ארגונים חוץ ממשלתיים העוסקים ברווחת ניצולי השואה. כמו כן, ישנן מספר תכניות שהמשרד מממן, כדוגמת קו סיוע לתמיכה נפשית לניצולי שואה ובני משפחותיהם, מיזם משותף עם עמותת ער"ן וכן פרויקט להפגת בדידות וחיזוק הקשר הבין-דורי עם הקרן לרווחת נפגעי השואה. מלבד תכניות שהוא מסייע במימון באמצעות הקרן לעיזבונות. המשרד ימשיך לפעול להרחבת שיתופי הפעולה ויסייע ככל

			האפשר לטובת רווחת ניצולי השואה. המשרד מבהיר כי הרשויות המקומיות רואות בניצולי השואה כחלק בלתי נפרד מהאוכלוסייה עליה הם אמונים ואחראים. על אף הקשיים ישנה חשיבות שהתכניות יינתנו במסגרת הרשויות המקומיות ולא יופרטו לגורמים חיצוניים. **המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות תשתף פעולה עם כל תכנית או חשיבה שיבקש משרד הרווחה ליישם ממקורותיו התקציביים בקשר עם רווחת ניצולי השואה.
12	היעדר נקודת שירות אחת לניצולים One Stop Shop	**ליקוי** - נמצא כי הרשות לזכויות ניצולי שואה והקרן לרווחת ניצולי השואה עשו מאמצים גדולים לצמצום הגשת מסמכים והפחיתו את הבירוקרטיה למתן זכויות שונות לניצולים. חלק מזכויות הניצולים ניתנות באופן אוטומטי לאחר שנודע לגופים על זכאות הניצול (בעקבות מידע העובר בין הגופים ובינם לביטוח הלאומי) ללא צורך בהגשת בקשה מצד הניצול. אך בעבור שירותים רבים נוספים הניצול מופנה להגיש בקשה באחד הגופים האחרים בין אם אלו משרדים ממשלתיים או ארגונים חוץ-ממשלתיים. כגון בקשות להנגשת דירה, טיפולי שיניים, סיוע בהפגת בדידות, קבלת לחצני מצוקה, סיוע בבדיקת עיניים וברכישת משקפיים, פעילות במועדונים ועוד. **המלצה** - פעמים רבות ניצול אינו יודע את זכויותיו ואינו מכיר את הגוף האחראי לספק את השירות. לאור גילם המתקדם של ניצולי השואה והיות שחלקם מותשים פיזית או נפשית יש להפחית את הפנייתם מגורם אחד למשנהו. ריבוי הגופים מגביר את הצורך בהקמת נקודת שירות אחת. מן הראוי שנקודה זו תרכז את כלל הזכויות והמענים הניתנים לניצולי שואה ותעקוב אחר מימוש הזכות של הניצול הזכאי. משרד מבקר המדינה ממליץ שהצוות הבין-משרדי יפעל להקמת נקודת מענה אחת כאמור.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** בהעברת סמכויות ושטח הפעולה של הרשות אל המשרד לשוויון חברתי (במסגרת החלטת ממשלה מס' 97 מיום 14.6.20) יש משום צעד משמעותי באיחוד הגופים ונקודות הישרות. הרשות, תחת המשרד לשוויון חברתי, נכונה לקדם תכלול ולהוות נקודת שירות אחת לניצולים, בכפוף לקבלת הסמכה ותקציב מתאים לנושא.

סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב

13	מיצוי זכויות הניצולים בתחום הסיעוד	**ליקוי** - בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי על הרשות, הקרן לרווחה ובטל"א לקדם פעילות יזומה לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד ולאתר את בעלי הפוטנציאל הגדול להעלאת רמת הזכאות. **המלצה** - מומלץ כי הרשות, הקרן לרווחה ובטל"א ישתפו פעולה בעריכת בדיקות יזומות לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי השואה ושל נפגעי התנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד, כדי לאתר את בעלי הפוטנציאל למימוש מיצוי זכויות בהתאמת רמת הזכאות למצבם הגופני.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** לרשות אין מידע אודות מצב תפקודי מעבר למידע המועבר לה במסגרת הצלבות המידע מביטוח לאומי לצורך תוספת שעות סיעוד. סיוע מול הביטוח הלאומי להעלאת רמת הזכאות הסיעודית של הקשישים אינו בתחום סמכותה ואו מומחיותה של הרשות אלא של המוסד לביטוח לאומי. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** הקרן לרווחה, היא גוף ביצוע בכל הקשור למתן שירותי סיעוד ולא גוף קובע מדיניות. הקרן מאמינה כי יש להדק את שיתוף הפעולה בהעברת מידע ובביצוע פעילות יזומה לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות הזכאים לגימלת סיעוד. לכן הקרן לרווחה תשמח לבצע פעילות יזומה זו, בהינתן מימון מתאים מהמדינה.
14	הנחה בארנונה	**ליקוי** - בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי מאחר שההנחה בארנונה הניתנת לניצולים, על-פי מבחן ההכנסה, אינה מגיעה ל-100%, אלא נמוכה מזו הניתנת לכלל הקשישים מקבלי הבטחת הכנסה, ראוי כי משרד הפנים יפעל לקדם שינויים בחוק כדי לאפשר להעניק את ההנחה הגבוהה יותר גם לאוכלוסיית ניצולי השואה שהרשות הכירה בהם כנזקקים. **המלצה** - מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקידום הסדרה כדי להעניק את ההנחה המרבית בארנונה גם לאוכלוסיית ניצולי השואה שהרשות הכירה בהם כנזקקים.	**משרד הפנים -המנהל לשלטון מקומי** עד להקמת הממשלה והשבעת הכנסת לא ניתן היה לקדם חקיקה, היום, מרגע שנבחרה ממשלה הנושא נבחן שוב מתוך מגמה לסייע לאוכלוסיית ניצולי השואה שהוכרו כנזקקים. **המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות תומכת במתן הנחה מקסימלית בארנונה לניצולי השואה.

סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב

15	הנגשת דירות	**ליקוי**- בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה שניתן לשער כי הצורך בהתאמה פיזית של סביבת המגורים של הניצולים לצורכיהם ילך ויגבר בשנים הקרובות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר ולמשרד השיכון כי ראוי שהמדינה לא תסתמך רק על ארגונים חוץ-ממשלתיים ועל תרומות למימון פעולות אלו, אלא שמשרדיהם יקצו את התקציבים שיידרשו במסגרת תוכנית מוסכמת לסיוע ייעודי להנגשת דירותיהם של הניצולים, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. כל זאת על מנת להבטיח כי ניצולי השואה יחיו בכבוד בערוב ימיהם. עוד בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי הרשות - היא הגורם האמון על הטיפול בניצולי השואה ובעל הידע הנרחב ביותר על מצבם - עליה לבדוק את היקף צורכיהם של הניצולים בתחום הנגשת הדירות, ותברר אם אפיקי הסיוע הממשלתיים (שאינם ייעודיים רק לניצולים) מאפשרים למלא את צורכיהם כנדרש. מומלץ כי הרשות בתיאום עם למשרד השיכון, האמון על תחום הנגשת הדירות, יגבשו על פי הצורך תוכניות ייעודיות לניצולי השואה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבדוק את היקף צורכיהם של הניצולים בתחום הנגשת הדירות, ותברר אם אפיקי הסיוע הממשלתיים (שאינם ייעודיים רק לניצולים) מאפשרים למלא את צורכיהם כנדרש. על הוועדה הבין משרדית לשקול אפשרות הרחבת התחומים בהם יכולים משרדי הממשלה לסייע לניצולי השואה באמצעות תמיכה בארגונים חוץ ממשלתיים.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** לעניין בדיקת היקף צרכי הניצולים, הרשות כפופה להחלטת הממשלה שהגדירה וקבעה את גבולות הסקר ואת מטרותיו. ככל שתתקבל החלטה אחרת, הרשות תהייה נכונה לקבל הסכמה ותקציב מתאימים לצורך בדיקת היקף צרכי הניצולים בתחום הנגשת הדיור.(ראה גם תגובה לליקוי 7).
16	משרד השיכון מסלול כללי להנגשת דירות למוגבלים בניידות	**ליקוי** - ביקשה הרשות להרחיב את הקריטריונים של נוהל הסיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם, כך שמשרד השיכון יחריג את התגמולים שמשלמת הרשות ממבחן ההכנסות שעורך משרד השיכון. הרשות מסרה לצוות הביקורת כי היא מפנה למשרד השיכון ניצולים המבקשים סיוע בתחום הדיור ותומכת בפונים ומעודדת אותם להשתמש במסלול. **המלצה** - הרחבת הקריטריונים של נוהל סיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם, והחרגת התגמולים כאמור, ממבחן ההכנסות של משרד השיכון עשויה להכניס אלפי ניצולים לקבוצת הזכאות. מבדיקת צוות הביקורת עולה שהחרגה כאמור טרם בוצעה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הצוות הבין משרדי, הרשות ומשרד השיכון ישלימו בחינת הנושא.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** הרשות יוזמת מול משרדי השיכון והקליטה ובכלל זה מקדמת את נושא הסיוע בהנגשת הדיור ויידוע הניצולים על מיתווה הסיוע הממשלתי הקיים במשרד השיכון.

17	מסלול להנגשת דירות בשכונות המשתייכות לפרויקט שיקום שכונות	**ליקוי** - נמצא כי הפרויקט הוקפא בשנת 2020 עד לאישור תקציב לנושא. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיתוף המידע בין משרד השיכון לרשות בנושא איתור הדירות שבהן מתגוררים ניצולי שואה בדיור הציבורי. עם זאת, הליקוי בטיפול בהנגשת דירות הניצולים תוקן באופן חלקי ויש מקום לשיפור ככל האפשר בתנאים של התוכניות האלה. בתוכנית ההנגשה הכללית למוגבלים בניידות מומלץ להחריג ממבחן ההכנסה לצורך זכאות להשתתפות בעלויות הנגשת הדירות את התגמולים שהניצולים מקבלים מהרשות. בפרויקט ההנגשה לניצולים הגרים בדיור הציבורי יש להבטיח תקציב להנגשת שאר הדירות, ובפרויקט שיקום שכונות יש להבטיח את המשך הפרויקט להנגשה גם בעתיד שכן מדובר באוכלוסייה שאינה יכולה לעמוד בעול הכלכלי של התאמת הדירה לצרכיה הפיזיים.	**משרד הבינוי והשיכון** משרד הבינוי והשיכון פועל להנגשת דירות של ניצולי שואה ואולם בדומה לנושאים אחרים הנמצאים בתחום אחריותינו היעדר התקציב מגביל את האפשרות להרחיב את פעילות המשרד. בפרויקט ההנגשה לניצולים הגרים בדיור ציבורי – הוקצו למטרה זו 6 מיליון ₪ (1.5 מיליון ממקורות המשרד ו-4.5 מיליון תקציב תוספתי). סכום זה אפשר לבצע התאמות ב-362 דירות. להשלמת התכנית (עבור כ-1370 דירות נוספות) נדרש תקציב תוספתי של 21 מיליון ₪ אשר הועלה בעבר במסגרת הדרישות התקציביות מול משרד האוצר אך בשלב זה דרישה זו לא נענתה. המשרד מציין, כי במסגרת הביקורים הנערכים ע"י החברות המאכלסות נבחן הצורך בביצוע התאמות דיור וככל ונדרש הוא מבוצע במסגרת התכנית האמורה או במסגרת שיפוץ דיור לקשישים. במסגרת פרויקט לשיקום שכונות – בפרויקט זה ההנגשה מבוצעת באמצעות חברת עמיגור ובדירות הנמצאות בבעלות פרטית ולא דיור ציבורי. המשרד מעדכן כי החל בתהליך מול המשרד לשוויון חברתי ועמותת לוחמים ללא גבולות לגיוס תקציב להמשך שיפוץ והנגשת דירות קשישים ויצולי שואה. במסגרת זו, המשרד לשוויון חברתי יעמיד תקציב של כמיליון ₪ ובנוסף העמותה תעמיד תקציב שלא יפחת מ-50% מהפרויקט. יובהר כי מדובר בשלב ראשוני של התהליך ונכון למועד התגובה לא ניתן לדעת אם הוא יושלם. בנוסף, אגף מרקם ותיק החל משנת 2018 לבצע הנגשה סיעודית לדירות לניצולי שואה בשיתוף עם הקרן לרווחת ניצולי שואה . פעימה ראשונה: סכום של כ- 1,500,000 ₪ מתוכו 750,000 ₪ מתקציב המשרד ו 750,000 ₪ מתקציבי הקרן לרווחת ניצולי. במסגרת זו הונגשו כ 73 יח"ד. בשנת 2019

			המשרד המשיך את הפרויקט לפעימה נוספת ובמסגרת פעימה זו הושקע סכום של מיליון ₪ כאשר 500,000 ₪ מתקציבי המשרד ו 500,000 ₪ מתקציבי הקרן לרווחת ניצולי שואה. במסגרת זו הונגשו כ 41 יח"ד כאשר חלקם עדיין נמצאים בתהליך הנגשה. בשל התפשטות נגיף הקורונה הוחלט להנגיש דירות רק כאשר הניצולים מסכמים להתפנות מהבית. בתוכנית העבודה של האגף לשנת 2020 אושר ע"י מנכ"ל המשרד להמשיך את ההנגשה הסיעודית של הדירות ב סך של 1,000,000 ₪ הקרן לרווחת לניצולי שואה שריינה מתקציבה 500,000 ₪ להמשך הפרויקט אולם בשל היעדר מקור תקציבי למשרד הבינוי והשיכון לא ניתן בשלב זה להשלים את הפרויקט עד לאישור תקציב. יוסבר כי הדירות שהונגשו נבחרו לפי קריטריונים שהוגדרו ע"י המשרד להלן הקריטריונים : • יישובים / שכונות שמוכרזים כאזור שיקום שכונות פיזי בהתאם להחלטות ממשלה • אחוז גבוה של ניצולי שואה • ניצולי שואה שמקבלים גמלת סיעוד של 150% ו 16 שעות שבועיות תקציב לשיפוץ ליח"ד עומד בממוצע על סך של 20,000 ₪ בעניין המלצת המבקר להחריג ממבחן ההכנסה לצורך זכאות להשתתפות בעלויות הנגשת הדירות את התגמולים שהניצולים מקבלים מהרשות, המשרד מציין כי ביצע עבודת מטה ואמדן תקציבי אשר יידרש בשל הכנסת קבוצות נוספות למקבלי הסיוע והחרגת התגמולים. ואולם, במסגרת הדיונים מול האוצר לא נענו כל התוספות התקציביות ובשלב זה לא אושרה התוספת הנדרשת בגין החרגת התגמולים. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** משרד השיכון והבינוי הראה נכונות להמשיך את הפרויקט המשותף לו ולקרן לרווחה, בהנגשה סיעודית לניצולים

			בשכונות שיקום שכונות, בשנת 2020. יחד עם זאת, המשרד תלוי באישור תקציב המדינה על מנת לממש את תקציב הפרויקט. הקרן מדגישה כי המימון שיינתן, לאחר אישור תקציב המדינה, יופנה לשכונות שיקום בלבד בעוד המבקר מציין את הצורך בהנגשה סיעודית לדירות הניצולים בכל הארץ.
18	מיצוי זכויות הניצולים בתחום הסיעוד	**ליקוי** - הקרן לרווחה מעוניינת לבצע בחינה של מצבם התפקודי של כ-400,8 ניצולים כאמור ולסייע להם במיצוי זכויותיהם אך אינה מקבלת מידע מביטוח לאומי על זכאים המצויים ברמת הזכאות הנמוכה מזו שכבר מזכה בתוספת שעות סיעוד. **המלצה** - מן הראוי שהרשות, הקרן לרווחה ובטל"א יהדקו את שיתוף הפעולה, בהעברת מידע ובביצוע פעילות יזומות לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד וזאת כדי למצות את זכויות ניצולי השואה שיש להם פוטנציאל להעלאת רמת הזכאות.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** לרשות אין מידע אודות מצב תפקודי מעבר למידע המועבר לה במסגרת הצלבות המידע מביטוח לאומי לצורך תוספת שעות סיעוד. סיוע מול הביטוח הלאומי להעלאת רמת הזכאות הסיעודית של הקשישים אינו בתחום סמכותה ואו מומחיותה של הרשות אלא של המוסד לביטוח לאומי.
19	לחצני מצוקה	**ליקוי** - מבדיקת צוות הביקורת עולה כי התמיכה השנתית הנדרשת על מנת לשמר את השירות עומדת על כ-4 מיליון ש"ח. מסרה הרשות כי החליטה להמשיך ולתמוך בקרן לרווחה לנפגעי השואה, וזאת רק ביחס לקבוצת ניצולים שקיבלה בעבר לחצני מצוקה במימון משרד האוצר, על מנת שלא לפגוע במי שכבר קיבל את השירות. נכון למועד סיום הביקורת מספרם נאמד ב כ-4,000 ניצולים. עמדת הרשות היא שיש לתמרץ ניצולים שמעוניינים בלחצני מצוקה להצטרף לשירות הקהילה התומכת הכולל מגוון רחב יותר של שירותים ולא לתמוך בשאר הניצולים שמקבלים את השירות מהקרן לרווחת נפגעי השואה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי שירות זה חיוני ביותר לניצולים. לפיכך מומלץ לצוות הבין-משרדי לדון בהמשך התמיכה הנדרשת לניצולים בישובים בהם פרויקט "קהילה תומכת" עדיין אינו פעיל או במציאת פתרונות אחרים לאספקת השירות לניצולים	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** ככלל יש לתמרץ ניצולים שמעוניינים בלחצני מצוקה להצטרף לשירות הקהילה התומכת הכולל מגוון רחב יותר של שירותים, ואשר מסובסד הן על ידי הממשלה (משרד הרווחה) והן על ידי ועידת התביעות עבור ניצולי שואה נזקקים. ככל שיש יישובים בהם הפרויקט אינו פעיל, יש מקום שמשרד הרווחה יקדם בהם את הקמת הקהילה התומכת. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** הקרן לרווחה תומכת מדי שנה בכ-12,000 ניצולי שואה. מתוכם כ-3,900 מינויים מקבלים מימון בתמיכה קבועה על ידי הרשות לזכויות ניצולי השואה. חיבור 8,100 ניצולים נוספים ללחצני מצוקה מתאפשר בזכות תרומות מגופים שונים בארץ ובעולם. חשוב לציין, כי ניצולי השואה מקבלים שירות זה ללא עלות. שירות "קהילה תומכת", אותו מציע המבקר הוא שירות

			מבורך שהקרן בדעה שיש להרחיבו. יחד עם זאת, העברת 8,100 ניצולי שואה, בגילאי 80 ומעלה, המפוזרים ברחבי מדינת ישראל כולה, לשירות עלולה להיות מורכבת מאוד – ראשית בשל המורכבות לניצול השואה עצמו. העברת ניצול שואה בגיל מתקדם מהשירות של לחצן המצוקה שמספקת הקרן לרווחה לשירות קהילה תומכת, משמעו החלפת ספק, ומשום כך גם החלפת מכשיר בביתו, החלפת מוקד שירות והחלפת אנשי הקשר. שינויים אלו, מלווים לרוב, בחרדה גבוהה של הניצול מפני השינוי ובקשיי התאקלמות. המורכבות השנייה הינה מעצם התהליך. נציגי הקרן לרווחה בחנו את האפשרויות הללו עם משרד הרווחה. לשני הצדדים ברור שמהלך כזה עלול לקחת זמן רב, היות ומעורבים בו גורמים רבים – הניצול ומשפחתו, הרשות המקומית, משרד הרווחה, הזכיינים בכל רשות מקומית וכמובן גם הקרן לרווחה שתנהל את המהלך כולו. ברור לכול הצדדים כי לא כל ניצולי השואה יוכלו להצטרף לשירות ולו בשל העובדה שאין קהילה תומכת בישוב בו הם גרים. מורכבות שלישית היא מורכבות תקציבית - שירות קהילה תומכת בדמי השתתפות של ניצול השואה. גם במקרה והעברת מרבית הניצולים לשירות יצלח, תידרש הקרן לרווחה להמשיך ולחפש מימון לסכום המהווה דמי השתתפות שמשלם הניצול בשירות קהילה תומכת, שהרי רוב הניצולים המחוברים לשירות חיים מאבטחת הכנסה והיום כאמור השירות ניתן להם ללא כל תמורה. נשאלת השאלה, בשל גיל הניצולים, מצבם התפקודי, מורכבות המעבר והעלויות שלא יפחתו בהרבה, האם יהיה נכון להשקיע משאבים כבירים במעבר זה.

סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב

20	מיפוי צורכיהם של ניצולי שואה ומיצוי זכויותיהם שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות	**ליקוי** - נכון למועד סיום דוח המעקב התקשרו עם הרשות 87 רשויות מקומיות בהן מתגוררים כ-142,000 זכאים המהווים כ-74% מניצולי שואה ונפגעי התנכלויות (כ-193,000), גידול של כ-27% מהדוח הקודם. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הגידול במספר הרשויות שהתקשרו עם הרשות. עם זאת, ישנן רשויות רבות שלא התקשרו עם הרשות בהן מתגוררים כ-50,000 ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות. הן חסרות מידע רלוונטי אודות ניצולי שואה החיים בתחומן לרבות מצבם הכלכלי, הרפואי והחברתי, צורכיהם הייחודיים ומידת מיצוי זכויותיהם. במקרים אלה הרשות המקומית מקבלת מידע בדבר מצבו של ניצול שואה רק אם הוא פנה מיוזמתו ללשכות הרווחה או אם הובא לידיעתה כי הוא זקוק לסיוע לנוכח מצבו הסוציו-אקונומי. רבים מהניצולים אינם פונים כלל ללשכות הרווחה - גם כשמצבם הכלכלי, הרפואי או החברתי בכי רע - ולפיכך אין ללשכות כל מידע על מצבם. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין בפני הרשויות המקומיות שטרם פועלות בשיתוף פעולה עם הרשות כי לצורך גיבוש מידע מקיף ומלא בדבר אוכלוסיית ניצולי השואה המתגוררת בשטחן ולצורך קידום מיצוי הזכויות בקרב הניצולים, עליהן לפעול למיסוד שיתוף פעולה עם הרשות.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** יצוין כי במסגרת החלטת ממשלה מס' 3661 במסגרתה הוחלט על הפרויקט הלאומי למיצוי זכויות שכול הגעה עד לבתי הניצולים, באופן שנותן מענה לעניין מיצוי הזכויות. עם זאת, ובטווח הארוך יותר הרשות רואה חשיבות בשיתוף פעולה עם כל הרשויות המקומיות באופן מונגש וקבוע, וקידום רווחתם. **משרד הפנים -המנהל לשלטון מקומי** הממשלה החליטה לבצע פרויקט לאומי גדול ורחב היקף ובסופו של יום, מי שהוביל את הפרויקט הלאומי הוא משרד האוצר. משרד האוצר הגיע לרוב ניצולי השואה לצורך מיצוי זכויותיהם. **הקרן לרווחת נפגעי השואה** הקרן לרווחה בדעה כי יש למפות את כלל הצרכים של הניצולים ולא להסתפק בזכויות הכלכליות. חלק מאפיקי הסיוע של הקרן לרווחה, עוסקים בהפגת בדידות ובאוריינות דיגיטלית, כמתבקש ולא רק בסיוע חומרי. הקרן לרווחה תשמח לקחת חלק במיפוי זה, בהינתן התקציב המתאים.
21	היעדר גורם מתכלל	**ליקוי** - בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה שראוי כי הרשות - כבעלת הראייה הרחבה ביותר וכגוף שחולש על מרבית התקציבים - תשמש כגורם מתכלל ותיזום את התיאום וההנגשה של פעולות אלו ואת הבקרה עליהן, תוך שימוש במשאבים העומדים לרשותה. כמו כן, נוכח המשאבים העצומים שהושקעו במשך השנים במסגרת הטיפול בניצולי שואה ונוכח הניסיון הרב שנצבר בנושא, חשוב לשמר את המנגנונים שפיתחה הרשות ואת הידע שברשותה כדי שישמשו לטיפול באוכלוסיות ייעודיות. **המלצה** - מבקר המדינה ממליץ לשוב ולבחון את התועלת בהרחבת תחומי אחריותה וסמכותה של הרשות כגורם מתכלל היוזם תיאום והנגשה של כלל פעולות הסיוע לניצולי השואה.	**המשרד לשוויון חברתי -הרשות לזכויות ניצולי השואה** במסגרת החלטת ממשלה מס' 99 מיום 14.6.20 תוקנה החלטת הממשלה מס' 3661, כך שבראש הצוות הבין-משרדי תעמוד השרה לשוויון חברתי ועבודת הצוות תרוכז בידי הרשות. הרשות נכונה ליישם כל החלטה שתתקבל בנושא.

22	הקצאת כספים ע"י האפוטרופוס הכללי	**ליקוי-** במסגרת ביקורת המעקב עלה שהתקציבים המתקבלים מדי פעם מהאפוטרופוס הכללי אינם מובטחים לאורך שנים אלא יש להגיש בקשה לקבלם מדי שנה. אין לקרן לרווחה כל ודאות כי הבקשות לקבלת סיוע מהאפוטרופוס ייענו בחיוב ולכן קיים קושי להפעיל את הפרויקט. מבדיקת צוות הביקורת עולה כי לשנת 2021 ועדת העיזבונות לאחר שבחנה כלל הבקשות להקצבה שמוגשות לדיון על שולחנה, הקדישה את הכספים הכלליים לסיוע לשישה נושאים. הנושאים שנבחרו אינם כוללים תמיכה בקשישים או ניצולי שואה. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות הוועדה לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה. משרד מבקר המדינה ממליץ לקרן לרווחה לפנות לוועדה בבקשת תמיכה בהתאם לאפשרות שפתחה הוועדה לבחינת בקשות גם בתום השנה הרביעית, זאת בשים לב להיקף הצורך בקרב ניצולים להתאמת ביתם ולדחיפות בסיוע נוכח התמעטות הניצולים והסיכון באבדן מנגנון התפעול של הקרן לרווחה באם יאלץ להפסיק פעילותו. משרד מבקר המדינה מציין שהליקוי שעליו הצביע הדוח הקודם טרם תוקן. מן הראוי כי הועדה הבין משרדית, משרד האוצר והרשות יערכו סקר לבחינת צרכים אשר יעודכן מעת לעת ובהתאם יפעלו להקצאת תקציבים שיידרשו במסגרת תכנית מוסכמת לסיוע ייעודי להנגשת דירותיהם של הניצולים, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. עוד ראוי לבחון בהמשך להודעת הרשות כי אינה תומכת בארגונים חוץ ממשלתיים בפעילותם להנגשת דירות הניצולים, גם הקצאת משאבים לסייע לארגונים חוץ ממשלתיים העוסקים בנושא.	**הקרן לרווחת נפגעי השואה** תהליך קבלת מימון מוועדת העיזבונות, מצריך הליך ארוך שתוצאותיו אינן וודאיות. כאשר הקרן לרווחה (או כל גוף אחר), מגישה בקשה לוועדת העיזבונות, אין ודאות לתשובה חיובית, וכן אין וודאות לסכום שיוקצה לבקשה, גם אם התשובה תהיה חיובית. להמחשה, מלבד פעם אחת בשנת 2019, הסכומים שהוקצו לפעילות הקרן לרווחה על ידי הוועדה היו מחצית מהמבוקש אם לא פחות מכך. לא זו בלבד, התשובות (כולל גובה התקציב המאושר ותנאי מימושו) נמסרות באיחור רב ממועד הגשת הבקשה – בדרך כלל יחלפו 6-12 חודשים מיום הגשת בקשה עד לקבלת תשובה, וזו תינתן לרוב בשנת הפעילות שבה תוכנן מימוש הכספים המיועדים. הליך זה מקשה על תכנון תוכנית עבודה. לא כל שכן על תיאום עם חברות הביצוע ועם ניצולי השואה לגבי מועד הנגשת דירתם. הקרן לרווחה לא ביקשה שכל סכומי העיזבונות יוקדשו לטובת ניצולי השואה. כל הנושאים חשובים וכולם ראויים. עם זאת, הקרן לרווחה רואה לנכון להעלות את השאלה, האם הגיוני שבשנים האחרונות, בין הנושאים שנבחרו למימוש העיזבונות הכללים, לא ראתה ועדת העיזבונות לנכון, להעלות את נושא ניצולי השואה כאחד מהנושאים המרכזיים. הקושי בתהליך קבלת מימון, המתואר לעיל, קשור לסיוע בדיור, כמו גם להנגשה סיעודית בדירות הניצולים ולכל בקשה שהיא בתחומים שונים, המוגשת לוועדת העיזבונות. לנושא ועדת העזבונות - הקרן לרווחה אכן פנתה לוועדת העיזבונות והגישה בקשה בשנה רביעית, לפנים משורת הדין. בשל העובדה כי "מוסד שאושרה לו הקצבה על ידי הועדה משך שלוש שנים רצופות לשנה שעבורה מוגשת הבקשה, לא יהיה זכאי לקבלת הקצבה, אלא בנסיבות מיוחדות ומנימוקים מיוחדים שיירשמו", בחרה הקרן לרווחה להגיש רק בקשה אחת עבור לחצני מצוקה ולא שתי בקשות כבעבר. לצערנו, טרם התקבלה תשובה לבקשה זו. נזכיר כי

			הגיל הממוצע של ניצולי השואה עומד על 85 ולכן כל עיכוב או סירוב בהקצאת המשאבים פוגע במתן הסיוע לניצולים. **משרד הפנים -המנהל לשלטון מקומי** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות הוועדה לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה. משרד מבקר המדינה ממליץ לקרן לרווחה לפנות לוועדה בבקשת תמיכה בהתאם לאפשרות שפתחה הוועדה לבחינת בקשות גם בתום השנה הרביעית, זאת בשים לב להיקף הצורך בקרב ניצולים להתאמת ביתם ולדחיפות בסיוע נוכח התמעטות הניצולים והסיכון באבדן מנגנון התפעול של הקרן לרווחה באם יאלץ להפסיק פעילותו. משרד מבקר המדינה מציין שהליקוי שעליו הצביע הדוח הקודם טרם תוקן. מן הראוי כי הועדה הבין משרדית, משרד האוצר והרשות יערכו סקר לבחינת צרכים אשר יעודכן מעת לעת ובהתאם יפעלו להקצאת תקציבים שיידרשו במסגרת תכנית מוסכמת לסיוע ייעודי להנגשת דירותיהם של הניצולים, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. עוד ראוי לבחון בהמשך להודעת הרשות כי אינה תומכת בארגונים חוץ ממשלתיים בפעילותם להנגשת דירות הניצולים, גם הקצאת משאבים לסייע לארגונים חוץ ממשלתיים העוסקים בנושא.

רשות המיסים בישראל

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	פרצת המס בשל שימוש פרטי ברווחים הצבורים בחברות	**ליקוי** - בדצמבר 2004 זוהתה פרצת מס בכל הקשור לרווחים לא-מחולקים, וסוגיה זו נידונה במחקר של בנק ישראל שכותרתו "חברות בע"מ כמקלטי מס". במרץ 2013 הוכנה טיוטת דוח ביניים על עבודת הצוות. בטיוטת דוח הביניים הוצגו שתי החלופות לעיל ונוספה חלופה שלישית בשם "המודל המשולב". מודל זה יוחל על חברות מעטים בלבד. עוד נכתב בטיוטת דוח הביניים כי לגבי חברות משלח יד יוחל המודל המחייב, ואילו לגבי חברות החזקה פרטיות יוחל המודל המתמרץ. הוועדה סיימה את עבודתה בשנת 2013 אולם לא הגישה דוח סופי לשר האוצר. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר לגבש נוהל לעבודת ועדות מקצועיות אשר מונו על ידי שר האוצר ולהשלים גיבוש דוחות סופיים לוועדות מקצועות המתמנות בנושאים שונים.	**משרד האוצר- אגף הכלכלן הראשי** לשר האוצר לא הוגש הדוח של ועדת חברות הארנק. אגף הכלכלן הראשי תומך בהמלצה כי משרד האוצר יגבש נוהל לעבודת ועדות מקצועיות שימונו על ידי שר האוצר.
2	עבודת המטה לקראת הצעות החקיקה למיסוי רווחים לא-מחולקים	**ליקוי** - ועדת ארבלי דנה במיסוי הרווחים , הבלתי מחולקים שנצברו בכלל החברות במשק, ובאופן ספציפי בחברות נושאי משרה בחברות החזקה ובחברות צוברות רווחים בשיעורים גדולים. בתזכיר שהציגה רשות המיסים בפני הממשלה מאוגוסט 2016 נידונו חברות נושאי משרה בלבד. אם כן, למקבלי ההחלטות הוצגה חלופת מיסוי אחת בלבד. בטיוטת הדוח על אודות מיסוי הרווחים הבלתי מחולקים של כלל החברות במשק, עמדה ועדת ארבלי על פוטנציאל מס בשיעור של מיליארדי שקלים בשנה, אך ממצאים אלו לא זכו לביטוי מיטבי בתזכיר שהגישה רשות המיסים.נמצא כי הרשות לא הבהירה לקראת הליך החקיקה, ביחס לפרק בתזכיר הדן במיסוי רווחים של חברות, כי היא למעשה אינה צופה תוספת גבייה משמעותית בעקבות תיקוני החקיקה מחברות אלא דווקא מיחידים, בסעיף	**רשות המיסים בישראל** אומדן לגביית המס בגין תיקון 235 לפקודה לא כלל את הכנסות המס מהדיבידנד המוטב שנוסף לקראת סיומו של הליך החקיקה ואשר לגביו בוצע אומדן נפרד.

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		שהתייחס למיסוי משיכות בעלים.	
3	אי-שקיפות הדיונים עם הלשכות המקצועיות	**ליקוי** - כאמור, נוסח הצעת החוק הסופית שהובא לאישור הכנסת גובש לאחר דיונים שהתקיימו בחודשים נובמבר ודצמבר 2016 בהשתתפות רשות המיסים והלשכות המקצועיות. הועלה כי הרשות לא תיעדה את דיונים אלו, שלא התקיימו במסגרת דיוני ועדת הכספים ובהם למעשה גובש מחדש נוסח הצעת החוק, אף על פי שהם הביאו לצמצום ניכר של יעדי המיסוי שהופיעו בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016 .כמו כן התווספו התניות רבות על תחולת סעיף 77 לפקודה (בעניין זה ראו בהמשך) וכן הוחרגו מתחולת החוק כמה חברות ארנק. להלן עיקרי השינויים הנוגעים למיסוי משיכות של בעל מניות מהותי ולמיסוי רווחים שנצברו בחברות ארנק: **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולמשרד האוצר (אגפי התקציבים והכלכלן הראשי) לבחון מתכונת הצגת שינויים בפני המחוקק לכל דבר חקיקה ולכלול את עיקרי השינויים; הנמקות לסעיפים המחריגים אוכלוסיות נישומים; תחשיב של עלות ההחרגה של אוכלוסיות אלו ותחשיב כללי של אומדן גבייה שנתי מעודכן. כמו כן כדי לאפשר למחוקק לקבל החלטה מושכלת ומבוססת, מן הראוי שרשות המיסים ומשרד האוצר יציגו בפני הכנסת את יעדי גביית המס השנתית בכל אחד מסעיפי המס החקיקה , כך שלאחר מעשה יוכל המחוקק לבחון את השפעות החקיקה והשלכותיה משזו עמדה הרלוונטיים בתוקף תקופה מסוימת.	**רשות המיסים בישראל** יובהר, כי מהרגע שהחקיקה מוגשת לכנסת, היא מנוהלת שם. לנציגי הממשלה אין שליטה על לוח זמני הדיונים שלה. לוועדה מגיעים נציגים שונים מטעם הציבור. לעתים חברי הכנסת מבקשים מנציגי הממשלה להגיע להסכמות עמם, בנוגע לתיקונים בהצעת חוק. האמונים על התיעוד בשלב הזה אינם נציגי הממשלה אלא נציגי הכנסת, או הוועדה, ואכן נכתבים פרוטוקולים המפורסמים באתרי הוועדה, ומשקפים את הנאמר בה. הם מקבלי ההחלטות בשלבי החקיקה, והם הקובעים את לוחות הזמנים ואת עמדות ציבור בעלי העניין בהן הם בוחרים להתחשב. בהקשר הזה מובן מאליו, ונראה שגם המבקר אינו חולק על כך, שההצעה שנציגי הממשלה עומדים מאחוריה היא זו שהוגשה מטעמם, ויש להתייחס לשינויים בה (פרט לשינויים טכניים) כשינויים שנעשו לבקשת חברי הכנסת, המחוקקים. הליך החקיקה מתפרש על שתי תקופות מובחנות. עד ההגעה לשולחן הכנסת, וממנה. עד הכנסת החוק הינו פרי מחשבתם ועבודתם של גורמי המקצועיים הממשלתיים, בהנחייתם של הדרגים מקבלי ההחלטות. מרגע ההגעה לכנסת, תופסות ועדות הכנסת את הגה ספינת החקיקה, ומנווטות אותה. כך היה גם במקרה זה. תזכיר החוק, מתאריך 31.10.2016 הינו הנוסח השלם כפי שיצא תחת ידי רשות המיסים. מרגע זה, ועם הגעת החוק לידי ועדת הכספים של הכנסת, יו"ר הועדה הוא המוביל את השינויים. בנוסח המקורי, כפי שכתב המבקר, לא הוחרגו שותפויות, ושאר ההחרגות עליהן הצביע המבקר. עם ההגעה לוועדת הכספים, ועריכת הדיונים בהם השתתפו נציגי ציבור ובעלי עניין, הוביל יו"ר הוועדה את הליך החקיקה, אשר ההחרגות הנזכרות לעיל הינן חלק ממנה.

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
4	אומדני גביית המס	**ליקוי** - הועלה כי הכלכלן הראשי לא הכין במהלך שנת 2016 אומדן שהביא בחשבון את ההכנסות האמורות להתקבל בשנת 2017 בשל חקיקות המס של תיקון 235 לפקודת מס הכנסה והוראת השעה לדיבידנד מוטב. האומדן שעמד לפני מקבלי ההחלטות הוא זה שהכינה רשות המיסים במסגרת התזכיר והסתכם כאמור ב-300 מיליון ש"ח.הועלה כי בשל הערכת חסר זו, הוערך במשרד האוצר כי הגידול בהכנסות בגין המס על הדיבידנד יעמוד בשנת 2017 על כ-700 מיליון ש"ח בלבד. בפועל, חולק דיבידנד בהיקף של כ-61 מיליארד ש"ח, בגינו שולם מס של כ-15.3 מיליארד ש"ח, והגידול בדיבידנד בשנת 2017 ביחס לשנת 2016 עמד על כ-11.3 מיליארד ש"ח. הועלה כי תחזית ההכנסות ממיסים לשנת 2017 עודכנה באפריל 2017 וגם זאת באופן חלקי מ-294.5 מיליארדי ש"ח ל-297 מיליארדי ש"ח. **המלצה** - אם כן, לנוכח ההתנהלות האמורה לעיל ולנוכח הצורך להתבסס על נתונים מעודכנים בעת קבלת ההחלטות, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים לשקול להגדיר בסיסי נתונים מסוימים כ"קובצי קבע" לעדכון שוטף. במקרה דנן, הגדרת בסיס הנתונים של רווחים לא-מחולקים כקובץ קבע הייתה מאפשרת לעקוב ברציפות אחר היקף הרווחים הלא-מחולקים בחברות ולבחון אם אומנם לחקיקה החדשה בנוגע לחברות ארנק השפעה מועילה על שינויי ההתנהגות של החברות בכל הנוגע לצבירת רווחים לא-מחולקים. מאגר כזה עשוי לשמש את כל הגורמים הרלוונטיים - החטיבה המקצועית והחטיבה לתכנון וכלכלה ברשות המיסים; בנק ישראל; המועצה הלאומית לכלכלה ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר.משרד מבקר המדינה ממליץ להסדיר את דרכי העברת המידע בין רשות המיסים לאגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, תוך שמירה על חובת סודיות המידע, לצורך מימוש אחריותו בתחום גיבוש מדיניות המס של ממשלת ישראל, ובחינת השלכות המקרו	**משרד האוצר- אגף הכלכלן הראשי** מנוסח הליקוי אפשר להבין לכאורה, ביקורת כלפי אגף הכלכלן הראשי שלא הכין אומדן עלויות של חקיקת הוראת השעה בנוגע לחלוקת דיבידנד. לעמדת האגף אין מקום לביקורת זו. מינהל הכנסות המדינה אמון על הכנת אומדנים לכלל חקיקת המס ולתחזית ההכנסות ממסים. במקרה הנדון בדוח רשות המסים לא ערבה את אגף הכלכלן הראשי בהליכי חקיקת "מבצע הדיבידנד" לכן לא היו מודעים לו באגף הכלכלן ולא ניתן היה להכין את הערכת העלויות של "מבצע הדיבידנד". אגף הכלכלן הראשי דוחה את ניסוח ההמלצה. מהניסוח עולה שהאגף הוא רק גורם המעיר הערות על נוסח מוגמר של הצעת חוק. מינהל הכנסות המדינה שבאגף הכלכלן הראשי, כיחידת מטה העוסקת בגיבוש מדיניות מס, צריך להיות יוזם או שותף לתהליך גיבוש החקיקה מראשיתו, ובכל השלבים, ולא לקבל לידיו רק את הטיוטה המגובשת שהופצה להערות הגורמים הרלוונטיים. האמור בהמלצה בנוסח הנוכחי יפגע בגיבוש מדיניות מס בדרך הראויה, שכן בשלב הפצת טיוטות החקיקה להערות נעשתה כבר רוב עבודת גיבוש המדיניות הפנים ממשלתית מבלי שמינהל הכנסות המדינה בחן את שיקולי המדיניות הנוגעים לתחום מומחיותו. הניסיון מלמד שבשלב זה קשה מאד לבצע שינויים מהותיים בהצעת החוק או לנתח נושאים באופן יסודי וכי הדבר עלול להביא לעיוותים במערכת המס, ולפגיעה כלכלית במשק. לכן, מינהל הכנסות המדינה חייב להיות שותף בתהליך גיבוש המדיניות והחקיקה מתחילתו ועד סופו, לצורך בחינת החלופות, ההשלכות הכלכליות של החקיקה בתחומים הפיסקליים, עריכת אומדנים, בחינת ההשפעות על חלוקת ההכנסות, הצמיחה, תחרותיות, עשיית עסקים (Doing Business), חיכוך ועלויות ציות מול רשות המס ועוד. לאור זאת, האגף בדעה כי יש לשנות את ניסוח ההמלצה כך שיהיה ברור שיש צורך בנוהל המסדיר את אופן העבודה של משרד האוצר

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		כלכליות של יוזמות חקיקה בתחום זה. כמו כן ממליץ משרד מבקר המדינה לערוך השוואות מפעם לפעם בין אומדני קובצי קבע לאומדנים שמפיקים גורמים אחרים כדוגמת אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והמועצה הלאומית לכלכלה, וכן לבחון הסדרת מעורבותו של מינהל הכנסות המדינה בתהליך הכנת אומדני מס בטרם חקיקת המס לשם טיוב האומדנים.	בנושאי מיסוי וקובע שאגף הכלכלן הראשי יהיה מעורב בתהליך חקיקת המס מראשיתה ועד סופה, גם בהצעות שאינן יוזמה של אגף הכלכלן הראשי, באופן שיבטיח את ביצוע תפקידו של אגף הכלכלן הראשי בתהליך החקיקה כגוף האמון על מדיניות המס וכגוף האמון על הצגת עלויות חקיקת המס כפי שגם מתקיים בנוהל הכנת תחזיות הכנסות המדינה ממסים. **רשות המיסים בישראל** באגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר ישנם מספר עובדים שלהם הרשאות הן לנתונים הגולמיים בשע"מ והן לקבלת מידע מהרשות. עובדים אלה נקבעו על ידי הכלכלן הראשי ויכולים לראות את הנתונים בזמן אמת. תיקוני חקיקה משמעותיים נעשים בשיתוף פעולה עם אגף הכלכלן ובוודאי מובאים לידיעת אגף הכלכלן הראשי.
5	עבודת המטה שקדמה לחקיקת הוראת השעה לדיבידנד מוטב	**ליקוי** - בדיון ביום 7.12.16 , כשלושה חודשים לאחר פרסום התזכיר ושבוע לפני אישור חקיקת הוראת השעה בוועדת הכספים, טרם נוסחה הצעת הוראת השעה וממילא לא הוגשה למקבלי ההחלטות במשרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד האוצר ומשרד המשפטים). כך לא נידונו המשמעויות המקרו-כלכליות של ההוראה לשנת 2017 ולשנים שלאחר מכן והשפעותיה על השווקים השונים ובפרט שוק הדיור. נמצא בביקורת כי הגם שמדיניות האוצר המוצהרת, שיקפה בעת הזו רצון "לצנן" את שוק הדיור ולצמצם את היקף שוק הדירות להשקעה (לדוג' ניתן לציין כי במסגרת אותו חוק התייעלות בו קודם תיקון 235 לפקודה, נכלל "מס ריבוי דירות" שתהליך חקיקתו הושלם אולם הוא נפסל לבסוף בבג"ץ) מתן האפשרות ל"שחרור" של מיליארדי ש"ח, העלה את הביקושים להשקעות בשוק הדיור, כפי שיפורט בהמשך. עולה כי עובר לחקיקת הוראת השעה בכנסת, מקריאת פרוטוקולי הדיונים בוועדת הכספים של הכנסת לא נמצא כי הרשות הציגה אומדן לסך הרווחים הצבורים בחברות, שמהם	**משרד האוצר- אגף הכלכלן הראשי** אגף הכלכלן הראשי דוחה את אופן ניסוח ההמלצה. מהניסוח עולה שהאגף הוא רק גורם המעיר הערות על נוסח מוגמר של הצעת חוק. מינהל הכנסות המדינה שבאגף הכלכלן הראשי, כיחידת מטה העוסקת בגיבוש מדיניות מס, צריך להיות יוזם או שותף לתהליך גיבוש החקיקה מראשיתו, ובכל השלבים, ולא לקבל לידיו רק את הטיוטה המגובשת שהופצה להערות הגורמים הרלוונטיים. האמור בדוח המבקר יפגע בגיבוש מדיניות מס בדרך הראויה, שכן בשלב הפצת טיוטות החקיקה להערות נעשתה רוב עבודת גיבוש המדיניות הפנים ממשלתית מבלי שמינהל הכנסות המדינה בחן את שיקולי המדיניות הנוגעים לתחום מומחיותו. הניסיון מלמד שבשלב זה קשה מאד לבצע שינויים מהותיים בהצעת החוק או לנתח נושאים באופן יסודי. לכן, מינהל הכנסות המדינה חייב להיות שותף בתהליך מתחילתו ועד סופו, לצורך בחינת החלופות, ההשלכות הכלכליות של החקיקה בתחומים הפיסקליים, עריכת אומדנים, בחינת ההשפעות על חלוקת

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		ניתן למשוך דיבידנד בהנחת מס, או אומדן לניצול ההטבה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולרשות המיסים כי כחלק מעבודת המטה לקראת תיקון חקיקה או הוראת שעה, הם יופצו, טרם הגשתם לכנסת, לכל הגורמים הרלוונטיים, וזאת לשם קבלת הערותיהם: אגף הכלכלן הראשי ואגף התקציבים במשרד האוצר; המחלקה הפיסקלית במשרד המשפטים והלשכה המשפטית ברשות המיסים. כמו כן ראוי לתעד את הדיונים הנערכים כחלק מעבודת מטה ולעגן את התהליך בנוהל מסודר כדי להבטיח את ביצועו בעתיד.	ההכנסות, הצמיחה, תחרותיות, עשיית עסקים (Doing Business), חיכוך ועלויות ציות מול רשות המס ועוד. לאור זאת, האגף בדעה כי יש לשנות את ניסוח ההמלצה כך שיהיה ברור שיש צורך בנוהל המסדיר את מעורבות מינהל הכנסות המדינה בתהליך החקיקה כגוף האמון על מדיניות המס וכגוף האמון על הצגת עלויות חקיקת המס (בדומה לסמכות אגף הכלכלן הראשי לגבי תחזית הכנסות המדינה ממסים). **רשות המיסים בישראל** במהלך דיוני ועדת חברות הארנק, הציגה הרשות (כמו גם גורמים נוספים בוועדה, כדוגמת המועצה לכלכלה, כפי שהוצג בדוח המבקר) אומדנים של סך הרווחים הצבורים בחברות, וזאת בהתאם להצעות השונות שעלו בוועדה. אומדנים אלו עמדו גם בבסיס החקיקה שעברה לבסוף. למותר לציין, כי סך הרווחים הצבורים, עדיין אינו סך הרווחים הצבורים הפוטנציאלים לחלוקה לעניין תיקון 235 לפקודה והתנאים הקבועים בו להחלת המיסוי. יצוין כי לעניין מחקרים רלוונטיים לחברות ארנק, פוטנציאל הרווחים שלא חולקו ותיקון 235 לפקודה, מספר חברות גדולות שנבחנו על ידי אגף הכלכלן הראשי, כמו טבע, נייס ועוד אינן מהוות חברת מעטים כמשמעותה בפקודה, ולפיכך יתרות רווחיהן שלא חולקו אינן רלוונטיות לעניין חברות הארנק.
6	תמריץ להתאגדות כשותפות לתכנון מס	**ליקוי** - חקיקת חברות הארנק (סעיף 62א) אינה חלה על חברת ארנק שעיקר הכנסותיה הוא משותפות שבה מאוגד בעל המניות, והוא מעביר לחברת הארנק את חלקו בהכנסות של השותפות. משרד מבקר המדינה מעלה חשש כי מצב זה מאפשר תכנון מס פשוט ולפיו נישומים יפעלו באמצעות שותפויות כמוצא פשוט לתחולת סעיף 62א. **המלצה** - מן הראוי כי רשות המיסים תיתן דעתה לפרצה זו אשר אף הוגדרה על ידה כתכנון מס מלאכותי ותבחן דרכים למניעתה.	**רשות המיסים בישראל** רשות המסים זיהתה את המקרה בו ייתכן תכנון מס לא לגיטימי וסגרה את התכנון בהוראה מפורשת בחוזר. יחד עם זאת, רשות המסים לא תמנע פעילות בצורת התאגדות של שותפות רק לאור העובדה שיש מקרה מסוים של תכנון מס לא לגיטימי/מלאכותי.

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
7	התאמת הוראת השעה למדיניות הכלכלית-חברתית של הממשלה	**ליקוי**- מקרה הבוחן של עבודת המטה בנושא חברות ארנק מדגים את הבעיה העקרונית - מקרים שבהם החלטות בתחום המס מתקבלות במשרד האוצר בלי להביא בחשבון שיקולים מערכתיים משמעותיים ובדרך שעלולה לפגוע במדיניות הממשלה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין את הפקת הלקחים, ומדגיש את הצורך בשיתוף מלא של כל הגורמים הרלוונטיים לקראת הליכי חקיקה המהווה רפורמת מס משמעותית, ובחינה, מבעוד מועד של ההשלכות המאקרו כלכליות שלה. על משרד האוצר לשקול מיסוד של נוהל בו יוצגו למקבלי ההחלטות חלופות מס מפורטות והשלכות צפויות לחקיקה על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר (ובמקרים מסוימים גם במועצה הלאומית לכלכלה), המתבססות על בחינה עצמאית של בסיסי נתונים, ויכולת הבאת בחשבון של שיקולים משקיים לבר-מיסויים. לצורך כך, על משרד האוצר, לשקול מיסוד של נוהל בו יוצגו למקבלי ההחלטות חלופות מס מפורטות וההשלכות הצפויות של החקיקה. כל זאת מתוך בחינה עצמאית של בסיסי נתונים ובהתחשב בשיקולי המשק.	
8	עבודת המטה ברשות המיסים לקראת הגשת הצעת החוק להתקנת סעיף 3 (ט1)	**ליקוי** - הועלה כי בנוגע להגדרת "בעל מניות מהותי" קיים הבדל מובהק בין ההגדרה שרווחה בעבודת המטה במרוצת השנים ובין ההגדרה שהציגה רשות המיסים לקראת החקיקה בכנסת.בעבודת המטה שנערכה טרם הליך החקיקה, לא נבחנה התאמת הצעת החוק לכללי המיסוי הבין-לאומי. **המלצה** - על הרשות להפיק לקחים ממקרה זה בנוגע לצורך בעריכת עבודת מטה ראויה ודברי הסבר מפורטים ליוזמות חקיקה המוגשות לכנסת, אשר על פיהם מתנהל הדיון הציבורי והמשפטי עובר להליך החקיקה	**רשות המיסים בישראל** סעיף 3(ט1) קובע כי משיכה הינה הכנסה חייבת ותמוסה כדיבידנד/משכורת/הכנסה מעסק/משלח יד והכל בהתאם לכללים בסעיף. לאחר שנקבע מהי ההכנסה של בעל המניות הוא ימוסה בהתאם לכללים הרגילים. כמו כן, לגבי משיכה מחנ"ז, בהגדרה של משיכה מחברה, נכתב במפורש כי משיכה המהווה הכנסה שחויבה במלוא המס ממועטת מהגדרת משיכה מחברה. לגבי המקרה המתואר בדוח של תושב ישראל שחויב בגין משיכת בעלים מחברה זרה, פורסמה עמדה 33/2017 בה נכתב כי הזיכוי לא יינתן אם לא נוכה מס בפועל, מכלל הלאו אתה שומע הן, וכאשר ינוכה מס בגין אותם כספים במועד החלוקה בפועל, יינתן הזיכוי בהתאם

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			לסעיף 210 לפקודה.
9	אי-בהירות בדבר גביית ביטוח לאומי מחברות ארנק	**ליקוי** - לנוכח הערכת רשות המיסים כי עשרות אלפי יחידים פועלים באמצעות חברות ארנק, נראה כי הנתונים מלמדים על יישום מצומצם יחסית של רפורמת חברות הארנק הואיל ורק מיעוט מבוטל מתוכם פעל לשינוי הסטטוס שלו במוסד לביטוח לאומי, לשם הבטחת זכותם לקבלת קצבאות.הועלה כי נכון לחודש ינואר 2020 טרם פרסם המוסד לביטוח לאומי חוזר לעובדי ביטוח לאומי, למבוטחים ולמייצגיהם, ובו הבהרות לסוגיות הרלוונטיות הן במישור המשפטי והן במישור התפעולי. כמו כן הועלה כי בתוכניות העבודה לביקורות ניכויים של ביטוח לאומי לשנים 2017 ו-2018 ,לא הופיעו תיקים של חברות ארנק בקריטריונים לבחירת תיקים לביקורת. בתגובתו למשרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת באפריל 2018 ,מסר אגף ניכויים במוסד לביטוח לאומי כי בשל מורכבות הנושא טרם החלו הביקורות. הועלה כי עובר לחקיקת חוק ההתייעלות, המוסד לביטוח לאומי לא נכלל בגופים שהתבקשו להגיש הערותיהם בטרם גיבוש החקיקה. זאת מימי פעילותה של ועדת ארבלי בשנים 2011 - 2014 ועד לשלהי שנת 2016 , אז נחקק חוק ההתייעלות ובו תיקון 235 לפקודת מס הכנסה, כפי שפורט לעיל. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר כי רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי נדרשים לפעול להבהרת החבות האוטומטית לתשלומי ביטוח לאומי ולהסדרתה, חבות הנובעת מהפעלת סעיף 62א לפקודה.משרד מבקר המדינה ממליץ למוסד לביטוח לאומי לבחון הסדרת מעמדו של מי שפועל באמצעות חברת ארנק, הן בהיבט התשלומים למוסד לביטוח לאומי, והן בהיבט של מיצוי הזכויות של מבוטחים אלו והבהרת מעמדם בהנחיות	**רשות המיסים בישראל** מטרת החקיקה למגר את התופעה של שימוש לרעה בהתאגדות באמצעות חברה ומשכך אין מקום למתן פתרון למקרים שנישום ימשיך להתנהל בצורה לא ראויה.

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		סדורות. בהתאם, על המוסד לביטוח לאומי לכלול בתוכנית הביקורת שלו ביקורת על חברות ארנק כפי שהוגדרו בחוק ההתייעלות ולגבש בשיתוף רשות המיסים נוהל לחילופי מידע על נישומים ומבוטחים. עוד מומלץ כי בעת בחינת סוגיות המיסוי לקראת הליך חקיקה, תישקל האפשרות לערב גורמים רלוונטיים נוספים, ובהם ביטוח לאומי.	
10	הכבדת עלויות הציות החלות על הנישומים ועלויות הבקרה של מפקחי המס	**ליקוי** - הועלה כי בעבודת המטה שערכה רשות המיסים לאחר אישור הצעת חוק ההתייעלות בקריאה ראשונה, נערכו שינויים רבים בטיוטות של הצעת החוק. עם שינויים אלו הוגדלו עלויות הציות של הנישומים וגדלה מורכבות עבודת מפקח המס בהליכי השומה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים להביא בחשבון, במסגרת עבודת המטה שהיא עורכת לקראת חקיקת מס, את השפעת המלצותיה על עלויות הציות המוטלות על הנישומים ועל מורכבות הליכי השומה ועבודת מפקחי המס. לצורך כך, מן הראוי כי הרשות תשקול ליזום, באמצעות הסדרת הוראות ניהול ספרים, הוספת מרכיבים מתאימים לתוכנות מס ייעודיות אשר יבצעו באופן אוטומטי חישובים טכניים מסוימים, כמו למשל ריבוד השכבות בחשבון החו"ז (חובה וזכות) של בעלי המניות המהותיים בספרי החברה.	**רשות המיסים בישראל** בכל דרישת חומר בסיסית בעבור ביקורת שומה אשר מבצע מפקח מס נדרשים מאזני בוחן וקבצים במבנה אחיד המאפשרים בחינה ממוחשבת, פשוטה ויעילה של כרטסות הנהלת חשבונות. שינוי הוראות ניהול ספרים הוא תהליך של חקיקת משנה שדורש אישורים של משרד המשפטים וועדת הכספים והינו תהליך מורכב. כל מקרה של דרישות רגולטוריות בקשר לתוכנות לחישובים כאלה ואחרים, יגרור עלויות כלכליות שסביר שיושתו על כל נישום המשתמש בתוכנה, ולכן כל שינוי כזה נבחן על ידנו בזהירות מרבית.
11	המשך מדיניות אי-המיסוי של רווחים לא-מחולקים בחברות	**ליקוי** - נמצא כי אף על פי שהמועצה הלאומית לכלכלה עמדה זה שנים אחדות על פוטנציאל המיסוי של אלפי חברות במשק הישראלי בגין רווחיהן הלא-מחולקים, טרם טיפלה רשות המיסים בסוגיית מיסוי הרווחים הללו. **המלצה** - מומלץ כי משרד האוצר יבחן הגדרת יעדי גבייה מהרווחים הכלואים בחברות ויבחן עמידה ביעדים אלו אחת לתקופה.	**משרד האוצר- אגף הכלכלן הראשי** אגף הכלכלן הראשי דוחה את ההמלצה. ההתייחסות לרווחים הצבורים כרווח המהווה פוטנציאל למיסוי ואי חלוקתו לבעלי המניות מהווה התחמקות ממס וניצול לרעה של מערכת המס, אינה מדויקת ואף סותרת את שיטת המיסוי הדו-שלבי הנהוגה בישראל (וברוב המכריע של מדינות העולם המפותחות). שיטת המיסוי הדו-שלבי, מעודדת להשאיר רווחים בחברות מתוך הנחה שישמשו להרחבת השקעות של החברה בפעילותה. על כן,

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			במקרים רבים חברה לא מחלקת את רווחיה לבעלי מניותיה כי הרווחים שימשו להשקעות בפעילות החברה. אין ספק שעל האגף להיות ערני לניצול לרעה של השיטה ולתכנוני מס שייעודם הימנעות מחלוקת דיבידנד, אך אין לקבוע יעד לחלוקה של רווחי החברות אשר משמשים בעיקר כמקור מימון לצמיחה והשקעות. יחד עם זאת, יש לבחון את ההצלחה של תיקון 235 במניעת תכנוני מס כאמור. לאור זאת האגף סבור כי יש לתקן את נוסח ההמלצה כך שישקף את שיטת המיסוי הדו-שלבי הנוהגת בישראל ואת העובדה כי אי חלוקת רווחים שלעצמה אינה מהווה ניצול לא ראוי של דיני המס או התחמקות ממס. הערה זו נוגעת גם להמלצה כי בחינת גביית המס מהרווחים הצבורים תיקח בחשבון את "פוטנציאל הגבייה". כאמור, הרווחים הצבורים הם אינם פוטנציאל הגביה מאחר וחלקם משמש להרחבת ההשקעות של החברה.
12	מימוש הטבת "מבצעי המס" בקרב גורמים שונים	**ליקוי** - מן הדוגמאות המובאות, ניתן ללמוד על קצב צבירת הרווחים הלא-מחולקים ועל היקף הדיבידנד המוטב שנמשך בהנחת מס, ביחס לדיבידנד הממוצע שנמשך בשנים שקדמו לחלוקת הדיבידנד המוטב, בפרט בקרב נישומים חזקים מבחינה כלכלית (על פי פילוח מקבלי הדיבידנד המוטב כאמור לעיל), הנמנעים מלכתחילה מלחלק דיבידנד ולשלם מס באופן שוטף אלא מעדיפים להמתין ל"מבצעי המס" ולתשלום מס מופחת במסגרתם ובכללם נישומים שהם חברי הלשכות המקצועיות אשר חלקם הם בעלי חברות ארנק ואף משכו במסגרת הוראת השעה דיבידנד מוטב **המלצה** - מומלץ כי משרד האוצר יבצע ניתוח מקדים לרבות בחינת השפעת מבצעי המס בראיה מערכתית ורב שנתית כבסיס לקבלת החלטות בעניין מדיניות המיסוי ובפרט בכל הנוגע לכדאיות הכלכלית של "מבצעי המס", להיקפם ולעיתויים	**משרד האוצר- אגף הכלכלן הראשי** אגף הכלכלן הראשי מסכים עם ההמלצה ומדגיש כי אחד מתפקידיו המרכזיים של מינהל הכנסות המדינה באגף הכלכלן הראשי הוא להמליץ על מדיניות מס ולבחון את ההשלכות של הצעות לחקיקת מס והאם הן עולות בקנה אחד עם המדיניות הרצויה, וכיצד הן משפיעות על פרמטרים כלכליים ואחרים. בכדי שמינהל הכנסות המדינה יוכל לבצע את תפקידו כראוי, הוא צריך להיות מעורב בהליך החקיקה, החל משלב גיבוש המדיניות ועד לסיום אישור החקיקה. על כן יש חשיבות רבה בקביעת נוהל עבודה במשרד האוצר לגיבוש מדיניות מסים (לגבי חקיקת מס בכלל ו"מבצעי מס" בפרט) וניהול תהליך החקיקה, שיביא בחשבון את כלל השיקולים המקצועיים הרלוונטיים, לאחר דיון כולל עם מינהל הכנסות המדינה וכלל הגורמים

מיסוי רווחים לא מחולקים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		ולפוטנציאל ניצולם ע"י נישומים חזקים, בפרט מבחינה הכלכלית.	המקצועיים במשרד האוצר.

יישום תוכנית מענק עבודה ברשות המיסים- מעקב מורחב

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם : מספר תובעי מענק העבודה	**ליקוי** - נכון לפברואר 2020, מספר תובעי המענק בגין שנת הזכאות 2017 הוא כ- 480,000 תובעים, ושיעור השכירים מהם כ-97%. סכום המענק הממוצע ששולם לזכאי לשנת מס זו היה כ-3,660 ש"ח, וסכום המענק הכולל ששולם לזכאים לשנת המס 2017 היה כ-1.1 מיליארד ש"ח. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תבחן את הירידה בסכום המענק הממוצע המשולם לזכאים, על מנת לצמצם את השחיקה בתמריץ להצטרף לשוק העבודה עקב הקטנת סכומי המענק, ולהגדיל את התמריץ להישאר בשוק העבודה בקרב העובדים. כן מומלץ כי הרשות תבחן את מיצוי המענק בקרב עצמאים בעלי הכנסה שנתית מצרפית נמוכה, שכן שיעורם של העצמאים מקרב תובעי המענק נמוך, כ-3% בשנת 2017.	**משרד האוצר -אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים** אגף הכלכלן הראשי סבור שישנה חשיבות לבחון את הגורמים לירידה בסכום המענק. אנו מסתייגים מהקביעה אודות "השחיקה בתמריץ" בשלב זה. מה שקובע את התמריץ הוא שיעור המענק ובין השנים 2012 ל-2017 החוק לא הקטין את שיעור המענק. כך למשל הירידה במענק הממוצע יכולה לנבוע מהגידול שחל בשנים אל בשכר המינימום, שהוא כשלעצמו מהווה תמריץ להצטרפות לשוק העבודה.
2	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: אי-שוויון מגדרי במענק העבודה	**ליקוי** - ממצאי דוח המעקב העלו כי במועד הביקורת עדיין היה אי-שוויון מגדרי במענק וכי העלאת המענק תוך השבת השוויון המגדרי תגביר את יעילות המענק ככלי לצמצום העוני, מאחר שגברים מהווים כ-70% מהזכאים במשפחות הזכאים העניות. ממצאי סקר בנק ישראל שפורסם ב-2016 מחזקים ממצא זה. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תבחן להמליץ על השוואת המענק הניתן לגברים למענק הניתן לנשים (כמו שנעשה בתוכנית "נטו משפחה" לשנת המס 2018, שהשוותה את התנאים והעניקה סכומי מענק גבוהים יותר לגברים עובדים ולתא משפחתי ששני בני הזוג בו עובדים).	

