



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה

ירושלים • אייר תשפ"ג • מאי 2023

73
ג'



ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, ב' אייר תשפ"ג
23 אפריל 2023

אני מתכבד להגיח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לדין וחשבון השנתי מספר 73ג' של מבקר המדינה.

דו"ח זה מכיל מספר רב של פרקים בנושאים שונים במעילותה של מדינת ישראל, כגון: אשמוז לידים בבתי חולים, הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים, ענף החלב בישראל, הפיקוח על השימוש בחומרי הדברה בתוצרת חקלאית, פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית, תכנון ושיווק קרקעות למגורים, המועצה הלאומית לכלכלה וכמו כן נושאים נוספים.

פרקים אלה תורמים תרומה נכבדה להגברת המקצועיות, היעילות והחיסכון בגופים המבוקרים. בד בבד נודעת להם השפעה על עצם החיים ועל איכות החיים של המועמדים לגיוס, החיילים והחיילות, ואזרחי המדינה. הממשלה רואה בדו"ח מבקר המדינה כלי ניהולי חשוב לשיפור עבודתה וליעול השירות לאזרח. גישה זו כבר מניבה פירות, ובחלק ניכר מפרקי הביקורת התקבלו החלטות מעשיות לתיקון הליקויים.

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

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

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

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

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

בכרית,
בנימין נתניהו

תוכן העניינים

דוח שנתי 73ג

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

11	הביקורת הפנימית בשירות המדינה
81	הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית
103	השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ
139	הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

פרק שני - משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

173	המועצה הלאומית לכלכלה
-----	-----------------------

נציבות שירות המדינה

179	מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב
-----	---

המשרד לביטחון לאומי

185 התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

משרד הבינוי והשיכון

199 פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

משרד הבריאות

213 אשפוז ילדים בבתי חולים

237 שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

המשרד להגנת הסביבה

267 אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

299 תחזוקה וניקיון של אתרי תירות בישראל

משרד החינוך

319 תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

339 ענף החלב בישראל

357 השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

המשרד לשירותי דת

385 ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

משרד התרבות והספורט

395 הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

פרק שלישי - מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

רשות האכיפה והגבייה

413 המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

רשות מקרקעי ישראל

447 הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

461 תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

om	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מתכונות הביצוע של ביקורת פנימית במשרדים	בכל 33 המשרדים שבהם יחידות ביקורת פנימית עצמאיות או משרת מבקר פנימי נעשו דוחות ביקורת בשנים 2016 - 2021; ב-31 מ-33 המשרדים האלה (94%) נעשו 3 דוחות או יותר. ב-16 מ-25 משרדים (64%) שאין בהם מבקר פנימי, ובהם משרדים הנסמכים ככלל על יחידות ביקורת של "משרד האם" או על יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה לצורך קבלת שירות ביקורת פנימית, לא נעשו כלל דוחות ביקורת בשנים האלה (משרד ההתיישבות, משרד התפוצות, משרד ירושלים ומורשת, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, המשרד לשיטות פעולה אזרחי, מינהל התכנון, רשות המים, הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הרבנות הראשית, הרשות להתחדשות עירונית, לשכת הפרסום הממשלתי, רשות השירות הלאומי אזרחי, מערך הסייבר הלאומי והשירות המטאורולוגי). ב-8 מ-25 המשרדים האמורים (32%) נעשו בשנים האלה 1 - 2 דוחות ביקורת (רשות התעופה האזרחית, השירותים הווטרינריים, המטה לביטחון לאומי, המשרד לענייני מודיעין, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, המרכז למיפוי ישראל, המכון הגיאולוגי, המדפיס הממשלתי). במשרד אחד - שע"ם (שירות עיבודים ממוחשב של רשות המיסים) - נעשו 9 דוחות. ב-1 מ-3 משרדים הרוכשים שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ (בנוגע למשרדים אלה - ראו להלן), הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, לא נעשו דוחות ביקורת בשנים האלה; במשרד נוסף, רשות החשמל, נעשו בתקופה	• משרד ראש הממשלה כפי שעולה מטיטוט הדוח, ועדת פרידמן כונסה לבחינת תפקוד הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה, במטרה לבחון את מכלול ההיבטים הארגוניים הקשורים לעבודתם של המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם. צוות היישום שמינה נציב שירות המדינה דאז ליישום המלצות ועדת פרידמן דן בהיקף התקינה הבסיסית לאגף הביקורת במשרד בהתייחס לגודל המשרד, עיסוקו ויחידות הסמך הקיימות בו. הצוות התייחס לעובדה כי "היחידה מופקדת גם על הטיפול בביקורת הפנימית במשרדים הבאים: המשרד לירושלים ומורשת, משרד התפוצות, המשרד לעניינים אסטרטגיים והמשרד לענייני מודיעין". עוד ציין צוות היישום כי "כיום קיימים 4 תקנים (כולל תקן מנהלי) ביחידת הביקורת הפנימית במשרדכם. התקינה הבסיסית של יחידת הביקורת הפנימית במשרדכם הינה בטווח של 7-9 תקנים. משמעות הדבר שבשלב ראשון על היחידה לעמוד על 7 תקנים עד 30.06.2017 ובמהלך ארבע השנים הקרובות (לכל היותר), על המשרד לפעול ולהקצות את 2 התקנים הנוספים. תקינה בסיסית זו מביאה בחשבון את מכלול הנושאים שבטיפול הביקורת הפנימית, ובכלל זה טיפול ביחידות הסמך ובתלונות ציבור". בפועל, למרות קביעת צוות היישום מיוני 2016, כי התקינה הבסיסית של יחידת הביקורת הפנימית במשרד תעמוד על 7-9 תקנים, בפועל הליך איוש התקנים החל לאחר יותר משנתיים וחצי לאחר מכן, וכיום מונה 4 תקנים בלבד (ולא 7-9). ניכר אפוא כי קיים פער גדול מאוד בתקינה שקבע צוות היישום לתקינה בפועל, המתבטא בכך שפחות מ-50% מהתקנים מאוישים, וזאת לאורך תקופה ארוכה של יותר משש שנים. פער זה פוגע בעבודת אגף הביקורת ואינו מאפשר לו למלא את תפקידו כנדרש בכלל, ובהתייחס לכלל משרדי הממשלה שעליהם מופקד בפרט.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שנבחנו 2 דוחות; ובמשרד נוסף, רשות התחרות, נעשו 4 דוחות ביקורת פנימית בתקופה שנבחנו. מהנתונים עולה כי באותם משרדים שבהם הופעלה המתכונת שבה ביקורת פנימית מתבצעת בידי יחידת הביקורת של "משרד האם" או יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה, מספר הביקורות שנעשו היה מצומצם עד אפס: ב-9 מ-25 משרדים אלו נכתבו דוחות ביקורת (ב-8 משרדים נכתבו 1 - 2 דוחות במהלך שש השנים שנבדקו, ובאחד - 9 דוחות), ובשאר 16 המשרדים לא נכתבו דוחות במהלך שש השנים. על הנהלות המשרדים הנסמכים כאמור על שירותי ביקורת פנימית של משרדים אחרים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה במשרדים אלו, כנדרש על פי החוק, ולהבטיח כי פעולות הביקורת באותם משרדים לא מצטמצמות עקב הישענותם על שירותים הניתנים על ידי יחידת ביקורת אחרת.	יודגש ויובהר כי הפער בתקינה והיעדר משאב אנושי, ידוע ומוכר היטב להנהלת המשרד, אלא שלדאבוננו עד היום לא חל שינוי בנושא. נוסף לכך, לאור ריבוי מערכות הבחירות בשנים האחרונות חלו שינויים רבים במשרדי הממשלה שעליהם מופקד אגף הביקורת הפנימית במשרד. השינויים נבעו מסיבות מגוונות וכללו הקמת משרדים, סגירת משרדים, העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד וכו'. מובן כי לכל ממשלה חדשה נלוותה גם הנהלה חדשה הן במשרד הראשי והן במשרדים שעליהם אחראי אגף הביקורת הפנימית. עובדות אלו הקשו בעבר ועדיין מקשות מאוד על ביצוע ביקורת מיטבית במצב של חוסר יציבות ושינויים תכופים במבנה המשרדים ובקרב הנהלות. להלן התייחסות משרד ראש הממשלה לכל משרד ויחידת סמך המופיעים בטיטות הדוח: ביחס לגופים הבאים צוין בטיטות הדוח כי לא נערכו בעניינם כלל דוחות ביקורת בין השנים 2016-2021: המשרד לענייני ירושלים ומורשת – כפי שצוין בדוח, אכן לא נערכו ביקורות בתקופה הנבדקת בדוח, זאת בשל שיקולים מקצועיים וסדרי עדיפויות שנקבעו, ובהתחשב בכך שלא עמדו לאגף המשאבים הנדרשים לכך. על אף האמור, ביום 03.10.22, לאחר התקופה הנבדקת, הופץ דוח בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות במשרד לענייני ירושלים ומורשת. זאת ועוד, בימים אלה נמצא אגף הביקורת במשרד בעיצומו של תהליך ביקורת נוסף במשרד לענייני ירושלים ומורשת. משרד התפוצות – גם לגבי משרד זה לא בוצעו דוחות ביקורת בתקופת הזמן הנבחנת בדוח. גם ביחס למשרד זה הדבר נובע משיקולים מקצועיים וסדרי עדיפויות שנקבעו, ובהתחשב בכך שלא עמדו לאגף המשאבים הנדרשים לכך. יצוין כי לאחר התקופה הנבדקת, ביום 03.10.22 הופץ דוח בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות במשרד התפוצות.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נוסף על כך, במהלך תקופת הזמן של עריכת הדוח, האגף הניח דוח ביקורת בעניין משרד התפוצות שהונח על שולחן שר התפוצות ביום 12.04.22. המשרד לענייני התיישבות – משתמע מהדוח כי אגף הביקורת הפנימית במשרד הופקד על הביקורת הפנימית במשרד לענייני התיישבות, לכל אורך התקופה שנבדקה בדוח, דהיינו בשנים 2016 – 2021. עם זאת, נכון להדגיש כי משרד ההתיישבות הוקם מתוקף החלטת ממשלה מס' 32 מיום 31.5.2020. נוסף לכך, באשר לרשות השירות האזרחי הכפופה למשרד ההתיישבות נקבע בסעיף 8 ט"ו להחלטת הממשלה להעביר את שטח הפעולה של הרשות לשירות אזרחי למשרד ההתיישבות. בסעיף 12 להחלטה נקבע כי "עד להשלמת ההיערכות המנהלית לקליטת שטחי הפעולה והסמכויות ולא יאוחר מתום התקופה שתסוכם בין המשרדים, ימשיכו הגופים הנכללים בשטח הפעולה שיועבר לקבל את מלוא השירותים הדרושים לפעולתם הסדירה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר או משרד החינוך על פי העניין". יוצא אפוא כי בסוף חודש מאי 2020 התקבלה החלטה על הקמת משרד ההתיישבות, שיקבל שירותי ביקורת ושירותים נוספים ממשרד ראש הממשלה. בפועל, שטחי הפעולה שלו הועברו למשרד רק ביום 1.1.2021 ועל כן לאגף הביקורת לא הייתה אפשרות מעשית לערוך ביקורת בעניין המשרד לענייני התיישבות בחמש מתוך שש השנים הנבחנו בדוח. גם ביחס לשנת 2021, האגף סבור מקצועית כי לא נכון לערוך ביקורת פנימית במשרד חדש הנמצא בתהליך הקמה. יצוין כי כעת, משהוקמה הממשלה החדשה, ולאחר קביעת המשרדים שעליהם תופקד הביקורת הפנימית במשרד, וככל שהביקורת הפנימית במשרד תופקד על הביקורת במשרד לענייני התיישבות, יישקל המועד לביצוע ביקורת פנימית במשרד זה.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לשכת הפרסום הממשלתית – משתמע מהדוח, כי אגף הביקורת הפנימית הופקד על הביקורת הפנימית בלשכת הפרסום הממשלתית לכל אורך התקופה הנבדקת בדוח, דהיינו בין השנים 2016 – 2021. יצוין כי שטחי הפעולה של לשכת הפרסום הממשלתית הועברו למשרד מתוקף החלטת ממשלה מס' 36 מיום 31.05.2020. בסעיף 6 להחלטה נקבע כי "עד להשלמת ההערכות המנהלית לקליטת שטחי הפעולה והסמכויות ולא יאוחר מתום התקופה שתסוכם בין המשרדים, ימשיכו הגופים הנכללים בשטח הפעולה שיועבר לקבל את מלוא השירותים הדרושים לפעולתם הסדירה ממשרד התרבות והספורט". יוצא אפוא כי גם ביחס ללפ"מ, בסוף חודש מאי 2020 התקבלה החלטה להעביר את לשכת הפרסום הממשלתית למשרד. בפועל, שטחי הפעולה שלה הועברו למשרד רק ביום 1.9.2020 ועל כן לא הייתה לאגף אפשרות לערוך ביקורת גם ביחס לגוף זה במהלך חמש מתוך שש השנים הנבחנות בדוח. גם ביחס ללפ"מ, נציין את העמדה המקצועית שלפיה אין זה נכון מקצועית לערוך ביקורת פנימית ביחידת סמך הנמצאת בתהליך קליטה במשרד. עם זאת, ביום 03.10.22 הופץ דוח בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות בלשכת הפרסום הממשלתית. נוסף לכך, כחלק מתכנית העבודה לשנת העבודה 2023 צפוי אגף ביקורת פנים לערוך ביקורת בלשכת הפרסום הממשלתית. מערך הסייבר הלאומי – בניגוד לכתוב בדוח, בתקופת הזמן הנבחנת, כן נערכה ביקורת בנוגע למערך הסייבר הלאומי - דוח בנושא תשלומי שכר וניהול בקרת שכר במערך הסייבר הלאומי שהופץ ביום 11.07.2019. דוח זה נערך לפי שיקולים מקצועיים וסדרי עדיפויות שנקבעו ובהתחשב בכך שלא עמדו לאגף המשאבים הנדרשים לכך. נוסף לאמור, ביום 3.10.2022 הופץ דוח בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות במערך הסייבר הלאומי. מעבר לכך, נציין כי כחלק מתכנית העבודה לשנת 2023 צפוי אגף ביקורת פנים לערוך ביקורת נוספת במערך הסייבר הלאומי.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ביחס לגופים הבאים צוין בדוח כי נערכו בעניינם 1-2 דוחות ביקורת בין השנים 2016-2021: המטה לביטחון לאומי – בשונה מהכתוב בפסקה 158 לדוח, נציין כי בעניין המטה לביטחון לאומי נערכו במהלך התקופה הנבדקת שני דוחות ביקורת: דוח בעניין תשלומי שכר וניהול בקרת שכר במטה לביטחון לאומי שהופץ ביום 18.06.2019, ודוח נוסף בנושא היערכות לכינון ממשלה חדשה שהופץ ביום 03.06.2021. ביקורות אלו נערכו לפי שיקולים מקצועיים וסדרי עדיפויות שנקבעו ובהתחשב במשאבים הנדרשים לכך. יחד עם זאת נציין כי בשנת העבודה 2022 נערך דוח נוסף במטה לביטחון לאומי שהופץ ביום 30.11.2022. לאחר תקופת הזמן שנבחנה בביקורת, ביום 03.10.22, הופץ גם דוח בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות במטה לביטחון לאומי. נוסף לכך, נציין כי בשנת העבודה 2020 תכנן המשרד לערוך דוח ביקורת במטה לביטחון לאומי. כזכור שנת 2020 התאפיינה במשבר הקורונה ועל המטה לביטחון לאומי הוטלה האחריות הכוללת לטיפול בו. בשל כך לא נמצא לנכון לקיים את הביקורת במועד המתוכנן ועריכת הדוח נדחתה. המשרד לענייני מודיעין – כפי שצוין בדוח, בתקופה הנבדקת נערך דוח אחד, וזאת לפי שיקולים מקצועיים וסדרי עדיפויות שנקבעו. לאחר תקופת הביקורת, ביום 3.10.2022, הופץ דוח בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות במשרד לענייני מודיעין. • משרד הבינוי והשיכון-הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מנכ"ל הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית פנה אל המבקר הפנימי במשרד הבינוי והשיכון בבקשה לערוך ביקורת ברשות והמהלך הותנע.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הפנים -מנהל התכנון מינהל התכנון מצוין כאחד מבין המשרדים שאין להם יחידת ביקורת עצמאית ושרותי הביקורת אמורים היו להינתן ע"י יחידת ביקורת פנימית של "יחידת האם". בנונת מינהל התכנון לפעול על פי הנדרש לצורך קבלת שרותי ביקורת פנים באמצעות מיקור חוץ ולהסדרת ביצוע ביקורת פנימית כנדרש. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים -רשות התעופה האזרחית ההחלטה על הגורם שיבצע ביקורת פנימית עבור יחידות הסמך (יחידת ביקורת ביחידת הסמך, יחידת ביקורת של המשרד אליו היא כפופה או מיקור חוץ), ניתנה בידי נש"מ, שלאחר ניתוח מאפייני המשרדים ויחידות הסמך, קבעה ב-2016 מספר משרות מינימאלי ליחידות הביקורת הפנימית. מבקרת המשרד עדכנה בהתייחסותה לדוח, שביקורת על השירות המטאורולוגי, אמורה הייתה להתבצע ה-2018 אך נדחתה בשל הודעת מבקר המדינה על פתיחת ביקורת בנושא (פורסמה בדוח 70א) וביקשה להוסיף לרשימת דוחות הביקורת את דוח הבדיקה בנושא התקשוריות בשירות המטאורולוגי, שנערך ב-2020. הבקשה לא בוצעה. במכתב המלווה לשאלון משרד מבקר המדינה, ציינה מבקרת המשרד כי הביקורת הפנימית במשרד התחבורה אחראית לבחינת כלל פעילות המשרד, לרבות יחידות הסמך שלו, וזאת במגבלות המשאבים שבידה, וכי לנוכח היקף פעילותו הרחב של המשרד, וייחודיות פעילות יחידות הסמך, ראוי שיהיה בהן, ולכל הפחות ברשות התעופה האזרחית, צוות קבוע של הביקורת הפנימית, שיאפשר ביקורת מתמשכת. כמו כן, בהתייחסות לטיטוט הדוח, הבהירה מבקרת המשרד כי ב-2016 עדכנה נש"מ את משרד התחבורה על היקף התקינה הבסיסית, שנקבע לאגף הביקורת הפנימית, בציינה שהיקף זה לקח בחשבון את כל הנושאים שבטיפול הביקורת, לרבות יחידות הסמך של המשרד. לנוכח הפער בין היקף פעילות המשרד ותקציבו, לתקינה שנקבעה לאגף הביקורת, ב-13.10.16 פנתה מבקרת משרד התחבורה לנש"מ, בבקשה לקבלת הבהרות לגבי אופן קביעת

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			היקף התקינה, אך לא נענתה. על פניו, התקינה המינימלית שנקבעה לאגף הביקורת במשרד התחבורה, חושבה על בסיס תקציבו השוטף (ב-2021 כחצי מיליון ₪) ללא תקציב הפיתוח שלו, המהווה חלק משמעותי מתקציב המשרד (ב-2021 כ-37 מיליארד ₪), ואופן הקצאתו והפיקוח על הוצאתו, נבחן בדוחות שונים של אגף הביקורת. משמע, החלטת היקף התקינה שנקבע ע"י נש"מ ב-2016, לא לקחה בחשבון את היקף התקציב הריאלי של משרד התחבורה וכלל הנושאים שבטיפול הביקורת, קל וחומר את הפעילות ביחידות הסמך של המשרד. לעניין המלצת מבקר המדינה – מנהלי יחידות הסמך של משרד התחבורה (נקראות בדוח "משרדים"), מבוקרים ע"י יחידת הביקורת במשרד התחבורה ואין בסמכותם להנחות את הביקורת לגבי עבודתה, לרבות לגבי נושאי בדיקותיה. ככל שמבקר המדינה מוצא מקום להרחבת הביקורות ביחידות הסמך, נכון היה להמליץ לנש"מ לבחון אפשרות לשינוי מתכונת ביצוע ביקורת פנימית ביחידות הסמך או את הקריטריונים שקבע ב-2016 להיקף המשרות הנדרש ליחידות הביקורת, האחראיות גם לביצוע ביקורת ביחידות הסמך של משרדיהן, באופן שיאפשר להן לבצע ביקורות גם ביחידות הסמך. • משרד התפוצות אין למשרד הערות מיוחדות לדו"ח. מה שמופיע בו נכון ומשולב בו המענה שהגיש. • משרד המודיעין משרד המודיעין אמנם משרד עצמאי, אך כזה שנסמך על משרד רה"מ במשאבי אנוש, חשבות, ביקורת פנימית ועוד. מנכ"ל המשרד יפעל מול מבקר משרד רה"מ לעריכת ביקורת תקופתית הנדרשת על פי חוק.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות המיסים בישראל חטיבת הביקורת הפנימית ברשות המסים אחראית ופועלת לקיום סדיר של ביקורת פנימית בכל אגפי הרשות, כולל מעקבים אחר תיקון ליקויים כפי שעלו מדוחות של מיקור חוץ. • רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הרשות ערכה בחינה מחודשת של מתכונת ביצוע הביקורת הפנימית, וביום 4 בינואר 2023 התקיימה פגישה עם מבקר הפנים של משרד האוצר, בה סוכם כי הביקורת הפנימית ברשות תבוצע על ידי יחידת הביקורת הפנימית של משרד האוצר, וזאת בהתאם להיקף פעילותה של הרשות, לממשקי העבודה הנרחבים של הרשות מול משרד האוצר. בסיכום נקבע כי תכנית הביקורת השנתית תיקבע בהתאם לתעדוף הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ובתיאום עם מבקר הפנים של משרד האוצר. סיכום זה צפוי לתת מענה גם לליקויים הנוספים העוסקים באופן הביצוע של הביקורת הפנימית, נושאי הביקורת שיבוצעו, וביסוס תכניות העבודה של הביקורת הפנימית. • הרשות הממשלתית למים ולביוב הסעיף אינו רלוונטי לרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), היות וזו לא נסמכת על שירותי ביקורת פנים של משרדים אחרים. כפי שנמסר למבקר בעת הביקורת, הרשות נמצאת בשלבים מתקדמים להתקשרות במיקור חוץ לקבלת שירותי ביקורת פנים, לאחר שהתקבל אישור נש"מ לכך.
2	החלטות בדבר קבלת שירותי ביקורת פנימית	נמצא כי ברשות התחרות לא התקיימה ביקורת פנימית מאז שנת 2018. כן נמצא כי לפחות בשנים 2020 - 2021 נבעה החלטת הרשות שלא לקבל שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ משיקולי תקציב. עוד נמצא כי גם בעת שניתנו ברשות התחרות שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ (עד שנת 2017) הדבר נעשה בלי	• נציבות שירות המדינה ככלל, נציבות שירות המדינה סבורה כי על הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ויחידות הסמך להתבצע על-ידי מבקר פנימי שנמצא בתקן קבוע של המשרד, ולא במיקור חוץ.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מ	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במיקור חוץ	שהתקבל לכך אישור הנציבות, כנדרש בנוהל הביקורת הפנימית. רשות התחרות אינה עומדת אפוא בהוראות חוק הביקורת הפנימית, לכל הפחות החל בשנת 2018; ולפי כן היא ביצעה ביקורות באמצעות מיקור חוץ בלא שקיבלה את האישור לכך מהגורם המוסמך - נש"ם. מקרה זה מלמד כי הפעלת ביקורת פנימית בדרך של מיקור חוץ, בין אם עקב שיקולים בדבר סדרי עדיפויות בהקצאת התקציב ובין אם בשל קיומו של תקציב המשכי, עלולה להוביל, הלכה למעשה, לביטול של הביקורת הפנימית בארגון. על רשות התחרות לפעול כנדרש בחוק הביקורת הפנימית ולקיים ביקורת פנימית באופן סדיר. אם עולה צורך בשכירת מבקר פנימי במיקור חוץ, יש לבקש את אישור נציבות שירות המדינה לכך מבעוד מועד, ואם מתקבל אישור - לתקצב את פעילות הביקורת ולוודא את ביצועה. מומלץ שנציבות שירות המדינה תוודא שמשדרים אשר קיבלו את אישורה לבצע ביקורת פנימית באמצעות מיקור חוץ אכן שוכרים שירותים כאלה ומבצעים ביקורת פנימית באמצעותם, באופן שוטף. כן מומלץ שהנציבות תבחן מפעם לפעם אם ההצדקות שעמדו בבסיס מתן האישור לביקורת במיקור חוץ עודן תקפות.	במקרים פרטניים בלבד ובנסיבות חריגות וייחודיות, נציבות שירות המדינה מאשרת התקשרות עם מבקר פנימי במיקור חוץ לתקופה מוגדרת, וזאת תוך דרישה מהמשרד להשיג תקן קבוע למבקר הפנימי. יובהר, כי באחריות המשרד לממש את יעדי התקינה אותם קובעת נש"ם למול אגף התקציבים שאחראי על הקצאת תקנים בממשלה. • רשות התחרות רשות התחרות פנתה לנציבות שירות המדינה בעניין והרשות בדן ודברים מולם בנושא.
3	החלטות בדבר קבלת שירותי ביקורת	נמצא כי באפריל 2021, כעבור שנה וחצי ממועד אישור הנציבות בנובמבר 2019, רשות החשמל שכרה מבקר פנימי במיקור חוץ, ועד סוף שנת 2021 לא הגיש המבקר הפנימי שהרשות שכרה דוחות ביקורת פנימית. הנציבות לא שבה ובחנה את הנושא, ובכלל זה את	• רשות החשמל מבקר הפנים ברשות מועסק מאז ומתמיד במיקור חוץ. בעקבות הנחיית הנציבות למסד תקן עבור ביקורת פנימית או לחילופין לקבל אישורה לחריג בהעסקה חיצונית, פנתה הרשות בבקשה לנציבות שירות המדינה ביוני 2019

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	פנימית במיקור חוץ	יישום האישור שנתנה. יוצא אפוא כי במשך יותר משנתיים, מינואר 2019 ועד סוף אפריל 2021, פעלה רשות החשמל ללא ביקורת פנימית כמתחייב מחוק הביקורת הפנימית. על אחד מדוחות הביקורת שהוגשו אומנם מצוין "מאי 2019", אך לפי בירור מול הרשות, הדוח נערך בשנת 2018 על ידי המבקר הפנימי הקודם. על רשות החשמל לפעול כנדרש בחוק הביקורת הפנימית ולקיים ביקורת פנימית באופן סדיר. אם עולה צורך בשכירת מבקר פנימי במיקור חוץ, יש לבקש את אישור נציבות שירות המדינה לכך מבעוד מועד, ואם מתקבל אישור - לתקצב את פעילות הביקורת ולוודא את ביצועה. מומלץ שנציבות שירות המדינה תוודא שמשרדים אשר קיבלו את אישורה לבצע ביקורת פנימית באמצעות מיקור חוץ אכן שוכרים שירותים כאלה ומבצעים ביקורת פנימית באמצעותם, באופן שוטף. כן מומלץ שהנציבות תבחן מפעם לפעם אם ההצדקות שעמדו בבסיס מתן האישור לביקורת במיקור חוץ עדיין תקפות.	ואישור מטעמה להעסקת מבקר פנים בהעסקה חיצונית, התקבל בנובמבר 2019. רק לאחר מכן הרשות החלה בהליך מכרזי לאיתור מבקר פנים. הרשות רואה בביקורת הפנימית משאב ניהולי חשוב ביותר. ולראיה, בשנתיים האחרונות, ובשיאו של משבר הקורונה, גייסה הרשות מבקר פנים במיקור חוץ. מאז גיוסו באפריל 2021 הכין מבקר הפנים של הרשות תכנית עבודה 5 שנתית, ערך וסיים ביקורת, ערך בקרה אחר יישום דוח קודם וביקורת נוספת נמצאת בימים אלו בהכנה.
4	החלטות בדבר קבלת שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ	נמצא כי בכל התקופה שנבחנה לא נעשו דוחות ביקורת פנימית ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, והיא אינה עומדת אפוא בהוראות חוק הביקורת הפנימית. על הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן לפעול כנדרש בחוק הביקורת הפנימית ולקיים ביקורת פנימית באופן סדיר. אם עולה צורך בשכירת מבקר פנימי במיקור חוץ, יש לבקש את אישור נציבות שירות המדינה לכך מבעוד מועד, ואם מתקבל אישור - לתקצב את פעילות הביקורת ולוודא את ביצועה. מומלץ שנציבות שירות	

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המדינה תוודא שמשרדים אשר קיבלו את אישורה לבצע ביקורת פנימית באמצעות מיקור חוץ אכן שוכרים שירותים כאלה ומבצעים ביקורת פנימית באמצעותם, באופן שוטף. כן מומלץ שהנציבות תבחן מפעם לפעם אם ההצדקות שעמדו בבסיס מתן האישור לביקורת במיקור חוץ עודן תקפות.	
5	עצמאות הביקורת הפנימית	ממצאי הביקורת העולים מתשובות המבקרים הפנימיים לשאלונים שמילאו מצביעים על שורה של גורמים המצמצמים או העלולים לצמצם את עצמאותם של המבקרים הפנימיים במילוי תפקידם: 36% מהמבקרים הפנימיים הצביעו על קשיים הנובעים מתנאי העבודה וסדריה בביצוע ביקורת פנים באופן עצמאי ובלתי תלוי; לגבי 27 מהמשרדים דיווחו המבקרים על פעולות שמנעו מהם לבחון נושאים שהיו לדעתם ראויים לביקורת (ברוב המקרים, 21 מתוך 27, הדבר נבע ממחסור בתקציב או כוח אדם); 8 מ-39 מבקרים שהשיבו (21%) דיווחו על קשיים בגישה למאגרי מידע; וכ-56% מהמבקרים הפנימיים שהשיבו סבורים כי ביצוע תפקידם כראוי עלול לפגוע במידת-מה באפשרות קידומם לתפקיד אחר בשירות המדינה. עד כה, וחרף חלוף השנים מאז הגישו ועדת זיילר וועדת פרידמן את המלצותיהן (16 שנים ו-8 שנים, בהתאמה), לא נוצרו הסדרים מספקים לחיזוק עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי בשירות המדינה. מומלץ כי נש"ם תגבש סט כללים אשר ייתנו מענה לקשיים שהעלו מבקרי הפנים אשר למילוי תפקידם. עוד מומלץ כי מיד לאחר הקמתה של היחידה המקצועית	• נציבות שירות המדינה לאחר בחירתו של בעל התפקיד והקמת היחידה המקצועית במשרד במשפטים, יבחנו האפשרויות השונות על מנת לסייע למבקרי הפנים לבצע את תפקידם. נציבות שירות המדינה רואה חשיבות רבה באיוש המשרה במשרד המשפטים ומסייעת לכך.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במשרד המשפטים (כמפורט להלן), היחידה תידרש לאותם קשיים שהעלו מבקרי הפנים בנוגע למילוי תפקידם, ותנתח הלכה למעשה, על סמך הממצאים העולים בדוח זה ובדיקות שתקיים בעצמה, את הקושי האמור, ותשקול להטמיע הסדרים תפקודיים מתאימים שיביטחו כי הכפיפות של המבקר הפנימי למנכ"ל תתקיים באופן שהוא יוכל למלא תפקידו באופן עצמאי ובלתי תלוי. מומלץ כי משרד המשפטים, בקובעו את תפקידי הוועדה המקצועית, יביא בחשבון את ממצאי הביקורת ואת הצורך לתת להם מענה, לרבות בקרה על ביצוע ביקורת פנימית שוטפת בכל משרד וגיבוש דוחות ביקורת באופן סדיר ובהיקף הדרוש. זאת בשים לב גם למשרדים שבהם לא פועלת יחידת ביקורת פנימית. נוסף על כך, מומלץ שמשרד המשפטים והנציבות יגבשו אמצעים נוספים לחיזוק עצמאותו של המבקר הפנימי, ובכלל זאת ילבנו את סוגיית הערכת ביצועי המבקר, כדי להבטיח שעצם ביצוע תפקידו כנדרש לא ייתפס כגורם העלול לפגוע בקידומו.	
6	גישה מוגבלת של מבקרים פנימיים למסמכים ולמערכות מידע	המבקרים הפנימיים ב-8 מ-39 משרדים שהשיבו על השאלה (21%) דיווחו על קשיים בגישה למאגרי מידע: 2 מהם דיווחו שאין להם גישה, ו-6 נוספים דיווחו ש"לעיתים אין להם גישה" למאגרי מידע הנחוצים להם לצורכי הביקורת; 2 מתוך המבקרים הפנימיים הללו ציינו כי נוסף על הקשיים בגישה למאגרי מידע הם אינם מקבלים גישה למידע ומסמכים הנחוצים להם. ב-68% מהמשרדים שנבדקו (27 מתוך 40) לא קיים נוהל משרדי המסדיר את גישת עובדי יחידת הביקורת	• המשרד לביטחון לאומי עפ"י נהלי המשרד לביטחון לאומי, כחלק מסמכויות המבקר הפנימי, למבקר הפנימי תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תכנית עבודה של עיבוד נתונים אוטומטי או שאינו אוטומטי של הגוף שבו הוא משמש מבקר. • המשרד לשירותי דת הנושא יוסדר בנוהל משרדי.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מ	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למסמכים ומאגרי מידע, ורק ב-32% מהמשרדים (13 מתוך 40) קיים נוהל כזה. שיעור המקרים שבהם ניתנה למבקר הפנימי גישה מלאה למסמכים ("תמיד") במשרדים שבהם קיים נוהל פנימי המסדיר את הגישה של המבקר הפנימי למסמכים ולמידע גבוה בכ-14% לעומת שיעור זה במשרדים שבהם לא קיים נוהל משרדי כזה. לצורך ניתוח מאגר מידע או נתונים מתוך מאגר מידע לצורכי ביקורת נדרשת לעיתים גישה ישירה למאגר, ונוהל משרדי עשוי לתרום לשיפור גישתו של המבקר הפנימי למסמכים ומאגרי מידע, ולממש בכך את הוראות סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית. מומלץ כי כל המשרדים שבהם לא קיים נוהל כאמור יפעלו לגיבוש ולהטמעתו, ויבטיחו כך את גישת המבקר למסמכים ומאגרי המידע, ככל הנדרש על פי צורכי הביקורת. כן מומלץ שהנציבות תוודא שכך פועלים המשרדים.	• המשרד לשירותי דת - הנהלת בתי הדין הרבניים לכל המבקרים שהיו לדורותיהם, הייתה גישה ישירה לכל מאגרי המידע של המשרד. עם כניסתו של מבקר חדש המשרד יכין נוהל שיסדיר זאת באופן רשמי. • הנהלת בתי המשפט ההמלצה אינה רלוונטית עבור הנהלת בתי המשפט. בנהלת בתי המשפט קיימת הוראת עבודה "עריכת ביקורת פנימית". סעיף 5.4 להוראת העבודה מסדיר את הסמכות שהוקנתה למבקר לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע וזאת בהתאם לסעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית. • הרשות הממשלתית למים ולביוב הסעיף אינו רלוונטי לרשות הממשלתית למים ולביוב (רשות המים), היות ואין ברשות תקן מבקר פנים. ככל שמתבצעת עבודה לבדיקה לצורך ביקורת פנים, הרי שכלל החומרים הרלוונטיים פתוחים בפני מבצע העבודה. הדבר וודאי נכון בעבודה מול משרד מבקר המדינה, כשכל החומר המבוקש והנדרש נגיש ומועבר למבקר המדינה על פי דרישה. • משרד האנרגיה המלצת המבקר מקובלת. באופן כללי, מבקש משרד האנרגיה להעיר: דוח המבקר אינו מתייחס לשני פרמטרים משמעותיים אשר השפיעו על הנתונים המוצגים בדוח: 1.1 מגיפת הקורונה שפרצה בסוף שנת 2019 1.2 חוסר היציבות השלטונית בשנים 2019-2021 גרם לכך שהמשרד פעל ללא תקציב תחת הגבלות על פעילותו (ועדות חריגים, הקפאת סיכומים תקציביים ותקני כוח אדם).

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הביטחון סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית מגדיר את החובה לחשוף בפני המבקר הפנימי כל מאגר מידע, ידני או ממוכן, כניסה וגישה לכל מתקן שבשימוש הארגון, כל זאת, ע"מ לאפשר למבקר הפנימי לבצע את מלאכתו. סגל יח' ממעהב"ט מורשה תקשובית לכל מערכות המידע הקיימות במעהב"ט, המשרדיות, המטכ"ליות והזרועות בהתאם להתמחות הסקטוריאלית של המבקרים השונים ביח' זו, ובהתאם לרמות הסיווג והשו"ס שלהם. לא קיימת ולו מערכת אחת החסומה בפני המבקר, בכפוף להוראות ביטחון. יחד עם זאת, גישה למערכות מידע אשר החשיפה אליהן עלולה להוות פגיעה בהגנת הפרטיות וצנעת הפרט מחייבת פנייה לוועדה קבועה במשהב"ט המנוהלת ע"י אגף התקשוב ובליטוי יועמ"ש, אשר מאשרת באופן פרטני כל בקשת כניסה למאגרי מידע הנכנסים להגדרה זו. • משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל ההמלצה ויפעל לקביעת נוהל בנושא. • משרד המודיעין המנכ"ל יבחן גיבוש נוהל משרדי לגבי גישת המבקר למסמכים ולמאגרי המידע של המשרד- בתיאום עם משרד רה"מ. • משרד הבריאות המבקר מצוין בדוח שמכל משרדי הממשלה רק בשני משרדים נמנעת מהמבקר הגישה למסמכים ומאגרי מידע (אחד מהם הוא משרד הבריאות). מאגרי המידע של משרד הבריאות מרכזים מידע רגיש וסודי ועל העברת/שיתוף מידע זה חלות הגבלות חוקיות. להלן חוות דעת מהלשכה המשפטית של משרד הבריאות בנושא:

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			העברת מידע וידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם עלולה להוות פגיעה בזכות לפרטיות, ולפיכך חלות עליה הגבלות. הזכות לפרטיות הינה זכות יסוד בעלת מעמד חוקתי, המעוגנת בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לפיו: (א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו. (ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהסכמתו. (ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו. (ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו. במישור החוקי, מעוגנת הזכות לפרטיות בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981. סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות, קובע כי "שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה" מהווה פגיעה בפרטיות. סמכותו של מבקר המדינה וחובת רשויות למסור למבקר מידע הדרוש לצרכי קיום הביקורת קבוע בסעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, לפיו "גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת". לנוכח לשונו הרחבה של סעיף זה, בכל הנוגע להעברות מידע למבקר המדינה לצורך עבודת הביקורת, נראה כי מתקיים התנאי כי הפגיעה בפרטיות קבועה בחוק. כמו כן, אין חולק על תכליתו הראויה של חוק יסוד: מבקר המדינה וההוראה בסעיף 3 בו, שנועדה לאפשר למבקר לבצע את תפקידו החשוב בביקורת על עבודת הממשלה בשאלת יישומו של מבחן המידתיות. בבג"ץ 98/8070 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (5.10.2004) נדון היקף הסמכות של משרד הממשלה ויחידות הסמך להעביר מידע וידיעות על ענייניו הפרטיים של אדם מכוח סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות נקבע, כי העברת מידע כאמור לתכלית של מתן שירות יעיל ומהיר לציבור מותרת לפי חוק הגנת הפרטיות, והיא תכלית ראויה.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עם זאת, מאחר שהעברת המידע עלולה להביא לפגיעה בפרטיות, שהיא כאמור זכות חוקתית, היקף ואופן העברת המידע כפופים לכללי פסקת ההגבלה, ובהם עקרון המידתיות. בהתאם לכך, על העברת מידע להתאים לתכלית לשמה המידע מועבר, להיעשות באופן הפוגע בפרטיות במידה הפחותה ביותר הנדרשת, וכל זאת תוך איזון בין חשיבות התכלית שבהעברת המידע למידת הפגיעה בפרטיות בה כרוכה ההעברה. • משרד החוץ למפקח הכללי במשרד החוץ גישה לכל מאגרי המידע הנדרשים לשם ביצוע עבודתו. • משרד החינוך נכתב נוהל לעבודת יחידת הביקורת הפנימית העוסק בן היתר בנושא גישה למערכות המשרד. הנוהל נמצא כעת בבחינה של הלשכה המשפטית. • משרד הפנים למבקרת הפנימית של משרד הפנים ולצוותה יש נגישות לכל המערכות והמסמכים להם היא נזקקת בעבודתה. • משרד הפנים - מנהל התכנון מינהל התכנון מצוין כאחד מבין המשרדים שאין להם יחידת ביקורת עצמאית ושרותי הביקורת אמורים היו להינתן ע"י יחידת ביקורת פנימית של "יחידת האם". בכוונת מינהל התכנון לפעול על פי הנדרש לצורך קבלת שרותי ביקורת פנים באמצעות מיקור חוץ ולהסדרת ביצוע ביקורת פנימית כנדרש. • משרד הרווחה והביטחון החברתי במהלך שנת 2023 יחל מהלך של קביעת נוהל שיסדיר את הסוגיה.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מבקרת הפנימית מקבלת כל מסמך וכל מידע הדרוש לה למילוי תפקידה. • משרד התקשורת משרד התקשורת סבור שאין צורך בגיבוש הנוהל המומלץ. סעיף 9 בחוק הביקורת הפנימית הוא מפורט וברור גם למידע חסוי-רגיש ביותר. קיימות הנחיות של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה. פירוט הנחיות ספציפיות להליכים הספציפיים במקרים השונים, ראוי לדעת המשרד שיעשה באופן רוחבי לכלל משרדי הממשלה על ידי נש"ם או משרד המשפטים כהנחיה רוחבית או כחלק מהתקשי"ר. מכל מקום, במהלך השנים מבקר הפנים לא נתקל במגבלות בקבלת מסמכים, מידע או גישה למערכות מידע משרדיות. ככל שהיו קשיים, מבקר הפנים ציין שהן היו במערכות מרכזיות שבאחריות גורם שמחוץ למשרד התקשורת (מרכב"ה). • נציבות שירות המדינה ע"פ חוות דעת משפטית, לא נכון לתת הרשאות גורפות, אלא להעמיד את הנתונים אימת שנדרש, הדבר נכון עוד יותר כאשר מדובר בבקשה להרשאות HR המכילות פרטי עובדים. יודגש, כי בכל הפעמים שנש"מ נדרשה לכך, המשרדים העמידו לרשות המבקר את כלל הנתונים הדרושים. • רשות האכיפה והגבייה עובדי המבקר הפנימי הם ככלל עובדי הרשות, ההרשאות ניתנות על בסיס הצורך המקצועי ואלו הרשאות צפייה. ככל שיש להם עובדים חדשים מעת לעת (סטודנטים וכד') אזי בהתאם לפניה שלהם ניתנו הרשאות כמו לכל שאר העובדים. עם זאת, בכוונת הרשות להוסיף התייחסות נפרדת בנוגע למתן הרשאות עבור עובדי הביקורת הפנימית, כחלק מנוהל עבודה חדש המתעדכן בימים אלה, ושיסדיר את נושא תחום ההרשאות לכלל עובדי הרשות.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות החשמל בתהליך העבודה עם המבקר הפנימי לא עלה קושי בגישה לנתונים ולכן הרשות אינה רואה צורך בנוהל שכזה. • רשות המיסים בישראל לחטיבת הביקורת ברשות המסים קיימת גישה מלאה למאגרי המידע הנחוצים לצורכי עבודת הביקורת. כמו כן, המבקר הפנימית מקבלת כל מסמך שנדרש, ואף מתעדכנת באופן שוטף במאגרי מידע חדשים וכלים העומדים לרשות הגורמים המקצועיים בארגון, ומקבלת גישה לכל אלה ככל שנדרש.
7	הערכת ביצועי המבקר הפנימי והשפעתה על ביצוע תפקידו	56% (18 מתוך 32) מהמבקרים הפנימיים שהשיבו לשאלה זו סבורים כי ביצוע תפקידם כראוי עלול לפגוע (6) או לפגוע במידת-מה (12) באפשרות קידומם לתפקיד אחר בשירות המדינה, ו-59% (19 מתוך 32) סבורים כי ביצוע תפקידם כראוי עלול לפגוע (5) או לפגוע במידת-מה (14) באפשרות קידומם לתפקיד אחר בארגון שבו הם פועלים. העובדה שהערכת הממונה משפיעה על אפשרויות הקידום והתגמולים הניתנים לעובד יוצרת תלות מובנית של העובד בממונה. יישומה של מתכונת זו גם על המבקר הפנימי מציב אותו במצב של חשש לניגוד עניינים, בין ביצוע תפקידו באופן מקצועי כנדרש, לרבות ביצוע ביקורת אובייקטיבית על פעולות הנהלת המשרד, לבין שאיפתו הטבעית שביצועיו יוערכו כגבוהים, כבסיס לקידום בעתיד או לקבלת תגמול על עבודתו. מצב זה עלול להביא לפגיעה בעקרון אי-התלות. על פי ממצאי הביקורת, ביותר ממחצית המשרדים שנבחנו מצויים המבקרים הפנימיים בקונפליקט בין רצונם לזכות בקידום לתפקיד אחר לבין	• נציבות שירות המדינה הנושא יבחן בעתיד מול בעל התפקיד המקצועי במשרד המשפטים ואגף הבקרה בנציבות שירות המדינה, האמון על סוגיית הערכת העובדים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חובתם לבצע ביקורת אובייקטיבית ובלתי תלויה, בין היתר על הנהלת המשרד או הגורם שמעריך אותם. מומלץ שנש"ם תגבש עקרונות להערכת ביצועים של מבקר פנימי בשירות המדינה, בשים לב למאפייני תפקידו והתוצרים הנדרשים מעבודתו.	
8	הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית	נמצא כי ההמלצות של ועדת פרידמן בדבר הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית התקבלו בידי משרד המשפטים (כפי שעולה ממסמך של משרד המשפטים ממאי 2018, בדבר החלטה שהתקבלה בספטמבר 2017), והוא החל בפעולות ראשונות להקמת היחידה בשנת 2015. על פי מתווה ההצעה שגובש במשרד המשפטים, ראשית ימונה ראש היחידה המקצועית, לאחר מכן ישרים ראש היחידה את הקמתה ולבסוף יגבש את הוועדה המקצועית עצמה. כן עולה כי בשנת 2018 סיכמו משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים את הרכב היחידה המקצועית ואת מקורות ההקצאה של כוח האדם בה. עד סוף שנת 2022 לא הסתיים ההליך המרכזי המנוהל בנש"ם ולא נבחר מנהל היחידה המקצועית, כפעולה ראשונית לקראת הקמת הוועדה המקצועית. יוצא אפוא כי יותר משש שנים לאחר שהמלצת ועדת פרידמן בדבר הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית אומצה על ידי משרד המשפטים, לא החל המשרד בהקמתה של הוועדה המקצועית עצמה. מומלץ שהנציבות תפעל להשלמת הפעולות הנדרשות לצורך מינוי מנהל היחידה המקצועית במשרד המשפטים, ומשרד המשפטים יפעל לשם הקמת	• נציבות שירות המדינה מיד עם הקמת הממשלה הנוכחית, מקודם בנציבות שירות המדינה המכרז לבחירת מנהל היחידה המקצועית במשרד המשפטים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		היחידה ובהמשך לכך יפעל להקמת הוועדה המקצועית לביקורת הפנימית, לרבות הגדרת סמכויותיה וקביעת סדרי עבודתה.	
9	איוש משרות ביחידות הביקורת הפנימית	24 מ-27 המשרדים שנבדקו (89%) לא עמדו ביעד התקינה שקבעה נש"ם; יתר 3 המשרדים (11%) עמדו ביעד שנקבע. ב-16 מ-27 המשרדים (59%) מספר המשרות בתקן יחידת הביקורת היה 50% או פחות ממספר המשרות הנדרש. אשר לפער בין התקינה המינימלית שקבעה נש"ם לבין מספר המשרות המאוישות: בשני משרדים (המשרד לביטחון הפנים ומינהל המחקר החקלאי, סה"כ 7%) מספר המשרות המאוישות היה שווה ליעד התקינה או גבוה ממנו, ובשאר 25 המשרדים (93%) מספר המשרות המאוישות היה קטן מהיעד; ב-19 משרדים (70%) שיעור האיוש בפועל, ביחס ליעד התקינה, היה 50% או פחות. כן נמצא כי נציבות שירות המדינה לא עקבה אחר עמידת המשרדים ביעדי התקינה שקבעה, כחלק מיישום המלצות ועדת פרידמן, וכי לא נקטה פעולות כדי להבטיח עמידה ביעדים המחייבים שקבעה. קיום יחידות ביקורת במצב שבו היקף כוח האדם שלהן קטן מהמינימום הנדרש משמעותו חשש לפגיעה ביכולת הביצוע של ביקורת פנימית נאותה. על הנהלות המשרדים לפעול להקצאת משאבי כוח אדם ליחידות לביקורת פנימית, כנדרש על פי התקינה שקבעה נש"ם וכפועל יוצא מהמלצות ועדת פרידמן. מומלץ שהנציבות תעקוב אחר האופן שבו מיישמים המשרדים את הוראותיה, ותוודא שהיקף המשרות	• נציבות שירות המדינה נציבות שירות המדינה קובעת את התקינה המומלצת לתפקודים השונים, האחריות למימוש תקנים אלה נמצאת בידי המשרדים והיחידות השונות. אחת למספר שנים מבצעת נציבות שירות המדינה בחינה מחודשת של התפקודים השונים, ומעדכנת את היבטי התקינה בהתאם לצרכים המשתנים. חשוב לציין שסוגיית העמדת התקציב והתקנים מצויה ביד אגף תקציבים במשרד האוצר ולא בידי נציבות שירות המדינה, על כל המשתמע מכך. • משרד ראש הממשלה ביחס לתרשים מס' 11, המובא במסגרת פסקה 105 לטיטות הדוח, נבקש להעיר כי מצבת העובדים באגף הביקורת הפנימית במשרד עמדה בחודש ינואר 2021 על חמישה עובדים ולא שישה עובדים כפי שצוין בטבלה בדוח הביקורת (תרשים 11, פסקה 105). נבהיר כי מסך התקינה שקבע צוות היישום אויש תקן אחד באופן מלא ותקן נוסף באופן זמני. איוש התקנים התבצע בחודשים מרץ ואפריל 2019, יותר משנתיים וחצי לאחר החלטת צוות היישום. יתרה מכך התקן שאויש באופן זמני התפנה בחודש יוני 2021 בשל זכייתו של העובדת במכרז במשרד אחר ומאז התקן לא אויש. יוצא אפוא כי מתקינה של תשעה עובדים שקבע צוות היישום האגף מונה כיום ארבעה עובדי ביקורת בלבד. בהתייחס להמלצת הביקורת, "לפעול להקצאת משאבי כוח אדם ליחידות לביקורת פנימית, כנדרש על פי התקינה שקבעה נש"ם כפועל יוצא מהמלצות ועדת פרידמן" נשיב כי נמשיך להתרות בפני הנהלת המשרד לבחון את הנושא.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהוקצו ואוישו ביחידות הביקורת הפנימית תואם את התקינה שקבעה. כן מומלץ כי הנציבות תבחן מפעם לפעם את הצורך בעדכון התקינה (למשל בעקבות שינויים בתחומי האחריות של המשרדים והיקפי הפעילות בהם, לרבות במסגרת תקציבי פיתוח).	• המשרד לשירותי דת הגדרה של תפקוד ע"י נציבות שירות המדינה מדברת על מצב רצוי, אך הנציבות אינה מצמידה תקנים בהתאם להמלצותיה, ולכן משימה זו הינה באחריות המשרד. המשרד פנה לאגף התקציבים בבקשה להוסיף תקנים אלו גם תקנים נוספים הדרושים לביצוע משימות נוספות במשרד. בארבע השנים האחרונות היה רק דיון תקציב אחד, שבמסגרתו המשרד קיבל 5 תקנים בלבד, כאשר המשרד דרש 23 תקנים. חוסר התקנים בכל יחידות המשרד הינו משמעותי. כאשר מקבלים 20% מהבקשה, חלוקת התקנים נעשית בהתאם להחלטת הסמנכ"לית למינהל והמנכ"ל לצורך המשך תפקוד מקצועי ונכון במשרד עד כמה שניתן, במציאות קשה זו.
			• המשרד לשירותי דת -הנהלת בתי הדין הרבניים יש 2 תקנים פנויים שהמשרד מתקשה לאיישם. משרת מבקר הפנים בבתי הדין נמוכה יותר משאר מבקרי הפנים, לכן, למרות שהוצאו מכרזים מספר פעמים, לא ניגשו מועמדים מתאימים. לאחרונה המשרד מנסה לגייס מבקר מתוך המאגר של פורשי צה"ל.
			• הנהלת בתי המשפט בתקופת הביקורת היו באגף הביקורת 8 תקנים לעובדים מקצועיים בתחום הביקורת ולא 7 כפי שנכתב בדוח. לפני כ-5 שנים פעלה הב"ה (הנהלת בתי המשפט) בהתאם לתקינה שקבעה נש"מ, והוסיפה 3 תקנים מלאים של עובדי ביקורת במתחי דרגות ומבנה ארגוני תואם, זאת בנוסף ל-5 תקנים שהיו קיימים עד לאותה עת ביחידת הביקורת. הוספת 3 תקנים ליחידת הביקורת הייתה מתוך תקציב תקינת כ"א המצומצם שמתקבל מידי שנה. קרי, מדובר בהרחבה משמעותית בפעילות היחידה והיקפי כ"א והמשימות. ניתן תעדוף לטיפול במשימה באופן מורחב מאוד. בכך

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עמדה הב"ה בדרישה של הטווח שהוגדר ע"י המבקר ונציבות שרות המדינה, קרי, בין 8 ל- 10 תקנים. הב"ה תבחן את הצורך בתוספת תקינה ליחידת הביקורת מתוך כלל המשימות הנוגעות לעיבוי תקינה בארגון. ככל שימצא כי יש צורך בתוספת תקינה ויתקבל התקציב הנדרש לכך ממשרד האוצר, הב"ה תפעל ליישום המלצת המבקר. נכון להיום, אנו מצויים בתקופת תקציב המשכי והצפי הוא כי גם לאחר סיומה של תקופה זו, לא יתקבל תקציב תקינה נוסף. • משרד האנרגיה ביולי 2016 קבעה נש"מ כי התקינה הבסיסית של יחידת הביקורת הפנימית במשרד האנרגיה הינה בטווח של 5-7 תקנים. הנחיית נש"מ הייתה כי בשלב הראשון, על היחידה לעמוד על 5 תקנים עד 30.06.2017 ובמהלך ארבע השנים הקרובות (לכל היותר), על המשרד לפעול ולהקצות ליחידה את 2 התקנים הנוספים. צוות היישום קבע כי למשרד יוקצה תקן אחד מתקציב משרד האוצר להשלמת הפער בין מצבת תקנים הקיימת לבין זו שנקבעה, ובמקביל על המשרד לפעול להקצאת תקן אחד ממקורותיו ותקן אחד מהמכון הגאולוגי. ב-5.1.22 אוישה משרת מנהל תחום בכיר (ביקורת פנימית) שהינו תקן שהועבר מהמכון הגאולוגי, וב-4.1.23 הקצה המשרד תקן נוסף ממקורותיו לאיוש משרת מנהל תחום (ביקורת פנימית). נכון להיום, על אף פניות רבות שביצעו תקציבן המשרד וסמנכ"לית הון אנושי ומינהל, אג"ת לא העביר למשרד את התקן שהוחלט על הקצאתו לאגף הביקורת הפנימית במשרד. • משרד הבריאות בחודש יולי התקבל מכתב בנציבות שירות המדינה המנחה על הגדלת התקינה ביחידת הביקורת פנים בשתי פעימות כשהתקינה הבסיסית ליחידת הביקורת הינה בטווח של 9-11 תקנים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			1. א. בפעימה הראשונה על היחידה לעמוד על 9 תקנים עד 30.6.2017 (תוספת של 3 תקנים). תקן אחד יוקצה מתקציב משרד האוצר ו- 2 תקנים נוספים יוקצו ממקור המשרד. ב. פעימה שנייה עד ליולי 2020 על המשרד לפעול ולהקצות ליחידה 2 התקנים הנוספים מתוך מקורות המשרד. 2. בשנת 2016, עת הוצאת המכתב מנש"מ, התקן של יחידת הביקורת פנים כלל 6 תקנים. מבדיקת נתוני תקן היחידה עולה כי ביולי 2017 התווסף תקן ליחידה בהתאם להחלטה בין משרדית לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. 3. משנת 2017 ועד היום לא ניתנה תוספת ליחידה שכן לא התקבלו תקנים צבועים עבור יחידת הביקורת הפנימית. 4. דרישות לתוספת תקינה נבחנות במסגרת דיוני מנכ"ל בכל שנה בהתאם לצורכי המשרד. המשרד נדרש לקיצוץ תקציב ולכן לא היו מקורות לתוספת תקן ליחידה. • משרד החוץ מצבת כוח האדם באגף המפקח הכללי מונה 5 עובדים ובכללם המפקח הכללי וזאת בשונה ממספר המשרות המינימלי שקבעה נש"מ ליחידת הביקורת במשרד החוץ העומד על 9 עובדים. פער זה מוסבר מהמחסור המתמשך לאורך שנים בתקינת כוח האדם במשרד החוץ באופן כללי והמשליך על היכולת לעמוד בתקינה שנקבעה ע"י הנש"מ בנוגע לאגף הביקורת. • משרד החינוך הנהלת המשרד פועלת לצמצום פערי תקינה ביחידת הביקורת מול משרד האוצר. במסגרת זו, התקיימה ישיבה בעניין עם נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר לאחר הצגת הפערים הקיימים לצד בקשת המשרד לתוספת תקנים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הכלכלה והתעשייה בתקופה מושא הביקורת שהה אגף הביקורת הפנימית בתת-תקינה ובתת-איוש, ובחר להסתייע בשירותי מיקור חוץ בהיקף נרחב, מתוך העדפה לבצע דוחות בסיוע מיקור חוץ על פני אי ביצוע דוחות או ביצוע מינימאלי בלבד. עוד הובהר כי השימוש במיקור חוץ נעשה בהתאם לקבוע בסעיף 13(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. הן החוק והן התקנים המקצועיים המקובלים, מאפשרים למבקר הפנימי להסתייע במיקור חוץ, לפי שיקול דעתו המקצועי, וללא הגבלת הנושאים בהם המבקר רשאי להסתייע במיקור חוץ. יודגש כי גם כאשר הביקורת נעשית בסיוע של מיקור חוץ, המבקר ת הפנימית ומנהל תחום באגף מעורבים בתהליך הביקורת מתחילתו ועד סופו ומבצעים פיקוח, הנחייה וליווי הדוקים (החל מאישור תכנית הביקורת, השתתפות במפגשים חשובים ועד להגשת דוח טיוטה לתגובות המבוקרים והגשת דו"ח ביקורת סופי). • משרד העלייה והקליטה באגף הביקורת יש 5 משרות מאוישות (כולל מנהלת האגף, מתוכם 1 סטודנט ו-1 גמלאי). כמו כן, משרה נוספת בהליכי איוש. יש לציין כי המשרד פעל במהלך השנים רבות בנסיונות לאיוש התקנים. כידוע, המשרד במצוקת כ"א ובמידה והמשרד יקבל תקנים נוספים מאגף תקציבים, יבחן תעדוף ליחידה זו כמו ליתר יחידות המשרד. יתרה מזאת, מדובר באיוש מכובד ביחס לגודל המשרד ולמול האיוש ביתר משרדי הממשלה בשירות המדינה ובפרט במשרדים בסדר גודל זהה למשרד העלייה והקליטה. • משרד הפנים כרגע, כל המשרות הנחוצות באגף ביקורת פנים מאוישות. המשרד מציין שאומנם היקף התקינה המצוי הוא פחות מהגדרת ועדת פרידמן, יחד עם זאת כרגע הוא עונה לצרכים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הרווחה והביטחון החברתי במהלך שנת 2023 מתוכנן איוש המשרות הפנויות באגף הביקורת הפנימית, זאת לאחר שמכרזים אלה כבר פורסמו בסבבים קודמים. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בהתייחסות לטיטוט דוח מבקר המדינה מ-11.12.22 (להלן: התייחסות לטיטוט הדוח), ביקשה מבקרת המשרד לתקן את הערת השוליים המונה את משרד התחבורה בין המשרדים שמנהליהם לא העמידו את כוח האדם המינימלי הנדרש לביקורת הפנימית, שכן כאמור במכתב המלווה בשאלון משרד מבקר המדינה, אי-איוש התקנים הקיימים נובע מעזיבת עובדים, והנהלת המשרד אינה מונעת גיוס עובדים חליפיים, אלא שבשל חסמים הקיימים בנושא (בין היתר, הואיל ומכרזים למשרות עובדי ביקורת פנימית, אינם כוללים דרישה ללימודי ביקורת), גיוס והכשרת העובדים החדשים אורך זמן רב. הבקשה לא בוצעה. • משרד התיירות יחידת הביקורת במשרד מתמודדת עם חסר בתקינה, הנושא היה בטיפול מול הנציבות להקצאה של תקינה. בשנת 2023 המשרד יעשה עבודת מטה ויפעל על מנת לאייש תקינה נוספת ביחידה. כמו כן, ועל מנת לגשר על פער התקינה הקיים, המשרד מקצה תקציב עבור פעילות של מיקור חוץ ביחידה וכן תקן של סטודנט. • משרד התקשורת בהתאם למפתחות שקבעה נש"ם – יחידת הביקורת במשרד נדרשת לכלול 4 עובדים. המפתח אינו מתאים לצרכי המשרד, עולה באופן משמעותי על הנדרש על פי כל קנה מידה. מבחינה מעשית, למשרד לא הייתה וגם לא קיימת כיום היכולת לממש אותו. עיקר פעילותו של משרד התקשורת היא רגולטורית. נדמה

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שהתקנים נועדו למשימות טיפול בפניות ציבור רחב מול המשרד, תופעה שהיקפיה מצומצמים ביחס למשרדים אחרים. תלונות הציבור הרחב (כנגד פעילות המשרד) להבדיל מטענות/עתירות של חברות/בעלי רישיון שפועלים משפטית כנגד שירות לקוי יכולות לעלות רק ב- 3 תחומים הנבדקים רוחבית במסגרת ביקורות. • רשות האכיפה והגבייה בחודש אוגוסט 2022 עם סיום הליכי מכרז ובחירת מבקר פנים קבוע לרשות האכיפה והגבייה, פעלה הרשות לקידום הליכי המכרז ואיוש תקני הביקורת הפנימית כנדרש על פי התקינה שקבעה נש"ם. לאחרונה, נבחרה מנהלת תחום בכיר לאגף הביקורת, וכן מנהל תחום חדש ובימים אלה הרשות פועלת לפרסום מכרז נוסף לדרגת מרכז/ת ולאחר איוש משרה זו, מספר המשרות המאוישות של אגף הביקורת ברשות יתאים לתקינה שנקבעה.
10	ניצול משאבי יחידות הביקורת למילוי משימות נוספות	24 מתוך 33 יחידות הביקורת הפנימית שהשיבו לשאלה "האם יחידות הביקורת אחראיות גם לטיפול בתלונות הציבור ותלונות עובדים" (73%) עוסקות גם בטיפול בתלונות הציבור ובתלונות עובדים; כ-42% מהיחידות שהשיבו כי הן עוסקות בטיפול בתלונות (10 מתוך 24) השיבו כי הטיפול בתלונות פוגע או עלול לפגוע ביכולתה של יחידת הביקורת ליתן את המענה הדרוש בתחום הביקורת. זאת על אף הוראת החוק הקובעת שלא יהיה במילוי התפקיד של טיפול בתלונות ציבור ותלונות עובדים כדי לפגוע במילוי תפקידן העיקרי - ביקורת פנימית. 5 מ-26 מבקרים פנימיים (במשרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החינוך, הנהלת בתי	• הנהלת בתי המשפט הנהלת בתי המשפט פועלת במגוון דרכים לסייע לאגף הביקורת לממש את ייעודו העיקרי – עריכת ביקורות פנימיות: 1. לאחרונה הוקמה בהנהלת בתי המשפט חטיבת שירות לקוחות, החטיבה צפויה למלא שורה של תפקידים ובהם טיפול בפניות הציבור. העברת הטיפול בפניות הציבור לחטיבת שירות הלקוחות תסייע להגדלת שיעור התשומות של אגף הביקורת בעבודת הביקורת. 2. לראשונה הקצתה הנהלת בתי המשפט משאבים כספיים לשם ביצוע ביקורת באמצעות מיקור חוץ. אשר לתקינה ומצבת העובדים באגף הביקורת, כאמור, הנהלת בתי המשפט לומדת את הנתונים שהוצגו בדוח, תבחן את הצורך בהגדלת התקינה ליחידת הביקורת ותפעל בהתאם.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

om	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המשפט ומשרד האנרגיה, סה"כ 19% (דיווחו על הקצאה של 25% - 35% בלבד מתשומות יחידת הביקורת לצורך ביצוע ביקורת; ו-14 מבקרים (כ-54%) דיווחו על הקצאה של 70% לכל היותר מתשומות היחידה לטיפול בביקורת עצמה, וכי יתר התשומות הושקעו בטיפול בתלונות או בעיסוקים אחרים, כדוגמת ריכוז המענה לפניות משרד מבקר המדינה. 'וצא אפוא כי רוב יחידות הביקורת הפנימית (14 מתוך 26) שהשיבו לשאלה זו מפנות לביצוע תפקידן העיקרי - ביקורת פנימית - 70% ממשאבי כוח האדם שלהן או פחות. על המנכ"לים של כלל המשרדים, ובפרט מנכ"לי משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, הנהלת בתי המשפט, משרד האנרגיה וכן משרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט, לוודא כי משימות שיוטלו על יחידות הביקורת הפנימית לא יפגעו במילוי תפקידן העיקרי הקבוע בחוק - ביצוע ביקורת פנימית. במקביל יש לבחון את היקף התקינה ביחידות ואיוש המשרות, בשים לב למשימות המוטלות על היחידות ולביצוע ביקורת פנימית כנדרש בחוק.	• משרד האנרגיה המלצת המבקר כבר מיושמת הלכה למעשה. במהלך החודשים האחרונים, הוציא מנכ"ל המשרד לשעבר את הטיפול בנושא ריכוז פניות מבקר המדינה בשלבים שעד לפרסום הדוח הסופי, מטיפולה של המבקרת כך, שכיום המבקרת מרכזת את נושא "הערות רה"מ ודיווח ומעקב אחר תיקון ליקויים" בלבד. נושא זה גבה מהמבקרת תשומות רבות, שינוי זה אפשר לה לשנות את מיקוד עבודתה לביקורת הפנימית. 3 דוחות ביקורת נמצאים בשלבי עבודה סופיים. המשרד מציינ כי לאורך כל התקופה עד לשינוי זה, פעלה המבקרת כתקן יחיד תחת המשימות הרבות שטופלו על ידה, לרבות, הכנת מכרז נותני שירותים חיצוניים והפעלתם, עריכת ביקורת פנימית, עריכת סקר סיכונים בכלל יחידות המשרד לרבות רשות הגז הטבעי והמכון הגיאולוגי וריכוז הטיפול בפניות מבקר המדינה ומשרד רה"מ (בין השנים 2020-2021 כ-79 פניות בגין כ-35 דוחות של מבקר המדינה).
		• משרד הבינוי והשיכון אגף הביקורת במשרד הבינוי והשיכון עוסק רוב זמנו בביקורות פנימיות ובזמן הנותר בטיפול בתלונות הציבור האגף אינו עוסק במשימות נוספות. המשרד פועל בהתאם לאילוצים תקציביים ויאפשר לאייש משרה נוספת באגף הביקורת זאת בנוסף להעסקה במיקור חוץ של מבקרים חיצוניים.	
		• משרד החינוך הנהלת המשרד פועלת לצמצום פערי תקינה ביחידת הביקורת מול משרד האוצר. במסגרת זו, התקיימה ישיבה בעניין עם נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר לאחר הצגת הפערים הקיימים לצד בקשת המשרד לתוספת תקנים.	
		• רשות האכיפה והגבייה ברשות קיימת הפרדה בין תלונות המטופלות באגף הביקורת לבין פניות ציבור המטופלות בחטיבת שירות הלקוחות.	

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הפרדה זו, מאפשרת לאגף הביקורת להתמקד בטיפול בתלונות משמעותיות המצריכות בדיקה וברור ומעמיק, ואף יש בכך בכדי לסייע לאגף הביקורת באיתור תקלות והבאתם לידי תיקון, וכן ככלי המשמש לקביעת נושאים המתאימים לביצוע ביקורת רחבה כחלק מתכנית העבודה. בנוסף, כדי להבטיח שהטיפול בתלונות לא יפגע במילוי תפקידו העיקרי הקבוע בחוק – ביצוע ביקורת פנימית, ביצע אגף הביקורת ברשות הבחנה בדרך הטיפול במשימותיו, כאשר חלק מעובדיו עוסק בעיקר בביצוע ביקורת פנימית והיתר בטיפול בתלונות הציבור. • רשות המיסים בישראל חטיבת הביקורת הפנימית ברשות המסים פועלת לביצוע ביקורות בכלל מערכי המס, בנושא טכנולוגיות המידע, וכן בבדיקת תלונות.
11	ריכוז המענה למשרד מבקר המדינה	הנציבות קבעה בנוהל תפקיד של מבקר פנימי שאינו נמנה עם תפקידיו על פי חוק הביקורת הפנימית. זאת מבלי שהובטח שהדבר אינו פוגע במילוי תפקידו העיקרי כמבקר כנדרש בחוק. מתשובות של מבקרים פנימיים לשאלון עולה, כי ב-17 מתוך 32 (53%) יחידות ביקורת שהשיבו לשאלה זו השיבו כי עובדי היחידה לעסוק גם בגיבוש המענה לטיטות של דוחות משרד מבקר המדינה. השקעת חלק עיקרי של תשומות יחידת הביקורת בנושאים שאינם עבודת הביקורת עצמה אינה עולה בקנה אחד עם הוראת החוק המתירה טיפול בעיסוקים נוספים שהוגדרו בחוק רק במקום בו אלה אינם פוגעים בעבודת הביקורת הפנימית. פגיעה זו מתעצמת בשעה שהיקף משאבי כוח האדם שהנהלות המשרדים מעמידות לרשות יחידות הביקורת הפנימית נמוך מהמינימום הנדרש על פי הנציבות.	• נציבות שירות המדינה בהתאם לחוות דעת משפטית, המטלה של ניהול הקשר מול משרד מבקר המדינה ובקרה לגבי תיקון הליקויים שמצאו, הינה חלק מאחריותו של המבקר הפנימי על פי חוק לוודא כי פעולות הגוף הציבורי תקינות.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שהנציבות תשקול לקבוע בנוהל הביקורת הפנימית כי אין להתיר עיסוק בנושאים נוספים על תפקידי המבקר על פי חוק הביקורת הפנימית, וכי כל עוד משאבי יחידת הביקורת הפנימית נמוכים מהנדרש על פי הנציבות עצמה, היחידה תתמקד בעיסוק בביקורת פנימית.	
12	שכר עובדי יחידת הביקורת הפנימית	ועדת פרידמן עמדה על כמה קשיים הנוגעים לתנאי ההעסקה והשכר של עובדי יחידות הביקורת הפנימית. הביקורת העלתה כי 75% מהמבקרים הפנימיים הצביעו על קושי בגיוס כוח אדם איכותי לשורות יחידותיהם ובשימורו, ושתנאי השכר הם בעיה שורשית. עוד עלה בביקורת כי הסדרי השכר הקיימים מגלמים קושי ממשי בגיוס בעלי מקצוע מתחומי המשפט, ראיית החשבון והכלכלה לשורות יחידות ביקורת הפנים, שכן השכר שישולם להם ביחידות הביקורת צפוי להיות נמוך בכ-40%, בנוגע למשפטים, ובכ-25%, בנוגע לכלכלנים, בהשוואה לשכר שלו הם זוכים ביחידות אחרות במערך הממשלתי. בכך עלול להיווצר "תמריץ שלילי" להשתלבות עובדים מהתחומים האלה ביחידות הביקורת הפנימית. לנוכח מסקנות ועדת פרידמן, הנתונים על השכר וממצאי משרד מבקר המדינה על הקושי לגייס עובדים ליחידות לביקורת פנימית, גם על רקע תנאי השכר בהן, מומלץ כי נש"ם ואגף השכר במשרד האוצר יפעלו למציאת פתרון לסוגיית השכר ביחידות לביקורת פנימית; זאת כתשתית לאיוש המשרות ביחידות ביד	• נציבות שירות המדינה במשרות בהן דרישות הסף למשרה הינן דרישות של השכלה אקדמית כללית (ולא תואר ספציפי) מועסקים העובדים בדירוג מח"ר ובהתאם לכך נקבע שכרם. הדבר נכון לכל העובדים בתפקידים שונים ואינו ייחודי רק לעובדי הביקורת הפנימית. ישנם עובדים נוספים בממשלה אשר השכלתם הינה משפטית או כלכלית, אך עיסוקם לא, שכרם אינו נקבע באופן פרטני, אלא בהתאם לדירוג. נציין כי רמות השכר נקבעות ע"י אגף הממונה על השכר במשרד האוצר ולא על ידי נציבות שירות המדינה.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אנשים המתאימים לתפקידים שבהן והבטחת עצמאות היחידות.	
13	ביצוע ביקורת פנימית במשרדים	1. ב-17 משרדים (28% מ-61 המשרדים) לא גובש בשנים 2016 - 2021 אף דוח ביקורת. כפי שעלה מממצאי הביקורת שלעיל, בכל המשרדים הללו לא קיימת יחידת ביקורת פנימית, וברובם שירותי הביקורת אמורים היו להינתן על ידי יחידת ביקורת פנימית של "משרד האם" או יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה. נמצא כי במשרדים האלה היו בשנת 2021 יותר מ-1,600 משרות עובדים, ותקציבם הכולל של המשרדים עמד על כ-3 מיליארד ש"ח. 2. ב-15 משרדים אחרים גובשו במהלך שש השנים שנבחנו (2016 - 2021) 1 - 5 דוחות ביקורת, כלומר פחות מדוח ביקורת אחד בממוצע לשנה. נמצא כי במשרדים האלה היו בשנת 2021 יותר מ-2,600 משרות עובדים והוקצו להם מעל 9.5 מיליארד ש"ח. מהאמור עולה כי ב-32 מ-61 המשרדים (52%), שלהם הקצתה הממשלה בסך הכול כ-12.5 מיליארד ש"ח בשנה, לא מקיימות הוראות חוק הביקורת הפנימית המחייבות לקיים ביקורת פנימית בגוף ציבורי, או שנעשית בהם ביקורת בהיקף מצומצם במיוחד, באופן שמעמיד בספק את השגת מטרת החוק; זאת כיוון שלא נעשתה בהם ביקורת פנימית במשך שש שנים, או שהביקורת הייתה בהיקף של פחות מדוח אחד בשנה. על המבקרים הפנימיים של 32 המשרדים האמורים לפעול לקיום ביקורת פנימית באופן סדיר, ובכלל זאת לפעול לגיבוש דוחות ביקורת. על הנהלות 17 המשרדים	• המשרד לשירותי דת מבוצעת ביקורת פנימית על פי צרכי המשרד ובהתאם למשאבים שבאפשרות המשרד להקצות לביקורת. כחלק מעבודת הביקורת במשרד מבוצעים דוחות מעקב וליווי פרויקטים בתהליך בנושאים מרכזיים לפעילות המשרד. • המשרד לשירותי דת - הנהלת בתי הדין הרבניים בשנים 2021-2016 הוכנו 4 ביקורות מערכתיות. מכיון שקרוב לשנתיים אין למשרד מבקר פנים לא נערכו ביקורות בשנתיים האחרונות. לכשתאויש משרת המבקר הוא יכין דוחות ביקורת כנדרש. • הרשות הממשלתית למים ולביוב כפי שצוין, רשות המים נמצאת בשלבים מתקדמים להתקשרות במיקור חוץ לקבלת שירותי ביקורת פנים, לאחר שהתקבל אישור נש"מ לכך. עם תחילת העבודה של החברה הזוכה תיקבע לו תכנית עבודה סדורה לביצוע ביקורת פנים, כנדרש. • משרד האנרגיה המלצת המבקר מקובלת, ראו מענה המשרד לליקוי 10. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - רשות התעופה האזרחית לא רלוונטי. ראה התייחסות מפורטת במענה לליקוי 1 - מתכונות הביצוע של ביקורת פנימית במשרדים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האמורים שבהם לא גובשו דוחות ביקורת במהלך השנים שנבדקו, ועל הנהלות 15 המשרדים שבהם הביקורת הייתה בהיקף מצומצם כאמור, לוודא ביצוע ביקורת פנימית באופן סדיר.	• רשות החשמל כפי שמוצג בגרף, מבקר הפנים ברשות החשמל מקיים ביקורות באופן סדיר ועל כן ההמלצה והליקוי אינם רלוונטיים עבור הרשות. • רשות התחרות רשות התחרות פנתה לנציבות שירות המדינה בעניין. • משרד המודיעין בשלב זה הביקורת הפנימית של המשרד נתונה למבקר הפנימי של משרד רה"מ. • משרד ראש הממשלה הפער הניכר הקיים כיום בין איוש התקנים בפועל לתקינה שקבע צוות היישום, והחוסר הרב בכוח אדם אינו מאפשר לאגף הביקורת הפנימית לערוך כראוי ביקורות במשרדים שעליהם מופקד. ההמלצה מקובלת בכפוף לאיוש התקינה שנקבעה. נציין כי כיום אנו עושים כמיטב יכולתנו לפעול לקיום ביקורת פנימית באופן סדיר וזאת בהתחשב בפער התקינה הקיים ובהעדר המשאבים המתאימים לכך.
14	ביסוס תוכניות העבודה על סקרי סיכונים	רק 5 מתוך 40 המבקרים שתשובותיהם התקבלו (12%) מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה; 16 מתוך 40 מבקרים (40%) השיבו כי הם מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה "בחלק מהמקרים"; ו-19 מתוך 40 (48%) השיבו כי הם אינם מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה.	• המשרד לביטחון לאומי במשרד לביטחון לאומי לא נערך סקר סיכונים. אי לכך, תכנית העבודה לא מתבססת עליו. תוכנית העבודה השנתית מבוססת על יעדי השר ומטרותיו. נושא סקר הסיכונים נבחן ע"י הנהלת המשרד. • המשרד לשירותי דת המשרד פועל לביצוע סקר סיכונים מתוקף. עם השלמת הסקר, תותאם תכנית העבודה של יחידת הביקורת הפנימית לממצאי סקר הסיכונים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך יקבעו תוכניות עבודה של יחידות הביקורת הפנימית שבהם גם על סמך סקרי סיכונים.	• המשרד לשירותי דת -הנהלת בתי הדין הרבניים כאמור לעיל, כאשר יאוישו 2 משרות ביקורת הפנים, ההנהלה תמליץ בפניהם לבסס את דוחות הביקורות גם על סמך סקרי סיכונים. • הנהלת בתי המשפט תכנית העבודה לשנת 2023 כוללת נושאים שעלו מסקר הסיכונים שבוצע בשנת 2022. בימים אלה מתבצע סקר סיכונים נוסף. • הרשות הממשלתית למים ולביוב כפי שצוין, רשות המים נמצאת בשלבים מתקדמים להתקשרות במיקור חוץ לקבלת שירותי ביקורת פנים, לאחר שהתקבל אישור נש"מ לכך. עם תחילת העבודה של החברה הזוכה תיקבע לו תכנית עבודה סדורה לביצוע ביקורת פנים, כנדרש, ובמידת הצורך בהסתמך על ביצוע סקר סיכונים, בהתאם לרלוונטיות של הנושאים המבוקרים. • משרד האנרגיה המלצת המבקר מקובלת. מבקרת המשרד נמצאת בהליך עריכת סקר סיכונים נרחב בכלל יחידות המשרד לרבות רשות הגז הטבעי והמכון הגיאולוגי. השלמת הסקר צפויה להיות במהלך שנת 2023. • משרד הביטחון בבסיס הכנת מסמך ההנחיות לתכנון לשנת העבודה הבאה, מתקיים תהליך קבוע של מיפוי הסיכונים במערכת הביטחון ונושאי הביקורת מוכוונים לסיכונים אלו. מעבר לכך, לגבי כל נושא ביקורת מתקיים תהליך של הצבעה על סיכונים לנושא הביקורת ומיקוד הבדיקות לסיכונים אלו.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כמו כן, נבדקים לגבי כל נושא המיועד לביקורת הסיכונים לעצם עריכת הביקורת (בדיקת היתכנות) אשר יכולים להוות תנאי לקיומה (לדוגמה: כ"א ייעודי) או לעיתוי עריכתה. תוכנית העבודה של מבקר מערכת הביטחון עוברת תהליך סדור של היועצות עם כלל גורמי פורום ההנהלה של משרד הביטחון וצה"ל, לרבות תאום רוחבי עם גורמי מבקר המדינה ומבקר צה"ל. אולם, בסופו של דבר התוכנית מאושרת על ידי שר הביטחון עצמו, שהוא הממונה הישיר על המבקר הפנימי, כפי שמוגדר בחוק הביקורת הפנימית. לתהליך זה קודמת עבודת מטה סדורה של המבקר, במסגרתה הוא חשוף לכל תוכניות העבודה השנתיות והרב שנתיות האגפיות. כמו כן, המבקר נפגש עם כל המנהלים והמפקדים הבכירים של פורום הנהלת המשרד וצה"ל, ומקיים הליך שיטתי לבדיקת היתכנות וסיכון נושאי ביקורת, כך שישקפו ויהוו בבואה נאמנה למגוון העיסוקים הרלוונטיים של מערכת הביטחון כולה, לרבות סיכונים. • משרד הבינוי והשיכון אגף הביקורת במשרד הבינוי והשיכון פועל בהתאם לתכנית עבודה המבוססת על סקר סיכונים שביצע. • משרד הבריאות אכן אין למשרד הבריאות סקר סיכונים. תכנית העבודה של המרכזיים הרפואיים נקבעת על פי הצרכים העולים מהשטח בכל מרכז רפואי וזאת כנגזרת מהאוטונומיה של הנהלות המרכזים הרפואיים המכירים את צרכיהם. גם מבקרת הפנים של משרד הבריאות קובעת את תכנית העבודה על פי הצרכים העולים מהשטח.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד החוץ מדובר במתודולוגיה אותה ייקח מספר שנים להטמיע במשרד. בשלב זה פועל משה"ח להקמת יחידה שהנושא יהיה בטיפול – בכפוף לאישור נציבות שירות המדינה למהלך. • משרד החינוך המשרד טרם גיבש נוהל סיכונים ברמה משרדית. • משרד הפנים יחידת הביקורת הפנימית במשרד הפנים מבססת את תוכנית העבודה שלה על סקר סיכונים שערכה והיא בין חמשת המבקרים שמוזכרים בממצא. • משרד הפנים -מנהל התכנון מינהל התכנון מצוין כאחד מבין המשרדים שאין להם יחידת ביקורת עצמאית ושרותי הביקורת אמורים היו להינתן ע"י יחידת ביקורת פנימית של "יחידת האם". בכוונת מינהל התכנון לפעול על פי הנדרש לצורך קבלת שרותי ביקורת פנים באמצעות מיקור חוץ ולהסדרת ביצוע ביקורת פנימית כנדרש. • משרד הרווחה והביטחון החברתי לאור מורכבות מהלך של ביצוע סקר סיכונים במשרד, הנושא יבחן ברמת הנהלת המשרד במטרה להחליט כיצד נכון לבצעו. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים גיבוש תכניות העבודה של יחידת הביקורת בשנים 2016 ואילך הסתמך גם על סקרי סיכונים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד התיירות המשרד קובע את תכנית העבודה של יחידת הביקורת הפנימית גם על סקר הסיכונים של המשרד. • משרד התקשורת ההערה אינה רלוונטית מאחר וההמלצה מיושמת כבר בפועל. תכניות העבודה במשרד נגזרות תמיד ממתווה רב שנתי שנגזר מסקר הסיכונים. • רשות האכיפה והגבייה תכנית העבודה של אגף הביקורת ברשות מתבססת בין היתר על סקרי סיכונים שבוצעו בתחומים שונים ברשות. חלק מסקרי הסיכונים בוצעו על ידי גורמי חוץ מומחי תוכן, ובשנה החולפת אגף הביקורת ברשות אף ביצע סקר סיכונים עצמאי באחד מתחומי הליבה של הרשות, המשמש לבחירת נושאי ביקורת לתכנית העבודה. • רשות החשמל ברשות מתקיים הליך סדור לבחירת נושאים לביקורת פנים. ככל שיידרש, יתבצעו ביקורות גם על סמך סקרי סיכונים. • רשות המיסים בישראל בעת גיבוש תכניות עבודה לחטיבת הביקורת הפנימית נלקחת בחשבון מפת הסיכונים של הארגון. • רשות התחרות ברשות התחרות מתוכננים סקרי סיכונים. לאחר שיתבצעו ייקבעו תוכניות העבודה של הביקורת הפנימית גם על סמך סקרים אלו.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד ראש הממשלה ההמלצה מקובלת. נכון לציין כי בתקופה זו אגף הביקורת הפנימית עורך סקר סיכונים מקיף בכל יחידות המשרד ומתעתד לסיים הסקר בשנה העבודה 2023.
15	נושאי הביקורות שבוצעו במשרדים	נמצא כי 11 דוחות בלבד במשרד לביטחון הפנים (8% מכלל הדוחות שנעשו במשרד, ובממוצע - כ-2 דוחות בשנה) עסקו בניהול ההון האנושי במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר או בשירותי כבאות והצלה; 2 דוחות בלבד (1% מכלל הדוחות שנעשו במשרד, ובממוצע - פחות מ-0.5 דוח בשנה) עסקו בניהול תקציב ורכש; ודוח אחד עסק בפעילות הנהלה. בהנהלת בתי המשפט לא נעשו ב-6 השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה ניהול הון אנושי ושכר. במשרד הרווחה לא נעשו ב-6 השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה מחשוב, מידע וידע. במשרד הביטחון נעשה רק דוח אחד במהלך 6 השנים אשר עסק בעיקר בניהול ההון האנושי והשכר, ודוח אחד עסק בנושאי מחשוב, ניהול מידע וידע. במשרד החינוך לא נעשו ב-6 השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה פעילות הנהלה ומטה או מחשוב, מידע וידע. במשרד האוצר לא נעשו ב-6 השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה פעילות הנהלה ומטה או ניהול ההון האנושי ושכר. דוחות הביקורת הפנימית במשרד החוץ לא עסקו כמעט בפעילות משרד החוץ בארץ, ובכלל זאת לא עסקו בפעילות הנהלה ומטה המשרד, ביחידות מרכזיות במשרד המופקדות על ניהול תחומי הדיפלומטיה,	• המשרד לביטחון לאומי תכנית העבודה של אגף הביקורת הפנימית נגזרת ממדיניות ומיעדי השר לביטחון לאומי והמנכ"ל ומאושרת על ידם. תכנית זו מתמקדת בתחומי הליבה של גופי המשרד לביטחון לאומי בתוכנית העבודה שאושרה לשנת 2023 ככלולת ביקורות בנושאי ההון האנושי, רכש ומערכות מידע. • הנהלת בתי המשפט הנהלת בתי המשפט העבירה למשרד מבקר המדינה רשימת ביקורות שנערכו. חלק מנושאי הביקורת שנמסרו למבקר המדינה הינם בעלי זיקה לתחום ניהול ההון האנושי. בנוסף לכך, לאחרונה ערך אגף הביקורת, דוח ביקורת בנושא "השירות הניתן לעובדים על ידי אגף השכר". אשר לביקורת בנושא שכר, כיוון שחטיבת הביקורת באגף החשב הכללי אמונה על ביצוע ביקורות בנושא זה, והיות ואין מדובר בתחום ליבה של עבודת הנהלת בתי המשפט, נושא השכר לא תועדף בבחירת נושא ביקורת. נוכח הערת המבקר, אגף הביקורת ישקול לשלב בתכנית העבודה לשנת 2024 דוח ביקורת פנימית בנושא שכר. • משרד הביטחון אג"ת: במטרה למקסם את תועלות הביקורת מבחינת הרלוונטיות לארגון המבוקר ומבחינת "הוספת ערך", נהוג בעולם הביקורת הפנימית לערוך ביקורות מערכתיות (בין אם כביקורת נושאת, תהליכית או ארגונית). "מערכתית" פירושה – לקחת את נושא הביקורת הראשי ולחלקו לפרקי משנה שונים אשר סכימתם תיתן תמונה אינטגרטיבית על הנושא הנבדק. לדוגמה –

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

om	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בניהול משאבי האנוש של המשרד ובניהול התקציב, הרכש והנכסים. ברשות המיסים, שבה היו יותר מ-6,000 עובדים, נעשה במהלך 6 שנים רק דוח ביקורת אחד שעסק בעיקרו בניהול הון אנושי ושכר. במשרד הפנים נעשו בתקופה שנבדקה 8 דוחות; 3 מהם (38%) עסקו באותו אגף (האגף לעדות לא יהודיות). הביקורת העלתה אפוא כי תחומי פעילות מרכזיים במשרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד החוץ נותרו ללא ביקורת פנימית או עברו ביקורת מצומצמת בלבד במהלך שש שנים. משמעות הדבר כי למעשה, יישום הוראות חוק הביקורת הפנימית נעשה במשרדים אלה באופן שאינו מממש את מטרות החוק כי יבחנו תחומים שונים בפעולות המשרד. על משרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד החוץ לפעול לקיום ביקורת פנימית בתחומי הפעילות המרכזיים שלהם, לרבות פעילות הנהלות המשרדים ומטותיהם, ניהול ההון האנושי, התקציב, הרכש והנכסים, וכן מחשוב וניהול המידע והידע בארגון (לרבות מענה לאיומי סייבר).	יכולה להיות ביקורת על נושא הבטיחות בדרכים שפרקי המשנה שלה יהיו: הגורם האנושי, התשתית הבטיחותית, התשתית הנורמטיבית – החקיקה והאכיפה. לפיכך, כל הסתכלות שטוחה על כותרת הביקורת בלבד (כפי שהוצג בשאלונים בזמן עריכת הדוח בנושא) עלול להסתיר את נושאי המשנה שנבדקו בביקורת זו. יתרה מכך, ב"ביקורות ביצועים" מערכתיות ניתן לראות באופן שיטתי מוטיבים החוזרים על עצמם, כגון: ניהול ההון האנושי, הניהול התקציבי, מידת המענה של מערכות התקשוב לפעילות הייעודית, תהליכי בקרה ופיקוח על הנושא ("בקרת הבקורות" ועוד). המסקנה המתבקשת מכך, היא שכלל שמנתחים את מידת כיווניהם של דוחות ביקורת, ראוי להתייחס גם לרשימת פרקי המשנה של הדוח, ולא רק לכותרת הראשית. ממעהב"ט: כפי שצוין בהתייחסות לטייטה, כל נושא מערכתי המבוקר על ידינו כולל גם התייחסות מהותית להון האנושי הבאה לידי ביטוי עד כדי פרק שלם בדוח. זאת מעבר לביקורות יעודיות שעניין ניהול כ"א וההון האנושי.
		• משרד החינוך היחידה פעולת על בסיס תכנית עבודה המאושרת על ידי המנכ"ל, המלצה זאת מיושמת בעת הכנת תכנית הביקורת.	
		• משרד הרווחה והביטחון החברתי נושא מחשוב וניהול המידע נכלל במרבית דוחות הביקורת הפנימית במשרד, כך שנושא זה מקבל דגש משמעותי ביותר. מעבר לכך, בתחילת שנה זו נערכה בדיקה בנושא סדרי אבטחת מידע במערכות מחשוב שמפעילים ספקים חיצוניים עבור המשרד.	
16	נושאי הביקורת	• משרד המשפטים ההמלצות הנוגעות למשרד המשפטים יילקחו בחשבון במסגרת יישום ההחלטה על הקמת יחידה מקצועית לנושאי הביקורת הפנימית.	

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שבוצעו במשרדים	ומשרד החוץ נותרו ללא ביקורת פנימית או עברו ביקורת מצומצמת בלבד במהלך שש שנים, כמפורט לעיל. משמעות הדבר כי למעשה, "ישום הוראות חוק הביקורת הפנימית נעשה במשרדים אלה באופן שאינו מממש את מטרות החוק כי "בחנו תחומים שונים בפעולות המשרד. מומלץ כי במסגרת פעולות משרד המשפטים להקמת הוועדה המקצועית לביקורת הפנימית, בהתאם להמלצת ועדת פרידמן, "יקבע כי אחד מתפקידיה הוא לבקר את פרישתם של נושאי הביקורת על כלל פעילות המשרד ובהלימה לפירוט התחומים הנדרשים להיות מבוקרים בחוק הביקורת הפנימית.	
17	נושאי הביקורת שבוצעו במשרדים	הביקורת העלתה אפוא כי תחומי פעילות מרכזיים במשרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד החוץ נותרו ללא ביקורת פנימית או עברו ביקורת מצומצמת בלבד במהלך שש שנים, כמפורט לעיל. משמעות הדבר כי למעשה, "ישום הוראות חוק הביקורת הפנימית נעשה במשרדים אלה באופן שאינו מממש את מטרות החוק כי "בחנו תחומים שונים בפעולות המשרד. מומלץ כי המבקרים הפנימיים יגבשו תוכניות עבודה רב-שנתיות ויכללו בהן את תחומי העיסוק של המשרד, בשים לב לסקרי הסיכונים, ומומלץ שהנהלות המשרדים יוודאו שכך נעשה.	• המשרד לביטחון לאומי מבקר המשרד עובד על פי תוכנית עבודה שנתית, ככל יחידות המשרד. התוכנית מאושרת על ידי השר והמנכ"ל. • המשרד לשירותי דת מבוצעת ביקורת פנימית על פי צרכי המשרד ובהתאם למשאבים שבאפשרות המשרד להקצות לביקורת. כחלק מעבודת הביקורת במשרד מבוצעים דוחות מעקב וליווי פרויקטים בתהליך בנושאים מרכזיים לפעילות המשרד. • המשרד לשירותי דת - הנהלת בתי הדין הרבניים הדוחות האחרונים עסקו בנושאי הליבה של בתי הדין. כך גם יהיה בנושא איוש משרת המבקר.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• הנהלת בתי המשפט הנהלת בתי המשפט פועלת בהתאם להנחיות חוק הביקורת הפנימית. תכנית הביקורת נקבעת על ידי המבקר הפנימי ומאושרת על ידי מנהל בתי המשפט. בחירת הנושאים לתוכנית העבודה נעשית לאחר עבודת הכנה הכוללת: • התייחסות למטרות וליעדים הרב שנתיים של מערכת בתי המשפט. • שמירה על העקרונות המנחים בחוק הביקורת ובהנחיות המקצועיות כגון חוקיות, מחזוריות (האם ומתי בוקר הנושא בעבר), מנהל תקין, חשיבות ורלוונטיות, מידת החשיפה לסיכון ועוד. • נושאים שעלו בתלונות/תביעות שטופלו במהלך השנה החולפת. • חקיקה ושינויים מבחוץ המשפיעים על המערכת - תקנות סד"א החדשות, משבר הקורונה. • נושאים שעלו מההנהלה ומיחידות השטח באמצעות "שיתוף ציבור". • נושאים שיכולים להביא להתייעלות המערכת ולחיסכון בכספי המערכת. השנה בוצע סקר סיכונים שסייע לאגף הביקורת בבניית תכנית עבודה, בהתאם שולבו בתוכנית העבודה נושאים שעלו מסקר הסיכונים. לאחרונה החל סקר סיכונים נוסף. הנהלת בתי המשפט סבורה שרשימת דוחות הביקורת שהועברה למבקר המדינה, מכילה ביקורות העוסקות בתחומי הליבה של מערכת בתי המשפט. וכי נושאי הביקורות נבחרו בהתאם לעקרונות שצינו לעיל. כמו כן, חלק מהדוחות שערך אגף הביקורת, עסקו בנושאים בעלי זיקה לתחום ההון האנושי. • הרשות הממשלתית למים ולביוב כפי שצוין, רשות המים נמצאת בשלבים מתקדמים להתקשרות במיקור חוץ לקבלת שירותי ביקורת פנים, לאחר שהתקבל אישור נש"מ לכך. עם תחילת העבודה של החברה הזוכה תיקבע לו תכנית עבודה סדורה לביצוע ביקורת פנים, כנדרש, ובמידת הצורך בהסתמך על ביצוע סקר סיכונים, בהתאם

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לרלוונטיות של הנושאים המבוקרים. ככל שמסגרת ההתקשרות תאפשר זאת, תכנית העבודה תתייחס גם לראיה רב שנתית. • משרד האנרגיה המלצת המבקר מקובלת. • משרד הביטחון ממעהב"ט: עיקר הביקורות הנערכות במערכת הביטחון עוסקות בליבת העשייה של מערכת הביטחון: כשירות, מוכנות ופעילות מבצעית וכלל הרכיבים המהווים חלק משמעותי במסגרתה הינם: האמל"ח, התשתיות, הסייבר, בנין הכח, התהליכים והיבטים הכלכליים. אג"ת: תוכנית העבודה לביקורת של מבקר מערכת הביטחון עוברת תהליך סדור של היועצות עם כלל גורמי פורום ההנהלה של משרד הביטחון, לרבות תאום רוחבי עם גורמי מבקר המדינה ומבקר צה"ל. אולם, בסופו של דבר התוכנית מאושרת על ידי שר הביטחון עצמו, שהוא הממונה הישיר על המבקר הפנימי, כפי שמוגדר בחוק הביקורת הפנימית. לתהליך זה קודמת עבודת מטה סדורה של המבקר, במסגרתה הוא חשוף לכל תוכניות העבודה השנתיות והרב שנתיות האגפיות. כמו כן, המבקר נפגש עם כל המנהלים והמפקדים הבכירים של פורום הנהלת המשרד וצה"ל, ומקיים הליך שיטתי לבדיקות היתכנות וסינון נושאי ביקורת, כך שישקפו ויהוו בבואה נאמנה למגוון העיסוקים הרלוונטיים של מערכת הביטחון כולה. אופי הביקורת המודרני משתמש בעיקר במודל ביקורת ביצועים הבוחן בעיקר את עמידת הארגון ביעודו. • משרד הבינוי והשיכון אגף הביקורת במשרד הבינוי והשיכון מכסה את כלל תחומי העיסוק של המשרד.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד החוץ ביקורת הפנים במשרד החוץ הינה פועל יוצא מייחודיות פעילותו של משרד החוץ, המיישם את מדיניות הממשלה באמצעות 107 נציגויותיו ברחבי העולם. מכאן, שביקורות המפכ"ליות מתמקדות במכלול תחומי פעילות הליבה של המשרד, כולל תכניות עבודה, עמידה ביעדים ומשימות, תפעול בשוטף והתאמת פעילות הנציגות ליעדי ומטרות הארגון. כחלק מהליך הביקורת בנציגויות, הצוות נפגש גם עם גורמי חוץ, אנשי ממשל, תקשורת ועוד על מנת לקבל זוויות נוספות על פעילות השגרירות וכיצד היא באה לידי ביטוי. יתרה מכך, וכפי שצוין בפירוט בתגובת המשרד לטיוטת הביקורת, מרכיב חשוב בביקורת בנציגויות מתמקד בנושאים רוחביים בהם ניתן לבקר את עבודת יחידות המטה של המשרד מול אותן נציגויות במגוון רחב של תחומים מדיניים, כלכליים, הסברתיים, ניהול כ"א, משאבים חומריים ועוד. בנוסף, וכחלק מתוכנית העבודה השנתית מתבצעת ביקורת גם באחת מיחידות המטה, כך למשל בשנת 2022 נבדקה תפיסת ההפעלה והגדרת תחומי האחריות של השגרירים הניידים. עם השלמת התקינה של היחידה, בכוונתנו להרחיב גם את מספר הבדיקות של היחידות השונות במטה המשרד. • משרד החינוך ראה מענה לליקוי 15. • משרד המשפטים המשרד ישקול את ההמלצה לעריכת תכנית עבודה רב שנתית לקראת שנת עבודה 2024 בתאום עם מנכ"ל המשרד. • משרד הפנים ליקוי זה אינו רלוונטי למשרד הפנים, שכן הביקורת הקיפה את כלל הנושאים שנבדקו ובוצעה עבודת ביקורת מעמיקה בכל השנים שנסקרו.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הפנים - מנהל התכנון מינהל התכנון מצוין כאחד מבין המשרדים שאין להם יחידת ביקורת עצמאית ושרותי הביקורת אמורים היו להינתן ע"י יחידת ביקורת פנימית של "יחידת האם". בכוונת מינהל התכנון לפעול על פי הנדרש לצורך קבלת שרותי ביקורת פנים באמצעות מיקור חוץ ולהסדרת ביצוע ביקורת פנימית כנדרש. • משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה לליקוי 15. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים דוחות הביקורת של משרד התחבורה בוחנים מגוון נושאים בין היתר את פעילות מטה המשרד, התקציב, המחשוב, המינהל התקין וניהול ההון האנושי. בהתייחסות לטיטוט הדוח ביקשה מבקרת המשרד להוסיף לרשימת דוחות הביקורת של משרד התחבורה את הדוחות המיוחדים של הביקורת הפנימית, העוסקים בנושאים ממוקדים, כנושאי מינהל לא תקין, ומהווים דוחות ביקורת לכל דבר ועניין. הבקשה לא בוצעה. • משרד התיירות יחידת הביקורת הפנימית ביצעה במהלך השנים דוחות ביקורת ובדיקה שונים, היחידה ביצעה דוחות ביקורת ובדיקה ביחידות המשרד, בלשכות המשרד הפזורות ברחבי הארץ וכן במדגם לשכות המשרד ברחבי העולם. הביקורת רואה חשיבות רבה בביצוע היקף ביקורות גדול ורחב בכדי להגיע למרבית נושאי הפעילות של המשרד. במהלך השנים 2016-2021 בוצעו דוחות ביקורת ביחידות השונות של המשרד ובתחומים מגוונים. הביקורת רואה חשיבות רבה לבקר את הנושאים עפ"י אמות המידה הנדרשות. תחומי הביקורת, גם כאשר נגעו לתחומים מקצועיים ספציפיים בנושאים העיקרי, כללו ביקורת והתייחסות לנושאים

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			משניים נוספים, כגון נושאי כספים, תקציב ורכש. בעת גיבוש תכנית העבודה לשנת 2023, נכללו נושאים בתחומים נוספים. • רשות האכיפה והגבייה נושאי הביקורת הנכללים בתכנית הביקורת של אגף הביקורת המאושרת על ידי מנהל הרשות, נקבעים על פי מכלול שיקולים, ביניהם: בדיקת תחומי פעילות מרכזיים ברשות, סקרי סיכונים, נושאים שלא בוקרו זמן רב וכיוצ"ב. • רשות החשמל ברשות מתקיים הליך סדור לבחירת נושאים לביקורת פנים, בשילוב הנהלת הרשות. • רשות המיסים בישראל תוכניות העבודה הרב שנתיות של חטיבת הביקורת הפנימית ברשות המיסים כוללות נושאים השייכים לליבת המשרד תוך התייחסות לממצאי סקרי סיכונים.
18	שימוש במיקור חוץ	ב-18 משרדים בוצעו כל דוחות הביקורת במלואם על ידי יחידת הביקורת; ב-5 משרדים בוצעו יותר מ-80% מדוחות הביקורת על ידי עובדי יחידת הביקורת; וב-7 משרדים נעשו יותר מ-50% מהדוחות במיקור חוץ מלא. למשל: במשרד התחבורה (וברשות התעופה האזרחית, שעל הביקורת הפנימית בה אמונה יחידת הביקורת של משרד התחבורה) בוצעו בתקופה הרלוונטית 14 דוחות ביקורת, 11 מהם (79%) נעשו במיקור חוץ ורק 3 דוחות (21%) בוצעו במלואם על ידי עובדי יחידת הביקורת; במשרד הכלכלה והתעשייה בוצעו בתקופה הרלוונטית 19 דוחות ביקורת, 15 מהם (79%) נעשו במיקור חוץ ו-4 דוחות (21%) בוצעו	• משרד המשפטים צמצום שימוש במיקור חוץ מקצועי לצורך שירותי ביקורת פנימית ללא קבלת תוספת תקינה בהתאם ליעד התקינה שקבעה נש"ם (במשרד המשפטים הפער כיום הוא בין 5 תקני כ"א קיימים ל-11 תקני כ"א כפי שנקבע על ידי נש"ם ומצוין בדוח המבקר) ובכפוף לקביעת מבנה וסולם שכר הולמים, עלול לפגוע הן בהיקף והן באיכות הביקורת הפנימית הקיימת במשרד. כמו כן, יש להדגיש שלפחות במשרד המשפטים, שירותי מיקור חוץ הנ"ל ניתנים בפיקוח, הנחייה וליווי הדוקים של המבקר הפנימי הראשי/סגניתו, החל מאישור תכנית הביקורת ועד להגשת טיוטה לתגובות המבוקרים והגשת דוח ביקורת סופי.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במלואם על ידי עובדי יחידת הביקורת; במשרד המשפטים בוצעו בתקופה הרלוונטית 33 דוחות ביקורת, 26 מהם (79%) נעשו במיקור חוץ ו-7 דוחות (21%) בוצעו במלואם על ידי עובדי יחידת הביקורת; וב-9 משרדים נוספים בוצעו 30% - 50% מהדוחות בכל אחד מהמשרדים באמצעות מיקור חוץ. נמצא כי חלק מדוחות הביקורת שבוצעו במיקור חוץ עסקו גם בנושאים שאינם מחייבים התמחות מיוחדת (כגון דוחות בנושאי משאבי אנוש, לוגיסטיקה והתקשרויות וכיוצ"ב). אפשר להניח כי ביצוע דוחות כאלה באמצעות מיקור חוץ לא נועד לענות על הצורך בהתמחות מיוחדת, ולפיכך אינו נובע מהצורך שאותו קבע נוהל הביקורת הפנימית כמצדיק שימוש במיקור חוץ. חוק הביקורת הפנימית מתיר ביצוע ביקורת פנימית תוך הסתייעות ב"אנשים אחרים", ונוהל הביקורת הפנימית קובע כללים להסתייעות במיקור חוץ בשירות המדינה. ביצוע שיטתי של דוחות ביקורת באמצעות מיקור חוץ אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל הביקורת הפנימית, המתיר זאת בתחום מקצועי מוגדר המחייב התמחות מקצועית מיוחדת, כגון תחום מערכות המידע, או לצורך ביצוע פעולות ביקורת ייחודיות. מתשובות של כמה משרדים עולה כי הם עשו שימוש במיקור חוץ בשל מחסור בכוח אדם ביחידות הביקורת הפנימית. ביצוע שיטתי של דוחות ביקורת באמצעות מיקור חוץ אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל הביקורת הפנימית, המתיר זאת בתחום מקצועי מוגדר המחייב התמחות מקצועית מיוחדת, כגון תחום מערכות המידע, או לצורך ביצוע פעולות ביקורת ייחודיות. מומלץ אפוא	• משרד העלייה והקליטה כלל הדוחות שבוצעו על ידי מיקור חוץ, התבצעו באופן חלקי בלבד, תוך שאגף הביקורת מלווה ומדריך לאורך כל תקופת כתיבת הדוח את כותביו. האגף אוסף את הנתונים לכתיבת הדוח ומעבירם למיקור החוץ, מבצע ביקורת ומעביר את הממצאים שנמצאו למיקור החוץ, עומד בקשר ישיר ורציף עם מיקור החוץ ומעניק לו ליווי צמוד תוך מעורבות רבה בכתיבת הדוח. בהתאם לכך אודה על שינוי נתוני הטבלה. לדעת האגף הבכיר לביקורת פנים ולתלונות הציבור נכון להסיר את הסעיף בנוהל הנציב, המגביל את השימוש במיקור חוץ מכיוון שהדבר סותר את חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992, לפיו "המבקר הפנימי רשאי לבצע את תפקידיו בעזרת עובדי לשכתו או בעזרת אנשים אחרים שנבחרו בהליך תקין" (ס' 13א לחוק). • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הסתייעות הביקורת במיקור חוץ מתבססת על חוק הביקורת הפנימית והתקנים המקצועיים, המתירים ואף מעודדים את המבקר הפנימי להסתייע במיקור חוץ, לפי שיקול דעתו המקצועי, קל וחומר שאינם מגבילים את הנושאים בהם המבקר רשאי להסתייע במיקור חוץ. צמצום נוהל נש"מ את אפשרות המבקר הפנימי להסתייע במיקור חוץ לנושאים חריגים וייחודיים בלבד, אינו עולה בקנה אחד עם חוק הביקורת הפנימית והתקנים המקצועיים; משכך בחינת ביצוע ביקורת במיקור חוץ מול הוראות נוהל זה אינה במקומה. יש מקום לעדכן את נוהל נש"מ בהתאם לחוק ולתקנים המקצועיים. (בדוח נכתב שמשרד התחבורה השיב כי הסתייעות הביקורת במיקור חוץ, נובעת מהיעדר כוח אדם – למרות שתגובת המשרד לא עסקה בעניין זה אלא באי ההלימה בין הוראות נוהל נש"מ, לבין חוק הביקורת הפנימית והתקנים המקצועיים).

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כי 7 המשרדים שצוינו לעיל, אשר 50% או יותר מדוחות הביקורת הפנימית בהם נעשו במיקור חוץ מלא, יבחנו אם הביקורות שנעשות במיקור חוץ במשרדיהם עומדות בהוראות נוהל הביקורת הפנימית המגביל את השימוש במיקור חוץ למקרים המותרים בו, ובד בבד, מנהלי המשרדים האלה יוודאו שכוח האדם של יחידות הביקורת הפנימית יהיה בהיקף הנדרש כפי שקבעה נש"ם, כדי שהמבקרים הפנימיים יוכלו לקיים את הוראות הנוהל.	• רשות החשמל ברשות החשמל מועסק מבקר פנים במיקור חוץ באישור הנציבות ובהתאם לכל ההוראות הנדרשות. • רשות התחרות כאמור לעיל, רשות התחרות פנתה לנציבות שירות המדינה בעניין ומצויה בדיון ודברים מולם בנושא.
19	דיוני הנהלה על דוחות הביקורת	ב-11 מתוך 36 המשרדים שבהם נעשו 2 דוחות ביקורת לפחות (31%) התקיימו דיוני הנהלה בכל דוחות הביקורת; ב-15 משרדים (42%) התקיימו דיונים ביותר ממחצית הדוחות, אך לא כולם; וב-10 משרדים (28%) התקיימו דיונים בפחות ממחצית דוחות הביקורת שבוצעו. בולטים בהקשר זה כמה משרדים בעלי היקף פעילות גדול ומשמעותי: במשרד האוצר בוצעו במהלך התקופה האמורה 10 דוחות ביקורת ובאף אחד מהם לא התקיים דיון הנהלה בממצאי הדוח; במשרד החינוך בוצעו במהלך התקופה הזו 14 דוחות ביקורת ורק באחד מהם (7%) התקיים דיון הנהלה בממצאי הדוח; ובמשרד ראש הממשלה בוצעו במהלך התקופה הזו 33 דוחות ביקורת ורק ב-8 מהם (24%) התקיימו דיוני הנהלה בממצאי הדוחות. עוד עולה מהשאלונים כי 3 מכלל 44 המשרדים שגיבשו דוחות ביקורת במהלך התקופה שנבחנה, קיימו את הדיון בממצאי הדוח בתוך פרק הזמן הקבוע בחוק (כולם משרדים בהם נעשה בשנים אלו דוח ביקורת אחד	• המשרד לביטחון לאומי הנהלת המשרד רואה חשיבות רבה בדוחות מבקר המשרד ובעמידה בזמנים הקבועים בחוק. המשרד ימשיך כל העת לפעול על מנת לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בחוק. • המשרד לשירותי דת בשנת 2022 החל המשרד באמצעות וועדת הביקורת לבצע דיונים בדוחות הביקורת הפנימיים. לגבי הדוחות מתקופות קודמות – הנושאים הובאו לבחינת מנכ"ל המשרד, וטופלו בהתאם לשיקול דעתו מול המבוקרים. לא בכל המקרים התקיימה ישיבה פורמלית ולפיכך לא נרשם פרוטוקול. המשרד יקפיד על כך להבא. • המשרד לשירותי דת - הנהלת בתי הדין הרבניים בכל 4 דוחות הביקורת האחרונים קוימו דיוני הנהלה בראשות המנכ"ל, תוך 45 יום ממועד הגשת הדוח וכך ייעשה גם בעתיד.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

om	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בלבד); ב-3 משרדים נוספים קוימה הוראת החוק הזו לגבי למעלה מ-80% מהדוחות; ב-4 משרדים נוספים היא קוימה לגבי למעלה מ-50% מהדוחות; וב-34 משרדים (77% מהמשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת) הוראת החוק קוימה בנוגע למחצית הדוחות או פחות מכך. הוראת החוק המחייבת קיום דיון הנהלה בממצאי דוחות הביקורת בתוך 45 יום ממועד הגשתם אינה מקוימת במלואה ברובם המכריע (41 מ-44, 93%) של המשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת בשנים שנבדקו. קיום דיון הנהלה בממצאי דוח הביקורת הוא כאמור שלב חיוני בתהליך הביקורת, והוא דרוש כדי שהנהלת המשרד תקבל את ההחלטות הנדרשות על פי ממצאי הביקורת ותתקן את הליקויים שעלו בה. המחוקק קבע את פרק הזמן שבו יש לקיים את הדיון בהנהלה, כדי שניתן יהיה לדון במצאים ולתקנם במועד קרוב. משרד שאינו מקיים דיון בממצאי הדוח, או שאינו מקיים את הדיון בתוך פרק הזמן שנקבע לכך, למעשה אינו מקיים את הוראת הדין האמורה. בהיעדר דיון הנהלה במועד וקבלת החלטות לביצוע בעקבות ממצאי הביקורת הפנימית, המשרד פוגע למעשה באפקטיביות של הביקורת, ובכך הוא עלול להוריד לטמיון את השקעת משאבי הארגון בה.	• הנהלת בתי המשפט הנהלת בתי המשפט מקבלת את המלצת המבקר ותפעל ליישמה. במהלך השנה החולפת נכתב בהנהלת בתי המשפט נוהל ביקורת פנימית המעגן את חובת קיום דיון בממצאי דוחות הביקורת תוך 45 ימים.
			• הרשות הממשלתית למים ולביוב כפי שצוין, רשות המים נמצאת בשלבים מתקדמים להתקשרות במיקור חוץ לקבלת שירותי ביקורת פנים, לאחר שהתקבל אישור נש"מ לכך. עם תחילת העבודה של החברה הזוכה תיקבע לו תכנית עבודה סדורה לביצוע ביקורת פנים, כנדרש. דוחות ביקורת הפנים יובאו לדיון בהנהלה בהתאם להוראות החוק.
			• משרד האנרגיה המלצת המבקר מיושמת כבר במשרד האנרגיה והתשתיות.
			• משרד המודיעין המנכ"ל יקפיד על קיום הוראות החוק המחייבות קיום דיונים בממצאי דוחות הביקורת הפנימית, תוך 45 יום ממועד הגשתם לממונה.
			• משרד ראש הממשלה במשך השנים האחרונות התחלפו במשרד מספר רב של מנכ"לים, עובדה שהקשתה רבות על קיום דיוני הנהלה בממצאי הדוחות. כפועל יוצא מכך כל דוחות הביקורת הפנימיים מועברים לעיון מנכ"ל המשרד ודוחות המצריכים הנחיות מנכ"ל מובאים לדיון על שולחנו. נציין כי במרבית הדוחות, המבקר והמבוקר רואים עין בעין את הממצאים וההמלצות כך שקיום דיון בנושא הביקורת ממלא לרוב מתייתר, ואינו תורם להגברת אפקטיביות הדוחות.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הביטחון אג"ת: כל הדיונים לתיקון הליקויים מתקיימים תחילה בצה"ל, בראשות ס' הרמטכ"ל, ואח"כ, דיון מתכלל ומסכם בראשות סמנכ"ל בכיר ור' אג"ת וכוללים את כל המבוקרים בדוח ונציגות בכירה של יחידת המבקר הפנימי. כל זאת על מנת להבטיח שאופן תיקון הליקויים עולה בקנה אחד עם כוונת המבקר בדוח. כמו כן, סטטיסטית נמצא כי מתוך 100% דוחות הנוגעים למענהב"ט כ-60% עד 70% הם דוחות מעורבים הנוגעים גם לצה"ל וגם למשהב"ט. במקרים אלו, מתקיים דיון תיקון ליקויים פנימי בצה"ל בראשות ס. הרמטכ"ל, ורק על בסיס סיכום זה מתקיים דיון מתכלל במשהב"ט. כלומר, מדובר בתהליך טורי הבא להבטיח מענה אינטגרטיבי מסונכרן של כל גורמי המערכת. לעניין זה כאמור יש תג-מחיר, המביא בחלק מהמקרים להארכת משך הטיפול מעבר ל-45 ימים כמוגדר בחוק הביקורת הפנימית. בגופים מבוקרים קטנים ניתן לקיים דיון המתכנס לדוחות זמנים אלו, אולם במשרד מורכב כמשרד הביטחון המשמעות היא התארכות משך הטיפול. נתון זה ידוע לביקורת, להנהלה ולמבוקרים ויש עליו קונצנזוס, ובלבד שניתן בפרוטוקול המסכם מענה הולם לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות עליהם הצביע הדוח. כל הפרוטוקולים מועברים לשר, לרמטכ"ל ולמנכ"ל ונדונים אצלם לעיתים גם פעם נוספת, ככל שהדבר נדרש בין אם ביוזמת המבקר הפנימי, ובין אם ביוזמת ההנהלה הבכירה (מטעמי רגישות, מורכבות ומבצעיית הנושא). לעניין החלטת הממשלה משנת 1980 המאזכרת בדוח, המטילה לכאורה את האחריות על תיקון הליקויים ויישום ההמלצות על מנכ"לי המשרדים. נכון להעיר כי, לדעת המשרד, החלטה זו איננה רלוונטית עוד כיום משני טעמים: 1. בשנת 1992 חוקק חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב, אשר בסעיף 6 בו מוטלת האחריות על קיום דיון תיקון ליקויים על 'הנהלת המשרד' – כלומר, ראש הארגון יכול להורות על בעל תפקיד בכיר בארגון לבצע משימה זו מטעמו.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			כך לדוגמה, בחוק החברות, אחריות זו מוטלת על וועדת הביקורת המורכבת מדירקטורים, חלקם אינטגרליים, וחלקם חיצוניים. 2. בהתאמה, במשרדי ממשלה, בהם מטבע הדברים אין וועדת ביקורת, מאחר ואין בהם דירקטוריון, אחריות זו מוטלת על בעל תפקיד בכיר ובמקרה דנן, על ראש חטיבה במשרה מלאה, שאינו נמנה על סגל יח' המבקר הפנימי, ואשר פועל בכפיפות לראש הארגון – השר הממונה, ומטעמו. 3. הוראת חוק, בטח ובטח כשהיא מאוחרת להחלטת ממשלה (ההחלטה 1980- למול החוק- 1992), מטבע הדברים גוברת על החלטת הממשלה. לפיכך איזכורה "כאסמכתא תקפה" במקרה דנן אינו רלבנטי כלל. • משרד הבינוי והשיכון המשרד רואה חשיבות רבה בקיומה התקין והרציף של הביקורת ויקפיד על דיון בתוך 45 יום בהתאם לחוק. • משרד הבריאות משרד הבריאות מקיים דיונים כנדרש בכל דוח ביקורת. דחייה במועדי הדיונים נובעת לעתים מצורך מקצועי כגון ברור נושא מסוים טרם הדין ולעתים מקשיי ל"ז של המשתתפים. יש דוחות לגביהם מתקבלת החלטה לדון בראשות המנכ"ל. הדיונים במשרד הבריאות בראשות המשנה למנכ"ל מעמיקים, מקצועיים ואופרטיביים. המשרד יעשה מאמץ לעמוד בדרישות החוק לדיון תוך 45 יום. לגבי הדוחות שלא התקיימו עליהם דיונים. 3 דוחות בנושא אבטחת וביטחון, התקיים דיון בראשות המשנה למנכ"ל דאז, פרופ' גרוטו, במהלכו חברת הביטחון הציגה את תוצאות הדוח. הממצאים של הדוח הועברו למרכזים הרפואיים הרלבנטיים. התקבלו מענים לתיקון ליקויים אשר הועברו למנהל אגף הביטחון של משרד הבריאות. החברה הציגה את ממצאיה למול הנהלות בתי החולים המבוקרים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יש לציין שמדובר על דוח אחד המרכז את הליקויים של מספר בתי חולים לכן הוחלט לקיים דיון הנהלה אחד שדן בכל הליקויים שנמצאו בדוח. לגבי ניסוי רפואי ALA 5: בתאריך 17.1.2019 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד הבריאות דאז, מר משה בר סימנטוב, בהשתתפות מנהלת אגף לביקורת פנים והגוף המבוקר. לא הופץ סיכום של הישיבה. בעקבות הדיון, בתאריך 1.5.2019 מנכ"ל המשרד מינה ועדת בדיקה. • משרד החוץ מפאת המידור, צנעת הפרט והרגישות המתבקשת מתוכן הדוחות, הדיונים מתבצעים במתכונת של הנהלה מצומצמת. כמו כן, במהלך שנת 2023 בכוונת המשרד לייחד ישיבת הנהלה בה יציג צוות המפכ"ל את עיקרי הממצאים של הביקורת. לגבי הטיפול בממצאי דוחות הביקורת הפנימית: כאמור צוות הנהלה המצומצם הדן בדוחות כולל את הסמנכ"לים הרלבנטיים לאותה בדיקה, בראשות סמנכ"ל תיאום ותכמ"ד וכן המפכ"ל, הסמנכ"ל המרחבי הרלבנטי, סמנכ"ל הון אנושי והדרכה, סמנכ"ל למנהל וארגון ובמידת הצורך סמנכ"לים נוספים. • משרד החינוך במשרד החינוך מתקיימים דיונים על ממצאי הדוחות של יחידת הביקורת הפנימית כנדרש בחוק. • משרד המשפטים ייעשו מיטב המאמצים לקיים הדיונים במסגרת הזמנים האמורה. • משרד העלייה והקליטה כפי שעולה מהדוח במרבית הדוחות הדיונים התקיימו בתוך פרק הזמן הנדרש (45 יום). יחד עם זאת, קיימים אילוצים אשר בגינם נדחים דיונים. המשרד

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עושה את מירב המאמצים בכדי לקיים דיונים בתקופה הנדרשת. וימשיך לפעול על מנת לקיים דרישה זו. • משרד הפנים לגבי כל דוח ביקורת הפנים שמוגש למנכ"ל מתקיים דיון במשרד הפנים בהתאם להוראות החוק המחייבות. • משרד הרווחה והביטחון החברתי הנהלת המשרד עושה ותעשה כל מאמץ לעמוד בדרישות המחייבות בנוגע לדיונים בדוחות הביקורת הפנימית. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים הנהלת משרד התחבורה מנהלת דיונים לגבי כל דוחות הביקורת, והמבקרת הפנימית השיבה בשאלון משרד מבקר המדינה, שהדיונים המתקיימים לגבי ממצאי דוחות הביקורת מעמיקים ומתייחסים לכל הממצאים. • משרד התקשורת בהתאם לאמור בדוח מבקר המדינה – היקף הדוחות הפנימיים שנעשו במשרד התקשורת הוא גדול ביחס למוצג לגבי משרדי הממשלה האחרים וביחס לגודל המשרד. עם זאת, המשרד פועל ויפעל לעמידה במסגרות הזמנים הקבועות בחוק. מודגש שהתקיימו דיוני הנהלה על כלל הדוחות. • רשות האכיפה והגבייה הרשות מקפידה על קיום דיון בסמוך למועד הגשת דוחות הביקורת בהשתתפות מנהל הרשות, המבקר הפנימי, המבוקר ובעלי תפקידים נוספים ככל שנדרש.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בעקבות ממצאי הדוח שהעלו מספר מקרים בודדים שבהם התקיים דיון לאחר 45 ימים מיום הגשת דוח הביקורת, הנחה מנהל הרשות להקפיד על קיום הדיונים במסגרת פרק הזמן שקבע החוק. • רשות החשמל כמקובל, לאחר קבלת דוח מבקר, פועל צוות ייעודי מקצועי לביצוע מעקב ותיקון ליקויים. • רשות המיסים בישראל מתקיימים דיונים לגבי ממצאי הביקורת אצל מנהל רשות המסים וסמנכ"ל החטיבות המקצועיות הרלוונטיות. • רשות התחרות הממונה על התחרות הנחתה להקפיד לקיים דיון הנהלה בדוח מבקר הפנים בפרק הזמן הקצוב בחוק לקיומו של דיון זה.
20	העברת הדוחות לעיון השר	ב-18 משרדים (41%) הדוחות אינם מועברים לעיון השר כנדרש בחוק; ב-10 משרדים (23%) מועברים הדוחות לעיון השר רק לעיתים; וב-16 משרדים מ-44 המשרדים שהשיבו (36%) דוחות הביקורת מועברים לשרים. על המבקרים הפנימיים במשרדים להעביר דרך קבע את דוחות הביקורת שגיבשו לידי השר הממונה על המשרד, כנדרש על פי החוק. מומלץ שמנכ"ל המשרדים ומנהלי יחידות הסמך יודאו שהדוחות מועברים לשרים, לצורך הגברת אפקטיביות הדוחות ושיפור עבודת המשרד.	• המשרד לשירותי דת הדוחות מועברים אל מנכ"ל המשרד. תוסדר העברת הדוחות לעיון השר. • הנהלת בתי המשפט בהתאם לחוות דעת הלשכה המשפטית ונוכח עקרון הפרדת הרשויות הנהלת בתי המשפט מעבירה את דוחות הביקורת למנהל בתי המשפט. בהתאם לקבוע בסעיף 82(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984, מנהל בתי המשפט אחראי כלפי שר המשפטים לביצועם של סדרי המנהל של בתי המשפט. • משרד האנרגיה המלצת המבקר מקובלת.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד החינוך דוחות ביקורת פנים יועברו לעיונו של השר. • משרד הרווחה והביטחון החברתי למעט בדיקות נקודתיות/אד הוק, כלל דוחות הביקורת הפנימית הועברו לשר. נקפיד להעביר את כלל הדוחות לשר. • משרד המשפטים ההמלצה מקובלת. • משרד ראש הממשלה משרד ראש הממשלה ייחודי בכך שהשר הממונה הוא ראש הממשלה, ולכן לא נמצא לנכון להעביר לעיונו את דוחות הביקורת. עם זאת, אגף הביקורת מפעיל שיקול דעת, ולכשנמצא שנכון יהיה להעביר דוח לעיון ראש הממשלה, הדבר נעשה. יובהר כי מנכ"ל המשרד הוא הגורם המקצועי הרלוונטי ביותר לעיון וטיפול בדוחות ביקורת. בסיכום עם כל מנכ"ל בתחילת תפקידו נקבע שהדוחות יועברו אליו וכי הוא יעדכן את ראש הממשלה לפי שיקול דעתו, וכך נעשה גם כיום. כאמור, העברת דוחות לשר הממונה במשרד קרי ראש הממשלה, ככל הנראה לא תגרום להגברת אפקטיביות הדוחות ושיפור עבודת המשרד בשל עיסוקיו הרבים של ראש הממשלה. יחד עם זאת, המשרד ישקול ליישם את ההמלצה. • רשות האכיפה והגבייה עד כה, הרשות העבירה לשר הממונה, דוח מרכז תקופתי של עיקרי ממצאי והמלצות דוחות ביקורת שבוצעו לאותה תקופה. בעקבות דוח הביקורת, החל משנת 2023 רשימת דוחות הביקורת שבוצעו בשנת העבודה יועברו בתום השנה אל שר המשפטים, וכן תעביר הרשות כל מידע, פירוט או הרחבה בנושאים אלה וככל ותתבקש לכך.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות החשמל רשות החשמל מבקשת להבהיר כי היא אינה יחידת סמך אלא מעמדה הוא של רשות סטטוטורית במשרד האנרגיה והיא בעלת סמכויות עצמאיות. בהחלטת הממשלה מספר 345 מתאריך 5.8.2015 בסעיף 19 נקבע כי תחומי הייעוץ המשפטי, החשבות וביקורת הפנים הינם עצמאיים לחלוטין ויו"ר הרשות הינו האוטוריטה בתחומים אלו לתוכנית עבודה, לעדכונים ויישום. בהתאם לכך, הרשות אינה חייבת בדיווח לשר ואינה מעבירה את הדוחות לשר. • רשות המיסים בישראל מתקיימים דיונים לגבי ממצאי הביקורת אצל מנהל רשות המסים וסמנכ"ל החטיבות המקצועיות הרלוונטיות.
21	ועדה למעקב אחר תיקון הליקויים	מתוך 43 משרדים שהשיבו לשאלות בנושא ובוצעו בהם דוחות ביקורת פנימית בתקופה שנבחנה, ב-29 משרדים (67%) הוקמה ועדה לתיקון ליקויים וב-14 משרדים (33%) לא הוקמה ועדה כזו. מתוך 29 המשרדים שבהם הוקמה ועדה לתיקון ליקויים, ב-25 משרדים (86%) עומד בראש הוועדה מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, לפי העניין; ב-4 משרדים (14%) - עומד בראש הוועדה מנהל בדרג נמוך יותר. על 14 המשרדים שבהם לא הוקמה ועדה לתיקון ליקויים - משרד האוצר, המינהל לחינוך התיישבותי ועליות הנוער, הנהלת בתי המשפט, השירותים הווטרינריים, הוועדה לאנרגיה אטומית, מינהל המחקר החקלאי, המרכז למיפוי ישראל, משרד התקשורת, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, רשות האכיפה והגבייה, רשות החשמל, רשות	• הנהלת בתי המשפט בהנהלת בתי המשפט הוקם צוות לתיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה בהתאם לדין. אשר לביקורות פנים עליהן אמון אגף הביקורת הפנימית, תיקון הליקויים מוטל על מנהל היחידה/ התחום המבוקר כפי שנקבע במסגרת הדיון המתקיים בדוחות הביקורת. אגף הביקורת מבצע מעקב סדיר אחר תיקון הליקויים ומדווח על כך למנהל בתי המשפט. • משרד הביטחון אג"ת: חוק הביקורת הפנימית מטיל על המבקר הפנימי (סעיף 4א(5)) את האחריות לעקוב אחר תיקון ליקויים ויישום ההמלצות עליהם הצביע מבקר המדינה, ככל שמדובר בגוף החשופ לביקורת המדינה (סעיף 9 לחוק מבקר המדינה). יחד עם זאת, חוק מבקר המדינה, סעיף 21ב, מטיל את האחריות למתן מענה לדוחות מבקר המדינה על מנכ"ל המשרד. מטלה זו מבוצעת הלכה למעשה במעבד"ט, ע"י חטיבה המצויה באגף התכנון אולם הכפופה פורמאלית

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המיסים ושע"ם - להקים ועדות לתיקון ליקויים, שבראשן יעמוד מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, לפי העניין, כנדרש על פי החלטת הממשלה. על ארבעת המשרדים שבהם עומד בראש הוועדה מנהל בדרג נמוך יותר ממנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך - משרד הביטחון, משרד הבריאות, משרד החוץ ורשות התחרות - להקפיד שבראש הוועדה יעמוד מנכ"ל המשרד, כנדרש.	ללשכת שר הביטחון. זאת, במטרה לתת לה תוקף פעילות מטעם השר והמנכ"ל. חטיבה זו מתכללת את כלל המענים של משהב"ט, צה"ל ושל גופי הסמך המהווים יחידיו, כמקשה אחת, את הישות הארגונית - "מערכת הביטחון". בכוונת מכוון תפקיד זה איננו מוטל בחוק מבקר המדינה סעיף 21 על המבקר הפנימי, על מנת שלא להכשילו בפעילות אופרטיבית הפוגמת במרכיבי העצמאות, האובייקטיביות והעדר התלות שלו. נוהג ארגוני ומעשי זה קיים במשהב"ט, אולם למרבה הצער לא מוצא את ביטויו במשרדי ממשלה אחרים, בהם מוסד המבקר הפנימי עוסק לטעמנו בחטא בעיסוק זה, תוך מתן פרשנות רחבה ומוטעית לסעיף 4' (5) לחוק הביקורת הפנימית. כמו כן, הכוונה בחוק היא ש"צוות לתיקון ליקויים ויישום המלצות" בראשות המנכ"ל (להלן – חטיבת הממונה לענייני ביקורת המדינה והפנים במעהב"ט) השלים את מלאכתו, כאשר מי שמאשר וחתום על הפרוטוקולים הסופיים של דוחות אלה במעהב"ט הם המנכ"ל והשר, כפי שמוגדר בסעיף 21 לחוק מבקר המדינה.
		• משרד הבריאות מנכ"ל משרד הבריאות האציל את הסמכות למשנה למנכ"ל לעמוד בראשות הוועדה לתיקון ליקויים, הן לגבי הביקורת הפנימית והן לגבי דוחות מבקר המדינה כפי שמאציל סמכות בעשרות נושאים נוספים. במשרד הבריאות יש מקום להמשך ההסדר לפיו המשנה למנכ"ל ממלא תפקיד זה. זאת לאור גודל המשרד ומחויבויות רבות של המנכ"ל שחלקן לא ניתנות לדיחוי. להסדר זה במשרד הבריאות יש עדיפות דווקא על מנת להביא לכך שכל הדיונים יבוצעו במסגרת הזמן הנדרשת בחוק. למנכ"ל יש תמיד את הפרורגטיבה לקיים דיונים בראשותו על פי שיקולו, ואכן הדבר קורה. יצוין שבמשרד הבריאות לעיתים אף השר עורך דיונים בדוחות ביקורת.	

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד התקשורת המשרד סבור כי הוראות החוק הקיימות מספיקות להשגת תוצאה ראויה. משרד פועל בהתאם להגדרות החוק. ההמלצה מבוססת על החלטות ממסלה ארכאיות, המערבות את הטיפול הנדרש ב- 2 סוגי ביקורת (מדינה, פנימית). מאז החלטות הממשלה הללו נחקקו חוקים שמסדירים את הנושא לכל אחד מסוגי הדוחות. חוק הביקורת הפנימית מגדיר עקרון לדיון בדוח וסעיפים 21 א, 21 ב, 21 ג לחוק מבקר המדינה שנוספו ב-2007 מגדירים הליך עבור דוחות מבקר המדינה. אין בהוראות החוק הגדרות ברורות לעניין ההרכב של ועדה באופן שמותאם לסוג הדוח (מדינה/פנימי). מבחינה מעשית ההרכב תלוי בנושא הביקורת ונתון לשיקול דעת ההנהלה או השר (במקרה של דוח מבקר המדינה). מעבר לכך, ההרכב שהוגדר בהחלטות הממשלה אינו רלוונטי לפעילות המשרד. לכן הקמת ועדה קבועה אינה מהווה בראיית המשרד מודל נכון. הוראות החוק מאפשרות גמישות כך שתוקם ועדה רלוונטית באופן שמותאם לנושא הביקורת. בכוונת המשרד להקפיד על הקמת ועדה רלוונטית עבור כל דוח מבקר המדינה, באשר לדיון בדוחות. • רשות האכיפה והגבייה בעקבות הביקורת, הרשות פעלה להוצאת כתב מינוי להקמת ועדה למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו מדוחות הביקורת הפנימית, כאשר בראש הוועדה יעמוד מנהל הרשות ועל חבריה נמנים המבקר הפנימי, היועצת המשפטית וחשב הרשות. • רשות החשמל כמקובל, לאחר קבלת דוח מבקר, פועל צוות ייעודי מקצועי לביצוע מעקב ותיקון ליקויים יחד עם זאת ולמען הסדר הטוב בימים אלה מועבר כתב מינוי לחברי צוות הוועדה.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות המיסים בישראל חטיבת הביקורת הפנימית ברשות המסים מסכמת עשרות דוחות במהלך כל שנה שחלקם - מתייחסים לליקויים שנמצאו במשרדי השדה (ספציפיים) ולעיתים מתייחסים לסוגיות רוחביות. הממצאים מועברים לסמנכ"לים המקצועיים הרלוונטיים להתייחסותם ותגובתם לתיקון הליקויים וריענון הנהלים. בנושאים מהותיים המבקרת הפנימית מקיימת דיונים שוטפים אצל מנהל הרשות בשיתוף הגורמים הרלוונטיים.
			• רשות התחרות רשות התחרות תעביר את דוחות ביקורת הפנים לשר הממונה בהתאם להוראות סעיף 6(ב) לחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב – 1992.
22	מעקב אחר תיקון הליקויים	ב-19 מתוך 40 המשרדים שהשיבו (47.5%) דיווחו המבקרים הפנימיים שיחידת הביקורת מבצעת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון כל הליקויים; ב-3 משרדים (7.5%) דיווחו המבקרים הפנימיים שיחידת הביקורת מבצעת מעקב סדור ומתועד אחר ליקויים משמעותיים בלבד; ב-7 משרדים (17.5%) דווח כי מתבצע מעקב סדור ומתועד על ידי יחידת הביקורת רק בחלק מהמקרים; וב-11 משרדים (27.5%) דווח כי יחידת הביקורת אינה מקיימת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים. ב-11 מתוך 40 המשרדים (27.5%) שהשיבו לשאלה האם הם מקיימים מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים, אין כלל מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים; ב-10 משרדים מתוך 29 המשרדים (34%) שבהם מתבצע מעקב, אין נתונים על שיעור תיקון הליקויים לאורך השנים. מהתרשים עולה כי בין 12 המשרדים שבהם נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים	• המשרד לביטחון לאומי יחידת הביקורת הפנימית במשרד לביטחון לאומי מבצעת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת הפנימית, ומגבשת תמונת מצב לגבי תיקון הליקויים. • המשרד לשירותי דת נושא מעקב תיקון הליקויים יוסדר וייכנס לתכנית העבודה של יחידת הביקורת הפנימית. • המשרד לשירותי דת -הנהלת בתי הדין הרבניים עם איש משרת המבקר, תקיים הנהלת המשרד דיוני מעקב אחר תיקון הליקויים, שיועלו בדוחות המבקר. • הנהלת בתי המשפט כאמור, אגף הביקורת בהנהלת בתי המשפט מבצע מעקב סדור אחר תיקון הליקויים ומדווח על כך למנהל בתי המשפט.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מ	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שעלו בדוחות ביקורת פנימית ושגיבשו נתונים לגבי שיעור תיקון הליקויים, ממוצע שיעור הליקויים שתוקנו באופן מלא מכלל הליקויים שעלו באותה שנה, בשנים 2016 - 2020, נע מ-53.5% (בשנת 2020) ועד 69.8% (בשנת 2018). כן עולה כי שיעור הליקויים שלא תוקנו כלל במשרדים אלו באותן השנים נע מ-13.9% (בשנת 2018) ועד 19.5% (בשנת 2020), ובסך הכול בממוצע רב-שנתי כ-17% מהליקויים המופיעים בדוחות הביקורת הפנימית במשרדים הללו לא תוקנו. מומלץ שהנהלות המשרד ויחידות הביקורת הפנימית בכלל המשרדים יעקבו אחר תיקון הליקויים שהועלו. עוד מומלץ כי יחידות הביקורת הפנימית יגבשו תמונת מצב לגבי תיקון הליקויים ויציגו אותה מפעם לפעם למנכ"ל המשרד.	• הרשות הממשלתית למים ולביוב דיונים בצוות מעקב אחר תיקון ליקויים הנקבע בהתאם לנושאים הספציפיים של דוחות מבקר המדינה מתקיימים כנדרש בחוק, וגיליונות מעקב מדווחים למשרד מבקר המדינה ולאגף ביקורת במשרד ראש הממשלה. עם בחירת הזוכה בהתקשרות לשירותי ביקורת פנים וקבלת תוצרים של דוחות ביקורת הפנים, כפי שייעשו במסגרת ההתקשרות ובהתאם לתכנית העבודה שתיקבע, וודאי שאלו יובאו לדיון בראשות המנכ"ל וייקבע מנגנון מעקב סדור לתיקון הליקויים, ככל שיימצא. • משרד האנרגיה המלצת המבקר מקובלת ומיושמת בפועל במשרד. • משרד המודיעין המנכ"ל יעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח. בנושא יחידת הביקורת הפנימית, יוזכר שוב כי המבקר הפנימי של המשרד הוא המבקר הפנימי של משרד רה"מ. • משרד הביטחון ממעהב"ט: כל נושא שבוקר זוכה לביקורת מעקב בטווח של שנה עד שנתיים ממועד פרסום הדוח. בעקבות ביקורת המעקב מוגש דוח לעיונו של שר הביטחון וקברניטי מערכת הביטחון הרלוונטיים. אג"ת: כל הדיונים לתיקון הליקויים מתקיימים בראשות סמנכ"ל בכיר וכוללים את כל המבוקרים בדוח ונציגות בכירה של יחידת המבקר הפנימי. כל זאת על מנת להבטיח שאופן תיקון הליקויים עולה בקנה אחד עם כוונת המבקר בדוח. כל הפרוטוקולים מועברים לשר ולמנכ"ל ונדונים אצלם פעם נוספת, ככל שהדבר נדרש (רגישות, מורכבות ומבצעות הנושא).

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ראשי יח' הבקרה האגפיים מחויבים בנהלי משהב"ט (המ"ב 33.04) להמשיך לעקוב ולדווח בדבר השלמת תיקון הליקויים וישום ההמלצות בדוחות הנוגעים להם. כמו כן, לכל ביקורת מתקיימת ביקורת מעקב בטווח של שנה עד שנתיים מפרסום הדוח. יח' הממונה לענייני ביקורת המדינה והפנים מכינה מידי שנה, ברבעון השלישי, ולקראת דיוני ת"ע, ריכוז מטלות פתוחות על מנת לוודא: השלמת תיקון עוד באותה שנה או: הכללתם בת"ע הגוף המבוקר, לקראת השנה העוקבת. • משרד הבינוי והשיכון אגף הביקורת במשרד מבצע מעקב אחר תיקון ליקויים בדוחות הביקורת הפנימית ואף מבצע דוחות מעקב לדיון אצל המנכ"ל. • משרד הבריאות במסגרת מגבלות כוח האדם באגף, אותם ציין המבקר, במסגרת הביקורת נעשות גם ביקורות מעקב אחר תיקון הליקויים, בחלקם נמסרו למבקר, בחלקם נעשים בשוטף ולאחר סיום ביקורת מבקר המדינה. • משרד החוץ מתבצע באופן שוטף על ידי צוות המפכ"לות. • משרד החינוך ההמלצה מתבצעת, יחידת הביקורת הפנימית עוקבת אחר תיקון הליקויים ופועלת מול הגורמים המקצועיים לתיקונם. • משרד המשפטים החל מתכנית עבודה לשנת 2023 אגף בכיר לביקורת פנימית יקפיד שלפחות 20 אחוז מתכנית עבודה המוצעת לאישור המנכ"ל, תכלול דוחות מעקב לאחר תיקון ליקויים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הפנים אגף בכיר לביקורת פנים מבצע מעקב סדור ושיטתי אחר תיקון הליקויים הן לגבי דוחות שהוא עורך והן לגבי דוחות מבקר המדינה. מעקב זה מתבצע באמצעות מיזם הת"ל שלפיו בכל חציון מנהל תחום מעקב הבקרה פונה לכלל היחידות בבקשה לקבלת עדכוני סטטוס אותם הם מעלים לפורטל המשרדי. כמו כן האגף מבצע סטטיסטיקות רציפות אחר כמות הממצאים שתוקנו ומסווג את תהליך התיקון לאחד מארבע הפרמטרים: תוקן באופן מלא, תוקן במידה חלקית, תוקן במידה מועטה ולא תוקן. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יחידת הביקורת מקיימת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון כל הליקויים שעלו בדוחות הביקורת הפנימית. • משרד התקשורת המשרד מיישם בפועל את ההמלצה, האמור בוצע ומבוצע. לכן, ההמלצה אינה רלוונטית למשרד התקשורת. • משרד הרווחה והביטחון החברתי אגף הביקורת הפנימית במשרד מקיים מעקב סדור אחר תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת בהתאם להחלטות המנכ"ל בדיון שנערך לגבי כל דוח. • רשות האכיפה והגבייה כחלק מתכנית העבודה השנתית, אגף הביקורת מבצע מדי שנה מעקב אחר תיקון ליקויים מדוחות ביקורת פנימיים משנים שעברו, ובסיום המעקב מוגש דוח מעקב מסודר למנהל הרשות, הכולל פירוט של הממצאים, המלצות, סטטוס היישום וכיוצ"ב.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות החשמל כמקובל, לאחר קבלת דוח מבקר, פועל צוות ייעודי מקצועי לביצוע מעקב ותיקון ליקויים. • רשות המיסים בישראל ברשות המסים המבקרת הפנימית, מבצעת מעקב סדור אחר תיקון הליקויים העולים מן הדוחות וממצאי המעקב והסרת הליקויים מוצגים בפני מנהל הרשות. • רשות התחרות הנהלת רשות התחרות תעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו.
23	ביקורת פנימית על סמך כללים מקצועיים	משרד המשפטים לא גיבש מערכת אחידה של כללים מקצועיים המותאמים לביקורת פנימית בשירות המדינה. פחות ממחצית המבקרים שהשיבו לשאלון (14 מתוך 32, כ-44%) מסתמכים על הכללים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים, פחות משליש (10 מתוך 32) מסתמכים על נהלים פנימיים של הארגון, ו-12.5% (4 מ-32) מהמשיבים מסתמכים על סט אחר של כללים מקצועיים. מומלץ שמשרד המשפטים יסדיר את התשתית המקצועית לביקורת פנימית בשירות המדינה, ובכלל זאת יפעל לגיבוש כללים מקצועיים מפורטים לעריכת ביקורת פנימית בשירות המדינה.	• משרד המשפטים ההמלצות הנוגעות למשרד המשפטים יילקחו בחשבון במסגרת יישום ההחלטה על הקמת יחידה מקצועית לנושאי הביקורת הפנימית.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
24	ביקורת פנימית במשרד החוץ ובנציגויות ישראל בעולם	במשרד החוץ אין בעל תפקיד המוגדר כמבקר פנימי. במשרד קיימת "חטיבה לביקורת ומבדק פנים" ובראשה עומד מפכ"ל (המפקח הכללי). בחינת 47 הדוחות שגיבשה החטיבה בשנים 2016 - 2021 העלתה כי 45 מהם התמקדו בפעילות של נציגויות המדינה מחוץ לגבולות ישראל. לדוחות הביקורת על הנציגויות יש מבנה קבוע בעיקרו: סקירת מאפייני הנציגות - פרטים על המדינה שבה נמצאת הנציגות; סקירת רשימת השליחים וסדרי העבודה הנהוגים בנציגות וכן ציון פעולותיה העיקריות; מסקנות המתארות את ההתרשמות הכללית של צוות הביקורת; והמלצות. מומלץ שמשרד החוץ יפעל לגיבוש דוחות ביקורת על כל יחידותיו, לרבות יחידות המטה בארץ. עוד מומלץ שמשרד החוץ יכלול בנוהל כללים לביסוס ממצאי ביקורת על הפער שבין נורמה תקפה- כגון הוראת חוק, נוהל או החלטות מינהליות - לבין האופן שבו פועל הגוף המבוקר, ופירוט המלצות שיש לכלול בדוח ביקורת.	• משרד החוץ בדומה למשרדי חוץ אחרים בעולם, בראש יחידת הביקורת במשרד החוץ עומד מפקח כללי (Inspector General) שסמכויותיו מעוגנות בתקנון שירות החוץ (פרק 2 סעיפים 1.19-1.12). החטיבה לביקורת פנים כפופה במבנה היחידה למפכ"ל ותחומי פעילותה מפורטים אף הם בתקנון שירות החוץ (פרק 43). כמו כן, במאי 2022 נכנסה לתפקידה רח"טית מבדק פנים, לאחר שהתקן לא היה מאויש מקיץ 2021, עקב יציאתו של הרח"ט הקודם לשליחות בחו"ל.
25	הסדרת הביקורת הפנימית במרכזים רפואיים ממשלתיים	על אף האמור במכתב ההסדרה, החלטת הנציבות בדבר היקף המשרות המינימלי ביחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות אינה הולמת את היקף המשימות והריכוז המקצועי שנדרשת יחידת הביקורת של משרד הבריאות לבצע למול המרכזים הרפואיים, בהם כמעט 30,000 משרות (פי 21 מהיקף המשרות במשרד הבריאות) ויחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות עורכת ביקורת גם בהם (בצד הביקורת שעורכים המבקרים הפנימיים של המרכזים הרפואיים). עוד יצוין בהקשר זה כי נכון למועד סיום הביקורת, רק	• משרד הבריאות ראה מענה לליקוי 19 לעיל. • נציבות שירות המדינה בדיקת וקביעת היקף המשרות המינימלי ליחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות נעשתה ע"י צוות יישום מקצועי שעידד את הנתונים ויישם את אותם קריטריונים ואמות מידה על כלל המשרדים. תקינה זו הביאה בחשבון את מכלול הנושאים שבטיפול הביקורת הפנימית, ובכלל זה טיפול ביחידות הסמך ובתלונות ציבור.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		5 משרות מ-6 המשרות בתקן יחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות, היו מאוישות, כ-50% מהנדרש על פי הנציבות (11 משרות). מומלץ שהנציבות ומשרד הבריאות יתאימו את היקף המשרות ביחידה לביקורת פנימית של המשרד להיקף המשימות המוטלות עליה.	מעבר לכך שמספר העובדים במשרדים לא היה הקריטריון היחיד לפיו נקבעה התקינה המינימלית, הרי שההתייחסות ל-30,000 משרות במערכת הבריאות אינה לוקחת בחשבון את העובדה שבבתי"ח הכלליים יש מבקרי פנים. כלומר לכל הפחות יש להפחית את מספר העובדים בבתי"ח מחישוב זה. יחד עם זאת, אין מניעה שהמשרד יקצה תקנים נוספים לטובת ביקורת הפנים.
26	הסדרת הביקורת הפנימית במרכזים רפואיים ממשלתיים	אף שהמרכזים הרפואיים הם גופים עתירי משאבים ופעילותם מורכבת, לא הותאמו רמות הדירוג של משרות הביקורת בהם לכללים שהנציבות קבעה בנוהל הביקורת הפנימית. למשל, בסעיף 4 בנוהל נקבע בעניינו של מבקר פנימי במשרד, כי כדי לחזק את מעמד הביקורת הפנימית ולתת למבקרים כלים אפקטיביים להתמודדות מול גורמים בכירים בארגון, המבקרים יימנו עם הסגל הבכיר המוביל במשרד, וכן נקבע כי מתח הדרגות של משרת מבקר פנימי יהיה מח"ר 42 - 44; קודם לגיבוש הנוהל, במאי 2014, קבעה הנציבות כי מבקר פנימי במרכז רפואי שבו יותר מ-600 מיטות יכון במשרה שמתח הדרגות שבה 41 - 43, והחלטה זו הייתה תקפה גם בתקופת הביקורת. מומלץ כי הנציבות ומשרד הבריאות יבחנו את תחולת הנוהל על המרכזים הרפואיים, ובכלל זאת יבחנו את התאמת מתח הדרגות של המבקרים הפנימיים במרכזים רפואיים לכללים שבנוהל, בשים לב לממצאי הביקורת. בהתייחס לתשובת משרד הבריאות כאמור, מוצע כי במסגרת הבחינה יילקחו בחשבון הנתונים הבאים: בכל אחד מהמרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים היו בשנת 2021 1,300 - 4,700 משרות	• משרד הבריאות נוהל הנציב שהוזכר בפניה מתייחס בין השאר לדרגת משרת המבקר הפנימי. יובהר כי תקינה והדרגות הצמודות לה הינן בסמכותה הבלעדית של נציבות שרות המדינה. צוות מבקר המדינה מתייחס להנחיה בנוהל הנציב מ-2015 : דרגות סגל בכיר מוביל בדרגה 44-42. עמדת משרד הבריאות היא שההנחיה אינה כוללת את מבקרי בתי החולים, כפי שיובהר להלן; 1. מעת כתיבת הנוהל ב-2015 התנהלו מספר עתירות משפטיות בנושא, חלקן עדיין מתנהלות, ומהן ניתן ללמוד על גישת הנציבות בנושא. 2. על פי הצהרת נציבות שרות המדינה באחד הדיונים הנ"ל, מובהר כי בשונה מהאמור בפניית המבקר, "הכלל הוא שרק במשרדי ממשלה יש יחידת ביקורת עצמאית שבראשה מבקר פנים במתח דרגות 42-44". 3. משרות מבקר פנים ביחידות סמך לרוב אינן בכירות. 4. מעט יחידות הסמך שבראשן מבקר פנים בדרגה 44-42 הן למשל רשות המיסים, המעסיקה מעל 6000 עובדים ותקציבה 4.5 מיליארד ₪. 5. הנציבות קבעה הסדרים לגבי הממשק בין הביקורת ביחידות הסמך לבין המבקר הפנימי של המשרד הממשלתי. להלן דוגמאות המבהירות את הכלל הנ"ל, כל הבאים כפופים מקצועית למבקר

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עובדים, ומכאן שבהיבט היקף כוח האדם, המרכזים האלה דומים לקבוצת עשרת המשרדים הגדולים ביותר (ראו לוח 4 לעיל); בשלוש יחידות סמך (המצוינות בלוחות 4 ו-5 לעיל), היו באותה שנה פחות מ-1,300 משרות עובדים, ובראש היחידות לביקורת פנימית בהן הייתה משרת מבקר פנימי במתח דרגות 42 - 44, לדוגמה בנציבות שירות המדינה (שבה היו כ-200 משרות עובדים).	המשרד הממשלתי ואינם זכאים לדרגתו: מבקרי בתי החולים, מינהל המחקר החקלאי (משרד החקלאות), נתי"ב (משרד רוה"מ), רשות הכבאות (המשרד לביטחון פנים), יחידות הסמך של משרד הביטחון. יודגש שמבקרי בתי החולים צוינו במסמכים הנ"ל במפורש בהקשר זה. 6. אישור התקן והדרגה ע"י נציבות שירות המדינה כוללים עניינים שונים המתייחסים למבנה הארגוני של המשרד ובין השאר לכפיפות המשרה. מבקרי בתי החולים כפופים מקצועית למבקר/ת הפנים של המשרד ואינם יכולים להיות בעלי דרגה שווה לממונה. 7. זאת ועוד- העלאת דרגות מבקרי הפנים בבתי החולים והשוואתם לדרגת מבקר הפנים הראשי של משרד הבריאות ושל משרדי הממשלה הגדולים האחרים, תביא לפער בלתי מתקבל על הדעת בין דרגתם לבין דרגות מבקרי הפנים של המיניסטריון באגף לביקורת פנים, החולשים על כלל מערכת הבריאות הממשלתית במדינה ובין השאר בסמכותם לערוך ביקורות על בתי החולים. השוואה זו עלולה להביא לדרישות דומות ע"י מבקרי פנים אלו ולדרישה לפתיחה של הסכמי השכר שלהם. 8. בחינת תפקודם של מבקרי בתי החולים גם ע"י משרד מבקר המדינה העלתה מספר נושאים הדורשים הערכת תפקודם ובראש ובראשונה, העברת דוחות הביקורת למשרד. 9. לאור כל הנ"ל - עמדת המשרד היא שנוהל הנציב אינו מחייב בהתייחס למבקרי בתי החולים. אשר על כן משרד הבריאות אינו מוצא לנכון לפעול לשינוי מתח הדרגות של מבקרי בתי החולים ככלל בעת הזו, אך ישקול לפעול לכך בהמשך בהתאם לתבחינים שייקבעו, למאפיינים ייחודיים של מרכזים רפואיים ספציפיים ובהתאם להגדרות הנציבות.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• נציבות שירות המדינה הנושא נמצא בבחינה משותפת בין הנציבות ובין המשרד וחטיבת בתי החולים. יובהר כי ישנו מכלול שלם של היבטים שש"מ מחויבת לקחת בחשבון במסגרת בחינתה, מעבר לבחינה של מספר העובדים בלבד. בחינה זו כוללת היבטים נוספים בעלי השלכות רחב מאוד משמעותיות – כגון השוואה למתח דרגות של תפקידים גנריים נוספים, הסכמי שכר ולוחות התפקוד בעקבותיהם.
27	ביקורת פנימית במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזים רפואיים גריאטריים - הלכה למעשה	במהלך שש השנים שנבדקו (2016 - 2021) ערך משרד הבריאות (מעבר לביקורות שערך במטה משרד הבריאות) ביקורת פנימית ב-13 מוסדות רפואיים - מרכזים לבריאות הנפש ומרכזים גריאטריים, בהיקף מצומצם ביותר: בסך הכול גובשו 4 דוחות ביקורת - דוח רוחבי אחד ו-3 דוחות פרטניים. במהלך שש שנים נערכה אפוא ביקורת פנימית בהיקף מצומצם בלבד - פחות מדוח ביקורת בממוצע בשנה, בכל 13 המרכזים הרפואיים האלה יחד. עוד נמצא כי אף על פי שהמרכזים הרפואיים הגריאטריים ומרכזי בריאות הנפש מאופיינים בסיכון מוגבר עקב מאפייני האוכלוסייה שבהם, ואף כי נעשית בהם ביקורת פנימית בהיקף מצומצם ביותר - 4 דוחות בשש שנים (פחות מדוח אחד בממוצע בשנה) בכל המרכזים הרפואיים האלה יחד - הנציבות ומשרד הבריאות לא קיבלו החלטה על מינוי מבקרים בהם. על נציבות שירות המדינה לפעול להסדרת הביקורת הפנימית בכלל המרכזים הרפואיים הממשלתיים לבריאות הנפש ובמרכזים הרפואיים הגריאטריים, בהיקף המאפשר לבצע ביקורת סדירה ואפקטיבית. זאת תוך הקפדה על כך שהיקף המשאבים שיועמדו לרשות גורמי הביקורת הפנימית יהלום את המשימות	• משרד הבריאות האגף לביקורת פנים ביצע ביקורות בתחומים והמוסדות השונים (גם בשנים שלא נבדקו ע"י המבקר) וטופלו אירועים חריגים שדווחו לאגף. תחום הגריאטריה והפסיכיאטריה מפותח ומבוקר ע"י גורמי המקצוע במשרד. אגף הביקורת מבצע ככלל, ובימים אלה בפרט ביקורת (במסגרת ביקורת מעקב) על בקורות שמבצע המשרד על המוסדות הגריאטריים והפסיכיאטריים ובקרב יעביר להנהלת המשרד דוח על כך. בתחום הפסיכיאטריה קיים מערך בקרה מחוזי בלשכות הבריאות, מערך שעובד לפני כעשר שנים. בתחום הגריאטריה קיים מערך בקרה גם במטה וגם במחוזות. ממוצע הבקורות למוסד בשנה בגריאטריה נע בין 2.7 ל-5.1. הבקורות מפורסמות באתר. מעריך הבקרה בפסיכיאטריה נבחן כעת ע"י הביקורת. לאור זאת המשרד מדגיש כי תחום הגריאטריה והפסיכיאטריה מפותח ומבוקר ע"י המשרד, גם אם פחות ע"י ביקורת הפנים. בעקבות הערת מבקר המדינה הוכנסו לתכנית העבודה 2023-3024 של האגף לביקורת פנים ביקורת בבי"ח גריאטרי וביקורת בבי"ח פסיכיאטרי, במגמה לערוך ביקורת מתוכננת אלו בכל שנה. תכנית עבודה תועבר לאישור המנכ"ל בשבועות הקרובים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המוטלות עליהם. על הנהלות המרכזים הרפואיים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה ואפקטיבית בהם.	• נציבות שירות המדינה בהתאם לחוזר שבתוקף (חוזר של יוני דוקן מיום 23.3.14), הביקורת בבתי"ח הפסיכיאטריים והגריראטריים מבוצעת ע"י יחידת הביקורת של משרד הבריאות. יחד עם זאת, נש"מ מוכנה לדון בעניין זה בשילוב עם הגורם הניהולי המוביל במשרד הבריאות (מנכ"ל).
28	ביצוע ביקורת פנימית במרכזים הרפואיים הכלליים - הלכה למעשה	ב-4 מרכזים רפואיים כלליים (שיבא, המרכז הרפואי לגליל, הלל יפה ורמב"ם) נעשו בידי המרכזים הרפואיים ובידי משרד הבריאות, בסך הכול, פחות מ-2 דוחות ביקורת פנימית בממוצע לשנה, בשש השנים שנבחנו. בהשוואה לנתונים המוצגים לעיל לגבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך האחרות, נעשו במרכזים הרפואיים פחות דוחות ביקורת בכל שש השנים שנבדקו יחד (2016 - 2021): במשרדים הגדולים (500 משרות ומעלה) נעשו בממוצע 2.08 דוחות לכל 100 משרות עובדים, במשרדים הבינוניים (100 - 499 משרות) נעשו בממוצע 1.72 דוחות לכל 100 משרות עובדים, ובמרכזים הרפואיים הכלליים נעשו בממוצע 0.53 דוחות לכל 100 משרות עובדים. עלה כי בניגוד למשרדי הממשלה, בהם קבעה נש"מ את מספר עובדי הביקורת ביחידות הביקורת הפנימית לפי פרמטרים שגיבשה ועדת פרידמן, לרבות כוח האדם והתקציב של המשרד, הרי שלמרכזים הרפואיים הכלליים נקבעה משרה אחת של מבקר פנימי ללא קשר לגודלו של המרכז, מספר המועסקים שבו ותקציבו. במצב זה ישנם מרכזים רפואיים כלליים שמקיימים פעילות ביקור נרחב ביותר ונשענים על מבקר פנימי אחד, בעוד שיחידות ומשרדי ממשלה המקיימים פעילות מצומצמת יותר באופן יחסי,	• נציבות שירות המדינה הקצאת התקנים ממשרד האוצר למשרד הבריאות, ומהמשרד ליחידותיו הינה בהתאם לתעודות של מערכת הבריאות. הקצאת תקנים בכל אחד מבתי"ח נתונה להחלטת הנהלה מקומית. יחד זאת, ככל שתגיע פניה מהמשרד/חטיבה, נש"מ תוכל לדון בעניין באופן רוחבי אל מול שאר הצרכים השנתיים לתקנים.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נשענים על יחידות ביקורת המונות כמה עובדים. להלן דוגמאות: למשרד האוצר ולרשות האוכלוסין וההגירה נקבעה תקינה מינימלית של 9 עובדים (משרד האוצר) או 8 עובדים (רשות האוכלוסין וההגירה), אף שמספר המשרות בגופים אלו ותקציבם נמוכים מאלה של הקריה הרפואית רמב"ם והמרכז הרפואי שמיר. על נציבות שירות המדינה לפעול להסדרת הביקורת הפנימית בכלל המרכזים הרפואיים הממשלתיים. זאת תוך הקפדה על כך שהיקף המשאבים שיועמדו לצורכי הביקורת הפנימית יהלום את המשימות המוטלות עליה. על הנהלות המרכזים הרפואיים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה ואפקטיבית בהם.	
29	מספר משרות המבוקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הכלליים	נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2022, ובחלוף יותר מ-8 שנים מאז קבעה הנציבות כי יש למנות מבקר פנימי בכל מרכז רפואי ממשלתי, לא מונה מבקר פנימי במרכז הרפואי הממשלתי הגדול ביותר - המרכז ע"ש שיבא בתל השומר, שבו כ-1,580 מיטות אשפוז וכ-4,700 משרות. לשם השוואה, במשרדים בעלי היקף משרות דומה, היקף התקינה הבסיסי המינימלי נע בין 8 ל-11 משרות. כך, בפועל תכלית חוק הביקורת הפנימית אינה מושגת. משרד מבקר המדינה מציין כי המנגנונים הנזכרים בתשובת המרכז הרפואי שיבא אינם תחליף לביקורת פנימית הפועלת בהתאם לחוק הביקורת הפנימית. על הנהלת שיבא לפעול למינוי מבקר פנימי, בהתאם להחלטת הנציבות במכתב ההסדרה, ולוודא שיהיו בידיו הכלים המתאימים לביצוע ביקורת פנימית באופן	• נציבות שירות המדינה מטופל מול ביה"ח.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שיהלום את היקף פעילותו של המרכז. על נציבות שירות המדינה לוודא שכך נעשה.	
30	מספר משרות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הכלליים	בחודש מאי 2021 סיים המבקר הפנימי של המרכז הרפואי ע"ש זיו בצפת את תפקידו עקב מינויו לתפקיד המבקר הפנימי של נציבות שירות המדינה. כעבור יותר משנה, ביולי 2022, פרסם המרכז הרפואי ע"ש זיו מכרז למינוי מבקר פנימי למרכז הרפואי, ונכון לאוקטובר 2022 לא מונה מבקר פנימי חדש. במרכז הרפואי ע"ש זיו יש משרה אחת בלבד של ביקורת פנימית, ולכן בפועל, נכון למועד סיום הביקורת, ובמשך כמעט שנה וחצי, לא נעשתה בו ביקורת פנימית. המרכז הרפואי בחר שלא לאייש משרה זו באופן זמני. על הנציבות להשלים את פעולותיה לאיוש משרת המבקר הפנימי במרכז הרפואי ע"ש זיו, ולוודא כי המשרדים והמרכזים הרפואיים הממשלתיים פועלים לאיוש זמני של משרות, על פי הוראות התקשי"ר.	• נציבות שירות המדינה המכרז לתפקיד המבקר הפנימי בבי"ח זיו נמצא בהליכי מכרז מתקדמים.
31	מספר משרות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הכלליים	נמצא כי בשנים 2016 - 2021 לא פעל מבקר פנימי במרכז הרפואי ע"ש סוראסקי (איכילוב), וכי יחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות ערכה בו שני דוחות ביקורת בשנים האמורות וכללה אותו בשני דוחות ביקורת רוחביים נוספים. על משרד הבריאות ועיריית תל אביב-יפו לוודא כי במרכז הרפואי ע"ש סוראסקי (איכילוב) תיעשה ביקורת פנימית, כנדרש בחוק הביקורת הפנימית.	• משרד הבריאות הביקורת שהועלתה בדוח המבקר לגבי הביקורת הפנימית המבוצעת ע"י מבקרי בתי החולים מעוררת את הצורך לשקול חשיבה מחדש על אופן ביצועה. בהתאם לכך יקבע גם אופן ביצועה במרכז הרפואי ע"ש סוראסקי.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
32	גיבוש תוכניות ביקורת במרכזים רפואיים ממשלתיים על בסיס סקרי סיכונים	מתשובות המבקרים הפנימיים לשאלון עולה כי יותר מ-70% מהמרכזים הרפואיים הממשלתיים לא גיבשו תוכניות עבודה ליחידת הביקורת על סמך סקרי סיכונים. מומלץ כי משרד הבריאות והמרכזים הרפואיים הממשלתיים יבססו את תוכניות העבודה של היחידות לביקורת פנימית בהם על סקרי סיכונים, ויקצו לצורך זה את המשאבים המתאימים. כמו כן מומלץ שהנציבות תוודא שהוראותיה בנושא גיבוש תוכנית עבודה ליחידת הביקורת על סמך סקרי סיכונים יקוימו בגופי מערכת הבריאות.	• משרד הבריאות ראה מענה לליקוי 14. • נציבות שירות המדינה באחריות המנחה המקצועי במשרד הבריאות.
33	כפיפות המקצועי ת של המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים להנחיות המבקרת הפנימית במשרד הבריאות	נמצא כי נציבות שירות המדינה והנהלת משרד הבריאות לא הגיבו על טיוטות ההנחיות של המבקרת הפנימית של משרד הבריאות מ-2018 ומ-2020, והטייטה לא נקבעה כנוהל מחייב. על רקע זה, עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה הגדרה אופרטיבית בדבר הכפיפות המקצועית של מבקרי המרכזים הרפואיים למבקרת הפנימית של משרד הבריאות, ובכלל זאת לא נקבעה מידת מעורבותה בגיבוש תוכניות העבודה של מבקרי המרכזים, ולא סמכויותיה לקבל את תוצריהם ולקחת חלק באיוש משרות המבקרים. כמו כן, נמצא כי באוקטובר 2021 ביקשה המבקרת הפנימית של משרד הבריאות ממנהלי המרכזים הרפואיים הכלליים להעביר לעיונה את רשימת דוחות הביקורת ואת דוחות הביקורת הפנימית שנעשו במרכזים הרפואיים בחתר לפי שנים, וכן ביקשה לקבל דוחות מעקב של המבקרים הפנימיים על תיקון הליקויים שעלו בדוחות ביקורת. על פי תשובות המשרדים לשאלונים מאמצע שנת 2022, 5	• משרד הבריאות המשרד פועל על פי חוק הביקורת הפנימית אשר מחייב כל עובד גוף מבוקר לשתוף פעולה מלא אם המבקר פנים או מי שימונה מטעמו וימשיך לעשות כך. • נציבות שירות המדינה מקובל. כל עדכון בנהלי העבודה של מבקרי הפנים צריך להיות מתואם בין הנהלת משרד הבריאות לבין הנציבות.

