



משרד ראש הממשלה  
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

**הערות  
ראש הממשלה  
לקובץ דוחות ביקורת  
של מבקר המדינה  
לשנת תשע"ב 2011**





## שר המשפטים יו"ר ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה

בהתאם להוראות סעיף 16(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב], אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לקובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 של מבקר המדינה.

קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 מכיל תשעה נושאים, מתוכם פרק רוחבי אחד, הנוגע למספר גופים מבוקרים: "ועדת בשירות המדינה". שאר הנושאים הם: "סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור", "טיפול המדינה בשיקום נחלים", "מענק שר הפנים ומענקים מיוחדים לרשויות מקומיות", "הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", ממצאי מעקב בנושא "מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי במירון וההיערכות ללי"ג בעומר", "התחרות ותשתיות היבוא במשק הדלק" שעלה לדיון בממשלה, "מכון התקנים הישראלי", ו-"לשכת עורכי הדין".

חשיבות רבה נודעת לטיפול בנושאים מערכתיים, הנופלים "בין הכיסאות" של מספר משרדי הממשלה או גופים נוספים. קביעת תחומי אחריות וסמכות מוגדרים, והגדרת שיתוף פעולה הכרחיים ליצירת ממשלה הפועלת לטובת כלל אזרחיה.

חובת הגופים המבוקרים הינה לפעול באורח יעיל, מהיר ונחרץ לתיקון הליקויים שנתגלו בביקורת וצוינו בדו"ח מבקר המדינה, וזאת – למען הבטחת תקינותו ויעילותו של השירות הציבורי במדינת ישראל. ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה שבראשותי תפעל להבטיח את ביצוע ההחלטות שנתקבלו על ידיה, ותמשיך לקיים דיוני מעקב, אליהם יוזמנו ראשי הגופים המבוקרים.

עוד טרם פרסום דוחות מבקר המדינה, פנה המפקח הכללי באגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה שבמשרד ראש הממשלה אל מנכ"ל משרד הממשלה וראשי הגופים המבוקרים, וביקש תגובותיהם לממצאי הביקורת ודיווח על הפעולות שנקטו או המתוכננות להינקט לתיקון הליקויים. תגובות אלו מפורטות במסמך "הערות ראש הממשלה" שלהלן. כוונת דוח המבקר לגרום תחושה ברורה אצל המבוקרים כי אין כוונה לוותר ולהקל ראש. שיטת המעקב החדשה הנהוגה באגף הינה ממוחשבת ומונעת שקיעתם של ליקויים שטרם תוקנו אל תהום הנשייה.

במשרד ראש הממשלה נקבעו מספר מבחנים שעל פיהם ייבחרו הנושאים לדיון בוועדת השרים לביקורת המדינה, וביניהם: משמעותו הציבורית של הנושא, פגיעה בביטחון, בבטיחות ובבריאות הציבור, פגיעה בטוהר המידות, היבטים הנוגעים לתיאום הבין משרדי ועבודת המטה של הממשלה, ייעול, חסכון ושיפור השירות לציבור. יש להתייחס לא רק למשרד המבוקר ולתיקון מעשי של הליקוי, אלא יש ללמוד ממצאי הביקורת ולהפיק לקחים לכלל המערכת הממשלתית.

ברצוני להודות למבקר המדינה ולעובדי משרדו, על עבודתם היסודית והכנת הדוח המפורט העוסק בנושאים מהותיים ביותר, ומאמצם הניכר להביא לייעול עבודת משרדי הממשלה. הוקרת התודה הינה גם לשרי הממשלה ולמנכ"לי הגופים המבוקרים על עבודתם המסורה לשינוי פני המינהל הציבורי בישראל.

תודה מיוחדת לעובדי אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה שבמשרד ראש הממשלה בראשות המפקח הכללי, מר יעקב זלצר, אשר בזכות פעילותם המסורה והמקצועית, עולה בידינו לקיים חובתנו בכל הקשור לקידום תיקון הליקויים, ואשר הצליחו לעמוד במשימה המורכבת של הכנת "הערות ראש הממשלה" תוך אילוצי הזמן.

בברכה,

יעקב נאמן

## תוכן העניינים

### פרק ראשון – מטלות רוחב

9.....ועדות בשירות המדינה

### פרק שני - משרדי ממשלה

#### המשרד לביטחון הפנים

#### משטרת ישראל

19.....סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור

#### המשרד להגנת הסביבה

25.....טיפול המדינה בשיקום נחלים

#### משרד הפנים

35.....מענק שר הפנים ומענקים מיוחדים לרשויות מקומיות

#### משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

43.....הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים - תפקוד וסדרי מינהל

#### משרד התיירות

ממצאי מעקב מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי במירון וההיערכות

51.....לל"ג בעומר

#### משרד התשתיות הלאומיות

65.....התחרות ותשתית היבוא במשק הדלק

#### משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

75.....מכון התקנים הישראלי

\*

83.....לשכת עורכי הדין



**פרק ראשון**

**מטלות רוחב**



## ועדות בשירות המדינה

הגופים המבוקרים: משרד הבינוי והשיכון, משרד הבריאות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים משרד האוצר, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, משרד הפנים, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, מינהל מקרקעי ישראל, המוסד לביטוח לאומי, הנהלת בתי המשפט, נציבות שירות המדינה

### ליקוי

1. אי-קיום דיונים או קיום דיונים חלקיים במסקנות הוועדות ובהמלצותיהן: על ממני הוועדות לדון במסקנות ובהמלצות שלהן, להחליט אם הם מקבלים אותן במלואן או בחלקן או אם הם דוחים אותן ולנמק בכתב את החלטותיהם. אשר לדיון בהמלצות ועדות פנים-משרדיות, מן התשובות לשאלונים עולה כי שניים מ-13 המשרדים - המוסד לביטוח לאומי ומשרד השיכון - דנו במסקנות ובהמלצות של יותר ממחצית הדוחות של הוועדות; נש"מ דנה בפחות ממחצית הדוחות; למשרד הפנים לא היו נתונים; יתר תשעת המשרדים דנו כמעט בכל דוחות הוועדות שהם הקימו. אשר לוועדות בין-משרדיות, מן התשובות לשאלונים עולה שמשרד השיכון וממ"י דנו במסקנות ובהמלצות של יותר ממחצית הדוחות, המוסד לביטוח לאומי ונש"מ דנו בפחות ממחצית הדוחות; משרד הפנים השיב כי אין לו נתונים, ורק שמונה מהמשרדים דנו כמעט בכל הדוחות של הוועדות.

### ליקוי

2. ריבוי ועדות: בשלושה מתשעת הנושאים שנבדקו הוקמו כמה ועדות, אולם הממנים אותן לא דנו במסקנותיהן ובהמלצותיהן ולא פעלו ליישומן - או שעשו כן באופן חלקי; לאחר מכן הם או משרד אחר המעורב אף הוא בנושא הקימו ועדה נוספת, ולעתים אף יותר מוועדה אחת, מבלי שמוצתה פעילותה של הוועדה הקודמת. להלן דוגמה: שימוש בציוד רפואי חד-פעמי ממוחזר: מאז 1995 הקים משרד הבריאות חמש ועדות שונות שעסקו בקביעת מדיניות בעניין. המשרד לא דן בהמלצותיהן - למעט אלה של הוועדה האחרונה שהקים בשנת 2005, ובעקבותיה גיבש נוהל מתאים. רק ב-2009 זכה הנוהל לאישור הגורמים המקצועיים במשרד, אולם למרות זאת הוא לא נחתם ולא פורסם; באוגוסט 2010 החליט מנכ"ל המשרד לדחות את יישום ההמלצות. אי-השלמת הטיפול בסוגיית הציוד הרפואי החד-פעמי משמעותה שבתי החולים ממשיכים למחזר אותו בלי שמשרד

הבריאות הסדיר את הנושא ובלי פיקוח ובקרה, דבר שעלולה להיות לו השפעה שלילית על בריאות הציבור.

## **תגובה משרד הבריאות**

2. לנושא שימוש בציוד רפואי חד פעמי ממוחזר :  
הנושא הוטמע בהצעת חוק הציוד הרפואי. הגרסה המעודכנת ביותר של הצעת החוק הועלתה על ידי המשרד לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת לצורך דיון הכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית. המשרד ביקש כי הדיונים יתקיימו כבר במושב החורף.

לגבי היערכות המשרד – אושרה ליחידת אביזרים ומכשירים רפואיים (האמ"ר) תוספת של שני תקנים מקצועיים, שאמנם לא מוזכר לגביהם כי הם מיועדים דווקא לנושא זה אלא ההגדרה היא כללית (מנהל תחום ביחידת האמ"ר). מאחר ומדובר בתקנים מקצועיים הם יוכלו לעסוק גם בנושא זה. המכרזים פורסמו אך טרם נמצאו מועמדים מתאימים. המשרד נערך עם נציבות שרות המדינה לפרסום חוזר של המכרזים.

## **תגובה משרד המשפטים**

2. לנושא ריכוז ומעקב אחר פעולות הוועדות ויישום מסקנותיהן, מנכ"ל המשרד החליט להטיל את תפקיד ריכוז הוועדות על יחידת המינויים הפועלת במסגרת הלשכה המשפטית של המשרד.

## **ליקוי**

3. יישום המלצות הוועדות : מן התשובות לשאלונים עולה שרק שישה מ-13 המשרדים יישמו באופן מלא או כמעט מלא את המלצות הוועדות הפנים-משרדיות שהקימו ; ארבעה יישמו באותו אופן את המלצות הוועדות הבין-משרדיות שנטלו בהן חלק ; חמישה משרדים יישמו יותר ממחצית ההמלצות של הוועדות הפנים-משרדיות, ושישה משרדים יישמו יותר ממחצית המלצות הוועדות הבין-משרדיות ; המוסד לביטוח לאומי יישם פחות ממחצית ההמלצות של הוועדות הפנים-משרדיות והבין-משרדיות שאימץ ; ממ"י אימץ פחות ממחצית ההמלצות של הוועדות הבין-משרדיות ; למשרד הפנים אין נתונים. להלן דוגמה :  
הוועדה לטיפול בילדים, במתבגרים ובצעירים במצב סיעודי מורכב :  
הטיפול בנושא רגיש זה התאפיין בסחבת מתמשכת ; בשנת 2001 מינו

שר הבריאות ושר העבודה והרווחה את הוועדה. ב-2003 אישרו השרים את המלצותיה ואימצו אותן ומשרדיהם החלו לפעול ליישומן, אולם רק בשנת 2008 השלימו המשרדים את דיוניהם בנושא ואז פרסם משרד הרווחה מכרז כדי להפעיל מוסדות לטיפול באותם צעירים; לאחר כשנתיים נוספות, במהלך 2010, נבחרו זוכים במכרז, אולם מימון שהיית הצעירים במוסדות והתעריף להשתתפות קופות החולים במימון לא הוסדרו. בספטמבר 2010 מינו משרד הבריאות ומשרד הרווחה צוות בין-משרדי בראשותו של פרופ' שני להסדרת הנושא; עד סוף שנת 2010 הטיפול בסוגיה לא הושלם.

### **תגובה משרד הבריאות**

3. לעניין הוועדה לטיפול בילדים, מתבגרים ובצעירים במצב סיעודי מורכב:  
נושא המימון וההתחשבות של קופות החולים מול משרד הרווחה הוסדר, לרבות אי גביית השתתפות עצמית על ידי קופות החולים מאותם מבוטחים על ימי האשפוז ולשביעות רצון כל הצדדים.

### **ליקוי**

4. ועדות שלא השלימו את מלאכתן: בשלושה מתוך תשעת הנושאים שנבדקו ועדות הפסיקו את עבודתן בלי שהשלימו אותה ובלי שהגישו מסקנות והמלצות. להלן דוגמה לנושא שטופל במסגרת כמה ועדות שהוקמו בזו אחר זו לאחר שוועדה הקודמת לא השלימה את מלאכתה.  
הוועדה הציבורית לבדיקת צמצום העישון וזקיו: בשנת 1999 מינה שר הבריאות ועדה ציבורית לבדיקת הנושא. היא קיימה עשרות ישיבות, אספה מסמכים רבים, שמעה מאות עדויות בנושא של מומחים מהארץ ומהעולם, אך לא השלימה את מלאכתה ולא הגישה דוח המסכם את עבודתה ואת המלצותיה. ב-2006 הקים המשרד ועדה נוספת לבדיקת הנושא וזו הגישה טיוטת דוח בלבד. ביוני 2010 הקים מנכ"ל משרד הבריאות עוד ועדה כזאת. הוועדה סיימה את עבודתה בנובמבר 2010. מנכ"ל המשרד אישר את המלצותיה. לאחר סיום הביקורת, במאי 2011, קיבלה הממשלה החלטה שהתבססה על המלצות הוועדה בעניין צמצום העישון וזקיו.

### **ליקוי**

5. התמשכות עבודת הוועדות: ממני הוועדות קבעו בדרך כלל מועדים להגשת דוחותיהן הסופיים, אולם מרביתן לא עמדו בלוח הזמנים; הן

גם לא התריעו על כך בפני מי שמינה אותן ולא ביקשו אֶרְכָּה בהתאם. גם ממני הוועדות לא עקבו אחר עבודת הוועדות והתקדמותן ולא עמדו על כך שיעמדו במועדים שנקבעו להגשת הדוחות. להלן דוגמה: הוועדה לטיפול בסיוע למשפחות המאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים: השירות למען הילד במשרד הרווחה מסייע למשפחות המאמצות ילדים עם צרכים מיוחדים במימון טיפולים שונים. באוקטובר 2008 מינה מנכ"ל המשרד ועדה בעניין נהלים לקביעת הזכאות למימון והסכומים שיינתנו למשפחות. על הוועדה היה להגיש את המלצותיה בתוך שלושה חודשים, אולם היא הגישה אותן רק כשנה וחצי לאחר המועד שנקבע לסיום עבודתה.

## ליקוי

6. חילוקי דעות בין חברי הוועדה ואי-מתן ביטוי לעמדת המיעוט: ועדה אחת לא סיימה את עבודתה בשל חילוקי דעות בין חבריה. ועדה אחרת לא נתנה ביטוי לחילוקי הדעות בין חבריה בדוח שמסרה. חילוקי הדעות לא הובאו לידיעת השרים הנוגעים בדבר ולכן נבצר מהם לדון בהם ולפעול ליישובם או להביאם להכרעת ראש הממשלה. להלן דוגמה:

הוועדה לגיבוש המלצות לטיפול מערכת במבנים פגומים: בשנת 2007 הורתה הממשלה על הקמת ועדה בין-משרדית בראשות נציג משרד השיכון ובהשתתפות נציגי משרד הפנים ומשרד האוצר לגיבוש המלצות מערכתיות בנושא מבנים פגומים. במהלך עבודת הוועדה התגלעו מחלוקות עקרוניות, שלא יושבו, בין נציגי משרד האוצר ליתר חברי הוועדה, בין היתר, בנוגע לעצם חובת המדינה לטפל באותם מבנים ובעניין התקציב הנדרש לשם כך. נוכח חילוקי הדעות, לא חתמו נציגי משרד האוצר על הדוח. באוקטובר 2007 הגישה הוועדה את המלצותיה למנכ"ל משרד השיכון בלי שנתנה בהן ביטוי לעמדתו המנוגדת להן של משרד האוצר. משרד השיכון לא העביר את המלצות הוועדה לדיון בממשלה ומנע אפוא דיון והתווית מדיניות ממשלתית בנושא.

## תגובה

### המוסד לביטוח לאומי

6. המוסד מבהיר כי החל ממועד כניסתה לתפקיד של מנכ"לית המוסד, כל דוחות הוועדות שמונו על ידה מובאים לדיון ונערך לגביהם פרוטוקול מסודר ומנומק. כמו כן, בכוננת המנכ"לית לפרסם הנחיה לכל ראשי המנהלים במוסד, המסדירה את פעילותן של הוועדות שבראשותם, או הממונות על ידם. בהנחיה יובהר כי על ממני הוועדות לדון במסקנותיהן ובהמלצותיהן, להחליט אם הם מקבלים אותן במלואן או בחלקן, או לחילופין דוחים אותן, לתעד את דיוניהם בהמלצות הוועדות ולנמק

בכתב את ההחלטות לגביהן. ההנחיה תפורסם עד ליום 30 לנובמבר 2011.

## **תגובה משרד הבינוי והשיכון**

6. על פי הנוהג הקיים בעבודת הממשלה, נושאים מועלים על סדר יומה של הממשלה רק לאחר שלובנו והוסכמו בין המשרדים הרלוונטיים לנושא ההחלטה. יתרה מכך, לעיתים מזכירות הממשלה אף מסרבת להעלות על שולחן הממשלה נושאים השנויים במחלוקת ומבקשת מהמשרדים הרלוונטיים להגיע להסכמה מוקדמת ביניהם טרם הבאת הנושא להכרעת הממשלה, בייחוד כאשר משרד האוצר מתנגד לנושא אותו הוא אמור לתקצב.

לאור זאת המשרד בחר בשעתו שלא להביא את הנושא להכרעת הממשלה אלא לנסות ולבוא בדברים עם משרד האוצר על מנת להגיע לכדי הסכמה משותפת בנושא. במקביל, הקים המשרד ועדה ייעודית לטיפול בנושא, הפועלת בהתאם לנוהל מסודר, קריטריונים וסדרי עדיפויות שגובשו על ידי הגורמים המקצועיים במשרד ואשר פועלת ממקורותיו התקציביים הפנימיים. יחד עם זאת, היקפם המוגבל של תקציבים אלה מאפשר טיפול במקרים דחופים בלבד ואין בו בכדי להביא לטיפול מערכתי בנושא.

## **ליקוי**

7. על ממני הוועדות לגלות מעורבות במהלך עבודתן ולהפעיל בקרה ומעקב על פעילותן. עליהם להיות ערים מלכתחילה לקשיים הצפויים בעבודתן ולהתוות אותה כך שיוכלו להתמודד עמם. ניתן אף לקבוע מראש מנגנון ליישוב מחלוקות אם יתעוררו. כדי להגביר את האפקטיביות של עבודת הוועדות, על ממניהן לקדם את יישום ההמלצות שאושרו. על הוועדות לשקף בהחלטותיהן ובהמלצותיהן את המחלוקות שהתעוררו ולהציג אותן לאלה שמינו אותן. אם הוועדות והממנים אותן הגיעו למבוי סתום, ראוי להעביר את הבעיה שלא הוצע לה פתרון להכרעת השרים הנוגעים בדבר או - במידת הצורך - להכרעת ראש הממשלה.

כדי להבטיח את תקינות עבודת הוועדות שהוקמו מכוח החלטות הממשלה, על נשיימו ועל היועץ המשפטי לממשלה להסדיר את עבודתן בנוהל מתאים שיכלול הוראות דומות לאלו החלות על ועדות שהוקמו בידי שרים או מנהלים כלליים של משרד ממשרדי הממשלה.

## **תגובה המשרד להגנת הסביבה**

7. בעת איסוף הנתונים לצורך הביקורת שבנדון, בנה המשרד מסד נתונים באשר לוועדות שקמו מאז שנת 2005 ועד היום, ובכללן וועדות שעבודתן הסתיימה וועדות פעילות. כחלק מהטיפול בנושא ונוכח חשיבותו הרבה הוחלט לפעול לתיקון הליקויים הטכניים שעלו מהבדיקה. על אף שהמשרד אינו נמנה בין משרדי הממשלה הגדולים, הרי שמעורבותו בוועדות שונות והבין-משרדיות רבה ביותר בשל העובדה כי נושא ההגנה על הסביבה נושק לעולמות תוכן רבים ולמשרדים אחרים. בשנים 2005 – 2010 השתתפו נציגי המשרד ב-55 ועדות. העובדה שבעת קיום הוועדות, לא היה נוהל/אחראי מטעם המשרד לנושא זה, לא גרעה מחשיבותן והשפעתן. כך למשל, ועדת הרצל שפיר – "ועדה ציבורית מייצעת לבחינת ההיערכות והטיפול בחומרים מסוכנים ברגיעה ובשעת חירום" שהוקמה בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה על ידי השר ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז. הועדה התכנסה באופן תדיר והמלצותיה רובן ככולן נבחנו ויישמו, או נמצאות בשלבי יישום. במשרד התקיימו ערוצי דיווח אחרים באמצעות סמנכ"ל האשכולות ומנהלי האגפים, שביצעו הלכה למעשה את עבודת הפיקוח והבקרה. המשרד מודע לחשיבות קיום נוהל פנים-משרדי לעבודת הוועדות למיניהן והחל לפעול לגיבוש טיוטת הנוהל הנדרש. הנוהל שייכתב לאחר בדיקה במשרדי ממשלה נוספים, יתייחס לכל סעיפי התקשי"ר הרלוונטיים ויסדיר את אופן מינוי הוועדות, מעקב אחר עבודתן ויישום המלצותיהן. עקב בעיות רבות שנתגלו במערכת ניהול המסמכים הקיימת במשרד, ולאחר עבודה רבה של אגף מערכות מידע, החל המשרד לעבור לשימוש במערכת ניהול מסמכים חדשה ומתקדמת. המעבר למערכת החדשה נועד לפתור את בעיית התייעוד החלקי, ולאפשר תיעוד מסודר, ניהול ובקרה מתוך ראייה כלל משרדית. מערכת זו, תכיל למעשה את מסד הנתונים המלא של כל הוועדות המשרדיות והבינמשרדיות, ותהווה כלי ניהולי יעיל.

## **תגובה נציבות שירות המדינה**

7. נציבות שירות המדינה (להלן נש"מ) מאמצת את המלצת הביקורת בדבר בניית נוהל לעבודת הוועדות בשירות המדינה, שהוקמו מכוח החלטות הממשלה. נש"מ תפעל יחד עם היועץ

המשפטי לממשלה לבניית נוהל מתאים בכדי להבטיח את תקינות עבודת הוועדות בשירות המדינה.

## **ליקוי**

8. ליקויים בתיעוד הדיונים בהמלצות הוועדות ובהחלטות לגביהן: ממני הוועדות לא תמיד תיעדו בכתב את דיוניהם בהמלצות הוועדות ואת ההחלטות שקיבלו לגביהן. מן התשובות לשאלונים עולה כי מבין 13 המשרדים שאליהם פנה משרד מבקר המדינה שבעה תיעדו במלואן או כמעט במלואן את ההחלטות בדבר דחיית ההמלצות של הוועדות; משרד השיכון דיווח כי תיעד יותר ממחצית אלה; שלושה משרדים - משרד הבריאות, משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי - דיווחו כי תיעדו פחות ממחצית מההחלטות. שני משרדים - משרד הפנים ומשרד המשפטים - לא מסרו נתונים על כך.

## **תגובה**

### **משרד המשפטים**

8. לנושא ליקויים בתיעוד הדיונים בהמלצות הוועדות ובהחלטות לגביהן, המשרד מציין כי הנושא מצוי עדיין בתוכנית העבודה של המשרד – בפיתוח מערכות מחשוב. היו עיכובים כלליים שנבעו בין השאר מאילוצים מחשוביים, אולם בכוונת המשרד לפעול לריכוז ממחושב של חומרי הוועדות לרבות תיעוד הדיונים בהמלצות הוועדות ובהחלטות לגביהן. בחודש דצמבר 2011 אמור להיערך דיון בנושא.



**פרק שני**

**משרדי ממשלה**



## **המשרד לביטחון פנים**

### **משטרת ישראל**

#### **סגירת תיקי חקירה בעילת היעדר עניין לציבור**

**גופים מבוקרים: המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל, משרד המשפטים**

#### **ליקוי**

1. הביקורת העלתה כי היועץ המשפטי לממשלה לא קבע מדיניות סדורה וכוללת להעמדה לדין או להימנעות מכך בכל העברות הנפוצות והבעייתיות שלדעתו היה צורך לקבוע בעניין מדיניות אחידה וכי לא מיסד מנגנון לעדכונה ולאבטחת יישומה. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות בשיתוף המשטרה לגבש מדיניות מרכזית אחידה ועדכנית להעמדה לדין בעברות בעייתיות ונפוצות, כזו שתשקף את המציאות של היום ואת עמדות החברה.

#### **מעקב**

#### **משרד המשפטים**

1. בקביעת המדיניות ועדכונה - הצורך בקביעת הנחיות פרטניות נקבע מעת לעת בהתאם למאפייני העבירה הספציפית והנסיבות העוטפות אותה, המביאים לצורך בהתוויית מדיניות אכיפה. עניין זה נובע לרוב מהיותה של העבירה נתונה למספר פרשנויות, דבר המצריך הנחיה של פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה לגבי אופי אכיפתה. בצד עבירות אלו, קיימות מאות עבירות פליליות נוספות בספר החוקים, לגביהן אין צורך בהנחיה פרטנית מעבר לפרשנות בפסיקה – הן לגבי העבירה והן לגבי רמת הענישה.

#### **ליקוי**

2. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לקציבת משך זמן לגיבוש החלטה בדבר העמדה לדין או סגירת התיק בידי התביעה גובשה ללא עבודת מטה ודיון ציבורי מספקים.

## ליקוי

3. הביקורת העלתה כי יחידות החקירה, התביעה המשטרתית והפרקליטות אינן מקפידות לפעול לפי הוראות החוק והפסיקה הקיימות, וגם אינן אוכפות את המדיניות ואת הנהלים שהן עצמן קבעו. בכלל זה הן עושות לעיתים שימוש שגוי בעילות הסגירה - סוגרות תיקים בשל היעדר עניין לציבור אף שלא היו ראיות מספיקות להגשת כתב אישום או בניגוד להנחיות של היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. מקבלי החלטה סגרו חלק ניכר מהתיקים מבלי שנימקו את החלטתם כדבעי או מבלי לנמקה כלל, יחידות החקירה סגרו תיקים ללא סמכות ובחלק ניכר מהתיקים כללו הקצינים הממונים על החקירה המלצה בעניין אופן סיום הטיפול בתיק, בניגוד להנחיית היועץ המשפטי לממשלה. על היועץ המשפטי לממשלה ועל הפרקליטות בשיתוף המשטרה לרענן את מכלול הנהלים וההנחיות בנושא סגירת תיקים בשל היעדר עניין לציבור, ולוודא כי כל מקבלי החלטות מודעים להם ופועלים לפי אמות המידה שנקבעו.

## תגובה

3. תקינות עילת סגירת תיקים - הפרקליטות בדעה כי במסגרת ההסדר הקיים כיום בסעיף 62 לחוק סדר הדין הפלילי, פרשנות תכליתית של הסעיף, מביאה למסקנה כי התובע רשאי לסגור תיק בעילה בשל היעדר עניין לציבור, גם מקום בו יש אפשרות לבצע פעולות השלמת חקירה. זאת משום שבסעיף ישנה לאקונה ולא הסדר שלילי. יצוין, כי דבר זה נוהג במשך שנים רבות והפרקליטות סבורה כי פעילותה בתחום זה בדין יסודה. אפשר ולאור הלאקונה בחוק, יש מקום ליזום הבהרה בעניין זה על ידי המחוקק.

בעניין נימוקים לסגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור: תיקון 62 לחוק סדר הדין הפלילי שם קץ לנוהל לפיו תיקי חקירה בעבירות שבסמכות טיפול התביעה המשטרתית הועברו לסגירה בפרקליטות. מבדיקת הפרקליטות עולה, כי הרוב המכריע של התיקים הקשורים לפרקליטות בהם נמצא הליקוי באשר לציון נימוקי הסגירה המוזכרים בדוח הביקורת, היו תיקים מסוג זה ועל כן נדמה כי כיום הדיון בנושא זה התייתר. הפרקליטות מקפידה כי בכל תיק בו מתקבלת החלטה תהיה חוות דעת מנומקת.

