



משרד ראש הממשלה
אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה

ירושלים • תמוז התשפ"ד • יולי 2024

75
א'



ראש הממשלה
PRIME MINISTER

ירושלים, אייר תשפ"ד
מאי 2024

אני מתכבד להניח על שולחן הכנסת את "הערות ראש הממשלה" לדין וחשבון השנתי מספר 75א' של מבקר המדינה.

דו"ח זה מכיל מספר רב של פרקים בנושאים שונים בפעילותה של מדינת ישראל, כגון: טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות, חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה, הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב וכמו כן נושאים נוספים.

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

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרדי פנה אל ראשי הגופים המבוקרים וביקש את תגובותיהם והערותיהם לממצאי הביקורת – ובעיקר את פירוט החליכים שנקטו, 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 וסמכות 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 בידינו לקיים את חובתנו בכל הקשור לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות.

בברכה,
נ/מ
בנימין נתניהו

דוח שנתי 75א - חלק ראשון

תוכן עניינים

פרק ראשון - נושאים מערכתיים

משרד החינוך

7.....לימודי אנגלית במערכת החינוך

משרד הרווחה והביטחון החברתי

19.....טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

49.....רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

משרד התקשורת

79.....תשתיות תקשורת סלולרית

פרק שני - משרדי הממשלה

המשרד לביטחון לאומי

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה 99

משרד הבינוי והשיכון

רכישה ומכירה של דירות הדזור הציבורי- ביקורת מעקב 117

משרד הבריאות

שירותי בריאות כללית- ביקורת פיננסית 123

שבץ מוחי - טיפול ושיקום 145

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב 171

פרק שלישי - תאגידים

מועצות הייצור החקלאיות

מועצות הייצור החקלאיות- היבטים תפקודיים ופיננסיים 201

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	שיעורי הנבחנים והמצטיינים בבחינות הבגרות באנגלית	תמונת המצב של ההישגים בבחינות הבגרות מצביעה על פערים ניכרים בין תלמידים מקבוצות אוכלוסייה שונות ברמת האנגלית עם סיימם את הלימודים במערכת החינוך. רמת האנגלית של תלמידים משכבות חברתיות-כלכליות גבוהות, המרוכזים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים, כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות באנגלית, גבוהה במידה ניכרת מרמת האנגלית של תלמידים משכבות כלכליות נמוכות המרוכזים ברשויות מקומיות המסווגות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמה הגבוהה ביותר - 5 יח"ל - עומד על 66% בקרב התלמידים מאשכולות חברתיים-כלכליים 7 - 10 לעומת 26% בקרב התלמידים מאשכולות 1 - 3; בדומה לכך, שיעור המצטיינים מקרב הנבחנים ב-5 יח"ל מאשכולות 7 - 10 הוא 74% ואילו באשכולות 1 - 3 (וגם 4 - 6) הוא 64%. רמת האנגלית של תלמידי המגזר היהודי, כפי שהיא משתקפת בבחינות הבגרות, גבוהה במידה רבה מרמת האנגלית בקרב תלמידי המגזר הלא-יהודי, והדבר משתקף בשיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל ובשיעור המצטיינים מקרב הנבחנים: שיעור הנבחנים בבחינות הבגרות ברמת 5 יח"ל עומד על 54% בקרב תלמידי המגזר היהודי לעומת 27% בקרב תלמידי המגזר הלא-יהודי, ושיעור המצטיינים מקרב הנבחנים מהמגזר היהודי ברמת 5 יח"ל הוא 71% לעומת 59% במגזר הלא-יהודי. בתוך המגזר היהודי בולטת חולשתו של החינוך החרדי: מעל מחצית מתלמידיו (55%) אינם נבחנים כלל בבחינות הבגרות באנגלית ורק מיעוטם נבחנים בבחינות הבגרות ברמות המוגברות (11% נבחנים ב-5 יח"ל ו-12% נבחנים ב-4 יח"ל). בתוך המגזר הלא-יהודי בולטת חולשתו של המגזר הבדואי: קרוב לרבע מתלמידיו (23%) אינם נבחנים בבחינות הבגרות באנגלית וכשליש מתלמידיו (33%) נבחנים בבחינות הבגרות ברמה של 3 יח"ל; מקרב הנבחנים ברמת 5 יח"ל שיעור המצטיינים נמוך במידה ניכרת מזה שבקבוצות האחרות שבמגזר הלא-יהודי (30% מצטיינים במגזר הבדואי לעומת 66% במגזר הערבי ו-49% במגזר הדרוזי). מומלץ כי משרד החינוך ינתח את הסיבות לפערים ואת מידת ההשפעה של מרכיבי התוכנית הלאומית לאנגלית לצמצום - אם הקשיים ביישום התוכנית הלאומית לאנגלית בקבוצות אוכלוסייה שונות של תלמידים ואם חסמים אחרים דוגמת היקף ההוראה של המקצוע וטיבה. בהתאם לכך מומלץ כי המשרד יגבש תוכנית	• משרד החינוך המחקרים מעידים על קשר הדוק בין רמה סוציאקונומית ובין רכישת שפה – שפת אם ושפה נוספת, בכל העולם. גם ברכישת השפה בעולם גלובלי עדיין נותר הפער, כך שהליקוי אינו ייחודי רק למערכת החינוך הישראלית, אלא זה מצב נתון בעולם כולו. משום כך, משרד החינוך התחיל תכנית התערבות עם מטרות ויעדים "תכנית לאומית" במטרה לצמצם את הפערים: בין פריפריה למרכז, לאפשר כניסה לאקדמיה (עידוד של בחינה ברמה של 4-5 יח"ל) וכן טיוב איכות ההוראה. מדד הCEFR מסייע בצמצום הפער בכך שמייער סטנדרטיזציה גלובלית. במגזר הערבי ניכרת התקדמות ברכישת השפה האנגלית כפי שניתן לראות בתוצאות בחינות הבגרות. המגמה נמשכת ואנו נמצאים בקשר עם המורים והמורות שמעידים על כך בשיחות ובזמן צפייה בשיעורים שלהם. ראו כאן הפניות למחקרים בנושא: https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/science.1167025 https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0346251X17300404 https://link.springer.com/article/10.1007/s11881-006-0007-1 https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3582035/

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שתתמקד בצמצום הפערים בין הישגי התלמידים באשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים לבין הישגי התלמידים שבאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים, בין הישגי התלמידים הלא-יהודים לבין הישגי התלמידים היהודים וכן בקרב התלמידים במגזרים הלא-יהודים השונים. להבטחת צמצום הפערים האמורים מומלץ כי התוכנית תכלול יעדים מדידים שיבטאו את סדרי העדיפויות בהקצאת המשאבים ויאפשרו לקיים מעקב קבוע אחר השינוי בהישגי התלמידים במגזרים השונים. מומלץ שהמשרד יפעל בקרב מנהיגי החברה החרדית ומנהלי מסגרות החינוך החרדיות כדי להביאם להכרה בחשיבות הידע והשליטה באנגלית, הן של הבנים והן של הבנות, זאת כדי להתאים להם, בשיתוף גורמי החינוך מתוך החברה החרדית, תוכניות ללמידת השפה לרבות משאבי למידה מתאימים. כדי לקדם את השליטה של התלמידים באנגלית ובייחוד בשפה הדבורה, מומלץ שמשרד החינוך ישקול לשלב הוראה באנגלית של מקצועות כלליים שיימצאו מתאימים לכך, זאת בדומה למתכונת החדשה שעליה החליטה המל"ג, ולפיה על הסטודנטים באוניברסיטאות ללמוד שני קורסים לפחות באנגלית בתחומים אקדמיים כדי לחזק את שליטתם באנגלית. אשר למגזר החרדי, מומלץ שהמשרד ישקול להכין תוכנית לימודים באנגלית המתאימה לתרבותו של מגזר זה ובה חלק מהלימודים יילמדו באנגלית.	לגבי הוראת המקצוע בחברה החרדית – נכתבו מענים מותאמים הן בתכניות הלימודים והן בבחינות. בימי העיון למורים מקפידים להגיש אוכל בכשרות מהודרת מתוך הבנה עמוקה לצרכים היחודיים של החברה החרדית. הבנות לומדות כנדרש בחינוך הממלכתי. ישנה תכנית לימודים של גאוגרפיה באנגלית, חינוך פיננסי ואיכות סביבה באנגלית, נמשיך לפתח גם בתחומי דעת נוספים.
2	הישגי בוגרי 4 ו-5 יח"ל באנגלית במבחן הפסיכומטרי באנגלית לקראת הלימודים האקדמיים	רמת האנגלית של בוגרי הרמות המוגברות של 4 ו-5 יח"ל בבחינות הבגרות באנגלית נמוכה ביחס לרמת האנגלית הנדרשת ללימודים האקדמיים: מבין בוגרי 4 יח"ל, 96% מהנבחנים בבחינות המיון באנגלית בשנת 2022 זקוקים ללימודי השלמה - 32% מהם זקוקים לקורס השלמה אחד או לשני קורסי השלמה, ו-64% זקוקים לשלושה קורסי השלמה או לארבעה). מבין בעלי 5 יח"ל - הרמה הגבוהה ביותר בלימודי האנגלית במערכת החינוך - 70% מהנבחנים בבחינות המיון באנגלית בשנת 2022 זקוקים ללימודי השלמה (55% זקוקים לקורס השלמה אחד או לשני קורסי השלמה, ו-15% זקוקים לשלושה קורסי השלמה או לארבעה). מומלץ שמשרד החינוך יבחן את הסיבות לכך שרוב בוגרי מערכת החינוך ברמות 4 ו-5 יח"ל בבגרות באנגלית אינם מגיעים לרמת פטור בבחינות הכניסה באנגלית למוסדות האקדמיים, ולכך שחלק ניכר מהם נזקקים ללימודי השלמה באנגלית בהיקף נרחב של שלושה או	• משרד החינוך נעשו צעדים ראשונים כדי לצמצם את הפער בין בוגרי מערכת החינוך ובין הכניסה לאקדמיה, תכנית הלימודים ברצף עד האקדמיה בתיאום עם המל"ג. בשפה הדבורה – מערכת החינוך מקדימה את האקדמיה ברכישת מיומנות זו. המשרד מקדם אפשרות של קורס פטור באנגלית במסגרת תכנית האקדמיזציה, האוניברסיטאות לא נוטות לשתף פעולה משום שדורשות תשלום נוסף על כל שלב בקורס אנגלית אקדמי שבסופו ניתן הפטור. המחוזות יאתרו בתי ספר שמסוימים הוראת המקצוע בשנתיים, במקום בשלוש שנים כמצופה במסמך ארגון הלימדה, כדי לעודד לימודים מלאים גם בכיתה יב'.

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ארבעה קורסים. מומלץ גם כי המשרד יעקוב אחר תוצאות בחינות המיון של בוגרי הרמות המוגברות בבחינות הבגרות באנגלית, יאתר את בתי"ס שבהם יש פערים בולטים בין ההישגים בבחינות הבגרות לבין ההישגים במבחן המיון הפסיכומטרי ויגבש עבורם תוכניות פרטניות באמצעות המפקחות לאנגלית.	המשרד בוחן את האפשרות להעלות את הרמה של הבחינה במקצוע אנגלית 5 יח"ל.
3	הערכת הישגי התלמידים באנגלית בחינוך היסודי ובחטיבת הביניים	אף שמשרד החינוך גיבש מודל הערכה חיצונית משולבת כבר בנובמבר 2019, מאז ביטול המיצ"ב לתחומי הדעת בשנה"ל התשע"ט (ספטמבר 2018-אוגוסט 2019), עד שנה"ל התשפ"ד (ספטמבר 2023 - אוגוסט 2024) המשרד טרם החל ליישם מודל להערכה חיצונית באנגלית לתלמידי החינוך היסודי וחטיבות הביניים. לפיכך, בין השאר, אין ברשות מנהלי בתי"ס ויחידות המטה תמונת מצב לגבי הישגי התלמידים באנגלית - לא ברמה הארצית ולא ברמת בית הספר, ואין ביכולתם להעריך את תרומת התוכנית הלאומית להוראת האנגלית להישגי התלמידים באנגלית בשלבי חינוך אלה. בכלל זה אין בידי מקבלי ההחלטות בתחום הוראת האנגלית - המפמ"רית, המפקחות המחוזיות והמנהלים - מסד נתונים מערכתי על רמת האנגלית בבתי"ס כבסיס לזיהוי פערים בין הרצוי למצוי ולהקצאת משאבים מושכלת. כך גם אין ברשותם כלי לבחינת טיבה של הערכת תוכניות הלימוד לתלמידי החינוך היסודי וחטיבות הביניים. לפיכך נפגעת יכולת המשרד להבטיח את קידום הידע של התלמידים באנגלית, את צמצום הפערים בלימודי האנגלית ואת מתן ההדדנות השווה לכל התלמידים. מומלץ כי הרשות הארצית למדידה והערכה במשרד החינוך (ראמ"ה), בשיתוף המפמ"רית לאנגלית, יוודא הפעלה של מערך ההערכה והמדידה החדש הן ברמה הארצית והן ברמת בית הספר.	• משרד החינוך ראמ"ה - בשנת תשע"ח התקיימו מבחני מיצ"ב לכיתות ה' וח' אך בשל קשיים מהותיים שנתגלו בכיתות ה', נפסלו נתוני המבחן באנגלית לדרגת כיתה זו. ברם, נתוני האנגלית בשכבה ח' נמסרו לבתי הספר ולכלל מערכת החינוך ואף נכללו בדוח הארצי שהתפרסם בשנה זו. בשנת תשע"ט (2019) נערכו מבחני מיצ"ב באנגלית בשתי דרגות הכיתה בשל שינוי מדיניות ההבחנות בכיתות המותאמות לא היה ניתן בשנה זו לערוך השוואות לעבר אך הנתונים של אותה שנה הועברו לשימוש בתי הספר ומשרד החינוך והתפרסמו בדוח הארצי של תשע"ט. בשנים תש"ף- תשע"ד לא התקיימה הערכה חיצונית באנגלית מסיבות שונות משנת תשפ"ה צפויה להתחדש ההערכה החיצונית באנגלית. לגבי שנת תשע"ט (2019) נערכו מבחני מיצ"ב בכל תחומי הדעת ובכלל זאת באנגלית לכיתות ה' וח'. ברם בשל שינוי מדיניות ההפניה לכיתות מותאמות לא היה ניתן לדווח נתונים בסולם רב שנתי ולבצע השוואות לעבר. הנתונים עצמם של שנת תשע"ט הועברו לשימוש בתי הספר ומשרד החינוך ונכללו בדוח הארצי של אותה שנה.
4	תקצוב התוכנית הלאומית לאנגלית	התוכנית הלאומית לאנגלית פעלה במסגרת תקציבים תוספתיים חד-פעמיים שהתקבלו, ולא הוכנה עבורה תוכנית תקציב ייעודית שנתית רב-שנתית שתשקף את יעדיה המרכזיים. בפועל, התקציבים שנועדו לתוכנית נכללו במסגרת התקציב של האגף לתוכניות לאומיות שבמשרד החינוך, והוקצה תקציב למרכיביה באופן נקודתי, לפי הצורך ובהתאם לבקשות שוטפות שהפנתה המפמ"רית לאנגלית	• משרד החינוך התקציב לא היה בבסיס אלא נלקח מתקציב התכנית הלאומית לקידום לימודי המתמטיקה "פי 5".

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		למנהל האגף לתוכניות לאומיות במשרד. לפיכך התוכנית הלאומית לאנגלית התנהלה ללא גיבוי תקציבי, לא התאפשר לתכנן את תפעולה המלא מראש והיא לוותה בחוסר ודאות מתמשך. מהאמור לעיל עולה כי התוכנית הלאומית לא יכלה לעמוד ביעדים הכמותיים שנקבעו לה מבחינת היקף הפעלתם. קביעה של מסגרת תקציב לתוכנית פעולה היא צעד הכרחי ומתבקש כדי להוציא לפועל ולהגשים את יעדיה. בהיעדר מסגרת תקציב התוכנית עלולה שלא להתממש או להתבצע חלקית, ותפעולה נעשה בתנאי אי-ודאות תוך פגיעה קשה ביכולת להשיג את יעדיה ולהבטיח את האפקטיביות שלה. מומלץ למשרד החינוך להקפיד על קביעת מסגרת תקציב ברורה לכל תוכנית משמעותית ורחבת-היקף שהוא קובע, ובייחוד לתוכניות רב-שנתיות, ולוודא שיובטח מימון התוכנית על כל שלבי יישומה.	התכנית נולדה מתוך הצורך של קידום לימודי מתמטיקה ברמה גבוהה ומתוך רצון לעודד מצוינות ולהוסיף לימודי אנגלית ברמה גבוהה.
5	היעד הראשון של התוכנית הלאומית לאנגלית - הגדלת מספר התלמידים הלומדים	תוכנית "סולמות" שפעלה החל משנה"ל התשע"ח במסגרת התוכנית הלאומית לאנגלית הייתה האמצעי העיקרי להשגת היעד של הגדלת מספר התלמידים הלומדים במסלול מוגבר לבגרות הוא תוכנית "סולמות", שבמסגרתה הוקצו לחטיבות העליונות תוספת שעות שבועיות לתגבור התלמידים בעלי הפוטנציאל כדי להגדיל את מספר יחידות הלימוד שהם לומדים. למרות התוצאות המצביעות על השפעתה החיובית של תוכנית "סולמות" ולמרות הכוונה שהייתה להרחיבה משנה"ל התשפ"א ואילך, משרד החינוך החליט דווקא לצמצם את היקפה במידה רבה. בשנה"ל התשפ"א צומצמה מכסת השעות שהוקצתה לתוכנית סולמות בשיעור של 75% - 88% ובשנה"ל התשפ"ב נעשה צמצום נוסף בתקצוב התוכנית והיא הופעלה ב-200 בתי"ס בלבד לעומת 533 בשנה"ל התש"ף. ההחלטות על צמצום התוכנית התקבלו ללא הישענות על תשתית המצדיקה אותן - בלי שהוערכו הישגי התוכנית ובלי שנבדקה ההשפעה הצפויה של צמצום התוכנית על שיעורי הנבחנים בבחינות הבגרות ברמות השונות. המשרד גם לא גיבש תוכנית חלופית להשגת היעדים שהתווה ולשמירה על הישגים שכבר הושגו. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע הערכה של תוכנית "סולמות" ובהתאם לבחון את השפעתה הפוטנציאלית על המשך הגדלת שיעורי הנבחנים ברמות הבגרות, תוך צמצום שיעורי התלמידים שאינם נבחנים ושיעורי הנבחנים ברמת הבגרות	• משרד החינוך התכנית הלאומית הסתיימה ועמה גם תכנית "סולמות" שתוכל לפעול במידה ותתקצב מחדש. התכנית מוצעת כתכנית משרדית בגפ"ן וניתנת לרכישה ע"י בתי הספר. חומרי הלמידה זמינים וחינמיים לכולם בפורטל אנגלית. מטרות התכנית עוגנו בתכניות לימודים ובבגרויות המתוקשבות וכן בספרי הלימוד ובחומרי ההוראה.

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הנמוכה. בהתאם למסקנות בחינה זו מומלץ שהמשרד יקבע לשנים הבאות יעדים רב-שנתיים לשיעורי הנבחנים ברמות הבגרות השונות ויתאים לתוכנית "סולמות" את המשאבים שיאפשרו להשיג את היעדים.	
6	היעד השני של התוכנית הלאומית לאנגלית - קידום השפה הדבורה בכל שלבי החינוך	לצורך השגת היעד של קידום השפה הדבורה גיבש משרד החינוך תוכניות לכל שלבי החינוך: החינוך היסודי, חטיבת הביניים והחטיבה העליונה, כדי ליצור רצף של שיטות וכלי למידה המותאמים לגילים השונים כדי לשפר בהדרגה את יכולת הדיבור של התלמידים באנגלית לאורך כל שנות הלימודים במערכת החינוך. עם זאת עלה כי לאחר שנתיים-שלוש מאז החל המשרד להפעיל את התוכנית הלאומית לאנגלית, הוא הפסיק להפעיל חלק ממרכיביה: תוכנית הספריות הכיתתיות הופסקה בסוף שנה"ל התש"ף לאחר שהוקמו במסגרתה 692 ספריות (51% מהיעד שנקבע לה לשנה"ל התשפ"א); גם הפעלתה של תוכנית Keep Talking הופסקה בסוף שנה"ל התש"ף לאחר שהופעלה בשנה זו ב-580 בתי"ס תיכוניים (51% מהיעד שנקבע לה לאותה שנה). התוכנית חודשה בשנה"ל התשפ"ג בכ-300 בתי"ס תיכוניים (44% מהיעד שנקבע לשנה זו). הפעלתה של תוכנית החונכות הווירטואלית הופסקה שנה לפני כן, בסוף שנה"ל התשע"ט, וזאת אף שנקבע יעד להפעלתה בשנה"ל התש"ף בקרב 1,500 תלמידים באמצעות 250 סטודנטים. המשרד החליט להפסיק את הפעלת התוכניות הללו בלי שנלוותה להחלטה עבודת מטה שהצביעה על הצורך בכך והיא לא נתמכה בנתונים המסבירים ומנמקים אותה. ההחלטה אינה עולה בקנה אחד עם תוצאות מחקרים והערכות שהיו חיוביות והצביעו על שביעות רצון של תלמידים ושל מורים ממרכיבי השפה הדבורה בתוכנית. עולה מכך חשש שמדובר בשיקולי תקציב ושאינן מדובר בתוכנית שאינה משיגה את מטרותיה או שאין בה תרומה לתלמידים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע הערכה כוללת לכל התוכניות לקידום האנגלית הדבורה שהפעיל במסגרת התוכנית הלאומית ולבחון את האפקטיביות שלהן ואת השפעתן על הישגי התלמידים לאורך שלבי החינוך שבהם הן הופעלו. בהתאם לתוצאות הבחינה מומלץ שהמשרד יחליט על חידושה או על המשך הפעלתה של כל תוכנית על מרכיביה השונים - עדכונם, הרחבתם או הפסקתם.	• משרד החינוך

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ גם שהמשרד יקבע יעדים שנתיים לכל תוכנית, יקצה לה את המשאבים הנדרשים ויעקוב אחר ביצועה והישגיה.	
7	היעד השלישי של התוכנית הלאומית לאנגלית - חיזוק איכות ההוראה	במסגרת היעד של חיזוק איכות ההוראה נקבע כי יש לגייס מורים לאנגלית, לגייס תומכי הוראה ולגבש קהילות מורים לאנגלית. בשנה"ל התשע"ח גויסו 1,000 מורים לאנגלית, בשנה"ל התשע"ט - 1,179 מורים לאנגלית ושנה"ל התש"ף - 1,066 מורים לאנגלית (כאשר היעד לשנים הללו נקבע ל-1,000 מורים לאנגלית בשנה). עם זאת, על פי מיפוי שערך משרד החינוך במאי 2022, היו חסרים 711 מורים לאנגלית במערכת החינוך, כאשר יותר ממחצית מהמחסור במורים לאנגלית היה במחוזות תל אביב והמרכז (52%). עולה כי אף שבשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף עמד המשרד ביעדי הגיוס שקבע ואף גייס בכל אחת משנות הלימודים התשע"ט והתש"ף מעל ל-1,000 מורים חדשים, לא נפתרה בעיית המחסור במורים. מחסור זה מצביע על כך שהיעדים לגיוס מורים שנקבעו לשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף לא הביאו בחשבון את מלוא הגידול העתידי בביקוש למורים לאנגלית, ומעלה ספק בדבר התשתית העובדתית שעל פיה קבע המשרד את היעד לגיוס המורים בתוכנית הלאומית ל-1,000 בכל שנה. בנוסף, קיים מחסור איכותי במורים לאנגלית, המתבטא בשיעור המורים במערכת החינוך אשר מלמדים אנגלית ואינם עומדים בתנאי ההכשרה הדרושה להוראת השפה האנגלית שקבע משרד החינוך. מניתוח נתוני משרד החינוך ליוני 2023 נמצא כי: כרבע מכלל המורים לאנגלית במערכת החינוך (26%) אינם בעלי ההכשרה הדרושה להוראת המקצוע - 31% מהמורים לאנגלית במגזר היהודי ו-11% מהמורים לאנגלית במגזר הערבי; בחינוך היהודי יש פערים ניכרים בין שלושת זרמי החינוך, כאשר בחינוך החרדי שיעור המורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה הוא הגבוה ביותר (39%) - וגבוה באופן חריג בשלב החינוך היסודי (62%); ובחינוך היהודי יש פערים בשיעורי המורים שאינם בעלי ההכשרה הדרושה בין האשכולות החברתיים-כלכליים: באשכולות הנמוכים 1 - 3 שיעורם גבוה יותר מזה שבאשכולות הגבוהים 7 - 10 (39% לעומת 28%, בהתאמה). המשמעות היא, שהתלמידים ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים מקבלים מורים טובים פחות משמקבלים התלמידים ביישובים שבאשכולות חברתיים-כלכליים גבוהים. היעד שקבע משרד החינוך להפעלת מתנדבים תומכי הוראה	• משרד החינוך לפי מחקר שערכה חברת דה לויט עבור משרד החינוך - קיים מחסור במורים בכלל מערכת החינוך במדינת ישראל, הצורך הזה חוצה תחומים, מגזרים ותחומי דעת. זוהי בעיה לאומית חברתית, אנגלית היא רק הסימפטום. התקיימו לאורך השנים תכניות לגיוס מורים ולהסבת מורים ממקצועות אחרים, יועדו לכך מלגות ייעודיות. גויסו גם תומכי הוראה על מנת ללוות את ההוראה בכיתה ולעודד למידה עצמאית לא רק בהוראה מסורתית של מורה בכיתה אלא בשילוב טכנולוגיה.

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		באנגלית עלה בעקיבות מהתשע"ח - 950 תומכים - ועד התשפ"ה - 2,500 תומכים. ככלל, המשרד עמד ביעד שקבע ואף מעבר לו (מלבד בשנה"ל התשפ"ב) וכך בין השנים התשע"ח והתשפ"ג הוכפל מספרם ועלה מ-1,200 ל-2,420. עם זאת, עלה כי מאז הפעלת תוכנית המתנדבים בהתשע"ח ובמשך שש שנות הפעלתה לא ביצע המשרד הערכה מלאה של פעילות המתנדבים תומכי ההוראה שתבחן את תרומתה לשיפור הישגי התלמידים באנגלית ולשיפור שליטתם בשפה הדבורה, למעט משוברים בקרב המורים על פעילות המתנדבים תומכי ההוראה. קהילות מורים לאנגלית לצורך קידום הפיתוח המקצועי של המורים לאנגלית הקים משרד החינוך החל משנה"ל התשע"ז (2016) - 2017) קהילות לומדות של מורים לאנגלית מכל רחבי הארץ. בשנה"ל התשע"ז פעלו 37 קהילות מורים מקוונות, וכל אחת נוהלה בידי מורה שהשתלם בהכשרה לשם כך. השתתפו בהן כ-550 מורים. בתוכנית הלאומית נקבעו יעדים למספר קהילות המורים בשנה"ל התשע"ח ולאחר מכן נקבעו יעדים גם לשנות הלימודים התשע"ט, התש"ף והתשפ"א. התוכנית המשיכה לפעול גם בהתשפ"ב והתשפ"ג, אך לא נקבעו לה יעדים, היעד למספר קהילות המורים שיופעלו במסגרת התוכנית הלאומית גדל מ-60 בשנה"ל התשע"ח ל-100 בשנה"ל התשפ"א. מספר הקהילות שפעלו בשנים אלה אומנם עלה מ-59 בהתשע"ח ל-68 בהתש"ף, אך היעדים לא הושגו ובהתשפ"ג ירד מספר הקהילות הפעילות ל-60 (למשרד החינוך אין נתונים על השנים התשפ"א והתשפ"ב). מומלץ שמשרד החינוך יגבש תוכנית אסטרטגית קבועה לחוסר במורים הן בהיבט הכמותי תוך שימוש בתשתית נתונים ותחזיות מהימנות, והן בהיבט האיכותי תוך השלמת ההכשרות הנדרשות למורים, ויפעל בעניין זה בשיתוף המל"ג אשר אחראית לתקצוב ולאיכות האקדמית של המכללות האקדמיות להוראה. לאור הגידול החיובי במספר המתנדבים תומכי ההוראה והפיתוח למעשה למשאב חשוב לתומך בהוראת האנגלית במערכת החינוך, מומלץ למשרד החינוך לקבוע מדדי הערכה לתוכנית ולבצע הערכה מקיפה של השפעת הפעילות על הישגי התלמידים באנגלית ועל שליטתם בשפה הדבורה וכן על השינוי בהתייחסות של התלמידים ללמידת האנגלית. הערכה כזו תסייע למשרד החינוך לקבוע מתכונת יעילה לשימוש מיטבי במשאב זה. נוכח שביעות הרצון הגבוהה של המורים המשתתפים בקהילות המורים ונוכח הערכת התרומה של	

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ההשתתפות בקהילות לעבודתם, מומלץ כי משרד החינוך יבחן אם פוטנציאל הקהילות והמורים המשתתפים בהן מנוצל במלואו, ואם יש פער - ישלים אותו בתוספת של קהילות ושל מורים החברים בהן. מומלץ גם שהמשרד יבחן אם נדרש לעדכן את מגוון הפעילויות שהקהילות עוסקות בהן וכן שיוגדרו יעדים, הן כמותיים - מספר הקהילות והמורים שישתתפו בהן, והן איכותיים - האפקטיביות של הפעילויות שבהן הקהילות עוסקות והדרכים להערכת הישגיהן.	
8	הפסקת הפעלתה של התוכנית הלאומית לאנגלית	אף שהתוכנית הלאומית לאנגלית נועדה להימשך חמש שנים, היא פעלה כמסגרת מגובשת וקוהרנטית רק שלוש שנים - בשנות הלימודים התשע"ח - התש"ף (2017 - 2020). דוח הסטטוס האחרון של התוכנית הלאומית הוכן במאי 2020 (לקראת סוף שנה"ל התש"ף) וחלק מרכיבי התוכנית הלאומית לא תוקצבו לשנה"ל התשפ"א ולא הופעלו בה (תוכנית הספריות הכיתתיות, תוכנית Keep Talking, תוכנית החונכות הווירטואלית שלא תוקצבה ולא נמשכה כבר בשנה"ל התש"ף) או שתקצובן והיקף הפעלתן צומצמו מאוד (תוכנית "סולמות"). המשרד לא קיבל החלטה רשמית על סיום התוכנית הלאומית ולפיכך גם לא הפיק ממנה לקחים להמשך כדי לוודא שהיא משיגה את יעדיה. לא נערך מעקב מסודר אחר אותם רכיבי התוכנית הלאומית שנמשכו בשנים שלאחר מכן והמשרד כבר לא התייחס אליהם כאל חלק מתוכנית לאומית אלא כאל חלק משגרת הלימודים הרגילה. המשרד גם לא גיבש תוכנית אסטרטגית חדשה ללימודי האנגלית. לפיכך, משנה"ל התשפ"א פועלת מערכת החינוך ללא תוכנית אסטרטגית חדשה ללימודי אנגלית וזאת אף שמרבית היעדים של התוכנית הלאומית משנת 2017 לא הושגו (פתרון בעיית המחסור הכמותי והאיכותי במורים לאנגלית) או שלא ידוע באיזו מידה הן הושגו (שיפור איכות ההוראה והעלאת רמת השפה הדבורה בקרב התלמידים). מומלץ כי משרד החינוך, בהובלת המפמ"רית לאנגלית ובשיתוף יחידות רלוונטיות נוספות, יגבש תוכנית המשך רב-שנתית לתוכנית הלאומית שתתבסס על הפקת לקחים מקיפה מביצוע התוכנית הלאומית ומפעולות מרכזיות נוספות שנעשות לקידום השפה בבתיה"ס, ותלווה בהערכה בידי ראמ"ה. מומלץ כי יעדיה של תוכנית ההמשך ייקבעו בראייה כוללת של תרומתם לקידום האתגרים	• משרד החינוך התכנית נמצאות בגפ"ן ומיועדות לרכישה עצמאית על ידי מנהלי בתי הספר. ראמ"ה- תבחן אפשרות לקיים הערכה מקיפה, וזאת בהתאם לסדרי העדיפויות וליתר הסוגיות שעל השולחן העבודה של ראמ"ה.

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המערכתיים המרכזיים לשיפור הוראת האנגלית בשנים הקרובות ולשיפור שליטתם של התלמידים בשפה,	
9	הטמעת עקרונות תוכנית הלימודים החדשה בפיתוח המקצועי של המורים לאנגלית	בספטמבר 2019 פרסם המשרד את תוכנית הלימודים החדשה באנגלית לחינוך היסודי ובפברואר 2020 הוא פרסם את תוכנית הלימודים החדשה באנגלית לחטיבת הביניים. שתי התוכניות מתבססות על עקרונות בין-לאומיים להוראת שפה - ה-CEFR. גם לימודי האנגלית בחטיבה העליונה ברמות של 3, 4 ו-5 יחידות לימוד הותאמו לעקרונות ה-CEFR. נמצא, כי בסוף שנה"ל התשפ"ג, כארבע שנים לאחר שהחלה תוכנית הלימודים החדשה לפעול, מתוך למעלה מ-11,000 מורים בשישה מחוזות (הצפון, חיפה, המרכז, הדרום, החרדי וההתיישבות) כ-8,300 מורים (כ-75%) עדיין לא השתתפו בהשתלמות בנושא הטמעת עקרונות ה-CEFR ותוכנית הלימודים החדשה; במחוז המרכז היה שיעור המורים שהשתלמו הקטן ביותר - פחות מ-5%, ובמינהל לחינוך התיישבותי היה שיעור המורים שהשתלמו הגבוה ביותר - כ-53%. יתר על כן, אף שבמחוזות תל אביב וירושלים ומנח"י יש למעלה מ-4,000 מורים (כ-26% מכלל המורים לאנגלית), למשרד החינוך אין נתונים כמה מהם השתלמו מומלץ שהמפמ"רית לאנגלית והמפקחות לאנגלית, בשיתוף מינהל עובדי הוראה, יכינו תוכנית שתעודד את המורים לאנגלית להשתתף בהשתלמויות בנושא, יבחנו מה הם החסמים שבגינם רק מיעוטם השתתפו עד כה בהשתלמויות ויפעלו לספק להם פתרון. בכך יביא המשרד לידי שיפור רמתם המקצועית של המורים לאנגלית ולהעלאת איכות ההוראה של המקצוע במערכת החינוך.	• משרד החינוך 30% ממורי האנגלית השתלמו במדיניות ה-CEFR, זאת על אף ארגון המורים שלא מעודד השתלמויות מקצועיות כתנאי להעסקה. ממוצע זה גבוה ביחד למערכות חינוך אחרות שמתקשות להעביר סטנדרטיזציה בתכניות לימודים. מהלך גיוס המורים להשתתף בהשתלמויות נמשך ואנו מצפים כי נממה זו תתגבר בעתיד.
10	הקצאת משאבי הדרכה מחוזיים לבתי הספר בכל שלבי החינוך	לפי דיווחי המפקחות לאנגלית למשרד מבקר המדינה, הנתונים בסוף שנה"ל התשפ"ג מראים כי כ-28% מכלל בתי"ס (1,346 מתוך 4,870 בתי"ס) קיבלו הדרכה באנגלית ממדריכים שזה תפקידם. כ-10% מכלל בתי"ס נזקקו להדרכה אולם לא ביקשו לקבלה וגם לא קיבלו (506 בתי"ס), ולפי תשובות המפקחות מרביתם משתייכים למחוז הצפון (349 בתי"ס - 69%). 78 בתי"ס ביקשו לקבל הדרכה אך לא קיבלו אותה (2% מכלל בתי"ס). מתשובות המפקחות על האנגלית על השאלון שהפיץ להן משרד מבקר המדינה עולה שיש קשיים הפוגעים בטיב ההדרכה ובהיקפה, ובהם בעיות לוגיסטיות	• משרד החינוך משרד החינוך מעודד את בתי הספר לרכוש ימי הדרכה במסגרת הגפ"ן לאחר מיפוי צרכים שיעשה על ידי המנהלים. אנגלית הוא מקצוע מבוקש. ראמ"ה- המחקר שלנו לא עסק בהוראת האנגלית באופן ספציפי. הערות המבקר מתייחסות להיבטים תפעוליים של הדרכה- מי בכלל מקבל והאם זה מהגורמים המוסמכים, ופחות נוגע בהיבטי איכות ההדרכה או תרומתה.

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כפיזור גיאוגרפי גדול המקשה על הנגשת ההדרכה ומחסור במדריכים מקרב המורים לאנגלית; לצידן, חוסר הבנה של בתי"ס ביחס לתפקיד המדריך ואי-הסדרת ליקוייה של פעילותו בביה"ס המונעת לנצל את יתרונות ההדרכה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד החינוך לבצע בשיתוף משרד האוצר בחינה של משאבי ההדרכה, המחסור במדריכים ואופן העסקתם ולגבש יחד מענה ארוך טווח שיוכל לפתור את הבעיה הממושכת של המחסור הכרוני במשאבי הדרכה ובמדריכים במערכת החינוך. מומלץ כי המפקחות יתכננו את ימי ההדרכה באופן שיאפשר לנצל משאב זה ביעילות, ובכלל זה יתאמו את הציפיות מול מנהלי בתי הספר בנוגע להדרכות שיבוצעו - מועדן, תוכן וצוות ההוראה שיוודק, ויקבעו את הפיזור הגיאוגרפי של ההדרכות כך שיום הדרכה ינוצל ביעילות. מומלץ גם שהמפמ"רית לאנגלית והמפקחות יגבשו ביחד עם מינהל עובדי הוראה תוכנית רב-שנתית לגיוס מדריכים להוראת אנגלית ויודאו שהמורים בכל בתי"ס מקבלים הדרכה מתאימה.	ימי ההדרכה מנוצלים בצורה מיטבית ומקסימאלית ואנו נמשיך לתמוך במורים ולמקצע את שיטות ההוראה.
11	התוכנית ללימוד אנגלית בגיל הצעיר	בשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022) החליט משרד החינוך על הפעלת תוכנית ללימוד אנגלית בגני הילדים ובכיתות א'-ב' כפיילוט שיתחיל בשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023) בכמה מאות גנים ובתי"ס יסודיים, ויורחב לאחר מכן. הערכה מלווה שביצעה ראמ"ה לפיילוט הצביעה על תוצאות ראשונות חיוביות להפעלת התוכנית. במאי 2023 (במהלך שנה"ל התשפ"ג), עוד לפני שהוצגו התוצאות של הערכת הפיילוט, החליט מנכ"ל משרד החינוך דאז בדיון שעסק בתקצוב התוכנית להמשיך להפעיל את התוכנית בהיקפה הקיים במסגרת הפיילוט בלבד (ב-689 גני ילדים וב-420 בתי"ס יסודיים) ולא להרחיבה כפי שתוכנן בפברואר 2023 (ל-6,500 גני ילדים ול-2,010 בתי"ס יסודיים). עוד החליט המנכ"ל דאז כי תיבחן האפשרות להרחיב את לימודי האנגלית בכיתה ב' ולאחר מכן גם בכיתה א' וכך הלאה, וזאת לאחר שתיבחן האפקטיביות של התוכנית שהנחה להפעיל במרץ 2024. החלטות המנכ"ל דאז לרבות אי-המתנה לתוצאות ההערכה המלווה של ראמ"ה לא נומקו ולא נשענו על נתונים מבוססים. עולה מכך שהפיילוט שערך המשרד בשנה"ל התשפ"ג, שנועד לבחון באופן מתוכנן ובהתבסס על עקרונות מוגדרים את תרומת למידת האנגלית בגיל צעיר יותר לשליטת טובה יותר בשפה	ראמ"ה - תיבחן אפשרות לקיים הערכה מקיפה, וזאת בהתאם לסדרי העדיפויות וליתר הסוגיות שעל השולחן העבודה של ראמ"ה.

לימודי אנגלית במערכת החינוך

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בעתיד, למעשה לא השיג את מטרתו ולא סייע בגיבוש התכנים, הפעילויות, היקף שעות הלימוד והליווי הנדרשים להצלחת המהלך של לימוד אנגלית בגני הילדים ובכיתות א'-ב'. נוכח תוצאות הפיילוט החיוביות מומלץ למשרד החינוך לשוב ולבחון את האפקטיביות של התוכנית בהתאם ליעדיה על בסיס תוצאות ההערכה המלווה של ראמ"ה לשנה"ל התשפ"ג ובהתאם להערכה נוספת שתיעשה לשנה"ל התשפ"ד. על בסיס תוצאות ההערכה מומלץ להחליט על עתיד התוכנית - אם נכון להרחיבה ולהשלים פערים שיימצאו בה או להפסיקה.	

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

הערה כללית משרד הרווחה והביטחון החברתי:

מינהל המוגבלויות במשרד פועל באופן אינטנסיבי ויום יומי לצורך יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, תשפ"ב-2022, אשר נחקק ביוני 2022 ונכנס לתוקף בינואר האחרון. החוק מביא לידי ביטוי את מדיניות מינהל מוגבלויות בכל הנוגע למתן שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות ובכלל זה קידום תפיסה מוכוונת אדם ומתן שירותים לפי רמת התמיכה לה זקוק האדם ולא לפי סוג המוגבלות, שילוב של אנשים עם מוגבלות בקהילה, צמצום מסגרות מרובות דיירים וקידום אוטונומיה וחיים עצמאיים של אנשים עם מוגבלות בקהילה לצד שמירה על ביטחון אישי.

במסגרת יישום החוק פועל המינהל לפיתוח שירותים באופן הדרגתי אשר יאפשרו הרחבת מענים לאנשים עם מוגבלות והשגת מטרות החוק, בכפוף לקבלת התוספת התקציבית הניתנת באופן עיתי ועד לסך של 2.15 מיליארד, ובהתאם לצווים שיתקין השר כאמור בחוק.

זאת ועוד, ביום 14.7.2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2007 להקמת צוות בין משרדי לגיבוש תכנית לאומית לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה. הצוות הבין משרדי יכלול נציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ויפעל לגיבוש מדיניות ופתרונות לשילובם של אנשים עם מוגבלות בקהילה בתחומי הדיור, הבריאות, החינוך, התחבורה, התעסוקה ועוד. התכנית שתגובש תהווה, בין היתר, מעטפת משלימה והכרחית לתהליכים המתקיימים על ידי משרד הרווחה במסגרת יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות לקידום אפשרות בחירה בחיים עצמאיים ואוטונומיים של אנשים עם מוגבלות לחיים בקהילה.

נכון לציין כי מרביתם ככולם מהליקויים המפורטים בדו"ח מקודמים במסגרת יישום החוק כאמור ונמצאים בתכנית העבודה השוטפת של המינהל בשנים הקרובות ומשכך אנו מבקשים כי המבקר ייקח זאת בחשבון במסגרת ההמלצות הניתנות על ידו במסגרת הדו"ח.

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות	נמצא כי שש שנים לאחר הקמת מינהל מוגבלויות במשרד הרווחה ולקראת מועד יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, בינואר 2024, חסרים רכיבים מרכזיים במדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות. אף שהמשרד קבע ש"קהילה" ו"דיור בקהילה" הם מושגי מפתח ביישום מדיניותו מעת הקמתו, ואף שכך נקבע גם ביישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות וביישום המלצות ועדת דותן, הוא לא הגדיר מהי קהילה ומהו דיור בקהילה. למשל, קהילה עשויה להיות בית משפחתו הקרובה של האדם עם מוגבלות, סביבת חייו המורחבת יותר - שכניו ומכריו - ואף שכונת מגורים או עיר מגורים; דיור בקהילה עשוי להיות מגורים עצמאיים, מגורים במשפחה או מגורים במסגרת ממוסדת מסוגים שונים. בתמונת המצב שגיבש משרד הרווחה חסרים גם נתונים ומידע על מקבלי השירות ועל איכות השירות שמקבלים אנשים עם מוגבלות והתאמתו לצורכיהם. לדוגמה, סקירת העשור מציגה נתונים על מספר מקבלי השירות עם מוגבלויות	• משרד הרווחה והביטחון החברתי חזון המינהל בא לידי ביטוי בתע"ס 5.1 - מדיניות מינהל מוגבלויות, שם נקבעו עקרונות יסוד בהתייחס לכלל המסגרות של המינהל – דיור וקהילה – ובכלל זה עקרונות הנוגעים לשרות מוכוון אדם וקידום ועידוד השתתפות בקהילה. המנהל מיישם מדיניות זו ביחס לכלל מקבלי השרות באמצעות מתווה תכניות אישיות המהווה המשגה של מודל עבודה מכוון אדם. המתווה מפרט אופן עבודה הן ברמה פרטנית והן ברמת המסגרת. המתווה נמצא בימים אלה בשלבי הטמעה מתקדמים במסגרות הדיור ובקהילה. כחלק מתהליך הקמת פלטפורמות ממוחשבות לניהול המידע על מקבלי השרות, המינהל מקדם בימים אלה מכרז להקמת תיק לקוח ממוחשב במסגרות דיור וקהילה. הקמת הפלטפורמה תסייע לבצע מעקב אחר יישום המדיניות כאמור לעיל הן ברמה המערכתית והן ברמה הפרטנית ותתרום לניתור איכות השרות שניתן למקבלי השרות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שונות, אולם אין בה מידע באיזו מידה השירות מספק את הצרכים ואין בה נתונים על שביעות הרצון מהשירות. במסגרת היערכותו ליישום החוק ולאיוץ המלצות ועדת דותן, מומלץ כי משרד הרווחה ישלים את הפערים בגיבוש המדיניות לטיפול באנשים עם מוגבלות, ובהם יצירת תמונת מצב מלאה על בסיס ניתוח שיטתי של נתונים, קביעת סדרי עדיפויות למימוש המדיניות, הגדרת יעדים ברורים ומדידים - למשל בתחום הדיור והתעסוקה, ופיתוח כלי מדידה למעקב עקיב ושיטתי אחר השגתם.	בכל הנוגע להערת המבקר בנוגע להגדרת "קהילה", המנהל מקדם במדיניות שמטרתה להגביר השתתפות ושייכות של אנשים עם מוגבלות בקהילה. מגוון התכניות והכלים אותם מקדם המנהל נועדו למטרה זו, אולם לשיטת גורמי המקצוע במנהל, הניסיון להגיע להגדרה "ברורה" של קהילה אינו נכון, בין היתר לאור גישת שירות מוכוון אדם אשר לפיה נדרש להתאים את השירות הניתן לאדם מבלי להיצמד להגדרה כזו או אחרת של המונח "קהילה". מכל מקום, בהתייחס להגדרת דיור בקהילה, האמנה מציעה עקרונות להגדרת מסגרת כדיור בקהילה. חלק ניכר מעקרונות אלה מוטמעים במדיניות המינהל. בהתייחס לשירותים בקהילה, המינהל פועל וימשיך לפעול להטמעת הגדרת "מגורים עצמאיים" וכן יפעל להרחבת סקרי שביעות רצון בקרב כלל המשתתפים בתכניות. בהתייחס למסגרות דיור, אגף הדיור במנהל נמצא בתהליך של כתיבת "מכרז דגל" – בשיתוף משרד רוה"מ והחשב הכללי במשרד האוצר, שמטרתו ליצור התקשרויות חדשות להפעלת כלל מסגרות הדיור וכן להטמיע הן את תפיסת המינהל והן את עקרונות וערכי החוק, בהם: מעבר לרמות תמיכה, מעבר לדיור בקהילה וצמצום מסגרות מרובות דיירים. במכרז יוטמעו כלי מדידה על מנת לעקוב אחר השגת יעדי המכרז ושביעות הרצון מהשירות שניתן מכוחו וכן יוטמעו הגדרות ברורות ועדכניות למונחים על פיהם פועל המינהל.
2	קבלת שירות ממשרד הרווחה	יוצא אפוא כי שיעורים ניכרים (37%, שהם כ- 3,700 איש) של בוגרים צעירים עם מוגבלות, אשר במהלך לימודיהם במערכת החינוך המיוחד גרו בבית הוריהם וקיבלו מעטפת חינוכית וטיפולית מותאמת לצורכיהם ממשרד החינוך וממשרד הרווחה, אינם מקבלים בבגרותם שירותים ממשרד הרווחה שלהם הם זכאים ושמטרתם לסייע להם להשתלב בחברה באמצעות תעסוקה, השכלה ודיור. לפיכך רבים מהם עלולים להישאר בבית הוריהם ולהיות תלויים בהם, ללא מקום מגורים מתאים להם, וכשהם חסרי מעש בשעות היום בהיעדר תעסוקה מתאימה. כך נפגעת יכולתם לפתח עצמאות ועולה גם החשש כי יאבדו ההישגים שאליהם הגיעו במהלך שנותיהם במערכת החינוך בשל היעדר עשייה משמעותית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי חלקן של הפער המתואר בליקוי נובע מהעבודה שלמשרד החינוך ומינהל מוגבלויות יש הגדרות שונות ל"מוגבלות". לפיכך, ייתכן שאדם שהוכר כאדם עם מוגבלות ראייה על ידי משרד החינוך, לא יעמוד בסף ההכרה של משרד הרווחה. בנוסף, בכל הנוגע למוגבלות שכלית התפתחותית, נראה כי ישנם מצבים בהם משרד החינוך מכיר בקטינים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, אף שלא הוכרו על ידי ועדת אבחון, בהתאם לקבוע בחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), תשכ"ט-1969. סוגיה זו צפויה לקבל מענה במסגרת המלצות הועדה הבין-משרדית לבחינת הפרומה בהליכי אבחון והכרה לילדים ונוער עם מוגבלות, שהוקמה מכוח החלטת ממשלה 214.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לפער בין מספר בוגרי החינוך המיוחד עם מש"ה הזכאים לקבל את שירותיו בכל האוכלוסיות לבין מספר הבוגרים שהוא הכיר בהם ואת הסיבות למימוש החלקי של זכותם לשירותים. מומלץ כי משרד הרווחה יתמקד במיוחד בסיבות למיצוי הנמוך במיוחד של השירותים בקרב בוגרים עם מוגבלות בחברה הערבית ויפעל להעלאתו בהתאם למאפייני חברה זו. מומלץ גם שהמשרד יבצע מעקב שוטף אחר מיצוי הזכויות לקבלת השירותים, יפרסם את תוצאות המעקב וימפה את החסמים המונעים את מיצוי הזכויות, לרבות אלו המנותחים בהמשך דוח זה, ויפעל להסרתם.	נוסף על האמור, יובהר כי להבדיל משירותי חינוך, שירותי מינהל מוגבלויות תלויים ברצונו של האדם ומשפחתו. לפיכך, עשויים להיות מצבים שבהם בוגר מערכת החינוך אינו צורך שירותים של מינהל מוגבלויות משום שאינו מעוניין בהם. באשר לליקוי הנוגע למיצוי נמוך של שירותים בחברה הערבית, מינהל מוגבלויות מכיר בבעיית תת האיתור של אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית. לאור זאת, הוקם שולחן עגול הכולל את משרד הרווחה, משרד הבריאות, משרד החינוך, ארגונים פרטיים ועמותות מודבארות, שמטרתו לקדם מהלכים לאיתור ילדים ובוגרים על הרצף האוטוטיסטי בחברה הערבית. בעבודה המשותפת נבנתה תכנית פעולה לשלושת המשרדים, בהובלת משרד הרווחה, במסגרתה הוחלט כי במסגרת פילוט ייעשו פעולות לאיתור בקופות החולים, טיפות החלב, גני ילדים ובתי הספר, וכן ייעשו פעולות להעלאת המודעות בקרב אנשי מקצוע בכל התחומים בחברה הערבית. כיום תכנית הפילוט פועלת באשכול בית הכרם בצפון הארץ, בתהליך למידה ומיפוי של חסמים וחוזקות. עוד נוסף כי המנהל הכיר בצורך להקים מערך מניעה ולהרחיב שירותים הניתנים לילדים, נוער ומשפחות על מנת לייצר קשר ארוך תווך ברצף חיי האדם עם המוגבלות, טרם שלב המעבר לחיים בוגרים. במסגרת הערכות ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות יוקם במנהל אגף חדש של ילד, נוער ומשפחה שיהיה אחראי על בניית מענים לילדים, נוער ומשפחה וירחיב את הקשר של המנהל עם איתור האוכלוסייה גם כדרך למניעה ליציאה חוץ ביתית והשארות בני הנוער והמתבגרים בקהילתם גם בהתבגרותם.
3	משך זמן ההמתנה עד לקבלת השירות	משרד הרווחה לא קבע תקן למשך זמן ההמתנה לקבלת שירות ממועד הבקשה לקבלתו פחות משליש (כ-2,000) מבוגרי מערכת החינוך המיוחד החלו לקבל שירותי תעסוקה ודיוור סמוך לסיום לימודיהם - בתוך שלושה חודשים; מעט יותר משישית (17%, שהם כ-1,100) החלו לקבל את השירותים לאחר יותר משלוש שנים, ובסך הכול כמחציתם (כ-3,200 איש) החלו לקבל את השירות רק שנה ומעלה מיום סיום לימודיהם. המשמעות היא שייתכן שחלקם לפחות נותרו בתקופה זו בבית הוריהם חסרי מעש ונעדרי משמעות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מינהל מוגבלויות פועל ליצירת רצף במעבר בין עולם ההתבגרות לעולם הבגרות, הן בהיבט של הצעירים עצמם והן בהיבט המשפחתי, בין היתר באמצעים המפורטים להלן: עבודת עו"סים לחינוך מיוחד במחלקות לשירותים חברתיים: מדובר בתקן שניתן למחלקות לשירותים חברתיים באמצעות משרד החינוך, שבמסגרת תפקידו אמון על חיבור משפחות וצעירים לקראת

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליצירת רצף שירות במעבר ממערכת החינוך לבגרות, 'בחן את החסמים הגורמים למשך הזמן הארוך עד למיצוי הזכאות לשירותים על ידי אדם עם מוגבלות הזכאי להם, ויפעל להסרת חסמים אלה.	סיום ביה"ס לחינוך מיוחד למחלקות לשירותים חברתיים בעיר מגוריהם לצורך בניית תוכנית מענים אישית לכל צעיר וצעירה. 2. בתוכנית השירות הלאומי (המופעל) בשיתוף עם הרשות לשירות לאומי) ובתוכניות לשילוב צעירים עם מוגבלות בצבא מושם דגש על ההכנה של הצעירים לקראת סיום שילובם בשירות הלאומי/צבא וחיבורם למחלקות לשירותים חברתיים לשם המשך מיצוי זכויותיהם בשירותים השונים הניתנים על ידי מינהל מוגבלויות. 3. בשנת 2023 נפתחו 2 קורסים בביה"ס המרכזי לעבודה סוציאלית לעובדים סוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים. קורסים אלו מכשירים עו"ס לליווי צעירים ובני משפחתם במעבר ממערכת החינוך לעולם הבוגרים, לרבות סיוע בבניית התוכנית האישית המותאמת לכל צעיר. את הקורסים סיימו מעל 60 עובדים סוציאליים. כמו כן, במרץ 2024 נפתחו שני קורסים נוספים לעובדים סוציאליים מתחילים בתחום המוגבלות, ללמידת עומק על עולם המוגבלות, מינהל המוגבלויות, השירותים והמענים הניתנים על ידי המינהל וחשיבות הליווי של אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם. בקורסים משתתפים מעל 60 עובדים סוציאליים. מעבר למפורט, כאמור לעיל, להבדיל משירותי חינוך, שירותי מינהל מוגבלויות תלויים ברצונו של האדם ומשפחתו. לפיכך, עשויים להיות מצבים שבהם אף בהיעדר חסמים קיימים בוגר מערכת החינוך איננו צורך שירותים של מינהל מוגבלויות. כאמור הקמת אגף שכל מהותו תהיה עבודת תשתית על חיבור עולם הילדים ובני הנוער, צרכיהם ובניית תפיסת עבודה עם נוער ילדים ומשפחות כמומחיות וכל זאת על מנת להקים שירותים נרחבים לאוכלוסייה בגיל הילדות והנוער.
4	טיפול מערכתי במיצוי זכויות	משרד הרווחה לא ערך מיפוי שיטתי של כל האנשים עם מוגבלות שקיימת אפשרות שהם זכאים לקבל שירותי רווחה מסוגים שונים; בפועל אין לו נתונים מלאים ושלמים על זהות הנכללים באוכלוסייה זו. עוד עלה כי המשרד לא וידא לגבי האנשים עם מוגבלות שהוא הכיר בהם אם הם ממצים את זכותם לקבל שירותי רווחה ואם קיימים חסמים כלשהם אשר מונעים מהם מלמצות את זכויותיהם. עלה גם שהמשרד לא גיבש תוכנית עבודה למיפוי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שעשויים להיות זכאים לקבל שירותי רווחה וגם אין לו גם	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בחמש השנים האחרונות יש למשרד הרווחה מערכת מידע שמאפשרת איסוף נתונים ומיפוי צרכים. מערכת זו מאפשרת לזהות דפוסים שביכולתם לסייע באיתור חסמים. עם זאת, המערכת איננה יורדת לפירוט מספק של המידע. על כן, במקביל לשימוש במערכת הקיימת לצורך איסוף נתונים, בימים אלו נבנית מודולת מוגבלויות לתיק לקוח של מקבל השירות במחלקות לשירותים חברתיים. למודולת זו שתי מטרות עיקריות - הראשונה, לסייע לעובד הסוציאלי באיסוף המידע על האדם, מעמיק ככל הניתן, ובכך לבנות עימו את

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תוכנית להסרת החסמים, לזיהוי אוכלוסיות זכאיות שלא מיצו את זכויותיהן ולעידודן לקבל את השירותים. מומלץ כי משרד הרווחה יגבש מתודולוגיה סדורה לאיסוף נתונים ולזיהוי החסמים למיצוי זכויות של אנשים עם מוגבלות לקבלת שירותי משרד הרווחה ויגבש תוכנית עבודה רב-שנתית הכוללת יעדים ומדדים לטיפול יסודי בהסרת החסמים.	התוכנית האישית המותאמת ביותר עבורו, לרבות מיצוי זכויות בהתאם לצורך. השנייה, איסוף נתונים מדויק לשם מיפוי צרכים וחסמים, באמצעות הכנסת קטגוריות שונות של מידע אשר נכנסו בתוך המודולה.
5	חסמים למיצוי זכויות	אתר משרד הרווחה אינו מציג רשימה של ספקי השירותים ושל דירוג של איכות השירות שהם נותנים, כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחותיהם לבחור את המסגרת המתאימה להם; האתר אינו מציג שירותים משלימים או זכויות לאנשים עם מוגבלות שנותנים גופים אחרים, למשל בט"ל, משרד העבודה ומשרד השיכון, וגם אינו מפנה לשירותים המשלימים באתרי הגופים האלו. האתר אינו מנגיש בפישוט לשוני את המידע שהוא מציג, אף שמדובר לא פעם באנשים שלהם קשיים בשל הנמכה קוגניטיבית או מש"ה, וגם אין באתר מידע על מקומות שבהם ניתן שירות מוגש ומותאם. למשרד הרווחה אין מחשבוני זכויות של אנשים עם מוגבלות. מומלץ כי משרד הרווחה ישדרג את אתר המרשתת שלו כך שיכלול מחשבוני זכויות בהתאם למצבי חיים שונים, מידע על הזכויות והשירותים שמספקים גופים אחרים, רשימת ספקים וציון האיכות שלהם, ושיטמיע בו ממשק משתמש המדמה את מסע הלקוח מרגע שמתעורר אצלו הצורך ועד לקבלת השירות. עוד מומלץ ששפת המידע תותאם ככל הניתן לאנשים עם מוגבלות קוגניטיבית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי על מנת להקל על אנשים באיתור מידע והנגשתו, הוכנסה למוקד 118 של המשרד מוקדנית ייעודית לתחום המוגבלות, אשר מתמחה בכל השירותים והמענים של מינהל מוגבלויות ואשר תפקידה לכוון את האנשים לגורמים המתאימים להמשך טיפול. השירות שניתן על ידי המוקדנית הוא מוגש לאנשים עם מוגבלות וניתן הן כמענה טלפוני והן כמענה דיגיטלי. באשר לשדרוג אתר המרשתת, המשרד פועל כל העת לשדרוג והנגשת מענים ומידע באתר. בהקשר זה יודגש כי במסגרת העבודה על יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, המשרד פועל ליצירת מערכת הגשת בקשות להכרה ולבחירת שירותים מקוונות, במסגרתן יוגשו השירותים הקיימים על ידי המינהל עבור האוכלוסייה. זאת ועוד, במסגרת הפיתוח של תיק דייר זמני נבנה שאלון מידע כללי למסגרות. לאחר שיופץ ויסיימו למלא אותו יהיה למינהל מידע על כלל המסגרות.
6	פנייה לזכאים יזומה לקבלת שירות	בשאלון לאנשי מקצוע דיווחו רק מיעוט מהמשיבים (11%) כי הם יוזמים קשר עם האדם עם המוגבלות שבאחריותם. בשאלון לאנשים עם מוגבלות דיווחו רק 20% ממקבלי השירות כי עו"סית מהרווחה יזמה פנייה אליהם כדי להסביר משהו או כדי לעדכן. מומלץ כי משרד הרווחה יערוך אחת לשנה הצלבה של הנתונים המצויים בידיו וישלח הודעה המזמינה אנשים עם מוגבלות הזכאים לכך לקבל שירותי דיור, תעסוקה, השכלה או פנאי בהתאם לצורכיהם. עוד מומלץ שמשרד הרווחה יפעל	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מינהל המוגבלויות פועל באינטנסיביות על מנת להפוך את העובדים הסוציאליים בתחום המוגבלות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות לגורמי מקצוע מומחים וכתובת ראשונה ליעוץ, הכוונה והדרכה עבור אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם. מדובר בתהליך ארוך הכולל שלבי עבודה רבים, אישורים ותקציבים. הנחיית המינהל בנהלי מיון התיקים השנתי להימנע מסגירת תיק לקוח של אדם שלא נמצא בקשר זמן רב עם המחלקה. המינהל מנחה

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עם משרד החינוך להסדרת הליך שלפיו הזכויות והשירותים ודרכי קבלתם יוצגו לתלמידי החינוך המיוחד ולמשפחותיהם לקראת סיום לימודיהם. מומלץ גם כי משרד הרווחה יערוך מסעות הסברה בתקשורת וברשתות החברתיות המזמינים אנשים עם מוגבלות לפנות למש"ח כדי לבדוק את זכותם לקבלת שירות ולקבלו.	את המחלקה להגדיר בתיק ההתערבות יצירת קשר אקטיבי עם האדם באופן טלפוני לפחות אחת לשנה, על מנת לבדוק את צרכיו ולהציע לו מענים בהתאם לשלבי חייו, כל עוד אין התנגדות של האדם לקשר עם המחלקה. עקב העומסים הכבדים מאוד במחלקות לשירותים חברתיים ומשבר קשה בתחום ישנו קושי משמעותי של העו"סים לעמוד בהנחיות אלו ומשכך קיים פער בנושא זה. באשר להמלצה לפעולה עם משרד החינוך, כאמור לעיל, במחלקות לשירותים חברתיים ישנו תקן של עו"סים לחינוך מיוחד שתפקידם להוות "גשר" במעבר בין מערכת החינוך לעולם הבגרים ומיצוי זכויות במחלקות לשירותים חברתיים. העו"סים האמורים פועלים בעבודה משותפת וצמודה עם צוות ביה"ס, בעריכת ערבי מידע והרצאות לבני משפחה של ילדים עם מוגבלות לקראת סיום ביה"ס, תיווך ישיר למחלקות השונות ועוד.
7	מורכבות ההוראות, הנהלים וההנחיות לאנשי המקצוע בנוגע למתן השירותים	ליקוי עשרות ההנחיות שאנשי המקצוע בתחום המוגבלויות אמורים להתמצא בהן, אינן משרתות אותם בבואם לתת שירות לאנשים עם מוגבלות. זאת בשל אי-היכרות עם ההנחיות, או אי-הכרתן ברמה יסודית שעשויה לשמש כלי מדרוך בארגז הכלים העומד לרשותם. ההנחיות אף עלולות להיות נטל על אנשי המקצוע בבואם להבין ולגזור מהן מתווה לפעולה. בכך הן הופכות להיות חסם למתן שירות מיטבי והן עשויות להעיד על תפיסת שירות פנים-ארגונית שאינה שמה את אנשי המקצוע במרכז ומשמשת אפוא חסם להטמעת שירות מוכון אדם. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להתאמת ההנחיות המיועדות לאנשי המקצוע כך שישמשו עבורם כלי עבודה יעיל במתן השירותים. עוד מומלץ כי המשרד יטמיע תפיסת שירות במטה ובמחוזות, הרואה באנשי המקצוע האמונים על מתן השירות לקויות שיש לתמוך ביכולתם למלא את תפקידם כנותני שירות וכמי שבאים במגע משמעותי עם מקבלי השירות - האנשים עם מוגבלות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בהמשך לאמור במענה לליקוי 4 לעיל, מודולת מוגבלויות צפויה לכלול קישורים להנחיות, אוגדנים, תע"סים ועוד, בהתאם לשאלה/סוגיה בתיק הלקוח, על מנת לסייע לעו"ס למקד את ההנחיות לשאלות/סוגיות הרלוונטיות לעיסוקו. לצערנו, כיום במחלקות לשירותים חברתיים קיימת תחלופת כוח אדם גבוהה, נתון המשפיע אף הוא על הכרות מעמיקה של אנשי המקצוע עם ההנחיות. המינהל פועל באמצעים שתוארו על מנת להעמיד ארגז כלים ייעודי בצורה פשוטה ומונגשת כפי שיבוא בין היתר במערכת ההכרה ובחירת השירותים המקוונת שצפויה להיבנות לצורך יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, נוסף על פעולות שנוקט לשימור כוח אדם ולבניית מומחיות, כפי שתוארו אף הן לעיל. במסגרת מיצוי זכויות בחוק, בו האדם יהיה זכאי לבחור שירותים בעצמו, 'בנו מנגנונים לצד העובד הסוציאלי ברשות שיעסוק בתוך לאדם עם המוגבלות בתהליך מיצוי זכויות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	ניהול הטיפול ותיאום השירותים בין	ליקוי ישנם פערים ממשיים באופן שאנשי המקצוע (עו"סיות) תפסו את עצמם כמנהלי טיפול לעומת התפיסה של האנשים עם מוגבלות שאמורים לקבל את השירות מאנשי המקצוע. אנשי המקצוע תופסים את עצמם כמנהלי הטיפול וכמי שנוקטים פעולות הנגזרות מתפקיד זה, ואילו האנשים עם מוגבלות סוברים שאין מנהל טיפול המכיר אותם היטב ואת צורכיהם ומסייע להם בשעה שהם זקוקים לו. מומלץ כי משרד הרווחה ינתח את הסיבות לפער בתפיסת מנהל הטיפול בין אנשים עם מוגבלות לבין אנשי המקצוע ויפעל לגיבוש דרכים לצמצום הפער כך שלכל אדם עם מוגבלות יהיה מנהל טיפול. זאת באמצעות הדרכות לאנשי המקצוע, הגברת החשיפה של מנהל הטיפול לאנשים עם מוגבלות ובני משפחתם וגיבוש הנחיות מפורטות למש"ח בנושא.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כאמור במענה לליקוי 6 לעיל, המינהל מקדם באינטנסיביות רפורמה משמעותית בתחום העבודה הסוציאלית למוגבלות במחלקות לשירותים חברתיים, בין היתר בהגדרת תפקיד עו"ס מוגבלות (תפקיד שאינו קיים היום) והפיכתו לגורם מתכלל יציב אל מול המשפחה, בניית תמהיל עיסוק מותאם, לרבות הכשרה לפיתוח ושימור כוח אדם, פיתוח דיגיטציה מותאמת ליעול עבודת העו"ס וצמצום עומסים, הבניה של מבנה ארגוני בתחום המוגבלות מותאם לצרכי האנשים והרשות ומיתוג עו"ס מוגבלות במחלקות כגורם מקצועי, מומחה מוגבלות לאדם ומשפחתו. המינהל סבור כי פעולות אלו יצמצמו את הפער המתואר בליקוי. המנהל בישורת האחרונה ליצירת מאגר סוקרים שיגיעו לכל נקודות הקצה (דיר וקהילה), של שירותים שניתנים לאנשים עם מוגבלות ויבנה כרטיס שירות שבאמצעותו האדם, אפוסטרופוס או איש הטיפול יוכלו לבצע בחירה לגבי קבלת שירות מהשירות בהתאם לרמת התמיכה ומאפייני השירות. הפיקו יעקוב ויאשר בשוטף את כרטיסי הביקור של כל יחידות הקצה.
9	פניות נמוכה למתן שירות	73% מאנשי המקצוע דיווחו כי יש להם זמן ומשאבים במידה בינונית או מועטה בלבד כדי לתת מענה מיטבי לאנשים עם מוגבלות שהם אחראים להם. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את עומסי העבודה של העובדים הסוציאליים בתחום המוגבלות ויקבע בהתאם להם את מספר מקבלי השירות לכל עובד.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי על פי מערכות המידע של משרד ישנה עליה של כ-10,000 פניות חדשות בשנה של אנשים עם מוגבלות למחלקות לשירותים חברתיים בבקשות לקבלת מענים, סיוע ותמיכה מעו"ס מוגבלות. במסגרת הרפורמה בתחום המוגבלות במחלקות לשירותים חברתיים, נבנתה הגדרת תפקיד לעו"ס בתחום המוגבלות ונבנה תמהיל עיסוק ועומסים לתחום המוגבלות, בהנחיית השר והמנכ"ל, הלוקח בחשבון את צרכיו של האדם עם המוגבלות לאורך כל שנות חייו והמקום המשמעותי של המשפחה בחייו. המלצות תמהיל העיסוק הוגשו לבחינתו של מנכ"ל המשרד.
10	העברת מידע ממשרד החינוך למשרד הרווחה	83% מהמשיבים על השאלון ציינו כי מתנהלת במידה בינונית או מועטה עבודה משותפת עם מערכת החינוך לשם פיתוח שירותים מותאמים לבוגרי מערכת החינוך המיוחד. 79% מהמשיבים ציינו כי מידע (כגון נתונים ומגמות) מועבר במידה בינונית או מועטה בין מערכת החינוך לבין הרווחה באופן	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנה האחרונה נערכו פגישות עבודה משותפות של משרד הרווחה ומשרד החינוך – מחלקת החינוך המיוחד על מנת לעבוד על ממשקי העבודה, לייעל את תהליך המעבר בין משרד החינוך והרווחה ולטייב את השירות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שיטתי בנוגע לאנשים עם מוגבלות. בבדיקה שערך צוות הביקורת מול מטה משרד הרווחה עלה כי מטה משרד הרווחה אינו מקבל כל מידע ממשרד החינוך על תלמידי החינוך המיוחד. כדי ליצור רצף בין מערכת החינוך המיוחד למערכת הרווחה מומלץ כי משרד הרווחה - בשיתוף משרד החינוך - ישלימו הסדרה של אופן ההעברה של מידע עבור (אגרגטיבי) על מספר הלומדים במערכת החינוך המיוחד ועל צורכיהם כדי לאפשר למשרד הרווחה לתכנן ולפתח מבעוד מועד את השירותים הנדרשים. מומלץ גם כי משרד הרווחה ומשרד החינוך יסדירו בהתאם לדין את אופן ההעברה של הנתונים האישיים על תלמידים עם מוגבלות, ברשות הוריהם, כדי לאפשר פנייה יזומה אליהם עם סיום לימודיהם ולהציג להם את מגוון השירותים שמספק משרד הרווחה.	בימים אלו מוקם צוות בין משרדי אשר מטרתו ייעול ושיפור השירות בכל הקשור במעבר בין התבגרות לבגרות. במסגרת כך, יבחן אף נושא הסדרת העברת המידע ממשרד החינוך לרווחה בהתאם לכל דין.
11	תוכניות להכנת בוגרי מערכת החינוך המיוחד לחיים בוגרים	שיעור כלל בוגרי החינוך המיוחד שהשתתפו בתוכניות של משרד הרווחה הוא נמוך ועומד על כ-5%, שהם כ-2,100 תלמידים. מבין הזכאים לשירותי משרד הרווחה השתתפו בתוכניות שהוא מפעיל כ-35%. כמו כן נמצא כי שיעור המשתתפים בתוכניות המעבר גבוה פי שישה לערך משיעור המשתתפים במכירות: כ-1,900 בוגרים לעומת כ-300, בהתאמה. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להרחבת תוכניות המעבר והמכירות שהוא מפעיל לכלל בוגרי החינוך המיוחד. מאחר שהן עבור תוכניות המעבר והן עבור המכירות נמצא קשר חיובי מובהק עם כל המדדים שנבדקו ומאחר שעלות הפעלת תוכניות המעבר נמוכה במידה רבה מזו של המכירות - כ-700 ש"ח לעומת כ-11,000 ש"ח (פי שישה-עשר) - מומלץ כי משרד הרווחה ישקול להרחיב בעיקר את תוכניות המעבר לכלל בוגרי החינוך המיוחד כדי לסייע להם להשתלב בקהילה ולקיים בה חיים משמעותיים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי לצד תכניות המעבר שכבר קיימות כיום במשרד, במסגרת פיתוח המענים מכח חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, המנהל נערך להטמעה והרחבה של "דירות אימון" - דירות בקהילה בהן יתנסו בני הנוער בתפקוד עצמאי ובניהול חיי יומיום לצד המוגבלות במטרה להביא לחיזוק האוטונומיה האישית ושילוב מיטבי בקהילה. בנוסף, כמו כן במגמת המנהל להגביר השילוב במכירות קדם צבאיות שנתיות וחצי-שנתיות • משרד החינוך משרד החינוך מפעיל מגוון תוכניות הכנה לחיים בוגרים, עבור תלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים. תוכניות הכנה לחיים – איכות חיים מהוות חלק מתחומי הליבה של החינוך המיוחד בכל רצף הגילים ורמות התפקוד בבתי הספר לחינוך מיוחד ובכיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל. כחלק מתוכניות הכנה לחיים, המשרד מפעיל 2 תוכניות ייחודיות המיועדות להכנה לחיי עבודה, בשיתוף משרד הרווחה – "מגמה לעתיד" ו"יוצרים עתיד" (התוכנית מופעלת גם באופן עצמאי, ללא משרד הרווחה). בדו"ח הביקורת, המדגם של 45,000 בוגרי החינוך המיוחד מתייחס

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			רק לתלמידים שמוכרים ע"י משרד הרווחה, על פני 8 מחזורי סיום (שנים), בהקשר לשתי התוכניות הייעודיות - "מגמה לעתיד" ו"יוצרים עתיד". יש לציין כי גם בוגרים אלו למדו לאורך השנים את תחום הליבה: "הכנה לחיים – איכות חיים". בהתייחס לנתונים, מדי שנה, משתתפים כ- 300 תלמידים בתוכנית "מגמה לעתיד" ועוד כ- 1,500 בתוכנית "יוצרים עתיד". כלומר, מדובר בכ- 10,000 בוגרים שהשתתפו בתוכניות אלו בלבד, לאורך 8 השנים. בנוסף, תלמידים במסגרות חינוך מיוחד וכיתות חינוך מיוחד בחינוך הרגיל לומדים כחלק משגרת הלמידה השבועית ותוכנית הלימודים האישית (תל"א) שיעורים בתכנים שונים של הכנה לחיים. המשרד מפרסם בפורטלים את הקדימויות והתוכניות, מעדכן את התכנים ואת תכנית הלימודים הנדרשת בחינוך המיוחד, ועוסק בהטמעה באמצעות מפקחות החינוך המיוחד במחוזות, באמצעות מדריכות ארציות ומחוזיות ובאמצעות מומחיות תחום במת"א. בנוגע להמלצה לערוך רישום מסודר של המשתתפים בתוכניות: 1. "מגמה לעתיד" – הכיתות הייעודיות בהן לומדים התלמידים מסומנות בקוד נפרד המאפשר מעקב. 2. "יוצרים עתיד" – ישנו רישום מוסדר של יציאת התלמידים להתנסות בתעסוקה במערכת ממוחשבת (דיווח לצורך ביטוח התלמידים המתנסים). 3. תחום הליבה "הכנה לחיים" - תלמידים לומדים את התכנים כחלק משגרת הלימודים ומתוכניות הלימוד האישיות והכיתתיות. משרד החינוך מקיים קשר שוטף עם משרד הרווחה סביב התוכניות השונות בכדי להדק את הרצף במעבר בין משרד החינוך למשרד הרווחה. המשרד התבקש להעביר למשרד המבקר, נתונים של 8 שנתונים בוגרים - שמות, רשות מגורים, מוגבלות וכו' - זהו המדגם של ה- 45,000 בוגרים שמוכרים גם ע"י משרד הרווחה. יובהר כי מספר התלמידים המתנסים בתעסוקה גדול בהרבה מהמציין בדו"ח הביקורת. מדי שנה לומדים כ- 300 תלמידים ב"מגמה לעתיד" – מסלול ייחודי, בו לומדים תלמידים עם מוגבלות במשך 3 שנים - תכנית מלאה הכוללת התנסות בתעסוקה, הכנה לחיים והסמכה טכנולוגית, לרוב

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			במכללות. התוכנית בשותפות משרד הרווחה – אשר אמונים על הליווי להתנסות בתעסוקה. בנוסף יש כ- 1500 תלמידים בוגרים המתנסים בתעסוקה מדי שנה – חלקם באופן עצמאי ע"י צוותים חינוכיים ובחלקם בשיתוף עם משרד הרווחה, בתוכנית "יוצרים עתיד" במסגרות שונות: בבתי"ס חנ"מ / כיתות חנ"מ ובמסגרות רגילות. מדובר במסלול חלקי בה מתנסים בתעסוקה של עד יומיים בשבוע. התכנים הנלמדים במסגרת הכיתה, מהם ניתן במידת הצורך, להפיק מידע אודות התלמידים המתנסים בתעסוקה, כולל מוגבלות, בית הספר בו לומדים ומקום ההתנסות. תלמידים בוגרים הלומדים בכיתות חינוך מיוחד, במסגרות מיוחדות ובבתי ספר רגילים, לומדים תוכניות איכות חיים – הכנה לחיים, בדומה לכישורי חיים בחינוך הרגיל, באופן המותאם לצרכי התלמידים. במידת הצורך ניתן להפיק מידע על פרטי התלמידים, לבחינת אפקטיביות התוכניות במגבלות מחקר מובנות.
12	בחירה של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור	ועדות ההשמה אינן פוגשת את האדם עם המוגבלות לפני שהן קובעות את מסגרת הדיור עבורו ואינן משתפות אותו או את בני משפחתו בתהליך קבלת ההחלטה. מומלץ כי משרד הרווחה ישתף אדם עם מוגבלות בתהליך קבלת ההחלטה על מקום מגוריו ויעדכן בהתאם את הנחיותיו שבנוהל, כך שעל ועדות ההשמה לפגוש את האדם עם המוגבלות שעל אודותיו הן מקבלות החלטה על מקום מגוריו, וכי ההחלטה תתקבל בשיתוף יחד עם בני משפחתו, בהתאם לצורך. מומלץ גם שיתאפשר לאדם ולמשפחתו לפנות לכל מפעילי המסגרות שעובדים עם משרד הרווחה ולא רק לשלוש המסגרות שהוועדה מציעה; עוד מומלץ לאפשר לאדם עם המוגבלות או למשפחתו זכות ערר על ההחלטה, בדומה לנוהל שקבע משרד הבריאות ביחס לוועדות השיקום.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי נוסף על התגובה שהועברה למבקר בעבר, נדגיש כי הפעולות שנעשות במסגרת התהליכים ליישום החוק ומכרז הדגל של אגף דיור מכוונים לכך שבסופם לאנשים עם מוגבלות, שזכאים לקבלת מסגרת דיור, יהיה מידע משמעותי על כל המסגרות המתאימות לרמת התמיכה שנקבעה להם ושיש בהן מקום ויכולו לבחור מבניהן, כאשר הם מלווים בתהליך על ידי גורם מקצועי המכיר אותם. עד להשלמת מהלכים אלה פועל האגף להוצאת הנחיות חדשות לתהליכי השמה של אנשים בדיור, בהן מתחייב כי הפנייה להשמה תעשה לאחר היכרות עם האדם במש"ח, לכל הפחות וכן ניתנת האפשרות לפנייה ישירה למסגרות ברמות התמיכה הנמוכות- בינוניות. בהיקפי הפניות ומשאבי כוח האדם הקיימים כיום אין אפשרות ריאלית לפגוש כל אדם בוועדת השמה מחוזית. הדבר נעשה בהתאם לצורך. במקביל, אנו נמצאים בתהליך לפיתוח תיק דייר זמני (ובהליך מכרזי רחב יותר) במסגרתו יש שאלון מידע על המסגרות. עם השלמת

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המהלך יפורסם המידע על המסגרות לציבור ויסייע בהרחבת ההיכרות עם המסגרות. בנוסף לזאת, כפי שצינו, אנו מסכימים להמלצת המבקר ופועלים לקידום מערכת תומכת בתהליכי ההשמה על כל שלביו. כיום יש פיילוט שהחל לפעול במחלקות לשירותים חברתיים להשמות ילדים בסיכון במסגרות מינהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד ומינהל מוגבלויות עתיד להיכנס אליו גם בשלב הבא. במקביל, אנו עתידים להתחיל תהליך פיתוח של מערכת תומכת בתהליכי ההשמה עם השלמת הטמעת מערכת סייספורס במשרד (תחילת 25).
13	בחירה של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור	לוועדות ההשמה אין מערכת נתונים מרכזית שבאמצעותה הן יכולות לקבל מידע על מספר המקומות הפנויים במסגרות הדיור השונות במחוז או במחוזות אחרים, וגם אין נתונים על איכות המסגרות השונות. לפיכך החלטותיהן על מקום מגוריהם של אנשים עם מוגבלות אינן מתבססות על נתונים מהימנים. כמו כן אין לוועדות ההשמה מערכת נתונים מרכזית שבאמצעותה הן מנהלות את רשימות ההמתנה למקומות במסגרות המגורים. לכן ייתכנו מקרים שבהם הוועדה הפנתה אדם למסגרת דיור מסוימת אך בפועל אין בה מקום. הדבר מאלץ בדיקה במסגרת דיור נוספת, ועל כן לא זו בלבד שהאדם עלול להישאר ללא מסגרת דיור זמן רב ושמצטמצמות אפשרויות הבחירה המצויות בידי שכן חלק מהאפשרויות אינן תקפות עוד, אלא שנגרם לאדם ולמשפחתו מפח נפש ומתערער אמונו במערכת שמבקשת לסייע לו באופן המיטבי והאיכותי. מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערכת מידע מרכזית שתספק לוועדות ההשמה נתונים עדכניים על מקומות פנויים במסגרות החוץ-ביתיות ועל איכותן, באופן שוטף וזמין, וכי הוא יפתח מערכת לניהול רשימות ההמתנה ברמה המחוזית והארצית שתאפשר מעקב אחר משכי ההמתנה, וניהול של סדרי העדיפויות בהשמות ברמה הארצית וברמה המחוזית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי תהליך ההשמה של מקבלי השירות במסגרות הדיור מתחיל בלשכת הרווחה ברשויות המקומיות. העובדת הסוציאלית צריכה לקיים שיח עם האדם ומשפחתו/ אפוט' על מנת להבין את רצונותיו והעדפותיו בנושא הדיור. מידע זה מועבר לוועדת ההשמה, שמנסה ככל הניתן לפעול ולהפנות את האדם בהתאם לרצונו ו/או משפחתו. כפי שצינו בתגובות קודמות, נכון להיום, מרבית ההפניות נעשות באמצעות וועדות ההשמה המחוזיות. נעשים מעל 2,000 דיונים בשנה בוועדות ההשמה המחוזיות ואין באפשרות המחוז לתאם ולפגוש אישית כל אדם/משפחה, דבר שעלול גם ליצור עיכוב בהשמות עצמן ולפגוע ביכולת לייצר מענים בזמן. יחד עם זאת, במקרים פרטניים בהם האדם ו/או משפחתו מבקשים באמצעות עו"ס המשפחה להיות נוכחים בוועדת ההשמה, וועדות ההשמה במחוזות מאפשרות זאת. מצב זה צפוי להשתנות עם יישום החוק, שמעמיד את הבחירה של האדם כערך מרכזי, ובתוך זה השותפות של האדם בתהליך קבלת ההחלטה על מקום מגוריו. עם יישום החוק, מרבית משקל הכובד יעבור לאדם או למי מטעמו, כאשר זכות האדם לפגישה עם הגורם המכיר קבועה בחוק. תהליך ההשמה ישתלב עם תהליך ההכרה, קביעת רמת התמיכה, ובהתאמה, בניית תוכנית מענים אישית (חלק מתקנות החוק) כמו כן וכפי שנאמר לעיל, המנהל יפיק בשנתיים הקרובות מערכת של כל יחידות הקצה שלו באמצעות סוקרים, המידע יוטמע במערכות המשרד וישמש את האדם בבניית התוכנית האישית שלו. המערכת

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			תהיה "חיה" ותדווח על מאפייני המסגרת, מקומות קליטה ובעתיד גם דוחות פיקוח. הפיקוח יבקר על מאפייני המסגרות, המידע יהיה חשוף לכל צורך שירות בהתאם לרמות התמיכה שלו ומאפייני המסגרת. המידע ישמש גם את העו"ס, תומך ההחלטה. כמענה ביניים, המינהל עומד לקראת פרסום נוהל השמות חדש בו ניתנת העדפה לקיום וועדות השמה ברשויות והפניה ישירה למסגרות (בהתבסס על כך שעו"ס המשפחה מכירה ומלווה את האדם ומשפחתו), בעיקר בהתייחס לאנשים הזקוקים לרמות תמיכה נמוכות-בינוניות. בנוהל קבוע כי בכל מקרה של הפניה לוועדת השמה מחוזית, על עו"ס המשפחה להיפגש עם האדם ו/או משפחתו ולשמוע ממנו את רצונותיו והעדפותיו. בנוסף, בנוהל קבועה אפשרות להגשת ערר על ידי מקבל השירות על החלטת וועדת השמה. ההמלצות תואמות את תפיסת המינהל ואת תוכנית העבודה, כאשר חלק מההמלצות מצויות כבר בפיתוח בימים אלו. כך למשל, קיים תהליך עבודה על הקמת מערכת השמה ממוחשבת ארצית שתאפשר איסוף נתונים, מעקב ובקרה. בהקשר זה יוער פעם נוספת כי במסגרת פיתוח המערכת לבחירת שירותי רווחה מותאמים מכח חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות, מתוכננת מערכת מקוונת אשר תשקיף את המידע לאדם על מנת שיוכל לבחור את השירות המסוים המותאם לו במסגרת רמת התמיכה, והכל בהתאם לכללים שיקבעו בעניין זה בתקנות לחוק.
14	מגורים בקהילה ובמסגרות דיור חוץ-ביתיות	השוני בהבחנה בין מגורים בקהילה למגורים במסגרות חוץ-ביתיות בהגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה ובהתייחסות מינהל מוגבלויות, הוא ביטוי למדיניות החסרה של משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות והיעדר הגדרת מושג המגורים בקהילה, אף שהוא מושג מפתח ביישום מדיניותו לאורך השנים ובהיערכות ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. מומלץ למשרד הרווחה להגדיר את המושג "קהילה" באופן שתהיה הבנה חד-חד-ערכית והסכמה מצד כל הגורמים בנוגע למהות "דיור בקהילה"; בהתאם להגדרה נדרש שהמשרד יסווג את כל ארבעת סוגי מסגרות הדיור.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה התייחסות המשרד לסוגיית הגדרת המונח "קהילה" כמענה לסעיף 1 לעיל. מעבר לכך יצוין כי בדו"ח המבקר צוין כי רק 4% ממסגרות הדיור הן דיור בקהילה. מהבנתנו את הדוח הכוונה היא לאנשים שגרים בדיור נתמך או במגורים עצמאיים, אופני מגורים שכיום אינם נכללים בגדר מסגרות דיור. על כן, מדויק יותר לציין כי 4% משירותי הדיור של המינהל הם מגורים עצמאיים ומגורים בקהילה ולא "דיור בקהילה" כפי שכתוב כעת ועלול לייצר בלבול. כלומר, בפועל ישנן הרבה יותר מסגרות דיור בקהילה הנכללות על ידי המינהל כדיור בקהילה ועל כן הנתון אינו מדויק לעמדתנו.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	מגורים במסגרות דיור חוץ-ביתיות ובקהילה בהתאם להגדרת מינהל איכות, פיקוח ובקרה	מנתוני משרד הרווחה עולה כי בשנים 2020 - 2022 התגוררו 96% (כ-11,300 איש בממוצע) מהאנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור ממשרד הרווחה במסגרות חוץ-ביתיות, ובשנים 2018 - 2019 התגוררו 95% (כ-8,700 איש בממוצע) במסגרות כאלו. לפיכך, למרות העדיפות שמייחס משרד הרווחה במדיניותו למגורים בקהילה, בפועל רק מיעוט קטן (4% שהם כ-500 איש בממוצע) של האנשים עם מוגבלות המקבלים שירותי דיור מהמשרד מתגוררים בקהילה שהיא סביבתם הטבעית ורובם המכריע מוצא למסגרות שבהן מתגוררים רק אנשים עם מוגבלות. עוד עולה מנתוני המשרד כי העלות החודשית הממוצעת לשירותי דיור בקהילה היא כ-1,700 ש"ח, ואילו עבור מסגרות דיור חוץ-ביתיות היא כ-13,000 ש"ח. עלה גם כי משרד הרווחה לא קבע יעדים מדידים לצמצום שיעור האנשים עם מוגבלות במסגרות החוץ-ביתיות. מומלץ למשרד הרווחה כי כחלק מההיערכות ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית עבודה שבמסגרתה יוגדר מהם מגורים בקהילה בהתאם לאמנת הזכויות, לחוק שירותי רווחה ולמדיניות המשרד; יקבע יעדים ודרכי ביצוע להגדלת שיעור האנשים עם מוגבלות הגרים בקהילה ויבצע מעקב אחר השגתם. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הצורך בפיתוח שירותים מותאמי תרבות עבור אנשים עם מוגבלות בחברה הערבית ובחברה החרדית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מגורים עצמאיים בקהילה משמעה מתכונת מגורים בה האדם חי בקהילה כמו כל אזרח (שוכר, קונה, יורש) ומנהל את חייו באופן אוטונומי ביותר, כאשר מינהל מוגבלויות, באמצעות תכנית המעטפת, מספק תמיכה, כלים לקידום מיומנויות לעצמאות והכוונה לקראת המעבר למגורים עצמאיים בקהילה (מבית ההורים או ממסגרת הדיור) בה בחר לחיות- כיצד להתנייד לעבודה, שימוש במשאבי קהילה כגון קופ"ח, מתנ"ס, סופר ובניית מערך חיי חברה פעילים ועשירים. בספטמבר 2023 הוטמעה במינהל מוגבלויות תכנית מעטפת למגורים עצמאיים בקהילה אשר, מספקת הכוונה, תמיכה וקידום חיים עצמאיים של אנשים עם מוגבלות המתגוררים עצמאית בקהילה. התוכנית הוטמעה בתחילתה עבור 380 משתתפים. בחודש יוני 2024 אישר המשרד הרחבת התכנית בהיקף של 100% ל-380 משתתפים נוספים. ברגע שמכסות אלו ינוצלו המינהל יפעל להרחבה משמעותית נוספת של המכסות על מנת לאפשר לאנשים נוספים להשתתף בתכנית ולהתגורר עצמאית בקהילה. מעבר לאמור, מינהל המוגבלויות מפעיל בשותפות ג'וינט ישראל תכנית למגורים עצמאיים בקהילה גם לאנשים הזקוקים לרמות תמיכה גבוהות. במהלך שנות הפעילות של תכנית המעטפת למגורים עצמאיים בקהילה (פפילוט ולאחר מכן בשלב ההטמעה) כ-100 איש עברו ממסגרות הדיור למגורים עצמאיים בקהילה. מעבר לכך, בכל הנוגע לנתונים בדבר מסגרות דיור ובהר כי מסגרות הדיור של מינהל מוגבלויות כוללות דירות רבות המיועדות לעד 6 אנשים שהוקמו ונמצאות בקהילת המוצא של הדיירים, בסביבתם הטבעית ואשר מקיימים בהן חיי שילוב והשתתפות בקהילה. לעמדת המינהל, ההשוואה בין עלות תוכנית מעטפת למגורים עצמאיים בקהילה לבין עלות מסגרת דיור איננה מדויקת, שכן איננה לוקחת בחשבון את סך התשלומים שמשלם המשרד והמדינה עבור האדם כך למשל, אדם המשתתף בתוכנית של מעטפת למגורים עצמאיים בקהילה ממשיך לקבל קצבאות וכן השמות נוספות ממשרד הרווחה שאינן נכללות בהשמה לתכנית המעטפת למגורים עצמאיים בקהילה, כגון השמה לפנאי, סמך, נופשון, להן עלויות נוספות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לעומתו, אדם המתגורר במסגרת דיור איננו זכאי להמשיך ולקבל את מלוא קצבתו (הוא זכאי לקבל 20% ממנה בלבד) וכן הוא מקבל את כלל המענים האחרים על חשבון ההשמה, מלבד שירותי לתעסוקה) בהתייחס להמלצות, כחלק מיישום החוק גובשה תוכנית ליישום "מעבר לקהילה" וצמצום מסגרות מרובות דיירים ומספר הדיירים המתגוררים בהן כפי שמחויב המשרד על פי החוק, שמטרותיה: 1. מעבר של אנשים עם מוגבלות אשר מתגוררים במסגרות דיור מרובות דיירים (מעונות והוסטלים) לדירות בקהילה. 2. מעבר של אנשים עם מוגבלות מכלל מסגרות הדיור למגורים עצמאיים בקהילה עם תכניות תומכות. 3. צמצום מסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים המתגוררים בהן. התוכנית כוללת יעדים שנתיים וכן יעדים לחמש שנים (פירוט היעדים במענה לליקוי הבאה). פירוט נוסף בעניין התכנית מופיע בדיווח המשרד שהועבר השנה לועדת העבודה והרווחה בכנסת כמתחייב על פי חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות. בהקשר זה יש מקום לציין כי ביום 14.7.2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 2007 להקמת צוות בין משרדי לגיבוש תכנית לאומית לשילוב אנשים עם מוגבלות בקהילה. הצוות הבין משרדי יכול לנציגים מכל משרדי הממשלה הרלוונטיים ויפעל לגיבוש מדיניות ופתרונות בתחומי הדיור, הבריאות, החינוך, התחבורה, התעסוקה ועוד, על מנת לאפשר לאנשים עם מוגבלות להיות חיים עצמאיים בקהילה. לסיום בנושא זה, נציין כי כבר עתה הוכנסו במסגרת התקשרות קיימת עם מפעלי מסגרות הדיור הגדולות המיועדות לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית שינויים הנוגעים למהלכים של יציאה לקהילה, ובכלל זה – תמריצים כספיים למפעלי מעונות שיוציאו דיירים לקהילה, תעריפים חדשים המותאמים לדיירים הזקוקים לרמות תמיכה משמעותיות, מנגנוני הרחבה שונים ועוד. גם בעניין זה ניתן לראות פירוט בדיווח המשרד לכנסת המצורף מעלה.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
16	מעבר ממגורים במוסדות למגורים בקהילה	מרבית האנשים עם מוגבלות התגוררו במסגרות שבהן הושמו לראשונה, וככל שהיו מעברים - מרביתם היו למסגרת מאותו סוג; רק כ-600 מהעוברים - פחות מאחוז אחד (1%) מכלל האנשים עם מוגבלות - עברו למסגרת קהילתית יותר העשויה להיות דירה או הוסטל, פחות בכ-1,000 איש מהיעד שהגדיר משרד הרווחה. מומלץ כי משרד הרווחה יישם את מדיניותו ואת המלצות ועדת דותן בדבר מגורים בקהילה ויקבע יעדים רב-שנתיים למעבר של אנשים למסגרות קהילתיות יותר. מומלץ שיתחשב ביעד שכבר קבע - מעבר של 1,600 אנשים עם מוגבלות למסגרות דיור קהילתיות יותר. כדי ליישם זאת מומלץ שהמשרד ייתן עדיפות להשמת אנשים עם מוגבלות המושמים לראשונה במסגרותיו, במסגרות שאופיין קהילתי יותר.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שצוין במענה לסעיף 15 לעיל, כחלק מיישום החוק נבנתה תכנית ליישום "מעבר לקהילה" וצמצום מסגרות מרובות דיירים ומספר הדיירים המתגוררים בהן. יעדים לשנה: ▪ 660 דיירים יצאו ממסגרות דיור מרובות דיירים לדירות ולמגורים עצמאיים בקהילה – צמצום של 6% הן של מעונות והן של הוסטלים. ▪ סה"כ 360 דיירים מכלל מסגרות הדיור יעברו למגורים עצמאיים בקהילה. יעדים ל-5 שנים: ▪ 2,050 דיירים יצאו ממעונות לדיור בקהילה (דירות עד 6), ו-400 למגורים עצמאיים בקהילה. ▪ 600 דיירים יצאו מהוסטלים לדירות בקהילה (עד 6), ו-250 למגורים עצמאיים בקהילה. ▪ 1,150 דיירים יצאו מדירות וממכונות, למגורים עצמאיים בקהילה. סה"כ 3,300 דיירים יצאו מהמעונות ומההוסטלים לדירות בקהילה ולמגורים עצמאיים – צמצום של 30% הן של המעונות והן של ההוסטלים מרובי הדיירים. סה"כ 1,800 דיירים מכלל מסגרות הדיור יעברו למגורים עצמאיים בקהילה. יש לציין כי יתכן שיעדי התכנית ל-5 שנים לא יתחלקו באופן שוויוני בין השנים. בנוסף, כפי שצוין לעיל, אחת ממטרות מכרז הדגל הינה יישום את התכנית המפורטת בסעיף זה. כאמור ראו פירוט נוסף בדיווח המשרד לכנסת, וכן החלטת הממשלה שהתקבלה ביום 14.7.2024 בעניין.
17	מעבר של אנשים עם מוגבלות ממעונות לשלוחות	מתרשים 26 עולה כי במהלך השנים 2016 - 2022 עברו ממעונות למסגרות דיור קהילתיות יותר - הוסטל, דירה או סביבה תומכת (כלומר, ביתו הפרטי של אדם או בית משפחתו) - בסה"כ 350 אנשים, אך עברו ממסגרות הדיור	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה לסעיף 16 לעיל.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הקהילתיות יותר למעונות בסה"כ 255 אנשים. מכאן שכתוצאה ממעברים אלו בתקופה האמורה גדל מספר האנשים שעברו ממעונות למסגרות קהילתיות יותר רק ב-95.	
18	מעבר של אנשים עם מוגבלות ממעונות לשלוחות	אף שמשרד הרווחה אסף מידע על-ידי המפקחים על מעבר של 1,200 איש לשלוחות, אין לו מידע פרטי עליהם וממילא אין לו מידע על מקום מגוריהם. בכך פועל המשרד שלא בהתאם להנחיותיו המחייבות לתעד מעברים אלה, ובניגוד לאמנת הזכויות לאנשים עם מוגבלות, שלפיה על המשרד לאסוף מידע כמותי בנוגע לאנשים עם מוגבלות, ובהתאם לכך על אנשים עם מוגבלות הגרים במוסדות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שצוין בהתייחסויות הקודמות, בעבר מערכת "המסר" בה נעשה שימוש במשרד התייחסה רק לסמל מסגרת ולא לכל יחידת קצה. כיום, מוזנות במערכת כ-1900 יחידות קצה (כלל השלוחות והמבנים) והמשרד מצוי בשלבים מתקדמים של הזנת נתונים אודות כלל הדיירים בהתאם למקום מגוריהם.
19	מעבר של אנשים עם מוגבלות ממעונות לשלוחות	משרד הרווחה משלם למפעילים תשלומי יתר עבור אנשים אלו בסך של כ-2.3 מיליון ש"ח בכל חודש, וכי הוא אינו מזהה אנשים אלו במערכות המידע שלו, בניגוד להנחיותיו. מומלץ שמשרד הרווחה יסדיר את הרישום של מסגרת הדיור שבה מתגורר כל אדם עם מוגבלות המקבל את שירותיו, כך שהרישום יהיה מדויק. עוד מומלץ כי המשרד יוודא שתשלומים למפעילים תואמים למודל התעריפים שגיבש ולהסכמים עם המפעילים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שצוין בהתייחסויות הקודמות, המשרד מעביר הועדה (תשלום) למפעיל עבור אדם לו ניתן שירות בלבד. הועדה זו מועברת בהלימה לדרישות המכרז והמשרד. בכל הנוגע לדיירים הנמצאים בשלוחה של מעון (לגביה לא נערך פיצול סמלים מהמעון), ההועדה מועברת במלואה למעון גם עבור המענה היומי/התעסוקתי שכן מפעיל המעון הוא זה שנותן אף את המענה היומי/התעסוקתי. לעניין ההמלצה הנוגעת לתשלומים, היא אינה ברורה שכן התשלומים המועברים למפעילים הם רק בהתאם להסכם עם המפעילים ולמודל התעריפי שהוחלט במסגרתו.
20	היצע הדיור מסגרות	בשנת 2022 בארבעה מתוך 12 האשכולות היו שלושה מתוך ארבעת הסוגים של מסגרות הדיור: אשכולות דרום הארץ (הנגב המזרחי, הנגב המערבי ושורק דרומי) ואשכול יהודה ושומרון. יצוין כי בשני אשכולות (שורק דרומי ויהודה ושומרון) אין מסגרות דיור מסוג דירות, ולפיכך לאנשים עם מוגבלות מאשכולות אלו אין אפשרות לגור בדירות בסביבה הגיאוגרפית של האשכולות. כמו כן, בשנת 2022 בקרוב למחצית (45%) מהרשויות המקומיות הלא מאוגדות לא הייתה שום מסגרת דיור לאנשים עם מוגבלות ובהן בשש ערים גדולות שבהן גרים כ-800,000 איש. רק ב-15% מהרשויות הלא מאוגדות נמצא	• משרד הרווחה והביטחון החברתי במכרזים האחרונים שפורסמו לשם יצירת רשימת ספקים להפעלת מסגרות דיור נקבע כי תתאפשר פתיחת מסגרות (בעיקר דירות) בהתאם לבקשות המשפחות ו/או הרשויות וניתן דגש על הקמת מסגרות דיור בקהילת המוצא של מקבלי השירות. מעבר לכך, השנה הורחב מכרז קהילות ייחודיות שמטרתו פתיחת מסגרות בקהילה לאנשים עם מוגבלות, כאשר כל דירה מותאמת עבור מגזר ייחודי. כל שנה נפתחות מעל 30 דירות מכרז זה. יחד עם זאת, באופן ברור קיימים אף חסמים להקמת מסגרות, הקשורים לקשיים במציאת מבנים בכלל וברשויות מסוימות בפרט וכן

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		כל רצף ארבע מסגרות הדיור. אשר לשירותי סביבה תומכת עלה כי הם חסרים ביותר משליש (38%) מכלל הרשויות המקומיות, וברשויות אלו גרה כחמישית (22%) מאוכלוסיית ישראל. מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את מסגרות הדיור ברשויות המקומיות השונות ויפעל ליצירת רצף של מסגרות בפיזור גיאוגרפי, בהתאם לצורכי האנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן.	תלות במוטיבציה וברצון של רשות מקומית לקדם פתיחת מסגרות בשטחה. על אף האמור, המינהל ממשיך לפעול ליצירת רצף מענים בכל ישוב ואזור, ובעיקר היצע דירות לרמות התמיכה השונות, דבר אשר יקבל ביטוי משמעותי במכרז הדגל.
21	עמדות אנשי מקצוע בנוגע למגורי אנשים עם מוגבלות	אנשי המקצוע ברשויות המקומיות, הבאים במגע הרב ביותר עם אנשים עם מוגבלות ומלווים אותם בהחלטותיהם לגבי דיור - למשל בנוגע לשאלה אם לצאת מהבית ולעבור למסגרת דיור חוץ-ביתית - ועוקבים אחר מצבם במסגרות הדיור, וכן המפקחים במחוזות האחראים למסגרות הדיור, נוטים יותר מאנשי מקצוע אחרים להשמה של אדם עם מוגבלות במסגרת דיור מבדילה שבה יגור עם אנשים כמותו ולא עם אנשים ללא מוגבלות. כחלק מההערכות ליישום החזון של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בדבר קידום שילובם בקהילה, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להטמעת עמדות מכילות כלפי אנשים עם מוגבלות בקרב אנשי המקצוע באמצעות הדרכות והכשרות מתאימות, יבחן יחד עם אנשי המקצוע בשטח את החסמים למגורים בקהילה ויתאים לצורכיהם את היצע השירותים ואת היקפי הליווי והתמיכה שהוא מספק לאנשים עם מוגבלות הגרים בקהילה, באופן שיאפשר את הרחבת המגורים בקהילה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מינהל מוגבלויות פועל באפיקים השונים לשם הטמעת עמדות מכילות כלפי אנשים עם מוגבלות. בין היתר, במסגרת תהליכי ההטמעה של תוכנית מגורים עצמאיים בקהילה בספטמבר 2023 ערך המינהל מפגשים ווידאוים עם כלל המפקחים המחוזיים (שירותי דיור וקהילה) והרשויות המקומיות על מנת לדברר את חשיבות תכנית מגורים עצמאיים בקהילה וכן את מדיניות המינהל ביחס למגורים עצמאיים בקהילה מעבר לאמור, על מנת ליישם את מדיניות המינהל, ניתנה הנחיה ל"ורים וועדות ההשמה במחוזות וברשויות המקומיות כי כל עוד לא מתקיים מצב סיכוני לאדם, תיבחן תחילה האפשרות למגוריו העצמאיים בקהילה ורק במידה ואפשרות זו אינה עומדת (בין אם בגין מצב סיכוני ובין אם בגין התנגדות האדם ומשפחתו) יופנה למסגרת דיור. במהלך שנות ההפעלה של תוכנית מגורים עצמאיים בקהילה עלה כי החסם העיקרי למעבר של אנשים למגורים עצמאיים בקהילה הינה עלות המחיה ודמי השכירות הגבוהים, בראי השתתפות נמוכה של משרד הבינוי והשיכון בסיוע שכר הדירה וקריטריונים נוקשים מאוד לדיור קבע המתקיימים לצד קושי של אדם עם מוגבלות להשתכר באופן מותאם בשוק החופשי. יחד עם זאת, במסגרת התוכנית נעשים מאמצים רבים על מנת לסייע לאנשים עם המוגבלות לאגס משאבים על מנת להוזיל עלויות כגון: דירות שותפים, בחירת אזור המגורים ועוד. גם בעניין זה אנו מקווים כי הוועדה שתוקם מכח החלטת הממשלה מיום 14.7.2024 הכוללת נציגים ממשרד השיכון תאפשר מתן פתרונות לחסם הדיור המפורט מעלה.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
22	הערכת מצב של אדם עם מוגבלות במסגרות	מתרשים 31 עולה כי כל עוד אנשים עם מוגבלות מתגוררים בביתם או בבית משפחתם, כמעט כל אנשי המקצוע (95%) מדווחים כי הם נפגשים עימם, אולם לאחר יציאתם מביתם ומקהילתם והצטרפותם למסגרות דיור חוץ-ביתיות, יורד שיעור אנשי המקצוע המדווחים כי הם פוגשים אותם ל-64% עבור אנשים המתגוררים בדירה או בהוסטל ולפחות ממחצית (48%) עבור אנשים המתגוררים במעון. לפיכך, ככל שאדם נמצא במסגרת קהילתית פחות ומוסדית יותר, מצטמצם הקשר שלו עם איש המקצוע בקהילה, שיכול לראות את התמונה השלמה, ובה משפחתו של האדם והמשאבים המצויים בקהילה, ושיכול להעריך את מצבו ולסייע בפיתוח היכולות לחזרתו של האדם אל הקהילה באמצעות תוכנית אישית מתאימה. כחלק מיישום חוק שירותי רווחה והמלצות ועדות דותן מומלץ כי משרד הרווחה יודא כי העו"סיות במש"ח ייפגשו עם אנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות חוץ-ביתיות לפחות אחת לשנה; יבצעו הערכה עצמאית ובלתי תלויה של מצבם; ויסקו חוות דעת מהימנה לגבי ההתקדמות והיכולת לעבור למסגרות עצמאיות יותר; על-מנת לממש את מדיניות המשרד למעבר למסגרות מגורים קהילתיות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שצוין במענה לסעיף 6 לעיל, כיום העו"סים במחלקות לשירותים חברתיים עובדים בעומסים כבדים מאוד ולכן רוב פועלם מוקדש לטיפול במצבי חירום קשים, אנשים בקהילה הנמצאים ללא מענה ומשפחות מורכבות הזקוקות לטיפול אינטנסיבי כמעט יומיומי. עם זאת, המינהל פועל על מנת לשמר מעורבות גבוהה של עו"סיות במחלקה בעניינם של אנשים המתגוררים במסגרות דיור, בין היתר באמצעים הבאים: א. בתיק ההתערבות מוגדר לעו"ס ליצור קשר עם אדם המשולב במסגרת דיור לפחות אחת לשנה, על מנת לבדוק צרכים וסטטוס. בהגדרת התפקיד החדשה שנכתבה לעו"ס מוגבלויות במחלקה ישנו סעיף ייעודי באשר לשמירת קשר של העו"ס עם מסגרת הדיור, האדם ומשפחתו של האדם לפחות אחת לשנה ועל פי הצורך. בתהליך העיסוק אשר הוגש לבחינת מנכ"ל המשרד ישנה התייחסות לחשיבות הקשר של העו"ס עם האדם המשולב במסגרת דיור, עם משפחתו ועם מסגרת הדיור עצמה.
23	משאבי האנשים המתגוררים בקהילה	יותר ממחצית (53%) אנשי המקצוע סבורים כי הטיפול באנשים המתגוררים בדיור עצמאי עם סביבה תומכת מצריך את המשאבים הרבים ביותר. לפיכך המשאבים הרבים הנוספים הנדרשים מאנשי המקצוע לטיפול באנשים המתגוררים בקהילה עלולים להיות חסם למעברם. מומלץ כי כחלק מהיערכות משרד הרווחה ליישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות והמלצות ועדת דותן, וכדי לסייע לאנשים עם מוגבלות במעבר מיטבי למגורים בקהילה, מומלץ כי משרד הרווחה יבחן מהם המשאבים הייעודיים הנוספים שיידרשו לצורך יישום המעבר. בהתאם לכך מומלץ שהמשרד יתכנן את מערך כוח האדם שיספק את המענה המתאים. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית מוגדרת בזמן להסרת החסמים, ויקבע יעדים למימושה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כאשר אדם בוחר לצאת ממסגרת דיור למגורים עצמאיים בקהילה, תוכנית המעטפת נכנסת לעבודה עם האדם, עוד בזמן שהותו במסגרת הדיור. צוות התוכנית המלווה עובד בצמוד עם צוות המסגרת על מנת לקדם מיומנויות לחיים עצמאיים של האדם, לסייע לו בבשלות הרגשית, הבנה של משמעות המגורים העצמאיים בקהילה, מיצוי זכויות נרחב שיאפשר מגורים עצמאיים ועוד. ברגע שהאדם מרגיש מוכן ליציאה ממסגרת הדיור, צוות התוכנית מסייע לו בחיפוש דירה להשכרה, בתהליכי קבלת ההחלטות הנדרשות במגורים עצמאיים בקהילה (באיזה אזור לשכור דירה, עם/בלי שותפים ועוד), מו"מ מול בעל הדירה וחתומה על חוזה והתארגנות בכל הנדרש למעבר דירה (ריהוט, רישום בעירייה כתושב העיר, שינוי כתובת וכו').

