

מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2025

תמוז התשפ"ה | יולי 2025

ת ק צ י ר י ם



מבקר המדינה

דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2025

תמוז התשפ"ה | יולי 2025

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-L-001

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

7	פתח דבר
15	المقدمة
280	Foreword

פרק ראשון | התנהלות בחירום ובמלחמת חרבות ברזל

25	טיפול רשויות מקומיות (שלא פונו) באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום
43	פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל
67	כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל
77	מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל
95	היערכות הרשויות המקומיות לשריפות - ביקורת מעקב

פרק שני | ביקורת חברתית

113	טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון
131	ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב

פרק שלישי | טוהר המידות ומינהל תקין

163	מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים
-----	--



פרק רביעי | המרחב הציבורי

179	הצללת המרחב הציבורי העירוני
199	התמודדות רשויות מקומיות עם חזירי בר ותנים בתחום שיפוטן
213	פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה - ביקורת מעקב
227	טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים - ביקורת מעקב
247	אספקת חשמל ברשויות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - ביקורת מעקב



פתח דבר

דוח זה מציג את תוצאות הביקורת על השלטון המקומי שנערכה במהלך מלחמת חרבות ברזל בשנים 2024 - 2025. בשלבי הסיום של הכנת דוח זה נפתח מבצע "עם כלביא" כנגד איום הגרעין האירני ועל איום הטילים והתשתיות הצבאיות של אירן ושל גורמי טרור המאיימים על שלומה וביטחונה של מדינת ישראל. המלצות של משרד מבקר המדינה בדוח זה יפים גם למבצע עם כלביא.

הרשות המקומית מוגדרת "לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נוכח היותה הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המתגוררת בשטח שיפוטה, ומאחר שהיא מספקת לה את צרכיה השונים, הן על ידי אגפיה והן בשיתוף משרדי הממשלה וגופים אחרים.

הרשות המקומית מספקת לתושביה שירותים, הן בעיתות רגיעה והן בעיתות חירום, ובכלל זה אספקת מזון ומים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; מסירת מידע לציבור; הסברה ודוברות; שירותים חיוניים בתחום ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; קליטת אוכלוסייה; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה.

כדי שהרשות המקומית תוכל לספק לתושבים את כלל השירותים גם תחת מגבלות ובתנאים מיוחדים, עליה להיערך בעוד מועד במכלול תחומים. על הרשות לקיים הוראות ונהלים של הדרגים המנחים - הן ההוראות והנהלים הנוגעים לפעילותה בשטח השיפוט שלה, והן אלה שנועדו להעלות את רמת המוכנות לעיתות חירום; לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בעיתות חירום; ולהכשיר, לתדרך ולתרגל את מערך כוח האדם שלה.

כמו יתר גופי השלטון בישראל, הרשויות המקומיות התמודדו במלחמת חרבות ברזל עם חוסר ודאות ועם הצורך לתת מענה הן לצרכים הרגילים והן לצרכים חדשים שעלו בעקבות המלחמה. דוח זה מציג את תוצאות הביקורת על התנהלות הרשויות המקומיות בעת חירום ובמהלך מלחמת חרבות ברזל:

- טיפול רשויות מקומיות (שלא פונו) באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום
- פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל
- כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל
- מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל
- היערכות הרשויות המקומיות לשריפות - ביקורת מעקב



להלן סקירה של שניים מפרקים אלה:

• היערכות הרשויות המקומיות (שלא פונו) לטיפול באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2022 חיו בישראל כ-1.1 מיליון אנשים עם מוגבלויות שונות, שהם קרוב ל-11.5% מכלל האוכלוסייה בישראל, וכ-1.2 מיליון אזרחים ותיקים (בני 65 ומעלה), שהם כ-12.5% מכלל האוכלוסייה בישראל.

מלחמת חרבות ברזל משפיעה על כלל אזרחי המדינה, והשפעתה רבה במיוחד על האוכלוסיות המיוחדות האמורות, שגם בימי שגרה מתמודדות עם אתגרים מורכבים ותלויות בסיוע חיצוני של גופי שלטון מרכזי ומקומי כאחד. האתגר שעמד בתחילת המלחמה בפני גופי הממשל השונים האמונים על הטיפול באוכלוסיות מיוחדות ועל הסיוע להן במצבי חירום, נבע בין היתר מהמורכבות ומהקושי שבאיתור כלל האוכלוסיות הזקוקות לסיוע, ולא רק האוכלוסיות המוכרות לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות בעת שגרה. במצב חירום יש להתמודד עם האתגר של מיפוי מיידי של צורכי אוכלוסיות אלה, ויש צורך להנגיש להן מידע רב ושירותים המותאמים להן; זאת הן עקב הפגיעה ברצף של הסיוע הניתן להן בעת שגרה והן בשל צורכי החירום השונים. יש להשלים את הליכי התקנת התקנות, שנועדו להסדיר מנגנונים לאספקת שירותים נחוצים עבור אנשים עם מוגבלות במצב חירום, ומומלץ כי משרדי הממשלה בשיתוף נציגות הרשויות המקומיות יפעלו להגדרת ערכות החירום הנדרשות לטיפול באוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום ולהגדרת האחריות להקמתן ולתחזוקתן.

בהליך של שיתוף הציבור בקרב אוכלוסיות מיוחדות במדגם ארצי לא מייצג של 111 רשויות מקומיות, בנוגע לטיפול שקיבלו מהן בתקופת המלחמה, עלה כי שביעות הרצון של אוכלוסיות אלה מהסיוע שקיבלו מהרשויות במהלך המלחמה נמוכה. עוד עלתה מהליך שיתוף הציבור החשיבות של יצירת קשר יזום עם האוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום והצורך המהותי בשיפור הטיפול בהן ובהגברת החשיפה וההנגשה של שירותים המיועדים להן בשעת חירום, על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות המקומיות.

לנוכח פגיעותן של האוכלוסיות המיוחדות בזמן מלחמה יש חשיבות רבה להיערכות מוקדמת של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות בכל הנוגע לאיתור אוכלוסיות אלה, לזיהוי צורכיהן ולהכנת מענים מתאימים, וזאת כדי לשפר את מוכנותם למצב חירום ולקצר את זמן התגובה שלהם במתן הסיוע בשעת חירום. לאור הממצאים שעלו בהליך שיתוף הציבור, אשר חלקם אינו עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו, על הרשויות המקומיות להגביר את מאמציהן ליצירת קשר יזום עם האוכלוסיות המיוחדות ולמתן מענה על צורכיהן בשעת חירום; הכול כדי לשפר את השירות הניתן לאוכלוסיות אלה ולמלא את המחויבות כלפיהן בייחוד בזמן מלחמה.



• פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי (שפ"ח) למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

השירות הפסיכולוגי-חינוכי הוא המערך הנפשי היחיד שיכול לפגוש כל ילד במדינת ישראל, ועל כן יש לו תפקיד קריטי בזיהוי ובמניעה של מצוקות נפשיות בקרב ילדים ובני נוער. מגפת הקורונה שפרצה בשנת 2020 הביאה לעלייה חדה בשיעור הילדים ובני הנוער החווים מצוקה, דיכאון וקשיים נפשיים אחרים. אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל השפיעו בראש ובראשונה על אוכלוסיות במעגלי הפגיעה הישירה, אך גם על כלל הילדים ובני הנוער במדינת ישראל הנמצאים במעגלי חשיפה שונים, שהיו נתונים למתקפות טילים בעוצמות משתנות ושחוו השפעות נפשיות במהלך המלחמה. הביקורת העלתה כי שיעור התלמידים בכיתות ז'-י"ב שחוו סימפטומים פסיכוסומטיים לפחות פעם אחת ביום כמעט מדי יום ביומו בחודשים אוקטובר 2023 - ינואר 2024 עמד על כ-53%; כ-30% מההורים בחברה היהודית לילדים בני 3 עד 18 אינם מכירים את השירותים הניתנים בשפ"ח ברשות המקומית שאליה הם משתייכים; משך ההמתנה הממוצע לקבלת שירות ראשוני בשפ"ח עמד על כ-54.6 ימים, זאת לעומת כ-89.7 ימים בקופות החולים וכ-36.7 ימים אצל מטפל פרטי. על פי מחקר משנת 2021 הנטל על כלכלת ישראל הנובע מאי-היכולת של הציבור הרחב לקבל טיפול מקצועי זמין ונגיש למצוקה נפשית נאמד בין 51 ל-61 מיליארד ש"ח.

על משרד החינוך להתאים את היקפי כוח האדם המועסקים בשפ"חים לצרכים העולים מהשטח, לקבוע תקנים לסביבה הפיזית והדיגיטלית שבה פועלים הפסיכולוגים החינוכיים, תוך שימת דגש מיוחד על פיתוח מערכות מידע מתואמות שיאפשרו לקבל תמונה אמينة של מצב השירות בארץ. כדי להבטיח פעילות מועילה ומקצועית של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים באירועי חירום עתידיים, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, לקיים הליך עמוק ומקיף של הפקת לקחים על בסיס הניסיון שצברו במהלך מלחמת חרבות ברזל.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי אמון על שמירת הבריאות הנפשית של דורות העתיד של מדינת ישראל, ובכך על עצם עתידה. פגיעה בו ותפקודו הלקוי פוגעים במאות אלפי תלמידי ישראל והוריהם ומונעים מהם את הזכות הבסיסית לקבל שירותי בריאות וחינוך שוויוניים ובחינם. יישום ההמלצות המוצגות בפרק זה עשוי לאפשר עמידה איתנה ואיכותית של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים במדינת ישראל הן בעת שגרה והן לנוכח האתגרים שאותם מזמנים מצבי חירום תכופים במדינת ישראל.

בד בבד עם הביקורת בנושא המלחמה משרדנו המשיך לבצע את תפקידו ולעשות ביקורת גם בתחומים אחרים. פרקי דוח זה מעלים על סדר היום הציבורי ממצאי ביקורת חשובים העומדים בליבת העשייה של הרשויות המקומיות ונוגעים למגוון תחומים, ובכללם תחומי החברה, טוהר המידות ומינהל תקין והמרחב הציבורי. להלן סקירה של כמה מהפרקים:

• טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון

המונח "בני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק" מתאר אוכלוסיית מתבגרים הטרוגנית הנמצאת על טווח רחב מאוד מבחינת המצוקה ומצבי הסיכון שבהם היא נתונה. הגם שקשה לאמוד את היקף התופעה באשר אין בישראל הגדרה אחודה ונתונים רשמיים עדכניים,



משנת 2020 עד שנת 2022 הסתמנה עלייה ניכרת במספר הדיווחים על מצבי סיכון, ובשנת 2022 היו מוכרים לשירותי הרווחה כ-440,000 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל. בשנה זו הופנו כ-60,000 דיווחים חדשים על קטינים לטיפולם של עובדים סוציאליים בין היתר בשל התעללות פיזית (20%), הזנחה (17%) והתעללות מינית (11%). מהנתונים ומההערכות של אנשי המקצוע בתחומים הטיפוליים עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל מספר בני הנוער בסיכון הוסיף לעלות, ומצבי הסיכון התעצמו, התגווגו והחמירו.

משרד הרווחה והרשויות המקומיות מתקשים לספק את המענה הנדרש - לדאוג לשלומם של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק ולהפחית את היקף מצבי הסיכון ואת מידת חומרתם. הצרכים ההולכים ומתרבים לעומת המחסור במשאבים, שאף הולכים ומידלדלים בעקבות המלחמה, מעוררים ספק רב בדבר יכולתן של המחלקות לשירותים חברתיים לספק את רשת השירותים הנדרשת לבני הנוער בסיכון.

ממצאי הביקורת מציגים פעמוני אזהרה מהדהדים בנוגע לטיפול באוכלוסייה זו. אף ששיעורם בקרב בני הנוער בישראל הוא כ-14%, פחות מ-2% מבני הנוער בישראל, הנמצאים במצבי הקצה האקוטיים ביותר, מטופלים על ידי שירותי הרווחה. עוד מציג הדוח פערים בין מדיניות התוכנית הלאומית לטיפול בנוער בסיכון ומדיניות משרד הרווחה "עם הפנים לקהילה" - לבין המציאות העגומה המצטיירת ברשויות המקומיות; ובכלל זה: היעדר הטמעה של הגדרה אחידה ושפה אחידה במשרדים השונים בנוגע לנוער בסיכון; היעדר נתונים, מיפוי ותמונת מצב בנוגע להיקף התופעה של נוער בסיכון; מחסור אדיר בכוח אדם ומחסור במבנים המוקצים לפעילות; היעדרן או מיעוטן של תוכניות טיפול בקהילה בקרב הרשויות המקומיות, עקב אי-יכולתם של שירותי הקהילה לספק מעטפת תומכת - דבר הגורם לעיתים להעדפה של מסגרות חוץ-ביתיות לבני הנוער, בניגוד למדיניות של הימנעות מהוצאה מהבית והעדפת מתן מענים בקהילה עצמה.

ממצאי הביקורת מעידים על הצורך בפעולה מתואמת הן בין גופי השלטון המרכזי והן בינם לבין מוסדות השלטון המקומי. הרשויות המקומיות נדרשות להקפיד על תכלול פעולותיהן לאיתור נוער בסיכון, למניעת התנהגויות סיכון באוכלוסייה זו ולטיפול בה במנעד ההיבטים הרלוונטיים וכן על קיום דיונים עיתיים בנושא בתיאום עם גורמי הטיפול. לא ניתן להסכין למצב שבו רבים מבני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון - וברשויות מקומיות מסוימות אף רובם - אינם מוכרים כלל לרשויות המקומיות. על משרד הרווחה והרשויות המקומיות לתכנן ולבצע פעולות המיועדות לאיתור יזום (יישוג) של נוער בסיכון - במרחב הפיזי ובמרחב הווירטואלי. כמו כן הם נדרשים לאסוף ולמפות את הנתונים בדבר בני הנוער המאותרים ולפעול להרחבת קשת המענים הניתנים להם באופן המותאם למידותיהם - לצורכיהם, למאפייניהם ולסיכונים המשתנים - וככל שניתן תוך הגברת שיתופם בכך.

• הצללת המרחב הציבורי העירוני

לצעדי קידום ההצללה במרחב הציבורי יש כיום חשיבות קריטית לנוכח ההתחממות הצפויה עד סוף המאה. זו אמורה להביא לעלייה בתכיפותם ולהקצנה חריפה בעוצמתם של גלי החום ולזינוק במספר הימים החמים שבהם הטמפרטורה תהיה גבוהה - בסך הכול צפוי כי הטמפרטורה הממוצעת בישראל תעלה בכ-3.5 מעלות צלזיוס עד סוף המאה ה-21



בהשוואה לממוצע בעשרים השנים האחרונות. במצב כזה הליכה ברחוב תיהפך לאתגר קשה עוד יותר, וחיפושי המפלט אחר מקום שבו הטמפרטורות נוחות יהיו נואשים. לעומת אזורים סמוכים, הערים צפויות להיפגע אף יותר בשל כיסוי הבטון והאספלט. נמצא כי כיום אין בישראל הנחיות הצללה מחייבות לתכנון או לבנייה החלות על רחובות ומרחבים ציבוריים פתוחים, וכי מדידת ההצללה במרחב הציבורי העירוני לוקה בחסר. עוד נמצא כי אין בתקנים ובמסמכי המדיניות הנחיות המבוססות על שיקולים שיטתיים וחישוביים בדבר שיעורי ההצללה הנדרשים במרחב הציבורי.

למרות תועלתיו הרבות של היער העירוני בכלל ושל עצי הרחוב בפרט, רבות מערי ישראל מתאפיינות במיעוט עצי רחוב, וכ-90% מהשטח העירוני בישראל מתאפיין בחוסר צל. עובדה זו מביאה לפגיעה ניכרת מאוד באיכות החיים בסביבה העירונית. עצי רחוב הם האמצעי האפקטיבי ביותר לקירור המרחב העירוני, והצללה באמצעותם עשויה לסייע רבות במאבק בהשפעותיו של משבר האקלים ובשיפור הנוחות התרמית במרחב הציבורי בערי ישראל. לאור העובדה שהתועלות המגולמות בעצים מתממשות כעשור לאחר נטיעתם, כדי להשיג את היעדים שהוזכרו בהחלטת הממשלה בנושא ההצללה (החלטה 1022) עד שנת 2040, יש להתחיל לבצע כבר בטווח הקצר את הפעולות המוצעות בה. השלטון המקומי הוא שחקן מרכזי בעל יכולת לבנות חוסן אקלימי רשותי. אופי החיים העירוני הצפוף מגביר את הפגיעות להשלכות שינויי אקלים ועל כן מצריך מהרשויות המקומיות היערכות ייעודית. לנוכח העלייה הצפויה בטמפרטורות מומלץ לרשויות המקומיות לקדם בתחומן פעולות אשר יובילו להוצאה לפועל של מדיניות שתאפשר להתמודד עם האתגרים הגוברים הנובעים מחום קיצוני.

על שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, השרה להגנת הסביבה, שר החקלאות וביטחון המזון, שר הפנים, ראש המועצה הלאומית לכלכלה וראש מינהל התכנון, האחראים ליישום החלטת הממשלה 1022 בעניין ההצללה, לפעול לקידומה ולמימושה על פי תחומי אחריותם כמפורט בה, בשים לב לממצאים ולהמלצות שהובאו בפרק זה.

• התמודדות הרשויות המקומיות עם חירי בר ותנים בתחום שיפוטן

התפרצותם של חירי בר ותנים לשטחים העירוניים והחקלאיים והגברת החיכוך בינם ובין בני האדם גורמות לנזקים הן לאדם והן לסביבה, בין שמדובר בנזקים כלכליים עקב פגיעה בגידולים חקלאיים, נזקים לגינות ציבוריות ופרטיות, נבירה בפחים ופיזור פסולת או בנזקים הנגרמים לגוף ולרכוש בשטחים העירוניים. אומדן הנזק שגורמים חירי בר לגידולים חקלאיים ולסביבה בארה"ב עומד על 1.5 מיליארד דולר. נוסף על כך, בשל החיכוך ההולך וגובר בין בני האדם לבין אותם מינים יש סכנה להעברת מחלות ממינים אלו לבני האדם ולחיות המשק והבית. מהביקורת עלה כי מספר פניות התושבים למוקד העירוני בחיפה, ירושלים, נשר וקריית טבעון בנושא חירי בר בשנים 2019 - 2024 היה 24,620 - 385, בהתאמה. על אף היקפה הנרחב של התופעה בישראל ובעולם, טרם נמצאה דרך המלך לטיפול בה. ממצאי הביקורת העלו כי בישראל אין אסדרה חוקית ייעודית בנושא של הטיפול במינים מתפרצים, ובהם חירי בר ותנים, בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות. בהיעדר אסדרה, שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין רשות הטבע והגנים (ר"ג)



הוא שמכתיב את היקף הטיפול בחיזרי בר ותנים בכל רשות, אולם אופי הטיפול נתון להחלטתה של הנהגת הרשות.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ורט"ג יפעלו לאסדרה בחקיקה של הטיפול בחיזרי בר ותנים באופן שיגדיר את תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהגורמים האחראים לטיפול בנושא זה ויבטיח שהם יישאו גם בנטל התקציבי הכרוך בכך. עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו יאמצו את הטיפול המשולב ויתמידו בו, וכי הן יבחנו את האפקטיביות של הפעולות המתבצעות במסגרתו. זאת לצורך צמצום הקונפליקט בין חיזרי הבר והתנים לבין תושבי הרשויות, לשם מזעור הנזקים הנגרמים לאדם, לשם השמירה על רווחת התושבים וכן לשם שיפור איכות חייהם, ותוך הפחתה מרבית של הפגיעה בבעלי חיים אלה.

