

טיפול מערכת הבריאות במחלות מתפרצות ומתחדשות

תקציר

רקע

מגפה היא התפשטות מהירה של מחלה בקרב האוכלוסייה. לרוב זו התפרצות פתאומית של מחלה זיהומית באמצעות חיידק או נגיף. כדי לצמצם את השפעת ההתפרצויות של מחלות זיהומיות יש לנקוט פעולות מנע. האחריות לכך היא בראש ובראשונה של משרד הבריאות, המופקד על תחום זה, וגם של גופים אחרים, כגון משרד החקלאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד הביטחון והרשויות המקומיות - כל גוף בתחום התמחותו. מיגור מהיר של מחלות ומניעת התפרצות והתחדשות מגפות הוא מטרה חברתית נעלה אשר יש לה משמעויות בחיי אדם וגם משמעות כלכלית כבירה.

לקראת סיום הביקורת הומחש הסיכון הנשקף עקב התפרצות של מגפות ברחבי העולם - בדצמבר 2019 פרצה מגפת קורונה בעיר ווהאן שבסין. הנדבקים במחלה נבדלים זה מזה מבחינת חומרת המחלה - יש הסובלים מהצטננות קלה בלבד, ויש שפגיעה בריאותיהם עלולה לגרום לאי-ספיקת מערכות כללית ולמוות. עדיין לא פותח חיסון נגד הנגיף. בסוף חודש ינואר 2020 הכריז ארגון הבריאות העולמי על מצב חירום בשל התפשטותו המהירה של הנגיף לא רק בסין אלא גם מחוצה לה. על מנת למנוע את התפשטות הנגיף בארץ הוציא משרד הבריאות כמה הנחיות לציבור ובהן הנחיות לחוזרים מסין וממדינות נוספות במזרח אסיה וכן הנחיות בנוגע למי שנדרש להימצא בבידוד. כמו כן המליץ המשרד לבני אדם המתעדתים לטוס למדינות האמורות לשקול אם טיסתם אכן נחוצה. לפי הנתונים המעודכנים ל-12.2.20 עדיין לא התגלה הנגיף בארץ.

בדוח זה נבדק אופן ההיערכות של מערכת הבריאות לטיפול במחלות שמקורן שונה, כמו גורמים זיהומיים (שפעת פנדמית, חצבת, אבולה) וכן הידבקות מבעלי חיים (לישמניה, עכברת, קדחת Q).

נתוני מפתח

7 10 מחלות 2.25 מיליון 5%

ישראל נמצאת במקום השביעי בעולם מבחינת שיעור התחלואה בחצבת בשנים 2018 - 2019. בשנים אלו 4,300 איש חלו במחלה

בעשור האחרון ישראל התמודדה או נערכה להתמודד עם יותר מעשר מחלות, ובהן חצבת, עכברת, שפעת פנדמית (מגפתית), לישמניה

יותר מ-2 מיליון ישראלים עלולים לחלות בעקבות התפרצות שפעת פנדמית (מגפה עולמית של שפעת)

השיעור האפשרי של עלות התפרצות מגפה כלל-עולמית מהתמ"ג העולמי - כ-4.3 טריליון דולר ארה"ב

705 432 1:16 97%

מאמצע חודש יולי עד אמצע חודש ספטמבר 2018 לקו בעכברת 705 אנשים, לעומת 6 חולים בתקופה המקבילה בשנת 2017

מספר המקרים של לישמניה שעליהם דווח למשרד הבריאות משנת 2018 עד יולי 2019

כל דולר אחד שמושקע בחיסון חוסך 16 דולרים של טיפול במקרה של מחלה שניתנים כנגדה חיסונים בגיל ילדות

אחוז המתחסנים לחצבת בישראל בשנת 2017

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר - אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את מוכנותה של מערכת הבריאות להתמודד עם מחלות שבכוחן להביא לתחלואה רבה ולפגיעה קשה בבריאות הציבור, כגון שפעת פנדמית, חצבת ואבולה. הבדיקה נעשתה במשרד הבריאות, בלשכת הבריאות במחוז ירושלים, במשרד להגנת הסביבה ובמשרד החקלאות. בדיקות השלמה נעשו בלשכות בריאות מחוזיות נוספות, בעיריית תל אביב-יפו, בעיריית ירושלים, בארבע קופות החולים, במשרד הביטחון, בצה"ל וברשות הטבע והגנים.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

משרד הבריאות, קופות החולים ומערך האשפוז אינם ערוכים באופן מלא למקרה של התפרצות שפעת פנדמית, שבגינה עלולים לחלות כ-2,250,000 תושבים בישראל (כ-25% מהאוכלוסייה), בפרט בכל הנוגע למלאי התרופות שכיום נותן מענה עבור 16% מהאוכלוסייה (למול 25% אשר קבעה תכנית היערכות), לחיסונים וכן בעניין מתן פתרונות אשפוז לכ-150,000 מאושפדים נוספים.

משרד הבריאות לא קבע רשימת מחלות לגביהן נדרש להתוות הוראות להיערכות והוראות לפעולות שיש לנקוט בעת התפרצותן (תורת הפעלה), אלא קבע הוראות רק לכמה מחלות (שפעת פנדמית, אבולה, אנתרקס, אבעבועות שחורות).

המשרד לא קבע הנחיות בנוגע למלאי החיסונים הנדרש בעת התפרצות מחלות שונות (כמו לחצבת ולשפעת פנדמית) ואופן ההצטיידות בהם.

הגם שאחוז המתחסנים בקרב תלמידי בתי-הספר עמד בשנת הלימודים תשע"ט על 97.8% (עלייה מול שנה קודמת), ב-19% מכלל בתי הספר בארץ אחוז המתחסנים נמוך מ-95%. על פי ניתוח של משרד הבריאות לגבי החולים בחצבת בגילאי 2-19 בהתפרצות שארעה בשנת 2018, לפחות כ-49% מהם היו ילדים לסרבני חיסונים.

במדגם תיקי חקירות אפידמיולוגיות שנבדקו בלשכת הבריאות בירושלים, לגבי התפרצות החצבת בשנת 2018, עלה שרק ב-57% מהמקרים החלו בחקירות תוך 48 שעות (לפי לוח הזמנים שקבע ארגון הבריאות העולמי). ככל שמתאחרת החקירה, כך מתאחר יישוג הנחשף, סביר שיעילות החיסון פוחתת ועולה החשש שידביק אחרים.

שיתוף הפעולה בין משרדי ממשלה לרשויות אחרות, כמו רשות הטבע והגנים בטיפול במחלות המועברות מבעלי חיים אינו ממוסד, ואין גורם אחראי אחד שמרכז את הטיפול בהן.

פרטי התפרצות תחלואה בלישמניה (שושנת יריחו) אינם מדווחים באופן מלא - משרד הבריאות אינו מדווח למשרד להגנת הסביבה פרטים אודות מיקומה המדויק של התפרצות המחלה וצה"ל אינו מדווח למשרד הבריאות על רוב מקרי ההידבקות של חיילים במחלה זו.

ניטור יתושים בעלי פוטנציאל לנשאות של נגיפים על ידי המשרד להגנת הסביבה מבוצע באופן חלקי בלבד.

משרד הבריאות ומשרד האוצר לא קבעו מנגנון מוסכם לעדכון תקציב סל שירותי בריאות הציבור שבאחריות משרד הבריאות, לרבות רפואה מונעת, שמספקות לשכות הבריאות ותחנות טיפת חלב.

[1] התחקות אחר מהלך התפרצות של מגפה ברמת הפרט. דהיינו, להבין איזה אדם ספציפי או בעל חיים ספציפי הוא הגורם להפצת מחלה מידבקת [2] פעולה יזומה של נותני שירותי טיפולי (כמו פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, אחיות) המנסה להגיע אל אנשים הנזקקים לטיפול אך אינם פונים אליו בעצמם.



שיעור הכיסוי הארצי של חיסון החצבת בישראל בשנת 2017 היה 97% - גבוה ביחס להמלצת ארגון הבריאות העולמי³, אם כי יש כיסי אי-התחסנות, דבר העלול לגרום להתפשטות המחלה.

בשנים 2018-2019 אירעה התפרצות מחלת החצבת ברחבי ישראל. הגם שתהליך מתן חיסונים מסוימים התארך בשל אי זמינותם והצורך לנייד אותם מכל חלקי הארץ, בסופו של דבר, כל מי שנזקק לחיסון קיבל אותו.

[3] ארגון הבריאות העולמי קבע כי אחד התנאים להיחשב כמדינה נקייה מחצבת הוא כיסוי חיסוני של 90%.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח חשיבותו של תרחיש הייחוס המאושר בידי שר הביטחון המהווה מרכיב מרכזי בתו"ל הכולל להתמודדות עם מגפת השפעת הפנדמית, על משרד הביטחון לפעול להשלמת עדכונו ולעדכון התו"ל הכולל והפצתם לכלל משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר לצורך הטמעה מצידם כנדרש.

על משרד הבריאות וקופות החולים להכין תוכנית אופרטיבית להתמודדות עם התפרצות של שפעת פנדמית, לתרגל אותה ועל משרדי הבריאות והביטחון לקדם את עבודת המטה להצטיידות בחיסונים.

מוצע שמשרד הבריאות ימפה את המחלות שנדרש להיערך אליהן באופן ייחודי. הוא יקבע אם יש להכין עבורן הוראות להיערכות ולפעולות הנדרשות בעת התפרצות, שיאפשרו הכנה מוקדמת מיטבית (תורת הפעלה). על המשרד לשקול להכין הוראות להיערכות ולפעולות הנדרשות בעת התפרצות של מחלת החצבת.

על משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה לגבש תוכנית המבוססת על מודל ייעודי לפריסת תחנות הניטור לגילוי יתושים נושאי נגיפים.

על משרד הבריאות לפעול למיסוד עבודת הצוות הבין-משרדי לטיפול במחלות המועברות מבעלי חיים, לקבוע גורם מרכזי אחראי ולהגביר את שיתוף הפעולה בין הגופים המעורבים.

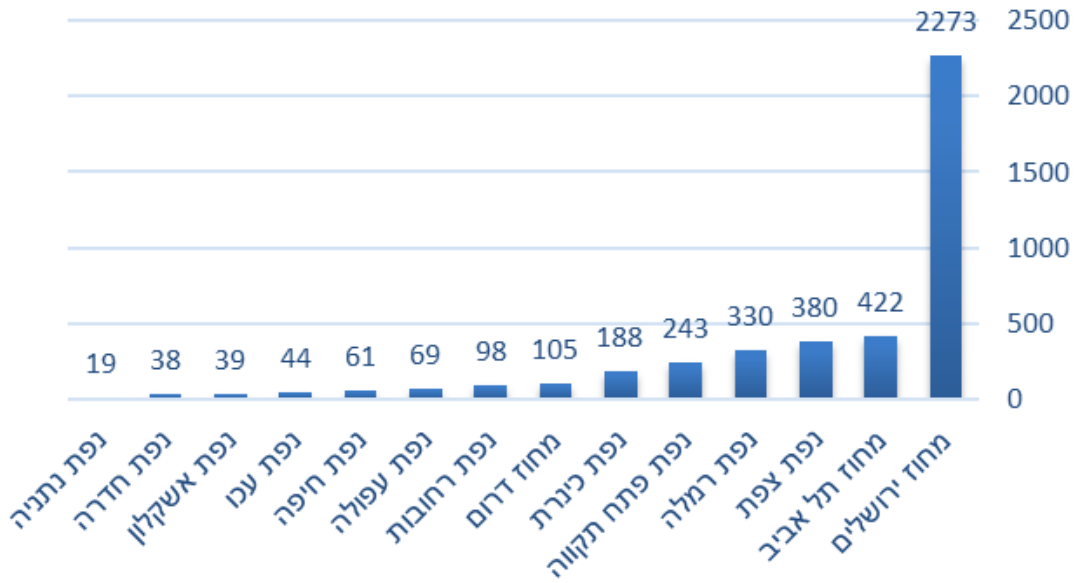
ראוי שהמשרד ישקול למחשב תהליכים, כגון דיווח על מחלות מחייבות הודעה ועל חקירות אפידמיולוגיות. עליו גם לשקול לפתח ממשקי דיווח בין-משרדיים תוך הקפדה על שמירת הפרטיות.

על צה"ל לבחון את האפשרות לדווח למשרד הבריאות גם על מקרי תחלואת חיילים בלישמניה, שלא אושרו מעבדתית, ואת האופן שבו הדבר יבוצע.

סיכום

מיגור מגפות וטיפול במחלות שונות הן משימות שהעולם כולו עוסק בהן, מתוך מטרה משותפת למנוע נזק בריאותי, כלכלי והתפתחותי לאנושות כולה. אחד האמצעים המרכזיים במניעת מחלות הוא התחסנות האוכלוסייה וניטור מצב בריאותה. בביקורת נמצאו ליקויים בהיערכות להתמודדות עם מחלות מתפרצות ומתחדשות. על מערכת הבריאות והגורמים האחראים האחרים לנקוט פעולות להתמודדות עם מחלות שהן בגדר סיכון למגפות, ולמנוע את התפרצותן והתפשטותן.

מספר מקרי התחלואה
בחצבת, 2018 - 2019



מערך הקבורה בישראל

תקציר

רקע

הזכות להיקבר היא זכות יסוד שבה מגולמים ערכים רבים, ובהם מימוש זכות האדם להיקבר בכבוד וזכות האדם להיקבר על פי אמונתו. חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (חוק שירותי הדת), מסמך את המשרד לשירותי דת (המשרד) לאסדר את פעילות גופי הקבורה וכן את המכירה והקנייה של חלקות קבר. על פי תקנות חוק זה, חובה לקבור באמצעות גוף בעל רישיון קבורה, והקבורה פטורה מתשלום למעט סכום שנקבע בעבור חלקות שאינן פטורות מתשלום. המימון לפיתוח העתידי של בתי העלמין מתבצע ברובו מתוך ההכנסות שהותר לגופי הקבורה לגבות מהציבור בעבור מכירת חלקות קבר.

את רוב הקרקע לקבורה מקצה המדינה לגוף הקבורה או לרשות המקומית בעד דמי חכירה סמליים, באמצעות רשות מקרקעי ישראל (רמ"י). המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) משלם לגופי הקבורה "דמי קבורה" למימון הוצאות יום הקבורה ולתחזוקת בית העלמין. בשל המחסור בקרקע נקבע, בכמה החלטות ממשלה וכן בתוכנית מתאר ארצית לבתי עלמין (תמ"א 19), שיש להעדיף את שיטת הקבורה הרוויה על פני השיטה של קבורת שדה. על פי הדיון, את הקבורה יש לבצע בקרקע אשר יועדה לכך בהתאם לתוכנית מפורטת.

נתוני מפתח

12,400	577	940	44,000
דונם	גופי קבורה הקוברים ברישיון	בתי העלמין הפעילים בישראל	מספר הנפטרים מדי שנה בישראל

269	500	21%
מיליון ש"ח	מיליון ש"ח	שיעור הנקברים בקבורה רוויה בשנים 2015-2017 (בשלושה מתוך ארבעת בתי העלמין שבהם נקברו מספר רב של נקברים, השיעור נע בין 55%-ל-81%)
ההיקף השנתי של דמי הקבורה שמשלם בט"ל לגופי הקבורה	היקף הפעילות הכספית השנתית של כלל גופי הקבורה	

12,000	20,000	3,712	מחירי חלקות קבר בישראל
המחיר המזערי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר בבית עלמין סגור	המחיר המזערי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר חריגה	המחיר המזערי של חלקת קבר הנקנית בחיים	

80,000	80,000	15,361	0
המחיר המרבי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר בבית עלמין סגור	המחיר המרבי שנגבה בפועל בעבור חלקת קבר חריגה	המחיר המרבי של חלקת קבר הנקנית בחיים	התשלום בעד חלקת קבורה עבור נפטר בחלקות הפטורות מתשלום

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-אוקטובר 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה בישראל ליהודים ולבני עדות אחרות. הביקורת בוצעה במשרד לשירותי דת, בבט"ל, במינהל התכנון ובלשכות התכנון המחוזיות שבמשרד האוצר, ברמ"י, במשרד הבריאות, במשרד החוץ, באגף לעדות דתיות שבמשרד הפנים, בגופי קבורה יהודיים ולא יהודיים. בדיקות השלמה בוצעו במשרד האוצר, במשרד המשפטים, ברשות האוכלוסין וההגירה ובמשטרת ישראל. לצורך הביקורת הסתייע משרד מבקר המדינה בשאלוני ביקורת שנשלחו לכל גופי הקבורה שמבקר המדינה הכריז עליהם כמבוקרים.

1. הסדרת תחום מתן שירותי הקבורה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

המשרד לשירותי דת (המשרד) טרם השלים את הליכי החקיקה הנדרשים לדעתו על מנת להסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה.

המשרד לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. ב-30 בתי העלמין הגדולים נקברו כ-64% מהנפטרים בקבורה יהודית או אזרחית; ב-17 מהם לא בוצעה כלל קבורה רוויה בשנים 2015 - 2017. יצוין כי שבשלושה מתוך ארבעת בתי העלמין שבהם נקברו מספר רב של נקברים, שיעור הקבורה הרוויה נע בין 55% ל-81%.

בנוסף לכ-580 גופי קבורה שפעלו ברישיון בתקופות שנסקרו, עשרות גופי קבורה פעלו בלא רישיון בר תוקף מהמשרד. לא נעשה די על מנת לטפל בנושא על ידי המשרד בשיתוף גופי האכיפה.

בתהליכי חידוש הרישיונות, בפרט לגופי הקבורה הקטנים, נמצאו כפילות בבדיקה ונטל בירוקרטי כלפי המבקשים.

המשרד קידם במהלך הביקורת את המחשוב של תהליכי עבודה הקשורים לקבורה, לרבות את מחשוב ההליך להנפקת רישיון קבורה.

עיקרי המלצות הביקורת

על המשרד לפעול לקדם את הצעת חוק שירותי הקבורה ולפתור את המחלוקות שעלו למול משרדים אחרים.

על המשרד לגבש, בשיתוף גופי האכיפה הרלוונטיים, תוכנית פעולה למיגור מקרי הקבורה ללא רישיון.

על המשרד לוודא כי התהליך להקלה בנטל הרגולציה למבקשי רישיון יתקדם כמתוכנן, לרבות הארכת תוקף הרישיון ל-5 שנים. מומלץ לבחון מחדש את היקף המסמכים הנדרשים ולהימנע מכפל דרישות למסמכים ומכפל בבדיקותם.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בשלושה בתי עלמין, הגם שהוכרזו בעבר כסגורים, נמצא כי היקף המכירות הסתכם בכ-4,500 חלקות קבר, בשווי של כ-141 מיליון ש"ח, בלא שהתאפשרה בהם קבורה בחלקות פטורות מתשלום לציבור הרחב.

בט"ל איפשר לשני גופי קבורה המחזיקים בכמה בתי עלמין להמיר כ-4,800 חלקות בין בתי העלמין שבהחזקתם: להחליף את המעמד של חלקות בבית עלמין אחד שנחשב למבוקש מחלקות "פטורות", שבהן אמורים להיקבר ללא תשלום, לחלקות "חריגות", שניתן למוכרן במחיר גבוה, ולהפך ובכך למקסם את פוטנציאל הכנסות גופי הקבורה ממכירת החלקות החריגות תוך צמצום היצע החלקות הפטורות בבתי העלמין המבוקשים, זאת לשם מימון עלויות הפיתוח של בתי העלמין.

לחלקות קבר מיוחדות (בבתי עלמין סגורים ובחלקות חריגות) לא נקבע תעריף בחוק. בשבעה גופי קבורה נגבו בפועל סכומים ששיעורם יותר מ-200% מהתעריף לרכישת חלקת קבר בחיים; סכומים אלה נעו בין 30,000 ל-50,000 ש"ח לחלקות סגורות ובין 22,500 ל-80,000 ש"ח לחלקות חריגות, זאת ללא תחשיב של גופי הקבורה ופיקוח של הגופים המאסדרים.

עיקרי המלצות הביקורת

על בט"ל לבדוק מפעם לפעם את מספר חלקות הקבר שנמכרו בבתי העלמין הסגורים מאז סגירתם ואת מספר החלקות שעדיין פנויות בהם, ועל המשרד לשירותי דת להמליץ לשר לשקול ביטול של ההכרזה על בתי עלמין כסגורים אם ניתן לבצע בהם קבורה מעבר לנקבע בנוהל הפנימי של בט"ל.

על בט"ל להורות לגופי הקבורה להפסיק למכור לציבור חלקות חריגות שאושרו שלא על פי הכללים ולהקצותן כחלקות קבר פטורות; וכן עליו לבצע בגופי הקבורה בקרות בנושא.