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בהמשך, כאשר אדם מתגורר עצמאית בקהילה באחת מתוכניות המעטפת למגורים עצמאיים בקהילה (הכוללות גם את סביבה תומכת) ממשיכה ההסתכלות ההוליסטית על כל חייו של האדם הכוללים: מגורים, תעסוקה, פנאי, חברה. במסגרת זו צוות התוכנית מסייע לאדם בקליטתו ולמידת הקהילה במקום מגוריו, התניידות מהדירה למקומות משמעותיים לאדם (עבודה, משפחה, חברים, סופר), שימוש במשאבי הקהילה, בניית קבוצת חברים ועוד.
24	השירות והיחס במסגרות הדיור	מפקחות הדיור תופסות באופן דומה את השירות הניתן במעונות ובהוסטלים ובאופן שונה את הניתן בדירות, כפי שבא לידי ביטוי גם בדוח ועדת דותן. הפער בין המהלך שמוביל משרד הרווחה להעברת דיירי מעונות להוסטלים ולדירות, לבין תפיסת הפיקוח שאינה רואה הבדל בין מעונות להוסטלים מבחינת שירות מוכון אדם הוא אחת התוצאות של היעדר בהירות של המושגים "קהילה" ו"מגורים בקהילה" במדיניות משרד הרווחה, שהם מושגי מפתח בגיבוש מדיניותו וביישומה. מומלץ כי משרד הרווחה ימפה את מסגרות הדיור השונות שהוא מפעיל בהתאם לרמת השירות מוכון אדם שבהן וזאת כבסיס להערכה באיזו מידה הן מוסדיות או קהילתיות, יגדיר מושגי מפתח של "קהילה" ו"מגורים בקהילה" במדיניותו, ויפעל להטמיע מושגים אלה בקרב אנשי המקצוע כחלק מתוכנית ההכשרה שתלווה את יישום החוק. כמו כן, הואיל ולאנשים שונים יש צרכים שונים, מומלץ כי משרד הרווחה יעשה שימוש בכלי למיפוי שירות מוכון אדם במסגרות השונות, כדי להתאים את המסגרות לאנשים בטרם יתגוררו בהן. לדוגמה, פיתוח כלי העשוי לזהות הבדלים במידת השייכות והפרטיות בכל מסגרת יוכל לסייע בהתאמת המסגרות לאנשים שלהם צרכי שייכות ופרטיות שונים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בשנתיים האחרונות נעשית עבודה אינטנסיבית אצל מפקחי המינהל על ה הטמעת העקרונות והערכים של שירות מוכון אדם וערכים של בחירה ואוטונומיה אישית. נציין כי כחלק מעבודה על יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות הוקמה וועדה שבעבודתה פיתה כלי למיפוי השירותים ובחינת התאמתם לערכי ועקרונות החוק. כלי זה שפותח במסגרת הוועדה יכול להיות בסיס לכלי לבחינת מסגרות השונות.
25	החירות לבחור	בחווייה של האנשים עם מוגבלות כפי שעולה מתשובותיהם על השאלון, יש מדרג שלפיו המידה הרבה ביותר של חירות לבחור בתחומים כגון עם מי לגור בחדר, באיזה חוג להשתתף, ומתי ללכת לישון, מאפיינת אנשים המתגוררים בדירה	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כמצוין בסעיף 1 לעיל, כיום, אחד הכלים להטמעת זכות הבחירה של האדם הינו מתווה תכניות אישיות המהווה המשגה של מודל עבודה מוכון אדם. המתווה מפרט אופן עבודה הן ברמה פרטנית והן ברמת

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מ שלהם ומקבלים תמיכה וליוי (בממוצע - 8.8); חירות לבחור מאפיינת במידה בינונית אנשים המתגוררים בדירות של משרד הרווחה ובהוסטלים (בממוצע - 4.5 ו-3.8, בהתאמה); חירות לבחור במידה הנמוכה ביותר מאפיינת אנשים המתגוררים במעונות (1.4), ולמעשה כמעט שאינה קיימת. עוד עולה כי בחוויה של אנשים עם מוגבלות, אין הבדל מובהק בין דירה של שירותי הרווחה והוסטל בהיבט של החירות לבחור. מומלץ כי המשרד יפתח כלי עבודה לאנשי המקצוע במסגרות המגורים שיסייעו להם להרחיב את החירות של האנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן לבחור עם מי לגור וכיצד לנהל את אורח חייהם, כזכות יסוד שלהם כבני אדם, וכאמצעי ליישום עקרונות חוק שירותי רווחה בראייה צופה פני עתיד. [235] עוד מומלץ כי משרד הרווחה יערוך באופן סדיר סקרים בקרב האנשים עם מוגבלות המקבלים את שירותיו כדי לעמוד על איכות השירות מוכוון האדם שהוא מספק במסגרות הדיור שלו, בד בבד עם תהליכי הפיקוח שהוא מפעיל.	המסגרת ונמצא בימים אלה בשלבי הטמעה מתקדמים בדיור ובקהילה. בנוסף, בכלל מערך ההכשרות לאנשי המקצוע השונים במסגרות ישנו תהליך הטמעה של שירות מכוון אדם, הכולל את נושא הבחירה של האדם. כמו כן, כאמור לעיל, ובשל הקשר בין גודל המסגרת למוכוונות השירות לאדם, המשרד מקדם תוכנית לצמצום מסגרות מרובות דיירים ושל מספר הדיירים המתגוררים בהן. בנוסף, • המינהל פועל להקמה ופתיחת דירות לאנשים ברמות תמיכה השונות ואינו מקים עוד מסגרות מעוניות גדולות. מעבר לאמור, אחת ממטרות מכרז הדגל הינה להטמיע את הערכים והתפיסות של אוטונומיה ובחירה לתוך המרכזים. לשם כך, כחלק מתהליך כתיבת המכרז, נעשה תהליך משמעותי של איסוף מידע ושיתוף ציבור שכלל שאלונים, ראיונות ומסע לקוח עם דיירים, בני משפחות וגורמים נוספים רלוונטיים במסגרתו עלו סוגיות הנוגעות להיבט הבחירה של האדם. כמו כן, אנו מפנים לכלי שהוזכר בתשובות קודמות במסמך שפותח במסגרת צוותי יישום החוק שעתידי לסייע בבחינת השירותים השונים, לרבות שירותי הדיור, בהתאם לעקרונות החוק ובכלל זה אוטונומיה ובחירה.
26	מסגרות מגורים כבית	במעונות לא מתאפשרת כלל אינטימיות בין בני זוג, אינטימיות מתאפשרת במידה מועטה (2.8) בהוסטלים, במידה בינונית (5) בדירות של שירותי הרווחה ובמידה מלאה בביתו של האדם עם עזרה מהרווחה. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להטמעת הנחיותיו בתחום זה, יגדיר ויאכוף נהלים ברורים למסגרות הדיור בדבר האפשרות של אנשים עם מוגבלות המתגוררים בהן לקיים קשרים זוגיים ואינטימיים, תוך מתן אפשרות לזוגות להתגורר לבדם; וינחה את המסגרות לפעול לזיהוי מצבי סיכון ומניעה של פגיעה וניצול.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה לסעיף 25 לעיל בכל הנוגע להטמעת התפיסה של שירות מכוון אדם. נוסיף כי כיום יש זוגות רבים שגרים בדירה או חדר נפרד. המינהל ער לכך שבמעונות זה קורה מעט, הן בשל היבטי מבנה ומאפייני המעון והן בשל מאפייני האוכלוסייה במעונות, ושם לעצמו נושא זה כיעד לעבודה.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
27	מסגרות מגורים כבית	27% מהאנשים עם מוגבלות הנשארים במסגרות הדיור בסופי שבוע ובחגים מועברים במועדים אלה לדירה אחרת או לחדר אחר; בקרב הגרים בדירות של שירותי הרווחה מגיע שיעורם ל-41%. משמעות הדבר היא כי אף שזהו ביתם לחיים, בסופי שבוע אנשים עם מוגבלות נאלצים לעבור לחדרים אחרים ולישון במיטות של אחרים שיצאו למשפחתם, ומנגד דיירים זרים לנים במיטות ובחדרים של מי שחזר לביקור קצר אצל משפחתו. על משרד הרווחה מומלץ לוודא כי ההעברות של אנשים עם מוגבלות לחדרים ודירות אחרים נעשית באישור מפקח מראש בהתאם להסכם עם המפעילים; ולפקח על כך, למשל באמצעות ביקורות פתע במסגרות הדיור במהלך סופי השבוע, כדי לוודא כי אנשים עם מוגבלות הנשארים בהן אינם מועברים לדירות אחרות או לחדרים אחרים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי לאור השינויים המשמעותיים במדיניות המינהל ותפיסות העבודה, בשנה האחרונה נעשה תהליך משמעותי של כתיבת נהלים חדשים ועדכון נהלים קיימים. במסגרת זו, ניתנה התייחסות לליקוי המתואר בסעיף, כאשר הובהר כי אירוח אורח פנימי או אורח חיצוני במסגרת הדיור הינה בסמכות ובאחריות מנהל המסגרת (או מי מטעמו) ותיעשה לאחר שנבדקו ההיבטים הבאים: • רצונו והסכמתו של האדם המתארך והאדם המארח. ככל שבחדר האירוח מתגוררים דיירים נוספים, יש לקבל גם את עמדתם והסכמתם. בדיקת הרצון וההסכמה תיעשה על ידי העובד/ת הסוציאלי/ת במסגרת. • האירוח צריך להביא בחשבון את התכנית האישית וניהול סיכונים של האורח הפנימי, וכן את מצבם, התכנית האישית וניהול הסיכונים של הדיירים המארחים. הימצאות מקום פנוי לאירוח, שאינו במיטת דייר אחר, למעט במקרים שאין אפשרות לכך. בנוסף, בשנה האחרונה הוציא המינהל הנחיות והבהרות למסגרות בעניין זה והפיקוח הונחה לעקוב אחר הנושא ולהתערב בהתאם. כמו כן, הוצאו מכתבים ייעודיים למסגרות שהתברר שלא פעלו בהתאם להנחיות.
28	מסגרות מגורים כבית	מצבר הממצאים העוסקים בשירות הניתן במסגרות הדיור לאנשים עם מוגבלות עולה כי אף שהמסגרות הן ביתם של אנשים עם מוגבלות לאורך שנים, עקרונות מרכזיים של חיים בקהילה ושירות מוכוון אדם אינם נשמרים בהן. יתרה מכך, גם במסגרות שמנהל מוגבלויות מתייחס אליהן כאל כמסגרות של מגורים בקהילה, עקרונות אלה נשמרים במידה בינונית עד נמוכה בלבד. כך נמנעות מהאנשים המתגוררים בהן החירות להחליט על פעולות יום-יומיות האפשרות לפרטיות, לאינטימיות ולזוגיות, ונהוג להעביר דיירים לדירות אחרות בסופי שבוע ובחגים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה לסעיפים 26 ו-27 לעיל.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הרווחה יגדיר בבירור מהם מגורים בקהילה ומהו שירות מוכון אדם, יוודא כי הגדרותיו באות לידי ביטוי בשירות הניתן במסגרות הדיור שהוא מפעיל, יגדיר את המסגרות שהן מגורים בקהילה בהתאם לשירות הניתן בהן בפועל, ינטר לאורך זמן את איכות השירות הניתן במסגרות ויפעל לשיפור השירות מוכון האדם בכל המסגרות שהוא מפעיל.	
29	עדיפות לתעסוקה עצמאית	נמצא כי המשרד לא קבע יעדים לקידום אדם עם מוגבלות בכל סוגי רצף התעסוקה מוגנות-עצמאות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ככלל היעד של אגף הקהילה במינהל למעבר של אנשים עם מוגבלות מתעסוקה מוגנת לתעסוקה בשוק חופשי הוא כ- 30% לאנשים עד גיל 40. נציין כי אנו עדים לתנועה קבועה של אנשים שיוצאים לשוק החופשי וחוזרים חזרה לתעסוקה מוגנת בגלל שלא הצליחו להשתלב או בגלל קשיים אובייקטיביים של שוק העבודה. מצבי החירום שפוקדים את מדינת ישראל, הן בעקבות מגפת הקורונה והן לאור מלחמת חרבות ברזל אף הם משפיעים על שילובם של אנשים עם מוגבלות בשוק התעסוקה, ולכן בפועל היעד האמור של 30% מעבר לשוק החופשי אינו יציב.
30	המושמים בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית	מרבית האנשים עם מוגבלות (70%, שהם כ-7,200 איש) מושמים בתעסוקה מוגנת. מבט על סוג התעסוקה מבחינת השיוך המגזרי מעלה פער, כך ששיעור המועסקים בתעסוקה עצמאית בחברה הערבית והחרדית (26%, שהם כ-630 איש ו-27% שהם כ-320 איש, בהתאמה) נמוך ביחס לזה שבחברה הכללית (32% שהם כ-1,800 איש). מומלץ כי משרד הרווחה ימשיך במגמת צמצום התעסוקה המוגנת בהתאם למדיניותו, תוך התמקדות בחברה הערבית והחרדית, כך ששיעורם בתעסוקה עצמאית יהיה לכל הפחות דומה לזה שבחברה הכללית. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יקבע יעדים להשמה של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה עצמאית.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי לכל אדם נקבעת תכנית אישית המתייחסת להגברת העצמאות ופיתוח יכולותיו התעסוקתיות. מינהל מוגבלויות, ביחד עם משרד הבריאות, פועלים לקידום חוק המפעלים המוגנים, אשר עיקרו קידום אנשים עם מוגבלות על רצף התעסוקה ועיבוי תשומות השיקום האישית והקבוצתית. לעניין קביעת היעדים ליציאה לשוק החופשי, ראו תשובת המשרד לליקוי 29 לעיל.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
31	תעסוקה אנשים מוגבלות בהוסטלים ובדירות	מתרשים 41 עולה כי לכרבע (24% שהם כ-600 איש) מהאנשים המתגוררים בהוסטלים ובדירות לא הייתה תעסוקה כלל במהלך היום לאורך כל שנת 2022, וככל הנראה הם היו חסרי מעש. עוד עולה כי כשליש (32% שהם כ-800 איש) מהאנשים שמתגוררים בהוסטלים ובדירות לא הייתה תעסוקה לפחות חודש אחד במהלך שנת 2022. מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי לכל האנשים המושמים בדירות ובהוסטלים יש תעסוקה המתאימה לצורכיהם ולרצונם. מומלץ גם שהיו בידי המשרד מלוא הנתונים על כל האנשים עם מוגבלות המתגוררים במסגרות הדיור שלו ובכלל זה גם על העובדים בשוק החופשי ללא מעורבותו.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שצוין בתגובות קודמות עפ"י הנתונים שהתקבלו ממערכות ה-bi של המשרד בהתייחס לגילאי 18-40 בשנת 22-72% מהדיירים יצאו לתעסוקה ו/או למרכזי יום ובשנת 23-71% מהדיירים יצאו לתעסוקה ו/או למרכזי יום. ההנחה כי "ככל הנראה הם היו חסרי מעש" מתעלמת מההסבר שנתנו לפער – את הפער של 28%-29% של הדיירים שלא נמצאים בנתונים אלו ניתן להסביר בכך שחלק מהדיירים יוצאים לתעסוקה בשוק החופשי ועל כן אינם מקבלים הועדה גם לתעסוקה. וחלק מהדיירים משולבים בתוכניות מעבר (הכוללות התנדבות לצבא) ומכילות לחיים עצמאיים בהם אין הועדה נוספת לתעסוקה.
32	משך במסגרות התעסוקה	כשני שלישים (65%) מהאנשים עם מוגבלות נמצאים מעל שנה וחצי בתעסוקה מוגנת וכשליש (35%) נמצאים בה מעל 5 שנים; וכך אינם מתקדמים לתעסוקה עצמאית יותר שבכוונה להעניק משמעות לאדם עם מוגבלות וכן גם מאפשרת הכנסה גבוהה יותר. מומלץ כי משרד הרווחה ינהל מעקב אחר משך הזמן שבו אנשים נמצאים במסגרות התעסוקה, יברר את הסיבות לשהייה הממושכת בהן ויוודא כי תוכניות הטיפול המיועדות לקידום אנשים במסגרות התעסוקה מיושמות ומעודכנות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי במסגרת השינוי במפעלים המוגנים וגיוש תזכיר חוק המתייחס לתעסוקה מוגנת, תהיה הגבלה בשהיית אנשים עם מוגבלות במפעל מוגן ל-5 שנים מקסימום. כל רצף התעסוקה ילווה בבניית תוכניות אישיות על ידי אנשי המקצוע וליווין. אחת לשנה תבחן התוכנית ותעודכן.
33	מעברים מסגרות תעסוקה	בין השנים 2018 - 2022 רק 8% (כ-1,050 איש) מהאנשים עם מוגבלות שקיבלו שירותי תעסוקה ממשרד הרווחה עברו לתעסוקה עצמאית יותר; 10% (כ-1,300 איש) עברו למסגרת תעסוקה עצמאית פחות. כל היתר - 82% (כ-10,700 איש) - לא שינו את סוג המסגרת התעסוקתית שלהם. עוד עולה כי כמחצית (49% שהם 6,300 איש) מהאנשים עם מוגבלות היו במשך כל קריירת התעסוקה שלהם באותו מקום עבודה וכך לא נחשפו למקומות תעסוקה שונים, לסוגי עבודה שונים, למעסיקים שונים ולעמיתים אחרים. מומלץ כי המשרד יוודא שתוכניות הטיפול המיועדות לקידום אנשים במסגרות התעסוקה מיושמות, כך שאנשים המסוגלים	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה מענה לליקוי מס' 32.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ומעוניינים בכך יוכלו להתקדם ברצף התעסוקה בתוך מסגרת ובין מסגרות.	
34	מעברים מסגרות תעסוקה בין	משרד הרווחה הפנה מיעוט מזערי מהמועסקים בתעסוקה עצמאית של משרד הרווחה שעומדים בקריטריונים (1.8% שהם כ-170 איש) לשירותי השיקום של בט"ל המאפשרים להם לעבוד בתעסוקה עצמאית יותר. לפיכך נמנעת מרובם האפשרות לצרוך שירותים לקראת עצמאות תעסוקתית ונמנעת מהם השתלבות בשוק החופשי ללא ליווי. מומלץ כי משרד הרווחה יקבע יעדים למעבר של אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית, יפעל לקידום אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית ככל הניתן באמצעות הערכות תקופתיות של המסוגלות התעסוקתית ויגבש תוכניות טיפול בהתאם, ישתף פעולה עם שירותי שיקום תעסוקתי מחוץ למשרד הרווחה ויבדוק את מקבלי שירותי התעסוקה כדי ללמוד על מידת העצמאות המתאימה להם.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מינהל מוגבלויות פועל בשיתופי פעולה רבים ומגוונים עם אגף השיקום של המוסד לביטוח לאומי. השירותים הניתנים באגף השיקום לרוב אינם מותאמים למרבית אוכלוסיית מינהל מוגבלויות ומיועדים עבור אנשים ללא הנמכות קוגניטיביות. מרבית האנשים הפונים אל המחלקות לשירותים חברתיים מגיעים למינהל מוגבלויות לאחר שכבר היו באגף השיקום במוסד לביטוח לאומי ונמצאו על-ידם שאינם מתאימים ולכן הופנו למשרד הרווחה.
35	השמה ראשונה במסגרת תעסוקה	לא חל שינוי של ממש בשנים 2018 - 2022 בשיעור האנשים עם מוגבלות אשר מקבלים לראשונה שירותי תעסוקה ממשרד הרווחה ואשר מושמים בתעסוקה מוגנת ובתעסוקה עצמאית. כ-60% מהם מועסקים בתעסוקה מוגנת והיתר - 40% - בתעסוקה עצמאית. כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בתעסוקה עצמאית ולהשתתף בשוק העבודה מומלץ כי משרד הרווחה יפעל ליישום מדיניותו ביחס למצטרפים לראשונה למסגרות התעסוקה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי אנשים עם מוגבלות המבקשים להצטרף למענים מרצף התעסוקה פונים למחלקה לשירותים חברתיים ועוברים תהליך היכרות הכולל אינטייק ראשוני המסייע לעו"ס להפנותם למסגרת התעסוקה המתאימה עבורם. פעמים רבות מופנה אדם תחילה לתעסוקה מוגנת יותר על מנת לרכוש מיומנויות אישיות ותעסוקתיות טרם המעבר לשלב הבא. המשרד פועל במטרה להפנות כל אדם למסגרת התעסוקה המתאימה ביותר עבורו.
36	היצע מסגרות תעסוקה	במחצית מהאשכולות לא קיימים כל ארבעת סוגי מסגרות התעסוקה (הגליל המערבי, יהודה ושומרון, הנגב המזרחי, השרון, שורק דרומי ומישור החוף). כמו כן, בשני אשכולות (שורק דרומי ומישור החוף הצפוני) יש רק שני סוגי מסגרות תעסוקה. מסגרות התעסוקה באשכולות שורק דרומי ומישור החוף הצפוני הן מסגרות תעסוקה מוגנות; המשמעות היא שכ-2,800 אנשים עם מוגבלות המתגוררים באשכולות אלו	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה פועל להפעלת רצף תעסוקה בכל רשות גדולה וביוניתי, כאשר מתעורר צורך פועל גם ברשויות קטנות. המשרד מעודד את הרשויות המקומיות לפרסם מכרזים לכל רצף התעסוקה. תפיסה מקצועית זו מקודמת גם באשכולות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		וזכאים לכך, אינם יכולים לעבוד בתעסוקה עצמאית. ב-41% מהרשויות המקומיות שאינן מאוגדות אין כלל מסגרות תעסוקה ומדובר בכ- 5,500 אנשים עם מוגבלות הזכאים לשירותי תעסוקה; בכמחצית (52%) מהרשויות לא קיימים כל ארבעת סוגי מסגרות התעסוקה. עוד נמצא כי מתוך 15 הערים הגדולות בארץ, ב-73% מהן (11 ערים) אין כל רצף התעסוקה, ובעיר אחת מהן אין כלל מסגרות תעסוקה. בארבע ערים יש רק שני סוגי מסגרות. כדי שיתקיים רצף התעסוקה שיאפשר לכל אדם עם מוגבלות לעבוד במקום תעסוקה מתאים סמוך למקום מגוריו, מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי הן באשכולות הרשויות והן ברשויות המקומיות שאינן מאוגדות יפעלו כל ארבעת סוגי מסגרות התעסוקה. בייחוד מומלץ שיפעלו בהן גם מסגרות מוגנות וגם מסגרות עצמאיות.	
37	עמדות אנשי המקצוע המסקנה ותעסוקה עצמאית	מרבית (61%) המשיבים - אנשי מטה מינהל מוגבלויות, מפקחי קהילה ודיור, ועו"סיות במש"ח - סבורים כי מוטב לאדם עם המוגבלות שהוצג לעבוד עם אנשים כמותו (להלן - עמדה מבדלת), ומיעוטם (39%) סבורים כי מוטב לו לעבוד עם אנשים ללא מוגבלות (להלן - עמדה מכילה). ניתוח התשובות לפי תפקיד מעלה כי מיעוט של אנשי מקצוע במטה ושל מפקחות קהילה - אשר מפקחות על שירותי התעסוקה וכלל השירותים לאנשים עם מוגבלות הניתנים בקהילה - החזיקו בעמדה מבדלת, כלומר, עמדה לפיה על אדם עם מוגבלות לעבוד עם אנשים כמותו (11% ו-30%, בהתאמה); ולעומתם רוב (67%) המפקחות על מסגרות הדיור החזיקו בעמדה זו, בדומה לעמדתן גם בתחום הדיור. עוד עולה כי רוב (65%) העו"סיות ברשות, אשר אמונות על מציאת מסגרת תעסוקה לאנשים עם מוגבלות, החזיקו בעמדה מבדלת. כדי להסיר את החסם של עמדות אנשי המקצוע בפני שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה עצמאית, מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תוכנית הכשרה להטמעת תפיסות התומכות בהשתלבות אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בקרב אנשי המקצוע בדרגים השונים; ויפעל ליישומה, תוך קביעת יעדים	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מינהל מוגבלויות פועל באופן סדיר להטמעת התפיסה של תעסוקת אנשים עם מוגבלות בשוק החופשי, הן בקרב העובדים הסוציאליים והן בקרב מקבלי השירות ומשפחותיהם.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מדידים לבחינת האפקטיביות של התוכנית ועדכונה בהתאם לממצאים.	
38	מעקב אחר מצבו של אדם במסגרת תעסוקה	42% מהעו"סיות ברשויות המקומיות ציינו כי הן אינן בקשר עם האדם עם מוגבלות בשנתו בראשונה במסגרת תעסוקה או שהן מתעדכנות במידה חלקית לגביו. לאחר השנה הראשונה במסגרת תעסוקה, שיעור כפול - 78% - ציינו זאת. משמעות הדבר היא שברוב המקרים, ובייחוד לאחר השנה הראשונה להשמה, אין משוב על איכות ההשתלבות של האדם עם מוגבלות במסגרת התעסוקה, ולא נבחן אם יש צורך להתאימה מחדש ואם הוא מוכן לעבור לתעסוקה עצמאית. כניסתו לתוקף של חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות בתחילת שנת 2024 והתוספת התקציבית בסך של כ-2 מיליארד ש"ח שנקבעה לו, הן הזדמנות לתגבר את תקן העו"סיות במש"חים כדי לשפר את הטיפול באנשים עם מוגבלות; באשר לעו"סיות ברשות מומלץ כי משרד הרווחה יוודא כי הן מבצעות הערכה מקצועית שנתית של יכולת התעסוקה של כל אדם במסגרת התעסוקה, כדי לאפשר לו לעבור לתעסוקה עצמאית יותר.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המינהל ער למצב היום של מחסור בתקנים ובאיוש תקנים קיימים מביא לפער ביכולת לעקוב אחרי המצב של אנשים במסגרות התעסוקה. אנחנו מצמצמים במידה מסוימת את הפער באמצעות העובדים הסוציאליים המועסקים במסגרות התעסוקה אשר עוקבים יחד עם הצוות הרב מקצועי במסגרת אחרי מצבו של מקבל השרות שמשתקם במסגרת. העובדים הסוציאליים של המחלקה מוזמנים לכל הישיבות השנתיות של כל מקבל שרות אולם המחסור בכוח אדם מקשה על יכולת העובדים הסוציאליים במחלקה להיות שותפים מלאים בקבלת ההחלטות, ולכן הדברים הם באחריות המסגרת התעסוקתית שעושה הערכה לגבי תפקודו והתקדמותו של המשתקם ומסייעת לו בתנועה על רצף התעסוקה.
39	כבוד האדם	אף שתעסוקה ועבודה צורכות זמן ניכר משעות היום והן נדבר חשוב בתפיסת אדם את עצמו, עקרונות מרכזיים של שירות מוכווני אדם וחיים בקהילה, כגון תחושת שייכות ומעורבות, משמעות, וכבוד, אינם נשמרים במידה מספקת במסגרות התעסוקה שמפעיל משרד הרווחה, בפרט במסגרות המוגנות. מומלץ כי משרד הרווחה ינחה את מפעילי מסגרות התעסוקה להקנות הכשרות לאנשי הצוות במסגרות שעוסקות ביחס מכבד כלפי אדם עם מוגבלות, יפעל להגברת תחושת השייכות בכלל מסגרות התעסוקה ובמסגרות התעסוקה המוגנת בפרט, יכוון באמצעות המכרזים והפיקוח את מסגרות התעסוקה ליצור גיוון, עניין ומשמעות עבור האנשים המועסקים בהן ויפתח כלים להתאמה מיטבית בין האדם למסגרת התעסוקה כך שהאדם יוכל להפיק משמעות ועניין בעבודתו.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מינהל מוגבלויות פועל בדרכים רבות ומגוונות להטמעת ערכים ועקרונות אלה בקרה המפעילים ונותני השירות ברצף התעסוקה. מקרה בו חרגו מעקרונות אלה מטופל על ידינו בחומרה. זאת ועוד, כאמור לעיל במסגרת צוות יישום החוק פותח כלי לבחינת עמידת השירותים השונים בעקרונות החוק. כלי זה יוכל לשמש גם עבור בחינת מסגרות התעסוקה השונות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
40	תדירות ביקורי הפיקוח במסגרות הדיור והתעסוקה	מפקח' משרד הרווחה עורכים בקרה במסגרות לאנשים עם מוגבלות בתדירות נמוכה בהרבה מזו שהמליץ הצוות הממשלתי ושאישרה החלטת הממשלה. מפקחים עורכים בקרה במסגרות התעסוקה רק אחת ל-3.5 שנים בממוצע, ובמסגרות הדיור רק אחת לשנה וחצי, כ-4% ממספר ביקורי הבקרה הנדרש (6.5, ו-13 - 18 ביקורים בשנה, בהתאמה). לפיכך אין לפיקוח מידע על מצב רוב המסגרות ועל האנשים השוהים בהן, ואין לו כל דרך לזהות בעיות וסיכונים מבעוד מועד ולפעול לתיקונם. מומלץ כי משרד הרווחה יקפיד על ביקורי פיקוח בהיקף הנדרש בהתאם להמלצות הצוות הממשלתי משנת 2016.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שהוצג בתגובות קודמות, הנתון המוצג אודות מספר ביקורי הפיקוח בדיור אינו מדויק, בהתאם לנתונים של אגף דיור ואגף פיקוח ובקרה, שהועברו אליכם, מפקח מגיע לכל סמל מסגרת מעל לשמונה ביקורים בשנה בממוצע ולא כפי שצוין בדוח אחת לשנה וחצי. לעניין קהילה, לפי נתוני מערכת הפיקוח של משרד הרווחה נמצא כי כל מפקח מבקר במסגרת תעסוקה בתדירות שבין אחת לרבעון ו/או אחת לחצי שנה. בנוסף, מעבר לבקורות של מפקח' הדיור יש בקורות נוספות במסגרות כמו בקורות של מקצועות הבריאות וכלכליות. המשרד רואה רואים חשיבות בתיקון ליקוי זה בהתאם לתגובת המשרד והנתונים שכן אחרת עלול לעבור מסר מוטעה לפיו המפקחים מגיעים בתדירות נמוכה יותר ממה שאכן בפועל הם מגיעים למסגרות וכי אינם יודעים על הנעשה במסגרות מה שרחוק מלהיות נכון. אמירה מעין זו עלולה לפגוע בפיקוח מטעם המשרד, אשר עושה את עבודתו נאמנה ובמחויבות לתפקיד, ואנו מבקשים כי ליקוי זה יתוקן בהתאם לתגובתנו.
41	תדירות ביקורי הפיקוח במסגרות הדיור והתעסוקה	באשר לתפיסת הפיקוח שהציג המשרד ולפיה כל ביקור של מפקח במסגרת מהווה בקרה, מציין משרד מבקר המדינה כי תפיסה זו מגבירה את הצורך להפריד בין תפקידי הפיקוח לתפקידי הייעוץ - בשני התפקידים נמצאים המפקח והיועץ בעמדות שונות הסותרות לעיתים זו את זו. כך למשל, כדי לממש התייעצות נדרשים שני הצדדים - נציגי המפעיל והיועץ, לקיים שיח פתוח על הקשיים שבהם הם נתקלים או על טיב השירות שניתן, לצורך כך חייב לשרור בין הצדדים אמון מוחלט; לעומת זאת בתהליכי פיקוח ובקרה נדרש המפקח כחלק ממימוש תפקידו כדי לוודא שתהליכי העבודה של המפעילים תואמים לנדרש, להעיר על הפערים ולעיתים אף לנקוט סנקציות כאשר הדבר נדרש. נוכח תמהיל המשימות שבאחריות המפקח וריבוי משימות הייעוץ וכן נוכח ממצאים שכבר עלו בדוח מבקר המדינה על השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ משנת 2023, שלפיהם מוטל עומס רב על מפקחות האומנה, מומלץ שמשרד	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה והביטחון החברתי מחדד כי שאלוני הנתיב משקפים את תפיסת המשרד לפיקוח של מסגרות הדיור: שילוב בין פעולות בקרה ואכיפה לייעוץ (עצם העסקת עובדים סוציאליים בתחום זה משקפת את תפיסת הפיקוח במשרד) נדגיש כי גם ביחידות יעוץ שבנתיב נכנסים ומשולבים בקרה ופיקוח. ההפרדה המוצגת אינה נכונה לעמדתנו, מהניסיון דווקא החלק של היעוץ מאפשר "לגלות" דברים רבים ו"לראות" ו"ללמוד" על המסגרת יותר מאשר בחלק של בקרה "בשה". בכל מקרה, מדובר בשאלה הנוגעת למדיניות המשרד הכוללת ביחס לפיקוח ולא רק ביחס לפיקוח הנערך במסגרות מינהל מוגבלויות.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הרווחה ישקול להפריד בין תפקידי האכיפה והבקרה לבין תפקידי הייעוץ, בדומה לנעשה ב-CQC באנגלייה.	
42	תדירות ביקורי הפיקוח במסגרות הדיור והתעסוקה	ביקורי הפיקוח מדווחים ברמת מסגרת הדיור ולא ברמת יחידות הקצה. לכן משרד הרווחה אינו יכול לדעת בכמה יחידות קצה ביקרו המפקחים ובאילו מהן. בנסיבות אלו, הנתונים הידועים למשרד הם נתונים כלליים בלבד וייתכן שהמשרד לא ידע על יחידות קצה שהמפקחים לא ביקרו בהן.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי כפי שצוין בתגובה הקודמת - חלק מהמסגרות מפוצלות לכמה יחידות קצה, כמו מערך דירות שיכול לכלול עשרות דירות באותו סמל מסגרת. בסופו של דבר המפקח מגיע לכל סמל מסגרת מספר פעמים בשנה (כאמור מעל שמונה ביקורים בממוצע). כאשר במעונות ובהוסטלים, מסגרות בהן לרוב יש מתחם אחד או מספר מבנים מצומצם, המפקח מגיע בתכיפות גבוהה יותר ואילו במערכי דיור בהם מספר רב של יחידות קצה הוא מגיע בצורה מדגמית לדירות באותה מסגרת. בעתיד לאור הזנת כלל השלוחות במסר יהיה ניתן להזין ולהפיק דוחות גם בנתיב על פי יחידת הקצה.
43	תקינה ואיוש של משרות פיקוח	תת-איוש של מפקחים: שישה מתקני הפיקוח על הדיור ושישה מתקני הפיקוח על הקהילה אינם מאוישים (כ-12% מכ-100 תקנים); מהם לא מאוישים ארבעה תקני דיור במחוז תל אביב והמרכז ושלושה תקני קהילה במחוז ירושלים. המחסור במפקחים נובע בין היתר ממעבר של מפקחים לתפקידים בכירים יותר במטה ללא איוש התקנים שהתפנו, וכן משחיקה רבה של המפקחים שעזבו את משרתם.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי אכן יש קושי באיוש משרות הפיקוח. המינהל ער לקושי האמור אך מדובר בבעיה שהינה רוחבית למשרד ואינו נוגע למינהל מוגבלויות באופן ישיר. למען הדיוק: נכון להיום יש 45 תקני פיקוח באגף הדיור מתוכם מאוישות 37 מכסות (2 במיליון מקום) כלומר 8 משרות לא מאוישות ובתהליך איתור מועמדים.
44	תמהיל עבודת הפיקוח	מרבית המשימות (65% מהן) מתמקדות בייעוץ ולא בבקרה ובאכיפה, בניגוד ל-CQC באנגלייה שעוסק בבקרה ובאכיפה בלבד; וייתכן שריבוי המשימות של המפקח הוא חסם לפיקוח אפקטיבי על המסגרות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה תגובת המשרד בסעיף 41 לעיל. עוד יצוין כי במודולה במערכת הפיקוח "נתיב" למסגרות דיור נכון להיום יש 22 תחומי בקרה שיש בהן 1,001 שאלות ו-14 נושאי ייעוץ בהן יש מספר שאלות פתוחות בעיקר בכל נושא.
		מומלץ שמשרד הרווחה ישקול להפריד בין תפקידי האכיפה והבקרה לבין תפקידי הייעוץ, בדומה לנעשה ב-CQC באנגלייה.	

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
45	תוכני הפיקוח על המסגרות	שירות מוכון אדם הוא רכיב מרכזי במדיניות המשרד ואף שזהו תחום המומחיות של המפקחים רק 76 מתוך 1,547 (כ-5%) שאלות פיקוח עוסקות בתחום זה. עוד עולה מהתנאים כי 57% מהתנאים שהמפקחים הזינו בדיווח על מפגשי הפיקוח כללו טקסט חופשי שאינו מובנה; ולכן לא ניתן לנהל את המידע שעולה מממצאי הפיקוח ולקבל תמונת מצב כוללת על המחוזות והמסגרות, ולא להפיק דוחות מנהליים שיאפשרו לנתח את המצב כפי שעולה מביקורי הפיקוח. מומלץ כי המשרד ירחיב את חלקי הפיקוח שעוסקים בשירות מוכון אדם באמצעות הגדרת רכיבי השירות שעל המפקח לבדוק, הגדרת הדרכים לבדיקת רכיבים אלו וקביעת השאלות הרלוונטיות; וכי יבחן את היקף השאלות הפתוחות למול הסגורות כדי לאפשר ניתוח של ממצאי הפיקוח והפקת תובנות לגבי תמונת המצב. עוד מומלץ כי כדי לאפשר לפיקוח להפיק תובנות ממערכת נתיב משרד הרווחה יגדיר את המטרות שלשמן הוא מנהל מערכת פיקוח ממוחשבת, ימפה את הנושאים שיענו על מטרות אלו וינחה את המפקחים כיצד להזין את ממצאיהם באופן שיסייע לממש את המטרות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המינהל החל בפעולה לשינוי ושיפור השאלות הקיימות כיום בדוחות נתיב, כך שיהיו מכוונות אדם ויבטאו את ערכי החוק. וכן, פועל להוספת תחומים ושאלות שחסרות בעניין זה. באשר להתייחסות לשאלות פתוחות בחלק של הייעוץ בנתיב אכן השאלות הן פתוחות כי נועדו לתעד בעיקר מפגשים ושיחות. בכל 22 הנושאים של הבקרה יש שאלות סגורות ובתוך כל נושא יש שאלה אחרונה שפתוחה להערות נוספות או התייחסות של מפקח. עוד צויין כי אגף קהילה השיק לאחרונה 2 סטים של שאלוני פיקוח לתחום המחלקות לשירותים חברתיים ולתחום רצף התעסוקה. השאלונים מתאפיינים בשאלות שבודקות את השירות שמקבל מקבל השירות ומשפחתו סביב המוגבלות שלו והצרכים והבחירות שלו וכן בוחנות את התקדמותו ואת תפקיד המחלקה ומסגרת התעסוקה בחייו. ישנם עוד סטים שאמורים להיכנס בקרוב למערכת הנתיב ולהשלים את האפשרויות להשפיע דרכם על ראיית האדם עם מוגבלות במרכז כאדם החי בקהילה ומשתלב בה וכן שמתאפשרים לו חיים כלכליים סבירים.
46	תוכני הפיקוח על המסגרות	אף ששירות מוכון אדם הוא רכיב מרכזי במדיניות המשרד ואף שזהו תחום המומחיות של המפקחים רק 76 מתוך 1,547 (כ-5%) שאלות פיקוח עוסקות בתחום זה. עוד עולה מהתנאים כי 57% מהתנאים שהמפקחים הזינו בדיווח על מפגשי הפיקוח כללו טקסט חופשי שאינו מובנה; ולכן לא ניתן לנהל את המידע שעולה מממצאי הפיקוח ולקבל תמונת מצב כוללת על המחוזות והמסגרות, ולא להפיק דוחות מנהליים שיאפשרו לנתח את המצב כפי שעולה מביקורי הפיקוח. מומלץ כי המשרד ירחיב את חלקי הפיקוח שעוסקים בשירות מוכון אדם באמצעות הגדרת רכיבי השירות שעל המפקח לבדוק, הגדרת הדרכים לבדיקת רכיבים אלו וקביעת השאלות הרלוונטיות; וכי יבחן את היקף השאלות הפתוחות למול הסגורות כדי לאפשר ניתוח של ממצאי הפיקוח והפקת תובנות לגבי תמונת המצב. עוד מומלץ כי כדי לאפשר לפיקוח להפיק תובנות ממערכת נתיב משרד הרווחה יגדיר את המטרות שלשמן הוא מנהל מערכת פיקוח ממוחשבת, ימפה את	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה תגובת המשרד בסעיף 45 לעיל.

טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הנושאים שיענו על מטרות אלו וינחה את המפקחים כיצד להזין את ממצאיהם באופן שיסייע לממש את המטרות.	
47	הפיקוח על יישום עקרונות המדיניות	שניים מהעקרונות אין כלל התייחסות בשאלות הפיקוח (עמדות מכילות של אנשי מקצוע ופיתוח היכולת לעצמאות), ולשישה עקרונות יש התייחסות בשאלה אחת או שתיים (יצירת רצף מענים כדי לאפשר בחירה, מתן חירות, שיתוף בקבלת החלטות, שייכות ומעורבות). אם כן, הפיקוח אינו בודק את מרבית עקרונות המדיניות.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה תגובת המשרד בסעיף 45 לעיל.
48	השוואה של תוכני הפיקוח אצל נותני שירות אחרים	הפיקוח של משרד הרווחה אינו בודק 11 מתוך 19 נושאי פיקוח אשר מייצגים עקרונות שירות מוכוון אדם, משרד הבריאות אינו בודק רק אחד מהם, ו-CQC אינו בודק שלושה מהנושאים. שמונה מהנושאים נבדקים הן במשרד הבריאות והן באנגליה אך אינם נבדקים במשרד הרווחה, בהם הטיפול באנשים מעודד איכות חיים גבוהה ותרבות ארגונית מוכוונת אדם. כדי שמשרד הרווחה ימלא את תפקידו כגוף האחראי לשמירה על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות - שניתן מענה הולם לצורכיהם, וששלומם, כבודם ורווחתם נשמרים - נדרשת למשרד תפיסה סדורה ביחס לאופן הביצוע של משימות הפיקוח על מסגרות הדיור והתעסוקה לאנשים עם מוגבלות. לשם כך מומלץ כי משרד הרווחה יגבש תפיסת פיקוח סדורה המבוססת על עקרונות שירות מוכוון אדם, יגדיר את מטרות הפיקוח, יפרוט את המטרות למדדים ויעדכן את שאלות הפיקוח כך שיהווו כלי פיקוחי שימושי. בפרט, מומלץ כי המשרד ימקד את הפיקוח בליקויים שהעלתה ועדת דותן, וינתח פערים ומגמות מרכזיים שעולים מתוך דוחות הפיקוח. עוד מומלץ כי המשרד יבחן כלי פיקוח נוספים על שירותים דומים המונהגים בארץ ובעולם, ויאמץ כלים העשויים לשפר את מערך הפיקוח שלו.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה תגובת המשרד בסעיף 45 לעיל.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	סממנים ליתירות (שולי רווח ועודפים) של מפעילי מסגרות רווחה חוץ-ביתיות של משרד הרווחה	עולים סממנים לקיומה של יתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות של משרד הרווחה, הן אלו המאוגדים כחברות והן אלו המאוגדים כעמותות. בקרב החברות שלפחות 70% מסך הכנסותיהן נובע מהפעלת שירותים חוץ-ביתיים, שיעור הרווחיות הממוצע בשנת 2021 גבוה פי כ-2.3 משיעור הרווחיות בתעריף מתוך ההכנסות (אומדן הפער מסתכם בסכום של כ-88 מיליון ש"ח); בקרב 38% מהעמותות שמרבית הכנסותיהן נובעות מהפעלת שירותים חוץ-ביתיים עבור משרד הרווחה, יתרת העודפים עולה על 100% ממחזור ההכנסות של העמותה ומסתכמת בכ-725 מיליון ש"ח, ובקרב 20% מכלל העמותות יתרת העודפים עולה על 200% ומסתכמת בכ-393 מיליון ש"ח. נוכח הסממנים לקיומה של יתירות (שולי רווח ועודפים) בקרב מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות של משרד הרווחה, מומלץ כי משרד הרווחה יבצע בחינה מעמיקה כדי לבחון את המקור לה האם היתירות נובעת מהתנהלות יעילה של המפעילים או שהיא נובעת מרמה נמוכה של איכות שירות שהם מספקים למושבים במסגרות. אשר לעמותות שמפעילות את המסגרות החוץ-ביתיות, מומלץ שמשרד הרווחה יבדוק אם הנכסים שלהן משמשים כרכוש קבוע המיועד לשיפור איכות השירות או שיש בהם כדי להצביע על יתירות של שולי רווח ועודפים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי מהדוחות הכספיים המבוקרים של רווח והפסד לא ניתן לקבוע מהו המקור של הרווח העודף. בחינת רווחיותה של חברה אינו מאפשר להפריד בין מסגרות שונות ואף לא בין שירותים הניתנים למשרדי ממשלה שונים. כמו כן, בהינתן 'שיטת הממוצעים' (אשר מוכרת על ידי מבקר המדינה והזכרה בפסקה 147 לדוח) לא ניתן לקבוע כי רווח עודף באף סעיף מעיד על התנהלות פסולה. על כן, לא ניתן לקבוע כי רווח או הפסד הם ביתר או בחסר למול דרישת הוצאות מדויקת ומעידים על התנהלות שאינה תקינה. זו מהות העברת השירות למיקור חוץ - העברת האחריות על התנהלות הכספית המיטבית אל הספק.
2	רמת הדינמיות של שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים	תמונת המצב של שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים מציגה סממנים של יתירות בקרב מפעילי המסגרות, שכן שיעור הרווחיות של חברות פרטיות המפעילות מסגרות חוץ-ביתיות עבור משרד הרווחה (8.7%) גדול פי 2.3 משיעור הרווחיות הניתן להם בתעריף (3.8%), וכן בכ-38% מהעמותות שרוב הכנסותיהן נובע מהפעלת מסגרות כאלו, קיימת יתרת עודפים של 100% או יותר (בסך כולל של כ-725 מיליון ש"ח). כמו כן תמונת המצב ממחישה את ההסתברות הנמוכה של מציעים חדשים לזכות במכרזים, שנמוכה בכ-14 נקודות אחוז מההסתברות של מציעים ותיקים, וכתוצאה מכך את נתח השוק הנמוך שלהם (כ-11% בלבד מסך התשלומים עבור אספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים).	• משרד הרווחה והביטחון החברתי הדוח עוסק בפעולות משרד הרווחה והביטחון החברתי לרכישת שירותי הרווחה במיקור חוץ בין השנים 2013-2022. מרבית תקופת הביקורת מתייחסת לתקופה שבה עוד לא נכנסה במלואה תכנית היישום לטיוב הרכש. בשנת 2022 נחתם הסכם היישום ונחלק ממנו הוקצו למשרד תקני כח האדם הנדרשים על מנת לייצר את השינוי המשמעותי וההכרחי בתחום אספקת השירותים והתהליך המכרזי. עם כניסת מנהלי תחום בכירים לתחום מיקור חוץ של השירותים החברתיים למינהלי הליבה, המנהלים מקדמים כל אחד בתחומו את רמת התחרותיות והדינמיות באספקת השירותים, הכל בהתאם לאמות מידה מקצועיות ולגודל השוק. המשרד רואה חשיבות בהרחבת התחרות ופתיחת השוק למציעים חדשים ולכן פועל להסרת

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תמונת מצב זו מחייבת להעמיק את הבדיקה כדי לבחון אם היא משקפת שווי משקל תחרותי בשוק, כתוצאה מרמת תחרותיות גבוהה במכרזים לבחירת המפעילים, תעריף שמשקף את הוצאותיהם בפועל, חשיפה של המתמודדים למלוא המידע ופיקוח יעיל ואפקטיבי; או לחילופין מעלה את החשש לפגיעה באיכות השירותים כשרכיבים אלו אינם מתקיימים. מומלץ כי משרד הרווחה יבחן את הגורמים ליתירות ולחוסר הדינמיות בשוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים.	חסמים של מפעילים פוטנציאליים, כדוגמת עדכון תנאי הסף והורדת הדרישה להצגת מבנה וכו"א. עם זאת, עולם הרכש החברתי במשרד נושא מורכבות מובנית בין הצורך בדינאמיות ותחרות אל מול אופי השירותים, להלן דוגמאות למורכבות ולצעדים שהמשרד נוקט: א. פועל יוצא של ספק שירות איכותי שהמשרד שבע רצון ממנו, הוא חתימת הסכמים נוספים איתו או זכייה מכרז נוספות לאורך השנים באופן שיגדיל באופן מצטבר את מספר המכסות שלו. ב. התאמה בין היקף התשלום לוותק הפעלת מסגרת של ספק הינה אספקט נוסף של אותה תוצאה של מפעילי מסגרות ותיקים שלכן מפעילים יותר מסגרות כמובן שהתשלום עולה בהתאמה עם כמות מקבלי השירות. ג. רמת דינאמיות ותחרות במעני דיור עבור אנשים עם מוגבלות - אגף דיור במנהל מוגבלויות מנהל רצף מעני דיור לכ- 19,000 מקבלי שירות, בכ- 400 מסגרות דיור (1800 יחידות קצה) בעלות תקציב שנתי של כ-2.7 מיליארד ₪. מקבלי השירות הינם אנשים עם מוגבלות הזקוקים לרמות תמיכה שונות. מעל מחצית ממקבלי השירות הם אנשים הזקוקים לרמות תמיכה גבוהות (סיוע רב וממושך). מרבית מסגרות הדיור מהוות עבורם בתים לחיים והשהות במסגרות אינו קצוב בזמן. בשל התפיסה של "בית לחיים" המכרזים של אגפי הדיור (מש"ה, שיקום והשרות לאוטיזם) טרם הקמת המינהל נכתבו כמכרזים ארוכי טווח. תפיסה זו הייתה גם תפיסת החשכ"ל, ולכן רק בדיור מוגבלויות אושרו מכרזים לתקופות של עשרים שנים. זאת מתוך רצון לאפשר למקבלי השירות איכות חיים מיטבית, ליצור רצף טיפולי ולמנוע מהם מעבר ושינוי הן מבחינת המבנה הפיזי והן מבחינת הצוות המטפל. כיום, גם לאחר איחוד המינהל, עדין פועלות מסגרות הדיור מתוקף 34 מכרזים שונים, אולם מרבית הדיירים (71%) מושמים מתוקף שני מכרזים: מכרז 154-2012 (בקשה לקבלת הצעות להשמת דיירים חדשים ולהרחבת ההתקשרות עם מפעילי מסגרות לדיור חוץ-ביתי, עבור אנשים עם פיגור שכלי

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בפריסה ארצית) מכרז שבאמצעותו ניתן מענה לכ-9100 מקבלי שירות, בכ-150 מסגרות, באמצעות כ-80 ספקים. ומכרז-108-2015 (הפעלת מסגרות לדיוור חוץ ביתי עבור אוכלוסיית אגף השיקום בפריסה ארצית) שבאמצעותו ניתן מענה לכ-4500 מקבלי שירות בכ-54 מסגרות באמצעות כ-30 ספקים. בשני מכרזים אלו האפשרות, כפי שניתנה בזמנו, טרם הקמת המינהל, להגשת הצעות הייתה רק עבור ספקים שכבר מפעילים מסגרות דיוור, כלומר המכרז לא אפשר למפעילים חדשים להיכנס לרשימת המפעילים של מסגרות דיוור: השילוב בין שיטת המכרזים שנהגה בשנים 2010-2015, שאפשרה רק למפעלים קיימים להיכנס לרשימת המציעים (מתוך רצון ליצור רצף טיפולי ולמנוע מהדיירים מעבר של מסגרת), בשילוב עם היותם של מכרזי אגף הדיוור במנהל מוגבלויות מרכזים ארוכי טווח, הנציחה את השליטה הכמעט בלעדית של הספקים הוותיקים שמפעילים מסגרות דיוור עוד משנות ה-90 של המאה הקודמת ופגעה בתחרות בשירות זה. הקמת המינהל בשילוב עם מדיניות המנהל כפי שבאה לידי ביטוי בחוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות התשפ"ב-2022 המדגיש את תפיסת האדם במרכז, וזכותו למיצוי כמה שיותר אופציות לחיים עצמאיים בקהילה, זאת בשילוב עם ראיית האדם על פי צרכיו ורמות התמיכה מחייבת את המינהל ליצירת תפיסה שונה לגבי מסגרות הדיוור. "מכרז הדגל" של אגף הדיוור - אגף דיוור במנהל מוגבלויות מוביל בימים אלו תהליך רחב היקף, להסדרה של המודלים הקיימים באגף. המודלים שיבנו במסגרת "מכרז הדגל" יתאימו לתפיסות המנהל, ולרוח חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלויות, התשפ"ב-2022. לאור החשיבות הרבה של השירות והיקפו הרחב, השירות נבחר על-ידי משרד ראש הממשלה כמכרז דגל ממשלתי ברכש החברתי והוא מקבל מעטפת ליווי וייעוץ נרחבת. אחד הנושאים המרכזיים שיושם עליהם דגש בתהליך בניית המכרז, יהיה יצירת מודל שירחיב את התחרות ויאפשר למפעלים חדשים להיכנס לשוק הספקים של מסגרות הדיוור. מודל השירות והמודל המכרזי שנבנים בימים אלו, יאפשרו כניסה משמעותית של ספקים חדשים להפעלת מסגרות דיוור, יגבירו את התחרות בתחום וישפרו את איכות השירותים שניתנים

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			למקבלי השירות. כמו כן יצור המכרז תעריפים שונים על פי רמות תמיכה ולא על פי סוג המוגבלות. פעולות נוספות שנעשו בתחום מכרזי הדיור: החל מ-2017 נעשה שינוי במדינות בתחום מכרזי הדיור לאור הבנת המורכבות במודל המכרזי שקיים באגף הדיור, הפגיעה בתחרות וביכולת של מפעילים חדשים לזכות במכרז. פרסם אגף הדיור שלושה מכרזים (2021-114- בניית מאגר ספקים להפעלת מסגרות דיור "בית לחיים" לאוכלוסייה הנמצאת על רצף האוטזם. מכרז 2017-122 ו 2023-168 רשימת ספקים להפעלת דירות או מערכי דיור בקהילה לאנשים עם מוגבלות עבור מגזרים ייחודיים, בפריסה ארצית) כמכרזי מאגר ספקים. במכרזים אלו "מציעים שעמדו בדרישות המפורטות במכרז זה ייכללו במאגר הספקים שיוקם בעקבות מכרז זה". מודל זה יוצר גמישות מרבית לשירות ומאפשר לכל ספק שאיתר ארבעה דיירים לפתוח מסגרת דיור. בנוסף, במכרזים אלו תנאי הסף להשתתפות במכרז אפשרו גם למפעילים שלא הפעילו בעבר מסגרות דיור של מנהל מוגבלויות לזכות במכרז. שינוי מדיניות זה אפשר לספקים חדשים רבים לזכות במכרז ולהפעיל מסגרות דיור: במכרז 2017-122 54% מהספקים חדשים (מתוך 87 ספקים), במכרז 2021-114 42% ספקים חדשים (מתוך 97 ספקים), ובמכרז 2023-168 שבימים אלו נמצא בתהליכי בדיקה, כ 50% מהספקים שנגשו הנם ספקים חדשים של אגף הדיור (מתוך 88 ספקים). בנוסף, משנת 2017 הוגמשו תנאי הסף של "ניסיון המציע" במכרזים של אגף הדיור. תנאי הסף המכרזים אפשרו גם לספקים בעלי ניסיון בהפעלת שירותים בקהילה לאנשים עם מוגבלות, או לחלופין בהפעלת שירותי דיור לאוכלוסיות אחרות (ילד ונוער, בריאות הנפש וכדו') להפעיל את השירות. על אף העובדה שצוינה לעיל, לפיה החלק המרכזי ממכרזי הדיור במנהל מוגבלויות הנם מכרזים בתים לחיים, בהם מדד התחרות ככל הנראה היה קרוב ל 1 (בשל העובדה שהיו סגורים רק למפעלים פעילים של אגף הדיור במנהל מוגבלויות). מצא הדו"ח שמדד התחרות במכרזי הדיור של מנהל מוגבלויות, נמוך יותר (כלומר התחרות גבוה יותר) מהרמה של מכרזי הדיור במנהל שח"א ובמנהל שלם.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נתון זה מלמד, שרמת התחרות במכרזים שפורסמו בשנים האחרונות גבוהה אף יותר מהנתונים המוצגים בדו"ח. שירות הפנימיות - עד לשנת 2018 פורסמו מכרזים שתנאי הסף ומפרטי המכרז בכללותם תמכו בעקרון יתרון הניסיון והוותק של מפעיל קיים כך שכל מסגרת הופעלה ע"י הספק "המסורתי" שלה וההתייחסות בפסקה זו לוותק המפעילים אכן רלוונטית עד לתקופה זו. בשנת 2018, בהמשך לעבודה מאומצת בנושא, פורסם מכרז דגל פורץ דרך, מקיף וארצי למעל 90% מהפנימיות במינהל שח"א שאחד מיעדיו המרכזיים הוא פתיחת השוק לתחרות. אחד השינויים הבולטים בעניין פתיחת השוק היה שינוי תנאי הסף כך שספקים שלא נתנו את שירות הפנימיות הנ"ל יוכלו לגשת למכרז – בין אם ספקים שנותנים שירותים אחרים למשרד ובין אם ספקים שכלל אינם נותנים שירות למשרד. תנאי הסף שונו באופן שיאזן בין הצורך בתחרות ובהכנסת ספקים חדשים לבין דרישות הניסיון והמקצועיות באופן המספק על מנת לתת שירות כה רגיש וחשוב ברמת איכות הולמת. מדובר בשינוי משמעותי שהתוצאות שלו יבואו לידי ביטוי בחודשים הקרובים עת ההליך המכרזי שסופו חתימת הסכמים עם ספקים על הפעלת מסגרות חדשות יבוא לכדי סיום. יחד עם זאת כבר ניתן לראות נכון להיום כי כ-15% מהספקים שעברו את שלב המיון המוקדם במכרז הם ספקים חדשים שלא סיפקו שירותים חוץ ביתיים לילדים בסיכון. לעניין מספר המושמים במסגרות לפי ותק מפעיל המסגרת יצוין כי מדובר בתוצאה ישירה של התופעה שפורטה לעיל – בהתאם לכך שהליכי מכרז הפנימיות 150/2019 טרם הסתיימו. כאשר יפורסמו תוצאות המכרז יהיה ניתן לבחון את פריסת וגודל הפנימיות החדשות על ספקיהן. לעניין מספר המושמים הממוצע במסגרות של המפעילים בשנת 2022, במכרזים החדשים של האגף, החל משנת 2019 לאחר בחינה מקצועית ועל מנת לשמור על סטנדרט גבוה של מוגנות וטובת הילדים בפנימיות, הוחלט על צמצום מספר הקבוצות בכל מסגרת, צמצום מספר מושמים בכל קבוצה והגבלת גודל פנימייה לסף מקסימלי אפשרי. בנוסף, הוגדל היקף כוח האדם ובהתאמה

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			גם תעריף ההשמה כך שספקים חדשים שיתקשרו עם המשרד מכח מכרזים חדשים יטפלו בפחות מושמים. יצוין כי כל מכרז חדש שפורסם במינהל שח"א משנת 2018 כולל בתוכו את תנאי הסף החדשים, המאפשרים את הרחבת הספקים הפוטנציאליים. נוסף על כך, בכל מכרזי המינהל שונו תנאי הסף כך שדרישות הצגת מבנה לא יהווה חסם בשלב הגשת ההצעה ומאפשר ליותר מציעים פוטנציאליים להגיש הצעות למכרז. כדוגמא נוספת ניתן להביא את תחום חוק הנוער בו מופעלים 15 מרכזי חירום באמצעות 12 ספקים, 4 מתוכם הינם ספקים חדשים בהפעלת מרכזי חירום. 11 מרכזים עברו מכרז חדש 167/2020 אשר הותאם לצרכי השירות ואוכלוסיית היעד. עבור 4 מרכזים נוספים אמור להתפרסם בחודשים הקרובים מכרז נוסף.
3	ניהול המידע על מכרזי הרכש החברתי	ניהול כלל המכרזים, ובפרט מכרזי רכש חברתי, במשרד הרווחה מתבצע באגף הרכש של המשרד. החלטת הממשלה 489 הטילה על משרד הרווחה לנהל את התקשרויותיו עם מפעילי המסגרות למיקור חוץ על בסיס נתונים. עלה כי אין למשרד הרווחה מערכת ממוחשבת לניהול המכרזים. על כן הוא שומר את מאות המסמכים הקשורים למכרזי הרכש החברתי החוץ-ביתי כקובצי מלל (טקסט) וקובצי תמונה בתוך תיקיות ממוחשבות במערכת המידע שלו, וללא הבחנה בין מכרזי הרכש החברתי למכרזים אחרים. הדבר מקשה מאוד לנתח את המידע הכלול במסמכים ופוגע בניהול ההתקשרויות ובמעקב אחריהן, ולא ניתן להסיק מהן תובנות רוחביות לצורך ייעול התהליך. עוד עלה כי ממסמכי המכרזים לא ניתן לזהות אם מדובר במכרז לפתיחת מסגרת חדשה או במכרז להמשך הפעלה של מסגרת קיימת. לפיכך לא ניתן לדעת אם המפעיל הנוכחי של המסגרת זכה בהפעלתה לתקופת זמן נוספת, או שמדובר במפעילים חדשים. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להקמת מערכת מידע ממוחשבת שתשמש לניהול מכרזי הרכש החברתי בנפרד ממכרזים אחרים; תרכז את המידע הכמותי שייאסף	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד רואה חשיבות רבה בהסדרה בניהול המידע וייעול דיגיטלי של תהליכי העבודה בתהליך הרכש. המשרד פעל בעשור האחרון להטמעת מספר מערכות במשרד ובחן מערכות רבות קיימות לניהול תהליכי הרכש. מערכות המכרזים הקיימות בממשלה ופועלות במשרדי הממשלה האחרים אינן מתאימות לתהליכי הרכש החברתי שמוביל משרד הרווחה והביטחון החברתי המאופיינים במורכבות גבוהה יותר. מכיוון שלא אותרה מערכת קיימת מתאימה, אופיינה מערכת ייעודית למשרד אשר תאפשר ניהול, בקרה וניתוח של תהליך הרכש, ובכלל זה ניהול ניתוח כמותי ואיכותי של המכרזים כתשתית לקבל ההחלטות. שלב ראשון של פיתוח והטמעה של המערכת כבר החל. בתכנית העבודה לטיוב הרכש מתכננת השלמה והרחבה לניהול התהליך המכרזי מקצה לקצה, הכוללת הרחבה של תשתית המידע ומיפוי תהליכים ובהתאם תורחב המערכת הטכנולוגית כך שתאפשר את ייעול התהליך בוועדת המכרזים, מענה מבוסס נתונים לכלל שירותי הרווחה במשרד, ובכלל זה חיבור לדוחות פיקוח בנוגע לניסיון וטיב השירות של הספקים, להפקות לקחים והתממשקות עם מערכות נוספות כגון מערכת פניות ציבור, מערכת הפיקוח ומרכז"ה.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מהמכרזים, כגון מועד המכרז, האם מדובר במסגרת קיימת או חדשה, מספר המושמים במסגרת שהמכרז עוסק בה, מספר המתמודדים שניגשו ומאפייניהם, הצעותיהם והניקוד שקיבלו; ותאפשר ניתוח כמותי ואיכותי של המכרזים כתשתית לקבלת ההחלטות.	
4	תחרותיות מוגבלת בשוק שירותי הרווחה החוץ-ביתי	הסתברות הזכייה במכרז יכולה להצביע על מידת התחרות בו, שכן ככל שהסתברות זו גבוהה ושואפת ל-1, משמעות הדבר היא כי למתמודד אין מתחרים, וכל הצעה שיגיש קרוב לוודאי תזכה. לעומת זאת, ככל שההסתברות נמוכה יותר ומתקיימת תחרות בין מתמודדים רבים יותר, נדרש להציע הצעה איכותית יותר כדי לזכות במכרז. עולה כי בכשליש מהמכרזים הסתברות הזכייה של כלל ההצעות היא 100%, קרי כל הצעה שמוגשת עוברת את תנאי הסף וזוכה במכרז. כאשר ההסתברות מחושבת לגבי ההצעות שעמדו בתנאי הסף השיעור עולה ל-58%. כלומר, עולה כי התחרות בשוק שירותי הרווחה במיקור חוץ היא מוגבלת, שכן בכ-60% מהמכרזים אין תחרות בין ההצעות שהוגשו למשרד הרווחה, וכל הצעה שעוברת את תנאי הסף זוכה במכרז. כך למעשה, במרבית המקרים המגגנן המכרזי אינו מייצר בפועל מצב של תחרות ממשי. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגביר את התחרות ולעודד כניסת מציעים חדשים במכרזים למסגרות חוץ ביתיות בכל דרך שימצא לנכון, מבלי לפגוע באיכות ההצעות, לרבות באמצעות מתן הגנת ינוקא למציעים חדשים אשר מגדילה את הכדאיות להתמודדות במכרז עבור מתמודדים חדשים לתקופה מוגבלת, או בכל דרך אחרת.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה התייחסות המשרד לליקוי מס' 2 – לעניין רמת הדינאמיות של שוק שירותי הרווחה החוץ-ביתיים.
5	בחירת מפעילים של מסגרות חוץ-ביתיות	ההליך המכרזי במשרד הרווחה כולל שני שלבים עיקריים: בחינת העמידה בתנאי הסף ודירוג המתמודדים בהתאם לאמות המידה שנקבעו במסמכי המכרז. כל הצעה שעמדה בתנאי הסף מקבלת ציון בכל אמת מידה, ולפי הציון המשוקלל נקבע דירוג ההצעות ונבחרת ההצעה הזוכה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה והביטחון החברתי עשה כבוד דרך בנושא הגדלת מספר ההצעות מאז איש תקני הרכש החברתי במינהלים, כפי שיפורט להלן:

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		א. נמצא כי למציע ותיק (שהתקשר עם משרד הרווחה בשנת 2005 או לפני) הסתברות גבוהה יותר (70%), ביחס למציע חדש (58%), לעבור את תנאי הסף ולהגיע לשלב השני במכרז. הדבר מלמד שאחת מסיבות השורש לחוסר הדינמיות בשוק השירותים החברתיים ולצבירת הכוח של המפעילים הוותיקים היא תנאי הסף במכרזים, שמהווים חסם כניסה למציעים חדשים. הדבר בולט במיוחד לגבי הדרישות המינהליות המשמשות כחסם טכני, אשר מתמודדים חדשים מתקשים לעמוד בהן. ב. עולה כי 68% מההצעות שעברו את תנאי הסף קיבלו את הציון המרבי באמת המידה בנוגע להמלצות ו-77% קיבלו את הציון המרבי באמת המידה בנוגע למציע. משמעות הדבר היא כי בפועל אמות מידה אלה כמעט ולא השפיעו על דירוג ההצעות על פי איכותן. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להגדלת מספר ההצעות באמצעות בחינת מתן הגנת ינוקא במכרזים או בכל דרך אחרת, כדי לשפר את רמת התחרות בשלב הראשון; ישקול להתאים את תנאי הסף שבהם נדרשים המציעים לעמוד במסגרת התמודדותם במכרזים כך שיתאפשר ביתר קלות גם למציעים חדשים לעמוד בתנאי הסף הנדרשים ולהרחיב את התחרות גם בשלב השני וכן ידרג באופן אפקטיבי את ההצעות על פי איכותן. עוד מומלץ כי משרד הרווחה יחזק את הממשקים בין שלב הבחירה של מפעילי המסגרות ובין שלב הפיקוח והבקרה עליהן, הן באמצעות דירוג אפקטיבי של ההצעות בהתבסס על הניסיון הנצבר עם המציע, והן באמצעות יידוע אגף פיקוח ובקרה והמפקחים על ההצעות שזכו במכרזים ובפרט בדבר התוכניות הטיפוליות והצוות המוצע, כדי שהם יוכלו לפקח על יישום התחייבויות המפעילים.	איתור אמות המידה לאספקת שירותים חברתיים הוא אתגר משמעותי העומד לפתחו של המשרד. לצורך כך, הוקמו צוותים מקצועיים במנהלים על מנת לבחון את מדדי האיכות במכרזים ונעשה תהליכים עם מנהלי התחומים שאמונים על הגדרת מדדי האיכות במכרזים על פיתוח מיומנויות להפיקתם של מדדי האיכות לאפקטיביים ומדדים. בפורטל אגף הרכש כולל בלומדה שנבנתה ע"י המשרד פורסם מאגר של אמות המידה ותנאי סף מכלל המכרזים בשנים האחרונות כולל ממשרדים אחרים על מנת לתת מענה לצורך הזה. המאגר מתפתח ונמצא בשימוש המנהלים המקצועיים במינהל בעת כתיבת המכרז. מנהל מוגבלויות: כפי שצוין לעיל, שני מכרזים מרכזיים של אגף הדיור (2012-2014, 2014-2022, 2022-2015, 2015-2022) בשנים בהם עוסק הדו"ח היו מכרזי תמונת מצב, בהם רק ספקים שכבר מפעילים מסגרות דיור עומדים בתנאי הסף. בנוסף במכרזים רבים (ראו לדוגמה: 148-2013, 180-2013, 147-2012, 229-2013, 138-2014, 113-2016) הוצג תנאי סף של "הפעלת מסגרות דיור עבור אנשים עם מוגבלויות במשך שלוש שנים לפחות..." השילוב בין מכרזי תמונת מצב שהנציחו מאגר מוגבל של ספקים, לבין דרישת תנאי סף של הפעלת מסגרות דיור בשנים שקדמו למכרז מנעו מספקים חדשים לעבור את תנאי הסף. החל משנת 2017 (לדוגמה: 2017-2022, 2022-2017) הגמיש אגף הדיור במנהל מוגבלויות את תנאי הסף, ואפשר גם לספקים שהפעילו מסגרות לאנשים בקהילה לאנשים עם מוגבלויות, או מסגרות דיור עבור אוכלוסיות נוספות לעמוד בתנאי הסף. באשר לעמידה בתנאי הסף הפיננסיים. אנו סבורים שתנאי סף זה הנו הכרחי כדי להבטיח איכות שירות ויציבות עבור מקבלי השירות. ועל כן, אין מקום להקל בתנאי סף זה, גם אם הוא מהווה חסם עבור מפעילים חדשים. מנהל של"מ: תנאי הסף במכרזי המנהל הוקלו באופן משמעותי ממועד הביקורת, כאשר דרישות הסף אינן כוללות מבנים וכח אדם. בנוסף, ניסיון המציע הורחב ומאפשר כניסה של ספקים פוטנציאליים חדשים. מבין 16 מכרזים שהתפרסמו במינהל של"מ בשנת 2023 (שירותים חברתיים חוץ ביתיים), ב-15 מכרזים לא הופיעה דרישה למבנה כתנאי סף וב-13 לא הופיעה דרישה לכח אדם בתנאי סף.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בנוגע לתכנית העבודה המוצעת, במינהל פועלים כדי לשלב את תוכנית העבודה המוצעת להסכם ההתקשרות ובצורה זו להפוך אותה למחייבת. מנהל שח"א: ראו התייחסות בסעיף 2 לעיל עניין מכרז הפנימיות משנת 2018 המשקף את השינוי המשמעותי בגישה לתנאי הסף. כלל המכרזים חדשים שפורסמו מאז באמצעות האגף החוץ ביתי כללו בתוכם את תנאי הסף החדשים, המאפשרים את הרחבת הספקים הפוטנציאליים. נציין בהקשר זה גם את מכרז מרכזי החירום לטיפול בילדים בסיכון ובני משפחותיהם אשר פורסם בשנת 2020, המפרט במכרז מפורט ומותאם למהות השירות ואוכלוסיית היעד וכולל בתוכו תהליכי מדידה והערכת השירות ומספר שלבים עד לבחירת זוכה. למציעים חדשים אשר הגישו תכנית למבנה מותאם ניתן פרק זמן בו יוכלו לערוך התאמות למבנה ולהגישו בהתאם. לעניין חיזוק הקשר בין תהליך הרכש לתהליך הפיקוח: ככלל בכל המנהלים כחלק משגרות העבודה בין הממונים המחוזיים למטה עולים כל העת פערים צרכים והתייחסויות העולים מן השטח. בנוסף, הממונים המחוזיים מנקדים את המפעילים כך שיש קשר הדוק בין השטח למטה בהליך המכרזי. עם זאת, החיבור בשלבי כתיבת המכרז בין גורמי המקצוע במנהלים לבין הפיקוח הוא חיוני ודורש העמקה והבנייה של תהליך שיטתי כלל משרדי המתוכנן בתכנית העבודה לשנת 2024. פרקטיקות נהוגות במשרד בחיבור בין הפיקוח לתהליך הרכש: החיבור בין עבודת הפיקוח לכתיבת המכרז מתבצע ופועל בצורה סדורה ומובנה, כאשר המפקחים המחוזיים שותפים לתהליכי המכרז ומעודכנים בכל השלבים. מתקיימים מספר מפגשים ללמידה מדוקדקת של המפקחות את המפרט ושלבי המכרז והם אף מגישים דו"ח ניסיון של המציע עם המשרד וכותבים את המלצותיהם בדו"ח. כמו כן, הפיקוח המחוזי, בודק את עמידת המציע בתנאי המבנה הנדרשים ומוציא דוח שנלקח בחשבון בתהליכי המכרז. כחלק מתהליך ההטמעה של תפיסת הרכש החברתי, נבנה מודל עבודה לתהליך בניית מכרזים. אחד מאבני היסוד של המודל הוא מעורבות של הפיקוח המחוזי בתהליך בניית מודל השירות והמכרז. מטרת השילוב של המפקחים היא כפולה: לתת ביטוי לקולות מהשטח בתהליך בניית המכרז ולשפר את ההיכרות של המפקחים

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עם השפה המכרזית, מודלי המכרזים ואמות המידה במכרזים. שילוב מפקחים בתהליך מגביר את ההיכרות שלהם עם תוכן ההצעות במכרזים וישפר את הקשר בין המכרזים לבין תהליכי הפיקוח על השירותים. בתהליכי העבודה הסדורים בתחום המכרזים, תהליך בדיקת האיכות של ההצעות במכרזים (שביעות רצון של המשרד, חדשנות בהפעלת שירותים ובדיקת איכות של התכנית המוצעת) מובל על ידי מנהל התחום שמנהל את השירות. המדיניות היא שבעת מתן הניקוד עבור "ניסיון העבודה של המשרד עם הספק" פונה מנהל התחום למפקחים המחוזיים שעובדים עם הספק כדי לקבל מהם את חוות הדעת. ככלל, המשרד מקיים תהליך סדור של פיקוח ובקרה אשר מתועד על ידי המפקחים במערכת ממוחשבת-נתיב. המערכת נותנת למפקח אינדיקציה על פערים וחסמים. אגף פיקוח ובקרה מבסס את תפיסת עבודתו על הסטנדרטים והחוקים. בימים אלא מונגשים כל המכרזים וההסכמים במערכת ממוחשבת למפקחים. בנוסף מקיים המשרד תהליך סדור של מדידת תוצאות. אגף פיקוח ובקרה במשרד מרחיב ומעבה את הכלים והיכולות המחשוביות לטובת ייעול הפיקוח והבקרה. בנוסף, המשרד מפתח טופס שביעות רצון אחיד אשר יוטמע במערכת נתיב"ב (מערכת טכנולוגית למילוי נתוני המפקחים על המסגרות) שאותו ימלא המפקח וישלח לוועדת המכרזים. דו"ח זה ישמש את ועדת המכרזים לקביעת ציון באמת מידה שביעות רצון.
6	בחירת מפעילים של מסגרות חוץ-ביתיות	א. עלה כי מפקחי משרד הרווחה מכירים את תנאי הסף שנקבעו במכרזים והם בודקים אם המפעילים עומדים בהם. ואולם, המפקחים אינם מקבלים מידע על תוכן ההצעות שזכו במכרזים ועל מאפייניהן. נוסף על כך, לאגף פיקוח ובקרה במשרד הרווחה אין מידע על התוכניות הטיפוליות ועל הצוות שהציעו הזוכים במכרזים, ולפיכך האגף אינו מסוגל לוודא כי השירות שניתן למושמים תואם בפועל את ההצעה שלה התחייבו המפעילים. משמעות הדבר היא כי אמות המידה שהן המקור העיקרי להבחנה באיכות ההצעות, לא משמשות כמסגרת ההתחייבות של המציעים הזוכים לאיכות השירות שהם יתנו בפועל וכי ההליך המכרזי שנועד ביסודו ליצור	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המפקחים המחוזיים שותפים לתהליכי המכרז ומעודכנים בכל השלבים. מתקיימים מספר מפגשים ללמידה מדוקדקת של המפקחות את המפרט ושלבי המכרז והם אף מגישים דו"ח ניסיון של המציע עם המשרד וכותבים את המלצותיהם בדו"ח. כמו כן, הפיקוח המחוזי, בודק את עמידת המציע בתנאי המבנה הנדרשים ומוציא דוח שנלקח בחשבון בתהליכי המכרז. כחלק מתהליך ההטמעה של תפיסת הרכש החברתי, נבנה מודל עבודה לתהליך בניית מכרזים. אחד מאבני היסוד של המודל הוא מעורבות של הפיקוח המחוזי בתהליך בניית מודל השירות והמכרז.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תחרות על איכות השירותים, יוצר תחרות "על הנייר" בלבד - אמות המידה משמשות אומנם כלי מדידה ומדרג אך לא מצפן בקרה לאיכות השירות שהמציע נותן בפועל בהתאם להתחייבותו במסמכי המכרז. כללי משחק אלו מקנים יתרון לשחקנים ותיקים שמכירים את הפגמים בהליך המכרזי ובמנגנוני הפיקוח ומודעים לכך שלא בהכרח יידרשו לממש את הצעותיהם במכרז. בהתאם לכך, שחקנים אלו עלולים לדעת כיצד לנסח הצעות שסיכויי הזכייה שלהן גבוהים, לעומת הצעות של מתמודדים חדשים שאינם מודעים לכך שמשרד הרווחה אינו בוחן את יישומן, והדבר מהווה חסם נוסף לפתיחת השוק לתחרות. ב. נמצא כי לוועדות המכרזים אין מידע סדור ושיטתי המתקבל מהמפקחים של המשרד בשטח על איכות השירות של מציעים שהיו להם התקשרויות קודמות עם המשרד. גם הוועדה הציבורית לבחינה ולהבניית דרכי ניהול והפעלה של מסגרות דיור חוץ ביתיות לאנשים עם מוגבלויות, בראשות השופטת (בדימוס) שלומית דותן, שהתפרסמו במרץ 2023 (להלן - ועדת דותן) ציינה כי בתהליך המכרז לא נכללה לרוב היוועצות משמעותית עם עובדי המשרד שנמצאים בשטח, ובראשם המפקחים, וכי ניתוק בין תהליך הפיקוח ובין המכרזים והחוזים הופך את המכרזים וההתקשרויות לפורמליים בלבד. מומלץ כי משרד הרווחה יוודא שהמפקחים מקבלים את המידע על תוכן ההצעות הזוכות במכרז ובודקים כי המפעילים אכן עומדים בהם; עוד מומלץ שהמשרד יוודא שלאגף פיקוח ובקרה במשרד יועבר המידע על התוכניות הטיפוליות ועל הצוות שהציעו הזוכים במכרז. באופן הזה ניתן יהיה להבטיח שהשירות שניתן למושמים תואם בפועל את הצעות המפעילים במכרז, ושאות המידה שנקבעו יישמשו כמסגרת להבטחת התחייבות המפעילים לאיכות השירות שהם נותנים.	מטרת השילוב של המפקחים היא כפולה: לתת ביטוי לקולות מהשטח בתהליך בניית המכרז ולשפר את ההיכרות של המפקחים עם השפה המכרזית, מודלי המכרזים ואמות המידה במכרזים. שילוב מפקחים בתהליך מגביר את ההיכרות שלהם עם תוכן ההצעות במכרזים וישפר את הקשר בין המכרזים לבין תהליכי הפיקוח על השירותים.
7	מעורבות רשות התחרות באסדרת שוק אספקת שירותי	עלה כי רשות התחרות לא בחנה לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה. אומנם נוצר קשר בפברואר 2017 בעניין בין משרד הרווחה לרשות התחרות לצורך ייעוץ בנוגע למכרזים מסוימים, אך הוא לא הבשיל לכדי שיתוף פעולה כולל ובחינה מעמיקה של מידת התחרות בשוק.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה והביטחון החברתי ישמח לשתף פעולה עם כל תהליך או צוות בין-משרדי שיוקם לנושא.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	הרווחה החוץ-ביתיים	מומלץ כי הממונה על רשות התחרות יפעל מכוח חוק התחרות ויבחן מעת לעת את מרכזי הרכש החברתי במשרד הרווחה. כמו כן, מומלץ כי רשות התחרות, בשיתוף משרד האוצר, משרד רה"ם ומשרד הרווחה, תשקול לגבש צוות בין-משרדי אשר יבחן לעומק את שוק אספקת שירותי הרווחה במיקור חוץ ואת המנגנון המיטבי למינוף היתרונות המובנים של התחרות, לשם שיפור איכות השירות למקבלי שירותים אלה, המשתייכים לאוכלוסיות הראויות ביותר לקידום בחברה הישראלית.	• משרד ראש הממשלה משרד רה"מ מברך על ההמלצה לבחון את הנושא על-ידי צוות בין משרדי, בשיתוף רשות התחרות. ההוצאה על השירותים החברתיים במיקור חוץ עולה על 13 מיליארד ש"ח מדי שנה, עבור התקשרות עם מעל ל-900 מפעילים של שירותים חברתיים. על כן, החשיבות של בחינת התחרות באופן שיביא לשיפור באיכות השירותים היא רבה. • רשות התחרות רשות התחרות תשמח להצטרף לצוות שיבחן את שוק אספקת שירותי הרווחה. לרשות התחרות מספר מצומצם של כלכלנים ועורכי דין שאמונים על אכיפת חוק התחרות הכלכלית, חוק המזון וחוק הריכוזיות וניהול הליכים משפטיים מכוחם, בדיקת מיזוגים ובקשות פטור, ייעוץ למשרדי ממשלה בכל ענפי המשק. רשות התחרות מזכירה את מגוון התחומים כמו – בריאות, פיננסים, ביטוח, מזון, קמעונאות, חשמל, גז, בניה ומחצבות, תקשורת, הגנת סביבה, תחבורה ציבורית, תשתיות, תעופה, נמלים וספנות ועוד ועוד. מתוך כלכלי הרשות, מספר כלכלנים עוסקים בעיקר במחקר. תחום הרווחה אכן, תחום חשוב מאוד, הן בשל סכומי העתק המושקעים בו, והן בשל אופי מקבלי השירותים החברתיים. אך הדבר נכון גם לתחומים נוספים כגון בריאות וחינוך. תחומים רבים אחרים כדוגמת תחומי האנרגיה, התחבורה והבנקאות הינם תחומים קריטיים לכלל המשק ולכלכלת ישראל ותחומים נוספים כדוגמת תחומי המזון והביטחון יחד עם התחומים שהוזכרו – הינם תחומים שנוגעים לכל הציבור כולו. סדר העדיפויות של רשות התחרות בבחינת הנושאים בהם היא עוסקת מושפע משיקולים רבים, ביניהם: חשיבות התחום לציבור, היקף המשאבים שיידרש לבדיקה, קיומה של שאלת מחקר ומתודולוגיית מחקר מתאימה, רמת וזמינות נתונים מתאימים, התרומה הצפויה של הבדיקה לשיפור התחרות בתחום, היתכנות יישום ההמלצות וקידומן מצד הרגולטור ועוד. בהתאם לסדר עדיפויות זה, תפעל הרשות. המלצה לבחינה "מעת לעת" של אותו תחום, חשוב ככל שיהיה, בלא מתן דעת לסדרי עדיפויות כפי שתוארו לעיל, ובלא התחשבות במגבלת המשאבים, אינה ישימה ואינה מקובלת, שכן בחינה