• ביקורות מעקב

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים הוא כלי חשוב שמטרתו לוודא כי הגופים המבוקרים אכן תיקנו את הנדרש. בדוח זה מובאים ממצאים של חמש ביקורות מעקב:

◦ ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

זה יותר משלושה עשורים פועלת מדינת ישראל באופן יזום להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית. זאת מתוך הכרה באחריותה ובמחויבותה במישור הלאומי להגן על נפגעי האלימות בתוך התא המשפחתי, לטפל בהם ובפוגעים ולשקמם. בעלי תפקידים בגופי השלטון המרכזי, בשיתוף עמיתיהם בשלטון המקומי, שותפים למאמץ זה, וניכר כי הם עושים כן במסירות רבה, מתוך תחושת שליחות ציבורית ואישית. מלחמת חרבות ברזל, שפרצה באוקטובר 2023, הגבירה עוד יותר את האתגרים הכרוכים בהתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג.

בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג". בביקורת המעקב שממצאיה מתפרסמים כעת הועלה כי אף שתוקנו ליקויים מסוימים שהועלו בביקורת הקודמת, נותרו פערים שנדרש לפעול בעניינם ולהמשיך לתקנם. כך, פעולות שנועדו לטייב את ההתמודדות עם התופעה, שלפי המלצות הדוח הקודם היו אמורים להוביל המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה והוועדה הבין-משרדית הקבועה הנמנית עם מערך זה, לא ננקטו כלל, או שהליקויים בעניינן תוקנו במידה מועטה בלבד - לא עוגנה באופן רשמי הגדרה מוסכמת של תופעת האלימות במשפחה בהוראות החוק או בהוראות אסדרה (רגולציה) אחרות המתוות את הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם התופעה, וגם לא הושלמו תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק, וחיוניים להבטחת הרצף הטיפולי והתיאום בין הגופים. כמו כן, לא גובשו מענים נוספים עבור אסירים משוחררים שאינם מתאימים לתוכניות שיקומיות בקהילה לאחר שחרורם או מסרבים להשתתף בהן.



○ היערכות הרשויות המקומיות לשריפות

התמודדות עם אירועי חירום בעלי עוצמה ורחבי היקף בעורף האזרחי של מדינת ישראל, הן בעת לחימה והן בעת שגרה, מחייבת היערכות מוקדמת מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים ואיגום משאבים לאומיים. מתחילת מלחמת חרבות ברזל התלכדות של אירועי החירום המלחמתיים והאזרחיים הביאו לשריפה של כ-200,000 דונם של יער וחורש בצפון הארץ בתוך פחות משנה, אשר הסבה נזק חמור לשמורות הטבע, ובין היתר פגעה בבעלי החיים ובצומח

בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד בעניין "היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזקים והעלויות למשק". ביקורת המעקב שממצאיה מתפרסמים כעת העלתה כי חלק מהליקויים לא תוקנו, ובין היתר, טרם אושרו התקנות בעניין הגנה על יישובים מפני שריפות יער, בהיעדר מקור תקציבי לביצוען; בהחלטת הממשלה 1091 משנת 2022 אושר תקציב לתשעה מתוך 81 אזורים המצויים בסיכון גבוה. שתיים מהרשויות המקומיות שנבדקו - חיפה וזיכרון יעקב - נקטו פעולות לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם, עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב טרם הוכשרו אזורי חיץ בשטחים נרחבים שרשות הכבאות הגדירה בסיכון גבוה לשריפות יער וחורש בשטחי השיפוט של שתי הרשויות. עיריית יוקנעם עילית לא הכינה תוכנית הגנה מפני שריפות, בניגוד להנחיות רשות הכבאות. עיריית חיפה הכשירה נתיב גישה נוסף בשכונה כלואה אחת בלבד. לנוכח החשיבות הרבה של אזורי חיץ להאטת התקדמות חזית האש, להצלת חיי אדם, לפינוי תושבים מבתיהם ולצמצום סכנת הפגיעה ברכוש, על המשרד לביטחון לאומי, רשות הכבאות, עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב לפעול ככל האפשר להכשרת אזורי החיץ בהקדם. על משרדי הממשלה וכל הגורמים הרלוונטיים, ובהם המשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים, לפעול במשותף להסדרת תקנות להגנה על יישובים מפני שריפות, שהן תקנות מצילות חיים.

○ טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים

מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות בגדר "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם. הסיכון מקבל משנה תוקף נוכח היותה של מדינת ישראל באזור סיסמולוגי המועד לרעידות אדמה בעוצמה ניכרת והעימות הצבאי שהיא שרויה בו. במהלך מלחמת חרבות ברזל שוגרו טילים וכטב"מים מרצועת עזה, לבנון, תימן, אירן, עירק וסוריה אל עבר אזורים נרחבים בישראל. מנתוני מס רכוש עולה כי עד סוף מרץ 2025 הוגשו לו 45,798 תביעות בגין נזק ישיר שנגרם למבנים במהלך חרבות ברזל, ועל פי הערכת הנהלת קרן הפיצויים של מס רכוש, בעקבות כ-95% מהן שולמו פיצויים של כ-1.5 מיליארד ש"ח בגין נזק זה בלבד. מרישומי קרן הפיצויים עולה כי נכון לסוף מרץ 2025 נפגעו 1,342 מבנים פגיעה מהותית. על פי ההערכה, בישראל כ-80,000 מבנים בני שלוש קומות ומעלה, ובהם כ-810,000 דירות שנבנו לפני שנת 1980 שלא לפי תקן מחייב לעמידות בפני רעידות אדמה. הטיפול במבנים מסוכנים נדרש לצורך חיוקם בכלל ועמידתם ברעידות אדמה בפרט. יתרה מזאת, אימוץ הליכים מיטביים לטיפול במבנים מסוכנים הכרחי בשיקום מבנים לאחר מלחמה.



בשנת 2022 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים". ביקורת המעקב שממצאיה מתפרסמים כעת מעלה תמונת מצב עגומה ולפיה למרות חומרת הליקויים שעלו בדוח הקודם, ואף שמשרד ראש הממשלה זיהה כבר בשנת 2021 את הריק (ואקום) השורר בטיפול בנושא, ולמרות הדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ובצל המלחמה שגרמה לנזקים רבים למבנים, חלקם עד כדי צורך להורסם - למרות כל אלה לא התקדם הטיפול בנושא. אומנם מקצת הליקויים תוקנו אולם ליקויים רבים נותרו בעינם. על משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים בשיתוף משרד הבינוי ושיכון ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי כדי לאסדר את הטיפול במבנים מסוכנים ולהגן בכך על חיי אדם. הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות באר שבע, בת ים וקריית ים - וכן כלל הרשויות בישראל, נדרשות להניע עשייה מיידית כדי לוודא כי אכן תחום הטיפול במבנים מסוכנים מנוהל בצורה מיטבית, וכי אכן הרשות המקומית עושה שימוש מושכל בסמכותה לפעול להגנת חיי תושביה בתחום הטיפול במבנים מסוכנים.

עוד נעשו ביקורות מעקב בנושאים פנימי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה; אספקת חשמל ברשויות המקומיות הדרויות ברמת הגולן.

הדוח מקיף נושאים מגוונים, ומבוא זה עוסק רק במקצת הפרקים המופיעים בו. כל אחד ואחד מפרקי הדוח פותח לפני הציבור, ובתוכו מקבלי החלטות, צוהר לפעילות השלטון המקומי בישראל, ששירותיו יש השפעה ישירה על איכות חייהם ורווחתם של התושבים ועל מצבם הכלכלי והחברתי.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי החטיבה לביקורת השלטון המקומי ושל עובדים בחטיבת המטה במשרד מבקר המדינה. כל אלה עמלו על הכנתו במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות, והם ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש. תודתי נתונה להם.

חובתם של הרשויות המקומיות והגופים המבוקרים הנוספים הנוגעים בדבר היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה כדי לקדם את השירות הציבורי בישראל ובכך גם לשפר את איכות החיים של תושבי ישראל. חשוב שכלל הרשויות ילמדו את ממצאי הדוח ויפעלו לתקן את הדורש תיקון אצלן.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת החטופים לבתיהם ולרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"ה, יולי 2025



المقدمة

يُعرض هذا التقرير نتائج الرقابة على الحكم المحلي والتي أجريت في حرب السيوف الحديدية خلال السنوات 2024-2025. في المراحل النهائية لإعداد هذا التقرير، انطلقت عملية "الأسد الصاعد" ضد التهديد النووي الإيراني وتهديد الصواريخ والبنى التحتية العسكرية الإيرانية والعناصر الإرهابية التي تهدد سلامة وأمن دولة إسرائيل. تنطبق توصيات مكتب مراقب الدولة الواردة في هذا التقرير أيضاً على عملية الأسد الصاعد.

تُعرف السلطة المحلية بأنها "الحجر الأساسي لمعالجة الجبهة الداخلية" في حالات الطوارئ، باعتبارها الجهة الحكومية التي تتواجد على اتصال مباشر مع الفئات السكانية الساكنة في نطاق صلاحيتها، وتعمل على تلبية احتياجاتهم المختلفة، سواء من خلال أقسامها أو بالتعاون مع الوزارات الحكومية والهيئات الأخرى.

تقدم السلطة المحلية لسكانها خدمات، سواء خلال الأوقات الروتينية أو أوقات الطوارئ، بما في ذلك توفير الغذاء والمياه؛ رعاية السكان المحتاجين؛ توفير معلومات للجمهور؛ التوعية والاعلام الرسمي؛ خدمات أساسية في مجال الهندسة والبنى التحتية (مياه، صرف صحي وبناء)؛ إخلاء السكان إلى مراكز الإخلاء؛ استيعاب السكان؛ تشغيل نظام التعليم وفقاً لسياسة الحكومة.

لكي تتمكن السلطة المحلية من توفير كافة الخدمات للمواطنين حتى في ظل القيود والظروف الخاصة، عليها الاستعداد مسبقاً في مجموعة متنوعة من المجالات. يجب على السلطة الالتزام بتوجيهات وإجراءات المستويات الموجهة - سواء توجيهات وإجراءات المتعلقة بأنشطتها ضمن نطاق صلاحيتها، أو تلك المخصصة لزيادة مستوى الاستعداد لأوقات الطوارئ؛ ضمان وجود الوسائل اللازمة للأنشطة في أوقات الطوارئ؛ تدريب، إرشاد وتحضير نظام القوى العاملة الخاصة بها.

كما هو الحال بالنسبة للهيئات الحكومية الأخرى في إسرائيل، واجهت السلطات المحلية حالة من عدم اليقين أثناء حرب السيوف الحديدية كما واجهت الحاجة إلى تلبية الاحتياجات العادية أو الجديدة التي نشأت في أعقاب الحرب على حد سواء. يُعرض هذا التقرير نتائج الرقابة على سير عمل السلطات المحلية خلال حالة الطوارئ وحرب السيوف الحديدية:

- معالجة السلطات المحلية (التي لم تخلق من السكان) لذوي الاحتياجات الخاصة أثناء حالات الطوارئ
- نشاط الخدمة النفسية التربوية للدعم العاطفي والنفسي في الحياة الروتينية وخلال حرب السيوف الحديدية
- القوى العاملة خلال حالة الطوارئ في السلطات المحلية - حرب السيوف الحديدية
- الرد على توجهات وشكاوى الجمهور في السلطات المحلية خلال الأوقات الروتينية وحرب السيوف الحديدية
- استعداد السلطات المحلية للحوادث - رقابة متابعة



فيما يلي استعراض لفصلين من بينها:

• معالجة السلطات المحلية (التي لم تخلص من السكان) للفئات السكانية الخاصة أثناء حالات الطوارئ

بحسب معطيات دائرة الإحصاء المركزية، عاش في عام 2022 في إسرائيل حوالي 1.1 مليون شخص من ذوي الإعاقات المختلفة، وهو ما يقرب 11.5% من إجمالي السكان في إسرائيل، وحوالي 1.2 مليون من كبار السن (65 عامًا فأكثر)، وهو ما يقرب 12.5% من إجمالي السكان في إسرائيل.

تؤثر حرب السيوف الحديدية على جميع مواطني الدولة، وتأثيرها كبير بشكل خاص على الفئات السكانية الخاصة المذكورة أعلاه، والتي تواجه حتى في الحياة الروتينية تحديات معقدة وتعتمد على المساعدات الخارجية من الهيئات الحكومية المركزية والمحلية على حد سواء. إن التحدي الذي واجهته مختلف الهيئات الحكومية المسؤولة عن رعاية الفئات الخاصة ومساعدتها في حالات الطوارئ في بداية الحرب نتج، من بين أمور أخرى، من تعقيد وصعوبة تحديد جميع الفئات السكانية التي تحتاج المساعدة، وليس فقط الفئات السكانية المعروفة للخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية خلال الأوقات الروتينية. في حالات الطوارئ، يجب مواجهة تحدي التحديد الفوري لاحتياجات هذه الفئات السكانية، ومن الضروري إتاحة قدر كبير من المعلومات والخدمات المعدلة خصيصاً لهم؛ ويرجع هذا إلى انقطاع استمرارية المساعدة المقدمة لهم في الأوقات الروتينية وبسبب احتياجات الطوارئ المختلفة. يجب استكمال إجراءات سن أنظمة التي تهدف إلى تنظيم آليات تقديم الخدمات الضرورية لذوي الاحتياجات الخاصة في حالات الطوارئ، ويوصى بأن تعمل الوزارات الحكومية، بالتعاون مع ممثلي السلطات المحلية، على تحديد مجموعات الطوارئ اللازمة لعلاج الفئات السكانية الخاصة في حالات الطوارئ وتحديد المسؤولية عن إنشائها وصيانتها.

كشفت عملية إشراك الجمهور بين فئات سكانية خاصة في عينة غير تمثيلية مكونة من 111 سلطة محلية، فيما يتعلق بالعلاج الذي تلقوه أثناء الحرب، أن مستوى رضا هذه الفئات السكانية عن المساعدة التي تلقوها من السلطات خلال الحرب كان منخفضاً. كما يظهر إجراء إشراك الجمهور أهمية إنشاء اتصال استباقي مع الفئات السكانية الخاصة خلال حالات الطوارئ والحاجة الأساسية لتحسين الرعاية الخاصة بهم وزيادة التعرض وإتاحة الخدمات المخصصة لهم أثناء حالات الطوارئ، من قبل الوزارات الحكومية ذات الصلة والسلطات المحلية.

نظرًا لضعف الفئات السكانية الخاصة في أوقات الحرب، هناك أهمية كبيرة للاستعداد المسبق للوزارات الحكومية والسلطات المحلية في كل ما يتعلق بتحديد هذه الفئات السكانية، تحديد احتياجاتها وإعداد الاستجابات المناسبة، وذلك لتحسين استعدادها لحالة الطوارئ وتقصير وقت استجابتها في تقديم المساعدة في أوقات الطوارئ. على ضوء النتائج التي أثارها عملية المشاركة العامة، والتي يتعارض بعضها مع نتائج الرقابة على السلطات المحلية التي تم فحصها، يجب على السلطات المحلية تكثيف جهودها لإقامة اتصال استباقي مع الفئات السكانية الخاصة ومنح استجابة لاحتياجاتها في أوقات الطوارئ؛ كل ذلك من أجل تحسين الخدمة المقدمة لهذه الفئات والوفاء بالتزاماتها تجاههم، وخاصة في أوقات الحرب.



• **نشاط الخدمة النفسية التربوية للدعم العاطفي والنفسي في الحياة الروتينية وخلال حرب السيوف الحديدية**

الخدمة النفسية التربوية هي نظام الصحة النفسية الوحيد الذي يمكنه الوصول إلى كل طفل في دولة إسرائيل، وبالتالي تلعب دورًا حاسمًا في تحديد ومنع الضائقة النفسية وسط الأطفال والمراهقين. أدت جائحة فيروس كورونا الذي اندلعت في عام 2020 إلى زيادة حادة في معدل الأطفال والمراهقين الذين يعانون من محنة، اكتئاب وصعوبات نفسية أخرى. لقد أثرت أحداث السابع من أكتوبر 2023 وحرب السيوف الحديدية في المقام الأول على الفئات السكانية المتواجدة في دوائر التأثير المباشر، ولكن أيضًا على جميع الأطفال والمراهقين في دولة إسرائيل الموجودين في دوائر التعرض المختلفة، والذين تعرضوا لهجمات صاروخية بدرجات شدة متفاوتة واختبروا آثارًا نفسية أثناء الحرب. وقد كشفت الرقابة أن نسبة الطلاب في صفوف السابع إلى الثاني عشر الذين عانوا من أعراض نفسية جسمية مرة واحدة على الأقل يوميًا، كل يوم تقريبًا، خلال الأشهر تشرين الأول 2023 - كانون الثاني 2024 بلغت حوالي 53٪؛ حوالي 30٪ من الأهل في المجتمع اليهودي لأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 3 و-18 عامًا ليسوا على دراية بالخدمات المقدمة من قبل الخدمة النفسية التربوية في السلطة المحلية التي ينتمون إليها؛ بلغ متوسط مدة الانتظار لتلقي الخدمة الأولية في الخدمة النفسية التربوية حوالي 54.6 يومًا، مقارنة بحوالي 89.7 يومًا في صناديق المرضى وحوالي 36.7 يومًا لدى معالج خاص؛ ووفقًا لدراسة من عام 2021، يقدر العبء على الاقتصاد الإسرائيلي الناتج عن عدم قدرة عامة الناس على تلقي علاج مهني متوفر ومتاح لمحنة نفسية بما يتراوح بين 51 و-61 مليار ش.ج.

يجب على وزارة التربية والتعليم ملائمة حجم القوى العاملة في الخدمة النفسية التربوية مع الاحتياجات التي تظهر على أرض الواقع وتحديد معايير للبيئة المادية والرقمية التي يعمل فيها أخصائيو علم النفس التربوي، مع التركيز بشكل خاص على تطوير أنظمة معلومات معدلة تُتيح تلقي صورة موثوقة لحالة الخدمات في البلاد. لضمان نشاط ناجع ومهني لخدمات علم النفس التربوي في حالات الطوارئ المستقبلية، يُوصى بأن تُجري وزارة التربية والتعليم، بالتعاون مع السلطات المحلية، عملية عميقة وشاملة لاستخلاص العبر من الخبرة المكتسبة خلال حرب السيوف الحديدية.