על גופי הקבורה לגבות בעד הקבורה בחלקות הסגורות והחריגות תעריף מנומק, סביר ומידתי, שבו יובאו בחשבון עלויות הפיתוח למול חשיבות מתן אפשרות לאזרח המבקש זאת להיקבר לצד האדם הקרוב לו בחלקה פטורה. מומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחן הסדרת נושא זה, באופן שתיקבע תקרה למחיר חלקות חריגות וחלקות בבתי העלמין הסגורים, תקרה שתחשב גם בצורכי הפיתוח של גופי הקבורה השונים.

3. קבורת תושבי חו"ל בארץ

תמונת המצב העולה מן הביקורת

1,073 (כ-20%) מ-5,416 הנפטרים בחו"ל שמשרד החוץ אישר להביאם לקבורה בארץ בשנים 2015 - 2017 היו נפטרים שעניינם טופל באמצעות שבעה גופי קבורה שאינם מחזיקים ברישיון קבורה.

המשרד פרסם במהלך הביקורת שני חוזרי מנכ"ל בנושא קבורה ובהם הנחיות לקביעת התעריף המרבי למכירת חלקות קבר לתושבי חו"ל.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד החוץ לוודא עוד לפני מתן האישור להבאת נפטר לארץ, כי הנפטר מיועד להיקבר באמצעות גוף קבורה המחזיק ברישיון קבורה בתוקף מאת המשרד לשירותי דת.

על הגורמים העוסקים בקבורה בישראל לפעול להפסקת הבאתם של נפטרים לישראל בידי גופי הקבורה שאינם מחזיקים ברישיון תקף.

4. הצורך בבדיקת התאמתו של המודל למימון צורכי הפיתוח של גופי הקבורה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

לפי מודל המימון הקיים זה עשרות שנים, על גוף הקבורה לממן מהכנסותיו את פיתוח בתי העלמין שבאחריותו ואת תחזוקתם. מודל זה ממריץ את גוף הקבורה להגדיל את הכנסותיו ממכירת חלקות קבר מיוחדות (ועוד כיו"ב) לשם מימון כלל עלויות הפיתוח, בפרט לאור הגידול בעלויות הנובע ממעבר לקבורה רוויה.

עיקרי המלצות הביקורת

על כל הגורמים הרלוונטיים - בט"ל, המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר - לבחון מחדש את מודל המימון לפיתוח בתי העלמין ולתחזוקתם. במסגרת בחינה זו יש לשקול אם המודל מתאים לצורכי השעה או שמא יש לשפרו ולהשלימו - תוך שקלול הסבירות, המידתיות והשוויוניות למול הציבור, צורכי המדינה, העלויות העכשוויות ויכולותיהם הכספיות של גופי הקבורה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- קיים צפי למחסור של 1.5 מיליון חלקות קבורה במחוזות תל אביב והמרכז בראייה של עשרות שנים קדימה.
- מינהל התכנון לא השלים את הכנתה של תוכנית שתספק לציבור פתרונות לבעיית הקבורה גם בטווח הרחוק; הוא לא הנחה את כלל לשכות התכנון המחוזיות להשלים תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך.
- למינהל התכנון אין תמונת מצב בנוגע לסטטוס התוכניות המפורטות של בתי העלמין בארץ ובנוגע להתאמת תכנון בתי העלמין לצורכי הציבור, לרבות מבחינת נגישותם. רק ל-24% מבתי העלמין יש תוכניות מפורטות מאושרות.
- גופי קבורה קברו בקרקע קודם שיועדה לקבורה וקודם שהוקצתה להם.
- אין בידי רשויות האכיפה מידע מרוכז בנוגע לעבירות התכנון והבנייה הקשורות לקבורה, והן ממעטות להשתמש בכלי אכיפה.
- נמצאו עבירות בנייה הקשורות לפעולות של קבורה, חלקן בהיקפים נרחבים של אלפי חלקות קבר, שנעשית בקרקע שיועדה אינו קבורה ושפולשת מחוץ לשטח בית העלמין. לעיתים הפלישות פוגעות בפיתוח אחר שתוכנן לקרקע, למשל לתשתיות תחבורה או מגורים.
- בשאלון שהופץ לגופי הקבורה נמצא כי ב-52% מבתי העלמין לא הוסדרו חניות לנכים. נמצאו בתי עלמין שחלה הרעה במצב נגישותם, משום שבמשך השנים נבנו חלקות קבר בשבילים המיועדים למבקרים בבתי העלמין.
- ללשכת תכנון איו"ש חסר מידע הנחוץ לתכנון הקבורה לאוכלוסייה היהודית באיו"ש. כמו כן פתרונות הקבורה של רבים מתושבי היהודים באיו"ש אינם מוסדרים ורק ב-12 מתוך 60 היישובים שנבדקו נמצאו בתי עלמין מוסדרים. היעדר הפתרון הוא משמעותי בשני יישובים גדולים - ביתר עלית ומודיעין עלית.

המשרד הוסיף למבחני התמיכות אפשרות לקבלת תמיכה לתכנון ולביצוע של התאמות לצורך הנגשה

עיקרי המלצות הביקורת

- על מינהל התכנון להשלים תוכנית מתועדפת למיפוי הסטטוס התכנוני של כלל בתי העלמין שבהם מתבצעת קבורה, וזאת על פי גודל בתי העלמין והיקפי הקבורה המתבצעת בהם. על המינהל האזרחי להשלים את ההכנה של סקר לאיתור שטחים להקמת בתי עלמין ולבחינת מלוא הצרכים בתחום הקבורה ואת הכנתה של תוכנית מתאר אזורית לבתי עלמין. עד להסדרה תכנונית מוצע לשקול, בתיאום עם המשרד לשירותי דת, גיבוש הסדרים לקבורת תושבים בין רשויות שאין בשטחן בית עלמין לרשויות שיש בשטחן בית עלמין.
- על רשויות האכיפה, ובראשן המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין והיחידה הארצית לאכיפה, לפעול במתואם לקידום האכיפה וכן לקבוע היבטי מדיניות אכיפה ייעודית בעניינין של עבירות תכנון ובנייה הנוגעות לקבורה.
- על המשרד לסקור את המצב הקיים בתחום נגישות בתי העלמין ולהביא לכך שגופי הקבורה יכינו תוכניות לשיפור הנגישות ולסייע ביישומן.

6. דמי קבורה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- שרי הרווחה עדיין לא עדכנו את תעריפי דמי הקבורה כנדרש בהחלטת הממשלה בנושא ממאי 2013.
- גופי הקבורה אינם מקבלים מבט"ל דמי קבורה עבור שיעור ניכר (7.5%) מהנפטרים. בט"ל וחלק מגופי הקבורה שנבדקו לא פעלו באופן פרו-אקטיבי כדי לוודא את מיצוי הזכות לקבלת דמי קבורה.

עיקרי המלצות הביקורת

- על שר הרווחה ועל בט"ל להשלים ללא דיחוי את הליכי העדכון של תעריפי דמי הקבורה, גם בהתחשב בשיטות הקבורה החדשות ובהשפעות הכלכליות האפשריות של הוראות רגולטוריות שנוספו מאז הבחינה הכלכלית שבוצעה עוד בשנת 2007.
- על גופי הקבורה לפעול בשיטתיות ובשיתוף בט"ל למיצוי זכותם לקבל את דמי הקבורה.




7. השירות לציבור

תמונת המצב העולה מן הביקורת

- תחזוקתם של בתי העלמין העתיקים בישראל טעונה טיפול.
- גופי קבורה לא שמרו עבור קרובי הנפטרים את החלקות הסמוכות, אפילו לא לפרק הזמן המזערי הנדרש בחוק שירותי הדת היהודיים - 45 יום.
- המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות לא וידאו כי גופי הקבורה קיימו את ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים והטהרניות, ובכל גופי הקבורה שנבדקו נמצא כי הטהרנים לא חוסנו כנדרש. רק בחלק מבתי העלמין הוקצו אמצעים שיבטיחו את בריאות הטהרנים, למשל: כפפות וסינרים חד-פעמיים, מתקן עם סבון אנטי-בקטריאלי לרחיצת הידיים ומקלחת לשימוש בסיום הטהרה.





- המשרד פרסם נוהל בנושא קבורת נפלים, עוברים, תינוקות וילדים.
- המשרד פרסם נוהל בנושא הכשרה מקצועית לעובדי קבורה.
- פורום חברות הקדישא הקים ומפעיל מוקד למתן מידע ולסיוע בפינוי נפטרים.
- המשרד פרסם במהלך הביקורת חוזר מנכ"ל ובו הנחיות לחיסון טהרנים ולהפעלת בתי טהרה.
- המשרד יזם תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים בעניין איסור על מכירת שירותים ומוצרים במעמד פינוי הנפטרים (2016).

עיקרי המלצות הביקורת

- על אגף הקבורה במשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנושא תחזוקת בתי עלמין עתיקים, אם על ידי הרשויות המקומיות ואם על ידי גורמים אחרים שייקבעו, ולבצע פיקוח בנושא. 
- על המשרד לשירותי דת לקבוע את הכלים והדרכים לבקרה על אופן טיפולם של גופי הקבורה בנושא שמירת הזכות של קרובי נפטר לרכוש את חלקת הקבר הצמודה לחלקת הקבר של יקירם. 
- על המשרד לשירותי דת ומשרד הבריאות לוודא כי גופי הקבורה מקיימים את ההנחיות בדבר הצורך בחיסון כל הטהרנים. 



8. שירותי הקבורה בירושלים והסביבה

תמונת המצב העולה מן הביקורת

-  גופי הקבורה בירושלים מגבילים את שירותי הקבורה שהם נותנים וכן גם את האפשרות לרכוש חלקות קבר, עבור נפטר או בחיים, על פי שיקול דעתם. 
-  מצב המבנים והשירות הנלווה לקבורה בירושלים טעונים שיפור. 

 מועצת בתי העלמין ירושלים מסרה כי בימים אלה היא פועלת לשיפוץ של בית ההספדים שמגר שבירושלים.

עיקרי המלצות הביקורת

- על המשרד להנחות את גופי הקבורה לקבוע אמות מידה שלפיהן יוקצו לכלל תושבי ירושלים חלקות המיועדות לקבורת שדה, באופן שיישמר עקרון השוויון ותימנע הפליה של מי שאיננו נמנה עם הקהילות שגופי הקבורה משרתים. 
- על מועצת בתי העלמין בירושלים, עיריית ירושלים והמשרד לשירותי דת למפות את השירותים הנלווים לקבורה שניתנים בבתי העלמין בירושלים ולקבוע תוכנית לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. 

תמונת המצב העולה מן הביקורת



קבורת בני העדות הלא-יהודיות לא הוסדרה; לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות לא-יהודיות (האגף לעדות) במשרד הפנים כמאסדר, וגם לא אחריותו של גורם אחר מחייב בעניין זה, לרבות הרשויות המקומיות.

בחלק מבתי הקברות של העדות הלא-יהודיות חסרים מתקנים בסיסיים עבור המבקרים הפוקדים את המקום, תחזוקתם לקויה, מקום הצבתם של הקברים אינו מוסדר, ולעיתים הם מוצבים תוך בזבוז של קרקע ובאופן שאינו נגיש לכלל הציבור, ולא כל שכן לאנשים עם מוגבלות פיזית. נמצא כי רק בכרבע מבתי הקברות שנבדקו (אשר אינם מנוהלים על ידי גוף קבורה מאושר) נמצאו שבילים המאפשרים גישה נוחה לקברים.

כל אימת שגופי הקבורה אינם מעורבים בקבורה ובהכנות לה, האחריות לקבורה היא בידי המטפלים בנפטרים - בדרך כלל בני המשפחה, אולם לא הוסמך שום גוף שינחה את המשפחה לגבי אמצעי הזהירות שעליה לנקוט כדי להבטיח את בריאותה.



האגף לעדות במשרד הפנים פועל בעניין הקצאת תקציבים לפיתוח בתי קברות לעדות הלא-יהודיות על דרך מתן סיוע תקציבי. באפריל 2012 הוקצו לנושא 6 מיליון ש"ח לשלוש שנים.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרדי הפנים והמשרד לשירותי דת יפעלו להסדיר את נושא קבורת הנפטרים מהעדות הלא-יהודיות; מוצע גם לקבוע את סמכויותיו של האגף לעדות במשרד הפנים בכל הנוגע להסדרת קבורתם של בני העדות הלא-יהודיות.

על האגף לעדות במשרד הפנים להמשיך במאמציו להביא להגדלת מספר גופי הקבורה המאושרים בקרב העדות הלא-יהודיות.

עד שתוסדר החובה לקבורה של בני העדות הלא-יהודיות באמצעות גופים מאושרים, מצופה מהרשויות המקומיות שיחילו את סמכותן לפעול לכך שהקבורה בבתי הקברות שבשטחן תוסדר ושיניצול הקרקע בה יהיה מרבי.

על האגף לעדות לפעול להתאמה ולהטמעה של ההסדרה הקיימת בנושא בריאות הציבור, בתיאום עם משרד הבריאות, בכל הנוגע לקבורת בני עדות לא-יהודיות.

סיכום

בביקורת זו נבדקו היבטים רבים הנוגעים למערך שירותי הקבורה בישראל ולגופי השלטון העוסקים בנושא: רשות מקרקעי ישראל, מינהל התכנון, המשרד לשירותי דת, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הפנים. ממצאי הביקורת מעידים על ליקויים בפעילותם של גופים אלה, בהפעלתו של מערך שירותי הקבורה, בהקצאת קרקע לקבורה ובפיקוח ובבקרה בנושא. הליקויים המפורטים בדוח גרמו הן לפגיעה בכבודם של הנפטרים והן לפגיעה במשפחות הנפטרים, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט השירות לציבור.

חשיבות השמירה על כבוד המת היא מוסכמה אוניברסלית המשותפת לכלל האומות והדתות, כל אחת בדרכה. מדינת ישראל מקצה משאבים רבים על מנת להעמיד לרשות הציבור מערך שירותי קבורה ברמה סבירה ובעלות סבירה בשעתו הקשה. דוח זה מדגיש את הצורך בכך שכלל הגופים הרלוונטיים יבחנו ביסודיות את הליקויים שהעלתה הביקורת ויתקנו אותם, באופן שכל אדם יוכל למצות, על פי אמונתו ומנהגיו, את זכות היסוד שעליה מתבסס מערך קבורה זה.

פרויקט כריית מנהרה לקבורה רוויה בבית העלמין "הר המנוחות" בירושלים, ביוזמת חברת קדישא "קהילת ירושלים"



צילום: צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה (מאי 2018)

ההיערכות לתחרות בנמלי הים

תקציר

רקע

למשק הישראלי תלות גבוהה בסחר חוץ, וכ-98% מסחר החוץ עובר דרך נמלי הים. בישראל פועלים ארבעה נמלי ים: נמלי חיפה ואשדוד, המופעלים על ידי חברות ממשלתיות - חברת נמל חיפה בע"מ (להלן חנ"ח), וחברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - חנ"א), והנמלים הפרטיים אילת ומספנות ישראל. חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) אחראית לפיתוח התשתית הנמלית.

בהמשך להחלטת הממשלה לעודד תחרות בענף הנמלים ולהביא תועלות כלכליות למשק, בשנת 2021 צפויים להתחיל לפעול שני נמלים חדשים: נמל המפרץ סמוך לנמל חיפה ונמל הדרום סמוך לנמל אשדוד. הנמלים החדשים יאפשרו עגינת אוניות גדולות, יופעלו בטכנולוגיות מתקדמות, יעסיקו כוח אדם מצומצם יחסית, ויגרמו להסטת לקוחות רבים מהנמלים הקיימים אליהם. דוח זה מתמקד בבחינת ההיערכות של הנמלים הקיימים המופעלים ע"י חברות ממשלתיות לתחרות העתידית.

נתוני מפתח

2.9 מיליון TEU

סך תנועות המכולות בנמלים חיפה ואשדוד בשנת 2018

59 מיליוני טונות

סך תנועת המטענים בארבעת הנמלים בשנת 2018

98%

שיעור סחר החוץ העובר דרך נמלי הים

1 מיליארד ש"ח

אומדן הנזק למשק שהוערך על ידי משרד האוצר בשל היעדר תחרות בענף הנמלים

18,000 TEU

קיבולת האוניות שיוכלו להיות מטופלות בנמל המפרץ, ובנמל הדרום

15,300 TEU

קיבולת האוניות שיכולות להיות מטופלות בנמל חיפה ובנמל אשדוד

143 מיליון ש"ח

ההפסד התפעולי הצפוי לנמל חיפה ולנמל אשדוד בשנת 2023 לפי תחזיות משרד האוצר

TEU - Twenty-foot equivalent unit:

יחידת מידה למכולות השווה לנפח של מכולה אחת שאורכה 20 רגל

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותם של הגורמים השונים לקראת תחילת פעולתם של הנמלים החדשים, והתחרות הצפויה מהם לנמלים הקיימים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה), ברשות הספנות והנמלים (רספ"ן), במשרד האוצר - באגף התקציבים, בחנ"י, בחנ"ח, בחנ"א וברשות החברות הממשלתיות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



השלמת תוכניות אסטרטגיות ועסקיות של חברות הנמל הממשלתיות הקיימות - חיפה ואשדוד - התעכבה. הדבר עלול להביא לכך שבמועד תחילת פעולת הנמלים החדשים, הנמלים הקיימים לא יהיו ערוכים לתחרות.

חנ"י צמצמה את השקעותיה בנמלים הקיימים חיפה ואשדוד מכ-247 מיליון ש"ח בממוצע בשנים 2010-2018 לכ-32 מיליון ש"ח בממוצע בשנים 2011-2018. בשל כך ובהיעדר מקורות מימון חלופיים, ספק אם תתאפשר התאמת התשתיות בנמלים הקיימים לתחרות.

טרם הוחל בהתאמת התשתיות של נמל חיפה לפקידתן של אוניות מכולה גדולות, ונראה שהפיתוח עלול להידחות אף לשנת 2033.

קיים ספק בדבר יכולתה של חנ"א לעמוד בלוחות הזמנים להתאמת התשתיות של נמל אשדוד לקליטת אוניות גדולות במועד תחילת התחרות בשנת 2021.

היעדר הסכמה על מכסת הפורשים מחנ"א וחנ"ח עלול לחשוף את החברות לסיכון, שלא תבוצע פרישה בהיקף שיבטיח את האיתנות הפיננסית של החברות ואת יכולתן להתייעל כנדרש.

טרם הושלמה ההסדרה של העברת מחלקות הים בנמלי חיפה ואשדוד לחנ"י, שהיא תנאי לתחרות שוויונית בין מפעילי הנמלים השונים, הגם שחנ"י והנהלות חנ"ח וחנ"א קידמו את הנושא באופן משמעותי.

טרם נחתם הסכם מקרקעין בין חנ"י לחברות הנמל חיפה ואשדוד, הגם שהטיפול בנושא נמשך זה 14 שנים. הסכם המקרקעין הוא תנאי הכרחי לקיום הסכם העקרונות ולהיערכות נמל חיפה לתחרות.



עם תחילת פעולתם של נמלי הים החדשים - נמל המפרץ ונמל הדרום - בשנת 2021 **עתידה להשתכלל תחרות אפקטיבית בענף נמלי הים בישראל ולהביא לתועלת כלל-משקית.**

נחתם הסכם העקרונות בין חנ"ח לעובדי הנמל, שעשוי לקדם, בין השאר, את היערכות החברה לתחרות הצפויה. **נחתם הסכם בנושא התייעלות חנ"ח בתחומי כוח האדם**, הגם שההסכם טרם מומש, ונמצא שהוא מבוסס על הסכם פרישה מרצון.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, חנ"י וחברות הנמל לבחון ולהכריע בדבר היערכות הנדרשת בתשתיות הנמלים, ובכלל זה העמקת נמל חיפה כדי לאפשר מתן שירות לאוניות בגדלים השונים. כמו כן, על כלל הגורמים לפתח ולאמץ מסגרת מתאימה למימון השקעותיה של חנ"י בתשתיות הנמלים ולקבוע את גדר אחריותה של חנ"י למימון השקעות אלו, כדי לאפשר את קידום פרויקטי התשתית הנדרשים בנמלי חיפה ואשדוד בעתיד.

על חנ"ח, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון מפעם לפעם את ההתייעלות הנחוצה בפעילות נמל חיפה - ובייחוד בהיבטי כוח האדם - ולוודא כי היקף הפורשים בפועל מספיק כדי להבטיח את עתידה הפיננסי של חברת הנמל.