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
3	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: שלמות הטפסים שממלא מבקש המענק	**ליקוי** - ממצאי ביקורת המעקב העלו כי הליקוי לא תוקן, וכי נכון למועד הביקורת, טופס בקשת המענק עדיין אינו כולל את היקף המשרה של תובע המענק. זאת ועוד, הטופס אינו כולל נתונים שיש בהם להכריע בדבר זכאותו של מבקש המענק וגובה המענק שישולם. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תבחן אם חסרים בטפסים שממלא תובע המענק נתונים עדכניים, המשפיעים על יכולתה לקבוע את הזכאות של תובע המענק ואת גובה המענק שישולם לזכאים, ויאפשרו ניתוח של השפעת המענק על שוק העבודה – בלי לפגוע בצורך בפישוט הטפסים והנגשתם לציבור. עוד מומלץ כי הגופים הרלוונטיים, ובהם רשות המיסים, יבחנו אפשרות של עריכת סקרים תקופתיים בקרב מקבלי המענק ובקרב אוכלוסיית הזכאים למענק. באמצעות סקרים אלו יוכלו ללמוד על חסמים למימוש החוק ועל מימוש יעדי החוק בהקשרם הרחב, כגון השפעת המענק על השכר הישיר ועל שינוי בהיקף המשרה של תובעי המענק או של בני זוגם.	**רשות המיסים בישראל** הרשות בדעה שיישום המלצת המבקר יוביל להוספת נטל ביורוקרטי מיותר, שכן, כל הנתונים הנדרשים להכרעה בעניין זכאותו של התובע למענק, קיימים במאגרי רשות המסים ועל פיהם נקבעת הזכאות וגובה המענק. ההמלצה לקבלת מידע על משרה חלקית/מלאה, מיושמת הלכה למעשה, שכן, מידע זה מצוי ברשות המסים, במסגרת טופסי 126 המוגשים על ידי המעבידים. אמנם, אין מידע בידי הרשות על שעות העבודה של העובד, אולם, מדובר במידע עודף שאינו נדרש ואינו נחוץ לקביעת הזכאות. ככל שהדרישה למידע תהיה רבה יותר, כך, תובעים פוטנציאליים, יירתעו ויימנעו מהגשת תביעות. בנוסף, יישום המלצה זו תקטין את כמות תובעים, תכביד על עבודת פקידי הדואר, תגדיל את כמות הטעויות בהזנת הנתונים בדואר ותגרור עלויות נוספות לחברת דואר ישראל.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
4	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: קליטת עובדים במשרדי השומה לבדיקת פניות הציבור	**ליקוי** - הטיפול בפניות הציבור במוקד ובמשרדי השומה עדיין נמשך זמן רב, כמפורט להלן: (א) ב-2019 היה משך הזמן הממוצע בטיפול המוקד בפניות הציבור הנוגעות למענק עבודה (פניות מהותיות שהצריכו המצאת מסמכים ופניות לא מהותיות שעניינן בירור או מתן מידע לציבור) כ-43 יום. (ב) משך הזמן הממוצע הכולל של הטיפול בפניות הציבור שהגיעו למוקד בשנת 2019 והועברו למשרדי השומה היה כ-62 יום. (ג) טרם הסתיים הטיפול בעניינן של 125 פניות של הציבור, בנוגע למענק עבודה, שהמוקד הפנה לטיפולם של משרדי השומה בשנת 2018. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תבחן את הסיבות להתארכות הליכי הטיפול במוקד ובמשרדי השומה ותצמצם את החסמים המונעים מהציבור לממש את זכותו למענק ביעילות ובמהירות.	**רשות המיסים בישראל** המוקד הטלפוני המופעל זה שנים רבות (נשוא בדיקת המבקר) אויש במשך השנים ב-10 עובדים קבועים וכ-60 סטודנטים ונתן בין היתר מענה לפניות בנושא מענק עבודה. במסגרת היערכות מחדש לשיפור המענה הטלפוני ברשות המסים, המוקד הקיים אותו מפעילה הרשות ב-INHOUSE יהפוך לקו שני לפניות. מבנה אירגוני זה, יאפשר מתן מענה מהיר וזמין לפונים לקו הראשון ומאידך, יקל משמעותית על העומס המוטל על עובדי הקו השני, שיוכלו להתפנות למתן מענה לפניות כתובות מהותיות, בהן יש לטפל במוקד או במשרדי השומה. לצד כל אלה הרשות מציינת, כי השנה הופעל אזור אישי ללקוחות הרשות, בו מוצג סטאטוס הפניות למוקד וכן, סטטוס התביעות למענק עבודה. בנוסף, לאחרונה, אושר לעובדי המוקד לטפל בעדכון חשבונות בנק שהינו נושא מהותי שעד היום הועבר לטיפול משרד השומה. כמו כן, הרשות פועלת להעברת משימות נוספות לטיפול ישיר במוקדי השירות (מוקד מס הכנסה ומוקד מסמ"ק) ללא צורך בהעברת הפניה למשרדים. בנוסף, רשות המסים יזמה שינוי בהאצלת הסמכויות לטיפול בפניות והשגות. בעבר, רק רכז חוליה (החזרי ותיאומי מס), סגן פ"ש ופקיד השומה, היו בעלי הסמכות לאישור תיקונים וקביעות בהשגה כיום, בעקבות השינוי, הורחבו הסמכויות האמורות גם לבעלי תפקידים נוספים, כפי שפורסם ברשומות. הרשות מדגישה כי בימים אלו, החל לפעול מוקד השירות החדש בקו הראשון. על פי נתוני הביצוע לחודשים יולי ואוגוסט 2020, אחוזי המענה הינם גבוהים, אחוזי הנטישה נמוכים וזמן ההמתנה התקצר לדקות בודדות ולעתים, לשניות בודדות.
5	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: הנגשת טכנולוגיות המידע לזכאים למענק	**ליקוי** - למן הדוח הקודם עד 2020 העמידה הרשות כמה כלים מקוונים לטובת מגישי הבקשות למענק עבודה, וכי הם נגישים בעברית וקצתם גם בערבית. **המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השיפורים בהנגשת האמצעים המקוונים לציבור ממועד הדוח הקודם וממליץ כי הרשות תבחן את הצורך בהנגשת האמצעים המקוונים לציבור גם בשפות	**רשות המיסים בישראל** בכל שנות הפעלת החוק, לא היו פניות או דרישות מהותיות להנגשת היישומים המקוונים בשפות האנגלית, רוסית ואמהרית, למעט, דרישה לשפה הערבית. היישומים הקיימים הותאמו לצורך שעלה מציבור התובעים ועל פי סדר העדיפות להקצאת משאבי הארגון. לעת עתה, על פי הניסיון הנצבר, רשות המסים לא מוצאת מקום בהנגשת היישומים בשפות אחרות למעט ערבית ועברית. הרשות מציינת, כי במוקד הטלפוני החדש, יהיה מענה אנושי בכל השפות שצוינו.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		אנגלית, רוסית ואמהרית.	
6	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: הגברת מודעותם של האזרחים למענק ולתנאים לקבלתו	**ליקוי** - שיעור הזכאים מקרב פוטנציאל הזכאים האפשריים המצוי במערכות המידע של רשות המיסים עלה מכ-47% לשנת המס 2007 לכ-70% לשנת המס 2018, אך משנת 2014 הוא עומד ללא שינוי על כ-70%. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לירידה בשיעור הזכאים מבין התובעים בין שנות המס 2014 ו-2018 ותפעל להגדלת שיעור מיצויו של המענק.	**רשות המיסים בישראל** על פי בדיקת הרשות, פישוט התהליך להגשת תביעה והנגשתו באמצעים מקוונים, לרבות, פרסום במדיה האלקטרונית והכתובה, הביאו לגידול בכמות מגישי התביעות שמנסים לבחון זכאותם באמצעות הגשת תביעה ולא באמצעות בדיקה בסימולטור. לכן, אין מקום לבחון את כמות הזכאים מתוך כלל התובעים, שכן, חלק גדול מהתובעים אינו זכאי מלכתחילה למענק, אך בכל זאת בוחר לבדוק/לוודא את זכאותו. רשות המסים תמשיך לפרסם ולהביא את המידע לידיעת אוכלוסיית הזכאים הפוטנציאליים כדי להגדיל את אחוז המיצוי ככל שניתן.
7	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: פרסום המענק בלשכות התעסוקה וביחידות הדואר	**ליקוי** - דוח המעקב העלה כי הליקוי טרם תוקן ובמועד סיום הביקורת אין חלוקת עלונים או כרזות בלשכות התעסוקה. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים, כרשות המופקדת על יישום החוק, ושירות התעסוקה, יסדירו את הסוגיה הלוגיסטית והתקציבית הנוגעת להפצת עלוני ההסבר ויפעלו לחדש את הפצתם בכל לשכות התעסוקה. כן מומלץ לשקול את הפצתם גם ביחידות דואר ישראל, שכן אוכלוסיות היעד לקבלת המענק אינן בהכרח חשופות למדיה דיגיטלית. עוד מומלץ כי רשות המיסים תשלח את הודעות הזכאות לכאורה גם לטלפון הנייד של הזכאים.	**רשות המיסים בישראל** בשנים הראשונות לתחולתו של החוק, הייתה חשיבות להפצת המידע באמצעות עלונים או כרזות שהופצו בלשכות התעסוקה או ביחידות הדואר. ברבות השנים, בשל שיקולים תקציביים ואחרים, ועקב הגברת המודעות בקרב הציבור הרחב, ובשל הסטת משאבי הפרסום למדיה האלקטרונית, אשר הוכחה כאפקטיבית יותר, הוחלט לצמצם את השימוש בפרסום באמצעות עלונים בבתי הדואר, שיעילותם לא הוכחה. יחד עם זאת, ההמלצה למשלוח מידע על הזכאות לכאורה, באמצעות מסרונים, יושמה על ידי רשות המסים בעיצומו של משבר נגיף הקורונה, עוד טרם קבלת דוח הביקורת. (בחודש מרץ 2020 נשלחו כ-33,000 מסרונים לזכאים פוטנציאליים למענק עבודה לשנת 2018 אשר טרם מימשו את זכאותם).לאחרונה, נשלחו כ- 270,000 מכתבים לתובעים פוטנציאליים לשנת 2019 שטרם מימשו את זכאותם, וכן, נשלחו כ-115,000 מסרונים לאותם תובעים לגביהם היה לרשות את פרטי התקשרות עימם. בימים אלה הרשות פועלת לשינוי טופס התביעה כך שיאפשר לה לתקשר בדוא"ל או במסרונים. בשנים הקרובות, בכוונת הרשות להסב את התביעות המקוונות לאזור האישי, באתר הרשות, כך שיהיה בידה מאגר טלפונים וכתובות מייל מאומתים בהיקף רחב יותר, באמצעותם יהיה באפשרותה לפנות לזכאים פוטנציאלים נוספים.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
8	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: משלוח מכתבים לפוטנציאל הזכאים	**ליקוי** - דוח המעקב העלה כי הליקוי לא תוקן, ונכון למועד הביקורת לא כל הזכאים האפשריים מקבלים את מכתבי הרשות. יש לציין כי המודעות של חלק מהציבור לזכות האמורה אינה מספקת, והיא נובעת בעיקרה מקבלת הודעה מהרשות על זכאות לכאורה, וכי בקרב קבוצות אוכלוסייה אשר אינן מקבלות את הודעות הרשות נרשם שיעור נמוך של הגשות תביעה למענק. עוד עולה כי בשנת 2019 (השנה השנייה שהותר להגיש בה תביעה למענק עבודה) הרשות לא שלחה מכתבים לכלל הזכאים לכאורה לשנת המס 2017, ובכך לא פעלה למירוב שיעורו של המיצוי בקרב כלל הזכאים. כמו כן, פוטנציאל הזכאים ברשות אינו כולל את כל קבוצות האוכלוסייה הזכאיות למענק עבודה, כגון עובדי משק בית אצל מעסיקים פרטיים וזכאים אחרים, הזכאים למענק עבודה שתבעו, הגם שלא קיבלו מכתב על כך מהרשות, דבר המעיד כי נתוני הרשות חסרים. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תשפר את מערכות המידע שלה, תפעל לקבל מידע על זכאים אפשריים בקבוצות אוכלוסייה שאין בידיה מידע עליהן, ותבחן את נושא שיעור המיצוי של הזכות למענק בקרב פוטנציאל הזכאים האפשריים המלא, לא רק בקרב מי ששלחה להם מכתבים.	**רשות המיסים בישראל** טרם משלוח המכתבים, נעשית בחינה מדוקדקת של כלל הנתונים המזכים, הקיימים במערכי המידע של רשות המסים, נכון למועד המשלוח. מאחר ומטבע הדברים, חלים כל הזמן שינויים בנתוני התובעים, הנובעים מקליטת נתונים או עדכונים כגון: הגשת טפסי 126 או הגשת דוחות שנתיים לעצמאים. בשל שינויים אלו, חלק מהתובעים אינם זכאים בסופו של דבר למענק. בנוסף, רשות המסים בוחנת את שיעור המיצוי של הזכאים למענק מתוך פוטנציאל הזכאים המלא ולא רק מתוך אלו שנשלחו אליהם מכתבים. לכן, הרשימות של פוטנציאל הזכאים שבידי רשות המסים, הן מלאות ואינן חסרות. ככל שמדובר בחוסר מידע, הרי שמדובר במידע מצומצם לחלוטין, המתייחס לעובדים במשק בית בלבד. לכן, פעילות הרשות למיצוי זכויות "מכסות" למעלה מ- 99 אחוז מפוטנציאל הזכאים. למיטב ידיעתנו, לא קיימים חסמים בירוקרטים כלשהם הכרוכים במוגבלותם של הזכאים, שכן, כולם נתמכים בבני משפחה ובגופי סיוע רשמיים המסייעים להם לממש את זכאותם. יחד עם זאת, רשות המסים תפעל מול ביטוח לאומי למשלוח המכתב למשקי בית באמצעותם. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** לנושא פעולת חברת הדואר לשיפור השירות לאנשים עם מוגבלות-המשרד מציין כי מבחינת צריכת השירותים דרך הדואר, אין בהכרח הבדל בין כלל האוכלוסייה ובין אנשים עם מוגבלות. יהיה מי שיעדיף להגיע לסניף הדואר וטוב עשתה חברת דואר ישראל, על שפעלה להנגשה של המבנים והשירותים הניתנים אצלה. במקביל, יש מי שיעדיף לבצע את התהליך מרחוק, באמצעים מקוונים או טלפונית. לפיכך יש לוודא כי כל האפשרויות העומדות בפני כלל האוכלוסייה למיצוי הזכאות, לא רק שפתוחות לאנשים עם מוגבלות, אלא גם מונגשות לאנשים עם מוגבלויות מסוגים שונים ודרגות חומרה שונות, בהתאם להוראות חוק שוויון ותקנותיו. ככל שהחלטה בדבר זכאות או אי זכאות למענק עבודה נמסרת באמצעות שירותי הדואר של חברת דואר ישראל, יש להביא בחשבון את התקלות והקשיים העולים, לא אחת, בהקשר של איכות ויעילות שירותי הדואר. הדבר נכון לגבי אנשים עם מוגבלות ולגבי כלל האוכלוסייה כאחד.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
9	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: בקשות למענק נמצאות בבירור בשל אי-דיווחי מעסיקים	**ליקוי** - בדוח הקודם צוין כי בשל אי-דיווחי שכר של חלק מהמעסיקים, חלק נכבד מהבקשות מסווגות כ"טרם נתקבלה החלטה", ולפיכך אין משולם המענק לזכאים. דוח המעקב העלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. חל שיפור במידת הדיווח של מעסיקים בטופס 126 המקוון, ומספר התביעות שחסרים בהן דיווחי מעסיקים הוא כ-1,400 בשנה בממוצע (מנתוני התביעות שחסרים בהן דוחות מעסיקים לשנים 2014 עד 2017). אף על פי כן נמצא כי בחלוף כשבעה חודשים מתום המועד הקבוע לדיווח המעסיקים לשנת 2018, עדיין חסרים דיווחי מעסיקים כ-28,000 תביעות, דבר המעיד כי עדיין יש מעסיקים שמגישים את דוחותיהם באיחור, דבר המעכב את אישור זכאותם של תובעים. עוד נמצא כי עד פברואר 2020 היו חסרים לקביעת זכאות דיווחי מעסיקים בכ-27,000 תביעות לשנות המס 2011 - 2012, שהזכאות בגינן נאמדת בכ-100 מיליון ש"ח. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תבחן דרכים להגברת אכיפתה על הגשת דוחות מעסיקים במועד, ובכך להקל על הנטל הבירוקרטי המוטל על אזרחים בבואם לממש את זכאותם למענק, לצמצם ככל האפשר את סטטוס "בבירור" בגלל סעיף ההכנסה, ולמנוע עיכוב של תשלום המענק לזכאים.	**רשות המיסים בישראל** אחוז ההגשה השנתי (דוחות 126) הינו מעל 98% מכמות המעסיקים! מהנתונים לשנים 2013-2017, עולה כי רשות המסים אוכפת את הגשת הדוחות השנתיים בניכויים כך שאחוזי אי ההגשה הינם אפסיים. האכיפה נעשית בדרך כלל, רק לאחר חלוף מועדי ההגשה (בשנת 2018 הייתה אפשרות להגיש הדוחות עד 31/10/19 לכן, מאמצי האכיפה טרם באו לידי ביטוי בנתונים שהוצגו). בכל מקרה, אם ישנם תובעים שהמעביד שלהם לא הגיש טופס 126, הם אינם מקבלים הודעת שלילה, אלא, הם מתבקשים לשלוח לרשות המסים את העתק טופס 106 שברשותם כך, שאי ציות של המעביד אין בו כדי לפגוע במימוש זכאותם של התובעים.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
10	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: דיווח מעסיקים פרטיים על עובדי משק בית	**ליקוי** - בדוח הקודם צוין כי מנתוני הרשות עולה שחלק קטן בלבד מעובדי משק הבית תובע את המענק, וגם מאלו חלקם נדחה בשל אי-דיווח המעסיק על העסקתם. בביקורת המעקב עלה כי בכל אחת מהשנים 2018 ו-2019 הועסקו יותר מ-45,000 עובדים ישראלים במשק ביתם של מעסיקים פרטיים, וכי שכרם החודשי הממוצע נאמד בכ-2,000 ש"ח לחודש. עוד עלה כי בשנת 2019 היו כ-225,700 מעסיקים פרטיים פעילים, אך כ-129,350 בלבד מהם (כ-57%) דיווחו לבט"ל על העסקת העובדים במשק ביתם. כמו כן, עלה כי לבט"ל אין מידע מלא על מספר המעסיקים הפרטיים שהעסיקו עובדי משק בית, ועל שיעור הדיווח שלהם. דוח המעקב העלה כי ליקוי זה לא תוקן ועובדי משק בית אינם נכללים בפוטנציאל הזכאים, בין השאר מאחר שרשות המיסים והבט"ל טרם הסדירו העברת מידע ביניהם בנושא זה. אשר על כן, נוסף על אי-משלוח הודעות זכאות לעובדי משק הבית, נמנע מהם גם מיצוי זכותם למענק בפועל. **המלצה** - על רשות המיסים והבט"ל להסדיר את שיתוף הפעולה בהעברת המידע לשם משלוח הודעות זכאות לעובדי משק בית והגברת מודעותם למימוש זכויותיהם. עוד מומלץ כי בט"ל יבחנו דרכים להגברת דיווחי המעסיקים לבט"ל על המועסקים על ידם, כחוק, על מנת לשמור על זכויותיהם הסוציאליות (כמו תשלומי ביטוח לאומי או תשלומי פנסיית חובה עבור המועסק), ובכך יתרמו גם ליכולת המועסקים במשק בית לקבל את מענק העבודה.	**המוסד לביטוח לאומי** המוסד לביטוח לאומי מעביר באופן שוטף מידע על עובדי משק בית, על פי דרישה אשר מתקבלת משע"מ. אל המוסד נשלחות זהויות ושנות מס והמוסד מחזיר נתוני העסקה. **רשות המיסים בישראל** רשות המסים פנתה לביטוח לאומי לקבלת מידע שוטף לגבי הכנסותיהם של עובדי משק בית, אולם, בגיבוי משרד המשפטים, נענתה בשלילה, שכן, לטענתם, ראוי שרשות המסים תקבל רק את המידע הנדרש ולא מידע עודף. יחד עם זאת, על מנת ליישם את החוק, סוכם עם ביטוח לאומי, על קבלת מידע נקודתי, לכל עובד משק בית שיגיש תביעה למענק. לאור המלצת המבקר, רשות המסים תפנה שוב לביטוח לאומי, על מנת לקבל את המידע באופן שוטף, לגבי כלל עובדי משק הבית.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
11	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: דיווח מדור תשלומים בצה"ל את טופסי 126	**ליקוי** - בדוח הקודם צוין כי חרף פניות חוזרות ונשנות של רשות המיסים, משנת 2009 מנהל התשלומים של צה"ל (להלן – מת"ש) אינו מעביר לרשות את דיווחי טופס 126. דוח המעקב העלה כי ליקוי תוקן במידה רבה, ומת"ש צה"ל דיווח לרשות על משכורות עובדיו לשנות המס 2018 - 2019 (דוח 126 לשנת 2018 הוטמע). יחד עם זאת, לאחר סיום הביקורת, משכורות עובדי צה"ל לשנים 2010 עד 2017 ו-2019 עדיין אינם מוטמעים במערכות המידע של רשות המיסים. **המלצה** - על מת"ש צה"ל ורשות המיסים לפעול להסדרת כלל הליקויים הטכניים לשם קליטת הדיווח של נתוני השכר של עובדי צה"ל באופן מקוון. כמו כן, מומלץ למת"ש צה"ל לפרסם בקרב עובדיו, מקבלי המשכורות הנמוכות, את הזכות למענק עבודה.	**רשות המיסים בישראל** לגבי הדוח לשנת 2019- רשות המסים נמצאת במעקב אחר הגשת וקליטת טופס 126 לשנת 2019, בכפוף למגבלות בקליטת הדו"ח במידה וקיימים ליקויים מהותיים. מת"ש צה"ל העביר את הקובץ לראשונה בסוף חודש מאי 2020. הקובץ הוגש עם אותם ליקויים כפי שהוגש דוח 126 לשנת 2018 בתחילתו. בחודש יולי הוגש הדוח בשנית, עם אותם הליקויים. בימים אלו הרשות נמצאת בקשר ישיר עם הגורמים הרלוונטיים בצה"ל במטרה לשקף את הבעייתיות באופן הגשת הדוח וקליטתו כנדרש בהקדם. באשר להגשת דוחות 126 לשנים 2010 – 2017 - צה"ל לא עשה כל מהלך להגשת הדוחות לרשות המסים. לגבי הגשת דוח 2018 -הדוח נקלט ביום 5.3.2020. יש לציין כי הרשות קיימה ישיבות רבות עם נציגי צה"ל, אחת מהן עם סמנכ"לית שומה הקודמת, בה סוכם על הגשת דוחות 126 באופן שוטף ובהתאם לחוק ובישיבה זו הובטח על ידי נציגי צה"ל כי הם יפעלו בנושא. לאחר הישיבה הוגש דוח לשנת 2009 ומאז לא נעשה על ידי צה"ל כל ניסיון להגיש דוחות 126 נוספים. דוח 2018 נקלט כאמור לעיל רק לאחרונה. ההליך הארוך של קליטת דוחות 2009 ו- 2018 לווה באופן ישיר ואישי הן על ידי נציג חטיבת שומה ברשות המסים והן על ידי מתכנתת משע"ם, שפעלו לטובת קידום קליטת הדוחות וזאת על אף הליקויים בקליטה. אין לכך תקדים בטיפול בהגשת דוח 126. חשוב לציין כי דוחות 126 מוגשים מידי שנה על ידי כ-250,000 מדווחים ללא כל התערבות של אנשי שע"ם או אנשי רשות המסים ורמת הציות הינה מעל 90%. **משרד הביטחון, צבא הגנה לישראל** מופ"ת (מת"ש מנהל התשלומים בצה"ל) עובדים על התאמת קובץ 126 לשנת 2019 לבדיקות הלוגיות של רשות המיסים, על אף חובה חוקית לעשות כן. את"ק (סגן ר' את"ק ור' יח' המיסים) נמצא בקשר שוטף מול הגורמים הרלוונטיים ברשות המיסים להשלמת הקליטה של הקובץ. צפי לסיום- רבעון א' 2021. לנושא פרסום העובדים, מקבלי המשכורות הנמוכות, את הזכות למענק עבודה- הוכנה אגרת בנושא מענק עבודה שתופץ לאחר אישור ר' האגף למשרתים ועובדי צה"ל. כמו כן תועלה את האיגרת גם לפורטל האעצ"ים ברשת הצהלנ"ט. צפי

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			לסיום- רבעון א' 2021.
12	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: אי-תשלום מענק עבודה בגין סעיף נדל"ן	**ליקוי** - בדוח הקודם צוין כי בקשות רבות אינן מאושרות בידי הרשות בשל אי-התאמה לכאורה בקריטריון הנדל"ן, על פי מרשמי הרשות, ולגבי חלקן מגישים מבקשי המענק בקשות לתיקון שלילת זכאותם, בטענה שאין להם נדל"ן פרט לדירת מגוריהם. בדוח צוין כי בינואר 2014 נדחו כ-6,000 פניות בגין שנת הזכאות 2012 בשל אי-התאמה בקריטריון הנדל"ן, וכי הטיפול במשרדי מסמ"ק נמשך זמן ארוך בהרבה מתקופת הזמן שנקצבה בחוק לרשות למתן מענה לתובעים, וקביעת הזכאות למענק עבודה מתעכבת. הדוח ציין כי טרם אושרו כ-1,700 פניות, שהוגדרו "חריגים בגין קריטריון הנדל"ן". דוח המעקב העלה כי הליקוי תוקן חלקית. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשאילתה המשמשת את צוות מענק עבודה במטה החטיבה לשירות לקוחות ברשות המיסים, נמצא כי אלפי אזרחים שהגישו תביעות לקבלת מענק עבודה נדחו בגין רישום נכסים על שמם - עד פברואר 2020 נדחו כ-35,000 תביעות של אזרחים למענק עבודה בגין נתוני נדל"ן בנוגע לשנות המס 2007 עד 2018. עוד נמצא כי בחלק מהמקרים נדחו תביעות של אזרחים למענק עבודה בשל סעיף הנדל"ן, הגם שלא היו ברשותם או ברשות בני זוגם יותר מדירת מגורים אחת, וכי דחייתן של חלק מהתביעות למענק נבעה מכך שמאגר המידע של אגף מיסוי מקרקעין ברשות המיסים אינו מעודכן דיו, לדוגמה, מינואר 2018 עד אפריל 2020 הגיש הציבור 4,736 פניות לתיקון נתוני נדל"ן לצורך קבלת מענק עבודה, וכ-58% אכן נמצאו זכאים למענק, שיעור	**רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת לשינוי תהליכי העבודה לטיפול בפניות בנושא נדל"ן בין היתר, באמצעות הקמת ממשקים מקוונים ותיעוד הפניות במערכת CRM שיהווה ממשק לקשר בין התובעים לבין רשות המסים, ובין המוקדים לבין משרדי השטח במס הכנסה ובמסמ"ק. בנוסף, רשות המסים פועלת רבות לטיוב מידע הנדל"ן לרבות שיתוף פעולה וממשקי עבודה עם רשם המקרקעין במשרד המשפטים. שיתוף הפעולה בעיצומו ואת תוצאותיו הרשות תוכל לבחון בשנת 2021. מאגר הנדל"ן נועד לטיפול בעסקאות לפי חוק מיסוי מקרקעין והוא מבוסס על מכירות מדווחות. רשות המסים עושה כל העת מאמצים לטיובו הן במסגרת הטיפול בתיקים והן באופן יזום. התופעה המתוארת בדוח המבקר, נובעת בעיקר ממקרים בהם בוצעה פרצלציה לדירה ולכן בעת המכירה בוצע דיווח שונה מאשר ברכישה ולכן לכאורה עולה כי לתובע יש שני נכסים למרות שיש לו רק אחד. כחלק מהליך העבודה, המשרדים נדרשים לתקן את מרשמי הבעלות כאשר הם מזהים פרצלציה בטיפול במכירה. בנוסף, הרשות פועלת לקבל מרשם המקרקעין באופן יזום את נתוני הפרצלציה ולעדכן את המרשמים. מדובר בתהליך מורכב אשר נמצא בבדיקה. הטיפול בבירור של אזרחים שזכאותם נשללה בגין סעיף נדל"ן מחולק במספר תחנות. בכל הקשור לטיפול שומתי במשרדי מסמ"ק לבירור עובדתי על הנכסים שבבעלותם – זמני הטיפול הינם קצרים ביותר. ישנם רשימות עבודה שמטופלות במשרדים באופן שוטף. מבדיקות שנערכו במיסוי מקרקעין לגבי הפניות שממתינות לטיפול במשרדים במספר מועדים, היו מספר מקרים בודדים הממתינים לטיפול, כמפורט להלן: המועדים שבהם בוצעה הבדיקה כדלהלן: • בתחילת חודש אפריל – פניה אחת. • ביום 19.4.20 הרשימות היו ריקות. • ביום 25.5.20 היו ברשימה 12 פניות שממתינות לטיפול (כולם מחודש מאי למעט אחת מסוף חודש אפריל). • בוצעה בדיקה נוספת ביום 26.8.20 – ישנם 7 פניות (כולן מחודש 8/20 ,

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		שהיה עלול להסב לזכאי המענק הפסד בסך 10 מיליון ש"ח ויותר ומעיד כי מאגר המידע במסמ"ק אינו מעודכן. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תמשיך ותפעל לשפר את מאגר רישום המקרקעין. כמו כן על הרשות להמשיך ולצמצם את משך הטיפול בפניות הציבור, להשלים את הטיפול בפניות שבהליך בירור, ולפעול באופן יזום לבדיקת המקרים שנשללה בהם זכותו של אזרח בגין נתוני נדל"ן שגויים.	מתוכן 4 פניות ממחצית שניה של החודש).
13	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: מערכת CRM לניהול הפניות במוקד הטלפוני של רשות המיסים	**ליקוי** - בדוח הקודם צוין כי משרדי השומה והמוקד הטלפוני ניהלו את הפניות באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול פניות הנקראת "service-desk", וצוינו ליקויים הנוגעים לסרבולה ולתקפות נתוניה, אשר השפיעו על תחילת הטיפול המהותי בפניה. דוח המעקב העלה כי ליקוי זה תוקן באופן חלקי וכי הרשות אומנם רכשה מערכת CRM למוקד, בשלהי שנת 2017, כעשור לאחר הפעלת חוק מענק עבודה, אך המערכת אינה מיטבית ואינה מאפשרת ניהול רציף של הליך פניות הציבור בין כל יחידות הרשות המופקדות על הטיפול בפניות הציבור. לדוגמה, חסר תיעוד על העברת פניות למסמ"ק ועל אופן הטיפול בהן; פניות של הציבור באמצעות מערכת פניות הציבור המקוונת (מפ"ל) אינן מתועדות; חלקן מועבר באופן ישיר אל משרדי השומה, ועוד.	**רשות המיסים בישראל** מערכת ה-CRM שבשימוש רשות המסים שופרה וטוייבה באופן שוטף והיא ערוכה ליישום תהליכי עבודה באמצעות הקמת ממשקים מקוונים ותיעוד הפניות במערכת בין התובעים לבין רשות המסים, ובין המוקדים לבין משרדי השטח במס הכנסה ובמסמ"ק. יחד עם זאת, רשות המסים פועלת להתקשרות חדשה לרכישת רישיונות שימוש למערכת CRM מתקדמת יותר שתסייע במימוש חזונה ויעדיה של רשות המסים להיות גוף טכנולוגי חדשני ומוביל בכל תחומי השירות.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
14	מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח קודם: טיפול המוקד בפניות הקשורות לסעיף נדל"ן	**ליקוי** - דוח המעקב העלה כי הליקוי תוקן חלקית. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בנוגע לפניות מהותיות של הציבור אשר חייבו בירור במשרדי מיסוי מקרקעין עלה כי: (א) מוקד מיסוי מקרקעין אינו מטפל בפניות הנוגעות למענק עבודה. (ב) נתוני הטיפול בפניות אלו במערכת ה-CRM הינם שגויים ולא מעודכנים, בשל העובדה שאת הפניות מעביר אל משרדי מסמ"ק משרד השומה שהפניה הועברה אליו מהמוקד, והלה על פי רוב אינו מעדכן את המוקד בנתוני הטיפול במשרד מסמ"ק. דוח המעקב העלה כי: (א) ישנן 324 פניות מהותיות שסווגו בנושא הפניה "עדכון / שינוי נתוני נדל"ן". (ב) זמן הטיפול הממוצע בפניות המהותיות שהפנה הציבור למוקד ב-2019 וסווגו כקשורות למסמ"ק היה כ-82 ימים, ארוך מזמן הטיפול הממוצע בפניות המהותיות שהפנה הציבור למוקד ב-2019.	**רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת לשינוי תהליכי העבודה לטיפול בפניות בנושא נדל"ן בין היתר, באמצעות הקמת ממשקים מקוונים ותיעוד הפניות במערכת CRM שיהווה ממשק לקשר בין התובעים לבין רשות המסים, ובין המוקדים לבין משרדי השטח במס הכנסה ובמסמ"ק. בכל הקשור לזמני טיפול במשרדי מיסוי מקרקעין בפניות שמועברות לטיפולם– ראה תגובה לליקוי 12.
15	שיעור הזכאים בקרב תובעי המענק במגזר החרדי	**ליקוי** - שיעור הזכאים בקרב מגישי התביעות למענק עבודה במגזר החרדי גבוה משיעור הזכאים בכלל האוכלוסייה. ואולם שיעור הזכאים למענק קטן ככל שמספר המעסיקים של תובע המענק גבוה יותר. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תבחן הצורך בהעלאת המודעות לזכות לקבלת מענק עבודה בקרב העובדים אשר הועסקו אצל מספר רב של מעסיקים.	**רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת ללא ליאות להגדלת שיעור המיצוי לקבלת מענק באמצעים רבים ומגוונים, אשר הוכיחו את עצמם כיעילים במיוחד (פרסומת בתקשורת הכתובה ובמדיה האלקטרונית, משלוח מכתבים, משלוח מסרונים, הדפסה והפצת עלונים ועוד). לכן, גם האוכלוסייה נשוא המלצת המבקר, נכללת בערוצי פרסום אלו. רשות המסים, פועלת רבות להגדלת שיעור המיצוי בקרב כלל האוכלוסייה וגם בקרב אוכלוסיות מיוחדות, אולם, אין באפשרותה לחייב הגשת התביעות על ידי זכאים פוטנציאליים, שכן, לאי הגשת התביעות ייתכנו סיבות רבות ומגוונות.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
16	חלקה של האוכלוסייה הערבית בעבודה ובהכנסות מעבודה	**ליקוי** - אין בידי צוות מענק עבודה ברשות ריכוז של נתונים על מיצוי הזכות למענק בקרב בני מיעוטים וקבוצות ראויות לקידום אחרות. בבדיקה עלה כי המיצוי הממוצע של הזכות למענק עבודה ביישובים הערביים שדגם משרד מבקר המדינה בבדיקתו, נמוך בהרבה מנתוני המיצוי הממוצע של כלל האוכלוסייה במדינה. **המלצה** - מומלץ כי צוות מענק עבודה ברשות יפעל לריכוז נתונים בנושא מיצוי הזכות למענק בקרב בני מיעוטים וקבוצות ראויות לקידום אחרות באופן שוטף. עוד מומלץ כי רשות המיסים תפעל להגברת המודעות למענק באוכלוסייה זו, תברר מדוע שיעור הזכאים מבין מגישי התביעות נמוך בהרבה משיעורו בכלל האוכלוסייה, תברר את נתוני שלילת התביעות למענק בשל סעיפי נדל"ן ומרשם, ותברר מהם החסמים המונעים מאוכלוסייה זו למצות את זכותה למענק עבודה - לרבות הנגשה שפתית וחסמים אחרים.	

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
17	הגשת תביעה למענק עבודה באוכלוסייה הערבית	**ליקוי** - התברר כי שיעור הגשת התביעות למענק עבודה במגזר הערבי, לאחר שהרשות שולחת את מכתבי הזכאות לכאורה, הוא נמוך מאוד ביחס לכלל האוכלוסייה. השיעור הממוצע של האזרחים מהמגזר הערבי אשר לא הגישו תביעה למענק עבודה לאחר שהרשות שלחה אליהם את המכתבים על זכאותם לכאורה הוא כ-60% לעומת 47% בממוצע בכלל האוכלוסייה. המצב בעייתי אף יותר ביישובי הפזורה הבדווית: כ-84% מתושבי ערוער וכ-73% מתושבי כסייפה לא הגישו תביעה למענק עבודה כשמונה חודשים לאחר משלוח המכתבים בידי הרשות. עוד התברר כי: (א) הרשות שולחת את הודעות הזכאות לכאורה בשירות דואר רגיל, אשר אינו מנוטר, ולפיכך אין לרשות המיסים כל ודאות כי דבר הדואר אכן הגיע אל הנמען. (ב) לצוות מענק עבודה ברשות אין ריכוז של נתונים על דברי דואר חוזרים. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תוודא, בתיאום עם חברת הדואר, כי דברי דואר שהיא שולחת לזכאים לכאורה במגזר הערבי במסגרת תוכנית מענק עבודה - אכן מגיעים ליעדם.	**חברת דואר ישראל בע"מ** דברי הדואר הנשלחים מרשות המיסים, נשלחים בדואר רגיל ולא בדואר רשום, הן משום שאין חובה חוקית לעשות זאת והן בשל העלויות הכספיות הגבוהות הכרוכות בכך. חזקה על חברת הדואר שהיא ממלאת את תפקידה כראוי, כך שמתקיימת החזקה שהמכתבים הנשלחים בהתאם לחוק עדכון כתובות, אכן הגיעו ליעדם. יחד עם זאת, ככל שחברת הדואר תציג לרשות המסים, פתרון לייעול התהליך למשלוח מכתבים ומעקב אחר הגעתם ליעד, הרי שהדבר יישקל בכובד ראש. המדגם המוצג על ידי המבקר מתייחס לשני יישובים בלבד שאינם מהווים מדגם מייצג שניתן לבסס עליו מסקנות.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
18	שיעור הזכאים מכלל מגישי התביעות למענק עבודה באוכלוסייה הערבית	**ליקוי** - שיעור הזכאים הממוצע לקבלת מענק עבודה מכלל מגישי התביעות למענק במגזר הערבי נמוך בכ-11% משיעורם בכלל האוכלוסייה. בולט בעיקר שיעור הזכאים ביישוב ערוער בנגב - כ-38% בלבד. **המלצה** - מוצע כי רשות המיסים תבחן את הסיבות לשיעורי הזכאים הנמוכים מכלל תובעי המענק במגזר הערבי, ואת השונות בהגשת התביעות ובמיצוי הזכות למענק עבודה בין היישובים במגזר זה ובעיקר בערוער. עוד מומלץ כי הרשות תבחן דרכים לאיתור חסמים למיצוי הזכות למענק בקרב תושבי המגזר הערבי.	**רשות המיסים בישראל** רשות המסים פועלת למיצוי זכויות לקבלת מענק עבודה בקרב האוכלוסייה הערבית, אולם, בחלק ניכר מהמקרים נשללת הזכאות בשל מידע על נדל"ן. ידוע שמידע הנדל"ן בקרב האוכלוסייה הערבית אינו מטוייב דיו, בעיקר, בשל אי הסדרת רישום הקרקעות במרשמים החוקיים (רשות מקרקעי ישראל ומרשם המקרקעין) ועריכת הסכמי מכר לא מדווחים אשר התמורה בגינם מועברת במזומן מהקונה למוכר. רשות המסים פועלת ביחד עם ראשי המגזר, להסדרת רישום המקרקעין במרשמים החוקיים. ככל שהתופעה לדיווח ורישום העסקאות במרשמים החוקיים תתרחב, כך פוטנציאל הזכאים למענק עבודה בקרב האוכלוסייה הערבית, יגדל בהתאמה. בנוסף, נציין כי כבר היום, מונגש מידע נדל"ן, שהינו אחד הפרמטרים הרלוונטיים לקביעת הזכאות למענק באזור האישי, כך, שבכל עת, כל אזרח יכול לבדוק את המידע הרשום במרשמי רשות המסים ולפעול באופן עצמאי לטיובו, ככל שהוא שגוי.
19	הנגשת הזכות למענק בשפה הערבית	**ליקוי** - רשות המיסים לא הנגישה לשפה הערבית את כל היישומים המקוונים שהעמידה לרשות הציבור, בין השאר את הסימולטור ואת היישום לבדיקת מצב הטיפול בתביעה למענק עבודה. זאת ועוד, הרשות לא הנגישה את היישומים גם לשפות אחרות כגון רוסית ואמהרית. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תבחן את הצורך בהנגשה שפתית של כל היישומים המקוונים שהעמידה לרשות הציבור לשפות אחרות ובהן ערבית, רוסית, אמהרית ואנגלית, למטרת מיצוי זכויות של קבוצות האוכלוסייה הראויות לקידום.	**רשות המיסים בישראל** ראה תגובה לליקוי 5.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
20	תביעות לקבלת מענק עבודה שהוגשו בידי אנשים עם מוגבלות	**ליקוי** - בשנים האחרונות כ-2,000 אנשים עם מוגבלות מגישים מדי שנה תביעות למענק עבודה מכלל כ-6,000 האנשים שמטה השילוב קבע להם יכולת עבודה מופחתת. זהו מספר קטן יחסית גם לנתונים (החלקיים) שהעבירה רשות המיסים, על כ-4,000 אנשים עם מוגבלות שעברו אבחון של מטה השילוב בשנים 2014 עד 2018 , דבר המעיד על אי-מיצוי של זכות המענק בקרב אוכלוסייה זו.	**משרד המשפטים -נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** מרבית ההמלצות העוסקות באנשים עם מוגבלות עוסקות בפעילויות הנדרשות ממטה לשילוב אנשים עם מוגבלות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. **רשות המיסים בישראל** הליקוי שצוין בדוח הביקורת, אינו רלוונטי לעניין הטיפול במקבלי שכר מינימום מותאם, שכן, המידע מתקבל ממשרד העבודה והרווחה והוא מטוייב על ידם. בבדיקה נוספת שנערכה לא נמצא מידע חלקי או בלתי מטוייב המצוי בשע"ם.
21	פוטנציאל הזכאים למענק בקרב אנשים עם מוגבלות	**ליקוי** - פוטנציאל הזכאים האפשריים מקרב אנשים עם מוגבלות המצוי בידי שע"ם מוצג באופן שגוי במאגר המידע המשמש את צוות המענק ואינו מאפשר לצוות לבחון את פוטנציאל הזכאים הנכלל בקבוצה זו ואת מיצוי זכויותיהם. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תיצור ממשקי קשר עם משרד הרווחה, עם המוסד לביטוח לאומי ועם ארגוני זכויות לאנשים עם מוגבלות, לשם מימוש זכותם לקבלת מענק העבודה.	**רשות המיסים בישראל** רשות המסים תשלח מכתב למשרד העבודה והרווחה, הגוף המאשר את שכר המינימום המותאם, על מנת שהמשרד יפיץ עלונים לעובדים שאושר להם שכר מינימום מותאם. בנוסף, עובדי המשרד ישתתפו בירידי תעסוקה בשיתוף עם משרד הרווחה והסתדרות העובדים, כפי שהדבר נעשה עד כה בכפוף למגבלות נגיף הקורונה. רשות במסים משתפת פעולה עם כל השותפים האפשריים ליישום חוק זה ובהתאם להמלצת המבקר, תפנה בבקשה לשיתוף פעולה בין המוסד לביטוח לאומי, ומטה השילוב בנציבות לשוויון לאנשים עם מוגבלויות

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
22	בדיקת מיצוי הזכות למענק במטה השילוב שבמשרד העבודה	**ליקוי** - התברר כי למעסיק אין תמריץ כלכלי להעסיק אדם עם מוגבלות שיש לו יכולת עבודה מופחתת - ביחס לעובד ללא מוגבלות באותו תפקיד, ולשלם לו שכר מינימום מלא. **המלצה** - מוצע כי הרשות תבחן גיבוש קריטריונים ודרכים לפתרונה של מגבלת העסקתם של אנשים עם מוגבלות אצל קרובי משפחה, נוכח השלילה האפשרית של הזכות למענק עבודה בקבוצה זו, והעובדה כי אוכלוסייה זו מועסקת לעיתים על רקע קרבה והיכרות, שכן מדובר בקבוצה גדולה של אנשים משכבות ראויות לקידום, ללא הכשרה או השכלה, המתקשים להשתלב בשוק העבודה.	**משרד המשפטים -נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** בנוגע להמלצה כי הרשות תבחן שיתוף פעולה עם גורמים שונים ובין היתר עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ככל שתידרש- הנציבות תהייה נכונה לשתף פעולה להפצת מידע זה. **רשות המיסים בישראל** לצורך יישום ההמלצה, אכן נדרש שינוי חקיקה ראשית, והגורם האחראי לכך הינו משרד האוצר.
23	בדיקת מיצוי הזכות למענק בקרב אנשים עם מוגבלות במטה השילוב שבמשרד העבודה	**ליקוי** - בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי המטה לשילוב לא בדק את מיצוי המענק בקרב אנשים עם מוגבלות שנקבע להם שכר מותאם, לרבות החסמים המונעים מהם להגיש תביעה למענק עבודה או את מודעותם לנושא זה. עוד התברר כי: במטה השילוב חסר מידע על העסקה ושכר: משרד העבודה והרווחה אומנם עושה את אבחונה של יכולת העבודה המופחתת, אך אין בידיו המידע המצוי בידי רשות המיסים לגבי שילוב העובד בשוק העבודה, וגובה שכרו המשולם על ידי המעסיק; חוסר מודעות לזכות למענק בקרב אוכלוסייה זו: לפי מטה השילוב, הפנייה אליהם צריכה להיות אישית, בהתאם לנתוניהם המצויים ברשות המיסים - רק לאנשים עובדים. לדברי מטה השילוב, אם רשות המיסים תעביר אליו מידע על תעסוקתם של אנשים אלו, מטה השילוב מוכן להגביר את המודעות לאנשים עובדים בקרבם, ולדאוג שאלו	**משרד המשפטים -נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** בנוגע להמלצה כי הרשות תבחן שיתוף פעולה עם גורמים שונים ובין היתר עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לצורך פרסום הזכות למענק בקרב אנשים עם מוגבלות , ככל שתידרש - הנציבות תסייע לשתף פעולה להפצת מידע זה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** בעקבות תיקוני החקיקה, רשות המסים מתייחסת לאדם עם מוגבלות, לצורך מתן התנאים המקלים לחישוב וזכאות למענק עבודה, כמי שעבר אבחון לקביעת שכר מותאם לפי תקנות שכר מינימום, או דרך הפעילות הקונקרטית שנעשתה מול חברת המשקם, זאת ללא קשר לשכר שנקבע בעקבות האבחון. עם זאת, עלתה השאלה מה הדין לגבי עובדים עם מוגבלות שבעקבות אבחון לקביעת שכר מינימום מותאם, נקבע כי הם זכאים לשכר מלא לפי חוק שכר מינימום. כדי להבהיר, בממוצע לאורך שנות ההפעלה מדובר בשיעור של 7-9% מכלל האבחונים. המשרד סבור כי מחד ראוי ונכון כי התנאים המקלים לזכאות למענק העבודה

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		ימצו את זכותם למענק עבודה; חשש של הזכאים מנקיטת הליכים למיצוי הזכות למענק עבודה: בבדיקה עם מטה השילוב עלה כי אנשים עם מוגבלות לעיתים אינם ממצים את זכויותיהם מסיבות שונות, ובהן: (א) חשש שייפגעו קצבאותיהם מבט"ל (כגון קצבת נכות). (ב) חוסר אמון בבט"ל או ברשות המיסים, בעקבות הליכים בירוקרטיים מתישים שעברו מולם; הם מעדיפים להתנהל מול משרד העבודה והרווחה, ומוותרים לעיתים על הטבות המגיעות להם מבט"ל בשיעור גבוה יותר; תעסוקה אצל קרובי משפחה: רבים מהם מועסקים בעסק משפחתי קטן, לדוגמה במעון משפחתי, העסקה ששוללת מהם את הזכות למענק עבודה (בשל תעסוקה אצל קרוב); חשש לאי-מיצוי הזכות למענק בשל אי-קבלת תוצאותיו של אבחון בדואר: לפי מטה השילוב, היו אנשים עם מוגבלות שלא קיבלו את תוצאות האבחונים שעברו במשרד העבודה והרווחה, בשל מחדלים בחלוקת דואר. יצוין כי המכתבים נשלחים גם אל המעסיק, ומשמשים לו אסמכתה לתשלום שכר הנמוך משכר מינימום; יש לציין כי הצוות הבין-משרדי בבנק ישראל, המלווה את יישומו של חוק מענק עבודה (להלן - צוות מענק עבודה בבנק ישראל), והכלכלן הראשי ערכו במשך השנים סקירות על מענק עבודה - אך סקירותיהם לא כללו את מיצוי הזכות למענק בקרב אנשים עם מוגבלות. **המלצה** - על רשות המיסים, המופקדת על מתן מענק העבודה, לפעול להנגשה מיטבית של הזכות למימוש המענק, ובייחוד לאנשים עם מוגבלות, ולפעול בסיוע המטה לשילוב להגדלת שיעורי מיצויה. בין השאר מוצע כי הרשות תפרסם את הזכות למענק באופן	יחולו גם לגבי קבוצה זו, שכן לעתים, השתכרות בשכר מינימום כחוק או מעבר לכך, עדיין לא מאיינת את השפעת המוגבלות על תחומי חיים אחרים הקשורים לזכאות למענק עבודה, כגון הקמת משפחה. מאידך, קיים חשש כי מצב זה יביא להגשת בקשות לקביעת שכר מותאם, שלא לצורך, על המשמעויות החוקיות, המעשיות והכספיות שלהן, רק כדי להיות זכאים לתנאים המקלים יותר לזכאות וחישוב מענק העבודה. ניתן לבחון קריטריון אחר לזכאותם של אנשים עם מוגבלות לתנאים המקלים למענק עבודה: אדם שקבע לו גורם מוסמך (המוסד לביטוח לאומי, משרד הבטחון – אגף השיקום, משרד הבריאות) 20% נכות ומעלה. כמובן שככל שנקבע לפונה שכר מינימום מותאם כחוק, לא יחול שינוי באופן החישוב שמתקיים מאז התיקון לחוק. יש להבהיר כי במסגרת הפעילות ליישום ואכיפה של חובת הייצוג ההולם בגופים ציבוריים, לפי תיקון 15 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, הרי שהמידע בדבר מי שנקבעו לו 20% נכות ומעלה כבר נאסף וזמין בידי המוסד לביטוח לאומי מתוקף תיקון 15 לחוק שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות לצורך בחינת העמידה של גופים ציבוריים בחובת הייצוג ההולם. מכאן שיש בהצעה זו גם כדי לייעל תהליכי בדיקה, אימות והצלבה של מידע לגבי זכאים פוטנציאליים. לנושא יוזמות שננקטו בנוגע למיצוי הזכות של אנשים עם מוגבלות- באשר למועסקים בשכר מופחת בהתאם להסכם קיבוצי – ראשית יאמר כי ככל הידוע למשרד, המדובר בחברת המשקם בלבד. עוד התברר לאחרונה על ידי הלשכה המשפטית בזרוע העבודה כי ההסכם הקיבוצי לפיו שולם השכר המופחת, בוטל ואינו בתוקף מזה שנים ארוכות. שנית, המשרד סבור כי יש להחיל את החישוב המקל (היחסי למדרגת השכר) לאנשים עם מוגבלות שנקבע להם שכר מינימום מותאם, גם על אלה שמשתכרים שכר מותאם מתוקף הסכם קיבוצי – ככל שהוא תקף וחוקי כמובן. במקביל, יש להבהיר כי אם תתקבל המלצת המשרד לגבי שינוי מבחן ההגדרה לאדם עם מוגבלות, הרי שככל הנראה רבים ממועסקי חברת המשקם יכנסו ממילא תחת ההגדרה החדשה.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		ממוקד לכל האנשים עם מוגבלות אשר מועסקים בשוק העבודה. עוד מוצע כי הרשות תבחן שיתוף פעולה עם מטה השילוב, הנציבות לשוויון בנוגע לאנשים עם מוגבלות, והביטוח הלאומי - על מנת שכלל הגורמים יסייעו בפרסום הזכות למענק בקרב האנשים עם מוגבלות. מומלץ כי צוות מענק עבודה בבנק ישראל יכלול בסקירותיו גם את נושא מיצוי הזכות בקרב אנשים עם מוגבלות. עוד מוצע כי הגורמים האחראיים ליישום המענק, ובעלי המידע על האזרחים הכלולים בקבוצת האנשים עם מוגבלות הזכאים למענק, ישתפו פעולה, יערכו מיפוי של כלל הפעילויות הנעשות בידי הגורמים השונים, ויקבעו גורם שיתכלל כרשות מרכזית את הטיפול במיצוי הזכות למענק עבודה בקרב אנשים עם מוגבלות, על מנת שזכויותיהם ימוצו באופן מרבי ומיטבי.	**רשות המיסים בישראל** ראה תגובה לליקוי 21.
24	פוטנציאל הזכאים האפשריים למענק העבודה הרשומים ברשות המיסים	**ליקוי** - פוטנציאל הזכאים האפשריים שמציגה רשות המיסים במערכת המחשוב המשמשת את צוות מענק עבודה, ובדיווחיה לאגף התקציבים באוצר, הוא שגוי וגם חסר, שכן אינו כולל את כל קבוצות הזכאים למענק. אם כלל הזכאים הפוטנציאליים למענק יתבעו אותו, התקצוב למענק עבודה עשוי להיות קטן מן המימון הנדרש לפי מספר הזכאים שתבעו את המענק. פוטנציאל הזכאים של אנשים עם מוגבלות, הרשום במאגר המידע של צוות מענק עבודה אינו נכון. במידע שגוי זה יש כדי להקשות על הרשות לבדוק את שיעור המיצוי בקבוצה זו ולפעול להסרת חסמים, ולדאוג כי ימצו את זכותם. קיים חשש שאזרחים רבים אינם מנצלים את זכותם לקבלת המענק בשל חוסר מודעות ולנוכח העובדה שהרשות, המתבססת על רשימותיה	**רשות המיסים בישראל** הרשימות של פוטנציאל הזכאים שבידי רשות המסים, הן מלאות ואינן חסרות. ככל שמדובר בחוסר מידע, הרי שמדובר במידע מצומצם לחלוטין המתייחס לעובדים במשק בית בלבד, אשר אינו מצוי באופן שוטף ברשות המסים מהטעמים שפורטו. לכן, פעילות הרשות למיצוי זכויות "מכסות" למעלה מ-99% מפוטנציאל הזכאים. לדעת הרשות לא קיימים חסמים בירוקרטים כלשהם הכרוכים במוגבלותם של הזכאים, שכן, כולם נתמכים בבני משפחה ובגופי סיוע רשמיים. יחד עם זאת, רשות המסים תפעל מול ביטח לאומי למשלוח המכתב למשקי בית באמצעותם. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** המשרד מציין כי הצגת ממוצע שנתי של הערכת יכולת עבודה שנקבעה למאובחנים אינה מביאה ערך לדיון. אם מעוניינים להציג מידע כלשהו על הערכות יכולת העבודה שנקבעו לאורך השנים, הדרך הנכונה והיעילה יותר היא להציג

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		החסרות, אינה מביאה זאת לידיעתם. **המלצה** - על הרשות לפעול לקבל מידע, ולאמוד באופן מלא את מספר האזרחים הזכאים למענק עבודה בקרב כל קבוצות הזכאים, להביא לידיעתם את זכותם למענק, ולפעול באופן יזום להסרת חסמים המונעים מזכאים אלו לממש את זכותם למענק עבודה, שכן מדובר באנשים בשכבות ראויות לקידום באוכלוסייה, אשר לעיתים אינם מודעים למלוא זכויותיהם, ולעיתים מתקשים למצות את זכותם בשל חסמים בירוקרטיים הכרוכים במוגבלותם.	התפלגות יכולות עבודה, לפי מדרגות שכר (מקפצות של 10 נקודות האחוז, החל מ- 30% יכולת עבודה).
25	אזור אישי באתר המרשתת של רשות המיסים	**ליקוי** - בבדיקה באתר המרשתת של רשות המיסים ובאתר השירותים והמידע הממשלתי התברר כי האזור האישי, הנוגע לכל אזרחי המדינה, נגיש לציבור בשפות עברית וערבית. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תשלב באזור אישי זה נתונים אשר יאפשרו לאזרח למצות את זכויותיו, לאתר טעויות במידע המצוי בענייננו ולפעול לעדכון נתוניו דרך קבע, וכי היא תבחן את הצורך בהנגשת האזור האישי גם בשפות אחרות - אנגלית, רוסית, אמהרית.	**רשות המיסים בישראל** התנאים לקבלת המענק הנם גובה ההכנסה, גיל, מספר ילדים והחזקה בנכסי נדל"ן. חלק מהנתונים מפורסמים באזור האישי. בנוסף, באתר רשות המסים קיים סימולטור ייעודי נגיש וידידותי באמצעותו ניתן לבדוק זכאות אישית לקבלת מענק. לעניין הנגשת האזור האישי לשפות השונות, כאמור, לשם כך, נדרשים משאבים רבים. על פי ניתוח תוכן הפניות המגיעות בנושא מענק עבודה, אין דרישה לביצוע מהלך כזה על ידי רשות המסים. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** על מנת לדייק, הנוסח הבא מייצג באופן מדויק יותר את תפיסת העולם העקרונית והמקצועית של המטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (מתייחס לפסקה 38(204)): כאשר מדובר באדם עם מוגבלות שיש לו יכולת עבודה מופחתת בשל מוגבלותו, ביחס לעובד ללא מוגבלות באותו התפקיד, למעסיק לרוב אין תמריץ כלכלי לשלם שכר מלא, שכן כנגד שכר זה הוא יכול לקבל תפוקה מלאה מעובד ללא מוגבלות. כדי לאפשר למעסיק לשלם באופן חוקי שכר המותאם לתפוקה של עובד עם מוגבלות שיש לו יכולת עבודה מופחתת, חוקקו תקנות לחוק שכר מינימום, המאפשרות למשרד העבודה והרווחה לקבוע שכר מינימום מותאם לעובד עם

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			מוגבלות, והכל בהתאם להוראות שנקבעו בתקנות. יובהר כי אין הבדל בין מעסיק פרטי ומעסיק ציבורי בכל הנוגע לחובת תשלום שכר לפי חוק שכר מינימום או תקנות שכר מינימום מותאם. לפי התקנות, רק עובד עם מוגבלות או מי מטעמו שהוא מיופה כוח (שאינו המעסיק) או אפוטרופוס, יכול להגיש את הבקשה לקביעת שכר מינימום מותאם. לעתים עובד מבקש כי ייקבע לו שכר שהוסכם על המעסיק וזאת כדי לשמר מקום העבודה שלו. במקרים אחרים עובדים סבורים כי משולם להם שכר נמוך מדי ומבקשים, בהליך של השגה על החלטה או של אבחון חוזר, כי יועלה שכרם לאור שיפור בתפקודם.
26	מענק עבודה באזור האישי	**ליקוי** - הועלה כי הנתונים המוצגים לאזרח בעניין המענק הם חסרים ומבוססים על התביעה האחרונה שהגיש בלבד. אין בהם כדי להבהיר לאזרח את קבוצת האוכלוסייה שהוא משתייך אליה מבחינת מענק עבודה, את טווח ההכנסה שמזכה אותו במענק, ואת גובה המענק שהוא עשוי לקבל אם יתבע מענק עבודה. הדף אינו מציג לו זכאות אפשרית למענק עבודה בשתי שנות המס שחלפו ועדיין אפשר להגיש לגביהם תביעה למענק עבודה - כתחליף למכתבי הרשות או נוסף עליהם. הדף אף אינו מציג לאזרח את חשבון הבנק שכספי המענק יופקדו בו אם יהיה זכאי לכך, ובכך אינו מאפשר לו לעדכן נתון זה אם הוא שגוי במאגר המידע של הרשות. כמו כן, הרשות אינה מציגה לפני האזרח את מלוא הפרטים הדרושים לו לצורך הגשת תביעה ראשונה למענק עבודה, ואינה מציגה את הפרטים הנדרשים לעדכון נתוניו ברשות המיסים - המשפיעים על זכאותו למענק ועל שלילתה ועל גובה המענק שיקבל - כלומר אינה תורמת להגברת מיצוי הזכות למענק עבודה. בנוסף, עלה כי הרשות אומנם משלבת	**רשות המיסים בישראל** באתר רשות המסים אשר הוקם לא מזמן ואשר בתקופה האחרונה מפותח לצורך הטיפול במשבר הקורונה, האזרח כאמור, יכול לצפות בפרטי הנדל"ן שלו באזור האישי. המידע לגבי גובה הזכאות, אפיון "קבוצות" הזכאות, התנאים לזכאות וכו' נכלל באתר הרשות ובעלונים המתורגמים למספר שפות. יודגש כי ניתן לבדוק את הזכאות בכל עת בסימולטור האישי, הבודק את הנתונים האישיים. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** באשר להמלצה להנגשת אזור אישי לאוכלוסיות שונות רלוונטיות – המשרד מדגיש כי הנגשה של השירות, ושירותים אחרים, הינם חובה חוקית לפי תקנות לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, 1998. בהנגשה יש להביא בחשבון כי מדובר במגוון סוגי מוגבלות ובדרגות תפקוד משתנות ויש לתת מענה גמיש לכל הטווח. לנושא מסרונים לזכאים פוטנציאלים בשנת המס 2018- פניה באמצעות מסרונים לצורך עידוד למיצוי זכויות בקרב עובדים עם מוגבלות – הואיל וחלק מאוכלוסיית היעד יפנה למיצוי הזכות באמצעות אפוטרופוס, מיופה כוח או נציג כלשהו, חשוב לדעת בידי מי המכשיר אליו נשלחה ההודעה. שאלה נוספת שיש לתת עליה את הדעת היא מקור המידע למספרי טלפון נייד והסמכות למסור מידע זה מגורם זה או אחר. ככל שנדרשת הרשאה בחוק או בתקנות לגישה למידע זה, יש לייצר את

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		באזור האישי דפים שיש בהם כדי לסייע בהגשת תביעה למענק עבודה, אך המידע חסר, אינו מוצג בצורה מיטבית ולא נהיר דיו, ולעיתים אינו מאפשר לאזרח לעדכן את פרטיו ברשות המיסים, דבר שיטיל עליו נטל בירוקרטי בבואו לממש את זכותו למענק עבודה. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תבחן עדכון הנתונים המוצגים באזור האישי לצורך הצגה נהירה ומיטבית לפני המשתמשים.	ההרשאה הנדרשת.
27	נכסי מקרקעין באזור האישי	**ליקוי** - מנתוני הרשות עולה כי דף הנדל"ן שמציגה רשות המיסים לאזרח אינו מוצג בצורה מיטבית. לדוגמה, הוא אינו מציג את הערים שהנכסים הרשומים על שמו נמצאים בהן, ולא מציג בבירור את סוג הנכס - דירת מגורים, מגרש, נכס עסקי, מחסן. דף הנדל"ן אף אינו מציג לאזרח נתונים על נכסים הרשומים על שם בן זוגו, ככל שהדבר מתאפשר משפטית, או הפנייה לבדיקת נתונים אלה טרם הגשת תביעה. **המלצה** - מומלץ כי דף מענק העבודה באזור האישי יציג לאזרח את מגבלת ההכנסה המצרפית, לפיה הזכאות למענק תלויה בהכנסה המצרפית של שני בני הזוג, ואת מגבלת הנדל"ן, לפיה הזכאות למענק מותנית בכך שלשני בני הזוג אין נכסים נוספים מלבד דירת מגורים אחת. עוד מומלץ כי בדף זה יוצג קישור לכלים המקוונים שהעמידה הרשות לטובת ציבור האזרחים (סימולטור, מצב זכאות לאחר תביעה, מצב טיפול בבקשה למענק, הגשת תביעה מקוונת). זאת ועוד, בתום תקופת ההשקה של האזור האישי מומלץ לקיים משוב משתמשים, בפרט בקרב המייצגים, על	**רשות המיסים בישראל** האזור האישי נמצא בתהליך פיתוח והושק באופן מלא לציבור, במסגרת תשלום מענקי הסיוע לעצמאים עקב נגיף הקורונה. הנגשת מידע באמצעות האזור האישי תלויה במשאבים ובתיעדוף. רשות המסים תשקול ליישם את המלצת המבקר, בכפוף לקבלת אישור מרשות הסייבר, עמידה בכללי הגנת הפרטיות וחובת הסודיות הפיסקאלית הקבועה בדיני המס. יחד עם זאת הרשות מדגישה, כי כל המידע האמור והמפורט בדוח הביקורת בסעיפים האמורים, מצוי כבר זמן רב במסגרת הסימולטור הייחודי שפותח ומעודכן מידי שנה.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		מנת לשפר את השירות והנגשתו למשתמשים.	
28	איוש העובדים במוקד הטלפוני	**ליקוי** - התברר כי לרשות אין נתונים שוטפים על מספר העובדים המועסקים במוקד הטלפוני, וכי מספר העובדים במוקד פחת מאוד בשנים 2015 עד 2019. עוד עלה כי מחודש מרץ 2015 עד חודש דצמבר 2019 פחת מספר העובדים במוקד הטלפוני ב-57%, מ-60 עובדים ל-26, למרות העלייה במספר התביעות למענק שהגיש הציבור בתקופה זו, מכ-450,000 תביעות לשנת המס 2015 לכ-490,000 תביעות לשנת המס 2018. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תבחן את תגבור איושו של המוקד הטלפוני, בהתאם לצורכי המוקד ולהתפלגות פניותיו של הציבור למוקד לפי חודשי השנה הרלוונטיים.	**רשות המיסים בישראל** ראה תגובה לליקוי מס' 4.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
29	משך הטיפול בפניות מהותיות של הציבור במוקד הטלפוני	**ליקוי** - כ-89% מהפניות הן פניות לבירור לאחר הגשת תביעה למענק עבודה, וב-2% מהפניות (191 פניות) התלוננו הפונים כי לא קיבלו את כספי המענק לחשבון הבנק שלהם, לאחר שאושרה זכאותם למענק. עוד עלה כי כ-60% מהפניות עוסקות בעדכון או שינוי של נתוני הכנסת התובע או בן זוגו, ו-32% מהן עוסקות בשינוי פרטים של התובע או בת זוגו במערכות הרשות, לרבות פרטים אישיים, נתוני נדל"ן, מצב משפחתי ומספר המעסיקים - דבר המשפיע על פוטנציאל הזכאים. כמו כן, בשנת 2019 הפנה מוקד פניות הציבור 1,501 פניות לטיפול משרדי השומה שהתקבלו בשנת 2019, משך הטיפול הממוצע בהן היה כ-62 ימים, והזמן הרב ביותר שפנייה הייתה בהליך של בירור הוא 386 ימים. בנוסף עלה כי משך הזמן הממוצע לטיפול בכ-540 פניות של הציבור עלה על 60 ימים, ובכ-80 פניות מהן נמשך הטיפול יותר מ-180 ימים. משך הטיפול הממוצע בפנייה שעניינה אי-קבלת כספי המענק היה 125 יום, והטיפול בפניות שעניינן הגשת תביעה באיחור, עדכון פרטים אישיים, עדכון מצב משפחתי ותיקון הקביעה בדבר זכאות למענק עבודה נמשך 55 עד 73 יום בממוצע. **ליקוי** - משך הטיפול ב-81 מפניות אלו היה מ-180 יום עד כ-400 ימים (במספר קטן של מקרים), פניות אשר הפנה הציבור למוקד בינואר 2019 ועד יום הבדיקה הטיפול בחלקן לא הסתיים. עולה כי בחלק מפניות הציבור, זמן הטיפול הממוצע הנדרש לקביעת זכאותו של מגיש התביעה למענק וגובה המענק שיינתן לו, ארוך מאוד ומטיל על מבקש המענק נטל בירוקרטי כבד, ושיהוי במתן המענק לזכאים לו. לדוגמה, הוכחת	**רשות המיסים בישראל** ראה תגובה לליקוי מס' 4.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		גירושין מבן זוג רשום נמשכת 71 יום בממוצע, הוכחת פירוד בין בני זוג נמשכת 55 ימים בממוצע, הוכחת טיפול בילד אומנה נמשכת 107 ימים בממוצע. **המלצה** - על הרשות לבחון ביסודיות את פעילותו של המוקד הטלפוני, לרבות זמני ההמתנה החריגים למענה של נציג שירות במוקד ואת נטישת ההמתנה לקבלת מענה טלפוני. על הרשות לקבוע רמת שירות למוקד הטלפוני, למדוד את זמני ההמתנה ולוודא כי הם עומדים ברמת השירות - בפרט בכל הנוגע לשירות לאוכלוסיות ראויות לקידום לשם מיצוי זכויותיהן **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות המיסים לשקול הקמת מוקד פניות ציבור אחד, אשר יקבץ את כל פניות הציבור אל הרשות, יאפשר בקרה תהליכית על אופן הטיפול של יחידות הרשות השונות בפניות הציבור ויאפשר לציבור המקבל שירות מהרשות למצות את זכויותיו בדרך מהירה, תוך צמצום הנטל הבירוקרטי.	

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
30	מענה של נציג אנושי במוקד הטלפוני	**ליקוי** - נמצא כי חלק קטן בלבד מהפונים שביקשו לקבל שירות באמצעות נציג שירות אכן קיבלו מענה לבקשתם, ושיעור זה יורד מדי שנה משנת 2015. לדוגמה, שיעור הפונים שביקשו לשוחח עם נציג שירות ונענו היה בשנת 2019 כ-34.5% בלבד. ייתכן שהדבר נובע, בין השאר, מזמני ההמתנה הממושכים. **המלצה** -על הרשות לבחון ביסודיות את פעילותו של המוקד הטלפוני, לרבות זמני ההמתנה החריגים למענה של נציג שירות במוקד ואת נטישת ההמתנה לקבלת מענה טלפוני. על הרשות לקבוע רמת שירות למוקד הטלפוני, למדוד את זמני ההמתנה ולוודא כי הם עומדים ברמת השירות - בפרט בכל הנוגע לשירות לאוכלוסיות ראויות לקידום לשם מיצוי זכויותיהן **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות המיסים לשקול הקמת מוקד פניות ציבור אחד, אשר יקבץ את כל פניות הציבור אל הרשות, יאפשר בקרה תהליכית על אופן הטיפול של יחידות הרשות השונות בפניות הציבור ויאפשר לציבור המקבל שירות מהרשות למצות את זכויותיו בדרך מהירה, תוך צמצום הנטל הבירוקרטי.	**רשות המיסים בישראל** ראה תגובה לליקוי מס' 4.
31	זמני המתנה למענה של נציג שירות במוקד הטלפוני	**ליקוי** - זמן ההמתנה הממוצע למענה של נציג שירות בתקופה שמינואר 2018 עד דצמבר 2019, היה כ-20 דקות. בחודשים העמוסים היה זמן ההמתנה כ-26 דקות בממוצע, ובחודשיים בלבד היה זמן ההמתנה הממוצע למענה של נציג שירות פחות מ-15 דקות. כמו כן, עלה כי זמן ההמתנה המרבי הממוצע למענה טלפוני בתקופה זו היה יותר -4 שעות ו-18 דקות. כאשר זמן ההמתנה המרבי של 5 שעות ו-15 דקות	**רשות המיסים בישראל** ראה תגובה לליקוי מס' 4.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		למענה לאזרח נמדד בכמה חודשים. זמן ההמתנה המרבי הנמוך ביותר למענה נציג נמדד בחודש מאי 2019 ועמד על כ-2 שעות ו-33 דקות. **המלצה** - על הרשות לבחון ביסודיות את פעילותו של המוקד הטלפוני, לרבות זמני ההמתנה החריגים למענה של נציג שירות במוקד ואת נטישת ההמתנה לקבלת מענה טלפוני. על הרשות לקבוע רמת שירות למוקד הטלפוני, למדוד את זמני ההמתנה ולוודא כי הם עומדים ברמת השירות - בפרט בכל הנוגע לשירות לאוכלוסיות ראויות לקידום לשם מיצוי זכויותיהן. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר כי על רשות המיסים לשקול הקמת מוקד פניות ציבור אחד, אשר יקבץ את כל פניות הציבור אל הרשות, יאפשר בקרה תהליכית על אופן הטיפול של יחידות הרשות השונות בפניות הציבור ויאפשר לציבור המקבל שירות מהרשות למצות את זכויותיו בדרך מהירה, תוך צמצום הנטל הבירוקרטי.	

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
32	פער בין שידור תביעות למענק מבנק הדואר ובין קליטתן ברשות המיסים	**ליקוי** - התברר כי בשנת 2019 קלטה חברת הדואר ביחידותיה ושידרה לרשות המיסים 391,269 תביעות למענק עבודה, אך רשות המיסים אישרה לחברת הדואר לקבל תשלום על קליטתן בשע"מ של 388,517 תביעות בלבד, ולא אושרה קליטתן של 2,844 תביעות. עד למועד סיום הביקורת לא הבהירו צוות מענק עבודה ברשות ומטה בנק הדואר את מהות הפער בין הנתונים. **המלצה** - על רשות המיסים וחברת הדואר לבחון פער זה ולוודא כי כל התביעות למענק עבודה שהגישו אזרחים ביחידות הדואר אכן נקלטות במלואן ברשות המיסים.	**חברת דואר ישראל בע"מ** בנק הדואר ייערך לבניית דו"ח מעקב שבועי בהתאם לדרישות שתעביר רשות המיסים כדי לוודא שכל הבקשות נקלטו במלואן. **רשות המיסים בישראל** הפער בין הנתונים נובע מפער הזמנים שבין גילוי הפער עד להשלמת הטיפול. מכל מקום, נדגיש כי כל התביעות שהוגשו במהלך השנים (בסניפי הדואר, בפקידי השומה ובאינטרנט) טופלו.
33	אי-קבלת סכום המענק לחשבון הבנק של מגיש התביעה	**ליקוי** - בשנים 2010 עד 2019 טיפלה החברה ב-345 פניות של אזרחים שקבלו כי לא קיבלו את כספי המענק לחשבון הבנק שלהם ונמצא כי הכספים הועברו לחשבונות בנק אחרים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות המיסים ולחברת הדואר לשפר את ממשקי המידע ביניהם על מנת לוודא כי חשבון הבנק שסכום המענק יופקד בו אכן שייך לנישום. מומלץ כי רשות המיסים תבחן דרכים לוודא שנתוני חשבונות הבנק של הנישומים אשר ברשותה מעודכנים, ותציג נתונים אלו בצורה סדירה ומקוונת לנישומים, על מנת שיוכלו לתקנם.	**חברת דואר ישראל בע"מ** החל מסוף 2019 מופק ללקוח דתפיס לבדיקה עם פרטי חשבון הבנק כפי שנקלטו במערכות הבנק וכן עם סיום הפעולה נשלח ללקוח מסרון עם פרטי חשבון הבנק כפי שנקלטו במערכת הבנק. **רשות המיסים בישראל** בתכנית העבודה לשנת 2021 מתוכנן לכלול את נושא אימות חשבון בנק בכל תביעה בה מבקש המענק זכאי לקבלו, על מנת לצמצם העברת הכספים לחשבונות שגויים.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
34	מדידת השפעתו של מענק העבודה על מטרת העל של צמצום העוני	**ליקוי** - נמצאו פערים בין שיטות ההערכה השונות ובין בסיסי המידע לגבי השפעת מענק העבודה על צמצום העוני. **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, הבט"ל והלמ"ס, יגבשו במשותף בסיס נתונים אחוד ושיטת מדידה אמינה ומוסכמת שעל בסיסה יהיה אפשר להסיק, בין השאר, על השפעת המענק ככלי לצמצום העוני בישראל ולהגדלת שיעור התעסוקה.	**המוסד לביטוח לאומי** שיתוף פעולה בהעברת בסיסי נתונים, מנהליים פרטניים, עשוי לטמון בחובו פגיעה בחוק הגנת הפרטיות. מהלך זה יכול להצליח, רק אם המאגר המשותף ינוהל בלמ"ס, מאחר שפקודת הסטטיסטיקה היא הערובה הטובה ביותר להסכמת כל הצדדים לחשיפת המידע ושילובו למאגר אחד, שיאפשר מחקר מיצוי להכוונת המדיניות. **משרד האוצר -אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים** הליקוי מתייחס לכך שנתוני המענק לא באים לידי ביטוי באופן המייצג בסקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס ולפיכך לסימולציה שערכנו באגף על השפעת המענק לצמצום העוני ואי השוויון. לגבי ההמלצה, אגף הכלכלן הראי תומך בצורך לגיבוש משותף (עם הגורמים הנוספים שצוינו) של בסיס נתונים שלם ושיטת מדידה אמינה ומוסכמת שעל בסיסה יהיה ניתן להסיק, בין היתר, על השפעת מענק ככלי לצמצום העוני בישראל והגדלת שיעור התעסוקה.
35	חשיבותן של פעולות להגברת המיצוי של מענק העבודה	**ליקוי** - שיעור מיצויה של הזכות למענק עבודה בשנים 2012 ו-2014 היה נמוך משיעור מיצוין של זכויות חברתיות אחרות.	**משרד האוצר -אגף הכלכלן הראשי - הכנסות המדינה, מחקר וקשרים בינלאומיים** הליקוי אינו באחריותו של אגף הכלכלן הראשי. יחד עם זאת, האגף רואה חשיבות גדולה בהגדלת מיצוי המענק.

יישום תוכניות מענק עבודה ברשות המיסים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
36	אופן הדיווח למערכת המס והשלכותיו על שיעור מיצוין של זכויות הנישום	**ליקוי** - נמצא כי בישראל מענק העבודה הוא אחד מסוגי ההטבות שאינן ניתנות למימוש אלא באמצעות הגשת דיווח, לעומת הטבות אחרות, לרבות הטבות בגין הוצאות הקשורות לעבודה, מוענקות לשכירים דרך המעסיק, בין השאר באמצעות נקודות זיכוי המקנות לעובד את ההטבות ללא צורך בהגשת מסמכים (למשל באמצעות טופס 101). **המלצה** - מומלץ כי רשות המיסים תבחן הגדלת מיצוי של זכויות הנישומים, לרבות מענק עבודה, בדרכים של שיטת הדיווח ההצהרתי או בדרכים אשר יאפשרו צמצום הבירוקרטיה לטובת ייעול התהליך.	**רשות המיסים בישראל** רשות המיסים תבחן את המלצת הביקורת בדבר הגדלת מיצוי של זכויות הנישומים, לרבות מענק עבודה.