إن الخدمة النفسية التربوية مسؤولة عن الحفاظ على الصحة النفسية للأجيال القادمة في دولة إسرائيل، وبالتالي على مستقبلها. إن الإضرار بها وأدائها السيء يضر مئات الآلاف الطلاب الإسرائيليين وأهلهم ويحرمهم من الحق الأساسي لتلقي خدمات صحية وتعليمية متساوية ومجانية. إن تطبيق التوصيات المعروضة في هذا الفصل قد يسمح بالحفاظ على خدمات نفسية متينة ونوعية في دولة إسرائيل، سواء خلال الأوقات الروتينية أو في مواجهة التحديات التي تفرضها حالات الطوارئ المتتالية في دولة إسرائيل.

بالتوازي مع الرقابة في موضوع الحرب، واصل مكتبنا القيام بدوره وإجراء رقابة في مجالات أخرى أيضًا. تضع فصول هذا التقرير نتائج رقابة هامة على جدول الأعمال العام والتي تشكل جوهر عمل السلطات المحلية وتخص مجموعة متنوعة من المجالات، بما في ذلك مجالات المجتمع، النزاهة، الإدارة السليمة والحيز العام. فيما يلي استعراض لعدة فصول:

• **معالجة أقسام الخدمات الاجتماعية للمراهقين المعرضين للخطر**

يصف مصطلح "المراهقون المعرضون لسلسلة مخاطر، خطر وانفصال" فئة متنوعة من المراهقين، تمتد على نطاق واسع جدًا من حيث حالات الضيق والخطر الذي يتعرضون له. وبالرغم من صعوبة تقدير حجم هذه الظاهرة نظرًا لعدم وجود تعريف موحد وبيانات رسمية حديثة في إسرائيل، فقد



شهدت الفترة من عام 2020 إلى عام 2022 زيادة ملحوظة في عدد البلاغات عن حالات الخطر، وفي عام 2022، بلغ عدد الأطفال والمراهقين المعروفين للخدمات الاجتماعية حوالي 440,000 طفل ومراهق، أي ما يعادل حوالي 14% من إجمالي الأطفال والمراهقين في إسرائيل. في هذا العام، أُحيل حوالي 60,000 بلاغ جديد عن قاصرين إلى علاج الأخصائيين الاجتماعيين، بما في ذلك بسبب اعتداء جسدي (20%)، إهمال (17%) واعتداء جنسي (11%). تشير بيانات وتقييمات المتخصصين في المجالات العلاجية إلى أنه خلال حرب السيوف الحديدية، استمر عدد المراهقين المعرضين للخطر في التزايد، واشتدت حالات الخطر، تنوعت وتفاقت.

تواجه وزارة الرفاه الاجتماعي والسلطات المحلية صعوبة في توفير الاستجابة اللازمة - للاهتمام بسلامة المراهقين المتواجدين في حالات الخطر والانفصال، وتقليص حجم حالات الخطر وشدها. إن الاحتياجات المتزايدة، مقارنةً بنقص الموارد، التي تقلصت نتيجة الحرب، تثير شكوكًا كبيرة حول قدرة أقسام الخدمات الاجتماعية على توفير شبكة الخدمات اللازمة للمراهقين المعرضين للخطر.

تدق نتائج الرقابة أجراس خطرٍ مُدوية بشأن معالجة هذه الفئة السكانية. فرغم أن نسبتهم وسط المراهقين تُقارب 14%، فإن أقل من 2% منهم، يتواجدون في أشد الحالات تطرقًا، ويتلقون رعاية من الخدمات الاجتماعية. كما يُظهر التقرير فجوات بين سياسة البرنامج الوطني 360° لمعالجة المراهقين المعرضين للخطر وسياسة وزارة الرفاه الاجتماعي "توجهنا نحو المجتمع" - والواقع المُمر الذي يظهر في السلطات المحلية؛ بما في ذلك: عدم تطبيق تعريفٍ مُوحّدٍ ولفٍ مُوحّدٍ في مختلف الوزارات بشأن المراهقين المعرضين للخطر؛ نقص بيانات، عدم تحديد خصائص وصورة للوضع الراهن حول حجم ظاهرة المراهقين المعرضين للخطر؛ والنقص الهائل في القوى العاملة ونقص في المباني المُخصصة للأنشطة؛ غياب أو قلة برامج الرعاية المجتمعية وسط السلطات المحلية بسبب عجز الخدمات الاجتماعية عن توفير بيئة داعمة - مما يسبب أحيانًا تفضيل توفير أطر خارج المنزل للمراهقين، خلافًا لسياسة تجنّب الإبعاد عن المنزل وتفضيل تقديم استجابة في المجتمع نفسه.

تشير نتائج الرقابة إلى ضرورة تنسيق العمل سواء بين هيئات الحكم المركزية أو بينها وبين مؤسسات الحكم المحلي. ويتعين على السلطات المحلية الحرص على شمولية في إجراءاتها لتحديد المراهقين المعرضين للخطر، لتجنب السلوكيات الخطرة لدى هذه الفئة السكانية ومعالجتهم من جوانب متعددة ذات صلة، بالإضافة إلى إجراء مناقشات آنية حول هذا الموضوع بالتنسيق مع الجهات العلاجية. لا يمكن قبول حالة يكون فيها العديد من المراهقين المعرضين للخطر - وحتى الأغلبية في بعض السلطات المحلية - غير معروفين لها على الإطلاق. يجب على وزارة الرفاه والسلطات المحلية المبادرة في تخطيط وتنفيذ إجراءات تهدف إلى تحديد المراهقين المعرضين للخطر - في الحيز المادي والحيز الافتراضي. كما يتعين عليها جمع البيانات عن المراهقين الذين تم تحديدهم وتحديد خصائصهم، والعمل على توسيع نطاق الاستجابة المقدمة لهم بما يتناسب معهم - احتياجاتهم، خصائصهم ومخاطرهم المتغيرة - مع زيادة تعاونها في هذا الصدد قدر الإمكان.

• تظليل الحيز العام في المدن

تعتبر خطوات تعزيز التظليل في الحيز العام ذات أهمية بالغة في الوقت الراهن على ضوء ارتفاع درجات الحرارة المتوقع بحلول نهاية القرن. من المتوقع أن يؤدي هذا إلى ارتفاع وتيرة وتطرف حاد في شدة موجات الحر الشديد وارتفاع في عدد الأيام الحارة ذات درجات الحرارة المرتفعة - وفي المجمال، من المتوقع أن يرتفع متوسط درجة الحرارة في إسرائيل بنحو 3.5 درجة مئوية بحلول نهاية القرن ال-21 مقارنةً بالمتوسط على مدى العشرين عامًا الماضية. في مثل هذه الحالة، سيصبح المشي في الشارع تحديًا أكثر صعوبة، وسيكون البحث عن ملجأ في مكان تكون فيه درجات الحرارة مريحة أمرًا ميوّسا منه. مقارنةً بالمناطق المجاورة، من المتوقع أن تتعرض المدن لأضرار أكبر بسبب



الطبقة الخرسانية والإسفلتية. لقد تبين أنه لا توجد في إسرائيل حالياً أي توجيهات تظليل إلزامية للتخطيط أو البناء لتطبيقها على الشوارع والأماكن العامة المفتوحة وأن قياس التظليل في الأماكن العامة في المدن ناقص. كما تبين أن معايير ومستندات السياسات لا تحتوي على توجيهات مبنية على اعتبارات منهجية وحسابية فيما يتعلق بمعدلات التظليل المطلوبة في الحيز العام.

على الرغم من الفوائد العديدة للغابات في المدن بشكل عام وأشجار الشوارع بشكل خاص، إلا أن العديد من المدن الإسرائيلية تعاني من نقص أشجار الشوارع. وحوالي 90% من المدن في إسرائيل تتميز بعدم وجود الظل. تؤدي هذه الحقيقة إلى أضرار ملحوظة جداً بجودة الحياة. تُعد أشجار الشوارع الوسيلة الأكثر فعالية لتبريد المساحات في المدن، والتظليل من خلالها قد يساعد بشكل كبير في مكافحة آثار أزمة المناخ وتحسين الراحة الحرارية في الحيز العام في المدن الإسرائيلية. على ضوء حقيقة أن الفوائد التي تجسدها الأشجار تتحقق بعد حوالي عقد من زراعتها، ولتحقيق الأهداف المذكورة في قرار الحكومة بشأن التظليل (قرار 1022) بحلول عام 2040، فيجب بدأ الإجراءات المقترحة ففياً على المدى القصير لتظليل المدن. يعتبر الحكم المحلي لاعب رئيسي يتمتع بالقدرة على بناء متانة مناخية محلية. إن طبيعة الحياة المزدهرة في المدن تزيد من التعرض لتأثيرات تغير المناخ وبالتالي تتطلب من السلطات المحلية اتخاذ استعدادات مستهدفة. على ضوء الارتفاع المتوقع في درجات الحرارة، يوصى بأن تعمل السلطات المحلية ضمن نطاق صلاحيتها على تعزيز إجراءات التي من شأنها أن تؤدي إلى تنفيذ سياسات التي ستمكنها من التعامل مع التحديات المتزايدة الناجمة عن الحرارة المتطرفة. يجب على وزير المالية، وزير البناء والإسكان، وزيرة حماية البيئة، وزير الزراعة والأمن الغذائي، وزير الداخلية، رئيس المجلس الاقتصادي الوطني، ورئيس إدارة التخطيط، المسؤولين عن تنفيذ قرار حكومة 1022 بشأن قضية التظليل، العمل على تعزيزها وتنفيذها وفقاً لمجالات مسؤولياتهم المفصلة فيه، مع الأخذ بعين الاعتبار النتائج والتوصيات المقدمة في هذا الفصل.

• تعامل السلطات المحلية مع الخنازير البرية والثعالب في نطاق صلاحيتها

يؤدي انتشار الخنازير البرية والثعالب في المدن وفي المناطق الزراعية وزيادة الاحتكاك بينها وبين البشر إلى أضرار للإنسان والبيئة على حد سواء، سواء كانت أضرار اقتصادية نتيجة إتلاف المحاصيل الزراعية، إتلاف الحدائق العامة والخاصة، الحفر في الحاويات ونثر النفايات، أو الأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات في المدن. تقدر الأضرار التي تسببها الخنازير البرية للمحاصيل الزراعية والبيئة في الولايات المتحدة بنحو 1.5 مليار دولار. علاوة على ذلك، ونتيجة للاحتكاك المتزايد بين البشر وهذه الحيوانات، هناك خطر انتقال أمراض منها إلى البشر والحيوانات في المزارع والحيوانات الأليفة. وتظهر الرقابة أن عدد توجّهات المواطنين لخط المساعدة البلدي في حيفا، القدس، نيشر وكريات تيفعون بخصوص الخنازير البرية خلال الأعوام 2019-2024 بلغ 24,620 - 385 على التوالي. وعلى الرغم من انتشار هذه الظاهرة على نطاق واسع في إسرائيل والعالم، إلا أنه لم يتم التوصل حتى الآن إلى حل نهائي لمعالجتها. كشفت نتائج الرقابة أن إسرائيل لا تمتلك تنظيم قانوني محدد بشأن قضية التعامل مع الحيوانات الغازية، بما في ذلك الخنازير البرية والثعالب، ضمن نطاق صلاحية السلطات المحلية. في غياب التنظيم، فإن التعاون بين السلطة المحلية وسلطة الطبيعة والحدائق هو الذي يحدد حجم معالجة الخنازير البرية والثعالب في كل سلطة، ولكن طبيعة المعالجة تخضع لقرار قيادة السلطة.

يوصى بأن تعمل وزارة حماية البيئة وسلطة الطبيعة والحدائق على تنظيم معالجة في الخنازير البرية والثعالب ضمن تشريعات بطريقة تحدد مجالات المسؤولية والصلاحيات لكل من الجهات المسؤولة عن التعامل مع هذه القضية وأن تضمن أيضاً تحملها العبء المالي المرتبط بذلك. كما



יוצא בן תעמך הךה המענייה העלך המטכמל ותוوصل فيه، وأن تدرس فعالية الإجراءت المتخذة في إطاره. وذلك بهدف الحد من الصراع بين الخزائر البرية والتعالب وسككت السلطت، وتقليل الأضرار التي تلحق بالبشر، للفظاظ على رفاهية السككت وتحسين نوعية حياتهم، مع تقليل الضرر الذي يلحق بهذه الحيوانات.

• رقابت متابعة

تعد متابعة تصحيح أوجه القصور التي أثّرت في التقارير السابقة أداة مهمة تهدف إلى التأكّد من أن الهيئات الخاضعة للرقابة قد قامت بالفعل بتصحيح ما هو مطلوب. يقدم هذا التقرير النتائج المستمدة من خمس عمليات رقابة متابعة:

○ التعامل مع ظاهرة العنف بين الزوجين

منذ أكثر من ثلاثة عقود، تعمل دولة إسرائيل بشكل استباقي للتعامل مع ظاهرة العنف الأسري، بما في ذلك العنف داخل العلاقة الزوجية. يأتي ذلك اعترافاً بمسؤوليتها والتزامها على المستوى الوطني بحماية ضحايا العنف داخل الأسرة، ومعالجتهم ومعالجة مرتكبي العنف، وإعادة تأهيلهم. يشارك في هذا الجهد أصحاب وظائف في هيئات الحكم المركزي، بالتعاون مع زملائهم في الحكم المحلي، ومن الواضح أنهم يفعلون ذلك بكل تفانٍ وانطلاقاً من شعورهم بالرسالة العامة والشخصية. لقد أدت حرب السيوف الحديدية التي اندلعت في تشرين أول 2023 إلى زيادة التحديات المرتبطة بالتعامل مع ظاهرة العنف بين الزوجين.

في عام 2021، نشر مكتب مراقب الدولة تقرير بعنوان "التعامل مع ظاهرة العنف بين الزوجين". وتبين رقابة المتابعة، التي تنشر نتائجها الآن، إلى أنه على الرغم من تصحيح بعض أوجه القصور التي أثّرت في الرقابة السابقة، لا تزال هناك فجوات تتطلب اتخاذ إجراءات، ومواصلة تصحيحها. على سبيل المثال، إن الإجراءات المخصصة لتحسين التعامل مع الظاهرة، والتي كان من المفترض أن تقود، وفقاً لتوصيات التقرير السابق، النظام الوطني لمعالجة ظاهرة العنف الأسري واللجنة الوزارية الدائمة التي تشكل جزءاً من هذا النظام، لم تُتخذ على الإطلاق، أو لم تُصحح أوجه القصور في شأنها إلا إلى حد ضئيل. ولم يتم ترسيخ تعريف متفق عليه بشكل رسمي لظاهرة العنف الأسري رسمياً في أحكام القانون أو الأحكام التنظيمية الأخرى التي تحدد الأساس القانوني والمهني للتعامل مع الظاهرة، كما لم يتم استكمال التعديلات التشريعية اللازمة لتنظيم نقل المعلومات بين جهات العلاج وجهات إنفاذ القانون، والتي تعد ضرورية لضمان استمرارية العلاج والتنسيق بين الهيئات. كما لم يتم صياغة أي استجابات إضافية للسجناء المفرج عنهم غير المناسبين لبرامج إعادة التأهيل المجتمعي بعد إطلاق سراحهم أو رافضي المشاركة فيها.

○ استعداد السلطات المحلية للحرائق

إن التعامل مع الأحداث الطارئة القوية وواسعة النطاق في الجبهة المدنية لدولة إسرائيل، سواء أثناء الحرب أو أثناء العمليات الروتينية، يتطلب استعداد مسبق على المستوى النظامي والتنظيمي من قبل العديد من الهيئات وتجميع موارد وطنية. منذ بداية حرب السيوف الحديدية، أدى اجتماع حالات الطوارئ الحربية والمدنية إلى حرق ما يقرب من 200,000 دونم من الغابات والأحراش في شمال البلاد في أقل من عام، مما تسبب في أضرار جسيمة للمحميات الطبيعية، من بين أمور أخرى، الإضرار بالحيوانات والنباتات.



في عام 2018، نشر مكتب مراقب الدولة تقرير رقابة خاص حول موضوع "استعدادات السلطات المحلية للحرائق، وأدائها خلال موجة الحرائق في تشرين الثاني 2016، تعويض الضحايا والتكاليف التي تكبدها الاقتصاد". كشفت رقابة المتابعة، التي تنشر نتائجها الآن، أنه لم يتم تصحيح بعض أوجه القصور، من بين أمور أخرى، لم تتم المصادقة بعد على أنظمة متعلقة بحماية البلدات من حرائق الغابات، بسبب غياب مصدر ميزانية لتنفيذها؛ ووافقت الحكومة بموجب قرار 1091 لعام 2022 على ميزانية لتسعة من أصل 81 منطقة معرضة لخطر مرتفع. وقد اتخذت اثنتان من السلطات المحلية التي تم فحصها - حيفا وزخرون يعكوف - إجراءات لتصحيح أوجه القصور التي أثبتت في التقرير السابق، ومع ذلك، في موعد انتهاء رقابة المتابعة، لم يتم إنشاء مناطق عازلة بعد في مناطق واسعة حددتها سلطة الإطفاء بأنها عالية الخطورة لحرائق الغابات وأراضي الأحراش في نطاق صلاحية السلطتين. لم تقم بلدية يوكنعام عيليت بإعداد خطة للحماية من الحرائق، خلافا لتعليمات سلطة الإطفاء. قامت بلدية حيفا بإعداد طريق وصول إضافي في حي مغلق واحد فقط. نظرا للأهمية الكبرى للمناطق العازلة في إبطاء تقدم جبهة الحرائق، إنقاذ الأرواح، إخلاء السكان من منازلهم، تقليل خطر الأضرار التي تلحق بالمتلكات، يتوجب على وزارة الأمن القومي، سلطة الإطفاء، بلدية حيفا، والمجلس المحلي زخرون يعكوف، بذل كل ما في وسعها لإعداد المناطق العازلة في أقرب وقت ممكن. يجب على الوزارات الحكومية وجميع الجهات ذات الصلة، بما في ذلك وزارة الأمن الوطني ووزارة الداخلية، التعاون فيما بينها لتنظيم أنظمة لحماية البلدات من الحرائق، والتي تعتبر أنظمة منقذة للحياة.

○ تعامل السلطات المحلية مع المباني الخطيرة

يمكن أن تتحول المباني الخطيرة التي لا تتم معالجتها إلى "قنبلة موقوتة"، تعرض كل من حولها للخطر. ويتفاقم الخطر بسبب تواجد دولة إسرائيل في منطقة معرضة زلازل ذات شدة كبيرة وبسبب الصراع العسكري الذي تشارك فيه. خلال حرب السيوف الحديدية، تم إطلاق صواريخ ومسيرات من قطاع غزة، لبنان، اليمن، إيران، العراق وسوريا تجاه مناطق واسعة في إسرائيل. تشير بيانات ضريبة الأملاك إلى أنه حتى نهاية شهر آذار 2025، تم تقديم 45,798 دعوى مقابل الأضرار المباشرة التي لحقت بالمباني خلال حرب السيوف الحديدية، وبحسب تقييم إدارة صندوق تعويضات ضريبة الأملاك، فإن حوالي 95% منها أسفرت عن تعويضات بقيمة حوالي 1.5 مليار ش.ج. مقابل هذه الأضرار وحدها. تشير سجلات صندوق التعويضات إلى أنه حتى نهاية شهر آذار 2025، تعرض 1342 مبنى لأضرار جسيمة. بحسب التقديرات، يوجد في إسرائيل نحو 80,000 مبنى مكون من ثلاثة طوابق أو أكثر، بما في ذلك نحو 810,000 شقة تم بناؤها قبل عام 1980 والتي لا تلبى معايير مقاومة الزلازل الإلزامية. إن معالجة المباني الخطيرة تتطلب تقويتها بشكل عام ومقاومتها للزلازل بشكل خاص. علاوة على ذلك، فإن اعتماد الإجراءات المثلى للتعامل مع المباني الخطيرة أمر ضروري في إعادة تأهيل المباني بعد الحرب.