על חנ"א והממונה על השכר במשרד האוצר להחיש את המשא ומתן להסכם התייעלות עם העובדים בחברה, כדי להביא לחיסכון בהוצאות החברה ולשפר את מצבה הפיננסי לקראת כניסת המתחרים הפרטיים.

בעת משא ומתן על הסכמים בנושא התייעלות בחברות ממשלתיות, ובכלל זה בתחום כוח האדם, על הנהלות החברות לקחת חלק פעיל.

בהמשך להסכם העקרונות אשר נחתם ע"י חברת נמל חיפה, על חנ"י ומשרדי האוצר והתחבורה, להשלים את הצעדים הנדרשים לשם מילוי אותן התחייבויות הנובעות מהוראות הסכם העקרונות, שגופים אלה לקחו על עצמם, במסגרת מסמכי התחייבות עליהם חתמו.

בהמשך להסכם העקרונות שנחתם בנושא, על משרדי התחבורה והאוצר ורשות החברות להשלים הערכה מבוססת של שווי הנמלים כולל המקרקעין שלהם כתנאי לקידום תהליך הפרטת נמל חיפה. מומלץ כי ייקבע בנוהלי רשות החברות הממשלתיות עיתוי הכנת הערכות שווי במסגרת הליכי הפרטה.

על חנ"י, משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר במשרד האוצר, בשיתוף הנהלות הנמלים, להשלים את הסדרת פעילותן של כלל מחלקות הים כדי לאפשר את מתן שירותיהן למפעילים השונים.

סיכום

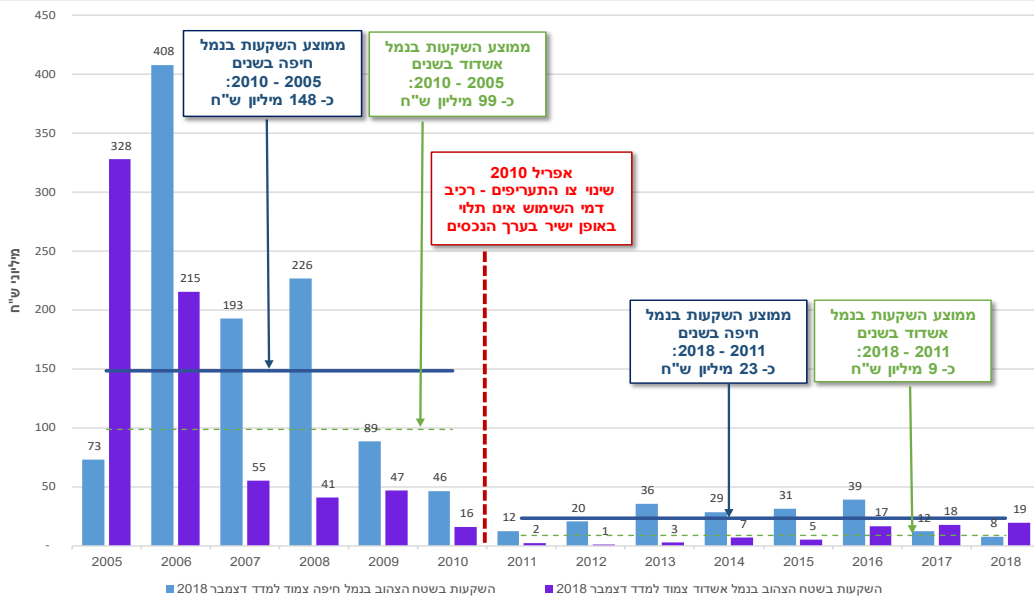
משרדי התחבורה והאוצר, חנ"י ורספ"ן והנהלות חברות נמלי חיפה ואשדוד טרם השלימו את היערכות הנמלים הקיימים לתחרות הצפויה בתחומים חיוניים - התאמת תשתיות הנמלים וכוח האדם. במועד תחילת פעילותם של הנמלים החדשים, בשנת 2021, תשתיות נמל חיפה לא יהיו מותאמות לקליטת אוניות מכולה גדולות, וקיים ספק בדבר מוכנותה של תשתית נמל אשדוד. נוכח אי-השלמת ההתייעלות בכוח האדם, חוסנן הפיננסי של חברות הנמל הקיימות עלול להיפגע, ובהתאם תיתכן פגיעה בתחרות אפקטיבית בין הנמלים השונים ובהשגת החיסכון בעלויות והשיפור ביעילות. יישום המלצות דוח זה יתרום לקידום התחרות בענף.

תחום נמל חיפה ונמל המפרץ (הנמל החדש)



המקור: חברת נמלי ישראל

השקעות חנ"י בשטחים הצהובים בחברות הנמל חיפה ואשדוד, 2018 - 2005 (במיליוני ש"ח במחירי דצמבר 2018)



על פי נתוני חברת נמלי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על העסקים

תקציר

רקע

הרשויות המינהליות במדינה קובעות, בין השאר, את התנאים (להלן - דרישות מינהליות) לפעולת המגזר העסקי. בתחום רישוי עסקים מטרת הרגולציה היא, בין השאר, הגנה על שלום הציבור ובטיחותו מפני סכנות שונות. הדרישות המינהליות המופנות כלפי הציבור נועדו לשמור על המשאבים הציבוריים ולאפשר בדיקה ובקרה בטרם מוענקת זכות זו או אחרת, אבל בה-בעת הן גורמות טרחה ונטל מינהלי-בירוקרטי (להלן - נטל בירוקרטי או נטל) ליוזמים, לבעלי עסקים ולעסקים עצמם, ויש לצמצמן להכרחי בלבד.

נתוני מפתח

59	55,000	58 מיליארד ש"ח
מיקום ישראל מבין 140 מדינות בסקר של הפורום הכלכלי העולמי (WEF) לשנת 2018 בקריטריון "נטל הרגולציה"	עסקים חדשים נפתחים בישראל מדי שנה בשנה. כ-42 אלף עסקים נסגרים בכל שנה. בישראל יש כ-500,000 עסקים פעילים	כ-4.6% מהתמ"ג, התוספת המוערכת החד-פעמית הצפויה לפעילות המשקית אם תבוצע הפחתת הנטל הבירוקרטי ב-30%
200 ימים	11 ימים	35
משך הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה. ישנם כ-20 גופים מאשרים שנדרש אישורם על מנת לקבל היתר. ביניהם מחלקות שונות ברשות המקומית ומשרדי ממשלה שונים	משך הזמן הממוצע להליך רישום עסק בשנת 2019 ברשויות שונות בישראל	המיקום של ישראל בדו"ח עשיית עסקים של הבנק העולמי לשנת 2020. בשנה הקודמת מוקמה ישראל במקום ה-49
	11	24%
	מבין כ-200 עיסוקים, נכתב בעבורם עד מרץ 2019 "מפרט", ובו הדרישות שעל העסק לעמוד בהן	שיעור הבקשות להיתר בנייה שהוגשו לוועדות מקומיות ואושרו רק לאחר יותר משנה

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2018 - ינואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה בכמה משרדי ממשלה היבטים הקשורים בהקטנת הנטל הבירוקרטי המוטל על מגזר העסקי בכלל ועל תעשיינים בפרט: במשרד הכלכלה והתעשייה נבדקו צעדים להקטנת הבירוקרטיה לתעשייה ולמלאכה, ברשות המיסים נבדקו תהליך רישום עסק והליכי תשלומי המיסים לרשות. בדיקות השלמה נערכו בין השאר במשרד ראש הממשלה, באגף לרישוי עסקים, במנהל התכנון, ברשות מקרקעי ישראל וברשות הארצית לכבאות והצלה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

הפורום הכלכלי העולמי (WEF) קבע שבירוקרטיה ממשלתית לא יעילה הנה הגורם המקשה ביותר על עסקים בישראל. משרדי הממשלה טרם בחנו או יישמו את השימוש במרכזי שירות משותפים בתחומים רבים. לדוגמה בהקצאת קרקע לתעשייה, בהוצאת היתר בנייה לצורכי תעשייה ומלאכה וברישוי עסקים במשרד הפנים.

משרדי ממשלה רבים טרם סיימו לגבש תוכניות להפחתת הרגולציה כפי שנדרש בתוכנית החומש לשנים 2015-2019. מבין כ-370 תוכניות האמורות להתגבש עד תום מועד תוכנית החומש, גובשו רק כ-160 תוכניות, וכמה מהן מבוצעות רק באופן חלקי.

הוראות המס בישראל מורכבות. ההנחיות מפוזרות בין פקודת מס הכנסה, צווים מכוח הפקודה ותקנות והוראות מינהליות של מנהל רשות המיסים. עסק נדרש לדווח לרשות המיסים כמה דיווחים שונים על פי מבחנים שונים, במועדים שונים ובממשקים שונים. פעמים רבות הוראות המס אינן ברורות לציבור וליזמים, והם נאלצים לפנות למייצגים אפילו רק לשם פעולת הדיווח והתשלום לרשות המיסים או לשם בירור יתרות חוב וזכות על שמו. נישום אינו יכול עדיין לצפות באמצעות האינטרנט ישירות בחשבוננו ברשות המיסים.

לא ניתן להקים תאגיד ברשם התאגידים, מע"ם ורשות המיסים וביטוח לאומי בעת ובעונה אחת באמצעות טופס מקוון משותף.

תהליך הקצאת קרקע לעסק תעשייתי אורך חודשים ארוכים. טרם הסתיים הטיפול בכ-40% מהבקשות להקצאת קרקע שהוגשו למשרד הכלכלה בשנת 2017. מבין הבקשות שאושרו ועברו לרמ"י בשנים 2014 - 2016: בכ-35% אך הטיפול יותר מחצי שנה ובכ-17% מהבקשות יותר משנה.

לפי שיטת המדידה של הבנק העולמי, ישראל מדורגת נמוך במשך הזמן הנדרש לקבלת היתר (מקום 29 מבין 36 מדינות ה-OECD) - כ-200 ימים, ובעלות הכספית של הוצאת האישור (מקום 23 מבין 36 מדינות ה-OECD) כ-1.7% מעלות הבנייה.

בנובמבר 2010 נקבע כי על נותני האישור, מאסדרים והאגף לרישוי עסקים במשרד הפנים לגבש מפרטים אחידים לרישוי עסקים. עד מרץ 2019 פורסמו מפרטים רק עבור 11 עיסוקים מבין כ-200. מספר העסקים בתחומים שפורסמו להם מפרטים הוא כ-20,000 עסקים בלבד מבין כ-150,000 עסקים החייבים ברישיון.



התוכניות להפחתת הנטל הבירוקרטי שפורסמו על ידי אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה והכלולות בתוכנית החומש, צפויות להביא עם סיום יישומן להפחתה של 2.67 מיליארד ש"ח בכל שנה בעלויות הישירות ולחיסכון של יותר מ-40 מיליון "ימי המתנה".

הדירוג של ישראל במדד עשיית עסקים של הבנק העולמי לשנת 2020, השתפר בחלק מהסעיפים הנבחנו על ידו.

רשות המיסים מקדמת פיתוח אפשרויות לנישומים לדווח ולתשלום מקוון.

עיקרי המלצות הביקורת

על אגף ממשל וחברה במשרד ראש הממשלה להמשיך לבחון כיצד ביכולתו לסייע להפחית את הנטל הבירוקרטי המוטל על המגזר העסקי בתהליכים חוצי משרדים. על האגף ללוות ולהנחות את ההשלמה של כ-210 תוכניות להפחתת רגולציה שטרם גובשו בתוכנית החומש.

על משרד המשפטים, רשות התאגידים, רשות המיסים והמוסד לביטוח לאומי להשלים ככל הניתן מערכת אחידה של טופס מקוון לרישום מהיר של עסקים, אצל כולם בו-זמנית. בנוסף עליהם לבחון את נחיצות המסמכים המבוקשים בתהליך.

על משרד האוצר ורשות המיסים לבחון במשותף את הסיבות לכך שישראל מדורגת נמוך במדד של הבנק העולמי בנושאי עלות ומשך הזמן הנדרש לגיבוש הדיווח ולביצוע התשלום לרשות המיסים. לפי הבנק העולמי, הפעולה בישראל דורשת העסקת עובד במשך יותר מחודש עבודה. לא חל שיפור במדד זה בשנת 2020. על רשות המיסים לפשט את הדרישות מבעלי העסקים בכל מערך המס, להגמישן ככל הניתן, לרבות במועדי הדיווח שהיא דורשת ולהנגיש ככל הניתן את המידע הקיים במערכת לכלל הנישומים.

על משרד הכלכלה ורמ"י לשלב בין התהליכים להקצאת קרקע לתעשייה, כך ששני הגופים יבצעו בדיקות בה-בעת. כמו כן, עליהם לבחון את הצורך בנקודת שירות אחת להקצאת הקרקע.

על מינהל התכנון לבחון את הצורך בקבלת אישור של הגורמים המאשרים, כנדרש בחוק, בהתאם למהות היתר הבניה המבוקש.

על נותני האישור לסיים לגבש מפרט לכל אחד מהעיסוקים ועל משרד הפנים לאחדם למפרט אחד אחד ולפרסם את הדרישות (ומועד כניסת כל אחת מהן לתוקף). זאת, כדי לממש את הרפורמה ברישוי עסקים להביא בהירות וודאות לעסקים בנוגע לתנאים שעליהם לעמוד בהם כדי לקבל רישיון עסק.

סיכום

בישראל רובץ על עסקים נטל בירוקרטי גבוה בכמה תחומים. על כל השירות הציבורי, בהובלת משרד ראש הממשלה, להירתם למשימת הקטנת העומס הרגולטורי על עסקים באמצעות שיפורים טכנולוגיים, תיאום בין רגולטורים ופעילות משותפת ביניהם וקביעת יעדים לצמצום דרישות לא נחוצות. לאחרונה פחת העומס הרגולטורי מעסקים, אך לא די בכך, יש להמשיך להסיר חסמים ולאמץ יוזמות מחוץ לארץ.

השינוי בדירוג מדינת ישראל במדד של הבנק העולמי לשנים 2006 עד 2019 (מתוך 190 מדינות)



המקור: World Bank Doing Business report 2020

הבטחת היתרון והחדשנות הטכנולוגיים של המשק הישראלי

תקציר

רקע

מדינת ישראל ידועה בעולם כ"אומת הסטארט-אפ", בין היתר בשל כמות חברות ההזנק שקמו במדינה, מרכזי המחקר והפיתוח (המו"פ) הבין-לאומיים הפועלים בארץ ומספר ה"אקזיטים" שביצעו חברות ישראליות. מעמד זה הושג בין היתר בזכות תרבות עסקית אשר מעודדת חדשנות ונטילת סיכונים בקרב יזמים, האיכות האקדמית של האוניברסיטאות וכן מדיניות של ממשלות ישראל שתמכו ביוזמות של חדשנות. שותפות בין המגזר הממשלתי, האקדמי והעסקי הולידה טכנולוגיות פורצות דרך בתחומי המים, החקלאות, התקשורת, מדעי החיים, החלל ועוד.

נתוני מפתח

40%

מכלל היצוא של מדינת ישראל בשנת 2017 היה יצוא של מוצרי היי-טק

290,000

מועסקים בהיי-טק, שהם כ-8.3% מכלל המועסקים במשק בשנת 2017

58 מיליארד ש"ח

שהם כ-4.5% מהתוצר המקומי הגולמי, הייתה ההוצאה הלאומית על מו"פ אזרחי בשנת 2017

77%

מחברות ההיי-טק במדינה פועלות במחוזות המרכז ותל אביב

24%

מהמועסקים בענף ההיי-טק בשכר גבוה היו נשים, פחות מ-2% היו ערבים וחרדים

55 מיליארד ש"ח

היו הכנסות המדינה ממיסים בענף ההיי-טק בשנים 2015-2018

20%

מהתמיכות במסגרת קרן המו"פ ניתנות לחדשנות בתעשייה המסורתית, אף שהיא תורמת כ-38% מהתמ"ג

1.7 מיליארד ש"ח

היה תקציב הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית בשנת 2018. כ-450 מיליון ש"ח היה סכום התמלוגים שגבתה הרשות בשנת 2018. התמלוגים הועברו למשרד האוצר

78%

ממשרות השכיר בחברות ההזנק מרוכזות במחוזות המרכז ותל אביב

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 - מרץ 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותה של הממשלה לשמירת היתרון הטכנולוגי של המדינה. הביקורת נעשתה ברשות החדשנות, במשרד הכלכלה והתעשייה, במועצה הלאומית לכלכלה שבמשרד ראש הממשלה, באגף התקציבים שבמשרד האוצר, ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, ברשות לניירות ערך, במשרד לשוויון חברתי, במועצה הלאומית למחקר ולפיתוח אזרחי ובוועדה לתכנון ולתקצוב הפועלת במסגרת המועצה להשכלה גבוהה בישראל.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היקף ההשקעות הזרות בחברות ההיי-טק בישראל ותלותן בהשקעות אלה מחייבים את הגופים הרלוונטיים לבחינה מעמיקה של נושא זה ובכלל זה לבחינת כלים שייתנו מענה אסדרתי אם יצומצמו ההשקעות הזרות בתעשיית ההיי-טק הישראלית, לרבות עידוד הקרנות של הגופים המוסדיים הישראליים להרחיב את השקעותיהם בענף זה.

תוכניות הממשלה לאיוש משרות פתוחות במקצועות ההיי-טק אינן נותנות מענה מספק לבעיה של מחסור בעובדים מקצועיים.

בשל הקושי בהעברת ידע בין האקדמיה לחברות בתעשייה לא מתורגם מלוא הידע האקדמי למחקר יישומי. רשות החדשנות והוועדה לתכנון ולתקצוב טרם סיימו לגבש תוכנית ישימה אשר תביא למיצוי הידע אשר נוצר במחקרים של האקדמיה ושל מערכת הבריאות.

חרף מאמצי רשות החדשנות ומשרד הכלכלה לקדם תהליכים חדשניים בתעשיות המסורתיות, הביקוש לסיוע שנותנת הרשות לתעשייה לשם הטמעת טכנולוגיות חדשניות עודנו נמוך.

טרם התקבלה החלטה של מועצת רשות החדשנות לקידום מו"פ בתחום המסחר, על אף הפיריון הנמוך בענף זה לעומת מדינות ה-OECD וענפים אחרים בתעשייה.



חיזוק ענף ההיי-טק בירושלים - הפעילות הענפה של הרשות לפיתוח ירושלים ועמותות מקומיות להקמת קהילות של יזמים, למתן מענקים ולייזום קשר עם האקדמיה הביאה לגידול ניכר במספר חברות ההזנק הפעילות בעיר.

חדשנות בתעשייה המסורתית - בשנת 2018 תמכה רשות החדשנות ב-246 פרויקטים של מו"פ בסכום כולל של 125 מיליון ש"ח. כמחצית מהסכום הושקע בפריפריה.

הון אנושי ואינטלקטואלי - רשות החדשנות סייעה בניחות סוגיות שונות הקשורות לתת-ייצוג של אוכלוסיות שונות בענף ההיי-טק ובקיום קורסים והסבות של עובדים ממקצועות אחרים במטרה להגדיל את מספר המועסקים בענף.

שיתוף פעולה בין רשות החדשנות למשרד הכלכלה - הוא צעד חשוב להטמעת טכנולוגיה חדשנית בתעשיית הייצור ולקידום תהליכי מו"פ בתעשיות אלה.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח ההשפעה הרבה של השינויים העולמיים בכלכלה על ענף ההיי-טק הישראלי, חשוב שגוף ממשלתי בעל ראייה רחבה יבחן את האתגרים העומדים לפני תעשיית ההיי-טק בישראל, יפעל לגבש אסטרטגיה ארוכת טווח ויציע כלים מתאימים לשימור היכולות וההובלה של ישראל בענף זה.

כדי שפעילות מרכזי המו"פ הבין-לאומיים לא תפגע בחברות מו"פ מקומיות, והיתרון הטכנולוגי של חברות ההיי-טק הישראליות בזירה העולמית יישמר, יש לראות כיעד לאומי את הגדלת היצע כוח האדם עם תארים מתקדמים במקצועות הרלוונטיים. השגת יעד זה מחייבת שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה לאקדמיה ואיגום משאבים.

יש צורך בפעולות אקטיביות של רשות החדשנות, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובהם משרד הכלכלה ומשרד האוצר, כדי לקדם חדשנות ואת היקף המו"פ בתעשייה המסורתית ולאפשר לתעשייה זו לעבור לשלב הבא בעולם התעשייתי.

כדי להגביר את השפעת ההיי-טק באזורים שונים במדינה, על המועצה הלאומית לכלכלה ומשרד הכלכלה, בשיתוף רשות החדשנות, לבחון דרכים נוספות לפיתוח חדשנות בפריפריה ולפיתוח אקו-סיסטם הנחוץ לחברות היי-טק במטרופולינים.