משרד האנרגיה

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	ההשקעה הממשלתית במו"פ במגזר האנרגיה בישראל נמוכה במידה ניכרת מהרמה המקובלת במדינות ה-OECD	**ליקוי** - ההשקעה הממשלתית במו"פ במגזר האנרגיה בישראל נמוכה במידה ניכרת מהרמה המקובלת במדינות ה-OECD, זאת כתוצאה מתעדוף נמוך של השקעות במו"פ במגזר זה. המגזר העסקי אינו מפצה באופן מלא על תת-ההשקעות הממשלתיות בתחומים אלה. לתת-ההשקעות במו"פ במגזר האנרגיה עלולות להיות השפעות שליליות משמעותיות על המשק, הנגזרות מחיוניותו של מגזר האנרגיה ומהשפעתו על רמת החיים, תוחלת החיים, איכות הסביבה, התחרותיות של המשק הישראלי וכו'.	**משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל** משרד המדע והטכנולוגיה אמון על ההשקעה במחקר מדעי במדינת ישראל בתחומי עדיפות לאומית ומהווה חוליה מקשרת בין מחקר אקדמי ובין פיתוח תעשייתי. ככלל, מיפוי וקביעת סדרי העדיפות הלאומית למו"פ נעשים תוך בחינה ושקלול של שיקולים שונים, ובכללם היבטים כלכליים וחברתיים, כאשר לכל מדינה סדרי עדיפויות משלה הנקבעים בין היתר על פי היתרונות היחסיים של אותה מדינה. במטרה למצב את מדינת ישראל בחזית המדע והטכנולוגיה, המשרד מגדיר סדרי עדיפויות מדעיים לצורך מינוף היתרונות היחסיים של מדינת ישראל, עיבוי התשתיות האנושיות והפיזיות, וקידומה של ישראל כמובילה בזירה הבינלאומית. תחום האנרגיה נמנה משך שנים עם הנושאים המתועדפים, והוא מקודם באמצעות כלים שונים העומדים לרשות המשרד. נציין כי גם בשנת 2020 פורסמו קולות קוראים דו לאומיים אשר במסגרתם הציע המשרד לממן הצעות בתחום אנרגיה מתחדשת ואגירה. עוד ראוי להדגיש, כי ככלל, מחקר בתחום האנרגיה משלב בתוכו ידע מתחומים רבים, בהם מדעים מדויקים, מדעי החיים, סביבה, מדעי החברה, מדעי הים ועוד, כך שלעיתים מממן המשרד מחקרים שאינם עוסקים ישירות בתחום האנרגיה אך בעלי נגיעה ורלוונטיות לקידום ולפיתוח תחום זה. בהתאם לניתוח התקציב המיועד לקידום המו"פ במסגרת התוכניות השונות שמפעיל המשרד, היקף התקציב שהשקיע המשרד בתחום האנרגיה בשנים 2011-2019 היה למעלה מ-5% . **רשות החדשנות** הרשות מזהה את סך השקעות ההון הפרטי במו"פ בתחום האנרגיה ככשל שוק (1% מסך כל השקעות ההון הפרטי בשנת 2019). לאור זאת פועלת הרשות במגוון דרכים כמפורט מטה לעודד חדשנות בסקטור זה ומשקיעה בסך הכל 4% מתקציבה השנתי בתחום (נכון לשנת 2019). עם זאת, הרשות חולקת על אופן איסוף וניתוח הנתונים שהביא את המבקר להערכת חסר של מידת ההשקעה

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			הממשלתית במו"פ בתחום האנרגיה. כמובא בעמוד 5 סעיף 16 לדוח הביקורת, השקעת הרשות במו"פ בתחום אנרגיה רחבה ומקיפה, ולראיה בשנת 2019 ההשקעה הישירה במו"פ בתחומי אנרגיה קיימות ומים בכלל מסלולי הרשות מוערכת כ- 84.6 מיליון ₪. סכום זה כולל את השתתפות הרשות בתכניות קרן בירד עם משרד האנרגיה וכן במרכז האנרגיה ישראל-ארה"ב. בנוסף משקיעה הרשות באופן שאינו ישיר במסגרת תכנית המו"פ האירופאית HORIZON 2020 ובמסגרת מענקי מו"פ שמעניקה הרשות בתחומים טכנולוגים המשלבים גם טכנולוגיות אנרגיה כדוגמת רכב אוטונומי. להלן פירוט של חלק מתכניות הרשות לעידוד חדשנות בתחום, יש לציין כי ברוב המקרים מדובר במאמצים ויוזמות ייחודיות לתחום האנרגיה, שהרשות לא נוהגת לבצע בתחומים אחרים : **תכנית הפיילוטים (מסלול 2) – פיילוטים בישראל ובעולם בתחומי האנרגיה** הרשות תמכה בתחומי האנרגיה ובתחומים משיקים בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ורשות החברות הממשלתיות. התכנית עם המשרד להגנת הסביבה, הכוללת אפשרות לתמיכה בפרויקטים הנוגעים להתייעלות אנרגטית ואנרגיות נקיות, הופעלה לראשונה בשנת 2018, מאז נערכו כבר מספר סבבים של חלוקת מענקים . התכנית עם רשות החברות הממשלתיות הופעלה לראשונה בשנת 2018 ובמסגרתה חברות טכנולוגיה מבצעות פיילוטים טכנולוגיים בחברות ממשלתיות, ביניהן חח"י, מקורות (נושא האנרגיה מרכזי בתעשיית המים), נתג"ז, תש"ן ועוד – ראה הרחבה בהמשך. שיתוף פעולה נוסף הופעל על ידי הרשות גם מול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים במהלך שנתיים האחרונות. כאמור, הן במהלך שנת 2018 והן במהלך שנת 2019 הרשות חתרה באופן תדיר, תוך הקצאת משאבים משמעותיים, לשיתוף פעולה מול לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה במטרה לסכם על ביצוע תמיכה ממוקדת במסגרת מסלול 2 בתחומי האנרגיה. השת"פ ייצא לדרך במהלך הרבעון האחרון של 2020. במסגרת תכנית הפיילוטים בלבד נתמכו בתחומים אלו 15 פרויקטים ב - 16 מלש"ח בשנת 2019. **פעילות בתכנית המסגרת האירופית אשר ממוקדת בתחומי האנרגיה** תכניות המסגרת של התכנית האירופאית תמכו בשנים 2014-2019 ב 39 פרויקטי מו"פ בתחום האנרגיה בהשתתפות גורם ישראלי אחד או יותר, בסכום כולל של כ- 80 מיליון ₪. בנוסף, מקיימת הרשות באמצעות מנהלת ISERD פעילות פיתוח עסקי ענפה על

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			מנת לייצר שיתופי פעולה ולהגדיל את סיכויי הזכיה של חברות וחוקרים ישראלים. בנוסף לכך , מנגישה מנהלת ISERD ומסייעת לגופים ישראלים להעזר בכלים פיננסים מגוונים לרבות באמצעות בנק ההשקעות האירופאי (EIB) וקרן ההשקעות האירופאית (EIF). בתחום האנרגיה בוצעה השקעת אקוויטי בשנים 2018-2019 של קרן ההשקעות האירופאית בקרן הון סיכון ישראלית בתחום התחבורה החכמה אשר הניבה השקעה משותפת כוללת גם של משקיעים פרטיים בסה"כ של 6.3 מיליון דולר . ובנוסף , בנק ההשקעות האירופאי חתם על מזכר הבנות עם חברת ברנמילר בתחום האנרגיה למימון תשתיות ייצור בסה"כ 13 מיליון יורו . **לרשות מספר פעילויות משותפות עם משרד האנרגיה מול ארה"ב – בשיתוף עם לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה:** קרן בירד אנרג'י, תכנית משותפת לרשות (60% מהמימון בצד הישראלי), לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה (30%), משרד האוצר (10%) ומשרד האנרגיה האמריקאי (מממן את הצד האמריקאי), שמופעלת ע"י קרן בירד, לתמיכה בשיתופי פעולה טכנולוגיים בתחום האנרגיה בין חברות ישראליות ואמריקאיות. פועלת משנת 2008 . מרכז האנרגיה ישראל-ארה"ב, תכנית משותפת לרשות (60% מהמימון בצד הישראלי), לשכת המדען הראשי במשרד האנרגיה (30%), משרד האוצר (10%) ומשרד האנרגיה האמריקאי (מממן את הצד האמריקאי), שמופעלת ע"י קרן בירד, לתמיכה ב- 4 מאגדים טכנולוגיים בתחומי האנרגיה. נכון למאי 2020 התקיים הליך תחרותי ונבחרו 4 זכיינים להקמה והפעלה של המאגדים . סה"כ השתתפות הרשות בתכניות משותפות עם קרן בירד הסתכמו בשנת 2019 בכ- 13.14 מיליון ₪ . **מעבדת חדשנות בתחומי הגנת סביבה וקיימות** הרשות בשיתוף המשרד להגנת הסביבה ומשרד הכלכלה והתעשייה יצאה במכרז לבחירת זכיין להקמת מעבדת חדשנות בתחומי הסביבה והקיימות. המעבדה תתמקד ביצירת חברות וסיוע לחברות בשלבים המוקדמים. ועדת המחקר של הרשות (בשיתוף עם המשרדים האחרים), בחרה בתאגיד אי אס איי אל טכנולוגיות (ESIL), כזוכה בהליך התחרותי להקמת מעבדת חדשנות בחיפה בתחומי הגנת הסביבה וקיימות. במסגרת התכנית, אי אס איי אל טכנולוגיות (ESIL), מהווה שותפות בין חברת בינוביישן מקבוצת בז"ן, EDF Renewables ו- Johnson Matthey, כולן חברות בינלאומיות מובילות המתמחות בתחומי האנרגיה אשר ינגישו תשתית טכנולוגית ייחודית וסיוע עסקי לחברות בשלבים המוקדמים.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			סך התמיכה הממשלתית בתכנית הוא 14 מיליון שקל . **מרכז טכנולוגי לאנרגיה מתחדשת בנגב** לאחר הליך תחרותי הוקם בשנת 2012 המרכז באזור קטורה בערבה, על ידי חברת "הון הטבע", שנבחרה כזכיינית להקמתו והפעלתו. עד כה אושרו למרכז זה 20 פרויקטי מו"פ בתקציב מענקים מצטבר של כ- 35 מלש"ח. **בחירת זכיין להפעלת קהילת חדשנות בתחום האנרגיה** הרשות מובילה ותומכת כספית בשיתוף עם מטה קהילות חדשנות במשרד הכלכלה והתעשייה בחירת זכיין להקמה והפעלה של קהילות חדשנות חדשות בתחומים שונים וביניהם בתחום האנרגיה. **כנסים ייעודיים בתחומי האנרגיה** בכדי לקדם את הפעילות בתחום האנרגיה, הרשות יזמה את כנס "דיגיטליזציה ואוטומציה בתעשיית הגז והנפט – אתגרים והזדמנויות" בשנים 2018 ושנת 2019. במהלך 2019 יזמה הרשות את הכנס בעלות של 150 אש"ח. בכנס השתתפו למעלה מ- 320 איש מ- 18 מדינות, בכלל זה נציגים מ- 35 חברות בינלאומיות מובילות מתעשיית הגז והנפט ומתעשיית האנרגיה ו- 144 חברות טכנולוגיה ישראליות. **כנס אילת אילות** הרשות תמכה בכנס אילת אילות באמצעות השתתפות בוועדת ההיגוי בכנס והובלת תכנים מקצועיים בנושא אנרגיות מתחדשות. **קטלוג על חברות ישראליות מובילות בתחומי האנרגיה** הרשות יצרה בשנת 2016 ושנת 2018 שתי מהדורות הממפות 136 ו- 184 חברות ישראליות בהתאמה, אשר רלוונטיות לתחומי הגז והנפט ובעלות פוטנציאל להתרחבות גלובאלית. https://innovationisrael.org.il/en/news/israeli-industry-oil-and-gas-catalogue לסיכום , הרשות תשמח לשתף פעולה עם ועדת האנרגיה של המולמו"פ לבצע בחינה כוללת של השקעות המדינה במו"פ בתחום האנרגיה. **משרד האנרגיה** המשרד תומך בהכפלת תקציב המופ בתחום האנרגיה הנקיה.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

2	אי-יישום המלצות ועדת האנרגיה	**ליקוי** - בחלוף הזמן ניכר כי לא חל שינוי מהותי בהיקפי המו"פ במגזר האנרגיה, וזאת, בין היתר, בעקבות אי-יישום המלצות ועדת האנרגיה. **המלצה** - מומלץ שמשרד המדע ומשרד האנרגיה יבחנו את המלצות הוועדה ואת תקפותן בחלוף השנים ויגבשו תוכנית לקידום המו"פ במגזר זה.	**משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל** תחילה יודגש ,כי בהתאם לחוק המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי, התשס"ג , 2002 -המולמו"פ היא מועצה מייעצת הממונה על ידי נשיא המדינה לפי-המלצת הממשלה .לפיכך ,הגם ששר המדע והטכנולוגיה מביא בפני הממשלה הצעה למינוי חברי המולמו"פ לאחר שנועץ בגורמים המנויים בחוק , המועצה פועלת באופן עצמאי .משרד המדע והטכנולוגיה מסייע למועצה בהיבטים האדמיניסטרטיביים הנדרשים לקיום החלטותיה ,אולם אין לראות בה" זרוע אסטרטגית של המשרד ,"כפי שצוין בדוח המבקר. כאמור בדוח המבקר ,בשנת 2014 הגישה המולמו"פ לוועדת השרים דוח לשנים 2012-2013 ממנו עלה בין היתר כי לא נוצרה מסה קריטית של מחקר אנרגיה באקדמיה .בעקבות ממצאי הדוח ,המליצה ועדת האנרגיה על מספר צעדים לקידום המו"פ בתחום האנרגיה ,בהם בין היתר הקמת מרכז לאומי למו"פ בתחום .בהמשך לכך ,עלה כי הקמת מרכז לאומי למו"פ בתחום האנרגיה היא פעולה מורכבת המצריכה הקצאת משאבים משמעותיים ושאינה בהכרח עולה עם מדיניות הממשלה באותה העת לצמצום מעורבות ישירה בנושאים מעין אלה, ונושא זה לא קודם. בהמשך ,ולאחר דיונים נוספים בוועדה ,ומשעלה כי הסקר הקודם אשר על בסיסו נכתבו ההמלצות משנת 2014 היה מצומצם יחסית ,ובהינתן הצורך עדכנו ,ביקשה המולמו"פ בתום שנת 2017 לפרסם מכרז אשר יעבה וישלים את הסקר הקודם שנערך על ידה . המשרד פעל לפרסום מכרז לביצוע סקר כאמור בתום שנת , 2017 אלא שלמכרז זה לא הוגשו הצעות ,ובתום שנת 2018 בוצע פרסום חוזר של המכרז בהתאם לשינויים שביקשה ועדת האנרגיה של המולמו"פ .בתום שנת 2019 נקבע הזוכה במכרז החוזר ,אלא שבשל העדר תקציב מדינה מאושר ,נדרש אישור ועדת החריגים בחשכ"ל להתקשרות ,ואישור כאמור לא התקבל עד היום .משכך ,עוכבה ההתקשרות עם הזוכה ,וביצוע הסקר עודו מעוכב. עם איוש המולמו"פ ותחילת עבודתה ,ובכלל זאת כינוס ועדת אנרגיה חדשה , הנושא יובא לבחינתה ובכלל זאת תוקף המכרז שנערך והצורך בקידום ההתקשרות במסגרתו .לאחר שתתקבל החלטת ועדת האנרגיה של המולמו"פ בנושא ,יסייע המשרד בהיבטים האדמיניסטרטיביים הדרושים לביצועה . כמו כן, לאחר תחילת פעילותה של המולמו"פ ,המשרד יבחן בתיאום עמה את הדרך המיטבית לביצוע מעקב ובקרה אחר יישום המלצותיה.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			משרד האנרגיה נדרשת שותפות של משרד האוצר למימוש המלצות הוועדה.
3	היעדר יו"ר למולמו"פ משנת 2018 פוגע בפעילות ועדת האנרגיה במולמו"פ	**ליקוי** - היעדר יו"ר למולמו"פ משנת 2018 פוגע בעבודת המועצה וועדותיה ומשבית את הוועדה הלאומית לאנרגיה. הפגיעה בפעילותה של ועדת האנרגיה מונעת תכנון וקידום המו"פ במגזר האנרגיה ומותירה את פעילות המו"פ בהיקפים נמוכים. **המלצה** - מן הראוי שמשרד המדע יפעל למינוי יו"ר למולמו"פ ולוועדה הלאומית לאנרגיה כדי שהוועדה תחזור לפעילות.	**משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל** מיד בסמוך לכניסת שר המדע והטכנולוגיה והמנכ"לית לתפקידם, פעלו לקידום מינוי יו"ר למולמו"פ, ולאחרונה, ביום 20.8.2020 החליטה הממשלה להמליץ לנשיא המדינה על מינויו של פרופ' פרץ לביא לתפקיד יושב ראש המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי (החלטה מס' 333) המלצה זו הועברה לנשיא המדינה ובימים אלו שוקדים גורמי המשרד על השלמת המינוי האמור, וכן על בחירת ומינוי יתר חברי המועצה. משעה שתמונה המועצה, היא תפעל בהתאם לסמכותה להשיב את כלל ועדותיה לפעילות מלאה ובכללם ועדת האנרגיה, אשר תדון בקידום המו"פ הממשלתי בתחום האנרגיה.
4	השקעות הרשות מתרכזות בענפי ההיי-טק	**ליקוי** - השקעות הרשות מתרכזות בענפי ההיי-טק, וזאת אף שאחת ממטרותיה האסטרטגיות של הרשות היא לעודד חדשנות טכנולוגית במגזר העסקי כולו. **ליקוי** - כ-75% מסך המענקים ניתנו לענפי ההיי-טק שלא בהלימה לחלקם בכלכלת המדינה, שהוא מצומצם בהרבה מנתח תמיכה זה, וזאת אף על פי שלהיי-טק יש מקורות מימון משמעותיים במגזר העסקי. יתר הענפים במשק אינם זוכים לתמיכה ממשלתית התואמת את הצרכים שלהם בהשקעה במו"פ, ואף שהתשואה המשקית מהגדלת ההשקעה הממשלתית בהם עשויה להיות גבוהה יותר מהשקעת תוספת זו בהיי-טק. מגזר האנרגיה הוא דוגמה למגזר שקיימים בו כשלי שוק מהותיים, אולם היקפי ההשקעה הממשלתיים בו נמוכים, ולמעשה השקעות הרשות ממוקדות מאוד במגזר ההיי-טק וזאת במשך שנים רבות. **המלצה** - מומלץ כי הרשות תבחן גם אם היקפי התמיכה בתעשיות המסורתיות מספיקים לקידום יתר התעשיות נוכח פערי הפריון והיקפי החדשנות הנמוכים בתעשיות אלה.	**משרד הכלכלה והתעשייה** הרשפ"ת מקבלת את הערות דו"ח מבקר המדינה ותפעל ליישמן בשיתוף עם משרד האנרגיה. ככלל, מטרות רכש הגומלין הן למנף את ההוצאה הממשלתית, בדגשים החשובים לממשלה (תעשיות בפריפריה, חברות קטנות ובינוניות, השקעה במחקר ובפיתוח), ולייצר תשתית פעילות ותחזוקה בתחומים חדשים. צמיחתו של תחום חדש והשקעה ממשלתית ניכרת מאפשרת לבנות כאן אקו-סיסטם שלם עם רציפות תפקודית (בתחום אסטרטגי זה) והעברת ידע משמעותית מחו"ל לישראל. האפשרות לבצע השקעה במחקר ובפיתוח הינה נדבך משמעותי בבניית התשתית החדשה ובקידומו של סקטור, ולא בכדי קיימת אפשרות להכיר בהשקעות כאלו כרכש גומלין. אנו רואים פוטנציאל רב בחיבור בין תאגידים בין-לאומיים לבין סטארט-אפים וחברות טכנולוגיה מקומיות, ומעודדים זאת. אנו מאמינים כי בשילוב ידיים ניתן לקדם השקעה במו"פ גם לטובת מגזר האנרגיה, תוך עבודה נכונה לאורך התהליך כולו – החלת רכש גומלין על מכרזים משמעותיים בתחום האנרגיה, ומתן אישור התקשרות עם החברות הזרות רק לאחר שאנו מבצעים חיבורים לחברות מקומיות בתחומי האנרגיה השונים, ומוודאים את איכות תכנית הרכש וההשקעה בישראל. רכש גומלין איכותי יסייע לביסוס פעילות ארוכת-טווח בישראל.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

		המלצה - כיוון שפעולות הרשות עד כה טרם הניבו שינוי בהיקפי הפעילות בתחום, עליה לבחון אם הצעדים הללו אכן משפיעים על היקפי המו"פ ולגבש צעדים משלימים או חלופיים נוספים. **המלצה** - מומלץ כי רשות החדשנות תשקול את תמהיל השקעותיה, בכפוף למיפוי של צורכי הענפים השונים במשק וזיהוי כשלי שוק המחייבים מעורבות ממשלתית, ובפרט במגזר האנרגיה. זאת כדי לוודא כי פעילותה תגדיל את התועלת הציבורית ממענקיה, תקדם את החדשנות והטכנולוגיה בכלל ענפי המשק ותעודד צמיחה והגדלת הפריון במשק.	**רשות החדשנות** הרשות מבצעת ותמשיך לבצע בחינה של מדיניות ותמהיל השקעותיה באופן שוטף וללא קשר לממצאי דו"ח ביקורת זה. הרשות ממקדת כאמור את תמיכתה בתחומים בהם קיים כשל שוק, בתעשיית ההייטק אך גם בתעשייה היצרנית (מסורתית) כמפורט מטה. רשות החדשנות משמשת בפועל כגוף מתכלל את החדשנות בישראל וכפועל יוצא היא תומכת במו"פ במגוון רחב מאוד של תחומים ותתי תחומים (כגון – אנרגיה, תקשורת , תוכנה , שירותים , רפואה ובריאות , רובוטיקה, אוטומציה ותשומות לתעשייה , סייבר ואבטחה , מוצרים ביטחוניים , חקלאות ומזון , מים, סביבה וקיימות ועוד). בתפקידה כמתכללת תחום החדשנות - הרשות מפעילה עבור ובשיתוף 17 גופי ממשלה את תכנית הפיילוטים שבמסגרתה משמשות תשתיות ציבוריות כמתקני הרצה למיזמים טכנולוגיים. הרשות נבחרה ע"י הממשלה להיות הגוף המתכלל לפעילות במסגרת רשת ה C4IR של הפורום הכלכלי העולמי. פעילות בעיקרה אסדרה רגולטורית שתאפשר האצת והטמעת טכנולוגיות מתקדמות בשוק הישראלי, תוך ניצול הקדמה הטכנולוגית המתאפשרת על ידי הרגולציה הן לטובת המשק הישראלי והן כמנוע צמיחה ויתרון יחסי עבור התעשייה הטכנולוגית הישראלית. הרשות מונתה זה מכבר ע"י פורום תל"ם כגוף המוביל בניית תכנית לאומית לקידום מערכות נבונות ובינה מלאכותית . בנוסף , הרשות פועלת במקטעים בעלי גורמי סיכון , תוך מיפוי תחומים אשר מזוהים כאפשרויות למנועי צמיחה של מדינת ישראל . המיפוי מבוצע הן ע"י הרשות ואורגניה . הן ע"י החלטות ממשלה והן ע"י משרדי וגופי הממשלה השונים . לדוגמא – בינה מלאכותית , Bio-Convergence וכדו ' . זירות הרשות פועלות בכלל מקטעי החדשנות הן במגזרים הפרטיים , הן הציבוריים והן הממשלתיים (מו"פ בחברות טכנולוגיה עילית , טכנולוגיה מעורבת , טכנולוגיה מסורתית , שילוב חדשנות בכלל מגזרי הממשלה , חדשנות חברתית והן בעידוד ושילוב כ"א טכנולוגי למגזרי המשק השונים). לציין , כי למרות הגידול בתמ"ג ובהוצאה האזרחית למו"פ ועל-אף צמיחתה של תעשיית ההייטק והעליה במספר חברות ההזנק הקיימות בישראל , חל בעשור האחרון קיפאון בתקציב רשות החדשנות. קיפאון זה גרם לכך שבעשור האחרון

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			ירד תקציב הרשות מכ- 5% מההוצאה האזרחית למו"פ, ל כ- 3.5% מההוצאה . כלומר ירידה אפקטיבית של כ - 30%. בשנת 2020 בשל משבר הקורונה והרחבת תכניות ייעודיות חל גדל תקציבה של הרשות בכ - 700 מיליון ₪ . <u>לעניין – התעשיות המסורתיות –</u> דו"ח ביקורת המדינה 70א' (להלן – דוח מבקר המדינה – " שמירת היתרון הטכנולוגי של מדינת ישראל ") אשר בחן לעומק את מדיניות ההשקעה של רשות החדשנות, זיהה כי הרשות משקיעה מאמצים רבים להרחבת היקף ההשקעה בתעשיות המסורתיות , וכי היקף ההשקעה הנמוך יחסית בפועל אינו בשל מדיניות מכוונת מצד רשות החדשנות, אלא בשל ביקוש נמוך מצד התעשייה. כך בדו"ח 70א' נכתב כי "יש לציין לחיוב את פעילותה של רשות החדשנות לקידום תהליכי מו"פ בתעשיות המסורתיות ואת שיתוף הפעולה עם רשות ההשקעות במשרד הכלכלה לקידום חדשנות ולהטמעה של טכנולוגיה חדשנית בתעשיית הייצור ", וכן כי "חרף הניסיונות של רשות החדשנות להגיע לקהל יעד רחב בתעשייה היצרנית ולעודד מפעלים לקדם ביצוע מו"פ ושיתופי פעולה עם חברות היי-טק כדי להטמיע כלים ותהליכי עבודה חדשניים, ולמרות שיתוף הפעולה הפורה עם רשות ההשקעות - מפעלים רבים המנסים לשרוד בעולם התחרותי נרתעים מקידום טכנולוגיות חדשות ואף נמנעים משיתוף הפעולה עם רשות החדשנות ורשות ההשקעות כנציגות הממשלה". כפי שצוין לעיל, דוח המבקר 70א' מציין במפורש כי החסם להגדלת ההשקעה בתעשיות המסורתיות היא בעיקר הביקוש למענקי הרשות (ההיצע של פרויקטים טובים). הדוח אף מציין כי אחוז האישור של פרויקטים בתחומים אלו עומד על 85% " דבר שמעיד על קריטריונים מקלים יחסית" (עמוד 475 בדוח) (*) . (*) בשנת 2019 אחוז האישורים במסלול מופ"ת במסגרת זירת ייצור מתקדם ירד ל- 72% וזאת מתוך כוונה למקד את מענקי הרשות בפרוייקטים באיכות גבוהה יותר . כלומר, מטרת הרשות הינה שהשקעות המדינה במו"פ תהיינה השקעות "חכמות " ובעלות ערך וזאת רק לאחר שהיא מבצעת בדיקות טכנולוגיות ופיננסיות מקיפות וכל זאת בהתאם למדיניות ארוכת שנים של התערבות מינימלית במגמות השוק ומיקוד מאמצים בכשלי שוק . לאור מדיניות זו הבאה לידי ביטוי גם בחוק המו"פ , פועלת הרשות ככלל בגישת bottom-up , המזמינה את השוק לפנות בבקשות לתמיכה ואינה פועלת להכוין את השוק לכיוונים הנוגדים את "תנועתו הטבעית".

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			עם זאת, בהינתן החלטות ממשלה ייעודיות, פועלת הרשות להפעלת תכניות מותאמות לתמרוץ תחומים טכנולוגיים מוגדרים . לדוגמא החלטת ממשלה 3954 בנושא "מחקר ופיתוח טכנולוגיות וייצור חשמל בתחום האנרגיה המתחדשת" התבקשה הרשות לבחון הקמת מרכז טכנולוגי לאנרגיה מתחדשת בנגב וכך עשתה. יחד עם זאת , הרשות אכן מסכימה כי תעשיית הייצור בישראל בכללותה סובלת זה שנים רבות מהשקעת חסר בחדשנות טכנולוגית וכי מדובר בכשל שוק למצב זה גורמים מגוונים, ובהם מחסור בפתרונות מימונים, קשרים חלשים לגורמי טכנולוגיה ומחקר, מחסור בהון אנושי טכנולוגי, קושי בהקצאת משאבים ניהולייים, והיעדר תשתית ידע מספקת להטמעת טכנולוגיות חדשניות. לשם קידום חדשנות בתעשיית הייצור יש צורך במאמץ משולב ובפעולות אקטיביות נוספות בשיתוף משרדי הממשלה על מנת לאפשר לתעשייה זו לעבור לשלב הבא בעולם התעשייתי . לפיכך ,זירת ייצור מתקדם ברשות החדשנות מובילה תכנית אסטרטגית המלווה בפעילויות לקידום חדשנות בתעשיית הייצור בארץ בכלל ובפריפריה בפרט. יש לציין שזירת ייצור מתקדם ברשות הינה זירה חדשה אשר פועלת באמצעות שני מסלולים מרכזיים – המכינה למו"פ ומופ"ת (מו"פ בתעשייה). בשנים 2019 ו- 2018 נתמכו בהתאמה כ- 296 ו- 246 פרויקטי מו"פ בהיקף כספי כולל של 150 ו- 125 מיליון ₪ . במהלך השנים 2018 ו- 2019 ביצעה הזירה עבודת שטח אינטנסיבית להנגשת המסלול לחברות תעשייתיות, ובפרט באזורי הפריפריה. במסגרת זו, צוות הזירה ערך עשרות ביקורים בחברות והשתתף בכנסים מקצועיים בפריפריה. ואכן, כמחצית מסך החברות התעשייתיות שהגישו בקשה לתמיכה במסגרת המסלול השנה היו כאלו שזוהי להן ההגשה הראשונה, (בשנת 2019 כ- 213 חברות חדשות , בשנת 2018 כ- 174 חברות חדשות) ובמקביל, למעלה ממחצית החברות שנתמכו בזירה הן כאלו הפועלות בצפון הארץ ובדרומה. משנת 2016 נצפה גידול של כ- 25% בתקציב הזירה, ועלייה של כ- 30% במספר הבקשות משנה לשנה. מספר החברות החדשות המגישות מהוות מנוע לגידול בבקשות הצפויות שנים קדימה. את מסלול המכינה למו"פ משלים מסלול מופ"ת , שמטרתו לסייע לחברות תעשייתיות שמעולם לא עסקו במו"פ, או שזקוקות להכוונה בתחום זה, לעלות על מסלול החדשנות . במסגרת המכינה מוצעת תמיכה לחברות בגיבוש רעיונות

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			חדשים למוצרים או תהליכים, בבדיקת היתכנות טכנולוגית, ובפיתוח פתרונות לכשלים בתהליכי הייצור, כל זאת בליווי יועצים טכנולוגיים. בנוסף לפעילות המוכוונת למפעלי ייצור, הזירה אף מפתחת כלי תמיכה לחברות חדשניות המבקשות לעבור לשלב הייצור. בסוף שנת 2018 השיקה הזירה, בשיתוף פעולה עם רשות ההשקעות במשרד הכלכלה, מסלול לתמיכה בבדיקת היתכנות לייצור ראשוני. מטרת המסלול היא לגשר על עמק המוות שבין שלבי המחקר והפיתוח לייצור ההתחלתי (small scale) וליצור רצף של תמיכה ממשלתית בפיתוח הטכנולוגי – משלב המחקר ועד הקמת מפעל תעשייתי בישראל. <u>לעניין השקעה במו"פ במקטעים רוויי סיכון –</u> יותר ממחצית השקעות המו"פ של הרשות החדשנות מופנה לסיוע לחברות הזנק הנמצאות בשלביהם הראשונים ולכן רוויי סיכון. אנו סבורים כי קיימים מספר תחומים טכנולוגיים, כגון מדעי החיים, אנרגיה ומזון המוגדרים ככשלי שוק בכל שלבי החיים של החברה, ולא רק כחברות הזנק. זאת מכיוון שמדובר בתחומים עתירי סיכון בהם הבשלת המו"פ לכדי מוצר ממושכת. בשל כך מיזמים בתחומים אילו מתקשים למצוא מקורות מימון פרטיים, ולכן מצדיקים תמיכה ממשלתית. לראייה, כשליש מכלל ההשקעות של רשות החדשנות ב-2019 בוצעו בפרויקטים מתחום מדעי החיים (מעיד על ביקוש גבוה מצד חברות מדעי החיים לסיוע). בדוח החדשנות לשנת 2019 - ראה בקישור – https://innovationisrael.org.il/magazine/4897 הדוח מנתח ומראה כי בפועל בתחומים עתירי סיכון בהם קשה לגייס הון פרטי, כגון תחום האנרגיה, מענקי רשות החדשנות מהווים חלק משמעותי מסך היקף ההשקעות במו"פ במשק. בפרט, בתחום האנרגיה מים וסביבה, מענקי רשות החדשנות מהווים כ 40% מסך ההשקעות במו"פ בגזר הפרטי. נתון זה מעיד כי השקעות רשות החדשנות ממוקדות בתחומים רוויי סיכון בהם קיים כשל שוק. לסיכום , תחום האנרגיה מזוהה כתחום הנמצא בכשל שוק. אנו סבורים שרשות החדשנות משקיעה מאמצים רבים להרחבת פעילותה בתחום האנרגיה, ומהווה שחקן משמעותי ביותר בהשקעות בתחום, ובכך ממצה את רוב הביקוש למענקים. הרשות תשמח להמשך שיתופי פעולה עם המדען הראשי במשרד האנרגיה ועם גורמים נוספים ליצירת תכניות משותפות לעידוד חדשנות בתחום.

5	קיים פוטנציאל לניצול התחייבויות רכש גומלין קיימות לצורך קידום פעילות מו"פ בתעשייה	**המלצה** - מן הדברים עולה כי קיים פוטנציאל לניצול התחייבויות רכש גומלין קיימות לצורך קידום פעילות מו"פ בתעשייה. מומלץ כי הרשפ"ת, בשיתוף משרד האנרגיה, יבחנו אפשרויות לנצל התחייבויות רכש גומלין קיימות גם לטובת קידום פעילות מו"פ בכלל ובמגזר האנרגיה בפרט, בין באמצעות השקעות ישירות ובין באמצעות העברת ידע.	**משרד הכלכלה והתעשייה** הרשפ"ת (הרשות לשיתוף פעולה תעשייתי) מקבלת את הערות דו"ח מבקר המדינה ותפעל ליישמן בשיתוף עם משרד האנרגיה. ככלל, מטרות רכש הגומלין הן למנף את ההוצאה הממשלתית, בדגשים החשובים לממשלה (תעשיות בפריפריה, חברות קטנות ובינוניות, השקעה במחקר ובפיתוח), ולייצר תשתית פעילות ותחזוקה בתחומים חדשים. צמיחתו של תחום חדש והשקעה ממשלתית ניכרת מאפשרת לבנות כאן אקו-סיסטם שלם עם רציפות תפקודית (בתחום אסטרטגי זה) והעברת ידע משמעותית מחו"ל לישראל. האפשרות לבצע השקעה במחקר ובפיתוח הינה נדבך משמעותי בבניית התשתית החדשה ובקידומו של סקטור, ולא בכדי קיימת אפשרות להכיר בהשקעות כאלו כרכש גומלין. הרשות רואה פוטנציאל רב בחיבור בין תאגידים בין-לאומיים לבין סטארט-אפים וחברות טכנולוגיה מקומיות, ומעודדים זאת. המשרד מאמין כי בשילוב ידיים ניתן לקדם השקעה במו"פ גם לטובת מגזר האנרגיה, תוך עבודה נכונה לאורך התהליך כולו – החלת רכש גומלין על מכרזים משמעותיים בתחום האנרגיה, ומתן אישור התקשרות עם החברות הזרות רק לאחר שמבצעים חיבורים לחברות מקומיות בתחומי האנרגיה השונים, ומוודאים את איכות תכנית הרכש וההשקעה בישראל. רכש גומלין איכותי יסייע לביסוס פעילות ארוכת-טווח בישראל.
6	גיבוש כלים למדידה מהימנה של השפעת השקעות המדען הראשי במשרד האנרגיה	**המלצה** - הנתונים שמסר המדען הראשי מעידים על אפקטיביות גבוהה יחסית של התמיכה הממשלתית למו"פ במגזר האנרגיה. עם זאת, מומלץ כי המדען הראשי במשרד האנרגיה יגבש כלים למדידה מהימנה יותר של השפעת השקעותיו, במטרה לשפר ולייעל את הקצאת השקעותיו, וכי הוא יפעיל כלים אלו בצורה סדירה ועיתית.	

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

7	פוטנציאל ההקצאה השנתית העתידית של הקרן לאזרחי ישראל לקידום מו"פ במגזר האנרגיה.	**המלצה** - לאור הפוטנציאל הגלום בשימוש בכספי הקרן למטרות כלכליות וחברתיות, ובהן שימוש למטרות מחקר ופיתוח, מן הראוי כי משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובהם משרד האוצר ומשרד האנרגיה, יבחנו את האפשרות להשתמש בסכום ההקצאה השנתי העתידי לקידום מו"פ במגזר האנרגיה.	
8	היקפי השקעות המו"פ של החברה נמוכים ביחס לגודלה	**ליקוי** - השוואת שיעור השקעות המו"פ של חח"י מסך הכנסותיה לשיעור ההשקעות בחברות מקבילות מצביעה על תת-השקעות במו"פ של החברה בהיקף של כ-80 מיליון ש"ח בשנה. אומדן זה אף מוטה כלפי מטה שכן חברות חשמל בבעלות ממשלתית נוטות להשקיע שיעור גבוה יותר מהכנסותיהן במו"פ בהשוואה לחברות פרטיות, וחח"י היא חברה ממשלתית. ראו להלן פרק על תפקיד המאסדרים בעידוד החברה לבצע פעילות מו"פ. **המלצה** - לאור מרכזיותה של חברת החשמל במשק החשמל בפרט ובמגזר האנרגיה בכלל, ולאור הידע שנצבר בחברה, התשתיות הקיימות ברשותה וחובותיה הנגזרים מחוק משק החשמל, משרד מבקר המדינה ממליץ לחח"י לבחון את פוטנציאל המו"פ בחברה, לנתח את חוזקותיה וחולשותיה ולגבש תוכנית לחיזוק והגברת פעילות המו"פ בחברה ולהגברת שיתופי הפעולה עם גורמים עסקיים ואקדמיים בתחום האנרגיה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולותיה אלה של חח"י לקידום החדשנות והמו"פ בחברה ומציין כי עליה לוודא שצעדים אלה יוטמעו בחברה ויצאו אל הפועל. כמו כן, על החברה לוודא שהתקציבים שהקצתה תואמים את היקפי החדשנות והמו"פ הנדרשים בחברה בסדר גודל של חח"י, וכי תקציבים אלה ינוצלו ביעילות ותוך	**חברת החשמל** החברה שואפת לשפר ולקדם את תחום המו"פ בחברה באופן מתמיד, בין היתר, מתוך הכרה בתפקידה כגורם משמעותי במגזר האנרגייה ויכולתה להפרות את תחום המו"פ במגזר זה. בהתאם לכך, החברה מקבלת את המלצותיו של משרד המבקר, שיש בהן כדי לשפר אף יותר את פעילות החברה בתחום המו"פ. עוד מציינת החברה כי במסגרת המאמצים לשיפור תחום החדשנות בחברה והצעדים שהיא נוקטת כחלק מהאסטרטגיה לגיבוש ראיה כוללת בתחום המו"פ, החדשנות והפיתוח העסקי, החברה מינתה ב-31.10.19 חבר הנהלה לתפקיד סמנכ"ל חדשנות, המוביל את הפעילות בחברה. כמו כן החברה מינתה מנהלת שאחראית להקמת יחידת החדשנות, וכן מינתה צוות מובילי חדשנות בין חטיבתי שתפקידו לתכלל את הפעילות בין החטיבות השונות. עוד מציינת החברה כי היא הגדילה באופן משמעותי את התקציבים המוקצים לנושא והיא עומלת כיום על בניית אסטרטגיית השקעה ומימון מחודשת של פעילויות המו"פ והחדשנות, על מנת להתאימן לצרכי החברה.

		בקרה על תוצאות פעולותיה. **המלצה** - מומלץ כי חח"י תבחן את היקף המו"פ שנעשה באגף תפ"ט והמשאבים המוקצים לאגף, על מנת לטייב את תרומת המו"פ ליכולת החברה לספק חשמל באמינות, איכות וביעילות.	
9	היקפי ההשקעה במו"פ בחברת החשמל באמצעות פעילות קר"ט נמוכים	**ליקוי** - היקפי ההשקעה במו"פ בחברת החשמל באמצעות פעילות קר"ט נמוכים, הן בהיבט הכספי והן בהיבט תשומות כוח אדם המופנות לשם כך בחברה. **המלצה** - מומלץ כי חח"י תבחן את החסמים השונים והדרכים לקידום פעילות קר"ט זאת, בשיתוף פעולה מצד גורמי המדינה, כגון רשות החברות, רשות החשמל, רשות החדשנות, משרדי האוצר והאנרגיה.	**רשות החברות הממשלתיות** הרשות רואה חשיבות רבה בהתייצבות החברות הממשלתיות בחזית הטכנולוגיה והפיכתן למובילות בהטמעת טכנולוגיות, באמצעות אימוץ מוקדם של טכנולוגיות ופיתוחים חדשניים ושימוש כשדות ניסוי לבחינת רעיונות וניסויים תוך מינוף סביבה ישראלית עתירת טכנולוגיה, לצורך שיפור התוצאות העסקיות, רמת השירות, מיצוי נכסי החברות וצמצום הנטל על הציבור הישראלי. בנוסף, החברות הממשלתיות מחזיקות במשאבים ונכסים משמעותיים. מתן גישה לאותם נכסים וסיוע ישיר ועקיף למאמצי הפיתוח של טכנולוגיות שונות, יובילו לעמדת הרשות, ליצירת השפעות חיצוניות חיוביות אשר ישפרו את רווחת הציבור בישראל. יצוין כי חלק מתת ההשקעה במו"פ בחברת החשמל בפרט, ובחברות הממשלתיות בכלל, נובע מרגולציה עודפת שמטילה חסמים ומגבלות על ביצוע התקשרויות או השקעות בחברות טכנולוגיות שיכולות לקדם מו"פ. המגבלות והחסמים אשר נובעים, בין היתר, מחוק חובת המכרזים, מחוק החברות הממשלתיות ועוד, אינם מתאימים לעולם הדינמי של החדשנות, אשר דורש קבלת החלטות מהירות לשם ניצול הזדמנויות, גמישות והתאמה מהירה למצבים ולצרכים משתנים וכיו"ב. לאור האמור, הרשות פעלה לסייע לחברות הממשלתיות בהתמודדות עם החסמים הרגולטוריים לקידום הנושא בכלל החברות הממשלתיות באמצעות החלטת ממשלה 3837 מיום 24 במאי 2018 בעניין "תוכנית החדשנות בחברות הממשלתיות ואישור מותנה לפי חוק החברות הממשלתיות לחברות ממשלתיות להקים או לרכוש חברות בתחום החדשנות" בהתאם לתנאים הקבועים בהחלטה. הרשות מקדמת בימים אלה החלטת ממשלה מתוקנת, שמטרתה להקל בהתניות ליישום החלטת הממשלה על ידי החברות המפורטות בנספח. התיקונים מאפשרים גמישות בקריטריונים ליישום המסלול, לנוכח הניסיון הנצבר המעיד על כך שהחברות ממעטות לעשות שימוש במסלול שנקבע בהחלטת הממשלה במהלך שלוש השנים מאז פרסום ההחלטה המקורית.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

			בנוסף, הרשות פועלת באפיקים שונים על מנת לאפשר לחברות הממשלתיות לקדם את תחום המו"פ והחדשנות ולהסיר חסמים לטובת התפתחות התחום בחברה, בין השאר באמצעות חוזר חדשנות שפורסם בשנת 2017 שמטרתו לעודד את החברות הממשלתיות להטמיע טכנולוגיות חדשות ולהגדיר מנגנוני חדשנות אפקטיביים ברמת הארגון, אשר יפעלו למען שילוב מתמיד של מהלכי חדשנות בפעילותן של החברות. כמו כן, כפי שציינה חברת החשמל בדוח המבקר (פיסקה 156), בימים אלה הרשות בוחנת בשיתוף חברת החשמל מסלול המאפשר השקעה בחברות טכנולוגיה ומסלולי חדשנות באמצעות חברת בת ייעודית לעניין זה אשר תאפשר את ההשקעה בתחומים אלו במסלול מהיר שיאפשר לקצר את לוחות הזמנים והפחתת החסמים הממשלתיים הכרוכים בהשקעה מסוג זה. הסרת חסמים אלו תאפשר לחח"י להגדיל את היקף השקעותיה ולתמוך במיזמי מו"פ וחדשנות אשר צפויים להוביל לאימוץ מודלים עסקיים חדשים המשפרים את הפעילות העסקית של החברה, צבירת ידע לשיפור תהליכי ליבה, ותרומה לתוצאות הפיננסיות של החברה. **חברת החשמל** חח"י מקבלת את המלצת המבקר ותבחן בהקדם את החסמים השונים והדרכים לקידום פעילות קר"ט זאת, בשיתוף פעולה מצד גורמי המדינה, כגון רשות החברות, רשות החשמל, רשות החדשנות, משרדי האוצר והאנרגייה.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

10	השלכות התחרות על מו"פ במשק החשמל	**המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה, משרד האוצר ורשות החשמל יבחנו את השלכות הגברת התחרות על פעילות המו"פ במשק החשמל, ויבחנו דרכים לתמרץ את הגברת פעילות המו"פ במשק החשמל נוכח תהליכי הגברת התחרות שמתרחשים בשנים האחרונות ונוכח היקפי המו"פ הנמוכים במגזר האנרגיה. תחום החשמל הוא התחום הדומיננטי והגדול במגזר האנרגיה, ויש לו השפעה מהותית על היקפי המו"פ במשק זה. חח"י היא גורם ייחודי, עם ידע רב שנצבר לאורך השנים ותשתיות חיוניות לביצוע מחקר ופיתוח. מן הראוי כי גורמים אלה, בשיתוף רשות החדשנות, יבחנו דרכים לנצל את הידע שנצבר בחברה ואת התשתיות הייחודיות שיש ברשותה להגברת החדשנות והמו"פ במשק החשמל בפרט ומגזר האנרגיה בכלל.	**משרד האנרגיה** המשרד מגבש בימים אלה בשיתוף עם רשות החשמל תכנית מעודכנת שתקל על ביצוע פיילוטים במשק החשמל, וכן תאפשר מימון של תכניות הפיתוח האלה. **רשות החשמל** הרשות בוחנת כיום אסדרה רוחבית שתאפשר שילוב של מיזמים חדשניים במשק החשמל, תוך הקלות רגולטוריות (wavers). החלטה על כך צפויה להתקבל בחודשים הקרובים. בנוסף, כבר כיום מכירה רשות החשמל במו"פ של חברת החשמל כחלק מתעריף החשמל. **רשות החדשנות** לעניין שיתוף פעולה בתכניות מו"פ עם רשות החשמל בתאום משרד האנרגיה ומשרד האוצר – כאמור בהמלצה הקודמת הרשות תשמח לקיים תכניות משותפות העונות למטרותיה. לעניין תכניות מו"פ בתמיכה ישירה של חברת החשמל ו/או תכניות משותפות : א. חברת החשמל משתתפת בתכנית מאגד הדילוג הקוונטי של רשות החדשנות - ראה עמוד 32 סעיף 157 לדוח הביקורת . בשנת 2019 שולם לחברת החשמל בגין מאגד זה כ- 143 אש"ח . בשנת 2015 שולם לחברת החשמל סה"כ 1,069 אש"ח בגין השתתפותה במאגד ISG (מאגד רשת חשמל חכמה). ב. חברת החשמל נתמכה בתכנית האירופאית HORIZON2020 וכן בתכניות אירופאית קודמות. בתכנית הנוכחית, בין השנים 2014-2019 החברה נתמכה בשתי תכניות מו"פ במסגרת מאגדים בסה"כ 667 אלף יורו. ג. מסלול הטבה מס' 2 – תמיכה בחדשנות טכנולוגית של התעשייה בשיתוף עם גורמי ממשל. נספח ד' מסלול משנה ד' – מסלול לתמיכה משותפת עם רשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר. מסלול הטבה אשר נועד לאפשר לחברות טכנולוגיות לבצע פיילוטים בחברות ממשלתיות. המסלול מבוצע בתאום בין הרשות לבין רשות החברות הממשלתיות. ראה בקישור - https://innovationisrael.org.il/growth/pilot/gov בנוסף, ראה בקישור המצורף רשימת חברות ממשלתיות כולל פרוט תחומי עניין

			ישירים ועקיפים לתחום האנרגיה - חברת החשמל, מקורות, רכבת ישראל, נתיבי ישראל, נתיבי איילון, נת"ע, נמלי ישראל, נמלים, תשתיות נפט ואנרגיה, תעשייה אווירית, החברה לשירותי איכות סביבה, נתג"ז ושח"מ ביצוע מקורות. וכן פרוט נרחב להצעה לתכניות מו"פ משותפות עם החברות הממשלתיות. קישור – https://innovationisrael.org.il/general_content/3791 בשל רצונה הרב של רשות החדשנות להגביר את פעילותה בתחומי האנרגיה, וכן באופן ספציפי בתחומי ייצור ואגירת אנרגיה חשמלית, חשוב להדגיש כי על מנת שפעילות זו תהיה אפקטיבית עליה לקדם הן את הקידמה הטכנולוגית ואימוץ החדשנות במגזר האנרגיה והן את בנייתו של יתרון יחסי המבוסס על חדשנות טכנולוגית בצד חברות התעשייה הטכנולוגיות. עם זאת, לצורך הצלחה במאמץ זה, יש לשלב גם פעילות רגולטורית ומדיניות ממשלתית משלימות, כפי שנעשה בשיתופי הפעולה של רשות החדשנות עם משרדי הממשלה האחרים עימם פועלת הרשות. גם בהקשר להמלצה החשובה לגבי חברת החשמל, יש להדגיש כי זוהי חברה עסקית בעלת משאבים משמעותיים ויכולות גבוהות, אשר בהינתן רגולציה מתאימה תוכל להשקיע ממשאביה בקידום הידע אשר ברשותה וליצור ממנו ערך רב – הן לחברה והן לשותפים שונים ורבים. לגבי המלצות בנוגע לתשתיות מחקר ופיתוח, רשות החדשנות תשמח לבחון את קידומן ופיתוחן באופן פרטני, בדגש על בחינת תרומתן לצמיחת תעשייה עתירת ידע. במידה וההמלצה נובעת מתוך מטרה לקדם טכנולוגיות אנרגיה כמוצר ציבורי, עמדת הרשות היא כי ניתוח כשלי השוק המופיע בדוח זה נעשה ללא התייחסות למספר סוגיות מתודולוגיות במדיניות תמיכה ממשלתית במחקר ופיתוח בישראל, ובשל כך חלק מההנחות שנלקחו ומהמסקנות שניתנו אינן קבילות.
11	הגבלת ההכרה התעריפית בפעילות המו"פ	**ליקוי** - הגבלת ההכרה התעריפית בפעילות המו"פ של החברה ככלל רק לפרויקטים עם סיכוי גבוה להחזר תועלת לצרכנים מתבטאת בפעילות מו"פ זניחה ומגבילה את פוטנציאל המו"פ להביא לשיפורים טכנולוגיים ותהליכיים במשק החשמל. כך, חח"י, שהיא גורם ידע ייחודי, מחזיקה בתשתיות אשר אינן מנוצלות באופן מיטבי לטובת שיפור משק החשמל וייעולו.	**רשות החשמל** רשות החשמל מכירה בפעילות מחקר ופיתוח של ספקי השירות החיוניים במשק, בהם חברת החשמל לישראל, אך הכרה זו נעשית במשורה על מנת שלא לסכן את צרכני החשמל ולא להעמיס עלויות עודפות על תעריף החשמל. כמו כן, ההמלצה לעודד באופן ספציפי את חברת החשמל לישראל למו"פ באופן רוחבי לטובת ייעול משק החשמל אינה בהכרח יעילה עקב ניגוד העניינים המובנה של החברה כבעלת מונופלין במקטעי הרשת מחד ומתחרה במקטעים

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

		המלצה - מומלץ כי רשות החשמל תבחן דרכים לעודד פעילות מו"פ בחברת החשמל, שהיא גורם מרכזי במשק החשמל המחזיק בתשתיות פיזיות ייחודיות, וכן בקרב יצרני חשמל פרטיים, שיש בה כדי להיטיב עם צרכני החשמל ולהביא להפחתת עלויות ותעריף, זאת באמצעות גיבוש כלים שיאפשרו הסרת חסמים לפעילות המו"פ בחברה, כגון אי-הוודאות להחזר עלויות מו"פ, ואי-הוודאות ביחס לאפשרות שפיתוח טכנולוגיה יפגע בהכנסות החברה. כל זאת, תוך גידור של היקפי הפעילות והחשיפה של חברת החשמל באמצעות שקלול סיכויי ההצלחה של המו"פ, היקפי הפעילות המוכרת וכדומה. גיבוש כלים אלה ויצירת תמריץ חיובי להשקעות מו"פ בחברה רצויים נוכח היקפי המו"פ הנמוכים בחברה, התפתחות התחרות במשק החשמל והשפעות פוטנציאליות עתידיות שיש להיעדר חדשנות בחברה. **המלצה** - מומלץ כי רשות החשמל תבחן הכללת השקעות במו"פ שתכליתן לייעל את משק החשמל ולהוזיל את עלות השירות בעתיד, במסגרת התעריף. זאת, כל עוד תוחלת הרווח לציבור מההשקעה חיובית. בהתאם לכך, מומלץ לבחון גיבוש מנגנונים שיאפשרו הכרה תעריפית בקשת רחבה יותר של פרוייקטי מו"פ והותרת חלק מהתשואה על השקעות מו"פ בידי החברה כתמריץ לביצוע השקעות על ידה, תוך הקטנת הסיכון הכרוך בפעילות מו"פ על ידי בקרה של הרשות על תחומי המו"פ שיוכרו, תיחום היקפי ההכרה והפעילות והכרה בפרויקטים בעלי סיכויי הצלחה טובים יחסית.	אחרים מאידך.

מחקר ופיתוח במגזר האנרגיה

12	השלכות ארוכות טווח של היעדר החדשנות במגזר האנרגיה - כוח האדם בחברת החשמל	**המלצה** - מומלץ כי חברת החשמל תבחן דרכים לשפר את יכולת הגיוס שלה ואת יכולת שימור העובדים המיומנים בחברה, בין היתר על ידי הגברת החדשנות בחברה. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה, הממונה על מגזר האנרגיה, יבחן סוגיות אלו בשיתוף גורמים ממשלתיים אחרים האמונים על קידום כוח האדם, כדוגמת משרד הכלכלה, ויגבש תוכנית להתמודדות עם הפערים בתחום כוח האדם הנדרש למשק האנרגיה.	**חברת החשמל** משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיה של חח"י להתמודדות עם המחסור הצפוי במהנדסים". בכלל כך, צויינו תכנית "כתה במפעל", להסבת הנדסאים למהנדסים בתחומי ידע נדרשים; תכניות ההשמה לסטודנטים ובוגרי תארים בהנדסה "עתיד נאור" ו-"מטאור"; הקמת בית ספר מקצועי ללימודי חשמל ומכונות; וכן פעולות למיתוג החברה מחדש ולשיפור תנאי ההעסקה. חח"י תמשיך לפעול ולקדם את הנושא.

הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	תחנות התדלוק - תמונת מצב	**ליקוי** - רשות התחרות מצאה כי "יש 360 תחנות תדלוק עירוניות המשווקות בנזין שאזור התחרות שלהן נמצא כריכוזי ('תחנות ריכוזיות'). מתוכן, 309 תחנות - לא נמצאו באזור התחרות שלהן מתחרה קטן. מתוך 360 התחנות הריכוזיות, לגבי 297 מהן, כל חברת דלק מחזיקה רק תחנה אחת באזור התחרות". עוד עולה מהדוח של רשות התחרות כי ההפרש הממוצע בהנחה על הבנזין בין החברות הקטנות לגדולות הוא כ-14 אגורות. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה והגורמים הנוספים הקשורים לתכנון ולאישור הקמת תחנות תדלוק יקדמו את הגדלת מספר תחנות התדלוק, בעיקר באזורים שאין בהם תחרות, ובאופן שיקל גם על כניסת מתחרים חדשים לשוק, לאור עלות הבנזין והסולר הנמוכה יותר בתחנות אלה יחסית למחירם בתחנות תדלוק בבעלות החברות הגדולות.	**משרד האנרגיה** במסגרת עבודת משרד האנרגיה לאיתור אזורים מומלצים להקמת תחנות דלק באזורים בהם קיימת רמת תחרותיות נמוכה, בהתאם להחלטת ממשלה 3991 מיום 18/12/2011 בנושא" תחרות בין תחנות דלק" , אותרו אתרים רבים נוספים בהם ניתן לקדם תכנון מפורט לתחנות תדלוק – זאת בנוסף לארבעת האיתורים שהועברו לשיווק על ידי רמ"י. איתורים אלו כוללים 22 איתורים בתחומי משבצות חקלאיות ו - 15 איתורים נוספים בהם סוגיות תכנוניות אשר יבדקו ויוכרעו לעת התכנון המפורט של התחנות. תכנון אתרים אלו אמור להיות על ידי היזמים שיזכו בקרקע להקמת תחנת הדלק. **משרד הפנים -מנהל התכנון** תכנית המתאר הארצית לתחנות תדלוק, תמ"א 18, נותנת את המסגרת התקנונית המתייחסת להיבטים של שמירה על הסביבה, היבטים תחבורתיים וכד', אך אינה קובעת ייעודי קרקע ותפרוסת של תחנות התדלוק. הקמת תחנות תדלוק, כמו שימושי מסחר ושירותים, מונעת על ידי יוזמות כלכליות המושפעות מכוחות השוק, ואינה יכול להיקבע בתכנית מתאר ארצית . משרד האנרגיה פעל בעבר לקידום תכניות ל-40 תחנות תדלוק, אך תוכניות אלו לא הוגשו למוסדות התכנון.

הפיקוח על תחנות תידלוק

2	איתור מקומות חדשים להקמת תחנות תדלוק	**ליקוי** - לפי המתווה שבהחלטת הממשלה משנת 2011, כדי להגביר את רמת התחרותיות האזורית בין תחנות התדלוק, נדרש להרבות את מספר תחנות התדלוק על קרקעות בבעלות המדינה שישווקו לצורכי הקמת תחנות תדלוק באזורים בהם קיימת רמת תחרות נמוכה. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת איתרה רמ"י רק 4 אתרים שיש אפשרות לשווקם להקמת תחנות תדלוק מתוך 210 אתרים שאותרו לשם כך על ידי משרד האנרגיה, ולא הוקמה אף תחנת תדלוק חדשה אחת. יוצא אפוא שעד מועד סיום הביקורת לא אותרו מספיק קרקעות מתאימות לצורך הקמת תחנות תדלוק חדשות כנדרש להגברת התחרות בהתאם ליעדי הממשלה.	**משרד האנרגיה** במסגרת עבודת משרד האנרגיה לאיתור אזורים מומלצים להקמת תחנות דלק באזורים בהם קיימת רמת תחרותיות נמוכה, בהתאם להחלטת ממשלה 3991 מיום 18/12/2011 בנושא" תחרות בין תחנות דלק" , אותרו אתרים רבים נוספים בהם ניתן לקדם תכנון מפורט לתחנות תדלוק – זאת בנוסף לארבעת האיתורים שהועברו לשיווק על ידי רמ"י.
3	איתור מקומות חדשים להקמת תחנות תדלוק	**ליקוי** - חלף כמעט עשור מאז החלטת הממשלה, אך משרד האנרגיה, משרד הכלכלה ורשות התחרות טרם גיבשו טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1994, בסיוע משרד המשפטים, שתכלול את ההסדרים להגברת רמת התחרותיות האזורית בין תחנות תדלוק. על הרשויות האמורות לפעול לקידום תיקון החוק כדי לאפשר הגשמת יעדי הממשלה. משרד מבקר המדינה ממליץ שרמ"י ומשרד האנרגיה יפעלו לפי המתווה שבהחלטת הממשלה בשיתוף רשות התחרות, משרד הכלכלה ומינהל התכנון, כדי להשלים את איתורם של מתחמים ראויים להקמת תחנות תדלוק, בפרט באזורים בהם קיימת רמת תחרות נמוכה.	**משרד האנרגיה** משרד האנרגיה ישתף פעולה עם קידומו של מתווה משפטי מתאים לקידום התחרות. בשנה האחרונה התקיימו מספר ישיבות בעניין בהובלת רשות התחרות. **משרד הפנים -מנהל התכנון** קידום התחרות בין תחנות התדלוק טופל באמצעות משרד האנרגיה האמון עליהן. המשרד בחן את האפשרות לקידום תכנית ל- 40 תחנות ונפגש לצורך זה אנשי עם מינהל התכנון מספר פעמים. התקיים דיון "שולחן עגול" בהשתתפות נציגים של חברות הדלק השונות, ועדת העורכים של תמ"א 18 התכנסה באוקטובר 2013 ודנה בנושא, אולם תכנית לנושא זה לא הוגשה מעולם אל מוסדות התכנון. מינהל התכנון ומוסדות התכנון יכולים לקדם תכניות המוגשות אליהם אולם אינם יכולים לקבוע היכן יוקמו תחנות תדלוק.
4	איתור מקומות חדשים להקמת תחנות תדלוק	**המלצה** - על משרד התחבורה להנחות את חברות נתיבי ישראל וחוצה ישראל, בהתאם להחלטת הממשלה, לפעול לתכנון שילוב תחנות דלק בעת תכנון דרכים בינעירוניות ולעקוב אחר מימוש התכנון שלהן והגדלת מספר תחנות התדלוק החדשות.	**משרד האנרגיה** לא ידוע למשרד דרישה בנושא מטעם מינהל התכנון. העדכון האחרון לתמ"א 18 שיזמו משרד האנרגיה ומינהל התכנון. (תמ"א 18/ 4/ 2) אושר ב – 30.5.2019) יוער כי בהתאם להוראות תמ"א 18 ניתן להקים תחנות תדלוק זעירות בכל "אזור בנוי" כהגדרתו בתמ"א.

הפיקוח על תחנות תידלוק

5	תחנות תדלוק זעירות	**ליקוי** - מתשובת מינהל התכנון עולה כי הוא בחן את האפשרויות לעדכון תמ"א 18 לצורך קידום הקמתן של תחנות תדלוק זעירות הנדרש על פי סעיף 11 להחלטת הממשלה, אך מטעמי בריאות הציבור, הצעותיו לא התקבלו על ידי הממשלה בשל התנגדות מצד כמה משרדי ממשלה. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה בתאום עם מינהל התכנון ישלימו בחינת החסמים להקמת תחנות דלק זעירות וקידומן, בהתאם להחלטת הממשלה, לשם עידוד הקמתן והגדלת התחרות.	**משרד הפנים -מנהל התכנון** מינהל התכנון בחן את החסמים להקמת תחנות תדלוק זעירות ומצא כי הם נוגעים לנושא שמירת המרחקים הנדרשית בין תחנות תדלוק לשימושים רגישים. לאור בחינה של מומחה לנושא מטעם מינהל התכנון הומלץ על צמצום המרחקים, אולם בשל התנגדות משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה לא ניתן היה לאשר את שינוי הוראות התמ"א לעניין שמירת המרחקים.
6	שחרור מהסכמים ארוכי טווח	**המלצה** - על משרד האוצר בשיתוף עם משרד האנרגיה, משרד הכלכלה, רשות התחרות ומשרד המשפטים להשלים אסדרה בחוק של פתרונות להסרת כשלי שוק בשוק הדלק כדי לקדם את התחרות בו בהתאם למטרת החלטת הממשלה. נוכח חלוף הזמן ממועד החלטת הממשלה מומלץ לבחון הצורך בהתאמת ההסדרים למצב המשק היום, תוך שמיעת כלל הגורמים הרלוונטיים.	**משרד האנרגיה** ראו מענה להערה 3 **משרד המשפטים** אין בסמכותו של משרד המשפטים ליזום חקיקה בתחומי משרד האנרגיה או רשות התחרות ואין בסמכותו לקבוע מדיניות בנושא שוק תחנות הדלק. כמו כן, כידוע, לא ניתן היה לקדם חקיקה בתחום בשלוש תקופות הבחירות. מכל מקום, מעורבות המשרד בגיבוש התזכיר נעשית בכובעו של היועץ המשפטי לממשלה, היינו, ליווי התהליך בהיבטים משפטיים בלבד. זאת בדומה לליווי המשפטי של המשרד את הליך גיבושו של כל תזכיר חוק אחר ואת קידומה של כל הצעת חוק ממשלתית. הסיבה לכך שמשרד המשפטים צוין במפורש בהחלטת ממשלה מס' 3991 הייתה ההערכה כי התיקון לחוק האמור יהיה כרוך בהתמודדות עם שאלות משפטיות שעשויות להיות מורכבות. ואכן, ליווינו את התהליכים שהתקיימו לאורך השנים בהקשר זה, ואשר טרם הבשילו לכדי תזכיר חוק. חשוב לומר שמשרד המשפטים נרתם לעבודה בתחום הזה עד כה והקדיש לה משאבים רבים. כמו כן, המשרד הבהיר לגורמי הממשלה הרלוונטיים כי הוא עומד לרשותם ונכון להקצות משאבים ככל שיידרשו לקידום היוזמות בתחום, לפי לוחות הזמנים שיקבעו מובילי היוזמות.

הפיקוח על תחנות תידלוק

7	מחקר של רשות התחרות	**המלצה** - לנוכח כל האמור לעיל בעניין הצורך לקדם את התחרותיות בענף התדלוק, משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות התחרות, למשרד האנרגיה ולרמ"י להשלים הצעדים השונים שננקטו והמחקרים שנערכו, ובהמשך להחלטת הממשלה מ-2011 לקדם פתרונות יישומיים כדי לשפר את התחרות בענף.	**משרד האנרגיה** המשרד פועל במישורים רבים, שלא הוזכרו בדוח המבקר, לחיזוק תנאי תחרות במשק. במסגרת זו ניסה לקדם בשנים האחרונות שלושה מהלכים: בחינת האפשרות להסיר פיקוח על תוספת התשלום עבור שירות מלא הסרת פיקוח על מחירי מכירת בנזין 95 בתחנות תדלוק חדשות הרחבת מספר המשאבות בתדלוק עצמי בתחנות התדלוק. ביולי 2018, יצא המשרד לשימוע ציבורי בעניין שני הנושאים הראשונים (נספח ה'). עמדות הציבור שהובאו במסגרת זו לא הצדיקו שינוי ברגולציה הקיימת. בעניין הנושא השלישי המשרד עוסק כיום, ומתוכנן לצאת בזמן הקרוב לסקר צרכנים, על בסיסו ניתן לקבל החלטות בסוגייה.
8	קידום תחרות בענף תחנות התדלוק	**ליקוי** - כבר יותר משלושים שנה המדינה מובילה רפורמה בענף תחנות התדלוק כדי לקדם בו תחרות. החלטת הממשלה משנת 2011, הייתה צעד נוסף וחשוב ולהפחית את יוקר המחיה לצרכנים למימוש המטרה. בהחלטה הזאת נקבעו הוראות לפעולות הנדרשות, בכמה מישורים, כדי לקדם את התחרות בענף תחנות התדלוק אך הן לא יושמו ברובן. מממצאי הביקורת עולה כי בין 2011 ל- 2019 ,גדל ב-120 מספר תחנות התדלוק שמופעלות על ידי החברות הקטנות (גידול של כ-74%) לעומת גידול של 9 תחנות תדלוק שמופעלות על ידי ארבעת החברות הגדולות (גידול של כ-% 1). עם זאת, עדיין קיימת ריכוזיות גבוהה בענף כך שיש חשיבות בהשלמת הרפורמה. על הגופים המוזכרים בהחלטת הממשלה להשלים הפעולות הנדרשות במועד סיום הביקורת לשם קידום תחרות הולמת בענף תחנות התדלוק.	**משרד הפנים -מנהל התכנון** מינהל התכנון אינו אמון על נושא זה ואינו קובע מי יהיו חברות הדלק אשר יגישו אליו תכניות. לפיכך, הנושא אינו רלוונטי למינהל התכנון.
9	התקן תדלוק אוטומטי כללי (אוניברסלי)	**המלצה**- משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יישומה של רפורמת הדלקן האוניברסלי. הדבר עשוי להגביר את התחרות בין חברות הדלק ולסייע בהורדת מחיר הדלק. על משרד האנרגיה ורשות התחרות להמשיך לעקוב אחר תרומתה של הרפורמה לתחרות בענף תחנות התדלוק.	

הפיקוח על תחנות תידלוק

10	היקף הבדיקות בתחנות תדלוק	**ליקוי**- יחידת המפקח איננה מספיקה לבצע את הבדיקות (לבדוק את כמות הדלק שהונפק ממשאבות הדלק) בתדירות שקבע המפקח - אחת לשנה בכל תחנה. רק 58% מתחנות התדלוק בארץ נבדקו בתדירות הנדרשת, וישנן חריגות רבות ממנה, אף מעל לשלוש שנים. ראוי לציין לחיוב את מחוז ירושלים בו 91% מהתחנות נבדקו בשנה החולפת. מאידך, חריגות בולטת במיוחד נמצאה בתחנות התדלוק שבמחוז הצפון: 42% מהתחנות נבדקו רק בחלוף שלוש שנים ומעלה. נתונים אלה הם סמן מדאיג לצרכנים במחוז הצפון בדבר דיוק כמויות הדלק שהם יקבלו מתחנות התדלוק. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ כי המפקח (על משקלות ומידות) יבחן קביעה של משטר בדיקות בתדירות קבועה או באמצעות מערך לניהול סיכונים כדי להבטיח פיקוח סדיר על דיוק המשאבות בתחנות התדלוק. עוד מומלץ כי משרד הכלכלה יפעל לכך שהיחידה למשקלות ומידות של המשרד תקבע את תדירות הבדיקות כך שיבטיחו אספקת דלק מדויקת לצרכנים באמצעות בדיקות אימות דיוק מחדש בתדירות מתאימה, בהמשך ליעדי המפקח לבצע בדיקה בתדירות של אחת לשנה או על פי אימוץ משטר בדיקות אחר כאמור. ניתן לשקול שימוש במעבדות חיצוניות כדי שיעשו את הבדיקות עבור היחידה אשר תעשה רק פיקוח במספר קטן של בדיקות אקראיות לפקח על איכות הבדיקות של המעבדות החיצוניות.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד שוקל להעלות את מודעות הציבור לנושא, ובין היתר להפנות את תשומת ליבו לחותם ולתווית האימות שיופיעו על המנפקה ויעידו אם הפייה הייעודית בתחנה תקינה ומתי היא נבדקה (סימון המדבקה ב"ירוק" יבהיר לצרכן שהפייה בדוקה ותקינה, וסימון ב"אדום" יציין את ההפך).
11	היקף הבדיקות בתחנות תדלוק	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון פרסום, באתר האינטרנט של המשרד, של כל תוצאות הבדיקות של כמות הדלק בתחנות תדלוק ומועדם, ולייחד פרסום לחריגות במדידת כמות הדלק בתחנות התדלוק תוך ציון שמה וכתובתה של התחנה.	**משרד הכלכלה והתעשייה** ההמלצה בדבר תדירות הבדיקות מקובלת על_המשרד. לעניין שימוש במעבדות חיצוניות כדי שיעשו את בדיקות האימות - ההמלצה אינה מקובלת על המשרד מהסיבות הבאות: כיום, ברשות המשרד נמצא ציוד הבדיקה יקר ומתקדם לצורך ביצוע הבדיקות בעוד שאצל הספקים אין ציוד כזה משום שאין להם צורך בו. המינהל נמצא בתהליך רכש של שני מכיילות דלק נוספות לתגבור בתחנות דלק קטנות ומרוחקות או הנמצאות בסביבה פחות נגישה (ביצוע רבעון ראשון 2021)

הפיקוח על תחנות תידלוק

			המינהל הכשיר את עובדיו לביצוע בדיקות אימות דיוק לפיות הדלק על כל סוגיו. בהתאם לתכנית העבודה של המינהל נקבע כי המבקר יבצע את כל עבודות הפיקוח שבתחום המשרד בתחנת הדלק קרי : אימות דיוק פיות דלק , בדיקת מכשיר לחץ אוויר, בדיקת אוראה, אימות דיוק למאזני דלפק בחנויות נוחות ופיקוח על המחירים . כמן כן המינהל מייעל את תהליכי העבודה מול חברות הדלק על מנת לעמוד ביעדי הבדיקה שנקבעו ע"י המפקח על משקולות ומידות.
12	הטיפול בסטיות ובחריגות	**המלצה-** מומלץ כי היחידה של המפקח על משקלות ומידות תבחן הזנת נתונים מקוונת למערכת הממוחשבת ושדרוג מערכת זו כדי לאפשר להפיק ממנה דוחות ניהוליים, לרבות מידע על הסטיות והחריגות העולות בבדיקות היחידה בתחנות תדלוק.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד שוקל בימים אלה (ספט' 2020) לפרסם מכרז אתגר לזיהוי פעילות חריגה במנפקות הדלק בתחנות [התדלוק] באמצעות כלים טכנולוגיים מתקדמים כך שזה יהיה כלי טכנולוגי שיסייע לאכיפה", כמו כן פותח כלי ניהולי BI להנפקת דוחות ניהוליים המסייע להכנת תכנית העבודה
13	אכיפה	**ליקוי** - בבדיקה של ארבעת תיקי האכיפה ביחידה למשקלות ומידות שהיו בטיפול בשנים 2014 עד 2016 עולה כי לאחר הגשת תלונות למשטרת ישראל לא הגיעו התיקים לידי מיצוי החקירה על פי הדין, ויוצא שאין אכיפה אפקטיבית נגד עבירות לפי הפקודה בתחום תחנות תדלוק. **המלצה**- מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן הסדרה של כלי אכיפה נוספים ליחידת המשקלות והמידות כדי לצמצם את החריגות בכמות הדלק המסופקת לצרכנים.	**משרד הכלכלה והתעשייה** ההמלצה מקובלת על המשרד. בתזכיר חוק שפורסם על ידי המשרד בנושא אסדרת תחום המשקלות והמידות נוספו כלי אכיפה מנהליים (ובפרט עיצומים כספיים) בנוסף לאכיפה הפלילית הקיימת כיום. התזכיר מצוי בשלבי בחינה.
14	הפיקוח על הכמויות של גז פחמימני מעובה (גפ"מ)	**ליקוי** - אין ודאות שבעלי כלי רכב שמתדלקים בגפ"מ מקבלים את כמות הגפ"מ המתאימה לסכום המשולם. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה ולמפקח על משקלות ומידות כי לנוכח מספרם הרב של כלי הרכב המונעים בגפ"מ, ראוי לבחון הסדרהשל בדיקות לאימות דיוק ראשוני ותקופתי למנפקות גפ"מ.	**משרד הכלכלה והתעשייה** ההמלצה מקובלת על המשרד. והמשרד יבחן את המשמעויות לכניסה לתחום בדיקות של גפ"מ ובפרט משמעות של כוח אדם ותקציב.

הפיקוח על תחנות תידלוק

15	הפיקוח על מתקני לחץ אוויר	**ליקוי** -עדיין אין גוף ממשלתי המפקח על דיוק מתקני מילוי האוויר בתחנות תדלוק. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הכלכלה להסדיר את נושא הבדיקות של מתקני מילוי אוויר בתחנות תדלוק. ניתן לשקול לחייב את התחנות בבדיקה של גוף חיצוני מוסמך ומוסכם על המשרד ולהסדיר את דרכי פרסום תוצאות הבדיקות לציבור.	**משרד הכלכלה והתעשייה** המינהל בוחן את המשמעויות של כניסה לתחום זה.
16	הפיקוח על איכות הדלק	**ליקוי** -בתחנות הקטנות - שהן כ-23% מסך תחנות התדלוק - התגלו 56% מסך הסטיות באיכות הדלק. **המלצה**- מוצע שמשרד האנרגיה יבחן את הסיבות לשיעור הגבוה של החריגות בחברות התדלוק הקטנות, כדי לסייע להן לצמצם את התופעה ולהבטיח אספקת דלק לצרכנים באיכות העומדת בדרישות התקן, וכדי שהתחרות שלהן עם חברות הדלק הגדולות לא תיפגע מכך.	**משרד האנרגיה** סטיות באיכות הדלק לא נגרמות באקראי אלא נחקרות כעבירה. המשרד יערוך בקרות בהתאם לכח האדם המצומצם שיש לו ובהתאם ליעדים בהם יש פוטנציאל גבוה יותר להתרחשות עבירה או תקלה
17	הפיקוח על איכות הדלק	**ליקוי** -משרד מבקר המדינה מציין כי כיום הצרכן יכול לדעת באילו תחנות הייתה סטייה מהתקן רק אם יבדוק זאת באתר האינטרנט של משרד האנרגיה. מה גם שככול שפרק הזמן בין גילוי הסטייה מהתקן ועד פרסומה גדל - כך נפגעת יכולתו לפעול נגד בעלי התחנה ולהוכיח כי נגרם לו נזק בגין הדלק הפגום שרכש באותה תחנה. **המלצה**- מומלץ כי משרד האנרגיה יסדיר עניינים אלה: (1) קביעה של הוראת נוהל מפורשת באשר לפרק הזמן הקצר שנדרש לפרסם את פרטי הסטייה מהתקן של בדיקות איכות הדלק, ומהי נקודת הזמן הקובעת להתחלתו של פרק זמן זה, ובהתאם לכך שלא יהיו חריגות בזמן הפרסום; (2) למסד נוהל בשיתוף עם חברות הדלק שבו יוגדרו המקרים החריגים שלפיהם ההנהלות של תחנות התדלוק יהיו חייבות לאתר את הצרכנים אשר ייתכן שייפגעו או כבר נפגעו כתוצאה מכך שתדלקו בתחנה שלהם בסמוך לגילוי הסטייה מהתקן. חשוב שיפנו לצרכנים האלה בהודעת תוכן מתאימה (כמו - ריקול); (3) לקבוע דרכי פרסום נוספות לציבור מעבר לאתר האינטרנט של המשרד כדי להרחיב	**משרד האנרגיה** מדובר על אירוע בעל מאפיינים אזרחיים, היקף הפגיעה ברכב משתנה בין רכבים בהתאם לכמויות ומצבם של הרכבים. לא ניתן להגדיר נוהל לפניה ללקוחות כפי שלא מבוצע תהליך כזה בעבירות אחרות למצבים כאלו קיימים כלי התביעה המשפטית של מי שרואה עצמו נפגע וכלי התביעה הייצוגית שהינו הגורם הרגולטורי המשלים לרגולציית האיכות

הפיקוח על תחנות תידלוק

		את הפצת המידע לציבור. הסדרת עניינים אלו תגביר את יעילות הפיקוח של המשרד ואת אמון הציבור בתחנות התדלוק.	
18	הנגישות לאנשים עם מוגבלות בתחנות התדלוק	**ליקוי** -נמצא כי תכנית העבודה של הנציבות לשוויון זכויות לשנים 2017 עד 2019 ,לא כללה בדיקות נגישות בתחנות תדלוק; וכן לא אותרו בדיקות או חקירות של הנציבות מן השנים שקדמו להן בעניין זה. משרד מבקר המדינה מדגיש שכ-20% מאוכלוסיית המבוגרים בארץ הם אנשים עם מוגבלות, בהם נהגי כלי רכב ומשתמשים בשירותיהן השונים של תחנות תדלוק ברחבי הארץ. **המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בנגישות המבנה והשירות בתחנות התדלוק ומציע לנציבות: לבחון את המצב ולפעול לשיפורו; לחדד את כלל הנחיות הנגישות בקרב בעלי תחנות התדלוק ולפרסם מידע רלוונטי לאנשים עם מוגבלויות. עוד מוצע שהנציבות תשקול בדיקות נגישות בתחנות תדלוק בתוכנית העבודה השנתית שלה.	
19	תחנות התדלוק בראייה צופה פני עתיד	**המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר, משרד האנרגיה, רמ"י, רשות התחרות ושאר גופי הממשלה לקיים דיון מעודכן בעניין יצירת מתווה לקידום התחרות בענף תחנות התדלוק לשנים הקרובות, מתוך התחשבות בשינויים הצפויים בעתיד בשירותי תחנות התדלוק ובשוק הדלק העתידי בעולם ובישראל. עליהם גם להיערך להסדרת תנאי האספקה של המוצרים החדשניים להנעת כלי רכב (טעינה לכלי רכב חשמליים, מילוי גז לרכב המונע בגז ועוד). כמו כן, יש לבחון את הענף על התמורות שבו ולהסדירו כך שיפעל כשוק תחרותי, כדי להפחית את יוקר המחיה למען הצרכן.	**משרד האנרגיה** ראה התייחסות לליקוי 3. **משרד הכלכלה והתעשייה** המשרד ישמח להשתתף בפורום על מנת להיערך לקידום פני העתיד **משרד המשפטים** ראה התייחסות לליקוי 6.