في عام 2022 نشر مكتب مراقب الدولة تقريرًا حول "تعامل السلطات المحلية مع المباني الخطيرة". إن رقابة المتابعة، التي تُنشر نتائجها الآن، ترسم صورة قاتمة، مفادها أنه على الرغم من خطورة أوجه القصور التي أثبتت في التقرير السابق، وعلى الرغم من حقيقة أن مكتب رئيس الحكومة قد حدد بالفعل في عام 2021 الفراغ السائد في معالجة القضية، وعلى الرغم من المناقشة في لجنة شؤون رقابة الدولة في الكنيست، وفي ظل الحرب التي تسببت في أضرار جسيمة للمباني، بعضها إلى درجة الحاجة إلى هدمها - على الرغم من كل هذا، لم تقدم معالجة القضية. تم تصحيح بعض أوجه القصور بالفعل، إلا أن العديد من أوجه القصور لا تزال قائمة. يجب على مكتب رئيس الحكومة ووزارة الداخلية بالتعاون مع وزارة البناء والإسكان ووزارة التربية والتعليم التحرك دون تأخير لتنظيم التعامل مع المباني الخطيرة وبالتالي حماية الأرواح



البشرية. يُطلب من السلطات المحلية التي تم فحصها - بلديات بئر السبع، بات يام وكريات يام - وكذلك جميع السلطات في إسرائيل، اتخاذ إجراءات فورية لضمان إدارة مجال التعامل مع المباني الخطرة على النحو الأمثل، وأن تقوم السلطة المحلية بالفعل باستخدام صلاحياتها بذكاء للعمل على حماية أرواح سكانها في مجال التعامل مع المباني الخطرة.

كما أجريت عمليات رقابة متابعة بشأن قضايا إزالة النفايات والتخلص منها في السلطات المحلية؛ إمدادات الكهرباء في السلطات المحلية الدرزية في هضبة الجولان.

يتضمن التقرير مجموعة متنوعة من المواضيع، وتتناول هذه المقدمة فقط بعض الفصول التي تظهر فيه. يفتح كل فصل من فصول التقرير أمام الجمهور، بما في ذلك صناع القرار، نافذة على أنشطة الحكم المحلي في إسرائيل، والتي تؤثر خدماتها بشكل مباشر على نوعية حياة ورفاهية السكان وعلى وضعهم الاقتصادي والاجتماعي.

تطلب إعداد التقرير جهودًا كبيرة من قبل موظفي شعبة رقابة الحكم المحلي، وموظفين في شعبة المقر في مكتب مراقب الدولة. وقد عمل جميع هؤلاء على إعدادهم بمهنية تامة، بعناية، إنصاف ودقة، ويقومون بدورهم العام بإحساس حقيقي بالرسالة. أشكرهم.

إن واجب السلطات المحلية والهيئات الرقابية الأخرى ذات الصلة هو التصرف بسرعة وفعالية لتصحيح أوجه القصور التي أثارها هذا التقرير من أجل تعزيز الخدمة العامة في إسرائيل وبالتالي تحسين نوعية حياة السكان الإسرائيليين. من المهم أن تدرس كافة السلطات نتائج التقرير وأن تعمل على تصحيح ما يلزم تصحيحه لديها.

سنواصل الصلاة ونأمل انتصار جيش الدفاع الإسرائيلي وجهاز الدفاع، عودة المختطفين إلى منازلهم، شفاء الجرحى، وأيام هادئة وسلمية.

متنيا هو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس، تموز 2025

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



פרק ראשון

התנהלות בחירום ובמלחמת חרבות ברזל

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



התנהלות בחירום ובמלחמת
חרבות ברזל

**טיפול רשויות
מקומיות (שלא
פוננו) באוכלוסיות
מיוחדות בשעת
חירום**



טיפול רשויות מקומיות (שלא פונו) באוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום

רקע

מלחמת חרבות ברזל השפיעה על כלל אזרחי המדינה ובייחוד על אוכלוסיות מיוחדות של אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים, המתמודדות עם אתגרים מורכבים גם בימי שגרה ותלויות בסיוע חיצוני מצד גופי שלטון מרכזי ומקומי כאחד. האתגר שעמד לפני גופי הממשל השונים האמונים על הטיפול באוכלוסיות מיוחדות ועל הסיוע להן במצבי חירום, נבע בין היתר מהמורכבות שבכך ומהקושי לאתר את כלל האוכלוסיות הזקוקות לסיוע, ולא רק את האוכלוסיות המוכרות לשירותי הרווחה ברשויות המקומיות בעת שגרה. במצב חירום מיפוי מיידי של צורכי אוכלוסיות אלה הוא מאתגר, ויש צורך להנגיש להן מידע רב ושירותים מותאמים; זאת, הן עקב הפגיעה בסיוע הניתן להן בעת שגרה במסגרת הרצף הטיפולי בהן והן בשל צורכי החירום השונים.

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בכל הקשור לטיפול בתושבים במצבי חירום, וזאת בשל היותן הגורם השלטוני המקיים ממשק ישיר עם האוכלוסייה שבתחום שיפוטן. על הרשויות המקומיות, המספקות את צורכי התושבים בעת רגיעה, להמשיך לספק את צורכיהם גם בעיתות חירום ואף למלא משימות נוספות הנדרשות לנוכח מצב החירום. מדובר בין היתר באספקת שירותים בסיסיים, בטיפול באוכלוסייה נזקקת, בהעברת מידע לציבור, בהסברה ודוברות וכן בהיערכות לפינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2022 חיו בישראל כ-1.1 מיליון אנשים עם מוגבלויות שונות, שהם קרוב ל-11.5% מכלל האוכלוסייה בישראל, וכ-1.2 מיליון אזרחים ותיקים (בני 65 ומעלה), שהם כ-12.5% מכלל האוכלוסייה בישראל.



נתוני מפתח

1.1 מיליון	1.2 מיליון	14,724	665
מספר האנשים עם מוגבלויות שונות שחיו בישראל בשנת 2022 (כ-11.5% מכלל האוכלוסייה)	מספר האזרחים הוותיקים, בני 65 ומעלה, שחיו בישראל בשנת 2022 (כ-12.5% מכלל האוכלוסייה)	כלל אוכלוסיית האנשים עם מוגבלויות והאזרחים הוותיקים העשויים להזדקק לסיוע בשעת חירום ברשויות המקומיות שנבדקו (1,003)	המספר הכולל של צמידים רוטטים שהרשויות המקומיות שנבדקו חילקו לאנשים עם מוגבלויות בשמיעה, בעלות כוללת של 144,100 ש"ח
70%	69%	52%	
מהמשתתפים בשיתוף הציבור שהתקיים בקרב 111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית ציינו שלא קיבלו מהרשויות המקומיות מענה על הצרכים שהיו להם במהלך המלחמה	מהמשתתפים בשיתוף הציבור שהתקיים בקרב 111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית ציינו שאינם יודעים לאן יהיה עליהם להתפנות אם יוחלט על פינוי למרחבים מוגנים בשטח היישוב	מהמשתתפים בשיתוף הציבור שהתקיים בקרב 111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית לא ראו ברשות המקומית כתובת לקבלת סיוע בנושאים הקשורים למלחמה	

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרשויות המקומיות באוכלוסיות מיוחדות במצב חירום עקב מלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה בחמש רשויות מקומיות שלא פונו בעקבות המלחמה: עיריית **באר שבע**, **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**. דוחות אחרים של משרד מבקר המדינה עסקו בהרחבה ברשויות מקומיות שפונו, ולפיכך דוח זה מתמקד ברשויות שלא פונו. במסגרת





הביקורת נבדקה פעולותיהן של חמש הרשויות בשלוש נקודות זמן: ערב המלחמה, בשבועות הראשונים למלחמה ובמהלך המלחמה. הביקורת התמקדה באיתור ובמיפוי של האוכלוסיות המיוחדות ובהכנת מאגר נתונים עדכני עליהן, בזיהוי צרכים ומתן מענים, בהסברה ובהפצת מידע מסייע והנחיות לחירום ובהיערכות לפינוי מתחמים באזורי שיפוטן של הרשויות המקומיות ובהכנת מרכזי גנרציה בתחומן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הרווחה והביטחון החברתי ובמשרד הבריאות.

שיתוף הציבור - בחודשים אוקטובר ונובמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה, באמצעות חברה חיצונית, תהליך של שיתוף ציבור בקרב אוכלוסיות מיוחדות במדגם ארצי לא מייצג של 111 רשויות מקומיות, אשר לא עסק באופן ספציפי ברשויות המקומיות שנבדקו, בנוגע לטיפול שקיבלו מהן בתקופת המלחמה. שיתוף הציבור נעשה בדרך של הפצת שאלון מקוון לאנשים עם מוגבלות מעל גיל 18 ולאזרחים ותיקים, זאת באמצעות מסרונים והודעות וטסאפ קבוצתיות ואישיות ופרסום ברשתות חברתיות. השאלון כלל שאלות סגורות ופתוחות בנוגע לפעולותיה של הרשות המקומית בזמן המלחמה לזיהוי צורכי המשתתפים ומתן מענה עליהם, להסברה והפצת מידע ייעודי עבורם במצב חירום ולהיערכות לפינוי למתחמים באזורי שיפוט של הרשות. השאלות הפתוחות נותחו בסיוע בינה מלאכותית (AI).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



פערים מהותיים במתן מענה על צורכי האוכלוסיות המיוחדות - שיתוף הציבור - משיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה ב-111 רשויות מקומיות, עלה כי רוב המשיבים (70%) ציינו שלא קיבלו מענה מהרשות המקומית על צורכיהם במהלך המלחמה; רובם (52%) - לרבות מקרב מטופלי המחלקה לשירותים חברתיים (המש"ח) (46%) - אף לא ראו ברשות המקומית כתובת לקבלת סיוע בנושאים הקשורים למלחמה; 36% מהמשיבים ו-46% מקרב מטופלי המש"ח לא היו שבעי רצון כלל מהסיוע שקיבלו מהרשות המקומית שלהם בנושאים הקשורים למלחמה. עוד עלו טענות על מענה לקוי של הרשויות המקומיות הנוגע לפערי מיגון, לקיום מרחבים מוגנים נגישים ולצורך במתן מענה רגשי כגון פעילות לשחרור לחצים, הפגת הבדידות והפניה לאנשי מקצוע.



אסדרת הסיוע במצב חירום לאוכלוסיות מיוחדות על ידי השלטון המרכזי - במועד סיום הביקורת, יותר משש שנים לאחר המועד שנקבע בחוק שוויון זכויות לסיום הליך התקנת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (צרכים קיומיים וחיוניים במצב חירום) (להלן - תקנות צרכים חיוניים) (מאי 2018) משרד הביטחון טרם התקין את התקנות. יתרה מכך, יותר משנה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שחידדה את הצורך הדחוף בהיערכות למצב חירום בקרב כלל האוכלוסייה ואת הצורך בקידום התקנת התקנות, טרם הסתיים הליך התקנת התקנות האמורות על ידו. בהיעדר התקנות אין הנחיות ברורות המחייבות את הרשויות המקומיות בנוגע להנגשת סל של שירותים קיומיים וחיוניים בשעת חירום.



עוד נמצא כי אף שבשעת חירום על המש"חים לתת מענה לכלל האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוט של הרשות המקומית, רק בתחילת המלחמה פרסם משרד הרווחה הנחיות משלימות למש"חים הנוגעות למתן שירותים במהלך המלחמה לכלל האוכלוסיות המיוחדות, לרבות אלו שאינן מטופלות בזמן שגרה במש"חים. כמו כן נמצא כי רק במרץ 2025 הפיץ משרד הבריאות טיוטת נוהל, כפי שנדרש בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטתה במצב חירום), התשפ"ב-2022 (להלן - תקנות נגישות פינוי אוכלוסייה), בכל הקשור לתיאום עם מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי.

איתור ומיפוי של אוכלוסיות הזקוקות לסיוע - פעולות השלטון המרכזי להקמת מאגר מידע לשעת חירום - נמצא כי אף שבחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, נקבע כי על שר הביטחון להתקין את התקנות לנגישות במצב חירום עד מאי 2018, שר הביטחון אישר רק באוגוסט 2024 את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלות בחירום), התשפ"ד-2024 (להלן - תקנות מאגר מידע), שתחולתן בדצמבר 2024. כן יוער כי בעת פרוץ מלחמת חרבות ברזל טרם הסתיימה התקנתן של תקנות מאגר מידע.

עוד נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם גובשה התשתית המשפטית להקמת מאגר מידע על אזרחים ותיקים, וממילא המאגר טרם הוקם, וזאת על אף המלצות קודמות של מבקר המדינה ותגובת משרד הרווחה בישיבה המשותפת מינואר 2024 של הוועדה לביקורת המדינה והוועדה המיוחדת לטיפול בשורדי השואה.

שימוש הרשויות המקומיות בנתוני הכספת הנצורה שסופקו על ידי משרד הרווחה - אף שמגבלות הכספת הנצורה¹ בזהו כלל האוכלוסייה העשויה להזדקק לסיוע בשעת חירום היו ידועות לפני המלחמה, ומשרד מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2021 על היעדר מאגר מידע אחוד ועדכני על אנשים עם מוגבלות, לא היה בידי משרד הרווחה בערב המלחמה מאגר מידע מקיף ושלם על האוכלוסייה שעשויה להזדקק לסיוע בשעת חירום.

איתור ומיפוי של אוכלוסיות הזקוקות לסיוע - הביקורת העלתה כי ערב המלחמה שום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית) לא החזיקה במאגר מידע מקיף ועדכני על אנשים עם מוגבלות ועל אזרחים ותיקים העשויים להזדקק לסיוע בשעת חירום. עם זאת, הן החזיקו באותה עת במאגרי מידע שכללו נתונים על אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים המטופלים במש"חים והשתמשו בחלק ממקורות המידע שעמדו לרשותן, לרבות: נתוני מחלקות הגבייה, ריכוז פניות תושבים למוקד הרשותי ונתוני מסגרות רווחה ומרכזי יום, לצורך הכנת מאגר מידע מקיף ומעודכן, ללא אחידות במקורות המידע - כל אחת מהרשויות המקומיות נעזרה במאגר שונה.

1 הכספת הנצורה היא מאגר נתונים שמנהל משרד הרווחה ומטרתו לסייע למש"חים לזהות את האוכלוסייה בתחומי שיפוט של הרשות המקומית הזקוקה לתשומת לב מיוחדת בשעת חירום. לצורך יצירת הכספת הנצורה משרד הרווחה מקבל מהמוסד לביטוח לאומי בכל חודש נתונים על מקבלי גמלאות מסוימות, מעבד אותם בפילוח לפי רשויות מקומיות ובשעת חירום מעביר באופן מאובטח לכל מש"ח את רשימת תושבי הרשות המקומית הכלולים במאגר.



איתור ומיפוי של אוכלוסיות הזקוקות לסיוע - בשל פערים בין מאגרי המידע של הכספת הנצורה ושל מטופלי המש"ח בתחילת המלחמה ובמהלכה, כגון פער של כמעט פי שניים בתחילת המלחמה ובמהלכה בעיריית **באר שבע**, פי תשעה במהלך המלחמה בעיריית **בת ים**, פי 3.5 בתחילת המלחמה ופי שניים במהלכה בעיריית **ראשון לציון** וכמעט פי שלושה בתחילת המלחמה ובמהלכה במועצה המקומית **חצור הגלילית**, נאלצו המש"חים ברשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **נהריה** ו**ראשון לציון** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**) להשקיע זמן יקר בזיהוי האוכלוסיות המיוחדות שבקרבתם, וזאת בעיצומה של מלחמה ואף שמשאבי הרשויות המקומיות היו ממילא מצומצמים באותה עת.

תומך קהילתי - התומך הקהילתי נועד לחזק ולתגבר את הצוות המקצועי במש"חים בזמן חירום לצורך מתן מענה לאנשים עם מוגבלות ולאזרחים ותיקים ברשות המקומית. תפקידו לאתר בקהילה אזרחים ותיקים ואנשים עם מוגבלות, אם הם מוכרים במש"חים אם לאו, לבדוק את צורכיהם ולהציע מענים עליהם לפי הצורך. במהלך המלחמה הועסקו תומכים קהילתיים באופן זמני, במימון ארגון ג'וינט-אשל ובשיתוף פעולה עם משרד הרווחה. בתחילת המלחמה הקצה משרד הרווחה 67 משרות של תומכים קהילתיים למש"חים ב-46 רשויות מקומיות השוכנות עד 2 ק"מ מגבול הצפון או עד 40 ק"מ מגבול רצועת עזה, וכן ב-6 רשויות מקומיות שקלטו מפונים. במהלך המלחמה, באפריל 2024, הורחב המתווה להפעלת תומכים קהילתיים ל-72 רשויות מקומיות במרחק של עד 40 ק"מ מגבול הצפון, ומשרות של תומכים קהילתיים לא הוקצו בפועל אלא נחתמו לגביהן הסכמים נצורים בין הרשויות המקומיות לבין הג'וינט. כך למשל נחתם הסכם עם עיריית **נהריה** ביולי 2024, אשר הופשר רק ב-24.9.24, זמן רב לאחר פרוץ המלחמה. הפעלת התומכים הקהילתיים ברשויות המקומיות במרחק של עד 40 ק"מ מגבול הצפון רק בתום שנת מלחמה לא איפשרה להם ללוות את הליך היישוג והאיתור של האוכלוסיות המיוחדות וכן לא איפשרה לעבות את המערך בתקופה שבה אוכלוסיות אלו נזקקו לכך ביותר.

עוד נמצא כי משרד הרווחה לא נערך בעיתות שגרה להכשרת תומכים קהילתיים לפעולה בשעת חירום, על אף חשיבות תפקיד האיתור של אוכלוסיות מיוחדות שאינן מוכרות לרווחה ועשויות להזדקק לסיוע בשעת חירום. זאת ועוד נמצא כי אף שמדינת ישראל הייתה בפועל במצב מלחמה, בייחוד באזור הצפון, משרד הרווחה לא פעל לתוספת תומכים קהילתיים במש"חים מייד עם תחילת מצב החירום.

הצגת נתוני האוכלוסיות המיוחדות באמצעות מערכת GIS של הרשות המקומית - נמצא כי בעיריית **ראשון לציון** ובמועצה המקומית **חצור הגלילית** לא היה רובד של אוכלוסיות מיוחדות ב-GIS, אף שהדבר נקבע בתורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר של משרד הרווחה, ולעומת זאת בעיריות **באר שבע**, **בת ים** ו**נהריה** היה רובד של אוכלוסיות מיוחדות ב-GIS.