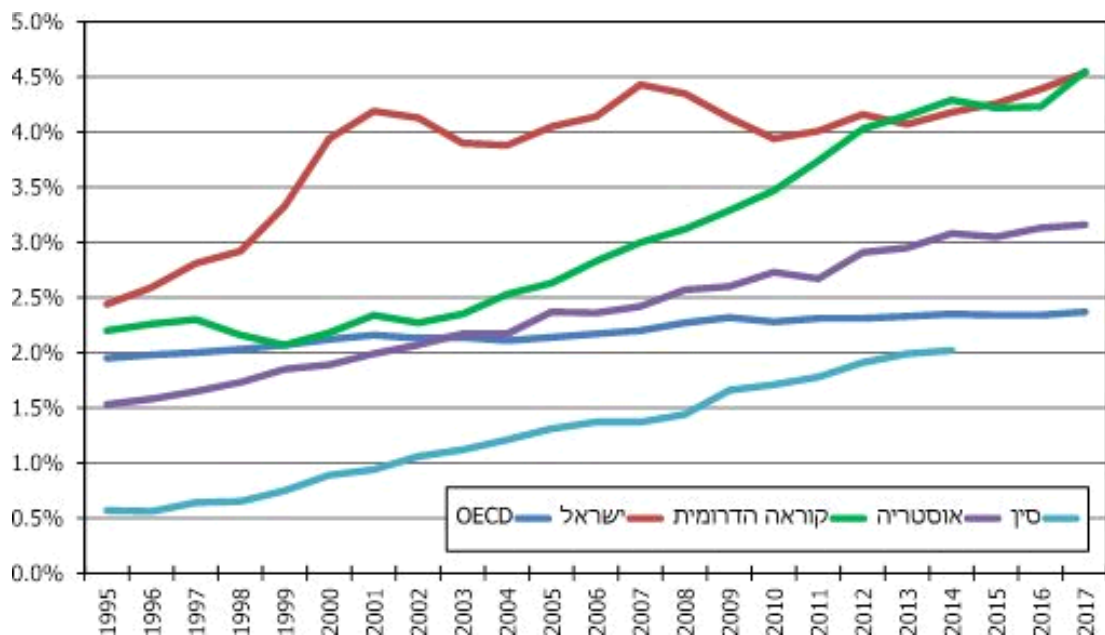
על רשות החדשנות, כאחד הגורמים הפועלים להרחבת השתתפותן של אוכלוסיות שונות במקצועות ההיי-טק, להסתייע במשרדי הממשלה הרלוונטיים לרבות משרד הכלכלה כדי למפות את התחומים הטכנולוגיים שבהם יהיה ניתן לשלב את אוכלוסיות החרדים והערבים בתעסוקה איכותית, כדי שיוכלו להשתתף בתהליכי החדשנות.

סיכום

לתעשיית ההיי-טק הישראלית יש השפעה גדולה על כלכלת מדינת ישראל, על תעסוקה איכותית וכן על חוסן הכלכלה הישראלית במדדים בין-לאומיים. הפיכתה של לשכת המדען הראשי במשרד הכלכלה לרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית כרשות עצמאית הייתה צעד מבורך אשר איפשר לרשות גמישות פעולה ומתן מענה מהיר ויעיל לאתגרים של ענף ההיי-טק. ממצאי הביקורת מלמדים על פערים בתחומים שונים אשר עלולים להביא לאיבוד היתרון של ישראל בזירה הטכנולוגית ולהקשות על התעשייה להתמודד עם אתגרי העתיד.

על מנת לשמור על היתרון של ישראל בזירה הטכנולוגית, נדרש תיאום מלא בין הגופים הנוגעים בדבר. כן יש חשיבות לקיומו של גוף ממשלתי בעל ראייה רחבה ויכולת תכלול שיהיו לו הסמכויות הנדרשות לאיגום משאבים. גוף כזה יפעל לגבש אסטרטגיה ארוכת טווח ויציע כלים מתאימים לשימור היתרון הטכנולוגי של ישראל.

**שיעור ההוצאה על מו"פ מהתוצר
במדינות נבחרות ובמדינות ה-OECD
(2017 - 1995)**



כהונת חברי ועדי עובדים בתפקידי ניהול ואיוש תפקידים בכירים בגופים ממשלתיים

תקציר

רקע

אדם המכהן בתפקיד בשירות הציבורי, קל וחומר בתפקיד בכיר בגופים ממשלתיים, נדרש לפעול בתפקידו במצב שאין בו חשש לניגוד עניינים ולשיקולים זרים. בתקנון שירות המדינה (התקשי"ר) הוסדר בפירוט נושא ניגוד העניינים במקרה של העסקה בתפקידים מסוימים בשירות הציבורי במקביל לחברות בוועד עובדים.

נתוני מפתח

111 חברי ועד

באגף המכס והמע"ם, 87 מהם בדירוג שכר בכיר (41 ומעלה בדירוג המח"ר, 19 ומעלה בדירוג המינהלי)

172 חברי ועד

באגף מס הכנסה, מהם 29 בדירוג בכיר של המח"ר (42 - 44)

5,700 עובדים

ברשות המיסים בישראל

46 משרות בכירות

ברשות המיסים מאוישות על ידי ממלאי מקום או שהוטלו על העובדים "כמטלה נוספת"

149 עובדים

בחברת דואר ישראל בע"מ כפופים למנהל בחברה המכהן במקביל כחבר בוועד העובדים

פעולות הביקורת

בחוודשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מסוימים בכהונת מנהלים ועובדים המשמשים כחברי ועדים בגופים ממשלתיים ואת הליך האיוש של כמה משרות בכירות בגופים אלו. הבדיקות נעשו ברשות המיסים, בנציבות שירות המדינה (נש"ם), במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ברשות שדות התעופה ובחברת דואר ישראל בע"מ. בפברואר וביולי 2019 נעשו בדיקות השלמה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



חשש לניגוד עניינים - עשרות חברי ועדים ברשות המיסים, בחברת דואר ישראל וברשות שדות התעופה מכהנים בתפקידים בכירים או בתפקידים אחרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים שלא על פי הוראות התקשי"ר.



הסדרי ניגוד עניינים - רשות המיסים פנתה לאחר תחילת הביקורת, לשני חברי ועד מכהנים - עובדים ב' וג' בבקשה לחתום על הסדר ניגוד עניינים שגיבשה. חברי ועד אלו מיאנו לחתום על ההסדר, והרשות טרם השלימה את הטיפול בעניינם.



עיצוב באיוש קבוע של משרות בכירות ברשות המיסים - 46 משרות בכירות ברשות המיסים מאוישות על ידי ממלאי מקום או על ידי עובדים "כמטלות נוספות". 21 מהמשרות מאוישות "זמנית" יותר משנה.



הסמנכ"ל למינהל ולמשאבי אנוש ברשות מיסים נקט בפעולות הראויות לציון שמטרתן למנוע ניגודי עניינים.

עיקרי המלצות הביקורת

מן הראוי שנש"ם תבצע בדיקה מקיפה לגבי מימוש הוראותיה בעניין ניגוד עניינים כאמור בכלל משרדי הממשלה, תבדוק את הצורך בעדכון הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם.

נוכח סירובם של עובדים ב' וג' לחתום על הסדר ניגוד עניינים, על הרשות ונש"ם לסיים את בחינת עניינם של עובדים אלו ולפעול בהתאם להוראות התקשי"ר, להנחיית היועמ"ש ולפסיקה. כן מוצע כי נש"ם, בתאום עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה, ככל הנדרש, תקבע נוסח אחיד סטנדרטי להסדר ניגוד עניינים והחלתו בכל מקרה רלוונטי.

על רשות המיסים לאסוף נתונים בנוגע למשרות שזה זמן רב אינן מאוישות או שהוטל על עובדים למלא אותן "כמטלה נוספת", ולפעול בסיוע נש"ם לאיושן באמצעות מכרז. זאת כדי להבטיח שוויון הזדמנויות ולטייב את הליכי האיוש ברשות המיסים.

חשוב להסדיר את סוגיית "הנאמנות הכפולה" של חברי ועד בתאגידי סטטוטוריים. מומלץ כי כל תאגיד סטטוטורי, בשיתוף כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם נציגי ארגוני עובדים, יבחן את הצורך בקביעת כללים רלוונטיים ומעודכנים, לרבות כלי בקרה, פיקוח ואכיפה מתאימים, שיבטיחו את האיזון בין זכות העובדים להתאגדות לבין הקבוע בהוראות התקשי"ר או בכללים אחרים.

סיכום

מאחר שחלו תמורות עם השנים בהגדרות התפקידים ובמקומם בהיררכייה הארגונית, ממליץ משרד מבקר המדינה כי נש"ם תבצע בדיקה מקיפה לגבי מימוש הוראותיה בעניין ניגוד עניינים בכלל משרדי הממשלה, תבחן את הצורך בחידוד ועדכון של הוראות התקשי"ר בנושא ותגדיר בתקן שירות המדינה את סוגי התפקידים שחבר ועד אינו יכול לכהן בהם ואף לא להתמודד עליהם. מוצע כי בחינה כאמור תבוצע מדי פעם בפעם, בין היתר בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה והמלצות הצוות הבין-משרדי לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים^[4].

1. לעניין זה ראו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - דוח הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים, הנחיה

תהליכי קבלת החלטות במשרד האוצר

העמידה ביעד הגירעון בשנת 2018 | תחזית ההכנסות לשנת 2019
תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי

תקציר

רקע

תקציב המדינה הוא הכלי העיקרי ליישום המדיניות הכלכלית של הממשלה, והינו בעל השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה.

תקציב המדינה מתנהל על בסיס מזומן, כלומר ההוצאות וההכנסות בתקציב המדינה מוכרות במועד ביצוע התשלום או במועד קבלת התקבול בפועל.

הגירעון התקציבי הוא הפער שבין הכנסות המדינה לבין הוצאותיה, והיקפו משפיע בין היתר על נטל תשלומי הריבית מתקציב המדינה. בחוק נקבע כלל פיסקלי רב-שנתי ("תקרת הגירעון") המגדיר את השיעור המרבי המותר של הגירעון השנתי התקציבי כאחוז מהתוצר. משכך, לתזמון ההוצאות וההכנסות בפועל יש חשיבות, במיוחד לקראת סוף השנה.

בנובמבר 2018 אישרה הממשלה החלטה בעניין תוספת שכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי לכוחות הביטחון - משטרת ישראל, השב"כ והמוסד. החלטה זו כרוכה בהוצאה מתקציב המדינה בהיקף של כ-22 מיליארד ש"ח.

נתוני מפתח

גידול של 14%

בהכנסות ממיסים ישירים
בדצמבר 2018 לעומת
דצמבר 2017

2.9% תמ"ג = 38.9 מיליארד ₪

הגירעון בפועל בשנת 2018 = תקרת הגירעון
הקבועה בחוק

377.5

מיליארד ₪

סך הוצאות הממשלה בפועל
בשנת 2018

22 מיליארד ₪

עלות מתווה תוספת
השכר בגין היעדר ביטחון
תעסוקתי

3.6% תמ"ג

תחזית הגירעון המעודכנת
ל-2019, ששיקפה גידול
של 0.7% לעומת התחזית
המקורית. התחזית הובאה
לממשלה בינואר 2019

גידול של 26%

בהוצאות משרדי הממשלה
בינואר 2019 לעומת ינואר
2018

1.5 מיליארד ₪

הקיטון בהוצאות ברבעון
הרביעי בשנת 2018 לעומת
הרבעון המקביל בשנת 2017

פעולות הביקורת

נבחנו תהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לעמידה ביעד הגירעון לשנת 2018 והכנת התחזית לשנת 2019. כמו כן, נבחן תהליך קבלת ההחלטות על התוספת בגין "היעדר הביטחון התעסוקתי", שאף הן התקבלו בשלהי 2018 ולהן השפעה תקציבית משמעותית.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

תחזית ההכנסות המעודכנת לשנת 2019 הוצגה לממשלה רק בינואר 2019, לאחר כניסת תקציב המדינה לשנה זו לתוקף. התחזית המעודכנת הציגה גירעון של 3.6% מהתמ"ג (0.7% מעבר לחזוי), והיו לכך השלכות על יכולת הממשלה לעמוד ביעדיה. הדבר נבע מכך שתקציב 2019 היה חריג באופן שבו אושר בכנסת כבר במרץ 2018 והתבסס על תחזית הכנסות שנערכה בשלהי 2017. התחזית המעודכנת לשנת 2019 אושרה בהנהלת משרד האוצר רק בשלהי 2018.

פעולות אגף החשב הכללי ומאמצי הגבייה של רשות המיסים בשלהי שנת 2018, שלגביהן לא נמצא כי בוצעו בחריגה מסמכות או בחריגה מהוראות הדין, הביאו לעמידה בתקרת הגירעון בשיעור של 2.9% מהתמ"ג. עם זאת, הדבר נעשה בלי שנערך דיון מתכלל עם כל הגורמים המקצועיים בדבר ההשפעה של העדפת שנת תקציב אחת על פני השנה שאחריה.

בהתחשב בעלותו הניכרת של המתווה להיעדר ביטחון תעסוקתי, שהסתכמה בכ-22 מיליארד ש"ח, הליך האישור של מתווה זה נעשה בסד זמנים דחוק ולווה בקיצוץ תקציבי משמעותי לשם מימונו. לכך תהיה השלכה על תקציב המדינה בשנים הבאות.

השיתוף בתהליכי קבלת ההחלטות במשרד האוצר נפגם כתוצאה מכך שיחסי הגומלין במשרד, כפי שעלו לפני צוות הביקורת, לא היו מיטביים.

אימוץ הנומרטור בשנת 2015 הוא צעד מבורך לשמירה על קיימות פיסקלית, אך יש להקפיד כי לא יתקבלו החלטות שאינן עומדות בקנה אחד עם מנגנון זה.

בהכנת התחזית המעודכנת לשנת 2019 פעל משרד האוצר על פי "נוהל הכנת תחזיות בבסיס תקציב המדינה", הקובע כי התחזית תוכן באחריות הכלכלן הראשי.

עיקרי המלצות הביקורת

🔦 מומלץ כי קבלת החלטות מאקרו כלכליות, העשויות להשפיע על כלכלת המדינה ועל סדרי העדיפויות של הממשלה, תתבסס על אדנים מקצועיים מוצקים ועל בחינת מכלול הנסיבות מתוך ראייה ארוכת טווח הבוחנת את המדיניות הכוללת, ובאמצעות הליך ידוע מתכלל של כל הגורמים המקצועיים.

🔦 מומלץ להקפיד על כך שלא יתקבלו החלטות שאינן עולות בקנה אחד עם העיקרון העומד בבסיס הנומרטור.

🔦 מומלץ כי משרד האוצר יבחן גיבוש הסדרה משלימה להוראת סעיף 40א לחוק יסודות התקציב, עבור נסיבות שבהן מחליטה הממשלה לגבש את תקציבה בהתבסס על תחזיות מוקדמות. ההסדרה ראוי שתקבע את ההתנהלות הפנים-משרדית במשרד האוצר, וכן תקבע שהדיון בממשלה יתקיים במועד שיאפשר היערכות לשם עמידה ביעדי הגירעון.

🔦 מבלי לפגוע בסמכויות החשב הכללי ומנהל רשות המיסים, מומלץ כי החלטה בדבר ביצוע הוצאות או נקיטה במאמצי גבייה כחוק לשנת תקציב מסוימת, בייחוד בהיקפים משמעותיים, תתקבל לאחר בניית תמונת המצב הכלכלי, וקבלת עמדת כל הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, בראייה מתכללת.

🔦 מומלץ כי משרד האוצר ישלים את הדיון ואת גיבוש ההמלצות בדבר שיעור הריבית הנוהגת כיום במערכת המס, בשיעור של 4% כולל הצמדה, על רקע שיעורי הריבית הנמוכים הנהוגים במשק, וזאת תוך בחינת כלל המשמעויות לרבות היבטי תמרוץ חיובי ושלילי בעניין תשלומי מס והיבטי עיתוי.

🔦 מומלץ כי הממשלה תקיים באמצעות שר האוצר, תהליך הפקת לקחים מהליך אישור הסדר הביטחון התעסוקתי. כן מומלץ למשרד האוצר למפות רשימת סוגיות ונושאים המצויים בהליכים משפטיים או בעלי פוטנציאל לחשיפה כלכלית רחבה, לגבש לגבי נושאים אלו מצע לדיון ודרכי פעולה ולהביאם לדיון באופן עיתי לפני הממשלה לשם קבלת החלטות.

🔦 מומלץ כי שר האוצר ישלים את בחינת מבנה הסמכויות של מנכ"ל משרד האוצר וראשי האגפים השונים, ויגבש את המבנה בדרך שתטיב את פעילות משרד האוצר.

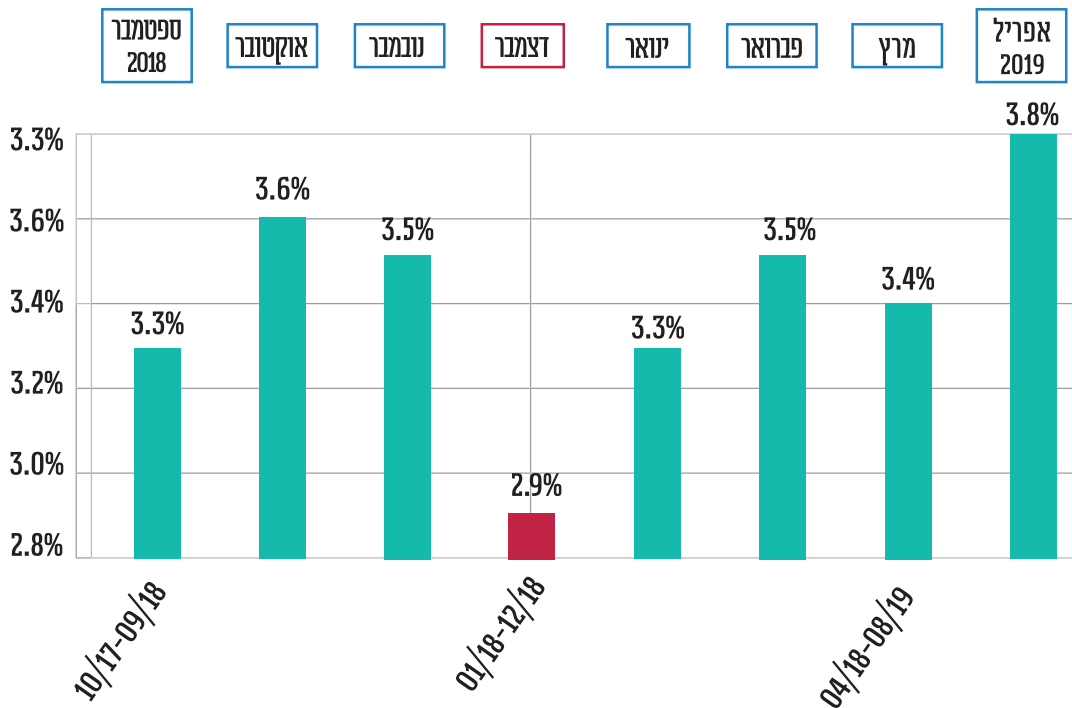
סיכום

למשרד האוצר תפקיד מרכזי וחיוני בחיזוקה של כלכלת ישראל. על הדרג המקצועי להניח את התשתית הנדרשת כדי לסייע לדרג הנבחר ליישם את מדיניותו, ובכלל זה להפיק תחזיות רלוונטיות במועדן ולתכלל מאמצי גבייה ותשלומים תוך בחינת ההשפעות על הגירעון בראייה מאקרו-כלכלית.