## ליקוי

4. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם יש מקום להותיר מרחב לשיקול דעת הגורם המקצועי, שיקול הדעת חייב להיות מובנה בהנחיות ומגודר, בייחוד כאשר מדובר במקבלי החלטות רבים, במשטרה ובפרקליטות. ההנחיות נועדו להבנות את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בסוגי עברות אשר משפיעות על איכות החיים של הציבור ומשכך לאכיפת החוק נגד חשודים בביצוען יש חשיבות החורגת מעבר לחומרתן הפורמאלית ועל כן ראוי להבנות את שיקול הדעת של התובע בהחלטה על העמדה לדין או על סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור; הן מודיעות מראש על עמדתה של התביעה ומבטיחות כי הפעלה שוויונית של כוח התביעה לא רק תיעשה אלא גם תיראה. משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות להטמעת המדיניות וההנחיות שהותו בגופי האכיפה ולוודוא שהן מיושמות באחידות ובשוויון על ידי המשטרה והפרקליטות, בכל המחוזות והדרגים.

## תגובה

4. הנחיות הפרקליטות מפורסמות ומחייבות. בעניין זה אין מחלוקת עקרונית והפרקליטות פועלת בכל מקרה ליישמו.

## ליקוי

5. על היועץ המשפטי לממשלה ועל פרקליט המדינה להקים, מנגנון קבוע לפיקוח ובקרה יזומים שוטפים על עבודת התובעים. חשיבות מיוחדת נודעת לקיום סדור ומובנה של פיקוח ובקרה על עבודת התביעה לנוכח ההסדרים החדשים לחלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין התביעה המשטרית, שנכנסו לתוקפם בנובמבר 2010, ולפיהם בחלק ניכר מהתיקים הסמכות לסגור תיקים בכל העילות, לרבות היעדר עניין לציבור, שהייתה בידי הפרקליטות, הועברה לתביעה המשטרית.

## תגובה

5. שינוי הנוהל של סגירת תיקי החקירה בעבירות שבסמכות טיפול התביעות הינה בידי התביעות ולא בידי פרקליטות המדינה, נעשה בתיקון חקיקה ראשית של הכנסת. עם זאת, הפרקליטות סבורה כי ישנה חשיבות לפיקוח של הפרקליטות על החלטות התביעה המשטרית. משרד המשפטים בוחן אפשרות זו והוקם צוות בראשות מנכ"ל המשרד העוסק, בין היתר, בעניין זה. מכל מקום, עבודת הפיקוח צריכה להיות מתוקנת בכוח אדם מתאים, ככל שיוחלט על הקצאה שכזו, הפרקליטות תישא בעול המתבקש. הפרקליטות מסכימה, כי

נכון היה להקים מערך בקרה שיסייע להנהלה לפקח על איכות העבודה ועמידה בנהלים ובהנחיות. עמדת הפרקליטות הינה, כי נכון גם היה לעשות כן לתובעים החיצוניים הפועלים מכוח ייפוי כוח היועץ המשפטי לממשלה. אולם, למשימה זו לא הוקצו תקנים ולכן אין אפשרות לבצע במסגרת המשאבים הקיימים, המצומצמים ממילא. המטלות והמשימות המוטלות על פרקליטות המדינה בתחום הפלילי, השתנה לחלוטין כמו גם מורכבותן. בהקשר זה פרקליט המדינה פנה לשר המשפטים בבקשה לתוספת תקנים לפרקליטות, תוך צירוף סקירה עובדתית על נתוני העומס וניתוחם. אם נעשו טעויות, הרי שנעשו בשל העומס הכבד המוטל על הפרקליטות.

## ליקוי

6. היועץ המשפטי לממשלה והפרקליטות זיהו כי במקרים מסוימים נקיטת אחת משתי החלופות המרכזיות - סגירת התיק בשל היעדר עניין לציבור, או הגשת כתב אישום - אינה מספקת מענה מיטבי של המדינה לאירוע הפלילי - לא מבחינת מבצע העברה, לא מבחינת נפגע העברה ולא מבחינת החברה. הטיפול במקרים כאלה צריך להיעשות במסגרת חלופית להליך הפלילי ה"קלסי" הכולל העמדה לדין וענישה במסגרת הרשעה בידי בית המשפט. לשם כך, מינה היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד מני מזוז, ב-2004 צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית "הטיה מהליך פלילי". תכלית התכנית הייתה לקיים חלופות להליך הפלילי במישור השיקומי, על ידי הפניית תיקים פליליים מסוימים (מי שלראשונה עברו על החוק בעברות קלות מסוג עוון) לטיפול של שירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה. על פי התכנית, הטיפול בחשודים בתיקים אלה בשירות המבחן יסייע בשיקומם ויקל את העומס על התביעה ועל בתי המשפט. ואולם, חרף העובדה שגורמי האכיפה עמדו על חשיבות התכנית היא לא בוצעה בשל מחלוקת תקציבית. הביקורת העלתה כי הלכה למעשה לא בוצע הפיילוט ולכן יתרונותיה האמורים של התכנית לא נבחנו עד כה במציאות. הפיילוט לא בוצע חרף העובדות שהוחלט עליו כבר ב-2005 בעת גיבוש התכנית ושמאז שבו הגורמים הנוגעים בדבר והביעו את תמיכתם המחודשת בתכנית.

משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח אי-יכולתם של מנכ"לי המשרדים הרלוונטיים לקדם את הנושא עליהם להביא את הנושא לדין בפני השרים הנוגעים בדבר, ובמידת הצורך להעלותו לדין בממשלה. זאת לנוכח העובדה שכל הגורמים המעורבים מודים בכך שיישום התכנית יסייע להפחית את הסיכון שמבצע העברה יחזור ויבצע עברות נוספות, יקל את העומס המוטל על בתי המשפט ועל גורמי התביעה, יחסוך עלויות למערכת אכיפת החוק וייעל את תהליכי העבודה.

**תגובה  
משרד לביטחון פנים**

6. א. המשרד לביטחון יעמוד בהתחייבות למימון שליש מעלות הפיילוט.  
ב. המשרד לביטחון פנים מדווח כי בעניין הדרישה לתוספת תקציב של המשטרה בנושא סגירת תיקי חקירה בעילה של היעדר עניין לציבור בכל הנוגע לפרק "הטיה מהליך פלילי" משטרת ישראל התייחסה למנגנוני תיאום, פיקוח והפקת לקחים ללא היבטים משאבים.

**ליקוי**

7. על גורמי התביעה, ובראשם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, להשלים את פיתוחם של אמצעים חלופיים נוספים שירחיבו את "סל הכלים" העומדים לרשותם בבואם לטפל במבצעי עברות באמצעים שיקומיים וטיפוליים.



## **המשרד להגנת הסביבה**

### **טיפול המדינה בשיקום נחלים**

**הגופים המבוקרים: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, באגף תקציבים במשרד האוצר, ברשות הממשלתית למים ולביוב, ברשות הטבע והגנים, ברשויות הנחלים ירקון וקישון, באיגוד ערים לשמירת איכות הסביבה (חדרה) וברשות הניקוז כרמל.**

#### **ליקוי**

1. אלה הגופים שמטפלים במישרין בשיקום הנחלים: (א) אגף מים ונחלים במטה המשרד ונציגיו במחוזות; (ב) מינהלת הנחלים הארצית - גוף וולונטרי העוסק בהיגוי, בתיאום ובייעוץ למינהלות שמוקמות בחלק מהמקרים בנחלים (להלן - מינהלות מקומיות); (ג) המינהלות המקומיות - וולונטריות גם הן, עוסקות בהיגוי ובייעוץ לרשויות הניקוז הסטטוטוריות, ואלה האחרונות הן המבצעות את פעולות הפיתוח והשיקום בנחלים מכוח צו הטלת תפקידי רשות נחל עליהן. (ד) רשות הטבע והגנים, בעיקר בנחלים שיש בתחומיהם שמורות טבע.

#### **תגובה רשות המים**

1. מאחר ובמרבית המקרים שיקום הנחל מחייב גם הקצאת מקורות מים באיכות ובכמות הנדרשים, והקצאה זו נעשית על ידי רשות המים, מציעה רשות המים להוסיף גם אותה לגופים המטפלים במישרין בשיקום נחלים.

#### **הליקוי**

2. ניתן היה לצפות כי לפני הציגם שינוי של חוק הניקוז יקדמו משרד החקלאות ומשרד האוצר עבודת מטה אשר תבחן, בין השאר, את המשותף לחוק הניקוז הקיים, לחוק הנחלים ולפקודות לשימור הקרקע, לרבות תפקידן של רשויות הניקוז בשיקום הנחלים, אולם עבודת מטה לא נעשתה ושיקום נחלים לא נזכר ולא הובא בחשבון בהצעה.

## **תגובה משרד החקלאות**

2. משרד החקלאות מקיים כבר עבודת מטה סדורה בנושא שינוי חוק הניקוז, וזאת תוך ביצוע שימועים והתייעצויות עם כלל הגורמים כגון: משרד האוצר, רשות המים, רשויות הניקוז וכן המשרד להגנת הסביבה. התקיימה ישיבת מטה בין מנכ"לי שני המשרדים יחד עם גורמי המקצוע, ובעקבות ישיבה זו הוכנסו להצעת ההחלטה שינויים שנתבקשו על ידי המשרד להגנת הסביבה.

## **הליקוי**

3. המשרד להגנת הסביבה אשר, בהתאם לחוק הנחלים, הסמיך את רשויות הניקוז, הכפופות לשר החקלאות, לשמש גם כרשויות נחל המופקדות על שיקום הנחלים, בחר למעשה בגופים שזמינות הפעלתם הייתה מיידיה, אך לא תמיד שיקוליהם היו סביבתיים. המשרד לא הטיל את מלוא תפקידי רשות נחל על רשויות הניקוז בדרך שתבטיח איזון הולם בין שני התפקידים. המשרד לא בדק אם יש הצדקה שלא להטיל את תפקיד רשות הנחל על כל רשויות הניקוז וכמעט לא הקים רשויות נחל, שיכלו אולי למלא את התפקיד הסביבתי בצורה טובה יותר. המשרד לא פעל על בסיס עבודת מטה ולא השווה, למשל, את הישגי רשויות הנחל להישגי רשויות הניקוז כבסיס להחלטותיו. בהקמת שתי רשויות נחל בלבד ובהסמכת רשויות ניקוז כרשויות נחל בצורה חלקית מימש המשרד את כוונת חוק הנחלים רק בחלקה. עם זאת, בשנים האחרונות מסתמן שינוי בגישתן של רשויות הניקוז להיבטים הסביבתיים של שיקום הנחלים, ועל המשרד להחיש את התמורה.

## **תגובת המשרד להגנת הסביבה**

3. המשרד פועל מזה כשני עשורים בנושא שיקום נחלי ישראל, נוכח חשיבותו ותרומתו המכרעת לאיכות הסביבה בישראל. בשנים האחרונות, הפך שיקום הנחלים לאחד מהיעדים המרכזיים של המשרד ולמטרה זו הוקצו משאבים רבים. כך למשל: המשרד הקציב לאחרונה 25 מלש"ח לשיקום נחלים בכל הארץ, ומוביל הקמת שרשרת פארקים מטרופוליניים לאורך הנחלים בתקציב כולל של מאות מליוני שקלים, ביניהם: פארק הקישון, איילון, באר שבע ועוד. בנוסף, הוביל המשרד לשינוי חוק המים, חקיקה אשר תגדיל את אספקת והזרמת המים לנחלים ל- 50 מיליון מ"ק לשנה.

המשרד יוזם ומקדם לאורך שנים תוכניות מתאר ותוכניות אב לנחלים וסביבתם בהשקעה כוללת של מיליוני שקלים, ביניהם: תמ"א 34ב' (מים וניקוז), תמ"א 35 בכל הנוגע לניהול נחלים ושמירת רצועות הנחלים, מסמך מדיניות בתחום שיקום נחלים עירוניים ועוד. יש להדגיש, כי בעקבות מדיניות אכיפה מוגברת בה נוקט המשרד, הופחתו ב- 50% רמות המזהמים במימי הנחלים ביחס לשנות התשעים.

עוד טרם פרסום דוח המבקר, החל המשרד במהלך כולל וארוך טווח בנושא, לערוך בחינה מחודשת של אסטרטגיית המשרד בנושא שיקום נחלים. הצוות ברשות המנכ"לית והסמנכ"ל הבכיר למשאבי טבע, התכנס מספר פעמים בשיתוף עם אנפים רלוונטיים נוספים במשרד, כדוגמת אגף כלכלה, לשכת המדענית הראשית והלשכה המשפטית, במטרה להתניע את התהליך.

במסגרת ההיערכות, מתבצעות הפעולות הבאות: הוזמנה עבודה במיקור חוץ לביצוע הערכת מצב של הנחלים, כדי שיהיה בסיס נתונים עדכני ובר השוואה. תוצרי העבודה אמורים להיות מוגשים בסוף שנת 2011 ויסייעו בקבלת החלטות באשר לתעדוף פעילויות, הקצאת תקציבים ועוד. נמשכים הדיונים מול רשות המים באשר להקצאת המים לנחלים בשנת 2012, במטרה להגדילה.

תבחן האפשרות של איגום משאבים עם הסקטור הפרטי בדומה לדגמים הקיימים בעולם המערבי. יוגדרו מדדים כמותיים לתפוקות כדי שניתן יהיה לערוך השוואה בין חלופות שונות. מנהלת הנחלים "תותנע" מחדש, בכל הנוגע להרכב המשתתפים, תדירות הישיבות, תוצריה ועוד. בהמשך, יוכל המשרד לבצע תעדוף (על בסיס הנתונים הקיים) בנושא שיקום נחלים, נשקלת בחיוב החלופה של התמקדות בעשרה נחלים תוך מתן דגש לנחלים עירוניים בשיתוף פעולה עם משרד השיכון. יוכנו מכתבים לחתימת השר למינוי נציגיו ברשויות הניקוז. כמו כן, המשרד יוזם מספר פעולות חקיקה אשר נועדו לשפר את מצב הנחלים בכך שלא יוזרמו קולחין ממט"שים ומבריכות דגים באיכויות שיפגעו במערכות האקולוגיות המתקיימות בנחל. כך למשל, תקנות בריאות העם (תקני איכות מי קולחין וכללים לטיהור שפכים), התש"ע – 2010 שהותקנו לאחרונה (הידועות בכינוי "תקנות ענברי") וטיוטת תקנות המים (מניעת זיהום מים) (תקני איכות של מי פלט מבריכות דגים), התשע"ב – 2011 הנמצאות בשלב זה במשרד המשפטים לאישור נוסח לפני הגעתם לכנסת.

המשרד מעוניין לקדם את נושא שיקום נחלים ולתקצבו בין היתר באפיק של החלטת ממשלה לתכנית רב שנתית וכן תוך שימוש בקרן שטחים פתוחים שאמורה לקום בקרוב. תהליך עבודת המשרד החל ויכלול בין היתר את מטרות המשרד בנושא שיקום נחלים אל מול התקציבים הנדרשים.

כל נושא שיקום הנחלים יחובר למסרים המרכזיים של המשרד בשנת 2012, כולל מיתוג חדש כמוצר ציבורי זמין, פרסום, נראות גבוהה ואיגום תקציבים לטובת קידום הנושא. נקבעה ישיבת עבודה נוספת אצל המנכ"לית עד סוף שנת 2011 בה תוצג ההתקדמות בתוכנית, שטייטה ראשונה שלה תוצג כבר בישיבתה הראשונה של מינהלת הנחלים.

## הליקוי

4. החוקים הקיימים קובעים את המבנה הארגוני לטיפול בנחלים. בעולם מקובלת הגישה האגנית שעיקרה - בחינה כוללת של מקורות המים באגן היקוות אחד ואיזון אינטרסים בין המשתמשים באמצעות פעילות אינטגרטיבית של המשרדים הנוגעים בדבר. בישראל הטיפול בנחלים מאופיין בפיצול בין גורמים רבים ובחוסר איזון: המשרד להגנת הסביבה מופקד על שיקום הנחלים, אולם שיקום המים, הפעולה החשובה ביותר, הוא בסמכות רשות המים והביוב, וביצוע העבודות הוא בידי רשויות הניקוז הכפופות לשר החקלאות. המשרד לא התייחס ליזמת חקיקה של משרד החקלאות לחיזוק כפיפותן של רשויות הניקוז למשרד החקלאות במחיר פגיעה אפשרית בשיקום הנחלים.

## תגובה רשות המים

4. שיקום המים בנחלים, הינו בסמכות רשות המים והביוב. הרשות מציעה לחדד כך שסמכות רשות המים הינה בהקצאת מקורות מים לנחל באיכות ובכמות הנדרשים לאור החלטות הממשלה לעניין הקצאת מים לטבע. הקביעה באשר לאיכות והכמות הנדרשים לשיקום אקולוגי של הנחלים, אינה בסמכותה הבלעדית של רשות המים.

## הליקוי

5. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה להתייחס לאופן שבו השינוי עלול להשפיע על שיקום הנחלים: (א) התיקון המוצע ודברי ההסבר

שצורפו לו אינם מתייחסים לכך שרשויות הניקוז הן סוכנות הביצוע של שיקום הנחלים. שיקום הנחלים ושימור הקרקע כלל אינם מאוזכרים בהצעה, ואין התייחסות כלשהי להשפעה של הפחתת מספרן של רשויות הניקוז והייעוד של תקציביהן על המשך הטיפול בנחלים; (ב) התיקון המוצע מעורר חשש כי תגדל בהרבה השפעתו של משרד החקלאות על רשויות הניקוז ויתרבו סמכויותיו בעניין על חשבון השפעתו של המשרד, מאחר שמשרד החקלאות מתמקד בניקוז ובשימור הקרקע, ועניינו והתמחותו בנושאים סביבתיים כגון שיקום נחלים פחותים בהרבה; (ג) בשינוי החוק שהוצע בידי משרדי החקלאות והאוצר אין מענה לשאלות מה תהיה השפעת הגדלת מכסות הניקוז והוספת רכיב ארצי על היכולת לגבות תשלום בגין מכסות נוספות המיועדות לשיקום הנחלים, ואם ניווד תקציבי רשויות הניקוז משיקולי ניקוז לא יפגע בתקצוב שיקום הנחלים ובתחזוקתם.

## **תגובה משרד החקלאות**

משרד החקלאות מקיים עבודת מטה סדורה בנושא שינוי חוק הניקוז, וזאת תוך ביצוע שימועים והתייעצויות עם כלל הגורמים, משרד האוצר, רשות המים, רשויות הניקוז וכן המשרד להגנת הסביבה. התקיימה אף ישיבת מטה בין מנכ"לי שני המשרדים יחד עם גורמי המקצוע, ובעקבות ישיבה זו הוכנסו להצעת ההחלטה שינויים שנתבקשו ע"י המשרד להגנת הסביבה.

מטבע הדברים, בשלב ראשון מלאכת הכנת החוק מתבצעת בפועל על ידי צוות מצומצם השוקד על המדוכה לאחר שאסף את מירב המידע הדרוש לו, ולאחר מכן מועברת טיוטת החוק לכלל הגורמים להערות והארות. כך נעשה גם במקרה זה. טיוטת החוק הופצה (הפצה ראשונית לפני תזכיר) למשרדי הממשלה שלהם ישנה נגיעה ישירה לחוק הניקוז ובכלל אלה, משרד האוצר, רשות המים, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, רשויות הניקוז, והמשרד להגנת הסביבה. מועד להעברת הערות הסתיים במהלך נובמבר 2011 ומרבית השותפים העבירו את הערותיהם בהקשר זה. עבודת המטה טרם נסתיימה ואמורה להסתיים באפריל 2012.

שיקום הנחלים לא הוזכר בהצעת החוק, ואולם בהרכב מועצת הרשות הארצית לניקוז הוצע לכלול נציג ארגונים סביבתיים וזאת בנוסף לנציג המשרד להגנת הסביבה. יחד עם זאת, מדובר בטיוטא ראשונית, ועדיין לא מאוחר ליתן לנושא שיקום הנחלים ביטוי, והמשרד ישקול את הצורך בכך.

משרד החקלאות ביצע עבודת מטה סדורה בנושא הגבייה, ואף העסיק מומחה חיצוני אשר הכין עבורו עבודה לבחינת האפשרויות שונות. במסגרת עבודה זו נבחנה גם שאלת השפעת

הניוד על פעולות שונות של רשויות הניקוז.

## הליקוי

6. משרד מבקר המדינה העיר למשרד להגנת הסביבה כי המעבר מהסדרת הניקוז והתחזוקה על פי גישה ההנדסית להסדרה על פי התפיסה האקולוגית בשטחים פתוחים, אשר אומצה במסמך המדיניות של המשרד, איטי. רשויות הניקוז פועלות במקרים רבים על פי הגישה ההנדסית, בין השאר, בגין כפיפותן המינהלית המוזכרת לעיל ובגין העובדה שהן מעסיקות מהנדסי מים לתכנון מפעלי הניקוז, ולא מעסיקות אקולוגים דרך קבע, וכן בשל העובדה שבמקרים רבים הן אינן מכינות סקר אקולוגי לפני תכנון של מפעל ניקוז ותחזוקה. כמו כן, במקרים רבים מהנדסי הניקוז עומדים בראש צוותי התכנון ולא אדריכלי הנוף.

## הליקוי

7. הגישה האקולוגית של המשרד ושל רשות הטבע והגנים היא כי הסדרת נחל קשיחה (קרי - חיפוי הקרקעית והדפנות באבן או בבטון) אינה מאפשרת לנחל להשתקם, מעבירה את ההתחזרות בגדות בעצמה גדולה לנקודות חדשות במורד ומחייבת הסדרה נוספת עד שכל הנחל מחופה בבטון. שימוש בהסדרה קשיחה מזיק גם משום שהוא מנתק את הנחל מהקרקע המזינה אותו, והמשטח המוסדר נטול חיים וחשוף יותר להשפעות חיצוניות שליליות. הסרת כיסוי צמחי מגדת נחל ואטימת פני הקרקע ממי נחל גורמות נזק אקולוגי לפרוזדור הנחל ולאפיקו. שימוש בייצוב קשיח ראוי רק במקרים בהם יש להגן על תשתיות מפני נזקים (כגון: רגלי גשרים וצנרות חוצות נחל). מהממצאים עלה כי לא תמיד פעלה רשות הניקוז בראייה סביבתית ועל פי המתחייב מדברי ההסבר של השר בצו הטלת התפקידים של רשות נחל

## תגובה רשות המים

7. על פי חוק הניקוז, אם יראה צורך בכך, רשאי המשרד לדרוש ממי שעשה את הפעולה להשיב את המצב לקדמותו או לעשות זאת בעצמו ולחייב בתשלום את מי שהטה את המים. רשות המים עובדת באופן שוטף ומתואם עם אגף הניקוז במשרד החקלאות ועם אגף המים והנחלים במשרד להגנת הסביבה, ובהתאם להמלצותיהם המקצועיות יכול מנהל הרשות להפעיל

את סמכויותיו בהתאם לחוק הניקוז.

## הליקוי

8. הבסיס החוקי לפעולות לשימור הקרקע, הקשורות קשר אמיץ לפעולות של ניקוז, הן פקודות מנדטוריות ותקנות משנות הששים של המאה העשרים, וההפרדה שעשה משרד החקלאות בין שימור הקרקע לבין הניקוז היא מלאכותית. כבר בשנת 1974 הכיר משרד החקלאות בצורך ליזום הצעת חוק לתיקון חוק הניקוז. מאז ועד שנת 2010 הוא הקים ועדות שדנו במועדים שונים בהצעות לתיקון חוק הניקוז. גם נציבות המים דאז טיפלה בגיבוש הצעה לתיקון חוק הניקוז אך הוא טרם שונה. ועדת החקירה הממלכתית בנושא ניהול משק המים, אשר פרסמה את מסקנותיה במארכ 2010 קבעה גם היא, כי בהיעדר בהירות בחקיקה הקיימת בתחום המים יש צורך ברפורמה חקיקתית ובהכנת חוק מקיף שיאגד בתוכו את כל דברי החקיקה הנוגעים למשק המים להשגת "קוהרנטיות ושיטתיות".

## הליקוי

9. לדעת משרד מבקר המדינה, אם רשות המים סבורה כי לוח הזמנים שנקבע בתקנות אינו ישים - עליה לפעול לשינויו.

## תגובה רשות המים

9. הרשות העבירה את עמדתה למשרדי הבריאות והגנת הסביבה האמונים על התקנות, אך אינה סבורה שמתפקידה לפעול לשינוי לוח הזמנים בתקנות שאינה ממונה עליהן.

## הליקוי

10. משרד מבקר המדינה מעיר, כי גם אם תגדל הגבייה מהרשויות המקומיות לטובת מפעלי ניקוז, אין בכך כדי להבטיח כי החלק שיופנה לשיקום נחלים, אשר הצעת השינוי של חוק הניקוז במתכונתה הנוכחית כאמור מתעלמת ממנו - יגדל גם הוא.

## הליקוי

11. המשרד מצדו מחייב חוק אגן - "חוק אגן סביבתי ישרת נאמנה ויאפשר ניהול אינטגרטיבי נכון של האגן כשהסביבה נמצאת במרכז העשייה האגנית ושאר הנושאים כגון ניקוז מתלווים ומשתלבים בתוכה" - אולם הוא לא קידם הצעת חוק בעניין זה, ובה בעת משרד

החקלאות מקדם את שינוי חוק הניקוז במתווה אשר, כאמור, ספק אם יתרום לשיקום הנחלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההצעה לשינוי חוק הניקוז היא הזדמנות להשגת יעדים נוספים ויש למנף אותה: על המשרדים הנוגעים בדבר לשקול שינויים בהצעה שיזמו משרדי החקלאות והאוצר שתוצאתם תהיה התאמה גדולה יותר בין חוק הניקוז, הפקודות לשימור קרקע וחוק הנחלים. לחילופין, יש לשקול יוזמה לאינטגרציה של חוקים ופקודות אלה ליצירת חוק חדש על פי התפיסה האגנית.

## הליקוי

12. רשות המים השיבה בנובמבר 2010 למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לגיבוש מענה למניעת זיהום ברשויות לא מתואגדות על ידי שימוש בכלי אכיפה מנהליים שבסמכותה כגון צווים לתיקון המעוות. בתשובתה מיוני 2011 הסבירה רשות המים כי משנת 2008 ואילך עשתה על חשבונה עבודות שמונעות את זיהום המים ב-25 רשויות מקומיות ובכוונתה לגבות מאוחר יותר את עלויותיהן, והיא תמשיך לעשות זאת ברשויות שטרם התאגדו. בחלק מהמקרים אף בנתה רשות המים תשתיות ביוב בתוך היישובים, אף שהדבר הוא מחובתה של הרשות המקומית.

## תגובה רשות המים

12. הביקורת קובעת שמן הראוי שרשות המים ומשרד הפנים יבדקו את הנזק הסביבתי-חברתי-בריאותי שנגרם מאי-הקמת מפעלי ביוב עד הקמת התאגידים ברשויות המקומיות לעומת הנזק שנגרם מאי-הקמת התאגידים. הרשות מעדכנת שמאחר שמרבית האוכלוסייה הצטרפה לתאגידי מים וביוב, רשות המים מפעילה מנגנון של צווים לתיקון מעוות לטיפול במפגעים ברשויות הבודדות שטרם התאגדו. יחד עם זאת, רשות המים תפעל לקידום ביצוע בדיקה שתשמש לקביעת מדיניות עתידית בנושא.

## הליקוי

13. על פי המתוכנן, ב-2012 עתיד לחול שיפור באיכות מי נחל חדרה ואמורים להיות מוזרמים אליו בעיקר קולחים מטיהור איכותי. אחת הסיבות לשיהוי בשיקומו ההידרולוגי של נחל חדרה עשויה להיות ריבוי הגופים הפועלים לאורכו ואי-שיתוף פעולה ביניהם: קיימים תאגידי מים של המגזר הערבי ותאגידי נפרדים למגזר היהודי.

למשל, תאגיד מי עירון של יישובי ואדי ערה וחלק מיישובי המועצה האזורית מנשה משתמשים באותן תשתיות, אך המועצה האזורית לא הצטרפה לתאגיד; אין שיתוף פעולה בין העיר חדרה לבין יישובים כפריים; אין תיאום בין הרשויות במעלה הנחל ובמורדו, ומינהלת הנחל הקיימת פועלת רק בקטע שלו. הדוגמה של נחל חדרה עשויה להמחיש את הצורך בראייה אגנית כפתרון ארגוני החיוני לשיקום של נחל באמצעות טיפול באינטרסים הרבים תחת קורת גג אחת.