הפיקוח על תחנות תידלוק

20	פעילות המטה של משרד האנרגייה אחריות לטיפול בתחנות תדלוק פירטיות	**ליקוי** -בדוח הקודם צוין כי "נוכח ביזור סמכויות האכיפה בתחום תחנות התדלוק והאחריות המיניסטריאלית של משרד האנרגיה בנושא משק הדלק, על משרד האנרגיה להוביל את המאבק נגד תחנות תדלוק פירטיות בשיתוף כלל גופי הפיקוח הנוגעים בדבר. אם המשרד סבור כי גופי הפיקוח הללו אינם משתפים פעולה כראוי, עליו ליזום החלטת ממשלה או שינוי חקיקה כדי להסדיר נושא זה". מביקורת המעקב עולה כי הליקוי תוקן באופן חלקי. הגם שעפ"י תגובת משרד האנרגיה, ממרץ 2020 , לפיה מתקיים "שולחן עגול" לבחינת תהליכי אכיפה בהתאם למידע אשר התקבל, בביקורת המעקב עלה כי לא מתבצע מהלך יזום, סדור ועתי להובלת המאבק נגד תחנות התדלוק הפירטיות, כך שהטיפול בסוגיה, אינו ממצה. כתוצאה מכך, גם אין היום מיפוי עדכני להיקפי התופעה. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה לרכז ולהוביל את המאמץ למיגור תופעת תחנות התדלוק הפירטיות המסכנות חיי אדם. ובכך להגביר את התיאום בין הגורמים השונים לצורך שיפור וחיזוק הפיקוח, האכיפה והפעולות למיגור התופעה. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יוביל מהלך למיפוי תקופתי של התחנות הפירטיות לשם עמידה על היקף התופעה ומיגורה.	**משרד האנרגיה** תחנות הדלק הפיראטיות הינן ראשית עבירות בתחום התכנון והבניה ורישוי עסקים. לעבירות אלו אחראית משטרת ישראל, אשר יש לה זרוע מודיעין ובילוש- פעולות שאינן חלק מעבודת מינהל הדלק ואינו מוסמך לבצען. בנוסף התחנות נמצאות ברשויות המקומיות להן אגפי פיקוח והמצאותן בשטח הינה יומיומית. רק גופים אלו יכולים לייצר מענה ולמפות את העבירות הללו. מנהל הדלק ימשיך ויסייע,
21	נוהלי עבודה	**ליקוי** -משרד האנרגיה טרם קבע נהלים לפעולות אכיפה לפי חוק משק הדלק - איסור מכירה נגד תחנות תדלוק פירטיות, ובכלל זה נוהל להטלת עיצומים כספיים על מי שמוכר או מספק דלק לתחנות אלה. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה ישלים הכנת הנהלים הנדרשים לאכיפת חוק משק הדלק - איסור מכירה ובכלל אלה את הנוהל להטלת עיצום כספי בהתאם לחוק.	**משרד האנרגיה** משרד האנרגיה קבע נהלים רבים לתחומי האכיפה. לעניין הנוהל החסר- הוא יושלם עד סוף רבעון 1 2021
22	תוכנית עבודה והכשרת כוח אדם	**ליקוי** -בדוח הקודם צוין כי למשרד האנרגיה אין תוכנית עבודה הכוללת יעדים ברורים לפעולות אכיפה יזומות נגד ספקי דלק של תחנות פירטיות ולסגירתן. כמו כן, המשרד לא הכשיר את עובדיו לפיקוח על תחנות אלו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן	**משרד האנרגיה** קיימים ייעדים לפעילות יזומה. חלק גדול של הפעילות נובע ממידע מודיעיני המתקבל מגופים בעלי יכולת מודיעינית שלנו אין

		באופן חלקי. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה להתמיד בהכשרת כוח האדם ולקבוע יעדים מדידים לפעולות אכיפה יזומות בתוכנית העבודה של האגף לפיקוח.	
23	תיאום פעולות פיקוח	**ליקוי** -בדוח הקודם צוין כי משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה ומשטרת ישראל מפעילים, כל אחד בנפרד, אגפי פיקוח המסיירים בשטח. עוד צוין כי יש לייעל את זרימת המידע מיחידות השדה והמחוזות אל המטות, כדי להציג לפני מקבלי ההחלטות תמונת מצב מעודכנת של תחנות התדלוק הפירטיות, אשר תסייע להם לקבוע תוכנית פעולה למיגור התופעה. הליקוי תוקן חלקית. התיאום הנעשה לבחינת דרכי הטיפול והאכיפה הוא צעד ראוי במלחמה בתופעת התחנות הפירטיות. **המלצה**- מומלץ כי משרד האנרגיה, משטרת ישראל ויתר הגופים הרלוונטיים יפעלו להגברת שיתופי הפעולה ופעילות האכיפה מתוך יצירת תוכנית עבודה משותפת ופגישות עבודה סדורות ועיתיות.	**משטרת ישראל** שיתופי הפעולה וזרימת המידע: כל פעילות תיאום אכיפה משותפת עם משרד האנרגיה מתבצעת במתכונת של "שולחן עגול", בהשתתפות ראש חוליית מדור סיור באג"מ ונציג משרד האנרגיה. היאל"כ – (היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית) אינו מקבל מידע ממשרד האנרגיה או מהמשרד להגנת הסביבה בשוטף. ככל שבמהלך חקירה נקודתית של היאל"כ עולה צורך, נוצר קשר עם יחידות משטרתיות טריטוריאליות וגורמי מטה. יצוין כי חולית תשתיות מדור סיור באג"מ פועלת בשיתוף פעולה מלא עם זרוע חשיפה ביאל"כ. תמונת מצב של תחנות התדלוק הפיראטיות: האחריות על מיפוי תחנות דלק פיראטיות נמצאת לפתחו של אגף הפיקוח והבטיחות במשרד האנרגיה. כפי שפורט במסמכים שצורפו למענה, מ"י מהווה רק גורם מסייע למשרד האנרגיה באכיפה כנגד אותן תחנות דלק, באמצעות חו' אכיפת תשתיות מדור סיור. חולייה זו, המונה קצין ו-3 שוטרים, הוקמה כדי לסייע למפקחי אגף הפיקוח והבטיחות במשרד האנרגיה בפעילות אכיפה כנגד עבירות שבסמכות המשרד לאכוף. במשטרת ישראל לא קיים מסד נתונים ייעודי על תחנות דלק פיראטיות. פעילות המשטרה מתבססת על המידע הקיים במערכת המודיעין המשטרתית, המתעדכן בשוטף, ובמידע הקיים בידי היחידות הטריטוריאליות. **משרד האנרגיה** ההצעה מקובלת. בפועל מרבית המבצעים הינם מבצעים משולבים

הפיקוח על תחנות תידלוק

24	הקמת מסד נתונים משותף	**ליקוי** -בדוח הקודם נאמר כי לגופי הפיקוח אין מסד נתונים על תחנות תדלוק פירטיות ועל תחנות תדלוק פנימיות המוכרות דלק לציבור, והעברת המידע על תחנות אלו מיחידות השדה למַטֶה לוקה בחסר. כמו כן, לנציבות כבאות והצלה אין מידע על תחנות תדלוק פירטיות. עוד צוין בדוח הקודם כי "על, משרד האנרגיה להוביל להקמת מאגר נתונים בשיתוף עם המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים, משטרת ישראל, הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ומינהל מקרקעי ישראל. מאגר הנתונים יכלול מידע על תחנות תדלוק פירטיות; בין היתר, מידע על מיקום התחנה, על בעליה ועל פעולות פיקוח ואכיפה שבוצעו בה. יש לאפשר גישה למאגר זה לכל הגופים שהמידע שנמצא בו חיוני עבורם, ובהם משרד הכלכלה, רשות המים, רשות המיסים ונציבות כבאות והצלה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. מביקורת המעקב עולה כי טרם הוקם מאגר נתונים שנחוץ להצגת תמונת מצב מעודכנת ואחודה, אשר יסייע לגופי הפיקוח ומקבלי ההחלטות האחרים לגבש תכניות פעולה לשם המאבק נגד תנות תדלוק פירטיות. כל גוף מחזיק בידיו מאגר מידע חלקי על תחנות תדלוק פירטיות, וחלקם אינם משתפים את המידע שברשותם עם גופי הפיקוח האחרים. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה יוביל, בשיתוף גופי האכיפה האחרים, הקמת מאגר נתונים אחוד אשר יכיל את כל המידע הרלוונטי על התחנות הפירטיות. מאגר אחוד משותף ונגיש לכל הגופים המפקחים יסייע לכולם לייעל את הפיקוח ואת האכיפה.	**משרד האנרגיה** מסד הנתונים-תלוי בקיומה של זרוע מודיעין ואיסוף- קיים רק במשטרת ישראל
25	פעילות אכיפה	**ליקוי** -נמצא כי הליקוי בהעברת מידע על הפעלת תחנות תדלוק פירטיות מכלל גופי הפיקוח לרשות הכבאות טרם תוקן. **המלצה** - עד להקמתו של מאגר מידע אחוד לכלל גופי הפיקוח על תחנות תדלוק פירטיות, משרד מבקר המדינה ממליץ לעדכן באופן שוטף את רשות הכבאות על מיקומן של התחנות האלה, כדי שהיא תבצע בהן ביקורות יזומות לטובת השמירה על בטיחות הציבור ושלומו.	**משטרת ישראל** שיתוף הפעולה של היאל"כ עם כב"א מתרחש בעת טיפול בתיקי חקירה נקודתיים ובהתאם לצורך חקירתי. **משרד האנרגיה** המשרד יעדכן, בכל מקרה שיקבל מידע

הפיקוח על תחנות תידלוק

26	פעילות אכיפה	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשטרה ולרשות הכבאות להגביר התאום ביניהן לטובת טיוב האכיפה ולקדם הגשת כתבי אישום במקרים רלוונטיים.	**משטרת ישראל** חולית אכיפת תשתיות מדור סיור אג"מ פועלת בהתאם למדיניות של ר' אגף הפיקוח והבטיחות במשרד האנרגיה ומסייעת למשרד בכל פעילות אכיפה בתחום תחנות התדלוק הפיראטיות. יובהר כי ר' חו' אכיפת תשתיות אינו מוביל מדיניות. הוא מסייע לר' אגף הפיקוח במשרד האנרגיה לבצע את פעילות האכיפה בהתאם למדיניות המשרד. לציין כי במסגרת דיוני שולחן עגול המתואמים ע"י ק' תיאום גורמי חוץ מתפ"א לצורך אכיפה כנגד תחנות דלק פיראטיות, מזמן האחרון, בשת"פ עם הפרקליטות האזרחית, את כלל הגורמים האזרחיים הרלוונטיים וביניהם נציגי רשות הכבאות. השת"פ המצוין עם רשות הכבאות מתבטא הן בהשתתפותם בדיוני השולחנות העגולים והן בנוכחות בעת הפעילות המבצעית. בסיום המבצעים נציגי רשות הכבאות מעבירים דיווחים מסודרים בהתאם לדרישת הפרקליטות האזרחית.
27	הטיפול בחומרים מוחרמים	**ליקוי** -גופי הפיקוח טרם מצאו פתרון מוסדר לאחסון הציוד שהוחרם במקרים שבהם תחנת התדלוק הפירטית הוקמה על קרקע פרטית. **המלצה** - מומלץ כי משרד האנרגיה ומשטרת ישראל יבחנו דרכים להסדיר את אחסון הציוד שהוחרם מתחנות תדלוק פירטיות הפועלות על קרקע שאינה בבעלות המדינה. עוד מומלץ לשתף פעולה באכיפה כלכלית נגד מפעילי תחנות פירטיות עם רשות המיסים ועם הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, ולהתייעץ בעניינים אלו עם יחידת החילוט באגף האפוטרופוס הכללי, שמטפלת בנכסים תפוסים מכוח הסדרים ספציפיים בחקיקה.	**משטרת ישראל** עדיין לא נמצא פתרון לצורך באחסון מוצגים במהלך תיק חקירה. בהקשר זה יצוין כי פעילות מנהל מקרקעי ישראל (שצוינה במענה לטיוטת הדו"ח) בשני התיקים שנחקרו ביאל"כ בשנת 2019 נעשתה לפנים משורת הדין ומתוך רצון טוב לסייע. במהלך 30 הימים הראשונים אוחסנו המוצגים במגרשי מנהל ממ"י ולאחר מכן הועברו למגרש משטרתי. בכל מקרה, כפי שצוין לעיל, האחסון הוגבל ל – 30 יום.
28	עיצום כספי על ספקי דלק לתחנות פירטיות	**ליקוי** -משרד האנרגיה לא סיים את גיבוש הנהלים להטלה ולגבייה של עיצומים על ספקי דלק לתחנות תדלוק פירטיות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה להשלים את עדכון הנהלים להטלה ולגבייה של עיצומים כספיים, כנדרש למימוש אפקטיבי של סמכות זו ולמיצוי פעולות האכיפה.	

הפיקוח על תחנות תידלוק

29	תחנות התדלוק הפנימיות	**ליקוי** -מביקורת המעקב עולה כי אין בקרה של משרד האנרגיה על איכות הדלק בכל תחנות התדלוק הפנימיות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה לגבש נהלי בדיקה סדורים לתחנות הפנימיות ולשלב בתכנית העבודה שלו ביצוע ביקורת של איכות הדלק בתחנות אלה. עוד מומלץ להסדיר מול מנהלי התחנות, דרכים לקיים את בדיקות איכות הדלק על ידי אגף הפיקוח שבמשרד האנרגיה או על ידי מעבדות מאושרות שיעבירו את תוצאות הבדיקות באופן מקוון למאגר מידע של משרד האנרגיה.	
30	תחנות התדלוק הפנימיות - מסד נתונים	**ליקוי** -בדוח הקודם צוין כי לשום גוף אין מסד נתונים מלא על תחנות התדלוק הפנימיות, ובידי גופי הפיקוח יש רק מידע חלקי על מקומן ועל בעליהן. עוד צוין כי לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האנרגיה בשיתוף גופי הפיקוח להוביל ליצירת מסד נתונים כאמור ולאפשר לכל גוף פיקוח להשתמש בו. מביקורת המעקב עולה כי ליקוי זה לא תוקן. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האנרגיה להסדיר ממשק מקוון מול רמ"י והמשרד להגנת הסביבה ולבנות מאגר מידע לגבי כלל התחנות הפנימיות כדי לתכנן ולטייב את פעולות הפיקוח. חשוב שהמידע יעודכן באופן שוטף (ויכלול מידע גם על תחנות חדשות שמוקמות ומידע מצוותי הפקחים המזהים תחנות פנימיות במהלך עבודתם).	

משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	תכלול הטיפול בבטיחות כלי רכב כבדים	**ליקוי** - האחריות לטיפול בנושא בטיחותם של כלי רכב כבדים עדיין מפוזרת בין משרדי ממשלה שונים, ואין גורם שאחראי להוביל ולתכלל את הטיפול בנושא ולבצע תיאומים בין המשרדים השונים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ כי יוגדר במשרד התחבורה גורם מתכלל אשר יקבל אחריות ואמצעים מתאימים לצורך הובלה ותיאום, הן בתוך משרד התחבורה והן בין המשרדים השונים, של כלל הנושאים הנוגעים לטיפול בנושא בטיחותם של כלי הרכב הכבדים. קיומו של גורם כזה, אשר יש לו ראיית-על של התחום והוא מוכוון לנושא זה בלבד, נדרש על מנת לקדם את הטיפול בסוגיות הנוגעות לתחום ברמה הממשלתית. הדבר חשוב בין היתר מפני שמרבית היחידות במשרד התחבורה האחראיות לטיפול בנושאים הנוגעים לכלי רכב כבדים (כגון אגף הרישוי, תחום קציני בטיחות ותחום ניידות בטיחות) אינן ייעודיות לסוגים אלה של כלי רכב, אלא עוסקות בכלל סוגי כלי הרכב ובנושאים נוספים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף פיקוח ובקרת רכב הכולל את תחום ניידות הבטיחות, קציני בטיחות ומטענים הוקם בתאריך 1/10/2019 כדי לתת מענה בין היתר לסוגיות תכלול הפעילות בנושא בטיחות כלי הרכב הכבדים החל משלב קביעת הסטנדרטים ועד לשלב יישומם בשטח בבדיקת תקינות הרכב בכבישים. מאז הקמתו החל האגף בקידום פעילות צוות תכנית אב למטענים לרבות בחינת רלוונטיות המלצות ועדת סגיס שטרם יושמו, תוך התאמתן למצב הענף היום.
2	ועדה מייעצת במשרד התחבורה	**ליקוי** - צוות סגיס פעל במשך כשנה וחצי, בין ספטמבר 2013 למרץ 2015 .מ-2015 לא פועל מטעם משרד התחבורה צוות מקצועי שמתפקידו לטפל בבעיות הנוגעות לענף, להמליץ על פתרונות ודרכי פעולה ולבצע מעקב אחר הטיפול בכשלים הרבים שהועלו במשך השנים בענף. בדיון האחרון שהתקיים במשרד התחבורה בהשתתפות הצוות במרץ 2015 הוצגו נושאים רבים וחשובים שנמצאו בתהליך טיפול ושנדרש לבצע מעקב אחר יישומם. בדיון צוינו בין היתר הנושאים הבאים הנוגעים לבטיחות: חובת התנסות וחיוב בהשתלמויות של נהגים, נהג מקצועי, הכרת הרכב, מבחן בטיחות אחת לרבעון, מגביל מהירות, עומס יתר ותקן לריתום מטענים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מאז הקמתו החל האגף בקידום פעילות צוות תכנית אב למטענים לרבות בחינת רלוונטיות המלצות ועדת סגיס שטרם יושמו, תוך התאמתן למצב הענף היום.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המלצה - מומלץ כי משרד התחבורה יבחן מינוי צוות מקצועי להמשך ליווי הנושא.	
3	תוכנית אב להובלת מטענים	**ליקוי** - סקר משאיות ארצי מקיף בוצע לאחרונה בשנת 1990 ,וכי בוצע סקר מצומצם לאחרונה בשנת 2017 ,באמצעים שונים מאלה שתוכננו. עוד נמצא כי אין הליך איסוף מידע סדור על היקף ההובלה במשאיות, לרבות התפלגות ההובלה על פי סוגי מטען ועל פי מוצא ויעד, ועל יעילות ההובלות (לדוגמה שיעור הנסיעות שבהן המשאיות נוסעות ריקות). זאת ועוד, היבטים רבים בנושא הובלת חומ"ס לא נבדקו בסקר, ועל כן חסרים עדיין נתונים בדבר היקף החומרים המסוכנים שמשונעים, פילוחם לפי סוגי חומרים ועוד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה יקדם את שלב ג' של תוכנית האב להובלת מטענים, ובין היתר יבצע סקר משאיות ארצי מקיף, זאת בהמשך למסמך שפורסם על ידי משרד התחבורה באפריל 2016 בעניין הובלת מטענים ברכבת, על מנת לגבש המלצות מדיניות לטווח הארוך. כן מומלץ כי משרד התחבורה יבנה תוכנית לאיסוף מידע בענף המשאיות במטרה ליצור בסיס מידע רחב שיאפשר קבלת החלטות מושכלת, וליישמה. על התוכנית לפרט את מגוון מקורות המידע, בין היתר אלה המוזכרים בשלבים א' ו-ב' של תוכנית האב למטענים, ואת תדירות איסוף הנתונים באמצעות כל אחד מהמקורות הקיימים וכן באמצעות סקרים תקופתיים יזומים, מתוך מטרה לעדכן הנתונים אחת לתקופה. נוסף על כך מומלץ להקים מערכת ממוחשבת לאיסוף המידע ממגוון המקורות, ובהם מידע ממכשירי GPS המותקנים במשאיות וממערכות אלקטרוניות אחרות, מידע משטרי מטען ומידע על משאיות המובילות חומ"ס.-	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ההמלצה מקובלת וכך ינהג המשרד. חשוב לציין כי באוקטובר 2019 הוקם במנהל התנועה אגף פיקוח ובקרת רכב בכבישים וארגונים המאגד בתוכו את תחום קציני הבטיחות בתעבורה, תחום ניידות הבטיחות ותחום מטענים, מל"ח ובקרת רכב כבד שתפקידו לתכלל בראיה הוליסטית את נושא בטיחות הרכב המסחרי הכבד וכן את נושא הובלת חומרים מסוכנים בכבישי ישראל. האגף בעל סמכויות רגולטוריות בתחום זה ופועל מיום הקמתו לגיבוש מדיניות מתכללת בתחום, בין היתר באמצעות דיונים רוחביים עם בעלי תפקידים רלוונטיים במשרד ומחוצה לו. **משרד ראש הממשלה -הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה** נושא איסוף מידע בלמ"ס, לגבי כלי רכב כבדים, נמצא בטיפולו של תחום התחבורה באגף בכיר תשתית כלכלה (להלן: "האגף"). נציגי האגף נפגשו לאחרונה מספר פעמים עם נציגי יחידת המדען הראשי במשרד התחבורה, בנוגע לביצוע סקר משאיות. משרד התחבורה אישר את מתווה ההצעה שהוגשה ע"י הלמ"ס לביצוע הסקר, ונכון למועד כתיבת מכתב זה אנו נמצאים בשלב של בירור צרכים מעמיק של המשתמשים הפוטנציאליים בתוצאות הסקר (כולל הרלב"ד, המשרד לאיכות הסביבה, משרד האנרגיה, יחידות שונות במשרד התחבורה, משטרה, אקדמיה, איגוד המובילים, מכוני מחקר תחבורתיים ועוד). הלמ"ס ומשרד התחבורה הסכימו שהסקר יבוצע באופן שוטף, בתדירות שתיקבע, ושהנתונים יאספו במתודולוגיה שתאפשר השוואה בינלאומית וכמובן השוואה בין שנים. הכוונה היא שהסקר ייתן מענה למידע המתבקש בדוח מבקר המדינה שבנדון וכן לצרכים נוספים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
4	תוכנית אב להובלת מטענים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי משרד התחבורה לא סיים עדיין ליישם את ההמלצות שהובאו בשלבים א' וב' של תוכנית האב למטענים ואף לא גיבש תוכנית פעולה ליישום המלצות אלה. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ישלים הכנת תוכנית פעולה ליישום ההמלצות שהובאו בשלבים א' וב' של תוכנית האב למטענים, תוך בחינת התאמת המשאבים וכוח האדם להיקף המשימות המוטלות על היחידות העוסקות בכלי רכב כבדים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** האגף החדש הקים צוות הבוחן את הרלוונטיות של המלצות ועדת סגיס והתאמתם למצב הענף היום כולל תעדוף והמלצה על דרכי יישום אפשרויות של הנושאים המרכזיים.
5	איסוף נתונים על תאונות דרכים שמעורבים בהן כלי רכב כבדים	**ליקוי** - נמצא כי הרלב"ד נסמכת בעיקר על נתוני הלמ"ס, שמתקבלים ממשטרת ישראל וממערכת הבריאות. הנתונים אינם מפולחים בצורה מדויקת לפי גורם אנושי, תקינות כלי הרכב או פגמים בתשתיות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לרלב"ד להמשיך לשפר את מערך איסוף הנתונים, בשיתוף פעולה עם יתר הגורמים הרלוונטיים, לרבות באמצעות ניתוח של הסיבות לתאונות ושל הגורמים היכולים למנוע היפגעות חמורה בתאונות. זאת, תוך שיתוף פעולה עם גורמים נוספים שבידיהם מידע רלוונטי - ובהם הלמ"ס, המשטרה, מערכת הבריאות, משרד התחבורה והגופים הכפופים לו - ובשיתוף מומחים לתחומי הידע השונים, ומתוך למידת פסקי דין רלוונטיים. זאת על מנת להפיק מידע מלא ולנצל את נקודות החוזק של כל אחד מהגופים באיסוף המידע, ועל בסיס מידע זה לקבל החלטות על דרכי פעולה מתאימות לצורך המלחמה בתאונות הדרכים; לדוגמה - איתור מוקדים בעייתיים וטיפול בהם, קביעת סדרי עדיפויות בטיפול, הכוונה יעילה ואפקטיבית יותר של משאבי הפיקוח והאכיפה ולמידה על אפקטיביות הפעולות הננקטות למניעת תאונות.	**הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הרלב"ד פועלת תחת מגבלות של היעדר תקציב וכוח אדם מצומצם באגף המידע. יחד עם זאת, הרלב"ד פועלת ללא לאות להמשיך ולקדם את מאגר המידע הן על ידי הוספת מקורות מידע נוספים והן על ידי שיתופי פעולה עם גורמים נוספים כדוגמת המשטרה ומשרד התחבורה. פורום תיאום נתוני תאונות דרכים, המנוהל על ידי הרלב"ד וצוין בתגובת המשטרה, מהווה בסיס חשוב לשיתוף פעולה בין כלל הגורמים ובהתאם לנושא הנידון משתתפים בפורום הארגונים הרלוונטיים. בנוסף לפורום אנו מפתחים פרויקטים משותפים עם המשרדים השונים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
6	בדיקת ניסיון בפועל בהתאם לדרגת הרישיון	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי בתהליך רישוי הנהגים אומנם נבדק הוותק שלהם בהחזקת רישיון בדרגה נמוכה יותר, כפי שנדרש על פי הכללים, אולם אגף הרישוי אינו מוודא שבתקופה הרלוונטית מבקש הרישיון אכן נהג בפועל בכלי הרכב הרלוונטי לדרגת הרישיון שהייתה לו וצבר מספיק ניסיון בנהיגה בו. בהיעדר בדיקה, עלול להיווצר מצב שבו נהג יקבל רישיון מדרגה גבוהה בלי שיש לו ניסיון מעשי בנהיגה בפועל ברכב קטן יותר, והדבר עלול לפגוע בבטיחות הנהיגה שלו. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבחן דרכים לבדיקת הניסיון בפועל של נהגי רכב כבד בהתאם לדרגת הרישיון, לדוגמה באמצעות המצאת אישורי עבודה ממעסיקים קודמים או אישורים מקציני בטיחות שפיקחו על נהיגתם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בדיקת וותק נהיגה בפועל לנהגים ו/או נוהגים בישראל כלל אינה אפשרית, שכן הדבר ידרוש לכל הפחות אמצעי ניטור מורכבים מאד. זאת אף זאת, אילו יבוצע הדבר בכלי רכב כבדים, הלוא לא יעלה על הדעת כי לא נרחיב זאת לכל כלי הרכב בישראל, ובוודאי שמדובר על פגיעה משמעותית בחירויות הפרט שאינה עולה בקנה אחד עם רוח החוק.
7	קביעת היתרים לנהגים לפי סוג המטען	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי ההמלצה ליצור התמחויות בקרב הנהגים ובהתאם לכך לקבוע היתרים על פי סוגי מטען לא יושמה על ידי אגף הרישוי ותחום המטענים. יישום ההמלצה עשוי לתרום לשיפור הכשרת הנהגים, מקצועיותם והפיקוח עליהם. **המלצה -** מומלץ כי אגף הרישוי ותחום המטענים יבחנו יצירת התמחויות בקרב הנהגים לפי סוגי המטען.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במסגרת הקורס העיוני לרכב כבד המועמד נדרש ללמידה של כלל סוגי המטענים באופן כללי. אם קליטתו והשתלבותו במקום העבודה, הנהג מקבל הכשרה יעודית מהגורמים המוסמכים במפעל אליו התקבל. אלא אם כן מדובר בחומרים מסוכנים שם נדרש לבצע הכשרה מיוחדת כולל הסמכה. מנהל התנועה מקדם תיקון פקודת התעבורה לביצוע השתלמויות עיתיות בנושא רכב כבד . במקביל מקודם תיקון לתקנות התעבורה שיחייב מעבר של כל בעל רישיון נהיגה על רכב מסחרי (דרגות C1/C/C+E) השתלמות לריתום ואבטחת מטענים בהתאם לסוג המטען המובל. הנושא ממתין להתכנסות של וועדת הכלכלה של הכנסת.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
8	בדיקות רקע למגישי בקשה לרישיון נהיגה ברכב כבד	**ליקוי** - בדוח סגיס נכתב כי אין פיקוח או הקפדה על בדיקת הרקע של הנהג, מידת מעורבותו הקודמת בתאונות או עבירות ונטיותיו לצריכת אלכוהול או סמים, ובפועל נהגים רבים מועסקים בענף ההובלה אף שצה"ל פסל אותם מלשמש נהגים עקב פרופיל נפשי. בביקורת נמצא כי במשך השנים שחלפו מאז הגשת הדוח לא בחנו משרד התחבורה והמשטרה את הנושא. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה והמשטרה יבחנו את הצורך לחייב בדיקה גם של הרקע של מבקשי רישיון לנהיגה במשאית, ובפרט את הצורך לקבל את המידע מהמשטרה ("תעודת יושר"), לפני מתן רישיון נהיגה לנהגי משאיות באמצעות הממשק המקוון הקיים. בדיקה זו עשויה להיות חשובה, למשל, על מנת לקבל מידע על עבירות קודמות של מבקשי רישיון למשאית, שעשויות להיות רלוונטיות לגבי ההחלטה.	**משטרת ישראל** המידע מן המרשם הפלילי והתעבורתי, כמפורט במענה בעמוד 2 ביחס ל"גורם האנושי", מועבר מהמשטרה למשרד התחבורה על פי החוק. ככל שתעוגן בחוק עילה להעברת מידע באשר למבקשי רישיון נהיגה במשאית, ניתן יהיה להסדיר את העברת המידע באמצעות "כספת וירטואלית". משטרת ישראל תשתף פעולה עם משרד התחבורה לבחינת שינוי החקיקה הנדרש. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** קיימים שלושה רבדים של בדיקות המבוצעות על ידנו: א. בדיקת תעודת יושר טרם אישור ללימוד עיוני ללימוד ברכב כבד. ב. כאשר נהג נקלט לעבודה קצין הבטיחות בעזרת מערכות המשרד, בודק את העבר התעבורתי של המבקש. ג. לעניין חומרים מסוכנים מבוצעות בדיקות רקע הכוללות בדיקה פלילית, תעבורתית וביטחונית קפדנית. לעיתים בדיקות אלה מבוצעות במצטבר.
9	אכיפה חלקית של תקנת תעבורה בעניין ביטול או התליה של רישיון נהיגה	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי תקנה 15ג בעניין ביטול רישיון נהיגה או התלייתו במקרה שנהג הורשע בעבירה פלילית, הוגש נגדו כתב אישום, עבר עבירת תעבורה רלוונטית וכדומה מקוימת באופן חלקי בלבד: 1. אומנם המידע מהמרשם הפלילי והתעבורתי מועבר מהמשטרה לאגף הרישוי באופן שוטף וממוחשב, באמצעות כספות וירטואליות, ואולם המידע אינו "מוצף" באופן אוטומטי, ואגף הרישוי נחשף למידע רק על פי דרישה, בעת שהוא מחפש פרטים לגבי נהג מסוים. 2. אין ממשק ממוחשב בין אגף הרישוי לפרקליטות אשר דרכו מועבר מידע בין הגופים. רק בחלק מהמקרים מקבל משרד התחבורה מידע שוטף מהפרקליטות, ואחת לתקופה הוא יוזם	**משטרת ישראל** הנושא נוגע לממשקים אותם על משרד התחבורה למסד מול הנהלת בתי המשפט. כבר כיום, העברת המידע, מהמרשם הפלילי והתעבורתי, מהמשטרה למשרד התחבורה מבוצעת באופן שוטף וממוחשב. זאת, באמצעות שימוש ב"כספות וירטואליות" (דרך ממוחשבת מאובטחת להעברת מידע בין גופים), במסגרתן מועבר המידע למשרד התחבורה תוך מספר שעות ממועד הזמנתו על ידו. **משרד המשפטים** לעמדת הפרקליטות, הליקוי מתייחס בעיקר אל המשטרה ומשרד הרישוי. יצוין, כי לפרקליטות אין דרך לדעת מי מהנהגים מחזיק ברישיון לרכב כבד, ומידע זה מצוי במשרד הרישוי. הפרקליטות

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		תזכורת לבקשה להעברת מידע לפרקליטות על מנת לקבל את המידע המלא הרלוונטי. היעדר מידע ואי-נקיטת צעדים לביטול רישיון נהיגה או התלייתו בעקבות עבירות שהוגדרו רלוונטיות לנהיגה עלולים לסכן את הבטיחות. **המלצה -** על משרד התחבורה, המשטרה והפרקליטות לפעול בשיתוף פעולה כדי לקבוע הסדר מתאים שבאמצעותו משרד התחבורה יקבל מרשויות החוק את כל המידע הפלילי והתעבורתי הרלוונטי לגבי הנהגים באופן שוטף ובזמן אמת, כך שמיד עם קבלת המידע אגף הרישוי יקבל עדכון בנושא, ובכך יתאפשר לו ליישם את תקנה 15ג במלואה. כן ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לשקול למסד הליך של פנייה למשטרה וביצוע בדיקה מחודשת של עמידת הנהג בהוראות תקנה 15ב בעת חידוש של רישיון נהיגה, בפרט עבור נהגים מקצועיים.	מדווחת על הרשעות פליליות ותעבורתיות למרשם הפלילי, המצוי באחריות המשטרה. אשר לסעיף 1 לליקוי – "הצפת" המידע באופן אוטומטי בפני משרד הרישוי – הרי שעניין זה אינו מונח לפתחה של הפרקליטות. דומה, כי הפתרון לעניין זה הנו יצירת מנגנון ממוחשב בין המרשם הפלילי של המשטרה לבין משרד הרישוי ולפיו, ברגע שמדווח למרשם הפלילי על אודות הרשעה בעבירה רלוונטית, הרי בכל מקרה בו המורשע הינו בעל רישיון לרכב כבד, מערכת המרשם הפלילי תשלח למשרד הרישוי התרעה על כך, מבלי שרשויות התביעה יצטרכו לעשות פעולה אקטיבית של דיווח (מנגנון דומה קיים בין הנהלת ביהמ"ש למשרד הרישוי, במסגרתו מזכירות בית-המשפט מדווחת למשרד הרישוי באופן אוטומטי ומקוון על אודות הרשעה בעבירות תעבורה, וזאת לצורך עדכון נקודות חובה במשרד הרישוי וכן לכל צורך אחר של משרד הרישוי (למשל לעניין ביצוע אמצעי תיקון, חידוש רשיון וכו'). ככל הנראה, לצורך יצירת המנגנון המוצע יהיה צורך בתיקוני חקיקה (תיקון בחוק המרשם ובתק' התעבורה), אך כאמור, מדובר בעניין שלפרקליטות אין חלק בו. התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט –פלילי):האחריות על כתיבת דברי החקיקה אינה במשרד המשפטים, וממילא כל קידום תיקון הליקוי תלוי בעיקר בגורמים מחוץ למשרד. כאשר יועבר תיקון החקיקה למשרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה תבחן את התיקונים המוצעים לגופם. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ההערה אינה למשרד התחבורה ורשות הרישוי. המשרד פועל לשיתוף פעולה, אך הבעיה נעוצה במערכות שאינן מדברות באותה שפה, ובימים אלה למעשה ישנה עבודה מאומצת של ישראל דיגיטלית לטפל ביצירת השפה המשותפת. הפער הוא טכנולוגי גרידא ותו לא. בנוגע לביצוע בדיקה מחודשת מדובר בתוספת רגולציה היכולה להיות מיושמת לאחר ההליך המקוון כאמור.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
10	דיווח על נהגים שאינם כשירים לנהיגה	**ליקוי** - נמצא כי חובת הדיווח לא נאכפת, וכי ברשות הרישוי אין תיעוד של דיווחי רופאים על מצב רפואי לא תקין של בעלי רישיון. **המלצה -** על משרד התחבורה ומשרד הבריאות לפעול לכינון הסדר מתאים המאזן בין השיקולים השונים, על מנת שהמידע הרפואי הרלוונטי של מחזיקי רישיון יועבר באופן שוטף למרב"ד, ובהתאם למידע זה המרב"ד יעביר את המלצותיו לאגף הרישוי.	**משרד הבריאות** לגבי חוק חובת הדיווח, החוק מחייב פנייה למרבד ולא למשרד הרישוי. במקביל ישנם ניירות עמדה של איגוד לרפואה תעסוקתית והאיגוד של רפואת המשפחה המבהיר את הבעייתיות לחייב ולבקר רופאים על חוסר דיווח בהתאם לחוק. עם זאת יצויין שהמכון פועל רבות ללמד ולהכשיר הרופאים לדיווח. המערכת החדשה מאפשרת דיווח באמצעות מערכת המחשוב של בתי החולים וקופות החולים ובעתיד הדיווח יתקבל אוטומטית. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הפער אינו תלוי במידת החיבוריות בין משרד התחבורה לבין המכון הרפואי לבטיחות בדרכים של משרד הבריאות. כיום המערכות המחברות בינינו מאפשרות זרימת מידע דו כיווני באופן תקין. הבעיה המרכזית נעוצה במוסר הדיווח הקלוקל שבין הרפואה הקהילתית למכון הרפואי. צריך לומר זאת בקול ברור למרות הטלת הדופי באוכלוסיית הרופאים. רופאי הקהילה מעדיפים שלא לדווח על הפציינטים שלהם בתרחישים הדורשים דיווח. במידה וחובה זו תתממש כנדרש, המשרד יוכל לשפר משמעותית את הבקרה על אוכלוסיית סיכון מועדת לפורענות.
11	אי-חיוב נהגי משאיות שמשקלן 10 עד 12 טונות בקורס עיוני	**ליקוי** - בתוכנית האב למטענים הובאה המלצה לתקן את תקנות התעבורה כך שהדרישה לעבור קורס לרכב משא כבד תורחב למבקשי רישיון נהיגה לרכב ששוקל 10 טונות ומעלה, ותהיה התאמה לחוק שירותי הובלה. המלצה זו לא יושמה. **המלצה -** מומלץ שמשרד התחבורה ישקול להרחיב את הדרישה למעבר קורס עיוני גם לנהגי רכב משא שמשקלו מעל 10 טונות, כפי שהומלץ בתוכנית האב למטענים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במהלך שנת 2021 הנושא ייבחן אל מול המגמות בעולם והתפתחות התקינה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
12	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - תוכניות לימודים	**המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין את עדכון תוכנית הלימודים לנהגי רכב משא כבד שנערך באוקטובר 2019 וממליץ למשרד התחבורה לבחון דרכים להשלמת נושאי לימוד לנהגים אשר קיבלו את הכשרתם על פי התוכנית הישנה, במסגרת השתלמויות. נוסף על כך, יש לפעול לעדכון תקופתי של תוכניות הלימודים ולוודא את הרלוונטיות שלהן.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ההמלצה מקובלת.
13	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - תוכניות לימודים	**המלצה -** על משרד התחבורה והאגף להכשרה מקצועית לבחון אפשרויות לשלב בקורס העיוני הכשרה מעשית וסיורים לימודיים, וכן לשקול התמחויות על פי סוגי המטען השונים, בהתאם להמלצות הוועדות השונות.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ישנה אמנם חשיבות לא מעטה ליישום מעשי של למידה עיונית, אולם, המשרד סבור מקצועית שהנתח העיוני נותן מענה מצוין לקראת היציאה לשטח בעת הזו, יש לקחת בחשבון שכל תוספת תאריך את מתן רישיון הנהיגה וכן חלק גדול מהעבודה המעשית יכול שיבוצע באופן מקוון וכן באמצעות המפעל אליו מגיע הנהג. יחד עם זאת כאמור במענה לליקוי מס' 12, עדכון תוכנית הלימודים תבחן עם עבודה מעשית לסוגי המטענים השונים. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה יבחן את יישום ההמלצות בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה. יודגש כי כאמור בדו"ח, ההכשרה המעשית של נהגי רכב כבד היא באחריות משרד התחבורה.
14	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - תוכניות לימודים	**ליקוי** -תוכניות הלימוד כוללות מספר שעות קטן מהמלצת הוועדה בנושאים הנוגעים לנהיגה נכונה: (א) בתוכנית הלימודים לנהגי רכב ציבורי רק 12 שעות לעומת 44 שעות שעליהן המליצה הוועדה; (ב) בתוכנית הלימודים לנהגי רכב משא כבד רק 22 שעות בנושא נהיגה נכונה, לעומת 52 שעליהן המליצה הוועדה. נושאים כמו היגוי, בלימת חירום ויציבות הרכב והתנהלות בהחלקה, שהיו חלק מהתוכנית הישנה, אינם קיימים בתוכנית החדשה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בגיבוש תוכנית הלימודים הושקעו זמן ומשאבים רבים והמשרד סבור כי הדבר ניכר בתוכנית המצוינת שגובשה . התוכנית נותנת מענה לנושאים להם נדרש הנהג באופן שוטף בעבודתו תוך ידיעת החוק נושאים בסיסים הנדרשים להכרת הרכב , להכרת אמצעי הריתום, כללי התנהגות לנוסעים ועוד.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה עשה מאמץ לשלב בתכנית משא כבד נושאים חופפים בין הגורם האנושי ונהיגה נכונה, המשלבים מכלול נושאים הקשורים בנהג ובנהיגה. במקביל, יבחן האגף הוספת התכנים החסרים כפי שצוין בדו"ח (בלימת חרום ויציבות הרכב והתנהלות בהחלקה), בשיתוף עם משרד התחבורה, הוא הגוף המקצועי לעניין זה.
15	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - תוכניות לימודים	**ליקוי** - נמצא כי בתוכנית הלימודים החדשה נושאים הנוגעים למערכות חדשניות המותקנות ברכבים עודכנו בהתאם לחומר לימוד חדש שהוכן. יש לציין עוד כי בפועל יבואני כלי הרכב הכבדים מבצעים הדרכות, באופן וולונטרי, בלא הנחיות ופיקוח מצד משרד התחבורה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה יפעל כדי לוודא שנהגים מקבלים הדרכה מתאימה בנוגע למערכות המוטמעות בכלי הרכב שעליו הם נוהגים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** קיים נוהל של אגף הרכב, במשרד התחבורה ליבואני הרכב בנוגע להנחיות והדרכות הנהגים טרם מסירת הרכב ללקוח. בנוסף לזאת, כאשר הנהג נקלט בעבודה בחברה מקבלת הכשרה ספציפית על כלי הרכב מקצין הבטיחות.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
16	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - חומרי לימוד	**ליקוי** - נמצא כי חלק גדול מספרי הלימוד המיועדים לקורסי ההכשרה של בעלי מקצוע בתחום הרכב הכבד לא עודכנו כבר שנים רבות, וחלק מהחומר המובא בהם מיושן ולא רלוונטי. חלק מספרי הלימוד עודכנו במהלך תקופת הביקורת. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה, האגף להכשרה מקצועית והרלב"ד יבצעו בחינה לאיתור פערים בספרי הלימוד ויפעלו לעדכון של חומרי הלימוד המשמשים ללימוד נהגי כלי רכב כבדים ובעלי מקצוע אחרים בתחום בתדירות מספקת כדי לוודא שהם רלוונטיים. כמו כן מומלץ לשקול להנגיש את חומר הלימודים לכלל העוסקים בתחום, לדוגמה באמצעות אתר האינטרנט של המשרד. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, הרלב"ד ומשרד העבודה להטמיע את חומר הלימוד המותאם לתקן החדש לאבטחת מטענים ברכב מסחרי בהכשרות לנהגים חדשים, ולהשלים נושא לימוד זה לנהגי רכב כבד ובעלי מקצוע אחרים בתחום במסגרת השתלמויות. **המלצה** - יש מקום שמשרד התחבורה, האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרלב"ד יבחנו דרכים לשלב באופן שוטף בתוכנית הלימודים גם בהמשך לקחים מתחקירים עדכניים של תאונות דרכים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תוכנית הלימוד נכתבת, מעודכנת ומופצת על ידי משרד העבודה. אשר על כן, ההערה במלואה בעת הזו צריכה להיות מופנית למשרד העבודה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** בכל הנוגע לליקוי בדבר מחסור בחומרי לימוד לנושאים מהותיים לתפיסתו בתכנית הלימודים, האגף להכשרה מקצועית יבצע בחינה מקיפה לאיתור פערים וצרכים בספרות המקצועית, בשיתוף הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לנושא במשרד התחבורה. על אף האמור, יודגש כי האגף אינו מכין ואינו ערוך לפיתוח מערכי שיעור וחומרי לימוד פרטניים, שכן הדבר מצוי במסגרת המרחב האקדמי של כל מרצה ומרצה, ואינו נדרש לתפיסת האגף מבחינה פדגוגית. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** בעקבות הצורך הדחוף להקנות ידע למיומנות בנושא ריתום ואמצעי ריתום בטוח ובשל ריבוי אירועים בטיחותיים, פעלה הרלב"ד בצוות עבודה לכתיבת חומרי לימוד עדכניים בנושא. אלו טרם הועברו למשרד העבודה, הרגולטור הפדגוגי והמפקח על המכללות לתחבורה. עם השלמת תיקון תקנה 85 לתקנות התעבורה, המסדירות את חובת ביצוע ההדרכות, יועברו חומרי הלימוד.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
17	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - חומרי לימוד	**ליקוי** - נמצא כי בנושאי לימוד חשובים כגון יציבות כלי רכב, דיני התעבורה והובלת חומ"ס לא קיימים ספרי לימוד. בהיעדר חומרי לימוד אחידים, המדריכים בקורסי ההכשרה מלמדים את הנושא על פי הידע האישי שלהם ועל פי שיקול דעתם. **המלצה -** מומלץ כי האגף להכשרה מקצועית, משרד התחבורה והרלב"ד יבצעו בחינה של חוסרים בחומרי הלימוד ויפעלו להכנת מערך סדור ואחיד של חומרי לימוד מתאימים. **המלצה**- עוד מומלץ כי האגף להכשרה מקצועית, בשיתוף עם משרד התחבורה והרלב"ד, יבחנו הכנת מערך קורסים מקוונים (לרבות תרגומם לשפות נוספות והתאמת התכנים לכלל המגזרים, ככל שנדרש) בכלל הנושאים לשימוש הלומדים במערך למידה והכשרה On Line, כגון במסגרת "קמפוס IL" המופק על ידי מטה ישראל דיגיטלית.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** באוקטובר 2019 הוקם אגף חדש הבוחן את נושא זה ומשרד התחבורה החל בבדיקת אפשרות להתאמה לתקינה האירופאית כולל גיבוש המלצות ראשוניות, לרבות חומרי הלימוד הנגזרים מכך. כמו כן נציין בשנית כי הגוף המופקד על הכנת חומרי לימוד הינו משרד העבודה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** לעניין המלצת המבקר לבחון האפשרות להקמת מערך קורסים מקוונים, יבחן האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה והרווחה יחד עם משרד התחבורה את האפשרות לשלב למידה מקוונת בלימודי התחבורה בכלל ובלימודי משא כבד בפרט. יודגש, עם זאת, כי מענה להמלצה זו מחייב תקצוב מצד משרד התחבורה לנושא והפניית משאבים רלוונטיים. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** בעקבות עבודה משותפת עם אגף הרישוי על המשמעויות של תיקון תקנה 118 לתקנות התעבורה בנושא הכשרת הנהג המקצועי, בכוונת הרלב"ד לבצע ניתוח כישורים וכשירויות (ידע, מיומנויות ועמדות) אשר מהווה בסיס לפיתוח כל הכשרה שהיא בתחום נהגי רכב כבד. ניתוח זה ישרת גם את תהליך העדכון הנדרש לחומרי הלימוד בכשרה העיונית. בנוסף, יש לציין כי הרלב"ד רואה חשיבות רבה בהנגשת חומרי הלימוד בפלטפורמה מקוונת. עם זאת יודגש, כי מאפייני קהל היעד, אינם בהכרח תואמים את פלטפורמות הלימוד הנפוצות בקמפוס IL (פרויקט ישראל דיגיטאלית). על כן תבחן מהי צורת הלימוד המיטבית לטובת עניין זה ותקודם עם הגורמים הרלוונטיים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
18	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - חומרי לימוד	**ליקוי** - אגף הרישוי, בשיתוף עם הרלב"ד ויו"ר מועצת המובילים, סיימו במהלך תקופת הביקורת להכין מצגת בנושא הטיפול במטען אשר כוללת גם סרטוני הדרכה (כתחליף לשש הלומדות), על פי התקן לריתום מטענים משנת 2014. אולם נכון למועד סיום הביקורת המצגת טרם הופצה לשימוש בקורסי ההכשרה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לשקול דרכים להטמעת חומר הלימוד בהתאם לתקן החדש לאבטחת מטענים בקורסי ההכשרה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה, משרד העבודה, הרלב"ד ומועצת המובילים הכינו את מערך הלימוד במערכי הלימוד לריתום מטענים. יישום ממתין לתיקוני תקנות התעבורה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** האגף להכשרה מקצועית יבחן האפשרות להפיץ המצגת לשימוש בקורסי ההכשרה. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הנוסח הסופי של "ספר הדרך" לנהג, לרבות חומרי הלימוד המתאימים מוכנים. עם אישור התקנות הרלוונטיות כאמור, הרלב"ד תעביר את כל החומר לטובת ביצוע ההדרכות בנושא ריתום, לנהגים חדשים וותיקים ובאמצעות המכללות לתחבורה. גם כאן יוטמעו התובנות מניתוח הכישורים והכשירויות שהוזכר לעיל.
19	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - מדריכים בקורסי ההכשרה העיוניים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי במשך קרוב לשלושה עשורים לא נפתחו קורסים והשתלמויות ולא נערכו ריענונים למדריכי קורסים במקצועות התחבורה. ההליך החלופי להשתלמות שהוזכר בהנחיות עבור מועמדים שלא עברו השתלמות מדריכים, הפך למעשה להליך שגרתי, אף שהכוונה העולה מן ההנחיות היא שהוא ישמש לפתרון מקרים נקודתיים וחריגים. יצוין כי הליך זה דורש התייחסות פרטנית מצד המפקח הארצי באגף להכשרה מקצועית וצוותו לכל אחד מן המועמדים, ועל כן הוא מסרבל את תהליך אישור המועמדים, וספק אם הוא יכול לשמש תחליף נאות להדרכה מסודרת ומאורגנת. **המלצה -** מומלץ כי האגף להכשרה מקצועית יפעל כדי לקיים קורסים למדריכים במקצועות התחבורה וכן השתלמויות שוטפות למדריכים הקיימים. עוד מומלץ לבחון הקמת מערך קורסים והכשרות מקוונים למדריכים לייעול המערכת.	**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** פתיחת קורסים והשתלמויות כאמור בהמלצת המבקר מצויה באחריות משרד התחבורה. ככל שיפנה משרד התחבורה בנושא למשרד העבודה והרווחה, האגף להכשרה מקצועית ישמח לסייע בפיתוח קורסים רלוונטיים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
20	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - מדריכים בקורסי ההכשרה העיוניים	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד העבודה יגבשו תוכנית להתמודדות עם המחסור בכוח אדם מקצועי המתאים להדרכה, לרבות בחינת אפשרויות לאתר אנשי מקצוע בעלי ניסיון ראוי ולהקנות להם כלים בנושאי הדרכה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במידה ומדובר בקורסי חובה – אין מחסור במדריכים
21	הכשרה עיונית לנהגי רכב כבד - מדריכים בקורסי ההכשרה העיוניים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי רק עבור שלושה ספרי לימוד במקצועות התחבורה ישנו חומר עזר למדריכים, וכי גם אלה הקיימים - ישנים ולא מעודכנים, וחלקם אף לא עודכנו זה למעלה משני עשורים. **המלצה -** מומלץ להשלים גיבוש חוזרי עזר מעודכנים למדריכים ולפעול באופן שוטף לעדכונם. לדעת משרד מבקר המדינה, חומרי העזר למדריכים עשויים לסייע להעלות את רמת הלימוד בקורסי ההכשרה במקצועות התחבורה, בייחוד נוכח העובדה שלא מתקיימים קורסים וריענונים למדריכים במקצועות אלה, ונוכח המחסור בכוח אדם המתאים לשמש בהדרכה והצורך בהכשרת כוח אדם לתפקידי הדרכה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ככל שהכוונה לביצוע קורסי חובה קיימים מערכי שיעור וחומר מתאים. במידה ומדובר בקורסים לנהגי רכב כבד – מצוי באחריות משרד העבודה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** לעניין המלצת המבקר בדבר גיבוש חומרי עזר מעודכנים למדריכים, נבהיר כי האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה אינו רואה ערך ברמה המקצועית בהפקת חוברות הדרכה למורים, ועל כן לא עדכן החוברות הקיימות, כאמור בדו"ח המבקר. מדובר בהחלטה מודעת, שלתפיסתנו המקצועית אינה דורשת שינוי.
22	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי ההנחיות של משרד התחבורה לבתי הספר לנהיגה הן המופיעות בכרטיס התלמיד, שאמור לשמש כלי עזר לתהליך לימוד הנהיגה. לא נמצאו הנחיות מפורטות יותר. למשל, בכרטיס התלמיד כתוב כי תלמידים המבקשים רישיון נהיגה לרכב משא כבד או לרכב מחובר ומורכב חייבים ללמוד לפחות 12 שיעורי נהיגה "בתנאים מכבידים" מתוך מכסת השיעורים הכוללת. עם זאת, המונח "תנאים מכבידים" לא הוגדר בצורה מפורטת בשום מקום. עוד עלה בביקורת כי כרטיס התלמיד לא עודכן משנת 1987. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לגבש הנחיות מפורטות ומחייבות לבתי הספר לנהיגה לגבי שיעורי נהיגה מעשיים ולפרסמן באתר המשרד. כמו כן מומלץ לעדכן את כרטיס התלמיד על סוגיו ולמחשבו.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** עדכון כרטיס התלמיד הוא חלק מתכנית העבודה של אגף הרישוי לשנת 2021, שם הוחלט לעסוק בכל תוכנית הוראת הנהיגה. יחד עם זאת מערך מבחני הנהיגה שופר ומבוצע באופן איכותי ומקצועי.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
23	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**ליקוי** - בביקורת עלה כי תוכנית ההכשרה המעשית לנהגי רכב כבד גובשה בשנות השמונים של המאה העשרים ואינה כוללת נושאים רבים, כגון העמסה נכונה ואמצעי ריתום וחלוקת עומסים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את תוכנית ההכשרה המעשית ולפעול לעדכנה לפי הצורך.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תוכנית הלמידה המעשית לרכב כבד לא רוענה, אולם היא עוברת תיקוף עיתי. לאחרונה תיקפנו את התוכנית המעשית בשנת 2018 ואנו סבורים שהיא ראויה ומידתית ונותנת מענה מקצועי טוב לצרכים בשטח. אין בעובדה שלא שונתה ו/או תוקנה התוכנית מזה עשרות שנים להוות נקודת חולשה, שכן ייתכן בהחלט שלא נדרשנו בשנים הללו לאתגרים חדשים ומיומנויות אחרות לחלוטין.
24	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**ליקוי** - נמצא כי למועד סיום הביקורת, נושאים של טעינה, פריקה וריתום משאות לא נלמדים במסגרת ההכשרה המעשית של נהגי משאיות. שעות הלימוד המוקדשות לנושא הן במסגרת ההכשרה העיונית, ואין כל התנסות מעשית בו. חלק מהנהגים עוברים הכשרה מעשית במסגרת מקומות העבודה שלהם לאחר שכבר יש בידיהם רישיון, אולם חובה זו לא מוטלת עליהם באופן רשמי, ולמשרד התחבורה אין כל מעקב אחר הכשרות אלה ופיקוח עליהן. אשר לנהגים בעלי רישיון צבאי לנהיגה במשאית, שעם שחרורם מהצבא מקבלים על סמך רישיון זה רישיון אזרחי - יש לציין כי הם אומנם מתנסים במהלך שירותם הצבאי בהובלה של משאות מסוגים מסוימים, כגון טנקים ונגמ"שים, ואולם אינם מתנסים בהובלה של סוגי מטען אחרים. **המלצה -** מומלץ לבחון שילוב נושאים הקשורים בהובלת מטענים בהכשרה המעשית וכן קיום הדרכות בנושא לכל הנהגים שלא נחשפו לתכנים אלה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הקורס לרכב כבד באזרחות ובצבא (כתנאי לקבלת רשיון לרכב כבד) כולל סוגי מטענים שונים. עם הגעת הנהג למקום העבודה החדש, מקבל הכשרה והדרכה מקצין הבטיחות וכן הדרכות נוספות במהלך תקופת עבודתו בחברה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
25	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי זה למעלה מעשור אין בישראל מגרשי הדרכה. מגרשים אלה דרושים לצורך התנסות ושמירת הכשירות של נהגים בכלי רכב כבדים (הן חדשים והן ותיקים), מורי נהיגה, מדריכים בקורסים וקציני בטיחות בנסיעה עם סוגי מטען שונים, בנסיעה בכביש רטוב, בשליטה ברכב ובשמירה על יציבותו ועוד. בהיעדר מגרשי הדרכה, תקנה 213א לתקנות התעבורה איננה מיושמת, ולא מתקיימות הכשרות תקופתיות לנהגי משאיות ואוטובוסים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את נושא הסדרת מגרשי ההדרכה ולשקול שימוש באמצעי לימוד מתקדמים, כגון סימולטורים, בתהליך ההכשרה ושמירת הכשירות של נהגים מקצועיים, בהיעדר מגרשי הדרכה. לשם כך יש לבחון את הניסיון בשימוש באמצעים טכנולוגיים למטרת הכשרת נהגים במדינות המפותחות.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** סוגיית מגרשי ההדרכה כבר עלתה לפני כעשור במסגרת תוכנית המל"ן. תוכנית "נגרטה" לאחר שכנסת ישראל לא אישרה המשך החקיקה. דא עקה, במסגרת תיקון 120 המשרד ממליץ על פלטפורמה אחרת, עדכנית ויעילה שתביא לידי ביטוי השתלמות חמש שנתית, עיונית או מעשית, ובהתאם יבחנו הדרכים לביצוע בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות הקיימות בעולם והאילוצים. עניין זה בוודאי יקבל ביטוי באמצעות בחינה מקצועית מעמיקה שתבוצע שעה שנתקרב לסיכום העניין.
26	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**ליקוי** - בישראל לא נהוגה הכשרה לתפיסת סיכונים בקרב נהגים חדשים. **המלצה -** נוכח מעורבותם הגבוהה של כלי רכב כבדים בתאונות דרכים במרחב העירוני, ובפרט בתאונות שבהן נהרגו הולכי רגל ורוכבי אופניים, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול את ההמלצה שהובאה בתוכנית האב למטענים, ולשלב בהכשרתם של נהגי רכב כבד את נושא תפיסת הסיכונים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בימים אלה צוות בראשות מנהלת אגף פיקוח ובקרת רכב ביחד עם גורמי המשרד השונים, הרלב"ד ועוד, מגבשת אבני דרך ליישום תוכנית אב למטענים וגם נושא זה יידון.
27	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף הרישוי לבחון את נושא גיל כלי הרכב המשמשים ללימוד נהיגה על מנת שהתלמידים יוכלו להתנסות במערכות הטכנולוגיות ומערכות הבטיחות החדישות המותקנות במשאיות ובאוטובוסים החדשים, או לחלופין לבחון חיוב התלמידים להתנסות גם בכלי רכב חדשים במהלך הכשרתם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** גיל כלי הרכב ללימוד נהיגה דורש עדכון. יש בכוונתנו להציע כי גיל כלי הרכב הכבד יירד מ 15 ל – 10 שנים, וגיל הרכב הפרטי יירד מ 10 ל 7 שנים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
28	הכשרה מעשית לנהגי רכב כבד - שיעורי נהיגה מעשיים	**ליקוי** - בביקורת הנוכחית נמצא כי למרות ההבדלים בין רכב מחובר לרכב מורכב, מבקשי רישיון לרכב מחובר ומורכב לומדים במסגרת שיעורי הנהיגה המעשיים לנהוג ברכב מורכב בלבד. במצב זה, מקום העבודה אמור לספק הכשרה לנהגים שכבר מחזיקים ברישיון על מנת שילמדו לנהוג גם ברכב מחובר. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבחן שילוב של התנסות ברכב מחובר במסגרת שיעורי הנהיגה המעשית, או לחלופין ימסד הליך בקרה על רכישת המיומנות במקום העבודה, לרבות קביעת הנחיות ומעקב אחר יישומן.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המלצה מקובלת. משרד התחבורה ייבחן שילוב של התנסות ברכב מחובר במסגרת שיעורי הנהיגה המעשית.
29	ניהול בתי ספר לנהיגה ופיקוח עליהם	**ליקוי** - בביקורת פנימית שנערכה במשרד התחבורה ב-2017 עלו ליקויים בנוגע ליישום תקנות התעבורה והוראות נהלים פנימיים בכל הנוגע לרישום של בתי ספר לנהיגה וניהולם. נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, הליקויים שהעלתה הביקורת הפנימית לא תוקנו. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לבחינת נהליו בעניין מנהלים מקצועיים בבתי ספר לנהיגה ועדכונם לפי הצורך.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לא ניתן להתעלם מן העובדה כי בשנתיים האחרונות, עם המעבר למערכת "ברוש" הדיגיטלית (מערכת טכנולוגית למערך מבחני הנהיגה המעשיים), משקל הכובד הועבר מבית הספר לנהיגה אל כתפי המורה עצמו. לעניין זה יצוין כי בימים אלה אנו מתבצעת בחינה קפדנית אודות הנחיצות בתפקיד, ליבת עיסוקיו וכיוונו פעולה נוספים.
30	ניהול בתי ספר לנהיגה ופיקוח עליהם	**המלצה -** לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים הרבים שהועלו בדוח הביקורת הפנימית מס' 88, על משרד התחבורה לפעול לשיפור הפיקוח על תהליך הוראת הנהיגה המעשית - הן על בתי הספר לנהיגה והן על המורים - על מנת להעלות את רמת ההוראה ולשפר את הרמה המקצועית של הכשרת נהגים. זאת, תוך בחינה מחדש של התהליך לאור השינויים שחלו בעקבות הטמעת המערכת החדשה לניהול מבחני הנהיגה, בחינת צורכי הפיקוח וגיבוש תוכנית פיקוח מעודכנת.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בשנתיים האחרונות הכלים המקצועיים לפיקוח מערך מבחני הנהיגה שודרגו שלא לומר נולדו מחדש. כיום ניתן לפקח על כל מהלך כמעט באמצעות מערכת טכנולוגית, ניתוח סרטונים וניטור התנהגויות תלמיד. בעת הקרובה אף עומדת להשתנות תקנה 248 המטילה אחריות על קיום מעקב אודות התקדמות התלמיד באמצעים דיגיטליים על פני אמצעים מיושנים בבתי הספר. תיקון תקנה זו מצוי כבר בשלב נסחות ואישור במשרד המשפטים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
31	מורי נהיגה ברכב כבד	**ליקוי** - בתוכנית הלימודים של הקורס להוספת סוג אשר נדרשים לעבור מורי נהיגה ברכב כבד אין פרקים מיוחדים המיועדים למורים המתעתדים ללמד נהיגה במשאית או באוטובוס, וחסרים תכנים ייחודיים לכל אחד מסוגי כלי הרכב הכבדים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול אם יש צורך לבנות קורסים ייעודיים להוראת נהיגה בכל אחד מסוגי הרכב הכבד, אשר יכללו נושאים ייחודיים לכל סוג, ושבהם יושם הדגש המתאים על בטיחות הנהיגה באותו כלי רכב.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה אינו מקבל את הערה זו. מורה המבקש לבצע תוספת סוג לרכב כבד/ציבורי מדרגת הוראה נהיגה נמוכה יותר, נדרש לבצע : קורס עיוני של 56 שעות, נהיגה מעשית בהיקף מינימום של 12 שעות ונהיגה נכונה בהיקף מינימום של 8 שעות. עם השלמת החובות הללו, מגיע גם להיבחן במתודיקה ונהיגה מעשית אצל המפקח המחוזי להוראת נהיגה. מדובר על מנגנון ראוי ואיכותי המבטיח איכות טובה ומקצועית של מורים.
32	מורי נהיגה ברכב כבד	**ליקוי** - נמצא כי תוכנית הלימודים למורי נהיגה גובשה לפני יותר מ-15 שנה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין את תהליך עדכון תוכנית הלימודים למורי נהיגה שהמשרדים מקיימים וממליץ להשלימו בהקדם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ברבעון א' 2020 משרד התחבורה החל בעבודה לשינוי תוכנית הלימוד למורים לנהיגה, בשיתוף עם משרד העבודה והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים. בימים אלה טיוטת ההכשרה להוראת נהיגה המעודכנת הושלמה והועברה להתייחסות וסבב מקצועי בגופים האמונים על כך ברשות הרישוי. לאחר סבב ההערות, הנושא יועבר לבחינה של גופי מקצוע חיצוניים (מורים לנהיגה ומנהלים מקצועיים). אשר על כן, ההנחה היא כי התוכנית תעודכן סופית בחציון א' 2021, ותהליך הטמעתה ייקח כשנה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** האגף להכשרה מקצועית ימשיך לשתף פעולה עם משרד התחבורה לצורך סיום תהליך עדכון תכניות הלימודים הרלוונטיות.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
33	מורי נהיגה ברכב כבד	**ליקוי** - נמצא כי משרד התחבורה טרם גיבש את תוכנית ההדרכה התלת-שנתית בנוגע להשתלמויות למורי נהיגה, וכן לא גיבש נוהל עבודה בנושא ההשתלמויות. נמצא כי גם בשנתיים שקדמו למועד הביקורת לא התקיימו השתלמויות למורי נהיגה ולבוחני נהיגה. **המלצה -** על משרד התחבורה ומשרד העבודה לפעול לעדכון וטיוב של תהליכי ההכשרה הבסיסיים וההשתלמויות התקופתיות של מורי הנהיגה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במסגרת תיקון 120 המשרד ממליץ על פלטפורמה עדכנית ויעילה שתביא לידי ביטוי השתלמות חמש שנתית, עיונית או מעשית, ובהתאם יבחנו הדרכים לביצוע בהתאם להתפתחויות הטכנולוגיות הקיימות בעולם והאילוצים. עניין זה בוודאי יקבל ביטוי באמצעות בחינה מקצועית מעמיקה שתבוצע שעה שנתקרב לסיכום העניין. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** פתיחת קורסים והשתלמויות כאמור בהמלצת המבקר מצויה באחריות משרד התחבורה. ככל שיפנה משרד התחבורה בנושא למשרד העבודה והרווחה, האגף להכשרה מקצועית ישמח לסייע בפיתוח קורסים רלוונטיים.
34	בוחני נהיגה ומבחני נהיגה	**המלצה -** מומלץ כי אגף הרישוי יבחן את תהליך הכשרת הבוחנים ואת תנאי הסף לתפקיד, ואם נדרש לנקוט צעדים על מנת להעלות את רמת בוחני הנהיגה ולשפר את מבחני הנהיגה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** רמת הבוחנים היא משתנה ותלויה בנסיבות רבות. עם זאת, בוצעו בדיקות לאורך השנים ואף בדיקה לא מצאה כי בוחן שהיה מורה לנהיגה קודם לכן הוא בוחן טוב יותר. עולם ההוראה ועולם הבחינה הם עולמות שונים בתכלית, כך גם הכישורים הנדרשים לשניהם. דומני כי משך ההכשרה לבוחן שאינו מורה לנהיגה, ובכלל זה 90 שעות השתלמות מעשית, אמור לתת מענה ראוי ואיכותי. נושא שיפור מבחני הנהיגה – צויין גם לעיל על הרפורמה שבוצעה במערך המבחנים אשר שיפר את רמת המקצועיות ואיכות הבחינה תוך שיפור בטכנולוגיות מתקדמות בעת הבחינה, רמת השירות, הפיקוח והבקרה ועוד.
35	בוחני נהיגה ומבחני נהיגה	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי בנושאים של הטענה, הובלה ופריקה של מטענים, בכיבוי שריפות ובהגשת עזרה ראשונה לא מתקיימות בחינות מעשיות, אלא עיוניות בלבד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון שילובן של בחינות מעשיות גם בנושאים אלה.	

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
36	בוחני נהיגה ומבחני נהיגה	**ליקוי** - כפי שעולה מתוכנית העבודה של אגף הרישוי, מסלולי המבחנים חסרים מרכיבים לרכישת מיומנויות נהיגה בכלי רכב כבד.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה לא מקבל את הערה זו. מסלולי הבחינה המעשית כוללים שלושה מדרגים. מדרג לרכב פרטי, מדרג לרכב כבד, מדרג לאוטובוס. בכל אחד מן המדרגים ישנם מאות מסלולים קבילים ותקינים. כל אחד מן המסלולים, תוכנן באופן כזה שמוטמעים בו תבחיני חובה הכרחיים לסוג הרכב הרלוונטי.
37	שמירת כשירותם של נהגי רכב כבד לאחר קבלת רישיון נהיגה - הסדרה של חונכות	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, בהמשך לעבודת המטה הענפה שנעשתה בתחום ולהמלצות גורמי המקצוע, לפעול לקידום הנושא של מיסוד תהליך חונכות לנהגי רכב כבד, לרבות השלמת בחינה מול משרדי העבודה והאוצר של סוגיית מימון עלות החונכות ובחינה של ההשפעות האפשריות של העמסת עלויות אלה או חלקן על המעסיקים או הנהגים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** חונכות נהגי הרכב הכבד היא עוד אחד מנדבכי תיקון 120 אשר יוחל בתקופה הקרובה. ישנה תוכנית מסודרת באשר להיקף שעות החניכה הנדרש לכל סוג רישיון מקצועי. הדבר דורש תקציב והשלמת תיקון כאמור.
38	שמירת כשירותם של נהגי רכב כבד לאחר קבלת רישיון נהיגה - השתלמויות תקופתיות	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי תקנה 213א לתקנות התעבורה איננה מקוימת זה שנים רבות. **המלצה -** על משרד התחבורה להכין תוכנית מפורטת ליישום השתלמויות תקופתיות תיאורטיות ומעשיות לנהגי רכב כבד, אשר חובת קיומן מעוגנת בתקנות התעבורה, ובהמשך להמלצות בעבודות המטה שנערכו בנושא. כמו כן יש להסדיר מגרשי הדרכה ומומלץ לבחון חלופות של הדרכות מקוונות ושימוש בסימולטור.	