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			תקופתית כאמור בהכרח תבוא על חשבון משימות חשובות אחרות ובהתאם – על חשבון התחרות בתחומים אחרים ועל חשבון הציבור. וזאת, כאשר התרומה השולית של בדיקה חוזרת צפויה להיות מוגבלת, בעת שהמלצותיה הקודמות של רשות התחרות עוד עומדות בפני הרגולטור הייעודי.
8	תכנון פריסת מסגרות חוץ- ביתיות בשוק שירותי הרווחה	תכנון שוק השירותים החברתיים החוץ-ביתיים כולל בחינה של היצע המסגרות הקיים, לעומת הדרישה למקומות במסגרות מצד מקבלי השירות, על פי צורכי האוכלוסייה. לפיכך פתיחה או הרחבה של מסגרת חוץ-ביתית צריכות להתבצע לאחר ניתוח שוק הן מצד ההיצע והן מצד הביקוש, כדי לוודא שהמסגרות נותנות את המענה המיטבי לאוכלוסייה. ועדת התעריפים היא הוועדה האחראית במשרד הרווחה לאשר פתיחה של מסגרות חדשות ואת התעריף המוצמד אליהן. נוהל ועדת התעריפים קובע כי בקשה לשינוי תעריף קיים או לקבלת תעריף חדש תכלול ניתוח נתונים כחומר רקע להתכנסות הוועדה. נמצא כי החומרים שהעבירו המינהלים המקצועיים לוועדת התעריפים בשנים 2021 - 2022 כללו פירוט של אוכלוסיית היעד ותיאור הצורך בשירות חדש המוצע, ואולם הם לא כללו ניתוח של היצע המקומות הפנויים במסגרות, לעומת הביקוש הפוטנציאלי. למרות זאת, ועדת התעריפים אישרה פתיחת מסגרות חדשות או שינוי תעריף למסגרות קיימות, בלי שהביאה בחשבון את כמות המקומות הפנויים במסגרות הקיימות, שלא בהתאם לנוהל התעריפים. מומלץ כי משרד הרווחה יפתח מערכת מידע שאליה יקלטו הנתונים הרלוונטיים על היצע המקומות הפנויים במסגרות ועל הביקוש הפוטנציאלי. תשתית מידע זו תסייע לוועדת התעריפים בתהליך ההחלטה על פתיחה, הרחבה, צמצום וסגירה של מסגרות, תוך בחינת נתוני ההשמות בפועל לעומת הקיבולת של המסגרות. כך פריסת המסגרות תיעשה באופן יעיל ותשרת את כלל האוכלוסייה הנזקקת לה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי לעניין מערכת המידע, קיימת מערכת דיווח מושמים אליה המסגרות מדווחות באופן חודשי את נתוני המושמים במסגרות ובכלל זה תפוסה מקסימלית ותפוסה בפועל. לעניין הפריסה, מכרזי המסגרת (רשימה) מאפשרים הקמת מסגרות בהתאם לצרכים בשטח (מאפשר למשפחות / לקוחות ורשויות לפנות לזכייני הרשימה כדי שיפתחו עבורם מסגרת. יחד עם זאת יש לציין כי מצב שוק הדירות במדינה משפיע רבות על יכול פריסת השירותים.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים	מנגנון התעריף נועד לקבוע את התשלום המועבר למפעילי המסגרות בגין כל מושם בצורה שקופה ואחידה. ואולם המנגנון אחיד ואינו דיפרנציאלי, ואינו מותאם למבנה ההוצאות בפועל של המפעילים, דבר הגורם לעיוותים רבים: שכר האחים והרופאים בשיטת התעריף קטן במידה ניכרת מהממוצע ואף מהחציון של שכרם בשירות הציבורי; רכיב שכר הדירה בתעריף מבוסס על העלות הממוצעת של שכר הדירה ולכן עשוי להיות נמוך מדי במחוזות במרכז הארץ וגבוה מדי במחוזות בפריפריה; שיעור הרווחיות שמחושב בתעריף לא השתנה ונותר קבוע במשך יותר מ-25 שנה; עיוותים אלו מהווים תמריץ שלילי עבור המפעילים שלא לספק את כל השירותים שעליהם הם מתחייבים בהתקשרותם עם משרד הרווחה. נושא זה מקבל משנה תוקף, היות שמשרד הרווחה אינו מקזז את התעריף בגין כוח אדם חסר, בהיקף שנאמד בכ-512 מיליון ש"ח. כך למעשה, בכסות של מנגנון אחיד ושקוף נוצר מצב של פגיעה באיכות השירות מצד המפעילים והעלמת עין מצד משרד הרווחה, כתופעה שמייצגת את "מהפך העוצמה" ואת תלותו הכמעט מוחלטת של משרד הרווחה בספקי השירותים. מנגנון כזה אף יוצר חסמי כניסה למפעילים חדשים. זאת מאחר שכאשר חברה או עמותה שאינה מכירה את שוק שירותי הרווחה מבקשת להציע הצעה במרכז, היא נרתעת מהתעריף הנמוך לעומת ההוצאות הצפויות לה בפועל ומשיעור הרווחיות הנמוך המוצע לה. כפועל יוצא מכך היא אינה ניגשת מלכתחילה למרכז, נוכח הקשיים לעמוד בהסכם עם משרד הרווחה. מנגד, המפעילים הקיימים ניגשים למרכז כזה, מאחר שמניסיונם הקודם הם יודעים שניתן לא לספק את כלל השירותים, היות שמשרד הרווחה אינו עומד על אספקתם ואינו נוקט כלפיהם סנקציות כספיות. בנוסף, המפעילים הקיימים ערים לכך ששיעורי הרווחיות בפועל גבוהים מ-4% שהוא שיעור הרווח המוצע בתעריף שמציע משרד הרווחה במרכז. כך פוחתת התחרותיות בשוק אספקת השירותים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה פועל כל העת לשיפור ושדרוג מנגנוני התעריפים ומפנה תקציבים רבים על מנת לבצע שיפורים ושדרוגים אלה. נוציין כי המשרד פועל כל העת לשדרוג השכר של התפקידים השונים במודל התעריף, עם זאת כל שינוי ולו הקטן ביותר בטבלת השכר גוזר עלות של עשרות מיליוני ש"ח, והיות ותקציב המשרד מוגבל וצרכי הרווחה מרובים המשרד נאלץ לפרוס את שדרוגי התעריפים וטבלאות השכר על פני השנים בהתאם למסגרות התקציב וסדרי העדיפויות. בהתייחס להערות המבקר לגבי שכר הרופאים -ברצוננו להדגיש כי שכר רופא ממוצע במגזר הציבורי כולל את שכר הבכירים במערכת הבריאות, כולל את שכר מטה משרד הבריאות ושכר מנהלי בתי חולים. בעוד שהדרישה במסגרות הרווחה הינה לרופא ללא וותק רב (שיכול אף להיות מתחיל). יצויין כי הוא אינו מחליף את צריכת הרפואה הכללית, את הרפואה הכללית המושמים צורכים כמו יתר האזרחים מקופ"ח ובתי חולים. לפיכך יש להשוות את שכר הרופא במודל התעריף לשכר הממוצע של רופאים שאינו כולל שכר בכירים וכיו"ב. האמור מתייחס כמובן גם להשוואת שכר אחות לממוצע במגזר הציבורי. מעבר לזאת משרד הרווחה מעדכן את תעריפיו כל העת. בנוסף יש לציין כי שכר רופא המתמחה במודלים, עודכן בתוספת של מעל 75% ב-10 שנים מ-2014.1 ל-2023.11, תוספת שהיא מעבר לגידול השכר הריאלי בשכר רופא ממוצע ונעשה בהתאם למסגרות התקציב. המשרד סבור כי רצוי לשדרג עוד את שכר הרופא והאחיות אם כי לא לייחס המצוין בדוח המבקר קרי לממוצע או לחציון שכולל כאמור משרות בכירות שאינן רלוונטיות כאמור. בהתייחס להערות המבקר לגבי שכר הדירה בתעריף - נציין כי כל שיטת התעריפים מתבססת על ממוצעים. אמנם כפי שציין המבקר שכר הדירה גבוה יותר במרכז מאשר בפריפריה אולם מאידך בפריפריה ישנן עלויות שונות אשר גבוהות יותר מאשר במרכז (כגון, הסעות) כך שבסופו של דבר בממוצע העלויות העודפות מתקזזות.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים ויעמוד על דרישתו שמפעילי השירותים ייתנו את מלוא השירותים הנדרשים; ישלב בתעריף מנגנון תמרוץ למפעילים לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה; יקזז את התעריף בגין כוח אדם חסר; ויתאים אחת לכמה שנים את שיעור הרווחיות לשינויים בסביבה הכלכלית, כמו שינויים בריבית בנק ישראל או ברווחיות של ענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים.	מעבר לשיטה של תשלום ספציפי לכל מסגרת בהתאם לאזור בו היא נמצאת עלולה להוות פתח ללחצים לאשר עלויות גבוהות למסגרות באופן פרטי ולא בהכרח עפ"י שיקולים מקצועיים ולכן שיטת התעריפים על פיה פועל המשרד הינה שיטה של תעריפים גנריים הזיהם לכלל המסגרות המתבססים על עלויות ממוצעות. כמו כן שיטת התעריפים הגנריים המתבססת על עלויות ממוצעות מעודדת התייעלות כלכלית של המפעילים בניגוד למודל של החזר הוצאות אשר אינו מעודד את המפעילים להתייעל. התשלום המשולם בגין שכר דירה הינו ממוצע, כפי שנעשה במרכיבים שונים אחרים וטבעו של ממוצע שיש מסגרות המשלמות שכ"ד גבוה וכאלו שמשלמות שכ"ד נמוך ומטבע הדברים כך נעשה במרבית הסעיפים. ההנחה הינה כי מסגרות שונות הינן בעלות אופי שונה ובסופו של יום הדברים מתקזזים, דהיינו יש מסגרות עם שטח גדול יותר או נמוך יותר, פריסה על מספר מבנים קטן או גדול וכד'. הוחלט להגדיר במשרד עלות מקסימאלית במונחי מושם לחודש על פי דרגות שונות ומשולם בגין עשרות אלפי מושמים כל חודש. עלות זו מתעדכנת מידי שנה בצמוד למדד המחירים לצרכן. כמו כן מאגר הנתונים של הלמ"ס הינו ברמת סה"כ ארצי ופירוט ברמת מחוזות בלבד וזה אינו נתון מספק לענייננו, שכן כידוע יש שונות ברמת עיר/ שכונה/רחוב/ בנין וקומה כך שלא בהכרח שגם תחשיבים עפ"י נתוני הלמ"ס יהיו מדויקים יותר. בהתייחס להערות המבקר לנושא הפיקוח על אספקת מלוא השירותים שהספק מחוייב להם ולקיצוז תשלומים בגין כח אדם חסר. המשרד פועל לשיפור משמעותי של מנגנוני הבקרה והפיקוח והחל בשנים האחרונות בהגדרת במספר צעדים, כפי שיפורט להלן. 1. הוקם במינהל אסטרטגיה - אגף בכיר פיקוח ובקרה שאחראי על תהליכי ההסדרה המשרדיים בתחומי האכיפה והפיקוח. 2. אחד מהאגפים באגף הבכיר הוא אגף פיקוח ובקרה כלכלית מינהלית אשר מתקשר עם מספר משרדי ר"ח לביצוע בקרות איוש ומספר בקרות עומק בשלב ראשון במסגרות חוץ ביתיות – הבקרות החלו בסוף שנת 2022.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			3. פותח נוהל אכיפה יחד עם לשכת מנכ"ל, היוע"מ ש וכלל מינהלי המשרד. הנוהל מגדיר את מדרג פעילויות הפיקוח במקרה שמתגלים ליקויים, וחוסרים לעומת הדרישות. בעקבות נוהל האכיפה ישנה עלייה בהפעלת פעולות אכיפה שונות. יצוין כי הקיזוז הוא מדרג אכיפה גבוה וישנן פעולות מקדימות שיש לבצע לפני הפעלתו. נוהל האכיפה הופעל במצבים שונים, ניתן לתת כדוגמא את מרכז מרכזי חירום לטיפול בילדים בסיכון ובני משפחותיהם בו נוהל אכיפה הופעל בהתאם ובשנת 2021 אף נסגר מרכז חירום אשר הופעל ע"י עמותה ותיקה, כאשר העמותה לא עמדה בהתחייבותיה, וכתוצאה מכך מפעילים אלה לא זכו במרכז החדש והועסקה עמותת חדשה. 4. לאור הצורך בהבהרות ולמידה לגבי הפעלת מדרג אכיפה של קיזוז בנוהל, הוקם צוות מצומצם בראשות אגף פיקוח ובקרה ואגף בקרה כלכלית הכולל נציגי אגף תקצוב, אגף יעוץ משפטי, וחשבות ונציגי המינהלים והמחוזות, להבניית התהליך והסדרתו בפועל. חשוב לציין כי ישנה מורכבות מוכרת של איוש עובדים סוציאליים, כמו גם בעלי תפקיד אחרים. במידת הצורך והאפשר המשרד יכול לאשר "המרה" של המשרה לבעל מקצוע או תפקיד אחרים. מטרת הפיקוח היא לשפר את איכות המענים ופעולות האכיפה מיועדות גם הן לצורך תיקון שיפור וכך גם פעולת הקיזוז. ככל שהמרת המשרות נעשה באישור והגורם המפעיל של המסגרת מתקן ליקויים כפי שנדרש, לא יופעל נוהל אכיפה. 5. הוקמה מערכת תיעוד ממוחשבת לפיקוח – נתיב – המהווה בסיס נתונים, לרבות תיעוד ליקויים ותיקונם, או צורך בפעולות אכיפה. התיעוד במערכת (דוח המפקח) נישלח למסגרות, בן מפורט מהלך הבקרה, הליקויים והל"ז

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לתיקונים. דוח זה מהווה בסיס לפעולות האכיפה ככל שיידרשו. 6. המשרד עומל על פיתוח מערכת ממוחשבת לדיווח כ"א מהמסגרות ובדיקת פערי איוש ומתכוון להתחיל במספר מסגרות כפיילוט שבסופו המשרד יבצע תהליכי קיזוז במידת הצורך. תתבצע פניה למסגרות אחת לרבעון ודיווח של המסגרות למשרד בגין כל חודש. בתוך כך, המשרד החל מסוף שנת 2022 בביצוע של למעלה מ-150 בקורות איוש כח אדם במסגרות שלו תוך הסתייעות בראוי חשבון במיקור חוץ. במקביל המשרד פועל לאפיון מערכת לדיווח עצמי של כח אדם על ידי המסגרות. מהלכים אלו בביצוע אולם עדיין לא הושלמו ועל כן הנתונים לפיהם בוצע החישוב על ידי צוות המבקר אינם משקפים תמונה מהימנה מספיק. לאחר השלמת המהלך על ידי משרד הרווחה יהיה ניתן לתת הערכה מדויקת יותר. 7. ניבנו מערכות תומכות לקבלת נתונים - מערכת דיווח עצמי למסגרות החוץ ביתיות שנמצאת בפיתוח מתקדם. מערכת חיתום למושם, בה המסגרות מדווחות את מצבת המושמים המבקר מתייחס להערכה של למעלה מ-500 מ' תשלומי יתר, אך לא ברור על מה מבוססת הערכה זו והיא אינה עולה בקנה אחד עם הערכות המשרד אשר נמוכות משמעותית מסכום זה. עם זאת, המשרד פועל, כאמור, לשיפור משמעותי של מנגנוני הבקרה והפיקוח ולטיוב מנגנוני הקיזוז במקרה של מציאת ליקויים. בהתייחס להערת המבקר לגבי התאמת שינוי הרווחיות מעת לעת - המסגרות החוץ ביתיות הינן עפ"י רוב "בתים לחיים", כלומר הדיירים בהן נמצאים בהם לאורך שנים רבות ומשכך ישנה חשיבות מרובה לשמירת הרצף התפקודי של מסגרות אלה. לפיכך ההתקשרויות עם מסגרות אלה הינן התקשרויות ארוכות טווח ולכן שינוי גובה הרווח המובטח ע"י המשרד למפעילי המסגרות מפעם לפעם יגרום לחוסר וודאות של המפעילים הפוטנציאליים לגבי שיעור הרווח המובטח להם לאורך שנים ועלול להביא לחשש להתחייבויות ארוכות טווח להפעלת בתים לחיים לאורך שנים ארוכות לאנשים הזקוקים לכך.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			זאת ועוד, שינוי מרכיב הרווח בתעריף מעת לעת יגרור עלויות נוספות בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח שהמשרד יידרש לממן על חשבון צרכים אקוטניים אחרים של אוכלוסיות הרווחה השונות, מה גם שהנסיגה הרב של המשרד לאורך השנים מעיד על כך שזהו שיעור רווח סביר ומאוזן, לא נמוך מדי ולא גבוה מדי. נוסיף ונציין כי בעקבות פסיקת בג"צ המשרד חוייב לשלם תוספת רווח למלכ"רים ועמותות בעוד שבעבר רכיב הרווח שולם רק למפעילים פרטיים.
10	קביעת התעריפים למסגרות חוץ-ביתיות	עולים פועלים של 29% עד 42% בין היקף כוח האדם המתחייב בהסכמים עם משרד הרווחה לבין המצב בפועל במסגרות החוץ-ביתיות. קרי, יש מחסור של כשליש מכוח האדם הנדרש לטיפול במסגרות. הדבר ניכר בייחוד בקרב העובדים הסוציאליים. משרד מבקר המדינה חישב את אומדן התקציב המשולם ממשרד הרווחה למסגרות עבור כלל המשרות החסרות. החישוב התבצע על פי עלות שכרם של מי שהיו אמורים לאייש את המשרות החסרות, בהתאם לטבלאות השכר העומדות בבסיס מודל התעריף. על פי אומדן זה, התקציב עבור איש המשרות החסרות הוא כ-512 מיליון ש"ח בשנה, שהם כ-15% מסך התקציב של שירותי הרווחה החוץ-ביתיים במשרד הרווחה. נמצא כי בשל המחסור במטפלים ומדריכים, לעיתים המפעילים משלמים לכווח האדם הקיים במסגרות עבור משמרות כפולות, וכי משמרות אלה גורמות לשחיקה ולתחלופה של כוח האדם. עוד נמצא כי אף שמשרד הרווחה ער למחסור בהיקף כוח האדם, הוא אינו מפעיל את נוהל האכיפה בכל הנוגע לשימוש בקיזוזים. משמעות הדבר היא כי מתוך הסכום שנאמד בכ-512 מיליון ש"ח בשנה, משרד הרווחה משלם למפעילים על משרות שאינן מאוישות. דבר המצביע על חשש לפגיעה בקופה הציבורית. היעדר השימוש של משרד הרווחה בסנקציה של הקיזוזים והמשך התשלום של המשרד עבור שירותים שהוא אינו מקבל הם למעשה העלמת עין מצד משרד הרווחה כלפי מפעילים המפירים את החוזה שנחת חחליחלים עימו, ומצביעים על תלותו במפעילים אלה. כך, מעבר לחשש לפגיעה בקופה הציבורית, מאפשר	• משרד הרווחה והביטחון החברתי לעניין הנתונים המובאים באשר להיקף האיוש: הנתונים הסתמך הדוח אינם מהימנים. מבקרות כח אדם אשר בוצעו על ידי משרדי רואי חשבון אשר בוצעו ב-76 מסגרות חוץ ביתיות מיקור חוץ עלה בסכימת כל המשרות כי ישנו איוש כולל של 97% מהמשרות הנדרשות (ממוצע של 91% בין 15 תפקידים אשר נבחנו). הגם שמדובר רק בכ-9% ממסגרות אלו, מדובר על בדיקה מעמיקה אשר בוצעה על ידי גורם מקצועי ועל סמך מסמכים. המשרד פועל במספר מישורים לצמצם את פערי המידע לגבי שיעור האיוש, אולם בהינתן הפערים הקיימים והמידע אשר בכל זאת קיים, אין בסיס לטענת דוח המבקר. לעניין הכשרות מקצועיות וליווי מקצועי: על פי מסקנות הדו"ח המשרד לא קיים מנגנון לשימור הצוות הטיפולי ומניעת שחיקה. יש לציין כי מטה המשרד מקדם תכניות שונות לשימור ותמרוץ עובדים במסגרות, כדוגמת הכשרות יומי למידה לעובדי המסגרות על מנת לתת כלים מקצועיים ולהתאים את הטיפול לאוכלוסיית היעד (כגון הכשרות לעו"סים, לצוות מוביל, לאמהות בית ועוד), מסלול תמרוץ ותגמול בעבור אנשי צוות בחסות הנוער וזאת על מנת להעלות את הרמה המקצועית לשמר עובדים ולצמצם שחיקה בקרב העובדים ותכניות נוספות. לעניין הפעלת סנקציה לקיזוזים מהתעריף בגין מחסור בכווח אדם ראה התייחסות בסעיף לעיל.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד הרווחה למפעילים לתת שירות באיכות נמוכה יותר למושמים, ללא הפעלת סנקציה כלפיהם. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים ויעמוד על דרישתו שמפעילי השירותים ייתנו את מלוא השירותים הנדרשים; ישלב בתעריף מנגנון תמרוץ למפעילים לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה; יקזז את התעריף בגין כוח אדם חסר; ויתאים אחת לכמה שנים את שיעור הרווחיות לשינויים בסביבה הכלכלית, כמו שינויים בריבית בנק ישראל או ברווחיות של ענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים.	
11	תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים	בביקורת עלה כי משרד הרווחה אומנם דורש ממפעילי המסגרות בהסכמים להכשיר וללוות את הצוותים אך הוא אינו משלם בעבור פעילות זו - מרכיב כוח האדם בתעריף כולל רק תשלומי שכר ואינו כולל מרכיב הכשרה וליווי מקצועיים של הצוות. בכך ניתן תמריץ למפעיל שלא לעמוד בתנאי הסכם ולא להכשיר וללוות את הצוות או לחלופין לספק הכשרות וליווי אבל במקביל לכך - לפגוע בשירות אחר שהמפעיל מספק. עוד עלה כי בתעריף משרד הרווחה לא קיים מנגנון לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה. כפועל יוצא מכך תיתכן תחלופה רבה של הצוות המטפל במסגרות. הדבר פוגע בצבירת הידע ובניסיון של הצוות המטפל ועלול לפגוע באיכות השירות הניתן למושמים. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים ויעמוד על דרישתו שמפעילי השירותים ייתנו את מלוא השירותים הנדרשים; ישלב בתעריף מנגנון תמרוץ למפעילים לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה; יקזז את התעריף בגין כוח אדם חסר; ויתאים אחת לכמה שנים את שיעור הרווחיות לשינויים בסביבה הכלכלית, כמו שינויים בריבית בנק ישראל או ברווחיות של ענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ההכשרה יכולה להיעשות במספר אופנים: קורסים בב"ס המרכזי או בגופים מלכ"רים אחרים. קורסים המיועדים לעו"ס, אם בית, מקצועות הבריאות ומקצועות הרפואה ממומנים ע"ח המשרד. קורסים למטפלים ומדריכים – ממומנים על חשבון הלומד שלאחריו הוא מקבל שכר משודרג של מטפל מוסמך. בנוסף ישנה דרישה מהמפעיל במרכזי המשרד לקיים לצוות עובדי המסגרת הכשרות מקצועיות. בהתאם לתנאי המכרז, באחריות המפעיל להעסיק עובדים מיומנים שעברו הכשרות כנדרש בתנאי המכרז. כמו כן ישנן הכשרות in house המבוצעות במסגרות ע"י רכז החינוך ו/או העו"ס והדרכות אלה מגולמות בתעריף. כמו כן בתעריף ישנו רכיב המיועד לימי הדרכה והשתלמות מרכזים. נוסף ונציין כי בשנת 23' הוחלט על ביצוע רפורמה בתחום ההכשרה של מטפלים ישירים, נבנה עיסוק חדש שהינו תומך מקצועי המחליף את המטפל המסורתי, במסגרת זו נבנה בחודשים האחרונים מסלול הכשרה ייעודי למטפל באמצעות קורסים שימומנו ע"י המשרד, והעובדים שסיימו את תהליך ההכשרה ישופו בתוספת חודשית קבועה שתגולם בתעריף. בשנים האחרונות המשרד משקיע רבות בהפניית משאבים ובנית תמריצים מסוגים שונים להכשרה, הדרכה והשתלמויות לצוותים

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המטפלים באופן ישיר בשוהים במסגרות החוץ ביתיות ומסגרות הקהילה. נבנו במינהל מוגבלויות ובחסות הנוער מנגנוני דיווח ושיפוי בגין תמריצים – תמריצים למטפלים מוסמכים המקבלים הכשרות ותמריצים ומענקי עבודה למטפלים צעירים (שימור עובדים קיימים). התשלומים משולמים מעבר לתשלום על פי תעריף. כמו כן ראוי לציין כי במודל התעריף מוגדרים בעלי תפקידים (כגון עו"סים בכירים, ועובדי מקצועות הבריאות) אשר חלק מתפקידם הינו לבצע הדרכות והכשרות לצוות המטפל. שח"א חסות הנוער-החל מ-9.2023 ניתנים תמריצים בשלב זה רק למעונות הממשלתיים. השנה יצאו מכרזים להוסטלים ולפנימיות במכרז יכלולו התמריצים גם מיקור חוץ על פי הנהלים כדלהלן: המענקים מיועדים גם למדריך מוסמך וגם להתמדה א. התמדה - הוגדר מענק שנתי העומד על 12,000 ₪ בשנה (בעבור 100% משרה) במעון בממשלתי, ו-8,000 ₪ בשנה (בעבור 100% משרה) בכל המסגרות האחרות. ב. מדריכים מוסמכים עבור מסגרות בסמל מסגרת של רשות חסות הנוער- נוהל חדש זה נועד להעניק גמול כספי, כתוספת משמעותית לשכר הבסיס, עבור השלמת כל שלב בדרך להסמכה לתפקיד מדריך/ה בחסות הנוער. השלמת ההכשרות וכל השלבים המוגדרים בנוהל תזכה מדריכות ומדריכים בתוספת של עד 25,000 ₪ בשנה (עבור מאה אחוז משרה, לא כולל מע"מ וללא עלויות מעביד). מנגנון התשלום הוא חודשי, כך שמי שיאשרו כזכאים לגמול, כלומר מי שהשלים שלב בדרך להסמכה או את כולה, יקבל גמול כספי נוסף ומידי במשכורת החודשית, כמפורט בנוהל. מוגבלויות: המענקים מיועדים גם למדריך מוסמך וגם להתמדה תמריץ עובדים צעירים – החל מ-4.2023, הוגדר מענק שנתי העומד על 12,000 ₪ בשנה (בעבור 100% משרה) בגין טיפול פיזי, ו-

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			8,000 ₪ בשנה (בעבור 100% משרה) בכל המסגרות האחרות – טיפול שיקומי או חברתי. מדריכים מוסמכים – מעל 25 שנים על מנת לשפר את איכות השירות באמצעות שימור, פיתוח והעשרה של כח האדם במסגרות הדיוור, קיים מנגנון תוספתי לתעריף, של תשלום ייעודי למסגרת בגין המטפלים המוסמכים המתקצבים בה. מטפל מוסמך הוא מי שברשותו תעודה המעידה על השלמת 500 שעות לימוד מבית הספר המרכזי של המשרד או שסיים מודולות הכשרה בהתאם למתווה צמיחה מקצועי למטפל. קורס המטפלים צריך להיות תואם את האוכלוסייה הראשית המטופלת במסגרת או קורס כללי לאוכלוסיית המוגבלויות. תומך מקצועי מוגבלויות - לאחרונה הגענו להסכם על תמחור סוג משרה חדש. לעבודה עם כל החוסים במינהל מוגבלויות, כאשר חלק מתוספת השכר יינתן תמורת הכשרה. המשרד עובד בימים אלו על תכנית ההכשרה שתצא לדרך במהלך שנת 2024.
12	תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים	עולה שונות ניכרת בעלות שכ"ד במחוזות השונים בארץ. מכאן, שתשלום למסגרות על פי העלות הממוצעת של שכ"ד עשוי להיות נמוך מדי במחוזות במרכז הארץ שבהם שכר הדירה גבוה (ירושלים, תל אביב ומרכז) וגבוה מדי במחוזות בפריפריה שבהם שכר הדירה נמוך (צפון, דרום וחיפה). כלומר, למפעילים ישתלם יותר לפתוח מסגרות במחוזות בפריפריה מאשר במחוזות במרכז ובירושלים. תשלום שמתבצע על פי העלות הממוצעת וללא התחשבות במקום שבו נמצאת המסגרת עשוי להיטיב עם מפעילים גדולים שמפעילים כמה מסגרות באזורים גיאוגרפיים שונים, דבר המאפשר להם לבצע סבסוד צולב ממסגרת בפריפריה למסגרת במרכז. תשלום באופן כזה עלול לפגוע בתחרות בין המפעילים ולהביא לכך שאיכות השירות וזמינותו במסגרות באזורים גיאוגרפיים יקרים עלולות להיפגע. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים ויעמוד על דרישתו שמפעילי השירותים ייתנו את מלוא השירותים הנדרשים; ישלב בתעריף מנגנון תמרוץ למפעילים לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה; יקזז את	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה התייחסות המשרד לעיל.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התעריף בגין כוח אדם חסר; ויתאים אחת לכמה שנים את שיעור הרווחיות לשינויים בסביבה הכלכלית, כמו שינויים בריבית בנק ישראל או ברווחיות של ענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים.	
13	תעריפים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים	עלה כי משרד הרווחה לא שינה את שיעור הרווחיות שמחושב בתעריף, בהתאם לשינויים בריבית או לשינויים ברווחיות בענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים, והשיעור נותר קבוע במשך יותר מ-25 שנה. עוד עלה כי אין למשרד הרווחה תחשיב לקביעת שיעור הרווחיות שנבנה במסגרת התעריפים למסגרות חוץ-ביתיות, ואין הסבר לשימוש בשיעור הרווחיות שנבחר - 4%. בסביבת ריבית גבוהה שיעור רווחיות של 4% אינו מעודד שחקנים חדשים להיכנס לשוק השירותים החברתיים, מכיוון שהם אינם מודעים לכך שהרווחיות בפועל גבוהה הרבה יותר ומכיוון שנדרשת מהם השקעה חדשה בתשתיות מבנה בתחילת ההתקשרות. הדבר מהווה חסם נוסף לכניסת מפעילים חדשים לשוק. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לצמצום העיוותים במנגנון התעריף הקיים ויעמוד על דרישתו שמפעילי השירותים ייתנו את מלוא השירותים הנדרשים; ישלב בתעריף מנגנון תמרוץ למפעילים לשימור הצוות הטיפולי ולמניעת שחיקה; יקזז את התעריף בגין כוח אדם חסר; ויתאים אחת לכמה שנים את שיעור הרווחיות לשינויים בסביבה הכלכלית, כמו שינויים בריבית בנק ישראל או ברווחיות של ענפי תעסוקה בעלי מאפיינים דומים.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה התייחסות המשרד לעיל.
14	הפיקוח על נותני השירותים	אחד המרכיבים החשובים ביותר בפיקוח אפקטיבי על מסגרות חוץ-ביתיות הוא הגעה פיזית למסגרות, במטרה לבדוק אם איכות השירות המסופק תואמת את ההסכמים שנחתמו עם המפעילים. כדי להבטיח פיקוח אפקטיבי כאמור, מצופה היה כי הבקרה על המסגרות החוץ-ביתיות תקיף את כל המסגרות ותיעשה בתדירות הולמת. עלה כי משרד הרווחה לא קבע תקן לתדירות הנדרשת של הפיקוח במסגרות הדיור. בהיעדר תקן לתדירות ביקורי הפיקוח הנדרשת לא ניתן לקבוע באופן	• משרד הרווחה והביטחון החברתי המשרד פועל על מנת להשלים את משרות הפיקוח כפי שהומלצו. בשנת 2023 נוצרו 29 משרות פיקוח ובשנת 2024 נוצרו 57 משרות פיקוח עד כה. כמו כן, המשרד נמצא בעיצומו של תהליך לקביעת תקן לתדירות ביקורי הפיקוח לפי מודל תמהיל העיסוק - התהליך כלל קביעת קווי יסוד מול כל מנהל מקצועי לשם קבלת תמהיל עיסוקי המפקח. בשנת 2024 מתוכננת הטמעה של התהליך.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מבוסס מה תקן המפקחים הנדרש וכמה ביקורים על כל מפקח לבצע. עוד עולה כי תדירות הביקורים של המפקחים במסגרות נמוכה במידה ניכרת מהתדירות שעליה המליץ הצוות הממשלתי בשנת 2016: חציון הביקורים במסגרות בהן שוהים למעלה מ-30 מושמים הוא שלושה ובמסגרות בהן שוהים פחות מ-30 מושמים - שניים. בשתי מסגרות בלבד מתוך כ-440 המסגרות שנבדקו בוצעו ביקורים בהתאם להמלצות הצוות (18 ביקורים שנתיים במסגרות שבהן שוהים יותר מ-30 מושמים, ו-13 ביקורים שנתיים במסגרות שבהן שוהים פחות מ-30 מושמים). תדירות נמוכה כל כך של ביקורי מפקחים במסגרות אינה אפקטיבית ואינה מאפשרת למפקחים לאתר ליקויים משמעותיים במסגרות ולעקוב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורים קודמים. מומלץ כי משרד הרווחה ישלם את המשכורות החסרות של המפקחים בהתאם להמלצות הצוות הממשלתי, מאחר שיש בכך כדי להשפיע על העומס המוטל על המפקחים ועל תדירות הביקורים שלהם במסגרות. כמו כן מומלץ כי משרד הרווחה יקבע תקן לתדירות הפיקוח במסגרות השונות בהתאם למאפייניהן ויגזור מכך את מספר המסגרות שבאחריותו של כל מפקח בהתאם לסדרי העדיפויות שייקבעו וכן מספר המפקחים הנדרש.	על מנת לעבות את מערך הבקרה אגף הפיקוח והבקרה השיק מערכת "בקהר עצמית" כמקובל בעולם. בנוסף, למסגרות נכנסים בקרים משלימים ובקרים רב תחומיים שיבדקו גם את הבקרה העצמית. יש לציין כי יש הבדל בתכיפות הפיקוח הנדרש על פי גודל ומורכבות המסגרת וישנן מסגרות שבהן ישנו ביקור פיקוח גם פעמיים בחודש כאשר עולה הצורך.
15	הפעלת סנקציות על מפעילי המסגרות ומעקב אחר תיקון ליקויים	נוהל אכיפה, מפרט את כלי האכיפה עבור מסגרות שהן בהתקשרות ישירה של המשרד ועבור מסגרות שהן בהפעלת הרשות המקומית ובהם: עצירת השמות חדשות או אי הארכתן; קיזוז תשלומים; הפסקת התקשרות עם הארגון המפעיל או אי חידוש הסכם; אי חידוש רישיון או שלילתו. עלה, כי במערכת הממוחשבת של משרד הרווחה שמתעדת את פעולות הפיקוח (נתיב) לא נרשמות סנקציות שהופעלו על המסגרות וכן אין מנגנון שיאפשר מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו בביקורי הפיקוח; המשמעות היא שלאגף הפיקוח אין תמונת מצב על סנקציות שהוטלו על המפעילים, כך שלא ניתן לזהות ליקוי שכיח ולמקד בקרה עליו או לחלופין לתת מענה למניעתו ולא ניתן לזהות מפעיל שנוטה לפעול באופן לא תקין.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי ראה תגובת המשרד לעניין הפעלת הסנקציות. לעניין מעקב אחר ליקויים – בחודש הבא תעלה לאוויר מודולת מעקב אשר יסייע למפקחים לנהל את המעקב אחר ההחלטות ותיקון הליקויים. מנגנון הדיווח והמעקב יאפשר גם להנהלת המשרד את המעקב התדיר על תיקון הליקויים וצפוי להביא לשינוי משמעותי בתחום.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		עוד עלה, כי בכ-40 מקרים של הפרות עצר המשרד השמות וכי זו הייתה הסנקציה העיקרית שננקטה; המשרד מסר לצוות הביקורת כי באותה התקופה לא הוטלו קנסות כספיים על מפעילי מסגרות. מומלץ כי משרד הרווחה יפתח יכולת במערכת נתיב אשר תאפשר לרכז את המידע על סנקציות שנוקטים המפקחים בנוגע להפרות מצד מפעילי המסגרות החוזרות מהקבוע בהסכמים שנחתמו עימם ויטיל סנקציות במקרים של הפרות חוזרות ונשנות שלהם; מומלץ גם שתהיה למשרד יכולת מעקב ובקרה אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורים.	
16	ניהול סיכונים ותיעודף הביקורים במסגרות החוץ-ביתיות	1. ניהול סיכונים הוא שיטת עבודה המסייעת בתהליכי קבלת החלטות בתנאים של אי-ודאות, וכן מסייעת להפנות את המשאבים ולמקד אותם בסיכונים הגבוהים ביותר. בביקורת עלה כי במחוזות של משרד הרווחה נקבעים קריטריונים שונים, עיתיים, לתיעודף ולניהול של בקורות הפיקוח, וכי במשרד לא קיימת תורה סדורה לסיווג מסגרות בהתאם לרמת הסיכון בהן. בהתאם לכך תוכנית העבודה של המפקחים נקבעת על ידי מחוזות המשרד בהתאם לאמות מידה שקבע כל מחוז לעצמו. מיפוי הסיכונים במסגרות במחוזות גם אינו מדווח למטה המשרד. עקב כך אין למטה המשרד תמונת מצב כוללת ועדכנית לגבי רמת הסיכון בכל מסגרת, אשר יש בה כדי להשפיע על תיעודף הפיקוח והיקפו במסגרות השונות ולאפשר למידה לצורכי תכנון ופיתוח בראייה צופה פני העתיד. 2. עלה כי הציון שניתן למסגרות שבמערכת הפיקוח הממוחשבת של המשרד אינו משמש את המפקחים בנוגע לתיעודף הביקורים במסגרות. זאת מכיוון שהציון בסיומו של כל ביקור מחושב אך ורק על סמך הנושאים והשאלות שנבחנו באותו ביקור, ולא מובאים בו בחשבון ממצאים שעלו בביקורים קודמים, תחומים שלא נבדקו באותו ביקור, וכן שאלות שהמפקח בחר שלא לשאול באותו ביקור. לדוגמה, אם המפקח בדק באחד הביקורים את נושא התשתיות והציוד אך לא בחן את נושא כוח האדם במסגרת, הציון יחושב על בסיס ממצאי המפקח בתחום התשתיות והציוד בלבד. נוסף על כך,	• משרד הרווחה והביטחון החברתי במהלך שנת 2023 המשרד סיים תהליך של בית כל לניהול סיכונים אשר יתעדף את המסגרות על פי רמת הסיכון שבהם. על המפקח יהיה לנהל את ביקורי הפיקוח בכפוף לתמהיל שבנה כל אגף ובהתייחס לכלי לניהול סיכונים עליו יהיה למלא ובכך להסביר לממונה ולמטה כל שינוי מביקורי הפיקוח אשר נדרשים על ידי התמהיל. נבנו שמונה כלים לניהול סיכונים. לכל מינהל 2 כלים בחלוקה של חוץ ביתי וקהילה. הטמעת הכלים החלה בקיץ 2023. כרגע הכלי בשימוש בעיקר במחוז תל אביב ובמינהל מוגבלויות, וכן הכלי משמש לתומך החלטה בענין וועדות הבדיקה. לעניין ציון המסגרות במערכת "נתיב" – כחלק מתכנית המשרד, יעודכן מודול לציון המסגרות לאחר הטמעת מודולת מעקב אחר ליקויים ומודולת אכיפה למערכת, כך שתמונת ציון המסגרת במערכת תהיה מלאה.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הציון אינו מקושר לתיעודף המסגרות שמבוצע במחוזות השונים, ובין היתר אינו מביא בחשבון מצבים שבהם המחוז סיווג מסגרת כבעלת סיכון גבוה. כדי להבטיח שהפיקוח של משרד הרווחה על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות יהיה אפקטיבי וכדי לוודא שהמפעילים נותנים את השירות שהם התחייבו לו בהסכמים עם המשרד, מומלץ כי המשרד יגבש תורה סדורה לסיווג המסגרות בהתאם לרמת הסיכון בהן; יגדיר את תדירות הביקורים של המפקחים במסגרות; יפעל לאיוש תקני הפיקוח; ויקבע כללים אחידים לתיעודף הביקורים במסגרות, בין היתר על בסיס מספר השוהים במסגרת ובהתאם לניהול הסיכונים ולמצאים קודמים שהתגלו בה במסגרת הפיקוח.	
17	איכות הפיקוח	בקרה כספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות נועדה לוודא שהמפעילים של מסגרות כאלה משתמשים בתקציבים שמעביר אליהם משרד הרווחה בהתאם לתנאי המכרז שהם התחייבו למלא ולצורך מתן טיפול מיטבי לדיירים; וכן להגביר את השקיפות ואת הפיקוח על מצבם הכספי של המפעילים. הבקרה הכספית מאפשרת לאתר בין היתר את סימני האזהרה לגבי מפעילים שיש סיכון להמשך קיומם עד כדי קריסתם, ומנגד לזהות שיעורי רווחיות חריגים של מפעילי שיכולים להצביע על כוח שוק משמעותי שהוא צבר וכן על פגיעה אפשרית באיכות השירות שהוא מספק. בבקורות עלה כי משרד הרווחה אינו מממש את הבקרה הכספית על מפעילי המסגרות החוץ-ביתיות. אף שההוצאה השנתית של המשרד בשנת 2022 על הפעלת מסגרות אלו הסתכמה בכ-3.5 מיליארד ש"ח, הוא אינו מבצע בקרה על ההתנהלות הכספית של המפעילים. כך, למעט בשלב הראשוני של ההתמודדות במכרז, המשרד אינו מבקש ממפעילי המסגרות המאוגדים כתברות פרטיות למסור לו דוחות כספיים ואינו מנתח את הדוחות הכספיים של המפעילים המאוגדים כעמותות, אף שאלו מפורסמים באתר משרד המשפטים. משכך, המשרד אינו בוחן באופן שוטף את האיתנות הפיננסית של המפעילים, כדי לאתר את סימני האזהרה לגבי אלו שיש סיכון להמשך	• משרד הרווחה והביטחון החברתי בסוף שנת 2022 החל משרד הרווחה בביצוע בקורות חשבונאיות על מסגרות המשרד על ידי חברות רואי חשבון חיצוניות. מרבית הבקורות עסקו בבחינת עמידת המסגרות בדרישות כח האדם, אולם בין הבקורות הותנעו גם כ-15 בקורות פיננסיות 'מקיפות', הדומות באופיין למוצע בדו"ח המבקר. במסגרת הניסיון לביצוע הבקורות התחדדו מספר היבטים אשר עוררו חשש לגבי יכולת הבקורות לספק למשרד את המידע הנדרש. בין היתר, הדוחות הכספיים המבוקרים מעידים על התנהלות בעבר ולא בהווה - על מנת לקבל דוחות כספיים אמיתיים נדרש להמתין לקבלת דוחות מבוקרים על ידי משרדי רואי חשבון. המשמעות היא שישנו פער זמן ניכר (שנה ויותר) בין העשייה לבין מועד קבלת הדוח. על כן, יתכן ודוחות כספיים יהיו רלוונטיים היבטי זמן לשמש לבדיקה בדיעבד, אולם לא כעדות לגבי התנהלות נוכחית. פירוט נוסף לעניין הצורך בהתאמה ופיתוח של כלי הבקורות הכספיות – ראו לעיל לעניין בדיקת הרווחיות של מפעילי המסגרות. המשרד ממשיך בפיתוח כלי הבקורות הכספיות המקיפות על מנת למצות את התהליך ולהבין אילו מסקנות ניתן לחלץ מהתהליך. תוצאות הבקורות אשר יצאו לדרך ועיבוד ממצאיהן יסייעו למשרד בדיוק ההקשר בו בקורות אלו יהיו גורם מסייע.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		קיומם ככל שישנם; או לזהות יתירות משמעותית בקרב מפעילים, שיכולה להתבטא בשיעורי רווחיות גבוהים בקרב חברות, ויתרת עודפים צבורים גבוהה בקרב עמותות; המשרד גם אינו מבצע ביקורת פיננסית מעמיקה, כדי לבחון אם המפעילים משתמשים בתקציבים שהוא העביר להם לצורכי המושמים, בהתאם לתנאי ההסכמים שחתם עימם. בשל ההוצאה הממשלתית הגבוהה של משרד הרווחה, סכום עתק של כ-3.5 מיליארד ש"ח בשנת 2022, בהפעלה של מסגרות חוץ-ביתיות לאוכלוסיות ראויות לקידום; מומלץ כי משרד הרווחה יסדיר את ביצוע הבקרה הפיננסית על מפעילי המסגרות, הן באמצעות קבלת דוחות כספיים מהמפעילים באופן שוטף והן באמצעות בקרה מעמיקה על ההתנהלות הכספית של המפעילים אחת לתקופה באופן מדגמי או בהתבסס על שיקולים של ניהול סיכונים. זאת כדי לבחון את איתנותם הפיננסית ועמידתם בתנאי ההסכמים שנחתמו עימם, ובכלל זה בחינת שיעורי הרווחיות שנקבעו בהסכם עימם (4%) לעומת הרווחיות בפועל ובחינת העודפים הצבורים, וכדי לעמוד על סימני אזהרה לגבי איכות השירות שהם מספקים, וכן לצורך טיוב מודל התעריף ותנאי המכרזים.	בנוסף, מזה כמה שנים אגף הכספים מפתח בשיתוף משרד רו"ח חיצוני מודל איתנות פיננסית המכיל פרמטר אובייקטיבי של ציון "סקור עסק" אשר ישמש את המשרד לבדיקת איתנות פיננסית בזמן הגשת ההצעות למכרז ובתקופות נוספות במהלך תקופת ההתקשרות בהתאם להחלטת המשרד. מנהל מוגבלויות: לאורך השנים נעשו מספר בקורות כספיות במקרה של מסגרות שהתעורר חשש לגבי תפקודן בתחום זה, אך זה נעשה בהיקף מאד קטן ולקח זמן. מזה כשנה יש תהליכי בקרה כספית שוטפים בעיקר בהיבט של כח אדם. נושא זה יטופל משמעותית במכרז הדגל מאחר וכיום יש לכל מסגרת ריבוי של תעריפים על פי המוגבלות מה שיקשה על יצירת בקרה סדורה. הנושא יטופל באמצעות מעבר לתקצוב על פי רמות תמיכה. מנהל ש"מ: לצד עבודת הפיקוח המוזכרת בדוח, במינהל עמלים על ייעול ושיפור תהליכי המדידה וההערכה ברכש החברתי באופן שיביא לשיפור השירות המוענק באמצעותם לאזרח, כולל מימוש העקרונות הבאים: א. תכנון סדור ומוכוון תוצאות של השירות החברתי באמצעות תיאוריית שינוי ומודל לוגי, תוך למידה מהניסיון המעשי ומהחדשנות של מפעילי השירות בשטח. ב. תכנון וניהול התקשרות השמים דגש על מועילות (אפקטיביות): 1. הגדרה ברורה של המדדים, כולל מדדי התוצאה, תוך מיקוד במספר מדדים מרכזיים. 2. ניהול אקטיבי ורציף של ההתקשרות על בסיס נתונים ודגש לשיח מוכוון למידה ושיפור. 3. יכולת לעדכן ולשנות את השירות ולהתאימו לשינויים בשטח ולממצאי המדידה (בכפוף לדיני המכרזים ולאילוצים תקציביים). מנהל שח"א: במסגרות החירום (מקלטים, דירות מעבר ומרכזי חירום מוגשים דוחות מצבת מושמים וכוח אדם אשר נבדקים ונחתמים ע"י המפקחת המחוזית של המסגרת.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בנוסף, אנשי התקציבים במשרד בוחנים גם כן והיכן שעולים פערים מתקיימות ישיבות משותפות כדי לפתור אותם.
18	הנגשת דוחות הבקרה לציבור	החלטת הממשלה 1950 הטילה על המשרדים החברתיים לפרסם באתר המרשתת המשרדי מתום שנת 2019 את דוחות הבקרה על כל השירותים המוסדיים במיקור חוץ. עלה כי בנובמבר 2021, יותר מחמש שנים לאחר מועד החלטת הממשלה 1950, כינס משרד הרווחה צוות בנושא הטמעת מהלך לשיקוף דוחות הבקרה. עד מועד סיום הביקורת פרסם משרד הרווחה באתר המרשתת שלו 11 דוחות פיקוח על מסגרות בלבד, הנוגעים לביקורות שביצע במסגרות בחודשים אפריל עד נובמבר 2022, אף שבפרק זמן זה תועדו ב"נתיב" יותר מ-2,000 ביקורי מפקחים במסגרות (כלומר, שיעור דוחות הביקורת שפורסמו מכלל ביקורי המפקחים היה 0.5%). יצוין כי הדוחות נוגעים לנושאים שונים, ובהם תשתיות, תזונה, בטיחות, תפוסה וכוח אדם. עם זאת, היות שלא כל הנושאים נבדקים בכל ביקור, כל דוח כולל מידע על השאלות שנשאלו באותו ביקור בלבד, ללא התייחסות ליתר הנושאים. נוסף על כך, הדוח אינו כולל את הציון שהופק על ידי מערכת "נתיב" למסגרת בעקבות ביקור המפקח. מומלץ כי משרד הרווחה יפעל בהתאם להחלטת הממשלה 1950 ויגיש את כלל דוחות הפיקוח באתר המרשתת שלו לציבור הרחב, תוך שמירה על חוקי הגנת הפרטיות. זאת כדי לאפשר למושמים ולבני משפחותיהם לבחור את המסגרת המתאימה ביותר עבורם, וכן לצורך עידוד המפעילים לשמר את איכות השירות הניתנת למושמים ולעמוד בהתחייבויותיהם בהתאם להסכמים שחתמו עם משרד הרווחה.	• משרד הרווחה והביטחון החברתי יישום החלטת ממשלה 1950 בדבר פרסום דוחות הפיקוח הינה חלק מתכנית העבודה של שנת 2024 ונמצאת בתהליך הטמעה מתקדם בקרב הפיקוח. במהלך תהליך זה אופיינו כלי בקרה לפרסום, הוקמה תשתית דיגיטלית לפרסום כמו גם תשתית לאבטחת מידע. הנגשת דוחות הפיקוח בפועל צפויה להתחיל בפועל בשבועות הקרובים.
19	הצורך בבחינה מחודשת של שיטת אספקת שירותי הרווחה	שוק שירותי הרווחה שונה משווקים אחרים, בעיקר בשל התלות הרבה של מקבלי השירותים במפעילים, תלות שלעיתים היא מוחלטת. שירותי הרווחה בישראל ניתנים על ידי מפעילים חיצוניים שנבחרו בהליך מכרזי בהתאם לחוק חובת מכרזים ותקנותיו, אשר מטרתו להבטיח הגשת הצעות מתאימות רבות ככל האפשר שמהן ניתן יהיה לבחור את	• משרד הרווחה והביטחון החברתי משרד הרווחה מקבל כי ישנו צורך לבחון את גיוון האופנים בו הוא מבצע רכש. בשלב זה נמצא המשרד בתהליכי למידה של המנגנונים הקיימים המיושמים בארץ בעולם ובבחינה של האופן הנכון להתאמתם לשירותי הרווחה בישראל.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ההצעה הטובה ביותר, וכן לעודד תחרות הוגנת בתנאים של שוויון, הגינות וטוהר מידות. בשוק שירותי הרווחה מטרות שיטת המכרזים היא לגרום לתחרות בין מפעילי המסגרות, ובכך להביא לשיפור השירות הניתן למושמים. עולה כי שיטת המכרזים שמפעיל משרד הרווחה לניהול ורכישה של שירותי רווחה במיקור חוץ אינה מיטבית ואינה משיגה את התכלית של חוק חובת המכרזים ותקנותיו - מבנה שוק שבו קיימת תחרות בין מפעילים אשר מביאה לשיפור השירות הניתן למושמים. בכך עולה הצורך בחשיבה מחודשת באשר לדרך המטבית להפעלת המסגרות. נמצא כי "מכרז הרשימה" שפרסם משרד הרווחה בשנת 2021 לא איפשר את הרחבת אפשרויות הבחירה הניתנות למושמים, שכן אפשרות הבחירה של המסגרת נותרה בידי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות. מומלץ כי משרד הרווחה יסקור את השיטות המקובלות בעולם לטיפול אספקת שירותי הרווחה החוץ-ביתיים כדי שיוכל לבחור בשיטה שתבטיח שירות מיטבי תוך התאמתה לאוכלוסייה בישראל. לדוגמה יסקול במקרים המתאימים לשלב במכרזים לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים קריטריונים של מחיר לצד קריטריונים של איכות כך שתתאפשר זכייה של הצעות הכוללות יוזמות חדשניות שדרוש להן תעריף גבוה יותר; בשירותים בהם נדרשת ודאות לטווח ארוך ושיטת המכרזים אינה מתאימה, יסקול המשרד ליישם עקרונות משיטת השווקים המשוריינים, כך שאספקת השירותים הללו תתבצע על ידי עמותות ללא מכרז, בליווי תנאים המבטיחים גיוס תרומות ומתנדבים לעמותה בהיקף נרחב; בשירותים בהם חסמי הכניסה הם נמוכים ויכולת הבחירה של המושם או בני משפחתו היא גבוהה, מומלץ כי משרד הרווחה יסקול ליישם עקרונות משיטת "הלוקו במרכז", שבה התקציב המיועד למושם או למשפחתו מועבר ישירות למסגרת שבה בחר. לחילופין כדי לאפשר למושם ולמשפחתו לבחור את השירות האיכותי ביותר עבורו על פי קריטריונים שחשובים לו מומלץ כי הוא יסקול לאמץ עקרונות משיטת הרישיונות ולהעביר את התחרות על איכות השירותים אל צרכני השירותים בפועל ולא להותירה בשלב בחירת המפעילים על ידי המשרד בלבד.	בתחילת שנת 2024 הסתיים מחקר אשר בוצע עבור המשרד בנושא השימוש במנגנון הצעת מחיר, כחלופה או באופן משלים לשיטת התעריף, במיקור שירותים חברתיים בארץ ובעולם. דוח המחקר הוצג בפני הנהלת המשרד והוא בתהליכי עיבוד לקראת שילוב ויישום במכרזים אשר ימצאו רלוונטיים. דוגמא נוספת לתהליך למידה, במסגרת העבודה על יישום חוק שירותי רווחה לאנשים עם מוגבלות המשרד מקדם יצירת והטמעת מנגנונים אשר תואמים שיטת "הלוקו במרכז" המוזכרת בדוח המבקר. עוד יוזכר כי מובילי הרכש החברתי במינהלים המקצועיים ומינהלי התמך מצויים ברשת למידה בנושא רכש חברתי בהובלת משרד ראש הממשלה במסגרת נבחנות, בין השאר סוגיות אלו. יצוין, כי על המתח היסודי בין השפה המכרזית והכללים המשפטיים הכרוכים במיקור חוץ שירותים חברתיים לבין אופיים הייחודי של שירותים חברתיים (בשל היבטים נוספים גם מעבר לתלות מקבלי השירות אשר תוארו בדוח המבקר) עמדו רבים מעולם המחקר והעשייה החברתית. ישנו כיום דיון אקדמי ושיח מדיניות ער בנושא זה גם בזירה העולמית אשר לא נתן עד כה תשובות מוסכמות ומוחלטות.
			משרד ראש הממשלה – התייחסות כללית: משרד ראש הממשלה רואה חשיבות רבה בקידום השיח על אופן אספקת השירותים ועל הדרכים לשיפור יעילותם ואיכותם. פיתוח ושכלול מדיניות אספקת השירותים במיקור חוץ היא חלק אינטגרלי מתכנית העבודה של המשרד, כחלק מפעילות אגף ממשל וחברה מתוקף החלטת ממשלה מספר 1950 מיום 11 בספטמבר 2016 והחלטת ממשלה מספר 489 מיום 1 בנובמבר 2020 (להלן – החלטה 1950 והחלטה 489 בהתאמה). המשרד ימשיך להוביל תהליכים רוחביים לשיפור הרכש החברתי בשיתוף עם המשרדים החברתיים ומשרדי המטה הרלוונטיים.

רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בעניין זה יציין, כי תנאי הכרחי לבחירה מושכלת ומבוססת העדפות הן בשיטת הלקוח במרכז והן בשיטת הרישיונות הוא שיקוף מדדי איכות מגוונים של המסגרות והנגשתם למושמים.	
20	הצורך בבחינה מחודשת של שיטת אספקת שירותי הרווחה	בשוק שירותי הרווחה פועלים שלושה שחקנים בשיווי משקל: משרד הרווחה, שנושא באחריות לאספקת שירותי רווחה לאוכלוסייה שנזקקת לכך ותלוי במפעילים שמספקים לו את השירות; המפעילים, שתלויים במדינה שמממנת אותם; ומקבלי השירות, שנמנים עם האוכלוסיות הראויות לקידום ותלויים במפעילים שמספקים להם את השירות. ממצאי הביקורת על שיטת המכרזים הנהוגה במשרד הרווחה לאספקת שירותי רווחה חוץ-ביתיים מלמדים כי השיטה אינה מיטבית ואינה משיגה את התכלית של חוק חובת המכרזים ותקנותיו, ומחדדים את הצורך לבחינה מעמיקה של שיטה זו. מומלץ כי הגופים הממשלתיים הרלוונטיים - משרד הרווחה, משרד רה"ם, רשות התחרות ומשרד האוצר - יקימו צוות בין-משרדי לבחינת אופן אספקת השירותים, בהשוואה לשיטות השונות הנהוגות בעולם, כדי לשפר את איכות השירות שניתן לאוכלוסיות הנזקקות לכך. במסגרת זו יש להביא בחשבון את השונות הקיימת במגוון השירותים שמשרד הרווחה מספק ובאופי של מקבלי השירות, המתבטאים בין היתר ביכולת הבחירה של המושמים, משך הזמן של המענה שהם זקוקים לו והמעטפת המשפחתית שלהם.	• משרד ראש הממשלה אגף ממשל וחברה במשרד רה"מ החל בתהליך לבחינת השיטות המקובלות בעולם לטיפול אספקת שירותי הרווחה כחלק מתוכנית העבודה לטיפול הרכש החברתי. במסגרת זאת, המשרד מתכוון לפעול עם משרד האוצר, משרד המשפטים, רשות התחרות והמשרדים החברתיים לבחינת שוק אספקת השירותים החברתיים במיקור חוץ בישראל, תוך התייחסות למודלים אחרים לאספקת שירותים ולטיפול המודלים הקיימים. כל זאת על מנת להבטיח שירות איכותי למקבלי השירותים החברתיים ויעילות של ההוצאה הציבורית. • רשות התחרות לדעת הרשות הליקוי אינו רלוונטי.

תשתיות תקשורת סלולרית

הערה כללית משרד התקשורת:

- משרד התקשורת פועל במסגרת העבודה השוטפת של המשרד לשיפור הכיסוי והקליטה של רשתות הסלולר בישראל באמצעות יוזמות שונות וצעדים מגוונים, בהם:
- הקמת צוות בין משרדי, בחודש מרץ 2023, בנושא "תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות לכלל הציבור", במטרה לגבש המלצות להסרת חסמים, קידום ותמרוץ פריסת רשתות מתקדמות, בדגש על דור 5, בישראל;
 - קידום הליכים להנגשת מידע ונתונים לציבור אודות רמת ואיכות הכיסוי הסלולרי בישראל, באמצעות מספר יוזמות ואפיקים שונים, כדוגמת פרסום מפת הסלולר באתר המשרד;
 - הגברת הפיקוח והאכיפה של חובות הפריסה והכיסוי שנקבעו ברישיונות והמשך פעולות אכיפה בהתאם לנדרש.
- המשרד מבהיר כי המשרד בתפקידו כרגולטור קובע את ההוראות בעניין חובות הכיסוי ואיכות השירות, וכן אחראי על הפיקוח והאכיפה של ההוראות שנקבעו ולא על האופן שבו כל חברה מיישמת את החובות שנקבעו. בהתאם המשרד לא קובע את מספר מתקני שידור שעל כל חברה להקים ואת מיקומם של המתקנים, נושא שכרוך בשיקולים הנדסיים, כלכליים ואחרים של כל חברה, כפי שיפורט בהמשך, אלא קובע את היעדים ברמה המקצועית ומאפשר לחברות מרחב ביצוע על פי שיקולים מותאמים, בהתאם ליעדים שנקבעו.

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הדירוג העולמי של מדינת ישראל במדד חציוני של מהירות ההורדה בגלישה סלולרית בקרב 145 מדינות הוא במקום ה-64 (נכון לאוגוסט 2023). המשרד התקשורת לא עשה שימוש בסמכותו להטיל עיצומים כספיים על חברות תשתית הסלולר בכל הנוגע לכיסוי סלולרי. על משרד התקשורת לפעול לשיפור איכות השירות הסלולרי בישראל, בהתחשב בעלייה הצפויה בגידול צריכת הנתונים הסלולריים בשנים הבאות.	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד. כאמור, זהו נושא מרכזי בתוכנית העבודה. המשרד מקדם תוכנית לאומית שמטרתה להביא לשיפור באיכות השירות הסלולרי בארץ. לשם כך, המשרד סובר כי נדרשת הקצאת תקציבים ייעודיים, במטרה לעודד את הרחבת הביקושים לשימושים מתקדמים באופן שיתמך פריסה של תשתיות מתקדמות.
2	משרד התקשורת קבע ברישיונות מפעילי הרט"ן (רדיו טלפון נייד) חובות לספק שירותים למנוייהם באורח תקין וסדיר ובאיכות שלא תפחת מהמדדים לטיב השירות המפורטים ברישיונותיהם. כמו כן, משרד התקשורת קבע ברישיונות שנתן לחברות תשתית הסלולר את חובות הכיסוי הסלולרי, ולפיהן על חברות תשתית הסלולר לעמוד, החל בפברואר 2023, בחובות כיסוי בטכנולוגיית דור 4 של השטח שבו מתגוררים 99% מהאוכלוסייה, בכיסוי של 95% משטח כל יישוב ובכיסוי של 80% - 95% מהכבישים. נמצא כי: משרד התקשורת אינו דורש	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת. המשרד ירחיב את אופן ריכוז הנתונים אודות מספר מתקני השידור הקיימים בטכנולוגית דור 5, נציין כי המשרד לא יגדיר מהי הכמות הנחוצה. המשרד כמאסדר של פעילות חברות התקשורת קבע ברישיונות החברות את הדרישות למתן שירות ואיכותו, ואת הדרישות לכיסוי. חברות הסלולר צריכות לתכנן את הרשת שלהן ולהקים אתרים ע"מ לעמוד בהוראות שנקבעו. המשרד סבור כי הידע והמומחיות לצד השיקולים הנדסיים והמסחריים של החברות הן שביאו לתוצאה המיטבית ולא נכון שהמשרד יהיה מתכנן מרכזי הנדסי בעולם שרשרת האספקה. המשרד

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מחברות תשתית הסלולר לדווח לו על היקף הכיסוי הסלולרי בפועל, והוא מסתפק בדיווח הנשען על תחזיות של חברות תשתית הסלולר, שאינן משקפות את נתוני הקליטה הסלולרית בפועל. חברות תשתית הסלולר דיווחו למשרד התקשורת במרץ 2023 על עמידה בחובות הכיסוי ב-98.9% - 100% מהיישובים. התגלו פערים ניכרים בין דיווחים אלו למשרד התקשורת לבין ממצאי הביקורת בדבר קליטה סלולרית ביישובים, כמפורט להלן. סככלל, עד שנת 2023 לא בדק משרד התקשורת, על סמך הדוחות שהגישו חברות הסלולר, אם הן מקיימות את חובותיהן על פי הרישיונות בכל הנוגע לכיסוי הסלולרי. המשרד לא בדק את העמידה של החברות בחובות אלו למול נתונים על המצב בפועל ואף לא בנוגע לתחזיותיהן. סהמידע שבידי משרד התקשורת, המבוסס על תחזיות חברות תשתית הסלולר, אינו מאפשר להסיק מסקנות בדבר מידת עמידתן בפועל של חברות תשתית הסלולר בחובות הקבועות ברישיונותיהן בעניין הכיסוי הסלולרי ואיכות הרשת הסלולרית. בידי משרד התקשורת אין די מידע כדי לבצע פעולת פיקוח שלמה על החברות, ובכלל זאת לבדוק אם יש מקום לעשות שימוש בסמכות המשרד להטיל על חברות תשתית הסלולר עיצומים כספיים אם לא עמדו בחובותיהן. מומלץ שמשרד התקשורת יפעל לקבל מחברות תשתית הסלולר נתונים סדירים ומלאים על הכיסוי הסלולרי בפועל של רשתות הסלולר שהן מפעילות וכן נתונים על איכות הרשתות הסלולריות, ינתח את הנתונים באופן שוטף, יבצע ביקורת עצמאית ובלתי תלויה ויוודא כי החברות עומדות בחובותיהן על פי הרישיונות. זאת לצורך קיום הליך פיקוח אפקטיבי ואכיפת החובות החלות על חברות תשתית הסלולר מכוח הרישיונות שהוענקו להן בכל הכלים העומדים לרשותו.	מפקח על עמידת החברות בחובות שנקבעו, ולא על האופן שבו כל חברה בחרה לממש את החובות שנקבעו. בנוגע להמלצה בנושא ריכוז נתונים על הכיסוי הסלולרי של מתקני שידור ואכיפת חובות שנקבעו ברישיון – ההמלצה מתקבלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד. יש לציין שבהיבטי פיקוח ואכיפה, המשרד דרש נתונים מחברות הסלולר לעניין עמידתן בחובות הכיסוי של דור 5. בנוגע להמלצה בנוגע לשימוש של המשרד בכלים העומדים לרשותו, ובמידת הצורך גם באפשרות להטיל עיצומים במקרה של הפרת חובות – ההמלצה מקובלת בהיבט הצורך בהגברת האכיפה על חברות הסלולר בנושא החובות שנקבעו ברישיונותיהן בדבר כיסוי ופריסה של רשתות סלולריות בטכנולוגיית דור 5 ושימוש לשם כך בכלים העומדים לרשות המשרד. משרד התקשורת פועל בנושא הפיקוח ואכיפת חובות הכיסוי, בין היתר, באמצעות הטלת עיצומים כספיים לפי חוק התקשורת. בחודש מרץ השנה יצאו מכתבי כוונה להטלת עיצום כספי לחברות הסלולר בסך של כ-9 מיליון ₪. ההליכים עדיין מתנהלים. משרד התקשורת ממשיך לבחון את עמידת החברות בחובות הכיסוי וכלל שיימצאו הפרות נוספות ינקטו הליכי אכיפה נוספים. המשרד פועל כדי להרחיב את הכלים העומדים לרשותו הן בתחום הפיקוח והאכיפה והן בתחום הגדלת השקיפות, שני מהלכים שיתרמו להגברת הציות בנושא.
3	בבדיקת טיב הקליטה הסלולרית בישראל ואיכותה נמצא כי הציבור נתקל בקשיי קליטה סלולרית ביישובים שונים בישראל (קליטה בינונית או לא טובה), וכן נתקל בתקלות	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד.

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
ואיכות בפועל	בשימוש בטלפונים סלולריים ביישובים. הממצאים בתחום זה נשענים על תשובות הרשויות המקומיות על השאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה, בדיקה מול יחידות ההנדסה ברשויות ותשובות המרואיינים לסקר שערך משרד מבקר המדינה בקרב תושבים: 28% מבין הרשויות שהשיבו דיווחו על קשיי קליטה בשטחן; 37% מהמרואיינים בסקר דיווחו שהקליטה הסלולרית בביתם בינונית או לא טובה, ו-50% דיווחו על תקלות שחוו כאשר ניסו להתקשר בביתם בטלפון סלולרי במהלך החודש שלפני הריאיון; 29% מהמרואיינים ציינו שהקליטה הסלולרית מחוץ לביתם בינונית או לא טובה, ו-42% דיווחו על תקלה אחת לפחות שחוו כאשר ניסו להתקשר בטלפון סלולרי מחוץ לביתם במהלך החודש שלפני הריאיון; 37% מהמרואיינים דיווחו על קושי ביצירת קשר איתם בשל בעיות קליטה בבית או באזור מגוריהם, ו-55% מהמרואיינים דיווחו על קשיי קליטה בשימושי אינטרנט בטלפון הסלולרי (ללא חיבור לרשת אינטרנט אלחוטית). סנמצאו פערים ניכרים בין הנתונים שבידי משרד התקשורת, ולפיהם איכות הקליטה טובה ואף מושלמת, לבין דיווחי הרשויות המקומיות והמרואיינים בסקר על איכות הקליטה הסלולרית בפועל. כך לדוגמה, ב-18 היישובים שנכללו בסקר 11% - 78% מהמרואיינים דיווחו על קליטה סלולרית בינונית או לא טובה באזור מגוריהם מחוץ לביתם. לעומת זאת, על פי הנתונים שבידי משרד התקשורת, שיעור הכיסוי הסלולרי ביישובים האלה נע מ-99.92% ל-100%, כלומר - כיסוי מלא או כמעט מלא. סממצאי הביקורת מעלים חשש שחברות תשתית הסלולר אינן עומדות ברף הכיסוי והקליטה המתחייב על פי הרישיונות. מומלץ כי משרד התקשורת ישתמש בכלים כגון סקרים ושאלונים כאינדיקציה לאיתור פערים בין הנתונים שבידו לבין נתונים על הקליטה בפועל על פי דיווחים מן הציבור ומן הרשויות המקומיות ויפעל לסגירתם.	משרד התקשורת פועל על מנת לפרסם לציבור נתונים אודות רמת הכיסוי הסלולרי בישראל ואיכותו בכל יישוב, באמצעות מספר יוזמות ואפיקים שונים, אשר חלקם יושמו וחלקם בשלבי ביצוע לקראת יישום עתיד. בחודש אפריל 2024 השיק המשרד מערכת מקוונת באתר המשרד באינטרנט, נגישה וזמינה לציבור למידע על הכיסוי הסלולרי בכל כתובת בישראל, המאפשרת לבדוק בלחיצת כפתור על גבי מפה אינטראקטיבית, את כמות אתרי הסלולר לפי כתובת, חברה או טכנולוגיה. בכוונת המשרד להנגיש לציבור מערכות ונתונים נוספים בהמשך שיציגו את איכות הרשתות, בהם נתונים בהתבססות על כלי Crowdsourcing ובדיקות Drive Test (נסיעות מבחן ברחבי הארץ הבוחנות את כיסוי הקליטה הסלולרית בכבישים ובמסילות ברזל).

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	קליטה סלולרית באזור יהודה ושומרון	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד. מצב הכיסוי הסלולרי בכבישי אינ"ש לוקה בחסר, ובהתאם פעלנו לשיפור הכיסוי במספר היבטים: ראשית יובהר כי האחריות לשיפור הכיסוי הינה של חברות הרט"ן וכדי לאתגר אותן לפעול למימוש האחריות שלהן המנהא"ר בתאום עם משרד התקשורת מחד פעל והכניס לתוקף צו עיצומים כספיים המאפשר להטיל עיצום כספי על החברות בהיעדר כיסוי, ומאידך, יוזם פרויקט להקמת תרנים בתמרוץ ממשלתי לצורך התקנת ציוד קליטה ושידור סלולרי של החברות לטובת שיפור הכיסוי מטעמי ביטחון. הפרויקט הינו בהיקף של 50 מש"ח ובשלב הראשון שלו יוקמו 20 מתקנים על אדמות מדינה בצידי הדרכים השונות, ולצורך כך המנהא"ר ביצע מיפוי של כלל הכבישים באינ"ש ובו נתגלו פערי כיסוי בכ – 75 מיקומים שונים. • משרד הביטחון - צה"ל – מתפ"ש האחריות לשיפור הכיסוי מצויה אצל חברות הרט"ן וכדי לאתגר אותן לפעול למימוש האחריות שלהן, המנהא"ר פעל והכניס לתוקף צו עיצומים כספיים המאפשר להטיל עיצום כספי על החברות בהעדר כיסוי.
5	קליטה סלולרית בחדרים ממוגנים	• משרד התקשורת איכות הכיסוי בתוך המבנים תלויה בפרמטרים שאינם תמיד תלויים במפעיל הרט"ן כגון: עובי הקיר, סוג חומרי הבנייה, גובה הקומה, מיקום המשתמש בחדר וכד'. כלומר גם אם איכות האות הסלולרי מחוץ למבנה היא מצוינת, לא ניתן להבטיח שהאות יהיה מספק בכל חדר בתוך המבנה. המענה לתקשורת בתוך המבנה בחדרים ממוגנים ובמקלטים יכול להתבסס על מספר חלופות: באמצעות הרשת הנייחת ע"ב קו ניח, וכן באמצעות הרשת הניידת באמצעות שירות WIFICALLING שבאמצעותו האזרח יכול לעשות שימוש בכל מקרה שבו אין קליטה של רשת סלולרית. בנוסף, קיימים פתרונות כגון FEMTOCELL המשווקים ע"י חלק מהמפעילים והמאפשרים את הרחבת הכיסוי בבית הלקוח. במבנים ממוגנים עוצמת הקליטה הסלולרית עשויה להיות חלשה, באופן שיקשה על השוהים במבנים לעשות שימוש בטלפון הנייד. בנובמבר 2023 משרד התקשורת פרסם לציבור הודעה בדבר האפשרות לקיים שיחות סלולריות במבנים ממוגנים שבהם עוצמת הקליטה הסלולרית חלשה (כגון מקלט או ממ"ד) באמצעות טכנולוגיית wifi-calling, אך אפשרות זו זמינה רק בתנאים מסוימים, ואינה מספקת מענה מספק לכל המקרים שבהם הציבור נדרש לעשות שימוש בטלפון הנייד במבנים ממוגנים. מומלץ שמשרד התקשורת יגבש נתונים על היקף מתקני השידור הנחוצים, לצורך הבטחת קליטה סלולרית איכותית, בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים וליישובים, ובהתאם יפעל להקמת מתקני שידור במקום שבו הם חסרים.

תשתיות תקשורת סלולרית

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד.	נוכח תלונות הציבור שהתקבלו במשרד התקשורת במהלך שנתיים וחצי, היו בידי המשרד אינדיקציות לקשיי קליטה סלולרית שהתמקדו ב-21 יישובים מסוימים ואף בשכונות ספציפיות באותם יישובים, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם דיווחי חברות תשתית הסלולר למשרד התקשורת. אף על פי כן לא דרש משרד התקשורת מחברות תשתית הסלולר למסור לו נתוני אמת (להבדיל מתחזיות) על הקליטה הסלולרית באותם יישובים ושכונות. כמו כן, משרד התקשורת לא ביצע בדיקה עצמאית של הכיסוי הסלולרי באותם יישובים או שכונות. מומלץ שמשרד התקשורת יפעל לקבל מחברות תשתית הסלולר נתונים סדירים ומלאים על הכיסוי הסלולרי בפועל של רשתות הסלולר שהן מפעילות וכן נתונים על איכות הרשתות הסלולריות, 'נתח את הנתונים באופן שוטף, 'ביצוע ביקורת עצמאית ובלתי תלויה ויודא כי החברות עומדות בחובותיהן על פי הרישיונות. זאת לצורך קיום הליך פיקוח אפקטיבי ואכיפת החובות החלות על חברות תשתית הסלולר מכוח הרישיונות שהוענקו להן בכל הכלים העומדים לרשותו.	תלונות הציבור בנוגע לקשיים בקליטה הסלולרית	6
• משרד התקשורת בעניין ההמלצה, ראה מענה לליקוי 2 לעיל, בעניין השקיפות ראה מענה לליקוי 3 לעיל.	נמצא כי משרד התקשורת אינו מפרסם לציבור נתונים על הכיסוי הסלולרי שמצויים בידי, כגון תחזיות שמוסרות לו חברות תשתית הסלולר. כמו כן, משרד התקשורת לא פרסם לציבור את הממצאים שבידיו על נתוני הכיסוי הסלולרי בכביש 40 ובכביש 13 (באזור אילת והערבה), כפי שעלו בבדיקות שערך באוקטובר 2022, באמצעות מפות או בכל דרך אחרת. מומלץ שמשרד התקשורת יפרסם לציבור נתונים על רמת הכיסוי הסלולרי בישראל ועל איכותו ברמת היישוב, לרבות הנתונים העולים מבדיקות שהוא עורך באופן עצמאי, וכן יעדכן את פרסומיו לעיתים מזומנות בהתאם למצאי הנתונים שבידיו.	שקיפות המידע בנושא כיסוי השירות הסלולרי ואיכותו	7

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	מחסור במתקני שידור	נמצא כי על פי מידע שהציג משרד התקשורת בחודש מאי 2023, משרד התקשורת ער לכך שקיים מחסור של אלפי מתקני שידור בישראל, ואולם אין בידי משרד התקשורת נתונים על כלל מתקני השידור החסרים, ובפרט ברמת היישוב, לצורך אספקת שירותי סלולר איכותיים לציבור. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן, בשיתוף בתי החולים, מה הן הסיבות לשונות הגדולה במתן TPA, אם יש לכך השלכות ואם יש חסמים המונעים את קבלתו, ובפרט נוכח עמדת ח"ש לפיה מתן TPA מתאים ל-25% מחולי השבץ האיסכמי. מנגד מומלץ שתיבחן גם העובדה שבזיו ניתן טיפול TPA ב-30.4% מהמקרים, מומלץ שמשרד התקשורת יגבש נתונים על היקף מתקני השידור הנחוצים, לצורך הבטחת קליטה סלולרית איכותית, בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים וליישובים, ובהתאם יפעל להקמת מתקני שידור במקום שבו הם חסרים.
9	עדכון תוכנית המתאר הארצית	נמצא כי הממשלה הנחתה באוגוסט 2021 את משרד התקשורת ואת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לפעול לקידום שינוי תוכנית המתאר הארצית למתקני שידור קטנים וזעירים (תמ"א 36/א), אך בחלוף כשנתיים מהחלטת הממשלה, מינהל התכנון ומשרד התקשורת לא השלימו את ביצוע ההחלטה. זאת משום שמשרד התקשורת לא העמיד לרשות מינהל התכנון צוות תכנון מקצועי. משרד התקשורת מסר כי אין לו תקציב לשכירת שירותי הצוות. על משרד התקשורת ומינהל התכנון לפעול להשלמת עדכון תמ"א 36/א (תוכנית המתאר הארצית למתקני שידור קטנים וזעירים), כמתחייב מהחלטת הממשלה 209 מ-1.8.21, במטרה להתאים את התוכנית לצורכי הציבור בתחום התקשורת הניידת. לשם כך, על משרד התקשורת להקצות תקציב למימון חלקו בפעולות הנדרשות לקידום ביצוע החלטת הממשלה, ועל מינהל התכנון לכנס את ועדת העורכים לצורך עריכת התוכנית והבאתה לאישור הממשלה.

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת. הצורך בקידום הנושא עלה בפגישה של המשרד עם מינהל התכנון. אולם, לשם קידום הנושא תדרש הקצאת תקציב ייעודי מהאוצר לצורך התקשרות של משרד התקשורת עם צוות ייעוץ מקצועי שיפעל עם המשרד ומינהל התכנון לעדכון התמ"א.
10	הצבת מתקני שידור על גבי מבנים ממשלתיים נמצא כי החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 לקדם הקמת מתקני שידור סלולריים על גבי מבני הדיור הממשלתי בכל הארץ כמעט שלא יושמה, שכן מספר מתקני השידור על גבי מבני הדיור הממשלתי גדל מ-11 ל-17 בלבד (בין ינואר 2021 ליוני 2023). כמו כן, נמצא כי במהלך השנתיים שמאז אוגוסט 2021 ועד למועד סיום הביקורת, שרי התקשורת שכינהו בתקופה הזו לא דיווחו לממשלה על יישום ההחלטה על פי המתכונת שנקבעה בהחלטת הממשלה. על משרד התקשורת ושר התקשורת לפעול ליישום החלטת הממשלה 209 במטרה לקדם הקמת מתקני שידור סלולריים על גבי מבני הדיור הממשלתי. בכלל זה מומלץ כי יפעלו לשם הצגת היישום החסר של החלטת הממשלה לפני הממשלה לצורך דיון והחלטה בדבר אמצעים לאכיפת ההחלטה על זרועות הממשלה שפורטו בהחלטה כאמור (משרדי הממשלה, משטרת ישראל, נציבות בתי הסוהר ונציבות כבאות והצלה), וכן יפעלו לדיווח יעיתי לממשלה אחת לחצי שנה על פניות חברות הסלולר, בהתאם להחלטת הממשלה.	• משרד התקשורת נושא זה עלה במסגרת עבודת צוות בין משרדי בנושא "תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות לכלל הציבור". הצוות נפגש עם מינהל הדיור הממשלתי והצוות צפוי להמליץ לקדם את הטיפול בנושא יחד עם הגורמים הרלוונטיים ובכלל כך מינהל הדיור הממשלתי לרבות תיקון החלטת הממשלה. יודגש כי החלטת הממשלה 209 מיום 01.08.2021, מנחה את בעלי תפקידים למנהל הדיור הממשלתי בבקשה להקים מתקן שידור, ומבדיקה מול מינהל הדיור עולה כי לא נתקבלו בקשות כלל.
11	הצבת מתקני שידור על גבי מבנים של הרשויות המקומיות - נמצא כי רוב הרשויות שהשיבו על השאלון (59%) לא התקינו מתקני שידור על מבנים או קרקעות של הרשות (בבעלות או בשכירות). במצב שבו איכות הקליטה הסלולרית בשטח הרשות המקומית אינה מספקת, ואין הצבה כלל של מתקני שידור על מבנים או קרקעות של הרשות, עולה חשש שהרשות אינה פועלת להגדיל את מספר מתקני השידור בשטחה, הגם שהגדלה כזו עשויה	מתקני שידור בשטחי הרשויות המקומיות

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	לשפר את הכיסוי הסלולרי ואת איכות הקליטה הסלולרית בקרב תושביה. מומלץ כי רשויות מקומיות יקדמו התקנת מתקני שידור על גבי מבנים או קרקעות של הרשות, במקומות הנחוצים שבהם קיימת האפשרות להתקינם, לצורך שיפור איכות הקליטה הסלולרית של תושבי הרשות.	
12	חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, מאפשר לגורמי התכנון לכלול בתוכניות הוראות בדבר תשתיות תקשורת סלולרית, אך אינו מחייבם לעשות כן. 12 רשויות מתוך 32 הרשויות (37%) מסרו במענה על השאלון כי בתוכניות שחלות על שכונות שתוכננו, הוקמו או אוכלסו במהלך השנים 2019 - 2023 לא נקבעו הוראות בדבר הקמת אנטנות סלולריות. קביעת הוראות בדבר מתקני שידור סלולריים בתוכניות ליישובים חדשים ולשכונות מגורים חדשות עשויה לסייע להבטחת שירות איכותי לתושבים בשלבים הראשונים של אכלוס שכונות חדשות, ואף להפחית התנגדויות להקמת מתקנים סלולריים בשטחים שיועדו לכך מראש. חלק מהרשויות מסרו כי הקליטה הסלולרית בתחומיהן של השכונות לאחר שהוקמו ואוכלסו הייתה בינונית או חלשה. מומלץ כי רשויות מקומיות, וכן משרד הבינוי והשיכון, אשר מקדם הקמת שכונות חדשות, יוודאו כי תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות להקמת שכונות חדשות יבטיחו את המענה הדרוש בתחום תשתיות הסלולר. כמו כן, מומלץ כי מינהל התכנון ומשרד התקשורת, יחד עם משרד המשפטים, יפעלו להסדרת הנושא, ובכלל זאת באמצעות עיגון החובה לכלול בתוכניות מתאר מקומיות ובתוכניות מפורטות את הבטחת המענה הדרוש בתחום תשתיות הסלולר.	• משרד המשפטים ישנם שתי דרכי פעולה אפשריות על מנת לעגון חובה לכלול בתוכניות חדשות לתוכניות מגורים התייחסות ומענה לפריסת תשתיות סלולר: 1) קידום תיקון חקיקה בחוק התכנון והבניה. 2) הטמעת הוראה בתוכנית מתאר ארצית. שתייהן אינן באחריות ישירה של משרד המשפטים. בהתאם לכך, גם ההמלצה של מבקר המדינה מופנית למינהל התכנון ולמשרד התקשורת, וצוין כי קידום עניין זה ייעשה "יחד עם משרד המשפטים", בשל הליכי החקיקה הכרוכים בדבר. יצוין, כי תמ"א 36 מאפשרת פריסת מתקני שידור (אנטנות סלולר) על גגות מבנה, וניתן להוציא היתר מכוחה גם ללא הסדרה בתכנית מפורטת. על כן, נכון להיום, אין כוונה להסדיר חובה כאמור בהמלצת המבקר, אולם השאלה מופנה למינהל התכנון. • מינהל התכנון - ועדה ארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות באשר להצעה לקבוע בתכניות מפורטות לשכונות מגורים מיקומים מדויקים של אנטנות סלולאריות, יצוין כי במסגרת תיקון מס' 1 לתמ"א, שקודם בעבר, מינהל התכנון הציע לאפשר זאת ונתקל בהתנגדות משרד התקשורת שטען שהעניין עלול לפגוע באפשרות לפריסה הנדרשת של תשתיות תקשורת, וכי קביעת מיקומי מתקני שידור בתכניות לא מייצגת הליך רישוי לאחר מכן (הליך דו-שלבי, במקום הליך חד-שלבי שקיים כיום). כתוצאה מכך, בין היתר, התכנית התקפה (תמ"א 36 / א) לא שונתה, וקבוע בה כי הוראותיה גוברות על כל תכנית אחרת בתחום בו היא עוסקת. נכון לעת הזו, אחד מהנושאים שאמור להבחן במסגרת השינוי לתמ"א 36 / א הינו מתן אפשרות שבתכניות מפורטות לשטח יישוב או חלק משמעותי ממנו או בתכניות מפורטות לאזורי תעסוקה חדשים ייקבעו מיקומים ספציפיים להקמת

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מתקני שידור, זאת בנוסף למסלול ההיתר שקיים כיום. עם זאת, העניין תלוי כעת בהתנתות עריכת שינוי מס' 3 לתמ"א 36 / א, באמצעות צוות תכנון מקצועי שיועסק ע"י משרד התקשורת, כאמור לעיל. • משרד הבינוי והשיכון המשרד ממליץ לבחון הטמעת תשתיות סלולריות בתכניות ברמה עירונית, רובעית או ברמה של שכונות גדולות מתוך ראייה רחבה. בהתאם לבחינה זו מומלץ לקבוע הנחיות לא מחייבות וגמישות לעניין הקמת תשתיות סלולריות ולהכנת מסמך לא מחייב שיצורף לתכנית המציין את המיקום הפוטנציאלי של האנטנות הסלולריות. כל זאת על פי נתוני השכונה, גודלה, מיקומה ונתוני טופוגרפיה. כמו כן על פי הצורך המשרד ישלב יועץ תקשורת בשלב מוקדם של תכנון שכונות חדשות; כאמור לא מומלץ לשלב במסמכי התכנון של שכונות חדשות הנחיות מחייבות בעניין תשתיות סלולריות, שכן מדובר בעניין טכנולוגי המשתנה בקצב תדיר, לעומת זאת תהליכי התכנון ואישור התוכניות איטיים, ולפיכך הנחיות מחייבות שנקבעו עשויות להיות לא רלוונטיות ולהגביל שינויים מאוחרים יותר במקום התשתית. • משרד התקשורת ההמלצה מקובלת. הנושא עלה במסגרת עבודת צוות בין משרדי בנושא "תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות לכלל הציבור". והצוות צפוי להמליץ לקדם בחינה של הנושא יחד עם הגורמים הרלוונטיים ובכלל כך מינהל התכנון. המשרד סבור כי השלמת התשתיות חייבת להיות לפני האכלוס.
13	באוגוסט 2022 נפתח כביש 16 בכניסה לירושלים לתנועה, אך הקליטה הסלולרית במנהרות הכביש הוסדרה רק בסוף חודש מאי 2023. נמצא כי בעקבות האמור, משרד התחבורה החליט כי בפרויקטים עתידיים שיקללו מנהרות, הדרישות התכנוניות שהמשרד יעביר לגורמים המבצעים לצורך תכנון מנהרות יכללו הקמת תשתית שתאפשר תקשורת סלולרית במנהרות, אך נכון לאוגוסט 2023, משרד התחבורה טרם עיגן החלטה זו במסמך רשמי. מומלץ כי משרד התחבורה יעגן באופן רשמי את החלטתו לכלול הקמה של תשתית לתקשורת סלולרית בתכנון מנהרות בכבישים. כמו כן, נוכח החשיבות בקליטה	• משרד התקשורת המשרד ממליץ כי משרד התחבורה יעביר תכניות לחברות הסלולר ובמקביל גם למשרד התקשורת, על כל מנהרה, כביש וכיו"ב, שבכוונתו לפעול לקיומם ומבעוד מועד על מנת שהחברות תוכלנה להיערך ולהעביר בשלב התכנון לחברות התשתית את התשתיות הנדרשות על מנת לספק תקשורת סלולרית במנהרות כמו שנעשה במנהרת שז"ר והגבעה הצרפתית. בנוסף, נבקש לציין כי במסגרת שיפור הכיסוי והשליטה בתשתיות התחבורה בישראל, פועל משרד התקשורת בשיתוף רכבת ישראל ומשרד התחבורה לשיפור הכיסוי והשירות בקרונות הרכבת. יודגש כי הנושא נמצא בהליך אסדרה ונדרש לתקצב אותו.

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	סלולרית בזמן נסיעה בכבישים, מומלץ כי משרד התקשורת ומשרד התחבורה יפעלו במשותף לצורך עריכת בדיקות עיתיות לגבי קיומה של קליטה סלולרית נאותה במנהרות הקיימות בכבישי ישראל, וכן לצורך עריכת בדיקות מקדמיות בטרם נפתחים לתנועה כבישים חדשים או הרחבות של כבישים קיימים. זאת לשם איתור מנהרות שבהן אין קליטה סלולרית נאותה וכדי לפעול לשיפור.	משרד התקשורת יהיה שותף לעבודת המשרד להגנת הסביבה בנושא, ככל שיידרש.
14	התקנת תקנות - נמצא כי במשך יותר מ-17 שנים, לא הותקנו בתקנות רמות החשיפה המרביות המותרות של בני אדם לקרינה ממקור קרינה בתחום תדרי רדיו (קרינה ממתקני שידור סלולריים), כנדרש על פי חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006, ורמות החשיפה המרביות נקבעו בכללים שפרסם ממונה הקרינה במשרד להגנת הסביבה בשנת 2009 ובהיתרי ההפעלה הניתנים על ידי ממונה הקרינה. על השרה להגנת הסביבה לנקוט את הפעולות הדרושות לשם התקנת תקנות בדבר רמות החשיפה המרביות לקרינה ממתקני שידור סלולריים, לאחר התייעצות עם שר הבריאות ושר התקשורת, כנדרש על פי חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006.	• המשרד להגנת הסביבה המשרד יבחן 2 חלופות: א. התקנת התקנות - התקנות הוגשו לכנסת פעמיים ולא אושרו, המשרד יבחן האם לנסות שוב להתקין את התקנות. ב. קידום מחדש של תזכיר לביטול החובה בחוק. התזכיר הופץ בעבר ולא קודם עקב התנגדות של משרד האנרגיה. • משרד התקשורת משרד התקשורת יהיה שותף לעבודת המשרד להגנת הסביבה בנושא, ככל שיידרש.
15	נמצא כי משרד הבריאות לא השתתף בצוות הבין-משרדי שפעל במשרד התקשורת החל באוגוסט 2020, ביוזמת משרד הבריאות, לצורך בחינת היבטי החשיפה לקרינה מתשתיות סלולר בטכנולוגיית דור 5, ולא נטל חלק בגיבוש החלטות הצוות בנוגע לסיכונים בריאותיים בפרסית תשתיות בטכנולוגיית דור 5. משרד הבריאות ראה במרכז "תנוע" את נציגו בצוות, ובכך עולה חשש כי החלטות הצוות הנוגעות לבריאות הציבור יתקבלו ללא מעורבות ישירה של המשרד. על משרד הבריאות, כגורם האחראי לשמירה על בריאות הציבור בישראל, להיות שותף בגיבוש החלטות בדבר סיכונים בריאותיים בפרסית תשתיות תקשורת ניידת	• משרד הבריאות בהתייחס לפעילות משרד הבריאות בנושא, מדובר על פעילות מקצועית ממוקדת בהתאם לסמכויות בחוק הקרינה הבלתי מייננת - 2006. הנציגים המקצועיים של משרד הבריאות לקחו וממשיכים לקחת חלק בעבודת צוות בין - משרדי ובדיונים מתחילת קידום יישומו של נושא הקרינה הבלתי מייננת בישראל. מאחר ומדובר בתחום תוכן ייחודי משרד הבריאות פעל לטובת הקמת מרכז מיוחד מסוגו, מרכז "תנוע", עם התמקצעות ייעודית בתחום. המשרד השקיע תקציב להקמתו וסייע להגדיר את תחומי העיסוק, היקף הפעילות, ממשקים עם משרדי הממשלה ועוד. בנוסף, מרכז תנוע הוגדר כגוף הנותן מידע רלוונטי לציבור הרחב ולארכיון רגישות. המשרד נעזר

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	בטכנולוגיית חדשות. מומלץ שהמשרד ישתתף בדיוני הצוות הבין-משרדי העוסק בנושא.	בגוף זה, כיועץ חיצוני, בעולמות התוכן של קרינה בלתי מייננת מכל מקורותיה כולל גלי רדיו. מומחי התוכן עשו עבודה מקצועית ורצינית בתיאום מוחלט עם המשרד. משרד הבריאות לקח חלק פעיל בדיוני הוועדה. החומרים שהוצגו בישיבת צוות בין – משרדית, כולל התייחסות לעניין בריאותי, נעשו בתיאום בין מרכז תנודע ונציגת המשרד והוועדה קבלה התייחסות ישירה בנושא. התייחסות זו הוצגה גם במהלך הדיון בבג"ץ השנה. משרד הבריאות עבד עם מרכז "תנודע" עד 2021 כיועץ חיצוני. בגלל מגיפת הקורונה, ובהמשך שינויים במרכז "תנודע", לא חודש ההסכם והמשרד בוחן את המשך הפעילות בנושא לאור הקיצוצים הקיימים כעת בעקבות מלחמת חרבות ברזל וינסה לבחון כיצד בכל זאת לקדם תכנית בנושא.
16	מדידת עוצמת הקרינה בפועל	המשרד להגנת הסביבה מפקח על קרינה ממתקני שידור סלולריים בארבע דרכים, לרבות באמצעות "מערכת הפיקוח הרציף" המחוברת למתגי הרדיו של חברות תשתית הסלולר. נמצא כי אמצעי הפיקוח היחיד של המשרד להגנת הסביבה שכולל מדידה של עוצמת הקרינה בפועל (בשטח) באופן בלתי תלוי בחברות הסלולר, הופעל בשנים 2020 - 2022 על פחות מ-1% ממתקני השידור הפעילים. מומלץ כי המשרד יפעל להגברת פעולות הפיקוח כדי לוודא שהמתקנים עומדים בעוצמה המרבית שהתיר המשרד.
17	גביית אגרות למול הקצאת משאבי פיקוח	נמצא כי תשלומי האגרות שהמשרד להגנת הסביבה גובה בכל שנה מחברות הסלולר תמורת מתן היתרים להקמתם ולהפעלתם של מתקני שידור סלולרי (כ-8 מיליון ש"ח בשנת 2021 וכ-11.3 מיליון ש"ח בשנת 2022) מועברים לאוצר המדינה ואינם משמשים כמשאבים של המשרד להג"ס לצורכי פיקוח על מתקני השידור. לפיכך, תשלומים אלו אינם עומדים לרשות המשרד להגנת הסביבה, בין
		• המשרד להגנת הסביבה המשרד סבור כי הליקוי אינו נכון ומטעה. מדובר בפיקוח שמבצע המשרד להגנת הסביבה על בעלי היתר לביצוע מדידות קרינה שהוסמכו על ידי המשרד לבצע מדידות קרינה ולא בפיקוח על מוקדי השידור. אותם בעלי היתר לביצוע מדידות קרינה, בודקים מדי שנה 100% מן האנטנות הנמצאות באזור מאוכלס. הדבר דומה למכוני הרישוי של משרד התחבורה. על הבדיקה משלם בעל המכונה אך המכון מפקח על ידי משרד התחבורה. בנוסף 100% מן האנטנות מפקחות באופן רציף על ידי מערכת הקולטת והמנתחת מדי שנייה את מצב האנטנות מבחינת הספק שידור, זווית שידור, כיוון שידור. כל חריגה מן התנאים שבהיתר, תנאים ייחודיים לכל אנטנה, גורמת להתראה אוטומטית לחברה המפעילה את האנטנה, לתחקור המקרה ולהפסקת פעולת האנטנה עד לתיקון הדרוש תיקון. • משרד האוצר

תשתיות תקשורת סלולרית

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	השאר לצורך פיקוח על מתקני השידור. על פי המשרד להגנת הסביבה, אין לו נתונים על סך כל תקציב הפיקוח על קרינה ממתקני שידור סלולריים באותן שנים. עם זאת, על פי הנתונים שבידי המשרד להגנת הסביבה, תקציב כיוול מכשירי המדידה ותקציב מערכת הניטור הרציף הסתכמו יחדיו בכ-11.5% מאגרות היתרי הסלולר שנגבו בשנת 2021 ובכ-8% מהאגרות שנגבו בשנת 2022. מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד האוצר יפעלו כדי שבידי המשרד להגנת הסביבה יהיה תקציב מספק לצורך פעולות פיקוח על מתקני שידור. זאת, לנוכח תכלית גביית האגרות מחברות הסלולר תמורת היתרי הקמה והפעלה של מתקני שידור. עוד מומלץ כי המשרד יפעל להגברת פעולות הפיקוח כדי לוודא שהמתקנים עומדים בעוצמה המרבית שהתיר המשרד.		
• המשרד להגנת הסביבה המשרד מפרסם, כמתחייב, כל מידע רלוונטי ומצ"ב הפניה ל-GOVMAP https://www.govmap.gov.il/?c=370586.94,500299.22&z=0&lay=CELL_ACTIVE בנוסף מתפרסמות בזמן אמת התוצאות של ניטור מרחבי, וככל שנקבל תקציב לזה, נרחיב את מספר תחנות הניטור לקרינת רדיו. https://www.gov.il/he/departments/guides/radio_frequency_radiation?chapterIndex=4	נמצא כי בניגוד להוראות חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006, והתקנות שהותקנו מכוחו, המשרד אינו מפרסם לציבור את הנתונים בדבר עוצמת הקרינה בפועל של מתקני השידור. על המשרד להגנת הסביבה לפרסם לציבור את הנתונים שברשותו על תוצאות מדידות הקרינה ועל בדיקת מקורות הקרינה, כנדרש על פי חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006.	פרסום מידע אודות קרינה ממתקני שידור סלולריים	18
• משרד הבריאות חוק הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ו-2006 - לא מגדיר אחריות על נושא הסברה לציבור בנושא קרינה בלתי מייננת. אחריות רגולטורית הוגדרה לטובת המשרד להגנת הסביבה. אחריות על תשתית המערכות התקשורתיות היא של משרד התקשורת. המשרד בוחן את המשך הפעילות בנושא לאור הקיצוצים הקיימים כעת בעקבות מלחמת חרבות ברזל וינסה לבחון כיצד בכל זאת לקדם תכנית בנושא.	הסברה נאותה לציבור בדבר השלכות הקרינה הבלתי מייננת על בריאות הציבור ובדבר הצורך בהוספת מתקני שידור לצורך הפחתת רמות החשיפה לקרינה עשויה להפחית התנגדויות ציבור ולהביא להרחבת התשתית הסלולרית. ואולם, משרדי הממשלה הנוגעים בעניין - משרד התקשורת, המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות - אינם רואים עצמם אחראיים לביצועה, וכמו כן, לא קבעו מה נדרש לבצע במסגרת פעולות ההסברה. מממצאי שאלון שנשלח על ידי משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות עולה כי כ-91% מהרשויות המקומיות	הסברה לציבור	19

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	שהשיבו על השאלון לא נערכו פעולות הסברה בנושא זה בשנים 2019 - 2023. מומלץ כי משרד התקשורת, יחד עם המשרד להגנת הסביבה ומשרד הבריאות, יגבשו מתכונת להסברה לציבור על אודות השלכות הקרינה ממתקני שידור סלולריים על הבריאות, ובכלל זאת יחליטו מי הגורם המתאים לביצוע ההסברה, מהן המשימות שיוטלו עליו ומי האחראי לוודא כי המשימות בוצעו. ככל שלא תהיה הסכמה בין המשרדים בעניינים אלו, מוצע להסדיר את הטיפול בנושא באמצעות החלטת ממשלה.	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד ויש להרחיבה יחד עם המשרדים הנוספים. המשרד ביצע פעולות הסברה רבות במסגרת מפגשים פיזיים (כחלק מסיורי שר ומנכ"ל) ומקוונים עם רשויות מקומיות. בנוסף, בשנת 2023 תכנן המשרד קמפיין להפחתת החשש מפריסת אנטנות סלולריות בקרב הציבור, נוכח הצורך להגביר את קצב הקמת אתרי הסלולר בישראל. במסגרת גיבוש הקמפיין, תכנן המשרד להציגו, ברבעון האחרון לשנת 2023, לבעלי עניין, בהם משרדי ממשלה רלוונטיים, לטובת קבלת התייחסות טרם פרסומו לציבור. בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 הוקפא הקמפיין. התנעתו מחדש יחד עם המשרדים הנוספים תבחן גם אל מול תקציב "יעודי שיידרש, ומשאבים נדרשים, במסגרת תיעדוף המשאבים במשרד במסגרת צרכי שגרת החירום.
20	מאוגוסט 2020 ועד סוף שנת 2020 הוקמו 762 מתקני שידור בטכנולוגיית דור 5, והם זיכו את החברות שזכו במכרז דור 5 במענקי פריסה בסכום מצטבר של 200 מיליון ש"ח אשר שולמו בסוף שנת 2022. ממוצע הכיסוי של רשתות סלולר דור 5 במשקי בית באיחוד האירופי הסתכם בכ-80% ביולי 2022 (כיסוי ברשת אחת לפחות), ואילו בישראל חברות תשתית הסלולר (למעט חברת אחת) היו צריכות להגיע באוקטובר 2023 לכיסוי של 70% מהאוכלוסייה בשטחי המגורים ושל 65% משטחי המגורים בנוגע לפסי התדר בתחום התדר 700 מה"ץ, שהוקצו במכרז דור 5, ולהגיע לפריסה באזורים סטטיסטיים שתקנה לכל אחת מהן לפחות 200 נקודות בנוגע לפסי התדר בתחום התדר 3,500 - 3,800 מה"ץ שהוקצו במכרז דור 5. ואולם, נכון לאוקטובר 2023, למשרד התקשורת אין נתוני כיסוי של טכנולוגיית דור 5, המאפשרים לבחון באיזו מידה עומדות החברות בחובותיהן על פי הרישיונות ולבחון אם יש צורך להטיל עיצומים על החברות. עם זאת, בחינת קצב הפריסה וההפעלה של המתקנים כאמור מעלה כי ככל הנראה, היקף הפריסה של מתקני השידור בטכנולוגיית דור 5 עד יולי 2023 לא עמד בדרישות משרד התקשורת	• משרד התקשורת ראה מענה לליקוי 2 לעיל.