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מס	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מ-7 מרכזים רפואיים שבהם היה מבקר פנימי בשנה זו (המרכז הרפואי ברזילי, המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי הגליל, המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פורייה והקריה הרפואית רמב"ם) לא מעבירים דוחות ביקורת למבקר הפנימית של משרד הבריאות. גם בעקבות פניית המבקר למנהלי המרכזים הרפואיים לא הועברו אליה דוחות ביקורת שנעשו במרכזים הרפואיים האלה. מומלץ כי כל עוד עומדת בעינה החלטת הנציבות בדבר כפיפות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים להנחיותיה המקצועיות של המבקר הפנימית במשרד הבריאות, יעבירו המרכזים הרפואיים באופן סדיר דוחות ביקורת פנים, לרבות דוחות מעקב על תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת שגובשו בהם, למבקר הפנימית של משרד הבריאות. עוד מומלץ שהנציבות והנהלת משרד הבריאות, בהתייעצות עם המרכזים הרפואיים והביקורת הפנימית של משרד הבריאות, יסדירו באופן מלא את הכללים הנוגעים למערך הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים. בכלל זה יבחנו ויובהרו: הממשק בין משרד הבריאות לבין המרכזים הרפואיים בכל הנוגע לביקורת הפנימית; סוגיית כפיפות המקצועית של המבקרים הפנימיים במרכזים למבקר הפנימית של משרד הבריאות וסמכויותיה בהקשר זה; וסוגיית תחולתו של נוהל הביקורת הפנימית על המרכזים הרפואיים. עוד מומלץ שהנציבות ומשרד הבריאות יעקבו ויודאו שהמרכזים הרפואיים יפעלו בהתאם לכללים שייקבעו.	

הביקורת הפנימית בשירות המדינה

מ	כותרת	תוכן הליקוי / ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
34	עצמאות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים	המבקרים הפנימיים נשאלו באיזו מידה הם סבורים שהתנאים וסדרי העבודה הקיימים במרכז הרפואי שבו הם פועלים מאפשרים להם לבצע את עבודת הביקורת באופן עצמאי ובלתי תלוי. מתשובות המבקרים הפנימיים עולה כי רובם (4 מתוך 7 מבקרים) נתקלים לעיתים בקשיים בהקשר זה. 3 מבקרים נוספים ציינו כי התנאים מאפשרים את ביצוע הביקורת באופן מוחלט. מומלץ שמשרד הבריאות ינחה את הנהלות המרכזים הרפואיים להקפיד על ניהול תהליכי העבודה בנושא באופן שתובטח עצמאות הביקורת הפנימית בהם, ובכלל זאת נדרש להבטיח כי יועמדו לרשותם של המבקרים המשאבים הנחוצים לצורך עריכת הביקורת.	• משרד הבריאות המשרד מקבל את הערת המבקר ויפעל ליישום תהליכי העבודה כמתחייב.
35	העברת דוחות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הממשלתיים	6 מתוך 7 המבקרים הפנימיים אשר כיהנו בתפקיד זה במרכזים הרפואיים הממשלתיים בתקופת הביקורת לא העבירו את דוחות הביקורת לעיון שר הבריאות או מנכ"ל משרד הבריאות; מבקר אחד מסר כי הוא מעביר את הדוחות לעיונם של השר והמנכ"ל לעיתים רחוקות. על המבקרים הפנימיים של המרכזים הרפואיים לפעול על פי הוראות חוק הביקורת הפנימית, ולהעביר אל שר הבריאות דוחות ביקורת פנימית שערכו. על הנהלות משרד הבריאות והמרכזים הרפואיים לוודא שכך נעשה.	

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	איסוף נתונים וניתוחם בבסיס לקבלת החלטות ממשלה ולהקצאת משאבים יעילה	תוכנית החומש הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית ותוכנית החומש לחברה הבדואית הן שתי תוכניות שהחליטה עליהן הממשלה בשנים 2021 - 2022, ושעל בסיסן הוקצה תקציב עתיר משאבים של 27 מיליארד ש"ח. נמצא שההחלטות התקבלו בלי שהמשרד לשוויון חברתי ומשרד הרווחה, שגיבשו את התוכניות, ביצעו ניתוח נתונים בעל תוקף מדעי מספק. ניתוח כזה נדרש לבדיקת שורשי תופעת חוסר המעש של הצעירים הערבים ולהתוויית כיוונים אפשריים להתמודדות עימה כדי לייצר שינוי. למשל, בביקורת עלה כי המלצות הצוות הבין-משרדי התבססו על נתוני סקר כוח אדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ועל ניתוח נתונים של ועדת המנכ"לים, שהיו נכונים לשנת 2019, ואילו החלטות הממשלה התקבלו ב-2021 וב-2022; בין השנים הללו התרחש משבר הקורונה, שחולל תמורות משמעותיות בשוק העבודה. כמו כן, הנתונים לא כללו פילוח לפי מגזרים בחברה הערבית, אף שהתקציב חולק על בסיס מגזרי בהחלטות החומש השונות. התוצאה היא שהתוכניות המיועדות לטיפול בצעירים חסרי מעש גובשו שלא על בסיס ניתוח נתונים מהימן ומעודכן ובלי להתאים את המענה למאפיינים הייחודיים של כל מגזר. לדוגמה, התקציב לשנת מעבר לטיפול בצעירים חסרי מעש בסך של 220 מיליון ש"ח חולק בין המגזרים השונים בחברה הערבית בלי לבחון את חומרת הבעיה בכל אחד מהמגזרים הנתונים והמידע על צעירים חסרי מעש בחברה הערבית הם מרכיבים חשובים לקידום מדיניות ממשלתית מכוונת ומדויקת. על כן מומלץ כי עד ליישום מלא של החלטת הממשלה 1440 ממאי 2022 על הקמת אגם המידע הממשלתי בלמ"ס, רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי	משרד העבודה פעילות מינהל תעסוקת אוכלוסיות שבמשרד העבודה נעשית תוך הפרדה ברורה בין האוכל השונות בחברה הישראלית ותתי האוכלוסיות בתוך החברה הערבית בפרט, וזאת בהתאם לניתוחים פרטניים של החסמים העומדים בפני כל אוכלוסייה. תוכנית ריאן, המהווה את תוכנית הדגל לעניין תעסוקה בחברה הערבית, כוללת הפעלה של- 21 מרכזי הכוון תעסוקתי ברחבי הארץ ולמעלה מ-40 שלוחות. תוכנית ריאן מבוססת על חיבור מובהק לקהילות השונות והיכרות עמוקה עם השטח והצרכים. כך כ- 97% מכח האדם המנהל והמפעיל את התכנית מגיע מהחברה הערבית על כל גווניה. במסגרת הפעלת התכנית מתבצעים תהליכי מדידה סדורים באופן שוטף בדבר מספר המשתתפים, יחס מגדרי, התחלות העבודה וכן היקף ואופי השירותים הניתנים למשתתפי התוכנית. יתר על כן, אחת לחצי שנה, מבוצעת עבודת ניתוח על בסיס נתונים מנהליים עבור כל משתתפי התוכנית ביחס לנתוני שכר ותעסוקה (אשר לממצאיה השפעה על מידת הרווחיות של הספק המפעיל את התכנית). מיקומי המרכזים והיקף המענים בכל יישוב בו מופעלת התכנית נקבעו עם היציאה למכרז על בסיס נתוני תעסוקה והיקף אוכל לכל יישוב (נתונים נכון ל-2018). עם קבלת החלטת ממשלה 549, החל תהליך של איסוף נתונים, איתור צרכים ותכנון שבסופו הוחלט לפעול להרחבת השירותים במסגרת תוכנית ריאן כך שינתנו מענים מותאמים לאוכלוסיית ה-NEET. הרחבות אלו

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תגבש דרכים לאיסוף נתונים על צעירים בחברה הערבית, בדגש על הצעירים חסרי המעש, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 500.	צפויות להיכנס לתוקף בתקופה הקרובה ויכללו מערך כ"א ייעודי, שירותים וכלים ייעודיים. החיבור לשטח, מודל ההתקשרות עם המפעילים וכן תהליכי המדידה הקבועים מאפשרים הסטה והתאמה של משאבים ושירותים באופן תדיר. כך גם בתוך ההרחבה, נשארה הגמישות למשרד לביצוע התאמות שוטפות בהיקפי כח האדם והמענים אותם יקבלו אול' היעד במרכזי הכוון שביישובים השונים. באופן פרטני, לעניין האול' הבדואית אשר זכתה להתייחסות מרובה בדו"ח, יצוין כי קיימים מענים מותאמים מתוך הבנה של הצרכים השונים. במסגרת תוכנית ריאן ניתן דגש מיוחד לחברה הבדואית בכלל ולאול' ה-NEET מהחברה הבדואית בדרום בפרט. כך לדוגמא עבור כלל החברה הבדואית בדרום, יחס המשתתפים לרכז האחראי על הליווי התעסוקתי- נמוך יותר, משך זמן הליווי למשתתף, המתקצב ע"י התוכנית- ארוך יותר, היקף תקציב השירותים למשתתף גבוה יותר, סל המענים רחב יותר, וכן שיעור התמריצים עבור השמת משתתף מאול' הבדואים בדרום גבוהה יותר מיתר אול' תוכנית ריאן. כמו כן, גם באשר ל-NEET, ישנה דיפרנציאציה בין היקפי כוח האדם המיועד לטפל באול' ה-NEET באזור הדרום אל מול שאר אול' תוכנית ריאן וכן ישנו תמריץ השמה גבוה יותר מאשר ל-NEET שאינו מהחברה בדואית בדרום- הכל על מנת לעודד את המפעילים לאפשר למשתתפי האול' סל כלים רחב ומגוון הכולל הכשרות מקצועיות, הכשרות תעסוקתיות וליווי משמעותיים.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד מעביר דיווחים שוטפים לוועדת ההיגוי הפועלת מכח החלטת ממשלה 1279 ומקפד על פירוט בחלוקה לכל אחד מהיישובים.
2	ההשלכות של אי-ניתוח נתונים מהימנים על הקצאת משאבים יעילה	נמצא כי בדוח ועדת המנכ"לים לא הייתה הפרדה בין המגזר הערבי למגזר הבדואי, ולכן לא הייתה בו התייחסות מתאימה לכל מגזר. על פי הניתוח של משרד מבקר המדינה, הפרדה זו חיונית להבנת התופעה; שכן במגזר הבדואי אכן נרשמה ירידה בשיעורי התעסוקה אצל גברים שגרמה לעלייה בשיעור חסרי המעש, אך במגזר הערבי ברוב הערים הגדולות המצב נשאר יציב. הבחנה זו חשובה כדי לזהות את שורש הבעיה ולהחליט כיצד לחלק את המשאבים ביעילות ולגבש פתרונות מועילים להתמודדות עימה. מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים העוסקים בטיפול בצעירים - המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד ראש הממשלה וזרוע העבודה - יקבלו את החלטותיהם על בסיס ניתוח נתונים פרטני לגבי כל יישוב וכל מגזר ועל ידי שימוש בבסיס נתונים מהימן. זאת כדי לקבל תמונת מצב מלאה ועדכנית של פריסת תופעת חוסר המעש, שתאפשר הקצאת משאבים יעילה ונכונה בין היישובים והמגזרים.	• משרד ראש הממשלה במסגרת החלטת ממשלה 549 מובילים הרשות לביטחון קהילתי במשרד לביטחון לאומי ומשרד ראש הממשלה – בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים – קידום פיתוח של מודל יישובי להטמעת התכניות במסגרת החלטת הממשלה ברשויות מקומיות בחברה הערבית. במסגרת המודל פועלת ברוב היישובים ועדה למיגור אלימות, שבראשה עומד ראש הרשות או מי מטעמו ומרכז אותה המנהל היישובי של הרשות לביטחון קהילתי. במסגרת הוועדה מותנע/נערך מיפוי של תופעות האלימות והפשעה ביישוב ממקורות כמותיים ואיכותניים. תפקיד הוועדה לגבש תוכנית עבודה יישובית על בסיס המענים הקיימים והחדשים הניתנים במסגרת התוכניות, ובכלל זה לתת את הדעת לסוגיית צעירים חסרי מעש. בהתאם למיפויים והמלצות הוועדות היישוביות ניתן יהיה בהמשך לדייק את המענים והתאמות המענים של המשרדים ליישובים.
3	ניתוח נתוני חוסר מעש במשרד לשוויון חברתי	נמצא כי רשות הצעירים במשרד לשוויון חברתי גיבשה מדיניות לטיפול בצעירים חסרי מעש בחברה הערבית על סמך סקר כוח אדם לשנים 2019 - 2020 המתבצע על מדגם קטן של האוכלוסייה ונשען על דיווח עצמי, סקר שממנו לא ניתן לקבל תובנות מהימנות סטטיסטית על פילוחים קטנים כמו יישובים בדואיים. לדוגמה, המשרד לשוויון חברתי נשען	• משרד העבודה ראה מענה לליקוי 1 לעיל. • משרד ראש הממשלה במסגרת החלטת ממשלה 549 מובילים הרשות לביטחון קהילתי במשרד לביטחון לאומי ומשרד ראש הממשלה –

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בקביעת מדיניותו על נתון מסקר כוח אדם ולפיו שיעור הגברים הצעירים חסרי המעש ביישוב חורה הוא 51%, בטייבה - 46% ובעראבה - 22%. לעומת זאת, כשצוות הביקורת ניתח את הנתונים המינהליים שהתקבלו מבט"ל, כמוצג בתרשימים 10 - 11, עלו פערים בשיעורי חוסר המעש באוכלוסייה זו: בתחילת 2020 שיעורם בחורה היה 28%, בטייבה - 20%, ובעראבה - 30%. הבדלים אלו, תוצאת מיפוי שגוי של חוסר המעש ביישובים, לא יאפשרו לרשות לצעירים להקצות ביעילות את המקורות לטיפול בתופעה. מומלץ כי משרדי הממשלה הרלוונטיים העוסקים בטיפול בצעירים - המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד ראש הממשלה וזרוע העבודה - יקבלו את החלטותיהם על בסיס ניתוח נתונים פרטני לגבי כל יישוב וכל מגזר ועל ידי שימוש בבסיס נתונים מהימן. זאת כדי לקבל תמונת מצב מלאה ועדכנית של פריסת תופעת חוסר המעש, שתאפשר הקצאת משאבים יעילה ונכונה בין היישובים והמגזרים.	בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים – קידום פיתוח של מודל יישובי להטמעת התכניות במסגרת החלטת הממשלה ברשויות מקומיות בחברה הערבית. במסגרת המודל פועלת ברוב היישובים ועדה למיגור אלימות, שבראשה עומד ראש הרשות או מי מטעמו ומרכז אותה המנהל היישובי של הרשות לביטחון קהילתי. במסגרת הועדה מותנע/נערך מיפוי של תופעות האלימות והפשיעה ביישוב ממקורות כמותיים ואיכותניים. תפקיד הועדה לגבש תוכנית עבודה יישובית על בסיס המענים הקיימים והחדשים הניתנים במסגרת התוכניות, ובכלל זה לתת את הדעת לסוגיית צעירים חסרי מעש. בהתאם למיפויים והמלצות הועדות היישוביות ניתן יהיה בהמשך לדייק את המענים והתאמות המענים של המשרדים ליישובים.
4	הגורמים לחוסר מעש באוכלוסיות השונות	הקשר בין כל אחד מהמאפיינים האלה - מסלול בגרות, השכלה על-תיכונית, שירות לאומי, צבאי או אזרחי והכשרה מקצועית - לבין הקטנת ההסתברות לחוסר מעש הוא גבוה יותר בקרב הבדואים לעומת הערבים והיהודים; כך למשל לימודים במסלול בגרותי יגדילו את ההסתברות לחוסר מעש בקרב צעירים ערבים בכ-0.9%, אך יקטינו אותה באוכלוסייה היהודית ב-0.3%, באוכלוסייה הבדואית ב-4.6% ובאוכלוסייה הכללית ב-0.2%; וכן השכלה על-תיכונית מפחיתה בצורה מובהקת את חוסר המעש בכלל המגזרים (בכ-9% במגזר היהודי, בכ-18% בערבי, בכ-34% בבדואי ובכ-14% במגזר הכללי). המשמעות היא ששיפור מאפיינים	• משרד העבודה ראה מענה לליקוי 1 לעיל.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אלו עשוי להביא לתועלת (אפקטיביות) גבוהה יותר אצל הבדואים לעומת המגזרים האחרים, ומכאן שהשקעה במשתנים אלו עשויה להניב תפוקה חברתית גבוהה יותר בכל הנוגע לתופעת חסרי המעש. תוצאות נוספות של הרגרסיה שבוצעה מצביעות על כך ששירות לאומי, צבאי או אזרחי והכשרה מקצועית מתואמים באופן מובהק עם הפחתת ההסתברות לחוסר מעש. לעומת זאת, מעורבות בפשיעה מתואמת באופן מובהק עם הגדלת ההסתברות לחוסר מעש. מומלץ כי משרד הרווחה, בשיתוף המשרד לשוויון חברתי וזרוע העבודה, יבחן במסגרת התוכניות הייעודיות למגזר הערבי ולמגזר הבדואי אפשרות לגבש תוכנית שתכלול הקצאת תקציב דיפרנציאלית ומתן עדיפות להשקעה בטיפול בצעירים הבדואים ותתאים למאפיינים ולצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו. מומלץ גם לקבוע לתוכנית יעדים מדידים לבחינת האפקטיביות שלה, בפרט לגבי שילובם של הצעירים בתעסוקה ובכלכלה..	
5	חיזוי חוסר מעש בגיל צעיר	עלה כי נכון למועד סיום הביקורת למשרד החינוך אין כלי לאיתור וניטור של תלמידים שבסיכון גבוה לנשירה. מומלץ על כן כי משרד החינוך יגבש מדיניות מותאמת לטיפול בבעיה ומקד משאבים ותוכניות באותם ילדים שההסתברות שיהיו חסרי מעש גבוהה, למשל בתלמידים בדואים ותלמידים במצב חברתי-כלכלי נמוך. עוד מומלץ כי בהמשך להחלטת הממשלה לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית יגבש משרד החינוך מודל לניטור ואבחון של ילדים שיש לגביהם סיכון שיהפכו לחסרי מעש בבגרותם, בהתאם למאפייני הילדים ושיוכם החברתי. זאת תוך הבאה	• משרד החינוך המאמצים והתשומות שהמשרד משקיע בהעלאה מתמדת של אחוז התלמידים הזכאים לתעודת בגרות נובעים בעיקר מתוך אמונה שתעודה זו תשמש אותם בכניסה לאקדמיה ומאוחר יותר בשילובם בעולם התעסוקה. לצד מאמצים אלה, המשרד מאפשר לתלמידים באמצעות תכניות החומש הכנה לבחינות יעל ופסיכומטרי. כמו כן, ישנם בתי ספר שמסלולי הלימוד שלהם מאפשרים רכישה של תעודה מקצועית בסיומם. בנוסף, המשרד מעודד פתיחה של מגמות טכנולוגיות

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בחשבון בין היתר של שלוש התוכניות שעליהן הוא הצביע בתגובתו. ובכלל זה מומלץ שמשרד החינוך יבחן את מודל הניבוי שהופעל בבריטניה.	ומסלולי י"ג-י"ד באמצעות תכנית התקצוב הדיפרנציאלי כדי לשפר את אחוז ההשתלבות של הצעירים בעולמות האקדמיה והתעסוקה. בהתייחס לניטור ואיתור תלמידים בסיכון, במסגרת החלטת הממשלה 549, תוקצבו שלוש תכניות שנמצאו כנותנות מענה מיטבי ומופעלות על ידי אגף ילדים ונוער בסיכון: תכנית "מל"א- מרחב למידה אחר" - להקניית אסטרטגיות למידה ולשם מיצוי הפוטנציאל של התלמידים ושילובם בכתות האם באופן מיטבי כלומדים עצמאיים. מופעלת בתשפ"ג ב- 17 בתי ספר יסודיים. תכנית "פותרים עתיד" במסגרתה ילדים בסיכון מלווים בליווי אישי על ידי מבוגר משמעותי. התכנית מופעלת בתשפ"ג ב- 23 בתי ספר יסודיים. תכנית "שמיים": תכנית להתפתחות והעצמה אישית המטפלת בתחושת הניתוק והניכור. התכנית מופעלת בתשפ"ג ב- 62 בתי ספר על יסודיים. מרכזי מיטיב"ה: לטיפול בתלמידים עם בעיות התנהגות. בתשפ"ג יוקמו 3 מרכזים ברהט, אלקסום ונווה מדבר.
6	סימנים (אינדיקציות) לחוסר מעש בשלבי רכישת ההשכלה	נמצא כי מאמצי משרד החינוך להעלות את שיעור הזכאים לבגרות ולהרחיב את מספר יחידות הלימוד הנלמדות, לא זו בלבד שאינם תורמים, אלא אף עלולים להגדיל את הסיכוי של צעירים ערבים שאינם פונים ללימודים על-תיכוניים, להיות חסרי מעש. מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הסיבות לכך שמאמציו להעלות את שיעורי הזכאות לבגרות ולהרחיב את מספר יחידות הלימוד נושאים פרי בקרב תלמידות ערביות שלא פנו	• משרד החינוך המשרד מבקש להמשיך ולשמור על העלייה בהישגים בקרב הבוגרות בחברה הערבית באמצעות קידום תכניות העצמה נשית ו"מדעניות העתיד". המשרד שוקד בהתמדה על פיתוח מסלולים ומגמות שיאפשרו התפתחותם של הבוגרות והבוגרים כאחד, הן באמצעות לימודי בגרות והן באמצעות מסלולי הכשרה נוספים.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ללימודי השכלה על-תיכונית, והן אכן צמצמו את הסיכוי שלהן להיות חסרות מעש; ואילו בקרב התלמידים הבנים הערבים, שלא פנו ללימודים כאלו, הסיכוי שלהם להיות חסרי מעש דווקא עלה; במיוחד מומלץ לתת את הדעת על הצורך בהמשך הפיתוח האישי וההכוונה של גברים צעירים אלה שהם בעלי תעודת בגרות מורחבת, שהסיכוי שלהם להיקלע למצב של חוסר מעש גדול יותר. כפעולה מחויבת, מומלץ בין היתר לפתח עבורם מסלול חלופי, כמו הכשרה מקצועית. עוד מומלץ כי משרד החינוך ימשיך במאמציו להגדיל את שיעור הזכאות לבגרות ואת איכות הבגרות בקרב תלמידות ערביות, היות שנמצא קשר סטטיסטי בין הגדלת שיעור הזכאות לבגרות ואיכות הבגרות לבין צמצום חוסר מעש.	הדיון בצעירים הערבים הינו תלוי הקשר סוציאקונומי וגיאוגרפי. אכן, המגמה בשנים האחרונות הינה שתלמידות ערביות בניגוד לתלמידים הערבים, הינן בעלות מוטיבציה פנימית ולימודית, לפיכך שיעור ההשתתפות שלהן במסלולים המוגברים ובאקדמיה גבוה יותר מהתלמידים הבנים. המשרד רואה בלימודי המתמטיקה המורחבת תשתית חשובה לפיתוח החשיבה, ראייה מרחבית ומיומנויות נוספות, מעבר לחשיבותן כתשתית לאקדמיה או לחוסר המעש. משרד החינוך מבקש להעניק לבוגריו את התשתית הלימודית, הרגשית והחברתית שתאפשר קיום של חיים בכבוד, חיים מלאי משמעות ותוכן. המשרד מאמין כי הזכאות לבגרות, המבוססת על 12 שנות הלימוד, הינה תנאי בסיסי להמשך הלימודים באקדמיה ולהשתלבות בתעסוקה. לפיכך, המשרד משקיע באופן אינטנסיבי בתחום זה ולראייה, אנו רואים עלייה באחוז הפונים ללימודים אקדמיים בקרב החברה הערבית. יחד עם זאת, המשרד אינו שוקט על שמריו ובוחן כל העת אפשרויות נוספות שבהן ניתן לצייד את הבוגרים והבוגרות בכלים ובמיומנויות הנדרשים להם ומאפשרים מוביליות חברתית. המשרד ילמד את הנתונים שהוצגו כדי לחשוב על דרכי פעולה שיקדמו את הבוגרים ויתרמו לשילובם באקדמיה ובתעסוקה.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	מסלול לימודי טכנאי במהלך התיכון	מסלול לימודי טכנאי במהלך התיכון מפחית את ההסתברות לחוסר מעש בקרב גברים צעירים ערבים שאינם רוכשים השכלה על-תיכונית ב-5.4 נקודות אחוז. מתוך קבוצת הצעירים הערבים שנבדקו המונה כ-130,000 צעירים וצעירות, מספר התלמידים בעלי הסמכת טכנאי היה 3,268 בלבד, כ-2.5% מקבוצת הצעירים שנבדקו. כמענה אפשרי לצעירים ערבים שאינם עתידים לבחור במסלול לימודים על-תיכוניים, מומלץ כי משרד החינוך ישקול את האפשרות להגדיל את מספר הצעירים מהחברה הערבית במסלולים המעניקים תעודת טכנאי, נוסף על תעודת הבגרות, ואף יבחן אם תעודות מקצוע נוספות מפחיתות את ההסתברות לחוסר מעש.	
8	תוכנית הכוון קריירה סדורה	נמצא כי התוכניות של שפ"י אינן נותנות מענה מתאים לצורך בהכוון תעסוקתי, וכי למשרד החינוך אין תוכנית סדורה להכוון תעסוקתי איכותי. עוד עלה שהמשרד אינו מחייב את בתי הספר בחינוך הערבי ליישם את תוכנית חינוך לקריירה, ויישום התכנית תלוי בשיקול דעתה של הנהלת בית הספר ובשיתוף הפעולה שלה. נוסף על כך, הכרת שוק התעסוקה וההכוון התעסוקתי אינם חלק מהגדרת התפקיד של היועצות החינוכיות. יתר על כן, בתהליך שיתוף ציבור שקיים צוות הביקורת עם יועצות חינוכיות בתיכונים ערביים בצפון ובתיכונים בדואיים בדרום עלה כי שגרת יומן של היועצות מאופיינת בטיפול במצבי חירום, נוסף על עומס העבודה השוטפת והדחופה, ועקב כך הן אינן מתפנות כלל לעסוק בהכוונה תעסוקתית לתלמידים. כן נמצא כי משרד החינוך לא פעל לייצר שיתוף פעולה עם מעסיקים בגיבוש התוכנית להכוון תעסוקתי.	• משרד החינוך היועצות החינוכיות מתמקדות בקידום המיומנויות הנדרשות, מיומנויות תוך-אישיות, בין-אישיות ומיומנויות הנדרשות לחיים ולעולם העבודה. הקניה ותרגול המיומנויות נעשים באמצעות התכנית הכ"חות שבדרך, בתהליכים הקשורים לבחירה, קבלת החלטות, עמידה מול דחייה ואכזבה ומיצוי יכולות אישיות. במהלך שנה"ל תשפ"ג – תשפ"ד תורחב התכנית הכ"חות שבדרך המיועדת לחברה הערבית, כך שיינתן מענה להכוון תעסוקתי בהיבטים תוך-אישיים, בין-אישיים, בחירה ומיצוי יכולות אישיות בהתאמה לשוק התעסוקה. אגף החברה הערבית עובד שכם אל שכם עם יחידות המינהל הרלוונטיות: אגף בכיר שפ"י ואגף ילדים ונוער בסיכון במטרה לבסס תכנית ראויה בנושא זה. לראייה, התגבשו תכניות הן במסגרת התקצוב הדיפרינציאלי,

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהיעדר תוכנית סדורה, גובר הסיכון שצעיר ערבי לא ימצא את דרכו לאחר לימודי התיכון וייוותר חסר מעש, או יבחר מסלול תעסוקה שאינו מותאם לכישוריו. מומלץ כי משרד החינוך יגבש תוכנית סדורה, להכוונה, חשיפה והכנה פרטנית של כלל תלמידי התיכונים בחברה הערבית לצורכי עולם התעסוקה, שתיתן מענה לצרכיו של כל תלמיד. כמו כן מומלץ שישקול אם תוכנית זו צריכה להתבסס על יעוצות בבתי הספר, אשר לא תמיד פנויות לכך, או על כוח אדם ייעודי המתמחה בהכוון תעסוקתי, כנהוג במדינות רבות בעולם, כמו פינלנד ואירלנד.	תכנית דוקאטוס והחלטות הממשלה 550 ו-549 שמטרתן ותכלית עיסוקן הוא בנושא זה. בשנה"ל תשפ"ד, ייבחן שיתוף פעולה עם מוסדות אקדמיים, בהובלת מנהל עובדי הוראה להכשרת היועצות על מנת שיוכלו לתת מענה לסוגיה זו. כמו כן, במסגרת תכנית החומש 550, ישנה הקצאה לפיתוח פלטפורמה דיגיטלית שתיתן מענה לתלמידים להכוון אקדמי ותעסוקתי.
9	למידה מתמדת של שוק העבודה והזדמנויות לקריירה	מרכזי ריאן הפועלים בחברה הערבית מעניקים הכוונה, הכשרה, השמה וליווי תעסוקתי בעולם העבודה והכשרה לא אקדמית. נמצא כי שיתוף הפעולה בין זרוע העבודה, שמפעילה את מרכזי ריאן, לבין משרד החינוך אינו מוסדר ונעשה בהתאם ליוזמות מקומיות של בתי הספר בחברה הערבית. מומלץ כי משרד החינוך ישקול להרחיב את שיתוף הפעולה שלו עם זרוע העבודה ומרכזי ריאן, או כל גורם אחר בעל ידע בשוק העבודה המשתנה שיהיה זמין למתן ייעוץ ומידע נגיש לתלמידי החטיבות העליונות ולהוריהם; זאת כדי לאפשר להם למידה מתמדת של שוק העבודה המשתנה וגישה למידע עדכני בנושא ההזדמנויות לקריירה.	• משרד החינוך המשרד פועל על מנת לקדם למידה מתמדת של שוק העבודה המשתנה. נושא זה לא נכלל בתוכנית העבודה במסגרת החלטת הממשלה בשנת תשפ"ג ולפיכך, בשנה"ל תשפ"ד הנושא יובא לדיון כחלק מהתכנית הכוללת. התקיימו מספר ישיבות עם זרוע העבודה בכדי לבחון שיתוף פעולה ואפשרות להתחיל בהכוון בבתי הספר החל מחטיבות הביניים.
10	מפגשים עם מעסיקים ועובדים והתנסות במקומות עבודה	נמצא כי משרד החינוך נשען על יוזמות מקומיות לירידי תעסוקה בחברה בערבית, אך אינו מקיים מפגשים סדירים בין תלמידים בחינוך הערבי ובין מעסיקים ועובדים.	• משרד העבודה המשרד מעוניין להמשיך לקדם שיתופי פעולה עם משרד החינוך זאת לאור הבנה עמוקה של הצורך והפוטנציאל.
			• משרד החינוך בהחלטת הממשלה 550, ישנה הקצאה לפיתוח פלטפורמה דיגיטלית שתסייע לתלמידים בהכוון האקדמי

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שבמסגרת תוכנית סדורה להכוון קריירה יפעל משרד החינוך ליזום מפגשים בין תלמידים בתיכונים ערביים ובין מגוון מעסיקים ועובדים, וכן ביקורים שלהם במקומות עבודה נבחרים במגוון תחומי תעסוקה והתנסות בסוגי העבודות הרלוונטיים להם; זאת כדי שיחקרו את האפשרויות התעסוקתיות שלהם ויתנסו בפרקטיקה של עבודות פוטנציאליות.	והתעסוקתי. אנו יחד עם אגפים נוספים שוקדים על הפיתוח כדי לממש את התכנית בתשפ"ד.
11	מפגשים להכרת השכלה על-תיכונית ואקדמית	משרד החינוך לא גיבש מענה מתאים לכל שאר התלמידים בחינוך הערבי שאינם מעוניינים להשתלב בלימודים אקדמיים אלא מעוניינים בלימודי הכשרה מקצועית אחרת - לימודי י"ג-י"ד, הכשרות ממשלתיות (למשל הכשרת מהנדסים וטכנאים על ידי מה"ט) או הכשרות פרטיות. מומלץ שמשרד החינוך יגבש תוכנית שתספק מענה גם לתלמידים בחינוך הערבי שאינם מעוניינים להשתלב בלימודים אקדמיים, כך שכל תלמיד ייחשף למגוון האפשרויות המוצעות באקדמיה, בהכשרה המקצועית ובתעסוקה..	• משרד החינוך בתכניות החינוכיות בתת סל חברה ערבית (אתגרים) אחד מנושאי התוכן הינו: "טיפוח מיומנויות תעסוקה" הכולל תכניות על רצף שנתי בתפיסת החינוך הבלתי פורמאלי המקיימות בין היתר: מפגשים עם עולם התעסוקה המגוון, הכשרות מקצועיות (טכנאי סלולרי וכיו"ב), עידוד השפה העברית ועוד. מכוני מנהיגות: מודל ייחודי לשנת מעבר בחברה הערבית (כבר משנת 2017) המעודד בני נוער ערבים ובדואים בוגרי יב' עד גיל 21 לקחת חלק פעיל למשך 10 חודשים בתהליך העצמה ופיתוח אישי וחברתי אשר יוביל לבחירת מסלול אקדמי ותעסוקתי. תנועות וארגוני נוער: עידוד והכוון לשנת התנדבות בתנועה או בארגון הנוער לצעירים לאחר שנת יב' דבר אשר מקדם למעש ומעודד את החניכים המתנדבים לקחת אחריות על עצמם ולהמשיך לאחר מכן ללימודים וכמובן לתעסוקה תוך פיתוח אישי, תועלת חברתית והשתלבות אזרחית. ככלל, מינהל חברה ונוער חרט על דיגלו לקדם פיתוח מנהיגות צעירה כתפיסה ואנו רואים זאת נכוחה בנוער הלוקח חלק בתכניות המקיימות תהליכי פיתוח

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מנהיגות צעירה בהסללה מגיל צעיר. ישנה השפעה רחבה עליהם בבניית אוריינטציית עתיד ופיתוח אופק הדמיון וכן, בפיתוח המיומנויות הרכות והחברתיות שהן הכרחיות להשתלבות אזרחית ותעסוקתית. מתוך תפיסה זו ובהתייחס לצרכים בחברה הערבית הגשנו מספר תכניות נוספות כחלק מגיבוש החלטה 550 לפרק החינוך כגון: "מכינה לחיים" – שלוקחת תלמידים על סף נשירה ובתהליך תומך באמצעות כלים של חב"פ מלווה אותם 5 שנים (כולל שנה באזרחות) ומכינה אותם לחיים הבוגרים תוך התייחסות לנושא הכוון וקריירה. בנוסף, שנת מעבר עם מודל "יחודי" באמצעות החברה למתנסים בשיתוף איגוד התעשיינים וכן, סמינרים ומחנות סביב נושאים לקידום שפה עברית ועוד.
12	הדרכה אישית ומענה לצרכיו של כל תלמיד	היועצות החינוכיות בבתי הספר בחינוך הערבי אינן מקיימות הדרכה אישית לתלמידים ואינן חושפות אותם למסלולי ההשכלה וההכשרות המקצועיות בהתאם לדרישות בשוק העבודה ובהתאם ליכולות, לחסמים ולצרכים של התלמידים. מלבד המשתתפים בתוכנית רואד, ובהקשר של לימודים אקדמיים בלבד, כלל תלמידי התיכון בחינוך הערבי אינם מקבלים הדרכה אישית הנוגעת להכוונה מקצועית. מומלץ כי משרד החינוך יקבע גורם מקצועי "יעודי" במשרד לנושא ההכוון המקצועי - גורם שיחשוף את כלל תלמידי התיכון הערבים לצורכי שוק העבודה, מסלולי השכלה טכנולוגית ומגוון הכשרות מקצועיות. על גורם זה להכיר את מגוון מקצועות שוק העבודה ולהתעדכן באופן מתמיד בשינויים המתחוללים בו, כדי לתת הכוון תעסוקתי אפקטיבי	• משרד החינוך יועצות חינוכיות מתמקדות בקידום המיומנויות הנדרשות, מיומנויות תוך-אישיות, בין-אישיות ומיומנויות הנדרשות לחיים ולעולם העבודה. הקניה ותרגול המיומנויות נעשים באמצעות התכנית הכ"חות שבדרך, בתהליכים הקשורים לבחירה, קבלת החלטות, עמידה מול דחייה ואכזבה ומיצוי יכולות אישיות. במהלך שנה"ל תשפ"ג – תשפ"ד תורחב תכנית הכ"חות שבדרך המיועדת לחברה הערבית, כך שיינתן מענה להכוון תעסוקתי בהיבטים תוך-אישיים, בין-אישיים, בחירה ומיצוי יכולות אישיות בהתאמה לשוק התעסוקה.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לתלמידים, לרבות הצגת הסיכויים למציאת עבודה במקצוע וההכנסה הצפויה בו.	
13	תוכנית הלימוד "עברית על הרצף"	התוכנית "עברית על הרצף" לא שיפרה בעקביות את שלישות התלמידים בעברית. מומלץ כי בהמשך לתוצאות מחקר ראמ"ה והפקת הלקחים שעשה משרד החינוך הוא יקדם את השינויים המתחייבים בתוכנית "עברית על הרצף", על מנת לשפר את האפקטיביות שלה.	• משרד החינוך ההתייחסות היא למחקר עברית כשפה שנייה לתלמידים דוברי ערבית, נתוני תשע"ח. מומלץ להתייחס גם לממצאי הערכת תכנית "עברית על הרצף", תשע"ז. ידיעת השפה העברית הינה במוקד המאמצים והעשייה של המשרד, מתוך ההבנה וההכרה ששליטה בשפה העברית ובמיוחד בשפה העברית הדבורה, היא צורך בסיסי ותנאי לשילוב בעולם האקדמיה והתעסוקה לצורך כך החל שיתוף פעולה בין המנהל הפדגוגי למזה"פ כדי לקבוע סטנדרטים (CEFR) שיהיו תנאי ללמידה בכל הרמות והגילים. שובצו מורים יהודים, דוברי עברית ברמת שפת אם בבתי ספר ערבים. הוקמו אולפנים להוראת עברית בבתי הספר ברחבי הארץ. הועברו לכל המחוזות תכניות לשיפור השפה העברית, כגון "עבריתנא", "בודור". בהחלטת הממשלה 550, השפה העברית היא חלק חשוב ומרכזי. בהחלטה זו נכללים יעדים מוגדרים, לכן מתקיימים לאורך השנה סטטוסים שעוקבים אחר ביצוע התכניות השונות. סעיף 12 שיתוף הפעולה שמתקיים באופן שוטף וסדור בין המנהל הפדגוגי למזה"פ, הוא מתחייב וחיוני וחשוב כדי להשיג את היעדים ולפיכך מתבצע כל העת.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
14	איכות המורים ובקיאותם בשפה העברית	משרד החינוך לא מיפה את כלל המורים לעברית שיש להם תואר ראשון בתחום הידע המלמדים במגזר הערבי. עלה, כי מחצית מהמורים לעברית בחינוך הערבי, שלמשרד החינוך יש מידע על תחום תוארם האקדמי (כ-50%) אינם בעלי תואר ראשון בתחום הידע, ורוב מוחלט מהמועמדים להוראת עברית (כ-96%), לא עברו מבחן בקיאות בשפה; לעובדה זו השפעה בהכרח על איכות הקניית העברית לתלמידים, והיא עלולה להוביל גם להישגים נמוכים שלהם בעברית. נוכח החשיבות שמורים המלמדים עברית בחינוך הערבי יוכלו להביא את תלמידיהם להישגים ברמת העברית, ונוכח ביטול הדרישה שמועמדים להוראת עברית בחינוך הערבי יעמדו בהצלחה במבחן בקיאות בעברית, מומלץ שמשרד החינוך יקבע קריטריונים שבכוחם להבטיח את התאמתם של המועסקים בהוראת העברית בבתי הספר הערביים להוראה איכותית שתקדם את שליטת התלמידים בשפה זו.	• משרד החינוך בנוהל השיבוץ בחברה הערבית מתקיימים מבחני בקיאות לבחירתו של המועמד והניקוד מהווה תמריץ להבחן ובכך לשפר את הסיכוי להשתלב בהוראה.
15	שילוב מורים יהודים בהוראת העברית	מתוך 3,722 מורים לעברית בחינוך הערבי, 64 מורים יהודיים (כ-2%) משולבים בחטיבת הביניים במסגרת תוכנית "שפה משותפת" ו-40 מורים יהודיים (כ-1%) משולבים בתיכונים במסגרת תוכנית "שערים". רק כ-30 מבין מורים אלו מועסקים באופן קבוע. כיוון שאין למשרד החינוך מידע על שפת אמם של מורים, לא ניתן לדעת האם קיימים מורים נוספים בחינוך הערבי ששפת אימם עברית מעבר למורים המלמדים בתוכניות אלו. מומלץ כי משרד החינוך, בתיאום עם משרד האוצר, ישקלו לפתח מנגנון לתמרוץ כלכלי שיעודד מורים ששפת אימם עברית ללמד עברית בבתי ספר במגזר הערבי. מומלץ גם כי משרד החינוך יקבע לשם כך יעדי השגה לשילוב מורים	• משרד החינוך במענה להמלצה בסעיף, לא מוכר למשרד החינוך מנגנון תמרוץ שכרי שהוא אינו במסגרת הסכם קיבוצי וכי לא מוכר למשרד מנגנון המתעדף קבלה לעבודה בהוראה בגין שירות בצה"ל או בשירות הלאומי אזרחי. התגמול הדיפרנציאלי הינו פרי סעיף 36 בהסכם הקיבוצי עוז לתמורה מיום 14.8.2011. הקריטריונים שנקבעו לקביעת הזכאות, הינם קריטריונים רוחביים ולא ניתן ליידד קריטריונים סקטוריאליים למגזר כזה או אחר. יחד עם זאת המשרד שוקד על תכנית מערכתית רחבה שתיתן מענה לכלל הסוגיות העולות בדוח.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יהודים במערכת החינוך הערבי; עוד מומלץ שימפה את החסמים המונעים ממורים ששפת אימם עברית ללמד בבתי ספר ערביים, ויפעל להסרתם.	
16	מדידה והערכה של לימודי העברית	עלה שנכון למועד סיום הביקורת משרד החינוך לא קבע יעדים מדידים לשיפור השפה העברית בקרב התלמידים בחברה הערבית. עוד עולה שלמרות החשיבות בהקניית השפה העברית לתלמידים דוברי ערבית לשם השתלבותם בחברה, למשרד החינוך אין תמונת מצב שיטתית על רמת העברית של תלמידים אלה במהלך שנות לימודיהם, שתאפשר לו להבין ולנתח את הפערים בשפה העברית אל מול היעדים לאורך רצף הגילים; וכי הוא לא קבע יעדים מדידים לשיפור השפה העברית בקרב התלמידים בחברה הערבית. מומלץ כי משרד החינוך יבצע מעקב שיטתי ונרחב אחר ידיעת השפה העברית בקרב תלמידים צעירים ערבים בכל רצף הגילים, כדי לנטר את התקדמותם ברמה הבית-ספרית וברמה הארצית מול יעדים שיקבע, ולצמצם את הפערים בהישגים הלימודיים של החברה הערבית.	• משרד החינוך בהחלטת הממשלה 550, השפה העברית היא חלק חשוב ומרכזי. בהחלטה זו נכללים יעדים מוגדרים, לכן מתקיימים לאורך השנה סטטוסים שעוקבים אחר ביצוע התכניות השונות. מעקב אחרי רמת העברית בקרב תלמידים תעשה באמצעות ראמ"ה שמקימים מבחנים למיפוי מצב התלמידים ורמתם. בנוסף המשרד שוקד על תוכנית מערכתית רחבה שתיתן מענה רחב יותר.
17	המתאם בין ציוני מבחני הבגרות בעברית וציוני מבחן יע"ל	יותר ממחצית התלמידים שקיבלו ציון 80 בבגרות בעברית ב-5 יח"ל וניגשו למבחן יע"ל, לא עברו את סף הקבלה של אף אחת מהאוניברסיטאות. עבור תלמידים שקיבלו ציונים נמוכים יותר, המצב חמור יותר. כך למשל, מתוך תלמידים שקיבלו ציון 70 בבגרות בעברית ב-5 יח"ל, כ-68% לא עוברים את סף הקבלה של אף אחת מהאוניברסיטאות. רק בציון הגבוה מ-96 נמצא כי רוב התלמידים שנבחנו ב-5 יח"ל בעברית וניגשו למבחן יע"ל, קיבלו ציון שעובר את סף	• המועצה להשכלה גבוהה כפי שקבע הדו"ח, הליקוי איננו במבחן יע"ל, אשר בודק ידיעה בסיסית מאוד של השפה העברית. הליקוי הוא ברמת העברית הנמוכה איתה מגיעים הצעירים הערבים שנבחנו בו, לרבות אלו הנבחנו ב-5 יח"ל בעברית. במרבית האוניברסיטאות, תנאי הקבלה על סמך מבחן יע"ל שצוינו בדו"ח מקיימים איזון סביר בין קבלת הצעירים הערבים לשמירת הרמה האקדמית.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הקבלה בכל האוניברסיטאות. נתונים אלו מעמידים בספק את היכולת של בחינת הבגרות בעברית לדוברי ערבית לנבא בצורה טובה את עמידתם של הבוגרים בתנאי הסף של האוניברסיטאות. מומלץ כי משרד החינוך יבחן את הסיבות לכך שמבחני הבגרות בעברית, בדגש על לימודים ברמה מוגברת, אינם מנבאים הצלחה במבחני יע"ל שמקיימות האוניברסיטאות. בכלל זה מומלץ שהמשרד יבחן האם לימודי העברית ונוסח הבחינה בעברית הם כאלו שבכוחם להקנות לתלמידים יכולת להתמודד בהצלחה עם מבחן יע"ל. מומלץ שמשרד החינוך יפעל בעניין זה בשיתוף פעולה עם מל"ג בכדי להבטיח שלמועמדים דוברי ערבית תהיה יכולת לתקשר בעברית בצורה שוטפת, שהם יעמדו בהצלחה בתנאי הסף לידיעת עברית הנדרשים באוניברסיטאות, ושיתאפשר להם להשתלב באקדמיה הישראלית ובשוק התעסוקה.	• משרד החינוך משרד החינוך אינו חדל ממאמציו למצוא דרכים חדשות ומגוונות על מנת לשפר את הישגי התלמידים הערבים במבחנים הבינ"ל. החל משנת תשפ"ג, מתקיים שיתוף פעולה עם עמותת "שיתופים" לבניית תכנית אסטרטגית עם גורמים שונים במשרד ומחוצה לו במטרה לשפר את ההישגים. לאורך השנה מתקיימים דיונים בהובלת מנכ"ל המשרד עם כלל גורמי המטה: המפמ"רים, מינהל עובדי הוראה, יחידות המינהל הפדגוגי, המדענית הראשית והן עם גופים מחוץ למשרד במטרה לבחון דרכי פעולה חדשות וליישמן. למדענית הראשית תפקיד מרכזי במהלך בעצם הבנייה וההצגה של הסקירה המדעית שהיא מביאה לשולחן הדיונים המאפשרת חשיבה מגוונת מחוץ לקופסא ולמידה מהעולם. אחת התובנות המרכזיות של המשרד היא הצורך בשינוי שיטת ההוראה והפיכתה משיטה מסורתית לשיטה המקנה מיומנויות אוריינות שונות לפיכך, בשנה"ל הנוכחית, המשרד הוביל תכנית ל"צמצום פערים" בשפה הערבית ושמיתבססות על ביסוס האוריינות ככלי למידה. בנוסף, מתקיים שת"פ עם המל"ג ועם המשרד לשיווין חברתי שמתכלל את החומש כדי לבנות תכנית עבודה ייעודית עבור השפה העברית בהובלת המזכירות הפדגוגית.
18	מתן מענה לתלמידי החינוך הבדואי בדרום	תפקיד הממונה על החינוך הבדואי אינו מאויש מאוגוסט 2020, לאחר שהאחרון שנשא בו פרש לגמלאות. מאז אין גורם מקצועי במטה שזהו עיסוקו הבלעדי, ומחוז דרום קיבל	• משרד החינוך מחוז דרום מזהה את קידום מערכת החינוך בחברה הבדואית כמשימה מרכזית שלו ועל כן, מקצה מתוך

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עליו בפועל את האחריות לכלל המשימות הקשורות לחינוך הבדואי בדרום. במאי 2022 מונתה מנהלת חדשה לאגף לחינוך ערבי במשרד החינוך שתחת המינהל הפדגוגי, והיא מתכללת את כל תוכניות החומש לחברה הערבית בחינוך, למעט לגבי המגזר הדרוזי. מומלץ כי משרד החינוך ישקול למנות, לצד העוסקים בנושא במחוז הדרום, גורם מקצועי במטה המשרד שיהיה ממונה על החינוך הבדואי כעיסוקו הבלעדי, וממונה זה יגבש תוכנית לצמצום הפערים בין המגזר הבדואי למגזרים אחרים ויפעל ליישומה ויפעל ליישומה.	תקציבי תכנית החומש הממשלתית משאבים להעסקת כוח אדם ייעודי לחברה הבדואית. בתוך כך, יש במחוז כיום מנהל תכנית חומש ויועץ למנהל המחוז לחברה הבדואית, רכז תכניות חומש, ממונה נשירה בחברה הבדואית, רכזים מקצועיים וממוני תכניות שונות. האגף הערבי רואה את עצמו שותף מלא של מחוז דרום בנוגע לאחריות על החברה הבדואית.
19	תוכניות ממשלתיות לשנת מעבר של זרוע העבודה והמשרד לשוויון חברתי	תוכנית שנת מעבר של הרשות לצעירים במשרד לשוויון חברתי ותוכנית שנת מעבר של זרוע העבודה מיועדות למספר משתתפים שאינו גדול מ-3% מכלל חסרי המעש בני 18 - 24 בחברה הערבית, והעלות המשוקללת מתקציב המדינה היא כ-25,000 ש"ח לכל משתתף. מומלץ כי זרוע העבודה והמשרד לשוויון חברתי יפעלו לפיתוח מענים נוספים הפונים לכלל אוכלוסיית חסרי המעש.	• משרד העבודה מיד עם קבלת החלטת ממשלה 549 החל תהליך תכנון במינהל תעסוקת אוכלוסיות בעניין שנת מעבר. נוכח מיעוט ניסיון ממשלתי בתחום תוכניות שנת המעבר ולאור ריבוי גורמים בעלי ניסיון בתחומים אלו במגזר החברתי, הוחלט לפרסם מסלול מענקי חדשנות- מנגנון ממשלתי חדש, אשר נולד מתוך תפיסה אשר שמה את האתגרים המקצועיים במרכז, ורואה ערך בשיתופי פעולה רב-מגזריים על מנת לעודד חדשנות ויצירתיות במציאת הפתרונות לאתגרים הללו. בחודש 03.2022 פורסם הליך תחרותי לקידום תכניות תקופת מעבר (GAP YEAR) לאוכלוסייה צעירה מהמגזר הערבי בסופו נבחרו זוכים להפעלת 5 תוכניות שנת מעבר במסגרתם ישתתפו כ-630 צעירים וצעירות מהחברה הערבית בעלות ממוצעת של 30.85 אלש"ח למשתתף. מתוכם, 3 תוכניות יפעילו מסלולי שנת מעבר ייעודיים ל-NEET, כאשר היקף המשתתפים בתוכניות אלו יעמוד על

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			233, והעלות הממוצעת כ-32.5 אלש"ח למשתתף. המשרד לשוויון חברתי הינו שותף בוועדת ההיגוי ובתהליך בחירת ההצעות במסלול האמור. כמו כן, מתקיים תיאום ושיתוף ביחס לתכניות שנת המעבר שמוביל המשרד לשוויון חברתי וכן שיתוף פעולה תקציבי ומקצועי ביחס לתוכנית שנת המעבר לחברה הבדואית.
20	ניתוח הקריטריונים לקבלה לתוכנית שנת מעבר	הליך המיון לתוכנית שנת מעבר של המשרד לשוויון חברתי, שבסיומו נבחרים צעירים בעלי מוטיבציה גבוהה ותכונות מנהיגות, עלול לגרום לכך שהתוכנית לא תתאים מלכתחילה לפרופיל חסרי המעש שאליו היא מכוונת, כפי שעלה מניתוח הנתונים. עולה חשש כי תוכנית שנת המעבר "תגרוף את השמנת" של הצעירים הערבים (תופעת ה-Creaming) ותיתן מענה לאלו שגם בלעדיה היו פונים לשירות אזורי, להשכלה גבוהה או לשוק העבודה. בתכנית שנת מעבר של זרוע העבודה אין הלימה בין הנוכחות בכיתה י"ב לחוסר מעש בקרב גברים ערבים. מומלץ כי בתוכנית שנת מעבר יתמקד המשרד לשוויון חברתי, נוסף על המשתנים שהגדיר בתשובתו מינואר 2023, בצעירים בדואים בעשירון טיפוח גבוה שמתגוררים ביישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך ושהכנסת הוריהם נמוכה. משתנים אלו נמצאו כחוזים חוסר מעש בהסתברות גבוהה, ולכן מצופה כי הטיפול בצעירים כאלו יניב את התועלת הגבוהה ביותר בצמצום חוסר המעש. עוד מומלץ כי התוכנית תתמקד ביישובים שחל גידול בהיקף חוסר המעש בהם, כפי שעלה מניתוח הנתונים, ובעיקר באוכלוסייה הבדואית ביישובי הפזורה הבדואית וביישובים הקטנים, לצד	• משרד העבודה ישנו קשר ישיר בין היעדר השלמת 12 שנות לימוד למאפייני התעסוקה ועל כן, המשרד מוצא לנכון לפעול בהתאם לקריטריון זה. תחום צמצום הפשיעה והאלימות אינו מתחומי העיסוק הישירים של המשרד ובהתאם אין בידי המשרד נתונים על תחום זה. ככל שיערך מחקר ממשלתי, אשר עוסק באופן ישיר בצמצום הפשיעה והאלימות אשר יביא לתוצאות המצדיקות שינוי החלטת הממשלה- המשרד יפעל כמובן בהתאם להגדרת האוכלוסייה המעודכנת.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הפעילות ביישובים הגדולים כמו רהט וחורה. מומלץ כי זרוע העבודה תבחן את ההלימה בין הקריטריון של השלמת 12 שנות לימוד להסתברות להידרדרות לפשיעה ואלימות בקרב גברים ערבים ותבדוק אם יש צורך בעדכון קריטריון זה.	
21	ההשפעה של מרכזי ריאן על חוסר המעש בקרב צעירים ערבים	להשתתפות של צעירים ערבים במרכזי ריאן לא הייתה השפעה (אפקט) מובהקת על מצב חוסר המעש שלהם בנובמבר 2021; לעומת זאת, נמצא שמשתיים אחרים שנבדקו - ההיסטוריה התעסוקתית של הצעיר בשנת 2019, הגיל, הכנסת ההורים, המגדר, השיוך המגזרי, ומאפייני יישוב המגורים (אשכול חברתי-כלכלי) - נמצאו כמשפיעים באופן מובהק על ההסתברות לחוסר מעש. מומלץ כי זרוע העבודה תשלים את המענים הניתנים לצעירים אלו, תבחן את תרומת המענים לצמצום חוסר המעש בקרבם וזאת נוכח ההשקעה הממשלתית בהיקף כספי של 310 מיליון ש"ח בעבור השנים 2019 - 2024 הנדרשת להפעלה והרחבה של מרכזי ריאן. מומלץ שבדיקת התרומה תיעשה בדרכים סטטיסטיות מקובלות, וזאת לאחר תקופת הפעלה ארוכה של המרכזים שתאפשר הרחבה של בסיס הנתונים.	• משרד העבודה בהחלטת ממשלה 198 מיום 1.8.21 "התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022", נקבעו, בין היתר, יעדי תעסוקה לחברה הערבית בכלל, ויעדי תעסוקה ייעודיים לנשים בחברה הערבית. בנוסף, בהחלטת ממשלה מס' 550 מיום 24.10.21, נקבעו יעדי ביניים לשנת 2026. מכח החלטות אלו, בוצע ניתוח נתוני התעסוקה המגדריים ונקבעו שיעור מינימלי של נשים מכלל משתתפי התכנית. כך תחילה נקבע שיעור מינימלי של 70%, לתקופה מסוימת במהלך משבר הקורונה ועם הירידה בשיעורי התעסוקה של הגברים מהחברה הערבית עודכן המספר ל- 60% (כך שמספר המשתתפים הגברים יהא לכל היותר 40%). אם כן, התכנית כולה עד תקופה זו, נתנה דגש רב לאוכלוסיית הנשים. עם קבלת החלטת ממשלה 549, החל המשרד לפעול להתאמת השירותים והרחבת האוכל כן שינתן מענה ייעודי ומותאם לאוכל NEET. כאמור לעיל, בימים אלו אנחנו נמצאים בשלב חתימה על ההסכמים והמענה הייעודי ל-NEET טרם נכנס לתוקף. סך התקציב המיועד לתכנית ריאן נועד לקדם עמידה בכלל יעדי התעסוקה המופיעים בהחלטות הממשלה השונות.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לסיכום יודגש כי המשרד בוחן את פעילות המרכזים באמצעים רבים באופן שוטף בעזרת חברת בקרה, בניתוחים רבעוניים מפורטים וכן באמצעות נתונים מנהליים, וכך יעשה גם באשר למדידת ההשפעה על אוכלוסיית NEET מהרגע שהמענה הייעודי עבורם יכנס לתוקף. יתר על כן, המודל הכלכלי עליו מבוססת תוכנית ריאן הינו כזה המאפשר רווחיות רק בהינתן השמות (העומדות בתנאי המכרז) תוך דגש על אוכלוסיות בעלות קשיי השתלבות בתעסוקה מוגברים (לדוגמא אוכל' הבדואית מהדרום ואוכל' NEET).
22	חסמים להשתלבות צעירים ערבים במוסדות להשכלה גבוהה	כמענה לחסם השפה העברית המונע את השתלבות הצעירים הערבים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ, פונים חלקם ללימודים מחוץ לישראל. הסטודנטים הערבים היוו כ-60% מכלל הסטודנטים היהודים הלומדים במוסדות זרים, ובין 2012 ל-2018 אף חל גידול של כ-66% במספר הסטודנטים הערבים שלומדים בחול. בשנת 2019 למדו כ-15,000 סטודנטים ערבים ישראלים מחוץ לישראל, מהם כ-8,000 ברשות הפלסטינית. באוניברסיטה האמריקאית בג'נין לומדים 6,215 סטודנטים ישראלים, יותר ממספרם בכל אוניברסיטה בישראל. לשם השוואה, באוניברסיטת חיפה, שבה לומדים מספר הסטודנטים הערבים הגדול ביותר בישראל, לומדים כ-5,000 סטודנטים ערבים. עולה מכך, שצעירים בחברה הערבית, ובפרט גברים, אשר התכוונו ללימודים אקדמיים אך לא מימשו זאת בישראל, מצויים בחוסר מעש בשיעור גדול יותר מצעירים שלא התכוונו ללימודים כאלו.	• המועצה להשכלה גבוהה מל"ג בחנה את החסמים והציעה מענים עבורם במסגרת התכניות הרב שנתיות להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית אותן הובילה בעשור האחרון ואשר הביאו להכפלת מספר הסטודנטים מהחברה הערבית, כמו גם לסגירת הפער בין ייצוג החברה הערבית בתואר הראשון, לבין ייצוגם בקרב הזכאים לבגרות עם 4 יח"ל אנגלית. מל"ג תמשיך לפעול להנגשת ההשכלה הגבוהה לחברה הערבית.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי המל"ג תבחן מהם החסמים המונעים מבני קבוצה זו לממש לימודים אקדמיים במוסדות ההשכלה הגבוהה בישראל, ובפרט באוניברסיטאות, ומקבעים מצב של חוסר מעש בקרבם, ותציע להם מענה שיגשר על חסמים אלו.	
23	תנאי סף במבחן יע"ל לקבלה לאוניברסיטאות	עולה כי מבחן יע"ל מהווה חסם קבלה לאוניברסיטאות. כך עלה שכ-6,600 צעירים ערבים קיבלו ציון גבוה מ-500 במבחן הפסיכומטרי ופחות מציון 90 במבחן יע"ל, ולכן חסומה בפניהם הגישה לכלל האוניברסיטאות בישראל. בעבור אותו ציון פסיכומטרי, ככל שסף הקבלה בציון יע"ל גבוה יותר, כך יותר צעירים מנועים מלהתקבל לאוניברסיטה. מומלץ שהמל"ג תשקול לתמרץ את האוניברסיטאות לנקוט פעולות שיגדילו את מספר הסטודנטים הערבים, בפרט אלה אשר עומדים בתנאי הסף לקבלה מבחינת ציוני הבגרות והפסיכומטרי, ובפרט בחוגים מבוקשים, גם אם אינם עומדים בתנאי הסף של מבחן יע"ל. עוד מומלץ כי אוניברסיטאות אחרות וכן מכללות ישקלו ליישם את הפיילוט שמפעילה אוניברסיטת חיפה, או דומה לו, לגבי קבלה של סטודנטים ששפת אמם אינה עברית.	• המועצה להשכלה גבוהה ההמלצה מתייחסת למכללות אך הליקוי המתואר בדו"ח מתעלם לחלוטין מקיומן של עשרות מכללות אקדמיות אשר מנגישות את ההשכלה הגבוהה בפריפריה הגאוגרפית והחברתית לחברה הערבית בפרט. בחלק ניכר מן המכללות אין תנאי קבלה על סמך מבחן יע"ל. מכללות אלו נותנות מענה לצעירים שאינם מתקבלים לאוניברסיטאות. ההמלצה להתעלם מהתוצאות של מבחן יע"ל עלולה להביא לפגיעה בסטודנטים הערבים אשר יתקשו לעמוד בדרישות של האוניברסיטאות משום שהליקוי אינו מבחן יע"ל אשר בודק ידיעה בסיסית מאוד של השפה העברית, אלא רמת העברית הנמוכה איתה מגיעים הצעירים הערבים שנבחרים בו. חשוב לציין שבמרבית האוניברסיטאות, תנאי הקבלה על סמך מבחן יע"ל שצוינו בדו"ח מקיימים איזון סביר בין קבלת הצעירים הערבים לשמירת הרמה האקדמית. כמו כן, הנתון של 6,600 צעירים ערבים הינו מתוך השנתונים בחברה הערבית של ילידי 1991-2002 אשר מונים כ-240,000 איש. החסם המתואר שולי ומתייחס לפחות מ-3% מהצעירים הערבים.

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
24	ייצוג הסטודנטים הבדואים במקצועות לימוד נדרשים בשוק העבודה	הסטודנטים הבדואים היו ב-2019 כ-2.3% מכלל הבוגרים של אוניברסיטת בן-גוריון, האוניברסיטה העיקרית שבה לומדים סטודנטים בדואים. שיעורם מכלל הבוגרים במדעי החברה והרוח היה כ-4.6%, בדומה לשיעורם באוכלוסייה. בלימודי הנדסה - אחד המסלולים המבוקשים ביותר בשוק התעסוקה הישראלי - סיים את הלימודים ב-2019 רק בוגר בדואי אחד מתוך 996 בוגרים (כ-0.1%); ובמדעי הטבע סיימו את הלימודים בשנת 2019 שני בוגרים בדואים מתוך 534 בוגרים (0.4%). שיעור נמוך זה (0.2%) משקף תת-ייצוג בולט של סטודנטים בדואים במסלולי הלימוד הללו. מומלץ כי במסגרת התוכניות של המל"ג להגדלת מספר הסטודנטים המסיימים תואר ראשון במקצועות המבוקשים בשוק העבודה (למשל מקצועות ההייטק) היא תשקול לקבוע יעד משנה של הגדלת מספר הסטודנטים הבדואים במקצועות אלה. עוד מומלץ שמל"ג תבצע מעקב ובקרה על עמידה ביעד שהגדירה לשיעור הסטודנטים הערבים שילמדו את מקצועות ההייטק.	• המועצה להשכלה גבוהה נתוני בוגרים לשנת תשע"ט (2019) עוסקים בצעירים שהחלו את לימודיהם לפני כ-7-9 שנים. נתונים אלו אינם לוקחים בחשבון את תכניות המל"ג לחברה הבדואית בדרום שהחלו בתשע"ט. מספר הסטודנטים הבדואים בשנה א' באוניברסיטת בן גוריון בתחומים שאינם מדעי החברה והרוח, בשנה"ל תשפ"ב, הוכפל ביחס למספרם בשנה"ל תשע"ט (2019). מקרב הסטודנטים הבדואים בבן גוריון בשנה א' שיעור הסטודנטים שאינם במדעי הרוח והחברה גדל מ-50% בתשע"ט לכ-68% בתשפ"ב. השינוי אצל מקבלי התארים צפוי להתבטא בנתונים רק בעתיד. כמו כן, בישיבתה ביום ה-8.2.2023 החליטה ות"ת על הצבת יעד להגדלת שיעור הסטודנטים מהחברה הערבית במקצועות ההייטק, כך ששיעורם יגדל בתשפ"ח לכ-20% מכלל הסטודנטים החדשים במקצועות ההייטק.
25	פעילות שירות התעסוקה בטיפול בחוסר מעש	בין 2016 ל-2020 מספר חסרי המעש בשכבת הגיל הצעירה (18 - 21) היה גדול ממספר חסרי המעש בשכבת הגיל המבוגרת יותר (21 - 24). כך למשל, מספר חסרי המעש שלושה חודשים או יותר בשנת 2019 בשכבת הגיל הצעירה היה כ-105,000, לעומת כ-25,000 בשכבת הגיל המבוגרת יותר. זאת על אף שמספר דורשי העבודה הצעירים היה נמוך ממספר דורשי העבודה המבוגרים. מומלץ כי שירות התעסוקה יפנה באופן יזום לצעירים, וינקוט בצעדים אפקטיביים ומוטאמים אישית כדי לסייע לשכבת הגיל הצעירה (בני 18 - 21), שחלקה עדיין אינו זכאית	• שירות התעסוקה על פי חוק שירות התעסוקה תשי"ט-1959, הוגדר בסעיף 2 לחוק כי שירות התעסוקה "יעסוק בייעוץ לנערים דורשי עבודה בבחירת מקצוע ובהכוונתם לעבודה מתאימה ויקיים מעקב אחרי השמתם בעבודה והתמדתם בה". במצב הקיים, שירות התעסוקה מטפל בפועל, רק בנערים חסרי מעש המגיעים לשעריו מיזמתם ומבקשים סיוע. זאת, בשל העובדה שהשירות לא הצליח לקבל מידע מנהלי אודות אותם צעירים חסרי מעש המוזכרים בדוח זה, למרות הגשת מספר בקשות לגופים שונים המחזיקים

הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לקצבאות, לשפר את היכולות התעסוקתיות ולמצוא עבודה. היות שאבטלה וחוסר מעש הם גורמי סיכון לפעילות פלילית, וכדי למנוע את החמרת התופעה, צעדים אלו של שירות התעסוקה חשובים במיוחד בגיל צעיר; ככל שתקופת חוסר המעש מתארכת, ההסתברות של הצעירים הערבים לצאת ממעגל חוסר המעש יורדת ומגדילה את הסיכוי שלהם להידרדר לפשיעה ואלימות.	במידע כגון משרד החינוך וביטוח לאומי אשר שללו בקשות אלה. חלק מהקשיים של שירות התעסוקה בקבלת המידע נובע מביזור הסמכויות וריבוי הגופים הממשלתיים העוסקים בתחום התעסוקה. אם וכלל שמידע זה היה בידי שירות התעסוקה, יכול היה שירות התעסוקה לפנות לאוכלוסייה זו ולהציע להם טיפול במסגרת הכלים השונים העומדים לרשות השירות כגון: ייעוץ, הכוון תעסוקתי, סדנאות המופעלות ע"י עובדי השירות והפניה לעבודה מתאימה. באשר לכלים ו/או תכניות מותאמים אישית לנוער, אין לשירות התעסוקה כאלה וגם לא תקציבים ייעודיים לטובת הפעלתם במיקור חוץ. שירות התעסוקה התמודד בשנת 2022 על השתתפות בהפעלת תכנית "שנת מעבר לצעירים ערבי חסרי מעש" לטיפול באוכלוסייה הבדואית אולם בצער, החליטה שרת הכלכלה שהייתה אמונה על שירות התעסוקה כי ההפעלה הכוללת של התוכנית תיעשה בידי זרוע העבודה בלבד ושירות התעסוקה לא תוקצב לעניין זה כלל. זאת, על אף ששירות התעסוקה הינו גוף הביצוע של הממשלה בכל הנוגע לתעסוקה ולאורך השנים הוכיח השירות כי משימות שמוטלות עליו מבוצעות על הצד הטוב ביותר, במהירות ובמקצועיות. שירות התעסוקה ישמח לקבל משאבים נוספים, לרבות משאבים ייעודיים לסיוע לאוכלוסיית הצעירים חסרי המעש, במטרה לסייע להפחית את מספר האנשים שאינם מקבלים מענה תעסוקתי, שאח"כ עלול להוביל לפשיעה ואלימות.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	שיעורי ההשמה בפנימיות ובאומנה בהשוואה בין-לאומית	שיעורי ההשמות באומנה בישראל, מתוך כלל ההשמות של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות (אומנה, פנימייה, מעון משפחתי בקהילה וכד'), נמוכים מאלו שבמדינות אחרות: 27%, לעומת ממוצע של 57% במדינות אירופה, ארה"ב ואוסטרליה. לעומת זאת, שיעור ההשמה בפנימיות בישראל גבוה מהמקובל במדינות אחרות - 73% לעומת ממוצע של 39% במדינות הנבחרות. המשמעות היא שבישראל, בפועל, קיימת העדפה להשמת ילדים בפנימיות על פני השמה במשפחות אומנות, וכי מבין 29 המדינות שנבחנו ישראל נמצאת במקום השלישי מבחינת שיעור השמות הילדים בפנימיות. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הסיבות לפערים בשיעורי ההשמות החוץ-ביתיות באומנה ובפנימיות בישראל בהשוואה לשיעורים המקובל במדינות אחרות בעולם.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מדיניות המשרד מגדירה מסגרת משפחתית כמועדפת להשמה, בדגש על הגילאים הצעירים. יש ילדים עבורם מסגרת פנימית היא התוכנית המתאימה על אף גילם וחרף מדיניות המשרד. ישנם ילדים עם בעיות מורכבות עם התנהגות מסכנת לאחרים או לעצמם שלא ניתן לשלבם במשפחות אומנה. המשרד ידויק את נוהל הפנימיות בהתייחס להשמת ילדים בגילאים 6-8 כך שתיוסוף לנוהל דרישת אישור חריג גיל. עוד, המשרד מקיים תהליך למידה של הנתונים אודות ילדים שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 כדי לקדם השמת ילדים במשפחות אומנה. הנחיה בעניין דרישת אישור חריג גיל נכתבה והופצה למחלקות לשירותים חברתיים בחודש פברואר 2023. דיוק נוהל קבלת חניך ועדכון בהתאם להנחיה בקובץ הנהלים החדש, יעשה עד סוף הרבעון השני בשנת 2023.
2	יישום מדיניות הבית הקבוע	התפלגות השמות הילדים בפועל אינן בהתאם למדיניות הבית הקבוע: אף שהמדיניות מדרגת בראש סולם העדיפויות את חזרת הילד לביתו לאחר שיקום הוריו, או את מסירתו לאימוץ, ולאחריהן מדורגות ההשמה באומנה וההשמה בפנימייה, בפועל שיעור קטן בלבד מהילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות מוצאים בית קבוע בדמות חזרה לבית ההורים המולידים (10%) או מסירה לאימוץ (פחות מ-1%). עלות הטיפול בילד שהוצא מביתו והושם בפנימייה היא הגבוהה מבין האפשרויות האחרות: כך, העלות החודשית לילד שהושם	• משרד הרווחה והביטחון החברתי עקרונות מדיניות הבית הקבוע אותה התווה משרד הרווחה תורמים לשיפור מצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-בית, ומקדמים מניעה, ככל הניתן, של המשך מעגל המצוקה. המשרד רואה חשיבות רבה בהטמעה ויישום של התוכנית ומקבל את ההמלצה להמשיך ולהטמיע את

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בפנימייה (כ-11,900 ש"ח) היא פי כשלושה מהעלות החודשית לילד שהושם באומנה (כ-3,900 ש"ח), ופי שישה מהעלות החודשית לילד שאומץ (כ-2,000 ש"ח). מתוך תקציב שעמד על כ-970 מיליון ש"ח בשנת 2021 ויועד לטיפולים בילד שהוצא מביתו ולשיקום הרוויו, הוקצו לשיקום ההורים, כ-20 מיליון ש"ח (כ-2%), לאימוץ כ-10 מיליון ש"ח (כ-1%), לאומנה כ-200 מיליון ש"ח (21%) ולפנימיות כ-740 מיליון ש"ח (כ-76%). להלן השוואה בין ישראל לארה"ב של שיעור הילדים שמצאו בית קבוע בשנת שיעור הילדים בארה"ב המוצאים בית קבוע עומד על פי שבעה לערך משיעורם בישראל. כך, אף שמשרד הרווחה מחזיק במדיניות הבית הקבוע לילדים שהוצאו מביתם, היא מיושמת בישראל במידה מועטה מאוד (11%) בהשוואה לארה"ב (73%). מכלל האמור יוצא כי מדיניות הבית הקבוע אינה מתממשת הלכה למעשה; בפועל רוב הילדים נותרים במסגרות חוץ-ביתיות - מרביתם בפנימיות (67%), והיתר באומנה (33%) ובהתאם לכך רוב רובו (97%) של תקציב משרד הרווחה שיועד לטיפול בילדים שהוצאו מביתם הוקצה למסגרות הזמניות (אומנה ופנימיות), ויתרתו - כ-3% - הוקצתה למציאת בית קבוע עבורם (חזרה לביתם או אימוץ). מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את מדיניות הטיפול בילדים שהוצאו מביתם, ינתח את הנתונים הקשורים במידת מימושה ובעמדות אנשי המקצוע האמונים על יישומה, ויגבש הסכמה בעניין תיקוף המדיניות בקרב גורמי המטה המטפלים בילדים בסיכון, תוך שיתוף גורמי המקצוע בשטח ועל בסיס ניתוח נתונים מעמיק.	מדיניות הבית הקבוע ולחידוד את ההנחיות בדבר השמת ילדים בכלל, וילדים עד גיל 8 בפרט. בפועל הדבר נעשה במסגרת הטמעת מדיניות הבית הקבוע ובמסגרת חידוד דרכי העבודה והבניית נהלים בתחום (ראה התייחסות בסעיפים הבאים). בנוסף, משנת 2021 תהליך הרפורמה בפנימיות מאפשר את צמצום הפערים והטבת מצבם של הילדים בפנימיות. המשרד מקצה כ-450 מלש"ח עבור הפעלה של מסגרות ותוכניות בקהילה להורים וילדים בסיכון. בכוונתנו להגדיל את היקף ההשקעה בתחום זה בשנים הקרובות. בכוונתנו להגדיל באופן הדרגתי את התקצוב לתוכניות המטפלות במשפחות וילדים בסיכון גבוה (מודל השביל המטיב).
3	הטמעת מדיניות הבית הקבוע	למעלה משני שלישים מאנשי המקצוע במטה משרד הרווחה (מפקחות אומנה ועו"ס אימוץ) ובשטח (עו"ס משפחה ומנחות אומנה) סבורים שמדיניות הבית הקבוע מיושמת בשטח במידה בינונית או מועטה; פחות ממחציתם - 43% - מציינים כי יש להם כלים ליישומה, וכאשר אין בידי אנשי המקצוע די כלים ליישם את המדיניות והם אינם	• משרד הרווחה והביטחון החברתי תהליך הטמעת מדיניות הבית הקבוע נמצא בתוכנית העבודה של המשרד ויישומו החל כבר בשנת 2022. כמומלץ בדוח, המשרד פועל במספר ערוצים במקביל:

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מסכימים איתה, קטנים הסיכויים כי יישמו אותה. קיים פער מובהק במידת ההסכמה עם המדיניות בין אנשי המקצוע במטה משרד הרווחה לבין אנשי המקצוע בשטח, האמורים להוציא לפועל את מדיניות הבית הקבוע; כך שקיימת הסכמה רבה יותר עם המדיניות במטה מאשר בשטח (74% לעומת 55%, בהתאמה). עולה מכך כי הטמעת המדיניות בתפיסותיהם של אנשי המקצוע ובעמדותיהם, בפרט של אלו המצויים בשטח ואחראים ליישום המדיניות, אין בה די, וכי יש קבוצת אנשי מקצוע גדולה למדי, הן במטה (26%) והן בשטח (45%), שאינם משוכנעים בכך שהמדיניות משקפת את טובת הילד. מומלץ כי משרד הרווחה, באמצעות מינהל שירותים אישיים וחברתיים, יבחן את הסיבות להעדר ההסכמה עם המדיניות ובמיוחד אצל גורמי השטח; בכלל זה מומלץ שיפעל להטמעת המדיניות בקרב גורמי המקצוע בשלושה ערוצים עיקריים: שינוי עמדות ביחס לעקרונות המדיניות, הקניית כלים ושיטות המסייעים במימוש המדיניות ובחינת תקצובם, ובניית מדדים למעקב אחר יישום המדיניות בשטח; ויעקוב אחר הצלחת ההטמעה.	מפגשי בירור עמדות, שיח והטמעה בכל אחד ממחוזות המשרד והפיקוח והמשך עבודת תאום ודיוק עצמאית של מפקחי המחוזות במסגרת המחוזות. שינוי נהלים ודיוק המדיניות בהתאם לתובנות הנאספות ממפגשי ההטמעה ומהניסיון המצטבר בשטח. העברת המדיניות בכל הקורסים הרלוונטיים בבית הספר המרכזי להכשרת עובדים סוציאליים (עו"ס לחוק נוער, עו"ס לחוק האימוץ, עו"ס משפחה, מרכזי ועדת תכנון טיפול, עו"ס לחוק האימוץ ועוד). המשרד פועל בתחום זה כמו בתחומים רבים אחרים לקידום מערכות ממוחשבות ומערכות פיקוח ובקרה. לעניין החלופות- למשרד תכניות שנמצאו מועילות הן לשיקום המשפחות טרם שילוב הילדים במסגרות חוץ ביתיות, הן למשפחות שילדיהן הוצאו מביתם כך שיוכלו לחזור אליהם. תוכניות אלו פועלות בהיקף מצומצם לאור העלויות הגבולות בהפעלתן של כ-360 משפחות בשנה. כאמור בכוונת המשרד להרחיב את היקף ההשקעה בתכניות מסוג אלה, באופן הדרגתי ובכפוף לתקציב שיתקבל.
4	פערים בתפיסות בין גורמי המקצוע בנוגע להשמה מיטיבה	קיימת שונות מובהקת באופן שבו תופסים גורמי מקצוע בתפקידים שונים את ההשמות, כך שגורמי מקצוע האחראים לתחום מסוים רואים בו את החלופה העדיפה ביותר לילד שהוצא מביתו. לדוגמה, אימוץ נתפס כהשמה המיטיבה ביותר רק על ידי עו"ס אימוץ (75%), ומיעוט בלבד של יתר אנשי המקצוע ראו בו השמה מיטיבה (5% בקרב עו"ס משפחה, 0% בקרב מפקחות אומנה, ו-11% בקרב מנחות אומנה). אומנה נתפסה כהשמה המיטיבה ביותר על ידי מפקחות אומנה	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 3 לעיל.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ומנחות אומנה (66% ו-60%, בהתאמה), ואילו עו"ס משפחה ראו בהשמה באומנה או בפנימייה השמות מיטיבות במידה דומה (29% ו-33%, בהתאמה). על מנת שהחלטות על השמה במסגרת חוץ-ביתית יתבססו על מדיניות משרד הרווחה ולא יהיו תלויות בתפקיד של איש המקצוע, עמדותיו ותפיסותיו, מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע את מדיניות הבית הקבוע בקרב גורמי המטה השונים האחראים להשמת ילדים במסגרות חוץ-ביתיות. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום תוכנית להטמעת המדיניות בקרב אנשי המקצוע ברשויות המקומיות ובארגוני האומנה, תוכנית שתלווה בנהלים, בהדרכות, במדדי ביצוע ובבקרה על היישום.	
5	החלטה על בית קבוע לילד שהוצא מביתו	מיעוט של אנשי המקצוע (3%) סבור כי מדיניות הבית הקבוע - החלטה על זהות ביתו הקבוע של כל ילד - מתממשת הלכה למעשה בדיוני ות"ה. ממצא זה עולה בקנה אחד עם נתוני משרד הרווחה המצביעים על שיעור נמוך של ילדים החוזרים לביתם (כ-10%) או נמסרים לאימוץ (פחות מ-1%). מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לבסס את חלופות הבית הקבוע - בית הילד או אימוץ - כאמצעים מרכזיים לטיפול בילדים שהוצאו מביתם. זאת באמצעות פעולה בשני ערוצים במקביל: טיפוח תפיסות ועמדות מקצועיות בקרב גורמי מקצוע הרואות בחזרה של הילד לביתו אפשרות ריאלית, ובמקביל השקעה מתאימה בשיקום הורי ילדים שהוצאו מביתם כך שיוכלו לחזור אליו; וטיפול עמדות ותפיסות מקצועיות הרואות באימוץ אפשרות מיטיבה, ובמקביל פיתוח אפשרות האימוץ על ידי משפחות אומנה (אומנה רצף אימוץ) או משפחות אחרות. עוד מומלץ כי המשרד יבחן מתן אפשרות לגמישות תקציבית לצורך תעדוף חלופות אלו.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 3 לעיל.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	עדיפות להשמה באומנה על פני פנימיות	בשנת 2021 יותר ילדים מושמים בפנימיות (73%) מאשר באומנה (27%). עם זאת, חלה עלייה בשיעורי ההשמות באומנה לאחר פרסום חוזר המנכ"ל ב-2015 וחקיקת חוק האומנה ב-2016, משיעור של 20% בשנת 2015 לשיעור של 33% בשנת 2018. ואולם משנה זו חלה ירידה בשיעורים אלו, עד ל-27% בשנת 2021. כמו כן, שיעורי ההשמות הממוצעים של ילדים באומנה ובפנימיות בשנים 2017 - 2021 עומדים על כ-31% ו-69%, בהתאמה. נמצא כי משרד הרווחה לא עמד ביעד שצוין בחוזר מנכ"ל ולפיו שיעור ההשמות במשפחות אומנה יהיה מחצית (50%) מכלל ההשמות החוץ-ביתיות. יעד זה מתחשב בכך שיכולים להיות מקרים שבהם המענה המתאים אינו השמה במשפחת אומנה. דוגמאות למקרים כאלה הן כאשר לא נמצאה משפחת אומנה מתאימה או כאשר פנימייה היא מסגרת ההשמה הטובה ביותר. מומלץ כי משרד הרווחה יקדם את יישום היעד להשמת ילדים באומנה כדי להבטיח לילד שהוצא מביתו מסגרת משפחתית יציבה, יכולת לפתח התקשרות בטוחה, וקיום חיים בוגרים תקינים. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן באופן שיטתי, בין היתר באמצעות בירור עם אנשי המקצוע בשטח המקבלים את ההחלטות על השמות ילדים שהוצאו מבתיים, מהם החסמים לעמידה ביעד, ויפעל להסירם. עוד מומלץ כי המשרד יגבש תוכנית רב-שנתית הכוללת יעדי ביניים להשגת היעד להשמת ילדים באומנה, ויעקוב אחר מימושה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הנושא ייבחן במסגרת בחינת תחום האומנה. בנוסף, יש לציין כי במסגרת מכרז האומנה האחד יש התייחסות לתגבור ליווי האומנים וטיפול בילדים. הצפי הוא להעלאת היכולת לקלוט ילדים עם צרכים מורכבים. המשרד נערך לרפורמה משמעותית בתחום האומנה הכוללת עדכון תעריפי המשפחות ומלווי המשפחות. המשרד מצפה כי עדכון זה ירחיב את מאגר המשפחות בכלל ומשפחות לילדים מורכבים בפרט. נעשית עבודה רבה מול המשפחות לצורך מיפוי החסמים ע"י סקרים שונים. ממסקנות הסקרים נגזרים תכניות העבודה ודיוק השירות לחוויית שירות טובה יותר. כך לדוגמה, מתוצאות הסקרים עלה הצורך בהקלת ההליכים הבירוקרטיים עבור המשפחות. ולכן נעשית עבודה אל מול החשבות ואגף תקציבים על פישוט תהליכים בירוקרטיים עבור משפחות האומנה. בהנחיית השר מוקמת בימים אלה ועדה ציבורית לבחינת הפעלת שירותי האומנה בהתאם לחוק אומנה לילדים במסגרת זו יבחנו הטמעת החוק ויישומו, תכניות טיפול, ליווי ועוד, תקינת כוח אדם כשבמקביל השרות נערך לעדכון תעריף דמי האחזקה וסל ההוצאות. צפי להגשת המלצות לשר –רבעון ראשון 2024.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	תוספת תקציב לשיפור הטיפול בילדים ובבני נוער המושמים בפנימיות של משרד הרווחה	בשיפור בטיפול בילדי פנימיות לשם הבטחת שלומם והתפתחותם ובתוספת התקציבית בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח לשנה שניתנה החל משנת 2021 לשם כך (כחלק מיישום הרפורמה בפנימיות), אין כדי לשנות את סדרי העדיפויות שקבע משרד הרווחה בהשמה חוץ-ביתית, בהתאם למדיניות הבית הקבוע. מומלץ כי משרד הרווחה יעקוב אחר שיעור הילדים המושמים בפנימיות לאחר הרפורמה לעיל, על מנת להבטיח כי לא חל שינוי בסדרי העדיפויות בהשמה חוץ-ביתית, כפי שהמשרד הגדיר במדיניות הבית הקבוע.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה השקיע ומשקיע מאמצים רבים להסדרת הטיפול בילדים בפנימיות בין השאר באמצעות הקצאות תקציביות מתאימות. הדבר אינו עומד בסתירה למדיניות הבית הקבוע המחייבת לבחון אימוץ כביתו הקבוע של הילד. כאמור המשרד ממשיך ומקדם יישום והטמעה של מדיניות הבית הקבוע הכולל מתווה להשמה של קטינים, נוהל לאישור השמה חריגה של ילד מתחת לגיל 8 בפנימיה. נבקש לשוב ולציין כי לצד המדיניות הברורה לעניין העדפה להשמה במסגרת משפחתית יש ילדים עבורם מסגרת פנימית היא התוכנית הטיפולית המתאימה ביותר. המעקב אחר ילדים המושמים בפנימיות מתבצע באמצעות עו"ס משפחה. הנושא מובא לדיון בוועדת תכנון טיפול, עבור ילדים מתחת לגיל שש, פעמיים בשנה ועבור ילדים מעל גיל שש פעמיים בשנה לפחות.
8	עדיפות להשמה באומנה בגיל צעיר	נמצא חוסר הלימה בהגדרות גיל הכניסה של ילדים לפנימיה, כך שבמסמך מדיניות של השירות לפנימיות שפרסם משרד הרווחה בשנת 2019, הוגדר גיל 6 כגיל הכניסה לפנימיה, ולא גיל 8 כפי שקובעות ההנחיות בחוזר מנכ"ל ותע"ס ותט"ה. בשנת 2021 כ-30% מהשמות ילדים עד גיל 8 היו בפנימיות ולא באומנה. מעל גיל 8 עולה שיעור זה ועומד על כ-83%. ההשמות באומנה הן תמונת ראי של ההשמות בפנימיות: עד גיל 8 שיעורן עומד על כ-70%, אך לאחר גיל זה שיעורן יורד ל-17% בלבד. מכך עולה שבעוד שמשרד הרווחה קבע בהנחיותיו כי העדיפות להשמה של ילד מתחת לגיל 8 תהא במסגרת	• משרד הרווחה והביטחון החברתי שרות אומנה לילדים הקים צוות העוסק בהשמות מיטביות לשיפור איתור משפחות אומנה מתאימות בפרק זמן קצר יותר –הצפי לשינוי ומדידה חדשה רבעון רביעי של השנה (Q4). בכל המחוזות צוותי מפקחי אומנה וקהילה יקיימו פגישות עבודה ברשויות לצורך העלאת המודעות לחובת יישום חוק האומנה –ביצוע לאורך כל השנה – נתונים רבעון רביעי (Q 4).

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אומנה, כשליש מההשמות בפועל היו לפנימיות. בשנים 2016 - 2021, מתוך הילדים שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 (1,149 ילדים), כ-41% (474 ילדים) היו מתחת לגיל 5 (כולל), בטווח הגילים הנחשב לתקופה החשובה והרגישה ביותר בהתפתחות ההתקשרות של ילדים. על פי הערכה שחושבה במשרד מבקר המדינה קיים סיכוי של 78% שילדים שהושמו לפני גיל 8 בפנימיות יישארו בפנימיות בלבד גם בהשמות העתידיות שלהם. על פי תע"ס ותט"ה וחוזר מנכ"ל, במצבים שבהם התרשמה ותט"ה כי למרות גילו הצעיר של ילד טובתו דורשת השמה בפנימייה, יש לעשות זאת בהליך של אישור הנהלת המחוז ולאחריו באישור מטה משרד הרווחה. מנתונים שהתקבלו ממשרד הרווחה באוקטובר 2022 עולה כי בשנים 2020 - 2021 הוא אישר השמת 124 ילדים בני פחות מ-8 בפנימיות במקום באומנה. ואולם, בבדיקה שערך צוות הביקורת נמצא כי בשנים אלו הושמו בפנימיות של משרד הרווחה 197 ילדים מתחת לגיל זה. מכך עולה כי השמתם בפנימיות של משרד הרווחה (במקום באומנה) של 73 ילדים (כ-37%), לכל הפחות, שהיו בני פחות מ-8, נעשתה ללא אישור של מינהל שירותים אישיים וחברתיים במטה משרד הרווחה. מומלץ כי מינהל שירותים אישיים וחברתיים יחדד בקרב אנשי המקצוע המעורבים בהשמת ילדים במסגרות חוץ-ביתיות - מטה משרד הרווחה, ארגוני האומנה, ומש"חים - את ההנחיה בדבר השמתם של ילדים צעירים עד גיל 8 באומנה בלבד; יעגן את סדרי העדיפויות להשמה במסגרת חוץ-ביתית בנהלים ומדדים, ויעקוב אחר העמידה בהם בקרב אנשי המקצוע במטה משרד הרווחה וברשויות המקומיות, בהן מתקבלת ההחלטה בוותט"ה להמליץ על השמת ילדים באומנה או בפנימיות; ויפעל לחיזוק מערך האומנה כך שהאומנה תשמש בקרב מקבלי ההחלטות במטה וברשויות המקומיות כחלופה המועדפת על פני פנימיות להשמת ילדים המוצאים מביתם, בהתאם למדיניות משרד הרווחה. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר את הפער בין חוזר	בנוסף, בהתייחס לפער חוזר מנכ"ל למדיניות האגף הבכיר החוץ ביתי בעניין גיל ההשמה של ילדים צעירים בפנימיות- ראה מענה בסעיף 1.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מנכ"ל למדיניות השירות לפנימיות בעניין גיל ההשמה של ילדים צעירים בפנימיות.	
9	הגבלת משך השהייה במסגרות חוץ-ביתיות בגיל צעיר	ילדים שנכנסו למסגרת מתחת לגיל 8 נשארים בה בממוצע מעל ארבע שנים - 4.5 שנים באומנה ו-5 שנים בפנימיות. כך, עבור ילדים בני פחות מ-8 בעת השמתם בפנימיות, שלפי היעד שבחוזר מנכ"ל לא היו אמורים להיות מושמים שם מלכתחילה, משך השהייה הוא הארוך ביותר בממוצע - 5 שנים. רוב הילדים המושמים בפנימיות לפני גיל 8 (כ-53%) ממשיכים לשהות בהן גם לאחר ארבע שנים - התקופה המרבית לשהייה במסגרת חוץ-ביתית שקבע משרד הרווחה בחוזר מנכ"ל "עם הפנים לקהילה". למעלה מרבע מהם (27%) שוהים בפנימיות משך זמן כפול מכך ואף יותר (מעל לשמונה שנים). מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום משך השהייה של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות כך שלא יעלה על ארבע שנים, בפרט לגבי ילדים שבעת ההשמה היו מתחת לגיל 8, בהתאם להנחיות שקבע.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד בוחן את השמות של הילדים במסגרות חוץ ביתיות במטרה לזהות את המאפיינים והצרכים של הילדים מתוך כוונה לשלבם ככל שיידרש במשפחות אומנה בבדיקה וטיוב של הנתונים שנמסרו למבקר המדינה על ילדים שנקלטו מתחת לגיל 8, כללו השמה בפנימיות יום, במרכזי חירום ובמסגרות ייעודיות לאימהות וילדים ולפיכך המספר הסופי היו כ-220 ילדים מהם 148 ילדים קיבלו אישור חריג גיל והאחרים נמצאים בבדיקה של המשרד. המשרד יבנה תכנית עבודה שכוללת מעקב אחת לשנה עבור כל ילד מתחת לגיל 8 שנמצא במסגרת חוץ ביתית מעל 3 שנים. במסגרת דיוק המדיניות, יקבע המשרד, פרמטרים מקצועיים להישארות של חניכים בפנימיות מעבר ל-4 שנים וזאת ברבעון השלישי של שנת 2023.
10	מעברים בין מסגרות בגיל צעיר	ילדים שהושמו לראשונה בפנימייה - ככל שהושמו בגיל צעיר יותר כך עברו מסגרות רבות יותר; מנגד, אצל ילדים שהושמו באומנה גיל ההשמה כמעט לא השפיע על מספר המסגרות ששובצו בהן בהמשך. כך לדוגמה ילדים בני שנתיים המושמים בפנימייה צפויים לעבור בכ-2.5 מסגרות בממוצע, בעוד שילדים בגיל זה המושמים באומנה צפויים לעבור כ-1.5 מסגרות בממוצע. עולה מתוך כך כי ילדים צעירים נפגעים ארבע פעמים: 30% מהם מושמים בפנימייה אף שאין זו המסגרת	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מדיניות הבית הקבוע מתייחסת לחשיבות בניית תוכניות לטווח ארוך לילדים תוך מניעת מעברים והבטחת השמתו של ילד בביתו הקבוע בשלב המוקדם ביותר הניתן. במסגרת הטמעת מדיניות הבית הקבוע, כנכתב בסעיפים קודמים, נמשיך ונקדם השמה מיטבית.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המתאימה להם; 83% מהם ימשיכו לשהות בפנימיות כל זמן שיהיו במסגרות חוץ-ביתיות; הם נמצאים בפנימיות ובאומנות למעלה מארבע שנים (חמש שנים וארבע וחצי שנים בהתאמה); וסיכוייהם לעבור בין מסגרות גדלים. לפיכך, נמנעות מהם הזכות לחיים במשפחה והזכות ליציבות ולעקביות בחייהם, והם חווים אי-ודאות וחוסר יציבות לאורך זמן חוויה המועצמת בגילים הצעירים, שכן לשנה בחיי ילד צעיר השפעה משמעותית בהרבה מזו של שנה בגיל בוגר. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לחידוד ההנחיות על השמת ילדים בגילים צעירים באומנה ולא בפנימייה; יאכוף את ההנחיות בדבר צמצום שהייתם במסגרות חוץ-ביתיות; ויפעל להפחתת מספר המעברים בין מסגרות.	
11	השמה במשפחת "אומנה רצף אימוץ"	בניגוד לעדיפות שמתווה מדיניות הבית הקבוע ולמקובל במדינות אחרות, בפועל, בשנים 2017-2021 שיעור קטן מאוד (כ-1.6%) של משפחות אומנה אימצו את הילדים ששהו אצלן (45 משפחות בממוצע). כדי לאפשר לילדים שהסיכוי שיחזרו לבית הוריהם קלוש למצוא בית קבוע בדמות אימוץ, ולמנוע מעבר נוסף שלהם ממשפחת האומנה שבה הם שוהים למשפחה מאמצת, וכן להגביר את תחושת הוודאות של משפחות האומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לגיוס משפחות אומנה המתאימות להיות משפחות מאמצות במקרה הצורך, ולהשמה של ילדים המוצאים מבתיים אצל משפחות אלו. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להסרת החסמים העומדים כיום בפני אימוץ על ידי משפחות אומנה, ויפעל להשלמת ההסדרה של אומנה רצף אימוץ בהתאם להמלצות ועדת גרוס ולמקובל במדינות אחרות בעולם.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנתיים האחרונות שרות האומנה הקים מערכת ממוחשבת למאגר משפחות אומנה במסגרת זו נבחנת הסכמת אומנים לאימוץ במידת הצורך השרות למען הילד ושרות לילדים ומשפחות אומנה מנסחים נהלי עבודה משותפים להסדרת הרצף כך שיותר ילדים המוכרים כברי אימוץ ימנע מהם מעבר נוסף- נהלים אלו יפורסמו עד סוף הרבעון השני לשנת 2023.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	הסדרת הליווי והתמיכה באומנת קרובים	משרד הרווחה לא הסדיר הנחיות הקובעות את דרך הטיפול באומנת קרובים אף שהיא כרוכה בהתמודדות מורכבת ושונה מאומנה רגילה, וכן הוא לא קבע כלים ודרכי התערבות ייחודיים לליווי המשפחות. למרות הגידול הניכר בשיעור השמות באומנת קרובים בשש השנים האחרונות (מ-21% ל-44%), והמורכבות הייחודית לאומנה זו, 72% מאנשי המקצוע השיבו בשאלון כי ליווי ותמיכה המותאמים לאומנת קרובים מתקיימים במידה בינונית או מועטה. מומלץ כי משרד הרווחה יוסיף וילמד על הצרכים הייחודיים של אומנת קרובים ושל אנשי המקצוע המלווים אותם ויסדיר ויתאים את תהליכי הליווי של מנחות אומנה למשפחות אומנת קרובים והטיפול בילדים המושמם באומנה זו, לרבות באמצעות הגדרת תדירות ביקורים שונה של מנחת אומנה אצל משפחות אומנת קרובים, וליווי מותאם של הקשר בין ההורים המולידים לבין הילד והורי האומנה. באופן הזה ניתן יהיה להבטיח את איכות הטיפול בילד והליווי למשפחת האומנה, במיוחד במצבים ייחודיים שלמנחות האומנה אין ידע וכלים להתמודד איתם. עוד מומלץ שמשרד הרווחה יבחן את הממצאים שעלו בתיקים שנדגמו ויפעל לתיקון הטיפול ככל ונדרש.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הנושא ייבחן במסגרת בחינת תחום האומנה. בנוסף נכון להדגיש כי בימים אלה פורסמו תוצאות מחקר שנערך בשנתיים האחרונות על אומנת קרובי משפחה מסקנות המחקר ילמדו ותבנה מדיניות פעולה בהתאם. ראה מענה לליקוי 6 לעיל, יישום במערכת נתיב ברבעון הראשון של 2024.
13	השמה באומנת קרובים	את אומנת הקרובים חלק קטן יחסית (28%) מאנשי מקצוע בתחום האומנה תופסים כהשמה המיטיבה ביותר, ואילו אומנה רגילה נתפסת על ידי רובם (61%) כמיטיבה ביותר. כך, אומנת קרובים, שהיא ההשמה העדיפה על פי חוק האומנה ונפוצה באופן יחסי (44%) מההשמות באומנה בשנת 2021, נתפסת אצל אנשי המקצוע העוסקים בהשמות אומנה כהשמה פחות מיטיבה באופן מובהק. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הסיבות לתפיסה האמורה של אנשי המקצוע את אומנת הקרובים ויפעל לטפל בהן. עוד מומלץ כי בתהליך הבניית הליווי והנחיות העבודה לאומנת קרובים ישולבו מפקחות	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מדיניות הבית הקבוע ביחס לאומנת קרובי משפחה מנוסחת בימים אלה והוספתה למדיניות הבית הקבוע תסתיים עד סוף הרבעון השני לשנת 2023. ההטמעה תיעשה במסגרת הטמעת מדיניות הבית הקבוע. המשרד, באמצעות גופי האומנה, בודק את משפחות המועמדות ובכלל זה משפחות אומנת קרובים בהתאם להמלצה של הגורם המוסמך- וועדת תכנון, טיפול והערכה או בית משפט. לאורך כל הבדיקה נבחנת טובת הילד בהישארות בקרב בני משפחתו. יתרה

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ומנחות על מנת לרתום אותן לתהליך וכדי שהמענה יהיה מותאם לידע הקיים בשטח.	מכך, ממועד התחלת הליווי של גוף האומנה מתאפשר ליווי ופיקוח ובמצב שזו לא נמצאת כטובתו להישאר בבית קרובי המשפחה, ההערכה זו מוצגת בפני וועדת תכנון טיפול והערכה או בית משפט כדי לעדכן את תכנית הטיפול בילד. זאת ועוד, הנושא מוצג גם לממונה על הרישוי לשיקול דעתו להארכת הרישוי או שלילתו.
14	הגבלת משך השהייה באומנת חירום	רק כשליש מהילדים (237 ילדים) שוהים באומנת חירום עד שלושה חודשים. עוד עולה כי שיעור ניכר מהילדים (44% - 320 ילדים) שוהים במסגרת זו מעל לפרק הזמן המותר בחוק - חצי שנה, חלקם (12% - 89 ילדים) שוהים בה אף שנה ויותר. מצב החירום והחשש לשלומם של הילדים הנתונים בשעת משבר מגבירים את אחריותו של משרד הרווחה לטיפול בילדים אלה. עליו לפעול בהתאם לדרישות חוק האומנה, בין היתר באמצעות הגברת המאמצים לגיוס משפחות אומנה מתאימות, ופעולה משותפת של שירותי האומנה עם אגף בכיר משפחות, ילדים ונוער בקהילה לשם יצירת מהלך במש"חים לקיצור תהליכי ההשמה של ילדים באומנת חירום.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד פועל לתיקון חוק האומנה ביחס למשפחות אומנת חירום על מנת לתגבר מערך זה. בנוסף הוקם צוות השמה מיטבית הכולל את כל בעלי התפקידים השותפים לאיתור משפחות אומנה מתאימות (ראה סעיף 8 לעיל). עד סוף רבעון רביעי בשנת 2023 ייעשה שיפור בזמני השהייה באומנת החירום בהתאם להוראות החוק, כתלוי בתיקוני חקיקה.
15	משך השהייה באומנה	כ-35% מהילדים המושמים באומנה נשארים בה גם לאחר ארבע שנים, וכמחצית מאלה שוהים בה פרק זמן כפול מכך ואף יותר, זאת שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל "עם הפנים לקהילה" שהגדיר כי פרק הזמן המרבי לשהייה באומנה יהיה ארבע שנים. נתונים אלה אינם משקפים את התפיסה לפיה האומנה היא מסגרת זמנית עד למציאת מסגרת של בית קבוע ומיטיב לילדי האומנה; ובפועל, מי ששהה באומנה יותר מארבע שנים, סיכוייו להישאר בה שמונה שנים ויותר הם כ-43%.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הנושא ייבחן במסגרת בחינת תחום האומנה. המשרד יגבש תכנית בקרה מדגמית אחר השמות של ילדים ששוהים במשפחות אומנה מעל 4 שנים שיתבצע בשנת 2024. בהתאם יפיק תובנות מבוססות נתונים. לעניין הנסיבות, נכון לצ"ן כי יש ילדים אשר למרות הקושי של ההורים לגדלם בביתם מקיימים קשר

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בהשוואת המדדים השונים - משך השהייה באומנה בישראל ארוך פי 2.3 בערך מזה של ארה"ב ופי 1.5 בערך מזה של בריטניה. מומלץ כי משרד הרווחה יעקוב אחר משכי הזמן של שהיית ילדים באומנה; יאתר את מאפייני הילדים השוהים באומנה זמן ארוך מארבע שנים; ימפה את החסמים למציאת בית קבוע עבורם, ויפעל להסרתם.	משמעותי עם הוריהם מולידים שבשקלול המשתנים ולאור טובת הילדים נכון עבורם להשתלב בקהילה. זאת ועוד, גם כשהורים עוברים תהליך שינוי לטובה משמעותי בחייהם בכלל ובקשר עם הילדים בפרט יכולותיהם לא מספיקות די הצורך לחזרת הילדים לביתם.
16	משכי זמן בהליך האימוץ	משכי הזמן לכתיבת התסקיר ולהכנת הבקשה לבית המשפט אורכים כמעט פי שלושה מהמוגדר בחוק האימוץ ובתע"ס אימוץ (11.5 חודשים לעומת ארבעה). משך הליך אימוץ בישראל ארוך בממוצע כ- 26 חודשים, פי שניים מהזמן המרבי המוגדר בד"ר (13 חודשים); כמו כן, הליך האימוץ בישראל ארוך באופן ניכר מזה שבבריטניה (10.3 חודשים בשנת 2020), ובארה"ב (17.5 חודשים בשנת 2020). כן נמצא כי כ-50% מההליכים בישראל נמשכים 20 חודשים ומעלה. הימשכות הליכי האימוץ צוינה כחסם משמעותי לאימוץ על ידי יותר ממחצית מהמשיבים לשאלון (56%), ובקרב עו"סות אימוץ שענו על השאלון היה המספר גבוה אף יותר, 71% ראו בהימשכות ההליכים חסם לאימוץ. על מנת לקצר את משך הליך האימוץ מומלץ כי משרד הרווחה יזהה את החסמים הגורמים לעיכובים חריגים בתהליכי הכנת תסקירים ובהכנת הבקשות לבית המשפט בכלל שלבי האימוץ, ויפעל להסרתם.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה פועל לקדם קיצור עיכובים בתהליכי האימוץ, החל משלב קבלת ההמלצה על נקיטת הליכי אימוץ בעניינו של ילד, דרך כתיבת התסקיר, הגשתו לבית המשפט וקבלת החלטה בבית המשפט וזאת מתוך הבנה שהתמשכות תהליכי האימוץ אינה משקפת את טובתו של הילד ואת זכויותיו. הלשכה המשפטית והשרות למען הילד פועלים לזיהוי החסמים לקידום מבצע לקיצור הזמנים. נעשתה פנייה להנהלת בתי המשפט בנושא והמשרד יפעל בהתאם.
17	התאמת הטיפול לחברה הערבית ולחברה החרדית	בשאלון של משרד מבקר המדינה העלו אנשי מקצוע חסמים להשמה באומנה ולמסירה לאימוץ הייחודיים לחברה הערבית, ובהם: מחסור באנשי מקצוע דוברי ערבית; התנגדות להוצאה מחוץ למשפחה המורחבת; הבדלים בין הוצאת בנים להוצאת בנות מהבית; וקושי באימוץ על פי הדת המוסלמית. בכל הנוגע לחברה החרדית עלו מהשאלון חסמים להשמה חוץ-ביתית בחברה זו, ובהם: מחסור	• משרד הרווחה והביטחון החברתי שרות אומנה לילדים קיים קבוצת למידה על צרכי החברה הערבית וכן למידה על גיוס משפחות מחברה זו לצורך העלאת מספר המשפחות שיגויסו כמשפחות אומנה.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במשפחות אומנה חרדיות לצד מחסור בפנימיות המותאמות לחברה החרדית; התנגדות לטיפול; קבלת החלטה בדבר משפחת האומנה על ידי הנהגת הקהילה ולא על ידי רשויות הרווחה; וחשדות כלפי הרשויות. משרד הרווחה לא פיתח מתווה או הנחיות מותאמות לליווי ולטיפול בילדים מהחברה הערבית ומהחברה החרדית המושמים באומנה, ולא צייד את אנשי המקצוע בכלים מקצועיים מתאימים. מומלץ כי משרד הרווחה יגבש מתווה לטיפול ועבודה עם חברות בעלות מאפיינים תרבותיים ייחודיים, יכשיר אנשי מקצוע עם היכרות וגישה לחברות אלו, ויפתח מסגרות מתאימות לילדים בסיכון בחברות אלו כדי למנוע פגיעה בזכות הילדים להגנה, לגדילה בסביבה משפחתית ולטיפול.	שרות האומנה הקים צוות עבודה לאיתור צרכי מתבגרים ובוגרי אומנה בחברה הערבית וחרדית. תוצאות הלמידה ייושמו במסגרת מדיניות הטיפול במתבגרים ובוגרי אומנה – המתווה יוגש להנהלת המנהל לקראת הרבעון הרביעי של השנה. בנוסף, לקראת הרבעון השלישי של 2023, תתחיל לעבוד קבוצת עבודה ליישום המלצות קבוצת הלמידה לעבודה עם האומנה בחברה הערבית. זאת ועוד, המשרד מקפיד כי מנחות אומנה מהחברה הערבית הם אלו שילוו את המשפחות מהחברה הערבית. ראוי לציין כי בכל אחד מגופי האומנה יש מרכז תחום מהחברה הערבית שמוודא כי תכניות הטיפול מותאמות תרבותית ושפתית לחברה הערבית. גם בחברה החרדית מנחות האומנה מקפידות ליישם התאמה תרבותית ולבנות תוכנית טיפולית ייחודית לכל ילד בהתאם לצרכיו.
18	עדיפות להשמה באומנה לעומת פנימיות ברשויות המקומיות הערביות והחרדיות	השיעור הממוצע של ההשמות באומנה בשנים 2016 - 2021 ברשויות הערביות היה כ-50%, גבוה מהשיעור באוכלוסייה הכללית שעמד בתקופה זו על 31%; מנגד ברשויות החרדיות הוא היה 18%, נמוך מזה שבחברה הכללית. העדפת ההשמה באומנת קרובים באה לידי ביטוי בעוצמה גבוהה בחברה הערבית, בה 70% מהילדים מושמים באומנת קרובים, לעומת 49% בחברה החרדית ו-52% בחברה הכללית. היעדר מתווה מוסדר לליווי של אומנת קרובים עלול לבוא לידי ביטוי בעוצמה רבה יותר בחברה הערבית בשל ריבוי אומנות הקרובים בה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי שירות האומנה מקפיד על השמה במשפחה אומנת בהתאם לזרם הדתי חברתי מגזרי שהוריו מגיעים ממנו וכל תוכנית טיפול מותאמת לצרכי הילד והרקע ממנו הוא מגיע.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		היעדר מתווה מוסדר לליווי של אומנת קרובים עלול לבוא לידי ביטוי בעוצמה רבה יותר בחברה הערבית בשל ריבוי אומנות הקרובים בה, על כן מומלץ כי בפיתוח מתווה לאומנת קרובים ישים משרד הרווחה דגש גם על מאפייני חברות בעלות קודים תרבותיים ייחודיים.	
19	השמות במסגרות חוץ-ביתיות בגילים צעירים ברשויות מקומיות ערביות וחרדיות	ברשויות הערביות רבע מהילדים עד גיל 8 (25%) הושמו בפנימייה ולא באומנה, וברשויות החרדיות כחמישית מהילדים עד גיל 8 (22%); שיעורים אלה קרובים יותר מזה שבאוכלוסייה הכללית (30%) להנחיית חוזר מנכ"ל ותע"ס ותט"ה להשמת ילדים עד גיל 8 באומנה בלבד. מעל גיל 8 עולה שיעור ההשמות בפנימיות לכשני שלישים (66%) ברשויות הערביות, ול-87% ברשויות החרדיות. מתוך הילדים מרשויות ערביות שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 (172 ילדים), כ-11% היו מתחת לגיל 5 (19 ילדים); מתוך הילדים מרשויות חרדיות שהושמו בפנימיות לפני גיל 8 (108 ילדים) כ-14% היו מתחת לגיל 5 (15 ילדים); שיעור זה נמוך יותר מזה שבאוכלוסייה הכללית (41%). כדי למנוע מצב שבו ילדים צעירים הזקוקים למסגרת משפחתית לשם השתקמותם מושמים בפנימיות, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום ההשמות של ילדים צעירים בפנימיות גם בחברה הערבית ובחברה החרדית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה בסעיף 17 ביחס לאוכלוסיות ייחודיות באומנה וכן סעיף 9 בנוגע לשיפור איתור משפחות אומנה מתאימות.
20	הגבלת משך השהייה באומנת חירום ברשויות ערביות	רק רבע מהילדים ברשויות הערביות שוהים באומנת חירום עד שלושה חודשים, ומעל למחציתם (53%) שוהים במסגרת זו מעל לפרק הזמן המרבי המותר בחוק - חצי שנה; זאת לעומת 44% בחברה הכללית. נוכח השהייה הממושכת באומנת חירום של רבים מהילדים ברשויות הערביות, המונעת מהם טיפול מתאים ומותירה אותם באי-ודאות זמן רב, על משרד הרווחה לפעול בהתאם לדרישות חוק האומנה, ולקדם את הסרת החסמים לקיצור משך השהייה באומנת חירום בחברה הערבית. בפרט, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצורך כך לגיוס	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקויים 9 ו-17 לעיל.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ולהכשרה של משפחות אומנה בחברה זו כדי לאפשר מעבר מהיר מאומנת החירום לאומנה רגילה.	
21	שיתוף הפעולה בין השירות לאומנה לשירות למען הילד ביישום חלופת אומנה רצף אימוץ	השירות למען הילד והשירות לאומנה לא הקימו מאגר משותף של משפחות אומנה רצף אימוץ. בפועל, כאשר עולה הצורך לאתר עבור ילד משפחת אומנה רצף אימוץ התואמת את צרכיו, נעשות פעולות אד-הוק המתמקדות בשירות לאומנה: מפקחת האומנה מחפשת משפחה מתאימה בגוף האומנה שעליו היא אחראית; אם לא נמצאת משפחה כזו היא מנסה לאתרה ברמת המחוז, ואם גם במחוז לא נמצאה משפחה מתאימה היא פונה לאחראי לרישוי האומנה כדי לאתר במאגר משפחות האומנה של השירות לאומנה משפחות שסומנו בו ככאלה שהביעו נכונות גם לאמץ. כשני שלישים מהמשיבים על השאלון סבורים כי אומנה רצף אימוץ היא דרך טובה ליישום מדיניות הבית הקבוע, פחות ממחצית המשיבים - 42% - סבורים כי דרך הפעולה של אומנה רצף אימוץ מיושמת בשטח, כלומר, שילדים שהסיכויים כי יחזרו לביתם קטנים, מושמים באומנה רצף אימוץ. עלה כי מיעוט מבין המשיבים סבור כי דרך פעולה זו מנוהלת: כך, 13% השיבו כי שירותי האומנה והאימוץ עושים מאמץ משותף כדי לאתר משפחות המתאימות להיות אומנה רצף אימוץ, 19% השיבו כי יש קריטריונים ברורים לגיוס משפחות אומנה רצף אימוץ, ו-12% השיבו כי קיימים כלים ושיטות ייחודיים לליווי של משפחות אלו. אף שלדעת המשיבים מידת שיתוף הפעולה הרצויה בין אנשי המקצוע בתחום האומנה והאימוץ צריכה להיות גבוהה, בפועל תמונת המצב המצטירת שונה, שכן לדעתם, אנשי המקצוע משירותי האומנה והאימוץ משתפים פעולה במידה מועטה עד מועטה מאוד. יתרה מכך, לתפיסתם שיתוף הפעולה הקיים משרת את טובת הילד ומסייע במציאת בית קבוע עבורו במידה מועטה בלבד. יודגש כי שיתוף הפעולה המועט בין שני השירותים משתקף גם בפער התפיסתי שביניהם - על פי ניתוח	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד מקדם השמת ילדים באומנה רצף אימוץ וזאת מתוך רצון להבטיח מינימום מעברים לקטנים בסיכון עד הגעתם לביתם הקבוע (חזרה לבית ההורים או אימוץ). שני השירותים מחויבים למדיניות הבית הקבוע והטמעתה כיסוד בסיסי בעבודה. תיקן לחוק האימוץ המסדיר את רציפות העבודה בין אומנה לאימוץ, אופן גיוס המשפחות ודרך אישור על-ידי שרות לילדים ומשפחות אומנה והשרות למען הילד הוגש לשרים. במקביל המשרד בשלבים אחרונים של הסדרת רצף העבודה ונהלי העבודה בין השירותים ואלו עתידים להתפרסם במחצית הראשונה של שנת 2023. לאחר פרסומם נתחיל ביישום והטמעה הן בשירות האומנה, הן בשירות למען הילד והן במחלקות. שיתופי הפעולה ופרסום נהלי העבודה צפויים לשפר יישום תכניות טיפול לטווח הארוך עבור ילדים.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תוצאות השאלון עו"ס אימוץ (75%) תופסות את האימוץ כהשמה המיטיבה ביותר, ואילו רוב מפקחות האומנה ומנחות האומנה (66%-ו-60%, בהתאמה) תופסות את האומנה כהשמה המיטיבה ביותר. בשל חשיבות שיתוף הפעולה של השירות לאומנה והשירות למען הילד במשרד הרווחה בחיזוק דרך הפעולה של אומנה רצף אימוץ, כך שניתן יהיה להתכונן מבעוד מועד לספק בית קבוע לילדים שברור כי זהו הצורך שלהם, מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תפיסה משותפת לשני השירותים, המחזיקה את הרצף הטיפולי והשירותי בין אומנה ובין אימוץ, ומבוססת על מטרות משותפות; יקים וינהל מאגר משותף לשירות לאומנה ולשירות למען הילד של משפחות אומנה רצף אימוץ; ויודא כי השירותים פועלים כגוף אחד בתהליכים הקשורים למעבר מאומנה לאימוץ, ומערבים בעלי תפקידים בארגוני האומנה ובמש"חים. כך, ניתן יהיה לחזק את האפשרות של ילד להיות מושם במשפחה שתוכל לשמש עבורו עוגן קבוע לכל חייו.	
22	מנהל טיפול לילד שהוצא מביתו	רק כ-22% מאנשי המקצוע השיבו כי קיים ליווי מספק של הילד מרגע הוצאתו מביתו ועד הגיעו לבגרות בידי איש מקצוע אחד הרואה את כל צרכיו לטווח הקצר והארוך, ויכול לייצגו נאמנה בפני גורמי המקצוע למיניהם בתהליכי קבלת החלטות בעניינו. אחד המקרים שנמצאו בתיקי הילד מדגיש את הצורך המחויב במנהל טיפול המלווה את הילדים, מזהה מוקדם ככל האפשר את ההידרדרות ההדרגתית במצבם, עוד טרם התרעת ותט"ה, נוקט אמצעים לבלימת ההידרדרות, ובוחן את מגוון אפשרויות הטיפול וההשמה המתאימות לילדים בשלב זה. עולה מתוך תיאור המקרה שהתקיים קשר מצומצם בין עו"ס משפחה לבין הילדים ומשפחת האומנה, אף שהיא אחראית לליווי של ההורים המולידים, כך שלמעשה אין גורם אחד שרואה את התמונה הכוללת של מצב הילדים ומשפחתם המולידה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה הגדיר את עו"ס המשפחה מנהל ההתערבות. במסגרת ההכשרות לתפקיד רוכש עו"ס המשפחה ידע, כלים ומומנויות על ניהול התערבות בדגש על ניהול התערבות במצבים של סכנה, סיכון ושילוב הילד במסגרת חוץ ביתית. בתפקידו כמנהל ההתערבות נדרש עו"ס המשפחה לקשר עם כלל השותפים בטיפול בילד כולל מנחת האומנה או עו"ס הפנימיה והמשפחה. עו"ס משפחה רוכש ידע, כלים והינו בעל ניסיון בתכלול תהליכי התערבות עם משפחות ובכללם משפחות שילדיהן במשפחות אומנה או במסגרות חוץ ביתיות. עם זאת, במציאות הקיימת של מעמסה כבדה על עו"ס

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר קביעה של מנהל טיפול לילד, אשר ילווה את הילד מרגע הוצאתו מביתו ועד למציאת בית קבוע או עד לבגרותו, ויפעל מול המערכות והגורמים למיניהם - כדוגמת ההורים המולידים, משפחת האומנה, גוף האומנה, ותט"ה, עו"ס אימוץ, וגורמים נוספים בהתאם לצורך. מומלץ גם כי המשרד יסדיר את תפקיד מנהל הטיפול, יגבש עבורו הכשרה מתאימה שתסייע בהיכרות עם מגוון המענים לילדים שהוצאו מביתם, כדי שיוכל לייצג את הילד באופן בלתי מוטה בהליכי קבלת ההחלטות בעניינו, על מנת למצוא בית קבוע עבורו.	המשפחה והתחלופה הגבוהה קיים קושי משמעותי בביטוי יכולותיו בהתערבויות שבאחריותו וביישום המדיניות.
23	יציבות ההשמה במסגרת החוץ-ביתית	לאחר שהושמו במשפחת אומנה או בפנימייה, יותר מרבע מהילדים - 27% - עברו לעוד מסגרת אחת לפחות: כ-20% מהילדים עברו מהאומנה או מהפנימייה הראשונה שבה הושמו לאומנה או לפנימייה נוספת, וכ-7% עברו בין מספר מסגרות גדול יותר. קיים הבדל בין יציבות ההשמה באומנה ליציבות ההשמה בפנימייה: מילדי האומנה 25% שהו ביותר ממסגרת אחת, ומילדי הפנימיות 40% שהו ביותר ממסגרת אחת. במטרה לצמצם את חוסר היציבות בהשמות של ילדים שהוצאו מביתם ולאפשר להם התקשרות בטוחה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל למיפוי מאפייני הילדים המצויים בסיכון לחוסר יציבות בהשמה, ויפתח מענה מותאם לאוכלוסייה זו, כגון ליווי מוגבר; במיוחד עבור ילדים שכבר עברו מסגרת אחת.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כדי לבצע השמה מיטבית ולתת מענים מדויקים לילדים המשרד פעל בכמה רמות: בצו התאמה מושכלת בין מאפייני הילד למאפייני הפנימייה סווגו המענים לשלושה פרופילים, מעוף עוגן ומעוז. הוקמו מסגרות חדשות, מסגרות קצה (מעוז) והורחבו מסגרות הפוסט אשפוזיות המותאמות לצרכים המשתנים של הילדים. פותח כלי מחשובי לאבחון הפרופילים של הילדים המופנים להשמה בפנימיות. הכלי נועד לשימוש העו"ס במחלקה לש"ח המפנה את הילד לפנימייה ומסייע בתהליך האבחון וההתאמה בין צרכי ומאפייני הילד לפרופיל המסגרת. בנוסף וכחלק מתכנית העבודה לשנת 2023, יפתח מטה המנהל מחוון לפנימייה ייעודית המתאימה ביותר לחניך ולמשפחתו בהתאם לפרמטרים נוספים כגון: מיקום גיאוגרפי, גודל הפנימייה ועוד

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד הקצה כוח אדם ייעודי במטה המנהל ובמחוזות האמון על תהליכי ההשמה של ילדים בפנימיות. נבנה מודל עבודה להשמה מיטבית ומדויקת. קיים מענה של חונך מלווה אישי עבור לחניכים בעלי צרכים מיוחדים. במסגרת הרפורמה הוכנסו שינויים משמעותיים בגודל הפנימיות ובהגדלת כוח האדם ביחס למספר החניכים והכנסת תפקידים חדשים לצורך העלאת רמת המוגנות של הילדים, מתן יחס אישי ומקצועי ומעקב אודות הצרכים הייחודיים.
24	הקשר בין משך ההשייה במסגרות לבין יציבות ההשמה	ריבוי מסגרות שבהן שוהה ילד מזוהה עם משך שהייה ארוך יותר של הילד במסגרות חוץ-ביתיות בדיקה של הקשר בין מספר המסגרות למשך ההשייה הכולל מעלה כי ישנו מתאם מובהק ביניהם. יוצא אפוא כי שהייה ביותר ממסגרת אחת עשויה להביא לחריגה ממשך ההשייה המרבי במסגרת חוץ-ביתית שקבע מנכ"ל משרד הרווחה בחוזר משנת 2004 - ארבע שנים. חזרה לבית ההורים והוצאה נוספת ממנו עלולות לערער את תחושת האמון של הילד ביכולתו להשתקם ולשוב הביתה, וכן לפגוע בתחושת המסוגלות של הוריו. בניית תחומים עלה כי מתוך הילדים ששהו ביותר ממסגרת חוץ-ביתית אחת, 28% שהו בבית ההורים מעל שלושה חודשים במעבר בין המסגרות, לפחות פעם אחת. כלומר, ילדים אלה חוו עוד מעבר - בבית ההורים, וכך חוסר היציבות בהשמתם התגבר. מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לחזרה של הילדים ששבים לבית ההורים ומוצאים שוב למסגרת חוץ-ביתית, למשל: האם מדובר בחזרה מתוכננת, שלא עלתה יפה? האם הליווי של משפחת הילד היה מספק? האם מדובר בחזרה לא מתוכננת? לדוגמה מצב שבו האומנה	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד פיתח ביחד עם מכון ברוקדייל תוכנית התערבות בפנימיות, התוכנית כוללת בניית תוכנית התערבות אישית לטיפול בחניכים, הערכת מצבם ע"פ המאפיינים והצרכים, קביעת יעדים ואסטרטגיות לשינוי, מעקב אחר ביצוע התוכנית ומדידת תוצאות. החלק הראשון של התוכנית שאלון לעובדים T0 מוחשב והוטמע במערכת התלם הממוחשבת ובמסגרות. המערכת מחליפה את מערכת הרף הישנה ותאפשר אסוף נתונים ומדידה מדויקת יותר ברמת החניך ברמת הפנימיה וברמה הארצית. התכנית נמצאת בתהליכי פיתוח שאלוני שביעות רצון לחניכים ולהורים. ובתהליכים של טיוב הכלים למפקח, וטיוב תכניות העבודה לפנימיות.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		קרסה או הילד ברח מהפנימיה. בהתאם למיפוי הסיבות מומלץ כי המשרד יגבש גם תהליכי מניעה של מצבים כאלה וטיפול בהם כשהם מתרחשים.	
25	קביעת תוכנית טיפול על ידי ותט"ה	צוות הביקורת בדק במדגם תיקי הילדים באומנה את תוכניות הטיפול של ותט"ה בילד ומצא כי ב-47% מתיקי הילדים שנבדקו (14 תיקים מתוך 30) לא הייתה תוכנית טיפול של ותט"ה כבסיס להשמה של ילד באומנה. משמעות הדבר היא כי בהסתברות של 99% לכמחצית מהילדים באומנה לא נקבעה תוכנית טיפול כבסיס להשמתם. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הסיבות להיעדר תוכניות טיפול בתיקי הילדים כנדרש בחוק האומנה ובהנחיות התע"ס; כמו כן, על משרד הרווחה להטמיע את ההנחיות בדבר הכנתן של תוכניות טיפול ועדכון בקרב גורמי המקצוע במש"חים, את חשיבות התיעוד המפורט של התוכניות, וצירוף התיעוד לתיקי הילדים בקרב ארגוני האומנה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד מנחה את העובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים- עו"ס המשפחה האמון על יישום תוכנית ההתערבות בשותפות עם המשפחה ויו"ר וועדות לתכנון, טיפול והערכה לתעד את ההחלטות ואת יישומן במערכת הממוחשבת של המשרד. זאת ועוד, לרשות המחלקות מערכת ממוחשבת לתיעוד וועדות תכנון, טיפול והערכה. המערכות הממוחשבות חדשות לעובדים והם נדרשים ללמוד את השימוש בהן. המשרד משקיע מאמצים רבים בהכשרה והטמעה של מערכות אלו כך שיתאפשר לדעת את תכנית ההתערבות ויישומה. וועדת תכנון טיפול תכלול תכנית טיפול בילד – יתבצע טיוב של החלטות הוועדה בדגש על הפרדה בין תכנית הטיפול בילד ותכנית הטיפול במשפחה- רבעון רביעי של 2023. בהמשך יופץ ברבעון הראשון של 2024. תכניות טיפול לילד נקבעות על ידי מנחת האומנה בתאום עם עו"ס הרשות ומתויות בתיק הילד. בתכנית העבודה לשנה זו תוגבר הבקרה על תיעוד תכנית הטיפול בתיק הילד.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
26	הגדרת יעדים לתוכנית הטיפול	בכרבע (24%) מתוכניות הטיפול המתועדות בתיקי הילד שנבדקו 10 תוכניות מתוך 42) לא קבעה ותט"ה יעדים למימוש בתוכנית הטיפול במהלך השנה או שהיעדים שקבעה לא היו כמותיים (לדוגמה, היא קבעה יעד - שיפור בהישגיו הלימודיים של הילד אך לא קבעה מה נחשב לשיפור או בכמה יש לשפר). עוד עולה כי ברוב תוכניות הטיפול (88% - 37 תוכניות מתוך 42) לא התייחסה ותט"ה לתנאים לחזרת הילד לבית הוריו או למציאת בית קבוע עבורו. המובהקות הגבוהה של ממצאים אלה עשויה להעיד על כך שהגדרת היעדים והמטרות בכלל תיקי הילדים המצויים באומנה חלקית. בהיעדר יעדים ברורים לתוכנית הטיפול עלולה להיפגע יכולת גורמי המקצוע להשיג את מטרות הטיפול בילד והיכולת למדוד את מידת השינוי שחל במצבו עקב יישום תוכנית הטיפול; על כן, מומלץ כי משרד הרווחה ירענן את הנהלים וינחה את הות"טות לקבוע מטרות ויעדים לתוכניות הטיפול, וידיריך אותן על האופן הנכון לקבוע אותם; עוד מומלץ כי הוא יעקוב אחר ביצוע ההנחיה כדי לוודא את יישומה; ויגבש נוהל דיווח של מפקחות האומנה לגורמים המתאימים במינהל על היעדר תוכניות טיפול מלאות של ותט"ה בתיקי ילד, על מנת שאלה יפעלו להשלמתן.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 25 לעיל.
27	הערכה של מצב הילד בהתאם ליעדי תוכנית הטיפול	בכשני שלישים מהמקרים (64% - 48 דיונים מתוך 75 שנבדקו) לא בדקה ותט"ה בדיון המעקב השנתי את העמידה ביעדי תוכנית הטיפול שהוגדרו בדיון ותט"ה שקדם לו, כנדרש. יצוין כי בביקורת פנימית של משרד הרווחה משנת 2020 (להלן - דוח ביקורת פנימית), אשר בדקה 105 תיקי ילד, עלה ממצא דומה ולפיו ב-40% - 55% מהתיקים חסרו דוחות מעודכנים של ותט"ה. מיעוט פגישות מעקב אחר מצב הילד עלול להביא לכך שלא תהיה התבוננות הוליסטית במצבו על ידי גורמי המקצוע השונים המעורבים בטיפול בו, ולא תתקבל החלטה מערכתית לגבי המשך השמתו, יעדיה	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 25 לעיל. בנוסף, שרות ילדים ומשפחות אומנה איפיון תיק ילד ממוחשב שבאמצעותו גם תערך הערכת מצב ילד באופן אחיד ושקוף –בהמתנה לפרסום מכרז לפיתוח האיפיון –בתכנית העבודה של השרות לאומנה-הושם דגש בפיקוח ובקרה על קיום דיון בוועדת תכנון טיפול והערכה כרוך בחידוש רישיו האומנה.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והמשאבים שיושקעו בהשגתם; לפיכך, מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי ותט"ה מקיימת את דיוני המעקב אחר הילד שהושם במשפחת אומנה כנדרש, ויטמיע בקרב אנשי המקצוע את ההנחיה בדבר הערכת מצב הילד והעמידה ביעדי הטיפול שנקבעו לו, תוך תיעוד מפורט של ההערכה וצירופו לתיקי הילדים. עוד מומלץ כי המשרד יפעל לאכיפת ההנחיה במטה ובמש"חים.	
28	קביעת תוכנית טיפול מפורטת על ידי מנחת אומנה	הועלה כי נכון לאוגוסט 2022, בחלוף 13 שנים מאז פרסמה רשות העתיקות את מסמך המדיניות, מינהל השימור ברשות לא סיים לגבש הנחיות לתחזוקת אתרי עתיקות, לא העביר הנחיות שנדרשו בעניין לכל הגורמים המעורבים בשימור המורשת התרבותית בישראל ולא דרש תוכניות תחזוקה שוטפת מכל מי שמחזיק או מפעיל אתרי עתיקות. בפועל, רשות העתיקות לא השלימה גיבוש מדיניות מקצועית בתחום תחזוקת העתיקות לאחר שלב השימור, לא פיקחה על תחזוקה נאותה ולא ביצעה אותה בעצמה. לפיכך, היא אינה פועלת באופן מלא בהתאם לנדרש בחוק רשות העתיקות. עוד הועלה כי לרשות העתיקות אין מיפוי של כלל אתרי העתיקות בישראל ומצב התחזוקה בהם ב-30% מהמקרים לא נקבעו תוכניות טיפול מפורטות עבור הילדים באומנה. ממצא דומה עלה גם בדוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה - כ-35% במוצע. ב-86% מהמקרים בהם נקבעו תוכניות טיפול מפורטות, הן לא נקבעו בתוך שלושה חודשים מיום השמת הילד באומנה כפי שהוגדר בחוק האומנה. נוסף על כך, בכ-20% מתוכניות הטיפול המפורטות, לא נקבעו יעדים או שהיעדים היו מנוסחים כתשומות. לדוגמה: טיפול של קלינאית תקשורת וחוג לשעות הפנאי. עולה מכך כי משרד הרווחה לא ווידא כי מנחות האומנה קבעו תוכניות טיפול מפורטות לכלל הילדים שהושמו באומנה במועד שנקבע לכך. 14% מתוכניות הטיפול המפורטות שנבדקו בביקורת, נקבעו כנדרש - בתוך שלושה חודשים מיום הגעת הילד למשפחת האומנה; 86%	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד רואה חשיבות רבה בהבטחת קיום תוכנית טיפול ובתיעוד כל פעולות הטיפול. המשרד חידד את ההנחיה לגופי האומנה לתעד את תכניות הטיפול בילדים. נכון לציין כי המשרד פועל להסדרת תיק ממוחשב לכל ילדי האומנה שיחייב תיעוד ועדכון תוכנית טיפול לילד. וועדת תכנון טיפול תדאג להפריד את תכנית הטיפול בילד בנפרד מתכנית השיקום להורים – הנוהל יופץ ברבעון הרביעי של 2023.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נקבעו באיחור, מהן יותר ממחצית נקבעו לאחר למעלה משנה. משכך, עלה שמשרד הרווחה לא וידא כי תוכניות הטיפול המפורטות נקבעו במועדן הנדרש. על מנת למנוע מצבים שבהם ילדים השוהים במשפחות אומנה אינם זוכים לכל משאבי הטיפול והליווי שלהם הם זכאים, ומצבים שבהם לא ניתן להעריך את התקדמותם, על משרד הרווחה לאכוף מול ארגוני האומנה את הליך קביעת תוכניות הטיפול המפורטות ועדכון עבור כלל הילדים המושמים באומנה, בהתאם למועדים שהוגדרו בחוק האומנה ובהתאם לכל תוכנית טיפול שוות"ה קובעת לכל ילד שהוצא מביתו. כן מומלץ כי המשרד ידריך את מנחות האומנה, באמצעות ארגוני האומנה, בעניין חשיבות קביעת היעדים בתוכנית טיפול, אופן ניסוחם ודרכי יישומם.	
29	תוכניות טיפול לכל ילד	ב-80% מתיקי הילד (24 מתוך 30) לא נמצאו תוכניות הטיפול (כללית ומפורטת) המעודכנות, שחוק האומנה, תע"ס ותט"ה ותע"ס אומנה מגדירים כי על ותט"ה ומנחת האומנה לקבוע עבור הילד ולתעדן, וכי ב-40% מהתוכניות שקיימות בתיקי הילדים שנבדקו (18 מתוך 30), לא הוגדרו יעדים. מתוך תיקי הילדים שנבדקו, רק עבור שיעור קטן של ילדים (13% - 4 מתוך 30) קבעו ותט"ה ומנחות האומנה תוכניות טיפול כללית ומפורטת ועדכנו אותן תוך קביעת יעדים, כמוגדר בחוק ובתע"ס. מומלץ כי משרד הרווחה ינתח ברמת המטה והשטח את הסיבות לאי קביעת תוכניות טיפול מלאות לילדים במשפחות אומנה ואי עדכון; יחדד את חשיבות קביעת תוכניות הטיפול וקביעת יעדים לטיפול במסגרת; יפעל ליישום ההנחיות הקשורות בהן, ויבצע מעקב באמצעות מערך הפיקוח אחר העמידה בהם. נוסף על כך, כדי לטייב את מערך הפיקוח והבקרה של השירות לאומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להקמת מערך ממוחשב שיתרעע על היעדר תוכניות	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בימים אלה פיקוח האומנה מקיים בקרה על תיעוד תכניות הטיפול בהתאם להנחיה שניתנה לתעד באופן מלא את תכניות הטיפול הנבנות על-ידי מנחת האומנה בתיק הילד ולשתף את עו"ס המשפחה המשרד יפקח על כך באמצעות כלי הבקרה במערכת נתיב. ריענון הנוהל ישלח לגופי האומנה עד הסוף הרבעון השני של 2023.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		טיפול ועדכונים במועדים הנדרשים, דיווח על מצב מימוש היעדים, ויציג את מידת האפקטיביות של התוכניות.	
30	אירועים חריגים ופגיעות בילדים באומנה	במהלך התקופה שבין ינואר 2021 לאפריל 2022 דווחו למפקחות האומנה בסך הכול 1,044 מקרים חריגים. מתוכם, 58 היו מקרים של חשד לפגיעה בילד בתוך משפחת האומנה או על ידי קרוב מדרגה ראשונה של האומנים. בתקופה זו שהו באומנה 4,275 ילדים, כך שלגבי 1.3% מהם עלה חשד לפגיעה בתוך משפחת האומנה בתקופה הנבדקת. משנת 2019 עד יולי 2022 הוצאו ממאגר משפחות האומנה שבע משפחות בשל תלונות על התנהלות לא תקינה או על פגיעה בילד. נמצא כי הדיווחים על אירועים חריגים אלו מועברים למפקחת האומנה הארצית בעל פה בלבד, ואין רישום מרוכז שלהם במטה משרד הרווחה. כך, אין לשירות לאומנה תמונה כוללת על מצב הילדים באומנה, ולא ניתן לבצע מעקב אחר אירועים אלו והטיפול בהם, ולבחון, בין היתר, אם חלה עלייה במספר מקרי הפגיעה בילדים בשנה מסוימת או אם האירועים החריגים מתמקדים באחד מארגוני האומנה כך גם לא ניתן להבטיח שמשפחת אומנה שבה התרחשה פגיעה בילד לא תשוב להיות משפחת אומנה לילדים אחרים. כדי לגבש תמונת מצב עדכנית על הילדים שחוו פגיעה באומנה ולבחון אם ישנם דפוסים קבועים למצבים אלה, ועל מנת לנסות למנוע מראש פגיעות בילדים ולהחיש את הטיפול בהם, מומלץ כי משרד הרווחה יבצע רישום מסודר של האירועים החריגים, שיאפשר לו לנהל, ללמוד ולהפיק לקחים מאותם מקרים על מנת לצמצם את הפגיעות בילדים ולמנוע השמה של ילדים באותן משפחות. כמו כן, במקרים של פגיעה או חשד לפגיעה מומלץ כי משרד הרווחה יקיים מעקב סדור אחר הילד והמשפחה האומנת, וינחה את המפקחות להעביר דיווח תקופתי מתועד למפקחת אומנה ארצית. מומלץ גם כי במקרים שבהם עולה חשש לאירועי פגיעה בילדים, משרד הרווחה י שקול הוצאת הילדים	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד יפעל ליצירת הבחנה בין אירועים חריגים ('יציאה מחיי השיגרה) לבין אירועים בהם עולה לחשד לפגיעה בקטין. הנוהל היום מחייב את גופי האומנה לדווח במסגרת מערכת רמ"א (מערכת רישוי משפחות אומנה) על כל חשד לפגיעה בקטין ולעדכן את ממונה הרישוי באומנה על מנת לשקול שלילת הרישיון במקרים המתאימים. המשרד מבצע איסוף ותיעוד של אירועים חריגים ברמה המחוזית ובמטה. המשרד יבטיח את הסדרת תיעוד וניהול הטיפול באירועים חריגים. הנחיות עדכניות בתחום דיווח על אירועי חירום יועברו לגופי האומנה עד סוף הרבעון השני של 2023.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ממשפחות האומנה, וכן הוצאת משפחות אומנה אלו ממאגר משפחות האומנה שבידיו.	
31	הפיקוח על האומנה	בדוח ביקורת פנימית של משרד הרווחה משנת 2020 תוארו עומסי העבודה וריבוי המשימות המוטלים על מפקחות האומנה וצוין בו כי מצב זה הוביל לפגיעה בביצוע פעולות פיקוח חשובות, ולהתמקדות המפקחות ב"מענים לצרכים נקודתיים ובכיבוי שרפות". במועד סיום הביקורת לשירות לאומנה יש 9.5 תקני פיקוח - מתוכם מאוישים 6.5 תקנים על ידי מפקחות אומנה, והיתר (שלושה תקנים) טרם אוישו. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את היקפי התקינה לנוכח העומס המוטל על מפקחות האומנה ויפעל לאייש את התקנים שלא אוישו.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ייבחנו במסגרת בחינת תחום האומנה. נכון להיום יש 9.5 תקני פיקוח אומנה (אחד בהליך אישור). נבחנו תקינת כוח האדם והוגשה להנהלת המשרד בקשה לתוספת תקנים – בהעדר תקציב מדינה, טרם התקבלה תקינה חדשה במשרד. ללא קשר, הוועדה המקצועית שתעסוק בתחום האומנה תבחן גם נושא זה ותגבש המלצות.
32	מעקב אחר תוכניות טיפול ומצב הילדים - בדיקת תיקי ילד	עלה כי במהלך התקופה שבין ינואר 2021 לאפריל 2022 בדקו מפקחות האומנה בסך הכול כ-119 תיקי ילדים אשר שהו באומנה בתקופה זו, מתוך 4,275 תיקי כלל הילדים ששהו באומנה. מדובר בשיעור קטן של כ-3% בלבד מכלל התיקים, גם בהתייחס להנחיית המפקחת הקודמת על האומנה שעל פיה התחייבה בדיקה של 1,440 תיקים. לו כל התקנים היו מאוישים (9.5 תקנים) היו אמורות המפקחות לבדוק 2,280 תיקים בהתאם להנחיה זו - כ-53% מכלל תיקי הילדים ששהו באומנה. מאחר שתוכניות הטיפול נבדקות באמצעות בדיקת תיקי הילד, הרי שקיים פער גדול של 97% בין ההנחיה בתע"ס אומנה לבדוק את תוכניות הטיפול של כל הילדים השוהים באומנה, לבין הבדיקה בפועל. יצוין כי ממצא דומה עלה גם בדוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה, שלפיו בדקו המפקחות 1.25% מכלל תיקי הילדים במהלך יולי 2017 - יוני 2018. כך, לא חל שינוי מהותי בשיעור בדיקת תיקי הילדים בשנים שנבדקו. עוד נמצא כי בנתוני בדיקות התיקים ישנה שונות גדולה בין המחוזות, כך שבמחוזות מרכז ודרום בדקו המפקחות מספר נמוך (2 ו-9, בהתאמה)	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בהעדר כוח אדם לביצוע כל משימות הפיקוח והבקרה לא ניתן היה למלא את משימת בדיקת תיקים בצורה מיטבית. יש הלימה בין מס' תיקים שנבדקו להעדר תקינה מספקת בכוח האדם בפיקוח. עד רבעון רביעי לשנת 2023 תערך בקרת תיקים מדגמית לגבי רוב התיקים שהועברו למבקר לצורך בקרה נוספת בהתאם לקריטריונים חדשים שנבחנו עתה. בדיקת תיקים ותכניות טיפול יבוצעו - עד סוף רבעון רביעי בשנת 2023 בהתאם לדרישות וכוח האדם, ניתנה הנחייה לבדיקת תוכניות הטיפול בתיקים שהועברו למבקר המדינה לבקרה ספציפית

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של תיקי ילד במהלך התקופה שנבדקה ובמחוזות צפון וירושלים נבדקו 83 ו-25 תיקים בהתאמה. בביקורת נמצא גם כי רוב המפקחות בוחרות לבדוק תיקים של ילדים שהתקבלו לגביהם דיווחים על אירועים חריגים, או של ילדים עם מורכבויות כמו קשיים התנהגותיים ועבר של פגיעה מינית, או של ילדים שהושמו בגיל מבוגר. כפועל יוצא מכך, תוכניות הטיפול של ילדים שלא התקבלו לגביהם דיווחים על אירועים חריגים או על מורכבות מיוחדת כמעט שאינן נבדקות כלל. כך, במדגם התיקים שבדק צוות הביקורת נמצאו: ילד שגובשה לו תוכנית טיפול זמן רב לאחר הנדרש (כשלוש שנים לאחר ההשמה באומנה, ולא בתוך שלושה חודשים כנדרש); ילד שהתוכנית שלו לא עודכנה; ילד שלא היה מעורב באירוע חריג, אך עדיין חלה הידרדרות במצבו. כדי למנוע מצב שבו לחלק מהילדים אין תוכניות טיפול, או שתוכניות הטיפול שלהם אינן מבוצעות, או אינן מעודכנות בהתאם לצורכי הילד המשתנים, או שהן אינן אפקטיביות, אך כל אלה אינם מתבררים בתהליכי הבקרה ואינם נאכפים כנדרש, מומלץ כי משרד הרווחה יגביר את הפיקוח והבקרה על יישומן של תוכניות הטיפול לילדים שהושמו במשפחות אומנה ויודא קיומן של תוכניות טיפול כנדרש לכלל הילדים. הדבר יעשה, בין היתר, באמצעות הגדרת יעדים ומדדים ברורים בנוגע לנושאי הפיקוח בכלל, ובנוגע לפיקוח על תוכניות הטיפול בפרט, ובאמצעות מעקב אחר יישומם. עוד מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את המפקחות לבחון גם תוכניות טיפול של ילדים שלא דווח אודותיהם על אירועים חריגים או מורכבות מיוחדת.	
33	הפיקוח על הקשר בין מנחות האומנה	בדגימת תיקי הילד נמצא כי על פי תיעוד המפגשים מנחות האומנה פוגשות את ילדי האומנה בתדירות ממוצעת של אחת לחודש וחצי. במקרים של כמה אחים המושמים יחד במשפחת אומנה אחת נמצאו	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 32 לעיל. בנוסף ייבחן במסגרת בחינת תחום האומנה. עד סוף רבעון שלישי של 2023 יסתיים הליך בקרה חצי שנתי

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ילדי האומנה	מקרים בהם מנחת האומנה פוגשת אותם יחד, ולא באופן אישי את כל אחד מהם. על משרד הרווחה לאכוף את ביצוע המפגשים בתדירות הקבועה בחוק, באמצעות בדיקה מתאימה של תיקי ילד וכן באמצעות דרישה לדיווח יזום של ארגוני האומנה על תדירות ביקורי המנחות את ילדי האומנה. מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את ארגוני האומנה לבצע פגישות אישיות גם במקרים של אחים המושמים יחד במשפחה.	על קיום מפגשים אישיים עם ילדים וליווי משפחות האומנה
34	הפיקוח על הקשר בין מנחות האומנה לילדי האומנה	בכשלושת רבעי מתיקי הילדים שנבדקו במדגם - 73% - הדיווח על ביקורי מנחות האומנה אצל הילד אינו עומד בדרישות החוק - מפגש של פעם בחודש. יצוין כי גם במסגרת דוח הביקורת הפנימית של משרד הרווחה נמצא שיעור גבוה של מקרים שבהם זיהה הפיקוח על האומנה כי מפגשי מנחות האומנה עם הילדים אינם עומדים בתדירות הנדרשת (כ-40% מדוחות הפיקוח שנבדקו). בבדיקה נוספת שנערכה באותה ביקורת פנימית ב-105 תיקי ילדים עלה כי בכ-17% מהמקרים לא דווח על מפגשי מנחת האומנה עם הילד כנדרש. על מנת לבצע מעקב אפקטיבי ושיטתי אחר פעילותן של מנחות האומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי ארגוני האומנה יתעדו את מפגשי מנחות האומנה עם ילדי האומנה. מומלץ כי המשרד יפעל לפיתוח מערכת דיווח ממוחשבת אשר תתריע במצבים שבהם תדירות המפגשים נמוכה מהדרישה, או ידרוש דיווח כזה כחלק מהדוחות הסטטיסטיים שארגוני האומנה מחויבים לספק לשירות לאומנה מדי חודש.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 32 לעיל. בנוסף, הנושא יבחן במסגרת בחינת תחום האומנה. עד סוף רבעון שלישי של 2023 יסתיים הליך בקרה חצי שנתי על קיום מפגשים אישיים עם ילדים וליווי משפחות האומנה.
35	מצב תיקי הילד	90% מהתיקים שנבדקו (27 מתוך 30) לא כללו את כל המידע הדרוש (תוכניות טיפול שקבעה ותט"ה, תוכניות טיפול מפורטות שקבעה מנחת אומנה, יעדי טיפול בכל תוכנית, דיווח על ביקורים בתדירות תקינה של מנחת אומנה) כך שנכלל מידע חלקי וחסר של הפעילויות	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד בתהליך בנייה מתקדם של תיק ילדים בו יתועדו תוכניות הטיפול, צרכי הילדים, פעולות הבקרה והפיקוח ועוד.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שנעשו מול הילד ומשפחת האומנה. משמעות הדבר היא כי מתוך 4,205 ילדים ששהו באומנה בשנת 2021, לגבי כ-3,800 ילדים ייתכן שהתיקים אינם מכילים את כל המידע הנדרש בחוק האומנה וההסכם עם הארגונים. כאמור לעיל, בשל מידע חסר משרד הרווחה אינו יכול לבצע מעקב אפקטיבי אחר הילדים שהושמו במשפחות אומנה. על משרד הרווחה לחדד את הדרישות בדבר תכולת תיק ילד כפי שנקבע בחוק, ולאכוף את יישומן על ארגוני האומנה. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יקבע נוהל להעברת מידע על תיעוד חסר של גורמים אחרים שאינם ארגוני האומנה, כדוגמת המש"חים, ויפעל לאכיפת דרישות התיעוד עליהם.	עם סיום הפיתוח יהיה תיק מובנה, אחיד ומחייב לכל ארגוני האומנה. הפיתוח ממתין לפרסום מכרז ולבחירת ספק לביצוע.
36	ביקור מפקחות במשפחות אומנה	בביקורת עלה כי מפקחות האומנה מיעטו להשתמש בכלי של מפגשים ושיחות עם ילדי אומנה ומשפחות אומנה. כך, בתקופה שבין ינואר 2021 - לאפריל 2022 (16 חודשים) פגשו מפקחות האומנה 14 ילדים השוהים באומנה (מתוך 4,275 ילדים באומנה בתקופה זו), שיעור נמוך מאוד של 0.3% בלבד מהילדים; במסגרת זו הם פגשו 42 משפחות אומנה בלבד (מתוך 3,072 משפחות אומנה בתקופה), שיעור של כ-1% מהמשפחות. עוד נמצא שיש מחוזות שבהם מספר המפגשים היה קטן מאוד. כך למשל, בתקופה המדוברת במחוזות מרכז וצפון קיימו המפקחות בין 0 ל-2 מפגשים עם ילדים, ובמחוזות מרכז ודרום הן קיימו 5 מפגשים עם משפחות האומנה. מאחר שבהיעדר מפגשים של מפקחות עם ילדי אומנה ומשפחות אומנה עלולה להיפגע יכולת השירות לאומנה: להעמיק בהבנת החוויה שלהם כמקבלי שירות; לזהות צרכים וכן בעיות וקשיים, כגון כאלו הקשורים לשהייה של ילד אצל קרובי משפחתו (אומנת קרובים), ולפתח את מערך השירותים שהוא מספק בהתאם, מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את המפקחות לפגוש ילדים השוהים באומנה ומשפחות אומנה על מנת ללמוד טוב יותר על תפקודם ולקבל מידע ישיר ובלתי	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הנושא ייבחן במסגרת בחינת תחום האומנה בנוסף, מפגשי פיקוח ובקרה עם אומנים מתקיימים בהתאם להוראות החוק. נבנה כלי עזר להבניית המפגש ותיעודו – הכלי קיים במערכת הדיווח -נתיב. עדכון כלי בקרה ופיקוח העדכון במערכת נתיב יסתיים בסוף הרבעון השלישי של 2023.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אמצעי על מצבם, ויתווה זאת כחלק מתפקידן; מומלץ כי המשרד יפתח תהליך שיסייע להבין את תמונת המצב של הילדים והמשפחות מתוך המפגשים שיערכו איתן המפקחות.	
37	נוהלי פיקוח, יעדים ומדדים	משרד הרווחה לא הטמיע תהליכי ניהול, דיווח ובקרה מסודרים לגבי סוגיות מרכזיות בפיקוח על האומנה. לדוגמה, ההנחיה על מספר תיקי הילד שעל מפקחת לבדוק ניתנה על ידי המפקחת הארצית הקודמת בשנת 2016 או קודם לכן, אך לא עודכנה מאז אף שמספר הילדים באומנה גדל. מאז ניתנו למפקחות הנחיות ספציפיות בנושא בעל פה. כמו כן עלה כי המפקחת הארצית הנוכחית לא קבעה יעדים למפקחות הקשורים לתחומי הבקורות ולמטרותיהן, כגון יעדים הקשורים לשיפור במצב הילדים שבאומנה, ולא נבחן אם גורמי הפיקוח עומדים ביעדיהם ומצליחים בהשגת מטרותיהם. עד לסוף שנת 2021 מפקחות האומנה לא העבירו דוחות סיכום חודשיים ושנתיים למפקחת האומנה הארצית, אף שנקבע בתע"ס אומנה כי על מפקחי האומנה להעביר דוחות כאמור למפקח האומנה הארצי. על כן, הנהלת השירות לא הייתה יכולה לתכלל את המידע הנמצא אצל המפקחות לתמונת מצב מערכתית. השירות לאומנה לא השתמש במערכת הממוחשבת שהוקמה לצורכי מעקב ופיקוח (נתי"ב) כדי ליצור תמונת מצב בהסתמך על הנתונים המוזנים בה. הדוחות במערכת נתי"ב נשלחים על ידי המפקחות בכל מחוז לגוף המפעיל ולממונה במחוז, ובהתאם לשיקול דעתן הן מעבירות את הדוחות למפקחת הארצית. במצב זה למעשה תהליכי פיקוח בסיסיים באומנה אינם מתקיימים כנדרש: משרד הרווחה אינו מקפיד על קיום הנחיות ועל מסירת דיווחים של מפקחות אומנה על מצב הילדים, אינו מרכז את המידע ומפיק ממנו לקחים; והוא לא החל בשימוש יעיל ואפקטיבי בכלי הפיקוח שפיתח לצורכי מעקב כדי לזהות פערים בתפקודן של המפקחות השונות - למשל כדי לאתר את המפקחות שמספר התיקים שהן בודקות קטן בהרבה מאלה שנבדקים	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הנושא יבחן במסגרת בחינת תחום האומנה. עדכון כלי בקרה ופיקוח העדכון במערכת נתיב יסתיים בסוף הרבעון השלישי של 2023.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על ידי מפקחות אחרות - וכך לסייע להן או להנחות אותן בצורה מסודרת. ההסכם עם ארגוני האומנה מחייב אותם לספק דוחות למטרות מעקב מקצועי וסטטיסטי, בהתאם להנחיות השירות לאומנה. עלה כי המידע בדוחות שביקש השירות לאומנה מארגוני האומנה אינו מאפשר להבין את מצב הילדים ומשפחות האומנה שבאחריות כל גוף אומנה. למשל, דוחות אלה כוללים עדכון חודשי על מספר הילדים ומשפחות האומנה שבאחריות גוף האומנה ועל מספר הילדים שמקבלים סל טיפול; ואולם הם אינם כוללים מידע על מצבם הפרטני של הילדים שבאחריות גוף האומנה, על התקדמות תוכניות הטיפול בהם, על תדירות המפגשים של מנחות אומנה איתם ועל תפקודן של המשפחות שקלטו אותם. כך נפגעת יכולתו של משרד הרווחה לזהות אם בגוף אומנה מסוים מצב הילדים טוב פחות מזה שבארגוני אומנה אחרים, כדי שיוכל לסייע בשיפור התפקוד של גוף אומנה זה. כמו כן, מהדוחות אי אפשר ללמוד אם במחוז מסוים ישנם צרכים שונים מאלה שבמחוזות האחרים, למשל בשל הרכב אוכלוסייה שונה. מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע תהליכי ניהול ובקרה במערך הפיקוח על האומנה, ובתוך כך יקבע מדיניות, נהלים והנחיות, יעדים ומדדים ושימוש בכלי מדידה. הדבר נדרש כדי להגביר את אפקטיביות הפיקוח ולוודא כי שלומם וטובתם של ילדים שהוצאו מביתם על ידי שירותי הרווחה נבדקים ומבוקרים על ידי משרד הרווחה. עוד מומלץ כי המפקחת הארצית על האומנה תדאג לקבל באופן סדור את דוחות הפיקוח של המפקחות המחוזיות לשם יצירת תמונת מצב כוללת, וכי משרד הרווחה ינחה את ארגוני האומנה להעביר דוחות שיציגו תמונה כוללת של מצב הילדים ומשפחות האומנה שבאחריותם.	
38	תכנון מבוסס נתונים על	משרד הרווחה בישראל לא בדק את ההבדלים בין ילדים שהושמו באומנה לילדים שהושמו בפנימיות בבגרותם. עיבוד הנתונים באמצעות ניתוחי רגרסיה שעשתה הביקורת מעלה כי כמעט בכל	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המערכת לתכנון ההתערבות שנבנתה עבור הפנימיות עם מכון "ברוקדייל", משמשת גם עבור מעקב על

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בוגרי השמות חוץ-ביתיות	המדדים של חיים נורמטיביים בבגרות שנבדקו לילדים ששהו באומנה יש סיכויים גדולים יותר לחיים תקינים בבגרותם לעומת ילדים ששהו בפנימיות. ממצאים אלו מצביעים על כך שעקרונות מדיניות הבית הקבוע שהתווה משרד הרווחה אכן תורמים לשיפור מצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות ומבליטים את החשיבות שבהטמעתם למען רווחתם בעתיד של ילדים בסיכון, ולשם מניעה ככל שניתן של המשך מעגל המצוקה בדור השלישי - לילדיהם. על מנת למנוע את המשך הפגיעה בילדים בסיכון שהוצאו מביתם גם בבגרותם, להגדיל את הסיכוי להשתלבות מוצלחת בחברה ולחיים עצמאיים, ולאפשר לילדיהם עתיד טוב יותר משל הוריהם, מומלץ כי משרד הרווחה יקפיד על יישום מדיניות הבית הקבוע; יפעל להשמה באומנה של כלל הילדים שהוצאו מביתם, וימנע ככל הניתן מעברים של ילדים בין מסגרות. זאת, על מנת לתמוך בהצלחתם של ילדים במסגרות חוץ-ביתיות לקיים חיים נורמטיביים בבגרותם. מומלץ כי משרד הרווחה יעמיק את הבדיקה של התוצאות בבגרות של ההשמות החוץ-ביתיות בילדות; יבחן את מדיניות הבית הקבוע, תוך בדיקת ההשפעות שיש לעקרונות השונים בה על חיי הילדים שהוצאו מביתם בבגרותם; ויעשה שימוש במדדים נוספים העומדים לרשותו, כגון, פרופיל הילדים במסגרות השונות, סגנון התקשורת של הילדים, משך הזמן עד להשמה במסגרת חוץ-ביתית של ילד ששוקלים להוציא מהבית, הצלחת חזרתו של ילד לביתו, ותפקוד הורי. כחלק מבדיקה זו, מומלץ לבחון לעומק את ההשפעה המעורבת של משך השהייה במסגרות חוץ-ביתיות על התוצאות בבגרות. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יבדוק את הקצאת המשאבים למסגרות החוץ-ביתיות בהתאם לסדרי העדיפויות שהוא קבע במדיניות הבית הקבוע ובהתאם לתמונת המצב שעולה מניתוח הנתונים, על מנת לאפשר לילדים בסיכון שהוצאו מביתם את הסיכויים הטובים ביותר לחיים נורמטיביים.	תכניות הטיפול של הילדים המושמים בפנימיות, כמו גם למידת תוצאות תכניות ההתערבות. המשרד יעקוב אחר ממצאי המדידה שיתקבלו בשנים הקרובות לצורך ריכוז הנתונים, למידה ועדכון המדיניות בהתאם. תהליכי המדידה יבוצעו מיד' שנה. מדידה ראשונה תתבצע בעוד חצי שנה. המשרד יעקוב אחר סטטוס הילדים בפנימיות, גם לאחר סיום שהותם בפנימיות ויבחן את אופן השתלבותם במעגלי החיים- תעסוקה, השכלה, דיור וכו' ובכך יהיה ניתן לעקוב ולדייק את עקרונות הרפורמה.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
39	מימון משרד הרווחה לטיפול בהורים	נמצא כי 91% מהאימהות לילדים שהוצאו מביתם בשנת 2017 לא השתתפו בשום תוכנית במימון משרד הרווחה לפני הוצאת ילדיהן מהבית, וגם לא לאחר ההוצאה, וזאת למרות החשיבות הרבה המיוחסת לשיקום ההורים המולידים בהתאם למדיניות הבית הקבוע. יצוין גם כי 69% מהמשיבים לשאלון ציינו כי המענה המוצע בפועל לשיקום ההורים המולידים כדי לאפשר את חזרת הילד לביתם, קיים במידה מועטה או מועטה מאוד. בשל החשיבות הטמונה בשיקום ההורים המולידים ובשינוי דפוסי התנהגותם מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לבחינת הסיבות לכך שמעט אימהות מולידות מקבלות תוכניות במימון משרד הרווחה, ובהתאם להן יפעל להרחבת הטיפול בהורים אלה, הן בתוכניות מניעה והן בתוכניות שיקום ייעודיות לאחר ההוצאה מהבית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משפחות שילדיהן הוצאו מהבית מקבלות שרות במחלקות בהתאם למשאבים המוקצים למחלקות אלו והכוללים ליווי פסיכוסוציאלי של עו"ס משפחה, עו"ס ייעודי, מרכז מומחה או תכנית ייעודית בהתאם למאפיינים והצרכים. למשרד מענים מתאימים: נושמים לרווחה, מרכזי עוצמה, תכניות לשיקום משפחות בסיכון גבוה, מרכזי הורים ילדים ועוד. אולם נדרשות תוספות תקציב לצורך יישומם. כאמור בכוונת המשרד להרחיב את היקף ההשקעה בתכניות מסוג אלה, כפוף לתקציב שיתקבל. בהצעת התקציב שהוגשה המשרד ביקש להגדיל את התקציב לתכניות למשפחות וילדים בקהילה ב כ 70 מיליון ₪.
40	שיקום ההורים המולידים במחלקות לשירותים חברתיים	מסגרת טיפולית להורים נותנת להם מקום לעבד את חוויית הוצאת הילד מהבית, והזדמנות ללמוד כיצד להתמודד עם הנסיבות המשפחתיות החדשות. כך, ההורים יכולים לנהל את הקשר באופן מיטיב, ולהשתקם עד כדי חזרת ילדיהם הביתה. כדי לשקם את ההורים המולידים ולאפשר קשר מיטיב עם הילדים השהים במסגרות חוץ-ביתיות מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לטיפול באתגרים ובחסמים לשיקום הורים במש"חים ולהסרתם. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יבדוק אם ישנם מענים לטיפול בהורים מולידים במש"חים, ואת האפקטיביות שלהם, ובכלל זה יפתח מערך של למידת עמיתים בין המש"חים כדי להשתפר וכדי למצות את המשאבים הקיימים באופן יעיל.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 39 לעיל. זאת ועוד, עו"ס המשפחה הוא הגורם האמון על עיבוד החוויה של הוצאת הילד מהבית בעת הזו.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
41	תוכניות לטיפול במשפחות בסיכון	אף שמדיניות הבית הקבוע מציבה בראש מדרג העדיפויות את שיקום ההורים כדי שהילד יוכל לחזור לביתו, ובתחתית המדרג את השהייה במסגרות חוץ-ביתיות בפנימיות, התקציב שהוקצה בשנת 2021 למסגרות חוץ-ביתיות (אומנה ופנימיות) עמד על כ-940 מיליון ש"ח, ואילו התקציב לתוכניות לטיפול במשפחות בסיכון עמד על כ-20 מיליון ש"ח. כלומר, התקציב לטיפול במשפחות בסיכון עומד על כ-2% מהתקציב למסגרות החוץ-ביתיות. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את האפשרות לגמישות תקציבית בין תקצוב המסגרות החוץ-ביתיות לבין תקצוב תוכניות לשיקום הורים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי התקציב לתוכניות לשיקום המשפחה כולל תקן עו"ס ייעודי, מלווה משפחה ייעודי וכן סל מענים גמיש העומד על עד 33 אש"ח לשנה. סל זה הוא גמיש לשימוש עבור המשפחות ונועד ליישום תכנית ההתערבות. כיום המשאב מוקצה ל-32 מחלקות. בכוונת המשרד להרחיב את המענה בעוד מחלקות, כפוף לתקציב שיתקבל. המשרד מאפשר המרת חלק מהמכסות הלא מנוצלות של חוץ ביתי לטובת תכניות בקהילה. בשנתיים האחרונות המשרד הגדיל את כמות ההמרות המאושרות.
42	תוכניות לטיפול במשפחות בסיכון	התוכנית "בשביל המיטיב" פועלת רק ב-7% מכלל הרשויות (18 רשויות מתוך 255). זאת אף שנמצא כי התוכנית אפקטיבית במציאת בית קבוע עבור הילדים. כמו כן, עולה כי התוכנית "בשביל המיטיב" פועלת במתכונת מצומצמת, ומיושמת בטיפול של רק כ-2% (172 בממוצע בשנה) מכלל הילדים השוהים במסגרות חוץ-ביתיות (11,459 בממוצע בשנה). על מנת שילדים רבים יותר שהוצאו מביתם ימצאו בית קבוע ויגדלו סיכוייהם לשוב לבית הוריהם המולידים לאחר שיקומם, מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את הילדים והמשפחות המתאימים להשתתף בתוכנית ויפעל להרחבתה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 41 לעיל.
43	סיוע כספי למשפחה מאמצת	בעוד שמשפחות מאמצות קיבלו בממוצע בשנת 2021 כ-2,000 ש"ח בחודש, משפחות אומנה מקבלות 3,000 - 5,000 ש"ח בחודש, פי 1.5 עד 2.5 יותר ממשפחה מאמצת, אף שבמקרים רבים מדובר באותם ילדים ומשפחות. 43% מאנשי המקצוע ציינו בשאלון כי צמצום	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הסרת החסם הכספי העומד בפני האימוץ והבטחת איתנות האימוץ וטיפול המיטיב בילד מחייב מתן תמיכה ברורה וידועה מראש למשפחות.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הסבסוד בין אימוץ לאומנה והפסקת הליווי במעבר לאימוץ הם בגדר חסם לאימוץ על ידי משפחות אומנה. על מנת להסיר את החסם הכספי העומד בפני אימוץ על ידי משפחות אומנה, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את השוואת הסיוע הכספי למשפחות מאמצות לזה שמקבלות משפחות אומנה.	המשרד נערך לקביעת תעריף קבוע למשפחות מאמצות המתבסס על תעריפי האומנה הנושא קיבל עדיפות תקציבית ויישומית והמשרד נערך להשלמת המשימה תוך שנתיים. הסדרה קבועה של הנושא תאפשר מתן מידע ברור שקוף ונגיש למשפחות מאמצות (סעיף 45).
44	ליווי למשפחות מאמצות	בשנים 2016 - 2021 התקציב המיועד למתן שירותי טיפול וליווי למשפחות מאמצות, באמצעות ספק עמד בממוצע על כ-1.2 מיליון ש"ח; וכי משרד הרווחה ניצל בממוצע פחות משני שלישים (62%) מתקציב זה. עוד עולה שבשנים 2018 - 2021 חלה ירידה הדרגתית בגובה התקציב, ובסך הכול ירד התקציב המאושר בתקופה זו בכ-42%. אולם, גם בנסיבות אלו שבהן התקציב קטן, שיעור ניצולו היה חלקי והגיע בשנת 2021 לכדי 70%. אשר למספר המשפחות שהשתמשו בשירות זה, הוא ירד ב-52% בתקופה שבין שנת 2018 לשנת 2021: מ-91 משפחות בשנת 2018 ל-44 משפחות בשנת 2021, כך שבפועל כ-3% - 5% מהמשפחות המאמצות מסתייעות בשירותים אלה. מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי החלפת הספק אכן תביא להסרת כלל החסמים העומדים בפני שימוש בשירותי טיפול וליווי שמסבסד המשרד למשפחות מאמצות; וכי המשרד יבדוק באופן שוטף את מידת השימוש בשירותים אלו.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בדצמבר 2022 הוחלף הספק המעניק שירותי טיפול למשפחות מאמצות והמשרד בעיצומו של תהליך הבניית דרכי עבודה משותפות בהתאם למכרז ודרכי מעקב ופיקוח אחר עבודת הספק. הספק החדש, בהתאם לתנאי המכרז, מחויב במתן אפשרויות טיפול בהתאם למקום מגורי המשפחות.
45	שקיפות הסיוע בשירותי פוסט-אימוץ	בביקורת עלה שאף כי תפיסת משרד הרווחה היא שילדים מאומצים הם בעלי צרכים מיוחדים גם לאחר אימוצם, ולשם כך הוא, כאמור, אף מקצה תקציב עבור שירותי פוסט-אימוץ, ואף שהוא עיגן את הזכויות לקבלת השירותים בנוהל פנימי, הוא אינו מפרסם את דבר הזכויות לתקציב ולקבלת שירותים באתר האינטרנט שלו. כתוצאה מכך,	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה המשרד לליקוי 43 לעיל.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משפחות ששוקלות לאמץ ילד אינן מודעות לזכאותן לסיוע, אלא אם יידעה אותן על כך עו"ס האימוץ. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בשקיפות ויפרסם בכל ערוצי המדיה את המידע על הסיוע שהוא מעניק למשפחות מאמצות, לציבור הרחב ולקהילת האימוץ בפרט. מומלץ גם שעו"ס אימוץ הנמצאות בקשר עם המשפחות המאמצות יוודאו כי המשפחות יודעות על זכאותן.	
46	אימוץ על ידי זוגות חד-מיניים	התחייבות המדינה בפני בג"ץ הייתה להפיץ תזכיר לתיקון חוק האימוץ עד לאמצע 2018; התזכיר הופץ באמצע 2019. במועד סיום הביקורת, יולי 2022, גובשה טיוטת הצעת חוק והיא המתונה לדיון בפני ועדת שרים לענייני חקיקה, בטרם תובא לאישור החוק בכנסת. כך, נוסח חוק האימוץ בדבר "איש ואשתו" נותר כשהיה וכתוצאה מכך האפשרות של זוגות חד-מיניים לאמץ מוגבלת. בשנים 2013 - 2021 נמסרו שבעה ילדים לאימוץ לזוגות חד-מיניים, מתוך 835 הילדים שנמסרו לאימוץ, דהיינו פחות מאחוז אחד. לשם השוואה, באנגליה שיעור הילדים שאומצו על ידי זוגות חד-מיניים היה 15% מכלל הילדים שאומצו בשנת 2021. יצוין שכל הילדים שנמסרו לאימוץ לזוגות חד-מיניים בישראל הם עם צרכים מיוחדים או ילדים מעל גיל שנתיים. שיעור הזוגות החד-מיניים המועמדים לאימוץ שנמסר להם ילד לאימוץ בפועל (17%) עומד על כמחצית משיעור המשפחות האחרות המועמדות שנמסר להן ילד לאימוץ בפועל (33%). כדי למנוע פגיעה בזכותם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם להיות מושמים בבית קבוע ומיטיב, אצל זוגות שהם בעלי מסוגלות גבוהה, וכן נוכח עמדת משרד הרווחה כפי שהובעה בפני בג"ץ וממצאי המחקרים, ובהתאם לחובה להבטיח את טובת הילד, מומלץ כי במצב הדין הנוכחי יבחן משרד הרווחה את השימוש ב"נסיבות מיוחדות", אשר יאפשר מסירת הילד לאימוץ בהתאם למסוגלות של הזוגות	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מסירת ילדים לאימוץ נעשית בהתאם להחלטות בית המשפט ולהוראות החוק שכל הנוגע לפרשנותו, המשרד כפוף לחוות דעת משפטיות מטעם היועצת המשפטית לממשלה. תזכיר חוק לשינוי חוק האימוץ הועבר לבחינת שר הרווחה והביטחון החברתי ושר המשפטים בתקופת הממשלה והכנסת הקודמות.

השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המאמצים, גם כאשר הם חד-מיניים במקביל לבחינת קידום האסדרה בנושא.	
47	גיבוש מדיניות וקבלת החלטות על בסיס נתונים	משרד הרווחה גיבש את המדיניות לטיפול בילדים שהוצאו מביתם מבלי להציג נתונים ממערכות המידע שברשותו, המתייחסים לעקרונות המדיניות וליעדיה, ומבלי לעשות שימוש בנתונים אלו כדי לעקוב אחריהם. למשל, נתונים על שיעורי ההשמה בפועל של הילדים במסגרות חוץ-ביתיות. מומלץ למשרד הרווחה לקדם את יכולתו להציג תמונת מצב מעודכנת ומהימנה על מצב הילדים שהוצאו מביתם והושמו במסגרות חוץ-ביתיות, וזאת על בסיס ניתוח נתונים ומידע ממערכות המידע שברשותו; לבחון את המתאם בין המדיניות שקבע - "מדיניות הבית הקבוע" לבין המצב בפועל; ולפעול לצמצום הפער הקיים ושהוצג בדוח זה. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יטמיע בקרב העוסקים בטיפול בילדים שהוצאו מביתם את חשיבות העבודה עם נתונים כבסיס לקביעת מדיניות; יקדם את השימוש במערכת ה-BI באופן שוטף ויטמיע אותה ככלי תומך החלטה בקרב היחידות העוסקות בטיפול בילדים שהוצאו מביתם.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המערכת לתכנון ההתערבות שנבנתה עבור הפנימיות עם מכון "ברוקדייל", משמשת גם עבור מעקב על תכניות הטיפול של הילדים המושמים בפנימיות, כמו גם למדידת תוצאות תכניות ההתערבות. המשרד יעקוב אחר ממצאי המדידה שיתקבלו בשנים הקרובות לצורך ריכוז הנתונים, למידה ועדכון המדיניות בהתאם. לאורך השנים האחרונות פועל משרד הרווחה לביסוס תשתית לעבודה מבוססת נתונים. לאור המלצת המבקר, המשרד ימשיך לקדם הנושא בקרב העובדים.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הטיפול המערכתי בעבירות שוטרים במישור הפלילי	בבקרת מח"ש עלה שבכ-43% מהתיקים (161 מתוך 378) נמצאו הבדלים בין המלצות אגף החקירות לבין החלטות אגף הפרקליטות: ב-83 (כ-22%) מהתיקים היה שוני בין עילת הסגירה שהומלצה לבין עילת הסגירה שעליה הוחלט לבסוף; ב-78 (כ-21%) מהתיקים נמצאו פערים "מהותיים" בין ההמלצות להחלטות - מקרים שבהם אגף החקירות המליץ על העמדה לדין פלילי או לדין משמעתי ואילו אגף הפרקליטות החליט על סגירת התיק מחוסר אשמה, חוסר ראיות או משום שנסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין. מוצע כי מח"ש תמפה מעת לעת, את כלל התיקים שבהם היה שוני בין המלצות החוקרים לבין החלטת הפרקליט בתיק, תבחן את הסיבות לשוני, וזו באופן מדגמי, ותבדוק אם יש אפשרות וצורך לפעול לצמצום מספר המקרים שבהם היה שוני מהותי בין ההמלצה להחלטה.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (ענייניים פליליים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת, בשים לב לכך שמדובר במיפוי מדגמי שיבוצע מעת לעת, לפי שיקול דעתה של מח"ש. לצד זאת יצוין, כי הבקרה האמורה נערכה ביוזמת מח"ש, לצורך למידה והפקת לקחים, וכי על פני הדברים, אין בהכרח פגם בעובדה כי קיים שוני, ואפילו שוני מהותי, בין המלצות אגף החקירות ביחס להעמדה לדין/סגירת תיק לבין החלטות הפרקליטים.
2	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - הסדרת סמכויות חוקרי מח"ש	עלה כי תהליך האזרוח של חוקרי מח"ש שבמסגרתו אוישו תקני אגף החקירות בעובדי מדינה לא כלל הסדרה והתאמה של כלל הסמכויות הנחוצות לאגף החקירות והמודיעין במח"ש, ובפועל מתפקד האגף כשסמכויותיו על פי הדין חסרות: היעדר סמכות להורות על סגירת תיקים ללא חקירה, היעדר סמכות חתימה על בקשות שונות המחייבות חתימת שוטר בדרגת סגן ניצב ומעלה ועבודה על פי נהלים שאינם מותאמים במלואם לעבודת המחלקה. ממסמכי מח"ש עולה כי מח"ש מכירה בצורך לקדם את הסדרת סמכויות חוקרי מח"ש, אולם פעולות לקידום של תיקוני חקירה בעניין נמצאות בשלבים ראשוניים, ועד תום מועד הביקורת לא חל שינוי בסמכויות שהוקנו לחוקרים.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (ענייניים פליליים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת ומצויה בשלבי יישום. בשנת 1992 במסמך שכותרתו "כללי המשטרה (הענקת סמכות לבעלי תפקידים), תשנ"ב-1992" (להלן: המסמך) קבעה פרקליטת המדינה דאז, דורית בייניש, את רשימת ההסמכות המוענקת לעובדי מח"ש המקבילה להסמכות שניתנו בחוקים אחרים לשוטרים. מאז הוכנסו מעט תיקונים לרשימה. הרשימה מאופיינת בכך שפעולות רבות אשר מסורות במשטרה לצוות החקירה, מסורות במח"ש דווקא לאנשי הפרקליטות (ראש מח"ש וסגניו או פרקליט שהוא הסמך לכך). מדובר, למעשה, באנומליה. בנוסף, הרשימה חסרה ואינה כוללת סעיפי חוק נוספים בחוקים המנויים

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מוצע כי משרד המשפטים ומח"ש יפעלו לקידום של תיקוני חקיקה לצורך הסדרה מלאה של הסמכויות הנדרשות לחוקרי מח"ש בעבודתם השוטפת.	ברשימה, ואינה מתייחסת לחוקים נוספים, אשר רלוונטיים אף הם לעבודת המחלקה והחוקרים. לאור האמור, כבר בחודש ינואר 2022 החלה מח"ש בפעולות לקידום תיקון המסמך והיא תמשיך לקדמו. <u>התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי):</u> נדרשת פניה של מח"ש שתגדיר את הצרכים והסמכויות המבוקשות על מנת שנבחן.
3	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - הידע המקצועי והמיומנות של חוקרי מח"ש	לאגף החקירות והמודיעין במח"ש אין מערך סדור ושוטף של הכשרה וחניכה. לפיכך, יש צורך בטיוב ובשיפור הידע, ההכשרה והמקצועיות של עובדי האגף. מומלץ כי מח"ש בשיתוף משרד המשפטים יפעלו להשלמת פיתוח של מערך הכשרה עצמאי ומלא עבור חוקרים.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים המשרד בספק אם יש מקום להקמת מערך הכשרות עצמאי ומלא רק עבור חוקרי מח"ש, וזאת בשל לב למספר המצומצם של החוקרים הנדרשים לכל השתלמות באשר היא, וכן בשל לב להשתתפות חוקרי מח"ש בהכשרות ובקורסים המועברים על ידי משטרת ישראל. יחד עם זאת, ולאור ההמלצה, מח"ש תבחן את האפשרות להקמת מערך הכשרה מלא יותר עבור החוקרים, וזאת בכפוף לתקציבים ולמשאבים הנדרשים לצורך כך, ובשים לב לאיזון הנדרש בין כלל צרכי היחידה.
4	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש -	חוקרי מח"ש מבצעים את תפקידם בלי שיש להם גישה ישירה ומלאה למערכות מידע משטרתיות המכילות חומרי חקירה רלוונטיים לחקירות שוטרים. לחוקרי מח"ש גישה חלקית ומוגבלת לסרטונים ממצלמות גוף של השוטרים, ובשש מתוך שמונה שלוחות החקירות לא קיימות עמדות להורדה ולצריבה של סרטונים אלו. כמו כן נכון למועד סיום הביקורת לחוקרי מח"ש עדיין אין גישה ישירה למערכת הקלטות מוקד 100, הכוללת מידע מהותי לחקירות	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת ונמצאת בשלבי יישום. בעת כניסתה של מנהלת מח"ש לתפקידה, בחודש מאי 2018, לא היו לחוקרי מח"ש הרשאות למערכות משטרתיות. מאז, ניתנו לחוקרי מח"ש הרשאות למערכות המשטרתיות המשמעותיות כדוגמת מערכת פל"א ושירת הסירנה.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	גישה למידע חיוני - הרשאות למערכות משטריות	שונות. כל עוד אין לחוקרי מח"ש הרשאות לגישה לכלל המערכות המשטריות הדרושות להם ולצפייה בהן, תהליך העבודה של חוקרי מח"ש עלול להיפגע באופן מהותי. מציאות שבה קבלת חומרי החקירה עבור חקירות מח"ש מותנית הלכה למעשה בשיתוף פעולה מצד המשטרה ולעיתים אף נשענת על פנייה אישית לבעלי תפקידים במשטרה, יוצרת בהכרח תלות של מח"ש במשטרה באופן שאף עלול לפגוע ביכולתה לחקור שוטרים ומפקדים במשטרה באופן עצמאי ובלתי תלוי בגוף הנחקר. מומלץ כי עד להסדרת גישה ישירה למערכות המידע המשטריות, מח"ש תוודא כי הסיכום שלה עם המשטרה לשיפור הזמינות והמהירות של הגישה ייושם כדרוש לה באופן מלא וקבוע.	באשר לגישה למערכת ה'טייגר' (סרטוני מצלמות גוף שתיוגו על ידי השוטרים כ"לא רלוונטיים" ולא תיוגו באף אחד מהמערכות האחרות), פנתה מח"ש למשטרת ישראל בבקשה לקבלת גישה למערכת. נכון להיום, המשטרה טרם אפשרה גישה ישירה של חוקרי מח"ש לאותה מערכת. מח"ש בתקווה כי בעקבות המלצת דוח מבקר המדינה, תתאפשר גישה ישירה של חוקרי מח"ש למערכת ה'טייגר'. יצוין, כי משטרת ישראל שיפרה את הממשק בין שני הגופים, כך שבקשות לסרטוני מצלמות גוף נענות בתוך פרקי זמן קצרים, אך גם לעמדת מח"ש, אין הדבר מהווה תחליף לגישה ישירה למערכת. באשר למערכת הקלטות מוקד 100, משטרת ישראל אפשרה גישה ישירה של חוקרי מח"ש לאותה מערכת. בימים אלה פועלים למימוש ההרשאה. <u>התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי):</u> הגישה הכללית לפיה כדי לחקור עבירות שמבוצעות ע"י שוטרים נדרשת גישה למערכות המשטרה, ולא נכון להתנות בפניה אישית לבעלי תפקידים מקובלת. עם זאת נכון להבהיר את הדברים הבאים: בעניין גישת גופי אכיפה למאגרי מידע של נחקרים פוטנציאליים עמדת יעוץ וחקיקה היא שכלל לא אמורה להיות לגופי אכיפה גישה שוטפת למאגרי המידע של נחקריהם הפוטנציאליים, אלא בהתעורר חשד לביצוע עבירה יפעילו גורמי האכיפה את סמכויותיהם לשם איסוף ראיות. גם פרק רביעי 2 לפקודת המשטרה אינו קובע כי למח"ש תהיה גישה לכל מאגרי המידע של המשטרה. סעיף 49 י(ב) מסמיך את מח"ש להסתייע במשטרה בהתאם לכללים שיקבעו פרקליט המדינה והמפקח

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הכללי. סעיף 1(9) לכללי המשטרה (מתן סיוע למחלקה בידוי המשטרה), תשנ"ב-1992 קובע כי מח"ש רשאית לבקש את סיוע המשטרה לעיון במאגרי המידע שברשות המשטרה. סעיף 2 לכללים קובע כי המוסמכים לבקש את הסיוע, תנאי הגשתו, דרכי הגשתו והיקפו יפורטו בנהלים שייקבעו בהסכמתם של פרקליט המדינה והמפקח הכללי. הנה כי כן, גם הכללים אינם מניחים חיבור אוטומטי ומלא של מח"ש לכלל מאגרי המידע המשטרתיים. עם זאת, כאמור, יעוץ וחקיקה שותפים לגישה הכללית לפיה כללל כדי לחקור עבירות שמבוצעות ע"י שוטרים נדרשת גישה למערכות המשטרה, ולא נכון להתנות בפניה אישית לבעלי תפקידים. לפיכך, יש לבחון את הצורך הקונקרטי בחיבור לכל אחת מהמערכות, בשים לב לאופן החיבור, להיקפו, ולמהותה של המערכת ולמידע המצוי בה, ולאפשר חיבור לכלל המערכות שתמצא לגביהן הצדקה לכך.
5	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - גישה למידע חיוני - הרשאות למערכות משטרתיות	הגישה הישירה והעצמאית למערכות המידע המשטרתיות לצורך חקירת חשדות נגד שוטרים, היא אחד הכלים שעליה מתבססת היכולת המבצעית והמקצועית של החוקרים במח"ש, והיא חיונית לשם ביצוע תפקידם באופן יעיל ובלתי תלוי. מציאות שבה קיימת תלות בשיתוף הפעולה של המשטרה לצורך קבלת חומרי חקירה עבור חקירות מח"ש עלולה לפגוע ביכולתה המקצועית של מח"ש לבצע את תפקידה ועלולה לפגוע אף בעצמאותה מול הגוף הנחקר. ראוי כי הנגישות של חוקרי מח"ש למערכות המידע המשטרתיות לא תהיה "נחותה" מזו של חוקרי המשטרה למערכות אלו שעה שמתעורר חשד לביצוע עבירה. מוצע כי מח"ש תמשיך ולפעול עבור חוקריה, בשיתוף המשטרה, להסדרה של גישה ישירה למערכות המידע המשטרתיות הרלוונטיות. מומלץ כי השימוש במערכות	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת ויושמה זה מכבר. חוקרי מח"ש כפופים לכל נהלי הפיקוח והבקרה שכפופים אליהם שוטרי משטרת ישראל, שלהם הרשאות דומות לאלה של חוקרי מח"ש. כך לדוגמא, חוקר מח"ש שלו הרשאה למערכת הפל"א יכול, על פי חוק ועל פי הנהלים, להיכנס אך ורק לתיקים הרלוונטיים לעבודתו. אף פיקוח ובקרה על אופן החיבור והיקפו מיושם. <u>התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי)</u> ראה מענה לסעיף 4.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המשטרתיות יוסדר בנוהלי גישה למידע, בדומה לנהלים המשמשים את חוקרי המשטרה, וייעשה בכפוף לקביעת אמצעי פיקוח ובקרה על אופן החיבור ועל היקפו.	
6	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - יכולות טכנולוגיות ומבצעיות	ממסמכי מח"ש עלה שחוקרי אגף החקירות והמודיעין במח"ש אינם מצוידים במלוא הציוד הדרוש להם לשם ביצוע תפקידם, כגון אמצעים המשמשים את החוקרים לתיעוד חקירות במתקני מח"ש ומחוץ להם. הציוד הטכנולוגי באגף דל, מיושן בחלקו, ואינו מדביק את קצב ההתחדשות של האמצעים הקיימים במשטרה. הדבר גורר תקלות חוזרות ונשנות, סרבול ובזבוז זמן בעבודה, הנעשית בסביבה שאינה דיגיטלית ואינה מתקדמת. מוצע כי מח"ש תפעל מול משרד המשפטים להקצאה של מלוא הכלים והאמצעים הדרושים לחוקריה, לצורך ביצוע עבודתם המקצועית.	• משרד המשפטים מנכ"ל משרד המשפטים והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה – מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, יובילו צוות אשר מטרתו לבחון נושאים שעלו במסגרת ההמלצות, וכן נושאים נוספים הנוגעים למח"ש שסיכמו ביניהם.
7	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - יכולות טכנולוגיות ומבצעיות	משרד מבקר המדינה סבור כי הישענותה של מח"ש, שמהות תפקידה הוא לחקור שוטרים, על מערך המעבדות של משטרת ישראל אינה דומה להישענותם של גופי אכיפה אחרים כמו שב"כ או צה"ל על מעבדות אלו. קבלת שירות מהמשטרה וכן משוטרים וממפקדים בה לצורך חקירת שוטרים ומפקדים במשטרה עלולה לפגוע בעצמאות של מח"ש עקב תלותה במערך המעבדות של המשטרה לצורך ביצוע פעולות אלה. לאור האמור, גם אם מח"ש סבורה שאין מקום להקים מערך פורנזי עצמאי ונפרד מהמשטרה, מוצע כי ייבחנו במשטרה הסדרי העבודה באופן שיובטח מענה מהיר ויעיל לכל צרכיה של מח"ש בתחום הפורנזי, ויובטחו העצמאות ואי התלות של מח"ש במשטרה.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים מח"ש מברכת על ההמלצה לקיים הסדרי עבודה מתאימים במשטרה, אשר יבטיחו מענה מהיר ויעיל לכל צרכיה של מח"ש בתחום הפורנזי. יצוין, כי כבר כיום, קיימים סדרי עבודה בין מח"ש לבין המערך הפורנזי של משטרת ישראל אשר יש בהם כדי לתת מענה לצרכי מח"ש. • משטרת ישראל מז"פ מספקת את שירותיה למשטרת ישראל, לגורמי אכיפת חוק אחרים וכן לגופי בטחון, תוך שמירה על סודיות והתנהלות בחוסר פניות, ללא משוא פנים וללא ניגוד עניינים.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נכון להיום (אפריל 2023) מח"ש מקבלת את כלל השירותים הפורנזיים שלה ממעבדות המטא"ר בפנייה ישירה למעבדות ומקבלת שירות מהיר ומקצועי ככל הניתן (מתוך ההבנה לרגישות הנושא). ככל שנדרש סיוע בניתוח זירה או בניתוב מוצגים, מומלץ, כי חוקרי מח"ש יצרו קשר עם מדור מעבדות ניידות (יחידה מטא"רית). אנשי מדור מעבדות ניידות ישתדלו ליצור מצב בו הטיפול בזירה יעשה ע"י צוות מעבדה ניידת מאזור טריטוריאלי אחר, על מנת למנוע, ככל הניתן, היכרות בין הגורמים המטפלים. כמו כן, על מנת למנוע חשיפה ככל הניתן לפרטי האירוע, משטרת ישראל ממליצה לחדד בקרב חוקרי מח"ש שלא לחשוף בטופסי הלוואי ובקשת בדיקות המעבדה פרטים שאינם נחוצים למומחי המעבדות המטפלים בתיקים.
8	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - יכולות טכנולוגיות ומבצעיות	נמצא כי אין נוהל להכשרה וריענון מקצועיים וקבועים לנושאי הנשק ביחידה, כגון יציאה למטווחים מבצעיים וכיוצא בזה. עוד נמצא כי נכון למאי 2022, מתוך 41 החוקרים הכלולים במצבת אגף החקירות, 10 חוקרים אינם חמושים ושניים נוספים בתהליך קבלת נשק. נכון לינואר 2023 ישנם 25 חמושים ושמונה עובדים נוספים הממתינים לאישור משרד לביטחון לאומי בעניין הנשק. הממצאים האמורים מעלים את הצורך בהגדלת הכלים והאמצעים הדרושים לביצוע עבודת חוקרי מח"ש. משרד מבקר המדינה סבור כי על מח"ש להבטיח את הכשרת חוקריה ומתן הכלים והאמצעים הנדרשים להם לשם ביצוע משימותיה המבצעיות, מבלי שתהיה תלויה במשטרה ותוך הגנה על שלומם האישי של החוקרים. מומלץ להנהלת מח"ש ולמשרד המשפטים להשלים את התהליך האמור ולהידרש למאפייניו הייחודיים של אגף החקירות והמודיעין במח"ש	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת. בשל הצורך להכיר באגף החקירות והמודיעין כיחידה מבצעית, בחודש פברואר 2022 נשלח מסמך אשר כותרתו "עיקרי תוכנית הובלת שינוי באגף החקירות והמודיעין – המחלקה לחקירות שוטרים" לפרקליט המדינה ולגורמים שונים נוספים במשרד המשפטים ובו פירוט באשר לנימוקים העומדים בבסיס אותו צורך, כמו גם הצרכים האופרטיביים הנדרשים לאגף החקירות והמודיעין לצורך מילוי תפקידו באופן מיטבי ותוך הקטנת התלות במשטרת ישראל. מסמך זה הועבר על ידי פרקליט המדינה למנכ"ל המשרד הקודם. במח"ש תקווה

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וכן למשאבים העומדים לרשותו, ובכלל זה לבחון את האפשרות להגדיר את אגף החקירות והמודיעין כיחידה מבצעית, על כל המשתמע מכך.	כי יהיה בדוח מבקר המדינה כדי לסייע בקידום השינויים הנדרשים לאגף בכלל ובמישור זה בפרט. לצד זאת, בתקופת הביניים פעלה הנהלת היחידה במספר מישורים בהקשר לנושא הנשק: 1. בכל אירוע בשטח אליו יוצאים החוקרים, אחד מהחוקרים לפחות נושא נשק. 2. בסיכום מול אגף הביטחון במשרד המשפטים, במקרים מיוחדים בהם נדרש לכך מצטרפים מאבטחים חמושים של המשרד על מנת לאבטח את פעילות מח"ש ומתווה זה אף יושם במספר מקרים, בשת"פ מצוין מול אגף הביטחון. 3. מכרז חוקרי מח"ש שונה כך שנשיאת נשק הינו תנאי מחייב במכרזי מאגר של חוקרים חדשים. <u>התייחסות אגף בכיר חירום, ביטחון המידע וסייבר</u> נכון לאפריל 2023, מח"ש לא הוגדרה כיחידה מבצעית, על כן נושא החימוש התבצע כפי שנהוג לכל עובד מדינה המבקש להתחמש בנשק ארגוני, ע"פ התהליך המקובל במשרד. למרות שלא הייתה מדיניות אחידה לגבי חימוש עובדי מח"ש, קצין האגם דחף את הנושא ואכן הייתה התקדמות רבה של החמושים, כיום, ישנם 30 חוקרים / סטודנטים חמושים. למרות האמור לעיל ישנם חוקרים אשר אינם מקפידים על נשיאת נשק ואף מבקשים להחזירו וזאת למרות נוהל של היחידה בדבר ליווי עצורים. לעניין ההכשרה הוגשה מס' הצעות לאימון מבצעי להנהלת מח"ש אשר לא התקבלו.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ישנם עובדים שאינם מודעים לחשיבות / משמעות אחזקת הנשק לצורך מילוי תפקידם (גזרות פעילות, ליווי עצורים ועוד). ככל שתהיה מדיניות והגדרות מדויקות ניתן יהיה לפעול לקידום הנושא הן בעניין רכישת כלים, אמצעים, אימונים וכדו'.
9	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - יכולות טכנולוגיות ומבצעיות - ליווי עצורי ימים	נכון למועד סיום הביקורת לא הגיעו מח"ש ושב"ס לכדי הסכמה באשר לאחריות למשימת ליווי העצורים. במצב דברים זה משימת ליווי העצורים נופלת על כתפי החוקרים שבחרו מיוזמתם לשאת נשק. מומלץ כי מח"ש ושב"ס יפעלו למציאת פתרון מוסכם בנושא ליווי העצורים.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת על מח"ש. יודגש, כי מח"ש עשתה במגבלותיה את מירב המאמצים על מנת לקדם מציאת פתרון מוסכם בנושא ליווי העצורים מול שב"ס ואנו תקווה כי יהיה בדו"ח מבקר המדינה כדי לסייע בפתרון הסוגיה. • שירות בתי הסוהר מהתייחסות ראש חטיבת תכנון עולה כי, במסמך הסכם ההבנות שנחתם בינואר 2014, הוגדרו ואופיינו שיטות העבודה וממשקי העבודה בין הצדדים. בהתייחס לעצורי ימים, במסמך צוין כי ליווי העצורים יתבצע ע"י מח"ש ובמידה והם יהיו מעוניינים להעביר משימה זו לשב"ס, נדרשת בקשה מפורשת בנושא וכן העברת תקציב ותקני כ"א למימוש המשימה (סעיף 5, להסכם ההבנות). הובהר, כי עד כה לא התקבלה פניה ממח"ש להעברת משימת ליווי העצורים לימים לידי נחשון וכי במידה ומח"ש מעוניינים בכך, נדרשת בקשה מפורשת ומפורטת לרבות נתונים רלוונטיים. בהתאם לבקשה ולנתונים שיתקבלו, תוצגנה דרישות שב"ס לביצוע המשימה על ידו.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	היכולת המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש - קידום יוזמות מבצעיות	בביקורת נמצא כי בשנת 2021 חלה ירידה בפעילותו של צוות חשיפה, וכי בשנתיים האחרונות קיימת חולשה תפקודית של הצוות, אשר אמור להיות חוד החנית של המחלקה. מוצע כי מח"ש תפעל להגברת היוזמה המודיעינית והחקירתית, הן במפלג המודיעין והן בצוות חשיפה, ותפעל לאיתור החסמים בפעילות צוות החשיפה ולהסרתם.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פליליים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים מח"ש רואה חשיבות רבה בפעילותו של צוות חשיפה, אשר מירב עשייתו קשורה לפעילותו של מפלג המודיעין. אכן, ניתן לראות ירידה במספר תיקי החקירה בהם עסק צוות חשיפה, הנובעת ממחסור בכוח אדם מחד, ומפעילות מדויקת יותר מאידך. לצד זאת, נעשתה עבודת מטה משמעותית בהקשר לצוות חשיפה, עבודה אשר הגדירה, כפי שלא הוגדר עד היום, באיזה תיקים מטפל הצוות, מי אמורים להיות החוקרים בצוות ובאיזה אופן ניתן יהיה לשנות את המבנה של הצוות ואף להעצימו, כאשר המחלקה מייחדת את מיטב חוקריה לצוות זה, גם אם חלקם יושבים בשלוחות הטריטוריאליים אך "צבועים" כחלק מצוות חשיפה. כפועל יוצא מעבודת המטה אשר נערכה והמיושמת מזה תקופה, צוות חשיפה חוקר תיקים ספציפיים המובאים לפתחו, אשר אינם תיקים הנפתחים בעקבות הגעתם של מתלוננים לשלוחות הטריטוריאליים, ומטבע הדברים, מדובר בכמות קטנה משמעותית מיתר התיקים הנחקרים בשלוחות מח"ש. דומה, כי בעבודת מטה זו יהיה כדי להגביר את היוזמה המודיעינית והחקירתית ולהביא לאיתור החסמים בפעילות הצוות, באופן שבו צוות חשיפה ימלא את תפקידו בצורה הטובה ביותר.
11	היכולת המבצעית של אגף החקירות	הביקורת מצאה ליקויים מהותיים ביכולתו המבצעית של אגף החקירות והמודיעין במח"ש. ליקויים אלו באים לידי ביטוי בכמה תחומים: הסמכויות שהוקנו לאגף בדין לצורך מילוי תפקידו; הידע המקצועי והמיומנות של החוקרים; וכן המשאבים העומדים לרשות	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פליליים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים המלצה זו יש בה כדי לסכם מספר המלצות כפי שבאה לידי ביטוי בהתייחסויות לעיל.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	והמודיעין במח"ש	האגף ועובדיו. כל אלו משליכים על תפקודו של האגף כיחידה מבצעית, עצמאית ויוזמת כמפורט להלן. ממצאיו של פרק זה מצביעים על חולשה תפקודית ומבצעית של אגף החקירות והמודיעין של מח"ש, המשפיעה על תפקודו ועל תוצריו של הארגון. חולשה זו מתבטאת ביכולת החקירה הפרונטליות, והיכולות הפורנזיות והמודיעיניות של האגף. נוסף על כך מצביעים ממצאי הפרק על כך שמח"ש, שביסוד תפקידה עומדת המשימה של חקירת שוטרים וקציני משטרה, תלויה בהיבטים מסוימים בשיטות הפעולה של המשטרה לצורך מיצוי החקירות והכשרת עובדיה. מומלץ להנהלת מח"ש ולמשרד המשפטים לתת את הדעת על סוגיות אלו, ולבחון כיצד למצב ולמנף את אגף החקירות והמודיעין כך שיוכל להגשים את ייעודו המבצעי בעזרת שימוש בכלים פורנזיים וטכנולוגיים איכותיים וזמינים, ללא תלות גבוהה במשטרה.	בשל הצורך להכיר באגף החקירות והמודיעין כיחידה מבצעית, בחודש פברואר 2022 נשלח מסמך אשר כותרתו "עיקרי תוכנית הובלת שינוי באגף החקירות והמודיעין – המחלקה לחקירות שוטרים" לפרקליט המדינה ולגורמים שונים נוספים במשרד המשפטים ובו פירוט באשר לנימוקים העומדים בבסיס אותו צורך, כמו גם הצרכים האופרטיביים הנדרשים לאגף החקירות והמודיעין לצורך מילוי תפקידו באופן מיטבי ותוך הקטנת התלות במשטרת ישראל. מסמך זה הועבר על ידי פרקליט המדינה למנכ"ל המשרד הקודם. מח"ש מביעים תקווה כי דוח מבקר המדינה יסייע בקידום השינויים הנדרשים לאגף.
12	ניהול הנתונים והמידע במח"ש	נכון למועד סיום הביקורת אין כל רישום או תיעוד במערכת הממוחשבת של מח"ש של שמות ופרטי שוטרים שהוגשו נגדם תלונות, כל עוד הם לא נחקרו באזהרה, גם אם פרטיהם נמסרו בתלונה. נמצא כי למשרד המשפטים אין את היכולת להפיק מהמערכת הממוחשבת של מח"ש נתונים מהימנים ופילוחים המאפיינים את התלונות בחתכים לפי מאפייני הנילונים, נתיבי הטיפול, ניתוחים על בסיס תחנות, מרחבים ומחוזות ועוד. יכולת זו עדיין חסרה חרף העובדה שמזה למעלה משלוש שנים מח"ש עוסקת בהליכי פיתוח של מערכת ממוחשבת מעודכנת שתיתן את המענה הדרוש כאמור, זאת בשל העיכוב בעלייתה לאוויר של המערכת החדשה. הלכה למעשה, המערכת הממוחשבת שמשרתת את מח"ש נכון למועד סיום הביקורת אשר החלה לפעול בשנת 2006 אינה תומכת בתהליכי העבודה והנתונים בה אינם	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים מערכת לניהול תיקי חקירה "מבשרת" עלתה לאוויר בתאריך 18.12.22. למערכת הוסבו כלל הנתונים, המסמכים והמדיה מהמערכת הישנה של כל תיקי מח"ש משנת 2005. נתוני התיקים שהוסבו עוד דרושים טיוב המבוצע החל מיום עליית המערכת. מדובר במערכת מתקדמת לניהול תיקי חקירה שעתידיה לתת מענה לצרכים המבוקשים, הן על ידי פילוח אירועים, הן על ידי פילוח לפי גורמים, לרבות נילונים ושייכוך הארגוני במשטרת ישראל והן ביחס למאפייני תיקים וגורמים. פיתוחה של המערכת התארך בשל הצורך ליצור פלטפורמה שתאפשר התממשקות למערכות נוספות, כמו למשל מערכת

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מהימנים- ניהול המידע בדבר עשרות אלפי תלונות על שוטרים המתקבלות במהלך השנים הוא נדבר חשוב בניתוח של תהליכי העבודה במח"ש וקבלת החלטות בדבר המערך התפקודי של המחלקה. יתרה מזאת, הפערים האמורים במערכת פוגעים בתהליכי העבודה כך שלא ניתן לזהות תופעות חוזרות ונשנות, ויוצרים שלא בצדק שונות בין השוטרים אל מול אזרחים המתועדים ברישום המשטרה במקרים כאלו, גם אם לא נחקרו. יש לראות בחיוב את השקעת המשאבים בהקמת המערכת החדשה. מומלץ כי מח"ש ומשרד המשפטים (אגף טכנולוגיות ומידע) ישלימו את הליכי הפיתוח וההטמעה של מערכת זו באופן שיקלו הזנה של ערכים מובנים וקביעת שדות חובה, כדי שיתאפשר ניתוח נתונים בצורה יעילה.	תנופה של פרקליטות מח"ש, מערכת של מחלקת משמעת והיחידה לתלונות הציבור, מאגרי נתונים שונים ובהם מרשם האוכלוסין, רשם העמותות, מרשם שוטרים ועוד. בשנת 2023 צפויות לעלות מספר גרסאות של שינויים ושיפורים וכן המשך פיתוחה של המערכת וחיבורה ליכולות נוספות (מערכת לדיוור מסמכים, מרשם שוטרים מעודכן, קליטה אוטומטית לטפסים מקוונים ועוד). במקביל, החל תהליך לאיפיון ופיתוח מערכת דו"חות נתונים BI באמצעות חברה במיקור חוץ, כך שניתן יהיה להפיק נתונים על אודות פעילות מח"ש. צפי לסיום הפיתוח של חלק מהדו"חות הינו סוף חציון ראשון 2023. בנסיבות אלה, טרם ניתן, בעת הזו להפיק נתונים מדויקים ומלאים מהמערכת.
13	סמכות חקירה והעמדה לדין פלילי של שוטרים בעבירות של עד שנת מאסר	על פי חלוקת הסמכויות בין מח"ש והמשטרה, ככלל, הסמכות להעמיד לדין פלילי בעבירות שדין עד (וכולל) שנת מאסר נתונה בידי חטיבת התביעות במשטרה. אולם בביקורת נמצא שבפועל אין לשום גורם - מח"ש או חטיבת התביעות - נתונים על העמדה לדין של שוטרים בעבירות פליליות שעונשן עד שנת מאסר. הביקורת העלתה כי בפועל המשטרה לא הגישה כתבי אישום בעבירות שדין עד שנת מאסר כנגד שוטרים, ואף לא נמצאו כל נתונים לגבי חקירות שבוצעו בנוגע לעבירות אלו. מצב דברים זה, שבו ככלל מח"ש אינה מוסמכת לטפל בתיקים אלו ולמשטרה אין כל אסמכתאות המעידות כי היא עוסקת בהם, מלמד על חולשה ניכרת של מערך הטיפול בעבירות שוטרים שדין עד שנת מאסר. על מח"ש והמשטרה לפעול להסדרת הטיפול בעבירות של שוטרים שעונשן עד שנת מאסר. במסגרת זאת יש להסדיר את אופן הטיפול ואת חלוקת העבודה בין הפרקליטות למשטרה, לרבות את העברת העדכון ממח"ש למחלקת משמעת, לצורך מעקב ושקילת נקיטת	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים מבחינת הפרקליטות, נכון כי המלצה זו תיבחן במסגרת עבודת המטה שתיערך בראשות היועצת המשפטית לממשלה. <u>התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי):</u> עוד בטרם פרסום הדוח הסופי הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את מנהל מערך ייעוץ וחקיקה לבצע בחינה של היבטים מסוימים בעבודת מח"ש. • משטרת ישראל <u>ההיבט החקירתי:</u> בפן הפלילי -תיקים אלה מועברים ממח"ש ליחידות החוקרות במשטרת ישראל. לתפיסת משטרת ישראל (להלן, מ"י), ראו

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אמצעים מטעמה. על המשטרה לפעול לאיסוף ולהפקה של נתונים על תיקים שבהם חשוד או נאשם בתיק הוא שוטר, לצורך ניתוח ובקרה. מומלץ כי פרקליט המדינה יבצע מעקב אחר סוגית ההסדרה בנושא.	כי יועבר עדכון ממח"ש אל משמעת עם העברת חומר כאמור, על מנת שמחלקת משמעת תוכל לבצע מעקב ולשקול האם יש מקום לשקילת אמצעים מטעמה. בפן התעבורתי – אגף התנועה של משטרת ישראל עוסק באכיפת עבירות ע"פ פקודת ותקנות התעבורה. דו"חות (הזמנה לדין וברירות משפט) כנגד שוטר מתנהלים בבית המשפט לתעבורה. ת"ד (תאונת דרכים) ותיקי חקירה (פ"ל) כנגד שוטרים נחקרים ע"י יחידות הבוחנים הטריטוריאליים ומועברים להחלטת הפרקליטות (בהתייחס להשאלה אם יש מקום להגיש כת"א כנגד השוטר, ולניהול ההליך נגדו בפני בימ"ש שלום). עפ"י נוהל אמ"ש (אגף משאבי אנוש) 10.03.14 שכותרתו "עבירות תעבורה של שוטרים – חובת הדיווח והטיפול המנהלי", חלה חובת דיווח הן על שוטר והן על מפקדו להעביר חומרים למחלקת משמעת בהתאם לרשימה של עבירות תעבורה חמורות שנקבעו בנוהל. בין היתר, מופיעות העבירות של נהיגה בשכרות. נוהל זה מיושם בפרקטיקה וחומרים מועברים לשקילה במחלקת משמעת לצורך בחינת נקיטה בצעדים מנהליים כנגד השוטר. יוער כי במקרים מסוימים בעבירות תעבורה חמורות כגון נהיגה בשכרות, או נהיגה ללא רישיון, שוטרים פוטרו מן החיל, לאחר שקילת עניינם באפיק המנהלי. כמו כן, קיים נוהל מת"ן (מחלקת תנועה) מס' 07.02.233.05 העוסק בטיפול המשטרה בת"ד בהן מעורבים שוטרים כאשר הם נוהגים ברכבי משטרה.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			<u>ההיבט התביעתי:</u> ע"פ המצב המשפטי הנוהג, הטיפול בתיקים אלו בסמכות חטיבת התביעות. טיפול החטיבה בתיקים אלו זהה לטיפול בתיקים אחרים בהם נחשדים מי שאינם שוטרים (למעט בחינת האפשרות להעברת מחוז או גורם מטפל). עצם היות החשוד שוטר לא תעלה ולא תוריד לעניין אחריותו או זכויותיו. במקביל לטיפול הפלילי, התביעה תידע את מדור משמעת על מנת שזה יבחן טיפול במישור המשמעת. בהתייחס לסוגיית העדר טיפול משמעתי או פיקודי, יצוין כי הדרישה הדווקנית להעברת כל חשד בפלילים למח"ש, בצירוף העובדה שהליכי החקירה ממושכים, מחלישים ולעיתים מעקרים את יכולת המשטרה לפעול במישור המשמעת או הפיקודי. למשטרת ישראל אין התנגדות לאסדרת הנושא והגורם האחראי כפי שהומלץ בדוח הביקורת. מוצע לבחון אפשרות לקבוע את הגורם התביעתי המטפל בהתאם לסוגי העבירות כפי שנעשה ביחס לעבירות תנועה שבוצעו על ידי שוטרים- ר' הנחיית פרקליט מדינה 4.3 "חלוקת העבודה בין הפרקליטות לבין המשטרה בנוגע לעבירות תעבורה שבהן מעורבים שוטרים".
14	הטיפול בעררים על החלטות בתיקי מח"ש	בשנת 2020 נפתחו ביחידת עררים 2,050 תיקי ערר. 221 מהם (כ-11%) היו תיקי ערר על החלטות סגירה שהתקבלו במח"ש. בשנת 2021 נפתחו ביחידת עררים 2,538 תיקים, מהם 218 עררים (כ-9%) על החלטות סגירה שהתקבלו במח"ש. הביקורת מצאה כי בין שנת 2020 לשנת 2021 חל גידול במשך זמן הטיפול בעררים על תיקי מח"ש: בשנת 2020 היה משך זמן הטיפול, ממועד פתיחת התיק עד למתן החלטה סופית, 169 ימים בממוצע,	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים וההמלצה מקובלת.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובשנת 2021 עלה משך זמן הטיפול ל-200 ימים בממוצע (עלייה של כ-18%). מומלץ כי יחידת העררים בפרקליטות תמשיך לעקוב ולוודא שעררים מטופלים בפרקי הזמן שנקבעו על ידי פרקליט המדינה.	
15	הטיפול במישור המשמעותי - מחלקת משמעת במשטרה - הסדרה נורמטיבית של אמצעים מינהליים	עלה כי מאז הביקורת הקודמת עודכנו פקודת מטה ארצי 06.01.14 בנושא "נקיטת אמצעים מינהליים כלפי שוטר המעורב בעבירה" (מרץ 2019) והוראת משטרה 04.04.02 בנושא "נקיטת אמצעים מינהליים" (יולי 2021), וכי לא גובש מאז כל הסדר ולא נקבעו קריטריונים להפעלת אמצעי המשמעת במסגרת החקיקה הראשית. נוכח הערת בית המשפט העליון בפסק דינו משנת 2013 כי ראוי לעגן בחקיקה ראשית מפורטת את סמכויות הגורם המוסמך במשטרה להפעלת אמצעים מינהליים כלפי שוטרים שסטו מהשורה תוך קביעת התנאים לשימוש בסמכויות אלו, ובחלוף למעלה מעשור מאז הצהירה המשטרה כי היא שוקדת על הנושא וכי בכוונתה לעגן את אמצעי המשמעת גם בפקודת המשטרה, מצופה שהמשטרה תפעל להסדרת האמצעים המינהליים בחקיקה ראשית, ולא רק בנהלים משטריים.	• משרד המשפטים - התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי) לא מוכרת פניה בנושא. יעוץ וחקיקה יידרש לנושא עם קבלת פניית המשטרה או המשרד לביטחון לאומי. • משטרת ישראל ההסדרה הקיימת (פקודות ונהלים) נותנת מענה מתאים, ואין חובה או צורך לבצע הסדרה דווקא בחקיקה ראשית. ראוי לציין כי גם לגבי עובדי מדינה אין הסדרה כאמור, ואין סיבה לייצר שוני דווקא בעניינם של שוטרים. די בהוראת המשטרה ובפקודה הרלוונטית בנושא, שמעמדן כדינים כקבוע בסעיף 9 לפקודת המשטרה. מובן כי יש צורך לעדכן מעת לעת, דבר שאפשרי ביתר גמישות כשהנושא מוסדר כאמור ולא בחקיקה ראשית. ראוי לציין כי האמצעים המינהליים מסוג פיטורין והשעיה מוסדרים ברמת החקיקה הראשית וזאת בסעיף 10(2) לפקודת המשטרה, וכן בסעיף 74 לחוק המשטרה. כך גם הסמכות לשלול פיצויים או גמלה, כמוסדר בחוק שירות המדינה (גמלאות) תש"ל - 1970. בחקיקה הראשית, מטבע הדברים, אין הסדרה פרטנית של התהליך ולשם כך קיימת הסדרה משלימה בהוראת המשטרה ובפקודה הרלוונטית, המתעדכנת במידת הצורך, כפי שגם צוין בדוח הביקורת.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	חופשה כפויה והשעיית שוטרים - משכי זמן ועלותן למשטרה	מהנתונים עלה כי התקופה הממוצעת שבה שהה שוטר בחופשה כפויה עמדה על כ-4.4 חודשים. נמצא שתקופות ההשעיה שהחלו בשנים 2018 ו-2019 נמשכו פרקי זמן ארוכים - כשנה וחצי בממוצע. על פי נתונים שהתקבלו מחשבות המשטרה, שילמה המשטרה בשנים 2019 - 2021 כ-9.7 מיליוני ש"ח עבור משכורות לשוטרים מושעים. מתוך סכום זה, כ-2.25 מיליוני ש"ח הוצאו על משכורות לשוטרים שבתום ההשעיה שוחררו מהמשטרה. יש חשיבות לכך שתקופות של השעיה וחופשה כפויה יהיו קצרות ככל הניתן מטעמי חיסכון בכספי ציבור. לפיכך על המשטרה ומח"ש לפעול ככל הניתן לצמצום תקופות החופשה הכפויה וההשעיה הארוכות הכרוכות בתשלום שכר באמצעות זירוז הטיפול בתיקים הפליליים והמשמעתיים שבהם מעורבים שוטרים השוהים בחופשה כפויה או אלו המושעים מתפקידם. עוד מומלץ כי המשטרה תבחן דרכים נוספות להתמודד עם השעיות הנמשכות תקופה ארוכה, הן בהיבט של מילוי תפקידו של שוטר מושעה והן בהיבט של עידוד שוטרים המצויים בהשעיה ארוכה למצוא תעסוקה פרטית באישור, כנגד הפחתה חלקית בשכרם.	• משטרת ישראל משטרת ישראל מקבלת את העמדה העקרונית כי ראוי לשאוף לצמצום משכיהן של חופשות כפויות והשעיות, הן מטעמים של הקופה הציבורית, הן מטעמים ארגוניים (שוטר תופס תקן ולא מתייצב לעבודה), והן מטעמי הפרט. לצד האמור, קיימת מורכבות ברמת הפרקטיקה אשר משפיעה על משכי החופשות הכפויות וההשעיות, הן עקב המתנה להליכים חיצוניים למשטרה, והן עקב תהליכים הכרוכים בזכויות השוטר, שחשוב להקפיד עליהן. בהשעיה - אין למחלקת משמעת יכולת לצמצם זמנים שכן הרציונל בהשעיה הוא להמתין לתוצאות ההליך הפלילי שמתנהל בבתי משפט באמצעות התביעה של מח"ש, משכך, עיקר היכולת לשלוט בזמני טיפול נתון בידי מח"ש ובתי המשפט. לעניין שוטרים בחופשה כפויה - תיקים בהם שוטרים שהו פרק זמן ממושך בחופשה כפויה הינם לרוב תיקים שטופלו בציר היחב"מ (יחידת בטחון מידע). בתיקים אלו לרוב משך הטיפול ארוך מהרגיל לאור רגישות התיקים ומורכבותם. לאחר שר' יחב"מ קובע כי לשוטר נשלל סיווג תעסוקתי, השוטר מוצא לחופשה כפויה, כי משמעות ההחלטה הינה שהוא אינו יכול להמשיך לעבוד כשוטר. לפי הוראת המשטרה, אשר אושרה ע"י ועדת הפנים בכנסת, לשוטר קמה זכות להגיש השגה תוך 30 יום ואם השגתו נדחתה, יש לו זכות להגיש ערר בפני ועדת סמפכ"ל, שוב תוך 30 יום נוספים. ועדת סמפכ"ל מתכנסת רק אחת לחודש (לו"ז משוריין מראש). מכאן, כי ככלל ניתן לערוך שימוע לשוטר רק בחלוף כ 90 יום ממועד הוצאת שוטר לחופשה כפויה. אח"כ מגובשות המלצות הגורמים הרלוונטיים ומועברות להחלטת ר' אמ"ש.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ראוי לציין כי מחלקת משמעת ממליצה על סיום ההשעיה או החופשה הכפויה ופיטורין, במקרים בהם קיימות ראיות חד משמעיות ובלתי תלויות (כדוגמת הודאה או תיעוד וידאו) מבלי להמתין לתוצאות ההליך השיפוטי. היינו כל מקרה נבחן לגופו ובמידה וניתן לסיים את ההשעיה/ החופשה הכפויה ולהמליץ על פיטורי השוטר, הדבר מתבצע. מעיון בדוח עולה כי עובדי מדינה מקבלים שכר מלא בחלוף שלושה חודשים מתחילת ההשעיה. במובן זה השוטרים מופלים לרעה היות והשכר בהשעיה, מיומה הראשון, אינו שכר מלא. לכן לא ברורה הביקורת בהקשר זה. יצוין כי למושעה יש אפשרות להגיש בקשה לעבודה נוספת כך שהביקורת בהקשר זה אף היא אינה ברורה. משטרת ישראל מציינת, כי קיים מספר מצומצם של שוטרים שמצויים בחופשה כפויה או השעיה בעת שעניינם תלוי ועומד בביד"מ. יומלץ כי עניינם של שוטרים אלה ינוהל בביד"מ באופן מהיר, תוך מתן עדיפות לניהול תיקים אלה בקצב מוגבר. כלי דומה נמצא בציר הפלילי, תוך מתן עדיפות לתיקי מעצר עד תום ההליכים והגבלת מועד אחרון למתן פסק דין. לסיכום, התקופות האמורות נגזרות מהליך ההבאה לדין. קיצור משכו של ההליך הפלילי ישפיע מן הסתם על התקופות האמורות.
17	קריטריונים לניתוב תיקים בדין המשמעתי	בביקורת עלה כי מחלקת משמעת במשטרה מנתבת מדי שנה כ- 200 תיקים שהועברו אליה ממח"ש למסלולי טיפול שונים (כתב אישום לביד"מ; דן יחיד ביחידה; הערת מפקד; הדרכה; צעדים פיקודיים או סגירת תיק), וזאת בלא שנקבעו הנחיות או קווים מנחים לקבלת ההחלטה על הניתוב למסלולי הטיפול השונים. החלטות אלו גוררות בהכרח תוצאות שונות לגבי כל שוטר	• משטרת ישראל מחלקת משמעת שוקדת על טיטוט הנחיה שתקבע את הקריטריונים לניתוב תיקים בין ביד"מ לבין דן יחיד, וזאת בשורת עבירות משמעת. הטיטה נמצאת בשלבי טיפול סופיים. למיטב ידיעת מ"י, בגופי בטחון אחרים הדבר לא קיים.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המשפיעות עליו ישירות ובאופן מהותי - מכתב אישום בבית הדין למשמעת, דרך נקיטת צעד אחר שאינו כולל רישום בגיליון המשמעת של השוטר, ועד סגירת התיק לגמרי. קווים מנחים יסייעו בהפעלת הסמכות במקרים קונקרטיים ובמניעת החלטות אקראיות. מוצע כי מחלקת משמעת במשטרה תפעל לגיבוש מתווה לניתוב תיקים וחלוקת העבודה בין החוליות השונות. מתווה זה יסייע לה בהפעלת סמכותה במקרים קונקרטיים ובמניעת החלטות אקראיות.	עם כל הקושי לקבוע מועדים, המשטרה סבורה כי תוכל להפיץ את המדיניות עד לסוף החציון הראשון של שנת 2023.
18	ניתוב התיקים בין בית הדין למשמעת לבין דן יחיד	להבחנה בין שני מסלולי ההעמדה לדין משמעת ייש השלכות ניכרות כלפי הנאשם, בין השאר בשל השוני ברף הענישה, שהוא נמוך יותר בדין יחיד מאשר בבית הדין למשמעת. בשל כך, גם ההחלטה של מחלקת משמעת בדבר ניתוב תיק להליך בבית הדין למשמעת או לדין יחיד היא מהותית והשלכותיה מבחינת ההליך ותוצאותיו רבות משמעות. נמצא כי לפחות משנת 2016, מועד ביצוע הביקורת הקודמת, המשטרה מקבלת מאות החלטות על טיפול משמעת של על בסיס אמות מידה ברורות, וזאת חרף העובדה שהחסר בנושא זה כבר הועלה בעבר הן בדוח מבקר המדינה והן בפסיקות של בית המשפט העליון ושל בית הדין למשמעת ועל אף שהשלכות החלטה זו הן משמעותיות. נוסף על כך, הצהרתה של המשטרה משנת 2018 שלפיה היא שוקדת על תיקון פקודת המטה הארצי לצורך מתן מענה לנושא - לא מומשה. על מחלקת משמעת לפעול לתיקון המצב הקיים ולקבוע קריטריונים שיתנו את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בבחירת מסלול הטיפול המתאים לכל מקרה.	• משטרת ישראל ראה מענה לליקוי 17 לעיל. מ"י מדגישה כי לבית הדין למשמעת שני "כובעים". המקצועי והמנהלי. החלק המקצועי אינו "בר ביקורת" מטעם מבקר המדינה. החוק קובע כי אין על בית הדין מרות זולת מרותו של החוק וכמובן "מרותו" של בית הדין לערעורים. (בדיוק כפי שלא ניתן לבקר את מערכת בתי המשפט בנוגע לקריטריונים לאבחנה בין סמכות בית משפט שלום למחוזי). מעבר לצורך, מ"י מוסיפה כי בית הדין יזם טיוטת הצעה לאבחנה בין תיקים האמורים להגיע לביד"מ לעומת דן יחיד בעבירות נבחרות, וניירות עבודה אלו הוצגו לסמפכ"ל.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	המרשם המשמעותי	בביקורת עלה שהמרשם המשמעותי של שוטרים מנוהל במשטרה ללא פקודה או נוהל הקובעים הוראות לניהולו. עוד נמצא כי בשונה מהמרשם הפלילי, שבמסגרתו תיקים פליליים מסוימים מתיישנים ואינם מופיעים במרשם בחלוף תקופות מוגדרות בחוק, רישומים משמעותיים אינם מתיישנים בחלוף הזמן. כתוצאה מכך, רמ"ח משמעת עוסקת בשגרה בבקשות לתיקון הרישום המשמעותי או למחיקתו, ומקבלת החלטות בתחום רגיש זה מבלי שהוגדרו הקריטריונים למחיקה או תיקונים בו. במשטרה החלו בכתיבת נוהל שיסדיר את סוגיית ההתיישנות והמחיקה של רישומי משמעת, אך עד למועד סיום הביקורת לא הוסדר הנושא בנוהל מתוקף. מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי והמשטרה, בהתייעצות עם משרד המשפטים לפי הצורך, יבחנו גיבוש מנגנון התיישנות ומחיקה המותאם למרשם המשמעותי. לצד הסדרת הנושא מוצע לבחון יצירת מערכת הרשאות לצפייה במרשם המשמעותי מצד גורמים שונים בתוך המשטרה (כדוגמת מחלקת משמעת ובית הדין למשמעת) ומחוצה לה (כדוגמת הפרקליטות).	• המשרד לביטחון לאומי מחלקת משמעת במשטרת ישראל שוקדת על כתיבת טיוטת פקודת מטא"ר שתסדיר את הטיפול במרשם המשמעותי ובסיום העבודה הטיוטה תועבר לאישור המשרד לביטחון לאומי והמשפטים. צפי להפצת טיוטה – סוף ספטמבר 2023.
20	חובת שימוע בדיון המשמעותי	במצב דברים בו לא כל השוטרים הנאשמים יודעים כי באפשרותם לעתור לשימוע טרם החלטה בדבר העמדתם לדין משמעותי וקביעה בדבר האפיק המשמעותי (דן יחיד או ביד"ם) שיינקט כלפיהם, נגרמת פגיעה בתחושת הצדק ואף עלולה להיפגע הזכות לשוויון בפני החוק והזכות להליך הוגן. מוצע כי מחלקת משמעת תשלים גיבוש תובנות מהפיילוט שבו החלה ותפעל להסדרת הליך השימוע בטרם העמדה לדין משמעותי, לרבות סוגיית היידוע של החשודים בדבר האפשרות להשמיע את טענותיהם בטרם העמדה לדין משמעותי, באופן שימלא את החובה לנהוג באופן אחיד ושוויוני כלפי כלל השוטרים.	• משטרת ישראל יובהר כי בעניין קבו"ד (קצין בודק) אין המדובר בשימוע אלא בזכות השגה. לגופה של ההמלצה, יצוין כי ביום 27.4.22 עפ"י החלטת ר' אמ"ש, הוחל בביצוע שימוע טרם הגשת כתב אישום לביד"מ. עם גיבוש המלצה להגשת כתב אישום כנגד שוטר לביה"ד למשמעת, השוטר מיועד בכתב אודות ההמלצה, תוך הבהרה כי זכותו להשמיע טענותיו בנושא טרם קבלת החלטה. למכתב זה מצורף כתב החשדות שנוסח במחלקת משמעת.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	רישום ומעקב אחר כלל ההליכים המשמעתיים	נמצא כי נכון ליולי 2022 לא הושלם האפיון לגבי כלל ההליכים המשמעתיים השונים (לרבות אמצעים מינהליים, תביעה משמעטית ופעילות חוליית צעדים פיקודיים) במערכת הממוחשבת (מש"י) שנועדה להחליף את המערכת הקיימת במחלקת משמעת, ולפיכך אין היא כוללת מידע מלא. עוד נמצא כי במערכת מש"י מתועדים רק חלק מההליכים המתבצעים במחוזות ועל כן, אין בידי מחלקת משמעת את כל המידע על הליכי דן יחיד ועל גיליונות השפיטה המסכמים את הטיפול בהליכים המשמעתיים של שוטרים וקצינים שעברו הליך משמעתי במחוזות. כל עוד לא הושלם הליך האפיון והפיתוח המלא של מערכת מש"י אין למחלקת משמעת מידע שלם על ההליכים המשמעתיים שהתקיימו במשטרה, ואין לה יכולת לבצע שליפה, חיתוך וניתוח מלא של הנתונים לצורך הפקת תובנות מערכתיות וקבלת תמונת מצב כללית לצורך מילוי תפקידה, כגורם מטה שאמון על הטיפול המשמעתי בכל הרמות. מצב זה גם מקשה על מחלקת משמעת לספק נתונים המתבקשים ממנה, בין היתר, במסגרת שאילתות של חברי כנסת או בקשות לפי חוק חופש המידע. על המשטרה לפעול להשלמת הפיתוח של מערכת המחשוב של מחלקת משמעת, באופן שיענה על צרכי המחלקה ויבטיח תיעוד מלא ובר איתור של כל הליכי הטיפול המשמעתיים המתקיימים במשטרה.	• משטרת ישראל מערכת מש"י כוללת את ההליכים המשמעתיים הבאים: כתב אישום בביד"מ, דן יחיד, קבו"ד, הערת מפקד והדרכת מפקד. דו"ח הסבר : הינו צעד פיקודי ולא משמעתי ולכן אינו חונה תחת קורת הגג של מערכת משמעת. (דו"ח הסבר אינו צעד פיקודי, הוא "רק" דו"ח הסבר מטעם השוטר שממנו יכול להתפתח צעד פיקודי או צעד משמעתי וכזה, דו"ח ההסבר לא אמור להופיע בשום מרשם). צעדים פיקודיים מלכתחילה אינם אמורים להופיע ברישום המשמעתי של השוטר, וזאת במטרה לעודד מפקדים לעשות שימוש בכלי חשוב זה. כך גם על פי דו"ח ועדת נזרי – אסור, שאושר ע"י היועמ"ש הקודם לממשלה. חיתוך וניתוח נתונים: פותח מנגנון ZAP בתוך המערכת המאפשר מעקב/בקרה אחר גיליונות השפיטה שנפתחים בכלל המחוזות והאגפים. בנוסף פותח מודל תחקור נתונים המאפשר ביצוע חיתוכים ופילוחים משתי המערכות יחד. השלמת הפיתוח במערכת מש"י: בימים אלו (מרץ 2023) עולה מודול חלקי של אמצעים מנהליים המכיל את מחשוב הליך מסלולי שרות, ובד בבד אפיון ופיתוח של הליכי נוספים במודול. ממשק מח"ש: לאחרונה התקיימה פגישת התנעה עם נציגי מח"ש, משמעת ואטו"ב למחשוב ממשק העברת מידע בממשק חדש.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
22	צעדים פיקודיים או מערכתיים	נמצא כי השימוש שעושה המשטרה בשורה של כלים פיקודיים ומערכתיים, בהם התראה ועיכוב קידום, בתיקים שנסגרים ללא כל טיפול - מועט ביותר. בשנים 2019 - 2021 תוצאות הטיפול בחוליית התביעה במחלקת משמעת, במצטבר, כללו 27 תיקים בהם הוחלט על טיפול מערכתי, 47 תיקים בהם הוחלט על אמצעי הדרכה, ו-90 תיקים בהם הוחלט על הערת מפקד. כמו כן בשנת 2021 ננקטו צעדים פיקודיים ב-11 תיקים וצעדים מערכתיים ב-14 תיקים. עלה כי המשטרה לא עדכנה את הפקודות והנהלים המשטריים באופן שיובטח שימוש במכלול הכלים הפיקודיים העומדים לרשות הדרג הפיקודי של המשטרה לצורך מיצוי הטיפול בכל תיקי מח"ש שנסגרו. משהחליט היועץ המשפטי לממשלה על אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי, על משרד המשפטים והמשטרה לפעול למימוש מלא ההמלצות של הצוות הבין-משרדי ובכלל זה, יפעלו לגיבוש והטמעה של פקודה אחת כוללת בנושא השימוש בכלים פיקודיים וקביעת מתווה עבודה קבוע בין מח"ש למשטרה שיעוגן בנוהל עבודה בין-ארגוני ויתייחס לכלל יעדי הניתוב: משמעת, פיקוד, הדרכת אורגני. פעולות אלו יאפשרו העברת מידע מהירה על תיקים סגורים וטיפול בנתח משמעותי של תיקים אלו באמצעות אפיקי טיפול שונים, בהם הפיקודי או המערכתי.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מקובלת ונמצאת בשלבי יישום. כך, עם הקמת חוליית צעדים פיקודיים נעשתה עבודה בשיתוף פעולה בין החוליה לבין אנשי מח"ש על מנת להתוות את דרכי הפעולה והקריטריונים להעברת התיקים לחוליה, ומכאן שנכון להיום, מתוך התיקים אשר הוחלט על סגירתם במח"ש מבלי להעבירם למשטרת ישראל (משמעת ו/או ית"צ) ובהתאם לקריטריונים שנקבעו מועברים כלל התיקים ואלו מטופלים על ידי החוליה. באשר ליתר ההמלצות המובאות בדוח הצוות הבין-משרדי, אף אלה מצויות בשלבי יישום למול מחלקת משמעת במשטרת ישראל.
		• משטרת ישראל חוליית אמצעים פיקודיים החלה בעבודתה לפני כשנה. לעניין הנהלים – כל הנושא עדיין בהטמעה, הן בתוך המחלקה והן בכלל הארגון. לאור זאת, נדרש פרק זמן נוסף לשם הפקת לקחים, גיבוש מדיניות, ורק לאחר מכן ניתן יהיה לשקול אם קיים צורך בנהלים, ואם כן, באיזו רזולוציה. הליך פיקודי, מעצם טבעו, מטרתו חינוכית, על מנת להכווין את השוטר, באמצעות שיח וחניכה, לשפר את תפקודו ואופן הפעלת שיקול הדעת על ידו. קיים קושי מובנה בקביעת מסגרת נוקשה וקשיחה של נהלים, שתגביל את שיקול הדעת הנרחב שאנו רוצים להשאיר בידי המפקד במקרים אלה. קיים קושי לקבל החלטה בשלב זה. לדעת המשטרה, ניתן יהיה לבחון את הצורך בחלוף שנה, כלומר תחילת 2024.	

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	הקמת חוליית צעדים פיקודיים	על מנת להגביר את פעולתה בתחום ההליכים הפיקודיים והמערכתיים הקימה המשטרה, לאחר ביצוע פיילוט, צוות ייעודי לריכוז הטיפול הפיקודי בתיקים שנסגרו במח"ש ומתאימים להליך פיקודי. הביקורת מצאה כי חוליית צעדים פיקודיים פועלת מאז הקמתה בספטמבר 2021 ללא תפיסת הפעלה והגדרת ייעוד, וללא נוהל הקובע את תחומי אחריותה, גבולות עיסוקה וסמכויותיה. בהיעדר הסדרת הסמכות והאחריות של חוליית צעדים פיקודיים, ומשלא נקבעו לוחות הזמנים הראויים לטיפול באמצעות צעדים פנים-ארגוניים, נפגעת יכולתה של החוליה לפעול בצורה מיטבית מול הקת"צים במחוזות ולקבל מהם שיתוף פעולה מלא. בחינת היקף הפעילות של חוליית צעדים פיקודיים (טיפול ב-167 תיקים ברבעון האחרון של שנת 2021) מעלה תמונה מדאיגה באשר ליכולתה של החוליה ליתן מענה אמיתי למאות התיקים שנסגרים ללא טיפול בפרט בשעה שכוח האדם בחוליה מצומצם ומונה 2.5 משרות בתקן. יתרה מזאת, מוטלות על החוליה משימות נוספות ותחומי פעילות רבים שאינם קשורים בהכרח לטיפול הפיקודי או המערכתי (כגון הטיפול בנפגעי עבירה ותיעדוף תיקי מח"ש). ההחלטה על הקמת החוליה התקבלה בספטמבר 2021. מומלץ כי עד לסוף שנת 2024 תבחן מחלקת משמעת את תחומי אחריותה של החוליה, לרבות את ממשקי עבודתה עם גורמים נוספים במשטרה, ותפעל להסדרתם באופן מפורט. מומלץ כי המשטרה תייחד את פעילות החוליה למטרה שלשמה היא הוקמה - טיפול מערכתי או פיקודי בתיקים נגד שוטרים שסגרה מח"ש באפיקים הפליליים.	• משטרת ישראל חוליית אמצעים פיקודיים החלה בעבודתה לפני כשנה. לעניין הנהלים – כל הנושא עדיין בהטמעה, הן בתוך המחלקה והן בכלל הארגון. לאור זאת, נדרש פרק זמן נוסף לשם הפקת לקחים, גיבוש מדיניות, ורק לאחר מכן ניתן יהיה לשקול אם קיים צורך בנהלים, ואם כן, באיזו רזולוציה. הליך פיקודי, מעצם טבעו, מטרתו חינוכית, על מנת להכווין את השוטר, באמצעות שיח וחינוך, לשפר את תפקודו ואופן הפעלת שיקול הדעת על ידו. קיים קושי מובנה בקביעת מסגרת נוקשה וקשיחה של נהלים, שתגביל את שיקול הדעת הנרחב שרוצים להשאיר בידי המפקד במקרים אלה. קיים קושי לקבל החלטה בשלב זה. לדעת מ", ניתן יהיה לבחון את הצורך בחלוף שנה, כלומר תחילת 2024. כ"א בחוליית אמצעים פיקודיים צומצם במסגרת קיצוץ רוחבי "גג שכר", וכעת החוליה כוללת ר' חוליה, ק' חוליה ונגדת. החוליה מתוגברת במידת הצורך ע"י שמ"ז גמלאי אולם אין המדובר בתוספת קבועה. יצוין, כי החוליה בוחנת כל תיק שמתקבל ממח"ש.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
24	תיעדוף תיקי מח"ש	תיעדוף התיקים במח"ש, מטיבו ומטבעו, דורש תשומות רבות. נמצא כי חוליית צעדים פיקודיים, המשמשת כתובת יחידה לכל שוטר אשר סבור שיש להקדים את הטיפול בעניינו על מנת שתוסר העננה או ההגבלה שהושתה עליו עד לסיום הבירור, נדרשת להפנות תשומות רבות לבחינת תיקים בעקבות פניות של שוטרים לצורך תיעדופם. כתוצאה מכך נפגעת יכולתה של היחידה לעסוק בתפקידי הליבה שלה - טיפול פיקודי ומערכתי. יוצא אפוא, כי המשטרה אינה ערוכה - לא בהיבט הארגוני ולא בהיבט התפקודי - לבחינה של מאות תיקי מח"ש שנסגרים מדי שנה במישור המערכתי והארגוני (מעבר למישור הפיקודי). בחינה זו מטרתה לנתח את התלונות והתיקים, להסיק מהם על בעיות שורש ארגוניות ומערכתיות, ולהמליץ על פעולות מתאימות שיסייעו במניעת ביצוע עבירות על ידי שוטרים. נוכח ריבוי המשימות והעדר ההסדרה של תחומי האחריות של חוליית צעדים פיקודיים, מוצע כי פיקוד המשטרה בשיתוף אגף משאבי אנוש יבצעו בחינה מעמיקה בנושא. הבחינה תתייחס לגורם האחראי ולדרך שבה תוכל חוליית צעדים פיקודיים לטפל בתיקים בהיבטים מערכתיים-ארגוניים ופיקודיים בצורה יעילה. זאת, באמצעות הפקת לקחים וחילוץ תובנות כלל ארגוניות שיהיה בהן כדי לטייב את עבודת המשטרה.	• משטרת ישראל לדעת משטרת ישראל, פרק הזמן שנבחן ע"י מבקר המדינה אין בו כדי להעיד על הכלל. החוליה הוקמה בחודש מאי 2021 ובשלב הראשוני טיפלה בכל התיקים שהועברו ממח"ש במסגרת הפיילוט, מרביתם התיישנו עד אז. מדובר בחוליה חדשה, שעדיין מצויה בשלבים של למידה כאמור לעיל. חשוב להדגיש, כי כל החומרים המתקבלים ממח"ש טופלו ומטופלים בחוליית צעדים פיקודיים, ללא כל פערים. יובהר, כי מסמך התעדוף, שנשלח למח"ש אחת לחודש, אינו מעמیس על חוליית צעדים פיקודיים, והוא מטופל בהובלת רמ"ד אמצעים מנהליים ורמ"ח משמעת, כך שפעולתה של החוליה בנושא הינה תכלול בלבד. בניגוד לנטען בדוח, החוליה עוסקת בשוטף בהפקת לקחים וחילוץ תובנות כלל ארגוניות, כפי שניתן ללמוד מעיון בתוצריה של היחידה. כאמור, בחינתה של היחידה על כלל הרבדים שתוארו לעיל, בשלב כה מוקדם של הפעלתה, כשהיא עדיין בשלבי הקמה וגיבוש, וכאמור תוך עמידה מלאה של הטיפול בכלל החומרים המתקבלים ממח"ש, נראית למשטרת ישראל מוקדמת.
25	הקשר עם נפגעי עבירה	נמצא כי נפגעי עבירה אינם מקבלים עדכונים מהמשטרה על התקדמות הטיפול המשמעתי ותוצאותיו. חרף חשיבות הנושא כפי שהצביעו עליו הפרקליטות והמשטרה, נכון למועד סיום הביקורת לא קיים נוהל או הליך סדור המגדירים את אופן העברת המידע וטיבו לנפגעי עבירה, ומחלקת משמעת אינה מעדכנת באופן יזום את הנפגעים בדבר ההליך המשמעתי ותוצאותיו.	• משטרת ישראל נוהל זכויות נפגעי עבירה בד"ן המשמעתי, המבוסס על נוסח תקנות זכויות נפגעי עבירה בד"ן המשמעתי של שירות המדינה, נמצא בשלבים סופיים של הכנה. צפי לסיום העבודה על טיוטת הנוהל הינו סוף חציון ראשון 2023.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מוצע כי המשטרה ומחלקת משמעת יפעלו להטמעת זכויות נפגעי עבירה בד"ן המשמעתי באמצעות כוח האדם המתאים לביצוע המשימות הנגזרות מכך, ובפרט בנוגע ליצירת קשר ועדכון הנפגעים בתיקים השונים. מהלך כזה יוביל לשקיפות מול הנפגעים, ייצר אחידות בין גופים שונים בתוך המשטרה ומחוצה לה, ויתרום לחיזוק אמון הציבור במשטרה.	
26	בית הדין למשמעת	מקום מושבו של ביד"ם הוא במטה הארצי של משטרת ישראל, ושופטי ביד"ם והצוות המינהלי בו לובשים מדים משטריים. במצב דברים זה, עולה הצורך בפעולות ליווי והסברה לשם תחושת הצדק של אזרח המגיע לדין בבית הדין וכדי להגביר את אמונו במערכת שמכריעה בעניינו. מומלץ כי המשטרה תבחן דרכים לסייע לאזרח נפגע עבירה המגיע לדינו ביד"ם לחוש כי עניינו נדון באופן בלתי תלוי, לרבות בחינה של נקיטת פעולות ליווי והסברה לאזרח מצד מחלקת משמעת שאמונה על הקשר עם האזרח נפגע העבירה, ומצד ביד"ם בפתח הדין בהליך.	• משטרת ישראל 1. בעבירות של שימוש בכוח שלא כד"ן, מעצר/עיכוב/חיפוש שלא כד"ן והטרדה מינית יושב בהרכב, על פי ד"ן, נציג ציבור שאינו שוטר ואינו לובש מדי משטרה. 2. בשאר העבירות שלושת השופטים לבושי מדים (בדיוק כמו בבתי דין צבאיים) וכך ראוי לנהוג. מקומות שיפוט אמורים לשדר גם טקסיות, (במת שופטים, דוכן עדים, צורת דיבור ייחודית) ולבישת מדים על ידי השופטים הינה חלק מטקסיות זו (ראו גלימות שופטים בבתי המשפט) כמו גם מיקום בית הדין במטה הארצי – הלב הפועם של המשטרה. עיון בדוח הביקורת אינו מעלה כל טענה ביחס לאופן הליווי של מחלקת משמעת / חוליית התביעה בנוגע לנפגעי העבירה המגיעים לעדות בביד"מ. הניסיון של רמ"ד דין משמעתי הינו שאין תחושה כאמור. ככל שנדרשת פעילות הסברתית כלשהי, אולי נכון לשקול אותה אל מול ביד"מ כדי להבהיר שמדובר בשופטים עצמאיים שרק מורת הדין עליהם. גם ביד"מ יכול להבהיר זאת בעת אזהרת העד.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
27	נתונים על היקף פעילות ביד"ם	עלה כי בשנים 2019 - 2021 חל גידול במשך הזמן הממוצע מקבלת כתב האישום ועד הדיון הראשון בתיק (מ-104 ל-132 ימים) וכן במשך הזמן הממוצע מקבלת כתב האישום ועד לסיום התיק (מ-184 ל-246 ימים). מומלץ כי בית הדין יפעל ככל שהדבר ניתן לקיצור לוחות הזמנים של ניהול ההליכים בביד"ם, על מנת להגביר את מידת האפקטיביות וההרתעה של ההליך המשמעתי.	• משטרת ישראל כפי שניתן ללמוד מדוח הביקורת, משך הזמן הממוצע בימים התקצר בשנת 2022 ל-171 יום בלבד (לעומת 184; 235; 246 בשנים 2019-2021 בהתאמה). באופן כללי – קביעת מועדי דיון תלויה בין היתר באישורי הועדה לסיוע משפטי, בחירת סנגור, צילום החומר על ידי הסנגור ויומני הצדדים כמו גם בקשות דחיה מהצדדים (בעיקר סנגוריה). באופן כללי – בית הדין שואף לסיים כל תיק בהקדם האפשרי.
28	הטיפול בעבירות המתנדבים במשטרה	בהנחיות שהפיצה מחלקת מתנדבים צוין כי הובאו לידיעתה מספר מקרים על גריעת מתנדבים מהמשטרה על רקע משמעתי מבלי למלא את החובה על פי התקנות ונוהל אג"ם בנושא, המחייבים קיום ריאיון בירור משמעתי עם המתנדב. על מחלקת מתנדבים לרענן את ההנחיות מול גורמי השטח ולוודא כי הליכי הגריעה מבוצעים בהתאם לדין ולנהלים המחייבים, ובין היתר הקפדה על תיעוד הריאיון שנערך למתנדב, יידוע המתנדב בנוגע למטרת הריאיון ומהות העילה לבחינת המשך שירותו במשא"ז; יידוע המתנדב כי הוא רשאי להביא עמו לריאיון מסמכים רלוונטיים או כל חומר אחר שיסיע לו להציג את טיעוניו, וכי הוא רשאי להגיע בליווי עורך דין.	• משטרת ישראל למחלקת מתנדבים יש נהלים המפורסמים בכלל הפלטפורמות המשטריות. יחידות השטח מונחות ע"י הנהלים. בנוסף לאמור הפיצה מחלקת המתנדבים הנחיה כפי שצוין בדוח הביקורת.
29	תיעוד אירועים שבהם מעורבים מתנדבים	נמצא שהטיפול המשמעתי שמבצעת מחלקת מתנדבים במשטרה אינו מוזן למערכת הממוחשבת של מחלקת משמעת או למערכת ממוחשבת אחרת הייעודית לענייני משמעת. לפיכך לא קיים תיעוד של הנתונים, הנסיבות והנימוקים שהובילו להחלטה על גריעתו של המתנדב מסיבות משמעתיות. כמו כן אין תיעוד לאירועים שבהם ננקטו אמצעי משמעת אחרים כגון נזיפה או אזהרה. נוסף על כך,	• משטרת ישראל המערכת המחשובית המשמשת לגיוס וטיפול במתנדב לאורך שירותו אינה עונה על הצרכים הביטניים שציין המבקר ובהיבטים נוספים שמקשים על מעקב סדור, על ניהול תיק אישי ועוד.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ישנם אירועי משמעת של מתנדבים המטופלים על ידי מפקדים ביחידות השטח מבלי שיובאו לידיעת מחלקת מתנדבים, וללא תיעוד ברמה הארצית. היעדרה של מערכת ממוחשבת המשמשת לתיעוד הליכי הטיפול בעבירות של מתנדבים במישור המשמעותי פוגמת ביכולתה של מחלקת מתנדבים למלא את ייעודה כגורם האחראי להנחיה מקצועית, לפיקוח על עבודת המתנדבים ולהתוויית מדיניות סדורה המבוססת על נתונים מהימנים. מוצע כי המשטרה תפעל למציאת פתרון ממוחשב לתיעוד הטיפול בעבירות משמעת של המתנדבים.	בימים אלו (מרץ 2023) עמלה מחלקת מתנדבים על כתיבת דמ"צ לשדרוג המערכת. הפיתוח יהיה כפוף תקציב ותעדוף ארגוני וישובו בו הלקחים העולים מדוח המבקר. למחלקת מתנדבים אין מערכת לתיעוד תהליכי משמעת, ועל כן לא ניתן לבדוק היסטוריה, כולל פרטי מקרה, במידת הצורך- הן לגבי מתנדבים פעילים/לשעבר, והן לגבי שוטרים לשעבר המעוניינים להתנדב. בנוסף, לציין כי גם לא קיימת למחלקת מתנדבים הרשאה לראות את המידע המשמעותי הקיים במערכות לגבי שוטרים.
30	תיעוד אירועים שבהם מעורבים מתנדבים	בביקורת עלה כי מאחר שאין במערך המתנדבים גיליון משמעת לתיעוד עבירות משמעת של מתנדבים, עד שנת 2021 לא ניתן היה לאתר ולבחון בעת גיוסם החוזר של מתנדבים את הרקע המשמעותי הקודם שלהם. נכון למועד סיום הביקורת מועברים למערכת "המגייס" באופן אוטומטי נתונים לגבי גריעה בשל עילות מסוימות (פסילת רמ"ח, פסילה בגין עבירת משמעת, אי-התאמה ורישום תעבורתי), וכך נמנע גיוסו מחדש של מועמד שנפסל בעילות אלו. עם זאת, במערכת ניהול כוח אדם (ERP) לא פותחה אפשרות להזנת מידע בנוגע לנסיבות פסילה מכל סוגי העילות. כך, בבקרה פנימית שנערכה במחלקת מתנדבים עלה כי בין המתנדבים בשנת 2021 ישנם 31 מתנדבים שהיו שוטרי קבע ועזבו את המשטרה עקב פיטורים, ושני מתנדבים שהיו שוטרים בשירות חובה והוחזרו לצה"ל בשל פסילה מטעמי ביטחון מידע. עוד נמצא כי חסרה הקפדה על תשאול המועמדים טרם גיוסם כל עוד לא קיים תיעוד מלא במערכת. על מחלקת מתנדבים לפעול כך: לוודא שהמתנדבים המגויסים למערך אינם בעלי רקע העלול לפגוע בביצוע תפקידם, ולהקפיד על תשאול המועמדים טרם גיוסם כל עוד לא קיים תיעוד מלא	• משטרת ישראל ראה מענה משטרת ישראל לליקוי 29 לעיל.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במערכת, בפרט מאחר שהם משולבים בפעולות שיטור בממשק ישיר עם אזרחים ובשל הפוטנציאל לשימוש לרעה בסמכויות הניתנות להם. הדברים אמורים במיוחד נוכח העובדה שסל הכלים הקיים בדין המשמעתי כנגד עבירות שביצעו מתנדבים הוא מטבע הדברים מצומצם יותר.	
31	תיעוד אירועים שבהם מעורבים מתנדבים	בשנים 2020 - 2021 הוגשו ארבעה כתבי אישום נגד מתנדבים. ממח"ש נמסר כי במערכת הממוחשבת אין חיווי על מאפייני החשוד (אם הוא שוטר או מתנדב) ולכן לא ניתן לקבל מידע על מספר המתנדבים שנחקרו באזהרה. הביקורת העלתה כמה דוגמאות שבהן חל עיכוב בהעברת הטיפול בתלונות ממח"ש למחלקת מתנדבים. הטיפול בתלונות ממח"ש אינו עובר ישירות למחלקת מתנדבים, דבר העלול לגרום לעיכובים מיותרים. מומלץ כי מחלקת מתנדבים ומח"ש יסדירו את ממשקי העבודה ביניהם, ובכלל זה את האמצעים לשיפור העברת המידע ואיגומו, ההיזון החוזר ופרקי הזמן הקצוצים לכך.	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (ענייניים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים ההמלצה מצויה בשלבי בחינה. • משטרת ישראל מערכת היחסים בין מח"ש לבין המשטרה מושתתת על הפלטפורמה המשמשת את השוטרים. מח"ש מעבירה למח"ש משמעת את המלצותיה להשעיה מידית או לגריעה מידית ובמקרים בהם נסגר התיק, מועבר החומר – דרך מחלקת משמעת למחלקת מתנדבים - לעיון רמ"ח להחלטה באשר להמשך שירותו של המתנדב. איננו מוצאים פערים בקשרי העבודה של מח"ש ומח"ש מתנדבים. במקרים מסוימים מח"ש אינה מעדכנת על פתיחה בחקירה כנגד מתנדב מטעמיה שלה, ורק לאחר סגירת התיק והעברה למחלקת מתנדבים דרך משמעת, נודע על האירוע והוא מטופל. מחלקת מתנדבים הבהירה ליחידות השטח כי בכל מקרה בו נודע על אירוע משמעתי שביצע מתנדב, עליהם לעדכן את מחלקת מתנדבים. רמ"ח מתנדבים בוחן את פרטי האירוע ובסמכותו לקבל החלטה מנהלית מידית לגבי המשך פעילותו של המתנדב.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
32	הסיוע המשפטי הניתן לשוטרים	בשנת 2021 עסקו 53% מפניות השוטרים (399 מתוך 747 בקשות) בבקשה להיוועצות משפטית בנוגע לחקירה ראשונית במח"ש. הוועדה לסיוע משפטי מאשרת כל בקשה של שוטר למימון היוועצות בשל חקירה ראשונית שאליה זומן במח"ש, מבלי לבצע בסיום ההליך בחינה מחודשת בזכאות השוטר לסיוע מסוג זה. בשנת 2021 אישרה הוועדה בקשות בעלות כוללת של כ-3.4 מיליון ש"ח. במהלך הביקורת עלה כי בשנה זו אושרו 27 (כ-7%) בקשות להיוועצות ראשונית, שלאחר החקירה במח"ש התברר כי הן אינן בגין מעשה שנעשה שבמסגרת מילוי תפקידו של השוטר ולפיכך אינן עומדות בתנאי הזכאות על פי הפקודה, אך למרות זאת הוועדה לא ביצעה בסיום ההליך בחינה מחודשת של זכאות השוטר לסיוע משפטי ולא דרשה מהשוטר החזר כספי על הסיוע שניתן לו. אין חולק בדבר חשיבותה של זכות ההיוועצות לשם שמירה על ניהול הוגן של החקירה ולשם הגנה על מכלול זכויותיו של הנחקר, ואולם אין בקיום בחינה מחודשת של זכאות השוטר בסיום ההליך, לאחר בחינת תוצאותיו, בהתאם לפקודת המטא"ר, כדי לפגוע בזכויות האמורות. על הוועדה לסיוע משפטי לוודא שכל הבקשות שהיא מאשרת עומדות בתנאי הזכאות הקבועים בפקודת המטא"ר. במקרים שבהם תקבע הוועדה בסיום ההליך שהשוטר אינו זכאי לסיוע המשפטי שקיבל, כולו או חלקו, עליה לדרוש מהשוטר להשיב את הסכום שלפי קביעת הוועדה הוא לא היה זכאי לקבל. אם סבורה המשטרה שלא ניתן לעמוד בהוראות פקודת המטא"ר, עליה לפעול לתיקון הפקודה.	• משטרת ישראל בהתייחס לטענה כי המצב המצוי הינו המצב הרצוי. משטרת ישראל מעירה כי וועדת שיף שבחנה את הסוגיה אף המליצה להרחיב את הזכאות עד לסיום החקירה. העובדה שזכות ההיוועצות הינה ביסוד הזכות לחקירה הוגנת, בשילוב העובדות שהשוטר המוזמן למח"ש אינו יודע בהכרח את סיבת זימונו, יחד עם ההיקף המצומצם של המקרים שאינם מוצדקים (לגישת כותבי הדוח) מצדיק את הותרת המצב כפי שהוא כיום.
33	המבנה הארגוני-מוסדי של הטיפול	הטיפול הפנים-משטרי מפוצל אפוא בין כמה גופים: ית"ץ היא יחידה הכפופה ליועמ"ש המשטרה, מחלקת משמעת כפופה פיקודית לאגף משאבי אנוש, מחלקת מתנדבים כפופה לאגף מבצעים ושיטור במשטרה ואילו חטיבת התביעות כפופה	• משטרת ישראל אכן קיימת חלוקת סמכות ואחריות בין גופים שונים בארגון, אך לחלוקה הגיון פנימי.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המערכת בתלונות כלפי שוטרים - המערך התפקודי בישראל	לסמפכ"ל. לפיצול הארגוני של הטיפול במשטרה השפעות תפקודיות מהותיות: תפיסות תפקיד שונות; הקצאה שונה של משאבים; הבדלים בקשב של הגורמים השונים לנושא במסגרת מכלול תפקידיהם ומשימותיהם. כל אלו מקשים את הטיפול הכולל והאחד בתלונות נגד שוטרים בכל רמות החומרה. מוצע כי המשטרה תבחן את משמעות הפיצול הארגוני של הטיפול בתלונות נגד שוטרים, את הצורך בביצוע שינויים פנים-ארגוניים שיבטיחו מדיניות אחידה בסוגיות אלו, ואת ההשפעות התפקודיות הנובעות מכך.	תלונות המתקבלות בית"צ (היחידה המקבלת תלונות מהציבור), המצדיקות בחינה משמעתית או פלילית תועברנה לגורם המתאים. בדומה לכך, תלונות המגיעות למחלקת משמעת (המשמשת כתובת עיקרית להעברת תלונות מטעם מח"ש), אשר מתאימות לבירור במסגרת ית"צ תועברנה בהתאם.
34	ממצאים והמלצות שהועלו בעבר בנוגע לטיפול המערכתי בתלונות כלפי שוטרים	מח"ש סגרה 2,932 מתוך 5,356 תיקים (כ-55%), מבלי שניתבה אותם לגורם כלשהו במשטרה, שיבחן את הצורך במתן מענה ארגוני שאינו פלילי: מדי שנה נפתחים במח"ש אלפי תיקים שבבסיסם תלונות או מידע על התנהגויות לא ראויות, לכאורה, של שוטרים ברמות חומרה שונות (בשנים 2019 - 2021 הוגשו למח"ש על שלוחותיה השונות 11,778 תלונות). בשנת 2021 נפתחו במח"ש 4,401 והתקבלו החלטות ב 5,356 תיקים. בפועל רק כ- 280 מהתיקים הגיעו לבירור במסגרת הליך פלילי או הועברו על ידי מח"ש להעמדה לדין משמעתי. מצאיו של דוח זה שבים ומציפים חלק ניכר של הקשיים שהועלו לגבי פעילות מח"ש והמשטרה במהלך השנים ובמרכזם: חולשת הטיפול המערכתי הנשען על שורה של גורמים שונים במשטרה ובמשרד המשפטים המטפלים בתלונות נגד שוטרים; היעדר גורם אחד האחראי לתכלול את דרכי הטיפול השונות במערך כולו; אלפי תלונות מוגשות נגד שוטרים מידי שנה ורק במיעוטן נחקרים שוטרים באזהרה ואילו אלפי תיקים נסגרים באפיק הפלילי בלי שהועברו לבחינת אפיקי טיפול אחרים ובהם טיפול משמעתי ופיקודי; היעדר מסד נתונים שלם ומהימן המאפשר קבלת תמונה מלאה בכל הנוגע לטיפול שנעשה באלפי	• משרד המשפטים - התייחסות הפרקליטות (עניינים פלילים) בתיאום עם המחלקת לחקירת שוטרים מבחינת הפרקליטות, נכון כי המלצה זו תיבחן במסגרת עבודת המטה שתיערך בראשות היועצת המשפטית לממשלה. <u>התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי):</u> עוד בטרם פרסום הדוח הסופי הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את מנהל מערך יעוץ וחקיקה לבצע בחינה של היבטים מסוימים בעבודת מח"ש.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תלונות מידי שנה; צורך בהסדרת אמות מידה בין הגורמים המוסמכים לעסוק בתלונות ברמות החומרה השונות, לשם ניתוב התיקים והבטחת טיפול בהם. במצב העניינים כיום, עולה כי ההמלצות שהועלו במרוצת השנים בוועדות ובדוחות השונים לא גובשו לכדי תוכנית אשר תיתן מענה שלם לטיפול המערכתי בכלל התלונות כלפי שוטרים. צוין כי בשנים האחרונות אמנם ננקטו במח"ש ובמשטרה כמה פעולות מבניות - ביניהן הפרדה מבנית בין הגוף החוקר לגוף התובע באמצעות הפרדת אגף חקירות מאגף פרקליטים במח"ש, וכן הקמת חוליית צעדים פיקודיים במחלקת משמעת - במטרה להגביר את השימוש באפיק הפיקודי והפקת הלקחים הכלל-ארגונית במשטרה. ואולם, אין בשינויים שביצעו הגופים מאז הביקורות האחרונות, בכללם הקמת חוליית צעדים פיקודיים במתכונתה הנוכחית ולאור המשימות המוטלות עליה, ליתן בשלב זה מענה נרחב ושלם לבעיות היסוד שהועלו בדוח זה.	
35	מידת העצמאות של הגוף האחראי לביורור תלונות נגד שוטרים	מפלג המודיעין במח"ש אינו אזרחי והוא מורכב משוטרים מושאלים - שוטר שמסלול קידומו העתידי עשוי להיות תלוי במשטרה, עלול לחשוב פעמיים בטרם יפעל, במקרים המתאימים, כנגד המשטרה בעצמאות המתחייבת. גם אם בפועל מדובר בחששות בלבד (דבר שקשה יהיה להוכיח) עלולה תדמית מח"ש כיחידה עצמאית להיפגע חמורות, ולהוריד לטימיון את כל ההישג שבהקמתה. תלות תפקודית של חוקרי מח"ש במשאבי המשטרה - גם לאחר אזרחו של אגף החקירות במח"ש באופן פורמלי עדיין תלויה פעילותם של חוקרי האגף הלכה למעשה בשיתוף פעולה מצד המשטרה, והם נאלצים להסתמך על משאביה, לרבות תלות בקבלת הרשאות וגישה ישירה למערכות מידע משטרתיות ההכרחיות לקידום חקירות; הישענות על שירותי המשטרה בתחום הפורנזי, לרבות מעבדות מז"פ; הסתייעות בשוטרים לצורך ביצוע	• משרד המשפטים ראה מענה לליקוי 34 לעיל.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		פעילויות מבצעיות באזורים רגישים; תלות באישורי המשטרה לשילוב חוקרי מח"ש בהכשרות משטרתיות רלוונטיות. מוצע כי פעילות המודיעין במח"ש תופרד בצורה מלאה מהמשטרה ותפעל באופן עצמאי לחלוטין בכל ההיבטים הרלוונטיים, בין היתר על ידי הפסקת איוש מפלג המודיעין באמצעות שוטרים מושאלים והשלמת אזרוח המחלקה גם בתחום אנשי המודיעין, תוך העמדת מלוא האמצעים והתשתיות הדרושות הן לפעילות המודיעין והן לפעילות החקירות במחלקה.	
36	מידת העצמאות של הגוף האחראי לבירור תלונות נגד שוטרים	כפיפות מח"ש לפרקליטות המדינה עלולה בנסיבות מסוימות להציב אתגר הטומן בחובו ניגוד אינטרסים מבני. ההיבטים האמורים אשר פורטו בהתייחסות מח"ש לנושא ראוי כי יבחנו במסגרת עבודת מטה, אשר בה תינתן הדעת ליכולתו של המבנה התפקודי הקיים להתמודד עם הליכי החלטה רגישים ומורכבים שאותם נדרש לקיים בנסיבות מסוימות מופעם לפעם. על רקע שיתוף הפעולה ההדוק בין הפרקליטות והמשטרה, ובהינתן כפיפותה של מח"ש לפרקליטות, עולה הצורך בבחינה של היבטים ארגוניים ותפקודיים שיבטיחו עצמאות מלאה של כלל הגורמים האמונים על מערך הטיפול בתלונות כלפי שוטרים. בחינה זו, ראוי כי תיעשה, בין היתר, לאור ניסיון העבר ואתגרים ממשיים שעמדו בפני ראשי הפרקליטות בתחום זה במהלך השנים, ותכלול, בין היתר את המבנה הארגוני המיטבי ואת השיוך המוסדי של המערך על חלקיו, הכל על מנת שיוכל לפעול למימוש אחריותו וסמכויותיו באופן עצמאי ובלתי תלוי. עצם קיום בחינה כאמור, עשויה לתרום לחיזוקה של מח"ש ואמון הציבור בה.	• משרד המשפטים ראה מענה לליקוי 34 לעיל.

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
37	המבנה הארגוני-מוסדי של הטיפול המערכתי בתלונות כלפי שוטרים	שאלת המבנה התפקודי והארגוני לטיפול בתלונות כלפי שוטרים מגלמת מורכבויות שונות. זה שנים רבות שבים ועולים קשיים במערך התפקודי הכולל האמור לספק מענה במישור הפילי, המשמעותי, הפיקודי וההדרכתי, וכל זאת בזיקה ישירה להחלטות המתקבלות במערך משאבי אנוש של המשטרה לגבי שירותם של קצינים ושוטרים. ממצאי ביקורת זו מלמדים כי עדיין קיימים קשיים מהותיים שחלקם הועלו במרוצת השנים. מדובר בקשיים הנובעים מריבוי הגורמים המטפלים בנושא ומפיצול המערך התפקודי בין גורמים שונים; קשיים בקשרי הגומלין בין מח"ש למשטרה (ניתוב הטיפול בתלונות והיעדרן של מערכות מחשוב לאיגום כלל המידע המבוזר בין הגופים השונים); ההשלכות שיש לשיוך המוסדי של הגופים ובפרט של מח"ש ומחלקת משמעת במשטרה על יכולתם להבטיח עצמאות תפקודית מלאה, לרבות התלות התפקודית של מח"ש במשטרה המשליכה על מידת עצמאותה של מח"ש. מומלץ כי היועצת המשפטית לממשלה תוביל עבודת מטה ובה ישתתפו כל גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות נציגים ממשד המשפטים ומהמשרד לביטחון לאומי. במסגרת עבודת המטה מומלץ כי ייבחנו שיוכם המוסדי והכפיפות הארגונית של הגופים האמונים על הטיפול בתלונות ושל העומדים בראשם, וכי תתבצע השוואה בין מערך תפקודי זה לטיפול בתלונות נגד שוטרים ובין מודלים אחרים הקיימים במדינות העולם, של המערכים התפקודיים השונים לטיפול בתלונות נגד שוטרים, בדגש על הצורך בהבטחת טיפול כולל ומערכתי, יעיל ועצמאי שיבטיח טיפול אפקטיבי במערך חקירות השוטרים והטיפול בתלונות נגד שוטרים. מומלץ כי ההמלצות שיתבססו על ממצאי הבחינה בנושא יובאו לפני השר לביטחון לאומי ושר המשפטים. שר המשפטים, השר לביטחון לאומי והיועצת המשפטית לממשלה נדרשים לבחון בשיתוף עם מח"ש והמשטרה את הליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם.	• משרד המשפטים מנכ"ל משרד המשפטים והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה – מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, יובילו צוות אשר מטרתו לבחון נושאים שעלו במסגרת ההמלצות, וכן נושאים נוספים הנוגעים למח"ש שיוסכמו ביניהם. • המשרד לביטחון לאומי לצד המלצת דוח הביקורת ובהמשך אליה, המשרד לביטחון פנים מציין כי ישנה הצעת חוק פרטית של ח"כ משה סעדה שמבקשת להעביר את מח"ש מסמכות פרקליט המדינה לשר המשפטים, ולהסמיך אותה לחקור גם פרקליטים. הממשלה תמכה בהצעת החוק בקריאה טרומית. החלטת ועדת שרים לחקיקה בעניין הצעת החוק הייתה לתמוך בקריאה טרומית ולהשיב את ההצעה לדיון בועדת השרים לפני הצבעה בקריאה ראשונה. לפי המופיע באתר הכנסת, הצעת החוק צפויה להיות נדונה בועדה משותפת לוועדת החוקה והוועדה לביטחון לאומי. טרם החלו דיונים בהכנת החוק לקריאה ראשונה. בנוסף, במשרד לביטחון לאומי נשקלת האפשרות להציע שינויים בעבודת מח"ש שמטרתם למנוע מצב בו שוטרים נמנעים מחתירה למגע בעקבות חשש מחקירה. • משטרת ישראל הסעיף מתכלל ממצאים אליהם התייחסה משטרת ישראל בפרק זה בסעיפים קודמים. ראה, בין היתר, מענה מ"י לליקוי מס' 33. אכן קיימת חלוקת סמכות ואחריות בין גופים שונים בארגון, אך לחלוקה הגיון פנימי. נציין כי תלונות המתקבלות בית"צ

הטיפול של מח"ש והמשטרה בעבירות שוטרים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			(היחידה המקבלת תלונות מהציבור), המצדיקות בחינה משמעתית או פלילית תועברנה לגורם המתאים. בדומה לכך, תלונות המגיעות למחלקת משמעת (המשמשת כתובת עיקרית להעברת תלונות מטעם מח"ש), אשר מתאימות לבירור במסגרת ית"צ תועברנה בהתאם.

פרק שני

משרדי הממשלה

המועצה הלאומית לכלכלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הסדרת מעמד המועצה בחקיקה	נמצא כי אף שבשנת 2013 הוכנה במשרד רה"ם טיוטת הצעת חוק להסדרת מעמד המועצה, סמכויותיה ותפקידיה, עד דצמבר 2022, לאחר סיום ביקורת זו, משרד רה"ם לא קידם את הצעת החוק כנדרש בהחלטת הממשלה משנת 2006. ממצאי הביקורת (לרבות ממצאים שיפורטו להלן), עמדת ראש המועצה לשעבר והשוואת מ"ל למועצה מבחינת אופן הסדרת העבודה בהן, מעידים על הצורך לעגן את פעילות המועצה בחקיקה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה שהתקבלה בשנת 2006. על משרד רה"ם לפעול להשלמת הצעת החוק לשם חיזוק מעמד המועצה והסדרת סמכויותיה, ובכלל זה לקבל מידע מגופים ממשלתיים ולקיים דיונים בהשתתפות נציגיהם.	• משרד ראש הממשלה לחקיקה לעיגון מעמדה ודרכי עבודתה של המועצה הלאומית לכלכלה ישנם כמובן יתרונות. עם זאת יצוין כי גם ללא חקיקה, ועל פי ממצאי דוח הביקורת עצמו, עבודת המועצה הינה אפקטיבית ביותר, עם שיעורי ביצוע גבוהים של פרויקטים באחריות המועצה, ושיעור גבוה ביותר של פרויקטים שהניבו תוצרים. דהיינו, למועצה יכולת לבצע את מטרותיה עם חקיקה מסמיכה ובלעדיה.
2	המבנה הארגוני של המועצה ואיוש המשרות שבה	עלה כי נכון ליולי 2022, 8 (73%) מ-11 המשרות של כלכלנים (לרבות של סגני ראש המועצה) שבתקן המועצה היו מאוישות וכי 3 משרות של כלכלנים לא היו מאוישות. מומלץ שמשרד רה"ם יפעל לאיוש כלל המשרות במועצה..	• משרד ראש הממשלה משרד ראש הממשלה פועל לאיוש כלל המשרות במועצה.
3	הוועדה המייעצת לראש הממשלה ולמועצה	נמצא כי במרץ 2016 מינה ראש הממשלה דאז את חברי הוועדה המייעצת לתקופת כהונה של שלוש שנים וכן מינה את ראש המועצה הקודם ליו"ר הוועדה המייעצת; במשך שלוש שנות כהונתה הוועדה המייעצת התכנסה פעם אחת בלבד - בספטמבר 2016. במרץ 2019 תמה תקופת כהונתם של חברי הוועדה המייעצת והיו"ר. מאז לא מונה חברי ועדה חדשים, והוועדה הפסיקה את פעילותה. הוועדה המייעצת מאפשרת למועצה לקיים אפיקי תקשורת חיוני עם בכירים במשק הישראלי ובאקדמיה, לשמוע מגוון דעות בנושאים שבתחום עיסוקה, לרבות דעות של קבוצות	• משרד ראש הממשלה למועצה הלאומית לכלכלה אפיקי תקשורת עם בכירים במשק ובאקדמיה, והיא עושה באפיקים אלו שימוש באופן שוטף ותדיר. על כן משרד ראש הממשלה אינו רואה צורך במינוי ובכינוס הוועדה המייעצת למטרה זו.

המועצה הלאומית לכלכלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שונות באוכלוסייה. מומלץ שמשרד רה"ם יפעל למינוי של ועדה מייעצת ויו"ר ועדה, כנדרש בהחלטות הממשלה.	
4	גיבוש האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה	בשנת 2012 החליטה הממשלה למסד תהליכים כלל-ממשלתיים מעמיקים, מבוססי מחקר, לצורך התמודדות מבעוד מועד עם אתגרים ארוכי טווח ועם אתגרים במישור הכלכלי-חברתי שבתחום אחריותם של משרדים שונים ולהקים גופים לצורך מיסוד וביצוע של התהליכים האלה. ואולם פעולות של חלק מהגופים האלו להשלמת התהליכים האלה הלכו ופחתו עם השנים: יוני 2015 היה המועד האחרון שבו המועצה הלאומית לכלכלה והפורום לתכנון אסטרטגי הגישו לממשלה הערכת מצב אסטרטגית מלאה, וההערכה נדונה בממשלה; פעמיים גובשו הערכות מצב בשנים 2020 ו-2022, והמועצה לא קיבלה אישור להציג לממשלה; הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ובהשתתפות ראש המועצה לא פעל משנת 2017, ומיולי 2018 לא בוצע אחד מתפקידיו העיקריים - מעקב אחר החלטות ממשלה שהתקבלו בנוגע להערכת המצב האסטרטגית. יוצא אפוא כי בטיטת הערכת המצב שגובשה בידי המועצה והפורום לתכנון אסטרטגי בינואר 2022 פורטו שש הסוגיות האסטרטגיות שנכללו בעיקרי מדיניותה של הממשלה. עם זאת, מסמך עיקרי מדיניות הממשלה מספטמבר 2021 לא היה תחליף להערכת מצב אסטרטגית ולא כלל שני מרכיבים הנדרשים כאמור בהערכת המצב האסטרטגית על פי החלטת הממשלה משנת 2012: ניתוח מגמות עולמיות בתחום הכלכלי-חברתי, שהן בעלות השפעה מהותית על החברה והמשק בישראל, וכן ניתוח מגמות מקומיות ומאפיינים עיקריים במשק ובחברה בישראל.	• משרד ראש הממשלה כאמור בדוח הביקורת, המועצה הלאומית לכלכלה גיבשה יחד עם פורום סמנכ"לי האסטרטגיה של משרדי הממשלה טיטת הערכת מצב אסטרטגית בפעם האחרונה בשנת 2022, אולם זו לא הובאה לאישור הממשלה. המועצה פועלת כיום לגיבוש הערכת מצב עדכנית עבור הממשלה ה-37. בנוגע להחלטת הממשלה משנת 2012 ולמנגנונים שנקבעו במסגרתה, המועצה תבחן את עדכון ההחלטה בהתאם לתובנות שהתגבשו מאז קבלתה לפני למעלה מעשור.

המועצה הלאומית לכלכלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כאמור, טיוטת הערכת המצב לא עסקה בחשש להתפרצות אינפלציונית בישראל, אשר עלה בדיוני הפורום לתכנון אסטרטגי בשנת 2021. מומלץ כי ראש הממשלה יפעל לקיום דיון עיתי בממשלה או בוועדת שרים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2012. כמו כן על משרד רה"ם לפעול להקמה מחדש של הצוות לניהול האסטרטגיה ולוודא כי הצוות מבצע את תפקידיו על פי החלטת הממשלה ובכלל זה הגשת דוח מעקב כולל אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית. פעולות אלה נדרשות כדי לאפשר לממשלה להתמודד עם האתגרים הניצבים לפניה בתחום החברתי-כלכלי. משרד מבקר המדינה מציין כי על פי החלטת הממשלה משנת 2012, יש לעקוב אחר ביצוע התוכניות המפורטות מדי שנה. אם משרד רה"ם סבור כי יש לשנות את נוסח ההחלטה ולסייג את חובת המעקב לתקופה שעד לגיבוש הערכת מצב חדשה, מומלץ כי ייזום החלטת ממשלה ולפיה יש לסייג את חובת המעקב.	
5	תרומת המועצה הלאומית לכלכלה לעבודת הממשלה	נמצא כי חלה ירידה בשיעור של כ-22% בין מספר הפרויקטים שהמועצה עסקה בהם בשנת 2014 (46 פרויקטים) לבין מספרם בשנת 2021 (36 פרויקטים). בשנת 2016 גדל מספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה ב-50% יחסית לשנת 2014 (69 פרויקטים ו-46 פרויקטים, בהתאמה), בשנת 2017 קטן מספר הפרויקטים ב-45% (38 פרויקטים) יחסית לשנה הקודמת, ובשנת 2018 גדל מספר הפרויקטים ב-47% (56 פרויקטים). משנת 2018 מסתמנת מגמת הפחתה במספר הפרויקטים שבהם עסקה המועצה בכל שנה: מ-56 פרויקטים בשנת 2018 ועד 36 פרויקטים	• משרד ראש הממשלה מספר הפרויקטים בהם עסקה המועצה אינו מהווה מדד לתרומת המועצה לעבודת הממשלה. בשנים הרלוונטיות, קידמה המועצה הלאומית לכלכלה מספר פרויקטים בעלי חשיבות אסטרטגית למשק הישראלי. כך למשל, טיפלה המועצה בשנים 2020-2021 מטעם ראש הממשלה בהיבטים הכלכליים של משבר הקורונה על נגזרותיו, ובין היתר יזמה תוכנית הצלה למשק הישראלי בהיקף של מעל 200 מיליארד ₪. "פרויקט" זה אינו מופיע ברשימת המשימות שנבחנו, מכיוון שהזנת

המועצה הלאומית לכלכלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשנת 2021. זאת, בשעה שכאמור לא חל שינוי במספר הכלכלנים במועצה. ממסמכי המועצה עולה כי עקב עיסוקה בהשפעות של מגפת הקורונה על המשק והחברה הישראלית נדחה טיפולה בפרויקטים שתוכננו לביצוע בשנת 2020. פעילות המועצה בשנים 2019 - 2021 הושפעה גם מחילופים תכופים של ממשלות ומעיסוקה במשבר מגפת הקורונה. נמצא כי שיעור הפרויקטים שהמועצה הייתה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם מכלל הפרויקטים שהניבו תוצר גדל ב-21% בין השנים 2014 ו-2016, וכי הוא קטן ב-5% בשנת 2017 וגדל ב-18% בשנת 2018 לשיעור של 72%, ומאז הלך והצטמצם עד לשנת 2021 (38%). מומלץ כי המועצה הלאומית לכלכלה תשלים את הכנת התוצרים של כלל הפרויקטים שבהם עסקה. עוד מומלץ כי משרד רה"ם יגבש את תוכניות העבודה של המועצה הלאומית לכלכלה גם על סמך התפוקות הנדרשות ממנה לנוכח תפקידיה, סמכויותיה והיקף המשאבים שלרשותה, וכי הוא יוודא שהתוכניות מאפשרות למצות את פוטנציאל הפעילות של המועצה.	הרשימות למערכת הפנימית במשרד מתבצעת בתחילת שנה בלבד. ניתן לציין גם את התוכנית שיזמה המועצה להגדלת מספר הסטודנטים למדעי המחשב ומקצועות ההייטק באוניברסיטאות, שהביאה לצמיחה של 80% במספר סטודנטים אלו, וכן את התוכנית שהגתה המועצה לפיתוח אזור מפרץ חיפה הכוללת את פינוי התעשייה הפטרוכימית מהמפרץ. פרויקטים אלו, שהשפעתם על הכלכלה הישראלית אדירה, אינם ברי השוואה לפרויקטים אחרים ברשימה.
6	עבודת המועצה כתשתית להצעות החלטה לממשלה	נמצא כי במשך חמש שנים (בשנים 2016 - 2020) בוצעו 99 פרויקטים שהמועצה הובילה ושימשה גורם מרכזי בגיבוש תוצריהם. מספר הפרויקטים האלה גדל בין שנת 2017 לשנת 2018 (מ-17 ל-25) והצטמצם בשנים 2019 - 2020 (מ-25 בשנת 2018 ל-21 ול-15, בשנים 2019 ו-2020 בהתאמה); במסגרת 36 מ-99 הפרויקטים שנבדקו (36% מכלל הפרויקטים שנבדקו) הוגשו הצעות החלטה לממשלה, ובסך הכול הוגשו 36 הצעות להחלטות ממשלה אשר עסקו	• משרד ראש הממשלה משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המועצה הלאומית לכלכלה על שיעור ביצוע הפרויקטים שהיו בתחום אחריותה, ועל שיעור הפרויקטים שביצעה המועצה אשר הניבו תוצרים. הבשלה של 36% מהפרויקטים להצעות החלטה לממשלה מעידה על החשיבות של עבודת המועצה כתשתית להצעות אלו.

המועצה הלאומית לכלכלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ב-29 פרויקטים. נמצא כי 13 (45%) מ-29 ההצעות להחלטות הממשלה שגובשו במסגרת הפרויקטים שנבחנו כאמור עסקו בנושאים הנוגעים ליוקר המחיה. כך למשל המועצה עסקה בקידום תעסוקה איכותית לחרדים; עסקה בנושא הגדלת היקף המשכנתאות לתושבים ערבים; ועסקה בבחינת אפשרות לביטול התכנון במשק החלב. מומלץ כי משרד רה"ם יקבע את היקף המשימות המוטלות על המועצה בהתאם למידת מעורבותה בהם ולתוצרים הנדרשים בפרויקטים השונים, בהתחשב בהיקף כוח האדם שלה, וכי הוא יוודא שהמשימות האלה הולמות את תפקידי המועצה שנקבעו על פי החלטות הממשלה. עוד מומלץ כי המועצה תרחיב את עיסוקה בנושאים הנוגעים להתפרצות האינפלציה בישראל ולסוגיית מחירי האנרגיה.	כפי שמופיע גם בדוח הביקורת עצמו, המועצה קידמה מספר פעולות וצעדים להתמודדות עם האינפלציה ועם עליית מחירי האנרגיה והיא עוסקת בכך גם כיום.
7	הכנת חוות דעת על תקציב המדינה והצעת חלופות	נמצא כי במסגרת שלושה תהליכים לגיבוש תקציב המדינה (לשנים 2015 - 2016, לשנים 2017 - 2018 ולשנים 2021 - 2022) המועצה לא הכינה חוות דעת כנדרש, בנוגע להצעת תקציב המדינה לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים המרכזיים הכלולים בו, ולא הציעה חלופות בנושאים אלו לפי הצורך. יצוין כי המועצה הגישה חוות דעת בנוגע להצעת תקציב המדינה לשנת 2023. הדבר הועלה בדוח מבקר המדינה משנת 2015, ושב והועלה בביקורת הנוכחית. לדברי המועצה ואג"ת, הסיבה לכך היא לוח זמנים קצר לגיבוש הצעת התקציב, ובעקבות כך - הקצאת פרק זמן קצר מהנדרש למועצה לבחינת ההצעה. על המועצה להקפיד לגבש חוות דעת מקיפה בנוגע להצעת התקציב לפני הגשתה לממשלה, בנוגע למסגרת התקציב ובנוגע לנושאים המרכזיים הכלולים בו, ולהציע חלופות	• משרד ראש הממשלה המועצה הלאומית לכלכלה מסכימה שקיים צורך בהסדרה של מתכונת העבודה בינה לבין אגף התקציבים במסגרתה יועברו טיוטות תקציב המדינה ומצרפיו והתוכנית הכלכלית לעיון המועצה ולהערותיה בשלבים מוקדמים יותר של הכנתם.

המועצה הלאומית לכלכלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בנושאים אלו לפי הצורך. מומלץ שהמועצה תגבש חוות דעת מקיפות בעניין הצעות לתקציב המדינה. עוד מומלץ כי משרד רה"ם ומשרד האוצר יפעלו לגיבוש מתכונת עבודה שתאפשר יישום של החלטת הממשלה האמורה.	

מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	החלטה בנוגע ליישום דוח הוועדה הציבורית שעסקה במערך ההדרכה בשירות המדינה (ועדת שמחון) משנת 2015	בביקורת הקודמת עלה כי החלטותיה של נש"ם בנוגע לאימוצו של דוח ועדת שמחון ולהכנת מתווה ליישומו לאורך השנים לא היו עקביות. לא התקבלה לגביהן החלטה כוללת בנוגע לאימוץ מלא או חלקי של ההמלצות ולא גובשה להן חלופה, ונש"ם נותרה ללא מדיניות ברורה בדבר הטיפול בחלק מהסוגיות בתחום ההדרכה. בביקורת הנוכחית נמצא שהליקוי תוקן במידה מועטה: הנציבות לא החליטה אם לאמץ את המלצות ועדת שמחון או לדחותן. מומלץ שנש"ם תשלים את כל הפעולות הנחוצות לצורך קביעת המשימות הנדרשות לשם שיפור מערך ההדרכה בשירות המדינה. כן מומלץ שהנציבות תתעד את החלטותיה ותקבע לוחות זמנים לביצוען.	• נציבות שירות המדינה המלצות הצוות למבנה ההכשרה בשירות המדינה החליפו למעשה את דוח וועדת שמחון והמלצותיו.
2	תקציב אגף ההדרכה	נש"ם העריכה כי עלות יישום המלצות הצוות לבחינת מבנה ההכשרה בשירות המדינה מסתכמת בכ-32 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה כי בשנים 2020 ו-2022 אושר כשליש מדרישת התקציב של הנציבות עבור אגף ההדרכה, ובשנת 2021 - כרבע; היקף התקציב שהוקצה לכלל פעילויות האגף הוא כשליש מהעלות המוערכת של יישום המתווה; בשנת 2020 ביצעה נש"ם את התקציב במלואו, ובשנת 2021 - 78% מהתקציב שהוקצה לה. עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת - יולי 2022, לא הושגה הסכמה בין נש"ם לאגף התקציבים בדבר יישום המלצות הצוות ולא גובשה הצעת מחליטים לממשלה. על נש"ם לפעול יחד עם אגף התקציבים במשרד האוצר להקצאת תקציב מתאים, ובמידת הצורך להשלים גיבוש הצעת החלטה לממשלה בנושא.	• נציבות שירות המדינה הדיאלוג עם אגף התקציבים להקצאת תקציב למימוש ההמלצות (שחלקן הגדול כבר מומש) נמשך.

מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	תכנון ארוך טווח בתחום ההדרכה	בביקורת הקודמת עלה שאגף ההדרכה פעל על פי תוכנית שנתית, וכי הוא לא הכין תוכנית רב-שנתית בתחום ההדרכה כמתחייב מהוראות התקש"ר. בביקורת הנוכחית נמצא שהליקוי תוקן במידה מועטה: אגף ההדרכה לא גיבש תוכנית הדרכה רב-שנתית. בהיעדר תכנון ארוך טווח נפגעת היכולת של שירות המדינה לקדם תהליכי פיתוח הון אנושי של עובדי השירות. מומלץ שנש"ם תפעל להכנת תוכנית הדרכה רב-שנתית מאושרת ומתוקצבת לקידום תהליכי פיתוח ההון האנושי בשירות המדינה.	• נציבות שירות המדינה תוכנית העבודה הרב-שנתית של האגף באה לידי ביטוי במסמך יישום המלצות הצוות למבנה ההכשרה בשירות המדינה. מימוש התוכנית תלוי כמובן בתקצוב הסעיפים השונים בתוכנית.
4	איסוף מידע מלא ועדכני על ההקצאות התקציביות בתחום ההדרכה	בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי רשויות המדינה נתונים מלאים ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה. ריכוז המידע שקיבל משרד מבקר המדינה מגורמים ממשלתיים בביקורת הקודמת הוביל להערכה כי ההוצאה הכוללת על ההדרכה בשירות המדינה הייתה בשנת 2017 כ-1.2 מיליארד ש"ח לפחות. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי לא תוקן: לנש"ם אין נתונים על ההוצאה הממשלתית בשנים 2020 ו-2021, למעט ההוצאה הישירה של הנציבות עצמה. היעדר מידע מלא ומעודכן בדבר ההוצאה הממשלתית השנתית על ההדרכה, בחלוקה לסוגיה, פוגע כאמור ביכולת לנתח תהליכים, לתכנן פעילויות ולתעדף אותן ואף להעריך את האפקטיביות של ההוצאה במונחי עלות-תועלת. עוד עלה כי הנציבות קיבלה נתונים מפורטים מהמשרדים על ההוצאה בשנת 2019, אך לא עשתה בהם שימוש. מומלץ שנש"ם תפעל לגיבוש מידע מלא על כלל מרכיבי ההוצאה הממשלתית על ההדרכה כדי לייצר נתונים מלאים	• נציבות שירות המדינה המענה לצורך זה יינתן באמצעות מערכת ה-LMS שפותחה והטמעתה בשירות המדינה.

מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ועדכניים על ההשקעה התקציבית הכוללת בהדרכה בשירות המדינה. זאת באמצעות ייזום פתיחת מרכזי קרנות או בכל דרך אחרת.	
5	הפיקוח והבקרה של נש"ם על תכנון פעולות ההדרכה בגופים הממשלתיים	בביקורת הקודמת עלה כי בידי נש"ם לא הייתה תמונת מצב מלאה בנוגע ליישום תפיסת הפעלה בתחום ההדרכה על ידי הגופים הממשלתיים ולכן נפגעה יכולתה לקיים פיקוח ובקרה כנדרש, וכי רק חלק מהגופים הגישו תוכניות עבודה ודוחות ביצוע בהתאם להוראת נש"ם. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי תוקן במידה מועטה: כ-30% מהגופים לא הגישו לנש"ם את תוכניות העבודה שלהם לשנים 2020 - 2021 בהתאם לדרישתה; לגבי שנת 2020 - כ-20% מהגופים לא הגישו לה דיווחים על ביצועיהם בתחום ההדרכה, ובשנת 2021 כמעט מחצית מהגופים לא הגישו לה דיווחים. מומלץ שאגף ההדרכה ינתח את תוכניות העבודה ואת דוחות הביצוע שהגופים הממשלתיים מעבירים אליו כדי לבחון את מידת היישום של הנחיותיו ואת השימוש שעושים הגופים בפעולות הדרכה באמצעות למידה מרחוק. כן מומלץ שנש"ם תוודא שהגופים הממשלתיים מיישמים את הנחייתה להשקיע 70% ממשאבי הלמידה בשנת 2022 בליבת העיסוק של הגופים ותנחה את הגופים גם בנוגע לשנים הבאות.	• נציבות שירות המדינה נציבות שירות המדינה מתכוונת לנתח את דוחות התכנון והביצוע שהוגשו מהמשרדים והמתייחסים לשנת 2022 ולהפיק מהם, בשיתוף עם אגף הבקרה, בנציבות שירות המדינה, את "מדד ההדרכה", משמע ציון מספרי שיינתן לביצועי כל משרד/ארגון בתחום הלמידה. במסגרת בחינת מדד ההדרכה נש"מ תילקח בחשבון בנוסף לנתונים השוואתיים בין התכנון לביצוע גם נתונים המתייחסים לחיבור של פעולת הלמידה שביצעו המשרדים ל- 5 היעדים והמטרות שהוגדרו על יד נש"מ בתחום הלמידה והדרכה, לתמהיל ההשקעה בליבת העיסוק של העובדים, לפיתוח העצמי של פעולות הלמידה ומוצרי למידה ולהערכת אפקטיביות הלמידה.
6	הערכת האפקטיביות של פעולות ההדרכה	בביקורת הקודמת נמצא שאגף ההדרכה הנחה את הגופים הממשלתיים להעריך את אפקטיביות פעולות ההדרכה הפנימיות שהם מקיימים, אולם מרבית הגופים לא הגישו לו דיווח על אפקטיביות פעולות ההדרכה, ואשר לגופים שדיווחו	• נציבות שירות המדינה המענה לצורך זה יינתן באמצעות מערכת ה- LMS שפותחה והטמעתה בשירות המדינה.

מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		- האגף לא עיבד את דיווחיהם ולא הפיק מהם תובנות מערכתיות בדבר אפקטיביות פעולות ההדרכה; עוד עלה כי נש"ם לא העריכה באיזו מידה השיגו פעולות ההדרכה את מטרתן. בביקורת הנוכחית עלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית: נש"ם גיבשה מתודולוגיה לבחינת האפקטיביות של פעולות ההדרכה והנחתה את הגופים הממשלתיים להשתמש במתודולוגיה זו; עם זאת, נש"ם לא השלימה, לפחות עד נובמבר 2022, את ניתוח הנתונים על ביצועי הגופים בתחום זה בשנים 2020 עד 2021 ואת פרסומם. שיעור המדידה של אפקטיביות פעולות ההדרכה בשנת 2019, על פי דוח הבקרה היה נמוך - 37.9 מתוך 100. משרד מבקר המדינה ממליץ כי נש"ם תעריך את פעולות הגיבוש החברתי ותנחה בהתאם את הגופים וכי כל עוד הערכת פעולות הגיבוש החברתי לא הועברה לאחריית הגופים, נש"ם תבחן את מידת התרומה של פעולות אלה למימוש מטרות מערך ההדרכה, וזאת בדגש על שיפור איכות ההון האנושי ותפקודו.	
7	המענים המקצועיים הרוחביים שמספק אגף ההדרכה בנש"ם לגופים הממשלתיים	בביקורת הקודמת עלה שמרבית הסמנכ"לים למינהל בגופים הממשלתיים, המשמשים אחראים להדרכה, לא ראו באגף ההדרכה כתובת מסייעת; וכי האגף לא פעל במידה מספקת לזיהוי צורכי הדרכה רוחביים בגופים הממשלתיים ולפיתוח תוכניות הדרכה רוחביות הנותנות מענה על צרכים אלה. בביקורת הנוכחית עלה שהליקוי תוקן במידה מועטה: בשנים 2020 - 2022 ביצע אגף ההדרכה 17 פעולות הדרכה רוחביות לעובדים בעיסוקים רוחביים בגופים הממשלתיים, ובהן השתתפו כ-18% מהעובדים האלה. עם זאת, אגף ההדרכה לא בדק באמצעות הסקרים שהפיץ את מכלול צורכי	• נציבות שירות המדינה בשנת 2022 כמו גם בשנים קודמות הועבר שאלון בחינת צרכים בתחום הלימדה וההדרכה, לכל משרדי הממשלה, יחידות הסמך ובתי החולים הממשלתיים ועל בסיסו נבנתה תכנית העבודה השנתית של האגף לשנת 2023.

מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יחידות ההדרכה, ושיעורי המענה על סקרים שהפיץ בשנת 2022 היו נמוכים - 52% ממנהלי היחידות ללמידה ארגונית (הדרכה) ו-3% מעובדי המדינה. מומלץ שאגף ההדרכה יפעל לאיתור צורכי הגופים בעניין פעולות הדרכה, לצורך שיפור המענה הרוחבי ליחידות בגופים הממשלתיים.	
8	שיטות הדרכה לא פרונטליות	אגף ההדרכה לא בדק באיזו מידה הגבירו הגופים את השימוש בשיטות עבודה לא פרונטליות, ובכלל זאת לא הפיק תובנות מניתוח תוכניות העבודה ודוחות הביצוע של הגופים. מומלץ שאגף ההדרכה ינתח את תוכניות העבודה ואת דוחות הביצוע של הגופים כדי לבחון את מידת היישום של הנחיותיו ואת השימוש שעושים הגופים בפעולות הדרכה באמצעות למידה מרחוק. עוד מומלץ שאגף ההדרכה ימשיך לפעול לפיתוח קורסים בלמידה לא פרונטלית ולעידוד העובדים להשתתף בהם, ויעקוב אחר היקף ההשתתפות בהם ומידת שביעות רצון המשתתפים.	• נציבות שירות המדינה 1. ניתוח תכניות העבודה ודוחות הביצוע בא לידי ביטוי בדוח הבקרה הכולל את "מדד ההדרכה" שפורסם בשנת 2021 והמתייחס לנתוני שנת 2019. דוח דומה המתייחס לנתוני שנת 2022 אמור להתפרסם בחודש יוני 2023. 2. האגף מפתח קורסים רבים בלמידה לא פרונטלית, מעודד את המשרדים להשתמש בשיטות למידה לא פרונטליות ויישום הנושא יבוא לידי ביטוי ובחינה בדוח הבקרה אשר יפורסם בשנת 2023, כאמור לעיל.
9	מערכת ממוחשבת לניהול הלמידה וההדרכה	בהיעדר מערכת ממוחשבת כוללת לניהול תחום ההדרכה בכלל הגופים הממשלתיים, נש"ם מוגבלת בין השאר ביכולתה לגבש נתונים ותמונת מצב מלאה, אמינה ומעודכנת בנוגע לעלויות ההדרכה הישירות והנלוות בשירות המדינה, לבקר את פעולות הגופים ולפקח על יישום תפיסת ההפעלה שהתוותה. המצב המתואר בידי הנציבות, ולפיו הגופים צריכים להביע רצון להטמיע אצלם מערכת רוחבית שפותחה במשך שנים, ואינם מחויבים לעשות זאת, מצמצם במידה ניכרת את יכולתה של הנציבות לבצע את המוטל עליה כגורם	• נציבות שירות המדינה נש"ם פועלת להטמעת מערכת LMS בכלל הגופים הממשלתיים.

מערך ההדרכה בשירות המדינה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המוסמך לקבוע מדיניות בתחום ההדרכה ולהבטיח את יישומה. מומלץ שנש"ם תפעל להטמעת מערכת LMS בכלל הגופים הממשלתיים, גם באמצעות חובת הטמעה, קביעת תוכנית הטמעה ולוח זמנים לביצועה. אם מי מהגופים יעלה קושי בהטמעת המערכת, יש ללבנו תוך בחינת מקור הקושי ווידוא שהמערכת עונה גם על צורכי הגופים, זאת, בדומה למערכות רוחביות אחרות בשירות המדינה, דוגמת מערכת מרכב"ה.	

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הימנעות מדיווח על עבירות	בסקרים שערכה המשטרה בשנים האחרונות עלה כי מידת האמון שהציבור רוחש למשטרה היא בינונית: לפי תוצאות הסקרים, בשנים 2017 - 2019 מידת האמון במשטרה בקרב אוכלוסיית המרחב החקלאי (כמו גם בקרב אוכלוסיית המרחב העירוני) הייתה בממוצע 6.3 מתוך 10. כמו כן, בביקורת המעקב נמצא כי חקלאים טענו במסגרות שונות שחלק ניכר מאירועי הפשיעה אינם מדווחים למשטרה, בגלל היעדר אמון במערכות האכיפה ובגלל היעדר ביטוח לרכוש שנגנב, הנובע מסירובן של חברות ביטוח לבטח רכוש חקלאי. ואולם המשטרה לא בחנה אם אכן נרשם תת-דיווח ומהן סיבותיו. עוד נמצא כי למג"ב אין תוכנית פעולה סדורה שמטרתה לעודד חקלאים להתלונן במשטרה לאחר אירוע של פשיעה חקלאית. מומלץ כי מג"ב ישלים את עבודת המטה בנושא בחינת הגורמים לתופעת תת-הדיווח בעבירות החקלאיות ויגבש תוכנית סדורה לחיזוק האמון של הציבור המתגורר במרחב הכפרי במשטרה ולעידוד החקלאים לדווח למשטרה על מקרי פשיעה חקלאית. כמו כן, מומלץ להפיץ בין החקלאים את המידע על האפשרות להגיש תלונה באמצעים דיגיטליים, בלי צורך להגיע לתחנת המשטרה.	• משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) נתוני הפשיעה - מתחילת שנת 2022 ועד ספטמבר 2022 קיימת ירידה של 27% בעבירות הפשיעה החקלאית לעומת תקופה מקבילה אשתקד בשנת 2021. אחוז הגשת כתבי אישום בעבירות חקלאיות עומד על כ- 26% מסך כל התיקים החקלאיים.(לשם ההשוואה, הממוצע הארצי של הגשת כתבי אישום בעבירות רכוש עומד על כ- 13%) תת- הדיווח והשירות לאזרח: המשטרה מייחסת חשיבות רבה ליעד שיפור השרות בכלל, ובכלל זה ליעד העלאת שביעות הרצון בקרב אזרחים שקיבלו שירות מהמשטרה בפרט, מתוך הבנה כי שיפור בחוויית השרות של האזרח במשטרה תוביל בהכרח לגיבוש תפישות חיוביות יותר ביחס לארגון, להגברת אמון הציבור בו, ובהתאם, גם להעלאת שיעורי הדיווח אודות עבירות פליליות בקרב אזרחי ישראל, ואוכלוסיית חקלאים בכללם. באופן כללי, מבוצעות פעולות רבות על ידי משטרת ישראל לשם שיפור חוויית השירות של האזרח במגוון דרכים ובכלל זה : איתור בעיות וליקויים בכל תחנה ומוקד משטרה באמצעות סקר השירות ותרגילי "לקוח סמוי", עריכת סדנאות והרצאות בנושא השירות לאזרח, רתימת מפקדי המשטרה לתהליך טיוב ושיפור השירות, פיתוח שירותים מקוונים, קידום תחום הנגישות לאנשים עם מוגבלויות ועוד. באופן מעשי, נעשות פעולות ארגוניות רבות להעלאת שיעור אמון ציבור החקלאים וכפועל יוצא העלאת שיעורי הדיווח . הפעולות נעשות הן בתחום מחקר ובדיקת שיעור האמון, בתחום ההסברה ואופרטיבית-בהקמת יחידות ייעודיות לטיפול בתופעות הפשיעה החקלאית. להלן פירוט הפעולות שבוצעו בעניין שיפור השרות לאזרח בנושא הפשיעה החקלאית :

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• מונתה קצינת שירות במשרה מלאה במשמר הגבול אשר יעודה לרכז ולהוביל את תהליך שיפור השירות בחייל, וכן לקדם תכניות לעידוד ציבור החקלאים לדווח למשטרה על אירועים פליליים בתחום הפשיעה החקלאית. • בשנה האחרונה מבוצעת עבודת מטה בנושא בחינת אופן הציבור במשטרה בקרב החקלאים במטרה לעודד ולהעלות את שיעור הדיווח בקרב החקלאים. • נערכת עבודת מטה בשיתוף פעולה עם המדען הראשי במשרד הבט"פ אשר כוללת עריכת סקר בקרב ציבור החקלאים. • מטרת הסקר - בחינת נושא אופן החקלאים במשטרת ישראל והאם קיימת תופעת תת-דיווח אודות אירועים פליליים בקרב ציבור החקלאים. יצוין כי הסקר הסתיים, אך ממצאיו טרם הופצו. • עריכת פיילוט הקמת יחידות שיטור מועצתי ב-6 מועצות אזוריות. מטרת המהלך הינה, בין היתר, הנגשת שירותי משטרה לציבור החקלאים. • הקמת יחידות מתנדבים בצפון ובדרום כחלק מהחלטת ממשלה. • הקמת יחידות ית"כ (יחידות תקיפה כפרית) בצפון ובדרום הארץ שמטרתן המרכזית הינה לחימה וצמצום הפשיעה החקלאית. הקמת פיילוט 100 בשיטור המועצתי ב-6 מועצות אזוריות שמטרתו מתן מענה וטיפול בעבירות החקלאיות עבירות הפע"ר (פשיעה עבריינית - עבירות רכוש מרכזיות) ועבירות איכות החיים במרחב הכפרי. יצוין כי הקמת יחידות שיטור מועצתי הינה תלוית תקציב וכפופה לאישור הוועדה לביטחון הפנים בכנסת.

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בנוסף, מדינת ישראל התנהלה מספר שנים בתקציב המשקי, וככל שהוקצה תקציב לנושא, משטרת ישראל והמשרד לבט"פ פעלו לקידום הפיילוט. יצוין כי הפעלת יחידת שיטור מותנית בהקצאת כוח אדם והאמצעים הדרושים גם מצד המועצות האזוריות. - פרויקט הסברה 'מרחק טלפון אחד' - מטרת הפרויקט חיבור המש"קים (מרכז שיטור קהילתי) לציבור החקלאים במרחב הכפרי באמצעות יצירת ממשק תקשורת וקשר ישיר בין הציבור למש"ק מג"ב במרחב הכפרי. - הכשרת המש"קים של מג"ב לגביית עדויות ומתן מענה וטיפול ראשוני לאירועים פליליים במרחב הכפרי. - יצוין כי משיח תדיר ויום -יומי אשר נערך בקרב ציבור החקלאים והמתלוננים עולה תמונת מצב של אמון גובר במשטרה. עיקר התלונות החקלאיות מגיעות למשטרה ומקבלות טיפול מלא ע"י הימ"רים הכפריים של מג"ב הפרושים ברחבי הארץ.
2	היעדר נתונים בנוגע להיקף הנזק	נמצא כי אח"ם מג"ב החל לאסוף נתונים על ערך הנזק של הפשיעה החקלאית החל משנת 2020, אך המשטרה אינה מתעדת נתונים אלה בדרך המאפשרת שליפה ממוחשבת שלהם ממערכת ניהול תיקי החקירה (מערכת פל"א). הנזק הישיר והעקיף המתועד על ידי החוקרים מיחידות אח"ם מג"ב נוגע לתיקים שבהם הוגשו תלונות ומבוסס על הערכה מילולית שמוסר המתלונן בעת החקירה. יצוין כי המשטרה אינה מחשבת על פי מדדים אחידים את הנזק העקיף והמתמשך, למשל עלויות מיגון ועלויות ביטוח אובדן הכנסות עתידיות. מומלץ למשטרה לקדם לקראת שנת העבודה 2023 את הפיתוח במערכת פל"א שיאפשר תיעוד ממוחשב של סכום	• משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) הלכה למעשה, מאז שנת 2020 מתקיים מעקב מלא אודות ערך הנזק בתיקי הפשיעה החקלאית לרבות אפשרות שלילת נתונים ממוחשבת. בכל חקירת תיק פשיעה חקלאית וכחלק אינטגרלי מהחקירה, מונחים חוקרי מג"ב לציין במפורש את ערך הנזק ישיר ועקיף ע"פ הערכת הקורבן/ המתלונן. רכז החקירות במטה מג"ב מרכז את הנתונים האמורים לעיל בטבלאות מעקב ממוחשבות ומפורטות אשר מאפשרות ניתוח ומחקר (טבלאות אקסל) הנתונים מועברים למדור מחקר באח"מ

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הנזק ושלילת הנתונים על אודותיו וכן לבחון מתודולוגיה להערכת כלל הנזקים הישירים והעקיפים של הפשיעה החקלאית. הדבר יסייע למשטרה לקבל החלטות בעניין המלחמה בפשיעה החקלאית המבוססות על אומדנים כלכליים, והיא תוכל לתעדף משימות באופן שיגביר את יעילות פעולתה.	- חטיבת המודיעין לצורך מיפוי תופעות פשיעה ובכלל זה תופעת הפשיעה החקלאית. פיתוח עיתידי במערכת ניהול תיקי החקירה (מערכת פל"א) שיאפשר תיעוד ממוחשב של גובה הנזק ושלילת הנתונים באופן ממוחשב יוכל לשפר עוד יותר את המעקב אחר נושא זה. מג"ב העביר תשובה בנושא לחטיבת החקירות ולאטו"ב, כדי לתת מענה מחשבי הולם לערך הנזק בתיקי הפשיעה החקלאית. בנוסף, נערכה עבודה עם חטיבת החקירות ואטו"ב על מנת לדייק ולהתאים את הפתוח המחשובי. הפיתוח האמור במערכת הפל"א אמור לעלות, בהתאם לתכנית העבודה, עד סוף שנת 2023.
3	הגשת כתבי אישום לפי סוג העבירה	נרשמו ירידה של 44% בסך ראשי הצאן והבקר שנגנבו בשנים 2017 - 2020 וירידה של כ-55% בסך ראשי הצאן והבקר שנתפסו באותן השנים. כלומר, שיעור התפיסות של צאן ובקר שנגנבו בשנים אלה היה קטן, כ-11% - ובסך הכול נגנבו 6,850 ראשי צאן ובקר ונתפסו 753. יצוין כי הירידה בשיעור המקרים של גניבת צאן ובקר לעומת התקופה הקודמת יכולה לנבוע מהיעדר דיווח על כלל המקרים או מירידה במספר האירועים.	• משטרת ישראל - משמר הגבול (מג"ב) בשנת 2022 אירעו 90 מקרים של גניבות בקר וצאן לעומת 105 בשנת 2021. בשנת 2022 הוחזרו 11% מראשי הבקר שנגנבו בדומה לשנת 2021. בנוסף, מהנתונים שהוצגו בדו"ח המבקר עצמו ניתן לראות כי, בין השנים 2017-2020 קיימת עליה משמעותית בכמות כתבי האישום שהוגשו בעבירות של גניבת בקר וצאן.
4	הגשת כתבי אישום לפי סוג העבירה - גניבת תוצרת	מנתוני שנת 2020 עולה כי כ-57% מהגניבות של התוצרת החקלאית הן בסכומים של עד 1,000 ש"ח. אחוז הגניבות בסכומים נמוכים מדגיש את הצורך לבחון הליכים חלופיים להליך הפלילי הנהוג היום..	• משטרת ישראל - משמר הגבול (מג"ב) ראה מענה 3 לעיל.

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	הליכים חלופיים להליכים פליליים - אכיפה מינהלית	בשנים 2017 - 2021 נפתחו 395 תיקים בגין פלישה, אולם הוגשו בגינם רק 17 כתבי אישום (כ-4%). הפלישה מלווה לרוב בנזקים נוספים כגון חיתוך גדרות, גרימת נזק לציד והצתת שטחים חקלאיים, ואף משמשת מקור לחיכוכים המגיעים לעיתים לכדי עבירות תקיפה, איומים וכולי. אף שבשנת 2016 הועלה הצורך בהסדרת הפלישה לקרקע חקלאית כעבירה מינהלית, נכון למרץ 2022 לא הסתיימה עבודת המטה בנושא. מוצע למשטרה לפעול להשלמת הטיפול בסוגיית הקנסות המינהליים. בסיום עבודת המטה, עליה להעביר את מסקנותיה למשרד המשפטים כדי שיוכל להמליץ לשר המשפטים לתקן את התוספת לחוק העבירות המינהליות.	• משטרת ישראל - משמר הגבול (מג"ב) התייחסות משטרת ישראל באשר לסטאטוס מעבר עבירת "כניסה לשטח חקלאי" לעבירה מנהלית – עבירת קנס: משטרת ישראל מכירה בחשיבות הסדרת העבירה של כניסה לשטח חקלאי כעבירה מנהלית, באופן שייתן מענה טוב יותר למצוקת החקלאים על דרך של הטלת קנסות מנהליים סמוך ככל שניתן לביצוע המעשה. התקיימו בנושא מס' ישיבות בהשתתפות יועמ"ש מ"י, מנהל התביעות ואח"מ מג"ב. הושגו הסכמות בכל הסוגיות המשפטיות. בנוסף, התקיימו ישיבות עם אטו"ב לצורך אפיון דמ"צ: נכתבה דרישה מבצעית לאפיון ופיתוח מערכת מיחשובית ליישום אכיפת סעיף 494 לחוק העונשין. ההסדרה המשפטית הינה באחריות יועמ"ש מ"י- נערכה פנייה למשרד המשפטים באמצעות המשרד לבל"מ על מנת לקבל אישור לבצע השלמות חקירה לאחר מתן קנס, מקום בו הנקנס ביקש להישפט. לצורך קביעת העבירה האמורה לעבירה מנהלית נדרשות שתי החרגות מהנחיית היועמ"ש לממשלה. משטרת ישראל והמשרד לבל"מ פנו למשרד המשפטים בבקשה מסודרת ומנומקת והחרגות מהנחיית היועמ"ש וטרם ניתן מענה. רק לאחר קבלת אישור זה יוכלו לפעול לתיקון תקנות חוק העבירות המנהליות כך שעבירת כניסה לשטח חקלאי תיקבע כעבירה מנהלית. התהליך כולל את אישור שר המשפטים, אישור השר לבט"פ ואישור ועדת חוקה. כרגע ממתינים להסדרה המשפטית. יצוין, כי בשנת 2022, ביחידות הימ"ר של מג"ב, מתוך 81 תיקים שמתאימים להליך של הסדר מותנה הועברו 66 תיקים להסדר מותנה.