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
39	התמודדות עם המחסור בנהגי רכב כבד	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לאסוף נתונים עדכניים על מנת לנתח את הצרכים הנוכחיים והעתידיים של ענפי ההובלה, התחבורה הציבורית וההיסעים, ועל בסיס נתונים אלה להעריך את מידת המחסור בנהגים ולהיערך בהתאם להכשרה של נהגים חדשים. כמו כן, מומלץ לערוך סקר בקרב הנהגים אשר מחזיקים ברישיונות המתאימים אך אינם עובדים בפועל בענפים אלה, על מנת לחקור את הסיבות לתופעה וללמוד כיצד ניתן להחזירם למקצוע ולמנוע נשירה של נהגים נוספים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במהלך השנים משרד התחבורה עדכן את תוכנית הלימודים וצמצם את שעות הקורס לרכב כבד, צמצם את משך זמן הטיפול של המשרד תוך ביצוע הליך מקוון והגשת הטפסים, בחירת זכיין לביצוע בדיקות רפואיות לנהגי רכב כבד (כחלופה למכון הרפואי אשר באחריות משרד הבריאות), הכרה ברישיון צהלי גם לשוק האזרחי ועוד.
40	התמודדות עם המחסור בנהגי רכב כבד - תהליכי איתור וגיוס של מועמדים	**המלצה -** מומלץ להמשיך בשיתוף הפעולה ולמסד מנגנון משותף של הגורמים הנוגעים בדבר (משרד התחבורה, משרד העבודה, האגף לחיילים משוחררים, צה"ל, המרב"ד ומשרד האוצר) לטובת הגברת גיוס עובדים לענף.	**משרד הבריאות** הנושא עבר לטיפול משרד התחבורה שמפעיל ספקים חיצוניים ישירות לטובת נושא זה. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מדי שנה, מוסמכים אלפי נהגים לנהיגה על רכבי משא ואוטובוסים, אולם בסופו של יום הם אינם מגיעים לעבוד במשק הזה מסיבות שאינן תלויות במשרד התחבורה. משרד התחבורה פעל רבות בשנים האחרונות ליצירת שיתופי פעולה על מנת לייעל את הליך ההכשרה של הנהגים. המהלכים שבוצעו הם: 1. קיצור הליך המיון וההתאמה הרפואית משמונה חודשים לחודשיים בלבד. 2. הסמכת נהגים יוצאי צבא לרישיון אזרחי בהליך פשוט במיוחד של יום אחד. 3. קיצור משך ההכשרה מ 210 שעות, ל 150 שעות בלבד. 4. מתן אישור לביצוע בחינה מעשית (טסטים) (INHOUSE), בכל שבע החברות הציבוריות הגדולות. 5. זירוז קבלת הזיכוי הפלילי ממשטרת ישראל. כמו כן, המשרד נמצא בתהליך מתקדם מול צה"ל – אגף טכנולוגיה ולוגיסטיקה להגדלת מאגר הנהגים וקציני הבטיחות שאף הם מהווים "משאב במחסור" . במסגרת פרויקט זה המשרד פועל

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			לבחינת קליטת חיילים שמצויים לקראת סיום שירותם הצבאי במשק האזרחי ע"י כך נשיג מספר יתרונות: א. קליטת חיילים בעלי רישיונות מתאימים ובעלי הכשרה בשוק האזרחי – עוד בעת שירותים בצה"ל יופנו החיילים לתקופת השמה מסוימת במשק האזרחי, כך שאחרי סיום שירותם פתוחה בפניהם הדרך לקריירה בתחום זה פרויקט זה יושם גם עם נגדים בעלי הכשרה ועם חיילים שיקבלו הכשרה גם כקציני בטיחות בתעבורה. ב. חיילים משוחררים בעלי סיווג בטחוני מתאים הם שיובילו חומרים מסוכנים ורגישים, דבר שיפתור בעיה איתה המשרד מתמודד כיום ולו רק באופן חלקי. ג. בדיקת אפשרות לעידוד המקצוע והכללתו במסגרת מקצועות מועדפים לחיילים משוחררים – הנושא בבדיקה ראשונית מול משרד העבודה. **משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** הנושא האמור בהמלצת המבקר מצוי באחריות משרד התחבורה. ככל שיפנה משרד התחבורה בנושא למשרד העבודה והרווחה, האגף להכשרה מקצועית ישמח לקחת חלק במנגנון המשותף להגברת גיוס עובדים לענף. האגף מבקש להדגיש כי במסגרת בחינת הכלים להגדלת היצע העובדים במקצוע, היבט נוסף שחשוב לבחון הינו הפער בין מסיימי הכשרה מקצועית (חלק עיוני) לבין מסיימי החלק המעשי. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הרלב"ד סבורה כי הקמת מנגנון משותף לטובת הגברת גיוס עובדים לענף זה, כפי שפעל בעבר, הוא חשוב אך אין לכך נגיעה לפעילות הרלב"ד. לא מדובר בנושא הקשור באופן ישיר בבטיחות בדרכים, להבדיל מנושא ההכשרה בו הרלב"ד מעורבת ועוסקת. **משרד הביטחון, צה"ל** תיעוד ומיחשוב רישיון נהגים על דרגות רישיון E+C – הפתרון

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			המיחשובי בידי משרד התחבורה. ככל שיוגדר ויתוקצב, גורמי מערכת הביטחון ישתפו פעולה במיסוד ובשימור בסיס המידע המעודכן והממוכן. התמודדות עם המחסור בנהגי רכב כבד – תהליכי איתור וגיוס של מועמדים - הומלץ להקים פלוגה במרכז הובלה להכשרת נהגי רכב משא כבד שתאפשר לסייע למשק האזרחי לצמצם את הפערים הקיימים, ולהכשיר חיילים במילואים ובשירות קבע לקבלת רישיון לרכב משא כבד באמצעות שוברים אזרחיים, בשיתוף עם האגף לחיילים משוחררים. פלוגת ההדרכה לנהגים במרכז הובלה לא הוקמה. יחד עם זאת- מתקיימות הכשרות בהיקפים קטנים באמצעות שוברים לנהגי רכב משא כבד באחריות האגף לחיילים משוחררים. בהתאמה, מ-2016 הופנו כ-100 חיילים משוחררים ללימודים לקראת קבלת רישיון נהיגה לרכב משא כבד. יודגש כי בכל מקרה, האחריות הלאומית הכוללת רובצת ממילא לפתחם של משרד התחבורה ושל משרד העבודה והרווחה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
41	ייעול תהליך הרישוי של נהגי רכב כבד	**ליקוי** - בשנים האחרונות הוכנסו מערכות מחשוב שייעלו את תהליך רישוי הנהגים, אולם חלק מתהליכי הרישוי עדיין אינם ממוחשבים (כגון חתימה על טופס ויתור סודיות רפואית ותהליך הגשת המסמכים למרב"ד) ושיטות עבודה מיושנות מעכבות את תהליך עיבוד הבקשה. נמצא כי ההמלצות לשתף פעולה עם צה"ל על מנת להכשיר נהגים צבאיים לדרגת רישיון C+E לא יושמו.	**משרד הבריאות** פרט להטמעת המערכת הממוחשבת, התקיימה בשנת 2019 עבודת מטה משותפת למשרדים לשיפור חווית המטופל (מצב מסקנות הוועדה) אותה אנו מיישמים בהתאם לאישורי תכנית עבודה. במקביל ישנו שיח בין המשרדים לפתח המערכת כמערכת שתספק כלל המענה הדרוש גם למשרד הרישוי בהיבט הרפואי של מבקש הבקשה. בנוסף תואמו מספר פגישות לטיוב ממשקי העבודה. המערכת ממשיכה פיתוחים בהתאם לתקצוב ותעדוף תכנית העבודה כאשר המטרה הסופית לייצר תהליך מהיר נגיש ואוטומטי. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הערה לא נכונה ביסודה. שיתוף הפעולה עם צה"ל הושלם לחלוטין. כיום צה"ל מקיים הליך מסודר להמרת רישיון הנהיגה הצבאי לרישיון אזרחי, באמצעות התייצבות חד יומית לביצוע מיון והתאמה רפואיים במכון "מדיטון מרכזים רפואיים". הנושא הזה סוכם בין מנהל אגף בכיר הרישוי לבין ר' אט"ל האלוף איציק תורג'מן , והוא פועל מזה כשנה ללא דופי.
42	ייעול תהליך הרישוי של נהגי רכב כבד - תהליך בדיקת כשירות רפואית	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמרב"ד להמשיך לעקוב אחר הטמעת מערכת המחשוב החדשה במרב"ד והשימוש בה, ולבחון את הצורך בביצוע שיפורים נוספים כדי לקצר את לוחות הזמנים של הטיפול בבקשות השונות.	**משרד הבריאות** ראה מענה לסעיף 41 **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מקובל וכך משרד התחבורה פועל.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
43	ייעול תהליך הרישוי של נהגי רכב כבד - תהליך בדיקת כשירות רפואית	**ליקוי** - נמצא כי המרב"ד מתקשה כבר תקופה ארוכה לגייס עובדים מקצועיים. נכון למועד סיום הביקורת, במרב"ד מועסקים חמישה רופאים, אשר כולם מלבד רופאה אחת עומדים לפני פרישה (חלקם אף עברו את גיל הפרישה והעסקתם הוארכה). מלבד מנהל המכון (אשר עזב את תפקידו בדצמבר 2019), הרופאים אינם מומחים בתחום. נוסף על כך חסר במכון פסיכולוג ראשי, והפסיכיאטר הראשי שעדיין מועסק כבר עבר את גיל הפרישה. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לערוך בחינה מחודשת של מתכונת פעילות המרב"ד, ובהתאם לפעול לגיוס כוח האדם הנדרש למרב"ד לשם ביצוע תפקידו. עוד מומלץ כי תבוצע בדיקה באופן עיתי על ידי משרדי התחבורה והבריאות של נושא העברת הטיפול בבדיקות רפואיות של נהגים לגורמים פרטיים והשלכותיו, והכול כדי להבטיח את כשירות הנהגים.	**משרד הבריאות** נכון כי רופאים עובדי המרב"ד עברו בחלקם את גיל הפרישה וחלקם עומד בפני פרישה לגמלאות. הרופאים אשר נענו לצורך ההמשכיות, עושים זאת מתוך תחושת שליחות. עניני המרב"ד עומדים בראש מעיניהם. יש צורך בתוספת תקני כ"א הן במזכירות, בפסיכולוגים וברופאים מומחים, והמשרד מטפל בכך. במקביל המשרד כותב מכרז גדול למיקור חוץ שישרת את מרבית הציבור. המכרז יאפשר למרבד להפעיל ספקי שירות שיבדקו המטופל בכלל הבעיות הרפואיות הקיימות ובכך לקצר משמעותית את זמן המענה תוך עמידה בסטנדרטים מקצועיים.
44	תנאי העבודה של נהגי תחבורה ציבורית	**המלצה -** על משרד התחבורה להמשיך לפעול בנושא כדי לשפר את תנאי העבודה, הן של נהגי אוטובוסים והן של נהגי משאיות.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה פועל וימשיך לפעול לשיפור תנאי העבודה של נהגי התחבורה הציבורית ושל נהגי המשאיות, אך חשוב לציין כי עיקר הפערים אינם בסמכות משרד התחבורה. המשרד ייתמוך בהליכים לשיפור התנאים הסוציאליים של הנהגים בישראל.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
45	תמריצים להעסקת נהגים בעלי ותק	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה מצא כי הרשות הארצית לתח"צ לא קידמה את ההמלצה לתמרץ העסקה של נהגים ותיקים במכרזים למפעילי תח"צ שפרסמה בשנים האחרונות. במכרזים אלה לא נכללו מנגנונים אשר מעודדים את המפעילים להעסיק נהגים בעלי ותק, או מחייבים אותם לשמר את התנאים הסוציאליים שצברו הנהגים אצל מעסיקים קודמים. **המלצה -** מומלץ כי הרשות הארצית לתח"צ תבחן יישום ההמלצה לתמרץ מנגנונים להעסקת נהגים בעלי ותק, לצד עידוד השקעה בהכשרותיהם ובכפוף לעבר תעבורתי תקין.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** האחריות על גיוס, הכשרה והעסקה של הנהגים חלה על המפעילים ועליהם לתמחר את העלויות הנגזרות מכך במסגרת הצעתם להליך התחרותי. יחד עם זאת, לאורך השנים המדינה, לפנים משורת הדין, סייעה למפעילים לעדכן את שכר הנהגים (עד כה ביותר מ-60%) ולשפר את תנאי העסקה. בהמשך לאתו סיוע במהלך שנת 2019 גובש הסדר ענפי נוסף, בין המשרד ומשרד האוצר לבין המפעילים בענף במסגרתו בין השאר הוקצו למפעילים מקורות כספיים לעדכון שכר הנהגים לפי וותק. במסגרת ההליכים התחרותיים מונחים המציעים להניח גידול ראלי של 1% בשנה בשכר הנהגים, האמור לתת מענה לתוספות שכר תלויות וותק. הצעת המבקר לחייב את הזוכים בהליכים התחרותיים לשמר את הוותק ותנאי העסקה של הנהגים אצל מעסיקים קודמים, אינה ישימה שכן היא מחייבת הסדרי שכר ענפיים שבשלב הזה אינם קיימים והמשרד או הממשלה לא יכולים להיות צד להם.
46	התאמת היקף שעות העבודה המרבי לדרגת הרישיון	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבחן התאמת היקף שעות העבודה המקסימלי לדרגת הרישיון וסוג הנסיעות.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תקנה 168 העוסקת בעניין זה היא ראויה, מושכלת ונכונה. אילו הנהגים והמנהלים בחברות יקימו אותה בדבקות, הרי שהיא תורמת לבטיחות בדרכים. כניסתו של הטכוגרף הדיגיטלי, שבימים אלה מתבצע קידום חקיקה בנושא, בהחלט תסייע באכיפה.
47	מיסוד תפקיד הנהג המקצועי כפרופסיה	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את הבחינה בדבר מיסוד תפקיד הנהג המקצועי כפרופסיה, לרבות השלכותיו האפשריות על הענף ועל היצע העובדים בו.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המשרד סבור כי ישנה חשיבות בהכרזה על מנהג המקצועי כעבודה מועדפת. אך הגדרת מקצוע הנהג אינה חונה כלל במשרד התחבורה. הנושא באחריות זרוע העבודה במשרד העבודה והרווחה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
48	הגדרת עבודת הנהג המקצועי כעבודה מועדפת	**ליקוי** - נמצא כי עבודת הנהג המקצועי אינה מוגדרת כעבודה מועדפת, הגם שהנושא הומלץ לבחינה על ידי כמה ועדות מקצועיות. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד העבודה יבחנו את נושא הגדרת עבודת הנהג המקצועי כעבודה מועדפת, בהמשך להמלצות האמורות, ובפרט על מנת לבחון תמרוץ נהגים מקצועיים שפורשים מהצבא להישאר בענף גם באזרחות.	**משרד העבודה, הרווחה והשירות החברתיים** האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה יהיה שותף בכל פורום אשר יכנס משרד התחבורה ואשר יעסוק בהתמודדות עם מחסור הנהגים במטרה להגדיל את כמות נהגי המשא הכבד. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה החל בבדיקה ראשונית של הנושא אל מול משרד העבודה והרווחה. המשרד סבור כי ישנה חשיבות בהכרזה על מנהג המקצועי כעבודה מועדפת. בפגישה שהתקיימה עם משרד העבודה בתאריך 13.8 המשרד הבהיר את חשיבות הנושא וביקש לסייע לקדמו בשל החשיבות הלאומית.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
49	תקנה 168 בדבר שעות נהיגה ומנוחה	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי ישנן אי-בהירויות בניסוח הכללים החלים על נהגים בנושא שעות נהיגה ומנוחה. **המלצה -** מומלץ להסדיר את אי-הבהירויות בניסוח הכללים החלים על נהגים בנושא שעות נהיגה ומנוחה.	**משטרת ישראל** משטרת ישראל סבורה כי ראוי לשנות את דרישות שעות העבודה והמנוחה הקבועות בתקנה זו, תוך התאמתן לדרישות הקבועות באמנה האירופאית (נושא זה עלה בעקבות הדיונים להסדרת הכנסת הטכוגרף הדיגיטלי לישראל). יודגש כי אין המדובר בתיקון סוציאלי בלבד אלא בתיקון שיש לו השפעה משמעותית על הבטיחות בדרכים. בשים לב לאמור, משטרת ישראל פנתה למשרד התחבורה בבקשה לתקן את תקנה 168 לתקנות התעבורה, משום שניסוחה אינו ברור וזאת כפי שכבר נקבע ע"י ביהמ"ש. בהתחשב בקביעות ביהמ"ש, ועם כל המורכבות הנלווית לאכיפת עבירה זו, את"ן עדיין פועל במרץ לאכיפתה. מהנתונים שבפנינו עולה, כי מתחילת שנת 2018 ועד ליום 1.06.20 נרשמו 378 דוחות בגין שעות נהיגה ומנוחה, 157 מהם נרשמו ע"י היחידה לאכיפת רכב כבד. כמו כן, בתקופה זו הושבתו 94 משאיות בגין עבירות אלו. ראוי לציין כי גם מטענות הנהגים עולה צורך בהסדרת מקומות עצירה למנוחה באופן בטיחותי. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הנושא יבחן גם במסגרת פעילות המשרד בנשוא טכוגרף דיגיטלי. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הרלב"ד המליצה לאמץ את התקינה האירופאית לעניין שעות נהיגה ומנוחה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
50	אכיפת כללי שעות נהיגה ומנוחה	**ליקוי** - מאז פורסמו המלצות ועדת סגיס, לא נמצא כי הסוגיה של אי-עמידה בהוראות תקנה 168 בנוגע לשעות נהיגה ומנוחה באה על פתרונה, בין היתר בשל המחסור בנהגים, המחסור בתשתיות למנוחה וריענון, ואי-בהירות התקנות אשר מקשה את אכיפתן. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשטרה תמשיך לפעול לאכיפת הוראות התקנה, וכי משרד התחבורה יבחן את הדרכים לפיתוח התשתיות הנדרשות, ולהגדלת מספר הנהגים בכלי הרכב הכבדים לשם עמידה בהוראות התקנה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה פועל במישורים רבים על מנת להגדיל את מספר הנהגים בכלי הרכב הכבדים
51	הסדרת השימוש בטכוגרף דיגיטלי	**ליקוי** - למרות היתרונות המובהקים שבשימוש בטכוגרף דיגיטלי, למרות הסדרת השימוש בו במדינות באיחוד האירופי לפני יותר מעשור, למרות דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה שעסקו בנושא ועל אף החלטת ממשלה מ-2005 שחייבה את הסדרת התקנתו של טכוגרף דיגיטלי בכלי רכב כבדים - חרף כל אלה טרם הוסדרה התשתית החוקית ליישום הטכוגרף הדיגיטלי בישראל על ידי משרד התחבורה ויתר הגורמים הרלוונטיים: משרד המשפטים, משרד החוץ, המשרד לביטחון פנים, המשטרה והרלב"ד. הצורך בהסדרה מתחדד עוד יותר לאור העובדה כי בכלל הרכבים הכבדים המיובאים לישראל מותקן טכוגרף דיגיטלי והוא מוסר בארץ ומוחלף בטכוגרף אנלוגי, וכי עלול להיווצר מצב שלא ניתן יהיה להשתמש עוד בטכוגרף האנלוגי, משום שייצורו צפוי להיפסק ויחסרו חלקי חילוף למכשירים הקיימים. **המלצה -** על כל הגורמים הרלוונטיים לשתף פעולה על מנת להשלים ההליך להתקנת טכוגרף דיגיטלי בהקדם.	**•משטרת ישראל** משרד הרישוי מקדם תכנית להכנסת טכוגרף דיגיטלי לישראל, ואת"ן נמצא בקשר הדוק עם משרד התחבורה בנושא זה בהיבטים הנוגעים לאכיפה. יודגש, כי הסדרת סמכויות בדין הינה הכרחית על מנת לאפשר אכיפה.בין היתר, הכוונה הינה להסדיר את הנושאים הבאים: • הטכוגרף כמחשב – נדרש תיקון חקיקה ראשית במקביל לתקנות על מנת לאפשר שליפת מידע מהטכוגרף ללא צו שיפוטי. • קביעת סמכויות עיכוב ללא צורך בחשד לצורך אכיפה. • בחינת אופן ביסוס והוכחת אמינות המכשיר. • בחינת האפשרות לקביעת חזקות בדין להבטחת יכולת אכיפה ומניעת התחמקות מהדין. בהתקיים התנאים הדרושים לאימוץ הטכוגרף הדיגיטלי בכלל המישורים שפורטו בטיוטת הדו"ח, וכמובן בכפוף להסדרת סמכויות האכיפה, תפעל המשטרה לקבל לידה את אמצעי האכיפה הנדרשים לשם ביצוע האכיפה. **משרד החוץ** המשרד ביצע את הבדיקות הנחוצות והכין את המסמכים הנדרשים לפרוצדורת ההצטרפות ל- AETR. לצורך ההצטרפות יש לוודא כי מדינת ישראל תוכל לעמוד בהוראות האמנה ונראה כי לצורך כך

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			נדרשים תיקוני חקיקה, המצויים באחריות משרד התחבורה – תיקון תקנות התעבורה ותיקון פקודת התעבורה. בתום השלמת הליך החקיקה הפנימי, נוכל להשלים את ההצטרפות ל- AETR ובכך לאפשר את הטמעת הטכוגרף הדיגיטלי בישראל. **משרד המשפטים** יעוץ וחקיקה (משפט –כלכלי): העבודה על תקנות הטכוגרף הדיגיטלי מובלת על ידי משרד התחבורה ונמצאת בימים אלו בסוף ליבון מול גורמים שונים. משרד התחבורה צפוי להעביר נוסח מעודכן בזמן הקרוב ואנו נאשר אותו או נתייחס במהירות האפשרית. יצוין שמדובר בנוסח שמרביתו כבר לובנה מול משרד המשפטים ונותרו נקודות אחרונות לליבון. התייחסות הפרקליטות (עניינים פליליים): יצירת ממשק ממוחשב בין אגף הרישוי לפרקליטות - כאמור, הפרקליטות מדווחת למרשם הפלילי והתעבורתי של המשטרה על הרשעות פליליות ותעבורתיות. בנוסף, הפרקליטות מדווחת למשטרה בזמן אמת גם על הגשת כתבי אישום, ואף פרט זה מעודכן במרשם הפלילי והתעבורתי. אין לפרקליטות דרך לדעת מי מהנאשמים מחזיק ברישיון נהיגה לרכב כבד, ולכן אין טעם ביצירת ממשק שכזה בין הפרקליטות למשרד הרישוי. הפתרון נמצא בממשק בין המשטרה לבין משרד הרישוי. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה מצוי מזה כשנתיים בעבודת מטה עם כל גורמי העניין הכולל: משרדי החוץ, הכלכלה, בטחון פנים, משטרת ישראל ועוד. כידוע מדובר בטכוגרף דיגיטלי עם כרטיסים המחייב חתימה על אמנה אירופאית – דבר המצריך החלטת ממשלה לחתימה על האמנה, תיקון תקנות התעבורה להתאמת שעות העבודה והמנוחה לנסיעה בינלאומית. כמו כן, תיקון חקיקה לאכיפה באמצעות טכוגרף דיגיטלי, יציאה למכרז לגוף אשר ייצור וינפיק את הכרטיסים,

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			הכשרות אנשי מקצוע ועוד. בכוונת המשרד להעביר את תיקון התקנות לוועדת הכלכלה אשר עוכבה משה זמן בשל תקופה הארוכה ללא כינוסי ועדות הכנסת. ההמלצה מקובלת, נערכו דיונים בנושא והחלט על קידום הטכוגרף הדיגיטלי. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הרלב"ד פועלת בשנים האחרונות על מנת להאיץ את הסדרתו והתקנתו של הטכוגרף הדיגיטלי. על הגורמים הרלוונטיים, ביניהם אגף הרכב במשרד התחבורה, משרד המשפטים ומשרד החוץ, לעשות כל מאמץ על מנת להשלים את ההליך בהקדם.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
52	היחידה לאכיפת רכב כבד במשטרה	**ליקוי** - תהליך ההכשרה של שוטרי היחידה לאכיפת רכב כבד כולל הכשרה שמקבלים כלל הסיירים הבוחנים של המשטרה (ואשר אינה ייעודית לרכב כבד), וכן הדרכות קצרות בתחומים הקשורים לרכב כבד. **המלצה -** מומלץ כי משטרת ישראל תבחן אם הכשרת השוטרים ביחידה לאכיפת רכב כבד נותנת מענה מספק למשימותיהם בתחום הרכב הכבד.	**משטרת ישראל** שוטרי היחידה לאכיפת רכב כבד מבצעים הכשרות סייר בוחן וכן חניכה מקצועית בשטח עד לקבלת הסמכה כמו כן מתבצעים ריענונים מקצועיים כחלק ממערך הבוחנים של מ"י . קורס סייר בוחן פועל מכח תכנית מסודרת, והוא כולל את נושא מכונאות הרכב בהיקף של כ- 100 שעות. הקורס מכיל גם נושאים ייעודיים לכלי רכב כבדים, לרבות: סוגי רכב כבד, הבדלים בין רכב מחובר ומורכב, מבנה כלי הרכב, מבנה גיר, מכשיר טכוגרף, סוגי מכשירי טכוגרף, מבנה דיסק הטכוגרף, קריאת נתוני דיסק הטכוגרף, מערכת הגבלת מהירות ברכב כבד, מערכות תאוטה, ליקויים אופייניים במשאיות ובאוטובוסים, חישובי מרכז כובד לרכב כבד ועוד. לעניין נושא תקן ריתום מטענים - ראו התייחסותנו בסעיף 385. לאחר שהתקן יעוגן בתקנות, תבוצע הדרכה בעניינו לצורך ביצוע אכיפה. בנוסף, שוטרי היחידה משתתפים בימי עיון מקצועיים בתחומי העיסוק הספציפיים של רכב כבד למשל יום עיון אצל יבואני כלי רכב, חברות הובלה גדולות ועוד. במהלך שנת 2019 הוכן תיק יסוד להשתלמות בנושא משקל נייד לאכיפת עומס יתר בכלי רכב, מכשיר חדש שניכנס לאגף התנועה, ובשנת 2019 הועברו 2 השתלמויות בנושא זה והוכשרו מפעילים למכשיר. בהתייחס להערת המבקר כי שוטרי היחידה יחזיקו ברישיון לכלי רכב כבד, עמדת המשטרה היא כי לשוטרי יחידת רכב כבד נכון שיהיה רישיון נהיגה לדרגה C1 לפחות, מאידך, העדר רישיון כאמור לא פוגע ביכולת המקצועית של שוטרי היחידה לבצע את תפקידם בצורה מיטבית ואיכותית. לאור כל האמור לעיל, ניתן לראות כי שוטרי היחידה עוברים תכנית הכשרה סדורה ומאורגנת הכוללת כלים מקצועיים המתאימה ליעודה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
53	ניידות הבטיחות של משרד התחבורה	**ליקוי** - במהלך הביקורת הסבירו נציגי תחום ניידות הבטיחות למשרד מבקר המדינה כי בכבישים רבים אין שוליים רחבים מספיק או מפרצי עצירה המאפשרים לפרוס את הניידות ואת מכשירי השקילה באופן בטיחותי, ועל כן הם לרוב חוזרים ומציבים את הניידות באותן נקודות. **המלצה -** מומלץ כי האגף לפיקוח ובקרת רכב במשרד התחבורה יכין מיפוי רצוי של נקודות בדיקה לכלי רכב כבדים בכבישי ישראל, בתיאום עם משטרת ישראל והרלב"ד, ובהתאם לנפחי התעבורה של הרכבים הכבדים ולמפת תאונות שבהן מעורבים רכבים אלו; וכי משרד התחבורה יבחן שילוב מפרצי חניה בתוכניות הפיתוח של כבישי ישראל על מנת להגביר האפקטיביות של הבדיקות ולמקם את תחנות הבדיקה בצורה בטיחותית.	**משטרת ישראל** משטרת ישראל תשתף פעולה בנושא המיפוי הרצוי לנקודות הבדיקה לכלי רכב כבדים בכבישי ישראל. עם זאת, ראוי לציין כי כדי ליתן מענה למרבית צי המשאיות ועל מנת לייצר הרתעה משמעותית קיימים מיקומים בהם ישנה עדיפות בהקמת עמדות בהתאם לנתונים של נפח התעבורה ולאו דווקא על פי נתוני מפת התאונות, כגון ביציאה מנמלים, מחצבות ומפעלים. עוד יצוין כי קיימת חשיבות גם לביצוע אכיפה שלא ממפרצי עצירה קבועים על מנת להימנע מהתחמקות נהגים שיעדיפו לנסוע בדרכים חלופיות בהן לא הוסדרו מפרצי אכיפה ובכך לפגוע הן בהרתעה והן ביכולת האכיפה. מובן שיש לעשות כן תוך שמירה על בטיחות כלל משתמשי הדרך. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף פיקוח ובקרת רכב מקדם יחד עם הגורמים הרלוונטיים במשרד ומחוצה לו תכנית ארצית לאיתור מתחמים להקמת מפרצי וחניוני מנוחה וכן מתחמי בדיקת רכב כבד לצורך כך, בוצע מיפוי של אזורים בהם ישנה כמות רבה של בעלי רישיונות מוביל וכן הוגדרו הדרישות ממפרצים אלו. כמו כן, מקומות הפריסה בחלקם נקבעים בשיתוף משטרת ישראל בכבישים אדומים בהם יש מקרים רבים של תאונות דרכים. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** יש בהחלט מקום להכין מיפוי רצוי של נקודות בדיקה לכלי רכב כבדים וזאת על מנת לטייב את הבדיקות ולחזק את הבטיחות. הרלב"ד תשתף בידע הקיים ברשותה על מנת לקדם החלטות בעניין.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
54	היקף הפעילות של ניידות הבטיחות של משרד התחבורה	**ליקוי** - נמצא כי בשנת 2018 ירד מספר הניידות ל-7 (למול המלצת תוכנית האב בשנת 2014 להגדיל את מספרן ל-10), וכי נכון לפברואר 2020 פחת מספר העובדים שהועסקו בתחום ניידות הבטיחות מ-21 (בסוף שנת 2018) ל-16 - מספר עובדים שאינו מספיק להפעלת כל הניידות העומדות לרשות התחום. עוד נמצא בביקורת כי לא הוקצו ניידות לבדיקה של כלי רכב כבדים בלבד ולא הוכנה תוכנית לשיפור אפקטיביות פעילות הניידות ביחס לסוג זה של כלי רכב. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את מצבת ניידות הבטיחות ומכשירי השקילה שלו ואת איוש כוח האדם לשם השמשת כלל הניידות לטובת פעילות האכיפה; זאת על מנת לעמוד ביעד הממשלתי לבדיקת 5% מכלל כלי הרכב על בסיס שנתי. מומלץ להכין תוכנית להגברת אפקטיביות הבדיקות לכלי הרכב הכבדים, ובמידת הצורך להקצות את המשאבים הנדרשים ליישומה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אכן, העדר כוח אדם ומשאבים מגביל את התחום בהיקף הבדיקות אותן הוא מסוגל לבצע . כמו כן המשרד נותר עם 14 עובדים בלבד ללא יכולת לגייס עובדים נוספים במקום אלה שפרשו לגמלאות בשל קיצוץ רוחבי ואי תקציב מדינה. בימים אלה ועם הקמת ממשלה יוחל בהליכי גיוס עם אילוצי התקציב. למרות שייעודן של ניידות הבטיחות לבדוק את כלל סוגי הרכב בדרכים, המדיניות הרשמית של המשרד הינה להתמקד ברכב כבד המהווה סיכון מוגבר לבטיחות בדרכים. לראייה 15 ימים בחודש המשרד פועל בשיתוף עם יחידת רכב כבד של המשטרה. במסגרת זו האכיפה מבוצעת כנגד רכב כבד בלבד.
55	ניידות הבטיחות של משרד התחבורה - שימוש במכשירי שקילה	**ליקוי** - בדוח הביקורת הפנימית מ-2018 צוין כי לרשות תחום הניידות עומדים זה שנים שני מכשירי שקילה ישנים, וכי אין כל תכנון להגדיל את מספרם. בביקורת הנוכחית נמצא כי מצב זה עומד על כנו. **המלצה -** על משרד התחבורה לפעול על מנת לבצע מספר מספיק של בדיקות עומס יתר של משאיות בכבישים, ובין היתר לבחון את נחיצות רכישת מכשירי שקילה חדשים ואת מספרם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במהלך השנה הקרובה ועם האישור התקציב יוחל ברכישת משקלים החדשים ועד אז המשרד ימשיך בפעילות עם המשקלים הישנים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
56	ניידות הבטיחות של משרד העבודה - תוכניות עבודה של יחידת הניידות	**ליקוי** - נמצא כי פעילות ניידות הבטיחות של משרד התחבורה מבוצעת ללא תוכנית עבודה מגובשת, ללא עבודת מטה לבדיקת אפקטיביות הבדיקות, ללא הנחיות וללא נהלים עדכניים, וכי לא נעשו שינויים בנוגע לתוכניות העבודה של היחידה בעקבות דוח הביקורת הפנימית מ-2018. הפעילות בשטח ידנית, ומערכות המחשוב המשמשות להזנת הנתונים ולמעקב אחריהם מיושנות ואינן נותנות מענה מספק לצרכים. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ישלים, בהמשך להליך אפיון המערכת, את שדרוג מערכות המחשוב ומעבר הניידות לעבודה ממוחשבת במלואה. עוד מומלץ להשלים בחינת הצורך בהצטיידות באמצעים טכנולוגיים מתקדמים נוספים לזיהוי של כלי רכב בעלי פוטנציאל סיכון, לגבש תוכנית עבודה שנתית מפורטת ולעדכן נהלים לשם טיוב פעילות הניידות.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במחלקת הניידות קיימת תוכנית יעדים שנתיים המתואמים עם הרלב"ד. יעדים אלו נקבעים על פי סוגי הרכב בהם אחוז ההורדות הוא הגבוה ביותר (רכבים בעלי ליקויים בטיחותיים). משרד התחבורה רואה בחיוב את המלצת המבקר לשדרוג מערכות המחשוב בניידות .

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
57	שיתוף פעולה ותיאום בין גורמי האכיפה	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי משרד התחבורה, המשטרה והרלב"ד לא הכינו תוכנית אכיפה מערכתית לכלל גורמי האכיפה, לרבות הגדרת תחומי אחריות של כל אחד מהגופים, כפי שהמליץ הצוות. ישנה חפיפה חלקית בפעילות של היחידה לאכיפת רכב כבד במשטרת התנועה ותחום ניידות הבטיחות במשרד התחבורה, ולכל יחידה יש תוכנית עבודה משלה לבדיקת כלי רכב בכבישים. נמצא כי יש תיאום מסוים בין הגופים, המתבטא בשיתוף פעולה בחלק מהפעולות, אך אין חלוקת עבודה מסודרת ביניהם בהתאם לסדרי עדיפויות ולנקודות חוזקה וחולשה של כל אחד מהם. **המלצה -** מומלץ כי תחום ניידות הבטיחות במשרד התחבורה ומשטרת התנועה יפעלו להידוק שיתוף הפעולה ולתיאום תוכניות העבודה של שני הגופים על מנת להגביר האפקטיביות. כמו כן מומלץ לקבוע את רמת הפיקוח הנדרשת, שבהתאם אליה תיעשה בחינה של היקפי כוח האדם העוסק בפיקוח ואכיפה בתחום ושל משאבים העומדים לרשותם. מומלץ למסד ממשקי העברת מידע מקוונים בין תחום ניידות הבטיחות לבין יתר הגורמים הרלוונטיים בתוך משרד התחבורה ומחוצה לו.	**משטרת ישראל** יחידת רכב כבד פועלת בשיתוף פעולה סדור עם ניידות תקינות כלי רכב כבד וניידות משקל של משרד התחבורה. פעילות יחידות האכיפה מתבצעת על סמך ניתוח מקדים של נתוני תאונות דרכים ונפגעים במבט רב שנתי ונתוני הנסועה. הפעילות מתמקדת בתאי שטח מוגדרים, בהם מתרחשות רוב תאונות הדרכים, על פי העבירות ומאפייני התנהגות, בכלל זה עבירות של נהגי רכב כבד. פעילות זו מתבצעת בשיתוף ותאום בין יחידות בדגש על יחידת רכב כבד, תוך מיצוי הסמכויות בדגש על אחריות שילוחית של בעלי חברות צי רכב. לגבי אכיפת תקינות כלי הרכב הכבדים, שוטרי היחידה משמשים כסיירים בוחנים ולכן יכולים לבצע אכיפה איכותית ללא תלות בגורמים אחרים. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מחלקת הניידות עובדת בשיתוף יחידת רכב כבד של משטרת ישראל על בסיס חודשי. בנוסף לזאת למחלקת הניידות ולרלב"ד יש תוכנית עבודה משותפת שנתית של בדיקת עד 10,000 רכבי משא שמשקלם עד 10 טון ו 4,500 רכבי משא מעל 10 טון.
58	מאגר פסילות	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי בשנים 2016 - 2018 נעשתה עבודת מטה להקמת מאגר פסילות אינטגרטיבי ובעל ממשקים מקוונים כחלק מיישום פקודת התעבורה, בהשתתפות המשרד לביטחון פנים, משרד התחבורה, המשטרה, הנהלת בתי המשפט ומטה ישראל דיגיטלית. עם זאת מאגר הפסילות טרם הוקם. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי מטה ישראל דיגיטלית, בשיתוף עם יתר הגורמים הנוגעים בדבר ובראשם המשטרה, יפעלו להשלמת פרויקט הקמת מאגר הפסילות על מנת לטייב ולהביא לכדי דיוק את המידע המוצג במאגר הפסילות, ולהקמתו כמערכת מקוונת ואחידה לשימוש כלל הגורמים תוך הנגשתו לאזרחים.	**משטרת ישראל** החלטת ממשלה 2779 מיום 25.6.17 הטילה על מטה "ישראל דיגיטלית" את האחריות לקדם הקמת מערכת מקוונת (או הקמת ממשקים בין מערכות קיימות) שתגביר את יכולת האכיפה נגד נהגים הנוהגים בזמן שרישיון הנהיגה שלהם פסול, ותאפשר הנגשת מאגר פסולי הרישיון לאזרח. אטו"ב משתף פעולה עם מטה "ישראל דיגיטלית" ככל שנדרש, להעברת המידע שמקורו במשטרה. לצורך הקמת המאגר, מטה "ישראל דיגיטלית" יצטרך לפנות לגופים נוספים לקבלת פרטי הפסילות המיוצרים על ידם. (לדוגמא: הנהלת בתי המשפט, משרד הרישוי)

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
59	מתכונת העסקת קצין בטיחות	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את הבדיקות הנדרשות בנוגע למתכונת העסקת קציני הבטיחות, ויבחן את מכלול השיקולים, ובראשם את השיקולים הבטיחותיים בהתחשב בכלל מערך הפיקוח והאכיפה על כלי רכב כבדים. עוד מומלץ שבהתאם לכך גם יבחן גיבוש מודל אשר ייצר את האיזונים הנדרשים בין בעלי התפקידים השונים - קציני הבטיחות, בעלי החברות, מנהלי החברות והנהגים - והתמריצים הנכונים לכל אחד מבעלי התפקידים לצורך שמירה על הבטיחות בדרכים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ב13.12.2019 עודכן פרק י' לתקנות התעבורה שנועד להסדיר חלק מהבעיות שצוינו . כמו כן כיום מתקיימים דיונים בנושא הסדרת המשרדים העצמאיים. בנוסף, מתכונת קורס ההכשרה עודכנה מתחילת מרץ 2020 והמתכונת החדשה אמורה לתת פתרון לבעיות המצוינות לעיל.
60	הסמכת קציני בטיחות והכשרתם - ניסיון בנהיגה ברכב כבד	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבצע סקר בקרב קציני הרכב על מנת לעמוד על פערים בכל הנוגע לניסיון מעשי בנהיגה על כלי רכב כבד, ויבחן הגדרת תקופת זמן מינימלית של נהיגה מעשית בכלי הרכב הרלוונטי עבור קציני הבטיחות. זאת על מנת שלקציני הבטיחות, אשר בין היתר אמורים להדריך את הנהגים במפעל, יהיו מיומנויות מעשיות מתאימות אשר בפועל נרכשות תוך כדי נהיגה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה ייבחן את המלצה זו.
61	מחסור בקציני בטיחות בעלי רישיון למשאיות ואוטובוסים	**המלצה -** על תחום קציני הבטיחות לבחון דרכים להגדלת מספר קציני הבטיחות בעלי הרישיון למשאיות ואוטובוסים ולנקוט את הצעדים המתאימים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תיקוני התקנות כאמור מדצמבר 2019 הסדירה את נושא כמות כלי הרכב לכל קצין בטיחות ובהתאם שיטת ההכשרה החדשה כולל תנאי הסף נועדו בין היתר לתת מענה לסוגיה זו.
62	הכשרות מקצועיות לקציני בטיחות	**המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבחן דרכים להשלמת נושאי הלימוד בתוכנית החדשה לקציני הבטיחות הקיימים במסגרת השתלמויות, ויכין יחד עם משרד העבודה חומרי לימוד מתאימים לתוכנית החדשה.	**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה מבקש להודות למבקר על ציונה לחיוב של תכנית הלימודים החדשה לקציני בטיחות כמו גם להוספתו של מבחן ארצי חיצוני. קורס קציני הבטיחות אשר אושר השנה תוכנן כך שיספק מענה רחב מבחינה מקצועית, יתמקד בתהליכים הרלוונטיים למרחב גדול של מצבים ויעניק כלים מגוונים להתמודדות עם מגוון צי רכב. ככל שיקדם משרד התחבורה דרכים להרחבת נושאי הלימוד בתכנית אף יותר, ישמח משרד העבודה לסייע בכך.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			משרד התחבורה והבטיחות בדרכים התאמת חומרי הלימוד לתכנית בחדשה והכנתם החלה במרץ 2020 ועוד ממשיכה.
63	הכשרות מקצועיות לקציני בטיחות	**המלצה -** בשל המגוון הרחב של כלי הרכב שקציני הבטיחות אמורים להיות אחראים לבטיחותם, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד העבודה לשקול ליצור, באמצעות הכשרות מקצועיות, התמחויות לקציני בטיחות בהתאם לסוגי כלי הרכב.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הנושא מבוצע ובא לידי ביטוי גם במסגרת תיקוני התקנות מדצמבר 2019.
64	הכשרות מקצועיות לקציני בטיחות	**ליקוי** - נכון למועד סיום הביקורת עדיין לא מתקיימות השתלמויות מסודרות לקציני הבטיחות על ידי משרד התחבורה או באישורו. **המלצה -** על משרד התחבורה והרלב"ד להכין תוכנית סדורה להשתלמויות תקופתיות של קציני בטיחות, לפעול לאישור השתלמויות מקצועיות לקציני הבטיחות ולבצע מעקב אחר יישום תקנה 582(ד).	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** על פי התקנות קציני הבטיחות מחויבים לעבור השתלמות אחת לשנה. בתאריך 13.12.19 נושא ההשתלמויות עודכן לאחר שינוי התקנות ונכלל בפרק י'. השנה חובת ההשתלמות הייתה אמורה להתחיל, אך בשל מגבלות ההתכנסות שחלו עקב מגפת הקורונה, ההשתלמויות נדחו. משרד התחבורה פועל על מנת לאפשר השתלמויות והדרכות שיעברו באופן מקוון בתור מענה למגבלת ההתכנסויות. בימים אלה המשרד פועל אל מול המכללות האמונות על העברת ההשתלמות לצורך מציאת פתרונות לביצוע ההשתלמות במסגרת מגבלות ההתכנסות. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הבסיס להגדרת חומרי הלימוד הוא ניתוח הכישורים והכשירויות. ניתוח זה צפוי להתבצע בהובלת הרלב"ד ובשיתוף גורמים שונים ויהווה בסיס לבנית תכנית ההשתלמויות התקופתיות. טרם מתחיל בביצוע בהיעדר תקציב מאושר.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
65	פיקוח על קציני הבטיחות	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי מספר פעולות הפיקוח שביצע תחום קציני הבטיחות במשך השנים נמוך וכי מספר המפקחים קטן משלושה ב-2013 בעקבות פרישה לגמלאות של המפקחים ואי-איוש המשרות. נכון לפברואר 2020 הועסקו בתחום מנהל ועובד אחד בלבד, אשר אין לו הכשרה של קצין בטיחות ועל כן הפיקוח שהוא מבצע הוא טכני ומינהלי בלבד; זאת למרות הצהרת משרד התחבורה בדיון בוועדת הכלכלה על כוונתו להגדיל את מספר המפקחים לשמונה. חשוב לציין כי פעילות התחום אינה מתמצה בפיקוח, והוא עוסק גם בהסמכה ובהכשרה של קציני הבטיחות, בקבלת דיווחים של קציני הבטיחות ובעלי המפעלים על פי חלק י' לתקנות התעבורה, ועוד. **המלצה -** על משרד התחבורה לדאוג לאייש את תחום קציני הבטיחות בכוח אדם מנוסה בהיקף הדרוש לו על מנת למלא את משימותיו כיאות, ובמטרה לפקח על יישומן של תקנות התעבורה בנושא. מומלץ לקבוע יעדים למספר פעולות פיקוח ולפעול למעקב אחר מימושם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה קלט לאחרונה שני קציני רכב חדשים ועם אישור תקציב המדינה נגייס נוספים. כמו כן תיקון התקנות בנושא קציני הבטיחות מדצמבר 2019 (המתייחס לתפקידי קציני הבטיחות, היקף המשרה ועוד, ביצוע השתלמויות ועוד) ובמקביל, קליטת עובדים לתחום קציני הבטיחות ומחשוב המערכות יתנו מענה לסוגיית הפיקוח וייעול התפקיד.
66	פיקוח על קציני הבטיחות	**ליקוי** - חלק מתהליכי העבודה של תחום קציני הבטיחות אינם ממוחשבים, ומערכות המחשב העומדות לרשותו אינן מתממשקות עם מערכות מחשב של יחידות אחרות הרלוונטיות לתחום, כמו תחום ניידות הבטיחות ותחום המטענים. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להשלמת פרויקט בניית המערכת הממוחשבת על מנת לספק כלים מחשוביים מתאימים אשר יאפשרו לכלל יחידות האגף לבצע את משימותיהן כנדרש, ולייצר ממשקים מתאימים בין היחידות השונות לצורך שיפור פעולות יחידות האכיפה והפיקוח.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הנושא מצוי בהליך טיפול.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
67	פיקוח על קציני הבטיחות	**ליקוי** - בביקורת עלה כי תחום קציני הבטיחות במשרד התחבורה אינו מקבל מהמשטרה פרטים על תאונות דרכים. עוד נמצא כי כאשר מתרחשת תאונת דרכים, המשטרה לא רושמת את שמו של קצין הבטיחות האחראי לכלי הרכב המעורבים בה במסמכים הרשמיים של התאונה, ועל כן גם יתר הגופים הרלוונטיים, כמו הרלב"ד, אינם מקבלים מידע זה. **המלצה -** מומלץ כי המשטרה תבחן אפשרות להוסיף את פרטי קצין הבטיחות במסמכים הרשמיים של כל תאונות הדרכים. עוד מומלץ כי משרד התחבורה והמשטרה יבחנו דרכים על מנת שמידע לגבי תאונות דרכים שמעורבים בהן כלי רכב הנמצאים בפיקוח קציני בטיחות, ובפרט הקטלניות שבהן, יועבר לתחום קציני הבטיחות במשרד התחבורה באופן מקוון ושוטף, על מנת שזה יוכל להשתמש במידע לצורך שיפור הפיקוח על קציני הבטיחות.	**משטרת ישראל** ככל שנמצא בחקירה כי יש לקצין הבטיחות אחריות, הוא נחקר כחלק מהמעורבים בתיק ובהתאם פרטיו יכללו בתיק החקירה. יובהר כי אין מקום לרשום בתיק החקירה את פרטי קצין הבטיחות כשאין כל חשד כנגדו ולא מיוחס לו דבר במסגרת התיק. פרטי קצין הבטיחות ניתנים להזנה במערכת פל"א תנועה, ע"י החוקר. ניתן להוסיף את פרטיו, במידה והוזנו, לטופס אישור הדיווח על תאונת דרכים. משרד התחבורה הגיש בקשה, בהתאם לחוק הגנת הפרטיות, לקבלת נתונים אודות תאונות דרכים קטלניות שמעורבים בהן כלי רכב כבדים (אוטובוסים ומשאיות שמשקלם מעל 10 טון), לצורך הפיקוח על קציני הבטיחות. הבקשה אושרה בוועדה המשטרתית להעברת מידע בין גופים ציבוריים, בסייגים מסוימים ובימים אלה עתיד להסתיים הטיפול בטופס ב'. עם אישור הבקשה, תפעל המשטרה יחד עם משרד התחבורה, ליישום העברת המידע.
68	תקן לאבטחת מטענים	**ליקוי** - נכון למועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר פרסום התקן לאבטחת מטענים, הצעת התיקון לתקנות התעבורה עדיין לא הוגשה לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. במצב זה התקן לאבטחת מטענים איננו מחייב את העוסקים בענף. היעדרה של תקינה מחייבת בתחום גם משפיעה על יכולת האכיפה של המשטרה, הנגזרת מתקנות התעבורה, וכן מונעת מהמשטרה אפשרות לאסוף נתונים באשר לליקויים בריתום מטענים ונזקים שנגרמים כתוצאה מכך. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את הסדרת מעמדו של התקן.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה הכין תיקון לתקנות התעבורה , כך שרתום ואבטחת המטען יהיו על פי התקן . הנושא ממתין לכינוס וועדת הכלכלה של הכנסת, שהרי נושא זה הינו חלק מתקנה 85 לתקנות התעבורה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
69	תקן לאבטחת מטענים - הנחיות והכשרה על פי התקן החדש	**ליקוי** - בתחילת שנת 2019 הכינו משרד התחבורה, הרלב"ד ומועצת המובילים טיוטה ראשונית של ספר דרך למטענים, אשר מתבסס על התקן החדש. מטרותיו של ספר הדרך להציג את הדרישות בתחום אבטחת המטענים בהתאם לחלק 1 של תקן ת"י 6395, אשר פורסם ב-2014, לרכז מידע טכני הנוגע למטען ולדרכי הריתום שלו, להדגיש את הסיכונים הנובעים מהובלת המטען ולהציג את הצעדים שיש לנקוט כדי להימנע מהם. בספר הדרך נכתב כי תוכנו יחייב את כל העוסקים בהובלה והוא יביא לאחידות בין רשויות האכיפה, קציני הבטיחות, סדרני העבודה ונהגי התובלה. נוסף על כך במהלך תקופת הביקורת הוכנה מצגת המפרטת את התקן וכוללת גם סרטוני הדרכה. אך כלל החומרים טרם הופצו לגורמים הפועלים בענף - חברות ההובלה, הנהגים, קציני הבטיחות, יחידות האכיפה ועוד - וגם אינם משמשים בלימודי ההכשרה העיוניים. **המלצה -** מאחר שחלפו כשש שנים מסיום גיבוש התקן, ונוכח העיכוב באישור התיקון לתקנות התעבורה המעגן את התקן, מומלץ כי משרד התחבורה והרלב"ד ישלימו את הפצתם של חומרים אלה על מנת להטמיע את הנחיות התקן החדש ולהרחיב את ההכשרה וההשתלמות על פיו, ללא תלות במועד אישור התיקון לתקנות התעבורה. עוד מומלץ כי, אם אין מניעה עקרונית, יפעלו להעלות את כלל החומרים לאתר רלוונטי לטובת כלל הציבור, במקביל להפצה לכלל העוסקים בתחום: נהגים, קציני בטיחות, משטרת ישראל, צה"ל, סדרני עבודה בנמלים ובחברות הובלה, מורי נהיגה, חונכים ומרצים וכיו"ב.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה ממתין לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת את נוסח התקנות, בכדי להטמיע את הנחיות התקן במסגרת ההכשרה התקופתית לנהגים. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** חומרי הלימודי הוכנו ותוקפו במסגרת פיילוט שנערך להדרכת 500 קציני בטיחות, נהגים וסדרנים. כאמור, החומרים יימסרו עם השלמת תיקון תקנה 85 לתקנות התעבורה. כמו כן, הרלב"ד תקים עמוד ייעודי באתר הלרב"ד אשר ירכז את החומרים העדכניים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
70	תחום מטענים במשרד התחבורה	**ליקוי** - משרד התחבורה העביר את תחום המטענים לאגף פיקוח ובקרת רכב שבמינהל התנועה ועם זאת מעמד היחידה נותר "תחום" ולא שודרג ל"אגף". דוח הביקורת הפנימית מ-2017 הצביע גם על היעדר תיאום והיעדר ממשקי עבודה מתאימים בין תחום המטענים לבין תחום ניידות הבטיחות ותחום קציני הבטיחות, הנדרשים לצורך העברת מידע בין היחידות על ליקויים חמורים או מסוכנים המתגלים בכלי הרכב, ולצורך פיקוח על העסקת קציני בטיחות בחברות ההובלה. בביקורת הנוכחית נמצא כי עדיין לא הוסדרו במלואם ממשקי העבודה בין היחידות השונות, ובכלל זה העברת מידע ביניהן. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ כי עם איחודם של שלושת התחומים תחת אגף פיקוח ובקרת רכב שבמינהל התנועה, יוסדרו גם ממשקי העבודה השונים ביניהם, ובכלל זה בנייה של מערכות מחשוב מתאימות, לצורך שיפור הפיקוח והאכיפה ושמירה על הבטיחות בדרכים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הוקם אגף חדש לפיקוח ובקרת ארגונים אשר מרכז בתוכו את שלושת תחומי הבטיחות לרכב כבד : מטענים, קציני בטיחות, ניידות בטיחות. האגף יחד עם אגף התקשוב, מבצע אפיון מפורט למערכת מחשוב אשר תדע לתכלל את כלל המערכות התפעוליות של התחומים, יחד עם מערכות נוספות.
71	תחום מטענים במשרד התחבורה	**ליקוי** - במשך השנים הלך ופחת כוח האדם המועסק בתחום המטענים, וזאת אף על פי שבשנים אלה היה גידול ניכר בפעילות ההובלה במשק ובמספר המשאיות. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את צורכי תחום המטענים ויפעל להקצות לתחום המטענים כוח אדם בעל הכשרה מקצועית רלוונטית בהתאם למסקנותיו, על מנת שהתחום יוכל לתת טיפול מיטבי למשימות הרבות והחשובות שבאחריותו.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במסגרת בחינת אגף פיקוח ובקרת רכב תוכן תכנית עבודה לביצוע המשימות כאמור תוך תרגומה למשאבים הנדרשים. במסגרת זו נבחנים גם צרכי תחום מטענים ונוספו עובדים נוספים במהלך החודשים האחרונים.
72	תחום מטענים במשרד התחבורה	**ליקוי** - בביקורת עלה כי מערכת המחשוב העומדת לרשות תחום המטענים מיושנת ואינה מתאימה לעבודת התחום, וכי חלק ניכר מעבודת הרישוי נעשה באופן ידני, מה שיוצר עומס ניכר על עבודת התחום וגם פותח פתח לזיוף הרישיונות. עומס זה אף פוגע במשימות האחרות של תחום המטענים, כגון פיקוח על הענף ושיפור ההכשרות לבעלי תפקידים בחברות הובלה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף התנועה יחד עם אגף התקשוב, מבצע אפיון מפורט למערכת מחשוב אשר תדע לתכלל את כלל המערכות התפעוליות של התחומים, יחד עם מערכות נוספות.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המלצה - מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להשלמת פרויקט בניית המערכת הממוחשבת על מנת לספק כלים מחשוביים מתאימים אשר יאפשרו לכלל יחידות אגף פיקוח ובקרת רכב ולתחום המטענים לבצע את משימותיהם כנדרש, ולייצר ממשקים מתאימים בין היחידות השונות לצורך שיפור פעילותן.	
73	תחום מטענים במשרד התחבורה - פיקוח ואכיפה על ענף ההובלה	**ליקוי** - נמצאו נושאים הטעונים שיפור בכל הנוגע להסדרת ענף ההובלה ושינוע חומ"ס ולפיקוח על יישומו של חוק שירותי הובלה ואכיפתו. נמצא כי הלכה למעשה חוק שירותי הובלה ותקנותיו אינם מיושמים כנדרש, והדבר כרוך בסיכון בטיחותי גבוה במיוחד. **המלצה -** על משרד התחבורה לנקוט את הצעדים הנדרשים לשם יישום חוק שירותי הובלה ותקנותיו, ושיפור הפיקוח על ענף התובלה בכלל ועל הובלת חומ"ס בפרט. בין היתר, מומלץ כי משרד התחבורה יגבש יעדי אכיפה ופיקוח לתחום המטענים, יבחן את כוח האדם והאמצעים העומדים לרשות אגף פיקוח ובקרת רכב, יפעל להסדרת הכשרות לעובדיו, ובפרט בנושא הובלת חומ"ס, ויצייד העובדים בציוד נדרש לנושא. כן מוצע לבחון הסדרת סמכויות הפיקוח של עובדי תחום המטענים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הנושא מבצוע במסגרת בחינת האגף, בכפוף לאישור תקציבי .
74	תחום מטענים במשרד התחבורה - הכשרת בעלי תפקידים בתחום המטענים	**ליקוי** - בביקורת נמצא כי תחום המטענים במשרד התחבורה בנה תוכניות לימודים כלליות עבור הקורסים שהוא אחראי להם (קורסים הנדרשים על פי חוק שירותי הובלה ותקנותיו), אולם לא הכין תוכניות לימודים מפורטות, ספרי לימוד ומאגר שאלות לבחינות. בקורסים אלה המכללות מכינות את חומר הלימודים בעצמן, ואין מי שמאשר את הקורסים ואת המרצים בהם. כמו כן, נערכות בחינות פנימיות על ידי המכללות עצמן, ואין בחינות מטעם הגורמים הממלכתיים האחראים לנושאים אלה. בהיעדר משאבים, תחום המטענים לא פיקח על רמת הלימוד ואיכותו בקורסי ההכשרה הללו.	**משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים** כפי שצוין בדו"ח, האחריות על מסלולי ההכשרה וההדרכה הנדרשים על פי חוק שירותי הובלה והתקנות שנקבעו על פיו מוטלת על תחום מטענים שבמשרד התחבורה. בנוסף, יודגש כי ככלל, האגף להכשרה מקצועית במשרד העבודה אינו עוסק בתחום הכשרת בעלי תפקידים בתחום הרכב. עם זאת, האגף אכן מתפעל את הקורסים באופן שוטף מסוף שנת 2019, כאמור בדו"ח המבקר. בהתאם להמלצת המבקר, יעמיק האגף את שיתופי הפעולה עם משרד התחבורה בכל הנוגע לאישור תכניות לימודים, חומרי לימוד, בחינות ופיקוח על קורסים.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		המלצה - מומלץ כי משרדי התחבורה והעבודה יסדירו את מתכונת ההכשרות לבעלי תפקידים בענף ההובלה, ובכלל זה אישור תוכניות לימוד מפורטות, חומרי לימוד ובחינות, הכשרת מדריכי הקורסים ופיקוח על רמת ההוראה בקורסים הנדרשים על פי חוק שירותי הובלה ותקנותיו. הדבר קריטי במיוחד בכל הנוגע לקורסי הכשרה להובלת חומרים מסוכנים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תחום מטענים פועל להסדרת נושא הכשרות העוסקים בתחום ההובלה. לצורך כך, נושא הליך הכשרת המנהלים המקצועיים ואחראים על בטיחות הובלת חומר מסוכן נמצא בשלבי סיום ומשרד העבודה בנה תוכנית לימודים מותאמת. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** במסגרת הפיילוט האמור, בוצעה הכשרה ל- 30 מדריכים. הואיל וחלק גדול מהמדריכים שהוכשרו לא עמד ברמה הנדרשת, מתקיימת בימים אלו הערכת מצב ויתכן ויבצעו הכשרות נוספות לבניית כ"א אשר יוסמך ללמד את החומרים במכללות לתחבורה.
75	תחום מטענים במשרד התחבורה - הכשרת בעלי תפקידים בתחום המטענים	**ליקוי** - על פי תקנה 23(א) לתקנות שירותי הובלה, בעל רישיון להובלת חומ"ס, או מי שאחראי מטעמו להובלה, וכן האחראי לניהול המקצועי והאחראי לבטיחות ההובלה של חומ"ס, יעברו, במידת הצורך, השתלמויות בנושאים הנוגעים להובלה, כפי שיורה המפקח. תחום המטענים במשרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בפועל לא מתקיימות השתלמויות לבעלי התפקידים המוזכרים בתקנה 23(א). **המלצה -** בהתאם לתקנה 23(א) לתקנות שירותי הובלה, על תחום המטענים במשרד התחבורה לבחון הצורך ובהתאם לגבש מתכונת השתלמויות הנדרשות לנהגים מובילי חומ"ס, וכן ליישם את תקנה 23(א) ולגבש תוכנית מתאימה להשתלמויות תקופתיות עבור יתר בעלי התפקידים בחברות ההובלה ולעקוב אחר ביצוע השתלמויות אלו.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תחום מטענים יזם תיקון לחוק שירותי הובלה, כך שמנהל מקצועי ואחראי בטיחות יחויבו במעבר הכשרת ריענון כתנאי לחידוש ההסמכה, הנושא לא קודם עקב אי קיום של וועדת הכלכלה של הכנסת במשך זמן רב. כמו כן, במסגרת העבודה מול משרד הכלכלה, נבחנות תכניות לימוד, לרבות הכשרות ריענון, לבעלי התפקידים. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הרלב"ד בשיתוף הגורמים השונים, תבצע ניתוח כישורים וכשירויות שלאחריו ניתן יהי לבנות תכנית השתלמויות.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
76	היעדר מגבלת גיל עבור משאיות	**המלצה -** מומלץ כי הרלב"ד ומשרד התחבורה יפעלו כדי לאסוף את הנתונים הנדרשים ובמקביל משרד התחבורה יבחן את הגבלת גילן של משאיות, בדומה להגבלת גיל הקיימת בתקנות התעבורה לאוטובוסים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף פיקוח ובקרת רכב בוחן תיקון לתקנות התעבורה כך שאורך חיי רכב מסחרי מסוג N2 ו – N3 יוגבל ל 12 שנה וכן אורך חיי גורר מסחרי מסוג O4 (למעט גורר לטרקטור) יוגבל ל 19 שנה.
77	בדיקות תקופתיות לכלי רכב כבדים	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לעקוב אחר הנושא ולבחון הצורך בבדיקת רכב חצי-שנתית למשאיות בהתאם לגילן ולמעורבותן בתאונות דרכים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף פיקוח ובקרת כלי רכב סבור כי הגבלת גיל המשאיות והנלווים ל 12 שנים (כאמור בתגובה לסעיף 427) תייתר את הצורך בהגברת תדירות הבדיקות ובכך לא יוטל נטל רגולטורי נוסף על חברות ההובלה, יובהר כי כיום מבוצעות בדיקות חורף, בדיקות בלמים ועוד בנוסף לבדיקות הרישוי השנתי.
78	תכולת בדיקות רכב וסיווג הליקויים	**ליקוי** - הביקורת העלתה כי למרות חשיבות האוגדן לבדיקת רכב לביצוע בדיקות מקצועיות ואחידות, התכנים בו לא עודכנו מ-1998 וחלק מההנחיות הכלולות בו אינן רלוונטיות עוד, בעיקר בגלל השינויים הטכנולוגיים הרבים בתעשיית הרכב, לרבות הרכבים הכבדים. לדוגמה, ניתן להפיק מידע רב על מצב הרכב עם חיבורו למחשב, דבר שלא נקבע באוגדן. בהיעדר אוגדן רשמי, גורמי המקצוע משתמשים בחוברת "תקנות ונהלים לרישוי ובחינת רכב", שהכין מנהל מקצועי באחד ממכוני הרישוי, שהם גופים פרטיים. חוברת זו לא אושרה על ידי משרד התחבורה והיא מעודכנת לשנת 2010. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה יפעל לעדכן את האוגדן הרשמי ולהפיצו לכלל הגורמים המקצועיים העוסקים בתחום.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** האגף יוזם כתיבת אוגדן ממוחשב לבדיקות רכב משא כבד, בסיום המיזם יופיע באתר האינטרנט של אגף הפיקוח, דרישות החוק והתקנות לכל נושא ונושאי משנה, הנחיות בדיקות ופירוט הסיבות לכשל ופסילה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
79	תכולת בדיקות רכב וסיווג הליקויים	**ליקוי** - בדוח ביקורת פנימית של משרד התחבורה מדצמבר 2018 נכתב כי הוראת הנוהל לסיווג ליקויים לא עודכנה מאז הכנתו, וכי לא ברור עד כמה היא תואמת את ההנחיות הבין-לאומיות בנושא. במענה לדוח השיבו היחידות המקצועיות במשרד התחבורה כי הנוהל יעודכן במהלך הרבעון הראשון של שנת 2019. נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, הנוהל לא עודכן.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** האגף יוזם כתיבת אוגדן ממוחשב לבדיקות רכב משא כבד, בסיום המיזם יופיע באתר האינטרנט של אגף הפיקוח, דרישות החוק והתקנות לכל נושא ונושאי משנה, הנחיות בדיקות ופירוט הסיבות לכשל ופסילה.
80	תכולת בדיקות רכב וסיווג הליקויים	**המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את עדכון כלל הנהלים וההנחיות הנוגעים לבדיקת כלי רכב, על מנת שתהיה תורה סדורה ואחידה לכל בעלי המקצוע הרלוונטיים, ולפעול באופן תקופתי לעדכונם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** האגף יוזם כתיבת אוגדן ממוחשב לבדיקות רכב משא כבד, בסיום המיזם יופיע באתר האינטרנט של אגף הפיקוח, דרישות החוק והתקנות לכל נושא ונושאי משנה, הנחיות בדיקות ופירוט הסיבות לכשל ופסילה.
81	התקנת מערכות בטיחות ברכבים	**המלצה -** לנוכח כמות התאונות, ובפרט כמות ההרוגים בתאונות שמעורבים בהן כלי רכב כבדים, והפוטנציאל של שילובן של מערכות בטיחות בהקטנת מספר התאונות וחומרתן, מומלץ כי משרד התחבורה והרלב"ד ימשיכו בפעילותם לאיתור והטמעה של מערכות טכנולוגיות שעשויות לתרום למניעת תאונות, כגון מערכות לניטור שטחים מתים ומערכות לניטור דפוסי נהיגה, בפרט בכלי רכב כבדים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הנושא נמצא בטיפול על ידי אגף פיקוח ובקרת רכב ביחד עם אגפי המשרד השונים והרלב"ד. **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים** הרלב"ד מבצעת ניתוח ומעקב אחר תאונות דרכים במעורבות כלי רכב כבדים ופועלת לקידום מערכות לניטור "שטחים מתים" אשר ירחיבו טווח השליטה של נהגים וימנעו תאונות רבות. בימים אלו יוצא לדרך פיילוט משותף עם משרד התחבורה.
82	המלצות להתאמת התשתיות בכבישים לצורך שיפור הבטיחות של כלי רכב	**ליקוי** - הביקורת העלתה כי למעט תחילת התכנון להוספת מפרצי מנוחה והרחבת שוליים בכביש 6, משרד התחבורה טרם גיבש תוכנית כוללת לסגירת פערים קיימים בכל הנוגע לתשתיות לשיפור הבטיחות עבור כלי רכב כבדים. **המלצה -** מומלץ כי משרד התחבורה - בשיתוף זרועות הביצוע שלו, כמו נת"י וכח"י - ובתיאום עם רשויות מקומיות ומוסדות	**כביש חוצה ישראל בע"מ** החברה פועלת בהתאם להנחיות משרד התחבורה. החברה ממשיכה לפעול להשלמת התכנון והביצוע של פרויקט מפרצי מנוחה וחרום לאורך תוואי כביש חוצה ישראל (כביש6). במקביל החברה פועלת לאיתור שטחים נוספים בכביש 6 היכולים לשמש כמפרצי מנוחה.

בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
	כבדים	התכנון, יפעל לגיבוש תוכנית ארצית לשילוב מפרצי עצירה, אזורי מנוחה, שוליים מורחבים, נתיבי זחילה וחניוני לילה. על התוכנית להתבסס על כלל הנתונים הרלוונטיים, ובכללם נתוני תנועה של כלי רכב כבדים, נתוני תאונות דרכים שבהן מעורבים כלי רכב כבדים ועוד. כמו כן מומלץ לשלב את התשתיות המיועדות לשרת כלי רכב כבדים בעת תכנון סלילתם של כבישים חדשים ובעת הרחבתם של כבישים קיימים.	**משרד הפנים -מנהל התכנון** מינהל התכנון מכיר בחשיבותם של אזורי המנוחה והריענון ועל כן ראה לנכון להוסיף סעיף מיוחד בנושא זה במסגרת ההוראות של תמ"א 42 – תכנית המתאר הארצית המשולבת לתחבורה יבשתית. עם אישורה של התמ"א על ידי הממשלה, יחויבו כל תכניות הדרכים לבחון את הנושא ולשלבו, במידת האפשר, במסגרת התכניות המפורטות העתידיות. מינהל התכנון מקדם כבר היום, כפיילוט, תכניות ארציות ברמה מפורטת לאזורי ריענון ומנוחה לאורך דרך מס' 6 אשר ישמשו הן את הנוסעים ברכב הפרטי ובתחבורה הציבורית והן את כלי הרכב הכבדים. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** נושא מפרצי המנוחה מקודם על ידי אגף פיקוח ובקרת רכב בתיאום עם אגף תכנון תעבורתי/מנהל תשתיות. **נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ** חברת נתיבי ישראל מקבלת את המלצת הביקורת ומציינת, כי הינה פועלת בכפוף להנחיות ותקצוב ע"י משרד התחבורה, כך שכל החלטה עקרונית לשינוי ו/או טיפול במערכת הדרכים הארצית מחייבת הנחיה ותקצוב ע"י משרד התחבורה. יצוין, כי החברה מגבשת בימים אלו, ע"פ הנחיית משרד התחבורה, מתווה לתכלול אסטרטגיית הובלת סחורות ומטענים. במסגרת זו, פועלת החברה לבחינת ולמידת הסוגייה של תנועת המטענים והסחורות ומגבשת אסטרטגיה להתמודדות עם הסוגיה.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
1	תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב לפיתוח תחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים	**ליקוי** - ערכם של מדדי תחבורה ציבורית בארבע המטרופולינים בישראל קטנים באופן ניכר מהממוצע של המטרופולינים בעולם, ולפיכך - מהיעדים שנקבעו לשנת 2030) ; במועד הכנת התוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובדוח מסכם משנת 2014 היה מצב התח"צ במטרופולין ירושלים הגרוע מבין ארבע המטרופולינים בישראל. **המלצה** - הנתונים שהוצגו לעיל והפערים בין ערכי המדדים במטרופולינים לבין ערכם של המדדים על פי היעדים (הממוצע בעולם) מלמדים על הצורך המשמעותי בשיפור מערך התח"צ במטרופולין ירושלים ועל היקף ההשקעה הניכר לשם כך. לדוגמה, המדד "סך השקעה מצטברת בתשתית תח"צ (בש"ח לתושב)" צריך להיות גבוה פי 19 מערכו בדוח המסכם משנת 2014 כדי לעמוד ביעד שנקבע לשנת 2030.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה פועל רבות לשיפור מערך התחבורה הציבורית בירושלים ומשתף פעולה בנושא אל מול כלל הגורמים הרלוונטיים. בדצמבר 2018 משרד התחבורה פרסם 2 מכרזים לאשכולות הפעלה בירושלים. המכרזים הנ"ל מוסיפים כ-70% בק"מ הנסועה ותפקידים לשפר מהותית את רמת השירות הניתנת בעיר בדגש על הגברת תדירות קווים קיימים, הוספת שירות ישיר ומהיר לאזורי מסחר, תעסוקה, תחנת רכבת ישראל, מוסדות אקדמיים ובי"ח חולים. המכרזים יכניסו 2 חברות תחבורה ציבורית חדשות לירושלים, יגדילו את התחרות ויביאו לשיפור שירות בעקבות התנגדויות משפטיות בנושא, הופסקו כלל ההליכים התחרותיים לקבלת רישיונות שמשרד התחבורה פרסם. לאחרונה בג"ץ הכריע בסוגייה זו, והליך אחד לקבלת רישיון הפעלה בירושלים פורסם לאחרונה וההליך שני עתיד להתפרסם בקרוב.
2	תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב לפיתוח תחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים	**ליקוי** - הבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת העלו כי צוות האב ומשרד התחבורה טרם השלימו הכנה של תוכנית אב מעודכנת וכוללת לתחבורה במטרופולין ירושלים, בפרט בהיבט התחבורה התיירותית, למרות פרק הזמן הארוך שחלף מאז הדוח המסכם משנת 2014. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה להשלים הכנת תוכנית כוללת, אופרטיבית ומפורטת ליישום פיתוח התח"צ במטרופולין, בעיקר לנוכח הממצאים שעלו בדוח המסכם משנת 2014 .כמו כן, עליהם לבחון אם כל הנחות היסוד והיעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובדוח המסכם משנת 2014 עדיין תקפים ואם יש להתבסס עליהם להכנת תוכניות	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בעניין זה משרד התחבורה הורה לצתא"ל (צוות תכנון אסטרטגי לירושלים) להכין תכנית אסטרטגית לאיתור מיקומים בהם יבנו חניוני תחבורה ציבורית הן בשל העובדה שכמות האוטובוסים תגדל וכן בשל הצפי לפינוי חניונים קיימים על ידי עיריית ירושלים לצורך הקמת שכונות חדשות או לפרויקט 'שער הכניסה לעיר' אותו מקדמת עיריית ירושלים. כך לדוגמא אותרו, בין היתר, השטחים באזור בנבנישתי מלחה בו מתוכנן להיבנות חניון לילה ומסוף נוסעים, שטח בגבעת התחמושת לטובת חניון לילה ומסוף נוסעים, שטח בגט"י פסגת זאב לטובת הקמת חניון לילה, שטח כלוא ברמפות 60 המתוכננות בסמוך לכביש 60 מדרום לירושלים ושטחים נוספים באזורים שונים במרחב ירושלים לטובת חניות תפעוליות ומתקני תשתית תומכת תחבורה ציבורית.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		אופרטיביות. ביצוע משימות אלה חיוני לקידום התח"צ בעיר ולשיפור השירות לתושבים ולמבקרים בעיר.	
3	השירות לנוסע בתחבורה הציבורית בירושלים	**ליקוי** -. מנתונים של צוות האב עולה שלמרות גידול של 34.5% במספר נסיעות נוסע הממוצע ביום חול משנת 2016 לשנת 2019 ,עלתה הנסועה הממוצעת ביום חול בשיעור של 0.36% בלבד. דהיינו, בעוד שמספר נסיעות נוסע באוטובוסים עלה בשיעור ניכר, הנסועה של התח"צ עלתה בפחות מחצי האחוז, דבר שעשוי להצביע שלא ניתן מענה שיהלום את הגידול בביקוש. **ליקוי** - משרד מבקר המדינה מציין כי נתונים אלה מצביעים על ירידה בזמינות ובנגישות של האוטובוסים בירושלים בתקופה הנידונה ועל עלייה בצפיפות באוטובוסים וירידה ברמת השירות לנוסעים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי מסלולי נסיעה ארוכים, מפותלים ואיטיים הם מסלולים לא יעילים הפוגעים ברמת השירות ובנוחות הנסיעה, ועל כן לא מעודדים מעבר לשימוש בתח"צ. כאמור לעיל, הדירוג החברתי-כלכלי של העיר ירושלים הוא נמוך מאוד - 2 מתוך 10 ,והוא מצביע בין היתר גם על תלות גבוהה של תושביה בתח"צ בגלל יכולת נמוכה של שימוש בחלופת הרכב הפרטי. נסיבות אלו מדגישות את הצורך לייעל את התח"צ בעיר ולהגביר את נגישותה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה פרסם בסוף שנת 2018 2 מכרזי הפעלה חדשים שמטרתם העיקרית להוסיף רשת של קווים ישירים ומהירים לאזורי תעסוקה, מוסדות אקדמיה, בי"ח, תחנת רכבת ישראל ואזורי מסחר. בנוסף, המשרד הנחה את צוות תכנית אב לתחבורה להכין תכנית לרשת של תשתיות העדפה לאוטובוסים בדגש על צירי בגין, גולדה, צירים באזור תעשיה תלפיות וגבעת שאול, בכניסה להר חוצבים ובאזורים מרכזיים נוספים בירושלים.
4	השירות לנוסע בתחבורה הציבורית בירושלים	**ליקוי** - מהנתונים עולה כי היקף אי-ביצוע נסיעות של אגד בשנים 2017 ו-2018 חרג מהשיעור שנקבע בהסכם עם אגד (2.1%). יתרה מכך, מכיוון שהנתונים שהוצגו לעיל הם נתוני ממוצע, הרי שבחלק מהקווים שיעור אי-הביצוע היה גבוה במידה ניכרת מהמותר על פי ההסכם עם אגד. **ליקוי** - מהנתונים עולה ששיעור אי-הביצוע של נסיעות	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הדו"ח מתייחס לשנים 2017- 2018 וראוי שיתייחס לשנת 2019 שבמהלכה חל שיפור ברמת השירות בעיר כתוצאה מעבודה משותפת של המשרד ביחד עם אגד במסגרתה אושר לאגד צמצום של כ-5% מרמת השירות לתקופה מוגבלת וזה על מנת לייצב אותם ולאפשר להם לעמוד בביצוע כל הנסיעות שנמצאות בתכנון ובכל תקופת זמן (בערך כל