תשתיות תקשורת סלולרית

תגובות הגופים המבוקרים	תוכן הליקוי/ההמלצה	כותרת	
	ברישיונות שנתן, וכן נראה כי שיעור הכיסוי של ישראל בטכנולוגיה זו נמוך מהשיעורים שהיו שנה קודם לכן ברוב מדינות האיחוד האירופי. באותה עת היו פעילים בישראל 1,943 מתקני שידור בטכנולוגיית דור 5. מומלץ כי משרד התקשורת ירכז נתונים על מספר מתקני השידור בטכנולוגיית דור 5 הנחוצים לצורך הבטחת שירות איכותי לציבור, ירכז נתונים על הכיסוי הסלולרי של מתקני שידור בטכנולוגיית דור 5 ויאכוף על חברות הסלולר את החובות שנקבעו ברישיונותיהן בדבר כיסוי ופריסה של רשתות סלולריות בטכנולוגיית דור 5. מומלץ שהמשרד ישתמש לשם כך בכלים העומדים לרשותו, ובמידת הצורך גם באפשרות להטיל עיצומים במקרה של הפרת חובות החברות, וזאת על פי סמכותו מכוח פקודת הטלגרף האלחוטי [נוסח חדש], התשל"ב-1972 וחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982.		
• משרד התקשורת ראה מענה לליקוי 2 לעיל.	בבחינת מספר מתקני השידור הפעילים בטכנולוגיית דור 5 ביחס להיקף האוכלוסייה נמצאו פערים ניכרים בין רשויות מקומיות גדולות לבין רשויות פריפריאליות. נמצאו פערים גדולים בקרב רשויות פריפריאליות גדולות, שבהן יותר מ-100,000 תושבים, עד לכדי פער של 285% (בין תל אביב-יפו, שבה היו 5.86 מתקנים לכל 10,000 תושבים, לבת ים, שבה היו 1.52 מתקנים לכל 10,000 תושבים); ובקרב רשויות פריפריאליות (שבהן פחות מ-10,000 תושבים) הפער מגיע עד 692% (בין אילת, שבה היו 6.89 מתקנים לכל 10,000 תושבים, לנתיבות, שבה היו 0.87 מתקנים לכל 10,000 תושבים). הממצאים החמורים ביותר נמצאו בפריסת התשתיות ביישובים ערביים: בשטחי 44 מתוך 58 (76%) הרשויות המקומיות הפריפריאליות הערביות לא היו מתקני שידור פעילים בטכנולוגיית דור 5, נכון ליולי 2023. כן נמצאו פערים ביישובים פריפריאליים (שבהם אוכלוסייה של 10,000 תושבים ומעלה) בין יישובים ערביים לבין יישובים שאינם ערביים: ביישובים פריפריאליים ערביים יש פחות מחמישית ממספר המתקנים הממוצע ביחס ליישובים פריפריאליים יהודיים.	פריסה גיאוגרפית של תשתיות דור 5	21

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מומלץ כי משרד התקשורת יקבע יעדי מינימום מפורטים לפריסת תשתיות בכלל הרשויות המקומיות כדי להבטיח שהרשויות בפריפריה והרשויות הערביות אינן נעדרות תשתית מתקדמת.	
22	גביית דמי שכירות עבור הצבת מתקני שידור בשטח הרשות המקומית - נמצא כי הפער בין דמי השכירות הממוצעים לשנה בשנים 2020 - 2022 עבור הצבת מתקן שידור בשטחי תשע רשויות מקומיות שונות מגיע עד 400% (על פי נתונים שנמסרו במענה על השאלון - בין 2,083 ש"ח בחודש באלעד ל-10,583 ש"ח בחודש בהרצליה), וכי הפער בין דמי השכירות הממוצעים לחודש ששילמה אחת מחברות הסלולר לעשרות רשויות מקומיות בשנת 2023 הגיע עד לכדי 500%. פערים אלו מלמדים על שונות ניכרת בין הרשויות המקומיות בנוגע לדמי השכירות שהן דורשות תמורת הצבת מתקן שידור. דרישת דמי שכירות גבוהים באופן חריג, בהשוואה לרשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים, עלולה להקטין במידת מה את המוטיבציה של חברת סלולר להקים מתקן שידור בשטחה. מומלץ שמשרד התקשורת, בהתייעצות עם משרד הפנים - המאסדר של השלטון המקומי - ירכז נתונים על גובה דמי השכירות שרשויות מקומיות גובות תמורת הצבת מתקני שידור בשטחיהן ונתונים בדבר הצבת מתקני שידור על גבי מבנים ורקעות של הרשויות ויפרסמם לציבור. זאת בין השאר כאינדיקציה לציבור למידה שבה הרשות פועלת כדי לשפר את הכיסוי הסלולרי באמצעות עידוד הצבת מתקני שידור על נכסי הרשות. כמו כן, מומלץ כי משרד התקשורת ומשרד הפנים - המאסדר של השלטון המקומי - בהתייעצות עם נציגי הרשויות המקומיות (מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי), יבצעו עבודת מטה, גם על בסיס הנתונים האלו, ויאתרו דרכים לעידוד רשויות מקומיות להקים מתקני שידור סלולריים על גבי מבנים ורקעות של הרשויות המקומיות.	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת. נושא זה עלה במסגרת עבודת צוות בין משרדי בנושא "תשתיות תקשורת סלולריות מתקדמות לכלל הציבור". והצוות צפוי להמליץ לקדם את הטיפול בנושא יחד עם הגורמים הרלוונטיים ובכלל כך משרד הפנים והשלטון המקומי.

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
23	קביעת רמות חשיפה מרביות ללא מעורבות משרד הבריאות נמצא כי המשרד להגנת הסביבה התייעץ עם משרד הבריאות בנושא רמות החשיפה המרביות בשנת 2007, בעת שבה המשרד להג"ס עסק בגיבוש טיוטת תקנות. מאז, במשך כ-17 שנים, המשרד להג"ס לא התייעץ בנושא עם משרד הבריאות. במהלך התקופה הזו, המשרד להג"ס קבע בכללים את רמות החשיפה המרביות לקרינה ממתקני שידור סלולריים בשנת 2009, ובהמשך שב ואישר את הכללים (בשנת 2010 ובשנת 2020), בלי שהתייעץ עם משרד הבריאות, האחראי לבריאות הציבור, ובלי שמשרד הבריאות חיווה דעתו בנושא. על משרד הבריאות, האחראי לשמירה על בריאות הציבור בישראל ולצבירת הידע המקצועי הרלוונטי לה, לגבש את עמדתו בנוגע לחשיפה המרבית הרצויה של האדם לקרינה בלתי מייננת ממתקני שידור סלולריים ולהציגה לפני המשרד להג"ס. על המשרד להג"ס לקבל החלטות בנוגע לכך לאחר התייעצות עם משרד הבריאות ובהתחשב בעמדתו המקצועית.	• המשרד להגנת הסביבה ערכי סף לחשיפה לקרינה בלתי מייננת נקבעו בהסכמת משרד הבריאות, ואף הוגשה הצעת תקנות בעניין רמות חשיפה מרביות לאישור וועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת במסגרת תקנות הקרינה הבלתי מייננת, התשס"ט-2009, ולאחר מכן במסגרת הצעת תקנות הקרינה הבלתי מייננת (תיקון), התשע"א-2011. התקנות הוגדו לאחר התייעצות והסכמה של משרד הבריאות כמתחייב בחוק. ישראל חברה פעילה בפרויקט הקרינה הבלתי מייננת של ארגון הבריאות העולמי (WHO). במסגרת חברות זו, ישראל אימצה את ספי חשיפה לקרינה בלתי מייננת שאומצו על ידי ארגון הבריאות העולמי. בנוסף המשרד מקבל באופן שותף כל עדכון על מחקרים ועל תוצאותיהם בכל הקשור להשפעת הקרינה הבלתי מייננת על בריאות הציבור. בעקבות החלטת ממשלה, הוקם בישראל בשנת 2013 מרכז "תנודע" מרכז הידע לאומי בנושא קרינה בלתי מייננת והשפעותיה על בריאות הציבור. המרכז הוקם במימון משותף של משרד להגנת הסביבה והמשרד המדע, הטכנולוגיה והחלל. המשרד להגנת הסביבה המשיך לממן את פעילות המרכז לאורך מספר שנים, אך מימונו ממשרדים נוספים הופסק לאחרונה ופעילות המרכז הופסקה. • משרד הבריאות חשוב לציין ש"מרכז תנודע" עסק רבות בנושאים בריאותיים בהקשר לקרינה בלתי מייננת וצבר ידע משמעותי. התקשורת המשרד עם המרכז אפשרה לאמץ את הדעה המקצועית של המרכז ולמנוע כפל תפקוד והתחשבות בכך אדם מצומצם במשרד. עוד חשוב לציין, החומרים שהוצגו בישיבת צוות בין – משרדית, כולל התייחסות לעניין בריאותי, הועברו לנציגת המשרד והוועדה קבלה התייחסות ישירה בנושא. התייחסות זו הוצגה גם במהלך הדיון בבג"ץ השנה.
24	גיבוש ידע לאומי על ההשלכות הבריאותיות של קרינה בלתי מייננת - נמצא כי בישראל אין יחידה ממשלתית העוסקת בנושא ההשפעות הבריאותיות של הקרינה הבלתי מייננת. לאחר הפסקת פעילותו של מרכז הידע "תנודע" בשנת 2022 אין אף מקור מידע מחקרי העומד	• משרד הבריאות המשרד אינו מסכים עם האמור בסיכום הדוח לגבי מעורבות משרד הבריאות בתהליך עבודה של הוועדה הבין – משרדית. אף ש"מרכז תנודע" סיפק מידע והציג את העמדה מבחינה בריאותית בדומה לתחומים אחרים בנושא הקרינה הבלתי מייננת, משרד הבריאות עקב לאחר העדכונים לגבי

תשתיות תקשורת סלולרית

כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
בלתי מייננת-	לרשות משרדי הממשלה בנושא, גם לצורך מסירת מידע והסברה לציבור. על משרד הבריאות, המופקד כאמור על שמירת בריאות הציבור בישראל, לפעול לגיבוש מידע מקצועי עדכני בדבר השלכות הקרינה הבלתי מייננת על בריאות הציבור, באופן שיטתי ומתמשך, ולהעמידו לרשות הציבור ולרשות משרדי הממשלה המעורבים בפריסת תשתיות תקשורת ניידת ובניטור ובקרה על פעילות מתקני תקשורת ניידת	ההשפעות הבריאותיות בשימוש הטכנולוגיה של דור 5 וידע להצביע על חסר במידה הנדרש. המשרד בוחן את המשך הפעילות בנושא לאור הקיצוצים הקיימים כעת בעקבות מלחמת חרבות ברזל וינסה לבחון כיצד בכל זאת לקדם תכנית בנושא.
25 מתודולוגיית פיקוח	נכון למועד הביקורת בידי הגורמים המופקדים על הפיקוח במשרד התקשורת אין מתודולוגיית פיקוח וכלים לבחינת מידת העמידה של חברות תשתית הסלולר בחובות הכיסוי הסלולרי שנקבעו ברישיון. מומלץ כי משרד התקשורת יגבש מתודולוגיית פיקוח וכלים אפקטיביים לבחינת מידת העמידה של חברות תשתית הסלולר בחובות שנקבעו ברישיונות, בהיבט של הכיסוי הסלולרי ובהיבט של איכות השירות הסלולרי, לצורך קיום הליכי פיקוח אפקטיביים ואכיפתן של החובות החלות על חברות תשתית הסלולר.	• משרד התקשורת ההמלצה מקובלת ומיושמת במסגרת העבודה השוטפת של המשרד. המשרד החל בגיבוש מסמך בנושא.

פרק שני

משרדי הממשלה

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	התשתית הנורמטיבית של הפעלת מערך החקירות	נוהל 502 שגובש בשנת 2015, אשר מטרתו להגדיר את אופן הפעלת מערך החקירות בכב"ה, לא אושר על ידי הגורמים המוסמכים בנציבות. אולם הרשות התייחסה אליו לאורך השנים כנוהל מנחה. מומלץ לנציבות כב"ה להסדיר את פעילות מערך חקירת השריפות בנוהל מחייב באישור היעוץ המשפטי וראשי האגפים הנוגעים בדבר.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת על הרשות והיא נמצאת בתהליך תיקון – יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024.
2	התשתית הנורמטיבית של הפעלת מערך החקירות	מחוזות כב"ה קובעים בנפרד את מדיניות הפעילות של חקירת השריפות בתחנות הכיבוי שבשטחם בנהלים פנימיים בלתי אחידים, אשר בחלקם אינם מתיישבים עם הוראות התקנות, בעניינים כגון תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירה וסיווג החקירות בהתאם לדרגות קושי שונות. מומלץ כי הנציבות תגבש מדיניות אחידה וסדורה להפעלת מערך החקירות כולו ותפרסם נוהל ארצי מפורט אשר יעסוק בכל הסוגיות התפעוליות המחייבות את כלל יחידות המערך. בד בבד, מומלץ שהנציבות תבחן את הנסיבות הייחודיות של כל מחוז המצריכות הסדרה נפרדת בהתאם לשיקולים רלוונטיים. עוד מומלץ כי גיבוש המדיניות ופרסום הנוהל ייקבעו בתוכנית עבודה הכוללת לוח זמנים ואבני דרך ליישום.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה כלל, ההמלצה מקובלת – נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024. החרגת מחוזות תהיה פרטנית, בהתאם לצורך.
3	התשתית הנורמטיבית של הפעלת מערך החקירות	כב"ה פועלת ללא מסמכי מדיניות כתובים ומאושרים על ידי מטה הרשות הקובעים את תפיסת ההפעלה שלה בתחום חקירת שריפות. הועלה גם כי המדיניות הקיימת בתחום חקירת השריפות אינה מתבססת על ניתוח סיכונים מתועד ועל ניהול מיטבי שלהם. מומלץ כי כב"ה תשלים את גיבושה של מדיניות כתובה ומתוקפת אשר תכלול רכיבים מהותיים של בניין מערך החקירות ונהלים מאושרים להפעלתו, לרבות - המטרות, היעדים, האמצעים, תנאי הכשירות, המבנה הארגוני, המדרג הפיקודי, חלוקת התפקידים והסמכויות, שיתופי פעולה פנים-ארגוניים וחץ-ארגוניים, אחריות הדיווח, גורמי הבקרה, התיעוד והמעקב.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת על הרשות והיא נמצאת בתהליך תיקון תושלם עד סוף רבעון 2024.
4	המעמד הפנים-ארגוני של מערך החקירות	בשנת 2022 הוקמה בכב"ה חטיבת איסוף וחקירות שייעודה לקיים פעילות שוטפת בתחומי האיסוף והמחקר של מידע ממקורות שונים על התרחשויות דליקות ולנהל את מערך חקירת השריפות ברשות. עד פברואר 2024 אגף המבצעים טרם הגדיר יעדים לאישו התקנים	• הרשות הארצית לכבאות והצלה הוקמה חטיבת איסוף חקירות, וכלל התפקידים הקריטיים למיצוב החטיבה אוישו. הרשות פועלת לאישו מקסימלי של כלל בעלי התפקידים בחטיבה. כמו כן, יצוין כי בימים אלה מצוי

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בחטיבה ולהנעת פעילותה. טרם אוישו כ-62% (8 מ-13) מהמשרות המקצועיות שבתקן חטיבת איסוף וחקירות בנציבות, ולכן בחלוף שלוש שנים מאז הוחלט על הקמתה, היחידות החדשות שנוספו למערך החקירות במסגרת החטיבה פעילות באופן חלקי. במצב הקיים פועל מערך החקירות בחסר, במתכונת הישנה - ללא יחידת תכנון, הנחיה ואסדרה, ובלי יכולת לקיים פיקוח ובקרה רציפים על פעילות החוקרים במחוזות כב"ה ובתחנותיה. מומלץ כי בחלוף ארבע שנים תשלים כב"ה את יישום החלטתה משנת 2020 להקים את חטיבת איסוף וחקירות ותאייש את יתר המשרות המקצועיות בחטיבה אשר יאפשרו את הפעלתה בתקן מלא בהתאם ליעודה.	מערך הכבאות בהליך של אישור מבנה אירגוני חדש מול נציבות שירות המדינה במסגרתו יחזק תחום החקירות באופן משמעותי.
5	המעמד הפנים-ארגוני של מערך החקירות	מאז הקמת מערך החקירות בשנת 2012 הועסקו כל קציני החקירות אך ורק בחקירת שריפות, אולם החל בשנת 2021 הוטל על קציני החקירות במחוזות לנהל את תחומי הפעילות המבצעית בעיתות חירום. בשנת 2023 רק בשני מחוזות (מרכז וחוף) הועסקו הרע"נים בתפקידי הליבה של החקירות באופן בלעדי. הוספת תפקידי חירום לתפקידי החקירה של רע"ן החקירות המחוזי מעמיסה עליו משימות מבצעיות המכבידות על עבודתו העיקרית. הדבר מקשה על התפקוד הארגוני המיטבי בתחום זה. כדי לקדם את האיכות והעצמאות של חקירות אירועי הדליקה, מומלץ שהנציבות תבחן חלופות לצמצום התפקידים הנוספים שהוטלו על מערך החקירות אשר אינם מצויים בליבת עיסוקו.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה מערך הכבאות הוא מערך חירום אופרטיבי, אשר מלכתחילה, נבנה להסתייע במטה "רזה". לפיכך, בעת מלחמה, או חירום, מטה הנציבות, מטה המחוזות ומטה התחנות, משמשים כ'תומכי לחימה' ונותנים מענה וסיוע, למערך הלוחם, כדי שהאחרון, יוכל לממש את אחריותו ולבצע את תפקידיו. במובן הזה, חטיבה החקירות, לא שונה משאר אגפי המטה, במערך הכבאות.
6	תכנון תקן המשרות של מערך החקירות וניהולו	בשנת 2023 היו המשרות התקניות במערך החקירות בתת-איוש, הן במשרות הפיקוד הבכיר והן במשרות החוקרים: מתוך שבע משרות של רע"נים במחוזות, המשרה של רע"ן מחוז יו"ש לא הייתה מאוישת; ומתוך שבע משרות של ראשי מדורי החקירות, שתי משרות - במחוזות ירושלים והמרכז - לא היו מאוישות. לאור חשיבותן המקצועית של המשרות הבכירות במערך החקירות (בנציבות ובמחוזות) לתפקודם האיכותי הרציף של חוקרי השריפות ברחבי הארץ, מוצע כי הרשות תפעל לאיוש שלוש המשרות האמורות, לרבות באמצעות פרסום מכרז פומבי באישור נש"ם.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה כב"ה פועלת לאיוש 3 המשרות האמורות אשר נמצאות בתהליכי מכרזים ע"פ הכללים – כל המשרות פורסמו.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	תכנון תקן המשרות של מערך החקירות וניהולו	בשנת 2023 - כ-18% ממשרות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות אינן מאוישות. מומלץ כי הרשות תבחן את הנתונים ותקבע מתווה יעיל להשלמת המחזור בחוקרים.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה בוצע מיפוי כח אדם. המתווה לאיוש משרות החוקרים כיום, מבוסס על לוחמי אש שנפצעו. באופן הזה הרשות משמרת את ההון האנושי למרות שנפסלו ע"י ועדה רפואית מתפקידם שבתקן. במקביל מפרסמת הרשות מכרזים לאיוש משרות חוקרי דליקות.
8	תכנון תקן המשרות של מערך החקירות וניהולו	משנת 2020 ואילך הסתכם תקן החוקרים שהם לוחמי אש המבצעים חקירות נוסף על תפקידים (נע"ת) ב-108 משרות. בשנת 2023 רק שני שלישים מהמשרות האמורות אוישו (78) - ירידה של 70% במצבת כוח האדם של חוקרי נע"ת בהשוואה למספרם בשנת 2016 (258). בהינתן כי 80% ממשרות החוקרים בתחנות הכיבוי ברחבי הארץ הן של חוקרי נע"ת, וכי שליש ממשרות אלה אינן מאוישות; וכי כ-18% ממשרות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות אינן מאוישות, מומלץ לרשות לפנות לגורמים הרלוונטיים, לרבות המשרד לביטחון לאומי ונציבות שירות המדינה, בעניין מבנה ההעסקה הקיים של חוקרי הדליקות, כדי להעמיד לרשות מערך החקירות את כוח האדם הדרוש לביצוע מיטבי של משימותיו ולמימוש אחריותו המקצועית על פי חוק.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה בוצעה פניה לנציבות שירות המדינה לאשר את הסבת הלוחמים לצורך הזה, בשלב זה הממונה על השכר באוצר מתנגד.
9	הכשרת חוקרי דליקות והבטחת כשירותם המקצועית לאורך זמן	על אף הצורך המבצעי בהכשרה מתמדת ובהשתלמות של חוקרי דליקות, נמצא שעד מועד תום הביקורת לא הוצאה לפועל תוכנית הלימודים הכוללת של "רצף הכשרת החוקר", אשר גובשה על ידי גורמי ההדרכה ברשות במרץ 2023, תוקפה ועודכנה בידי רח"ט איסוף חקירות ומודיעין ואושרה על ידי הנציב. זאת ועוד, פרט לקורס חוקרים בסיסי, הרשות אינה מקיימת קורסים מתקדמים שנועדו להעלות את רמת החקירות ואיכותן ולהכשיר חונכים לחוקרי דליקות חדשים. כתוצאה מכך נבצר מהחוקרים לפתח את המיומנויות המקצועיות שלהם ולשפר את תהליכי החקירה ותוצריה. מומלץ לנציבות לאשר את תוכנית ההכשרות המתקדמת לחוקרים ולפעול לקיימה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2024 מתוכננים 3 קורסים: קורס חוקרים, חוקרים מתקדם, חוקרים לבכירים. התכנים בהתאם לרצף הכשרת החוקר. כן מתוכננים, 3 ימי כשירות (הוסף אחד בשת"פ הסברה כולל הדרכת צילום בזירה). במקביל נעשית עבודה לעדכון תקופתי של תכני הלימוד, התאמה לדרישות תקן NFPA – 1033 המגדיר דרישות המינימום להכשרה וכשירות חוקר דליקות המקובל במדינות מפותחות בעולם.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
10	הכשרת חוקרי דליקות והבטחת כשירותם המקצועית לאורך זמן	הקורס למפקדים בכירים, שנועד להעלות את רמת בקיאותם בתחום החקירות, ותוכנו, כך על פי תוכנית העבודה של המכללה הלאומית לכיבוי והצלה, להתקיים בשנת 2022, לא התקיים בשנים 2022 עד 2023. מומלץ הנציבות לפעול לקיום הקורס למפקדים בכירים, זאת בייחוד לנוכח המבנה הארגוני הקיים, שבו החוקרים כפופים למפקדי התחנות והמחוזות.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה קורס חקירות למפקדים בכירים מתוכנן ל 11/2024 מפקד הקורס יהיה מ"מ רע"ן חקירות ארצי בתכני הקורס יכללו כמובן הנהלים החדשים.
11	הכשרת חוקרי דליקות והבטחת כשירותם המקצועית לאורך זמן	החל בשנת 2020 הופקד מערך החקירות בכב"ה גם על תחומי איסוף המודיעין, אולם עד שנת 2024 מחלקת האיסוף במטה חטיבת איסוף וחקירות לא אוישה, ולכן לא היו לחטיבה קציני מודיעין שהוכשרו להנחות את קציני המערך בנושאים אלה. זאת ועוד, במכללה הלאומית לכיבוי והצלה לא היו קורסים להכשרת קציני הרשות לעסוק בתחומי המודיעין. לפיכך, במועד תום הביקורת הקצינים במערך החקירות במטה ובמחוזות שהופקדו על איסוף מודיעין, היו נעדרי הכשרה לעסוק בתחום זה. בנסיבות האמורות, עד תום הביקורת לא הוצאו לפועל תכניות ההכשרה בתחום איסוף המודיעין. נוכח הצורך בקיום מערך מודיעין כשיר ופעיל ובהלימה לתהליך הקמתה של חטיבת איסוף וחקירות כגוף מטה מקצועי בתחום זה, וכן לאור תשובת הרשות בנוגע להכשרות הצפויות, על הנציבות לוודא כי בשנת 2024 יתקיימו כל ההכשרות הייעודיות הדרושות לקצינים במערך החקירות - במחוזות ובתחנות - לצורך ביצוע התפקידים שהוגדרו להם בתחום איסוף המודיעין.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת ונמצאת בתהליך עבודה. החטיבה בהקמה, וכלכל מכך יקודמו הכשרות ייעודיות.
12	חניכת חוקרים	תהליך חניכה הוא תנאי בחוק להסמכת חוקר דליקות. הנציבות לא הסדירה בנוהל ארצי את מסגרת תוכנית החניכה לחוקרים, לרבות הנושאים הנלמדים, תקופת החניכה ולוח הזמנים הנדרש להשלמת התהליך, ואף לא הטילה על המכללה - המופקדת על כלל תוכניות ההדרכה ברשות - להגדיר תכנים לחניכה. בהיעדר ראש מערך חקירות לא התקיימו הוראות התקנות בנוגע לאישור תהליך החניכה, וככלל - התהליך התנהל במחוזות השונים באופן מבזר. על הרשות להסדיר בנוהל מפורט את מסגרת תוכנית החניכה, ועל הנציבות לעקוב אחר יישומה בכל המחוזות.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת – נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024 עד להשלמת הנוהל, מתבצע מעקב, בסיום חניכה מועבר אישור מחוזי והמלצה לנציבות לאישור החניך כחוקר והנפקת תעודה.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	שימור הכשירות לאחר ההסמכה	כ-30% מכלל החוקרים שהוסמכו (54 מ-183), לרבות חוקרים בתקן, אינם חוקרים דליקות בפועל ולכן הם לא היו כשירים לבצע חקירות בשנת 2023 מומלץ שהרשות תבדוק את הסיבות לנשירתם של החוקרים המוסמכים מעיסוק בחקירות, תנקוט פעולות למתן מענה מועיל לפערים שיימצאו ותבחן אסטרטגיות ניהוליות לעידוד החוקרים להישאר בתפקידם.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת - הגם שלהבנתנו לסוגיית התגמול הנוסף (לדייק, למעשה העדרו של תגמול נוסף), ישנו משקל נכבד בעניין. תושלם עמ"ט בנושא כדי להבין את הסיבות לנשר לעומק.
14	שימור הכשירות לאחר ההסמכה	הנחיית הנציבות משנת 2021 ולפיה יש לחייב את החוקרים לבצע 12 חקירות בשנתיים כתנאי לשימור כשירותם המקצועית עומדת בסתירה לתנאי שנקבע בתקנות לבצע את מספר החקירות האמור בשנה קלנדרית אחת. על הרשות לעקוב אחר ביצועי החוקרים בכלל ואחרי ביצועי חוקרי נע"ת בפרט ולוודא שהם משלימים את המכסה המזערית השנתית לצורך עמידה בתנאי הכשירות כקבוע בתקנות.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה מבוצע באופן שוטף החל מתחילת 2023. חוקר שאינו עומד בתנאים לא מחודשת לו התעודה והוא מוגדר לא כשיר. מערכת מחשוב ובקרה חקירות שבתכנון תכלולנה מעקב ובקרה שוטף בכל המפורט בהמלצה.
15	שימור הכשירות לאחר ההסמכה	השתתפות ביום עיון אחד בשנה היא תנאי על פי התקנות לשימור הכשירות המקצועית של כלל חוקרי הדליקות ברשות, אולם נמצא כי בשנים 2020 עד 2022 קיימה המכללה הלאומית לכבאות והצלה רק שני ימי עיון מקצועיים במקום שישה שתוכננו עבור 120 חוקרים מתוך 183. על הנציבות לוודא כי המכללה מקיימת כמה ימי עיון בשנה ושמתתפים בהם מרב החוקרים הזקוקים לכך.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת וכבר מבוצע בשוטף - בשנת 2023 קוימו 2 ימי עיון. בשנת 2024 - מתוכננים 3 ימי כשירות. מבוצע תיעוד מסודר לכל חוקר, השתתפות ביום עיון ומס' חקירות. אלו תנאי כשירות וחידוש תעודת חוקר אחת לשנה.
16	תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירת אירוע דליקה	בנוהלי הרשות אין פירוט של הגורמים המוסמכים להורות על פתיחה בחקירה של אירוע דליקה בהתקיים התנאים שנקבעו בתקנות. בהיעדר בהירות בעניין זה, במיוחד לגבי תהליך קבלת ההחלטות בשעות היממה שהן מחוץ לשעות העבודה וכן בימי מנוחה ושבתון, עיכוב בקבלת החלטה כאמור עלול לפגוע ביעילות החקירה ולסכל את מטרתה. על כב"ה לקבוע בנהליה את הגורמים המקצועיים הרשאים לבחון אם אירוע דליקה מקיים את התנאים המפורטים בתקנות לביצוע חקירה, בכפוף להוראות הדין, ובהתאם לבחינה זו להורות על פתיחה בחקירה. במסגרת האמורה, על כב"ה להסדיר את תהליך קבלת ההחלטות בנושא זה הן בשעות העבודה והן ביתר שעות היממה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת - בשלבי תיקוף אחרונים של הנהלים בהם הסוגיה מוסדרת בהתאם ובכפוף להוראות הדין - יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
17	תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירת אירוע דליקה	התהליך הנדרש לשם קבלת החלטה לפתיחה בחקירת דליקה משתנה ממחוז למחוז, ואין אחידות בהוראות ובהנחיות שניתנו לחוקרים בתחנות הכיבוי האזוריות ברחבי הארץ. כמו כן דרגות הסיכון של אירועי הדליקה שנקבעו בפרק 200, המתייחסות למתארי הדליקות, אינן בהכרח תואמות את סיווג האירועים שנקבע בתקנות המתמקד בפרמטרים אחרים (חשד להצתה; שריפה עם נפגעים; ושריפה במבנה שטופל על ידי הרשות). זאת ועוד, מהנתונים עולה כי בשנים 2019 עד 2022 ביצע המערך חקירות בשיעור ממוצע של כ- 11% (20,790) מאירועי הדליקה (188,700) שטופלו על ידי כב"ה ואשר על פי התקנות נדרשה לגביהן קבלת החלטות מנומקת לגבי פתיחת חקירה של האירוע. כלומר, הרשות לא חקרה בממוצע רב-שנתי כ-89% מהשריפות שטופלו בכב"ה בשנים 2019-2022 (כ-168,000 אירועי דליקות) ושדווחו למערך החקירות על ידי המשל"ט. אולם הגורמים המוסמכים ברשות לא בחנו אם אירועי הדליקות האמורים מחייבים פתיחה בחקירה על פי התקנות או שמכל מקום אינם דורשים חקירה - אם קיים קושי לבצע את החקירה או מידת הנזק שנגרם אינה גדולה. כלל, על פי נתוני הרשות, אירועי הדליקה שאותם מעביר המערך המבצעי לידיעת מערך החקירות, לרבות 44,773 השריפות שכונו בשנת 2022, מצריכים בחינה וקבלת החלטה של הגורמים המוסמכים בעניין פתיחה בחקירה; אולם החלטה בדבר קיום חקירה ב-89% מהשריפות שכונו ודווחו למערך החקירות בשנת 2022, לא נבחנה בהתאם לתנאים שנקבעו בתקנות. הואיל ומטרת חקירת השריפות היא איתור הסיבות והגורמים לדליקה, הרי שהגדלת מספר החקירות בהתאם לתנאים שנקבעו בתקנות עשויה לדייק ולייעל הן את הפעילות למניעת שריפות, הן את ההסברה לציבור והן את מתן המידע הרלוונטי לאזרחים שנפגעו מהדליקות. לכן על כב"ה לאפיין את החסמים המבניים, התפעוליים והניהוליים המזינים את הפער הניכר בין מספר אירועי הדליקה בשנה לבין מספר החקירות שהתקיימו, לרבות המתווה התפקודי של העסקת חוקרי נע"ת; ולבחון מענים ארגוניים בני יישום לגישור על הפער האמור.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה חקירת ארועי דליקה נועדה כדי לדעת את נסיבות פרוץ השריפה ומסקנות החקירה. מרגע שהועברו הללו לידי צד ג', או שחוקר דליקות זומן בנושא ע"י ביהמ"ש, החקירות יכולות לשמש גם לצורך הצגתן בפני ביהמ"ש, גם להעברתן למשטרה וכמובן, גם לטובת כב"ה לצורך זיהוי מגמות. בשנת 2023 בוצעו סה"כ 6099 חקירות – גידול של 25% לעומת שנת 2022. לא בהכרח מתקיים קשר ישיר בין מספר אירועי הדליקה, לבין מספר החקירות הנדרשות ויתרה מכך, הסברה והדרכה, ככל שהיו יעילים, משפיעים רק על חלק מהעילות, לפריצת שריפות. הסבר: עובדתית, לא ניתן ואין צורך לחקור את כל השריפות המתרחשות במהלך השנה. לעיתים, ה"שריפה" מסתכמת באירוע, בו כב"ה הוזעקו ל"שריפה" בנסיבות אשר אינן יכולות ללמד רבות על מגמות או נסיבות. כך הם פני הדברים, בנוגע לסיר אשר נשכח/הושאר זמן רב על כיריים של גז אשר נותרו לבעור, "אירוע שריפת פח אשפה", קצר חשמלי ועוד. באירועים כנ"ל, בהן הסיבות לפרוץ הדליקה ברורות, אין כל צורך בפעולות כבאות ואין צורך בעריכת חקירה בעניין כלל. יודגש, הגדרת המשימה כ"שריפה" במערכות הכבאות, מבוצעת מלכתחילה, במשל"ט הכבאות - כנגזר מההודעה שהתקבלה ע"י הגורם המזעיק, את לוחמי האש - בעת פתיחת אירוע במערכת. ההגדרה הנ"ל תישאר על כנה, עד לסופו של התהליך ולא תשתנה גם אם כאמור, בסופו של דבר, הוברר כי מדובר, לשם המחשה, בשריפת פח אשפה, או סיר שנשכח על האש - עניינית/מהותית, ברור כי אין מדובר בשריפה ובוודאי שאין צורך לבצע חקירה בעניין. היצמדות או הקפדה בבחינת "יקוב הדין את ההר", עלול להביא לעיסוק בטפל ולא בעיקר. מאליי ברור, כי בהינתן משאבים מוגבלים, על הרשות להתרכז בעיקר ולא בטפל ולכן זו הסיבה בעטיה, מלכתחילה, ניתנה הסמכות לגורמי המקצוע, להחליט בעניין.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
18	תהליך קבלת ההחלטות לפתיחה בחקירת אירוע דליקה	קיימת שונות בין המחוזות בנוגע למספר החקירות שבוצעו בשנת 2022 ביחס למספר אירועי הדליקה שטופלו על ידם: בשנת 2022 טיפל מחוז הצפון ב-20% מהדליקות שאירעו ברחבי הארץ, אולם הוא ביצע רק 11% מהחקירות שבוצעו בכלל המחוזות. לעומת זאת, במחוז מרכז בוצעו חקירות בשיעור כפול (22%) מכלל החקירות, הגם ששיעור הדליקות שבהם טיפל המחוז באותה השנה היה 16% בלבד. מסתמנים פערים דומים גם בין מחוזות ירושלים, יו"ש וחוף שבהם שיעור החקירות היה קטן ביחס לשיעור אירועי הדליקה שבהם הם טיפלו, ובין מחוזות דן ודרום שבהם שיעור החקירות היה גדול משיעור הטיפול באירועי הדליקה. מומלץ לכב"ה לבחון את הסיבות לפערים בין המחוזות ולנקוט פעולות כדי לוודא שהיקף החקירות המבוצעות בכל מחוז נגזר ממאפייני אירועי הדליקה והיקפם בהתאם להוראות התקנות.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה לגבי שיעור החקירות מתוך כלל השריפות – אין בהכרח קשר ישיר בין הדברים. כלל לא ברור שהיקף החקירות שבוצע, לא נותן מענה לצרכים בגללם מתקיים מערך החקירות / לא נקבע מתאם, בין הצרכים בגינם מתקיימת חקירה, לבין היקף החקירות המבוצעות בפועל - לפיכך, המסקנה כפי שנכתבה מוטלת בספק. ההמלצה מקובלת - נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024
19	החלטה על אי-קיום חקירה	אין ברשות המחוזות רשימות המתעדות את תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאי-קיום חקירת שריפות במרחבי התחנות האזוריות והמחוזות, זאת בניגוד לנוהל כב"ה. בשנת 2022 ביצע המערך כולו 4,016 חקירות. על פי הפילוח שעשתה מחלקת המחקר בכב"ה, ב-182 מקרים מכלל החקירות שבוצעו (4.5%) לא התקיימה חקירה מהסיבות המתועדות האלה: קושי לבצע חקירה (96 מקרים); מידת הנזק קלה (74); ולבקשת המשטרה (12). עם זאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטה שלא לפתוח בחקירה לגבי 40,573 אירועי הדליקה שפרטיהם הועברו בשנת 2022 לידיעת מערך החקירות (90.6% מכלל השריפות שטופלו בכב"ה באותה השנה). הרשות אינה מקיימת את תהליך קבלת ההחלטות הנדרש על ידי הגורמים המוסמכים בנוגע לאי-ביצועה של חקירת דליקה שאירעה בנסיבות המחייבות חקירה. על הגורמים המוסמכים בכב"ה לקבוע נהלים מפורטים בכל הנוגע לתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לאי-קיום חקירת אירוע דליקה ולתיעודו, ולהטמיעם בעבודתם של קציני החקירות ברשות; זאת בדגש על הסמכות המוקנית בתקנות לנציב ולמפקדי המחוזות בלבד בנוגע לקבלת החלטות פיקודיות בנושא זה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת – נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון 2024.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
20	החלטה על אי-קיום חקירה	בשנת 2022 אירעו 3,211 דליקות במתאר תחבורה אולם רק בכ- 25% מהן (795) בוצעה חקירה בשלמותה. בשנת 2022 טופלו 736 דליקות בכלי רכב במחוזות יו"ש וחוף, ומתן נחקרו 25 דליקות בלבד. התקנות מסמיכות את הנציב או את מפקד המחוז בכב"ה להחליט כי לא תתקיים חקירה בדליקה שאירעה בנסיבות מסוימות אם קיים קושי לבצע אותה או שמידת הנזק שנגרם באירוע אינה גדולה; אך הגורמים המוסמכים אינם רשאים להחליט באופן גורף שלא לקיים חקירה של כל אירועי הדליקות במתאר מסוים, לרבות בכלי רכב. לכן החלטת המחוזות חוף ויו"ש על היעדר החובה לפתוח בחקירה של אירועי דליקה בכלי רכב, ובפרט בעת נסיעה, הביאה לכך שהגורמים המוסמכים בתקנות לא בחנו מלכתחילה אם נדרשת חקירה בכ-96% מהאירועים שדווחו למערך החקירות במחוזות אלה בשנת 2022. על מפקדי המחוזות להימנע מקביעת מדיניות כללית ורוחבית בדבר ההחלטה שלא לקיים חקירה ולבחון כל מקרה לגופו בהתאם לתנאים הקבועים בתקנות. כמו כן, לאור עמדת הרשות, קבלת החלטה של הגורמים המוסמכים שלא לקיים חקירת אירוע דליקה צריכה להתבסס על הכללים האחידים שנקבעו בתקנות. חריגה מכללים אלה טעונה תיקון של התקנות באמצעות המשרד לביטחון לאומי. לכן אם הרשות סבורה שיש לעדכן את התקנות עליה לפעול לתיקון.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה אין כוונה ואין זה נכון לקבוע, כי בכל מקרה, נדרש לשיקול דעת פרטני. הבסיס צריך להיות כללים אחידים, אשר שינוי מהם יהווה חריג, בנסיבות שגם הן אמורות להיות קבועות בתקנות. לסיפא/ ההמלצה מקובלת – נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון 2024.
21	מניעת שיבוש זירת האירוע	על פי נוהל 502 חקירת שריפה צריכה להיפתח בסמוך לאירוע. אולם מהנתונים עולה כי 28% מהחקירות (4,428) מתוך 15,868 חקירות שבוצעו בעניין דליקות שאירעו ברחבי הארץ בשנים 2020 עד 2022 נפתחו באיחור של יומיים ומעלה. 5% מהחקירות (825) נפתחו באיחור של שבוע ומעלה מכיבוי הדליקה. עוד נמצא כי ב-8% מכלל אירועי הדליקה שנחקרו בשנים 2020 עד 2022, לא ניתן היה לגבש ממצאים מדויקים עקב שיבוש זירת האירוע. פתיחה בחקירת אירוע דליקה בתוך 12 שעות ממועד כיבוי, שבהן רשאי חוקר הדליקות להיכנס לזירת אירוע הדליקה ללא הגבלה, עשויה להגדיל את הסיכויים לשמירה על הזירה מפני שיבוש ראיות, ולכן מומלץ שגורמי הפיקוד בתחנה וכן רע"ן החקירות המחוזי יודאו את כניסת החוקר לזירה בסמוך לאחר המועד האמור וככל הניתן אף במהלך פעולות הכיבוי, כפי שנקבע בהוראת הנוהל. כמו כן מומלץ שרע"ן החקירות המחוזי ינתח את הנתונים בדוח זה על אודות הזמן	• הרשות הארצית לכבאות והצלה למען הדיוק, לרשות הכבאות סמכות להיכנס, לנכס מגורים בלבד, במשך 12 שעות ללא צו ! וגם אז, זה לא אוסר/לא מונע לחלוטין, מאחרים מלהיכנס למקום. דהיינו, אין לרשות פטור משיבוש זירה, או מכניסה של אחרים למקום. רשות הכבאות ב12 השעות הראשונות, רשאית להיכנס לנכס מגורים ללא צו. ההמלצה מקובלת – נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון 2024.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שחלף מכיבוי הדליקה עד לפתיחה בחקירתה וינקוט צעדים כדי לצמצמו.	
22	הסדרי ניגוד עניינים	הרשות לא הסדירה בנהליה הוראות למניעת ניגודי עניינים של לוחמי אש המבצעים תפקיד של חוקר נע"ת. במצב דברים זה עלול לוחם אש המועסק בתפקיד חוקר נע"ת להידרש לגבות עדויות מעמיתו על השתתפות בכיבוי דליקה שאירעה בזמן משמרת משותפת באופן שעלול להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים. מומלץ לרשות לקבוע הוראות משלימות בנוהל שימנעו העמדת חוקר נע"ת במצב של חשש לניגוד עניינים פוטנציאלי ולו למראית עין ויבטיחו את התנאים המיטביים למילוי תפקידם באופן בלתי תלוי כנדרש על פי התקנות.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה מטרת חקירת דליקות, על ידי רשות הכבאות היא – "איתור הנסיבות והגורמים לדליקה". ביצוע חקירה, בהתאם למטרות אלה, אינו מעלה חשש לניגוד עניינים, בכל אחד מהתפקידים האחרים, בהם מועסקים עובדי מערך הכבאות. אין מניעה עקרונית, להחתמת חוקרי דליקות, הממלאים תפקידים נוספים במקביל, על הסדר למניעת ניגוד עניינים, אולם הדבר אינו נדרש, שכן ביצוע חקירה בהתאם למטרות שפורטו לעיל, אינו מעלה חשש, ליצירת ניגוד עניינים ואף לא מראית עין, לניגוד עניינים.
23	הצטיידות לקראת ביצוע חקירת דליקה	מערך החקירות אינו מצויד בכלים טכנולוגיים חדשניים המקובלים לשימוש בשירותי הכבאות במקומות אחרים בעולם לשם ייעול הליך החקירה וחסכון במשאבים, כגון: סורקי לייזר; התקנת טכנולוגיית LIDAR על טאבלטים; מכשירי רנטגן נישאים; גלאי פחמימנים ומאייז בעירה; רחפנים; ושימוש ביישומונים מתקדמים המותקנים על מכשירים סלולריים לאיסוף ראיות. בהקשר זה, פרט למחוז דן, מערך החקירות לא גיבש רשימה אחידה של ציוד חקירה עבור חוקרי הדליקות בהתאם לסיווג החקירות, למתארי השריפות ולזירות המשתנות, ויש הבדלים בין המחוזות בנוגע לציוד הנדרש לחוקרים לפי רשימות הציוד. נוסף על כך, ממסמכי המחוזות עולה כי הציוד העומד לרשות חוקרי הדליקות - ציוד חקירה ומיגון אישי - אינו עונה על הצרכים המקצועיים והבטיחותיים; כי קיים מחסור בציוד חקירה ומיגון אישי, כגון כפפות, קסדות, נעלי בטיחות, פנסים, מצלמות ייעודיות ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים, העלול לסכן את בריאותם ובטיחותם, לעכב את ביצוע החקירה ולהכביד עליה; וכי בקשות חוזרות ונשנות של רע"נ החקירות המחוזיים לרכש של ציוד מקצועי בסיסי עבור החוקרים לא נענו. מומלץ כי הרשות תוודא כי החוקרים יקבלו מעטפת הגנה לשם ביצוע החקירות באופן מיטבי, הכוללת את הציוד הנדרש לשם שמירה על בריאותם ועל בטיחות עבודתם. כמו כן ונוכח החסרים בציוד טכנולוגי	• הרשות הארצית לכבאות והצלה גובשה לאחרונה ערכה של ציוד מגן אישי שכל חוקר יקבל. הערכה כוללת נעלי בטיחות, קסדת בטיחות, נישמיות, כפפות פנסים, ווסטים זוהרים, סרבלים חד פעמיים ועוד. רשימת הציוד גובשה בהתאם לצורך המבצעי של החוקרים תוך שמירה על הבטיחות והגהות של העובדים. יצוין כי רכש המיגון האישי הושלם בכלל המחוזות. לגבי הרכש המקצועי, יצא לפועל בכפוף לאישור תקציבי. המשרד לביטחון פנים המשרד לביטחון לאומי מציין כי המענה שהועבר על ידם הוטמע כבר בדוח הביקורת כדלהלן: "לאור הודעת המשרד לביטחון לאומי בדבר התקציב שהקצה לכב"ה עבור ציוד מיגון אישי וציוד מבצעי בשנת 2024, נדרשת הרשות לתת את הדעת על ההשפעות הפוטנציאליות של היעדר ציוד חקירה ומיגון אישי מתאים לחוקרי שריפות". מעבר לכך, הגורם הנדרש לתת מענה הינו הרשות הארצית לכבאות והצלה.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מתקדם לביצוע חקירת שריפות, מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי שאחראי להתנהלות התקינה של הרשות יפעל במשותף איתה כדי לתת מענה לפערים הקיימים. לאור הודעת המשרד לביטחון לאומי בדבר התקציב שהקצה לכב"ה עבור ציוד מיגון אישי וציוד מבצעי בשנת 2024, נדרשת הרשות לתת את הדעת על ההשפעות הפוטנציאליות של היעדר ציוד חקירה ומיגון אישי מתאים לחוקרי שריפות.	
24	הסיוע המקצועי לפעולות החקירה	מערך החקירות נדרש לקבל באופן שוטף ייעוץ מקצועי ממהנדס חשמל לצורך קביעת ממצאי חקירת שריפות של אלפי דליקות בשנה שיש חשש כי כשל חשמלי גרם להתרחשותן, אולם כב"ה התקשרה עם יועץ יחיד לשם מתן מענה לכלל החקירות המתקיימות ברחבי הארץ. נוסף על כך מערך החקירות לא אוסף נתונים בדבר טיב השירותים וזמינותם. מומלץ כי מערך החקירות יאסוף מידע מהמחוזות על אודות טיב השירות שניתן בתחום המומחיות האמור ועל מידת זמינותו, ויבחן לאור הנתונים שיתקבלו אם היקף השירות תואם את היקף הצורך בייעוץ מהנדס חשמל.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה תשומת הלב כי במקום מכרז למהנדס חשמל, מתקיים תהליך התקשרות מתקדם בין חקירות כב"ה למכון התקנים תחום החשמל, לאספקת שירותי ייעוץ וחוות דעת בתחום החשמל בחקירת דליקות. יתרונות - תתקיים פרסיה ארצית של מהנדסים/הנדסאים בודקים, היתכנות מעורבות מעבדות מקצועיות של מכון התקנים, כאשר שירותי הייעוץ בחקירות דליקות ינתנו לרשות הכבאות בלבד. ההמלצה מקובלת על הרשות – בביצוע / יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024.
25	ממשקי העבודה של מערך החקירות בכב"ה עם יחידות המשטרה	בשנים 2019 עד 2022 הוגשו כתבי אישום ב-76 תיקי הצתה עם רקע לאומני (33%) וב-842 תיקי הצתה ללא רקע לאומני (7%). 74% מתיקי החקירה (6,728) שנפתחו בחשד להצתה בשנים 2019 עד 2022 נסגרו בעילה של "עברייני לא נודע", ו-21% מהתיקים (1,869) נסגרו מחוסר ראיות. שיעור התיקים שנסגרים בעילת "עברייני לא נודע" מעיד על פער בתפיסת חשודים בעבירות הצתה. על הרשות ועל המשטרה לפעול לכך שבשנת 2024 יגובש ויתוקף הנוהל המשותף העדכני; מומלץ למשטרה לעקוב אחר הצעדים הננקטים לשם הקטנת מספר התיקים שנסגרו בעילות "עברייני לא נודע" ו"חוסר ראיות".	• הרשות הארצית לכבאות והצלה מודגש שקיים שת"פ בשטח, בע"ת עובדים במשותף הן מחוזות והן ברמה ארצית. הנוהל בבחינה. בסיומה תקוים פגישת עבודה משותפת לכב"ה ומ"י להסדרת פערים, גיבוש הסכמות בנוהל משותף. צפי סיום עד סוף 2024. כן נמצאת בתכנון, מערכת מחשוב ובקרה, בה הוטמע גם מעקב אחר דגימות שנמסרו למשטרה. • משטרת ישראל א. גיבוש נוהל משותף עם כב"ה - נערכה פגישה מקדימה פנים-ארגונית לקידום נוהל כאמור, נעשו ניסיונות לתיאום פגישה עם כב"ה שלא צלחו. ממתינים לאישור כב"ה למועד נוסף לפגישה.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ב. לחלוקת התפקידים - משטרת ישראל אחראית על חקירת אירועים שיש בהם חשד לפלילים, במטרה לחקור ולמצוא חשודים פוטנציאליים. זאת, לעומת כב"ה, שמטרתם להבין מהי סיבת הדליקה לצורך מניעה. לשם כך, בכל חשד לפלילים יש לזמן את נציג מז"פ. כוח האדם במז"פ, המיומן לחקור זירות הצתה הוא חוקרי הזירה, שעברו הכשרה ייעודית לנושא. בנוסף, קיימת שלוחה במעבדה הניידת אליה הוסטו 3 תקני מומחים בתחום חקירת הצתות. ג. טיפול במוצגים - מוצגים רבים, לרבות ט"א ודנ"א מושמדים במסגרת השריפה או בתהליך כיבוי. ככל שמגיעים מוצגים לבדיקת מז"פ באמצעות החקירות, לשם זיהוי החשוד או לשם זיהוי החומר שגרם לשריפה, אלו מטופלים בהקדם האפשרי. ד. השתתפות חוקרי כב"ה בצוותי חקירה מיוחדים של המשטרה - למז"פ יש ממשקי עבודה טובים עם כב"ה, המבוססת על היכרות אישית בין החוקרים ועל הכשרות והדרכות משותפות. ה. טיפול משותף בזירה ומניעת שיבושה - על כב"ה לתאם הגעה לזירה מול החקירות וקצין הזיהוי המחוזי. עם זאת, לא תמיד הדרישה האמורה מתקיימת. ו. סגירת תיק בעילת "עבריון לא נודע" (להלן, על"ן) מתבצעת לאחר חקירה ובניסיון להתחקות אחר חשודים ומציתים, אך לעיתים לא ניתן לקשור חשוד לראיות המצויות בשטח. משטרת ישראל סבורה שהצבת יעדים לא תפתור סוגיה זו. סגירת תיק בעילת על"ן מתבצעת לאחר חקירה ובניסיון להתחקות אחר חשודים ומציתים. לעיתים לא ניתן לקשור חשוד לראיות המצויות בזירה ו/או בשל מאפייני הזירה הייחודיים לשריפה, בה יש מיעוט ראיות. המשטרה מסתייעת בחוקרי כב"ה במסגרת עבודתה ועל-פי הנוהל המשותף. ייעוד החקירה של כב"ה הוא לפענח את סיבת פריצת השריפה בעוד שחוקרי הזירה מחפשים את הסימנים הפורנזיים לשריפה במזיד (קיומו/היעדרו של ההיבט הפלילי).

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
26	משך זמן הטיפול בתיקי חקירת שריפות בשנים 2022-2020	זמן הטיפול הממוצע בכ-50% מתיקי החקירה ארך כשנה; הטיפול בכ-10% מהתיקים נמשך כבר למעלה מ-20 חודשים; והנתונים לגבי משך זמן הטיפול בכ-40% מהתיקים, לא היו מדויקים. על פי הנחיות מדור חקירות, חקירת שריפה אמורה להימשך עד חודש ממועד פתיחת תיק החקירה. אולם על פי נתוני כב"ה, בשנים 2020-2022 לפחות 50% (8,011) מתיקי החקירה טופלו במשך זמן ממוצע של יותר מ-11 חודשים וכ-10% (1,537) מהתיקים לא נסגרו בחלוף יותר מ-20 חודשים. על הנציבות לוודא כי חקירת השריפות תסתיים תוך 30 ימים - פרק הזמן שהוקצב בהנחיות, וכי הרע"נים במחוזות יפעלו ללא דיחוי למיצוי חקירות ישנות ולסגירת דוחות החקירה. כמו כן מומלץ לאגף המחשוב לטייב את הנתונים לגבי כ-40% מהתיקים (6,347) שנחקרו בשנים האמורות, כדי לעקוב אחר משכי זמן הטיפול בהם, ולוודא כי יתועדו נתונים מדויקים לגבי כלל התיקים.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת – לאור האמור ובמקביל, הסוגיה מוסדרת בנהלים החדשים בהם מודגש כי על רע"ן חקירות לבצע בקרה שוטפת על כלל החקירות במחוז. ובמסגרת מחשוב תבוצע בקרת תיקים פתוחים. במקביל, מבוצעת בחודשים אלו עבודה לצמצום הפער ונסגרו לאחרונה מאות תיקים משנים קודמות. תוכנית העבודה תצמצם באופן משמעותי את הפער עד סוף 2024.
27	משך זמן הטיפול בתיקי חקירת שריפות בשנים 2020-2022	במועד תום הביקורת באוגוסט 2023, כ-10% מכלל תיקי חקירת השריפות שנפתחו בשנים 2020 - 2022 (1,537) נותרו פתוחים, מהם כ-85% ללא עילה מתועדת ותוך מניעת האפשרות לספק לאזרחים שנפגעו כתוצאה מהשריפה מידע בעניינם בהתאם להוראות חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (בכפוף לסייגים המנויים בחוק) ראוי שהנציבות תאגם את הנתונים בנוגע לגורמים המעכבים את השלמת החקירה בפרק הזמן הקבוע בהנחיות, תנתחם ותפעל להסרת החסמים.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת – כמפורט בהתייחסות הרשות לליקוי מס' 26 לעיל. החלק הראשון בוצע/הושלם ולגבי החלק השני, כאמור, מבוצעת בחודשים אלו עבודה לצמצום הפער ונסגרו לאחרונה מאות תיקים משנים קודמות. תוכנית העבודה תצמצם באופן משמעותי את הפער עד סוף 2024.
28	משקי העבודה של מערך החקירות בכב"ה עם יחידות המשטרה	אין ממשק בין המערכת הממוחשבת "ניצוץ" שמשמשת לניהול תיק החקירה בכב"ה לבין המערכת הממוחשבת של מז"פ, ולכן חוקר הדליקות בכב"ה אינו מקבל עדכונים ישירים על מצב הטיפול בדגימות שהעביר לבדיקת המעבדה. מומלץ שמערך החקירות ומז"פ יבחנו מחדש את הקמתו של ממשק ממוחשב בין מערכת "ניצוץ" למערכת המשטרתית, לרבות דרכים להעברת מידע עדכני לחוקרים בדבר תוצאות בדיקת המעבדה באופן יעיל.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה הממצא נכון / הסוגיה נבחנה בעבר, ברם הנושא לא התקדם, מפאת הבדלי סיווג בטחוני בין המערכות. • משטרת ישראל בהתייחס לחקירות שנפתחו ומונהלות במשטרת ישראל, מעבדות הזיהוי הפלילי מבצעות בדיקות שתוצאותיהן מוזנות במערכת "מג'יק", שמתממשקת עם מערכת "פל"א" של החוקר. החוקר מחליט על פי שיקול דעתו איהו מידע הוא מעביר לכב"ה.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בהתייחס לבדיקות שמז"פ מבצעים במסגרת תיקי החקירה שנפתחו ומנוהלים בכב"ה, יש להפנות להתייחסות כב"ה למשטרה אין התנגדות למהלך כאמור בדבר הסדרה בין-ארגונית.
29	תפיסת חפצים בזירת אירוע דליקה	על אף האמור בחוק ובנוהל כב"ה, מערך החקירות בכב"ה אינו מנהל "מחסן תפוסים" או מקומות אחסון מוגדרים, ואינו שומר באופן מרוכז ונגיש על חפצים שנאספו מזירת אירועי דליקה. בנסיבות אלה כב"ה מנועה מלהשיב לבעליהם את החפצים שתפסה בזירה. על מערך החקירות לנהל מחסני מוצגים ולשמור בהם את החפצים שנאספו מזירות הדליקות תוך הקפדה על תיעוד מסודר כנדרש.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה אין צורך לקיים מחסן בכבאות, מאחר ומוצגים שנדרשים ע"י מז"פ/מ"י נלקחים על ידה. לכב"ה אין צורך בלקיחת/איחסון מוצגים וההנחיה היא, לתעד את המוצגים בלבד ולא לאסוף אותם. ככלל, רשות הכבאות אינה נוטלת מוצגים מזירות האירוע השונות.
30	חיפוש מידע במכשירי טלפון ניידים שנתפסו בזירת אירוע דליקה	טיטוט נוהל תפיסת חפצים בכב"ה משנת 2019 אינה קובעת כללים לחיפוש מידע במכשירי טלפון ניידים, ובפרט אלו שהגישה אליהם הוצפנה. מומלץ שהייעוץ המשפטי בנציבות יתקף את טיטוט הנוהל בהתאם לנוהלי המשטרה ויפעל לאשרה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה חוקרי כב"ה אוספים חומרים רק באמצעות בעל הנכס או באמצעות חוקרי מ"י. חוקרי כב"ה אינם נכסים בעצמם למחשבים או לכל מדיה אחרת.
31	חיפוש במחשב ובחומר מחשב	חוק כב"ה קובע כי חיפוש במחשב או בחומר מחשב ייעשה על ידי בעל תפקיד המיומן לביצוע פעולות אלה, זאת נוכח המומחיות הנדרשת לביצוע חדירה לחומר מחשב אשר נודעת לה גם מורכבות משפטית ייחודית עקב החשש לפגיעה בפרטיות. במסגרת זו החוק מאפשר לחוקרי דליקות לבצע חיפוש במחשב ובחומר מחשב, אולם נמצא כי החוקרים אינם מפעילים את סמכותם זו ואף אינם יכולים לעשות כן, מאחר שלא הוכשרו לביצוע פעולות בתחם זה. מומלץ שכב"ה תשלב במערך ההדרכה של החקירות תכנים בנוגע לחיפוש במחשב או בחומרי מחשב.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה בכפוף להדגשה בשורה 30 הנ"ל, ההמלצה מקובלת. הנושא יבחן ובמידת הצורך, יוטמע.
32	ממשקי הפעילות של מערך החקירות עם מערך ההגנה מאש	אין יחסי גומלין רציפים בעת שגרה בין מערך החקירות למערך ההגנה מאש ליישום ההמלצות המניעתיות שגובשו בעקבות ממצאי החקירות בפעילות האסדרתית של הרשות. זאת אף שתכלית הליבה של חקירת השריפות, כפי שהוגדרה בחוק ובתקנות, היא זיהוי גורמי הדליקה לצורך מניעת הישנותה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה הותנע שת"פ פנימי במסגרתו מתקיימים פגישות עיתיות בין בע"ת ומטות ענף החקירות – הגנה מאש, הסברה ורגולציה. מידע ונתוני חקירות מועברים באופן שוטף לכלל בע"ת במערך, הן באופן יזום כגון שיתוף סיכומים חודשיים, הצגת תמונות מצב דליקות וחקירות סוללות ליתיום, והן ע"פ פנייה פרטנית מאגפי

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שכב"ה תסדיר באופן מחייב את ממשקי הפעילות הפנים-ארגוניים בין המערכים האמורים, כדי לממש את מטרתה העיקרית של חקירת הדליקות, כדי להפיק מהתרחשותן מסקנות רלוונטיות בנוגע לגורמי ההתלקחות - פרטיקולריות וכלליות.	הגנה מאש, הסברה ורגולציה, לדוגמה, נתוני דליקות, תמונות ומסקנות חקירה בבתי חולים שנתבקשו לצורך בחינת סיכונים, הסברה והצגת נושאים בשיבת מסות. לסיפא - ההמלצה מקובלת, נמצא בביצוע / יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024.
33	שיתוף חוות דעת החוקרים עם גורמים פנים-ארגוניים	אין ממשק ממוחשב בין מאגרי המידע שבשימוש מערך החקירות לבין המאגר שבשימוש מערך ההגנה מאש בכב"ה, ולחוקרים אין הרשאות למאגר המידע של מערך הגנה מאש; הדבר מונע מחוקרי הדליקות לקבל באופן ממוחשב מידע חיוני העשוי להקל עליהם בגיבוש ממצאי החקירה, כגון אמצעי מיגון שהיו מותקנים בזירת האירוע. מומלץ לגורמים הנוגעים בדבר בנציבות לאפשר לחוקרי הדליקות נגישות בלתי אמצעית למידע במאגר המידע של מערך הגנה מאש לצורכי החקירה וגיבוש ממצאיה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת - במהלך השוטף של הדברים, דוחות החקירה נכתבים כיום בעזרת מערכת "ניצוץ". המערך עובד עם מערכת שו"ב, בשם "לפיד" ולכל חוקר ישנה גישה למערכת זו.
34	ממשקי העבודה במניעת שריפות בשטחים פתוחים	רוב הדליקות בשטחים פתוחים בשנים 2019 עד 2022 נגרמו מהצתה או עקב חשד להצתה (993 אירועים שהם כ-32% מכלל הדליקות שנחקרו בשנים 2019 עד 2022). מידע זה עשוי לשמש את רט"ג ואת קק"ל. העלייה במספר השריפות בשטחים פתוחים בשנים 2015 - 2019 מצריכה שיתוף פעולה רב-תחומי בין חוקרי הדליקות ברשות ובין רט"ג וקק"ל המופקדות על ניהול שטחי החורש והיער בישראל. מוצע כי נוהל 502 ותוכניות העבודה של מערך החקירות יכללו הסדרים, מטרות ויעדים בנוגע לשיתוף הפעולה הנדרש בין כב"ה ובין הגופים האמורים בעניין חקירת שריפות בשטחים פתוחים. הצורך בכך מקבל משנה תוקף נוכח היקף השריפות בשטחים פתוחים ונזקיהם המאמירים.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מבוצעת, הלכה למעשה זה מכבר - נציב כבאות והצלה מוביל פרום "שריפות לאומי" - בו שותפים, בין השאר: קק"ל, רט"ג, שמ"ט, צה"ל המשרד להגנס, ראשי מועצות אזוריות ומקומיות ועוד. מטרת הפורום היא שיפור השת"פ הצפת פערים וקידום תהליכים משותפים. במהלך פגישותיו העיתיות, של הפורום בראשות נציב הכבאות, נידונים נושאים משותפים לקידום, באמצעות שולחנות עגולים, ולכן, בשנים האחרונות ניכר שיפור משמעותי בכל הקשור לשת"פ בין הגופים. דוגמא לנושא שקודם, באופן ניכר, היה ביצוע הסברה משותפת רשות הכבאות מבצעת חקירות גם בשטחים הנמצאים באחריות קק"ל ורט"ג בשטחים אשר נמצאים באחריותם ואף משתפת אותם בממצאי החקירה ובהפקת לקחים תוך כדי קיום שת"פ מלא. זאת ועוד, במהלך הדברים השוטף מתבצע, ברמת השטח, שת"פ עם רט"ג וקק"ל באמצעות קציני היערו. כ"כ קיים שת"פ שבא לידי ביטוי בתרגילים, במוכנות לקיץ ובפעילות מבצעית משותפת נוסף, כי הנושאים נכללים בתוכנית העבודה.

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לסיפא/לעניין הנוהל - ההמלצה מקובלת, בכל הקשור לכבאות / יושלם עד סוף רבעון רביעי 2024. • רשות הטבע והגנים רשות הטבע והגנים מקבלים את המלצת הביקורת - שיתוף הפעולה יעוגן בתוך הנוהל ויגדיר את הדברים בצורה ברורה יותר.
35	ממשקי העבודה במניעת שריפות במרחב העירוני	הנתונים האגורים במערך החקירות בכב"ה על אודות הגורמים לשריפות עשויים לסייע, בין היתר, לגופים השונים במערכות האכיפה, הביטחון והתקינה וברשויות המקומיות - למנוע אירועי דליקה בשטחים מיושבים, אולם אין בקרב הגופים האמורים מנגנוני שיתוף מידע מוגדרים המוטמעים בשגרת פעילותם. כדי לקיים יחסי גומלין רציפים בין כב"ה, משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (ביטחון לאומי, הגנת הסביבה והכלכלה), מערכת הביטחון והרשויות המקומיות בנוגע לחקירת שריפות, להגנה מפניהן ולמניעתן, מומלץ לכב"ה ליזום הסדרה בין-ארגונית שתבטיח העברת מידע הדדית, לרבות פרטים רלוונטיים מתוך חוות דעת החוקרים.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה ההמלצה מקובלת – תשומת הלב שהמידע מועבר בהתאם לצורך ולדרישה, כבר כיום. • המשרד לביטחון לאומי ראה התייחסות המשרד בליקוי מס' 23.
36	קיום פעילות הסברה לציבור	הכשל במוצרי החשמל הביתיים הוא הגורם המוביל לדליקות (31% - 1,310 מ-4,178); ובראש המוצרים הדליקים - רכיבים שונים במכשירי המזגנים (59%) המותקנים כמעט בכל מבנה בישראל. אך מידע ממוקד בדבר הכשלים במוצרים כאמור - אינו מפורסם לציבור באתר כב"ה במרשתת, לרבות בנוגע לאופן מניעת התלקחות שריפה במזגנים, במקררים, במכונות ובמייבשי כביסה וכן במוצרי חשמל שימושיים אחרים. מומלץ שכב"ה תפרסם באתרה במרשתת מידע ממוקד לציבור בדבר הסכנות הטמונות במוצרי החשמל הביתיים ומדריך למניעת התלקחות שריפות במוצרים אלה.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה כב"ה, מפרסמת ברבים, גם באמצעים, דיגיטליים גם באתר הכבאות ובהרצאות, את דבר אירועי השריפות והמסקנות העולות מהם, כדי להעלות את המודעות וללמד את הציבור, אודות הגורמים לשריפות. בשנים האחרונות הושקעו סכומים משמעותיים, לצורך הסברה, פירסום והפצה של הנחיות מצילות חיים לאוכלוסייה בכללה ובמיוחד, באוכלוסיות כגון המגזר העברי והחרדי ועוד. הפרסומים כללו: קמפיינים בטלוויזיה ובעיקר בדיגיטל, בנושא סכנת השריפות, מכשלים חשמליים וספציפית, בעניין מזגנים. לדוגמא, ביוטיוב ניתן לצפות בסרטוני הקמפיין "שריפות פורצות מטעויות". פרסום משמעותי קיים גם באתר הכבאות. מעבר לכך - מערך הכבאות מפץ הודעות לאוכלוסייה, בנושא בטיחות באש לגני ילדים, בתי ספר יסודי ותיכון, ולבני הגיל השלישי. כן מתבצעת העברת מידע בנושא בטיחות אש,

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			באמצעות שיתופי פעולה עם השלטון המקומי, באמצעות פרסומים באתרים ורשתות של הערים, שלטי חוצות, הנחיות שמצורפות לתשלומי ארנונה ועוד. כן מתבצע שת"פ עם משרדי ממשלה ועם חברת החשמל. נוסף על האמור, מערך הכבאות גם הקים אתר להדרכת אוכלוסייה, לנושא שינוי תרבות בטיחות האש, בונה קורסי למידה בקמפוס IL ומאפשר ביקורים, בכלל תחנות הכיבוי ברחבי הארץ. ואם לא די בכך, לוחמי האש יוצאים לגני ילדים, בתי ספר, ואירועים חברתיים בכדי להעביר את מסרי הכבאות, במטרה לשנות את תרבות הבטיחות מאש במדינה. בחודשי המלחמה מערך הכבאות אף הדריך, בנושא בטיחות אש, אלפי תושבים שפזרו מישורי העוטף.
37	קיום פעילות הסברה לציבור	עד מועד תום הביקורת לא אישרה נציבות שירות המדינה את מחצית המשרות (שלוש מתוך שש) בתקן ענף הדרכת אוכלוסייה והסברה בנציבות כב"ה, לרבות משרת ראש הענף, ולא אישרה משרת רמ"ד ניו מדיה על אף אישורה. מומלץ כי הרשות תקדם עם נציבות שירות המדינה את אישור המשרות האמורות ואיושן.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה הרשות הארצית לכבאות והצלה נמצאת בעיצומו של תהליך הסדרה של המבנה הארגוני הכולל ובתוכו גם הסדרה של מחלקת דוברות והסברה. • נציבות שירות המדינה 1. לאור שינויי אקלים וצורך לנסות וללמוד מתחקורים וממידע גלוי הוקמה חטיבת חקירות ואיסוף כתוצאה מצורך שהועלה ע"י כב"ה באותה עת (12/20). אישור עקרוני על תחילת הקמת משרות ניתן על ידנו כבר ב 12/20, ובהתאם לבקשות שהועברו ע"י כב"ה אישור להקמת משרת הרח"ט והקמת החטיבה ניתן על ידנו כבר ב 3/21. 2. להלן פירוט סטטוס משרות של החטיבה: א. רח"ט איסוף וחקירות – אושרה להקמה ב 3/21 אויש בבע"ת 9/23. לאחר מספר מכרזים, בין משרדי ופומבי בהם לא נבחר איש, פנה נציב כב"ה וביקש את אישור הנציב להעברה רוחבית של מפקד תחנת חדרה לתפקיד רח"ט חקירות, בקשה שאושרה כבר באוגוסט 2023. ב. רמ"ח איסוף- הוקמה ב 3/21, ללא אישור

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ג. רע"ן איסוף ומטרולוגיה – הוקמה ב 3/21 ואוישה 6/21 ד. רע"ן איסוף ומחקר שריפות אורבני ויער- הוקמה ב 3/21 ואוישה ב 10/21 ה. רע"ן הערכת סיכונים – הוקמה 5/13 ומאוישת מ 10/13 ו. רע"ן תחקור – הוקמה 3/21 ומאוישת 10/21 ז. רמ"ד נהלי חקירה – הוקמה ב 2/2011 , ללא איש ח. רמ"ד תו"ל כיבוי שדה ויער - הוקמה 6/2018 , אוישה 6/2019 עד 10/21 , כרגע ללא איש (הורחבו תנאי הסף על מנת להגדיל פוטנציאל) ט. רמ"ד חומ"ס וגז טבעי- הוקמה 8/19. ללא איש 3. יצוין כי רע"ני איסוף וחקירות במחוזות, הן משרות שקיימות כבר מ 8/12, משרות אלו קיימות משרות נוספות כלל כבר מהקמתן ובהן גם משרות רמ"ד מחוזי ומספר חוקרים בכל מחוז, להלן פירוט סטאטוס רע"נים: • מחוז צפון- אויש 1/14 • מחוז חוף- אויש 8/14 • מחוז מרכז- אויש 1/14 • מחוז דן- אויש 1/14 • מחוז יו"ש – אויש 8/16, המשרה היתה מאוישת עד 4/23, נכון להיום במחוז יו"ש חסר רע"ן איסוף חקירות. פורסם מכרז בינמשרדי ביוני 2023, ועדת הבוחנים נקבעה לתאריך 15.8.2023 והמועמד הסיר מועמדות ביום הוועדה. • מחוז דרום – אויש 2/19 הנציבות ערה לכך שקיים קושי לאייש את משרות החוקרים בשל התנאי - להיות בוגר בקורס חוקרים, על מנת לאפשר איש לבקשת כב"ה נציבות שירות המדינה ממציים לוחמים שנפסלים לצמיחות ומכשירים אותם לקורס חוקרי דליקות (בהתאם לחוק)

חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הכבאות), הסמכה נוספת נדרשת – קורס מפקדי צוותים, הנציבות מאפשרת להשלים בתוך שנה מהאיוש. מומלץ להשלים מידע באשר לתהליך האיוש במידה ונדרש מר אגף מש"א כב"ה.
38	קיום פעילות הסברה לציבור	על פי הודעת הרשות למשרד מבקר המדינה, החל בשנת 2022 צומצם באופן משמעותי תקציב ההסברה באופן שאינו מאפשר לרשות לקיים הסברה מועילה לציבור, וכי יש חשיבות קריטית בהקצאת תקציב מתאים לתחום ההסברה מצילת חיים. נוכח צמצום תקציב ההסברה והחשיבות המיוחדת שיש לפעילות המניעה, מוצע כי הרשות תקיים הערכת מצב צופה פני עתיד בנוגע לפעילות ההסברה של מערך ההגנה מאש לציבור הרחב. במסגרת הערכה זו יש לבחון אם יש במשאבים שצפויה הרשות להקצות לתחום זה כדי לתת מענה רחב לקיום פעילות הסברה אפקטיבית בכלל המדינות הרלוונטיות למול קהלי אוכלוסייה שונים.	• הרשות הארצית לכבאות והצלה בשל מצב המלחמה ניתן תיעדוף להוצאות לטובת חיזוק המענה המבצעי לאירועי המלחמה. יחד עם זאת, מתבצעות פעולות הסברה נרחבות, באמצעים שונים, לטובת הגברה המודעות והדרכת אוכלוסייה להגנה מאש (ראה גם את ההרחבה בשורה 36 הנ"ל). לאור חשיבות הנושא, נציב הכבאות הנחה כי כל תקציב שאינו מנוצל לטובת המאמץ המלחמתי, יופנה, באופן מיידי, לטובת ההסברה.

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הצעת חוק להארכת תוקפו של חוק הדיור הציבורי	לאחר שפג תוקפו של חוק הדיור הציבורי, ביוני 2023 אישרה הכנסת בקריאה טרומית הצעות חוק פרטיות בדבר הארכת תוקפו, וזאת לאחר החלטה של הממשלה לתמוך בהן (החלטות הממשלה 633 ו-634 מ-15.6.23). עוד החליטה הממשלה כי המשך הליך החקיקה יקודם בהסכמת משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. נכון לדצמבר 2023 הליך החקיקה טרם הושלם. מומלץ כי בהמשך להחלטות הממשלה בעניין הארכת תוקף חוק הדיור הציבורי ובהתאם להתקדמות הליך החקיקה, יפעלו משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר לגיבוש הסכמות בנושא, ובמסגרת זו יבחנו את הקריטריונים בנוגע לתנאי הזכאות לרכש הדירות, כגון בחינת המצב הכלכלי של הדייר, וכן את היקפי ההטבה.	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד.
2	עבודת המטה בנוגע למאגר הדירות הציבוריות	עלה כי למרות החלטת הממשלה ממרץ 2021 ולאחר למעלה משנתיים מאז שהיא התקבלה, משרד הבינוי והשיכון לא גיבש, וממילא לא הגיש לממשלה במסגרת אישור התקציב לשנת 2021, או במסגרת אחרת, תוכנית רב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי, כנדרש בהחלטה. עוד עלה שאף שהיעד לרכש דירות דיור ציבורי לשנת 2022 עמד על 1,100 דירות בפועל משרד הבינוי והשיכון רכש 235 דירות בלבד זאת בשעה שבתום שנת 2022 עדיין המתווכים לדיור ציבורי כ- 4,300 זכאים. עלה גם שנכון למועד סיום הביקורת ולמרות החלטת הממשלה ממרץ 2021 בדבר הצורך בגיבוש מודל שכירות ארוכת טווח שיביא לקיצור התורים לזכאים ממתנים, משרד הבינוי והשיכון, אגף החשכ"ל ואג"ת לא השלימו גיבוש מודל כזה, ולכן לא הוצג מודל לממשלה וממילא הוא לא יצא אל הפועל. בביקורת הקודמת עלה כי הצוות הבין-משרדי לא הגיש המלצות לממשלה בנוגע לתוכנית פעולה רב-שנתית להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, והומלץ שהצוות יפעל לגיבוש תוכנית פעולה לאומית הנוגעת למענה ממשלתי מיטבי עבור הנזקקים לסיוע בדיור. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. הוקמה ועדה ציבורית העוסקת בסוגיית הזכאות, שנכון לסוף שנת 2023 עסקה בגיבוש מסקנותיה והמלצותיה, אך אלו טרם הוגשו, ובמסגרת דיוני הוועדה נבחנו	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד.

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		סוגיות של שילוב דיור ציבורי במרכזי דיור ושל שכירות ארוכת טווח שלא יצאו אל הפועל. כמו כן, משרד הבינוי והשיכון סיכם מול אג"ת באוגוסט 2021 כי יימצאו מקורות תקציביים לרכישת 1,700 דירות כחלק מתוכנית רב-שנתית, אך תוכנית כזו לא גובשה וממילא לא הוגשה לממשלה. על משרד הבינוי והשיכון לגבש עם משרד האוצר, בשיתוף גופים רלוונטיים נוספים לרבות רמ"י, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד העלייה והקליטה, תוכנית פעולה לאומית רב-שנתית בנוגע למענה ממשלתי מיטבי עבור הנזקקים לסיוע בדיור, בהתחשב בעבודת הוועדה הציבורית לבחינת אמות המידה לזכאות לדיור ציבורי שמינה בפברואר 2022 מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז. עוד מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יעקוב אחר מימוש החלטת הממשלה ממרץ 2021 בדבר גיבוש התוכנית הרב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי על ידי משרד הבינוי והשיכון. כמו כן מומלץ כי במסגרת עבודת המטה ייבחנו בראייה אסטרטגית סוגי המענה השונים, ובפרט ההיבטים לעניין בחירת המענה, ובכלל זה היעילות הכלכלית של החזקת מאגר דיור ציבורי לעומת היעילות של חלופות כגון הגדלת הסיוע בשכר הדירה; שילוב האפשרות לרכישת הדירה באמצעות מימון בנקאי הניתן לזכאי (משכנתה) ותוכנית ארוכת טווח להגדלת מלאי הדירות הציבוריות, בהתאם לצורך, כל זאת לשם צמצום עתיד של מספר זכאי הדיור הציבורי והוצאתם ממעגל העוני. כמו כן על משרד הבינוי והשיכון לפעול לקידום רכש של 1,700 הדירות על פי הסיכום התקציבי מאוגוסט 2021 ותוכניות העבודה לשנים 2023 ו-2024. מומלץ גם כי שר הבינוי והשיכון יעקוב אחר מימוש החלטת הממשלה ממרץ 2021 בדבר גיבוש התוכנית הרב-שנתית לטובת זכאי הסיוע לדיור ציבורי על ידי משרד הבינוי והשיכון.	
3	הרחבת הדרכים לאיתור דירות לרכישה	מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון יקבע לוח זמנים למימוש הפיילוט לרכש דירות באמצעות שוברים, יבחן וינתח את תוצריו, את מידת תרומתו למימוש הזכאות לדיור ולחיסכון בעלויות ובמשאבים ניהוליים המוקצים לתהליך רכש הדירות וכן את החסמים, אם ישנם, במימוש השוברים; וזאת, כדי	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד.

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לבחון, אם יש מקום להמשיך ולהשתמש בכלי זה לטובת רכש דירות, לשפרו או להרחיבו.	
4	אי-רכישת דירות ציבוריות בחלק מהישובים שבהם ממתנים זכאים לדיור ציבורי ולא היו בהם דירות ציבוריות	בביקורת הקודמת עלה כי כעניין שבמדיניות לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות, ובכלל זה ערים באשכול חברתי-כלכלי נמוך, שרובן ערים שבהן האוכלוסייה היא בני מיעוטים או חרדים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה - אומנם משרד הבינוי והשיכון שינה את מדיניותו במאי 2020 והחליט על רכישת דירות ביישובים שלא היו בהם דירות ציבוריות - בשלב ראשון באום אל-פחם, ברהט, בשפרעם ובמודיעין עילית. אולם פעולות משרד הבינוי והשיכון ועמידר לרכש הדירות ביישובי המיעוטים לא צלחו. בפועל, לא רכש משרד הבינוי והשיכון דירות ביישובים אלה אף שהחליט לרכוש בהם דירות לטובת מלאי הדירות הציבוריות ולא מוצו ערוצים פוטנציאליים שיכלו להניב רכש דירות ביישובי המיעוטים האמורים, כמו פרסום באתרים במרשתת הרלוונטיים לאוכלוסייה ביישובים אלה ומתן שוברים לזכאים. יוצא אפוא שגם באפריל 2023 עדיין לא ניתנה לזכאים ביישובי מיעוטים אלה האפשרות לממש את זכאותם להתגורר בדירה ציבורית ביישוב שבו הם מתגוררים. עד מועד הביקורת (אפריל 2023) נרכשו במודיעין עילית שתי דירות, ולפי משרד הבינוי והשיכון נרכשו ארבע דירות נוספות עד סוף שנת 2023. מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון וחברת עמידר יגבירו את מאמצי הרכש של דירות לטובת מלאי הדיור הציבורי ביישובים שבהם אין דירות ציבוריות וימצו את כל הערוצים היכולים לתרום לכך, לרבות פרסום בעיתונים ובאתרים מקומיים ביישובים הרלוונטיים וקיום כנסי הסברה למתווכים ולתושבים בשיתוף הרשות המקומית. כמו כן, עליהם לבחון את הרחבת פיילוט "דירה בשבילך" ביישובים אלה במטרה לממש בהם את תוכנית הרכש. מומלץ למשרד הבינוי והשיכון גם לבחון קידום רכש דירות ציבוריות במסגרת שיווקי קרקע של רמ" ביישובים שבהם עלה קושי מהותי לרכוש דירות.	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד. • עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ עמידר רואה חשיבות רבה במתן פתרונות דיור לכלל סוגי האוכלוסייה ובכך ביצעה מגוון רחב של פעולות לטובת רכש דירות במגזר הערבי ובכלל זה בערים נשוא דוח הביקורת, ואולם המאמצים בערים, אלו עד עתה, נתקלו בקשיים רבים בעיקר על רקע חוסר רצון מצד מוכרים פוטנציאליים מקרב האוכלוסייה המקומית למכור את נכסיהם למדינת ישראל ולהתקשר עם חברה ממשלתית בבעלות המדינה. יתרה מכך, גם קושי באיתור דירות העונות לקריטריונים שנקבעו על ידי משרד הבינוי והשיכון ובפרט אלו הנוגעים לחריגות בנייה, היתרי בנייה וכדו' מקשים על מציאת דירות מתאימות לרכישה. יחד עם זאת יודגש כי עמידר בשנים 2022-2023 רכשה עשרות דירות בערים מעורבות כגון – לוד, עכו, רמלה וח'פה בין השאר עבור המגזר הערבי. יצוין כי, עמידר קיבלה את המלצת הביקורת וביצעה פרסום בשפה הערבית באתר עמידר - הסבר להגשת הצעות לרכישה גם בשפה הערבית בתקווה שהדבר יסייע לחברה לרכוש דירות עבור מגזר זה. בנוסף בחודש פברואר 2024 עמידר פנתה לראש האגף לאסדרת בישראל (המשלמים אגרת רישיון תיווך) אודות פרויקט רכש הדירות למאגר הדיור בישראל וזאת כדי שלהביא זאת לידיעת המתווכים הפועלים בכלל המגזרים. מדובר במאגר המונה 26,000 מתווכים הפועלים בכל רחבי הארץ ומייצגים את כלל המגזרים. האגף הנ"ל נעתר לפניית עמידר וביצע פרסום לכלל המתווכים הרשומים במאגר פעמיים – הפעם הראשונה בחודש מרס 2024 והשנייה בחודש מאי 2024. בכל הנוגע למגזר החרדי, עמידר רכשה עשרות דירות בתקופה האמורה ביישובים בהם יש ריבוי בני מגזר החרדי אשר זכאים לדיור ציבורי. כגון – הערים בית"ר עלית, מודיעין עלית, אלעד, בני ברק,

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			חריש, ירושלים ובית שמש. בני המגזר החרדי אשר זכאים לדיור ציבורי ובחרו לגור בערים אלה קיבלו בתקופה זאת את הדירות שנרכשו למגורים.
5	החלטת הממשלה בנושא "אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ביישובי החברה הלא-יהודית והחל לדון בנושא התחדשות עירונית, אך לא עסק בנושא הדיור הציבורי בחברה הלא-יהודית. עוד עלה כי נכון למועד סיום הביקורת לא היה נושא הדיור הציבורי על סדר יומו של צוות היישום בגלל מתן עדיפות לטיפול בנושאים אחרים אותם הוא הגדיר דחופים יותר, בתחום הדיור במגזר בני המיעוטים.	בביקורת המעקב עלה כי הצוות שהקימה הממשלה ליישום ההמלצות של הצוות הבין-משרדי בנושא הסרת חסמים בתחום הדיור והמקרקעין בחברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית עסק בין היתר בנושא היעדר רישום של הזכויות במקרקעין ביישובי החברה הלא-יהודית והחל לדון בנושא התחדשות עירונית, אך לא עסק בנושא הדיור הציבורי בחברה הלא-יהודית. עוד עלה כי נכון למועד סיום הביקורת לא היה נושא הדיור הציבורי על סדר יומו של צוות היישום בגלל מתן עדיפות לטיפול בנושאים אחרים אותם הוא הגדיר דחופים יותר, בתחום הדיור במגזר בני המיעוטים.	• משרד המשפטים יעוץ וחקיקה (משפט-אזרחי) ההתייחסות לתוכן הליקוי/המלצה המפורטים בטבלה מופנים למשרד הבינוי והשיכון ולא למשרד המשפטים. באשר לצוות היישום שהוקם מכוח החלטת ממשלה 664 – אימוץ המלצות הצוות הבין-משרדי להסרת חסמים בדיור ובמקרקעין ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית", סדר העדיפות של הנושאים העולים לדיון הצוות נקבע, בין היתר, בהתאם לצרכים כפי שהם מוצפים על-ידי נציגי החברה הערבית. כן נציין, כי לאחרונה, הצוות החל לבחון את נושא הדיור הציבורי בחברה הערבית. מכל מקום, הליקוי המפורט בטבלה מופנה למשרד הבינוי והשיכון האחראי על נושא הדיור הציבורי, ואינו קשור לעבודת צוות היישום.
6	בניית דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים של "דירה בהנחה	בביקורת הקודמת עלה כי עד אוגוסט 2019 פרסמה רמ"י מכרזים רק לחלק מהפרויקטים, ובהם נכללה בנייתן של 203 דירות ציבוריות במסגרת פרויקטים שונים של "מחיר למשתכן" בשישה יישובים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. כך, עד סוף שנת 2020 שיווקה רמ"י קרקעות במסגרת מכרזי "דירה בהנחה" שבהם נכללו רק 232 דירות ציבוריות (כולל 203 הדירות שנכללו בנתוני הביקורת הקודמת), ובשנים 2021 - 2023 לא שיווקה רמ"י קרקעות שבהן נכללו דירות ציבוריות, וזאת בין היתר עקב שינוי מדיניות המועצה. מומלץ כי שר הבינוי והשיכון יבחן קידום הקצאת דירות ציבוריות במסגרת שיווקי הקרקעות של המדינה, ובמסגרת זו מומלץ כי משרד הבינוי והשיכון, בשיתוף רמ"י, אג"ת ואגף החשכ"ל, יבחנו את האפשרות לשלב במכרזי "דירה בהנחה"	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד. • רשות מקרקעי ישראל הרשות מקבלת את המלצת המבקר לפיה, יש לגבש תוכנית פעולה לאומית רב שנתית, וליצור אפיקי פעולה לקידום הדיור הציבורי, המוסכמים על גופי הממשלה. רמ"י תפעל בשיתוף פעולה מלא עם כלל הגורמים, ותהווה גורם במערך הסיוע הממשלתי בתחום הדיור.

רכישה ומכירה של דירות הדיור הציבורי - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דירות ציבוריות, תוך הקצאת תקציב למימון בנייתן, כך שרכיב עלות הקרקע לבנייתן יוקצה בהנחה.	
7	אי-התאמה בין מספר הנפשות למספר החדרים בדירות ציבוריות	בביקורת הקודמת עלה כי בכ-2,100 דירות ציבוריות לא הייתה הלימה בין גודלן לבין גודל המשפחה שהתגוררה בהן - דירות של ארבעה חדרים ויותר שבהם התגוררו דיירי יחיד או שני דיירים בלבד; בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. מלבד הגדרת "עודף דיור" כמצב שבו דיירים מחזיקים ביותר מדירה אחת, לא התייחס משרד הבינוי והשיכון להגדרה דיור בשטח עודף, במצב שבו משק בית הזכאי לדיור ציבורי מורכב מנפש אחת או שתיים המתגוררות בדירת ארבעה חדרים ויותר, כפי שצוין בדוח הקודם. יתרה מכך, משרד הבינוי והשיכון לא בחן מנגנונים אפשריים לתמרוץ הדיירים להחליף דירה ואת שיעור הדיירים שהיו מוכנים להחליף את דירתם בדירה קטנה יותר. על משרד הבינוי והשיכון לבחון את הצורך בהגדרה כוללת ורחבה יותר של "עודף דיור" ואת האפשרות לתמרץ דיירים להחליף את דירתם בדירה קטנה יותר.	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד.
8	מתן הודעה לדיירים בשפות שונות בדבר הזכאות לרכישת הדירות הציבוריות	בביקורת הקודמת עלה כי משרד הבינוי והשיכון שלח לדיירי הדיור הציבורי, באמצעות החברות המאכלסות, את המכתבים בדבר הזכות לרכוש את הדירה בשפה העברית בלבד. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, שכן משרד הבינוי והשיכון תרגם את המכתב האמור לארבע שפות, והנחה את החברות המאכלסות להפיצו. עם זאת, הוא לא תרגם את המכתב לשפה האמהרית לטובת דיירי הדיור הציבורי עולי אתיופיה, וגם לא עקב אחר יישום ההנחיה. מומלץ כי אם יוארך בעתיד תוקפו של חוק הדיור הציבורי, יפיץ משרד הבינוי והשיכון הודעה לדיירי הדיור הציבורי בדבר זכותם לרכוש את הדירה שהם מתגוררים בה, בשפות האם שלהם, לרבות באמהרית, ובהתאם יפרסם זאת בשפות השונות גם באתר משרד הבינוי והשיכון במרשתת.	• משרד הבינוי והשיכון המלצת הביקורת מקובלת על המשרד.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	דוח על הפעילות (רווח והפסד)	בשנים 2019 - 2021 הציגה הכללית מגמת שיפור בעודף (גירעון) בנכסים נטו אך בשנת 2022 חלה הרעה במצבה הפיננסי, אשר הביאה לירידה בעודף מ-710 מיליון ש"ח בשנת 2021 ל-190 מיליון ש"ח; את שנת 2022 סיימה הכללית בגירעון של 589 מיליון ש"ח. הסבר לשינויים במגמה מתבסס על העובדה שבשנים 2020 - 2021 התפשטה מגפת הקורונה, ועימה השתנה תמהיל השירותים שסיפקה הקופה. במקביל לכך הקופה קיבלה מהמדינה תקציב נוסף כדי לסייע לה להתמודד עם מגפת הקורונה באמצעות תוספת של כוח אדם עבור בתי החולים ותמיכה בסכום של כ-900 מיליון ש"ח עבור כל אחת משתי השנים 2020 - 2021, לאחר קבלת התקציב הנוסף סיימה הקופה את השנים האלו בעודף של 354 מיליון ש"ח ו-495 מיליון ש"ח בהתאמה. מנגד, את שנת 2022 סיימה הקופה בגירעון של 589 מיליון ש"ח בין היתר מאחר שהמדינה לא המשיכה לשפות את הקופה בגין ההוצאות מהתמודדות עם מגפת הקורונה ומעלייה בהוצאות שכר עקב הסכמים חדשים שנחתמו. בשל הגירעון בו מצויה הכללית, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הבריאות והאוצר לגבש עבורה ואיתה תוכנית סדורה רב-שנתית שתביא לכיסוי הגירעון.	• משרד הבריאות בחוּדש דצמבר 2023 אושר המתווה הרב שנתי להסדרת תקציבי הקופות במטרה לייצר אופק תכנוני ותפעולי ארוך טווח למערכת הבריאות. הממשלה אישרה את תוספת התקציב הנדרשת ואת הטמעתו בבסיס, הקופות ונציגי המדינה חתמו על ההסכמים והטמעת התקציב בבסיס ופרסום מבחני התמיכה הנוטרים. במסגרת המתווה התווסף לבסיס סל הבריאות השנה (המקודם מדי שנה בהתאם למדדים הנדרשים) סכום של כ-4 מיליארד ש"ח, כך שלקופות יוקצה התקציב הנדרש להן מראש והן יוכלו להתנהל תוך ודאות תקציבית ותפעולית. תוספת התקציב לבסיס, שמבטאת תוספת ריאלית של כ-2 מיליארד ש"ח לתקציב הקופות בהשוואה לשנה הקודמת, תיתן מראש כך שלכל קופה יהיה ברור בתחילת השנה מה התקציב המוקצה לה וכיצד עליה להיערך בהתאם לאספקת שירותי בריאות איכותיים ונגישים למבוטחיה.
2	ניתוח תוצאות פעילות מגזר הקהילה	כיוון שהכללית מנהלת הן את פעילות הקהילה והן את פעילות בתי החולים שבבעלותה, וכיוון שמודל התמיכה הקיים מאפשר להעביר את כספי התמיכה רק לטובת פעילות הקהילה ולא לטובת בתי החולים שלה, נוצר מצב שבו כספי התמיכה שנועדו לשמור על האיזון התקציבי של הכללית נרשמים בפועל במגזר פעילות הקהילה, אשר תוצאות הפעילות שלו בנטרול תמיכות בשנים 2019 - 2022 היו מאוזנות ואף עם עודף של הכנסות על הוצאות (בין גירעון של 78 מיליון ש"ח בשנת 2022 לעודף של 776 מיליון ש"ח בשנת 2019, כמתואר בלוח 3), ולאחר רישום כספי התמיכה במגזר זה תוצאות הפעילות בשנים 2019	• משרד הבריאות המשרד מסתייג ממסקנת הביקורת כי הצגת הנתונים מעוותת את הנתונים. הנתונים מוצגים בהתאם לעלויות בפועל ודומים להיקף ההוצאות של קופות חולים אחרות בבתי חולים ולהכנסות בתי חולים אחרים מהקופות השונות ולאחר שעברו בקרה ע"י משרד רו"ח מהמובילים בישראל. בנוסף לכך החל משנת 2022 ישנו מודל תקצוב המעביר כ-4 מיליארדי ש"ח בשנה לכלל בתי החולים בהתאם לפרמטרים שנקבעו בו.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		2022 - הציגו הכנסות נטו בין 2.2 מיליארד ש"ח בשנים 2019 ו-2022 לבין 3 מיליארד ש"ח בשנת 2020. מנגד, פעילות מגזר בתי החולים מוצגת בגירעון (בין 2.03 מיליארד ש"ח בשנת 2019 ל-2.45 מיליארד ש"ח בשנת 2022). רישום זה של ההכנסות בדוחות הכספיים ובדוח המסכם של האגף לפיקוח על הקופות כהכנסות של מגזר הקהילה מעוות את הצגת תוצאות הפעילות של כל אחד ממגזרי הפעילות של הכללית ומציג רווחיות חריגה בפעילות הקהילה, אשר עוד לפני קבלת התמיכות היו תוצאותיה מאוזנות ואף עם עודף של הכנסות על הוצאות. אופן הצגה זה פוגע ביכולת להשוות נתונים על פעילות הקופות בקהילה ומעורר שאלות לגבי הצדקת כספי התמיכה, הצורך בהרחבת שירותים לחברי הקופה וקיצור תורים לרופאים בקהילה. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן מודל תמיכה אשר ייתן מענה לגירעון הקופה מפעילות בתי החולים שבבעלותה ויאפשר להציג בדוחות הכספיים של הכללית את כספי התמיכה בהתאם לפעילות שבה הם תומכים, כך שהתוצאות הכספיות, כפי שהן מוצגות בדוחות הכספיים לאחר רישום התמיכות, ישקפו נאמנה את הפעילות של כל אחד ממגזרי הפעילות.	• שירותי בריאות כללית הכללית משייכת כל תמיכה רלבנטית בהתאם למגזר הפעילות עבורו היא ניתנה (בתי"ח או קהילה). עם זאת, יש לציין כי עדיין קיים פער משמעותי בין הסכום המתוקצב לבתי"ח לבין הגירעון בפועל של מגזר בתי"ח של הכללית. הכללית עדיין נדרשת לממן פער זה על חשבון הקהילה.
3	הכנסות מגזר בתי החולים	שיעור הגירעון בבתי החולים של הכללית בשנים 2019 - 2022 היה כ-20% ממחזור הפעולות, ואילו בבתי החולים הממשלתיים שיעור הגירעון היה כ-5% - 9% בשנים 2019 - 2021 ועודף בשיעור של 11% בשנת 2022. נתונים אלו הפוכים בכל הנוגע למגמת תוצאות הפעילות של הכללית ממגזר הקהילה, המצביעה על רווחיות לאורך השנים (שיעור ממחזור ההכנסות עמד על כ-6% - 9% בעוד שבבשאר קופות החולים הרווחיות בשיעור נמוך יותר - שאינו עולה על 3.6%). בהינתן שהכללית מפעילה בתי חולים משלה נוצר מצב שבו שיקולי הכללית על היקף הפעילות של בתי החולים שבבעלותה מביאים בחשבון גם את העובדה שהרחבת השירותים עלולה להביא לכך שגירעונה יגדל. כתוצאה מכך ייתכן שתשתיות בתי החולים של הכללית אינן מנוצלות במלואן, ותורי ההמתנה לקבלת חלק מהשירותים הרפואיים נותרים ארוכים.	• משרד הבריאות הכללית מחויבת לתת למבטוחיה שירותים במרחק זמן סבירים, בין אם שירותים אלו ניתנים במרפאות בקהילה, בבתי החולים של הקופה או בבתי חולים בבעלות אחרת והכל תוך שמירה על איזון תקציבי. לעניין זה, ניתן לספק שירותי בריאות הן בבתי החולים של הקופה והן אצל ספקים חיצוניים. • שירותי בריאות כללית לא נכון להשוות בין גירעונות בתי"ח הממשלתיים לבין בתי"ח של הכללית, הואיל ובתי"ח הממשלתיים מתוקצבים בסכומים גבוהים יותר מהמדינה. וכן הואיל והמדינה נושאת בעלויות שונות של בתי"ח אלו (עלויות פנסיה לעובדים ותיקים, ניהול ופיקוח על כלל בתי"ח, עלויות פיתוח ותשתיות ועוד).