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד המשפטים התייחסות יעוץ וחקיקה (משפט-פלילי): אם וכאשר תועבר הצעה קונקרטית מטעם המשטרה ליעוץ וחקיקה להפיכת עבירות לעבירות מינהליות, המשרד יוכל לבדוק אותה ולהתייחס אליה.
6	הליכים חלופיים להליכים פליליים - הליך הסדר מותנה	מנתוני אח"ם מג"ב עולה כי בשנים 2017 - 2021 מתוך 4,602 תיקים שנפתחו - 301 תיקים הועברו להליך של הסדר מותנה, מהם 226 תיקים (כ-75%) הסתיימו בהליך כזה. ביישום הליך של הסדר מותנה טמון פוטנציאל גדול להגברת ההרתעה, וכן לחיזוק אמון הציבור במשטרה באמצעות אכיפה אפקטיבית. במקרים המתאימים לכך, ועל פי הנחיית היועמ"ש, מוצע למג"ב להמשיך לפעול כדי להגדיל את מספר התיקים המועברים להליך של הסדר מותנה.	• משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) ראה מענה לסעיף 5 לעיל.
			• משרד המשפטים לדעת המשרד, הליקוי אינו מצוי באחריות משרד המשפטים.
7	עילות סגירה של תיקי פשיעה חקלאית	בין הביקורת הקודמת לביקורת המעקב לא חל שינוי גדול בשיעורי עילת הסגירה העיקרית: שיעור התיקים שנסגרו בעילת עברייני לא נודע מסך תיקי הפשיעה החקלאית שנסגרו עמד על 70% בביקורת הנוכחית, לעומת 76% בביקורת הקודמת. חלה מגמת שיפור קלה בנוגע לסגירת תיקי הפשיעה החקלאית - בביקורת הקודמת נמצא שמתוך 5,221 תיקים שנפתחו בשנים 2011 - 2015 בגין עבירות פשיעה חקלאית, 94% נסגרו, ואילו בביקורת הנוכחית נמצא שמתוך 4,611 תיקים שנפתחו בשנים 2017 - 2021 נסגרו כ-79% (3,674 תיקים). הפחתה משמעותית של שיעור התיקים שנסגרים בעילת עברייני לא נודע הייתה יכולה להעיד על הצלחה רבה יותר של מג"ב בתפיסת עברייני פשיעה חקלאית.	• משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) משטרת ישראל בוחנת באופן עיתי את הטיפול והמענה לפשיעה החקלאית, לטובת שיפור ויעול. סגירת תיק בעילה של "עברייני לא נודע" משמעה כי לא נמצא העברייני וישנה סבירות לכך שלא יתאפשר למצוא את העברייני. ואכן, ירידה בכמות תיקים שנסגרים בעל"ן מעידה על טיפול יעיל. מג"ב הציבו יעדים לטיפול ובכך כיוונו את העשייה של היחידות בהתאם. לאחר בחינת הנתונים שהועברו לנציגי הביקורת נראה כי אחוז תיקי הפשיעה החקלאית שנסגר בעילה של על"ן ("עברין לא נודע") שנסגרו בין השנים 2017-2021 עומד על 56%. בשנת 2022 אחוז תיקי הפשיעה החקלאית שנסגר בעילה של "עברין לא נודע" עומד על כ- 44%, הדבר מעיד על ירידה בשיעור התיקים שנסגרו על"ן, ובמשתמע עובדה זו מעידה על התוצאות

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ למשטרה להציב יעדים שנתיים במטרה לצמצם את השימוש בעילת עברייין לא נודע כעילה לסגירת תיקי פשיעה חקלאית.	של הטיפול הנחוש והיעיל בכל תיקי החקירה בתחום הפשיעה החקלאית. נציין כי הוגדרו יעדים שנתיים ליחידות מג"ב. היעד שהוגדר הינו הגשה של 30% הגשת כתבי אישום מסך כלל התיקים בתחום הפשיעה החקלאית. מנתוני שנת העבודה 2022 עד כה עולה כי יחידות הימ"ר של מג"ב עומדות על 26% בהגשת כתבי אישום בתיקים חקלאיים. (109 כתבי אישום מתוך 411 תיקים חקלאיים). יצוין כי קביעת יעד של עמידה בשיעור מסוים של הגשת כתבי אישום כפי שנקבע ליחידות מג"ב כאמור לעיל, משמעותו בהכרח טיוב איכות החקירה והעלאת סיכוי העברייין להיתפס וכנגזרת מכך, משמעות עמידה ביעד זה, הינה צמצום בפועל של שיעור סגירת תיקים בעילת על"ן ובעילות הסגירה הנוספות.
8	יחידות מג"ב המטפלות בפשיעה חקלאית - תפיסת הפעלה של כוחות מג"ב במרחב הכפרי	ב-20 השנים האחרונות נעשו שינויים מהותיים רבים בנוגע לתפיסת הפעלה של יחידות מג"ב באזור הכפרי ובאופן שבו נלחם מג"ב בפשיעה החקלאית. שינויים אלה כללו שינוי מקצה לקצה של תפיסת הפעלה של כוחות מג"ב במרחב הכפרי. היעדר היציבות במבנה הארגוני עלה כבר בדוח הקודם, ומאז הסתיימה הביקורת הקודמת, שנת 2017, נעשו שני שינויים ארגוניים מהותיים - בשנת 2017 יושמה תפיסת הפעלה של "משרד מג"ב בתחנה", ובשנת 2022 יושמה תפיסת הפעלה של "ארגון מרחבים מבצעיים". עם זאת, השינוי הקודם בשנת 2017 נעשה בלי הפקת לקחים מסודרת ובלי בחינה של אפקטיביות השינוי על פעולת מג"ב. תגובת מרכז השלטון האזורי מחדדת את הצורך בבחינת השפעת השינוי הנוכחי המוצע על תושביהן של המועצות האזוריות ובתיאום מול גורמי הביטחון של מועצות אלה.	• משטרת ישראל - משמר הגבול (מג"ב) 'משרד מג"ב בתחנה' הינו בגדר תפיסת הפעלה של מג"ב ואינו מקבל ביטוי בתקינה או במבנה ארגוני. יחד עם זאת, למרות ההחלטה שהתקבלה להוצאת מג"ב מהתחנה בוצעו שני שינויים פנים ארגוניים מהותיים במג"ב : 1. שילוב שיטור מועצתי באזורים הכפריים, אשר בדומה לשיטור העירוני, מטפלים במרחב הכפרי בעבירות השונות. 2. הכפפת המערכים הכפריים (מש"קים ומב"סים) מהסיוור הכפרי לזרועות היישובים במרחבים המבצעיים . לעניין השינוי הארגוני המכונה 'ארגון מרחבים מבצעיים': השינוי בוצע בתחילת שנת העבודה 2022. לכן נדרש להמתין פרק זמן משמעותי כדי לבחון את האפקטיביות של המהלך ולהפיק הלקחים המתאימים.

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ למשטרה ולמג"ב לבחון את השינוי המבוצע כעת, לעומת השינויים שנעשו בעבר, תוך הפקת לקחים מהפערים שנוצרו בעקבות כל שינוי שנעשה ובדיקה אם שינויים אלה מסייעים למג"ב להתמודד עם הפשיעה החקלאית. על שני הגופים לקבוע מבנה ארגוני יציב ואפקטיבי שיוכל לסייע בצמצום הפשיעה החקלאית.	תפיסת ההפעלה של מערך היישובים במג"ב עודכנה במסגרת עבודת מטה 'מרחבים מבצעיים'. במסגרת זאת, נעשו שינויים ארגוניים במבנה היחידות: - מבנה זרועות מג"ב נבנה בהלימה למרחבי המשטרה. - מבנה הכוחות שבפלגות הכפריות מותאם למועצות האזוריות כך שלכל מועצה איש קשר אחד (ק' מג"ב מועצתי) אשר אמון על מתן שירותי משטרה בגזרתה, תוך תיאום עם התחנות והמרחבי המשטרה, ככל שיידרש. בפועל, תפיסת ההפעלה במרחב הכפרי הוצגה ותוקפה ע"י מפקד מג"ב, במסגרת כנס מפקדים שנערך בראשותו. בכנס הוצגו מתווה תפיסת ההפעלה הכוללים את מעגלי אחריות של הימ"ר החקלאי, המש"קים האשכוליים במועצות, מש"קים ביטחוניים ביישובים והמב"סים בכלל המרחב, כל זאת בתיאום מלא בין המחוזות והתחנות של משטרת ישראל, כאשר האחריות הכוללת היא של מפקד מרחב מג"ב.
9	אמצעים טכנולוגיים ומבצעיים העומדים לרשות מג"ב	בביקורת הקודמת נמצאו פערים באמצעים הטכנולוגיים שעמדו לרשות מג"ב במלחמתו בפשיעה החקלאית. בביקורת המעקב נמצא שאח"ם מג"ב התעצם בשנים האחרונות, בין היתר בזכות תרומתו של מרכז בינה לחיזוק היכולות המודיעיניות והטכנולוגיות שלו. עם זאת, מרכז הבינה עדיין אינו זמין באופן מלא ליחידות מג"ב הנלחמות בפשיעה החקלאית. מומלץ כי מג"ב יפעל לכך שהמענה הטכנולוגי של מרכז בינה יהיה זמין באופן מלא ליחידות מג"ב.	• משטרת ישראל - משמר הגבול (מג"ב) מרכז הבינה באח"ם מג"ב כולל אמצעים טכנולוגיים שונים. מרכז הבינה, נותן מענה מלא לכלל יחידות מג"ב בטיפול הפשיעה החקלאית במרחב הכפרי. בנושא שירותי מז"פ ליחידות מג"ב, ליחידות מג"ב אין יחידת מז"פ עצמאית, שירותי מז"פ ניתנים ליחידות מג"ב ע"י המחוזות השונים. מג"ב מקבלת שירותי מז"פ בכל זירות עבירות חקלאיות לרבות שירותי מעבדה ניידת באירועים בהם נדרש שירות זה. לא קיים ולא מדווח, פער בקבלת שירותי מז"פ למג"ב לרבות בשירותי המז"פ של מעבדות מז"פ של המטה הארצי.

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	ימ"רים כפריים	בממוצע, קיים פער של כ-13% באיוש המשרות ברוב הימ"רים הכפריים. על מג"ב לאייש את כלל המשרות בימ"רים הכפריים, כדי שאלה יוכלו לבצע את משימותיהם באופן מיטבי.	• משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) בשנה האחרונה התרחב מערך האח"מ ביחידות הימ"רים הכפריים של מג"ב, על מנת לתת מענה טוב יותר לטיפול בפשיעה החקלאית. נכון למועד מסירת ההתייחסות לדו"ח הביקורת, פער איוש המשרות עומד על כ-7% ונעשים מאמצים קדחתניים לאיוש כלל המשרות הפנויות.
11	ימ"רים כפריים - פעילות יזומה של הימ"רים	ביצוע תוכנית המודיעין בימ"רים הכפריים במחצית הראשונה של שנת 2022 הוא בשיעור של כ-58%. יוצא אפוא שאף על פי שלחימה בתופעות פשיעה חקלאית מוגדרת כיעד עיקרי של הימ"רים הכפריים הביצוע בפועל בתחום זה הוא בינוני. מומלץ לאח"מ מג"ב להגביר את פעילותו המודיעינית ולפעול למיקוד איסוף המודיעין בכל הנוגע לפשיעה החקלאית.	• משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) מדי חודש בחודשו מתקיימים דיוני סטאטוס שתכליתם דיווח ומעקב אחר תכנית המודיעין ויעדי אח"מ במג"ב. הדיונים מתקיימים בראשות ק' אח"מ מג"ב ובנוכחות מפקדי הימ"רים. נכון למועד מסירת ההתייחסות לדו"ח הביקורת, הימ"רים עומדים ב-70% מהשלמת תכנית המודיעין.
12	ימ"רים כפריים - ליווי עצורים על חשבון פעילות מבצעית	בנובמבר 2019, שנתיים לאחר המועד שנמסר בתשובת המשטרה לדוח הביקורת הקודם, נחתם מסמך הבנות כולל בין שב"ס למשטרה בכל הנוגע לליווי עצורים. באמנה נכתב כי משימת הליווי מתייחסת לעצורים של כל יחידות המשטרה, כולל עצורי מג"ב, וכן לתחנות המופיעות בנספח לאמנה. עם זאת, האמנה לא כללה פירוט לא של יחידות מג"ב שמהן ייאספו עצורי מג"ב ולא של מסלולי האיסוף ומשך שב"ס אינו אוסף את עצורי מג"ב. בשנים 2019 - 2021, שעות עבודה רבות של שוטרי הימ"רים הכפריים, ובייחוד של ימ"רים דרום ומרכז הוקדשו לליווי עצורים. הנסיעה וההמתנה לעצורים הסתכמו בכ-72,000 שעות, שהן שוות ערך לכ-2,526 ימי עבודה של שוטר בממוצע בשנה. משמעות ימי העבודה הרבים שהוקדשו לליווי עצורים היא שלמעשה, מדי שנה, לפחות 10	• המשרד לביטחון לאומי המשרד לביטחון לאומי מקיים דיונים בשיתוף מ"י ושב"ס על מנת לגשר על הפערים העולים מאמנת הליוויים, ובכללם הפשיעה החקלאית ועצורי מג"ב, וכן בחינת תוספת המשאבים הנדרשת לביצוע פעולה זו. • משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) האמנה מפרטת בנספח ב' את היעדים מהם ייאספו עצורים במסגרת סבבי הליווי. בנספח מפורטות תחנות משטרה לאיסוף ללא מתקני מג"ב. נכון להיום פני הדברים הם הוא שרוב תחנות המשטרה כלולות באמנה, אך אין איסוף עצורים בפועל מיח" הימ"ר (למעט ימ"ר

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שוטרים במשרה מלאה, ביצעו בשנים אלה, רק ליווי עצורים במקום משימות בילוש וחקירה. כמו כן, בשנים 2019 - 2021 החזיק מג"ב בכ-900 עצורים וביצע כ-4,500 ליוויים של עצורים באמצעות כ-9,000 שוטרי מג"ב. באמנה שנחתמה בשנת 2019 צוין בפירוש שמיטת הליווי מתייחסת לעצורי כל יחידות המשטרה, לרבות עצורי מג"ב. על אף ההסכם בין שני הגופים, כשנתיים לאחר החתימה על האמנה, יחידת נחשון אינה אוספת עצורים מהימ"רים הכפריים במג"ב, ויחידות הימ"ר נדרשות לליווי עצורים למתקני הכליאה השונים. זאת ועוד, כבר בתשובתה על הביקורת הקודמת מסרה המשטרה כי היא הנחתה לקלוט עצורי מג"ב בתחנות המשטרה הסמוכות לימ"רים הכפריים לצורך העברתם לשב"ס, אולם מהנחיות עלה כי הדבר אינו מתבצע בדרך זו. על שב"ס ועל המשטרה לקיים את הכתוב באמנה בכל הנוגע לליווי עצורים. על המשרד לבט"פ לסייע לשני הארגונים לסכם ביניהם באופן מפורט יותר את אופן ליווי העצורים ממתקני מג"ב אל בתי המעצר ובתי המשפט, כפי שנדרש באמנה. כל זאת כדי שזמנם של בלשי הימ"ר וחוקרי הימ"ר ייוחד בעיקר למשימות חקירה ובילוש ולא לשמירה על עצורים, הסעתם וליווי שלהם.	ש"י) ואכן לא מתקיים איסוף עצורים ממתקני מג"ב היות והיחידות אינן כלולות בנספח. הפתרון שנמצא הינו הקמת תאי שהייה זמניים בשני ימ"רים כפריים בצפון ובמרכז, על מנת שיהיה ניתן לאסוף עצורים מהיחידות ע"י שב"ס. יצוין כי הפער המתואר ביחס לאי איסוף עצורים מיחידות משטרה (לא של מג"ב) שלא מבוצע מהן איסוף נדון למול שב"ס ולא זכה עד כה לפתרון. עוד יצוין כי שב"ס כיום מתקשה לבצע משימות ליווי עליהן התחייב באמנה כדוגמת הליווי מתחנת מודיעין עילית ולכך יש להוסיף את מצוקת מקומות כליאה בשב"ס, דבר המעצים את הקושי הקיים באיסוף עצורים מכלל תחנות המשטרה ברחבי הארץ ולא רק מהימ"רים הכפריים של מג"ב.
			• שירות בתי הסוהר מהתייחסות הגורמים הרלוונטיים עולה כי במתואם עם המשטרה, קליטה ואיסוף של עצורי מג"ב, ע"י יחידת נחשון, אינם מתבצעים בימ"רים הכפריים או בתחנות מג"ב, אלא בכלל תחנות המשטרה כמפורט בסעיף 18 ובנספח ב' לאמנה הנ"ל, כפי שנקלטים ונאספים כלל העצורים מהתחנות הרלוונטיות או בבתי המשפט. בהקשר זה צוין כי בין הגורמים הרלוונטיים במשטרה ובשירות בתי הסוהר נערכים דיונים עיתיים בשיטות המשרד לביטחון לאומי וכי ישנה הסכמה, שיחידות הקצה במשטרה מביאות עצורים למקומות בהם מתקיימים סבבי קליטה ואיסוף ע"י יחידת נחשון.

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יודגש כי מיקום איסוף העצורים תואם מול המשטרה והמשרד לבטחון לאומי וכי הצוותים תוקנו בהתאמה לתחנות ולמסלולים שנקבעו.
13	יחידות הסיור במרחב הכפרי	בביקורת הקודמת עלה כי מספר הסיורים שנערכו היה נמוך באופן ניכר מהנדרש בנוהל, והסיור הכפרי הוסט לעיתים לטובת תגבור כוחות שיטור ומשימות ביטחוניות אחרות. בביקורת הנוכחית נמצא שהחל משנת 2017, יחידות הסיור הכפרי אינן משמשות כוח תגובה לאירועי מוקד 100 במרחב הכפרי, והן אינן נוכחות במרחב הכפרי משום שהן משמשות לתגבור כוחות משטרה בירושלים או למשימות שונות של טיפול בפשיעה במרחב העירוני. עוד עלה כי גם השינוי הארגוני מפברואר 2022 לא הביא להקצאת כוחות קבועים לסיור במרחב הכפרי. על פי הפק"א, תפקיד הזרועות המבצעיות יהיה לבצע משימות בכפיפות למשטרה ה"כחולה" ולא לעסוק בעיקר בפשיעה חקלאית. כמו כן, תפקידה של יחידת התקיפה הכפרית במרחב הצפון יהיה לשמש כוח מגיב לפי דרישה ולא לסייר במרחב הכפרי לצורך התמודדות עם פשיעה חקלאית. נוכח עדויות החקלאים והדבוראים על כך שנוכחות קבועה של כוחות סיור בשטחים החקלאיים במרחב הכפרי סייעה להפחתה ואף למיגור של תופעת הפשיעה החקלאית, ונוכח הקשיים שהציפו נציגי מרכז השלטון האזורי, החקלאים והמועצות האזוריות, הנובעים מהיעדרם של הסיורים הכפריים במרחב הכפרי - מומלץ כי מג"ב והמשטרה יבחנו את השפעת השינוי הארגוני על תחושת הביטחון של האזרחים במרחב הכפרי, תוך בחינה ממוקדת של ביצוע סיורים בשטחים החקלאיים באופן שוטף.	• משטרת ישראל - משמר הגבול (מג"ב) כחלק מהמענה לביקורת נושאת פנים משטרתית שעניינה "שת"פ מג"ב והמשטרה הכחולה החולקים טריטוריה משותפת" הופקו לקחים וכן בוצעו שינויים והתאמות בתפקידי המרחב המבצעי. השינויים שבוצעו מאפשרים בין היתר, את הנגשת שירותי המשטרה במרחב הכפרי, בכפוף לאחריות הטרטוריאליה. תיאום בין מג"ב למדור מש"קים - נוהל מש"קים שעמלו על כתיבתו בספטמבר 2022, עסק לא רק בממשק בין מש"קים למג"ב, אלא בהסדרה של כל נושא המש"קים בכללותו, דבר שארך זמן. הנוהל נבחן גם על ידי רמ"ד מש"קים הנכנס בינואר 2023 ועבר עוד שינויים ועדכונים. בימים אלה גובש סופית מתווה נוהל מש"קים, הוא נמצא בעריכה לפני העברה למדור פקודות המשטרה וסבב אישורים. במסגרת הנוהל הוגדרו ונכתבו תחומי האחריות של בעלי התפקידים במערך המש"קים, החל מהרמה הארצית ועד לרמת המש"ק בשטח, כולל משקי מג"ב. תכלית הנוהל היא להסדיר את חלוקת האחריות בנוגע למענה לאירועי מוקד 100 בין מג"ב למשטרת ישראל. יצוין כי עד לסיום ניסוח הנוהל, אישורו והפצתו, סוכם בין ר' אג"מ במשטרה ובין רמ"ח מבצעים והדרכה במג"ב כי מג"ב יישא באחריות המלאה למתן מענה לאירועי 100 בתחום אחריותו (עבודת המטה \ כתיבת הנוהל נערכת ע"י רמ"ח מתנדבים מטעם מג"ב ורמ"ד מש"קים מטעם אגף המבצעים משטרה).

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לעניין הקצאת כוחות סיור למרחב הכפרי, יצוין כי מעבר לכוחות מג"ב הפועלים בשגרה במרחב הכפרי למיגור ולחימה בתופעות פשיעה, פרוס במרחבי הכפרי מערך הישובים והמתנדבים. המערך בנוי במרכזים משולבים בפקוד מפקד קצין ע"פ טריטוריית מועצה ובו בעלי תפקידים: מרכז שיטור קהילתי (מש"ק) מועצה, מש"קי אשכול, מש"קים ביטחוניים ומפקדי בסיסי מתנדבים (מב"סים). כמו כן בכל מועצה ישנו בסיס הפעלת מתנדבים. כל אלו נוכחים ונותנים מענה לצורך המתואר במרחב הכפרי. להלן פרוט הצעדים האופרטיביים שנעשו לעניין תחושת הביטחון ושיפור אמון הציבור: 1. בשנה האחרונה מבוצעת עבודת מטה בנושא בחינת אמון הציבור במשטרה בקרב החקלאים במטרה לעודד ולהעלות את שעורי הדיווח בקרב החקלאים. 2. עריכת פיילוט הקמת יחידות שיטור מועצתי ב- 6 מועצות אזוריות. מטרת המהלך היא בין היתר הינה הנגשת שירותי משטרה לציבור החקלאים. 3. הקמת פיילוט 100 בשיטור המועצתי ב- 6 מועצות אזוריות לצורך מתן מענה וטיפול בעבירות החקלאיות ועבירות הפע"ר ואיכות החיים במרחב הכפרי 4. הקמת יחידות מתנדבים בצפון ובדרום כחלק מהחלטת ממשלה. 5. הקמת יחידות ית"כ (יחידות תקיפה כפרית) בצפון ובדרום הארץ שמטרתן המרכזית הינה לחימה וצמצום הפשיעה החקלאית. 6. פרויקט הסברה 'מרחק טלפון אחד' - מטרת הפרויקט: חיבור המש"קים (מרכז שיטור קהילתי) לציבור החקלאים במרחב

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הכפרי באמצעות יצירת ממשק תקשורת וקשר ישיר בין הציבור למש"ק מג"ב במרחב הכפרי. 7. הכשרת המש"קים של מג"ב לגביית עדויות ומתן מענה וטיפול ראשוני לאירועים פליליים במרחב הכפרי.
14	שיטור מועצתי	אף שבהחלטת הממשלה בשנת 2018 נקבע שהמודל הניסיוני בדבר הפעלת מערכי אכיפה עירוניים במועצות אזוריות במתכונת המותאמת למאפייניהן (שיטור מועצתי) יופעל בשנים 2019 - 2020, במרץ 2022 הפעלת המודל עדיין לא החלה. המודל הניסיוני של השיטור המועצתי נועד לסייע לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי, באמצעות נוכחות של גורמי סיוור משטריים וגורמי אכיפה מועצתיים. על המשרד לבט"פ, בשיתוף מג"ב, להשלים את הקמת יחידות השיטור המועצתי במועצות שנבחרו לכך. מוצע ליזום הוספת עבירות פשיעה חקלאית לסל העבירות שבהן מטפלות יחידות השיטור המועצתי, כחלק מתפקידן.	• המשרד לביטחון לאומי לאחר קבלת אישור ועדת ביטחון פנים בכנסת מחודש דצמ' 2021 לצירוף מועצות אזוריות לתוכנית "שיטור מועצתי", קיימה מנהלת מערכי אכיפה דיוני התנעה וסטטוסים עיתים בתחומי המועצות האזוריות בהשתתפות ראשי המועצות ובעלי עניין במ"י ליישום והפעלת התוכנית ב-6 מועצות אזוריות. במקביל פרסם המשרד תקני כוח אדם והקצה את האמצעים הדרושים למ"י (מג"ב). להלן סטטוס הקמת היחידות: מ.א בני שמעון – היחידה הוגדרה כמבצעית בחודש מאי 2022. מ.א מרחבים - היחידה הוגדרה כמבצעית בחודש יולי 2022. מ.א שדות נגב היחידה הוגדרה כמבצעית בחודש אוג' 2022. מ.א מעלה יוסף היחידה הוגדרה כמבצעית בחודש ספט' 2022. מ.א מרום גליל, היחידה הוגדרה כמבצעית בחודש ספט' 2022. מ.א לכיש, היחידה טרם הוגדרה כמבצעית – צפי לביצוע אימון הקמה והגדרת היחידה כמבצעית עד סוף חציון א' 2023 בהנחיית הנהלת המשרד לביטחון לאומי, בימים אלו נבחנת האפשרות להרחבת התוכנית למועצות אזוריות נוספות בכפוף לאישור תקציב המדינה וקבלת אישור וועדת ביטחון לאומי בכנסת לצירוף מועצות לתוספת הראשונה כנדרש בחוק. בימים אלה המשרד לביטחון לאומי בוחן מול מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים את האפשרות להוסיף לתחומי העיסוק של מערכי האכיפה המועצתיים טיפול באירועי "פשיעה חקלאית", וכן אפשרות לתיקון התוספת השנייה לחוק לייעול

התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) התשע"א-2011 (להלן – החוק), כך שיתאפשר לפקחים המסייעים להפעיל את הסמכויות המוקנות להם בחוק, גם במרחב החקלאי. • משטרת ישראל -משמר הגבול (מג"ב) במהלך שנת 2020 גובשה במ"י, בהובלת המשרד לבט"פ, תכנית להקמת יחידות שיטור מועצתי. במסגרת התוכנית נקבע כי סל העבירות ליחידות השיטור המועצתי יהיה זהה לקיים במערך השיטור העירוני. הקמת יחידות שיטור מועצתי הינה תלויה תקציב וכפופה לאישור וועדת ביטחון פנים בכנסת. בדצמבר 2021 אישרה וועדת ביטחון הפנים בכנסת את הצטרפותן של שש המועצות האזוריות לתכנית. נכון לאפריל 2023 הוקמו 5 יחידות של שיטור מועצתי במועצות הבאות: בני שמעון, מרחבים, שדות נגב, מרום הגליל ומעלה יוסף. במהלך שנת 2023 מתעתדות לקום עוד 11 יחידות שיטור מועצתי. מ"י פועלת להקמת יחידת שיטור מועצתי במועצה אזורית לכיש עד סוף שנת 2023. יצוין כי הפעלת יחידת שיטור מותנית בהעמדת כ"א ואמצעים הדרושים גם מצד המועצות האזוריות. המשרד לביטחון לאומי ומ"י מבקשים להרחיב את סמכויות היחידה לטיפול בפשיעה החקלאית. כיום הנושא נמצא בטיפול היועצים המשפטיים של משרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי ומ"י.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	קביעת יעדים כמותיים לתכנון ולשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית	אף שבהחלטת הממשלה 1823 מ-11.8.16 נקבע כי בתום שנת 2018 ישוּבו ויִבחנו יעדי התכנון והשיווק לציבור החרדי, עלה כי עד ספטמבר 2022 לא השלים משרד הבינוי והשיכון את הפעולות הנדרשות לצורך קביעת יעדי תכנון ושיווק ממשלתיים עדכניים לאוכלוסייה החרדית משנת 2019 ואילך, כפי שנדרש על פי החלטת הממשלה. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, בתיאום עם המועצה הלאומית לכלכלה ומינהל התכנון, יגבש המלצות בדבר יעדי התכנון לאוכלוסייה החרדית בהתאם להחלטות הממשלה 1823 מ-11.8.16 ו-2457 מ-2.3.17 וכן המלצות לגבי יעדי שיווק בשיתוף עם רמ"י וביאן לפני שר הבינוי והשיכון כדי שיוכל לבחון אותן ולהביאן לאישור ועדת השרים העוסקת בתחום הדיור. כל זאת בהתאם לאומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ושל כלל האוכלוסייה ובהתחשב בפוטנציאל של פתרונות הדיור שיכולה לקדם הממשלה. נוכח עיסוקה של הרשות לפיתוח כלכלי-חברתי של המגזר החרדי בקידום תחום הדיור, מומלץ כי האמור ייעשה בתיאום ובשיתוף עימה..	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מבקש לציין כי על יעדים אלו להיקבע במסגרת החלטת ממשלה חדשה ועדכנית, שכן יעדי תכנון ושיווק ממשלתיים אינם נחלתם הבלעדית של משרד הבינוי והשיכון והם תלויים בהחלט במדיניות ממשלתית רחבה יותר. על החלטת ממשלה זו להיות מוסכמת על כמה שחקנים נוספים בזירה, ועליה לבחון, לתקף ולהגדיר יעדים חדשים בהתאם. כמו כן סבור המשרד כי התיאום יעשה עם כלל המשרדים הרלבנטיים.
2	אומדן צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית	מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יגבשו אומדן עדכני של צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית ויפעלו לסגירת הפערים בתחומי התכנון והשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את המלצת הביקורת.
3	יעדי התכנון והשיווק של	רמ"י לא קבעה בתוכניות העבודה שלה יעדים להיקף התכנון או השיווק של הקרקעות לאוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2022. משרד הבינוי והשיכון קבע יעדים כמותיים להיקפי התכנון	• משרד הבינוי והשיכון החלטת הממשלה 1823 קבעה יעדים רק לשנים 2016-2018, והבחינה של יעדי 2017-2019 בהשוואה ליעדים

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	משרד הבינוי והשיכון ורמ"י	והשיווק לשנים 2017 - 2019, ואולם יעדים אלה לא היו בהתאם ליעדים שנקבעו בהחלטת הממשלה מ-11.8.16 לשנים 2016 - 2018. יעדי התכנון לא היו לגבי היקף התוכניות שיש להגיש, אלא לגבי היקף התוכניות שיעברו הליכים במוסדות התכנון, ועמידה בהם לא הייתה מבטיחה עמידה ביעדים שקבעה הממשלה. עוד עלה כי לשנים 2020 - 2022 לא קבע משרד הבינוי יעדים כמותיים להיקפי התכנון והשיווק לאוכלוסייה החרדית. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י יטמיעו בתוכניות העבודה שלהם יעדים ארגוניים לתכנון ולשיווק של קרקעות לאוכלוסייה החרדית נוכח החלטות הממשלה ובכלל, וזאת כדי לשפר את קידום פתרונות הדיור לאוכלוסייה זו, במסגרת אחריותם לקידום פתרונות לכלל האוכלוסייה..	שנקבעו בהחלטה יש בה מן ההיגיון, אך אין בה על מנת להגדיר את היעדים הממשלתיים לשנים אלו, שכן על מנת לעשות זאת נדרשת כאמור החלטת ממשלה חדשה. על כן המשרד סבור כי אין מדובר בליקוי של המשרד אלא בסוגיה שיש לדון בה בהרחבה בממשלה. המשרד יטמיע בתוכניות העבודה יעדים בהתאם להחלטת ממשלה עדכנית בנושא שתעדכן את כלל יעדי התכנון והשיווק עבור האוכלוסייה החרדית. • רשות מקרקעי ישראל היעדים לא נקבעו מכיוון שלא הושלמה קביעת היעדים הממשלתיים לתכנון ושיווק משנת 2019 ואילך, ועם זאת רמ"י המשיכה לקדם תכנון עבור האוכלוסייה החרדית.
4	עמידה ביעד הגשת התוכניות	משרד הבינוי והשיכון ורמ"י הגישו תוכניות לאוכלוסייה החרדית בהיקף של כ-76% מהיעד הממשלתי לתכנון ומהיקף התכנון הנדרש לפי אומדן צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית המצרפיים לשנים 2016 - 2021. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, יקדמו תכנון קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה..	• משרד הבינוי והשיכון היעדים אליהם מתייחס הליקוי הם נגזרת של חישוב שנעשה בהתבסס על היעד שנקבע לשנים 2016-2018 וממנו נגזר סך של היקף יחידות דיור מצטבר שאינו בהכרח עומד בהלימה עם הצרכים העולים בשטח. על כן, הנתונים המופיעים בליקוי אינם בהכרח מדויקים. בנוסף, נבקש לציין כי התכנית האסטרטגית קבעה כי כמות היחידות הנדרשת עד לשנת 2035 תהא מבוססת על תמהיל של כ- 50-60 אחוזים של פתרונות מדינתיים מחד, ופתרונות מבוססים כוחות שוק ויזמים פרטיים מאידך, שהאומדן המצוין מעלה צריך גם כן לשקף זאת ולהתייחס ליעדים ממשלתיים בלבד ולא להגדיר יעדים גם לשוק הפרטי.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות מקרקעי ישראל הרשות מציינת כי ההיסק לגבי חוסרים ביח"ד צריכים להיגזר מתוך סה"כ ההגשות + הממצא הקיים.
5	מימוש התוכניות שמשרד הבינוי והשיכון ורמ"י הגישו בשנים 2016 - 2021	עד יוני 2022, מתוך התוכניות הכוללות כ-29,700 יח"ד שהגישו משרד הבינוי ורמ"י בשנים 2016 - 2021, כמחצית (כ-15,240 יח"ד) נדונו במוסדות התכנון ולא הוחלט אם לאשרן. מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י שהגישו את התוכניות יפעלו, לפי העניין, בתיאום עם מינהל התכנון, להשלמת הדיון בתוכניות אלה כדי שיתקבלו החלטות בעניינן.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את ההמלצה.
6	מימוש התוכניות שמשרד הבינוי והשיכון ורמ"י הגישו בשנים 2016-2021	שיעור המימוש (מתן היתרי בנייה על ידי הוועדות המקומיות) של התוכניות שהגישו משרד הבינוי והשיכון ורמ"י בשנים 2016 - 2021, העומד על כ-4% מהיקף התוכניות, אין בו כדי לתת את המענה הנדרש לצורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית לפי אומדן צורכי הדיור של אוכלוסייה זו. מומלץ כי הוועדות המקומיות הרלוונטיות ישלימו את בחינת הבקשות שהוגשו להיתרי בנייה בקרקעות ששווקו לאוכלוסייה החרדית, זאת לצד ניהול מעקב של משרד הבינוי והשיכון ורמ"י אחר תהליך הגשת הבקשות ובחינתן על ידי הוועדות המקומיות והסרת החסמים העלולים לעכב את מתן ההיתרים.	• משרד הבינוי והשיכון לדעת המשרד, סעיף זה נוגע לנושא שהוא נחלתה של הרשות המקומית בלבד ולמשרד הבינוי והשיכון אין את היכולת לנהל מעקב או התרת חסמים בנושא זה ועל כן המשרד אינו מקבל את המלצת הביקורת.
7	עמידה ביעד השיווק	רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון לא שיווקו קרקעות כדי לתת מענה להיקף השיווק הנדרש לפי אומדן צורכי הדיור של האוכלוסייה החרדית לשנים 2016 - 2021. בהתייחס ליעד השיווק הממשלתי והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן במצטבר לשנים אלו, שווקו קרקעות בהיקף של כמחצית (כ-49%) - 14,800 יח"ד	• משרד הבינוי והשיכון משרד הבינוי והשיכון מבקש לקחת בחשבון כי שיווקים הם פונקציה של תכניות מאושרות וזמינות ללא חסמים, ועל שחקנים נוספים המעורבים בנושא לפעול על מנת לקדם את אישור התכניות לפני כן. כמו כן, יצוין כי המשרד

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מתוך 30,000 יח"ד. מדובר במספר הקטן מיתרת היעד והיקף השיווק הנדרש לפי האומדן בכ-15,200 יח"ד. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י, יקדמו שיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית בהיקף שייתן מענה על צורכי הדיור שלה, זאת בהתאם ליעדים שייקבעו ובהתחשב בפתרונות הדיור שאפשר ודרוש לקדם עבור כלל האוכלוסייה.	פעל פעמים רבות על מנת לנסות ולקדם עמידה ביעד גם במקומות בהם נכשלו שיווקים שונים. בנוסף, בדוח לא נספרו ההקצאות לאגודות השיתופיות ביישובים כפריים, וכן הייתה ספירה של פרויקטים שסווגו כפרויקטים בעל צביון חרדי למרות שאינם כאלו. על כן המשרד לא מקבל את האופן בו נכתב הליקוי. • רשות מקרקעי ישראל שיווקים בריכוזי האוכלוסייה הינם מוגבלים לאור הצפיפות הקיימת וישנה דרישה גבוהה לקרקעות אלה ביחס לכלל האוכלוסייה.
8	יעדי השיווק לאוכלוסייה החרדית מול כלל האוכלוסייה	לפי נתוני רמ"י שדווחו במסגרת הדוחות השנתיים שלה, בשנים 2016 - 2020 היה היקף העסקאות כ-190,300 יח"ד. לעומת זאת, לפי הנתונים שהעבירה רמ"י למשרד מבקר המדינה על בסיס מאגרי המידע שלה, היה היקפן כ-164,600 יח"ד בלבד, כלומר קיים פער של כ-25,700 יח"ד בין שני הנתונים. מומלץ כי רמ"י תבחן לעומק את המקור לפער שבין הנתונים האמורים על העסקאות ובין הנתונים שהופיעו בדיווחים השנתיים ותפעל לטיפול נתוניה.	
9	המעקב אחר העמידה ביעדי התכנון והשיווק	יש אי-התאמות בנוגע לחלק מהנתונים על היקפי התכנון והשיווק בשנים 2016 - 2018 בארבע סקירות שפרסם משרד הבינוי והשיכון בנושא תוכניות הדיור לאוכלוסייה החרדית ויישום החלטת הממשלה מ-11.8.16, וכן הנתונים השונים שפורטו בהן לגבי העמידה ביעדים היו גבוהים מהנתונים שעלו בעניין זה בביקורת (למעט מקרה אחד).	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את ההמלצה.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יפעל לטיוב הנתונים ולשיפור הבקורות בנוגע להם כדי שתהיה לפני מקבלי ההחלטות תמונה מהימנה על התקדמות התוכניות ומימושן.	
10	סיווג מכרזי השיווק של רמ"י על פי אוכלוסיית היעד - חרדים	רמ"י אינה מסווגת במערכותיה הממוחשבות את המכרזים לשיווק קרקעות לאוכלוסייה החרדית. היעדר הסיווג מקשה את היכולת לאתר את השיווק לאוכלוסייה החרדית ולעקוב אחריו ואחר היקפיו. מומלץ שרמ"י תסווג במערכותיה מכרזים לקרקעות לפי ייעוד האוכלוסייה ובכלל זה לאוכלוסייה החרדית.	
11	היקף שטחי התעסוקה ביחס למספר משקי הבית	בארבעה יישובים שבהם האוכלוסייה ברובה חרדית - רכסים, קריית יערים, ביתר עילית ואלעד - היה היקף שטחי התעסוקה למשק הבית בשנת 2018 קטן במידה ניכרת, כ-20% מהממוצע ביישובים אחרים: שטח התעסוקה היה בין 3 ל-12 מ"ר למשק בית בארבעת היישובים לעומת 25 - 58 מ"ר למשק בית ביישובים אחרים. מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יקדמו תכנון ושיווק של קרקעות לשטחי תעסוקה ביישובים שבהם האוכלוסייה חרדית ברובה, נוסף על אלעד ורכסים, בהתאם לצורכי האוכלוסייה, בד בבד עם קידום התכנון והשיווק של קרקעות למגורים, בתיאום עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות. מומלץ כי משרד הבינוי ורמ"י יקדמו תכנון של קרקעות למגורים לאוכלוסייה החרדית ברחבי הארץ תוך התחשבות בין היתר במידת הנגישות של יחיד"ד החדשות למרכזי תעסוקה. עוד מומלץ שמשרד הבינוי ורמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, ישקלו במסגרת זו גם אפשרות לקידום תכנון הכולל עירוב שימושים במיזמי בינוי לאוכלוסייה החרדית, למשל בדרך של ייעוד קומות עליונות לצורכי תעסוקה ברשויות	• משרד הבינוי והשיכון נדרש לקחת בחשבון כי בחלק מן היישובים הנזכרים לעיל, מדובר בקרקע פרטית שאינה קרקע מדינה ועל כן פעולת המשרד לתכנון ושיווק בקרקע זו מוגבלת ואין באפשרות המשרד לקדם בקרקעות אלו תכנית מפורטת. המשרד לא מקבל את הליקוי הנ"ל ואת אופן הניסוח שלו.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מקומיות, בפרט חרדיות, שבהן נהוגה הגבלת בניית קומות מגורים לגובה, כמענה לחלקים באוכלוסייה החרדית הנמנעים משימוש במעליות שבת משיקולים הלכתיים.	
12	שיווק קרקעות לדירות במחיר מופחת	מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ורמ"י יעקבו אחר היקף הקרקעות שהם משווקים לבנייתן של דירות בהנחה לאוכלוסייה החרדית וימשיכו לשווקן בשים לב ליעדי הממשלה לסייע לחסרי דירה בכלל האוכלוסייה ובקרב האוכלוסייה החרדית לרכוש דירות בהנחה.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את המלצת הביקורת. • רשות מקרקעי ישראל לצד החלטת הממשלה דנן יש החלטות ממשלה נוספות הנוגעות למשבר הדיור ולציבור הכללי, כגון החלטות הממשלה לעניין דיור בהישג יד (תכניות מחיר למשתכן, מחיר מופחת, מחיר מטרה וכד'), החלטות אשר מנחות את הרשות לשיווק הקרקעות בהנחות שנקבעו לציבור הזכאים הכללי (עדיפות לחסרי דיור) – והרשות פועלת בהתאם להחלטות הממשלה.
13	שיווק קרקעות לבניית דירות להשכרה לטווח ארוך	בהתייחס לשנים 2016 - 2021, עולה כי כ-3% מהיקף הקרקעות ששווקו לאוכלוסייה החרדית היו להשכרה לטווח ארוך (כ-420 יח"ד מתוך כ-14,800 יח"ד), לעומת כ-5% מהיקף הקרקעות ששווקו לכלל האוכלוסייה. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, רמ"י וחברת דירה להשכיר יבחנו את האפשרות להגדיל את שיעור הקרקעות לאוכלוסייה החרדית המשווקות לבניית יח"ד להשכרה לטווח ארוך לטובת אוכלוסייה זו.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את הערת הביקורת. • רשות מקרקעי ישראל ראה מענה הרשות לליקוי מס' 12 לעיל.
14	תכנון ושיווק של קרקעות לאוכלוסייה	עד ספטמבר 2022 לא שווקו קרקעות מתוכננות לאוכלוסייה החרדית בשום עיר הטרורגנית שלגביה נחתם הסכם גג או הסכם פיתוח, וברשות אחת (רמלה) שווקה קרקע שמקודם בה תכנון	• משרד הבינוי והשיכון משרד הבינוי והשיכון פעל לאורך השנים לקידום שכונות חרדיות בערים הטרורגניות בהתאם להחלטת הממשלה.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	החרדית ביישובים הטרוגניים שנחתם לגביהם הסכם גג או הסכם פיתוח	בהיקף של כ-680 יח"ד לאוכלוסייה החרדית. לפיכך, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י לא מימשו את החלטת הממשלה מ-11.8.16 לקדם הקמת שכונות חרדיות ביישובים שבהם השיעור המרבי של האוכלוסייה החרדית הוא 15% מכלל האוכלוסייה. על משרד הבינוי והשיכון ורמ"י להמשיך ולפעול לקידום תכנון ושיווק של יח"ד לאוכלוסייה החרדית בכלל הרשויות המקומיות הרלוונטיות שעימן נחתמו הסכמי גג או הסכמי פיתוח, ועל רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון לקדם שיווק כאמור, בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה מ-11.8.16, וזאת נוסף על התכנון של קרקע בהיקף של כ-680 יח"ד ברמלה והשיווק של קרקע בהיקף של 1,000 - 3,000 יח"ד בעכו.	מרבית הרשויות אליהן פנה המשרד לא נענו לבקשה, ולא היו מוכנות לקדם את התכניות. • רשות מקרקעי ישראל ראה מענה הרשות לליקוי מס' 12 לעיל.
15	גיבוש מערכת תמריצים שתאפשר לכלול שכונות חרדיות בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח	עד נובמבר 2022 לא קידמו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר את השלמת גיבושה של מערכת התמריצים הממשלתית לרשויות המקומיות שתעודד הכללה בהסכמי גג ובהסכמי פיתוח הקמה של שכונות לאוכלוסייה החרדית ביישובים שבהם השיעור המרבי של האוכלוסייה החרדית הוא 15% מכלל האוכלוסייה. על משרד הבינוי והשיכון ואגף תקציבים להשלים גיבוש של מערכת תמריצים שתאפשר לתמרץ רשויות מקומיות של יישובים הטרוגניים החתומים על הסכם גג ועל הסכמי פיתוח לשלב בהם שכונות לאוכלוסייה החרדית, בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה מ-11.8.16.	• משרד האוצר -אגף התקציבים נושא תימרוץ קליטת דיור נמצא בלב עבודת הצוותים הרלוונטיים באגף תקציבים. מהלכים המקודמים כחלק מחוק ההסדרים לשנים 2023-2024 מבקשים לתת מענה לבעיה זאת. בנוסף, בימים אלו נערכת עבודת מטה בקרב המשרדים הרלוונטיים, עבודה אשר עתידה להסתיים במהלך שנת 2023. • משרד הבינוי והשיכון משרד הבינוי והשיכון גיבש מערכת תמריצים לעניין זה, אך זו נדחתה בזמנו בידי משרד האוצר. על כן המשרד אינו מתנגד להמלצה זו. המשרד יפעל מול משרד האוצר לאישור מערכת התמריצים בנושא.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	קידום תכנון במתחמים מועדפים לדיור	מומלץ כי משרד הבינוי יפעל בתיאום עם מינהל התכנון לקידום הליכי התכנון של מתחם "הר יונה" בנוף הגליל.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את המלצת הביקורת.
17	הקמת עיר חדשה לאוכלוסייה החרדית	עד סיום מועד הביקורת (נובמבר 2022), טרם מומש הפתרון של הקמת עיר חדשה בעלת צביון חרדי בהיקף של 20,000 יח"ד שתאכלס עד שנת 2035 כאמור בתוכנית האסטרטגית לדיור לאוכלוסייה החרדית 2016 - 2035. עם זאת, במועד הביקורת (אוקטובר 2022), על פי משרד הבינוי והשיכון, הוא מקדם את הקמת שלב א' של היישוב כסיף בהיקף של כ-5,000 יח"ד. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון ימשיך ויפעל למימוש החלטת הממשלה 1281 מ-14.3.22 בדבר הקמת היישוב כסיף כיישוב עירוני בעל צביון חרדי.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את המלצת הביקורת.
18	תעסוקה בכסיף	כדי שתהיה אפשרות לספק אפשרויות לתעסוקה מגוונת בהיקף שיירש לתושבי כסיף, וכדי לקדם את איתנותו הכלכלית של היישוב העירוני שיקום, מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, משרד הכלכלה ומשרד האוצר יגבשו תוכנית אסטרטגית לתעסוקת תושבי כסיף. תוכנית זו תקבע את תפיסת התעסוקה במקום, ובהתאם לה מומלץ שהם יגבשו גם תוכנית עבודה רב-שנתית שבה ייקבעו בין השאר יעדים לסוגי התעסוקה, לאזורי תעסוקה, לשיעור המועסקים, למאפייני המועסקים ולשירותים ייחודיים הנדרשים לתעסוקה, ובכלל זה תוכנית להמרצת מעסיקים לשם פיתוח מקורות תעסוקה בכסיף..	• משרד הבינוי והשיכון משרד הבינוי והשיכון כבר התייחס לרכיב התעסוקה בעיר בהליך התכנון והנושא בהחלט נלקח בחשבון, האחריות על השלב הבא, כלומר שלב היישום, הינו של משרד הכלכלה. עם זאת המשרד מקבל את הצורך בתכנית אסטרטגית משותפת למשרדים ויפעל לצד המשרדים האחרים בנושא.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	תחבורה ציבורית - כסיף	מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון יקדמו את התכנון והביצוע של מסוף התחבורה המתוכנן ושל מערכות התחבורה הציבורית שישרתו את תושבי כסיף, בפרט לצורך הגעה למוקדי תעסוקה בדרום ולמטרופולינים החרדיים הקיימים, בעיקר ירושלים ובני ברק	• משרד הבינוי והשיכון בהיבט התכנוני, משרד הבינוי והשיכון כבר קידם בתוך התכנית את התכנון של מסוף תחבורה ציבורית, בשאר היבטים הנושא יושב בסמכות משרד התחבורה. • משרד התחבורה והבטיחות בדרכים המתקן התחבורתי מקודם ע"י משרד הבינוי והשיכון. מסמכי התוכנית נמצאים בבחינה של משרד התחבורה ביחס להתאמתם לצרכי התחבורה הציבורית.
20	הרחבת תחומי השיפוט של יישובים חרדיים	עלה כי עד אוקטובר 2022, בחלוף שש שנים מהחלטת הממשלה 1823 מ-11.8.16, הסתיימה הבחינה של שינויי הגבולות של שלושה מהיישובים (קריית יערים, אלעד ורכסים); הבחינה של שינויי הגבולות של שלושה מהיישובים האחרים נמצאת בעיצומה (ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית); לא החלה בחינת הרחבתו של יישוב אחד (כוכב יעקב-תל ציון). יוצא אפוא כי אומנם החלטת הממשלה בדבר עצם בחינת הרחבתם של יישובים חרדיים קיימים בוצעה ברובה, אולם עד כה ביצועה לא הניב תוספת משמעותית של קרקעות לבניית יח"ד, וזו הסתכמה בקרקע לבניית כ-2,900 יח"ד בלבד ברכסים. עוד עולה כי באוגוסט 2022 - בהסתמך על הבקשות הנבחנות להרחבת תחומי השיפוט של ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית - פוטנציאל ההתרחבות שלהן לצורכי מגורים מוגבל (כ-2,000 יח"ד בביתר עילית וכ-7.5 דונם בבית שמש). מומלץ כי משרד הפנים והמינהל האזרחי, לפי העניין, ישלימו בהתאם להחלטת הממשלה את תהליכי הבחינה של שטחי השיפוט של ביתר עילית, בית שמש ומודיעין עילית ויבחנו את הרחבת שטח השיפוט של כוכב יעקב-תל ציון מול שר הפנים ומול	• משרד הפנים 1. המלצות הוועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש ושפלה, הן בעניין שינוי גבולות עיריית בית שמש והן בעניין שינוי גבולות עיריית מודיעין עילית, עתידות להיות מוגשות בחציון הראשון לשנת 2023. 2. הליכי בחינת שינוי גבולות עיריית ביתר עילית יקודמו על ידי המשרד עם קבלת המידע הנדרש הכלול בעבודת המטה המתבצעת במינהל האזרחי המזכרת בדוח. 3. בנוגע להרחבת שכונת תל ציון ביישוב כוכב יעקב יצוין כי ב-5.2.23 התקבלה החלטת ממשלה בדבר הרחבת שכונת תל ציון ליישוב נפרד. מימוש החלטה זו נמצא בעבודת מטה במינהל האזרחי על מנת לקדם צו אלוף לתיקון תחום השיפוט ופיצול שני היישובים.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שר הביטחון לפי העניין. עוד מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יעדכן את שר הבינוי והשיכון בדבר הפוטנציאל הנמוך לתוספת יח"ד מהרחבת תחומי השיפוט של היישובים החרדיים על מנת שזה יוכל לשקול לעדכן בהתאם את ועדת השרים העוסקת בתחום הדיור לצורך בחינת חלופות ליצירת פתרונות דיור לאוכלוסייה החרדית.	• צבא ההגנה לישראל -המנהל האזרחי ביהודה ושומרון א. עדכון תחום שיפוט ביתר עילית (חלקת B4) – מדובר בתוספת של אדמות בהיקף של כ-571.5 דונם לתחום השיפוט של עיריית ביתר עילית. הפרויקט לתיקון גבולות תחום השיפוט נמצא בשלבים מתקדמים וכעת מצוי בכתיבת חוות דעת משפטית. לאחר קבלת חוות הדעת תעלה בקשה לקבלת אישור הדרג המדיני ובקבלתו ייחתם צו לתיקון תחום השיפוט על ידי אלוף הפיקוד. ב. תיקון תחום שיפוט מודיעין עילית – בשל זמינות נמוכה לעתודות קרקע בתחומי אדמות מדינה ולאור מיצוי כלל עתודות הבניה וכן בשל סמיכות היישוב למקרקעין פרטיים, לא ניתן לקיים תיקון תחום שיפוט כולל. עם זאת נכון לציין כי בימים אלו נבחנת עתודת קרקע נוספת בסמוך למתניהו בדבר השיוך המוניציפלי, נושא זה ממתין להחלטת הועדה הגיאוגרפית ירושלים, יו"ש ושפלה במשרד הפנים. ג. קביעת תחום שיפוט תל ציון – בהמשך להחלטת ממשלה מספר 107 מיום ה-05 בפברואר 2023, לפיה יש לפעול על מנת להכיר בשכונת תל ציון כוועד מקומי נפרד בתחום המועצה האזורית מטה בנימין, הורה שר הביטחון לנציגי המנהל האזרחי לתקן את הדין באזור, כך שתל ציון יוכר כוועד מקומי הנפרד מהיישוב כוכב יעקב. בימים אלו הנושא מצוי בבחינה של אנשי המקצוע ובסיומה יפעל המנהל האזרחי בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	קידום פתרונות דיור במסגרת התחדשות עירונית - נתונים	לרשות להתחדשות עירונית יש נתונים חלקיים בלבד על מספר יח"ד שהתווספו עקב המיזמים להתחדשות עירונית מכוח תמ"א 38 בשניים משלושה יישובים שנבדקו (ירושלים ובני ברק) ואין לה נתונים אם מיזם ביישובים שאינם חרדיים משויך לאוכלוסייה החרדית אם לאו. היעדר נתונים מלאים עלול להקשות את היכולת לגבש מדיניות מבוססת בנושא, בפרט לגבי האוכלוסייה החרדית. מומלץ כי בתור בסיס לגיבוש מדיניות תפנה הרשות להתחדשות עירונית לרשויות המקומיות שמהן היא מקבלת נתונים לגבי מיזמים של התחדשות עירונית, תפעל איתן בשיתוף פעולה לטיוב הנתונים שהיא מקבלת מהן בעניין ועם קבלתם תנח את הנתונים כדי לדעת מה היקף המיזמים להתחדשות עירונית המקודמים בקרב האוכלוסייה החרדית..	• משרד הבינוי והשיכון - הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הרשות להתחדשות עירונית מחזיקה במאגר הנתונים הרחב והאמין ביותר בישראל, בנוגע להתחדשות עירונית. הנתונים כוללים הן נתוני תכנון והן נתוני היתרי בנייה, בפינוי בינוי ובתמ"א 38. הרשות משקיעה משאבים רבים בכל הנוגע לפיתוח, לתחזוקה ולהנגשה של מאגרי הנתונים וכן מפרסמת מידי שנה דוח נתונים המשקף לציבור הרחב נתונים אלה באופן מפורט, וזאת לאחר הליך עומק של טיוב הנתונים בכלל ובפרט ההיתרים. הנתונים נשאבים ישירות מהמערכות הממוחשבות של ועדות התכנון וכן של הוועדות המקומיות, בהתאם לדרישות הדיווח של מערכות המבא"ת ו"רישוי זמין" של מינהל התכנון ומשרד הפנים. בכל הנוגע לניתוח נתונים ייעודי לקהילות שונות, הרשות להתחדשות אינה יכולה לערוך פילוחים בשיוך קהילתי או מגזרי או אחר לפרויקט ההתחדשות העירונית, כיוון שנתונים אלה אינם מוזנים במערכות האמורות. באשר לנתונים חלקיים כאמור, החלקיות היא אך ורק לגבי מספר יחידות הדיור הקיימות ורובה המוחלט בבני ברק. עוד יש לציין כי לצד זאת, ישנם נתונים מלאים לגבי סך יחידות הדיור הכלולות בהיתר הבנייה ולגבי מספר ההיתרים. הסיבה לחלקיות זאת היא אופן הדיווח של הרשות המקומית, ובכוונתנו לחזור ולפנות אל עיריית בני ברק בבקשה שיעדכן את אופן הדיווח. זאת ועוד, המלצת המבקר לשיפור איכות הנתונים באופן שיצביע על היקף המיזמים המקודמים בקרב האוכלוסייה החרדית – יובהר כי אין אפשרות מחשובית כזאת, כיוון

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שמדובר במערכות אליהן מוזנים נתוני תכנון ורישוי, ללא מידע לגבי היבטים חברתיים. כאמור, מערכות אלה הן באחריות משרד הפנים ומינהל התכנון. לצד כל האמור, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מציינת כי במסגרת מחקר וגיבוש מדיניות לעידוד התחדשות עירונית במגזר החרדי, שאותו הרשות להתחדשות מקדמת בימים אלה, בכוונת הרשות לערוך מיפוי של אזורים גיאוגרפיים בשכונות הוותיקות, בהן מתגוררות אוכלוסיות מקהילות חרדיות.
22	קידום פתרונות דיור במסגרת התחדשות עירונית	מבדיקת היקפי ההתחדשות העירונית באשדוד, בירושלים ובבני ברק, עולה כי עיקר ההתחדשות העירונית בקרב האוכלוסייה החרדית נעשית במסגרת מיזמים הנוגעים לבניין היחיד מכוח תמ"א 38 ולא במסגרת מיזמים של מתחמים במסגרת פינוי-בינוי, למרות היתרונות של מיזמים אלה על פני האחרים. עד כה לא נשאו פרי המהלכים שנקטה הרשות להתחדשות עירונית בנדון באמצעות הוצאה לפועל של מיזם פינוי-בינוי בקרב האוכלוסייה החרדית באשדוד ובירושלים, שבהן יש היתכנות כלכלית גבוהה יחסית למיזמים מסוג זה. מומלץ כי הרשות להתחדשות עירונית תפעל בשיתוף המינהלות העירונית להתחדשות עירונית ביישובים שבהם יש אוכלוסייה חרדית ושהיא משתתפת במימון, כמו ירושלים ואשדוד, לקידום ההתחדשות העירונית בקרב אוכלוסייה זו, ובפרט לקידום מיזמים של פינוי-בינוי. כמו כן מומלץ לגבש בהתאם תוכניות פעולה לקידום מיזמים לאוכלוסייה זו. מומלץ כי עיריית אשדוד ועיריית בני ברק יפעלו לקידום מיזמי פינוי-בינוי לאוכלוסייה החרדית בתחומן.	• הרשות לפיתוח ירושלים המנהלת הארצית פועלת יחד עם המנהלת להתחדשות עירונית ברשות לפיתוח ירושלים ותחום ההתחדשות העירונית לחרדים מקבל במנהלת להתחדשות עירונית בירושלים תשומות מיוחדות. לראייה, בימים אלו יש כמה מתחמי התחדשות עירונית לחרדים המקודמים יחד עם האוכלוסייה החרדית. • משרד הבינוי והשיכון -הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית פועלת בנושא במספר אופנים. בירושלים, ישנו יועץ חברתי קהילתי חרדי שתפקידו לקדם התחדשות עירונית במתחמים בהם יש ריכוזים גבוהים של חרדים. כאמור, על אף החסמים המובנים של הקהילה החרדית שמעדיפה ככלל פרויקטים של המבנה הבודד מסיבות שונות, הרשות הממשלתית מקדמת פרויקט התחדשות עירונית גם בשכונות בהם יש רב חרדי.

פעולות הממשלה בנושא הדיור לאוכלוסייה החרדית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לעתים קרובות, ישנו קושי לרתום את הרבנים הפעילים בקהילה הספציפית למתחם זה או אחר, עקב החשש שלהם מכניסת זרמים חרדים אחרים לשכונה ושינוי הציביון שלה. המחקר שנעשה בימים אלה בשיתוף הרשויות ינסה ללמוד עוד את החסמים ועצמתם וכן ינסה לשנות עמדות של הקהילה החרדית ביחס לפרויקט התחדשות עירונית ולנסות להסיר חלק מהחסמים ובתקווה לקדם מספר מתחמי התחדשות עירונית בשכונות חרדיות.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תוכנית לאומית למספר מיטות האשפוז במחלקות הילדים	בדוח קודם עלה שתוכנית משרד הבריאות לתוספת מיטות בטווח הארוך אינן שלמות: לא נקבעו בהן מאפייני המיטות - סוגי המיטות לפי המחלקות שיידרשו ופיזורן הגיאוגרפי. גם לא נקבעו יעדים ומספר המיטות ל-1,000 נפש, התפוסה הרצויה בבתי החולים וזמן השהייה הממוצע בהם. בדוח זה צוין כי קביעת יעדים אלו היא תנאי מקדים לגיבוש תחזית לפתיחת מחלקות המאפשרות טיפול רפואי נאות, כאמור בחוק זכויות החולה. עוד צוין כי גיבוש תוכנית רב-שנתית לפתיחת מחלקות חשובה לקביעת היקף כוח האדם הרפואי והסיעודי הנדרש להפעלת המחלקות והיחידות החדשות, באילו תחומי התמחות הוא יידרש וכמה מקומות התמחות יידרשו. מהנתונים עולה, כי על בסיס האומדן שבוצע לצורך הכנת תמ"א 49 וההנחות על מאפייני התחלואה שנלקחו, בין שנת 2020 לשנת 2050 צפוי לגדול מספר ימי האשפוז באגפי הילדים בשיעור של כ-68% (מ-691,000 ימי אשפוז בשנת 2020 ל-1.158 מיליון ימי אשפוז). נדרש שהמשרד יכין בהתאם תוכנית אופרטיבית להפעלת בתי החולים; ראשית לכול נדרש שהוא יקבע יעדי יסוד ארוכי טווח למערכת האשפוז - מספר המיטות ל-1,000 נפש, התפוסה הרצויה בבתי החולים ומשך האשפוז הממוצע במחלקות. מומלץ שמשרד הבריאות יכין תוכנית רב-שנתית שתפרט את המיטות הנדרשות לאגפים השונים במערך האשפוז, לרבות אגפי הילדים, וזאת לאחר שיקבע את יעדי היסוד למערכת האשפוז. מומלץ שהמשרד יתבסס בגיבוש התוכנית על איסוף נתונים מלא על המצב הקיים, על התחזית ארוכת הטווח לגידול הדמוגרפי על פי מאפיינים שונים של האוכלוסייה, לרבות הפיזור הגיאוגרפי שלה, על צפי התחלואה באוכלוסייה ועל מרכיבים נוספים כנדרש. על בסיס	• משרד הבריאות אין עורר על כך שתפקידו של משרד הבריאות הוא לקבוע את מדיניות הבריאות הלאומית ובמסגרתה להגדיר את שיעור מיטות האשפוז הנדרשות על מנת לטפל באוכלוסיית ישראל. אכן לאורך השנים, נעשתה חלוקת מיטות האשפוז תוך התחשבות בצרכים אלו, במסגרת התקציב הניתן למשרד לטובת הקצאת מיטות. תכנית המיטות האחרונה אשר יועדה לבתי החולים הכלליים לקחה בחשבון את צרכי מערכת האשפוז, לאחר שלקחה בחשבון את צרכי המערכת, כפי שהתבטאו בשיח מול בתי החולים השונים, שיעורי תפוסת המיטות, חוסר מיטות בתחומים ספציפיים, השלכות גאוגרפיות. לדוגמא- התכנית הוסיפה מיטות לטובת טיפול במחלות נירולוגיות ושכץ מוחי, נושא שהוגדר במיקוד משרד הבריאות. חשוב לציין כי חולקו כ-1200 מיטות ולמרות זאת שיעור המיטות לאלף נפש נותר נמוך מהשיעור הממוצע לפי דוח ה-OECD. התכנית ניסתה לתעדף חלוקת מיטות גיאוגרפית מותאמת לפערי הבריאות בפריפריה והקציבה שיעור מיטות גבוה יותר בהתאמה. לבסוף נציין, כי התעדוף נעשה מדויק ככל שניתן ונקבעה חלוקת מיטות מדויקת לפי מחלקות. מנהל התכנון במשרד הבריאות יחד עם מנהל התכנון במשרד הפנים פועלים על מנת להשלים ולאשר תכנית תמ"א 49 (ששונתה בשמה לתמ"א 1/20) למתן תוקף סטטוטורי באישור הממשלה.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התוכנית שתיקבע מומלץ שהמשרד יגבש גם תוכנית תקציב מתאימה. מומלץ שמשרד הבריאות יכין תוכנית רב-שנתית שתפרט את המיטות הנדרשות לאגפים השונים במערך האשפוז, לרבות אגפי הילדים, וזאת לאחר שיקבע את יעדי היסוד למערכת האשפוז. מומלץ שהמשרד יתבסס בגיבוש התוכנית על איסוף נתונים מלא על המצב הקיים, על התחזית ארוכת הטווח לגידול הדמוגרפי על פי מאפיינים שונים של האוכלוסייה, לרבות הפיזור הגיאוגרפי שלה, על צפי התחלואה באוכלוסייה ועל מרכיבים נוספים כנדרש. על בסיס התוכנית שתיקבע מומלץ שהמשרד יגבש גם תוכנית תקציב מתאימה.	במקביל כבר החל מנהל התכנון במשרד הבריאות, חטיבת ביה"ח הממשלתיים, בשיתוף עם הנהלות ביה"ח לתכנן תכנית אב לכל ביה"ח שתותאם עד לשנת 2050. בהתאם לתכנית אב המשרד ישלים תב"ע (היכן שהתב"ע כיום לא תואמת) ויכין תכנית רבת שנים לתוספת מיטות ופיתוח ביה"ח ובתוכם מחלקות ילדים. בנוסף לאמור לעיל, מנהל התכנון של משרד הבריאות פועל גם מול שירותי בריאות כללית והנהלות ביה"ח הציבוריים לקדם תכניות אלו. המשרד שוקד בימים אלו על תכנית מיטות נוספת. יחד עם זאת, לא ברורה עדיין מסגרת התקציב, ומשכך, הנחת היסוד היא כי מדובר בתכנית בפריסה של 6 שנים. המשרד מקבל כי עליו לבנות תכנית רב שנתית מבוססת נתונים, תחזית דמוגרפית, חלוקה גיאוגרפית וצפי תחלואה.
2	הנחיות לבינוי מחלקות ילדים ולמספר המיטות בחדר	מהנתונים עולה שלמעט אסותא אשדוד שהוא בית חולים חדש יחסית, באף אחד מבתי"ח האחרים שיעור החדרים המיועדים לילד אחד אינו מתקרב למחצית מסך החדרים, כפי שנקבע בחוזר האשפוז שמתייחס למחלקות פנימיות חדשות (שניידר הקרוב ביותר - 41%); כשליש ממיטות האשפוז במחלקות הילדים (300 מתוך 952) הם בתנאים של שלושה ילדים מאושפזים בחדר וזאת בשעה שבמסמך "הנחיות תכנון למחלקות אשפוז בבית חולים כללי" מ-2007 נקבע, שבמחלקות אשפוז חדשות הנבנות או משופצות יהיו שתי מיטות. במיוחד נמצא כי בהעמק רוב גדול (82%) מהחדרים מיועדים לשלושה ילדים מאושפזים; גם בכרמל, בשניידר ובהלל יפה הצפיפות בחלק מהחדרים גדולה – יותר ממחצית	• משרד הבריאות מינהל התכנון והבינוי מעדכן מעת לעת הנחיות לבינוי מחלקות ובכלל זה הנחיות לבינוי מחלקות ילדים. הנחיות העבודה של מינהל התכנון הן תוצאה מעבודה משותפת והתייעצות עם היחידה למניעת זיהומים. נדרש איזון בין שמירה על הפחתת הסיכוי להדבקות, שמירה על הפרטיות, אפשרות לשהיית הורה מלווה תוך מתן אפשרות לחדרי חולים עם יותר ממאושפז אחד (חדר ל-2 חולים). המשרד ימשיך לדון בכלל השיקולים הקיימים ובנוסף, ימשיך להתעדכן בנהוג בעולם ולעדכן את ההנחיות בהתאם.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החדרים מיועדים לשלושה מאושפזים (67%, 55%-53% בהתאמה); כמחצית ממיטות האשפוז (530 מתוך 952) הן בתנאים של שניים בחדר. עוד עולה כי ליד 221 מיטות (כ-23% ממיטות האשפוז) לא ניתן להוסיף מיטה סמוכה שתאפשר תנאים נאותים למנוחה עבור ההורה המלווה. על פי מענה בתי"ח לשאלון אשפוז ילדים, שבעה מתוך 21 מנהלי מחלקות הילדים ציינו כי המצב האידיאלי הוא חדר למטופל ולהורה; השאר ציינו שיש לאשפז ילד אחד או שניים בחדר ולאפשר מיטת מלווה לכל ילד. הם גם הצביעו על צפיפות, רעש, בכי של הילדים (בייחוד בלילה), הפרעות רבות וחשש לזיהומים כגורמים המקשים על מהלך האשפוז. עוד ציינו כקושי את הבדלי הגילים והמגדר בין המאושפזים. מומלץ למשרד הבריאות שבעת בנייה של מחלקות חדשות לילדים, או שיפוץ של מחלקות קיימות, הוא יפעל עפ"י החוזר מ-2020. עוד מומלץ, שנוכח תמונת המצב העולה מניתוח הנתונים שנאספו בביקורת, על מספר המיטות בחדרי האשפוז במחלקות הילדים, הוא יבחן מחדש את ארגון המחלקות ויקדם את התאמתן, ככל הניתן, לחוזר זה. מומלץ למשרד להתחשב בעניין זה בהמלצות היחידה הארצית למניעת זיהומים. עוד מומלץ כי במסגרת בחינת תנאי האשפוז הפיזיים במחלקות הילדים, יובאו בחשבון התנאים הייחודיים הנלווים לאשפוז ילדים - מלווה קבוע הנמצא בדרך כלל עם הילד המאושפז; חפצים שמלווים את הילדים, כמו צעצועים, ספרים, משחקים ואמצעי למידה; וכן מרחב להורים הנדרשים, במקביל לאשפוז ילדם, להתנהל בשגרת יומם ועבודתם. כן מומלץ כי במסגרת התוכנית הרב-שנתית המומלצת בנוגע למיטות האשפוז הנדרשות לאגפים השונים, משרד הבריאות יביא בחשבון המלצות אלו.	משרד הבריאות ישקול את הנתונים בעת בניית מחלקות חדשות, נכון לציין כי תכנית מיטות אינה מתייחסת לאלמנטים הנדרשים לבינוי, אלא מתייחסת למספר המיטות ולתקינת כוח האדם במידה וקיימת, המלווה את המיטה.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	רישיונות (תקן) למספר המיטות בבתי"ח	בדוח קודם נאמר שקיים צורך חיוני ביותר להתאים את הרישיונות שהעניק משרד הבריאות להפעלת בתי"ח למצב בפועל. הומלץ למשרד להוביל לארגון מחדש של המיטות במקומות שקיים בהם עודף או חוסר או שקיימת בהם כפילות של תשתיות, וכך לאזן בין היצע התשתיות לבין הצרכים. שהיות שמדובר במהלך עמוק ונרחב, בעל השלכות בהיבטים פרסונליים, נדרשת בעניין זה מעורבות של ההנהלה הבכירה של המשרד וכן שיתוף של הנהלות בתי החולים ומשרד האוצר. עוד צוין שעל מהלך כזה להתבסס על הנחות היסוד המתאימות: לראות את טובת הציבור, לשמור על תקציב המדינה ולמצותו ביעילות וכן להבטיח כוח אדם איכותי. אף שחלפו שלוש שנים מההמלצה של מבקר המדינה, משרד הבריאות לא הסדיר את ארגון המיטות, ובבתי"ח עדיין יש מיטות במספר החורג מן הקבוע בתעודת הרישום. כל זאת ללא אישור. הם אף אינם פועלים לעדכון תעודת הרישום של בית החולים בהתאם. משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו הקודמת וממליץ למשרד הבריאות לבחון בראייה כוללת ולאומית אם המצב בפועל במחלקות מספק כראוי את צורכי האוכלוסייה, ואם יש צורך לעדכן את מספר המיטות במחלקות השונות ובכללן מחלקת הילדים, ובהתאם לתוצאות הבחינה לגבש תוכנית שתתקן את המצב במחלקות. כן מומלץ למשרד כי נוסף על התקצוב בהתאם למספר המיטות שבתעודת הרישום של ביה"ח, הוא יפעל לעדכון הנתונים בתעודות הרישום של בתי"ח.	• משרד הבריאות בשנת 2021 אומצה רפורמה במימון בתי חולים ציבוריים. במסגרת הרפורמה, מתוקצבים בתי החולים בין השאר לפי מספר המיטות ברישיון. עובדה זאת יצרה תמריץ נרחב לבתי החולים לפעול להסדרת הרישיון שלהם. במקביל, פרסם המשרד דוח אודות מצב המיטות בפועל אל מול המיטות ברישיון (דוח פיננסי לשנת 2019) מהלכים אלו יחד הביאו לצמצום משמעותי בפער שבין המיטות בפועל למיטות בתקן. המשרד ימשיך לפעול להסדרת רישיון של בתי החולים הציבוריים וליצירת תמריצים מתאימים לרישיון מיטות. תמריצים נוספים המופעלים על בתי החולים להסדיר את רישיונם הינם מודלים המחלקים תקציבים לפי מספר מיטות וכן הקצאות אחרות שנעשות לפי מדד זה. המשרד בוחן את צרכי המערכת תדיר ופועל להוספתן של מיטות אשפוז בכל המחלקות בהן נדרשת תוספת ומפרסם תוכנית מיטות המגובה במשאבים לתמרוץ פתיחת המיטות. המגבלות העיקריות על תוספת מיטות הינן מגבלת התקציב וכח האדם במערכת.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	התפוסה במחלקות הילדים	משרד הבריאות לא קבע יעדים בסיסיים הנדרשים לתכנון מערכת האשפוז, ובהם שיעור המיטות ל-1,000 נפש והתפוסה הרצויה במחלקות. בעשר מתוך 21 (כ-48%) מחלקות הילדים שבבתי"ח בישראל התפוסה הייתה שווה או נמוכה מממוצע התפוסה במדינות ה-OECD במחלקות האשפוז הכלליות (ובכללן ילדים). ב-11 מחלקות התפוסה הייתה גבוהה מהממוצע במדינות ה-OECD באשפוז הכללי (76%). בולטים במיוחד בתפוסה הגבוהה בתי החולים הדסה עין כרם, הדסה הר הצופים, רמב"ם, שניידר, מאיר, שיבא-ספרא, וכן איכילוב-דנה, שבהם התפוסה הייתה שווה או גבוהה מ-94%. ברמת הממוצע המחוזי השיעור הגבוה ביותר הוא במחוז תל אביב (133%). מבחינת המצב בבריפריה, במחוז צפון התפוסה הממוצעת היא 61% ובמחוז דרום 75%. אומנם התפוסה הממוצעת במחוז דרום היא יחסית נמוכה - 75% אולם במרכז-העל סורוקה קיימת תפוסה גבוהה של 87%. בביקור של צוות הביקורת במחלקת הילדים במרכז הרפואי הלל יפה בחדרה ב-7.6.22 נמצא שבאותו היום אושפזו במחלקה 42 ילדים - יותר מ-35% מעל התקן - 31 מיטות. ביום זה נצפה כי בחדרים המיועדים לשניים אושפזו שלושה ילדים, וילד אחד אף אושפז במסדרון. נתון זה משקף את המשמעות של קביעת התפוסה הממוצעת - יש ימים שבהם העומס במחלקה גבוה במיוחד ויש ימי שבהם העומס פחות. בסה"כ התפוסה במחלקה בשנת 2019 (טרם הקורונה) עמדה על 92%, והיא גבוהה מממוצע התפוסה במחלקות האשפוז הכלליות, דבר שהביא לעומס במחלקה ביום הביקור ואף לאשפוז של ילד במסדרון.	• משרד הבריאות כאמור, המשרד מקבל כי עליו לבנות תכנית רב שנתית מבוססת נתונים, תחזית דמוגרפית, חלוקה גיאוגרפית וצפי תחלואה. במסגרת זו, יחושבו שיעורי תפוסה מותאמים לעמדות המקצועיות תוך התחשבות בצרכים העונתיים. קביעת תכנית זו תביא בחשבון את אילוצי המשאבים (מספר המיטות למעשה משקלל בתוכו גם את התקינה הנדרשת).

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הבריאות יקבע את התפוסה הרצויה במחלקות האשפוז בכלל ובמחלקות הילדים בפרט ובמקביל יקבע גם את תקן המיטות במחלקה. עליו להביא בחשבון את הצורך באיזון שבין מסגרת הקצאת המשאבים ובכלל זה מספר המיטות במחלקה לבין הצורך להבטיח את איכות הטיפול הרפואי ואת רמת השירות לאורך כל השנה. האיזון המתאים יכול למנוע את אשפוז הילדים במסדרון, דבר הפוגע בכבודו ובפרטיותו של החולה ואינו עולה בקנה אחד עם הנקבע בחוק זכויות החולה, וכן למנוע את שחיקת הצוות הרפואי בשל עומס יתר.	
5	יחידות לטיפול נמרץ ילדים	1. מהנתונים עולה שיחס מיטות טיפול נמרץ ילדים בארה"ב גבוה יותר מאשר בישראל בכ-50% (8 לעומת 5.5 מיטות לכל 100,000 ילדים). כדי להבטיח טיפול נאות לילדים הנזקקים לטיפול נמרץ נדרש - מלבד לקבוע מהו מספר המיטות המתחייב מכך - להתאים להיקף המיטות כוח אדם מתאים, ובכלל זה רופאים מומחים. 2. למשרד הבריאות אין הערכה כמה רופאים נדרשים בתחום של טיפול נמרץ ילדים. המשרד לא קבע יעד רב-שנתי למספר הרופאים שיש להכשיר בתחום זה. 3. משרד הבריאות אישר לבתיה"ח מעייני הישועה ומאיר בשנת 2019 לפתוח יחידות לטיפול נמרץ ילדים. מנתוני משרד הבריאות, המתבססים על דיווחי ביה"ח, עולה כי בשנים 2019 - 2020. בשני בתי החולים מעייני הישועה ומאיר, לא דווחה הפעילות למשרד הבריאות ולא נרשמו בהן ימי האשפוז. מומלץ שמשרד הבריאות ימפה את בתיה"ח שאישר להם מיטות ליחידות טיפול נמרץ ילדים, יבחן את איושן בידי	• משרד הבריאות משרד הבריאות הקים ועדה בראשותו של פרופ' ארנון אפק אשר בחנה את תחום הטיפול הנמרץ במדינת ישראל. ועדה זו הגישה את ממצאיה למנכ"ל המשרד. עם פרסום הממצאים, ובעקבות פניית איגוד רופאי טיפול נמרץ ילדים, התקבלה החלטה לקיים דיון דומה וקביעת מתווה הפעלה הכולל קביעת שיעור מיטות על סוגיהן ותקינה נדרשת גם לתחום זה. <u>מחסור ברופאים</u>: המשרד כיום נמצא בעבודה על בניית תחזית צורך ארוכת טווח למספר הרופאים בכל מקצוע.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רופאים מומחים בתחום זה ונוכח תוצאות הבחינה יבדוק את הצורך לארגן מחדש את הקצאת המיטות שנתן. במסגרת הבחינה מומלץ שיביא בחשבון את היתרונות והחסרונות של הפעלת יחידות קטנות לטיפול נמרץ ילדים לעומת הפעלת יחידות מרכזיות שהן גדולות יותר, וכי הוא יפעל בכלים העומדים לרשותו כדי לצמצם את המחסור ברופאי טיפול נמרץ. מומלץ גם שהמשרד יבדוק את היעדר רישומי הפעילות ביחידות טיפול נמרץ ילדים במעייני הישועה ובמאיר ויוודא כי מתקיים תהליך דיווח סדור על פעילותן ואודות כלל היחידות.	
6	מחלקות לרפואה דחופה ילדים	מהנתונים עולה שבשבעה מתוך 21 בתי"ח אין רופא מומחה ברפואה דחופה או ברפואת ילדים במשמרת ערב. בולט במיוחד היעדר רופא מומחה במשמרת ערב בשלושה מתוך שבעת בתי החולים בפריפריה (זין, פוריה, נהרייה). במרכזי העל - רמב"ם, סורוקה, שניידר, איכילוב, שיבא והדסה עין כרם - אין רופא כזה במשמרת לילה. עוד עולה מהלוח כי שיעור האשפוזים מהמלר"ד נע בין 35% בהדסה עין כרם ל-9% ביוספטל. נוכח החשיבות של אשפוז ילדים רק לפי הצורך, מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את הקשר בין נוכחות רופא מומחה במלר"ד ילדים לבין שיעור הילדים שאושפזו לאחר שהגיעו למלר"ד, וכי יביא בחשבון בשיקוליו, בין השאר, את מספר המיטות במלר"ד ילדים, מספר הרופאים המומחים בו ובתי"ח נוספים שנמצאים בסביבת המלר"ד. כן מומלץ שבדומה לאמור בהוראות החוזר, המשרד ישקול לקבוע הוראות בעניין נוכחות רופא מומחה גם לגבי מלר"ד ילדים.	• משרד הבריאות נוכחות רופא ילדים מומחה ברפואה דחופה הינה בוודאי ברכה ברמה המקצועית אך בבוא משרד הבריאות לבחון את מספרי המומחים אשר הוכשרו לטובת המקצוע ניכר כי עדין קיים פער משמעותי, ועל כן החלט חוזר המחייב לדרוש זאת הינה בבחינת גזירה שלא ניתן לעמוד בה. יחד עם זאת, משרד הבריאות פועל בשנה האחרונה ומוביל לטובת לקיחת סמכויות בתחום קביעת תחומי התמחות נדרשים, מיפויי תהליכי ההתמחות השונים ויצירת מאגר מידע אשר יהוו בסיס לתכנית לקביעת יעדים. מעבר לעידוד להתמחות בתחום רפואה דחופה ילדים, יש להוסיף כי על מנת לאייש את המלר"דים הממוקמים בפריפריה נדרשים מקורות תקציב ייעודיים לטובת "הבאת מומחים" או שימור אנשי מקצוע באזורים גאוגרפים מרוחקים.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			אתגר הבאת רופאים לפריפריה הגיאוגרפית הוא מורכב, ועל אף שמשרד הבריאות לוקח חלק בתכניות ייעודיות לעידוד רופאים, יקח זמן מה עד להבאת התוכניות לכדי תוצאה אמיתית שתשפיע בשטח, בטווח של כ 8-0 שנים לכלל התחומים, וללא התייחסות לתחום הספציפי המצויין.
7	זמני ההמתנה לניתוחים שכיחים	בדוח הקודם של משרד מבקר המדינה משנת 2020 עלה כי משרד הבריאות לא קבע זמן המתנה מרבי לניתוחים אלה - ניתוח לכריתת שקדים, ניתוח כפתורים באוזן וניתוח בקע. בביקורת זו עלה כי המצב נשאר כפי שהוא. מהנתונים עולה כי לא ניתן להצביע על מגמה קבועה ואחידה בזמני ההמתנה לניתוחי כפתורים באוזן וכריתת שקדים בין 2020 ל-2022. יש בתי חולים שזמן ההמתנה בהם התקצר ויש שהתארך. מדובר הן בהבחנה בין מרכז-על לבי"ח רגיל והן בהבחנה בין פריפריה למרכז. עם זאת, ב-11 מתוך 17 בתי"ח זמן ההמתנה לניתוח כפתורים באוזן היה ארוך יותר בשנת 2022 לעומת שנת 2020 (חלה עלייה של 2-25 שבועות); לגבי ניתוח כריתת שקדים, בתשעה בתי"ח זמן ההמתנה ב-2022 היה ארוך מזה שבשנת 2020 (חלה עלייה של 1-19 שבועות). ברוב בתי"ח הציבוריים זמן ההמתנה לניתוח כפתורים באוזן ולניתוח כריתת שקדים עלה משנת 2020 לשנת 2022. זאת בהמשך לתוכנית תמיכה לקיצור תורים שפרסם המשרד. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את האפקטיביות של מבחני התמיכה בכל הנוגע למטרתם - קיצור תורים. מומלץ גם שהמשרד ישקול לקבוע זמני המתנה מרביים לניתוחים, שכיחים בילדים (כמו ניתוח כריתת שקדים, ניתוח כפתורים	• משרד הבריאות נושא מדידת תורי המתנה נמצא כעת בבדיקה של משרד הבריאות (בחטיבת טכנולוגיות). הנושא אכן מורכב למדידה ועל אף שחלה עליה במספר מיטות האשפוז במחלקות כירורגיות, לא ניתן לאמוד בצורה מדויקת האם יש השפעה של התהליך על קיצור התורים. התכנית לקיצור תורים הביאה להסטת פעילות שנעשתה בעבר במימון פרטי לפעילות במימון ציבורי (של קופות החולים), מתוך הבנה כי קיימת תשתית ניתוחים זמינה ויש לנצל לטובת המטופלים. המשרד בוחן את השפעות התוכנית לקיצור תורים, בין השאר במחקר, ועתיד להסיק מכך מסקנות. בנוסף פועל המשרד להתייעלות חדרי הניתוח, על ידי גיבוש המלצות לפעולה נכונה של חדרי ניתוח, באופן שעתיד לקצר תורים. עקב קשיים במדידה לא ניתן לקבוע האם התוכנית אכן קיצרה זמני המתנה לניתוחים, עם זאת היא הביאה לגידול בכמות הניתוחים בתכנית מעבר לגידול הטבעי של הפעילות וכן לכך שניתוחים אשר בוצעו בעבר במימון פרטי (של חברות הביטוח והשב"ן) משולמים כיום על ידי המערכת הציבורית.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		באוזן וניתוח בקע), ויקבע לוח זמנים מדורג להשגתם, וכי הוא יעקוב אחר עמידת בתי החולים בזמנים שקבע. עוד מומלץ שהמשרד ישקול לנקוט צעדי עידוד נוספים לשם קיצור זמני ההמתנה. מומלץ שמשרד הבריאות יוסיף לתוכנית קיצור התורים שהוא מפעיל גם יעדים ומדדים בנוגע לכל תור לניתוח שהוא מצפה שיקוצר. עוד מומלץ שבתיה"ח בשיתוף המשרד ינתחו את התהליך משלב ההודעה לחולה על הצורך בניתוח ועד הביצוע בפועל שלו כדי לאתר צמתים בתהליך שניתן לייעל ולשפר. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את האפקטיביות של מבחני התמיכה בכל הנוגע למטרתם - קיצור תורים. מומלץ גם שהמשרד ישקול לקבוע זמני המתנה מרביים לניתוחים, שכיחים בילדים (כמו ניתוח כריתת שקדים, ניתוח כפתורים באוזן וניתוח בקע), ויקבע לוח זמנים מדורג להשגתם, וכי הוא יעקוב אחר עמידת בתי החולים בזמנים שקבע. עוד מומלץ שהמשרד ישקול לנקוט צעדי עידוד נוספים לשם קיצור זמני ההמתנה.	ניתוח כפתורים באוזן ולניתוח כריתת שקדים : ניתוחים אלו נעשים פעמים רבות בבתי חולים שאינם ציבוריים. המשרד ממשיך בעבודתו לקביעת מתודולוגיה אחידה למדידה משווה של זמני ההמתנה לניתוחים ופועל להרחבת כמות הניתוחים וצמצום זמני ההמתנה על ידי צעדים תקציביים ורגולטוריים שונים.
8	ביצוע הניתוחים בבתי חולים פרטיים	מבקר המדינה כבר העיר בדוח מ-2021 לגבי ניתוחים שבוצעו בשנים 2015 - 2019 כי רבים מהם, שהיו אמורים להתבצע בבתייה"ח הממשלתיים והציבוריים, הוסטו לבתייה"ח פרטיים, למשל לאסותא מרכזים רפואיים. כמו כן, בהיעדר מתודולוגיה אחידה וללא איסוף נתונים מכלל בתייה"ח בנושא זה, משרד הבריאות לא בחן את הצלחת התוכנית בהיבט של קיצור זמני ההמתנה - המטרה העיקרית של התוכנית. מהנתונים עולה ששיעור שלושת הניתוחים (ניתוח כריתת שקדים, ניתוח כפתורים באוזן וניתוח בקע) במוסדות ציבוריים ובמוסדות פרטיים קרוב לשוויון: ב-2021 חלה עלייה קלה בביצוע ניתוח כריתת שקדים וניתוח בקע	• משרד הבריאות התכנית לקיצור תורים הביאה להסטת פעילות שנעשתה בעבר במימון פרטי לפעילות במימון ציבורי (של קופות החולים). ניתוחים אלו נעשים פעמים רבות בבתי חולים שאינם ציבוריים. למעשה שיעור העלייה בניתוחים המבוצעים בבתי חולים פרטיים, אינו מרמז על שיעור הפעילות הפרטית, שכן פעמים רבות מדובר בפעילות ציבורית הנעשית בבתי חולים פרטיים. המשרד אוסף ומנתח נתונים אודות השינויים שיצרה התוכנית לקיצור תורים, בין השאר יחד עם מכון המחקר ברוקדייל. המחקר נמצא בעיצומו.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במוסדות הפרטיים (עלייה של 5% בכל סוג ניתוח) ביחס ל-2019, ואילו בניתוח כפתורים באוזן לא חל שינוי על פני התקופה. מומלץ כי משרד הבריאות ינתח את הנתונים על ניתוחים בבתי חולים שאינם ציבוריים באופן שייתן בידו מידע על שיעור הניתוחים שבוצעו בבתי חולים אלה במימון ציבורי ובמימון פרטי; הדבר יאפשר לו לבחון ביתר דיוק את הצלחת התוכנית להגדלת מספר הניתוחים המבוצעים בבתי"ח הממשלתיים והציבוריים.	
9	אשפוז ילדים במחלקת ילדים שאינה מתאימה למצבם - ילדים עם הפרעה נפשית	עלה כי לעיתים ילדים מאושפזים במחלקות הילדים במקום במסגרות המתאימות לטיפול נפשי וזאת בשל חוסר מקום במחלקות פסיכיאטריות לילדים או במסגרות האחרות שמתאימות להם. ואולם, לבתי החולים אין מידע על מספר הילדים הממתינים אצלם במחלקות או משתחררים מהמחלקה לביתם ללא מענה מתאים, ועל זמני ההמתנה שלהם עד לקבלת מענה מתאים. מנתוני משרד הבריאות עולה כי בכל שנה מאות ילדים עם הפרעות אכילה מאושפזים במחלקות הילדים הרגילות. הסיבות לכך הן חוסר מקום במחלקה הייעודית ולעיתים בעיות פיזיולוגיות הנלוות להפרעת האכילה. בין השנים 2019 - 2021 חלה עלייה של כמעט 50% במספר הילדים שלא אושפזו במחלקות הייעודיות. אם ילד מתאשפז במחלקה שאינה מתאימה לאבחנה שקיבל או נשלח לביתו, וממתין שבועות או אף חודשים למסגרת מתאימה, הוא אינו מקבל את הטיפול הנאות אשר לו הוא נדרש, וזכויותיו על פי חוק נפגעות. מחלקת ילדים אינה יכולה לתת את המענה המתאים וההולם לילד הנזקק לטיפולים נפשיים. אין ביד משרד הבריאות, כמו	• משרד הבריאות משרד הבריאות מודע לחסר במיטות אשפוז לילדים בתחום בריאות הנפש ופועל להוספת מיטות. בשנה האחרונה נעשה מאמץ גדול, והוספו למערכת מיטות ועמדות טיפול בבריאות הנפש, אך לא די כדי לתת מענה מלא. בנוסף כפי שמצוין במהלך דוח המבקר, מאז החלה מגפת הקורונה יש עליה משמעותית בצורך, עקב קשיים נפשיים שהוחמרו במהלך המגיפה. תכנית המיטות הקרובה תיקח צרכים אלו בחשבון וכפי שמומלץ בדוח המבקר, יתבצע מיפוי צרכים תוך בדיקת שיעורי אשפוז ופריסה גיאוגרפית. לצד זאת יש לזכור כי בחלק לא מבוטל מהמקרים, אשפוז במחלקות ילדים עם "כיסוי" מספק של יועצים פסיכיאטרים בביה"ח יכול להוות פתרון טוב מספיק, במהלך המתנה לאשפוז במחלקה פסיכיאטרית, ובמקרים מעטים כפתרון אשפוזי מלא.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		גם ביד' אגף בריאות הנפש, נתונים על המספר הכולל של הילדים המאובחנים בבריאות הנפש ומספר המאובחנים החדשים בכל שנה, על מספר הממתינים ועל זמני ההמתנה לפי המסגרת הטיפולית. כן אין בידיו נתונים על מספר הילדים האמורים להתאשפז במחלקות לבריאות הנפש אך בשל מצוקת מיטות מאושפזים במחלקות הילדים בבתי"ח. בהיעדר נתונים כאלו נפגעת היכולת של המשרד לגבש תוכנית עבודה סדורה להתמודדות עם הגידול בהיקף הפרעות אכילה בפרט והפרעות נפשיות בכלל. מומלץ שבמסגרת התוכנית הרב-שנתית למספר המיטות הנדרשות באגפי הילדים יבחן משרד הבריאות מהם הצרכים העתידיים המעודכנים למיטות במחלקות בריאות נפש ילדים, ימפה באופן מלא את המצב הקיים, לרבות המענה שקופות החולים מספקות, ויכין תוכנית מתאימה שתיתן לכך מענה. עד אז מומלץ שהמשרד, ובתי"ח יחד יבחנו מהו המענה הזמני שניתן לתת לפערים הקיימים במיטות אשפוז לבריאות הנפש הקיימות כיום. מומלץ שמשרד הבריאות יאסוף נתונים מלאים בתחום בריאות הנפש של ילדים, ינתח את הצרכים ויתכנן את המענה שיינתן להם באמצעות מסגרות הטיפול השונות. מומלץ שיכין לשם כך תוכנית עבודה רב-שנתית, שבה ייקבעו היעדים, המשאבים והמדדים המתאימים.	פרט לכך, בשבועות האחרונים פורסמו אמות מידה לפתיחת בתים מאזנים לילדים ונוער, שאמורים להוות חלופת אשפוז. הצפי הוא שייפתחו כ-10 בתים ב-3 שנים הקרובות שיקטינו גם הם את העומס על המחלקות. לגבי בית חולים זיו: בבי"ח זיו מתקיים מצב ייחודי עקב האזור הגיאוגרפי הגדול אותו מכסה ביה"ח. מחלקת פסיכיאטריה של הילד של בי"ח זיו קיבלה השנה תוספת מיטות אותה מיישמים בימים אלה. כאמור, המשרד מודע לכך שתוספת זו לא מספיקה. לצד זאת, בחלק מהמקרים, אשפוז במחלקת ילדים מהווה לעיתים מענה זמני מספק, בהתאם לנסיבות, והילד מקבל מענה נאות לקשייו, עד למעבר למחלקה הפסיכיאטרית הייעודית. בחלק מהמקרים אין זה כך, והמשרד, מודע, כאמור לבעיה ופועל לפתרונה. <u>בנושא של מידע:</u> בהתאם לחוק, בתי החולים חייבים לדווח על כל אשפוז פסיכיאטרי של בוגרים בני 18 ומעלה, אך קיים קושי חוקי בדיווח על אשפוז קטינים. יחד עם זאת, אגף המידע מפרסם מידע על קבלות ראשונות וקבלות חוזרות לפי אבחנות בשנתון בריאות הנפש, שיוצא לאור מידי שנה. בשנת 2021 היו 1,404 קבלות של ילדים עד גיל 18 (גיל 0-17) לאשפוז פסיכיאטרי, 61% מהם היו קבלות ראשונות, עלייה מ-1,188 בשנת 2020 ו-59% מהם קבלות ראשונות, ו-1,075 ו-59%, בהתאמה בשנת 2015. בנוסף, משרד הבריאות פועל לקבלת המידע על ביקורים בבריאות הנפש בקהילה, מידע שהגיע לאחרונה לכל הקופות.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	אשפוז ילדים במחלקת ילדים שאינה מתאימה למצבם - ילדים הזקוקים לשיקום באשפוז	עולה שהמוסדות המספקים כיום שיקום באשפוז לילדים ממוקמים במרכז הארץ - ירושלים, רעננה, תל אביב ורמת גן, ואין מענה לילדים בצפון הארץ ובדרומה. לאחר סיום הבנייה יתווספו 21 מיטות שיקום לילדים בפוריה וברמב"ם בצפון ובסורוקה בדרום. עולה שאף על פי שלמשרד הבריאות יש נוהל ובו מסגרת של כללים להפניה לטיפול ביחידות לשיקום קשישים, הוא לא קבע נוהל דומה בנוגע לשיקום ילדים. עלה שלמשרד הבריאות אין נתונים על מספר הילדים הנזקקים בכל שנה לשירותי שיקום באשפוז. כמו כן, הוא אינו אוסף נתונים על זמני ההמתנה לשיקום ילדים במסגרות, ואינו יודע את מספר הממתינים ואת זמני ההמתנה לשירות. בהיעדר הנתונים נפגעת היכולת של המשרד, כמאסדר, לגבש תוכנית עבודה סדורה ולתת מענה לצרכים הקיימים. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את הצרכים הלאומיים בתחום מיטות האשפוז בשיקום לילדים - כמה מיטות שיקום נדרשות, מהו מצאי המיטות, לרבות אלה הנמצאות בבנייה, והצורך להשלימן - הן במרכזים הרפואיים הקיימים והן במוסדות ייעודיים, ובכלל זה מומלץ שתושלם התוספת של מיטות השיקום בפוריה, ברמב"ם ובסורוקה. מומלץ שמשרד הבריאות יקדם את פרסום הנוהל בנוגע לאמות המידה למתן שיקום רפואי תוך שמירה על רצף הטיפול, וכי יקבע פרקי זמן מרביים לזמני ההמתנה לטיפולים משקמים על פי סוגיהם. מומלץ גם שתיכלל בו התייחסות לשיקום ילדים. בהתאם לכך מומלץ שיבחן אם המשאבים הקיימים מסוגלים לתת מענה ליעדים שייקבעו ויפעל ליישומם. כך ניתן יהיה להבטיח שיפור בתפקודים מוטוריים, קוגניטיביים, חושיים, לשוניים ורגשיים ולאפשר לילדים אורח חיים פעיל ובריא ככל שניתן.	• משרד הבריאות כפי שמצוין בדוח המבקר, מתוכננת תוספת מיטות שיקום לילדים בצפון ויחד עם זאת, יתקיים במסגרת תכנון מיטות ארוך טווח תהליך של מיפוי צרכים ותעדוף גם בתחום שיקום ילדים. כפי שצוין, אגף השיקום במשרד הבריאות גיבש נוהל מיקף אשר מתייחס לאופן ההפניה לשיקום באופן כולל, בקרב מבוגרים וילדים. אגף השיקום ממשיך לפעול להוצאתו ותיבדק האפשרות להוסיף לנוהל זמני המתנה מרביים לטיפול. בנושא הנוהל בנוגע לאמות המידה למתן שיקום רפואי: 1. המשרד רואה חשיבות רבה בפרסום הנוהל הכולל. 2. תיבדק האפשרות להוסיף התייחסות ספציפית לשיקום ילדים, לרבות קביעת זמן המתנה מרבי לקבלה לשיקום. 3. המשרד פועל להקמת רשם שיקום מתוך הבנה שרק כך ניתן יהיה לקבל החלטות מבוססות נתונים. תיבדק האפשרות לכלול את שיקום הילדים בשלב מוקדם יחסית בפיתוחו.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	סקרי שביעות רצון ככלי לבחינת חוויית המטופל	משרד הבריאות ביצע את הסקרים לניטור חוויית המטופל במחלקות אשפוז בבתי"ח כלליים ובמלר"דים (גם מלר"ד ילדים), אך לא במחלקות הילדים. יצוין שמשרד הבריאות לא הנחה את בתי"ח הממשלתיים לערוך סקרים, והדבר נתון לשיקול דעתם. מומלץ שמשרד הבריאות ירחיב את הסקרים גם למחלקות הילדים ויפרסמם. עוד מומלץ שהמשרד יקבע מדדים הרלוונטיים לאוכלוסיית יעד זו, כגון הסבר על הטיפול הרפואי בשפה שילדים מבינים, תנאי הלינה למלווה של הילד, חינוך בזמן האשפוז.	• משרד הבריאות בימים אלה משרד הבריאות עומד להקים ועדת היגוי לריענון מתודולוגיה של סקר חוויית המטופל במחלקות אשפוז. במסגרת עבודת הוועדה תבוצע התאמה והרחבה של הסקר הלאומי גם למחלקות ילדים. הוועדה תגדיר באיזה אופן יבוצע הסקר הלאומי בכל מחלקות ילדים (תדירות, שיטה, מספר נשאלים) ותגבש את הפרמטרים שחשוב לבחון במסגרת השאלון, תוך התייחסות להמלצות בדוח זה. כמו כן, הוועדה תגבש סט המלצות לבתי חולים לניטור חוויית מטופל שבמחלקות ילדים באופן שוטף (קב' מיקוד, תהליכי שיתוף ציבור, הקמת מועצות מטופלים ועוד).
12	חוויית המטופל במחלקות ילדים על פי קבוצות המיקוד	בקבוצות המיקוד עלו פערים בכל הנוגע לחוויית המטופל של ההורים בין בתי"ח הגדולים לבין בתי"ח הקטנים - ככלל, חוויית המטופל בבתי"ח הגדולים נתפסה נדרשת לשיפור ואילו בבתי"ח הקטנים היא נתפסה חיובית. כך למשל, בבתי"ח הגדולים ציינו ההורים תחושה לא-נעימה של חוסר רגישות כלפי צורכי ההורה וכן משך המתנה ארוך לקליטה במחלקה, שלא הייתה ערוכה לקבלת מטופלים חדשים; בבתי"ח הקטנים ציינו ההורים לחיוב קבלה מהירה למחלקה וקבלת מידע ראשוני, תנאי לינה ומלונאות טובים, אווירה נעימה במחלקה ויחס אדיב ושירותי כלפיהם. בכל הקשור למזון, עלה חוסר שביעות רצון בבתי"ח הקטנים והגדולים כאחד. נוכח העולה מתהליך שיתוף הציבור שקיים צוות הביקורת, משרד מבקר המדינה ממליץ לכל בתי"ח, ובעיקר לבתי"ח	• משרד הבריאות עם הרחבת התכנית הלאומית של סקרי חוויית המטופל גם למחלקות הילדים, תתאפשר השוואה בין בתי חולים השונים, תוך פילוח לפי גודל בתי חולים, מיקומם ועוד. בנוסף לבניית סקר לאומי עבור מחלקות אשפוז ילדים, המשרד יקים צוות עבודה רב סקטוריאלי (בשיתוף נציגי מטופלים) לגיבוש סט סטנדרטים, ארגז כלים לצוותים המטפלים וגיבוש מגנוני ניטור ובקרה שוטפים עבור בתי החולים. בעבודת הצוות שיוקם יש לקחת בחשבון את המלצות דוח זה, לצד תובנות של בתי החולים מהשטח על סמך הניטור שמרבית בתי החולים מבצעים גם כיום במחלקות ילדים.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגדולים - סורוקה, שניידר, רמב"ם, שיבא-ספרא, הדסה עין כרם ואיכילוב-דנה, לבחון את תגובות ההורים, לוודא כי חוויית המטופל חיובית, ואם עולה הצורך בשיפור בתחומים מסוימים - לפעול לביצוע השיפור הנדרש. כמו כן מומלץ שנוסף על פיתוח ויישום של סקרים לניטור חוויית המטופל במחלקות הילדים, משרד הבריאות יעקוב אחר תיקון ליקויים שעלו בסקרים שעשו בתי"ח בתחום זה.	
13	תקינת כוח אדם רפואי	תקינת הרופאים הקיימת נקבעה בשנת 1976, ומאז עודכנה כמה פעמים ולאחרונה ב-2011. עלה שכדי להתגבר על התקינה שאינה מתאימה, בתי חולים מוסיפים לעיתים למחלקות השונות כוח אדם רפואי ממקורותיהם. כך עלה בבקורת שמספר הרופאים במחלקות הילדים גדול לרוב מהתקן שנקבע. למשל, בביה"ח נהרייה תקן הרופאים הוא 23, ובפועל מועסקים 30.66 רופאים; בבי"ח הלל יפה התקן הוא 15 רופאים, ובפועל מועסקים 27; במאיר התקן הוא 51.1 ובפועל מועסקים 68.15; בוולפסון התקן הוא 22.1 ובפועל מועסקים 45. מקורות המימון של התקנים הנוספים הם תאגיד הבריאות שליד ביה"ח או אגודת הידידים, אולם תוספת זו אינה מוסדרת. מומלץ למשרד הבריאות, למשרד האוצר ולנציבות שירות המדינה (נש"ם) לקבוע שיטת תקינה חדשה לרופאים במחלקות האשפוז בכלל ובמחלקות הילדים בפרט. מומלץ שבהמשך לכך תעודכן התקינה הקיימת של הרופאים שנקבעה עוד בשנת 1976 ועודכנה לאחרונה ב-2011, וזאת בכדי להתאימה לצרכים המתעדכנים של מערכת הבריאות - השינויים הטכנולוגיים, גידול האוכלוסייה והזדקנותה, היקף הפעילות הרפואית שגדל וההתפתחות של מקצועות ותת-	• משרד הבריאות אכן, בעבר למשרד הבריאות לא היה מידע מרוכז ביחס למספר הרופאים המבצעים התמחות בכל מחלקה ובית חולים. אולם, ביולי 2022 תיקן שר הבריאות את תקנות הרופאים (אישור תואר מומחה ובחינות), תשל"ג-1973, והחל מה-1.1.2023, כל רופא המעוניין לפתוח פנקס התמחות נדרש לדווח למשרד הבריאות. תיקון תקנות זה ייצר מאגר מידע מקיף של כלל הרופאים המתמחים בישראל ומקומות העסקתם, ויהווה בסיס קריטי לתכנון כוח אדם רפואי בישראל. בנוסף, בשנת 2021 הכריז משרד הבריאות על תוכנית אסטרטגית לתוספת כוח אדם רפואי, ופועל מול המל"ג וארגוני הבריאות להגדיל את מספר הסטודנטים הלומדים רפואה בישראל מדי שנה, בתוכנית רב שנתית. לצד זאת, פועל משרד הבריאות להדק את הקשר עם סטודנטים לרפואה הלומדים באוניברסיטאות בחו"ל, ובשנת 2022 יצר לראשונה מאגר סטודנטים ישראלים לרפואה הלומדים בחו"ל. מאמצים אלו יביאו להקמה של מאגר מידע מהימן של כלל הישראלים הלומדים רפואה, שהם עתודת המתמחים של

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מקצועות בתחום הרפואה והסיעוד. מומלץ גם שהעדכון יתבסס על צורך במיצוי יעיל וגמיש של המשאבים.	מדינת ישראל. מידע זה חיוני כדי לבצע תכנון ארוך טווח של כח אדם רפואי. תקינת כ"א כיום אכן מבוססת על חישובים שנעשו בשנות השבעים ואין ספק שאינה נותנת מענה לצרכים של המערכת, כמו גם אינה תואמת את התפתחות והתמקצעות עולם הרפואה. הדבר נכון, כפי שמצוין בדוח לכלל מקצועות הרפואה וודאי שגם לרפואת הילדים. לאור העובדה שהעלאת התקינה גוררת אחריה עליה בהוצאות השכר, יש לכך התנגדות משמעותית בעיקר ממשרד האוצר. המשרד יקבל בברכה כל דיון בנושא אל מול גורמי נש"מ ומשרד האוצר. • נציבות שירות המדינה נש"מ אינה הגוף האמון על הקצאת תקנים, יחד עם זאת הנושא מתוכנן לעלות מול הממונה על השכר בהתייחסות להסכם הרופאים הקרוב. כמו כן, נושא שיטת התקנון יעלה מול משרד הבריאות (חטיבת בתי החולים).
14	מצוקת רופאים מומחים ברפואת ילדים בקהילה	מהנתונים עולה ששיעור הילדים בני 0 - 12 שטופלו בידי רופא מומחה ברפואת ילדים נע בין 36% בלאומית ל-90% במכבי (65% בכללית ו-70% במאוחדת). בכל הקופות במחוזות הפריפריאליים דרום וצפון, ובחלקן גם במחוז ירושלים, שיעור הילדים שטופלו בידי רופא מומחה ברפואת ילדים הוא נמוך לעומת המחוזות במרכז הארץ; כך למשל, במכבי, שבה שיעור הילדים שטופלו בידי רופא מומחה הוא הגדול ביותר, שיעורם נע בין 80% במחוז דרום ל-97% במחוז מרכז; בלאומית, שבה שיעור הילדים שטופלו בידי רופא מומחה הוא הקטן ביותר, שיעורם נע בין 16% במחוז	• משרד הבריאות משרד הבריאות הקצה תקנים לקופות החולים מתוך מטרה לעודד הכשרת מתמחים, כולל ברפואת ילדים ובמקצועות על בתחום רפואת ילדים. ייעודה של התכנית להרחיב את המענה לטובת טיפול בקהילה. הקושי הקיים הוא כי עיקר ההכשרה מתקיים בבתי החולים במחלקות ילדים ועל כן קצב ההכשרה מוגבל. איגוד רופאי הילדים בוחן בניית תכנית הכשרת רופאי ילדים במסגרות הקהילה. המלצות מבקר המדינה נמצאות כבר היום בשלבים מתקדמים של יישום

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דרום ל-43% במחוז ירושלים. במחוזות המרכז יטופלו ילדים בני 0 - 12 בסבירות גבוהה יותר בידי רופא המומחה ברפואת ילדים לעומת ילדים במחוזות אחרים. נתון זה מצביע על פערים בסיווג הרופא המטפל על פי מקום מגוריו של הילד. מומלץ שמשרד הבריאות והקופות יכינו תוכנית שתיתן מענה לצורך ברופאים מומחים ברפואת ילדים בקהילה, אפשר שתוכנית זו תהיה חלק מהתחזית ארוכת הטווח שהמשרד הודיע שהוא מגבש בנוגע למספר הרופאים שיידרש בעתיד. מומלץ שהתוכנית תתבסס על איסוף נתונים מלא על המצב הקיים ועל התחזית ארוכת הטווח לגידול הדמוגרפי על פי מאפיינים שונים של האוכלוסייה, לרבות הפיזור הגיאוגרפי שלה. מומלץ שיובא בחשבון המחסור ברופאים מומחים ברפואת ילדים בקהילה בפריפריה, וכי ייבחנו דרכים לצמצום הפערים אל מול מרכז הארץ, לרבות באמצעות כלים לעידוד ותמרוץ להשגת המטרות.	כבר היום קיים מודל תחזית ארוכת טווח למספר הרופאים, שמתחשב בגידול הדמוגרפי, וכן במשתנים רבים של כניסת רופאים, פרישת רופאים, עזיבתם למקצועות אחרים וצמצום בשעות עבודה. כמו כן חיזוי מפורט למקצוע רופאי הילדים נמצא בשלבים סופיים של ביצוע. מספר תכניות לצמצום הפערים במספר הרופאים של הפריפריה מול המרכז הותנעו בשנת 2022, ומספר תכניות נוספות צפויות להיות מותנעות ב- 2023.
15	מחסור ב"מומחיות-על" ברפואת ילדים	משרד הבריאות לא הגדיר יעדים רצויים למספר הרופאים שהם מומחי-על ברפואת ילדים על פי תחומי ההתמקצעות השונים, ואין לו תוכנית ארוכת טווח המביאה בחשבון את הצרכים ברופאי ילדים שהם מומחי-על ומספקת את המענה לצרכים אלו. בפועל, ההחלטה על התמחות על של רופא נעשית באופן פרטני, על פי שיקול הדעת של ביה"ח או של הרופאים עצמם, באופן שמימון התמחות העל נעשה בדרך כלל ממקורות ביה"ח ששלח את הרופא להשתלם או במימון הקופות שמממנות התמחות-על, ולפי ההסדרים הקיימים, המתמחה ישרת בהמשך את באי בית החולים או את מבוטחי הקופה. מנהלי מחלקות ילדים ומנהלי בתי"ח שמילאו את	• משרד הבריאות ראה מענה לליקוי 13.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השאלונים שנשלחו אליהם במסגרת ביקורת זו הצביעו על מחסור במומחי-על במקצועות השונים ברפואת ילדים וציינו שמשמעות הדבר היא פגיעה במתן השירות הרפואי למטופלים ושבהיעדרם קשה להכשיר רופאים חדשים בתחומים אלו. החוסר במומחי-על בא לידי ביטוי גם בזמני המתנה ארוכים אליהם בקהילה. זמן ההמתנה הארוך עלול לעכב בירורים וטיפולים חיוניים ולסכן את הילדים המטופלים. מומלץ שמשרד הבריאות ישקול להגדיר יעדים למספר הרופאים המומחים ברפואת ילדים בכלל ובמומחיות-על במקצועות השונים בתחום זה ולהגדיר את רמת השירות הרצויה במקצועות-על ברפואת ילדים. עוד מומלץ שהמשרד יבחן דרכים לעידוד רופאים להתמחות-על בכלל מקצועות רפואת הילדים הנדרשים.	
16	כוח אדם לטיפול בילדים - כוח אדם סיעודי - אחיות במחלקות ילדים	מהנתונים עולה כי בשנת 2020 נמצאה ישראל ברבע התחתון מבחינת מספר האחיות ל-1,000 נפש מתוך קרוב ל-40 מדינות. עלה כי מאז קביעת מפתח תקינת האחיות ב-1996 הוא לא השתנה ברוב תחומי רפואת הילדים, למעט בפגייא ובאונקולוגיה. גם עלה שלא נבחן הצורך בעדכון ובבדיקת הרלוונטיות של מפתח התקינה לשינויים שחלו בתחלואה ולמורכבות הטיפול במחלות ובילדים. עוד עלה שמשרד הבריאות לא בחן אם מפתח התקינה של כוח האדם הסיעודי במחלקות לילדים צריך להיות זהה לזה של מחלקות המבוגרים, אף שאשפוז ילדים כרוך במענה של הסגל הסיעודי על צרכים ייחודיים. למשל, נדרשת גישה המותאמת לילדים, תשומת לב פרטנית יותר ואף השגחה מוגברת לא רק ביום אלא גם בלילה. משרד הבריאות לא בחן את תוצאות התוכנית של הכללית לאיוש תפקיד "אחות מרכז טיפול"	• משרד הבריאות 1. הסכם התקינה לכ"א סיעודי הינו משנת 1996. במהלך השנים התווספו עדכונים להסכם זה כמו במחלקות לטיפול מיוחד ביילוד (פגיות), מחלקות לרפואה דחופה, תקנים תוספתיים קבועים במשבר הקורונה למתארים ייעודים ועוד. מקדמי התקינה למחלקות הילדים לא השתנו מאז שנת 1996 והינם: • מחלקות ילדים – מקדם תקינה 0.85 • המטולוגיה ואונקולוגיה ילדים - מקדם תקינה 0.85 • כירורגית ילדים - מקדם תקינה 0.75 • שיקום ילדים - מקדם תקינה 0.65

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לכל מטופל המאושפז בבתי החולים שלה שבכוחו לשפר את חוויית השירות, ובפועל בבתי"ח הממשלתיים אין תפקיד של אחות מרכזת טיפול. משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד הבריאות, משרד האוצר ונש"ם יבחנו יחד עם האיגודים המקצועיים המתאימים את התאמת תקינת כוח האדם הסיעודי - בפרט במחלקות הילדים לצרכים המעודכנים להיום, לאזור הגיאוגרפי, לדמוגרפיה ולתפוסות במחלקות. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבריאות יבחן הסדרת תפקיד של אחות מרכזת טיפול במחלקות האשפוז בכלל ובמחלקות אשפוז ילדים בפרט. כן מומלץ שבמקביל ישקלו זאת גם בתי"ח הממשלתיים עצמם. כך ניתן יהיה להבטיח רצף טיפולי, מענה אופטימלי לצורכי המטופלים ומשפחותיהם והעברת מידע מרוכז לצוותים המטפלים.	• טיפול נמרץ ילדים – מקדם תקינה 3.5 ומהמיטה השמינית ואילך 2.5 . - בשנת 2022 מונתה וועדה לשיפור השירות ביחידות לטיפול נמרץ בישראל, ועדה בינוני מנכ"ל משרד הבריאות דאז פרופ' נחמן אש, בהובלתו של פרופ' ארנון אפק . - באוקטובר 2022 הוועדה הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הבריאות. בהמלצותיה נכתב פרק המתייחס לסיעוד שכלל בין היתר המלצות לשינוי התקינה והמלצות בתחום ההכשרה והשמירה על הכשירות המקצועית. - בנוסף, השנה פורסם קול קורא להקמת וועדות מייעצות לאחות הראשית הארצית בתחומי המחלקה להנחיות מקצועיות הכוללות הקמת וועדה לבחינת תמהיל הצוות בוגרי השתלמות מוכרת בסיעוד הנדרשים במתארים נבחרים בין היתר מחלקות הילדים כחלק מתהליך בחינה ובקרה של יישום והטמעת חוזר מינהל הסיעוד מס' 177/2021 בנושא "אחריות משמרת במחלקות, מרפאות ויחידות טיפול (כלליות ומיוחדות) במערך האשפוז והקהילה" - בשנת 2023 תיבנה תכנית חומש באמצעות מספר תתי ועדות שיתמקדו במתארים מרכזיים לבחינת התמהיל במחלקות, מרפאות ויחידות טיפול נבחרות: • מערך בריאות הנפש • מרכזים גריאטריים • בתי חולים כללים: יחידות לטיפול נמרץ, מחלקות פנימיות, מחלקות כירורגיות כלליות, מחלקות ילדים • מתאר הקהילה

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• בריאות הציבור לצורך ליווי התהליך, תמונה ועדת היגוי אשר תתכלל את פעילות תתי הוועדות לכדי חוזר אחוד ומקיף. ניתן לראות שמחלקות הילדים נכללות בוועדות היגוי אלו. כמענה לנושא שהועלה בדו"ח הכולל שילוב אחיות מומחיות בטיפול במחלקות הילדים – במדינת ישראל כיום יש 11 תחומי מומחיות ולמעלה מ 550 אחים ואחיות מומחים. בשנת 2023 נציין עשור למומחיות. בתכנית החומש המשרד הגדיר יעד של 6% אחים ואחיות מומחים, תוספת של 250 תקני אחים ואחיות מומחים על מנת לאפשר את השתלבותם במערך האשפוז והקהילה ובמתארים הרלוונטיים. בשנת 2019 החל משרד רוה"מ לערוך עבודה משותפת עם משרד הבריאות, משרד הרווחה ומשרד החינוך בנוגע למיפוי צרכי כוח האדם במקצועות פיזיותרפיה, קלינאות תקשורת וריפוי בעיסוק. המיפוי כלל גם צרכי כ"א בבתי חולים. דו"ח של משרד רוה"מ בנושא זה פורסם בשנת 2020. לאור מסקנות הדו"ח המצביעות על פערי כ"א משמעותיים בין המצב הרצוי למצב המצוי, התקבלה ביום 20.2.22 החלטת ממשלה 1140 המטילה על משרדי הממשלה הכנת תוכניות לצמצום פערי כ"א בתחומים אלה בטווח הקצר ובטווח הארוך. משרדי הממשלה גיבשו תוכנית פעולה לטווח הקצר אשר מתוכננת לצאת לפועל בחודשים הקרובים. בימים הקרובים יפרסם משרד רוה"מ דוח עם המלצות לטיפול בפערי כ"א במקצועות אלה בטווח הארוך. המלצות הטווח הארוך כוללות בין היתר הגדלת כיסאות לימוד באקדמיה ושדות קליניים בהתאמה לכמות

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הכיסאות שתוגדל. חלק מהמלצות הגדלת כיסאות הלימוד כבר יושם. בנושא תיקנון כ"א במקצועות הבריאות האמורים לעיל ומקצועות אחרים המשרד יגיש את המלצותיו במסגרת דוח התכנון לטווח הארוך לטובת תקצוב מתאים בנושא זה. • נציבות שירות המדינה בהתייחס לתקינה - נש"מ אינה הגוף האמון על הקצאת תקנים, יחד עם זאת הנושא מתוכנן לעלות מול הממונה על השכר בהתייחסות להסכם האחיות הקרוב. כמו כן נושא שיטת התקנון יעלה מול משרד הבריאות (חטיבת בתי החולים). בהתייחס לפתיחת תפקיד "אחות מרכזת טיפול" בבתי"ח הממשלתיים - ככל שמשרד הבריאות יחליט להמליץ לנש"מ, בהתאם להליך המוסדר בעניין זה בחוק המינויים, על פתיחת עיסוק חדש כאמור, הבקשה תיבחן, לרבות לצורך הכנסתה ללוח תיפקוד האחיות במסגרת הסכם האחיות הקרוב.
17	כוח אדם לטיפול בילדים - כוח אדם פרא-רפואי	משרד הבריאות לא קבע תקן לעובדים פרא-רפואיים בבתי"ח, וכל בי"ח קובע לעצמו את היקף משרתם. עובדים סוציאליים: למשרד הבריאות יש נתונים חלקיים על מצבת העובדים הסוציאליים בבתי"ח הממשלתיים, ואין לו מידע על כל מערכת הבריאות. הואיל וכך, אין לו תמונת מצב כוללת של השירות הסוציאלי שמוענק בפועל לילדים המאושפזים, ואין הוא יכול לקבוע מהו התקן הראוי לשירות זה בבתי החולים. בקבוצות המיקוד עלה כי מעטים ההורים שהיו	• משרד הבריאות מחקר שנערך בנושא פערי כח אדם במקצועות הפרארפואיים, המתוכלל ע"י משרד רוה"מ, בשיתוף כלל משרדי הממשלה והגורמים הרלוונטיים, כולל משרד הבריאות, קובע כי חסרים צוותים בכלל המקצועות. הצוות גיבש מסקנות פעולה לטווח הארוך ופתרונות ביניים לטווח הקצר.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		צריכים להיעזר בעובדת סוציאלית או בפסיכולוג, אך מי שנדרש להם היה מרוצה מהשירות שקיבל. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הבריאות ימפה את הצורך במקצועות הפרא-רפואיים בכלל בתי"ח, יבחן מהו התקן המומלץ למקצועות אלו שיאפשר מתן טיפול ההולם את צורכי החולים, ובהתאם לכך ישקול להכין תוכנית רב-שנתית להשלמת השירותים הנדרשים. כן מומלץ שיביא בחשבון את עמדות ההורים לערך המוסף של מקצועות אלה, כפי שבאו לידי ביטוי בדוח זה.	הדוח המרכז פתרונות אלו צפוי להתפרסם בקרוב ע"י משרד רוה"מ. המלצות הטווח הארוך כוללות בין היתר הגדלת כיסאות לימוד באקדמיה ושדות קליניים בהתאמה לכמות הכיסאות שתוגדל. חלק מהמלצות הגדלת כיסאות הלימוד כבר יושם. בנושא תיקון כ"א במקצועות הבריאות האמורים לעיל ומקצועות אחרים המשרד הגיש את המלצותיו במסגרת דוח התכנון לטווח הארוך לטובת תקצוב מתאים בנושא זה.
18	שמירה על שגרה לימודית במהלך האשפוז - קביעת מסגרת הלימוד בעת אשפוז באמצעות תקנות וחוזרים	עלה שעד אוגוסט 2022 לא השלים משרד החינוך את גיבוש התקנות לחוק החינוך לילדים חולים בכל הנוגע לקביעת תוכנית חינוך לילדים מאושפזים וילידים חולים. חוק החינוך לילדים חולים נחקק לפני יותר מעשרים שנה, ומשרד החינוך לא התקין לו תקנות. זאת למרות החלטת הממשלה שחייבה להתקין עד מרץ 2018. מכך עולה שאין מסגרת הפעלה סדורה לשגרת הלימודים עבור ילדים חולים מאושפזים. עלה כי עד לשנת הלימודים תשע"ט פרסם משרד החינוך, מדי שנה, הנחיות כלליות בנושא שאינן מפרטות את היקף שעות הלימוד הנדרשות, הדרך והתנאים למתן החינוך, מיהו הצוות המחנך ועוד וכי מאז לא פורסמו הנחיות. על משרד החינוך להשלים את התקנת התקנות, בתיאום עם משרד הבריאות. לאחר התקנת התקנות מומלץ שמשרד החינוך יקבע נוהלי קבע להסדרת המסגרת החינוכית עבור ילדים חולים המאושפזים בתי"ח, וכלל שיידרש יפרסם גם חוזרים שנתיים.	• משרד החינוך תהליך התקנת התקנות הנוגעות להקמת מסגרות חינוך בבתי חולים מתנהל כבר שנים מול משרד הבריאות, שכן בהתאם לחוק, לצורך התקנת התקנות דרוש אישור של שר הבריאות. במשך תקופה ארוכה נמנע משרד הבריאות מהתייחסות, כפי שהמשרד התריע בעבר. רק לאחרונה התקבלה הטיטה עם התייחסות משרד הבריאות, וכעת מתבצעת עבודה על הנוסח וקידומו. קיימים שני קבצי תקנות העוסקים בהסדרת חוק חינוך חנים לילדים חולים, האחד עוסק בכל הקשור במתן מענה חינוכי לתלמידים חולים בביתם, והשני עוסק במתן מענה לתלמידים מאושפזים בבתי חולים, קבצים אלו נמצאים בסיומם של תהליכי עבודה ויעמדו בפני אישור סופי בהקדם.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	שמירה על שגרה לימודית במהלך האשפוז - הכשרת הצוותים לעבודת חינוך בסביבת בית חולים	עלה שלכ-60% (290 מתוך 478) מהמורים בבתי החולים הכלליים אין הכשרה ייעודית לפעול במרחב הרפואי. נוכח החשיבות בהכשרת צוותים חינוכיים היכולים להבין את עולמו של הילד החולה, מומלץ שמשרד החינוך יפעל להכשרת צוותי הוראה אלה. עוד מומלץ שישקול להמליץ למוסדות להכשרת מורים לכלול סוג הכשרה זה בהכשרתם של מורים חדשים.	• משרד החינוך שלב הכשרת מורים מבחינה אקדמית, מתבצע טרום השילוב במסגרת חינוכית והוא בחלקו גנרי ובחלקו דיסציפלינארי וכולל תעודת הוראה. שלב ההכשרה הינו תשתית להמשך לימודי המורה, שלאורך כל הקריירה המקצועית שלו משתלם ומתפתח מבחינה מקצועי. ההתמחות להוראה בבתי חולים מתקיימת בעיקר בשלב הפיתוח המקצועי כפי שמופיע בדוח זה. בימים אלו נבחנת האפשרות לשיתופי פעולה אקדמאיים עתידיים במסלולים להכשרת עובדי הוראה. בכל מוסדות החינוך בבתי החולים מתקיימת מידי שנה השתלמות מוסדית אשר מחייבת את כלל עובדי ההוראה במוסד ותכניה עוסקים בהרחבת ההכשרה לעבודה במרחב הרפואי וזאת בהתאמה לצרכים הייחודיים למוסד הרפואי ולצוות עובדי ההוראה המועסק בו. במקביל לכך, במהלך שבע השנים האחרונות מוצעים מידי שנה לצוותי המרכזים החינוכיים בבתי החולים 4 מסלולי פיתוח מקצועי ייעודיים בנושאים הבאים: תוכנית דו שנתית "CLS" (בה השתלמו 40% מכלל עובדי המרכזים בבתי החולים), תוכנית דו שנתית "דיאלוג חינוכי בשעת משבר", תוכנית שנתית "תיווך תהליכים ופרוצדורות רפואיים", כמו גם השתלמויות התמחות שנתיות ייעודיות לצוותי ניהול, צוותי הוראה, צוותי תקשוב וצוותים טיפוליים במרחב רפואי. בנוסף, האגף האמון על תכנית ילדים חולים בביתם הכין תכנית סדורה ללווי והדרכת המורים המלמדים בתוכנית.

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המפגש הראשון עם הצוותים החינוכיים התקיים ב-17/1/23.
20	שמירה על שגרה לימודית במהלך האשפוז - מורים דוברי שפות ומורים למגזר הערבי והחרדי	בקפלן ובאסותא אשדוד, שבהם אין מורים למגזר הערבי והחרדי, היו 28 ילדים באשפוזים ארוכים בשנת 2021 שבעבורם נדרשה בניית תוכנית חינוך אישית. מספר הילדים המאושפזים 21 יום ומעלה בכל אחד מבתי החולים איכילוב-דנה ושניידר היה כמה מאות, אולם אין שם מורים למגזר החרדי. מומלץ שמשרד החינוך יוודא כי אין במחלקות הילדים מחסור במורים המתאימים לילדים בני מגזרים שונים, ואם יעלה מחסור - יפעל להשלימו.	• משרד החינוך בבתי החולים קפלן ואסותא אשדוד לא נדרש מענה ייחודי עבור מטופלים דוברי שפה ערבית. בבית חולים קפלן ניתן מענה על ידי מורה מהזרם הממלכתי דתי. בבית החולים אסותא אשדוד מועסקת מורה מהמגזר החרדי. בבתי החולים איכילוב ושניידר מועסקים מורים, מטפלים ויועצת מהמגזר הדתי לאומי אשר נותנים מענה לפי צורך. ככלל, הצוות הפועל במרכז החינוכי מעניק לכל התלמידים המאושפזים מענה חינוכי ורגשי מותאם לימודית ותרבותית. במידת הצורך, כנהוג, במקרים הספורים בהם נדרש מענה ייחודי (בשפת היידיש, לימודי קודש ייחודיים, או כזה הדורש רגישות תרבותית) מגויס עו"ה מותאם, מעבר לתקן המוסד החינוכי, וזאת באחריות המנהלת והמפקחת על המוסד החינוכי במחוז. לא ידוע על חוסרים במסגרות אלו. שיקול הדעת בנושא המורים אשר ישובצו במסגרות נתון בידי מנהלי המרכזים והפיקוח, מתוך היכרותם את המסגרות, הצרכים והאוכלוסייה.
21	אשפוזי בית לילדים	עלה כי בארצות שונות בעולם מתחילים ליישם אשפוזי בית של ילדים, כגון בפלורידה שבארצות הברית ובאנגליה. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, אוקטובר 2022, אין למשרד הבריאות תפיסה בנוגע לאשפוז בית לילדים ואפשרות זו	• משרד הבריאות אין ספק כי במחלות ילדים קיים פוטנציאל משמעותי לאשפוז בית כפי שעלה גם בכנסים המלח האחרון שבחן

אשפוז ילדים בבתי חולים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אינה מיושמת. סמוך למועד סיום הביקורת, בנובמבר 2022, החלה בשניידר בדיקה מקדימה (פיילוט) של אשפוז בית לילדים ולנוער מגיל שישה חודשים עד 18 שנים. הפיילוט נבחן על פי מדדים, כמו אבחנות ומצבים המתאימים לאשפוז, התוויות נגד ואופי הצוות המטפל. מומלץ שמשרד הבריאות והכללית יבחנו את תוצאות הפיילוט בשניידר. לאור הקווים המנחים של איגוד רופאי הילדים, וככל שהפיילוט יסתיים בהצלחה, מומלץ שמשרד הבריאות ישקול, בשיתוף בתיה"ח, קופות החולים והאיגוד, לקדם את הסדרת סוגיית אשפוז הבית לילדים מתוך ראייה כוללת של שלמותם ורווחתם של הילדים ומשפחותיהם.	את תחום אשפוזי הבית. הנושא יבחן בשנה הקרובה במשרד הבריאות.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	עלה ששלוש מתוך ארבע הקופות (מכבי, מאוחדת ולאומית) מודדות את זמני ההמתנה באופן שאינו שיטתי ואינו מלא אלא בהתבסס על מדגמים, על בדיקה חודשית או על סקרים עיתיים, לכן לא ניתן לקיים בקרה איכותית כדי לוודא שהן עומדות בדרישות חוזר סטנדרט שירות. הכללית מודדת באופן מלא ושיטתי את זמני ההמתנה של מבוסחיה לקבלת השירותים, ולכן ניתן לנתח את הנתונים באופן איכותי. עלה גם כי משרד הבריאות לא דרש ממכבי, ממאוחדת ומלאומית לעדכן את שיטת מדידת זמני ההמתנה שלהן, כדי שיוכלו לבחון אם הקופות עומדות בהנחיות המחייבות שבחוזר. מומלץ שמכבי, מאוחדת ולאומית יפתחו שיטה סדורה לאיסוף הנתונים על זמני ההמתנה לקבלת השירותים כדי שיוכלו לדווח למשרד הבריאות באופן מלא על רמות השירות שהן מספקות במסגרת טיפולי בריאות השן. מומלץ שמשרד הבריאות ישקול לקבוע סרגל מדידה אחיד לכל קופות החולים. על משרד הבריאות לעקוב אחר דיווחי הקופות ולוודא שהן עומדות בסטנדרט השירות שהוא קבע.	• משרד הבריאות זמינות תורים לשירותי רפואת שיניים לילדים נקבעה בחוזר סמנכ"ל פיקוח על קופות חולים 12/2010. בבקורות של האגף לבריאות השן במרפאות שיניים נבדק גם נושא זמינות התורים לטיפול שיניים. חשוב לציין כי ייתכנו פערים בזמינות השירות בין רופאי שיניים שונים ובין שעות הבוקר לשעות אחה"צ, וייתכן מצב בו יש תור זמין לרופא כלשהו בהתאם לדרישות חוזר האגף לפיקוח על הקופות, בעוד הזמינות לרופא ספציפי/שעות/יום ספציפי שונה. כאמור, זמינות התורים נבדקת בהתאם לבקורות המבוצעות על ידי האגף לבריאות השן וכן בבקורות שטח המוצעות על ידי האגף לפיקוח על קופות חולים ושכ"ן. נושא מתודולוגיית מדידת זמני המתנה הינו מורכב ביותר ולא נקבעה מתודולוגיה אחידה בכלל תחומי הבריאות השונים.
2	עלה מהנתונים כי לפי דיווחי הקופות הכללית, שמדווחת באופן מלא על מתן השירותים, עמדה חלקית ברמת השירות שנקבעה בחוזר לאחד מארבעת סוגי השירותים (זמן המתנה לבדיקה תקופתית) ולא עמדה ברמת השירות לשניים מסוגי השירותים האחרים (משך ההמתנה לתחילתו של טיפול או של סדרת טיפולים ומשך ההמתנה בין טיפול לטיפול). מכבי עמדה ברמות השירות שנקבעו לשלושה מארבעת סוגי הטיפולים (משך ההמתנה לבדיקה תקופתית, משך ההמתנה לתחילתו של טיפול או לסדרת טיפולים ומשך ההמתנה בין טיפול לטיפול), ובאחד עמדה חלקית (משך ההמתנה למומחה	• משרד הבריאות ראה מענה לליקוי 1.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	לילדים), אך מסקנה זו עולה מדיווח לא שיטתי שלה. מאוחדת עמדה ברמות השירות שנקבעו לשניים מארבעת סוגי הטיפולים (משך ההמתנה לבדיקה תקופתית, משך ההמתנה לתחילתו של טיפול או של סדרת טיפולים), עמדה חלקית באחד מהם (משך ההמתנה בין טיפול לטיפול) ולא עמדה בסוג הרביעי (משך ההמתנה למומחה לילדים). אולם מסקנה זו עולה מבחינה לא שיטתית ולא מלאה שלה. ואילו לאומית עמדה בשלושה מארבעת סוגי השירותים שנקבעו (משך ההמתנה לבדיקה תקופתית, משך ההמתנה לתחילתו של טיפול או של סדרת טיפולים ומשך ההמתנה למומחה לילדים) מלבד עמידה חלקית בקריטריון של משך ההמתנה בין טיפול לטיפול, אולם גם מסקנה זו עולה ממדידה לא שיטתית של הקופה. זמני ההמתנה המרביים שקבע משרד הבריאות בחוזר נועדו להבטיח כי המבוטחים מקבלים את שירותי בריאות השן שהם זכאים להם, באיכות סבירה ותוך זמן סביר, בהתאם לדרישת החוק. עם זאת, בביקורת עלה כי בכמחצית מדיווחי הקופות, אשר מבוססים ברובם על דיווחים חלקיים בלבד, הקופות לא עמדו בזמנים שקבע המשרד או עמדו בהם באופן חלקי - עובדה המעלה חשש לפגיעה באיכות השירות שנתנו הקופות למבוטחיהן. על כל הקופות לפעול לקיצור זמני ההמתנה כדי שהן יעמדו בכל רמות השירות שנקבעו בחוזר. כמו כן, על משרד הבריאות לוודא כי הקופות עומדות בלוחות הזמנים שהוא קבע למתן שירותי בריאות השן השונים, וזאת על מנת להבטיח שירות איכותי למבוטחים.		