## **תגובה רשות המים**

13. הרשות מעירה כי חוק תאגידי מים וביוב לא חל על מועצה אזורית מנשה. הרשות מציינת כי בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (סעיף 151) נקבעה מגבלת תחולה, ולכן חוק תאגידי מים וביוב אינו חל על מועצות אזוריות, כל עוד השרים, לפי הצעת מועצת הרשות ובאישור ועדת הכלכלה, לא החילו אותו עליהן.

## **הליקוי**

14. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות המים והמשרד ישקלו להשית - במסגרת תנאי צווי ההרשאה - על מבקש הצו העתיד לזהם את הסביבה תשלום בשיעור שהולם את היקף הזיהום.

## **תגובה רשות המים**

14. ב 11/8/11 החלה ברשות המים עבודת מטה באגף איכות המים ובלשכה המשפטית לבחינת סוגיה זו.

## **הליקוי**

15. אחד מגורמי הזיהום של נחלי הארץ הן ברכות הדגים ששטחן המצרפי הוא כ-27,000 דונם. ענף המדגה היבשתי משתמש בכ-90 מלמ"ק, ומקורותיו העיקריים הם מים מליחים שאינם משמשים לשתיה ולחקלאות מתפיסת מי שיטפונות וממעיינות ונחלים. מגדלי הדגים שואבים את מי הנחלים ומקורותיהם ולאחר השימוש משיבים את המים, השקולים לביוב גולמי, לנחלים. פלט הברכות מכיל הפרשות של דגים, חומרי הזנה, תרופות, חנקן, זרחן ועוד. על פי נתוני המשרד, בשנת 2008 הוזרמו כ-40 מלמ"ק של פלט מי ברכות הדגים לנחלים

המשרד להגנת הסביבה

(בעיקר לנעמן, לחרוד, לירדן הדרומי ולתנינים), ובשנת 2009 - כ-30 מלמ"ק.

**תגובה  
רשות המים**

15. ראה תגובה לליקוי 9.

## משרד הפנים

### מענק שר הפנים ומענקים מיוחדים לרשויות המקומיות

גופים מבוקרים: משרד הפנים, משרד האוצר, עיריית רמת גן,  
עיריית בת ים

#### ליקוי

1. שרי הפנים לא קבעו את רשימת הנושאים שמענק השר יועד לטפל בהם, אף שהדבר נדרש לפי נוהל מענק השר, ואף לא סדרי עדיפויות להקצאת מענקים מרזרבה זו. בפועל הוקצה חלקו הניכר של המענק במשך שנים למטרות שאינן בגדר התכלית העיקרית שלשמה ייעדו אותו ועדת גדיש ומשרד הפנים, והוא שימש בעיקר לסיוע תקציבי כללי לפי שיקול דעת השר. כמו כן חלק ניכר של המענק ניתן לשם ביצוע פעולות שתקצובן אמור להיעשות באמצעות תקציבים ייעודיים - כגון ביצוע תכניות הבראה, תכנון תכניות בניין עיר, וצורכי פיתוח - ולמעשה מתן המענק אפשר לעקוף את ההליכים הנדרשים להקצאת התקציבים הייעודיים.

#### ליקוי

2. משרד הפנים אישר את בקשותיהן של הרשויות המקומיות לסיוע ממענק השר והקצה להן את כספי המענק בלי שהרשויות המציאו לו את המסמכים הנדרשים לביסוס הצהרותיהן ובקשותיהן כנדרש בנוהל המשרד. ההחלטה על מתן המענק לחלק מהרשויות בשנת 2008 התקבלה בלא שניתנה חוות דעת של הדרג המקצועי של משרד הפנים על תפקודן. חוות הדעת שניתנו על יתר הרשויות שקיבלו את המענק באותה שנה היו חלקיות ונוסחו באופן כללי ביותר שאין בו די לשם ביסוס החלטה על הקצאת כספים. חלק ניכר מההקצאות לא נומק כלל, ויתר ההקצאות נעשו ללא הנמקה מספקת.

#### תגובה משרד הפנים

1,2. לנושא ייעוד כספי מענק השר והטיפול בבקשות לקבלת מענק שר:

המשרד פועל לתיקון נוהל הקצאת מענק שר ( מאפריל 2005) לעניין פרסום הנושאים להם תיועד רזרבת השר, תוך הימנעות מריבוי תקנות תקציביות. הרשויות המקומיות תיזרשנה לדרג בעת הגשת הבקשות את סדרי העדיפות לבקשות השונות, על מנת שבמקרה שהתקציב שיוקצה להן יהיה נמוך מבקשותיהן, יהיה ברור לאיזה פרויקט/תכלית יועד הסכום אותו תקבלנה. כמו כן, המינהל לשלטון מקומי יחדד את נוהל העבודה בכל הקשור לתהליך הגשת הבקשות לקבלת מענקי שר וכן יקפיד לדרוש מהרשויות את המסמכים התומכים בבקשה. המשרד יקפיד בכל הנוגע לצירוף חוות הדעת של הצוות המקצועי במשרד לבקשות המגיעות מהרשויות המקומיות, יחד עם זאת יודגש שאין מדובר בתנאי סף לשחרור רזרבת שר. תכליתה העיקרית של חוות הדעת הצוות המקצועי היא לתת לשר תמונה עדכנית על מצבה הכספי וההתנהלותי של הרשות המקומית. בנוסף, יונחו המחוזות לערוך מעקב ובקרה על מימוש ההקצאה כך שלא יועברו לתקציב השוטף או ישמשו לכיסוי גירעון מצטבר.

### ליקוי

3. מענק האיזון, שמענק השר הוא חלק ממנו, נועד לאפשר לרשויות שרמת הכנסותיהן אינה מאפשרת זאת - מתן שירותים ברמה בסיסית לתושבים. על אף זאת בשנים 2007 ו-2008 ניתן מענק השר גם לרבות מהרשויות המקומיות שאינן זכאיות למענק איזון. כמו כן נמצא שמשרד הפנים נתן מענק שר לוועדה המוניציפלית לניהול בתי היהודים בחברון, המעניקה שירותים מוניציפליים לתושבי היישוב היהודי בחברון, בלי שפיקח על ניצול תקציבה ועל תפקודה כשם שהוא נוהג כלפי רשויות מקומיות או כלפי גופים נתמכים אחרים.

### ליקוי

4. שנים 2009 ו-2010 תקצב משרד האוצר את תקנת מענק השר בעשרות מיליוני ש"ח יותר ממה שסוכם במסגרת התכנית הכלכלית והחלטת הממשלה.

### ליקוי

5. מענק מיוחד לוועדות ממונות: נמצא כי משרד הפנים חילק את המענק לפי אמות מידה פשטניות ולא מספקות: גודל האוכלוסייה ומקומם של תושביה בדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הדירוג החברתי-כלכלי). הוא לא קבע תכנית שיפור רב-שנתית לוועדה ממונה הכוללת הצבת יעדים לשיפור

בתחומים שונים (הפיננסי, הכלכלי, החברתי, הניהולי ועוד) כתנאי למתן מענקים. בשנת 2008 הקצה משרד הפנים לוועדות ממונות מתקנת המענקים המיוחדים כ-15.5 מיליון ש"ח שלא על פי אמות המידה שנקבעו להקצאת המענק. כמו כן הקצה לוועדות ממונות מסוימות - בעקבות עצם העברת הרשות לניהולה של ועדה ממונה - גם מענקים ממקורות תקציב אחרים, כגון מענק השר, מענק איזון ומענק הבראה, באופן כזה שהחיל אמות מידה שונות על אוכלוסייה דומה ופגע בעקרון השוויון והשקיפות.

## ליקוי

6. מענק מיוחד לרשויות מאוחדות: נמצא כי גם להקצאת מענק מיוחד לרשויות מאוחדות קבע משרד הפנים את אמות המידה הפשטניות האמורות - גודל האוכלוסייה ומקומה בדירוג החברתי-כלכלי - ולא התחשב די באמות מידה אחרות המלמדות על הזדקקותה של רשות מקומית לסיוע, כגון חוסנה הכלכלי של הרשות. נמצא כי משרד הפנים מעניק לרשויות המאוחדות גם הטבה בהקצאת מענק האיזון החורגת ממה שהן זכאיות לו לפי הנוסחה שנקבעה להקצאת המענק. עוד נמצא כי משרד הפנים תומך ברשויות מאוחדות ממקורות נוספים (פרט לתקנת המענקים המיוחדים), והוא מעניק לרשויות מאוחדות מתקנה זו אף על פי שיש תקנה ייעודית לתמיכה בהן.

## ליקוי

7. מענק מיוחד לעיריית רמת גן: למרות חוסנה הכלכלי של עיריית רמת גן העניק לה משרד הפנים בשנת 2008 מענק מיוחד בסך 10 מיליון ש"ח מתקנת המענקים המיוחדים, כ"פיצוי" על שצורפו לתחום שיפוטה שני יישובים מהמועצה האזורית אפעל - יישובים משופעים בקרקע פנויה ויקרה במרכז הארץ שתושביהם מבוססים. הסכום האמור הוקצה לעירייה גם בחריגה גסה מאמות המידה שקבע משרד הפנים להקצאת הכספים לרשויות מאוחדות.

## תגובה עיריית רמת גן

7. משרד הפנים נתן מענק מיוחד בגין איחוד רשויות, היכן ששוכנע שיש מקום לתמיכה ממשלתית. עם צירוף רמת אפעל וכפר אז"ר לעיר רמת גן, הסתבר שמועצה אזורית אפעל צברה גרעון מצטבר של כ - 12 מלש"ח, ועומס מלוות בסך 9 מלש"ח.

משרד הפנים כפה על עיריית רמת גן לקבל עליה את כל התביעות שהיו תלויות ועומדות כנגד המועצה המקומית והועדה המקומית כולל תביעות לירידת ערך על פי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, בהיקף כספי של כ- 20 מליון דולר ו- 8 מלש"ח.

עיריית רמת גן פנתה מספר פעמים למשרד הפנים, בבקשה לקבלת מענק לכיסוי סכומים אלו בפרט שמדובר בסיווג סוציו-אקונומי של אפעל וכפר אז"ר, הגבוה מזה של העיר רמת גן (9) באפעל וכפר אז"ר לעומת 8 ברמת גן).

היות ועיריית רמת גן אינה מקבלת מענקי איזון ואילו רמת אפעל קיבלה בעבר, לא היה כל הגיון או הצדקה שאוכלוסייה במצב סוציו-אקונומי גבוה יותר תהיה בעלת חובות נצברים, שישולמו על ידי תושבי רמת גן.

בנוסף, חרף כל פניות העירייה למשרד הפנים, לא ניתן היה לקבל מאזנים אחרונים מבוקרים מהמועצות המצטרפות, וזאת בגין אי הסדרים ששררו בהן ועל כן נמנע מהעירייה לדעת לאשורו על המצב הכלכלי הקשה בו נמצאו רמת אפעל וכפר אז"ר.

בישיבה בה שר הפנים החליט להעניק לעירייה את המענק האמור, נכחו בלשכת השר מנכ"ל משרדו, ראש אגף השלטון המקומי ואחרים. באותה ישיבה הודיע השר על מתן מענק לעיריית רמת גן בסך 12 מלש"ח אולם בסופו של דבר, התקבלו רק 10 מלש"ח והעירייה לא ערערה על כך.

עיריית רמת גן קיבלה על עצמה עומס ניכר של חובות שנדרשו לשלם בגין האיחוד שלא ניתן היה לחזות אותו מראש. העירייה נדרשה לשלם לגופים רבים שנמנעו מלדרוש החזר חובות מרמת אפעל וכפר אז"ר שלאחר האיחוד פנו לעיריית רמת גן. כמו כן העירייה חויבה לקלוט את כל עובדי המועצה ולשלם סכומים ניכרים לקליטת עובדים ופיצויי פיטורין לאחרים.

## ליקוי

8. מענק מיוחד לעיריית בת ים: משרד הפנים הקצה לעיריית בת ים לשנים 2007-2008 בסך הכול כ-28 מיליון ש"ח מתקנת המענקים המיוחדים בלי הסבר ראוי להקצאה. יוצא אפוא שרזרבת השר הפכה מקור לסיוע כללי למרבית הרשויות המקומיות, ואילו תקנת המענקים המיוחדים שימשה לייעודים המקוריים של רזרבת השר.

## תגובה משרד הפנים

8-5.

לנושא מענקים מיוחדים :

כדי לאפשר למשרד הפנים לסייע לרשויות מקומיות בעלות צרכים מיוחדים, שנוסחאות ההקצאה אינן נותנות להן מענה, יזם המשרד בתיאום עם משרד האוצר תקנות תקציב מיוחדות שנועדו להבטיח שהסיוע הכספי הנוסף יינתן על פי כללים ואמות מידה. חלק מתקנות תקציביות אלו מוקצות לסוגים שונים של רשויות בעלות מאפיין דומה כדוגמת ועדות ממונות וכד'. חלק מתקנות התקציביות מוקצה לרשויות העונות לשילוב של מאפיינים שונים כדוגמת מיקום פריפריאלי, קיצוץ קיצוני בתקציב במעבר משנה לשנה, שיוך לאשכול סוציו אקונומי נמוך וכד'.

תכליתן של התקנות התקציביות הינן לתת משאבים לרשויות המקומיות שיאפשרו להן לתפקד ולספק את השירותים הבסיסיים לתושביהן. החל משנת 2010 הפסיק משרד הפנים להקצות מענקים מיוחדים לרשויות מאוחדות בשל חלוף הזמן מעת שהתאחדו כך שתקופת ההסתגלות תמה.

### ליקוי

9.

עוד נמצא כי בחלקה האחר (שלא שימש ליעודים של רזרבת השר), שתוקצב במאות מיליוני שקלים, שימשה תקנת המענקים המיוחדים אכסניה לכספי התוספות למענק האיזון שנועדה לתמיכה בכלל הרשויות.

### ליקוי

10.

מענק האיזון אמור להיות מחושב מדי שנה בשנה לפי המודל שעליו המליצה ועדת גדיש (להלן - מודל גדיש או המודל), שהמלצותיה אומצו כאמור בהחלטת ממשלה.

ערב קבלת המלצות ועדת גדיש היו פערים גדולים - שהגיעו גם לעשרות אחוזים - בין סכום מענק האיזון שקיבלה כל רשות ובין הסכום שהיה מגיע לה על פי מודל גדיש במגבלת התקציב. רשויות מסוימות קיבלו סכום גדול מכפי שהיה מגיע להן לפי המודל, ורשויות אחרות קיבלו סכום קטן ממנו.

לפיכך המליצה ועדת גדיש לקיים תקופת מעבר של שש שנים, שבמהלכה ישתמש משרד הפנים בנוסחת מעבר שתביא להפחתה הדרגתית של סכומי המענק המשולמים לרשויות שקודם אימוץ מודל גדיש קיבלו יותר מהמגיע להן לפיו ולהוספת סכומים אלה לרשויות שקיבלו פחות מהמגיע להן לפיו. קרי, בסוף שנת 2009 יקבלו כל

הרשויות המקומיות את המענק המגיע להן לפי המודל במגבלת התקציב.

### ליקוי

11. בכל אחת מהשנים 2007-2009 העביר משרד האוצר למשרד הפנים תוספות למענק האיזון להקצאתן לרשויות המקומיות לשם איזון תקציבן השוטף. נמצא כי אף על פי שהתוספות האלה במהותן הן מענק כללי לאיזון, תקצב משרד האוצר את מרביתן, בסכום של מאות מיליוני ש"ח, בתקנות שונות ולא בתקנת מענק האיזון. פעולה זו אפשרה למשרד הפנים לחלק את מרבית הכספים שלא לפי נוסחת המעבר, והוא הקצה אותם לפי נוסחאות פנימיות שקבע. ההקצאה נעשתה באופן שסטה מעקרון ההקצאה הבסיסי של נוסחת המעבר - הפחתת סכום המענק הניתן לרשויות שקיבלו קודם לכן מענק גדול מן המגיע להן לפי המודל, ושימוש בסכומים שהופחתו לטובת רשויות מקומיות שקיבלו סכום קטן מן המגיע להן לפי המודל במגבלת התקציב.

### ליקוי

12. משרד הפנים שינה את אמות המידה להקצאת כספי התוספות משנה לשנה, ולא נמצא כי אמות מידה אלה משכללות את נוסחת גדיש או את נוסחת המעבר. בכך עקף משרד הפנים את החלטת הממשלה בדבר הקצאת מענק האיזון וגם פגע בזכות הרשויות להליך הקצאה שוויוני. בין היתר, הקצה המשרד לחלק מהרשויות כמעט את כל הסכום שהופחת ממענק האיזון כתוצאה מחישוב המענק על פי נוסחת המעבר; המשרד אף העניק מכספי התוספות לרשויות שאינן זכאיות למענק איזון. לפי הנוסחאות שקבע קיבלו רשויות רבות מענק איזון שסכומו גדול אף מהמענק שהיה מגיע להן לפי מודל גדיש שלא במגבלת התקציב. הקצאה זו באה על חשבון המגיע לרשויות מקומיות שמחלקן במענק האיזון קופח במשך שנים.

### ליקוי

13. המידע שפרסם משרד הפנים באתר האינטרנט שלו בשנים 2007-2008 על הקצאת מענק האיזון היה חסר, כיוון שהוא לא כלל את התוספות למענק האיזון. עקב כך, שיעורי מימוש מענק מודל גדיש שהוצגו באתר לא היו נכונים.

**תגובה  
משרד הפנים**

13. לנושא פרסום מידע בעניין מענקי האיזון :  
משרד הפנים נוהג בשקיפות רבה ומפרסם את המידע בדבר מענקי הרשויות המקומיות באתר האינטרנט של המשרד. המשרד בוחן על עיתוי פרסום מידע נוסף בעניין זה.

**ליקוי**

14. אגב בדיקת נתוני מענק האיזון נמצא כי משרד הפנים מאחסן קובצי טיוטה וקבצים סופיים יחד בלי לסמן את הקובץ העדכני ביותר - שממנו נלקחו נתונים לחישוב הסכומים הסופיים, או שפורטו בו אמות המידה הסופיות שלפיהן נעשתה ההקצאה בפועל. שיטת עבודה זו פוגעת ביכולתם של עובדי המשרד להתמצא בבסיס הנתונים לצורך קבלת החלטות ופוגעת בהמשכיות העבודה לאחר חילופי עובדים. שיטה זו גם מקשה מאוד לקיים בקרה וביקורת.



## **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים**

### **תפקוד וסדרי מינהל**

**הגוף המבוקר: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, נציבות שירות המדינה**

#### **ליקוי**

1. עשרה מ-16 עובדי הרשות הישנה אשר נותרו במשרד התחבורה עדיין הועסקו במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, ללא משרה בתקן מאחר שמשרותיהם בוטלו בתקן משרד התחבורה. הידע המקצועי של עובדים אלה אינו בא לידי ביטוי הולם, אם בכלל נעשה בו שימוש.

#### **ליקוי**

2. אין במשרד התחבורה וברשות מסמכים המעידים כי הגידול בשכר שהוצע לעובדים איזן את הפגיעה בזכויות הפנסיה, היינו היה בו תמריץ כלכלי לעובדים לעבור לרשות, ואף נראה כי היה בהצעה חסם מעבר לעובדים.

#### **ליקוי**

3. המשטרה לא העבירה לרשות במועד נתונים מלאים על תאונות דרכים, כמתחייב על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש]. בעשותה כן מנעה המשטרה מהרשות למלא את ייעודה לפי חוק הרשות - לפעול להגברת הבטיחות בדרכים ולנהל מרכז לאומי למידע ולמחקר בתחום הבטיחות בדרכים.

#### **תגובה**

#### **הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים**

3. בתחילת שנת 2011 החל אגף התנועה במשטרה להעביר לרשות את המידע כנדרש. בהסכם שנחתם בין הרשות לבין משטרת ישראל בשנת 2011 נקבע כי המשטרה תציג נתונים אלה במסגרת ישיבות מטה מול מטה שייערכו 3 פעמים בשנה.

## ליקוי

4. ב-24.12.06 חתם הממונה על הקמת הרשות על הסכם עם הנהלת בתי המשפט ולפיו תתקצב הרשות תוספת של עשרה שופטי תעבורה. בהסכם לא נקבע אופן הדיווח של הנהלת בתי המשפט לרשות על ביצוע ההסכם ועל פעילותם של השופטים.

## תגובה

4. החל מן ההסכם שנחתם בשנת 2009 ובשנים שלאחר מכן הוסדר מנגנון דיווח של הנהלת בתי המשפט בנוגע למספר השופטים המכהנים בבתי המשפט לתעבורה, וזאת כתנאי להעברת התשלומים השנתיים. הנהלת בתי המשפט עומדת במחויבותיה בהתאם להסכמים אלה.

## ליקוי

5. הרשות העבירה תקציבים למשרד התחבורה, אולם המשרד לא מסר לרשות דיווחים סדירים על התקדמות פרויקטים לפיתוח תשתיות שמומנו מתקציבים אלה, זאת בניגוד לחוק הרשות. העברת הכספים למשרד התחבורה בשנת 2007 נעשתה בלי שהרשות קבעה אמות מידה לביצוע הפרויקטים ובלי שנתנה את הסכמתה לביצועם.

## תגובה

5. הנתונים התקציביים של ביצוע הפרויקטים ניתנים לשליפה בכל עת על ידי הרשות, בהיות שני הגופים, הרשות ומשרד התחבורה, משתמשים באותה מערכת כספית. עם זאת, הרשות סבורה כי תקציב זה אמור להירשם, ככל תקציב העברה אחר, כחלק מתקציב הרשות, ולא לעבור בין התקנות התקציביות של הרשות ומשרד התחבורה. אם כך יהיה, הרי שתימנע גם היכולת של משרד התחבורה להסיט כספים ללא תיאום עם הרשות.

## ליקוי

6. עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) לא קיימה מועצת המנהלים של הרשות (להלן - מועצת הרשות או המועצה) דיון במטרה לבחון אם הפעילות במטות הבטיחות של הרשויות המקומיות תרמה לצמצום הסיכונים הבטיחותיים ברשויות, ואם פעילותם מצדיקה הוצאה תקציבית ניכרת והעסקת 20 מנהלי בטיחות אזוריים.

## תגובה

6. מועצת הרשות וועדת הכספים שלה קיימו דיונים בנוגע לחלוקת תקציב הרשות והאפקטיביות שבתשלומים המועברים על ידי הרשות לגופים שונים, ביניהם לרשויות המקומיות. מועצת הרשות לא מצאה מקום להפסיק את העברת התשלומים לרשויות המקומיות, אשר משמשות למעשה זרועה הארוכה של הרשות בנושאי חינוך והסברה במערכת החינוך (פורמלית ובלתי פורמלית) ובקהילה. זאת ועוד, בדו"ח הוועדה בראשות פרופ' דורון בלאשה, שמונתה על ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים הובעה עמדה חיובית ביותר בנוגע לתקצוב מטות הבטיחות ושותפות הרשות בפעילות הבטיחות המתבצעת ברשויות המקומיות. בנוסף, עם כניסתו הצפויה של די"ר שיינן לתפקיד יו"ר מועצת הרשות, סביר להניח שמועצת הרשות תשוב ותדון בחלוקת תקציב הרשות, לרבות לרשויות המקומיות.

## ליקוי

7. בינואר 2007 החליטה מועצת הרשות להתקשר החל במרץ אותה שנה עם מבקר פנים שהוא נותן שירות חיצוני, לכל תקופת ההקמה. למרות החלטה זו, עד מאי 2010 לא גיבשה המועצה נהלים המסדירים את מינוי מבקר הפנים והמפרטים את תפקידי הביקורת הפנימית ברשות ואת דרך פעולתה, כגון נהלים בדבר ארגון עבודת הביקורת, חובות העובדים כלפי מבקר הפנים, תהליכי הביקורת, חובת הדיווח של מבקר הפנים ומעקב אחרי תיקון הליקויים. זאת ועוד, אף שהמועצה החליטה כי מבקר הפנים יועסק במשך כל תקופת ההקמה, דהיינו שש שנים - התקשרות רב-שנתית בעלות כספית ניכרת - היא לא בחנה את האפשרות לקיים מכרז פומבי לאיתור מבקר פנים, ולחלופין לא פנתה לוועדת המכרזים כדי לקבל פטור ממכרז, כנדרש בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ובתקנות שהותקנו מכוחו. ממלא מקום יו"ר המועצה ויו"ר ועדת הכספים בחרו להתקשר עם משרד רואי חשבון מסוים לצורך ביצוע סקר סיכונים, אף שהצעתו הייתה יקרה מהצעותיהם של משרדים אחרים ואף שהוא לא הגיש הצעת מחיר בכתב.

## תגובה

7. בחודשים אוגוסט ודצמבר 2010 דנה ועדת הביקורת של מועצת הרשות החדשה (שמונתה בשנת 2010) בסוגיית מבקר הפנים ובחודשים ספטמבר ודצמבר 2010 דנה בנושא גם מועצת הרשות עצמה. בהמשך לדיונים אלה, בחודש מרץ 2011 פורסם

מכרז פומבי לבחירת מבקר פנים ובו תבחינים מפורטים. במענה למכרז התקבלו 11 הצעות ובסופו של הליך נבחרה רואת חשבון דנה גוטסמן-ארליך לשמש כמבקרת הפנים של הרשות. בטרם החלה בעבודתה, נחתם חוזה, המפרט בין היתר את התעריף לשעת עבודה, פריסת התשלומים ועוד. לאחר שאושרה על ידי ועדת הביקורת של הרשות, תובא תוכנית העבודה המוצעת על ידי המבקרת (לאחר ביצוע סקר סיכונים) לאישור מועצת הרשות. יו"ר ועדת הביקורת הוא האחראי ליישום תוכנית העבודה שתאושר על ידי המועצה והיועץ המשפטי של הרשות יהיה איש הקשר עם המבקרת.

## ליקוי

8. יו"ר המועצה לשעבר, גב' זיוה פתיר, כיהנה במקביל לתפקידה ברשות כסמנכ"ל תקינה בחברה א', אשר עוסקת, בין היתר, ביבוא רכבים לארץ. הביקורת העלתה כי מסוף שנת 2008 ועד סוף 2009 השתתפה גב' פתיר, גם במסגרת תפקידה בחברה, בישיבות שהתקיימו במשרד התחבורה והתכתבה עם גורמים במשרד במטרה לקדם את ענייניה של חברה א'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שגב' פתיר תפנה לקבל ייעוץ משפטי שינחה אותה אם יש מניעה לפעילותה מטעם החברה מול המשרד, ואם פעילות זו יוצרת חשש לניגוד עניינים, ולא תפעל על דעת עצמה.

## תגובה

8. המועצה שכיהנה בתקופה הרלוונטית התפזרה בחודש נובמבר 2009 ויו"ר המועצה גב' זיוה פתיר התפטרה מתפקידה בחודש ינואר 2010. המועצה החדשה, שנבחרה במהלך שנת 2010 החלה בהליך לאיתור מנכ"ל זמן קצר לאחר ישיבתה הראשונה אצל שר התחבורה, בחודש יוני 2010 ובתחילת נובמבר 2010 העבירה המלצותיה לשר. המועצה החדשה פועלת בליווי משפטי צמוד של היועץ המשפטי של הרשות ובהתאם לכללי המינהל התקינים.

## ליקוי

9. סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש: בהליך מינויו של סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש נפלו פגמים: בוועדת המכרזים לתפקיד השתתפו שישה חברים, מהם שני חברי מועצה, אף שלפי נוהל גיוס עובדים של הרשות, בהליך הבחירה רשאי להשתתף רק חבר מועצה

אחד. יתרה מזאת, בתיקי הרשות לא נמצאו מסמכים המתעדים את הליך איתור הסמנכ"ל. סמנכ"ל חטיבה עירונית: ועדת המכרזים בחרה לתפקיד סמנכ"ל חטיבה עירונית במועמד מסוים, אף שממסמכיה עולה כי היה מועמד אשר קיבל ציון גבוה ממנו. הוועדה לא נימקה את החלטתה. יתרה מזאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את הליך איתור הסמנכ"ל.