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		עירוניות בירושלים - 8.5% בשנת 2017 ו-5.1% בשנת 2018 - הוא גבוה במידה ניכרת משיעור אי-הביצוע הכלל-ארצי, כפי שעולה מבדיקת 24 האשכולות. **ליקוי** - משרד מבקר המדינה מעיר כי היקף חריג של אי-ביצוע נסיעות בקווי הנסיעה העירוניים בירושלים, ביחס לנתון הכלל ארצי המקביל, מעיד על רמת שירות נמוכה מאוד בעיר. אי- הוודאות של משתמשי התח"צ באמינות השירות מפחיתה את היקף השימוש בה ומרחיקה משתמשים פוטנציאלים. **המלצה** - על משרד התחבורה לבחון את הסיבות לחריגה במדד אי-ביצוע נסיעות בעיר ירושלים ביחס לכלל המדינה, ולפעול לפתרון הבעיה ולשיפור רמת השירות של התח"צ בבירת ישראל.	חודש) בוצע תגבור עד להגעה לתדירות מלאה של הקווים. בעקבות עבודה משותפת של גורמים במשרד התחבורה מול אגד בשנת 2019 חל שיפור ברמת השירות אותו אגד מספק ובשנה זו ניתן לראות כי יש ירידה בכמות המקרים של אי ביצוע נסיעות והממוצע השנתי של מקרי האי ביצוע עמד על 0.7%
5	השירות לנוסע בתחבורה הציבורית בירושלים	**ליקוי** - מנתוני משרד התחבורה עולה כי מספר התלונות בשנת 2018 היה גבוה באופן ניכר מזה שבשנת 2017 - 1,163 תלונות נוספות, שהן גידול של 29.5%. עוד עולה מהלוח כי מרבית התלונות - מעל ל-66% מהן - היו על אי-ביצוע נסיעות. מספר התלונות על אי-ביצוע נסיעות בשנת 2018 היה גבוה ב-775 בהשוואה ל-2017 , עלייה ניכרת של כ-30%. **ליקוי** - עוד עולה מנתוני משרד התחבורה כי למעלה מ-85% מהתלונות בשנת 2018 (בשנת 2017 86%) הן על שירות לקוי במאפיינים בסיסיים של רמת שירות ניאותה בתח"צ - איחור של יותר מעשר דקות, אי-עצירה לנוסע שהמתין בתחנה, תדירות נמוכה, וכאמור - אי-ביצוע נסיעה. נתון זה מעיד על הצורך הקריטי בשיפור רמת השירות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך לעקוב אחר התפלגות התלונות והיקפן לשם טיוב השרות בירושלים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מידי חודש מבוצע טיוב של נתוני הבקרה האלקטרונית ושל נתוני תלונות ציבור ביחס לרמת השירות של הקווים. קווים שיש עליהם תלונות חוזרות וקווים שאחוזי הביצוע שלהם נמוכים מטופלים מול המפעיל בהיבטים שונים על מנת להעלות את רמת הביצועים שלהם. משרד התחבורה ימשיך לעקוב אחר התפלגות התלונות והיקפן לשם טיוב השרות בירושלים. חשוב לציין כי בעקבות שיפור ברמת השירות בשנת 2019 חלה ירידה בכמות תלונות הציבור שהגיע על אשכול ירושלים עירוני. בשנת 2018 התקבלו 5,252 פניות ותלונות ובשנת 2019 התקבלו 4,417 פניות ותלונות.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
6	השירות לנוסע בתחבורה הציבורית בירושלים	**ליקוי** - לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה הגיעו תלונות על מצב התח"צ בירושלים. חלק מהתלונות התמקדו בשכונות ובאזורים מסוימים והיו בעיקר בגין אי-ביצוע נסיעות, המתנות ארוכות, אי-עמידה בלוחות זמנים, איחורים קבועים, עומסים ואי-עצירה בתחנה בשל עומס יתר באוטובוס (דילוגים). נוסעים התלוננו על איחורים לעבודה, הפסד שעות עבודה ואיחור לאיסוף ילדים אחר הצהריים. **המלצה** - על משרד התחבורה לפעול לכך שאגד יפעיל את שירות האוטובוסים כפי שנקבע בתנאי הזיכיון.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בעקבות עבודה משותפת של גורמים במשרד התחבורה מול אגד בשנת 2019 חל שיפור ברמת השירות אותו אגד מספק ובשנה זו ניתן לראות כי יש ירידה בכמות המקרים של אי ביצוע נסיעות והממוצע השנתי של מקרי האי ביצוע עמד על 0.7%
7	השירות לנוסע בתחבורה הציבורית בירושלים	**ליקוי** - מנתוני משרד התחבורה עולה כי סכום הקנסות שהוטלו על אגד בשל חריגות מתנאי הרישיון עלה בשיעור של 127% בתקופה שבין 2016 ל-2018 - מסכום של 4.6 מיליון ש"ח לסכום של 10.5 מיליון ש"ח. עוד עולה כי גם מספר החריגות מתנאי הרישיון בשנים האמורות עלה בשיעור ניכר - 136%. ממצא נוסף הוא שבשלוש השנים המדווחות בלוח עיקר הקנס היה על אי-ביצוע נסיעות (66% - 69% מכלל הקנסות). שיעור הקנסות על אי-ביצוע נסיעות עם הקנס על איחורים של יותר מעשר דקות היה 83% - 84% מסך כל הקנסות שהוטלו בשנים אלה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין את העלייה בסך הקנסות אשר הוטלו על אגד בין השנים 2016 - 2018 ורואה בחיוב את המעבר לבקרה אלקטרונית. מומלץ כי משרד התחבורה יעקוב אחר השלכות המעבר לשיטת הבקרה האלקטרונית וינתח ההשלכות לשם טיוב השרות. **המלצה** - מהאמור לעיל עולה כי על אף העלייה בממוצע של נסיעות נוסע ביום, לא ניתן מענה מספיק בהרחבת השירות באוטובוסים, דבר שמצא את ביטויו בעלייה בהיקף התלונות בנושאים הקשורים לרמת השירות. נוסף על כך,	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** מידי חודש מבוצע טיוב של נתוני הבקרה האלקטרונית ושל נתוני תלונות ציבור ביחס לרמת השירות של הקווים. קווים שיש עליהם תלונות חוזרות וקווים שאחוזי הביצוע שלהם נמוכים מטופלים מול המפעיל בהיבטים שונים על מנת להעלות את רמת הביצועים שלהם. יש לציין כי החל מ-2019 יש עליה משמעותית באחוזי הביצוע והעמידה בזמנים של הקווים באשכול ירושלים עירוני.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		חוויית הנסיעה באוטובוסים בעיר נפגעת בגלל אי-ביצוע נסיעות, וקיום של קווים ארוכים, מפותלים ואיטיים. ממצאים אלו מצביעים על הצורך בשיפור השירות הנדרש לאוכלוסיית העיר ירושלים, ועל משרד התחבורה לפעול לשיפור השירות.	
8	שירותי תחבורה ציבורית בשכונות העיר ובכותל המערבי	**ליקוי** - מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת עולה כי בשנים 2015 - 2018 התקיימו בוועדה לפניות הציבור בכנסת שבעה דיונים (להלן - הדיונים) בנוגע למצב התח"צ לכותל המערבי. מתוכן הדיונים עלו כמה ליקויים בשירותי התח"צ לכותל המערבי, ובהם צפיפות חריגה; אי-ביצוע נסיעות מתוכננות של קווי אוטובוס מס' 1 ו-3; תדירות נמוכה של קווי אוטובוס; אי-איסוף נוסעים מתחנות האוטובוס בכותל בשעות המוקדמות של הבוקר; מחסור במידע לציבור בנוגע לתחנת היציאה של האוטובוס מהכותל; אי-אכיפה של חניה אסורה של אוטובוסים ומכוניות פרטיות במקומות חניה המיועדים לתח"צ בלבד באזור הכותל ועוד. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי למרות השיפור שחל במערך התח"צ לכותל המערבי לעומת שנים עברו נותרו עדיין בעיות רבות ללא פתרון. תדירות הקווים אינה נותנת מענה לביקוש ולצורך של הציבור, ורמת אי-הביצוע נוגדת את תנאי הרישיון שקבע משרד התחבורה לקווים אלו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגד כי יש חשיבות רבה לכך שהנגישות אל הכותל המערבי תהיה ברמה גבוהה. על כן על כל הגורמים - משרד התחבורה, עיריית ירושלים ומשטרת ישראל - להמשיך במלאכת השיפור כדי שהמבקרים בכותל יוכלו להגיע בצורה מיטבית ונוחה ולצמצם ככל האפשר את השימוש ברכב פרטי. זאת בפרט שמספר המבקרים בכותל נאמד	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בעקבות בעיות תשתית וקיבולת ברחבת הגורן שבכותל המערבי, בשנת 2019 בוצע שינוי במסלולי קווים 1,3 במסגרתו הקווים הפסיקו לפעול בשני כיוונים נסיעה בנפרד. כלומר, במקום הפעלה של שתי נסיעות נפרדות מכיוון תחנה מרכזית לכיוון הכותל ונסיעה נפרדת מהכותל לתחנה מרכזית- שני הכיוונים התחברו לנסיעה אחת בכיוון 3 נסיעה מכיוון תחנה מרכזית דרך הכותל והמשך נסיעה לתחנה המרכזית. מטרת המהלך היתה להימנע מחניה תפעולית של אוטובוס בסמוך לרחבת הגורן עקב מחסור בשטחי חניה וחוסר פיקוח של עיריית ירושלים כנגד רכבים פרטיים שהפריעו למערך התקין של שירות התחבורה הציבורית בשל חניות ברציפי המתנה או בתחנות האוטובוס. כמו כן, משרד התחבורה קידם תכנית הכוללת אלמנטים להארכת רציפי איסוף והורדת נוסעים ברחבה אך עיריית ירושלים נמנעה עד כה מלקדם זאת. חשוב לציין, כי המהלך עשוי לשפר את השירות הניתן בתחנת 'הגורן' ויאפשר כניסה של כמות גדולה יותר של אוטובוסים דרך שער האשפות בזמן נתון. בזמנים בהם מערך השירות פועל באופן מתוגבר, אוטובוס נאלצים להמתין מחוץ לשער האשפות בהתאם להנחיות של גורמי הביטחון והדבר גורם לקשיים תפעוליים, חוסר במידע לציבור עבור הממתינים בתחנה בשער האשפות לגבי הגעת האוטובוס וכו'. משרד התחבורה ממשיך לקדם את שיפור התשתיות מול גורמים בעיריית ירושלים.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		במיליונים בכל שנה.	
9	שירותי תחבורה ציבורית בשכונות העיר ובכותל המערבי	**ליקוי** - רחוב רביץ תלול מאוד (הבדל גובה של 90 מטר מקצה לקצה) ואורכו 5.1 ק"מ (כולל קטע מרחוב ששמו מזל טלה). מאז אכלוס הרחוב - לפני כשש שנים - אין בו שירותי תחבורה ציבורית. בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 נמצא כי ברחוב רביץ יש רק תחנות אוטובוס בודדות. התחנות משמשות להורדה של נוסעים ומשרתות קו אוטובוס אחד בלבד שמגיע מחוץ לירושלים ונכנס לרחוב פעם בשבוע. יצוין כי קווי אוטובוס יומיים נוסעים ברחובות קרובים, הרב ש"י זווין או בשדרות משה דיין, ועל כן תושבי רחוב רביץ שאין באפשרותם להשתמש ברכב פרטי חייבים לצעוד כברת דרך לא מבוטלת עד לתחנות האוטובוס ברחובות הסמוכים. חשוב לציין כי ברחוב אין כל אמצעי הגנה מפני שמש או גשם. **ליקוי** - מתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בינואר ובמרץ 2019 עולה כי תח"צ לא יכולה להיכנס לרחוב עמנואל זיסמן שבשכונת חומת שמואל, מאחר שהוא רחוב ללא מוצא. התושבים, ובהם מבוגרים, נשים בהיריון והורים עם ילדים ועגלות, נאלצים ללכת מאות מטרים ואף יותר לתחנת האוטובוס הקרובה. בדצמבר 2019 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה ברחוב זיסמן. בסיור נמצא כי זמן קצר לפני כן סיימו לבנות כיכר בקצה הרחוב. מאז הקמתה מתאפשרת כניסה של אוטובוס הדו-מפרקי לרחוב משום שהוא יכול להסתובב בכיכר. **ליקוי** - בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 התברר כי אף שאכלוס שכונת מורדות גילה כבר החל עדיין לא הוסדרו בה שירותי תח"צ ולא הוקמו תחנות אוטובוס. יש לציין כי בכביש הגישה שתוכנן לשכונה נמצאו	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בנוגע לרחוב רביץ, מדובר ברחוב שנפתח כרחוב ללא מוצא ולאוטובוס אין אפשרות להסתובב על מנת לסיים נסיעה ולהתחיל נסיעה חדשה. החל משנת 2016 גורמי המקצוע במשרד הנחו את עיריית ירושלים להקים סובה שתאפשר הכנסה של קו שירות. הנושא נמצא בטיפול עיריית ירושלים שמקדמת את האישורים הסטטוטוריים לבניית הסובה. נציין, כי על מנת לאפשר בכל זאת שירות ברחוב, נציגי המשרד קיימו מספר סיורים באזור בשיתוף עם מתכנית מצוות תכנית אב לתחבורה, נציגי אגד ונציגי עיריית ירושלים והשכונה במטרה לקדם חלופות שירות אחרות. גם החלופות האחרות דרשו שינויים תשתיתיים לרבות הרחבות גיאומטריה, ביטולי חניות רכבת פרטי, הזזת רמזור לצורך מעבר תקין של אוטובוס כך שיצא מרחוב רביץ דרך מזל טלה. החלופות לא היו ברות קידום משיקולים תכנוניים ותקציביים. מדובר ברחוב שתוכנן ע"י משרד השיכון כרחוב צר ברוחב של 6 מ'- נתיב לכל כיוון. טרם אכלוס הרחוב, המפעיל ביצע בדיקת מעבר אוטובוס מפרקי ומצא כי המעבר אינו תקני ולא מתאפשר בו זמנית מעבר של שני אוטובוסים אחד מול השני או אוטובוס מול רכב. המשרד העביר לעיריית ירושלים ולמהנדסי הפרויקט רשימת שינויים נדרשים להטמעה בתכנון מחודש לרחוב כך שיאפשר מעבר תקני של אוטובוסים. מייד לאחר שהנושא טופל הוכנס קו שירות לשכונה לרווחת התושבים. דרך הגישה לשכונת מורדות גילה שקיבלה טפסי 4 הינה דרך זמנית שלא תוכננה לכתחילה (בשל הימצאות קברים בדרך המקורית). בימים אלו נבחנות חלופות תכנון להפעלת שירות ברחובות מורדות גילה על מנת לאפשר לרחוב שירות תח"צ הולם למרות מצב התשתיות. חשוב לציין כי הנושא תלוי אישור תקציבי מצד משרד האוצר לצורך רכש אוטובוס והוספת ק"מ נסועה

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		מערות קבורה, ועל כן נסלל כביש עוקף. כביש זה, המחבר את השכונה עם גילה, הוא כביש ארוך ומפותל שאינו מאפשר נסיעה של אוטובוסים מפרקיים בגלל תכנונו. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין כי כבר בשלב תכנון השכונות נדרש היה לדאוג להקמת מערך התחבורה לשכונות ובכלל זה ליכולת כניסתם של אוטובוסים, שכן התח"צ היא שירות בסיסי וחיוני עבור התושבים אשר יגורו בהם. **המלצה** - על משרד התחבורה ומוסדות התכנון בעיר לתת מענה לצורכי התח"צ במשולב עם תהליכי התכנון. כמו כן, מומלץ כי עיריית ירושלים תוודא שתכנון של שכונות חדשות יהיה תכנון מוכוון תח"צ, בהתאם לעקרונות ולהנחיות שקבע משרד התחבורה בשנת 2016 .ליקויים בזמן התכנון יוצרים מציאות המאופיינת בשירות ירוד לתושבים ואף עלולים ליצור מגבלות קשיחות ליישום פתרונות עתידיים.	
10	מכרזי המפעילים בירושלים	**ליקוי** - בדצמבר 2018 פרסם משרד התחבורה שני מכרזים (להלן - מכרזי המפעילים): הראשון - "הליך תחרותי מספר 2018/21 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול קווי צפון ירושלים עירוני"; והשני - "הליך תחרותי מספר 2018/22 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול קווי מרכז ירושלים עירוני". בעקבות עתירה מינהלית המכרזים הוקפאו. מבדיקות השלמה שערך משרד מבקר המדינה ביוני 2020 עולה כי מכרזי המפעילים פורסמו מחדש ב-25.6.2020, ומועד אחרון להגשה נקבע לתחילת חודש יולי באותה השנה. **המלצה** - הגברת שירותי התח"צ בירושלים היא צעד חשוב ונחוץ לשיפור השירות בעיר. עם זאת, כדי להצליח במהלך יש לא רק לבחור מפעילים חדשים ולהרחיב את השירות,	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** לעניין המכרזים ראה מענה לסעיף 1. במהלך התקופה האחרונה, המשרד פעל רבות לקידום מעמד הנהג - וקיצור הליכי הוצאת רישיון נהג בתח״צ במטרה לגייס נהגים לתחבורה הציבורית.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		אלא גם לטפל במקביל בסוגיות עקרוניות כגון הגדלת תשתיות תומכות לתח"צ והגדלת מספר הנהגים.	
11	מחסור במתקני תחבורה ציבורית ובתשתיות תומכות	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי גם לאחר הקמת 600 חניות הלילה שהוזכרו במכרזי המפעילים יחסרו בשנת 2030 - 755 חניות כאמור - שהוא הפער בין 600 המקומות החדשים לחניית לילה שהוזכרו במסמכי מכרזי המפעילים לעיל ל-1,355 מקומות חניית הלילה שיידרשו עד 2030. **ליקוי** - מהמסמכים של מכרזי המפעילים גם עולה כי נקבעו שלושה שלבים ליישום תפעול הקווים בעיר ירושלים. שלבים אלו מפורטים במסמכי המכרזים, ולכל אחד מהם נקבעה תקופת יישום (הכנה) שונה: שלב א - יופעל תוך תשעה חודשים ממועד ההודעה על הזכייה ויכלול את הקווים כפי שפורטו במסמכי המכרז; שלב ב - יופעל תוך 18 חודשים ממועד ההודעה על הזכייה; שלב ג - יופעל . תוך 27 חודשים ממועד ההודעה על הזכייה. **המלצה** - הקמת חניוני לילה, משלב התכנון ועד שלב ההקמה, נמשכת לכל הפחות שנים אחדות. יוצא מכאן כי התקופות שנקבעו ליישום השלבים במסמכי מכרזי המפעילים, שנעות בין 9 חודשים ל- 27 חודשים, הן לא רלוונטיות. ולכן עולה החשש, ובייחוד לנוכח המחסור הצפוי במקומות לחניית לילה לאוטובוסים, ששלבים אלה לא יתבצעו בזמן. עוד עולה חשש שמכרזים אלה לא יצאו לפועל או שבתחילת תקופת פעילותם של המפעילים יורגש מחסור בחניות לילה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול, בתיאום עם עיריית ירושלים, להקמת מתקני התשתית הנדרשים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בעניין זה משרד התחבורה הורה לצתא"ל להכין תכנית אסטרטגית לאיתור מיקומים בהם יבנו חניוני תחבורה ציבורית הן בשל העובדה שכמות האוטובוסים תגדל וכן בשל הצפי לפינוי חניונים קיימים על ידי עיריית ירושלים לצורך הקמת שכונות חדשות או לפרויקט 'שער הכניסה לעיר' אותו מקדמת עיריית ירושלים. כך לדוגמא אותרו, בין היתר, השטחים באזור בנבנישתי מלחה בו מתוכנן להיבנות חניון לילה ומסוף נוסעים, שטח בגבעת התחמושת לטובת חניון לילה ומסוף נוסעים, שטח בגט"י פסגת זאב לטובת הקמת חניון לילה, שטח כלוא ברמפות 60 המתוכננות בסמוך לכביש 60 מדרום לירושלים ושטחים נוספים באזורים שונים במרחב ירושלים לטובת חניות תפעוליות ומתקני תשתית תומכת תחבורה ציבורית.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
12	מחסור בתשתיות תומכות תח"צ - תמונת מצב לשנת 2019	**ליקוי** - מנתוני צוות האב עולה כי מספר מסופי נוסעים ומסופים תפעוליים (להלן - מסופי תחבורה) נדרשים עתידיים (כולל 4 בהקמה) נאמד בכ-813 ,ואלו יתווספו ל-494 מסופי התחבורה שכבר קיימים (כולל 10 מיועדים לפינוי). כלומר מספר מסופי התחבורה הנדרשים הוא גדול יותר (פי 1.65 בקירוב) ממספר מסופי התחבורה הקיימים. מנתונים שהתקבלו מצוות האב ביוני 2020 עולה כי הקמת התשתיות הללו צפויה להיעשות בשנים 2020 - 2030. **המלצה** -השלמת הפער בין סך התשתיות הקיימות לסך התשתיות שיידרשו בעתיד נחוצה כדי להוציא לפועל את מכרזי המפעילים וכדי לשפר ולהרחיב את שירותי התח"צ בעיר ירושלים. מבקר המדינה כבר העיר בעבר כי "מתקני תשתית התומכים בשירותי התחבורה הציבורית חשובים מאוד לתפקודם ולתפעולם השוטף של שירותים אלו. ללא מתקני תשתית מספקים לא ניתן להפעיל תחבורה ציבורית ברמה נאותה ויעילה". על משרד התחבורה, צוות האב ועיריית ירושלים לפעול במשותף לאיתור שטחים להקמת תשתיות תח"צ בעיר ולהכשרתם.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה פועל מול עיריית ירושלים להגדלת מצאי התשתיות עבור חניות אוטובוסים בעיר. בימים אלו חב' מוריה משלימה את התכנון של חניון שדה התעופה בעטרות שישמש כחניון לילה לכ- 500 אוטובוסים ויכלול בין היתר, תחנות תדלוק, מתקני שטיפת אוטובוסים ומבנים תפעוליים עבור נהגי חברות התח"צ. כמו כן, בימים אלו הושלמו עבודות הביצוע להקמת חניון תפעולי ולילה חדש באזור הכניסה לעיר ירושלים המונה כ-80 לאוטובוסים והרחבת מסוף גבעת התחמושת לעוד -20 אוטובוסים להמתנות יום. כמו כן, חניון 4/9 שבסמוך לצומת רמות נמצא בעבודות הקמה וצפוי להיפתח בסוף שנת 2022. החניון כולל מעל 215 עמדות חניה שכולן עתידות לכלול תשתיות להטענת אוטובוסים חשמליים (תוספת של 200 אוטובוסים חשמליים במכרזי ירושלים). לצד חניון 4/9 הוקם חניון זמני המונה מעל 85 חניות אוטובוסים כאשר 34 מתוכן כוללות עמדות הטענה לאוטובוסים חשמליים. כמו כן, בעקבות הוראת המשרד צוות תכנית אב לתחבורה ביצע עבודות איתור שטחים עם היתכנות להקמת חניוני לילה ומסופי נוסעים. בימים אלו מבוצעת עבודת תיעדוף לקידום סטטוטוריקה / תכנון ראשוני לחלופות הרלוונטיות.
13	נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים	**ליקוי** - בפברואר 2019 מסר צוות האב למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע לצירי העדפה עתידיים במטרופולין ירושלים. מנתונים אלה עולה שרוב נתיבי ההעדפה במטרופולין ירושלים הם בשלבי תכנון, טרום ביצוע או בבחינה ראשונית, ואין כל מידע או צפי בנוגע לסיום הקמתם. **ליקוי** - יש לציין כי במועד סיום הביקורת התוכנית להעדפת תח"צ - במטרופולין ירושלים - נמצאת בשלב הפיתוח, וכי הקמת מרבית נתיבי ההעדפה לא תסתיים לפני המועד המתוכנן לכניסת המפעילים החדשים. **המלצה** - מומלץ להמשיך לפעול להשלמת הקמת נתיבי	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המשרד הנחה את צוות תכנית אב לתחבורה להכין תכנית לרשת של תשתיות העדפה לאוטובוסים בדגש על צירי בגין, גולדה, צירים באזור תעשיה תלפיות וגבעת שאול, בכניסה להר חוצבים ובאזורים מרכזיים נוספים בירושלים.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		העדפה לשם שיפור איכות שירותי התח"צ במטרופולין ירושלים.	
14	נהגי אוטובוס	**ליקוי** - בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי בפברואר 2019 נחתם הסדר ענפי בענף התח"צ, ובו הוסכם על העלאת שכר הנהגים בענף ל-43 ש"ח לשעה. לצורך כך הוגדל תקציבו של משרד התחבורה בסך של כ-200 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מציין שבעיית המחסור בנהגים לא נדונה בוועדת המכרזים לקראת פרסום מכרזי המפעילים, למרות מחסור ב-200 נהגים באותה עת בירושלים. **ליקוי** - מבדיקת מסמכי מכרזי המפעילים עולה כי משרד התחבורה לא קבע בהם את מספר הנהגים המינימלי הנדרש להפעלת השירות בקווי האוטובוסים באופן מיטבי ועל פי העקרונות שנקבעו לאחר ההרחבה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי ללא פתרון מערכתי של בעיית המחסור בנהגי האוטובוס עולה חשש כי המפעילים שיזכו במכרזים יתקשו לעמוד בהתחייבויותיהם ולספק שירות על פי העקרונות שנקבעו.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** ראשית, יש לציין כי האחריות לגיוס נהגים הינה על מפעיל התחבורה הציבורית וכי הם פועלים לגיוס נהגים. משרד התחבורה פועל רבות למען קידום מעמדו של הנהג, ביו היתר באמצעות התקנת תאי הפרדה לנהגים באוטובוסים, צורך שעלה במטרה לבודד את הנהג, לתת לו להתרכז בנהיגה ולשמור עליו ממקרי אלימות. ביטול תשלום מזומן למרבית האוכלוסייה - כך שהנהג מתרכז ברוב הזמנו בנהיגה. התקנת מבני מנוחה לנהגים וישנה תכנית להתקנה מבני נהגים נוספים, שמתקדמת. בימים אלו משרד התחבורה מקדם את נושא ההכשרה של הנהגים ויצא במכרז למכללות ייעודיות שעליהן המשרד יפקח וייקבע תכנים להדרכה. בנוסף על כך, המשרד מקדם קמפיין יעודי לקידום מעמד נהג.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
15	מערכת הכרטוס	**ליקוי** - מנתונים שמסר צוות האב למשרד מבקר המדינה עולה כי מספר התקלות בחודשים הראשונים להפעלת מכונות טעינת רב קו היה גבוה יחסית, אך במחצית השנייה של 2018 הייתה ירידה במספרן. **המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירידה במספר התקלות, אך עדיין נמצאו עשרות תקלות בכל אחת מהתקופות שנבדקו, ועל משרד התחבורה לפעול להקטנת היקף התקלות ככל האפשר כדי לשפר את השירות של רכישה וטעינה של כרטיסים עבור נוסעים הממתינים בתחנות.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה עושה מאמצים גדולים בכדי להנגיש ככל הניתן את האופציות להטענת חוזי תשלום לתחבורה הציבורית. במסגרת זו קיימים מגוון אמצעים להטענה כגון מכשירי הטענה על רציפים וקווי תח"צ , באינטרנט וכן בבתי עסק הפרוסים ברחבי העיר. כל העת מבוצעת בקרות יזומות לאיתור תקלות מכשירי הכרטוס , וככל שישנם אנו דואגים לתקן באופן מידי. בימים אלו המשרד עמל על כתיבת קריטריונים המתייחסים בכל אזור גאוגרפי לגודל האוכלוסייה ולצרכיה הספציפיים בכדי שנוכל להתמקד ולהוסיף בעת הצורך אופציות להטענה לכל ציבור או אזור לפי הצרכים המיוחדים שלו. במסגרת זו עתידים להתווסף אפשרות להטענה, בעיקר בבתי עסק המאפשר תשלום מזומן וגם באשראי.
16	מערכת הכרטוס	**ליקוי** - התשלום ברבות ממכונות טעינת הרב קו אפשרי בכרטיס אשראי בלבד. הדבר מציב קושי לאוכלוסיות שאין להן כרטיס אשראי, לדוגמה קשישים, ילדים ובני נוער. **ליקוי** - האפשרות לטעון כרטיס רב-קו או לרכוש כרטיס חד פעמי ורב-קו אנונימי אינה זמינה בכל התחנות. **ליקוי** - תיירים או נוסעים מזדמנים חייבים לרכוש כרטיס רב-קו כדי להשתמש בשירותי האוטובוסים בעיר. **ליקוי** - חלק מהטלפונים הניידים לא תומכים בשירות של טעינת הכרטיסים. נוסף על כך, חלק מהנוסעים לא יודעים כיצד לטעון את הכרטיס במחשב הביתי עם קורא הכרטיסים הייעודי. כמו כן, תושבים רבים בירושלים משתייכים לעדה החרדית שאינה עושה שימוש בטלפונים חכמים או במרשתת. **המלצה** - לנוכח הקשיים והליקויים האמורים לעיל בטעינת כרטיסי הרב-קו, על משרד התחבורה ואגד לפעול לשיפור השירות ולתיקון הליקויים כדי להקל על משתמשי התחבורה הציבורית בתהליך הכרטוס.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה עושה מאמצים גדולים בכדי להנגיש ככל הניתן את האופציות להטענת חוזי תשלום לתחבורה הציבורית. במסגרת זו קיימים מגוון אמצעים להטענה כגון מכשירי הטענה על רציפים וקווי תח"צ , באינטרנט וכן בבתי עסק הפרוסים ברחבי העיר. כל העת מבוצעת בקרות יזומות לאיתור תקלות מכשירי הכרטוס , וככל שישנם אנו דואגים לתקן באופן מידי. בימים אלו המשרד עמל על כתיבת קריטריונים המתייחסים בכל אזור גאוגרפי לגודל האוכלוסייה ולצרכיה הספציפיים בכדי שנוכל להתמקד ולהוסיף בעת הצורך אופציות להטענה לכל ציבור או אזור לפי הצרכים המיוחדים שלו. במסגרת זו עתידים להתווסף אפשרות להטענה, בעיקר בבתי עסק המאפשר תשלום מזומן וגם באשראי

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
17	מערכת הכרטוס	**ליקוי** - עולה כי במהלך שנת 2018 נעשה מאמץ מצד משרד התחבורה לסגור את הפערים שצוינו לעיל, ועד נובמבר 2018 נוספו כ-50 נקודות טעינה חדשות. עם זאת עולה מהמסמכים כי למרות השיפור עדיין נותרו כמה אזורים שבהם אין נקודות הטענה במזומן. **המלצה** - מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להוספת נקודות טעינה ברחבי העיר ולקיצור המרחק למכונות הטעינה וזמן ההליכה אליהם כך שזמן ההליכה עד לנקודת הטעינה יפחת מ-15 דקות. הוספת נקודות טעינה וקיצור זמן ההליכה יעלו את רמת הנגישות של התח"צ בעיר ירושלים ויתרמו להפחתת השימוש ברכב הפרטי.	
18	רשות תחבורה מטרופולין ירושלים	**ליקוי** - מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת עלה כי לא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות בכלל, ובכלל זה לא הוקמה גם רשות תחבורה מטרופולין ירושלים; ממילא לא קבעה רשות תחבורה ירושלים מדיניות תח"צ מטרופולינית במטרופולין ירושלים, וממילא גם לא הכינה תוכניות אב לתחבורה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי אי-הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בכלל ורשות תחבורה ירושלים בפרט בהתאם להחלטת הממשלה פוגעת קשות ביכולת לקדם באמת את תשתיות תח"צ ולפעול לשיפור שירות התח"צ לנוסעים. **המלצה** - על משרד התחבורה ומשרד האוצר להשלים את הקמת הרשויות המטרופוליניות, בהתאם להחלטת הממשלה.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה נבחנת בימים אלה במסגרת עבודת מטה של משרד התחבורה, לטובת שיפור מערך התחבורה בישראל. לאחר הצגת מסקנות עבודת המטה תגובש החלטה בנושא ותובא לידיעת הציבור.

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
19	שירות התחבורה הציבורית במזרח העיר ירושלים	**ליקוי** - מסקר שנערך בפברואר 2005 עולה כי מספר הנוסעים באמצעי התח"צ הלא מוסדרים ירד בשיעור ניכר, עד כדי שיעור של 20% בלבד מכלל הנסיעות (כולל במוניות). להלן נתונים (בלוח 12) השוואתיים לאורך השנים (1998 - 2018) על ההיצע והביקוש לתח"צ במזרח ירושלים. **ליקוי** - כפי שאפשר לראות בנתונים (לוח 12), מספר נסיעות נוסע במזרח העיר בשני העשורים האחרונים נמצא במגמת עלייה. הירידה לאחר שנת 2010 מוסברת בכך שבשנת 2011 החל לפעול בירושלים קו הרכבת הקלה העובר בשכונות מזרח העיר וחלק מהנוסעים עברו לנסוע ברכבת הקלה. עוד עולה מהלוח כי מאז הרפורמה בשנת 2004 הוכפל מספר הקווים הפועלים במזרח העיר, ובה בעת פחת מספר החברות המפעילות את התח"צ במזרח העיר - מ-17 חברות בשנת 2008 ל-7 חברות ב-2018 . חלק מהירידה מקורה במיזוגן של כמה מהחברות בעידוד משרד התחבורה. החל בשנת 2010 ניכרת גם מגמה של שינוי בתמהיל כלי הרכב וירידה במספר הכולל של כלי הרכב המשמשים לתח"צ בירושלים, בזכות הגדלת החלק היחסי של האוטובוסים בשירות. **המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השיפור שחל בשירותי התחבורה הציבורית במזרח העיר החל משנת 2004 וזאת הודות לפעולות הסדרה רבות של משרד התחבורה בשיתוף עיריית ירושלים וגורמים נוספים, וכן פעולות אכיפה כנגד מפעילים לא מורשים שהביאה להפחתה ניכרת של פעילותם.	

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
20	שירות התחבורה הציבורית במזרח העיר ירושלים	**ליקוי** - בשנים האחרונות הוביל משרד התחבורה באמצעות צוות האב פרויקט התקנות של מכשירי כרטוס רב-קו, ניהול צי רכב, סדרן ומערכת GPS באוטובוסים של החברות המפעילות במזרח ירושלים. הפרויקט - שעלותו 40 מיליון ש"ח - בוצע בידי ספק שנבחר במכרז. ביצוע הפרויקט והטמעת כרטיס הרב-קו נתקלו בקשיים בשלבי היישום, שנוצרו בשלב התקנת החומרה באוטובוסים, הטמעת המערכות בקרב המשתמשים מטעם המפעילים וכן בהפעלה סדורה של מכשירי הכרטוס עצמם. לנוכח הקשיים הללו ומורכבות הפרויקט הוחלט בהסכמה להפסיק את יישום הפרויקט בהובלת משרד התחבורה ולהעביר את האחריות למפעילים עצמם. עד מועד הפסקת הפרויקט הושקעו בו 27 מיליון ש"ח, רובם ככולם ירדו לטמיון. בימים אלה נחתם עם מפעילי מזרח ירושלים הסכם שמטרתו להסדיר את הרכישה וההתקנה של מערכות הטכנולוגיות – כרטוס, ניהול צי רכב וסדרן - אשר יאפשרו בעתיד יישום כרטוס משותף. **המלצה** - מומלץ כי משרד תחבורה יקיים הליכי הפקת לקחים בכל הנוגע לפרויקט התקנת הרב קו שהופסק וכשל לאור הכספים שהושקעו והזמן הרב שחלף ללא מתן פתרון מיטבי ויעקוב אחר מימוש הפרויקט באמצעות החברות המפעילות עד להשלמתו. **המלצה** - נוכח הדברים האמורים לעיל ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולצוות האב להמשיך לפעול בשיתוף עיריית ירושלים לשיפור התח"צ במזרח העיר. לשם כך מומלץ לבחון צעדים אחדים, ובהם לשקול ארגון מחדש של קווי התח"צ הפועלים במזרח העיר ולהביא לידי כך שישרתו יעדים נוספים; להגביר את האכיפה על התח"צ הפיראטית באמצעות פקחים; לבצע פעילות הסברה לעידוד האוכלוסייה לדווח על ליקויים בשירות כדי להעלות את רמת	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** המשרד נמצא בעיצומו של הליך תכנון מחדש של מערך קווי אוטובוס בשירות העירוני לשכונות מזרח ירושלים. מטרת התכנון היא יצירת אופק לשירות תחבורה ציבורית עתידי בשכונות מזרח העיר וזאת על מנת שאפשר יהיה להיערך מבחינה תקציבית לתוספות השירות והסדרה הסכמית מול מפעילי התחבורה הציבורית. מעבר לכך, תכנון מערך הקווים יהווה בסיס לדרישות הסדרת תשתית עבור התחבורה הציבורית: הסדרת תחנות, מסופים ונתיבי העדפה או הסדרי תנועה אחרים. תהליך התכנון כולל מספר שלבים: א. הגדרת יעדי תכנון- קביעת מטרות, יעדים וגיבוש עקרונות תכנון- בוצע. ב. הכנת תיקי שכונה- מיפוי, איסוף וניתוח נתונים- איסוף נתוני ביקוש תחבורה ציבורית, הפקת משמעויות והכנת רשימת סוגיות פרטניות לפתרון בהליך התכנוני- בוצע. ג. תכנון מערך קווים מתארי- תכנון עקרוני לפתרון סוגיות התכנון שעלו בשלב הקודם והגעה לרשת קווים מתארית מוסכמת- בדיונים ד. ביצוע תהליך התייעצות עם מנהלים קהילתיים וגופים נוספים לפי צורך באמצעות פניה בכתב בשלב ראשון ולאחר מכן ביצוע סדרת פגישות, בחינה מחודשת של התכנון ועריכת טיובים ותיקונים לאור סוגיות שעלו בפגישות- לקראת ביצוע ה. הערכת מערך הקווים ע"פ מדדי שירות- בחינת הרשת על פי מדדי הערכת רמת השירות: כיסוי, מספר מעברים וכו', איזון חוזר בתכנון לתיקון פערים או בעיות שהתגלו. ו. סיכום והמלצות- הכנת מפרטי קווים, חישוב תשומות- ק"מ/רכב, חישוב צי רכבים, העברת המלצות לחלוקה לאשכולות/ מפעילים, הכנת מפות נפחים לרחובות , הכנת פרוגרמות לתשתיות, העברת המלצות לקידום תשתיות: הכשרת רחובות למעבר תח"צ, הצבת תחנות אוטובוס, נתיבי העדפה וכו'. לסיכום, מבוצעת עבודה רוחבית ומעמיקה שבשנים הקרובות עשויה

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
		השירות ולשפר את אמינותה; להגביר את קצב הצבת התחנות; להכניס תח"צ לאזורים חדשים; לפתח חלופות לתפעול קווי התח"צ בצורה יעילה שיצמצמו את הצורך בתחנות מרכזיות גדולות וצפופות הפוגעות ברמת השירות. **המלצה** - מומלץ לבחון את האפשרות לתת שירות באתר "מידע לנוסע בתחבורה הציבורית" של משרד התחבורה גם בשפה הערבית, ולבצע סקרי שירות יזומים בקרב נוסעי התח"צ במזרח ירושלים הממעטים להתלונן על מנת לעמוד על צורכיהם.	לשפר משמעותית את השירות ממזרח העיר למוקדי ביקוש במערב העיר.

פרק שלישי

מוסדות המדינה,
חברות ממשלתיות ותאגידים

חברת רכבת ישראל בע"מ

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים – ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
1	הנעת רכבות בהינע חשמלי - השוואה בין-לאומית	**ליקוי** - שיעור הק"מ המחושמלים הממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי ב-2017 היה כ-54% . בשנה זו לא היו קווים מחושמלים פעילים בישראל. עלות האנרגיה להפעלת רכבות בחברת הרכבת בישראל הייתה כ-6.8 וכ-7.1 דולר לרכבת-ק"מ בשנים 2017 עד 2018 בהתאמה. סכום זה גבוה מהממוצע בחברות הרכבת בנות השוואה לחברת הרכבת בישראל שהיה ב-2017 כ-2.8 דולר לרכבת-ק"מ. עלות האנרגיה הגבוהה בהפעלת רכבות בישראל בהשוואה בין-לאומית היא תוצאה בין היתר של שיעורי חשמול קווי רכבת נמוכים או אפסיים בישראל. לחשמול קווי הרכבת יתרונות תפעוליים, כלכליים וסביבתיים והוא צפוי לגרום לקיצור משך הנסיעה, להגדלת כמות הרכבות ברשת, לשיפור בדיוק ובעמידה בלוחות הזמנים. החשמול מאפשר גם הקמת קווים חדשים באזורים בעלי טופוגרפיה הררית, שיפור תנאי המתנה בתחנות, צמצום פליטת מזהמי אוויר ומטרדי ריח, צמצום מספר התקלות ברכבת, צמצום הגודש בכבישים וחיסכון בעלויות האנרגיה בהפעלת הרכבת.	

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
2	עיכובים בהשלמת הקמת תשתיות החשמול מעל המסילות ובמתקני הרכבת	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי העיכובים בהשלמת פרויקט החשמול נמשכים, ומועדי השלמת הקווים השונים והפרויקט כולו נדחים מפעם לפעם. בין היתר, באוגוסט 2013 העריכה חברת הרכבת שפרויקט החשמול יושלם בסוף 2019; בינואר 2014 נדחה מועד השלמתו לסוף 2020; ב-2017 העריכה חברת הרכבת שחשמול כל הקווים שתוכננו בפרויקט יסתיים בסוף 2021; בדצמבר 2018 נדחה מועד ההשלמה בשנתיים נוספות לסוף 2023; ובמאי 2019 הציגה חברת הרכבת למשרדי התחבורה והאוצר תוכנית לסיום הפרויקט בסוף 2029. התוכנית נדחתה על ידי משרדי התחבורה והאוצר, ולקראת סיום עבודת הביקורת בחודשים פברואר ומרץ 2020 הציגה החברה תוכנית מעודכנת להשלמת פרויקט החשמול עד סוף שנת 2025. את התוכנית המעודכנת אישרו משרדי התחבורה והאוצר. עוד נמצא כי במועד סיום ביקורת המעקב (מאי 2020), כארבע שנים לאחר מתן האישור לתחילת העבודה, הושלמו רק כ-64 ק"מ של תוואי המסילה מתוך כ-480 הק"מ שהיו צריכים להיות מושלמים (כ-13.3%) וסך ק"מ קו מחושמל היה כ-167 ק"מ מתוך 1,200 ק"מ (כ-13.9%). כאמור כבר ב-2017 שיעור הק"מ המחושמלים הממוצע ב-28 מדינות האיחוד האירופי היה כ-54%. **המלצה** - משרד מבקר המדינה חוזר על המלצותיו מהדוחות הקודמים מ-2014 ו-2017 כי על חברת הרכבת להמשיך ולבחון ביסודיות דרכים לקידום הפרויקט ולבצע אותו בלוחות הזמנים, בתקציבים ובסטנדרטים הנדרשים. על משרדי התחבורה והאוצר מוטלת האחריות להפיק לקחים, להגביר את הפיקוח והבקרה על החברה ולנקוט את הצעדים הנדרשים כדי למנוע פיגורים נוספים בלוחות הזמנים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** פרויקט החשמול נקלע בשנים האחרונות לקשיים שאכן הביאו לעיכובים בהשלמתו והנעה של הציוד הנייד באמצעות חשמל. יחד עם זאת, לפני כשנה החל מו"מ בין הנהלת הרכבת לבין חברת "סמי" המבצעת את הפרויקט בו הוגדרו לוחות זמנים מעודכנים לטובת הפרויקטים וכן מחויבויות חברת הרכבת להעמיד את הנדרש לקידום הפרויקט. חברת "סמי" העמידה צוותים נוספים לטובת קידום העבודות ובחודשים האחרונים אנחנו עדים להתקדמות מוחשית ומשמעותית בעבודות הפרויקט ואף בהקדמה של חלק מלוחות הזמנים שנקבעו. כיום מתבצעות עבודות לאורך המסילות במספר מוקדים ע"י צוותים שונים וקבלנים שונים שמסייעים בהתקדמות הפרויקט. בחצי השנה האחרונה הושלמו עבודות החשמול עד השלום, ת"א מרכז, ת"א האוניברסיטה, לוד והרצליה. האצת הפרויקט נעשית בעיקר כדי לאפשר בהקדם את השימוש בצי הנייד החשמלי אשר יאפשר שירות טוב יותר לצרכי הרכבת וייעל את השימוש במשאבי חברת הרכבת. **רכבת ישראל בע"מ** הרכבת נקטה בצעדים שונים בכדי לקדם את הפרויקט ובכלל זה חתמה על הסכם האצה עם קבלן החשמול אשר אמור לקצר את לוחות הזמנים של הפרויקט. כך גם הרכבת בתקופת הקורונה ניצלה את הפסקת תנועת הרכבות כדי להאיץ עוד יותר את הפרויקט כך שבימים אלה, קיימת הקדמה של כ- חצי שנה מלוחות הזמנים בהשלמת הקו בין ירושלים להרצליה בהשוואה למתווה שהוצג ואושר ע"י נציגי המדינה.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
3	עיכובים בהשלמת הקמת תשתיות החשמול מעל המסילות ובמתקני הרכבת	**המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שנקטו החברה ומשרדי התחבורה והאוצר מהמחצית השנייה של 2019 להאצת השלמת פרויקט החשמול. משרד מבקר המדינה מציין בפני גופים אלה כי התוכנית החדשה להשלמת פרויקט החשמול כוללת ביצוע הצפוי לגדול משנה לשנה בשנים 2020 עד 2025 פרט לשנת 2022. ראוי כי חברת הרכבת תיערך בהתאם למימוש תוכנית זו.	**רכבת ישראל בע"מ** הרכבת נקטה בצעדים שונים בכדי לקדם את הפרויקט ובכלל זה חתמה על הסכם האצה עם קבלן החשמול אשר אמור לקצר את לוחות הזמנים של הפרויקט. כך גם הרכבת בתקופת הקורונה ניצלה את הפסקת תנועת הרכבות כדי להאיץ עוד יותר את הפרויקט כך שבימים אלה, קיימת הקדמה של כ- חצי שנה מלוחות הזמנים בהשלמת הקו בין ירושלים להרצליה בהשוואה למתווה שהוצג ואושר ע"י נציגי המדינה.
4	ביצוע מצטבר נמוך של הפרויקט	**ליקוי** - דחיית השלמת פרויקט החשמול הביאה גם לביצוע מצטבר נמוך של תקציב פרויקט החשמול. בסוף 2019 שיעור הביצוע המצטבר של תקציב תשתיות החשמול ושיעור הביצוע המצטבר של סך אומדן עלות הפרויקט היה כ-23% בלבד.	**רכבת ישראל בע"מ** ראה התייחסות לסעיפים 3-2.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
5	דחיית החיסכון למשק כתוצאה מעיכובים בהפעלת מערך החשמול	**ליקוי** - מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2014 כי דחייה בהפעלת פרויקט החשמול טומנת בחובה הפסד של מאות מיליוני שקלים בשנה למשק. משרד מבקר המדינה, לאחר בדיקת המעקב שערך, חוזר על הערת הביקורת משנת 2014 כי בשל דחיות שנעשות במועד השלמת הפרויקט מפעם לפעם נגרמים למשק הפסדים של מאות מיליוני ש"ח בכל שנה שבה הפרויקט נדחה. חשוב לציין כי בעת ביצוע בדיקת כדאיות כלכלית של פרויקטים כתשומה לקבלת החלטה על הכדאיות למשק, אומדני חיסכון אלה מובאים בחשבון והם חיוניים להמשך קידום הפרויקט. בפועל, עיכובים בפרויקטים משנים את ניתוח הכדאיות ועלולים לגרום לפרויקט לאבד את כדאיותו ולהביא לשינויים בתיעדוף מרכיביו. משרד מבקר המדינה העיר על כך בדוח הקודם מ-2017. ביקורת המעקב העלתה שחברת הרכבת בדקה חלופות לקידום הפרויקט שמתבססות על החלפה של קבלן החשמול או על שילוב של קבלנים נוספים או על המשך הפעילות עם הקבלן והציגה למשרדי התחבורה והאוצר את העלויות לחברה כתוצאה מעיכוב בקידום הפרויקט משנת 2025 עד 2029 ואת העלויות לחברה לסיום הפרויקט בסוף 2025. משרד התחבורה לא בדק את התועלות המשקיות של החלופות. **המלצה** - ראוי כי בעת קביעת מועד ביצוע חשמול הקווים השונים בפרויקט והתיעדוף של ביצוע הקווים ייבחנו על ידי משרד התחבורה גם התועלות המשקיות של החלופות לקידום חשמול הקווים בפרויקט. ראוי כי חברת הרכבת תבחן את המשמעויות הכלכליות לחברה בחשמול כל אחד מהקווים לצורך תיעדוף חשמול הקווים השונים בפרט והשירות לנוסע בכלל.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** במסגרת הסדר האצה מחודש מרץ 2020 שחתמה הרכבת עם קבלן עבודות החשמול, נקבעו אבני הדרך חדשות לביצוע פרויקט. אבני הדרך נקבעו לפי חשיבות המקטעים, כך שקווים עם ריבוי הנוסעים שצורכים את כמות מערכי הנייד הגבוה יותר יחושמלו תחילה, זאת על מנת להכניס מסה גדולה של ציוד חשמלי חדש במקום ציוד דיזל ובפרט הדיזל הישן – המאופיין בתקלות. כמו כן, לאור קליטת היקף ציוד משמעותי של חברת סימנס במוסך התחזוקה באשקלון, הוחלט לתעדף את החשמול בקטע אשקלון- ת"א על מנת לשלב את הציוד הנייד ברשת בהקדם. מהלך זה יאפשר להגדיל את היצע מקומות הישיבה ברשת, יאפשר הקטנת צפיפות באמצעות שימוש ברכבות בעלות קיבולת גבוה מהקיימת היום. ויאפשר להגביר את אמינות השירות על ידי שימוש בכלים חדשים עם רמת זמינות גבוהה. **רכבת ישראל בע"מ** הרכבת מקבלת את ההמלצה ומיישמת אותה באופן שהרכבת בוחנת את המשמעויות הכלכליות לרבות גם השלכות נוספות כגון איכות סביבה, רעש וכיוצ"ב.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
6	העלויות לחברת הרכבת - שינוי בתמהיל הציוד הנייד ובהתארגנות לתחזוקתו	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי העיכוב בהשלמת החשמול והצורך לספק את הביקושים הגדלים של ציבור הנוסעים חייב שוב את חברת הרכבת לקנות קרונות דו-קומתיים נוספים המונעים בדיזל בעלות גבוהה בהליך חירום שהצריך פטורים והתקשרויות בהליכים שאינם תחרותיים . החברה העריכה כי דחיית השלמת הפרויקט מסוף 2025 לסוף 2029 כרוכה בעלויות לרכישת ציוד מונע דיזל נוסף בסך כ-432 מיליון אירו. עוד העלתה ביקורת המעקב כי העיכובים בהשלמת פרויקט החשמול מאלצים את חברת הרכבת להפעיל ולתחזק קטרים וקרונות דיזל ישנים, דבר העלול לייקר את עלות התחזוקה של הציוד, ולפעול לדחיית קבלת ציוד חשמלי חדש ולעלויות נוספות בשל כך. החברה העריכה כי דחיית השלמת הפרויקט מסוף 2025 לסוף 2029 כרוכה בעלויות של כ-825 מיליון אירו. פעילות החברה להאצת הפרויקט ולסיומו בסוף 2025 צפויה לצמצם עלויות אלה.	**רכבת ישראל בע"מ** הרכבת כאמור האיצה את פרוייקט החישמול באופן שניתן יהיה להשתמש בציוד המחושמל בחפיפה להתקדמות הפרויקט ולאפשר גם לגרוט ציוד ישן בהתאם לצורך.
7	גרירת רכבות חשמליות לתחזוקה במוסך	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי אומנם מוסך הרכבת בלוד הותאם לטיפול בקטרים חשמליים, אך המסילה המובילה אל המוסך לא חושמלה במועד, וחברת הרכבת נאלצה לגרור את הקטרים החשמליים לטיפול במוסך באמצעות קטר המונע בדיזל. באוקטובר 2019, כשנה ממועד הפעלת הקו המהיר לירושלים, הושלם חשמול המסילה המובילה אל המוסך.	**רכבת ישראל בע"מ** הליקוי תוקן במלואו.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
8	מיפוי תשתיות נוספות	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן באופן חלקי. חברת הרכבת פעלה לקידום מיפוי התשתיות בפרויקט החשמול בשיתוף חברות הדלק; ביולי 2017 חתמה הסכם עם חברת קצא"א ובמרץ 2018 עם חברת תש"ן. אולם נמצא כי המחלוקות בנוגע למיפוי ומיגון קווי הדלק של חברת תש"ן נמשכות גם במועד עריכת הביקורת. החברות לא חתמו על הסכם לביצוע המיגון, ובעיות בהעברת נתונים מחברת הרכבת לחברת תש"ן עשויות להוביל לעיכוב בביצוע המיגונים הנדרשים בקווי הדלק במקטעים האחרים של פרויקט החשמול. **המלצה** - על חברת הרכבת לפעול בשיתוף חברת תש"ן לקידום מיפוי ומיגון תשתיות חברת תש"ן בכל הקווים בפרויקט החשמול בטרם חשמול הקווים.	**רכבת ישראל בע"מ** הרכבת פועלת לקידום מיפוי וקידום התשתיות. ביום 30/8/2020 התקיימה פגישה של מנכ"ל הרכבת ומנכ"ל תש"ן. סוכם כי יתקיים דיון של "מטה מול מטה" של הנהלת הרכבת והנהלת תש"ן לצורך קידום הפרוייקטים שעומדים על הפרק. **תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ** רק במרוצת השבועות האחרונים העבירה הנהלת הרכבת מידע הנדרש לתכנון אודות קווים אחרים מעבר לקו ירושלים, ומאז תש"ן פועלת מול המתכנן לבחינת המשמעויות. במקביל תמשיך החברה בשת"פ עם הרכבת לסגירת הסכמי ביצוע על בסיס התכנון על פי התקדמותו. **משרד האנרגיה** פורמאלית אין הסכם ביצוע חתום עם הרכבת. מעשית, קיים הסכם הזמנת תכנון וקיימים סיכומים מול הרכבת אשר על פיהם מתבצע תכנון ההגנות ע"י קורפרו. (מיגונים בקו ירושלים בוצעו ומתבצעים גם מכח הסכם תכנון זה שכלל בתוכו מרכיב רכש וביצוע מסוים).
9	נוהלי בטיחות בסביבה מחושמלת	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי מנכ"ל חברת הרכבת דאז אישר את נוהל העבודה בסביבה חשמלית רק במועד תחילת הפעלת הקו המהיר בספטמבר 2018, אף על פי שלפי דיוני הדירקטוריון עולה כי מבוצעות הדרכות ונסיעות ברכבת בזמן העבודה באתר, דבר שלפי מנכ"ל החברה דאז יש בו הפרת בטיחות חמורה.	**רכבת ישראל בע"מ** עד להפעלה המסחרית אושרו ונחתמו ע"י המנכ"ל כל נהלי העבודה לסביבה מחושמלת.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
10	עיכובים בפתיחת הקו המהיר הרצלייה-ירושלים	**ליקוי** - בדוח הביקורת הקודם מ-2017 העיר משרד מבקר המדינה על הסיכון לאי-עמידה בלוחות הזמנים להפעלת הקו. בביקורת המעקב נמצא כי מדצמבר 2016 עד סוף הרבעון הראשון של 2019 דיווחה הרכבת על עיכובים במועדי פתיחת המקטעים השונים של הקו. בפועל, המקטע הראשון בין נתב"ג לירושלים נפתח ב-25.9.18, מקטע ההגנה-ירושלים נפתח ב-21.12.19, מקטע סבידור-ירושלים נפתח ביולי 2020 עקב משבר הקורונה, והשלמת פתיחת הקו המלא הרצלייה-ירושלים צפויה במרץ 2021. יצוין כי פתיחת הקו בספטמבר 2018 נעשתה כ"קו להרצה", בתדירות של שתי רכבות בשעה.	**רכבת ישראל בע"מ** הרכבת נקטה בצעדים שונים בכדי לקדם את הפרויקט ובכלל זה חתמה על הסכם האצה עם קבלן החשמול אשר אמור לקצר את לוחות הזמנים של הפרויקט. כך גם הרכבת בתקופת הקורונה ניצלה את הפסקת תנועת הרכבות כדי להאיץ עוד יותר את הפרויקט כך שבימים אלה, קיימת הקדמה של כ-חצי שנה מלוחות הזמנים בהשלמת הקו בין ירושלים להרצליה בהשוואה למתווה שהוצג ואושר ע"י נציגי המדינה. מתוכננת הפעלה מסחרית של הקו בערב ראש השנה תשפ"א. (09/2020)
11	הסטת ציוד נייד מקווים אחרים ופגיעה בנוסעים בקווים אלה	**ליקוי** - למרות האיחור בהשלמת הקו, במועד פתיחתו לא היה בחברת הרכבת ציוד נייד להפעלתו והיא נאלצה להפעיל אותו עם מערכי קרונות שהוסטו מקווי רכבת אחרים. הדבר גרם להקטנת תדירותם ולהגדלת הצפיפות בקווי הרכבת האחרים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה כי בטרם פתיחת קווים חדשים יוודא מבעוד מועד כי יש ברשות הרכבת ציוד נייד מתאים וזמין כדי למנוע פגיעה בטיב השירות של הקו החדש ושל שאר הקווים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** התכנית התפעולית המאושרת לשנת 2018 כללה את הפעלת קו הרכבת לירושלים וללא פגיעה בקווים אחרים וזאת על בסיס נתוני הזמינות של הציוד הנייד שאושרו בתכנית כפי שהוצגו למשרד. בפועל, נתוני הזמינות היו נמוכים מאלה המאושרים בתכנית התפעולית, דבר שהוביל לפגיעה בשירות. **רכבת ישראל** ההמלצה מקובלת והרכבת פועלת על פיה. בהתאם לכך יצוין כי הרכבת רכשה בהתאם לאישורי המדינה קטרים חשמליים בנוסף ל - קרונועים אשר אמורים להתקבל בהתאם לקצב ההתקדמות בפרויקט החשמול.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
12	התייחסות חלקית למשמעויות הכלכליות בהחלטה על הסטת הציוד הנייד ופתיחה חלקית של הקו	**ליקוי** - נמצא כי בהחלטה על הסטת הציוד הנייד מקווים אחרים לא ניתן ביטוי הולם לכל המשמעויות הכלכליות של ההחלטה. לא בוצעה עבודת מטה המביאה בחשבון את כל ההשפעות הכספיות של פתיחה חלקית של הקו המהיר ושל הסטת ציוד מקווים אחרים. כמו כן לא חושבו והוצגו לכל אחת מהחלופות השינויים בהכנסה השנתית המוכרת והשפעתם על רווחיות החברה ולא הוצגו המשמעויות הכלכליות של פתיחה חלקית של הקו. **המלצה** - חברת הרכבת מתכננת להרחיב את פעילות הקו לירושלים, להוסיף קווים חדשים ולחשמל קווים קיימים. נוכח המחסור הצפוי בציוד נייד בגלל עיכובים בפרויקט החשמול ממליץ משרד מבקר המדינה לחברה ולמשרד התחבורה לקבוע קריטריונים להקצאת הציוד הנייד הקיים בצורה מיטבית לקווים שייפתחו בעתיד בראייה רב-שנתית. רצוי כי קריטריונים אלה ישקפו בין היתר את הביקוש לקווים השונים, את המשמעויות התפעוליות והכלכליות ואת הפגיעה האפשרית בטיב השירות, הנובעות מהסטת ציוד בין הקווים. כמו כן מומלץ כי בעת הצגת חלופות תציג חברת הרכבת בפני משרד התחבורה את עמדתה המקצועית ותמליץ על החלופה המועדפת להסטת ציוד.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אגף הרכבות במשרד התחבורה פועל יחד עם הרכבת לגיבוש תכנית תפעולית רב שנתית שתתמוך בפעילותה של הרכבת, ותבטיח מתן שירות מיטבי לציבור הנוסעים. במקביל ועל מנת לשפר את היצע השירות בטווח המיידי, משרד התחבורה והרכבת פעלו להאצת פרויקט תשתיות החשמול. ההאצה כאמור תאפשר שימוש בציוד נייד חדש שנמצא בחלקו בארץ וחלקו נמצא בתהליכי ייצור מתקדמים ויסופק כבר השנה לרכבת. הליך האספקה יתבצע באופן שוטף (אחת לחודש), המהלך כאמור יאפשר שיפור משמעותי של רמת השירות. **רכבת ישראל בע"מ** ההמלצה מקובלת ומיושמת בפועל.
13	אישור פתיחת הקו	**ליקוי** - נמצא כי למרות הדחיות במועד פתיחת הקו, דרישות גורמי ההצלה למתן היתר להפעלת הקו הושלמו רק זמן קצר מאוד לפני התחלת הפעלתו וכללו התניות ומגבלות שונות. חברת הרכבת נדרשה להשלים את הדרישות של גורמי ההצלה וקיבלה ארכה לשם כך. **המלצה** - בשנים הקרובות צפויה חברת הרכבת לפתוח קווים נוספים במסגרת פרויקט החשמול. מומלץ כי חברת הרכבת תפעל להשלמת כלל האישורים לפני פתיחת קווים חדשים ותיישם לקחים מהליך אישור הפעלת הקו המהיר	**רכבת ישראל בע"מ** הרכבת תפתח קווים עתידיים רק לאחר קבלת האישורים הנדרשים.

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		לירושלים.	
14	פערים בתעריפי הנסיעה בקו תל אביב-ירושלים בין נסיעה באוטובוס לבין נסיעה ברכבת בקו המהיר	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את הפערים בתעריפי הנסיעה בקו תל אביב-ירושלים בין נסיעה באוטובוס (16 ש"ח) לבין נסיעה ברכבת בקו המהיר (22 ש"ח).	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** תנאי הנסיעה ורמת השירות ברכבת גבוהים מתנאי השירות באוטובוסים ועל כן קיים פער בין תערך הנסיעה ברכבת לבין התעריף באוטובוס. יתר על כן, סבסוד הנסיעה ברכבת גבוהה באופן מהותי ביחס לסבסוד נסיעה באוטובוס. משרד התחבורה מסבסד את פעילות הרכבת בשני אפיקים; פעילות הרכש ו70 אחוז מעלות התפעול השוטף. משרד התחבורה ערך רפורמה להתאמת מחירי הנסיעה ברכבות למחירים באוטובוסים. הוזלת מחירי הנסיעה ברכבות גלומה בתעריפי הנסיעה של חוזי חופשי יומי וחופשי חודשי, כך למשל מחיר חופשי יומי במרחב גוש דן וירושלים הכולל גם נסיעה ברכבת הינו 32.5 ₪.
15	תחקיר והפקת לקחים לגבי ביצוע בדיקות והרצות מספקות לפני פתיחת הקו להסעת נוסעים	**ליקוי** - תהליך ביצוע הבדיקות וההרצות לפני פתיחת הקו לא היה מיטבי. בתהליך הפקת הלקחים שבוצע ברכבת בחודש פברואר 2019 עלה בין היתר כי משך ההרצה ואורך הנסועה בק"מ לפני ההפעלה המסחרית לא היה מספק. עוד עולה מהבדיקה כי הליקויים שהועלו בבדיקה של חברת הרכבת רלוונטיים לפרויקטים נוספים של החברה לרבות בקווים אחרים של פרויקט החשמול. **המלצה** - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ביצוע הליך הפקת הלקחים על ידי חברת הרכבת בכלל ובנושא הבדיקות וההרצות של הקו המהיר לירושלים בפרט. על חברת הרכבת לוודא את הטמעת הלקחים בקווים האחרים בפרויקט החשמול ובפרויקטים העתידיים האחרים של החברה.	**רכבת ישראל בע"מ** ההמלצה מקובלת ומבוצעת בפועל.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
16	היעדר קריטריונים של טיב השירות לפתיחת קו להרצה עם נוסעים	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן חלקית; נוכח העיכובים בפרויקט החשמול לא בוצעו הרצה ותהליך למידה של המערכת החשמלית בקו נעמן-כרמיאל, וההרצה הועברה לקו המהיר לירושלים. זאת ועוד, בעקבות העיכובים בפרויקט החשמול ונוכח העובדה כי אפשר להפעיל את הקו המהיר רק באמצעות הינע חשמלי, נמשכה הרצת פרויקט החשמול בקו המהיר לירושלים עם נוסעים , וזאת למרות ייחודו מבחינה הנדסית ואף על פי שטרם בשלו התנאים להפעלה מסחרית מלאה. עוד העלתה ביקורת המעקב כי אין בחברת הרכבת מסמכים המתעדים את התקלות והמאפיינים שלהן, הפעולות שבוצעו לתיקונן והקריטריונים הנדרשים לפני פתיחת הקו להרצה עם נוסעים. **המלצה** - מומלץ כי רכבת ישראל תגבש קריטריונים של טיב שירות לקווים בהרצה ותתעד את התקלות והמאפיינים של קווים אלו לפני פתיחת קו להסעת נוסעים לשם הפקת לקחים לקראת פתיחה עתידית של קווים בהרצה.	**רכבת ישראל בע"מ** לפני הפעלה מסחרית של הקו הרכבת מבצעת הרצות ובדיקת מערכות לתקופה המאפשרת לוודא עמידה בכל המפרטים הטכניים הרלוונטיים להפעלה תקינה.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
17	טיב שירות ואמינות בקו המהיר לירושלים - ביטולי הרכבות בתקופת ההרצה עם נוסעים	**ליקוי** - הביקורת העלתה כי הקו המהיר לירושלים הופעל במתכונת הרצה עם נוסעים בלי שהוכחה אמינות רצויה. תקופת ההרצה שבה נרשמו שיעורי ביטולי רכבות גדולים מהממוצע בקווים האחרים נמשכה כשנה. בחלק מתקופה זו אומנם לא נגבה תשלום עבור הנסיעות ובחלק אחר נגבה תשלום בהנחה של 50%, אולם מדיניות גביית התשלומים נקבעה מראש על ידי משרד התחבורה ללא תלות באמינות השירות. משרד מבקר המדינה מציין בפני חברת הרכבת כי בלי לפגוע בחשיבות הבדיקות שהיא ביצעה, החברה ומשרד התחבורה לא קבעו קריטריונים לאמינות שירות ראויה לפני פתיחת הקו להרצה עם נוסעים.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** אישור ההפעלה שניתן ע"י אגף הרכבות התריע בנושא זה בסעיף 7.2 לאישור ההפעלה: "נבחן ונמצא כי מתקיימים התנאים המאפשרים תפעול בטוח בהתאם למגבלות שיפורטו בהמשך. יחד עם זאת נמצא כי לא הוכחה האמינות הרצויה לקיום רמות שירות טובות." **רכבת ישראל בע"מ** לפני הפעלה מסחרית של הקו הרכבת מבצעת הרצות ובדיקת מערכות לתקופה המאפשרת לוודא עמידה בכל המפרטים הטכניים הרלוונטיים להפעלה תקינה.
18	טיב שירות ואמינות בקו המהיר לירושלים - שיעור הרכבות המאחרות בקו המהיר	**ליקוי** - שיעור האיחורים של הרכבות בקו המהיר לירושלים ממספר הרכבות היה קטן מהשיעור הממוצע בקווים האחרים וזאת גם עקב אמינות השירות הנמוכה יחסית בקווים האחרים . אף שעד דצמבר 2019 לא הושפע הקו מתקלות או מאיחורים ברשת הרכבות הארצית, נמצא כי שיעור האיחורים בקו היה במגמת עלייה במחצית השנייה של 2019 מכ-0.4% ביולי 2019 לכ-2.2% בדצמבר 2019. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת ולמשרד התחבורה לבחון את הסיבות לגידול בשיעור האיחורים בקו המהיר לירושלים שנמשכו לאחר תום החודשים הראשונים (תקופת ההרצה) להפעלתו. עוד ראוי לבחון את קיומו של קשר חיובי בין שיעור האיחורים בקו לבין שיעור האיחורים הממוצע בקווים האחרים , וזאת בפרט בשל העובדה שהקו כמעט שלא היה מושפע מרשת הרכבות הארצית. הפקת הלקחים מבדיקה כזו עשויה לסייע בעת המשך הפעלת הקו והארכתו ולקראת הפעלת קווים חשמליים נוספים ברשת הרכבות הארצית.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** שיעור האיחורים של הרכבות בקו לירושלים היה נמוך משמעותית משיעור האיחורים של הקווים האחרים. לפני הנתונים בדו"ח המבקר שיעורי האיחורים נעו בין 0.4% - 1.9% למעט חודש דצמבר שבו נרשמו 2.2%. משרד התחבורה בדעה כי לאורך כלל תקופה זו, הקו היה מצוי בשלבי התייצבות מבחינת אמינות הזמנים שנבע משילוב של בדיקות והכנה לקראת הארכתו עד לתחנת תל אביב ההגנה. **רכבת ישראל בע"מ** אמינות הקו המחושמל לירושלים כיום הינה גבוהה מאוד ואינה נופלת כיום מאמינות שאר הקווים.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
19	עמידה בלוחות הזמנים להשלמת פרויקט החשמול ללא ויתור על טיב שירות הולם	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בהשלמת פרויקטים בתחום התשתית תוך עמידה בלוחות זמנים, והעיר בעבר על עיכובים במועד פתיחת הקו המהיר לירושלים, על דחיית השלמת פרויקט החשמול ועל עיכובים בפרויקטים אחרים בתחום התשתית, כגון בתחום התחבורה בכלל ופיתוח תשתית הרכבת בפרט. אולם נמצא כי משרד התחבורה קבע את מועד פתיחת הקו להרצה עם נוסעים ל-25.9.18 - חג סוכות תשע"ט, וחברת הרכבת נדרשה לעמוד ביעד זה בלי שהוכיחה עמידה בקריטריונים של טיב שירות להסעת נוסעים בהרצה. **המלצה** - בשנים הקרובות צפויה חברת הרכבת להשלים את חשמולם של קווים נוספים. על חברת הרכבת ומשרד התחבורה לקדם את הפרויקטים האלה ולהשלימם תוך עמידה בלוחות זמנים ובקריטריונים לאמינות שירות ראויה. מומלץ גם כי חברת הרכבת ומשרד התחבורה יקבעו קריטריונים ברורים ושקופים לאמינות שירות ראויה לפני פתיחת קווי רכבת בעתיד להסעת נוסעים בהרצה ושלא בהרצה לרבות בעת הפיכת קו רגיל לקו חשמלי.	**משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** משרד התחבורה מקבל את המלצת המבקר. התקן נותן מענה לערכים שיקבעו בנושא זה. התקן נדרש כחלק מההסכם ההפעלה עם רכבת ישראל על מנת לסכם על תנאים להגשת בקשה לאישור הפעלה לקו וקביעת קריטריונים מינימאליים הנדרשים בנושא זמינות הציוד, הערכות לתחזוקתו כולל חלקי חילוף ,הכשרה של עובדים וזאת בנוסף להוכחת הבטיחות. **רכבת ישראל בע"מ** לפני הפעלה מסחרית של הקו הרכבת מבצעת הרצות ובדיקת מערכות לתקופה המאפשרת לוודא עמידה בכל המפרטים הטכניים הרלוונטיים להפעלה תקינה.
20	היעדר דרכי גישה בגשרים ובמנהרות לרכבי החירום	**ליקוי** - נמצא כי הגשרים והמנהרות בקו המהיר לירושלים אינם מאפשרים דרכי גישה בגשרים ובמנהרות המתאימות לרכבי חירום בכלל ולרכבי כיבוי בפרט והגישה אליהם מבוצעת באמצעות פתרונות חלופיים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין בפני חברת הרכבת, משרד התחבורה וכוחות החירום: כב"ה, מד"א והמשטרה, כי בעת תכנון פרויקטים של תשתית לאומית יש להדק את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לזהות את הצרכים המבצעיים של כוחות החירום ולתת להם מענה ככל שניתן כבר בשלב התכנון. עוד מציין משרד מבקר המדינה כי ראוי שהסדרת התקנים תיעשה באופן ברור שימנע מחלוקות ופרשנויות	**הרשות הארצית לכבאות והצלה** תקן 5435 מגדיר את דרישות הבטיחות , על הרכבת לפעול בהתאם לתקן. הדרישה לדרכי גישה במנהרות ובגשרים ניתנה לרכבת בשנת 2003 **משטרת ישראל** המשטרה אינה אחראית לקביעת תקינה לדרכים ולקווי תחבורה, ואיננה גוף סטטוטורי שבסמכותו לבחון, לאשר או למנוע פתיחת קווי תחבורה בשל אי עמידה בתקני בנייה (למעט סמכויות הנתונות למ"י בהיבטי אבטחה ורישוי). הדבר נכון לגבי כל גשר, דרך, צומת, מסילות ותחנות רכבת, נמלי ים ואוויר, וכו'. סמכות זו נתונה לגופי התכנון והאישור בכב"ה. מ"י אחראית לניהול הפו"ש באירוע: יכולת יצירת תמונת מצב מהירה וגיבוש מענה

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		שונות של הגופים הנוגעים בדבר. המלצות אלה נכונות גם למשרדי הממשלה ולחברות ממשלתיות אחרות העוסקות בפרויקטים של תשתית לאומית שיש להם נגיעה לפעולות כוחות החירום.	אופרטיבי מציל חיים בתנאים נתונים, תוך הפעלה מיטבית של האמצעים וכוחות הסיוע של כלל גופי החילוץ וההצלה (המגיבים הראשונים), שליטה, תיאום ותכלול. במהלך העמ"ט לפתיחת הקו הוצגו לרכ"י דרישות של כב"ה לשיפור דרכי הגישה לפורטלים, לסלילת סובות, ועוד. כחלק מהליך הפקת הלקחים וההתארגנות להמשך הוקם בחטיבת האבטחה אג"מ מדור רכבות חדש. מדובר בצוות חשיבה בין-ארגוני המובל ע"י רמ"ד רכבות. מתקיים תהליך סדור של הפקת לקחים בתחומים מגוונים, לרבות הצפת פערים ודרישות לשדרוג. בנוסף, בעקבות הלקחים והממצאים, דורשת מ"י לשלב נציגות קבועה מטעמה בוועדות התכנון והבנייה של קווי תחבורה, להיות מעורבת בשלב מוקדם של תכנון עבודות המטה, כך שתוכל להעלות דרישות והמלצות בהקדם. **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** בעקבות ליקויים אלו, משרד התחבורה הקים צוות תכנון כלל משרדי המאגד את כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא ומשטרת ישראל, על מנת לכתוב תקן אחיד לרכבות. לאחרונה הושלמה העבודה, והתקן החדש נותן מענה בין השאר להיעדר דרכי גישה בגשרים ובמנהרות לרכבי החירום כמו כן התקן עוסק בבניית המנהרות והצבת אמצעי מיגון לצורך חילוץ במידה של שריפה. **רכבת ישראל בע"מ** ההמלצה מקובלת.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
21	דחייה בהתקנת משטחי בטון שיאפשרו מעבר של רכבי חירום למנהרות (פריקסטים)	**ליקוי** - נמצא כי יש ספק רב בהיתכנות הפתרון החלופי של הקמת משטחי בטון שיאפשרו מעבר בגשרים ובמנהרות בגלל טענות חברת הרכבת לבעיות בפתרון זה, לרבות עלות התקנה יקרה (כ-144 מיליוני ש"ח), משך הקמה של כארבע שנים שבו תושבת תנועת הרכבות בקו ירושלים-תל אביב, מגבלות על תפעול המסילה ותחזוקתה ועל היכולת לזהות בה ליקויים, וסכנה בביצוע עבודות תחזוקה במנהרות מחושמלות. אף על פי שכב"ה התנתה את אישורה לפתיחת הקו במציאת פתרון בתוך חמש שנים (עד אוקטובר 2023) לאפשר נסיעות רכבי חירום במנהרות הרכבת ועל הגשרים, במועד הביקורת, הפתרון של הנחת משטחי בטון עשוי להימשך שנים אחדות ואף להתבטל. **המלצה** - על רכבת ישראל להשלים תוכנית לתנועת רכבי חירום בהתאם לתקן הישראלי ובתיאום עם רשויות כב"ה.	**הרשות הארצית לכבאות והצלה** מנהרות הרכבת והגשרים נבנו ללא אפשרות גישה לרכבי כיבוי. הוצע להניח פריקסטים, אך לטענת הרכבת הנחתם יכולה להמשך כארבע שנים ובעלות של 144 מיליון ₪. המשמעות היא סגירת קו הרכבת לתקופה זו. הפתרון למענה מבצעי הוא רכישת רכבי כיבוי דואליים אשר בוצעה. **רכבת ישראל בע"מ** רכבת ישראל מכינה תכנית חלופית בתאום עם כב"ה לתנועת רכבי חירום.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
22	הובלת צוותי חירום ברכבים דו-תכליתיים (דואליים)	**ליקוי** - במועד עריכת הביקורת, כשלוש וחצי שנים לאחר שנבחנה לראשונה האפשרות לשימוש ברכבים דואליים וכשנה וחצי מאז הוחלט לתקצב את רכישת רכבים אלה לכוחות החירום של כב"ה, מד"א והמשטרה, טרם הושלמה רכישתם, התקציב לרכש רכבים דואליים עבור מד"א טרם הועבר ולכן גם לא קודמה יציאה למכרז לרכישת הרכבים, המשטרה טרם יצאה למכרז לרכש הרכבים ורק כב"ה הציגה התקדמות בהליך הרכש. ואולם בגלל משבר הקורונה, במועד עריכת הביקורת לא ידוע מועד אספקת הרכבים עבורה. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין בפני אגף התקציבים במשרד האוצר ומד"א, כי עליהם להשלים את העברת התקציב שסוכם כבר בנובמבר 2018 לצורך רכישת רכבים דואליים עבור מד"א, ולפעול לעריכת מכרז לרכישת הרכבים. עוד מציין משרד מבקר המדינה בפני המשטרה כי עליה לפעול לקידום מכרז לרכישת הרכבים ומציין בפני כב"ה כי עליה לפעול, ככל שניתן במסגרת האילוצים של משבר הקורונה, להשלמת הליך הרכישה של הרכבים. התקציב הממוצע לרכב דואלי שהוסכם בנובמבר 2018 היה 5 מיליון ש"ח לרכב משטרה, 3.6 מיליון ש"ח לרכב חבלה, 4.4 מיליון ש"ח לרכב מד"א ו-6.5 מיליון ש"ח לרכב כב"ה. בפועל העלות לרכש רכב דואלי עבור כב"ה היא כ-3.7 מיליוני ש"ח לרכב. משרד מבקר המדינה מציין בפני המשטרה ומד"א כי ראוי שעלות רכש הרכבים עבור כב"ה תשמש כ-Benchmark, בשינויים המתחייבים מההבדלים באפיון המבצעי של הרכבים, במסגרת הליך רכש הרכבים הדואליים עבורם.	**הרשות הארצית לכבאות והצלה** סוכם על רכישת חמישה רכבי כיבוי דואליים לכבאות, כלי רכב אלה הוזמנו. חל עיכוב בהספקתם עקב הקורונה. עם קליטת כלי הרכב וציודם ולאחר הכשרת הנהגים הם יופעלו על ידי הכבאות. **משטרת ישראל** התייחסות לסוגיית הטיפול ברכישת כלי הרכב הדואליים: 1. החל משנת 2017 נמצאת מ"י בעמ"ט מתקדם לנושא מתן מענה מבצעי במסגרת מימוש אחריותה לקו רכבת ירושלים/ת"א (מנהרות וגשרים). הפתרון המבצעי שהתקבל במסגרת העמ"ט היה מתן יכולת לניוד כוחות ואמצעים במנהרות וגשרים בתצורת רכבים דואליים, להם תהיה יכולת עבירות בכבישים ועל גבי פסי רכבת. 2. בתחילת ההליך (שנת 2017), במסגרת הפתרון שהוצע, נקבע כי עבור הכוחות שיפעלו יאופיינו 2 סוגי רכבים: סוג אחד ליח' היס"מ /ימ"מ וסוג נוסף ליח' החבלה. בהתאם לכך נכתב דמ"צ ע"י אגף השיטור וכן נכתב מפרט על ידי יועץ חיצוני 3. בתאריך 31.10.17 הוצג לר' אג"מ כי הלו"ז לקבלת הרכבים הדואליים הינו 23 חודשים מקבלת תקציב הרכש בפועל. 4. בתאריך 18.12.17 התקבל עדכון מרמ"ח ייעודית אג"ת כי התקציב לפרויקט הדואלי טרם התקבל. 5. בינואר 2018 התקבל מסמך מאת מנכ"ל רכ"י ובו התחייבות רכ"י לממן רכש רכבים דואליים למ"י ומד"א. 6. באותו החודש התקבל תקציב לתכנון בלבד מרכ"י, ויצאה הזמנה לתכנון של הרכבים הדואליים לאחר מכרז במרו"מ. 7. בתאריך 21.2.18 התקבל אישור מרמ"ח ייעודית אג"ת לצאת לתיכנון בלבד של רכב למד"א (מסך תקציב התכנון של הרכבים הדואליים המשטרתיים). 8. בתאריך 26.4.18 נשלחו טיוטות ראשונות של ה-SOW לרכב דואלי להתייחסות הגורמים המקצועיים ובהמשך בוצעו תיקונים בהתאם להערותיהם.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			9. יצוין כי במהלך פרק זמן זה, עבדו גורמי מ"י במשך כמה חודשים מול גורמי רכ"י לגיבוש סיכום תקציבי המסדיר את השתתפות רכ"י בהוצאות מ"י בגין הקמת הקו המהיר (אשר כלל לצד רכבים דואליים גם רכיבים נוספים כגון ציוד ואמצעים). על אף האמור, בחודש יולי 2018 התבשרה המשטרה כי רכ"י העבירה למשרד האוצר תקציב בגובה 40 מש"ח שהיה מיועד לצורכי היערכות גופי ההצלה (ביניהם מ"י). החלטה חד צדדית זו של רכ"י גרמה לעיכוב נוסף בהעברת תקציב נדרש למ"י והצריכה דיונים נוספים מול גורמי האוצר. 10. לאחר ביצוע התיקונים והשינויים הנדרשים אושר ע"י ר' אגף השיטור המפרט לרכבים הדואליים בתאריך 4.11.18. 11. רק בסוף נובמבר 2018 נחתם סיכום מול אגף התקציבים במשרד האוצר המסדיר הקצאת משאבים לגופי ההצלה בכלל ומ"י בפרט. 12. במהלך ינואר 2019 הועברה בקשה למרו"מ לצאת למכרז אחוד ל- 4 הרכבים הדואליים. באותו חודש אף הופץ סיכום דיון של הועדה לפלטפורמות ממונעות בראשות ס' רח"ט תכנון באג"ת, לפיו המכרז לרכבים הדואליים לא יצא לדרך כל עוד לא עבר תקציב מרכ"י. 13. בתאריך 14.3.19 לא אושר למרו"מ על ידי ועדת הרכש של אג"ת לצאת למכרז לרכבים הדואליים עד לקבלת הכסף מרכ"י לרשות המשטרה בפועל. 14. בתאריך 15.7.19 הועברה פניה אל רמ"ח תקציבים באג"ת לאישור תקציבי למרו"מ לשם יציאה למכרז אחוד לרכבים הדואליים. 15. בתאריך 13.8.19 התקבל אישור מר' מנהל הרכב לצאת למכרז משטרתי אחוד, כולל רכישת 4 רכבים דואליים ע"י משטרת ישראל ולא באמצעות מכרז של מנהל הרכב. 16. בתאריך 26.8.19 עצר ס' ר' אגף השיטור את הפרויקט והיציאה למכרז עקב ערעור ימ"מ על סוג וכמות הרכבים הנדרשים לביצוע המשימה ע"י יח' הימ"מ. יצוין כי הימ"מ העבירה דרישה מבצעית חדשה לשינוי סוג ודיגום. בתאריך 16.7.19 עודכן דמ"צ ימ"מ ע"י יח' הימ"מ. 17. בהמשך, ולאחר דיונים בראשות ר' אג"ש שעסקו בסוגיה זו אישר ר' אג"ש בתאריך 11.12.19, לצאת למכרז עבור הרכבים הדואליים ושינה את