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ שהכללית, בשיתוף משרד הבריאות, יבחנו את הרחבת פעילות בתי החולים שבבעלות הקופה, בעיקר בתחומים שבהם יש תורים ארוכים לקבלת השירות וכך יאפשרו את הגדלת תפוקותיהם, תוך שמירה על יציבותה הפיננסית של הקופה. כמו כן, מומלץ כי משרדי הבריאות והאוצר יבחנו את כלל הסיבות לפערים בשיעור העודף (גירעון) הגולמי בין בתי החולים של הכללית לבתי החולים הממשלתיים, ובהתאם לתוצאות הבדיקה יבחנו את האפשרות להנחות את הכללית, כך שהקופה תגדיל את פעילות בתי החולים שלה במסגרת פרויקט קיצור תורים או בדרך אחרת שתגרום לקיצורם.	תקצוב בתיה"ח של כללית נלקח ברובו מתקציבי הקהילה של הכללית, לפיכך ללא מקורות מימון נוספים ייעודים מהמדינה, אין לכללית יכולת להרחיב פעילותה מעבר לקיים במידה ניכרת.
4	ניתוח היחסים הפיננסיים - שווי מזומנים ביחס לעלות הפעילות (בימים)	מספר ימי הפעילות שהכללית יכולה לממן בהתבסס על המזומנים שברשותה הוכפל משנת 2019 לשנת 2022, מ-17 ימים ל-35 ימים. עוד עולה כי מצבה של מכבי הוא הטוב מבין הקופות לאורך כל השנים, ובשנת 2022 היחס אצלה היה 42 ימים. מצבה של לאומית הוא הגרוע מבין הקופות בכל אחת מהשנים, ובשנים 2021 - 2022 בלאומית, במכבי ובכללית השתפר נתון זה בהשוואה לשנים 2019 - 2020. עם זאת, יצוין כי יתרת המזומנים לשנים 2020 - 2022 אינה משקפת את המצב בפועל במרבית ימי השנה, שכן בשנים אלו נחתמו מבחני התמיכה שבמסגרתם הועברו כספי התמיכות לקופות במהלך חודש דצמבר של אותה השנה, והממשלה העבירה יותר מכ- 60% מסכומי התמיכות לשנים אלו רק בחודש האחרון של השנה, מה שהביא לשיפור ביחס זה. העיכוב בהעברה של כספי התמיכות ממשרדי הבריאות והאוצר לכללית - כ-2.3 מיליארד ש"ח (וליתר הקופות) והעברתם רק בחודש האחרון של שנת 2022 מקשה על הקופה לנהל את תזרים המזומנים שלה, מייצר מצב של אי-וודאות לגבי התקציב אשר יעמוד לרשותה לצורך מימון פעילותה השוטפת ופוגע ביכולתה לתכנן את פעילותה, להציב יעדים ולנקוט פעולות לחיסכון ולהתייעלות. הדבר גם מקשה על משרד הבריאות למלא באופן מיטבי את תפקידו כמאסדר (רגולטור) של מערכת הבריאות. מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד האוצר יוודאו כי המועדים להעברת כספי התמיכות, שלא הוטמעו בסל הבריאות, יתיאמו למועדי התשלומים של הקופות עבור הפעילויות שבגינן הן	• משרד הבריאות בחודש דצמבר 2023 אושר המתווה הרב שנתי להסדרת תקציבי הקופות במטרה לייצר אופק תכנוני ותפעולי ארוך טווח למערכת הבריאות. הממשלה אישרה את תוספת התקציב הנדרשת ואת הטמעת בבסיס, הקופות ונציגי המדינה חתמו על ההסכמים והטמעת התקציב בבסיס ופרסום מבחני התמיכה הנותרים. במסגרת המתווה התווסף לבסיס סל הבריאות השנה (המקודם מדי שנה בהתאם למדדים הנדרשים) סכום של כ-4 מיליארד ₪, כך שלקופות יוקצה התקציב הנדרש להן מראש והן יוכלו להתנהל תוך ודאות תקציבית ותפעולית. תוספת התקציב לבסיס, שמבטאת תוספת ריאלית של כ-2 מיליארד ₪ לתקציב הקופות בהשוואה לשנה הקודמת, תינתן מראש כך שלכל קופה יהיה ברור בתחילת השנה מה התקציב המוקצה לה וכיצד עליה להיערך בהתאם לאספקת שירותי בריאות איכותיים ונגישים למבוטחייה. במסגרת מבחני התמיכה נקבעו מועדים להעברת התמיכה המתפרסים על פני השנה על מנת להגביר את הוודאות התקציבית של קופות החולים ולאפשר להן ניהול תזרים המזומנים. • שירותי בריאות כללית הכללית מצטרפת להמלצת המבקר ותשמח ליישומה ע"י המדינה.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		זכאויות לקבל את כספי התמיכה. כך ניתן יהיה לשפר את רמת הוודאות התקציבית שבה פועלות הקופות ולהקל עליהן לנהל את תזרימם המזומנים שלהן.	
5	ניתוח היחסים הפיננסיים - הון חוזר	בשנים 2019 - 2021 הגירעון בהון החוזר של הכללית היה במגמת ירידה, אך בשנת 2022 התהפכה המגמה וחל גידול בגירעון בהון החוזר. הוא גדל במיליארד ש"ח ביחס ל-2021 והסתכם ב-5.7 מיליארד ש"ח. גם בשלוש קופות החולים האחרות היה הגירעון בהון החוזר גדול יותר בשנת 2022, הוא גדל אצל שלושתן יחד ב-0.7 מיליארד ש"ח ביחס ל-2021 והסתכם ב-5 מיליארד ש"ח. הגידול בגירעון בהון עלול להעיד על קשיים של הקופות בתשלום התחייבויותיהן ועל הצורך שלהן בתמיכות הולכות וגדלות מהמדינה כדי לבצע תשלומים. נמצא שבדוח הדייקטוריון של הכללית, המצורף לדוחות הכספיים של הקופה בכל אחת מהשנים 2019 - 2021, צוין כי הגירעון בהון שבו מצויה הקופה הוא גורם סיכון וכי אי-מצויאת מקורות מימון ומתן מענה לגירעון בתי החולים של הקופה עלולים להעמיק את המשבר התזרימי בכללית ולהקשות את תפקודה. עוד צוין כי עד שנת 2018 לא תמכה המדינה בקופות במלוא גובה הגירעון שלהן, דבר שיצר גירעון בהון החוזר של הקופות ופגע באיתנות הפיננסית. גם רואה החשבון המבקר הפנה בחוות דעתו את תשומת הלב לגירעון בהון, והנושא עלה גם בביאור לדוחות הכספיים כגורם המקשה על תפקוד הקופה. מומלץ כי משרד הבריאות ומשרד האוצר יעקבו אחר יישום המתווה שאושר בדצמבר 2023 ויבחנו את האפקטיביות שלו בנוגע לעצירת מגמת הגידול בגירעונות קופות החולים, כדי שהשירות לציבור לא ייפגע. עדכון ראוי של תקציב הקופות צריך לאזן בין הצורך בהתייעלות המערכת ובין הצורך בהתנהלות כלכלית מושכלת ומתוכננת של הקופות, בלי לפגוע ביכולתן לעמוד בחובתן לספק שירותי בריאות הולמים לחבריהן.	• משרד הבריאות במסגרת מבחני התמיכה על הקופה לעמוד ביעדים שמפורטים במבחן התמיכה כולל יעדי האיזון ולשלוח אישורי עמידה ביעדים לאורך השנה. • שירותי בריאות כללית בכל שנה הכללית נזקקת לסכומים ההולכים וגדלים לצורך מתן השירותים הרפואיים. מנגד הגידול במקורות המימון אינו מספיק לכסות את הגידול בעלויות אלו. הסכם הייצוב אשר נחתם בסוף שנת 2023 מטיל על הכללית הגבלות ניכרות באשר לסכומי ההוצאה המוכרים. כתוצאה מכך, גם מדיר תוואי יורד של הגירעון. כללית דרשה ועדיין דורשת הגדלת סכומי הייצוב כך שיכסו את כלל הגירעון על מנת להביא לאיזון בין המקורות לבין השימושים.
6	ניתוח היחסים הפיננסיים - יחס שוטף	בכל הקופות היחס השוטף היה קטן מ-1, דבר המעיד על קושי לעמוד בהתחייבויות לזמן הקצר. עם זאת, נמצא קשר בין החוזק הפיננסי לגודל הקופה - בהשוואה בין הקופות עולה שהיחס השוטף בקופות החולים הגדולות - הכללית ומכבי - היה	• משרד הבריאות במסגרת המתווה שאושר בדצמבר 2023 התווסף לבסיס סל הבריאות השנה (המקודם מדי שנה בהתאם למדדים הנדרשים)

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בשנת 2022 0.58 ו-0.73 בהתאמה והוא גבוה מזה של הקופות הקטנות - מאוחדת ולאומית שהיה בשנה זו 0.34 ו-0.36 בהתאמה. היחס השוטף של כלל קופות החולים משקף את תלותן בתמיכות הכספיות המתקבלות מהמדינה המבטיחות את המשך פעילותן. על משרד הבריאות לבחון את צורכי קופות החולים בהתחשב הן בגידול האוכלוסייה והארכת תוחלת החיים והן בהתפתחויות הטכנולוגיות ותשומותיהן הרלוונטיות, ועל בסיס ממצאי הבחינה להבין מה הם הסיכונים למערכת הבריאות, העלולים לפגוע בחוסנה הכלכלי ובבריאות הציבור, ולקבוע את סדר העדיפות להקצאת התקציב עבור סל שירותי הבריאות.	סכום של כ-4 מיליארד ₪, כך שלקופות יוקצה התקציב הנדרש להן מראש והן יוכלו להתנהל תוך ודאות תקציבית ותפעולית. תוספת התקציב לבסיס, שמבטאת תוספת ריאלית של כ-2 מיליארד ₪ לתקציב הקופות בהשוואה לשנה הקודמת, תינתן מראש כך שלכל קופה יהיה ברור בתחילת השנה מה התקציב המוקצה לה וכיצד עליה להיערך בהתאם לאספקת שירותי בריאות איכותיים ונגישים למבוטחייה. במסגרת מבחני התמיכה נקבעו מועדים להעברת התמיכה המתפרסים על פני השנה על מנת להגביר את הוודאות התקציבית של קופות החולים ולאפשר להן ניהול תזרים המזומנים.
			• שירותי בריאות כללית הכללית מצטרפת להמלצת המבקר ותשמח ליישומה ע"י המדינה.
7	ניתוח היחסים הפיננסיים - היקף הבלאי השנתי ביחס להשקעה ברכוש קבוע	יש פערים בהשקעה של הקופה בבתי החולים השונים וכי ההשקעה של הקופה אינה תואמת את הגידול בהכנסות של כל אחד מבתי החולים. לדוגמה, אף על פי ששיעור הגידול בהכנסות בבית החולים סורוקה שבדרום הוא השני מבתי החולים של הקופה ועמד על 22%, היה שיעור הגידול של העלות המופחתת של הרכוש הקבוע 2% בלבד; מנגד שיעור הגידול בהכנסות בית החולים רבין הנמצא במרכז הארץ היה 14% ושיעור הגידול של העלות המופחתת של הרכוש הקבוע היה 65%. בבית החולים שניידר השינוי בעלות המופחתת של הרכוש הקבוע שלילי (-3%). ההשקעה של הכללית ברכוש הקבוע בכלל בתי החולים הכלליים שבבעלותה הסתכמה בשנים 2018 - 2021 בכ-2.2 מיליארד ש"ח, והיא גדולה מהוצאות הפחת שהסתכמו בכ-1.5 מיליארד ש"ח, דבר המעיד על שמירת ערך סך הנכסים של הקופה. עם זאת, נמצא כי יש בתי חולים (סורוקה וקפלן) שבהם העלות המופחתת נשארה כמעט ללא שינוי, ובית חולים (שניידר) שבו לא כיסתה ההשקעה את הוצאות הפחת, דבר המעיד על שחיקת ערך הרכוש הקבוע. מומלץ כי הכללית תבחן את מצבת הרכוש הקבוע שלה בכל אחד מבתי החולים הכלליים שלה ובמחוזותיה, כדי לאתר את	• שירותי בריאות כללית בגלל גרעון בתי"ח, מקורות המימון להשקעות בחידוש ציוד ומבנים בבתי"ח של הכללית ובקהילה הם ברובם הגדול מכספי הקהילה האמורים לשמש לתפעול השוטף של הקופה. לפיכך, ישנו מחסור מתמיד במקורות כספיים להשקעות ברכוש קבוע. יחד עם זאת, כללית משקיעה מדי שנה בפרויקטים גדולים וקטנים, הן בבתי"ח והן בקהילה בכפוף למסגרת המקורות התקציביים העומדים לרשותה. הכללית בוחנת באופן שוטף ומדי כל שנה את כלל הצרכים של בתי החולים שבבעלותה, ומקצה משאבים בהתאם לתיעודף הפרויקטים, ובכפוף למסגרת המשאבים הקיימים.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		התחומים שבהם יש שחיקה בערך הרכוש שבבעלותה ולעמוד על הסיבה לשחיקה ועל משמעותה.	
8	ניתוח היחסים הפיננסיים - ימי אשראי ספקים	למעט מכבי מספר ימי האשראי לספקים של שלוש קופות החולים האחרות ובהן הכללית, עולה על 60 ימים. עוד עולה כי מספר ימי האשראי הממוצע לספקים בכללית עלה מ-62 ימים בשנת 2019 ל-68 ימים בשנת 2022 (עלייה של כ-10%). גם בלאומית ובמאוחדת חלה בתקופה זו עלייה במספר ימי האשראי: בלאומית עלייה של 15 ימים (כ-21%) ובמאוחדת עלייה של 10 ימים (כ-13%). במכבי חלה ירידה של יום אחד במספר ימי האשראי לספקים מ-22 ל-21. עיכוב זה מביא לפגיעה בספקים, לעיתים קטנים ובינונים, שנאלצים לשאת בנטל מימוני כבד, ואף לחפש מקורות הכנסה חלופיים עד לקבלת התמורה בגין השירות או המוצר שמכרו לקופות, ובפרט הוא מקשה על התנהלותם בעיתות חירום. מצב זה עלול להעיד גם על קשיי הנזילות של הקופות. אי-החלת חוק מוסר תשלומים על קופות החולים מאפשרת להן לקבוע את תנאי התשלום לספקים על פי שיקול דעתן. במקרה של קופות החולים כללית, מאוחדת ולאומית מדובר בפרקי זמן ארוכים העולים על פרקי הזמן שנקבעו בחוק מוסר תשלומים. כשתנאי התשלום של הכללית עומדים על שוטף פלוס 93, משמעות הדבר היא נטל מימוני מכביד על ספקים אשר מקבלים בעיכוב את התשלום בגין שירותים ומוצרים שהם מספקים לקופה. כדי לשפר את תנאי התשלום לספקים, מומלץ כי משרד הבריאות, משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה יקדמו אישור מתווה שיאפשר את החלת התקנות לחוק מוסר תשלומים על מוסדות הבריאות וקופות החולים.	• משרד הבריאות משרד הבריאות, משרד הכלכלה ומשרד האוצר מגבשים טיוטת תקנות להחלת חוק מוסר תשלומים על קופות החולים בהתחשב בעלות התקציבית בגין החלת החוק על קופות החולים. בימים אלה מתקיימים דיונים בגין טיוטת התקנות בוועדת הכלכלה בכנסת. • שירותי בריאות כללית קיימת טיוטת תקנות בנושא ובהיקף של כחצי מיליארד ₪ שנוסחה ע"י משרדי הבריאות והאוצר בשיתוף הקופות. יישום מלא של התקנות והקדמת מלוא התשלומים לספקים של הכללית בתנאי התשלום שוטף + 30 נאמד בכ-2 מיליארד ₪. כללית מדגישה כי התקציב שהוגדר בתקנה הינו בגובה של כ-300 מלש"ח לכללית, ומהווה רק כ-15% מכלל התשלומים של הכללית לספקיה. ככל שיוקצו מקורות מימון נוספים, הכללית תשתף פעולה.
9	הוצאות הנהלה וכלליות לנפש (לחבר בקופה)	הוצאות הנהלה וכלליות לנפש בכל ארבע הקופות עלו בשנים 2019 - 2022; במכבי העלייה הייתה קטנה מאוד רק 1%, ובמאוחדת העלייה הייתה הגדולה ביותר - 38%. מבחינת ההוצאה הממוצעת לנפש, ההוצאה הגבוהה ביותר היא בלאומית (419 ש"ח בשנת 2022), והיא משקפת את היותה	• משרד הבריאות משרד הבריאות מבצע השוואה להוצאות תפעול לנפש במסגרת הדוח המסכם השנתי על קופות החולים. במסגרת השוואה זו נבחנות הוצאות שכן לנפש, הוצאות אשפוז לנפש, הוצאות תרופות

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הקופה הקטנה מבין ארבע הקופות (חברים בה 7.7% מהתושבים), קרי את יחס תקורות הניהול שצפוי להיות בה גבוה יותר, מאחר שחלק גדול מהוצאות אלו הן הוצאות קבועות שאינן תלויות במספר החברים. עם זאת, במאוזנת, הקופה השנייה הקטנה ביותר (חברים בה 13.8% מהתושבים, פחות מכפול ממספר החברים בלאומית), הוצאות הנהלה וכלליות לנפש נמוכות במידה רבה ועומדות בשנת 2022 על 189 ש"ח, פחות ממחצית מלאומית (בשנת 2022 הוצאות הנהלה וכלליות לנפש בלאומית היו גבוהות בכ-120% מזו שבמאוזנת). בחינת הוצאות הנהלה וכלליות לנפש של הכללית, מצביעה על גידול של 12% בשנים 2019 - 2022 - מ-154 ש"ח ל-172 ש"ח לנפש, פי 12 מהגידול של מכבי (ההוצאה במכבי גדלה ב-1% ובכללית - ב-12%). בביקורת עלה כי משרד הבריאות אינו בוחן את הוצאות הנהלה וכלליות לנפש של קופות החולים במסגרת הדוח המסכם של האגף לפיקוח על הקופות במטרה לשפר את יעילותן. משרד מבקר המדינה ממליץ לכללית לבחון את יעילות הוצאותיה בנושא הנהלה וכלליות לשם ייעול פעילותה, תוך ניצול מלוא היתרון לגודל שממנו היא נהנית. עוד מומלץ כי במסגרת הדוח המסכם של האגף לפיקוח על הקופות יכלול משרד הבריאות מידע לגבי יעילות קופות החולים בתחום הוצאות הנהלה וכלליות אשר אינן כלולות בהוצאות התפעול ויצגי את השינויים במשך השנים תוך השוואה בין הקופות במטרה לשפר את יעילותן. המשרד יוכל להסיק מסקנות לגבי מדד זה ולהנחות את הקופות לגבי ביצוע צעדי התייעלות, אם אלו יידרשו.	וציוד לנפש, הוצאות מעבדות ומכונים לנפש, הוצאות מנהל ומשק לנפש וכן הוצאות פיתוח לנפש. במסגרת השוואה זו ובהתחשב במאפיינים השונים של כל קופה ניתן להסיק מסקנות על התנהלותה של כל קופה בהשוואה לשנים קודמות ובהשוואה לקופות אחרות.
		• שירותי בריאות כללית לכללית יש את הוצאות הנ"כ לנפש הכי נמוכות מול כל הקופות. בנוסף הגידולים ב-1% במאוזנת ובלאומית גבוהים מהכללית. לגבי השינוי של 1% בלבד במכבי במשך 4 שנים - בבדיקה שעשתה כללית מול הדו"חות הכספיים של מכבי לשנת 2022 - הנתונים של הנה"כ לנפש שונים. רק בשנת 2022 יש גידול 5% מול שנת 2021 במכבי.	
10	ריכוז היחסים הפיננסיים של קופות החולים	מניתוח היחסים הפיננסיים עולה כי יש תלות גדולה של כל הקופות בהסדרים מול המדינה המבטיחים את המשך פעילותן. בכללית הדבר בולט במיוחד ומתבטא בגירעון בהון החוזר אשר עלול להעמיק את המשבר התזרימי ולהקשות את תפקוד הקופה; גם היחס השוטף של הכללית נמוך מ-1 ועלול להעיד על מצוקת מזומנים ועל קושי לעמוד בהתחייבויותיה לזמן קצר; אשר למספר ימי אשראי ספקים של הקופה, נתון זה עלה לאורך	• משרד הבריאות במסגרת מבחני התמיכה על הקופה לעמוד ביעדים שמפורטים במבחן התמיכה כולל יעדי האיזון ולשלוח אישורי עמידה ביעדים לאורך השנה. משרד הבריאות בוחן את השפעת מלחמת חרבות ברזל על תוצאותיהן של קופות החולים.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השנים, והוא עלול להעיד על קשיי נזילות שלה. נוסף על היחסים הפיננסיים יש להביא בחשבון את העובדה שהקופה אינה רק נותנת שירותים במגזר הקהילה, אלא היא גם בעלים של בתי חולים, מגזר פעילות שמשית על הקופה הפסדים כבדים של יותר מ-2 מיליארד ש"ח בכל שנה. במועד סיכום הביקורת מצויה מדינת ישראל במצב מלחמה שפרצה ב-7 באוקטובר 2023 ("חרבות ברזל"). בעקבות זאת, בסוף אוקטובר 2023, קיימה ועדת הבריאות של הכנסת דיון בנושא היציבות הפיננסית של קופות החולים. הכללית ציינה בדיון שנכון לאותו המועד, היא מעריכה שהוצאותיה יגדלו עקב המלחמה בכחצי מיליארד ש"ח, אך היא עדיין לא קיבלה שפוי בגין ההוצאות. יו"ר הוועדה העיר שעוד לפני המלחמה העריך משרד הבריאות כי לקופות החולים צפוי גירעון תקציבי של כ-3 מיליארד ש"ח לשנת 2023. עם פרוץ המלחמה, הנחה משרד הבריאות את בתי החולים בדרום הארץ, וביניהם את סורוקה של הכללית, לעבוד במתכונת חירום במסגרתה בוטלה הפעילות האלקטיבית ושוחררו חולים שאינם זקוקים להמשך אשפוז לביתם או למוסדות לאשפוז המשכי - הנחייה זו תשפיע גם היא על התוצאות הכספיות של הכללית. לצד הצורך שמשרדי הבריאות והאוצר וכן קופות החולים יבחנו את התוספת התקציבית שתידרש להן בשל המלחמה, ובנפרד מצורך זה, על הכללית לשפר את מצבה הפיננסי ולנצל באופן מיטבי את היתרון לגודל המשמעותי שממנו היא נהנית ואת היתרונות הגלומים בכך שנוסף על פעילותה בקהילה יש בבעלותה גם בתי חולים. על משרדי הבריאות והאוצר לעקוב אחר יישום המתווה שאושר בהחלטת הממשלה בדצמבר 2023 ולבחון את האפקטיביות שלו לעצירת מגמת הגידול בגירעונות קופות החולים, כדי שהשירות לציבור לא יפגע, ולשם הגברת הוודאות הפיננסית של הקופות. כמו כן, עליהם לגבש מודל תמיכה שיאפשר להציג בשקיפות בדוחות הכספיים של הכללית את כספי התמיכה שהיא מקבלת בהתאם לייעודם.	• שירותי בריאות כללית הכללית הגישה למדינה את הוצאותיה בגין מלחמת "חרבות ברזל" מתחילת המלחמה ועד לסוף שנת 2023. פניותיה לקבלת תקצוב לא נענו, לפיכך הגישה הכללית תביעה כנגד המדינה על סך כ-77 מלש"ח לכיסוי הוצאותיה בתקופה זו. במסגרת התביעה, הכללית ביקשה להכיר גם בהוצאות נוספות מתחילת שנת 2024 אשר ממשיכות להצטבר. במקביל לכך, הכללית פועלת לשיפור מצבה הפיננסי ונקיטת צעדים להתייעלות ולעמידה בהסכם הייצוב. בתוך כך, הכללית פועלת לריסון הוצאות השכר, התייעלות בתחום הרכש, מיצוי חלקה במבחני התמיכה ועוד. יש לציין כי בעלות על בתי"ח שהינם מוסדות גרעוניים מעמיסה על מצבה הפיננסי של הכללית.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	היתרי החזקה בחברות בנות של שירותי בריאות כללית	רק למחצית מהחברות בנות של הכללית ניתן היתר החזקה בפועל (חמש מתוך עשר). בביקורת עלה לגבי יתר החברות שטרם נחתמו הסכמי החזקה לגביהן, שדינו משרד הבריאות, משרד האוצר והכללית לגבי היתרי ההחזקה של מכון מור ושל.ה החלו כבר בשנת 2013 ולא הסתיימו עד מועד סיום הביקורת. לגבי שתי חברות בנות של מכון מור החלו הדיונים בשנים 2020 ו-2023 ולגבי חברה נוספת טרם החלו דיונים. היתרי ההחזקה הניתנים לקופות החולים לחברות שבהחזקתן קובעים הוראות בכל הנוגע לחלוקת דיבידנד מהחברה לקופה. עולה כי פעילות חברות הבנות של הכללית, למעט פעילות ש.ל.ה בשנים 2020 ו-2021 שזו תקופת הקורונה, היא פעילות רווחית שכן יתרת ההשקעה של הכללית בחברות עלתה בין השנים. נכון לדצמבר 2022 הייתה יתרת ההשקעה המייצגת את ההון העצמי (יתרת העודפים) של חברות הבנות יותר ממיליארד ש"ח, ו-85% ממנו (892 מיליון ש"ח) נבע ממכון מור ו-6% (59 מיליון ש"ח) מש.ל.ה - חברות בנות שטרם נחתם עבורן היתר החזקה. היעדר היתרי החזקה חתומים מגביל את דרכי הפיקוח והבקרה של משרדי הבריאות והאוצר על חברות הבנות של הכללית. בהיעדר היתרי החזקה ייתכן מצב שבו מתרחבים העיסוקים של החברות לתחומים שאינם מותרים וכן מתומחרים שירותים שהן נותנות לקופה ללא פיקוח. הדבר מביא גם לצבירת רווחים בחלק מחברות הבנות בלי שאלו יחזרו כדידינדים לקופה וישמשו לטובת שירותי בריאות לחברי הכללית. בנסיבות שתוארו פועלים שר הבריאות ושר האוצר וכן הכללית שלא בהתאם להוראות מפורשות בחוק ביטוח בריאות, שלפיהן תנאי לרכישה או החזקה בתאגיד הוא מתן היתר לכך מראש של שר הבריאות ושר האוצר. אומנם משרד הבריאות, משרד האוצר והכללית נמצאים מזה עשור - מאז שנת 2013 - בדן ודברים לגבי מתן ההיתרים למרבית חברות הבנות ולגבי חבות המס הנגזרת מהעברת רווחי חברות הבנות כדידינדים לטובת הקופה, אולם לא ראוי שהדבר ימנע הסדרת ההחזקה של הכללית בחברות בנות. נוכח הקבוע בחוק, על משרד הבריאות ומשרד האוצר וכן על הכללית להסדיר את היתרי ההחזקה לחברות הבנות של הכללית בהקדם, לצורך עמידה בהוראות החוק, ובאופן	• משרד הבריאות כפי שנמסר לביקורת בכוונת המשרד לסיים את מתן ההיתרים לכל חברות הבת של הקופות עד סוף שנת 2024. • שירותי בריאות כללית כללית מבקשת להדגיש כי היא מפעילה מאמצים לשם קידום החתימה על ההיתרים כמפורט להלן: ביום 30.11.2023 קיבלה הכללית היתר החזקה נוסף בחברת דקלה. - במקביל יש תהליך הדרגתי מסודר שבמסגרתו קיימות 2 חברות שהכללית והרגולטור הגיעו בגין לטייטה סופית ומוסכמת של היתר (ש.ל.ה ומור יישום מחקרים). הממתינה לחתימת המשרדים ובגין 2 חברות נוספות (מכון מור ומור אינסייד) החלו דיונים בין הצדדים, במטרה להגיע לנוסח מוסכם בהקדם האפשרי. - הכללית מבהירה, כי גם בחברות שטרם התקבלו עבורן היתרי החזקה חתומים, פועלת הכללית לפי עקרונות היסוד שהתוו בהיתרי ההחזקה החתומים בגין שאר החברות הבנות ובהתאם להוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי. - הכללית מקפידה, בין היתר, על תמחור השירותים לפי מחירי שוק, דואגת לחייב את החברות בגין העלויות המגיעות לקופה (במישרין ועקיפין) בגין פעילות החברה (כגון : תמלוגים והחזרי הוצאות), על בסיס חוות דעת כלכליות חיצוניות בלתי תלויות (וזאת על מנת למנוע סבסוד של פעילות החברה על חשבון סל השירותים) ומגישה לרגולטור את הדוחות הכספיים השנתיים של אותן חברות. בכל מקרה, כל השירותים הניתנים על ידי החברות הבנות של הכללית תואמים להוראות הרלבנטיות בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. - הכללית חוזרת ומדגישה כי הליך העלאת רווחי הבנות (המוגדרות כעוסק) לקופה (המוגדרת כמכל"ר) כדיבידנד, כרוך כיום בחוסר הגיון ביחס לכללי המס ויוצר חבות לתשלום מס דיבידנד בשיעור של 25%. כך שבפועל העלאת רווחים גורמת לאובדן של כ- 25% מהמשאבים החסרים במערכת הבריאות. - לאור המחסור הקיצוני במקורות בשוק הבריאות, הרי תשלום זה הינו בלתי הגיוני, מהווה "עיוות מס" לעומת אספקת

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שיאפשר בין היתר את חלוקת הרווחים שלהן שהצטברו לסכום גדול ביותר של כמיליארד ש"ח. על שר הבריאות ושר האוצר לפעול בהתאם לקבוע בחוק ולוודא כי יינתנו היתרי החזקה לכללית בעבור החברות בנות שלה.	אותם שירותים ע"י הקופה עצמה וחובה יהיה למצוא לו פתרון ייעודי, בשילוב עם משרדי הבריאות והאוצר ורשויות המס. - הכללית כבר פנתה בעבר בדיון לאגף התקציבים באוצר, בידיעת משרד הבריאות, העלתה פתרונות אפשריים לעיוות אלו (בניהם מתן פטור ממס או מס מופחת על דיבידנד מחברות בנות של מלכ"ר רפואי) ואף צירפה דוגמאות לתקדימים במקרים דומים. מעבר לכך, חשוב לכללית להבהיר כי יתרת העודפים בחברות הבנות ככלל ובמכון מור בפרט, מושקעים בפעילות החברה שהינה ברובה המכריע לטובת מבוטחי הכללית, לרבות בהשבת ובפיתוח נכסיה ושירותיה לטובת יישום תוכניות עתידיות, המשרתות את הכללית ומבטוחיה. בכל מקרה רווחי החברות ועודפיהן רשומות בדוחותיה המאוחדים של הכללית.
12	רכוש קבוע - נכסי דלא ניד (נדל"ן) - רכישה והשכרה של נכסים לצורך מרפאות בקהילה	היות שבשנים האחרונות, 2018 - 2022, המשיכה הכללית הן לרכוש שטחים למרפאות (שלוש מרפאות בעלות כוללת של כ- 40 מיליון ש"ח) והן לשכור שטחים למרפאות (94 מרפאות בעלות שכירות שנתית של כ-38 מיליון ש"ח) הרי שהמשמעות הכלכלית היא שבראיה ארוכת טווח אפשר שההוצאה עבור שכירת השטחים תהיה גבוהה ביחס לחלופת הרכישה של אותם הנכסים. מומלץ כי הכללית תפעל בהתאם לאסטרטגיה לניהול הנדל"ן שהיא גיבשה כדי למצות ביעילות את ערכם של נכסי הנדל"ן שהיא מפעילה. מומלץ גם שהיא תכין תוכנית עבודה לניהול נכסי הנדל"ן החדשים, שאותם היא קונה או שוכרת, שתשקף את עקרונות מדיניותה בתחום זה.	• שירותי בריאות כללית כללית מבקשת להדגיש כי קיימת מגבלה תקציבית ותזרימית שמקשה על רכישת נכסים. במצב הדברים של הרפואה הציבורית בישראל ולאור מדיניות ההרעבה התקציבית המתמדת, שאפילו מגפת הקורונה לא הצליחה לפתור, קופות החולים ככלל וכללית בפרט (כמי שנושאת על גבה מגזר שלם של בתי חולים ציבוריים) אינן משופעות בתקציבים ובתזרים שמאפשר תכנון ארוך טווח. משטר 'הסכמי הייצוב' מגביל ומסרס את היכולת לבצע תיעדוף ארוך טווח מסוג זה. להווי ידוע, שאחת לתקופה נחתמים בין משרדי הבריאות והאוצר ובין קופות החולים הסכמי ייצוב שמכוחם מעמידה המדינה לקופות החולים מקורות תקציביים לכיסוי גירעונות קופות החולים. ברבות השנים התנהלות זו הפכה ל"נוהג" שהשתרש שלפיו קופות החולים נאלצות לחזר על פתחיהם של משרדי הבריאות והאוצר לקבלת מקורות לכיסוי גירעונותיהן, וזאת חלף העמדת מקורות בדרך המלך שקובע החוק. נוהג זה כה השתרש עד כי במהלך השנים הפכו הסכמי הייצוב, שמלכתחילה באו לעולם כפתרון אד-הוק לכיסוי גירעונות זמני של קופות החולים, לדרך המלך ממש, כאילו היו מעוגנים בדין, כאילו היו מוסדרים, כאילו היו מושכלים, וכאילו הושתתו על סדרי מנהל תקינים.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ואכן, העובדה שהסכמי הייצוב הפכו לדרך מעין רשמית של משרדי האוצר והבריאות לכסות אחר חלק מגירעונות קופות החולים, מתבטאת באופן הברור ביותר בעלייה העקבית בגובה הסכומים שהמדינה העמידה לקופות החולים באמצעות הסכמי ייצוב ומבחני תמיכה. כך הפכו הסכמי ייצוב לשיטה "לתקצוב עוקף" של כללית וקופות החולים מחוץ למנגנון המימון הקבוע בחוק ביטוח בריאות ממלכתי. הלכה למעשה, שיטת תקצוב חלקית זו רק מנציחה ומקבעת עוד יותר את מצבן הכספי הרעוע של קופות החולים והשחיקה השיטתית במקורות הסל עקב אי עדכון של מנגנוני עלות הסל. דבר זה בא לידי ביטוי מובהק בירידה מתמשכת של ההוצאה הציבורית לבריאות בהשוואה למדינות OECD. ממילא, שמדובר בשיטת תקצוב שפוגעת בקופות החולים ובכללית בכלל זה. בהעדר תקצוב מובטח המעוגן בחקיקה הראשית, כללית אינה יכולה לתכנן את תקציבה לטווח ארוך ואינה יכולה לנהל את תקציבה בצורה מושכלת ומבוססת. מצב זה יוצר חוסר ודאות מובנה בפעילותה של כללית ובאספקת שירותי הבריאות לחברה, מה שמייצר קשיים תפעוליים וניהוליים.
13	מדד כלכלי לבחינת יעילות הנדל"ן של מרפאה	עבור 38% מהמרפאות הראשוניות של הקופה (215 מתוך 568 מרפאות) מדד יעילות הנדל"ן (מספר שעות הרופאים והמטפלים ביחס לשעות הפתיחה ומספר החדרים במרפאה) קטן מ-70%. בחמישה מתוך תשעת מחוזות הכללית - הדרום, תל אביב-יפו, חיפה והגליל המערבי, המרכז והצפון - לפחות ב-40% מהמרפאות הראשוניות מדד יעילות הנדל"ן היה קטן מ-70%; במחוז הדרום היה השיעור הגדול ביותר של מרפאות כאלו שמדד יעילות הנדל"ן שלהן היה קטן מ-70%, קרי יותר ממחצית המרפאות (53%). המשמעות היא שהמרפאה אינה ממצה את שטח הנדל"ן שעומד לרשותה כדי לספק את מירב השירותים הרפואיים, ולחלופין, שטח הנדל"ן גדול ביחס להיקף הפעילות שנעשית בו, דבר הכרוך בעלויות יתר לקופה. עקב השיעור הגדול של מרפאות ראשוניות (38%) שעבורן מדד יעילות הנדל"ן קטן מ-70% ובהתאם לתוכנית האסטרטגית לנדל"ן, מומלץ כי לצורך בדיקת הנכסים הקיימים הכללית תמפה את המרפאות שבהן ניצולת הנדל"ן נמוכה, תבחן את הסיבות להיעדר היעילות ותגבש בשיתוף המחוזות	• שירותי בריאות כללית כללית מבקשת להבהיר שוב שלא התקבלה החלטת הנהלה או דירקטוריון להשגת יעד של 70% ניצול נדל"ן ולכן אין מקום לבצע ניתוח בהתאם ליעד זה או בהסתמך עליו. בנוסף לקבוע מדד אחיד לכל המרפאות הינה קביעה שגויה, היות ומדובר במרפאות שונות, כגון: יעוצת, שבהן באופן טבעי חלק מהרופאים עובדים בבוקר בבתי"ח ורק אחת"צ במרפאה היועצת בקהילה לבין מרפאת קהילה עירונית שעובדת כל היום (בפיצול) לבין מרפאה כפרית שעובדת מספר ימים מצומצם. קביעת סף אחיד הינה שגויה. אנא הסירו את המדידה ביחס ל"מדד" זה מהיטוטה. במועד הפקת הדו"ח האחרון היו קיימות 154 מרפאות ראשוניות ומשולבות מתוך 568 מרפאות (27%) בהן מדד שיעור יעילות הנדל"ן היה מתחת לשיעור 65%.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תוכנית עבור כל מרפאה לביצוע פעולות שישפרו את היעילות ובכך תמקסם את השימוש במשאבים העומדים לרשות הקופה. ראוי שבמסגרת מהלך זה יישמר הכלל שנקבע בחוק ביטוח בריאות שלפיו שירותי הבריאות יינתנו במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות הקופה באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח.	שיעור ניצול הנדל"ן בכל מרפאה מושפע מאופן מתן השירותים ו/או מסוג השירותים הניתנים בה באופן קבוע או בחודש נתון. להלן ששת הסיבות העיקריות לשיעור ניצול נמוך של נדל"ן: היקף רפואה לא ראשונית או פארא-רפואה שמשולב במרפאות באופן לא מלא ו/או שילוב מתמחים (שלב א') מחסור ממושך ברופאים (בעיקר מחסור ברופאי ילדים) מחסור זמני ברופאים (חל"ד, מחלה ממושכת וכד') מרפאות שנמצאות בתהליך שיפוץ מרפאות שפתוחות מעבר לשעות הפתיחה המקובלות ומפעילות שירות רפואי מצומצם בשעות אלה של רופא תורן או מוקד לילה מרפאות חדשות בשכונות חדשות (שמתאכלסות בהדרגה) בעלות פוטנציאל גידול בלקוחות שטרם מומש. הגידול בהוצאות השכירות בין השנים 2021-2022 הינו נומינלי ולפיכך חלקו נובע מעליות במדד המחירים לצרכן וכן מהתייקרויות הנובעות ממימוש אופציות. כדי להביא לשיפור מתמיד בניצול הנדל"ן מופק בכל שנה דו"ח בקרה ומעקב אחר יעילות הנדל"ן והמחוזות פועלים על פי ממצאיו לשיפור ניצול הנדל"ן במרפאות עם ניצול נדל"ן נמוך (הדו"ח האחרון הופק ביוני 2023 ונמסר לעורכי הביקורת). במקרים רבים מדובר בשיעור ניצול נמוך זמני הנובע מטעמי השוק והענף כמתואר לעיל שמשתפר באמצעות פעולות להוספת שירותים רפואיים. כאשר ניצול הנדל"ן נמוך לאורך זמן, במידת הניתן, נעשות פעולות לאיחוד מרפאות וסיום הסכמי שכירות או מכירת נכסים, זאת תוך איזון מול צרכי המבוטחים, חובות הקופה מכח חוק ביטוח בריאות ממלכתי ושיקולים שירותיים (לציין כי לסגירת מרפאה שלה קהל מבוטחים שנסמך עליה לאורך שנים ארוכות יש משמעויות שירותיות ותדמיתיות כבדות משקל ששומה להביא אותן בחשבון במאזן השיקולים). קיימת בקרה שוטפת בנושא.
14	השבחה של נכסים שבבעלות הכללית	הפיילוט שעשתה הכללית בירושלים הניב פוטנציאל להשבחה של שמונה נכסים שאומדן השבחתם הוערך בכ-500 מיליון ש"ח, היא לא השלימה את הפיילוט לבחינה כלל-ארצית של כל הנכסים שבבעלותה כדי לאתר נכסים נוספים שניתן להשביח, ואף שחלפו שבע שנים מאז בוצע המיפוי הראשוני, הכללית לא החלה בהליך ההשבחה בירושלים. נוסף על 17 הנכסים	• שירותי בריאות כללית ראה מענה לליקוי 13. תהליך ההשבחה במחוז ירושלים – בשנת 2021 נערך מיפוי נרחב של פוטנציאל ההשבחה של נכסי כללית בעיר ירושלים.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		שנמצאים בתהליכי השבחה יש עוד נכסים בבעלות הקופה, הנמצאים באזורי ביקוש גבוהים מאוד שבהם שווי הקרקע הוא מהגבוהים במדינה, אך הם אינם משמשים כמרפאות ולכן אין חובה שיימצאו במקומם. לדוגמה, שני נכסים בשטח בנוי כולל של כ-20,000 מ"ר המשמשים את הנהלת הקופה ונמצאים ברחוב ארלוזורוב בתל אביב, נכסים המשמשים את הנהלות המחוזות ונמצאים בתל אביב ובחיפה, ונכס נוסף ששטחו של כ-32,000 מ"ר בפתח תקווה ומשמש כמרכז הדרכה ארצי. לצורך מיצוי היתרונות הכלכליים הטמונים בניהול יעיל ומושכל של הנכסים שבבעלות הקופה - רכישה של נדל"ן, מכירתו, השבחתו או העברתו לאזורים אחרים, מומלץ כי הכללית תמפה ותאפיין את כלל הנכסים שבבעלותה ושתקבע את האסטרטגיה הניהולית המתאימה והנכונה לכל אחד מהם. עוד מומלץ כי ועדת הכספים של דירקטוריון הקופה תעקוב אחר יישום האסטרטגיה הניהולית של הקופה.	בהמשך למיפוי שנעשה, נמצאו 8 נכסים בעלי פוטנציאל השבחה גבוה והתקיימו פגישות עבודה עם אדריכלים ועו"ד לשם קידום התהליך וכתובת מכרז לבחירת משרד אדריכלים שיוביל את הנושא. בשנת 2023 פורסמו שני מכרזים שהובילו לבחירת משרד אדריכלים זוכה. כללית מדגישה כי ההליך ההשבחה הינו הליך מורכב וארוך וטומן בחובו קושי בשל העובדה שמדובר בשטחים לשימוש ציבורי ("חומים"), שלא ניתן להסב אותם לשטחי מסחר/מגורים, אלא בתהליך של שינוי ייעוד ותב"ע. ההליך עצמו מנוהל למול הועדות המקומית והמחוזית אשר מכתבות את המדיניות. בפגישות שהתקיימו עימן הובהר לכללית כי המדיניות הינה הפקעה של 60% מהזכויות על הנכסים לרשויות ורק 40% יותרו בידי הז.ם. על מנת לשמור על רצף שירות רפואי, כללית נדרשת להעתיק את המרפאה לנכס חלופי בקרבת מקום למרפאה הקיימת (בהתאם לרשימות החוק, פקע"ר ומב"ר) ולאחר מכן לשוב לנכס החדש לכשייבנה – ההליך כרוך בעלויות גבוהות שמושטות על הכללית, דבר שמאתגר את כדאיות ההשבחה. בנוסף לכך, כללית מציינת כי ועדת הכספים דנה באסטרטגיית נדל"ן לפחות אחת לשנה. רפורמה שבוצעה בתחום הנדל"ן אושרה במסגרת הדירקטוריון וועדת הכספים מבצעת מעקב עיתי שוטף.
15	רישום נכסי הקופה בפנקס המקרקעין	נכון למועד סיום הביקורת כמחצית מהנכסים שבבעלות הכללית (כ-250 מתוך כ-500 נכסים) אינם רשומים בפנקס המקרקעין על שמה. לדברי הקופה, הדבר נובע ממגוון סיבות, ביניהן העדר פרצלציה/רישום בית משותף, קרקעות ללא הסדר, חוסר בחוזי חכירה או כאלו שפג תוקפם, הסדרים חוזיים שונים שאינם מאפשרים רישום ונכסים הנמצאים ביישובים שבהם אין הסדר מקרקעין. על הכללית לקבוע בין יעדיה קידום רישום נכסיה באופן תקין. לשם כך מומלץ שהיא תמפה את הנכסים שקיימת סבירות גבוהה לסיום הרישום ותפעל לביצוע משימה זו. באשר לנכסים האחרים שאינם רשומים, מומלץ שהכללית תגבש תוכנית עבודה רב-שנתית, מלווה בכלים מתאימים כדי למצות, מהלך זה.	• שירותי בריאות כללית כללית מציינת כי הערת הביקורת אינה מציגה את התמונה המלאה: אומנם ישנם 536 נכסים בבעלות כללית שמתוכם 264 רשומים בפנקס המקרקעין, אולם לאחר תהליכי עבודה לקידום הרישום כאמור, נותרו עדיין נכסים לא רשומים בפנקס המקרקעין כלא ניתנים כלל לרישום וזאת ממגוון סיבות, ביניהן: היעדר פרצלציה/רישום בית משותף, קרקעות ללא הסדר, היעדר חוזי חכירה או חוזי חכירה שפג תוקפם, הסדרים חוזיים שונים שאינם מאפשרים רישום הנכסים ונכסים הנמצאים ביישובים בהם אין הסדר מקרקעין. יש לציין שקיימת הערה אזהרה על חלק מהנכסים הלא רשומים, ככל שהדבר התאפשר.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מיעוט זה - 43 נכסים מתוך 536 הנכסים, נמצאים בסבירות גבוהה יחסית להשלמת רישומם, והם מצויים בתהליכי הסדרת רישום כחלק מתוכנית העבודה הרב שנתית.
16	אישור הסכמי שכירות	ועדת הכספים של הכללית אישרה חמישה מ-11 הסכמי הארכת שכירות של מרפאות (45%) לאחר שהחלה תקופת השכירות הנוספת, הדבר נוגד את נוהל הקופה. לגבי חמשת ההסכמים להארכת השכירות שנחתמו לאחר תחילת תקופת השכירות הנוספת, הביקורת העלתה כי האיחור בחתימת ההסכמים היה 102 ימים בממוצע. גם חברי ועדת הכספים של הדירקטוריון העירו לחטיבת לוגיסטיקה ותשתיות על כך שהסכמי ההתקשרות מגיעים לאישורם באיחור, ובינתיים הקופה פועלת ללא חוזה חתום. אישור ועדת הכספים של הדירקטוריון את הסכמי השכירות בדיעבד הוא בניגוד לנוהלי הכללית וחוטא למטרת העל של הדירקטוריון בהיותו הגוף הניהולי העליון של הכללית והמפקח על פעולות הקופה. על ראש חטיבת לוגיסטיקה ותשתיות של הכללית לוודא כי חוזי השכירות יוגשו לאישור ועדת הכספים של הדירקטוריון מראש לרבות חוזים להארכת תקופת השכירות.	• שירותי בריאות כללית כיום, הנושא נמצא באחריות חטיבת הכספים אשר מקפידה להביא את עסקאות נדל"ן לאישור וועדת הכספים של הדירקטוריון בהתאם לנהלי הקופה.
17	הטבות ייחודיות לעובדי הכללית	על פי חישובי הכללית, בכל אחת מהשנים 2019 - 2022 הסתכם שווי ההטבות לעובדים, לגמלאים ולבני משפחותיהם בכ-70 מיליון ש"ח לשנה. בעקבות פסק הדין של בג"ץ, החל בנובמבר 2012 ועד אוקטובר 2013 דנו משרדי הבריאות והאוצר עם הכללית באפשרות להפסיק את מתן ההטבות לעובדים ולהמירן לתגמול כספי. הדיונים לא הגיעו לכלל סיכום בשל התנגדות מצד ארגוני העובדים של הקופה ובכלל זה גם ארגון הרופאים. עלה שבהסכם הייצוב שחתמו משרדי הבריאות והאוצר עם הכללית לשנים 2017 - 2019 נאסר על הכללית להעניק את הטבות הפרסונל לעובדים שהחלו את עבודתם בקופה לאחר ינואר 2019. בעקבות התנגדות של ארגון העובדים, הכללית לא עמדה בכך, ובעקבות זאת לא קיבלה בשנת 2019 סכום של 100 מיליון ש"ח לטובת פיתוח בתי החולים וסכום נוסף של 10 מיליון ש"ח מהתמיכה	• משרד הבריאות הסדר הפרסונל קבוע בהסכמים הקיבוציים של הקופה ומשכך אין אפשרות לשנותו באופן חד צדדי. משרד הבריאות, בשיתוף משרד האוצר, יושב על המדוכה מזה זמן רב ואף נקט במספר פעולות המצוינות בדוח הביקורת. ובהתאם להנחיית בית המשפט משרדי הבריאות והאוצר בוחנים דרכים נוספות לפתרון הבעיה. • שירותי בריאות כללית פוליסת "מושלם לעובד" נכתב בטייטה כי השב"ל לעובדים היווה הטבה. לא מדובר בהטבה, אלא מדובר בביטוח קבוצתי של אגודת העובדים מול חברת ביטוח כאשר דמי הפרמיה משולמים על ידי העובדים.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השוטפת. בשנים שלאחר מכן המשיכה הכללית במתן ההטבה גם לעובדים חדשים ומשרד הבריאות לא נקט צעדים כלשהם נגד הקופה. על אף פסק הדין של בג"ץ והדיונים שקיימו בעקבותיו משרד הבריאות, משרד האוצר והכללית, והאמור בהסכם הייצוב לשנים 2017 - 2019 שעליו חתמו גורמים אלו, עד למועד סיום הביקורת הכללית המשיכה במתן הטבות הפרסונל לעובדיה. על משרד הבריאות לפעול, בשיתוף משרד האוצר והכללית, להסדרת סוגיית ההטבות לפרסונל ולנהוג בהתאם להסדרה שתושג ובהתאם לאמור בהסכם הייצוב שחתם עם הכללית. על ההסדרה להיות תואמת את הנחיית בית המשפט העליון שהורה למשרד הבריאות לבחון את הסוגיה ולגבש מסקנות לגבי האפשרות לעבור ממשטר של זכויות יתר והטבות בעין, למשטר של גמול כספי המשולב בשכר והתואם את עקרונות המשפט המינהלי.	פוליסת "מושלם לעובד" (להלן: "הפוליסה") היא פוליסה קבוצתית לביטוח בריאות, שהייתה מצויה עד למועד סיומה בבעלות האגודה השיתופית של העובדים בכללית – האגודה השיתופית לעזרה הדדית ולחיסכון של עובדי קופ"ח בע"מ והמבטחת במסגרתה היא הראל חברה לביטוח בע"מ. הורתה של הפוליסה בתקופה שלפני תיקונו של סעיף 10 בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994 באופן שאפשר לקופות החולים להציע לחבריהן תכניות לשירותי בריאות נוספים, ושירותים נוספים כאמור הוצעו באמצעות פוליסות ביטוח בריאות קבוצתיות. בכלל זה, לכלל חברי הכללית הוצעה החל בשנת 1995 פוליסה קבוצתית לביטוח בריאות, שנקראה "כללית משלים" והייתה בבעלות הכללית. עד סוף שנת 1997 הצטרפו לפוליסה זו כ- 700,000 מבוטחים. לעובדי הכללית (שהם גם חברי הכללית) הוצעה הפוליסה, שהיא כאמור פוליסה קבוצתית בבעלות האגודה. הפוליסה הופעלה ברציפות לאורך כל שנות קיומה של תכנית "כללית מושלם" ובמקביל אליה. רוב גדול מקרב עובדי הכללית היו מבוטחים בפוליסה. הפוליסה במתכונתה כאמור הסתיימה ביום 31.3.24 ומבוטחי הפוליסה שהיו מעוניינים בכך הצטרפו כעמיתים בתכנית השב"ן. "הטבות פרסונל" ההערה בנושא זה בטיטות דו"ח הביקורת אינה מציגה את התמונה המלאה, כפי שיפורט להלן: - בשנת 2009 הגישה קרן דולב עתירה. ביום 16.2.2012 ניתן על-ידי בית המשפט הנכבד פסק דין בו נדחתה העתירה. בית המשפט קבע בפסק הדין כי מתן ההטבות לא עומד בניגוד לעקרון ייחוד כספי הסל וכי הטבות הפרסונל הינן חלק ממימון העסקתם של עובדי כללית הנדרש לצורך מתן סל שירותי הבריאות. - כב' השופטת חיות קבעה, כי על שר הבריאות לבחון את הסוגייה ולגבש תוך 12 חודשים מסקנות לגבי האפשרות של מעבר ממשטר של זכויות יתר והטבות בעין לעובדי הכללית (והקופות האחרות), למשטר של גמול כספי המשולב בשכרם של העובדים. כמו-כן, ציינה השופטת חיות, כי מאחר שהעתירה עוסקת בתנאי העסקה הרי שהיא מצויה בתחום המובהק של דיני עבודה, והערכאה בעלת המומחיות לבחון את הנושא על כל היבטיו היא בית

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הדין לעבודה. לפיכך, ככל שהעותרת תרצה לנקוט בהליכים נוספים בקשר למסקנות שתגובשנה, עליה לנקוט בהם בבית הדין לעבודה. 3. כב' השופט עמית סבר, כי ניתן להתגבר על בעיית השקיפות בכך שהקופות החולים יחויבו לפרסם מדי שנה את העלות הכרוכה במתן ההטבות וכי יש לדחות את העתירה. לצד זאת, הוא הצטרף להצעה שלפיה משרד הבריאות יבחן תוך 12 חודשים את האפשרות לעבור למשטר של גמול כספי חלף ההטבות. 4. מן המקובץ לעיל עולות המסקנות הבאות באשר להכרעתו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ דולב: א. בית המשפט הנכבד דחה את העתירה ובכלל זה דחה את הטענה בדבר חוסר חוקיות הגלום (כביכול) בהטבות פרסונל; ב. בית המשפט מעולם לא קבע כי הטבות פרסונל מפרות את עקרון השוויון והדבר נותר בצריך עיון; ג. בית המשפט קבע כי שר הבריאות יבחן את האפשרות לעבור למשטר של גמול כספי במקום הטבות בעין. רוצה לומר, בית המשפט הנכבד לא הורה על ביטול הטבות פרסונל בשוק הבריאות שהרי העתירה נדחתה ולא ניתן צו מוחלט אלא קבע כי שר הבריאות יבחן את ההיתכנות למעבר לגמול כספי המשולב בשכר העובדים. 5. בעקבות פסק הדין של בית המשפט בבג"ץ דולב החלה הידברות בין משרד הבריאות ובין כללית. 6. ביום 12.11.2012 התקיימה ישיבה בין נציגי כללית ובין נציגי משרד הבריאות והאוצר בראשות המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר דאז. במהלך הישיבה עדכנה כללית כי בעקבות פסק הדין החל מחודש ינואר 2012 מגולם השימוש בהטבות פרסונל בתלושי השכר של עובדי כללית וכי ניצול ההטבות מופיע בטופס 106. 7. כמו-כן, כללית עדכנה כי נעשה ניסיון מצידה לבוא בדברים עם ארגוני העובדים במטרה להפוך את ההטבות לתגמול כספי, אך ארגוני העובדים מסרבים לקיים הידברות בנושא זה. 8. ביום 23.12.2012 נשלח מכתב לסמנכ"ל בכיר למנהל ומשאבי אנוש במשרד הבריאות דאז, שבו העלתה כללית על הכתב את הפעולות שביצעה בעקבות פסק הדין בעניין בג"ץ דולב. במכתב הוסבר כי כללית פעלה לגלם את הטבות פרסונל בתלושי השכר של העובדים וכן בטופס 106.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			9. זאת ועוד, כללית הסבירה במכתב, כי הטבות פרסונל נקבעו בהסכמים קיבוציים והינן חלק בלתי נפרד מתנאי העסקה של עובדי כללית עוד בטרם נחקק חוק ביטוח בריאות. לפיכך, כל שינוי בהטבות אלה צריך להיעשות באמצעות ניהול משא ומתן מול ארגוני העובדים וכי כללית אינה יכולה לפעול באופן חד צדדי לביטול הטבות אלה ללא קבלת הסכמת ארגוני העובדים. בנוסף, הובהר כי כללית מקיימת ניסיונות הידברות מול ארגוני העובדים כדי להגיע להסכמות לתרגום הטבות פרסונל בעין לתגמול כספי. 10. לאחר שנתינת פסק הדין של בית המשפט בבג"ץ דולב - משרד הבריאות וכללית פעלו ליישם את העקרונות שנקבעו בפסק דין. 11. ביום 10.2.2013 שלח המשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר דאז, מכתב בו התבקשה כללית לקיים משא ומתן עם נציגות עובדי כללית ביחס לאפשרות הפסקת הטבות פרסונל ובתום פרק זמן שלא יעלה על 6 חודשים להודיע באופן מסודר על תוצאות המשא ומתן. בהתאם, כללית החלה במשא ומתן מול ארגון העובדים ונציגות הרופאים כדי לקבל את הסכמתם להפסקת הטבות הפרסונל ותרגום ההטבות לתגמול כספי. 12. במסגרת זו הודיע ארגון העובדים כי הוא מסרב לבטל את הטבות פרסונל לרבות ביחס לעובדים חדשים. 13. ביום 23.6.2013 שלחה הכללית הודעת דוא"ל למשנה לממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר דאז, בה עדכנה כללית את משרד האוצר באשר לתוצאות המשא ומתן שהתקיים עם ארגון העובדים. הוסבר שכללית קיימה מספר פגישות עם נציגי ארגון העובדים שסירבו לשקול אפשרות של הפסקת הטבות לעובדים חדשים. כמו-כן, צוין כי נמסרה לכללית טיוטת הסכם קיבוצי שנשלחה על-ידי ארגון העובדים המעגנת את הטבות הפרסונל לעובדי כללית שימשיכו לחול ביחסי העבודה כאשר הטבות אלו ימוסו ויגולמו על חשבון כללית. 14. ביום 9.10.2013 התקיימה ישיבה נוספת בין כללית ובין נציגי משרד הבריאות והאוצר. במהלך הישיבה עדכנה כללית כי קיימה ישיבות עם ארגון העובדים היציג של כללית וכן עם נציגי הר"י וכי הם אינם מוכנים לביטול הטבות פרסונל. כמו גם מתנגדים לביטול ההטבות ביחס לעובדים חדשים.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			15. לצד זאת, חלה התקדמות בכל הנוגע לגילום ההטבות בתלושי השכר של העובדים. בהקשר זה, צוין על-ידי כללית כי בעבר ההטבות היו מדווחות אחת לשנה כאשר במצב הקיים כיום ההטבות מגולמות מידי חודש בחודשו בתלושי השכר של עובדי כללית. כמו-כן, הובהר כי בעבר כללית שילמה מס בשיעור של 25% על כל סכום הטבות הפרסונל וכעת לפי הנחיות רשות המיסים כל עובד משלם את המס השולי והקופה מגלמת את המס בתלוש השכר. 16. כללית מדגישה כי קיימות הטבות פרסונל במערכת הבריאות לרבות בקרב קופ"ח מכבי וחברות בנות מקבוצת מכבי. כך נטען שלפי הידוע לכללית, בבתי חולים ציבוריים כלליים קיימות הטבות פרסונל לעובדי בתי החולים (שחלקם הינו עובדי מדינה). כעולה מפרסומים שונים, עובדי מרכז הרפואי איכילוב זכאים לבדיקות רופא ובדיקות דם בבית החולים ללא טופס 17. כמו-כן, עובדי בית החולים זכאים להנחות ברכש תרופות. כמו-כן, בבית החולים הדסה קיימת מרפאת פרסונל בה יכולים העובדים להיבדק בחינם ולקבל טיפול רפואי ומרשמים. בנוסף, לפי הידוע לכללית, קיים בבית החולים הדסה בית מרקחת פרסונל בו נרכשות על-ידי עובדי בית החולים תרופות בהנחה. כך גם בבית החולים וולפסון זכאים עובדי בית החולים לקבל בדיקות רפואיות במרפאת הפרסונל וקבלת חיסונים בחינם. נטען כי מכבי מעניקה בעצמה הטבות פרסונל וזכויות נלוות לעובדי מכבי וגמלאי מכבי שחלקם מתוך כספי סל הבריאות. עובדי מכבי מקבלים הנחות ברכש שירותים רפואיים בחברות בנות מקבוצת מכבי. כך, עובדי מכבי מקבלים הנחה במכבי דנט ובחברות בנות נוספות בקבוצת מכבי (מכבי פארם, מכבי טבעי, מכבידנט). כמו-כן, גמלאי מכבי זכאים להנחה בשיעור של 20% במגוון טיפולים ברשת מרפאות מכבי טבעי. כמו כן, נטען שרשת בתי החולים הפרטיים אסותא המשתייכת לקבוצת מכבי מעניקה גם היא הטבות פרסונל לעובדי אסותא. לפי הידוע לכללית הטבות אלה כוללות ביטוח בריאות לעובדי אסותא ולבני משפחותיהם, מוקד דיגיטלי לאיתור תורים, הפקת טפסי התחייבות, הנחות לעובדי אסותא והפניות למרכז מומחים. ולאחר כל אלה ולגבי המובא בדו"ח: 1. על-פי הערת הביקורת (ונדמה שזאת טעות מושרשת שנובעת מעמדות של גורמי המקצוע במשרד האוצר ובמשרד הבריאות) –

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			נראה כי אין בנמצא התייחסות, אפילו בכלל, למימד של הנגזר והמתחייב ממערכת יחסי עבודה קיבוציים. הצעת הביקורת בדמות "קניית" סעיפים מהסכמים קיבוציים (קרי – קניית זכות הפרסונל של העובדים והגמלאים) – היא רק דוגמה אחת לכך. הרי בהכרח, קניית רכיב בהסכם קיבוצי תהיה יקרה יותר, ואין ספק שקניית "הפרסונל" תעלה לכללית יותר מאשר החלופה המקורית. כלומר, "מעבר ממשטר של זכויות יתר למשטר של גמול כספי המשולב בשכר והתואם את עקרונות המשפט המנהלי" בהכרח יגרום לעלייה בהוצאות הכספיות של כללית (שכן ועדי העובדים אוחזים בהתחייבות תקפה ומחייבת). כך שהדבר לא תואם את המטרה שאליה חותרת הביקורת הפיננסית וגם לא מושכלות יסוד מתחום המשפט המנהלי. אגב, זאת גם הסיבה יש להניח שבהסכם הייצוב לשנים 2017-2019 ביקשו משרדי הממשלה לתמרץ את הקופות לעבור למשטר של גמול כספי המשולב בשכר, באמצעות תוספת על כספי הייצוב, מתוך הנחה שמעבר כזה צפוי כמעט בהכרח לייקר הלכה למעשה את ההוצאה של המעביד (אומנם הדרך החוזית שנבחרה כדי לשקף את הדברים היא בדמות הפחתה וקיזוז מכספי התמיכה אם לא יתבצע מעבר כזה, אבל מבחינה רעיונית התכלית היא אותה תכלית והתוצאה היא אותה תוצאה). 2. נוסף על זאת, זכויות הפרסונל הן תולדה של נסיבות והסכמות קיבוציות היסטוריות בנות עשרות של שנים רבות. כפייה על מעסיק ביחסי עבודה קיבוציים לשנות זכות שכזאת - תביא, בהכרח, לצעדים ארגוניים, לשביתות (מלאות או חלקיות) אשר גוררות עמן השלכות קשות אשר ביניהן ניתן למנות: ביטולי ניתוחים ופרוצדורות רפואיות, ביטולי תורים, פגיעה ברפואה מונעת, דחיית בדיקות, הפסדי הון עתק בכל יום של שביתה, הגעה להסכמות שתחייב הוצאות ניכרות נוספות וכיוצא בכך. לסיכום: בעקבות פסק דינו של בית המשפט בבג"ץ דולב פעל משרד הבריאות יחד עם כללית כדי לבחון אפשרות להפסקת הטבות פרסונל ותרגום ההטבות לתגמול כספי. ואולם, כללית נתקלה בהתנגדות עזה של נציגות ארגון העובדים למהלך זה שלא הסיכמו בשום אופן לביטול הטבות פרסונל לרבות בקשר עם עובדים חדשים. אין ספק, אף אם נתעלם לרגע מן ההיבט המשפטי, מדיני

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			העבודה ומזכויות העובדים, שאם כללית תאולץ לעבור ממשטר של זכויות יתר והטבות בעין, למשטר של גמול כספי המשולב בשכר, הדבר יבשר ייקור של הוצאה ויביא למעמסה כספית נוספת, שאינה מחויבת המציאות, על קופת כללית (ומכאן גם שעל קופת הציבור).
18	רואה חשבון מבקר - משך ההתקשרות	נמצא כי הכללית מעסיקה את אותו משרד רואי החשבון ברצף החל מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים (כמעט 40 שנים), והחלפה של השותף האחראי לתיק הכללית במשרד בוצעה לראשונה בשנת 2019. פרק הזמן הארוך שבו מועסק משרד רואי החשבון של הכללית בולט אל מול ההגבלה הקיימת בכללי החברות הממשלתיות - עד שש שנים רצופות עם אפשרות להארכה בשנה נוספת. עוד נמצא בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בקופות החולים האחרות, שהיקף פעילותן כמעט 40 מיליארד ש"ח, נכון לשנת 2022, כי החל משנת 2011 ועד שנת 2023, במשך 13 שנים, הן לא החליפו את משרדי רואה החשבון המבקרים. עם זאת, החל משנת 2020 פועלות קופות החולים בהתאם לחוזר שפרסם משרד הבריאות בדבר החלפת השותף האחראי מטעם משרד רואה החשבון המבקר. מאפייניהן של קופות החולים מצדיקים לבחון את החשיבות בריענון תקופת הכהונה של רואה החשבון המבקר בקופות כדי להבטיח את האובייקטיביות של הבקרה שהוא עושה על הדוחות הכספיים שלהן. לפיכך, מומלץ כי משרד הבריאות יבחן האם יש מקום לאמץ את הכללים בדבר מינוי רואה החשבון המבקר על קופות חולים, בדומה לנקבע לגבי חברות ממשלתיות. עוד מומלץ כי ועדת הכספים של דירקטוריון הקופה תדון בצורך לקצוב את תקופת כהונת רואה החשבון המבקר כדי להבטיח את אובייקטיביות הביקורת, עצמאות ואי התלות של רואה החשבון המבקר ואת ההזדמנות לריענון תהליכי הבקרה שהוא עושה.	• משרד הבריאות המשרד פרסם בשנת 2020 חוזר בנושא ר"ח המבקר לאחר עבודת מטה מסודרת. המשרד בוחן מעת לעת את עמידת הקופות בהנחיות החוזר. • שירותי בריאות כללית כללית מבקשת לציין שוב כי היא פועלת לפי חוזר מב"ר, ומבצעת החלפת שותפים כנדרש אחת לחמש שנים. ועדת הכספים דנה בנושא קצובת תקופת הכהונה של ר"ח מבקר ואחת לשנה מאשרת את המשך כהונתו. ועדת הכספים נשענת על חוזר משרד הבריאות ומידי חמש שנים מחליפה שותף רואה חשבון מבקר.

שירותי בריאות כללית - ביקורת פיננסית

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
19	ייצוג הולם בדירקטוריון ובמועצת הכללית	דירקטוריון הקופה: כדי לעמוד בדרישות הייצוג ההולם בדירקטוריון הכללית, כפי שנקבע בתקנון הקופה ובדומה לנקבע בחוק החברות הממשלתיות, נדרש היה שכמחצית מחברי הדירקטוריון יהיו נשים, כלומר חמש עד שש נשים, אך בפועל חברות בדירקטוריון רק שלוש נשים; ייצוג הולם של החברה הערבית ביחס לשיעורם מבין חברי הקופה היה דורש בהתאם שיהיו שלושה דירקטורים מהחברה הערבית, אך בפועל יש בו רק נציג אחד; ייצוג הולם של החברה החרדית היה דורש בהתאם שיהיה דירקטור אחד מהחברה החרדית, אך בפועל אין בו אף דירקטור חרדי. מועצת הכללית: כדי לעמוד בדרישות הייצוג ההולם במועצת הכללית, כפי שנקבע בתקנון הקופה היה נדרש שכמחצית מחברי המועצה יהיו נשים, כלומר מתוך 21 חברים שאמורים להיות במועצה, 10 - 11 יהיו נשים, בפועל יש רק ארבע נשים (מתוך 19 החברים שבפועל); בהתאם ייצוג הולם של החברה הערבית ביחס לשיעורם מבין חברי הקופה היה דורש שיהיו שישה חברי מועצה מהחברה הערבית, בפועל יש רק שניים; ייצוג הולם של החברה החרדית היה דורש בהתאם שיהיה חבר מועצה אחד מהחברה, כפי שיש בפועל. מומלץ כי הכללית תפעל לקידום הייצוג ההולם של כל חלקי החברה הישראלית בקרב הדירקטוריון והמועצה וכן תפעל למינוי שני חברים נוספים שנכון למועד סיום הביקורת, חסרים במועצה, בהתאם לקבוע בתקנון.	• שירותי בריאות כללית הוועדה הציבורית של כללית פועלת על פי התקנון וממנה דירקטורים וחברי מועצה בהתאם לכישורים, מומחיות וניסיון, והכל תוך ביטוי מגזרי ומגדרי הולם. הוועדה הציבורית מינתה עד כה נציגי ציבור בדירקטוריון ובמועצה בהתאם לסעיף 74 לתקנון הקופה בכל אשר למינוי חברי דירקטוריון ועל פי סעיף 32 לתקנון.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	התוכנית הלאומית לטיפול ולמניעת נזקי שבץ מוחי	1. פעולות לביצוע התוכנית לשנים שלאחר 2016: בביקורת עלה כי משרד הבריאות לא קבע פעולות לביצוע במסגרת התוכנית הלאומית לשנים שלאחר 2016, והוא אף לא קבע יעדים ומדדי הערכה מעודכנים ונוספים לפעילות בשנים אלו. 2. תקצוב התוכנית הלאומית לשבץ מוחי: עלה שבפועל תקצוב התוכנית הלאומית לשבץ מוחי היה מתוך התקציב השנתי השוטף של משרד הבריאות, וכי אין בתקציב משרד הבריאות סעיף ייעודי עבור התוכנית, שיכול להבטיח תקצוב שנתי קבוע לביצוע התוכנית. עולה כי אף שמדובר בתוכנית שמשרד הבריאות הגדיר כתוכנית לאומית, שכן היא נוגעת להיקף אוכלוסייה גדול של נפגעי שבץ - כ- 18,400 איש בשנה - ועל אף הערכת המשרד שהיא מצריכה לעדכן את בסיס התקציב בסכום של 14.4 מיליון ש"ח (נוסף על תקצוב חד-פעמי של 60.2 מיליון ש"ח בשנת 2014), אין למשרד נתונים מלאים על היקף השקעתו התקציבית בתוכנית. בפועל, בנוגע לתקופה 2015 עד 2023, הנתונים הידועים למשרד הם של תקצוב התוכנית בסכום של 2.5 מיליון ש"ח (עבור 2022 - 2023 בלבד) ועל ביצוע בתקופה 2016 - 2022 בסכום של 6.3 מיליון ש"ח. נוכח ההשלכות החמורות שעלולות להיות לתחלואה בשבץ מוחי, אם מבחינת בריאות נפגע השבץ ואיכות חיי וזו מבחינת ההשלכות הכלכליות הרחבות שיש לתחלואה זו, ונוכח התחזית להתרחבות היקף נפגעי השבץ המוחי, מומלץ שמשרד הבריאות יקבע את הפעולות שיש לבצע במסגרת התוכנית הלאומית, את לוחות הזמנים לביצוען וכן יעדים ומדדי הערכה מעודכנים לפעולות שיקבע. עוד מומלץ כי המשרד ירכז את נתוני התקציב של התוכנית באופן שיוכל לבחון את הביצוע אל מול התכנון.	• משרד הבריאות משרד הבריאות, ממשיך בהפעלת תכנית הלאומית לשבץ מוחי ומידי שנה מציג בתכניות עבודה את היעדים ואת התקציב הנדרש על מנת לעמוד ביעדים. משנת 2019 עד תום הפנדמיה לא הייתה פניות לאגף רפואה כללית לעמידה ביעדים שנקבעו שנים קודם ולא נקבעו יעדים חדשים. בימים אלה, במסגרת תהליך תוכניות העבודה לשנת 2024, המשרד מציג יעדים נוספים לשנה הקרובה, וכמובן ימשיך את התכנית עד הגעה ליעדים אותם הציב עם תחילת התכנית.
2	מיטות שבץ מוחי ויחידות שבץ מוחי	בסה"כ יש 129 מיטות ייעודיות לשבץ - 82 מהן ברישיון משרד הבריאות ו-47 הן מיטות שבתי החולים מפעילים מעבר לרישיון. מלבדן יש 378 מיטות ניורולוגיות במחלקות הניורולוגיות בבתי החולים, שגם בהן ניתן טיפול לנפגעי שבץ. עלה כי נכון למועד הביקורת נתוני משרד הבריאות אינם מלאים ויש פערים בין נתוני לבין נתוני בתי החולים: - בנתוני המשרד לא רשומות תשע מיטות שבץ ברישיון שנתן המשרד עצמו וקיימות בפועל בבתי החולים: שש מהן בסורוקה ושלוש באסותא אשדוד. - בנתוני המשרד לא רשומות 25 מיטות שבץ שמפעילים חמישה מתוך 20 בתי החולים שנבדקו, מיטות אלו הן נוסף על אלו הרשומות ברישיון בתי החולים: איכילוב	• משרד הבריאות בהתאם לתעודות הרישוי שמשרד הבריאות מנפיק לבתי החולים, בבית חולים זיו קיימות 2 מיטות שבץ מוחי ברישוי, בהדסה ע"כ יש 4 מיטות לט.נ. שבץ מוחי. בסורוקה יש 6 מיטות לשבץ מוחי הכלולות במסגרת ניורולוגיה ובאסותא אשדוד יש 3 מיטות לשבץ מוחי הכלולות בניורולוגיה, בהתאם לרישיון שהמשרד הנפיק לבתי חולים אלו. בבתי חולים שיבא, רמב"ם, וולפסון, הלל יפה, נהריה, ברזילי, מ.ר. צפון, הדסה עין כרם – קיימות מיטות ברישוי וכן דיווח על פעילות במחלקות לשבץ מוחי.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מפעיל 13 מיטות שבץ מעבר לרישיון, בי"ח נהרייה מפעיל שתי מיטות נוספות, זיו מפעיל שלוש מיטות נוספות, הדסה - שש, ואסותא אשדוד מפעיל מיטה נוספת אחת מעבר לרישיון. - בשיבא, ברמב"ם ובבילינסון יש יחידות שבץ, אך על פי נתוני משרד הבריאות היחידות אינן רשומות כלל. לעומת זאת, בשמיר לא קיימת יחידה כזו, ואולם לפי נתוני משרד הבריאות - היא קיימת. - אשר לשישה מבתי החולים של הכללית (למעט בבילינסון) ולאסותא אשדוד, עלה שאין למשרד מידע אם יש בהם יחידות שבץ מוחי. יצוין כי בשני בתי חולים מתוך השבעה, אסותא אשדוד וסורוקה של הכללית, בפועל קיימת יחידה זו. פערי המידע והחוסר בנתונים במשרד הבריאות אינם מאפשרים לו לראות תמונת מצב מלאה ומהימנה של מספר מיטות השבץ ופיזורן ושל יחידות השבץ. כתוצאה מכך נפגעת מסוגלות המשרד להעריך את יכולת המענה הטיפולי של בתי החולים לנפגעי השבץ בכלל זה, המשרד אינו יכול להעריך אם בית החולים מסוגל לתת מענה הולם לצורכי האוכלוסייה שהוא משרת, אם יש לו חוסר או עודף במשאבים, אם הוא עומד ביעדי התוכנית הלאומית לתוספת מיטות שבץ בבתי החולים ואם נדרש להוסיף בבתי חולים אלה מיטות שבץ. מומלץ שמשרד הבריאות ירכז את הנתונים המלאים והמדויקים בנוגע למיטות השבץ, שברישיון ושאינן ברישיון, ובנוגע ליחידות השבץ הקיימות בכל בתי החולים. זאת כדי שיוכל לנהל כראוי את משאבי התשתיות של השבץ המוחי, לקבל החלטות מדיניות בנוגע לכך, לקבוע את הפער הקיים במיטות השבץ וביחידות השבץ ולתכנן את המערך בראייה ארוכת טווח.	בבתי החולים בבילינסון, שמיר, זיו, סוראסקי, הסקוטי, שערי צדק – קיימות מיטות לשבץ מוחי ברישיון אך בית החולים אינו מדווח על פעילות במחלקות אלו, הדיווח נכלל בתוך נירולוגיה. משרד הבריאות מנהל מידע שוטף על כל מחלקות האשפוז, וכן על המיטות לשבץ מוחי, בהתאם לרישיון בית החולים. מידע זה מוצג ב BI של המשרד. יש לציין כי המשרד עושה מעקב על חולי שבץ מוחי, בהתאם לקודי האבחנות שנרשמות לחולים אלו ולא רק לפי המחלקות בהן מאושפזים. קיימים חולים שמאושפזים גם במחלקות נירולוגיה. זיו –לגבי 3 מיטות שלא רשומות, לא ברור, יש ברישיון 2 מיטות שרשומות כשבץ + 5 מיטות שבץ שרשומות כט.נ. נירולוגי. איכילוב – יש מיטות בפועל לא מרוישיות, העברנו בקשה למשרד להלבנה. ממתינים. נהריה – זה נכון, בתהליך הסדרה. שמיר – רשומה יחידה עם 4 מיטות. לא ברור מה הפער. יש ריכוז מדויק בנושא שהועבר כבר מספר פעמים לחטיבת הרפואה. עסקנו בנושא והסדרנו אותו, כולל תקנון.
		• אסותא אשדוד בע"מ בתאריך 11.2.24 עודכנה תעודת הרישום של בית החולים ע"י משרד הבריאות. העדכון מבטא את קיומה של יחידת שבץ מוחי הכוללת 4 מיטות.	
		• המרכז הרפואי לגליל משרד הבריאות תיקן ביוני 2024 את שתי מיטות השבץ המוחי החסרות במרכז הרפואי לגליל.	
		• מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה ברישיון בית החולים רמב"ם מופיעה מחלקת שבץ מוחי עם 21 מיטות.	
3	היעד של התוכנית הלאומית	עלה שהמשרד לא קבע יעד למספר מיטות השבץ לשנים שלאחר 2015. בפועל, נכון לאוקטובר 2023, היו בסה"כ 129 מיטות שבץ. נכון ליולי 2023, ב-11 בתי חולים כלליים מתוך 20 בתי החולים	• משרד הבריאות יחידות לשבץ מוחי נרשמות בתעודת הרישום של בית החולים, חלקן כמחלקות נפרדות, וחלקן כיחידה בתוך מחלקת נירולוגיה. יחידות

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	למספר יחידות השבץ המוחי	שנבדקו עלה מספר המיטות בפועל על היעד שנקבע בתוכנית הלאומית שנקבעה ב-2014. בנוגע לכך יודגש כי באיכילוב שולש מספר מיטות השבץ - היעד שנקבע ב-2014 הוא שמונה מיטות, ואילו בפועל יש 24; ובאורח דומה, כך גם ברמב"ם. בפוריה לא תוכנן שיהיו מיטות שבץ, ובפועל יש ארבע; כך גם באסותא אשדוד, בית חולים שלא היה קיים עדיין ב-2014. בכלל 11 בתי חולים אלו נקבע היעד בשנת 2014 ל-92 מיטות. בפועל, ב-20 בתי החולים שנבדקו, נכון ליולי 2023, יש בהם 124 מיטות - תוספת של 32 מיטות. היות שבתוכנית לא נקבעו יעדים ארוכי טווח, לא ניתן להעריך אם מדובר בחריגה מהתוכנית, שאינה נדרשת, או שמדובר במענה ההולם את הצרכים. אשר לבתי החולים בני ציון, מאיר, קפלן וכרמל, משרד הבריאות לא עמד ביעד שקבע למספר המיטות - ארבע מיטות בכל אחד מהם - וסך הכול 16 מיטות. בפועל, אין ולו מיטה אף באחד מבתי חולים אלה. נוסף על כך, בשני בתי חולים - העמק ויוספטל - שלהם משרד הבריאות לא הציב יעד, אין מיטות שבץ כלל. בסך הכול יש שישה בתי חולים שאין בהם מיטות שבץ כלל - חמישה מהם בתי חולים של הכללית. אשר להימצאות יחידות שבץ, עולה מהתרשים כי אף שמשרד הבריאות תכנן שאלו יהיו בכל 20 בתי החולים שנבדקו, בפועל היחידות קיימות רק ב-13 בתי חולים; נכון ליולי 2023 יחידות שבץ חסרות בכל ששת בתי החולים שאין בהם מיטות שבץ וכן בשמיר המוגדר כ"מרכז-על" לשבץ, כלומר, מרכז מצנתר. המשמעות היא שבתי חולים אלה נותנים טיפול בתנאים שאינם עומדים בנורמה שקבע משרד הבריאות. יצוין כי ברמב"ם, הפועל כמרכז-על לשבץ עוד מ-2005, נפתחה יחידה כזו רק במהלך הביקורת - באפריל 2023. מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף בתי החולים, יבחן את הסיבות לכך שעדיין יש בתי חולים שאין בהם מיטות שבץ ויחידות שבץ, ובפרט יבחן את התשתיות הנדרשות, הכשרת כוח האדם המתאים ומקורות המימון הקיימים, ויצב לבתי חולים אלה יעדים פרטניים לעמידה בהם, ובכלל זאת לוח זמנים. באשר ליוספטל מומלץ שהכללית ומשרד הבריאות יגבשו את המענה המתאים והראוי לטיפול בנפגעי שבץ מוחי.	שבץ הכלולות בתוך ניירולוגיה, גם הפעילות שלהן מדווחת בתוך ניירולוגיה. המידע קיים עבור חולי שבץ מוחי וניתן לזהותו לפי אבחנות ולא רק לפי קוד מחלקה. נכון להיום, קיימות ב-16 בתי חולים לאשפוז כללי, בהתאם לרישיון 99 מיטות, 82 כמחלקות ו-17 כיחידות. מדוע המבקר רושם 129? האם המבקר סופר מיטות בבית לוינשטיין, שהן מיטות לשיקום לאחר שבץ מוחי? בממשלתיים יש בכל בתי"ח יחידות שבץ.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	המחלקות שבהן אושפזו נפגעי שבץ מוחי	עולה כי בשנת 2020 כחצי מנפגעי השבץ המוחי (למעלה מ-9,000 נפגעים) אושפזו במחלקות נוירולוגיות, שבחלקן יש יחידות שבץ מוחי (ב-13 מ-20 בתי החולים שנבדקו יש יחידות שבץ מוחי) או במחלקות נוירוכירורגיות, ואולם כחצי מהנפגעים אושפזו במחלקות אחרות, שאין מיועדות לטיפול בנפגעי שבץ. 39% מהנפגעים אושפזו במחלקה פנימית, שבה הטיפול בשבץ מתאים פחות לנפגעי שבץ לעומת הטיפול במחלקה נוירולוגית, למשל בשל כך שהצוות המטפל, ובפרט הרופאים והצוות הסייעודי, לא התמחה בטיפול בשבץ מוחי. נתונים אלו אינם תואמים ליעד שקבע האיגוד האירופי, שעמד נכון למועד הביקורת על אשפוז של 80% ממטופלי השבץ ביחידות לשבץ מוחי. יוזכר שהיעד של האיגוד לשנת 2030 הוא אשפוז של 90% ממטופלי השבץ ביחידות לשבץ מוחי. לשם הדגמה, לפי נתוני הרשם, בארבעה בתי חולים של הכללית - העמק, קפלן, בילינסון ומאיר - נעו שיעורי האשפוז במחלקות הפנימיות בשנת 2021 בין 47% ל-90%. ביוספטל, שבו אין מחלקה נוירולוגית, כל נפגעי השבץ המוחי (100%) מאושפדים במחלקות פנימיות. לפי נתוני שיבא, בשנים 2020 ו-2021 כ-45% מנפגעי השבץ המוחי אושפזו במחלקות בית החולים שאינן נוירולוגיות, ובשנת 2022 אושפזו במחלקות כאלה כ-40% מנפגעי השבץ המוחי. נתוני התרשים עולים בקנה אחד עם נתונים נוספים של רשם השבץ בנוגע לשנת 2020, ולפיהם בשנה זו היה הממוצע היומי של מספר המאושפדים בשל שבץ מוחי 320 חולים. היות שמספר המיטות המיועדות לשבץ מוחי עמד על 129, הרי שרוב החולים הללו (60%) אושפזו שלא במיטות המומלצות עבורם. עולה שהאשפוז של כמחצית מחולי השבץ נעשה במחלקות שאינן ייעודיות לטיפול בחולים אלה. ניתן להניח שלפחות בחלק מהאשפוזים מדובר בצרכים רפואיים, למשל אשפוז במחלקת טיפול נמרץ. עם זאת, הפער הקיים (60%) בין מספר מיטות השבץ הייעודיות (129) אל מול הממוצע היומי (320) של נפגעי שבץ מוחי מאושפדים מצביע על חוסר, שעלול להשפיע על יכולת ההחלמה של הנפגעים ועל סיכון לסיבוכים העלולים להתפתח. אשפוז במחלקות שאינן ייעודיות לטיפול בשבץ מוחי גם אינו עומד באמות מידה בין-לאומיות. נוכח היתרון באשפוז נפגעי שבץ מוחי במחלקות המתאימות - נוירולוגיות ובמיוחד ביחידות לשבץ מוחי ובמיטות שבץ - מומלץ שלמשרד הבריאות, באמצעות רשם השבץ, יהיו נתונים מרוכזים על המאושפדים בעקבות שבץ מוחי לפי סוג מיטת האשפוז במחלקות	• משרד הבריאות הוספת מיטות שבץ זה אחד מיעדי המשרד וכפי שתואר לעיל ניתן לו ביטוי בתכנית המיטות לשנים 2023-2024. אחד מיעדי תכנית המיטות הלאומי זה להוסיף מיטות ייעודיות לשבץ מוחי כדי לתת מענה לצרכים.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הנוירולוגיות - מיטת שבץ או מיטה נוירולוגית רגילה. הדבר יאפשר למשרד ניתוח מדויק של מאושפזי נפגעי השבץ המוחי לפי המחלקות השונות וכך לקבל החלטות - על בסיס נתונים אמין ומלאים - בנוגע לתכנון טיפול מתאים ההולם את צורכיהם. עוד מומלץ שמשרד הבריאות יעדכן את התוכנית הלאומית באופן שיינתן בה ביטוי מלא לצורך במיטות אשפוז ייעודיות לשבץ מוחי בראייה ארוכת טווח, ויפעל לתוספת המיטות החסרות בהתאם לסדר העדיפות שיקבע. מומלץ עוד שהמשרד יבחן את החוסר ביחידות שבץ מוחי ויפעל לכך שבתי החולים יעמדו ביעד שקבע המשרד בתוכנית הלאומית משנת 2014, ונועדה להתממש כבר בשנת 2022, כפי שהציב מנכ"ל משרד הבריאות בשנת 2018.	
5	הכשרת נוירולוגים מומחים בשבץ מוחי	נכון לשנת 2024 היו בישראל 439 רופאים נוירולוגים מומחים ומתוכם 25 רופאים נוירולוגים בלבד המומחים בשבץ. על פי המלצות הוועדה לבחינת מקצוע הנוירולוגיה, נדרש שיהיו שלושה נוירולוגים מומחים בשבץ בכל בית חולים שבו יחידת שבץ. נכון לשנת 2023 יש 13 בתי חולים עם יחידת שבץ, ולפי המלצות הוועדה לבחינת מקצוע הנוירולוגיה, נדרש שיהיו 39 נוירולוגים מומחים לשבץ (שלושה נוירולוגים מומחים לשבץ בכל בית חולים שבו יחידת שבץ). קיים אפוא מחסור של 14 נוירולוגים (מחסור של 36%). עלה כי אומנם הוועדה לבחינת מקצוע הנוירולוגיה ציינה מה מספר הנוירולוגים המומחים בשבץ מוחי הנדרש לכל יחידת שבץ (שלושה), ואולם משרד הבריאות לא קבע תקן מחייב למספר הנוירולוגים הנדרש בכל יחידת שבץ שיאפשר לתת מענה מיטבי לתחלואה זו. ממילא המשרד גם לא קבע יעד למספר הנוירולוגים המומחים בשבץ מוחי הנדרשים בטווח הקצר והארוך ולא קבע יעדי ביניים ולוחות זמנים עד להשגתו. הדבר גם לא נקבע בתוכנית הלאומית. כמו כן, המשרד לא התייחס לצורך בהקצאה תקציבית ייעודית לגידול במספר הנוירולוגים המומחים לשבץ מוחי. מומלץ כי משרד הבריאות יקבע את הצורך במספר הרופאים הנוירולוגים המומחים בשבץ מוחי; יקבע יעדי ביניים לגידול במספרם; יבחן מהם הצעדים שניתן לנקוט כדי לעודד התמחות בתחום זה, לרבות הגדרת המקצוע כמקצוע במצוקה אקוטית; ויפעל עם האיגודים המקצועיים הרלוונטיים לשם יישום המלצה זו.	• משרד הבריאות בהתאם למידע ב"כוח אדם במקצועות הבריאות 2022", שפורסם בדצמבר 2023, מספר הנוירולוגים שהיו מועסקים בשנת 2021 היה 418, מחציתם היו בגיל 55 ומעלה. המידע מבוסס על הקבלת קובץ הרופאים ממשרד הבריאות עם קובץ מס הכנסה ממשרד האוצר. העיבוד נעשה בחדר המחקר של הלמ"ס. ישנם כיום 25 מומחי שבץ מוחי בישראל. במסגרת התוכנית הלאומית לשבץ מוחי מוענקות שתי מלגות להשתלמות עמיתים להכשרת מומחי-על בשבץ מוחי. בשל פנדמיית הקורונה בשנים 2020-2022 לא יצאו עמיתים להתמחות. בתוכנית העבודה לשנת 2024 נקבע יעד של הענקת 2 מלגות התמחות, והשאפה היא להעניק 2 מלגות מדי שנה, בכפוף לאפשרויות תקציביות. במידה ויימשך קצב ההכשרה וההתמחות הנוכחי (ובכפוף לתקציב העומד לרשות התוכנית) מוערך כי החוסר במספר הנוירולוגים יצומצם בהדרגה ב – 5-7 השנים הקרובות. צעד משלים לפער זה הינו הכוונת מאמץ ההתמחות לצמצום פערים בפריפריה ובמרכזים רפואיים בהם אין מומחה לשבץ מוחי. המלצת הוועדה לא הובנה נכון. בדוח נכתב - בכדי לאפשר מענה מספק ומקצועי ראוי לנוירולוגיה תחומית בבתי החולים, יש צורך ב- 2 נוירולוגים תחומיים לפחות בכל תחום, ובתחום הרחב של שבץ מוח בבתי החולים בהם יש יחידות שבץ מוח ייעודיות – 3 נוירולוגים תחומיים.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ההמלצה כאן מתייחסת למספר הרופאים התחומיים (כלומר נירולוג עם הכשרה והתמקצעות בתחום מסוים כמו אפילפסיה, הפרעות תנועה, ושבץ) מינימלי שמומלץ שיהיו בבית חולים. ובבית חולים עם יחידת שבץ מומלץ לפחות 3 רופאים תחומיים בתחומים שונים, לא 3 בשבץ מוחי.
6	חשיבות ההגעה המיידית באמבולנס לבית החולים	עולה כי נכון ל-2021, כמעט מחצית (46.5% - כ-8,300) מנפגעי השבץ הגיעו לבתי החולים באופן עצמאי ולא באמצעות אמבולנס. עולה עוד שבין שנת 2014 לשנת 2021 חלה עלייה של 10 נקודות האחוז בשיעור ההגעה של נפגעי שבץ לבתי החולים באמצעות אמבולנס (העלייה היחסית חדה יותר בשיעור החולים שהגיעו באמבולנס בין 2019 ל-2020 מיוחסת לפחות בחלקה להשלכות מגפת הקורונה). 'ציון כי בדיקה פרטנית של הנתונים בנוגע לקבוצות אוכלוסייה שונות - יהודים וערבים, נשים וגברים, צעירים ומבוגרים - מצביעה על מגמה זהה: עלייה מתונה בכל הקבוצות. עוד על פי דוח הרשם, בשנת 2020 כ-57% מהאוכלוסייה היהודית הגיעו באמבולנס לעומת כ-36% מהאוכלוסייה הערבית. עלה עוד כי בגיל מבוגרים יותר שיעור גבוה יותר של חולים מגיע באמבולנס לבית החולים. למשל, 69% מהחולים בגיל 80 ומעלה מגיעים באמבולנס, 50% מהחולים בגיל 60 עד 79 ו-38% מתחת לגיל 60. סקר שערך משרד הבריאות בשנת 2017 לבחינת יעילות הפרסום מצא כי הפרסום העלה את מודעות הציבור לזיהוי סימנים מוקדמים לשבץ. עם זאת, רק 12% מהנשאלים זכרו כי צוין שיש להגיע לבית החולים באמבולנס. כאשר הוצעה לנשאלים רשימת אפשרויות לבחירה ובהן הגעה באמבולנס, הוכפל מספר הנשאלים שזכרו שיש להגיע באמבולנס. מומלץ כי משרד הבריאות יבדוק את הסיבות שבשלן כחצי מהציבור אינו מגיע לבתי החולים באמצעות אמבולנס ויגביר את המודעות לכך בקרב האוכלוסיות השונות ובכלל הגילים, זאת בין היתר, כדי לשפר את העמידה בחלון הזמנים המאפשר לתת טיפול יעיל לנפגעי השבץ. מומלץ כי המשרד יתייחס גם לשאלת מימון ההסעה לבית החולים, אם מי שנחשד עם סימני שבץ מוחי לא אושפז בסופו של דבר. זאת אל מול הנזקים הבריאותיים, הנפשיים והעקיפים (למשל כלכליים) שעלולים להיגרם לנפגע השבץ ולמשפחתו והעלויות העלולות להיגרם בעקבותיהם בשל הגעה מאוחרת לבית החולים, שהתרחשה בעקבות בחירתם של נפגעי שבץ שלא להגיע באמבולנס.	• משרד הבריאות נתון הבסיס בהתחלת התוכנית היה כי כ- 48% אחוז מהנפגעים הגיעו לבתי החולים באמצעות אמבולנס (פחות ממחצית). במסגרת התוכנית הוחל בקמפיין תקשורתי המדגיש גם את החשיבות להגעה לבתי חולים באמבולנס. הקמפיין הביא לעלייה בשיעור ההגעה באמבולנס ל- 53.9%. במסגרת תוכניות העבודה לשנת 2024 מתוכנן קמפיין וכן פיתוח או התאמת אפליקציה קיימת לאוכלוסייה בישראל, להגדלת המודעות לסימני השבץ בקרב האוכלוסייה, וכן לחשיבות הפינוי באמצעות אמבולנס. המשך פעילות ההסברה ופיתוח או התאמת האפליקציה תלויים בקיום תקציב מתאים, לשנת 2024 והלאה. אין ספק שקיום קמפיין תקשורתי בסדר גודל שהיה, יביא לעליה מתמדת בכמות המטופלים שיגיעו על ידי אמבולנס לבית החולים.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
7	בדיקת נפגע השבץ בבית החולים ואבחון - מדד איכות לבדיקת CT או MRI למי שנחשד שלקה בשבץ מוחי	עולה כי בשנת 2022 בשישה מתוך 16 בתי חולים כלליים (רמב"ם, הדסה, סורוקה, מאיר, כרמל וקפלן) הזמן החציוני לביצוע בדיקת הדימות, מרגע הכניסה לבית החולים, היה גבוה מהיעד שקבע משרד הבריאות - 25 דקות. זמן ארוך במיוחד המתונו מטופלים ברמב"ם, שמחצית מהמטופלים בו שנחשד כי לקו בשבץ מוחי עברו בדיקת דימות לאחר יותר מ-37 דקות מרגע כניסתם לבית החולים. על בתי החולים שאינם עומדים במדד שקבע משרד הבריאות (רמב"ם, הדסה, סורוקה, מאיר, כרמל וקפלן) לביצוע בדיקת ההדמיה הדחופה לנפגעי שבץ מוחי, לזהות את הסיבות שבעטיין הם אינם עומדים במדד זה ולנקוט צעדים כדי לעמוד בו; על משרד הבריאות לפקח על כך. מדובר בחלון זמן מוגדר וקצר לטיפול יעיל בנפגע השבץ. לכן עיתוי בדיקת הדימות לשם זיהוי סוג השבץ המוחי הוא קריטי, משפיע על סוג הטיפול שיקבל הנפגע ויכול להשפיע על סיכויי ההחלמה שלו.	• משרד הבריאות המדד מתפרסם באופן מזוהה בתדירות שנתית בדוח של התוכנית הלאומית למדדי איכות. יש לייין כי חל שיפור במדד ברמה לאומית מ זמן חציוני של 55 דקות ב 2015 עד לזמן חציוני של 25 דקות בשנת 2022. מעבר לכך כל בית חולים מקבל מדי רבעון/חציון מכתב תיקוף עם נתוני הרבעון/חציון החולף וכן עם מידע בדבר מיקומו ביחס לביצוע ברמה לאומית (מינימום, מקסימום וחציון לאומי). מכאן, שכל מוסד מקבל משוב מדי רבעון/חציון לכל הפחות. התחרות בין המוסדות תורמת רבות לשיפור בבחינת קנאת סופרים תרבה חוכמה. יתר על כן, צוות התוכנית הלאומית למדדי איכות נמצא בקשר עם כלל המוסדות ומסייע בתהליכי שיפור. לדוגמה, בית חולים המרכזי בעמק (העמק) עמד על 42 דקות זמן חציון ב 2019 והשתפר מאוד במרוצת השנים בעקבות פעילות ממוקדת ונמרצת של האגף להבטחת איכות יחד עם צוותי האיכות בבית החולים וכיום (נתוני 2022) עומד על זמן חציוני של 20 דקות. מטבע הדברים השיפור הוא הדרגתי ודורש זמן ומאמץ מצדם של צוותי בית החולים ואנו בתוכנית הלאומית למדדי איכות מסייעים לכל מוסד שחפץ בכך.
8	מתן תרופה תרומבולטית תוך ורידית - TPA	עולה: קיימת שונות רבה בשיעור מתן TPA בבתי החולים - לפי נייר העמדה של חי"ש, מתן TPA מתאים ל-25%, אולם לפי התרשים TPA ניתן ל-5.8% בלבד ממקרי השבץ האיסכמי בבני ציון ועד ל-30.4% ממקרי השבץ האיסכמי בזיו. כל בתי החולים, למעט זיו, נותנים TPA בפחות מ-25% מהמקרים. בשלושה בתי חולים, כולם פריפריאליים (פריה, ברזילי ויוספטל), שיעור מתן TPA גבוה מ-20% מהמקרים	• משרד הבריאות כיום רק חלק מבתי החולים עומדים ביעד אחוז מתן TPA. היעד שנקבע על ידי חי"ש הינו שיעור מתן של 25%. שיפור זמן ההגעה לבתי החולים, בחלון הזמן המתאים, תלוי – בין היתר – במודעות הציבור לפינוי מהיר, ובאמצעות אמבולנס ככל הניתן. העלאת המודעות תלויה בקיום קמפינים, שביצועם טרם

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		או מתקרב אליו, ונמוך מ-25%. בשישה בתי חולים (בני ציון, אסותא אשדוד, העמק, קפלן, שיבא וסורוקה) מדובר בשיעור הנמוך מ-10%. יצוין כי מבחינה גיאוגרפית בתי חולים אלה נמצאים הן במרכז כמו שיבא והן בפריפריה כמו בני ציון. ביתר שמונת בתי החולים (וולפסון, כרמל, רמב"ם, נהרייה, איכילוב, מאיר, בילינסון והדסה) השיעור נע בין 10% ל-20%. מומלץ שמשדך הבריאות יבחן, בשיתוף בתי החולים, מה הן הסיבות לשונות הגדולה במתן TPA, אם יש לכך השלכות ואם יש חסמים המונעים את קבלתו, ובפרט נוכח עמדת ח"ש לפיה מתן TPA מתאים ל-25% מחולי השבץ האיסכמי. מנגד מומלץ שתיבחן גם העובדה שבזיו ניתן טיפול TPA ב-30.4% מהמקרים, שיעור גבוה יחסית להמלצת ח"ש. עוד מומלץ שמשדך הבריאות יקבע מועד לפרסום התוצאות המלאות של הפיילוט ויפעיל את מדד האיכות למתן טיפול TPA לנפגעי שבץ, בהתאם להגדרות המעודכנות שיקבע.	אושר לתוכנית העבודה 2024 (נכון ל – 7/3/2024) ככל שישתפר זמן ההגעה לבתי החולים, ניתן יהיה להגדיל את אחוז מתן ה-TPA. חלק מבתי החולים עומדים ביעד אחוז מתן TPA וחלקם עדיין לא. היעד שנקבע על ידי ח"ש הינו שיעור מתן של 25%. ככל שנספר את ההגעה בחלון הזמן המתאים לבתי חולים עם המשך הקמפיינים, נוכל להגדיל את אחוז מתן TPA. התוכנית הלאומית למדדי איכות פרסמה את המדד המעודכן בנושא עוד בשנת 2021 והחלה באיסוף נתונים בשנת 2022. ניתן לראות את ההגדרות בחוברת הגדרות המדדים במרשתת. https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Quality_National_Prog.pdf עם זאת בשל שינוי מהותי במדד (כפי שהוסבר בשיחה עם נציגי המבקר) יש הכרח לבצע שנת פיילוט כפי שנעשה במתודולוגיה של התוכנית לכל מדד חדש. מכאן מובן ששנת 2022 הינה שנת פיילוט שנתוניה לא יפורסמו. עם זאת המדידה מתקדמת כסדרה והמדד צפוי להתפרסם בהמשך ככל שממצאי שנת פיילוט וממצאי שנת המדידה יאפשרו זאת. הסיבות לשונות בשיעור מתן TPA בין בתי החולים אינה ידועה עדיין. במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2024, ייערך מאמץ בקורות ייעודיות מיוחד, לבחינת אופן הפעולה של היחידות השונות בבתי החולים השונים, על מנת לרדת לעומק הסיבות לשונות, וכן להפיק וליישם לקחים, ככל שיהיו, בכדי לשפר את אחוז מתן ה-TPA בבתי חולים אשר בהם ניתן טיפול TPA בשיעור של פחות מ – 25%. עדכון או שינוי הגדרות וערכי המדדים הרלבנטיים ייבחן בהתאם לממצאי הביקורת ומסקנותיה.
		• אסותא אשדוד בע"מ בבית החולים אסותא אשדוד קיימים כלל המשאבים הטיפוליים למתן TPA למטופלי שבץ מוחי. בכלל זה, קיים פרוטוקול מוסדי לטיפול הכולל הוראות מתן טרומבוליזה וכן ישנה אחות ייעודית מתאמת שבץ מוחי. בהקשר זה ראוי לציין כי בית החולים מאז הקמתו מצטיין במדד האיכות – מהירות ביצוע הדמייה לשבץ מוחי שהוא השלב המקדים והמחייב טרם מתן TPA.	