## **תגובה**

9. סמנכ"ל כספים, מינהל ומשאבי אנוש סיים את עבודתו ברשות בחודש אוגוסט 2011. כיום, ועד לאיוש המשרה בקביעות בהליך מכרזי, ממלא את התפקיד בפועל מי שניהן כמנהל אגף התקציבים ברשות. סמנכ"ל החטיבה העירונית סיים את עבודתו ברשות בחודש מאי 2011. לאחר פרישתו מן הרשות, התקיים מכרז פנימי לתפקיד. ועדת הבוחנים, שבפניה הופיעו שלושת המועמדים בחרה לתפקיד במועמדת, אשר קיבלה את הציון הגבוה ביותר בבחינות ההתאמה.

## **ליקוי**

10. לא נמצאו מסמכים הנוגעים להליך בחירת מזכירת המועצה למעט מבחן הערכה של חברת ההשמה וסיכומי ראיון.

## **תגובה**

10. מזכירת המועצה סיימה עבודתה ברשות בחודש פברואר 2011. לאחרונה התקיים מכרז לבחירת מזכיר מועצה חדש. במסגרת זו נשלחו המועמדים לבחינות התאמה והתקיימה ועדת בוחנים, אשר בחרה את המועמד המתאים לתפקיד.

## **ליקוי**

11. בסוף ינואר 2010 פנה מבקר המדינה לשר התחבורה והבהיר לו כי היעדרם של מנכ"ל ומועצה מכהנת פוגע קשות בפעילות הרשות ובמלחמה בתאונות הדרכים, וביקש מהשר להודיעו כיצד בדעתו לפעול להשלמת מינוי חברי המועצה ולמינוי מנכ"ל קבוע בזמן הקרוב. בסוף מרץ 2010 אישרה הממשלה את מינויים של תשעה מ-15 חברי מועצה חדשים האמורים להתמנות על פי חוק הרשות. אף שפיזור המועצה היה ידוע מראש, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2010, טרם מונו כל חברי המועצה. משרד התחבורה והרשות לא הבהירו למשרד

מבקר המדינה מהי הסיבה לאי-מינוי יתר חברי המועצה במשך תקופה כה ארוכה ולא נמצאו מסמכים המבארים זאת.

## **תגובה**

### **משרד התחבורה והבטיחות בדרכים**

11. בחודש דצמבר 2010 הסתיים הליך המינוי הממושך הקבוע בחוק, והושלם מינויו של מנכ"ל קבוע לרשות. הקושי בהשלמת המינוי נובע מהעובדה כי חוק הרשות הלאומית יצר מבנה ייחודי בו המועצה מסיימת את תפקידה ביום אחד, דבר המקשה על מינוי של כל חברי המועצה. יש לציין כי במהלך שנת 2010 הושלם הליך מינויים של כל 15 חברי המועצה. בנוסף, נמצאה מועמדת חליפית לחברת מועצה שהתפטרה לפני מספר חודשים.

פירוט הליך מינוי חברי המועצה והפעילות שנלוותה לו קיבלו ביטוי בתגובת המדינה ובעדכונים שוטפים שלה לעתירה שהוגשה על ידי עמותת אור ירוק. יובהר כי בית המשפט דחה את העתירה בטענה כי נושא העתירה מצא את פתרונו, כמו גם את בקשת העותרת לחיוב המדינה בהוצאות משפט. יש להדגיש כי חוק הרשות קובע בסעיף 24 לחוק כי השר ממנה את מנהל הרשות על פי הצעת המועצה לאחר שסיימה הליך לאיתור מועמדים. בהיעדר קיומה של מועצה, חברי מועצה שמינויים תקף מנע את תחילת הליך מינוי למנהל אלא רק לאחר השלמת מינוי חברי המועצה. במסגרת החלטת חברי מועצה (חדשה) נקבע הרכב ועדת האיתור שפעל למציאת מנכ"ל חדש לרשות.

## **ליקוי**

12. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות הנוגעות בדבר ובהן הרשות, משרד התחבורה ומשרד האוצר לפעול ללא דיחוי לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח זה על מנת ליצור תנאים אשר יאפשרו לרשות למלא את תפקידה כנדרש ולממש את ייעודה - להילחם בתאונות הדרכים.

## **תגובה**

12. במהלך חודש ספטמבר 2011 הוגש דוח הועדה לבחינת מצב הרשות בראשות פרופ' דורון בלאשה. שר התחבורה והבטיחות בדרכים אימץ את עיקרי הדוח. במקביל, מגבש צוות בראשות דר' יעקב שיינין בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, תוכנית אסטרטגית רב שנתית לפעילות הרשות. בשבועות הקרובים

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

יוגש הדוח הסופי לשר התחבורה והמלצות שתי הועדות יוגשו  
להחלטת הממשלה.



## **משרד התיירות**

### **מצב קבר רבי שמעון בר יוחאי במירון וההיערכות**

**לל"ג בעומר**

**ממצאי מעקב**

הגופים המבוקרים: הוועדה לניהול קבר רשב"י (להלן - ועדת החמישה), משרד ראש הממשלה, משרד התיירות, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משטרת ישראל, משרד התרבות והספורט, משרד המשפטים, מינהל מקרקעי ישראל, המרכז הארצי לפיתוח מקומות קדושים בישראל, איגוד ערים לשירותי כבאות גליל עליון מזרחי והגולן, המועצה האזורית מרום הגליל, מגן דוד אדום ורשות העתיקות.

#### **ליקוי**

1. במרץ 2009, בעקבות פרסום חוות הדעת, הטילה הממשלה על מנהל רשות החברות הממשלתיות לבחון את המלצתו של צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה להקים עמותה ממשלתית/חברה ממשלתית שתהא אחראית לטיפול הכולל בקבר רשב"י אשר במירון ובשטחים מסביבו. ככל שיוחלט על הקמתה יובא הדבר לאישור הממשלה.  
משרד מבקר המדינה העלה כי החלטת הממשלה לא יושמה.

#### **תגובה**

#### **משרד התיירות**

1. משרד התיירות רואה חשיבות גדולה ומשקיע משאבים במתחם קבר רבי שמעון בר יוחאי (רשב"י) במירון, בהיותו המקום הקדוש המתוויר ביותר בישראל, אחרי הכותל המערבי. המשרד הוביל בשנתיים האחרונות, ועדת היגוי, בראשות מנכ"ל המשרד, המתאמת בין כלל הגורמים הרלוונטיים להיערכות להילולת ל"ג בעומר (ביניהם החברה הלאומית לדרכים, משטרת ישראל, המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, מינהל מקרקעי ישראל, מושב מירון, המועצה המקומית מרום הגליל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים), ופועל לפיתוח תשתיות

במתחם במסגרת היערכות זו, באמצעות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

המשרד אימץ את עבודת המטה שנעשתה על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ואימץ את הצעת החלטה להסדרת האחריות על קבר הרשב"י, בין היתר באמצעות הקמת חברה ייעודית לנושא, במטרה להביא לפתרון הבעיות ולהשיג הסכמות בנושאים המקצועיים מול משרדי הממשלה ושאר הגופים המעורבים, כמו גם לממש את החלטת הממשלה מס' 4542 מחודש מרץ 2009. בהתאם לכך, הצעת ההחלטה שהגיש משרד התיירות עוסקת במספר היבטים הנוגעים לאתר קבר רשב"י לרבות טיפול בתשתיות באתר לצורך התאמתו לאירועים המתקיימים בו ובכלל זאת הילולת רשב"י, הליכי הפקעת הקרקעות במתחם אתר הקבר, שמירת הסדר הציבורי, תכנון האתר, היבטים תקציביים וכו'. כמו כן, עוסקת ההצעה בהקמת חברה ממשלתית לתועלת הציבור שייעודה הוא ניהול האתר תוך יצירת סטנדרטים מתאימים לכך, ותיקון ליקויים במתחם.

המשרד הגיע להסכמות מול כלל הגופים המעורבים, בנושאים תקציביים, בהשתתפות משרדי הממשלה בתכנית תלת-שנתית להקמת תשתיות קבועות, וכן בנושא הרכב דירקטוריון החברה הייעודית, כך שיהיה מאוזן ויישקף את אופיו הדתי, הייחודי והמורכב של אתר הקבר. המשרד אף הרחיב את הצעת ההחלטה, וכלל בהסכמה נושאים נוספים כגון הכנת תב"ע לאזור ושמירה על הביטחון והבטיחות באתר.

על אף שטיוטת הצעת המחליטים האמורה, הכוללת חוות דעת משפטית אשר ניתנה על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, הועברה למשרדי הממשלה ולמזכירות הממשלה, היא טרם עלתה עדיין על סדר יומה של הממשלה.

ההצעה הועלתה בישיבת הממשלה ביום 27 בנובמבר 2011 והוחלט על הקמתה של חברה ממשלתית ייעודית בפקוח שר התיירות, שתהיה אחראית על הקמת תשתיות קבועות בשטח קבר הרשב"י בהיקף תקציבי בסך 27 מיליון שקל. החברה ממונה גם על הטיפול בליקויים הבטיחותיים והחזותיים בשטח ותנהל את מתחם הקבר באופן שוטף ובזמן הילולת רשב"י בלי"ג בעומר.

להלן החלטת הממשלה מיום 27/11/2011 המתייחסת להסדרת תשתיות קבועות והקמת חברה ייעודית מנהלת לאתר קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון בהמשך להחלטות הממשלה מס. 4442 מיום 27.1.2009 ומס. 4542 מיום 8.3.2009.

## פרק א'

1. בהמשך לסעיף 3 בהחלטת הממשלה מספר 4442 וכאמור בסעיף 1 להחלטת הממשלה מספר 4542, להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, באמצעות חברה ממשלתית, להקים תשתיות קבועות במתחם קבר רבי שמעון בר יוחאי בהר מירון (להלן: "מתחם קבר הרשב"י") ובהן חניונים, תאורה, גידור ותיחום האתר, בכפוף לכל דין, זאת לטובת הסדרתו לקבלת מבקרים, להתאמתו לפעילות שוטפת ולאירועים שונים המתקיימים במתחם בכלל, ולקיום הילולת הרשב"י המתקיימת מדי שנה בל"ג בעומר בפרט. תכנית זו תבוצע בין השנים 2012-2014.

2. תקציב הקמת התשתיות הקבועות יעמוד על סך של 27.6 מלש"ח, בפריסה שווה בין השנים 2012-2014, במימון בחלקים שווים של משרדי האוצר, הפנים, התחבורה והבטיחות בדרכים (מתקציבי הפיתוח של המשרד), התיירות ומנהל מקרקעי ישראל.

3. להטיל על שר האוצר, יחד עם מנהל מקרקעי ישראל, לסיים את ההליכים להפקעת הקרקעות במתחם קבר הרשב"י.

4. באחריות משרד הפנים, בשיתוף משרד התיירות, להכין תכנית מתאר (תב"ע) למתחם קבר רבי שמעון בר יוחאי וסביבתו, תוך פרק זמן שלא יעלה על שנה מיום קבלת ההחלטה בממשלה.

5. להקים חברה ממשלתית לתועלת הציבור, בבעלות מלאה של המדינה ובאחריות שר התיירות, בכפוף לאמור להלן, שמטרתיה כמפורט בפרק ב' להחלטה זו והמהווה חלק בלתי נפרד מההחלטה (להלן: "קרן הרשב"י" או "החברה"). החברה תהווה זרוע ביצועית של הממשלה לעניין תקנות חובת המכרזים, התשנ"ב – 1993 לצורך ניהול מתחם קבר הרשב"י, עבור המדינה, בכפוף לכל דין. החברה תוקם לתקופה של חמש שנים, שלאחריהן תפורק החברה ותחומי אחריותה יועברו במלואן למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים.

6. התקציב לצורך ניהול החברה הממשלתית החדשה ופעילותה השוטפת לא יפחת מ- 2 מלש"ח לשנת 2012. חלק מתקציב זה ייגרע מתקציב עמותת המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים, בהתאם לבדיקה שתיערך על ידי משרד התיירות, אגף התקציבים ורשות החברות הממשלתיות, ובשים לב לאיתנות המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים ויכולתו למלא תפקידיו. יתרת התקציב תמומן מתקציב משרד התיירות. ככל שיעלה הצורך, הפחתת תקציב החברה למטה מ- 2 מלש"ח לשנה תבוצע בהסכמה בין משרד התיירות, אגף התקציבים ורשות החברות הממשלתיות. ככל שיעלה הצורך, תוספת תקציבית למעלה מ-2 מלש"ח תבוצע בהסכמה בין משרד התיירות לבין רשות החברות הממשלתיות.

7. תקציב האחזקה השנתי של מתחם הקבר בסך של 5.7 מלש"ח יועבר מהמרכז הארצי לחברה החדשה.

8. יוקצה תקציב שנתי לניהול הילולת הרשב"י בל"ג בעומר בסך 6.8 מיליון ₪ לשנים 2012-2013, 5.8 מיליון ₪ לשנת 2014 ו-5.3 מיליון ₪ לשנת 2015. תקציב זה ימומן מתקציבי משרדי האוצר והתיירות. משרד התיירות ישתתף בתקציב בסכום של 1.4 מיליון ש"ח בשנה. לאחר סיום הקמת התשתיות הקבועות יופחת התקציב בהתאם לתכנית ההתייעלות.

9. אם משרד ממשלתי לא יעביר את התקציב בהתאם לקבוע בהחלטה זו תוך 60 יום ממועד ההחלטה, או עד מועד מוקדם יותר, המתחייב על מנת לאפשר יישום סעיף כלשהו כפי שייקבע על ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים יעביר את המקורות שנקבעו בהחלטה ישירות מתקציבי המשרד.

10. בין משרד התיירות לחברה ייחתם הסכם למתן שירותים לניהול קבר הרשב"י עבור המדינה ויכלול התייחסות מתאימה לקביעות בית המשפט העליון בדבר מנגנון "ועדת החמישה" (רע"א 10029/07, החלטה מיום 14.5.2008), כל עוד החלטה זו עומדת בתוקפה, ובכלל זה סמכותה של ועדת החמישה להחליט בכל עניין הנוגע לניהול קבר הרשב"י ומעמדה של החברה כזרוע הביצועית של הוועדה.

11. מיד לאחר הקמתה של החברה ולאחר השלמת כל הצעדים הנדרשים לשם תפקודה התקין והמסודר תועבר לידיה הפעילות המתבצעת כיום על ידי המדינה, לרבות הפעילות

המתבצעת באמצעות המרכז הארצי למקומות קדושים במתחם קבר הרשב"י, בכפוף לכל דין. כמו כן, עם תום הליכי ההפקעה, כמתואר לעיל, וככל שהקרקע תופקע על ידי המדינה, תתקשר המדינה בחוזה ניהול מתחם קבר הרשב"י עם החברה שתוקם כגוף ייעודי לניהולו.

12. להטיל על משרד הפנים לפעול למציאת פתרון להקמת תחנת משטרה באתר.

13. להטיל על המשרד לביטחון הפנים לשמור על הסדר הציבורי במתחם קבר הרשב"י, לרבות דרכי הגישה אליו, בפרט בעת קיום אירועים המוניים, מתקציבו. בנוסף, יקים המשרד לביטחון הפנים נקודת משטרה במקום.

14. להטיל על המשרד לביטחון הפנים לבחון את תיקון התוספת השלישית לחוק הסדרת הביטחון ולהוסיף בה כגוף ציבורי מונחה את החברה.

15. אין בהחלטה זו כדי לגרוע מן האמור בחוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967 ובסמכויות שניתנו לפיו, לרבות לעניין אופן ניהולו של קבר הרשב"י במקום קדוש בהתאם להוראות של הממונה על המקומות הקדושים.

## **תגובה משרד הפנים**

1. שר הפנים הודיע ביום 25.5.11 כי הוא מצטרף ומאשר את הצעת החלטת הממשלה לפיה האחריות הכוללת לניהול האתר תופקד בידי חברה לתועלת הציבור שתפקידיה בין השאר ניהול ופיתוח אתר קבר רשב"י, כולל פיתוח תשתיות ציבוריות, שימור והנצחת מורשת רשב"י וכן ניהול, אבטחה ואחזקה רציפה, תוך הבטחת גישה בטוחה וחופשית למבקרים במקום ושמירת הסדר בזמן אירועים חברתיים. בהתאם להצעת ההחלטה, בחלוף 5 שנים, תיסגר החברה ותחומי אחריותה יועברו למרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים שהינו עמותה ממשלתית הכפופה למשרד התיירות, אלא אם תחליט הממשלה אחרת.

כמו כן, עוד במאי 2011 הודיע שר הפנים למנכ"ל משרד רה"מ, כי הוא מצטרף ומאשר את החלטת הממשלה הכוללת גם תקציב הקמת תשתיות קבועות כגון נקודת משטרה באתר

בעלות של כ-27.6 מלש"ח, כאשר משרד הפנים ישתתף ב-5.52 מלש"ח מתקציב המשרד בפריסה של שלוש שנים. במקביל הנחה שר הפנים את דרגי הביצוע במשרד להתחיל בהכנת תוכניות מתאר למתחם קבר רשב"י וסביבתו בשיתוף משרד התיירות תוך פרק זמן של שנה מיום קבלת ההחלטה.

## תגובה

### רשות החברות הממשלתיות

1. רשות החברות הממשלתיות (להלן – "הרשות") בחנה את המלצות הצוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר הוקם על פי החלטת ממשלה 4442 להקים תאגיד ממשלתי שיהא אחראי לטיפול כולל של קבר הרשב"י. מנהל רשות החברות הממשלתיות באותה תקופה, מר אודי ניסן בחן בנייר עמדה, חלופות שונות לפיקוח והפעלה של אתר קבר הרשב"י, כמצוות החלטת הממשלה מס' 4542, והמליץ על החלופה בדבר הקמת חברה ממשלתית חדשה שתופקד על הטיפול בקבר הרשב"י.

בעקבות נייר עמדה זה, העביר משרד ראש הממשלה לגורמי הממשלה הרלבנטיים, ורשות החברות הממשלתיות בכללם, הצעת החלטת והקמת חברה ממשלתית חדשה, לצורך קבלת חוות דעת הרשות להקמת החברה, כנדרש על פי סעיף 5(א) לחוק החברות הממשלתיות.

במשך כשנה וחצי, נערכה עבודת מטה בין הגורמים המקצועיים לגיבוש הצעת החלטת ממשלה מוסכמת. הרשות, מצידה, הכינה את חוות הדעת הנדרשות ממנה, אך העלאת הצעת ההחלטה לאישור הממשלה נדחתה שוב ושוב מטעמים שאינם בשליטתה של הרשות.

בחודש יולי 2011 הופצה טיוטת הצעת ההחלטה לצורך תיאום מחודש לקראת העלאתה לדיון הממשלה. הרשות ביקשה לקבל הבהרות במספר נושאים הנוגעים להקמתה של החברה החדשה ולבצע מספר שינויים בהצעת ההחלטה, באופן שיאפשר, לדעת הרשות, את הקמתה והפעלתה של החברה.

ביום 2.11.2011 הודיע שר התיירות כי בכוונתו להעלות את הצעת ההחלטה להצבעת הממשלה בתוך 10 ימים. הצעת ההחלטה שצורפה למכתבו של שר התיירות לא כללה את הערות הרשות.

לאחר שהערות הרשות לא התקבלו, הוגשה ביום 16.11.2011 חוות דעת הרשות בהתאם לסעיף 5(א) לחוק וחוות דעת משפטית נלווית, המתנגדת להצעת ההחלטה במתכונת המוצעת מהטעמים המפורטים בחוות הדעת.

הצעת ההחלטה נדחתה וגורמי הממשלה עשו ניסיון נוסף על מנת לגבש נוסח שיהיה מקובל גם על הרשות.

בתאריך 21 בנובמבר 2011 הגיעו גורמי הממשלה לנוסח מוסכם של הצעת ההחלטה, המשקף את דרישות הרשות. הרשות הגישה חוות דעת נוספת והסירה את התנגדותה להקמת חברה ממשלתית למתן שירותי ניהול למדינה במתחם קבר הרשב"י. בנוסף, ביקשה הרשות, בחוות דעתה, להביא לידיעת הממשלה, כי בהתאם לנסיונה, נראה שהחברה החדשה שתוקם לא תוכל לתת מענה להילולה הקרובה שתתקיים בל"ג בעומר 2012. כן ביקשה הרשות, כי הממשלה תיתן דעתה גם לנושא זה, ותשקול להנחות את ועדת החמישה לבחור חברה ממשלתית אחרת, בעלת ניסיון קודם בכל הקשור להילולת הרשב"י 2012. ראה סעיף 1 בתגובת משרד התיירות.

## ליקוי

2. משרד מבקר המדינה ציין בחוות הדעת כי רמת התחזוקה של מבנה רשב"י הייתה נמוכה ולא הלמה את קדושת המקום. המועצה האזורית מרום הגליל לא פעלה על פי חוק עזר למרום הגליל (רוכלים), התשכ"ב-1962, לפינוי הרוכלים שפעלו במקום ללא רישיון לניהול עסק. המעקב בעניין זה העלה כי המצב שתואר לא בא על פתרוננו, למעט שיפור מסוים ברמת התחזוקה.

## תגובה

### משרד התיירות

2. בשנתיים האחרונות התקיימו שיפוצים באתר, אשר הסתיימו לקראת אירועי ל"ג בעומר במאי 2011. ניכר שיפור גדול בבטיחות המבנה. רעיון הצבת שילוט הסברה במתחם עלה עם היוזמה להקים במקום מרכז מבקרים. בשל ההתנגדות להקמתו על ידי מאמינים רבים הפוקדים את האתר, כי יש לנהוג בזהירות לגבי השימוש במושג "מורשת רשב"י" או בהצבת הסברים בדבר תולדות רשב"י או המבנה ואלה אינם מתאימים. ייתכן ובתכנון כולל של האזור כולו ימצא פתרון הולם שלא ייפגע בציבור

שלם המתנגד לשוות למקום אופי תיעודי ודורש כי המקום יישאר כמקום תפילה ולימוד בלבד.

### ליקוי

3. באוקטובר 2010, בעת המעקב, הוגשה למשרד מבקר המדינה תלונה על שיהוי של תשלום לשירותי כבאות באירוע ל"ג בעומר, שהיה באחריות המרכז. החשבונית שולמה רק בסוף דצמבר 2010, שבעה חודשים לאחר הספקת השירות.

### תגובה

3. חלו שיפורים משמעותיים בניהול המרכז, בין היתר בהעברת הניהול הכספי למשרד רואה חשבון. פיקוח ובקרה על המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים מתנהלים באופן שוטף, בפיקוח משרד התיירות, רשות החברות ורו"ח חיצוני. מאז שהמרכז הסדיר את הטיפול הכספי, העברת הכספים ממשרד התיירות למרכז הארצי כיום מתבצעת במועד. התקציב המועבר למרכז כולל תקציב שוטף למינהלה (שכר, אבטחה וניקיון) ותקציב לנושא האירועים בל"ג בעומר. אישור לתשלומים לאירועים נעשה לאחר בדיקה פרטנית של תכנית העבודה והשוואתה לחשבוניות שמוצגות.

### ליקוי

4. משרד מבקר המדינה ציין בחוות הדעת שכל תוספות הבנייה והשינויים במתחם רשב"י ובחלקה הסמוכה לו נעשו בלי אישור של הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. עוד צוין בחוות הדעת כי המועצה האזורית נמנעה מלפקח במקום ולהוציא צווי הריסה בגין תוספות בנייה שנבנו ללא אישור הוועדה המחוזית. התוספות הלא חוקיות במתחם הקבר ובחלקה הסמוכה לו - בהן התוספת החיצונית הצמודה למרפסת הכוהנים - והשינויים שנעשו בהם ללא אישור עדיין לא נהרסו. לחלופין, אפשר היה להכשיר, ככל שהדבר ניתן על פי החוק, את התוספות והשינויים התואמים את צרכי המקום, אם אכן היו תוספות ושינויים שכאלה, אך גם פעולה זו לא נעשתה. מהנדסת הקונסטרוקציה מטעם הקרן המשפצת את האתר לא אישרה את יציבות המבנים הלא חוקיים וקבעה כי הם עלולים לסכן את יושביהם.

## ליקוי

5. במעקב נמצא כי ההיערכות של מד"א ושירותי הבריאות להענקת שירותים באתר עדיין לוקה בחסר. בשבת אין רופא באתר, ובל"ג בעומר תלוי מד"א במנהלי אחת הישיבות הסמוכות למקום, שבסופו של דבר הקצו מקום לתחנת מד"א. יתרה מכך, האיש הפועל באתר מטעם מד"א עושה זאת בהתנדבות, ושירותי ההצלה תלויים ברצונו הטוב.

## תגובה

### מגן דוד אדום בישראל מרחב ירדן

5. תחנות מגן דוד אדום במרחב ירדן נערכות מידי שנה לקראת הילולת רבי שמעון בכוחות גדולים מאוד, מד"א נערך בכוננות גבוהה, בשל מספר המשתתפים הרב המגיע להילולה.

מד"א מפעיל במהלך שלושת ימי ההילולא מוקד שליטה מיוחד ופריסה של חמש מרפאות במתחם האתר ומקים שתי מרפאות מרכזיות: מרפאה ראשית-בבניין ישיבת מירון, ומרפאה שנייה בכניסה לאתר האירוע באמצעות מרפאה ניידת. המרפאות מאוישות ברופאים, פרמדיקים וחובשי רפואת חירום וחובשים בכירים. בסמוך לקבר עצמו ובפריסה במקומות נוספים על הר מירון, מד"א מציב כוחות עתודה הכוללים כוח עתודה רגלי של צוותי עזרה ראשונה, פרמדיקים וחובשים פרוסים באתר הנותנים מענה לטיפול ראשוני לחוגגים וחילוצם להמשך טיפול במרפאות.

לפינוי נפגעים וחולים הוצבו באתר 12 אמבולנסים רגילים, 2 ניידות טיפול נמרץ, 2 תחנות אירוע רב נפגעים, מרפאה ניידת, חפ"ק נייד, 5 אופנועים וטרקטורון.

מד"א נערך להילולא מידי שנה בכוחות גדולים הכוללים 150 צוותי עזרה ראשונה של מד"א, עובדים ומתנדבים ובהם רופאים, פרמדיקים וחובשי רפואת חירום.

## ליקוי

6. משרד מבקר המדינה ציין בחוות הדעת, בין היתר, כי המתחם של קבר רשב"י אינו ערוך כנדרש לקליטת עשרות ומאות אלפי האנשים הפוקדים אותו באירועים המוניים. כן נכתב בחוות הדעת כי אין מקום לאפשר את המשך המצב הקיים - ובכלל זה מבנה מוזנח

וגורמים העושים בו כבתוך שלהם - ולהפקיר אתר בעל חשיבות רבה הן מן הבחינה הלאומית הן מן הבחינה הדתית.

## **תגובה משרד התיירות**

6. בכל הנוגע להצבת ניידות לשירותים רפואיים, פועל המרכז הארצי בהתאם להנחיות והחלטות קציני המשטרה הרלוונטיים לאירוע. באירועים חריגים מזמן המרכז הארצי גורמים נוספים למד"א ולשירותי ההצלה. המרכז מעמיד מידי שנה לשירות מד"א את מבנה ישיבת בני עקיבא, מקום המועדף עליהם. לצורך הסדרת שירותי רפואה קבועים במתחם נדרשת הנחייה של המשטרה והקצאת תקציבים מתאימים.

ניהול אירוע ל"ג בעומר הינו אירוע ספונטני המתקיים ללא כל קשר אם ישנה התערבות ממשלתית או לא. בנוסף, קיימת בעיה תקציבית קריטית. אין גורם אשר מסוגל לקחת על עצמו את הפקת האירוע.

חל שיפור במערך הניהול והתפעול של המתחם ושל האירועים המתקיימים במקום, כמו גם תוספת תקציבית שהושגה לנושא. עם זאת, מגבלת התקציב היא שמונעת ממשרד התיירות להביא את המצב לדרגת שיפור טובה יותר. המשרד עושה את המירב בתקציב הקיים.