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			תכולת הפרויקט מ-2 משאיות ורכב חבלה אחד, למשאית אחת, 2 ג'יפים דואליים לימ"מ ורכב חבלה. במקביל, עודכן בהתאם ה- SOW של הרכבים לימ"מ. 18. יודגש, כי למרות החתימה על הסיכום בנובמבר 2018 שצוינה לעיל, הועמדה לרשות מ"י הפעימה הראשונה של התקציב ע"ס 13.6 מש"ח רק כעבור כמה חודשים (6.1 מש"ח ב- 19.6.2019) ובהמשך 7.5 מש"ח נוספים ב- 21.12.2019. רוב התקציב הנ"ל, לא מומש בשנת 2019 והועבר לשנת 2020. התקציב זמין וניתן להקצאה. יצוין כי תקציב הפעימה השנייה על סך 7 מש"ח שיועד במקור לשנת 2020 ,טרם התקבל. 19. במרץ 2020 הוגשה פניה למרו"מ לצאת למכרז לרכבים דואליים. עם סיום משבר הקורונה, בתאריך 17.5.2020, עדכנו נציגי מרו"מ כי הבקשה לצאת למכרז לרכבים הדואליים חייבת אישור ועדת חריגים במשרד האוצר בטרם יציאה למכרז והם מטפלים בכך. **רכבת ישראל** רכבת ישראל מילאה את כל התחייבויותיה והעבירה את מלוא התקציב עבור רכבים דואליים לכב"ה, מד"א ומשטרת ישראל.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
23	הובלת צוותי חירום ברכבת כוננית	**ליקוי** - לא בוצע תרגיל מסכם נוסף לתרגול כוחות החירום ולתיקון הליקויים שהועלו בתרגילים הקודמים בגלל מחלוקות בין המשטרה לבין חברת הרכבת. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין בפני חברת הרכבת והמשטרה כי עליהן להגיע להסכמות בדבר ביצוע תרגיל מסכם הנוסף ולבצעו.	**משטרת ישראל** נערכו מספר דיונים בנושא בראשות ר' אג"מ, נציגי מחוז ירושלים וכלל המעורבים בתרגיל המתוכנן. תרגיל במתכונת מלאה מחייב השתתפות של כלל הגורמים (מ"י, כב"ה, מד"א ורכ"י) הפועלים במקביל בעת טיפול באירוע חירום אזרחי, על ציודם והאמצעים שברשותם, וכן נפגעים מדומים רבים. לצורך קיום התרגיל גם נדרש לקבל מרכ"י יום פנוי וניצבים סטטיסטים. יצוין כי התקיימו מספר תרגילים בהובלת מחוז י-ם במתווים שונים. מקצועית, תרגיל המדמה מציאות באופן מלא יתאפשר רק לאחר הגעת כלל הציוד של גופי החירום, כולל הרכבים הדואליים.יצוין כי מערכות הנשימה והציוד הנלווה ליחידות נרכשו ע"י מ"י במהלך 2019 והוצבו בתחנת האומה רק בפברואר 2020, בשל פערים מול רכ"י בדרישות המיגון למניעת גניבת הציוד. נציגי מחוז ירושלים התריעו בפני נציגי רכ"י כי קיים הכרח בקבלת אישור למועד ביצוע התרגיל (בשל הצורך בנטרול הקו העובד) ובניצבים (בשל מורכבות התרגול) בטרם תחילת מלאכת תכנון התרגיל. על אף ההתרעות, לא קיבלה המשטרה מרכ"י מועד לתרגיל בפרק הזמן הנדרש ובנוסף אף לא התקבל אישור ל-400 מתורגלים. הנושאים הללו לא סוכמו עד עתה בשל התנגדות רכ"י ועקב כך לא בוצע התרגיל. **רכבת ישראל בע"מ** הרכבת פועלת ליישום ההמלצה ובכלל זה מתקיימות פגישות ודיונים של הרכבת עם משטרת ישראל לקביעת מועד לביצוע תרגיל מסכם בקו ירושלים. ביום 30/8/20 הועבר מכתב נוסף מרכבת ישראל לרע"ן אבטחה במשטרת ישראל בבקשה לקביעת מועד לתרגיל מסכם.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
24	אחסון ציוד של כוחות החירום בתחנת נבון	**ליקוי** - הפתרון של הובלת צוותי חירום ופינוי פצועים באמצעות רכבת כוננית מצריך הגעה של צוותי הפינוי לתחנת הרכבת, העמסת הציוד עם צוותי החירום על הרכבת ונסיעה למקום האירוע ברכבת לשם פינוי הפצועים מהמנהרות או מהגשרים עד לפתחם באמצעות אלונקות במקרה הצורך ומשם פינוי לבתי החולים. פתרון זה אינו מיטבי; הוא עשוי להאריך את משך הפינוי ועלול לעלות בחיי אדם. בפתרון זה נדרש לאחסן כראוי את ציוד צוותי החירום בתחנת רכבת נבון. בביקורת שביצע משרד מבקר המדינה בתחנה זו בספטמבר 2019 נמצא כי טרם זוד הציוד של מד"א שאמור לעלות עם צוותי מד"א לרכבת הכוננית בעת חירום. על מד"א לפעול לאלתר להשלמת ציוד החירום בתחנת הרכבת נבון.מבדיקת משרד מבקר המדינה ומתשובות חברת הרכבת, המשטרה ומד"א עולה כי למרות שאושר תקציב בסך 1.2 מיליון ש"ח לרכש ציוד ייעודי עבור מד"א לכניסה למנהרות ברכבת כוננית בסיכום דיון מנובמבר 2018 בין היתר בין נציגי אגף התקציבים, המשטרה, כב"ה ורכבת ישראל כחלק מהיערכות מיידית לפתיחת הקו, שנפתח כאמור בספטמבר 2018, במועד עריכת הביקורת, כשנה וחצי ממועד האישור, טרם נרכש הציוד עבור מד"א וטרם זוד בתחנת נבון. **המלצה** - על כלל גורמי ההצלה לבצע ביקורות מפעם לפעם על הציוד המאופסן בתחנה לשם שמירה על תקינותו ולבצע תרגילי חירום נוספים לתיקון הליקויים שהועלו בתרגילים שבוצעו בנובמבר 2018.משרד מבקר המדינה מציין בפני חברת הרכבת, מד"א, המשטרה ואגף התקציבים כי נוכח חשיבות הנושא של שמירה על חיי אדם עליהם להסדיר בהקדם את רכש הציוד עבור מד"א כפי שסוכם בסיכום הדיון מנובמבר 2018.	**הרשות הארצית לכבאות והצלה** בשנת 2019 נרכש חלק מהציוד המיועד לכבאות, ציוד נשימה, ציוד חילוץ. הציוד מאוחסן בתחנת נבון ובחדר מנהלת הרכבת בשער הגיא. הציוד נבדק בבדיקות תקופתיות כמות הציוד ותקינותו. **משטרת ישראל** נושא הגעת הכוחות וזמני התגובה נבחנו ותורגלו ע"י מחוז ירושלים וכל שאר המגיבים הראשונים. יצוין כי נושא "זמן-ומרחב" הינו פקטור מהותי בכל אירוע תגובה. התו"ל ותוכנית המענה של המחוז קובעים כי ניתן להכניס כוחות לטיפול באירוע מכל פורטל, בהתאם לאופי האירוע ומיקומו. אם מפקד האירוע מקבל החלטה כי כניסת הכוחות תהיה על בסיס הרכבת התורנית, המציאות מחייבת שנקודת העלייה לרכבת תהיה בתחנת נבון. יצוין כי בעת אירוע, קיימים לטובת המענה המידי "צוות פנתר" של רכ"י, צוות של כב"ה שאמור להגיע למקום האירוע ע"ג רכבי זי-בר ובנוסף תוגבר מערך הפעלת הרכבת מ-3 ל-5 אנשים. כל זאת ע"מ להכיל את האירוע עד להגעת שאר הכוחות. יודגש כי כוחות אלו אינם תלויים ברכבת התורנית, והם נכנסים לקו מכל פורטל. שמירת הציוד בתחנת נבון: רכ"י נענתה לדרישות המגיבים הראשונים והעמידה בתחנת נבון תנאים נאותים לאפסון ושמירת הציוד. תנאים אלו הניחו את דעת כל הגופים. העמסת ציוד מהמחסנים לרכבת תורנית תורגלה מספר פעמים ונמצא שרכ"י עומדים בלו"ז ההעמסה כפי שנדרש מהם. בנוסף, מתבצעות בשוטף על ידי יס"מ ירושלים בקרות על הציוד המאופסן. אושרה מסגרת תקציבית מול משרד האוצר ע"ס 20.6 מש"ח על פי התכולות שלהלן : • 2 רכבים דואליים (יס"מ, ימ"מ) - 10,000 אש"ח. • 1 רכב דואלי חבלה - 3,600 אש"ח. • אמצעים ליס"מ וימ"מ - 3,700 אש"ח. • רובוט - 1,650 אש"ח. • ציוד חבלה (קבוע) עבור תחנת בנייני האומה - 1,500 אש"ח. • הכשרות לוחמים בחו"ל - 180 אש"ח. הסיכום מול משרד האוצר כלל הקצאת תקציב עבור משטרת ישראל ואינו

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
			כולל נתח תקציבי עבור מד"א. **רכבת ישראל בע"מ** הרכבת פועלת בשיתוף גופי ההצלה והחרום לביצוע תרגילים ולתיקון הליקויים שהתגלו במהלכם. הרכבת מלאה את כל התחייבויותיה והעבירה את כל התקציבים הנדרשים דרך משרד האוצר.
25	פינוי נפגעים מתחנת נבון	**ליקוי** - בשל המאפיינים הייחודיים של תחנת הרכבת נבון בירושלים הממוקמת 80 מטר מתחת לפני הקרקע צפויים קשיים בפינוי נפגעים ממפלס התחנה התחתון למפלס הכניסה ופינוי הנפגעים עשוי להתבצע באמצעות אמבולנסים שייכנסו דרך מנהרת ליפתא עד רציפי הרכבת. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין בפני חברת הרכבת כי עליה לפעול לטיפול בליקויים שהועלו בסיור המשותף לה, למשטרה ולמד"א בדצמבר 2019 באזור מנהרת ליפתא והרציפים בתחנת נבון ולתרגל פינוי פצועים מפעם לפעם כדי לוודא שפינוי הפצועים מהתחנה יבוצע ביעילות.	**רכבת ישראל בע"מ** הוכנה דרך גישה מכיוון ליפתא לרציפים בתחנת נבון - נושא זה תורגל בשנת 2019 ויתורגל שוב בתרגיל המסכם הקרוב.
26	הובלת כוח חלוץ ברכבי זיבר	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת חברת הרכבת וכב"ה על העמדת רכבים ייעודים להובלת כוחות החילוץ הראשוניים של הרכבת וכב"ה למקום האירוע. אולם הוא מציין בפני חברת הרכבת וכב"ה כי על אף יכולות הרכבים לשמש את כוחות החילוץ להגעה למקום האירוע, הם אינם מיועדים לפנות פצועים.	**הרשות הארצית לכבאות והצלה** רכבי הזיבר נועדו לפעילות מבצעית , הם אינם מיועדים לפינוי נפגעים. בנוסף לרכבים אלה יש לכבאות אפשרות לפעול באמצעות רכבת כוננית שתופעל בזמן אירוע לצורך הכנסת לוחמים וציוד אל מקום התאונה עד להגעת כוחות נוספים.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
27	מחסור במכשירי קשר במד"א לתקשורת עם כוחות החירום	**ליקוי** - במועד עריכת ביקורת המעקב טרם הוסדרה ההצטיידות של מד"א במערכת תקשורת ייעודית הפועלת בין גופי החירום ושתשמש את מד"א לתקשורת בין גופי החירום בכלל ובטיפול באירוע חירום בתוואי קו הרכבת המהיר לירושלים, במנהרות ובגשרים בפרט.	**משרד הבריאות** רדיו לאומי למד"א נמצא בתכנון.בקשה לתקצוב מול האוצר נכללה בתכנית עבודה 2021.
28	התארגנות לפינוי בשעת חירום	**ליקוי** - בדיקת משרד מבקר המדינה את האמצעים השונים ליכולת התגובה של כוחות החירום בעת אירוע חירום בקו המהיר לירושלים מעלה תמונה הדורשת טיפול. הגשרים והמנהרות נבנו באופן שאינו מאפשר דרכי גישה לרכבי חירום על המיסעות, בתוך המנהרות ועל הגשרים. קיימות בעיות גם ביישום האמצעים האחרים: יש ספק בהיתכנות הפתרון החלופי של הקמת משטחי בטון שיאפשרו מעבר רכבי חירום בגשרים ובמנהרות בשל בעיות רבות בפתרון זה, והשלמת יישום פתרון זה עשויה להימשך שנים אחדות ואף להתבטל. טרם הושלמה רכישתם של רכבים דואליים לשימוש כוחות החירום כב"ה, מד"א והמשטרה, מועד כניסתם לפעולה של רכבי מד"א דואליים ורכבי משטרה יתממשו רק בעוד שנים אחדות ולא ידוע מועד כניסתם לפעולה. גם הובלת כוחות החירום באמצעות רכבת כוננית אינה מיטבית; היא עשויה להאריך את משך זמן הפינוי, דבר שעלול לעלות בחיי אדם. לא נמצא כי נערך תרגיל מסכם נוסף שבו תוקנו הליקויים בפעילות כב"ה ומד"א שהועלו בתרגילים הקודמים להובלת כוחות החירום ולפינוי נפגעים באמצעות הרכבת. בביקורת של משרד מבקר המדינה נמצא חסר גם בציוד הנדרש של מד"א בתחנת נבון. כמו כן צפויים קשיים בפינוי נפגעים מהמפלס התחתון של התחנה למפלס הכניסה, ולא הוסדרה מערכת קשר בין מד"א לגופי החירום האחרים. הפתרון שקידמו חברת	**הרשות הארצית לכבאות והצלה** נכון להיום וכלקח מתרגילים שנערכו, הפינוי שניתן לבצע כיום הוא באמצעות הרכבת הכוננית. מתבצעת עבודת מטה משולבת, כבאות מחוז ירושלים ומשטרת ישראל בנושא כוחות משולבים להגעה לאירועים לתחנת נבון. **משטרת ישראל** במקביל לאפיון הרכבים הדואליים, אופיינו ע"י מדור אמצעים אג"מ מטא"ר בשת"פ עם אג"מ מחוז ירושלים אמצעים הנדרשים לטובת מתן מענה מבצעי בקו המהיר לירושלים. אפיון האמצעים הסתיים במהלך שנת 2018. משטרת ישראל יצאה לרכש האמצעים במספר פעימות בהתאם לתקציב שהתקבל ממשרד האוצר. נרכשו אמצעים ליס"מ, לחבלה ולימ"מ. העמסת ציוד וכוחות בתחנת נבון: נושא הגעת הכוחות וזמני התגובה נבחנו ותורגלו ע"י מחוז ירושלים וכל שאר המגיבים הראשונים. יצוין כי נושא "זמן-ומרחב" הינו פקטור מהותי בכל אירוע תגובה. התו"ל ותוכנית המענה של המחוז קובעים כי ניתן להכניס כוחות לטיפול באירוע מכל פורטל, בהתאם לאופי האירוע ומיקומו. אם מפקד האירוע מקבל החלטה כי כניסת הכוחות תהיה על בסיס הרכבת התורנית, המציאות מחייבת שנקודת העלייה לרכבת תהיה בתחנת נבון. יצוין כי בעת אירוע, קיימים לטובת המענה המידי "צוות פנתר" של רכ"י, צוות של כב"ה שאמור להגיע למקום האירוע ע"ג רכבי זי-בר ובנוסף תוגבר מערך הפעלת הרכבת מ-3 ל-5 אנשים. כל זאת ע"מ להכיל את האירוע עד להגעת שאר הכוחות. יודגש כי כוחות אלו אינם תלויים ברכבת התורנית, והם נכנסים לקו מכל פורטל.

ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגוף המבוקר
		הרכבת וכב"ה להובלת כוחות חירום של הרכבת וכב"ה באמצעות רכבים ייעודיים (זיבר) ראוי לציון, אולם רכבים אלה אינם מיועדים לפינוי פצועים. **המלצה** - על כלל הנוגעים בדבר: חברת הרכבת, משרד התחבורה, כב"ה, המשטרה ומד"א, לפעול לשיפור יכולת כוחות החירום להגיב בלוח זמנים קצר לאירוע חירום בתוואי הקו המהיר בגשרים, במנהרות ובתחנת נבון בירושלים. עוד מציין משרד מבקר המדינה לפני חברת הרכבת כי בתכנון וביצוע פרויקטים בתחום התשתית בעתיד על החברה להקפיד לפעול בהתאם לתקנים ולהנחיות התכנון ובתיאום עם גורמי החירום כדי לטייב את היכולת של צוותי החירום להגיב באירועי חירום.	**רכבת ישראל בע"מ** ההמלצה מיושמת באופן שוטף והרכבת מתואמת עם כלל גופי החירום וההצלה בפרויקטים העתידים.

הרשות הממשלתית
למים וביוב

תאגידי מים וביוב – אסדרה, ניהול ופיקוח

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	רווחיות ואיתנות פיננסית	**ליקוי** - ממוצע שיעור הרווחיות בתאגידים הר-רשותיים נמוך מהממוצע בתאגידים החד-רשותיים והדו-רשותיים. נתונים אלה מצביעים על כך שהתאגדות בתאגיד רב-רשותי כשלעצמה אינה מביאה בהכרח לרווחיות, גם אם התאגיד משרת מעל ל-100,000 תושבים.ממוצע יחס החוב למאזן ברוטו ונטו בתאגידים המשרתים מעל 100,000 תושבים גבוה יותר ממוצע יחס חוב למאזן בכל קבוצות התאגידים האחרות. **המלצה**- מומלץ כי הרשות תוודא קיומה של תכנית התייעלות וצמיחה בתאגידים בעלי שיעור נמוך או שלילי ותבצע מעקב מעמיק אחר ביצועה.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** הניתוח והמסקנה שגויים ואינם תואמים מסקנות אחרות בדוח הביקורת. התאגידים הרב רשותיים פעילים, בעיקרם, במגזר המיעוטים, אשר לפי דוח הביקורת מתאפיין בפערים בכלל התחומים למול כלל היישובים במדינת ישראל (שם, בה"ש 50). האתגרים שעומדים בפני תאגידים אלו שונים בתכלית מתאגידי המרכז. הדירוג הסוציו-אקונומי של האוכלוסיות, כמו גם מאפיינים אחרים של אותם תאגידים, הם אלו שמביאים לרווחיות נמוכה ביחס לתאגידים אחרים, ולא עצם היותם רב-רשותיים. בהתאם לכך, אף נכתב בדוח שיש גורמים נוספים שצריכים להילקח בחשבון המשפיעים על יכולתו של התאגיד לממש את יתרונות הגודל, כגון תמהיל מתאים של מגזר ודירוג כלכלי-חברתי (שם, בסעיף 45). מעבר לכך, אין קשר בין ממצאי הביקורת וההמלצה, אשר כשלעצמה מתעלמת מפעולות הרשות בנושאים אלה. יצוין כי, כפי שאף צוין בדוח הביקורת, הרשות זיהתה בקרב התאגידים, 11 תאגידים שהוגדרו כזכאים, אשר זכו לסל רחב של כלי סיוע, שהביאו לשיפור משמעותי במדדי התפעול שלהם ולצמצום בפערים בינם לבין התאגידים החזקים (שם, בסעיפים 67, 98 ו-203).

2	צמצום חלקי של שיעור פחת המים	**ליקוי** -ההפרש בין כמות פחת המים הממוצעת בפועל בכל התאגידים (9.64%) לבין כמות פחת המים הממוצעת הנורמטיבית (7.97%) מסתכם בכ-10 מיליון מ"ק בערך של כ-69 מיליון ש"ח לשנת 2018 ;ובכך לא הושגה במלואה אחת המטרות המרכזיות של רפורמת התאגידים. הפערים הגבוהים ביותר נרשמים בתאגידים הזכאים המשרתים את אוכלוסיית המיעוטים. בשנת 2018 היה הערך הממוצע של פחת המים של התאגידים הזכאים יותר מפי שניים מאשר ביתר התאגידים.בשנת 2018 היה פחת המים ברשויות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו גבוה מפחת המים בתאגידים. **המלצה**- מומלץ כי רשות המים תתמקד בתאגידים החורגים מנורמת פחת המים ותפעל לגיבוש תכנית שתביא לעמידה בנורמות כנדרש, וכן תפקח על ביצועה.על רשות המים להביא לדיון לפני מועצת הרשות הצעות לצעדים שניתן לנקוט לצורך ייעול פעילותם של התאגידים הזכאים וצמצום הפערים הניכרים בין התאגידים הזכאים ליתר התאגידים, לרבות בעניין פחת המים הגבוה באותם תאגידים, וכן יעודדו את המשך צמצום פחת המים ביתר התאגידים.על הרשויות המקומיות החייבות בתיאגוד שטרם התאגדו לפעול על פי חובתן החוקית להתאגד. על משרד האוצר ועל רשות המים בתיאום עם משרד הפנים לבחון מהלכים שיביאו להתאגדות הרשויות המקומיות שטרם התאגדו.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** כפי שצוין בדוח הביקורת, הרשות השיגה הצלחה גדולה בהפחתת פחת המים בעשור האחרון במשק המים, באופן שהביא, לפי הביקורת, לחיסכון של 203 מיליון ש"ח בשנה (שם, בסעיף 60). שיעור הצמצום בפחת הממוצע בשנת 2018, לעומת יעד הנורמה שקבעה רשות המים עומד על כ-90%, ומשקף את ההישגים יוצאי הדופן בתחום. יצוין כי, כפי שאף צויין בדוח הביקורת, רשות המים זיהתה בקרב התאגידים, 11 תאגידים שמוגדרים כזכאים, אשר זכו לסל רחב של כלי סיוע, שהביאו לשיפור משמעותי במדדי התפעול שלהם ולצמצום בפערים בינם לבין התאגידים החזקים גם בתחום פחת המים (שם, בסעיפים 67, 98 ו-203). רשות המים תומכת בקריאתו של מבקר המדינה לרשויות שטרם התאגדו לקיים את חובתן שבחוק להתאגד.
3	סבסוד צולב	**ליקוי** -מנגנון הסבסוד הצולב בתעריף אמור לתת מענה על ההבדלים בין התאגידים הנובעים ממאפייניהם השונים, ובין היתר לאפשר מחיר אחיד לצרכן. עם זאת, על אף הסבסוד שקיבלו התאגידים הזכאים משנת 2010 נותרו רובם במצב הנזקק לסיוע, והמקבלים סבסוד צולב גם בשנת 2019 .תוצאה זו עשויה לנבוע בין היתר מהפגיעה המובנית בתמריצי ההתייעלות של תאגידים אלה. **המלצה**- מומלץ כי הרשות תקיים בחינה נוספת ותפעל	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** כפי שצוין בדוח הביקורת, רשות המים זיהתה כי בקרב התאגידים המסווגים כחלשים יש תאגידים בעלי שיעורי פחת מים גבוהים במיוחד, שאינם מסוגלים להתקיים באופן עצמאי מהבחינה הפיננסית בשנים הראשונות להפעלתם. תאגידים אלה הוגדרו "תאגידים זכאים", וזכו לסל רחב של כלי סיוע כגון מענקים חד-פעמיים וסבסוד צולב שוטף בתעריף (שם, בסעיף 67).

		לפיתוח מנגנונים לעידוד תאגידים להתייעלות ולהשאת רווח, ותביא את תוצאות הבחינה לדיון במועצת הרשות לצורך קבלת החלטה בנושא.	תאגידים זכאים אלה פעילים, בעיקרם, במגזר המיעוטים, אשר גם לפי דוח הביקורת מתאפיין בפערים בכלל התחומים למול כלל היישובים במדינת ישראל (שם, בה"ש 50). מצבם של אותם תאגידים נובע מקושי אובייקטיבי וממאפייני האוכלוסייה שאותה הם משרתים, ולא מהעדר "מנגנונים לעידוד התייעלות ולהשאת רווח".
4	השקעות	**ליקוי** -ממצאי בדיקת רשות המים משנת 2019 מעלים כי חמישה מתוך התאגידים שהיא בדקה לא עמדו בתנאי ההשקעות המינימליות, ובהם ארבעה תאגידים רב-רשותיים. נוסף על כך, לפי דברי הממונה לא נבדק ביצוען של השקעות מינימליות בידי תשעת התאגידים הזכאים שהגישו בקשה לפטור, מכיוון שמלכתחילה הם לא עמדו בתנאי הפטור מתיאגוד. **המלצה**- לאור הגידול באוכלוסיית ישראל בעשור האחרון, והצפי להגיע ל-10 מיליון תושבים בסוף 2024, מומלץ כי רשות המים תמשיך לבדוק את תוכניות ההשקעה של התאגידים, ובין היתר גם בהלימה לגידול הצפוי באוכלוסייה, לתוכניות הפיתוח והבנייה באזורים השונים.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** תאגידי המים המוגדרים זכאים לתמיכות ממילא אינם עומדים, בשל מצבם הקשה, בתנאי הסף הפיננסיים לקבלת הפטור. לכן לא היה כל טעם לבחון את נתוני ההשקעות שלהם באופן נקודתי גם במסגרת בדיקת בקשות הפטור. יובהר הרשות עוקבת אחר ביצוע ההשקעות בכלל התאגידים, ובעיקר בתאגידים הזכאים, באופן רציף על פני כל השנה. על כן לא ברורה משמעות ההמלצה להמשיך בבדיקת תכניות ההשקעה של התאגידים.
5	מענקים	**ליקוי** -מטרת המענקים שאינם מיועדים למיזמי ביוב הייתה בין היתר להביא לכך שהתאגידים החלשים יוכלו "לעמוד על הרגליים" ולעמוד בנורמות כגון פחת מים ופחת גבייה. עם זאת, מצבם הפיננסי של רוב התאגידים האלה וערכי פחת המים בהם עדיין פחות טובים מאלה שבתאגידים שלא קיבלו מענקים. בעוד שמענקים בתחום הביוב שניתנו למטרת השקעות תוקצבו על ידי משרד האוצר באופן ייעודי לכל פרויקט ושולמו לפי התקדמות הפרויקט, המענקים בתחום המים נועדו לקדם כמה מטרות ולא תוקצבו באופן ייעודי להשגתן, ולא שולמו בהתאם להתקדמות בהשגתן. **המלצה**- ראוי כי משרד האוצר ורשות המים ישקלו שהמענקים הבאים שיינתנו, יהיו מלווים ביעדים ברורים	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** מסקנות הביקורת אינן נכונות. המענקים לטובת תשתיות המים צבועים לטובת פרויקטים ספציפיים בדיוק כפי שנעשה בתשתיות הביוב ושחרור המענקים נעשה לפי אותם פרמטרים של בדיקה ואישור חשבונות לתשלום, בהתאם לאבני דרך ורק לאחר ביצוע. לעניין הדרכים הנוספות לצמצום גניבות המים ונזק לתשתיות, רשות המים פועלת בשיתוף משטרת ישראל לצמצם ככל שניתן פעולות אלו. ראוי לזכור כי מדובר בתהליך מורכב ואיטי, המחייב הקצאת משאבים ותשומות כח-אדם רבות מצד התאגידים ומשטרת ישראל, המתמודדת עם בעיות אלו במגזר המיעוטים בכל רחבי הארץ.

		הנוגעים לשיפור הנדרש בתשתיות ובעמידה בנורמות ובקביעת אבני דרך ויעדי ביניים מדידים, ולפי יעדים אלה ייעשו הפיקוח על השימוש בכספי המענקים ומעקב אחרי שימוש זה. כמו כן, ראוי לשקול שהמענקים ישולמו בהתאם להתקדמות התאגידים בהשגת היעדים הכמותיים שייקבעו. לצד מענקים אלה, ראוי לבחון גם דרכים להגברת האכיפה לצמצום היקף גניבות המים ומניעת נזק לתשתיות.	
6	מענקי תאגוד	**ליקוי** -התמריצים שהוצעו בגין תיאגוד אזורי לא נוצלו במלואם. תמריצים מוגדלים בגין קליטת רשויות מקומיות חלשות נוצלו בעיקר בידי תאגידים חלשים שקלטו רשויות חלשות, וברוב המקרים לא הביאו לכך שתאגידים בינוניים וחזקים יקלטו רשויות מקומיות חלשות. **המלצה**- מן הראוי שלפני פרסום חוזרים נוספים למענקי עידוד תיאגוד אזורי תבחן רשות המים, יחד עם משרד האוצר, את הצורך לשנות את תנאי החוזרים ולנקוט צעדים נוספים לעידוד התיאגוד האזורי באופן שיביא להיענות רחבה יותר.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** רשות המים מנסה מזה כעשור לקדם תאגוד אזורי. אולם, כידוע היטב לביקורת, רשויות חזקות מסרבות בתוקף, מסיבות שונות, להיות שותפות בתאגיד אזורי הכולל רשויות חלשות. כל ניסיונות רשות המים לקדם חוזרי תמיכות והקלות בתעריפי המים על מנת לתמרץ את התיאגוד האזורי לא צלחו לאור התנגדות הרשויות המקומיות כאמור. בנסיבות אלה, נראה כי המלצת הביקורת לשיפור תנאי החוזר חסרת תוחלת, שכן ההתנגדות לתאגוד האזורי הינה עמוקה ורחבה ולא ניתן לפתור אותה בתוספת מענקים.
7	מענקי קר"מ	**ליקוי** -עד סוף 2019 כלל לא ניצלו את התמריצים להתקנת מערכות קר"מ כ-30% מהתאגידים החלשים שענו על תנאי קבלת המענקים. **המלצה**- על הרשות לבחון את הסיבות לחוסר הניצול המלא של תמריצים ולהמשיך ולפעול לעידוד תאגידים חלשים אחרים שפחת המים שלהם גבוה, והם טרם ניצלו את המענק, להתקין מערכות קר"מ. אם יש סוגיות אחרות שאינן כלכליות ויש צורך לפתור אותן, כמו אי-חילול שבת, על רשות המים לחתור לפתרונן יחד עם התאגידים. נוסף על כך על מועצת הרשות לפעול לסיום ההליך של תיקון כללי אמות המידה הנוגעות לחובת התקנת קר"מ.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** נוסח תיקון בכללי אמות המידה גובש, עבר שימוע ציבורי וקיבל לאחרונה אישור נוסח סופי במשרד המשפטים. התיקון לכללים צפוי להתפרסם בשבועות הקרובים.

8	שיעור הגבייה	**ליקוי** -קיימים פערים בין תאגידים חלשים ליתר התאגידים: ממוצע שיעור החיובים השנתיים שטרם נגבו בשנת 2018 בקרב התאגידים החלשים (28%) גבוה משיעורו בקרב יתר התאגידים (11%). גם כאשר בוחנים את שיעור הגבייה לאחר שנתיים של מאמצי גבייה הפערים עדיין משמעותיים, ושיעור הפחת המצטבר נכון לסוף שנת 2018 בגין חיובים משנת 2016 בקרב בתאגידים החלשים (13%) אינו עומד בנורמה שקבעה הרשות לתאגידים החלשים, אשר שיעורה הממוצע הוא כ-3%. **המלצה**- על רשות המים לעקוב אחר יתרת החובות ולבחון דרכים נוספות לשיפור שיעור הגבייה בתחום התאגידים החלשים, לרבות זיהוי גורמים נוספים מחוץ למשק המים שנדרש שיתוף פעולה עימם בתחומים שונים, כגון הסברה והגברת האכיפה, כדי להביא לשיפור במדדים השונים.עוד מומלץ כי הרשות תפעל ליצירת מנגנון עידוד לכלל התאגידים לשם עמידה בפחת גבייה נורמטיבי.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** הממונה על התאגידים עוקב מקרוב אחר מצב הגבייה בתאגידים הזכאים. יש לזכור כי מניעת האפשרות לניתוק המים, לצד היותה נכונה וחשובה בהיבט איכות חיי הצרכנים, כמו גם ההגבלות המוטלות על התאגידים במימוש הליכי גבייה ואכיפה, צמצמו משמעותית את כלי הגבייה העומדים לרשות התאגידים. רשות המים פועלת לשיפור הנושא בדרכים שונות, כדוגמת מבצעי סגירת חובות ארציים ללא ריבית וקנסות, להגברת הגבייה, ומעודדת את התאגידים לפעילות הסברתית לאוכלוסייה. קביעת ההכרה בפחת על בסיס נורמטיבי מייצרת מנגנון תמרוץ מובנה לתאגידים לעמידה בנורמה, ועל כן המלצת הביקורת בנושא זה אינה ברורה.
9	עלויות תפעול	**ליקוי** -עלויות התפעול הנורמטיביות המוכרות בעלויות התאגידים מבוססות על הנחה שאינה תואמת את המצב שבו התאגידים פועלים. בעוד הנורמות משקפות תיאגוד אזורי לפי מתווה של 15 תאגידים, בפועל פועלים 56 תאגידים. **המלצה**- מומלץ שרשות המים תשקול לפרסם את ממצאיה בדבר בדיקות השוואתיות של נורמת עלויות התפעול אל מול העלויות בפועל, לרבות בדיקותיה לשנת 2017 ואילך.על הרשות לבחון את העלות הנורמטיבית בדרך שתשקף את המצב המיטבי לטובת עידוד ההשקעות הנדרשות לתשתית המים והביוב ותחזוקתן.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** נורמות התפעול נקבעות בהתאם לעלויות התפעול הנדרשות לספק את שירותי המים והביוב באופן יעיל. חלק מהתאגידים אף מצליח לעמוד בנורמות אלו (או ברכיבים שלהן). "אימוץ" עלויות בפועל בתאגידים שאינם בחזית היעילות, יגדיל את הנטל על הצרכן, ללא הצדקה. הרשות מציינת כי לפני כשנה – כחלק מבדיקות נורמות התפעול אותן מבצעת הרשות באופן שוטף ברכיבי התעריף – הוגדלו נורמות התפעול והוקטנו עלויות ההון.
10	תיאגוד אזורי	**ליקוי** -היה על רשות המים להפנות את תשומת הלב של משרד האנרגייה ושל חברי מועצת הרשות עוד בשלב הליכי החקיקה של התיקון לחוק מדצמבר 2018, כי תנאי הפטור	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** באשר להערה כי על רשות המים היה לקיים את הבדיקה לגבי עמידת התאגידים בתנאי הסף לקבלת פטור כבר בעת הליכי

תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח

		למעשה מאפשרים ל-33 תאגידים חזקים המהווים בסיס חשוב לתיאגוד האזורי כפי שרואה אותו רשות המים, שלא להתאגד בתיאגוד אזורי, ובכך יש לפגוע באופן משמעותי בתהליך התיאגוד האזורי שכן תאגידים חזקים עשויים לשמש עוגן לכל אחד מהתאגידים האזוריים.מפת השיוך של 29 תאגידים אזוריים שפורסמה לשימוע, אף לאחר שתוקנה ל-30 תאגידים, אין בה כדי לפתור את המחלוקת בין הרשות לבין התאגידים ומרכז השלטון המקומי, באופן שיאפשר הקמת תיאגוד אזורי. לא יושמו הוראות החוק שלפיהן המספר המירבי של התאגידים יעמוד על 30. **המלצה**- מומלץ כי הרשות תשקול לפעול לייזום הליך לתיקון תנאי הפטור באופן שיביא בחשבון שכדי שתהליך התיאגוד האזורי יצליח, על התאגידים החזקים להשתתף בו ולשמש "עוגן", כהגדרת הרשות. תנאי פטור המושתתים על אמות מידה לשירות שהתאגידים חזקים עומדים בהן עלולים לשמוט את הקרקע מתחת לתיאגוד האזורי. על רשות המים לבדוק אם יש צורך לשנות את הקריטריונים והתבחינים למתן פטור מתיאגוד אזורי בין באמצעות בחינה נוספת של הפרשנות שהיא נתנה להוראות החוק בדבר תנאי הסף לפטור, ובין באמצעות ייזום אסדרת השינוי.מומלץ כי רשות המים תבחן קביעה מראש של קריטריונים ברורים ומפורטים לתנאי הסף לקבלת הפטור, אשר תובא לפני מועצת הרשות והשרים לצד הערכה המבוססת על בדיקה מעמיקה ומפורטת הנוגעת לתאגידים העשויים לעמוד בקריטריונים שייקבעו.על רשות המים ועל מרכז השלטון המקומי לבחון בתיאום עם משרד הפנים, כיצד ניתן להתגבר על בעיית מצב התשתיות, פחת המים ופחת הגבייה ברשויות המקומיות החלשות, וכיצד להתמודד עם סירובן של הרשויות המקומיות החזקות לסבסד את עלויות ההשקעות הנדרשות ברשויות המקומיות החלשות נוכח ההזנחה רבת השנים. ראוי לבחון מינויו של גורם מתכלל מטעם הממשלה שיהיה מעורב אף הוא ביישום הוראות החוק.	תיקון החקיקה בשנת 2018, ולקבוע כבר אז אילו מהתאגידים – אם יגישו בקשה לפטור – יעמדו בתנאי הסף. לעמדת רשות המים מדובר בהערה שגויה. ראשית, אי-הצלחת המתווה לא נבעה מקיומם של תאגידים רבים שעומדים בתנאי הסף לקבלת פטור. ולראיה, במאי 2020 אישרה מועצת הרשות מפת תאגוד הכוללת 30 תאגידים אזוריים, ללא אפשרות לפטור כלל. גם במפה זו לא היה כדי להביא לשיתוף פעולה של הרשויות המקומיות בקידום התאגוד האזורי. שנית, תנאי הסף לקבלת הפטור לא נקבעו בתיקון החוק בשנת 2018, אלא כבר בשנת 2013, בה נקבעה לראשונה חובת תאגוד אזורי בחקיקה. שלישית, בדיקה כאמור נעשתה. יישומו של החוק נדחה פעם אחר פעם, לאורך השנים. בעת תיקונו, בדצמבר 2018, לא ניתן היה להעריך בוודאות את מספר התאגידים העומדים בתנאי הפטור שכן בחינה זו נעשית רק בסמוך למועד בקשת הפטור ובהתאם למועדים הנקובים בחוק. הערכה הראשונית של גורמי המקצוע בתקופה זו, הייתה כי מספר התאגידים אשר עומדים בתנאי הפטור נע בין 15 ל-20 תאגידים, והדברים אף הוצגו בשעתו בפני חברי המועצה. רביעית, בשנת 2019, במסגרת הדיונים במועצת הרשות על מפת השיוך החדשה, נותחו והובאו בפני חברי המועצה המשמעויות של מתן פטורים לתאגידים אשר עמדו בתנאי הסף. מועצת רשות המים, לאחר ניתוח ודיון מקצועי רחב, המליצה לשרים שלא ליתן פטור לאף אחד התאגידים שעמדו בתנאי הסף. כידוע למבקר, הליך התאגוד האזורי נמצא בליבת הסכסוך שבין השלטון המקומי והמרכזי מזה שנים רבות ומשכך קביעת קריטריונים חדשים לפטור לא יקדמו את הנושא. לאור חוסר ההתקדמות בתהליך, בוחנת הרשות , יחד עם משרדי משאבי המים, האוצר והפנים, אלטרנטיבות לקידום מתווה חלופי ליישום מדיניות התאגוד האזורי.

			משרד הפנים לעניין הרשויות שטרם התאגדו חשוב להבהיר שחלק מהבעיה הינה, שבשלב זה ישנן רשויות שאף תאגיד לא מעוניין לצרף אותם. זה המצב לדוגמה בגיסר א' זרקה ובקלנסואה. בנוסף הממונה על התאגידים לא מוכן להנפיק רישיון הקמת תאגיד עצמי לרשויות אלו. חשוב לציין כי, לעניין רשויות חלשות אלו, משרד הפנים פועל ללחוץ עליהן להתקדם בתהליכי ההתאגדות. כמו כן, משרד הפנים גורס שצירוף רשויות חלשות אלו לתאגידים קיימים אכן יכול להוביל לשיפור במצב משק המים ברשויות אלו ויסיע בהפחתת פחתי המים והגביה. ישנה חשיבות שממונה על התאגידים יפעל מול התאגידים הקיימים על מנת שאלו לא יערימו קשיים בקליטת רשויות חלשות. לשם כך חשוב שלממונה על התאגידים יהיה מקורות תקציבים למענקים ותמריצים לתאגידים הקיימים. בעניין תיאגוד אזורי-ראשית, יציין כי בימים אלו (ספט' 2020) מתקיים שיח בין המרכז לשלטון מקומי לבין משרדי הממשלה למציאת מתווה לתאגוד אזורי. שנית, עמדת משרד הפנים הינה שהמתווה אכן צריך לתת מענה לסירוב של הרשויות החזקות לסבסד את עלויות ההשקעות הנדרשות ברשויות החלשות ובתאגידים החלשים. המשרד מסכים עם עמדת השלטון המקומי שהנטל התקציבי לא צריך ליפול כולו על כתפי הרשויות החזקות. יחד עם זאת, המתווה גם חייב להבטיח שמצב משק המים בתאגידים החלשים, הרשויות החלשות ואף במועצות האזוריות החלשות ישתפר וינוהל באופן איכותי ומקצועי. לשם כך, חשוב שמחד לממונה על התאגידים יהיה מקורות תקציבים למענקים ותמריצים ומאידך סנקציות.

11	אסדרה ופיקוח בנושא ביקורת על אפקטיביות הבקרה והביקורת הפנימית בתאגידים	**ליקוי** -בפועל נמצא כי כלי הבקרה והפיקוח בנושאי איכות וטיוב של הבקרות הפנימיות שהממונה על התאגידים מחיל על תאגידים ואוכף אותם, פחותים מכלי הבקרה והפיקוח החלים על החברות הממשלתיות ועל הרשויות המקומיות בהיבטים של מעורבות המאסדר בהתקשרות עם רואה חשבון מבקר, בבקרה על עבודתו, בקביעת כללים והנחיות שיחזקו את אפקטיביות הבקרה הפנימית בתאגידי המים, וכן בצירוף הצהרת מנהלים בדבר אחריותם לנכונות הדוחות הכספיים ושלמותם. **המלצה**- מומלץ כי הממונה על התאגידים יידרש לנושא אסדרת הבקרה הפנימית והביקורת החיצונית בתאגידי המים והביוב, ואף ישקול להביא את הנושא לדיון במועצת רשות המים, שבסמכותה לקבוע כללים החלים על כלל התאגידים. מן הראוי כי הממונה ישלים את בחינת החוזר משנת 2017 ויבחן כלים בדומה לאלה החלים על חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות בעניין מתן הנחיות מקצועיות לרו"ח המבקר, מתן הנחיות בדבר הצהרת המנהלים, מעקב אחר חתימת המנהלים ובקרה אחר עבודת הרו"ח המבקר והבקרה הפנימית בתאגידים. מן הראוי שרשות המים תקפיד לפרסם באתר שלה במרשתת (אינטרנט) את הצהרות המנהלים, במצורף לדוחות הכספיים של התאגידים, ואף תקפיד שההצהרות יהיו בנוסח המלא המתחייב על פי התקנות.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** הביקורת מבקשת לערוך גזירה שווה בין רשות החברות הממשלתיות, משרד הפנים ורשות המים, ולהחיל עליהם נורמות דומות. זאת, למרות שהמסגרת החוקית, המטרות והמאפיינים של גופים אלה שונים לחלוטין. לרשות המים ולמועצת הרשות אין סמכות בחוק למעורבות בהתקשרות עם רו"ח מבקר ואין לה סמכות להנחות או לבצע בקרה על עבודתו. בחינת האפקטיביות הבקרה הפנימית אותה מבקשת הביקורת להחיל על כלל תאגידי המים והביוב מתייחסת לתהליך בחינה של שורה ארוכה של נהלים, הנחיות והוראות הכוללים דרישות רישום, תיעוד, בחינה וניתוח פערים בכל תהליך עסקי הקשור, גם אם רק בעקיפין, בדיווח הכספי, שזכה לכינוי SOX[2]. על אף היתרונות הגלומים בהם, תהליכים אלה משיתים עלויות גבוהות על חברות, מחייבים תשומות גבוהות לביצוען ונטען כי הם עלולים להביא לתיחום עבודה גדול ולחוסר מיקוד בנושאים שבליבת העסקים של הארגון. מטעמים אלה, הגבילו גופי אסדרה בישראל, שהביאה הביקורת כדוגמא, את החלתם של תהליכי SOX על חברות גדולות בלבד. משרד הפנים כלל אינו בוחן את אפקטיביות הבקרה הפנימית בעיריות, ורשות החברות הממשלתיות בוחנת את אפקטיביות הבקרה הפנימית רק בחברות גדולות מאוד. ראוי לציין כי מבקר המדינה עצמו אינו דורש מרואי חשבון של חברות ממשלתיות וארגוני עובדים, לבחון את איכות הביקורת הפנימית באותם גופים. זאת, למרות שמוקנית לו הסמכות לעשות כן לפי סעיף 13 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. ראו לעניין זה הנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), תשע"ח-2018. לאור הדברים הנ"ל, נראה כי המלצת הביקורת בנושא, אינה נכונה מקצועית, וגם בלתי אפשרית ליישום.

[2] על שם הוראת סעיף 404 ל-Sarbanes- Oxley Act of 2002, שנקבעה בארה"ב בעקבות התרמית שהתגלתה בדוחות הכספיים של חברת אנרון.

תאגידי מים וביוב - אסדרה, ניהול ופיקוח

12	דיווחי רשות המים לציבור בנושא תאגידי המים והביוב.	**ליקוי** -בשנים האחרונות הלך וגדל באופן משמעותי מספר התאגידים שדוחותיהם הכספיים לא פורסמו לציבור באתר רשות המים.רשות המים והתאגידים אינם מפרסמים לציבור באתרי המרשתת שלהם נתונים בדבר הצריכה המוגברת. אין פירוט ברור של מספר הפניות בגין צריכה מוגברת ומספר הנזילות שהוכרו. **המלצה**- מן הראוי כי רשות המים תקפיד שכל הדוחות הכספיים של התאגידים יפורסמו באתר במרשתת. מן הראוי שבמסגרת הדוח השנתי שרשות המים מפרסמת לציבור היא תשקול להרחיב את המידע הנוגע לתאגידים, לרבות אירועים מהותיים בתקופת הדוח כולל מענקים שהתקבלו, תכניות הבראה והתייעלות, ממצאי הביקורת והבקרה הפנימית של יחידת הממונה על התאגידים וממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים, מספר תקלות יזומות ולא יזומות ונתונים על ניתוקי מים.מן הראוי שרשות המים תשקול לשקף מידע בדבר צריכה מוגברת וחיוב חריג. מומלץ להביא לפני מועצת הרשות הצעה לתיקון כללי אמות המידה לשירות, באופן שבו תהיה אסדרה מפורטת של סיווג הפניות שהתאגידים נדרשים לפרסם, על מנת ליצור אחידות בדיווח; לרבות נתונים על מספר הפניות בנושא צריכה מוגברת ועל משך זמן הטיפול בפניות הציבור, כדי לשקף בפני הצרכנים את המידע הנוגע להם.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** כל התאגידים, ללא יוצא מן הכלל, הגישו דוחות כספיים או טיוטות סופיות של דוחות אלה לרשות המים, כנדרש. רשות המים פרסמה את כל הדוחות המאושרים והחתומים אך נמנעה מפרסום במקומות בהם הדוח טרם נחתם על ידי דירקטוריון בעל קוורום חוקי. אכן, לפי נתוני רשות המים, בשנת 2018 ניכרה עליה יחסית במספר דוחות כספיים לא חתומים שהוגשו אליה. זאת, ככל הנראה, עקב השלכותיהן של הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו באותה שנה והביאו לעיכוב במינוי חברי דירקטוריון. יצוין כי רשות המים רואה חשיבות רבה ביותר בפרסום מידע זה והנגשתו לציבור באופן ברור ושוטף ובוחנת בימים אלה אפשרות פרסום טיוטת דוח סופית במקרים בהם הדוח הכספי לא נחתם.

13	הטיפול באוכלוסיות חלשות	**ליקוי** -הצרכנים הזכאים מקבלים בממוצע הטבה רק עבור כ-0.8 מ"ק מתוך צריכה ממוצעת של כ-4.3 מ"ק לכל זכאי. במשך תקופה של ארבע שנים, בשנים 2015-2018, לא נוצלו כ-153 מיליון ש"ח שתוקצבו לצרכי הטבה לאוכלוסיות זכאיות.אף שחלפו יותר משנתיים וחצי מהמועד שבו הנחתה ועדת הכספים להכין מודל חדש במטרה להביא לתיקון התקנות, ואף על פי שרשות המים שלחה למשרד האוצר כבר במאי 2017 הצעה כאמור, טרם הגיש משרד האוצר לוועדת הכספים הצעת תיקון לתקנות, ומנגנון הסיוע נותר ללא שינוי. **המלצה**- מן הראוי שמשרד האוצר האמון על הכנת התיקון לתקנות, ורשות המים כגוף המאסדר והמפקח במשק המים, ישלימו את הליך החקיקה לשינוי מנגנון הסיוע לאוכלוסיות זכאיות באופן שיאפשר ניצול מיטבי של ההטבה על ידי הזכאים לה.ראוי שמשרד האוצר ורשות המים יבחנו את ההסדר הקיים בכל הנוגע לאוכלוסיות חלשות ובהתייחס להסדרים בתחומים אחרים, כגון ההסדר בתחום צריכת החשמל הביתית. במסגרת הבחינה האמורה, מן הראוי שמשרד האוצר ורשות המים ישקלו גם שילוב של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** המנגנון שנקבע לסייע לאוכלוסיות זכאיות – מכפיל את הכמות המוכרת לנפש לחודש ומעמידה על 7 מ"ק לנפש לחודש – הרבה מעל צריכה ממוצעת לנפש שנעה סביב 4-5 מ"ק לחודש. מכאן, שאך צפוי הוא כי לא יהיה מיצוי מלא של ההטבה. רשות המים יחד עם משרד האוצר ניסו בעבר - עוד לפני החלטת הכנסת בעניין - להביא למיצוי יעיל יותר של ההטבה בדרך של הגדלת הקצבה החודשית הכספית של הזכאי במלוא סכום הערך הכלכלי של ההטבה שניתנת כיום, ללא קשר לצריכת מים. באופן זה היה נהנה כל זכאי מסכום כסף נוסף אותו יכול היה לצרוך בהתאם להעדפותיו – במים, חשמל, מזון וכיו"ב (סובסידיה לנצרך ולא סובסידיה למצרך). למרבה הצער, מאמצים אלו לא נשאו פרי. הצעת דוח הביקורת בעניין זה – מיצוי מלא, או גבוה יותר של ההטבה במים – תביא בהכרח לבזבוז מים יקרים. הנתונים מצביעים על כך שמדובר במנגנון לא יעיל, אותו צריך להחליף, חלף חתירה למיצוי ההטבה דרך הגברת הצריכה, שתוביל לבזבוז מיותר של מים
14	איתור הזכאים להטבה	**ליקוי** -בשנת 2012 עמד מספר הזכאים להטבה על 255,170 שמתוכם לא אותרו 79,959 זכאים. בשנת 2019 גדל מספר הזכאים להטבה פי 2.3, אך עדיין נותרו 65,025 זכאים שטרם אותרו. אף שחלפו כחמש שנים מיום התקנת תקנות הפחתה טרם אותרו כ-65,000 זכאים, וממילא הם אינם ממשים את ההטבה המגיעה להם על פי התקנות. **המלצה**- על רשות המים לבחון דרכים שבהן ניתן לטייב עוד יותר את הנתונים באופן שיבטיח את איתורם של כל הזכאים להטבה. מן הראוי שרשות המים תשקול שיתוף פעולה עם מחלקות הרווחה במרכז השלטון המקומי ועם גורמים נוספים על מנת להגיע לבסיס הנתונים המיטבי והמעודכן	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** כפי שציינה הביקורת לחיוב בדוח, מאז החלה הפעילות בתחום, הצליחה רשות המים לצמצם את שיעור הזכאים שאינם מאותרים בכ-65% (שם, בסעיפים 289 ו-291). מעבר לכך, הנתונים המוצגים בדוח אינם מדויקים. הביקורת מונה במסגרת הזכאים שלא אותרו גם כאלה המתגוררים בישובים מתוכננים, שאין להם כמות מוכרת ועל כן אינם יכולים לקבל את ההטבה, זכאים המתגוררים במוסדות, אשר העברת זכותם תלויה בבעל המוסד (שגם מקבל את ההטבה), וזכאים ללא כתובת מגורים. על כן, בפועל מספר הזכאים להטבה שטרם אותרו קטן יותר. מעבר לכך, הביקורת מתעלמת מכך שרשימת הזכאים משתנה

		שיגדיל את שיעור הזכאים המאותרים.	כל עת, נגרעים ממנה זכאים ונוספים חדשים, ועל כן לא ניתן בכל רגע נתון למצות את הרשימה כולה. נציין, כי בעבר נבחנה האפשרות להידוק שיתוף הפעולה וקבלת נתונים נוספים של זכאים (כגון מספרי טלפון), אולם מכיוון שמדובר במידע רגיש, הביטוח הלאומי לא מוכן להעביר מידע מעבר לניתן היום.
15	אוכלוסיות מעוטי יכולת	**ליקוי** -במנגנון הסיוע לצרכני החשמל יש התייחסות לקבוצות זכאים מעוטי יכולת, ואילו מנגנון הסיוע לצריכת המים אינו נותן מענה לקבוצות אלה. **המלצה**- על משרד האוצר ועל רשות המים לשקול להכליל קבוצות אוכלוסיות חלשות נוספות של מעוטי יכולת ברשימת הזכאים להטבה, ובכך לאפשר ניצול טוב יותר של התקציב למנגנון הסיוע במשק המים. כמו כן, מומלץ לבחון שיתוף מנגון להעברת המידע על הזכאים בין חברת החשמל לישראל בע"מ ובין תאגידי המים.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** בנוסח ההמלצה מגולמת הנחה סמויה לפיה בידי רשות המים נתונה הסמכות לקבוע או להמליץ על אוכלוסיית הזכאים להנחה. הנחה זו אינה נכונה. רשות המים הינה גוף היישום של ההטבה כפי שנקבעה בתקנות תאגידי מים וביוב (אמות מידה ורשימת זכאים להפחתה בתשלום לשנת הכספים 2014), תשע"ד-2014. כפי שציינה הביקורת, הסמכות לתיקון התקנות והרחבת האוכלוסיות מצויה בידי שר האוצר וועדת הכספים. נכון לציין, כי ככל שהכוונה היא להבטיח שכל הזכאים יקבלו את ההטבה במלואה, נכון לתתה במסגרת ההקצבות של הביטוח הלאומי, באופן שיבטיח שכל הזכאים יקבלו את ההטבה כולה, באופן יעיל וחסכוני, ללא צורך במנגנון בירוקרטי מסורבל של הכרה באמצעות חשבון המים (סובסידיה לנצרך ולא סובסידיה למצרך).

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	אי הצגת המידע הנוסף שביקש משרד האנרגייה למועצת רשות המים	**ליקוי** - ב-6.6.19 הציגה רשות המים למועצה מצגת בנושא "בחינת הצורך לחיבור אזורים מנותקים למערכת הארצית בהתאם להחלטת ממשלה מס' 3866 מיום 10.6.18." מהמצגת שהוגשה למועצה כרקע לדיון ומהסברי רשות המים עולה כי רשות המים לא הציגה למועצה את המידע הנוסף שביקש משרד האנרגייה בסיכום הדיון במאי 2019 .המידע שהוצג כלל הרצה על בסיס 30 שנה בלבד, ולא כלל הרצה על בסיס 10 השנים האחרונות ועל בסיס 50 שנה כפי שביקש משרד האנרגייה. רשות המים לא הציגה גם אומדני עלויות של אפשרויות שונות לחיבור האזורים המנותקים, כפי שביקש משרד האנרגייה באותה ישיבה. **המלצה**- ראוי היה כי ככל שרשות המים סבורה שאין מקום לבצע את הבדיקות שהנחה אותה משרד האנרגייה, היא תביא את עמדתה המנומקת בפניו, ואף תפנה את תשומת לב המועצה לבדיקות שביקש משרד האנרגייה ולעמדתה לפיה אין מקום לבצען.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** אנשי המקצוע בשירות המטאורולוגי ובשירות ההידרולוגי בדעה אחת שמבחינה מקצועית לא נכון להציג נתונים לטווח של 10 שנים, שאינם יכולים לייצג ממוצע אמין, ומנגד אין נתונים אמינים ל-50 שנים האחרונות[3]. יחד עם זאת, במסגרת 30 התרחישים שנבחנו, נכללו גם תרחישים הדומים להיצע המים בעשור האחרון ואף תרחישים גרועים מהם. נושא זה נדון בהרחבה במועצה, אשר קיבלה בעקבות הדיון את עמדת הצוות המקצועי. לאור כל אלה ומאחר ועמדת רשות המים בדבר חיבור האזורים המנותקים אושרה על ידי שר האנרגיה ומועצת הרשות, לא ברורה טענת הביקורת.

[3] בשל שינוי בשיטות המדידה וחישוב המילוי החוזר, אין בסיס נתונים אחיד על מילוי חוזר על פני 50 השנים האחרונות.

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
2	אי פירסום המידע שהיה נדרש לצורך התייחסות הציבור	**ליקוי** - נמצא כי עד מועד העברת ההתייחסויות של הציבור לקול הקורא שפירסמה הרשות, הרשות לא פרסמה באתר שלה, במצורף לקול הקורא, פירוט של החלופות שהיא בחנה וכן פירוט של ההנחות התחזיות, ויתר המידע שהיה נדרש לצורך התייחסות הציבור. עוד נמצא כי בשתיים מהעמדות שהוגשו לרשות במסגרת ההיוועצות נכתב שמתבקשים נתונים נוספים. **המלצה**- מומלץ כי בהיוועצויות הבאות עם הציבור תציג רשות המים לציבור את מלוא המידע הנדרש להעברת התייחסויותיו כבר בתחילת הליך ההיוועצות, במצורף לפנייתה לציבור לקבלת עמדותיו, כדי לטייב את הליך השימוע.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** דוח הביקורת מאזכר בערבוביה את הביטויים שימוע ציבורי והיוועצות עם הציבור. שימוע ציבורי הוא הליך שנעשה לפי דין, קודם לקביעת כללים, לאחר שהרגולטור השלים את גיבוש עמדתו בנושא והוא עומד לפני הכרעה. הליך היוועצות עם הציבור הוא הליך וולונטרי שנועד לשמש ככלי מסייע למאסדר בעת גיבוש מדיניות, במטרה, בין היתר, לברר צרכים, אינטרסים ועמדות, וכדי לזהות חסמים ולצמצם התנגדויות[5,4]. מהמטרות השונות של הליך השימוע הציבורי והליך ההיוועצות עם הציבור, נגזר אופן עריכתם. בעוד שבהליך שימוע, מפורסמת טיוטה, כמעט סופית, של כללים, ולציבור ניתנת ההזדמנות להשיג עליהם ולהצביע על תיקונים שיש להכניס בהם, בהליך היוועצות עם הציבור המטרה אינה לקבל התייחסות פרטנית לכללים מגובשים, אלא לשמוע את עמדת בעלי העניין באשר להעדפותיהם, האינטרסים שלהם, שביעות רצונם מהפתרונות שנבחנים על ידי הרשות ורעיונות חלופיים אפשריים. בהתאם לכך, בשלב ראשון התבקש הציבור להביע באופן חופשי את עמדתו והעדפותיו בנושא, ללא קיבוע מחשבתי, ובשלב הבא, לקראת המפגש עם מגישי העמדות במסגרת ההיוועצות ועל מנת לאפשר שיח פורה עם בעלי העניין, פרסמה הרשות מסמך מדיניות שכלל את מאזני המים, הנחות היסוד ועקרונות מרכזיים לבחינת התכנית, החלופות הנשקלות והשיקולים העיקריים בבחינתם. בכנס משותף עם כל בעלי העניין, הציגה הרשות את מסמך המדיניות וקיימה עם המשתתפים דיון פתוח על עקרונותיו[6]. יחד עם זאת, רשות המים לוקחת לתשומת ליבה את הערת הביקורת, ולקראת הליכי היוועצות הבאים תבחן האם נכון להציג מראש את החלופות הנשקלות, בטרם מתן אפשרות ראשונית לציבור להביע את עמדתו בשיח חופשי, ללא הכוונה לפתרונות מקובעים.

[4] להרחבה בנושא מטרות ההיוועצות עם הציבור ראו מדריך שיתוף ציבור בעבודת הממשלה (משרד ראש הממשלה, דצמבר 2017)

[5] לשם השוואה, ראו קול קורא שפרסמה רשות המים בשנת 2018 במסגרת היוועצות עם הציבור בנושא רגולציה כלכלית ארוכת טווח.

[6] בהתאם להמלצות בנושא במדריך שיתוף הציבור בעבודת הממשלה (שם, בעמ' 14)

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
3	אי השלמת הליך הבחינה של כלל החלופות לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית	**ליקוי** - המועצה ביקשה מרשות המים להשלים בדיקות בשני הדיונים,ביוני ובספטמבר 2019, אולם לא ביקשה הסברים לגורמים שהביאו לשינוי ההנחות, התחזיות ועמדת רשות המים בדבר הצורך בחיבור האזורים המנותקים.עד מועד סיום הביקורת רשות המים לא הציגה למועצה את מלוא המידע שהתבקשה להציג על ידי חברי מועצת הרשות בשלושת הדיונים שהתקיימו עד סיום הביקורת, בהמשך להחלטת הממשלה. משכך נוצר עיכוב בתהליך קבלת ההחלטה במועצה לגבי חיבור האזורים המנותקים וכפועל יוצא בהתחלת ביצוע המיזמים הנדרשים. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות המים תשלים את הליך הבחינה של כלל החלופות והעלויות הנלוות וכי המועצה תקבע לוח זמנים להשלמת התהליך, זאת לשם קבלת החלטה בדבר דרך הפעולה ליישום התוכנית כמו כן, מומלץ כי לצורך קבלת החלטות במועצה תפעל הרשות להפנות את תשומת לב מקבלי ההחלטות לשינויים שהיא עושה בהנחותיה ובתחזיותיה ולתת הסברים ונימוקים לשינויים אלה. מומלץ כי המועצה תעקוב אחר יישום המלצה זו.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** תהליך תכנון דומה בעקרונותיו למחקר מדעי. במהלך עבודת התכנון משתנים הנתונים על פני ציר הזמן, וככל שנוספים נתונים (למשל, עדכון המשקעים לשנת 2020, עדכון סקר צריכה חדש, עדכון לגבי שינויים שחלו במצב התשתיות וכיוצא באלה שינויים), מתעדכנים בהתאם נתוני התכנון. באשר לשינויים בהנחות הנזכרים בדוח הביקורת – אלא נובעים מההחלטה להגדיל את כמות המים המיועדת לטבע, שהתקבלה בעקבות ההיוועצות שנערכה עם הציבור ביולי 2019, החלטה שנדונה ואושרה על ידי מועצת הרשות, ומהצגת חלופות החיבור עם וללא הקמת מאגרים. נושאים אלה הוצגו ונדונו בהרחבה במועצה ועל כן לא ברורה טענת הביקורת בנושא. רשות המים מקפידה להציג בפני מועצת הרשות את מכלול הנתונים הדרושים לקבלת החלטה, ושינויים בהנחות ככל שחלו. כפי שגם צוין בדוח הביקורת, לאחר מועד סיום הביקורת, השלים אגף התכנון ברשות המים תכנון ראשוני של כל החלופות הנבחנות והשלמות נוספות שהתבקשו על ידי מועצת הרשות. תוצרי הבחינה כאמור הועברו לחברי מועצת רשות המים והיו אמורים להידון במועצה במרץ 2020, אולם בעקבות משבר הקורונה ולאור חשיבות הנושא החליטו חברי המועצה לדחות את הצגת הנושא עד למועד שבו יוכלו להתכנס פנים אל פנים.

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
4	ייזום וקידום החלטת ממשלה בעניין חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית במסגרת תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופת בצורת במשק המים	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את משרד האנרגייה על כי יזם וקידם את החלטת הממשלה בנושא תוכנית אסטרטגית להתמודדות עם תקופת בצורת במשק המים בשנים 2018 - 2030 ,שדרשה מרשות המים לבחון, בין היתר, תוכנית לחיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד למשאבי מים האמון על יישום ההחלטה ימשיך ויעקוב אחר השלמת הליך הבחינה על ידי הרשות והצגתה לשר כאמור בהחלטת הממשלה.	
5	אי השלמת תוכנית אב למשק המים, ואי קביעת רמת האמינות הנדרשת לאספקת מים לחקלאות,	**ליקוי** - נמצא כי עד מועד סיום הביקורת, רשות המים לא השלימה תוכנית אב למשק המים, וכי אין בידי רשות המים גם מסמך אחר שבו נקבעה רמת האמינות הנדרשת לאספקת מים לחקלאות, כנדרש במסמך המדיניות. **המלצה**- מומלץ כי רשות המים תכין תוכנית אב ארוכת טווח למשק המים ותכלול בה בין היתר את קביעת רמת האמינות הנדרשת לאספקת כל סוגי המים.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** בשנת 2012 אישרה מועצת הרשות תכנית אב ארצית ארוכת טווח למשק המים, אשר מתייחסת גם לרמת אמינות האספקה המומלצת.
6	היעדר תוכנית אב למים ולחקלאות	**ליקוי** - בהיעדר תוכנית אב מאושרת המשותפת למים ולחקלאות, לא היה בידי רשות המים לשקלל את כל צורכי המים שנדרשים לחקלאות בבדיקה שעשתה בעניין חיבור האזורים המנותקים אלא רק את אלה שנדונו בממשלה ואושרו על ידה או שיש לגביהם פרוגרמה חקלאית. **המלצה**- משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות להשלים את גיבוש תוכנית האב המשותפת למים ולחקלאות אשר	**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** הוכנה תוכנית אב על ידי החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד. התוכנית הוצגה ופורסמה לציבור ולרשות המים בשנת 2019.

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		תהווה בסיס להנחות מתאימות בדבר הצרכים העתידיים של האזורים המנותקים.	
7	אי הצגת עבודה בעניין התועלות והנזקים האקולוגיים שעלולים להיגרם כתוצאה מביצוע כל אחת מהחלופות ואי הצגת בדיקת עלות-תועלת והשפעת ביצוע החלופות על התעריף לצרכן	**ליקוי** - רשות המים לא הציגה למועצה, בדיונים בספטמבר ובנובמבר 2019 שנועדו לקבלת החלטה בין החלופות, עבודה מקיפה בעניין התועלות והנזקים האקולוגיים שעלולים להיגרם כתוצאה מביצוע כל אחת מהחלופות השונות על פני השנים, וכן לא הציגה סימולציה המדגימה את השפעת המים הנכנסים לכינרת מהמערכת הארצית ויוצאים מהכינרת בכמויות משתנות על האקולוגיה של האגם.רשות המים גם לא הציגה לחברי המועצה בדיקות כלכליות נוספות שהיו נדרשות לקבלת ההחלטה, כגון בדיקת עלות-תועלת של רכישת מים מותפלים יקרים, מהילתם במי כינרת, ולאחר מכן בחלק מהמקומות אף במי קולחים ובמים מליחים, ואחר כך אספקתם לצרכנים החקלאיים במעלה כינרת, בגולן ובעמקים המזרחיים, וההשפעה על התעריף לצרכן. **המלצה**- מומלץ כי רשות המים תשלים את כל הבדיקות הנדרשות ותציג את מלוא המידע הנדרש למועצה, לרבות השפעת הבחירה בין החלופות על התעריף לצרכן הביתי, לצורך קבלת ההחלטה בעניין החלופה המועדפת.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** בניגוד לנטען בדוח הביקורת, אף אחת מהחלופות שהציגה רשות המים אינה כרוכה במהילתם של מים מותפלים מהמערכת הארצית במי קולחין או במים מליחים, ולכן הטענה כי לא הוצגה בחינת עלות-תועלת של אפשרות זו אינה נכונה וחסרת משמעות. גם הטענה כי לא הוצגו התועלות והנזקים האקולוגיים שעלולים להיגרם כתוצאה מביצוע כל אחת מהחלופות השונות אינה נכונה. לקראת הדיון במועצה בנובמבר 2019, העבירה רשות המים לחברי המועצה נייר עמדה של המעבדה לחקר הכינרת, חקר ימים ואגמים לישראל, לפיו יש לפעול להקטנת גיל המים בכנרת ולהגברת השאיבות מהכנרת בבד בבד עם תגבור הכניסות לכנרת. בהמשך להצגת הדברים, הנחתה המועצה את רשות המים לפעול לגיבוש תכנית פעולה לשמירה על אגם הכנרת כאוגר אסטרטגי לרבות חלופות אפשריות לצורך הקטנת זמן השהייה של מי הכנרת באגם, שרק אחרי סיומה יבחנו החלופות לחיבור האזורים המנותקים. בהתאם להנחיית המועצה, נקבעה בחודש מרץ 2020 ישיבת מועצה בה נועדה להיות מוצגת בפני מועצת הרשות עבודת חקר של הטכניון והמכון לחקר הכנרת בנושא, בהתאם להחלטת המועצה מנובמבר 2019. החומרים נשלחו לחברי המועצה, אולם בעקבות משבר הקורונה ולאור חשיבות הנושא, החליטו חברי המועצה לדחות את הצגת הנושא עד למועד בו יוכלו להתכנס פנים אל פנים. ביולי 2020 הוצגו בפני המועצה תוצאות העבודה והמלצות הטכניון והמכון לחקר הכנרת באשר לפעולות הנדרשות לשמירה על אגם הכנרת כאוגר אסטרטגי. בהמשך לאותן המלצות, הופץ לחברי המועצה עדכון למסמך בחינת החלופות לחיבור האזורים המנותקים, לקראת דיון במועצה. באשר לטענת הביקורת כנגד הזרמת מים לכנרת, תשומת הלב מופנית לכך

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
			שפעילות זו נעשית כבר כיום בהתאם לסעיף 6 להחלטת ממשלה 3866, שעסקה בחיבור אזורים מנותקים, לצורך שמירת הכנרת כמקור מים אסטרטגי במשק המים[7]. יצוין כי, בניגוד לנטען, הבחינה שהוצגה למועצה כללה הצגת העלויות והתועלות כתוצאה מהזרמת מים מהמערכת הארצית לכנרת, במסגרת ההשוואה בין החלופות שנבחנות – הזרמה ישירה של מים מהמערכת הארצית לעומת הזרמתם באמצעות הכנרת. באשר להמלצה להצגת ההשפעה על התעריף לצרכן הביתי - הצגה של השפעה תעריפית, כהמלצת הביקורת, מעקרת את המורכבות המשמעותית של פיתוח בסדר גודל כזה, ועל כן מקובל להציג בפני מועצת רשות המים את עלות הפיתוח, המשקפת את התמונה המלאה של העלויות ומביאה בפני חברי המועצה את מלוא המשקל הכלכלי של ההחלטה, כפי שאכן נעשה. בשולי הדברים הרשות מציינת כי ההשפעה התעריפית של פרויקט כאמור, בהיקף של כחצי מיליארד ש"ח, שנפרש על פני מספר שנים, הינה נמוכה מאוד ומסתכמת, לכל היותר ב-0.1 ש"ח למ"ק, המהווים כ-1% מהתעריף הממוצע למגזר הביתי, וממילא ההשפעה של ההבדלים בין החלופות על התעריף זניחה.
8	אי הצגת לוח זמנים להשלמת המיזם בחלופות השונות ואבני דרך לביצוע כל אחת מהחלופות	**ליקוי** - רשות המים לא ציינה במידע שהציגה למועצה לוחות זמנים להשלמת המיזם בחלופות השונות ואבני דרך קריטיות לביצוע כל אחת מהחלופות ביחס למועד שבו הצורך בחיבור אזורים אלה יהיה קריטי. **המלצה**- מומלץ כי רשות המים תפרט את הזמן שיידרש לביצוע כל אחת מהחלופות בין היתר ביחס למועד הקריטי לביצוע המיזמים.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** במסגרת ההשלמות שהכינה רשות המים לבקשת מועצת הרשות, נכללו גם לוחות זמנים והערכות לגבי ייתכנות השלמת החלופות השונות ביחס למועד הנדרש לחיבור האזורים, בהתאם למאזני המים.