אסדרת הסיוע בשעת חירום לאוכלוסיות מיוחדות על ידי השלטון המקומי - אף שבתיק האב נקבע כי על רשות מקומית להכין נוהל להסדרת נושא הסיוע לאוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום ובכך לחסוך זמן התארגנות יקר ולטייב את הטיפול שניתן לאוכלוסיות אלה במצב חירום, לעיריית **נהריה** ולמועצה המקומית **חצור הגלילית** לא היו נהלים בנושא הסיוע לאוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום, אך הן הכינו נהלים רלוונטיים עם תחילת המלחמה ובמהלכה; ערב המלחמה היו לעיריות **באר שבע**, **בת ים** ו**ראשון**



לציון נהלים בנושא, אך בעיריות **באר שבע** ו**בת ים** הם נגעו למטופלי המש"חים בלבד, ולא הוסדר בהם מתן מענה בשעת חירום לאוכלוסיות המיוחדות שאינן מוכרות למש"חים. כמו כן, אף שנוהל החירום של המועצה המקומית **חצור הגלילית** אמור היה לתת מענה על מכלול היבטיו של מצב החירום, הוא התייחס למתן מענה לאוכלוסיות המיוחדות בהיבט הפיני בלבד. הנוהל הרשומי של עיריית **נהריה** לא הסדיר את אופן יצירת הקשר עם האוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום.

גיבוש תמונת מצב של הצרכים והמענים - קיימת שונות רבה בין הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **נהריה** ו**ראשון לציון** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**) בנוגע לאופן גיבוש תמונת המצב של צורכי האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן והמענה הנדרש עליהם, לרבות מועדי קיום הערכות המצב, תדירותן ותיעודן. כך לדוגמה בעיריית **באר שבע** הכין המש"ח רשימה ראשונית של צורכי התושבים, כפי שעלו מעבודתו ביומיים הראשונים למלחמה, ובין היתר פינוי של אזרחים ותיקים לבתי אבות באופן נקודתי; ארגון נופשונים לאנשים עם מוגבלות שבתיהם אינם ממוגנים; הפוגה לאזרחים ותיקים ולאנשים עם מוגבלות; סיוע במזון; והסעות לצרכים דחופים (מרפאה ובית מרקחת). בעיריית **בת ים** גיבש המש"ח מדי יום תמונת מצב שכללה זיהוי צרכים של תושבים, ובכללם מחסור בתעסוקה ובשגרת פעילות לאנשים עם מוגבלות ללא עורף משפחתי וחברתי; חוסר במסגרות פנאי לאזרחים ותיקים; קושי בשמיעת אזעקות לאנשים עם מוגבלות בשמיעה; קושי של נכים קשים בהתניידות למרחב מוגן; עלייה ברמת החרדה; ועלייה בפניות של אזרחים ותיקים הזקוקים למזון. עיריית **נהריה** קיימה בתחילת המלחמה מדי יום שלוש הערכות מצב בשיתוף עם בעלי התפקידים בה, שבמסגרתן התייחסה לאוכלוסיות המיוחדות. עיריית **ראשון לציון** גיבשה תמונת מצב של צורכי האוכלוסייה על סמך פניות תושבים למוקד העירוני וטלפונים יזומים מטעמה לתושבי העיר. המועצה המקומית **חצור הגלילית** קיימה בתחילת המלחמה הערכות מצב יומיות, שבמסגרתן נבדקה פעילות המש"ח. אחרי הערכת המצב הכללית התקיימה גם הערכת מצב במש"ח, שכללה זיהוי צרכים של האוכלוסיות המיוחדות, לרבות צורך בפעילות הפגה, וכן זיהוי פערים במענה שניתן להן. בעיריית **נהריה** לא נמצאו מסמכים המתעדים הערכות מצב הנוגעות לצרכים של האוכלוסיות המיוחדות בעקבות המלחמה, למרות המלצת משרד מבקר המדינה שניתנה בדוח משנת 2021 בנושא "התנהלות הרשויות המקומיות בעת משבר הקורונה".

מתן מענה על צורכי האוכלוסיות המיוחדות - פערי מיגון - עיריות **באר שבע** ו**בת ים** לא מיפו את פערי המיגון בקרב האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן בזמן המלחמה; עיריית **נהריה** בדקה את פערי המיגון, אך לא ביצעה רישום מדויק שלהם.

משינוי הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בקרב 111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית, עלו טענות על מענה לקוי של הרשויות המקומיות הנוגע לפערי מיגון, שבגינם אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים לא זכו לשהות במבנה ממוגן בעת הפעלת אזעקות, והודגש הצורך הייחודי של האוכלוסיות המיוחדות במרחבים מוגנים נגישים ובאמצעי התגוננות ובטיחות.

מתן מענה על צורכי האוכלוסיות המיוחדות - תמיכה רגשית - עיריות **בת ים** ו**נהריה** והמועצה המקומית **חצור הגלילית** לא ערכו רישום מדויק ולא נמצא כי תיעדו באופן מסודר את פעולותיהן לתמיכה רגשית באוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן, לרבות מספר המטופלים וזהותם, באופן שיאפשר להן בקרה סדורה על תהליכי הטיפול והסיוע שהגישו.



שיתוף הציבור שנעשה ב-111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית העלה כי תמיכה רגשית הייתה הצורך המהותי ביותר שהתעורר אצל האוכלוסיות המיוחדות בעקבות המלחמה. אוכלוסייה זו מבקשת ומצפה שהרשויות המקומיות יציעו לה תמיכה רגשית, בין היתר באמצעות פעילות לשחרור לחצים, הפגת הבדידות והפניה לאנשי מקצוע.

מתן מענה על צורכי האוכלוסיות המיוחדות - מסגרות תעסוקה לאנשים עם מוגבלות ומרכזי יום לאזרחים ותיקים - נמצא כי היקף מקבלי השירותים במרכזי היום לא גדל לאחר פרוץ המלחמה, על אף צורכי האזרחים הוותיקים כפי שעלו בשיתוף הציבור שנערך ב-111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית ולמרות פעולות היישוג שעשו הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית).

מתן מענה על צורכי האוכלוסיות המיוחדות - ערכות חירום ייעודיות - נמצא כי עד מועד סיום הביקורת במשרד הביטחון עדיין מתנהל וטרם הושלם הליך התקנת תקנות צרכים חיוניים, שנועדו להסדיר מנגנונים לאספקת שירותים נחוצים עבור אנשים עם מוגבלות במצב חירום ולאפשר לרשויות המקומיות להיערך מראש בהיבטים אלה. לפיכך, עד פרוץ המלחמה וגם במהלכה, עדיין לא קבע משרד הביטחון בדיון הגדרה מפורטת של ערכות נגישות עבור אנשים עם מוגבלות. על כן בשעת חירום הרשויות המקומיות עלולות להיות ללא תשתית ייעודית מתאימה שתסייע בידיהן לתת מענה על הצרכים הגנריים של האוכלוסיות המיוחדות במגוון תחומים שיש סבירות גבוהה שהן יידרשו לפעול בהם, לדוגמה אמצעי מיגון ופינוי מיוחדים; אמצעים מותאמים לשהייה מחוץ לבית; ערכות אישיות לרכב ולעבודה; וציוד ייעודי למחלצים ולמחולצים עבור אוכלוסיות מיוחדות. עוד עלה כי אין ברשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית) ערכות חירום ייעודיות, וכלל המענים ניתנו אד הוק תוך כדי המלחמה ואל מול צרכים נקודתיים שהרשויות המקומיות זיהו בקרב האוכלוסיות המיוחדות.

מתן מענה ללקויי שמיעה - עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון יזמו חלוקת 665 צמידים רוטטים לתושבים עם מוגבלות בשמיעה בעלות כוללת של 144,100 ש"ח, תוך כדי התייחסות כוללת לכלל אוכלוסייה זו בתחום שיפוטן. המועצה המקומית חצור הגלילית כלל לא חילקה צמידים כאלה, אף שבין תושביה ישנם תושבים לקויי שמיעה. כמו כן, עיריית באר שבע לא וידאה לפני החלוקה שהצמידים מותאמים ליישומון של פקע"ר. משיתוף הציבור שנעשה במדגם ארצי לא מייצג, אשר לא עסק באופן ספציפי ברשויות המקומיות שנבדקו, עלה כי רובם המכריע של המשיבים שהזדהו כלקויי שמיעה (43 מתוך 44) ציינו שלא קיבלו מהרשות המקומית צמיד רוטט לקבלת התראות של פקע"ר.

הפקת לקחים - עיריות בת ים ונהרייה והמועצה המקומית חצור הגלילית לא קיימו תהליך סדור ומתועד של הפקת לקחים בנוגע לטיפול באוכלוסיות המיוחדות במהלך המלחמה.

הסברה והפצת מידע לאוכלוסיות מיוחדות בשעת חירום - עיריית בת ים והמועצה המקומית חצור הגלילית לא פרסמו מידע והנחיות ייעודיות לאוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן בנוגע למצב חירום.



הפעלת מוקד רשויות נגיש במצב חירום - במהלך המלחמה בעיריות באר שבע, נהרייה וראשון לציון ובמועצה המקומית **חצור הגלילית** לא הייתה אפשרות לפנות למוקד הרשויות במסרון, שהוא אחד האמצעים לפנייה לרשויות שנקבעו בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013. עם זאת, ברשויות אלה ניתן היה לפנות למוקד באמצעים אחרים ובהם דוא"ל, וטסאפ ופנייה מקוונת באתר הרשויות.

הכשרת עובדים במוקד הרשויות למתן שירות נגיש - עיריית נהרייה והמועצה המקומית חצור הגלילית לא העבירו לעובדי המוקד הדרכה ייעודית למתן שירות ציבורי נגיש לאנשים עם מוגבלות כנדרש.

היערכות למתן מענה במתקנים בשטח הרשות המקומית - הנגשת מתקני קליטה מקומיים - למרות דיווחי עיריות בת ים וראשון לציון והמועצה המקומית **חצור הגלילית** כי בתי הספר שנבחרו לשמש מתקני קליטה בתחום שיפוטן הם נגישים, לא נמצאו בהן אישורים לכך שנבדקה התאמתם של בתי ספר אלו לדרישות של הוראות הנגישות של מתקני קליטה. כמו כן, אישורי הנגישות שהציגה עיריית **נהרייה** מעידים על נגישות המבנה על פי תקנות הנגישות של מוסדות חינוך, אך דרישות הנגישות לפי תקנות נגישות פינוי אוכלוסייה הן שונות, ועל העירייה לוודא כי המבנים עומדים גם בדרישות הנגישות לפי תקנות אלה. עוד נמצא כי במועצה המקומית **חצור הגלילית** מתקן הקליטה שהוגדר כנגיש הוא מוסד פרטי ואינו בבעלות המועצה.

הכנת מרכז גנרציה במסגרת היערכות לתרחיש עלטה - אחד מתרחישי החירום שניתן לצפות ושהיה על רשויות המדינה להתכונן לו הוא אפשרות של פגיעה מהותית במרכזי האנרגייה המדינתיים, שתגרום להפסקות חשמל ממושכות באזורים נרחבים ברחבי המדינה. תרחיש זה קיבל משנה תוקף בעקבות מלחמת חרבות ברזל ותרחיש הקיצון של רח"ל (תרחיש עלטה). ראוי היה שנוהל משרד הבריאות לפינוי חצר"מים, לפי תקנות נגישות פינוי אוכלוסייה, היה נותן מענה גם על תרחיש של הפסקת חשמל ממושכת. הבדיקה העלתה כי בינואר 2024, בסמוך לפרסום תרחיש העלטה, משרד הבריאות החל לפעול בנושא מול הרשויות המקומיות. בפברואר 2024 המשרד פרסם טיוטת חוזר מנכ"ל בנושא "היערכות מערכת הבריאות למתן מענה למטופלים הנזקקים לחשמל לצורך הפעלת מכשור רפואי מציל חיים בעת היארעות הפסקות חשמל ממושכות". המשרד הפיץ את הטיוטה לבתי החולים וקופות החולים והורה כי אם יקרה אירוע כמתואר עוד לפני שייכנס החוזר לתוקף הרי שיש לפעול על פי הנחיות טיוטת החוזר. יצוין כי ביולי 2024 פרסם משרד הבריאות את הנוהל במסגרת חוזר מנכ"ל 4/2024 המפרט את היערכות מערכת הבריאות לתרחיש עלטה, לרבות פינוי החולים עם צרכים רפואיים מיוחדים הזקוקים לאספקת חשמל לצורך הפעלת מכשור רפואי מציל חיים. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת לא היו מרכזי גנרציה בעיריית **בת ים** ובמועצה המקומית **חצור הגלילית**, ועיריות **באר שבע וראשון לציון** טרם תרגלו את הפעלתם.

מסיתוף הציבור שנעשה במדגם ארצי לא מייצג של 111 רשויות מקומיות, אשר לא עסק באופן ספציפי ברשויות המקומיות שנבדקו, עלה כי רובם המכריע של החולים עם צרכים רפואיים מיוחדים (96% - 70 מתוך 73) שדיווחו כי הם משתמשים במכשור רפואי חשמלי, לא ידעו היכן נמצא מרכז גנרציה שבו ניתן לקבל שירות הטענה במקרה של הפסקת חשמל ממושכת. כמו כן במסגרת שיתוף הציבור נשאלו המשתתפים אם הם יודעים לאן יהיה



עליהם להתפנות אם יוחלט על פינוי למרחבים מוגנים בשטח היישוב, ורוב המשיבים (69% - 260 מתוך 375) השיבו שהם אינם יודעים.



איתור ומיפוי של אוכלוסיות הזקוקות לסיוע - במסגרת הכנת מאגר המידע שלהן, כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית) פעלו בתחילת המלחמה ליישוג ולאיתור של האוכלוסיות שעשויות להזדקק לסיוע בשעת חירום, וזאת באמצעות שיחות טלפון יזומות ומגוון אמצעים נוספים.

מתן מענה על צורכי האוכלוסיות המיוחדות - אספקת מזון ותרופות - כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית) סייעו בתחילת המלחמה באספקת מזון ותרופות לאוכלוסיות המיוחדות, אם עלה הצורך בכך.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הביטחון להשלים ללא דיחוי את התקנת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (צרכים קיומיים וחיוניים במצב חירום).



על משרד הרווחה להתחיל מייד בפעולות להקמת מאגר מידע שנקבעו בתקנות מאגר מידע, כדי לעמוד בלוחות הזמנים של העברת המאגר לרשויות המקומיות עד יוני 2026. זאת כדי שניתן יהיה ליצור קשר עם אנשים עם מוגבלות ולסייע להם בזמן מלחמת חרבות ברזל ובכל מצב חירום אחר. כמו כן, מומלץ כי משרד הרווחה יפעל לקידום תשתית חוקית להקמת מאגר מידע על אזרחים ותיקים העשויים להזדקק לסיוע בשעת חירום. לאחר שתוסדר המסגרת החוקית מוצע להסדיר את הקמת המאגר ולהסתייע בהתאמת ההוראות שנקבעו בתקנות מאגר מידע גם לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. כך, ניתן יהיה ליצור קשר עם אזרחים ותיקים הזקוקים לסיוע ולסייע להם במהלך המלחמה ובכל מצב חירום אחר. עוד מומלץ למשרד הרווחה כי עד שישלים את הקמת מאגר המידע על פי תקנות מאגר מידע, הוא יפעל לעדכון מאגר הכספת הנצורה ויוודא כי הוא כולל את כלל פרטי האוכלוסייה שעשויה להזדקק לתשומת לב מיוחדת ולסיוע בשעת חירום.



על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית) להקפיד להחזיק באופן שוטף במאגר מידע מקיף ועדכני על כל האנשים עם מוגבלות ועל כל האזרחים הוותיקים בתחום שיפוטן העשויים להזדקק לסיוע בשעת חירום, על פי הקבוע בתיק האב.



מומלץ למשרד הפנים, כמאסדר של הרשויות המקומיות, ובשיתוף משרד הרווחה האמון על נתוני הכספת הנצורה, להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע למקורות המידע שבאמצעותם יבנו ויעדכנו את מאגר המידע על האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן,





בעת שגרה ובשעת חירום, באופן שניתן יהיה להפיק את המידע המלא והעדכני ביותר. הכול, כדי ליצור אחידות בין הרשויות המקומיות לגבי אופן בניית מאגרי המידע שלהן, ניהולם ועדכונם. כמו כן, על כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון**) והמועצה המקומית **חצור הגלילית**) לעדכן אחת לשנה את מאגרי המידע על האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן בעזרת מגוון המקורות המצויים ממילא ברשותן, כגון מחלקת הגבייה, המוקד הרשותי, מסגרות רווחה ומרכזי יום, לצורך השלמת מאגר המידע ודיוקו.

מומלץ למשרד הרווחה להפעיל, ולו באופן חלקי, תומכים קהילתיים בכלל הרשויות המקומיות גם בעת שגרה ולא רק בשעת חירום; זאת, גם לצורך הכנתם לפעולה בשעת חירום וגם בשל חשיבות התפקיד באיתור אוכלוסיות מיוחדות שאינן מוכרות למש"ח ועשויות להזדקק לסיוע בשעת חירום. הצורך האמור מתחדד נוכח הקשיים שעלו באיש המשרות ובהכשרת העובדים במהלך המלחמה, שנבעו מהצורך לגייס עובדים תוך כדי מלחמה ומהעובדה שאנשים לא היו מעוניינים לעבוד בעבודה זמנית לחצי שנה הכרוכה בעבודה קשה שדורשת כיתות רגליים והתמודדות עם חשדנות מצד אוכלוסיית היעד.

על עיריית **ראשון לציון** ועל המועצה המקומית **חצור הגלילית** ליצור רובד של אוכלוסיות מיוחדות ב-GIS הרשותי תוך הסדרת נושא חיסיון המידע הן מהבחינה הטכנולוגית והן מהבחינה המשפטית; הכול, על פי הוראות תורת ההפעלה לאירועי חירום ומשבר של משרד הרווחה, וכדי שיוכלו לנצל את יתרונות המערכת לשם מתן הסיוע המיטבי לאוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום.

על עיריית **נהרייה** להסדיר במסגרת הנוהל העוסק במתן מענה לאוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום גם את אופן יצירת הקשר איתן. על המועצה המקומית **חצור הגלילית** להסדיר באמצעות נוהל את נושא הסיוע לאוכלוסיות המיוחדות על כל היבטיו ולא רק בנושא הפינוי. כמו כן, על עיריות **באר שבע** ו**בת ים** להסדיר בנהלים את הסיוע בשעת חירום לכלל האוכלוסיות המיוחדות, ולא רק לאלו המוכרות למש"ח, כדי שבהתרחש מצב חירום הן יוכלו לתת להן מענה כולל לפי הוראות התע"ס.

מומלץ למשרד הרווחה להסדיר את האופן שבו על הרשויות המקומיות לפעול לגיבוש תמונת מצב של צורכי האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן בשעת חירום ואת האופן שבו על הרשויות לנהוג כדי לפקח באופן אפקטיבי על המענים שהן נותנות לאוכלוסיות אלו או הניתנים באמצעותן ולעקוב אחריהם.