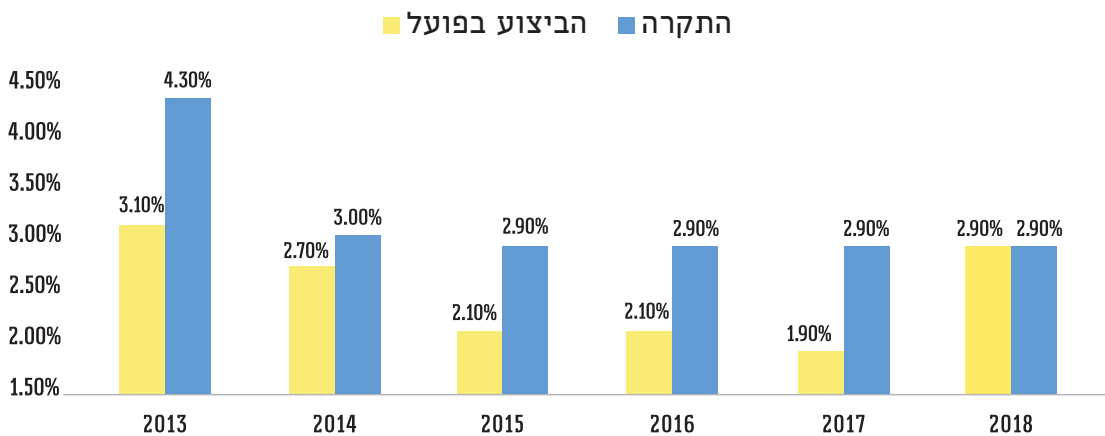
מן הראוי להפיק לקחים מטיפול הממשלה בהסכם תוספת השכר בגין היעדר ביטחון תעסוקתי, בראייה צופה פני עתיד, ולמפות הסכמים וחשיפות בעלי משמעות כלכלית ניכרת, לקיים דיון סדור בסוגיות אלו ולקבל החלטות בעוד מועד.

התפתחות הגירעון בתקציב המדינה כשיעור מהתמ"ג בחודשים 04/19-09/18

מקור: אגף החשב הכללי, בעיבוד משרד מבקר המדינה



הגירעון התקציבי כשיעור מהתמ"ג לשנים 2013-2018 מול יעד הגירעון



ביקורת מעקב פעילות רשות המיסים בנושא הסדר הסולר

תקציר

רקע

הבלו על הדלק הוא מס קצוב שמוטל על סוגי דלק, כגון נפט, סולר ובנזין. הבלו מוסדר בחוק הבלו על דלק, התשי"ח-1958. בינואר 2005 אישרה ועדת הכספים של הכנסת להעלות את סכום הבלו על הסולר בהדרגה במשך ארבע שנים, עד שישתווה לבלו על הבנזין.

כדי לצמצם את הפגיעה הכלכלית בעוסקים בענפים שבהם הסולר הוא אחד האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה הופעל מנגנון הישבון, שמטרתו להשיב לעוסקים בענפים אלה חלק מהוצאותיהם על רכישת סולר (הסדר הסולר או ההסדר).

נתוני מפתח

3.59 מיליארד ש"ח

ההחזר שניתן לעוסקים בשנת 2018 במסגרת הסדר הישבון הסולר.

5.76 מיליארד ש"ח

הכנסות המדינה נטו ב-2018 מגביית בלו על סולר, לאחר ניכוי הישבון בגין הסדר הסולר וקיזוז הבלו עבור הרשות הפלסטינית.

10.94 מיליארד ש"ח

הכנסות המדינה ב-2018 מגביית בלו על סולר.

600

עוסקים שהיחס בין היקף הוצאות הסולר שדרשו בהסדר לבין המחזור הכספי שלהם לא היה סביר

53,000

מספר העוסקים שנכללו בשנת 2018 במסגרת הסדר הישבון הסולר.

3.59 מיליארד ש"ח

קיזוז הבלו עבור הרשות הפלסטינית בשנת 2018.

פעולות הביקורת

בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין הסדר הסולר (הדוח הקודם). בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם. בחודשים מרץ עד מאי 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של רשות המיסים לתיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם בתחום הסדר הסולר (המעקב). המעקב נעשה בהנהלת רשות המיסים, ביחידת הסולר ובמשרדים האזוריים של מס הכנסה ומע"ם ברחובות ובחדרה.

תמונת המצב העולה מביקורת המעקב



בביקורת הקודמת נמצא כי תדלוק באמצעות צוברים מאפשר לעוסק לרשום את כמות הסולר המוערכת עבור כל כלי רכב או כלי עבודה או אף עבור כלי רכב שאינו מזכה בהישבון, בלי שאפשר לפקח על כך. במצב זה קיים חשש שמוחרז בלו על סולר לעוסקים שלא היו זכאים לו. המעקב העלה כי ליקוי זה לא תוקן.

בביקורת הקודמת נמצאו מקרים שבהם עוסקים קיבלו הישבון סולר על פי חשבונות פיקטיביות שהגישו. המעקב העלה כי ליקוי זה לא תוקן.

בביקורת הקודמת נמצא כי רק כמחצית מהעוסקים שהיו זכאים להישבון סולר ב-2014 אכן נכללו בהסדר הסולר והגישו בקשות לקבלת הישבון, דבר המלמד על כך שחלק מהעוסקים נמנעים מלהיכלל בהסדר כדי לא לחשוף את נתוני צריכת הסולר שלהם ולהימנע מביקורת על עסקותיהם. המעקב העלה כי רשות המיסים הוציאה אוטומטית ממאגר העוסקים הזכאים להיכלל בהסדר הסולר את אלה שעמדו בדרישות אך לא הגישו בקשה לקבלת הישבון.

בביקורת הקודמת נמצא כי היחידה הכלכלית של רשות המיסים מוסרת למשרדים האזוריים של מע"ם רשימה של כ-600 עוסקים שדיווחיהם על צריכת הסולר חריגים ביחס למחזור העסקאות שלהם. נמצא כי משרדי מע"ם לא השתמשו ברשימה שמסרה להם היחידה הכלכלית לבדיקת הדיווחים החריגים. המעקב העלה כי ליקוי זה לא תוקן.

נמצא כי גם כיום אין הקפדה על כך שמפקחי המס יבדקו את התיקים של נישומים שקיבלו את סכומי ההישבון הגבוהים ביותר.



בביקורת הקודמת נמצא כי רשות המיסים אינה מבצעת מספיק בקרה כדי לוודא שעוסקים שקיבלו שוברים ידניים לתשלום חוב בגין הישבון שניתן להם ביתר, אכן שילמו את החוב. המעקב העלה כי הליקוי תוקן.

בביקורת הקודמת נמצא כי המערכת הממוחשבת אפשרה לעוסק לקבל הישבון סולר גם עבור תקופה שבה רישיון הרכב שלו לא היה בתוקף. המעקב העלה כי הליקוי תוקן.

בביקורת הקודמת נמצא כי משרדי מע"ם לא מילאו את הנחיות רשות המיסים, וכי בשנת 2013 הם ביצעו ביקורת חשבונות בנושא הסדר הסולר רק בכ-75% ממכסת התיקים שנקבעה להם. המעקב העלה כי הליקוי תוקן.

בביקורת הקודמת נמצא כי רשות המיסים לא פרסמה הנחיות לנישומים ולמייצגים כיצד עליהם לדווח למס הכנסה על הישבון הסולר. בהיעדר הנחיות כאלה, מרבית הנישומים לא דיווחו על ההכנסה שנוצרה להם בגין הישבון הסולר. המעקב העלה כי הנישומים והמייצגים הונחו לדווח בטופס שמצורף לדוח השנתי על החזרי הבלו שקיבלו על סולר.

בביקורת הקודמת נמצא כי רשות המיסים לא בחנה במשך תשע השנים שבהן פעל הסדר הסולר את המשך הפעלתו של ההסדר ואת השפעתו בהיבט הכלכלי, חברתי והסביבתי. המעקב העלה כי הליקוי תוקן במידה רבה. במרץ 2018 פורסם תיקון לצו ההישבון ובו נקבע כי החזרי הבלו על הסולר יצומצמו בהדרגה עד סוף שנת 2026.

עיקרי המלצות הביקורת

על רשות המיסים לקדם את החקיקה בנושא תקנות הוראות ניהול ספרים, כך שיכללו גם שימוש באמצעי מדידה טכנולוגיים כמצוין בתשובת רשות המיסים.

על רשות המיסים לבחון את הנחיותיה למשרדי מע"ם האזוריים בעניין בחינת הכללת תיקי עוסקים לביקורת במקרים שבהם קיימת אי-התאמה ניכרת בין הוצאות הסולר של העסק על פי הדיווח שלו ובין סך המחזור של העסק או במקרים שבהם עלו ליקויים בדיווח של העסק על כמות הסולר שצרך.

סיכום

הסדר הסולר נועד לצמצם את הפגיעה בענפים כלכליים שבהם הסולר וכלי הרכב הם האמצעים העיקריים לייצור ההכנסה. עלות הסדר הסולר למשק הישראלי בשנת 2018 הייתה כ-3.59 מיליארד ש"ח. בדוח הקודם הועלה כי רשות המיסים אינה מטפלת כראוי בנושא הסדר הסולר, וכי הוא אינו מגשים את מטרותיו ויוצר תמריץ שלילי לשימוש בסוגי דלק ירוקים שאינם מזהמים. הביקורת הנוכחית העלתה כי מקצת מהליקויים תוקנו, מקצתם תוקנו חלקית ומקצתם לא תוקנו כלל.

הממצאים שהועלו בדוח המעקב

מעקב	
<input checked="" type="checkbox"/>	בחינה מחדש של הסדר הסולר תוקן
<input checked="" type="checkbox"/>	בקרה לקויה של המערכת הממוחשבת להישבון סולר תוקן במידה מעטה
<input checked="" type="checkbox"/>	ליקויים בטיפול של משרדי מע"ם ומס הכנסה בהישבון הסולר תוקן במידה מעטה
<input type="checkbox"/>	ניצול לרעה של התנאים שנקבעו להישבון הסולר לא תוקן כלל
<input type="checkbox"/>	שימוש בחשבוניות פיקטיביות לקבלת הישבון סולר לא תוקן כלל

קידום תחום הכרייה והחציבה בישראל

תקציר

רקע

חומרי הכרייה והחציבה משמשים לבנייה, לסלילה ולתעשייה. בספטמבר 2010 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את מסמך המדיניות של תוכנית המתאר הארצית לכרייה וחציבה - תמ"א 14. במסמך זה נקבעו קווים מנחים לסימון אתרי כרייה וחציבה, ונקבעו האמצעים המשלימים הנדרשים משרדי הממשלה ליישום מדיניות התכנון והניהול של אתרים אלה. במרץ 2018 אושרה תמ"א 14. בתמ"א מסומנים אתרים שמהם יש לספק את חומרי הגלם הנדרשים לבנייה ולסלילה עד שנת 2040, ולתעשייה - עד שנת 2045.

נתוני מפתח

70-66
מיליוני טונות

של חומרי חציבה המופקים בשנה, מהם 42 מיליון טונות של אגרגט

66 מחצבות

פעלו בישראל בשנת 2018

10.7%
(כ-136 מיליארד ש"ח)

שיעור ההשקעות בענפי הבנייה והסלילה מהתוצר המקומי הגולמי לשנת 2017

290 מיליוני טונות

חומרי גלם המצויים במחצבות שהושבו לרשות מקרקעי ישראל (רמ"י) בשנים 2000 - 2015 וטרם שווקו

139 מיליוני טונות

חוסר מצרפי בחומרי חציבה הצפוי עד שנת 2025 (על פי תרחיש המשך צמיחת האוכלוסייה בקצב של 1.9% לשנה)

129
אתרי כרייה וחציבה

בשטח כולל של כ-344,000 דונם מסומנים בתמ"א 14

85-1 34
מיליון ש"ח

סך התועלות הצפויות מהקמת שינוע מסילתי בשנים 2025 ו-2040, בהתאמה

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2018 - מרץ 2019 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול תחום הכרייה והחציבה בישראל, הפיקוח על המחצבות, קידום התכנון של אתרי תמ"א 14 ושיווקם ומימוש האמצעים המשלימים ליישום התמ"א. הביקורת נעשתה במשרד האנרגייה, ברמ"י, במינהל התכנון במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, במשרד הבינוי והשיכון, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בחברת רכבת ישראל מטענים בע"מ, במינהל השלטון המקומי במשרד הפנים ובמשרד הבריאות.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



קו שיתוף פעולה חסר בין הגופים המפקחים - אחת לתקופה מבצע משרד האנרגייה סיורים משותפים עם הגופים המפקחים האלה: רמ"י, המשרד להגנת הסביבה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים והרשויות המקומיות. ואולם מלבד הסיורים המשותפים, הגופים המפקחים אינם מקיימים ממשקי עבודה שוטפים והעברת מידע הדדית.

קו קשיים בשיווק מחצבות - רמ"י שיווקה שבע מחצבות בלבד מ-18 שיועדו לשיווק, ומהן רק ארבע החלו לפעול; טרם הוסדר אישור מערכת הביטחון להיכנס לשטח מחצבת מודיעים, הנמצאת בשטח ביטחוני, לצורך ביצוע סקר גיאולוגי; הוועדות הגיאוגרפיות טרם קיבלו החלטות בדבר חלוקת הכנסות הארנונה הנוגעות לכמה מחצבות הנמצאות בקצה תחום השיפוט. הדבר עלול לעכב הרחבות עתידיות של מחצבות אלו; מחצבות הנמצאות בקרבת אתר קריית גת צפון, הסמוך לקריית גת, ואתר קדמה צפון, הסמוך לקריית מלאכי, נכללו בתמ"א 14. אם יאושרו התוכניות למגורים להרחבת ערים אלו, לא יהיה ניתן לעמוד ביעדי אספקת העתודות עד לשנת 2040 שנקבעו בתמ"א.

קו עיכובים ביישום פרויקט השינוע המסילתי - נוכח העיכובים בקידום היישום של פרויקט השינוע המסילתי עלול להיווצר מחסור בחומרי חציבה במרכז הארץ לקראת שנת 2025.

קו חוסר הסכמה בעניין הערכת הסיכון הבריאותי במחצבות - טרם גובשו המלצות למתודולוגיה מוסכמת להערכת הסיכון הבריאותי במחצבות.

קו ליקויים במערכת המחשוב - המערכת של אגף מחצבות ומכרות במינהל אוצרות טבע (אגף המכרות) במשרד האנרגייה מיושנת, והמידע הנוגע למחצבות אינו מעודכן במלואו.

קו הליך הגשת בקשה לרישיון חציבה אינו מקוון - טופס בקשת רישיון חציבה ויתר המסמכים הנדרשים בעניין נמצאים באתר משרד האנרגייה כקבצים להורדה בלבד, ולא ניתן להגישם באופן מקוון לאגף המכרות.



מערכת ממוחשבת - משרד האנרגייה החל לקדם מהלך להעברת בסיס הנתונים למערכת המבוססת על שתית חדשה ולשדרוג המערכת הממוחשבת הקיימת.

הסדרה חוזית - רמ"י פועלת להסדרה חוזית של כל המחצבות.

פיקוח - הפיקוח של משרד האנרגייה במחצבות מתבצע באופן סדור ובתדירות של שלוש ביקורות בשנה בממוצע בכל מחצבה פעילה.

ניצול חומרי גלם - בשנת 2018 פרסמה רמ"י שני מכרזים בנוגע לתוכניות שבהן ייעשה ניצול של חומרי גלם לפני פיתוח ובכך החלה ליישם את ההוראה הרלוונטית בתמ"א 14ב.

עיקרי המלצות הביקורת

על הממשלה לבחון את הרחבת סמכויותיו של אגף המכרות גם לתחומים האלה: קידום התכנון מפורט, תיאום השיווק וקידום האמצעים המשלימים, כדי שיוכל למלא תפקיד של גוף מתכלל.

לצורך אספקת חומרי גלם סדירה ואמינה העונה על צורכי המשק, על רמ"י לפעול לשיווק המחצבות שטרם שווקו; ועל משרד הביטחון ומשרד האנרגייה לפעול לסיום התיאומים ולקבלת האישורים הנדרשים בעניין הרחבתה של מחצבת מודיעים ולבחון את הנושא גם בנוגע למחצבות אחרות הנמצאות בשטחים ביטחוניים; על הוועדות הגיאוגרפיות לקבל החלטות להפעלת מחצבות אשר נמצאות בגבול תחום השיפוט של רשויות מקומיות ולבחון הסדרת צדק חלוקתי של ההכנסות מארנונה בין הרשויות, על מנת לאפשר את התרחבותן.

על מינהל התכנון לגבש פתרונות אפשריים בשיתוף פעולה עם רכבת מטענים ולקדם תכנון של המסילות ושל מסופי הפריקה והטעינה בסמוך למחצבות.

על משרד האנרגייה והמשרדים האחרים לפעול ליישום האמצעים המשלימים לצורך אספקת חומרי הכרייה והחציבה, ולקדם מיחזור פסולת בנייה.

על משרד האנרגייה לפעול לעדכון מלא ולשדרוג של מערכת המידע הממוחשבת לניהול תחום הכרייה והחציבה, לצורך קבלת תמונה מלאה של המחצבות, פיקוח יעיל ומיטבי עליהן וקידום ממשקים מקוונים מול כלל הגורמים.

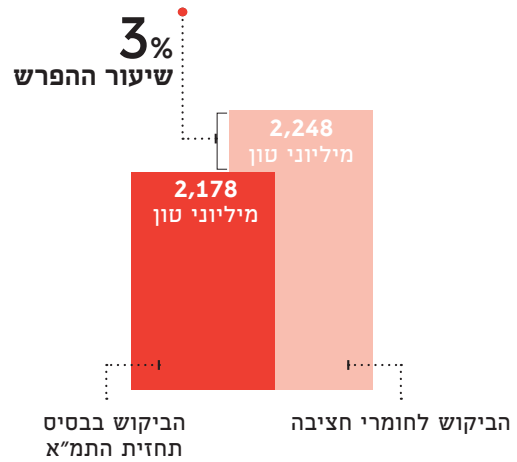
סיכום

הפיתוח של מדינת ישראל מתבסס בין היתר על ענפי הבנייה והסלילה. מממצאי ביקורת זו עולה כי תכנון של מחצבות ושיווקן מתעכבים, וכי חלק מהאמצעים המשלימים לאספקת חומרי הכרייה והחציבה - ההכרחיים ליישום התמ"א - טרם מומשו.

על משרדי הממשלה לשתף פעולה ליישום ההמלצות שבמסמך המדיניות, על מנת למנוע מצב של מחסור של ממש בחומרי חציבה, דבר שיובייל לעיכוב בפיתוח, לעלייה במחירי חומרי הגלם לענף הבנייה ולגידול ביוקר המחיה.

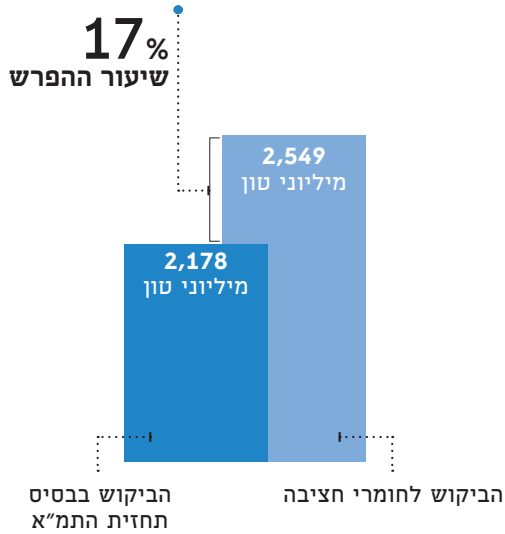
**המחסור הצפוי בחומרי חציבה
בשנת 2040**

**תרחיש בסיס:
האטה בקצב הגידול של
האוכלוסיה**



עד 2040 צפוי מחסור מצרפי
של 70 מיליון טון

**תרחיש צמיחה:
המשך צמיחת האוכלוסיה בקצב של
1.9% לשנה**



עד 2040 צפוי מחסור מצרפי
של 371 מיליון טון

* לפי נתוני משרד האנרגייה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היבטים בתוכנית הממשלתית לדיור "מחיר למשתכן"

תקציר

רקע

בשנת 2015 החליטה הממשלה להפעיל את התוכנית "מחיר למשתכן", כדי להתמודד עם משבר הדיור ולסייע לזוגות צעירים וליחידים חסרי דירה לרכוש דירה במחיר מופחת. בתוכנית נקבע כי במכרזים במסגרת התוכנית יתחרו המציעים (יזמים או קבלנים) על המחיר הנמוך ביותר למ"ר של דירה, וכי רשות מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון ישווקו את כל הקרקעות במתכונת זו. במסגרת התוכנית יוכלו לרכוש דירה זוגות או יחידים חסרי דירה בני יותר מ-35, ואם ייוותרו דירות ללא ביקוש יהיה אפשר לשווקן למשפרי דיור. אם מספר הזכאים לרכישת דירה בפרויקט יעלה על מספר הדירות המוצעות למכירה, ייקבע בהגרלה סדר הקדימות.