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מ	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			באשר לשיעור מתן TPA, יש לציין שמשרד הבריאות וחי"ש לא קבעו יעד למתן TPA למטופלי שבץ מוחי. לפי נתוני המעקב בבית החולים, אחוז מטופלי שבץ מוחי שקיבלו TPA בשלוש השנים האחרונות הינו במגמת עליה: 2022-12% 2023-13% 2024-17% עד יוני. קיים פער מהנתונים המוצגים בדו"ח מאחר שהנתונים המוצגים בו הינם נתוני התוכנית הלאומית למדדי איכות, הסופרת רק את המטופלים שקיבלו TPA עד 4.5 שעות מאבחונם ולא בכלל חלון הזמנים הרלוונטי. • המרכז הרפואי לגליל המרכז הרפואי לגליל בנהריה מהווה מרכז לצנתור מוח שאליו מועברים חולים לצורך ביצוע צנתור מוחי מכל בתי החולים בצפון ולכן שיעור החולים שמקבלים טיפול תרופתי ב- TPA לעומת שאר הטיפולים הינו נמוך מהשיעור המקובל (25%). • המרכז הרפואי צפון אין למרכז הרפואי הערות על הדו"ח או ההמלצות. • מרכז רפואי ע"ש ברזילי במרכז הרפואי ברזילי כולל במחלקה הנירולוגית עושים מאמצים עילאיים כדי לשפר את הטיפול בחולה שבץ אקוטי כולל הקמת מערכת "קוד שבץ" המאפשרת שליטה ובקרה בתהליכי הטיפול, רישום בגיליון הרפואי האלקטרוני של מדדי הזמנים השונים בטיפול של כל חולה שבץ אקוטי (זמן קבלה, זמן הגעת רופא זמן ביצוע הדמיה, זמן מתן טיפול וכו') תחקור יום-יומי של מקרי השבץ האקוטי שהתקבלו במיון או התרחשו בבית החולים, ביצוע הדרכות של צוות המיון בטיפול בחולה שבץ אקוטי, מעקב של צוות בקרת איכות אחר הביצועים וכן קיום פורום שבץ רבעוני בהובלת מנהל בית החולים, סגניתו, צוות שבץ, צוות בקרת איכות, הנהלה רפואית וסיעודית של המחלקה לרפואה דחופה ומחלקה ניירולוגית וכן מנהלי מחלקות של כל המחלקות הפנימיות. בישיבות אלו מוצגים הנתונים ונידונים הדרכים לשיפור. כל אלו הביאו לשיפור מתמיד באיכות הטיפול, קיצור זמני הטיפול ועלייה באחוז החולים המקבלים טיפול עד לערכים הקרובים למדד

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המקובל בעולם . אנו בין המובילים במדדי האיכות הלאומיים בכל הנוגע לטיפול בשבץ מוחי. • שירותי בריאות כללית ההמלצה מופנית למשרד הבריאות. הכללית תשמח לשתף פעולה לשם קידום הנושא.
9	צנתור מוח כטיפול בשבץ מוחי - פיזור המרכזים המצנתרים ורופאים מצנתרים:	עולה כי מדינת ישראל, שבה 9.5 מיליון תושבים בשנת 2023, עומדת בדרישות הבין-לאומיות של מרכז מצנתר אחד למיליון תושבים ואף ביחס טוב יותר. זאת גם בהתייחס לכלל האוכלוסייה - מרכז מצנתר ל-864,000 תושבים - וגם בהתייחס למחוזות השונים, שבהם היחס המזערי הוא מרכז מצנתר ל-964,000 תושבים. אשר למספר המצנתרים, עולה כי מספר המצנתרים במחוז צפון וחיפה הוא הנמוך ביותר ביחס לגודל האוכלוסייה במחוז: 1 לכמעט מיליון תושבים, והוא נמוך יותר ב-2/3 מאשר במרכז, שם היחס הוא הגבוה ביותר: 1 לפחות מ-400,000 תושבים. אשר למחוז דרום, היחס עומד על 1 ל-700,000 תושבים, וגם הוא נמוך ממחוז מרכז ותל אביב - ב-1/3. עלה כי משרד הבריאות לא הגדיר את התקן הנדרש ליחס בין מרכז מצנתר לגודל האוכלוסייה וליחס בין מספר מצנתרי המחוז לגודל האוכלוסייה. אי-קביעת התקנים הרצויים, ובייחוד בנוגע לזמינות של מצנתרים, עלול ליצור מצב שלא יהיה מצנתר זמין באזורים מסוימים ובעיקר במחוזות צפון וחיפה ובמחוז הדרום. מומלץ כי משרד הבריאות יגדיר את התקן הראוי ליחס בין מרכז מצנתר ומספר המצנתרים לבין גודל האוכלוסייה שאותה הם משרתים, תוך התחשבות בפיזור האוכלוסייה באותו אזור גיאוגרפי ובמרחק שלה מהמרכזים המצנתרים, יוודא עמידה בתקן שיקבע, וימשיך לעודד התמחות של מצנתרים בכלל ובפריפריה בפרט.	• משרד הבריאות בישראל כיום 19 מצנתרי מוח. בתוכנית העבודה לשנת 2024 ואילך, נקבע יעד של הכשרת 2 מצנתרי מוח לשנה. תוכנית העבודה תתעדף הכשרת מצנתרים שישירותו באזורים פריפריאליים, בהם זמינות המצנתרים נמוכה יותר. נכון לתאריך 7/3/2024 תוכנית העבודה טרם אושרה. בשנת 2023 אושרו 4 מלגות למצנתרי מוח. נעשתה העדפה של הקצאת מלגות לבתי חולים בפריפריה. הוגשו 4 בקשות של רופאים להתמחות. רופא אחד כבר חזר מהתמחותו. 2 נמצאים בהתמחות בחו"ל. הרופא הרביעי צפוי לצאת להתמחות בקרוב.
10	זמינות מצנתרי מוח	1. זמינות מצנתרי המוח בשעות הפעילות הרגילות: במקרים שבהם נעדרים מצנתרים מעבודתם, זמינות הצנתורים מצטמצמת. היות שבשביעה (מתוך 11) מבתי החולים יש רק מצנתר אחד, אין אפשרות לבצע אצלם צנתור מוח בשעות ובימים אלו. מדובר בבתי החולים רמב"ם, נהרייה, פוריה, סורוקה וברזילי, הנמצאים באזורי פריפריה, ובהדסה עין כרם. עלה כי משרד הבריאות אינו מנהל לוח מקוון (דשבורד) המרכז מידע עדכני ושוטף על זמינות מצנתרי המוח, וכי המידע על כך נמצא בכל בית חולים בנפרד, בנוגע לזמינות	• משרד הבריאות משרד הבריאות מפעיל חמ"ל הזמין בכל עת 24/7. מכלול האגף לרפואה כללית מפעיל את חמ"ל האשפוז, אשר מסייע לבתי החולים, מד"א וארגוני ההצלה במענה מידי לכל פנייה בנושא אשפוז בכלל, וכן טיפול והעברות של מטופלים הסובלים משבץ מוחי. פעילות החמ"ל כוללת את ניהול לוח הכונויות, שכיום מתנהל באופן ידני.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המצנתרים שלו. לכן אמבולנסים ובתי חולים שמעבירים נפגע שבץ מוחי לצורך צנתור אינם יודעים, באופן שוטף ומיידי, באילו בתי חולים יש מצנתרי מוח זמינים, והם נאלצים לקיים בירורים מהירים על כך מול בתי חולים אחרים. 2. זמינות מצנתרי מוח בשעות אחר הצהריים, הלילה, סופי שבוע וחגים ופיזורם במחוזות: עולה כי בחודש מרץ 2023 בשישה (סורוקה, ברזילי, רמב"ם, נהרייה, פוריה ואיכילוב) מבין 11 בתי החולים היו ימים שלא היה בהם מצנתר בשעות שלאחר שעות הפעילות, ובחודש מאי 2023 - בשמונה (סורוקה, ברזילי, רמב"ם, נהרייה, פוריה, הדסה עין כרם, בילינסון ואיכילוב). עוד עולה כי זמינות מצנתרי המוח במחוז דרום בשעות שלאחר שעות הפעילות היא הנמוכה ביותר מכל המחוזות. כך, בחודש מרץ 2023 לא היה אף מצנתר מוח זמין במחוז דרום בשעות שלאחר שעות הפעילות במהלך 11 ימים מהחודש, ובמאי 2023 - במהלך 14 ימים מהחודש. במחוזות חיפה והצפון בחודש מרץ 2023 לא היה אף מצנתר מוח זמין במהלך שישה ימים בשעות שלאחר שעות הפעילות, ובחודש מאי 2023 - במהלך חמישה ימים. יצוין כי במחוז ירושלים במהלך חודש מאי היו 17 ימים רצופים שבהם היה מרכז מצנתר אחד בלבד לכל המחוז. בדיקת נתוני משרד הבריאות שהועברו לצוות הביקורת העלתה כי במשך שלושה ימים במרץ 2023 ובמשך שבעה ימים במאי 2023, לא היו מצנתרים כוננים כבוצי מתוך 11 המרכזים המצנתרים לפיכך שמרכזים אלה לא היו זמינים לביצוע צנתור בשעות שלאחר שעות הפעילות. 3. ניהול לוח הכונניות באופן ידני ולא מקוון: עלה שלוח הכונניות מתעדכן באופן תדיר ומשרד הבריאות מפיץ אותו לבתי החולים באופן יזום - ידינית (באמצעות דואר אלקטרוני) ולא אוטומטי. אשר על כן, בתי החולים מתקשים לעקוב אחריו. כך למשל, בכל אחד מהחודשים מרץ ומאי 2023 התעדכן הלוח חמש עד עשר פעמים, ולאחר כל עדכון נשלח קובץ חדש של לוח הכונניות לבית החולים. התדירות התכופה של עדכוני לוח הכונניות באה לידי ביטוי גם בדבריו של אחד מהמרכזים הרפואיים לצוות הביקורת, שהוא אינו נוהג להשתמש בלוח הכונניות, היות שהלוח מתעדכן באופן תכוף שמקשה לעקוב אחריו. 4. שליטה במשאבי הצנתור וניהולם: עולה שלעומת מדינות שבהן יש מנגנונים להסדרה של ההעברות בין בתי חולים לצורך צנתור, למערכת הבריאות בישראל אין מנגנונים כאלו. משרד הבריאות ביקש	פיתוח מערכת מחשוב ודשבורד לניהול כל מערך הצנתורים, כולל כונניות בזמן אמת נמצאים בתיעדוף של האגף לרפואה כללית אך טרם פותחו עקב הגבלות תקציביות. המשרד מתכנן להקים מרכז שליטה ארצי למקסם זמינות מצנתרים וחדרי צנתור בבתי חולים המצנתרים והפחתת זמני פינוי והעברה. למשרד ידוע כי ישנו חוסר במצנתרי מוח באופן כללי, וכן באופן ספציפי בשעות ובאזורים מסוימים. ניהול הלוח נועד לצמצם את הפערים ככל הניתן. תוכנית הכשרת מצנתרי המוח אמורה לצמצם את הפער בין המצוי לרצוי במהלך השנים הקרובות, בכפוף לאישור תוכניות העבודה לשנת 2024 ואילך.
		• המרכז הרפואי לגליל במרכז הרפואי לגליל יש מצנתר מוח אחד עם זמינות כמעט מלאה לטיפול בחולים עם שבץ מוחי שמגיעים למרכז הרפואי לגליל כולל הגעה לבית החולים אחרי שעות הפעילות גם בימים שאינו כונן. עדיין יש ימים שהמצנתר נמצא בחופשה ולכן המטופלים מועברים למרכזים מצנתרים אחרים להמשך טיפול.	
		• מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה משרד הבריאות שולח במייל לבית החולים מדי חודש לוח מעודכן לגבי זמינות מצנתרי המוח בארץ:	
		 זמינות מצנתרי מוח xlsx. (003) (004) (002)	
		• מרכז רפואי ע"ש ברזילי הזמינות הנמוכה של מצנתרי המח מונעת טיפול הולם גם במרכז הרפואי "ברזילי". אמנם חל שיפור ניכר מאז פתיחת שירותי צנתור מח במוסדנו אך מאחר ומדובר במצנתר בודד, אין באפשרותו לתת שירותי צנתור בכל עת. אנו עושים מאמץ לגייס ולהכשיר מצנתר נוסף כדי לכסות לפחות על חלק מהחסר, כמו בשאר המרכזים בארץ. ואולם בשל קשיים בהכשרה בחו"ל, אנו עדיין מחפשים מקום ראוי להכשרה. יש לציין כי משרד הבריאות מפרסם את זמינות	

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להסדיר מנגנון כזה, ובשנת 2021 החליט שהמשרד ירכז עבודת מטה שתביא להקמה ולפיתוח של מרכז שליטה ארצי. בדומה למרכז השליטה הארצי שמפעיל משרד הבריאות עבור המלר"דים של בתי החולים, גם מרכז שליטה זה אמור היה לאפשר ניהול של כלל המשאבים - מרכזים מצנתרים ורופאים מצנתרים - וכן להציג לוח בקרה המרכז את זמינותם בזמן אמת. באמצעים אלה ניתן לייעל את תהליכי העברת נפגעי שבץ מוחי בין בתי החולים ולמצות את המשאבים הקיימים לצורך ביצוע הצנתורים. ואולם, החלטת המנכ"ל לא יושמה, ונכון לסיום מועד הביקורת לא הוקם מרכז שליטה ארצי. בהיעדר מרכז שליטה וניהול ארצי לניהול מערך המצנתרים, המשרד אינו שולט במשאבים אלו, אינו יכול לתכנן את כוונות המצנתרים ביעילות לאורך כל שעות היממה, אינו מנגיש את המידע על זמינות המערך לבתי החולים וכן למד"א, ובשל כך נאלצים בתי חולים שאינם מצנתרים לאתר בעצמם בית חולים מצנתר, וזאת תוך בזבוז זמן יקר. המשרד גם אינו מרכז את כל המידע הנוגע להעברת נפגעי שבץ לצנתור בבתי החולים. המשמעות היא שייטכנו ימים שבהם באזורים ממוימים לא יהיו מצנתרים זמינים ואף לא בתי חולים זמינים לצנתור. הדבר עלול לפגוע בחולים ובמיוחד בתושבי הפריפריה - מחוזות דרום וצפון - ששם הזמינות נמוכה יותר מאשר במרכז. זו פגיעה בחוק זכויות החולה, הקובע כי כל הנזקק לטיפול רפואי זכאי לקבלו, ופגיעה בערך השוויון ובזכויות המטופלים - ערכים שאליהם שואף משרד הבריאות. מומלץ כי למשרד הבריאות תהיה יכולת שליטה ארצית במערך הצנתורים באמצעות מערכת ממוחשבת ומקוונת שתתממשק לכל בתי החולים ולמד"א, וזאת כפי שאף הוסכם בשנת 2021 בדיון של משרד הבריאות עם חי"ש. מערכת כזו צפויה לייעל את תהליכי העברת נפגעי שבץ מוחי בין בתי חולים ולמצות את המשאבים הקיימים לביצוע הצנתורים. היא תוכל לאפשר למשרד לתכנן את כוונות מערך הצנתורים בראייה ארצית ולהציג את תמונת המצב העדכנית של המערך, באופן שכל בית חולים וכן מד"א יוכלו לתכנן את פינוי נפגע השבץ לבית חולים מתאים שבו קיימת זמינות לצנתור.	מצנתרי מוח בטיפול בשבץ מוחי בהתאם למחוזות כך שניתן לדעת מיהם מצנתרי המוח הזמינים בכל יום.
11	גיבוש תמונת מצב על העברות בין בתי החולים	עלה שלרשם השבץ יש נתונים גולמיים בנוגע למספר נפגעי השבץ המוחי שהועברו לבתי חולים אחרים ובנוגע לזמני ההעברה שלהם, אך אין בידו כל הנתונים האמורים שנדרשים למשרד הבריאות כדי לקבוע מנגנון לניהול המשאבים הקיימים באופן היעיל ביותר. כך	• משרד הבריאות הרחבת המידע שמקבל הרישום לגבי מי שהוחלט להעבירם (בין אם צונתרו ובין אם לא) בין בתי חולים, ולגבי אותם חולים מבתי החולים אליהם הועברו, הוא כמובן מבורך.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לדוגמה, אין לו נתונים על זמני הגעה של אמבולנס, ניסיונות תיאום שלא צלחו וסיבת ההעברה המדויקת. עוד עלה כי למעט מקרה חד-פעמי לשנת 2019, שבו חי"ש ביקשה וקיבלה מרשם השבץ נתונים בנוגע למספר נפגעי השבץ המוחי שהועברו בין בתי חולים לצורך צנתור ובנוגע לזמני ההעברה שלהם, למשרד הבריאות אין נתונים על תחום זה. חוסר בבסיס נתונים כזה מביא לכך שההחלטות הניהוליות שקובע המשרד בנוגע למיצוי משאב הצנתורים ולקביעת בתי החולים שיבצעו את הצנתורים, שנדרשת להן ראייה מערכתית-ארצית, אינן מתבססות על תמונת מצב מלאה ומדויקת של זמינות המשאבים. מומלץ שמשרד הבריאות יוודא שלרשם השבץ יהיו כל הנתונים הנדרשים לצורך גיבוש תמונת מצב שוטפת של מערך צנתורי המוח. היכולת לגבש תמונת מצב שלמה ואמינה כאמור תאפשר למשרד הבריאות גם ליצור את תשתית המידע הנדרשת עבור מערכת לניהול יעיל של מערך הצנתורים. מערכת כזאת תאפשר שליטה על מכלול התהליכים הכרוכים בטיפול בנפגעי שבץ מוחי, לרבות העברות של נפגעים בין בתי חולים, באופן שהתהליכים יהיו מהירים ככל האפשר, וניתן יהיה למצות את חלון הזמנים המאפשר טיפול יעיל בנפגעי שבץ מוחי.	במקרה זה, המידע שיצטרך הרישום לקבל יכולול: (1) בית חולים שולח; (2) שעת שליחה; (3) בית חולים מקבל; (4) שעת קבלה; (5) שעת צנתור אם צונתר (נתון זה יתקבל ככל הנראה ממילא כשמדובר בבית החולים המאשפז); (6) מידע אם לא צונתר, כולל הסיבה לכך. המצב כיום הוא שאנו מקבלים מידע רק מבית החולים המאשפז. על מנת לאפשר קבלת מידע מהסוג שלעיל, יש צורך במנגנון שיאפשר גם קבלת מידע מחדרי מיון (ללא אשפוז). זה ידרוש הסדרה של מנגנון דיווח. המשרד יבדוק את ההיתכנות לכך. יש להבדיל בין תפקיד הרשם, שתפקידו הינו רישום נתונים, תיעוד וניתוח רטרואקטיביים, לבין מערכת ניהול דיגיטלית המראה נתונים בזמן אמת, והמאפשרת ניהול משאבים בזמן אמת, על פי צרכים משתנים. תפקיד הרשם הינו חיוני לניהול הנתונים ולהסקת מסקנות בדיעבד, לשם אופטימיזציה של ניהול המשאבים בזמן הווה ובעתיד. תפקידו הפונקציונלי אינו ניהול בזמן אמת של המשאבים. בהיעדר מערכת דיגיטלית האוגרת בתוכה את הנתונים, יהיה קושי רב בניצול אופטימלי של המשאבים המוגבלים העומדים לרשות מערכת הבריאות בתחום הצנתורים. תפקיד הרשם הינו רישום, תיעוד וניתוח נתונים רטרואקטיביים. הרשם אינו מחליף מערכת מידע דיגיטלית ממוחשבת עם דשבורד מקוון.
12	נתונים על העברות של נפגעי שבץ מוחי שיועדו לצנתור	מתוך 748 נפגעי השבץ שצונתרו בשנת 2019, 533 הגיעו ישירות לבית חולים מצנתר, ויותר 215 הנפגעים הועברו לצנתור מבית חולים אחר. בשנת 2020 צונתרו 902 נפגעי שבץ מוחי - 651 צונתרו בבית החולים שאליהם הגיעו, ו-251 הועברו לצנתור מבית חולים אחר. בשנת 2021 צונתרו 897 נפגעי שבץ מוחי - 685 צונתרו בבית החולים שאליהם הגיעו, ו-212 הועברו לצנתור מבית חולים אחר. ואולם, לא כל נפגעי השבץ המוחי שהועברו לבתי חולים אחרים לצורך צנתור צונתרו בסופו של דבר. זאת בין היתר בשל הערכה מחודשת בבית החולים שקיבל את הנפגע, ולפיה אין יכולת לצנתר או שאין תועלת	• משרד הבריאות ראה מענה לסעיף 11. כאמור לעיל, בכוונת המשרד להקים מרכז שליטה ארצי שמטרתו מיקסום זמינות מצנתרים וחדרי צנתור בבתי חולים המצנתרים והפחתת זמני פינוי והעברה, שיקלול את כל המידע אודות האירועים השונים – הן לצורך שליטה בזמן אמת, הן לצורך הפקת ידע, לקחים, ויישום לקחים בעתיד.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לנפגע בצנתור, אם משום שחלף הזמן המאפשר את הצנתור ואם מסיבות רפואיות אחרות. מיעוטם הגיעו לבית חולים מצנתר והועברו לבתי חולים מצנתר אחר (ב-2019 - 12% מאלה שהועברו; ב-2020 - 5% מאלה שהועברו; וב-2021 - 8% מאלה שהועברו), בין היתר כיוון שהראשון לא היה זמין לביצוע צנתור באותו הזמן. עולה שכמחצית מנפגעי השבץ שהועברו בשנים 2019 - 2021 מבתי חולים שאינם מצנתרים לבתי חולים מצנתרים לא צונתרו בסופו של דבר. עלה שתהליך הדיווח על העברה לצורך צנתור בבית חולים אחר אינו מוסדר: אומנם הסיבות לכך שהנפגע לא צונטר ידועות ומתועדות בבית החולים שאמור היה לצנתר את הנפגע, אך הן אינן מדווחות לרשם השבץ. כמו כן, לא קיימת חובה על בית החולים שאליו הועבר נפגע שבץ מוחי לעדכן את בית החולים שהעביר את הנפגע על ביצוע הצנתור או על אי-ביצועו, מה היו הסיבות לכך ועל תוצאות הצנתור. היות שכך, רשם השבץ ומשרד הבריאות, וכן בית החולים שהעביר את הנפגע לצנתור בבית חולים אחר, אינם יכולים לנתח את הסיבות לכך שהצנתור לא בוצע ולהפיק מכך לקחים, לרבות בנוגע למקרים שבהם הוחמץ "חלון הזמנים" לצנתור בשל הזמן הארוך מדי שחלף מאז האירוע. חולים שנזקקו לצנתור מוח אך לא צונתרו בסופו של דבר, בין היתר בשל החמצת "חלון הזמנים" שאיפשר זאת, עלולים להיזקק בשל פגיעה ברקמת המוח ולהידרדרות במצבם עד כדי נכות פיזית ופגיעה בתפקודים המנטליים. במצב החמור יותר הדבר עלול להוביל למוות. מומלץ כי משרד הבריאות יסדיר את תהליך הדיווח לרשם השבץ על הצנתור או על כך שהוא לא בוצע. עוד מומלץ שהמשרד יוודא כי יש בידיו נתונים על הסיבות לכך שבסופו של דבר הצנתור לא בוצע, וזאת כדי להפיק לקחים בנוגע לתהליך העברת המטופל, לתיאום בין בתי החולים ולעצם ההחלטה על הצורך בהעברה.	חמ"ל האשפוז כיום מאויש 24/7 ופועל למיקסום יעילות הטיפול בחולים, זמין למיקסום היעילות של הטיפול בחולים, צמצם את זמני העברה ולאפשר את הטיפול המיטבי לחולים הזקוקים.
13	זמן העברת חולים לצורך צנתור מוחי	1. נתונים על זמני העברה: מנתוני רשם השבץ עולה שבשנים 2019 - 2021 פרק הזמן החציוני מההגעה למלר"ד בבית החולים שאינו מצנתר ועד ההגעה לבית חולים מצנתר עמד על בין 174 דקות בשנים 2019 ו-2020 ל-192 דקות בשנת 2021. זהו פרק זמן הארוך ב-45% וב-60% בהתאמה מזה המומלץ - 120 דקות. אשר לפרק הזמן שמההגעה למלר"ד לבית החולים שאינו מצנתר ועד לצנתור עצמו, עולה שהזמן החציוני עמד על 270 דקות (4.5 שעות), 120 דקות יותר (80% יותר) מהזמן עד ביצוע הצנתור לנפגעי שבץ שהגיעו	• משרד הבריאות משרד הבריאות שוקד בחודשים אחרונים על טיוב זמני העברה בין בתי החולים שאין בהן צנתור מוחי למרכזים עם יכולות צנתור מוחי. הועדה ממפה את החסמים המביאים לזמני העברה ארוכים. הוצעו פתרונות אד הוק – שימוש בחמל אשפוז כדי לפתור חסמים של מציאת מרכז מצנתר פנוי, ופתרונות ארוכים טווח הכוללים מדדי איכות, ששימוש במודל hub and spokes ועוד.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ישראל לבית החולים המצנתר בכל אחת משלוש השנים. מהנתונים גם עולה כי בקרב כרבע מנפגעי השבץ זמן ההגעה ממל"ד אחד לשני היה ארוך יותר ועמד על יותר מ-220 דקות ב-2019 וב-2020 יותר מ-246 דקות ב-2021, זמן הארוך ב-185% - 205% מהזמן המומלץ (120 דקות). כך גם לגבי פרק הזמן עד לביצוע הצנתור, שהיה ארוך ועמד ברבע מהמקרים על יותר מ-360 דקות בשנים 2019 - 2021, זמן הארוך ב-240% מהזמן החציוני עד ביצוע הצנתור לחולים שהגיעו ישירות לבית החולים המצנתר (150 דקות). משמעות הדבר שחולים שהגיעו לאחר 360 דקות - 6 שעות - היו קרובים לקצה חלון הזמנים לביצוע צנתור מוח, העומד על 6 - 8 שעות. עוד עולה מהנתונים כי חולים שהגיעו ישירות לבית חולים מצנתר, ללא העברה בין שני בתי חולים, צונתרו בתוך 150 דקות (שעתיים וחצי) מרגע הגעתם. גורם הזמן הוא קריטי במתן הטיפול לנפגעי שבץ מוחי. זמן ארוך מדי עד לקבלת הטיפול, ובכלל זה ביצוע הצנתור, עלול לגרום למצב של נזק מוחי בלתי הפיך, שבו נפגעים אזורים נוספים במוח. הדבר עלול להוביל להפרעות מוטוריות, קוגניטיביות, שפתיות, רגשיות והתנהגותיות חמורות יותר ואף למוות. 2. זמינות ניידת טיפול נמרץ להעברה דחופה בין בתי החולים: חמישה בתי חולים מתוך ה-20 שנבדקו - אסותא אשדוד, רמב"ם, הלל יפה, הדסה וזיו - ציינו לפני צוות הביקורת כי לעיתים זמן העברת נפגע השבץ לצנתור התארך בעקבות עיכוב בהגעת האמבולנס. עוד עלה שמשד הבריאות לא קבע בנהליו מהו פרק הזמן המרבי מזימון האמבולנס ועד הגעתו לבית החולים, ובפועל אין לו נתונים על כך. לכן הוא אינו יכול לדעת אם זמן הגעת האמבולנס הוא חסם להגעת נפגע שבץ מוחי לצנתור, ואם כן, כיצד ניתן לייעל את תהליך ההעברה ולקצר את פרק הזמן. חשיבות גדולה יש לכך שנפגע שבץ שנזקק לצנתור מוח יגיע בזמן לטיפול זה ולא יחמיץ את חלון הזמנים שמאפשר את ביצוע הצנתור. כך ישתפרו סיכויי להחלמה ולשיבה מהירה לאורח חיים עצמאי ופעיל. ערך זה עולה גם מחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות ממלכתי), הקובע כי כל הנזק לטיפול רפואי זכאי לקבלו באיכות סבירה, בתוך זמן סביר ובמרחק סביר. מומלץ שהמשרד יקים מרכז שליטה וניהול ארצי, שיאפשר ניהול מרוכז של משאב המצנתרים בראייה כלל-ארצית ויבטיח את זמינותם בכל עת ובכל מחוז. מרכז השליטה גם יוכל לספק תמונת מצב רציפה של	

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		זמינות מערך הצנתורים בבתי החולים, באופן שניתן יהיה לאתר באמצעותו בית חולים ורופא מצננת זמינים. מומלץ עוד שהמשרד יקבע לשם כך לוחות זמנים לקידום המשימה ויעדים פרטניים לכל תחום ויגדיר את מקורות המימון האפשריים ואת הפעולות הנדרשות להשגתם. זאת כדי לחסוך זמן יקר בהעברת נפגעי שבץ לצנתור ולמנוע עיכוב שיכול להשפיע על מצבם הרפואי. עוד מומלץ שהמשרד יגדיר ממשקים להעברה של תוצאות בדיקות הדמיה בין בתי חולים או לצפייה בהן, וכן יקבע פרק זמן מרבי עד להגעת אמבולנס לבית חולים לצורך העברה של נפגעי שבץ ויעקוב אחר מימושו.	
14	העברת תצלומי דימות בין בתי חולים לצורך החלטה על צנתור	בביקורת עלה כי על אף הצורך שהעלו המועצות הלאומיות מול משרד הבריאות בשנת 2014 ועל אף המלצות ח"ש משנת 2021 בדבר הצורך לשתף תצלומי דימות בין כל בתי החולים באמצעות ממשקים ל-PACS, רק חלק מהממשקים קיימים. בשל כך אין אפשרות לכל בתי החולים לצפות בתצלומי הדימות של בתי החולים האחרים. כך למשל, שמיר אינו מתממשק עם אף בית חולים אחר, איכילוב מתממשק רק עם וולפסון, ובני ציון מתממשק רק עם רמב"ם. יש בתי חולים שמתממשקים עם כמה בתי חולים: וולפסון מתממשק עם ארבעה בתי חולים, שיבא עם שמונה ורמב"ם עם כל בתי החולים של הכללית, עם שישה ממשלתיים ועם שניים ציבוריים. מומלץ שמשרד הבריאות יגדיר ממשקי העברה של תוצאות בדיקות הדמיה בין בתי חולים או צפייה בהן ויקדם הקמת מערכת ממוחשבת מתקדמת, שתהיה נגישה לכל בתי החולים ותאפשר ריכוז של הבדיקות, פענוחם של צילומי דימות של מוסדות בריאות שונים וגישה אל המערכת מנקודות קצה שונות, לרבות הטלפון הנייד. זאת כדי להבטיח קבלת החלטות מהירה ומדויקת, תוך שמירה על מידע רגיש של החולים.	• משרד הבריאות במסגרת פרויקט איתן ניתן לשתף צילומים בין בתי החולים. חברת אלגוטק פיתחה עבור מערכת איתן פתרון המאפשר גישה למערכות הפקס השונות הקיימות בבתי החולים ולהציג את תצלום הדימות. בממשק לאיתן אנחנו מעבירים את מספר Accession Number מזהה חד ערכי לצילום.
15	שיקום נפגעי שבץ מוחי - שיעור נפגעי השבץ שקיבלו שיקום (באשפוז או בקהילה)	עולה שכ-39% (כ-4,830) מנפגעי השבץ הפוטנציאליים לשיקום לא קיבלו כלל שירותי שיקום לאחר שחרורם מהאשפוז הכללי, כ-61% (כ-7,620) בלבד קיבלו שירותי שיקום במוסדות השיקום (באשפוז או בקהילה או בשניהם). מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את הסיבות למצב שיותר משליש מנפגעי השבץ הפוטנציאליים לשיקום לא קיבלו שיקום לאחר שחרורם מהאשפוז הכללי ויפעל להגדלת שיעורם של מקבלי השיקום. פעולה זו נחוצה כדי להגביר את הסיכוי של נפגעי השבץ	• משרד הבריאות באגף השיקום ובשיתוף עם גורמים נוספים במשרד הוקם צוות הפועל לשילוב שדה ייעודי להמלצה על טיפול שיקומי לסוגיו ברשומה הרפואית. שימוש בשדה ייעודי ומקודד, באופן המתחייב מנהלי העבודה הקיימים, יאפשר בקרה על שיעור ההפניות, יאפשר בהמשך מעקב אחר זמני המתנה וככלל יטיב את תהליך ההפניה לשיקום של חולי שבץ.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
	מהאשפוז הכללי	המוחי לשוב לאורח חיים פעיל ובריא ולתפקוד מיטבי ולהפחית את הסיכון שלהם לתמותה.	בנוסף, אגף השיקום החל לבצע כחלק מבקורות הרישוי בחינה של אופן ההפניה למחלקות השיקום מתוך המחלקות הכלליות. אנו מתכננים להרחיב את תהליכי הבקרה הללו ולהעלות את תדירותם בשנים הקרובות.
16	שיקום במהלך האשפוז בבתי החולים הכלליים - תקינת כוח אדם במקצועות הפרה-רפואיים	על פי מסקנות הצוות לבחינת פערי כוח האדם במקצועות הבריאות, שפורסמו במאי 2021 (אשר התייחסו לכלל צורכי כוח האדם בתחום זה), קיימים פערים גדולים בין הביקוש של מקצועות הבריאות הפרה-רפואיים לבין ההיצע שלהם בשירות הציבורי: פער של 24% בפיזיותרפיסטים, פער של 34% בקלינאי תקשורת ופער של 35% במרפאים בעיסוק. 1. הקצאת תקנים: בביקורת עלה כי שישה מ-20 בתי החולים הכלליים שנבדקו - שמיר, בני ציון, ברזילי, נהריה, בילינסון ויוספטל (שבו אין מחלקה נירולוגית) - אינם מקצים תקנים למחלקות הנירולוגיות לשלושת המקצועות הפרה-רפואיים החיוניים לשיקום נפשי: שבץ, שבעה בתי חולים אחרים - וולפסון, קפלן, זיו, איכילוב, שיבא, העמק ופריה - מקצים תקנים כאמור לאחד או שניים משלושת המקצועות; ויתר שבעת בתי החולים - אסותא אשדוד, הדסה, מאיר, כרמל, סורוקה, הלל יפה ורמב"ם - מקצים תקנים כאמור לשלושת המקצועות. 2. מתן טיפול שיקומי: עולה כי ארבעה מ-20 בתי החולים הכלליים שנבדקו (ברזילי, רמב"ם, סורוקה ויוספטל שבו אין מחלקה נירולוגית) אינם מספקים טיפול שיקומי באף אחד מהמקצועות הפרה-רפואיים; בית חולים אחד (וולפסון) אינו מספק טיפול שיקומי בשניים משלושת המקצועות הפרה-רפואיים; ושלושה בתי חולים (איכילוב, זיו ושיבא) אינם מספקים טיפול שיקומי באחד משלושת המקצועות הפרה-רפואיים. עוד עולה מהלוח כי 11 מ-20 בתי החולים שנבדקו (איכילוב, אסותא אשדוד, בני ציון, שמיר, ברזילי, גליל מערבי, סורוקה, פריה, שיבא, וולפסון ויוספטל) אינם מספקים סיוע נפשי על ידי פסיכולוג לנפגעי השבץ במסגרת אשפוזם. בהיעדר תקני כוח אדם למקצועות פרה-רפואיים במחלקות הנירולוגיות (וביחידות השבץ שבהן) או בהיעדר הקצאת בעלי מקצועות פרה-רפואיים למחלקות אלה על ידי בית החולים, נפגעת היכולת של המחלקות לספק שירותים אלו לנפגעי השבץ המוחי, דבר העלול לפגוע ביכולת נפגעי השבץ להשתקם ולהגדיל את הסיכון שלהם לנזקים פיזיים, קוגניטיביים ורגשיים.	• משרד הבריאות יש להבדיל בין נושא התקינה לבין פערי כוח האדם במקצועות הבריאות. בנושא התקינה - אין היום תקינה מחייבת למקצועות הבריאות במחלקות הנירולוגיות או במחלקות בהם מאושפזים אנשים עם בעיות נירולוגיות. הקצאת משאבי כוח האדם במקצועות הבריאות במחלקות בתי החולים היא לפי שיקול דעת מנהל בית החולים. התקנים הניתנים כיום למקצועות הבריאות הינם מוגבלים ולא תמיד ניתנים למחלקות הנירולוגיות. בנושא פערי כוח האדם - המשרד עוסק ביישום פתרונות שעלו והמשך פעילות לצורך צמצום הפערים הקיימים. גם ביחידות שבץ אין הגדרה ברורה לתקינת מקצועות הבריאות, רק אמירה כללית לצורך בהעסקה של כל מקצועות הבריאות. הגדרנו מול האוצר תקנון לרופאים ואחיות עבור יחידות אלה (בהתאם ליחידות נירוכירורגיות אקוטיות) פרא מנמש לפי מקדם 0.7 כמו כל מיטה.
		• אסותא אשדוד בע"מ	בבית החולים אסותא אשדוד קיימת תקינה ייעודית ומלאה של מקצועות הבריאות למחלקת נירולוגיה - פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת, תזונה ועבודה סוציאלית.
		• המרכז הרפואי לגליל	אמנם אין תקן ייעודי של פסיכולוג לנפגעי שבץ במסגרת אשפוזם, אך ביה"ח נותן מענה נקודתי לכל מקרה בו המחלקה הנירולוגית מבקשת התערבות.
		• מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה	ראה תגובה לליקוי 17.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		משרד מבקר המדינה חוזר על המלצותיו מהדוחות "טיפולים בתחום התפתחות הילד" משנת 2017 ו"אשפוז ילדים בבתי חולים" משנת 2023, כי משרד הבריאות ימפה את הצורך במקצועות הפרה-רפואיים בכלל בתי החולים, יבחן מהו התקן המומלץ למקצועות אלו שיאפשר מתן טיפול ההולם את צורכי החולים, ובהתאם לכך יגבש תוכנית רב-שנתית להשלמת השירותים הנדרשים בתחומים הפרה-רפואיים ויפעל ליישומה.	במסגרת אשפוזם רוב חולי השבץ עוברים הערכות לשיקום והדרכת משפחות. לרוב מדובר במפגש בודד, לעיתים מצליחים לתת עוד מפגש טיפולי. אין מספיק תקינה וכוח אדם לצורך התחלת טיפול שיקומי עם כל המשמעות של זה במהלך אשפוזם במחלקה האקוטית. רוב המטופלים המאושפזים עם שבץ עוברים הערכה ראשונית והדרכת משפחה על ידי ריפוי בעיסוק ופיזיותרפיה. קלינאית תקשורת עושה הערכות רק בתחום הבליעה ולא השפה, ורק בחולים ספציפיים אשר הצוות הרפואי מבקש את הערכתה. הדבר נכון גם לגבי שירותי פסיכולוגיה רפואית - בחולים בודדים לפי בקשת צוות רפואי.
			• מרכז רפואי ע"ש ברזילי חסר בכח אדם מספק בתחום הפיזיותרפיה והעדר כח אדם בתחום הרפוי בעיסוק וקלינאות תקשורת מגביל את היכולת למתן טיפול שיקומי הולם במהלך האשפוז. התרענו חזור והתרע על המצב אך מסיבות שונות (משכורת לא מספקות, אלטרנטיבות מפתות יותר בקהילה וברפואה הפרטית). אי לכך, יש קושי לשפר את המצב באופן מהותי.
17	סיוע של עובדים סוציאליים לנפגעי שבץ מוחי מאושפזים למיצי זכויותיהם	סקר שביצעה עמותת נאמן באפריל 2023 בחן את מידת המודעות של חולי השבץ ובני משפחותיהם לזכויותיהם לשיקום. הסקר העלה כי מתוך אלו שכן משפחתם או הם לקו בשבץ (102 נדגמים), כשליש (32% מהם) לא הכירו את זכויות השיקום המגיעות להם, למשל הזכות לקבל ציוד שיקומי ואביזרי עזר, הזכות להתאמת הבית לקראת חזרתם מאשפוז, הזכות לטיפול פסיכולוגי שיקומי והזכות לערר על החלטת מערכת הבריאות. מתהליך שיתוף הציבור שביצע משרד מבקר המדינה עולים קשיים של נפגעי שבץ מוחי בכל הנוגע להנגשת מידע על זכויותיהם והסיוע לממשן. בתשובות של בתי החולים לשאלה האם בית החולים נותן הדרכה לכל מטופלי השבץ לפני שחרורם בנוגע לזכויות המגיעות להם, ציינו בתי החולים וולפסון, שיבא, רמב"ם, איכילוב ופוריה, כי העובדים הסוציאליים (או גורמים אחרים, כגון מתנדבים) בבית החולים מדריכים רק חלק מנפגעי השבץ המאושפזים על זכויותיהם ומסייעים להם בתחום זה. בתי	• משרד הבריאות משרד הבריאות מפעיל באמצעות מיקור חוץ 5 מרכזים להנגשה ומיצי זכויות, הפועלים בבתי החולים איכילוב, רמב"ם, ז"ר, סורוקה והמרכז הירושלמי לבריאות הנפש (כפר שאול – איתנים). המרכזים מעניקים שירותים ללא עלות לכל אדם הפונה אליהם, ובשנת 2023 נפתחו 9,473 פניות חדשות בכלל המרכזים. אין בידי המשרד דאטה הממפה את מצבם הרפואי של הפונים (אלא רק את המחלקה בהם טופלו), ולפיכך אין ביכולתו לציין באופן מדויק כמה מן הפונים הם נפגעי שבץ מוחי. מנגד, ניתן לציין כי מרבית הפניות נוגעות לשירותים וגמלאות הביטוח הלאומי, וכי מבין סך כל הפניות בקשה לסיוע בקבלת אביזרי שיקום וניידות היא הרביעית בשכיחותה (1,012 פניות בשנת 2023, המהוות 11% מסך הפניות למרכזים).

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		החולים אסותא אשדוד, שמיר, ברזילי, בני ציון, נהרייה, הדסה, הלל יפה, זיו, העמק, סורוקה, מאיר, קפלן, בילינסון, כרמל ויוספטל ציינו כי נותנים הדרכה כזו לכל המטופלים. על משרד הבריאות לפעול על פי חוזר שיקום קשישים ולוודא כי בתי החולים הכלליים מיידעים את כל המטופלים ומשפחותיהם על זכויותיהם למיצי פוטנציאל השיקום ומפנים אותם לגורמים המתאימים לקבלת סיוע. מומלץ שבתי החולים הכלליים, ובפרט וולפסון, שיבא, רמב"ם, איכילוב ופוריה, יספקו סיוע מלא לנפגעי השבץ המאושפזים בנוגע למימוש זכויותיהם. בכלל זה, מוצע שהם יכשירו את השירות הסוציאלי שבבתי החולים בתחום מיצוי הזכויות לנפגעי שבץ, ינגישו את שירותיהם למאושפזים וייצרו מוקד מידע חלופי על הזכויות, למשל באמצעות ידיעון מודפס. כן מוצע שהם יתאמו סיוע שמספקות עמותות מתנדבים, שלהן מומחיות ממוקדת בתחום זה.	הנגשת הבית: תהליך שמתבצע בשיתוף היחידה להמשך טיפול של הקופה המבטחת בבדיקה לגבי הצורך להנגשת הבית וייעוץ של מרפאה בעיסוק. ניתן להגיש בקשה בטופס מקוון למשרד השיכון במידה ויש קושי של הנגשה דיגיטאלית ניתן לפנות לעו"ס של לשכת הבריאות לצורך הכוונה והגשה. בחודש יוני 2024 צפוי לפוג תוקף המכרז הנוכחי להפעלת מרכזי המיצי הזכויות, וכחלק מתוכניות העבודה האגפיות של אגף בכיר שירות לציבור, מתעתד האגף לדייק את יעילות פעולותיו בכל הנוגע להנגשה ומיצי זכויות, כך שיהיו ממוקדות באוכלוסיות המטופלים הנזקקות ביותר לסיוע במיצי זכויות, ויפעלו בתיאום מוגבר עם גופים נוספים האמונים על הנגשה ומיצי זכויות הנובעות ממצבים רפואיים, בראש ובראשונה מול המוסד לביטוח לאומי לציין שבבתי חולים הוקמה מחלקה ראשונה בנכות כללית, וסיעוד מתוך מתן מענים מידיים מול ביטוח לאומי להכרה ראשונית בנכות ללא וועדה רפואית.
		• המרכז הרפואי לגליל במחלקת שיקום במרכז הרפואי לגליל קיים יעוץ פסיכולוגי לחולים המאושפזים. הערנו ושלחנו תיקון לטיטט דו"ח מבקר המדינה במכתב שנשלח ע"י מנהל בית החולים בתאריך 21/2/24 אך הדוח לא תוקן. לסיום, המרכז הרפואי לגליל מבקש לציין כי כל ההערות האמורות לעיל, על חשיבותן ומשמעותן, גם לו יתוקנו עד אחרון הליקויים, יהיו זה עקר, חסר ובלתי יעיל ללא תוספת תקינה משמעותית אשר תהווה פלטפורמה לקליטת כ"א למימוש התוכנית.	
		• מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה עו"ס משתדלת להגיע לכל מטופל ולתת לו הדרכה לגבי הזכויות המתאימות לו ומבצעת הדרכה. העו"ס מסייעת למטופל במילוי הטפסים ומעבירה לעו"ס ייעודית של ביטוח לאומי (מחלקה ראשונה) לקבלת הזכויות והקצבה בהליך מזורז.	

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• שירותי בריאות כללית כפי שצוין בדוח, לא הופנו הערות כלפי בתי"ח של הכללית, שכן הם נותנים הדרכה כזו לכל המטופלים.
18	רופאים מומחים לשיקום ולגריאטריה וביצוע הערכה תפקודית לנפגע שבץ מוחי במהלך האשפוז הכללי	על פי נתוני משרד הבריאות, נכון לשנת 2021, רשומים 204 רופאים שהם מומחים לשיקום ועוד 97 מתמחים; כ-30% מהמומחים עתידים לפרוש בתוך כעשור. בהתחשב בנתונים אלו, מדובר ב-2.14 רופאים מומחים ל-100,000 נפש. לשם השוואה, באירופה יש 2.96 רופאי שיקום ל-100,000 נפש. על פי הערכת חברי איגוד השיקום, נדרשים בארץ 400 מומחים לשיקום. במחלקות האשפוז בבתי חולים כלליים אין תקן לרופא שיקום, ובמחלקות גריאטריה שיקומית יש חצי תקן לרופא שיקום. עולה כי מתוך 20 בתי החולים הכלליים שנבדקו רק בארבעה מתוכם (פוריה, שיבא, נהריה ואיכילוב) בוצעה הערכה תפקודית על ידי רופא גריאטר או רופא שיקום, בהתאם להנחיות משרד הבריאות. בכל האחרים (אסותא אשדוד, שמיר, סורוקה, וולפסון, מאיר, קפלן, ברזילי, יוספטל, העמק, זיו, בני ציון, הלל יפה, בילינסון, כרמל, רמב"ם והדסה) בוצעה ההערכה על ידי רופא גריאטר או רופא שיקום לחלק מנפגעי השבץ או לנפגעי שבץ מגיל 65 ומעלה, או שבוצעה הערכה על ידי גורם אחר. עולה מכך חשש שההחלטה על המשך השיקום של נפגע שבץ מוחי לא התקבלה על ידי מי שהמשרד קבע שבשל מומחיותו הוא זה שיקבל את ההחלטה. המחסור הארצי ברופאי שיקום וברופאים גריאטריים, וכן היעדר תקינה במחלקות האשפוז הכללי בבתי החולים הכלליים, פוגעים ביכולת של מחלקות האשפוז לבצע הערכה תפקודית לכל נפגעי השבץ המוחי על ידי בעל המקצוע המתאים לכך ובהתאם להנחיות משרד הבריאות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות לגבש תוכנית להשלמת הפערים במומחים לשיקום ולגריאטריה.	• משרד הבריאות המשרד מודע למחסור הקיים בגריאטרים ובהובלת האגף לגריאטריה נעשות פעולות להגדלת מספר הגריאטרים בכלל ובתי החולים בפרט כגון: תמיכה בתקני התמחות תוספתיים על הקיימים: בשנת 2023 הושקה תכנית לאומית למניעת הדרדרות באשפוז של קשישים שאחד ממרכיביה הוא מתן יעוץ גריאטרי ובכך התכנית מתממדת בתי חולים על זמינות של גריאטר למתן יעוץ לנפגעים באשפוז הכללי.
19	ריכוז המידע בנוגע להמלצות בתי החולים לשיקום נפגעי השבץ	עלה כי רשם השבץ אוסף נתונים על כל נפגע שבץ שקיבל טיפול שיקומי באשפוז ובהילה. את נתוני הקהילה שאסף הוא מארגן בפילוח לפי תחומים אלה: פיזיותרפיה, ריפוי בעיסוק, קלינאות תקשורת. ואולם, אין לו נתונים על ההמלצות לשיקום שניתנו לנפגע השבץ לקראת שחרורו מהאשפוז הכללי בבית החולים, ובפרט אם הומלץ עבורו שיקום באשפוז או בקהילה ובאיזה מהתחומים. סיבה מרכזית לכך שאין לרשם נתונים על ההמלצות שניתנו היא העובדה שהנתונים בתיקים האישיים של נפגעי השבץ רשומים במלל חופשי, ולא באופן מקודד ומובנה על פי שדות שהוגדרו (למשל, באמצעות	• משרד הבריאות קידוד הצורך בשיקום בתיקים הממוחשבים בבתי החולים אכן יקל מאוד על שליפת נתון זה ועל תיעודו ברישום. בטיטסה המתגבשת של תכנית התמרוץ לבתי החולים הכלליים בתחום הנירולוגיה אחת הפעולות הנדרשות הוא פיתוח שדות בתיק הרפואי לתיעוד מצב תפקודי והמלצות לשיקום של חולים נירולוגים. כאמור מדובר בטיטסה ויתכן כי המודל הסופי ישתנה בהתאם להערות שיתקבלו מהשטח.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		סימון להמלצה לקלינאות תקשורת או לפיזיותרפיה), המאפשרים לרכז את הנתונים, לנתחם ולבחון את רצף תהליך השיקום והיעילות שלו. בנסיבות אלו, למשרד הבריאות יש נתונים רק על אלה שקיבלו שיקום בפועל, אולם אין לו נתונים על כל נפגעי השבץ המוחי שזקקו לשיקום, על המסגרת השיקומית המומלצת לכל אחד מנפגעי השבץ (אשפוז או קהילה) ועל סוגי טיפולי השיקום הנדרשים. כך אין לו גם היכולת להציג תמונת מצב כוללת של צורכי החולים הנזקקים לשיקום ולנתח את הפעולות שעליו לעשות כדי לתת מענה לצרכים. מדובר במעקב, פיקוח ובקרה לא-מספקים על תחום זה. כיוון שאין למשרד הבריאות נתונים על ההמלצות לשיקום לנפגעי השבץ, הוא אינו יכול לדעת אם מי שלא קיבלו שיקום גם לא זקקו לו ואם סוג השיקום שקיבלו תאם את ההמלצות שקבעו רופאי בתי החולים במכתבי השחרור מהאשפוז. מומלץ כי משרד הבריאות ינחה את בתי החולים לקודד את ההמלצות לשיקום נפגעי השבץ על פי שדות שיגדיר המשרד, כדי שניתן יהיה לנתח את הנתונים, לאתר פערים ביכולת לספק שירותי שיקום, לוודא כי השיקום ניתן לכל מי שנדרש לו ולהעריך את היעילות של תהליך השיקום.	נכון להיום קיים בקמיליון רכיב המלצות בשחרור בו הרופא מתעד את ההמלצות במלל חופשי. כלל שיועבר אפיון יהיה ניתן לבחון לבנות רכיב ייעודי ולשבצו במערכת הקלינית.
20	זמן ההמתנה למסגרת שיקומית אחרי האשפוז הכללי	בביקורת עלה כי משרד הבריאות אינו מודד את זמני ההמתנה של נפגעי השבץ המוחי המאושפזים בבתי החולים הכלליים מההחלטה על כך שהם יכולים להשתחרר ממחלקת האשפוז ועד ההגעה למסגרות שיקום. אשר על כן, המשרד אינו יכול לנתח את הקשר, ככל שקיים, בין זמן ההמתנה לקבלת שירותי שיקום לבין מידת השיפור או מידת ההתדרדרות במצבו הרפואי, הקוגניטיבי והנפשי של המטופל. עולה כי קיים שיהיו בין ההחלטה של בית החולים על העברת נפגע השבץ למסגרת שיקום ועד העברתו אליה בפועל - כ- 67% מהחולים (79 חולים) המתונו מעל 48 שעות עד להעברתם; כ- 20% מהחולים (24 חולים) אף המתונו שבוע ויותר להעברה למסגרת כזו. עיכוב של נפגעי שבץ מוחי באשפוז כללי בשל המתנה למסגרת שיקום באשפוז דוחה את מועד תחילת תהליך השיקום שלהם ועלול גם לפגוע בסיכויי החלמתם. מומלץ כי משרד הבריאות יבחן את הגורמים לשהיו שחרור נפגעי השבץ מבתי החולים הכלליים אל המסגרות השיקומיות באשפוז, יבחן אם ההיצע הקיים של מיטות השיקום המתאימות לנפגעי השבץ	• משרד הבריאות פיתוח רשם שיקום כולל, או התייחסות ייעודית לצורך בשיקום במסגרת רשם שבץ, יאפשרו בקרה על אופן ההפניה לשיקום, לרבות על משכי ההמתנה בין הרגע בו המטופל מוכל להעברה לשיקום לתחילת הטיפול, אם במסגרת אשפוז או בקהילה. כפי שצוין בסעיף קודם של המענה, טיטוט מבחן התמרוץ כוללת התייחסות לפיתוח שדה ייעודי ברשומה לתיעוד מובנה של הצורך בשיקום. כאמור, פיתוח רשם שיקום מקיף או שדות ייעודיים ברשם השבץ יוכלו לסייע באיתור החסמים להפניה האמבולטורית בשנים הקרובות כאשר כבר בשנת 2024 צפויה הרחבה משמעותית של מיטות השיקום באזור הצפון (המרכז הרפואי לצפון – פוריה, בני ציון חיפה), באזור ירושלים (הדסה הר הצופים) וגם במרכז (מדיקל סנטר, בת ים).

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		תואם את הצרכים השיקומיים שלהם ויפעל להסרת החסמים לשחרור מיידי שלהם.	מספר מיטות השיקום בדרום גדל בשנת 2023 עם פתיחת בית החולים עדי נגב וצפוי לגדול בשנים הקרובות עם השלמת הבניה של מחלקת השיקום החדשה בסורוקה.
21	מסגרות שיקום של נפגעי שבץ מוחי לאחר האשפוז בבית החולים הכללי - הערכת איכות השיקום של נפגעי השבץ המוחי במסגרות השיקום	עלה כי אף ששיקום נפגעי שבץ מוחי הוא קריטי בנוגע ליכולת שלהם לחזור ככל הניתן לחיים רגילים ושגרתיים, ואף שמשרד הבריאות הגדיר את השיקום כחלק משמעותי ואינטגרלי מהטיפול בחולה, המשיע ישירות על שיפור תפקודו המוטורי והקוגניטיבי, ואף קבע מדד איכות שישקף את שיעור הביצוע של הערכה תפקודית בכניסה למוסד השיקום וביציאה ממנו. המשרד לא קבע שיש לבחון את היעילות של תהליך השיקום עצמו של נפגעי שבץ מוחי, ובכלל זה הדרך שבה ניתן לאמוד את יעילות מערכי השיקום ואת מידת ההשפעה של פעולות השיקום המבוצעות במוסדות השיקום השונים על שיפור תפקודיהם של המטופלים. כפי שעלה בביקורת, אין למשרד נתונים שיכולים לשמש בסיס מידע לבחינת יעילות המערך. מומלץ כי משרד הבריאות יגבש מדד לבחינת יעילות השיקום, שיכלול כלים שיאפשרו בחינה זו במסגרות השיקום (בבתי חולים ובקהילה) ועמידה על איכות הטיפולים שנעשו ועל התאמתם למטופלים לצורך שיפור מצבם. מדד השיקום יוכל לשקף את יעילות פעולות השיקום, וכשהיא מיטבית יכול להצטמצם הצורך בשיקום נוסף על זה שהמטופל כבר קיבל.	• משרד הבריאות FIM הינו מדד תוצאה מקובל בעולם השיקום ועבר תיקוף לשימוש במגוון של פתולוגיות והפרעות תפקודיות. השימוש ב FIM מוגדר כיום כמדד איכות – מדובר במדד תהליך. השימוש ב FIM, או כל מדד תפקוד אחר, כמדד תוצאה הינו מורכב מאוד כאשר תוצאת המדד לאחר הטיפול מושפעת מאוד מנקודת המוצא של המדידה ומאופי הפתולוגיה. חשוב להדגיש שהגדרת מדד תהליך למדידת תוצא השיקום דוחף את המערכת לטיוב ההתערבות מעצם השימוש במדד. שיעור העמידה במדד האיכות הינו גבוה מאוד מזה שנים. שימוש בסולם זה כמדד תוצאה טומן בחובו סיכונים משמעותיים באשר להשפעה על אופי החולים וחומרת הליקוי התפקודי שלהם על הקבלה לשיקום. השימוש במדדים כמותיים למדידת תפקוד רווח במערכת השיקום. ניתן לשקול הרחבה של הגדרת מדדי תהליך נוספים כמדדי איכות אך יש להיזהר משימוש בהם כמדדי תוצאה.
22	תוכנית לאומית לשיקום נפגעי שבץ מוחי וקביעת יעד למספר מיטות השיקום	שיעור כלל מיטות השיקום, ובכלל זה עבור שבץ מוחי ועבור חולים אחרים (להלן - מיטות שיקום), היה 0.3 מיטות ל-1,000 נפש בלבד בשנת 2022, לעומת 0.5 מיטות ל-1,000 נפש בממוצע ב-23 מדינות ה OECD-שעימן מבוצעת ההשוואה) מתוך 31 מדינות החברות ב OECD-ישראל נמצאת אפוא במקום ה-11 מתוך אותן 23 מדינות. עלה כי מאז שנת 2014 (מועד גיבוש התוכנית הלאומית) ונכון למועד סיום הביקורת, משרד הבריאות לא קבע תוכנית פעולה בנוגע לשיקום משבץ מוחי - מהן הפעולות שנדרש לבצע, היעדים ולוחות הזמנים להשגתם והמדדים להערכתם, ובהתאם גם לא תקצב אותה. כתוצאה מכך, למרות הגידול בתוחלת החיים ובעקבותיו הגידול הצפוי בצורך במיטות שיקום בכלל ולנפגעי שבץ בפרט, למשרד הבריאות אין הערכה של צורכי מיטות השיקום הנדרשות לפי גודל האוכלוסייה. בפועל, שיעור כלל מיטות השיקום בישראל עמד בשנת 2021 על 0.3 מיטות ל-1,000 נפש בלבד, לעומת 0.5 מיטות	• משרד הבריאות בהתאם לנתוני ה OECD המעודכנים, 23 מדינות דווחו לארגון על סך מיטות השיקום, ישראל מדורגת באמצע, במקום ה-11 מתוך 23 המדינות שדווחו בשנים 2019-2021. על פי תוכנית המיטות, בשנים 2023-28 צפויות להירשם מעל 300 מיטות שיקום בבתי חולים כלליים. כמאה מיטות נוספות צפויות להיפתח בבתי חולים אשר אינם כלולים בתוכנית המיטות הכללית. אם כי מיטות השיקום הכלליות אינן ספציפיות לשיקום שבץ הן נותנות מענה ראוי לחלק גדול של מטופלי השבץ אשר זקוקים לשיקום. מסגרות ספציפיות לשיקום הקיימות כיום בבתי חולים מסוימים (למשל שיבא, או לוינסטין) ומתפתחות כיום במסגרות נוספות

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מו	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		בממוצע ה. OECD-בנסיבות אלה, מערך השיקום פועל באופן בלתי מתוכנן, ללא יעדים שיווינו את פעולותיו, בלי שהוא יודע מהם צורכי מיטות השיקום העתידיים וללא תכנון מענים מתאימים, לרבות כוח אדם ייעודי והתקציבים הנדרשים. מומלץ למשרד הבריאות להשלים את גיבוש התוכנית הלאומית לשבץ, כך שתתייחס גם לשיקום נפגעי השבץ המוחי. בכלל זה, מומלץ שהמשרד יקבע מהם המענים לצרכים הנוכחיים והעתידיים בתחום השיקום בכלל ובשיקום שבץ מוחי בפרט, היעדים למימוש התוכנית והמדדים להערכתם, לוחות זמנים לביצוע, התקציבים לכל השותפים לתוכנית, היעד למספר מיטות השיקום הנדרשות ל-1,000 נפש וזמינות שירותי המערך. עוד מומלץ כי המשרד יפעל להגדלת מספר הרופאים המומחים והצוותים הפרה-רפואיים הנדרשים ולהכשרתם ויגדיר את תהליכי השיקום הנדרשים.	(הדסה הר הצופים) נותנות ויתנו מענה למקרים מורכבים ומאתגרים. באשר להגדלת רופאי השיקום, בשנת 2024 מתוכננת תמיכה בגיוס מתמחים בשיקום הן בתוכנית כוכבים לרפואה (התמחות ישירה) והן בתמיכה בהתמחות על בשיקום (דרך מענקים ישירים למתמחים ותמיכה במתמחים במימון קופה). בנוסף, מתוכננת תמיכה ברופאים עולים מומחים השיקום.
23	מיטות שיקום ביחס לנפגעי שבץ לפי מחוזות גיאוגרפיים	עולה כי במחוז מרכז יחס מיטות השיקום לנפגע שבץ הוא הגבוה ביותר - 0.196 מיטות לנפגע שבץ מוחי, ואילו במחוז ירושלים, יהודה ושומרון היחס הוא הנמוך ביותר מבין ששת המחוזות - 0.035 מיטות. מומלץ כי משרד הבריאות יבחן מהם פערי מיטות השיקום הנדרשים להשלמה כדי להבטיח מענה איכותי למי שנזקק להן. מומלץ שהוא ישלים תוכנית לאומית למיטות שיקום בכלל לצד התוכנית הייעודית לשיקום בעקבות שבץ מוחי, בדגש על מחוזות שבהם יחס מיטות השיקום לנפגע שבץ נמוך במיוחד. הדבר מקבל משנה תוקף בעקבות הגידול החד במספר הפצועים הזקוקים לשיקום בעקבות המלחמה שפרצה באוקטובר 2023 ("חרבות ברזל").	נושא זה קיבל התייחסות בסעיף קודם. נחזור ונומר כי פתיחת מרכז השיקום החדש בהדסה הר הצופים, פתיחת מרכז השיקום במרכז הרפואי לצפון, פתיחת בית החולים שיקומי עדי נגב יחד עם מהלכים עתידיים נוספים – פתיחת מחלקה לשיקום ילדים ברמב"ם, הגדלת של מספר מיטות השיקום במחלקה בבני-ציון, בניית בניין שיקום חדש (הכולל גם שיקום ילדים) בבית החולים סורוקה – כל אלה צפויים להגדיל משמעותית את מספר המחלקות בפריפריה ולהקטין את הפער.
24	זמן ההמתנה מהשחרור מהאשפוז ועד לקבלת טיפול שיקומי בקהילה	על פי נתוני רשם השבץ לשנת 2020, זמן ההמתנה הממוצע לשיקום בקהילה (מספר הימים משחרור המטופל מאשפוז כללי או שיקומי ועד קבלת טיפול שיקומי כלשהו בקהילה) - במסגרת אשפוז בית, אשפוז יום שיקומי או כטיפולים פרה-רפואיים בקהילה) היה 11.6 ימים, ופרק זמן זה היה דומה בכל הקופות. עוד נמצא כי מספר ימי ההמתנה הרבעוני העליון היה 15 - 17 ימים בארבע הקופות. עיכוב בקבלת טיפולי שיקום בקהילה לאחר השחרור מאשפוז כללי או מאשפוז שיקומי עלול לגרום לכך שנפגעי שבץ מוחי יחמיצו את חלון הזמן לשיקום יעיל ומיטבי, לחלופין, הוא יכול להביא לכך שכדי להבטיח שיקום יעיל, הטיפול יעשה בשוק הפרטי במימון הנפגע, אף שמדובר בשירות רפואי הכלול בסל שירותי הבריאות. חמור מכך,	אגף השיקום פועל כיום להשלמת נוהל מעודכן של אמות מידה לשיקום אשר יכלול גם הנחיות עבודה להפניה לשיקום אשפוזי ואמבולטורי, לרבות זמני המתנה לטיפול. במקביל, בשנת 2024 מתוכננת תמיכה של משרד הבריאות בהקמה של מסגרות שיקום יום נוספות על ידי ארבע קופות החולים באיזורים בהם זמינות השירותים נמוכה כיום. החל משנת 2025 מתוכננת תמיכה גם בהרחבת פעילות המרכזים ותמיכה זו תיכנס לבסיס התקציב.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

om	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הדבר יכול להביא לווייתור של הנפגע על תהליך השיקום ולפגיעה במצבו הבריאותי והנפשי. על אף הנחיית משרד הבריאות להעביר את הנפגע למסגרת שיקומית ללא שיהיו לצורך הבטחת שיקום רציף ומייד, זמן ההמתנה הממוצע לשיקום בקהילה היה כאמור 11.6 ימים בשנת 2020. כדי שנפגעי השבץ יקבלו שיקום סמוך ככל האפשר לשחרורם מהאשפוז הכללי, מומלץ כי משרד הבריאות יגדיר את פרק הזמן המרבי להמתנה לקבלת שיקום בקהילה, ובהתאם לכך יגדיר יעדים לקופות החולים.	• מכבי שירותי בריאות יש להפריד בין זמן ההמתנה לשיקום בית לבין המשך שיקום באשפוז ושיקום במסגרת שיקום יום. באשפוז מוסדי שיקומי/שיקום יום מוסדי ישנה תלות הקופה במיטות מתפנות ודבר זה מהווה את החסם העיקרי בזמן ההמתנה. פעולות שנעשו במכבי כדי לשפר את הזמינות של שירות השיקום בקהילה: • בניית תשתית ותהליך לקליטת מטופלים שיקומיים • פריסה רחבה של הצוותים במחוז • יקיים נוהל לטיפול בית מרגע ההפניה ליחידות 'מצפן', הכולל: בדיקת התאמה ליחידה, מועמדות, קבלת אחות, קבלת רופא. בניית תכנית שיקום מותאמת אישית למטופל. • כינסת הצוותים להערכה ראשונית – 48 שעות לכל היותר. בסופי שבוע עד 72 שעות. • הקמת תפקיד פיזיו' קש"ב במחוז צפון בנוסף לאחות קש"ב בבית החולים. • קשר הדוק בין אחות הקש"ב לספקי שירות שיקום ביתי שבהסכם עם מכבי לשריון מטופלים טרם שחרור המבוטח מבית החולים. • רכישת שירותי שיקום ממיקור חוץ – מטופלים עצמאיים/חברות שיקום בית. • בחינת טכנולוגיה רלוונטית למטופלי השיקום. שיקום יום : מתקני מכבי – (ראשל"צ , רעננה , חיפה) יכולים להכיל עד 30 מטופלים לחודש. זמן ההמתנה מגושר ע"י טיפול שיקומי בבית המבוטח עד זמינות מרכז שיקום יום הפנימי. מאחר והמתקנים לא יכולים להכיל את כלל הפונים, חלקם מופנה לטיפול במרכזי שיקום יום מוסדיים. מטופל מופנה לשיקום יום במיקור חוץ במידה וזמן ההמתנה לשיקום יום פנימי בלתי סביר. לגבי המלצת המבקר - הצעת המבקר לדרוש ממב"ר להגדיר פרק זמן מירבי להמתנה לא תוכל לפתור את הבעיה. יש מחסור במיטות שיקום וכן במיטות לשיקום יום, הדבר דורש בניית תשתיות והכשרת צוותים ותעדוף תקציבי לאומי.

שבץ מוחי- טיפול ושיקום

מס	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הקצבת פרק זמן עלולה לגרום לכניסת עוד גורמים פרטיים כתחורות לשירות הציבורי, להחלישו ע"י משיכת כ"א מיומן, איכותי ומקצועי . כן יגרור העלאת תעריפים לרכישת השירות השיקומי. • קופת חולים מאוחדת על מנת לעמוד בהמלצה לקיצור ימי המתנה לשיקום בקהילה נדרשת פתיחה של מסגרות שיקום בקהילה נוספות בקופה, בדגש למחוזות מרכז, צפון וירושלים. לשם כך נדרשת תמיכה של משרד הבריאות במבחני תמיכה. • שירותי בריאות כללית ההמלצה מופנית למשרד הבריאות. הכללית תשמח לשתף פעולה לשם קידום הנושא.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	עזיבה של רופאים ישראלים את המקצוע או מעבר לעבודה בבתי חולים בחו"ל וחזרתם	למשרד הבריאות אין נתונים מלאים על רופאים העוברים לחו"ל, על משך שהייתם שם, על רופאים שעברו לחו"ל ושבים ארצה ועל מועד חזרתם הצפוי. עוד עלה שאין למשרד מערך או תוכנית סדורה להשבת רופאים מחו"ל. נוכח ההשלכות החמורות שעלולות להיות לגידול בעזיבת רופאים ישראלים לחו"ל, מומלץ שמשרד הבריאות ימפה את הנתונים לגבי הרופאים הישראלים שעזבו את ישראל להשתלמויות ולמחקר בחו"ל, בתקופה שהוא יקבע, יאתר מתוכם את אלו שהיו אמורים לשוב על פי התכנון אך לא שבו ויפעל לעידוד חזרתם.	• משרד הבריאות המשרד ניסה לאסוף את הנתונים הללו, דרך בתי החולים ופניה שלהם לכל עובד שנמצא כרגע בחו"ל (בד"כ בתהליך של fellowship). התגובה לכך מהשטח הייתה קשה מאוד וגם הגיעה לתקשורת, כאשר הרופאים טענו שהמדינה עוקבת אחריהם באופן ששולל את העצמאות שלהם והם מתנגדים לכל צעד שעלול לחסום את דרכם פנימה או חוצה מהארץ. לאחר התגובות הללו הפסיק המשרד את איסוף הנתונים וכרגע מפתח מעקב שאינו פרטני אלא סטטיסטי מול הלמ"ס.
2	גיוס למילואים של סטודנטים לרפואה במלחמת חרבות ברזל - שבעה באוקטובר 2023	יש לראות בחיוב את החלטת המל"ג ובקשת מנכ"ל משרד הבריאות המתחשבת בסטודנטים המגויסים למילואים בעת המלחמה; כך הסטודנטים יוכלו לעמוד במסגרת הלימודים המחייבת, וכן יתאפשר רצף של בוגרי רפואה שישתלבו במערכת הבריאות. מומלץ כי המל"ג והנהלת משרד הבריאות יעקבו אחר יישום החלטת המל"ג לקיים השלמות והתאמות במתכונת הלימודים ובאופן הערכת הסטודנטים הן לסטודנטים משרתי המילואים ולבני או בנות זוגם והן לסטודנטים מן היישובים המפונים ולסטודנטים ממשפחות בקרבה ראשונה לנפגעי פעולות האיבה במלחמה, ויפעלו להטמעתה בכל בתי הספר לרפואה.	• משרד הבריאות משרד הבריאות עוקב אחר העבודה האינטנסיבית של הפקולטות לרפואה בנושא זה, באמצעות פגישות עם הדיקנים ועם ור"ה. • המועצה להשכלה גבוהה מל"ג עוקבת אחר יישום הכללים והחלטת המל"ג במוסדות ומוודאת כי הסטודנטים מקבלים את ההתאמות המגיעות להם.
3	גיבוש תמונת מצב לצורך תכנון תוכנית רב-שנתית לכוון אדם רפואי	רפורמת יציב - בשנת 2022 ניתנו בישראל כ-1,025 רישיונות לעסוק ברפואה לישראלים בוגרי אוניברסיטאות בחו"ל; 634 מהם (כ-62%) ניתנו לישראלים שלמדו לימודי רפואה באוניברסיטאות במדינות שנפסלו במסגרת רפורמת יציב ושלגביהן הוחלט, סטודנטים שהתחילו את לימודי הרפואה בהן החל ב-2019 לא יוכלו לגשת למבחן רישוי ברפואה בישראל; מכאן שממילא בוגרים של אוניברסיטאות אלו, שהחלו את לימודיהם החל ב-2019, לא יוכלו לעסוק ברפואה בישראל. יצוין כי רופאים שלמדו בחו"ל באוניברסיטאות שנפסלו השתלבו בעיקר בפריפריה: על פי נתוני משרד הבריאות בנוגע לרופאים שקיבלו רישיון בשנת 2022, שיעורם הוא 51% מהרופאים בנגב ו-63% מהרופאים בגליל, ובסך הכול שיעורם עמד על 34% מכלל הרופאים שקיבלו רישיון בשנה זו בישראל. כלומר הצמצום	• משרד הבריאות ההערכה למספר הרופאים בכל מקצוע בוצעה בחלקה, כולל הערכה מגמות דמוגרפיות, הזדקנות האוכלוסייה, פרישה לגמלאות ועזיבת רופאים את המקצוע. עתה נעשית עבודה להשלים את הנתונים בכל מה שנוגע למגמות תחלואה והתפתחויות טכנולוגיות. בשנת 2023 קידם המשרד דוח של OECD, אשר המליץ על תשתית לתכנון רופאים. הדוח הוצג ביולי 2023 והמשרד פועל ליישומו. במשרד מוקם כעת אגף שיהיה אחראי על תפעול תכנון הרופאים ובניית ההערכות הסטטיסטיות.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		ברופאים שצפוי להיגרם עקב רפורמת יציב יפגע בעיקר באזורי הפריפריה (בצפון ובדרום). בקופות החולים, שיעורם של הרופאים הישראלים שלמדו בחו"ל באוניברסיטאות שנפסלו בעקבות רפורמת יציב נע בין כ-10% לכ-30%. בביקורת המעקב עלה כי מאז הדוח הקודם משרד הבריאות העלה על סדר יומו את נושא תכנון כוח האדם הרפואי וגיבש מודל לחיזוי שיעור הרופאים הצפוי ל-1,000 נפש. המשרד גיבש תוכנית פרטנית להגדלת מספר הסטודנטים לרפואה בישראל ומינה ועדה לתכנון כוח אדם רפואי במאי 2023, שעוסקת במצוקת כוח האדם הרפואי במערכת הבריאות. עם זאת, שלא כמו מדינות מתקדמות בעולם כדוגמת ארצות הברית, אנגליה, קנדה, צרפת, אוסטרליה ובלגיה, אין למשרד מנגנון מקצועי לתכנון אסטרטגי של כוח אדם רפואי שיאפשר לו לגבש תוכנית רב-שנתית מתאימה לצורכי האוכלוסייה. המשרד גם לא ביצע הערכת מצב מדויקת ובפרט לא מיפה את הנתונים לגבי הרופאים המומחים בכל תחום והמחסור בהם ולא העריך את הצורך העתידי ברופאים על פי תחומי התמחות ופיזור גיאוגרפי. מומלץ שמשרד הבריאות יעריך את מספר הרופאים הנדרש בכל תחום רפואי הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך ויאמוד בהתאם את המחסור הצפוי. בכלל זה עליו להביא בחשבון כמה משתנים: תנועות כוח אדם רפואי במערכת - הצטרפות רופאים חדשים ועזיבת רופאים, לרבות פרישה לגמלאות ועזיבה לחו"ל; מגמות דמוגרפיות - גידול האוכלוסייה והרכבה, הזדקנות האוכלוסייה ודפוסי עלייה; מגמות צפויות בתחלואה ובמצב הבריאותי של הציבור; מספר הרופאים החדשים הצפוי לרדת בעקבות רפורמת יציב ובעיקר השפעתה על אזורי הפריפריה; קיצור המשמרות של המתמחים; גידול אפשרי במספר הרופאים העולים; שיעור השימוש ברפואת מומחים בכלל ועל פי מאפיינים של הציבור הצורך אותה לצורך קביעת היחס הרצוי בין מספר הרופאים לגודל האוכלוסייה; התפתחויות טכנולוגיות; ונסיבות אחרות שבכוחן להשפיע על הצורך ברופאים מומחים. מומלץ גם שבמסגרת בחינה זו יובאו בחשבון הנתונים לגבי מצבת הרופאים הפעילים בארץ, שכן חלק מבעלי הרישיונות לעסוק ברפואה אינם פעילים במקצועם. מומלץ שכמו מדינות מתקדמות בעולם, המשרד ישקול, בשיתוף הר"י, לאמץ מנגנון מקצועי לתכנון אסטרטגי של כוח	

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		האדם הרפואי שלו ויפעל ליישמו כבר משלב הכשרת הסטודנטים לרפואה.	
4	גיבוש תוכנית רב-שנתית להגדלת מספר הסטודנטים לרפואה בישראל	1. שתיים מהפעולות שבתוכנית של משרד הבריאות כבר בוצעו - תמרוץ האוניברסיטאות ובתי החולים להגדלת מספר הסטודנטים לרפואה; ובהמשך להחלטת המל"ג והמשרד בעניין - ביטול התוכניות ללימודי סטודנטים זרים, דבר הצפוי להוסיף 130 מקומות לסטודנטים ישראלים. 2. שתי פעולות טרם בוצעו - ביטול סינופים בלעדיים של בתי חולים לבתי הספר לרפואה וביצוע הוראה קלינית בבתי החולים גם אחר הצוהריים (למעט בשיבא). 3. אי-הסדרה של שיתוף הפעולה בין בתי החולים לאוניברסיטאות בשלבי ההכשרה הקלינית ושל ההתחשבות בין הצדדים וכן אי-מיצוי מלא של השדות הקליניים גם מעבר לשעות הבוקר, מונעים ממשרד הבריאות מלראות תמונת מצב כלל-לאומית בנוגע לניצול משאבי ההכשרה הקלינית, עלות השימוש בהם, ויסות יעיל של המשאבים בין הפקולטות וכן גם את היכולת להגדיל את מספר הסטודנטים לרפואה. 4. יתר חמש הפעולות נמצאות בשלבי ביצוע שונים - תוכנית אילנות פועלת מ-2021 וצפויה להתרחב ב-2024, ותוכנית אופקים עדיין לא פועלת באופן מלא - מטרות לתמרץ להובלה, לשינוי ולמצוינות בפריפריה; הרחבה של שדות קליניים בקהילה - עדיין לא כל הסטודנטים עוברים הכשרה בשדות קליניים בקהילה; עבודה פרטנית עם בתי חולים ודיקנים - משרד הבריאות נפגש עם חלקם; היעדר הגדרה של מספר השבועות המצרי והמיטבי ללמידה בשדות הקליניים שבהם נדרשות מחלקות בתי החולים ללמד את הסטודנטים הישראלים, כדי לעמוד ביעדי משרד הבריאות להגדלת מספר הסטודנטים המתחילים שנה א' בלימודי הרפואה בישראל ל-2,000 בשנת 2030; והוראה עם סימולציה רפואית שעדיין לא מבוצעת באופן מלא בכל בתי הספר לרפואה. בביקורת המעקב עלה כי אף שהתוכנית הרב-שנתית להגדלת מספר הסטודנטים לרפואה בארץ היא תוכנית פעולה חשובה הנדרשת לתכנון סדור - היא חסרה מרכיבים מהותיים שיאפשרו את הצלחתה. כפי שנקבע גם במדריך התכנון הממשלתי, לבד מהגדרת מטרת התוכנית, נדרש להגדיר גם יעדים ומדדים להערכת הביצוע, ואולם התוכנית של משרד הבריאות אינה מפרטת יעדים ומדדי ביצוע עבור כל אחד מבתי הספר לרפואה ועבור כל אחד מבתי החולים. בכך נפגעת יכולתו של המשרד	• משרד הבריאות התכנית הרב שנתית להגדלת מספר הסטודנטים גובשה ופורסמה, חלקה בשנת 2023 וחלקה בדוח גמזו בחודש יוני 2024. ההמלצות להגדלת מספר הסטודנטים הוצגו לשרים ועתה המשרד פועל ליישומן יחד עם המל"ג, הדיקנים של הפקולטות לרפואה ובתי החולים. הצרכים התקציביים הנדרשים לתכנית יידונו בדיוני התקציב הקרובים. • המועצה להשכלה גבוהה במאי 2023 הקים משרד הבריאות ועדה לתכנון ולהתמודדות עם מצוקת כח אדם רפואי במערכת הבריאות, בראשות מנכ"ל משרד הבריאות. הוועדה הגדירה במטרתיה לעסוק במנגנונים לעמידה ביעדי הכשרת רופאים בישראל, ופעלה במסגרת שלוש ועדות משנה: - ועדה בנושא קביעת מנגנונים להגדלה משמעותית והסדרה לאומית של שדות קליניים לסטודנטים; - ועדה בנושא פתיחה והרחבה של התמחות בקהילה; - ועדה בנושא הגדרת מנגנוני העבודה של הגוף לתכנון כח אדם רפואי בישראל. בוועדת המשנה הראשונה (בראשותו של פרופ' רוני גמזו) היו חברים אנשי משרד הבריאות, משרד האוצר, ות"ת/מל"ג, יו"ר פורום דיקאני רפואה, נציג בתי"ח הממשלתיים ונציגת קופ"ח כללית. הוועדה הגישה את המלצותיה לאחרונה (מאי 2024) ועיקרן קביעת מנגנונים להגדלה משמעותית והסדרה לאומית של השדות הקליניים, כך שלא יהיה מחסור בשדות קליניים בכל הגדלה של מספר הסטודנטים, ככל שיוחלט עליה. עיקרי ההמלצות מתייחסים לשלושה צירי פעולה בהם ממליצה הוועדה להתמקד: אמות מידה להוראה קלינית, הסדרים כלכליים בגין הוראה קלינית וניהול והקצאת שדות קליניים ברמה הלאומית.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לאמוד ולהעריך את רמת הביצוע של התוכנית, את הפעולות הנדרשות לשם השגת היעדים, את העמידה באבני הדרך על פי לוח הזמנים שנקבע ואת היכולת לקבל החלטות לגבי המשך התוכנית ולהגדיר את מקורות התקציב הנוסף, אם הדבר נדרש להשלמת התוכנית. מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף המל"ג, ישלים את הגיבוש של התוכנית הרב-שנתית להגדלת מספר הסטודנטים לרפואה בישראל, יגדיר יעדים ומדדים ברורים לביצוע התוכנית ולבחינת הישגיה בפרט בכל אחד מבתי הספר לרפואה ובבתי החולים; מומלץ שיקבע לשם כך לוח זמנים מדורג ומגובה בתקציב לביצועה.	בין ההמלצות הרבות של הוועדה, ישנה המלצה להקמת גוף ניהול מרכזי קבוע שמשימתו תהיה קביעת מדיניות חלוקת השדות הקליניים בין הפקולטות השונות והקצאת השדות הקליניים בישראל באופן שיבטיח עמידה ביעד מספרי הסטודנטים שהוגדר. הוועדה ממליצה על צעדי המדיניות הבאים, שמטרתם יצירת תהליך שקוף שיאפשר יחסי כוחות הוגנים בין בתי חולים לפקולטה, בבואם להסדיר את שיתוף הפעולה ביניהם: קביעת יעדי הכשרה, הקמת גוף ניהול מרכזי שיורכב מפורום דיקני הרפואה, שני נציגי בתי חולים (ראשי חטיבות: ממשלה וכללית), שני נציגי משרד הבריאות, נציג מל"ג-ות"ת ונציג משרד האוצר. יושבי ראש הגוף יהיו מנכ"ל משרד הבריאות (או נציגו) ויו"ר ות"ת (או מי מטעמו). משימתו של גוף זה תהיה הקצאת השדות הקליניים בישראל ברמת הפקולטה, בתי"ח והמחלקה, באופן שיבטיח הגעה ליעדי מספר הסטודנטים שיוגדרו על ידי משרד הבריאות והמל"ג. עפ"י התחזית שהכין משרד הבריאות, מערכת הבריאות תזדקק ל – 1,200 סטודנטים חדשים שיחלו את לימודי הרפואה באוניברסיטאות בארץ בשנת 2025. עפ"י נתוני ות"ת/מל"ג בשנה"ל הנוכחית (תשפ"ד 2023/24) החלו את לימודיהם 1,140 סטודנטים חדשים לרפואה ע"פ היערכות משרד הבריאות כפי שמופיעות בדו"ח ועדת גמזו ממאי 2024, ברור כי יהיה צורך להמשיך ולהגדיל את מספר הסטודנטים לרפואה, על מנת לענות על צרכי האוכלוסייה והגדרת היעד החדש תושלם במהלך שנת 2024. מספרם של המתחילים לימודי רפואה צפוי להמשיך לגדול בשנים הקרובות הודות לסגירת התכניות הבינ"ל ברפואה שפעלו בארץ וגידול נוסף בפקולטות הקיימות. נוסף לכך בימים אלה נמצאות בטיפולן של ות"ת/מל"ג 3 בקשות חדשות לפתיחת בתי"ס לרפואה אשר בחינתן תכלול גם בחינה של מקומות ההכשרה הקלינית, בהתאם להחלטות ות"ת/מל"ג ותוך התייחסות להמלצות דוח ועדת גמזו ובהן: מצאי השדות הקליניים שיעמוד לרשות האוניברסיטאות, ההסדרים אותם מציע הדוח בעניין ניהול השדות הקליניים בין המוסדות והשינויים המוצעים בהכשרה הקלינית בלימודי הרפואה.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
5	האחריות לניהול מצאי השדות הקליניים בישראל	בביקורת המעקב עלה כי אומנם משרד הבריאות והמל"ג מיפו את השדות הקליניים בארבע המחלקות העיקריות בבתי החולים, ותוך שיתוף פעולה ביניהם, אולם אף ששניהם אחראים לתוכנית לימודי הרפואה, הם לא קבעו את תחומי האחריות של כל אחד מהם בנוגע לתכנון, לניהול ולהפעלה של השדות הקליניים המשולבים בתוכנית הלימודים. אי-הסדרת תחומי האחריות של משרד הבריאות ושל המל"ג על השדות הקליניים עלולה להביא לכך שכל אחד מהגורמים יעביר את האחריות לשדות הקליניים למשנהו ובסופו של דבר, אף לא אחד מהם ינהל את התחום באופן מוסדר ומיטבי, כפי שאף עולה מתגובותיהם של שני הגופים לדוח הקודם. מומלץ כי משרד הבריאות והמל"ג יגיעו להסכמות בנוגע לאחריות של כל אחד מהם בקשר לכלל ההיבטים הנוגעים לשדות הקליניים ויסדירו את תחומי האחריות. אם הם לא יגיעו להסכמות בזמן קצר, מומלץ כי שר הבריאות ושר החינוך, בתפקידו כיו"ר המל"ג, יקומו ועדת מומחים שתכריע בנושא.	• משרד הבריאות האחראיים על תוכניות הלימוד בבתי ספר לרפואה הינן האוניברסיטאות והמועצה להשכלה גבוהה. משרד הבריאות בעיקר אחראי על רגולציה של בתי חולים, אך לא על היקף ההוראה הנדרשת. הצוות של הוועדה לאסדרת שדות קליניים בראשותו של פרופ' רוני גמזו השלים את העבודה. המלצות הדוח עוסקות בדיוק באסדרת השימוש ותחומי האחריות של הוראה הקלינית. הדוח טרם פורסם לציבור, אך ניתן לעיין בגרסה הסופית שלו. לפי המלצות הדוח האחריות על ניהול משאב שדות קליניים תהיה משותפת למשרד הבריאות ומשרד החינוך והמל"ג באמצעות צוות עבודה קבוע שיוקם לשם כך.
			• המועצה להשכלה גבוהה במאי 2024 הגישה ועדת גמזו את המלצותיה ועיקרן קביעת מנגנונים להגדלה משמעותית והסדרה לאומית של השדות הקליניים, כך שלא יהיה מחסור בשדות קליניים בכל הגדלה של מספר הסטודנטים, ככל שיוחלט עליה. עיקרי ההמלצות מתייחסים לשלושה צירי פעולה בהם ממליצה הוועדה להתמקד: אמות מידה להוראה קלינית, הסדרים כלכליים בגין הוראה קלינית וניהול והקצאת שדות קליניים ברמה הלאומית. בין ההמלצות הרבות של הוועדה, ישנה המלצה להקמת גוף ניהול מרכזי קבוע שמשימתו תהיה קביעת מדיניות חלוקת השדות הקליניים בין הפקולטות השונות והקצאת השדות הקליניים בישראל באופן שיבטיח עמידה בעד מספרי הסטודנטים שהוגדר. המלצות ועדת גמזו, ככל שיאומצו, מגדירות את תחומי האחריות בעניין השדות הקליניים בין ות"מ/מל"ג, האוניברסיטאות, משרד הבריאות, בתיה"ח וקופות החולים. הדוח יובא לדיון בות"מ ומל"ג.
6	תמונת המצב בנוגע למספר השדות הקליניים	1. משרד הבריאות והמל"ג ערכו בשנת 2022 מיפוי מלא של השדות הקליניים בארבעת סוגי המחלקות העיקריות בבתי החולים שבהן מתבצעת ההכשרה הקלינית. אשר ליתר המחלקות, שגם בהן הסטודנטים עוברים הכשרה קלינית (כ-25 מחלקות), משרד הבריאות והמל"ג לא ביצעו מיפוי. בין המחלקות האלה: מחלקת הרדמה, מחלקת לאשפוז פסיכיאטרי, מחלקה לרפואה	• משרד הבריאות ההמלצה כבר מיושמת משרד הבריאות מחזיק במיפוי של כלל השדות הקליניים במקצועות הרלוונטיים ללימודי סטודנטים וממשיך לבצע מיפוי שנתי גם על שנת תשפ"ג. אין שום צורך בשלב זה לבצע מיפוי בכלל המקצועות הנוספים שכן מלמדים בהם שבועות