על עיריות **באר שבע** ו**בת ים** לבדוק ולמפות את פערי המיגון הקיימים בקרב האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן כדי לתת מענה במצב חירום על פי חובתן, וכן עליהן לוודא כי כלל האוכלוסייה בתחום שיפוטן מקבלת את המענה הנדרש לה, כפי שנקבע בתיק האב. על עיריית **נהרייה** להקפיד על רישום מדויק של פערי המיגון בקרב האוכלוסיות המיוחדות לשם טיפול בסגירת פערים אלו. עוד מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון**) והמועצה המקומית **חצור הגלילית**) כי בבואן לדון בקידום תוכניות להתחדשות עירונית בתחום שיפוטן, הן ישקלו את נושא המיגון של האוכלוסיות המיוחדות, היעדרו או קיומו, לפני קבלת החלטה בעניינו.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון**) והמועצה המקומית **חצור הגלילית**) לבחון לעומק את נושא הפעלת מרכזי היום לאזרחים



ותיקים בשעת חירום ולהפיק לקחים בנוגע לרציפות הפעלתם ולמתן מענה חלופי לאזרחים הללו לפי הצורך.

מומלץ למשרד הביטחון לפעול בשיתוף משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי ולהסדיר בתקנות או בכל דרך אחרת את הגדרת ערכות החירום הנדרשות במצב חירום לטיפול באוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום וכן את האחריות להקמתן ולתחזוקתן. עוד מומלץ למרכז השלטון המקומי ולמרכז השלטון האזורי לפעול לקידום של התקנון בנושא ערכות חירום כאמור ושל הצטיידות בהן על ידי הרשויות המקומיות, במסגרת שיפור מוכנותן למתן מענה במצב חירום לאוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן. עוד מומלץ כי משרד הביטחון באמצעות פקע"ר יפרסם הנחיות והמלצות לרשויות המקומיות בנוגע לסוג הצמידים הרוטטים המותאמים ליישומן שלו ולאופן שבו ניתן לרכשם. כמו כן מומלץ כי הגופים האמורים ישקלו את האפשרות שהם יבצעו רכש וחלוקה מסודרת של צמידים אלה.

מומלץ למועצה המקומית **חצור הגלילית** לחלק לתושביה לקויי השמיעה צמידים רוטטים כדי להנגיש עבורם את התראות פקע"ר. על עיריית **באר שבע**, **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון**, שחילקו צמידים רוטטים, לעקוב אחר השימוש בהם ולתת סיוע והדרכה אם עולה הצורך בכך, כדי לסייע בשעת חירום לאוכלוסייה עם מוגבלות בשמיעה; הכול, כדי שהוצאותיהן ינוצלו באופן המיטבי ולא ירדו לטמיון.

מומלץ לעיריית **בת ים** ולמועצה המקומית **חצור הגלילית** לפרסם הנחיות ייעודיות מפורטות לאוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן, כדוגמת ההנחיות שפרסמו שאר הרשויות המקומיות שנבדקו בחוברות המידע לשעת חירום.

משרד מבקר המדינה מציין כי התקדמות הטכנולוגיה מובילה לשינוי באמצעי הקשר בין התושב לרשות המקומית. למשל, מכשירי הפקסימיליה שהיו בשימוש נרחב בעבר אינם משמשים עוד אמצעי נפוץ לשליחת מסמכים, ולכן יש מקום להתאים את אמצעי הקשר המפורטים בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, להתפתחות הטכנולוגית. מומלץ כי משרד המשפטים יקדם נוסח לעדכון התקנות לחתימת השר ויעדכן את רשימת האמצעים שיש לנקוט להנגשת שירות טלפוני במקד החירום.

על עיריית **נהרייה** והמועצה המקומית **חצור הגלילית** לקיים הדרכות ייעודיות לעובדי המוקד הרשותי למתן שירות ציבורי נגיש לאנשים עם מוגבלות כקבוצה בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013. על עיריית **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון** והמועצה המקומית **חצור הגלילית** לוודא שמתקני הקליטה שלהן שהוגדרו כנגישים עומדים בהוראות תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות אירועי פינוי אוכלוסייה וקליטה במצב חירום), התשפ"ב-2022. כמו כן, מומלץ למועצה המקומית **חצור הגלילית** לאתר מתקן קליטה מקומי נגיש במבנה שבבעלותה בתחום שיפוט, והיה ולא יימצא מבנה שכזה - להיעזר בעניין ברשויות מקומיות סמוכות לשם איתור מבנה מתאים.

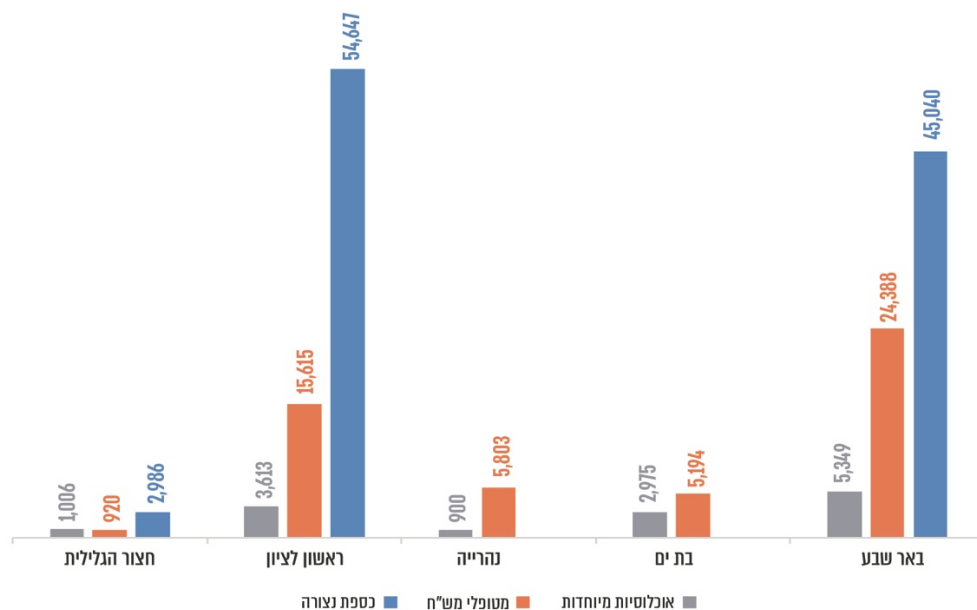
מומלץ למשרד הבריאות להמשיך ולפעול מול הרשויות המקומיות כדי שייכינו מרכזי גנרציה בתחום שיפוטן או יתאמו עם רשויות מקומיות שכנות הפעלת מרכזים כאלה עבור חולים הזקוקים לחשמל מציל חיים בהתרחש הפסקת חשמל ממושכת.



על עיריית **בת ים** לפעול להקמת מרכז גנרציה זמין בתחומה או לכל הפחות לתאם עם הרשויות המקומיות הסמוכות מתן מענה לחצר"מים תושבי העיר בהתרחש הפסקת חשמל ממושכת. על המועצה המקומית **חצור הגלילית** להשלים ללא דיחוי את תהליך ההכנה של מרכז הגנרציה, כדי שיהיה לה מענה עבור חולים הזקוקים לחשמל מציל חיים בהתרחש הפסקת חשמל ממושכת.

לנוכח המודעות הנמוכה לנושא קיומם של מרכזי גנרציה ברשויות המקומיות, שתפקידן בין היתר לתת מענה אנרגטי לחולים עם צרכים מיוחדים בהתרחש הפסקת חשמל ממושכת, כפי שהדבר השתקף בשיתוף הציבור שנערך ב-111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית, מומלץ כי לאחר הקמת מרכזי הגנרציה בתחום שיפוטן של הרשויות, יפרסמו הרשויות את מקום הימצאם, והשירות הניתן בהם לתושביהן. עוד מומלץ כי משרד הבריאות בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי ומרכז השלטון האזורי יפעל להעלאת המודעות לנושא ולפרסום ברבים אודות מיקום המרכזים והשירות הניתן בהם.

נתונים מספריים על האוכלוסיות המיוחדות ברשויות המקומיות שנבדקו בתחילת המלחמה*



על פי דיווחי הרשויות המקומיות שנבדקו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בידי עיריית **בת ים** אין נתוני כספת נצורה מתחילת המלחמה; עיריית **נהריה** לא השתמשה בנתוני הכספת הנצורה; אוכלוסיות מיוחדות כוללות אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים, הן המטופלים ברווחה והן שאינם מטופלים; יובהר כי כלל מטופלי הרווחה כוללים אנשים נוספים שאינם נמנים עם הקטגוריות של אנשים עם מוגבלות או אזרחים ותיקים.



דוגמאות משיתוף הציבור בקרב 111 רשויות מקומיות בפריסה ארצית בנושא היעדר מענה וטיפול במלחמה

אין לי נגישות לא במלחמה ולא כשאין מלחמה. אין מודעות לנגישות לחירשים, אין הבנה של המגבלה.



חייבים להציב מיגוניות נגישות ולמגן בתים של אזרחים ותיקים.



שיסדרו מקומות לינה במקלטים הציבוריים לאנשים קשישים או נכים שאין להם מיגון.



הייתי מצפה שמהעירייה יצרו קשר ויראו מה המצב שלנו ומה הצרכים שלנו, שישלחו עובדת סוציאלית לראות מה קורה איתנו.



הייתי מצפה לקבל לפחות שיחת טלפון לברר מה הצרכים וכיצד מתמודדים.



לא היה מזיק לבדוק אם אנחנו חיים.





סיכום

בשנת 2022 חיו בישראל כ-1.1 מיליון אנשים עם מוגבלויות שונות, ששיעורם כ-11.5% מכלל האוכלוסייה, ו-1.2 מיליון אזרחים ותיקים בני 65 ומעלה, ששיעורם כ-12.5% מכלל האוכלוסייה. האתגרים שערים מתמודדות אוכלוסיות אלה בעת שגרה נעשים מורכבים יותר בשעת חירום. יתרה מכך, קיימות אוכלוסיות, דוגמת אנשים עם מוגבלות בשמיעה ואזרחים ותיקים המטופלים בתרופות, שאף שהן אינן נדרשות לסיוע רציף בעת שגרה, הן נדרשות לו בשעת חירום. לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בטיפול באוכלוסיות אלה ובמתן מענה על צורכיהם בזמן מלחמה תוך ביצוע ההתאמות הנדרשות כדי לשמור על בטיחותם ולאפשר את המשך תפקודם.

בביקורת נמצא כי טרם פרוץ המלחמה משרד הביטחון לא השלים את התקנת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (מאגר מידע לסיוע לאנשים עם מוגבלות בחירום), התשפ"ד-2024, וכי במועד סיום הביקורת המשרד טרם השלים את הליך התקנת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (צרכים קיומיים וחיוניים במצב חירום), שנועדו להסדיר מנגנונים לאספקת שירותים נחוצים עבור אנשים עם מוגבלות במצב חירום ולאפשר לרשויות המקומיות להיערך מראש בהיבטים אלה. נמצאו ליקויים הנוגעים להקמת מאגר מידע מקיף ועדכני על ידי משרד הרווחה על האוכלוסייה שעשויה להזדקק לסיוע בשעת חירום, וזאת אף שמגבלות הכספת הנצורה היו ידועות עוד לפני המלחמה, ומבקר המדינה כבר העיר בשנת 2021 על היעדר מאגר מידע אחוד ועדכני על אנשים עם מוגבלות. בשל כך, הכנת מאגר כאמור ברשויות המקומיות עם תחילת המלחמה חיבה את המש"חים להשוות בין מאגרי מידע, לשלב נתונים ממקורות שונים ולהשלים נתונים חסרים, דהיינו תהליך הדורש משאבי זמן וכוח אדם שזמינותם בשעת חירום ממילא נמוכה.

עוד נמצאו ליקויים הנוגעים לאסדרת הסיוע בשעת חירום לאוכלוסיות המיוחדות לפני המלחמה (עיריית **נהרייה** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**); להיעדר התייחסות בנהלים הרשתיים לאוכלוסיות המיוחדות שאינן מוכרות למש"חים (עיריות **באר שבע** ו**בת ים**) ולאופן יצירת הקשר עימן (עיריית **נהרייה**); למיפוי פערי מיגון של האוכלוסיות המיוחדות (עיריות **באר שבע** ו**בת ים**); להיעדר מסמכים מסודרים הנוגעים למענה שהרשויות נתנו בתחום התמיכה הרגשית (עיריית **בת ים** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**); ולהיעדר מסמכים המעידים על קיום תהליך הפקת הלקחים (עיריות **בת ים** ו**נהרייה** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**).

יצוין כי כל הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות **באר שבע**, **בת ים**, **נהרייה** ו**ראשון לציון** והמועצה המקומית **חצור הגלילית**) פעלו בתחילת המלחמה להשלמת נתוני הכספת הנצורה ולהכנת מאגר מידע מעודכן על האוכלוסיות המיוחדות וכן לאיתור האוכלוסיות שעשויות להזדקק לסיוע וליצירת קשר עימן. במהלך המלחמה פעלו הרשויות המקומיות שנבדקו לזיהוי צורכי האוכלוסיות המיוחדות ולמתן מענה בתחומים של מיגון, תמיכה רגשית, מסגרות תעסוקה ופנאי, סיוע באספקת מזון ותרופות וחלוקת צמידים רוטטים ללקויי שמיעה. עם זאת, המענים שסיפקו הרשויות המקומיות ניתנו אד הוק תוך כדי המלחמה ואל מול צרכים נקודתיים שהן זיהו בקרב האוכלוסיות המיוחדות.



משיטות הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בקרב 380 אנשים עם מוגבלות ואזרחים ותיקים שלא היו בגדר מדגם מייצג, מ-111 רשויות מקומיות, עלה שהרוב ציינו כי הרשויות המקומיות לא סיפקו מענה מתאים על צורכיהן של האוכלוסיות המיוחדות בתחומן (70%) ולא יצרו איתן קשר במידה הרצויה (78%). עוד עלה כי שביעות הרצון של האוכלוסיות המיוחדות מהסיוע שקיבלו מהרשויות במהלך המלחמה הייתה נמוכה. הנתונים שעלו משיטות הציבור שנערך בפריסה ארצית מחדדים את החשיבות של מתן המענים לאוכלוסיות המיוחדות ואת הצורך המהותי בכך שמשרדי הממשלה הרלוונטיים והרשויות המקומיות ישפרו את אופן הטיפול, החשיפה וההנגשה של שירותים לאוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום.

לנוכח פגיעותן של האוכלוסיות המיוחדות בזמן מלחמה יש חשיבות רבה להיערכות מוקדמת של משרדי הממשלה ושל הרשויות המקומיות בכל הנוגע לאיתור אוכלוסיות אלה, לזיהוי צורכיהן ולהכנת מענים מתאימים, וזאת כדי לשפר את מוכנותם למצב חירום ולקצר את זמן התגובה שלהם במתן הסיוע בשעת חירום. על משרד הרווחה להתחיל לפעול להקמת מאגר מידע כדי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בתקנות מאגר מידע, כך שניתן יהיה ליצור קשר עם אנשים עם מוגבלות ולסייע להם במצבי חירום. כמו כן, עליו לפעול ללא דיחוי לבחינת קיומה של תשתית חוקית להקמת מאגר מידע על אזרחים ותיקים העשויים להזדקק לסיוע בשעת חירום. נוסף על כך, על משרד הרווחה לפעול להסדרת האופן שבו על הרשויות המקומיות לפעול לגיבוש תמונת מצב של צרכי האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן בשעת חירום ואת האופן שבו עליהן לנהוג כדי לפקח באופן אפקטיבי על המענים שהן נותנות לאוכלוסיות אלו או הניתנים באמצעותן ולעקוב אחריהם. מומלץ למשרד הרווחה לרכז במקום אחד את כל המידע המדויק והעדכני הנדרש למש"ח לצורך התפקוד המיטבי בשעת חירום, לרבות את הנתונים על החולים עם צרכים רפואיים מיוחדים, וכן מומלץ כי הוא ידאג שהמידע יהיה זמין באופן רציף. על משרד הביטחון להשלים את הליך התקנת תקנות צרכים חיוניים, שנועדו להסדיר מנגנונים לאספקת שירותים נחוצים עבור אנשים עם מוגבלות במצב חירום. עוד מומלץ כי משרד הביטחון, בשיתוף משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי, יפעלו להגדרת ערכות החירום הנדרשות לטיפול באוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום ולהגדרת האחריות להקמתן ולתחזוקתן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים, כמאסדר של הרשויות המקומיות, ובשיתוף משרד הרווחה האמון על נתוני הכספת הנצורה, להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע למקורות המידע שבאמצעותם יקימו ויעדכנו את מאגר המידע על האוכלוסיות המיוחדות בתחום שיפוטן, בעת שגרה ובשעת חירום, באופן שניתן יהיה להפיק את המידע המלא והעדכני ביותר. כמו כן, עליו להנחות את כלל הרשויות המקומיות לשקול להטמיע את השימוש במערכת GIS ככלי עזר לקבלת החלטות הנוגעות לפריסה הגיאוגרפית של המענים שיש בהם כדי לסייע לאוכלוסיות המיוחדות בשעת חירום.

על הרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות באר שבע, בת ים, נהרייה וראשון לציון והמועצה המקומית חצור הגלילית) לפעול לתיקון כל הליקויים, כפי שעלו בדוח זה, כדי לשפר את מוכנותן למצבי חירום ולקצר את זמן התגובה שלהן בשעת חירום למתן מענה לאוכלוסיות מיוחדות בתחום שיפוטן. כמו כן, עליהן להקפיד על תיעוד מסודר של פעולותיהן, ובכלל זה לתעד את מספר המטופלים ואת היקף המענים ועלותם, באופן שיאפשר בקרה סדורה על תהליכי הטיפול והסיוע שניתן.



לאור הממצאים שעלו בשיתוף הציבור שנעשה בפריסה ארצית, אשר חלקם לא עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו, על הרשויות המקומיות להגביר את מאמציהן ליצירת קשר יזום עם האוכלוסיות המיוחדות ולמתן מענה על צרכיהן בשעת חירום; הכול, כדי לשפר את השירות הניתן לאוכלוסיות אלה ולמלא את המחויבות כלפיהן, בייחוד בזמן מלחמה.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



התנהלות בחירום ובמלחמת
חרבות ברזל

פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל



פעילות השירות הפסיכולוגי-חינוכי למענה רגשי ונפשי בשגרה ובמלחמת חרבות ברזל

רקע

רווחתם ובריאותם הנפשית של ילדים ובני נוער הן בסיס להתפתחות המיטבית וללמידה על כל היבטיה: הרגשי, הקוגניטיבי, ההתנהגותי והחברתי¹. גני הילדים ובתי הספר הם מקומות שבהם מתגלה הצורך לתמוך בתלמידים, ובהם קיימת ההזדמנות להשפיע על התפתחותם הרגשית והחברתית ולהיטיב עימה. על כן חשיבותן של מסגרות אלה באיתור ילדים הזקוקים לתמיכה היא כה רבה. אי-קבלת תמיכה נפשית בזמן עלולה להשפיע באופן שלילי משמעותי על התפתחותם והשגיהם של תלמידים².