## **תגובה מגן דוד אדום בישראל מרחב ירדן**

6. מד"א מציין את השיפורים שנעשו במתחם הקבר ובסביבתו ותיקון הליקויים הבטיחותיים. אך עדיין יש לשפר את המתחם הן בטיחותית והן חזותית כמקום הראוי ובעל חשיבות רבה ברמה הלאומית והדתית. שיפור בתנועה אל מתחם הקבר, הוקם מעבר תת קרקעי להולכי רגל המקל באופן משמעותי על תנועת כלי הרכב לאתר. הורחבו כבישי גישה צרים ושודרגו הדרכים הקיימות על מנת לאפשר תנועה חופשית של רכבי הצלה בפרט באירועים רבי משתתפים. התנועה המעגלית והמרוחקת באירוע ל"ג בעומר בשנת 2010 נתנה מענה מצוין לתנועת האמבולנסים ורכבי ההצלה וכן השינויים בכניסה לאחמי"ם רק דרך בורמה ב'. גם החלק של התנועה בפקוד המשטרה בוצע בהצלחה רבה.

## ליקוי

7. משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון את האפשרות להסדיר מתן שירותי רפואה באזור מתחם רשב"י כדי לשרת את הציבור הרב של המבקרים והמתפללים וכן לבחון את האפשרות להעסיק בשכר את מי שמופקד על שירותי ההצלה במקום.

## תגובה

7. במהלך השנה מד"א מפעיל במירון אמבולנס על בסיס מתנדבים. הפעלתו ושירותו תלוי ברצונם הטוב ובזמנם החופשי של המתנדבים. מד"א ממליץ להקים תחנת מד"א ולהעסיק עובדים בשכר במשך כל ימות השנה, למענה מיטבי להבטחת ביטחונם וחייהם של מאות אלפי מבקרים במקום וגם לשמר ולפתח את התיירות במקום כנדרש.

## ליקוי

8. המעקב העלה כי ההיערכות ללי"ג בעומר שופרה. עם זאת הרשויות המוסמכות ובראשן ועדת החמישה לא הטילו על גורם כלשהו את האחריות לארגון אירועי לי"ג בעומר ולא יוחדה תשומת לב מספקת לאירועים רבים אחרים המתקיימים במשך השנה.

## תגובה

8. בשנת תשע"א כמו בשנים עברו בהכנות לאירועי לי"ג בעומר, מד"א נתקל בקשיים גדולים בהקצאת מקום טוב ומבצעי במקרה של אירוע. השנה עדיין קיים פער בהיערכות מד"א ללי"ג בעומר שעדיין אין לו מקום מוגדר לצוותיו במתחם הקבר. מד"א תלויה גם השנה ברצונם הטוב של מנהלי ישיבת בני עקיבא במקום. בישיבות מקדימות, מד"א המליץ על הכשרת מקום באתר להיערכותו ללא כל תלות בגורמים מקומיים, אך עד עתה לא נעשה דבר.

## ליקוי

9. ב-5.11.11, לאחר מועד סיום המעקב, חתם שר האוצר על הצהרת כוונות "לרכוש זכויות בקרקע הדרושה באופן דחוף לצורך ציבורי", לפי סעיפים 5 ו-7 לפקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943. ההודעה פורסמה ברשומות ב-31.5.11.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם לאחר השלמת הליך ההפקעה, ואפילו אם בעלות המתחם יעבור בשלמותה למדינה, יש מקום לשתף את נציגי ההקדשות שחברים בוועדת החמישה בניהול האתר מפני שהם עדיין מייצגים את האינטרסים של פלח נכבד של המבקרים.

#### **תגובה משרד התיירות**

9. בתחילת חודש מאי 2011 חתם שר האוצר על צו הפקעה לצרכי ציבור של מתחם קבר הרשב"י. במסגרת ההחלטה נקבע כי, בכפוף לשימוע, יעבור המתחם לבעלות המדינה בתוך 120 יום, והאחריות תחול על המינהל ובעיקר על מחוז הצפון. עמדת המשרד הינה שעל החברה לניהול קבר הרשב"י לקום באופן מיד, על מנת לאפשר לשר האוצר להעביר את הקרקע המופקעת לניהול החברה, אשר ועם ההחלטה הצפויה של שר האוצר על ההפקעה לצרכי ציבור, להוות את הגוף המשפטי שיקבל אחריות על כל האתר. יש לראות חשיבות בכך, שעם סיום הליכי ההפקעה תוכל המדינה להפקיד את ניהול האתר בידי גוף בעל יכולות מתאימות. עמדתם של גורמי המקצוע הרלוונטיים הינם שנוכח המורכבות הכרוכה בניהול האתר, על מאפייניו הייחודיים, ראוי להקים לשם כך גוף ייעודי שיעסוק בניהול האתר ובפיתוחו במהלך השנים הראשונות.

#### **תגובה משרד האוצר**

9. לאחר פרסום הודעת ההפקעה, ובהתאם לחוק והנחיות משרד המשפטים, נערכת הוועדה המייעצת לשר האוצר בנושא ההפקעות לעריכת שימועים לכלל הטוענים לזכות במתחם המופקע. השימועים מתוכננים להיערך במחצית השנייה של חודש נובמבר 2011.

#### **תגובה משרד המשפטים**

9. עיקרון של ההמלצות אינו נוגע לפעולת משרד המשפטים בעניין. המשרד מציין כי הליך ההפקעה אשר הממשלה בחרה לקדם נמצא בעיצומו ובקרוב ישמעו התנגדויות והנוגעים לעניין בוועדה המייעצת להפקעות. המשרד מקווה כי אם וכאשר תושלם ההפקעה והמדינה תהא הבעלים של הקרקע, ניתן יהיה טפל בכל הליקויים שהועלו בדוח המבקר.

## ליקוי

10. נכון ליולי 2011 - יותר מחמש שנים לאחר שהרשויות הנוגעות בדבר בחנו את הסוגיה - טרם מונה מפקח על הקדשות דתיים מטעם בית הדין הרבני, ומשרד המשפטים טרם קבע מתווה לעניין הפיקוח על הקדשות דתיים.

## תגובה

10. מתקיימת פעילות במשרד, בהובלתו של מנכ"ל המשרד, מחלקת ייעוץ וחקיקה ורשות התאגידים מול בתי הדין הרבניים. הרעיון הוא לייצר פיילוט משותף בניסיון למצוא פתרון מוסכם וכולל לעניין סמכויות הדיון והפיקוח על הקדשות דתיים ומתוך שאיפה לפעולת פיקוח אחידה יעילה ומפורשת.



## **משרד התשתיות הלאומיות**

### **התחרות ותשתית היבוא במשק הדלק**

הגופים המבוקרים: משרד התשתיות הלאומיות (להלן - המשרד), ברשות ההגבלים העסקיים (להלן - הרשות), במשרד האוצר, בחברה הממשלתית "תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ" (להלן - תש"ן) ובעיריית חיפה. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), ב"חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ" (להלן - חנ"י), במשרד הפנים וברשות החירום הלאומית שבמשרד להגנת העורף.

#### **ליקוי**

1. באוקטובר 2009 ביקשה הרשות להגבלים עסקיים מגופים רבים במשק האנרגיה, ובכללם בתי הזיקוק, נתונים שתכליתם הייתה לבחון את מצב התחרות במשק הדלק לאור התמורות שחלו בו. הרשות, משרד האוצר והמשרד לתשתיות לאומיות לא השלימו את דיוניהם במסקנות ובהמלצות העולות מממצאי הבדיקה. השלמת הדיונים נדרשת כדי שהרשות והמשרדים המאסדרים (הרגולטורים) של משק הדלק יוכלו לשקול, כל אחד בתחומו, את הפעולות הנחוצות לצמצום החסמים שנתרו בפני מימוש התחרות במשק הדלק.

#### **תגובה**

#### **משרד התשתיות הלאומיות**

1. על פי דוח הביקורת, רשות ההגבלים העסקיים נדרשה להציג למשרד התשתיות הלאומיות (מינהל הדלק) את מלוא הנתונים שנאספו בנוגע למצב התחרות והתמורות שחלו במשק הדלק, ובכלל זה המסקנות וההמלצות העולות מהבדיקה. מנהל מינהל הדלק דיווח כי במהלך שנת 2011 הרשות השלימה העברת נתונים מפורטים, דבר שמאפשר לשקול את מהות הפעולות הנדרשות לצמצום החסמים שנתרו בתחום הסמכויות של המשרד. על בסיס נתוני הרשות כבר התקבלו החלטות הנוגעות, בין השאר, בסוגיית הפיקוח על סולר לתחבורה. מידע זה היה לעזר גם בעת קביעת המחיר המפוקח לבנזין. פעולות נוספות לקידום התחרות באות לידי ביטוי בטיוטת חוק משק הדלק ובהצעות החלטה לממשלה המגובשות ביחד עם משרד האוצר כדלקמן:

קידום התחרות והפחתת יוקר המחיה בישראל (הצעה שגובשה בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג).  
קידום התחרות במשק הדלק (ליישום המלצות הוועדה לקידום התחרות במשק הדלק).

## **תגובה**

### **רשות ההגבלים העסקיים**

1. רשות ההגבלים העסקיים השלימה את דיוניה ואין צורך להעביר נתונים נוספים, מעבר לאלה שהועברו בעבר.

### **ליקוי**

2. משרד מבקר המדינה מעיר כי הצעת חוק משק הדלק הוגשה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה כארבע שנים לאחר שהמשרד השלים הכנתה, ולמרות זאת עד מועד סיום הביקורת לא אושרה הצעת חוק בממשלה.

## **תגובה**

### **משרד התשתיות הלאומיות**

2. על פי דוח המבקר, טיוטת חוק משק הדלק משקף את המציאות. בינואר 2011 ביקש שר התשתיות הלאומיות ממזכיר הממשלה להניח את טיוטת החוק בפני ועדת השרים לענייני חקיקה. הדיון נדחה בשל חילוקי דעות בין משרדי הממשלה. לאחרונה המשרד החליט לחזור ולהניח את טיוטת חוק משק הדלק על שולחן הממשלה, ללא המתנה להשלמת התיאומים עם משרדי ממשלה אחרים. על כן, לאחר קבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה, המשרד שוב יעביר את הצעת החוק למזכירות הממשלה. הלשכה המשפטית סבורה כי אישור משרד המשפטים יתקבל במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2011.

### **ליקוי**

3. בעקבות החלטת הממשלה (מס' 176) ממאי 2009 בעניין "קידום התחרות והתשתיות במשק הדלק" מינו שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות ביוני 2009 ועדה בין-משרדית (להלן - הוועדה) שתפקידה לבחון "חסמים וכשלים פיזיים, תחרותיים ובירוקרטיים" בפני קידום התחרות והתשתיות במשק הדלק. על המלצות הוועדה מינואר 2010 יש מחלוקת עם משרדים ועם גופים ממשלתיים אחרים. עד מועד סיום הביקורת, כשנה וחצי לאחר הגשת המלצותיה, לא הגישו שר

האוצר ושר התשתיות הלאומיות לממשלה הצעת החלטה ליישום ההמלצות. השיהוי נבע מהיעדר האיזון, המתחייב ממסקנותיה ומהמלצותיה, בין צרכי קידום התחרות והתשתית במשק הדלק לבין צרכי הפיתוח והתכנון של העיר חיפה, צרכי פיתוח נמל חיפה וצרכי הבטיחות והסביבה במרחב זה.

## תגובה

### משרד התשתיות הלאומיות

3. על פי דוח הביקורת, בהמשך להחלטת הממשלה לקידום התחרות והתשתיות במשק הדלק (מס' 176, מיום 12.5.09), בינואר 2010 הוגש דוח מסכם של הוועדה לקידום תחרות. דוח זה טרם הובא לדיון הממשלה עקב מחלוקת עם משרדים וגופים אחרים, אשר נבעה "מהיעדר האיזון... בין צרכי קידום התחרות והתשתית במשק הדלק לבין צרכי הפיתוח והתכנון של העיר חיפה, צרכי פיתוח נמל חיפה וצרכי הבטיחות והסביבה במרחב זה". משרד התשתיות הלאומיות גיבש כבר הצעת החלטה למימוש המלצות הוועדה לקידום תחרות והעביר אותה לעיון משרדי ממשלה שונים. גורמים מסוימים (משרדי התחבורה והפנים) התנגדו לנוסח ההחלטה, ועל כן, היא טרם הובאה בפני הממשלה. המשרד ממשיך לפעול למימוש ההמלצות ולצורך כך פנה למשרד האוצר בבקשה לשלב אותן בהצעת החלטה אחרת, בדבר קידום התחרות והפחתת יוקר המחיה בישראל (הצעה שכאמור גובשה בעקבות המלצות ועדת טרכטנברג). ככלל, המשרד סבור כי צריך לקיים דיון מקיף בנושאים שבמחלוקת ולהעביר את ההכרעה לידי הממשלה. כל פעולה אחרת רק תעכב הליך אישור המלצות הוועדה לקידום התחרות במשק הדלק.

## ליקוי

4. עד מועד סיום הביקורת לא הביא משרד התחבורה הצעת החלטה לממשלה בדבר פיתוחה של תשתית הנמל בחיפה, הכוללת הצעה למיקומו ולפיתוחו של נמל דלק חדש ולגודל האניות שהוא יותאם להן.

## ליקוי

5. בשל התמשכות השלמתו של סקר הפליטות של מזהמים לאוויר שנדרשה חברת תש"ן להכין על פי הדרישות המקצועיות של המשרד להג"ס ובשל השתהות המשרד להג"ס - שלא קידם את תהליך האישור במקביל להשלמת התנאים האמורים על ידי תש"ן - נדחתה

בשנה וחצי לפחות הפקדת התכנית של תש"ן להקמת חוות מכלים חדשה במרחב חיפה (אתר "קרקעות הצפון").

## תגובה

5. על פי דוח הביקורת, התוכנית להקמת חוות מיכלים חדשה באתר "קרקעות הצפון" הופקדה בוועדה המחוזית לתכנון ולבניה של מרחב חיפה. למרות שלמשרד התשתיות אין נציג בוועדות המחוזיות, המשרד עוקב באופן אינטנסיבי אחר קידום תוכנית חוות המיכלים (באמצעות מינהל הדלק). ככל הידוע למשרד, חברת תש"ן מילאה אחר דרישות הוועדה המחוזית, ככל שהיו בשליטתה. לדעת המשרד השפעתו על הליכי התכנון ועל כלל השיקולים הנשקלים על ידי ועדת התכנון של מרחב חיפה נמוכה מאוד.

## ליקוי

6. עד מועד סיום הביקורת לא השלים משרד האוצר את חובתו על פי החלטת שרים מאפריל 2004 בדבר העקרונות והמימון להעתקת חוות המכלים במרחב חיפה אל אתר קרקעות הצפון. משרד האוצר גם לא בדק את הכדאיות הכלכלית של מיזם זה. בדיקה זו אמורה לשמש בסיס להמלצתו על הפעולה המועדפת ועל דרך מימונה ובכך לאפשר למשרד להביא הצעת החלטה לממשלה בנוגע להעתקת חוות המכלים.

## תגובה

### משרד האוצר – אגף החשב הכללי

6. במסמך סיכום הדיון שנערך ביום 25 באפריל 2004 במשרד התשתיות הלאומיות, הוצג מתווה ליישום פרויקט קרקעות הצפון, אשר כלל, בין היתר, הכנת הצעה מפורטת למקורות מימון הפרויקט על ידי תש"ן, וכן כי תקודם הצעת מחליטים על ידי משרד התשתיות הלאומיות שתוגש לממשלה. האחריות לביצוע וניהול המתווה הוטלה על מנכ"ל משרד התשתיות דאז. המשרד מוסיף, כי ביום 5 באפריל 2011 התקיימה פגישה במשרדי מינהל מקרקעי ישראל בקשר עם פרויקט קרקעות הצפון, ביוזמת אגף החשב הכללי ובהשתתפות נציגי מינהל מקרקעי ישראל, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד האוצר. בהמשך לפגישה האמורה, ערך מינהל מקרקעי ישראל שומות לנכסים הקשורים בפרויקט קרקעות הצפון. מבחינת השומות עולה, כי שווי השטח המתוכנן להקמת הפרויקט בקרקעות הצפון עולה משמעותית (מאות מיליונים של שקלים) על שווים המוערך של השטחים הצפויים להתפנות עם הקמת הפרויקט –

חוות הדלק באלרואי ובקרית חיים. ממצא זה ממחיש את הצורך בבחינת התועלות של הפרויקט למשק האנרגיה אל מול העלות, אשר צריכות להיבחן בראש ובראשונה על ידי משרד התשתיות הלאומיות, האמון על משק זה.

## ליקוי

7. למרות המתחייב מהסכם בין המדינה לבין בזן מינואר 2007, כחלק מתכנית הפיצול וההפרטה של החברה, לא אכפו מינהל הדלק שבמשרד (כמאסדר מטעם המדינה) והחשב הכללי במשרד האוצר (כמופקד על נכסיה) על בז"ח (בתי זיקוק חיפה) להעביר למדינה את החזקה שקיבלה על תשתית צנרת הדלקים במרחב חיפה ("מסדרון F").

## תגובה

### משרד התשתיות הלאומיות

7. מדובר בצנרת הדלקים במרחב חיפה, במסדרון F, הנמצא בשליטת בז"ח. לאור הערת הביקורת הבהיר מנהל מינהל הדלק כי הוא ביצע פעולות לאכיפת ההסכם כי החזרת הצנרת לידי המדינה הותנתה בהשלמת חובתה של חברת בז"ח לטפל בזיהום קרקע בסביבת הצנרת של "מסדרון F", בכפוף להנחיות מפורטות של המשרד להגנת הסביבה. פעולה זו טרם הושלמה. במקביל הוציא מנהל מינהל הדלק, ביחד עם סגן החשב הכללי במשרד האוצר, התראות לחברת בז"ח – כדי לזרז את הפעולות הנדרשות לניקוי הקרקע. בהקשר זה ראוי לזכור כי האחריות על נכסי המדינה מופקדת בידי החשב הכללי במשרד האוצר (החתום גם על הסכם ההפעלה של חברת בז"ח), ולא בידי משרד התשתיות הלאומיות. חשוב להבהיר בנוסף לכך, כי "המדינה" אינה יכולה להפעיל את מערך ההזרמה של צנרת הדלק, מערך קריטי לפעילותו השוטפת של בית הזיקוק בחיפה, וכי חברת תש"ן מסרבת לקחת אחריות על תפעול מערכת ההזרמה במסדרון F – כל עוד לא הושלמו הפעולות לניקוי הקרקע. לממשלת ישראל אין כיום גוף אחר המסוגל לנהל את ההזרמה לסיכום, בטווח הארוך חשוב לצרף צנרת הדלק של מסדרון F למערכת הארצית. העיכוב בהעברת החזקה בצנרת נבע מקשיים בקביעת היקף הקרקע המזוהמת והמנגנון שיבטיח כי חברת בז"ח תישא בעלויות הניקוי. לדעת מנהל מינהל הדלק, ניתן למצוא גוף מטעם המדינה, המסוגל להפעיל את צנרת הדלק, רק לאחר השלמת הטיפול בקרקע או הגדרת היקף הטיפול הנדרש עד לניקוי הזיהום.

## תגובה משרד האוצר

7. בהסכם העקרונות אשר נחתם בין המדינה לחברת בז"ן ביום 24 בינואר 2007 נקבע כי ביום 28 בפברואר 2010 תסתיים זכותה של בז"ן להפעיל ולהשתמש במערכת הצינורות להזרמת תזקיקי נפט בין נמל חיפה לבין בתי הזיקוק בחיפה, המכונה "מסדרון F". עם זאת, בהסכם נקבע גם כי בז"ן תעביר למדינה את החזקה בצנרת התזקיקים כשהיא במצב תקין ושמיש להפעלה ונקייה העומדת בכל ההוראות והדרישות של כל דין, ובפרט דינים הנוגעים לאיכות הסביבה. עוד נקבע בהסכם, כי החברה תהיה אחראית ותשפה את המדינה על פי דרישתה, בגין כל נזק או הוצאה שיגרמו למדינה כתוצאה מהפרת התחייבות זו. במכתבם של סגן בכיר לחשב הכללי ומנהל מינהל הדלק מיום 15 בפברואר 2010 הוחלט, לפני משורת הדין, לאפשר לבז"ן אורכה לשימוש בצנרת התזקיקים למשך שלושה חודשים נוספים ועד ליום 31 במאי 2010 בשל קיומו האפשרי של זיהום קרקע אשר נגרם כתוצאה מהשימוש בצנרת התזקיקים, ועל מנת לאפשר לחברה להיערך להחזרת צנרת התזקיקים לרשות המדינה כאשר מתקיימות בה כל הוראות ההסכם. ביום ה- 29 בדצמבר 2010, נשלח מכתב לבז"ן בחתימת מנהל מינהל הדלק במשרד התשתיות הלאומיות ובחתימת סגן בכיר החשבת הכללית, ובו דרישה להעביר למדינה לאלתר לוחות זמנים להשלמת היענות בז"ן לדרישות המשרד להגנת הסביבה ומסירת צנרת התזקיקים לחזקת המדינה.

נציגי אגף החשב הכללי פועלים להעברת החזקה בצנרת התזקיקים למדינה, על פי ההסכם, תוך ניסיון למצות את ההידברות בין הצדדים בטרם פניה להליכים משפטיים.

## ליקוי

8. עד מועד סיום הביקורת לא הגישה תש"ן לאגף הרישוי בעיריית חיפה את כל הנתונים שדרש על מנת שישקול את מתן היתר הבנייה להקמת שני מכלי דלק כדי שיחליפו מכלים פגומים בחוות אחסון דלק בנמל חיפה. עד מועד סיום הביקורת לא העבירה מחלקת ההנדסה בעיריית חיפה לתש"ן את נתוני "קו הבניין" אשר יאפשרו לחברה להשלים את מפת המדידה, שהיא תנאי בתהליך בקשת היתר הבנייה.

## **תגובה משרד התשתיות הלאומיות**

8. העירייה העבירה כבר לחברה את המידע החסר, המהווה תנאי בתהליך אישור הבקשה להיתר בנייה. על כן, חברת תש"ן יכולה להשלים את הנתונים ולעמוד בדרישות העירייה.

### **ליקוי**

9. היעדר תיאום והתנגשות סמכויות מתקיימים זה שנים רבות בין גופי הממשל הרבים המופקדים על פיתוח התשתיות במרחב חיפה. בשל כך מתעכבת הקמתן של תשתיות דלקים חדשות, מוגבלות אפשרויות היבוא של הדלקים, ומתעכב מימוש תכניות הפיתוח של תשתיות לאומיות נוספות במרחב חיפה לצד פיתוחה העירוני של העיר.

## **תגובה עיריית חיפה**

9. עיריית חיפה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים וגופים נוספים נרתמו למהלך מקיף והיסטורי של שיקום אזור המפרץ והפיכתו מ"חצר אחורית" מוזנחת ומזוהמת לחזית הקדמית וליבו של מטרופולין הצפון. במסגרת זו, נקבעו כללי התנהגות חדשים, כאשר ההיבטים הסביבתיים והבטיחותיים מהווים שיקול מרכזי. חלה התקדמות ניכרת הן ברובדי התכנון והן בתוצאות הסביבתיות בפועל. תשתיות משק הדלק הינן חלק מהפאזל ופריסתן המרחבית חייבת להלום את הראייה התכנונית הכוללת. הדוח מצביע על פער בין המתואר לעיל לבין עבודת הוועדה לעידוד התחרות במשק הדלק ועל התעלמות, חמורה בעיני העירייה בעבודתה תוך התעלמות מצרכי העיר ובטיחות האוכלוסייה. הקמת נמל דלק חדש במסגרת נמל המפרץ הכרחית ויש להקדימה כדי לאפשר מימוש יעדי פיתוח במשק הדלק. כל דרך אחרת של התבססות על תשתיות ישנות ומסוכנות תשמר את הקיפאון בו כל הצדדים נפגעים – האוכלוסייה תמצא בסיכון ומשק הדלק לא יוכל להתפתח. יש להקדים באופן דחוף החלטה על הקמת נמל הדלק החדש במסגרת נמל המפרץ. על פי נתוני חנ"י עלות הקמת נמל הדלק החדש תעמוד על 150 מיליון דולר השקעה זו נמוכה ביחס לתועלות הצפויות – הן בהיבט הכלכלי של עידוד התחרות במשק הדלק והן בהיבט הסביבתי של בטחון האוכלוסייה והיכולת לפתח את מפרץ חיפה כליבו של המטרופולין וצפון המדינה. מהלכים נוספים כגון העתקת חוות המיכלים לאתר קרקעות הצפון והעתקת צנרות ההולכה למנהרות תשתית

ישלימו את התמונה של משק דלק מודרני הנותן מענה לצרכי המדינה כיום ובעתיד. דחיית השקעה חשובה זו תביא בהכרח להמשך השקעת סכומים בתחזוקה חסרת תכלית של המתקנים ההיסטוריים, כפי שמצביע הדוח, תוך בזבוז ניכר של משאבים כספיים ציבוריים וללא תועלת או שיפור ממשי. עיריית חיפה, תסייע ככל יכולתה במהלך בו ימומש החזון של חידוש ופיתוח משק הדלק בהתאם לחזון הכללי המופיע בכל רבדי התכנון. העירייה מקווה כי, יבוצע המלך מתואם, בין משרדי, כפי שממליץ מבקר המדינה, לקידום החלטות ממשלה תוך גיבוש פתרון כולל מוסכם לפיתוח העירוני ולפיתוח התשתיות הלאומיות השונות, שילווה בלוחות זמנים לביצוע והקצאת משאבים למימוש הפתרונות.

## ליקוי

10. משרד מבקר המדינה מעיר כי הצעת חוק משק הדלק הוגשה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה כארבע שנים לאחר שהמשרד השלים את הכנתה, ולמרות זאת עד מועד סיום הביקורת לא אושרה הצעת החוק בממשלה.

## ליקוי

11. משרד מבקר המדינה מעיר לתש"ן, שעליה להשלים את הדרישות הנוספות של סקר הפליטות ואת הטמעתם בתכנית כפי שקבע המשרד להג"ס, שכן כבר עברו כשנתיים מהמועד שבו אישרה הוועדה המחוזית את התכנית להפקדה בתנאים, והוארך פעמיים תאריך היעד לביצועם. משרד מבקר המדינה מעיר גם למשרד להג"ס, כי עיכוב האישור להפקדת התכנית בעקבות בקשתו להשלמות נוספות אינו מתיישב עם תשובת המנכ"ל לשעבר מדצמבר 2010. השיהוי בהשלמת סקר הפליטות מעכב את הפקדמת התכנית וגורם בכך לדחיית ההיערכות להעברה של חוות המכלים במרחב מפרץ חיפה ושל קווי הצנרת אליהם אל אתר קרקעות הצפון. השיהוי מעכב גם את קידומן של תכניות פיתוח אחרות של חיפה ונמלה המשיקות לתכנית קרקעות הצפון.

## תגובה

### תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ

11. בתאריך 1.11.11 התקיים דיון סופי בוועדה המחוזית לתכנון ובניה חיפה ובה סוכם על לוחות זמנים לפרסום התוכנית להפקדה בעיתונות. תוך חודש וחצי מחודש נובמבר 2011 יבוצע הדבר על דעת כל הגורמים בראשות מתכנתת המחוז במשרד הפנים.

## ליקוי

12. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי עליה להעביר לתש"ן את "קו הבניין". לתש"ן הוא מעיר שעליה להגיש בהקדם לאגף הרישוי את כל הנתונים שדרש ממנה. הגשת הנתונים תאפשר לאגף הרישוי לדון ולהחליט בפרק הזמן שנקבע בתקנות התכנון והבנייה האם לתת לתש"ן והיתר בנייה.

## תגובה

12. לאחר שעיריית חיפה העבירה לתש"ן בתאריך 11 לנובמבר 2011 את תכניות "קו הבניין" חתומות בחותמת העירייה, תש"ן דואגת עתה לסיום עריכת תכנית הבקשה באופן מלא (כולל ייחוס לקו הבניין) ועד לסוף חודש דצמבר 2011, תוגשנה בחזרה התכניות לוועדה המקומית חיפה לבדיקתה.