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		דחופה, מחלקת גסטרו, מחלקת קרדיולוגיה ומחלקת אורתופדיה. 2. סטודנטים ישראלים שלומדים בחו"ל ועוברים הכשרה קלינית בבתי החולים בארץ - עלה כי משרד הבריאות והמל"ג לא הסדירו במשותף את הפעלת ההכשרה הקלינית של הסטודנטים הישראלים מחו"ל שעוברים הכשרה בשדות קליניים בארץ, ובפועל הם אינם יודעים מה היקף הכשרה זו ואין להם מידע על הסטודנטים הלומדים במסגרתה. כך עלה שבשנה"ל התשפ"ב (2021 - 2022) הוכשרו בשדות הקליניים בארץ 900 סטודנטים ישראלים שלמדו רפואה באוניברסיטאות בחו"ל (לכל הפחות במשך שבוע אחד של הכשרה), ובשנה"ל התשפ"ג (2022 - 2023) גדל מספרם לכ-1,050. זאת לעומת כ-2,100 סטודנטים ישראלים שלומדים בישראל ושהוכשרו בשדות הקליניים בכל אחת מהשנים האלה (ויבהר כי הסטודנטים הישראלים שעוברים הכשרה קלינית בישראל עוברים הכשרה של עשרות שבועות). בניסיונות שבהן היקף נכבד של סטודנטים ישראלים הלומדים רפואה בחו"ל עוברים הכשרה בשדות הקליניים בבתי החולים בארץ, וזאת בלי שהמשרד והמל"ג ערים להיקף פעילות זו, נוצר מצב שבו משרד הבריאות והמל"ג מצויים באי-בהירות בנוגע למיצי השדות הקליניים בבתי החולים, ולכן תמונת המצב המצויה בידיהם בנוגע למשאב זה אינה משקפת את המצב לאשורו. הדבר פוגע בבסיס המידע הנדרש למשרד ולמל"ג על מנת לבצע תכנון ארוך טווח למספר הסטודנטים שילמדו רפואה לצורך מיצוי פוטנציאל השדות הקליניים הקיימים, לרבות האפשרות להגדיל את מספר הסטודנטים. מומלץ שמשרד הבריאות והמל"ג ישלימו את הליך המיפוי של השדות הקליניים בכלל המחלקות, וללא תלות במשך ההכשרה בשדות הקליניים במחלקות, וכך גם של הסטודנטים הישראלים מחו"ל שעוברים הכשרה בשדות קליניים בארץ. הפרויקט למיפוי אוטומטי של ניצול השדות הקליניים המצוי בשלב מוקדם של אפיון, אינו מייתר את הצורך בהשלמת המיפוי שכן הוא נדרש נוכח הגידול הצפוי במספר הסטודנטים והצורך המקביל בהרחבת השימוש בשדות הקליניים. הדבר יאפשר תכנון מושכל של לימודי הרפואה ושל הכשרה קלינית יעילה וכן הסדרה ופיקוח על השימוש בשדות הקליניים ומיצוי מיטבי של המשאבים הקיימים.	בודדים בשנה והם לא מהווים צוואר בקבוק להגדלת מספר הסטודנטים. מטרת המיפוי אינה משמשת לידע אודות השימוש באופן כללי, אלא מטרה אחת ויחידה עומדת לנגד עינינו והיא מימוש מלוא הפוטנציאל של הכשרת הסטודנטים לרפואה בישראל. בהיתן שמשאבי המשרד מוגבלים יהיה זה בזבוז זמן משווע לנסות ולמפות את כלל המקצועות בהם אין כיום צוואר בקבוק. במקביל לביצוע מיפוי חדש, החל משרד הבריאות בשיתוף המל"ג פרויקט של ניטור אלקטרוני של ביצוע הוראה קלינית. בשלב הנוכחי מתבצע אפיון של תהליך, אשר יאפשר מיפוי אוטומטי של ניצול שדות קליניים ברמה הארצית. דוח OECD אותו אתם מצוטטים מתבסס על נתונים שנאספו על ידי משרד הבריאות. כך אפשר לומר שנכון לעת הזו יש למשרד הבריאות תמונה טובה של היכן ובאיזה היקף מתבצעת ההוראה הקלינית. המשרד אף מתקצב בתי חולים לפי נתונים אלו במסגרת מודל תקצוב הלאומי של בתי חולים. לגבי סטודנטים בחו"ל, המשרד פרסם באמצעות תקנות בריאות העם מודל תמיכה בבתי חולים המבצעים הוראה קלינית של סטודנטים מחו"ל. כחלק מתמיכה נדרשים בתי החולים לדווח באופן מפורט אודות הוראה קלינית של סטודנטים בחו"ל. במשרד התקבל דיווח ראשוני אודות 2023, ובשנת 2024 צפוי להתקבל דיווח מפורט ופרטני. כמו כן גם סטודנטים בחו"ל יכללו במסגרת ניטור האוטומטי.
			• המועצה להשכלה גבוהה המיפוי האחרון של השדות הקליניים בוצע ע"י משרד הבריאות בשיתוף גורמי המקצוע במל"ג בהתייחס לשדות הקליניים לשנת 2023 (תשפ"ג) ואלה הצפויים לעמוד לרשות הפקולטות בשנת 2024 (תשפ"ד). במאי 2024 הגישה ועדת גמזו את המלצותיה. בין ההמלצות הרבות של הוועדה, ישנה המלצה להקמת גוף ניהול מרכזי קבוע שמימיתו תהיה קביעת מדיניות חלוקת השדות הקליניים בין הפקולטות השונות והקצאת השדות הקליניים בישראל באופן שיבטיח עמידה ביעד מספרי הסטודנטים שהוגדר.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			בנוסף, הוועדה ממליצה לפתח כלי טכנולוגי ייחודי בשיתוף של כלל הגורמים, אשר יאפשר מעקב מתמיד, מהימן ושוטף אחר ניצולת של מקומות להוראה קלינית בישראל.
7	הפעלה של השדות הקליניים - עומס סטודנטים בהכשרה הקלינית	בביקורת המעקב התבקשו בתי החולים הכלליים שמכשירים סטודנטים לרפואה לפרט כמה סטודנטים לכל היותר משתתפים בקבוצת לימוד בשדות הקליניים בכל אחת מן המחלקות שלימדו בשנים 2019 - 2023. כל 20 בתי החולים שהשיבו ציינו כי ברוב המוחלט של המחלקות היו בקבוצות הלימוד לכל היותר עשרה סטודנטים. עם זאת חלקם ציינו שיש מקרים מועטים מאוד שבהם השתתפו יותר מעשרה סטודנטים. בתרשים שלהלן מפורטות דוגמאות למקרים כאלה. עלה כי המל"ג ומשרד הבריאות, בשיתוף הפקולטות לרפואה ובתי החולים, עדיין לא קבעו את מתכונת ההפעלה המחייבת של השדות הקליניים מבחינת גודל קבוצת הלימוד - מספר הסטודנטים המזערי, המיטבי והמרבי בכל קבוצה. עומס סטודנטים בקבוצת לימוד בשדה קליני עלול לפגוע ביעילות ההכשרה הקלינית. לכן מומלץ כי משרד הבריאות, המל"ג, בתי הספר לרפואה ובתי החולים יגדירו את מתכונת ההפעלה של השדות הקליניים מבחינת גודל קבוצת הלימוד - מספר הסטודנטים המזערי, המיטבי והמרבי בכל קבוצה בהתאם למאפיינים של השדות הקליניים במחלקות השונות ובכך יביאו למיצוי השדות הקליניים הקיימים.	• משרד הבריאות האחראיים על תוכניות הלימוד בבתי ספר לרפואה הינן האוניברסיטאות והמועצה להשכלה גבוהה. משרד הבריאות בעיקר אחראי על רגולציה של בתי חולים, אך לא על היקף ההוראה הנדרשת. הצוות של הוועדה לאסדרת שדות קליניים בראשותו של פרופ' רוני גמזו השלים את העבודה. המלצות הדוח עוסקות בדיוק באסדרת השימוש ותחומי האחריות של הוראה הקלינית. הדוח טרם פורסם לציבור, אך ניתן לעיין בגרסה הסופית שלו. במסגרת הדוח נקבעים אמות מידה של גודל קבוצה ומספר שבועות הוראה. כמו כן, מודל תמרוץ שצפוי לפעול בשנת 2024 יתבסס על אמות מידה אלו. • אסותא אשדוד בע"מ גודל הקבוצות המגיעות למחלקות נקבע ע"י האוניברסיטה. מאז פרסום הדוח נערך תיאום מול הפקולטה לפיו לכל מחלקה ישובצו 8-10 סטודנטים לכל היותר. בפועל לא היו קבוצות גדולות מ-10 סטודנטים במחלקה אחת בבית החולים. • המועצה להשכלה גבוהה במאי 2024 הגישה ועדת גמזו את המלצותיה, במסגרתן הוגדרו בין היתר אמות מידה להוראה קלינית תוך התייחסות להגדרת ההוראה הקלינית כאחת מפעולות הליבה של המחלקות בבתי"ח והגדרת מספר סטודנטים מינימלי במחלקות העיקריות. • המרכז הרפואי לגליל הערות המבקר מדויקות, נושא זה אינו מוסדר והוא כיום תוצאתי לחלוטין. באשר לכמות הסטודנטים במחלקות, טוב היה כי משרד הבריאות יחד עם האקדמיות יסכמו כללים מנחים (כמות מינימלית, מקסימלית

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים																																							
			ומיטבית - בהתאם למחלקה הרלוונטית) ובכך תהיה אחידות הדרכתית בכלל השדות הקליניים בארץ. • המרכז הרפואי צפון מסכימים עם ההמלצות לבחינה משותפת של משרד הבריאות ובתי חולים לגבי חלק מהליקויים שנמצאו. • מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר במהלך השנים האחרונות גודלה של כל קבוצת סטודנטים בשיבא עמד על 8 סטודנטים לכל היותר. בהסכמי ההוראה המתחדשים יועלה מספר הסטודנטים בקבוצה עד למספר מרבי של 10 סטודנטים לכל היותר. • מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה <table><tr><th>מחלקה</th><th>מספר הסטודנטים המירבי ליד מיטת המטופל</th><th>שם המוסד</th></tr><tr><td>ילדים א'</td><td>9</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>ילדים ב'</td><td>9</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>כירורגיה</td><td>12</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>נשים</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>נשים</td><td>8</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>נוירולוגיה</td><td>10</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>פנימית א'</td><td>3</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>פנימית א'</td><td>9</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>פנימית ב'</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>פנימית ב'</td><td>9</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>פנימית ג'</td><td>1</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>פנימית ג'</td><td>10</td><td>טכניון</td></tr></table>	מחלקה	מספר הסטודנטים המירבי ליד מיטת המטופל	שם המוסד	ילדים א'	9	טכניון	ילדים ב'	9	טכניון	כירורגיה	12	טכניון	נשים	2	קטוביץ, פולין	נשים	8	טכניון	נוירולוגיה	10	טכניון	פנימית א'	3	קטוביץ, פולין	פנימית א'	9	טכניון	פנימית ב'	2	קטוביץ, פולין	פנימית ב'	9	טכניון	פנימית ג'	1	קטוביץ, פולין	פנימית ג'	10	טכניון
מחלקה	מספר הסטודנטים המירבי ליד מיטת המטופל	שם המוסד																																								
ילדים א'	9	טכניון																																								
ילדים ב'	9	טכניון																																								
כירורגיה	12	טכניון																																								
נשים	2	קטוביץ, פולין																																								
נשים	8	טכניון																																								
נוירולוגיה	10	טכניון																																								
פנימית א'	3	קטוביץ, פולין																																								
פנימית א'	9	טכניון																																								
פנימית ב'	2	קטוביץ, פולין																																								
פנימית ב'	9	טכניון																																								
פנימית ג'	1	קטוביץ, פולין																																								
פנימית ג'	10	טכניון																																								

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			פנימית ד' 4 קטוביץ, פולין
			פנימית ד' 7 טכניון
			פנימית ה' 2 קטוביץ, פולין
			פנימית ה' 7 טכניון
			פנימית ח' 2 קטוביץ, פולין
			פנימית ח' 9 טכניון
			פסיכיאטריה 8 טכניון
			קרדיולוגיה 10 טכניון
			א.א.ג. 3 קטוביץ, פולין
			א.א.ג. 6 טכניון
			אורתופדיה 2 קטוביץ, פולין
			אורתופדיה 9 טכניון
			דימות 1 קטוביץ, פולין
			דימות 8 טכניון
			הרדמה 2 קטוביץ, פולין
			הרדמה 5 טכניון
			טיפול נמרץ 5 טכניון
			אונקולוגיה 1 קטוביץ, פולין
			אונקולוגיה 9 טכניון
			עיניים 8 טכניון
			אנדוקרינולוגיה 1 טכניון
			גסטרואנטולוגיה 6 טכניון
			טיפול בכאב 7 טכניון
			מחלות מין ועור 2 קטוביץ, פולין
			מחלות מין ועור 8 טכניון
			מחלות זיהומיות 5 טכניון
			כירורגית כלי דם 2 קטוביץ, פולין

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים																																																																					
			<table><tr><td>כירורגית כלי דם</td><td>4</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>כירורגית חזה</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>כירורגית חזה</td><td>6</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>כירורגית לב</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>כירורגית לב</td><td>6</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>פתולוגיה</td><td>1</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>פתולוגיה</td><td>1</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>אורולוגיה</td><td>1</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>אורולוגיה</td><td>8</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>אימונולוגיה ואלרגיה</td><td>4</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>המטולוגיה</td><td>7</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>מחלות ריאה</td><td>3</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>נוירוכירורגיה</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>נוירוכירורגיה</td><td>2</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>נפרולוגיה</td><td>5</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>רפואה דחופה</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>רפואה דחופה</td><td>6</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>ראומטולוגיה</td><td>8</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>פה ולסת</td><td>19</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>כירורגית ילדים</td><td>2</td><td>קטוביץ, פולין</td></tr><tr><td>כירורגית ילדים</td><td>5</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>רפואה תומכת פליאטיבית</td><td>5</td><td>טכניון</td></tr><tr><td>גריאטריה</td><td>9</td><td>טכניון</td></tr></table>	כירורגית כלי דם	4	טכניון	כירורגית חזה	2	קטוביץ, פולין	כירורגית חזה	6	טכניון	כירורגית לב	2	קטוביץ, פולין	כירורגית לב	6	טכניון	פתולוגיה	1	קטוביץ, פולין	פתולוגיה	1	טכניון	אורולוגיה	1	קטוביץ, פולין	אורולוגיה	8	טכניון	אימונולוגיה ואלרגיה	4	טכניון	המטולוגיה	7	טכניון	מחלות ריאה	3	טכניון	נוירוכירורגיה	2	קטוביץ, פולין	נוירוכירורגיה	2	טכניון	נפרולוגיה	5	טכניון	רפואה דחופה	2	קטוביץ, פולין	רפואה דחופה	6	טכניון	ראומטולוגיה	8	טכניון	פה ולסת	19	טכניון	כירורגית ילדים	2	קטוביץ, פולין	כירורגית ילדים	5	טכניון	רפואה תומכת פליאטיבית	5	טכניון	גריאטריה	9	טכניון
כירורגית כלי דם	4	טכניון																																																																						
כירורגית חזה	2	קטוביץ, פולין																																																																						
כירורגית חזה	6	טכניון																																																																						
כירורגית לב	2	קטוביץ, פולין																																																																						
כירורגית לב	6	טכניון																																																																						
פתולוגיה	1	קטוביץ, פולין																																																																						
פתולוגיה	1	טכניון																																																																						
אורולוגיה	1	קטוביץ, פולין																																																																						
אורולוגיה	8	טכניון																																																																						
אימונולוגיה ואלרגיה	4	טכניון																																																																						
המטולוגיה	7	טכניון																																																																						
מחלות ריאה	3	טכניון																																																																						
נוירוכירורגיה	2	קטוביץ, פולין																																																																						
נוירוכירורגיה	2	טכניון																																																																						
נפרולוגיה	5	טכניון																																																																						
רפואה דחופה	2	קטוביץ, פולין																																																																						
רפואה דחופה	6	טכניון																																																																						
ראומטולוגיה	8	טכניון																																																																						
פה ולסת	19	טכניון																																																																						
כירורגית ילדים	2	קטוביץ, פולין																																																																						
כירורגית ילדים	5	טכניון																																																																						
רפואה תומכת פליאטיבית	5	טכניון																																																																						
גריאטריה	9	טכניון																																																																						

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• שירותי בריאות כללית התייחסות כללית לכלל הליקויים בפרק זה: ההמלצה מופנית למשרד הבריאות. הכללית תשמח לשתף פעולה לשם קידום הנושא. • מרכז רפואי ע"ש ברזילי הערה נכונה ומוצדקת לחלוטין. יחד עם זאת, לעיתים מספר הסטודנטים גדול ביחס ליכולת ההוראה בבתי החולים, מבחינת מורים ורמת הוראה. לכן, לעיתים עדיין יהיו קבוצות גדולות.
8	הפעלה של השדות הקליניים - עומס שבועות ההוראה במחלקות הקליניות	עולה כי בשנת 2022 לימדו ארבע המחלקות העיקריות במשך 12 - 38 שבועות בממוצע. בביקורת המעקב עלה כי אף שמשרד הבריאות חישב את מספר השבועות המזערי הנדרש ללמידה בשדות הקליניים בארבע המחלקות העיקריות שבהן מתבצעת הכשרה זו - 40 שבועות להכשרה של 2,000 סטודנטים לרפואה בשנת 2030, המשרד והמל"ג לא קבעו תוכנית שתסדיר נושא זה לקראת הגידול במספר הסטודנטים ובפרט בקשר לכל סוגי המחלקות ומאפייניהן. מומלץ שמשרד הבריאות והמל"ג, בשיתוף בתי הספר לרפואה ומנהלי בתי החולים, יקבעו את טווח התקן, המזערי והמרב, של מספר שבועות ההוראה בשנה במחלקות הקליניות השונות המכשירות את הסטודנטים בהתאם למאפייניהן, יבחנו מה המשאבים הנדרשים לצורך כך ויעגנו זאת בנוהל מתאים. מומלץ שייקבעו לבתי החולים יעדים מדורגים כדי לעמוד בתוכנית משרד הבריאות להגיע ל-40 שבועות הוראה בשנה עד לשנת 2030.	• משרד הבריאות האחראיים על תוכניות הלימוד בבתי ספר לרפואה הינן האוניברסיטאות והמועצה להשכלה גבוהה. משרד הבריאות בעיקר אחראי על רגולציה של בתי חולים, אך לא על היקף ההוראה הנדרשת. הצוות של הוועדה לאסדרת שדות קליניים בראשותו של פרופ' רוני גמזו השלים את העבודה. המלצות הדוח עוסקות בדיוק באסדרת השימוש ותחומי האחריות של הוראה הקלינית. הדוח טרם פורסם לציבור, אך ניתן לעיין בגרסה הסופית שלו. במסגרת הדוח נקבעים אמות מידה של גודל קבוצה ומספר שבועות הוראה. כמו כן, מודל תמרוץ שצפוי לפעול בשנת 2024 יתבסס על אמות מידה אלו. כמו כן נציין, כי אנו מתייחסים לשנה קלנדרית של 52 שבועות ולא 54. הסיבה שחלק מהמחלקות עדיין לא מלמדות בפועל 36-40 שבועות היא היעדר ביקוש. מספר מתחילי לימודי רפואה גדל באופן חסר תקדים מ 820 לכ 1200 סטודנטים. אך המחזורים הגדולים טרם הגיעו לשנים הקליניות, ולכן מספר שבועות ההוראה בפועל משקף פשוט את מספר הסטודנטים שיש כרגע. הביקוש לשדות קליניים הוא קשיח בטווח קצר וכך יש להתייחס אליו. לכן זאת הערה תמוהה למדי. • אסותא אשדוד בע"מ במחלקות הפנימיות ובמחלקת ילדים בבית החולים מתבצעות נכון להיום 36-38 שבועות הוראה בשנה בהתאם לדרישת האוניברסיטה.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• המועצה להשכלה גבוהה בהתאם להמלצות ועדת גמזו, בכל מחלקה עיקרית בבי החולים (פנימית, ילדים, נשים ובחלק מבתי החולים גם כירורגיה) תתבצע הכשרה קלינית בכל שנה במהלך 35 שבועות לפחות. כל קבוצה תלווה בטיטור המוקדש להכשרה במשרה מלאה. יחד עם זאת, במחלקות גדולות במיוחד, שבהן ישנן 40 מיטות ומעלה ברישיון, תתקיי הוראה בשתי קבוצות במקביל עם שני טיטורים. מחלקות שגדלו בנפח הפעילות שלהן, גם אם לא במספר המיטות בהן (לדוגמה, עקב התרחבות למרפאות חוץ, מכונים, עבודה במיזון וכד'), יידרשו להגדיל את נפח ההוראה שלהן בהתאמה. לדוגמה, באמצעות הכשרת שתי קבוצות במקביל, תוך פיזור ההוראה בפלטפורמות שונות. בפרט, מחלקות נשים וילדים ייצרו קבוצות נוספות בתת-מחלקות, כגון, מיזן ילדים, מרפאות חוץ ומעקב הריון. גם הוראה בקהילה תשמש להגדלה של מספר הסטודנטים. • המרכז הרפואי לגליל בהתייחס להיקף שבועות ההדרכה - המרכז מסכים עם הערות המבקר, אם כי יש לזכור ששנת 2022, במחציתה הראשונה הייתה שנת פעילות במתכונת קורונה אשר הקשתה במעט על עמידה ביעד השבועות הנדרש. • מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר על פי תוכניות העבודה של רשות ההוראה בשיבא, כפי שאושרו על ידי מנהל המרכז, נקבע טווח שבועות הוראה למחלקות המלמדות הנע בין 20-40 שבועות לכל היותר בשנה. • מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה מספר הסטודנטים לפי שנת הלימוד שביצעו בפועל שדות קליניים בבית החולים: תשע"ט - 154 תש"פ - 52 תשפ"א - 95 תשפ"ב - 94 תשפ"ג - 78

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• מרכז רפואי ע"ש ברזילי הערה נכונה ומוצדקת לחלוטין. צריך לארגן תוכנית ושיפוי נכון של בית החולים, בכסף ובתארים אקדמיים על מנת לעמוד בזה, אחרת עלולים לחזור לליקוי בסעיף הקודם.
9	שימוש בשדות קליניים בשעות אחר הצהריים	למעט שיבא, כל יתר בתי החולים (19) ציינו שאינם עושים זאת וצינו מספר סיבות לכך: אי-תגמול עבור ההכשרה בשעות אלה או תגמול לא הולם, מחסור במשאבים לרבות בצוותים רפואיים ובתוכניות הכשרה מתאימות, העדפה של הכשרה בשעות הבוקר, וטענה שהמענה הקיים בשעות הבוקר מספק. מומלץ שמשדד הבריאות יבחן את החסמים להכשרת סטודנטים בשדות הקליניים בשעות אחר הצהריים ויפעל להסרתם כך שהם יוכלו ללמד גם בשעות אלו וכך ניתן יהיה גם להגדיל את מספר הסטודנטים הלומדים רפואה. עוד מומלץ שיבחן יצירת מנגנוני תגמול יעילים לבתי החולים ולמחלקות המלמדות ולרופאים המלמדים ויגדיר את היקף הצוותים הרפואיים הנדרשים לשם כך.	• משרד הבריאות נושא של הוראה אחר הצהריים הינו נושא שנוי במחלוקת. לצד מצדדים בו יש לו גם מתנגדים רבים שטוענים שלא מספק הכשרה נאותה. על מנת להפעילו ברמה ארצית יש צורך לקיים דיון מקצועי. בכל מקרה קידום הוראה אחר הצהריים היא בסמכותו של הדיקן. הצוות של הועדה לאסדרת שדות קליניים בראשותו של פרופ' רוני גמזו השלים את העבודה. המלצות הדוח עוסקות בדיוק באסדרת השימוש ותחומי האחריות של הוראה הקלינית. הדוח טרם פורסם לציבור, אך ניתן לעיין בגרסה הסופית שלו. במסגרת הדוח נקבעים אמות מידה של התקשרות בין בתי חולים לאוניברסיטאות ואף נקבע מחיר מקסימום לשבוע הוראה. בנוסף נקבעו בדוח אמות מידה להכשרה קלינית, מודל תמרוץ למקסום ההוראה וצוות משותף לאכיפה על חלוקת שדות קליניים. • אסותא אשדוד בע"מ פתיחת שדות קליניים אחר הצהריים מחייבת מענה של כח אדם ותשלום עבורו. מאז תחילת ההתקשרות מול אוניברסיטת בן גוריון ועד כה לא עלה צורך לפתיחת שדות קליניים אחר הצהריים. במידה והצורך יעלה, ובהינתן תגמול הולם, ניתן לפתוח. • המרכז הרפואי לגליל בנושא השימוש בשדות הקליניים אחרי הצהריים, הערת המבקר נכונה, נושא זה יכול לייצר העצמה של יכולת ההדרכה וההכשרה, שהיא משאב המצוי בחוסר במדינת ישראל ומהווה צוואר בקבוק משמעותי בהרחבת היקף מס' הלומדים בבתי הספר לרפואה בישראל. לו אכן תסוכם מתכונת תגמול ראוייה, בדגש לפעילות אחר הצהריים כי אז לבטח תגדל קיבולת ההכשרה באופן משמעותי. נושא זה מחייב גם הרחבה תשתיתית מסוימת.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• המרכז הרפואי צפון נראה כי לא יהיה מנוס מהפעלת שדות קליניים בשעות אחה"צ. הדבר יחייב תגמול הולם לרופאים המלמדים. • מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר רשות ההוראה בשיבא הינה הגורם המוביל הראשון והבלעדי במדינת ישראל, המקיים מסגרות הוראה בשעות אחר הצהריים ובדרך זו מרחיב את קיבולת רשות ההוראה הקלינית בשיבא. במקביל, שיבא, היחידים אשר תכננו ומיישמים מנגנון תגמול יעיל של הסגל המלמד בשעות אחר הצהריים. יש לציין כי אוניברסיטת תל אביב - הצרכן העיקרי של שדות ההוראה הקלינית בשיבא, מתעקשת ומסרבת לעשות שימוש בשדות ההוראה המוצעים לה בשיבא בשעות אחר הצהריים. • מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה בית החולים בודק בימים אלו מודל כלכלי להסדרת למידה של סטודנטים אחר הצהריים. יש לציין כי חוזר משרד הבריאות לא מפרט מהיכן יבואו המשאבים ללימודים אחר הצהריים - כי אין המדובר בשעות העבודה הרגילות של הרופאים. רמב"ם בודקים מודל כלכלי של תיגמול הרופאים המלמדים בתשלום הדומה ל-"תורנות שליש". • מרכז רפואי ע"ש ברזילי קיימת התנגדות עקרונית ללימודים במשמרת שניה בשעות אחר הצהריים ערב. יש לעשות כל מאמץ להימנע משימוש בשדות קליניים בשעות אחר הצהריים. היות והפעילות הקלינית של בתי החולים מתבצעת עם רוב הצוות בעיקר בשעות הבקר ואחר הצהריים המוקדמים (כולל השגרה היומית של לקיחת דמים, ישיבת בקר, ביקור בקר), ורוב הצוות הבכיר נמצא בבית החולים באותן שעות, איכות ההוראה הקלינית בשעות אחר הצהריים ערב בהכרח תהיה פחותה ולא תאפשר לסטודנט ללמוד ולחוש את חיי המחלקה או להיחשף לצוות הבכיר בשעת כושר. גם כול הפעילות האקדמית וישיבות קליניות שונות (דימות, פתולוגיה, קרדיולוגיה ועוד) מתרחשת בבוקר.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הסבת הלימוד לשעות אחר הצהריים תוציא את שכרנו בהפסדנו, מבחינת ההוראה.
10	הסדרת כללים להתקשרויות בין בתי החולים לאוניברסיטאות להפעלת השדות הקליניים	בביקורת המעקב עלה כי בחלוף כחמש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, מל"ג-ות"ת ומשרד הבריאות לא קבעו הסכם בסיס קבוע לכלל הגורמים שיסדיר את שיתוף הפעולה בין הפקולטות לרפואה ובין בתי החולים להפעלת השדות הקליניים, שילול גם מודל לשיטת ההתחשבות ביניהם ואת דרכי הפיקוח על ההסדר שנקבע. בפועל, כל אוניברסיטה מתקשרת עם מספר בתי חולים, ומנגד, כמעט כל בתי החולים הכלליים (25 בתי חולים) מתקשרים עם אוניברסיטה אחת בלבד (מסונפים אליה), ורק שני בתי חולים של הכללית - העמק ובילינסון, מתקשרים עם שתי אוניברסיטאות. רק באפריל 2023, במהלך ביקורת המעקב, סיכמו מנכ"ל משרד הבריאות, יו"ר הוות"ת ומ"מ מנכ"ל מל"ג-ות"ת שמשרד הבריאות והמל"ג יקימו צוות עבודה ייעודי שיבחן ניהול לאומי של השדות הקליניים והסדרה מיידי של המחיר המזערי והמרבי של שדה קליני. בביקורת המעקב עלה שבהיעדר הסכם מחייב שמסדיר את שיתוף הפעולה בין האוניברסיטאות ובין בתי החולים בנוגע להפעלת השדות הקליניים בבתי החולים, גם לא נקבעו כללים מחייבים כלשהם אשר ימנעו מצב של מתן בלעדיות למי מן הצדדים בכל התקשרות שכזו. לדוגמה, בנסיבות אלו שבהן התחייבה אוניברסיטת אריאל שלא לפנות ישירות לבתי חולים המסונפים לאוניברסיטת תל אביב בנוגע לשדות קליניים כאמור לעיל, נוצר חוסר ודאות המקשה על אוניברסיטת אריאל לתכנן את מספר הסטודנטים לרפואה שהיא יכולה להכשיר, לרבות גידול במספרם, והיא תלויה למעשה בשיתוף הפעולה שלה עם אוניברסיטת תל אביב. מומלץ כי משרד הבריאות ומל"ג-ות"ת יקבעו לוח זמנים מזוהר להשלמת עבודת הוועדה כך שישגשג הסכם בסיס קבוע, רחב וכתוב להסדרת התקשרות בין הפקולטות לרפואה ובין בתי החולים, הכולל גם את אופן ההתחשבות בין בתי החולים לאוניברסיטאות. עוד מומלץ לקבוע את מקורות התקציב להגדרת הסכם זה ולהסדיר את דרכי הפיקוח של משרד הבריאות והמל"ג על עמידתם של האוניברסיטאות ובתי החולים בכללים שייקבעו. מומלץ לשתף בעניין זה את פורום הדיקנים של בתי הספר לרפואה ואת בתי החולים. עוד מומלץ שוועדת המשנה לקביעת מנגנונים	• משרד הבריאות הוועדה להסדרת שדות קליניים סיימה את עבודתה ופרסמה את המלצותיה (ניתן למצוא באתר מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי או בקישור כאן). ההמלצות כוללות את הנושא של שיטת התחשבות ודרכי פיקוח על הקצאת שדות קליניים. בכל הדיונים היו מעורבים הדיקנים ובתי החולים, וכן בצוות הקבוע שנקבע לנהל את השדות הקליניים. • אסותא אשדוד בע"מ בעבר נחתמו הסכמי בלעדיות עם מוסדות אקדמיים ונוצר מצב שבתי החולים מוגבל ביצירת הסכמי סינוף עם אוניברסיטאות אחרות. בשנים הקרובות לאור המהלכים שמשרד הבריאות מבצע על מנת להגדיל את מספר הסטודנטים לרפואה בארץ, מתוכננות להיפתח פקולטות לרפואה נוספות. על מנת שלבית החולים תהיה אפשרות מענה לצורך העולה בשדות קליניים, נדרש לוותר על הבלעדיות ולהגדיל את שעות ההוראה ביום ובערב בבתי החולים. • המועצה להשכלה גבוהה ועדת גמזו התייחסה באופן מפורט בהמלצותיה גם לנושא ההסדרים הכספיים בין הפקולטות לרפואה לבין בתי החולים והשדות הקליניים וההתקשרויות ביניהן, לרבות: קביעת תעריף מקסימלי ותגמול למחלקה המלמדת, קביעת מנגנון תמרוץ על ידי משרד הבריאות שיתוקצב בהתאם למאפיינים שונים בהוראה הקלינית, מתן הוקרה למחלקות המצטיינות בהיבט ההוראה הקלינית ובנייה של מנגנון תמרוץ לסגל ההוראה הקלינית, שיעודד את הגדלת מספר השדות הקליניים. בנוסף הועדה ממליצה כי יוקם גוף ניהול מרכזי לאומי לניהול שדות קליניים בראשות מנכ"ל משרד הבריאות ויו"ר ות"ת (או מי מטעמם), והוא יורכב מפורום דיקני הרפואה, שני נציגי בתי חולים, שני נציגי משרד הבריאות, נציג מל"ג-ות"ת ונציג משרד האוצר. משימתו תהיה הקצאת השדות הקליניים בפקולטות לרפואה באופן שיבטיח

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להגדלה ולהסדרה לאומית של השדות הקליניים תקבע את המתכונת הראויה למיצוי מיטבי ויעיל של השדות הקליניים בכל בתי החולים, לרבות בנושא של מתן מינוי אקדמי, ותביא בחשבון את הצורך לאפשר לבתי החולים להקנות הוראה קלינית גם לפקולטות לרפואה שהם אינם מסונפים אליהן. בכך יתאפשר גם לתכנן את הגידול במספר הסטודנטים לרפואה שיתחילו את לימודיהם בכל פקולטה.	הגעה ליעדי מספר הסטודנטים שיוגדרו על ידי משרד הבריאות והמל"ג. חלוקת השדות תהיה ברמת המחלקה, ותיעשה על פי עקרונות של צמצום השונות בין הפקולטות ביחס המיטות לסטודנט, מיצוי מירבי ודומה של משאב השדות הקליניים בין הפקולטות השונות. כפועל יוצא, פקולטות שבהן שיעור הסטודנטים למיטה מסונפת נמוך, יידרשו לוותר על מיטות מסונפות, או להגדיל את מספר הסטודנטים. אחת לשנה יציג הגוף הלאומי למל"ג ולמשרד הבריאות דוח תכנון מול ביצוע ועמידה ביעדים שנקבעו. • המרכז הרפואי לגליל בנוגע להערת המבקר לגבי כללי התקשרויות בין בתי החולים לאוניברסיטאות בעניין הפעלת השדות הקליניים, כמו גם בנושא התמרוץ הנדרש אין למרכז להוסיף על המלצת המבקר. • מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר רשות ההוראה של המרכז הרפואי שיבא מקיימת קשרים וחותמת על הסכמי הוראה עם כל מוסד אקדמי ישראלי המעוניין בכך. בדרך זו שיבא מציעים את מלוא השדות הקליניים לשירות מערכת הבריאות הישראלית. • מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה קיים הסכם בין המרכז רפואי רמב"ם לבין הפקולטה לרפואה בטכניון עבור הוראת סטודנטים ואופן ההתחשבות. • מרכז רפואי ע"ש ברזילי היכולת של בתי החולים להעניק הוראה ליותר מאוניברסיטה אחת תלויה בגודל הצוות העומד לרשותם מחד ובצרכים של האוניברסיטאות מאידך. נושא התגמול של בתי החולים בגין ההוראה אכן טרם הסודר, וכל אוניברסיטה פועלת באופן עצמאי מול בתי החולים. גם וועדת גמזו, להסדרת השדות הקליניים, המליצה על הסדר עם בתי החולים – בינתיים לא יושם!

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• שירותי בריאות כללית ההמלצה מופנית למשרד הבריאות. הכללית תשמח לשתף פעולה לשם קידום הנושא.
11	תמרוץ המחלקות והרופאים המכשירים סטודנטים לרפואה על ידי בתי החולים	בביקורת המעקב עלה שהמלצת ועדת גמזו לא יושמה, ומשרד הבריאות ומ"ג בשיתוף בתי החולים לא גיבשו מודל לתמרוץ המחלקות שמפעילות שדות קליניים ובפועל אין מנגנון כלכלי לתמרוץ המחלקות והרופאים המבצעים משימה מורכבת זו. אף שבתי החולים אינם מחויבים להקצות למחלקות תגמול כספי מהתשלום שקיבלו מהאוניברסיטאות עבור הפעלת שדות קליניים, מהתרחשים עולה כי שני בתי חולים (הדסה והמרכז הרפואי לגליל) אינם מעבירים כלל תמורה למחלקות המלמדות, והנהלת בית החולים משתמשת בו לפי החלטתה; שמונה בתי חולים (בני ציון, הלל יפה, המרכז הרפואי צפון, וולפסון, רמב"ם, שיבא, שמיר וברזילי) מעבירים חלק מהתמורה למחלקות המלמדות; ועשרה בתי חולים (איכילוב, אסותא אשדוד, בילינסון, כרמל, סורוקה, קפלן, שניידר, העמק, מאיר וזיו - החל בשנת 2024) מעבירים את מלוא התמורה שקיבלו; השונות הרבה בהעברת התמורות ממחשישה את הצורך בהסדרה של נושא תמרוץ המחלקות המלמדות. אשר לתמורה לרופאים המלמדים את הסטודנטים במסגרת ההכשרה הקלינית, עלה בביקורת המעקב, כי אין מנגנון או הנחיה להעביר תמורה או תגמול כספי לרופאים אלו מעבר לשכרם בבית החולים, כל בתי החולים שנבדקו אינם מעבירים תמורה כזו. היעדר מנגנון תגמול למחלקות ולרופאים המלמדים אינו מאפשר יצירת תמריץ כלכלי הולם שיעודד הרחבה של ההכשרה הקלינית בבתי החולים. הצורך במנגנון חיוני במיוחד כדי לעמוד ביעד של משרד הבריאות לשנת 2030 - 2,000 סטודנטים, אשר משמעותו שנדרשת הכשרה קלינית בת 40 שבועות לפחות בארבע המחלקות העיקריות, לעומת 12 - 38 שבועות המבוצעים כיום. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הבריאות בשיתוף בתי החולים ומ"ג-ות"ת לבנות מודל לתגמול המחלקות המלמדות והרופאים המלמדים במטרה לייצר תמריצים להבטחת הוראה קלינית באיכות הגבוהה ביותר ולאפשר תכנון ארוך טווח שיבטיח גידול במספר הסטודנטים הלומדים רפואה.	• משרד הבריאות הצוות של הוועדה לאסדרת שדות קליניים בראשותו של פרופ' רוני גמזו השלים את העבודה. המלצות הדוח עוסקות בדיוק באסדרת השימוש ותחומי האחריות של הוראה הקלינית. הדוח טרם פורסם לציבור, אך ניתן לעיין בגרסה הסופית שלו. במסגרת הדוח גובש מודל תמרוץ ייעודי המתבסס על 4 עקרונות: גידול בהוראה קלינית, ניצולת, פריפריאליות והאם מדובר בסינוף ישיר או עקיף. מטרת המודל היא להביא למקסימום את הפוטנציאל של הוראה קלינית במחלקות של בתי החולים. יחד עם זאת חשוב לזכור, כי מחלקות אינן יחידות כלכליות עצמאיות ותיעדופים תקציביים הינם באחריות ובסמכות של מנהל בית החולים. לא קיים מנגנון כלכלי ממשלתי המאפשר לתקצב מחלקה כזו או אחרת באופן ישיר ובניגוד למרות של מנהל בית החולים. מודל תמרוץ כן יחושב ויפורסם ברמה מחלקתית.
			• אסותא אשדוד בע"מ בבית החולים אסותא אשדוד התשלום מועבר לקרן המחלקה, ולא לרופא באופן ישיר, אשר באחריות מנהל המחלקה ומשמשת למחקר, כנסים וטיוב הוראת הרופאים.
			• המועצה להשכלה גבוהה ועדת גמזו התייחסה להסדרים הכלכליים המומלצים בגין הוראה קלינית וביניהם: קביעת תעריף מקסימום מחייב בגין הוראה, תגמול למחלקה, בניית מודל תמרוץ לבתי"ח ע"י משרד הבריאות שיקבע תעריף תוספתי בהתאם לגידולים בהוראה הקלינית, פרסום מדד מצוינות בהכשרה הקלינית, תגמול למדריך הראשי (טיטור) והגדרת ההוראה כחלק מעבודת הרופא וקביעת מנגנון התגמול בגין תפקיד זה.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר רשות ההוראה תכננה ומיישמת באופן בלעדי מנגנון שבו כל שכר הלימוד המתקבל מועבר ישירות כתגמול למחלקות המלמדות ולרופאים המלמדים. בדרך זו אנו יוצרים "פול טיימרים" המשלבים בין עבודה קלינית והוראת מקצוע הרפואה גם יחד, לאורך כל שעות היממה. • מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה בית החולים איננו מעביר תמורה לרופאים המלמדים. רופאים אשר הם חברי סגל בטכניון מקבלים תמורה צנועה מהטכניון. 10 אחוז מהכנסות בית החולים מלימוד הסטודנטים מועמדים לשימוש לצרכי המחלקות המלמדות לפי שיקול דעת מנהל המחלקה. • מרכז רפואי ע"ש ברזילי יוזמת תמרוץ הרופאים בגין הוראה מבורכת ומחייבת הסדרה. כיום, אכן רופאים מלמדים אינם מקבלים תמריץ כלכלי משמעותי. הערה לגבי המשפט: "שמונה בתי חולים (בני ציון, הלל יפה, המרכז הרפואי צפון, וולפסון, רמב"ם, שיבא, שמיר וברזילי) מעבירים חלק מהתמורה למחלקות המלמדות" – בברזילי, המחלקות אינן מקבלות בשום דרך חלק מהתמורה שמקבל המרכז הרפואי! יחד עם זאת, אין שום רע בלתמרץ את המחלקות המלמדות, (לעיתים ראש-זנב) במשך כול השנה לשם שיפור קליני או טכנולוגי או תקן נוסף לשם שיפור ההוראה, בתקציב שנכנס בשל הוראה.
12	מימון לימודי רפואה בחו"ל מול עמידה בתנאי הקבלה בארץ	העלות הגבוהה של לימודי רפואה בחו"ל יכולה להוות חסם בפני ישראלים שלא התקבלו ללימודים בארץ, בשל ההוצאות הגבוהות הנדרשות לשם כך. המשמעות היא שיש מועמדים שהישיגיהם במבחני הקבלה ללימודי רפואה בארץ לא היו גבוהים דיים כדי להיכלל במכסה המצומצמת של מקומות הלימוד בארץ, והם ויתרו על לימודים בחו"ל בשל הנטל הכלכלי הכרוך בכך, אך מי שהישיגיו היו נמוכים יותר ושידו משגת, ילמד בחו"ל ויוכל, לאחר שייסיים את לימודיו ויעמוד בדרישות, להשתלב במערכת הבריאות הישראלית.	• משרד הבריאות משרד הבריאות גיבש תוכנית מימון סטודנטים לרפואה בחו"ל. משרד האוצר אישר תקציב של 40 מלש"ח והתוכנית נמצאת בשלב המכרז. קבוצה ראשונה של כ-100 סטודנטים תתחיל את לימודיהם בשנת לימודים הבאה באמצעות מימון זה במסודות מוכרים בחו"ל. מימון זה צפוי להתרחב לכדי 350 סטודנטים חדשים מדי שנה. משרד הבריאות מסייע במימון סבבים קליניים של סטודנטים בחו"ל, זאת באמצעות תקנות בריאות העם. התקציב לשנת 2023 עומד על

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		יתרה מכך, מערכת הבריאות אינה מונעת ממנו מלעבור הכשרה בשדות קליניים בבתי החולים בארץ, בתנאי שיממן את ההכשרה בעצמו או באמצעות האוניברסיטה מחו"ל שבה הוא לומד. עולה מתוך כך שבשל המכסה המצומצמת של מספר המקומות ללימודי רפואה בארץ, נאלצים מועמדים שלא התקבלו ללימודים בארץ, ללמוד באוניברסיטאות בחו"ל שמשרד הבריאות אינו מעורב בגיבוש תוכני הלימוד בהן וברמתן האקדמית. העלות הגבוהה של לימודי רפואה בחו"ל יכולה להוות חסם שיסכן דווקא את אלו שהישגיהם במבחני הקבלה היו טובים יותר מאלו שלמדו, בסופו של דבר בחו"ל, ושיכלו לממן את הלימודים היקרים. מומלץ שמשרד הבריאות והמל"ג יבחנו את היתרונות מול החסרונות של המכסה שנקבעה למספר הסטודנטים לרפואה הלימודים בארץ - עלות לימודי הרפואה המושתתת על תקציב המדינה אל מול המטרה להבטיח שהרופאים בישראל יהיו בעלי הישגיהם הגבוהים ביותר, ללא קשר למצבם הכלכלי, ושהם הוכשרו להיות רופאים בהתאם לסטנדרטים הנדרשים בישראל. מומלץ גם שיובא בחשבון שמרבית הלימודים רפואה בחו"ל חוזרים בתום לימודיהם לעבוד במערכת הבריאות הישראלית אף שלא התקבלו ללימודי רפואה בארץ, חלקם אף הוכשר בשדות הקליניים בבתי החולים בארץ, אף שמדובר במשאב המגביל את מספר לומדי הרפואה בארץ.	3 מלש"ח ובשנת 2024 על 6 מלש"ח. כתנאי לתמיכה, המשרד פועל למיפוי מלא של ביצוע הוראה קלינית בידי סטודנטים בחו"ל, תוך דגש על מניעת התנגשות בין סיוע לסטודנטים בחו"ל לבין מתווה להגדלת מספר סטודנטים בארץ.
		• המועצה להשכלה גבוהה ראשית יובהר כי מכסת הסטודנטים במודל התקצוב של ות"ת הינה מכסה כללית על כלל הלומדים במוסד לתואר ראשון ותואר שני ללא הפרדה בין תחומים ותארים כך לא קיימת מכסה ייעודית ללומדי רפואה במודל התקצוב של ות"ת ומשכך לא ניתן להצביע על המכסה כחסם להגדלת היקף הלומדים בתחום. מעבר לכך, כמעט בכל המוסדות המלמדים רפואה, אין כלל בעיה של מכסות סטודנטים (ברמה הכללית). עוד יצוין כי בכדי לתמרץ את הגדלת היקף הלומדים לרפואה, ות"ת הפעילה מודל נוסף (מעבר למודל התקצוב הרגיל) למתן תקציבים נוספים עבור גידולים בלומדים לשנה א' (בעבר בעזרת משאבים תוספתיים ממשרד האוצר והיום ממשרד הבריאות). מעבר לכל האמור, יובהר כי לאור החשיבות בהגדלת הסטודנטים לרפואה, כל גידול של סטודנט לרפואה מזכה את המוסד גם בהגדלת המכסות בהתאם, כך שלמוסדות יש תמריצים להגדלת הסטודנטים בתחום ללא קשר למגבלת המכסות במוסד.	• משרד הבריאות במתכונת הקודמת לא היתה אחידות בתכני הלימודים במרכזי הלימוד וכן לא היתה בחינה אחידה אשר תשקף באופן אובייקטיבי את רמת הסטודנטים. חלק מהספקים שהעבירו את הקורס בעבר מעבירים אותו גם היום במתכונת החדשה. חלקם לא אושרו. הנתונים לא מפורסמים באתר, היות ולא ניתן להשוות בין מרכזי הלימוד - קיים שוני מבחינת הרכב התלמידים והניסיון המקצועי (מגזרים ועולים חדשים).
13	קורסי ההכנה לקראת בחינת הרישוי	בביקורת המעקב עלה כי משרד הבריאות החליף את הספקים שהפעילו את קורסי ההכנה, ובמועד ביקורת המעקב היו ארבעה מרכזים רפואיים שונים שקיימו את הקורסים: שיבא, קפלן, רמב"ם ובית חולים ציבורי בצפון. נוסף על כך המשרד עדכן את מתכונת קורסי ההכנה: הוא קבע שקורס ההכנה יימשך שישה חודשים, שתהיה הלימה בין תוכן הקורסים הנלמדים לתוכן בחינת הרישוי, כי נדרשת גם הכשרה קלינית במוסדות הרפואיים, וכי תתקיים בחינת מגן אחידה בסיום הקורס. אשר לבקרה של אגף הרישוי על קורסי ההכנה, עלה בביקורת המעקב כי בסוף שנת 2022 ביקרו נציגי האגף במרכזי הלימוד של קורס ההכנה שהתקיימו בשני בתי חולים מתוך הארבעה המפעילים את קורסי ההכנה: בבית חולים ציבורי בצפון ובשיבא; הם נפגשו עם מנהלי הקורס, המרצים והסטודנטים, ואולם תוצאות הביקורים לא סוכמו בכתב ואין	

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מסמכים המתעדים את המסקנות שעלו או את ההנחיות של משרד הבריאות בנוגע לפעולות שעל מרכזי הלימוד לנקוט. בשני המרכזים הרפואיים הנוספים שבהם מתקיימים הקורסים - קפלן ורמב"ם - אגף הרישוי לא ביקר. עוד עלה שאף שמצופה שבקרה על פעולות תיעשה על בסיס יעדים ומדדים להערכת הביצוע, משרד הבריאות לא קבע יעדים ומדדים כאלה, ובפרט הוא לא קבע מדדים רלוונטיים כמו איכות ההוראה ואיכות תשתיות הלמידה. עלה גם שמשרד הבריאות לא מפרסם את הנתונים של שיעור המעבר של בחינת הרישוי, לפי המרכז הרפואי שבו עברו המבקשים להיבחן את קורס ההכנה, כפי שהוא עושה למשל כשמפרסם את שיעורי מעבר הבחינה לפי המדינה שבה הם למדו. מומלץ שמשרד הבריאות ישלם את הבקורות בשני המרכזים הרפואיים הנוספים המפעילים את קורסי ההכנה - קפלן ורמב"ם, יגבש יעדים ומדדים ברורים לקורסי ההכנה ויפקח על ביצועם. מומלץ גם שהמשרד יבחן מפעם לפעם את מתכונת ההפעלה של קורסי ההכנה לבחינת הרישוי, ויבדוק שהם משיגים את יעדיהם ומעלים את רמת המוכנות של הנבחנים בבחינת הרישוי, וכן שהוא יעדכן את מתכונת הקורסים בהתאם. עוד מומלץ שמשרד הבריאות ישקף לציבור את שיעורי המעבר של בחינת הרישוי בהתפלגות של המרכזים הרפואיים המעבירים את קורסי ההכנה, על מנת לעודד את המרכזים להשתפר בדרכי ההוראה.	
14	שינוי תקנות הרופאים (בחינת רישוי)	בביקורת המעקב נמצא כי בחלוף כחמש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם, משרד הבריאות לא השלים את שינוי התקנות ועל כן קיימת אפשרות שבוגרי חו"ל שכשירותם אינם מתאימה מצליחים לעבור את הבחינה העיונית, ויש שנבחנים פעם אחר פעם ללא הגבלה עד להצלחתם, דבר שמעלה חשש לכשירותם. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את המלצות הוועדה לבחינת הסטז' ברפואה מיוני 2023, וכן את הצורך לעדכן את מתכונת הבחינה; בהתאם לבחינה זו מומלץ שהמשרד ישלם את שינוי התקנות ככל ונדרש, כדי להבטיח את כשירותם של בוגרי לימודי רפואה מחו"ל.	• משרד הבריאות נעשה שינוי במבנה הבחינה העיונית על ידי הוספת שאלות בעלי אופי קליני הכוללות צילומים ומקרי בוחן להבנה קלינית בסיסית. בהתאם להחלטה לא לבצע בחינה קלינית נוספת, הוגשה עתירה לבג"צ ואנו ממתינים להחלטה בנושא. יתר הסעיפים מתוקפים בימים אלו בשיתוף הלשכה המשפטית.

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
15	מנגנון הבונוס לנבחנים בבחינת הרישוי לרפואה	בביקורת המעקב נמצא כי מאז הדוח הקודם חלו כמה השינויים: נקבע כי ציון עובר של 62 בבחינת המגן יזכה בנקודות הבונוס, נקבע כי הבונוס יהיה 8% מציון בחינת המגן, ולא מספר מוחלט כפי שהיה נהוג בעבר, וכי נקודות הבונוס יינתנו רק למי שקיבל בבחינת הרישוי הממשלתית ברפואה ציון 53 ומעלה ללא נקודות הבונוס. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן מפעם לפעם, ועל פי מדדים שיגדיר, אם השינויים שנעשו במתן הבונוס בציוני בחינת המגן אכן מבטיחים כי כשירות בוגרי לימודי הרפואה מחו"ל שמקבלים רישיון לעסוק ברפואה בישראל, אכן עלתה, ואם לא - מומלץ שיחיל שינויים נוספים בנוגע לנקודות הבונוס, ובכלל זה שיבחן את המלצת הוועדה לבחינת הסטז' הרפואי.	• משרד הבריאות האגף מנתח מידי בחינה את נתוני ההצלחה של סטודנטים שעברו קורס הכנה ואת מידת הצלחתם בבחינות הרישוי. המדד שנבדק כולל: -מתאם בין הצלחה בקורס להצלחה בבחינת הרישוי -בדיקה האם מעבר בחינת הרישוי היה בזכות ציון הבונוס? -ניתוח תוצאות הבחינה לפני מרכזי לימוד.
16	חוסר היערכות של משרד הבריאות לעלייה במספר הסטז'רים	בביקורת המעקב עלה שבשנים 2017 - 2023 עלה מספר הסטז'רים מ-1,547 ל-1,793, עלייה של כ-16%. לעומת זאת, תקן מיטות האשפוז באותן השנים עלה מ-15,798 ל-16,408 מיטות - עלייה של כ-4% בלבד. מכאן שבחלוף חמש שנים ממועד פרסום הדוח הקודם משרד הבריאות לא נתן מענה לגידול המואץ במספר הסטז'רים ביחס למספר המיטות, והמגמה של גידול יתר במספר הסטז'רים ביחס לגידול במספר המיטות נותרה בעינה בתקופה זו. עלה גם שהמשרד לא קבע את היחס הרצוי בין מספר הסטז'רים למספר המיטות. מומלץ שמשרד הבריאות, פורום הדיקנים ובתי החולים יקבעו את מספר הסטז'רים שכל אחד מבתי החולים יכול להכשיר בהתאם להיקף הצוות, המיטות במחלקות החובה והבחירה ומספר החולים, כדי שלא תיפגע העבודה השוטפת של המחלקות ולא איכות ההכשרה של הסטז'ר. עוד מומלץ כי משרד הבריאות ידון בהמלצות הוועדה לבחינת הסטז' ברפואה, שהתפרסמו ביוני 2023, ויחליט בנוגע ליישומן.	• משרד הבריאות נושא הסטז' אינו באחריותי אלא באחריות פרופ' יציב. אני כן יכולה להגיד שאין היתכנות לגדר את מספר הסטז'רים לכל בית חולים, כי אין לנו יכולת לא לתת סטז' לחלק מהם. החלוקה בין בתי החולים נעשית במנגנון מוסכם שפועל טוב. כן ניתן לבחון את קיצור הסטז', ופרופ' יציב פרסם את המלצתו בעניין, במקביל להמלצה דומה של הר"י ושל הדיקנים וכיום אנחנו בוחנים את יישום העניין. ההתנגדויות לא מעטות ואנו מכוונים להבשלת הנושא לקראת 2026, במועד שבו צפויה ירידה במספר הרופאים החדשים, במטרה לפצות על הירידה החד פעמית.
		• אסותא אשדוד בע"מ מספר הסטז'רים בבית החולים נקבע ע"י משרד הבריאות והוא משתנה משנה לשנה בהתאם למספר מקבלי הרישיונות. ועדת הסטז' בבית החולים ומתאמת ההוראה מנהלות את חלוקת הסטז'רים למחלקות במטרה לתת סטז' משמעותי לסטז'רים מחד ולהתאים לצרכי המחלקות מאידך.	
		• מרכז רפואי ע"ש ד"ר ח. שיבא, תל השומר רשות ההוראה של שיבא פנתה למשרד הבריאות בבקשה להעלות את מספר הסטז'רים המוכשרים במרכז הרפואי שיבא תל השומר. בהתאם, מספרם נמצא בעלייה מתמדת בשנים האחרונות.	

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• מרכז רפואי ע"ש רמב"ם, חיפה אכן, העלייה במספר הסטז'רים מקשה מאוד בהיעדר תוספת מיטות. צעדים בהם נקט המרכז: במחלקות הילדים - פתיחת יחידות ומחלקות נוספות לסטז'רים: יש שיבוצים ליחידות ולמחלקות הבאות: מלר"ד ילדים, פגיה, טפ"נ ילדים, אונקולוגיה ילדים ובמיקרים פרטניים גם כירורגיה ילדים ואורתופדיה ילדים. כמו כן, הסטז'רים עושים סבבים במרפאות (כגון אנדוקרינולוגיה, גנטיקה). באגף הכירורגי - ובהתאם להוראות העדכניות בפנקס הסטאז' - משובצים חלק מהסטז'רים במחלקות גדולות אחרות באגף הכירורגי, מחלקות שגם הן סובלות מעומס אשפוזי רב והסטז'רים עוזרים מאוד בהקלה של מצוקות האשפוז. המחלקות הינן: אורתופדיה, כירורגית לב, כירורגית חזה, אורולוגיה וניירוכירורגיה. באגף הפנימי - במחלקות הפנימיות - בד"כ העלייה בכמות הסטז'רים היא ברכה, כי יש לנו שש מחלקות פנימיות עמוסות ובהחלט יש מקום לכולם. • מרכז רפואי ע"ש ברזילי המלצה מבורכת. יש הקצאת מקומות לבתי חולים, וכך נערכת ההגדרה, אך ככול שעולה מספר מסיימי לימודי רפואה בארץ ובחו"ל, נדרשים הקצאות ליותר ויותר סטאז'רים, שחלק ממשכורתם מוטל על כתפי בית החולים (שחי בגירעון) ללא מענה וללא שיפוי. חייבים לתקצב על פי המציאות המשתנה!
17	ריכוז המידע על מערך ההתמחויות של הרופאים בישראל ושקיפותו	בביקורת המעקב עלה כי אומנם תקנות הרופאים שעדכן משרד הבריאות בסוף 2022 צפויות לאפשר למשרד לרכז מידע על מספר המתמחים החל מינואר 2023, עם זאת במועד סיום הביקורת (באוגוסט 2023) למשרד הבריאות עדיין אין מידע מרוכז על מספר מקומות ההתמחות בכל מחלקה ובכל בית חולים ועל שיעורי האיוש שלהם. מומלץ שלמשרד הבריאות כמאסדר יהיו נתונים מעודכנים וכוללים בנוגע להתמחויות של רופאים ולמקומות ההתמחות: התחומים הנדרשים להתמחות, היכן מתפנים מקומות להתמחות, התחומים שבהם יש תור להתמחות, מספר המקומות הפנויים והמועד שבו	• משרד הבריאות בשנת 2023 קידם המשרד דוח של OECD, אשר יהווה תשתית ראשונית לגיבוש מודל תכנון רופאים. הדו הוצג ביולי 2023 ובעקבות בדוח הוקמה ועדה בראשות מנכ"ל ולה 3 צוותים: תכנון שדות קליניים, תכנון ארוך טווח של מומחים והתמחות בקהילה. צוותי הוועדה התכנסו וצוות שדות קליניים אף השלים את עבודתו. שני הצוותים הנותרים השהו את עבודתם בעקבות פרוץ המלחמה, אך זו צפויה להתחדש בהקדם. בסיום עבודת הצוותים ולאחר הגשת ההמלצות יחל שלב של גיבוש מודל תכנון ארצי של מומחים. על

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מתפנים מקומות להתמחות. עוד מומלץ שלאחר איסוף הנתונים ישפר המשרד את מידת השקיפות בעניין זה, בעיקר לסטודנטים לרפואה, ויעדכן אותם באופן שוטף כדי שיוכלו לתכנן את עתידם. מומלץ גם להסדיר את אחריות משרד הבריאות עם הר"י לריכוז המידע ולתכנון תחומי המומחיות השונים.	מנת לעשות זאת, הוחלט אף להקים אגף תכנון כוח אדם, אשר מטרתו מימוש מדיניות זו. איוש המשרות צפוי במהלך שנת 2024. קיים פער בין ההערה לבין המציאות בשטח. במצב הדברים הנוכחי אין כלל דבר כזה "מקומות התמחות". מקומות אלו לא צבועים ולא מסומנים בתקינה נפרדת. המשרד פועל להקמה של מודל שיבוץ לאומי דו- צדדי. כל עוד תקינת הרופאים הינה תקינה כללית, אין כלל משמעות לשיעורי איוש במחלקות, מכיוון שזה נזיל וניתן לשינוי על ידי בתי החולים.
18	הכשרת סטודנטים בקהילה - הוספת שדות קליניים בקהילה במהלך לימודי הרפואה	עלה שבספטמבר 2023 מינה מנכ"ל משרד הבריאות שני צוותים שעליהם הוטל להגדיר מתווה להוראת סטודנטים בקהילה בתחומי רפואת נשים ורפואת ילדים ולבנות בהתאם סילבוס לתחומים אלה. נכון למרץ 2024 הצוותים טרם פרסמו את תוצרי עבודתם. עולה כי מאז הדוח הקודם החלו הקופות לפעול להרחבה של הכשרת סטודנטים בקהילה בשדות הקליניים, ועם זאת, לעומת הגישה הרווחת בקרב ארגוני בריאות בעולם כדוגמת הפדרציה העולמית לחינוך רפואי, המועצה הרפואית הכללית בבריטניה וגורמי הבריאות באוסטרליה, שעמדתם היא שלקהילה יש מקום מרכזי בהכשרת הסטודנטים לרפואה, בישראל עדיין לא כל הסטודנטים עוברים הכשרה קלינית בקהילה. מומלץ שמשרד הבריאות, המל"ג, בתי הספר לרפואה, פורום הדיקנים וקופות החולים ישלמו את בניית תוכנית הלימודים להכשרה קלינית בקהילה וישלבו אותה בתוכנית ההכשרה הקלינית הכוללת. הרחבה זו של מרחב השדות הקליניים בכוחה להגדיל את מספר השדות הקליניים בכלל, לאפשר גידול במספר הסטודנטים לרפואה, להקנות להם ידע ומיומנויות ברפואת הקהילה ולעודדם להתמחות בהמשך ברפואת קהילה הסובלת ממצוקת כוח אדם. מבחני התמיכה לתקצוב הפיתוח של שדות קליניים בקהילה הם צעד חשוב לקידום ההכשרה הקלינית בקהילה, ובהמשך להם מומלץ גם לגבש הסכמים בין בתי הספר לרפואה לקופות החולים לעידוד הכשרה כזו, שיוכלו גם מנגנון של תגמול כספי מתאים לקופות.	• משרד הבריאות המשרד לא אחראי על תוכניות הלימודים של בתי ספר לרפואה ואף אין לו סמכות להורות לאוניברסיטאות על שינוי כלשהו. המשרד תומך ומוביל מעבר של חלק מהוראה לקהילה ואף פרסם מבחן תמיכה ייעודי בנושא. בנוסף לכך המשרד מוביל תהליך של הגעה להסכמה על סילבוס אחד מקובל של הוראה קלינית בקהילה. • המועצה להשכלה גבוהה הנושא של הרחבת ההתמחות בקהילה נדון בוועדת משנה שפעלה במסגרת הוועדה לתכנון ולהתמודדות עם מצוקת כח אדם רפואי במערכת הבריאות. מטרת ועדת משנה זו היא לייצר את התשתית המחשבתית והתכנונית לחיזוק ההתמחות בקהילה. נכון למועד כתיבת תגובת מל"ג, הצוות טרם הגיש המלצותיו. מוצע לבדוק את הנושא מול משרד הבריאות. • מכבי שירותי בריאות כללי : הרחבת השדות הקליניים בקהילה עדיין לוקה בחסר ועל המדינה להרחיבה, להגדירה כחובה ולדאוג לתמיכות לקופות. מכבי שירותי בריאות מצטרפת להמלצה של הגוף המבקר ואף פועלת להקמת שדות קליניים בהתאם להנחיות משרד הבריאות. רפואת ילדים : התקיימו 3 ישיבות של כל הגורמים המעורבים (מכבי, נציגי הקופות הנוספות ונציגי הפקולטות לרפואה) יחד עם משרד הבריאות

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			והוסכם על סילבוס אחיד. סילבוס זה היה אמור להישלח ע"י משרד הבריאות לדיקאנים של הפקולטות לרפואה לאישור סופי. מכבי שירותי בריאות בנתה מערכת מורכבת של הוראה בקהילה ברפואת ילדים ומלמדת סטודנטים לרפואה זו השנה השנייה בשנים 4 או 6 (במסלול ה- 6 שנתי) ובשנה 3,4 (במסלול ה- 4 שנתי). הפקולטות לרפואה שנכנסו לתוכנית וחתמו על הסכמי סינוף עם מכבי הן הפקולטה בת"א, הפקולטה באריאל, הפקולטה בבר אילן (שלוחת צפת) והפקולטה בטכניון (שם יתחילו הלימודים החודש). לא הושג עדיין הסכם עם הפקולטה בבאר שבע מסיבות התלויות בפקולטה. בשנת 2023 מכבי החלה בהוראת סטודנטים ברפואת ילדים בקהילה, ובשנה הראשונה קרוב ל-200 סטודנטים לרפואה ממספר אוניברסיטאות הגיעו למכבי בכל המחוזות לקבלת הוראה. בשנת 2024 נערכנו לקלוט מעל 300 סטודנטים, אך בשל המלחמה הגיעו עד כה כ- 80 סטודנטים ועד סוף השנה כ-140 סטודנטים. רפואת נשים : מכבי עובדת עם משרד הבריאות בשיתוף פעולה מלא, ופועלת על פי ההנחיות במבחן התמיכה של משרד הבריאות להקמת שדות קליניים בקופות. מכבי הקימה שדות קליניים להוראת סטודנטים ברפואת נשים במרכזים לבריאות האישה של מכבי. נכתב סילבוס על ידי מנהל תחום רפואת נשים המקובל על שאר הקופות. מכבי פנתה לרוב הדיקאנים בפקולטות לרפואה ברוב האוניברסיטאות שכבר יש למכבי הסכם סינוף בתחומים אחרים ולהוסיף גם את רפואת נשים להסכם ולא קיבלה אור ירוק להוראת הסטודנטים ברפואת נשים מסיבות שונות: "לא בשלים לכך, תקציבים .." וכו'. בנוסף מכבי ממליצה לאפשר בכל התחומים וברפואת נשים בפרט הוראת סטודנטים בקהילה בשעות אחר הצהריים ובכך להרחיב את השדות הקליניים עוד יותר. • קופת חולים מאוחדת מאוחדת הרחיבה והקימה השנה את המחלקה לחינוך רפואי. מחלקה זו עוסקת בכל הקשור לחינוך רפואי בקופה החל משלב

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הסטודנטים. כמו כן, הוקמה והוכרה המחלקה להתמחות ברפואת ילדים בקופה. השנה מאוחדת הרחיבה הסכמים עם מוסדות אקדמיים ביניהם אוניברסיטת אריאל, תל אביב וכן הסדרה מול אוניברסיטת ירושלים. מאוחדת קלטה עד כה 2 סבבים ברפואת ילדים. הסבבים קצרים- נמשכים עד שבוע על פי הנחיית המוסדות האקדמיים ובהתאם לסילבוס. במהלך השנה מאוחדת תרחיב ותקלוט גם סטודנטים במסגרת סבב ברפואת נשים. המדריכים ברפואת ילדים יעברו הכשרה ייעודית בשיתוף פעולה עם עמותת גושן. • שירותי בריאות כללית ההמלצה מופנית למשרד הבריאות. הכללית תשמח לשתף פעולה לשם קידום הנושא.
19	הכשרת רופאים בקהילה לקראת תואר מומחה - חלוקת תקופת ההתמחות בין בתי החולים ובין הקהילה	עלה בביקורת המעקב כי כדי להיות רופא מומחה ברפואת ילדים, אין חובה לעבור התמחות בקהילה במסגרת התמחות זו. על פי נתוני קופות החולים מספר המתמחים ברפואת ילדים שביצעו תקופת התמחות כלשהי בקהילה היה בסך הכול 27 מתמחים בשנת 2018 בארבע הקופות ו-98 מתמחים בשנת 2023. בביקורת המעקב עלה גם כי מאז הדוח הקודם מספר הרופאים המתמחים שביצעו תקופת התמחות כלשהי בקהילה ברפואת משפחה גדל מ-596 מתמחים בשנת 2018 בארבע קופות החולים ל-961 מתמחים בשנת 2023. עוד עלה שמשרד הבריאות לא הגדיר את מספר הרופאים המומחים הנדרש ברפואת הקהילה, לצורך הרחבת השירותים הניתנים לציבור. מומלץ שמשרד הבריאות יבחן את מספר המומחים הנדרש ברפואת הקהילה. מומלץ גם שמשרד הבריאות והאוצר יבחנו אילו תמריצים ניתן לתת לרופאים המומחים בקהילה כדי לעודדם ללמד רופאים מתמחים. עוד מומלץ כי משרד הבריאות בשיתוף המועצה המדעית של הר" ונהלות הקופות יגבשו תוכנית סדורה לפיתוח ההתמחות ברפואת הקהילה בתחומים הנדרשים, ויגדירו את מספר השבועות המיטבי וההכרחי להתמחות במרפאות הקהילה, וברפואת ילדים בפרט.	• משרד הבריאות נושא התמחויות בקהילה נדון בעבר בשלוש ועדות שונות ונתקל בחומות קשות של התנגדות מגורמים שונים. כיום פועלת ועדה נוספת בראשות כללית, מכבי והמועצה המדעית, שנראה כי הצליחה להתגבר על רוב החסמים. אנו נדווח על ההתקדמות בהמשך. • מכבי שירותי בריאות חלוקת ההתמחות בין בתי החולים לקהילה עדיין אינה מספקת ועל המדינה להמשיך לפעול להרחבת משך הזמן להתמחות בקהילה מעבר לקיים. במכבי שירותי בריאות כל המתמחים ברפואת ילדים, במימון מכבי, בבתי החולים בארץ מבצעים סבב קהילה של חצי שנה במרפאות ילדים מוכרות. מכבי קיבלה הכרה מהמועצה המדעית וממשרד הבריאות ל-12 מרפאות בכל הארץ ומתכוונת לצרף עוד מרפאות מוכרות. המרפאות המוכרות נכללות במחלקה לרפואת ילדים בקהילה שהוכרה ע"י המועצה המדעית ומשרד הבריאות בתאריך 22/12/2022 ובראשה עומד רופא ילדים בכיר. מתמחים אחרים שאינם במימון הקופה אינם מחויבים לסבב בקהילה. האיגוד לרפואת ילדים שינה השנה את הסילבוס ברפואת

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			ילדים ומאפשר כעת לפצל את סבב הקהילה ל- 3 חודשים בקהילה ו- 3 חודשים במרפאות חוץ או אשפוז יום בבתי החולים. שינוי זה שהיה על דעת מנהלי מחלקות הילדים בבתי החולים יאפשר להם לשלוח עוד מתמחים לסבב בקהילה. משרד הבריאות מינה וועדה להסדרת סבב קהילה חובה למתמחים במקצועות השונים כולל רפואת ילדים במשך שישה חודשים ומכבי מיוצגת בוועדה ע"י הרופא הראשי של מכבי. יחד איתו בוועדה גם יו"ר המועצה המדעית של הר"י. הוועדה טרם פרסמה המלצותיה, אך נמצאת בשלבים מתקדמים של דיונים עם האיגודים המקצועיים להסדרת סבב חובה בקהילה בחמישה מקצועות: ילדים, נשים, גריאטריה, פסיכיאטריה ואורתופדיה. הסדרת התמחויות בקהילה מחייבת הרחבת תקנים בבתי החולים ובקהילה לצורך הדרכה והשלמת חוסרים שייצורו בבתי החולים כתוצאה מהסטת עבודת מתמחים לקהילה. • קופת חולים מאוחדת מאוחדת תומכת בהרחבת התקופה שיבצעו מתמחים ברפואת ילדים בקהילה והפיכתה למנדטורית. הקופה הקימה מחלקה להתמחות ברפואת ילדים בקהילה ומקדמת הכשרה של מרפאות ומדריכים מוכרים לטובת ביצוע סבב של התמחות ברפואת ילדים בקהילה כחלק מתוכנית ההתמחות. בנוסף, מאוחדת לקחה חלק בוועדה של משרד הבריאות והמועצה המדעית לבחינת הרחבת רטציות גם בהתמחויות נוספות. • שירותי בריאות כללית ההמלצה מופנית למשרד הבריאות. הכללית תשמח לשתף פעולה לשם קידום הנושא.
20	שיפור איכות לימודי הרפואה בישראל שביכולתו גם להגדיל את מספר הלומדים	בביקורת המעקב עלה כי פורום מקצועות הבריאות לא הוקם מחדש מאז 2015. עם זאת, בספטמבר 2017 החליטה המל"ג להקים צוות משותף של מל"ג-ות"ת עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הבריאות לקידום הנושאים שעלו בדוח הוועדה הבין-לאומית להערכת האיכות של בתי הספר לרפואה ושאותן אימצה המל"ג. בסוף שנת 2018 מונתה ועדה שתפקידה העיקרי היה ללוות את בתי הספר לרפואה בתהליך האקדמיטציה ולשמש גוף	• המועצה להשכלה גבוהה בעקבות דוחות הוועדה הבינלאומית לבחינת לימודי הרפואה מטעם האגף להערכת איכות, קיבלה מל"ג בספטמבר 2022 שורה של החלטות הנוגעות ברובן לחינוך רפואי על שלל מרכיביו, והמוסדות נדרשים ליישם את ההמלצות. מל"ג והדיקנים מודעים לכך שקיים קושי ליישם חלק מההחלטות ללא תקצוב נוסף. גורמי המקצוע

הסדרת ההכשרה הקלינית של רופאים בין מערכת הבריאות ובין האקדמיה - ביקורת מעקב

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מיינץ מל"ג בנושא החינוך הרפואי. לדברי המל"ג, הקמת ועדה זו ייתרה את הקמתו של פורום מקצועות הבריאות בשל הנושאים שבהם היא עוסקת. עלה כי כל ששת בתי הספר לרפואה החלו לשלב שיטות חדשניות להוראה, בהתאם להמלצות הוועדה של המל"ג מ-2014. בין השאר שולבו כלים טכנולוגיים כמו סימולטורים, שיטות למידה חדשות כמו למידה עצמאית וכלים "רכים" כמו סדנאות תקשורת ויזמות, וכן נעשה שימוש בבינה מלאכותית ובלומדות. עם זאת תוכניות הלימודים של חלקם לא עודכנו כך שעוד לפני לימודי השלב הקליני, ישולבו שיטות למידה המבוססות על טכנולוגיה מתקדמת, סימולציות מרובות רכיבים וחשיפה לכלי אבחון קליניים חדשניים. עוד עלה כי המל"ג לא השלימה את ההליכים הפנימיים הנדרשים לשיפור איכות ההוראה והחינוך הרפואי בישראל, ואף לא את ההליכים עם בתי הספר לרפואה. מומלץ שהמל"ג בשיתוף פורום הדיקנים ובתי הספר לרפואה ימשיכו לפעול לשיפור מתכונת לימודי הרפואה והתשתיות הנדרשות, כך שיתאימו להתפתחות עולם הרפואה, להתפתחות הטכנולוגיה והחדשנות שבו ולגידול הצפוי במספר הסטודנטים. במיוחד עליהם לבחון ולשפר את השימוש בשיטות הוראה חדשניות כמו סימולטורים ובינה מלאכותית ולבחון את המקורות התקציביים לשימוש באמצעים כאלה. שיפורים מסוג זה יכולים לקדם את מדינת ישראל ליעד של משרד הבריאות - 2,000 סטודנטים לרפואה בישראל (בשנה א' של הלימודים) בשנת 2030.	במל"ג, בשיתוף פעולה עם הדיקנים, פועלים לגיבוש תכנית מקיפה שתובא בפני ות"ת ומל"ג, וזאת על מנת לעדכן את תכניות הלימודים, שיטות ההוראה, אמצעי ההוראה והכשרת הסגל, ולספק את הצרכים הנדרשים לגידול במספר הסטודנטים.

פרק שלישי

תאגידים

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
1	הוצאות הנהלה וכלליות	אומנם נוהל האוצר לתמיכות אינו חל על מועצות הייצור, אך אפשר ללמוד ממנו על אמת מידה סבירה לשיעורן של הוצאות הנהלה וכלליות. מהתרשים עולה כי בכל מועצות הייצור, למעט מועצת אגוזי האדמה, שיעור ההוצאות על רכיבי הנהלה וכלליות מההכנסות גבוה מהקבוע בנוהל משרד האוצר לתמיכות: הוצאות הנהלה והכלליות במועצת הצמחים חורגות ב-57% (כ-5.8 מיליון ש"ח) מהקבוע בנוהל; במועצת גפן היין ב-71.6% (כ-310,000 אלף ש"ח); ובמועצת הדבש ב-27.9% (כ-153,000 ש"ח). במועצת מוצרי הפירות והירקות הוצאות הנהלה והכלליות הן בשיעור של 76% מכלל הכנסות המועצה, חריגה של 247% (כ-252,000 ש"ח) מהקבוע בנוהל. יתרה מזו, יצוין כי על פי הדוחות הכספיים ההוצאות בגין שכרו של המנכ"ל הן כ-55% מכלל הוצאות הנהלה וכלליות מומלץ לוועד הפועל של מועצת הצמחים, למליאת מועצת מוצרי הפירות והירקות, למועצת המנהלים של מועצת הדבש ולדירקטוריון מועצת גפן היין לתת דעתם על גובהן של הוצאות הנהלה וכלליות במועצות שבאחריותן. כמו כן מומלץ שמשרד החקלאות ומשרד הכלכלה יודאו שכלל המועצות מתנהלות ביעילות לשם מימוש תפקידן, תוך התייחסות למאפיינים הייחודיים שיש לכל אחת ממועצות הייצור בכל הקשור לביצוע התפקידים שבתחומי אחריותה, וינחו בהתאם את הנהלת המועצות. עוד מומלץ כי משרדי החקלאות והכלכלה יבחנו אסדרה של מגבלה על גובה הוצאות הנהלה וכלליות במועצות הייצור החקלאיות, בדומה לנוהל האוצר לתמיכות.	• המועצה לגפן היין בישראל ההשוואה נערכה בשל חוסר היכרות של אופי פעילות המועצה כמפורט להלן. המועצה מעסיקה ארבעה עובדים: מנכ"ל במשרה מלאה, אגרונומית הממלאת תפקידים מקצועיים שונים בתחום הענף, מזכירה ומנהלת חשבונות - כולן בחלקיות משרה. מבחינה חשבונאית "הוצאות הנהלה וכלליות" משקפות הוצאות כגון – אחזקה שוטפת של המשרד, הוצאות טלפון, מחשבים, דואר, שכירות, שליחים, ציוד משרדי, מינהלה, אדמיניסטרציה וכיוב'. הסכום הנקוב בטבלה בסך של 798 אלף ש"ח משקף עלות שכר. סכום זה כולל בתוכו כ – 86 אלף ש"ח עבור הוצאות שכר עבודה של האגרונומית בגין עבודתה בריכוז המחקרים בהם משתתפת המועצה ובהדרכת כורמים, כ – 137 אלף ש"ח הוצאות שכר עבור המזכירה ומנהלת החשבונות וכן הוצאות שכר המנכ"ל בסכום של כ – 575 אלף ש"ח שעיקר עיסוקו הוא בפעילות השוטפת של המועצה כגון, פגישות עם כורמים ומנהלי יקבים, ריכוז הטיפול בהכנת אזורי יין בישראל, פגישות עם אנשי משרד החקלאות ומשרד האוצר בנושא הטלת מכסים על ייבוא יין, טיפול בהיבטי שנת שמיטה, ביטוח קנט, קידום נושאים מול משרד הבריאות, הכלכלה, מכון היצוא וכד', כך שאין לראות בחלק הארי של עלות שכר המנכ"ל כהוצאות הנהלה וכלליות. לאור הערות המבקר תסווג המועצה חלק יחסי של עלות שכר המנכ"ל והאגרונומית לפעולות ישירות עפ"י יחס היקף פעילותם לניהול כללי של המועצה והיקף פעילותם בפעולות ישירות של המועצה. עיקר ההוצאות הינן בגדר הוצאות שכר ישירות ולא "הנהלה וכלליות". המושג הוצאות "הנהלה" אינו מכוון להנהלת החברה, אלא להוצאות ישירות של פעילות המועצה כמפורט לעיל. מכאן, ההשוואה, כפי שנעשתה, לשיעורי ההוצאות המרביים שנקבעו "לנוהל האוצר לתמיכות", איננה נכונה. נערכה השוואה של הוצאות שכר ישירות לשיעור הוצאות "הנהלה וכלליות" שנקבעו בהקשר זה במשרד האוצר. נערכה השוואה של מין בשאינו מינו.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• המועצה לייצור ולשיווק של דבש מבחינה חשבונאית "הוצאות הנהלה וכלליות" משקפות הוצאות כגון – הוצאות שכירות של המשרד, אחזקה שוטפת של המשרד, הוצאות אחזקת רכב איגום, ביטוחים, טלפון, תקשורת מחשבים, דואר, שליחים, ציוד משרדי, מינהלה, אדמיניסטרציה וכיב'. הסכום הנקוב בטבלה מורכב, בין היתר, מהוצאות שכר העסקה של המנכ"ל, אשר עיקר עיסוקו הוא בפעילות השוטפת של המועצה כגון, האסדרה המבוצעת על ידי המועצה, פגישות עם דבוראים ומשווקים, ריכוז הטיפול וקידום הנושאים מול משרדי הממשלה, הכנסת וכיב', כך שאין לראות בחלק הארי של עלות שכר המנכ"ל כהוצאות הנהלה וכלליות. לפחות כשני שלישי מההוצאות הינן בגדר הוצאות שכר ישירות ורכישת שירותים מקצועיים חיצוניים ולא "הנהלה וכלליות". ודוק: המושג הוצאות "הנהלה" במשרד האוצר אינו מכוון להנהלת החברה, אלא להוצאות ניהול שוטפות כמפורט לעיל. מכאן, ההשוואה, כפי שנעשתה, לשיעורי הוצאות המרביים שנקבעו "לנוהל האוצר לתמיכות", איננה נכונה. נערכה השוואה של הוצאות שכר ישירות והוצאות רכישת שירותים מקצועיים לשיעור הוצאות "הנהלה וכלליות" שנקבעו בהקשר זה במשרד האוצר. נערכה השוואה של מין בשאינו מינו. בכוונת המועצה להנחות את רואה החשבון המבקר לבדוק במסגרת דוח מאזן לסוף שנת 2024 אם אין מקום להוציא ולהפריד ברישום חלק מההוצאות האמורות במסגרת הדוחות, בהתאם לאמור לעיל. • מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) המועצה סבורה כי לא ניתן לראות את האמור בנוהל האוצר לתמיכות כאמת מידה כללית שאותה ניתן להחיל על המועצות. זאת, נוכח ההבדלים המהותיים הקיימים בין הגופים הללו ובכלל זאת, ההוצאות הנגרמות למועצות כגון, בתחום המשפט, הפרסום והמחשוב, מעבר למקדמי האוצר לגופים נתמכים. כמו כן חשוב להדגיש כי הוצאות ההנהלה והכלליות בשנת 2011, הסתכמו ב- 19.5 מיליון ₪, ואילו בשנים האחרונות ההוצאות ירדו לכדי כ-16 – 17 מיליון ₪.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			עוד ראוי לציין בהקשר זה, כי מספר העובדים במועצה פחת בעשור האחרון מכ-70 עובדים לכ-58 עובדים (ירידה של מעל ל-17% בכ"א) וזאת תוך התייעלות ואיחוד פונקציות. המועצה תמשיך בפעילות להתייעלות ולהקטנת וצמצום ההוצאות בסעיף זה מתוך אחריות ומחויבות למגדלים המממנים את התקציב. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד אינו מקבל את השוואה בין מועצות הייצור למוסדות כאמור ועל-כן יש למחוק את כל ההתייחסות להוצאות המועצות בחישוב אחוזי המבוסס על השוואה לגוף נתמך או למוסד ציבורי. כפי שפורט, הדבר אינו רלוונטי ואף מטעה. אין זה נכון וראוי להתייחס ולהשוות את מועצות הייצור לגופים נתמכים ו/או למוסד ציבורי בהתאם לחוק יסודות התקציב, הדבר אינו רלוונטי ואינו נוגע כלל למועצות הייצור שבחלקן הן תאגידים סטטוטוריים הפועלים לפי חוק וחלקן חברות לתועלת הציבור, והממשלה משתתפת בהנהלתן - יש להשמיט את הנושא מטיטת הדוח. יש להבחין ולהדגיש כי פעילות מועצות הייצור מבוססת על העסקת כוח אדם, הוצאות עבור משימות ופריקטים. היקף ההוצאות האמורות משתנה בהתאם לגודלה של המועצה, היקף העובדים בה וכדומה. לאור האמור ולאור השונות הגדולה בין פעילות המוסדות האמורים, אין זה נכון להעריך את מועצות הייצור באותן אמות מידה ו/או אחוזים מסך הפעילות כפי שנמדד מוסד ציבורי ו/או גוף נתמך. יש לבחון ולהעריך כל מועצה ולבחון נחיצותה של כל אחת מן המועצות בנפרד. ראוי להתייחס להוצאות כל אחת מהמועצות בנפרד, וסבירות היקף ההוצאות לצורך השגת מטרות כל אחת מהמועצות כשלעצמה. הדבר אינו קשור כלל ועיקר לאחוז מסיים מסך התקציב הנתון לכל מועצה.
2	נאותות דיווחי המועצות בדוחות הכספיים	בשנים 2020 - 2022 ההכנסה הממוצעת של מועצת הפירות והירקות מדמי שכירות הייתה כ-112,000 ש"ח לשנה. בביאורי הדוחות הוסבר כי מקורה של הכנסה זו בהסכם של המועצה להשכרת שטחים ממשרדיה השוכנים בתל אביב. אף על פי כן בדוחותיה הכספיים של המועצה לא רשומים נכסי משרדים שבעלותה, ולכן אי אפשר לדעת מה הם הנכסים שעבורם נרשמו הכנסות דמי שכירות. בביקורת נמצא כי משרדי המועצה	

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		המושכרים הם נכסים עירוניים המוחכרים למועצה עד לשנת 2025. על פי תקן חשבונאות ממשלתי מספר 16 של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית ממשלתית ("נדל"ן להשקעה"), נכסים מוחכרים המקיימים את ההגדרה של "נדל"ן להשקעה", יוצגו בדוח על המצב הכספי כנדל"ן להשקעה כמפורט לעיל. מועצת מוצרי הפירות והירקות מחזיקה במשרדים לצורך הפקת הכנסות מדמי שכירות בלבד, ולפיכך עליה להוסיף לדוחותיה הכספיים הסבר על המשרדים שהיא חוכרת ולזקוף שווי הולם לנכסים אלה..	
3	אופן הצגתם של נכסי תמלוגים ושל ההוצאות הכרוכות בהם	מנתוני לוח 4 עולה כי ההכנסה מראש עלתה בין השנים 2020 - 2021 בכ-2.8 מיליון ש"ח ויורדה בין השנים 2021 - 2022 בכ-1.5 מיליון ש"ח. עם זאת, על פי לוח 3 לעיל הכנסות המועצה בפועל מתמלוגי הזן עלו בשנים 2020 - 2021 בכ-3.8 מיליון ש"ח (מ-3,193 אלף ש"ח ל-6,961 אלף ש"ח) וירדו בשנים 2021 - 2022 בכ-1.9 מיליון ש"ח (מ-6,961 אלף ש"ח ל-5,047 אלף ש"ח). מועצת הצמחים לא הציגה בנכסיה הרשומים בדוחות הכספיים נכסי מחקר ופיתוח שעבורם התקבלו תגמולים ולא פרסה את ההוצאות בגין נכסים אלה בזיקה להכנסות כמתחייב מעקרון ההקבלה. כמו כן מועצת הצמחים הציגה הכנסות אותן החליטה לפרוס למשך 20 שנה כהתחייבויות שוטפות ולא כהתחייבויות לזמן ארוך כנדרש. בנוסף קיימת אי-הלימה בין נתוני ההכנסות מראש להכנסות בפועל מתמלוגי הזן, אף שתקופת הפחתה היא ל-20 שנים. עוד נמצא כי יתרת ההכנסות מראש עבור תמלוגים מהזן גדלה לאורך השנים, אף על פי שמהדוחות הכספיים אי אפשר לדעת אם נעשו עסקאות אחרות שעבורן התקבלו תמלוגים נוספים. על מועצת הצמחים לבחון את הצגתם של הנכסים וההתחייבויות הרלוונטיים להכנסות מתמלוגים, ובכלל זה את הוצאות המחקר והפיתוח שהושקעו לצורך פיתוח הנכס המניב למועצה את התמלוגים. כן מוצע להוון רכיבים אלו לנכס ולהפחיתם מההכנסות הצפויות מהנכס ולא להציגם כהוצאה שוטפת.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) המועצה בוחנת את הערות הביקורת והן הועברו לרואה החשבון של המועצה והדו"ח הכספי הקרוב לשנת 2024 ייערך בהתאם לחוות דעתם והמלצתם.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
4	נזילות, חוסן פיננסי ויתרות רווח והפסד	מהתרחשים עולה כי היחס השוטף (היחס בין הנכסים השוטפים להתחייבויות השוטפות) של מועצת אגוזי אדמה בשנים 2020 - 2022 היה כ-1. יחס זה מעיד על רמת נזילות המאפשרת למועצה לפרוע את התחייבויותיה השוטפות במהלך העסקים הרגילי בלי שתזדקק לממש את נכסיה הקבועים או לגייס הון נוסף. עם זאת, יחס הנזילות המיידית היה במגמת ירידה מ-0.6 בסוף שנת 2020 לכ-0 בסוף שנת 2022. כלומר בסוף שנת 2022 למועצה לא היו כמעט יתרת מזומנים ושווי מזומנים לפריעת התחייבויותיה השוטפות והיא נסמכה בשנה זו על יתרת הלקוחות. מהלוח עולה כי שיעור המינוף הפיננסי הממוצע של מועצת אגוזי האדמה בשנים 2020 - 2022 היה כ-92%. זהו שיעור גבוה באופן יחסי, המצביע על חוסן פיננסי נמוך באופן יחסי. מומלץ למועצת אגוזי האדמה ולמשרד החקלאות לפעול לצמצום של שיעור המינוף הפיננסי של המועצה כדי לשמור על יציבותה הפיננסית ולהימנע ממצב שבו לא תוכל לפרוע את התחייבויותיה במקרה של התמששות הסיכונים.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר כלל מועצות הייצור פועלות בהתאם לתקציב מאושר וקבוע מראש. בנוסף לכך, הנושא של 'יחס הנזילות' אינו מתקשר לאופי פעילות המועצות, אשר גובות היטלים בהתאם לד"ן החל ובהתאם לתקציב ההוצאות הקבוע. הסעיף ממליץ למועצת אגוזי האדמה לפעול לצמצום שיעור המינוף הפיננסי, כאשר שיעור המינוף הפיננסי מאושר למועצה האמורה עוד בטרם נטילתו. שיעור המינוף האמור, נקבע על ידי שרי הממשלה וניתן לצורך פעילות הייצוא אותה מבצעת המועצה. פירוט על ההפרש המצוין בין השנים 2021 ל- 2022 נמצא בהתייחסותה של המועצה לייצור ושיווק של אגוזי אדמה לדו"ח זה. לאור כל האמור, הביקורת אינה מקובלת.
5	מועצת הדבש - עודפים צבורים ומשאבים לא מנוצלים	מהתרחשים עולה כי למועצת הדבש יתרת רווחים אשר הלכה וגדלה בשנים 2020 - 2022, ועמדה בתחילת שנת 2022 על כ-5.3 מיליון ש"ח, סכום הגדול בכ-800 אלף ש"ח מתקציבה השנתי של המועצה לאותה שנה (4.5 מיליון ש"ח). כמו כן, סכום זה הוא בשיעור של כ-156% ממחזור הכנסות המועצה בשנה זו (כ-3.4 מיליון ש"ח). מקורה של יתרת הרווח בקרן לוויסות שוק הדבש, ששימשה בעבר לפעולות שיווק ואחסון של דבש שטרם נמכר ושאין מבוצעות כיום. יש לציין כי יתרת הרווח של המועצה עלו אף שלאורך השנים גבתה מועצת הדבש עבור אגרות הרישיון סכום הנמוך מהסכום הקבוע בצו הדבש. מועצת הדבש היא חברה לתועלת הציבור המנועה מחלוקת רווחים לבעלי המניות; היא אחראית ליישום ולאכיפתם של חיקוקים שונים, ולכן הכנסותיה אמורות לממן את פעילותה ולממש את יעדיה ולא לייצר רווחים לבעלי המניות. בהיעדר שימוש ביתרת הרווח של המועצה למימון פעילות הליבה שלה, המועצה משקיעה שיעורים גבוהים מיתרת המזומנים ושווי מזומנים שלה בניירות ערך - כ-3.1	• המועצה לייצור ושיווק של דבש מדובר ביתרה צבורה "שמתגלגלת" עשרות שנים, ושמקורה ככל הנראה בפעילות אשר הייתה מבוצעת בעבר בהתאם למצוין בדוח מבקר המדינה. מועצת המנהלים במועצה דנה מפעם לפעם בהשקעת הכסף לביצוע תוכניות לטובת שיפור הענף וייעולו, אך נמצא שהסכום אינו מאפשר ביצוע תוכניות עומק מהותיות. כמו כן סברו, כי קיים היגיון בשימור המקור הכספי לטובת משברים ואתגרים שעוד ייקרו, וזאת בין היתר, בהעדר יכולת של המועצה לגבות סכומים במקרים אלה. עם זאת, נערכים דיונים מפעם לפעם בנושא והנושא יבחן ויעלה לדיון פעם נוספת לאור המלצת מבקר המדינה.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מיליון ש"ח (כ-61%), כ-3.3 מיליון ש"ח (כ-64%) וכ-3.2 מיליון ש"ח (כ-70%) בשנים 2020, 2021 ו-2022 בהתאמה, והיא אינה ממצה את אפשרויות הפעולה שלה עבור ענף הדבש וההאבקה, ובכלל זה פעולות בתחום הבקרה והאכיפה, המחקר והפיתוח. על מועצת הדבש לבחון את המקור ליתרת הרווח הגבוהה שלה ובהתאם לממצאי הבדיקה לגבש תוכנית עבודה לביצוע פעולות והשקעות לטובת שיפור הענף וייעולו. עוד מוצע כי יבחנו אפשרויות לביצוע יוזמות שיישומן נדחה בעבר בשל עלותן.	
6	מועצת גפן היין - עודפים צבורים	מהתרחשים עולה כי למועצת גפן היין עודף שוטף של כ-18.5% מההכנסה השנתית בכל אחת מהשנים 2020 ו-2021. בשנת 2022 נגרם למועצה הפסד תפעולי של 512,000 ש"ח, כך שבסוף שנה זו הצטמצמו עודפיה הצבורים של המועצה לכ-1.4 מיליון ש"ח. מועצת גפן היין מסרה בתשובתה כי בכל שנת שמיטה, מדי שבע שנים, הכנסותיה מדמי חברות פוחתות בשל ריבוי בשל מיעוט נטיעות. ואולם בביקורת עלה כי בארבע השנים שקדמו לשנת השמיטה (2018 - 2021) צברה המועצה עודפים של כ-1.3 מיליון ש"ח, שהם פי כ-2.5 מההפסד התפעולי בשנת השמיטה (שחלה בשנים 2021 - 2022). עוד נמצא כי בכל אחת מהשנים 2018 עד 2021 גדלה יתרת העודפים של המועצה בסכום גבוה מהנדרש למימון פעילותה בשנה העוקבת. מוצע כי מועצת גפן היין תוודא כי היא גובה דמי חברות שיאפשרו לה לצבור יתרת עודפים לטובת מימון פעילותה בשנת השמיטה, בלי שיתירה זו תחרוג באופן ניכר מהגירעון הצפוי בשנת השמיטה. כמו כן מוצע כי מועצת גפן היין תגבש תוכנית עבודה רב-שנתית להגדלת ההשקעות, והן ישמשו לטיוב פעילות הענף וייעולו באמצעות חלק מעודפיה הצבורים והתאמת סכומי האגרות הנגבים על ידה לצרכיה.	• המועצה לגפן היין בישראל הנתון המוצג בטבלה אינה מהווה יתרת עודף צבור. המועצה גובה יתרת עודפים צבורים רק עבור פעילות בשנת שמיטה. להלן הסבר ר"ח של המועצה לנתונים: ההון העצמי בסך 2,447 אלפי ש"ח מממן השקעות בסך של 740 אלפי ש"ח וחובות בגין דמי חברות ותמלוגים שנרשמו כהכנסה בשנת 2021 וכלולים בהון העצמי אך הם אמורים להתקבל במועצה במהלך שלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2022 ולממן את הוצאות המועצה באותם חודשים. הכנסות המועצה מדמי חבר ותמלוגים בגין השנה נקבעות רק בתום עונת בציר הענבים ונטיעות של שתי לי גפן יין חדשים, דהיינו רק בתום הרבעון השלישי/תחילת הרבעון הרביעי של אותה שנה. מאחר וההכנסות בגין שנת 2022 מתקבלות בחלקן רק החל בתום הרבעון הרביעי של שנת 2022 ורובן יתקבלו במהלך שנת 2023 (דהיינו הדבר נובע משיתת הגבייה של דמי החברות על ידי המועצה ולא ניתן לשנות את שיטת הגבייה – שהיא ברובה גבייה עבור פעילות בדיעבד). אילו המועצה הייתה מדווחת על הכנסותיה על בסיס מזומן (שלא לפי כללי חשבונאות מקובלים) ולא בסיס צבירה, היה ההון העצמי עומד על סך של כ-1,335 אלפי ש"ח כנגד השקעות בבית גרעין, מניות קנט ורכוש קבוע (סה"כ 740 אלפי ש"ח), חוב פקיד השומה בגין עודף מקדמות מס ששולמו בסך של 22 אלפי ש"ח, פקדון בבנק בסך של 50 אלף ש"ח כבטוחה לקו האשראי בבנק ויתרת מזומנים בבנק בסך של 523 אלפי ש"ח.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			דהיינו ההון העצמי החופשי העומד לרשות המועצה הינו סך של 523 אלפי ש"ח בלבד! הון זה נדרש לצורך צבירה עבור שנת שמטה.
7	הכנסות מועצת הצמחים מהיטלים	נמצא כי אף שמטרת איחוד כמה ממועצות הייצור השונות למועצת הצמחים בשנת 2003, היתה לייעל את המערכת ולצמצם בהוצאות המטה, מועצת הצמחים מפעילה ארבעה צוותי גבייה שונים, הפועלים בנפרד זה מזה. נוסף על כך, גביית ההיטלים מתבצעת בהתאם לנוהל שנקבע לפני כ-15 שנים ולא עוזק עד למועד הביקורת. הנוהל מעגן הליך גבייה נפרד לכל אחד משלושת ענפי המועצה – הפירות, הירקות וההדרים – אך אינו כולל את הליכי הגבייה בענף הזית, שצורך למועצה בשנת 2010. הפיצול במנגנוני הגבייה גורם לנזק כלכלי שמקורו בכפילות הוצאות השכר של העובדים האמונים על הגבייה בכל ענף ובהתמשכות הליכים מול החייבים, שעשויה היתה להיחסך אם היה מוקם צוות גבייה אחד לכלל המועצה. נכון ליוני 2023, סכום ההיטלים שטרם שולמו למועצת הצמחים עבור השנים 2020 - 2022 היה כ-8.5 מיליון ש"ח, מהם כ-1.6 מיליון ש"ח בגין היטלים שלא שולמו בענף הזית (כמחצית מכלל ההיטלים בשנים אלה). עוד נמצא כי למרות המלצת הוועדה לבחינת תפקידיה וסמכויותיה של המועצה, שחלקן אומצו על ידי משרד החקלאות בשנת 2007 בתיקון החקיקה שהגיש, הוא לא ערך בדיקה של יעילות הגבייה במועצה ושל אפשרויות השימוש בפקודת המסים (גבייה). מומלץ כי מועצת הצמחים תפעל לאיחוד וייעול מנגנוני גביית ההיטלים. כן מומלץ כי המועצה ומשרד החקלאות יבחנו אם נדרשת אסדרה שתאפשר גביית החובות למועצת הצמחים בהתאם לפקודת המסים (גבייה), או לחלופין העברת חובות בגין היטלים שחלף המועד הקובע בדיון לתשלומם, למרכז לגביית קנסות, האמון על גביית חובות עבור אוצר המדינה וגופים ציבוריים מסוימים.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) הכנסות המועצה מקורם בהיטלים שאותם היא גובה – בענף הפירות ישירות מהמגדלים, ובענפים האחרים ממשווקים סיוטנאיים, מחברות יצוא וממפעלי תעשייה. בעבר כבר ניסתה המועצה לאחד את מנגנוני הגבייה של הענפים השונים. לאור בחינה מחודשת הוחלט בשנת 2010, כי בשל השוני בשיטת תשלום ההיטלים בין הענפים השונים ומקורות הגביה השונים, ראוי לחזור לשיטה הקודמת בה כל ענף ימשיך עם אנשי הגביה המנוסים וכן הפועלים בשטח, שלהם היכרות רבה עם הגופים המשלמים וכן התמקצעות בהליכי הגביה והקשיים הכרוכים בכך. למרות כל האמור, המועצה מקבלת על עצמה לשוב ולבחון את נושא איחוד הגביה בהתאם להמלצת טיוטת הדו"ח. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר גם לדעת המשרד, יש מקום לבחון את יעול מערך הגבייה וכן איחוד מערך הגבייה בין הענפים השונים במועצת הצמחים, וזאת ככל שהדבר מתאפשר. מוצע כי מועצת הצמחים תכין תכנית פעולה לייעול ואיחוד מערך הגבייה. יש לציין, כי נדרש להתקין תקנות היטלים אשר יוכלו לאפשר את ישומן של ההמלצות האמורות. יודגש, ללא התקנה של תקנות היטלים חדשות, לא ניתן יהיה לבצע כל שינוי במנגנון הגבייה הקיים. ראה גם התייחסות מפורטת בתגובתה של מועצת הצמחים לסעיף זה.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
8	מועצת מוצרי הפירות והירקות - דוחות כספיים	מהתרחישים לעיל עולה כי היחס השוטף הממוצע של מועצת מוצרי הפירות והירקות בשנים 2020 - 2022 היה 2.6 (או 3.7 בנטרול פיקדון משכר הדירה). כן עולה כי יחס הנזילות המיידית גבוה במידה ניכרת ושווה בקירוב ליחס השוטף. נתונים אלה מעידים על החזקתם של עודפי הון חוזר ועודפי מזומנים ללא הצדקה כלכלית וללא כל ייעוד. מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022 נרשם הפסד תפעולי בסך 6,225 ש"ח (2020), 32,251 ש"ח (2021) ו-17,008 ש"ח (2022). ללא הכנסות משכירות ושיערוך יעודה שאינם חלק מפעילות הליבה של המועצה נרשם הפסד גבוה יותר: 114,782 ש"ח בשנת 2020, 155,849 ש"ח בשנת 2021, ו-122,336 ש"ח בשנת 2022. עוד עולה מהלוח כי הגידול בהפסד התפעולי ובהפסד מפעילות הליבה של המועצה נגרם בשנת 2021 בין היתר מירידה בהכנסות מדמי חבר בכ-13,375 ש"ח (ירידה של כ-4%) ומעלייה בהוצאות הנהלה וכלליות בכ-27,230 ש"ח (עלייה של כ-6%). ההפסדים התפעוליים של מועצת מוצרי הפירות והירקות בכל אחת מהשנים 2020 - 2022 (עם ובלי הכנסות משכירות ושיערוך יעודה) מעידים כי ההכנסות מפעילות הליבה העסקית שלה אינן מספיקות כדי לממן את הוצאותיה השוטפות. מהדוחות הכספיים של המועצה עולה גם כי כל הוצאותיה השוטפות הן הוצאות הנהלה וכלליות, ולמעשה למעלה מעשור אין לה כל פעילות המקדמת את היעדים שעמדו בבסיס הקמתה או את תפקידיה המפורטים בחוק שמכוחו הוקמה. זאת מלבד איסוף מידע על כמויות הפירות והירקות שעובדו במפעלי התעשייה ושיוצאו על ידי מפעלים אלה. מוצע כי מועצת מוצרי הפירות והירקות ומשרד הכלכלה יבחנו מהי ההצדקה לתשלום דמי חבר של המפעלים החברים במועצה, הואיל והם משמשים רק לכיסוי הוצאות הנהלה וכלליות, ללא פעילות נוספת המקבלת ביטוי בדוחות הכספיים. כן מוצע שייבחנו אם במצב דברים זה ולנוכח מחזור הפעילות הקטן של המועצה (כ-463,000 ש"ח בשנת 2022), עדיין קיימת הצדקה להמשך פעילותה במתכונתה הנוכחית; בהתאם ייזום משרד הכלכלה תיקון חקיקתי, ככל שהדבר יידרש.	