נתוני מפתח

כ-60,700

יח"ד הוגרלו בין הזכאים ממועד הפעלת התוכנית עד דצמבר 2018

כ-64,000

יחידות דיור (יח"ד) שלבנייתן נבחרו יזמים ממועד הפעלת התוכנית עד דצמבר 2018

כ-128,100

משקי בית נרשמו לתוכנית עד אוגוסט 2018

כ-14% בלבד

מ-11,780 יח"ד שהתקבלו עבורן היתרי בנייה עד מאי 2018 היו דירות קטנות (3-3.5 חדרים)

כ-44%

מ-11,780 יח"ד שהתקבלו עבורן היתרי בנייה עד מאי 2018 היו דירות גדולות (5 חדרים ומעלה)

כ-5.9 מיליארד ש"ח

עלות התוכנית לקופת המדינה עד ספטמבר 2018

כ-5,900

יח"ד (מ-20,170 יח"ד שנבדקו) שבספטמבר 2018 טרם התקבל עבורן היתר בנייה, אף שמועד מסירת הקרקע ליזמים הזוכים לצורך התחלת הבנייה חלף

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר עד ספטמבר 2018 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים ביישום התוכנית מחיר למשתכן. הנושאים שנבדקו היו בין היתר סדרי הגשת הצעות ההחלטה על התוכנית, תכנון הקרקעות, שיווק, קידום היתרי בנייה וטיפול בפניות זכאים. הביקורת נעשתה במשרד הבינוי והשיכון (משרד הבינוי), ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ובמטה הדיור הלאומי שבמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו בעיריות נתניה, מודיעין-מכבים-רעות, אופקים וקריית ביאליק.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

מטה הדיור, משרד הבינוי ורמ"י לא מיפו את מכלול הצרכים של זכאי התוכנית, ובכלל זה את אזורי הביקוש למגורים וסוגי הדירות המבוקשות. בחלק מהמחוזות לא הייתה התאמה בין היקף השיווקים ובין אזורי מגוריהם של הזכאים. בכך עלולה להיפגע יעילות התוכנית, שתכליתה מתן אפשרות לרכישת דירה לצורכי מגורים וכן עלולה להיפגע יעילותה של הקצאת המשאבים מנקודת מבטו של המשק.

אף שמרבית הזכאים הם משקי בית צעירים, רבות מיחידות הדיור ששיווקו רמ"י ומשרד הבינוי היו גדולות (44% הן של 5 חדרים ומעלה), ולחלק מהדירות הוצמדו גינות או מרפסות גדולות מאוד, דבר שהעלה את מחירן.

מבדיקה של 20,170 יח"ד (שהיו לגביהן בספטמבר 2018 נתונים על מועד זכייתו של היזם במכרז ועל מועד קבלתו של היתר בנייה) עלה כי עבור 5,900 מהן עדיין לא התקבלו היתרי בנייה במועד שבו הקרקע הייתה אמורה להימסר ליזמים הזוכים לצורך התחלת הבנייה. כבר כעת נראה כי צפוי איחור בסיום הבנייה. עיכוב בלוח הזמנים צפוי גם בנוגע לכ-8,600 יח"ד שעבורן התקבלו היתרי בנייה לאחר המועד שבו העבודות היו אמורות להתחיל.

הטיפול של משרד הבינוי בפניות הציבור לא עמד באמות המידה שקבע המשרד עצמו.

על אף חשיבות התוכנית והיקפה הנרחב, עד מועד סיום הביקורת לא קיימו מטה הדיור ומשרד הבינוי הליך סדור של מדידה והערכה של התוכנית, זאת על מנת לבחון אם התוכנית משיגה את מטרותיה.



החלטת הממשלה לנקוט פעולות ולהשקיע משאבים כדי להתמודד עם משבר הדיור ולסייע לזוגות צעירים וליחידים חסרי דירה לרכוש דירה הייתה יוזמה נדרשת וחשובה נוכח התמשכות המשבר.

רמ"י ומשרד הבינוי קיימו תהליך לניתוח מכרזי שיווק שנכשלו ולהפקת לקחים, במטרה לשפר את השיווקים ולצמצם את הכישלונות.

מטה הדיור, משרד הבינוי ורמ"י פעלו לתיקון כמה ליקויים שעלו בעת יישום התוכנית, ובכלל זה נקטו בפעולות על מנת לצמצם היקף הבנייה של הדירות הגדולות. כמו כן החלו בתהליך ביצוע של מחקר מלווה אשר ישמש כבסיס לקבלת החלטות בעניין בתוכנית.

עיקרי המלצות הביקורת

ראוי שמשרד הבינוי, שמרכז את הטיפול בזכאים, יבחן את האפשרות לפנות אל הזכאים שטרם זכו בדירה או ויתרו על זכיינתם, כדי לברר ככל האפשר את צורכיהם, את העדפותיהם ואת יכולותיהם ולמפות אותם. מיפוי זה יאפשר קבלת החלטות מושכלות יותר לא רק בנוגע לשיווק הקרקעות, אלא גם בנוגע לתכנון הפרויקטים וסוגי הדירות שיוצעו בהם.

ראוי שמשרד הבינוי, רמ"י ומטה הדיור יבחנו לפני השיווק את התאמת התוכניות הקיימות לצורכי אוכלוסיית היעד של התוכנית, ובעיקר יבדקו אם יש מלאי מספק של דירות קטנות. במידת הצורך יש לבצע בתוכניות שינויים כדי להתאימן לצרכים.

בנוגע לפרויקטים שמספר הדירות הקטנות בהם קטן ביותר והתוכניות לגביהם אינן ניתנות לשינוי - ראוי לשקול את האפשרות לשווק את הדירות הגדולות במתכונת אחרת, כגון שיווק רגיל בשוק החופשי.

על משרד הבינוי ומטה הדיור לבחון דרכים נוספות על אלה שנקטו עד כה, לפתרון בעיית העיכובים בקבלת היתרי בנייה.

על משרד הבינוי לטפל בפניותיהם של זכאי התוכנית בזמן סביר ולספק להם רמת שירות נאותה, וכן להקפיד כי חברות הבקרה יעמדו ברמת השירות שהוגדרה להן ולפקח על כך באופן שוטף.

סיכום

מחיר למשתכן היא תוכנית דגל של המדינה לפתרון משבר הדיור. לשם יישום התוכנית וכדי לאפשר לחסרי דירה לרכוש דירה במחיר מופחת השקיעה המדינה משאבים רבים והעניקה הנחות ניכרות על מחירי קרקעותיה. על מטה הדיור, משרד הבינוי ורמ"י לפעול ככל האפשר לקיצור לוחות הזמנים ולמניעת עיכובים בשרשרת הייצור של הדירות, במטרה להקדים ככל הניתן את מסירת הדירות לזוכים.

פרויקט מחיר למשתכן
במרכז הארץ



השירות המטאורולוגי הישראלי

תקציר

רקע

השירות המטאורולוגי (השמ"ט) הוא יחידת סמך במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים. במסגרת תפקידו השמ"ט אחראי למתן שירות חיזוי של מזג האוויר ואזהרות על תופעות מזג אוויר חריגות; למתן תחזיות ואזהרות למגזרי המשק השונים; לעריכת תצפיות מטאורולוגיות להבטחת "בנק נתונים אקלימי לאומי"; להקמה, הפעלה ותחזוקה של מאגר נתונים מטאורולוגיים בסיסיים; לעריכת מחקרים מטאורולוגיים יישומיים עבור משרדי הממשלה והמגזר הציבורי ולפעילות הבין-לאומית בתחום המטאורולוגיה.

נתוני מפתח

82 תחנות מדידה

מטאורולוגיות שבהן מותקנים מכשירים למדידת כמות הגשם, הטמפרטורה, הרוח, הלחות ועוד

71 עובדים

בשמ"ט משובצים בשלוש חטיבות מקצועיות - חטיבת מטאורולוגיה מבצעית, חטיבת תשתיות טכנולוגיות וחטיבת מחקר

30.5 מיליון ש"ח

התקציב השנתי הממוצע של השמ"ט בשנים 2017-2019

400 מתנדבים

מודדים את כמות הגשם ברחבי הארץ

פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2018 - מרץ 2019 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותו של השירות המטאורולוגי. הבדיקה נעשתה במשרדי השמ"ט בבית דגן. בדיקות השלמה בנושא הסדרים חקיקתיים ורכש נעשו במשרד התחבורה, ובנושא תחנות מדידה מטאורולוגיות - במשרד החקלאות ופיתוח הכפר.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מעמדו של השמ"ט ותחומי סמכותו - ענף המטאורולוגיה פועל ללא הסדרה חוקית כוללת שמגדירה מיהו הגורם הממלכתי האחראי לתחום, מה הם השירותים שעליו לספק ואילו מהם ניתן לפתוח לתחרות, ומיהו בעל הסמכות שעליו מוטלת האחריות לפרסם התרעות ואזהרות מפני אירועי מזג אוויר חריגים ומסוכנים.

בשנת 2017 פעל השמ"ט עם רשות התעופה האזרחית למיפוי הפערים בין הוראות נספח 3 לאמנת שיקגו לבין הדין הישראלי, והועלה כי 112 תקנים והמלצות אינם מוסדרים בחוק הישראלי. עד מועד סיום הביקורת טרם קודמו הליכי חקיקה לסגירת פערים אלה.

רשת תחנות מדידה - פריסת התחנות, חלקן מתקופת המנדט, צמחה ללא תכנון וללא ראייה כוללת של הצרכים. בד בבד הקימו גופים ממשלתיים וציבוריים תחנות מטאורולוגיות לצרכים שלהם, לעיתים בסמיכות לתחנות השמ"ט. תחנות השמ"ט נמצאות ברובן על שטחים ציבוריים, ומיעוטן על שטחים פרטיים. הזכויות על הקרקע של מרבית התחנות טרם הוסדרו.

מכ"ם עננים משמש למתן התרעה מוקדמת על ממטרי גשם חזקים ועל תופעות חריגות אחרות ומאפשר היערכות מקומית לפגעי מזג האוויר הצפויים להתרחש. לפעילותו התקינה של המכ"ם חשיבות רבה במתן מידע לענף התעופה, בין היתר למניעת סכנות ונזקים למטוסים. מכ"ם העננים של השמ"ט נרכש לפני כ-20 שנים, פועל בטכנולוגיה מיושנת, ובשנים האחרונות התקלקל מספר פעמים, עד להשבתתו בחורף 2018.

הליכי רכש והתקשוריות בשמ"ט מקודמים בלי שנעשית הערכה כספית של עלות הרכש. הועלו מקרים שבהם נמנע השמ"ט מלפרסם מכרז והתקשר עם נותני שירותים גם כאשר סכום הרכישה היה גבוה מ-50,000 ש"ח והיה חייב במכרז.



הסדרת פעילות השמ"ט מול גורמים אחרים - בהיעדר חוק בעניין פעילות השמ"ט עם גורמים אחרים, הסדיר השמ"ט את פעילותו עימם באמצעות הסכמים לשיתוף פעולה ולחלוקת העבודה.

הפעלת מכ"ם העננים - מאז השבתת המכ"ם מצא השמ"ט פתרון ביניים למתן תמונת מכ"ם עננים. תמונה זו היא תוצר המשלב בין מדי הגשם האוטומטיים למערכות מכ"ם זמינות באמצעות שימוש באלגוריתם של מערכת לחיזוי לטווח קצר.

חיזוק שירות המטאורולוגיה - על אף המשאבים המוגבלים השמ"ט פועל במגוון תחומים, כגון עריכת תצפיות מטאורולוגיות להבטחת "בנק נתונים אקלימי לאומי"; הקמה, הפעלה ותחזוקה של מאגר נתונים מטאורולוגיים בסיסיים; עריכת מחקרים מטאורולוגיים יישומיים עבור משרדי הממשלה ועבור המגזר הציבורי למטרת קידום מדע המטאורולוגיה ופיתוח ההבנה המדעית של מזג האוויר והאקלים בישראל ואחריות לפעילות הבין-לאומית בתחום המטאורולוגיה.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד התחבורה לפעול להסדרה של תחום המטאורולוגיה, לרבות הגדרת תפקידיו של השירות המטאורולוגי, מעמדו ותחומי אחריותו.

על השמ"ט לבחון את פיזור תחנות המדידה ולקבוע את פיזורן המיטבי.

לשם הגברת היעילות בשימוש במשאבי הציבור עליו לפעול להגברת שיתופי הפעולה עם הגורמים השונים העוסקים במדידה, ובהם משרד החקלאות, חברת החשמל, המשרד להגנת הסביבה, רשות שדות התעופה, חברת מקורות ומשרד הביטחון.

על משרדי האוצר והתחבורה לשקול את מלוא ההיבטים הרלוונטיים לרכישת מכ"ם עננים חדש, תוך הפעלת שיקולי עלות-תועלת בנוגע לרכישת מכ"ם חדש לעומת המשך השימוש במכ"ם הקיים.

לצורך קבלת נתונים באיכות טובה ואחידה על השמ"ט לקדם רכישת ציוד מדידה לתחנות המטאורולוגיות שיעמוד בתקנים הבין-לאומיים, להחליף את הסוכות למודרניות ואיכותיות ולהחליף ציוד מיושן שאי אפשר למצוא לו חלקי חילוף.

על השמ"ט להקפיד לנהל את התקשרויותיו עם ספקים בהתאם לדין.

סיכום

קיימת חשיבות רבה לקיומו של גורם ממלכתי המרכז את הפעילות בתחום המטאורולוגיה, בין היתר לצורך ביצוע תצפיות, פרסום תחזיות מזג אוויר, העברת נתונים למרכזים ממלכתיים מקבילים במדינות אחרות ומתן התרעות ואזהרות על אירועי מזג אוויר חריגים העלולים לפגוע בנפש וברכוש. על משרד התחבורה לבחון את צרכיו של השמ"ט ולהסדיר את פעילותו כגורם ממלכתי. כן עליו לפעול לחיזוק השמ"ט ולטיוב הממשקים בינו ובין כלל הגורמים העוסקים בנושא כדי להבטיח את איכות התחזיות ואת יעילות הקצאת המשאבים בראייה לאומית.

בניין השירות המטאורולוגי



הובלת מטענים ברכבת

תקציר

רקע

חברת רכבת ישראל בע"מ הוקמה ב-1998 והחלה לפעול ב-2003. החברה ממשלתית בבעלות מלאה של ממשלת ישראל. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים אחראי לאסדרה של פעילות הרכבת, לפיקוח ולבקרה עליה. הובלת מטענים ברכבת מפחיתה את ההשפעות החיצוניות השליליות של הובלת מטענים במשאיות. באפריל 2012 החליטה הממשלה להקים חברת בת למטענים כדי להגדיל את היקף הובלת המטענים ברכבת. כל פעולות התפעול הקשורות להובלת מטענים מתבצעות בחטיבת המטענים של הרכבת, וחברת הבת משלמת לה בעד פעולות אלה.

נתוני מפתח

1,251
מיליון טונה-ק"מ^[1]

תנועת המטענים שהובילה הרכבת בשנת 2018, קיטון של כ-9.4% לעומת שנת 2017

8.54
מיליוני טונות

היה משקל המטענים שהובילה הרכבת בשנת 2018, קיטון של כ-6.2% לעומת שנת 2017

5.5% בלבד

השיעור המוערך של תנועת המטענים המועברים ברכבת מכלל תנועת המטענים המועברים במדינה

60.8 מיליון ש"ח

סך ההפסדים התפעוליים של מגזר המטענים ברכבת מהובלת מטענים ב-2018, לעומת הפסד של כ-19.6 מיליון ש"ח ב-2017

580 מיליון ש"ח

יתרת ההתחייבויות בגין פרויקטים להובלת מטענים ברכבת שטרם הושלמו, ולא הגיע שלב התשלום ב-2018

10.9% בלבד

הגידול המצטבר בתנועת המטענים בשנים 1999 - 2018, לעומת הכפלה של התוצר הלאומי הגולמי (97.7%) בתקופה זו

2.6
מיליון טונה-ק"מ

התפוקה הממוצעת לעובד ב-2018, לעומת כ-3 מיליון טונה-ק"מ ב-2016

30.5
אגורות לטונה-ק"מ


עלות הובלת מטענים ברכבת ב-2018, לעומת 24 אגורות לטונה-ק"מ ב-2016

144 מיליון ש"ח


סכום הסובסידיה ששולם לחברת הרכבת מתקציב המדינה בעד הובלת מטענים בשנת 2018


[1] טונה-ק"מ: הובלת טונה אחת למרחק של ק"מ אחד. תנועת המטענים מחושבת באמצעות הכפלת משקל המטען באורך הדרך שבה הובל. תנועת המטענים בתקופת זמן מסוימת היא הסכום של מכפלת הובלת כל המטענים באותה תקופת זמן.


פעולות הביקורת


בחוודשים נובמבר 2018 עד מרץ 2019 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הובלת המטענים ברכבת ואת פעילות חברת הבת. הביקורת נעשתה בחברת הרכבת, בחברת הבת למטענים ובמשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים, באגף החשב הכללי (החשכ"ל) וברשות החברות הממשלתיות. 


תמונת המצב העולה מן הביקורת


 **התמשכות הליכים סטטוטוריים לקידום מסופים להובלת מטענים ברכבת - ההליכים נמשכים בין חמש לתשע שנים, במוסדות התכנון, במינהל התכנון במשרד האוצר, במשרדי התחבורה והגנת הסביבה, בחברת הרכבת וברשויות המקומיות שבתחומן מתוכננת הקמת המסופים - ואין מועד צפוי לסיומם. הפעילות בחלק ממסופי המטענים פחתה וחלקם אף נסגרו.**


 **חוסר יעילות בהובלת מטענים ברכבת בשל מחסור בתשתיות - אי-פיתוח תשתיות (המסילה המזרחית, מסופים ושלוחות) על ידי מוסדות התכנון, משרדי התחבורה והאוצר וזמינות מוגבלת של מסילות הרכבת להובלת מטענים גורמים לחוסר יעילות בניצול הציוד הנייד.**

 **העיכובים בקידום פרויקטים לפיתוח תשתיות להובלת מטענים ברכבת הביאו לאי ניצול תקציבים שתוקצבו למטרה זו. אף שתקציב ההרשאה להתחייב עמד בשנים מסוימות על עשרות ומאות מיליוני ש"ח בשנה וביצועו התממש כל שנה, ביצוע מזומן הסתכם ברוב השנים במיליוני ש"ח בודדים.**

 **יעילות הובלת המטענים באמצעות הרכבת פחתה בשנים האחרונות - בשנים 2017 ו-2018 פחתה התפוקה הממוצעת לעובד וגדלה עלות הובלת המטענים ליחידת תפוקה.**

 **פעילות המטענים הייתה הפסדית בשנים 2017-2018 ובמחצית הראשונה של 2019 ותרמה להפסדי חברת הרכבת שגדלו ב-2018. ההפסד המצטבר בשנים אלה היה כ-114.1 מיליון ש"ח. חברת הבת למטענים איבדה את איתנותה הפיננסית, ובפברואר 2019 החליט דירקטוריון חברת הרכבת להמליץ לרשות החברות לפעול לסיים פעילות חברת הבת ולפירוקה.**

 **ליקויים בהקמת חברת הבת למטענים - הקמת חברת הבת לא לוותה בתוכניות פיתוח משלימות. פעולות משרדי התחבורה והאוצר איפשרו קידום הליכים להקמת החברה, אולם המגבלות שנקבעו בהסכמים הגבילו את יכולת הפעילות שלה ועיקרו את התועלת שבהקמתה ואת היכולת להפריטה.**

 **גידול במספר אירועי הבטיחות יחסית לתנועת המטענים ברכבת - מכ-26 אירועי בטיחות למיליארד טונה-ק"מ ב-2014 לכ-31 אירועים למיליארד טונה-ק"מ ב-2018. בשנת 2015 נרשם שיא של כ-43 אירועים למיליארד טונה-ק"מ, ובשנים 2016-2018 חלה התייצבות סביב 30 אירועים.**



שיפור תחום הובלת המטענים - הממשלה החלה בהכנת תוכנית מקיפה לשכלול הובלת המטענים ברכבת.

תיקון הסכם הפיתוח בין משרדי האוצר והתחבורה לבין חברת הרכבת הכולל ביטול מקדם ההפחתה של הסובסידיה לטונה-ק"מ בשנים 2019 ו-2020, מתן בונוסים על גידול בהיקף הובלת מטענים בהשוואה ל-2018 וקביעת תמריץ להובלת מכולות ריקות כדי למנוע חדלות פרעון של חברת הבת עד למינוי הנהלה חדשה לחברת הרכבת וכן לאפשר גיבוש תוכנית התייעלות.

הפחתת במספר אירועי בטיחות של שנת 2019 - הפעולות של חברת הרכבת לשיפור הבטיחות ופעילות אגף הרכבות במשרד התחבורה לניטור שוטף של אירועי הבטיחות הביאו לצמצום אירועי בטיחות ב-2019.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד התחבורה **לפעול להשלמת הכנת התוכניות ליישום המלצות תוכניות האב למטענים** שהוא עצמו הכין מתוך מטרה להגדיל את נפח פעולות המטענים בצורה משמעותית.