## **משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה**

### **מכון התקנים הישראלי**

**הגופים המבוקרים: במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, מכון התקנים הישראלי.**

#### **ליקוי**

1. התקנים נקבעים ומתעדכנים בסביבה טכנולוגית דינמית, המחייבת את עדכונם השוטף. נמצא כי מתוך כ-3,000 תקנים בתוקף 821 לא אושרו מחדש למעלה מחמש שנים, כנדרש. יותר מ-200 תקנים מהם לא אושרו מחדש מאז שנות השמונים והתשעים של המאה העשרים, בין היתר, בשל היעדר מעקב ובקרה באמצעות מערכת ממוחשבת. משרד מבקר המדינה מעיר למכון התקנים הישראלי, כי עליו להכין תכנית רב-שנתית לעדכון כל התקנים שטרם אושרו מחדש ולקיים מעקב ובקרה על הליך העדכון.

#### **תגובה**

#### **מכון התקנים הישראלי**

1. קיימת כבר תוכנה לקיום מעקב ובקרה על התקנים. התוכנה הופעלה בשתי ועדות מרכזיות ותוכנס לשימוש בכל הוועדות המרכזיות. החל מהרבעון הראשון של שנת 2012, יתקיים דיון רבעוני עם מנכ"ל המכון התקנים הישראלי על עמידה בהגדרות.

#### **ליקוי**

2. בדיקות ההתאמה לתקן של טובין מיובאים נשענות על הליך זיהוי ונטילת דוגמאות לבדיקת המכון. מהממצאים עולים ליקויים רבים בהליך זה, הנוגעים, בין היתר, להיעדר פיקוח ובקרה, אשר פוגעים ביכולת המכון להבטיח שטובין ששוחררו למחסני היבואן יתאימו לתקן. בביקורת נמצא כי המכון זיהה תופעה, ולפיה טובין משווקים לציבור בלי שסולקו הליקויים שהתגלו בהם, ואולם אין הוא ערוך כנדרש למנוע תופעה זו. משרד מבקר המדינה מצייין כי לאור חשיבות הליך הזיהוי והנטילה, על המכון לקבוע הוראות אחידות לכל המעבדות, על אודות הקריטריונים לקביעת תוצאות בדיקות הזיהוי והנטילה.

## תגובה

2. א. נוהל אגף התעשייה מס' 12.05 "זיהוי ונטילת טובין" עודכן. כל העובדים הנוטלים דוגמאות תודרכו כבר.  
ב. מערכת "מיטב" הופעלה כבר ומאפשרת בקרה אחר ביצוע פעולת הזיהוי ונטילת דוגמאות.

## ליקוי

3. משרד מבקר המדינה בחן את טופסי הזיהוי והנטילה שממלאים הנוטלים בזמן הבדיקה, והעלה כי נוהל זיהוי ונטילה אינו מחייב את הנוטל לפרט את אי-ההתאמה שנמצאה (סוג הטובין והכמות החסרה), בפועל אף לא נהוג לפרט ממצאים אלו. לכן אי-אפשר ללמוד על הסיבות לאי-ההתאמה ולכשלים בהליך הזיהוי והנטילה, ואי-אפשר לקיים פיקוח, בקרה והפקת לקחים.

## תגובה

3. המערכת תשודרג כך שניתן יהיה לשגר באופן ממוכן את מכתבי ההתראה לרבות סיבות ההתראה. היעדר תגובה תוך 14 יום, כמפורט בנוהל, תייצר הודעה אוטומטית על כניסה להפרת אמון ללקוח ולממונה על התקינה. יישום שדרוג המערכת יחל בסוף שנת 2011.

## ליקוי

4. על המכון לקבוע נוהל שייתן מענה, בין היתר לאלה: אופן הטיפול בליקויים חמורים המסכנים מיידית חיי אדם; מעקב תכוף אחר הימצאותם של הטובין במחסני היבואן לאחר גילוי הליקוי, קבלת ערבויות מיבואן שבסחורתו נמצאו ליקויים, אשר יבטיחו שהוא לא ישווק אותה עד סילוקם, קביעת כללי דיווח לממונה על התקינה בזמן אמת, וטיפול בהזמנות לבדיקות סילוק ליקויים שלא בוצעו.

## תגובה

4. מכון התקנים הישראלי מסווג את הליקויים לפי חומרה. הטיפול באי ההתאמות מטופל בהתאם לנוהל אחיד של מכון התקנים הישראלי. המלצות המבקר יושמו כבר. עד להשלמת כל הפעילות המתקנת על ידי היבואן, לא יינתן אישור תקן רשמי, והשחרור ויהיה תחת התחייבות / ערבות.

## ליקוי

5. יבואנים שהפרו את נוהלי המכון מוגדרים "יבואנים מפרי אמון", ביניהם כאלו שהפיצו טובין שיש בהם ליקויים או מי שהפיצו טובין שטרם נבדקה התאמתם לתקן. המכון העביר לממונה דיווחים על מפרי האמון באיחור רב, עובדה העלולה לפגוע בבטיחות הציבור. עד אוגוסט 2010 לא ניהל הממונה רישום ומעקב על אודות דיווחי המכון על יבואנים מפרי אמון. משרד מבקר המדינה העיר לממונה על התקינה כי עליו לרכז מידע המגיע מהמכון על מנת להעריך את היחשפות הציבור למוצרים מסוכנים כדי לקיים אכיפה אפקטיבית וממוקדת ולאחר יבואנים שמפריים אמון בקביעות.

## תגובה

5. נוסח הודעה על הפרת אמון לממונה עודכן כבר ומכיל את כל הפרטים.  
הבקרה על סילוק הליקויים שופרה עם הפעלת "מיטב".  
השינויים בנוהל בדיקת טובין מיובאים מעוגנים כבר בנהלים.

## ליקוי

6. ממצאי הביקורת מציינים תמונה עגומה של התנהלות המכון בתחום בדיקות התקן של צעצועים מיובאים. בשנים האחרונות התגלו בעולם ליקויי בטיחות חמורים בצעצועים, ובשל כך החמיר המכון את נוהלי בדיקות הצעצועים. על אף ההחמרה בנהלים, המכון לא בדק את הצעצועים המיובאים לפי נוהלי הבדיקות שקבע. בעקבות הביקורת ערך המכון בדיקות מדגמיות ובהן נמצאו דגמי צעצועים רבים שיש בהם ליקויים. מתעורר חשש שהמכון התרשל בתפקידו והתיר לשיווק עד אוגוסט 2010 צעצועים לא בטיחותיים.

## תגובה

6. החל מאוגוסט 2010 אושר ומיושם כלשונו נספח שחרור חדש שלהכנתו היו שותפים גם היבואנים והוא מגלם בחובו משטר בדיקות המבטיח שחרור טובין העומדים בדרישות התקן מחד והקלות שאינן בסתירה לני"ל מאידך. מכון התקנים הישראלי מציין כי הוגדל משמעותית הספק הבדיקות ובוצעו שינויים פרסונאליים בשדרת הניהול של המעבדה.

## ליקוי

7. משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח הסכנות הטמונות בייבוא צעצועים שיש בהם ליקויים בטיחותיים, ראוי כי מכון התקנים ומשרד התמי"ת יבחנו את ההסדר האמור וישקלו הטלת אחריות אישית על יבואני הצעצועים, בדומה לאחריות המוטלת על יתר היבואנים.

## תגובה

7. הסדר הערבות הגלובלית בוטל כבר, וההתייחסות ליבואני הצעצועים הינה לפי נוהל יבואן.

## ליקוי

8. לנוכח ריבוי היבואנים מפרי האמון והברחות טובין מיובאים לישראל, מתעורר חשש שבשווקים יש מוצרים שלא נבדקו על ידי מכון התקנים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לשקול לפרסם את תוצאות בדיקות הדגם, תוך כדי איזון האינטרסים של הצרכנים ושל היבואנים. מידע חשוב זה יכול לתת לצרכנים כלים לרכישה מושכלת של טובין מיובאים ויכול אף לתרום לאכיפה ולצמצום התופעה של מכירת מוצרים שאינם עומדים בתקן.

## תגובה

8. נושא פרסום תוצאות בדיקות הדגם נמצא עדיין בבדיקה. קבלת החלטה בסוגיה זו תתקבל ברבעון הראשון של שנת 2012

## ליקוי

9. אגף הבניין: במהלך העשור האחרון גדל הגירעון של אגף הבניין פי ארבעה, והגיע בשנת 2009 לשיא של כ-20 מיליון ש"ח, ובסך הכול הסתכם בשנים 2000-2009 בכ-148 מיליון ש"ח (כולל תקורה). רווחי אגף התעשייה סבסדו במשך שנים את גירעון אגף הבניין. בשנים האחרונות נעשו ניסיונות במכון להבראת האגף, אבל הם לא צלחו. יחד עם זאת במהלך שנת 2010 פעל המכון לצמצום הגירעון השנתי של האגף שהגיע ל-14 מיליון ש"ח.

## תגובה

9. מכון התקנים הישראלי הכין תוכנית לאיזון תפעולי לאגף

הבניין. כבר במהלך שנת 2010 עם הפעלת התוכנית, צומצם גירעון אגף הבניין כולל תקורות באופן מהותי מ- 20 מליון ₪ ל- 14 מליון ₪. לשנת 2011 כבר מתממש הצפי כי האגף יכסה את כל ההוצאות התפעוליות ותהיה תרומה לקבועות של 1.5 מליון ₪ ש"ח והגרעון הכולל תקורות צפוי לרדת ל- 9 מליון ₪. המשמעות היא הקטנת הגרעון של אגף הבניין בין שנת 2009 לשנת 2010 בכ-30%, והמשך הקטנת הגרעון של אגף הבניין בשנת 2011 בכ-40% נוספים.

## ליקוי

10. תו תקן: סימון מוצר בתו תקן אמור להבטיח לצרכן כי המוצר והליכי ייצורו נבדקו על ידי המכון. נמצא כי המכון לא ערך את מלוא הבדיקות שקבע לשם פיקוח על ההליך. לדעת משרד מבקר המדינה, אי-עמידת המכון במלוא הבדיקות שנקבעו בהסכם הפיקוח עלולה להטעות את ציבור הצרכנים לחשוב כי מוצר מסומן בתו תקן עבר את מלוא הבדיקות הנדרשות, ומחטיאה את מטרותיו של תו התקן.

## תגובה

10. הוכנה כבר מערכת ממוחשבת המאפשרת למעבדות לבצע תכנון ומעקב חודשי ורבעוני של הפעילות המתוכננת. תכנית מערכת תכנון ופיקוח על הייצור הורצה במהלך 2011 הוסקו מסקנות והפעלה מלאה תחל מינואר 2012. המעבדות הונחו חד משמעית לקיים את התכנית וההנהלה תקיים מעקב אחת לרבעון.

## ליקוי

11. תעשיינים ויצרנים, שלמוצריהם ולמוצרים של מתחריהם יש תו תקן, מונו כחברים מן המניין בוועדות המקצועיות בשל מומחיותם. נמצא כי חלקם פעלו בניגוד עניינים, משום שהשתתפו בדיוני הוועדות לגבי תווי תקן של החברות שעמן הם נתונים בקשרים אישיים או עסקיים.

## תגובה

11. נערך כבר נוהל ניגוד עניינים. למעלה מ-85% מחברי הוועדות המקצועיות כבר חתמו על הנוהל. הנותרים שטרם חתמו יובאו להמלצת מנהלת תו-תקן להחלפתם בוועדות. שמות חברי הוועדות פורסמו כבר באתר המכון, ונערכו הדרכות ליו"ר הוועדות המקצועיות בעניין ניגוד עניינים.

## ליקוי

12. במהלך השנים הצטברו במכון הכנסות של כ-100 מיליון ש"ח שהתקבלו מראש בגין בדיקות שלא בוצעו. למעלה מ-70 מיליון ש"ח מהן התקבלו עד שנת 2007. ממסמכי המכון וממידע שנמסר למשרד מבקר המדינה עולה כי הסיבה העיקרית לאי-ביצוע הבדיקות היא שבמקרים רבים הלקוח לא הזמין את המכון לביצוע הבדיקה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון, ראשית, למלא את חובתו בביצוע הבדיקות שעבורן שולם לו מראש ולנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו כדי שיוזמן על ידי הלקוח לבדיקות אלו. שנית, לבחון ללא דיחוי את הסיבות לאי-ביצוע בדיקות שעבורן שולמו לו מראש כספים, וכן להדק את הפיקוח והבקרה, כך שיוכל למלא את חובתו בביצוע הבדיקות.

## תגובה

12. הוקמה כבר מערכת לשם מעקב אחר הכנסות מראש. האגפים הונחו לבצע בקרה של ההזמנות לביצוע בדיקה ויישור קו. אי ביצוע בדיקות שעבורן שולמו מראש כספים נמצא עתה בתהליך עבודה. החל מינואר 2012 יתקיים פיקוח ובקרה.

## ליקוי

13. התקשרויות: בביקורת נמצאו ליקויים בהליכי התקשרות המכון עם היועץ המשפטי שלו, המכהן בתפקידו כבר יותר מ-30 שנה; התנהלות המכון בכל הנוגע להתקשרות בעניין שכר טרחה עבור טיפול בהיטל פיתוח של עיריית תל אביב נעשתה בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993; נמצא כי התקשרות המכון עם חברת הדרכה בשנת 2007 לא נעשתה באמצעות מכרז, כנדרש.

## תגובה

13. יתקיים דיון בוועדת ארגון של הוועד הפועל במטרה חיובית לאייש משרה זו. הסכם שכר הטרחה מינואר 2009 קבע כי עבור מטלות חורגות ישלם המכון לפי שעות עבודה בפועל. בהתאם לכך הסמיך הוועד הפועל את מנכ"ל המכון שיסכם עם היועץ המשפטי ששכר הטרחה יהיה לפי שעות במקום "על בסיס של הצלחה", דבר שבפועל הפחית את שכר הטרחה מ-220,000 ₪ ל-134,000 ₪. התקיימו דיונים על בחינת מודל פעילות מחלקת ההדרכה. לקראת סוף שנת 2011 תתקבל החלטה בנושא. המכון מפעיל גורמים פנימיים למתן הרצאות והדרכות ובכך שומר על הידע, הייחודיות והמוניטין.

## ליקוי

14. הוועד הפועל: בוועד הפועל של המכון 28 חברים, וביניהם נציגי ממשלה ונציגי ארגונים שונים כגון התאחדות התעשיינים בישראל, התאחדות הקבלנים בישראל, ארגוני צרכנות, איגוד לשכות המסחר בישראל והסתדרות העובדים הכללית החדשה. נמצא כי בוועד הפועל מכהן נציג אחד בלבד של הממשלה, בניגוד לקבוע בחוק התקנים, המחייב שלושה נציגים. היעדר ייצוג הממשלה כנדרש בוועד הפועל עלול לפגוע הן בשמירה על האינטרסים של המדינה במכון והן בפיקוח ובבקרה שלה על פעילותו.

## ליקוי

15. בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא בדיקת מינויים על ידי היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה נקבע כי במסגרת בדיקת מינוי נציגים של גופים או ארגונים המנויים בחוק, יש מקום לבחון את סוגיות ניגוד העניינים, ולשם כך על המועמד למלא שאלון. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחברי הוועד הפועל ימלאו את השאלון ויחתמו על הצהרה למניעת ניגוד עניינים בין עסקיהם הפרטיים לבין חובתם כלפי המכון.

## תגובה

15. כמחצית מחברי הוועד הפועל חתמו כבר. שאר העובדים שטרם חתמו, יתבקשו לחתום שוב בישיבת ועד הפועל הקרובה.

## ליקוי

16. משרד מבקר המדינה מעיר כי מר בן צבי לא דיווח למכון, כנדרש בנוהל, שבנסיעתו לברזיל שהה בארצות הברית לצרכים פרטיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המכון לדרוש מראש המכון להשיב את סכום ההפרש שנבע ממסלול הטיסה שבחר, ולאכוף את נוהל נסיעות לחוץ לארץ על כל הנוסעים מטעמו.

## תגובה

16. ועדת הכספים החליטה בתאריך 5.5.11 שעל ראש המכון הקודם, להחזיר למכון את החזר סכום ההפרש בין עלות נסיעתו לעלות נסיעת המנכ"ל דאז.



## **לשכת עורכי הדין**

### **הגופים המבוקרים: לשכת עורכי הדין, משרד המשפטים**

#### **ליקוי**

1. הבחירות למוסדות הלשכה: במהלך השנים יזמו חברי הלשכה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים הצעות לתיקון החוק להסדרת נושא מימון הבחירות למוסדות הלשכה, אך הצעות אלה לא הבשילו לכדי הסדרה כוללת בחקיקה או בכללים של הלשכה. וכך, עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2010, לא הסדירו הלשכה ומשרד המשפטים את הנושאים הנוגעים למימון הבחירות למוסדות הלשכה, והבחירות למוסדות הלשכה התקיימו בלי שהוסדרו כללים בנושא המימון. מצב זה הביא לידי חוסר שקיפות בנושא מימון הבחירות ולהיעדר בקרה על תרומות, עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות. משרד מבקר המדינה מציין שראוי להסדיר נושא זה בהקדם.

#### **תגובה**

#### **לשכת עורכי הדין**

1. הלשכה תפעל לקידום החקיקה בנושא. בנובמבר 2011 הוקם צוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים לקידום הנושא.

#### **תגובה**

#### **משרד המשפטים**

1. בהתייחס לאמור בדוח הביקורת אשר לסוגיית הסדרת מימון הבחירות למוסדות הלשכה, יצוין כי בהתחשב בהשלכה הישירה שיש לנושא מימון הבחירות על ניהולה הפנימי של הלשכה, דומה כי קיים טעם לאפשר ללשכה ולמוסדותיה אשר נתכוננו אך לאחרונה להוביל תיקוני חקיקה או כללים בנושא זה. יחד עם זאת ומבלי לגרוע מן האמור, לאחר שבחודש יוני 2010 נערכו הבחירות למוסדות הלשכה, בכוונת משרד המשפטים לשוב ולפעול לקידום הצעת התיקון שיזם בהקשר של מימון הבחירות למוסדות הלשכה המתמקדת בשקיפות (ולא בקביעת מכסות) של מקורות המימון של המועמדים בבחירות למוסדות הלשכה. לשם השלמת התמונה בלבד יצוין בהקשר הנדון גם כי ביום 22 במרץ 2011 הוגשה על-ידי חבר הכנסת אלדד הצעת חוק פרטית שעניינה מימון הבחירות

בלשכה - הצעת חוק לשכת עורכי הדין (מימון בחירות),  
התשע"א-2011 - הצעת חוק פ/3083).

## ליקוי

2. יחסי הגומלין בין הוועד המרכזי ובין הוועדים המחוזיים : משרד מבקר המדינה סבור כי המחלוקת המתמשכת בין הוועד המרכזי ובין מחוז ת"א פגעה ביכולתם של מוסדות הלשכה לקבל החלטות וליישמן, ולעתים אף נוצר ייצוג דואלי של הלשכה כלפי רשויות ציבוריות שונות. הדבר פוגע בקידום ענייניהם של עורכי הדין, ועלול לפגוע בתדמית הציבורית של הלשכה ובאמון הציבור בה ולהרחיק עורכי דין מפעילות במוסדותיה. משרד מבקר המדינה מדגיש את הצורך לפתור בהקדם את המחלוקת המתמשכת באמצעות הסדרה כוללת של נושא חלוקת הסמכויות, ואם יהיה צורך בכך אף באמצעות תיקוני חקיקה במעורבות של משרד המשפטים.

## תגובה

### לשכת עורכי הדין

2. בכוונת ראש הלשכה למנות צוות שיבחן את כל השינויים ככל שיידרשו בחוק הלשכה, הכללים והתקנות שמכוחו, ובכלל זה הסדרת היחסים בין כל המוסדות השונים של הלשכה והגדרת סמכויותיהם. נושא יחסי הגומלין בין הוועדים המחוזיים ובין יתר מוסדות הלשכה יועלה בפני המועצה הארצית במהלך שנת 2012, בשים לב להמלצות הוועדה אשר בדקה את הנושא במהלך הקדנציה האחרונה (2007-2011).

## ליקוי

3. הגידול הרב במספר המתמחים בשני העשורים האחרונים חייב בחינה מחדשת של התאמת מערך ההתמחות לנסיבות החדשות. שרי המשפטים מינו שתי ועדות ציבוריות בשנים 1994 ו-2000 לבדוק את מכלול הסוגיות הנוגעות לנושא. הוועדות איתרו בעיות במערך ההתמחות ובבחינות ההסמכה של הלשכה ובהן: משך תקופת ההתמחות, תכניה, יעדיה והפיקוח עליה, מתכונת בחינת ההסמכה ומטרתה, מבנה ועדת הבחינות והיקף סמכויותיה, והמליצו בפני השרים על מתווים לפתרון הבעיות שהועלו. למרות זאת, לא הביאו הלשכה ומשרד המשפטים לידי תיקון הליקויים המרכזיים שעליהם הצביעו הוועדות הציבוריות.

## תגובה

3. בכוונת ראש הלשכה להביא את הנושא לדיון בועד המרכזי במטרה לקדם ולהציג בפני משרד המשפטים תיקון לחוק לשכת עורכי הדין באופן שיעניק לועדת ההתמחות מעמד סטטוטורי ואת היכולת לקבל החלטות ולהפעיל שיקול דעת בכל הנוגע לתחום ההתמחות, בדומה לשינוי שחולל תיקון 32 לחוק הלשכה ביחס לועדות האתיקה.

## תגובה

### משרד המשפטים

3. היבט מרכזי הנוגע למשרד המשפטים בחלקים בדוח הביקורת שעניינם הליכי ההסמכה בעריכת דין לרבות ההתמחות והבחירות עניינו יוזמת החקיקה של משרד המשפטים אשר נועדה ליישם את המלצות דוח הועדה הציבורית בראשות שופטת בית-המשפט המחוזי בתל-אביב דאז (וכיום נשיאת בית המשפט המחוזי מרכז), הילה גרסטל.

לעניין זה עומד דוח הביקורת על הצורך בהשלמת יוזמה החקיקה האמורה בכל הקדם.

בהקשר זה נאמר בדוח הביקורת, בין היתר, כי "בלי למעט ממורכבות הנושאים והיקף הבדיקות וההתייעצויות שיש לקיים לפני הסדרת הנושא בחקיקה - על הלשכה ומשרד המשפטים להביא בהקדם לסיום הליכי החקיקה לתיקון המצב הקיים". זאת, בהמשך לתשובת משרד המשפטים מחודש מרץ 2011 כפי שהיא מצוטטת באותו עמוד בדוח ולפיה "אכן מן הראוי לקדם בהקדם את הליכי החקיקה לשינוי מתכונת ההתמחות וההסמכה לעריכת דין ברוח המלצות ועדת גרסטל, אך נושא מורכב זה מצריך בחינה קפדנית והתייעצות עם גורמים רבים. תוכן תיקון החוק מושפע מתפיסות העולם השונות של שרי המשפטים שכיהנו במשך השנים במשרד. כמו כן הסיף המשרד כי עדיין קיימים חילוקי דעות משמעותיים בנוגע לתזכיר...".

בהמשך לאמור בתשובה המצוטטת ומבלי לגרוע מן הקשיים המפורטים בה המשרד מבקש לציין כי בסמוך לאחר הבחירות למוסדות הלשכה (אשר מטבע הדברים הביאו גם בהקשר זה לעיכוב נוכח מרכזיותה של הלשכה במסגרת התיאומים הנחוצים לקידום חקיקה זו), הקים שר המשפטים, בתיאום עם ראש הלשכה הנבחר, צוות פנים-משרדי בראשות מנכ"ל משרד

המשפטים. נוסף על מנכ"ל משרד המשפטים העומד בראש הצוות, חברים בצוות גם בעלי תפקידים במחלקת יעוץ וחקיקה, בלשכת המנכ"ל ובלשכת שר המשפטים.

הצוות נתבקש, בין היתר, להידרש לסוגיות שונות השנויות במחלוקת ולהציע הצעות אשר יאפשרו, ככל הניתן, גיבוש הסכמות בעניינן. זאת, במטרה לסייע לתהליך ולהקל על קידומה של יוזמת החקיקה. לצורך כך נפגשים חברי הצוות עם הגורמים השונים הנוגעים לעניין (כנציגי לשכת עורכי הדין, נציגי ציבור הסטודנטים ודיקני פקולטות למשפטים באוניברסיטאות ובמכללות). הצוות צפוי להשלים עבודתו ולהגיש מסקנותיו לשר המשפטים, לאחר גמר פגישות אלה, בעוד כשלושה חודשים (ברבעון הראשון של שנת 2012).

## ליקוי

4. דוחות המאמנים - הלשכה לא הפעילה מערכת מידע ממוחשבת שתעבד באופן שוטף את המידע שבדוחות, אף שכבר לפני כעשר שנים הודיעה על כוונתה לעשות זאת. בשל כך לא מופקים נתונים מערכתיים על טיבה של ההתמחות באופן שוטף ומיידי. לפיכך ספק אם יש תועלת בפיקוח מסוג זה.

## תגובה

### לשכת עורכי הדין

4. החל משנת 1998 פועלת מערכת ניהול דור 2 והחל מ-2011 פועלת דור 3, שכוללת, בין היתר, הזנת כל נתוני ההתמחות לצורך בקרה ומעקב ובכלל זה: נתוני המתמחה, נתוני המאמן, תאריכי תחילת ההתמחות, הפסקת התמחות, סיום, החלפת מאמן, עבודה נוספת, תאריכי הגשת דו"ח, בחינות, ועוד. כפועל יוצא, קיימים דוחות בקרה ומעקב המופקים תדיר ובאופן שוטף לבדיקה ומעקב אחר הגשת הדוחות תקופתיים (חצי, החלפה וסיום). בנוסף, המערכת מפיקה מכתבי התראה למאמן ולמתמחה על הפסקת התמחות, אי קבלת דוח חצי/דוח סיום. קיימים במדור מתמחים העתקים של דוחות משנים רצופות ועוקבות, משנת 2003 ועד למועד הוצאת ספר זה וכן מסמכי אפיון ופעילות מערכת הניהול. בבסיס הנתונים של המערכת נמצאים נתונים רבים אשר ניתן להפיק בכל זמן נתון בהתאם לצורכי המערכת דוחות סטטיסטיים, ניתן להתרשם מיכולות המערכת מדוחות סטטיסטיים שפורסמו בדוחות הפעילות של הלשכה. ראש הלשכה יפנה לוועדת ההתמחות של הלשכה בבקשה להכין מסמך המעגן את סטנדרט האימון הנדרש,

## והמלצותיה יובאו לאישור הוועד המרכזי.

### ליקוי

5. דוחות המפקחים - הפיקוח מתקיים באמצעות ריאיון אישי של המתמחה, ולעתים גם של מאמנו, במשרדי הלשכה או במשרד המאמן. למרות כוונת הלשכה להגיע לכל מתמחה לפחות פעמיים במהלך ההתמחות, בשניים האחרונות הקיף הפיקוח רק 70% מהמתמחים בכל שנה. עוד עלה כי אף שהלשכה קבעה לעצמה יעד להעלות את היקף הפיקוח במשרדי המאמנים בהיותו יעיל יותר, רובו המכריע של הפיקוח בוצע במשרדי הלשכה ורק מקצתו במשרדי המאמנים. כמו כן עלה שהלשכה לא הפיקה כל מידע מדוחות הפיקוח כגון: שיעור הדוחות שבהם הועלו ליקויים בהתמחות ונתונים סטטיסטיים על התפלגות סוגי הליקויים. במצב זה הלשכה לא השתמשה בדוחות הפיקוח של המפקחים למעקב אחר ליקויים בהתמחות, להפקת לקחים על טיב ההתמחות ולמעקב אחר תיקון ליקויים.