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
9	מועצת הייצור - דוחות כספיים	לנוכח כלל הממצאים העולים מניתוח הדוחות הכספיים של מועצות הייצור - לרבות הממצאים בדבר הוצאות הנהלה וכלליות, הנזילות, האיתנות הפיננסית וקיומם של עודפים צבורים - מוצע למשרד החקלאות ולמשרד הכלכלה לפעול לייעול הפעילות הפיננסית של המועצות שבאחריותם. בכלל זה מוצע כי משרדים אלו יבצעו בקרה ויודאו שהמועצות אומנם שומרות על רמות נזילות נאותות, על איתנות פיננסית ועל שימוש בעודפים הצבורים לפעילות הליבה שלהן.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר משרד החקלאות וביטחון המזון מבצע בקרה על תקציבי המועצות ועל פעולותיהן הפיננסיות. • משרד הכלכלה והתעשייה משרד הכלכלה יבצע בחינה בנושא מועצת הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה, וקבלת החלטות בנוגע לצורך באסדרה חדשה ושינויים אחרים יהיו פועל יוצא של בחינה זו.
10	מימוש תפקידי מועצת הצמחים - הבטחת מחיר הוגן למגדלים ומחיר נאות לאוכלוסייה	מהתרשימים לעיל עולה כי מחירי הירקות בסקר של מועצת הצמחים גבוהים באופן עקבי ממחירים בסקר של משרד החקלאות. המחיר הממוצע הכולל של הירקות שנבחנו במסגרת הביקורת בקבוצת האיכות סוג א' בסקר מועצת הצמחים היה גבוה בכ-32% מהמחיר בסקר משרד החקלאות. בהתאמה, המחיר הממוצע הכולל של הירקות בקבוצת האיכות מסוג מובחר היה גבוה בכ-10%. כך למשל מחירים של חציל וקישוא המסווגים באיכות סוג א' גבוהים בסקר מועצת הצמחים בכ-70% ובכ-60% בהתאמה. גם מחירו של קולורבי המסווג באיכות מובחרת גבוה בכ-60%. במסגרת סקר עקבי שהיא מפרסמת עבור המגדלים, מועצת הצמחים מציגה תעריפי תוצרת במחירים גבוהים יותר מאלו שמפרסם משרד החקלאות, ביחס לירקות טריים. הדבר עשוי לתרום להתייקרות המחיר המגולגל לצרכן. בכך לכאורה פועלת המועצה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם תפקידה להבטיח אספקה של צמחים במחירים נאותים לאוכלוסייה, והיא אף מעניקה משקל יתר למילוי תפקידה בהבטחת המחיר למגדלים. על מועצת הצמחים לבחון אם עדיין צורך לערוך סקר נפרד מטעמה על מחירי ירקות טריים בשווקים הסיטונאיים במקום להסתמך על הנתונים שמפרסם משרד החקלאות או על נתונים שיאסוף גורם אובייקטיבי אחר. ככל שיימצא צורך כאמור, יש לוודא כי הסקר יערך באופן שיבטיח את מהימנות תוצאותיו.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיוק) המועצה מטילה ספק בדבר נכונות הממצאים הללו: ראשית, המועצה מבקשת להזכיר, כי מדובר בסקר המתקיים רק ביחס לענף אחד מתוך 4 הענפים שבמועצה; שנית, המועצה מקיימת את הסקר מזה 30 שנה (עוד מן הימים של מועצת הירקות). משרד החקלאות עורך את הסקר מטעמו רק ב-10 השנים האחרונות; הסקר מהווה אינדיקציה למחירים הסיטונאיים בשוק צריפין (דהיינו, את המחירים שמשלמים הסיטונאיים למגדלים בשוק זה); שוק צריפין אוחד בכ-15% מהיקף המסחר הסיטונאי בירקות ופירות; הסקר משמש כאינדיקציה לסיטונאיים ולמגדלים שמחוץ לשוק צריפין (דהיינו, לרוב העוסקים); עובדה היא (והדבר ניתן לבדיקה), כי סיטונאים אלה מעדיפים להסתמך על סקר זה ולא על נתוני הסקר של משרד החקלאות; יש בכך כדי ללמד על אמינות נתוני הסקר של המועצה שהרי מטבע הדברים, סיטונאים אלה היו מעדיפים את המחירים הנמוכים שבסקר משרד החקלאות ולא את המחירים הגבוהים הנקובים בסקר של המועצה. העובדה שאף על פי כן הם מסתמכים על נתוני המועצה מלמדת על אמינותם. עם זאת, המועצה מבקשת לציין כי בעקבות השיחות וההערות שהעלה המבקר בדיונים שהתקיימו עימו, קבעה המועצה נוהל מפורט חדש לביצוע הסקר והוא הומצא למבקר.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
11	ייצוג ענפי הצמחים מול הרשות המבצעת	על פי אומדני ה-OECD, בשנת 2021 היה שיעור התמיכות העקיפות 90.7% מסך התמיכות בחקלאים בישראל. שיעור זה גדול במידה ניכרת משיעור התמיכות העקיפות במדינות ה-OECD, שבהן הוא 23.1% בלבד. בדוח הסקירה הכלכלי השנתי על ישראל מאפריל 2023, ציינו בארגון ה-OECD כי יש שיטה של את שיטת התמיכות הישירות לחקלאים על פני שיטה של רגולציה והתערבות ממשלתית בתעריפים של תוצרת חקלאית. מהלוח עולה כי ההפרש בשיעורי המכס בין החלטת הממשלה לבין הצעת המועצה היה 68% בממוצע, כאשר בעניין 16 מינים מתוך 28 מינים שהוזכרו בהצעות המועצה, פעלה המועצה לביטול כל הפחתה במכסי המגן. לא נמצא כי טרם שיגור המלצותיה לממשלה דנה המועצה גם בהשפעה שיש להפחתת רמת המכסים על המחיר לצרכן ונראה שהתמקדה רק בהשפעתה על החקלאים. מנתונים אלה עולה שמועצת הצמחים פעלה כדי לשכנע את מקבלי ההחלטות לצמצם את הרפורמה בתמיכות העקיפות בחקלאות. המשך הענקה נרחבת של תמיכות עקיפות מיטיבה עם החקלאים (שכן היא עשויה לייקר את היבוא של תוצרת מתחרה) ומאפשרת להם לקבל את מרב התמורה עבור תוצרתם. מועצת הצמחים עשתה כן בלי לאזן זאת מול ההשפעות של המהלך על המחיר לצרכן אף על פי שמתקוף תפקידה היא גם מחויבת להבטיח מחיר נאות לאוכלוסייה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי השפעתה הישירה של מועצת הצמחים על מחירי הפירות והירקות אומנם זניחה, אך לפעולותיה בייצוג ענפי הצמחים מול הרשות המבצעת ובאספקת מידע על מחירים - השפעות עקיפות על המחיר לצרכן. מוצע כי משרד החקלאות, משרד האוצר ומועצת הצמחים יבחנו את מבנה המועצה ותפקידיה וכן יעמדו על היתרונות והחסרונות בהפעלתה כתאגיד סטטוטורי, הגובה תשלומי חובה, לעומת הפעלתה כארגון מגדלים וולונטרי, המתמקד בהבטחת האינטרסים של המגדלים בלבד. כמו כן על משרד החקלאות ומשרד האוצר ליישם את המתווה למעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בחקלאות שנוסף על היתרונות	• מועצת הצמחים (ייצוג ושיווק) המועצה סבורה כי אין כל יסוד לממצאים ולמסקנות שבגינם. א. לעניין המעבר לתמיכות ישירות: (1) המועצה, כפי שנקבע בטיטות הדו"ח, לא התנגדה לעיקרון של מעבר מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות. אך, כפי שגם עלה מהחלטת הממשלה, הפחתת המכסים תיכרך בתמיכות ישירות הולמות. בהיעדר הלימה כזו, צפוי היה כי ענפים שלמים שייחשפו לתחרות מול הייבוא, ללא כיסוי מתאים, יכחדו. אכן, בהתאם לכך, הנחתה הממשלה את שר האוצר לנהל מו"מ מול ארגוני החקלאים כדי להגיע למתווה מוסכם ביחס להיקף התמיכות. ועוד יש להעיר, כי מכיוון שהיה מדובר בצעד מהפכני ולטווח ארוך, המתווה המגובש והמוסכם צריך היה גם לקבל ביטוי בדבר חקיקה מתאים. זאת, כיוון שעניין הפחתת המכס נתון לשיקול דעתו של שר האוצר בהתאם לצווים שהוא יוציא ולעומת זאת, בהיעדר דבר חקיקה, התמיכות היו נקבעות בתקציב השנתי ושיעורן עלול היה להצטמצם או אף להיעלם כליל בתקציבים שלאחר מכן. (2) בנוסבות אלה, הוציאה המועצה את המלצתה לממשלה ויש להבהיר ולהדגיש, כי הצעתה זו הייתה כולה מנימוקים ענייניים (כפי שהם מפורטים בסעיף 160 לטיטות הדו"ח) וכי כולם נפלו בגדר תפקידיה של המועצה, כקבוע בחוק. המועצה אכן פעלה כדי להבטיח מחיר הוגן למגדלים וממילא, כפי שכבר הוסבר לעיל, היא פעלה בכך גם כדי להבטיח מחיר נאות לאוכלוסייה. (3) המו"מ שניהל משרד האוצר עם ארגוני החקלאים הסתיים בלא כלום ולמותר לציין, כי לא חוקק כל דבר חקיקה מתאים בעניין. אף על פי כן, הוציא שר האוצר צו להפחתה הדרגתית של המכסים אשר כבר יושם בפועל בשתי פעימות שנתיות. עוד, כידוע, התמיכות שהובטחו (שסכומן לא היה מקובל על ארגוני המגדלים) לא ניתנו כלל! המגדלים ספגו אפוא הפסדים כבדים ללא כל פיצוי (כך, בין היתר, ענף השום התמוטט כליל). (4) מקץ שנתיים הגיע שר החקלאות לכלל מסקנה כי המתווה שגוי מיסודו ובהתאם לדרישתו בוטל המשך ביצועו (צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 20 והוראת שעה מס' 14), התשפ"ב-2022 (תיקון), התשפ"ד-2023). (5) עולה, כי המלצתה של המועצה ניתנה כדין, במסגרת תפקידיה ומנימוקים ענייניים. עוד ברור, כי הממשלה הכירה בכך

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הגלומים בהן כאמור לעיל, יאפשרו ליישם תבחינים לתמיכה מוגברת בחקלאים באזורי פריפריה.	שהמתווה היה שגוי מיסודו וביטלה את המשך ביצועו כליל. נוכח זאת, פליאה היא מדוע המבקר רואה להמשיך ולצדד במתווה הפחתת המכסים לאחר שהממשלה עצמה ראתה לבטל אותו! ב. לעניין הפעלת המועצה כארגון וולונטרי: (1) ראשית, יש להבהיר כי המועצה היא אמנם מועצה סטוטורית אך במהותה היא מועצה וולונטרית שאינה מחייבת הטלת היטלי חובה ומתנהלת על פי החלטות נציגי המגדלים הנבחרים באופן דמוקרטי: (א) כאמור, נציגי המגדלים מהווים רוב במוסדות המועצה ומכאן שכל החלטותיה מתקבלות רק אם הם מסכימים להן. נציגי המגדלים נבחרים על ידי ציבור המגדלים בבחירות חשאיות וכלליות שמתקיימות אחת ל-4 שנים. הבחירות מתנהלות על ידי ועדת בחירות בראשות שופט מחוזי בדימוס, על פי ספר בוחרים ובקלפיות הממוקמות באזורים השונים. תוצאות הבחירות מתפרסמות ברשומות (סעיף 4(ב)(1) לחוק ותקנות מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) (דרכי מינוי חברי המועצה וחברי ועדות ענפיות), תשס"ו-2006). (ב) נציגי המגדלים מקבלים מידי שנה את ההחלטות בדבר הפעולות הדרושות ביחס לכל מין צמחים ואת התקציב הדרוש למימון פעולות אלה. שיעור ההיטל הנדרש נקבע על ידי נציגי המגדלים והוא יכול לנוע בין 0.25% ל-0.8% מהפדיון לשטח או מהפדיון למשקל התוצרת המשוקת (סעיף 36(א) לחוק). יש להדגיש, כי החוק אינו מחייב הטלת היטל אלא מאפשר הטלתו. אין מדובר בסמכות חובה אלא בסמכות רשות: "המועצה, לאחר התייעצות עם הוועדה הענפית, ועם ועדת משנה – אם זו מונתה לפי סעיף 10א(ד), באישור השר ושר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאית, בכללים –" (סעיף 36(א) לחוק). כלומר, נציגי המגדלים רשאים, בהתאם לחוק, להחליט לגבי מין מסוים בעונה מסוימת כי לא תתבצענה כל פעולות בגינו ועל כן, לא יוטל היטל כלשהו על מגדליו. (2) עולה, כי בפועל מדובר במועצה דמוקרטית שפועלת באופן וולונטרי ואין אפוא כל צורך להופכה לכזאת. (3) עוד מבקשת המועצה להוסיף ולהבהיר, כי ההבדלים המהותיים בין המועצה בישראל לבין המועצות בארצות הברית ובאירופה (כפי שהם עולים היטב בסקירה המפורטת בלוח 18

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			לטיטות הדו"ח) אינם מאפשרים אימוץ מודלים זרים אלה: אשר למודל האמריקאי – נציין, כי המועצות שם עוסקות במין צמחים אחד או במיני צמחים ספורים (בעוד שבשראל המועצה עוסקת בעשרות מיני צמחים) והמשימות המוטלות על מועצות אלה מצומצמות מאוד (בעוד שבשראל המועצה עוסקת במגוון רחב מאוד של משימות); על כך יש להוסיף, כי בשיטה האמריקאית מתקיים משאל בקרב המגדלים אחת ל-6 שנים בדבר עצם קיומה של המועצה בעוד שבשראל המועצה היא קבועה אך מתקיימות בחירות דמוקרטיות בקרב המגדלים אחת ל-4 שנים והנציגים הנבחרים מחליטים אם להטיל היטל ומה יהיה שיעורו (כפונקציה של הפעולות שהם בוחרים לקיים והתקציב הנדרש לכך) וזאת ביחס לכל מין צמחים. המועצה סבורה, כי השיטה הישראלית דמוקרטית יותר ומאפשרת את הגמישות הנדרשת ברזולוציה של כל מין צמחים; אשר למודל האירופי – כעולה מלוח 18, שם מדובר במאות ארגוני מגדלים גדולים מאוד (PO ו-IBO), בעלי מסורת ארוכה ומשאבים נרחבים, הנהנים מתמיכות כספיות כבדות מאת המדינות ונתונים לפיקוח הדוק שלהן. בישראל, לעומת זאת, לא קיימים כלל ארגונים כאלה. מדובר במספר זעום של ארגונים, נטולי משאבים ודלי יכולת שחבריהם אינם סרים למשמעתם. בקיצור, ארגונים אלה לא יוכלו כלל לשאת במטלות העצומות הנדרשות. (4) לבסוף, יש להבהיר כי המועצה מבצעת פעולות קולקטיביות לטובת כלל המגדלים – כגון פעולות הדברה למניעת מזיקים ומחלות, ביטוח מפני נזקי טבע, מחקר ופיתוח, אקלום זנים, פעולות שיווק וקידום מכירות. ביצוע הפעולות במרוכז מוזיל את עלויותיהן ומבטיח כי כל המגדלים בכל רחבי הארץ ייהנו מהן. מדובר בפעולות חיוניות הדרושות לעצם קיומו של ענף הצמחים. ארגון וולונטרי לא יוכל לקיים פעולות אלה כי בהיעדר חובה צפויה שמגדלים רבים ישתמטו מהתשלום. למותר לציין, כי בכך תיגזר כליה על הענף כולו. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר עניין התמיכות אינו נוגע כלל למועצת הצמחים והוא מרוכז ביד" הממשלה. הביקורת בסעיף זה אינה מקובלת, המועצה הינה שולחן אינטרסים של ענפי הירקות, הפירות הזיתים וההדרים. ע"פ חוק

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המועצה למגדלים יש רוב במליאת המועצה. תקציבה בנוי מההיטלים אותם משלמים המגדלים. משמעות הפיכת המועצה לווונטרית היא ביטול חובת ההיטל לחקלאי. ללא תשלומי ההיטלים לא תוכל המועצה לספק את השירות הציבורי, עליו היא אמונה, לכלל הציבור.
12	מחירי פירות וירקות - השפעות עקיפות של תפקידי מועצת הצמחים והשוואה בין-לאומית	במסגרת תקציב המדינה לשנים 2023 ו-2024 הוקצו למשרד החקלאות כ-518 מיליון ש"ח לתמיכות ישירות בענף הצומח (כ-270 מיליון ש"ח עבור שנת 2023, וכ-248 מיליון ש"ח עבור שנת 2024). נכון למועד סיכום הביקורת לא נוצלו תקציבים אלה בשל אי-הסכמות בין משרד האוצר למשרד החקלאות. מהביקורת עלה כי בעשר השנים 2014 - 2022 מחירי התוצרת החקלאית התייקרו מעבר לעליית מדד המחירים הכללי לצרכן: מחירי הפירות התייקרו בכ-24% ומחירי הירקות התייקרו בכ-25%, בעוד מדד המחירים הכללי לצרכן עלה בכ-10% בלבד. עוד עולה כי למרות המלצות ה-OECD להפחתה של תמיכות עקיפות במקביל להענקת תמיכות ישירות לחקלאים, והתחייבויות משרד החקלאות במסגרת חוק התקציב לשנים 2023 - 2024, טרם נוצלו התקציבים שהוקצו לתמיכות ישירות בענף הצומח בסך 518 מיליון ש"ח והוקפא המשך ביצוע המתווה שנקבע בצו תעריף המכס לאחר ביצוע שתי פעימות ראשונות של הפחתות מכסים בשנים 2022 ו-2023. על משרד החקלאות ומשרד האוצר להמשיך ולפעול לשיפור תמהיל התמיכות ולקדם מעבר הדרגתי מתמיכות עקיפות לתמיכות ישירות בחקלאים בהתאם להמלצות ה-OECD ומשרד מבקר המדינה במשך השנים. הדבר יאפשר הענקת התמיכות באופן ישיר לחקלאים, יתרום לשקיפות בדבר סכומי התמיכות ולחלוקתן בהתאם לאמות מידה אובייקטיביות ולמטרות ברורות וממוקדות, יצמצם את הסיכונים ואת אי-הוודאות המאפיינים את ענף החקלאות ויחזק את הענף בראייה צופה פני עתיד, ויאפשר תמיכה באזורי פריפריה בכלל וביישובי עוטף עזה וקו העימות בצפון בפרט, אזורים שלביסוסם וחיזוקם נודעת חשיבות רבה גם ברמה הלאומית.	

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
13	איוש של משרות נציגי הממשלה בדירקטוריון המועצות והשתתפותם בישיבות	בביקורת עלה כי בניגוד לסעיף 4 לחוק מועצת הצמחים, לא מינתה המועצה ועד פועל משנת 2020 והחלטותיה מתקבלות במליאת המועצה. בהתאם לחוק מועצת הצמחים חלה חובה על מינוי ועד פועל למועצה. אי-מינויו של ועד פועל כאמור אינו עולה בקנה אחד עם הוראה זו. ואכן, במהלך הביקורת, בחודש נובמבר 2023, מונה ועד פועל למועצת הצמחים.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) כבר עם הצגת טיוטת דו"ח מבקר המדינה, במהלך נובמבר 2023 מונה ועד פועל למועצת הצמחים.
14	איוש של משרות נציגי הממשלה בדירקטוריון המועצות והשתתפותם בישיבות	עולה כי משרד החקלאות, משרד האוצר ומשרד הכלכלה לא מינו תשעה נציגים למליאות המועצות וחמישה נציגים לדירקטוריונים של המועצות (מתוכם שלושה בגין אי-מינוי דירקטוריון למועצת הצמחים), וזאת בניגוד לנדרש בחוק המקים את המועצות או בתקנון ההתאגדות שלהן. עוד עולה כי נציגי הממשלה שמונו השתתפו באופן חלקי בדינוי המועצות בשנים 2020 - 2022. בכל המועצות שנבדקו נציגות משרד החקלאות, משרד הכלכלה ומשרד האוצר למליאת המועצה אינה מלאה, אף שהדבר נדרש בחוק המקים את המועצות או בתקנון ההתאגדות שלהן. בכל המועצות, למעט מועצת אגוזי האדמה, חסרה מצבת המינויים של נציגי המדינה לדירקטוריון, ובסך הכול חסרים חמישה מתוך 12 נציגי ממשלה בדירקטוריונים של המועצות. נכון למאי 2024, במועצת מוצרי הפירות והירקות אף לא מונה יו"ר מטעם משרד הכלכלה כנדרש. כמו כן, למעט במועצת גפן היין שבה השתתפו נציגי המדינה בכל ישיבות הדירקטוריון, שיעור השתתפות נציגי המדינה בישיבות מליאת המועצה והדירקטוריון ביתר מועצות הייצור הוא נמוך - 40% עד 60% מהישיבות בלבד. בכך נפגעת יכולת ההשפעה של משרדי הממשלה על ההחלטות המתקבלות בדירקטוריון ועלול להיפגע גם הפיקוח הציבורי המעוגן במסמכי היסוד של המועצות. על משרד החקלאות, משרד הכלכלה, משרד האוצר והשרים האחראים לפעול לאיוש מלא ולהשתתפות בפועל של נציגי הממשלה בדירקטוריונים ובמליאות של המועצות, כנדרש על פי החוקים המקימים. כמו כן על מועצות הייצור בכלל ועל מועצת הדבש בפרט לוודא כי זימונים לישיבות דירקטוריון ומליאת המועצה נשלחים לכלל נציגי הממשלה בהנהלתן. כך	• המועצה לגפן היין בישראל כפי שצוין בדוח, השתתפות נציגי המדינה בישיבות הדירקטוריון במועצה לגפן היין הייתה מלאה. • המועצה לייצור ולשיווק של דבש איוש המשרות הוא באחריות משרד החקלאות ומשרד הכלכלה, כמו גם השתתפות בישיבות באופן שוטף. מועצת הדבש הקפידה על משלוח זימונים לישיבות לכלל נציגי הממשלה, למעט במקרה של נציג משרד הכלכלה לאחר שנודע שקיבל תפקיד בחו"ל, ולא מונע נציג במקומו. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר משרד החקלאות וביטחון המזון מאייש, בכל זמן, את כל נציגיו במליאות המועצות השונות. חוסר במינויים בהרכבי הדירקטוריון של מועצות הייצור, הינו בעיקר של נציגי משרד האוצר ונציגי משרד הכלכלה. מעת לעת משרד החקלאות שולח למשרדי האוצר והכלכלה תזכורות בנושא, (העתקים הועברו למבקר, זה מכבר) אך טרם בוצעו מינויים כאמור. • משרד הכלכלה והתעשייה המשרד יפעל למנות את נציגי המשרד היכן שאין מינוי בתוקף. לגבי השתתפות נציגי המשרד בישיבות במועצות השונות נבהיר כי הטענה על אי השתתפות במליאות המועצה בשנים 2020-2022 אינה מדויקת, במועצת אגוזי האדמה – נציגת המשרד השתתפה בכל ישיבות הדירקטוריון בשנים 2020-2022 כפי שאף מופיע בפרוטוקולים של הישיבות.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		לא ייפגעו העבודה השוטפת של מועצות הייצור ויכולת הפיקוח על הנהלת המועצות ויישמר הפיקוח הציבורי בפעילות המועצות.	במועצת הצמחים – המשרד מינה דירקטורית מטעמו בחודש יוני 2021. החל ממועד זה, נציגת המשרד השתתפה בכל הישיבות, למעט בתאריך ה- 27.08.23 עקב נסיעת הנציגה לחו"ל בתפקיד.
15	יו"ר דירקטוריון מועצת הצמחים שמונה על ידי המועצה לממלא מקום המנכ"ל	בביקורת עלה כי בהליך מינויו של יו"ר מועצת הצמחים למ"מ מנכ"ל המועצה נפלו פגמים משפטיים: המינוי הוצג על ידי המועצה כבעל תוקף למרות שלא הועבר על ידי המועצה ומשרד החקלאות לאישורה של הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות ולא אושר על ידי שר החקלאות אף שחלפו למעלה מארבעה חודשים מאז שהוחלט עליו; לפני מליאת מועצת הצמחים לא הובאה מועמדותם של מועמדים נוספים; ונכון למועד הביקורת באוקטובר 2023, מועצת הצמחים לא מינתה ועדה לאיתור מנכ"ל קבוע. נוסף על כך מצב שבו במשך כמה חודשים יו"ר המועצה הוא גם מנכ"ל מעורר קושי בהבטחת ממשל תאגידי תקין. נדרשת הפרדה בין תפקיד מנכ"ל המועצה, העוסק בענייניה השוטפים, לבין תפקידו של יו"ר המועצה, גם אם משמש יו"ר פעיל, שכן הוא אמון בין היתר על ביצוע של פיקוח ובקרה אפקטיביים מצד המועצה על ההתנהלות השוטפת. יצוין כי נכון לינואר 2024 טרם מונתה ועדת איתור למינוי מנכ"ל קבוע למועצת הצמחים. על מועצת הצמחים לפעול לתיקון הפגמים שנפלו בהליך של מינוי מ"מ מנכ"ל המועצה ולקדם ללא דיחוי את פעילותה לאיתור מועמדים למנכ"ל שיובאו להחלטת השר בהתאם להוראות הדין.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) 1. תחילה, יש להדגיש כי בחודש מרץ 2024 המועצה הקימה ועדת איתור למינוי המנכ"ל וההליך נמצא בשלבים מתקדמים ביותר. להלן השתלשלות הדברים: 2. ביום 26.7.2023 מינה שר החקלאות את יו"ר מועצת הצמחים לתפקידו. בסמוך לכך, במסגרת ישיבת מליאת מועצת הצמחים שהתקיימה ביום 7.8.2023 הודיע מנכ"ל המועצה דאז על סיום תפקידו לאלתר. 3. בנסיבות אלה, ומאחר שהליך איתורו ומינויו של מנכ"ל חדש צפוי היה להימשך מספר חודשים, וכדי שלא ייווצר ואקום ניהולי, נוצר צורך דחוף במינוי אדם שינהל באופן זמני את ענייניה השוטפים של המועצה עד למינויו של מנכ"ל קבוע. 4. בדיקה שהתקיימה העלתה כי מבין עובדי המועצה אין מועמד מתאים למשרה זמנית זו. בנסיבות אלה, באין ברירה אחרת ובהתאם ליעוץ משפטי שהמועצה קיבלה, הסכים יו"ר המועצה לשמש גם כמ"מ מנכ"ל לתקופה הזמנית המדוברת ובישיבתה הנ"ל, שהתקיימה בהשתתפות מנכ"ל משרד החקלאות, אישרה מליאת המועצה מינוי זמני זה פה אחד פרט לנמנע אחד. 5. בהמשך, פנה היועץ המשפטי של המועצה ללשכה המשפטית של משרד החקלאות וביקש כי השר יאשר את המינוי הזמני. בהתכתבויות בין היועצים המשפטיים התברר כי יש קושי במינוי זה. בנסיבות אלה, ולאור בדיקה נוספת, הודיע היועץ המשפטי של המועצה ללשכה המשפטית של משרד החקלאות, בדוא"ל מיום 12.9.2023, כי נראה שהיושב-ראש יוכל למלא את התפקיד הניהולי הנדרש לא כמ"מ מנכ"ל אלא כיו"ר פעיל בחצי משרה. זאת, בהתאם להוראות סעיף 60א(א) לחוק החברות הממשלתיות ומכוח הוראות חוזר רשות החברות הממשלתיות בדבר "היקף פעילות יו"ר דירקטוריון בחברה ממשלתית". לאחר התכתבות נוספת, מסרה הלשכה המשפטית, בדוא"ל מיום 30.11.2023, כי לדעתה קיים קושי במינוי כזה אך סיימה את

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הודעתה במילים: "מכאן תפעלו כפי שאתם רואים לנכון במסגרת הדין, כאשר המלצתנו היא כאמור לפעול בדחיפות למינוי ועדת איתור למנכ"ל קבוע". בהתאם לכך ובהתאם ללייעוץ המשפטי שקיבלה המועצה, אישרה מליאת המועצה בישיבתה מיום 27.12.2023 את מינויו של היו"ר כיו"ר פעיל בחצי משרה. מאז ועד היום משמש יו"ר המועצה כיו"ר פעיל. זאת, כאמור, עד למינויו של מנכ"ל קבוע. 6. אשר למינוי ועדת האיתור יש להבהיר, כי הצורך בהחלפתו של המנכ"ל דאז עמד על הפרק מזה 3 שנים אך בשל חילוקי דעות קשים בין חברי המליאה נדחה הדבר פעם אחר פעם. עם מינויו לתפקיד, ראה לנכון היו"ר לקדם עניין זה ולגשר על המחלוקות כך שניתן יהיה לצאת לדרך לאחר חגי תשרי הקרבים. אך הקלפים נטרפו עקב המלחמה שפרצה בשמחת תורה. לבסוף, עלה בידי היו"ר להתגבר על חילוקי הדעות ואכן, כאמור, החל מחודש מרץ 2024 פועלת ועדה לאיתור ומינוי מנכ"ל למועצת הצמחים.
16	מינוי יו"ר דירקטוריון המשמש גם בתפקיד מאסדר במועצת הדבש	מתיאור תפקידו של יו"ר מועצת הדבש במשרד החקלאות עולה כי שלא בהתאם לחוות הדעת האמורה של משרד החקלאות, במסגרת מילוי תפקידו הוא בעל סמכות להכריע בענייניה של מועצת הדבש וגם בענייניה של מועצות ייצור אחרות; מכאן שקיים פוטנציאל לניגוד עניינים מוסדי בהיקף רחב בין תפקידיו בשירות המדינה למשרתו במועצת הדבש. כך למשל בהיותו יו"ר המועצה הוא אמון על התוויות המדיניות של מועצת הדבש, ובתפקידו במשרד החקלאות הוא אמור גם לערוך בקרה אחר יישום המדיניות של השר במועצה. מומלץ כי משרד החקלאות, ישוב ויבחן בהיוועצות עם משרד המשפטים, את פוטנציאל ניגודי העניינים המוסדיים בין תפקידו של מנהל תחום בכיר שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות לכהונתו כיו"ר מועצת הדבש ואת האפשרות לקבוע לגביו הסדר המפיג חשש זה. אם יימצא בבדיקה זו שאי אפשר להסדיר את ניגודי העניינים, יש לפעול לאיוש המשרה על ידי עובד אחר של משרד החקלאות, שאינו מצוי בחשש לניגוד עניינים מוסדי.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר סעיפים 216-223 מנהל תחום בכיר (שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות) במשרד החקלאות אינו רגולטור של מועצות הייצור כלל ושל מועצת הדבש בפרט, ואין לו סמכויות הקבועות בחקיקה בנוגע לפעילותו. בתפקידו מרכז את הקשר בין המועצות לבין גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד בפן הטכני הצר בלבד. למשל, מעקב אחר מינויים למועצות, פנייה לגורמים שונים הצריכים להעביר נציגים מטעמם, ריכוז קבלת הדו"חות הכספיים והתקציבים, בדיקה שמוגשים בפורמט המתאים, העברה לאישור השר וכדומה. המשרד מציין כי שר החקלאות ו/או שר האוצר אינם נדרשים לאשר את תקציב מועצת הדבש. בהתאם לכלל המידע שהוצג לצורך בחינת כשירותו והתאמתו של המועמד לתפקיד, הלשכה המשפטית במשרד החקלאות גיבשה את חוות הדעת שהוגשה לשר, ולפיה אין ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידו במשרד לבין היותו יו"ר מועצת הדבש. עמדה זו מבוססת, בין היתר, על כך שלא מדובר במינוי של מנהל תחום בכיר שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות לראשונה לחבר דירקטוריון של מועצת הדבש או כחבר דירקטוריון של מועצות ייצור בכלל.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המשרד מדגיש כי מנהל תחום בכיר שירות, מועצות ייצור וחברות ממשלתיות תתום על הסדר ניגוד עניינים בו הוא מתחייב שלא לטפל בנושא שיש בו משום ניגוד עניינים, וכי במקרה של ספק עליו להתייעץ עם היועצת המשפטית של המשרד. ככל שיתעורר בעתיד חשש לניגוד עניינים, הנושא יבחן וייתנו הנחיות בהתאם. • משרד המשפטים מחלקת יעוץ וחקיקה (ציבורי-מינהלי) מזמינים את משרד החקלאות לבחינה משותפת יחד איתם, בנושא החשש לניגוד עניינים מוסדי.
17	שומרי הסף במועצות	נמצא כי שלא בהתאם לחוק הביקורת הפנימית המחייב מינוי מבקר פנימי בגוף ציבורי, לא מינתה מועצת מוצרי הפירות והירקות מבקר פנימי כנדרש. על מועצת מוצרי הפירות והירקות למנות מבקר פנימי כנדרש. אי-מינויו של מבקר פנימי על ידי מועצת מוצרי הפירות והירקות מנוגד לחוק הביקורת הפנימית, הקובע כי בכל גוף ציבורי תתבצע ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי ללא תלות בעלות הכספית הנובעת מכך.	
18	שומרי הסף במועצות	עולה כי נכון למועד הביקורת כיהנו בתפקידיהם - כנותני שירותים חיצוניים - שומרי הסף במועצות הייצור החקלאיות (יועץ משפטי, רואה חשבון מבקר ומבקר פנימי) במשך תקופה של כ-13 שנים בממוצע. עוד עלה כי לא נקבעה כל הוראה המגבילה את משך כהונתם וכהונתם יכולה להימשך אף עשורים. בשל משכי הזמן הארוכים שבהם מכהנים שומרי הסף במועצות הייצור, הם נעשים בעלי מומחיות ובקיאיות רבה בתחומם. עקב כך עשויה להתפתח תלות של מועצות הייצור בהמשך ההתקשרות עם נותני השירותים הללו. בה בעת משכי הזמן הארוכים מעמידים חשש להזדהות יתר של שומרי הסף עם המועצות שעמן יש להם קשרי עבודה של עשרות שנים, וחשש לפגיעה בעצמאותם המקצועית. תפקידם של שומרי הסף הוא להתריע על פעולות בתאגיד שמתבצעות בניגוד למסגרת הנורמטיבית בתחומי המשפט, החשבונאות והמינהל התקין. לשם טיוב פעילותן של המועצות,	• המועצה לגפן היין בישראל המועצה לגפן היין הינה חברה הפועלת לקידום מטרות ציבוריות באופן וולונטרי וככזאת כפופה לחוק החברות בעניינים אלה. המועצה מעסיקה יועץ משפטי, רואה חשבון מבקר ומבקר פנימי כנותני שירותים חיצוניים, שהינם בעלי היכרות ובקיאיות ייחודיים בתחומי העיסוק של המועצה. בקיאותם חיונית לתפקוד התקין של המועצה וקידום מטרותיה. אין צורך להגביל משך מתן שירותים על ידם, שכן ממילא האורגנים המוסמכים במועצה סוברניים להחליט בנדון (אין מדובר בהעסקת עובד במדינה, לדוגמה, שלא ניתן להפסיק את עבודתו, אלא אם הוגבלה מראש כהונתו, או בנסיבות חריגות). • המועצה לייצור ולשיווק של דבש המועצה הינה חברה וככזאת כפופה לחוק החברות בעניינים אלה.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		קידום השוויון בין נותני שירות פוטנציאליים והבטחת אי-תלות של שומרי הסף, מוצע כי המועצות יבחנו אפשרות של הגבלת משך כהונתם של שומרי הסף. כן מוצע למשרד החקלאות ולמשרד הכלכלה האחראים לפעילות המועצות לבחון גיבוש כללים בנוגע למשך כהונתם של שומרי הסף - בין אם עובדי מועצות הייצור ובין אם נותני שירותים חיצוניים.	אין צורך להגביל משך מתן שירותים על ידי בעלי המקצוע האמורים, שכן ממילא האורגנים המוסמכים במועצה סוברניים להחליט בנדון (אין מדובר בהעסקת עובד במדינה, לדוגמא, שלא ניתן לסיים את עבודתו). רואה חשבון מבקר פועל בהתאם לחוק רואי חשבון, התקנות והכללים שנקבעו. עורך דין פועל בהתאם לחוק לשכת עורכי הדין, התקנות והכללים שנקבעו בחוק. מבקר פנים פועל בהתאם לחוק הביקורת הפנימית והכללים שנקבעו מכוחו. הטענה לחשש לפגיעה "בעצמאותם המקצועית" אין לה על מה לסמוך והיא עומדת בסתירה לחיקוקים האמורים. השירותים ניתנים באופן אישי על ידי בעלי מקצוע חיצוניים שהינם בעלי מומחיות וחיבור ייחודית הדרושה להמשך פעילותה התקין של המועצה והגשמת פעילותה ומטרותיה הציבוריות.
			• מועצת הצמחים (ייצור ושיוק) כעולה מדו"ח המבקר עצמו, אין הגבלה על כהונתם של שומרי הסף במועצות ייצור ובתאגידים ציבוריים. אין מדובר אפוא בליקוי. יובהר בנוסף, כי תפקידו של יועץ משפטי למועצה מחייב התמחות מיוחדת בשל המגוון הרחב מאוד של התחומים המשפטיים הכרוכים בעניין לרבות טיפול בחקיקה ובחקיקת משנה. המועצה סבורה כי היותם של היועצים המשפטיים "בעלי מומחיות ובקיאם" היא יתרון ולא חיסרון ואין כל בסיס להשערה בדבר הזדהות יתר ופגיעה בעצמאות.
			• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד הקים צוות לבחינת קציבת כהונה של בעלי התפקידים במועצות הייצור ובכללם שומרי הסף. הצוות סיים את עבודתו והמלצותיו הוגשו ללשכת מנכ"ל. לאחר שהמנכ"ל והשר יאשרו את ההמלצות הן תצאנה כהמלצה /או הנחיה למועצות השונות. יועץ, כי ככל שמדובר במועצות סטטוטוריות, שינוי במצב המשפטי מחייב תיקוני חקיקה וככל שמדובר בתאגידים שלא הוקמו בחוק, נדרשת החלטה של הארגון הרלוונטי, ובכלל זה החלטה לתיקון מסמכי ההתאגדות במידת הצורך.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			• משרד הכלכלה והתעשייה במסגרת הבחינה שתתקיים, ייבחנו גם ההמלצות בנושא.
19	ועדת הביקורת	בביקורת עלה כי מועצת מוצרי הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה לא מינו ועדות ביקורת, אף שחובתן לעשות כן בהתאם לחוקים שמכוחם הוקמו. במועצת גפן היין לא התכנסה ועדת הביקורת מאז שנת 2020 בשל שינויים תכופים בהרכבה. על מועצת מוצרי הפירות והירקות ועל מועצת אגוזי האדמה לפעול למינוי ועדת ביקורת בהתאם לדין. על מועצת גפן היין לפעול לאיוש ועדת הביקורת ולכינוסה.	• המועצה לגפן היין בישראל הנסיבות אשר בגללן לא כונסה ועדת הביקורת הובהרה למבקר המדינה. בכוונת המועצה לפעול לאיוש מלא וכינוס ועדת הביקורת בהתאם להמלצה.
20	מועד אישור הדוחות הכספיים	עולה כי כל מועצות הייצור אישרו באיחור את דוחותיהן הכספיים לשנים 2020 - 2022: מועצת הצמחים - באיחור של 143 ימים בממוצע; מועצת מוצרי הפירות והירקות - באיחור של 161 ימים בממוצע; מועצת הדבש - באיחור של 95 ימים בממוצע; מועצת גפן היין - באיחור של 75 ימים בממוצע; ומועצת אגוזי האדמה - באיחור של 34 ימים בממוצע. על הנהלותיהן של מועצות הייצור להקפיד שהדוחות הכספיים יוגשו לא יאוחר מהמועדים שנקבעו בחוק יסודות התקציב ובחוק מבקר המדינה. אם נדרשת ארכה לפרסום הדוחות בשל נסיבות מיוחדות כאמור בחוק יסודות התקציב, על המועצות שהחוק חל בעניינן לפנות לחשב הכללי בבקשה מתאימה.	• המועצה לגפן היין בישראל ההמלצה מקובלת והמועצה פועלת ליישומה • המועצה לייצור ולשיווק של דבש בכוונת המועצה לפעול ליישום הנחיית מבקר המדינה לעניין אישור הדוחות במועד, ככל שהדבר תלוי בה. • מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) המועצה פעלה ליישום ההמלצה עוד טרם פרסום דו"ח המבקר ודוחות 2023 פורסמו במועד.
21	שקיפות ופרסום מידע לציבור	מועצת אגוזי האדמה ומועצת מוצרי הפירות והירקות אינן מפרסמות באתרי המרשתת שלהן מידע על ביצועיהן הפיננסיים והאחרים, והן אף אינן מפרסמות לציבור דין וחשבון שנתי בהתאם לחוק חופש המידע. מועצת גפן היין ומועצת הדבש (שחוק חופש המידע אינו חל עליהן אך הן ממלאות תפקידים ציבוריים), אף הן אינן מפרסמות נתונים אלה. גם משרד החקלאות אינו מפרסם באתר המרשתת את הדוחות הכספיים של כלל מועצות הייצור החקלאיות ואת דוחות התקציב מול ביצוע של כל מועצה ומועצה. יצוין כי רקע כללי על מועצות הייצור התפרסם באתר המשרד במהלך הביקורת. מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה מפעילה כלל אתר	• המועצה לגפן היין בישראל המועצה לגפן היין איננה כפופה לחוק חופש המידע, והגבייה של כספים המבוצעת על ידי הינה וולונטרית. לכל החברים במועצה נציגות בהנהלת המועצה בהתאם לתקנות ההתאגדות של המועצה, והיא פועלת בשקיפות מלאה מול החברים במועצה. • המועצה לייצור ולשיווק של דבש מועצת הדבש בהיותה חברה לתועלת הציבור מגישה דוחות לרשם ההקדשות המפורסמים לציבור (למעט חלקים חסויים הנקבעים על ידי משרד המשפטים).

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במרשתת, ואי אפשר למצוא שום מידע על המועצה באתר הכלכלה או באתר הממשלתי האחד (gov.il). נוסף על כך נכון למועד הביקורת לא פרסם החשב הכללי באתר המרשתת של משרד האוצר את הדוחות הכספיים לשנת 2022 של מועצת מוצרי הפירות והירקות, שלא בהתאם לחוק יסודות התקציב. בהיעדר מידע על ביצועיהן של המועצות או על פעילותן השוטפת נמנעת מהציבור אפשרות הפיקוח הניתנת לו מכוח שקיפות המידע. על מועצות הייצור שחוק חופש המידע וחוק יסודות התקציב חלים עליהן לפרסם את דוחותיהן הכספיים של המועצות בהתאם להוראות החוקים הנוגעים לעניין והמינהל התקין. מומלץ גם כי כלל מועצות הייצור והמשרדים הנושאים באחריות לפיקוח על פעולתן - משרדי החקלאות והכלכלה - יפרסמו מידע רחב ככל האפשר על ביצועיהן ופעולותיהן של המועצות, בכלל זה מידע בדבר תקציב המועצות וביצועו, תוכניות העבודה של המועצות ומועד ביצוען המתוכנן. העובדה שעל החקלאים חלה חובת תשלום לחלק מהמועצות, מעניקה משנה תוקף לצורך להקפיד על השקיפות ועל הצגת מלא המידע הנדרש לחקלאים ולציבור הרחב.	מידע על המועצה ופעילותה, כמו גם מידע על הענף ובפרט נהלים מפורסמים לציבור באתר המרשתת של המועצה. בכוונת המועצה לבחון בחיוב פרסום תוכניות העבודה באתר המרשתת. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר המשרד ינחה את המועצות שבאחריותו (למעט אלו שהחוק אינו חל עליהן), לעדכן את האתרים במרשתת, באופן שיאפשר גישה לנתונים בסיסיים, דוחות כספיים, תקציב וכיוצ"ב. כאמור לעיל, מועצת מוצרי ירקות ופירות אינה באחריות המשרד. • משרד הכלכלה והתעשייה המשרד מקבל את ההמלצה ויפעל אל מול מועצת הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה לפרסום מידע אודותיהן.
22	זיקת פעילות מועצת הדבש למצב החירום בישראל	לענף הדבש אין זיקה אמיתית למצב החירום, מלבד צו הדבש המונתה בהכרזה על מצב החירום, ומכאן שהוראות צו הדבש אינן קשורות לתרחישים העשויים להצדיק הכרזה על כך. הזיקה בין אסדרת ענפים כלכליים שונים במשק להמשך ההכרזה על קיומו של מצב חירום היא אילוץ שהעמידה הממשלה בפני הכנסת לצורך חידוש ההכרזה על מצב חירום. אגב כך, לממשלה מוקנות סמכויות להתקין תקנות שבכוחן לגבור על חקיקת הכנסת רק כדי להימנע מפגיעת תוקפם של החוקים והצווים השונים התלויים במצב החירום. בשנים האחרונות שבה ועלתה על שולחן הכנסת סוגיית האסדרה של ענף הדבש, אך חקיקה בנושא זה לא אושרה. הצעת החוק שהכין משרד החקלאות ואושרה בכנסת בקריאה ראשונה ביוני 2023, מסדירה שורת סוגיות ליבה שאינן מוסדרות במצב החוקי הקיים. מומלץ למשרד החקלאות	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר הסמכות בנושא האסדרה בענף הדבש אכן נקבעה בחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957. עם זאת, החוק האמור חוקק בתקופה שבה היה קיים במדינה מצב חירום, וזאת מתוקף הכרזה לפי סעיף 38 לחוק-יסוד: הממשלה. יחד עם זאת, כפי שמצוין בסעיף 19 לטיטות הדוח, סמכותה של מועצת הדבש מוקנית לה גם מצווים ותקנות אשר אינם נשענים על תוקפה של הכרזת מצב החירום [תקנות להשבחת ייצור חקלאי (בעלי חיים) (דבורים), התשכ"ח-1968]. על כן, ביטול ההכרזה על מצב חירום לא ייתר את הצורך באסדרה בענף הדבש, המקנה לציבור מוצר חיוני של שירותי האבקה, אשר ערכו נאמד ע"י המבקר בלמעלה משלושה מיליארד שקלים בשנה. בנוסף, כפי שצוין בסעיף 267 לטיטות הדוח, משרד החקלאות הכין הצעת חוק להסדרת ענף האבקה והדבש שאף עברה, ביוני 2023,

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		להוסיף ולפעול לאסדרת ענף הדבש בחקיקה ראשית שאינה תלויה בהכרזה על מצב חירום.	בקריאה ראשונה בכנסת, והדיונים בה היו אמורים להתחדש בחודש אוקטובר אך נדחו עקב מלחמת חרבות ברזל. בכוונת משרד החקלאות להמשיך לפעול להסדרת ענף האבקה והדבש בחקיקה ראשית שאינה תלויה בהכרזה על מצב חירום.
23	רישיונות מטעם מועצת הדבש לשיווק דבש ולמכירתו של חומר רבייה	על פי נתוני המועצה, נכון לשנת 2019 יותר מ-40 משווקים שונים שיווקו דבש בישראל, אף שבמועצת הדבש רשומים 13 משווקי דבש מורשים בלבד (רק כ-27% מכלל משווקי הדבש הם משווקים מורשים). בביקורת נמצא כי בפועל אין הבחנה בין משווקים מורשים למשווקים שאינם מורשים בכל הנוגע להליך ייצור הדבש, מכירתו, החזקתו ואחסנתו. יתרה מזו, בישראל קיימות מכורות רבייה וטיפול, אך המועצה אינה עוסקת במתן רישיונות להקמתן או להחזקתן, ומשכך לא קיימים רישיונות נדרש למכורות רבייה וטיפול. כבר בשנת 2014, עם הגשת הצעת חוק ממשלתית קודמת לאסדרת ענף הדבש, הוחלט שלא לכלול בה את החובות לקבל רישיון לשיווק דבש ורישיון להקמה והחזקה של מכורות רבייה וטיפול ומכירתו או רכישתו של חומר רבייה שיוצר בהם, ותפיסה זו אף באה לידי ביטוי בהצעת החוק המתוקנת משנת 2023. נוכח האמור, מומלץ כי מועצת הדבש ומשרד החקלאות ימשיכו לקדם את ביטולן של חובות רישוי אלה.	• המועצה לייצור ולשיווק של דבש הדבר נכלל בהצעת החוק המונחת כיום על שולחן הכנסת מטעם הממשלה. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר כפי שכתב המבקר (סעיפים 273-274 בטיטות הביקורת) חובות הרישוי הללו אינן כלולות בחוק הדבש אשר עבר, זה מכבר, קריאה ראשונה ונמצא בשלב ההקראה בוועדת הכלכלה של הכנסת. לפיכך אין מקום או צורך בהערה זו.
24	רכישת פרי הדר לתעשייה באמצעות מועצת מוצרי הפירות והירקות	בביקורת עלה כי מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה עוסקת כלל ברכישה ובמכירה של פירות הדר לתעשייה, וכי הנהלתה של מועצת מוצרי הפירות והירקות אינה מכירה את תקנות רכישת פרי הדר לתעשייה ואינה אוכפת אותן. אפשר שהתנהלות זו מלמדת על אי-התאמתן של התקנות למציאות החיים בעידן הנוכחי בישראל, מה שגרם להפיכתן לאות מתה. מוצע כי משרד הכלכלה בהתייעצות עם מועצת מוצרי הפירות והירקות יבחן את נחיצותן של תקנות רכישת פרי הדר לתעשייה ואת התועלת שבהפעלתן אל מול הפגיעה האפשרית בתחרות, וכן יפעלו לביטולן במידת הצורך.	• משרד הכלכלה והתעשייה המשרד יבחן את נחיצות התקנות בהתאם לצרכי התעשייה והשוק.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
25	היתרי יצוא פירות וירקות מאת מועצת הצמחים	הוראת חוק מועצת הצמחים הקובעת איסור על יצוא פירות וירקות ללא היתר יצוא של המועצה, נותרה בעינה חרף ביטול החובה המקבילה של רישוי היצואנים שנקבעה בצו יצוא חופשי. יצוין כי חובה זו כפופה להוראות שר החקלאות אך אלה מעולם לא נקבעו. יתרה מזאת המועצה מוסיפה לפרסם באתר המרשתת שלה את הנוהל "למתן היתר ליצוא פירות, ירקות והדרים" הממוען ל"מעוניינים ברישיון ליצוא", אף שאינה פועלת לפיו ואינה עוסקת בבחינת בקשות להיתרי יצוא של פירות, ירקות והדרים והחלטה בהן. מוצע כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים יפעלו לתיקון חוק מועצת הצמחים בעניין סעיפי החוק המחייבים פנייה למועצה לשם קבלת רישיון יצוא, משעה שהמועצה אינה מעניקה רישיונות יצוא.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) המועצה סבורה שיש להותיר בידיה את הסמכות להוציא היתרי ייצוא וכי מדובר בעניין חיוני לייצוא הצמחים מישראל. למרבה הצער, הדבר נמנע מכיוון ששר החקלאות לא מתקין את התקנות בעניין זה. ויודגש, כי מדובר בסמכות חובה ולא בשיקול דעת. המועצה סבורה כי ההמלצה צריכה להיות ששר החקלאות יפעל בהתאם לסמכותו ויתקין את התקנות.
26	היתר סחר באגוזי אדמה מקולפים מאת מועצת האדמה	בביקורת עלה כי ההוראות בכל הנוגע לכללי הקילוף של אגוזי אדמה אינן מיושמות בפועל. מועצת אגוזי האדמה אינה נותנת היתרים לקילוף אגוזי אדמה ולסחר באגוזי אדמה מקולפים ומשכך אין בעלי היתרים. עוד הועלה כי לאחר מיזן והפרדה של אגוזי האדמה הראויים ליצוא, המועצה אינה עוסקת בפיקוח על השוק המקומי, ועל אף האמור בהוראות כללי הקילוף, האיסור על קילוף ושיווק אגוזי אדמה בישראל - לא נאכף. מוצע כי מועצת אגוזי האדמה באישור משרד הכלכלה ומשרד החקלאות תיבחן את הצורך בביטולם של כללי הקילוף, שהם בבחינת אות מתה..	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר הביקורת העולה מהסעיף אכן מקובלת והנושא יבחן מול הגורמים הרלוונטיים במשרד. יש לציין, כי החקיקה וכן חקיקת המשנה במועצות הסטטוטוריות, הינה באחריות המשרדים. ואכן, ידוע למשרד כי קיימים סעיפי חוק רבים אשר אינם מיושמים, וזאת, על רקע העובדה שמדובר בחוקים שנחקקו לפני זמן רב. לאור כל האמור, נכון לבחון תיקוני חקיקה אשר יסירו סמכויות שאינן רלוונטיות עוד, כדוגמת אלו שצוינו.
27	סמכויות רשות של מועצות הייצור	סמכויות הרשות לקבוע כללים בנושאים רגולטוריים, כפי שהוקנו למועצת הצמחים עם הקמתה (כמועצת הפירות) בשנת 1973 - אינן רלוונטיות עוד כיום ואף אינן תואמות את הגדרת תפקידה של המועצה גם על פי הנהלתה שלה. ואכן בפועל, מועצת הצמחים אינה רשות מאסדרת ואינה מפעילה רגולציה	• משרד הכלכלה והתעשייה המשרד יבחן את נחיצות התקנות בהתאם לצרכי התעשייה והשוק.
		• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) אכן, ב-16 השנים האחרונות הצטמצמה מאוד הסדרת הנושאים המדוברים באמצעות התקנות כלליות. זאת, לא בשל שינוי מדיניות המועצה אלא בשל שינוי המדיניות הממשלתית (שהרי, הכללים	

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		או הסדרים מחייבים לתכנן הייצור כגון מכסות ייצור אישיות, ריכוז היצוא או רישוי מגדלים. עצם קיומן של סמכויות אלה בספר החוקים מייצר חוסר בהירות לגבי תפקידה הנוכחי של המועצה. מוצע כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים ישקלו את ביטולן של סמכויות הרשות שניתנו למועצת הצמחים לקביעת כללים מאסדרים. זאת כדי להתאים את המצב החוקי לאופי פעולתה של המועצה בעת הנוכחית - גוף מקצועי האחראי לפיתוח ולקידום של ענפי הצומח השונים ללא התערבות בפעולות הגידול, ההובלה והשיווק של החקלאים.	טעונים אישורו של שר החקלאות והממשלה לא הייתה מעוניינת בהתקנתם). אולם, החוק מייצר הסדרים לטווח ארוך ואילו המדיניות משתנה מעת לעת. ביטול הסמכות להתקין כללים תמנע שינוי מדיניות אם בעתיד תהיה הממשלה חפצה בכך. התלאות הפוקדות את החקלאות בעטייה של המלחמה הנוכחית, מצבם הרעוע של ענפים ואזורים שלמים לתקופות בלתי ידועות (כידוע, עוטף עזה הוא מקור מרכזי לאספקת הירקות של המדינה ויישובי הצפון הם מקור מרכזי לאספקת הפירות), התלות ההולכת וגוברת בייבוא תוצרת מארצות כגון תורכיה וירדן, מחסור חמור בעובדים זרים ועוד כיוצא בזה תופעות קשות על השלכותיהן הבלתי ידועות לטווח הקצר והארוך, עשויים בהחלט לחולל שינוי במדיניות הממשלתית ודרישה להתקנת כללים בתחומים כאלה ואחרים. ייתכן שיש מקום לבדיקה כמוצע בטיטות הדו"ח, אך נראה כי נקודת המוצא צריכה לקחת בחשבון את השיקולים רבי החשיבות האמורים לעיל. עוד יש להבהיר ולהדגיש, כי הותרת הסמכות להתקין כללים אף בלא שימוש בהם בטווח הקרוב לא צפויה לגרור הפעלה של החוק שעשויה לפגוע בתחרות, כנאמר בטיטות הדו"ח, שהרי הכללים טעונים אישור הממשלה וחזקה כי היא לא תאפשר זאת. לא צפויה אפוא כל הרעה בעקבות הותרת הסמכות להתקין כללים על כנה.
		• משרד החקלאות ופיתוח הכפר יש מקום לבחינה מחודשת של המשרד לגבי כל אותם סעיפים אשר אינם רלוונטיים עוד לפעילות המועצה, כמו למשל, קביעת מכסות ייצור ועוד. בנוסף לכך יש לציין, כי לצד האמור, ישנם סעיפים בחקיקה אשר יש חשיבות לקיומם, אף אם לא נעשה בהם שימוש בשנים מסוימות. לסיכום, ההמלצה לבחון את חוקי מועצות הייצור ולעדכןם בהתאם מקובלת.	
28	סמכויות רשות של מועצות הייצור	החוק מקנה למועצה למוצרי הפירות והירקות, הממומנת ומנוהלת על ידי מפעלים תעשייתיים, סמכויות רשות נרחבות; הפעלתן עלולה להגביל את הייצור והשיווק של מוצרים אלה ולפגוע בתחרות, אך בפועל לא נעשה בהן כל שימוש. הפעלת	• משרד המשפטים ככל שמשרד הכלכלה והתעשייה יחליט, לאחר הבחינה האמורה בדו"ח המבקר, לפעול לקידום חקיקה לביטול הוראות החוק האמורות, משרד המשפטים יסייע ככל הנדרש.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		הסמכות לקביעת כללים על ידי המועצה, בהיותה גם גורם הקובע מדיניות וגם גורם מרכזי המייצג בעלי עניין בענף, עלולה להביא לפעילות המוטה לטובת האינטרסים של המפעלים. לשם הבטחת השוק החופשי והתחרות ההוגנת מוצע כי משרד הכלכלה יבחן אם יש מקום לפעול לביטולן של הוראות החוק המקנות למועצת מוצרי הפירות והירקות סמכויות רגולטוריות לקביעת כללים העלולים להגביל את הייצור והשיווק של מוצרים אלה.	
29	עדכניות המסד הנורמטיבי	דברי החקיקה המסדירים את פעולתן של מועצות הייצור נקבעו באמצע המאה העשרים ובהיבטים שונים היא נשענת על תפיסה שאינה עדכנית; באותה העת שררה תפיסה חברתית שנתנה משקל רב ביותר לצורכי החקלאים. מאז השתרשה בציבור התפיסה המעניקה חשיבות יתרה לשוק החופשי ולתחרות, והדבר בא לידי ביטוי גם בחקיקת חוק התחרות הכלכלית, התשמ"ח-1988. משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד החקלאות ומועצות הייצור - בסיוע משרד המשפטים - יבחנו את מצב הדברים ויזמו קידום של תיקוני חקיקה שיבטיחו כי מועצות הייצור יוסמכו לפעול באופן שיקדם את צורכי החקלאות הישראלית. כל זאת מתוך איזון עם הצורך להבטיח תחרות ושוק חופשי באופן שיקדם את הורדת יוקר המחיה בישראל ותוך התחשבות במאפיינים של המשק החקלאי והכלכלה החקלאית בישראל והבנת השפעתם על תפקידן של מועצות הייצור.	• משרד הכלכלה והתעשייה משרד הכלכלה יבצע בחינה בנושא מועצת הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה, וקבלת החלטות בנוגע לצורך באסדרה חדשה ושינויים אחרים יהיו פועל יוצא של בחינה זו.
30	החלת אסדרת ענף הדבש בשטחי יהודה ושומרון	אי-החלתן של הוראות צו הדבש ותקנות הדבורים בדיון המקומי ביו"ש עלול להוביל לצפיפות כוורות ביו"ש ובאזורים הסמוכים ליו"ש; כך גם לירידה בחוסן של הדבורים ולפגיעה ביכולתן להתמודד עם התפשטות מחלות ומזיקים. עקב כך עלול להצטמצם יבול הדבש ועלולה להיפגע יכולת הדבורים להאבקה. כמו כן בהיעדר אסדרה, דבוראים שמכוורותיהם מוצבות ביו"ש אינם זכאים להימנות עם רשימת הדבוראים החברים במועצה ולקבל ממנה שירותים כגון מחקר ופיתוח, ביטוח, טיפול במזיקים ופיתוחים טכנולוגיים.	• משרד הביטחון קמ"ט חקלאות יפעל יחד עם יועמ"ש ומשרד החקלאות לקידום ההמלצה בעניין צו הדבש ביו"ש, תהליך אשר ייקח כשנה עם היתכנות להארכה. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההצעה בעניין מעוררת קשיים מעשיים ומשפטיים (כגון החלת האסדרה על רק על החקלאים היהודים), מכל מקום ככוונה המשרד,

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		מומלץ כי משרד החקלאות בתיאום עם משרד הביטחון ובהיוועצות עם משרד המשפטים, יבחן את החלת צו הדבש ותקנות הדבורים בתחיקת הביטחון, וכן יבחן אם יש מקום להחלת המדיניות שהוחלה על ענף הדבש בישראל גם בשטחי יו"ש. במסגרת בחינה זו יש להביא בחשבון שהחלת החקיקות בשטחי יו"ש עשויה לאפשר למגדלים שמכורותיהם באזור זה לקבל שירותים הנחוצים להם וכן לקדם את טובת הענף בכללותו באמצעות מיפוי מהימן של צפיפות הכוורות בסביבה הגיאוגרפית ביו"ש ופיקוח על התנהלות הדבוראים באזור זה..	בשיתוף משרדי ממשלה רלוונטיים, לבחון את הצורך בהחלת החקיקה באיו"ש. • משרד המשפטים מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים עומדת לרשות הגורמים האחראים על קידומה של תחיקת הביטחון בעניין, ותסייע ככל הנדרש. ככל שמשרד החקלאות יפעל לקידום חקיקה בנושא, משרד המשפטים יסייע, כתמיד, למשרד האחראי ככל הנדרש.
31	מועצת הצמחים - חובת ההתאגדות וההרגולציה	בשנת 2018 נגרעו 11 מיני פירות ממועצת הצמחים בשל שיעורי גבייה נמוכים ובהם אגס, אפרסק, משמש, רימון, גויאבה ושסק (נותרו בה 23 מיני פירות כדוגמת מנגו, תפוח, בננה, דובדבן, תמר, ענבי מאכל). המגדלים של פירות אלו אינם חברים עוד במועצה, הם אינם משלמים היטלים, וככלל אינם מקבלים ממנה עוד שירותים. נכון לאוקטובר 2023, אף שחלפו יותר מחמש שנים מגריעת המינים ממועצת הצמחים, משרד החקלאות לא בחן את התוצאות של מהלך זה, ואף לא סיים לבחון את הסוגייה של ביטול תשלומי החובה למועצת הצמחים בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2021. מומלץ כי משרד החקלאות ומועצת הצמחים יחד ינתחו את התוצאות של גריעת 11 המינים ממועצת הצמחים ואף יבחנו את סוגיית הביטול של תשלומי החובה למועצה והשלכותיה על מבנה המועצה ותפקידיה. מומלץ שניתוח זה יכלול בחינה של השינויים שחלו בענפי הגידולים שנגרעו ואת השפעתם של השינויים על התוצרת הצמחית בכל הקשור להיקף המחקר והפיתוח ולהדברה של המינים, ליכולת ההתמודדות עם גופי ביטוח, להשפעה הכללית על החקלאות בישראל, על היצע התוצרת ועל מחירה. ממצאי בחינה זו עשויים לשמש בסיס להחלטות בשאלות של בחינת החזרת כלל מיני הצמחים לטיפול המועצה, הפיכת החברות במועצה לוולונטריות או לחלופין - אפשרות לגריעת מינים נוספים בהתאם לרצון המגדלים בענפים אלה.	• מועצת הצמחים (ייצור ושיווק) 1. העתירה שהוגשה כנגד החלטת השר בדבר גריעת המינים מהמועצה אמנם נדחתה בסופו של דבר אך זאת, בהיסוס, לאחר שניתן צו על תנאי [סוף דבר: לא בלי היסוס, הגעתי למסקנה כי ההחלטה המנהלית מושא דינונו צולחת את מבחן הביקורת השיפוטית. חרף הקשיים עליהם הצבעתי...] (סעיף 22 לפסק הדין בבג"צ 36/18 ארגון מגדלי הפירות ואח' נ' שר החקלאות ואח') (ההדגשה הוספה), ולאחר שבית המשפט מתח ביקורת נוקבת על דרך הילוכו של השר ועל הקריטריון שנבחר בדבר גבייה נמוכה מ-70% (זאת, בין היתר, כפי שהדבר צוין בסעיף 325 לטיטוט הדו"ח). 2. הקריטריון שנבחר בדבר רצונם של המגדלים לצורך גריעת המינים היה חסר שחר בעליל. ראשית, מפני שגבייה הנמוכה מ-70% אינה מעידה על רצונם של רוב המגדלים אלא להיפך היא מבטאת את עמדת מיעוט המגדלים אם בכלל; שנית, מפני שמדובר במועצה המתנהלת בהתאם להחלטותיהם של נציגי המגדלים הנבחרים באופן דמוקרטי; שלישית, מפני שהמגדלים שהשתמטו מתשלום ההיטלים המשיכו להנות מהשירותים הכלליים שהמועצה נותנת על חשבון חבריהם שומרי החוק; רביעית, והיא העיקר, שאלת רצונם של המגדלים אינה רלוונטית כלל לעניין: חוקי המועצות, שהמועצה הוקמה במקומן, לא חוקקו על סמך משאל בדבר רצונם של המגדלים אלא, כפי שהוסבר היטב בסעיף 7 דלעיל, בשל האינטרס הציבורי לאחר שהענפים הללו הגיעו להיקף נכבד המצדיק הסדרה ממלכתית. הקמת מועצת הצמחים בחוק משנת 2003 אף היא לא נעשתה על בסיס משאל בדבר רצונם של

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			המגדלים אלא בשל אותו אינטרס ציבורי. ראוי לציין בהקשר זה, כי חלק מן המינים שנגרעו מהמועצה בהתאם להחלטת השר נגרעו על בסיס קריטריונים אחרים (שאינם קשורים ברצון המגדלים כביכול) והם: "גריעת מינים בהם אין גידול בפועל" ו-"גריעת מינים בהם פעילים פחות מ-10 מגדלים" (ר' החלטה על גריעת המינים מיום 4.12.2017). המועצה מבקשת להדגיש כי היא לא התנגדה לגריעת מינים אלה מן הטעם שהם נגרעו על בסיס קריטריונים נכונים המשקפים את האינטרס הציבורי, כאמור לעיל. 3. אשר לבדיקת תוצאות גריעת המינים, המועצה סבורה כי די בממצאים הקיימים כיום כדי להמחיש את ההשלכות השליליות של מהלך זה על גורלם של ענפים אלה ומגדליהם. זאת, כמפורט להלן. 4. כידוע, ביצוע מחקר ופיתוח הכרחי לקיומה של חקלאות מפותחת ומהווה חלק מן התשתית החיונית לקיומם של הענפים. המועצה פועלת בתחום זה בכל מגוון הנושאים – מניעת מחלות ומזיקים, פיתוח זנים חדשים, שיפור שיטות הייצור והשיווק וכיוצ"ב – ומשקיעה בעניין מאמצים וכספים רבים. ראוי לציין, כי הקשר בין המגדלים לבין החוקרים דומה לקשר בין התעשיות הביטחוניות לאנשי הצבא. כלומר, מדובר במחקרים יישומיים שהמשתמש הפוטנציאלי נוטל בהם חלק פעיל במתן משוב שוטף על ניסויים המתבצעים ותוצאותיהם לאורך כל שנות המחקר. המועצה מקיימת קשר שוטף זה ובעניינים לא מעטים אף מקימה קרנטינות, בתי גידול וכיוצ"ב. למותר לציין, כי ענף חקלאי שיתנהל ללא מו"פ יהפוך בתוך מספר שנים לענף דגנרטי שלא יוכל להדביק את מתחריו. בכך יחרץ גורלו והוא ידעך וימוג. למבקר נמסרה טבלה המפרטת את הסכומים שהשקיעה המועצה במו"פ, במגוון תחומים המפורטים בטבלה, בשנים 2016 – 2022, עבור 4 מינים כבדים שנגרעו מהמועצה – האפרסק, הרימונים, השזיף היפני והאגס. כעולה מן הטבלה, בשלוש השנים עד לשנת 2018 השקיעה המועצה באפרסק סך של 994,000 ₪, ברימונים סך של 809,000 ₪, בשזיף היפני סך של 369,000 ₪ ובאגס סך של 1,210,000 ₪. עוד כעולה מהטבלה, לאחר שנת 2018 לא הושקעו כספים כלשהם כיוון שלא התקיימו מחקרים כלשהם. כאמור, עובדות מעציבות אלה, המלמדות כי כלל לא מתבצעים

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			מחקרים בתחומי מיני הפירות שנגרעו, עלולות בעתיד לחרוץ את גורל הענפים הללו. 5. כשם שהמו"פ חיוני לקיומו של ענף חקלאי כך הביטוח מפני נזקי טבע חיוני לקיומו של המשק החקלאי הבודד. כאמור, במקרה של נזקים כבדים עלול יבול של עונה שלמה לרדת לטמיון ובהיעדר ביטוח בסיסי, עלול המגדל לחסל את משקו ולנשור ממעגל הייצור. הביטוח מפני נזקי ואסונות טבע הוא, מטבעו, ביטוח יקר ביותר. מפאת זאת, וכדי לאפשר לכל מגדל לרכוש ביטוח בסיסי בעלות שהוא יכול לעמוד בה, הקימה המדינה מערכת תלת צלעות: הצלע האחת – המדינה הקימה את הקנ"ט, חברה ממשלתית (בשותפות עם מועצות הייצור) ללא כוונת רווח, המתמחה בביטוח חקלאי ועוסקת בו באופן בלעדי; הצלע השנייה – המדינה מסבסדת את פרמיות הביטוח בשיעור של 35% עבור נזקי טבע ובשיעור של 80% עבור אסונות טבע; הצלע השלישית – חוק מועצת הצמחים המסמיך את המועצה לחייב את המגדלים להיות מבוטחים בביטוח בסיסי (סעיף 64 לחוק). מתוקף תפקידה זה, המועצה מנהלת מו"מ עם הקנ"ט מידי שנה ביחס לפוליסות הביטוח בענפים השונים והמועצה היא בעלת הפוליסה כשהמגדלים הם המוטבים; מערכת משולבת זו קיימת מזה שנים רבות והיא מקנה ודאות עסקית מינימלית לכלל המגדלים באמצעות ביטוח בסיסי מהימן בפרמיה זולה. יש לציין, כי הקנ"ט מאפשרת למגדלים גם ביטוח מורחב תמורת פרמיה יקרה יותר ועל חשבונם. כשמגדל בוחר לבטח עצמו בביטוח מורחב הוא נגרע מרשימת המגדלים המבוטחים על ידי המועצה בביטוח הבסיסי. למבקר נמסרה טבלה המציגה את שיעור השינוי בהיקף השטחים המבוטחים בקנ"ט בשנת 2017 לעומת שנת 2023 וזאת, ביחס למיני הפירות שנגרעו (הנתונים התקבלו מאת הקנ"ט). כעולה מן הטבלה, כשליש מהשטחים של המינים שנגרעו מן המועצה אינם מבוטחים כלל. כך למשל, בשנת 2017 חל הביטוח בענף האגס על 9,177 דונם מתוכם 1,288 דונם בביטוח בסיסי ו-7,889 דונם בביטוח מורחב. לעומת זאת, בשנת 2023 לא קיים ביטוח בסיסי כלל (עקב גריעת המין מהמועצה) וביטוח מורחב חל על 6,122 דונם בלבד. כלומר, כיום מבוטחים 2/3 בלבד משטחי האגס. מגדלי 1/3 השטח שאינם מבוטחים עלולים להיקלע לנזקים אדירים ובהיעדר ביטוח הם עלולים לחסל את משקיהם ולנשור ממעגל הייצור. הוא

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			הדבר ביחס לשטחי המינים האחרים ובחלקם אף בתוצאות קשות עוד יותר. למשל, שטחי מטעי הרימון – ירידה של 63%! עוד יש להבהיר, כי הקנ"ט מסרה שמאז הוצאת המינים היא אינה מקיימת ביחס אליהם ביטוח בסיסי כלל. זאת, כיוון שהדבר אינו אפשרי כלכלית (נוכח המספר הקטן של המבוטחים). לבסוף, יש להתייחס לאפשרות כי אין מדובר בשטחים מעובדים שאינם מבוטחים אלא בשטחים שאינם מעובדים כלל. אם אלה הם פני הדברים, המסקנה העולה מהם חמורה שבעתיים. 6. הוא הדבר ביחס להדברה: ענף האגס סובל ממחלת פיתופלזמה אך מאחר שהענף הוצא מן המועצה נמנע ממנה לטפל בדבר. יתר על כן, מטעי האגס מהווים מוקד להתפתחות המחלה אך היא מתפשטת ופוגעת במינים אחרים (כגון שקדים ואפרסקים). עולה, כי לא זו בלבד שהוצאת האגס פגעה במגדליו אלא שהיא פוגעת גם במגדלים אחרים הנאלצים לממן פעולות למניעת מחלות שקודם לכן לא פקדו אותם. 7. המועצה סבורה כי די בנתונים אלה כדי להצביע על התוצאות ההרסניות של הוצאת המינים מהמועצה. הדבר מדבר בעד עצמו, ויש בו כדי להשיב לתהיות שמעלה טיוטת הדו"ח. 8. המועצה מבקשת להוסיף ולציין כי בימים האחרונים פנו מגדלי האגס לשר החקלאות בבקשה לשוב ולהיכלל בחוק מועצת הצמחים. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר ההמלצה בסעיף אכן מקובלת, ראוי לבצע בחינה מקיפה להשלכות של גריעת הענפים. כאשר בחינה ראשונית של הדברים מעלה כי אין הטבה לענפים אלו - המחקר נעשה בקושי ואף לא נעשה כלל, לא קיים טיוב מערכתי בענפים ואכן חשוב לבחון גם את היקפי הייצור, המחירים וכיוצ"ב. אין למשרד את תחזיות השיווק וזמינות הנתונים לגבי ענפים אלו שכן הם אינם חלק מהמועצה. בשנתיים הראשונות, מימן המשרד את המשך המחקרים הקיימים בענפים, אך לידיעת המשרד, מאז לא מתקיימים בענפים אלו מחקרים ממוקדים.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
32	מנגנוני הגבייה והשלכותיהם על ההחרגות מחובת ההתאגדות	מועצת הצמחים גובה את היטליה מגורמים שונים, בהתאם להחלטת ענפיה: בענף הפירות נגבים ההיטלים מהמגדלים עצמם, בענף הירקות ובענף ההדרים נגבים ההיטלים מהמשווקים ואילו בענף הזית נגבים ההיטלים בהתאם להעדפתו של כל אחד מהמגדלים (מהמגדל או מבית הבד הרוכש ומשווק את התוצרת). מכאן כי בענפי הירקות וההדרים לא ניתן היה לבחון את רצונם או התנגדותם של המגדלים לחברות במועצה על פי שיעורי גביית ההיטלים, שכן הם אינם אחראים לתשלומם ואינם יכולים לבחור אם לשלם. יתרה מכך, תשלום ההיטלים בענפי הירקות וההדרים מבוסס על דיווחי שיווק של המשווקים. הואיל ותוצרת עשויה להיות משווקת מבלי שתדווח למועצה, היא אינה יכולה לחייב את המגדל בסכום ההיטלים בהתאם להיקפי השיווק בפועל. במקרים אלה המידע לגבי שיעורי אי-הגבייה אינו מצוי בידי מועצת הצמחים. מכאן, כי כאשר גביית ההיטלים מתבצעת מאליה ואינה בשליטת המגדל, לא ניתן למדוד את שיעורי הגבייה כביטוי להתנגדות או לרצון המגדלים בחברות במועצה, באופן דומה לבחינה שנערכה בענף הפירות. לפיכך, מסתמן שבחינת התנגדות המגדלים לחברות במועצה על פי שיעורי גביית ההיטלים אינה מאפשרת הזדמנות שווה לבחינת מדד זה בקרב מגדלי הירקות וההדרים. מוצע כי משרד החקלאות, המייעץ לשר החקלאות בדבר גריעת מינים מהמועצה, יבחן אם יש להתנות את הכללתם של מיני צמחים במועצת הצמחים בתמיכתם של מגדליהם בחברות במועצה. ככל שכן, עליו לבסס מנגנונים שיבטיחו הזדמנות שווה לכלל המגדלים להביע עמדתם בנושא, בפרקי זמן קבועים, מנגנונים שאינם תלויים בשיעור הגבייה של ההיטלים. ראוי כי מדיניות משרד החקלאות בעניין התניית החברות במועצה ברצונם או התנגדותם של המגדלים תגובש בהתאם לבחינת השלכותיה של ההחלטה מ-2018 על גריעת המינים מהתוספת לחוק מועצת הצמחים; בכלל זה ראוי לבחון את השפעת ההחלטה על מינים שנגרעו ועל צמחים אחרים, על הציבור בכללותו וכן על ממצאי דוח זה.	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
33	מועצת הדבש - אסדרתו של ענף גידול הדבורים	בהתאם להצעת החוק הממשלתית לאסדרת ענף הדבש, תאבד מועצת הדבש את הכנסותיה מתשלומי אגרות הרישוי, הכנסות שהן כלל תקציבה, והן יועברו אל משרד החקלאות. בכך עשויה להיפגע גם פעילותה של המועצה לקידום ענף המכוורות בארץ. לפיכך מוצע כי משרד החקלאות יוודא כי גם בעתיד, וכלל שיקודם התיקון החקיקתי, יובטח כי יקודמו פעילויות לטובת ציבור מקבלי השירותים מהמועצה (דבוראים); צרכני שירותי האבקה; ומשווקי הדבש הישראליים) ובהן מחקר בענף ייצור הדבש, מחקר על מחלות דבורים ושמירה על בריאותן, אספקת אמצעי ייצור למגדלים, עריכת הסדרי ביטוח כלליים ובקרה על איכות הדבש המיוצר ומשווק לצרכן.	• המועצה לייצור ולשיווק של דבש מועצת הדבש סבורה כי על משרדי הממשלה לפעול בהתאם להמלצה ולהבטיח המשך תקצוב המועצה לצורך המשך קידום פעילויות לטובת ציבור מקבלי השירותים מהמועצה, בהתאם להמלצה. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר הנושא נמצא בבחינה על מנת להבין האם זאת התוצאה המבוקשת בשיח עם מועצת הדבש ומעורבות ועדת הכלכלה אשר דנה בחקיקה הממשלתית המקודמת מזה מספר שנים בהתאם למדיניות.
34	מועצת הדבש - אסדרתו של ענף גידול הדבורים	אף שהיקף התוצרת החקלאית התלויה באופן משמעותי בשירותי ההאבקה של הדבורים מוערך בכ-3 מיליארד ש"ח, אין בדירקטוריון מועצת הדבש ייצוג לחקלאים שלהם נדרשים שירותי האבקה. בביקורת נמצא כי על חברי הנהלת מועצת הדבש נמנים נציגים מהמגזר העסקי (משווקים) ששיעורם 23% מחברי הדירקטוריון, ו-62% מחבריו הם דבוראים דהיינו 85% מחברי הנהלתה הם נציגי גופים בעלי עניין. חברי דירקטוריון מועצת הדבש לא התבקשו לדווח על זיקותיהם ולחתום על הסדרים למניעת ניגוד עניינים במקרים המתאימים. מומלץ כי משרד החקלאות יבחן אם יש מקום שחברי הדירקטוריון של מועצת הדבש ידווחו על זיקותיהם וינסו הסדרים למניעת ניגוד עניינים לפי הצורך. כמו כן מוצע כי המשרד יבחן אם יש מקום לתת ייצוג בדירקטוריון מועצת הדבש גם לחקלאים המשתמשים בשירותי האבקה, שכן להם נגיעה עניינית ישירה לפעילות המועצה.	• המועצה לייצור ולשיווק של דבש כל המלצה של משרד החקלאות ככל שתניתן בעניינים אלה תיבחן במועצת המנהלים וינקטו הפעולות הנדרשות, ככל שיומלצו, כאמור, ויאושרו במועצת המנהלים, או באסיפה הכללית, לפי העניין. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר נושא ניגודי העניינים והזיקות ייבחן ע"י הלשכה המשפטית במשרד החקלאות וע"י היועץ המשפטי של מועצת הדבש ובהתאם לצורך ולהמלצותיהם יוחתמו הדירקטורים על הסדר ניגוד עניינים מתאים. ייצוג בדירקטוריון - התאחדות חקלאי ישראל רשאית למנות 4 דירקטורים, והתאחדות האיכרים רשאית למנות דירקטור נוסף מטעמה. ארגונים אלו מייצגים קשת רחבה של ענפי חקלאות, ולא דווקא את מגדלי הדבש. אין מניעה שימנו מטעמם נציג שמייצג את צרכני האבקה. המשרד העלה בפניהם את הטענה בדבר צורך בייצוג צרכני האבקה בדירקטוריון המועצה.
35	מועצת אגוזי האדמה - מסגרת ההתאגדות	בביקורת נמצא כי כל גידולי הכותנה, בדומה לגידול אגוזי האדמה, משווקים לחו"ל רק באמצעות מועצת הכותנה, אף שההתאגדות במועצת הכותנה אינה מחויבת בחוק והיא מבוססת על כדאיות הכלכלית לכלל המגדלים. ההשוואה בין שתי המועצות מעלה ספק אשר לצורך ולהצדקה בהטלת חובת	• משרד החקלאות ופיתוח הכפר המועצה לייצור ושיווק של אגוזי אדמה פועלת תוך הסכמות של המגדלים החברים בדירקטוריון, כמועצה סטטוטורית, כאשר התארגנות זו במסגרת החוק, היא שמאפשרת ייצוא ביד אחת ושמירה על רמת פדיון גבוהה משל המתחרים בשוקי היעד. על כן,

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		השתתפות במועצת אגוזי אדמה, וזאת גם על רקע חשיבותו של עקרון התחרות החופשית במשק הישראלי. אומנם פעילותה של מועצת הכותנה אינה זהה לחלוטין לפעילות מועצת אגוזי האדמה, אך קיימים מאפיינים דומים בין ענף אגוזי האדמה לענף הכותנה. לכן אפשר שגם התאגדות וולונטרית - אם תביא לכדאיות כלכלית למגדלים - תשיג את מטרת הענף של יצוא אגוזי האדמה, באופן הדומה למצב הקיים כיום, כאשר ההתאגדות במועצת אגוזי האדמה היא מחייבת. נוכח חשיבותו של עקרון התחרות החופשית במשק הישראלי מוצע כי משרד החקלאות יבחן את המשמעויות וההשלכות של ביטול חובת השתתפות במועצת אגוזי האדמה והפיכתה למועצה וולונטרית, שתופעל באופן דומה לזה של מועצת הכותנה.	הפיכתה של מועצת אגוזי אדמה לוולונטרית, עלולה שלא להביא חסכון למגדלים וזאת לאור יעילותה במחקר ופיתוח ובשיווק ומנגד, עלול להיווצר מצב שללא פעילותה, מגדלים בודדים יפעלו בניגוד לאינטרס הכללי בענף. דבר זה עשוי לגרום לפגיעה בתמורות הייצוא של כלל היצרנים ואף לסגירת הענף לייצוא.
36	מועצת מוצרי הפירות והירקות - מסגרת ההתאגדות	בביקורת לא נמצאה כל פעילות של מועצת מוצרי הפירות והירקות המחייבת את מעמדה הסטטוטורי. מלבד השתתפות בכנסים בין-לאומיים, בהיותה נציגה רשמית של מדינת ישראל, ומלבד איסוף מידע בכל הנוגע להיקפי היצוא ולכמות הפרי שמעבדים המפעלים החברים במועצה - לא נמצאה כל פעילות אחרת שביצעה המועצה מזה למעלה מעשור. עוד נמצא בביקורת כי כל הוצאותיה של המועצה הן הוצאות הנהלה וכלליות. יתרה מזו, החוק שמכוחו היא פועלת מיושן וסעיפיו הנוגעים לייצור המוצרים ולשיפור טיבם, לעידוד וביצוע פעולות מחקר, לתכנון וקידום יצוא המוצרים ולייעוץ לשר הכלכלה בתחום תפקידיה - אינם מיושמים כל עיקר. יתרה מזו, המועצה אינה פועלת בהתאם לכללי הממשל התאגידי התקין. מוצע כי משרד הכלכלה יקבע אם יש הצדקה לשינוי המצב החוקי, כך שתימשך פעילותה של מועצת מוצרי פירות וירקות כארגון מייצג בעל עניין הפועל ללא סמכויות רגולטוריות וללא מעורבות ממשלתית בהפעלתו.	• משרד הכלכלה והתעשייה כאמור לעיל, משרד הכלכלה יבצע בחינה בנושא מועצת הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה, וקבלת החלטות בנוגע לצורך באסדרה חדשה ושינויים אחרים יהיו פועל יוצא של בחינה זו.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
37	מועצת גפן היין - מסגרת ההתאגדות	נוכח העובדה שהחברות במועצת גפן היין היא וולונטרית ואין לה סמכויות רגולטוריות, השתתפותו של משרד החקלאות בהנהלת המועצה ראויה לבחינה. על משרד החקלאות לבחון אפוא אם אומנם נדרש שינוי בהרכב של הנהלת המועצה, כך שתהיה לגוף פרטי המקדם את ענייניו של ענף גפן היין בלא כל מעורבות ממשלתית.	• המועצה לגפן היין בישראל בעקבות טיוטת הדוח נערכה בחינה מחודשת במועצה, ונכון להיום המועצה רואה חשיבות בהמשך השתתפותו של משרד החקלאות בהנהלת המועצה. עמדתה הועברה למשרד החקלאות. • משרד החקלאות ופיתוח הכפר המועצה לגפן היין הינה חברה לתועלת הציבור שהוקמה לשם השגת מטרות ציבוריות והינה פועלת ומשמשת כגוף מקצועי החברים בו חלק ניכר מהעוסקים בענף (כורמים ויקבים). המועצה פועלת על בסיס וולונטרי, ללא כוונות רווח לקידום מטרות ציבוריות לטובת הענף בכללותו, להבדיל ממועצות ייצור אחרות (מועצת הלול, מועצת הצמחים, מועצת אגוזי אדמה) אשר הוקמו מכח חוק, המועצה לגפן היין הוקמה בהתבסס על תקנון ההתאגדות המסדיר את מבנה המועצה, סמכויותיה, הארגונים של המועצה ועוד. כך, בהנהלת המועצה קיים ייצוג שווה לכורמים וליקבים. כמו כן, במוסדות המועצה חברים גם נציגי המדינה וארגונים חקלאיים. על פי סעיף 12 לתקנון ההתאגדות, חברי המועצה (שמספרם לא יעלה על 38), מתוכם חמישה נציגי ממשלה: שלושה נציגים של שר החקלאות ושני נציג שר הכלכלה, והיתר - נציגי ארגוני החקלאיים, הכורמים והיקבים שהרכבם מפורט בתקנון ההתאגדות. עוד נקבע בסעיף 50(א), כי שר החקלאות ופיתוח הכפר ימנה יו"ר למועצה (וכי כל הדירקטוריון יורכב מ-18 חברים. משכך, בסמכות השר לפי סעיפים 12 ו- 50 לתקנות ההתאגדות של המועצה לגפן היין בישראל, למנות נציג מטעמו לנציג ויושב ראש באסיפה הכללית ובמועצת המנהלים של המועצה לגפן היין בישראל. כיום, בישראל כ-60 אלף דונם כרמים לענבים לייצור יין ומיץ ענבים. הכרמים פרוסים לכל אורכה ורוחבה של המדינה כאשר מעל 50% מכלל הכרמים נמצאים בפרפריה. יצוין כי הכורמים לא מקבלים תמיכה ממשלתית כלשהי, למעט כורמים המשביתים את הייצור בשנת שמיטה, להבדיל מרבות ענפי החקלאות האחרים המיוצגים באמצעות מועצות ייצור ולמשרד יו"ר מכהן ו/או דירקטורים נוספים המייצגים את האינטרסים של הענף למול המשרד.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
			במהלך כל המלחמה המתמשכת גם בימים אלו, המשיכו לעבד ולטפל בכרמים על אף הסיכון הבטחוני לחייהם, תוך התגברות גם על המחסור בעובדים זרים ועובדים לא ישראלים אחרים. הענף כמו גם ענפי חקלאות אחרים משרת אינטרס לאומי בשמירה על שטחים פתוחים, במניעת השתלטות בלתי חוקית על קרקע, שימור קרקע וניקוז ועוד אינטרסים רבים אותם מוביל המשרד. המועצה מתייעצת רבות עם משרד החקלאות, כמשרד אשר לו קשר עם גופים רלוונטיים לענף גפן היין כמו – משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות, רמ"י ועוד. כך לדוגמא, בתקופה האחרונה המועצה פעלה בשיתוף המשרד לבלום את הניסיון להטיל על הענף גזרה עם תחילת ייבוא יין בצוברים ללא סימון היין כמהול ביין שאינו ישראלי ותוך ביטול המכס, ללא קביעת מכסות וללא חשיבה על השלכות המהלך. מעורבות המשרד הינה קריטית לייצוג האינטרסים של הענף וזאת לצורך קידומו והבטחה כי לא יפגע במסגרת החלטות של רגולטורים שונים מקרב משרדי הממשלה, כך גם ברור כי מצב דברים זה, יחד עם מורכבותה של המועצה, היקף פעילותה ותפקידיה, מחייב מינוי יו"ר משמעותי, בעל יכולות ניהול מוכחות, יכולת התמודדות וניסיון בהובלת תהליכים מורכבים בשיתוף הממשלה אשר יובילו את הענף קדימה. בנוסף, לאור אופייה של המועצה, המורכבת כאמור מעשרות נציגים (בהם ארגוני מגדלים, כורמים ויקבים) קם צורך כי יו"ר המועצה יהיה בעל היכרות עם המגזר החקלאי ופעילות ענף גפן היין, ובעל ניסיון בממשקים אינטגרטיביים עם גורמי ממשלה רלוונטיים, על מנת שניתן יהיה להביא לשינוי אסטרטגי נדרש אשר ימקם וימצב את המועצה והענף במקומן החשוב בחקלאות הישראלית.
38	סיכום	צירופם של כלל הליקויים שעלו בדוח זה מחייב את משרד החקלאות - בשיתוף מועצת הצמחים, מועצת הדבש, מועצת אגוזי אדמה, מועצת גפן היין - וכן את משרד הכלכלה - בשיתוף המועצה למוצרי פירות ירקות - לערוך בחינה וניתוח מקיפים בנושא. מומלץ כי במסגרת בחינה זו ייבדקו ביצועיהן הפיננסיים של מועצות הייצור כעולה מדוחותיהן הכספיים; כן ייבחנו ההתאמות הנדרשות במסד הנורמטיבי שמכוחו פועלת כל אחת מהמועצות, מבנה המועצות והמסגרת התאגידית הרצויה	• המועצה לגפן היין בישראל בעקבות טיטוט הדוח נערכה בחינה מחודשת במועצה, ונכון להיום המועצה רואה חשיבות בהמשך השתתפותו של משרד החקלאות בהנהלת המועצה. עמדתה הועברה למשרד החקלאות.

מועצות הייצור החקלאיות - היבטים תפקודיים ופיננסיים

מס'	כותרת	תוכן הליקוי/ההמלצה	תגובות הגופים המבוקרים
		במועצות הייצור וכן תפקידן בעת הנוכחית. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 הודגש גם הצורך הלאומי בביסוס החקלאות בישראל בעיתות שגרה וחירום ובחיזוק הפריפריה והיישובים הסמוכים לגבולות. למועצות הייצור תפקיד ניכר בסיוע לחקלאים ובאספקת תוצרת חקלאית לאוכלוסייה. תוצרי הבחינה של כלל הנושאים האלה יוכלו אפוא לסייע לשר החקלאות, לשר הכלכלה ולגורמים האמורים לקבל החלטות על ייזום אסדרה חדשה בעניין תאגידיים אלה ושינויים אחרים ככל שיידרש.	• משרד הכלכלה והתעשייה כאמור לעיל, משרד הכלכלה יבצע בחינה בנושא מועצת הפירות והירקות ומועצת אגוזי האדמה, וקבלת החלטות בנוגע לצורך באסדרה חדשה ושינויים אחרים יהיו פועל יוצא של בחינה זו.