על משרד התחבורה, משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, חברת הרכבת ומינהל התכנון **לפעול יחד ליעול תהליכי התכנון**, כדי לפתח את התשתית המסילתית שתסייע בהובלת מטענים ברכבת.

על חברת הרכבת, משרד האוצר ומשרד התחבורה **לפעול בשיתוף ארגון העובדים לקידום צעדי התייעלות במגזר המטענים** כדי לשפר את התוצאות הכספיות של המגזר ולהחזירו לפעילות תפעולית רווחית נאותה.

על משרדי התחבורה והאוצר וחברת הרכבת **לפעול לכך שהסובסידיה המשולמת למגזר המטענים תשקף את התועלת שצומחת למשק מהובלת מטענים ברכבת.**

במסגרת פעילותם לקידום תחרות במשק ולהתייעלות של חברות ממשלתיות, **יימנעו משרדי התחבורה והאוצר מהטלת מגבלות משמעותיות בהסכמים עתידיים**, שגם אם הן מאפשרות קידום של מדיניות הממשלה בטווח הקצר (לדוגמה באמצעות הקמת חברות בת), יש בהן כדי לפגוע באפשרות מימוש המדיניות בטווח הארוך (לדוגמה, מגבלות על הפרטת חברות הבת בעתיד).

סיכום

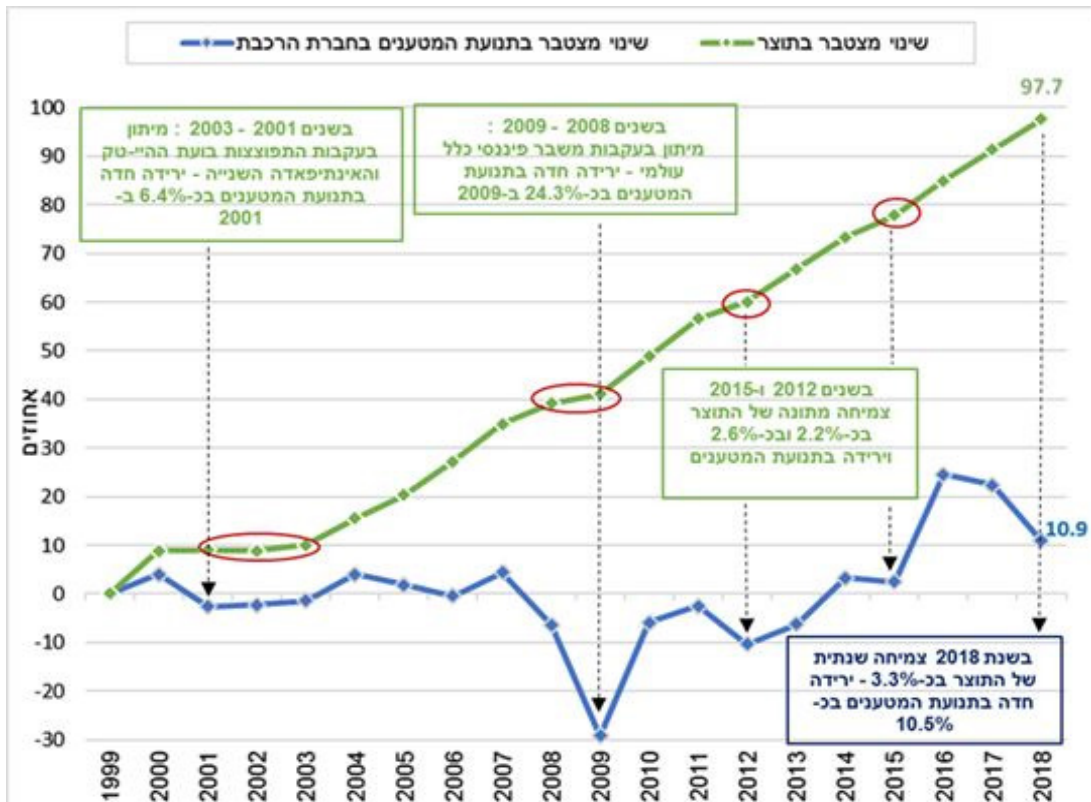
היקף הובלת המטענים ברכבת פחת בשנים 2017 ו-2018, והענף סובל ממחסור בתשתיות. מגזר המטענים ברכבת מאופיין בחוסר יעילות בגלל מחסור בתשתיות ובגלל חוסר יעילות של מגזר המטענים ברכבת, ועקב כך פעילות המטענים הפסדית בשנים האחרונות. על משרדי האוצר והתחבורה וחברת הרכבת **לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי להגדיל במידה ניכרת את היקף הובלת המטענים ברכבת ולאפשר למשק ולחברה לממש את הפוטנציאל הכלכלי הגלום בכך.**

הובלת מטענים בחברת הרכבת



לפי מסמכי חברת הרכבת

שינויים מצטברים בתנועת המטענים ובתוצר, 1999-2018



על פי נתוני הלמ"ס וחברת הרכבת, בעיבוד משרד מבקר המדינה

הסדר הנכסים עם חברת החשמל לישראל והשפעותיו על עלויות הרפורמה

תקציר

רקע

חברת החשמל לישראל בע"מ (חח"י או החברה) פעלה עד לשנת 1996 מתוקף זיכיון שניתן לה בעת המנדט הבריטי לתקופה של 70 שנים. בתום הזיכיון הייתה החברה אמורה להשיב את ה"מפעל" לידי המדינה. חוק משק החשמל משנת 1996 החליף את הוראות הזיכיון וקבע הוראות לטיפול בהשבת נכסי החברה.

בשנת 2018 גובשו שני הסדרים מהותיים במשק החשמל, שאושרו ע"י השרים ועוגנו בחקיקה, המשקפים תועלות ועלויות של מיליארדי ש"ח - הסדר נכסים בין המדינה לחח"י ורפורמה במשק החשמל, שהביאו לידי סיום מחלוקת שנמשכה כשני עשורים.

נתוני מפתח

27 נכסים

שלגביהם ביצעה חח"י אומדני שווי. שוויים המצטבר הוא 2.87 מיליארד ש"ח

220 נכסים

שחח"י מדווחת עליהם כמהותיים לצורך בחינת ההסדר מתוך 14,000 נכסים, אשר מרביתם נכסים תפעוליים קטנים

85.9 מיליארד ש"ח

סך המאזן של חח"י בשנת 2018. זאת לצד ירידה בהיקפי התחייבויותיה

2.7 מיליארד ש"ח

סך ירידת התחייבויות בספרי חח"י בתמורה לתשלום של כ-15 מיליון ש"ח, אשר הביאה לרישום רווח של 2.6 מיליארד ש"ח

2.8-2.5

מיליארד ש"ח

העלות נטו של ההסדר למדינה מלבד נכסים מהותיים רבים שנותרו בידי חח"י

16 נכסים

שהושבו לידי המדינה במסגרת הסדר הנכסים, שהוערכו ב-1.67-2.5 מיליארד ש"ח

2.45-2.15 מיליארד ש"ח

הפער בין הערכת המדינה של העלות נטו של הסדר הנכסים למדינה לבין ההערכה של חח"י

4.8←8

השיפור ביחס חוב ל-EBITDA של חח"י בשנים 2013-2018

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2018 עד ינואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את הסדר הנכסים שנחתם בין המדינה לחח"י ואת ממשקיו עם הרפורמה במשק החשמל, לרבות בסיסי המידע שהיו קיימים בעת גיבוש תנאי ההסכם, היקפי ההסכם והשפעותיו האפשריות. הביקורת נעשתה במשרד האוצר, ברשות החברות הממשלתיות ובחח"י. בדיקות השלמה נעשו ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י) וברשות החשמל. יצוין כי דוח זה אינו עוסק בהסכמות שגובשו ברפורמה עצמה וביישומה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

גיבוש הסדר נכסים על בסיס רשימת נכסים חלקית - הסדר הנכסים גובש על בסיס מסד נתונים של חח"י אשר כלל את הנכסים המהותיים של החברה בלבד, ללא נכסים תפעוליים משניים רבים. משרד האוצר לא גיבש רשימת נכסים עצמאית מצידו. לפיכך קיימים נכסים רבים שלא נהל לגביהם משא ומתן על השבתם לידי המדינה, ולא ניתן לשלול את האפשרות כי חלק מהם עשויים להיות מהותיים עבור המדינה.

היעדר הערכות שווי לנכסים המהותיים המוחזקים בידי החברה - בעת חתימת ההסדר היה בידי המדינה אומדן שווי של 27 נכסים בלבד, מתוך רשימת 220 הנכסים שהעבירה חח"י למדינה. ליתר הנכסים לא בוצעו הערכות שווי רשמיות. לפיכך לא היה בידי המדינה מידע בנוגע להיקף הנכסים המוחזקים בידי חח"י, ולא היה אפשר לעמוד על מידת מיצוי זכויותיה של המדינה ועל היקף הוויתורים שנאותה להם במשא ומתן עם החברה.

למשרד האוצר אין אסטרטגיה לטיפול בהשבת נכסים בעת פקיעת זיכיון - על אף קושי חוזר ונשנה של המדינה לאכוף את עמדתה בדבר זכויותיה בתום תקופת זיכיון ארוכה, משרד האוצר לא גיבש אסטרטגיה לטיפול בסוגיות כאלה. היעדר אסטרטגיה יוצר תמריץ להקשחת עמדות מצד המחזיקים בזיכיון במטרה להפיק תועלות הנובעות מוויתורים של המדינה.

הצגה בחסר של עלויות ותועלות הרפורמה במשק החשמל - עלויות הסדר הנכסים נאמדו בכ-2.5-2.8 מיליארד ש"ח לפחות. הסדר הנכסים הוא נדבך בלתי נפרד במימון הרפורמה במשק החשמל. עם זאת, משרד האוצר לא כלל את מלוא המשמעויות הכספיות של הסדר הנכסים בתחשיב התועלות והעלויות של הרפורמה לשינוי מבני במשק החשמל.

סיום המחלוקת בין חח"י למדינה - הסדר הנכסים מביא לידי סיום מחלוקת ארוכת שנים בין המדינה לחח"י בסוגיית הבעלות על נכסי חח"י.

שיפור נוסף במצבה הפיננסי של חח"י - הסדר הנכסים מביא לשיפור במצבה הפיננסי של החברה ובתנאי גיוס ההון. שיפור זה מתווסף על שיפור שנעשה עקב פעולות שנקטה החברה בחמש השנים האחרונות להפחתת התחייבויותיה.

יישום הרפורמה במשק החשמל ומיצוי תועלות לציבור - הסדר הנכסים הוא נדבך בלתי מבוטל במימוש הרפורמה הן בהיבט המימוני והן בהיבט של מימוש התחייבויות החברה למכירת תחנות ייצור לגורמים פרטיים. קיימת חשיבות ליישום הסדר הנכסים בד בבד עם יישום הרפורמה. ההסדר מאפשר למדינה למצות תועלות ציבוריות הגלומות בנכסים שהוחזקו בידי חח"י והוחזרו לידי המדינה במסגרת ההסדר.

עיקרי המלצות הביקורת

על אגף החשב הכללי (החשכ"ל) ורשות החברות הממשלתיות להחזיק בשגרה ברשימה מלאה של נכסים המוחזקים בידי כלל החברות הממשלתיות הכוללת מידע על מהות הנכס ופרטי השימוש בו.

מן הראוי כי רשות החברות הממשלתיות והחשכ"ל יבחנו גיבוש מנגנון לבקרה שוטפת ועדכנית לשווי הנכסים המוחזקים ע"י חח"י כחלופה להיעדר שיקוף בדוחות החברה של שווי הנכסים שנותרו בידיה וכמנגנון לבקרה על מכירה עתידית של הנכסים. כמו כן, מוצע כי הבחינה תעשה גם בנוגע לכלל החברות הממשלתיות אשר נכסיהן אינם מקבלים ביטוי מלא בדוחות הכספיים.

על גורמי המדינה וחח"י לוודא כי יושלמו במלואם ההסדרה הכוללת של חלוקת הנכסים והשינוי המבני שסוכם במשק החשמל, זאת כדי להביא להשאת התועלות לשני הצדדים ולצמצום הסיכונים לתועלת הציבור. כמו כן מן הראוי כי בעסקאות עתידיות של המדינה יפעל משרד האוצר לצמצם למינימום את החשיפה של המדינה לסיכונים של אי-קבלת מלוא התמורה.

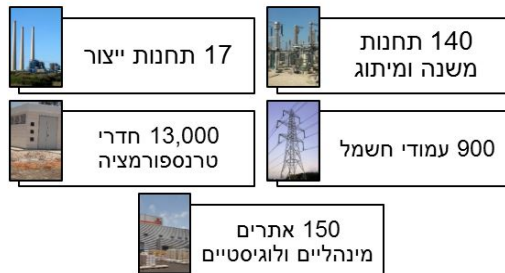
על משרד האוצר והחשכ"ל לגבש אסטרטגיה להשבת נכסים לידי המדינה בתום זיכיונות ארוכי שנים וכן לגבש כללים לכתיבת זיכיונות עתידיים אשר לא יותירו מקום לפרשנות בנוגע להסדרים עתידיים. כמו כן עליהם לבחון את הצורך בגיבוש מנגנון שיכריע במקרים של מחלוקת מתמשכות בין עמדת החברות הממשלתיות לעמדתם.

על משרד האוצר לוודא כי הוא מציג למקבלי ההחלטות תמונת מצב מלאה של עלויות הסדרים או צעדי מדיניות שהוא מבקש לקבל אישור עבורם ולשקפם באופן מדויק גם לציבור.

סיכום

המדינה, אשר משמשת נאמנת הציבור לעניין ניהול נכסי המדינה, נדרשת לייצג את האינטרס הציבורי באופן מיטבי. אף שההסדר הביא לידי סיום מחלוקת ארוכת שנים בין הצדדים, תוצאותיו אינן מיטביות, והן נבעו מהיעדר מוכנות והיעדר אסטרטגיה סדורה של הממשלה להשבת נכסים מחברות ממשלתיות ומאי-אחידות בהתנהלות המדינה. ראוי להפיק לקחים מן ההסדר הנוכחי כדי לטייב את פעילות המדינה בגיבוש הסדרים דומים בעת סיום זיכיונות בעתיד.

הנכסים בהם החזיקה חברת החשמל בשנת 2017



היבטים בפעילות תאגיד מי אביבים

תקציר

רקע

חברת מי אביבים 2010 בע"מ (התאגיד) אחראית למתן שירותי מים וביוב לתושבי העיר תל אביב-יפו. החברה הוקמה בידי עיריית תל אביב-יפו בינואר 2010, והיא בבעלותה ובהחזקתה המלאות של העירייה. בינואר 2010 העניק הממונה על התאגידים למי אביבים רישיון להפעלת תאגיד, לפי חוק תאגידי מים וביוב.

נתוני מפתח

43 מיליון ש"ח

הפער בין הוצאות התפעול בפועל לבין ההוצאות לפי נורמות התפעול^[2] שנקבעו לתאגיד בשנת 2017

10.5%

מהמים שסיפק התאגיד בשנת 2018 היו ממקורות עצמיים. 89.5% נרכשו מחברת מקורות - חברת מים בע"מ

52 עובדים

מ-182 עובדי התאגיד ב-2018 הושאלו מעיריית תל אביב-יפו. בשנה זו היו הוצאות השכר עבור עובדים אלה כ-43% מהוצאות השכר של התאגיד

0.08 מיליון ש"ח

ההפסד של התאגיד בשנת 2018 (לפני מיסים על ההכנסה), לעומת הפסד של 6 מיליון ש"ח בשנת 2017^[1].

8.5%

שיעור פחת המים^[4] בתאגיד בשנת 2018

24.2 מיליון ש"ח

עלויות הגבייה של התאגיד בשנת 2017 (ללא הוצאות חובות מסופקים), כ-6%^[5] מהכנסותיו

47.5 מיליון מ"ק

מים סיפק התאגיד בשנת 2018 לכ-450,000 תושבים בתל אביב

2.8%

שיעור פחת הגבייה^[3] של התאגיד בשנת 2018

69.2 מיליון ש"ח

השקעות התאגיד בשנת 2018, שהם כ-16% מהכנסותיו. השקעות התאגיד בשנים 2014-2017, היו כ-16.2% עד 20.7% מהכנסותיו

[1] ההפסד כולל מיסים על ההכנסה בשנת 2018 היה 6.6 מיליון ש"ח, ובשנת 2017 היה 8.8 מיליון ש"ח.

[2] נורמת התפעול נוגעת למרכיבים האלה בתעריף המים: מרכיב רשת מים, מרכיב רשת ביוב, מרכיב גבייה והוצאות הנהלה.


[3] פחת הגבייה הוא הפרש בין סך כל החיובים בגין הוצאות החברה למתן שירותי המים והביוב לצרכניה, לבין סך הגבייה בפועל בגין אותם חיובים.

[4] פחת המים הוא הפרש בין כמות המים שהתאגיד רוכש או מפיק לבין כמות המים שהוא מספק לכלל צרכניו. דוח זה מתייחס לפחת המים

הנדסי, בהתאם לאמור בכללי תאגידי מים וביוב (קביעת תנאים ברשיון לעניין אמות מידה הנדסיות), תשע"ז-2017.

[5] הנתון מבוסס על הדוחות הכספיים של התאגיד וכולל הוצאות גבייה נוספות.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות תאגיד מי אביבים. בדיקות השלמה נעשו ברשות המים ובלשכת הבריאות המחוזית בתל אביב. 

תמונת המצב העולה מן הביקורת



אי-עמידה בנורמות התפעול - נמצאו פערים בכל המרכיבים של נורמות התפעול שקבעה רשות המים לתאגיד בשנת 2017 ובין העלויות בפועל. הפער בין הנקבע בנורמות התפעול לעלויות בפועל היה באותה שנה כ-43 מיליון ש"ח.

אי-עמידה בנורמות פחת הגבייה ופחת המים - התאגיד לא עמד בשיעור פחת הגבייה המוכר שנקבע בכללים (1.5%). בשנת 2018 היה פחת הגבייה כמעט כפול משיעור זה. התאגיד גם לא עמד בשיעור "פחת מים מוכר כללי" שנקבע לו - 6.68%, ובשנת 2018 היה פחת המים 8.5%.

הפחתה בהיקף הפקת המים ממקורות עצמיים - בשנת 2012 היו לתאגיד עשר בארות פעילות, ובשנים 2017 ו-2018 היו לו רק שש ושבע בארות פעילות בהתאמה.

ליקויים בניהול התקשרויות התאגיד ובבקרה ובפיקוח עליהם - נמצאו מקרים שבהם לא נערך התאגיד בעוד מועד לפרסום מכרזים, ולכן האריך התקשרויות קיימות, בלא שהייתה בידי אופציה תקפה. נמצאו גם מקרים שבהם לא ניהל התאגיד מעקב אחר שיעור הניצול הכספי של התקשרויותיו ולא ביצע בקרה בעניין זה.



צמצום פחת הגבייה - בשנים 2014-2018 הצליח התאגיד לצמצם את שיעור פחת הגבייה - מ-5% בשנת 2014 ל-2.8% בשנת 2018.

צמצום פחת המים - בשנים 2014-2018 הצליח התאגיד לצמצם את שיעור פחת המים - מ-8.8% בשנת 2014 ל-8.5% בשנת 2018.

איכות המים - לא נמצאו ליקויים באיכות המים שסיפק התאגיד.