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
3	למשרד יש מידע חלקי בלבד על מידת עמידתן של הקופות בזמני ההמתנה שנקבעו, שכן הוא אומנם מתבסס על דיווחי הקופות, אך למעט הכללית שמדווחת דיווח מלא, שאר שלוש הקופות מדווחות דיווח חלקי. כמו כן, מהבקורות שביצע משרד הבריאות מינואר 2018 ועד ספטמבר 2021 עולה שהכללית, מכבי, מאוחדת ולאומית לא עמדו בזמני ההמתנה שקבע משרד הבריאות בחוזר סטנדרט השירות; אם זו הכללית, שמספקת את השירותים באמצעות ש.ל.ה, מכבי שמספקת את השירות באמצעות מכבידנט, מאוחדת שמספקת את השירות בעצמה או לאומית שמספקת את השירות באמצעות מרפאות פרטיות. על קופות החולים לעמוד בתנאי חוזר סטנדרט השירות ובזמני ההמתנה שנקבעו בו לשם קבלת שירותי בריאות השן. על הכללית להעביר לסמנכ"ל הפיקוח על קופות חולים את הנתונים על היקף השירותים שהיא נתנה בשנים 2020 - 2021 במרפאות כללית סמייל ובמרפאות ההסדר של הקופה וכן את זמני ההמתנה לשירותים. על משרד הבריאות לוודא כי קופות החולים מספקות למבוטחיהן את השירות באיכות ובזמנים הנדרשות, תוך הקפדה על זמני ההמתנה המרביים, כפי שנקבע בחוזר, לרבות במרפאות פרטיות שמעסיקות הקופות מטעמן.	• משרד הבריאות על הקופות לעמוד בזמני ההמתנה שנקבעו. לצורך איחוד הדיווחים והבהרת הנתונים הנדרשים להיות מדווחים, פורסמה טיוטת חוזר מעודכן בנושא וזו תופץ בימים הקרובים לאחר הטמעת כלל ההערות.
4	חמישית מההורים לא הצליחו לקבוע תור לרופא. 65% מההורים קיבלו תור שזמן ההמתנה אליו הוא יותר מ-30 יום - זמן ההמתנה המרבי שנקבע בחוזר סטנדרט שירות לבדיקת רופא. עוד עלה בהליך שיתוף הציבור שאין הבדלים גדולים בין קופות החולים לעניין זמן ההמתנה לתור לרופא. 42% מההורים לא הצליחו לקבוע תור לשינינית, ו-38% הצליחו	• משרד הבריאות יש לקחת בחשבון כי בקביעת תור למרפאה ישנם שיקולים נוספים כגון נוחות להורים, לילד, בחירת רופא מסוים וכדומה. לא ברור אם מתודולוגיית בחינת הנושא התייחסה למרכיבים אלה. במקרים של בעיה רוחבית בזמנים תורים, נעשית פניה לקופת החולים לצורך מציאת פתרון והרחבת השירותים.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
האגף לבריאות השן מבצע באופן שוטף בקרה על איכות הטיפול בילדים, כולל בדיקת תיקים רפואיים (צילומי רנטגן, תכניות טיפול ועוד). הסוגיה קשורה להבטחת איכות הטיפול ולא לשביעות רצון ההורים. האגף לבריאות השן אינו מבצע בדיקות שביעות רצון ההורים.	לקבוע תור שזמן ההמתנה אליו הוא יותר מחודש. עולה כי יותר ממחצית מחברי לאומית אינם מצליחים לקבוע תור לשיננית, לעומת 43% ו-44% בהתאמה מחברי הכללית ומכבי ופחות משליש מחברי מאוחדת. מהסקר במרשתת שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי יותר ממחצית מההורים דיווחו על המתנה ממושכת לתור לילדיהם בכל הקטגוריות שנבדקו (רופא שיניים, שיננית, טיפול רפואי ורופא מומחה) - המתנה שלרוב אורכת בין חודש לחצי שנה. יותר מ-70% מההורים דיווחו על המתנה ממושכת לרופא מומחה לילדים. עוד עלה מהסקר במרשתת בנוגע לילדים כי 9% מההורים דיווחו כי ילדיהם לא השלימו את הטיפול שרופא השיניים המליץ עליו בגלל אי-זמינות של תורים. מהנתונים עולה כי אף ש-8% בלבד מההורים לא היו מרוצים באופן כללי משירותי בריאות השן לילדיהם ו-23% היו מרוצים מהם במידה בינונית, הרי שניתוח עומק של המרכיבים שלפיהם נבחנת שביעות הרצון מעלה ש-42% מההורים לילדים לא היו מרוצים מהיכולת לתאם תור בתאריך קרוב ו-25% היו מרוצים מכך במידה בינונית. 32% לא היו מרוצים מזמני ההמתנה במרפאה ו-28% היו מרוצים מכך במידה בינונית. עוד עלה בסקר במרשתת כי הדרישה העיקרית בקרב ההורים לילדים הייתה שהקופות יפעלו לשיפור זמינות התורים. מהליך שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה בנוגע לזמינות תורים בקופות החולים עולה כי זמן ההמתנה לתור לרופא שיניים שנקבע עבור 65% מהילדים היה ארוך מזמן ההמתנה המרבי שקבע המשרד; עולה גם כי חלק גדול מההורים לילדים (42% מהם) אינם מרוצים מזמינות התורים לבדיקת רופא ולטיפול שיניים, ובכלל זה לטיפול שיננית. נתונים אלו אינם עולים בקנה אחד עם דיווחי מכבי, מאוחדת ולאומית למשרד	לילדים עד גיל 18 מטיפולי שיניים על פי הליך שיתוף ציבור שביצע משרד מבקר המדינה	

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הבריאות ולפיהם הם עומדים ברמות השירות שנקבעו בחוזר סטנדרט שירות. מומלץ שמשרד הבריאות ינתח את הנתונים על מידת עמידתן של הקופות ברמת השירות שהוא קבע, יבחן מהן הסיבות לזמני ההמתנה הארוכים בקופות החולים והאם זמני המתנה אלה הם נקודתיים; למשל, האם מדובר בכל שעות היום ולמרבית רופאי השיניים ושמה מדובר במגמה נרחבת יותר. על משרד הבריאות לפקח על קופות החולים ולוודא שהן יעמדו בזמני ההמתנה המרביים על פי חוזר סטנדרט השירות שהוא קבע. מומלץ שהמשרד ישקול להנחות את קופות החולים לקבוע עבור כל מרפאה יעד לשיפור המדדים לטיפול השיניים לילדים ולוח זמנים להגעה לעמידה בזמני ההמתנה שנקבעו בחוזר. מומלץ גם כי המשרד יקבע בחוזר את זמן ההמתנה המרבי לטיפול שיננית, וכי ישקול לגבש קווים מנחים לגבי האופן שקופות החולים ימדדו את זמני ההמתנה על ידי קופות החולים וינחה את הקופות למדוד את זמני ההמתנה לטיפול השיניים במסגרת סקרי שביעות הרצון משירותי בריאות השן שהן מבצעות.	
5	בשנים 2017 - 2021 השיעור הממוצע של הילדים שקיבלו טיפול בכל הקופות היה כ-30%, ובסה"כ גדל שיעור המיצוי מ-29% ל-33%. אפשר לזהות ירידה של 3% בשיעור המיצוי בשנת 2020 - שנה שבה התפרצה מגפת הקורונה. כמו כן, בשנים 2017 - 2019 חל גידול של 3% בשיעור המיצוי, ואילו בשנים 2019 - 2021 חל גידול של 1% בלבד. אחד הנימוקים לכך הוא שהחל בשנת 2019 הרפורמה הושלמה מהבחינה הגילית - כל הילדים עד גיל 18 זכאים לטיפול שיניים במסגרת סל הבריאות. שיעור המיצוי הממוצע בכללית ובלאומית הוא	• משרד הבריאות נתוני השימושים של צריכת השירותים, כולל אפיון על פי גילאי המטופלים נאספים כבר היום, מנותחים, והוצגו למבקר המדינה יותר מפעם אחת. לגבי פריסה על פי מגזרים ואזורים שונים, המשרד מקבל את הערת המבקר ויבקש את הנתונים. בביקורת יש לבחון את הטענה השכיחה כי רוב ההורים לא מגיעים לטיפול בקופות כיוון שהם מעדיפים טיפול שיניים אצל רופא פרטי. זה בהחלט לגיטימי, ומתרחש גם ברפואה מסוגים אחרים. כמו כן, חלק

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הקטן ביותר מבין קופות החולים ומסתכם בכ-29% מכלל הילדים החברים בקופה. מומלץ שהמשרד יקבע לכל קופה יעדים להעלאה מדורגת של שיעור מיצוי הזכויות של ילדים לקבל טיפולי שיניים שבסל הבריאות וינקוט צעדים לעידוד הקופות להשגתם; בכלל זה מומלץ שיקבע יעדים פרטניים למיצוי זכויות אלו ביישובים ששיעור מיצוי הזכויות בהם נמוך מהממוצע הכלל ארצי שנמדד. עוד מומלץ שמשרד הבריאות יעקוב אחר מימוש הזכויות של הילדים לקבל את טיפולי שיניים בכל אחת מהקופות, על מנת להבטיח שכל מי שרוצה לממש את זכותו יוכל לעשות זאת. מומלץ גם שהמשרד ינתח את החסמים המונעים את מיצוי הזכות לילדים ובהתאם לכך ינחה את הקופות לפעול להסרתם. בכלל זה מומלץ שהמשרד יביא בחשבון סוגיות אלה: זמינות התורים, הנגישות למרפאות, נקודות תורפה במתן השירותים, מאפייני המטופלים והזכויות שהם מיצו, חשיפה של השירות לציבור ושביעות הרצון מהשירותים..	מהילדים לא נדרשים לטיפול שיניים בכל שנה, בעיקר אם הם נבדקו בכיתה כחלק מפעולות בריאות התלמיד, והרופא דיווח על תקינות מלאה. המבקר יכול לבחון את ההשערה ולבחון איזה חלק מבוצע על ידי רופאים שלא בקופות, ולתת את הנתונים לפי זה. אין היגיון בטענה ששיעור המיצוי קטן ללא בחינת נתונים אלו. מאחר וקיימים הבדלים בדפוסי צריכת השירות בגילאים שונים, ממוצע של 30% מהילדים הזכאים שצורכים שירותי רפואת שיניים בכלל הגילאים הינו סביר. ילדים צעירים (עד גיל 5) צורכים פחות שירות, ואילו בילדים גדולים יותר (למשל גילאי 10-6) אחוז הצריכה גבוה יותר. המשרד פועל להעלאת המודעות ועידוד ניצול השירות, בין היתר באמצעות השירות לתלמיד, במסגרתו נעשית במוסדות החינוך בדיקת סקר (screening) שנתית, לאחריה מקבלים ילדי הגנים ובתי הספר מכתב להורים המיידע אותם על הזכאות וכן הפניה לבדיקה / טיפול שיניים בקופת החולים במקרה הצורך. במקרים דחופים נעשית פניה טלפונית להורים. שיעור צריכת השירות יציב יחסית בשנים האחרונות ומשקף את תמונת המצב האפידמיולוגית של תחלואת העששת בישראל. במסגרת בקרות שטח המתבצעות בקופות החולים, נבדקת בין היתר זמינות מתן שירותי טיפולי בריאות השן וכן תהליכי אישור/דחייה של בקשות לטיפול על ידי רופאי השיניים.
6	75% מהילדים קיבלו טיפול שיניים בשנים 2017 - 2021. 23% לא קיבלו טיפול כזה אשר לחברות - בחברה היהודית 23% לא קיבלו טיפול כזה בתקופה האמורה, ואילו בחברה הערבית - 30% לא קיבלו טיפול. לפי תשובות ההורים שהשתתפו בסקר במרשתת בנוגע לילדים וענו כי ילדיהם קיבלו טיפול, 62% מהילדים שקיבלו טיפולי שיניים קיבלו אותם רק במרפאות קופות החולים. בחברה היהודית מדובר ב-67% מהילדים, ובחברה	• משרד הבריאות הנתון של 30% צריכה הוא נתון שנתי. בסקר במרשתת נשאלו הנסקרים על חמש שנים במצטבר כך שנראה כי לא ניתן להשוות בין שני הנתונים. ידוע למשרד שכ-26% מהילדים מטופלים במסגרת פרטית וכ-30% במסגרת הקופות מדי שנה. כמו"כ כמעט כל הילדים מקבלים בדיקה של רופא שיניים בבית הספר/ הגן במסגרת שירותי בריאות השן לתלמיד.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
טיפול שיניים במסגרת סל הבריאות בשנים 2021 - 2017 לפי הסקר במרשתת בנוגע לילדים	הערבית - ב-43% 35% מכלל המשיבים ציינו שילדיהם קבלו טיפול גם במסגרת הרפואה הפרטית (23% קיבלו הן בקופות המרפאה והן אצל רופא פרטי ו-12% רק אצל רופא פרטי). בכל קופות החולים שיעור מיצוי הזכויות בירושלים ובתל אביב בשנת 2021 קטן מהממוצע הארצי שלהן, שהסתכם באותה שנה ב-32% בכללית, ב-33% במכבי, ב-34% במאוחדת וב-31% בלאומית; שיעור המיצוי הגדול ביותר של טיפולי שיניים לילדים בירושלים היה במאוחדת - 32% (50,000 מתוך כ-160,000 ילדים) ובמכבי - 30% (13,000 מתוך 44,000), ואילו הקטן ביותר בירושלים היה בכללית - 22% (33,000 מתוך 150,000 ילדים). שיעור המיצוי הגדול ביותר בתל אביב היה במכבי - 31% (17,000 מתוך 55,000 ילדים), והקטן ביותר בתל אביב היה בלאומית - 26% (800 מתוך 3,300 ילדים). מומלץ שקופות החולים יקבעו תוכנית הכוללת יעדים מדורגים להגדלת שיעור מיצוי הזכויות בירושלים ובתל אביב וביישובים נוספים שבהם שיעורי המיצוי קטן וינקטו צעדים מתאימים להשגת היעדים.	
7 שיעור המיצוי של זכאות הילדים - ניתוח שיעור המיצוי לפי יישובים בהתאם	בנוגע ליישובי "טופ 20" שבכללית, במאוחדת ובלאומית שיעור המיצוי של זכאות הילדים הלא-יהודים לקבל טיפולי שיניים, קטן יחסית לשיעור המיצוי בחברה היהודית (14% - 28% לעומת 28% -39%). ביישובים מעורבים בכל הקופות שיעור המיצוי קטן מזה של היישובים היהודיים. שיעור המיצוי הגדול ביותר של הזכאות לטיפול שיניים לילדים הוא בקרב הילדים בחברה היהודית החברים במכבי - 39%, והשיעור הקטן ביותר בקרב הילדים בחברה הלא-יהודית הוא בלאומית - 14%. מנתוני הקופות בנוגע ליישובי "טופ 20" שבהם רוב	• משרד הבריאות בשנת 2022 האגף ביצע תהליך שיתוף ציבור בנושא זמינות ונגישות לשירות בחברה הערבית וזיהוי חסמים לקבלת השירות, בשיתוף נציגי קופות חולים. כמו"כ בשנים 2021-2015 הופעלה על ידי המשרד תכנית למניעת עששת בחלק מהמרכזים לבריאות המשפחה ("טיפת חלב") באזורי פריפריה, בדגש על אזורים ברמה סוציו אקונומית נמוכה, כאשר אחת המטרות הייתה העלאת המודעות לשמירה על בריאות הפה והפניה

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
לשיוך החברתי של מרבית תושביו - יהודי, לא-יהודי, מעורב	חרדי עולה גם כי שיעור המיצוי של זכאות הילדים לקבלת טיפולי שיניים בהם גדול יחסית לשיעור המיצוי הממוצע בכל יישובי "טופ 20"; למשל, במודיעין עלית שיעור המיצוי הוא 47%, ובאלעד - 49%. מומלץ שהמשרד ינחה את הקופות לשים דגש מיוחד על מיצוי שירותי בריאות השן לילדים בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית וינקוט צעדים לעידוד פנייה לאוכלוסייה זו לקבלת הטיפולים, אם באמצעות בתי הספר ואם באמצעות הקהילה, למשל באמצעות מרפאות הקופות ובייחוד רופאי הילדים ורופאי המשפחה. מומלץ גם שהמשרד והקופות יקבעו יעד פרטני להגדלת שיעור מיצוי טיפולי השיניים בקרב ילדים לא-יהודים. עוד מומלץ שהקופות ישקלו לשלוח מסרונים, הודעות קוליות או הודעות דואר אלקטרוני בשפות שונות שבהם יזכירו להורים לממש את הזכאות של ילדיהם לטיפול שיניים, זאת בדומה לתזכורות שנשלחות למבוגרים בנוגע לרפואה מונעת (למשל בדיקות ממוגרפיה, חיסוני שפעת וחיסוני דלקת ריאות).	לרופא שיניים במקרה הצורך. השירות הופסק זמנית מסיבות אדמיניסטרטיביות והמשרד שואף לחדשו.
8	הועלה שטופס הדיווח של הקופות למשרד אינו מקוון. דיווחים חסרים: מאוחדת מוסרת למשרד דיווחים חלקיים, למשל היא אינה מדווחת על נתוני הספקים שלה ועל הזמינות והנגישות של הטיפולים; מכבי מדווחת אחת לשנה במקום אחת לחצי שנה; מכבי, מאוחדת ולאומית מדווחות על ממוצע זמני ההמתנה ולא על זמן ההמתנה החציוני והמרב. דיווחים לא מדויקים: אף שבטופס הדיווח מצוין כי הקופות נדרשות לדווח למשרד על מספר הילדים שקיבלו לפחות טיפול אחד במהלך התקופה, עלה כי הכללית דיווחה למשרד הבריאות ביתר על מספר הילדים שקיבלו טיפול. ניתוח הסיבות לכך העלה שייתכן כי מדובר בדיווח כפול - למשל, אם ילד "עבר	• משרד הבריאות בבנה פורמט והופץ במסגרת טיוטת חוזר מעודכן של האגף לפיקוח על קופות חולים ושב"ן כאמור במענה לליקוי 3.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בין שתי קבוצות גיל" הוא נספר בשתייה, וגם כשקיבל שירות במחוזות שונים - הוא נספר בשניהם. מעקב ובקרה של משרד הבריאות בנושא דיווחי הקופות: עלה כי משרד הבריאות אינו מוודא שמכבי, מאוחדת ולאומית משלימות את דיווחיהן, וכי הוא גם אינו יודע כיצד הקופות מודדות את זמני ההמתנה; עלה גם שהמשרד מקבל את דיווחי הקופות אך לא בודק אותם בשיטתיות - למשל, הוא אינו בוחן אם דיווחי הקופות לגבי זמני ההמתנה עולים בקנה אחד עם זמני ההמתנה הנדרשים על פי חוזר סטנדרט השירות שהוא פרסם, והוא גם אינו מנתח את הנתונים כדי לברר אם יש חסמים שיש להסירם על מנת להבטיח שהילדים מקבלים את טיפולי השיניים שהם זכאים להם על פי חוק. עולה מכך שדיווחי הקופות לגבי זמני המתנה ונתוני הספקים אינם בבחינת תשומה מהימנה לקבלת החלטות בדבר היקפם של טיפולי השיניים לילדים ובדבר שיעור המיצוי שלהם, ואי אפשר לראות בהם מידע מלא ומהימן שבהסתמך עליו ניתן לקבוע אילו צעדים יינקטו לשיפור השירות ולייעול. עולים פערים בין מספר הילדים בדיווחי הכללית לצוות הביקורת ולמשרד הבריאות. בנוגע לשנים 2019 - 2021. שיעור הפער בדיווחים היה 20% ו-19% בשנים 2019 ו-2021 בהתאמה (94,000 ו-99,000 דיווחים ביתר למשרד הבריאות) ו-16% דיווחים ביתר בשנת 2020 (69,000). כאמור, עלה כי המשרד אינו בוחן את דיווחי הקופות ולכן לא יכול היה לזהות את כפל הדיווחים. על משרד הבריאות לדרוש מארבע קופות החולים לדווח לו על מתן שירותי רפואת שיניים כפי שהוא קבע בחוזר. על הקופות לדווח למשרד בהתאם לנדרש. מומלץ שעל מנת לייעל את הליך הדיווח ישקול המשרד לקבוע מתכונת מקוונת לדיווחי הקופות. עוד מומלץ שישתמש בדיווחים שהוא מקבל לצורך	

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בקה ומעקב בעניין רמת השירות שמספקות הקופות לילדים ולצורך שיפור ומיצי של השירות. מומלץ שמשרד הבריאות יודא שהנתונים שמעבירות לו כל קופות החולים מלאים ומדויקים, וכי הוא יקבע כללים לגבי דיווח על מקרים חריגים, למשל דיווחים על ילדים שקיבלו טיפול במחוזות שונים או שקיבלו טיפולים במועדים שונים בשנה שבה הילד עבר בין קבוצות גיל שונות. מומלץ שהמשרד יפעל באופן שוטף לאיתור חריגים אפשריים נוספים בדיווחי הקופות.	
9	לאורך כל שלוש השנים שנבדקו (2019-2021) שיעור ניצול התקציב לטיפול שיניים לילדים במאוחדת גדול מהתקציב שהוקצה לה לשם כך והוא הגיע לכדי 134% בשנת 2021 (117 מיליון ש"ח במקום 87 מיליון ש"ח שהוקצה לה); מכבי, שלה הוקצה התקציב השני בגודלו, ניצלה כשני שלישים ממנו - בשנת 2021 ניצלה 66% (125 מיליון ש"ח) מתוך 188 מיליון ש"ח שהוקצה לה. לאומית, שבה מבוסס מספר הילדים הקטן ביותר, ניצלה בשנת 2019 89% מהתקציב שהוקצה לה (48 מיליון ש"ח מתוך 54 מיליון ש"ח [ראו בעניין ניצול התקציב בלאומית להלן בנוגע ללוח 3]), שיעור הניצול עלה בשנת 2021 ל-98% (55 מיליון ש"ח מתוך 56 מיליון ש"ח שהוקצה לה). בשלוש השנים שנבדקו המשרד הקצה לקופות 2.18 מיליארד ש"ח, והן ניצלו כ-1.6 מיליארד ש"ח (73% מהתקציב). יש הבדלים בין הקופות והמשרד הן מבחינת הנתונים על התקציב שהוקצה והן מבחינת הנתונים על השיעור שנוצל; שיעור ניצול התקציב לפי נתוני כללית, מכבי ומאוחדת גדול משיעורו לפי נתוני משרד הבריאות. על פי נתוני משרד הבריאות בשנת 2021 ניצלו הקופות 639 מיליון ש"ח, ואילו על פי נתוני קופות החולים הן ניצלו 850 מיליון ש"ח.	• משרד הבריאות נתוניה של קופת חולים לאומית עברו עדכון במשרד כך שהנתונים המפורסמים בדוח אינם עדכניים. על פי הנתונים המעודכנים, לאומית ניצלה 55 מיליון ש"ח מתקציבה שהם 98.2% מסך התקציב שהוקצה עבורה.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קוד	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הפער בין נתוני המשרד לנתוני הקופות מבחינת יתרת התקציב שנותרה בשנת 2021 מסתכם ב-233 מיליון ש"ח. לפי נתוני הכללית היא ניצלה ביתר 70 מיליון ש"ח (118%), ואילו לפי נתוני המשרד נותרו לה 50 מיליון ש"ח (87%); בנוגע למכבי - לפי נתוני הקופה היא ניצלה ביתר 62 מיליון ש"ח (135%), ואילו לפני נתוני המשרד נותרו לה 63 מיליון ש"ח (66%). לפי נתוני לאומית היא ניצלה 31 מיליון ש"ח מהתקציב (56%) ואילו לפי נתוני המשרד - 55 מיליון ש"ח (98%). יצוין שעודפי התקציב, ככל שהיו, שימשו את הקופות לצרכים שונים של אספקת שירותי בריאות לחבריהן. על משרד הבריאות להשלים את הבחינה מול הקופות את הסיבות להבדלים ביניהם מבחינת הנתונים. מומלץ שהמשרד יבדוק את הדיווחים שהוא מקבל מהקופות בנוגע למספר הילדים שמקבלים טיפולי שיניים ולמספר הטיפולים שהן נותנות להם, וכי הוא יקבע מתכונת דיווח אחידה. הדבר יאפשר תכנון מושכל של תחום בריאות השן לרבות של תקצובו. מומלץ כי המשרד יעקוב אחר שיעור הניצול של התקציב המוקצה לקופות לטיפולי שיניים לילדים ובהתאם לכך ינחה את הקופות כיצד למצותו, ינקוט פעולות להגדלת שיעור המיצוי, ובכלל זה יקבע תוכנית ובה יעדים מדורגים להגדלתו.	
10	הרפורמה להוספת טיפולי שיניים בסל לקשישים בני 75	על פי ממצאי בדיקה של משרד הבריאות, היקף טיפולי השיניים שנתנו קופות החולים לקשישים בשנים 2019 ו-2020 היה מזער: טיפולים מניעה וטיפולים משמרים ניתנו לכ-5% מהקשישים הזכאים לכך, וטיפולים משקמים ניתנו לכ-2% מהקשישים הזכאים לכך. בשנת 2021 מיצו את זכאותם לטיפולי שיניים 40,700 קשישים המשתייכים ליישובי "טופ 20". עולה גם כי חל גידול קל בשיעור המיצוי של טיפולי שיניים	• משרד הבריאות המשרד ערך בדיקה ומעקב אחר יישום הרפורמה וכלל במסגרת זו בחינת ר"ח אחר נתוני הביצוע של הקופות. בעקבות בדיקה זו, ובהתאם להסכם גידור שנחתם מראש עם משרד האוצר, הורחבו קבוצות הגיל הזכאיות להכללה בסל וכן מסגרת השירותים.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ומעלה - מיצוי הזכאות של קשישים לקבלת טיפולי שיניים	לקשישים משנת 2019 ועד 2021 - בסך הכול תוספת של כ- 8,000 קשישים שמיצו את זכויותיהם (גידול של כ-3% בשיעורם של כלל הקשישים הזכאים לטיפול שיניים). הדבר בא לידי ביטוי גם במגמה המסתמנת בתרשים 19 ולפיה בכללית, במאוחדת ובלאומית חל גידול קל בשיעור המיצוי של הזכאות לטיפול שיניים לקשישים בתקופה זו (4% בכללית ו-1% במאוחדת ובלאומית); ובמכבי הופחת שיעור המיצוי ב-1%. עם זאת, בכלל הקופות מדובר בשיעור מיצוי קטן של הזכאות, שהסתכם לכל היותר ב-15% מהקשישים בכללית בשנת 2021. בלאומית שיעור המיצוי הוא הקטן ביותר והסתכם בכ-4% בתקופה האמורה. על פי נתוני קופות החולים, כ-103,000 קשישים קיבלו טיפולי שיניים ביישובי "טופ 20" בשנים 2019-2021. מומלץ שמשרד הבריאות יקבע לכל קופה יעדים להגדלה מדורגת של שיעור המיצוי בקרב קשישים וינקוט צעדים לעידוד הקופות להשגתם.	נקבע כי תיערך בדיקה נוספת וכי תוצאותיה ישפיעו על היקף הזכאויות ככל ויידרש. הקופות הונחו להרחיב את מתן השירותים, זמינותם וכן יידוע המטופלים אודות השירות הכלול בסל. הנתונים המוצגים בדוח רלוונטיים לשנה אחורה, וכבר נעשו צעדי המדיניות כדי לפתור אותם. כמו ברפואת שיניים לילדים, ואף ביתר שאת, הרוב המוחלט של הקשישים מטופלים אצל רופאי שיניים פרטיים, ומעוניינים להמשיך את הטיפול אצלו. כמו כן, נוכח העובדה כי עד לפני שנה השירותים ניתנו החל מגיל מאוחר (טיפולים פרוטטיים החל מגיל 80), אזי רוב הסיכויים כי מרבית הקשישים כבר שילמו את מירב הסכומים בעבר (לרוב האנשים השיניים נחלשות כבר בשנות ה-60 לחייהם), ולכן המשך הטיפול אצל רופא שיניים פרטי, שמכיר אותם, הוא אך טבעי. אי לכך, המסקנה משיעור המיצוי הנמוך בקרב קשישים חייבת להיות הצורך להכניס את טיפולי השיניים לקשישים לסל בשלב מוקדם יותר. ואילו הטענה להגדיל את שיעור המיצוי בדרכים אחרות היא הרבה פחות רלוונטית. לא ברור מה מצפה המבקר לעשות בתחום זה: אם נקבע לקופות יעד לשיפוי שיעור המיצוי, כיצד על הקופות לעודד זאת, אם רוב המטופלים מבקשים שירות פרטי. הדרך היחידה היא פרסום ויידוע לצורך מיצוי זכויות, ובנושא זה נעשתה הרבה מאוד עבודה בשנתיים האחרונות שהמבקר כלל לא מציין. גם עבודה של משרד הבריאות באופן עצמאי, וגם עבודה על ידי הקופות.
11	הרפורמה להוספת טיפולי שיניים בסל	עלה כי אף שמשרד הבריאות קבע סטנדרט שירות בנוגע לטיפול שיניים לילדים, הוא לא קבע סטנדרט כזה לשום טיפול מטיפולי השיניים לקשישים. משמע שאין לקופות החולים יעדים שהן צריכות לעמוד בהן כדי לספק לקשישים בזמן סביר את טיפולי השיניים שבמסגרת סל הבריאות, כנדרש בחוק	• משרד הבריאות בעקבות חסרון בפורמט דיווח אחיד, נבנה פורמט כאמור עבור ריכוז טיפולי שיניים לקשישים. בין היתר הקופות נדרשות לדווח על היקף השירותים ועל זמני ההמתנה, כולל:

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
לקשישים בני 75 ומעלה - זמינות תורים לקשישים בני 75 ומעלה	ביטוח בריאות ממלכתי - לספק את שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח. מומלץ למשרד הבריאות לקבוע סטנדרט שירות טיפולי שיניים לקשישים ובכלל זה לקבוע את משך ההמתנה המרבי לכל אחד מסוגי השירותים והטיפולים שהקשיש זכאי לקבל.	זמן המתנה ממוצע למפגש ראשון (ביקור רופא). זמן המתנה ממוצע בין מפגש ראשון למפגש שני לתכנית טיפול. זמן המתנה ממוצע בין הפנייה לטיפול בבי"ח עד טיפול בבי"ח. חוק ביטוח בריאות ממלכתי קבע כי על השירות להינתן בזמן סביר, מרחק סביר ונגישות סבירה, לא לחינם אין הגדרת סבירות קבועה בחוק. כל מקרה או אזור נבחנים על פי מידת הסבירות הנכונה להם.
12 זמינות תורים לקשישים בני 75 ומעלה - דיווח הקופות למשרד הבריאות על זמני המתנה	מהנתונים עולה כי הכללית ומאוחדת אינן מדווחות על זמן המתנה ממוצע בין ההפניה לטיפול בבית החולים ועד לטיפול בפועל; הכללית גם אינה מדווחת על זמן ההמתנה ליועץ. זמן ההמתנה הממוצע בין המפגש הראשון לשני בתוכנית טיפול בכללית הוא הארוך ביותר - כ-22 ימים (אם כי חל שיפור יחסית לשנת 2020, שבה הסתכם זמן ההמתנה בכ-101 ימים (יש להביא בחשבון שבשנת 2020 פרצה מגפת הקורונה, והדבר השפיע על היקף צריכת שירותי בריאות). על קופות החולים למסור למשרד הבריאות את כל הנתונים שהמשרד דרש לקבל מהן, והדברים אמורים בייחוד במכבי, שלא מסרה למשרד דיווחים מלאים ובהם כל הנתונים שנדרשה למסור. מומלץ שהכללית תפעל לקיצור זמן ההמתנה למפגש ראשון של הקשיש עם רופא שיניים וכן לקיצור זמן ההמתנה הממוצע בין מפגש ראשון למפגש שני. על משרד הבריאות לוודא כי הוא מקבל מהקופות את הדיווחים כפי שהוא קבע שיש להעביר, וכן עליו לדרוש ממכבי לקבל דיווחים אלה. מומלץ גם שלאחר שיקבע סטנדרט שירות לטיפולים הוא יעקוב אחר הקופות ויוודא שהן עומדות בסטנדרט שקבע.	• משרד הבריאות המשרד ימשיך ויאסוף את הנתונים האמורים קופות החולים. בהתאם לאמור במענה לליקוי 3 ולליקוי 8.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

13	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	זמינות תורים לקשישים בני 75 ומעלה - זמני המתנה ושביעות רצון לקבלת טיפול לבריאות השן במסגרת הליך שיתוף ציבור	כרבע מהקשישים לא הצליחו לקבוע תור לרופא, 37% הצליחו לקבוע תור שזמן ההמתנה אליו הוא יותר מחודש, ו-15% קבעו תור שזמן ההמתנה אליו הוא יותר מחודשיים. 28% מהקשישים לא הצליחו לקבוע כלל תור לשיננית; יותר ממחצית מהם (54%) הצליחו לקבוע תור שזמן ההמתנה לו הוא יותר מחודש; כ-39% הצליחו לקבוע תור שזמן ההמתנה לו הוא יותר מחודשיים. זמן ההמתנה לתור לרופא שיניים שנקבע ל-20% מהנשאלים היה יותר מחודש (פרק הזמן שנקבע בחוזר סטנדרט שירות לילדים); לשליש ומעלה מהנשאלים נקבעו תורים שזמן ההמתנה להם הוא יותר מחודש - לטיפולים רפואיים (33%), לשיננית (37%) ולרופא מומחה 37% (זמן ההמתנה לתור שנקבע בחוזר סטנדרט שירות לילדים לרופא מומחה לילדים הוא 21 יום). מהנתונים עולה לחיוב, בין השאר, כי 72% מהנשאלים היו מרוצים באופן כללי משירותי בריאות השן לקשישים ו-21% היו מרוצים במידה בינונית, ואולם מניתוח עומק של המרכיבים לבחינת שביעות הרצון עולה ש-9% לא היו מרוצים מהיכולת לתאם תור בתאריך קרוב ו-51% היו מרוצים מכך במידה בינונית, ומכאן שרק 40% היו מרוצים מהיכולת לתאם תור בתאריך קרוב. אשר לזמני ההמתנה במרפאה - 12% לא היו מרוצים מהם ו-49% היו מרוצים מהם במידה בינונית, ומכאן שרק כ-40% היו מרוצים מזמני ההמתנה במרפאה. מומלץ שמשרד הבריאות ינתח את הנתונים על זמני ההמתנה הארוכים בקופות ויבחן אם הם נקודתיים או מדובר במגמה רחבה - למשל, האם זמני המתנה ארוכים קיימים בכל שעות היום או בשעות מסוימות בלבד, והאם מדובר בזמני המתנה ארוכים למרבית רופאי השיניים או רק לרופאים מסוימים. כמו כן מומלץ שהמשרד יקבע רמות שירות לסוגי הטיפולים	• משרד הבריאות המחקר המוצע יקדם את הבנת התחום וטיוב עבודת הקופות, נדרש לכך מציאת מקור תקציבי. המשרד מציין כי 93% מהמבוססים היו מרוצים מהטיפול באופן כללי. הישג כזה לא מושג באופן אוטומטי, ודורש עבודה עצומה מהקופות, שכלל לא מצוינת במסגרת הדוח. המעין בדוח עלול להתרשם כי טיפולי בריאות השן הם כישלון, כאשר המצב הוא בדיוק להיפך. המשרד מעוניין להרחיב את הטיפולים לשאר האוכלוסייה ולממש את זכות האוכלוסייה לטיפולים איכותיים בקופות.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	השונים וכן ישקול להנחות את קופות החולים לקבוע עבור כל מרפאה יעד לשיפור המדדים לטיפול השיניים לקשישים ולוח זמנים להגעה לעמידה בזמני ההמתנה שייקבעו.	
14	הרפורמה להוספת טיפולי שיניים בסל לקשישים בני 75 ומעלה - ניצול התקציב שקיבלו קופות החולים לטיפול שיניים לקשישים בשנים 2019 - 2021 סך התקציב שהוקצה לקופות בשנת 2021 הסתכם ב-322 מיליון ש"ח, וכי קופות החולים ניצלו 57 מיליון ש"ח (18%) ממנו. בכל אחת משלוש השנים 2019 - 2021 ניצול התקציב היה חלקי, ושיעורו היה בין 10% (24 מיליון ש"ח) בשנת 2019 ל-18% (57 מיליון ש"ח) בשנת 2021. עוד עולה מהתרשים כי כל אחת מהקופות ניצלה את תקציבה באופן חלקי: שיעור הניצול הגדול ביותר היה במכבי בשנת 2021 - 72% (18 מיליון ש"ח), והקטן ביותר היה בלאומית בשנים 2019 ו-2021 - 3% (מיליון ש"ח). עם זאת, התקציב הגדול ביותר שהוקצה בשלוש השנים היה בכללית - הוא הסתכם ב-174 מיליון ש"ח, ובשנת 2021 נוצלו 20% ממנו. לצד עובדה זו יש להביא בחשבון כי שיעור הקשישים בכללית הוא הגדול ביותר יחסית לשיעורם בארבע הקופות, והוא מסתכם ב-59% מכלל בני ה-75 ומעלה. עולה גם שמסתמנת מגמת גידול בסכום התקציב שהוקצה לקופות: מ-240 מיליון ש"ח בשנת 2019 ל-314 מיליון ש"ח בשנת 2020 ול-322 מיליון ש"ח בשנת 2021, וכן חל גידול בשיעור ניצולו (חוץ מאשר בשנת 2021, שנה שבה פחת שיעור ניצול התקציב בלאומית יחסית לשנת 2020). מומלץ שמשרד הבריאות ישקול לקבוע לקופות יעדים מדורגים לגידול בשיעור מיצוי תקציב טיפולי השיניים לקשישים שבסל הבריאות ויתכנן פעולות לתמרצן להגדלת שיעור מיצוי הזכאות לטיפולים. מוצע גם שאם יתברר כי לא נוצל מלוא התקציב שהוקצה, שיפעל על פי ההסכם מיוני 2019 ושהעודף	• משרד הבריאות כפי שכבר צוין, המשרד פעל על פי ההסכם וכלל בין היתר בהרחבת הסל מתן טיפולי שיניים לקשישים השוהים במוסדות בהם למעלה מ-150 מטופלים. כאמור לעיל, הדוח מסתמך על נתוני שנה קודמת. בשנת 2022 נעשו שינויים ובהתאם הנתונים השתנו באופן ניכר. המשרד גאה מאוד בעבודה שנעשתה בשנת 2022 והגדלת הסל לגיל 72 היתה מהותית, אמיצה, מורכבת וראויה לציון, והיא בדיוק מה שהציבור היה צריך לצפות לו מגוף ממשל אחראי. לדעת המשרד, ההסתמכות בדוח על נתונים ישנים כאילו הם המציאות, אינה במקומה.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ישמש, בשנים שלאחר מכן, להרחבת היקפה של אוכלוסיית הקשישים הזכאים לשירותי בריאות השן, כמו גם סוגי הטיפולים שלהם הם זכאים, וכן שישקול להרחיב את שירותי בריאות השן באופן שהם יינתנו לאוכלוסיות ייחודיות נזקקות נוספות, כפי שהמשרד עשה בשנת 2022. עוד מומלץ שהמשרד יבצע בדיקה חוזרת של שיעור ניצול התקציב בפועל בשנת 2023, כפי שנקבע כאפשרות בהסכם.	
15	עלה שנוון לדצמבר 2022 הכללית, מכבי ומאוחדת לא החלו לתת לקשישים השוהים במוסדות את שירות המרפאות הניידות. יש לציין לחיוב את החלטת משרד הבריאות לכלול בסל השירותים גם שירות של מרפאות ניידות למוסדות שבהם לפחות 150 איש, החלטה שבכוחה לתת מענה לפחות לחלק מהקשישים השוהים במוסדות. נכון לנובמבר 2022 מספרן הכולל של מיטות לקשישים, סיעודיים ותשושי נפש במוסדות הסיעודיים, שבכל אחד מהם יש לפחות 150 איש, הוא כ- 9,000, ועל פי הצו, הם יהיו זכאים כאמור לשירות של מרפאות ניידות לצורך קבלת הטיפולים, אם הם בגיל הזכאות לכך. עם זאת, נוסף עליהם יש עוד כ-12,000 קשישים סיעודיים ותשושי נפש השוהים במוסדות שבהם פחות מ-150 איש. אף שמצבם הבריאותי והתפקודי של חלקם מאפשר קבלת טיפולים, הם לא יכולים לקבלם ולממש זכאותם על פי הסל, בהיעדר יכולת להגיע למרפאות השיניים. הם יוכלו להמשיך לקבל סיוע ממשרד הבריאות בהנגשת טיפולי שיניים רק אם יעמדו בתחנים הכלכליים-חברתיים שהמשרד קבע. מומלץ למשרד הבריאות לחדד את הנחיותיו בנוגע לקשישים השוהים במוסדות והזכאים לשירות המרפאות הניידות. מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף קופות החולים, יפעלו	• משרד הבריאות המשרד פנה אל הקופות בנוגע למתן שירות מרפאות ניידות לקשישים השוהים במוסדות בהם למעלה מ-150 מטופלים. לדברי הקופות, הן נמצאות בתהליכי התארגנות ויחלו לתת את השירות מיד בסיומה. קופת חולים לאומית מציינת כי היא כבר נותנת את השירות, עוד טרם הכללתו במסגרת הסל. המשרד מסתייג מהערת המבקר, המשרד סבור כי אף שירות רפואי אחר במדינת ישראל אינו ניתן בניידות, לא במוסדות ולא בבית המטופל מרותק הבית, ועצם הכללת הטיפול הזה בסל הוא הישג אדיר וצריך להיות מועתק לתחומים אחרים. נכון היה לציין זאת לטובה ולשבח, ולא לקחת כמובן מאליו שהתחום הזה בא לידי ביטוי בחקיקה. בנוסף, בדיקת הנתונים שבוצעה היא חלקית ולא מהימנה. רוב רובם של המטופלים במוסדות סיעודיים הם אנשים שיכולים ומעדיפים להגיע למרפאה כדי לקבל טיפול. בוודאי לא ברור אם אכן 12,000 איש לא מקבלים את הטיפול. המשרד רואה לנכון לציין לשבח את קופת חולים לאומית, שלקחה על עצמה טיפול מגיל 75 במחירי סל למטופליה זמן רב לפני שהצו נכנס לתוקף.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כתרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לגיבוש מענה שיקל על כל הקשישים הסיעודיים ותשושי הנפש השוהים במוסדות, לקבל את טיפולי השיניים שהם זכאים להם על פי הסל.	
16	טיפולי שיניים לקשישים מרותקי בית: אומנם לקופות החולים מוקנה שיקול דעת בעניין מתן שירותים שאינם שירותי רפואה ראשונית או שירותים פרה-רפואיים, ואולם בפועל לא הוסדר המענה למתן שירות לטיפולי שיניים למרותקי בית. לנוכח מדיניות משרד הבריאות בשנים האחרונות לעידוד פיתוח שירותים רפואיים בבית כתחליף לאשפוזים בבתי חולים, ומאחר שצפוי גידול בהיקף אשפוזי הבית, מומלץ שמשרד הבריאות וקופות החולים יגבשו מתווה למתן שירותי בריאות השן לקשישים המאושפזים בביתם והמרותקים לו. שירות כזה ימנע החמרה במצב השיניים של קשישים אלו, העלול לגרום להחמרה במצבם הבריאותי, הוא גם עשוי למנוע את הצורך להעבירם לבית חולים וכך אף לחסוך בהוצאות הכספיות של קופות החולים לצורך האשפוז.	• משרד הבריאות הובהר כבר בעבר לקופות החולים בכלל ולכללית שירותי בריאות בפרט כי השירות ייתן לפי: - זכאות לטיפולי שיניים בסל לקשישים בני ה-72+ כפי שנקבעה בחוק. זכאות לטיפולים הנה פרטנית עבור כל מטופל ולא ניתן לקבוע מראש מהם סוגי הטיפולים שיינתנו למטופל ספציפי כזה או אחר. יש להפעיל שיקול דעת קליני פרטני כמו בכל טיפול רפואי אחר. - נוהל מתן שירות נייד בריאות השן פורסם לפני מספר שנים, ידוע ומוכר בפרט מוכר לכללית שירותי בריאות שהפעילה בזמנו שירות באמצעות ניידת למתן טיפולי שיניים לילדים בפזורה. https://www.gov.il/he/departments/policies/dt01-12 - יש לנקוט בגישה קלינית פליאטיבית לפי שיקול דעת קליני ונסיבות המקרה. קווים מנחים פורסמו בחוזר המשותף למתן טיפול שיניים הכרחי / דחוף לשמירה על איכות החיים של אגף לבריאות השן ואגף הגריאטריה. מאחר וקופ"ח כללית דיווחה כי החלה כבר לספק שירות במוסדות, סוכם שבעתיד הקרוב יערך ביקור במוסדות על מנת לצפות במודל השירות שניתן.
17	הכרת הזכאות לטיפולי שיניים בקרב הורים לילדים: בסקר במרשתת שהוכן במסגרת תהליך שיתוף הציבור שקיים צוות הביקורת עלה שיותר משני שלישים (69%) מהנשאלים מהאוכלוסייה היהודית שהם הורים לילדים היו ערים לזכאות לטיפול השיניים לילדים הניתנים במסגרת הסל. 48%	• משרד הבריאות המידע מופיע באתר משרד הבריאות, אתר "כל הבריאות" ובאתרי הקופות. ייתכן ומדובר כאן גם בהטיית דיווח על ידי הורים שלא לקחו את ילדיהם לטיפול- תופעה שתוארה גם בספרות מדעית מקצועית. בכל מקרה, כלל

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
טיפול שיניים לילדים ולקשישים	מההורים לילדים שלא ניצלו את הזכאות לטיפול שיניים במסגרת הסל ציינו כי הסיבה לכך היא אי-הכרת הרפורמה הכרת הזכאות לטיפול שיניים לקשישים: בסקר במרשתת שנעשה במסגרת שיתוף הציבור עלה, כי פחות משליש (29%) מהנשאלים שהם קשישים בני יותר מ-75 או בני משפחותיהם מהאוכלוסייה היהודית היו ערים לדבר הזכאות של קשישים לקבל טיפול שיניים בחינם או בהשתתפות עצמית. 61% מהמשיבים שלא ניצלו את הזכאות לטיפול שיניים במסגרת הסל ציינו כי הסיבה לכך היא אי-הכרת הרפורמה. הבטחת צדק חברתי אינה תלויה רק בעצם קיומן של זכויות בד"ן, אלא גם במימושן המרבי ובהענקתן לכלל הזכאים להן. אי-הכרת הרפורמות בנושא זכאות ילדים וקשישים לטיפול שיניים מעידה על הצורך שהן קופות החולים והן משרד הבריאות יכינו תוכנית סדורה שתכלול פעולות הסברה לאוכלוסיית הזכאים ובני משפחותיהם שבה יוגש המידע על הזכויות.	ילדי בתי הספר והגנים מקבלים בכל שנה מכתב אישי עם תוצאות בדיקת השיניים במסגרת שירותי בריאות השן לתלמיד, בו מצוין שטיפול שיניים לילדים כלול בסל הבריאות. בשנת 2022 נעשה קמפיין רב היקף, במהלכו המשרד הפיץ חומרים רבים לצורך הנגשת טיפול שיניים לקשישים, והקמפיין חזר שנית ביולי, עם התיקון גיל הזכאות ל-72. בקמפיין לקחו חלק עשרות ארגונים שעובדים עם קשישים כולל המוסד לביטוח לאומי (האגף לטיפול בקשיש), מעונות יום של משרד הרווחה, וכן ארגון אשל שהעביר את הפניה לעשרות ארגונים שהוא עובד איתם. הקופות מצידן, למעשה נקטו בקו פרואקטיבי מאוד, כאשר הן שמו את הפרסום בטלוויזיות בקופות החולים. הקהל המחכה לרופא ראשוני (משפחה) יכול להיחשף אליהן. המאמץ הזה כלל אינו מתואר בדוח ובהחלט לא ברור אם קשישים שזקוקים לטיפול לא נחשפו אליו. בהקשר הזה, מדגם מייצג של הקשישים אינו קהל היעד של הרפורמה, כפי שהוסבר קודם, אלא קהל הקשישים שידו אינו משגת, וכאן נעשה מאמץ כביר להגיע לכל קשיש וקשיש, ומטפליהם.
18	עלה כי אף שבחזר משנת 2011 נקבע כי על אתרי המרשתת הנותנים מידע ושירות למטופלים להיות נגישים גם לקוראי ערבית, רוסית ואנגלית, הרי שבפועל באתרי המרשתת של הכללית, מכבי ומאוחדת על טיפול השיניים לזכאים המידע אינו מוגש בערבית. באתר של לאומית המידע מוגש בערבית אולם אינו מעודכן; במאוחדת ובלאוומית הוא גם אינו מוגש ברוסית. כמו כן עלה שכללית היא הקופה היחידה המנגישה את המידע באנגלית. לאומית גם אינה מפנה את החברים למידע על הזכויות שבסל אלא לשירותים הניתנים בתשלום במסגרת תוכניות השב"ן.	• משרד הבריאות המשרד פועל מול קופות החולים להנגשת המידע המופיע באתרים בשפות הנדרשות, תהליך שימשך על פני מספר שנים. בנוסף, המידע מוגש לציבור באתר המשרד. במידה ויוחלט על יציאה לקמפיין ייעודי בתחום תידרש הקצאה תקציבית לנושא.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	על קופות החולים לפעול בהתאם לחוזר משנת 2011 ולפיו יש להנגיש את המידע על שירותי בריאות השן באתרי המרשתת שלהן בשפות הנדרשות - על לאומית ומאוחדת להנגישו גם ברוסית, ועל מכבי, מאוחדת ולאומית להנגיש את המידע גם באנגלית ובערבית.	
19	בביקורת עלה כי קופות החולים אינן פועלות ביוזמתן להנגשת המידע על הזכאות לטיפול שיניים בכלל, ובייחוד לאוכלוסיות הנזקקות לסיוע בחשיפת המידע על השירותים ועל הדרך לקבלם. רק חברים הפונים לקופות מקבלים סיוע בביור ובמימוש של זכויותיהם. מומלץ לכלל הקופות לנקוט פעולות יזומות להנגשת המידע על הזכאויות לכלל הזכאים, לרבות בשפות ובהתאמות התרבותיות הנדרשות ובמיקוד במאפיינים הייחודיים של האוכלוסיות הרלוונטיות. מומלץ שקופות החולים, בשיתוף משרד הבריאות, יבחנו את ערוצי הפרסום וההסברה היעילים ביותר לשם הגברת המודעות של אוכלוסיית הילדים, הקשישים ומשפחותיהם לזכויות המוקנות להם במסגרת סל הבריאות. בכלל זה מומלץ שהקופות יבחנו אמצעי שיווק המותאמים לאוכלוסיות אלו, למשל היעזרות ב"סוכני שינוי" ובעמותות המספקות הנגשה תרבותית של המידע וכן שליחה יזומה של תזכורות - מסרונים, הודעות קוליות או הודעות דואר אלקטרוני - להורים, לילדים ולקשישים שלא מימשו את זכותם לטיפולם אלה. מומלץ גם כי הקופות ישימו דגש מיוחד על הגברת המודעות בקרב אוכלוסיות אשר אינן חשופות לחלק מאמצעי התקשורת או המתקשות בנגישות אליו, וכי הן יפעלו ביוזמתן לזיהוי אוכלוסיות אלו וינגישו להן באופן המותאם להן	• משרד הבריאות המשרד פועל מול קופות החולים להנגשת המידע המופיע באתרים בשפות הנדרשות, תהליך שימשך על פני מספר שנים. בנוסף, המידע מונגש לציבור באתר המשרד. במידה ויוחלט על יציאה לקמפיין ייעודי בתחום תידרש הקצאה תקציבית לנושא.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	את המידע על זכאויותיהן לטיפול שיניים. הדבר עשוי גם לצמצם את ההוצאה הפרטית על בריאות השן.	
20	עלה כי למרות המלצות הוועדות ולמרות עמדת המשרד ולפיה נדרש להגביר את מעורבות הרופאים בקהילה - רופאי ילדים ורופאי משפחה - במניעת עששת, המשרד לא הנחה את הקופות בנושא זה. עלה גם שהקופות אינן מנחות את רופאי הילדים והמשפחה בקהילה להדגיש לפני הורים לילדים ולפני הקשישים וילדיהם את חשיבות השמירה על בריאות השיניים ואת השפעתה על בריאותם הכללית ואף אינן מנחות את הרופאים להביא לידיעת מבוסחים אלה את דבר זכאותם לקבלת השירותים במסגרת סל שירותי הבריאות. מומלץ כי משרד הבריאות ינחה את קופות החולים לגבש מתכונת להדרכת רופאי הילדים ורופאי המשפחה שלפיה הם יעודדו את הורי הילדים ואת הקשישים הזכאים לטיפול שיניים לצרוך אותם כדי לשמור על בריאות שיניהם, וכי הקופות ירחיבו בהתאם את פעילותן להנגיש את המידע על זכאויותיהם בתחום בריאות השן.	• משרד הבריאות מעורבות רופאים כלליים בקהילה (רופאי ילדים ומשפחה) בנושא בריאות השיניים וטיפול שיניים במסגרת סל הבריאות הוכנס על ידי האגף לטופסי הבקרה על קופות החולים ונבדק בהתמדה בבקורות כלליות של המשרד על מחוזות קופות החולים. רופאי שיניים מהאגף משמשים חלק מצוות הבקרה הרב-תחומי וחוברים אל צוותי רפואה כללית המבקרים את תחום רפואת המשפחה / רפואת ילדים. האגף, בשיתוף איגוד רופאי הילדים, פיתח לומדה לרופאים כלליים (משפחה וילדים) המכילה מידע מגוון על מחלות הפה והשיניים, אבחון וטיפול. הלומדה הופצה בתפוצה רחבה לגופים הרלוונטיים, ביניהם לקופות החולים, ונמצאת באתר משרד הבריאות בקישור הבא: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/childteeth האגף לבריאות השן אף יזם פגישות עם הקופות לקידום הנושא, לדוגמה פגישה עם מנהלת הנגב המערבי ועם המחלקה לקידום בריאות של קופ"ח כללית. אכן דרושה מעורבות פעילה של הקופות לשיפור פעילות צוותי רפואה בקהילה בתחום מניעת עששת וקידום בריאות הפה והשיניים.
21	בפועל המשרד לא השתמש בכלים שהציע המדריך שהוציא ארגון הבריאות העולמי בשנת 2013 לתיעוד ולמדידה של שיכחות מחלות שיניים כדי לעמוד על מגמות של מצב בריאות השן ושל התחלואה בישראל. המשרד גם לא החליט בנוגע להמלצות הדוח משנת 2016 בנוגע לקביעת יעדים לצמצום תחלואת השיניים ובנוגע לביצוע סקרים עיתיים לאומיים כדי	• משרד הבריאות תכנון וביצוע סקרים אפידמיולוגיים הוגש בתכנית העבודה ויתאפשר בכפוף לאישור תקציבי.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	והמועילות של הרפורמות
	לאמוד את היקף התחלואה וגם לא קבע יעדים כאלו ולא ביצע סקרים עיתיים לאומיים, למעט סקר מוקדם בשנת 2007 וסקר נוסף בשנת 2016 (כלהל). עולה שלמעט הסקרים משנת 2007 ומשנת 2016 שביצע משרד הבריאות להערכת תוכנית המניעה במוסדות החינוך, המשרד לא ביצע באופן שיטתי סקרים אפידמיולוגיים דנטליים מלאים כדי לעמוד על מגמות התחלואה בכלל האוכלוסייה. המשרד גם לא בדק את המועילות של הרפורמות בתחום טיפולי השיניים שהוא מפעיל בקרב ילדים וקשישים, הן כדי להעריך את איכות הטיפולים הניתנים במסגרתה ואת התפוקות הנובעות מהשקעת המשאבים שהוא משקיע בתחום זה, והן כדי לקבוע צעדים וכלים נוספים כדי להבטיח מיצוי מועיל של הרפורמה. כמו כן הוא לא קבע יעדים לצמצום שיעור תחלואת השיניים. ממצי הסקרים שבוצעו מעידים על גידול בשיעור הילדים שקיבלו טיפולי שיניים ועל המשך תחלואה גבוהה בעששת אצל ילדים, אך זאת לצד הפחתה קלה בהיקפה (כ-62% בשנת 2016 לעומת כ-65% בשנת 2007). האינדיקציות העולות מהסקר, שנעשה בקרב לוחמים בצה"ל, מעידות אומנם על מגמת ירידה בתחלואת שיניים קשה אך ללא שינוי בכלל התחלואה. עובדות אלו מחדדות את הצורך בביצוע סקרים מתוקפים ועיתיים למעקב אחר תחלואת השיניים, לבחינת מועילות הפעולות לעידוד צריכת שירותים לבריאות השן של הזכאים לשירותים ולעדכון הכלים שנדרשים לשם כך. מומלץ שמשרד הבריאות בשיתוף קופות החולים יבצעו סקרים עיתיים כדי להעריך את מצב תחלואת השיניים בקרב כלל האוכלוסייה במישור הלאומי ובייחוד כדי להעריך את מידת המועילות של הרפורמה בקרב אוכלוסיית הילדים והקשישים, כדי שניתן יהיה לקבל החלטות מבוססות בנוגע להפעלת		

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הרפורמה וכן לקבוע יעדים לצמצום התחלואה ולעקוב אחר מידת השגתם.	
22	קביעת מדדי איכות להערכת תחלואות שיניים: עלה כי למרות עמדתו העקרונית של משרד הבריאות מיוני 2020 ולפיה יש לקבוע עבור קופות החולים מדדי איכות בתחום מניעת מחלות הפה והשיניים, בפועל הוא לא קידם תפיסה זו ולא קבע עבור הקופות החולים מדדי איכות לעניין זה. מומלץ למשרד הבריאות ליזום, בשיתוף קופות החולים, תהליך לקביעת מדדי איכות עבור קופות החולים בתחום בריאות השן, שבעקבותיהם ייקבעו יעדים להפחתת התחלואה ומנגנון למעקב אחר מידת העמידה ביעדים ולתמרוץ הקופות שיעמדו בהם. פעולה זו תוכל לסייע בגיבוש מסקנות והמלצות לשיפור איכות הטיפול ברמה הלאומית, בהפחתת היקף תחלואת השיניים ובהערכת מועילות הרפורמה, ובכלל זה היא תוכל לסייע בהערכת מועילות הפעולות שנוקטות הקופות כדי להשיגה.	• משרד הבריאות התכנית הלאומית למדדי איכות לרפואת הקהילה מתכננת להתחיל במדידות איכות הטיפול במרפאות השיניים המנוהלות ע"י קופות החולים. בוצע מחקר מקדים והתקיימו פגישות של מינהלת התכנית עם אנשי רפואת השן הקהילתית במשרד הבריאות. מתוכננו פגישות עבודה עם נציגי רפואת השן מהקופות. כלומר ההמלצות מיושמות – אמנם בשלב התחלתי, אבל אנחנו מאמינים שבשנה-שנתיים הקרובות נוכל לראות התקדמות משמעותית.
23	לפי נתוני רשות שוק ההון ביטוח וחסכון במשרד האוצר, סכומי הפרמיות בביטוחי שיניים קבוצתיים בשנת 2021 היו 517 מיליון ש"ח (לעומת 472 מיליון ש"ח בשנת 2011, גידול של 9%), ושיעור ההחזר - מדד שיעור ההפסד - LOSS 80% (RATIO). זהו שיעור שנחשב גדול יחסית ודומה לזה המקובל בביטוחי בריאות קבוצתיים. משמע שניתן החזר יחסי גבוה למבוטח ושיעורי רווח קטנים יחסית לחברת הביטוח. הרפורמה ממרץ 2022 בביטוחי בריאות והוועדה מאפריל 2022 לאסדרת מערכת הבריאות הציבורית והפרטית לא התייחסו למשמעות של כפל בשירותים שיכולים להינתן	• משרד הבריאות דוח המבקר מציין את העובדה כי שיעור ההחזר בביטוחי שיניים מסחריים גבוה ועומד על 80%, בדומה לשיעור ההחזר בתוכניות השב"ן. המשמעות היא שהפרמיות שהמבוטחים משלמים חוזרות בשיעור גבוה לטובת טיפולים. זאת בניגוד לדוגמה לפרמיות עבור ביטוחי הוצאות רפואיות, שם שיעור ההחזר נמוך ועומד על כ 40% בלבד. לכן במסגרת ועדת אש לא ראו לנכון להתייחס לכפל הכיסוי, כיוון ששיעור ההחזר הגבוה מעיד על כך שהפוליסות המסחריות ממומשות, ולכן מהוות הרחבה של הכיסויים הניתנים במסגרת הסל והשב"ן, ולא כפל לאותם אירועים ביטוחיים. לו הכיסוי הביטוחי בשב"ן לא היה

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	במסגרת ביטוחי השיניים המסחריים הקבוצתיים והשירותים הניתנים במסגרת הסל ובמסגרת השב"ן. בביטוחי השיניים המסחריים מדובר בשירותים בהיקף של יותר מחצי מיליארד ש"ח בשנת 2021. נוכח היקפי המשאבים המשמעותיים המעורבים במסגרת סל הבריאות, השב"ן והביטוחים המסחריים בתחום טיפולי השיניים - כ-2.5 מיליארד ש"ח בשנה, ונוכח התייחסות ועדת אש לנושא טיפולי השיניים לרבות הרחבתם, מומלץ שמשרד הבריאות יחד עם משרד האוצר - רשות שוק ההון, יבחנו את הסוגיות המכבידות על המבוטח, בשים לב למענים שניתנו במסגרת אסדרת שוק ביטוחי הבריאות הכלליים ויגבשו פתרונות. במסגרת הבחינה מומלץ שיתייחסו ל: (א) חסמים ככל שיש, במסגרת ההשתתפויות העצמיות עבור טיפולי שיניים בשב"ן; (ב) היעדר יכולת ההשוואתיות של הפוליסות; (ג) הפער הקיים מבחינת שירותי בריאות השן הניתנים רק לקבוצות עובדים מסוימות, במסגרת הביטוחים המסחריים-קבוצתיים ושליבו הרחב שירות זה אינו נגיש.	ממומש, הדבר היה מתבטא באופן ישיר בהפחתת הפרמיות או הוספת שירותים חלופיים, וזאת במסגרת הפיקוח הרציף של המשרד על תוכניות השב"ן. בעניין הנגשת המידע, נעשית עבודה משותפת למשרד הבריאות, רשות שוק ההון ומערך הדיגיטל הלאומי להרחבת המידע והנגשתו, ואף עלה פיילוט לאוויר, רצ"ב קישור: https://hit.cma.gov.il/home המשרד מציין כי דו"ח וועדת אש נחתם בנובמבר 2022 וניתן למצוא אותו באתר המשרד בקישור הבא: https://www.gov.il/BlobFolder/unit/health-services-regulation/he/files_committees_independent-committee-health-services-regulation-private-health-system_ash_committee_final_report.pdf לעניין הרחבת הזכאויות במסגרת סל הבריאות הממלכתי, ועדת אש המליצה להרחיב את הזכאויות ולהקצות לכך תקציב ייעודי של לפחות 300 מלש"ח שיתווסף לבסיס התקציב של סל הבריאות. המלצה זו לא ניתנה על מנת להתמודד עם תופעת כפל ביטוחי בתחום בריאות השן, אלא מתוך שיקולי יעילות, שוויון והשפעות רחב של נושא בריאות השן, כפי שמפורט בסעיף 8.5.5 א' לדו"ח הוועדה.
24	שלא בהתאם לנוהל טיפולי שיניים בבתי החולים הפסיכיאטרים, בשניים מהם לא ניתנו טיפולים למאושפזים הכרוניים: במרכז לבריאות הנפש שלוותה בהוד השרון שבו היו בסוף שנת 2021 כעשרה מאושפזים כרוניים; ובמרכז הרפואי ממשלתי לטיפול במוח ובנפש באר יעקב/נס ציונה שבו היו בסוף שנת 2021 כ-60 מאושפזים כרוניים. עלה כי האגף לבריאות השן לא הנחה את שלוותה לתקן את הליקויים שעלו	• משרד הבריאות 1. באר יעקב: בשנת 2021 לא בוצעו טיפולי שיניים סדירים וטיפולי השיניים ניתנו רק כעזרה ראשונה במרפאות בקהילה. בשל כך וכדי לאפשר קיום טיפולי שיניים למאושפזים הכרוניים בבית החולים, סוכם שהניידת של העמותה לבריאות הפה תוזמן לבצוע בדיקות יזומות לכלל המטופלים הממושכים. הסטאטוס כעת הוא שנערכו בדיקות יזומות על

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
טיפול שיניים למאושפזי ם כרוניים במרכזים לבריאות הנפש:	בבקרה שהוא ביצע ולספק לחולים הכרוניים המאושפזים בבית החולים טיפולי שיניים סדירים. על בתי החולים הפסיכיאטריים לפעול על פי הנחיות המשרד ולספק לכל המאושפזים הכרוניים בהם טיפולי שיניים כנדרש. מדובר באוכלוסייה מוחלשת שמתקשה לפעול למיצוי זכויותיה, ובית החולים הוא שאמור לוודא כי המאושפזים מממשים את זכויותיהם. על משרד הבריאות לוודא כי הטיפולים ניתנים בכלל בתי החולים הפסיכיאטריים. מומלץ שהמשרד יבחן את טענת שלוותה והכללית בדבר מקורות התקציב למימון הטיפולים המיועדים למאושפזים.	ידי העמותה לבריאות הציבור ותכניות הטיפול לנבדקים אושרו מקצועית על ידי בריאות השן . 2. ב"ח שלוותה: בשנת 2021 היו 13 מאושפזים כרוניים שלא קיבלו טיפולי שיניים סדירים, הטיפול הסתכם במתן עזרה ראשונה. ב-2022 התקיימה ישיבה מול הנהלת בית החולים וסוכם שהעלויות לטיפול שיניים יתחלקו שווה בשווה בין משרד הבריאות למרכז לבריאות הנפש. 3. בבחינת הקושי הרב של מקורות התקציב למימון הטיפולים המיועדים למאושפזים וכדי לקדם בצעד נוסף את מימוש זכותם של המאושפזים, הוחלט באגפים לבריאות השן ולבריאות הנפש לפעול ולשנות את נהל 8.7, 65.002 (טיפול שיניים במרכזים לבריאות הנפש) כך שעלויות טיפולי השניים יתחלקו שווה בשווה בין משרד הבריאות למרכזי בריאות הנפש.
25 שירותי בבריאות השן שניתנים שלא מכוח סל שירותי הבריאות - סיוע משרד הרווחה לאזרחים ותיקים נזקקים	יש לציין לחיוב את יוזמת משרדי הרווחה והבריאות לסיוע במתן טיפולי שיניים לאזרחים ותיקים נזקקים שאינם זכאים לטיפול שיניים על פי סל שירותי הבריאות. מומלץ כי משרד הרווחה בשיתוף משרד הבריאות יבחן את האפשרות לקבוע את היזמה כפעילות קבועה. מומלץ גם שהמשרדים ישקלו את הרחבת מתן שירותי בריאות השן במסגרת הסל גם לאוכלוסיות נוספות, אם באמצעות הורדת גיל הסף לזכאות מתחת ל-72, ואם לאוכלוסיות ייחודיות נזקקות שראוי לתת להן מענה ייחודי כזה.	• משרד הבריאות השירות בסל אינו מוגדר על פי מצב חברתי-כלכלי. כפי שכבר צוין, בהתאם לנתוני השימושים שיאספו תיערך בחינה מחודשת והרחבת נוספת של גיל הזכאות לטיפול שיניים לקשישים לכלל האוכלוסייה. • משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה יקדם שיתוף פעולה בנושא עם משרד הבריאות ככל הניתן. המשרד ישאף להמשיך במיזם ולהרחיבו בהתאם למסגרת התקציבית שתוקצה למינהל לאזרחים ותיקים. מנהל מוגבלויות נותן מענה לקשישים כמו לשאר הדיירים באמצעות מרפאות השיניים ובמימון של קרן 30 .

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
(מגיל 65 עד 75) אשר אינם זכאים לטיפול שיניים במסגרת סל שירותי הבריאות		
26	עלה שהתוכנית למניעת תחלואת שיניים משנת 2018 הופעלה רק ב-87 (8.7%) מכ-1,000 תחנות טיפת חלב ברחבי הארץ, ואולם מספרן פחת ונכון לנובמבר 2022, למעט קומץ של אחיות בריאות הציבור הנותנות את השירות למניעת תחלואת שיניים, הוא הופסק בשל מחלוקת בין משרד הבריאות לאחיות בדבר התגמול על עבודתן. אשר לפיילוט משנת 2021, עלה שבספטמבר 2022 הוא הופעל ב-45 תחנות, אולם בנובמבר 2022, בהיעדר מערך מוסדר להפעלתו, הוא הופסק. עולה כי אף ששירותי בריאות הציבור המליצו להרחיב את תוכניות ההתערבות למניעת עששת ואף הופעלו תוכניות כפיילוט לשם כך, בפועל התוכניות הופסקו בשל מחלוקת בין משרד הבריאות לבין אחיות בריאות הציבור על התגמול לעבודתן ובשל אי-הסדרת הפעלת התוכניות. מומלץ למשרד הבריאות לבחון את המלצת שירותי בריאות הציבור לכלול את שירותי המניעה של תחלואת שיניים כחלק מכלל השירותים המוצעים בתחנות טיפות חלב במסגרת התוכנית המיועדת לשנות החיים הראשונות, ובהתאם לכך מומלץ שהמשרד ישקול להפעיל תוכנית סדורה לשילוב שירותים אלו כאמור בדגש על יישובים באשכול חברתי-	• משרד האוצר -אגף שכר והסכמי עבודה אין חולק על החשיבות בקידום שירותי מניעה של תחלואת שיניים. יחד עם זאת, להבנת האגף, עמדת משרד הבריאות היא כי ישנו מחסור באחיות בריאות הציבור המועסקות בטיפות החלב, ומתן תגמול נוסף לאחיות טיפות החלב לטובת הפעלת שירותי מניעה של תחלואת שיניים עלול להסיט את פעילות האחיות לתחום זה ולפגוע בשירותים חשובים אחרים הניתנים בטיפות החלב, ובפרט חיסונים החיוניים למניעת תחלואה קשה. בחוזר בנושא "נוהל הטיפול בתינוק ובפעוט בתחנות לבריאות המשפחה (טיפות חלב)" מיום 24.6.2004, מובהר כי בעקבות המחסור והעומס אשר לטענת משרד הבריאות קיימים, יש לתעדף מתן חיסונים על פי תוכנית החיסונים, ביצוע בדיקות סינון תוך מתן קדימות לילדים בסיכון והשתתפות בפעילות בריאות קהילתית על פני משימות אחרות אשר הוטלו על אחיות טיפות החלב ומערך בריאות הציבור. כך למעשה, הוספת משימות נוספות לעבודתן של טיפות החלב לא תביא ל"הגדלת עוגת הבריאות" אלא רק לחלוקה אחרת שלה. משכך, האגף סבור כי הפלטפורמה הנכונה להגברת המודעות לבריאות השן ולמתן טיפולים בתחום הינה במסגרת שירותי בריאות השן הניתנים בקופות החולים, ולא במסגרת שירותי בריאות הציבור שבמשרד

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	כלכלית נמוך ובפריפריה הגיאוגרפית. עוד מומלץ כי משרד הבריאות והממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר יסדירו את סוגיית התגמול לאחיות בריאות הציבור העוסקות בהפעלת שירותי מניעה של תחלואת שיניים.	הבריאות. בשולי הדברים נכון להוסיף כי ככל שמשרד הבריאות יפנה בבקשה לבחינת מודל לתגמול אחיות בריאות הציבור העוסקות בהפעלת שירותי מניעה של תחלואת שיניים, הנושא ידון לגופו. • משרד הבריאות חרף בקשת האגף לבריאות השן לכלול את תכנית מניעת העששת בגיל הרך בתכנית המיועדת לשנות החיים הראשונות, הבקשה לא זכתה לתעודף ולא אושרה במסגרת תכנית לחיים הראשונות, כאמור. האגף לבריאות השן פעל להבטחת המשך הפעלת שירות מניעת העששת בטיפות חלב באמצעות צוותים רב תחומיים (שיניים ורופאי שיניים). פלטפורמת הפעלה המוצעת הנה הפעלה באמצעות זכייני שירות דנטלי מטעם החברה למשק וכלכלה, לאחר פיילוט מוצלח. לא ניתן אישור ועדת מכרזים להפעלה זו. הוגשה בקשה לפרסום מכרז חדש.
27	שירותי בבריאות השן שניתנים שלא מכוח סל שירותי הבריאות - שירותי בריאות השן לתלמיד	• משרד הבריאות אכן שירותי בריאות השן לתלמיד ניתנו בהיקף לא מספק בשנת הלימודים תשפ"ב, בין היתר בשל השפעת הקורונה אשר הגבילה את הכניסה למוסדות החינוך וגם בגלל שאחד הזכיינים הפעיל את השירות בהיקף נמוך מהמצופה. בקיץ 2022 פורסם מכרז חדש וכעת ישנם זכיינים שכלל הנראה יפעילו את השירות ביעילות רבה יותר. כמו כן, השירות בגני הילדים הורחב לראשונה לכל הגנים בארץ. • משרד החינוך במקביל, משרד החינוך מסדיר את נושא מתן שירותי בריאות השן לתלמידים בחוזר מנכ"ל אשר עודכן לאחרונה שירותי בריאות לתלמיד במוסדות החינוך, כמו כן הנחיות בגין מתן שירותי בריאות השן מועברים

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
במוסדות: החינוך	במיוחד של בדיקות בשנת הלימודים התשפ"ב - 35% מההיקף הנדרש בלבד, כלומר כשני שלישים מהילדים לא נבדקו. שיעור של פחות ממחצית היה אצל זכין א' גם במריחת לכת פלואוריד - 44%. נוכח חשיבות המניעה של עשיית בגילים הצעירים מומלץ שמשרדי החינוך והבריאות ירחיבו את שירותי בריאות השן לתלמיד באופן שהם יוחלו על כלל גני הילדים ועל כלל הרשויות המקומיות. מומלץ שמשרד הבריאות ישים דגש על הרחבת שירותי בריאות לתלמיד בקרב החברה הערבית, המשתייכת פעמים רבות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים, כדי להפחית את שיעור התחלואה בחברה זו. מומלץ שהמשרד והחברה למשק וכלכלה יפעלו בשיתוף הזכיינים להגדלת שיעור ההשתתפות בתוכניות המניעה באמצעות איתור תוכניות ההתערבות המועילות ביותר לאוכלוסיות אלו, ובפרט לחברה החרדית, לרבות פעולות הסברה מתאימות לילדים ולהורים לשם הגדלת שיעור ההשתתפות בתוכניות המניעה במוסדות החינוך במסגרת שירותי בריאות השן לתלמיד. על החברה למשק וכלכלה לוודא כי הזכיינים יבצעו את מלוא הפעולות שבאחריותם לבצע.	באופן ישיר למנהלי מוסדות החינוך, משרד החינוך פונה לרשויות ומסביר את חשיבות קבלת השירות וכן, מאפשר לזכיינים להיכנס למוסדות החינוך. בשנה"ל תשפ"ג המשרד יפעל לצמצום מספר הרשויות אשר אינן מקבלות את השירות. בשנות הלימודים תשפ"א ותשפ"ב מוסדות החינוך פעלו בהתאם לנהלי משרד הבריאות בתקופת הקורונה ולכן פעילות בריאות השן בשנים אלה היתה חלקית. במהלך שנים אלו מוסדות החינוך וגני הילדים היו פתוחים באופן חלקי ואף בחלק מהתקופה גם כאשר מוסדות החינוך וגני הילדים היו פתוחים, לא התאפשרה כניסת גורמים חיצוניים למוסדות החינוך ולגני הילדים בהתאם להנחיות הקורונה שהוציא משרד הבריאות. משרד הבריאות ומשרד החינוך עושים מאמצים להרחיב את השירות גם לגני ילדים בכל הארץ בעדיפות לאזורים בהם יש שיעורי תחלואה גבוהה כמו המגזר הערבי והמגזר החרדי.
28	עלה שבניגוד לרפואה הכללית, שלגביה קבע המשרד כללים, הוראות ואמות מידה מפורטות להכרה בלימודים בחו"ל לצורך קבלת רישיון לעסוק ברפואה, המשרד לא הסדיר תנאים כאלו להכרה בנוגע לרפואת שיניים. השיעור הגדול של רופאים ישראלים שלמדו בחו"ל (270) [59%] מתוך 460 בממוצע בשנים 2018 - 2020) וקיבלו רישיון לעבוד בארץ מעיד שמדינת ישראל נסמכת במידה רבה על בוגרי רפואת שיניים מפקולטות לרפואה בחו"ל, שאין לה שום השפעה על קביעת	• המועצה להשכלה גבוהה במסגרת ההערכות לתכנית הרב שנתית של מערכת ההשכלה הגבוהה לשנים תשפ"ג-תשפ"ח (2023-2028) פנה אגף התכנון בות"ת/מל"ג למשרדי הממשלה הרלוונטיים, ביניהם גם למשרד הבריאות, בבקשה למפות את צרכי מערכת הבריאות מבחינת כוח האדם המוכשר באקדמיה ונדרש למערכת הבריאות. במסמך ששלח משרד הבריאות לות"ת / מל"ג בדצמבר 2022 לא הועלה הצורך בהגדלת מספר רופאי השיניים המוכשרים.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

קותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	המרכיבים השונים של תוכניות ההכשרה שלהן ולהתאמתן למערכת הבריאות בישראל ולצרכיה. מומלץ שמשרד הבריאות יחיל את הכללים להכרה בלימודי רפואה כללית שבחוזר, באופן דומה, גם על רפואת שיניים. כמו כן מומלץ למשרד הבריאות ולמועצה להשכלה גבוהה (המל"ג) לבחון את מספר רופאי השיניים שיידרשו בשנים הבאות ולקבוע בהתאם לכך את מספר הסטודנטים שילמדו בישראל, מתוך כוונה להגדיל מכסה זו; בהתאם לכך מומלץ שהמל"ג יגבש תוכנית מתאימה שתיתן מענה על הצורך בהגדלת מכסת הסטודנטים לרפואת שיניים.	ככל שמשרד הבריאות יציף צורך זה בפנינו, תוך הבטחת המשאבים שידרשו להגדלת מספרי הסטודנטים בתחום, הדבר יבחן ויבדק על ידי המועצה כמקובל. • משרד הבריאות רק 24% ממקבלי הרישיון בישראל בשנת 2020 היו בוגרי לימודים בישראל, כלומר 76% בוגרי חו"ל. 61% ממקבלי הרישיון היו ישראלים בוגרי חו"ל (והשאר עולים חדשים/אינם ישראלים).
29	רופאי שיניים - לימודים בחו"ל והתמחות - מומחים ברפואת שיניים בביקורת עלה כי בשנת 2020 הסתכם מספר המומחים בכ- 1,240 (כ-10%) מתוך כ-12,370 רופאי השיניים, גידול של 1% יחסית לשנת 2010. עלה כי בשנת 2015 (שנת פרסום הדוח הקודם) היו בסה"כ 57 מתמחים. בעקבות פעולות שנקט המשרד להגדלת מספר המתמחים, בעיקר בתחומים שקשורים לטיפול השיניים שבמסגרת סל הבריאות - רפואת שיניים לילדים, רפואת הפה ושיקום הפה, גדל מספרם ל-113 בשנת 2020. אומנם מספר הרופאים המתמחים הוכפל משנת 2015, אך עם זאת מדובר בגידול שספק אם ישיג את היעד שקבע האגף לבריאות השן לשנת 2030 - 30% רופאים מומחים מכלל רופאי השיניים. מומלץ למשרד הבריאות לגבש תוכנית לעמידה ביעד שקבע לשנת 2030 לעניין השיעור הרצוי של רופאי שיניים מומחים - 30% - ולנקוט צעדים להשגתו. מומלץ למשרד הבריאות לשקול לגבש יעדים למספר המומחים ברפואת שיניים הנדרש בכל אחד מתחומי ההתמחות השונים.	• משרד הבריאות המשרד רואה בנושא זה נושא אסטרטגי להרחבת טיפולי השיניים בטווח הארוך ולשמירה על איכות הטיפולים בטווח המיידי. מחסור במומחים בארץ הוא סוגיה קריטית וראוי להקדיש לכך ניתוח מעמיק.

שירותי בריאות השן במסגרת סל שירותי הבריאות

30	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	רופאי שיניים - לימודים בחו"ל והתמחות - מימון הכשרת התמחות ברפואת שיניים	במסגרת התמחות ברפואת שיניים משרד הבריאות נושא בעלויות המימון או בחלקן, במסגרת חלוקת כספי תמיכה. התמיכה ניתנת למחלקות המוכרות להתמחות בבתי חולים רק עבור ארבע התמחויות בתחומי כירורגית פה ולסת, רפואת שיניים לילדים, רפואת הפה ורפואת שיקום הפה, ואילו ביתר חמש ההתמחויות לא ניתנת תמיכה כאמור למחלקה והמתמחים נושאים בעלויות המימון. על פי הערכת אגף בריאות השן, עלות ההתמחות ברפואת שיניים מסתכמת בעשרות אלפי ש"ח ואף בכ-100,000 ש"ח לכל שנת התמחות. עולה חשש שנטל המימון להתמחות בחלק מתחומי רפואת השיניים הוא חסם לביצוע ההתמחות. חשש זה מתחזק נוכח העובדה שגם רופא שיניים שאינו רופא מומחה יכול לעסוק במקצועו. מומלץ למשרד הבריאות לבחון את החסמים שמונעים את השגת היעד שקבע אגף לבריאות השן לשנת 2030 ולפיו 30% מרופאי השיניים יהיו רופאים מומחים, ובכלל זה מומלץ שיבחן את נטל המימון המוטל על המתמחה.	• משרד הבריאות המימון באמצעות ועדת התמיכות המשרדית ניתן למחלקות המוכרות ולא למתמחים עצמם, וברוב המחלקות עדיין רוב המתמחים משלמים שכר לימוד. בטיטות מבחן התמיכה החדש המשרד מבקש לתת תמיכה מוגדלת למחלקות שלא יגבו שכר לימוד מהמתמחים.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

תגובה כללית - המשרד להגנת הסביבה - המשרד מקדם התקשרות עם חברת ייעוץ להכנת תכנית אסטרטגית לאכיפה ותביעה.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	תורת האכיפה הסביבתית	בדוח הביקורת הקודם עלה שהמשרד להג"ס פעל ללא תורת אכיפה סדורה, מפורטת ושלמה. ביקורת המעקב העלתה שנושא גיבוש תורת האכיפה נמצא על סדר היום של המשרד משנת 2003. עם זאת, אף שבמהלך השנים מונו צוותים בעניין, והאחרון שבהם מונה בשנת 2019 בעקבות הדוח הקודם, נכון ליולי 2022 המשרד נמצא בשלבים ראשוניים של גיבוש תורת אכיפה שתסדיר את פעולותיו בנושא הפיקוח והאכיפה. עוד עלה בביקורת כי משחידש צוות תורת האכיפה את עבודתו ביולי 2021, הוא מתמקד במטרה מצומצמת: ניסוח מחדש של מדיניות האכיפה הקיימת והשלמתה כדי לאפשר את פרסומה בציבור, כנדרש מגוף אכיפתי; זאת אף שבעת הקמתו קבע הצוות כי תורת האכיפה תהיה מסמך אב עקרוני המכיל, בין היתר, פרקים כמו מדדי ביצוע והצלחה, הסדרת הממשקים עם גופים אחרים, סוגיות מבניות וכיו"ב, עמדה שבה תמך בשנת 2020 מנכ"ל המשרד להג"ס. לפיכך, תוצרי הליך גיבוש תורת האכיפה צפויים לעסוק פחות בסוגיות יסוד מבניות ובשאלות כמו מדדי ביצוע, יחסי מחוז-מטה וכיו"ב, ויותר בניסוח ובהשלמה של מסמכי המדיניות לפי תחומים קונקרטיים. מומלץ שהמשרד ישקול מחדש את המתווה המתגבש של תורת האכיפה באופן שיתאים גם לרפורמת הרישוי המשולב המתגבשת, יאיץ את פעילותו בנושא ויקבע עקרונות יסוד לאכיפה אשר ינחו את פעילותו, כך שהאכיפה תתבצע באפקטיביות ובאופן שוויוני ואחיד. כמו כן מומלץ כי המשרד יקבע עקרונות שיבהירו את הממשקים שבין רגולציה, פיקוח ואכיפה.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2	תורת האכיפה הסביבתית	בביקורת עלה כי ריבוי הגורמים והיחידות העוסקים בפעילות האכיפה מצד אחד והיעדר תורת אכיפה ומדיניות אכיפה סדורות מצד שני יצר מערכת נהלים פנימיים ושונות בשיטות ההפעלה היעדרה של מדיניות אכיפה כוללת אשר מתאמת ומסדירה את הממשקים בין גורמים אלו, ואשר על בסיסה נבנית תוכנית עבודה משרדית מערכתית המביאה בחשבון את הסיכונים הכלל-משרדיים, עשוי, ליצור חוסר אחידות וחוסר שוויון באכיפה של המשרד וכן לאפשר הבדלים מהותיים בעניין זה בעבודת המחוזות. הסוגיות שלעיל מדגימות מדוע נחוץ שהנהלת המשרד תיתן את הדעת על שאלות מהותיות בנוגע לאסטרטגיה המשרדית המתאימה לפיקוח ולאכיפה ולאופן "הפעלת הסמכות" בצורה רוחבית, ולא תותיר אותן לשיקול דעתם של המחוזות שכן הדבר משפיע על תוצרי הפיקוח והאכיפה המצרפיים של המשרד. מומלץ שהמשרד ישקול מחדש את המתווה המתגבש של תורת האכיפה באופן שיתאים גם לרפורמת הרישוי המשולב המתגבשת, יאיץ את פעילותו בנושא ויקבע עקרונות יסוד לאכיפה אשר ינחו את פעילותו, כך שהאכיפה תתבצע באפקטיביות ובאופן שוויוני ואחיד. כמו כן מומלץ כי המשרד יקבע עקרונות שיבהירו את הממשקים שבין רגולציה, פיקוח ואכיפה.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.
3	מערך הנהלים	בדוח הקודם עלה כי לוחות הזמנים בנוהל האכיפה ובנוהל מפגעים חמורים אינם מותאמים ליכולת הריאלית של המחוזות לטפל במקרים ובפועל המחוזות לא פועלים על פיהם ולחלופין מסיימים את העיסוק בתיק מבלי שהטיפול מוצה, זאת כדי לא לחרוג מלוחות הזמנים. בביקורת המעקב עלה כי נהלים אלה, בנוסחם בעת הביקורת הקודמת,	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נמצאים בשימוש. עם זאת, עלה כי לוח הזמנים הנוכחי שבנוהל האכיפה, הקובע את לוחות הזמנים של כל שלבי פעולת האכיפה לגבי מפגעים קלים ורגילים, עודכן מעט ושונה בדצמבר 2020 כך שהוספו, ובעיקר נגרעו, ימים או שבועות אחדים בשלבי האכיפה השונים, וכי לוח זמנים עתידי (עם לוחות זמנים מטויבים) לא תוקף על אף חלוף כשנתיים מאז גיבושו, ולפיכך המשרד אינו פועל על פי לוחות זמנים מותאמים לצורכי האכיפה. כמו כן, לא בוצעו שינויים בלוחות הזמנים בנוהל מפגעים חמורים בכל הנוגע לטיפול גורמי האכיפה בהקשר למפגעים חמורים. משרד מבקר המדינה ממליץ לבצע את הפעולות האלה: בחינה מקיפה של תהליך הטיפול לצורך איתור חסמים שגורמים לעיכובים ולחריגות מלוחות הזמנים; מיפוי שלבי הטיפול הקיימים והרצויים; קביעת לוחות זמנים בהתאם לסוגי המפגעים, הערכת הסיכונים, שלבי הטיפול הנדרשים ויכולת הישימות; השלמת תיקופו של לוח הזמנים המטויב.	
4	מערך הנהלים	מנתוני מערכת המידע של המשרד להג"ס עולה כי נכון ליוני 2022 מתוך כ-790 מפגעים שהיו פתוחים במערכת, הטיפול ב-483 מפגעים חרג מלוח הזמנים הנוכחי שנקבע בנוהל האכיפה הנוכחי (מהם 343 בהליך המינהלי ו-140 בהליך הפילי). עוד עולה כי מתוך סך המפגעים שהטיפול בהם חרג מלוחות הזמנים, כ-67% (229) מהמפגעים מצויים בשלב "אבן דרך ראשונה" והטיפול בהם חרג מ-30 יום שנקבעו לשלב זה בנוהל האכיפה; 25% (86) מהמפגעים שמטופלים בחריגה מלוחות הזמנים, העיכוב בטיפול היה בשלב "שימוע / צו / הסדרה" באופן שחרג מפרק זמן של חודש וחצי הקבוע בנוהל; ובכ-7.6% (26) מהמפגעים שהטיפול בהם התעכב	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הייתה חריגה מארבעה חודשים שהוגדרו לטיפול בשלב ההסדרה או בשלב ההחלטה אם להעביר את המפגעים לטיפול בהליך הפלילי. וכי 76% (107) מהמפגעים שהטיפול בהם חרג מחודשיים שהוא פרק הזמן הקבוע בעניין זה בנוהל האכיפה, החריגה הייתה בשלב "טיפול לשכה משפטית / תובע", ו-13% (18) מהמפגעים שהטיפול בעניינם חרג מחמישה חודשים שהוגדרו לשלב זה החריגה הייתה בשלב "ניהול תיק החקירה". משרד מבקר המדינה ממליץ לבצע את הפעולות האלה: בחינה מקיפה של תהליך הטיפול לצורך איתור חסמים שגורמים לעיכובים ולחריגות מלוחות הזמנים; מיפוי שלבי הטיפול הקיימים והרצויים; קביעת לוחות זמנים בהתאם לסוגי המפגעים, הערכת הסיכונים, שלבי הטיפול הנדרשים ויכולת הישימות; השלמת תיקופו של לוח הזמנים המטויב.	
5	מערך הנהלים	מבסיס הנתונים של המפגעים המתועדים במערכת המידע של המשרד להג"ס (מפגעים קלים ורגילים בלבד) וממסמכי הביקורת עלה שגורמי האכיפה במשרד מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בנהלים - כך, שביוני 2022 כ-61% מכלל המפגעים הפתוחים היו בעיכוב בשלב כלשהו בהליך האכיפה. העיכובים המשמעותיים ביותר בהליך המינהלי נמצאו בשלב "קביעת אבן דרך ראשונה להסדרת המפגע" (67% מהמפגעים שטופלו בחריגה מזמנים) ובהליך הפלילי בשלב הטיפול על ידי הלשכה המשפטית או התובע (76% מהמפגעים שטופלו בחריגה מזמנים). אף שלוחות הזמנים לשלבי האכיפה עודכנו בימים או שבועות אחדים, מאז הדוח הקודם, הדבר לא הביא לשינוי מהותי של המצב,	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ולוחות הזמנים המטויבים שנקבעו בעניין זה בדצמבר 2020 לא תוקפו - יותר משנה וחצי מאז גובשו באשכול אכיפה.	
6	מערך הנהלים	בביקורת עלה כי מתוך כ-3,674 מפגעים אשר סווגו במהלך 2018-2022 כרגילים, כ-44% מהם סווגו בתחילה כמפגעים קלים. בפילוח הנתונים לפי מחוזות עולה כי בחלקם קיימת פרקטיקה של סיווג מחדש באופן הזה: במחוז מרכז כ-71% מהמפגעים הרגילים סווגו בהתחלה כקלים; במחוז דרום כ-53% סווגו כך; ובמחוז ירושלים כ-36% סווגו מחדש מקלים לרגילים. מהביקורת ומנתונים אלה עולה חשש כי הדבר נעשה מאחר והמחוזות מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים שהוגדרו בנהלי המשרד לטיפול במפגע שסווג כרגיל, והדבר מקנה להם זמן נוסף. סיווג המפגע משליך על אופי הטיפול ודחיפותו ולא בכדי הבחין המשרד להג"ס בנהליו בין שלוש דרגות חומרה של מפגעים. על כן, שינוי סיווג משיקולים אחרים שאינם מתמקדים בחומרת המפגע עלול להוביל לטיפול לא מיטבי ומאוחר בהסרת המפגע.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.
7	מערך הנהלים	ביקורת המעקב גם העלתה כי מערכות המידע במשרד להג"ס אינן מאפשרות סיווג מפגעים חמורים, והמחוזות אינם מתעדים כלל מפגעים חמורים ככאלו - ובפועל נוהל מפגעים חמורים אינו מיושם. כך שהלכה למעשה, לוחות הזמנים שנקבעו כאמור בנהלי האכיפה לטיפול במפגעים אינם מיושמים, וכפועל יוצא מכך השגת מטרותיהם של הנהלים נפגעת. כן העלתה ביקורת המעקב כי לוח זמנים העתידי המתוכנן כחלק משינוי מהותי בנהלי האכיפה לא תוקף על ידי הנהלת המשרד.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	אכיפה בזיקה לניהול סיכונים	עולה כי נושאי הפיקוח והאכיפה כלולים ברשימת 15 הנושאים בעלי דירוג הסיכון הגבוה ביותר במפת הסיכונים לצורכי פנים של הביקורת הפנימית: נושא ביצוע פעולות פיקוח במטה ובמחוזות על מילוי הדרישות האסדרתיות דורג כבעל סיכון גבוה וקיבל 9 בציון השיורי; והאכיפה המינהלתית קיבלה את הציון 7.8. נושאי אכיפה נוספים קיבלו ציונים גבוהים: ביצוע אכיפה נגד זיהום אוויר מכלי רכב באמצעות ניידות דיגום (7.8) ותיאום אכיפה (6.45). עוד עלה שפעולות הפיקוח במטה ובמחוזות על מילוי הדרישות האסדרתיות והפעילות של אגף תיאום אכיפה מדורגות כנושאים בסיכון שיורי גבוה (הן קיבלו את הציונים 8 ו-6.45 בהתאמה); ופעולות האכיפה הסביבתית הפלילית דורגו כנושא בעל סיכון שיורי בינוני - כלומר נושאי הפיקוח והאכיפה ממוקמים בראש רשימת הסיכונים המשרדיים שבסקר הסיכונים שביצע אגף הביקורת הפנימית. מומלץ כי המשרד יבצע סקר סיכונים משרדי מעודכן, מקיף ומקצועי, שייעשה מתוך גישה צופה פני עתיד ויכלול זיהוי סיכונים חדשים או מתפתחים לצד הפיקוח והאכיפה השוטפים של הסיכונים הקיימים, יתקף אותו ויעדכן באופן שוטף. עוד מומלץ כי תוכניות העבודה בנושא האכיפה יתבססו גם על סקר הסיכונים שיבוצע. כמו כן, מומלץ כי המשרד ינקוט פעולות שיסייעו לנהל את הסיכונים ברמה הארגונית, ובמסגרת זו ימונה מנהל סיכונים משרדי אשר ינהל את התחום.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.
9	אכיפה בזיקה לניהול סיכונים	בביקורת הקודמת נמצא כי סקר הסיכונים האחרון שביצע המשרד להג"ס היה בשנת 2011, כי עד מועד סיום הביקורת הקודמת לא בוצעו הליכים לניתוח סקר הסיכונים בתחום	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האכיפה וגזירת סדר עדיפויות וקביעת תכניות העבודה של אשכול אכיפה אינן מבוססות על סקר הסיכונים שבוצע ואף לא על מפת הסיכונים לתוכנית עבודה של ביקורת הפנים. בביקורת המעקב נמצא שבחלופי חמש שנים מהדוח הקודם המשרד להג"ס עדיין לא עשה סקר סיכונים משרדי בכלל ובנושא פיקוח ואכיפה בפרט; כך שתוכניות העבודה של אשכול אכיפה, המשטרה הירוקה והמחוזות אינן מבוססות על מדרג סיכונים סביבתיים משרדי מתוקף, שעליו היה אמור להחליט המשרד. הממצאים שפורטו בפרק זה בעניין קביעת סקר סיכונים בנושאי הפיקוח והאכיפה מחזקים את הצורך בביצוע הערכת סיכונים משרדית בהתאם למתודולוגיות מוכרות, שעליה יבסס המשרד את החלטותיו ויתעדף את פעולותיו.	
10	נתונים על הפיקוח במפעלים	ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2020 הייתה ירידה מצטברת של 19% בביקורי הפיקוח במפעלים בכל המחוזות לעומת שנת 2019, ובשנת 2021 הייתה ירידה מצטברת של 32% בביקורים אלה במפעלים בכלל המחוזות לעומת שנת 2020. עוד עולה שמשנת 2018 הסתמנה מגמת ירידה כללית ומתמדת במספר הביקורים שמחוזות המשרד קיימו במפעלים. הירידה הניכרת ביותר הייתה בשנים 2018 עד 2019, לפני פרוץ מגפת הקורונה, והיא המשיכה במהלך השנים 2020 עד 2021. מן החלוקה למחוזות עולה כי הירידה החדה ביותר נרשמה במחוז צפון - ירידה בשיעור של כ-75% בשנים 2018 עד 2021 (מ-1,011 ל-257 ביקורים); אחריו מחוז ירושלים עם ירידה של 55% בביקורים (מ-970 ל-432 ביקורים); ואחריו מחוזות דרום ומרכז עם ירידה של 43% (מ-1,292 ל-737 ביקורים) ו-42% (מ-)	• המשרד להגנת הסביבה תחום הפיקוח והאכיפה חשוב לנו כמשרד, דוח ביקורת פנים בנושא הפיקוח נקבע במסגרת תוכנית העבודה לביקורת הפנימית לשנת 2022 הוגש והוצג למנכ"לית הקודמת. עם כניסתו של המנכ"ל לתפקיד לאחרונה, הוצג בפניו ממצאי דוח הביקורת הפנימי בנושא פיקוח במחוזות, ובכלל זה סקירה אנליטית משנת 2017 עד שנת 2022 לכמות דוחות הפיקוח בפילוח לפי מחוז, המנכ"ל החליט כי תבוצע בחינה וטיפול שורשי בעניין זה על מנת לייצב את כמות הדוחות לפחות בשיעורים כפי שהיו בשנת 2018. דיון בנושא דוח הביקורת הפנימי בנושא פיקוח במחוזות עתיד להתקיים ביום 01.05.23 במסגרת פורום ההנהלה ובהשתתפות גורמים מקצועיים בתחום הפיקוח.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		1,334 ל-770 ביקורים). בסך הכול הסתכמה הירידה במספר הביקורים בכל המחוזות בשנים 2018 עד 2021 בכ- 44% (מ-5,680 ל-3,182 ביקורים). על אף הירידה במספר הביקורים, בביקורת המעקב עלה שמספר המפגעים המתועדים בשנים 2013 עד 2021 גדל ב-137%. נוכח העובדה כי המידע שנאסף במסגרת פעולות הפיקוח מהווה תשתית לפעילות האכיפה, לירידה במספר ביקורי הפיקוח במפעלים עשויות להיות השלכות גם על היקף פעולות האכיפה שמבצע המשרד להג"ס ובכך לפגוע ביכולתו של המשרד לממש את סמכויותיו באופן מיטבי וביכולת ההרתעה שלו. על המשרד להגביר את פעולות הפיקוח והאכיפה שלו ולשפר את דרכי תיעודן כך שיאפשרו לבצע ניטור רצוף של מפגעים סביבתיים ולעקוב אחר מידת הציות של המפוקחים לדיני הג"ס. במסגרת זו ראוי כי המשרד ישקול את הרחבת מספר הביקורים, לרבות באמצעות קביעת יעדים למחוזות, ובקרה אחר עמידתם ביעדים אלו.	
11	נתונים על הפיקוח במפעלים	רפורמת הרישוי המשולב צפויה לשנות את תהליכי מתן ההיתרים והרישיונות הן במהות והן בתדירות, כך שחלק מהם יינתנו אחת לעשור. נתון זה, נוסף על הנתונים על הירידה של 44% בפיקוח על מפעלים בשנים האחרונות, דורשים כי תבוצע התאמה של מערכות הפיקוח והאכיפה של המשרד להג"ס על כל יחידותיו לשינוי הצפוי. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הנהלת המשרד להג"ס תמפה את המצב היום בתחום הפיקוח האכיפה, תעריך את השפעת השינויים הצפויים של החוק עליו; תפעל לביצוע ההתאמות הנדרשות בתהליכי הפיקוח והאכיפה כדי להבטיח את האפקטיביות	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שלהם; ולהקצאת המשאבים והקשב הניהולי הנדרשים ליישום התאמות אלו. מומלץ כי המשרד ישלים ויטמיע את הפעולות שפירט בהתייחסויותיו לגבי הפעלת מערך הפיקוח; וגם יסדיר, את עקרונות ההפעלה של המערך למול התפקידים הרגולטוריים שנדרש המשרד למלא מחד, ואת תפקידיו בתחום האכיפה מאידך.	
12	השימוש במחשבי לוח (טאבלטים) ובמערכת הביקורים	מנתונים שהוצגו בדוח הביקורת הפנימית עולה כי מתוך כ- 4,500 ביקורים שנעשו על ידי המחוזות בשנת 2019, רק 1,506 ביקורים (כ-33%) תועדו באמצעות מערכת הביקורים. במחוזות דרום, מרכז ותל אביב המעיטו במיוחד להשתמש בה בשנה זו. עלה כי השימוש ב"אפליקציית הביקורים" לצורך תיעוד בזמן אמת במהלך הביקור אינו מוטמע באופן מלא בעבודת כלל גורמי הפיקוח, ובחלק מהמחוזות אף כמעט אינה בשימוש על אף המטרה שביסוד השקתה: שיפור וייעול של תיעוד הביקורים ומתן אפשרות לקבל מידע רחב ואחוד על כלל ביקורי הפיקוח שנעשו אצל מפוקח. מומלץ כי המשרד יבצע מיפוי כדי לעמוד על היקף השימוש באפליקציית הביקורים ובמערכת ויבחן את הצורך בביצוע שינויים ושדרוגים במערכת כדי לפשט ולייעל את השימוש בה, כדי לעודד את המפקחים והרכזים להשתמש בה באופן מלא וכדי לקדם את האחידות בעבודת הפיקוח והבקרה ואת יעילות איסוף המידע.	• המשרד להגנת הסביבה השימוש ב"אפליקציית הביקורים" יידון ב 01.05.23 במסגרת פורום ההנהלה עם הגורמים המקצועיים בתחום הפיקוח ובכלל זה יבחנו אלו פעולות נדרשות לצורך התאמת המערכת לצרכי המשתמשים ולפעולות הפיקוח. כמו כן יבוצעו פעולות של הטמעה ותמיכה למשתמשים.
13	תיעוד מפגעים סביבתיים	בביקורת המעקב נמצא כי בתקופה הנבדקת (כאמור, 'ינואר 2018 עד יוני 2022) תועדו במערכות המידע של המשרד -	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מערכות ה-BI (מעוף ומניפה) - 5,199 מפגעים, ובכלל זה פגיעות ונזקים סביבתיים או הפרות של רגולציה סביבתית, אך יש סוגי מפגעים שאינם מתועדים בה כמו פסולת, אסבסט, שפכים והדברה. עוד עולה שבמחוז מרכז מתועד מספר המפגעים הגדול ביותר בהשוואה למחוזות האחרים, ושיעורם מגיע לכ-45% מכלל המפגעים המדווחים בתקופה הנבדקת; זאת אף שמחוז זה הוא הרביעי בשטחו מבין כל המחוזות, ורביעי במספר מפעלי ה-A (המסווגים כבעלי ההשפעה הגבוהה ביותר על הסביבה). יצוין כי במחוז דרום, שבו מספר מפעלי A הוא הגדול ביותר מבין כל המחוזות, כ-37% מכלל מפעלי A בפריסה ארצית והוא גם המחוז הגדול ביותר מבחינת שטחו (משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה) - תועדו 1,202 (23%) מהמפגעים הסביבתיים המדווחים בישראל (כמחצית ממספר המפגעים במחוז מרכז). מוצע כי הנהלת המשרד תורה למחוזות לקיים כנדרש את הנחיות הנהלים בנוגע לתיעוד כלל הפרות והמפגעים ולקיים על כך בקרה; עוד מומלץ למשרד לנקוט פעולות כדי להבטיח שתהיה לו מערכת מחשוב מתאימה שתאפשר תיעוד של כל סוגי מפגעי הסביבה הקיימים כדי שההחלטות בעניין זה ואופן הטיפול בהן ייקבעו על בסיס מידע מלא.	
14	תיעוד מפגעים סביבתיים	ממצאי הביקורת הקודמת הצביעו על תת-תיעוד של מפגעים במחוזות, ועל פערים משמעותיים בהיקף התיעוד בין המחוזות. ביקורת המעקב העלתה שפערים אלה בין מחוז מרכז ויתר המחוזות גדלו: בדוח הקודם הפער נע בטווח של בין 158% ל-500%; ובדוח הנוכחי פער זה נע בטווח שבין 195% ל-1,382%. כיוון שהמחוזות אינם מתעדים את כל	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מפגעי הסביבה לרבות קטגוריות של מפגעים כאמור, הרי שמסד הנתונים הלאומי בעניין זה חסר ונותן תמונה חלקית של מצב המפגעים הסביבתיים בישראל. כפועל יוצא מכך הגורמים הרלוונטיים במשרד, לרבות הנהלת המשרד, מקבלים מידע חסר על היקף המפגעים ועל סוגי המפגעים וחומרתם בבואם להחליט על תיעודף הטיפול במפגעים ובאילו סוגי מפגעים יש למקד את הפיקוח והאכיפה. תיעוד של כלל המפגעים וסיווגם הנכון לפי חומרתם חיוניים לקבלת תמונת מצב אמיתית, ועליה יש לבסס תוכנית אכיפה משרדית. תיעוד כלל המפגעים וההפרות, בייחוד הפרות פרוצדורליות שהן בבחינת מפגע פוטנציאלי, חושף את רמת הציות של המפוקחים לרגולציה וגם מאפשר לאתר מגמות, חסמים או קשיים ביישום רגולציה. מוצע כי הנהלת המשרד תורה למחוזות לקיים כנדרש את הנחיות הנהלים בנוגע לתיעוד כלל ההפרות והמפגעים ולקיים על כך בקרה; עוד מומלץ למשרד לנקוט פעולות כדי להבטיח שתהיה לו מערכת מחשוב מתאימה שתאפשר תיעוד של כל סוגי מפגעי הסביבה הקיימים כדי שההחלטות בעניין זה ואופן הטיפול בהן יקבעו על בסיס מידע מלא.	
15	נתוני האכיפה המינהלית	עולה כי בכ-60% מהמפגעים המהותיים שכאמור אינם "קלים" (2,203 מתוך 3,674), בתקופה הנבדקת (החל ב-2018 עד יוני 2022) לא ננקטו אמצעי אכיפה (בהליך מינהלי או פלילי), ואם הם טופלו, הדבר בוצע באמצעות הסדרה המוזכרת בנוהל אכיפה אולם אינה מוגדרת ואינה כפופה לכללים אחידים. הדבר משקף עלייה של 11% במפגעים המהותיים הנותרים ללא אכיפה מאז הדוח הקודם (שהיה אז 49%). עוד עולה מנתונים נוספים של המשרד כי כ-70%	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מכלל המפגעים (המהותיים ושאינם מהותיים) המדווחים המתועדים (3,674 מתוך 5,199) אינם עוברים הליך אכיפה מינהלי או פלילי - נתון המשקף עלייה של 11% מאז הדוח הקודם (שהיה אז 59%). מביקורת המעקב עולה אפוא כי מסתמנת ירידה בשיעור האכיפה של המפגעים הנאכפים. עוד עולה כי במחוזות מרכז ודרום שיעור המפגעים המהותיים שנסגרו ללא אכיפה בכל מחוז ביחס למספר המפגעים המתועדים בו גדול - 71% ו-70% (בהתאמה). במחוזות ירושלים וחיפה שיעור המפגעים שנסגרו ללא אכיפה בכל מחוז ביחס למספר המפגעים המתועדים בו גדול - 53% ו-51% (בהתאמה), זאת אף שמספר המפגעים המתועד בהם קטן משמעותית ממחוזות מרכז ודרום. על המשרד להג"ס לנקוט את הצעדים הדרושים להסדרת פעולותיו בתחום הטיפול במפגעים סביבתיים והאכיפה המינהלית לרבות: הגדרה ברורה וסדורה של שלבי הטיפול, ובפרט של שלב ההסדרה (הסרת המפגע או תיקון ההפרה תוך "שיח" עם המפוקח, ללא נקיטת אמצעי אכיפה מינהלית או פלילית), קביעת אמות מידה לצורך ניתוב הטיפול למסלול המתאים והקפדה על תיעוד מלא של כלל הפעולות שנקטו לטיפול בכל מפגע ללא קשר למסלול הטיפול.	
16	נתוני האכיפה המינהלית	עולה שנתוני האכיפה של המפגעים המהותיים בכל המחוזות מוסיפים להיות נמוכים בכל אחד משלבי האכיפה או כמעט בכל אחד מהם. בהשוואה לנתוני הדוח הקודם בעניין זה עולה כי: (א) במחוז דרום נרשמה ירידה של 33% במספר ההתראות (הוא הפיק התראות ב-12% מכלל המפגעים המהותיים בהשוואה ל-18% בביקורת הקודמת), וכן נרשמה בו ירידה של 58% במספר השימועים (הוא קיים	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שימועים ב-5% [46] מהמפגעים המהותיים לעומת 12% בביקורת הקודמת); (ב) במחוז מרכז נרשמה ירידה של 38% בשיעור המפגעים שבגנים הופקה התראה (הוא הפיק התראות ב-21% [26] מכלל המפגעים המהותיים בהשוואה ל-34% בביקורת הקודמת), נרשמה בו ירידה של 31% במספר השימועים (הוא קיים שימועים ב-13% [170] מהמפגעים המהותיים לעומת 19% בביקורת הקודמת) והוא מפיק כיום צווים בשיעור של 1% מהמפגעים המהותיים לעומת 4% בביקורת הקודמת ירידה של 75%. עוד עולה כי 40% מהמפגעים המהותיים לא מטופלים או מטופלים באמצעות תהליך "הסדרה" המוזכרת בנהלי המשרד אך לא מוגדרת בהם, ולא נקבעו כללים ליישומה. כפי שנכתב בדוח הקודם, האכיפה המינהלית היא הכלי המשפטי הראוי להסדרת מפגעים ולסילוקם, ואולם במצב זה נוצר תחום פעולה "אפור" ונרחב המנקז אליו, בשיעורים הולכים וגדלים, את מרבית המפגעים, והם מטופלים על ידי המשרד, אם בכלל, באמצעות הסדרה שאינה מתועדת כראוי, אינה כפופה לכללים אחידים ובעיקר - אינה נמצאת במתחם האכיפה הרשמי המתריע בפני כל הגורמים המעורבים על הפרה או מפגע סביבתיים ועל קיומה של אכיפה ראויה נגדם.	
17	השימוש בצווים מינהליים	נמצא כי בולט במיוחד מיעוט הצווים שהוציאו מחוזות תל אביב ודרום: 5%-ו-9% (בהתאמה) מכלל הצווים שהפיקו המחוזות בתקופה זו, והשיעור הקטן ביותר מכל המחוזות למעט ירושלים. הדבר בולט אף יותר במחוז דרום שהוא כאמור המחוז הגדול ביותר, עם ריכוז התעשיות הכבדות (בו 142 מפעלי A) הגדול ביותר מבין המחוזות, ועל פי המשרד להג"ס משתרע על יותר מ-60% משטח המדינה, ומכיל	• המשרד להגנת הסביבה המשרד נוהג בשיקול דעת מוגבר בעת הוצאת צווים מינהליים תוך כדי הקפדה שהוצאת הצו תהיה בכפוף למצב בו יש סכנה לאדם ולסביבה. ובכל מקרה, הוצאת צו אינה מתאימה לכל מפגע על פי דיני הגנ"ס ולכן לא רלוונטי שמתוך כלל המפגעים רק 5.93% צווים הוצאו.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשטחו את מספר מתקני הפסולת (החוקיים והלא חוקיים) הרב ביותר. עוד עולה ממסד נתוני המפגעים של המשרד להג"ס כי מחוז מרכז לא הפיק צווים מינואר 2020 עד יוני 2022. במחוזות חיפה ודרום נמצא כאמור מספר מפעלי A ו-B הגדול ביותר בישראל: במחוז חיפה 67 מפעלים מסוג A ובמחוז דרום 142 מפעלים מסוג זה. כמו כן במחוז חיפה יש 1,180 מפעלים מסוג B, ובמחוז דרום יש 2,269 מפעלים מסוג זה. מהנתונים עולה כי שני מחוזות אלה הפיקו יחד 20% מכלל הצווים שהופקו במחוזות: מחוז חיפה שבו מצויים 17% ממפעלי A ו-12% ממפעלי B הפיק 11% מהצווים, ומחוז דרום שבו מצויים 37% ממפעלי A ו-23% ממפעלי B הפיק 9% מהם. מוצע כי המשרד להג"ס יבחן את הצורך בהגברת השימוש בצווים מינהליים תוך מתן הדעת על אפקטיביות פעולות האכיפה מצד אחד ועל מידתיות מצד שני.	
18	השימוש בצווים מינהליים	בביקורת הקודמת נמצא כי שכ-53% מהצווים (115) שהופקו הם צווי ניקיון מכוח חוק שמירת הניקיון, 16% מהצווים (35) שהופקו הם צווי סילוק מפגע (לפי סעיף 11ב לחוק מניעת מפגעים ו-11% הם צווי (24) פינוי רעלים לפי חוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993. מנתונים אלו מסתמנת מגמה של הפקת צווים בעיקר כנגד מפגעים ויזואליים גלויים (שאינם דורשים מומחיות מדעית-טכנולוגית), ועל פניו הם קלים יותר לאכיפה. עוד עלה כי שיעור השימוש בצווים מינהליים (בכלל סוגי הצווים) היה 3.2% מכלל המפגעים המהותיים (ו-2.5% מכלל המפגעים המדווחים); בדוח המעקב נמצא כי שיעור הצווים המינהליים שהופקו היה 4.19% מכלל המפגעים המדווחים (218 מתוך	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		5,199), ושיעור הצווים מהמפגעים המהותיים היה 5.93% (218 מתוך 3,674). מנתוני ביקורת המעקב עלה עוד כי 60% מהצווים הופקו נגד מפעלים ו-40% הופקו נגד רשויות מקומיות על הפרת דיני הג"ס. עוד עלה בביקורת המעקב כי שיעור צווי הסגירה המינהליים שהופקו מכלל הצווים היה 6.88% (15 מתוך 218), ושיעורם מכלל המפגעים המהותיים היה 0.4 (15 מתוך 3,674) ו-0.29% בלבד מכלל המפגעים (15 מתוך 5,199). משרד מבקר המדינה מצוין כי צו סגירה מינהלי הוא אמצעי האכיפה המחמיר ביותר העומד לרשות המשרד להג"ס כדי לצמצם או למנוע מפגעים סביבתיים; וכי בהיעדר שימוש בסמכות זו, יש בה כדי לפגוע ביכולת האכיפה וההרתעה שהמשרד רוצה להשיג בפעילותו נגד עברייני סביבה.	
19	נתוני החקירה הפלילית	עלה כי עולה כי סך המפגעים אשר נפתחו בגינם תיקי חקירה בשנים 2013 עד 2017 (4 שנים מתוך 4.5 שנים שנבדקו בדוח הקודם) היה 586, ומספר המפגעים בתקופה הנבדקת (בשנים 2018 עד 2021) היה 546, כך שהחל בשנת 2017 הסתמנה מגמת עלייה מסוימת במספר המפגעים המגיעים לכדי חקירה פלילית, אולם החל בשנת 2019 עד 2021 חלה ירידה של כ-43% במספר זה. מנתונים נוספים של המשרד להג"ס עולה עוד שעד יוני 2022 נפתחו תיקי חקירה בגין 22 מפגעים סביבתיים. כמו כן, מנתונים נוספים של המשטרה הירוקה עולה כי בסך הכול נפתחו 472 תיקי חקירה בתקופה הנבדקת (2018 עד יוני 2022). עוד עלה מהנתונים כי המשטרה הירוקה ממשיכה להיות הגורם הדומיננטי בפתיחת תיקי חקירה בהשוואה למחוזות, והיא יזמה פתיחה של כ-40% (228) מכלל החקירות של המשרד	• המשרד להגנת הסביבה אכן יש ירידה במספר התיקים המטופלים ע"י המשטרה הירוקה. המשטרה הירוקה מתעלת את השימוש בהליכים הפליליים לטיפול בפשיעה סביבתית חמורה בתופעות וביעדי פשיעה ומכאן הירידה היחסית בכמות התיקים. ישנה ירידה בכמות הבקשות לפתיחת תיקים שמגיעות מהמחוזות. מעבר לכך המצבת הדלה של החוקרים ומפקחי השטח במשטרה הירוקה מגבילה את יכולת הטיפול במפגעים עקב תת תקינה ופערים הנמשכים שנים ללא מענה. יש לקחת בחשבון שבשנים האחרונות המחוזות קבלו כלים נוספים לאכיפה ומשתמשים בהם דוגמת עיצומים לפי דינים שונים (חומ"ס, איכות אויר, אסבסט. מעבר לכך הליך האכיפה הפך להיות ממושך ובלתי מרתיע ובשל

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להג"ס. עוד עלה כי בשנת 2021 חלה ירידה של 56% (39 לעומת 69) במספר תיקי החקירה שפתחה המשטרה הירוקה בהשוואה לשנת 2020, המספר הקטן ביותר של תיקים שנפתחו בעשור האחרון, ונראה כי מגמה זו ממשיכה גם בשנת 2022 - במחצית הראשונה של שנת 2022 נפתחו 24 תיקי חקירה, 15 מהם על ידי המשטרה הירוקה. עוד עלה מהנתונים כי במחוז חיפה יש מגמה עקבית ומתמשכת של ירידה במספר תיקי החקירה הפלילית: מ-31 תיקים בשנת 2018 ל-6 תיקים בשנת 2021 - ירידה של 80%, וירידה לתיק אחד במחצית הראשונה של 2022. במחוז מרכז לא נפתחו תיקים פליליים בשנת 2021 ובמחצית הראשונה של שנת 2022, וקדמה לכך ירידה מתמשכת בשנים 2018 עד 2020 (מ-16 תיקים ל-7).	החלטת היועמ"ש להגבלת זמן ההליך, הרבה מתיקים שהתגבשו נסגרו.
20	התביעה הפלילית במשרד להגנת הסביבה	נכון לאפריל 2022 המשרד מעסיק 11 משרדי תובעים חיצוניים בתקציב שנתי ממוצע של כ-2.5 מיליון ש"ח. עוה"ד הפנימיים מעורבים בטיפול בתיק בכל שלביו, והתובעים החיצוניים מקבלים תשלום לפי תיק, וכשמדובר בתיקים מורכבים במיוחד, תגמול שעת. עולה אפוא כי בדוח צוות פעילות התביעה הפלילית משנת 2013 הועלו קשיים בעבודת התביעה הפלילית של המשרד להג"ס באמצעות תובעים חיצוניים, בהם: השקעת משאבים ניכרים של עוה"ד הפנימיים בליווי ופיקוח על תובעים חיצוניים כמו גם בהסדרת תשלום שכ"ט עבורם, וזאת על חשבון תחומי אחריות משפטיים נוספים שבאחריותם; חלק מהשירותים המשפטיים שמתקבלים לא איכותי; קושי בהחלפת תובעים חיצוניים ובאיתור מועמדים איכותיים יותר.	• נציבות שירות המדינה הנציבות מסכימה עם המלצת המבקר לבחון אפשרות להקצאת משרות לתובעים מהמשרד וחיזוק הלשכה המשפטית.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על רקע העמדה העקבית של משרד המשפטים בדבר הצורך בהתכנסות התביעה פנימה במשרד להג"ס, לאור הנתונים האמורים ומשמעויותיהם, וכדי לחזק את מערך האכיפה הסביבתית ואת האפקטיביות שלה - מוצע כי המשרד להג"ס יבחן עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה חלופות שונות לפתרון הבעיה, לרבות האפשרות לקדם את ההצעה הדו-שלבית של פרקליט המדינה להתכנסות התביעה בהדרגה באמצעות הקצאת משרות תקן ראשונות לתובעים במשרד, ויחדיו יפעלו ליישומה של החלופה שתיבחר.	
21	התביעה הפלילית במשרד להגנת הסביבה	בביקורת עלה כי הצעת פרקליט המדינה ודרישת ועדת משרד המשפטים לתובעים חיצוניים כי תוגש תוכנית להתכנסות התביעה פנימה - לא יושמו, מאחר שקיים מחסור במשרות (בתקן) במשרד שלא יאפשר את מימוש המהלך, והמשרד להג"ס לא סבר שיש ביכולתו לספק מענה כזה ולהקצותן לטובת הנושא ממשאביו הקיימים. הביקורת העלתה כי מאז הועלו לראשונה הקשיים במערך התביעה הפלילית של המשרד להג"ס בשנת 2013, לא החלו פעולות למימוש תוכנית להתכנסות התביעה פנימה. תוכנית מפורטת שהגישה הלשכה המשפטית באוקטובר 2020, אשר אושרה על ידי המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים, לא יושמה וגם לא קודם פתרון חלופי אחר. וכי נתוני הלשכה המשפטית על 42 תיקים שהגיעו לטיפול הלשכה המשפטית וקיבלו פסק דין בשנים 2017 - 2021 מלמדים שהטיפול בתשעה מהם נמשך למעלה משנתיים וחצי, הטיפול ב-19 מהם נמשך בין שנה וחצי לשנתיים וחצי, הטיפול ב-11 תיקים נמשך בין חצי שנה לשנה וחצי, והטיפול בשלושה תיקים נמשך פחות מחצי שנה.	• המשרד להגנת הסביבה בהסכם ההתקשרות בין המשרד לבין התובעים החיצוניים ישנם סעיפים המאפשרים לתבוע תובע המפסיק התקשרותו עם המשרד לפני סיום ההסכם תוך גרימת נזק למשרד וכן שורה של סעדים נוספים בהתאם לדיני החוזים. ככל שהכוונה להגבלת התקופה בה ניתן להעסיק תובעים חיצוניים - הרי שנושא זה מוסדר בהנחיות הפרקליטות והוא אינו נתון לשיקול דעתו של המשרד. 3. לגבי האפשרות להגביל יכולתם של התובעים לסיים ההתקשרות - חיובו של תובע להמשיך ולייצג את המשרד בתיקים על אף שהוא מבקש לסיים את ההתקשרות תשפיע בהכרח על טיב השירותים שייתן, על המוטיבציה שלו לנהל התיק וקיים חשש כי ישאף לסיים התיקים בהסדרי טיעון גם אם אינם רצויים, רק על מנת להביא להתקשרות עם המשרד לסיום. מצב כזה כמובן אינו רצוי. לגבי הכללת סעיפים המעודדים סיום תיקים- ראשית אציין כי לא לגמרי ברור למה הכוונה ב- 'סיום התיקים'. האם

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מוצע כי בהתקשרות המשרד להג"ס עם תובעים חיצוניים הוא יבחן את האפשרות לכלול בהסכם סעיפים המעודדים סיום תיקים וסעיפים המאפשרים במקרים המתאימים הטלת הגבלות על יכולתם לסיים התקשרות והטלת סנקציות במקרה של פרישה בלתי מוצדקת מההסכם ללא סיום טיפול בתיקים.	הכוונה להבאת התיק לכדי סיום עד הכרעתו בבית המשפט? עניין זה מעורר קושי הואיל ותמרוץ תובע באמצעות תשלום גבוה יותר להביא את התיק לכדי סיום עלול לעודד אותו להגיע ליותר הסכמות למשל לעניין העונש (עונש נמוך מדי), או מחיקת נאשמים באופן שיפגע בענישה ובהרתעה בעבירות הסביבתיות.
			• נציבות שירות המדינה הנציבות מסכימה עם המלצת המבקר לכלול בהסכם סעיפים מגבילים בכדי למנוע נזקים כלכליים, אובדן ידע מקצועי של המשרד ובכדי לבנות יכולות מקצועיות עצמאיות בתחום התביעה להג"ס.
22	התביעה הפלילית במשרד להגנת הסביבה	מהנתונים עולה מגמה של ירידה משמעותית (לא קבועה) של כ-30% במספר התיקים שבטיפול הלשכה המשפטית והתובעים החיצוניים בשנים 2011 - 2022 (הקו העליון), כדלקמן: (א) בשנים 2011 - 2019 חלה ירידה חדה של 45% במספר התיקים - מ-514 תיקים בשנת 2011 ל-283 תיקים בשנת 2019; (ב) משנת 2019 ועד סוף נובמבר 2022 חלה עלייה במספר התיקים המטופלים בכל שנה, עד ל-360 תיקים (עליה של 27%). עוד עולה כי בשנים 2020 - 2022 חלה ירידה במספר התיקים החדשים שהעבירו גורמי החקירה במשרד להג"ס ללשכה המשפטית (בשיעור של 35%) - הדבר עולה בקנה אחד עם הנתונים שהוצגו לעיל בדבר הירידה החדה במספר תיקי החקירה שנפתחו במסגרת הירוקה החל בשנת 2019. אף על פי כן, בשנים 2014 - 2022 גדל ב-336% מספר תיקי מב"ד (תיק אשר "ממתין לבירור דין" והכרעה אם להגיש בו כתבי אישום)	• נציבות שירות המדינה ראה מענה לעיל.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהצטברו בלשכה המשפטית ואצל התובעים החיצוניים, דבר המעיד על היווצרות עומס אצלם בטיפול בתיקים פליליים. נתונים אלו, בצירוף העלייה במורכבות המשפטית-סביבתית של תיקי חקירה, יכולים להסביר את הצטברות כלל התיקים שבטיפול הלשכה המשפטית (הקו העליון בתרשים) למרות הירידה במספר התיקים החדשים שנפתחים בה. מהנתונים גם עולה כי בשיעור התיקים המגיעים לשלב הסופי של ההליך הפלילי במשרד להג"ס - הגשת כתב אישום וניהול משפט - חלה ירידה הדרגתית (הקו המנוקד) - משיעור של 14.2% (73 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום מתוך כלל התיקים בטיפול התביעה) בשנת 2011, לשיעור של 8.6% מהתיקים (31 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום) נכון לסוף נובמבר 2022.	
23	התביעה הפלילית במשרד להגנת הסביבה	מהנתונים עולה כי בשנים 2011 עד 2022 הייתה מגמת ירידה כוללת של כ-58% במספר התיקים שהמחלקה המשפטית העבירה לתובעים חיצוניים (מ-161 תיקים בשנת 2011, ל-68 תיקים נכון לנובמבר 2022). נתונים אלה מעידים על פגיעה בתפקוד מערך התביעה הפלילית במשרד להג"ס, ולכך נלוות גם עלויות כלכליות. הצטברות תיקי מב"ד ועיכוב ההכרעה בהם, וכן מגמת הירידה במספר ובשיעור של כתבי האישום שמוגשים, מעלות חשש לפגיעה במיצוי הדין, בהרתעה כנגד מעוולים סביבתיים ובעיקרון הסביבתי "המזהם משלם". דברים אלו מצטרפים לממצאים שעלו בביקורת זו בנוגע לשלבי האכיפה הקודמים לתביעה, ומצטברים יחד לכדי תמונה של היחלשות עקבית ומתמשכת של האכיפה שמבצע המשרד להג"ס.	• נציבות שירות המדינה ישנה הסכמה עם המלצת המבקר לבחון אפשרות להקצאת משרות לתובעים מהמשרד וחיזוק הלשכה המשפטית.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
24	אכיפת מפגעי פסולת במחוז דרום - מקרה בוחן	מהנתונים גם עולה כי בשיעור התיקים המגיעים לשלב הסופי של ההליך הפלילי במשרד להג"ס - הגשת כתב אישום וניהול משפט - חלה ירידה הדרגתית (הקו המנוקד) - משיעור של 14.2% (73 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום מתוך כלל התיקים בטיפול התביעה) בשנת 2011, לשיעור של 8.6% מהתיקים (31 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום) נכון לסוף נובמבר 2022. עוד עולה כי על אף ריבוי מפגעי הפסולת שעלו בדוחות אלו, בתקופה הנבדקת (מינואר 2018 עד יוני 2022) הופקו ארבעה צווים מינהליים בגין מפגעי פסולת וניקיון ונפתחו כ-74 תיקי חקירה - מרביתם ביוזמת המשטרה הירוקה. לנוכח הממצאים שהובאו בדוח הנוכחי ובדוחות הקודמים בדבר היקפי הפסולת במחוז דרום; מספר המפעלים הגבוה המצוי במחוז; והיותו המחוז הגדול ביותר, מומלץ שהמשרד להג"ס יפעל לספק את המשאבים הדרושים למחוז דרום כדי שיוכל להגביר את האכיפה נגד עבירות פסולת, ובפרט במוקדי הפסולת אשר בשטחו, וכן נגד מפגעי סביבה הנגרמים מפעילות המפעלים בו. זאת כדי להגביר את ההרתעה; להסדיר מפגעים ולהסירם באופן יעיל ומהיר ככל הניתן; ולממש את תפקידו בתחום זה.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.
25	אכיפה בשטחי יהודה ושומרון	פעילות האכיפה העיקרית שנעשת באיו"ש (למעט ביישובים הישראליים) מבצעת יחידת דוד, ואולם פעילות זו מוגבלת לאכיפה בתחום הפסולת במעברים. כמו כן המנהא"ז לא הציג לפני משרד מבקר המדינה מידע המלמד על פעולות אכיפה ממשיות שהוא נקט בנוגע לשורה של מפגעים סביבתיים אחרים או מידע לגבי היקף המפגעים הסביבתיים המצוי באיו"ש וסוגיהם. כמו כן המשרד להג"ס מקבל מידע	• המשרד להגנת הסביבה בפגישה שהתקיימה בין סמנכ"ל אכיפה הגנ"ס וראש המנהל האזרחי הוחלט: • חקיקה משלימה ע"י צווי אלוף בנושאי: פסולת, פסולת אלקטרונית ואוויר נקי (כולל קנסות ועיצומים) - קידום מול יועמ"ש איו"ש

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על פעולות אכיפה שמבצעים קמ"ט סביבה ויחידת דוד ואולם אין בידיו מידע על פעולות אכיפה נוספות של המנהל"ז באזור בעניין מפגעים סביבתיים. עוד עלה כי ב-60% (2,203) מהמפגעים המהותיים המשרד לא ביצע הליכי אכיפה, והם טופלו או הוסדרו באמצעות הסדרה ללא כללים אחידים בדבר אופן יישומה. כמו כן עולה שהמשרד להג"ס ממחזותיו כמעט שאינם עושים שימוש בצו סגירה מינהלי - הכלי המחמיר ביותר הנמצא בסמכותם לצורך צמצום מספר המפגעים הסביבתיים - (0.29% מכלל המפגעים; 0.4% מהמפגעים המהותיים), ולחומרתם; הנתונים שהובאו בפרק זה מצביעים גם על אכיפה פלילית בשיעור נמוך בכללותה ועל שיעור של 0.4% מפגעים מהותיים שבהם ממוצים ההליכים הפליליים עד תום ומוגש בהם כתב אישום. מצב דברים זה, שבו פעולות האכיפה נגד הפרות משמעותיות ומפגעים מהותיים נעשות בשיעורים נמוכים הוא מצב, שאינו תואם את הצרכים הסביבתיים. מוצע כי המנהל"ז ירכז נתונים אודות היקף המפגעים הסביבתיים באיו"ש וסוגיהם וידווח עליהם בקביעות למשרד להג"ס ועל פעולות האכיפה שהוא מבצע בעניינם באיו"ש כדי שהמשרד להג"ס יוכל לתכלל את כל המידע על פעולות האכיפה באיו"ש (פעולות המשרד להג"ס ופעולות המנהל"ז) ולקבל תמונת מצב מלאה בעניין. עוד מוצע כי המשרד להג"ס יסייע למנהל"ז לגבש מדיניות אכיפה, בשיתוף רמ"א ומתפ"ש, שתיגזר מהצרכים ומהאתגרים הסביבתיים המאפיינים אזור זה. עוד מומלץ שהמשרד להגנת הסביבה יגביר את השימוש בסמכות המינהלית המוקנית לו, כדי להביא להסדרת מפגעים ולהסרתם באופן יעיל ומהיר ככל	יִקִּידוּם הצעת מחליטים ממשרדית על מטיפול במפגעי חוצי גבולות – קידום ההחלטה בשת"פ מנהל"ז ומשרד להגנ"ס, כמו כן הוחלט כי יבוצעו הפעולות הבאות: יִרְכֹּז נתוני אכיפה סביבתית של המנהל"ז והעברת המידע למשרד להגנ"ס יִנוּשֵׁא האכיפה בשטח בידי יחידת הפיקוח המרכזית של המנהל האזרחי יִיחִידת דוד בעלת סמכות אכיפה במעברים בלבד – אושרה תוספת של 6 פקחים מקרן הניקיון – המלצה לקדם תגבור היחידה בהקדם. יִנְכֹּן לציין כי אין סמכות אכיפה למשרד להגנ"ס באיו"ש באופן כללי (מחוץ לשטחי התיישבות) במסגרת ההתקשרות להכנת תכנית אסטרטגית לאכיפה ותביעה כמוזכר בסעיף הכללי, ייבחן גם הצורך בשינויים ארגוניים במטה ובמחוזות המשרד.
		• משרד הביטחון - המנהל האזרחי ביהודה ושומרון לאחר כל פעילות אכיפה כנגד מפגע סביבתי, בין אם מתבצעת על ידי המת"ק ובין אם מבצעת על ידי יחידת הפיקוח או יחידת דוד, מועבר דיווח על ידי קמ"ט איכות סביבה במנהל האזרחי למשרד להגנת הסביבה. כיום מוכרים למנהל האזרחי 123 אתרי סילוק פסולת ברחבי יהודה ושומרון, כאשר מרביתם משמשים לסילוק פסולת עירונית מכפרים פלסטינים. מתוכם ישנם 33 אתרים מרכזיים, בהם אנחנו עדים לבעירות חוזרות. בנוסף, ישנם אתרי בעירות ספואדים, של ערימות פסולת, חקלאית ואלקטרונית בעיקרן, המתרכזות בעיקרן בשני מרחבים – מערב אפרים ומערב חברון.	

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הניתן, לממש את תפקידו ולמנוע פגיעה ביכולתו להרתיע כנגד מעוולים סביבתיים.	
26	הכפיפות המקצועית של רכזי תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות	ביקורת המעקב העלתה כי בפועל אין בידי אשכול אכיפה, אשר לו סמכויות הפיקוח והאכיפה, סמכות מקצועית בנוגע לרכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות, אשר פועלים כמעט באופן בלעדי לפי הנחיות מנהלי המחוזות. מצב זה יוצר פער בין הכפיפות הפורמלית של רכזי הפיקוח והאכיפה לאשכול אכיפה לכפיפות בפועל, שאינה מתקיימת. יוצא אפוא אין בידי אשכול האכיפה יכולת לבצע פיקוח ואכיפה כלפי רכזי הפיקוח והאכיפה במחוזות. מומלץ שהמשרד יבחן את נושא הכפפתם של רכזי הפיקוח במחוזות לאשכול האכיפה ושהמשרד ישמש גורם מתכלל בהיבט הניהולי והמקצועי.	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.
27	הפרדה בין תחומי האחריות בתפקידי הרכזים המקצועיים במחוזות	בביקורת הקודמת עלה כי לא התקיימה הפרדה בין הכובע האסדרתי של הרכזים במחוז ובין תפקידי הפיקוח והאכיפה שלהם. בביקורת המעקב נמצא כי הניוד החופשי בין תפקידי אסדרה, פיקוח ואכיפה במחוזות אינם מאפשרים את ההפרדה התפקודית, ובפועל האכיפה נפגעת לטובת האסדרה. שימור הסטטוס קוו בעניין עירוב התפקידים במחוזות והיעדר הטיפול של הנהלת המשרד לאורך השנים בקשיים שנוצרו בשל כך עשויים להסביר את היקף האכיפה הנמוך במשרד להג"ס. ביקורת המעקב העלתה עוד כי אף שגורמים באשכול אכיפה ובמחוזות סבורים שהרכזים המקצועיים במחוזות אינם צריכים לעסוק בזמנית ברגולציה, פיקוח ואכיפה, המשרד לא נקט פעולות שיביאו להפרדה בעניין.	• המשרד להגנת הסביבה במסגרת ההתקשרות להכנת תכנית אסטרטגית לאכיפה ותביעה, ייבחן גם הצורך בשינויים ארגוניים במטה ומחוזות המשרד.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ כי ההפרדה הנדרשת בין תפקידי האסדרה ותפקידי הפיקוח והאכיפה תידון על ידי המשרד להג"ס ותגובש מתכונת להבטחת פעולות אכיפה מיטביות. לצורך כך מומלץ כי המשרד יבחן, בין במסגרת גיבוש תורת האכיפה, בין במסגרת גיבוש מנגנון הפיקוח העדכני ובין באופן אחר, את הקשיים שנוצרים בשל הטשטוש התפקודי בין תחומי הרגולציה, הפיקוח והאכיפה. לצורך מתן מענה לקשיים אלו מומלץ כי המשרד יבחן את החלופות המבניות האפשריות בעניין זה, יגבש מענה אשר יפתור את המתח התפקודי האמור ויצמצמו למינימום, ויקצה לכך את המשאבים הנדרשים. במסגרת בחינה זו, מומלץ לשתף בהליך את כל הגורמים הרלוונטיים במשרד לנושא הרגולציה, הפיקוח והאכיפה (המינהלית והפילית). מומלץ כי בעת קיום הבחינה ובחירת החלופה המתאימה יביא המשרד בחשבון פרקטיקות, נורמות ועקרונות מקובלים בנושא, למשל אצל רגולטורים מקצועיים אחרים בישראל; המלצות לפרקטיקה מיטבית של פיקוח ואכיפה רגולטורית ב-OECD; ועקרונות הנהוגים בשיטת המשפט הישראלית בנושא מניעת ניגוד עניינים מוסדי.	
28	כוח האדם במחוזות	ביקורת המעקב העלתה כי על הרכזים המקצועיים במחוזות הועמסו תחומים מקצועיים נוספים ללא תוספת תקינה. כך למשל במחוז מרכז אין תקן לתחומי האסבסט, זיהום אוויר מתחבורה, חירום ושלטון מקומי. העמסה נוספת זו על הרכזים, הנושאים כאמור בתפקידי רגולציה ופיקוח ולעיתים גם בתפקידי אכיפה מינהלית, הביאה להכבדה ניכרת בעבודתם וגרמה באופן כללי לדחיקת תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות, וזאת בניסיון לעמוד ביעדים בתחום	• המשרד להגנת הסביבה בנוסף לחוקים הרבים שחוקקו בתחום איכות הסביבה בשנים האחרונות ללא תוספות של כ"א בהתאם למודעות שעלתה בקרב הציבור. המצב דחק את תחום הפיקוח והאכיפה היזום. המחוזות בקושי משתלטים על הפיקוח והאכיפה במסגרת האסדרה וכבר היום אין מספיק כ"א שיכול לתת מענה לכל המרכזים המקצועיים שמבצעים

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרגולציה. בחלק מהמקרים, כפי שהודגם באמצעות מחוז מרכז, הדבר גורם לקשיים ביכולת המחוז לבצע פעילות של פיקוח ואכיפה. כניסתה לתוקף של רפורמת הרישוי המשולב צפויה להחמיר מצב זה בשל תוספת 46 תקנים לרישוי ופיקוח ללא הגדלה מקבילה של התקנים לאכיפה.	פיקוח ואכיפה מבחינת תמיכת מרכז אכיפה וייעוץ משפטי.
29	המרכזים בתחום הפיקוח והאכיפה במחוזות	מהנתונים עולה כי מאז הוקם תחום הפיקוח והאכיפה במחוזות לא השתנה מספר התקנים המצרפי בו והוא היה 16 תקנים (7 מהם מאוישים). עוד עולה כי חלוקת התקנים בין המחוזות אינה מתבצעת בהלימה להיקף המשימות במחוזות; כך למשל, במחוז דרום, שבו ריכוז מפעלי A (142) ו-B (2,269) הוא הגבוה ביותר, מספר מתקני הפסולת שבו הוא הגדול ביותר והוא בעל השטח הגדול ביותר מבין המחוזות (יותר מ-60% משטח המדינה), יש שלושה תקנים - פחות מהמחוזות חיפה, מרכז וצפון. הדבר מקשה על מחוז דרום לבצע כראוי את תפקידו בתחום הפיקוח והאכיפה. כמו כן עלה כי במחוז חיפה, אשר בו ריכוז מפעלי A ו-B הוא כאמור השני הגבוה מבין המחוזות, היו בעבר שישה תקנים, אך נכון לאוגוסט 2022 יש בו ארבעה תקנים מאוישים - ירידה של 33%. עוד עלה כי במחוז מרכז שני תקנים של מפקחים מתוך ארבעה תקנים בתחום הפיקוח והאכיפה אינם מאוישים, אף שפעילות המחוז חולשת על 64 רשויות מקומיות שבהן מתגוררת יותר מרבע מאוכלוסיית המדינה. על פי מנהל המחוז מחוז זה מורכב מהבחינה הסביבתית נוכח גידול של 50% באוכלוסייה המתגוררת בו - בשני העשורים האחרונים, בד בבד עם היקפי פיתוח גדולים אשר הביאו בשנים האחרונות להגברה של עירוב שימושים וקרבה הולכת וגדלה בין שימושים רגישים למגוון פעילויות	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תעשייתיות וחקלאיות ו"החמירו באופן משמעותי את הקונפליקטים הסביבתיים ופוטנציאל המפגעים - סיכון חומ"ס [חומרים מסוכנים], רעש, זיהום אוויר, זיהום קרקע וכד". לדברי המחוז הם "מנסים למעלה משנתיים לגייס שני מפקחים בדרגת ראש ענף פיקוח ללא הצלחה", ולטענתו הסיבה המרכזית לכך היא תנאי שכר ירודים ביחס לכישורים הנדרשים. עוד נמצא כי במחוזות דרום וחיפה, אף שקיימים רשמית תקנים מאוישים בתחום הפיקוח והאכיפה, בפועל חלק מהעובדים המאיישים תקנים אלו עובדים בו-זמנית גם עבור תחומים אחרים במחוז, לרוב בתחום הרגולציה, על חשבון פעילות הפיקוח והאכיפה. עוד עלה כי במחוז ירושלים ותל אביב לא הוקם תחום פיקוח ואכיפה. מומלץ שהמשרד להג"ס יקיים הערכה בדבר הפערים שבין תחומי אחריותו, כפי שהם משתקפים במבנה המטה שלו, ובין המבנה של המחוזות והמשאבים המוקצים להם; זאת, בשים לב להיקפי הפעילות שלהם בכל התחומים (לרבות רישוי עסקים, חומרים מסוכנים, אוויר, מים, שפכים, קרקע וכו'), הנגזרים מהעלייה בתחומי האחריות של המשרד. כמו כן, מומלץ כי לנוכח הירידה בפעילות הפיקוח והאכיפה והעובדה כי התקינה בתחום זה לא השתנתה מאז הוא הוקם, המשרד גם יבחן את עדכון הצרכים הנדרשים בתחום הפיקוח והאכיפה ויפעל להקצאתם ואיושם.	
30	כוח האדם במשטרה הירוקה	מנתונים עולה כי אף שמספר העובדים במשטרה הירוקה גדל בשיעור של 4.7% (מ-42 ל-44 עובדים) משנת 2015, הדבר נובע מכך ששיעור איוש המשרות גדל, אולם מספר התקנים הכולל במשטרה הירוקה קטן בפועל בתקן אחד (הפחתה של כ-1.9%) במשך שמונה שנים, מאז 2015.	• המשרד להגנת הסביבה מצבת כח האדם במשטרה הירוקה לא השתנתה ואף ירדה (בשל הקושי באיוש משרות). כ"כ גדל הפער בין היקף המשימות וכח האדם במשטרה הירוקה כמותית ואיכותית. אנו מאמצים את המלצות המבקר בכל הנוגע

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לעומת זאת שיעור האיוש של התקנים גדל מ-79.2% ל-84.6%. עוד נמצא כי לא הייתה הלימה בין היקף התחומים והמשימות שהוספו לאחריותה של המשטרה הירוקה ובין כח האדם שהוקצה לביצוע. בביקורת המעקב עלה כי הפער בין הצרכים והמשאבים עודנו משמעותי: בשל חקיקתם של חוקים סביבתיים, תחומי האכיפה שבאחריות המשטרה הירוקה התרחבו מאוד, בין היתר בשל עלייה של 250% בחקיקה הסביבתית משנת 2000; כמו כן נרשם גידול בהיקף אוכלוסיית ישראל של יותר ממיליון תושבים משנת 2015 (יותר מ-12%; וכן נרשם גידול של 58% (מ-748 ל-1179) במספר המפגעים הסביבתיים המתועדים ובמשימותיה של המשטרה הירוקה משנת 2015 - כל אלו הביאו לכך שהאתגרים שעימם מתמודדת המשטרה הירוקה גדלו בהיקפם ובמורכבותם. אף על פי כן נמצא שהתקנים שהוקצו למשטרה הירוקה בשנים 2015 עד 2022 לא אוישו במלואם (בשיעורים שנעים בין כ-10.2% לכ-20.75%); וכי תקינת המפקחים במשטרה הירוקה אף קטנה בשנים אלה בתקן. במצב הדברים הנוכחי מנהל המשטרה הירוקה סבור על כן כי "אין הלימה בין המשימות של [המשטרה הירוקה], היקפי הפעילות [ו]התקינה הקיימת", דבר המתבטא בקושי להתמודד עם היקפי הפעילות הנדרשים אל מול תופעת עבריינות הסביבה ההולכת וגואה כפי שמלמדים הנתונים שהוצגו לעיל. מומלץ כי הנהלת המשרד להג"ס תמפה את היקפי המשימות של המשטרה הירוקה אל מול היקפי המשאבים הקיימים והנדרשים לה, תנקוט את הצעדים הדרושים לאיוש התקנים שלא אוישו ותבחן דרכים לצמצם את הפערים כאמור.	לתקינה במשטרה הירוקה כמותית ובכל הנוגע לכישורים המקצועיים הנדרשים.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	הכישורים המקצועיים הנדרשים מהמפקחים במשטרה הירוקה	בדרישות תנאי הסף הנדרשות לתפקיד מפקח במשטרה הירוקה צוין שרמת ההשכלה הנדרשת היא 12 שנות לימוד, ולא נדרשת השכלה אקדמית בתחום כלשהו. מביקורת המעקב עולה כי גם לתפקיד ניהולי של מרכז במשטרה הירוקה לא נדרשת השכלה אקדמית אלא קורסים מקצועיים בתחום האכיפה הסביבתית בהיקף של 100 שעות לפחות. מומלץ כי הנהלת המשרד להג"ס תמפה את היקפי המשימות של המשטרה הירוקה אל מול היקפי המשאבים הקיימים והנדרשים לה, תנקוט את הצעדים הדרושים לאיוש התקנים שלא אוישו ותבחן דרכים לצמצם את הפערים כאמור.	• המשרד להגנת הסביבה המשרד מתקשה לאייש משרות מקצועיות בשל רמות משרה נמוכות. כ"כ יש צורך בעיבוי התחומים המקצועיים ביחידה אולם טרם הוקצו לכך המשאבים הנדרשים. אנו מאמצים את המלצות המבקר בכל הנוגע לתקינה במשטרה הירוקה כמותית ובכל הנוגע לכישורים המקצועיים הנדרשים.
32	הכישורים המקצועיים הנדרשים מהמפקחים במשטרה הירוקה	מעיון בנתונים עולה כי שיעור תיקי החקירה שטופלו על ידי המשטרה הירוקה בגין מפגעי פסולת - שהן עבירות ויזואליות שאינן דורשות מיומנויות מדעיות מקצועיות וטכנולוגיות רבות בתחומים הסביבתיים אלא יותר מיומנויות חקירתיות - עלה כי לעומת הדוח הקודם, שבו נמצא כי בשנים 2013 עד 2017 (תקופה של חמש שנים כאמור) כשליש מתיקי החקירה נפתחו בגין מפגעי פסולת (152 תיקים), בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2018 עד 2022 (תקופה של ארבע שנים) עלה מספרם של תיקי הפסולת ל-259 (כ-59%). יצוין כי בשנת 2020 וכן בשנת 2021 שיעור התיקים בגין מפגעי פסולת היה גבוה יחסית לממוצע בתקופה הכוללת - 63% בכל אחת מהשנים. משמעות הנתונים היא שמיעוט מתיקי החקירה עוסק במפגעים שמקורם מהתעשייה, על אף הסיכונים הגלומים בהם. לפיכך מוצע כי הנהלת המשרד וכן צוות תורת האכיפה יידרשו לסוגית התמקצעות הפקחים והמרכזים במשטרה הירוקה זאת כדי להגדיל את מספר תיקי החקירה של המפגעים הסביבתיים שמקורם בתעשייה,	• המשרד להגנת הסביבה ראה תגובה כללית בראשית הפרק.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כמו חומרים מסוכנים, זיהום אוויר ושפכים תעשייתיים - שהם בעלי פוטנציאל נזק חמור יותר ומשפיעים על טווח גיאוגרפי נרחב ועל אוכלוסייה רבה יותר. לפיכך מוצע כי הנהלת המשרד וכן צוות תורת האכיפה יידרשו לסוגית התמקצעות הפקחים והמרכזים במשטרה הירוקה זאת כדי להגדיל את מספר תיקי החקירה של המפגעים הסביבתיים שמקורם בתעשייה, כמו חומרים מסוכנים, זיהום אוויר ושפכים תעשייתיים - שהם בעלי פוטנציאל נזק חמור יותר ומשפיעים על טווח גיאוגרפי נרחב ועל אוכלוסייה רבה יותר.	
33	השוואה מוסדית בהיבטי הפיקוח והאכיפה - היבטי כוח אדם וכפיפות ארגונית	מההשוואה עולה כי בערכים מוחלטים כוח האדם העוסק בפיקוח ובאכיפה במשרד להג"ס קטן יותר בהשוואה לגופי האכיפה האחרים - זאת בשיעור הנע בין 19% ל-33% (ברשות לאכיפה בדיני מקרקעין 84 עובדים, ולרשות ניירות ערך כ-70 עובדים, ולמעט רשות התחרות). כוח האדם בתחום הפיקוח והאכיפה במשרד להג"ס קטן אף יותר כשמדובר בכוח אדם בעל השכלה אקדמית, זאת בשיעור שנע בין 61% ל-74% בהשוואה לגופי האכיפה שנבדקו. כאמור, לא כל התקנים שהוקצו לעניין זה במשרד להג"ס אוישו בפועל. עוד עולה כי ההשכלה המינימלית הנדרשת ברשויות האכיפה האמורות (כפי שמפורטת בדרישות הסף) היא רמת השכלה אקדמית ורלוונטית לתחום העיסוק של כל רשות (לדוגמה עורכי דין, רואי חשבון וכלכלנים), ואילו רמת ההשכלה המינימלית הנדרשת מהרכזים במשטרה הירוקה העוסקים באכיפה פלילית בתחומים מקצועיים היא השכלה תכנית; כמו כן דרישות הסף במחוזות, המאפשרות קבלת מפקחים בדרגת ראש תחום, הן השכלה אקדמית כללית	• המשרד להגנת הסביבה המשרד מאמץ את המלצות המבקר בכל הנוגע לתקינה במשטרה הירוקה. כאמור ישנם פערים ממושכים בהקצאת כח האדם הנדרש למשימות הפיקוח. יש צורך בהעלאת רמות המשרה והכישורים הנגזרים ממנו, עיבוי מערכי השטח-מפקחי וחוקרי המשטרה הירוקה. • נציבות שירות המדינה היעדר ההלימה בין אתגרי הסביבה המוטלים על המשרד לבין המשאבים המוקצים לכך מעסיקים אותנו מאוד בעבודתנו המשותפת עם יחידת המשא במשרד. התקבלה החלטה משותפת בין הגורמים הרלוונטיים בנציבות לבין המשרד כי תכנית העבודה בתחומי ההון האנושי לשנת 2023 תוקדש לטיפול במחוזות המשרד שתכלול בין היתר: ייעול המבנה הארגוני, בחינת תנאי סף ורמות משרה בהתאם לצורך. מוסכם כי כחלק מכך יש לשים דגש על נושא הכפיפות הארגונית של המפקחים.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שאניה בתחום העיסוק הרלוונטי של המחוז (תחומי המדעים השונים). מהנתונים עולה אפוא שדרישות הסף לתפקידי פיקוח ואכיפה במשרד להג"ס נמוכות משמעותית מדרישות הסף לתפקידים בעלי תחומי אחריות מקבילים ברשויות האחרות. זאת ועוד, גורמי הפיקוח והאכיפה ברשויות האכיפה האחרות כפופים לראש הרשות, הרלוונטית דבר שמחזק את העצמאות של גורמים אלו בתוך הרשויות, ואילו גורמי הפיקוח והאכיפה במחוזות המשרד להג"ס, שלהם הממשק הנרחב ביותר עם המפגעים בשטח, כפופים למנהל המחוז; כמו כן ההחלטות של גורמי הפיקוח והאכיפה לגבי ההיקף, התדירות ואופן הביצוע של פעולות הפיקוח והאכיפה אינן אוטונומיות ונתונות לשיקול דעתו של מנהל המחוז, אשר בשל אחריותו גם על תחום האסדרה בגופים המפוקחים במחוז, מטבע הדברים מביא בחשבון בהחלטותיו שיקולים נוספים שאינם מוגבלים לשיקולי אכיפה. כאמור, תחומי הפיקוח והאכיפה נדחקו עם הזמן במורד סדרי העדיפויות של המחוזות והמשרד. מומלץ כי המשרד להג"ס ימפה בהקדם את הפערים הקיימים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי הפיקוח והאכיפה הסביבתית כדי שיוכל למלא את תפקידיו ולעמוד במשימותיו.	בנוסף, הנציבות מסכימים כי נדרשת תקינה נוספת בכדי לחזק את יכולות האכיפה והפיקוח בפועל של המשרד בפרט בשל תחילת יישום רפורמת הרישוי המשולב.
34	השוואה מוסדית בהיבטי הפיקוח והאכיפה - היבטי כוח אדם וכפיפות ארגונית	הגידול הניכר (37 חוקים ועוד 135 חוקי המשנה - תקנות, צווים וכו') במספר החיקוקים בתחומי הגנת הסביבה הרחיב את תחומי אחריותו של המשרד להג"ס לא רק בכל הקשור לרגולציה, כי אם גם בנוגע לחובותיו בתחום הפיקוח והאכיפה, אשר בלעדיהם אפקטיביות הרגולציה מוטלת בספק. בפרספקטיבה רחבה ובהשוואה לרשויות האחרות	• המשרד להגנת הסביבה המשרד מאמץ את המלצות המבקר בכל הנוגע לתקינה במשטרה הירוקה.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהוצגו לעיל, המשרד להג"ס אחראי לביצוע פעולות הסדרה, פיקוח ואכיפה בנוגע למספר גדול בהרבה של חיקוקים, בנושאים רב-תחומיים יותר ובנוגע למספר גדול בהרבה (שאף הולך וגדל) של "שחקנים" (עשרות אלפי ישויות מוסדיות ופרטיות) - והכול עם משאבים שאינם הולמים את המשימות האלו זה שנים. ממצאי הביקורת הקודמת וממצאי ביקורת מעקב זו מלמדים כי בכל הקשור לנושא האכיפה (ובמידת מה גם הפיקוח), המשאבים שמקצה המשרד להג"ס לתחום זה אינם נותנים את המענה הדרוש להתמודדות עם האתגרים בתחום האכיפה. הדבר עולה ביתר שאת בנקודת זמן זו שבה תחום הגנת הסביבה עומד בפתחה של רפורמה רגולטורית שבמסגרתה, יתוקנו הסדרי הרישוי וההיתרים, כך שיינתן היתר סביבתי אחד לפעילות בעלת פוטנציאל לגרום להשפעה סביבתית ניכרת, ואילו תחום האכיפה לא עבר בדיקה מחדש לצורך התאמה של האכיפה לרפורמה זו. מומלץ כי הנהלת המשרד להג"ס: (א) תבחן מחדש את חלוקת משאבי כוח האדם במשרד ואם חלקו של תחום והאכיפה תואם את חשיבותו בהשוואה לתחומי הרגולציה של המשרד; (ב) תבחן את צורכי המחוזות בשים לב להיקף משימותיו ולפערים מול התחומים במטה ותווסת את משאביו בהתאם. מומלץ כי המשרד להג"ס ימפה את הפערים הקיימים בתחום תקינת כוח האדם ותנאי הסף הנדרשים לתפקידי הפיקוח והאכיפה הסביבתית, לרבות בתחום ההשכלה הרלוונטית וידיעת שפות נוספות נדרשות, ויביאם לדיון משותף עם אגף התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר וכן עם נציבות שירות המדינה לבחינת הצורך בהתאמת המשאבים הדרושים למשרד להג"ס כדי שיוכל	• נציבות שירות המדינה – הנציבות מסכימה עם המלצת המבקר כי מומלץ לערוך בחינה מקיפה בנושא כוח האדם בתחום האכיפה והפיקוח לרבות כפיפות ארגונית, רמות משרה ותנאי סף נדרשים. בנוסף מוסכם כי ישנו פער משמעותי בין אתגרי הסביבה המוטלים על המשרד לבין כמות התקנים המוקצת. נכון לציין כי המשרד מתקשה לאייש רבים מהתקנים בכוח אדם מקצועי (מהנדסים או בעלי השכלה בתחומי המדעים המדויקים) בשל פערי שכר משמעותיים מול המגזר הפרטי.

אכיפה בתחומי הגנת הסביבה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למלא את תפקידיו ולעמוד במשימותיו. לעניין זה מוצע כי משרד האוצר ונציבות שירות המדינה ייתנו דעתם גם על הפערים שעלו אל מול רשויות אכיפתיות אחרות (רשות ניירות ערך, רשות התחרות והרשות לאכיפה בדיני מקרקעין). כמו כן, מומלץ כי המשרד להג"ס יפעל לאיוש מלא של התקנים (שישה) שכבר הוקצו.	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	שביעות רצון מהביקור בארץ בנתוני סקרי התיירות הנכנסת של משרד התיירות	מנתוני סקרי התיירות הנכנסת של משרד התיירות מהשנים 2014 עד 2019 עולה כי בשנים 2018 עד 2019 לא בחן משרד התיירות את שביעות רצון התיירים מרכיבי תחזוקה אלה, וזאת אף שמסתמנת מגמת ירידה רציפה ברמת שביעות הרצון בקרב תיירים בנוגע לנושאי ניקיון השטחים הציבוריים ומבני השירותים הציבוריים מצוין 72 בשנת 2014 לציון 68 בשנת 2017. עוד עולה כי מבין 13 הנושאים שנבדקו בנושא שביעות רצון בסקר שנעשה בשנת 2017, נושאים אלו דורגו במקומות 3 ו-4 מהסוף, וקיבלו ציון מהנמוכים ביותר מבין מרכיבי שביעות הרצון של התיירים הנכנסים לישראל - 68 מתוך 100. עלה כי על אף הנתונים השליליים האמורים שהועלו בסקרי משרד התיירות, מאמצע 2017 ואילך צמצם משרד התיירות את הנושאים שלגביהם הוא בוחן את שביעות רצון התיירים, ולכן אין למשרד מידע מעודכן על מידת שביעות הרצון שלהם בהיבטי ניקיון זה כבר חמש שנים. לנוכח נתוני שביעות רצון התיירים המבקרים בארץ שעלו בסקרים קודמים, מוצע כי משרד התיירות ישוב ויבחן את רכיב הניקיון של אתרי התיירות במסגרת סקרי התיירות הנכנסת שהוא מבצע. כמו כן מוצע לבחון לשלב בסקרים אלו שאלות שיאפשרו קבלת משוב מהתיירים על היבטי תחזוקה של האתרים.	• משרד התיירות המשרד שילב את רכיב הניקיון של אתרי התיירות במסגרת סקרי התיירות הנכנסת שהוא מבצע גם בשנת 2022 וגם בסקר הנוכחי לשנת 2023.
2	רמת שביעות הרצון כנגזרת של הגוף האחראי לתחזוקה	מסקר מורי הדרך שערך משרד מבקר המדינה ומהתרשימים ומהמפות שמשקפים את סיכום תוצאותיו עולה תמונה כוללת של תחזוקה וניקיון לא מספקים. לגבי כל האתרים שנבדקו בסקר, מורי הדרך הביעו שביעות רצון נמוכה עד בינונית, אך בולטים במיוחד האתרים שנמצאים באחריות הרשויות המקומיות אשר דורגו בציון ממוצע הנמוך ביותר (53). הנתון עולה בקנה אחד עם עמדת משרד התיירות שהוצגה לעיל בדבר מצב תחזוקה לא נאות של אתרי תיירות שהם באחריות רשויות מקומיות. עוד עולה כי אתרי היער אשר באחריות קק"ל (אשר מטבעם פתוחים לציבור	• משרד התיירות תפיסת המשרד היא כי האחריות לתחזוקה וניקיון מוטלת בראש ובראשונה על הרשות המקומית. הדבר מצוין הן בהזמנת העבודה והן בהסכם בין הרשות לחברת הביצוע או למשרד. תקציב הפיתוח, מיועד לצורך פיתוח תשתיות ולא לצורכי תחזוקה. המשרד סבור בהקשר הזה, כי אחריות שלו על נושא התחזוקה יפחית את מחויבות הרשות לנושא. באופן דומה, באשר לאתרים המצויים

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	של אתר תיירות	ללא הגבלה וקיים בהם קושי לשמור על רמת תחזוקה וניקיון נאותים לנוכח היקפם), מדורגים בציון ממוצע נמוך (56), ואחרים מדורגים אתרי חל"פ עכו (61). שמורות הטבע והגנים הלאומיים שבאחריות רט"ג וכן אתרים פרטיים דורגו בציון בינוני (67). אתרים המשתייכים למועצה לשימור אתרי מורשת בישראל דורגו בציון בינוני-טוב (79). נוכח העובדה כי מדובר בתמונה כוללת של תחזוקה וניקיון לא מספקים באתרי תיירות בישראל מוצע כי משרד התיירות יזום ויוביל שיתוף פעולה בין כלל הגופים המחזיקים באתרי תיירות כדי לגבש וליישם פעולות אפקטיביות לשיפור התחזוקה והניקיון שלהם.	בשטחן של רט"ג וקק"ל, האחריות לתחזוקה הינה על גופים אלו. יחד עם זאת, נושא שמירת התחזוקה וחשיבותו מובאים לידיעת כלל הגורמים בהם המשרד משקיע. בנוסף, המשרד מדגיש את עניין התחזוקה בנוהל הצת"פ בסעיפים שונים ואף מייחד פרק נפרד בנוהל הצת"פ לשנת 2023 לעניין זה.
3	שביעות רצון כנגזרת של פריפריאליות והאיתנות הפיננסית לפי האינדקס הפיננסי של משרד התיירות	מנתוני סקרי התיירות הנכנסת של משרד התיירות מהשנים 2014 עד 2019 עולה כי בשנים 2018 עד 2019 לא בחן משרד התיירות את שביעות רצון התיירים מרכיבי תחזוקה אלה, וזאת אף שמסתמנת מגמת ירידה רציפה ברמת שביעות הרצון בקרב תיירים בנוגע לנושאי ניקיון השטחים הציבוריים ומבני השירותים הציבוריים מציון 72 בשנת 2014 לציון 68 בשנת 2017. עוד עולה כי מבין 13 הנושאים שנבדקו בנושא שביעות רצון בסקר שנעשה בשנת 2017, נושאים אלו דורגו במקומות 3 ו-4 מהסוף, וקיבלו ציון מהנמוכים ביותר מבין מרכיבי שביעות הרצון של התיירים הנכנסים לישראל - 68 מתוך 100. עלה כי על אף הנתונים השליליים האמורים שהועלו בסקרי משרד התיירות, מאמצע 2017 ואילך צמצם משרד התיירות את הנושאים שלגביהם הוא בוחן את שביעות רצון התיירים, ולכן אין למשרד מידע מעודכן על מידת שביעות הרצון שלהם בהיבטי ניקיון זה כבר חמש שנים. לנוכח נתוני שביעות רצון התיירים המבקרים בארץ שעלו בסקרים קודמים, מוצע כי משרד התיירות ישוב ויבחן את רכיבי הניקיון של אתרי התיירות במסגרת סקרי התיירות הנכנסת שהוא מבצע. כמו כן מוצע לבחון לשלב	• משרד התיירות מנגנון לביצוע תחזוקה נאותה מוטמע בטיטות נוהל הצת"פ לשנת 2023. כמו כן, נבנה מודל עדכני להשתתפות המשרד בפרויקטים בהתאם לאינדקס פיננסי הכולל מדד חברתי-כלכלי ומדד פריפריאלי.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בסקרים אלו שאלות שיאפשרו קבלת משוב מהתיירים על היבטי תחזוקה של האתרים.	
4	תמונת מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל	הממצאים שפורטו בפרק זה מציגים תמונת מצב על אודות מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל ולפיה מצבם הפיזי והתחזוקתי של חלקים מאתרי התיירות בישראל אינו מיטבי, והם מתוחזקים ברמה בינונית עד נמוכה (טווח ציונים ממוצע של 53 עד 75). הדבר נכון במיוחד בנוגע לקטגוריית אתרי תיירות עירוניים ברשויות בעלות יכולות מימון משתנות (בטווח ציונים ממוצע של 53 עד 61), ואתרי טבע בשטח פתוח (בטווח ציונים של 56 עד 67). בהתאם לכך, התרשמות ממצב ירוד של תחזוקה נרשמה בעיקר באתרים המוחזקים על ידי רשויות מקומיות (ממוצע 53) ובאתרי היער אשר באחריות קק"ל (שאינם מגודרים ופתוחים לציבור ללא הגבלה) (ממוצע 56). עוד עלה כי בכל הנוגע לחלק מהאתרים המרכזיים בישראל בעלי בולטות תיירותית, הם אינם מתוחזקים כראוי ואינם נשמרים בסטנדרט הגבוה המצופה מאתרים מרכזיים בעלי חשיבות תיירותית ותרבותית שאמורים למשוך מבקרים מתיירות פנים ותיירות נכנסת. הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בפרק ביקורת זה עולים בקנה אחד עם מסמכים בנושא זה של משרד התיירות וחמ"ת המובאים לעיל, ומהם עולה כי המשרד וחמ"ת מודעים זה שנים לתמונת מצב זו וסבורים כי לבעיה מתמשכת של ניקיון ותחזוקה באתרי תיירות בישראל יש השפעות כלכליות ותדמיתיות שליליות. כאמור, מהסקרים עולה המורכבות הכרוכה בשימור תחזוקה נאותה באתרי התיירות. מצב התחזוקה של האתרים מושפע ממכלול גורמים כמו: סוג האתר; מודל התחזוקה של האתר; המיקום הגיאוגרפי של האתר; המדד הפיננסי שלו; ומיקומה הפריפריאלי של הרשות המתחזקת. מורכבות התמונה המוצגת לעיל מחזקת את המסקנה בדבר הצורך	• משרד התיירות ראה מענה לליקוי 3 לעיל.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שמשד התיירות יוביל בסיוע גורמי מפתח נוספים בתחום, מדיניות אשר מכוונת לשמירה על מצבם הפיזי של אתרי התיירות.	
5	הגדרת אתרי תיירות	מהאמור עולה כי אמות המידה של משד התיירות לדירוג ההשקעות בפיתוח של אתרי תיירות הנשענות על קריטריון של תעבורת התיירים באתרי התיירות - מתבססות על מידע חסר. ממלץ כי משד התיירות יגבש אמות מידה לבחירת אתרי תיירות אשר יוכלו ברשימה לאומית של אתרים, לצורך תיעדוף אסטרטגי של הנכסים הפיזיים התיירותיים שינטרו בפרויקט. מומלץ שמשד התיירות יקדם את מימוש הפרויקט האמור לאיסוף נתונים בנוגע לתעבורת המבקרים (תיירים נכנסים ותיירי פנים) באתרי תיירות נבחרים ויעבירם ללמ"ס לצורך יצירת מסד נתונים תיירותי מעודכן ורלוונטי לקביעת סדרי עדיפויות ולצורך קבלת החלטות. הגדרה ברורה של אתרי תיירות ואמות מידה לזיהוי מקום כאתרי תיירותי שאותן יקבע משד התיירות חשבות לצורך הבחנה בין אתרי תיירות ובין אתרים אחרים. הדבר יאפשר למשד לגבש מאגר משרדי של אתרי תיירות אשר עליהם יחיל מדיניות וינקוט בפעולות שונות, לרבות בתחום התחזוקה שלא אתרי תיירות. מתוך מאגר זה יוכלו יחידותיו השונות של משד התיירות לגזור רשימות של אתרים לצרכים השוטפים שבהם הן מטפלות, והוא יוכל לשמש אמצעי ליצירת בסיס נתונים אמין ומקיף על אתרים אלו להשלמת התמונה התיירותית בישראל.	• משד התיירות המשד החל באיסוף הנתונים הרלוונטיים, בין היתר, באמצעות איסוף נתוני סלולר. הנושא מתעכב לאור היבטים משפטיים הקשורים בהגנה על הפרטיות.
6	הגדרת אתרי תיירות	הביקורת העלתה כי משד התיירות לא הגדיר בין בחוזר מנכ"ל, בין בנהלי המשד ובין בכל מסמך אחר, מהו "אתר תיירות", לא גיבש לכך הגדרה ולא קבע אמות מידה להכרה באתר מסוים כאתר תיירות. בביקורת עלה כי היעדרן של אמות מידה משרדיות ברורות להגדרת המונח "אתרי תיירות" עלול לגרום ממשד התיירות כלי בסיסי לניהול פעולות והשקעת תשומות בתחום עיסוקו המרכזי. היעדרה של רשימת אתרים מוסכמת	• משד התיירות הנושא נמצא על סדר היום של המשד במסגרת תכנית העבודה לשנים 2023-2024

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עלול להקשות על משרד התיירות להחיל מדיניות אפקטיבית בעניין זה. ממציאים אלה מחדדים את הנחיצות בקביעת הגדרה ברורה לאתרי תיירות שעומדים בליבת חוויית התייר בישראל. לנוכח תפקידו של משרד התיירות להוביל מדיניות בתחום התיירות, מומלץ כי המשרד ישקוד על גיבוש הגדרה ברורה למונח "אתר תיירות". מומלץ כי המשרד יוביל את הפעולה להגדרת אתרי התיירות בשיתוף גופי תיירות נוספים כמו משרד ירושלים ומורשת, רט"ג, רשות העתיקות, קק"ל והמועצה לשימור אתרי מורשת בישראל. לאחר שתסוכם ההגדרה מומלץ לקיים הליך סדור בשיתוף הגופים האמורים לעיל לצורך איגום המידע הקיים בנוגע לאתרי התיירות בישראל העונים להגדרה שגובשה; על בסיס כל אלו ניתן יהיה לגבש אמות מידה לבחירת אתרי תיירות אשר ייכללו ברשימה לאומית של אתרים, לצרכיו השונים של המשרד ולצורך בקרה עליהם.	
7	הגדרת המונח "תחזוקה"	הביקורת העלתה כי משרד התיירות לא הגדיר במסמכים השונים המשמשים אותו בהתנהלותו, מול מבקשי התמיכות וחברות הביצוע הממשלתיות, מהי תחזוקה. כמו כן המשרד אף לא הגדיר מהי "אחזקת שבר" ומה היחס בינה ובין "תחזוקה". כתוצאה מכך חסרה הגדרה עקרונית של מהות התחזוקה הנדרשת מגורמים הנוגעים בדבר, לרבות הרשויות המקומיות, חברות הביצוע הממשלתיות והקבלנים שעמם הן מתקשרות, שבאמצעותה תובהר מהות התחזוקה הנדרשת וחובותיהם בהקשר זה. בשים לב לפרקטיקה בתחום התחזוקה המתבצעת בתחום הדיור הממשלתי ובהנחיות הוראות תכ"ם ובהנחיות חוק רט"ג, מומלץ שמשרד התיירות יגבש הגדרה של המונח "תחזוקה" ואת תכולתה, לרבות לגבי המרכיבים שהוא דורש שייכללו בה (בטיחות, ניקיון, תחזוקה מונעת וכו') עבור מקבלי התמיכות וחברות הביצוע הממשלתיות, ויעשה שימוש באמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שאותם גופים יתחזקו כראוי	• משרד התיירות המשרד בוחן את הדרך לחידוד ההגדרה וההבחנה בין תחזוקת שבר לתחזוקה שוטפת וניקיון והנושא יקבל ביטוי בבוהל צת"פ או בהנחיות שיגובשו לחברות הממשלתיות.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אתרי תיירות לפי סטנדרטים מקובלים בפרויקטים ציבוריים בתחום התחזוקה..	
8	קידום מדיניות ופעולות על ידי משרד התיירות בתחום התחזוקה	אף שמשרד התיירות זיהה במהלך השנים את נושא התחזוקה כסיכון קריטי לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל הוא לא ביצע מיפוי סדור ומעמיק של הנושא ולא פעל לגיבוש תמונת מצב על אודות מצב התחזוקה של אתרי התיירות בישראל. כמו כן, אף שהאחריות הראשונית לביצועה של תחזוקה טובה באתר תיירות היא של המחזיק בו, המשרד לא הציב נושא זה כיעד מרכזי ולא נקט את הפעולות הדרושות מצידו בעניין, בין באימוץ גישות תחזוקה קיימות בגופי תיירות בארץ ובעולם, בין בקידום הצעות שהובאו לפניו לטיפול מערכתי בקושי זה, בין בגיבוש תוכנית פעולה משל עצמו ובין בנקיטת כלי מדיניות אחרים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות למפות את המצב הפיזי העדכני של אתרי התיירות בישראל - לרבות בהיבטי תחזוקה, ניקיון בטיחות ונראות; ולאגם במסד נתונים מפורט שאף יפורסם לציבור את הנתונים והמגמות בעניין. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לנתח את הנתונים שיעלו בתהליך המיפוי כדי לזהות את הגורמים שמקשים את השמירה על מצב תחזוקה נאות בכל האתרים ולבחון את הקשר בין המצב הפיננסי והפריפריאלי של הרשויות למצב התחזוקה של אתרי התיירות שבשטחן. עוד הוא ממליץ לפעול לאימוץ ולמימוש של מודל פעולה אשר יבטיח שיפור ממשי בניקיון, במצב הפיזי, בבטיחות ובנראות של אתרים אלו. מוצע גם שמשרד התיירות יציב לעצמו יעדים בתחום זה ויבחן את עמידתו ביעדים באמצעות סקרים שנתיים שיבחנו כל אחד מההיבטים האמורים.	• משרד התיירות המשרד נעזר ביועץ תחזוקה בפרויקטים שהוא שותף בהם במימון. נעשה מיפוי הפרויקטים לפי מורכבות התחזוקה. בנוסף, המשרד מתכנן לבצע סקר תחזוקה אשר יבחן את יכולת הרשות המקומית לתחזק, וזאת לקראת בחינת הפרויקטים בדיוני הצת"פ לשנת 2023. הסקר יבוצע על ידי חברות בקרה וממצאי הסקר ומיפוי הפרויקטים לפי רמת מורכבות תחזוקתם יהוו בסיס לבחינת הפרויקטים בדיוני הצת"פ לשנת 2023.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	ניהול סיכונים	הביקורת העלתה כי בכל הנוגע לסיכון הנובע מהיעדר תחזוקה שזיהה משרד התיירות כקריטי בהליך ניהול הסיכונים, המשרד לא המשיך לרכיב השני - הטיפול בסיכונים והבקרה עליהם; הוא לא ביצע פעולות להפחתת סיכונים, כנדרש בהליך של ניהול סיכונים. כמו כן הוא לא פעל לקביעת מדיניות ולא ימוץ מודל תחזוקה אפקטיבי עם בעלי העניין כדי לנהל את הטיפול בסיכון ובכך לצמצם את ליקויי התחזוקה הכרוניים. לאור השקעות משרד התיירות בפיתוח תשתיות תיירות בישראל בהיקף של 1.2 מיליארד ש"ח בשנים 2011 עד 2020, ממליץ משרד מבקר המדינה כי משרד התיירות ישלים את הליכי ניהול הסיכונים לתחזוקה נאותה באתרי תיירות שפותחו ויפעל באמצעים העומדים לרשותו כדי להבטיח שמקבלי התמיכות אכן יעמדו בדרישה ויתחזקו כראוי את אתרי התיירות.	
10	קידום מדיניות ופעולות על ידי משרד התיירות בתחום התחזוקה	הביקורת העלתה כי קיים פער בין ההבנה האסטרטגית שמציג משרד התיירות במסמכיו לגבי המצב הבעייתי שאותו העריך בסקר הסיכונים כ"קריטי" של תחזוקת אתרי התיירות, הסיכון והנזק שהדבר יוצר; וההכרה של המשרד בעובדה כי רמת תחזוקה ירודה זו גורמת לפגיעה בתיירות, בחוויית התייר ובתדמיתה של ישראל בעולם - לבין פעולותיו בעניין זה הלכה למעשה, של משרד שאחראי להתוויית מדיניות בתחום התיירות המסתכמת בעיגון חוזי של האחריות לדבר על המחזיקים באתרים. ראוי שהמשרד ינקוט את מכלול הפעולות הדרושות לגיבוש של מדיניות מערכתית בתחום תחזוקת אתרי תיירות כדי לקדם שמירה על התשתיות הפיזיות של התיירות ברמה מיטבית ונאותה, ויפעל ליישומה. כדי לאפשר גיבוש מדיניות אשר תיתן מענה מערכתי מסונכרן, מוצע שמשרד התיירות ישתף בעלי עניין בתחום התיירות, לרבות גורמי תיירות כמו רט"ג, קק"ל, משרד ירושלים ומורשת, חברות הביצוע הממשלתיות, עמותות וגורמים פרטיים לצורך היוועצות ולצורך גיבוש סטנדרטים ברורים ומדיניות	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		אפקטיבית, ובכלל זה פעולות למניעת הסיכון וניהולו ופעולות לפיקוח על נושא התחזוקה והניקיון באתרי התיירות בישראל באופן שבו יישמרו התשומות הציבוריות של מעל 1.2 מיליארד ש"ח שהושקעו בעשור האחרון, ותישמר תדמיתה של ישראל בעולם כמדינה שבה אתרי התיירות עומדים בסטנדרטים גבוהים. כחלק מגיבוש מדיניות בנושא כאמור, מוצע שמשרד התיירות י שקול גם קביעת מודל מימוני ייעודי לתחזוקת אתרי תיירות, אשר יסייע באופן דיפרנציאלי לרשויות מקומיות במדד כלכלי חברתי נמוך לשמר את ההשקעות הממשלתיות שבתחומן לאורך זמן. במסגרת זו יוכלו משרד התיירות ושותפיו לקביעת מודל זה לבחון את האפשרות לשלב בו מקורות תקציביים נוספים ייעודיים לתחזוקה ותנאים לקבלתם, וכן להטמיע בו תמריצים וסנקציות.	
11	קידום מדיניות ופעולות על ידי משרד התיירות בתחום התחזוקה	עוד עלה כי משרד התיירות לא מיפה ולא ניתח לעומקו את מצב אתרי התיירות. היעדר תשתית נתונים מבוססת לקבלת החלטות וליצירת סדרי עדיפויות אינו מאפשר למשרד התיירות לאתר חסמים ולנהל מדיניות אפקטיבית לתחזוקתם, ניקיונם ובטיחותם של אתרי התיירות. ראוי שהמשרד ינקוט את מכלול הפעולות הדרושות לגיבוש של מדיניות מערכתית בתחום תחזוקת אתרי תיירות כדי לקדם שמירה על התשתיות הפיזיות של התיירות ברמה מיטבית ונאותה, ויפעל ליישומה. מומלץ כי משרד התיירות יאגם את המידע הקיים בנוגע למצבם הפיזי של אתרי התיירות בישראל לצורך גיבוש תמונת מצב ראשונית, ואחר כך ימשיך ויבצע ניטור מקיף של מצב רכיבי התחזוקה והניקיון השונים באתרי התיירות באמצעות יצירת מנגנון לשיתוף פעולה עם גורמי התיירות הנוספים וכן באמצעות יזום והפעלה של ממשק עם ציבור המשתמשים באתרים (מורי דרך, תיירים ומטיילים) לקבלת משוב על מצב התחזוקה והניקיון באתרים ולאיסוף מידע..	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
12	הקרן לשמירת הניקיון	הפעולות שבוצעו במשרד להג"ס לקידום הניקיון הן חשובות ואולם ממצאי דוח ביקורת זה מצביעים על פערים וחוסרים בתחזוקת אתרי תיירות, ורכיב הנראות וניקיון האתרים קיבל ציון ממוצע 48 מתוך 100 בסקר מורי הדרך. הפעולות שמקדם המשרד להג"ס להתמודדות עם מצב הניקיון ולשמירה על ניקיון שוטף הנדרש באזורי תיירות מצומצמות; והקולות הקוראים שפרסם המשרד לרשויות בדירוג חברתי כלכלי 1 - 5 בהיקף כולל של 50 מיליון ש"ח, לא כללו במישור התייחסות להיבטי ניקיון הסביבה באתרי תיירות בתחומי רשויות אלו. מוצע כי משרד התיירות עם המשרד להג"ס, ובסיוע הקרן לשמירת הניקיון, ימשיכו ויהדקו את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לקדם תוכניות להפחתת כלוך ולשיפור הניקיון באתרי התיירות שבתחומן של רשויות מקומיות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך. זאת כדי להגביר את המודעות בקרב הציבור באמצעות חינוך והסברה לחשיבות שמירת הניקיון באתרי תיירות, בשים לב להוראות חוק שמירת הניקיון בדבר שימוש ב"יתרה מכספי היטל ההטמנה" ל"מטרות נוספות", המוגדרות בחוק ובתנאים המנויים בו. עוד מומלץ לשלב את ניקיון אתרי התיירות במסגרת פעילות המינהלה הארצית לניקיון המוקמת על ידי המשרד להג"ס.	
13	המנגנון החוזי לפיתוח ולתחזוקה של אתרי תיירות במשרד התיירות ונוהל פיתוח תשתיות	עלה כי נוהל צת"פ כולל הנחיה כי הרשות מקבלת התמיכה אחראית לתחזוקת הפרויקט השוטפת והרציפה. עם זאת, הנוהל אינו מפרט מהי תכולת הדרישה של המשרד בנוהל זה מהרשויות "לבצע את כל הנדרש לשם אחזקתו השוטפת והרציפה של הפרויקט". בנוהל אין התייחסות מפורשת להיבטים מסוימים של תחזוקה, כגון שמירה על הבטיחות, הטיפוח, הניקיון, הגינון והשילוט; בנוהל גם אין גם התייחסות לתחזוקה מונעת. הדבר פותח פתח לאי-הסכמות עתידיות בדבר החובות המוטלות בעניין זה על מי שקיבלו תמיכות מהמשרד. מוצע כי משרד התיירות שמתקצבו ניתן סיוע לפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות, ישפר וישכלל את חובת התחזוקה המעוגנת במנגנון החוזי שלו	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	תיירותיות ציבוריות	עם חברות הביצוע הממשלתיות ומקבלי התמיכות, את משך התחזוקה ואת הסנקציות שיינקטו במקרים של הפרות באופן שיפרט את רכיבי התחזוקה המצופים לביצוע באמצעות הגדרת מונח זה.	
14	קביעת חובת ביצוע בדק למשך חמש שנים	הביקורת העלתה כי דרישת משרד התיירות לכלול באומדן עלות הפרויקט חמש שנות תחזוקת בדק לא נבחנה קודם לכן אל מול חברות הביצוע הממשלתיות, ואף שהוספה, כאמור, לנוהל צת"פ משנת 2018, רק במרץ 2022, כארבע שנים לאחר פרסום נוהל צת"פ, הפנה המשרד את תשומת ליבה של חמ"ת לדרישה זו. במהלך תקופה זו חמ"ת לא מימשה את הדרישה האמורה לבצע חמש שנות בדק, וגם משרד התיירות מצידו לא אכף אותה. מומלץ כי משרד התיירות יבחן עם חברות הביצוע הממשלתיות שבאחריותו את אפשרויות היישום ואת ההשפעות הנוגעות לשינוי החשוב שהוא מבקש לעשות בתחום תקופת הבדק בטרם המשרד מטמיע שינוי בנהליו.	• משרד התיירות המשרד ידגיש בפני החברות הממשלתיות את הדרישה לביצוע תחזוקת בדק במשך 5 שנים.
15	תיעודף השקעות ודירוג מתן תמיכות לפי אמות מידה	למשרד התיירות יש סמכות לפי נוהל צת"פ שלא לאשר בקשות חדשות להשקעות צת"פ בפיתוח אתרים לרשות שלא מתחזקת כראוי את האתרים שבתחומה. אולם, למעט שני מקרים חריגים, משרד התיירות לא עצר מימון לרשויות מקומיות אף שהיה מודע לכך שבעבר הן לא תחזקו כראוי אתרי תיירות שבתחומן. הסתייגותו של משרד התיירות, כפי שעולה מתשובתו, משימוש בכלי של מניעת מימון לרשויות בשל תחזוקה לקויה של פרויקטים תיירותיים, מלמדת על כך שהלכה למעשה כלי זה אינו מהווה סנקציה אפקטיבית, בהיעדר שימוש בו. במצב זה, ולנוכח הקביעה של משרד התיירות כי נושא התחזוקה הוא קריטי לפעילות המשרד ולתדמיתה של התיירות בישראל, מומלץ כי משרד התיירות יקבע כללים בעניין המקרים המתאימים לשימוש	• משרד התיירות המשרד שם את תחזוקת הפרויקטים בראש סדר העדיפויות שלו ומכאן בכוונתו ליישם, במידת הצורך, את הסעיף המופיע בנוהל לעניין זה.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בסנקציה האמורה, ויגבש כלי אכיפה חלופיים כדי להבטיח תחזוקה נאותה של אתרי תיירות ולתמרץ את הרשויות לתחזק אתרי תיירות.	
16	תיעודף השקעות ודירוג מתן תמיכות לפי אמות מידה	בביקורת עלה כי בהליך הבחינה והאישור של הפרויקטים הפוטנציאליים לא נעשתה בחינה סדורה הנשענת על מידע מעודכן בכל הנוגע למענה הצפוי בתחום התחזוקה. משרד התיירות לא הציג נתונים על אודות ביקורות קודמות שעשה באתרי תיירות או חוות דעת אחרות לקראת דיוני צת"פ כדי שחברי הצוות יוכלו להיעזר בהם בבואם לתת ציון בעניין אמת המידה המתייחסת ליכולת תחזוקת הפרויקט על ידי הרשות המקומית. עוד עלה כי הצת"פ לא תיעד את הנימוקים לניקוד שנתנו חבריו לפרויקטים השונים בעניין אמת מידה זו, ולא ניתן להסיק אפוא כיצד נקבע המשקל שניתן לאמת המידה של תחזוקת האתר בעת קבלת ההחלטה. כדי שהחלטות הצת"פ בעניין המענה התחזוקתי הצפוי יהיו מבוססות מידע, מוצע כי משרד התיירות יקפיד על הכנה סדורה של נתונים רלוונטיים (כגון ביקורות שנערכו באתרים הנמצאים באחריות מבקשת התמיכה או חוות דעת של מורי דרך) בעניין אמת מידה זו לגבי כל בקשה המועלת לפני הצת"פ קודם הדיון בבקשה, כדי שחברי הצת"פ יוכלו לנקד באופן מושכל ועל בסיס מידע מהימן את אמת המידה של המענה התחזוקתי בפרויקטים השונים המובאים לבחינתם. כמו כן מוצע לשקול לפרסם לציבור את ציוני האתרים התיירותיים שעברו ביקורת על ידי משרד התיירות.	• משרד התיירות המשרד החל בגיבוש מתווה כנזכר במענה המשרד לליקוי 8 לעיל.
17	הסכמי המסגרת בין משרד התיירות לחברות הביצוע	עולה כי לעומת הסכם המסגרת בין משרד התיירות לחל", שכלל התייחסות לתחזוקת הפרויקט לאחר סיום העבודות בו ולפיה היא תעביר את האחריות לתחזוקה למקבל הפרויקט באמצעות כתב התחייבות שעליו הוא חותם, הרי שהסכם המסגרת בין משרד התיירות לחמ"ת, המבצעת חלק ניכר מפרויקטי התיירות בישראל, לא כלל הוראות דומות, ובפועל בהסכם זה אין כלל התייחסות לנושא זה.	• משרד התיירות הנושא הוטמע בנוהל העבודה מול חמ"ת כך שלחמ"ת קיים נספח תחזוקה בהסכמים מול הרשויות לפיו על הרשות חלה חובה לתחזק את הפרויקט.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות לשקול את האפשרות לעגן בהסכם המסגרת בינו לבין חמ"ת הוראה ולפיה חמ"ת תידרש להחתים את מקבלי התמיכות על אחריותן בנושא תחזוקת האתרים שפותחו.	
18	הסכמי המסגרת בין משרד התיירות לחברות הביצוע	הסכמי המסגרת של המשרד עם חמ"ת וחל"י אינם מטילים עליהן את החובה לפקח על מקבל הפרויקט ולוודא שהוא קיים את התחייבויותיו בעניין ביצוע התחזוקה. מוצע כי משרד התיירות שמתקציבו ניתן סיוע לפיתוח תשתיות תיירותיות ציבוריות, ישפר וישכלל את חובת התחזוקה המעוגנת במנגנון החוזי שלו עם חברות הביצוע הממשלתיות ומקבלי התמיכות, את משך התחזוקה ואת הסנקציות שיינקטו במקרים של הפרות באופן שיפרט את רכיבי התחזוקה המצופים לביצוע באמצעות הגדרת מונח זה. עוד מוצע כי המשרד יעגן במנגנון חוזי זה את חובתן של חברות הביצוע הממשלתיות לפקח על יישום התחייבויות הרשויות המקומיות לביצוע תחזוקה באתרי התיירות ואת חובתן לנקוט את האמצעים העומדים לרשותן במקרה של הפרה; ויפקח בעצמו על כך שחברות הביצוע הממשלתיות יבצעו זאת. מומלץ כי המשרד ישקול את האפשרות לכלול בהסכמי המסגרת הנחיה ולפיה חברות הביצוע הממשלתיות יפקחו על מקבלי התמיכות כי הם אכן מתחזקים את האתרים באופן נאות וכפי שנקבע בהסכם שנחתם עימם.	• משרד התיירות המשרד בוחן הגברת בקרת תחזוקה בין במנגנון ספציפי ובין בהכנסת נושא זה להנחיות העבודה אל מול החברות הממשלתיות.
19	הסכמי תחזוקה בין חברות הביצוע הממשלתיות	ההסכמים של חמ"ת וחל"י עם מבקשי התמיכות אינם כוללים סנקציות או אמצעים מוסכמים שאפשר לנקוט במקרה של הפרה. כמו כן חמ"ת אינה מקיימת פיקוח ובקרה לאחר שנת הבדק, ומשרד התיירות אינו אוכף התחייבויות בנוגע לביצוע התחזוקה בפרויקטים אלה מול מבקשי התמיכות שהפרו את התחייבויותיהם בנושא התחזוקה. לפיכך המנגנון הנוכחי שבו	• משרד התיירות נוהל הצת"פ כולל סנקציות אפשריות לרשויות שלא מתחזקות כראוי. סוגיה זו תקבל ביטוי בדיוני הצת"פ ב-2023.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לרשויות המקומיות	מעוגנת האחריות לביצוע התחזוקה באמצעות חוזים, נותר כמערך פורמלי ולא אפקטיבי במקרה של הפרות. החולשה של המנגנון החוזי שהוצג בפרק זה מתבטאת בין היתר בהיעדרן של סנקציות וכלים פרקטיים לטיפול בהפרות של התחייבויות של מקבלי תמיכות לתחזק אתרי תיירות. על כן מומלץ כי משרד התיירות, חמ"ת וחל"י יבחנו דרכים להגברת הפיקוח, הבקרה והאכיפה בנוגע לתחזוקה המבוצעת על ידי מקבלי התמיכות, ובכלל זה יבחנו את האפשרות לגיבוש מודל חוזי מעודכן ומשופר שיכלול מנגנון של סנקציות ותמריצים אשר יחזק את עמידתם של מקבלי התמיכות בהתחייבויותיהם, וכן יאפשר לחברות הביצוע הממשלתיות (חמ"ת וחל"י) לקיים בקורות אחר עמידתם בהתחייבויותיהם ובמקביל יאפשר למשרד התיירות לפקח על הביצוע האמור. כמו כן מומלץ כי משרד התיירות, חמ"ת וחל"י יבחנו את הצורך בגיבוש עקרונות ותבחינים למקרים שבהם יינקטו צעדים משפטיים מדורגים ביחס למקבלי תמיכות שהפרו את חובת התחזוקה תוך מתן הדעת גם לעניין חולשתן הפיננסית של חלק מהרשויות המקומיות והשפעתה של חולשה זו על יכולתן לתחזק אתרים שבתחומן לאורך שנים. ככל שהדבר יידרש, מומלץ שמשרד התיירות יפעל לקדם אסדרה שתקנה לגורמים הרלוונטיים סמכות לבצע בקורות אצל מקבלי התמיכות ובמידת הצורך גם סמכויות אכיפה בדין.	
20	בקרה ואכיפה	בהיעדר סמכויות אכיפה, עלה כי משרד התיירות מנסה להסדיר ליקויים שעלו בביקורות תחזוקה באתרי תיירות, באמצעות הפניית בקשות בכתב לתיקון ליקויי תחזוקה לרשות המקומית שבתחומה נמצא האתר שבו נמצאו הליקויים.	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	בקרה ואכיפה	במשרד התיירות לא נמצא מסמך המפרט תבחינים שעל פיהם נבחר מאגר האתרים. הועלה כי 82% מהאתרים אשר פותחו בשנים 2013 עד 2020 בסיוע משרד התיירות, לאחר שאושרו בצת"פ, לא נכללים במאגר האתרים של יחידת הביקורת. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התיירות להסדיר בכתב תבחינים מפורטים לבחירת רשימת האתרים שבהם ייעשו ביקורות על ידי יחידת הביקורת על פי אמות מידה סדורות, וזאת מתוך כלל אתרי התיירות. עוד מומלץ לוודא כי ברשימת אתרים זו נכללים גם אתרים שהוקמו במימון המשרד בשנים האחרונות.	• משרד התיירות במהלך 2022 סוכם כי יהודק שיתוף הפעולה בין יחידת התשתיות למינהל חוויית התייר ויועבר מידע שוטף על פרויקטים במימון המשרד שהקמתם הושלמה, כך שייכנסו לתכנית הביקורת.
22	בקרה ואכיפה	מרשימת הפרמטרים המופיעים בטופס לביקורת אתרים תיירותיים עולה שהוא כולל רק היבטים של נראות וניקיון, והוא בוחן את מצב האתר שלא בהתאם למחויבות של מחזיק האתר בכל הוראות התחזוקה שהוא קיבל מחברת הביצוע, והתחייבותו לפי נהל צת"פ. כמו כן נמצא כי יש הטיה בטופס הבקרה המשמש את המשרד בביצוע הביקורות מכיוון שהוא כולל רק ציון אחד המשקף מצב גרוע של האתר לעומת שני ציונים המשקפים רמה טובה ורמה טובה מאוד (1 - גרוע, 2 - רמה טובה ו-3 - רמה טובה מאוד). ב-75% מהביקורות נתנו המבקרים של יחידת הביקורת של משרד התיירות ציון טוב מאוד בפרמטר ההתרשמות הכללית מהאתר; ב-19% מהביקורות הם נתנו ציון טוב; ורק בכ-1% מהן ניתן ציון גרוע. לנוכח הממצאים שעלו בדוח ביקורת זה בנוגע למצב התחזוקה של אתרי התיירות ולנוכח העמדות שהציגו משרד התיירות וחמ"ת לגבי מצבם המדורדר של אתרים רבים, הניקוד האמור מעלה שאלות בנוגע לאפקטיביות של הביקורות שמבצעת יחידת הביקורת. מוצע כי משרד התיירות יתקן את ההטיה בטופס ביקורת אתרים תיירותיים, ירחיב את טווח הציונים ויבחן את אפקטיביות הביקורת שהוא מבצע לנוכח תוצאות סקר מורי הדרך וממצאי ביקורת זו.	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס.	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	בקרה ואכיפה	למשרד התיירות אין מיפוי מסודר ומעודכן של מצב התחזוקה באתרי התיירות לפי הרשויות המקומיות, ועל כן יש לו קושי להשתמש בכלים העומדים לרשותו בנוהל צת"פ, כמו לעצור את המימון לרשויות שאינן עומדות בהתחייבותן לביצוע התחזוקה הנדרשת באתרים שבתחומן. מומלץ שמשרד התיירות יכין מיפוי ממוחשב של מצב התחזוקה באתרי התיירות בישראל, ובכלל זה אתרים שבהם השקיע המשרד כספים, יקפיד לעדכן את המידע המופיע בו באופן שוטף ואף ישקול לפרסמו. לצורך כך מוצע כאמור, כי המשרד יזום הפעלה של ממשק עם ציבור המשתמשים באתרים לקבלת משוב על מצב התחזוקה והניקיון באתרים. מיפוי זה יסייע למשרד להעריך את איכות המוצר התיירותי ולבחון שההשקעות הממשלתיות בפיתוח האתרים אינן יורדות לטמיון, ואף יסייע לו בקביעת מדיניות ארוכת טווח בנושא הפיתוח והתחזוקה של אתרי תיירות.	• משרד התיירות ראה מענה המשרד לליקוי 8 לעיל.
24	בקרה ואכיפה	הועלה כי חמ"ת אינה מבצעת ביקורות או בדיקות באתרים לאחר שנת הבדק, אלא רק באתרים שבהם ידוע לה שנמצאו ליקויים בשנת הבדק, וזאת אף על פי שלדברי גורמי המקצוע בחמ"ת "רוב גדול של הפרויקטים לא מקבלים אחזקה נאותה". משום כך אין בידי חמ"ת מידע מלא על מצב התחזוקה באתרים שהיא פיתחה, והיא אינה יודעת אם הרשויות ממלאות את כל התחייבויותיהן בנושא. מצופה מחמ"ת וחל"י, במסגרת ההתחייבות החוזית שנטלו מול רשויות אלה, לבצע בדיקות של מצב האתרים שפיתחו כדי לוודא שהרשויות עומדות בהתחייבויות שלהן במסגרת הסכמים אלה, ובכלל זה בהתחייבויות בעניין תחזוקת האתרים. על משרד התיירות מצידו לפעול לכך שחברות הביצוע הממשלתיות אכן יבצעו בקורות בתחום התחזוקה, ויודאו כי הרשויות המקומיות אכן עומדות בהסכמי התחזוקה שנחתמו מולן. עוד מומלץ כי משרד התיירות וחברות הביצוע הממשלתיות שלו יעבירו זה לזה מידע על המצב הפיזי של האתרים, כך שלכל אחד מהם	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תהיה תמונה עדכנית ומלאה ככל שניתן על תחזוקת האתרים התיירותיים בישראל	
25	בקרה ואכיפה	בשנים 2019 עד 2021 ניתנו 77 קנסות בגין השלכת פסולת בסכום כולל של 64,000 ש"ח. עם זאת, מנתוני רט"ג עולה כי פקחיה הטילו בגין ונדליזם קנס אחד בלבד בשנים 2019 עד 2021, בעוד שעל פי רישומי רט"ג אירעו באותו פרק זמן 416 מקרים כאלה. כמו כן עולה מהלוח כי שיעור הקנסות ששולמו מסך הקנסות שהוטלו בשנים 2019 עד 2021 הוא כ-37%. מומלץ כי רט"ג תמפה ותנתח את אירועי הוונדליזם המתרחשים באתריה, לרבות בשטחים הפתוחים, כדי ללבן את מוקדי הבעיה ולבחון את האמצעים הנדרשים לצמצום מקרים אלו, וכן תפעל להגביר את מאמצי האכיפה לשימור אתריה ומיגור אירועי הוונדליזם בהם. אם לצורך הגברת האכיפה וטיובה יידרש שיתוף פעולה שלה עם גורמים נוספים כמו משטרת ישראל, משרד המשפטים והמשרד להג"ס, מומלץ לפעול להשיג זאת. מוצע גם כי רט"ג תפעל למול רשות האכיפה והגבייה לשיפור הגבייה של הקנסות שפקחיה הטילו.	• רשות הטבע והגנים בהקשר של הנתונים הנוגעים לדוחות בגין השלכת פסולת חשוב להבין כי באתרים בהם יש צוות, עצם הנוכחות של הרט"ג באופן קבוע גורמת לכך שאין כמעט בעיות הקשורות להשלכת הפסולת. בשאר המקרים של השלכת פסולת בשטחים הפתוחים מדובר על השלכת פסולת בהיקף גדול שנתפסה בעת מעשה והיה ניתן לקשר את המקרה למבצע העבירה ולתת דוח. באופן טבעי השלכת פסולת של מטיילים בשטח הפתוח, כאשר אין לידם פקח לא ניתן לחבר את הפסולת למשליך ולא ניתן דוח בגין כל עטיפת חטיף הנמצאת בשטח. בנוגע לוונדליזם כמצויין בדוח, במקרים החמורים הדברים מגיעים לכדי תלונה במשטרה. בתוך האתרים, הרט"ג שומרת על אתריה על פי פק"מ אבטחה ומתואמת עם המשטרה בנושא זה. בשטחים הפתוחים אופיים ככל הניתן ובמידת הצורך מגישים תלונות במשטרה, באופן טבעי רט"ג אינה יכולה להיות בכל מקום ובכל זמן, אך אנו עושים את המיטב.
26	בקרה ואכיפה	שביעות הרצון הכללית של המבקרים בחינוכי היער בצפון הייתה גבוהה. במאפיינים כמו ניקיון, שילוט ומידע נתנו המבקרים ציון גבוה, ויש התאמה בין הציון הגבוה למידת החשיבות שהם מייחסים למאפיינים אלה. יש לציין לחיוב את קק"ל על תשומת לב שהיא נותנת לנושא תחזוקת החניונים, כפי שעולה מן הנתונים שלעיל, ואת פעולתה לקיים מעקב אחר שביעות הרצון	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		של המבקרים בהם. עם זאת, עלה כי הציון שנתנו המבקרים למתקנים שבחניוני היער של קק"ל בצפון (תאי שירותים ומים) נמוך יחסית (3.2 מתוך 5), וכי יש פער בינו לבין מידת החשיבות שייחסו הנשאלים לנושא זה שהיה גבוה ועמד על 4.5 מתוך 5. על קק"ל לבחון ביסודיות את ממצאי הסקר שביצעה בהיבט של תחזוקת המתקנים בחניונים ולבדוק אילו שינויים נדרשים בתחזוקתם. בפרט מומלץ להתמקד בשיפור מתקני השירותים והמים.	
27	בקרה ואכיפה	עלה כי ביחידת הפיקוח של קק"ל פועלים תשעה פקחים, ואולם לנוכח היקפי השטחים הגדולים והפתוחים שלהם אחראית קק"ל, היא מתקשה באכיפה בתחום הוונדליזם בכלים המוגבלים הנתונים בידיה. מומלץ כי קק"ל תפעל לעידוד שיתוף הפעולה עם גורמי אכיפה כמו משטרת ישראל והמשטרה הירוקה בעניין הטיפול בוונדליזם. עוד מומלץ כי קק"ל תבחן עם הגורמים הנוגעים בדבר, לרבות משרד המשפטים, משרד הפנים והמשרד להג"ס, את הכלים המשפטיים הנדרשים לה ולפקחיה לצורך ביצוע אכיפה מטיבי, ואת קידום האפשרות להשיגם כדי לאפשר להם להתמודד טוב יותר עם תופעת הוונדליזם.	
28	בקרה ואכיפה	הועלה כי נכון לאוגוסט 2022, בחלוף 13 שנים מאז פרסמה רשות העתיקות את מסמך המדיניות, מינהל השימור ברשות לא סיים לגבש הנחיות לתחזוקת אתרי עתיקות, לא העביר הנחיות שנדרשו בעניין לכל הגורמים המעורבים בשימור המורשת התרבותית בישראל ולא דרש תוכניות תחזוקה שוטפת מכל מי שמחזיק או מפעיל אתרי עתיקות. בפועל, רשות העתיקות לא השלימה גיבוש מדיניות מקצועית בתחום תחזוקת העתיקות לאחר שלב השימור, לא פיקחה על תחזוקה נאותה ולא ביצעה אותה בעצמה. לפיכך, היא אינה פועלת באופן מלא בהתאם לנדרש בחוק	

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רשות העתיקות. עוד הועלה כי לרשות העתיקות אין מיפוי של כלל אתרי העתיקות בישראל ומצב התחזוקה בהם. לפי חוק רשות העתיקות, אחד מתפקידי הרשות הוא לדאוג לתחזוקה ולהפעלה של אתרי העתיקות ולשמירה עליהם. מומלץ כי הרשות תשלים גיבוש מסמך מדיניות לתחזוקה וכן תשלים מיפוי של אתרי העתיקות בישראל כולל מצב התחזוקה בהם; תגבש הנחיות ומדיניות בתחום תחזוקת העתיקות עבור כל המחזיקים או המפעילים אתרי עתיקות בישראל; תגבש תוכנית לניטור ופיקוח אחר התחזוקה באתרים אלו ותפעל ליישמה; ותנקוט גישה אקטיבית יותר אם יתגלו ליקויים בנוגע לתחזוקת אתרי העתיקות.	
29	חישוב אומדני עלויות התחזוקה של פרויקטים תיירותיים	מומלץ שמשרד התיירות יקפיד שהבקשות של הרשויות המקומיות יוגשו בהתאם לנוהל צת"פ ויכללו גם אומדן נפרד של תקציב התחזוקה לפרויקט המבוקש למשך חמש שנים. מומלץ לעצב את טופס הבקשה (המופיע בנספח ב') באופן שיבהיר שיש להציג אומדני התחזוקה בנפרד.	• משרד התיירות החל משנת 2022 נעשית הקפדה על קבלת אומדנים. יחד עם זאת, אומדנים אלו אינם בהכרח מדויקים ועל כן, בנוהל צת"פ לשנת 2023 הוכנס סעיף לפיו תינתן עדיפות לפרויקטים להם קיים תכנון מפורט ואומדנים מפורטים.
30	חישוב אומדני עלויות התחזוקה של פרויקטים תיירותיים	עלה כי הדרישות של משרד התיירות בנוגע לתחזוקת אתרי תיירות, כפי שהן באות לידי ביטוי בנוהל צת"פ, חסרות, זאת מכיוון שהנוהל אינו דורש במפורש הכנת אומדן עלות תחזוקה בהיבטים חשובים כמו תחזוקת מנע וניקיון. כמו כן הדרישה של הנוהל להכנת אומדן תחזוקה מוגבלת לחמש שנים, והוא אינו דורש מהרשויות הכנת אומדן ארוך טווח לכל תקופת הפרויקט. מומלץ כי משרד התיירות ידרוש מהרשויות מבקשות התמיכה להכין אומדן עלות תחזוקה ולצרפו לבקשתן, הגם שהוא אינו מסייע במימון תחזוקה זו. הכנת אומדן כזה חשובה לא רק לצורך הערכת כדאיות הפרויקט (שיעור	• משרד התיירות הדרישה לקבלת אומדן תחזוקה ל-5 שנים קיימת בנוהל צת"פ ותיושם בהתאם.