[7] בסעיף 6 ל[החלטת ממשלה 3866 מיום 10 ביוני 2018](), רשמה בפניה הממשלה את החלטת רשות המים לקדם תשתית שתאפשר תגבור אספקת מים לכנרת מהמערכת הארצית, והנחתה את רשות המים לקדם תכנית שתאפשר הזרמות מים כאמור בהיקף של לפחות 100 מיליון מ"ק עד 30 ביוני 2022.

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
9	אי השלמת תוכניות אב לאזורים המנותקים	**ליקוי** - עד מועד סיום הביקורת אישרה רשות המים תוכניות לאספקת מים לחקלאות לאגודות הדרוזים ברמת הגולן ותוכנית לאספקת מים שפירים לצפון רמת הגולן וכן תוכניות אב לבקעת הירדן ולאזור בית שאן אך טרם השלימה הכנת תוכנית אב לאספקת מים למעלה הכינרת וכן טרם השלימה תוכניות אב כוללות לעמקים המזרחיים. בהעדר תוכניות אב כאמור, חסר מידע שהיה יכול לטייב את ההנחות ואת הבדיקה הנעשית לצורך הבאת המידע הרלוונטי לחברי המועצה. ממסמכי רשות המים עולה כי אף שהמועצה דנה בעניין וטרם קיבלה החלטה, הרשות ממשיכה בקידום תוכנית המובל המזרחי (תוכנית לאספקת מים מעמק הירדן (כינרת), דרך עמק המעיינות ועד מרכז בקעת הירדן) - חלופה ב' שהוצגה על ידה להחלטת המועצה. זאת לפני שמועצת רשות המים החליטה על החלופה המועדפת מבין שתי החלופות שהציגה הרשות. **המלצה**- מומלץ כי רשות המים תשלים תוכנית אב לאספקת מים למעלה כינרת.באשר לתוכנית המובל המזרחי - מומלץ כי הרשות תבחן לפעול באחת משתי הדרכים: קידום תכנון מלא לאחר הכרעת המועצה בדבר החלופה המועדפת או קידום תכנון ראשוני לכלל החלופות, ככל שנדרש לצורך קבלת החלטה מיטבית ובהתאם לקיומה של תוכנית אב מאושרת.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** תכנית האב למעלה הכנרת נמצאת בשלבי הכנה, וצפויה להיות מושלמת עד מחצית 2021. באשר לתכנית המובל המזרחי - הצגת הדברים בדוח הביקורת אינה מדויקת. רשות המים החלה בקידומה של תכנית לחיבור העמקים המזרחיים לכנרת זמן רב לפני החלטת הממשלה בשנת 2018 ואף לפני תיקון 27 לחוק המים משנת 2017, שבעקבותיו מובאות התכניות למועצה לשם אישור עלות. מכל מקום, במסגרת בחינת החלופות לחיבור האזורים המנותקים, השלים אגף התכנון ברשות המים תכנון ראשוני של כל החלופות הנבחנות. תוצרי הבחינה הועברו לחברי מועצת רשות המים והיו אמורים לידון במועצה במרץ 2020. אולם בעקבות משבר הקורונה ולאור חשיבות הנושא, החליטו חברי המועצה לדחות את הצגת הנושא עד למועד בו יוכלו להתכנס פנים אל פנים. ביולי 2020 הוצגו בפני המועצה תוצאות העבודה והמלצות הטכניון והמכון לחקר הכנרת באשר לפעולות הנדרשות לשמירה על אגם הכנרת כאוגר אסטרטגי, ובהמשך לאותן המלצות, הופץ לחברי המועצה עדכון למסמך בחינת החלופות לחיבור האזורים המנותקים, לקראת דיון במועצה.

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
10	אי השלמת בחינת ההליך לבחירת הגורם שיבצע את חלופת החיבור באמצעות הכינרת	**ליקוי** - עד מועד סיום הביקורת, רשות המים טרם השלימה בחינה ולא הציגה למועצה כיצד בכוונתה לנהל את ההליך לבחירת הגורמים שיבצעו את מיזמי חבור האיזורים המנותקים למערכת המים הארצית לרבות מתכונת ההליך, הערכת עלויות, השיקולים בבחירה, בחינת האיתנות הפיננסית שנדרשת מהגורם המבצע, הסיכונים הכרוכים במתן אפשרות שליטה בפועל על מקורות המים לגורמים השונים והערכות על משך זמן הביצוע לפי החלופות השונות. **המלצה**- מומלץ כי רשות המים תכין ותציג למועצה בחינה שתראה איך בכוונתה לנהל את הליך בחירת הגורמים שיבצעו את מיזמי חיבור האיזורים המנותקים למערכת המים הארצית, לרבות מתכונת ההליך, הערכת עלויות, השיקולים בבחירה, בחינת האיתנות הפיננסית שנדרשת מהגורם המבצע, הסיכונים הכרוכים במתן אפשרות שליטה בפועל על מקורות המים לגורמים השונים והערכות על משך זמן הביצוע לפי החלופות השונות.מומלץ כי רשות המים תציג את כל השיקולים הרלוונטיים לקבלת ההחלטה בדבר הגורם המבצע, בפני המועצה, ובין היתר את תוצאות הבדיקות שערכה, המשוות בין עלות ביצוע המיזמים באמצעות מקורות לבין עלות ביצועם בידי ספקים פרטיים, ואת ההנחות שבבסיסן. כמו כן ראוי שיוצגו לוחות הזמנים והעלויות שתוכננו למיזמים מול העלויות ולוחות הזמנים שבהם בוצעו בפועל המיזמים שנבחנו. על רשות המים לבחון מה השפעת הבדלי סטנדרט העבודה על איכות המיזם ולהביא אף מידע זה בפני חברי המועצה תוך התייחסות לעמדות כלל הגורמים הרלוונטיים ובכלל זה לעמדת מקורות בנושא כאמור לעיל.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** אופן ההתנהלות של הרשות למול בעלי רישיון, אישור תכניות הפיתוח שלהם, ההכרה בהשקעותיהם וקביעת דמי המים שלהם נעשים לפי חוק המים והכללים שקבעה מועצת הרשות מכוחו. ספקי המים מקימים תשתיות מים בתחום פעילותם, בהתאם להוראות הכללים, ומקורות, כרשות מים ארצית, מבצעת לרוב פרויקטים בתחום ההפקה וההולכה של מים שאינם מצויים בתחום פעילותו של ספק מים מסוים[8]. מבלי להמעיט מחשיבות זהותו של בעל רישיון שיבצע את הפרויקטים ויתפעל אותם, מדובר בהחלטה מסדר שני. ככל שתיבחר החלופה של חיבור ישיר למערכת הארצית – יבוצע הפרויקט באמצעות חברת מקורות. ככל שתיבחר החלופה של חיבור האזורים המנותקים באמצעות הכנרת, תיבחן האפשרות לבצעה באמצעות ספקי המים שבתחום פעילותם מבוצעות התשתיות, או באמצעות חברת מקורות. בכל מקרה, הבחינה תיעשה בהתאם לתחום הפעילות בו צפויה לקום התשתית, בעלי הרישיון שיתפעלו אותה, העלויות המוכרות הצפויות בתעריפים, והיכולות הפיננסיות של בעלי הרישיון השונים בביצוע התשתית. יצוין כי מכלול השיקולים הנוגעים בדבר הוצג למועצה, במסגרת בחינת החלופות, ועל כן לא ברורה המלצת מבקר המדינה בנושא. בקצירת האומר נציין כי יתרונה הגדול של מקורות הוא, שלהבדיל מבעלי רישיון אחרים, היא אינה חשופה לסיכוני ביקוש ועלויותיה מוכרות באופן פרטני. על כן מקורות מסוגלת לבצע פרויקטים, ללא קשר לכדאיותם הכלכלית. בעלי רישיון אחרים, לעומת זאת, חשופים לסיכוני ביקוש, וההכרה בעלויותיהם היא נורמטיבית, באופן המתמרץ התייעלות בפיתוח, מחד, אך מקשה על פיתוח פרויקטים שסיכוני הביקוש בהם גבוהים, מאידך.

[8] אם כי ישנם מקרים בהם אישרה רשות המים, באופן חריג, ביצוע פרויקטים משותפים על ידי מקורות וספקי מים.

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
11	אי-התייחסות למיזמי תוכנית החיבור בקבלת ההחלטה על תוכנית הפיתוח של מקורות לשנים 2020 - 2022	**ליקוי** - העיכוב בקבלת החלטה לגבי חלופת ביצוע התוכנית לחיבור האזורים המנותקים וזהות הגורם המבצע, לא אפשר להתייחס למיזמי תוכנית החיבור בקבלת ההחלטה על תוכנית הפיתוח של מקורות לשנים 2020 - 2022 ואשר על כן, המיזמים לא יכלו להכלל בתכנית הפיתוח שאושרה למקורות לשנים 2020-2022. **המלצה**- מן האמור עולה החשיבות של בחינת יכולתו של הגורם לבצע את המיזמים הן בהיבט התפעולי והן בהיבט הפיננסי בעת הדיון בנושא. מומלץ כי רשות המים תציג למועצה את מכלול השיקולים הרלוונטיים.	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** הטענה כי חיבור האזורים המנותקים לא נכלל בתכנית הפיתוח שאושרה למקורות לשנים 2020-2022, בשל המשך הבחינה של החלופות לחיבור האזורים המנותקים אינה נכונה. גם אם יוחלט שיש לבצעם על ידי מקורות, בכל מקרה לא היו נכללים הפרויקטים בתכנית הפיתוח הקרובה, זאת מאחר ובתכנית הפיתוח נכללים רק פרויקטים שהושלם בהם, לכל הפחות, תכנון כללי, שטרם הושלם במקרה דנן. זאת, בפרט לאור ה"כיווץ" בתכנית הפיתוח של מקורות, שנזכר בדוח הביקורת, וצמצומה בכ-900 מיליון ש"ח. באשר להמלצה בדבר חשיבות בחינת יכולתו של הגורם לבצע את המיזמים בהיבט תפעולי ופיננסי – מבלי להמעיט בחשיבות יכולתו של בעל רישיון לבצע את הפרויקטים ולתפעל אותם, מדובר בהחלטה מסדר שני, שבחינתה נדרשת רק לאחר קבלת החלטה בדבר אופן חיבור האזורים המנותקים. יצוין כי מכלול השיקולים הנוגעים בדבר הוצג למועצה, במסגרת בחינת החלופות, ועל כן לא ברורה המלצת מבקר המדינה בנושא. בקצירת האומר נציין כי יתרונה הגדול של מקורות הוא, שלהבדיל מבעלי רישיון אחרים, היא אינה חשופה לסיכוני ביקוש ועלויותיה מוכרות באופן פרטני. על כן מקורות מסוגלת לבצע פרויקטים, ללא קשר לכדאיותם הכלכלית. בעלי רישיון אחרים, לעומת זאת, חשופים לסיכוני ביקוש, וההכרה בעלויותיהם היא נורמטיבית, באופן המתמרץ התייעלות בפיתוח, מחד, אך מקשה על פיתוח פרויקטים שסיכוני הביקוש בהם גבוהים, מאידך.
12	אי הצגת תוכנית הכוללת הסברים מפורטים כמצע מפורט לדיון וקבלת החלטה.	**ליקוי** - ביוני 2018 החליטה הממשלה כי עד דצמבר אותה שנה על רשות המים להציג תוכנית לבחינת חיבור האזורים המנותקים לשר האנרגייה. עד מועד סיום הביקורת, נמצא כי הרשות הציגה למועצת הרשות ולשר האנרגייה מצגת שבה עקרי המידע בנקודות לצרכי הדיון שעודכנה מעת לעת, ברם עד מועד סיום הביקורת לא נמצא כי הוצגה תוכנית הכוללת הסברים מפורטים כמצע מפורט לדיון וקבלת החלטה. רשות המים גם לא השלימה את הצגת כל המידע הנדרש להליך קבלת החלטה על אופן חיבור האזורים המנותקים למערכת המים הארצית ומי הגורם שיבצע	**הרשות הממשלתית למים ולביוב** החלטת הממשלה הייתה להציג בחינה של תכנית לחיבור אזורים מנותקים, ולא הכנת תכנית מוגמרת. תוצאות הבחינה הוצגו הן בפני שר האנרגיה והן בפני מועצת רשות המים. מועצת הרשות אישרה את תוצאות הבחינה, לאחר שהוצגו לה הסברים מפורטים של היתרונות והחסרונות הגלומים בכל חלופה, לרבות עלויות הון ועלויות משתנות, והנחתה את רשות המים באשר לקריטריונים שהיא מבקשת לבחון במסגרת החלופות שבתכנית, שעיקרן שימור הכנרת כאוגר אסטרטגי, והשלמות המתבקשות על ידיה.

חיבור רמת הגולן, מעלה כינרת והעמקים המזרחיים למערכת המים הארצית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
		חיבור זה. בנובמבר 2019 החליטה המועצה על הצורך בחיבור האזורים המנותקים. אולם, החלטה זו התקבלה בלי שרשות המים הציגה לה את כלל העלויות והתועלות הכרוכות בחיבור ובלי שנקבעו לוח זמנים ואבני דרך ליישום ההחלטה בדבר חיבורם. **המלצה** - מומלץ כי רשות המים תשלים את הבחינה של כל הנושאים שפורטו בדוח זה לרבות הסוגיות שביקש ממנה משרד האנרגייה לבחון, ותגיש למועצה תוכנית סדורה המפרטת את מכלול ההיבטים והשיקולים הרלוונטים בעניין חיבור האזורים המנותקים לשם גיבוש החלטה בנושא.	לאחר מועד סיום הביקורת, השלים אגף התכנון ברשות המים תכנון ראשוני של כל החלופות הנבחנות והשלמות נוספות שהתבקשו על ידי מועצת הרשות. תוצרי הבחינה כאמור הועברו לחברי מועצת רשות המים והיו אמורים להידון במועצה במרץ 2020, אולם בעקבות משבר הקורונה ולאור חשיבות הנושא החליטו חברי המועצה לדחות את הצגת הנושא עד למועד שבו יוכלו להתכנס פנים אל פנים. ביולי 2020 הוצגו בפני המועצה תוצאות העבודה והמלצות הטכניון והמכון לחקר הכנרת באשר לפעולות הנדרשות לשמירה על אגם הכנרת כאוגר אסטרטגי, ובהמשך לאותן המלצות, הופץ לחברי המועצה עדכון למסמך בחינת החלופות לחיבור האזורים המנותקים, לקראת דיון במועצה.

פעולות הרשויות המקומיות וספקי המים להבטחת איכות מי השתייה- ביקורת מעקב

מספר	כותרת הליקוי/ההמלצה	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגוף המבוקר
1	אישור קידוחים ורישום	**ליקוי** - ביקורת המעקב העלתה כי לקידוחים שפעלו ביישובים המצוינים בלוח 2 שלהלן ללא אישור משרד הבריאות טרם ניתן אישור בעת סיום הביקורת, ואספקת המים מהם לא הופסקה, כך שהליקוי לא תוקן. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למועצה האזורית מטה אשר לפעול להסדרת אישור הקידוח בקיבוץ סער, לרבות באמצעות האצלת הסמכות לוועד המקומי של קיבוץ סער ככל שתמצא זאת לנכון. משרד מבקר המדינה מציין לפני הוועד המקומי של קיבוץ סער כי ככל ותואצל לו הסמכות כאמור, עליו לפעול לכך שספק המים הפועל בתחומו יפעל להסדרת אישור הקידוח שהוא מפעיל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לזרז את הטיפול בעניין הקידוחים הפועלים ללא אישור. במקרים של סכנה מוחשית של זיהום בשל פעילות בתחום אזורי המגן של הקידוח, וכשיש מקור מים חלופי, על משרד הבריאות לנקוט צעדים להפסקת אספקת המים מהקידוחים הפועלים ללא אישור. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לרכז את המידע בנוגע לקידוחים המופעלים באמצעות מערכת GIS ייעודית, שבה ירוכזו נתוני הקידוחים, ובכלל זה מקומם, תקפות האישור שניתן להם והדגשת הקידוחים שמימיהם נפסלו לשתייה. מערכת כזו תסייע למשרד הבריאות לעקוב ביעילות אחר מצבם של הקידוחים ולפקח עליהם ותתרום לשקיפות המידע לציבור.	**משרד הבריאות** עדכון לגבי שני הקידוחים שצוינו בלוח 2 בדוח המבקר: ביישוב גזית- לקידוח בישוב גזית (ניתן אישור הפעלה לאחר סיום הביקורת. קידוח בקיבוץ סער- בימים אלו נבחן מכלול הנתונים (כולל תב"ע חדשה של האזור המשקי) לצורך מתן אישור רשמי לקידוח שבקיבוץ סער. הליך האישור יושלם במהלך התקופה הקרובה בנוגע לטיפול משרד הבריאות בקידוחים ללא אישור: המשרד פועל לפסילת קידוחים הנמצאים בסיכון מול רשות המים ולהסדרת מקורות מים חלופיים ליישובים שיש בהם בעיות באספקת מים סדירה. נעדכן כי בהתאם לדרישתנו לפסילת קידוחים, בוועדות קידוחים האחרונות ברשות המים (ב- 20/07 וה-11/08) בוטלו 22 קידוחים. ריכוז המידע במערכת GIS: למשרד מערכת GIS בה מידע על הקידוחים (נ.צ. ורדיוסי מגן), כמו כן, משרד הבריאות החל ביישום של מערכת ממוחשבת בה שמורים פרטים נוספים על הקידוח כגון: אישורי הפקה, מעקב אחר בקרות תברואיות סקרים תברואיים וכו', ומערכת נוספת בה נמצאים תוצאות בדיקות המים המבוצעות בקידוחים. המשרד מעוניין לקשר את כל המערכות, ורואה בכך תועלת, אך נדרש תקציב לפיתוח ויישום.

פעולות הרשויות המקומיות וספקי המים להבטחת איכות מי השתייה- ביקורת מעקב

2	שטיפת מאגרי מים וחיטוים	**ליקוי -** בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2017 - 2020 ,בפרק זמן של יותר משנתיים, עיריית נשר לא שטפה ולא חיטאה את המאגרים, ועשתה זאת במהלך ביקורת המעקב, בינואר 2020. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות להדק את הפיקוח על שטיפת המאגרים בהתאם לתקנות ולהנחיות ולנקוט צעדים נגד רשויות וספקים שאינם פועלים כנדרש.	**משרד הבריאות** המשרד מבצע בקרה על ניקוי וחיטוי המאגרים במסגרת הבקרה על ספקי המים. בהמשך לסעיף הקודם המשרד נמצא בשלבים של יישום מערכת בקרה ממוחשבת.
3	ביצוע תוכנית הדיגום	**ליקוי -** בביקורת המעקב נמצא כי הספקים ביישובים המוזכרים בלוח 7 שלהלן לא עמדו בתוכנית הדיגום שנקבעה להם, בעיקר בבדיקות הכימיות - מתכות: יציץ, חולדה, כפר בן נון, גזר, סלאמה, גבעון החדשה, קבוצת יבנה, הר אדר, גאליה, נטעים, כפר הנגיד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למועצות האזוריות גזר, משגב, עמק חפר, מטה בנימין, חבל יבנה וגן רווה לפעול לכך שהדיגום בישובים יבוצע בהתאם להנחיות משרד הבריאות, לרבות באמצעות האצלת הסמכות לוועדים המקומיים ככל שימצאו זאת לנכון. משרד מבקר המדינה מציין לפני המועצה המקומית הר אדר, והוועדים המקומיים של היישובים יציץ, חולדה, כפר בן נון, גזר, סלאמה, גבעון החדשה, קבוצת יבנה, גאליה, נטעים, כפר הנגיד כי ככל ותואצל להם הסמכות לכך מאת המועצה האזורית, ומבלי לגרוע מסמכותה של המועצה האזורית הרלבנטית בנושא, עליהם להקפיד שספקי המים הפועלים בתחומם יעמדו בתוכנית הדיגום.	**משרד הבריאות** ביצוע תכנית דיגום לבדיקת מתכות במי שתיה על פי דרישות התקנות: נכון לאוגוסט 2020, הישובים: יציץ, חולדה, כפר בן נון, גזר, קבוצת יבנה, גאליה, כפר הנגיד, השלימו את בדיקות המתכות על פי הנדרש בתקנות. ביישוב סלאמה, ביצעו דיגום למתכות בשנת 2017 כנדרש. ב-2018 ביצעו דיגום נוסף, אך חלקי. עליהם להשלים את הדיגום כנדרש ע"פ התקנות. בהתאם לעדכון שהתקבל מהישובים: גבעון החדשה, הר אדר ונטעים, הם מתכננים לבצע את הדיגום עד סוף השנה.
4	הטיפול בליקויים חוזרים שנמצאו במערכות מי השתייה של ספקי המים	**ליקוי -** בביקורת המעקב נמצא כי משרד הבריאות דורש זה שנים רבות להסיר את מקבץ האנטנות שנמצאות מול מאגר מי השתייה בניגוד להוראות המשרד בנידון, אך האנטנות שעל מגדל המים טרם הוסרו. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין לפני תאגיד מי אונו כי עליו לתקן את הליקוי שעליו הצביע משרד הבריאות כבר לפני שמונה שנים, ולפעול בשיתוף עם העירייה להסרת מתקני השידור והאנטנות בשטח המאגר ומגדל המים, בהתאם לדרישת משרד הבריאות. משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד הבריאות כי עליו לפעול לאכיפת הנחיותיו מול התאגיד והעירייה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לתאם את הנחיותיו בנושא מול מינהל התכנון כדי שלא יינתנו	**משרד הבריאות** הנושא המועלה בדוח מטופל ותאגיד מי אונו פועל בתיאום עם משרד הבריאות לצמצום הסיכון הנשקף למאגר המים מהאנטנות, הכולל נוהל מסודר לתחזוקה תחת פיקוח שלהם למניעת מפגעים. קיים תיאום של המשרד מול מינהל התכנון בנושא התקנת אנטנות, וככל הידוע למשרד, נכון להיום לא ניתנים היתרים לאנטנות על מאגרי מי שתייה. משרד הבריאות מאשר במקרים מיוחדים הצבת אנטנות לצד מאגרים, בחצר מגודרת וכניסה נפרדת, ובתיאום עם אגף ביטחון

פעולות הרשויות המקומיות וספקי המים להבטחת איכות מי השתייה- ביקורת מעקב

		היתרים לאנטנות בשטחי מאגרי מים ומגדלי מים.	מים ברשות המים". אחד התנאים למתן היתר בניה להקמת מתקן שידור בתוך השטח המגודר סביב בריכת מים, מגדל מים או קידוח - הוא אישור מנהל המחלקה לבריאות הסביבה המחוזי של משרד הבריאות. תנאי זה נכלל בהוראות התמ"א בעקבות דרישת משרד הבריאות, שכן, קינון/התיישבות ציפורים על מתקני שידור/אנטנות עלולים לגרום לזיהום מי שתייה".
5	הטיפול בליקויים חוזרים שנמצאו במערכות מי השתייה של ספקי המים	**ליקוי -** בביקורת המעקב נמצא כי תאגיד מי אביבים טרם ביצע טיפול הנדסי הולם לסגירת פתח הגלישה של מאגר ארלוזורוב בתל אביב. **המלצה -** משרד מבקר המדינה מציין לפני תאגיד המים מי אביבים כי עליו להשלים את תיקון הליקויים שהצביע עליהם משרד הבריאות. כמו כן, משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד הבריאות כי עליו לפעול לאכוף את הנחיותיו כלפי התאגיד.	**משרד הבריאות** לאחר בקרה נוספת של המשרד, סוכם עם תאגיד מי אביבים כי העבודות להשלמת תיקון הליקויים במאגר ארלוזרוב יתבצעו עד תחילת 2021.
6	הטיפול בליקויים חוזרים שנמצאו במערכות מי השתייה של ספקי המים	**ליקוי -** בביקורת המעקב נמצא כי ספק המים המקומי במושב אחיהוד ממשיך שלא למלא במלואן את הנחיות משרד הבריאות. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לדווח למועצה האזורית מטה אשר על התכתבותו עם ספקי המים הפועלים בתחומה אשר אינם ממלאים את חובותיהם למניעת זיהום מי השתייה ולפעול לאכיפת הנחיותיו. משרד מבקר המדינה מציין לפני המועצה האזורית מטה אשר כי, כאמור לעיל, באחריותה ובסמכותה לקבוע את התנאים לאספקת מים לצרכנים כך שיימנע זיהום של מי השתייה. לפיכך עליה לנקוט את הצעדים הנדרשים שבסמכותה כדי להבטיח שספק המים הפועל בתחומה יפעל בהתאם לתקנות משרד הבריאות ולהנחיותיו, לרבות באמצעות האצלת הסמכות לוועד המקומי של אחיהוד, ככל שתמצא זאת לנכון. משרד מבקר המדינה מציין לפני הוועד המקומי במושב אחיהוד כי ככל ויוסמך לכך על ידי המועצה האזורית, עליו לדאוג שספק המים המקומי ימלא במלואן את הנחיות משרד הבריאות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות ליידע את המועצות האזוריות בדבר ספקי המים הפועלים ביישובים שבתחומן שאינם ממלאים את הנחיות משרד הבריאות ולכתבן בכל פנייה לספקי המים ביישובים שבתחומן.	**משרד הבריאות** מושב אחיהוד- ספק המים השלים את דרישות התקנות וההנחיות של המשרד, כגון: שטיפה וחיטוי מאגרים, דיגום ודיווח על תוצאות איכות המים לצרכנים. נכון להיום נותר לספק לבצע ולהגיש סקר תברואי מניעתי למערכת האספקה ולקידוח שבבעלותו. המשרד מעדכן באופן שוטף את המועצות האזוריות בהתכתבות עם ספקי המים שבתחומן.

פעולות הרשויות המקומיות וספקי המים להבטחת איכות מי השתייה- ביקורת מעקב

7	מקרי זיהום מים והטיפול בהם	**ליקוי -** בביקורת המעקב נמצא כי קיבוץ תל יוסף הגיש סקר הנדסי תברואי באמצעות אגודת המים בחודש פברואר 2018. הסקר היה חלקי ונדרשו עדכונים/השלמות. עוד נמצא כי בריכות מי השתייה השייכות לקיבוץ לא עוברות שטיפה וחיטוי כנדרש על פי התקנות אחת לשנתיים לכל הפחות. ממשרד הבריאות נמסר בפברואר 2020 כי הקיבוץ לא פועל להבטחת איכות מי השתייה במערכת האספקה בהתאם להנחיותיו. **המלצה** - משרד מבקר המדינה מציין לפני הוועד המקומי של קיבוץ תל יוסף כי עליו לפעול להבטחת איכות מי השתייה במערכת האספקה בהתאם להנחיותיו של משרד הבריאות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לאכוף את הנחיותיו וליידע את המועצה האזורית הגלבוע בדבר ליקויים שנמצאו בפעולות ספקי המים שבתחומה. מידע זה יאפשר לה לפעול בהתאם לאחריות המוטלת עליה לשמור על בריאות התושבים ולנקוט את הצעדים הנדרשים בהתאם לסמכויותיה כדי להבטיח שספקי המים יספקו מים באיכות הנדרשת.	**משרד הבריאות** מושב תל יוסף- ספק המים השלים את דרישות התקנות וההנחיות של המשרד, כגון: מיפוי צנרת המים וסקר תברואי למערכות המים, אך נדרש להשלים את הטיפול בנושא מניעת זרימה חוזרת בתחומו. המשרד מעדכן באופן שוטף את המועצות האזוריות בהתכתבות עם ספקי המים שבתחומן.
8	פרסום תוצאות חריגות והטיפול בהן וביצוע סקרים חקירתיים	**ליקוי -** יש שוני באופי הפרסום בין התאגידים, וכי יש תאגידים המפרסמים באופן מפורט את פעולותיהם ואת הממצאים שהעלו, ויש תאגידים שמסתפקים בתיאור כוללני בלבד. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבחון את נוהלי ביצוע הסקר התברואי ופרסומו במקרה של חריגות באיכות מי השתייה, לרבות גיבוש מתכונת פרסום אחידה לכלל הספקים ודרישה מספקי המים לבצע את הסקרים ולפרסמם במתכונת שיקבע.	**משרד הבריאות** בימים אלו המשרד עוסק בעדכון ההנחיות לביצוע סקר תברואי במסגרת זו תבחן גם המלצת המבקר.
9	מניעת זרימת מים חוזרת במערכות מי השתייה - המגזר החקלאי	**ליקוי -** משרד הבריאות לא נקט צעדי פיקוח ואכיפה כלשהם נגד הספקים ביישובים הסוללים, כנף, ניר יפה, גדיש ותל-עדשים, וכי אין לו נתונים עדכניים בדבר טיפול הספקים בליקויים שנמצאו בתחום התקנת המז"חים. **המלצה -** משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לבקש מהמועצות האזוריות ומספקי המים שבתחומן דיווח מקוון שוטף ושיטתי על התקנת המז"חים ותקינותם. משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד הבריאות כי עליו ליידע את המועצות האזוריות בדבר ספקי המים הפועלים ביישובים שבתחומן שאינם ממלאים את חובתם לאכוף על עסקים ועל משקים את התקנת המז"חים. מידע כאמור יאפשר להן לפעול בהתאם לסמכותן כדי	**משרד הבריאות** פעולות בקרה בתחום מניעת זרימה חוזרת ביישובים הכפריים מבוצעות על ספקי המים באופן שוטף. המשרד מעדכן באופן שוטף את המועצות האזוריות בהתכתבות עם ספקי המים שבתחומן. בישובים בהם נמצאו ליקויים בתחום מניעת זרימה חוזרת בדוח המבקר: טופל נושא המז"חים בקיבוץ הסוללים, ניר יפה, ותל עדשים.

פעולות הרשויות המקומיות וספקי המים להבטחת איכות מי השתייה- ביקורת מעקב

		להבטיח שספקי המים שבתחומן יחייבו את העסקים ואת המשקים בהתקנת המז"חים ללא דיחוי, בהתאם לתקנות משרד הבריאות ולהנחיותיו.	בישוב גדיש- בחודשים האחרונים נערכה ביקורת, בעקבותיה נשלח מכתב מסכם ודרישות לתיקון ליקויים. פעילות בקרה ביישוב כנף נכנסה לתכנון השנתי בפיקוח על ספק המים בהתאם לנוהל הפיקוח, ותתבצע עד סוף השנה. מדיניות משרד הבריאות וכמקובל בעולם בתחום זה, המעקב השוטף על התקנת מז"חים ותקינותם הינה חובה של ספק המים. המשרד מתרכז בפיקוח על ספקי המים גם בתחום זה.
10	סיכום	**המלצה -** מומלץ כי משרד הבריאות ינקוט צעדי אכיפה נגד ספקים שאינם ממלאים את הוראות החוק והנחיות המשרד ויֵידע את הרשויות המקומיות, ובכלל זה את המועצות האזוריות כדי שיוכלו לפעול בהתאם לסמכותם ולוודא שספקי המים ליישובים בתחום סמכותן ינקטו את הצעדים הנדרשים להבטחת איכות מי השתייה, לרבות באמצעות האצלת הסמכות לוועדים המקומיים. על ספקי המים, על הרשויות המקומיות, ובכלל זה המועצות האזוריות והוועדים המקומיים ככל ותואצל להם הסמכות לכך, ועל משרד הבריאות לפעול לתיקון הליקויים שנמנו בדוח זה כדי להבטיח כי יסופקו לציבור מי שתייה באיכות הנדרשת, וכי הציבור יקבל דיווח מלא ומדויק על איכות מי השתייה המסופקים לו, ובכלל זה לשקול אם וכיצד לדווח לציבור על ספקי מים שאינם ממלאים אחר הנחיותיו להבטחת איכות מי השתייה.	**משרד הבריאות** משרד הבריאות מפקח באופן שוטף על ביצוע הוראות התקנות והנחיות המשרד על ידי ספקי המים ומְיַדע בפרטים את הרשויות המקומיות, ובכלל זה את המועצות האזוריות. לדעת המשרד לא נכון להעביר סמכויות של מועצה אזורית לוועדים מקומיים, היות ומדובר על ישובים קטנים בהם הוועדים פועלים בהתנדבות, לרוב ללא ידע מקצועי מתאים והיכולת שלהם בנושא מצומצמת. עם זאת, אין לנו התנגדות להאציל עליהם סמכות מקבילה ומבלי לגרוע מסמכות המועצה האזורית. מלבד הדיווח של ספקי המים לציבור, על איכות המים המסופקים, משרד הבריאות מפעיל מערכת מקוונת להצגת נתוני איכות מי השתייה בישראל **"המים שלי"**. בנוגע לספקי מים שאינם ממלאים אחר דרישות התקנות, המשרד יבחן אם וכיצד לדווח לציבור על כך.

מכון התקנים הישראלי

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1	הצגת פעילות המכון ממגזרי הפעילות	**המלצה** - ראוי לבחון את הצגת המידע על מגזרי פעילותו של המכון, בהתאם לתקן חשבונאות 11 , אף על פי שתקן זה אינו חל על המכון. כאשר קיימת שונות פנימית גבוהה בתוצאות הפעילות בין מחלקות שונות בתוך האגף, מומלץ לבחון הצגה חשבונאית נפרדת של מחלקות אלה -והכל על בסיס מבחני המהותיות	**מכון התקנים הישראלי** המכון אינו נדרש להציג את דיווחיו הכספיים בהתאם לתקן חשבונאות 11, על כן סבור המכון כי אין במתן ביטוי לכך דווקא בדו"ח הכספי השנתי להיטיב עם הצגת הנתונים. יובהר כי בעבודתו השוטפת של המכון נתוני הדוחות החודשים של המכון מוצגים ברמת אגפים (מגזרי פעילות המכון) ומנוהלים עד לרמת ענפים. בנוסף, הדוחות החודשיים נידונים ברמת הנהלת המכון ומוצגים לדירקטוריון בישיבותיו ברמה כללית ואגפית. לאור האמור לעיל, ניתן לראות, כי הלכה למעשה מיושמת המלצת הביקורת בדבר הצורך בקיום דיונים (והדבר אף מתבצע ברמת דיון שוטף/ חודשי, ולא רק שנתי) בוועד הפועל והנהלת המכון על תוצאות המגזרים השונים במכון, ועל כן נבחנים בפירוט תוצאותיו העסקיות של כל אגף לרבות שיטת התמחור באגף. **משרד הכלכלה והתעשייה** נושא הצגת המידע מתייחס לדיווחי מכון התקנים: לגבי תעריפי הבדיקות על פי חוק הפיקוח על המחירים, שירותי הבדיקה של מכון התקנים מצויים בפיקוח. בזמנו הוחלט כי המחיר המפוקח יהיה מחיר שעת מהנדס, כאשר התשומות שנקבעו לחישוב שעה זו אף אושרו על ידי ועדת הכלכלה בתאריך 5.1982 ועודכנו בהצעת תקציב המדינה 1994. העדכון האחרון של התעריף על פי סל תשומות בוצע ביום 5.9.2007. בנוסף, על פי חוק התקנים המכון רשאי לקבל תשלום בגין שירותיו. בתיקון מספר 10 לחוק נקבע כי המחירון ידרש לאישור שר הכלכלה ובתיקון מספר 12 לחוק התקנים נקבעו סייגים שכאשר תהיה כניסה לתחרות, הרי שהצורך באישור המחירון יפחת. על כן, ולאור הפתיחה של השוק לתחרות, נשאר בשלב זה האישור של שעת המהנדס על כנו, כאשר המכון הוא שקובע על פי התשומות ושעת המהנדס את עלותה של כל בדיקה. עם סיום הפעימות של הפתיחה לתחרות תמשיך בדיקת הנושא.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

מספר	כותרת הליקוי / ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
2	אגף הבניין	**ליקוי** - מחלקת הבנייה ומחלקת הקרקע הפסידו כ-20 מיליון ש"ח בממוצע בשנה בעשור האחרון, וכי הפסדיהן המצטברים מגיעים לכדי 270 מיליון ש"ח בשנת 2018 הפסדים אלו מקוזזים ממחלקות וממעבדות אחרות של האגף, כך שהם אינם גלויים לקוראי הדוחות הכספיים. **המלצה** - הוועד הפועל והנהלת המכון יקיימו דיונים שנתיים בתוצאות המגזרים השונים במכון, ויתמקדו בבדיקתם הן בהפסדיו של אגף הבניין, ובכלל זה התמחור באגף, והן באגפים אחרים שאינם רווחיים. עליהם לבחון תוכנית התייעלות ואת המשך מתכונת פעילותם של אגפים אלה.	**מכון התקנים הישראלי** סוגיית רווחיות אגף הבניין, נבחנה בעבר במסגרת תוכנית התייעלות ופתיחת השוק לתחרות, ואף נשקלה סגירת המחלקות הבלתי רווחיות באגף, אולם לאור תפיסת המכון כ- "one stop shop", סברה הנהלת המכון, כי יש להמשיך ולהפעיל את המסגרות הללו כחלק ממכלול שירותים רחב יותר המוענק ללקוחות המכון.
3	הכנסות מראש: גביית תקבולים מראש ללא מתן שירות בפועל	**המלצה** - על מכון התקנים לבחון את רכיב ההכנסות מראש באופן שוטף כדי שניתן יהיה לעקוב אחר בדיקות המוצרים, שיובאו ארצה ויבואניהם שילמו מראש לביצוע הבדיקה. כך יובטח, שכלל המוצרים המיובאים למדינה נבדקים כנדרש ובפרט אלו בעלי סיכון גבוה לחיי אדם.	**מכון התקנים הישראלי** עפ"י הנחיות הנהלת המכון במקרים בהם לא מבוצעת בדיקה בפועל מבצע המכון השבה מלאה ללקוח, על אף שהמכון השקיע משאבים בטיפול בבקשת הלקוח, ובניסיונות ההתקשרות עמו ודיווחים לממונה. בתאריך 27/3/18 פרסם משרד הכלכלה באמצעות הממונה על התקינה הנחיות והוראות הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם ת"ר (להלן: "הנוהל"). מיותר לציין כי הנחיות הנוהל הינן לכל מעבדות הבדיקה לרבות המכון, וברור כי המכון כפוף להוראות הנוהל והן המסדירות את פעולתו בתחום זה. כמו כן, המכון פועל עפ"י הנוהל לרבות בכל הנוגע למתן אישור מותנה לשחרור הטובין מהמכס לחצרי היבואן. יובהר, כי בנוסח האישור אותו מעניק המכון בהתאם לנוהל מובהר ומפורט ללקוח כי עליו להשלים את כל הפעולות הנדרשות מול המכון עד לקבלת המלצת המכון לעמידה בדרישות הממונה ובהתאם לנוהל זה. בהתאם לנוהל (אשר כאמור נקבע על ידי הממונה על התקינה) יש ללקוח פרק זמן של 60 יום מקבלת האישור המותנה עד לזימון נציג המכון לביצוע זיהוי ונטילה ולאחר מכן ביצוע בדיקות בהתאם להוראות הנוהל השונות ויודגש כי החובה לביצוע הבדיקות מוטלת על הלקוח. המכון עורך באמצעות מערכת "מיטב" מעקב הדוק לרבות שליחת הודעות

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

			ללקוח, התראות המעדכנות אותו לגבי מחויבותו למכון בהתאם לנוהל ובנוסף, מרכז השירות ע"י עובדים ייעודיים יוצרים קשר טלפוני עם הלקוח על מנת לקדם את ביצוע הבדיקות ועמידתו בהתחייבותו במסגרת האישור המותנה שהוענק לו. יצוין כי, באותם מקרים בהם לא ניתן לאתר את הלקוח, כגון במקרה בו הלקוח טוען שמכר את הטובין ו/או כל סיבה אחרת שבגינה לא ניתן לבצע את הבדיקות בפועל, נציגי המכון מעדכנים את הממונה על התקינה וזאת בהתאם להוראות הנוהל. המשך הטיפול מול הלקוח נעשה עפ"י ההנחיות/חוק ע"י הממונה. מכון התקנים סיים בשלב זה את פעולותיו מול הלקוח כמו גם מול הממונה והכל בהתאם להוראותיו הברורות של הנוהל והסמכויות והאחריות המוטלות על המכון בהתאם להוראות הנוהל, ובהקצאת משאבי בדיקה וכיו"ב. **משרד הכלכלה והתעשייה** מבחינת הממונה על התקינה - לא ברור מדוע כרך המבקר את ההכנסות מראש לחובתו של המכון לבצע את המעקב וההשלמה של הבדיקות שהוזמנו אצלו עבור טובין מיובאים. החובה הזו קיימת בין אם בגין ההזמנות נרשמו הכנסות מראש ובין אם לא.
4	הכנסות מראש	**המלצה** - המכון יפעל להגדיר מראש קבוצות מוצרים בעלי סיכון גבוה לחיי אדם וימפה את היבואנים המייבאים מוצרים אלו, לשם טיוב המעקב אחר קבוצות מוצרים אלו. עוד מציין משרד מבקר המדינה כי במקרים שבהם המכון לא ביצע את הבדיקות שהתחייב אליהן, עליו לבחון אם הוא נדרש להשיב את הכסף ללקוחותיו.	**מכון התקנים הישראלי** עפ"י הנחיות הנהלת המכון, במקרים בהם לא מבוצעת בדיקה בפועל מבצע המכון השבה מלאה ללקוח, על אף שהמכון השקיע משאבים בטיפול בבקשת הלקוח, ובניסיונות ההתקשרות עמו ודיווחים לממונה. **משרד הכלכלה והתעשייה** מבחינת הממונה על התקינה - הנחת היסוד הנה שהמכון חייב לוודא שכל בדיקות הטובין המיובאים מבוצעות על ידו בזמן וכנדרש ועליו לטייב את המעקב אחר כל הטובין המשוחררים על ידו ובדיקותיהם כמתחייב.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

5	הכנסות מראש	**המלצה** - על המכון לבחון אפשרות להשלמת בדיקות עבור המוצרים שבגינם התקבל תשלום אך טרם נבדקו, בייחוד לגבי מוצרים מסכנים חיי אדם. כמו כן, מומלץ כי משרד הכלכלה יבחן את המקרים שבהם ניצלו לרעה יבואנים מפירי האמון את האישורים המותנים, ויגבש נהלים להוצאת אישורים מותנים לשחרור טובין באמצעות מנגנון של סימנים מחשידים (פרופיילינג).	**מכון התקנים הישראלי** המכון פועל עפ"י הנוהל לרבות בכל הנוגע למתן אישור מותנה לשחרור הטובין מהמכס לחצרי היבואן. יובהר, כי בנוסח האישור אותו מעניק המכון בהתאם לנוהל מובהר ומפורט ללקוח כי עליו להשלים את כל הפעולות הנדרשות מול המכון עד לקבלת המלצת המכון לעמידה בדרישות הממונה ובהתאם לנוהל זה. **משרד הכלכלה והתעשייה** בהתייחס להמלצה למשרד - ליבואנים מפרי אמון אין אישורים מותנים! השחרור מתבצע תחת הפקדת ערבות או בכלל לא מתבצע אלא לאחר ביצוע הבדיקות וקבלת האישורים הנדרשים. לעניין הקמת מנגנון של סימנים מחשידים – ההערה מקובלת והנושא נבחן למול ובשיתוף עם המכס.
6	הכנסות מראש:	**המלצה** - על משרד הכלכלה להגביר את הפיקוח על יבואנים מפירי אמון, כדי למנוע מצב שבו היבואנים הללו משווקים טובין אשר לא עמדו בתקינה ועלולים לסכן חיי אדם.	**מכון התקנים הישראלי** בתאריך 27/3/18 פרסם משרד הכלכלה באמצעות הממונה על התקינה הנחיות והוראות הממונה על התקינה לעניין יבוא טובין שחל עליהם ת"ר (להלן: "הנוהל"). מיותר לציין כי הנחיות הנוהל הינן לכל מעבדות הבדיקה, לרבות המכון, וברור כי המכון כפוף להוראות הנוהל והן המסדירות את פעולתו בתחום זה. **משרד הכלכלה והתעשייה** על יבואנים מפרי אמון מוטלות כבר היום סנקציות שנועדו למנוע מהם לשווק/למכור מוצרים מיובאים שאינם עומדים בדרישות התקן הרשמי החל עליהם.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

7	לקוחות בזכות	**המלצה** - על המכון להשלים תוכנית עבודה לשם ניתוחה והקטנתה של יתרת הלקוחות בזכות.	**מכון התקנים הישראלי** בהתייחס ליתרת הזכות בנובמבר 2019 עבור שנת 2019, בסך של 19.1 מיליון ₪, יש לציין כי בכל נקודת זמן בה בוחנים נתון זה ומפיקים דו"ח לבדיקתו - קיימים תקבולים שמתקבלים מראש ששולמו על סמך הצעת מחיר. לקוחות אלו הינם בעיקר לקוחות תושבי הרשות הפלסטינאית, לקוחות ממדינות אחרות, לקוחות עם סיכון אשראי גבוה (לדוגמא חברות שפשטו רגל/נאמן/כונס/מפרק) ואם וכאשר מופקת חשבונית - יתרת הזכות מתאפסת. יצוין כי ישנו קושי עובדתי לכמת את סוג הלקוחות הנ"ל מבחינה כמותית וכספית, שהרי כאמור לעיל, מדובר בחתכים ובנסיבות שונות. בהערכה זהירה נראה כי מדובר בכ- 10% מסך היתרה. המכון שבע רצון מתמונת המצב אשר משתקפת מנתונים אשר נפרסים על פרק זמן כה רחב ובעיקר על היקף כלכלי אדיר.
8	הקטנת תשלומים למע"מ בעת ביטול עסקות	**ליקוי** - המכון מודיע ללקוחותיו על זיכוי חשבונם בספרי המכון באחת משתי דרכים: בדואר רשום (13% מהמקרים) או בדואר אלקטרוני (87% מהמקרים). המכון גם לא מוודא שהלקוח קיבל את הודעת הזיכוי שנשלחה אליו, ובכך הוא אינו פועל בהתאם להוראות הדין; עובדה זו עלולה להסב נזק לאוצר המדינה בגלל אי-הקטנת מע"מ התשומות של הלקוחות ואי-הקטנת הוצאותיהם לצורכי מס. **המלצה** - על המכון לפעול בהתאם להוראות הדין בכל הנוגע לביטול עסקות עם לקוחות והוצאת חשבוניות מס זיכוי בדואר רשום עם אישור מסירה, תוך שמירת התיעוד כנדרש ולחלופין לפנות לרשות המיסים לקבלת הקלות.	**מכון התקנים הישראלי** מכון התקנים עובד כיום עם חשבוניות חיוב דיגיטליות הנשלחות ללקוחות באמצעות דואר אלקטרוני בכ- 87% מלקוחות המכון. במקרים בהם עדיין לא נשלחות חשבוניות דיגיטליות חשבוניות הזיכוי נשלחות בדואר רשום. בנוסף המכון הקים פורטל לקוחות שכרגע משרת את לקוחות היבוא ובתהליכים להפיכתו לפורטל המשרת את כל לקוחות המכון (כל החשבוניות ניתנות לצפייה וקבלה באמצעות הפורטל). יצוין, כי היקף חשבוניות הזיכוי מוערך בסך שנתי של כ- 40,000 חשבוניות (מצ"ב מצגת- חשבוניות זיכוי דצמבר 2019, ומסומנת כנספח 2), ביצוע פיזי של משלוח כל חשבונית זיכוי בדואר רשום יוביל להקצאת כוח אדם בהיקף משמעותי ייעודי רק לעניין ספציפי זה, שלא לדבר על הצורך בפיקוח ווידוא של הגעת הודעות הזיכוי.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

9	הקטנת תשלומים למע"מ בעת ביטול עסקות	**המלצה** - על רשות המיסים לבחון את האפשרות לקדם התאמות בהוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות), התשל"ג-1973 אשר יתאימו לדיווח מקוון, כך שניתן יהיה לאפשר לנישומים לשלוח את חשבוניות הזיכוי באופן מקוון ולא רק בדואר רשום.	**רשות המיסים בישראל** בהוראות ניהול פנקסים קיימת התייחסות למשלוח הודעות זיכוי בצורה ממוחשבת בסעיף 18ב(א)(3). על פי ההוראות על מנת שנישום יוכל להקטין את סכום המכירות בהתאם ואת החיוב במע"מ, עליו לקבל מהלקוח שלו אישור כי הזיכוי התקבל על ידו באחת מהאפשרויות המצוינות בסעיף 23א(3) להוראות אלו. בין השאר קיימת אפשרות לקבל את האישור מהלקוח בצורה דיגיטאלית תחת אבטחה של חתימה אלקטרונית מאושרת. לעיתים נושא החתימה המאושרת מכביד על לקוחות ועל כן נמנעים מלהשתמש בדרך זו. יש לציין, כי מענה מידי קיים בסעיף 130(א)(2) לפקודת מס הכנסה בו לכל נישום שמורה הזכות לפנות לרשות המסים בבקשת הקלה כאשר מובטח נתיב ביקורת חלופית. פניות רבות להקלות על פי סעיף 130(א)(2) מגיעות לרשות ומטופלות על ידה בכל הנושא של משלוח הודעות הזיכוי ודרך קבלת אישור הלקוח.
10	שעות נוספות לעובדי המכון	**המלצה** - מומלץ כי הנהלת המכון תמשיך ותעקוב אחר עלויות השכר במכון באופן שוטף.	**מכון התקנים הישראלי** הנהלת המכון הגדירה כי ביצוע שעות נוספות יהיה אך ורק בהתאם לצורך ולהיקף עבודה. מנהלי המכון הונחו ע"י מנכ"ל החברה לאשר לעובדי המכון ביצוע שעות נוספות בהתאם להיקף עבודה בפועל תוך הבנה כי צו השעה הוא חיסכון בכל אספקט ניהולי, לרבות ביצוע שעות נוספות. אי לכך, בתחילת חודש מאי 2020 הנחה מנכ"ל המכון לא לבצע שעות נוספות אלא באישור מראש של ראש אגף. עוד יוזכר כי המכון ביצע בשנת 2018 הליך פרישה מרצון של כ-100 עובדים, וזאת מבלי לצמצם בהיקף פעילות המכון ותחומי האחריות שלו ונתינת השירות, ועל כן הנתח היחסי של שעות עבודה הנדרש מכל עובד עלה עת היקף העבודה נשאר זהה והוא מתחלק על מספר נמוך יותר של עובדים. יובהר, כי מרבית אם לא כלל השעות הנוספות, הינן "שעות מכורות", משמע לקוחות המכון משלמים עבור שעות אלו. כמו כן, היקף השעות הנוספות הינו תולדה של צרכי הלקוחות (לדוג' כאשר עובד אגף הבניין נדרש להיות נוכח ביציקת בטון המתרחשת בשעות הערב), ומובן כי בסביבה עסקית תחרותית נדרש המכון לתת מענה אף במקרים אלו ועל כן, כאמור לעיל מדובר במשאב שאכן המכון עושה בו שימוש, אך השימוש הינו מבוקר ומנוהל לאור צרכי עבודה בלבד.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

11	מכרז ליסינג לרכב	**ליקוי** - התקשרות המכון עם חברה א' לתקופה העולה על עשר שנים ראויה לבחינה, שכן אינה בהתאם להוראות התכ"ם. עוד נמצא כי החוזה שנחתם עם חברה ב' מיולי 2013 הוארך עד אפריל 2017 , ומאז ועד מועד סיום הביקורת המשיך המכון את ההתקשרות ושילם כספים אף שלא היה חוזה בתוקף. **המלצה** - מומלץ כי המכון יבחן את האפשרות להגדיר בנהליו הנחיות בדבר תקופות להתקשרות מרבית. על המכון להקפיד על פרסום מכרזי התקשרויות ועל הארכת תוקף הסכמים על ידי ועדת המכרזים, בהתאם לנוהלי המכון; עליו להקפיד להעביר תשלומים בהתאם להסכמים חתומים.	**מכון התקנים הישראלי** המכון יצא למכרז בשנת 2015. תוצאות המכרז ייקרו משמעותית את הוצאות הרכב וכתוצאה מכך הרעו את מצבו של המכון. לאור זאת, מנכ"ל המכון דאז ביטל את המכרז והורה להמשיך ולעבוד עם חברה א' שהעמידה מחירים נמוכים וכדאיים יותר למכון (המחירים שהיו קודם המכרז). במהלך שנת 2019 יצא המכון למכרז נוסף בו זכו שתי חברות (אחת ותיקה ושניה חדשה) וכיום המכון עובד עם 2 החברות שזכו במכרז.
12	תביעות משפטיות נגד המכון	**המלצה** - מומלץ כי הנהלת המכון תבחן מעת לעת את הכיסוי הביטוחי בהלימה לתביעות המוגשות נגד המכון ותקיים הליכי הפקת לקחים מהתביעות בכלל ומתביעות הנזיקין בפרט.	**מכון התקנים הישראלי** יש לציין כי בכל תביעות הנזיקין, המכון הינו צד ג' או ד' וכו' וחלקו בתביעות אלו הינו שולי ביחס ליתר הנתבעים. ניתן לראות זאת בצורה ברורה בסיום תיקים אלו כאשר רובם המכריע של התביעות נגד המכון נמחקות/נדחות וביתר התיקים מסתיימים בערכי מטרד, כך שהסכומים שמצוינים אינם משקפים את ערכי התביעות בפועל. יצוין כי סכום ההפרשות המצוין בדוח (פס'115) הינו סכום שמופרש היות והמכון נוהג בשמרנות ובזהירות יתרה, כשבפועל משולמים בדרך כלל סכומי ערך מטרד בלבד אם בכלל. כמו כן, המכון מבקש לחדד כי האמור בדוח (פס' 118) בדבר ההסדר בין המדינה לבין המכון, הינה כי המבטח יעביר למדינה סכום כסף השווה למלוא גובה הכיסוי הביטוחי תחת הפוליסה, ובמידה וייפסק סכום גבוה יותר המדינה תישא בו.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

13	הוצאות עודפות ושומות ניכויים	**ליקוי** - המכון לא פירט בדוחותיו הכספיים לשנת 2018 כי בוצעה במכון ביקורת ניכויים של רשות המיסים ושל המוסד לביטוח לאומי, שבעקבותיה הוצאו למכון שומות מס בסכום של כ-4.2 מיליון ש"ח. **המלצה** - מומלץ כי המכון יבחן לציין בדוחותיו הכספיים מידע על אודות שומות ניכויים שהוצאו למכון, לאור העובדה שמדובר בסכום מהותי.	**מכון התקנים הישראלי** המכון פועל בכל עת ליחס הוצאות לעובד מסוים (לדוג' אף באירועי הפגרה מטעם המכון, נערכת רשימת נוכחות עובדים מוקפדת), אך מובהר כי אכן ישנם סוגי הוצאות שאין ביכולות המכון ליחסן לעובד פלוני, ועל כן מקפיד המכון לדווח בגין הוצאות אלו כהוצאות עודפות בהתאם להוראות הדין.
14	אי-ניצול תקציב השקעות	**המלצה** - מומלץ כי הנהלת המכון תבחן את הסיבות לאי-מימוש של תקציב ההשקעות ותגבש תוכנית השקעות שתהלום את צורכי המכון. הדבר מקבל משנה תוקף לאור היות המכון גוף עתיר כוח אדם אשר נדרש להתייעלות, לאור הנסיבות שבהן עוגנה התחרות בחקיקה ובהתבסס על תזרימי המזומנים החיוביים שלו מהפעילות השוטפת כפי שפורט לעיל.	**מכון התקנים הישראלי** תקציב ההשקעות הינו חלק אינטגרלי ומהותי מתוכנית העבודה של המכון, אך יובהר כי מדובר בתקציב אשר נערך כתקציב משוער, כשקודם לביצוע כל השקעה הנושא נבחן ענייני. לאור זאת, אכן לעיתים השקעה אשר תוכננה בתחילת השנה לא יוצאת אל הפועל.
15	יחס ימי לקוחות	**ליקוי** - שבשנים 2017 ו-2018 עלה יחס ימי לקוחות בשיעורים ניכרים. הדבר מעיד על בעיה אשר עלולה לנבוע מכמה סיבות, משולבות זו בזו, כגון: קושי של לקוחות לשלם למכון; שביעות רצון נמוכה של לקוחות, ולכן עיכוב בתשלום; המכון מנסה לפתות לקוחות באשראי הולך ועולה; המכון מתחיל למכור ללקוחות חלשים המתקשים לעמוד בתשלומים. **המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למכון לבחון את ההשלכות של מדיניותו בעניין הגדלת ימי האשראי, הסיכונים הנובעים ממנה והפעולות הנגזרות מהשינוי.	**מכון התקנים הישראלי** המכון הגדיל את מתן ימי האשראי המוענק על ידו ללקוחותיו, אך הדבר הינו תולדה ישירה מרפורמת התחרות, כתוצאה מכך מתחרה המכון בשוק עסקי תחרותי כאשר אחת מהסוגיות אשר נבחנות על ידי הלקוחות טרם התקשרות הוא מסגרת ימי האשראי, ועל כן נוהג המכון בתחרותיות ופעל להגדלת ימי האשראי. יצוין, כי בנושא זה בתקופה האחרונה (תקופת הקורונה) אף מגלה המכון גמישות נוספת, וזאת על מנת לסייע ככל שניתן ללקוחות המכון ולמשק בכלל תוך התחשבות בקשיים הכלכליים אשר הינם נחלת עסקים רבים במשק.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

16	השקעה נטו שלילית ברכוש קבוע	**ליקוי** - נמצא כי בשנים 2018 - 2016 היו השקעות המכון ברכוש קבוע בניכוי הוצאות פחת שליליות. עובדה זו מלמדת על כך שהמכון משקיע בְּחֶסֶר ברכוש קבוע. אם המכון יתמיד במדיניותו זו, הציוד המשמש לבדיקות במעבדותיו יתיישן ויגרום לירידה ברמה המקצועית של שירותיו וליכולתו להתחרות בספקים אחרים. מצב זה אף עלול לגרום לירידה בהכנסותיו. **המלצה** - מומלץ כי המכון יבחן שימוש בתזרים המזומנים החיובי לצורך השקעה ברכוש קבוע.	

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

17	יעילות השימוש בשטחו הבנוי של המכון ובכלי הרכב שלו	**ליקוי** - 60 מהעובדים שהמכון הוציא לפרישה מוקדמת או נייד לסניפים אחרים, היו מסניף תל אביב (שהם כ-7% מכלל עובדי הסניף). למרות זאת הדבר לא התבטא בצמצום שטחי המשרדים בסניף זה. גם בסניף באר שבע הוציא המכון לפרישה מוקדמת או נייד 17 עובדים (שהם כ-23% מכלל עובדי הסניף), אך שטחי המשרדים בסניף זה לא צומצמו. כך הדבר גם בסניפי חדרה, נתניה, קריית אתא וראשון לציון. מנגד בסניפים אחרים צמצם המכון את שטחי המשרדים והמעבדות. כך למשל השכיר המכון בשנת 2019 את שטחי סניף אילת, ובשנת 2020 עתיד המכון לפנות את השטחים בסניף אשדוד, ולפנות קומה אחת מתוך שתיים בסניף ירושלים. אף שהמכון הוציא לפרישה מוקדמת כ-100 עובדים שמתוכם ל-44 היה רכב צמוד, מספר כלי הרכב הצמודים ירד ב-34 כלי רכב בלבד. מכאן ניתן לראות שבאופן יחסי עלה שיעור העובדים המחזיקים רכב צמוד לאחר הפרישה המוקדמת. למרות פרישה מוקדמת של כ-100 עובדים, הרי שהוצאות המכון עבור חשמל, ארנונה, מים ושכירויות עלו בשיעורים ממוצעים של כ-2% בשנה. **המלצה** - לבחון מעת לעת את מצבת כלי הרכב ואת ניצולת השטחים במטרה להגביר את התייעלותו ולהביא לכדי ניצול יעיל של משאביו.	**מכון התקנים הישראלי** בפתח הדברים ידגיש המכון, כי אין הלימה מוחלטת בין תוכנית הפרישה שהובילה לצמצום מצבת כ"א לבין הציפיה לצמצום שטחים מבונים וכלי רכב. בכל הנוגע לשטחי המשרדים, הרי שכפי שפורט בדו"ח (פס' 172), אכן המכון פועל לצמצום שטחים בהם נעשה שימוש על ידי המכון (צמצום השטח באשדוד – אשר פונה בינואר 2020, צפי לפינוי כלל השטח בחדרה בסיום ההתקשרות לגבי הנכס, צמצום סניף ירושלים וכו'). יוזכר כי המכון קשור בהסכמים בכל הנוגע לשטחים המבונים, ואין בכך שמיושמת תוכנית פרישה כדי לסיים באופן מיידי שימוש בנכסים כאלו ואחרים. לא זו אף זו, המבקר מפנה לבחינת סוגיית הניצול בשטחי המשרדים בתל אביב, אך יובהר כי בנכס זה אין כל משרד פנוי, ההיפך הוא הנכון, בחלק ניכר מחללי המשרדים והמעבדות יושבים בכל שטח מספר בעלי תפקידים ועל כן גם במקרה בו צומצם כ"א אין הדבר מוביל באופן ישיר לצמצום בשטח המשרד/ המעבדה הרלוונטי. עוד יוזכר כי ישנם בעלי תפקידים אשר עיקר עבודתם היא מחוץ לשטחי המשרדים של המכון, ועל כן אף בהיבט הזה אין בהכרח הלימה בין שטח משרד/ מעבדה לכמות הפורשים. בכל הנוגע למצבת הרכבים - הרי שבעקבות תוכנית הפרישה, מתוך סך של 44 רכבים אשר היו צמודים לבעלי תפקידים שפרשו, צמצם המכון 34 רכבים (פס' 173). משכך, אין מחלוקת כי המכון צמצם 77% מכלי הרכב של בעלי תפקידים שפרשו. אכן בפועל ב- 10 רכבים ממשיך המכון להשתמש, אך זאת לאור הצורך בביצוע עבודה בשטח של בעלי בתפקידים שפרשו. יובהר כי המכון רואה בתשומות אלו תשומות מהותיות אשר נבחנות תדיר ומפוקחות תדיר, וכמובן שנעשה בהם שימוש יעיל ככל שניתן.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

18	תקופת הכהונה של רואה החשבון המבקר	**ליקוי** - נמצא כי רואה החשבון המבקר של המכון נבחר על ידי ועדת איתור, ומינויו אושר בשנת 2012 בישיבת המועצה הכללית של המכון, והוא מועסק כשמונה שנים רצופות. עוד נמצא כי עד אפריל 2020 ,ועדת הכספים לא הכינה נוהל להתקשרות עם רואה החשבון המבקר. לא נמצא כי בשנת 2018 דן הוועד הפועל בהמשך העסקתו של רואה החשבון המבקר. **המלצה** - על ועדת הכספים להשלים גיבוש נוהל לצורך התקשרות עם רואה החשבון. מומלץ כי הוועדה תבחן את נושא משך הכהונה ואת מתכונת חידוש ההתקשרות במסגרת גיבוש הנוהל.	**מכון התקנים הישראלי** ביום 28.8.20 החליט הוועד הפועל להקים וועדת איתור לבחירת משרד רו"ח חדש.
19	מועד אישור הדוחות הכספיים	**ליקוי** - נמצא כי דוחותיו הכספיים של המכון לשנים 2015-2018 הועברו לעיון הוועד הפועל ולאישורו 8-9 חודשים לאחר תום השנה שאליה הם מתייחסים **המלצה** - מומלץ כי המכון יבחן את הקדמת מועד אישור הדוחות הכספיים על ידי הוועד הפועל.	**מכון התקנים הישראלי** הוועד הפועל והנהלת המכון הציבו יעד לאישור הדו"חות הכספיים עד ליום 31 במרץ ויעשו ככל הניתן על מנת לעמוד ביעד.
20	אישור התקציב השנתי של המכון על ידי שר האוצר	**ליקוי** - משרד מבקר המדינה בחן את השימוש בתקציב 2017 ומצא כי המכון נאלץ להוציא בכל חודש בשנת 2017 רק 1/12 מתקציבו בשנת 2016 ,מאחר שתקציב 2017 אושר באיחור, ולא בהתאם לתקציב העדכני. **המלצה** - על המכון ועל משרד האוצר לפעול לאישור תקציב המכון לפני ראשית השנה התקציבית.	**מכון התקנים הישראלי** תקציב המכון מובא לדיון בוועדת הכספים ומאושר בוועד הפועל של המכון לפני תחילת השנה.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

21	פרסום הדוחות הכספיים לציבור	**ליקוי** - המכון אינו מפרסם את דוחותיו הכספיים המלאים אלא תמצית מנתוני דוחותיו הכספיים בהתאם לחוק חופש המידע (במסגרת דין וחשבון שנתי). בינואר 2020 פרסם המכון במסגרת דין וחשבון שנתי על פי חוק חופש המידע, את תמצית נתוניו הכספיים עד לשנת 2018 **המלצה** - מומלץ כי המכון יבחן בתיאום עם משרד הכלכלה את מתכונת פרסום הדוחות הכספיים באתר המכון.	**מכון התקנים הישראלי** נושא פרסום הדוחות הכספיים לציבור נבחן ע"י הוועד הפועל והוחלט על ידיו שלא לפרסם את הדוחות הכספיים בשלמותם, אלא פרסום תמציתי של נתוני הדוחות הכספיים.
22	דוח הדירקטוריון	**המלצה** - משרד מבקר המדינה ממליץ למכון לבחון לשלב את דוח הדירקטוריון בדוחות הכספיים.	**מכון התקנים הישראלי** המכון אינו נדרש לצרף דוח דירקטוריון לדוחותיו הכספיים. המכון אינו כפוף לחוק ולתקנות ני"ע והוא שונה מחברות ציבוריות הכפופות לחוק זה. בפועל , למכון אין בעלי מניות. הועד הפועל הוא למעשה הגוף שמקביל לדירקטוריון בחברות ציבוריות והוא הגוף שמקיים דיון בדוחות הכספיים ומאשר אותם. המכון לא מכין דוח דירקטוריון, כי אין לזה כל ערך מוסף – אין "מיעוט" או ציבור בעלי מניות שצריך לקבל את כל המידע, כיוון שאינו נוכח בישיבות הדירקטוריון, בהן אושרו הדוחות הכספיים.
23	הבטחת נכונות דוחות כספיים ואפקטיביות הבקרה הפנימית (SOX)	**ליקוי** - כאמור, תקנות אלה אינן חלות על המכון, ונמצא כי בעלי תפקידים במכון (יו"ר הוועד הפועל, מנכ"ל וחשב) אינם חותמים בדוחות הכספיים על הצהרות בדבר נכונות הנתונים בדוחות הכספיים ואפקטיביות של הבקרה הפנימית וכי המכון אינו בודק לעומק, באמצעות רואה חשבון מבקר, את אפקטיביות הבקרה הפנימית. **המלצה** - מומלץ כי המכון יבחן לקבל על עצמו לכלול בדוחותיו הכספיים הצהרות של מנהלי המכון בדבר נכונות הנתונים בדוחות הכספיים ובדבר האפקטיביות של הבקרה הפנימית ויבדוק לעומק את נושא אפקטיביות הבקרה הפנימית, באמצעות רואה החשבון	**מכון התקנים הישראלי** ההמלצה תיבחן.

מכון התקנים – ביקורת פיננסית

		המבקר.	
24	בקרות במערכות מחשוב הכספים של המכון	**ליקוי** - בינואר 2020 הוקצו ההרשאות לעובדי אגף הכספים כך: בכל מחלקה באגף הכספים ניתנו הרשאות המאפשרות עבודה שוטפת לעובדים, והרשאות ברמה גבוהה יותר, המאפשרות עבודה שוטפת ובקרה על עובדי המחלקה, למנהלים. נמצא כי חשב המכון העובד באגף הכספים, הוגדר כמנהל מערכת, ניתנה לו הרשאה ADMIN_ERP שלפיה הוא יכול לעשות כל פעולה במערכת פריוריטי. בין היתר, החשב יכול להכניס למערכת פריוריטי לקוחות וספקים חדשים, וחשבונות בנק חדשים לחיוב או לזיכוי וכן לבצע את כל סוגי הרישומים החשבונאיים. הרשאה מסוג זה מנטרלת את כל הבקרות שקיימות במערכת פריוריטי, ובכך עלולה לאפשר פעולה בלתי מבוקרת. **המלצה** - על המכון לתקן חולשה זו ולבחון את מערך ההרשאות.	**מכון התקנים הישראלי** חשב המכון ניהל את פרויקט הסבת מערכת הכספים למערכת מבוססת פריוריטי וזאת לאחר שהמערכת הכספית הישנה תפקדה במכון במשך כ-20 שנה. במסגרת תפקידו, החשב ביצע בדיקות רבות מסוגים שונים במערכת אשר כללו בדיקת כל התהליכים העסקיים אשר נתמכים על ידי המערכת. לצרכים האלה, החשב קיבל הרשאות מנהל מערכת. לאחר ייצוב המערכת והשלמת פיתוח כל התהליכים, ההרשאות יבחנו ויוסרו לפי הצורך. יובהר, כי נערכת בקרה מוצלבת על הרשאות חשב המכון על ידי מנהלת אגף הכספים של המכון, וזאת כרובד בקרה נוסף.

פרק רביעי

מערכת הביטחון

מוכנות ללחימה בחזית תחת איום לחימה כימית

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
1		**ליקוי** - על מפקדי הפיקודים המרחביים כמפעילי הכח לוודא כי היחידות שתחת פיקודם ממלאות את ההוראה וההנחיות האמורות ומשלבות תכני ב"ך באימוניהן. על אמ"ץ לבחון אם וכיצד היא קשורה למצבי הכוננות השונים. נוסף על כן, על אמ"ץ להקפיד לבצע בקרה על אופן מימוש הפקודה.	**צבא הגנה לישראל** צה"ל מציין, כי הפקודה עודכנה בשנת 2019 כחלק מתכנית העבודה השנתית, והינה פקודה מחייבת בכלל הפקמ"רים, ומגדירה את האיום, כוחות הכוננות, לוחות הזמנים והמשימות. לכלל הפיקודים המרחביים יש פקודות והם פועלים בהתאם. התכנית עודכנה והופצה. זרוע היבשה תבצע בקרה על מימוש הפקודה.
2		**ליקוי** - על מפקד זרוע היבשה האחראי לבניין הכח ביבשה, לוודא כי מבצעים את הנחיותיו ואת ההוראה המקצועית של פקע"ר בנוגע לאימוני כוחות היבשה להתמודדות עם האיום הכימי, וכן כי מתקיימת בקרה על ביצוען.	**צבא הגנה לישראל** זרוע היבשה תבצע בקרה על אופן שיפור המוכנות של היחידות הלוחמות, בסדיר ובמילואים.
4		**ליקוי** - על אמ"ץ לבחון אם וכיצד היא קשורה למצבי הכוננות השונים. נוסף על כן, על אמ"ץ להקפיד לבצע בקרה על אופן מימוש הפקודה.	**צבא הגנה לישראל** זרוע היבשה תבצע בקרה על הכשירות המבצעית של האוגדות שמנחה הפקודה.
5		**ליקוי** - על זרוע היבשה – האחראית לבניין הכח ביבשה, ועל קהנ"ר – האחראי לכל תחום הב"ך ביבשה, להמשיך את מגמת השיפור ולוודא כי המערכות הייעודיות עומדות ברמת הכשירות שנקבעה להן למלחמה.	**צבא הגנה לישראל** בתקופה האחרונה, כשירות המערכות הייעודיות עלתה.

מוכנות ללחימה בחזית תחת איום לחימה כימית

מספר	כותרת הליקוי/ ההמלצה	תוכן הליקוי / ההמלצה	הערות הגופים המבוקרים
6		**ליקוי**- מומלץ כי סגן הרמטכ"ל ינחה על ביצוע עבודת מטה שתבחן מהן תכולות האחריות של פקע"ר לגבי משק ציוד הב"ך הכלל-צה"לי, בהמשך להחלטתו משנת 2014 בעניין זה.	**צבא הגנה לישראל** סוגיית האחריות על משק ציוד הב"ך תסוכם במסגרת העמ"ט אותו הנחה סגן הרמטכ"ל לקיים. צפי לסיום- סוף שנת 2020.
7		**ליקוי** - על ז"י, בשיתוף פקע"ר ומקרפ"ר, להשלים את עבודת המטה על מנת לצמצם פער מתמשך זה. לאחר מכן על ז"י לבצע בקרה על כך שנוהל הנפקת משקפי אב"ך מיושם כנדרש בכל יחידות הזרוע, וזאת על מנת שכל חייל המרכיב משקפיים בעת השירות הסדיר ובמילואים יוכל לבצע את תפקידו בעת חירום ולהשלים את משימתו בעת התקפת חל"ך.	**צבא הגנה לישראל** הממצאים נכונים וצה"ל החל בתיקונם. במהלך 2018-2019 חודש מכרז אביזרי ראייה בין צה"ל לספק אזרחי, אולם המכרז לא כלל משקפי אב"ך. לנוכח זאת, החלה בימים האחרונים עבודת מטה לעדכון המכרז והוספת ניפוק משקפי אב"ך, בהתאם לצורך, ובכך יינתן מענה לפער. צפי לסיום- סוף שנת 2020.