טיפול פסיכולוגי הוא כלי אפקטיבי מאוד במניעה של תחלואה נפשית חמורה, בצמצום של סבל אנושי, בצמצום צריכת שירותי בריאות, בשיפור תפקוד ובחזוק החוסך הנפשי³. מתן מענה מידי לילדים המצויים במצוקה נפשית הוא קריטי, שכן מרווחי הזמן שבהם התערבות טיפולית יעילה מוגבלים, והתערבות במועד מאפשרת למנוע או לצמצם התפתחות של מצוקות נפשיות העלולות להביא לבעיה נפשית כרונית מתמשכת⁴. האבחון המוקדם וההתערבות המוקדמת מכונים בספרות "חלון הזדמנויות" לטיפול בקשיים נפשיים ורגשיים בקרב ילדים ובני נוער, חלון הנחשב בלתי הפיך⁵.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי (השפ"ח), הפועל במסגרת אגפי החינוך ברשויות המקומיות, הוא נדבך חיוני לאספקת תמיכה רגשית ונפשית לילדים ובני נוער. זהו המערך הנפשי היחיד שיכול לפגוש כל ילד במדינת ישראל, ועל כן יש לו תפקיד קריטי בזיהוי ובמניעה של מצוקות נפשיות בקרב ילדים. שירות זה פועל בבתי הספר ובגני הילדים ומסייע באיתור קשיים של תלמידים,

- 1 על פי חזר מנכ"ל משרד החינוך, "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי", הוראת קבע 0332 (אוגוסט 2022) (חזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 או חזר מנכ"ל 0332).
- 2 מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", **הפסיכולוגיה הציבורית בישראל** (מסמך עמדה כלכלי יולי 2021) עמ' 6, 12; P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", **Frontiers in Psychiatry**, 10, p. 355 (2019). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31231250/>
- 3 פורום הארגונים למען הפסיכולוגיה הציבורית, "נייר עמדה לזוועדת הבריאות של הכנסת", שהוצג ב-29.5.2021.
- 4 מכון רציונל, "פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים", **הפסיכולוגיה הציבורית בישראל** (מסמך עמדה כלכלי יולי 2021), עמ' 6.
- 5 P. Fusar-Poli, "Integrated mental health services for the developmental period (0 to 25 years): A critical review of the evidence", **Frontiers in Psychiatry**, 10, p. 355 (2019). <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31231250/>



מספק הערכה ואבחון של צרכים לתלמידים בחינוך הרגיל⁶ ובחינוך המיוחד, מעניק שירותי ייעוץ לצוותים החינוכיים, מספק תמיכה פסיכולוגית באמצעות התערבויות טיפוליות לילדים ולהורים, מספק התערבויות במצבי משבר ושותף בקביעת המדיניות החינוכית בכל הנוגע לרווחתם הנפשית של הילדים⁷.

נתוני מפתח

כ-30.1%	כ-72%	כ-53%	כ-43%
מההורים בחברה היהודית לילדים בני 3 עד 18 אינם מכירים את השירותים הניתנים בשפ"ח ברשות המקומית שאליה הם משתייכים. מדובר בהורים שאצל אחד מילדיהם התעוררו קשיים רגשיים, חברתיים, לימודיים, התנהגותיים או התפתחותיים במהלך חמש השנים שקדמו לאוגוסט - ספטמבר 2023. כ-62.3% מההורים לילדים עם קשיים בחברה הערבית, וכ-54% מההורים לילדים עם קשיים בחברה החרדית, אינם מכירים את השפ"ח	שיעור ההורים לבני 3 עד 18 שדיווחו על קשיים רגשיים אצל ילדיהם מכלל ההורים שדיווחו על קשיים אצל אחד מילדיהם, כפי שעלה בסקר הורים שהפיץ משרד מבקר המדינה. מדובר בהורים שאצל אחד מילדיהם התעוררו קשיים רגשיים, חברתיים, לימודיים, התנהגותיים או התפתחותיים במהלך חמש השנים שקדמו לאוגוסט - ספטמבר 2023	שיעור התלמידים בכיתות ז'-י"ב שחוו סימפטומים פסיכוסומטיים ⁹ לפחות פעם אחת ביום וכמעט מדי יום ביומו בחודשים אוקטובר 2023 - ינואר 2024 ¹⁰	שיעור העלייה במספר הטיפולים שערכו פסיכולוגים חינוכיים של משרד החינוך לתלמידים בסיכון אובדני בין שנת מגפת הקורונה, 2020, לבין שנת היציאה ההדרגתית מהמגפה, 2021. בשנים אלו חלה בד בבד עלייה של כ-10% במספר הערכות הסיכון לאובדנות שבוצעו לתלמידים ועלייה של כ-122% במספר ההתערבויות המערכתיות של פסיכולוגים חינוכיים לגבי תלמידים עם מצוקה אובדנית ⁸

6 החינוך הרגיל הוא החינוך הרשמי - ממלכתי או ממלכתי-דתי. מוסדות החינוך בסוג חינוך זה מוחזקים על ידי המדינה או על ידי הרשויות המקומיות. עובדי ההוראה בו הם עובדי המדינה, ופעילות המוסדות ממומנת על ידי המדינה והרשויות המקומיות.

7 בין היתר באמצעות שותפות בצוותי הרשות המקומית.

8 המועצה הלאומית, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2022" - לקט נתונים** (2022).

9 סימפטומים גופניים המושפעים מגורמים נפשיים.

10 הפקולטה לחינוך, אוניברסיטת בר אילן, **מצאים ראשוניים לסקר "יד על הדופק", השפעת מלחמת "חרבות ברזל" על בני הנוער** (פברואר 2024).

**51 - 61
מיליארד
ש"ח**

אומדן של גובה הנטל על כלכלת ישראל הנובע מאי-היכולת של הציבור הרחב לקבל טיפול מקצועי, זמין ונגיש למצוקה נפשית¹¹

**1 ל-
1,000**

משרת פסיכולוג אחת מוקצית ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-י"ב בחינוך הרגיל, על פי מפתח התקינה של משרד החינוך. בגילאי גן-כיתה א' בחינוך הרגיל, התקינה עומדת על 1 ל-500

**יותר מ-35
שנים**

חלפו מאז שמשרד החינוך קבע בתקן את מספר הפסיכולוגים החינוכיים ביחס למספר התלמידים

**כ-54.6
ימים**

משך ההמתנה הממוצע לקבלת שירות ראשוני בשפ"חים, זאת לעומת כ-89.7 ימים בקופות החולים וכ-36.7 ימים אצל מטפל פרט¹²

כ-47%

שיעור תוספת המשרות הנדרשת להערכת מנהלי השפ"חים, כדי לתת מענה מיטבי לצורכי השפ"ח שבניהולם ביחס ל-3,370 משרות המשרות, נכון לנובמבר 2022

**96%
ו-34%**

אחוזי הכיסוי בשנת 2023 בשפ"חים של עיריית **לוד** ועיריית **טייבה**, בהתאמה

**כ-
112.3%**

שיעור הגידול במספר דיוני ועדות חינוך מיוחד, שהתקיימו החל בשנת 2017, טרם יישומו של תיקון 11 לחוק חינוך מיוחד, עד שנת 2023 (מ-105,541 דיונים בשנת 2017 ל-224,024 דיונים בשנת 2023). מצב זה, לצד התקינה שלא עודכנה במשך עשרות שנים, עלול להוביל לפגיעה במענים שנותנים הפסיכולוגים החינוכיים לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך

**כ-32%
בלבד**

שיעור הפסיכולוגים שלגביהם הועבר אישור על היעדר הרשעה בעבירת מין בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין, התשס"א-2002 (9 מתוך 28 פסיכולוגים חינוכיים שהועסקו בשפ"חים שנבדקו בביקורת בשנים 2019 - 2023)

11 מכון רציונל, פרויקטים כלכליים ואסטרטגיים, **הפסיכולוגיה הציבורית בישראל** מסמך עמדה כלכלי (יולי 2021).

12 על פי נתוני סקר הורים שעשה משרד מבקר המדינה.



פעולות הביקורת

בחדשים יוני 2023 עד נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את פעילותם של השירותים הפסיכולוגיים-חינוכיים ברשויות המקומיות בשנים 2019 - 2023, כפי שהיא מתקיימת בעת שגרה, וכן בשנים 2023 - 2024, בעקבות מלחמת חרבות ברזל, כפי שהיא מתקיימת בשעת חירום. בדיקת עומק לגבי פעילות השפ"חים בעת שגרה נעשתה בשפ"חים של שבע רשויות מקומיות - העיריות **אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה** והמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** (הרשויות המקומיות שנבדקו או השפ"חים שנבדקו). הביקורת בנושא תפקוד השפ"חים בשעת חירום נעשתה בחמש רשויות מקומיות (הרשויות המקומיות שנבדקו בשעת חירום או השפ"חים שנבדקו בשעת חירום): שלוש רשויות מקומיות שאוכלוסייתן פונתה - עיריית **אשקלון** והמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** (רשויות מקומיות מפונות); ובשלוש רשויות מקומיות שקלטו אוכלוסיות מפונות - עיריית **טבריה ונתניה** והמועצה האזורית **מטה אשר**¹³ (רשויות מקומיות קולטות). בדיקות השלמה נעשו במשרדי החינוך והבריאות ובמרכז השלטון המקומי בישראל.

בביקורת נבחנו נושאי ההיערכות הארגונית של השפ"ח: תקינת כוח האדם של הפסיכולוגים החינוכיים, הכרה בשפ"חים כמוסדות לצורך התמחות בפסיכולוגיה חינוכית, מניעת העסקה של עברייני מין והשפעת התיקונים בחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988 (חוק חינוך מיוחד), על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים. כמו כן נבדקו נושאים הנוגעים לתמהיל השירות בשפ"חים, לתוכניות העבודה של השפ"חים, לממשקי העבודה של השפ"חים עם הנהלת הרשות המקומית ובתוך כך תמיכתה בפעילותם, ולתפקודם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל. במסגרת הביקורת שעניינה שעת חירום נבדק, בין היתר, תפקוד משרד החינוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל בעניין איסוף וניהול המידע על תפקוד השפ"חים, כוח האדם שסיפק המשרד לשפ"חים במענה לעלייה בביקוש לשירות, והמענים לפניות השפ"חים ולפסיכולוגים החינוכיים, שהיו צריכים להתמודד עם אתגרים מקצועיים מורכבים בעקבות המלחמה. כמו כן, במסגרת מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוח הביקורת בנושא היערכות הרשויות המקומיות לטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום משנת 2021 (הדוח הקודם), נבדקה הקמת מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים על ידי משרד החינוך.

במסגרת הביקורת הפיץ משרד מבקר המדינה שני שאלונים - הן למקבלי השירות והן לנותני השירות: שאלון ארצי שהופץ בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2023 בקרב 891 הורים לילדים בני 3 - 18 (סקר הורים)¹⁴ ותוצאותיו התקבלו לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל; ושאלון ארצי שהופץ בחודשים ספטמבר-נובמבר 2023 למנהלי השפ"חים, כדי לבחון את

13 חלק מיישובי המועצה האזורית מטה אשר פונו במהלך המלחמה, אולם המועצה גם קלטה תושבים מרשויות מקומיות אחרות.

14 מדובר טווח הגילים שהשירות הפסיכולוגי-חינוכי שואף לספק להם שירות בחינוך הרגיל. המענה לסקר התבצע באמצעות מילוי עצמי של סקר אינטרנטי והשלמה טלפונית של מראיינים מהחברה הערבית.



האתגרים שעומדים מתמודדים הפסיכולוגים החינוכיים ומנהלי השפ"חים בכל הארץ (סקר מנהלי שפ"חים)¹⁵.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היכרות ההורים עם שירותי השפ"ח - בסקר הורים שערך משרד מבקר המדינה עלה כי 61.4% מכלל ההורים לילדים עם קשיים לא פנו לשפ"ח בעקבות הקושי שהתעורר אצל ילדם, וכי הסיבה העיקרית (44.6%) לאי-הפנייה לשפ"ח הייתה אי-הכרה של שירותי¹⁶. שיעור הבחירה בסיבה זו בקרב הנשאלים גבוה בהרבה משיעורי הבחירה בסיבות נוספות שפורטו בסקר. בין הסיבות האחרות: אי-הפניה לשפ"ח על ידי הצוות החינוכי (18%); המתנה ארוכה וחוסר זמינות של השפ"ח (12.5%). ברשויות המקומיות המצויות ברמות החברתית-כלכלית 1 - 5 השיבו 39.2% מההורים כי אינם מכירים את השירות.



ניהול כוח האדם בשפ"חים

● **מפתח התקינה והקצאת תקני הפסיכולוגים על ידי משרד החינוך -** כדי לקיים שירות פסיכולוגי-חינוכי בכלל הרשויות המקומיות, מקצה משרד החינוך את משרות הפסיכולוגים לרשויות המקומיות על פי מפתח תקינה. מספר המשרות הרצוי על פי מפתח התקינה הקיים, המתייחס למספר התלמידים הלומדים במסגרות החינוך בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד לפי שכבות הגיל וסוגי המסגרות, הסתכם בדצמבר 2023 ב-3,343, ואילו מספרן הכולל של המשרות שמשרד החינוך הקצה בפועל בדצמבר 2023 היה 2,429. למרות שמשרד החינוך היה מודע כבר בשנת 2010 לגידול בהיקף עבודתם של הפסיכולוגים החינוכיים ולפערים העולים בין מספר המשרות שבתקן הקיים לצרכים בפועל, ולמרות הגידול שחל בשנים האחרונות בצריכת שירותים פסיכולוגיים, משרד החינוך לא עדכן את מפתח התקינה יותר מ-35 שנים לפני הביקורת הנוכחית. בחמש השנים שקדמו למועד הביקורת הנוכחית, בעקבות תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד בשנת 2018 יזם משרד החינוך בדיקה אחת לבחינת עדכניות מפתח התקינה הקיים, שלפיו מקצה משרד החינוך תקן של משרה אחת ל-500 ילדים בגיל הגן (בני 3 - 6) ובכיתות א'; תקן של משרה אחת ל-1,000 תלמידים בכיתות ב'-ו' ותקן של משרה אחת ל-300 תלמידים בחינוך המיוחד. הבדיקה בוצעה בשתי רשויות בלבד, ובעקבותיה הוחלט שלא לבצע שינוי במפתח התקינה בשל המחסור בפסיכולוגים בשפ"חים - סיבה שהייתה ידועה למשרד החינוך עוד טרם הבדיקה ולא עלתה כתוצאה ממנה. זאת ועוד, הקצאת משרות הפסיכולוגים לתלמידים

15 יצוין כי הסקר הופץ פעמיים: בפעם הראשונה הוא הופץ לפני פרוץ המלחמה, והתקבלו תשובות מ-60 מנהלי שפ"חים; ובפעם השנייה בנובמבר 2023, כחודש לאחר פרוץ המלחמה, במסגרת תזכורת שנשלחה לכל מנהלי השפ"חים ובה בקשה לקבל תשובות ממי שטרם השיב. בעקבות כך התקבלו תשובות מ-112 מנהלים נוספים. יודגש כי בתזכורת שהופצה ציין משרד מבקר המדינה כי שאלות הסקר מתייחסות למצב השפ"חים לפני פרוץ המלחמה.



הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל מתבצעת שלא בהתאם למפתח התקינה הקיים, דבר הגורם לכך שנתונים הנוגעים למצב התקינה בשפ"חיים אינם משקפים כלל ועיקר את המחסור האמיתי בפסיכולוגים חינוכיים בשפ"חיים.

- **מערכת תקן פסיכולוגים לניהול התקנים וכוח האדם בשפ"חיים - מערכת התקן**
של משרד החינוך שבה מנוהלים נתוני השירות הפסיכולוגי-חינוכי מכילה נתונים שאינם מעודכנים, נתונים שגויים, נתונים כפולים ונתונים שאינם בהלימה להגדרה שניתנה להם. המערכת אינה מספקת מידע מהימן לגבי הפסיכולוגים בשפ"ח, מעמד המקצועי ואחוזי הכיסוי בשפ"חיים, אינה מתריעה על נתונים חריגים המזוהים אליה, ומשרד החינוך אינו מבצע עליה בקרה שוטפת. כך לדוגמה, בעקבות בדיקה מדגמית שנערכה במהלך הביקורת, משרד החינוך תיקן את הנתונים לגבי היקף המשרה של אחת הפסיכולוגיות, שלגביה הוזנו נתונים שגויים על היקפי המשרה במשך כשנתיים.

- **דרישות התפקיד למנהלי שפ"חיים - 12 פסיכולוגים (כ-5% מכלל הפסיכולוגים**
שהוגדרו במערכת התקן כמנהלי שפ"חיים או מנהלי תחנות בשנת 2023) לא עמדו בתנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח כפי שנקבעו על ידי משרד החינוך והפנים, ולפיכך לתפקיד מנהל השירות הפסיכולוגי-חינוכי ימונה בעל תואר מומחה בפסיכולוגיה חינוכית, עם עדיפות לפסיכולוג חינוכי מומחה - מדריך. לאורך השנים משרד החינוך לא בדק אם יושמו הנחיותיו או הנחיות משרד הפנים בעניין תנאי הסף הנדרשים למינוי מנהל שפ"ח, ולא ביצע בקרה על המינויים של מנהלי השפ"חיים תוך העברת האחריות לכך במלואה לפתחן של הרשויות המקומיות.

- **קבלת אישור משטרה בדבר היעדר הרשעה בעבירות מין לצורך העסקת פסיכולוגים חינוכיים - העיריות אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה והמועצות האזוריות אשכול ומטה אשר** קיבלו אישורים למניעת העסקה של עברייני מין רק לגבי 9 מתוך 28 פסיכולוגים חינוכיים גברים שהועסקו בשפ"חיים בשנים 2019 - 2023 (כ-32% בלבד); לגבי 7 פסיכולוגים נוספים (כ-25%) האישורים התקבלו רק בעקבות הביקורת, ולגבי 12 הפסיכולוגים הנותרים (כ-43%) האישורים לא הועברו. רבים מהאישורים התקבלו שנים רבות לאחר תחילת העסקתם של הפסיכולוגים בשפ"חיים - בין כשנה ליותר מעשור ממועד תחילת ההעסקה. העיריות **טבריה וטייבה** לא מילאו חובתן לקבל אישור מהמשטרה שאין מניעה להעסקת הפסיכולוגים הגברים בשפ"חיים טרם העסקתם, זאת בניגוד להוראות החוק למניעת העסקת עברייני מין. בעקבות הביקורת המציאה עיריית **טייבה** לביקורת את האישורים לרוב הפסיכולוגים, וזאת שנים רבות לאחר קבלתם לעבודה. בעיריית **לוד** לא נמצא אישור עבור אף אחד מהפסיכולוגים שהועסקו בה בין השנים 2019 - 2023, כאשר חלקם סיימו את העסקתם עד מועד סיום הביקורת, ואילו לגבי מספר פסיכולוגים נוספים קיבלה העירייה דוח על היעדר רישום פלילי, שאינו משמש תחליף לאישור המשטרה על פי החוק למניעת העסקת עברייני מין.