תחזוקה וניקיון של אתרי התיירות בישראל

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עלות התחזוקה ביחס להשקעה בפרויקט), אלא יש בה כדי לסייע לרשויות (וגם למשרד עצמו) להבין את היקף ההוצאות ארוכות הטווח הנדרשות לאורך כל חיי הפרויקט, לקבל בתחילת הדרך החלטות מושכלות לגבי איכות המפרט שלו ולקבל תמונה מהימנה של ההוצאות הצפויות להן כשהן מתחייבות לתחזוקתו לטווח הארוך. הטמעת נתונים ותחשיבים אלו יתרמו להגנה על השקעותיו של משרד התיירות באמצעות שימוש בכלים שעומדים לרשותו.	
31	חישוב אומדני עלויות התחזוקה של פרויקטים תיירותיים	במסמך עמדה פנימי שכתב סמנכ"ל בכיר חוויית התייר במשרד התיירות ללשכת השר בספטמבר 2020 בנושא ניקיון ותחזוקה באתרי תיירות לשיפור חוויית התייר הוא הציע, בין היתר, לפרסם קול קורא למחקרים אקדמיים. לפי הצעתו, משרד התיירות "יזמין אנשי אקדמיה להציע עבודות מחקר שונות בתחום. לדוגמה - ההשפעה הכלכלית השלילית של הלכלוך באתרי התיירות, דרכים להתמודדות עם התופעה ועוד". בביקורת עלה כי משרד התיירות לא בחן את ההצעה המקצועית האמורה - לבצע עבודות מחקר לבדיקת ההשפעות הכלכליות הנגזרות מלכלוך המצטבר באתרי תיירות, וכן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מתחזוקה לקויה או מהיעדר תחזוקה. מומלץ שמשרד התיירות יבחן את ההשפעות הכלכליות הנגזרות מתחזוקה לקויה או מהיעדר תחזוקה של תשתיות תיירותיות שבהן הושקעו כספי ציבור וינסה לאמוד אותן במונחים כספיים; בחינה זו תסייע למשרד בגיבוש מדיניות פיתוח ותחזוקה של אתרי תיירות.	• משרד התיירות המשרד יבחן קיום מחקר בנושא בהובלת מינהל חוויית התייר ובליווי אגף בכיר למדיניות, תכנון ואסטרטגיה.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1 פערים בהקצאת תקציבי משרד החינוך	שעות התקן התוספתיות לתקצוב הבסיסי (שעות התקן הבסיסיות) אשר כוללות את שעות הטיפול וסלים נוספים, הניתנות בחינוך היסודי ובחט"ב מגדילות את סך השעות באופן פרוגרסיבי בין חמישוני הטיפול; ואולם, הפרוגרסיביות באמצעות התקצוב הדיפרנציאלי, שהחלה כבר בשנת 2014, לא הצליחה לסגור לא פערי תקצוב בין-מגזריים ופערי הישגים לימודיים בין-מגזריים ולא פערי הישגים לימודיים בין שכבות חברתיות-כלכליות. הן בחינוך היסודי והן בחט"ב תלמידי המגזר היהודי מקבלים יותר שעות תקן שבועיות לכיתה מאשר תלמידי המגזר הערבי בכל אחד מחמישוני הטיפול - הן בהשוואת שעות התקן הבסיסיות שלפני השעות התוספתיות, והן בסך כל שעות התקן, הכוללות את השעות התוספתיות. התקציב הממוצע לתלמיד יהודי בחינוך היסודי ובחט"ב, בכל חמישון גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי. הפער התקציבי הגבוה ביותר הוא לטובת תלמיד ביסודי בחינוך הממ"ד, והפער בחמישון הטיפול החלש ביותר הוא הגבוה מבין החמישוניים - עומד על קרוב ל-25%, לעומת כ-16% בין המגזר היהודי כולו למגזר הערבי. הפער בין התקציב לתלמיד יהודי בחט"ב בחינוך הממ"ד ובין התקציב לתלמיד ערבי עומד בחמישון החלש והחלש-בינוני על כ-31% לטובת התלמיד היהודי, ובחמישון הבינוני - על כ-28% לטובת התלמיד היהודי. התקצוב לתלמיד בחט"ע החמישון החלש-בינוני לחמישון החזק הוא פרוגרסיבי, אולם התקציב לתלמיד בחמישון החלש נמוך מאשר בחמישוניים החלש-בינוני, הבינוני והבינוני-חזק, דהיינו הוא גררסיבי ביחס אליהם. התקציב לתלמיד בחמישון החלש גבוה רק בכ-6% מאשר בחמישון החזק, לעומת החינוך היסודי, שבו הוא גבוה בכ-37%, וחט"ב, שבה הוא גבוה ב-33%. כמו כן, בכל חמישון התקציב הממוצע לתלמיד יהודי בחט"ע גבוה מהתקציב הממוצע לתלמיד ערבי. הפער התקציבי בחמישון החלש הוא הגדול ביותר, ועומד על כ-50% לטובת התלמיד היהודי. קיימים פערים תקציביים בין המגזר היהודי והמגזר הערבי כבר ברובד התקצוב הבסיסי. הפער לטובת המגזר היהודי, בכל חמישון, גדל בעקבות השעות התוספתיות - מ-5% עד 11% לכדי 8% עד 12% בחינוך היסודי, ומ-5% עד 6% לכדי 8% עד 20% בחט"ב. ככל שחמישון הטיפול חלש יותר, הפער בין-מגזרי גדול יותר. בתוך המגזר היהודי	• משרד החינוך המשרד לא התחייב ואינו מתחייב באף שלב לשוויון תוצאתי בתקצוב על בסיס מדד הטיפול בלבד. יש פרמטרים נוספים להקצאה בהתאם לחוק ובהתאם למדיניות הממשלתית, המשרד מקצה את המשאבים בהתאמה. המשרד העביר התייחסות מפורטת על כלל הנושאים לדוח הביקורת. כך למשל, המשרד מתקצב שעות עבור קליטת עלייה ועבור שעות תפילה במערכת החינוך, המשרד מחויב לתקצב את הבעלויות על בתי הספר בהתאם לאחוז ההשתתפות שנקבע בחקיקה וביחס להיקף שעות הבסיס שנקבעו ובשים לב להסכמי שכר שחלים על כל קבוצה. כך למשל, הסכם אופק חדש לא חל על החינוך המוכר שאינו רשמי לרבות הרשתות החרדיות. יש לך השפעה של עשרות אחוזים בתקצוב. ככל שיוחלט לבצע שינוי מדיניות, בהתאם לכך, המשרד יבצע את ההתאמות והתקציב התוצאתי יהיה בהתאם. המשרד רואה חשיבות עליונה בצמצום פערים לימודיים, רגשיים וחברתיים מתוך תפיסה הרואה בהגנות ובהזדמנות שווה ערך עליון. לפיכך פועל המשרד במגוון דרכים שתכליתן הינה צמצום הפערים. כידוע וכפי שאף צוין בדוח, פועל המשרד לא רק בהקצאת המשאבים אלא ביצירת תשתית מגוונת של מתן תמיכה, לזיו וכלים למוסדות החינוך שיאפשרו התבוננות במכלול התקציבים והמענים העומדים לרשותם, לצד מניפת הצרכים ויעשו תהליך מושכל של הקצאת המשאבים במקומות הנדרשים ובאופן שייתן תפוקות מיטביות להקצאות, הן התקציביות והן מכלול מעטפת הליו. התפיסה הכוללת בה נוקט המשרד הינו של מתן גמישות למנהלי מוסדות החינוך, לצד לזיו

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך הממ"ד גבוה מאשר בזרמים האחרים (הממלכתי והחרדי) בכל אחד מהחמישונים, ולפיכך שיעור פערי התקצוב בין החינוך הממ"ד במגזר היהודי ובין המגזר הערבי הם הגדולים ביותר. התקציב הממוצע לתלמיד בחינוך היהודי-ממלכתי ובחינוך הממ"ד גבוה ב-15% וב-30% בהתאמה מהתקציב הממוצע לתלמיד בחינוך החרדי (ברשתות החינוך החרדיות). הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי הישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוהים מהישגי התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך: בבחינות המיצ"ב בשנה"ל התשע"ח הפערים במגזר היהודי בהישגים במקצועות השונים לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה היו 9%-17% ובמגזר הערבי הם היו 6%-18%; במחקר פיז"ה הפערים במגזר היהודי בהישגים בתחומי האוריינות לטובת התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה היו בין 17% באוריינות מתמטיקה ל-19% באוריינות מדעים, ובחינוך הערבי הפערים היו בין 15% באוריינות מדעים ל-18% באוריינות קריאה. כמו כן, בכל אחד ממבחני האוריינות הציון הממוצע של כל קבוצה חברתית-כלכלית במגזר היהודי היה גבוה מציון מקבילתה במגזר הערבי. עולה מכך, חוסר אפקטיביות של מודל התקצוב הדיפרנציאלי בסגירת פערי ההישגים. מומלץ כי משרד החינוך יבחן לעומק את פערי התקצוב ממקורותיו, בין התלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובין התלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, ובכלל זה את היקף התקציבים הבסיסיים אל מול התקציבים התוספתיים, ואת השפעתם על הישגי התלמידים. בהתאמה לכך, מומלץ שמשרד החינוך יפעל לצמצום פערי התקצוב, באמצעות עדכון מודל התקצוב הדיפרנציאלי או באמצעות תהליכים משלימים אחרים, לחיזוק התלמידים המשתייכים לקבוצות החברתיות-כלכליות השונות. כמו כן מומלץ כי משרד החינוך יבחן את פערי התקצוב והקצאת שעות הלימוד בין המגזר היהודי והמגזר הערבי ויפעל לצמצומם. כך אפשר יהיה לגשר על פערי ההישגים בין המגזרים ולצמצם את הפערים במערכת החינוך.	דיפרנציאלי ומעקב. הלוח והמעקב מתבצע באמצעות המפקח הכולל של בית הספר שבוחן את מכלול המשאבים, התהליכים והתאמתם ליעדים שבית הספר הציב. טרם פתיחת שנת לימודים מתקיימות וועדות מלוות לאישור התוכניות (תשומות, תהליכים ותפוקות) במהלך שנת הלימודים מפקח בית הספר עוקב אחר יישום התוכנית בין היתר באמצעות ביקורים בבתי"ס שבאחריותו עם יציאתה של תוכנית הגמישות פדגוגית ניהולית סווגו בתי הספר לרמות ליווי שונות בכדי לאפשר ליווי מעמיק ואינטנסיבי יותר לבתי הספר שזקוקים לכך מחד ומאידך לאפשר עצמאות רבה יותר לבתי הספר בעלי ההישגים הגבוהים. בתי הספר בעלי ההישגים הנמוכים מלווים באמצעות תוכניות שונות- מרום, ריסטרט, תוכניות ליווי חיצוניות הוליסטיות וכן תוכניות שגיבש המחוז. כמו כן, המערכת הדיגיטלית שנבנתה לצורך תוכנית הגפן מאפשרת מעקב ובקרה של משרד החינוך לאופן ניצול המשאבים של בתי הספר לסיכום: מנהל בית הספר מגבש תכנית עבודה סדורה המתייחסת להיבטים הפדגוגיים מקושרים לתקציב, תפקידם של מפקחי בית הספר (פעמים רבות שכם אל שכם עם מחלקות החינוך הרשותיות), ללוות, לכוון, לפקח ולבקר את אופן ההקצאה ואת התאמת המענים לצרכים הקיימים, איגומם ומינופם. זאת באופן דיפרנציאלי כך שתתקבל תמונה ברורה וקוהרנטית של משאבים אל

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2	משרד החינוך לא הגדיר בתוכנית לצמצום פערים יעדים ברורים ומדידים לצמצום הפערים בהישגים הלימודיים ובפרמטרים פדגוגיים נוספים בין מוסדות חינוך בעלי מדדי טיפוח שונים; בהתאם לכך הוא לא גיבש מדדי תפוקה ותוצאה מתאימים, שיאפשרו לבחון את מידת ההתקדמות בהשגת היעדים על פני זמן - צעדים שיאפשרו להעריך את האפקטיביות של המודל; לא גיבש ולא יישם מנגנון למעקב ובקרה רב-שנתיים אחר יישום התוכנית והשפעתה כדי לעדכנה אם ידרש. כמו כן, משרד החינוך לא הגדיר גורם משרדי מתכלל שיהיה אחראי על יישום התוכנית לצמצום פערים, על בחינת השפעותיה ועל ביצוע שינויים בהתאם, עד להשגת מטרתה. מומלץ כי משרד החינוך יגבש בשיתוף משרד האוצר ונציגי הרשויות המקומיות תוכנית רב-שנתית למתן מענה מקיף להיבטים התקציביים, הפדגוגיים, הניהוליים והארגוניים בבתי"ס החלשים במגזרי האוכלוסייה השונים. לשם גיבוש התוכנית מומלץ לבחון את מכלול ההיבטים שהצוות הבין-משרדי עסק בהם - אלה שנתן להם מענה במודל התקצוב ואלה שהמליץ לתת להם פתרון בעתיד, ובהתאם לכך לגבש יעדים להשגה בפרק זמן קצוב, לקבוע משימות לביצוע, מסגרת תקציב, מדדי תפוקה ותוצאה, גורם משרדי מתכלל והערכה מלווה. מומלץ ללמוד במסגרת זו גם משיטות לתקצוב דיפרנציאלי של תקציבי חינוך שמפעילות מדינות אחרות לצמצום פערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק.	• משרד החינוך צוות פנימי משרדי הוקם לצורך גיבוש תוכנית "מרום" שכלל נציגי מינהל פדגוגי, כלכלה ותקציבים, מגזר ערבי, עובדי הוראה, מזכירות פדגוגית, ראמ"ה. זאת ועוד, בעיצומם של ימים אלו (אפריל 23) מוביל המשרד תוכנית לצמצום פערים באוריינות לשונית ואף התקיים יום עיון ראשון למטה המשרד לחשיבה, דיוק והעמקת המהלך. בשנת תשע"ה יצא מסמך אסטרטגי המגדיר את המטרות והיעדים של המהלך לצד מדדי הצלחה. בעולם של אילוצים וצורך באיגום משאבים, המשרד בחר בפתרון זה, בשים לב לכך שהיקף שעות הטיפול בבתי ספר חלשים נותרו משמעותיים מאוד. המשרד מתנגד לשימוש בנוסחאות תקצוב מורכבות יותר לצורך הקצאת סל הכלה והשתלבות וזאת כהפקת לקחים מן העבר. בנוגע להתאמת היקף השעות ביחס למספר התלמידים – המשרד מקבל את ההמלצה. בוצע עדכון בתקציב 2021-2022 ויתבצע עדכון גם בתקציב 2023-2024 בהתאם למגבלת התקציב שתאושר.
3	רוב (80%) בתי"ס בחמישון הטיפול החלש מצויים באשכולות הנמוכים, וכל שמתקדמים לחמישון הטיפול החזקים יותר, עולה שיעור בתי"ס המצויים באשכולות הביניים ובאשכולות הגבוהים, עד שבחמישון הטיפול החזק רוב (יותר מ-76%) בתי"ס מצויים באשכולות הגבוהים. עם זאת, כ-7% מבתי"ס בחמישון הטיפול החלש ו-10% מבתי"ס בחמישון הטיפול החלש-בינוני (שזקוקים לטיפול מוגבר) מצויים ברשויות המקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים (אשכולות 7 - 10), וכ-16% מבתי"ס בחמישון	• משרד החינוך מתודולוגיות התקצוב שונות (מגוון מסלולי הקצאת המשאבים והקריטריונים להקצאה) וחלק ממקורות התקצוב שונים (הניתוח של ישראל הוא רק מתקציבי המדינה ללא תקציבי הרשויות) ועל כן המכנה המשותף לצורך ההשוואה הוא אחר ומשך לדעת המשרד, הניתוח שהוצג בדוח מטעה.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הטיפול החזק וכ-40% מבתי"ס בחמישון הטיפול הבינוני-חזק (שכמעט ואינם זקוקים לטיפול) מצויים ברשויות המקומיות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים (אשכולות 1 - 4). מומלץ כי משרד החינוך יבחן מעת לעת את המתודולוגיה בקביעת מדד הטיפול, ובאיזו מידה הוא אכן משקף כראוי את מיצובו החברתי-כלכלי של ביה"ס.	חשוב לציין, שב ישראל תקציבים ניכרים מושקעים בבתי ספר מרקע חברתי-כלכלי חלש שלא במסגרת הקצאת שעות סל טיפוח. כך למשל, מספר התלמידים המרבי לכיתה נקבע על בסיס מדד טיפוח והדבר משפיע באופן משמעותי על היקף השעות לתלמיד. דוגמא נוספת היא הזכאות לצהרונים מסובסדים בהתאם לדירוג החברתי-כלכלי של הרשות המקומית או הזכאות ליום חינוך ארוך מתוקף החוק על פי רשימת היישובים שאושרו בצו על ידי הכנסת – מדובר על תוספת שעות למוסדות מרקע חברתי-כלכלי חלש שלא על בסיס מדד הטיפול. היבט חשוב אחר שיש לבחון אותו לצורך ההשוואה הוא התכניות המשלימות והתקציב השקלי הגמיש, כפי שבא לידי ביטוי בעבר בתכנית לניהול עצמי והחל משנת תשפ"ג במערכת הגפ"ן. מדובר על משאבים בהיקף של מיליארדי שקלים, שרובם ככולם מוקצים על פי קריטריונים שהמימד החברתי-כלכלי שלהם הוא דומיננטי (מדד טיפוח, אשכול למ"ס רשות, מדרג פריפריאליות ועוד)
4	כמחצית מבתי"ס היסודיים החרדיים בבני ברק מדורגים בחמישון הטיפול החזק ביותר (1), שכמעט אינו זקוק לטיפול, לעומת כ-3% בלבד מכלל בתי"ס היסודיים בשאר הרשויות המקומיות שבאשכול 2. 82% מבתי"ס היסודיים החרדיים בבני ברק מדורגים בשני חמישון הטיפול החזקים (1 ו-2), ואילו ביתר הרשויות המקומיות שבאשכול 2 מדובר רק ב-16%. בחינה של חמישון הטיפול החלשים (4 ו-5) מעלה שרק 3.4% מבתי"ס החרדיים בבני ברק כלולים בהם, ואילו ביתר הרשויות המקומיות שבאשכול 2 - 68%. משמעותו של מצב כזה היא שרוב בתי"ס היסודיים החרדיים בבני ברק (כמעט כל בתי"ס היסודיים בבני ברק הם חרדיים) הם לכאורה חזקים, ולכן זכאים לשיעור נמוך של שעות טיפוח, בעוד שברשויות מקומיות אחרות בעלות	• משרד החינוך סוגיית מדד הטיפול היא מורכבת מאוד באופן כללי ובאופן ספציפי גם בנושא השכלת ההורים. כדי לבחון את הנושא לעומק, הוקמה וועדה בראשות המדענית הראשית של משרד החינוך שבוחנת את סוגיית מדד הטיפול.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	פרופיל חברתי-כלכלי דומה של האוכלוסייה רוב בתי"ס היסודיים זכאים לשיעור גבוה הרבה יותר של שעות טיפוח. מומלץ למשרד החינוך לנתח את הסיבות לפערים האנומליים בין מדדי הטיפול של בתי"ס היסודיים החרדיים בבני ברק לבין אלו של בתי"ס היסודיים ברשויות המקומיות האחרות שבאותו מצב חברתי-כלכלי; ניתוח זה נדרש בכדי להתאים את מדדי הטיפול של בתי"ס היסודיים החרדיים, בבני ברק ובכל הארץ, לרמות המשקפות באופן מדויק יותר את מצבם החברתי-כלכלי ואת צורכיהם בשעות טיפוח; נדרש לבחון את הצורך בעדכון רכיב השכלת ההורים במדד הטיפול כך שיציג כראוי את הקשר בין רמת ההשכלה של ההורים ובין מצבו החברתי-כלכלי של התלמיד.	
5	החל בשנה"ל התשע"ט (2018 - 2019) מנכה משרד החינוך באופן אחיד כ-7% משעות הטיפול שמקבלים בתי"ס היסודיים במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי וכ-9% משעות הטיפול שמקבלות חט"ב, לצורך הקצאת תוספת שעות עבור רפורמת השילוב, שבה משולבים תלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות הרגילות. כך, בשנה"ל התשפ"ב נוכו בחינוך היסודי כ-11,000 שעות ממכסה של כ-152,000 שעות טיפוח לטובת שילוב והכלה, ובחט"ב נוכו כ-8,400 שעות ממכסה של כ-90,000 שעות טיפוח לטובת שילוב והכלה. מדובר בשימוש בתקציב הדיפרנציאלי שיועד לצמצום פערים במערכת החינוך לצרכים אחרים של בתי"ס, שאף אם הם חיוניים, הם אינם משרתים מטרה זו. יתרה מכך, מאחר שבת"ס חלשים שהם במדד טיפוח גבוה מקבלים תוספת גדולה יותר של שעות טיפוח מבתי"ס חזקים, שיעור הניכוי אומנם זהה לכלל בתי"ס, אך מספר השעות המנוכות מהם גבוה יותר. הניכוי של כ-7% ממכסת שעות הטיפול שהוקצו לבתי"ס היסודיים משנה"ל התשע"ט ואילך לטובת שעות שילוב הקטין את שיעור שעות הטיפול משעות התקן. בשנות הלימודים התשע"ט - התשפ"ב הוא היה 10.3% במקום 11.1%, ומספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה היה 4.2 שעות במקום 4.5 שעות. הניכוי של כ-9% ממכסת שעות הטיפול שהוקצו לחט"ב משנה"ל התשע"ט ואילך לטובת שעות שילוב הקטין את שיעור שעות הטיפול משעות התקן. בתשפ"ב הוא היה 17% במקום 18.7%,	• משרד החינוך בעולם של אילוצים תקציביים וצורך באיגום משאבים המשרד בחר בפתרון זה, בשים לב לכך שהיקף שעות הטיפול בבתי ספר חלשים נותר משמעותיים מאוד. המשרד מתנגד לשימוש בנוסחות תקצוב מורכבות עוד יותר לצורך הקצאת סל הכלה והשתלבות כהפקת לקחים מן העבר. יצוין, שלצד זאת המשרד ביצע התאמה בהיקף השעות ביחס למספר התלמידים והמשרד מקבל את ההערה. בוצע עדכון בתקציב 2021-2022 וייבחן עדכון גם בתקציב 2023-2024 בהתאם למגבלת התקציב שתאושר.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ומספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה היה 8.5 שעות במקום 9.4 שעות. שימוש בתקציב הדיפרנציאלי שיועד לצמצום פערים במערכת החינוך לצרכים אחרים של בתי"ס, אפילו הם חיוניים, פוגע במתן התוספת הנדרשת של שעות טיפוח לבתי"ס במדדי טיפוח גבוהים. לפיכך החלטת משרד החינוך כי מכסה קבועה של שעות טיפוח תנוכה לטובת שעות שילוב הקטינה באופן קבוע את המכסה השנתית של שעות הטיפול (בפועל) בתקציב משרד החינוך להקצאה בין בתי"ס, ובכך בעצם החלישה את היסוד הפרוגרסיבי בתוכנית לצמצום פערים, שנועד לפצות תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בהתאם למדד הטיפול. משרד החינוך לא קבע מנגנון לעדכון שעות הטיפול בהתאם לגידול השנתי במספר התלמידים בחינוך היסודי, המתבטא בעלייה שנתית במספר הכיתות התקניות, שלפיו מקצים את שעות התקן. כתוצאה מכך, בין שנה"ל התשע"ט (השנה שבה הגיע המודל ליישום מלא) לשנה"ל התשפ"א בחינוך היסודי, נשחק מספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה מ-4.3 ל-4.1. תוספת שעות טיפוח שניתנה בשנה"ל התשפ"ב הגדילה אותו ל-4.2. משרד החינוך לא קבע מנגנון לעדכון שעות הטיפול בהתאם לגידול השנתי במספר התלמידים בחט"ב, המתבטא בעלייה שנתית במספר הכיתות התקניות, שלפיו מקצים את שעות התקן. כתוצאה מכך, בין שנה"ל התשע"ט לשנה"ל התשפ"א נשחק מספר שעות הטיפול הממוצע לכיתה מ-8.7 ל-8.4. תוספת שעות טיפוח שניתנה בשנה"ל התשפ"ב הגדילה אותו ל-8.5. מומלץ שכדי לשמור על רמת הפרוגרסיביות בהקצאת המשאבים לבתי"ס לפי מצבם החברתי-כלכלי, כפי שנקבע בתוכנית לצמצום פערים, יקצה משרד החינוך לביה"ס את מלוא שעות הטיפול לפי ייעודן המקורי תוך איתור מקור חלופי למימון רפורמת השילוב, או לחלופין לא ינכה שיעור קבוע משעות הטיפול לטובת רפורמת השילוב אלא בשיעור פרוגרסיבי, שהולך ויורד ככל שעשירון הטיפול חלש יותר. כן מומלץ שמשרד החינוך יקבע מנגנון לעדכון קבוע של התוספת השנתית הנדרשת למכסת שעות הטיפול בחינוך היסודי ובחט"ב בהתאם לגידול במספר התלמידים בכל אחד משלבי החינוך הללו, כדי למנוע את השחיקה בשיעורן של שעות הטיפול בכלל שעות התקן המוקצות לבתי"ס.	

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
6	השפעת התוכנית על הקצאת המשאבים הלאומית לחינוך	• משרד החינוך המשרד מקבל את ההמלצה שיש לבחון את ההקצאה בשים לב ליכולת ההשקעה של הרשויות המקומיות ושל משקי הבית. הדבר בא לידי ביטוי בתכנית זו והשתכלל במסגרת תכנית הגמישות הניהולית, שבה בהתאמה בחן במסגרת תכנית הגמישות יחד עם משרד האוצר ועם מרכז השלטון המקומי מגוון רחב של פרמטרים להקצאת משאבים, וזאת בשים לב למדדי הטיפול של בתי הספר, אשכול הלמ"ס של הרשות המקומית, מידת הפריפריאליות של הרשות, איתנות הרשות המקומית וגובה מענק האיזון של משרד הפנים.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לשנת 2018 ב-4,608 ש"ח (כ-90%). נתון זה אומנם מתייחס להוצאה ממוצעת בכל שלבי החינוך, אולם אפשר להסיק שהפער בהוצאה הממוצעת בכל אחד משלבי החינוך, ובכלל זה בחינוך היסודי ובחט"ב, בין חמישון ההכנסה העליון לחמישון ההכנסה התחתון גדל באלפי שקלים בין 2014 ל-2018. מהאמור לעיל עולה כי הפערים בין המשאבים לרכישת שירותי חינוך שמקצים משקי הבית בקבוצות האוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי גבוה לילדיהם ובין המשאבים שמקצים משקי הבית שבקבוצות האוכלוסייה במצב חברתי-כלכלי נמוך הם גדולים ומגיעים לכדי אלפי שקלים בשנה לתלמיד. ספק רב אם תוספת המשאבים הדיפרנציאלית שנתן משרד החינוך לבתיה"ס בממדי הטיפוח הגבוהים הצליחו לצמצם פערים אלו במידה ניכרת. ייתכן מאוד שהמשאבים הדיפרנציאליים שהקצתה התוכנית לצמצום פערים ולקידום השוויון במערכת החינוך לא הצליחו אפילו להדביק את הגידול בפערים בהוצאה הפרטית של משקי הבית שחל במקביל להפעלת התוכנית. הפערים בהקצאת המשאבים הלאומית לחינוך, גם לאחר התוכניות שהפעיל משרד החינוך עד כה נוסף על התקצוב הדיפרנציאלי של שעות הטיפוח, נותרו גדולים. כמו כן, גם הפערים בהישגי התלמידים נותרו גדולים. מומלץ כי בכל שיטת תקצוב שמשרד החינוך ינקוט, בין במסגרת המשך הפעלתו של מודל התקצוב הדיפרנציאלי הקיים ועדכנו בעתיד ובין בשיטת תקצוב אחרת, משרד החינוך יביא בחשבון את הפערים בתקציבים התוספתיים ממקורות עצמיים בין רשויות מקומיות מרקע חברתי-כלכלי גבוה ובין רשויות מקומיות מרקע חברתי-כלכלי נמוך ואת משמעותם עבור בתי הספר. מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף עם משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ורשויות מקומיות, ילמד וינתח את ההשפעות הרגרסיביות שיש לתקציבים מהמקורות העצמיים של הרשויות המקומיות ולהוצאות החינוך של משקי הבית על הפערים בהקצאת כלל המשאבים הלאומית לחינוך בין תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות שונות ועל השלכותיהם, ויבחן צעדים לצמצום פערים אלה. מומלץ כי משרד החינוך ימשיך לבחון כיצד להגדיל את האפקטיביות של הקצאת משאביו, לצורך צמצום מרבי של הפערים במערכת החינוך.	

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	למרות ההחלטות שקיבלה הממשלה בנושא, הראשונה לפני כ-11 שנים בנוגע להבניה מחדש של כלי ניהול במערכת החינוך והשנייה לפני כתשע שנים בנוגע לשקיפות בתקציבי החינוך, תהליך הקמת מערך דיווח הנתונים הנדרשים מהרשויות המקומיות לא הושלם. נכון למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2022, מערך דיווח הנתונים לא הוקם. משכך, מערכת שקיפות בחינוך אינה כוללת את כל המשאבים שהועברו מרשויות מקומיות ובעלויות חינוך לבתי"ס, אלא רק את המשאבים שמקורם במשרד החינוך, דהיינו את התקציבים שהעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות ולבעלויות כדי שאלו שיעבירו אותם למוסדות החינוך עבור שעות ההוראה (שכר הלימוד) בחטיבות העליונות, עבור עובדי מינהל ואחזקה במוסדות החינוך, ועוד. לפיכך אין למשרד החינוך, ולא לאף גורם אחר, לרבות הציבור, מידע על כלל המשאבים שמקבל כל מוסד חינוך. מצב זה מגביל מלכתחילה את המידע העומד בפני הגורם המתכנן הקצאת משאבים דיפרנציאלית למוסדות החינוך, שכדי שתהיה אפקטיבית עליה להביא בחשבון את הכנסותיהם ממקורות אחרים. על משרדי החינוך, הפנים והאוצר להשלים את ביצוע החלטות הממשלה כנדרש. מומלץ שמשרדי החינוך והפנים יפעלו בעניין זה במשותף כדי לקדם את קביעת מתכונת דיווח הנתונים הנדרשת מהרשויות המקומיות ברמת מוסד החינוך. עוד מומלץ כי מתכונת הדיווח למשרד החינוך תוגדר באופן שיאפשר שילוב מיטבי של הנתונים המדווחים במערכת שקיפות בחינוך, המציגה את הנתונים התקציביים של משרד החינוך באופן מפורט. על משרד הפנים לפעול להטמעת מתכונת הדיווח ברשויות המקומיות, תוך הסדרת המימון שיידרש לצורך הקמת והפעלת מערך הדיווח מהרשויות המקומיות הנדרש מול משרד האוצר. מומלץ כי משרד החינוך יעשה שימוש בנתונים שיעבירו לו הרשויות המקומיות כתשומה בגיבוש מדיניותו לתקצוב בתי הספר ויפרסם מדי שנה לציבור את הנתונים הללו.	• משרד החינוך מינהל כלכלה ותקציבים מדגיש, כפי שהדגיש למבקר המדינה, כי המשרד פעל נמרצות וללא לאות מול משרד הפנים ומשרד האוצר בעניין זה. אולם, מאחר והנושא נמצא בתחום האחריות של משרד הפנים, לא הצליח משרד החינוך לקדם את הנושא בשל התנגדותו של משרד הפנים. הנושא הועלה בפעם האחרונה במסגרת דיוני תקציב 2021-2022 עם משרד האוצר, בהם המשרד שב וביקש לרתום את שני השותפים (משרד האוצר ומשרד הפנים) לקידום המהלך, אך לא חלה התקדמות. חשוב לציין, שמשרד הפנים רואה בדיווח הזה עוול בירוקרטי משמעותי על הרשויות המקומיות ומצביע על קושי תפעולי רב, שמצריך תוספת של משאבים לרשויות למימוש ההחלטה. מכל מקום, המשרד ישוב ויעלה את הנושא כסוגיה שמחייבת הסדרה מול משרד הפנים ומשרד האוצר. התקיימו דיונים בנושא בין משרד החינוך לאגף התקציבים במשרד האוצר, אשר בו קיימים ממשקי פעולה בין שני המשרדים. מטבע הדברים, משלב שבו משרד הפנים סרב להמשיך לקדם את הנושא כהחלטה, אין טעם לקיים מפגשים בין דרגי המקצוע לצורך בניית המהלך. • משרד הפנים האגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות מסר שעם פרסום החלטת הממשלה, באוגוסט 2011 האגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, קיים פגישה עם משרד החינוך ומשרד האוצר לבחינת מיפוי הנתונים מהרשויות המקומיות. בפגישה נקבע לקיים פיילוט ב- 11 רשויות לבחינת הרישום והפירוט ברשויות בעלי מאפיינים שונים. במאי 2012 הציג האגף את

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ממצאי הפיילוט למשרד החינוך לבחינת המשך יישום החלטת הממשלה, הממצא העיקרי שעלה בפיילוט לעיל כי יש להרחיב את האינדקס הקיים כיום ברשויות המקומיות. בחינת המיפוי שנעשתה כללה ניתוח של הנתונים שנכללו בכרטיסי החשבון התקציביים של הרשויות המקומיות בהשוואה לקובץ הנתונים של המשרד, בקובץ זה נכללו התשלומים שהועברו על ידי המשרד לרשות המקומית בכל אחד מהסעיפים/הנושאים אליו מתייחסת כל העברה כספית. הבדיקה התבצעה בשני חתכים, האחד, לפי שנת תקציב 2010 והשני לפי שנת הלימודים תש"ע. אחת הבדיקות המרכזיות שנעשו הייתה התאמה בין הנתונים לבין ההכנסות וההוצאות הנכללים בדוחות הכספיים המבוקרים. ברשויות המקומיות ישנו אינדקס ברור ואחיד שלפיו פועלות הרשויות המקומיות. הוחלט כי אין צורך לשנות את האינדקס הקיים, אלא יש צורך להרחיבו, כלומר, יש להכניס תתי סעיפים נוספים אשר יכללו מידע נוסף שנדרש, זאת בשל העדר סעיפי משנה מספקים, אשר יאפשרו התאמה בין ייעוד הכספים ע"י המשרד, לשימושים בפועל שהרשות המקומית עשתה באותם כספים מיועדים. בהתאם לסיכומים, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, בנה פורמט יישום ממוחשב שהוכן בשיתוף אגף מערכות מידע והעובר למשרד החינוך להתייחסות. בתהליך העבודה עלו חסמים רבים שהקשו על מימוש החלטת הממשלה. העדר תקינה, מימון ומשאבים למימוש ההחלטה במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות, למרות שההחלטה קבעה

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שיוקצו משאבים וכוח אדם למימוש ההחלטה, לא התקבלו משאבים ספציפיים. על מנת לממש את החלטת הממשלה היה צורך בהרחבת האינדקס הקיים והוספת תתי אינדקס בתחום החינוך הכולל רמת פירוט גבוהה להוצאות ואבחנה בין סמלי המוסדות, על מנת לממש את החלטת הממשלה ע"י רשויות המקומיות נדרש משאבים רבים אשר לא גויסו לטובת הנושא. ככל שיוסרו בקרוב החסמים של תקינה ומשאבים ע"י משרד החינוך, אגף לביקורת ברשויות המקומיות ימשיך לקדם את הנושא.
8	דיווח ובקרה על השימוש של בתי הספר בשעות הטיפול	למרות ההנחיות שנקבעו במסמכי המתנ"ה ואף שמכסת שעות הטיפול שמקבל ביה"ס אינה מספיקה למענים שהן אמורות לתת, שיעור בלתי ידוע של שעות טיפוח אינן משמשות לייעודיהן, אלא הן משמשות למשל כשעות תקן להוראה רגילה של מקצועות מערכת הלימודים בכיתה וכשעות שילוב והכלה לתלמידים עם צרכים מיוחדים בכיתות רגילות (נוסף על שעות השילוב וההכלה שמקבל ביה"ס למטרה זו). עוד עלה כי למשרד החינוך - מטה המשרד ומחוזותיו - אין מידע סדור בדבר השימוש של בתי"ס בשעות הטיפול ובאיזו מידה הן הוקצו לייעודים שצוינו במסמכי המתנ"ה, למשל למניעת נשירה של תלמידים בסיכון; למתן מענים פרטניים וקבוצתיים בתחומי המתמטיקה והמדעים; לחיזוק ההבעה בכתב ובעל פה בשפת האם ולאבחון תפקודי למידה. למשרד החינוך גם אין נתונים על היקף שעות הטיפול שהוקצו במגזר הערבי, הבדואי והדרוזי לייעודים הנוספים שנקבעו למגזרים אלו במסמכי המתנ"ה. חוסר בנתונים אינו מאפשר למשרד החינוך לבחון את האפקטיביות של השימוש בשעות הטיפול לקידום ולפיתוח של תחומים אלו במערכת החינוך ואת השפעתן על התקדמות התלמידים המשולבים בתחומים אלו. כן עלה כי למרות ההנחיה במסמכי המתנ"ה, שעל בתי"ס להכין תוכנית ייעודית לשימוש בשעות המתווספות במסגרת התקצוב הדיפרנציאלי, שתהלוך את הייעודים המפורטים במסמכי המתנ"ה ואת היקף השעות המתווספות לביה"ס, ותהיה חלק	• משרד החינוך השעות הדיפרנציאליות הוטמעו במלואם כחלק משעות התקן של בית ספר, האחריות על ניצול שעות ושימוש בהם הוא של בתי הספר. המפקח הכולל של בית הספר מקיים שיח עם המנהלים לתכנון כלל המשאבים לרבות אישור בוועדה מלווה על יישום התוכנית הבית ספרית, האחריות על השעות אינה של גורמי הליווי. תפקיד המפקח להגביר את המודעות של המנהל לכלל המשאבים שעומדים לרשותו, מדריכות וגורמי ליווי לא נחשפים לכלל משאבי ביה"ס והשיקולים הפרסונאליים.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מתוכנית העבודה הבית ספרית הכוללת, אין בידי משרד החינוך מידע אם בתי"ס אכן הכינו תוכנית ייעודית כזו. ככל שעלה מהבדיקה מול בתי"ס ומול מחוזות משרד החינוך, שעות הטיפול משולבות בתוכנית העבודה הבית ספרית הכוללת ללא תוכנית ייעודית לשימוש בהן. מומלץ כי משרד החינוך ינקוט צעדים להבטיח שבתי"ס יצלו את שעות הטיפול ביעילות, לפי הנחיותיו ובאמצעות כלים מתאימים, במטרה לצמצם פערים. מומלץ גם כי משרד החינוך יאסוף נותנים על אופן הניצול של השעות, ינתח ויעריך אותו ויבחן אם שעות הטיפול אכן משמשות למטרות שהוגדרו להן, כיצד לייעל את השימוש בהן והיכן מצויים הקשיים המרכזיים לשימוש אפקטיבי בהן על ידי בתי"ס. תהליך זה יסייע גם בהכוונה ובמיקוד של תוכניות חינוכיות תוספתיות שיותאמו לבתי"ס בעלי מדדי טיפוח גבוהים, שלהם מוקצות רוב שעות הטיפול.	
9	שינויים שחלו בהישגי התלמידים מאז הפעלת התוכנית	מתחילת הפעלת התוכנית בהתשע"ה ועד המועד האחרון שבו התבצעו מבחני המיצ"ב בהתשע"ח הצטמצם הפער בממוצע ציוני המיצ"ב בין התלמידים מרקע גבוה לתלמידים מרקע נמוך - בכל המקצועות בקרב תלמידים דוברי עברית, וגם בקרב תלמידים דוברי ערבית (למעט מתמטיקה בכיתה ח'). לצד זאת עלה בביקורת שאף שנתוני המיצ"ב נמצאים בידי משרד החינוך והוא יכול היה להיות ער לשיפור שחל בהישגי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך בשני המגזרים, הוא לא בחן את מחוללי השינוי לטובה ומה משקלם של התוכנית לצמצום פערים ויישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי על השיפור בהישגים. צורך זה עולה כדי לזהות ולנתח את הפעולות שנקטו ושהביאו לערך המוסף הגדול ביותר בשיפור ההישגים הלימודיים, וכך ולמקד מאמץ בפעולות אלו ולמצות את משאבי המערכת באופן היעיל ביותר. ככלל בין 2015 ל-2018 חלה ירידה בהישגי כל התלמידים דוברי העברית במבחני פיז"ה (למעט עלייה קלה בקרב תלמידים מרקע נמוך במבחן אוריינות מדעים). הירידה גבוהה יותר בקרב תלמידים מרקע גבוה. עוד עולה כי הפערים בציונים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי גבוה לתלמידים מרקע נמוך צומצמו בשיעור מתון למדי. בקרב תלמידים דוברי ערבית גדלו הפערים בציוני מבחני פיז"ה בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי	• משרד החינוך 1. בכוונת המשרד להקצות תוספת לסל הטיפול בכדי לשמר את היקף ההקצאה, אבל לא בתוספת של שעות הוראה. הקושי המרכזי בבתי ספר חלשים הוא היעדר משאבים גמישים, ועל כן המשרד מקבל את ההמלצה להשקיע בבתי ספר אלו, ההשקעה תתבצע באופן גמיש במסגרת תכנית הגמישות הניהולית ובאמצעות תכניות התערבות מדויקות בהתאם למדיניות המשרד. 2. במסגרת תוכנית הגמישות הפדגוגית ניהולית נקבע כי בתי הספר יקבלו ליווי דיפרנציאלי בהלימה ליכולות ולהישגים של בית הספר. בתי ספר בעלי הישגים נמוכים יקבלו ליווי אינטנסיבי – 'ליווי מלא' הן על ידי המפקח הכולל של בתי הספר והן באמצעות תוכניות שהמחוז גיבש עבורם בשיתוף הרשות המקומית ובית הספר בהתאם לצרכים הייחודיים שעולים בכל אחד מבתי הספר.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים	כותרת	
גבוה לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך במידה קיצונית. בכל הבחינות הפער גדל בעקבות ירידה בציוני תלמידים מרקע נמוך ומעלייה בציוני תלמידים מרקע גבוה (מלבד באוריינות מדעים, שבה הציון הממוצע של התלמידים מהרקע הגבוה נותר ללא שינוי). השינוי בפערים בישראל בהשוואה בין-לאומית: מדד הפיזור של ציוני תלמידי ישראל במבחני פיז"ה גדל משנת 2015 לשנת 2018 בכל שלוש הבחינות. יצוין, כי בכל שלושת תחומי האוריינות היה מדד הפיזור של ישראל הגדול ביותר מבין כל המדינות המשתתפות בשנת 2018, לעומת שנת 2015, שבה הוא היה השלישי בגודלו באוריינות קריאה ובאוריינות מתמטיקה והשני בגודלו באוריינות מדעים. עולה שבשנים 2015 - 2018 גדלו פערי הציונים בין התלמידים שנבחנו בישראל, המשתקפים במדד הפיזור שלהם, הן באופן מוחלט (הערך המספרי של המדד) והן ביחס לשאר המדינות שהשתתפו במבחני פיז"ה - ממקום שני ושלישי במדד הפיזור בבחינות האוריינות בשנת 2015 הגיעה ישראל למקום הראשון. מומלץ כי משרד החינוך יבחן באיזו מידה תוספת שעות הטיפול במסגרת מודל התקצוב יכולה להשפיע ולשפר את הישגיהם הלימודיים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש. על משרד החינוך לזהות את הפעולות שנקט במהלך השנים שהיו בעלות הערך המוסף הגדול ביותר לשיפור ההישגים של תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש ובצמצום הפערים ביניהם ובין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק, ולמקד מאמץ בפעולות אלו, לצד פעולות ותוכניות חדשות שיגבש למטרה זו, כדי למצות באופן היעיל ביותר את המשאבים הציבוריים של מערכת החינוך. מומלץ שמשרד החינוך יעשה כן אם הוא מתכנן להפעיל תוכניות חינוכיות נוספות בבתי"ס המתאפיינים בריבוי תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך וינתח גורמים נוספים המשפיעים על טיב החינוך הניתן לתלמידים אלה, לרבות השינוי המגזרי.	3. משרד החינוך שוקד על בניית תכנית צמצום פערים בתחום אוריינות לשונית בגיבוש התוכנית שותפים כלל הגורמים הרלוונטיים. המשרד מסכים עם ההמלצה ופועל בהתאם, הדבר בא לידי ביטוי הן במסגרת תכנית הגמישות הניהולית והתקציבית והן במסגרת התכנית לתקצוב דיפרנציאלי בחטיבה העליונה. התכניות כוללות תוספות תקציב וליווי פדגוגי ומינהלי משמעותי לבתי הספר החלשים, בדגש על אוכלוסיות שזקוקות לסיוע ממוקד.		
גם בחינוך היסודי וגם בחט"ב שיעורי ההתאמה של המורים למקצוע גבוהים יותר, ובשיעורים ניכרים, בבתי"ס שתלמידיהם נמנים עם השכבות החברתיות-כלכליות החזקות מבבתי"ס שתלמידיהם נמנים עם השכבות החברתיות-כלכליות החלשות. בעברית - בחינוך היסודי	• משרד החינוך המשרד יבחן הקמת צוות משותף בהשתתפות בין היתר ראמ"ה ומינהל כלכלה ותקציבים ושאר יחידות המשרד הרלוונטיות, לצורך בחינת האפקטיביות של	איכות המורים - התאמת המורים	10

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בבית"ס להוראת תחומי הידע	18% מול 7% בהתאמה, ובחט"ב 62% מול 42% בהתאמה; במתמטיקה - בחינוך היסודי 27% מול 19% בהתאמה, ובחט"ב 61% מול 44% בהתאמה; ובאנגלית - בחינוך היסודי 57% מול 43% בהתאמה, ובחט"ב 63% מול 51% בהתאמה. ככל שביה"ס משתייך לעשירונים נמוכים יותר, שיעור גבוה יותר מהמורים שלו אינם מתאימים ללמד את המקצוע שהם מלמדים, ולהפך. אי-ההתאמה גבוהה יותר במתמטיקה ובעברית בחינוך היסודי, ובדגש על עברית בעשירונים הנמוכים - רק 7% מהמורים מתאימים ללמד עברית בבית"ס היסודיים בעשירונים החלשים. מומלץ למשרד החינוך להעלות את שיעורי ההתאמה של המורים במקצועות העברית, המתמטיקה והאנגלית בחט"ב ובפרט בחינוך היסודי, ולהתמקד בבית"ס שתלמידיהם נמנים עם השכבות החברתיות-כלכליות החלשות. מדובר במהלך חיוני ביותר לצמצום הפערים במערכת החינוך, בייחוד לנוכח הנתונים המלמדים שרשויות מקומיות ומשקי בית המשתייכים לעשירונים החזקים מוסיפים ומשלימים את ההשקעה בחינוך ממקורותיהם, דבר שהוא פחות אפשרי בבית"ס שבעשירונים הנמוכים. צעד זה הכרחי, והוא משלים את המהלך לצמצום פערים באמצעות הקצאה דיפרנציאלית של תקציבי משרד החינוך.	תכנית התקצוב הדיפרנציאלי לאור מעבר חלק מתכניות הליווי לגפ"ן.
11	הערכת התוכנית לצמצום פערים וקידום שוויון במערכת החינוך	עלה כי משרד החינוך לא דן בהמלצות מחקרי ההערכה של מודל התקצוב הדיפרנציאלי של ראמ"ה ולא נקט פעולות כלשהן בעקבותיהן כדי לתת מענה לתובנות המנהלים שעלו במחקרים. משרד החינוך גם לא הפיק לקחים במסגרת אחרת שאינה מחקרי ראמ"ה מיישום התוכנית לצמצום פערים וממודל התקצוב הדיפרנציאלי. אף שההערכות בשנה השנייה ובשנה השלישית ליישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי העלו ממצאים משמעותיים, ובהם חוסר היכרות מספק של מנהלי בית"ס את המודל ותפיסתם כי אין בכוחו של המודל לצמצם פערים, שכן מדד הטיפוח אינו מציג נאמנה את קש"י ביה"ס, ואף שממצאים אלו הצדיקו את המשך ההערכה המלווה בשנים שלאחר מכן - עלה כי המודל הוערך רק בשנתיים אלו. מדובר בשנים שבהן הוקצו רק חלק משעות הטיפוח שנוספו במסגרת המודל (35% בשנה השנייה	• משרד החינוך המשרד יבחן הקמת צוות משותף בהשתתפות בין היתר ראמ"ה ומינהל כלכלה ותקציבים ושאר יחידות המשרד הרלוונטיות, לצורך בחינת האפקטיביות של תכנית התקצוב הדיפרנציאלי לאור מעבר חלק מתכניות הליווי לגפ"ן.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ו-55% בשנה השלישית). לעומת זאת, בשנים שלאחריו, שבהן נוספו יותר שעות טיפוח עד להפעלה מלאה של המודל, המודל לא הוערך, לא בידי ראמ"ה ולא בידי גורם אחר. מומלץ שמשרד החינוך יבצע הערכה מסכמת של יישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי כדי לבחון את מידת השפעתה של תוספת שעות הטיפול על צמצום הפערים מאז שנה"ל התשע"ה, יגבש מדיניות מתאימה להגברת האפקטיביות של המודל ושל השימוש בשעות הטיפול; ובהתאם לממצאי ההערכה יקבע יעדים כמותיים שיבטיחו את שיפור ההישגים וצמצום הפערים, יקבע את הצעדים שיש לנקוט לשם כך, יפעל להטמעת התוכנית המעודכנת ויעקוב אחר יישומה והישגיה. מומלץ שמשרד החינוך גם יורה על ליווי עקבי של התוכנית עד לסימומה (או עד להגעתה ליישום מלא במערכת החינוך) ויבצע הערכה מסכמת של התוכנית, וממצאיה יהיו תשומה חשובה לגיבוש מדיניות המשך בנושא שבו טיפלה התוכנית.	
12	תוכנית מרום - מעטפת ליווי פדגוגית וארגונית לצמצום פערים במערכת החינוך - גיבוש תוכנית מרום - עקרונות והנחות יסוד, מטרות ומרכיבי התוכנית	עלה שמשרד החינוך לא הקים צוות פנימי ולא גיבש תפיסה למתן פתרון כולל ומערכתי לבתי"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית כמו שהציע הצוות הבין-משרדי בשנת 2014. תפיסה זו הייתה עשויה לכלול מהלכים תשתיתיים, תקציביים, פדגוגיים וארגוניים שהיה בהם כדי להשלים את תוספת הקצאת השעות של המודל הדיפרנציאלי בהיבטים שונים - מהלכים שהיעד המשותף ואורך הטווח שלהם הוא צמצום פערי הישגים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי חלש לתלמידים מרקע חברתי-כלכלי חזק. בתהליך גיבוש תפיסה כזו מומלץ לכלול את יחידות המטה הרלוונטיות במשרד החינוך, ובהן המזכירות הפדגוגית, מינהל עובדי הוראה, מינהל חברה ונוער ומינהל החינוך הטכנולוגי, ולהחליט על יעד משותף ועקרונות וקווים מנחים אחידים. עד שנה"ל התש"ף, אז צמצמה מינהלת מרום במידה ניכרת את מספר בתי"ס שישתתפו בתוכנית, לא קבעה מינהלת מרום כמה בתי"ס מכלל בתי"ס שבמיקוד, שלכאורה היו זכאים להיכלל בתוכנית, יש לכלול בה במשך השנים. כמו כן, לא נקבעו מדדים להשגת היעדים הבית ספריים שיאפשרו להעריך את השיפור במרחבים השונים, לרבות השיפור בהישגי ביה"ס במיצ"ב - הן בתחומי הדעת בהם נבחנים התלמידים	• משרד החינוך צוות פנימי בין משרדי הוקם לצורך גיבוש תוכנית "מרום" שכלל נציגי מינהל פדגוגי, כלכלה ותקציבים, מגזר ערבי, עובדי הוראה, מזכירות פדגוגית, ראמ"ה. זאת ועוד, בעיצומם של ימים אלו מוביל המשרד תוכנית לצמצום פערים באוריינות לשונית ת ואף התקיים יום עיון ראשון למטה משרד החינוך לחשיבה, דיוק והעמקת המהלך. בשנת תשע"ה יצא מסמך אסטרטגי המגדיר את המטרות והיעדים של המהלך לצד מדדי הצלחה.

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים	כותרת	
(כמתמטיקה ואנגלית) והן בשאלוני האקלים הבית ספרי והסביבה הפדגוגית בבית הספר. גם לא נקבעה לתוכנית תקנה תקציבית שתבטיח ייעוד משאבים לביצוע לאורך זמן. חסרונם של אלה מודגש בייחוד לנוכח תחימת מסלולי הליווי של השתתפות בתיה"ס בתוכנית בזמן, שבסיומם מפסיק משרד החינוך להקצות להם את משאבי ההדרכה, הייעוץ הארגוני והמומחיות. נסיבות אלה מחייבות קביעת אינדיקציות ברורות לעמידת בתיה"ס ביעדי התוכנית ולמניעת הסטת המשאבים המחוזיים, שמלכתחילה יועדו לתוכנית, לטיפול בנושאים בית ספריים אחרים. משרד החינוך לא דן בהמלצות המערכתיות של ראמ"ה שעלו במחקרי ההערכה של תוכנית מרום ובהמלצות לשיפור, ולא שיתף בכך את הגורמים הרלוונטיים, בהם נציגי רשויות מקומיות, בעלויות ורשתות חינוך וכן נציגים של משרדי ממשלה המפעילים תוכניות לאומיות שתכליתן לחזק אוכלוסיות תלמידים מוחלשות ספציפיות. בתוך כך לא חוזקה הזיקה שבין תוכנית מרום ובין מהלכים אחרים שיזם משרד החינוך לחיזוק בתיה"ס חלשים ולצמצום פערים בין תלמידים במערכת החינוך, ובראשם התוכנית לצמצום פערים ויישום מודל התקצוב הדיפרנציאלי. מומלץ כי לצד פעולות מינהלת מרום ויוזמות מחוזיות יקדם משרד החינוך פתרון מערכתי לבתיה"ס החלשים מבחינה חברתית-כלכלית כפי שהציע הצוות הבין-משרדי. במסגרת זו מומלץ לבחון את ההמלצות של ראמ"ה לרמת מטה משרד החינוך בסיכומי ההערכות שעשתה לתוכנית מרום לאורך השנים, שתכליתן להפוך את התוכנית למהלך רחב שהוא חלק ממגוון תהליכים לסיוע לבתיה"ס חלשים, כגון בחינת מדיניות כוללת להתערבות אפקטיבית אל מול התנאים הסביבתיים והחברתיים שבתיה"ס פועלים בהם, יצירת סלי משאבים ושירותים גמישים שיאפשרו התאמה מרבית לצורכי בתיה"ס ומאפייניו הייחודיים, גיוס משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ותוכניות לאומיות נוספות לאיגום משאבים ולפעולה משותפת, וכן בחינת מודל התקצוב הדיפרנציאלי.			

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

13	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	תוכנית מרום - מעטפת ליווי פדגוגית וארגונית לצמצום פערים במערכת החינוך - היבטים בהפעלת תוכנית מרום בזיקה לצמצום פערים	פחות ממחצית (45%) מכלל בתי"ס היסודיים והעל-יסודיים (חטיבות הביניים) שהשתתפו בתוכנית מרום השתייכו לחמישון החלש - חמישון 5 (288 מתוך 641 בתי"ס). עוד עולה מהתרשים שכ-5% מבתי"ס שצורפו לתוכנית (31 בתי"ס) היו בחמישון 2 החזק יחסית, בניגוד לקריטריון הקובע שייצטרפו לתוכנית רק בתי"ס מעשירון 5 ומעלה (חמישון 3 ומעלה). בשנה"ל התשע"ט (שהייתה השנה האחרונה לצירוף בתי"ס לתוכנית מרום) 59% מבתי"ס היסודיים וחסה"ב בחמישון החלש ביותר (חמישון 5) לא השתתפו בתוכנית מרום. מכאן שמרבית בתי"ס הזקוקים ביותר למעטפת של תוכנית מרום - 423 מתוך 711 בתי"ס בשנה"ל התשע"ט - לא לקחו בה חלק. עולה שתוכנית מרום לא נתנה את המענה המשלים הנדרש לרוב בתי"ס החלשים ביותר - שהיו אוכלוסיית היעד העיקרית של מודל התקצוב הדיפרנציאלי. המצב שבו רוב בתי"ס שנמנו עם חמישון 5 החלש (59%) לא השתתפו בתוכנית מרום, ואילו רוב בתי"ס שהשתתפו בתוכנית נמנו עם החמישונים החזקים יותר (55%), מעלה את החשש שלא מוצתה השתתפותם בתוכנית של בתי"ס החלשים ביותר בטרם צורפו אליה בתי"ס חזקים יותר. בשנה"ל התשע"ט הפסיקה ראמ"ה את מבחני המיצ"ב לבחינת הישגי תלמידים בתחומי הדעת והמשיכה לבצע במסגרת זו רק סקרי אקלים בית ספריים. בעקבות זאת חדל להתקיים כלי מרכזי לשיקוף מצבו של כל ב"ס בהשוואה לבתי"ס האחרים. בהיעדר מבחני מיצ"ב אין בידי מטה משרד החינוך כלי מדידה מרכזי בעל סטנדרטים השוואתיים המאפשר יצירת תעדוף של בתי"ס בכל הארץ לצורך צירופם לתוכנית מרום. הפסקת מבחני המיצ"ב לבחינת הישגי התלמידים בתחומי הדעת מאז שנה"ל התשע"ט ממחישה את חסרונם של כלי חיצוני ואחיד שבאמצעותם יכול משרד החינוך להמשיך לבחון מתוך נקודת מוצא השוואתית לאורך זמן את האפקטיביות של תוכנית חינוכית לצמצום פערים בין תלמידים מרקע חברתי-כלכלי שונה בכלל, ואת תוכנית מרום ומודל התקצוב הדיפרנציאלי בפרט. יש שוני בין עמדות המינהלת כגורם המטה לבין עמדות השטח והמחוזות בנוגע לתפקיד ולתרומה שיש לתוכנית מרום בשיפור הניצול של בתי"ס שבתוכנית את שעות הטיפוח (כחלק	• משרד החינוך חשוב למשרד לדייק את הנתונים שהוצגו בדוח, 45% מבתי הספר השתייכו לחמישון החלש, ו 30% נוספים השתייכו לחמישון חלש- בינוני, דהיינו, תוכנית מרום נתנה מענה ל 75 אחוז בתי הספר החלשים- בינוניים על פי החלטת המטה לתת מענה בתוכנית לבתי ספר במדדי טיפוח 10-5 בשיח אם המחוזות, ניתנה קודם עדיפות לבתי הספר מחמישון נמוך שזקוקים לתוכנית ורק אחר כך הוכנסו בתי ספר אחרים. בנוסף לא כל בתי הספר בחמישון החלש היו זקוקים לתוכנית ליווי על פי המלצת המחוז/ הפיקוח. ולכן לא נכון "לכפות" עליהם תוכנית רק כי הם בחמישון נמוך. כמו כן, תוכנית מרום לא נכנסה לבתי ספר בהם פעלו כבר תוכניות ליווי אחרות. המשרד בנה מגוון כלים ומתודולוגיות לבחינת בתי ספר במיקוד. בכלים אלו נעשה שימוש בין היתר בתכנית הגמישות הניהולית בשנת תשפ"ג. כל סוגיית המדידה וסיווג בתי ספר נמצאת בבחינה כוללת של וועדה בראשות הראמ"ה שיושבת בימים אלו על המדוכה ותביא המלצה למנכ"ל ושר החינוך. השעות הדיפרנציאליות הוטמעו במלואם כחלק משעות התקן של בית ספר, האחריות על ניצול שעות ושימוש בהם הוא של בתי הספר. המפקח הכולל של בית הספר מקיים שיח עם המנהלים לתכנון כלל המשאבים לרבות אישור בוועדה מלווה על יישום התוכנית הבית ספרית, האחריות על השעות אינה של גורמי הליווי. תפקיד המפקח להגביר את המודעות של המנהל לכלל המשאבים שעומדים לרשותו, מדריכות וגורמי

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מהמשאבים העומדים לרשות ביה"ס; שוני שעשוי להשפיע על טיב המיזוג של שני התהליכים להעצמה ולפיתוח בתי"ס חלשים. מומלץ כי בכל מתכונת הפעלה עתידית של תוכנית מרום יצורפו אליה קודם כול בתי"ס בחמישון הטיפוח החלש ביותר, שכן הם הזקוקים ביותר לסיוע הארגוני והפדגוגי שמגישה התוכנית לבתי"ס. כדי לאמוד את מידת ההתקדמות של בתי"ס במרחבי הפעילות שלהם ואת תרומתה של תוכנית מרום לשיפורם מומלץ שמשרד החינוך יגבש כלי אחיד להערכת בתי"ס לפי יעדים ומדדים המצופים מכלל בתי"ס המשתתפים בה, ככלי חלופי לבחינות המיצ"ב. מומלץ שמשרד החינוך ישתמש בהערכה כזו לתעדוף משאביה של התוכנית מתוך ראייה מערכתית של כלל בתי"ס ולאיתור בתי"ס החלשים הזקוקים לה ביותר. מומלץ שמשרד החינוך ידגיש את ממשקי העבודה שבין שני התהליכים - תוכנית מרום והקצאת שעות הטיפוח לפי מודל התקצוב הדיפרנציאלי - שתכליתם צמצום פערים בין תלמידים ויעודד את בתי"ס לעשות שימוש מושכל גם בשעות הטיפוח ככלי המשמש לפיתוח המרחבים המנהיגותי-ארגוני, הצוותי, הפדגוגי והאקדמי-קהילתי - המרחבים העיקריים שתוכנית מרום מתמקדת בהם באמצעות משאבי ההדרכה ודפוסי העבודה הייחודיים לה. שילוב שני התהליכים, לצד הגברת המודעות למכלול המשאבים התקציביים העומדים לרשות ביה"ס, עשוי למנף את התוכנית ולהגביר את העצמאות של מנהלי בתי"ס בבחירת ערוצי ההתערבות לשיפור תפקוד ביה"ס והישגי התלמידים.	ליווי לא נחשפים לכלל משאבי ביה"ס והשיקולים הפרסונאליים והארגוניים בהקצאתם.
14	תוכנית מרום - מעטפת ליווי פדגוגית וארגונית לצמצום פערים במערכת החינוך - הערכת	• משרד החינוך ראה מענה לסעיף 13 בעקבות הפקת לקחים, תוכנית מרום הגמישה את סל המשאבים והמענים, חידדה את דרכי הערכה, את מרכיבי התוכנית, חידדה את מובחנות התוכנית, כפי שבא לידי ביטוי בתורת הליווי. כמו כן תוכנית מרום חידדה את הייחוד שלה אל מול תוכניות משרדיות אחרות ונבחרה כתוכנית המשרדית ההוליסטית היחידה שהוכנסה בגפ",

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
האפקטיביות של תוכנית מרום	שנים. בדיקה כזו גם תאפשר לבחון את התרומה האפשרית של התוכנית באמצעות אינדיקטורים נוספים. עוד ציינה ראמ"ה שבבתי"ס פועלות (במחצית 2019) כ-3,000 תוכניות חינוכיות ובהן גם תוכנית מרום. ריבוי התוכניות וחוסר המידע של משרד החינוך באילו בתי"ס הן פועלות יוצרים קושי בבחינת מידת השפעתן על האפקטיביות של תוכנית מרום. במאי 2019 ביצעה המינהלת הליך להפקת לקחים בעקבות דוח ראמ"ה, אך היא לא התייחסה בו להערה הכללית של ראמ"ה על הקושי למדוד את תוכנית מרום בשל היעדר ייחודיות במרכיבי התוכנית בהשוואה לתוכניות רבות אחרות הפועלות בבתי"ס שמלווה משרד החינוך. המינהלת לא גיבשה את מרכיבי התוכנית ויעדיה באופן שאפשר יהיה לזהות את השפעתה על הישגי התלמידים ושהיא אכן תוכל להיות כלי "מחולל שינוי" בקרב בתי"ס שתלמידיהם באים מרקע חברתי-כלכלי חלש והישיגיהם נמוכים. לבקשת מינהלת מרום ערך מכון הנרייטה סאלד מחקר לבחינת שני יעדים מרכזיים של תוכנית מרום: שיפור נתוני המצ"ב של בתי"ס שהשתתפו בתוכנית וסיימו את השתתפותם בשנים 2018 - 2020, בסיכום הממצאים של הערכת מכון סאלד עלה כי מרבית בתי"ס שהשתתפו בתוכנית וסיימו את השתתפותם בשנים 2018 - 2020 הראו שיפור בהישיגיהם, וכמחציתם אף יצאו מהמיקוד. בחינת האפקטיביות של ראמ"ה בהתשע"ח והערכת תוכנית מרום של מכון סאלד בשנים 2018 - 2020 (התשע"ח-התש"ף) התייחסו לנקודות זמן שונות בהפעלת התוכנית; הן גם התבצעו במתודולוגיות שונות אף ששתיהן התבססו על נתוני המצ"ב להערכת השיפור בהישיגים ובאקלים הבית ספרי. עם זאת, לא נמצא תיעוד לכך שמנהלת מרום בחנה את השוני שבין שתי ההערכות והסיקה מהן מסקנות להמשך. מומלץ שמשרד החינוך יחדד את הקריטריונים להשתתפות בתוכנית מרום ואת יעדיה באופן שהיא אכן תתמקד בבתי"ס שבהם תלמידים מרקע חברתי-כלכלי נמוך, וימדוד בהתאם את הישיגיהם; במסגרת זו מומלץ כי משרד החינוך ידגיש את הקשר של התוכנית להקצאת שעות הטיפוח באמצעות מודל התקצוב הדיפרנציאלי; בהתבסס על יעדים ומדדים אלה, מומלץ שמשרד החינוך יגבש מתווה להערכה השוואתית של תרומת התוכנית לבתי"ס במתכונת החדשה שתשלב הערכה	קרי- תוכנית משרדית שנותנת מענה לבית ספר במספר זירות. בנוסף לכך התוכנית ייחודית במספר היבטים נוספים. <u>ייחוד התוכנית בהשוואה לתוכניות אחרות:</u> •תוכנית מרום מתמחה בהתאמת הליווי למגוון מגזרים, כגון האוכלוסייה החרדית, האוכלוסייה הבדואית, כפרי נוער ועוד גם ביסודי וגם בחט"ב. •התוכנית מאפשרת ליווי מקצועי ומשולב של צוות מומחים - מדריכים פדגוגיים, יועצים ארגוניים ומומחי תוכן. •תוכנית מרום עובדת בתיאום מלא עם מפקח בית הספר המלווה את התהליך, והנהלת המחוזות. •התוכנית פועלת מתוך תפיסת שותפות עם גורמי הדרכה נוספים הפועלים בבית הספר: ההדרכה דיסציפלינרית, הדרכת אח"מ, הכלה והשתלבות, שח"ר ועוד. •לתוכנית מאגר של גורמי ליווי מקצועיים ובעלי ניסיון, הנותנים מענה לבתי ספר בכל רחבי הארץ, כולל באזורי פריפריה מרוחקים. •לתוכנית מרום תורה סדורה וסט כלים ומיומנויות המשמשים את גורמי הליווי, בשגרה ובחירום, בעבודה בבתי הספר וגם בלמידה מרחוק. בנוסף תוכנית מרום חידדה את הקריטריונים לבחירת בתי הספר כפי שרשום בתורת הליווי ובמסמכים שונים בנוגע לבחירת בתי ספר. ועדה בין מקצועית ברשות מנהלת המחוז בוחרת את בתי הספר על פי התבחינים הבאים: בתי ספר המכוונים לאוכלוסייה מרקע סוציו-אקונומי נמוך (מדד טיפוח גבוה 10-5). הישגי לומדים נמוכים, על פי מבחני סטנדרט, מדדי אקלים נמוכים, על פי שאלוני אקלים; דיווחי תלמידים על מעורבות באירועי אלימות, יחסי

תקצוב דיפרנציאלי ככלי לצמצום פערים במערכת החינוך

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
קרבה ואכפתיות, תחושת שייכות והערכת מאמצי ביה"ס לקידום הלמידה.	חיצונית אחידה לכלל בתיה"ס שישתתפו בה על מנת שזו תשמש הן ככלי הבוחן ומעצב את עקרונות התוכנית וכיווניה והן ככלי העוקב אחר טיב יישומה על ידי בתיה"ס ותרומתה לתפקודם. עוד מומלץ, כי בהמשך לחידוד הזיקה שבין תוכנית מרום והקצאת שעות הטיפול במסגרת מודל התקצוב הדיפרנציאלי, יבצע משרד החינוך הערכה משותפת לשני התהליכים כמשלימים זה את זה, כפי שהחל לעשות בשתי ההערכות הראשונות של ראמ"ה שבוצעו בשנים 2016 ו-2017. מומלץ כי משרד החינוך יעריך את תוכנית מרום ע"י מעריך חיצוני אחד ובמתודולוגיה דומה על מנת לעמוד על האפקטיביות שלה.		

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	התפרצות פו"ט (פה וטלפיים) במשקים בארץ בכלל וברפתות חלב בפרט	התפרצות מחלת הפה והטלפיים בשנת 2022 הייתה נרחבת במידה ניכרת מכל התפרצות שהייתה בעשרים השנים האחרונות. התפרצות זו כללה 94 מוקדים שהיו בהם כ-18,000 פרות ועגלות. הנזק הוערך בכ-22 מיליון ש"ח. מנתונים שהעביר משרד החקלאות עולה כי רק בשנות השישים של המאה הקודמת התרחשו מפעם לפעם התפרצויות כאלה של מעל ל-100 מוקדים, כפי שאירע ב-2022. מומלץ כי משרד החקלאות יבחן את הגורמים שתורמו להתפרצות הרחבה של מחלת הפה והטלפיים בשנת 2022, ויבחן כיצד ניתן למנוע התפרצויות דומות בעתיד או לכל הפחות למזער את היקפן. זאת כדי לצמצם את הנזקים לרפתנים, לתעשיית החלב ולציבור בכללותו.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד לא עומד מאחורי אומדן הנזק מהתפרצות מחלת הפה והטלפיים (הפו"ט) בשנת 2022. מהערת השוליים עולה כי מדובר בהערכה המתבססת על הערכת שמאי למשק מסוים. לא ברור לטובת מי ביצע השמאי את ההערכה, ולא ברור האם המשק יכול להיות מייצג לכלל המשקים, ובאופן כללי האם משק אחד יכול להוות בסיס להערכה ארצית. השירותים הווטרינריים בודקים את הגורמים שתורמו להתפרצות ובהתאם משנים את הנהלים אם יש צורך בכך. אך לאחרונה פורסמו תנאים לפיהם יאשר מנהל השו"ט מתן חיסון פו"ט על ידי רופא מטפל (במקום ע"י רופא ממשלתי), במשקים העומדים בתנאים, במקביל יצרו מסלול של דמי שירות לרכישת התרכיב, מייצרים תרכיבי חירום למענה מדויק לזו ההתפרצות וביצעו במימון עצמי ניסוי שמאפשר רישום של תרכיבים נוספים שיקנו גמישות ברכש, מענה חירום להתפרצות ותחרות במכרזי רכש תרכיב.
2	מחיר החלב הגולמי בישראל לעומת מחירי האירופי במדינות האיחוד	מחיר החלב הגולמי בישראל (62.04 אירו למאה ק"ג חלב) גבוה בשיעור של כ-24% ממוצע מדינות האיחוד האירופי (50.17 אירו למאה ק"ג חלב). חלק מהפער במחיר אפשר לייחס לעלויות המזון הגבוהות יותר בישראל, לעלויות הנובעות מתנאי מזג האוויר, לפערי מיסים ולעלויות כשרות ולכן שהמחיר בחלק מהמדינות נמוך יותר בשל תמיכות ישירות שמקבלים הרפתנים. עם זאת, תנובת החלב הגבוהה בישראל, יתרונות הגודל של הרפת הישראלית, וכן פערים קטנים במחיר המזון בישראל לעומת מדינות שבהן מחיר	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד מבקש לציין כי תנובת החלב בישראל גבוהה בהשוואה למדינות שונות בעולם בעיקר לאור ההשקעות והעלויות הנוספות שמאפשרות תנובה זו הגורמות בין היתר להפרשי המחירים, כגון מזון מרוכז, השפעה על תנאי מזג האוויר, ולכן אי אפשר לנתק את התנובה הגבוהה מהשקעות ומהעלות. בנוסף, יש לציין כי פרט לגודל הרפת יש עוד מרכיבים רבים שמקשים על הרפת בישראל, כגון: דרישות לטיפול

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החלב הגולמי נמוך יותר מלמדים על הפוטנציאל הקיים להפחתת מחיר החלב הגולמי בישראל בהשוואה למדינות אחרות בעולם. כל עוד מתקיים בישראל משטר התכנון של ענף החלב, מוצע כי משרד החקלאות והאוצר ינתחו את הגורמים המשפיעים על עלויות ייצור החלב בישראל ויבחנו את הדרכים לשיפור ההתייעלות בענף, מה שיביא בסופו של דבר להפחתת מחיר המטרה ולהשפעה על המחיר הסופי לצרכן של החלב ומוצריו.	בשפכים, מחיר מים, מרחק ממקורות המזון, עלות עבודה, מע"מ ועוד. בישראל תנאי אקלים קיצוניים, משאבי קרקע ומים מוגבלים, עלויות הזנה גבוהות (כ-60% מהגרעינים ומקורות החלבון מיובאים), עלויות עבודה גבוהות, בעיות וטרינריות, עיור ועלויות גבוהות על מנת לעמוד בתקנות המחמירות של איכות הסביבה. על מנת לספק את מלוא דרישת החלב ותוצריו לאוכלוסייה, החקלאים נדרשים לעבוד עם עדר פרות מצומצם עם תנובת חלב גבוהה לנחלבת. הם מצליחים במשימה זו בעזרת גנטיקה משובחת וממשק מעולה שהוא תוצאה של שיתוף פעולה הדוק בין החקלאים, החוקרים ומדריכי שה"מ המסייעים בהשלמת הדרישות הפיזיולוגיות של הבקר, תוך כדי דאגה מתמדת על בריאותם ורווחתם.
3	התקשרות עם חברה פרטית לביצוע סקר החלב	לועדת המכרזים של מועצת החלב לא הוצגו מסמכים שיעידו שתנאי התקשרות ההמשך עם החברה זהים או מיטיבים עמה. לפיכך, ספק אם מדובר בהתקשרות חדשה "בתנאים זהים לתנאי ההתקשרות הראשונה או מיטיבים עם המזמין", שרק בהתקיימם יש הצדקה להתקשרות המשך ולפטור מעריכת מכרז חדש. לצורך ביצוע הסקר התקשרה מועצת החלב עם חברה א' לתקופה ממושכת של כ-12 שנים, בסך כולל של 1.970 מיליון ש"ח לפני מע"מ. במהלך תקופה זו הארכה ההתקשרות עם החברה בפטור ממכרז שלוש פעמים. תוצאה זו נובעת בראש ובראשונה מאי-היערכותה של המועצה לעריכת מכרז בכל אחד מהסקרים משנת 2017 ואילך. התנהלות זו אינה מתיישבת עם תכלית דיני המכרזים	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) סקר החלב הוא אכן נדבך יסודי בקביעת מחיר המטרה של חלב גולמי והסקר מבוצע על ידי חברה פרטית, בכל שנתיים, לקביעת מחיר המטרה בשנתיים הבאות, בהתאם לעקרונות הקבועים בתקנות תכנון משק החלב (מנגנון לעדכון מחירים מזעריים של ליטר חלב, התשע"ב 2012) (להלן: "תקנות מחיר המטרה"). בשנת 2010, בטרם כניסתו של חוק תכנון משק החלב, התשע"א – 2011 לתוקף, מועצת החלב פרסמה הליך תחרותי לבחירת חברה לביצוע הסקר בשנת 2011. בהליך זה נבחרה ההצעה הזולה ביותר, שהחליפה את החברה שביצעה את הסקר קודם לכן.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וכללי המינהל התקין, שנועדו להבטיח התקשרות יעילה בתנאים מיטביים לעורך המכרז תוך שמירה על השוויון בין המציעים הפוטנציאליים. מומלץ כי בשנים הבאות תקפיד המועצה להיערך מבעוד מועד לעריכת המכרזים לסקרים.	בשנת 2013, נוכח הסכמים בענף החלב, לא בוצע סקר. בשנת 2015 הסקר בוצע על ידי אותה החברה בהתאם להסכם הראשוני שנחתם עמם. באשר להארכת ההתקשרות עם אותה החברה לביצוע שלושה סקרים נוספים (בשנים 2017, 2019 ו- 2021), יובהר כי הדיון בהארכת ההתקשרות הובא לדיון בפני וועדת המכרזים ובשלושת הפעמים הוצגו הנימוקים להמשך ההתקשרות עם אותה החברה וכן התקבלה המלצתה של וועדת ההיגוי שהוקמה על פי תקנות מחיר המטרה, להמשך ההתקשרות עם אותה החברה. הנימוקים והנסיבות הועברו בכל פעם לבחינת משפטי. יודגש, כי בשנים אלו נערכו דיונים והסכמים בענף החלב נוכח הקביעה בחוק החלב לפיה המנגנון לקביעת מחיר המטרה הקבוע בתקנות מחיר המטרה, יפוג בתוך 8 שנים מכניסתו של חוק החלב לתוקף, כלומר בנובמבר 2019. מסיבה זו, בהחלטה על הארכת ההתקשרות לביצוע הסקר על ידי החברה בשנת 2017 נכתב, בין היתר, כי מדובר בסקר אחרון וזאת מעבר ליתרונות להתקשרות המשך עם אותה החברה. לעניין ביצוע הסקרים בשנים 2019 ו- 2021, יודגש, כי מעבר לתנאים והנימוקים להארכת ההתקשרות, לא ניתן היה לקבל החלטה על ביצוע מכרז מבעוד מועד היות וההחלטה על הארכת התקנות התקבלה סמוך לפקיעתן ולא ניתן היה לפרסם מכרז לביצוע סקר במצב של חוסר וודאות כאשר לא ברור מה יהיה המנגנון הקובע לעניין ביצועו. עוד יצוין, כי עם החתימה על הסכם החלב האחרון, בינואר 2021, במסגרתו הוחלט על הארכת המנגנון הקבוע

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בתקנות מחיר המטרה בשלוש שנים נוספות, נערכה מועצת החלב ופרסמה מכרז לביצוע הסקר בשנת 2023.
4	אישור הארכת ההתקשרות עם חברה פרטית לביצוע סקר החלב	למנכ"ל המועצה הסמכות להעניק פטור ממכרז בנסיבות המפורטות בתקנה 3(4)(ב) (3) לתקנות חובת המכרזים. על אף האמור, בינואר 2021 החליטה ועדת המכרזים של המועצה לאשר פעם נוספת את המשך ההתקשרות עם חברה א'. המנכ"ל אמנם שימש כיו"ר הוועדה, אך ההחלטה התקבלה על-ידי ועדת המכרזים כ"גוף המוסמך", וזאת כאמור מבלי שהוועדה נקבה בתקנה הספציפית עליה היא ביססה את הפטור ממכרז ותוך שצוין שהאישור ניתן "לפנים משורת הדין". על מועצת החלב להקפיד כי להבא, החלטה בדבר מתן פטור מעריכת מכרז תתקבל על ידי הגופים המוסמכים לכך בדין, בהתאם לשורת הדין ותוך ציון תקנת הפטור הרלוונטית.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) הארכות ההתקשרות בפטור ממכרז נעשו לפי תקנה 3 (4) ב (3) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג–1993 ובהתאם לתקנה 33 (א) לתקנות אלו, הסמכות נתונה למנכ"ל מועצת החלב. יודגש, כי היות ומנכ"ל מועצת החלב משמש גם כיו"ר וועדת המכרזים והיות והדיונים בעניין המשך ההתקשרויות מתקיימים בוועדת המכרזים, הרי שהאישור שניתן להארכת ההתקשרות עם החברה לביצוע הסקר בשנת 2021, ניתן על ידי מנכ"ל מועצת החלב במסגרת הדין שנערך בעניין זה בוועדת המכרזים.
5	דיווח על פטור ממכרז לוועדת הביקורת	בביקורת עלה כי ועדת המכרזים לא דיווחה בשנת 2021 לוועדת הביקורת של החברה על הפטור ממכרז להתקשרות עם חברה א', לצורך ביצוע סקר החלב. על ועדת המכרזים להקפיד לדווח לוועדת הביקורת בדבר פטורים הנוגעים לסקר החלב ועל ועדת הביקורת לוודא את קבלת הדיווחים ולבקר את התקינות של החלטות אלה.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, ועדת המכרזים החלה בדיווחים שוטפים לוועדת הביקורת של המשרד, לפי תקנה 36 לתקנות חובת מכרזים, מדי רבעון, לגבי כלל ההתקשרויות שאושרו בפטור ממכרז.
6	הסדרת מניעת ניגוד עניינים עם 'חברה א'	בביקורת נמצא כי מועצת החלב וועדת ההיגוי לא הסדירו את הנושא של מניעת ניגוד עניינים במסגרת ההסכמים שנחתמו בין המועצה לחברה א', שביצעה את סקר החלב.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) המועצה לא סברה כי קיים ניגוד עניינים המצריך הסדרתו ולכן דאגה שהחברה והעובדים מטעמה שפעלו בביצוע הסקר, יחתמו על הסכם שמירת סודיות כחלק מהסכם ההתקשרות עם החברה.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במהלך הביקורת קבעה המועצה במכרז לביצוע הסקר שפורסם בשנת 2022 הוראות בדבר ניגוד עניינים, ועליה לוודא כי הספק שייבחר יעמוד בהן.	יחד עם זאת וכחלק מהפקת הלקחים, היעדר ניגוד עניינים הוכנס כתנאי למכרז שפורסם השנה והסדר מפורש נחתם עם החברה הזוכה.
7	בקרה על סקר החלב	בביקורת עלה כי ועדת ההיגוי אינה מקיימת הליך בקרה על עבודת הסקר שמבצע הספק, ואשר תוצאותיו משפיעות במישרין באופן ניכר על קביעת מחיר המטרה בכל רבעון. בקרה כזאת חסרה הן בנוגע למתודולוגיות איסוף הנתונים מהרפתות, הן בנוגע לנכונות הנתונים הנאספים ולדיוקם והן באשר לחישובים ולניתוחים שעושה הספק. הוועדה נשענת רק על בדיקות סבירות כלליות שמבצע הספק על פי הנחיית ועדת ההיגוי. מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת החלב יישמו בקרה נאותה על נכונות הנתונים והחישובים של הספק. צורך זה מתחזק נוכח העובדה שהרפתות משתתפות בסקר באופן וולונטרי.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) הערה זו נוגעת לפעילותה של ועדת ההיגוי אשר ממונה על ידי מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר לפי תקנה 2 לתקנות מחיר המטרה ובראשה עומד נציג משרדו. המועצה מציינת כי לבקשת ועדת ההיגוי במכרז שפורסם לביצוע הסקר בשנת 2023 ובהסכם שנחתם עם החברה הזוכה, נרשם במפורש כי לוועדת ההיגוי סמכות בקרה על אופן ביצוע הסקר ותהליכי העבודה של הספק, בעצמה או על ידי גורם מטעמה. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר בניגוד למתואר בליקוי, המשרד מדגיש כי ועדת ההיגוי מבצעת ביקורות רבות על המידע שנאסף ומנותח על ידי החברה, על הסבירות של גובה ימי עבודה ליחידה ואף מחליטה מעת לעת על מגבלות וחיתוך תוצאות חריגות במספר פרמטרים, כמו כן מנתחת את דוחות השורות והממצאים, עוברת על עקומות פיזור, שולחת את החברה לבדיקות חוזרות רבות בכל מקום שנראה חשש או שונות לא סבירה. לאור הרצון לשמירת סודיות המשתתפים בסקר שהוא עיקרון מאוד חשוב - שהמשרד לא הצליח להסביר למבקר המדינה את חשיבותו, נדגיש כי אין הוועדה נכנסת לדוחות הפרטניים של המגדלים הנאספים בחברה.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לאור השיח שהתקיים עם המבקר ועוד בטרם יצא הדוח, יו"ר וועדת ההיגוי פעל לשריין תקציב ולצאת בהליך מכרזי, שעדיין לא הסתיים, לבחירת רואה חשבון מבקר, שיערוך ביקורות מדגמיות על טיב הבדיקה של החברה שמבצעת את הסקר. יצוין כי עדיין לא נמצאה כזאת.
8	מדגם הרפתות המשתתפות בסקר	בסקרים בשנים 2011, 2015, 2017 ו-2019 כ-22% בממוצע מהרפתות שעלו במדגם סירבו להשתתף בסקרים. נתון זה מלמד שיישום המלצות ועדת קדמי בדבר חיוב הרפתות להשתתף בסקר עשוי היה לחזק את תקפות תוצאות הסקר. מומלץ שמשרד החקלאות יבחן את הצורך לאסדר את חובת השתתפות הרפתות בסקר.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד מבקש לציין שהנושא טרם נבחן לא משפטית ולא מהותית, וכלל לא נבחן האם נכון להכניס רגולציית חובה כאשר עומדים היום על 70 – 80 אחוז השתתפות. בשולי הדברים נציין כי, גם בסקרי הלמ"ס שהם חובה, יש נסקרים שהם סרבנים או בלתי ראויים להיסקר מסיבות טכניות שונות.
9	חישוב רכיב הריבית על ההון בסקר החלב	השימוש בשיעור ריבית קבועה של 6% לצורך חישוב הריבית על ההון ברפתות, שנקבע לפני יותר מעשור, אינו תואם את המתודולוגיה המקובלת שלפיה פועלת ועדת המחירים (WACC) המשקפת את התשואה הסבירה לענף ספציפי, ולכן הוא עשוי שלא לשקף כהלכה את השינויים בענף החלב. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי לעדכן את הפרמטרים לחישוב רכיב הריבית על ההון בסקר החלב ולהשתמש בשיטת חישוב WACC חלף השימוש בשיעור ריבית קבוע.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) ראה התייחסות בסעיף 7 לעיל. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד דוחה המלצה זו. וועדת ההיגוי שקלה את הנושא בשנת 2020 כאשר ריבית הפריים הייתה נמוכה יחסית 1.64% לעומת 5.75% כיום. לפי עקרונות ה WACC יצאה ריבית של 9 אחוז ויותר. הנושא הינו מקצועי כלכלי ויש לשקול אותו מפעם לפעם, אך הוועדה סוברנית לקבל החלטה מושכלת בנושא ולכן לא מקובלת ההערה שצריך לעדכן את השיטה. ככלל בבדיקת הבסיס של המחירים המרביים לצרכן בבחינת רוחחיות המחלבות עשינו עבודה של וועדת המחירים

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			למעבר לשיטה הנ"ל, יש לציין כי מחיר המטרה לא נקבע בוועדת המחירים לאור הארכה בחוק החלב ולכן השיטה לא חלה עליו. כמו כן, בבחינה של מפעלים הנושא יותר סביר לביצוע כי ניתן למצוא מפעלים בענף עם דוחות פומביים מה שהרבה יותר קשה ופחות מתאים בבחינה של רפתות שהן משקיים חקלאיים עם שונות גבוהה וללא פרסום דוחות מתאים. בהתאם להמלצה, נציג את טיוטת הבחינה לשיטת WACC לצורך החשיבה של הוועדה בנדון. יש לציין גם שלפי עיקרון זה עם הריבית של היום בעולם יתכן וצריכים להכפיל את שיעור הריבית.
10	חישוב רכיב שכר העבודה העצמית בסקר החלב	בעלי רפתות מושביות וחברי קיבוץ מועסקים ברפתות שהן חלק מענף החקלאות הישראלי, ואילו חישוב שכרם לצורכי הסקר מתבסס על השכר הממוצע הכללי. עלה כי השכר הממוצע במשק בענף החקלאות הסתכם ביוני 2022 ב- 8,432 ש"ח לחודש, ואילו השכר הממוצע הכללי במשק היה גבוה ממנו במידה ניכרת, והיה 12,522 ש"ח לחודש. פער זה של כ-48.5% משפיע ישירות על מחיר המטרה. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדת ההיגוי לקיים בחינה בדבר הצורך לתקן את השכר הממוצע לצורך חישוב עלות העבודה בסקר החלב, באופן שישקף את השכר המקובל בענף החקלאות. יצוין כי מעבר לשימוש במודל WACC, שכולל חישוב תשואה נאותה להון העצמי לבעל הרפת, ייתן מענה גם לסוגיית השכר.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) ההמלצות מתייחסות לפעילותה של וועדת ההיגוי ולא של מועצת החלב ובחלקן נוגעות לתיקון תקנות מחיר המטרה. לעניין זה, מבוקש להפנות גם לתקנה 5 (ג) לתקנות מחיר המטרה. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד דוחה את ליקוי זה. השכר הממוצע בחקלאות, הינו של פועלים בחקלאות וכולל בתוכו גם עובדים זרים וכדומה. כמו-כן, משקף שכר פועלים פשוטים ללא סיכון וללא אחריות. נדגיש, כי הרפתן הוא בעל עסק ואמור לקבל תמורה של ניהול ובעלות על עסק הנמצא בחשיפה של מיליוני ש"ח ואין כל הגיון לקבוע שכר בעלי רפת לפי שכר של פועל פשוט בחקלאות. לאור זאת נקבע בעבר להשוות לאלטרנטיבת השתכרות של

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שכיר ממוצע במשק שגם היא נמוכה ביחס לרמת הסיכון והאחריות בהשקעה בהקמה וניהול של רפת. אגב, ברפתות בהן יש מנהל שכיר ניתן לראות רמות שכר גבוהות בהרבה מהשכר הממוצע במשק ולפי העקרונות של וועדת ההיגוי, אם המנהל הוא חבר קיבוץ לוקחים שכר ממוצע במשק ולא שכר אמיתי בפועל שהתאגיד זוקף למנהל.
11	פערי רווחיות ברפתות במגזר השיטופי לעומת הרפתות במגזר המשפחתי	בביקורת עלה כי ההטבה המגולמת במנגנון מחיר המטרה בענף החלב מחולקת באופן לא שוויוני בין הרפתות, וכי הגורם היחיד המשפיע על קבלת ההטבה ועל גובהה הוא עלות ייצור חלב גולמי נמוכה. מכאן, שמנגנון מחיר המטרה הקיים עשוי שלא לקדם את הרציונל שבבסיס חוק החלב לעניין חיזוק ההתיישבות בפריפריה. זאת, נוכח העובדה שרפתות יעילות, מפותחות ומבוססות, המייצרות חלב בעלות נמוכה - נהנות ממנגנון זה, הקובע מחיר גבוה יחסית לעלויות הייצור הנורמטיביות שלהן, גם אם הן שוכנות במרכז הארץ. לעומת זאת, רפתות משפחתיות קטנות, גם אם הן שוכנות בפריפריה, המייצרות חלב בעלות גבוהה - אינן נהנות ממנגנון מחיר המטרה ובממוצע הן מייצרות חלב בהפסד לאורך זמן רב. כמו כן מנגנון זה אין בו כדי לקדם התייעלות ברפתות הפסדיות, למשל באמצעות קידום השקעות ברפת הפסדית לצורך הפיכתה לרווחית. המצב ובו רפתות חוסכות בהשקעות הוניות במבנים ובתשתיות לצורך הישרדותן הכלכלית עלול להוביל לחוסר יעילות בראייה ארוכת טווח או לבעיות בתחום רווחת בעלי החיים. לחלופין רפתות אלו מאופיינות ברווחיות נמוכה ואף בהפסדים, ועקב	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר גישת הביקורת על פיה מדובר בהטבה אינה נכונה. נכון להדגיש כי לא מחולקת כאן כל הטבה והמחיר נקבע לפי ממוצע הענף. המשרד סבור שנוון שיש תמריץ לכל רפתן לפעול להתייעלות ולהיות מעל הממוצע ברווחיות. משכך, אם לא היה לכך תמריץ לא היו נשארות רפתות ובטח לא הייתה מגמת שיפור והתייעלות ברפתות. המטרה שעומדת לנגד עיני המשרד היא שהרפתן ירוויח יותר וירצה לגדול, להשקיע ולהישאר בענף החקלאות. שהרי אין מדינה ללא חקלאות, ואין חקלאות ללא חקלאים. המשרד מבקש לציין שכבר היום נבחנים שיקולים רחבים בהקצאת מכסות חדשות, בדגש על חיזוק הפריפריה.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כך הרפתנים מתקשים להתפרנס מהעיסוק ברפת ולא פעם נדרשים להפסיק את פעילותה. מוצע כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יבדקו את מנגנון קביעת מחיר המטרה הקיים ויבחנו פתרונות לעדכון החישוב באופן שישירת את המטרות של תכנון הענף. במסגרת זו מוצע לבדוק אם די בקביעה משנת 2022 לפיה יובא בחשבון היקף מכסה של 800,000 ליטר חלב לפחות לשנה בקרב רפתות שהוצאותיהן ייכללו בסקר, כדי לעודד רפתות לא יעילות להתייעל או להיסגר. כן מוצע לבדוק אם חלוקת המכסות בין המגזר המשפחתי ובין המגזר השיתופי (42% למגזר המשפחתי ו-58% למגזר השיתופי) עדיין מוצדקת.	
12	סוגי התמיכות ברפתנים	בשנת 1995 התחייבה ישראל במסגרת הסכם סחר רב-צדדי בתחום החקלאות של ארגון הסחר העולמי, להפחית את התמיכות העקיפות המעוותות סחר וייצור. עם זאת, שיעור התמיכות העקיפות בענף החלב נותר גבוה ממוצע מדינות ה-OECD עד היום (90.7% בישראל לעומת 23.1% בלבד במדינות ה-OECD). עלה כי למרות תגובת משרד החקלאות לדוח מבקר המדינה משנת 2018, ולפיה הוא מעוניין לעבור למנגנון של תמיכות ישירות ועל אף נכונותו לבחון אפשרויות שונות בעניין, לא חל שינוי בנושא זה. מומלץ כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו ליישומן של המלצות ה-OECD, המלצות מבקר המדינה משנת 2018 והתחייבויות ישראל לארגון הסחר העולמי בכל הנוגע למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בענף החלב. עוד מומלץ לבחון הטמעת כלי מדיניות נוספים הנהוגים במדינות אחרות (כאמור לעיל), לשם שמירה על הביטחון התזונתי.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המצוין בדוח לגבי התחייבות ישראל להפחית את התמיכות, משקף נכון את התמיכה בענף החלב. יחד עם זאת, ארגון הסחר העולמי מכיר בזכותן של מדינות לספק תמיכות עקיפות אלה משיקולי מדיניות שאינם קשורים לסחר - כגון ביטחון המזון והגנת הסביבה. על פי ההסכם, ישראל זכאית לתמיכה ומרחב מדיניות של 10% מכלל ערך הייצור בכל ענף חקלאי וכן לתקרת תמיכה נוספת של 569 מיליון דולר, על פי שיקולי מדיניות כפי שתמצא לנכון. הנימוקים להמשך התכנון הענף החלב פורטו כבר בהרחבה, ובראשם חשיבות ייצור מזון בסיסי בישראל, העובדה שמדובר במוצר רגיש מאוד בו לא מתקיים כמעט סחר עולמי (ודאי לא סחר באזור שלנו), יכולת שימור הפריסה ההתיישבותית וחזקת הפריפריה וכיוצא ב, שיקולי

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מדיניות חקלאית התואמים את הסכם החקלאות, כל עוד סך התמיכה לא עולה על התקרה של 569 מיליון דולר. המשרד עדיין מעוניין לבחון את האפשרויות למעבר למנגנון של תמיכות ישירות, אך אלו צריכות להיות קבועות, יציבות ומובטחות לאורך זמן, ולא במחיר סיכון הביטחון התזונתי והפריפריה. כאמור, חקלאים יתקשו מאוד לקיים חקלאות ללא וודאות.
13	העברת סמכויות ועדת היישום לוועדת המחירים	בין הרבעון הראשון של 2012 עד הרבעון האחרון של 2022 מרווח הייצור של המחלבות, בין עלות החלב הגולמי שהן משלמות למחיר החלב המפוקח שהן גובות, נשחק בממוצע בכ-21.6% מבחינה ריאלית (ירידה נומינלית של 12.8%). כמו כן במחיר המטרה חלה תנודתיות שלא תמיד באה לידי ביטוי במחיר החלב המפוקח. ברבעונים שבהם עלה מחיר המטרה, נאלצו המחלבות לשלם ליצרנים מחיר מעודכן וגבוה לפי מחיר המטרה שעלה, אף שלא עודכנו מחירי המוצרים הסופיים המפוקחים בהתאם לעליית מחיר המטרה. נוכח הדחייה המתמשכת של העברת סמכויות ועדת היישום לוועדת המחירים, מומלץ למשרד החקלאות ולמשרד האוצר לבחון כיצד אפשר לקבוע מנגנון שיבטיח תיאום בין מחיר המטרה, המתעדכן ארבע פעמים בשנה, למחירי המוצרים המפוקחים שמחירים מתעדכן בתדירות נמוכה יותר.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד מבקש לעדכן כי הצו האוטומטי לעדכון מחירים של מוצר חלב בפקיח נחתם ע"י השרים, ונקבע כי הבדיקה תעשה פעמיים בשנה, המהלך נותן מענה להמלצת מבקר המדינה.
14	סמכויות מועצת החלב בנושא ויסות חלב	בחגי תשרי 2021 הושמדו 2.3 מיליון ליטר חלב כחוש (0.15% מכלל הייצור) עקב מיעוט ימי עבודה בתקופת החגים (15.5 ימי עבודה מתוך 30 ימים).	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד מבקש להדגיש כי הענף והמועצה עושים את המרב שלא להשמיד חלב. שפיכת חלב הינה האופציה האחרונה במניפת האפשרויות, ומבוצעת רק כאשר אין ברירה. כשיכולת העיבוד והייבוש קטנים מהיצע החלב.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגם ששיעור השמדת החלב בשנת 2021 היה כ-0.15% בלבד ביחס להיקף הייצור, מוצע כי משרד החקלאות יבחן אם ניתן לצמצם אותו יותר, כדי למנוע ככל הניתן בזבז.	דבר זה קורה בעיקר לאחר חגים הצמודים ליום השבת, כאשר יש מיעוט ימי עיבוד, וכשהכשרות אינה מאפשרת גמישות בניצול היצע החלב הגולמי בנקודות אלו.
15	תקנות להסדרת סמכויות המועצה לווטוסות חלב	במועד הביקורת טיוטת התקנות להסדרת סמכויות מועצת החלב לווטוסות חלב עדיין נדונה בין משרד החקלאות למשרד האוצר ולמועצת החלב, וטרם הונח נוסח מוסכם בנושא על שולחן ועדת הכלכלה של הכנסת לאישורה. מ הועלה כי בתוך 30 יום ממועד הדרישה, המחלבות מחויבות להעביר נתונים למועצת החלב על אודות ייצור וקליטה של חלב גולמי. חובת דיווח זו אינה נותנת מענה לצורך של מועצת החלב לקבל תמונת ייצור חלב עדכנית בזמן אמת במקרים של עודף או חוסר חריגים בייצור חלב. כמו כן עלה כי במועד סיום הביקורת וככלל, המועצה אינה מוסמכת להורות למחלבה אחת להעביר חלב גולמי לאחרת שלא עקב מחסור. כאשר עולה הצורך ליצור איזון בין המקורות לחלב לשימושים לחלב, למשל כשמבקשים להבטיח ייצור של מוצר יסוד (שכן לא כל המחלבות מייצרות את כל מוצרי היסוד), הדבר נעשה בהסכמה עם המחלבות הגדולות. נוהג זה אינו מעוגן בתקנות או בנוהל, ובמצב דברים זה - עלול להיגרם שפיכת חלב ומחסור במוצרי חלב בהיעדר הסכמות כאמור. עולה אפוא כי למשרד החקלאות ולמועצת החלב אין סמכות לקבל מידע עדכני ושוטף (בתדירות שבועית או יומית) על נתוני הייצור של המחלבות. כמו כן אין להם סמכות להורות למחלבות לווסת חלב גולמי באמצעות העברת עודפי ייצור למחלבות אחרות. מהאמור לעיל עולה כי בהיעדר הסכמה של כלל המחלבות המווסתות, חל בשנים 2019 - 2021 עיכוב של כשנתיים באישור נוהל שהיה נחוץ, לדעת מועצת	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד מקבל המלצה זו, המשרד מנסה לקדם את תקנות הווטוסות, אך נעצר ע"י משרד האוצר.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החלב, כדי לשפר את מנגנון ויסות החלב. ההליך של התקנת תקנות שיבטיחו את הסדרת ויסות החלב בענף נמשך כשבע שנים וטרם הסתיים. מוצע כי משרד החקלאות ומשרד האוצר יפעלו להשלמת הפעולות הדרושות להתקנת התקנות בדבר סמכויות המועצה בנוגע לוויסות חלב. במסגרת זו מומלץ שהתקנות יכללו הוראות בדבר העברת המידע מהמחלבות באופן מקוון. אם לא יושגו הסכמות בין המשרדים, מומלץ להסתייע במשרד ראש הממשלה או במשרד המשפטים לצורך פתרון המחלוקת.	
16	כשרות של מוצרי חלב מפוקחים	בשנת 2011 שינה משרד החקלאות את מדיניותו בכל הנוגע לתמחור העלויות הכרוכות בקיומן של רמות כשרות שונות באופן שנקבע אותו מחיר למוצרי חלב בכשרות רגילה וכשרות מהודרת. מדיניות זו טעונה בחינה נוכח שני קשיים שהיא מעוררת: האחד, המחלבות אינן משופות בגין התוספת של עלות הכשרות המהודרת במסגרת המחיר המפוקח של המוצרים. השני, חלק מציבור הצרכנים רוכש מוצרים בכשרות מהודרת, שעלות הייצור שלהם גבוהה יותר, אף שהוא עשוי להסתפק ברכישת מוצרים בכשרות הרבנות. תיקון הצו בשנת 2011 הוביל לכך שמחיר מוצרי החלב שבפיקוח אינו משקף את העלויות בפועל של ייצורו של כל אחד מהם בנפרד. במצב דברים זה, הצו משקף קביעת מחיר אחיד למוצר שעלות ייצורו שונה, באופן המשפיע על הצריכה ועלול להוביל לעלייה במחיר שיושת על כלל הציבור. על אף המורכבות שבדבר, מוצע כי משרד החקלאות יבדוק מהי תוספת העלות לציבור עקב היעדר ההבחנה בין מחיר המוצרים שבכשרות מהודרת למחיר מוצרים שבכשרות	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר לאור מספר רב של סוגי כשרות, פיקוח המחירים אחיד ואינו יכול להיות בהתאם לכל כשרות וכשרות. נראה כי, הביקורת לא נכנסה לעומק הקושי הלוגיסטי בהפעלת קווי ייצור בסוגי כשרות וההשפעה על תמהיל המוצרים. כמובן שהמשרד אינו יכול להנחות למחלבה באיזה כשרות להשתמש.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		רגילה, וכי הוא יבחן דרכים להפחתת הנטל המוטל על הצרכנים שאינם זקוקים לכשרות זו.	
17	השפעת דרישות כשרות והוראות הדין על ייצור מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי	מדי כמה שנים נוצר מחסור בכמה מוצרי חלב בתקופת חגי תשרי וסמוך לאחריה, וזאת עקב מספרם הקטן של ימי עבודה בתקופה זו יחסית לחודש רגיל שבו אין חגים. בשנת 2021 המחסור הסתכם בכ-3 מיליון ליטר חלב מפוסטר לכל היותר, שהוא 9% מהצריכה החודשית הממוצעת של חלב מפוסטר. על מועצת החלב ומשרד החקלאות, בשיתוף משרד הכלכלה וגורמים רלוונטיים אחרים, לבחון את המלצות דוח המחסור בחגים ולנקוט פעולות נחוצות, כך שבשנים הבאות יהיה אפשר להיערך מבעוד מועד ולצמצם ככל האפשר את המחסור במוצרי חלב ואת שפיכת החלב.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) דוח המחסור נכתב על ידי מועצת החלב לצורך הפקת הלקחים כפי שעלה במסמך. הדוח הוצג להנהלת משרד החקלאות ופיתוח הכפר. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד מבקש להאיר כי הענף פועל כל הזמן כדי לספק את מלוא הביקוש למוצרי חלב, בדגש על המחלבות המגדילות את כושר הייצור שלהם בתחומים בהם הייתה הבעיה.
18	נוהל לביצוע מבדקי הרווחה והבריאות ברפתות החלב	לשו"ט אין נוהל סדור לביצוע המבדקים ברפתות, הנעשים מכוח הסמכות שניתנה לו בחוק צער בעלי חיים. מוצע כי השו"ט יבחן את הצורך בהרחבת המבדקים בשם לב להתפרצות מחלות ולשיעורי החולי וכן יקבע הנחיות לביצוע המבדקים, באופן שיבטיח את תדירותם, ההלימה בינם ובין גורמי סיכון ולמעקב אחר תיקון הליקויים. אם הליקויים לא מתוקנים בתקופה שהוגדרה, מומלץ שהשו"ט יעביר ליחידת הפיצו"ח את הטיפול במקרים של הפרות מהותיות הפוגעות ברווחת בעלי חיים לשם המשך חקירה וביצוע פעולות אכיפה. כמו כן מוצע לשו"ט לשקול להעביר ממצאים מתאימים לידיעת שה"ם, כדי שמדריכי שה"ם יספקו לרפתנים ליווי והדרכה שיסייעו להם לתקן את הליקויים במהירות וביעילות.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר השירותים הווטרינריים נמצאים בתהליך של מעבר מביצוע לפיקוח. בימים אלו מיוצרת התשתית הממוחשבת לניהול הביקורות בכלל משקי היונקים בישראל, ובכלל זה גם רפת החלב. קביעת הביקורות, היקפן והנושאים שידקו בהן תעשה על פי גורמי סיכון וממצאי ביקורות קודמים. הביקורות במשקים יכללו היבטי צער בעלי חיים, בריאות, ניהול מצבת הבקר ועוד. המגדל יקבל את דו"ח הביקורת ויוכל להסתייע בשה"מ, ברופא המטפל או בכל גורם אחר שיבחר בכדי לתקן את הליקוי.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	מיפוי רפתות בעלות סיכון גבוה לפגיעה ברווחת בעלי חיים	אין בידי השו"ט מיפוי של רפתות שבהן גורמי סיכון גבוהים לפגיעה ברווחת בעלי חיים, כגון תנאי שיכון לקויים. מוצע כי השו"ט, באמצעות הממונים על צער בעלי חיים בלשכות הווטרינריות המחוזיות ועל סמך תוצאות המבדקים שהם עושים, ימפה את כלל הרפתות בארץ וייתן את דעתו על גורמי הסיכון לפגיעה ברווחתם של בעלי החיים. באופן כזה הוא יוכל לפתח תוכנית שנתית ורב-שנתית לפיקוח על חוק צער בעלי חיים ברפתות ולאכיפתו. תוכנית כזאת תכלול יעדים ברורים ומדידים לצמצום היקף הרפתות שבהן בוצעו הפרות של החוק האמור.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר כאמור בסעיף הקודם, עם סיום הכנת התשתית הממוחשבת של הביקורות במשקים ותחילת הפיקוח בפועל במשקים, ייווצר מסד נתונים וממילא יהיה מיפוי של משקי החי בישראל, כולל הרפתות, מבחינת תנאי הרווחה והיבטים אחרים המפורטים לעיל.
20	תוצרי פעולות האכיפה שנקטו בעקבות ליקויים ברפתות	בשנים 2017 - 2021 התקיימו רק שבע חקירות שהובילו להגשת תביעה פלילית אחת ולהליך אכיפה מינהלי נוסף, ואף זאת רק בעקבות 28 התלונות שהוגשו ולא בעקבות פעולה יזומה של השו"ט. היקף התשלומים לרפתות הוא כ- 3 מיליארד ש"ח לשנה, ולעומת זאת בשנים 2017 - 2021 הוטל רק קנס פלילי אחד בסך 29,200 ש"ח. נתונים אלו משקפים אכיפה חסרה לנוכח המצב הקיים. מוצע כי השו"ט ינקוט פעולות יזומות ונרחבות יותר לאיתור הפרות של חוק צער בעלי חיים ברפתות. עליו לוודא שבתוכנית המבדקים השנתית שיגבש יינתן מענה הולם לסוגיה זו ותוגבר ההרתעה. כאמור להלן, התקנת תקנות להבטחת רוחת פרות ועגלים יכולה לתרום גם כן להגברת פעולות האכיפה ולמיגור התופעה של רוחת בעלי חיים לקייה ברפתות...	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר כמצוין בסעיפים הקודמים, המעבר לפיקוח סדור יכלול ביקורות יזומות במשקים ובהן יאותרו ליקויים במשקים בהם יש לטפל. תקנות גידול עגלים נמצאות בישורת האחרונה לפני פרסום מחודש להערות ציבור.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
21	הדרכת שה"ם בנושא רוות בעלי חיים	בשנים האחרונות שה"ם לא דיווח על שום ליקוי לשו"ט או לפיצו"ח, על אף ההערכה שבשיעור לא מבטל של רפתות המצב של רוותת בעלי החיים הוא חמור. הדבר מעלה חשש כי הליקויים שימצא שה"ם לא יתוקנו, וכי בעלי החיים יוסיפו לסבול. מוצע כי שה"ם, בשיתוף השו"ט, יבחנו כיצד אפשר לעקוב אחר תיקון ליקויים חמורים, כל שכן בהתרחש ליקויים חוזרים ונשנים, ולוודא כי הם מתוקנים, בלי לפגוע בשיתוף הפעולה בין שה"ם לבעלי הרפתות. עוד מומלץ כי השו"ט והפיצו"ח יעדכנו את שה"ם בליקויים שמצאו לשם הדרכת בעלי הרפתות בדבר תיקון הליקויים כנדרש.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר השירותים הווטרינרים מקבלים מידע על ליקויים ברוותת בעלי חיים, במשקים בכלל וברפתות בפרט, לרוב מארגונים למען בעלי החיים. כל מידע נוסף שיועבר כמובן שייבדק. מעקב על תיקון הליקויים יעשה בהתאם לתכנית, על ידי הרגולטור שלו הסמכות לכך – השירותים הווטרינריים. עוד יצוין, כי למדריכי שה"מ ניסיון מקצועי רב והיכרות ארוכה עם ממשק העבודה ברפתות החלב והמפטמות בעניין צער בעלי חיים. בנוסף, לבקשת שה"מ ובסיוע מומחי אגף רוותת בע"ח בשו"ט, מדריכי תחום בקר לחלב עברו הכשרה בנושא רווחה, וכל זאת במסגרת פרויקט מטריציוני של שה"מ העוסק בצעב"ח. למעלה מכך, שיתוף הפעולה בין מדריכי תחום בקר עם הרפתנים והמפטמים מצוין. נראה כי יש אמון רב במדריכים בהיותם גורם מקצועי שמטרתו טובת המקנה והרפת, ולא רגולטורי או אכיפתי. יצוין, כי קיימים מקרים בודדים המאופיינים עם סיכון בינוני או גבוה לפגוע ברוותת המקנה ברפתות חלב ובמפטמות. חלק מהמקרים נצפים ע"י מדריכי תחום בקר, וחלקם מדווחים ע"י גורמים שונים. הטיפול במקרים כאלו הוא דחוף ומידי, השו"ט מתאמים ומגיעים לביקור במשק החשוד, לפחות שני מדריכים יחד, עורכים סיור ברפת יחד עם המנהל, לאחר מכן, בהתאם לממצאים בשטח מסבירים ומפרטים מהו הנזק שעלול להיגרם לבקר במשק. המדריכים משאירים המלצות מדויקות וברורות על מה נדרש לביצוע כדי לתקן את המצב ולמנוע תופעה דומה

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בעתיד. בסוף הביקור, קובעים מועד לביקור הבא (אחרי שבועיים עד חודש) כדי לבחון האם בוצעו השינויים המתבקשים.
22	הדרכת מאל"ה בנושא רווחת בעלי חיים	אין הסדרה בדבר מתכונת הדיווח של מדריכי מאל"ה על ליקויים שנחשפו אליהם בעניין רווחת בעלי חיים ברפתות. מוצע כי מאל"ה בשיתוף השו"ט יבחנו דרכים להסדרת הדיווח על הליקויים, כל שכן בהתרחש ליקויים חוזרים ונשנים, בלי לפגוע בשיתוף הפעולה בין מאל"ה לבעלי הרפתות זאת כדי לתרום לתיקונם.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) ראה מענה בסעיף 23.
23	פעילותן של היחידות במשרד החקלאות ומועצת החלב בנושא רווחתם של בעלי חיים ברפתות חלב	השו"ט, הפיצו"ח, שה"ם, ומאל"ה מבצעים, כל אחד במסגרת סמכותו, פיקוח על רווחת בעלי החיים או הדרכה של בעלי הרפתות בתחום זה. במהלך פעולות אלו כל יחידה צוברת היכרות עם הענף ועם הרפתות שבהן נדרשים שיפורים בתחום זה. שיתוף פעולה בין היחידות השונות עשוי לסייע לגיבוש תמונת מצב שלמה בנושא רווחת בעלי חיים וכן לתרום לקידום הנושא בכללותו. מוצע כי משרד החקלאות ומועצת החלב יפעלו לקידום שיתוף פעולה בין השו"ט והפיצו"ח לבין שה"ם ומאל"ה, כדי להבטיח טיפול בליקויים הקיימים ברפתות בתחום רווחת בעלי החיים. הדבר עשוי לסייע בקידום רווחת בעלי חיים ברפתות ובאופן ספציפי - בטיפול במקרים של הפרות של חוק צער בעלי חיים.	• המועצה לענף החלב בישראל ייצור ושיווק (חל"צ) במועצת החלב פועלת יחידת מאל"ה ("המערך הארצי לבריאות העטין") ובה מועסקים רופאים ווטרינריים וצוותי מדריכים המבקרים ברפתות, בעיקר לצורך בדיקת תקינות מכון החליבה וממשק החליבה ובמסגרת פעילותם בוחנים, בין היתר, את רווחת בעלי החיים. אין המדובר במבדקים בתחום רווחת בעלי החיים כפי שנעשים על ידי השו"ט ואין לעובדי מאל"ה סמכויות בתחום זה. כיום, ככל שנמצאים ליקויים חמורים בתחום זה, הדבר מדווח לשירותים הווטרינריים באמצעות הלשכות הווטרינריות, שהם הגורם המוסמך להפעיל ביקורת ואכיפה באמצעות יחידת הפיצו"ח. מועצת החלב תפעל בכל דרך שתידרש לעניין דיווח על ליקויים והמשך מעקב ברפתות החלב לתיקונם, ובלבד שתישמר ההפרדה הנדרשת בין עובדי מאל"ה, שאינם הגורם המפקח והאוכף, לבין פעילות האכיפה הנדרשת

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			במשקי החלב שהיא בסמכות השירותים הווטרינריים שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר הסמכות לפיקוח על צער בעלי חיים היא של השירותים הווטרינריים והפיצו"ח בלבד. אגף רווחת בעלי חיים נמצא בקשר ושיח מתמיד עם גורמי הענף בהקשר לסטנדרטים הנדרשים מבחינת רווחת בעלי חיים במשקים, ובכלל זה רפתות החלב. אגף צער בעלי חיים מדריך את אנשי שה"מ בנושאי רווחה באופן רציף בכדי שאלו יהוו שגרירים של העברת דרישות המשרד למשקים.
24	התקנת תקנות צער בעלי חיים בנושא רפתות חלב	משנת 2016 לא קודם הליך התקנת תקנות שיקנו למשרד החקלאות סמכות אכיפה בנוגע לרווחת בעלי החיים ברפתות - עגלים ופרות. בהיעדר תקנות ייעודיות לנושא רווחת בקר לחלב, אין למשרד החקלאות הסמכות לאכוף נורמות ספציפיות על ענף החלב, ולכן האכיפה של חוק צער בעלי חיים בענף רפתות החלב היא מוגבלת, גם כאשר עולים ממצאים בעייתיים במבדקים שהמשרד מבצע, למשל בנושא תמותת עגלים גבוהה וצפיפות. חוק צער בעלי חיים נחקק בשנת 1994, לפני כמעט 30 שנה. הליך התקנת תקנות שיבטיחו את רווחת העגלים ברפתות חלב נמשך זה כעשור ולא הסתיים. כמו כן משרד החקלאות לא קידם התקנת תקנות להבטחת רווחת הפרות המניבות. במצב דברים זה משרד החקלאות נעדר כלים יעילים לאכוף נורמות רוחביות על ענף החלב.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר תקנות גידול עגלים נמצאות בישורת האחרונה לפני פרסום מחדש להערות ציבור.

ענף החלב בישראל

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שמשרד החקלאות יפעל להשלים את הליך התקנת התקנות שיכולות לסייע לקידום רווחת הבקר בענף ייצור החלב.	

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	היקף השימוש בחומרי הדברה בישראל	הנהלת משרד החקלאות לא דנה בנושא היקף השימוש בחומרי הדברה בישראל, משרד החקלאות לא ערך מחקר שיסביר את השימוש הנרחב בחומרי הדברה בישראל בהשוואה למדינות אחרות ואין במשרד ניתוח כמותי ואיכותי שערך בנושא. המידע החלקי שקיים בידי משרד החקלאות אודות סוגי חומרי הדברה הנמצאים בשימוש בישראל אינו מתבסס על מאגר מידע משרדי על חומרי ההדברה שנעשה בהם שימוש בחלקות השדה, על סוגי הגידולים בהם מיושמים החומרים, ועל זהות החקלאים, אלא בעיקר על נתוני הלמ"ס. מומלץ כי משרד החקלאות יקים מאגר מידע ובו נתונים על הצריכה של כל חומרי הדברה בישראל ועל השימוש בהם, יערוך על בסיסו ניתוח מקיף של סוגיה זו ויבחן האם אכן יש בצורכי החקלאות הישראלית כדי להצדיק את השימוש הנרחב בחומרי הדברה בישראל, באופן שעלול לפגוע בבריאות הציבור או בסביבה. בד בבד מומלץ כי משרד החקלאות יבחן פיתוח כלים ושיטות חלופיים להדברה הכימית.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת. נכון לציין כי משרד החקלאות רואה לנכון להתמקד יותר בקבוצת חומרי הדברה הנחשבים כרעילים אשר חשוב שהשימוש בהם יהיה המינימלי ביותר גם בהשוואה למדינות אחרות.
2	שימוש בישראל בחומרי הדברה שנאסרו או הוגבלו לשימוש במדינות באיחוד	בדוח הקודם עלה כי משרד החקלאות מתחיל בתהליך הערכה מחדש של השימוש בחומרי הדברה פעילים בישראל שנים לאחר שאותם חומרי הדברה כבר נאסרו לשימוש באירופה ושהשימוש בהם הוגבל ונאסר לאחר מכן בארצות הברית. בביקורת המעקב עלה כי מצב זה המשיך להתקיים גם ברוויזיה מ-2017 בעיקר בכל הנוגע לשימוש בחומרים שנאסרו גם באיחוד האירופי וגם בארה"ב. יצוין כי ברוויזיה שהחלה בשנת 2021 צמצמו משרד החקלאות והוועדה לרישום תכשירים את פרק הזמן שבין מועד	• משרד הבריאות שירות המזון במשרד הבריאות פועל רבות על מנת לקדם תהליכי הערכה מחדש (רוויזיה) של חומרי הדברה הרשומים והנמצאים בשימוש בישראל, הערכה מחדש בוחנת השפעות בריאותיות וסביבתיות אל מול נחיצות חקלאית ולוקחת בחשבון מידע מקצועי, מדעי ורגולטורי ממקומות שונים בעולם. הפעולות שהמשרד מקדם הינן הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך:

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	האירופי ובארצות הברית	האיסור על השימוש בחומר במדינות האיחוד האירופי לבין התחלת בחינת ההערכה מחדש בישראל. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החקלאות ולוועדה לרישום תכשירים להמשיך ולפעול באופן שיבטיח כי הערכות מחודשות לשימוש בחומרי הדברה בישראל שיבוצעו בעתיד יעשו בצמידות לשינויים שחלים במדינות האיחוד האירופי. זאת כדי להגן על בריאות עובדי ההדברה החקלאית ועל בריאות הצרכנים מפני השפעתם המזיקה של חומרי הדברה בד בבד עם מתן מענה לצורכי החקלאות בישראל. יצוין כי החלטה על אימוץ התקינה באיחוד האירופי בהתאמה לצורכי החקלאות בישראל ובשים לב לתקינה במדינות מפותחות אחרות, תוך בניית מנגנון סדור ומובנה ליישום ההתאמות האמורות, צפויה להוביל לצמצום פער הזמנים האמור.	<u>בטווח הקצר</u>: בניית רשימות של חומרי הדברה פעילים שיש לבחון מחדש בתהליך הרוויזיה על בסיס מידע רגולטורי ומדעי מהעולם ובעיקר מאירופה. רשימות אלה, לאחר הסכמת משרד החקלאות, מהוות תוכנית עבודה בנושא רוויזיה עבור הוועדה הבינמשרדית. הדבר נעשה באופן הנ"ל מזה מספר שנים (רוויזיות אחרונות: לשנים 2020-2017, 2021-2023). בנוסף לכך, משרד הבריאות גם יזם תהליכי רוויזיה, על בסיס ממצאים ממחקרים אפידמיולוגיים בעולם ונתוני ניטור מישראל, לדוגמא: בינואר 2019 נציגי משרד הבריאות בוועדה הבינמשרדית ביקשו להוסיף את חומר ההדברה כלורפיריפוס לרוויזיה למרות שבאותה תקופה חומר פעיל זה היה רשום כמאשר לשימוש באירופה. משרד החקלאות נענה לבקשה וכלורפיריפוס הוסף לרוויזיה. כלומר, יש מקרים פרטניים של בקשה להערכה מחדש של חומרי הדברה על בסיס מידע מהארץ ומהעולם. <u>בטווח הארוך</u>: המשרד מנסה לקדם יצירת פלטפורמה קבועה ואחידה להערכה מחדש של חומרי הדברה חקלאיים הנמצאים בשימוש בישראל, כמקובל במדינות מתקדמות בעולם. זאת על מנת להימנע ממצב שחומר הדברה נמצא בשימוש שנים רבות בישראל, מקבל אישור רישום מחדש במסגרת הארכת אישור תכשירים ע"י מש' החקלאות מבלי שנבחן להשפעותיו הבריאותיות והסביבתיות. המשרד המליץ למשרד החקלאות להסדיר מחדש בנוהל או בחקיקה, את החובה לבצע הערכה מחדש לחומרי הדברה הנמצאים בשימוש בישראל אחת לתקופה, כמקובל במקומות אחרים בעולם כדוגמת אירופה וארה"ב.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נושא זה הוצג גם במסגרת הדיונים שהתקיימו עם נציגי משרד רוה"מ במטרה להגיע להסכמות עקרוניות עם משרד החקלאות, בנושא האמור. עמדת משרד הבריאות כללה, בן היתר: 1. אימוץ המלצות הוועדה הבינמשרדית על ידי מנהל/הגנת הצומח במשרד החקלאות, שכן חלק מהמלצות הוועדה בנוגע לחומרי הדברה שנדונו ברוויזיה לא אומצו על ידי משרד החקלאות וזאת למרות שהוועדה הבינמשרדית הגיעה למסקנה שההשפעות של חומרים אלה על בריאות האדם והסביבה אינן סבירות. 2. קביעת מנגנון קבוע לערכה מחדש של חומרי הדברה פעילים שבשימוש בישראל. 3. קביעת סטנדרט אחיד לתוצרת מקומית, מיובאת ומיוצאת על ידי אימוץ הרגולציה האירופאית בנושא חומרי הדברה, רגולציה בינלאומית מוכרת, אחידה ועקיבה. 4. אימוץ החקיקה האירופאית יהיה כרפרנס תוך התאמות נדרשות למדינת ישראל וזאת על ידי הוועדה הבינמשרדית כוועדה מקצועית. עמדת משרד הבריאות הועברה למשרד החקלאות, למשרד רוה"מ ולרשות הרגולציה ב-14.9.22, בה נמסר מפורשות שלדעת המשרד יש להסדיר את המנגנון והסמכויות של הוועדה הבין-משרדית לרבות ביצוע הליכי רויזיה בחקיקה מפורשת. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר תחילה משרד החקלאות גיבש דעה כי תקינה שהתקבלה באיחוד האירופי יכולה ואף צריכה להתאים לציבור בישראל תוך איזון בין שמירה על בריאות הציבור לבין המשמעויות הכלכליות של החלטות אלו על הייצור החקלאי. עקרון זה היווה בסיס לכך

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			שמשד החקלאות ופיתוח הכפר יחד עם הוועדה הבין משרדית לרישום תכשירי הדברה החלו בתכנית הערכה מחדש (רוויזיה) לחומרי הדברה באוקטובר 2017. תכנית הרוויזיה כללה שורה ארוכה של חומרי הדברה הרשומים בישראל, אך בפועל לא רשומים במדינות האיחוד האירופי, תכנית הרוויזיה נמשכה עד שנת 2021. בסוף שנת 2021, משרד החקלאות ופיתוח הכפר החל בתכנית הערכה מחדש לחומרים נוספים שכן רשומים בישראל אך לא רשומים במדינות האיחוד האירופי. עם השלמת הדיונים בוועדה הבין משרדית ובהתאם להמלצות הוועדה, משרד החקלאות יתחיל בהכנת ההחלטות לגבי החומרים ואף יפרסם את החלטות. יצוין, כי בשש השנים האחרונות ולאחר בחינה מדוקדקת של התקינה האירופית אל מול התקינה הישראלית והתקינה של המדינות המפותחות, ובראשן ארה"ב, ברישום תכשירי הדברה, גורמי המקצוע במשרד החקלאות הגיעו למספר תובנות כמפורט להלן: - קיימים הבדלים רבים בין התקינה האירופית לתקינה של מדינות מפותחות אחרות בעניין רישום וביטול תכשירי הדברה לצמחים. אירופה נוקטת בגישה מחמירה ביותר בנוגע להמשך שימוש בתכשירי הדברה, על כן קצב ביטול רישום חומרי הדברה באירופה לעומת ארה"ב גבוה יותר. יתרה מכך, נראה כי מספר רב של חברות חומרי הדברה מחליטות ביוזמתן לא להמשיך ברישום חומרי הדברה מסוימים בתוך מדינות אירופה. כך, למשל, הרוב המוחלט של חומרי הדברה שנבחנו במסגרת תכנית הרוויזיה רשומים בארה"ב ובהרבה מדינות מפותחות אחרות. - זאת ועוד, התברר כי ישנם חומרים רבים הנחוצים מאוד לחקלאות בארץ ולא קיימים להם תחליפים. משכך, הוצאתם

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מהשימוש יכולה לפגוע רבות בענפי החקלאות השונים. משרד החקלאות אף ביצע תחשיב כלכלי להשלכות ביטול החומרים שהשימוש בהם הופסק באירופה והגיע לכלל מסקנה כי אם התקינה האירופית תאומץ בישראל כמו שהיא, עלולה להיות פגיעה בלתי הפיכה במספר לא מבוטל של ענפי החקלאות בארץ. - לאחר הבחינה המעמיקה התברר כי קיימת ביקורת רבה מצד המדינות המפותחות על הגישה המחמירה הנהוגה במדינות האיחוד האירופי, בטענה כי גישה מחמירה זו, משפיעה לרעה על הסחר העולמי בתוצרת החקלאית הטרייה. - משרד החקלאות הגיע למסקנה כי יש להסתמך על התקינה האירופית לצד תקינה של מדינות מפותחות אחרות בהתאם לצרכי החקלאות בישראל ובדרך שלא תהיה פגיעה בבריאות הציבור והסביבה. - משרד החקלאות מסכים כי התקינה האירופית תהיה ברירת המחדל הראשונה, אך לא היחידה. נראה כי אין צורך ממשי לבטל חומרי הדברה באופן אוטומטי לאחר ביטולם במדינות האיחוד האירופי, אלא, יש להמשיך לבחון כל חומר לגופו של עניין, במסגרת הוועדה הבין משרדית תוך כדי בחינת סטטוס הרישום של אותו חומר במדינות מפותחות אחרות. - עם זאת, מאחר והתקינה האירופית מחמירה, משרד החקלאות לא רואה כל סיבה שהוועדה הבין משרדית תבחן שוב חומרי הדברה המאושרים באיחוד האירופי ויש לאמץ את רישום התכשיר ואת תקני שאריות חומרי הדברה שנקבעו לאותו חומר ללא צורך בביצוע עבודה כפולה. המשרד מבקש להדגיש כי, ההחלטה על הערכה מחדש של הרוויזיה של חומרי הדברה הרשומים בארץ ולא רשומים באירופה קדמה להחלטת הממשלה משנת 2021 וקדמה לחוק

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022). ההחלטה דאז על הרוויזיה הייתה כפעולה מתקנת לאחר דוח מבקר המדינה 67' משנת 2017 (שהתייחס לסטטוס רישום חומרי הדברה באיחוד האירופי ובארה"ב), וגם כהחלטת משרד החקלאות לבחון ההבדלים בין התקינה הישראלית לתקינה של האיחוד האירופאי. משרד החקלאות מודה למבקר המדינה שציין כי הרוויזיה האחרונה שהמשרד ערך יש בה צמצום בזמנים בין ביטול השימוש באירופה לבין התחלת ההערכה מחדש בארץ. עם זאת, משרד החקלאות סבור כי הליקוי תוקן במידה רבה.
3	התמשכות תהליך הרוויזיה מ-2017	בביקורת עלה כי אין במשרד החקלאות נוהל המסדיר את הליך בחירת החומרים הפעילים שיוערכו במסגרת הרוויזיות ואת משכי הזמן המרביים לקיום הרוויזיה. כחמש שנים לאחר שהחל משרד החקלאות בתהליך הרוויזיה מ-2017 לגבי 50 חומרי הדברה, הוא לא סיכם את ההחלטה בעניינם של 3 מהם (6%). מומלץ שמשרד החקלאות יפעל בתיאום עם הוועדה לרישום תכשירים כדי לקצר את משך הזמן לסיכום ולקבלת החלטות ברוויזיה בנוגע לחומרי ההדברה והתכשירים בד בבד עם פעולותיהם לרישום תכשירי הדברה חדשים, על מנת לצמצם ככל האפשר את תקופת השימוש בחומרים מסוכנים שיוחלט להוציאם משימוש בסופו של דבר, ואת פרק הזמן שבו נחשפים עובדי ההדברה החקלאית והצרכנים לחומרים שנאסרו לשימוש בחו"ל זה מכבר.	• משרד הבריאות תהליך הרוויזיה שהחל בשנת 2021, הינו פרי פעולה ועבודה מאומצת של נציגי שירות מזון ארצי במשרד הבריאות בוועדה הבינמשרדית. זו פעולה שקודמה על ידי משרד הבריאות ובוצעה על ידי הוועדה הבינמשרדית, למרות התנגדויות של משרד החקלאות בהתחלה. הקמת פלטפורמה קבועה להערכה מחדש של חומרי הדברה הנמצאים בשימוש בישראל הינה הדרך לצמצום הפער הקיים בישראל ביחס לעולם ובייחוד ביחס לאירופה. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר מרבית החומרים שנבחנו ברוויזיה רשומים בארה"ב ובהרבה מדינות מפותחות אחרות ולא מדובר בחומרי הדברה הרשומים רק במדינת ישראל. יודגש כי תהליכי הערכה מחדש או רישום תכשיר חדש נמשכים לאורך שנים מטבע הדברים.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יחד עם זאת, ברוויזיה האחרונה שהחלה בשנת 2021 צומצם פרק הזמן בין איסור השימוש באירופה להתחלת ההערכה מחדש בארץ. המשרד ימשיך לפעול ביחד עם הוועדה הבין משרדית לצמצם עוד את פרק הזמן.
4	תקנות השארית	על אף הקביעה של משרד המשפטים כבר בשנת 2020 כי המצב שבו יישום הוראת תקנות התכשירים מחד גיסא, והוראת תקנות השארית מאידך גיסא, עלול להוביל להיעדר סנכרון ובמצבים מסוימים אף לסתירה לגבי היקף שאריות חומרי ההדברה המותרות להימצא בגידולים מסוימים, אינו מקובל ואינו סביר, ויש לפעול לתיקון בהקדם - הדבר טרם תוקן על ידי על משרדי החקלאות והבריאות. במועד הביקורת, משרד החקלאות הציג במאגר השאריות המרביות שלו את רשימת השאריות המרביות של חומרי הדברה שלא אושרו על פי תקנות השארית, תחת הסיווג "בהמתנה לאישור התקנות". מביקורת המעקב עולה כי נכון ליוני 2022, במאגר השאריות של משרד החקלאות נמצאו 430 שיעורים מרביים השונים מהשיעורים הקבועים בתקנות השארית, ולמעשה את כמחציתם (217 שיעורים של 30 חומרי הדברה פעילים) יש למחוק מתקנות השארית כליל - היות שנאסר השימוש בחומרי ההדברה הפעילים המכילים אותם.	• משרד הבריאות במסגרת דיונים עם משרד החקלאות שירות מזון ארצי במשרד הבריאות הציג אפשרות לתקן את התקנות עבור שאריות של חומרי הדברה לגביהם קיימת הסכמה, אך הדבר לא יצא לפועל משום שבסיס האי הסכמה מצד משרד החקלאות טמון היעדר סטנדרט אחיד וכן סוגיית סמכויות הוועדה ותוקף החלטותיה. עם יצירת מנגנון עבודה תקין, המשרדים יפעלו במסגרת סמכותם לפי תקנות הגנה על בריאות הציבור (מזון) (שאריות חומרי הדברה) התשנ"א-1991, באופן העולה בקנה אחד עם המלצות הוועדה בכל הנוגע לירקות ופירות טריים. במסגרת חוק ההסדרים האחרון נקבע אימוץ של החקיקה האירופאית לעניין שאריות חומרי הדברה אך פירות וירקות טריים הוחרגו לדרישת משרד החקלאות, כלומר החקיקה האירופאית תחול עבור רק מזון מעובד. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר ראהו המענה לליקויים 2 ו-7. משרד החקלאות מעוניין לחדש את הדיונים עם משרד הבריאות על מנת להגיע להסכמות באשר לעדכון תקנות השאריות.
5	אימוץ התקינה האירופית	משרדי החקלאות והבריאות לא הגיעו להסכמה בדבר אופן יישום המנגנון הממשלתי המתבסס על אימוץ הדרישות האירופיות בתחום השימוש בחומרי ההדברה. בשל כך,	• משרד הבריאות במסגרת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021-2022, התשפ"ב –

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לשאריות חומרי הדברה	מתעכב יישום החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 והוראת חוק התוכנית הכלכלית מנובמבר 2021. אלה צפויים היו להביא לייסוד מנגנון שיביא לאיסור מהיר על שימוש בישראל בחומרי הדברה מסוכנים שנאסרו לשימוש במדינות האיחוד האירופי ובאופן שיאפשר הגנה על הציבור הישראלי מפני חשיפה לחומרים אלה. זאת תוך מתן אפשרות לביצוע ההתאמות מתחייבות, בהתאם לגידולים ולצורכי החקלאות בישראל. כמו כן, אימוץ דרישות האיחוד האירופי צפוי להקל את תהליך הרישום של תכשירי הדברה חדשים בישראל, ובכך להעמיד לרשות חקלאי ישראל מגוון של חומרי הדברה לשימוש בחקלאות, שאינו עומד לרשותם היום. על משרד החקלאות ומשרד הבריאות, בסיוע משרד רה"ם, לפעול כמתבקש מהוראות חוק התוכנית הכלכלית ולפעול לאימוץ מנגנון לעדכון מהיר ויעיל של שיעור שאריות חומרי ההדברה המותרות בישראל בהתאם לדרישות הנהוגות באירופה, עם ההתאמות הנדרשות נוכח מצב הנגעים בישראל וצורכי הגידולים והחקלאות בה, ככל שאלה נדרשות.	2021 (להלן – חוק ההסדרים) התקבלו תיקונים מקיפים בחוק הגנה על בריאות הציבור (מזון), התש"ו – 2015 (תיקון מס' 3) שעניינם, בין השאר, אימוץ של הוראות מסוימות החלות באיחוד האירופי לעניין מזהמים כימיים, קריטריונים מיקרוביאליים ושאריות חומרי הדברה (להלן – ההוראות המאומצות). בשל המחלוקת עם משרד החקלאות הוחרגו מהוראות המאומצות לעניין שאריות חומרי הדברה סוגי מזונות מסוימים וביניהם פירות וירקות טריים בעוד שלעניין מזון מעובד יחולו ההוראות המאומצות ביבוא, שיווק וייצור. יתרה מכך, לפי חוק ההסדרים, הוטל על שרי הבריאות והחקלאות להסדיר את תחום שאריות חומרי הדברה בהתאם לדרישות האיחוד האירופי. מתוך רצון לקדם ולהסדיר את הנושא, הציג המשרד עמדה המושתתת על אימוץ מבוסס ניהול סיכונים, הכולל התייחסות להשפעות בריאותיות ולצרכים חקלאיים ייחודיים בישראל. נכון לעת כתיבת שורות אלה, טרם הגיע המשרד להסכמה עם משרד החקלאות בנושא.
		• משרד החקלאות ופיתוח הכפר בשנים האחרונות משרד החקלאות פעל ליישום החלטת הממשלה מס' 1521 משנת 2016 שעניינה הפחתת הרגולציה ברישום תכשירי הדברה לצמחים, תוך כדי קידום מסלולים ירוקים לרישום תכשירי הדברה המורשים במדינות מפותחות. לאחר בחינה מעמיקה בנושא, משרד החקלאות הגיע לתובנה שיהיה נכון להכיר ברישום של תכשירים ממדינות מפותחות (באם ישנן חברות לחומרי הדברה המעוניינות לרשום את התכשיר וקיים צורך חקלאי באותו תכשיר בארץ). בנוסף, יש מקום להכיר בתקני שאריות חומרי הדברה המרביים המותרים (MRL) שנקבעו במדינות המפותחות.	