עיקרי המלצות הביקורת

ראוי שרשות המים, כמאסדרת, והתאגיד יבחנו באופן תקופתי את ההתאמה בין פחת המים הנורמטיבי לפחת המים בפועל ויגבשו המלצות בנות ביצוע בעניין זה. 💡

על רשות המים לבחון בכל תקופה את השיטה לקביעת עלויות התפעול בכלל התאגידים. בחינה כאמור נחוצה כדי לייעל את משק המים ולעמוד במטרות שנקבעו בחוק תאגידי מים, ובהן ניהול עסקי, מקצועי ויעיל של מערכות המים והביוב. אשר לתאגיד, עליו לפעול לעמוד בנורמות התפעול. 💡

נוכח תרומת השיקום והטיוב של בארות להגדלת היצע המים הטבעיים באקוויפר החוף ונוכח העלות הנמוכה של הפקת מים טבעיים לעומת עלות הרכישה של מים מותפלים, על דירקטוריון התאגיד לבחון את אפשרות יישומה של תוכנית שהכין התאגיד לשיקום וטיוב של בארות. 💡

על התאגיד לקיים מעקב אחר הניצול הכספי של ההתקשרויות שלו. חיזוק מנגנוני הבקרה ומעקב שיטתי וסדיר יאפשרו לו להתנהל באופן מיטבי ולשפר את יעילותו, לעמוד ביעדי התכנון, לעקוב אחר ניצול משאביו ותקציבו ולבחון את ביצועיו. 💡

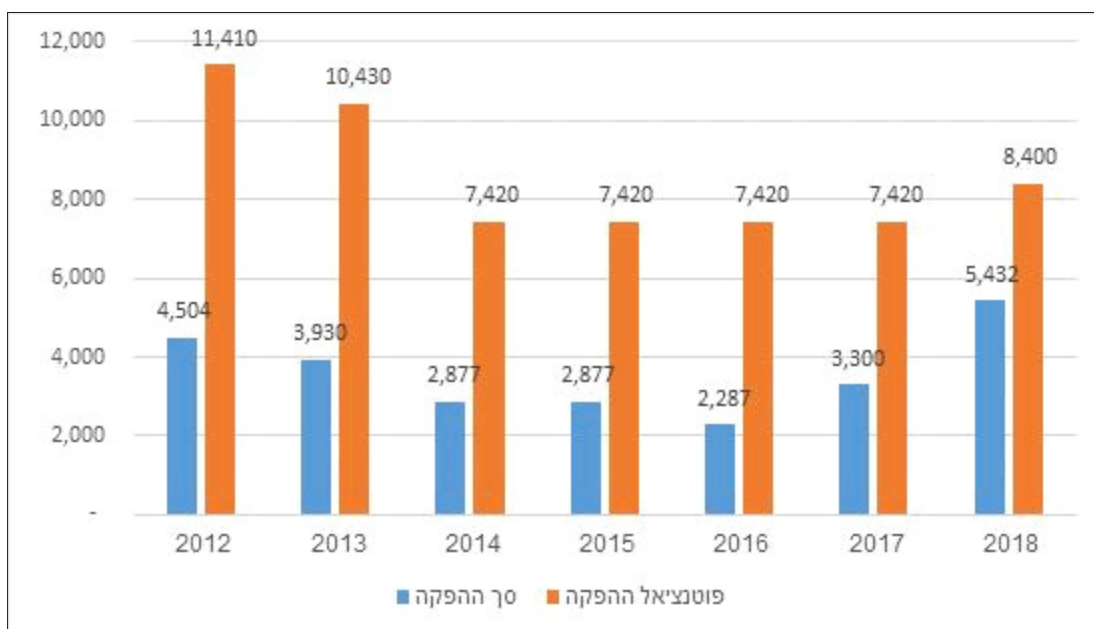
סיכום

כדי שתעריפי המים ישקפו את העלות הנדרשת לאספקתם ביעילות, ברמת שירות מיטבית, איכותית ואמינה ובמחירים סבירים, יש לוודא שקיימת התאמה בין הנורמות לבין עלויות התפעול בפועל. התאמה כזאת תגדיל את המקורות הכספיים של התאגיד להשקעה בתשתית. אשר להפקה עצמאית מקידוחים, היא מגדילה את היצע המים, מרחיקה זיהומים, משמרת את יכולת ההפקה מהמקורות הטבעיים ומקטינה את הצורך ברכישת מים מותפלים. על התאגיד, בתיאום עם רשות המים, לפעול להשמתן של בארות אשר יאפשרו הפקה עצמאית מקידוחים.

מי אביבים, קו מים, תל אביב-יפו



פוטנציאל ההפקה של תאגיד מי אביבים לעומת
ההפקה בפועל, 2012-2018 (באלפי מ"ק)



על פי נתונים שמסר התאגיד למשרד מבקר המדינה

היבטים בפעילות תאגיד הגיחון

תקציר

רקע

חברת הגיחון בע"מ (התאגיד) אחראית למתן שירותי מים וביוב בירושלים, מבשרת ציון ואבו גוש. הגיחון הוקמה על ידי עיריית ירושלים בשנת 1996, ובשנת 2003 העניק לה הממונה על התאגידים רישיון להפעלת תאגיד לפי חוק תאגידי מים וביוב. התאגיד נמצא בבעלותן של עיריית ירושלים (מחזיקה ב-94.95% מהבעלות), המועצה המקומית מבשרת ציון (3.5% מהבעלות) והמועצה המקומית אבו גוש (1.55% מהבעלות).

נתוני מפתח

2.1 מיליון מ"ק

מים שפירים שימשו להשקיית גינות ציבוריות בירושלים בשנת 2018

125,500 מ"ק

מי קולחים, שרכשה עיריית ירושלים מהתאגיד בשנת 2018, שימשו להשקיית גינות ציבוריות בעיר

71.4 מיליון מ"ק

מים סיפק התאגיד בשנת 2018 לכ- 900,000 תושבים בירושלים והסביבה

27.8 מיליון ש"ח

סכום ההפסד הכספי של התאגיד ב-2017 עקב פחת מים^[1] בשכונות הערביות במזרח ירושלים

36 מיליון ש"ח

רווח התאגיד בשנת 2018 (לעומת רווח של כ-44 מיליון ש"ח בשנת 2017)

6% בלבד

הממים ששימשו להשקיית גינות ציבוריות בירושלים בשנת 2018, היו מי קולחים

140.5 מיליון ש"ח

השקיע התאגיד בשנת 2018, כ-25% מהכנסותיו באותה שנה

8.5%

שיעור הפחת הכולל בתאגיד באותה שנה

34.1%

שיעור פחת המים בשכונות הערביות במזרח ירושלים בשנת 2017

[1] פחת המים הוא הפרש בין כמות המים שהתאגיד רוכש או מפיק לבין כמות המים שהוא מספק לכלל צרכניו.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד פברואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפעילות תאגיד הגיחון. בין היתר בדק משרד מבקר המדינה בנוגע לתאגיד את הנושאים האלה: הוצאות התפעול, פחת המים, פחת הגבייה^[2], חיבור המים לשכונות במזרח ירושלים, הוצאות שכר וכוונות, מכרזים והתקשרויות ואספקת מי קולחים לגינן הציבורי בירושלים. הביקורת נעשתה בתאגיד, ובדיקות השלמה נעשו ברשות המים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פחת הגבייה ופחת המים גבוהים בשכונות שמעבר לגדר ההפרדה במזרח ירושלים - פחת המים ופחת הגבייה גבוהים בשכונות אלה במידה ניכרת מהנורמות שנקבעו לתאגיד. הדבר גורם לבזבז מים, שהם משאב במחסור, ומייקר את תעריפי המים. לפי חישובי התאגיד, הנזק הכספי שנגרם לו עקב כך הסתכם בשנת 2017 בכ-12 מיליון ש"ח.

אי-עמידה בנורמות פחת הגבייה ופחת המים - בשל קשיי גבייה במזרח ירושלים קיימת חריגה בפחת הגבייה, המשפיעה על פחת הגבייה הכולל של התאגיד. בשנים 2014 עד 2018 היה שיעור פחת הגבייה בתאגיד 2.34% עד 3.3%, לעומת הנורמה שנקבעה לו - 1.5%. בשנת 2018 היה שיעור פחת המים של התאגיד 7.3%, לעומת הנורמה שקבע לו הממונה על התאגידים - 7%^[3].

אי-עמידה בנורמות התפעול^[4] - התאגיד לא עמד בנורמות התפעול שנקבעו לו, ובשנת 2017 היה פער של כ-48 מיליון ש"ח בין הנורמה להוצאות התפעול בפועל.

התקשרויות הגיחון - ועדת המכרזים של הגיחון אישרה הגדלה של התקשרויות באופן שאינו עולה בקנה אחד עם נוהל התקשרויות: כמה התקשרויות הוגדלו כמה פעמים, וההגדלה המצטברת חרגה מהמגבלות שנקבעו בנוהל. נמצאו התקשרויות שהגדלת היקפן הכספי הובאה לדיון בוועדת המכרזים בדיעבד.

הקצאת שעות כוונות - אף שחלק מעובדי הגיחון נקראו לשוב לעבודה רק ב-10% משעות הכוונות שהוקצו להם בשנת 2017, הגיחון לא הפיק לקחים, וגם בשנת 2018 המשיך לשלם לעובדיו עבור היקף שעות כוונות דומה. הניצול המזערי של שעות הכוונות שהוקצו בשנת 2017 מעלה ספק לגבי נחיצות כמות שעות הכוונות המשולמות לעובדים.

ניצול מי קולחים להשקיית גינות ציבוריות - משנת 2015, עם הנחת תשתיות להולכת מי הקולחים ממכון טיהור השפכים בהר חומה לגנים הגדולים בירושלים, גדלה צריכת מי הקולחים להשקיית גינות ציבוריות בעיר. עם זאת, כמות מי הקולחים המועברים מהגיחון לעיריית ירושלים נמוכה מהצפי (בשנת 2018 כ-125,000 מ"ק לפי הצפי, כ-25%) ומקיבולת הטיהור (רק כ-12.5%). במקביל, מוחזרים מי קולחים באיכות מעולה לטיהור חוזר במערכת הביוב המרכזית.

[2] פחת הגבייה הוא ההפרש בין סך החיובים של החברה בגין הספקת שירותי המים והביוב לצרכניה, לבין סך הגבייה בפועל בגין אותם חיובים [3] נורמה זו עודכנה במסגרת ההחלטה על עדכון התעריפים לינואר 2020 ל-8%, ראו להלן.

[4] נורמת התפעול נוגעת למרכיבים האלה בתעריף המים: רשת המים, רשת הביוב, הגבייה והוצאות ההנהלה.



איכות המים - לא נמצאו ליקויים באיכות המים שסיפק תאגיד הגיחון.

צמצום פחת הגבייה - בשנים 2013 - 2017 צמצם התאגיד את שיעור פחת הגבייה במזרח ירושלים מ-20.59% ל-11.26%, אולם שיעור זה עדיין גבוה מהשיעור שקבע הממונה על התאגידיים - 1.5%.

צמצום פחת המים - בשנים 2014 - 2018 צמצם התאגיד את שיעור פחת המים מ-10.8% ל-7.3%, אולם לא הצליח לעמוד בנורמות שנקבעו לו.

עיקרי המלצות הביקורת

על התאגיד **לפעול לעמוד בנורמות פחת הגבייה ופחת המים ובנורמות התפעול** שקבע לו הממונה על התאגידיים, כדי לצמצם את הנטל הכספי על צרכני המים המקבלים שירות מהתאגיד. 💡

יש לפעול למציאת **פתרון לסוגיית מזרח ירושלים** באמצעות קיום שיח רציף בין הגורמים הנוגעים בדבר (משרד האוצר, רשות המים, התאגיד, עיריית ירושלים, וכן גורמים ביטחוניים ככל הנדרש), לשם שיפור אספקת המים, פחת הגבייה ופחת המים. 💡

על התאגיד **להקפיד על עריכת התקשרויות והסכמים** בהתאם לחוק חובת המכרזים, תקנותיו ונוהלי ההתקשרויות הפנימיים של התאגיד. 💡

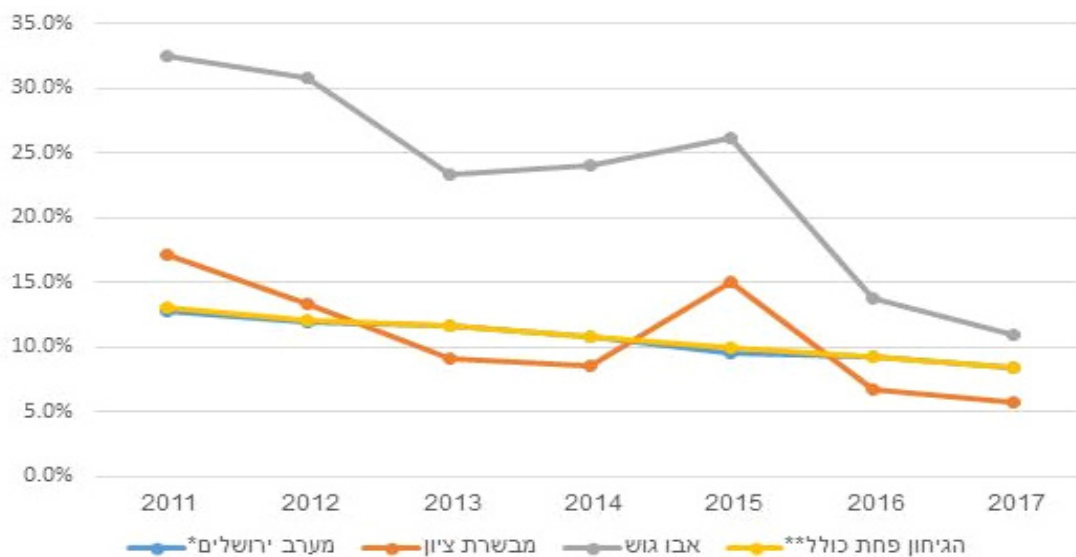
על התאגיד **לבחון את אופן הקצאת שעות הכוונות** לעובדים, לפקח על ניצולן ולהסדיר את הנושא עם הממונה על השכר. 💡

נוכח החשיבות **שבניצול מי הקולחים** על רשות המים, כגורם מאסדר, להידרש לנושא במקרים בהם קיימת התכנות כלכלית, להשקיית גינות ציבוריות ברשויות מקומיות ובמוסדות ציבור במי קולחים כתחליף להשקיה במים שפירים ולבחון את הצורך בקביעת תעריפים ייעודיים לשימושים אלה לכלל ספקי הקולחים. על התאגיד לפעול לניצול יעיל של עודפי הקולחים ממכון טיהור השפכים בהר חומה, כדי שהשימוש בהם יהיה לתועלת הציבור. 💡

סיכום

הגיחון מספק שירותי מים וביוב לאוכלוסייה מגוונת, ובכללה תושבי מזרח ירושלים, דבר המערים עליו קשיים. קיימים פערים בין הנורמות שקבעה רשות המים לבין עלויות התאגיד בפועל. היות שמשק המים הוא משק כספים סגור, עלויות גבוהות מהנורמות עשויות לבוא על חשבון רכיב ההון המיועד למימון פיתוח תשתיות המים והביוב בירושלים. על רשות המים והתאגיד למצוא פתרון לנושא העלויות העודפות, כדי שהן לא יכבידו את הנטל על צרכני המים.

פחת המים בתאגיד לפי אזורים 2017-2011



נתונים שמסר התאגיד למשרד מבקר המדינה בינואר 2019.

* לא כולל מזרח ירושלים.

** שיעור הפחת במערב ירושלים זהה לשיעור הפחת הכללי (הגיחון פחת כולל), ולכן שני הקווים מתלכדים.

הנחת תשתית בתאגיד הגיחון



מקור: תאגיד הגיחון

העסקת יועצים לליווי והדרכה בנושא איכות הסביבה במסגרת פרויקט סביבתי של מי אזור דן

תקציר

רקע

מי אזור דן - אגודת מים שיתופית חקלאית בע"מ (מי דן) עוסקת בטיהור שפכים במכון לטיהור שפכי גוש דן (השפד"ן) ובטיפול בבוצה. איגודן - איגוד ערים דן לתשתיות איכות הסביבה הוא איגוד ערים לביוב, שאוסף שפכים ומעבירם לשפד"ן. איגודן ומי דן מספקים שירותי איסוף שפכים וטיפול בהם ל-23 רשויות מקומיות בגוש דן. ב-2009 ו-2013 התקשרה מי דן עם עמותה א', בין היתר לצורך ביצוע הפרויקט "משחור לירוק" - פרויקט הדרכה לצמצום הזיהום התעשייתי. באמצעות העמותה התקשרה מי דן עם יועץ א' (2012 - 2013) ועם יועץ ב' (2014 - 2018).

נתוני מפתח

22 מיליון ש"ח

היה ההפסד של מי דן בשנת 2018 (כ-217 מלש"ח הכנסות לעומת כ-239 מלש"ח הוצאות).

138 מיליון מ"ק

מי קולחים בשנה מעבירה מי דן לחקלאות, לאחר טיפול נוסף של מקורות חברת המים בע"מ.

140 מיליון מ"ק

כמות השפכים הממוצעת שבה מטפלת מי דן מדי שנה.

29%

שיעור התשלום ליועצים א' וב' מתוך סך התשלומים על הפרויקט "משחור לירוק".

866,460 ש"ח

הסכום ששילמה מי דן בגין היועצים א' וב' בשנים 2013 - 2018.

2.15 מיליון ש"ח

שילמה מי דן לעמותה על הפרויקט "משחור לירוק" לפי אבני דרך בשנים 2013 - 2017.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 עד ינואר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את אופן העסקת יועצים א' וב' במסגרת ההתקשרות של מי דן עם העמותה בנוגע לפרויקט ואת מעורבות איגודן בהעסקתם. הבדיקה נעשתה במי דן ובאיגודן, ובדיקות השלמה נעשו בעמותה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



קו בחירת יועצים ללא הליך תחרותי - כ-29% מהתשלומים ששולמו לעמותה עבור הפרויקט "משחור לירוק" הוצאו בגין העסקת יועצים א' וב'. היועצים נבחרו ללא הליך תחרותי, ומי דן הייתה מעורבת בבחירתם.

קו העסקת יועצים ללא הסכם - היועצים הועסקו ללא הסכם בכתב או סיכום המגדיר נושאים כגון תכולת העבודה או השירות הנדרשים מהם, התוצרים שעליהם להפיק ושבגינם תשולם להם התמורה או הגורם שלו הם אמורים לדווח. נוסף על כך, לא נקבעו מנגנוני פיקוח ובקרה על עבודתם.

קו נמצא חוסר בהירות לגבי הדיווחים והתוצרים של יועץ ב', שעל בסיסם הועברו לו התשלומים.

קו פגיעה בפיקוח על העמותה -בביקורת עלה בין היתר כי תפקידם של יועצים א' וב', היה גם פיקוח על עבודתה של העמותה, שהעסיקה אותם. פיקוח באמצעות יועץ שמדווח ומגיש את תוצרי עבודת הפיקוח לאותו גורם שעליו הוא אמור לפקח אינו תקין, עלול להעמיד את היועץ המפקח במצב של ניגוד עניינים בפועל בפעולת הפיקוח.

קו אי-בדיקת התאמה - כישוריו, ניסיונו והתאמתו של יועץ ב' לפרויקט נבדקו בדיעבד ולא מלכתחילה.



יוזמה לצמצום הזיהום התעשייתי - מי דן יזמה את הפרויקט "משחור לירוק" שנועד להביא לצמצום הזיהום התעשייתי באמצעות מתן הדרכה למפעלים תעשייתיים שהשפכים שלהם מגיעים לשפד"ן.

הפקת לקחים מהביקורת - מי דן ואיגודן הודיעו כי הפיקו לקחים מדוח ביקורת זה, וכי יערכו שינויים בתהליכי העבודה עם היועצים ויישמו תהליך פנים-ארגוני של לימוד והפקת לקחים.

עיקרי המלצות הביקורת

יש לבצע התקשרות עם יועצים באמצעות הליך תחרותי כנדרש ולהגדיר מראש ובכתב את תכולת העבודה, את התוצרים שבגינם משולמת התמורה ואת זהות הגורם שלו הם אמורים לדווח. כמו כן יש לקבוע מנגנוני פיקוח ובקרה על עבודת היועצים. יש להגדיר את התוצרים הנדרשים מהמפקחים, ואת מנגנון הדיווח.

התקשרות עם יועצים שתפקידם פיקוח על פרויקט ראוי שתיעשה על ידי מזמין הפרויקט, ולא על ידי הגוף שעל פעילותו הם אמורים לפקח. לפני בחירת יועץ יש להגדיר את דרישות התפקיד ולבחון את התאמתו של המועמד ואת יתרונותיו על פני מועמדים אחרים.

מומלץ לבחון את שיעור העלות של העסקת היועץ אל מול עלותו הכוללת של הפרויקט.

סיכום

על איגודן ומי דן להקפיד כי ההתקשרויות עם יועצים יתבצעו בהתאם לכללי מנהל תקין, לאחר הליך תחרותי. ראוי כי ההתקשרויות ייעשו באופן ישיר ותהיה הגדרה ברורה של תפקידם, שתאפשר בקרה על עבודתם. כן ראוי שהפיקוח על ספקים ייעשה בידי איגודן או מי דן - בעצמם או באמצעות יועצים מטעמם - ולא בידי יועצים שאמורים להיבחר על ידי הספקים, לדווח להם ולפעול בכפיפות להם.

לנוכח ממצאי הדוח, על רשות המים לשקול לקבוע אסדרה של מנגנוני בקרה בהתקשרויותיהם של גופים הפועלים במשק המים והביו.ב.

מתחם השפד"ן