### תגובה

5. הלשכה פעלה לקידום תזכיר החוק המסדיר את סמכויות המפקח על המתמחים. הנושא יקודם במסגרת עבודת הצוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים. ממערך ההתמחות של הלשכה נמסר, כי בהתאם להמלצות דוח המבקר משנת 1999 ולמרות שמשד המשפטים לא אישר הטלת אגרת פיקוח להפעלת מערך הפיקוח, החליטה הלשכה לתקצב את הפעלת הפיקוח מאגרת ההתמחות. בשלב ראשון הקימה הלשכה מערך פיקוח ארצי שכלל מפקחים ורכזי פיקוח, בנוסף כפועל יוצא החל באופן מיידי פיתוח מודול ניהול המערך בתוכנת הניהול. המערכת היא דינאמית והותאמה ומותאמת תוך כדי עבודת הפיקוח לצורכי בקרה, מעקב ויישום הפרויקט בהתאם. מזה עשור עומדת לרשות מחלקת המתמחים מערכת ממוחשבת המאפשרת שליפת רשימת מתמחים בהתאם לקריטריונים (כגון: עבודה נוספת, מקום ההתמחות) לצורך ביצוע פיקוח וראיונות. נתוני הפיקוח והמסקנות העולים מהדוחות, המלצות ועדת ההתמחות והחלטות הוועד המרכזי במקרים המובאים לפניו, מוזנים באופן שוטף לתוכנה באופן שיאפשר הפקת דוחות בקרה לפי קריטריונים שונים. החל משנת 2010 גדל והתרחב מספר הפיקוחים במשרדי המאמנים, והמגמה היא להמשיך ולהעמיק את הפיקוח במשרדי המאמנים לצד המשך הראיונות במשרדי הלשכה.

## ליקוי

6. החוק וכללי ההתמחות מחייבים את המאמן לעמוד בתנאי סף: ותק של חמש שנים בעריכת דין והיעדר הליכים משמעותיים או הרשעות בדין משמעותי. הוועד המרכזי החליט באוגוסט 2009 לגבש מתכונת מתאימה לאימון מתמחים ולבנות פרופיל של הכישורים הדרושים למאמנים. הביקורת העלתה שהלשכה אמנם הקימה צוות שיציע דרכי אימון טובות וראויות, אך עד מועד סיום הביקורת לא קבעה מסמך המעגן את הדרכים אלה ואת סטנדרט המאמנים הנדרש. בנוסף, הלשכה לא העמידה את רשימת המאמנים לרשות המתמחים והסטודנטים למשפטים.

## תגובה

6. ראש לשכת עורכי הדין סבור, כי המענה למרבית הליקויים מצוי בתזכיר החוק ליישום המלצות ועדת גרסטל בו הלשכה תומכת. הסדרת נושא ההתמחות וההסמכה כולו תקודם באמצעות הצוות שהוקם בראשות מנכ"ל משרד המשפטים.

## ליקוי

7. משרד מבקר המדינה מעיר שאין זה סביר כי במשך כעשר שנים לא תוקנו הליקויים במתכונת של בחינת ההסמכה. מכיוון שסוגיית הבחינות עלולה לעורר ספקות לגבי מידת התאמתם של המוסמכים לעריכת דין, על הלשכה ומשרד המשפטים לגבש בהקדם פתרון לנושא.

## תגובה

7. הלשכה העלתה בפני משרד המשפטים רעיונות שונים לשינוי מתכונת הבחינה. הנושא יקודם במסגרת הצוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים.

## ליקוי

8. הביקורת הנוקבת של בתי המשפט על הליך ההשגה שמפעילה הלשכה, תשובת משרד המשפטים לדוח הביקורת הקודם והמלצותיה של ועדת גרסטל, לא הביאו את הלשכה ואת משרד המשפטים בעשור האחרון לתקן את הליכי ההשגה על בחינות ההסמכה. הם אף לא גיבשו הצעה לפתרון המצב הקיים הפוגע בזכות הנבחנים להשיג או לערער על תוצאות הבחינות. על שני הגופים לפעול להסדרת מנגנון השגה או ערעור באמצעות חקיקה או בכל דרך פורמאלית אחרת כפי שיראו לנכון.

## תגובה

8. הליך השגה על הבחינה בכתב קיים, שקוף, פומבי ונעשה בו שימוש רב לאחר כל בחינה. עיגון נושא ההשגה ומתכונתה, יקודם במסגרת הצוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים.

## ליקוי

9. הביקורת העלתה כי אף שחלפה כשנה ממועד כניסת התיקון לתוקף, הסדרתם של חלק ממרכיבי המערך על פי התיקון טרם הסתיימה, כמתואר להלן:  
בכל הנוגע להליכי גניזת תלונות: נמצא כי הקובל במחוז חיפה אינו פועל על פי כללי הדין המשמעותי וכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעותיים), התשכ"ב-1962 (להלן - כללי סדרי הדין) ומחליט על גניזת תלונה או הגשת קובלנה בלי לקבל את אישור ועדת האתיקה כנדרש בכללים. באשר להודעה שמקבל המתלונן שתלונתו נגנזה, לא נקבעה בכללים או בנוהל חובה ליידעו שהוא זכאי לפנות ל"קובל נוסף". נמצא כי בפועל אין אחידות בין המחוזות בתוכן ההודעות: מחוזות ת"א וחיפה אינם מודיעים למתלוננים שתלונתם נגנזה על האפשרות לפנות לקובל נוסף, בעוד שהקובלים של הוועד המרכזי ומחוזות ירושלים, צפון ודרום עושים זאת.

## תגובה

9. לעניין ההערה כי ועדת האתיקה של מחוז חיפה מקבלת את ההחלטות הנוגעות לגורל התלונות (גניזת התלונה או העמדה לדין משמעותי) באמצעות צוותים המורכבים ממקצת מחבריה, הלשכה סבורה שהוועדה נוהגת כדין, כמוסבר להלן:  
סעיף 4א. לכללי לשכת עורכי הדין (סדרי הדין בבתי הדין המשמעותיים), התשכ"ב-1962 (להלן: "כללי סדר הדין") קובע כהאי לישנא:  
"הוועד המרכזי וועד מחוזי רשאים לאצול מסמכויותיהם על פי סעיפים 1 עד 3 לוועדה המורכבת מחלק מחברי אותו ועד." עיון בסעיפים 1 - 3 לכללי סדר הדין מלמד כי הסמכות העיקרית המוענקת מכוחם היא הסמכות להחליט על גורלה של תלונה, היינו העמדה לדין משמעותי ולחלופין - גניזת התלונה. בתקופה שהוועד המחוזי היה אחד הקובלים (כמשמעותו בסעיף 63 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961. להלן: "החוק"), הוא היה רשאי לאצול מסמכויותיו (ביניהן, הסמכות להכריע בגורלה של תלונה) לקבוצת המורכבות מחברי הוועד. כך נהג ועד המחוז כל עוד עסק בנושא האתיקה. הלשכה סבורה כי

הפרשנות התכליתית והראויה לכללי סדרי הדין היא שלאחר תיקון 32 לחוק הסמכות לאצול מסמכותה להחליט בדבר גורלה של תלונה, סמכויות שהיא של 'קובל', נתונה לוועדה, וזו יכולה להסמיך חלק מחבריה לפעול כאמור. מבלי לפגוע באמור לעיל ולמען הזהירות נקבע בוועד מחוז חיפה ואח"כ גם בוועדת האתיקה, נוהל שלפיו כל חבר ועדה יכול לבקש להביא עניינו של תיק מסוים, שנדון על ידי צוות, אליו הואצלה הסמכות על ידי ועדת האתיקה, לדיון מחודש במליאת הוועדה. לפיכך, לאחר כל ישיבת אתיקה מעוכבת הפצת ההחלטות למשך שבוע ימים לפחות, במהלכו התיקים שנדונו פתוחים בפני כל יתר חברי הוועדה, אשר מוזמנים לעיין בתיקים ובהחלטות, ורשאים לבקש לקיים דיון מחודש בעניינו של תיק ספציפי. היה ומתבקש דיון שכזה (ואין רלוונטיות לנימוק), החלטת הצוות אינה מבוצעת ותיק התלונה מובא בהקדם האפשרי לדיון בפני מליאת ועדת האתיקה. לנוכח דרך התנהלות זו, ניתן לומר שגם ההחלטות שמתקבלות על ידי צוות המורכב מחלק מחברי הוועדה, מתקבלות למעשה על דעת הוועדה כולה. בכל מקרה שמדובר בשאלה עקרונית או תקדימית, או החלטה על הגשת ערעור על פסק דין משמעותי, או במקרה של תיק שאחד מחברי הוועדה ביקש כי הוא יידון במליאת הוועדה, הפורום הדין בעניינים אלו הוא מליאת ועדת האתיקה (ולא צוות מצומצם המורכב מכמה מחברי הוועדה).

## **תגובה**

### **משרד המשפטים**

9. שיפוט משמעותי ואתיקה מקצועית: דוח הביקורת מתייחס לכללים בדבר פרסום פסקי דין משמעותיים. לעניין זה ומבלי לגרוע מכוונת משרד המשפטים לקדם, בשיתוף עם הלשכה, גיבושו של פתרון מוסכם שיהיה בו כדי לתרום לנגישות ולשקיפות, יש לציין כי גם בהקשר זה יפים הדברים שבתגובת המשרד לליקויים באשר להליך ההתקנה של כללים, שמתקינה המועצה הארצית של הלשכה בנסיבות הקיימות.

## **ליקוי**

10. הודעה למתלונן על גניזת תלונה: נמצא כי בפועל, הקובלים של מחוזות ת"א וחיפה אינם מודיעים למתלוננים שתלונתם נגנזה על האפשרות לפנות לקובל נוסף, בעוד שהקובלים של הוועד המרכזי, מחוז צפון, מחוז ירושלים ומחוז דרום עושים זאת. בכך נוצר אי-שוויון בין המתלוננים במחוזות ת"א וחיפה שלא קיבלו מידע על יכולתם לפנות לקובל נוסף, ובין שאר המתלוננים שקיבלו את המידע.

## תגובה לשכת עורכי הדין

10. תגובת ועד מחוז חיפה :  
במכתבים שנשלחו בעבר למתלוננים, בהם הודיע ועד המחוז (בטרם כינונה של ועדת האתיקה כגוף סטטוטורי) על גניזת התלונה (היינו, על ההחלטה שלא להעמיד לדין משמעותי), נמסר לנמענים כי באפשרותם לפנות לקובלים נוספים, בהתאם לאמור בסעיף 63 לחוק לשכת עורכי הדין. ביום 29/9/09 דן הוועד המרכזי בהוראת נוהל המחייב את מסירת האינפורמציה כאמור (הוראת נוהל מספר 4.2.3), ובסיומו של דיון ארוך, הוא החליט על ביטולה, היינו על השמטת המשפט האמור ממכתבי הגניזה. במלים אחרות, הוועד המרכזי החליט כי אין להודיע למתלוננים, במסגרת המכתבים בהם נמסרת להם הודעה על ההחלטה שאין לנקוט בהליכים משמעותיים, כי באפשרותם לפנות לקובל נוסף.

### ליקוי

11. ההסדרה של הליך הטיפול בתלונות על עברות משמעת טרם הושלמה. משרד מבקר המדינה מעיר שלהודעה למתלונן על אי-הגשת קובלנה יש תוצאה מעשית בכך שהיא מאפשרת לו לעמוד על זכותו הקבועה בחוק לפנות לעיון נוסף בהחלטה שלא להגיש קובלנה, ולמנוע תחושה של פגיעה בזכויותיהם של מתלוננים. על הלשכה להשלים בהקדם את גיבוש ההצעה לכללי סדר דין משמעותי חדשים, להבטיח שהם יספקו פתרונות למכלול הנושאים הנוגעים לטיפול בתלונה ובקובלנה, כגון עילות לגניזת תלונה על הסף, ולהעבירה לאישור משרד המשפטים.

### תגובה

11. כל ועדות האתיקה מודיעות למתלוננים על גניזת תלונתם. באשר לכללי סדר הדין, ביום 7.7.11 הועבר נוסח מוצע של הכללים מהלשכה למשרד המשפטים. טרם התקבלה תגובת משרד המשפטים. סעיף 2 לטיטת הכללים המוצעת מחייב את ועדות האתיקה לקבוע נהלים לטיפול בתלונה ולפעול לפיהם. לפיכך, הכללים מונעים מצב בו קיים נוהל שאינו מחייב.

### ליקוי

12. התיקון בחוק קובע כי כל ועדת אתיקה תמנה לעצמה, בהתאם לכללים שהותקנו, פרקליט שיהיה אחראי לברור כל התלונות

המוגשות במחוז וייצגה בהליכים המתקיימים בבתי הדין המשמעתיים ובבתי המשפט. הביקורת העלתה שהלשכה לא קבעה אמות מידה אחידות ושוויוניות לסינון ומיון ראשוני של המועמדים למשרות פרקליטי ועדות האתיקה, וכל מחוז ביצע אותו על פי שיקול דעתו ובמרבית המקרים אף לא נימק את הבחירה או הפסילה, דבר שמעלה חשש שהליך המכרז נעשה למראית עין בלבד.

## **תגובה**

12. ניתן לשפר את תהליך הצגת התפקיד וסינון המועמדים, אולם התהליך לא היה למראית עין, ונעשה מאמץ משמעותי ובכללו שיקול דעת פרטני ביחס לכל אחד מהמועמדים. ועדת המכרזים תדון בישיבה קרובה בהצעת קריטריונים להערכת מועמדים לתפקיד פרקליט אתיקה.

## **ליקוי**

13. משך זמן הטיפול בתלונות נקבע בכללי סדרי הדין, ולפיהם כאשר מוגשת לקובל תלונה על עברת משמעת של עורך דין, והוא סבור שיש מקום להגיש קובלנה, עליו לשלוח העתק מהתלונה לעורך הדין ולאפשר לו להשיב עליה בכתב בתוך 14 יום, או פרק זמן ארוך יותר לפי שיקול דעתו. החלטת הקובל אם להגיש קובלנה או לא תינתן בתוך 90 יום מקבלת התשובה, אלא אם כן קיימות נסיבות המצדיקות שיהוי. אולם הבדיקה העלתה כי הטיפול ברובן הגדול של התלונות שהוגשו לוועד המרכזי ולוועדי המחוזות שהטיפול בהן הסתיים במהלך 2009 - היה ארוך במידה ניכרת מפרק הזמן המרבי שנקבע בכללי סדרי הדין. הזמן הממוצע לטיפול בתלונה היה ארוך פי שניים ויותר מהזמן המרבי שנקבע בכללים. אמנם יש תלונות שהטיפול בהן מתארך בשל נסיבות מיוחדות המחייבות זאת, אולם הבדיקה העלתה כי ברוב המקרים נעשה הטיפול בתלונה תוך חריגה ניכרת מהזמן הנדרש לפי כללי סדרי הדין. התמשכות ההליכים כאמור גורמת לעינוי דין לנילונים ופוגעת באמון של המתלוננים והציבור כולו במערך הדין המשמעתי של הלשכה. משרד מבקר המדינה מטעים כי על הלשכה להסדיר, באישור משרד המשפטים, כללים בנוגע להעמדת פסקי הדין המשמעתיים לעיון הציבור באופן גלוי ונגיש, כדי לאפשר שקיפות, פתיחות וביקורת ציבורית, ולהגביר את אמון הציבור בהליך השיפוט המשמעתי בכלל, ובפסקי הדין המשמעתיים בפרט.

## **תגובה**

13. הלשכה העבירה טיוטת נוסח כללים ודנה עליה עם משרד המשפטים. משרד המשפטים יעביר נוסח מעודכן. גם בהיעדר

כללים, הלשכה מפרסמת את פסקי הדין באינטרנט חנים לכל דורש.

### ליקוי

14. על כל ועדות האתיקה לצמצם את משך הטיפול בתלונות ולקרובם ככל האפשר לפרקי הזמן הנקובים בכללים. אם הלשכה סבורה שפרקי הזמן לטיפול בתלונות הנקובים בכללים צריכים לחול על הטיפול בתלונה משלב בקשת "התגובה הסטטוטורית" מהנילוו, עליה לפעול לתיקון הכללים.

התמשכות ההליכים גורמת עינוי דין לנילוונים ופוגעת באמון של המתלוננים והציבור כולו במערך הדין המשמעתי של הלשכה. מן הראוי שמוסדות האתיקה של הלשכה בוועד המרכזי ובמחוזות ישכילו לקצר את הליך הטיפול בתלונות במסגרת הרפורמה במערך הדין המשמעתי.

### תגובה

14. הכללים בדבר סדרי הדין המשמעתי מחייבים לעגן בנוהל את משך הטיפול בתלונות, ומבטלים את פרקי הזמן הנקובים בכללים התקפים כיום.

### ליקוי

15. סיוע משפטי למעוטי אמצעים: הביקורת העלתה כי אף על פי שבשנים 2005-2009 גדל מספר הפונים לקבלת סיוע בתכנית האמורה פי יותר משלושה (מכ-1,200 לכ-4,000), מספר מקבלי הייצוג מכלל הפונים עלה מ-234 בשנת 2005 ל-244 בלבד בשנת 2009. עוד עלה שהלשכה ניצלה רק חלק מתקציבי הפרסום שהוקצו לה מדי שנה, כדי להגביר את המודעות הציבורית לתכנית. בשנים 2006-2009 נעשה שימוש רק ב-42% מהתקציב הכולל לפרסום התכנית. ספק אם רמת הפרסום של התכנית והיקף הסיוע שניתן במסגרתה הולמים את החשיבות של מתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים, על אף הפיכתו לאחד מתפקידי החובה של הלשכה.

### תגובה

15. בשנים 2005-2009 פעלה תוכנית שכר מצווה במתכונת וולונטרית מצומצמת. בשנים אלה כמות הפרסום שהוקצתה תאמה את יכולותיה האופרטיביות של התוכנית על המערך הקיים בה. כיום מסכימה הנהלת הלשכה והנהלת התוכנית כי ראוי להרחיב את הפרסום לציבור ובכוונתה להגיש במסגרת

דיוני תקציב הלשכה בקשה לתקציב גדול משמעותית לשנת התקציב הבאה.  
התוכנית ניצלה את מלוא תקציביה בשנים 2006-2009 (ובחלק מהשנים אף חרגה מהם).

להלן פירוט התקציב לשנים המבוקרות:

שנת התקציב	תקציב לביצוע	תקציב שנוצל
2006	₪ 530,000	₪ 537,000
2007	₪ 752,000	₪ 688,000
2008	₪ 710,000	₪ 713,000
2009	₪ 820,000	₪ 870,000

הפערים בין תקציב הפרסום לתקציב שנוצל בפועל נובעים מהעובדה כי הוצאות רבות ונוספות הוצאו על ידי מתנדבי התוכנית ויו"ר התוכנית מבלי שדרשו החזר הוצאות אלה. עם זאת, עתידה התוכנית להגיש במהלך החודשיים הקרובים תוכנית פרסום מפורטת לשנה הקרובה אשר תותאם לתקציב שיאושר ותיערך בשיתוף מלא עם מחלקת הדוברות של הלשכה.

## ליקוי

16. משרד מבקר המדינה סבור כי מספרם הנמוך של הפונים שקיבלו ייצוג מעלה חשש שאמות המידה למתן ייצוג לפונים אינן נותנות מענה מספק לזקקים לסיוע משפטי שאין ידם משגת לשלם בעבורו או שרבים מהם אינם מודעים לקיומה של אפשרות זו. ספק אם רמת הפרסום של התכנית והיקף הסיוע שניתן בה הולמים את החשיבות שהוקנתה למתן הסיוע למעוטי אמצעים בידי הלשכה, שבאה לידי ביטוי בהפיכתו לאחד מתפקידי החובה של הלשכה. על הלשכה לבחון אם אמות המידה החדשות בכללים שגיבשה למתן סיוע משפטי למעוטי אמצעים אכן יאפשרו לה לממש כראוי את תפקידה החדש.

## תגובה

16. באשר לבחינה מחדש של אמות המידה למתן סיוע משפטי הרי שכיום עומדת טיטת כללי סיוע חדשה המותאמת לחובת הלשכה לספק סיוע משפטי. טיוטה זאת ממותינה לאישור המועצה הארצית ומשרד המשפטים בטרם הגשתה לועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

## ליקוי

17. בשנים 2007-2009 צברה קרן התרומות של התוכנית עודפים ניכרים. בשנת 2007 היה הרכוש השוטף של הקרן (שהורכב מנכסים פיננסיים נזילים) כ-191,000 ש"ח, ובניכוי ההתחייבויות שוטפות של הקרן נותרו בידיה כ-184,000 ש"ח; בשנת 2008 הייתה היתרה של כ-244,000 ש"ח; בסוף שנת 2009 עמדה לרשות הקרן יתרה של כ-252,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה מצייין כי צבירת העודפים הכספיים בידי הקרן בשנים הללו, בלי להשתמש בהם לתמיכה בתכנית "שכר מצווה", אינה עולה בקנה אחד עם ייעודה כחברה לתועלת הציבור. משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח צבירת העודפים בקרן עליה להפריש, לאחר בחינה מקצועית, שיעור מוגדר מהם לצורך מימון עלויות פוטנציאליות של הליכים משפטיים במסגרת התכנית וביתרת העודפים לסייע, בדרכים נוספות, בהשגת מטרות התכנית.

## תגובה

17. מנתוני הקרן במהלך השנתיים האחרונות ניתן לראות, כי פעילות דומה של הקרן בשיעורים שהיו עד כה תוביל את הקרן למצב בו עוד כחצי שנה לא יישאר ולו שקל בקופת הקרן אשר ממנת בעיקרה את אגרות פשיטת הרגל הגבוהות (2,588 ₪ לפונה). קרן זו הינה קרן תרומות ולתוכנית אין כל שליטה על כמות התרומות הנאספת מדי שנה. להלן נתוני הקרן כפי שהם כיום:

א. בשנת 2010, מענקי הקרן לזכאים, עלו על התקבולים בכ-100 אלף ₪.

ב. בשנת 2011, השתתפה הקרן בהוצאות לפרסום התוכנית, בסך 39 אלף ₪, בהתאם להחלטת הדירקטוריון.

ג. ועדת כספים שהיתה ערה לכך, החליטה לבטל התקצוב בסעיף לפרסום התוכנית, ולנצל עודף זה להפעלת התוכנית. כך, שלא היה כל חוסר תאום.

ד. כתוצאה מהפעילות של 2010, ירדה היתרה בבנק מכ-256 אלף, לכ-156 אלף ₪ בלבד ובשנת 2011, נכון ליום הכנת תשובה זו ירדה יתרת הכסף שבקרן לסך של כ-78,700 ₪ בלבד. עם זאת, תנסה הקרן לבצע מסע גיוס נרחב לקבלת תרומות ובהתאם לתוצאותיו תישקל האפשרות לקבוע שיעור שנתי אחיד אשר ישמש להשגת מטרת התוכנית ובלבד שיילקח מבלי לפגוע במטרתה העיקרית לסייע לפונים לממן הליכים משפטיים ספציפיים.

## ליקוי

18. מאז הקמתה של ועדת הביקורת ועד מועד סיום הביקורת לא התכנסה הוועדה שוב. יתר על כן, למרות ההסתייגויות שהעלו חברי ועדת הביקורת מפעילות הקרן בישיבתם הראשונה, לא התקיים בעניינן כל דיון בדירקטוריון הקרן, ולמותר לציין כי פעילות הקרן לא נבחנה מחדש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על הדירקטוריון לוודא כי ועדת הביקורת מתפקדת כראוי כדי להבטיח התנהלות תקינה של הקרן. על הלשכה, כבעלת הקרן, לשמור על קיום נורמות של ממשל תאגידי - פיקוח, בקרה ודיווח נאותים בניהולה של הקרן, לדאוג לכך שהדירקטוריון יחדש את פעילותה של ועדת הביקורת, ויוודא כי היא פועלת כראוי וממלאת את תפקידיה בהתאם לנדרש בחוק. על הלשכה ודירקטוריון הקרן לוודא שהקרן מתנהלת באופן תקין ומשיגה את מטרותיה.

## תגובה

18. במהלך שנת 2011 התכנסו דירקטוריון התוכנית וועדת הביקורת על מנת לדון ולאשר את כל פעילויות התוכנית. דירקטוריון הקרן התכנס בתאריך 04.05.2011 ודן בעיקר בדו"ח הכספי ובהתנהלות הקרן. ועדת הביקורת התכנסה בתאריך 11.08.11 ואישרה את הדו"ח הכספי שהועבר על ידי הדירקטוריון. פעילות הקרן מתבצעת באופן כמעט שבועי בדרך של קבלת החלטות בפניות לסיוע (מימון אגרות, חוות דעת והליכים משפטיים נוספים). כל הפניות מועברות באמצעות הדואר האלקטרוני, חוות הדעת של החברים נשלחות לחברי הדירקטוריון וכך מתקבלות החלטות שוטפות באופן מיידי כנדרש בנסיבות מבלי דחייה בשל צורך לזמן ישיבות פיזיות בין חברי הדירקטוריון שמשרדם ומגוריהם ברחבי הארץ. לאור האמור, לא נדרשת פעילות נוספת מעבר למה שקיימה הקרן במהלך שנת 2011. יצוין, כי דרך עבודה זו נקבעה כראויה ועונה באופן מיידי לצרכי הפונים לעזרה.

## ליקוי

19. מערך ההשתלמויות: בשנת 2004 הקימה הלשכה את המכון כחברה לתועלת הציבור. מטרותיו, כפי שצוינו בתקנון שלו, הן, בין היתר, לזום ולקיים באופן שוטף השתלמויות מקצועיות, הרצאות, כנסים, וימי עיון לעורכי דין בענפי משפט שונים ברמה אקדמית ומקצועית נאותה; לפעול לכל מטרה מועילה אחרת בתחום המשפט בישראל, כפי שיראה לנכון דירקטוריון המכון.

למכון יש הכנסות משכר הלימוד בגין ההשתלמויות שהוא מעביר. עיקר הוצאותיו הן תשלומי השכר לעובדיו והוצאות תפעול. מאז הקמתו סיים המכון כל שנת עבודה בעודף הכנסות על הוצאות (להלן - עודף). בסוף שנת 2009 הגיע עודף המצטבר של המכון לסכום של כ- 1.7 מיליון ש"ח, השקול ל-70% כמעט מהכנסותיו באותה שנה. אולם דירקטוריון המכון לא קבע באיזה אופן יוצלו עודפים שנצברו. הלשכה ומוסדותיה הנבחרים לא דנו בסוגיית ניצול עודפי המכון לצורך קידום מטרותיו כתברה לתועלת הציבור, לרווחתם של כל חברי הלשכה

## **תגובה**

19. ראש הלשכה יקיים דיון בוועד המרכזי הן באשר לשימוש בעודפי המכון והן באשר לחובות הדיווח ומערכת היחסים בין הלשכה ובין המכון על כל היבטיה.

## **ליקוי**

20. כנס אילת - משרד מבקר המדינה מציין כי גורם חיצוני שקורא את הדוחות הכספיים של המכון, ולא נכנס לרישומי הנהלת החשבונות הפרטניים שלו - לא יכול ללמוד ממנו כלל על ההסדר הכספי הנוהג בין המכון ובין הלשכה. מן הראוי לתת להסדר זה את השקיפות הראויה בדוחות הכספיים עצמם.

## **תגובה**

20. בעקבות הערת הביקורת ולאחר התייעצות נוספת עם משרד רואה החשבון המבקר, יתווסף לדוחות הכספיים ביאור המתיחס לנושא זה.

## **ליקוי**

21. מבדיקת נתוני ההשתלמויות שארגן המכון במחוזות בשנים הללו עולה כי רובן הגדול התקיימו במחוז ת"א. אמנם במחוז זה מצויים רוב עורכי הדין, והדבר מצדיק את קיומו של חלק ניכר מההשתלמויות בתחומי, ואולם המכון לא דאג לספק לחברי הלשכה במחוזות האחרים, המרוחקים ממרכז הארץ, מגוון של השתלמויות. מבדיקת נתוני ההשתלמויות וימי העיון שארגנו המחוזות עצמם באותן שנים עולה כי המחוזות דרום וירושלים ארגנו השתלמות קצרה אחת בלבד בשנה, וספק אם יש בה די כדי לתת מענה בתחום זה לציבור של אלפי עורכי דין במחוזות אלה. קרן הגמלאות של עורכי הדין: קרן קיים, מיום הקמתה, מסלול של

פנסיית זקנה בלבד, ולחברי הקרן אין אפשרות לבחור במסלול של פנסייה מקיפה (הכוללת, נוסף על פנסיית הזקנה, גם ביטוח נכות וביטוח שארים). עוד בשנת 2005 ביקש מנכ"ל הוועד המרכזי ממנכ"ל הקרן להסדיר הוספת ביטוח שארים לעמיתי הקרן, ומנכ"ל הקרן השיב כי בכוונתו לקדם את הטיפול בנושא. ואולם עד מועד סיום הביקורת טרם הוסדרה הוספת רכיב ביטוח השארים לחברי הקרן.