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			על מנת ליישם את המסקנות של משרד החקלאות כמתואר לעיל, נדרשת הסכמת משרד הבריאות שהינו המשרד השותף למשרד החקלאות בכל הקשור לקביעת תקני שאריות חומרי הדברה ונציגים של משרד הבריאות משמשים חלק מחברי הוועדה הבין משרדית (כולל יו"ר הוועדה) המייעצת למשרד החקלאות ברישום תכשירי הדברה. בעקבות החלטת הממשלה בשנת 2021 ובמסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו- 2022) הוקם צוות עבודה הכולל את מנכ"ל משרד החקלאות ומנכ"ל משרד הבריאות להסדרת תחום שאריות חומרי הדברה בהתאם לדרישות הנוהגות באירופה, עם ההתאמות הנדרשות לגידולים בישראל. במהלך שנת 2022 צוות העבודה קיים מספר מפגשים כולל סיוע של משרד רה"מ. בשל חילופי הממשלה הדיונים הופסקו, משרד החקלאות מעוניין לחדש את הדיונים עם משרד הבריאות ומשרד רה"מ (בהתאם להמלצת מבקר המדינה), על מנת להגיע להסכמות סופיות בדרך להכרה בתקינה הבין-לאומית בכלל ובתקינה האירופית בפרט.
6	מעמדה של חוות דעת של הוועדה לרישום תכשירים	מעיון בהמלצות הוועדה לרישום תכשירים ובהחלטות המנהלת, שהתקבלו במסגרת הערכה מחדש של 50 חומרי ההדברה במסגרת הרוויזיה מ-2017, עולה כי המנהלת לא קיבלה את המלצות הוועדה לצמצום או ביטול השימוש ב-11 (22%) חומרי הדברה פעילים שהיו מאושרים לשימוש. גבולות שיקול הדעת של המנהל אל מול המלצת הוועדה לרישום תכשירים בתהליך ביטול או שינוי רישום של תכשיר	• משרד הבריאות חשוב לציין שלאחר אישור הוועדה הבינמשרדית תכשירי הדברה מקבל אישור רישום למספר שנים. שלאחריהן תוקף תעודת הרישום שלו מוארכת על ידי משרד החקלאות ללא בחינה בוועדה הבינמשרדית או על ידי כל גורם מקצועי, ככל הידוע למשרד. התקנות מתייחסות ל"רישום תכשיר" והפרשנות של משרד החקלאות הינה שמדובר ברישום תכשיר חדש בלבד.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		קיים הם עניין מהותי שיש בו כדי להשפיע על השימוש בחומרי הדברה בחקלאות, ועל ציבור הצרכנים של גידולים חקלאיים בישראל. לפיכך, מומלץ שהמשרדים יפעלו כדי להכריע בשאלה הפרשנית בהקדם.	בהתאם להוראות חוק ההסדרים יש צורך למצות את פעולותיהם של הגורמים המקצועיים במציאת פתרון להסדרת תחום שאריות חומרי ההדברה בהתאם לדרישות האיחוד האירופי. ניסיונות להגיע להסכמות בנושא זה כללו דיונים לאורך מספר חודשים עם משרד החקלאות ומשרד רוח"מ. המשרד מעדכן כי הרוויזיה ב 2017 הייתה בפועל על 46 ולא 50 חומרים. החומרים הבאים היו ברשימה אך בפועל לא עברו רוויזיה: CHLOROPICRIN - בעת הרוויזיה לא היה בשימוש כחומר פעיל בישראל. DICHLORVOS - שימוש מוגבל לניטור על ידי משרד החקלאות. Methyl Bromide - שימוש מאד מוגבל לפי אמנת מונטריאול. Metolachlor-S - רשום באירופה. עמדת משרד הבריאות היא שגם בהערכה מחדש של חומר הדברה יש לפעול בהתאם להמלצות הוועדה שכוללת נציגי משרד הבריאות, הגנת הסביבה ונציגים של משרד החקלאות, ושבוחנת את כל המידע כולל מידע חדש ועושה זאת לאחר דיון עם כל הגורמים הרלבנטיים ומתוך בחינת כלל ההיבטים - השפעות בריאותיות, השפעות סביבתיות והיבטים חקלאיים. אין הבדל באופן בחינת תכשיר חדש שלגביו משרד החקלאות מאמץ המלצות הוועדה לבין בחינה מחדש של חומרים פעילים. נדרשת קוהרנטיות בהתייחסות להמלצות הוועדה כפי שהמלצות הוועדה הבינמשרדית מאומצות במלואן לגבי תכשיר חדש. משרד החקלאות צריך לאמץ את המלצות הוועדה גם בהערכה מחדש של חומרי הדברה (תכשירים קיימים).

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד החקלאות ופיתוח הכפר משרד החקלאות לא מקבל את הפרשנות של מבקר המדינה בעניין אי ההלימה בין המלצות הוועדה הבין משרדית לבין החלטות המשרד באשר להמשך שימוש או צמצום השימוש בתכשירי הדברה. לשיטת המשרד ובהתאם להסברים שהועברו למשרד מבקר המדינה מדובר על מחלוקת על 3 חומרים בלבד. נוסף לכך, הפרשנות של מבקר המדינה התמקדה בתכנית אחת של הרוויזיה, למרות שמשרד החקלאות מבצע הערכה מחדש מזה יותר מעשור אשר כללו מעל ל- 100 חומרי הדברה שונים.
7	הגבלות במכירת חומרי הדברה ובשימוש בהם	בישראל אין הסדר רגולטורי שנועד להגביל את השימוש בחומרי הדברה רעילים בחקלאות רק למי שמורשה לכך, לפיקוח על מכירתם, ולהסדרת הכשרה הנדרשת לשימוש בהם. זאת למרות שמשרד החקלאות, הבריאות ומינהל הבטיחות במשרד הכלכלה רואים חשיבות בקביעת הוראות בנושאים כאמור לשם שמירה על בריאות האדם, בעלי החיים והסביבה. מוצע שמשרד החקלאות יפעל להסדיר את הגבלת המכירה של תכשירי ההדברה הנדרשים לחקלאות ואת הגבלת השימוש בהם.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת. בשנה האחרונה, גורמי המקצוע במשרד החקלאות בוחנים את הנושא ומכינים הצעה למסמך מדיניות שיוצג להנהלת המשרד.
8	התקנת תקנות לפי החוק לפיקוח על ייצור הצמח ושיווקו	בחלוף 11 שנים ממועד חקיקת חוק הסטנדרטים - לא הותקנו הוראות דין מחייבות ואסדרה אשר יפרטו את תנאי הייצור ואמות המידה של איכות ובטיחות הנדרשים בתוצרת חקלאית צמחית, וכן לא הוסדרו הוראות שיאפשרו עקיבות בין המוצר הסופי לבין היצרן או המשווק. במצב דברים זה לא ניתן לדעת את זהות המגדל ולהתחקות אחר התוצרת החריגה, וזאת גם אם התגלו חריגות בתוצרת	• משרד הבריאות המשרד לא היה שותף להליכי החקיקה שתואמו בין משרד המשפטים והחקלאות, על אף שנדרשת הסכמת שר הבריאות לקידום האמור. התקיים דיון עם משרד החקלאות ב-3.6.21, בו העלה המשרד בפני נציגות משרד החקלאות את הסתייגויות משרד הבריאות

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שמקורה בישראל, בשטחי הרשות הפלסטינית או בתוצרת מיובאת. מומלץ שמשרד החקלאות ומשרד הבריאות, בשיתוף משרד המשפטים, ישלימו גיבוש עמדה מוסכמת בדבר נוסח הוראות הדין שיאפשר להגן על בריאות הציבור. במסגרת זו, על המשרדים להגיע להסכמות לגבי האכסנייה החוקית המתאימה להוראות השונות הנדרשות, וכל זאת בתוך לוח זמנים נאות שייקבע. אם אין בידי המשרדים יכולת להגיע להסכמות כאמור, מוצע שהנהלות משרדי החקלאות והבריאות יפנו למשרד ראש הממשלה שסייע בידם לגבש הסכמות.	הנוגעות לנקודות מהותיות. מאז לא התקיימו דיונים נוספים, לא נשלח סיכום דיון ולא הועברה טיוטה נוספת. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר קיים נוסח לעדכון החקיקה שגובש ע"י משרד החקלאות ומשרד המשפטים. הנוסח יובא בהקדם לבחינתו של מנכ"ל משרד החקלאות לקבלת ההחלטה בעניין. הערה לסעיף בדוח מבקר המדינה: בסעיף 114 מופיע המשפט: "משרד הבריאות הוסיף כי ככל שיש צורך לתקן את החקיקה לעניין תוצרת חקלאית צמחית מיובאת, דרך המלך לכך היא באמצעות תיקון חוק המזון עצמו - המצוי באחריותו", אינו נכון ואינו מדויק כלל. משרד הבריאות מצד אחד מתנגד לתיקון שהציע משרד החקלאות, בטענה של יצירת מערכת פיקוח כפולה בשלב השיווק ומצד שני אינו מעוניין לתקן את חוק המזון כך שפיקוח על פירות וירקות טריים יהיה תחת אחריותו לאורך כל שלבי שרשרת היצור (לרבות השלבים טרם שלב השיווק). • משרד המשפטים התייחסות יעוץ וחקיקה (ציבורי-חוקתי): האחריות לתיקון הליקויים מוטלת על משרדי החקלאות והבריאות והוא מחייב בראש ובראשונה הסכמות ברמה מקצועית ולא המשפטית. לאחר הגעה להסכמה מקצועית משרד המשפטים יסייע לצדדים מקבול לעגן את ההסכמות בחקיקה.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	פיקוח של משרד החקלאות על עבודת החקלאים בשטח	בדוח הקודם עלה כי משרד החקלאות אינו מפעיל מפקחים שיבקרו במשקים החקלאיים ויבדקו אם ההדברה מתבצעת על פי הוראות השימוש הרשומות על תכשירי ההדברה. מביקורת המעקב עלה כי בחלוף כשש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, פעולות משרד החקלאות לשינוי המצב לא צלחו והמשרד אינו מפקח אחר יישום הוראות התווית בשלבים המוקדמים בגידול התוצרת בחלקת השדה. הפיקוח והבקרה על השימוש של החקלאים בתכשירי הדברה בחלקת השדה נחוץ כדי למנוע שימוש לקוי שעלול לפגוע באדם, בחי ובסביבה. על משרד החקלאות לפעול בין אם באמצעות הקצאת תקנים יעודיים ובין באמצעות הסמכת גופי בקרה פרטיים, לקיום פיקוח נאות על כלל שלבי הייצור של הצמח, לאחר הסדרתו במסגרת חוק הסטנדרטים.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ראה מענה לליקוי 8. מדיניות הפיקוח והבקרה על שימוש של החקלאים בתכשירי הדברה תיגזר בין היתר מקביעת המדיניות באשר לתקנות הפיקוח על ייצור הצומח ושיווקו.
10	חריגות בולטות של שאריות חומרי הדברה בירקות ובפירות	בדוח הקודם נמצא כי על פי ממצאי הסקרים של משרד החקלאות והבריאות גם יחד לשנת 2015, בכמה סוגים של פירות וירקות נמצאו ממצאים חריגים בשליש ועד יותר ממחצית מהדגימות. ביקורת המעקב העלתה אף היא שעל פי סקרי משרד החקלאות והבריאות בשנים 2019 - 2021, בגידולים מסוימים נמצאו ממצאים חריגים ברבע ועד כמחצית מהדגימות, וחלקם נצרכים על ידי הציבור הישראלי באופן תדיר. הביקורת העלתה כי התקן הישראלי חסר חומרי הדברה מאושרים לשימוש בחלק מהגידולים באופן שמביא לשימוש בחומרי הדברה שאינם מאושרים, דבר העשוי לפגוע בבריאות הציבור ובסביבה. עוד העלתה הביקורת כי ממצאי סקר משרד הבריאות אינם מפרטים את מקור התוצרת שנדגמה וממילא לא את מקור התוצרת	• משרד הבריאות מפקחי שירות מזון במשרד הבריאות דוגמים מזון ובעיקר תוצרת חקלאית צמחית טרייה בשווקים כפי שמשווק לצרכן הקצה. תוצרת מסוג זה ברובה המכריע אינה ארוזה מראש ואין סימון לגבי מקור התוצרת. התוצרת החקלאית הצמחית הטרייה הארוזה מראש מהווה חלק קטן מן הפירות, הירקות וצמחי התבלין המצויים בשווקים. וגם אז לא על הכל ניתן למצוא סימון של מקור התוצרת. יחד עם זאת, המשרד יפרט את מקור התוצרת שנדגמה, ככל שיהיו בידי נתונים אלה, כבר בדו"ח הבא.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שהוא מצא בה חריגות ובפרט לא אם מדובר בתוצרת ישראלית, תוצרת שמקורה ברשות הפלסטינית או בתוצרת מייובאת מחו"ל. מומלץ שמשרדי החקלאות והבריאות יפעלו לכך שהתקן הישראלי יעודכן באופן שמחד גיסא יגן באופן המיטבי על הציבור בישראל, בהתאם למידע המקצועי שבידי משרדי החקלאות והבריאות, ומאידך גיסא לא יאסור שימוש בחומרים שאין סיבה מקצועית לאסור את השימוש בהם. מוצע כי משרד הבריאות יפרט בסקר ובממצאיו את מקור התוצרת שנדגמה במקרים בהם המידע מצוי בידיו. בכל הנוגע לגידולים מקבוצת Minor crops, מומלץ למשרד החקלאות לפעול כדי להביא לכך שיהיו לחקלאי הישראלי תכשירי הדברה רשומים כחוק לשימוש בקבוצת גידולים אלה. זאת, כדי לאפשר למגדלים הדברה יעילה שלא תזיק לבריאות הציבור. מוצע כי משרד החקלאות ינתח את רמת הציות בישראל, ואם היא נובעת מחריגות יתרות בתוצרת הצמחית בישראל - הוא יבחן כיצד ניתן להעלות את רמת הציות לתקנים בישראל. מומלץ כי ניתוח זה יעשה בשם לב לשיעורי הציות באיחוד האירופי, בהתאמות הנדרשות למתודולוגיות ביצוע הסקרים בישראל ובאיחוד האירופי. זאת לשם הפחתת חשיפת תושבי ישראל לתוצרת חקלאית ששיעורי חומרי ההדברה בה חורגים מן התקן המקומי.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר בשנים האחרונות משרד החקלאות זיהה כי מרבית החריגות בשימוש בחומרי הדברה לא נובע דווקא מרמות שאריות גבוהות מהתקן, אלא בשל מחסור בתקני שאריות חומרי הדברה לשורה ארוכה של גידולים חקלאיים מקבוצת Minor crops. משרד החקלאות רואה כי דרך הכרה בתקני שאריות בין לאומיים ייפתר חלק ניכר מן הבעיה (ראה מענה לליקוי 5). נוסף לכך, גורמי המקצוע במשרד מכינים תכנית למיפוי החוסרים בתקני שאריות בגידולי Minor crops ולאחר מכן יגבשו תכנית פעולה שתובא לאישור הנהלת המשרד. עבור חלק מן המהלכים תיידרש הסכמת משרד הבריאות.
11	יעדים כמותיים להפחתת שיעור החריגות	משרדי החקלאות והבריאות לא הכינו תוכנית פעולה לצמצום החריגות. מוצע כי משרדי הבריאות והחקלאות יגבשו תובנות ומסקנות משותפות העולות מממצאי הדוחות שהפיקו על בטיחות התוצרת הצמחית המשווקת והנצרכת בישראל,	• משרד הבריאות עמדת משרד הבריאות היא שיש לקדם יעד לצמצום אחוז החריגות בשאריות חומרי הדברה במזון ב- 50% תוך 5 שנים. חשוב להדגיש שההשפעה העיקרית על השגת היעד הנ"ל

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ובהתאם למסקנות שיגבשו יקבעו תוכנית פעולה רב-שנתית מתואמת להפחתת שיעור החריגות, שבה ייקבעו יעדים כמותיים, הולכים ופוחתים של שיעור חריג של שאריות חומרי הדברה פעילים, לשם שימור המגמה שהחלה בשנת 2021 של הפחתה בהיקף החריגות. כדי שתוכנית כאמור תשיג את יעדיה, מוצע כי משרד החקלאות יבחן אם ראוי לכלול בה גם מיפוי של הגורמים לחריגות וקביעת דרכי פעולה לצמצום - כגון הרחבת פעולות ההדרכה וההכוונה שנועדו לתמוך בחקלאים ובמשווקי התוצרת החקלאית; הגברת המודעות של החקלאים להוראות השימוש היעיל בחומרי הדברה בהתאם להוראות התוויות, ולהתאים את השימוש לעונות השנה הרלוונטיות לכל גידול; הנגשה אקטיבית של מידע רלוונטי לכל חקלאי בתקופה הרלוונטית; הרחבת מערך הניטור והפיקוח בשדות ובבתי האריזה; והגברת פעולות האכיפה במקרים של חריגה.	נעוצה בפיקוח ואכיפה על שימוש בחומרי הדברה בתוצרת המקומית, דבר שנמצא באחריותו של משרד החקלאות. משרד הבריאות פועל בדרכים רבות כדי לצמצם שימוש בחומרי הדברה מזיקים בישראל ולהגיע ליעד, וכך לצמצם חשיפת הצרכן הישראלי לשאריות חומרי הדברה. הדבר כולל הסברה והדרכה של עוסקים במזון, ניטור שאריות חומרי הדברה בשווקים, קידום הערכה מחדש של חומרי הדברה פעילים (רוויזיות), ופיקוח משמעותי בייבוא ובשיווק. משרד הבריאות יקדם שיתוף פעולה עם משרד החקלאות להשגת היעד הנ"ל.
			• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת.
12	תיאום בין משרד החקלאות למשרד הבריאות בהצגת ממצאי הסקרים לציבור	בדוח הקודם עלו הבדלים בממצאי הסקרים השנתיים של שני המשרדים, כך שהציבור אשר נחשף לממצאיהם יתקשה לדעת על איזה סקר כדאי להסתמך כדי ללמוד על שיעור החריגות של חומרי ההדברה בפירות ובירקות. מביקורת המעקב עולה כי עדיין קיימים הבדלים בממצאי הסקרים של המשרדים באשר לשיעור החריגות שנמצאו בתוצרת החקלאית הצמחית. יצוין כי ההבדלים בין ממצאי הסקרים מובנים נוכח ההבדלים בשיטות העבודה ובתוכניות המדגם של שני המשרדים ועובדה שמלבד התוצרת המקומית, משרד הבריאות בודק גם תוצרת מייובאת למול רמת השאריות המותרת שנקבעה בישראל,	• משרד הבריאות משרד הבריאות מבצע ניטור של שאריות חומרי הדברה במזון המצוי בשווקים. תוכנית העבודה הינה שנתית, מחולקת ל-7 לשכות שונות בארץ ומבוססת על ניהול סיכונים, כך שלוקחת בחשבון את מגוון התוצרת הקיימת בשווקים, מידת הצריכה על ידי הצרכן הישראלי כולל התייחסות לקבוצות רגישות כמו ילדים, חריגות שנמצאו בשנים קודמות ועוד. מטרת ניטור זה הינה קבלת תמונה מייצגת, ככל הניתן, לגבי מידת החשיפה של הצרכן הישראלי לשאריות חומרי הדברה ממזון. הדוחות מפורסמים לציבור באתר של שירות מזון ארצי לצורך שקיפות מול הציבור.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שלעיתים היא מחמירה יותר מאשר במדינות האיחוד האירופי. משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו מהדוח הקודם כי המשרדים יציגו לציבור מסקנות משותפות, נתונים ותובנות ברורות על שיעורן של שאריות חומרי ההדברה בפירות וירקות ספציפיים. לשם כך, בד בבד עם פרסום הסקרים הנפרדים של כל משרד, מוצע כי המשרדים יתאמו את פעולותיהם כדי לפרסם תוצר משותף, שיבהיר לציבור את מצב הדברים לאשורו לגבי כל גידול.	חשוב להדגיש כי, אין מטרת דוחות בנושא שאריות חומרי הדברה להשפיע על בחירת הצרכן ברכישה ו/או בצריכה של פירות וירקות. לצריכה של פירות וירקות יתרונות בריאותיים רבים, דבר שנכתב במפורש בכל דוח. משרד החקלאות האמון על הפיקוח והאכיפה ברמת השדה מבצע סקר המבוסס על היקפי גידולים וכו' כלומר מדובר סקרים בעלי מטרת שונות, קהלי יעד שונים וכו'. יחד עם זאת, המשרד ימשיך לבחון דרכים להגברת שיתוף הפעולה עם משרד החקלאות. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר תמיד יהיו הבדלים בין תוצאות סקרי שאריות חומרי הדברה המבוצעים ע"י משרד החקלאות לאילו המבוצעים ע"י משרד הבריאות. משרד החקלאות מבצע סקר עבור תוצרת מקומית טרייה, בעוד שמשרד הבריאות מבצע סקר עבור תוצרת טרייה, מעובדת שהינה תוצרת הארץ ותוצרת מיובאת ותוצרת מהרש"פ. יחד עם זאת, המשרד מבין כי הציבור מצפה לדעת אם קיימת סכנה מחשיפה לחומרי הדברה דרך מזון המוצע לו למכירה. המזון המוצע למכירה הוא בחלקו תוצרת צמחית טרייה, מזון מן החי ומזון מעובד. גם מקור המזון יכול להיות מהארץ, מהייבוא או מהרש"פ. לכן כל דוח של משרד החקלאות עבור שאריות חומרי הדברה בתוצרת חקלאית טרייה יהיה חלקי. לדעת המשרד, ההמלצה הנכונה היא כי לאחר שמשרד החקלאות מפרסם את תוצאות הסקר המפורט, משרד הבריאות יכול להשתמש בנתונים לחישוב החשיפה הכללית לחומרי הדברה בכל גידול וגידול (תוצרת מקומית לעומת היבוא עבור כל גידול). משרד החקלאות מקבל את המלצת מבקר המדינה לכך ששני

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרדים יתאמו את פעולותיהם על מנת שהציבור ידע את מצב החשיפה לחומרי הדברה לגבי כל גידול.
13	שיטת הדגימה	עלה כי המגדלים שמהם נאספות דגימות לבדיקת שאריות חומרי הדברה עבור הסקרים השנתיים של משרד החקלאות אינם נבחרים על בסיס תוכנית דגימה ופיקוח שוויונית ותוך הסתייעות בכלים סטטיסטיים מדעיים, אלא לפי פרקטיקה שגיבש המשרד בשנים האחרונות. הנתונים שבמאגר נתוני המגדלים חלקיים ושגויים. הסתמכות על מאגר נתונים חלקי, ללא הסתייעות בכלים סטטיסטיים, משקפת פער מקצועי ועשויה ליצור קושי להסתמך על ממצאי הסקר ולגבש בעקבותיו תובנות על השימוש בחומרי הדברה בחקלאות. מומלץ שמשרד החקלאות יתכנן תוכנית לדגימה ופיקוח, שתישען על מאגר מקיף ומעודכן של נתוני מגדלים שיכלול מידע נחוץ על המגדלים, חלקות השדה והתוצרת הטרייה הגדלה בחלקות, ויפעל לפי תוכנית זו תוך הסתייעות בכלים סטטיסטיים מדעיים. כן מומלץ שמאגר המידע על החקלאים, חלקות השדה והתוצרת החקלאית יוטמע גם במאגר המידע הגיאוגרפי של משרד החקלאות וישמש לצורך בניית תוכנית הדגימה.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר הנושא ייבחן ע"י היחידות המקצועיות הרלוונטיות במשרד החקלאות ויובא להחלטת הנהלת המשרד על אופן הביצוע והקצאת המשאבים הדרושים.
14	מיזמים להפחתת השימוש בחומרי הדברה	בביקורת המעקב עלה כי על אף שמספר הדגימות ממיזמי ההדברה הירוקה מסתכם בלמעלה מ- 10% מכלל הדגימות, דוחות משרד החקלאות אינם מבחינים בינם לבין דגימות שניטלו משדות אחרים. מוצע שמשרד החקלאות יכלול בסקרים השנתיים שלו התייחסות ממוקדת לממצאים לגבי התוצרת שנטל	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת. בחודש האחרון (מרץ 2023) פורסמה הודעה בעיתונות באשר לתוצאות חומרי הדברה מהדגימות של מיזמי ההדברה בשנת 2022.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ולשמירה על הסביבה	בשטחים שבהם מיושמת הדברה ירוקה, באופן שיאפשר לציבור ללמוד על האפקטיביות של חומרי ההדברה הידידותיים ושל שיטות ההדברה ההוליסטית ביחס לחומרי הדברה כימיים. כך ניתן יהיה לקבל החלטה מושכלת בדבר הצורך להרחיב או לצמצם את מיזמי ההדברה הירוקה בהתאם לאפקטיביות של תוצאותיהם, ונוכח השפעתם על בריאות הציבור.	
15	כוח אדם להדרכת חקלאים בנושא הדברה	בדוח הקודם עלה כי מספר המדריכים שהקצה משרד החקלאות לשה"ם בתחום הגנת הצומח וההסברה לחקלאים בנושא חומרי הדברה פחת מ-17 מדריכים בשנת 2006 ל-8 מדריכים בלבד בשנת 2015. מביקורת המעקב עולה כי המשרד שמר על מצבת מדריכי הגנת הצומח כפי שהייתה בשנת 2015. עם זאת, שה"ם ערך פעולות הדרכות קבוצתיות בנושא חומרי הדברה לכ-1,500 משתתפים. למעט פעולות הדרכה אחת כל פעולות ההדרכה ניתנו באופן פרונטלי. נוסף על כך נמצא כי חסר במשרד החקלאות מדריך בעל התמחות בפיתוח ממשק הדברת עשבייה, אשר נדרש להכוונת השימוש היעיל בחומרי הדברה ולצמצומו. מוצע כי משרד החקלאות יבחן את הצורך בשינוי תפיסת ההדרכה וימשיך לקדם ולהרחיב את פעולות ההדרכה הקבוצתית שהוא מציע. מומלץ שמשרד החקלאות יקבע בהדרכות שהוא כולל בתוכניות ההדרכה השנתיות שלו רף ראוי לשיפור הידע של החקלאים בנושא חומרי הדברה והשימוש בהם, בדגש על הגדלת היקף פעולות ההדרכה שבהן נעשה שימוש באמצעי הנגשה דיגיטליים וביישומים טכנולוגיים מתקדמים. לצד זאת מומלץ שמשרד החקלאות	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת. משרד החקלאות מיישם הדרכות קבוצתיות והדרכות מקוונות.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יפעל להשלים את ההתמחות החסרה בפיתוח ממשק הדברת עשבייה, באמצעות הכשרת המדריכים הקיימים או בגיוס משאבי הדרכה נוספים, כך ששה"ם יוכל לטייב את ההנחיה לחקלאים לגבי דרכים להפחתת השימוש בחומרי הדברה תוך שימוש במלוא הידע הרלוונטי הקיים.	
16	תמיכה במיזמים להפחתת השימוש בחומרי הדברה	בדוח הקודם עלה כי בשנים 2012 - 2016 הפחית משרד החקלאות ב-65% את הסכום הכולל שהקצה לתמיכות במיזמים של הדברה משולבת, מ-2 מיליון ש"ח בשנת 2012 ל-700,000 ש"ח בכל אחת מהשנים 2015 - 2016. מביקורת המעקב עלה כי בשנים 2018 ו-2019 משרד החקלאות המשיך וצמצם את התמיכה במיזמי הדברה משולבת ביותר מחצי מהיקף התמיכה שנתן בשנים 2015 ו-2016. לעומת זאת, בשנת 2020 משרד החקלאות שילם כמיליון ש"ח כספי תמיכה, פי שלושה מהתמיכה ששילם בכל שנה מהשנתיים שקדמו לה. חשיבות הייעול והצמצום של השימוש בחומרי הדברה כימיים בחקלאות, ובד בבד קידום שיטות הדברה ידידותיות יותר לאדם ולסביבה, אינה מוטלת בספק. מומלץ כי משרד החקלאות יקצה את המשאבים הנחוצים להרחבת השימוש בשיטות הדברה ידידותיות לסביבה.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר לדעת המשרד, מידת תיקון הליקוי לא משקפת את הנתונים האמיתיים. הנתונים בפסקאות מסוימות בדוח אינם מדויקים, להלן הנתונים הנכונים: פיסקה 226: בשנים 2012-2013 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים. סעיף 228: בשנת 2017 לא הייתה תמיכה. בשנת 2018 תוקצבו התמיכות ב-1.5 מיליון ש"ח וכך גם בשנת 2019 מיליון ש"ח בכל שנה. סעיף 229: בדוח צוין כי "בשנת 2017 תוקצב סכום של 3 מיליון ש"ח", וכן צוין כי "בשנת 2019 תוקצב סכום של 1.5 מיליון ש"ח למימון מיזמים להפחתת השימוש בחומרי הדברה בריכוז שה"ם". נתונים אלה לא נכונים. בשנת 2017 לא היה תקציב כלל. בשנים 2018-2019 תוקצבו 3 מיליון ש"ח ו-1.5 מיליון ש"ח בכל שנה. סעיף 230: התמיכה המאושרת למיזם היא לשלוש שנים בדרך כלל. העברת התשלום למיזמים נעשית כנגד הוצאות בכל שנה, כך שהנתונים השנתיים מאגף התקציבים משקפים העברת תקציבים של מיזמים שאושרו בשנים שונות.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים להלן הנתונים המדויקים: תמיכות במיזמים 2009-2019																																												
			<table border="1"> <thead> <tr> <th>שנה</th><th>מס' פריטים</th><th>חקר השיטות (דגים)</th><th>סכום התמיכה (אלפי ₪)</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>2009</td><td>5</td><td>-</td><td>903</td></tr> <tr><td>2010</td><td>6</td><td>-</td><td>946</td></tr> <tr><td>2011</td><td>9</td><td>-</td><td>900</td></tr> <tr><td>2012</td><td>3</td><td>-</td><td>1,000</td></tr> <tr><td>2013</td><td>9</td><td>-</td><td>1,000</td></tr> <tr><td>2014</td><td>3</td><td>-</td><td>500</td></tr> <tr><td>2015</td><td>3</td><td>-</td><td>700</td></tr> <tr><td>2016</td><td>7</td><td>25,000</td><td>700</td></tr> <tr><td>2018</td><td>12</td><td>12,200</td><td>1,500</td></tr> <tr><td>2019</td><td>8</td><td>29,900</td><td>1,500</td></tr> </tbody> </table>	שנה	מס' פריטים	חקר השיטות (דגים)	סכום התמיכה (אלפי ₪)	2009	5	-	903	2010	6	-	946	2011	9	-	900	2012	3	-	1,000	2013	9	-	1,000	2014	3	-	500	2015	3	-	700	2016	7	25,000	700	2018	12	12,200	1,500	2019	8	29,900	1,500
שנה	מס' פריטים	חקר השיטות (דגים)	סכום התמיכה (אלפי ₪)																																												
2009	5	-	903																																												
2010	6	-	946																																												
2011	9	-	900																																												
2012	3	-	1,000																																												
2013	9	-	1,000																																												
2014	3	-	500																																												
2015	3	-	700																																												
2016	7	25,000	700																																												
2018	12	12,200	1,500																																												
2019	8	29,900	1,500																																												
17	קנסות מינהליים לחקלאים שבתוצרתם נמצאו חריגות בחומרי הדברה	בדוח הקודם עלה כי משרד החקלאות הטיל קנס מינהלי על שיעור נמוך מהחקלאים שבתוצרתם נמצאו דגימות חריגות - 1% בשנת 2014 ו-11% בשנת 2015. בביקורת המעקב נמצא כי משרד החקלאות הגדיל באופן ניכר את שיעור המקרים שבהם הטיל קנס מינהלי על חקלאים בגין חריגות מהותיות של שאריות חומרי הדברה - מ-6% קנסות בשנים 2014 - 2015 ל-29% קנסות בשנים 2018 - 2021, ומשרד מבקר המדינה מציין זאת לחיוב. עם זאת, עלה כי בשנים 2018-2021 משרד החקלאות לא פתח בחקירה בעניין של 13% מהחריגות המהותיות בשאריות חומרי ההדברה שגילה בסקרים שערך והפרות אלה נותרו לא מטופלות. כדי להגן על בריאות הציבור ולהרתיע מגדלים מפני הפרת הוראות הדין, מומלץ כי משרד החקלאות יוודא שהמידע על הדגימות שהוא נוטל שלם ויעביר את כל המקרים בהם	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ראה מענה לליקוי 20.																																												

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נמצאו חריגות מהותיות בשאריות חומרי הדברה לטיפול יחידת הפיצוח.	
18	גביית קנסות שהטיל משרד החקלאות בגין חריגות מהותיות שמצא בסקרים שערך	מביקורת המעקב עולה כי מתוך 122 מקרים בהם הטייל משרד החקלאות קנס מינהלי בשנים 2018 - 2021, לא שולמו 66 קנסות (54%). ב-30 מהקנסות שלא שולמו (45%), משרד החקלאות לא גבה את החובות בעצמו ולא העביר את הטיפול בגביית הקנסות לרשות האכיפה והגבייה. על משרד החקלאות לפעול בהתאם להוראת התכ"ם ולטפל בגביית כל החובות שהצטברו עקב חריגות מהותיות של שאריות חומרי ההדברה שמצא בתוצרת החקלאית.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת.
19	נטילת דגימות משדה החקלאי	בדוח הקודם עלה כי 12% מהדגימות שניטלו בסקר שאריות חומרי ההדברה נלקחו משדות החקלאים, לעומת 88% מהדגימות שנלקחו ממקומות אחסון שאליהם נשלחות הסחורות לאחר הקטיף. 'צוין לחיוב כי בביקורת המעקב נמצא שמשרד החקלאות הגדיל את היקף הדגימות שהוא נוטל מהשדות ל-35% מכלל הדגימות, באופן המקל לבסס ראיות להטלת קנס מינהלי על מגדל שבדגימות מתוצרתו נמצאו חריגות. מוצע שמשרד החקלאות ימשיך להרחיב את היקף הדגימות בשדות גם בעתיד.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת. המשרד ימשיך לדגום תוצרת חקלאית מבתי אריזה וממרכזים לוגיסטיים מאחר וקיים תנאי חשוב לדיגום משדות חקלאיים בדיוק בעת הקטיף, ועל מנת למנוע הגעת מפקחי משרד החקלאות לשדות החקלאים כשהתוצרת החקלאית עדיין לא מוכנה לקטיף.
20	טופסי הדגימה	בדוח הקודם עלה כי הדוגמים מילאו חלק מן הטפסים הנלווים לדגימות באופן חלקי בלבד. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות משרד החקלאות שנועדו לוודא כי טופסי הדגימה מכילים את מלוא המידע הנדרש על המגדל	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה מקובלת. משרד החקלאות אכן התחיל באפיון הצרכים על מנת לקדם דיגיטציה של תהליך הדיגום. הנושא הוכנס לתכנית העבודה של שנת 2023 ונבחרה תוכנה מתאימה.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והגידול, באופן שיאפשר נקוט פעולות אכיפה במקרה הצורך. עם זאת, עלה כי טפסי הדיגום הינם ידניים ונתונים מושלמים לפי הצורך על ידי תחום מידע ודיגום במשרד. מומלץ שמשרד החקלאות ייעל את ההליך ויבחן אפשרות להעביר את נתוני הדגימה באופן מקוון מהדוגמים בשטח אל המערכת הממוחשבת, באופן שיחסוך את שלב הקלדת הנתונים הידניים.	
21	סימון תאריך תפוגה של תכשיר הדברה	בדוח הקודם עלה כי אין בהוראות הדין דרישה לרישום תאריך תפוגה על תכשירים שחיי המדף שלהם הם שנתיים ויותר. ביקורת המעקב העלתה כי משרד החקלאות לא פעל לעדכון תקנות התכשירים כפי שמסר בתשובתו כך שהן יורו כי גם תווית של תכשיר הדברה שחיי המדף שלו הם שנתיים ויותר - תכלול את תאריך התפוגה שלו. משרד החקלאות אף לא קיבל כל החלטה חליפית אחרת, שתאפשר להתמודד עם הקושי העולה מהיעדר תאריך תפוגה בתכשירי ההדברה. משרד מבקר המדינה שב וממליץ כי משרד החקלאות יפעל לתיקון ליקוי זה, ולצורך כך יגבש את עמדתו בנוגע לתיקון הנדרש, ויפעל להטמעתו בתקנות התכשירים.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר נמסר למבקר המדינה כי הנושא של חיוב תאריך תפוגה של תכשיר הדברה נבחן לעומק אל מול הרגולציה המקומית (ביחס לכימיקלים אחרים) ואל מול רגולציה במדינות אחרות (ביחס לתכשירי הדברה). בעולם לא מחייבים ציון תאריך תפוגה מעבר לשנתיים עבור תכשירי הדברה. יחד עם זאת, המשרד מקבל את הערת המבקר שהנהלת המשרד טרם קיבלה את ההחלטה הסופית.
22	מדגם שנתי לבדיקת ההתאמה בין תווית תכשיר ההדברה לבין הרכבו	בדוח הקודם עלה שבשנים 2010 - 2013 היה שיעור הביצוע של הסקר מתוך התכנון נמוך מ-50%. בשנת 2014 גדל שיעור הביצוע ונבדקו כ-60% ממספר הדגימות המתוכנן, ובשנת 2015 הביצוע תאם לתכנון ואף עלה עליו במקצת. בביקורת המעקב נמצא כי בין השנים 2017 - 2021 חלה ירידה חדה בשיעור תכשירי ההדברה שנבדקו ביחס למתוכנן, מ-82% בשנת 2017 ל-15% בשנת	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר לעניין שיעור ביצוע הדגימות ביחס לתכנית- מקובל חלקית. המשרד הבהיר למבקר המדינה כי תכנית הדיגום גמישה ומתעדכנת מעת לעת במשך השנה. התכנית כללה מס' רב של דוגמאות מעבר לכוונה הסופית לדיגום ומעבר לקיבולת של המעבדה. הסיבה לכך היא כי מאחר ותכשירי ההדברה הרשומים לא נמצאים בכל ימות השנה בכל החנויות המוכרות

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		2021. בין השנים 2017 - 2020 שיעור הבדיקות החריגות שהתגלו פחת מ-13% עד ל-7%, בשנת 2021 שיעור החריגות עלה לכ-11%. משרד החקלאות לא קבע נוהל שיסדיר בין השאר תבחינים להגדרת חריגה מינורית וחריגה מהותית, מספר המקרים החריגים שיתגלו בתכשיר אשר יוביל לביצוע חקירה, מהלך סדור של חקירה ושימוע, ותבחינים לביטול תעודת הרישום של תכשיר הדברה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד החקלאות יבחן כיצד לייעל את יכולתו לדגום את התכשירים הנדרשים לבחינה ויתאים את תוכנית העבודה שלו לתוצאות הבחינה. עוד מומלץ כי המשרד ישלים גיבוש נוהל המסדיר תבחינים להגדרת חומרת החריגות והמקרים שיועברו לחקירה, לביטול הרישום של התכשיר ולהטלת קנסות, ויפעל לפיו כדי לצמצם את החריגות הקיימות.	תכשירי הדברה, והרצון למנוע מקרים שבהם מפקח המשרד יגיע לדגום ולא ימצא תכשיר מוצע למכירה בעת הדיגום. לעניין גיבוש נוהל להגדרת חומרת החריגות: ההמלצה מקובלת.
23	שמירה על בטיחות העובדים העוסקים בהדברה חקלאית ועל סביבתם	בדוח הקודם עלה כי בשנים 2013 - 2015 ביצעו מפקחי מינהל הבטיחות כ-1,050 ביקורי פיקוח לבחינת תנאי העסקתם של כ-1,500 עובדים, שהם כ-2% בלבד מכלל העובדים בחקלאות. בביקורת המעקב עלה כי לפי נתוני מינהל הבטיחות, בשנים 2019 - 2021 נערכו כ-850 ביקורי פיקוח במשקים חקלאיים, שהם ירידה של 19% לעומת התקופה הקודמת שנבדקה. עוד צוין כי בניגוד לעבר, כיום אין בידי המינהל נתונים מדויקים על מספר העובדים שתנאי העסקתם נבחנו במסגרת ביקורי הפיקוח האמורים. עם זאת, בשנת 2021 ערך המינהל 403 ביקורים, יותר מבכל שנה אחרת בשנתיים הקודמות. נתון זה גבוה בכ-108% ביחס לשנת 2019, שבה נערכו 194	• משרד העבודה מינהל הבטיחות פועל לטייב את בסיס המידע שברשותו לעניין מספר העובדים במשקים, ונשען לשם כך על שיתופי פעולה עם יחידות ממשלה רלוונטיות (כגון רשות אוכלוסין והגירה וביטוח לאומי) וכך הוא מגדיל את המידע המאפשר קבלת החלטות פיקוח ואכיפה. הגברת הפיקוח עצמה ומיקודה מתבצעות באופן שוטף, בין היתר, על בסיס מבצעים ממוקדים בני מספר ימים בתאי שטח גיאוגרפיים המקיפים עשרות ומאות משקים חקלאיים בו זמנית. פעילות זו צפויה להיות טובה יותר עם כניסתו לתוקף של תקנות ההדברה וחובת התייעוד ביומן דיגיטלי.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ביקורים. במהלך הביקורת, עד דצמבר 2022, נערכו כ- 450 ביקורי פיקוח במשקים חקלאיים. מומלץ שמינהל הבטיחות ימשיך במגמה שהסתמנה בשנים 2021-2022 להגדלת היקף הפיקוח על בטיחות עובדי החקלאות. כן מומלץ כי מינהל הבטיחות יאסוף נתונים על מספר העובדים שתנאי העסקתם נבחנו, כדי שתהיה בידו תמונה אמينة על היקף המידע שיש ברשותו בנושא זה, וכדי שיוכל להגביר את פעולותיו ככל שיימצא כי שיעור העובדים שתנאי העסקתם נבחנו אינו מספק.	
24	מעקב רפואי אחר עובדים העוסקים בהדברה מן הקרקע	בדוח הקודם עלה כי תקנות ההדברה אינן חלות על עובדים העוסקים בהדברה מן הקרקע. בביקורת המעקב נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת המצב לא השתנה ואין הוראות המסדירות את חובת הבדיקות הרפואיות לעובדים העוסקים בהדברה מן הקרקע. נוכח חשיבות הנושא והסכנה הבריאותית העומדת בפני רבים מעשרות אלפי העובדים בחקלאות, מומלץ שמינהל הבטיחות, משרד החקלאות, משרד הבריאות ויתר הגורמים הקשורים בעניין יגיעו להסכמה הנדרשת ויפעלו תוך קביעת אבני דרך ולוחות זמנים כדי לעגן את חובת המעקב הרפואי בהוראות הדין.	• משרד הבריאות הנושא נדון בהזדמנויות שונות במשרד הבריאות ובמועצה לבריאות העובד. יש לציין שלפני שנים ערכו רופאים תעסוקתיים בדיקות חשיפה בעובדי ריסוס ולא גילו חשיפה שחייבה ביצוע בדיקות סקר אצל כלל האוכלוסייה. על רקע זה ככל הנראה התבססה התקנה הקיימת המחייבת לבדוק רק עובדים שמייצרים חומרי הדברה ועובדים שמדברים מהאוויר. רוב העובדים העוסקים בהדברה ובחקלאות למעשה לא נכללים בתקנה ולא עוברים בדיקות תקופתיות. ראוי גם לציין שלאור מגמות האסדרה בנושא מניעת החשיפה לחומרי ריסוס, מדובר בנתח הולך וקטן של העובדים שהינם חשופים. עם זאת, ולאור השינויים שחלו בטכניקת הריסוס לאורך השנים, לדעת המשרד, נכון לבצע סקר חשיפה בקרב מדגם מייצג של עובדים כדי לאושש/להפריך את הקביעה הנ"ל. במידה ויתברר שהם אכן חשופים, המשרד יפעל יחד עם משרד העבודה והמועצה לבריאות העובד כדי לקבוע מדיניות נתמכת-ראיות שמן הסתם תכלול הידוק ההדרכה, ההכשרה ואמצעי הגהות

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בקרב העובדים הללו כדי למנוע חשיפה לכתחילה, יחד עם חשיבה על סוג ותדירות הבדיקות הרפואיות המתחייבות ו/או שאלון חשיפה. בהקשר הרחב ראוי להזכיר עבודה שבוצעה בשנים האחרונות במשרד הבריאות (יחד עם מרשם האוכלוסין, משרד הפנים, משרד החוץ ומשרד העבודה) שכללה פיתוח תפיסה חדשה ומנחה מקצועי בתחום בדיקות סיקור רפואיות לעובדים זרים וניטור בריאותם. תיקון זה יתרום להגעת עובדים זרים בריאים וכשירים יותר לתפקד ולשמור על בריאותם. כדי ליישם זאת נדרש לתקן חוק עובדים זרים משנת 1990 ובעיקר לתקן את התקנות המתבקשות. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר לדעת המשרד, התיאור בדוח אינו מדויק. קיימת הסכמה בין משרד החקלאות למינהל הבטיחות. משרד החקלאות התייחס לטיטות תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים בתכשירי הדברה התשפ"ג-2022), ולא הביע כל התנגדות או הסתייגות למתווה של חובת בדיקות רפואיות לעובדים בתכשירי הדברה זא"ק שמקדמים משרד העבודה. • משרד העבודה חובת הבדיקות הרפואיות מעוגנת בטיטות התקנות העתידה להתפרסם בשבועות הקרובים. בנושא זה הושגה הסכמה עקרונית בין המשרדים.
25	ייסוד מנגנון שיבטיח כי עובד העוסק	בדוח הקודם עלה כי בתקנות העובדים בחומרי הדברה לא נקבע שעובד נדרש לעבור מבחן ידע כדי לוודא שהוא אכן הבין את ההדרכה שניתנה לו. בביקורת המעקב נמצא כי	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר לדעת המשרד, התיאור בדוח אינו מדויק. קיימת הסכמה בין משרד החקלאות למינהל הבטיחות. משרד החקלאות התייחס

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בהדברה בקיא בנושא וער לסיכונים הכרוכים בעבודה זו	בחלוף למעלה משש שנים מאז החל מינהל הבטיחות לפעול לתיקון התקנות כדי להביא לשיפור הבטיחות בעבודה של העוסקים בהדברה חקלאית, הוא לא השלים את התקנת התקנות העדכניות לבטיחות בהדברה. משכך לא ניתן להבטיח כי העובדים העוסקים בחקלאות מכירים כנדרש את הסיכונים הכרוכים בעבודתם ויכולים להפחיתם באמצעות שימוש נכון. מוצע כי מינהל הבטיחות בתיאום עם המשרדים הרלוונטיים, ובהם משרד החקלאות, ישלים את הטיפול בנושא, כדי לשפר את הבטיחות בעבודה של העוסקים בהדברה חקלאית.	לטיוטת תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים בתכשירי הדברה), התשפ"ג-2022. ולא הביע כל התנגדות או הסתייגות למתווה שמקדם משרד העבודה. המתווה של חובת הכשרה ליישום תכשירי הדברה גובש בהסכמה משרד החקלאות.
			• משרד העבודה תכנית ההכשרה הדיגיטלית עליה אחראי מינהל הבטיחות נמצאת בשלבים מתקדמים והיא תהיה מוכנה בטרם יאושרו התקנות המחייבות את ביצועה, כך שתתאפשר חובת העמידה המיידית בה.
26	אכיפת החוק על מעסיקים שנמצאו אצלם ליקויי בטיחות - הטלת עיצומים כספיים	בתגובת מינהל הבטיחות לדוח הקודם צוין כי הוא מקדם את מתן הסמכות להטלת עיצום כספי כמענה על המחסור בכלי אכיפה בתחום החקלאות. בביקורת המעקב עלה כי התיקון בוצע והסמכות הוענקה, עם זאת, המינהל מסר כי לא גילה הפרות המצדיקות הטלת עיצומים כספיים ולדבריו הסמכות אף אינה מידתית. מוצע כי מינהל הבטיחות יפעל לתיקון הוראות הדין כך שיאפשרו לו במידת הצורך, להטיל עיצומים כספיים מידתיים על חקלאים המפרים את החוק אשר מפעילים משקים בהיקף קטן.	• משרד העבודה כלל הסעיפים שנכללו בצו להגברת האכיפה של דיני העבודה (שינוי התוספת השנייה לחוק), נמצאים בימים אלה בבחינה כוללת ביחס למידת התאמתם לכל לענפי המשק, ובכלל זה ענף החקלאות. לאחר סיום עבודת המטה המקצועית והמשפטית יעודכן הצו באופן כולל.
27	אכיפת החוק על מעסיקים שנמצאו אצלם ליקויי בטיחות -	בביקורת המעקב עלה כי מינהל הבטיחות לא השלים את אפיון הליך העברת המידע בינו לבין רשות האוכלוסין וההגירה כדי שניתן יהיה לבחון, לסייג או לשלול את היתר ההעסקה של מעסיקי עובדים זרים, במקרים שבהם נמצאו הפרות בטיחות המצדיקות זאת.	• משרד העבודה מינהל הבטיחות השלים את הסדרת שיתוף הפעולה עם רשות האוכלוסין וההגירה.

השימוש בחומרי הדברה בירקות ובפירות - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	נקיטת פעולות נוספות בעקבות הפרות בטיחות על ידי מעסיקים	מומלץ שמינהל הבטיחות ישלים את הסדרת שיתוף הפעולה עם רשות האוכלוסין וההגירה על מנת לשפר את הטיפול בהפרות הוראות בטיחות על ידי מעסיקים בענף החקלאות, לשם שיפור בטיחותם של העוסקים בתחום זה.	

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	המאזן המצרפי בשנים 2018 - 2020	בשנים האחרונות העודפים המצטברים של המועצות הדתיות, ללא הקרנות לפיתוח בתי עלמין, גדלו מכ-247 מלש"ח בשנת 2018 לכ-427 מלש"ח בשנת 2020, (עלייה של כ-73%). הסיבות המרכזיות לכך הן גידול בתקצוב המועצות על ידי המדינה (התקצוב המוסדי) בכ-17% מ-2019, ואי-ניצול עודפים שנצברו בשנים קודמות. יצוין כי עד שנת 2022 המשרד לא קבע הנחיות לגבי האפשרות לנצל עודפים, והחל משנה זו הוא החל לאפשר למועצות, במסגרת הכנת התקציב, להשתמש בעודפים משנים קודמות. מהתרחשים עולה כי העלייה בעודפים המצטברים היא נחלתן של מועצות דתיות רבות. בשנים 2018 - 2020 מספר המועצות שהעודף המצטבר שלהן גדול מ-10 מלש"ח הוכפל (מ-5 ל-10 מועצות); מספר המועצות שהיקף העודף המצטבר שלהן הוא 5 - 10 מלש"ח גדל פי 3 (מ-4 ל-12 מועצות); ומספר המועצות שהיקף העודף שלהן 1 - 5 מלש"ח גדל פי 1.36 (מ-57 ל-78 מועצות). עולה כי יש מגמת עלייה בממוצע היחס השוטף בשנים 2018 - 2020 בכל סוגי המועצות הדתיות. בשנת 2020 היה ל-61 מועצות דתיות יחס שוטף של 3 - 7, לעומת 35 מועצות כאלה בשנת 2018 (עלייה של 74%); ול-31 מועצות דתיות יחס שוטף הגדול מ-7, לעומת 14 בשנת 2018 (עלייה של כ-121%). משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לקבוע מדדים בנוגע לצבירת עודפים, שיכללו התייחסות להיקף העודפים המותרים בצבירה ביחס למחזור הפעילות של כל מועצה ומדדי יחס שוטף וזאת אל מול גובה התקציב המוקצה; זאת כדי לתמרץ את המועצות הדתיות לנצל את יתרות העודפים לטובת שיפור השירות לאזרחים. בכלל זה מומלץ למשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנוגע לניצול העודפים של המועצות הדתיות ולקיים בקרה על כך בהתאם לקריטריונים שייקבעו, כדי לוודא שהעודפים של המועצות, שמטרתן להעניק שירות לציבור, מנוצלים למטרה זו. מומלץ גם שהמשרד יעקוב אחר מימוש תוכניות ההשקעה שאישר.	• המשרד לשירותי דת בשנת 2019 גדל התקציב המוסדי של המועצות הדתיות בכ-100 מיליון ₪, לאחר כעשור ללא שינוי בגובה התקציב המוסדי. שנת 2020 הייתה שנה ללא תקציב, ובשנת 2021 אושר התקציב רק לקראת סוף השנה (חודש נובמבר). מכלול נסיבות אלו יצרו עודפים רבים במועצות הדתיות אשר נדרשו בשנים אלו לנהוג בשמרנות ובאיפוק תקציבי ולהתמקד בהוצאות החיוניות בלבד בשל חוסר היציבות התקציבית. בתחילת שנת 2022, במסגרת ההיערכות לאישור הצעות התקציב, הפיץ המשרד לשירותי דת בפעם הראשונה, הנחיות לשימוש בעודפים משנים קודמות. (הנחיות אלו כללו שינוי מדיניות הן בנושא שימוש בעודפים והן בנושא שימוש בכספים השוטפים לטובת פיתוח בתי העלמין). המשרד לשירותי דת אישר במסגרת אישור הצעות התקציב לשנת 2022 מעל ל-60 תכניות השקעה למועצות הדתיות. המשרד לשירותי דת מקווה כי בשנים הבאות תהיה יציבות ותקציבית למועצות הדתיות ותכניות ההשקעה יוכלו להתממש במלואן והמועצות יוכלו לממש את ייעודן באופן המיטבי.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2	היחס בין העודפים המצטברים (הנכסים נטו) למחזור הפעילות	עלה כי בשונה מנוהל משרד האוצר ומההנחיות לניהול עמותות, המשרד לשירותי דת לא התייחס בהנחיותיו למצב שבו יש למועצות דתיות יתרות עודפים גבוהות ביחס למחזור הפעילות שאין מנצלות אותן לצורך פעילותן. עולה כי בשנים 2018 - 2020 מספרן של המועצות שהיו בעלות יחס עודפים מצטברים מהמחזור הגבוה מ-100% גדל פי 4 ועומד על 16 מועצות דתיות נכון ל-31.12.20. מומלץ שהמשרד לשירותי דת יגבש הנחיות שבהן יקבעו מדדים רצויים ליחס בין העודפים למחזור הפעילות של המועצות הדתיות, שיכולים להעיד על ניצול הכספים בהתאם למטרות שהוגדרו למועצות בחוק וזאת בדומה לרף שנקבע בתקנות ניהול מועצות, בנוגע לשיעור הגירעון במועצה שמאפשר לשר למנות חשב מלווה.	• המשרד לשירותי דת בנוסף למענה לליקוי 1, ראה מענה לליקוי 7.
3	ניהול השקעות של המועצות הדתיות	עולה כי סך המזומנים ושווי המזומנים עלה בין השנים 2018 ו-2020 ב-30%, ובסוף שנת 2020 היה 394 מלש"ח. עולה כי 394 מלש"ח מתוך 438 מלש"ח יתרת מזומנים ושווי מזומנים הפנויים להשקעה לא היו מושקעים בשנת 2020 (כ-90%). מתוך 129 מועצות דתיות, ל-110 מועצות (85%) לא היו תיקי השקעות. מכאן שרק כ-10% מסך המזומנים המצרפי הפנוי להשקעה של כלל המועצות הושקע, דבר אשר יש בו פגיעה בשמירה על הערך הריאלי של המזומנים. כמו כן נמצא כי לפי הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות בשנת 2020 הרווחים מניירות ערך ופיקדונות (הכנסות מימון) של כלל המועצות הדתיות עמדו על כ-1.1 מלש"ח שמהווים תשואה של 0.23% מסך הנכסים הפנויים להשקעה. בשנת 2019 התשואה הייתה 0.09%. לנוכח הזמן שחלף מההנחיות משנת 2013, השינויים שחלו בהיקף צבירת המזומנים, קצב האינפלציה השנתי בישראל, שעמד בספטמבר 2022 על 4.6% וכן נוכח עליית שיעורי הריבית, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לבחון מחדש את הנחיותיו לניהול תיקי השקעות בידי המועצות	• המשרד לשירותי דת המשרד לשירותי דת הנחה את המועצות הדתיות (הנחיה מיום 17.1.2013) בנוגע למדיניות השקעות במזומנים ושווי מזומנים. הנחיה זו קובעת כי על פי הכלל אסור למועצה דתית להשקיע בניירות ערך סחירים, אך במקרים בהם למועצה הדתית יש עודפים פנויים היא יכולה לבצע השקעות בנכסים חסרי סיכון בלבד ובאישור המשרד לשירותי דת. בימים אלו, אגף הסדרה פיקוח ובקרה עובד יחד עם הלשכה המשפטית על כתיבת נוהל חדש בנוגע להשקעות במזומנים ושווי מזומנים בהתייחס הן לשמירת הערך הריאלי של הכסף והן לנושא הסיכון המומלץ בהשקעות אלו וגידור הסיכון שכן מדובר בגופים מתוקצבים.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הדתיות ולהנחות אותן כיצד להשקיע את יתרות המזומנים שלהן כך שיערכם הריאלי לא יישחק. מומלץ גם שהמשרד ינחה את המועצות הדתיות על המבנה התאגידי המתאים לניהול ההשקעות שלהן ובכלל זה כינון של ועדות השקעות ומינוי גורמי מקצוע בתחום זה. מוצע גם שהאופן שבו יושקעו כספי המועצות יהלום את מאפייני הפעילות שלהן ואת חשיפתן לסיכונים, כך שכספים המשמשים את המועצות לטווחי זמן שונים יושקעו באפיקים מתאימים; זאת במטרה לשמר את ערך הכסף בהתאם לצורכי המועצות ולמטרות שלשמן הכסף נועד. כיוון שלא תמיד המועצות יכולות לתכנן את ניהול ההשקעות שלהן באופן עצמאי, מוצע לבחון אפשרות של תמיכה מטעם המשרד בנושא ניהול ההשקעות באמצעות בניית חלופות השקעה שונות לבחירת המועצות, או בדרך אחרת.	
4	יתרות חובה של הרשויות המקומיות כלפי המועצות הדתיות (הקצבות ומענקים לקבל)	עולה כי בתקופה 2018 - 2020 חל גידול בחובות של הרשויות למועצות הדתיות של פי 3.5: מכ-18 מלש"ח לכ-64 מלש"ח. כך, בשנת 2020 רשמו 88 מועצות דתיות, ובתוכן חמש מועצות שנמצאות נכון לסוף 2020 בהבראה, חובות של רשויות מקומיות כלפיהן, לעומת 67 בשנת 2018. בין שנת 2019 לשנת 2020 הייתה ירידה במספר המועצות שהרשויות המקומיות חייבות להן כספים (קטן פי 1.21). יצוין כי הגידול, בחובות של הרשויות למועצות הדתיות, חל כאמור, במקביל לעלייה הניכרת (כ-10%) במחזור ההכנסות של המועצות הדתיות בתקופה זו, אשר הגדילה את סכומי ההשתתפות של הרשויות המקומיות. עוד עלה כי לפי נתונים עדכניים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת ביולי 2022, יתרת החוב המצטבר של הרשויות עד לשנת 2020 ירדה מ-64 מלש"ח לכ-30 מלש"ח. על המשרד לשירותי דת להמשיך לפעול עם משרד הפנים, בין היתר באמצעות הממונים על המחוזות, לגביית החובות משנים קודמות והחובות השוטפים של הרשויות המקומיות למועצות הדתיות, בייחוד ברשויות המקומיות אשר לא מקבלות מענקי איזון ממשרד הפנים.	• המשרד לשירותי דת עד לשנת 2019, יתרת ההקצבות לקבל הייתה נמוכה יחסית וטופלה באופן שוטף ע"י המנגנון הקבוע בחוק שירותי הדת היהודיים. בשנת 2019 גדל התקציב המוסדי של המועצות הדתיות תוך התנגדותם של חלק מהרשויות המקומיות. תקציב המועצות הדתיות מאושר במהלך שנת הכספים ולא לפני חודש אפריל באותה השנה וזאת בניגוד לרשויות המקומיות שמאשרות את תקציבן לפני תחילת שנת הכספים. הגדלת תקציב המועצות הדתיות במהלך השנה ייצר מצב שבו הרשויות המקומיות לא יכלו למצוא מקורות תקציביים לגידול בסכומי ההשתתפות שלהם וזאת בנוסף להתנגדותם לעצם הגידול בכללותו. נכון למועד מכתב זה, כל העתירות שהוגשו בנוגע לגידול התקציב נדחו ע"י בתי המשפט. בתחילת שנת 2022, החל המשרד לשירותי דת בהליך רוחבי אל מול הרשויות המקומיות לגביית החובות משנים קודמות והן את החובות השוטפים.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד אפשר לרשויות המקומיות ולמועצות הדתיות להגיע להסדר חוב הכולל הן פריסת החוב והן תשלום החוב בשווי כסף. כל הסדר חוב מאושר לפני חתימתו ע"י המשרד לשירותי דת ומעמדו כחובה מחייב בין המועצה הדתית לרשות המקומית. • משרד הפנים מדי תקופה, המנכ"ל/סמנכ"ל התקציבים של המשרד לשירותי דת בשיתוף החשבות של המשרד לשירותי דת מעבירים למשרד הפנים דרישה לקיזוז החובות לאחר שבוצעו שימועים לרשויות המקומיות לצורך הסדרת החובות. המשרד מבצע את הקיזוז בפועל, לאחר שהמשרד לשירותי דת שמע את הרשויות וביקש מהם להסדיר את החובות. באופן כללי מנגנון הקיזוז לגביית חובות של הרשויות המקומיות למועצות הדתיות עובד באופן שוטף. בשנת 2020 חשבות משרד הפנים רעננה והסדירה את התהליך בשיתוף המשרד לשירותי דת. לצורך קיצור וייעול תהליך הטיפול בקיזוזים של המענקים וכמו כן בוצע מיפוי של הרשויות החייבות. לאור חילופי התפקידים במשרד לשירותי דת, חשבות משרד הפנים קיימה ישיבות בשיתוף מינהל השלטון המקומי לצורך חידוד התהליך וחשיבותו.
5	הפקדה לקופות גמל מרכזיות בגין פנסייה תקציבית	בביקורת עלה כי נכון לשנת 2020, 13 מועצות דתיות (כ-10% מכלל המועצות) לא הפקידו בקופות מרכזיות את ההפרשה המחויבת משכר העובדים במסגרת פנסייה תקציבית, דבר שאינו בהתאם למחויב בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל. גובה סכום ההפקדה החסר של אותן מועצות הוא כ-3.8 מל"ח. על המועצות הדתיות שלא הפקידו בקופה מרכזית בגין פנסייה תקציבית להשלים את ההפקדות הנדרשות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לקיים ביקורת תקופתית	• המשרד לשירותי דת ניכוי פנסייה תקציבית- באפריל 2018 הופצה ע"י אגף בכיר תכנון ותקצוב הנחייה בנוגע לטיפול בניכוי 2% בגין הפנסייה התקציבית. המועצות הדתיות הונחו לגבי ההפקדה בפיקדון ארוך טווח וההצגה החשבונאית בספרים. במסגרת העיון על הדוחות הכספיים של המועצות, בודק המשרד לשירותי דת כי כל המועצות הדתיות מודעות להנחיה.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בנושא זה, ולוודא כי המועצות מקיימות את הנחיות החוק בנושא הפקדה בקופות מרכזיות של הכספים שנוכו משכר העובדים אשר בהסדר פנסייה תקציבית.	
6	נתוני הביצוע הכספי המצרפי בשנים 2018 - 2020: ניצול התוספת בהכנסות המוסדיות	העלייה בהוצאות בסעיפים שלהם נועדה התוספת בהכנסה המוסדית - שיפור השירות לציבור (פעילויות 6.3%) ושיפור תנאי העבודה (1.9%) - לא שיקפה את העלייה בהכנסה המוסדית (16.3%), ומנגד הוצאות הנהלה וכלליות עלו בשיעור הגבוה ביותר (18.8%). כמו כן, בתקופה האמורה (בין 2018 ל-2020) עלו ההכנסות המוסדיות בכ-94 מלש"ח ואילו ההוצאות לשכר ולשיפור השירות לציבור ("משכורות ונלוות" ו"הוצאות לפעילויות") עלו בכ-19.6 מלש"ח בלבד. על המשרד לשירותי דת לוודא, בכפוף להוראות החוק והתקנות, כי התוספת התקציבית של יותר מ-16% משמשת למטרות התוספת כפי שנקבעה - שיפור השירות הניתן לתושבים, הסדרת כוח האדם החיוני לביצוע תפקידי המועצות הדתיות, שיפור תנאי העבודה של העובדים המועסקים וקידום מחשוב תהליכי העבודה.	• המשרד לשירותי דת הוצאות שכר ונלוות מקודמות באופן שוטף על פי הוראות החוק והתקנות. בנוסף- כפי שהוסבר קודם- עד לגידול התקציב של המועצות הדתיות, התקציב של המועצות הדתיות לא קודם במשך כעשור ולא שיקף את הצורך התקציבי האמיתי של המועצות הדתיות. בעת גידול התקציב, מועצות דתיות רבות פעלו על פי תוכנית ההסדרה המאושרת לקליטת עובדים נדרשים.
7	מדדי יעילות לפי הדוח על הביצוע הכספי	עלה כי המשרד לשירותי דת לא קבע מדדי יעילות למועצות הדתיות ובכלל זה הוא לא קבע מדדים ביחס להיקף המחזור; נוסף על כך, בתוכנית העבודה של המשרד נכון לשנת 2022, לא משולבים יעדים מדידים המתייחסים לפרמטרים ברמת תפקוד המועצה הבודדת, דבר שבכוחו היה לאפשר השוואה בין המועצות וקביעה של יעדי הצלחה, יעילות וביצוע. קיימת שונות בין רמות הביצוע של המועצות הדתיות בכל אחד ממדדי היעילות שנבדקו בכל שנה, וכן כי מספרי המועצות ברמות הביצוע משתנים בין שנה לשנה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לקבוע יעדים ומדדי יעילות ביצועיים שנתיים ורב-שנתיים ויעדים ולפרסמם, וכן לתמך את המועצות בכדי להביאן לכך שהן ישפרו את השירות שהן מעניקות לציבור. בכוחם של היעדים והמדדים שהמשרד יקבע	• המשרד לשירותי דת בשנת 2022 החליט המשרד לשירותי דת לשנות את מערך הבקרה הכולל על המועצות הדתיות באופן הבא: א. רה ארגון פנים משרדי כך שהבקרה והפיקוח על המועצות הדתיות יעשו ע"י אגף אחד במשרד ולא ע"י מספר אגפים. ב. יציאה למכרז מסגרת הכולל את כל גורמי הפיקוח והבקרה- חשבים מלווים, רו"ח מבקרים וביקורות עומק. ג. בניית מתודולוגיית בקרה ופיקוח סדורה הבנויה הן מדוחות כספיים מבוקרים אחידים הכוללים גם דוחות ביצוע וביקורת מינהלית והן מדוחות ביצוע תקציביים רבעוניים.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לשמש אותו ואת המועצות עצמן בתכנון פעילותן בין היתר בהתאם למאפיינים השונים של המועצות הדתיות, כגון מספר התושבים, היות המועצה מקומית או אזורית, היקף המחזור ופוטנציאל הפעילות (למשל, אם המועצה מספקת שירותי קבורה או לא). מוצע גם שהמשרד יפרסם לציבור את תוצאות ניתוח מדדי היעילות של המועצות.	מערך זה הכולל מדדי ביצוע ויעילות מוגדרים מראש, יאפשר הן למועצות הדתיות להבין את מצבם התקציבי בזמן אמת ולייעל/לשנות את התנהלותן על מנת לשפר את השירותים הניתנים, והן למשרד לקבל תמונת מצב רחבה וכוללת, לצורך קבלת החלטות ניהוליות.
8	הוצאות שכירות	עולה שבשנת 2018 ההוצאה בסעיף השכירות ב-13 המועצות האמורות הייתה כ-2.5 מלש"ח מתוך כ-10.6 מלש"ח, והיא עלתה לכ-6.8 מלש"ח מתוך כ-15.4 מלש"ח בשנת 2020 - עלייה של כ-180% בהוצאות סעיף השכירות במועצות אלה, כך שמתוך העלייה הכוללת של 4.8 מלש"ח, 4.5 מלש"ח משויכים ל-13 מועצות. מומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחן את ההצדקה לעלייה בסעיף השכירות ב-13 המועצות שהיו בהן השינויים הגדולים ביותר ובהתאם ישקול את צעדיו.	• המשרד לשירותי דת על פי הנחיית הלשכה המשפטית, מועצות דתיות אינן יכולות להחזיק ברכוש קבוע (מבנה מועצה דתית, מקוואות וכו'). עקב כך, המועצות הדתיות נאלצות לשכור מבנים מהרשויות המקומיות או מגורמים פרטיים. בשל הגידול בתקציב המועצות הדתיות בשנת 2019, רשויות מקומיות רבות העלו את שכר הדירה על מנת לא לספוג את העלייה בהשתתפות המוסדית.
9	נתוני התקציב מול הביצוע המצרפי בשנים 2019 - 2020	מהניתוח של התקציב מול ביצוע עולה כי שיעור ביצוע התקציב במועצות הדתיות עמד בשנים 2019 - 2020 על כ-90% (787 מלש"ח ו-772 מלש"ח בהתאמה מסך הוצאות מתוכננות של 870 מלש"ח מדי שנה) כאשר בסעיפים מסוימים שיעור ביצוע התקציב היה נמוך יותר, למשל - שיעור ניצול התקציב לפעילויות בשנת 2020 היה 77.4% (214.4 מתוך 276.9 מלש"ח), ושיעור ביצוע התקציב בסעיף לפעולות אחרות היה כ-35% בלבד (20.1 מ-57.9 מלש"ח). בקרב חמש המועצות ביישובים החרדיים שיעור הביצוע של התקציב היה נמוך משמעותית משאר המועצות ועמד על כ-54% בשנת 2020 (15.5 מתוך 29 מלש"ח) בהשוואה לממוצע של כל המועצות שעמד על כ-90%. בולט גם שיעור הביצוע התקציבי הנמוך של המועצות ביישובים החרדיים בסעיף פעולות אחרות שעמד על כ-20% בשנת 2020 בהשוואה לממוצע של כלל המועצות, שהיה גם הוא נמוך ועמד על כ-35%. ניתן גם לראות כי שיעור הביצוע התקציבי של	• המשרד לשירותי דת שנת 2020 היתה שנה ללא תקציב. אחד ההסברים האפשריים לירידה בביצוע סעיף זה, הוא התפרצות מגפת הקורונה - בתקופה זו הוטלו מגבלות על התקהלות ולעיתים סגרים שמנעו יציאה מהבתים, דבר שהשפיע בין היתר על היקף הפעילויות התרבותיות ובכלל זה תרבות תורנית.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המועצות האזוריות (115.2 מתוך 117.7 מלש"ח) גבוה משל המועצות המקומיות הן בביצוע התקציב הכולל (כ-98% לעומת כ-87%) והן בסעיפים של פעולות אחרות (כ-81% לעומת כ-27%) ותרבות תורנית (כ-78% לעומת כ-68%). עולה כי מתוך 104 מועצות מקומיות שתקצבו את סעיף רב עיר, רק 74% ניצלו את התקציב. הסיבה לאי-ביצוע בסעיף שכר רבני עיר היא שבאותן מועצות לא מונו רבני עיר; במועצות אלו נותר עודף תקציבי בשנה השוטפת בסעיף זה. עודף תקציבי זה מחדד את העובדה שמינוי רבני ערים הוא חלק מהתכנון התקציבי השוטף של המועצות וקיים צורך לממשו לייעודו. שיעורי הביצוע הנמוכים של תקציבי המועצות הדתיות בשנת 2019 ובשנת 2020 והשונויות בין המועצות בשיעורי ביצוע התקציב ובסעיפים שונים, בפרט תרבות תורנית ופעולות אחרות, מעלים את הצורך שהמשרד לשירותי דת יעקוב אחר הביצוע התקציבי של המועצות הדתיות אל מול התכנון התקציבי שאישר, באופן שוטף וכן בעת אישור התקציב השנתי. כמו כן מומלץ שהמועצות יממשו את מלוא תקציבן המאושר, כל זאת כדי להבטיח שהציבור מקבל את השירותים שאותם הוא זכאי לקבל באיכות ובהיקף הנדרשים.	
10	ביקורת המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות-ביקורות עומק	עולה כי ביותר מחמישית (כ-22%) מתוך 129 המועצות הדתיות לא בוצעה ביקורת עומק בין שנת 2019 לבין אוגוסט 2022. על המשרד לשירותי דת לעקוב אחר ביצוע ביקורות עומק אחת לשלוש שנים בכל אחת מהמועצות הדתיות, בהתאם להנחיות שהוא קבע בנושא תדירות הביקורות.	• המשרד לשירותי דת הביקורות שביצע המשרד היו בהתאם לתקציב שעמד לרשותו. בשל העובדה שלא היה תקציב מדינה מסודר, המשרד השתמש בתקציב אגף פיקוח לביצוע דוחות תיקון ליקויים לביקורות עומק קיימות ולבדיקה פיננסית של רישיונות הקבורה. במתווה החדש של ר"ח מבקרים שהמשרד מוביל, הפיקוח והבקרה על המועצות הדתיות יבוצעו בצורה שוטפת, ויכללו את בדיקת התקציב וכן את בדיקת הביצוע והמינהל התקין במועצה הדתית.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	ביקורת המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות- ביקורות בנושאים רוחביים	נמצא כי גם כאשר ביקורות העומק העלו נושאים וליקויים שחוזרים על עצמם בכמה מועצות, כגון אי-מינוי מבקרים פנימיים וחלוקת תמיכות ללא קביעת כללים, המשרד לשירותי דת לא בדק אותם באופן רוחבי בכלל המועצות הדתיות. מומלץ כי המשרד יקיים, בדומה למערך הביקורת שמפעיל משרד הפנים ברשויות המקומיות, ביקורות רוחביות במועצות הדתיות לפי תוכנית עבודה רב-שנתית.	• המשרד לשירותי דת הנושא יטופל במסגרת המערך החדש.
12	מינוי מבקר פנים וקביעת היקף משרתו	עולה שעל פי הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת המשרדית שהתקיימו בין ינואר 2019 למרץ 2022, 46 (כ-36%) מ-129 המועצות הדתיות פועלות ללא מבקר פנים. על המשרד לשירותי דת לוודא שכל מועצה תמנה מבקר פנימי בהתאם לחובה העולה מחוק הביקורת הפנימית.	• המשרד לשירותי דת המשרד פעל ליישום מינוי מבקר פנים במועצות במסגרת דוחות ביקורות עומק, וכן בדיונים שהתקיימו בוועדת הביקורת המשרדית. המשרד ימשיך את הפיקוח על מינוי מבקר פנים למועצות על פי חוק הביקורת הפנימית על מנת להבטיח כי המועצה תתנהל כיאות ותפעל בשקיפות ועל פי כללי הדיווח והבקרה הנדרשים.
13	מינוי מבקר פנים וקביעת היקף משרתו	בביקורת עלה שבמסגרת ביקורת העומק שמבצע המשרד במועצות הדתיות הוא לא בוחן אם היקף המשרה של מבקר הפנים שמועסק תואם את הנדרש בהנחיה. על המשרד לשירותי דת לוודא שהיקף העסקתם של מבקרי הפנים במועצות הדתיות מתאים להנחיות לפי גודל המועצה.	• המשרד לשירותי דת ראה מענה לליקוי 12.
14	סקרי סיכונים במועצות דתיות	בביקורת עלה כי המשרד לשירותי דת לא הנחה את המועצות הדתיות לבצע סקר סיכונים. מומלץ כי המשרד ינחה את המועצות הדתיות לבצע סקר סיכונים, שעליו בין היתר יתבססו המבקרים הפנימיים בעת הכנת תוכנית העבודה שלהם; זאת בדומה להנחיות של רשות החברות הממשלתיות ומשרד הפנים.	• המשרד לשירותי דת יטופל במסגרת מערך הבקרה החדש.

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	פרסום הדוחות הכספיים המצרפיים של המועצות הדתיות	נמצא כי המשרד אינו מפרסם את הדוחות המצרפיים לציבור. מומלץ למשרד לשירותי דת בהתאם להחלטת ממשלה 4515 ובדומה לרשויות המקומיות, לפרסם לציבור את הנתונים המצרפיים של כלל המועצות הדתיות באמצעות קובצי אקסל, כך שניתן יהיה לבצע עיבוד וניתוח ובכך להגביר את הפיקוח הציבורי על המועצות. עוד מומלץ שהמשרד יפרסם לציבור ניתוחים של מגמות ומדדי ביצוע של המועצות בחתכים שונים, כדי להנגיש את המידע הפיננסי לציבור.	• המשרד לשירותי דת נכון לסוף מרץ 2023, הדוח המאוחד משמש את המשרד לשירותי דת לצרכי קבלת החלטות בלבד והוא אינו מאוחד ביחד עם דוח המשרד לשירותי דת ועם דוח הממשלה. בימים אלו, שוקד אגף פיקוח ובקרה יחד עם אגף החשבונאית הראשית במשרד האוצר על שינוי התקינה החשבונאית בדוחות הסולו של המועצות הדתיות, כך שניתן בשנים הבאות לבצע איחוד עם דוח המשרד ובהמשך עם דוח הממשלה. במסגרת פרסום הדוח המאוחד יינתנו ביאורים עם נתונים לגבי הדוח המצרפי של המועצות הדתיות באופן שיביא להנגשת מידע לציבור.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	פערים מגזריים ודמוגרפיים בפריסת מתקני הספורט	ניכר פער משמעותי (כ-40%) בגגישות של מתקני ספורט לאוכלוסייה, לרעת רשויות שדירוגן הכלכלי חברתי נמוך ולרעת רשויות ערביות וחרדיות (פער של כ-40% וכ-90% בהתאמה, שלמעשה רבות מהן משתייכות לאשכולות כלכליים חברתיים נמוכים). לחברה הערבית יש יתרון קל במספר מגרשי הכדורגל ביחס לחברה היהודית, אך בנוגע לשאר סוגי המתקנים קיים פער משמעותי לרעת החברה הערבית. כתוצאה מכך נפגע שוויון ההזדמנויות, וילדים ובני נוער המתגוררים ברשויות אלו אינם מקבלים הזדמנות שווה לעסוק בענפי הספורט השונים (למעט בענף הכדורגל במגרז הערבי) ולמצות את הפוטנציאל הספורטיבי שלהם. כיוון שלפי מחקרים יש קשר ישיר בין עיסוק בספורט להשפעות כלכליות וחברתיות חיוביות, מומלץ שהגופים הנוגעים לנושא - משרד האוצר, משרד הספורט, משרד החינוך, משרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל והרשויות המקומיות יפעלו לצמצום הפערים במתקני הספורט השונים ברשויות הנמצאות בדירוג כלכלי חברתי נמוך ובכללן ברשויות ערביות וחרדיות. מוצע שמשרד הספורט יוודא כי תוכנית 2031 פועלת לצמצום פערים אלו גם בתכנון וגם בפועל, יעקוב לאורך שנות התוכנית אחר היכולת של הרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך והרשויות בחברה הערבית להקים מתקני ספורט ויוודא כי הכלים שנועדו לעזור לרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך לצמצם פערים, כגון מימון משלים נמוך, פועלים וכי הפער בין הרשויות בדירוג הכלכלי חברתי הנמוך לרשויות בדירוג הכלכלי חברתי גבוה מצטמצם.	• משרד התרבות והספורט המשרד פעל במטרה לצמצם את הפערים המוצגים בדוח, בין השאר ע"י מתן העדפה לרשויות בפריפריה, העדפה ע"י דרישה למימון משלים בשיעור נמוך לרשויות אשר דירוג ה"למ"ס שלהם הינו נמוך, העדפה לרשויות באזורי עדיפות לאומית בהתאם להחלטות ממשלה, וכן פרסום של קולות קוראים ייעודיים לרשויות בדירוג כלכלי חברתי נמוך. בנוסף, המשרד פעל למתן מענה לסוגי מתקנים החסרים במרבית הרשויות תוך בחינה של סוגי המתקנים החסרים לפי מגזרים ולפי מיקום גיאוגרפי וזאת על סמך תהליך חשיבה אסטרטגי וביתר שאת בתכנית 2031 בה קיים הליך חשיבה והיוועצות ארוך עם בעלי העניין בעולם הספורט והרשויות המקומיות. כמובן שהמשרד יבצע מעקב על אפקטיביות תוכנית המתקנים 2031 מעת לעת, ויבחן בין השאר, גם את תרומתה לצמצום הפערים המגזריים והדמוגרפיים בפריסת המתקנים.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
2	הקמת אולמות ספורט בבתי הספר	בכל הנוגע למחסור באולמות ספורט בבתי הספר - כיוון שכבר לפני שנים הפסיק משרד החינוך לתקצב בנייה של אולמות ספורט כחלק מהקמתם של בתי ספר חדשים, אין גורם ממשלתי שאחראי לכך שהאולמות אכן ייבנו. בפועל, הרשויות המקומיות הן שיוזמות את בניית האולמות והן שבונות אותם לאחר הקמת בית הספר, בהתאם למקורות המימון שלהן. אומנם הפרוגרמה להקמת בית הספר מחייבת ייעוד קרקע עתידית לבניית אולם ספורט, אבל בפועל אין חובה להקימו; כפי שעולה מנתוני משרד הספורט נכון לדצמבר 2021, לכ-66% מבתי הספר (כ-3,500 מתוך כ-5,300) אין אולם ספורט. מומלץ שמשרד האוצר יבחן יחד עם משרד החינוך, משרד הספורט והרשויות המקומיות מודל של מימון בניית אולמות ספורט כבר בשלבים הראשוניים של הקמת בית הספר, בהתאם לפערים הקיימים בין הרשויות ובהתאם לקביעת סדרי עדיפויות של בינוי בתחום החינוך.	• משרד התרבות והספורט אף כי תחום זה נמצא באחריות משרד החינוך, קידם המשרד את הנושא ע"י הבאתו לידיעת ועדת החינוך ולוועדת המשנה לספורט בכנסת, כמו גם לידיעת שר האוצר ולנציגים בכירים ממשרד הממשלה ובהם חינוך, שיכון, פיתוח הנגב והגליל ומפעל הפיס. וזאת בכדי למצוא דרכים באופן מתוכנן, מתואם ומשותף למענה על פני השנים לבעיה זו. מאחר ועלות הקמת כלל האולמות הינה עשרות מיליארדי ₪, מובן שלא ניתן לתת מענה מוחלט באופן מיידי לעניין זה אלא נדרשת תכנית ארוכת טווח מתוקצבת מגובשת ומשולבת.
3	מיפוי מתקני הספורט	בביקורת עלה כי בשלוש הרשויות המקומיות שנבדקו (פתח תקווה, חולון וראש העין), קובץ המתקנים אינו מעודכן ולא מכיל את כל המתקנים. עוד עלה כי בבדיקה שעשה צוות הביקורת על חלק מהשדות של קובץ המתקנים - 8,794 מתקנים בסך הכול, נמצאו 7,650 מקרים של אי-תקינות בהזנת הנתונים. יוצא אפוא שקובץ המתקנים אינו שלם וחסר בו מידע הנחוץ לשם ניהול המתקנים, הערכתם וקבלת	• משרד התרבות והספורט כבר משנת 2009 המשרד פעל להקמת מערכת מיפוי מתקנים ממוחשבת בשת"פ עם מרכז למיפוי ישראל. המערכת זמינה לרשות הציבור הרחב באתר מפי" GOVMAP. שיתוף הפעולה של הרשויות המקומיות וכלל בעלי מתקני הספורט האחרים, היה מוגבל ונדרשה פעולה מאומצת

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החלטות על בסיס הקובץ. בדיקת קובץ המתקנים מעלה גם שחסר בו מידע חשוב של מצב המתקנים. בין השאר, אין בו שדות הנוגעים לתנאים הפיזיים, למשל קירוי של מגרשי קטרגל וכדורסל חיצוניים; לעונות השנה והשעות האפשריות לשימוש במתקן - למשל תקופות שימוש אפשריות בבריכות שחייה או שעות שימוש אפשריות באולמות ספורט בבתי הספר שלא בשעות הלימודים; לענפי הספורט הפועלים במתקן; לייעוד המתקן - ספורט תחרותי, קהילתי, חוגי ספורט או פעילות אחרות שאינה ספורט מוכר. נכון לספטמבר 2022 משרד הספורט עדיין לא החל באפיון של מערכת חדשה שתמפה כנדרש את מתקני הספורט. כדי לתכנן ולנהל באופן מושכל את מתקני הספורט מומלץ שמינהל הספורט יבצע מיפוי מקיף ומהימן של מתקני הספורט, זמינותם ופרטים על המשתמשים בהם וכן של צורכי ענפי הספורט השונים. מיפוי כזה יוכל לשמש לצורך בחינת בקשות להקמה ושדרוג של מתקנים על פי אמות המידה לתמיכות שנקבעו בתוכניות המתקנים. כדי שהמיפוי יהיה מעודכן, על המשרד לוודא שמנהלי מחלקות הספורט ברשויות המקומיות יעדכנו את הקובץ באופן תדיר ואחיד ועל פי הנחיות קבועות. מומלץ לבחון שימוש בשדות חובה מתוך רשימה סגורה בכדי לטייב את הנתונים ולייצר אחידות. מומלץ גם שהמשרד יקדם את פיתוח המערכת החדשה ויקבע לוח זמנים להשלמתה.	לשם עדכון ומיפוי המתקנים כראוי, למרות זאת המשרד פעל לאורך השנים בכדי להניע את הרשויות המקומיות כך שתמונת מצב תהיה העדכנית ביותר. עם העברת האחריות להקמה ושיפוץ מתקני הספורט למשרד, והעמידה באתגרים שעמדו בשנות ההקמה, בכוונת המשרד לפעול לשדרוג המערכת למתקדמת יותר, תוך עמידה על קבלת כלל הנתונים מהרשויות המקומיות ויתר הגופים בעולם הספורט בישראל. זאת במטרה להגיע למסד נתונים הקרוב ככל הניתן למציאות בשטח.
4	תכנון עתידי של שטחים המיועדים למתקני ספורט	יש לראות בחיוב את פעולת המשרד לקידום תוכנית המתקנים 2031, במיוחד נוכח העובדה שגובשה בתקופתן של כמה מערכות בחירות ואף בתקופת מגפת הקורונה, עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2022, המשרד	• משרד הפנים - מנהל התכנון לעמדת מינהל התכנון, הפתרון הראוי הוא שבשלב ראשון משרד הספורט יגבש ראייה תכנונית עדכנית וארוכת טווח לפריסת מתקני ספורט שעבורם נדרשת הקצאת שטח

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לא גיבש את תפיסתו בנוגע לתכנון והקצאה של השטחים העתידיים המיועדים למתקני הספורט ולא הכין תוכנית ארוכת טווח של תשתיות הספורט. מומלץ שמשרד הספורט יפעל יחד עם המועצה הלאומית לספורט ומינהל התכנון לקידום תכנון ארוך טווח שיכלול תוכניות ייעודיות להקצאת שטחים עבור המתקנים בהתחשב בצורכי הספורט, הגידול באוכלוסייה, תשתיות התחבורה העתידיות ובנייה של ערים ושכונות חדשות. מומלץ גם שבמסגרת התכנון יישקל עירוב שימושים כדי למצות ביעילות את הקרקע המתוכננת.	בהיקף גדול, בדגש על מתן מענה לצרכים ברמה האזורית והארצית, ובהסתמך על תחזיות גידול האוכלוסייה, על יעדי התוכנית האסטרטגית לדיור שאישרה הממשלה, על השטחים המאפשרים שימושי ספורט בתוכניות מאושרות ברמות התכנון השונות ועל תשתיות תומכות (דוגמת מערכות הסעת המונים). על בסיס מדיניות זו שתגובש ניתן יהיה להטמיע פתרונות תכנוניים גם עבור הצרכים ברמה האזורית והארצית, במסגרת תוכניות ברמות התכנון השונות, תכניות מתאר מחוזיות, תכניות מתאר כוללניות ותוכניות מפורטות שנגזרות מהן.
			• משרד התרבות והספורט המשרד פעל ליצירת קשר עם מינהל התכנון ונציג המינהל היה שותף בצוות ההיגוי לתכנית המתקנים 2031. בשנת 2023 יפעל המשרד לקדם שיח עם מינהל התכנון, בכדי למצוא דרכים לשיתופי פעולה במטרה לקדם הקצאת שטחים עתידית לאותם סוגי המתקנים הנדרשים. בנוסף, המשרד פעל מול רשות מקרקעי ישראל ומשרד האוצר, בכדי לכלול את מתקני הספורט נדרשים באותן השכונות אשר הקמתם תעשה במסגרת "הסכמי גג".
5	תיאום בין-משרדי לצורך הקמת מתקני ספורט	עלה כי עד ספטמבר 2022, בחלוף כעשרה חודשים מן הדיון במשרד האוצר בנושא תוכנית המתקנים הלאומית והתיאום הבין-משרדי לצורך בינוי מתקני ספורט, התכנס פורום משותף זה פעם אחת בלבד, ולא כל שלושה חודשים כפי שהוחלט. כתוצאה מכך נפגעת היכולת לשתף פעולה ולקבל החלטות שיקדמו הקמת מתקני ספורט.	• משרד התרבות והספורט המשרד פעל לקיום שיתופי פעולה ולקיום צוות בין משרדי, לקידום מטרות משותפות, שיתוף ידע, איגום תקציבי, ייעול עבודה בחלוקת תחומי פעילות וכו'.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד האוצר יזמן את הפורום המשותף אחת לשלושה חודשים כפי שסוכם כדי לקדם את התיאום הבין-משרדי בנושא הקמת מתקני הספורט..	לאור חילופי הממשלות, עלה קושי בקיום המסגרת המשותפת, עם כינון הממשלה החדשה בתחילת שנה זו המשרד פועל להמשיך ולקדם פורום זה. יחד עם זאת מעבר לפורום האמור, מקיימים עובדי המשרד קשר שוטף והדוק עם בעלי תפקידים מקבילים במשרדי הממשלה הרלוונטיים ועם נציגי מפעל הפיס, לשם תיאום מהלכים, העברת מידע, התייעצויות וכדו'.
6	תקציב תוכניות המתקנים	עולה מהנתונים שנכון לאוגוסט 2022, מתוך סך ההתחייבויות שהעביר הטוטו למשרד הספורט עם החלת הרפורמה בשנת 2019, בוטלו כ-16.5% (225 מיליון ש"ח מתוך 1.36 מיליארד ש"ח). בפועל נוצלו כ-59% מסכום ההתחייבויות (804 מיליון ש"ח מתוך 1.36 מיליארד ש"ח). פערים אלו מעידים על חסמים שעמדו בפני הרשויות המקומיות למימוש תוכניות המתקנים הקודמות. מומלץ שהמשרד יפעל להסרת חסמים שמקשים על הרשויות לממש את התקציבים שכבר אושרו וכך לפתח את מתקני הספורט לרווחת התושבים ולצורכי הספורט. נוכח החסמים המעכבים את פיתוח הספורט והקמת מתקני הספורט ברשויות הערביות וכדי להבטיח שהתקציב שמוקצה לשם כך בתוכנית 2031 (כחצי מיליארד ש"ח) ימומש - נדרשת תוכנית סדורה להסרת החסמים שתבטיח את מימוש התקציבים הייעודיים. מומלץ שהמשרד יכין יחד עם הרשויות הערביות ובהתייעצות עם מינהל התכנון ורמ"י תוכנית שתבטיח את מימוש התקציבים שהוקצו לחברה הערבית במסגרת תוכנית 2031. מומלץ גם שהמשרד יבצע מעקב שוטף אחר מימוש התקציבים להקמת המתקנים ביישובי החברה הערבית.	• משרד הפנים -מינהל התכנון ההמלצה עוסקת בגיבוש תכנית סדורה להסרת חסמים למימוש תקציבים לפיתוח והקמה של מתקני ספורט בהתייעצות עם מינהל התכנון, וזאת מבלי לפרט את ההיבטים הקונקרטיים שבהם נדרשת התייעצות עם מינהל התכנון. ככל שההמלצה מכוונת להליכי אישור להקמת מתקני ספורט, יצוין כי הליכים להוצאת היתרי בנייה הם בסמכות ובאחריות הוועדות המקומיות. מינהל התכנון, במסגרת החלטת ממשלה 550, מתקצב תוספת כוח אדם מקצועי בוועדות המקומיות וברשויות המקומיות, אך לא אמון על הליכי הרישוי להקמת המתקנים. משכך, אין צורך להכליל את מינהל התכנון בין הגורמים המייעצים בהליך של הכנת תכנית סדורה להסרת חסמים רוחביים למימוש תקציב הפיתוח, שהוא כאמור באחריות הרשויות עצמן. יתרה על כך, מכיוון שהוקם פורום משותף לתיאום בין משרדי ולקידום הקמת מתקני ספורט, שבו משתתף נציג מטעם מינהל התכנון, הרי שכלל שיעלו סוגיות קונקרטיות שבהן נדרשת התייעצות בנוגע להיבטים שבאחריות משרדים נוספים, ובכלל זה מינהל התכנון.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נראה שהפורום הוא המסגרת הנכונה להעלות את הסוגיות ולקיים התייעצות בנוגע אליהן. • משרד התרבות והספורט המשרד ער לחסמים שעומדים בפני הרשויות המקומיות ובהם קשיים בתכנון ועלויות גבוהות של תכנון ופיתוח מדיניות השר מיקי זוהר אשר נכנס לתפקידו בינואר האחרון היא לבחון מתן תמיכות לתכנון מתקני ספורט. אופן יישומה של מדיניות זו נבחן בימים אלו ע"י אנשי המקצוע במשרד. כמו כן, בשנת 2022 המשרד פעל לביצוע מיזם משותף עם קרן רש"י לסיוע לרשויות בדירוג כלכלי – חברתי נמוך, אשר מתקשות לקדם את הקמה ושיפוץ מתקני ספורט בתחומן. המיזם כולל סיוע בהסרת חסמים ובהם: תכנון ראוי של סוגי המתקנים להקמה, הגשת בקשות באופן מסודר, איגום תקציבי ממקורות שונים, ליווי הקמת המתקנים עד לסיום. בנוסף, המשרד מקיים שיתוף פעולה עם המשרד לשוויון חברתי, אשר לו תקציבים לסיוע עבור רשויות נצרכות בכדי לאחד כוחות לביצוע ליווי הרשויות גם בתחום הקמה ושיפוץ מתקני ספורט. כאמור בסעיף 1 לעייל המשרד יבצע מעקב על אפקטיביות "תוכנית המתקנים 2031" מעת לעת ב'ן השאר גם בהתייחס ליישובי החברה הערבית.
7	שדרוג ושיפוץ מגרשי כדורגל	התוכנית שהכינה ההתאחדות עסקה בעיקר בתכנון והקמה של מגרשים חדשים נוכח המחסור הקיים במתקנים אלו - אולם היא לא כללה מיפוי של מגרשי כדורגל קיימים שלאחר	• משרד התרבות והספורט המשרד פעל וממשיך לפעול בשיתוף פעולה עם ההתאחדות לכדורגל, בהעמדת תקציב ראוי להקמה

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שדרוג ושיפוץ יוכלו להיות מגרשים תקינים או מתאימים לאימון של קבוצות כדורגל תחרותיות. כיוון שכך, לא מופה הפוטנציאל הגלום במגרשים קיימים שאינם תקינים אך אפשר לשפצם והדבר יועיל לפיתוח הענף. עוד עלה כי לפי ההתאחדות לכדורגל יש פערים בין הנתונים שלה לבין המיפוי של משרד הספורט בכל הנוגע למגרשי כדורגל, והיא הצביעה על כך בפני משרד הספורט בפברואר 2021. נוכח המחסור במגרשי הכדורגל, מומלץ להתאחדות לכדורגל למפות את מגרשי הכדורגל שלהם פוטנציאל לשיפוץ ושדרוג, בין היתר באמצעות תוספת תאורה וניצול שטחים לטובת חדרי ספח וחדרי הלבשה והקמת שירותים ראויים. לפי נתוני משרד הספורט מדובר (על פי קובץ המתקנים) בעד כ-150 מגרשים בעלי פוטנציאל לשדרוג ושיפוץ שיוכלו לשמש למשחקי ליגה ולאימון של קבוצות הכדורגל התחרותיות. מומלץ שההתאחדות תכין יחד עם משרד הספורט והרשויות המקומיות הרלוונטיות תוכנית עבודה מתאימה לשדרוג ולשיפוץ של המגרשים המתאימים בהתאם לסדרי עדיפויות ולצורכי הענף.	ושיפוץ תאורה באותם מגרשי הכדורגל אשר מאושרים לפעילות תחרותית על ידי ההתאחדות לכדורגל, אך אין בהם תאורה תקנית למשחקים. ממיפוי המגרשים שנעשה עם ההתאחדות לכדורגל נמצא כי מתוך כ-270 מגרשי כדורגל מאושרים למשחקים רק בכ-70 מהם קיימת תאורה תקנית. לאור זאת העמיד המשרד תקציב ייעודי לתיקונה ואושרו הרשאות לכ-90 מגרשים להקמה ושדרוג התאורה. המשרד פעל למיפוי המגרשים הנותרים ובשנת התקציב 2023 יעודד את הרשויות המקומיות להקים בהן תאורה. המשרד בשיתוף ההתאחדות לכדורגל יפעל למפות את אותם מגרשי כדורגל שאינם תקינים או שמישים מסיבות שונות, ויבחן את הדרוש בכדי להשמישם במצב תקני, ככל והרשויות והמחזיקים במתקנים יפעלו לנכון לקדם זאת.
8	שדרוג בריכות קיץ כדי שיתאימו לשימוש בכל עונות השנה	נמצא כי לפי קובץ המתקנים כ-81% מהבריכות (כ-430 מתוך כ-530 בריכות) אינן מחוממות. משמעות הדבר היא שאת רוב הבריכות לא ניתן להפעיל ברצף בכל עונות השנה, דבר שנדרש לצורך אימוני שחייה תחרותית של אגודות השחייה. עוד עלה כי לא ניתן לדעת כמה חודשים בשנה הבריכות פעילות לפי הנתונים בקובץ. כן עלה כי במסגרת תוכנית המתקנים 2027, שהחלה ב-2016, הוקצו 25 מיליון ש"ח להקמת בריכות שחייה, אך בפועל לא נבנו בריכות. לפי	• משרד התרבות והספורט המשרד פעל עם איגוד השחייה והכדורמים והעמיד תקציב משמעותי לנושא בתכנית המתקנים 2031, חלק ניכר ממנו כבר ב-2022. ב-2022 אישר המשרד הקמה של 5 בריכות חדשות בכ-40 מלש"ח בנתניה, באר שבע, סכנין, בקה אל גרביה ושרעם.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תוכנית המתקנים, עד 2031 מתוכננים שדרוג של 10 בריכות שחייה ובניית 12 בריכות חדשות. נוכח המחסור בבריכות שחייה לענף השחייה והכדור-מים, מוצע שמשרד הספורט יפעל יחד עם איגודי השחייה והכדור-מים לאיתור בריכות קיץ שלהן פוטנציאל לשדרוג, כך שניתן יהיה להפעילן במשך כל עונות השנה לטובת ענף השחייה והכדור-מים. מומלץ גם שהמשרד יפעל ביחד עם הרשויות המקומיות שבשטחן מצויות בריכות כאלו כדי לקדם תוכנית לתמרוץ ועידודן לשדרג את הבריכות, וכך לקדם את פיתוח ענפי השחייה והכדור-מים.	
9	שדרוג מגרשי הספורט החיצוניים בבתי הספר	בביקורת עלה שאין למשרד החינוך ולמשרד הספורט מיפוי נתונים ביחס לקירוי או הצללה של המגרשים החיצוניים בבתי הספר. כמו כן עלה כי הפרוגרמה הבסיסית המתוכננת והמתקצבת ע"י משרד החינוך איננה כוללת קירוי. מומלץ למשרד הספורט, בשיתוף משרד החינוך והרשויות המקומיות, למפות את מגרשי הספורט החיצוניים בבתי הספר ולזהות את אלו שניתן לקדם עבורם פתרונות קירוי, הצללה ותאורה. מומלץ גם שגורמים אלו יבחנו את הפרוגרמות להקמת מגרשי ספורט בבתי ספר ובהתאם איגום תקציבי נדרש כדי לייעל את השימוש במגרשים באמצעות התקנת תאורה וקירוי וכך יאפשרו קידום של פעילויות ספורט.	• משרד החינוך קיימות הנחיות משותפות של משרד הבריאות ומשרד החינוך, המדברות על שטח הצללה של עד 15% בשטחי חצרות בתי הספר, כאשר אין חובה בקירוי מבונה דווקא. הרשות המקומית מחליטה בין היתר, בהתאם לתנאי השטח ולתקציב שיש ברשותה כיצד לעמוד בדרישות ההצללה הנ"ל. המשרד רואה חשיבות רבה בקירוי מגרשי הספורט, ככל שמשרד החינוך יקבל תקציב לפעילות זו המשרד יפעל בנושא. • משרד התרבות והספורט קירוי מגרשי ספורט חיצוניים בבתי הספר, נמצא באחריות הרשויות המקומיות ובפיקוח ובאחריות משרד החינוך. ללא מגבלה תקציבית היה המשרד פועל לעודד את הרשויות המקומיות לקרות את כל המגרשים, כמו גם להקים אולמות, בריכות וכו' בתחומי מוסדות החינוך

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ומחוץ להם. בסד התקציבי הקיים, יש למשרד סדרי עדיפויות בכדי לתת מענה ראוי ככל הניתן במסגרת התקציבית הקיימת, לפעילויות הספורט הקיימות בישראל.
10	שדרוג מתקני כדורסל הממוקמים במגרשי הספורט החיצוניים בבתי הספר ואינם עומדים בתקן	לפי מרכז השלטון המקומי, יש אלפי מתקני כדורסל שאינם עומדים בת"י 5515. מומלץ למשרד הספורט, משרד החינוך והמרכז לשלטון המקומי לפעול מול הרשויות המקומיות כדי שיאותרו מתקני כדורסל שעלולים ליצור סיכון בטיחותי וכי תיקבע תוכנית להחלפתם במתקנים בטיחותיים המתאימים לתקן.	• משרד החינוך למשרד חשוב להדגיש כי <u>האחריות לתקינה</u> של מתקני ספורט, עמודי סל, ואולמות ספורט חלה על משרד התרבות והספורט והוא המשרד אשר מגדיר את מדיניות התקינה והבטיחות של כלל תחום זה בארץ. לדעת המשרד נכון להסדיר את תקן 5515 בחקיקה מחייבת, אולם, הנושא נמצא באחריות ישירה של משרד הספורט. <u>האחריות הישירה למבנים, לתשתיות ולמתקנים במוסדות החינוך, כולל מתקני ספורט וסל, חלה על הרשות המקומית/בעלות. הדבר מוגדר היטב בחוק ובחוזרי מנכ"ל.</u> יחד עם זאת, המשרד מנחה את הרשויות וכותב בחוזרי מנכ"ל ובמסמכי מדיניות כיצד לפעול בתכנון, בהתקנה ובתחזוקה של מתקני ספורט במוסדות חינוך לצורך בטיחות המתקנים ואחזקתם. בחוזר מנכ"ל העוסק בבטיחות בחינוך גופני, מודגשת האחריות המלאה של הרשות המקומית על מתקני הספורט תקינותם ואחזקתם. למרות המצב שבו אין חקיקה/תקינה מחייבת בכל הקשור לתכנון התקנה ואחזקה של מתקני ספורט, פועל משרד החינוך ללא הרף בתחום זה. הטיפול במתקני ספורט ומתקני כדור סל, נמצא על סדר היום של המשרד ואגף הבטיחות לאורך כל השנים. תאונות קשות ואירועים של

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נפילת מתקני ספורט הובילו את המשרד לפעילות ענפה בתחום זה. בין השאר, דיונים עם משרד הספורט, פעילות מול מכון התקנים, פעילות מול מנהל הבטיחות במשרד הכלכלה, עבודה שוטפת מול "מרכז שלטון מקומי" ועוד. הפעולות של המשרד בתחום זה כוללות: א. אימוץ תקן 5515 כתקן מחייב בכל הקשור להתקנה ותחזוקה ובדיקות של מתקני ספורט ועמודי סל. ב. הדרכה והסברה לקב"טים במוסדות חינוך ברשויות, למנהלי בטיחות מוסדות חינוך ברשויות, באמצעות קורסים של מנהלי בטיחות מוסדות חינוך, ימי כשירות, בכל הקשור לבדיקות, אישורים, התקנות של מתקני ספורט. ג. בדיקת אירועים חריגים והפקת לקחים מהם. ד. הפצת כרטיסי מידע בתחום הבטיחות. המשרד ימשיך לעסוק בנושא ולהגביר את המודעות של הרשויות שהאחריות שלהם לנושא היא מוחלטת ובלעדית. • משרד התרבות והספורט הקמת מתקני הספורט, תפעולם ואחזקתם נמצאים בראש ובראשונה באחריות הרשויות המקומיות והמשרד מסייע ככל הניתן, בחלק ממבחיני התמיכה, בשיפוץ ובשידרוג. המשרד כאחראי על קביעת כללים לבטיחות ותקינות מתקני ספורט מכח חוק הספורט קבע את ת"י 5515. משכך הוא מחייב את הרשויות המקומיות ואת מוסדות החינוך מתוקף אחריותם למתקנים. כך שהמתקנים המדוברים במוסדות החינוך אינן בסמכות משרד התרבות והספורט וכיתר המתקנים – הנושא

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בסמכות הרשויות המקומיות אשר הינן הבעלים של מרבית מתקני הספורט בישראל.
11	שדרוג מגרשי מיני פיץ' קהילתיים	אומנם ת"י 5515 אינו תקן מחייב, אך עם זאת הדבר מדגיש את הסיכונים, לרבות סיכוני בטיחות, בשימוש במתקן שער-סל שאינו נכלל בתקן ואשר קיים במגרשי המיני פיץ'. על סיכונים אלו ועל סיכונים נוספים הצביע גם משרד הספורט; מדובר במאות מתקני שער-סל במגרשי מיני פיץ', לרבות אלו שהקים המשרד לפיתוח הפריפריה או שהוא מתכוון להקים. יצוין כי, לפי נתוני קובץ המתקנים של משרד הספורט, קיימים 234 מגרשי מיני פיץ'; 43 מהם רשומים כמגרשים לא תקינים או כאלו שדורשים שיפוץ. על משרד הספורט לבדוק מול המשרד לפיתוח הפריפריה את בטיחות מגרשי המיני פיץ' שהם מקימים ובכלל זה מתקני שער-סל שבהם. כמו כן, על המשרד לפיתוח הפריפריה לוודא את בטיחותם של מתקני ספורט המוקמים על ידו. מומלץ שמשרד הספורט, האחראי מתוקף חוק הספורט לקבוע כללים לבטיחות ותקינות של מתקני ספורט, יגבש תיק מוצר למגרשי המיני פיץ' הפזורים ברחבי הארץ, וזאת בשם לב לגודלם הקטן יחסית של מגרשי המיני פיץ' ביחס למגרשי "שחבק" ועלותם וכן לייעוד השימוש הקהילתי של המגרשים שיוקמו.	• משרד התרבות והספורט המשרד הינו האחראי לקביעת כללים לבטיחות ותקינות מתקני ספורט מכוח חוק הספורט, אי לכך, משנה שהמשרד קבע תיק מוצר שאושר ע"י מכון התקנים, הרי שמתקנים אחרים שהוקמו שלא לפי תיק זה, אינם תקינים. המשרד תומך במתקנים בטיחותיים ועל סמך תיק מוצר שעבר אישור תקינה של מכון התקנים. לדעת המשרד מינפיץ' אינו בטיחותי ואינו בר שיפוץ, ועל כן המשרד סבור שיש לפרק ולהקים מתקנים תקינים, כדוגמת מגרשי דשא סינטטי לקהילה ("שחבק") להם קיים תיק מוצר תקני. המשרד ישמח לגבש תיקי מוצר למתקנים קהילתיים שיחליפו את מתקן המיניפיץ', אך הוא שב על עמדתו כי לא יסייע בשדרוג מתקנים קיימים של מיניפיץ', וכי הוא סבור שיש לפרק ולהקים מתקנים תקינים.
12	פיקוח ובקרה של משרד הספורט על עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן	בביקורת עלה שהטוטו לא הקים מערך פיקוח ובקרה על התחייבות הרשויות בעת שהיה אחראי לתוכניות המתקנים 2020 ו-2027 וכי גם משרד הספורט לא הקים מערך כזה. עוד עלה שהצורך בהקמת מערך בקרה על התחייבות הרשויות עלה כבר בשנת 2006 בדיונים בין הטוטו למשרד	• משרד התרבות והספורט מעבר לבקרה המבוצעת כבר היום, המשרד מתכנן לקיים להעמיק את הליכי הפיקוח ובקרה על מתקני הספורט בישראל, באמצעות תכנית בקרה מוסדרת כפי שמופיע גם בעקרונות תכנית המתקנים הלאומית 2031.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בעת קבלת התמיכה	הספורט, כאשר האחראיות להקמת מתקני הספורט הייתה בידי הטוטו. גם במסגרת גיבוש תוכנית המתקנים 2031, במרץ 2021, הועלה הצורך בפיקוח ובקרה על הקמת המתקנים התחרותיים וההישגיים, השימוש בהם ותחזוקתם, והוצגה לשר הספורט הצעה לתקצב תחום זה בשיעור של 0.5% מהתקציב השנתי. במאי 2022 מסר מנהל אגף מתקנים שבמשרד לצוות הביקורת כי באגף שוקלים מודלים שונים של פיקוח ובקרה. על המשרד להבטיח כי הרשויות המקומיות שקיבלו את תמיכתו בהקמה של מתקני ספורט או בשיפוצם ושדרוגם יעמדו בתנאי הסף שקבע לקבלת התמיכה. בכלל זה מומלץ שיקים מערך פיקוח ובקרה לוודא את עמידת הרשויות בהתחייבויותיהן בנוגע להפעלה של מתקני הספורט - עלות ההפעלה למשתמשים, זמינות המתקנים לציבור וההקצאה לספורט ילדות, נערות ונשים ולספורטאים עם מוגבלויות. כמו כן עליו לוודא כי הן פועלות לכך שהמתקנים יהיו תקינים ובטיחותיים.	על אף האמור, התכנית תכלול התייחסות רק לנושאים שבסמכות המשרד וכאלה שלא ידרשו הפעלת מערך הפעלה לא מידתי, אלא תכנית שתבצע בקרה מדגמית כפי שיוסכם עם החשב.
13	גביית תשלום לצורך שימוש הקהילה במתקן ספורט	עלה בביקורת שעיריית ראש העין משכירה לציבור מגרש קטרגל סינטטי שמיועד לקהילה בעלות של 140 - 180 ש"ח לשעה, זאת שלא בהתאם לכתב ההתחייבות הקובע כי מתקנים המיועדים לקהילה יש להעמיד לרשות כלל הציבור ללא עלות. על עיריית ראש העין לפעול בהתאם לכתב התחייבותה ולא לגבות תשלום בעבור מתקן המיועד לשימוש קהילה. לפי הנוהל תקופת ההתחייבות במקרה של מתן תמיכה לשימוש קהילתי עומדת על עשר שנים לפחות. נוכח טענת העירייה שבהתאם לגובה המימון היא מחויבת לחמש שנים בלבד	

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שמשרד הספורט יבחן את הוראות הנוהל ואת כתב ההתחייבות וינחה את עיריית ראש העין ואת הגופים הנתמכים בהתאם.	
14	תקופת ההתחייבות של מקבל התמיכה	הן משרד הספורט והן הטוטו לפניו קבעו בכתב ההתחייבות תקופת התחייבות של לפחות חמש שנים אם סכום התמיכה שהועבר לצורך הקמת המתקן או שדרוגו נמוך מ-600,000 ש"ח ולפחות עשר שנים אם הסכום עולה על 600,000 ש"ח. נוכח העלויות הגבוהות הכרוכות בהקמה ואף בשדרוג ובשיפוץ של מתקני ספורט, מומלץ שהמשרד יבחן אם תקופת ההתחייבות שקבע בכתב ההתחייבות הולמות את גובה התמיכה ומבטיחות הפעלה, תחזוקה ובטיחות ראויות לתקופות זמן מספקות. מומלץ כי תקופות שקבעו כבר גורמים אחרים, בהם מפעל הפיס, ישמשו מדד להשוואה.	• משרד התרבות והספורט המשרד מבצע בדיקה של הנושא מול מפעל הפיס ויבחן האם אכן יש מקום וצורך לעדכון תקופות ההתחייבות.
15	מיפוי המתקנים שנמצאים בתקופת ההתחייבות	בביקורת עלה שלמשרד הספורט אין מיפוי מסודר של המתקנים שניתנה עבורם תמיכה ושל תקופת ההתחייבות לגביהם. מוצע שהמשרד ימפה את כל אותם מתקנים שהוקמו או שופצו בתמיכתו או בתמיכת הטוטו ונמצאים בתקופת ההתחייבות. מומלץ גם שהמיפוי יכלול את ייעוד המתקנים - מתקנים שנועדו לשימוש הקהילה ללא עלות או מתקנים שיועדו לספורט תחרותי או הישגי. מוצע לפרסם את המידע לציבור באתר המשרד כדי שיוכל לדרוש את מימוש ההתחייבות ולפנות למשרד אם אינה מתקיימת בפועל.	• משרד התרבות והספורט למשרד יש את הנתונים הרלוונטיים לגבי תקופות ההתחייבויות של מתקנים, ובכלל זה ההתחייבויות שנתן הטוטו בשנים 2011-2018 ובוודאי את הנתונים לגבי אלה שהמשרד נתן מאז 2019. עם הקמת מערכת מיפוי המתקנים החדשה כאמור בסעיף 3 לעיל, הרי שהמידע יהיה נגיש לכלל הציבור.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	מתקני ספורט קהילתיים שסגורים לציבור	עולה שלפי קובץ המתקנים נכון ל-31.1.22, 20% מתוך 3,284 מתקני הספורט שיכולים לשמש את הקהילה ופרוסים ב-134 רשויות אינם זמינים לציבור ולשם השימוש בהם יש צורך בתיאום מול האחראי למתקן מטעם הרשות המקומית. קושי זה מתגבר כאשר מדובר בקטינים שמבקשים להשתמש במתקני הספורט ושפעמים רבות אינם יכולים לבצע את התיאום בעצמם. מתמונות שצולמו במסגרת סיורים שערך צוות ממשד מבקר המדינה בפתח תקווה, חולון, ראש העין, רמת גן ותל אביב ניתן לראות מגרשים חיצוניים נעולים שיכולים לשמש את הקהילה, הציבור אינו יכול להיכנס אליהם. על משרד הספורט לפעול מול הרשויות המקומיות כדי להבטיח שמגרשי הספורט החיצוניים שבקהילה, שקיים לגביהם כתב ההתחייבות תקף, יהיו פתוחים וזמינים לציבור במלוא ההיקף המחויב מכוח כתב ההתחייבות. אשר למתקנים שההתחייבות לגביהם פגה או שלא מומנו בתמיכת המשרד, מומלץ שהמשרד יפעל מול מרכז השלטון המקומי ומול הרשויות עצמן כדי לאפשר את זמינותם לציבור ככל שניתן, לרבות ללא עלות, וכך ישופר את השירות שניתן לציבור. על מנת למצות את השימוש במתקנים, מוצע שמשרד הספורט יקדם, בשיתוף הרשויות המקומיות, תוכנית שתאפשר לקהילה להשתמש במתקנים שהם לשימוש ספורט תחרותי, לפחות באותם פרקי זמן, שהם לא בשימוש אגודות הספורט כגון אצטדיוני אתלטיקה, מגרשי טניס, וכיוצ"ב.	• משרד התרבות והספורט כאמור, המשרד פועל להקמת מערך בקרה ופיקוח על המתקנים שלהם יש התחייבות בתוקף, במסגרת מנגנון זה יכלל גם נושא זה.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	הנגשת המידע על זמינות מתקני הספורט לציבור	ביקורת עלה שבאתרי העיריות של חולון וראש העין לא מפורטים תקנון השימוש במתקנים ושעות פתיחתם לשימוש הציבור. עיריית פתח תקווה מנגישה את המידע כנדרש באתר האינטרנט שלה. בביקורת עלה שמלבד פתח תקווה, שמנגישה בשילוט בכניסה למגרש את המידע הרלוונטי על זמינות המגרשים, בחלק מהמתקנים שבתל אביב-יפו, בראש העין וחולון, אין שילוט בכניסה למגרש, המפרט את השעות שבהן המתקן חופשי לשימוש. לפי נוהל אגף המתקנים (סעיף 14), על הרשות לתלות בכניסה למתקן שלט בגודל מטר*מטר שמציין את תמיכת המשרד במימון הקמתו. בביקורת עלה שבנוהל אגף מתקנים אין התייחסות לצורך להנגיש לציבור באמצעות שילוט מידע על כללי השימוש במתקן ספורט קהילתי, לרבות שעות פתיחתו. מתקני הספורט הקהילתיים הוקמו, ברובם, מתקציבי מדינה או מתקציבי רשויות ציבוריות אחרות, ומטרתם לשמש את הציבור ולעמוד לרשותו. מומלץ על כן שהרשויות המקומיות ינגישו את המידע על זמינות המתקנים באופן נוח לכל. כמו כן, מומלץ שמשרד הספורט יעדכן את נוהל אגף המתקנים וידרוש שבמסגרת כתב ההתחייבות תיכלל דרישה להתקנת שילוט במתקן ובו מידע על שעות פתיחתו לציבור ושתיכלל בכתב ההתחייבות דרישה לפרסום המידע באתר האינטרנט של הרשות. עוד מומלץ שמשרד הספורט, שפועל לקדם את פעילות הספורט בקהילה ויש לו מערך של מפקחים בכל הרשויות המקומיות, יוודא מול הרשויות המקומיות שכל המידע על זמינות מגרשי הספורט שפתוחים לשימוש הקהילה יפורסם הן באתר האינטרנט שלהן והן בשילוט מתאים במתקני הספורט עצמם.	• משרד התרבות והספורט המשרד בוחן אימוץ ההמלצה, יישום ההמלצה ישית עלויות כספיות על הרשויות ועל כן הוא נבחן על ידי אנשי המקצוע.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	הקצאת מגרשי כדורגל לנשים	הטענות שעלו בדבר התשתיות הפיזיות לכדורגל נשים מצביעות בין היתר ש-95% מהשחקניות בליגת העל לנשים מתאמנות על חצי מגרש; ברוב מגרשי הכדורגל בהם מתאמנות הנשים (60% - 70%) אין מלתחה, אין שירותים ואין מקום להשאיר ציוד במגרש; ילדות נדחקות להתאמן בשעות הערב המאוחרות או שמקצים להן מגרש לא ראוי. בביקורת עלה שלמרות מצבו של כדורגל הנשים בארץ משרד הספורט וההתאחדות לכדורגל לא פעלו כדי לאפשר הזדמנות נאותה לכדורגלניות בכל הגילים להתאמן ולשחק במגרשי הכדורגל באופן שוויוני ומכבד. מומלץ שמשרד הספורט וההתאחדות לכדורגל שבין מטרותיה נכלל פיתוח ענף הכדורגל בישראל - יפעלו כדי לקדם הזדמנות שווה לכדורגלניות ולאפשר להן להתאמן ולשחק כדורגל בשעות נוחות ובמגרשים ראויים, בדומה לתנאיהם של הכדורגלנים. מומלץ שהוועדה שהוקמה לקידום ספורט נשים תעסוק גם בהקצאה שוויונית של מגרשי כדורגל לנשים. על המשרד גם לפעול ליישום התחייבות הרשויות להעמיד את מגרשי הכדורגל שנבנו במימונו ונמצאים בתקופת ההתחייבות לרשות אגודות ספורט ומועדוני ספורט תוך ייצוג הולם והעדפה לספורט ילדות, נערות ונשים.	• משרד התרבות והספורט הוועדה הציבורית סיימה את דיוניה בשלבי השנה החולפת, אולם טרם הגישה את המלצותיה ואת הדוח הסופי מטעמה. במסגרת הדוח המסכם של הוועדה צפויה להיכלל, בין היתר, התייחסות והמלצות לנושא חלוקה מגדרית של השימוש במתקני הספורט בישראל. על אף האמור לעיל, ובשל החשיבות לנושא, המשרד פועל במתן העדפה לאותם מתקנים שמוקמים לפעילות ספורט נשים ועבורם, בתכנית המתקנים הלאומית ובאופן ייחודי במבחני התמיכה, בכדי לעודד רשויות לתת הקצאת זמנים שוויונית לפעילות ספורט נשים בכל ענפי הספורט, כמו גם, חיוב הרשויות המקומיות בהקצאה השוויונית בכל הרשאות התמיכה הניתנות מתוקף מבחני התמיכה. עוד נציין, כי נושא זה הוא נדבך חשוב בתכנון החדש של מערך הבקרה והאכיפה על התחייבויות הרשויות כמפורט לעיל.
19	מימון התחזוקה וההפעלה של מתקני ספורט שהוקמו בתמיכה משותפת של	בביקורת עלה שלמרות הפער בין הכללים שקבע משרד הספורט, אשר מחייבים את הרשויות להפעיל את המתקנים שלא על בסיס מסחרי, לבין אלו שקבע מפעל הפיס, אשר מתיר להפעיל את המתקנים על בסיס מסחרי בתנאים מסוימים, הגופים לא בחנו את הצורך ליצור מסגרת משותפת	• משרד התרבות והספורט שיתוף פעולה עם מפעל הפיס קיים בעיקר לעניין הקמות אולמות ספורט. מפעל הפיס פועל להקמת מתקני ספורט ובעיקר אולמות ספורט, בהתאם לדרישות תיק המוצר של המשרד.

הקמת מתקני ספורט, תחזוקתם והפעלתם

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	משרד הספורט ומפעל הפיס	ומתואמת של כללים להשכרת המתקנים למקסום השימוש בנכס. מומלץ שמשרד הספורט ומפעל הפיס יגבשו מודל הפעלה משותף בנוגע לאפשרות השימוש המסחרי במתקני הספורט שהוקמו בתמיכתם המשותפת, בשים לב לשמירה על ייעודו של המתקן לצורכי הספורט התחרותי והקהילתי ובד בבד לצורך בהנגשתו לציבור הרחב.	בכל הקשור להיבטים נוספים של שיתופי פעולה, כגון שימוש מסחרי במתקני ספורט, הקמת מבנים עם שטחים מסחריים וכדו', המשרד בוחן את הנושא ובכלל זה מול מפעל הפיס.

פרק שלישי

מוסדות המדינה, חברות ממשלתיות ותאגידים

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	העברת התיק מהגופים מטילי החיוב למג"ק (למרכז לגביית קנסות)	בשנים 2017 - 2021 פרק הזמן הממוצע מהמועד הקובע עד מועד קליטת התיק במג"ק היה 149 ימים (כחמישה חודשים). השיהוי בפתיחת התיק אינו עולה בקנה אחד עם כללי המינהל התקין וכן עם הוראת התכ"ם לעניין הליכי גבייה. מומלץ כי החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) יבחן את השיהוי בהעברת החובות לגבייה במג"ק ואת הנסיבות שהביאו לכך ויפעל לכך שהגופים מטילי החיוב יעבירו את התיקים למג"ק בסמוך לחלוף המועד הקובע לתשלום.	• משרד האוצר אגף החשב הכללי מיישם את ההמלצה דה פקטו, הוראת התכ"ם 3.3.1 מנחה את משרדי הממשלה לניהול יעיל של סרגל הגבייה, העברה בהקדם האפשרי של החובות לגבייה באמצעות רשות האכיפה. נושא זה אף עולה בכל פורום או/ו מפגשים מקצועיים בנושא הגבייה הן של רשות האכיפה והן של משרד האוצר. בנוסף מתקיימות ישיבות שוטפות עם המרכז לגביית קנסות ועם המשרדים השונים לבחינת סטטוס ומעקב של העברת החובות לרשות האכיפה, פיתוח ממשקים בין המשרדים למרכז לגביית קנסות וסיוע וליווי מקצועי.
2	שליחת דרישת תשלום שנייה באמצעות דואר ישראל	בביקורת נמצא כי כ-24% מהדרישות השניות שנשלחו בשנים 2017 - 2021 בדואר רשום מתוך 289,029 תיקים הוחזרו למג"ק - מסיבת "לא נדרש", "כתובת" או "אחר" - לאחר יותר מ-42 ימים, שהם כ-30 ימי עבודה. 7% מהדרישות השניות שנשלחו בדואר רשום הוחזרו למג"ק לאחר פרק זמן ארוך מחודשיים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עיקר העיכוב בהחזרת אישורי המסירה למג"ק נגרם בשל איחורים בהחזרת פריטי דואר רשום שלא נדרשו על ידי הנמענים. הפעולות שמבצעת חברת "דואר ישראל" כחלופה להחזרת דברי הדואר לשולחים אינן מעוגנות בהנחיותיה. מומלץ כי חברת הדואר תבצע ניסיון מסירה ותחזיר את אישור המסירה למג"ק סמוך ככל הניתן למועד האחרון שבו רשאי הנמען לדרוש את דבר הדואר על פי רישיון דואר ישראל. אם הארכת משך הזמן מעבר לקבוע ברישיון החברה נועדה לאפשר לדואר ישראל לשפר את שיעור מסירת הדרישות לנמענים, מומלץ שזו תתבצע על בסיס בחינת מכלול האינטרסים הרלוונטיים בביצוע המסירות - של המקבל ושל השולח. זאת,	• רשות האכיפה והגבייה על מנת לקצר את משך הזמן עד למסירה כדין בשנת 2022 בוצע פיילוט למסירת הדרישה השנייה במודל "דואר משפטי", המאפשר למסור את הדרישה באמצעות הדבקתה על דלת ביתו של החייב בכתובת מגוריו או במקום נראה לעין בסמוך אליה, בהתאם לנסיבות הקבועות בתקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018 (להלן - תקסד"א), ובתנאי שכתובתו ידועה בוודאות ונערכו בה שלושה ביקורים לשם מסירת הדרישה. לנוכח התוצאות החיוביות של הפיילוט, בכוונתו למסד את המודל כחלק מתהליך העבודה הקבוע של מסירת הדרישות.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כדי שהמג"ק יוכל להיערך לכך ולקבוע את משך ההמתנה עד לביצוע פעולות נוספות. מומלץ כי המג"ק יבחן את אופן המעקב אחר פרטי הדואר שהוא שולח באמצעות חברת דואר ישראל, וכי הוא ימסד את קשרי העבודה מול החברה בנושא זה ואת הבקרה על פעילותה.	
3	שליחת דרישת תשלום שנייה נוספת	בתיקי הבדיקה הרוחבית שנקלטו בשנים 2017 - 2021 פרק הזמן הממוצע ממועד קבלת הודעת הדואר במג"ק על כישלון המסירה לחייב עד שהמג"ק שיגר את הדרישה השנייה הנוספת היה כ-164 ימים (כחמישה חודשים). כמו כן, 29% מהדרישות השניות הנוספות נשלחו על ידי המג"ק בחלוף יותר מחצי שנה מיום כישלון המסירה של הדרישה השנייה המקורית בתיק. על המג"ק לשלוח את הדרישות השניות הנוספות בתוך פרק זמן קצר מקבלת הדיווח על כישלון המסירה כדי להבטיח את אפקטיביות פעולותיו ולקצר את תקופת הצטברות הריבית על החוב. מומלץ כי המג"ק יקבע בנוהל עבודה את משכי הזמן לשיגור הדרישות השניות והדרישות השניות הנוספות ואת אופן שיגורן לחייבים. כמו כן מומלץ כי הנוהל ייושם באמצעות הגדרות המערכת הממוחשבת, וכי המג"ק יפקח על יישומו בפועל.	• רשות האכיפה והגבייה הכשל נובע מאי-קבלת היזון חוזר מדואר ישראל על תוצאות המסירה. בכדי למנוע שליחה נוספת של דרישות שניות שמשמעותן הוצאה נוספת המושתת על החייב, אנו ממתינים משך זמן ארוך לקבלת התשובה. במהלך 2023 נעבור למודל "מסירה משפטית" בכלל התיקים שהתקבלו דבר המבטיח קבלת היזון חוזר מיידי באמצעות ממשק הכולל תיעוד מצולם. קבלת היזון חוזר בזמן קצר משמעה קיצור הזמנים גם להוצאת דרישה שנייה נוספת בעקבות כישלון המסירה.
4	שליחת דרישת תשלום שנייה נוספת באמצעות	עולה כי פרק הזמן ממועד שיגור הדרישות השניות במסירה אישית באמצעות קבלני המסירות ועד החזרת אישורי המסירה למג"ק הוא כ-70 ימים בממוצע, וכי 84% מהמסירות המבוצעות על ידי קבלני המסירות מוחזרות למג"ק באיחור, לאחר פרק הזמן המרבי שנקבע במכרז - 30 ימים. למרות זאת, לדברי המג"ק לא נשללו מהספקים תשלומים בשל איחורים בהחזרת אישורי המסירה למג"ק כקבוע במכרז, שכן הקבלנים ביקשו	• רשות האכיפה והגבייה יחודדו ההנחיות לקיצור זמנים לקבלנים וכן יחודד נוהל קיזוז כספים ככל והקבלן לא עמד ביעדים שנקבעו במכרז. מניסיון הרשות, התעקשות על עמידה בפרק הזמן תביא לכך שקבלנים יחזירו את המסירות במועד אך ללא ביצוע תוך סימון "לא אותר". שכרנו יצא בהפסדנו כי נקבל יותר מסירות שלא אותרו. הכמויות עלו מאוד בשנים האחרונות והקבלנים לא עומדים בפרק הזמן.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	קבלני מסירות	וקיבלו ארכה לביצוע המסירות נוכח מספרן הרב של הדרישות השניות הנוספות שהועברו לטיפולם, או בשל קשיים באיתור חייבים. מומלץ כי המג"ק יפעל עם רשות האכיפה והגבייה לקיצור פרק הזמן עד לביצוע המסירות על ידי קבלני המסירות לשם עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו על ידה - עד 30 ימים מיום שהדרישות הועברו לקבלני המסירות. כמו כן, מוצע כי רשות האכיפה והגבייה תפעל להתאמת ההתקשרות עם הקבלנים להיקפי המסירות של הדרישות השניות שבהן הם נדרשים לטפל וכן תפעל לוודא כי הספקים עומדים בפרק הזמן שנקבע במרכז לביצוע המסירה, בין היתר באמצעות הפעלת הסנקציה שנקבעה בו שלא לשלם עבור השירות שניתן באיחור, כדי לצמצם ככל הניתן את משך הזמן הנדרש להשלמת המסירות.	הרשות תדרוש במרכז הבא לתגבר את הקבלנים כדי שהתפוקות יעלו. בימים הקרובים תתקיים ישיבה עם הקבלנים כדי להבהיר שיש לצמצם את הזמנים אך לא להוריד במספר המסירות המאושרות.
5	מסירה כדין	עולה כי פרק הזמן הממוצע שחלף מתאריך קליטת התיקים במג"ק ועד המסירה כדין בתיקי הבדיקה הרוחבית הוא 344 ימים בממוצע. עוד עלה בביקורת כי כ-58% מהמסירות שנעשו כדין התבצעו לאחר יותר מארבעה חודשים מקליטת התיק במג"ק, וכ-27% התבצעו לאחר יותר משנה ממועד קליטת התיק במג"ק. עולה אם כן כי קיימים עיכובים ניכרים בביצוע מסירה כדין של דרישות תשלום לחייבים. אומנם ביטול חובת משלוח שתי דרישות עשוי לקצר את פרקי הזמן לתחילת הליכי הגבייה בכ-60 ימים בממוצע (ממוצע חמש-שנתי של פרק הזמן החולף ממשלוח דרישה ראשונה ועד משלוח דרישה שנייה), אך עם זאת, נמצא כי 16% מהתיקים נסגרו לאחר משלוח דרישה ראשונה בלבד הנשלחת כאמור בדואר רגיל, ללא עלות וללא צורך בקבלת אישור מסירה כדין. כמו כן עיקר העיכוב בתחילת הליכי הגבייה מתרחש דווקא בשלבים המתקדמים יותר לביצוע	• רשות האכיפה והגבייה חוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים (תיקון מס' 2 והוראת שעה), התשפ"ב-2022, קובע כי עם החלתו יהיה המג"ק רשאי לשלוח את דרישות התשלום באופן דיגיטלי לחייבים שימסרו את כתובת הדואר האלקטרוני שלהם למדינה מה שעשוי גם להגדיל את שיעור המסירות בתיקים.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המצאה מלאה של דרישת התשלום השנייה וקבלת אישור מסירה כד"ן. בד בבד עם ההיערכות ליישום התיקון לחוק פנייה לגופים ציבוריים באמצעי קשר דיגיטליים, מומלץ כי לשם מניעת עיכובים בתהליך הגבייה, המג"ק ימשיך לבחון את משך תהליך הגבייה על שלביו השונים והאפשרות לקצור, ובכלל זה כיצד ניתן לשפר את פעולות איתור החייבים ומסירת הדרישות להם, או לפעול בדרכים נוספות שהותרו לו על פי דין כדי להביא לקיצור משך הליכי גבייה, כגון ביצוע תחליף המצאה של דרישת התשלום או נקיטת הליכים לפני משלוח דרישת תשלום.	
6	תחליף המצאה של דרישת התשלום	נמצא כי בכ-43% מהתיקים שנקלטו במג"ק בשנים 2019 - 2021 ועודם פעילים (623,360 תיקים), במועד השלמת הביקורת (אוקטובר 2022) טרם בוצעה מסירה כד"ן. בביקורת נמצא כי מנהל המג"ק פנה לרשם לענייני המג"ק במהלך תקופה זו בבקשה להורות על ביצוע תחליף המצאה של 50 דרישות תשלום שניות בלבד, בשנת 2021. זאת על אף העובדה שאי-השלמת הליכי המסירה וההמצאה מונעת את האפשרות להמשיך בניהול התיק לגביית החוב. כמו כן, המג"ק לא קבע אמות מידה לבחירת המקרים שבהם יוגשו בקשות לביצוע תחליף המצאה ולא בחן את תרומתו של הליך כזה לגביית החובות. מוצע כי המג"ק יבצע בחינה ומיפוי של המקרים שבהם מתאים לבקש מרשם המג"ק לבצע תחליף המצאה של דרישת התשלום השנייה ויפעל לבקש זאת במקרים המתאימים. כמו כן, מוצע שהמג"ק יבחן מחדש את השלמת הסדרת העברת הסמכות להורות על תחליף המצאה למנהל המג"ק..	• רשות האכיפה והגבייה בחוק ההסדרים לשנת 2023 מוצע להעביר את הסמכות לאישור "חלף המצאה" לגורם מנהלי (מנהל המרכז) צפוי שהביצוע יגביר את השימוש בכלי זה במאות אחוזים.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	נקיטת הליכים לפני משלוח דרישת תשלום	בשנים 2020 - 2021 פנה המג"ק בעניינם של שישה חייבים בלבד (כאשר בשנים אלו היו 623,360 תיקים פעילים בהם טרם בוצעה מסירה כדין וטרם ננקטו הליכים, כאמור לעיל) לרשם לענייני המג"ק בבקשה לנקוט הליכים לגביית חוב קודם לשליחת דרישות התשלום. מהמג"ק נמסר למשרד מבקר המדינה כי השימוש באפשרות זו שמור למקרים חריגים בלבד, אך לא הוצגו קווים מנחים שיכולים לסייע באיתור מראש של מקרים כאמור ובטיפול בהם. במג"ק מאות אלפי תיקים פעילים שבהם לא התבצעה מסירה כדין - בחלקם לאחר כמה שנים של ניסיונות. מומלץ ללמוד מתיקים אלה על נורות אזהרה שיכולות לסייע כבר בשלבים הראשונים של הטיפול בכל תיק, לעמוד על קיומו של חשש סביר להעלמת נכסים על ידי החייב או לעזיבתו את הארץ. לפיכך, מוצע כי נוסף על החשת הליכי ההמצאה של דרישת התשלום או תחליפי ההמצאה כאמור לעיל, המג"ק יבחן הבניה של מאפיינים כאמור, שבהתקיימם יהיה מקום לפנות לרשם לענייני המג"ק לשם פתיחה בהליכי גבייה קודם למסירת דרישת תשלום.	• רשות האכיפה והגבייה החוק קובע תנאים להגשת בקשות לפני המצאת דרישת תשלום, והם ידיעה על הכוונה להבריח נכס או על כוונה לצאת מן הארץ. מטבע הדברים, לא מתקיימת "ידיעה" כזו אצל עובדי המרכז. על כן ובהיקפי החובות המועברים לגבייה למג"ק, אין זה יעיל לבצע הליכי סרק בשלב מוקדם בהיעדר מידע קונקרטי. יצוין כי למג"ק מערכת "דגל אדום" המתריעה בדוא"ל אל מנהל המג"ק, בכל פעם שמתקבל תיק בעל ערך כספי שמעל 500,000 ₪ וכמו כן, על כל שינוי בתיקים הללו, כדוג' סיום הליך פש"ר או תשלום מעל 100,000 ₪.
8	מידע על חייבים	בתחילת הליכי הגבייה נמצא בידי המג"ק מידע מצומצם הכולל את פרטי החייב ממרשם האוכלוסין בלבד. בשלבים מאוחרים יותר בהליך הגבייה, כאשר המג"ק נדרש לעקל את משכורתו של החייב, מגיש המג"ק למוסד לביטוח לאומי בקשה לקבלת פרטי מקום עבודתו של החייב. העדר מידע על נכסי החייב מקשה את ניהול הליך הגבייה. כך למשל, אין למג"ק מידע על חשבונות הבנק של החייב לצורך איתור נכסים שלו בתאגדי הבנקים השונים. כמו כן, העדר מידע זה מעלה את ההוצאה	• רשות האכיפה והגבייה למג"ק גישה למאגר הפומבי של רשות התאגידים וכן גישה, באמצעות ממשקים ממוחשבים, לנתונים מסוימים של כמה משרדים ממשלתיים ובהם אגף הרישוי במשרד התחבורה, רשם המקרקעין (טאבו), רשות מקרקעי ישראל ורשות האוכלוסין וההגירה. יצוין כי ביחס לרשם הירושות, נעשתה פנייה לאפוסטרופוס הכללי באמצעות טופס א עוד בשנת 2020. בקשת הרשות אושרה

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לחייבים שכן המג"ק שולח צווי עיקול לכתשעה בנקים שונים כדי לאתר את אלה שבהם אכן מתנהלים חשבונותיו של החייב. עלות ביצוע העיקולים היא שלושה ש"ח עבור כל בנק, ובהתאם לחוק המג"ק מושתת הוצאה זו על החייב. מוצע כי המג"ק יבצע מפעם לפעם בחינה מקיפה של הגופים הציבוריים שראוי כי ייכללו בצו מכוח החוק ושל סוגי המידע אשר יכולים לשמש כדי לאתר ביעילות נכסי חייבים. זאת, לצורך ייעול הגבייה והפחתת העלויות המושטות על החייבים שתיקייהם מנוהלים במג"ק, תוך פגיעה מזערית בפרטיותם. יצוין כי מידע רלוונטי מגופים ציבוריים, אם יתקבל לאחר בחינת האיזון הנדרש בין מכלול השיקולים, עשוי לשמש גם את אגף החקירות הכלכליות במג"ק בפעולותיו לאיתור חייבים המסתירים נכסים.	בוועדה למסירת מידע של משרד המשפטים בשנת 2022 ובימים אלה מקודמת הקמתו של הממשק. עם זאת, הרשות מקבלת את ההמלצה ותקיים דיון לגבי אילו ממשקים יש להוסיף כדי לשפר את עבודת המג"ק.
9	עיקולים	אף שהמג"ק היה מורשה לנקוט ללא דיחוי הליכי גבייה מול החייב, עולה כי בתיקים שנקלטו במג"ק בשנים 2021 - 2017, שבהם נמסרה כדין דרישת התשלום משך הזמן מהמועד שבו בוצעה מסירה כדין ועד אשר נקט המג"ק הליכי עיקול לגביית החוב היה 128 ימים בממוצע (יותר מארבעה חודשים). בביקורת עלה כי פרק הזמן הממוצע אשר חלף מקליטת התיק במג"ק ועד תחילת ביצוע הליך עיקולים ראשון בתיקים שנקלטו בשנים 2017 - 2021 היה 472 ימים (יותר משנה ושלושה חודשים). התארכות משך הזמן גורמת במקרים מסוימים להגדלת החוב עקב עלויות הצמדה, ריבית ותוספת פיגורים, בלי שבוצעו הליכי גבייה שיביאו לפירעון החוב. על המג"ק להמשיך לבחון דרכים לקיצור לוחות הזמנים לניהול תהליך הגבייה, להבטיח כי הליכי הגבייה מתבצעים באופן יעיל ומהיר ולנקוט הליכים נגד החייב סמוך למועד שבו הדין מתיר לו לעשות כן - מועד קבלת אישור מסירה כדין.	• רשות האכיפה והגבייה במג"ק הוקם תחום אכיפה שתפקידו לאתר תיקים מורכבים ובעלי פוטנציאל גבייה מיוחד כבר משלב שליטת התיק. כמו כן, למג"ק מערכת "דגל אדום" המתריעה בפני כל פעולה מסוג קליטה, שינוי, יציאה מפש"ר, תיקים בחובות מעל 500,000 ₪ וכיו"ב. יצוין כי ברבעון הראשון של שנת 2023 צפויה לפעול מערכת לביצוע עיקולים באופן אוטומטי, אשר עתידה לשפר את ביצוע העיקולים בתיקים המתאימים. בנוסף, הנתונים מראים שיפור משמעותי במהלך השנים דבר הנובע משיפור מערכת המחשוב של המג"ק ושיפור נהלים.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	רישום של עיקול רכב	עלה כי איתור התיקים שבהם בשלו התנאים לביצוע העיקול מתבצע באופן אוטומטי על ידי המערכת הממוחשבת, אך שליחת פרטי החייבים לאגף הרישוי מתבצעת לאחר מכן על ידי עובד המג"ק. הבקשות לרישום עיקולים של רכבי חייבים נשלחות מהמג"ק לאגף הרישוי פעם בחודש באופן מרוכז, ואם נמצא כי רשום על שם החייב רכב או שהוא רשום כשותף בבעלות על רכב, נרשם עליו עיקול, המונע מהחייב לבצע העברת בעלות ברכב. עולה כי פרק הזמן שחלף בין הליך עיקול רכב ברישום לביצוע הליך נוסף בשנים 2017 - 2021 נמשך 53 - 107 ימים. עוד עולה כי הדירוג בנקיטת הליכי גבייה נוספים שהמג"ק נוהג לפיו באופן שאינו מאפשר את נקיטתם בד בבד עם הטלת עיקול רכב ברישום עלול לגרום לעיכוב נוסף בנקיטת הליכים שעשויים להיות יעילים יותר ולהביא להחזר החוב. האמור משמעותי בייחוד כאשר מדובר ברכב שכבר משועבד לגורם אחר, ולפיכך ייתכן שגם אם יימכר, לא יוכל לשמש לתשלום חובותיו של החייב למג"ק. מומלץ כי בקשות לעיקולי רכבים ברישום יישלחו באופן אוטומטי בסמוך לביצוע המסירה כדין, דהיינו באופן יומי ולא רק פעם בחודש. מוצע לבחון את הדרכים שבהן ניתן לקצר את פרק הזמן החולף בין הליך עיקול רכב ברישום לביצוע הליך נוסף. מוצע שהמג"ק ישקול להגדיר מצבים שבהם ראוי שלא לפעול לפי דירוג בנקיטת ההליכים (למשל, כאשר סכום החוב גבוה במיוחד או כשמדובר בחייב מועד שלא פרע חובות קודמים שלו במשך זמן רב) ולנקוט הליכים נוספים באופן מיידי כדי למנוע הברחת נכסים. כמו כן, מומלץ כי האפשרות לנקיטת הליכים באופן שאינו מדורג תיבחן גם במקרים מסוימים שבהם רשום לגורם אחר שיעבוד על רכב החייב, באופן שעלול לפגוע ביכולת לפרוע את החוב באמצעות מימוש הרכב.	• רשות האכיפה והגבייה מערכת העיקולים האוטומטית תבצע את העיקולים ONLINE. המערכת בביצוע בחטיבת המחשוב.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	צו עיקול אצל צד שלישי שהוא תאגיד בנקאי	הצורך של המג"ק לפנות פעמיים לכל בנק שאין לו ממשקים מקוונים לביצוע עיקולים אצלו מסרב את ההליך ומאריך אותו. אף שתוקף צו העיקול על כספי החייב בבנקים פג בחלוף שלושה חודשים מיום הטלת העיקול, נמצא כי המג"ק אינו שולח צווי עיקול חדשים בחלוף שלושה חודשים, אלא רק בחלוף שנה מיום הטלת העיקול. בפרק הזמן שבין מועד פקיעת תוקפו של צו העיקול ועד שליחת צו עיקול חדש, אשר נמשך תשעה חודשים, יכולים בעלי החשבון לבצע פעולות בחשבון הבנק שלהם ללא הגבלה, באופן שעלול לסכל את האפשרות לגבות מהם את החוב באמצעות מימוש הכספים שבחשבונם. מומלץ שמשרד החינוך יגבש תוכנית שתספק מענה גם לתלמידים בחינוך הערבי שאינם מעוניינים להשתלב בלימודים אקדמיים, כך שכל תלמיד ייחשף למגוון האפשרויות המוצעות באקדמיה, בהכשרה המקצועית ובתעסוקה. מומלץ כי המג"ק יפעל להקים ממשק מקוון עם כלל הבנקים כדי להבטיח כי פעולות העיקול יבוצעו ביעילות. מומלץ כי המג"ק ישלים את הפיתוח שיאפשר הטלת עיקולים אוטומטיים תוך מתן הדעת גם על מועד חידוש העיקול, וכי לאחר פיתוח הממשקים האוטומטיים, אם אלה יכללו הבדלים במועד חידוש העיקול בהתאם לפרופיל החייבים, יבחן המג"ק מפעם לפעם את תוצאות המהלך ואת פרק הזמן המתאים לחידוש העיקולים, כדי לאזן בין הצורך שלא לפגוע באופן לא-מידתי בחייבים הנושאים בהוצאות העיקול לבין הצורך לייעל את גביית החובות לאוצר המדינה ולמנוע מחייבים להשתמט מתשלום חובם.	• רשות האכיפה והגבייה בימים אלה המג"ק מקדם הקמת ממשקים לביצוע עיקולי בנק אוטומטיים, וכי תדירות ביצוע ההליך ואופן ביצועו ייקבעו על פי פרופיל החייב: עבור חייבים שיוגדרו "קלים" (בהתאם להיקף הכספי של חובם) ישלחו צווי העיקול באופן מדורג, תחילה לשלושה בנקים בלבד, ורק אם לא ייתפסו כספים ישלחו עיקולים לבנקים נוספים (שלושה בנקים בכל פעימה). עבור חייבים "בינוניים" ו"כבדים" ישלחו צווי העיקול לכל הבנקים, במתכונת זהה לזו הנהוגה כיום. מלבד זאת, נבחנת אפשרות לקבוע שפרופיל החייבים - "קל", "בינוני" או "כבד" - יקבע גם את תדירות חידוש עיקול חשבונות הבנק של החייבים: לחייבים "כבדים" יבוצע עיקול נוסף עם פקיעת תוקפו של צו העיקול בחלוף שלושה חודשים, ולחייבים "בינוניים" יבוצע עיקול נוסף בחלוף שישה חודשים ממועד ביצוע העיקול (שלושה חודשים לאחר פקיעת תוקפו של העיקול הראשון).
12	צו עיקול אצל צד שלישי	המג"ק ביצע עיקולים בחברות ביטוח וקופות גמל ב-78,309 תיקים שנקלטו בשנים 2019 - 2021. זאת לעומת 519,451 תיקים שבהם בוצעו עיקולים בחשבונות בנק בתקופה זו.	• רשות האכיפה והגבייה הרשות מקבלת את ההמלצה

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שהוא חברת ביטוח או קופת גמל	בביקורת נמצא כי הגם שקיימים יותר מ-100 גופים מוסדיים המנהלים קרנות ביטוח וקופות גמל בשווי 2,199 מיליארד ש"ח, למג"ק ממשקים מקוונים לביצוע עיקולים בשניים מתוך 100 הגופים המוסדיים הללו. הממשק האלקטרוני עם שני הגופים האלה החל לפעול בשנת 2019 ובוצעו באמצעותו כ-78,000 עיקולים, לעומת 97 עיקולים ידניים שבוצעו בגופים מוסדיים שאין להם ממשקים מקוונים. הפער בין היקף העיקולים המקוונים לידניים יש בו כדי ללמד על חוסר היעילות של האחרונים וכן כדי להעלות את החשש למראית עין של איפה ואיפה, דהיינו לקבלת החלטה בדבר ביצוע העיקול שלא לפי מאפייני החייב או להיקף חובו אלא לפי הגוף המוסדי המנהל עבורו את כספי קופות הגמל והביטוח. מוצע כי רשות האכיפה והגבייה תפעל להרחבת הממשקים המקוונים של מערכת ההוצל"פ כדי שתאפשר ביצוע עיקולים בגופים מוסדיים גם על ידי המג"ק. כמו כן, מוצע שהמג"ק יבחן את התועלת שביצירת ממשקים עם גופים מוסדיים נוספים לצורך ייעול הגבייה, וכי הוא יפעל להרחיב את הממשקים האמורים בהתאם לממצאי הבחינה.	
13	עיקול משכורות עובדי מדינה	עלה כי רשות האכיפה והגבייה פיתחה ממשק לביצוע עיקולים בשכר עובדי המדינה במערכת מרכב"ה עבור מערכת ההוצאה לפועל, וכי היא לא הסדירה ממשק דומה עבור המג"ק. בשל כך, הליך רישום העיקול על משכורות עובדי המדינה במג"ק מבוצע באופן ידני (באופן זהה להליך עיקול משכורות של חייבים אחרים מחוץ לשירות המדינה). מומלץ כי רשות האכיפה והגבייה תפעל מול יחידת מרכב"ה על מנת לאפשר קליטת עיקולי משכורות עובדי מדינה במערכת	• רשות האכיפה והגבייה ככל הידוע לרשות, מערכת השכר של עובדי מדינה היא מערכת מל"ם ולא מרכב"ה וכלל הידוע, לא קיים ממשק של הוצלפ מול מל"ם (התחילו אולם הממשק לא עלה לאוויר). ניתן לשקול להקים ממשק עיקולים מול מל"ם. העיקולים נשלחים ישירות למשרדים כפי שהרשות מבצעת, והכסף מועבר באמצעות מרכב"ה היות וזוהי המערכת הפיננסית של כל המשרדים. זהו התהליך שקיים כיום.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		באמצעות ממשק ישיר עם המג"ק, בדומה לתהליך המתבצע בהוצל"פ.	
14	עיקול כספים באמצעי תשלום מתקדמים ובארנקים דיגיטליים	על אף השימוש ההולך וגובר באמצעי תשלום מתקדמים וארנקים דיגיטליים, הנאמד בכ-13.7 מיליארד ש"ח נכון לשנת 2020, ועל אף פוטנציאל גביית חוב ממקורות אלו, המג"ק לא הסדיר את האפשרות לבצע בהם עיקולים. לנוכח השימוש הגובר בארנקים הדיגיטליים וביישומי התשלום, מוצע כי המג"ק ישוב ויבחן מפעם לפעם את הצורך לקדם ביצוע עיקולים ביישומים ובארנקים דיגיטליים, באופן ממוחשב, על מנת לוודא שהאפשרות להעלמת נכסים באמצעים דיגיטליים תצומצם ככל הניתן.	• רשות האכיפה והגבייה יצוין כי נושא זה נבחן ע"י הרשות ונמצא כי אין תועלת כלכלית בביצוע תהליך זה. בבחינה שנעשתה במרץ 2021 עלה כי אין בביט יתרות, ופעולה בביט היא פעולה בכרטיס אשראי לכל דבר ועניין. מבירור שנעשה מול פייבוקס עלה שהיתרות הקיימות בחשבונותיה הן נמוכות מאד. כ-77% ממשתמשי פייבוקס אינם מחזיקים יתרה כלל ויתרתם של כ-78% מבעלי החשבונות שכן בעלי יתרה, הרי שיתרתם נמוכה מ-200 ₪. לכן, הוחלט בהנהלת הרשות שאין כדאיות בהקמת הממשק.
15	עיקולים בגופים ממשלתיים ללא ממשקים ממוחשבים עם המג"ק	עולה כי המג"ק מבצע עיקולים יזומים באופן ידני בגופים ממשלתיים רק במקרים נקודתיים, או כאשר גוף ממשלתי פונה למג"ק ומודיע כי ברשותו נכסים של אדם או חברה וכי הוא מבקש לוודא שאין לו חובות במג"ק קודם שישבי לך את נכסיו. לפיכך, למרות העלייה שחלה במספר העיקולים שביצע המג"ק בשנת 2021 בפועל, באותה שנה נשלחו 1,134 צווי עיקול באופן ידני לעומת יותר מ-1,230,000 עיקולים שבוצעו בממשקים מקוונים. מומלץ כי המג"ק ימפה את כלל הגורמים הממשלתיים המחזיקים בנכסי הציבור שניתן לעקלם ויקבע קווים מנחים לביצוע העיקולים בגופים ממשלתיים שיסדירו, בין היתר, את זהות הגופים שאליהם יש לפנות, את המקרים שבהם יש לרשום עיקול בגופים אלה ואת מועד הרישום. עוד מוצע כי המג"ק יבחן	• רשות האכיפה והגבייה הקמת ממשק מול גוף ממשלתי כרוכה במשאבים רבים. הקמת ממשק מחשובי באה במקרים רבים על חשבון פעולות מחשב אחרות. המרכז מנהל מערכת תעדופים וכלל ויימצא גוף שבו יתרות כספים גדולות, תינתן להקמת הממשק מולו עדיפות. יש לציין שהקמת ממשק דורשת שיתוף פעולה של שני גופים ולא תמיד אנו זוכים לשיתוף פעולה של הגוף השני.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		באילו מקרים נדרש שהממשק יהיה מקוון, וכי הוא יפעל לפיתוח ממשקים אלה ככל הנדרש.	
16	עיקול ברשות המיסים	עולה כי בשנים 2017 - 2021 שלח המג"ק לרשות המיסים חמישה צווי עיקול על כספי חייבים לאיתור החזרי מס לזכות החייב ברשות המיסים ולעיקולם. המג"ק מסר למשרד מבקר המדינה כי עיקולים שנשלחו בעבר לרשות המיסים לא טופלו על ידה, ולפיכך הפסיק המג"ק לשלוח צווי עיקול לרשות. בביקורת נמצא כי בשנים 2019 - 2021 שלחה ההוצל"פ לרשות המיסים 717,257 צווי עיקול, אך 85% מהצווים (608,206) לא טופלו על ידי רשות המיסים, זאת על אף חובתה החוקית להשיב על כל דרישת עיקול. עוד הועלה כי צווי העיקול שאינם נקלטים במערכות רשות המיסים מועברים בחלוף תקופה מסוימת לביעור ובפועל אינם מטופלים. הן רשות המיסים והן המג"ק ציינו במהלך הביקורת כי הם מייחסים חשיבות להקמת הממשק להטלת עיקולים ביניהם, אשר יאפשר קליטה ממוחשבת של העיקולים (במקום הזנה ידנית, שכמעט אינה מבוצעת כיום), אך הנושא לא הגיע לכלל מימוש במשך שני עשורים. על רשות המיסים לפעול בהתאם להוראות הדין, ולהתייחס בתוך פרק הזמן המוגדר בהן לצווי העיקול הנשלחים אליה. על רשות המיסים לוודא שכלל צווי העיקול שמועברים אליה מקבלים מענה. במסגרת זו, על רשות האכיפה והגבייה ורשות המיסים לפעול יחד על מנת למסד את ממשקי העבודה ביניהן ולמנוע מצב שבו רשות המיסים מעבירה כספי מדינה למי שרשום לו חוב פעיל למדינה במערכת ההוצאה לפועל או במג"ק. בשים לב להסכמה הנרחבת בדבר נחיצות הממשק האלקטרוני, ולנוכח הממצאים שעלו בביקורת על מיעוט השימוש בהחזרי המס כמקור לגביית החוב על ידי המג"ק עקב	• רשות האכיפה והגבייה הנתון בדוח מתייחס לצווים שהופקו על ידי המערכת בתיקי הוצל"פ בלבד, כאשר בתיקי המג"ק כלל לא נשלחים צווי עיקול לרשות המיסים, אלא במקרים ובנסיבות מיוחדות, היות ומדובר בפעולה ידנית אשר מצידה של רשות המיסים אינה נושאת פרי. הרשות רואה חשיבות רבה בהקמת ממשק מחשובי למול רשות המיסים והרשות אף פנתה רבות לרשות המיסים בעניין זה. לאחרונה הוקם צוות ברשות המיסים לקידום ממשק עיקולים מול רשות האכיפה והגבייה. • רשות המיסים בישראל רשות המיסים הקימה צוות לאפיין ופיתוח המערכת בראשות סמנכ"לית בכירה לאכיפת הגביה. הצוות החל לפעול בחודש פברואר 2023. תהליך הפיתוח הינו מורכב, ויכלול את כל מערכי המס ברשות המיסים המתנהלים בשע"ם.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חוסר יכולתה של רשות המיסים לטפל בצווי העיקול שהיא מקבלת, על רשות המיסים, רשות האכיפה והגבייה ומשרד האוצר לפעול להקמתו של הממשק.	
17	עיקול במערכת ההוצאה לפועל	עלה כי ברשות האכיפה והגבייה לא הוקם ממשק אלקטרוני לביצוע עיקולים בין שתי היחידות, ובמסגרת פעילותו השוטפת המג"ק אינו מטיל עיקולים על כספי חייבים שהם זוכים בהוצל"פ. מוצע כי המג"ק והוצל"פ יבחנו דרכים למיסוד שיתוף פעולה בין הגופים לצורך איתור נכסי חייבים ובמידת הצורך יזמו אסדרה שתאפשר להם לשתף פעולה באופן המיטבי.	• רשות האכיפה והגבייה בבדיקה שנעשתה במג"ק באוגוסט 2021 על מנת לבחון את הצורך להקים ממשק לביצוע עיקולים בין הגופים, בסיומה הגורמים האחראיים במג"ק סברו כי בנסיבות הקיימות, מספר חייבי המג"ק שהם גם זוכים בהוצל"פ אינו מצדיק הקמת ממשק ממוחשב בין הגופים. כאשר מדובר בחייב במג"ק שהוא גם זוכה גדול בהוצאה לפועל (לדוגמא, חברות צ'נג') המרכז פועל לשליחת צו עיקול ידני.
18	עיקול בשירות בתי הסוהר	בהיעדר ממשקים ממוחשבים לביצוע עיקולים, בשנים 2017 - 2021 נשלחו על ידי המג"ק 998 צווי עיקול ידניים על כספי אסירים, ובהם 804 צווי עיקול בשנת 2021 לבדה, אף שבשנה זו היו לפחות 8,071 חייבים אסירים עם תיקים פתוחים. על שב"ס והמג"ק להשלים את הקמת הממשק הממוחשב על מנת למצות את אפשרויות הגבייה מאסירים.	• רשות האכיפה והגבייה הרשות מקבלת את ההמלצה. • שירות בתי הסוהר התייחסות הגורמים הרלוונטיים בחטיבת הטכנולוגיה ובחשבות שב"ס- מועד סיום הפיתוח ותחילת הפעלתו של הממשק בין שב"ס ורשות האכיפה והגבייה צפוי בסוף רבעון שני של שנת 2023 (ייתכנו עיכובים בשל המעבר לתקציב המשכי).
19	עיקול בהנהלת בתי המשפט	הממשק בין הב"ה לרשות האכיפה והגבייה הותאם לפעילות מערכת ההוצל"פ בלבד, ולא הוקם ממשק דומה לביצוע עיקולים של המג"ק בכספים אלה. בהיעדר ממשק אלקטרוני, שלח המג"ק 110 צווי עיקול ידניים לבתי המשפט השונים ולהב"ה בשנים 2019 - 2021. יצוין כי בשנים אלה נשלחו להב"ה 672,680 צווי עיקול ממערכת ההוצל"פ באמצעות ממשק	• הנהלת בתי המשפט הנהלת בתי המשפט פועלת ליצירת פתרון מחשובי אשר יאפשר את הממשק האמור.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ממוחשב (בכ-62% מצוים אלה התקבלה תשובה חיובית מהב"ה ובוצע עיקול). נתון זה עשוי ללמד על הפוטנציאל הקיים בביצוע עיקולים ממוחשבים גם על ידי המג"ק. מומלץ כי המג"ק בשיתוף הב"ה יבחנו את הצורך בהרחבת הממשק הקיים עם ההוצל"פ גם למג"ק, על מנת לשפר את יעילות הגבייה של המג"ק, ויפעלו ליישומה בהתאם לנדרש.	• רשות האכיפה והגבייה למערכת ההוצל"פ ממשק מקוון עם הנהלת בתי המשפט לצורך ביצוע עיקולים בכספים אלה באופן ממוחשב. כפי שנרשם בדוח, על פי תגובת הנהלת בתי המשפט היא פועלת ליצירת פתרון מחשובי אשר יאפשר את הקמת הממשק האמור.
20	שיתוף פעולה בין גופים ממשלתיים לגביית חובות	בהיעדר ממשקים במג"ק להטלת עיקולים על כספים שמשיבים משרדי ממשלה לגורמים שיש להם חובות פתוחים כלפיהם במג"ק, ממשלת ישראל משלמת כספים באמצעות גוף ממשלתי זה או אחר לאדם או לחברה, ובה בעת משקיעה משאבים באיתור נכסי אותו אדם או חברה לשם גביית חובותיהם לאוצר המדינה. נכון למועד הביקורת, המערכת הממוחשבת לניהול הגבייה הממשלתית עדיין לא הוקמה. בהיעדר מערכת מידע ממשלתית אחודה המאפשרת בדיקת כל החובות של אדם או תאגיד במג"ק קודם להעברת תשלומים אליו, גופים ממשלתיים שונים יכולים להעביר לחייבים למדינה כספים ונכסים על אף תהליך הגבייה שמנהל המג"ק מול אותם חייבים. מוצע כי המג"ק בשיתוף החשכ"ל יבחנו את האפשרות לכך שבדומה להוראות שקבע החשכ"ל לגבי ההודעה למשרדים ממשלתיים על זכויות מכוח פסקי דין של חייבים, ייקבע בהוראות כי יימסרו הודעות גם בנוגע להטלת עיקולים על כספים שהממשלה צריכה לשלם לחייב מכוח החוק, אשר ניתנים לעיקול. מוצע כי החשכ"ל ימשיך לפעול לקידום פיתוח המערכת בהתאם ללוחות הזמנים שנקבעו.	• משרד האוצר- החשב הכללי הוראת תכ"ם 3.3.5 מנחה את המשרדים כיצד לפעול במקרה של תביעות חוב כלפי המדינה. מערכת מטאור שאופיינה בשנת 2020 לא קודמה בשל המצב הפוליטי המתגלגל והיעדר תקציב מדינה מאושר, לאחרונה לאחר אישור התקציב הקודם אושר תקציב להקמת המערכת ואף יצאו להליך תיחור, מערכת מטאור עשויה לתת מענה למצב זה, כמו כן נבדקת האפשרות לבניית ממשקים לתקופת הביניים. • רשות האכיפה והגבייה כאמור בדוח, על פי תגובת החשכ"ל "על פי שלבי הפרויקט ולוחות הזמנים שנקבעו, פיתוח מערכת "מטאור" אמור להסתיים באוקטובר 2024, ובמועד זה תחל הפעילות במערכת במשרדים שבהם תתבצע הבדיקה המקדימה (הפיילוט). תאריך המטרה לסיום קליטת רוב משרדי הממשלה המרכזיים למערכת הוא דצמבר 2026".
21	ניהול תהליך	מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי על אף ההבדל בין התיקים מבחינת סוגיהם, מקור החובות, סכומיהם ומאפייני	• רשות האכיפה והגבייה ראה מענה לליקוי 10.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	ביצוע העיקולים במג"ק בהתאם לפרופיל החייב והחוב	החייבים בהם, רוב תהליך הגבייה השוטף שמנהל המג"ק במסגרת הטיפול בתיקיהם של כלל חייבי המג"ק מתנהל באופן דומה (למעט בתיקי חובות שסכומם מעל 500,000 ש"ח), על פי ההגדרות במערכת המחשוב, ללא התאמה לפרופיל החייב, לסכום החוב, למקורו או למספר התיקים המנוהלים נגד החייב במג"ק. המג"ק אף לא הסדיר בהנחיות מנהליות תהליכי עבודה בהתאם למאפייני התיקים. למשל, פרקי הזמן בין הליכי העיקול קבועים ואינם משתנים בהתאם לפרופיל החייבים (למעט במקרים חריגים, שבהם סכום החוב גדול מ-500 אלף ש"ח), סדר ביצוע העיקולים זהה לכל סוגי החייבים ולא נבחן הצורך בביצוע תחליף המצאה של דרישת התשלום במקרים המתאימים. שיעורי הגבייה, הקטנים ככל שהיקף החוב עולה (58% גבייה בתיקים שבהם קרן החוב עד 1,000 ש"ח לעומת 10% בתיקים בהם קרן החוב גבוהה מ-100,000 ש"ח), עשויים ללמד על כך שאופן הפעולה של המג"ק, אשר כאמור מבוסס ברובו על תהליך "גנרי" עם הגדרות קבועות של מהותם ותזמונם של ההליכים במערכת הממוחשבת, אינו ממצה את פוטנציאל אמצעי הגבייה העומדים לרשות המג"ק למימוש תפקידו בכל התיקים שהוא מנהל - גביית החובות עבור קופת המדינה או עבור נפגעי עבירה במלואם וביעילות - ועלול להקטין את סיכויי הגבייה של חובות שסכומיהם גבוהים. נוכח היקף התיקים והחובות שבהם מטפל המג"ק, ההבדלים בין החובות השונים מבחינת מהותם וסכומיהם, הערכים החברתיים שגבייתם מקדמת, האמצעים העומדים לרשות המג"ק לגביית חובות, והחובה שמוטלת על רשות שלטונית לנהוג במידתיות בהפעלת סמכויות אכיפה, מומלץ כי המג"ק יבחן את הצורך בביצוע התאמות בהליך הגבייה תוך הבחנה בין סוגי התיקים והחייבים השונים, זאת על בסיס מיפוי נתונים רחב	

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וניתוחם. בתוך כך מוצע שהמג"ק יבחן את נתוני הגבייה שלו, יפלו את סוגי החייבים ואת עילות החובות שאותם הוא מתקשה לגבות ויגבש דרכי פעולה שיאפשרו לו להגדיל את שיעור הגבייה של חובות שסכומיהם גבוהים ולצמצם את עלויות הגבייה של חובות שסכומיהם נמוכים יחסית. אם יעלה שנדרשות דרכי פעולה אחרות כדי שמג"ק יוכל להעלות את שיעור הגבייה של חובות אלה, מוצע כי הוא ייזום את התיקונים הנדרשים בהוראות הדין כדי שיוכל למלא ביעילות את התפקיד שיועד לו ולמנוע מחייבים המשתמטים מתשלום חובותיהם לעשות כן. כמו כן, מומלץ כי המג"ק יסדיר בהנחיות מינהליות את תהליכי העבודה המותאמים בהתאם למאפייני התיקים. קביעת הנחיות מינהליות תייעל את עבודת המג"ק, תמנע שרירותיות בהפעלת סמכויותיו ותסייע בקיום החובה לנהוג בשוויון ובהגינות כלפי החייבים.	
22	עמדת שירות פרונטלי	עלה כי באתר המרשתת (האינטרנט) של המג"ק מצוינים ערוצי הפנייה בטלפון, באזור האישי, בפקס, בדוא"ל ובדואר, אך האפשרות לקבל שירות בעמדה הפרונטלית היחידה בארץ, ששוכנת בירושלים, אינה מצוינת באתר ולא ניתן לזמן תור לקבלת שירות פרונטלי באמצעות המרשתת. מוצע שהמג"ק יבחן אם יש צורך להרחיב את המענה הפרונטלי שהוא נותן לציבור למחוזות נוספים בארץ, ובפרט נוכח הפריסה הארצית של לשכות ההוצל"פ.	• רשות האכיפה והגבייה נושא הרחבת השירות הפרונטלי הניתן לפונים אל המרכז לגביית קנסות נבחן על ידי הרשות בימים אלה.
23	אזור אישי באתר המרשתת של רשות	בביקורת נמצא כי באתר המרשתת של רשות האכיפה והגבייה לא קיים אזור אישי לנפגעי העבירה שהמג"ק גובה עבורם את כספי הפיצויים שנפסקו להם.	• רשות האכיפה והגבייה האזור האישי למפוצים בתהליכי פיתוח במג"ק, שבאמצעותו יוכלו המפוצים להתעדכן בסכום שנגבה בתיק וכן למלא פרטים

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	האכיפה והגבייה	מומלץ כי המג"ק יפעל להשלמת פיתוח האזור האישי למפוצים, ואף יבחן את הצורך לכלול מידע נוסף שיוצג למפוצים באזור האישי, ובין היתר מידע על היקף החוב הכולל, לרבות על הפרשי הצמדה וריבית שנוספו לחוב, ומידע על הסדרי חוב שבוצעו עם החייב, אם בוצעו.	שידועים להם על נכסי החייב. האזור האישי אמור לעלות במהלך 2023.
24	סמכות מחיקת חובות	פרשנות המג"ק ולפיה הוא מוסמך למחוק כל חוב אזרחי מכוח החלטת ועדת השרים מעלה ספקות, שכן היא אינה נתמכת בלשון ההחלטה. פרשנות המג"ק ולפיה הוראת התכ"ם בדבר הסדרי חוב מעניקה לו סמכות למחיקת חובות (אם מדובר בחובות שהחלטת הממשלה אינה חלה עליהם) מעלה ספקות. למצער, הוראת התכ"ם שמכוחה הוא פועל אינה תואמת את מהות הקשר שלו לחובות. עמדת החשכ"ל בדבר סמכות המג"ק למחיקת כלל סוגי החובות כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו אינה עולה במפורש מהוראת התכ"ם בדבר הסדרי חוב. על המג"ק לוודא כי הוא פועל בהתאם למקור סמכות חוקי תקף בעניין, התואם את מהותו ואת נסיבות מחיקת החובות, ואם יש צורך בכך - לפעול כדי להסדירו. מבקר המדינה ממליץ לחשכ"ל ולמג"ק להסדיר באופן מפורש את נושא מחיקת החובות לסוגיהם השונים ובאופן שיעלה בקנה אחד עם הוראות החוק והחלטת הממשלה, תוך התייחסות למכלול שיקולים, ובהם העובדה שהוא מוחק חובות שמקורם בחיובים שהטילו גופים ציבוריים אחרים, התיישנות חובות והצטברות יתרות קטנות שנוכח נסיבות הצטברותם ייתכן שאינם מצדיקים הליכים מורכבים לשם מחיקתם.	• משרד האוצר – החשב הכללי המרכז לגביית קנסות פועל מכח הוראת התכ"ם כשהיא לעצמה הסמכה מטעם החשב הכללי לגופים כיצד לפעול בנוגע למחיקת חובות. כאשר יש הסמכה של החשב הכללי, בין אם מהוראת התכ"ם ובין אם מפורשת, זאת אומרת שהגוף המוסמך צריך לשקול את כל השיקולים, לרבות עלות תועלת בגביית החוב. זה שיקול מרכזי, בעיקר לאחר שקרן החוב שהיא העונש המקורי, נגבתה במלואה, ולא יהיה זה יעיל מבחינת משאבי הרשות הציבורית להשקיע עלויות גביה עבור יתרת חוב של עשרות ואף מאות ש"ח לאחר שנגבתה קרן החוב. • רשות האכיפה והגבייה בהתאם לפרשנות המג"ק, מכח הוראת תכ"מ ניתן למחוק יתרות חוב מזעריות שנותרו בחובות פליליים. פרשנות זו מקובלת על החשכ"ל והייעוץ המשפטי שלו ועל כן לא מדובר בפרשנות עצמית, משום שהעניין נבדק ונמצא תקין ע"י הייעוץ המשפטי לחשכ"ל. מעבר לכך, גם גורמי החשכ"ל רואים במג"ק את הגוף הנכון למחיקת החובות, וסבורים כי אם תוחזר שאלת הכדאיות של גביית החוב לגוף מטיל החובות, לא תושלם מחיקתו של החוב, וכאמור מדובר ביתרות חוב קטנות.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יובהר, מדובר במחיקה של חובות ששולמו, במרבית הפעמים שולם סכום העולה על הקרן, ובמצב בו שולם סכום ניכר מתוספת הפיגור ואין כל הצדקה להמשיך ולעמוד על גבייתם של שקלים בודדים שנותרו לא משולמים, שכן גבייתם של אלה, תגרור השתת עלויות נוספות על החוב.
25	מיצוי הליכי גבייה לפני מחיקה	בביקורת נמצא כי נוהל מחיקת חובות של המג"ק אינו מעגן את החובה של הוועדות למחיקת חובות לבחון, במסגרת שקילת הבקשה למחיקת חוב, את הניסיונות שנעשו במג"ק לגבותו, ובתוך כך לבחון את יכולת המימוש של בטוחות ושעבודים, לרבות גבייה מערבים. בפועל, המג"ק לא אוסף נתונים בדבר היכולת לגבות את החוב, ואין בידי ועדות המחיקות של המג"ק מידע המאפשר להן לבחון אם נעשו ניסיונות מספקים לגבות את החוב. בעת קבלת החלטות בנוגע למחיקת חובות על המג"ק לייחס חשיבות גם לפעולות שנעשו כדי לגבות את החוב ולאפשרויות גבייתו בהליכי גבייה נוספים, וזאת בהתאם להוראת התכ"ם בדבר הסדרי חוב.	• רשות האכיפה והגבייה עיקר המחיקות במג"ק נובעות מהתיישנות בשל אי-מסירה כדין או בשל העובדה שהישות המשפטית חדלה מלהתקיים (תאגידים). בשני המקרים לא ניתן להמשיך לפעול בין שאין מסירה בתיק (קשיי איתור, פטירה וכ"ד) ובין שהישות חדלה מלהתקיים. מעטים המקרים שבהם ניתן לפעול בתיק והוא מובא לוועדת המחיקות.
26	אמות מידה למחיקה	בביקורת נמצא כי חלק מהקריטריונים שהוגדרו בנוהל מחיקת החובות של המג"ק לבחינת בקשה למחיקת חוב אינם מעידים באופן המיטבי על יכולתו של החייב לפרוע את חובו כקבוע בהוראות התכ"ם, שכן הם מקנים לחייב ניקוד גם אם יכולתו הכלכלית אינה עומדת בתבחין הכנסה נמוכה. משרד מבקר המדינה ממליץ שהמג"ק יבחן לשלב בנוהל מחיקת חובות קריטריונים אשר ישקפו באופן מדיד את יכולתו הכלכלית של החייב לשלם את החוב כקבוע בהוראת התכ"ם, למשל באמצעות בחינת הכנסות משק הבית לנפש.	• רשות האכיפה והגבייה המג"ק עוסק בהקמת מערכת בקשות הפחתה חדשה שתייעל את העבודה, בין היתר יוכנס בה אלמנט של בדיקת הכנסות משק בית כמומלץ.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
27	מחיקת חובות פליליים	הואיל ופרטי סעיף העבירה אינם מועברים אליו, המג"ק אינו יכול לאתר תיקי חובות פליליים שהתיישנו על ידי ביצוע מהלך בדיקה ממוחשב של סוג העבירה ותקופת ההתיישנות המתאימה לה. לפיכך, בדיקת התיישנותם של תיקים אלה מתבצעת רק בעקבות פניית חייבים בבקשה למחיקת החוב בגין התיישנותו. ב-9.1.22 הועברו לוועדה העליונה 2,859 תיקי חובות פליליים שבהם חלה התיישנות. החוב בתיקים אלה הסתכם בכ-24 מיליון ש"ח - 4 מיליון ש"ח בגין קרן החוב וכ-20 מיליון ש"ח בגין תוספות פיגורים, הצמדה וריבית והוצאות. נוכח ההתיישנות, אישרה הוועדה העליונה את מחיקת החובות. מוצע כי גם אם אין למג"ק הנתון בדבר סוג העבירה, הוא ייתן קדימות לטיפול בתיקי חובות פליליים שלא ננקטו בהם פעולות במשך תקופה הקרובה לשלוש שנים, וזאת כדי להבטיח מניעת התיישנות בכלל התיקים הפליליים, שכן תקופת ההתיישנות המינימלית של העונש בכלל התיקים הפליליים היא שלוש שנים. גבייה במועד גם תפחית את תוספות הפיגורים, הפרשי ההצמדה והריבית וההוצאות המתווספים לחוב (עלויות שהגיעו ב-2,859 התיקים שהתיישנו לסכום של כ-20 מיליון ש"ח - כ-500% מקרן החוב), ובכך תקל על החייב לפרוע את חובו ואף תגדיל את הסיכויים לגביית החוב. מומלץ כי גורמי הפרקליטות והב"ה יפעלו בצוותא כדי לטייב את הנתונים על סעיף העבירה שבה הורשע הנאשם המועברים למג"ק, כדי שיוכל לקיים מעקב אחר תיקים שבהם קיים חשש להתיישנות החוב וכדי שיוכל לנקוט פעולות גבייה כדי למנוע אותה.	• הנהלת בתי המשפט המידע האמור אינו נדרש לנהלת בתי המשפט לצורך ביצוע עבודתה. הנהלת בתי המשפט סבורה כי אין זה מתפקידה לבצע סיווגי עבירה וכי דליית המידע מפסק הדין ותקופת ההתיישנות הנגזרת ממנו מצריכה עיון בהכרעת הדין, איתור סעיף העבירה המתאים ושיוכו לתקופת ההתיישנות המתאימה בהתאם לסוג העבירה. כאמור בתשובת הנהלת בתי המשפט לדוח מבקר המדינה ממרץ 2022, נוכח עיקרון הפרדת הרשויות, פירוש פסק הדין ודליית המידע מההחלטות מצוי בסמכות הרשות המבצעת. מכל מקום, ככל שגורמי התביעה יעבירו את סעיפי העבירה באופן דיגיטלי הן במעמד פתיחת התיק והן בעת ביצוע עדכונים כתוצאה מעסקאות טיעון, ניתן יהיה להוסיף מידע זה למידע המועבר כיום למרכז לגביית קנסות. • משרד המשפטים - התייחסות פרקליטות המדינה: מבחינה מחשבונית קיים פוטנציאל להקמת ממשק דיגיטלי בין הגופים (הב"ה, מג"ק ופרקליטות). מהלך זה ראוי שיהיה מובל על ידי המרכז לגביית קנסות. • רשות האכיפה והגבייה יצוין כי לא כל הקנסות מועברים לגבייה בסמוך לאחר הטלתם, דבר המקצר את זמן הגבייה למג"ק לנוכח תקופת ההתיישנות. בנוסף, למג"ק אילוצי כח אדם. פעולת בדיקת התיישנות וקידום הליכים היא פעולה ידנית, מקצועית ביותר ודורשת משאבים. המג"ק ישמח לקבל מהפרקליטות ובתי המשפט את סעיפי העבירה כדי שנוכל לטייב ולתעדף את הפעולות הגבייה.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
28	מחיקת תיקי אגרות בתי משפט	חוסר או ליקויים בפרטי חייב בסיסיים, ובפרט במספר הזהות, בתיקי אגרות בית משפט שמעבירה הב"ה למג"ק פוגעים באפשרויות גביית החוב באופן מהותי והביאו למחיקת חובות בסך 55 מיליוני ש"ח (קרן בלבד). בעניין זה, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה אקראית ב-50 תיקים מבין 2,598 תיקי אגרות בית משפט שהתאריך הקובע לתשלומן היה בשנים 2016 - 2019 ונמחקו בינואר 2022 עקב חוסר במספרי זהות של החייבים. נמצא כי 58% מבין החייבים היו תובעים, אשר על פי תקסד"א מחויבים לציין את מספרי הזהות שלהם בכתב התביעה וכי 28% נוספים היו אמנם נתבעים אך הגישו כתב הגנה, במסגרתו חויבו על פי תקסד"א לציין מספר זהות - דהיינו ב-86% מהמקרים נתוני החייב היו אמורים להיות בידי הב"ה. על הב"ה לוודא כי ברישומיה נכללים כל הפרטים הדרושים לגביית החוב על ידי המג"ק, וכי החובות הנוצרים במסגרת פעילות בתי המשפט יועברו לגבייה במג"ק בהקדם האפשרי, וככל הניתן עוד בשלב טרום-החוב. על הב"ה לעקוב באופן שוטף אחר ההתרעות מהממשק הממוחשב בדבר טעויות במספרי זהות ולוודא שיתקבלו מספרי זהות מתוקנים שיועברו למג"ק.	• הנהלת בתי המשפט התיקים שנבדקו הם תיקים מהשנים 2016-2019 בעוד שתקנות סד"א נכנסו לתוקף בתאריך 1.1.21. החל מיום 1.3.2022 המערכת חוסמת העברת חובות של חייבים עם מספר זיהוי שגוי או חסר ולא מעבירה את החוב למרכז לגביית קנסות ואגרות. המזכירות מונחית לנסות לאתר את פרטי החייב בהתאם לסעיף 4.2.2 בנהל 02-32 "טיפול במסך טיפול בחובות שהועברו בממשק לגביית קנסות". קודם לחסימה המחשובית, נהג המרכז לגביית קנסות להעביר אל הב"ה קבצים מפורטים של החובות שבהם חסרים פרטי החייב והמזכירות הונחתה לנסות לאתר ככל האפשר את פרטי החייב במסמכים שונים בתיק. כאמור, ממשק העברת חובות מהיום הראשון ותקנות סד"א נותנים מענה לעניין זה.
29	משך הזמן לקבלת החלטה בבקשה להפחתת תוספת פיגורים	משרד מבקר המדינה פנה למג"ק וביקש לקבל את נתוני מועדי קבלת כלל הבקשות להפחתת תוספת פיגורים שהתקבלו במג"ק בשנים 2019 - 2021 וכן את מועדי בחינת הבקשות וקבלת ההחלטה בעניין. מהנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה כי המידע במערכת המג"ק שגוי, וכי כלל תאריכי קבלת הבקשות במג"ק זהים לתאריכי קבלת ההחלטות בעניין. בעקבות זאת נערכה בדיקה במג"ק, ועלה ממנה כי תאריכי קבלת הבקשות תועדו במערכת הממוחשבת באופן שגוי שאינו	• רשות האכיפה והגבייה הרשות מודעת לנושא עומסי העבודה שנוצרו בתחום הטיפול בבקשות להפחתת תוספת פיגורים במרכז לגביית קנסות, ולאחרונה יושמו מספר צעדים, בין היתר באמצעות תגבור וגיוס כ"א נוסף לטובת המרכז לגביית קנסות ולטיפול באותן בקשות, שאנו תקווה כי יביאו לקיצור משך זמן הטיפול באותן הבקשות כבר בזמן הקרוב.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תואם את תאריכי קבלתן בפועל. תקלה זו תוקנה במהלך הביקורת, אך המג"ק לא הצליח להמציא את נתוני תאריכי קבלת הבקשות שהתקבלו לפני שבוצע התיקון. לצד האמור, מהמג"ק נמסר כי זמן הטיפול בבקשות להפחתות תוספת פיגורים ממושך, וחלים עיכובים ניכרים במתן התשובות לחייבים. מוצע שהמג"ק יפעל כדי לאפשר בחינה בתוך לוח זמנים סביר של כלל הבקשות להפחתת תוספת הפיגורים, ובכלל זה יבחן את האפשרות לגבש קריטריונים ברורים שיקלו את בחינת הבקשות להפחתת תוספת פיגורים ואת קבלת ההחלטות בעניין. כמו כן מומלץ לבחון את האפשרות לאצול לגורמים נוספים במג"ק סמכויות להפחתת תוספת פיגורים כדי להפחית את העומס ולאפשר למג"ק להשיב לבקשות בפרקי הזמן שנקבעו בהוראות הדין.	
30	שימוש במידע מגופים ציבוריים לצורך הכרעה בבקשה להפחתת תוספת פיגורים	בביקורת נמצא כי ההחלטה בדבר הפחתת תוספת פיגורים מתקבלת במג"ק אך ורק בהתבסס על הנתונים שצירף החייב לבקשתו, וזאת שלא בהתאם לנוהל המג"ק ולפיו יש לבצע בדיקה במאגרי מידע לאימות הנטען בבקשה, ואף שלמג"ק יש ממשק ממוחשב זמין עם מאגרים אלה. למשל, אם החייב מצרף תדפיס עובר ושב של חשבון בנק שבבעלותו המלמד על הכנסות נמוכות, לא נבדק אם קיימים חשבונות בנק נוספים על שם החייב, אם יש ברשותו נכסים וכיוצא בכך. המג"ק גם אינו בודק מידע על מספר הטיסות של החייב לחו"ל ובעלותו על רכב (גורמים המפחיתים את זכאותו של חייב להנחה בתוספות הפיגורים לפי נוהל הסדרי חוב). כדי לקבל החלטה מושכלת בעניין בקשת החייב להפחתת תוספת פיגורים, מומלץ שהמג"ק יקבע מדרג חובות וסוגי	המג"ק בוחן את המסמכים שהוגשו על ידי החייב, וכי בנסיבות מיוחדות שבהן עולה חשד לנכונות המסמכים, הוא מבצע בדיקה מול הגורם שהנפיק את המסמך. כאמור בדוח, איסוף נתונים יזום מצד המג"ק בכל דיון בעניינו של חייב מצריך הקצאת משאבים רבים הממומנים מאוצר המדינה.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בדיקות עצמאיות ואוטומטיות שעליו לבצע בכל מדרג חוב בהתאם למידע שהוא מקבל מגופים ציבוריים אחרים בממשקים מקוונים עימם, ויעמיד גם מידע זה לפני מקבלי ההחלטות במג"ק כדי שיוכלו להביא בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים.	
31	קריטריונים למתן ניקוד והמלצות בבקשות להפחתת תוספת פיגורים	נמצא כי חלק מהקריטריונים שהגדיר המג"ק לניקוד ולהמלצה להפחית את תוספת הפיגורים אינם מביאים בחשבון באופן המיטבי את המידע על המקורות הכספיים של בעל החוב. מומלץ כי המג"ק יגבש רשימת קריטריונים מפורטים לניקוד הבקשות להפחתת תוספת הפיגורים, אשר יתייחסו באופן מדיד בין היתר ליכולת הכלכלית של החייב לשלם את החוב כקבוע בחוק, בפרט בכל הנוגע לחובות גדולים או לחייבים המשתכרים שכן גבוה. כמו כן, מומלץ כי המג"ק יוודא שהנימוקים העולים מבקשות החייבים לא רק מצדיקים את אי-תשלום החוב במועדו אלא גם את משך הזמן שחלף עד להגשת הבקשה להפחתת תוספת הפיגורים.	• רשות האכיפה והגבייה יצוין כי המחלקה המשפטית במרכז לגביית קנסות ניסחה טיוטה של כללים להסדר חוב ואלו צפויים להתפרסם לידיעת הציבור. עם זאת, מאחר שהכללים שמבוקש להחיל בהתאם להוראות החוק, הם רק לעניין פריסה, נדרש לטעמנו תיקון חקיקה מקדים שיאפשר קביעת כללים גם לצורך הפחתת תוספת פיגורים. כמובן שעם השינוי בחוק יפורסמו גם הכללים לעניין ההפחתה.
32	הפחתת תוספת פיגורים בהתאם לקריטריונים	עולה כי בכ-46% מהבקשות להפחתת תוספת פיגורים שנדונו במג"ק התקבלה החלטה שאינה תואמת את הניקוד שנתנו עובדי תחום גבייה ואת ההמלצה שהוצמדה לה על ידי המערכת הממוחשבת. למשל, אף שלפי הקריטריונים שנקבעו בנוהל המג"ק מספר נקודות נמוך מ-3 אינו מזכה בהפחתה, רק ב-30% מהבקשות שניקודן נמוך מ-3 התקבלה החלטה לדחות את הבקשה או לקבוע תשלום מלא בפריסה, ואילו ב-19% מבקשות אלה אף הוחלט על הפחתה מלאה של תוספת הפיגורים ועל גביית קרן החוב בלבד. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לפחות ב-40% מההחלטות לאשר את תשלום	• רשות האכיפה והגבייה המג"ק יבחן את הצורך בהבהרת ובדיוק הקריטריונים המובאים בפני הגורם המוסמך.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		קרן החוב בלבד ולהפחית את כל תוספת הפיגורים, אף שניקוד הבקשה היה נמוך מ-3, לא נכתבו נימוקים להחלטות או שנכתבו נימוקים כלליים, כגון "מאשר תשלום קרן בלבד". אומנם למקבלי ההחלטות המוסמכים לדון בבקשות נתון שיקול הדעת כיצד להחליט בעניין של בקשות, לרבות כאשר הניקוד 0, אך העובדה ש-45% מההחלטות להפחתת תוספת פיגורים אינן תואמות לקריטריונים שקבע המג"ק עשויה להעיד על כך שהקריטריונים אינם מובחנים דיים, עד כי נוצר פער בין האופן שבו מפרש את הקריטריונים עובד המג"ק הממליץ ובין האופן שבו מפרשים אותם הגורמים המוסמכים להחליט - מנהל המג"ק וסגניתו. מצב דברים זה עלול לגרום ליישום חוק המג"ק באופן שאינו המיטבי. מומלץ כי המג"ק יפעל להבהיר ולדייק את הקריטריונים לקבלת החלטות בעניין של בקשות להפחתת תוספת הפיגורים באופן שיביא למתאם רב יותר בין ההמלצות לבין ההחלטות של הגורמים המוסמכים, וכי הוא יקפיד לנמק את החלטותיו, ובפרט את ההחלטות שאינן תואמות לניקוד שניתן על פי הנוהל.	
33	פריסות חוב	בביקורת נמצא כי פריסות חוב מבוצעות על ידי עובדי תחום הגבייה במג"ק, אף שלא הואצלה להם הסמכות לכך, ועל ידי עובדי מוקד המידע הטלפוני של המג"ק, שעל פי חוק המג"ק לא ניתן לאצול להם את הסמכות לפרוס חוב לפי נסיבות, בהיותם עובדי ספק חיצוני. כמו כן מנהל המג"ק לא קבע מדרג סמכויות לקבלת החלטות בעניין הסדרי חוב כפי שנקבע בנהל הסדרי חוב. נמצא כי באפשרות עובדי תחום הגבייה לבצע פריסה של חובות בכל סכום ללא כל הגבלה מצד המערכת הממוחשבת של המג"ק (מערכת "אבן בוחן") על מספר הפעמים שבהן נעשית פריסה וללא הגבלת מספר התשלומים וסכומם. עוד נמצא כי	• רשות האכיפה והגבייה יובהר כי כלל ההחלטות במג"ק מתקבלות אך ורק על ידי גורמים המוסמכים לכך. בנוגע לעובדי מוקד המידע, אין המדובר בסמכות פריסה מהותית או שבשיקול דעת, אלא בטבלת פריסה של מנהל המרכז הקבועה בחוק והמוטמעת במערכת, אשר העובדים המיישמים מול הפונים אליהם. לעניין הממצא בדוח, יובהר כי יישום ההחלטות במערכת מתבצע ע"י העובדים עצמם והרישום כאילו העובד שיישם את ההחלטה הוא אשר קיבל אותה שגוי לחלוטין.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מערכת "אבן בוחן" אינה מגבילה את מספר פריסות החוב שניתן לבצע או את סכום כל אחד מהתשלומים, זאת שלא בהתאם להנחיות מנהל המג"ק. על מנהל המג"ק לוודא כי רק העובדים שיוסמכו לכך יוכלו לקבל החלטות בעניין הסדרי חוב. אם לדעתו יש מקום להסמיק גם את עובדי מוקד המידע לפרוס חובות, יש לוודא כי הדבר יעוגן בהוראות הדין כנדרש. עוד עליו לקבוע מדרג סמכויות לקבלת החלטות בעניין הסדרי חוב על פי סוג החוב וסכום החוב, בהתאם לנוהל הסדרי חוב. על מנהל המג"ק לפרסם ברשומות כללים לעניין ביצוע פריסה או דחייה של חוב לצורך הפעלת סמכותו לפריסה על פי כללים שכן בפועל, למועד סיום הביקורת עובדי המוקד הטלפוני פורסים חובות. זאת ללא תלות בהשלמת הליכי תיקון החקיקה בדבר הסמכת מנהל המג"ק לקבוע בכללים הוראות גם לעניין הפחתת תוספת פיגורים. נוסף על כך, על מנהל המג"ק לקבוע הנחיות וקריטריונים לבחינת בקשות לפריסת חוב לפי נסיבות. כמו כן, אם מנהל המג"ק מצא לנכון לאצול סמכויותיו לפריסת חוב לעובדים נוספים שיכולים להיות מוסמכים לכך על פי דין, עליו לעגן את אצילת הסמכויות במסמך רשמי. זאת ועוד, יש לוודא כי מערכת "אבן בוחן" תאפשר לעובדים לפרוס תשלומים אך ורק בהתאם לסמכויות שהוקנו להם לפי דין, וכן בהתאם להנחיות ולקריטריונים שקבע מנהל המג"ק.	
34	פריסת חוב בשלב טרום-החוב	דווקא אדם נורמטיבי המבקש לפרוע חוב במועדו ומבקש לפרוס את התשלום כדי שיצליח לשלמו, אינו זכאי לפריסת חוב, להבדיל ממי שמבקש להסדיר את חובו החלוט. מוצע כי המג"ק יפעל לקידום האסדרה לעניין פריסת חוב בשלב טרום-החוב כדי לתקן את העיוות הקיים שלפיו לא ניתן לפרוס	• רשות האכיפה והגבייה המג"ק הכין תזכיר תיקון לחוק המג"ק שעניינו סמכות לפריסת תשלום חוב שטרם חלף המועד לתשלומו. התזכיר, שהועבר לבחינת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מעגן

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		חוב בשלב טרום-החוב, אך ניתן לעשות כן לאחר הפיכת החוב לחלוט.	אפשרות לפריסת התשלומים בכפוף לתשלום חודשי מינימלי, בהתאם לסכום החוב הכללי, גם לפני שהחוב הפך לחלוט.
35	פרסום האפשרויות לביצוע הסדרי חוב במג"ק	הקריטריונים שלפיהם המג"ק דן בפועל בבקשות להפחתת תוספת פיגורים הנסמכות על נסיבות מיוחדות לא פורסמו לציבור ואינם מובאים לידיעת המעוניינים להגיש בקשה. זאת אף שהם בבחינת הנחיות מינהליות. בביקורת נמצא כי מנהל המג"ק לא פרסם לציבור הרחב את ההנחיות בדבר אפשרויות פריסות החוב כפי שהן מבוצעות בפועל במג"ק. מומלץ כי המג"ק יביא לידיעת ציבור החייבים את הקריטריונים לבחינת הבקשות להפחתת תוספות הפיגורים הן בשל עקרון השקיפות והן על מנת לאפשר בקרה על ההחלטות המתקבלות. מוצע כי המג"ק יפעל לפרסום ההנחיות בדבר האפשרויות לפרוס את החוב על מנת להגביר את השקיפות לציבור.	• רשות האכיפה והגבייה המג"ק יבחן את האפשרות לפרסום הכללים להפחתת פיגורים.
36	אפשרות ערעור על הסדרי חוב	במועד סיום הביקורת עדיין לא הוסדרה סוגיית הביקורת השיפוטית והמינהלית על כלל החלטות המג"ק בכל הנוגע לקביעת הסדרי החוב. כאמור, מצב זה פוגע בציבור החייבים הנדרשים לעתור לבג"ץ כל אימת שהם מבקשים לערער על החלטות המג"ק ומקשה על פעילות בית המשפט העליון. בהמשך להערות בג"ץ בנושא ולכינונה של הכנסת ה-25, ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד המשפטים לחדש את המאמצים לקידום החקיקה שתסדיר את הביקורת השיפוטית והמינהלית על כלל החלטות המג"ק.	• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (ציבורי-מנהלי): הדבר תלוי בהחלטת שר המשפטים, האם לקדם את החקיקה האם לא – ומתי, וכן בהתקדמות החקיקה בכנסת. • רשות האכיפה והגבייה בנובמבר 2018 הוגשה לכנסת ה-21 הצעת חוק לתיקון חוק המג"ק, שמטרתה "לעגן בחוק מסלול של ביקורת מינהלית ושיפוטית על החלטות מינהליות" בעניין הסדרי חוב במג"ק. כאמור, המלצת הדוח לקידום הצעת החוק, מופנית אל משרד המשפטים ולא אל רשות האכיפה והגבייה.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
37	שיעור גביית הפיצויים לנפגעי עבירה	נמצא כי בשנים 2017 - 2021 הסתכם שיעור הגבייה השנתי בתיקי פיצויים ב-22% בממוצע (נגבו כ-84 מיליון ש"ח מתוך 382 מיליון ש"ח), ואילו שיעור גביית החובות לאוצר המדינה בשנים אלו הסתכם ב-49% בממוצע (נגבו כ-2.24 מיליארד ש"ח מתוך כ-4.57 מיליארד ש"ח). דהיינו, שיעור הגבייה בתיקי פיצויים הוא פחות ממחצית משיעור הגבייה של יתר החובות במג"ק. מומלץ כי המג"ק ימשיך לבחון את הגורמים לשיעור הגבייה הנמוך בתיקי פיצויים ויפעל להגדלת שיעור הגבייה בהם. בכלל זאת מוצע כי המג"ק יבחן מהם הסמכויות, הכלים והמשאבים הנדרשים לאגף החקירות הכלכליות ויפעל בערוצים המתאימים להקנותם לאגף, כדי שיוכל להגדיל את שיעור הגבייה בתיקים שמנהל המג"ק בכלל ובתיקי פיצויים לנפגעי עבירה בפרט.	• רשות האכיפה והגבייה אחוז הגבייה הנמוך יחסית בתיקים מסוג "פיצוי לנפגעי עבירה" נובע בעיקרו, מהעובדה כי תופעת העלמת הנכסים רווחת בסוג זה של חייבים וחובות. מרבית החייבים בחובות פיצוי נאסרים לתקופה ממושכת, במסגרתם מצבם הכלכלי מורע ויש בו כדי להקשות על תשלום גובה הפיצוי שנקבע בגזר הדין. במג"ק קיימת אמנם יחידה המטפלת באיתור הברחת נכסים, אולם בהעדר סמכויות, כלי חקירה ומשאבים, אחוז הגבייה בתיקים אלה נותר יחסית נמוך.
38	מועד העברת תיקי הפיצויים למג"ק בתיקי קטינים	בביקורת נמצא כי משך הזמן הממוצע שחלף ממועד גזר הדין למועד שבו העבירה הב"ה את התיקים לקליטה במג"ק הוא 27 ימים, פי תשעה מהקבוע בחוק. מהתרשים עולה כי מתוך 4,206 תיקי פיצויים למפוצים קטינים שהעבירה הב"ה לגבייה במג"ק בשנים 2017 - 2021, פחות ממחצית (44%) מהתיקים הועברו בתוך שלושה ימים ממועד גזר הדין כקבוע בתקנות. עוד עלה כי כ-15% מהתיקים הועברו למג"ק בחלוף יותר מחודש ממועד גזר הדין. על גורמי התביעה והב"ה להקפיד כי טופס פרטי מפוצה יועבר לבית המשפט עם הגשת כתב האישום ובכל עדכון שהוא בהתאם לתיקון לתקנות סדר הדין הפלילי משנת 2022. נוסף על כך, מוצע כי הב"ה והמג"ק יבחנו פתרונות אחרים לטיפול בעיכוב קבלת פרטי המפוצה, במקום לעכב את העברת תיקי הפיצויים לגבייה במג"ק, על מנת למנוע את הסיכון להברחת	• הנהלת בתי המשפט ככלל, הזנת עונש פיצוי לקטין במערכת הממוחשבת מתאפשרת רק לאחר שהפרקליטות מעבירה את פרטי הנפגע למזכירות בית המשפט. עיכוב בהעברת הפרטים למרכז לגביית קנסות נובע מהעיכוב בהעברתם למזכירות בית המשפט. הנהלת בתי המשפט פעלה כדי לטפל בנושא, וכיום במסגרת תקנות סדר הדין הפלילי נקבע כי על הפרקליטות להעביר את פרטי נפגעי העבירה עם הגשת כתב האישום, ובכל עדכון שהוא. • משרד המשפטים - פרקליטות המדינה: החוק מחייב את הפרקליטות להגיש ביחד עם כתב האישום את טופס פרטי המפוצה, כאשר ניתן לעדכן את הטופס במהלך ניהול ההליך הפלילי, עד למועד גזר הדין. על פי המידע המצוי בידינו, הפרקליטות ממלאת את חובתה כאמור, והפרקליטים

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נכסים על ידי החייב בפרק זמן זה. כמו כן, על הב"ה והמג"ק לבחון אם קיימות סיבות נוספות לאי-העמידה במועדים שנקבעו בתקנות ולפעול לתיקון הנדרש כדי שתיקי הפיצויים לקטינים יועברו למג"ק לא יאוחר משלושה ימים ממועד מתן גזר הדין כקבוע בתקנות.	מקפידים על הגשת טופס פרטי המפוצה בד בבד עם הגשת כתב האישום. מבלי לגרוע מהאמור לעיל, יערך ריענון לפרקליטים, באמצעות הרפרנטיות המחוזיות לנפגעי עבירה, בנושא הגשת טופס פרטי מפוצה עם הגשת כתב האישום ועדכנו עד מועד גזר הדין (ככל שיש עדכון).
			• רשות האכיפה והגבייה מזכירות בית המשפט היא אשר מעבירה את התיקים למרכז לגביית קנסות ולמרכז אין יכולת להשפיע על זירוז ההעברה. מומלץ להעביר את ההמלצה להתייחסות הנהלת בתי המשפט.
39	תפיסה זמנית של נכסי נאשמים:	פעולות המג"ק בשיתוף פרקליטות המדינה, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים וכלל הגורמים הרלוונטיים להסדרת פתרון למניעת הברחת נכסים, ובכלל זה בחינת קידום תיקוני חקיקה שיאפשרו תפיסה זמנית של נכסי נאשם דרושות לצורך מיצוי הליכי אכיפה בתחום רגיש זה של גביית פיצויים עבור נפגעי עבירה. נכון למועד עריכת הביקורת הנושא טרם הוסדר. מומלץ למג"ק ולמשרד המשפטים להשלים את בחינת קידום תיקוני החקיקה, או לנקוט פעולות חלופיות שייתנו מענה הולם לבעיית הברחת הנכסים, תוך האיזון הנדרש בין אסדרת הגבייה מחייבים ובין השמירה על זכויות החייבים ועל החובה של הרשות לפעול במידתיות.	• משרד המשפטים - יעוץ וחקיקה (משפט פלילי): לעניין התפיסה הזמנית של נכסי נאשמים, המשך הבחינה של קידום תיקוני החקיקה על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, צפוי להיעשות לאחר גיבוש עמדת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה ולאחר קבלתם של נתונים נוספים מהגורמים הרלוונטיים. התייחסות פרקליטות המדינה: הפרקליטות מסכימה כי יש לקדם פתרון חקיקתי למניעת הברחת נכסים. הנושא מובל על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה, והפרקליטות משתפת פעולה בדיונים ככל שנדרש. הפרקליטות עומלת בימים אלו על גיבוש עמדתה, ולאחר שתגובש העמדה היא תוצג בפני יע"ח"ק, במסגרת הדיונים לקידום הנושא. • רשות האכיפה והגבייה כפי שצוין בדוח, "משרד המשפטים מסר בתשובתו כי תהליך הבחינה של קידום תיקון החקיקה נמצא בראשיתו".

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
40	תפיסת נכסים של חייבים לפני משלוח דרישות תשלום:	בביקורת עלה כי אין במג"ק קווים מנחים שיכולים לסייע לאיתור מראש של מקרים המעוררים חשש להברחת נכסים על ידי החייב ולקבוע אם נדרשת הגשת בקשה לרשם לענייני המג"ק לתפיסתם קודם למשלוח דרישת תשלום. כמו כן, הפנייה לרשם נעשית באופן נקודתי, וזאת רק אם מתקבל ממשטרת ישראל או מגורמי אכיפה אחרים מידע ולפיו נתפסו כספים וקיים חשש שאם יושבו לחייב הוא יבריח אותם. עוד עלה כי מתוך שש הבקשות שהגיש המג"ק לרשם לענייני המג"ק לנקיטת הליכים לפני משלוח דרישת תשלום לחייב בשנים 2020 - 2021, בקשה אחת בלבד הוגשה בעניין תיק פיצויים לנפגעי עבירה, אף על פי שבאותה תקופה הועברו למג"ק 9,050 תיקי פיצויים. סכום הפיצויים שרשאי בית המשפט לפסוק בהליך פלילי בגין ביצוע עבירה הוא עד 258,000 ש"ח. בביקורת נמצא כי 0.2% בלבד מתיקי הפיצויים שנקלטו במג"ק בשנים 2020 - 2021 התקבלו עם סכום חוב הגבוה מ-500,000 ש"ח, ולפיכך מרבית תיקי הפיצויים לא יועברו למנהל המג"ק במנגנון "דגל אדום". ואכן כאמור, בביקורת נמצא כי חרף הפעולות שפורטו על ידי המג"ק בתשובתו, בשנים 2020 - 2021 הוגשה לרשם לענייני המג"ק בקשה אחת בלבד לנקיטת הליכים לפני משלוח דרישת תשלום בעניין תיק פיצויים. בשים לב לשיעור הגבייה הנמוך בתיקי פיצויים - 22%, ולזמן הממושך שחולף ממועד מתן גזר הדין עד לנקיטת הליכי גבייה (כפי שיפורט להלן), מומלץ כי מנהל המג"ק ישלים גיבוש נוהל בדבר תהליך בחינת הצורך בהגשת בקשה לרשם לענייני המג"ק, ובכלל זה בדיקות שיש לבצע בעת קליטת התיק על מנת לאתר תיקים שבהם קיים חשש להברחת נכסים על ידי חייב וליזום פנייה בעניינם לרשם לענייני המג"ק. כמו כן, מומלץ כי המג"ק יביא לידיעת נפגעי העבירה את האפשרות שהוא יגיש	• רשות האכיפה והגבייה ההנחיות המשפטיות המוכרות לנו קובעות כי המרכז קונה סמכות בדיקת נכסים של חייב רק לאחר שיש דרישה כדין בתיק. מכאן שהמרכז לא יודע, טרם הדרישה כדין, כי יש לחייב נכסים ברי עיקול. בנוסף, ראה מענה לליקוי 6.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בקשה לרשם לענייני המג"ק לתפיסת נכסי החייב לפני משלוח דרישת תשלום.	
41	תפיסת כספי עירבון שהפקידו חייבים שהורשעו:	הועלה כי בעת קליטת התיק במג"ק, אין בידיו לדעת אם מוחזקים אצל הב"ה כספים שהפקיד החייב במהלך ההליך, ובדיקה בעניין מתבצעת רק בשלב הטלת העיקולים. בדיקה בשלב זה עלולה להימצא כלא רלוונטית, שכן ככלל כספי העירבון שהופקדו במהלך ההליך המשפטי מוחזרים בסיום ההליך לחייב שביקש זאת. מומלץ כי המג"ק, הב"ה וגורמי התביעה יבחנו דרכים להסדרת שיתוף מידע באופן שיאפשר למג"ק לפנות לרשם לענייני המג"ק לצורך קבלת אישור לנקוט הליכי גבייה קודם למשלוח מכתבי דרישה בנסיבות המתאימות. עוד מומלץ במסגרת הבחינה לתת את הדעת גם על הצורך להבטיח שצדדי ג', שאינם הנאשם, לא יירתעו מלהלוות לנאשם את הכספים הנדרשים לצורך הפקדת עירבון, נוכח החשש מעיקול כספי העירבון בהמשך.	• הנהלת בתי המשפט החלטה בנוגע להשבת העירבון הינה החלטה שיפוטית. ניהול המשפט לרבות מתן החלטות ופסקי דין הוא בסמכות היושב בדיון. הנהלת בתי המשפט אינה נוקטת עמדה ואף אין בידה סמכות להתערב בתוכן של החלטות שיפוטיות הנתונות לשיקול דעתו הבלעדי של היושב בדיון כקבוע בסעיף 2 לחוק יסוד: השפיטה, לרבות קביעת סדרי עדיפויות וקדימויות בנוגע לכספי הערבויות. • משרד המשפטים - התייחסות פרקליטות המדינה: מבחינה מחשבונית קיים פוטנציאל להקמת ממשק דיגיטלי בין הגופים (הב"ה, מג"ק ופרקליטות). מהלך זה ראוי שיהיה מובל על ידי המרכז לגביית קנסות. • רשות האכיפה והגבייה המג"ק הגיש בקשה להקמת ממשק עיקול פיקדונות. רצוי לפנות להב"ה לגבי תעדוף המשימה מצידם.
42	משך הזמן למסירה כדיון ולנקיטת הליך גבייה ראשון	בביקורת נמצא כי מתוך 9,122 תיקי פיצויים לנפגעי עבירה שנפתחו במג"ק בשנים 2017 - 2021 שבוצעה בהם מסירה כדיון והחוב לא נפרע בתוך 45 ימים, ב-2,818 תיקים (31%) לא בוצעו הליכי גבייה עד ספטמבר 2022 (מועד סיום הביקורת). עולה כי ביצוע הליך גבייה ראשון בשנים 2017 - 2021 בתיקי הפיצויים שבהם בוצעו הליכי גבייה נמשך בממוצע 368 ימים ממועד פתיחת התיק במג"ק (251 ימים למסירה כדיון	• רשות האכיפה והגבייה מקבלים את ההמלצה.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בתיקי פיצויים	ו-117 ימים נוספים לביצוע הליך גבייה ראשון), וזאת על אף הכלל במג"ק שלפיו הליך גבייה ראשון אמור להתבצע בתוך 30 ימים ממועד המסירה כדין של דרישת התשלום השנייה. יש לציין כי בשנים 2017-2021 מסתמן קיצור הדרגתי של הזמן שחלף עד ביצוע מסירה כדין ונקיטת הליך ראשון. עם זאת, חרף השיפור נותרו הזמנים הממוצעים ארוכים - ביצוע מסירה כדין בשנת 2021 נמשך בממוצע 141 ימים, וביצוע הליך הגבייה הראשון בשנה זו נמשך בממוצע 74 ימים - חודשיים וחצי ממועד ביצוע המסירה כדין. בביקורת נמצא כי מתוך 2,238 תיקי פיצויים שהחייבים בהם היו נתונים במאסר אשר הושלמו בהם הליכי מסירת דרישת תשלום כדין וחלף המועד שנקבע לתשלום, ב-326 תיקים (15%) לא ביצע המג"ק הליך גבייה. עולה כי הליך גבייה ראשון בכלל תיקי הפיצויים שבהם החייבים הם אסירים נמשך בממוצע 305 ימים (198 ימים למסירה כדין ו-107 ימים נוספים לביצוע הליך גבייה ראשון). יש לציין כי בשנים 2017-2021 ניתן לראות קיצור הדרגתי של פרק הזמן הנדרש לביצוע מסירה ולנקיטת ההליך הראשון, ומדובר בפרקי זמן קצרים מעט יותר מאשר בכלל אוכלוסיית החייבים בתיקי הפיצויים (בשנת 2021 חלפו 197 ימים מקליטת התיק עד לביצוע המסירה בתיקי חייבים אסירים לעומת 215 ימים בכלל תיקי הפיצויים). ברם כאשר החייבים נתונים במאסר, כתובתם ידועה ולא צפויה כל בעיה בביצוע מסירה כדין של דרישת התשלום, ומצופה שהמג"ק יפעל לביצוע מסירה כדין של דרישת התשלום השנייה בפרק זמן קצר יותר, ולא בתוך 121 ימים כפי שהיה בשנת 2021. בשים לב לשיעור הגבייה הנמוך בתיקי פיצויים מומלץ כי המג"ק יבחן את הסיבות שבגינן לא בוצעו הליכי גבייה ב-31% מהתיקים שבהם בוצעה מסירה כדין. כמו כן, מומלץ שהמג"ק	

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יבחן את משכי הזמן עד לנקיטת הליכי גבייה בפועל ויפעל על מנת לקצרם במידה ניכרת, ובפרט בכל הנוגע למשך הזמן עד לביצוע מסירה לאסירים.	
43	איתור נכסים שהעלימו החייבים בתיקי פיצויים	הועלה כי למג"ק אין נתונים מאוגמים על היקף התיקים שבהם בוצעו חקירות כלכליות על ידי אגף חקירות כלכליות, על ממצאי החקירות וכן על תוצאות טיפולו בעניין ממצאים אלה. מומלץ כי המג"ק יחיש את הפעולות להטמעת המערכת הממוחשבת שתשמש את אגף חקירות כלכליות לניהול פעולותיו, וכי הוא יתעד בה את פעולותיו באופן שיאפשר לעקוב אחר היקף הפעילות שלו, לבקר את אפקטיביות פעולותיו, לטייבן ולהפיק מהן תובנות להמשך.	• רשות האכיפה והגבייה המג"ק נמצא בעיצומם של תהליכי הטמעה של מערכת ממוחשבת שתאפשר לאגף ולאחזר את המידע הנחוץ על פעילותו של אגף חקירות כלכליות.
44	יישום הוראת הדין בדבר סדר זקיפת תשלום פיצויים	בביקורת נמצא כי בחודשים נובמבר 2020 - דצמבר 2021 התקבלו במג"ק תשלומים בסך כ-2.29 מיליון ש"ח של חייבים שיש להם גם תיק פיצויים פעיל. מתוכם - 896,969 ש"ח (כ-39%) לא הועברו על פי דין הקדימה לתיקי הפיצויים, אלא נותרו לטובת חובות לאוצר המדינה, לעומת סך של כ-1.38 מיליון ש"ח שכן הועבר על פי דין קדימה כנדרש. בביקורת נמצא כי מתוך הסכום של 896,969 ש"ח שלא הועבר על פי דין קדימה בתקופה שנבחנה, סך של 726,188 ש"ח (כ-80%) הועבר לטובת חובות לאוצר המדינה אף שבה בעת נוהלו תיקי פיצויים שנמצאו בהסדר חוב. אשר ליתרה בסך של 170,781 ש"ח שלא הועברו בדין קדימה, תיקי הפיצויים בגינם לא נמצאו בהסדר. על המג"ק לפעול בהתאם לדין הקדימה ולהעביר לתיקי הפיצויים את הכספים שנגבו מהחייבים והועברו שלא כדין לתיקי חוב פתוחים אחרים שלהם. כמו כן, על המג"ק לנתח את הסיבות שהובילו להפרת דין הקדימה, ובהן האפשרות כי קיימת	• רשות האכיפה והגבייה הפרקטיקה הנהוגה במג"ק, היא שכל שחייב שלו גם תיק פיצוי וגם תיק קנס, מסדיר את שני התיקים בהסדר (כל אחד בפני עצמו) הרי שהמג"ק רואה את תיק הפיצוי כאילו הוא מוסדר ולכן מזכה את הכספים ששולמו בתיק הקנס לתיק זה. ככל וההסדר בתיק הפיצוי לא מקוים – המג"ק מעביר דרך מערכת "פרי פאסו" את הסכום שישולם בהסדר הקנס לפיצוי. בעקבות הדוח, המג"ק יערך להעברת הכספים לתיק הפיצוי, בהתאם לסדר זקיפת תשלום הפיצויים.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תקלה במערכת האוטומטית, ולנקוט פעולות שיבטיחו שההפרות לא יישנו והפיצויים יועברו תחילה למפוצים הזכאים לכך.	
45	מסירת מידע ומתן זכות טיעון למפוצה	בביקורת עלה כי בהתאם להנחיות המג"ק לנציגי השירות הטלפוני, המידע הנמסר למפוצים הוא חלקי בלבד וכולל מידע על סכום הפיצוי שנפסק לטובת אותו מפוצה ועל הליכי הגבייה שנקט המג"ק לצורך גביית החוב, וכן נמסר למפוצים אם בוצע הסדר חוב עם החייב, אם החייב פושט רגל ואם הוא נפטר. בתוך כך נקבע במג"ק כי אין למסור למפוצים מידע על הפרשי הצמדה וריבית שנצברו בתיק, על יתרת החוב שנותרה לתשלום, על פרטי הסדר החוב שבוצע עם החייב, אם בוצע, ומידע על כספים שנגבו מהחייב אם עדיין לא בוצעה הוראה להעברת הכספים למפוצה. בביקורת נמצא כי בעת בחינת בקשת חייב לביצוע פריסת חוב בתיק פיצויים, לא מתבקשת עמדת המפוצה לעניין הפריסה, הגם שמדובר בתשלום חוב למפוצה ולא לטובת אוצר המדינה. כמו כן, המג"ק אינו מעדכן את המפוצה לאחר שהחליט על ביצוע הפריסה. המפוצה יקבל את המידע על ביצוע פריסה רק אם יפנה ביוזמתו למג"ק בשאלות בנושא גביית הפיצוי שנפסק לו, אך כאמור, על פי הנחיית המג"ק, המידע שיימסר למפוצה בעניין זה יהיה חלקי, ומעבר לעצם ביצוע הסדר החוב עם החייב לא יימסר למפוצה מידע על פרטי ההסדר. עוד עלה כי עמדת המפוצה אף אינה מתבקשת בכל הנוגע לטענות החייב בדבר יכולותיו הכלכליות, אשר לגרסתו מצדיקות את פריסת החוב. יצוין בעניין זה כי בחלק מפסקי הדין הפיצויים נפסקים בגין הרשעות בעבירות מין בתוך המשפחה או כאשר קיימת היכרות מוקדמת של העברייני עם המפוצה. לפיכך, לא מן הנמנע כי בידי המפוצה בתיקים אלו	• רשות האכיפה והגבייה בהתאם לחוק המג"ק, בתיקי פיצויים מנהל המג"ק רשאי לבצע פריסה של תשלום החוב. בחוק לא נקבעה הוראה המחייבת את מנהל המג"ק לתת למפוצה אפשרות טיעון קודם לקבלת החלטה על פריסת החוב. יש לזכור, כי צירוף מפוצה לבקשת פריסה כרוך לעיתים בקושי לאיתור המפוצה ועלול להביאו לסיטואציה רגשית שאינה רצויה מול החייב, כמו גם שבמרביתם המכרעת של המקרים אין למפוצה מידע ענייני על יכולות החייב. עם זאת, בית המשפט העליון קבע לא אחת בכל הנוגע לעתירות של חייב כלפי המג"ק בנוגע לפריסות חוב בתיקי פיצויים כי אין לדון בעתירה אם החייב לא צירף אליה את המפוצה כמשיב, שכן הוא עלול להיפגע מתוצאותיה.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מידע העשוי לסייע בידי המג"ק לקבל החלטה מושכלת על יכולתו של החייב לפרוע את החוב, שכן היא תתבסס על מידע אמין בדבר מצבו הכלכלי. מומלץ כי המג"ק יבחן את מדיניות מסירת המידע למפוצים, שהם בעלי החוב בתיקי הפיצויים, בשים לב לזכות העיון העומדת להם, וזאת גם על רקע העקרונות הבאים לידי ביטוי בחוק זכויות נפגעי עבירה (אף שאינו חל במקרה זה). אומנם לא נקבעה בחוק חובת מתן זכות טיעון למפוצה על ידי המג"ק קודם לקבלת ההחלטה בדבר בקשת החייב לפריסת החוב, ברם אם מדובר בקבלת החלטה המשפיעה על זכויות המפוצה, ויתרה מזו, כאשר ייתכן שלמפוצה מידע על יכולותיו הכלכליות של החייב, ובהתאם לכללי זכות הטיעון כפי שנקבעו על ידי בית המשפט העליון, מומלץ כי המג"ק יפעל לקבלת עמדת המפוצה קודם לקבלת החלטה כאמור. כמו כן, מומלץ כי המג"ק יפעל ביוזמתו לעדכון המפוצים בדבר פריסת החוב שבוצעה, הן בכל הנוגע לעצם פריסת החוב והן בכל הנוגע לפרטיה. אם נדרשת אסדרה של פעולות אלה, מומלץ כי המג"ק יפעל לעיגון זכויות אלו של המפוצים בהוראות הד"ן.	
46	משלוח טופסי בקשה למסירת פרטי חשבון בנק	לגבי 18,308 מפוצים בגירים שתיקי פיצוי בעניינם נפתחו במג"ק בשנים 2017 - 2021, ממוצע הזמן שחלף בין מועד קליטת התיק במג"ק ובין שליחת טופס החשבון למפוצה היה 26 ימים. כן נמצא כי חרף קיצור משך הזמן למשלוח טופס חשבון שחל בשנים 2019 ו-2020, בשנת 2021 התארך משך הזמן למשלוח כאמור למפוצים בגירים, והוא נמשך 29 ימים בממוצע, זמן ארוך מהממוצע החמש-שנתי ופי כ-15 מזמן הביצוע של פעולה זו בתיקים שבהם המפוצים קטינים. עוד נמצא כי ל-29% מהמפוצים הבגירים נשלחו טופסי חשבון בחלוף יותר מ-30	• רשות האכיפה והגבייה המרכז שינה את נוהל העבודה והיום נדרשים פרטי המפוצה עם פתיחת התיקים, ובעקבות כך משלוח טופס 890 והטיפול בו נעשה באופן מהיר יותר.

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ימים (עד כשנה וחצי) ממועד קליטת התיק. עוד עלה כי ל-121 מתוך 4,461 מפוצים שהתיקים בעניינם התקבלו בשנת 2021 (3%) לא נשלח טופס חשבון עד ספטמבר 2022 (מועד שליפת הנתונים). על המג"ק להקפיד לשלוח לכלל המפוצים את טופס החשבון האמור בסמוך למועד פתיחת התיק.	
47	מועד העברת התשלום למפוצים	בביקורת נמצא כי בשנים 2017 - 2021 הסתמנה מגמה כללית חיובית של קיצור משך הזמן להעברת תשלום למפוצה, באופן שבשנת 2021 קיבלו 54% מהמפוצים את התשלום בתוך פחות מ-90 ימים. עם זאת, נמצא כי מבין 46% המפוצים שקיבלו תשלום בחלוף יותר מ-90 ימים מהמועד בו החייב שילם, 41% (שהם 19% מבין כלל המפוצים שקיבלו תשלום) העבירו את טופס פרטי החשבון שלהם לפני שנקלט תשלום בתיק ולמרות זאת לא קיבלו את התשלום בזמן. לפיכך, בשנים 2018 - 2021 נשא המג"ק בתשלומים בסך של 127,385 ש"ח בגין ריבית שנוספה לתשלום עקב עיכוב בהעברת הכספים למפוצים. על המג"ק לטייב את תהליך התשלום, על מנת שהתשלום למפוצים יועבר סמוך ככל הניתן למועד גבייתו וכדי לחסוך בתשלומי הריבית המתווספים לתשלומים.	• רשות האכיפה והגבייה הרשות מודעת לקושי בהעברת כספים למפוצים, כשבחלק מהמקרים לא ניתן להעביר את הכספים בשל אי שיתוף פעולה מצד המפוצים ואי העברת מספר החשבון מצידם. המג"ק קידם, בשיתוף עם משרד המשפטים, החלטת ממשלה מאוקטובר 2022, שבמסגרתה נקבע כי על משרד המשפטים, בשיתוף עם המג"ק והב"ה ובהסכמתם, לגבש קריטריונים להגדרת כספים שאינם "בני העברה" למפוצים, וכי כספים אלו יועברו על ידי המג"ק לאפטרופוס הכללי. כמו כן, לאחרונה הוסמך המג"ק לבצע חקירות לאיתור מפוצים ואף להעביר כספים למפוצים באמצעות הדואר, על מנת לעודד את המפוצים לממש את זכויותיהם לקבלת הכספים.
48	תיקים שנסגרו בלי שהועבר תשלום למפוצים	משרד מבקר המדינה בדק את נתוני 5,041 המפוצים שתיקי הפיצויים שלהם הועברו למג"ק בשנים 2017 - 2021 ונסגרו עקב תשלום החוב בלי שהועברו בהם תשלומים למפוצים. מהבדיקה עולה כי חרף העובדה שנפתחו חשבונות במרכז"ה לצורך העברת תשלום ל-521 (10%) מהמפוצים, שהחוב המקורי בתיקים שלהם מסתכם בכ-4.3 מיליון ש"ח (לא כולל ריבית), המג"ק לא העביר למפוצים אלו כל תשלום.	• רשות האכיפה והגבייה הרשות מודעת לקושי בהעברת כספים למפוצים, כשבחלק מהמקרים לא ניתן להעביר את הכספים בשל אי שיתוף פעולה מצד המפוצים ואי העברת מספר החשבון מצידם. המג"ק קידם, בשיתוף עם משרד המשפטים, החלטת ממשלה מאוקטובר 2022, שבמסגרתה נקבע כי על משרד המשפטים, בשיתוף עם המג"ק והב"ה ובהסכמתם, לגבש קריטריונים

המרכז לגביית קנסות ברשות האכיפה והגבייה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על המג"ק לפעול להעברת התשלומים שגבה עבור מפוצים לכל המפוצים שטרם קיבלו אותו כנדרש ושבידי המג"ק פרטי חשבונותיהם. כמו כן, מוצע כי נוכח הסכום הגבוה שהצטבר בקופת המג"ק לזכות מפוצים שאין בידו את פרטיהם (כ-49 מיליון ש"ח) ועל מנת שיוכל להשיג את תכלית תפקידו - גביית פיצוי לנפגעי עבירה, עליו לנסות לאתר מפוצים אלה כדי להעביר להם את כספי הפיצויים שגבה עבורם.	להגדרת כספים שאינם "בני העברה" למפוצים, וכי כספים אלו יועברו על ידי המג"ק לאפוסטרופוס הכללי. כמו כן, לאחרונה הוסמך המג"ק לבצע חקירות לאיתור מפוצים ואף להעביר כספים למפוצים באמצעות הדואר, על מנת לעודד את המפוצים לממש את זכויותיהם לקבלת הכספים.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	משך ההליכים להקצאת קרקע בפטור ממכרז להקמה או הרחבה או העתקה של מפעל ולבניית מבני תעשייה להשכרה, משלב ההגשה במשרד הכלכלה ועד האישור ברמ"י	בנוגע ל-82% (264) מהבקשות להקצאת קרקע משך ההליך משלב ההגשה במשרד הכלכלה עד האישור ברמ"י עלה על שנה. בכ-68% (220) מהבקשות הוא היה בין שנה לשלוש שנים, וב-14% (44) מהבקשות משך ההליך היה יותר משלוש שנים. מכאן שמדובר בהליך ארוך, שברוב המקרים נמשך מעל שנה.	• רשות מקרקעי ישראל רמ"י עושה כל שאלל ידה במטרה לקצר את לוחות הזמנים. נעשה ניסיון ליצור ממשק עם משרד התעשייה שלא צלח עד כה. בנוסף, על מנת לקצר טווחי זמן בתהליך העסקי ברמ"י הוטמעו טבלאות ערכי קרקע (במקום שומות מקרקעין פרטניות). רמ"י סבורה שפעולות אלה יחד עם שדרוג מערכות המחשוב יסייעו בקיצור לוח הזמנים בכל הנוגע לרמ"י בתהליך.
2	משך ההליך להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה במשרד הכלכלה	בשנים 2017 ו-2018 טיפל משרד הכלכלה בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז בכ-14 ובכ-11 חודשים בממוצע בהתאמה, לעומת שלושה חודשים כפי שנקבע בתוכנית העבודה. בשנים 2019, 2020 ו-2021 משך הזמן היה תשעה, שישה ושבעה חודשים בממוצע בהתאמה, במקום חודש וחצי כפי שנקבע על ידו. מדובר בחריגה של ממש ממשך ההליך שנקבע כיעד. עוד עולה כי רק בכ-4% מהבקשות משך ההליך היה עד שלושה חודשים מרגע הגשת הבקשה - אותם 90 ימים שנקבעו כיעד בתוכנית העבודה (בכ-1% מהבקשות משך ההליך היה עד 45 ימים שנקבעו כיעד החל משנת 2019), דהיינו בכ-96% מהבקשות משך ההליך חרג מהיעד שנקבע; בכ-22% מהבקשות משך ההליך היה בין שלושה לשישה חודשים; בכ-64% מהבקשות משך ההליך היה בין חצי שנה	

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לשנתיים; ובכ-10% מהבקשות נמשך ההליך בין שנתיים לארבע שנים. על מינהל אז"ת במשרד הכלכלה להמשיך ולפעול לקיצור משך הטיפול בבקשות בהתאם ליעדים שנקבעו בתוכנית העבודה. עוד מומלץ להשלים את הפיתוחים הנוספים במערכת הממוחשבת, ובכללם חנות תשלומים ושירות מיפוי (GIS) מתקדם.	
3	משך של ההליך בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ברמ"י	כ-82% מהבקשות משך ההליך ברמ"י היה מעבר לשלושה חודשים, ובנוגע לכ-59% מהבקשות משך ההליך היה בין שלושה חודשים לשנה. בכ-23% מהבקשות משך ההליך היה מעל שנה ובכמה מקרים אף הגיע עד שלוש וחצי שנים. מכאן, רק כ-18% מההליכים הסתיימו תוך שלושה חודשים - סטנדרט הזמן שנקבע ע"י רמ"י בנהליה (מפת"ח). על רמ"י לפעול לקיצור משך הטיפול בבקשות בהתאם לסטנדרט זמן הטיפול שנקבע בנהליה.	• רשות מקרקעי ישראל בעשור האחרון רמ"י שוקדים על פיתוח מערכות המחשוב לרבות מעבר למערכת מחשובית חדשה, לשם שיפור השירות וייעול תהליכי העבודה שלה. לנוכח היקף השינויים שנדרשו, ועדיין נדרשים, שיפור זה יבוא לידי ביטוי רק לאחר תקופה, אך כבר כיום ניתן להצביע על קיצור ניכר של הזמן הממוצע לטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז, כמצוין בדוח הביקורת.
4	ממשקי העבודה בין משרד הכלכלה לרמ"י	עלה כי עם העברת ההמלצה למרחב רמ"י הרלוונטי נדרש היזם להגיש לרמ"י טופס בקשה נוסף להקצאת קרקע בפטור בצירוף ההמלצה ומסמכים נוספים, אשר חלקם כבר הוגשו במסגרת הבקשה למשרד הכלכלה: תעודת זהות או תעודת התאגדות, אישור מורשה חתימה, יפיו כוח מטעם היזם, מפת מדידה ועוד. עוד עלה בביקורת כי במהלך העשור האחרון קיימו משרד הכלכלה ורמ"י דיונים רבים בנושא פיתוח ממשק למערכות רמ"י, שיאפשר העברת נתונים ומסמכים המוגשים על ידי היזם באמצעים דיגיטליים מאובטחים. זאת במטרה למנוע הגשה כפולה של מסמכים ולהביא לקיצור וייעול של תהליך	• רשות מקרקעי ישראל רמ"י ומשרד הכלכלה שוקדים על פיתוח ממשק בין המערכות שלהם שיאפשר העברת נתונים ומסמכים שמגיש היזם באמצעים מאובטחים. זאת במטרה למנוע הגשה כפולה של מסמכים על ידי היזמים, ולשם ייעול הטיפול של רמ"י בבקשות להקצאת קרקע למטרת תעשייה ומלאכה. זאת ועוד, בספטמבר 2022 עבר המרחב האחרון ברמ"י למערכות המחשוב החדשות. רמ"י ומשרד הכלכלה ישקדו במשנה מרץ על סיום הפיתוח של ממשק העבודה בין מערכות המחשב שלהם.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגשת בקשה והטיפול בה. נמצא כי הגופים הגיעו למתווה פעולה מוסכם, וכי האפיון, הפיתוח והתכנון הושלמו במערכות המידע של שני הגופים. על אף האמור, נכון למועד סיום הביקורת רמ"י לא הוסיפה את הפיתוח האמור למערכות המידע שלה, ולכן תהליך הגשת הבקשה עודנו כרוך בכפילויות ואינו יעיל דיו. מומלץ לרמ"י, בשיתוף משרד הכלכלה, לפעול להשלמת הנדרש להפעלת הממשק בין מערכות המידע שלה למערכת המידע במשרד הכלכלה בכל הנוגע להגשה וטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה. זאת כדי למנוע הגשה כפולה של מסמכים, להביא לקיצור וייעול של תהליך הגשת בקשה והטיפול בה ולשפר את הסביבה העסקית ליזמים. על משרד הכלכלה, בשיתוף רמ"י, לעקוב אחר תהליך הטמעת חיבור המערכות ולוודא שהחיבור יושלם בהתאם לסיכום - עד הרבעון השלישי של שנת 2023, במטרה לייעל את תהליך הטיפול בבקשות ולקצר את משך הטיפול בהן.	הצפי להשלמת הפיתוח של ממשק העבודה המשותף הוא יוני 2023.
5	הרכב הוועדה במשרד הכלכלה	על פי הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה בעניין, ההחלטה בדבר המלצת המשרד להקצאת קרקע בפטור ממכרז תתקבל במסגרת פעילות הוועדה במשרד הכלכלה, כשלדיונה יזומן גם נציג רמ"י. עלה כי בפועל נציג רמ"י אינו מוזמן לדיוני הוועדה המשרדית במשרד הכלכלה, וגם רמ"י מצידה אינה עומדת על נוכחותו של נציג מטעמה. זאת, שלא בהתאם להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה. על משרד הכלכלה לזמן את נציג רמ"י לדיוני הוועדה, ועל רמ"י לוודא נוכחות נציג מטעמה בדיוני הוועדה, לשם הגברת מעורבותה בשלב הדיונים בבקשה במשרד הכלכלה. בד בבד מומלץ שמשרד הכלכלה ורמ"י יבחנו במשותף מהי הדרך	

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המיטבית לשיתוף פעולה ותיאום ביניהם כדי לאפשר זיהוי מוקדם של חסמים במשך זמן הטיפול בבקשות ולהביא לצמצומו.	
6	שיווק 15% מהקרקעות באזור תעשייה במסגרת מכרז פומבי	עלה כי לרמ"י אין נתונים מרוכזים בדבר התפלגות הקצאות קרקע בין היתר לתעשייה לפי שיטת ההקצאה (במכרז או בפטור) בכל אזור ואזור. בהיעדר נתונים אלה אין לרמ"י ולמועצה אפשרות לבחון את מידת יישום ההחלטה בעניין. כמו כן, מבדיקה של ההקצאות והשיווק בארבעה אזורים תעשייה במרחבים דרום וצפון (אזור התעשייה בית קמה, אזור התעשייה שקד באופקים, אזור התעשייה צבאים במועצה האזורית עמק המעיינות ואזור התעשייה כסרא סמיע) עלה כי שיווק המגרשים בהם הוחל בהקצאות מגרשים בפטור ממכרז. מומלץ כי רמ"י תפעל כדי שלפני הקצאה בפטור ממכרז, ישווקו תחילה 15% מהמגרשים לתעשייה או חלק מהם במכרזים פומבים, כדי לממש באופן מיטבי את תכלית החלטת המועצה בנדון.	• רשות מקרקעי ישראל רמ"י מאמצת את המלצת הביקורת: תפעל כדי שלפני הקצאה בפטור ממכרז, ישווקו תחילה 15% מהמגרשים לתעשייה או חלק מהם במכרזים פומבים, כדי לממש באופן מיטבי את תכלית החלטת המועצה בנדון.
7	שיווק 15% מהקרקעות באזור תעשייה במסגרת מכרז פומבי	בשנים 2017 - 2021 פורסמו בסך הכול 492 מכרזים פומביים לשיווק קרקע לתעשייה, וב-447 מהם (כ-91%) נקבע זוכה. עוד עולה כי 296 מתוך 492 (כ-60%) מהמכרזים שווקו במרחב ירושלים והדרום, 114 (כ-23%) במרחב צפון והגולן ובמרחב חיפה ו-82 (כ-17%) במרחב תל אביב ומרכז ויו"ש. שיעור ההצלחה במכרזים בכל השנים נע בין 86% ל-96%. יוצא כי אף שמדובר במכרז פומבי לצורך רכישת הקרקעות לתעשייה ולא בהקצאה בפטור, לקרקע בכל האזורים יש ביקוש וסיכויי ההצלחה של המכרזים גבוהים למדי.	

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מתן הפטור ממכרז שמעניקה המדינה ליזמים בענף התעשייה נועד לעודד אותם להשתמש בקרקע לתכלית הרצויה, כמו למשל עידוד התעסוקה באזורי עדיפות לאומית. ניתוח נתוני המכרזים מצביע על ביקוש גם באזורים אלו. על כן מומלץ למועצה לבחון באופן עיתי את מדיניותה בכל הנוגע לשיעורי ההקצאה הראויים במכרז ובפטור ממכרז, בהתחשב במלוא השיקולים הרלוונטיים לענף זה.	
8	משך הליך עריכת השומות	72% (352) מהליכי השומות נערכו בפרק הזמן הנדרש - עד 21 ימי עסקים; עם זאת, ב-21% (101) מהמקרים משך ההליך נע בין 22 ל-63 ימי עסקים, כלומר חרג עד פי שלושה מהתקן שנקבע. ב-7% (33) הנותרים משך ההליך היה מעל 64 ימי עסקים, ובמקרים מסוימים הגיע אף ל-462 ימי עסקים - חריגה של בין 43 ימים ללמעלה מ-400 ימים. על רמ"י להקפיד על ביצוע ההליך בפרק הזמן שנקבע בנהליה - 21 יום. כמו כן, מומלץ כי היא תבחן את המקרים בהם לא עמדה בפרק הזמן שנקבע ואת הדרכים לצמצומו.	• רשות מקרקעי ישראל לאחרונה הוטמעו בתהליך הכנת עסקה בפטור ממכרז לתעשייה טבלאות ערכי קרקע במקום שומות פרטניות. רשות מקרקעי ישראל סבורה כי כבר בעת הקרובה לוח הזמנים לביצוע יתקצר.
9	תהליך הזמנת השומה והמעקב אחריה	תהליך הזמנת השומה והמעקב אחריה עד לקבלתה אינו מנהל במערכת ממוחשבת ייעודית ברמ"י. עוד נמצא כי משך הזמן לעריכת השומה שנמדד באותן 486 שומות נוגע למשך הזמן לקבלת השומה בטרם הוגשה עליה השגה, ואילו משך תהליך הטיפול בהשגות לא נמדד. אם כן, בפועל במקרים שבהם הוגשו השגות ההליך לעריכת שומות נמשך זמן רב יותר. מומלץ שרמ"י והשמאי הממשלתי יבחנו גיבוש מתווה לממשק מקוון ביניהם לניהול הליך הזמנת שומות והעברתן, כדי שיתאפשר מעקב יעיל אחר הליכי ביצוע השומות בכללותם וקיצור משך התהליך.	• רשות מקרקעי ישראל נערכו והוטמעו טבלאות ערכי קרקע במקום שומות פרטניות. • משרד המשפטים התייחסות אגף שומת מקרקעין: השמאי הממשלתי פיתח בשנים האחרונות מערכת מחשוב ייעודית לניהול מאגר השמאות הממשלתית (להלן: "מערכת ממוחשבת ייעודית"). מטרת המערכת לסייע לנהל ולפקח על פעילות מאגר השמאים באופן

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מקוון, בזמן אמת ובטכנולוגיה חדשנית, ובין היתר: ביחס לניהול רמת השירות (משך הזמן לביצוע שומה, עמידה בל"ז, בקרה על תחשיב שכ"ט, היקפי העסקה וכדו'), האיכות המקצועית של השומות, טיוב הליכי הבקרה, ניהול מאגר מידע ארצי וניתוחו, הפקת דו"חות ניהוליים ודו"חות BI ועוד. כל פעילות שמאי המאגר עבור משרדי הממשלה (למעט רמ"י) מתבצעת באמצעות מערכת קשת. לאחרונה הושלם שלב נוסף בפיתוח מערכת ממוחשבת ייעודית במסגרתו 'עלה לאוויר' אתר עבור כל משרדי הממשלה, שמאפשר ניהול מקוון, באופן מלא, של כלל הליכי השומה במערכת, החל משלב הזמנת העבודה ע"י המשרד הממשלתי ועד להעלאת התוצר הסופי ע"י שמאי המאגר. בשנים האחרונות רמ"י פיתחה מערכת חדשנית לניהול התהליכים העסקיים שהיא מבצעת — זאת בשונה מהמערכת הייעודית המצויה בשמאי הממשלתי שהינה מערכת ייעודית שתפקדה לנהל את הליכי השומה. מזה כחמש שנים המשרד פונה לרמ"י על מנת לייצר את הממשק האמור בהערת המבקר. בפנייה הודגש לרמ"י חשיבות הממשק בין מערכות המחשוב של שני המשרדים, ואת העובדה שמדובר בממשק טכנולוגי שאינו מסובך ליישום (על בסיס טכנולוגיה קיימת שבאמצעותה כל הגופים הציבוריים משתפים מידע). לפני כשנתיים, שלח צוות הפיתוח מטעם השמאי הממשלתי איפיון מפורט של הממשק בין הגופים. עד כה לא ניתן מענה מצד רמ"י.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הרעיון הכללי לממשק בין מערכות המידע הוא פשוט, ללא שינוי מהותי בסדרי העבודה של הגופים ואמור להתבצע באופן הבא: תהליך הזמנת העבודה יתבצע (כמו היום) במערכת של רמ"י ויועבר באמצעות הממשק למערכת הממוחשבת הייעודית בשמאי הממשלתי. בתום ביצוע השומה ע"י שמאי המאגר במערכת הממוחשבת הייעודית, יועבר התוצר הסופי (לרבות כל שדות המידע הרלוונטיים) לרמ"י באמצעות אותו הממשק. לעניין ההשגות: השמאי הממשלתי נכון להעביר, באמצעות הממשק לכשיוקם, שדות מידע רלוונטיים בנוגע לתוצאות בנוגע להליכי השגות. יודגש, כי לרמ"י תהיה גישה ישירה למערכת הממוחשבת הייעודית, באופן שיאפשר לה, בכל שלב, להתעדכן בזמן אמת, ולנתח את המידע באמצעות יכולות המערכת המפורטות. חוסר שיתוף הפעולה של רמ"י, יוצר מצב "עגום" בשני היבטים: הראשון - שמאי המאגר, שנותנים שירותי שמאות לרמ"י, נדרשים להזין את אותה עבודה ב-2 מערכות מחשוב (רמ"י-טק וקשת), השני (חמור מכך) - השמאי הממשלתי מתקשה לפקח ולבקר, בזמן אמת, על פעילות שמאי רמ"י, דבר שגורם לחיכוך בין הגופים, לסרבול ולבירוקרטיה שפוגעים בשירות לציבור ובצמיחת המשק. משרד המשפטים, נכון להעמיד באופן מיידי, צוות פיתוח, שיקדם כאמור את הממשק בין הגופים. אין ספק שקידום הממשק הממוחשב בין שני המשרדים, ישפר באופן משמעותי את איכות השירות ואת הרמה המקצועית של השומות, יפשט הליכים בירוקרטיים,

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			יצמצם את החיכוך למינימום הכרחי בין השמאי הממשלתי, רמ"י ושמאי המאגר וכתוצאה מכך יסייע בצמיחת המשק. חשוב לציין שעיקוב בהוצאת שומות פוגע בתחרות בענף הנדל"ן, פוגע בכל העוסקים בתחום ובכל המערכת המשיקה לתחום, פוגע במחירי הנדל"ן בישראל ולכן פוגע משמעותית בצמיחת המשק.
10	תוכנית עבודה לפיקוח על שימוש בקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה	בביקורת עלה כי בתוכניות העבודה השנתיות של חטיבת השמירה על הקרקע ברמ"י לשנים 2017 - 2021 בשלושה מרחבי שמירה - תל אביב-מרכז, ירושלים ודרום - לא נכללו משימות ויעדים לפיקוח במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה... מומלץ כי רמ"י תקבע יעדים ומדדי ביצוע בתוכנית עבודה לפיקוח ואכיפה במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה בכלל מרחביה, וזאת כדי להבטיח כי קרקעות אלה ימלאו את ייעודן.	• רשות מקרקעי ישראל בפועל בוצעו סקרים גם במרחבים אחרים, אף שהדבר לא נכלל בתוכנית העבודה שלהם (לשנים 2019 - 2020).
11	טיפול בהפרות ההסכמים	בעקבות הסקרים שביצעה החטיבה לשמירה על הקרקע במרחב צפון נמצאו 17 הפרות חוזים - שימוש שאינו למטרת תעשייה. עם זאת, רק לגבי שמונה מקרים החלה רמ"י לנקוט הליכים לנוכח ההפרות, ואף הם לא נשאו פרי. לגבי תשעת המקרים האחרים שאותרו בסקרים, לא ננקטו הליכים כלשהם, ובכלל זה לא הייתה דרישה מהיזם להשיב את ההנחה שקיבל על הקרקע (באזורי עדיפות לאומית) בעת ההקצאה. רמ"י אינה נוהגת (למעט מקרה אחד) לעדכן את משרד הכלכלה בדבר המקרים שבהם היא גילתה הפרות של החוזים ושימוש בקרקעות בניגוד למטרת ההקצאה, ובכך נמנעת ממשרד הכלכלה האפשרות שהוא יבחן מצידו את האפשרות לפעול להשבת מענק סבסוד עלויות הפיתוח שניתן באותם מקרים.	• רשות מקרקעי ישראל ההפרות שאותרו במרחב צפון יטופלו, והמרחב הונחה לפעול בדחיפות להסדרתן. יוער, כי בכוונת רמ"י, נוכח ממצאי הביקורת, לבצע ביקורות יזומות במרחבים לקראת תום תקופות הפיתוח שנקבעו בהסכמים ולחדד את ההוראות בדבר אופן הטיפול בהפרות חוזים לצוותים הרלוונטיים במרחביה.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשני אזורי תעשייה, בצפון הארץ ובדרומה נצפו בין היתר מגרשים שאף שחלפו שנים מאז הקצאתם טרם החלה הבנייה בהם או שלא הושלמה. רמ"י אינה אוספת באופן שיטתי מידע על היקף המגרשים ברחבי הארץ שהוקצו לתעשייה ולא נעשה בהם שימוש, ולכן אין לה בסיס נתונים מלא על אודות השימוש שנעשה במגרשים אלו והאם הוא תואם את הייעוד המקורי שלשמו היא הקצתה אותם. מומלץ לרמ"י להסדיר שיטה לבירור מתמשך וקבוע של השימוש שנעשה במגרשים שהיא הקצתה והאם הוא תואם לייעוד שנקבע. במסגרת זו מומלץ שהחטיבה לשמירה על הקרקע שברמ"י תגביר את פעולותיה לאיתור מקרים של אי-ניצול קרקע או שימוש בה שלא למטרה שלשמה הוקצתה. כמו כן, מומלץ שרמ"י תנקוט פעולות לאכיפת ההסכמים או להשבת ההטבות שניתנו, בכפוף לכל דין.	
12	הבקרה של משרד הכלכלה על השימוש בקרקע שהוקצתה בפטור ממכרז לתעשייה היא בשלב השלמת הבנייה, אך לא לאחר מכן.	הבקרה של משרד הכלכלה על השימוש בקרקע שהוקצתה בפטור ממכרז לתעשייה היא בשלב השלמת הבנייה, אך לא לאחר מכן. מומלץ כי מינהל אז"ת במשרד הכלכלה ישקול להפעיל מנגנון בקרה על היזמים לא רק בעת שהבנייה הושלמה אלא גם לאחר מכן. במטרה להבטיח כי המבנים משמשים למטרה שלשמה הוקצתה הקרקע עליהם נבנו. מומלץ כי רמ"י ומשרד הכלכלה ישתפו זה את זה במידע שבידיהם על אודות הפרות חוזים בהקצאות קרקע בפטור ממכרז לתעשייה, במטרה לייעל את הטיפול שלהם במקרים אלה.	• רשות מקרקעי ישראל רמ"י משתפת מידע ותמשיך כך גם בעתיד, בכל עניין לרבות ביחס להמלצת המבקר לייעול הטיפול.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	משך ההליך להקצאת קרקע למיזם תיירותי	עולה כי הליך הטיפול ב-47% (תשע) מהבקשות, משלב הגשת הבקשה ברמ"י ועד לאישורה, נמשך עד שנה; כי הליך הטיפול ב-22% (ארבע) מהבקשות נמשך בין שנה לשלוש שנים; וכי הליך הטיפול ב-32% (שש) מהבקשות נמשך בין חמש לשש שנים. על רמ"י למדוד את משך הטיפול בהקצאת קרקע למיזם תיירותי על שלביו ולפעול לקיצור משך הליך הטיפול בבקשות בהתאם לסטנדרט זמן הטיפול שנקבע בנהליה.	• רשות מקרקעי ישראל בעשור האחרון רמ"י שוקדת על פיתוח מערכות המחשוב לרבות מעבר למערכת מחשובית חדשה, לשם שיפור השירות וייעול תהליכי העבודה שלה. לנוכח היקף השינויים שנדרשו, ועדיין נדרשים, שיפור זה בוא לידי ביטוי רק לאחר תקופה, אך כבר כיום ניתן להצביע על קיצור ניכר של הזמן הממוצע לטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז. יוער, כי ביחס לחלק מהמיזמים הנדונים אין היתכנות, כך שהבדיקות אורכות זמן רב וזאת לשם הבטחת הקצאת קרקע באופן יעיל למטרה המבוקשת.
14	סדרי הטיפול בבקשות להקצאה	עד ספטמבר 2022 לא שווקו קרקעות מתוכננות לאוכלוסייה החרדית בשום עיר הטרוגנית שלגביה נחתם הסכם גג או הסכם פיתוח, וברשות אחת (רמלה) שווקה קרקע שמקודם בה תכנון בהיקף של כ-680 יח"ד לאוכלוסייה החרדית. לפיכך, משרד הבינוי והשיכון ורמ"י לא מימשו את החלטת הממשלה 1823 מ-11.8.16 לקדם הקמת שכונות חרדיות ביישובים שבהם השיעור המרבי של האוכלוסייה החרדית הוא 15% מכלל האוכלוסייה הליך הגשת הבקשות למשרד התיירות אינו מנוהל במערכת ממוחשבת. לכל בקשה נפתח תיק פיזי באגף תכנון סטטוטורי, ובו מתויקים המסמכים הרלוונטיים לבקשה, אך אותם תיקים לא תמיד מעודכנים בכל ההתכתבויות והמסמכים שהועברו למשרד בנוגע לבקשה, וחלק מאותם מסמכים והתכתבויות שמורים בנפרד, בתיבות דוא"ל של עובדי המשרד באגפים שונים שטיפלו בבקשה. עוד נמצא כי עבור מיזמים אחדים נפתחו תיקים פיזיים נפרדים בכמה אגפים במשרד, לצורך טיפול בהיבטים שונים של אותו מיזם. כך לדוגמה בנוגע	• משרד התיירות המשרד בוחן מעבר למערכת ממוחשבת שעשויה להקל על ארגון המסמכים והטמעתם, סדר העבודה, ריכוז כלל החומר וגם תקל על היזם ותאפשר לו לעקוב אחרי סטטוס הטיפול בבקשתו. כאשר המשרד יעבור לעבודה במערכת ממוחשבת, היא תקל משמעותית על ניהול המידע בתיק הפרויקט ואף תקצר את משך זמן הטיפול בבקשות. כאשר המידע והמסמכים ינוהלו במערכת מקוונת הם יהיו משותפים ליחידות המקצועיות הרלוונטיות ויתאפשר סנכרון שיעיל את העבודה באגפי המשרד. מרבית היזמים פונים בשלבים למספר יחידות במשרד, כך למשל, הם פונים תחילה לתחום המקרקעין על מנת לקבל זכות קניינית על הקרקע (בפטור ממכרז או במכרז), במקביל לכך למחלקת תכנון לצורך בחינת התכנית שברצונם לקדם בקרקע ובהמשך לכך רשאים להגיש

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לבקשה להקצאת קרקע למיזם לינה כפרית בצפון הארץ נפתחו תיקים גם באגף כלכלה וגם אצל אדריכלית המשרד לבחינת בקשה להיתר; הגורם המרכז את הטיפול בבקשה (באגף תכנון סטטוטורי) לא היה מעודכן בכלל ההליכים במשרד ונדרשו בירורים בין-אגפיים רבים במהלך הטיפול בבקשה. מומלץ כי משרד התיירות ינהל את הליך הקצאת קרקע למיזם תיירותי באופן ממוחשב ומקוון, כך שמחד גיסא יתאפשר ליזמים להגיש בקשה מקוונת ולעקוב אחרי התקדמותה, בדומה לנהוג במשרד הכלכלה, ומאידך גיסא יתאפשר למשרד התיירות לנהל תהליך עבודה יעיל ואפקטיבי, הכולל העברת המידע בין האגפים השונים בארגון ומחוץ לו, תיעוד המסמכים באופן ממוחשב וקיצור לוחות הזמנים לטיפול בבקשות.	בקשה למנהלת השקעות לצורך קבלת מענק להקמת המלון. לכן, החשיבות שבסנכרון המידע בין היחידות השונות במשרד משמעותי מאוד לצורך טיוב ההליך וכן לשם שמירה על מנהל תקין ועל קוהרנטיות בין החלטות הגורמים השונים במשרד. המעבר למערכת ממוחשבת יכלול בין היתר גיוס חברה חיצונית לקליטת והטמעת החומרים שהצטברו זאת בכפוף להקצאת תקציב ייעודי לצורך פרויקט המעבר למערכת ממוחשבת וכן בכפוף להכנת מכרז לבחירת חברה חיצונית ופרסומו.
15	היעדר עדכון על סטטוס הטיפול בבקשות להקצאת קרקע למיזמי תיירות והימשכות תהליכי אישורם	עם העברת הבקשה ממשרד התיירות לרמ"י, משרד התיירות איננו מעודכן עוד בסטטוס הטיפול בתיק, ובכלל זה האם רמ"י חתמה על החוזה או לא. כדי לקבל את המידע על סטטוס הטיפול נדרש משרד התיירות לפנות לרמ"י ולברר זאת, וכך יוכל לדעת גם אם חל עיכוב כלשהו והאם נדרשת התערבות. מכאן, ממשק העבודה בין רמ"י ובין משרד התיירות בכל הנוגע להקצאת קרקעות למיזמי תיירות לקוי, בעיקר באשר לצורך בעדכונים שמקבל משרד התיירות מרמ"י. כמו כן, משכי הטיפול בבקשות המתקבלות ארוכים במיוחד, עד לכדי כשש שנים, אף שמדובר בפעולות שאינן בהכרח מורכבות. מומלץ כי רמ"י ומשרד התיירות יסדירו מנגנון מקוון, רצוי אוטומטי ומתעדכן בזמן אמת, שיאפשר העברת מידע ומסמכים ביניהם, לרבות עדכון הדדי על סטטוס הטיפול בתיק בכל אחד מהגופים.	• משרד התיירות המשרד יבחן הסדרת ממשק עבודה מקוון משותף למשרד התיירות ורמ"י במטרה לייעל את העבודה בסיוע בטיפול בבקשות. • רשות מקרקעי ישראל דיווחים ועדכונים שוטפים נמסרים למשרד התיירות. עם זאת, רמ"י מקבלת את המלצת המבקר בדבר יצירת מנגנון מקוון שיאפשר העברת מידע ומסמכים בינה ובין משרד התיירות, לרבות עדכון הדדי על סטטוס הטיפול בכל אחד מהגופים.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	עיצוב באישור להמשך ההקצאה	בשנת 2014 הגיש יזם בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזם תיירותי (פארק אטרקציות) בצפון הארץ. עלה כי הטיפול בבקשה היה כרוך בקשיים מאחר שחלק מהשטח הינו "מקרקעי ייעוד", שחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע מגבלות על האפשרות להקצותם מעבר לחמש שנים. בסופו של דבר, ב-2018 נחתם עם היזם הסכם הרשאה לשימוש רטרואקטיבי לחמש שנים, מ-2015 (המועד שבו הוועדה המשותפת המליצה על מתן הרשאה לשימוש) עד 2020, כלומר בעת החתימה נותרו עוד כשנתיים עד סיום ההרשאה. בהסכם נקבע באשר לכך שעסקאות בשטח מקרקעי ייעוד מעבר לחמש שנים יהיו טעונות אישור השר הממונה (לעניין זה - שר המשפטים), עקב הוראות חוק המקרקעין ותקנותיו בנדון. בבדיקה עלה כי משך הזמן עד לחתימת הסכם ההרשאה היה כשלוש שנים, וכי משנת 2020, אז פג תוקף ההסכם, חתמה רמ"י על הסכמים נוספים עם היזם, ואלה איפשרו לו להמשיך להשתמש בקרקע ולתכנן אותה לצורך שימוש עתידי. בפועל, רק בספטמבר 2022 הגישה רמ"י בקשה למשרד המשפטים לאישור הקצאה במקרקעי ייעוד. על רמ"י לבחון את התנהלותה שהביאה להתמשכות התהליך כשבע שנים וכן לקבוע מנגנון למעקב אחר ההחלטות שמתקבלות בעניין יישום הסכמים. כמו כן, על רמ"י לפנות בעוד מועד לקבלת אישור שר המשפטים במקרים הנדרשים. אם לא מתקבל אישור השר כנדרש, על רמ"י לפעול להפסקת השימוש בקרקע, בכפוף לכל דין.	• רשות מקרקעי ישראל המקרה שהועלה על ידי המבקר נמצא בבדיקת המרחב וטיפול בהתאם לכללים.
17	הסדרת הסטנדרטים	נמצא שלא בהתאם להחלטת הממשלה אשר קבעה את הכללת היעדים בתוכניות העבודה של המשרדים לשנת 2015, משרד הכלכלה הציב רק בתוכנית העבודה לשנת 2018 יעדים	

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לאספקת השירות	לשיפור השירות לציבור בנוגע להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה. כמו כן, אף שמשרד הכלכלה קבע יעדים לשיפור השירות לציבור בנוגע להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה בשנת 2018, הוא לא עיגן בנהליו את פרק הזמן לטיפול בפניות היזמים להקצאת קרקע שנקבע ביעדים, ולא פרסם אותו לציבור. הוא גם אינו בודק את משך טיפולו בבקשות ואינו מאתר ובוחן את אותן פעולות או שירותים שנמשכו מעבר לזמן שנקבע בתוכנית העבודה. כמו כן, משרד הכלכלה לא גיבש ופרסם לציבור אמנת שירות מטעמו, אשר אמורה לכלול בין היתר את רמת השירות שהוא מתחייב לעמוד בה בנוגע לפעולותיו כלפי הציבור. על משרד הכלכלה לפעול לגיבוש אמנת שירות שתפורסם לציבור ואשר בה ייכלל גם SLA לפעולות השירות שלו, ובכלל זה גם בנוגע להקצאות קרקע. הדבר יגביר את השקיפות בפעולותיו מול ציבור היזמים ויקטין את אי-הוודאות בקרב מקבלי השירות. עליו גם לוודא כי בתוכניות העבודה שלו נכללים יעדים לשיפור השירות בהתאם להחלטת הממשלה מ-2014 ולעקוב אחר מימוש יעדים אלו.	
18	הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות	עלה כי משרד התיירות לא קבע בתוכניות העבודה שלו יעדים לשיפור השירות בעניין הטיפול בהקצאת קרקע ליזם, לרבות למיזם תיירותי, וכי משרד התיירות לא קבע בנהליו פרק זמן (SLA) למשך הטיפול והוא אינו עורך בקרה בבדון. משרד התיירות לא גיבש ופרסם לציבור אמנת שירות מטעמו, אשר אמורה לכלול בין היתר את רמת השירות שהוא מתחייב לעמוד בה בנוגע לפעולותיו כלפי הציבור.	• משרד התיירות המשרד כלל בתוכניות העבודה שלו לשנת 2023 הכנת נוהל שיעלה על הכתב את מדיניות המשרד בנוגע להליך הקצאת הקרקע בפטור ממכרז ויעגן בכתב את כללי העבודה בתחום זה. הנוהל יכלול את אמות המידה לפיהן נבחנות בקשות להקצאת קרקע בפטור, את דרישות המשרד ואת אופן

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		על משרד התיירות לפעול לגיבוש אמנת שירות שתפורסם לציבור ואשר בה יכלול גם SLA לפעולות השירות שלו, ובכלל זה גם בנוגע להקצאות קרקע. הדבר יגביר את השקיפות בפעולותיו מול ציבור היזמים ויקטין את אי-הוודאות בקרב מקבלי השירות. עליו גם לוודא כי בתוכניות העבודה שלו נכללים יעדים לשיפור השירות בהתאם להחלטת הממשלה מ-2014 ולעקוב אחר מימוש יעדים אלו.	הבדיקה שמתבצעת ע"י המשרד בטרם העברת הבקשה לרמ"י לצורך דיון בוועדה המשותפת. בנוסף הנוהל יכלול התייחסות למקרים שבהם נדרשת המלצה נוספת מטעם המשרד (כמו למשל במקרה של הארכת הסכם פיתוח, מעבר מהסכם הרשאת תכנון להסכם פיתוח ועוד). במסגרת הנוהל, תבחן גם קביעת מסגרת זמנים לכל שלב ושלב בטיפול בבקשה.
19	הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות	נמצא כי נכון לספטמבר 2022 רמ"י לא השלימה פרסום SLA לציבור. עוד נמצא כי גם ברמ"י המצויה לדבריה בשלב הטמעת מערכות, אין מדידה ובקרה בנוגע למשכי הטיפול בתהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות, ואין לדרג הניהול מידע בדבר היקף העיכובים בטיפול והסיבות לכך. רמ"י לא גיבשה ופרסמה לציבור אמנת שירות מטעמה, אשר אמורה לכלול בין היתר את רמת השירות שהיא מתחייבת לעמוד בה בנוגע לפעולותיה כלפי הציבור. על רמ"י, לפעול לגיבוש אמנת שירות שתפורסם לציבור ואשר בה יכלול גם SLA לפעולות השירות שלה, ובכלל זה גם בנוגע להקצאות קרקע. הדבר יגביר את השקיפות בפעולותיה מול ציבור היזמים ויקטין את אי-הוודאות בקרב מקבלי השירות. עליה גם לוודא כי בתוכניות העבודה שלה נכללים יעדים לשיפור השירות בהתאם להחלטת הממשלה מ-2014 ולעקוב אחר מימוש יעדים אלו.	• רשות מקרקעי ישראל רמ"י מצויה בתהליך הטמעת מערכות מחשוב חדשות שיאפשרו מדידה ובקרה של לוחות זמנים.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	יעדים לאישור תוכניות מפורטות במוסדות התכנון בחלוקה גיאוגרפית	במחוזות תל אביב והמרכז - אזורי ביקוש - היה הביצוע של יעדי התכנון המפורט כ-96% (83,000 יח"ד מול יעד של 86,000 יח"ד) וכ-94% (154,000 יח"ד מול היעד של 163,000 יח"ד) מיעדי הממשלה, בהתאמה, ומספר יח"ד שאושרו בהם היה נמוך בכ-12,000 יח"ד מהיעד (237,000 יח"ד מול היעד של 249,000 יח"ד). מנגד, במחוזות הצפון והדרום - אזורי פריפריה - שבהם על פי התוכנית האסטרטגית אין פער גדול בין היקף סיומי הבנייה לעומת הביקוש ליח"ד (ראו בתרשים 2), אושר מספר יח"ד בתוכניות מפורטות בשיעור של כ-121% (93,000 יח"ד מול יעד של 77,000 יח"ד) וכ-119% (129,000 יח"ד מול יעד של 109,000 יח"ד) מיעדי הממשלה, בהתאמה, ומספר יח"ד שאושרו בהם היה גבוה בכ-36,000 יח"ד מהיעד (222,000 יח"ד מול יעד של 186,000 יח"ד). כמו כן, במחוז ירושלים אושרו מספר יח"ד בתוכניות מפורטות בשיעור של כ-174% מיעדי הממשלה לשנים 2017 - 2021 (כ-20,000 יח"ד מעל היעד). בהקשר זה יצוין כי יעדי התכנון השנתיים שנקבעו בהחלטת הממשלה משנת 2017 בנושא התוכנית האסטרטגית עודכנו בכמה החלטות ממשלה, ובהן הוחלט בין היתר להפחית את מספר יח"ד שנקבעו ביעדים לתכנון במחוז ירושלים בכ-31,000. יוצא אפוא כי מספר יח"ד שנקבעו ביעדי התכנון במחוז ירושלים היה קטן בכ-31,000 מהיעד שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2017 על פי תחזית צורכי הדיור לפי התוכנית האסטרטגית. כדי להמשיך ולעמוד ביעדי התוכנית האסטרטגית בחומשים הבאים מומלץ כי מינהל התכנון יגביר את הפעולות לקידום ואישור של תוכניות מפורטות, בדגש על מחוזות המרכז, תל אביב וירושלים וזאת בשים לב לעודפי התכנון שנוצרים במחוזות הדרום	• משרד הפנים - מנהל התכנון משרד הפנים מנהל התכנון מפנה אל החלטת ממשלה 1772 לנושא "יעדי תכנון מפורט לשנים 2021 - 2040 (עדכון לוח 3) ותיקון החלטת ממשלה", מיולי 2022. החלטת הממשלה באה בהמשך להחלטת הממשלה בנושא התוכנית האסטרטגית לדיור – מס' 2457, ועדכנה את יעדי התכנון המפורט לשנים 2021-2040 בחלוקה למחוזות. לדעת מנהל התכנון המלצת הביקורת היתה צריכה להיות שיש לתת דגש להעלאת היקף המימושים של בנייה למגורים, תוך השקעה בתשתיות, בנוסף לצורך בהגדלת מלאי היצע התכנוני למגורים.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		והצפון, באופן שיינתן מענה הולם על הביקושים באזורי המרכז, שלהם השלכה ממשית על מחירי הדיור.	
2	יעדי תכנון מפורט על מקרקעי ישראל	רמ"י ומשרד הבינוי עמדו ביעדים להגשה ואישור של תוכניות מפורטות לשנים 2017 - 2021, ואף מעבר לכך. עם זאת, יש לציין כי היעדים שנקבעו היו יעדים שנתיים, בעוד שהתוכנית האסטרטגית היא ארוכת טווח שמחולקת לחומשים. בעת הזאת, על כן, מדובר באי-הלימה בין היעדים השנתיים שנקבעו בהחלטות הממשלה ליעדים שנאמדו לעיל בהתבסס על התוכנית האסטרטגית. אף שרמ"י ומשרד הבינוי עמדו ביעדי הממשלה בכל הנוגע להגשה ואישור של תוכניות מפורטות, מומלץ בראייה צופה פני עתיד כי יעדים אלה ייקבעו בהתייחס לתוכנית האסטרטגית וכנגזרת ממנה. עוד מומלץ כי מאחר שהתוכנית האסטרטגית היא תוכנית ארוכת טווח המחולקת לחומשים, אזי מומלץ שיעדים אלה ייקבעו אף הם במתכונת זו.	• משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את המלצת הביקורת ויפעל לחזק את הקשר בין היעדים שנקבעו בתכנית האסטרטגית ארוכת הטווח ליעדים השנתיים.
3	תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל	רמ"י ומשרד הבינוי לא גיבשו תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על פי תוכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי שגובשה במינהל התכנון כנדרש בהחלטת הממשלה על התוכנית האסטרטגית. בפועל מדי שנה רמ"י קובעת יעדי ייזום תכנון על בסיס שיקולים מקצועיים, והם מפורסמים בתוכנית העבודה השנתית. בשנת 2021 נקבעו יעדי ייזום התכנון בהתייחס ליעדי התוכנית האסטרטגית, בחלוקה למחוזות גיאוגרפיים, ובהתייחס לשיעור יח"ד בתוכניות שאושרו ביוזמה ציבורית. עם זאת, היעד לא כלל תוספת פחת תכנוני שעל פי התוכנית האסטרטגית הוא 20%. כמו כן מאחר שתהליך אישור תוכנית משלב מתן הרשאה לתכנון ועד אישורה במוסדות התכנון אורך בממוצע כחמש שנים,	• משרד הבינוי והשיכון המשרד חולק על עמדת המבקר, תכנית הפעולה לתכנון האסטרטגי שגובשה במינהל התכנון התבססה בפועל על תכנית הפעולה לייזום תכניות סטטוטוריות ביוזמת רמ"י ומשב"ש. מאחר ששיטת העבודה הנהוגה בין רמ"י ומשב"ש מתחילה בקבלת הרשאות לתכנון המרוכזות ע"י רמ"י, ולאחר מכן מתקיימות פגישות עבודה שוטפות וקבועות למעקב אחר יישום ההרשאות. קרי, הכנת והגשת תכניות לאישור, זוהי תכנית הפעולה המשותפת לשני הגופים היזמיים.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		נדרש כי יעדי ייזום התכנון ייקבעו בין היתר כנגזרת מיעדי התכנון המפורט לכחמש שנים קדימה. מכאן, שרמ"י יוזמת תכנון שאינו בהכרח עומד בהלימה לתוכנית האסטרטגית לדירור, ולא נבחן אם הוא נותן מענה מספיק על יעדי התכנון המפורט הכולל וחלוקתו לאזורים גיאוגרפיים. משרד מבקר המדינה מציין כי יעדי ייזום תכנון שנתיים אינם בבחינת תוכנית פעולה לייזום תכנון לטווח ארוך שיש בהם כדי לתת מענה על יעדי התכנון המפורט כפי שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. על רמ"י ומשרד הבינוי לגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון מפורט על מקרקעי ישראל כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, שתכלול בין היתר את יעדי הייזום הנדרשים כדי שניתן יהיה לעמוד ביעדי התכנון המפורט לשנים 2017 - 2040 בחלוקה על פי גורמי ייזום ציבוריים שונים ובהתאם למוקדי הפיתוח שהוגדרו.	• רשות מקרקעי ישראל יעדי ייזום התכנון ברמ"י נקבעו עד שנת 2021 על בסיס שיקולים מקצועיים של הערכת נתונים סטטוטוריים של תכניות מתאר (ברובד מקומי, מחוזי, ארצי) בגישה מרחיבה כלפי העתיד ומשלימה פערים כלפי העבר בחלוקה ל-6 מרחבים (מחוזות גאוגרפיים). ייזום חדש נשען ברובו על מצאי שטחים שתוכנו ברמה מתארית לפיתוח. הכנת המצאי המתארי היא באחריות מינהל התכנון ומוסדות התכנון. היזום תלוי בתוספת שטחים לפיתוח בתוכניות מתאר שבאחריות מינהל התכנון ומאחר והתוספות קטנות אנו מוגבלים ביצירת יוזמים חדשים. לדעת רשות מקרקעי ישראל לא היו פערים ניכרים ביעדים בהשוואה לתכנית האסטרטגית בשנים 2017-2021. ובכל אופן יודגש כי בכל השנים האלה הושגו ביצועים בהיקף גבוה מהיעדים שנקבעו. עניין זה בא לביטוי בדוחות ביקורת קודמים. משנת 2022 יעדי הייזום של רמ"י נקבעים על בסיס התכנית האסטרטגית בהתפלגות שנקבעה ברמ"י הנובעת מנתוני הביצוע השנתיים הקודמים של רמ"י לעומת משהב"ש ואחרים (50%, 30%, 20% בהתאמה). התכנון האסטרטגי למגורים בראשות מינהל התכנון לא קבע ולא היה אמור לקבוע התפלגות היעדים האסטרטגיים בין רמ"י למשרד השיכון ואחרים. מינהל התכנון הגדיר (החל מ-2019 לערך) פוליגונים לתכנון עתידי קרוב ורחוק טווח, על בסיס מידעים שונים כולל שכבות רמ"י, ועל אף זאת היו ועדיין קיימים פערים בין שטחים שרמ"י רואה בהם יעדים לפיתוח לבין שכבות מינהל התכנון. כאמור מ-2022 רמ"י מגדירה את יעדי התכנון בהלימה לטבלאות התכנית האסטרטגית ובחלוקה ל-6 המרחבים

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			(מחוזות). ביצוע הייזום בפועל מהווה חלק מהפעילות השוטפת של אגף ומחלקות תכנון ברמ"י ובכל מחצית שנה נבחנת העמידה ביעדים באופן אמפירי. בכל השנים האחרונות (מ-2014) ביצוע יעדי הייזום היה בהיקף גבוה בהרבה מהיעדים שנקבעו.
4	תוכניות פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית	בשנת 2018 בחנה רמ"י באמצעות חברה חיצונית את תוכנית הפעולה כדי להגדיר את הפעילות הנדרשת של רמ"י לצורך עמידה ביעדי התכנון המפורט שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. המסקנות היו כי בניגוד לקביעתו של מינהל התכנון כי תוכנית הפעולה נותנת מענה מלא על יעדי התוכנית האסטרטגית, היא נותנת מענה רק לכ-88% מיעדי התכנון המפורט לשנים 2018 - 2040; כלומר, קיים פער של כ-166,000 יח"ד בין יעדי התכנון המפורט שנקבעו בתוכנית האסטרטגית ובין תוכנית הפעולה. עוד העלתה הבחינה שערכה רמ"י כי תוכנית הפעולה כוללת מספר רב של מתחמים עם פוטנציאל לפיתוח בטווח הרחוק, ורמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני. לצורך השלמת הפערים הומלץ על פתרונות שונים כגון הרחבת מרקמים עירוניים והגדלת הצפיפות ביישובים קהילתיים ותיקים. עוד עלה כי בתוכנית הפעולה המעודכנת למתחמים לפיתוח עתידי נכללים כמיליון יח"ד (כ-50%), שהן, לפי הגדרות הבחינה דאז של רמ"י, ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני. משכך, ניתן להסיק כי למרות השינויים במאגר התוכניות מאז הבחינה שביצעה רמ"י בשנת 2018 לא חל שינוי בשיעור יח"ד שהן ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני. מומלץ כי מינהל התכנון ימשיך במעקב אחר יישומה ועדכונה של תוכנית הפעולה לרבות אחר קידום התכנון המפורט של	• משרד הפנים -מנהל התכנון מנהל התכנון מנהל מעקב אחר קידום תכנון שנתי, תלת שנתי וארוך טווח ומאז 2018 תוכנית הפעולה עברה עדכונים רבים. יודגש כי התוכניות שנמצאות בשלב קדם תכנון אינן רק בגדר רעיוניות, חלקן מתבססות על עתודות פיתוח בתוכניות מתאר כוללניות, בתוכניות מתאר מחוזיות ובהרשאות תכנון ממשלתיות. למינהל התכנון לא ברור כיצד פולחו הנתונים של מתחמים הנמצאים בשלב קדם תכנון (המכונה בדוח "תוכנית רעיוניות").

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המתחמים לפיתוח עתידי, כדי לתת מענה מלא על יעדי התוכנית האסטרטגית.	
5	תוכניות פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית	בשנת 2018 בחנה רמ"י באמצעות חברה חיצונית את תוכנית הפעולה כדי להגדיר את הפעילות הנדרשת של רמ"י לצורך עמידה ביעדי התכנון המפורט שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. אף שהבחינה האמורה הייתה יכולה לשמש לרמ"י בסיס לגיבוש תוכנית פעולה לייזום התכנון, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, רמ"י לא עשתה זאת, והתוכנית לא גובשה כאמור. מומלץ כי רמ"י תגבש תוכנית פעולה לייזום תכנון סטטוטורי על מקרקעי ישראל, בשים לב לממצאי הבחינה.	• רשות מקרקעי ישראל עד שנת 2021 נקבעו יעדי ייזום מדי שנה על בסיס שיקולים מקצועיים של הערכת נתונים סטטוטוריים של תוכניות מתאר ברוב המקומי, המחוזי והארצי, בגישה מרחיבה כלפי העתיד, ומשלימה פערים כלפי העבר ובחלוקה למרחבים גיאוגרפיים. משנת 2022 יעדי הייזום נקבעים בהלימה לתוכנית האסטרטגית ובחלוקה למרחבים הגיאוגרפיים, ובהתחשב בנתוני הביצוע השנתיים הקודמים של רמ"י לעומת משרד הבינוי וגורמי תכנון ממשלתיים אחרים. יצוין כי, התוכנית האסטרטגית לא חילקה את יעדי הייזום בין הגופים השונים (ממשלתיים ופרטיים) וכי רמ"י קבעה לעצמה 50% מתוך סה"כ הייזום בתכנית האסטרטגית, בחלוקה למחוזות.
6	תוכניות פעולה ליישום התוכנית האסטרטגית	עלה כי תוכנית הפעולה המעודכנת של מינהל התכנון כוללת כ- 2.9 מיליון יח"ד; כ-22% מהן בתוכניות מפורטות מאושרות וכ- 9% בתוכניות מפורטות בהליכי תכנון סטטוטורי. עוד עולה כי כ- 69% (כ-2 מיליון) מיחה"ד בתוכנית הפעולה כלולות בתוכניות שאינן סטטוטוריות ובמתחמים לפיתוח עתידי. כמו כן, בתוכנית הפעולה המעודכנת למתחמים לפיתוח עתידי נכללים כמיליון יח"ד (כ-50%), שהן ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר- בינוני. משכך, ניתן להסיק כי למרות השינויים במאגר התוכניות מאז הבחינה שביצעה רמ"י בשנת 2018 לא חל שינוי בשיעור יח"ד שהן ברמת ודאות נמוכה מאוד ליישום בטווח הקצר-בינוני. מומלץ כי מינהל התכנון ימשיך במעקב אחר יישומה ועדכונה של תוכנית הפעולה לרבות אחר קידום התכנון המפורט של	

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המתחמים לפיתוח עתידי, כדי לתת מענה מלא על יעדי התוכנית האסטרטגית.	
7	דיווח לקבינט הדיור	רק בדצמבר 2018 הציג מינהל התכנון לקבינט הדיור סקירה בנוגע לאישור תוכניות דיור באותה השנה; אולם מלבד דיווח זה לא דווח לקבינט הדיור בשנים 2019 - 2022 על נושא התוכנית האסטרטגית ומידת העמידה ביעדים כנדרש בהחלטת הממשלה. על מינהל התכנון להקפיד על העברת דיווחים שנתיים לקבינט הדיור בדבר עמידה ביעדי התוכנית האסטרטגית.	
8	מעורבות מועצת מקרקעי ישראל	נוכח היות רמ"י הגורם המרכזי לייזום תכנון קרקע למגורים על מקרקעי ישראל, ונוכח תפקידה של המועצה לקבוע מדיניות מקרקעין ולפקח על פעולות רמ"י, מצופה היה שהמועצה תדון בתוכנית האסטרטגית, ובכלל זה תנחה את רמ"י לגבש תוכנית עבודה ארוכת טווח על פי יעדי התוכנית. אולם בדיקת הנושאים שהיו על סדר יומה של המועצה בשנים 2017 - 2022 העלתה כי היא לא דנה בנושא, ובכלל זה האם רמ"י ביצעה המוטל עליה על פי התוכנית האסטרטגית והאם יעדיה עומדים בהלימה ליעדי התוכנית, ולא התוותה תוכנית פעולה או מדיניות כוללת. מומלץ כי שר הבינוי והשיכון העומד בראש המועצה יפעל לקיום דיון במועצה בתוכנית האסטרטגית, באופן עיתי לפחות אחת לשנה, ויפעל לקידום תוכנית פעולה או מדיניות כוללת לייזום תכנון קרקע כפי שנקבע בתוכנית. עוד מומלץ כי המועצה תפקח על פעולות רמ"י בנושא.	
9	התחדשות עירונית	בדוח מבקר המדינה, בנושא "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים", צוין בין היתר כי בשנת 2021 היו כ-610,000 יח"ד שנבנו לפני שנת 1980, שייתכן שאינן עומדות בתקן לעמידות	

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מבנים בפני רעידות אדמה. בביקורת עלה כי היעד לתכנון המפורט בתוכנית התחדשות עירונית על פי התוכנית האסטרטגית עומד על כ-314,000 יח"ד בעשור הקרוב (2021 - 2030) שהן כ-51% בלבד מיח"ד שנבנו לפני 1980. מומלץ כי מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה יבחנו את הפער ובמידת הצורך יפעלו לעדכון יעדי התוכנית האסטרטגית בכל הנוגע להתחדשות עירונית.	
10	התחדשות עירונית	בשנים 2017-2021 אושרו כ-162,000 יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית, שהן כ-146% מיעדי התוכנית האסטרטגית (כ-111,000 יח"ד). במחוזות הצפון והדרום אושר המספר הנמוך ביותר של יח"ד בהתחדשות עירונית: כ-1,300 וכ-14,000 יח"ד, בהתאמה. לעומת זאת, במחוזות ירושלים, המרכז ותל אביב אושר המספר הגבוה ביותר של יח"ד בהתחדשות עירונית: כ-35,000, כ-37,000 וכ-45,000 יח"ד, בהתאמה. במחוז הצפון לא עמד מינהל התכנון ביעדי התוכנית האסטרטגית (כ-16% מהיעד), לעומת מחוז ירושלים - כ-937% ומחוז חיפה - כ-173%. כמו כן, על אף שיעדי התוכנית האסטרטגית, ובכלל זה יעדי התחדשות עירונית, נקבעו בשנת 2017, הנתונים המצויים בידי מינהל התכנון המבססים את ביצוע יעדי ההתחדשות העירונית אינם מטויבים. על כן, לא ניתן לדעת מהו השיעור המדויק בביצוע התחדשות עירונית מול היעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. מומלץ כי מינהל התכנון יפעל לטיוב הנתונים כדי להציג לקובעי המדיניות תמונת מצב מלאה ועדכנית בכל הנוגע להתחדשות עירונית. עוד מומלץ כי מינהל התכנון יבחן את אי-העמידה ביעדי התכנון להתחדשות עירונית בפרט במחוז צפון והדרכים לעמוד בהם.	• משרד הפנים - מינהל התכנון מינהל התכנון עומד ביעדים הכלליים שנקבעו להתחדשות עירונית, ואף מעבר להם. עם זאת, נתוני יח"ד בהתחדשות עירונית נמצאים עדיין בהליך טיוב, שטרם הושלם. במחוז צפון למשל רק עכשיו מתקדמים לטיוב הנתונים, ולכן הבחינה של העמידה ביעדים לפי פילוח זה אינה משקפת תמונה אמיתית ומלאה, אלא מהווה הערכת חסר. מינהל התכנון פועל בתיאום עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית בניסיון לטייב ככל הניתן את נתוני ההתחדשות העירונית, שעדיין נמצאים בהערכת חסר בשל סיווג ידני במערכת הממוחשבת. המינהל יבחן את אי העמידה ביעדים אולם עם זאת, נדרש לקדם צעדים וכלים משלימים לתכנון, לצורך קידום התחדשות עירונית באזורים בהם כוחות השוק והכלים הנוכחיים לא מאפשרים התחדשות עירונית

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	י"ז התחדשות עירונית על ידי רמ"	משרד הבינוי ואגף התקציבים לא גיבשו את תוכנית הפעולה להתחדשות עירונית כפי שנקבע בהחלטת הממשלה. יצוין כי בתוכנית העבודה של משרד הבינוי לשנת 2019 נקבע יעד להשלמת תוכנית אסטרטגית להתחדשות עירונית לשנת 2040 והגשתה לאישורו של שר הבינוי עד יוני 2019. אולם לדברי משרד הבינוי התוכנית לא גובשה באופן סופי ולא הוגשה לשר הבינוי. נוכח היות ההתחדשות העירונית מרכיב מרכזי ביעדי התכנון הלאומיים, קיימת חשיבות יתרה לכך שמרכיב זה יתורגם לתוכנית פעולה סדורה ומפורטת שיוגדרו בה הכלים, הפעולות האמצעים ולוחות הזמנים הנדרשים לצורך עמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שנקבעו בתוכנית האסטרטגית. על תוכנית כזאת לשקף גם את התפיסה הלאומית בנוגע להתחדשות עירונית כפי שבאה לידי ביטוי גם בהחלטות הממשלה. על משרד הבינוי ואגף תקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם רמ", לפעול בהתאם להחלטת הממשלה ולגבש תוכנית פעולה להתחדשות עירונית לצורך עמידה ביעדי ההתחדשות העירונית שנקבעו בתוכנית האסטרטגית, ולהציגה לשר הבינוי והשיכון.	• משרד האוצר - אגף התקציבים משרד האוצר עובד בשיתוף הרשות להתחדשות עירונית, העבודה כוללת הצבת יעדים ומטרות לשנות התקציב וכן הסכמה על תכניות העבודה. ניתן לראות כי בשנים 2021-2022 חל גידול משמעותי בכמות היתרי הבנייה בהתחדשות עירונית, כך שאלו מהווים כ-25% מכלל היתרי הבנייה בשנים אלו. גם במסגרת התקציב לשנים 2023-2024 הושקעו משאבים רבים בנושא, אגף התקציבים צופה כי המספרים ילכו ויגדלו. • משרד הבינוי והשיכון המשרד מקבל את המלצת המבקר. • רשות מקרקעי ישראל החל מ-2022 נקבע יעד ייזום התחדשות עירונית ברמ"י עפ"י האחוזים שנקבעו לכל מחוז בתוכנית האסטרטגית (החלטת הממשלה). אגף תכנון ברמ"י כולל החל מ-2021 יחידה מקצועית ייחודית העוסקת באופן שוטף בייזום ובקידום תכניות התחדשות עירונית (מסלול רשויות- יוזמה ציבורית) נכון להיום מקודמות ביוזמת רמ"י כ-60,000 יח"ד בתכניות מפורטות להתחדשות עירונית ברחבי הארץ.
12	י"ז התחדשות עירונית על ידי רמ"	בתוכנית העבודה של רמ"י לשנים 2017 - 2018 ו-2021 לא נקבעו יעדים ומשימות בנושא התחדשות עירונית. לעומת זאת, בשנים 2019 - 2020 נמצא כי רמ"י קבעה יעדים ומשימות בעניין התחדשות עירונית; עם זאת, לא נקבעו יעדים פרטניים, משימות לביצוע ומדדי תפוקות. כך, בתוכנית העבודה לשנת 2019 נקבעו יעד - הגדלת מלאי תכנוני של יח"ד זמינות בטווח הקצר והבינוי,	• רשות מקרקעי ישראל בשנת 2022 נקבע יעד ייזום התחדשות עירונית ברמ"י על פי השיעור שנקבע לכל מחוז בתוכנית האסטרטגית. בנוסף, משנת 2021 אגף תכנון ברמ"י כולל יחידה מקצועית ייחודית העוסקת באופן שוטף בייזום ובקידום של תוכניות התחדשות

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ומדד תפוקה להשגתו - "המשך השתלבות בתכנון התחדשות עירונית". בתוכנית העבודה לשנת 2020 הוגדרה משימה בנושא התחדשות עירונית - "קידום תכנית אב ומתחמים להתחדשות עירונית", ונקבעו אבני דרך הכוללות עדכון החלטת מועצה, תיעדוף וביצוע סקרים. נוכח חשיבותה של התחדשות עירונית במדיניות התכנון הלאומית של הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בתוכנית האסטרטגית ובהחלטותיה, והיות רמ"י יוזמת התכנון המהותית ביותר בשוק הדיור, מומלץ כי רמ"י תקדם תכנון של יח"ד בתוכניות התחדשות עירונית בשיעורים גדולים יותר וכן תגבש תוכנית פעולה בנושא כדי לקדם את השגת יעדי התכנון הלאומיים, בעניין התחדשות עירונית לרבות קביעת מטרות כלליות, יעדים פרטניים, משימות לביצוע ומדדי תפוקות.	עירונית, ונכון למועד התשובה מקודמות ביוזמת רמ"י כ- 60,000 יח"ד בתוכניות מפורטות להתחדשות עירונית.
13	התמשכות הליך התכנון: ועדות מחוזיות	כ-28% (1,529) מהתוכניות שאושרו בוועדות המחוזיות, שכללו כ-52% (כ-192,000) מכלל יח"ד, אושרו בחריגה מזמן התקן, כלומר מעבר ל-18 חודשים. עוד עולה כי שיעור התוכניות שאושרו בזמן התקן עלה אומנם מ-64% (727) בשנת 2017 ל-73% (760) בשנת 2021, אך שיעור יח"ד באותן התוכניות ירד מ-62% (כ-53,000 יח"ד) ל-43% (כ-32,000 יח"ד). על מינהל התכנון לפעול לקיצור פרקי הזמן לקידום תוכניות שחרגו מזמן התקן כדי לעמוד בלוחות הזמנים הקבועים בחוק. בנוסף, מאחר ששיעור גבוה של התוכניות נוגע למעט יח"ד, ונוכח מגמת העלייה בשיעור התוכניות האלו, מומלץ למינהל התכנון לשקול בין היתר תיעדוף של תוכניות מפורטות לקידום במוסדות התכנון לפי מספר יח"ד שבהן, והתמקדות בתוכניות עתירות יח"ד, מהלך שבכווחו להביא לתוצאה אפקטיבית יותר	• משרד הפנים - מנהל התכנון מינהל התכנון פועל וימשיך לפעול לעמידה בלוחות הזמנים הקבועים בחוק, ואכן נתוני הביקורת מלמדים על מגמה של שיפור בלוחות הזמנים של משך הזמן לאישור תכניות מפורטות למגורים בוועדות המחוזיות, מ 64% ב- 2017 ל-73% ב- 2021. כמו כן, מובהר כי זמן התקן שנקבע בחוק התו"ב להכרעה בתכנית הוא משך הזמן שבין עמידת התכנית בתנאי סף ועד להכרעה אחרונה בתכנית. מועד האישור בפועל/מתן התוקף לתכנית כולל גם זמנים שהם מחוץ לזמן התקן (כגון השלמת מסמכי התכנית ותיקון מסמכי התכנית ע"י המגיש, דיון והכרעה של ועדת המשנה לעררים ככל שהוגש ערר על החלטת הוועדה המחוזית) ולכן, עצם העמדת לוחות הזמנים

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לאישור בפועל אל מול זמן התקן שנקבע בחוק יוצרת הטיה מובהקת כלפי מטה. לעניין תיעדוף קידום תוכניות מפורטות לפי מספר יח"ד והתמקדות בתוכניות עתירות יח"ד - הרי שמסלול קידום תוכניות מרובות יח"ד נבחן בימים אלה במינהל התכנון, תוך התייחסות להיבטים המינהליים והמשפטיים של מסלול כזה.
14	אישור תוכניות ביוזמה ציבורית על מקרקעי ישראל בוועדות המחוזיות	כ-50% (131) מהתוכניות אושרו בזמן התקן, והן כללו כ-54% (כ-94,000) מכלל יח"ד ביוזמה ציבורית שאושרו בוועדות המחוזיות. נוסף על כך, כ-35% מיח"ד נכללו בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן של 19 - 36 חודשים, וכ-11% בתוכניות שבהן התקבלה הכרעה בפרק זמן ארוך מ-37 חודשים עוד עולה כי מספר התוכניות ומספר יח"ד המאושרות בזמן התקן נמצאים במגמת ירידה; כך, בשנת 2017 אושרו בזמן התקן כ-73% (27) מהתוכניות והן כללו כ-81% (כ-26,000) מיח"ד, לעומת 2021 שבה אושרו בזמן התקן כ-42% (28) מהתוכניות והן כללו כ-45% (כ-16,000) מיח"ד שאושרו באותה השנה מומלץ כי מינהל התכנון יפעל במשותף עם רמ"י ומשרד הבינוי לתיאום וקידום תכנון התוכניות שבאחריותם ולקיצור לוחות הזמנים.	• משרד הבינוי והשיכון עם כניסתו של מנכ"ל מינהל התכנון החדש לתפקידו הגבירו מינהל התכנון, רמ"י ומשב"ש את הבקרה על לוחות הזמנים ועמידה בתכנית העבודה השנתית. מתקיימות ישיבות מעקב משותפות לשלושת הגופים, מתבצע מעקב יזום של מינהל התכנון אחר תכניות וכן מתבצעות פעולות לזירוז הגשת התכניות למוסדות התכנון. יחד עם זאת קיים עדין חסר בכח אדם מיקצועי בשלושת הגופים המקשה על בדיקת התכניות וקידומן בתהליך הסטטוטורי. הדבר תלוי גם בתיקצוב שטר עובדים ובתקנים שטרם אושרו בוועדות הכנסת. • משרד הפנים -מינהל התכנון המלצת הביקורת מקובלת. מינהל התכנון עובד וימשיך לעבוד באופן שוטף מול משב"ש, רמ"י וגורמים אחרים על מנת לתאם תכנון במטרה לשפרו ולהוביל לקיצור בלוחות הזמנים. מעבר לשיתוף בידע ותיאום מערכות מדובר בקיום ישיבות סטטוס חודשיות וניהול של פורום "תלת שנותי" שדן באופן שוטף בכל התכניות הגדולות שמקודמות בשלוש השנים הקרובות, החסמים והאמצעים לקידומן.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• רשות מקרקעי ישראל רמ"י תשתף פעולה עם גורמי התכנון לשם קיצור לוח הזמנים לקידום תכניות.
15	התמשכות הליך התכנון:ותמ"ל	כ-90% (כ-208,000) מיחה"ד ו-93% (75) מהתוכניות שאושרו בוותמ"ל אושרו בזמן התקן. עם זאת, ניכרת מגמת ירידה ביח"ד ובתוכניות שאושרו בוותמ"ל בזמן התקן מ-98% (כ-43,000 יח"ד) ו-95% (19) בשנת 2017 ל-52% (כ-11,000 יח"ד) ו-50% (3) בשנת 2021, בהתאמה. יצוין כי אחת הסיבות לירידה זו נובעת מאי-תוקפו של חוק הוותמ"ל בתקופה שבין יוני 2020 לאוגוסט 2021.	• משרד הפנים -מנהל התכנון ראה מענה מנהל התכנון לליקוי 14 לעיל.
16	אישור תוכניות מפורטות ביוזמה ציבורית על מקרקעי ישראל בוותמ"ל	כ-83% (כ-175,000) מיחה"ד ו-88% (60) מהתוכניות ביוזמה ציבורית שאושרו בוותמ"ל אושרו בזמן התקן. עם זאת, ניכרת מגמת ירידה ביח"ד ובתוכניות שאושרו בוותמ"ל בזמן התקן מ-96% (כ-43,000) ו-89% (17) בשנת 2017 ל-42% (כ-11,000) ו-60% (6) בשנת 2021, בהתאמה על רמ"י ועל משרד הבינוי לבחון את הסיבות להתארכות משכי הזמן של הליכי התכנון בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל, ולאור המסקנות מבחינה זו לפעול להגדלת שיעור התוכניות המוכרעות בזמן התקן.	• משרד הבינוי והשיכון לדעת המשרד, הירידה בנתונים בוותמ"ל נבעו מהעובדה שחוק הותמ"ל פג תוקפו ביוני 2020 ורק לאחר למעלה משנה, באוגוסט 2021 (!) אושר בשנית והוארך בארבע שנים נוספות. אי תוקפו של החוק הוא הגורם המשמעותי להאטה בקצב האישורים כיוון שתכניות רבות לא ניתן היה לקדם אותן סטטוטורית : לא התקיימו דיוני הפקדה, לא בוצעו הפקדות בפועל וכמובן לא התקיימו דיוני התנגדויות בתכניות אלו ולא ניתן להן תוקף. לאחר שעבודת הותמ"ל חודשה נכנסו תכניות רבות לקצב המקורי והמקוצר של הותמ"ל. • רשות מקרקעי ישראל רמ"י בוחנת כל העת את הסיבות לעיכוב בתכניות בשאיפה לאישור מהיר של התכניות. האחריות לתהליך התכנון אינו של רמ"י אלא של מינהל התכנון עם זאת רמ"י תשתף פעולה ככל שניתן לקידום מהיר של אישור תכניות.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	זמינות לשיווק של תוכניות מפורטות למגורים: תוספת תוכניות ויח"ד למלאי התכנוני על מקרקעי ישראל בשנים 2017 - 2021	מכלל יח"ד (384,000) שאושרו בשנים 2017 - 2021 בתוכניות ביוזמה ציבורית שווקו רק 14% (כ-53,500). שיעור יח"ד ששווקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל נע בין 2% בשנת 2019 לכ-31% בשנת 2018. מדובר בשיעור נמוך של ניצול קרקעות מתוכננות לצורכי שיווק, בייחוד בשנים 2019 - 2021. על כן, הפוטנציאל התכנוני הקיים למגורים אינו מנוצל דיו לשיווק. כמו כן, שיעור יח"ד ששווקו מכלל יח"ד שאושרו בתוכניות על מקרקעי ישראל נע בין 9% במרחב צפון ל-31% במרחב תל אביב. יש לציין כי שיעורי השיווק הגבוהים יותר נרשמו באזורי הביקוש, בעיקר במרחבי תל אביב והמרכז (31%-13%, בהתאמה). ציון כי שיעורי השיווק הנמוכים במרחבים שבהם אין מחסור גדול ביח"ד (חיפה, הצפון והדרום) נובע מתכנון בהיקפים גבוהים מהנדרש כפי שהוצג בתוכנית האסטרטגית. מומלץ לרמ"י לבחון את שיעורי השיווק הנמוכים מתוך המלאי התכנוני שנוסף בשנים 2017 - 2021, בדגש על אזורי הביקוש, כדי לעמוד על החסמים המעכבים את שיווקן של קרקעות שחלה עליהן תוכנית מאושרת ולפעול להסרתם בשיתוף פעולה עם הגופים הרלוונטיים.	• רשות מקרקעי ישראל מדיניות רמ"י היא לשווק כל קרקע שחלה עליה תוכנית מאושרת ואין חסמים לשווקה.
18	חסמים	ב-114 (כ-190,000 יח"ד) מתוך 328 תוכניות (כ-384,000 יח"ד) שהן כ-35% מהתוכניות שאושרו בשנים 2017-2021, קיים חסם; ב-95 (כ-140,000 יח"ד) מהן (83%) בשלב השיווק, ב-16 (כ-43,000 יח"ד) מהן בשלב היתר הבנייה וב-3 (כ-7,000) מהן בשלב האכלוס. לגבי 214 (65%) תוכניות, הכוללים כ-193,000 יח"ד, לא צוין חסם. עוד עלה כי בתוכניות שבהן קיים חסם, רמ"י מסווגת, לדבריה, את כלל יח"ד בתוכנית כ"חסומות" גם כאשר רק חלקן חסומות וחלקן האחר לא חסומות. עקב כך, אין בידיה תמונת מצב מלאה המשקפת את מלאי יח"ד הזמינות	• רשות מקרקעי ישראל הרשות פועלת כיום לפיתוח מערכת ניהול חסמים – המערכת מצויה בשלבי פיתוח מתקדמים וצפויה לתת מענה גם להמלצות הנזכרות בדוח לעניין זה.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לשיווק ולבנייה בתוכניות מאושרות שטרם מומשו. במצב דברים כזה, יש קושי לקבל מידע מהימן לגבי היקף חסם כזה או אחר, לתעדף את הטיפול בו ולקבוע תוכנית פעולה מתאימה לצורך הסרתו. מומלץ כי רמ"י תפעל לטיפול הנתונים על היקף יחה"ד "החסומות" בתוכניות מאושרות, כך שתתאפשר תמונת מצב מלאה ומדויקת על רמת זמינותן לשיווק ולבנייה. לנתונים אלו חשיבות רבה עבור גופי ממשלה רבים העוסקים בנושא הדיור בכל הנוגע לתכנון פעולותיהם, לקביעת סדרי עדיפויות ולהקצאת משאבים. נתונים אלו חשיבותם רבה גם עבור מקבלי ההחלטות בעת שהם בוחנים את מידת המענה של המלאי התכנוני הקיים על צורכי הדיור, ומתוך כך מתאימים את צעדי המדיניות הנדרשים.	
19	עמידה ביעדי שיווק שנקבעו בהחלטות ממשלה	עלה כי יחה"ד שמתפרסמות במכרז לשיווק קרקע בשנה מסוימת ודווח עליהן כמשווקות באותה שנה אך שיווקן נכשל, 'דיווחו שוב כמשווקות אם שווקו במכרז אחר בשנה אחרת. מכאן, הכמות המצטברת המדווחת של יחה"ד ששווקו בכל השנים ביחד גבוהה מהכמות המצטברת שהתווספה בפועל לשוק. לדוגמה, בשנת 2017 נכשל שיווקן של 13,620 יח"ד ששווקו בשנים שלאחר מכן במכרזים חדשים. עוד עלה כי הנתונים המדווחים כללו גם שיווקים שנעשו בפטור ממכרז שהסתכמו בכ-11,000 יח"ד בממוצע לשנה, אף שהיעדים שקבעה הממשלה לרמ"י התייחסו רק לשיווקים במכרזים. מומלץ כי רמ"י תפעל לטיפול דיווחי הביצוע של שיווקי הקרקע וזאת על מנת למנוע כפילויות לאורך השנים.	• רשות מקרקעי ישראל אם מכרז נכשל ומתפרסם שנית באותה שנה, הוא ייספר פעם אחת. הרשות הוסיפה כי בכל שנה נבחנים מחדש יעדי השיווק והיעד השנתי למול מלאי הקרקעות האפשריות לשיווק, ובהתאם לכך מתבצעת הספירה.

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
20	עמידה ביעדי הממשלה באזורי הביקוש	לעיתים רמ"י מפרסמת מכרזים בסוף השנה שבפועל הם אינם בשלים מספיק וכוללים חסמים שהיו ידועים כבר במעמד הפרסום. מסיבה זו חלקם נדחים, פעם אחר פעם, וחלקם מתבטלים ושוב מפורסמים. יחה"ד במכרזים אלה נספרות לעיתים במניין יחה"ד שרמ"י שיווקה גם בשנים ששיווקן בוטל או נכשל וגם בשנה שפורסמו שוב. מומלץ כי המועצה, כקובעת מדיניות וכמפקחת על פעולות רמ"י, תבחן מול רמ"י את סדרי הדיווח והמועילות של מדד השיווקים ותיתן דגש על בחינת העמידה ביעדי העסקאות בפועל המשקפים נאמנה את תוספת יחה"ד הצפויה למשק.	• רשות מקרקעי ישראל גם כאשר קיימים חסמים מתפרסמת כוונת השיווק תוך ניסיון להסרת החסמים והבאת דבר החסמים הקיימים לידיעתם של כלל המציעים הפוטנציאליים. לדעת הרשות, הפרסום מביא את כלל הגורמים הרלוונטיים להידברות ומקדם את הסרת החסמים כדי לאפשר את שיווק הקרקע.
21	יח"ד במכרזי קרקע לעומת פיזור האוכלוסייה	עלה כי קיימת אי-התאמה בין שיווק יח"ד לבין פיזור האוכלוסייה באזורים ברמת פריפריאליות מרכזית (כ-39% מהאוכלוסייה מתגוררת באזורים מרכזיים מאוד, לעומת שיווק של כ-23% מיחה"ד) וגם באזורים ברמה פריפריאלית בינונית (כ-21% מהאוכלוסייה מתגוררת באזורים אלו, לעומת שיווק של כ-32% מיחה"ד). כמו כן, אי-התאמה זו עולה גם בהשוואה ליעדי תכנון שנקבעו בתוכנית האסטרטגית; בשנים 2017 - 2020 נקבע כי 41% מהיקף יחה"ד שנדרש אישורן במוסדות התכנון הן באזורי המרכז ובתל אביב (אזורים מרכזיים מאוד) ואילו בשנים 2017 - 2021 רק 23% מיחה"ד שזכו במכרזי קרקע היו באזורים אלו. הדבר נובע בין השאר מירידה ניכרת בהיקף פרסום מכרזי קרקע באזורי הביקוש, כאמור לעיל. אי-התאמה בין אזור המגורים של האוכלוסייה ובין אזורי השיווק עלולה להביא לעודפי ביקוש או היצע של דירות באזורים מסוימים. על רמ"י לפעול להגדלת ההיצע באזורים שבהם עתיד להיווצר מחסור ביח"ד.	

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
22	עמידה ביעדי עסקאות	בשנים 2016-2021 ביצעה רמ"י עסקאות בהיקף של 164,000 יח"ד לעומת 205,000 יח"ד שנקבעו ביעדי הממשלה וביעדי רמ"י, קרי 80% מהיעד; שיעור הביצוע בכל אחת מהשנים היה 65%-93%. עוד עלה כי בתקופה זו חלה ירידה ביעד העסקאות שקבעה רמ"י מ-40,000 יח"ד בשנת 2016 ו-45,000 בשנים 2017 - 2019 ל-30,000 בשנת 2020 - ירידה של כ-33%. אשר לעסקאות שבוצעו בפועל משנת 2017, חלה ירידה עקבית במספרן, ובסך הכול היה שיעור הירידה בשנים אלו כ-19%. בשנת 2021 לא נקבע יעד לביצוע עסקאות אולם מהתרשים עולה כי מספר העסקאות שבוצעו גדל לכ-47,000 יח"ד - עלייה של 147% לעומת השנה שקדמה לה (כ-19,000 יח"ד). עוד עלה כי לפי נתוני רמ"י שדווחו במסגרת הדוחות השנתיים שלה לשנים 2016 - 2021, הסתכם מספר העסקאות בכ-253,000. לעומת זאת, לפי הנתונים שרמ"י העבירה למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת, על בסיס מאגרי המידע שלה, מספרן היה 211,000; כלומר, פער של 42,000 יח"ד בין שני סוגי הדיווחים. מומלץ כי רמ"י תבחן לעומק את המקור לפער שבין הנתונים העסקאות שהומצאו למשרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת ובין הנתונים שהופיעו בדיווחים השנתיים, ותפעל לטיוב נתוניה. מאחר שאין מדובר רק בפער חישובי אלא בנתונים שעל בסיסם מתקבלות החלטות ממשלתיות והחלטות במועצת מקרקעי ישראל, על הנתונים להיות מבוססים ומדויקים.	• רשות מקרקעי ישראל ככלל הרשות עומדת ביעדי השיווקים והעסקאות אשר נקבעו לה. יחד עם זאת יצוין כי הנתונים אשר נמסרים נכונים למועד מסירת הנתונים, קרי- 31.12 של אותה השנה. בחינה לאחר של הנתונים יכולה לקחת בחשבון שינויים אשר לא היו ידועים ולא היו יכולים להיות ידועים במועד הפקת דו"ח הנתונים. כפי שעולה מכל האמור לעיל, הנתונים בעניין זה משתנים תדיר ונכונים לעת מסירתם.
23	עמידה ביעדי עסקאות באזורי ביקוש	בשנים 2017 - 2019 ביצעה רמ"י עסקאות בהיקף של 72,000 יח"ד באזורי ביקוש לעומת 87,000 יח"ד שנקבעו ביעדי הממשלה, קרי 83% מהיעד. בשנת 2020, שלגביה לא קבעה הממשלה יעדים, ירד היקף העסקאות באופן ניכר לכ-10,000	

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יח"ד (למול כ-20,000 יח"ד בשנת 2019). בשנת 2021 הוא שוב עלה לכ-27,000 יח"ד. ביצוע עסקאות מקרקעין על ידי רמ"י, לרבות באזורי ביקוש, הוא גורם מרכזי המחולל בסופו של דבר את היצע יח"ד על מקרקעי ישראל. על כן, יש משנה חשיבות לכך שרמ"י תשיג את היעדים שנקבעו לה ותפעל להגדלת היצע יח"ד על פי צורכי המשק.	
24	ביטול עסקאות ומתן ארכות לביצוען	הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת לרמ"י אין מידע כולל ומעודכן על היקף הקרקעות למגורים שתוקף ההסכמים שנחתמו לגביהן עם יזמים פג וטרם נבנו עליהן יח"ד. מכאן, רמ"י אינה עוקבת אחר עמידת היזמים בתנאי ההסכם לגבי השלמת הבנייה, וממילא אין לה תמונת מצב מלאה המשקפת את סטטוס הבינוי על הקרקעות שהקצתה. מבדיקת סטטוס הבינוי על כמה מהקרקעות שהוקצו בעסקאות במסגרת בשנים 2014 - 2016, עלה כי לגבי מרבית יח"ד שרשומות כלא בנויות במערכות רמ"י נמצא כי הן בנויות (למעט מרחב הצפון); כלומר, הנתונים שבידי רמ"י אינם נכונים. מכלל האמור עולה כי רמ"י אינה מיישמת את החלטת המועצה, שמטרתה למנוע אגירת קרקעות בידי גורמים פרטיים. רמ"י אינה אוספת את המידע על כלל המקרים שבהם הזוכים לא בנו במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו להם בהסכמים שחתמה עימם, והיא אינה נוקטת פעולות לביטול עסקאות בשל אי-עמידה במועדים. על רמ"י לפתח כלים לצורך יישום החלטת המועצה בדבר מעקב אחרי מימוש הבנייה על פי ההסכמים כדי לוודא שיזמים מממשים את הבנייה על קרקעות למגורים. מומלץ כי המועצה תקיים דיון בנושא ותעקוב אחר יישום החלטתה.	• רשות מקרקעי ישראל מועצת מקרקעי ישראל מורכבת על פי הוראות חוק רשות מקרקעי ישראל, מחציתה מנציגי משרדי הממשלה השונים הרלוונטיים לקביעת מדיניות קרקעית ואשר סרים להנחיות הממשלה והיועמ"ש לממשלה. מחציתה האחרת מנציגי הקרן הקיימת לישראל הפועלים על פי מדיניותה העצמאית של הקרן. הרכב ייחודי זה שאינו קיים בגופים מבוקרים אחרים, ושונה מהותית ממבנהו של דירקטוריון בחברות מסחריות, מחייב את המועצה לפעול בגמישות ובשיתוף פעולה על מנת לאפשר לה להגיע להחלטות שיישומן על המקרקעין המנוהלים על ידי רשות מקרקעי ישראל ובהם גם מקרקעין בבעלות הקרן הקיימת לישראל. תפקידה המרכזי של המועצה, לדעת הרשות, הינו לקבוע את מדיניות המקרקעין כמפורט בחוק. פיקוח המועצה על הרשות, שהינה גוף ממשלתי עצמאי, המפוקח ומבוקר על ידי כל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים (מבקר המדינה, הרשות המחוקקת, היועץ המשפטי לממשלה, החשב הכללי וכיו"ב), אינו דומה לפיקוח של דירקטוריון בחברה עסקית. די להשוות בין הוראות סעיף 3 לחוק רשות מקרקעי ישראל לבין הוראות

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			סעיף 92 לחוק החברות תשנ"ט – 1999 כדי להבחין בנקל בהבדלים הניכרים בתפקידי הגופים השונים. לגבי הכלים – כיום עם המעבר למערכות הממוחשבות החדשות (פרויקט רמיטק) ישנם כלים לביצוע מעקב, אשר יעשה בהם שימוש תוך התחשבות בסדרי עדיפות של המשאבים הקיימים והמשימות העומדות בפני הרשות.
25	איגום ושיתוף של המידע בתחום הבנייה	מתוך עשרה סעיפים בהחלטת הממשלה ממרץ 2021, שנבדקו בביקורת, העוסקים באיגום ובשיתוף של המידע לצורך תכנון ומימוש של הרגולציה בתחום הבנייה ולצורך טיובה: שני סעיפים יושמו באופן מלא; חמישה סעיפים יושמו באופן חלקי - ובהם אפיון פלטפורמה מחשובית לאומית להצגת כלל המידע התכנוני וזיהוי היקפי מימוש התוכניות; ושלושה סעיפים טרם יושמו כלל - ובהם גיבוש תחזית למימוש התוכניות שאושרו וטרם מומשו וביצוע הערכת חומש בנוגע לשיווקים שלא מומשו. אי-יישום ההחלטה עלול להיות מכשול העומד בפני הגופים המעורבים בשוק הדיור, ובהם רמ"י, משרד הבינוי ומינהל התכנון, בבואם לוודא כי התוכניות שיזמו ושאושרו במוסדות התכנון מתממשות באמצעות שיווק קרקעות לבנייה וביצוע הבנייה בידי היזמים. בכך עלול להימנע מהגופים המידע הנחוץ לשם מימוש מדיניות הדיור הלאומית כפי שקבעה הממשלה בתוכנית האסטרטגית. כמו כן, היעדר המידע פוגע במאמצי הממשלה להתמודד עם מצוקת הדיור, בין היתר באמצעות סנכרון ותכנון של פעולות גופי הממשלה השונים המעורבים בשרשרת הייצור של יח"ד, ולוודא שתוכניות מפורטות לדיור הופכות בסופו של דבר לבנייני מגורים. על הצוות הבין-משרדי, מינהל התכנון, רמ"י, משרד הבינוי, משרד ראש הממשלה, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית לפעול	• משרד הבינוי והשיכון הצוות הבינמשרדי בהובלת משרד ראש הממשלה עבד בשנה האחרונה וקידם מתווה להקמת פלטפורמה אחודה לכלל הגופים. המתווה התגבש ובקרב התבשרנו כי יפורסם מכרז לבחירת ספק שיפתח ויקים את הפלטפורמה המיועדת. הפרויקט נמצא בהובלת משרד רוח"מ ומינהל התכנון. • משרד ראש הממשלה החלטת ממשלה מס' 854 מיום 1.3.2021 בעניין "איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב רגולציה בתחום הבנייה" (להלן – החלטת הממשלה) מבקשת לספק מענה לאתגרי המידע בעבודת הממשלה בעולמות התכנון, הבנייה והקמת התשתיות, בדגש על סנכרון עבודת גופים מקדמי דיור עם גופים המקדמים תשתיות ותומכות הדיור. למשברי הדיור והתשתיות גורמים שונים, והחלטת הממשלה התמקדה בהיבט העברת הנתונים ובסנכרון התכניות בתוך הממשלה כאחד מן הגורמים לתופעות ומשברים אלה. מאז התקבלה החלטת הממשלה, הוקם צוות בין-משרדי לגיבוש המלצות בנוגע לתפישת המענה הנדרש לשיפור שיתוף המידע הקיים לתכנון, בניה והקמת תשתיות. לצד משרד ראש הממשלה המתכלל את יישום החלטת הממשלה,

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשיתוף פעולה ולהשלים את הצעדים הנדרשים לשם יישום החלטת הממשלה.	ועומד בראשות הצוות הבין-משרדי, מוביל מינהל התכנון את הפיתוח הטכנולוגי של אגם הנתונים הממשלתי לתכנון, בנייה והקמת תשתיות. בצוות ההיגוי חברים, מלבד המשרד, נציגי הגופים הבאים: מינהל התכנון, אגף התקציבים, מערך הדיגיטל הלאומי, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות המים והביוב, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית. ככל שהעמיק הצוות באבחון תמונת המצב הקיימת בממשלה בכל הנוגע לתמונת המידע בממשלה בתהליכים אלה, כך התבהרו המורכבויות שלהן יש לספק מענה במסגרת העבודה: שגרות עבודה בין-משרדיות שאינן מיטביות; עיכובים בהעברת נתונים בין-משרדית; היעדר אחידות וסטנדרטיזציה בשפה המקצועית ביחס לאותם הפרויקטים; אתגרים מכרזיים; אתגרים טכנולוגיים הנוגעים לשילוב מידע גאוגרפי ומידע אלפאנומרי; אתגרים בנוגע להחצנת המידע מן המשרדים ועיבודו, וכו'. לאור עבודת המטה הבין-משרדית, הוחלט על הקמת תשתית טכנולוגית לאיגום ושיתוף המידע הממשלתי לתכנון, בניה ותשתיות, אשר עיקרה יצירת אגם נתונים ממשלתי, אשר יוקם בענן הממשלתי ('נימבוס'). אגם הנתונים יאפשר למשרדי הממשלה משיכת נתונים אל מערכות הליבה המשרדיות וכן צפיה ישירה ויכולות תחקור מתקדמות. לאחר הקמת אגם הנתונים והטמעתו, תגובש הצעה לנהלי עבודה בין-משרדיים, אשר ישפרו את עבודת הסנכרון והתיאום הבין-משרדית, תוך ניצול מיטבי של יכולות האגם. כהתייחסות למשימות אשר הצוות הבין-משרדי הוא הגורם האחראי עליהם, ואשר סומנו ככאלה שבוצעו/בוצעו חלקית:

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ביחס למשימה "גיבוש המלצות אופרטיביות לפלטפורמות טכנולוגיות ולנוהלי עבודה בין-ארגוניים, הנדרשים לאיגום וניהול של המידע לתכנון ומימוש: כאשר יעלה לאוויר אגם הנתונים הממשלתי לתכנון, בניה ותשתיות, הוא צפוי להבטיח העברת מידע בין המשרדים באופן מהיר, שוטף ובסטנדרט גבוה; לשפר את סנכרון תכניות העבודה בין המשרדים; וכן לאפשר גיבוש תובנות שניתן לייצר רק באמצעות אינטגרציה של מקורות מידע שונים. כל אלה צפויים להביא תועלות רבות עבור עבודת הממשלה: חיסכון של עשרות חודשי עיכוב מצטברים בתהליכי התכנון, הבנייה והקמת התשתיות; חיסכון בתקציבים המוקצים במשרדים לאיסוף ועיבוד הנתונים; תכנון איכותי יותר; זיהוי מוקדם של חסמים; זיהוי שווקים לא ממומשים; זיהוי ייזום מקביל לאותו תא שטח איגומי תקציב ויתרון לגודל, עבודות הכנה לתשתית משותפות; ראייה אחודה להשקעות ממשלתיות באיזור נתון; ועוד. החלטת הממשלה מחייבת יצירת מענה שיתייחס לכלל מקורות המידע הרלוונטיים בממשלה בעולמות התכנון, הבנייה והקמת התשתיות, ואשר "זמינים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך, בתאגידים הממשלתיים ובתאגידים הציבוריים". על-מנת להבטיח יישום מוצלח של החלטת הממשלה, הוחלט לחלק את הטיפול במקורות המידע הנ"ל לשלבים. ביחס למשימה "גיבוש מסמך מיפוי של כלל מקורות המידע הזמינים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך, בתאגידים הממשלתיים ובתאגידים הציבוריים, הנדרשים לתיאום וייעול של עבודת התכנון, הבנייה והקמת התשתיות": פיתוח נכון של תשתית טכנולוגית נעשה בהדרגה ובחלוקה ליחידות מסירה אשר תוחמות את מאמצי הפיתוח במסגרות ישימות, תוך

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הטמעה ושיח שוטף עם הלקוחות ועם משתמשי הקצה. לאגם נתונים הכולל מידע מכמה גופים ממשלתיים יכולים להיות שימושים רבים עם משתמשי קצה מגוונים. אפיון ופיתוח של כולם בו זמנית אינו מעשי מבחינת לוחות זמנים ובזבז כספי ציבור ואינו נכון מקצועית. מיפוי לבדו של כלל מקורות המידע הממשלתיים הנוגעים לתכנון, בניה ותשתיות צפוי להימשך למעלה משנתיים ובתשומות גדולות. בכל הנוגע לעיבוד ולהחצנה של כלל המידע הממשלתי לאגם הנתונים הרי שהוא גם עניין של מספר שנים. מכאן שיש צורך לייצר תעדוף ושלביות בתהליכי מיפוי המידע, אפיון המערכת ופיתוחה. על כן, בעבודת מטה בין-משרדית שנערכה בהובלת המשרד מיד לאחר אישור החלטת הממשלה נעשה מיפוי ראשוני של צורכי המידע המרכזיים בפעולות הממשלה לקידום דיור ולקידום תשתיות תומכות דיור. גופי הממשלה אשר מייצרים או צורכים את המידע המשמעותי ביותר בעולמות הדיור והתשתיות תומכות הדיור הוגדרו כ"משרדי הליבה": מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות המים והביוב, מפ"י והרשות להתחדשות עירונית. על כן, הוחלט כי בשלב הראשון של היישום, המיקוד יעשה בנתוני משרדי הליבה, בדגש על המידע שרלוונטי לתיאום וסנכרון עבודת גופי הממשלה השונים. לאחר שיוקם אגם הנתונים הממשלתי לתכנון, בניה והקמת תשתיות, ולאחר שיחל לספק שירותיו עבור משרדי הממשלה, יתווספו תכולות מידע נוספות ממשרדים נוספים, מתאגידים ממשלתיים ובתכנון גם מידע מוועדות מקומיות. ביחס למשימה "איתור מקור תקציבי לשם קידום הפתרונות הטכנולוגיים האמורים": באשר למענה התקציבי נציין כי בעת

תכנון ושיווק של קרקעות למגורים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			קביעת תקציב המדינה לשנים 2021-2022 שוריינו 5 מיליון ש"ח במשרד לטובת ניהול הפרויקט, הפעלת מכרז למיפוי המידע במשרדי הליבה וגיבוש תפישת הפתרון הטכנולוגי. בימים אלה מתגבש מכרז ליישום הקמת החלק הארי של התשתית הטכנולוגית והפעלתו. לשם כך, בימים אלה מתקיימים דיונים עם משרד האוצר על אופן שריון התקציב לשנים 2023-2024. במקביל, מאושרת תכנית העבודה להקמת אגם הנתונים, וכן משרדי הליבה השותפים התבקשו לשריין את חלקם ביישום בתכניות העבודה שלהם לשנה זו. כללי, ביחס לכלל 'לוח 2', על תת-סעיפיו: בבוא המשרד להעריך את יישום סעיף א' להחלטת הממשלה, יש להביא בחשבון את ההתאמות שנעשו בפועל לתרגום החלטת הממשלה לכדי שלבים ברי-השגה. מכאן, ניתן לזהות כי תת-הסעיפים בסעיף א' להחלטת הממשלה אכן בוצעו או ביצועם מושלם בימים אלה, ויש להתייחס לכך ברמת המעשה.