## **תגובה**

21. מאז חודש מרץ 2011 החלה הקרן לפעול לשינוי התקנון הקיים המעביר את הקרן, מקרן זכויות לקרן תשואה וכחלק מהשינוי הוכנס פרק העוסק בפנסיית שארים, בתאריך 30.5.11 אישר הדירקטוריון את טיוטת התקנון החדש. בתאריך 31.5.11 הועברה הטיוטה לאישור משרד האוצר. מאז ועד לחודש נובמבר 2011, התקיימו מגעים בין לשכת עורכי הדין לבין משרד האוצר בעניין, אך טרם נתקבל האישור.

## **ליקוי**

22. הביקורת העלתה כי ביולי 2007 כבר ידעה קרן הגמלאות על הגירעון האקטוארי הצפוי לה בשנה זו העלול לפגוע בזכויות החברים. למרות זאת היא פנתה לחבריה בסוף אותה שנה והציעה להם כאמור לרכוש יחידות גמול נוספות, בלי לציין את הגירעון הצפוי ואף הציגה את הקרן כמאוזנת ואף בעלת עודף אקטוארי ונתנה להם להבין שזהו העתיד הצפוי לקרן. סביר להניח שהצגת החשש לגירעון הייתה משפיעה באופן מהותי על שיקולי העמיתים ברכישת יחידות גמול נוספות בקרן.

## **תגובה**

22. מאז מאי 2010 מועד התחלת כהונת יו"ר הדירקטוריון הנוכחי, ולמרות שהקרן נמצאת בשלב זה בעודף אקטוארי, על מנת להיות משנה זהירים, ההנחיה היא לא למכור יחידות גמול נוספות לחברים.

## **ליקוי**

23. עוד העלתה הביקורת כי אף שהקרן היא בבעלות הלשכה, מיעט הוועד המרכזי לדון בענייניה. עוד הועלה כי משנת 2001 לא הוצגו בפני הוועד המרכזי דוחותיה הכספיים והאקטואריים של הקרן, וממילא לא נדונו על ידו. משרד מבקר המדינה מעיר כי ביקורות שמקיימים משרד האוצר ואנשי מקצוע מטעם דירקטוריון הקרן אינן מיתרות פעולות

ביקורת הנעשות מטעם הלשכה שהיא הבעלים של הקרן ומייצגת האינטרסים של עמיתיה.

על לשכת עורכי הדין היה להנהיג פיקוח ובקרה נאותים על תפקוד הקרן, וכארגון המקצועי של עורכי הדין, וביניהם עמיתי הקרן, היה עליה לדאוג לאינטרסים שלהם. אולם הלשכה לא פעלה באחריות בעניין הקרן, ולא נהגה לפי העקרונות של ממשל תאגידי בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על חברת הבת שלה. כמו כן לא פעלה כראוי למען האינטרסים של חבריה עמיתי הקרן: היא לא דאגה ליצירת מסלול של פנסיה מקיפה בקרן והותירה את העמיתים במסלול פנסיית זקנה בלבד; היא לא פעלה ליצירת השקיפות הנדרשת כלפי עמיתי הקרן בכל הנוגע לתוצאות של גירעונה האקטוארי של הקרן; היא לא קיימה דיונים שנתיים במצבה הכספי והאקטוארי של הקרן ולא בדקה את תפקודה - בין באמצעות מבקר הפנים ובין באמצעות בדיקת מסמכיה הרשמיים של הקרן. משרד מבקר המדינה מעיר ללשכה כי עליה לדאוג לכך שהקרן תאפשר לעמיתה לקבל כסויים פנסיוניים נאותים. כמו כן על הקרן לנהוג בשקיפות מרבית כלפי עמיתה כשחל שינוי כלשהו במצבה העשוי להשפיע על זכויותיהם, ועל הלשכה לחזק את הפיקוח שלה על הקרן.

## תגובה

23. לאור כמות רואי החשבון המעורבים בביצוע הרגולציה ביחס לגודלה של הקרן, כל מה שתלוי בהשקפה אובייקטיבית עד כמה שניתן, הרי זה בזבוז משאבי ציבור מיותרים, כאשר גם דרישות הרגולציה חריגות וגורמות לעלויות אדירות בדמי הניהול. יחד עם זאת, כל מה שקשור בקרן היא, כמובן, תפתח שעריה לכל ביקורת שתרצה הלשכה לבצע ביחס אליה בהחלטת מוסדותיה המוסמכים של הלשכה. בדעת הלשכה לדרוש מאת הקרן דיווח רבעוני לוועד המרכזי על מצבה.

## ליקוי

24. מכרזים והתקשרויות: הביקורת העלתה כי רק הוועד המרכזי ומחוז ת"א מינו ועדות מכרזים, ואילו מחוזות ירושלים, חיפה, דרום וצפון לא מינו ועדות מכרזים, וההתקשרויות במחוזות אלה אינן נעשות באמצעות ועדת מכרזים, גם כאשר הדבר נדרש על פי החוק. בהקשר זה לא הכריעה הלשכה בסוגיה אם כל ההתקשרויות (שחלה עליהן חובת מכרזים) הן של הוועד המרכזי והן של הוועדים המחוזיים - ייעשו באמצעות ועדת מכרזים אחת משותפת, או שכל מחוז יבצע את התקשרויותיו בעצמו ויידרש למנות ועדת מכרזים.

## תגובה

24. תגובת מחוז ירושלים: בעקבות הערת המבקר ימנה ועד המחוז ועדת מכרזים בהקדם האפשרי.  
תגובת מחוז חיפה: ועד מחוז חיפה מינה ועדת מכרזים בחודש פברואר 2011.

## ליקוי

25. עוד הועלה כי הוועד המרכזי ביצע התקשרויות מסוימות שלא באמצעות מכרז, אף שעל פי היקפן נדרש לפי החוק לקיים מכרז; בהתקשרויות של 30,000-50,000 ש"ח מתבצע הליך הפנייה לקבלת הצעות בידי המנכ"לים של הוועד המרכזי ושל הוועדים המחוזיים, ולא בידי ועדות מכרזים, והם בוחרים את ההצעה המועדפת.

## תגובה

25. ראש לשכת עורכי הדין יפעל לכינון ועדת מכרזים בהתאם לחוק.

## ליקוי

26. הועלה כי הוועד המרכזי ביצע כמה התקשרויות שלא באמצעות מכרז, אף שעל פי היקפן נדרש קיום מכרז לפי החוק כמפורט להלן: שדרוג מרכזיות הטלפונים במשרדי הלשכה בתל אביב ובירושלים בסכום של כ-267,000 ש"ח; התקנת מערכת לגילוי אש במשרדי הלשכה בתל אביב בכ-78,000 ש"ח; התקנת מערכת לניהול מסמכים בכ-92,000 ש"ח; שירותי ניקיון במשרדי הלשכה ב"בית אופקים" בתל אביב ובמשרדי הלשכה בירושלים בכ-189,000 ש"ח; שירותי קייטרינג עבור פעילויות שנעשו במתקני הלשכה בכ-200,000 ש"ח.

## תגובה

26. לא חלה חובת מכרז להתקשרויות של שדרוג מרכזיות הטלפונים, התקנת מערכת לגילוי אש, התקנת מערכת לניהול מסמכים ושירותי הקייטרינג במועדים ובנסיבות בהן בוצעו, טרם תיקון תקנות חובת המכרזים ביוני 2009. בחודש אוקטובר 2011 בוצע מכרז לשירותי הניקיון.

## ליקוי

27. עוד הועלה כי להתקשרות של מחוז חיפה עם קבלן שיפוצים לצורך ביצוע עבודות שיפוץ במשרדי המחוז בכ-147,000 ש"ח לא קדם הליך מכרזי התואם את דרישות החוק: לא פורסמה בקשה פומבית לקבלת הצעות, והמחוז פנה לכמה קבלני שיפוץ כדי לקבל מהם הצעות; בחינת הצעות והבחירה באחת מהן נעשו בידי חבר ועד שהוא יו"ר ועדת הכספים של המחוז שהוסמך בידי הוועד המחוזי לנהל את ההתקשרות.

## תגובה ועד מחוז חיפה

27. עלות ההתקשרות היתה בסך כ-147,000 ₪. כשהחלה ההיערכות לקראת השיפוצים קבעה תקנה 4 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 כי "התקשרות ששווייה אינו עולה על 200,000 ₪ אינה טעונה מכרז פומבי אלא מכרז סגור. בהתאם להוראה זו והמצב החקיקתי שהיה קיים בתחילת ההליך ועד מחוז חיפה פעל ופנה למציעים לקבלת הזמנת הצעות. התיקון לתקנות המכרזים נעשה במהלך התקופה הזו ובתום לב, הוועד המשיך לפי המצב החוקי ערב כניסתו לתוקף של התיקון. ועד מחוז חיפה מקבל את ההערה לגבי עניין זה בדו"ח המבקר וינהג בהתאם.

## ליקוי

28. הועלה כי בוועד המרכזי ובוועדים המחוזיים מתבצע הליך הפנייה לקבלת הצעות, בהתקשרויות העומדות בקריטריונים הדורשים את ניהולו בידי ועדת המכרזים, בידי המנכ"לים (בסיוע העובדים האחראיים לתחומי הפעילות שבהם מבוצעות ההתקשרויות), ולא בידי ועדות המכרזים, והם אלו שבחרים את ההצעה המועדפת.

## תגובה

28. בוועד המרכזי ובוועדים המחוזיים, התקשרויות מתחת ל-50,000 ₪ אינן מחייבות הבאתן בפני ועדת מכרזים.

## ליקוי

29. ועד מחוז ירושלים - פגמים בהליך הבחירה של מרכז ההשתלמויות: הפניה לקבלת הצעות ובחינתן היו צריכות להתבצע בידי ועדת מכרזים ולא בידי יו"ר ועדת ההשתלמויות; הגורם שראיין את המועמדים לא

היה קבוע - חלק מהמועמדים ראינה יו"ר ועדת ההשתלמויות, חלק - סגניתה, וחלק ראינו שתיהן יחד - כך שלא נוצרה ראייה אחידה וברת השוואה של מכלול המועמדים; לא נקבעו הכישורים הנדרשים למילוי התפקיד לצורך בחירת נותן השירותים וגם לא נמצאו נימוקים בכתב להחלטה על בחירת עו"ד ב' לתפקיד ולא סיכומים בכתב של הראיונות שנערכו למועמדים. אמנם לטענת מנכ"לית המחוז נערכו סיכומים כאלה, אולם הם אבדו. גם בכך יש מחדל, כי יש בכך להצביע על הליכי מינהל בלתי תקינים, תוך אבדן של מידע חיוני. פגמים אלה ביחד עם ניסיונו של יו"ר ועד מחוז ירושלים, עו"ד אשר אקסלרוד, להתקשר עם עו"ד ב' כמרכזת השתלמויות זמנית, אף כי בסופו של דבר הוא לא יצא לפועל, עלולים לעורר חשש בקשר לתקינותו של ההליך מתחילתו.

### **תגובה**

#### **ועד מחוז ירושלים:**

29. ועד המחוז ימנה ועדת מכרזים, ובכך ימנע מצב דומה בעתיד. עם זאת, יש להדגיש כי מדובר במינוי זמני ודחוף שלא בוצע בפועל, ליו"ר הועד לא היה כל קשר קודם עם עו"ד ב.

### **ליקוי**

30. תקצוב ותכנון: הביקורת העלתה כי השקיפות התקציבית בלשכה היא נמוכה; תקציב הלשכה מתפרסם באתר האינטרנט של הלשכה אך אינו כולל דיווח על הביצוע של הפעולות שנכללו בתקציב השנה הקודמת; תקציבי המחוזות אינם מתפרסמים כלל באינטרנט או בכל פורום ציבורי אחר.

### **תגובה**

30. לשכת עורכי הדין: ראש הלשכה יציע לאשר פרסום התקציב באתר האינטרנט של הלשכה בסמוך לאחר אישורו, וכן פרסום דו"ח על ביצוע התקציב בכל שנה.

תגובת ועד מחוז הצפון:

1. תקציב המחוז מתפרסם בספר סיכום שנה "דו"ח הפעילות השנתית".

2. הדו"ח מתפרסם באתר האינטרנט של הלשכה.

3. כל חבר רשאי לבקש קבלת פרטים, הבהרות הסברים ו/או את דו"ח התקציב.

4. אין ברשות המחוז מדיות נוספות בהם אפשר לפרסם יותר.

תגובת ועד מחוז ירושלים:

ועד המחוז נהג לפרסם בביטאון "הלשכה" המופץ לחברי הלשכה בירושלים את תקציב הועד ואת הדו"ח הכספי לשנה

שעברה. לאור הערת המבקר יקפיד ועד המחוז להמשיך ולפרסם בביטאון את תקציב הועד ואת הדו"ח הכספי.

### **ליקוי**

31. פרקי הזמן שבהם הוגשו חלק מהדוחות הכספיים, ובפרט הדוחות הכספיים של מחוז ת"א, הוועד המרכזי והדוח הכספי המאוחד, ארוכים מאוד ובלתי סבירים. הדבר מפחית מאוד מהאפקטיביות שלהם ככלי ניהולי וכאמצעי של דיווח ושקיפות על מצבם הכספי, והופך אותם למעשה לבלתי רלוונטיים.

### **תגובה**

31. הנושא יוסדר בטיטת כללים אשר יובאו לדיון במועצה הארצית.

### **ליקוי**

32. משרד מבקר המדינה סבור כי משך הטיפול הראשוני של משרד המשפטים בהצעת הלשכה לכללי הדיווח הכספי, מקבלתה ועד בקשת ההבהרות בעניינה, התארך יתר על המידה ועיכב את הסדרת הדיווח הכספי של הלשכה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על כל הגורמים הנוגעים בדבר - ומשרד המשפטים בפרט - להאיץ את טיפולם בנושא ולהביא להתקנת הכללים הנדרשים.

### **תגובה**

32. נוסח מתוקן של הכללים המביא בחשבון את הערות משרד המשפטים יובא לדיון במועצה הארצית בתחילת שנת 2012, ובהמשך לכך יקודמו תהליכי החקיקה.

### **תגובה**

#### **משרד המשפטים**

30-32. היבטים כספיים וחשבונאיים: פגישת העבודה בין נציגי משרד המשפטים לנציגי לשכת עורכי הדין הנזכרת בדוח הביקורת אכן נתקיימה. בעקבות פגישה זו, המשרד מצפה לנוסח מעודכן אשר, בין היתר, יבואו בו לידי ביטוי המלצות דוח מבקר המדינה מ-1999 בדמות פרסום הדוחות הכספיים על-ידי הלשכה ופרסום שכר הבכירים, על-מנת להגביר את השקיפות

והבקרה הציבורית על פעולותיה. עם זאת, המשרד בהקשר זה מבקש לשוב ולהדגיש כי הכללים שמתקינה המועצה הארצית של הלשכה נותן לשר המשפטים תפקיד של גורם מאשר של הצעת הסדר המובאת בפניו. בשל כך מוגבלת יכולת היוזמה הנתונה בהקשר זה לשר ולמחלקת הייעוץ והחקיקה המשמשת בהקשר זה כגורם המסייע בידיו. זאת ועוד, בשים לב לכך שבחודש יוני 2011 נערכו כאמור בחירות למוסדות הלשכה שבעקבותיה כוננה מועצה ארצית חדשה, טעונה הצעת הכללים בנוסחה המעודכן לכשיגובש אישור בידי המועצה הארצית החדשה בטרם תובא לאישור שר המשפטים. בנסיבות אלה ועם חזרתם של מוסדות הלשכה לפעילות סדירה, יש אפוא להתניע מחדש את הליך ההתקנה של הצעת התיקון כמתואר. בכונת משרד המשפטים לסייע ככל שיוכל בהתנעה מחדש של הליך ההתקנה.

### **ליקוי**

33. משרד מבקר המדינה סבור כי בשל חשיבותן של ועדות הכספים, על המחוזות לגבש נהלים מתאימים המגדירים את תחומי הסמכות והאחריות ואת סדרי העבודה של ועדות הכספים שלהם. עוד סבור משרד מבקר המדינה כי ראוי שמחוז ת"א, שהיקף תקציבו גדול באופן ניכר בהשוואה למחוזות האחרים, יכונן ועדת כספים מחוזית.

### **תגובה**

#### **לשכת עורכי הדין**

33. תגובת ועד מחוז חיפה: ככל שלא ייקבע על ידי המוסדות הארציים נוהל אחיד על פיו יתנהלו המחוזות, ייקבע נוהל כאמור על ידי ועד מחוז חיפה לגבי נהלי העבודה של ועדת הכספים המחוזית.

### **ליקוי**

34. על הוועדים של מחוזות דרום, ירושלים וצפון לגבש נהלים להסדרת פעילות ההשקעות של יתרותיהם הכספיות. משרד מבקר המדינה סבור, כי רצוי שגם במחוזות ירושלים, חיפה וצפון יפעלו, בנפרד מוועדות הכספים המחוזיות, ועדות השקעה שחבריהן עורכי דין בעלי רקע מקצועי בתחום ההשקעות, והן יתמקדו בניהול ההשקעות של המחוז.

## תגובה

34. תגובת ועד מחוז הצפון: לוועד המחוז נוהל השקעות מסודר. ועד המחוז התקשר בהליכי הזמנה לקבלת הצעות עם מנהל תיקים (חברת אקסלנס נשואה) לשם ניהול השקעותיו בהתאם לנוהל האמור.

תגובת ועד מחוז חיפה: מפאת גובה הסכום בו מדובר והאופי הסולידי של השקעת כספים אלו, וכן קיומו של נוהל השקעות, החליט ועד המחוז לאחד את ועדת ההשקעות עם ועדת הכספים, שחבריה הינם בעלי הבנה וידע בתחום. אין כל חובה לבחור ועדת השקעות נפרדת מוועדת הכספים ואין כל דופי בכך שוועדה אחת מבצעת את שני התפקידים.

## ליקוי

35. הביקורת העלתה שהוועד המרכזי והמחוזות אינם מכינים תכניות עבודה רב-שנתיות ותכניות שנתיות. היעדר תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי בוועד המרכזי ובמחוזות יוצר אי-ודאות מתמשכת בנוגע למידת האפקטיביות במילוי תפקידי החובה והרשות שלהם.

ניהול כוח אדם: (א) המינהל התקין מחייב כי לכל ארגון יוכן תקן כוח אדם הקובע את המשרות, את דרגותיהן ואת היחס ביניהן, כלומר - את מבנהו של הארגון. התקן כולל רשימת משרות ומפרט את תואר המשרה, דרישותיה, תיאור התפקיד ודרגת המשרה (שממנה נגזר השכר). לוועד המרכזי ולכל אחד מהוועדים המחוזיים יש מנגנון מינהלי משלו. כל אחד מהמוסדות האלה הוא אוטונומי בכל הנוגע לניהול כוח האדם במנגונו: הוא קובע בעצמו, בנפרד מהמוסדות האחרים, את המשרות הנדרשות לו, את אופן קבלת העובדים וצורת העסקתם, את הגדרת תפקידם ואת שכרם. הביקורת העלתה, כי הוועד המרכזי והמחוזות לא קבעו תקנים למשרות הנדרשות להם ולא הגדירו את תחומי הפעילות, הסמכות והאחריות של כל אחת מהמשרות הללו.

היעדרם של תקן והגדרה של המשרות בוועד המרכזי ובמחוזות עלול לפגוע באפקטיביות וביעילות של פעילות המנגנון המנהלי בשל חוסר בהירות בחלוקת העבודה הפנימית, ולהביא לידי חוסר שוויון, בזבוז משאבים, ניגודי עניינים ושקיפות נמוכה בפעילות המנגנון המנהלי של הלשכה כלפי גורמים חיצוניים.

## תגובה

35. מנכ"ל הלשכה יביא בפני הוועד המרכזי הצעה לשכור חברת יעוץ ארגוני אשר תגבש, בתוך 6 חודשים מיום שכירתה, הצעה למערך תקנים סדור לביצוע מטלות הוועד המרכזי, תוך

התייחסות לתפקידים שחובה לאייש בעובדים לעומת תפקידים שניתן להוציא למיקור חוץ. הצעות החברה יובאו לדיון בוועד המרכזי.

### **ליקוי**

36. (ב) נוהל כוח אדם של הוועד המרכזי ממרץ 2009 קבע מדרג שכר לבעלי תפקידים בוועד המרכזי (להלן - מדרג השכר). לכל תפקיד נקבע שכר התחלתי ושכר מרבי. כן נקבעו כללים בדבר מתח דרגות השכר בכל תפקיד, תוספת ותק, ומשך השהייה בדרגת שכר. ואולם מדרג השכר חל על הוועד המרכזי בלבד, ואינו מחייב את המחוזות או מותאם למנגנוניהם, לצורכיהם ולתקציבם. אף אחד מהמחוזות לא קבע מדרג שכר בעבור עובדי המנגנון שלו. משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שהלשכה תגבש מדרג שכר אחיד לוועד המרכזי ולמחוזות, תוך שיתוף פעולה ביניהם - מדרג שכר אשר ימנע פערי שכר בלתי סבירים בין בעלי תפקידים דומים במוסדות הלשכה ורמות שכר חריגות לבעלי תפקידים בכירים.

### **תגובה**

36. עניין זה ניתן להסדרה רק במסגרת הסדרת היחסים בין מוסדות הלשכה השונים.

### **ליקוי**

37. משרד מבקר המדינה מציין כי ההשתהות רבת השנים של הלשכה ומשרד המשפטים בכל הנוגע לפרסום שכר בעלי התפקידים הבכירים בלשכה פוגעת בשקיפות הנדרשת בהתנהלות הלשכה כלפי חברה, ומדגיש את הצורך להתקין בהקדם את הכללים הנדרשים בנושא זה.

### **תגובה**

37. נוסח כללים מתוקן, הכולל בתוכו חובה לפרסם את המידע בדבר שכר הבכירים, יובא לדיון במועצה הארצית של הלשכה, ובהמשך יקודמו הליכי החקיקה.

### **ליקוי**

38. מערכות המידע: מערכת מידע ממוחשבת היא נדבך מרכזי בתשתיתו של ארגון, משום שהיא מאפשרת את תפעולו המנהלי ואת מכלול פעילויותיו. הוועד המרכזי והמחוזות מפעילים מערכות מידע נפרדות, ואין ללשכה מערכת מידע אחידה המקיפה את כל מוסדותיה. במצב

זה יש חסרונות ניכרים וביניהם חוסר התאמה במידע ובנתונים, כפילויות בעלויות הפיתוח וחוסר יכולת לנצל את יתרונות הגודל בפיתוחן ובהטמעתן של מערכות מתקדמות. למרות קיומה של הסכמה בין המנכ"לים של הוועד המרכזי והמחוזות בדבר הצורך בהתאמה ובסנכרון בין מערכות המידע בלשכה, לא חלה התקדמות בנושא זה. משרד מבקר המדינה מציין כי אף שבלשכה קיימים מוסדות שונים - ארציים ומחוזיים שעיקר עיסוקם בתחום המקצועי, מן הראוי היה שבתחום המנהלי יוחלו דפוסים אחידים של סדרי עבודה ותקינת משרות. אין זה סביר שיהיה שוני כה גדול בין מוסדות הלשכה בתחומי הפעילות המנהליים. הדבר עלול לפגוע בתוצאות פעילותה של הלשכה כגוף המאגד את כל עורכי הדין.

### **תגובה**

39. ראש הלשכה ימנה צוות לבחינת ההיתכנות של האחדת מערכות המחשוב.

### **ליקוי**

39. הועלה שהוועד המרכזי והמחוזות אינם מבצעים תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי, ולפיכך אינם מכינים תכניות עבודה רב-שנתיות ותכניות שנתיים. בהיעדר תכניות עבודה ויעדים שנתיים, לא ניתן ללמוד מדוח הפעילות השנתי של הלשכה מהי מידת האפקטיביות בפעילותה של הלשכה. משרד מבקר המדינה סבור שהיעדרם של תכנון ארוך טווח ותכנון שנתי יוצר אי-ודאות מתמשכת בנוגע למידת האפקטיביות במילוי תפקידי החובה והרשות של הוועד המרכזי והמחוזות.

### **תגובה**

39. הנושא יובא בפני היועץ הארגוני אותו תשכור הלשכה שיתן המלצות בעניין זה בהתחשב באופייה המיוחד של הלשכה. המלצות אלה יובאו לדיון בוועד המרכזי.

### **ליקוי**

40. משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה לפעול ברוח ההמלצות של המועצה לתאגידים ציבוריים ולהסדיר את נושא הייעוץ המשפטי, כדי לעמוד בנורמות המקובלות במשפט הציבורי ולהתאימם למאפייניה ולצרכיה הארגוניים. ביכולתה לבחור בין הקצאת משרה של יועץ משפטי ללשכה, או קביעת נוהל מתאים לקבלת שירותי ייעוץ משפטי מגורמים חיצוניים. עוד יוער כי קבלת ייעוץ משפטי וולונטרי מעורכי דין הפעילים במסגרות השונות של הלשכה אינה יכולה לשמש תחליף

לגורם מקצועי ומנוסה שיתמחה במתן ייעוץ משפטי איכותי ללשכה תמורת תגמול הולם.

## **תגובה**

40. הנושא יובא בפני היועץ הארגוני אותו תשכור הלשכה, שיתן המלצות בענין זה בהתחשב באופייה המיוחד של הלשכה. המלצות אלה יובאו לדיון בוועד המרכזי.

## **ליקוי**

41. ביקורת פנימית: בבדיקת סדרי ניצול תקציב הביקורת הפנימית בשנים 2007-2009 עלה כי שיעור המימוש של התקציב הכולל בשלוש השנים הללו עמד על כ-37% בלבד. נוכח הפער הגדול בין תקציב הביקורת הפנימית ובין ביצועו מתעוררת השאלה האם התקציב אכן משקף את צרכי הביקורת הפנימית בלשכה. משרד מבקר המדינה סבור, כי על הלשכה לגבש את צרכי הביקורת הפנימית ובהתאם לקבוע את תקציבה ולדאוג לביצועו. מאחר שהתפקיד של מבקר פנימי הוא אחד מתפקידי הליבה בארגון ציבורי, ובמיוחד בגוף סטטוטורי, חשוב שהעוסק בו יוכל להקדיש לו את מרב זמנו כדי למלאו כראוי. משרד מבקר המדינה סבור כי על הלשכה לתקן תפקיד זה כמשרה בשכר כחלק ממנגנון הלשכה.

## **תגובה**

41. ראש הלשכה יפנה למועצה הארצית למנות מבקר פנים בשכר.

## **ליקוי**

42. על פי הנוהל יש להקים ועדת ביקורת בלשכה. הנוהל קובע תפקידים חשובים לוועדת הביקורת, כגון: אישור תכנית העבודה של מבקר הלשכה; דיון בהצעת התקציב של מבקר הלשכה, גיבוש המלצות בעניינה והגשתן למועצה הארצית; דיון בממצאי דוחות הביקורת של מבקר הלשכה והגשת סיכומי הדיון לוועד המרכזי למועצה הארצית. למרות חשיבותה של ועדת הביקורת בתהליך הביקורת בלשכה, והקביעה בנוהל שעל המועצה הארצית לבחור ועדה זו, מאז שאושר הנוהל במועצה הארצית ועד סיום מועד הביקורת - למעלה מ-13 שנה - עדיין לא בחרה המועצה הארצית ועדת ביקורת בלשכה. בהיעדר ועדת ביקורת בלשכה לא מתבצע כראוי הליך תכנון הביקורת, לא מתקיימים דיונים סדירים בוועד המרכזי ובמועצה הארצית בנוגע לממצאי הביקורת ולהמלצותיה, ולא מתקיים מעקב אחר תיקון הליקויים.

**תגובה**

ראש הלשכה יפנה ליו"ר המועצה הארצית בדבר קיומו של נוהל המחייב מינוי ועדת ביקורת ויישומו.

.42