- **השפ"חיים המוכרים להתמחות במספרים - שפ"ח מוכר להתמחות הוא מוסד**
שהוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. למרות חשיבות קיומם של שפ"חיים מוכרים להתמחות להליך הכשרתם של המתמחים בפסיכולוגיה חינוכית, בין השנים 2019 - 2023 עלה מספר השפ"חיים המוכרים להתמחות בתשעה שפ"חיים בלבד, מ-181 בשנת 2019 ל-190 בשנת 2023. מלבד יוזמת משרד החינוך להקמת שפ"חיים כשפ"חיים רחבים



וכאגד שפ"חים, הוא אינו מבצע פעולות יזומות נוספות מול הרשויות המקומיות שבהן פועלים שפ"חים לא-מוכרים לטובת הגדלת מספר השפ"חים המוכרים להתמחות. בשנים 2019 - 2023 אישר משרד הבריאות את הקמתם של שפ"חים רחבים בודדים. כתוצאה מכך, שיעור השפ"חים שבהם ניתן היה להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית בזכות הפעלתם תחת שפ"חים רחבים או אגד שפ"חים אומנם גדל עם השנים, אך הוא הגיע בשנת 2023 לכ-9% בלבד מכלל השפ"חים הלא-מוכרים, דהיינו ליותר מ-90% מהשפ"חים הלא-מוכרים במדינה לא היה מענה. לאורך שנים קיים פער ניכר במספרם ומשקלם של השפ"חים הלא-מוכרים ברשויות המקומיות היהודיות (27 שפ"חים לא-מוכרים המהווים כ-17.1% ממשקל השפ"חים המוכרים ברשויות מקומיות יהודיות בשנת 2023) לעומת הרשויות המקומיות הלא-יהודיות (39 שפ"חים המהווים כ-45.9% ממשקל השפ"חים הלא-מוכרים ברשויות מקומיות לא-יהודיות בשנת 2023).

- **פעולות עיריית טייבה לקידום ההכרה בשפ"ח טייבה כמוכר להתמחות - מבין** שבעת השפ"חים שנבדקו, שפ"ח טייבה הוא היחיד שאינו מוכר להתמחות, בין היתר בשל היעדר מנהל לשפ"ח ואי עמידתו של המבנה שבו פועל שפ"ח טייבה בדרישות משרד הבריאות, לצורך ההכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

- **משך ההתמחות של הפסיכולוגים החינוכיים -** משך ההתמחות של כ-41.2% (615 פסיכולוגים) מהפסיכולוגים החינוכיים שקיבלו את תעודת המומחיות שלהם בשנים 2014 - 2023 היה מעל 6 ועד 10 שנים, וכרבע מהפסיכולוגים (כ-23.8%, 355 פסיכולוגים) עשו זאת במשך יותר מעשר שנים. רק שיעור קטן מאוד מהפסיכולוגים שסיימו את התמחותם בשנים 2014 - 2023 עשו זאת בתוך שנתיים עד שש שנים (523 פסיכולוגים, 35%). הסיבה העיקרית להתארכות תקופת ההתמחות של הפסיכולוגים החינוכיים היא עומס העבודה וצורכי השטח, שאינם בהתאם לדרישות ההתמחות. התארכות תקופת ההתמחות פוגעת במקצועיות של הפסיכולוגים וגורמת לקושי ארגוני ומערכתי, עקב ריבוי פסיכולוגים שאינם מורשים על פי חוק לעבוד באופן עצמאי.

- **תיקונים בחוק חינוך מיוחד והשפעתם על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים -** לאור התיקונים לחוק חינוך מיוחד נוספו סוגי ועדות לצורך יישומו שבהן משתתפים פסיכולוגים, מצב שהביא לעלייה של כ-112.3% במספר הדיונים שבהם השתתפו הפסיכולוגים החינוכיים בין השנים 2017 - 2023 (מ-105,541 ל-224,024 דיונים), ובכך להוספת מטלות לעבודת הפסיכולוגים. זאת לצד תקינה שלא עודכנה במשך עשרות שנים והקצאת משרות הפסיכולוגים לתלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים המשולבים בחינוך הרגיל, שמתבצעת שלא בהתאם לאמור בחזר מנכ"ל משרד החינוך. הדבר מעצים את תחושת השחיקה בקרב הפסיכולוגים החינוכיים המועסקים בשפ"חים, ועלול בתורו לשמש זרז עבורם לעזיבת השירות הציבורי ולפגיעה באיכות ובהיקף השירותים שמספק השפ"ח לציבור לקוחותיו. מצב זה גם עלול להוביל לפגיעה במענים שנותנים הפסיכולוגים החינוכיים לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך, וזאת נוכח הסטט שעות עבודתם לטובת הכנה לדיוני ועדות חינוך מיוחד וההשתתפות בהן, ובלי שניתן מענה ממשרד החינוך לעומס שנוצר ולשעות העבודה הנוספות שעליהם להקדיש לטובת השתתפות בוועדות ומילוי המטלות הנלוות אליהן.



תכנון העבודה בשפ"ח - על אף היותה של תוכנית העבודה כלי קריטי לארגון לצורך השגת מטרותיו, חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332¹⁷ אינו מנחה את השפ"ח לכלול בתוכנית העבודה שלהם מרכיבים אשר אמורים להבטיח את האפקטיביות של תוכנית העבודה ואת הבקרה על ביצועה. שום שפ"ח מהשפ"ח שובדקו - בעיריות **אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה, ובמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** - לא קבע את לוחות הזמנים של תוכנית העבודה שלו ואת אבני הדרך לעמידה ביעדים. מלבד השפ"ח של עיריית **נתניה**, יתר השפ"ח שובדקו לא קבעו את הגורמים האחראים להשגת היעדים. תוכניות העבודה של השפ"ח של עיריית **לוד** ושל המועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** כוללות יעדים רבים שהועתקו באופן מלא או חלקי מהיעדים שנקבעו בתוכניות של שנים קודמות, ללא התייחסות למדדי הביצוע או למידת העמידה בהם בשנה שחלפה. היעדים שקבעו השפ"ח של עיריות **טבריה, טייבה ולוד** ושל המועצה האזורית **אשכול** הם כלליים ואינם מדידים. נוסף על כך לא מתקיים הליך סדור של אישור תוכניות העבודה בשום מחוז ממחוזות משרד החינוך שובדקו - דרום, מרכז וצפון.**

תמהיל השירות של השפ"ח

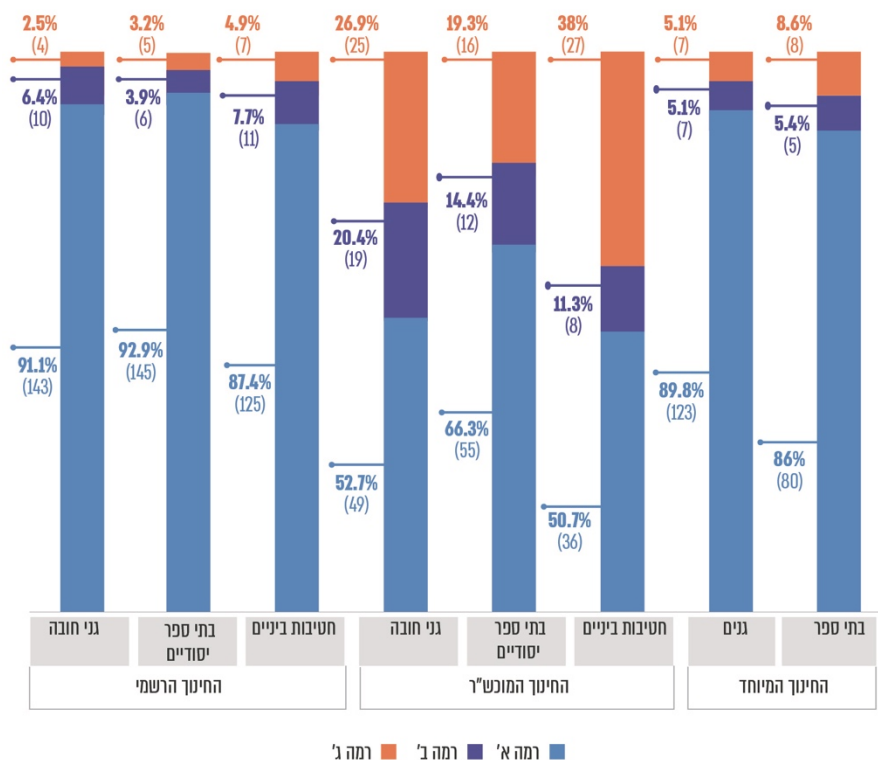
- **אי-ריכוז מידע על רמות השירות -** למרות היותו של משרד החינוך הגוף המאסדר של עבודת השירות הפסיכולוגי החינוכי אשר אמון על הקצאת תקנים לשפ"ח, אין בידיו ריכוז מידע על רמות השירות הניתן בכל אחד מהשפ"ח ברחבי הארץ. מידע זה לא נמצא גם בידי הפסיכולוגים המחוזיים של מחוזות דרום, מרכז וצפון לגבי השפ"ח שעליהם הם אמונים.
- **היעדר אחידות במתן השירות -** נמצא כי בכל השפ"ח שובדקו, מלבד השפ"ח של עיריית **טייבה**, ניתן שירות ברמה א' לתלמידי גן חובה ויסודי בחינוך הרשמי, ואילו בשפ"ח של עיריית **טייבה** ניתן שירות ברמה ג' בלבד לתלמידים אלו. לחטיבות הביניים ניתן שירות ברמה א' בכל השפ"ח שובדקו, מלבד בשפ"ח של עיריית **טייבה ונתניה**, שבהן ניתן שירות ברמות ג' ו-ב' בהתאמה. כלומר, ב**טייבה** ניתן שירות פסיכולוגי חינוכי לגני החובה, לבתי הספר היסודיים ולחטיבות הביניים במצבי חירום בלבד, וב**נתניה** ניתן שירות פסיכולוגי חינוכי לחטיבות הביניים בהיקף של 8 שעות בשבוע. כמו כן נמצא כי בשפ"ח של עיריות **אשקלון וטבריה** ושל המועצה האזורית **אשכול** ניתן שירות ברמה א' לגני החובה ולבתי הספר היסודיים של החינוך המוכשר, ואילו בשפ"ח של העיריות **טייבה ולוד** ושל המועצה האזורית **מטה אשר** ניתן שירות ברמה ג' בלבד לחינוך המוכשר; השפ"ח של עיריית **נתניה** מעניק שירות ברמה ג' לגני החובה של החינוך המוכשר וברמה ב' לבתי הספר היסודיים של מסגרות חינוך אלה. כמו כן, הפרשנות לגבי רמות השירות משתנה בין רשות לרשות, כך שלגבי אותה רמת שירות קיימת שונות גדולה בין רשות לרשות ביחס לתדירות הביקורים במוסדות החינוך ומספר השעות המוקצות לכל ביקור במסגרות החינוך. למשל, אף על פי שלכאורה ברוב השפ"ח שובדקו ניתן שירות ברמה א' לרוב שכבות גילי 5 - 15 בהתאם לכתוב בחוזר, השונות בין הרשויות מבחינת מספר השעות השבועיות הניתנות ברמת שירות זו היא גדולה. טווח השעות בקרב הרשויות בחינוך הרשמי היה שעה עד שלוש שעות עבור ילדי גן חובה ובין ארבע שעות ל-12 שעות

17 על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי", הוראת קבע 0332 (אוגוסט 2022) (חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0332 או חוזר מנכ"ל 0332).



לתלמידי בתי הספר היסודיים וחטיבות הביניים. שונות זו נמצאה גם בקרב מוסדות החינוך המיוחד - לגני החינוך המיוחד הוקצו שעה וחצי עד שלוש שעות שבועיות, ואילו לבתי הספר של החינוך המיוחד הוקצו ארבע עד 12 שעות שבועיות.

רמות השירות בשפ"חים על פי סקר מנהלי השפ"חים



על פי סקר מנהלי השפ"חים שעשה משרד מבקר המדינה.

מתן שירות לגיל הרך - למרות החשיבות הרבה של מתן שירותים פסיכולוגיים חינוכיים לפעוטות ולתינוקות מגיל לידה עד גיל שלוש עקב היותה של תקופה זו חלון הזדמנויות להתפתחות תקינה, ואף שהאחריות לקבוצת גיל זו הועברה למשרד החינוך כשלוש שנים לפני תחילת הביקורת, המשרד לא התייחס לצורך להעניק שירותי שפ"ח למסגרות החינוך של קבוצה זו, חוץ מאשר התערבות מערכתית ראשונית במצבי חירום ומשבר בלבד: פגיעה או חשד לפגיעה בפעוטות על ידי איש צוות או מקרה חירום אחר שבו נפגע פעוט פגיעה חמורה. מצב זה גורם לעיכוב בזהוי ובאיתור של ילדים בעלי צרכים מיוחדים או צרכים נפשיים ובמתן מענים להם.



● **מתן השירות הפסיכולוגי לבני 3 - 4 ולבני 16 - 18** - אף על פי שמשרד החינוך קבע בחוזר מנכ"ל 0332 כי שאיפתו היא לספק שירותים פסיכולוגיים-חינוכיים גם למסגרות החינוך שבהן לומדים בני 3 עד 4 ובני 16 עד 18, ולמרות החשיבות שבהענקת שירות פסיכולוגי-חינוכי לילדים בגילים אלה, בחוזר נקבע כי "בשלב זה" המשרות שבתקן המשרד מוקצות רק למתן טיפול לבני 5 - 15 בחינוך הרגיל ולבני 3 - 21 בחינוך המיוחד. אשר לקבוצות הגיל האחרות, על פי משרד החינוך, מנהל השפ"ח ומנהל אגף החינוך של הרשות המקומית ישקלו את אופן הקצאת המשאבים עבורן.

● **החינוך המוכש"ר¹⁸ (מוכר שאינו רשמי) - חוזר מנכ"ל משרד החינוך אינו מתייחס** לחינוך המוכש"ר מבחינת הקצאת המשאבים. אף על פי שמדיניות המשרד היא להקצות משאבים לחינוך המוכש"ר בדומה לחינוך הרשמי, מסקר כלל-ארצי בקרב מנהלי שפ"חים עלה כי רק כ-57% ממוסדות החינוך במסגרת החינוך המוכש"ר לגילי 5 - 15 מקבלים שירות ברמה א' מהשפ"חים, זאת לעומת כ-91% ממוסדות החינוך בחינוך הרשמי. עולה כי שירות ברמה ג' ניתן בבתי ספר יסודיים של החינוך המוכש"ר בכ-19.3% מהשפ"חים, בגני החובה - בכ-26.9% מהשפ"חים, ובחטיבות הביניים - בכ-38% מהשפ"חים. משמע שתלמידים רבים וצוותי החינוך בחינוך המוכש"ר אינם מקבלים שירותים כמו ייעוץ, הדרכה וליוי למסגרות החינוך, הערכות פסיכולוגיות והתערבויות פסיכולוגיות טיפוליות לילדים עם צרכים מיוחדים או בסיכון גבוה, ייעוץ וטיפול להורים וייעוץ למנהל (ובמידת הצורך לצוות החינוכי) שלוש פעמים בשנה.

🔴 **משך ההמתנה לקבלת השירות בשפ"ח** - על פי סקר שהפיץ משרד מבקר המדינה להורים לילדים בני 3 - 18, משך ההמתנה הממוצע לקבלת שירות ראשוני עמד על כ-54.6 ימים בשפ"חים, כ-89.7 ימים בקופות החולים וכ-36.7 ימים אצל מטפל פרטי. השוק הפרטי מאפשר קבלת טיפול בתוך פרקי זמן כמעט מידיים (בקרב כ-49% מההורים שפנו למטפלים הפרטיים - עד עשרה ימים; וכ-76% מההורים קיבלו את השירות בתוך חודש). בשפ"חים מספר ההורים שקיבלו מענה בתוך חודש ירד לכ-57%, ובקופות החולים הוא ירד אף יותר - לכ-37%. לצד זאת, מהסקר עולה כי משך ההמתנה לשפ"ח נתפס לעיתים כארוך, והדבר עלול להוביל לאי-פנייה לשפ"ח אם עולה הצורך בכך, או לחלופין לפנייה לקבלת טיפול בתשלום בשוק הפרטי.

🔴 **ממשק העבודה עם הרשות המקומית** - על פי ממצאי הסקר שהפיץ משרד מבקר המדינה למנהלי השפ"חים, מנהלי השפ"חים העלו אתגרים משמעותיים בכל הנוגע לממשק העבודה בין השפ"חים לרשויות המקומיות שבהן הם פועלים, שמלווה לעיתים בקשיים הקשורים לתפיסת השירות הניתן בשפ"ח, למקומו ולחשיבותו מבחינת גורמים ברשות המקומית, והדבר משפיע על עבודתם השוטפת של הפסיכולוגים בשפ"חים. בביקורת עלה כי קיימת שונות בתנאי העבודה בין השפ"חים, שמקורה בהיקף המשאבים שמשקיעות הרשויות המקומיות בשפ"חים ובגמישות שהן מאפשרות בתנאי ההעסקה של הפסיכולוגים בשפ"ח. שונות זו באה לידי ביטוי הן ברשויות שבהן נעשתה ביקורת העומק

18 מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי נמצאים בבעלות גופים ציבוריים, כמו רשויות מקומיות ותאגידים, או בבעלות גופים פרטיים. עובדי ההוראה בהם אינם עובדי מדינה, והמוסדות נהנים ממידה כלשהי של אוטונומיה בתוכנית הלימודים. חינוך זה כולל זרמי חינוך מגוונים, ובהם החינוך החרדי, החינוך האנתרופוסופי, החינוך הדמוקרטי, בתי ספר פרטיים לאמנות או למדעים ובתי ספר בין-לאומיים; קיימים בתי ספר בחינוך המוכש"ר המיועדים גם לאוכלוסיית המיעוטים הלאומיים.



והן ברמה הארצית, כפי שעולה מתשובות מנהלי השפ"חים לסקר שהועבר במסגרת הביקורת. כך מבין הרשויות המקומיות שנבדקו, עיריית **נתניה** אינה משלמת לפסיכולוגים בשפ"ח עבור שעות כוננות. עיריית **טבריה** משלמת עבור שעות כוננות לדרג ניהולי ושני פסיכולוגים, ועיריית **טייבה** משלמת שעות כוננות לפסיכולוגים מומחים בלבד. בעיריית **אשקלון ולוד** ובמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** משולמות שעות כוננות בהיקף משתנה, בהתאם להחלטת הרשות ובהתאם למעמדו המקצועי של הפסיכולוג בשפ"ח. לצד זאת, עיריית **אשקלון, לוד ונתניה** והמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** שילמו לכל הפסיכולוגים המועסקים בשפ"ח את הוצאות החזקת הרכב לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל וכן לאחר פרוץ המלחמה, והעיריית **טבריה וטייבה** אינן משתפות בהוצאות הרכב של כלל הפסיכולוגים בשפ"ח אלא בהוצאות הרכב של מנהל השפ"ח בלבד. נוסף על כך, בעוד שהעיריית **אשקלון, טייבה, ונתניה** והמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** מאפשרות גמישות לפסיכולוגים החינוכיים בהחתמת כרטיס הנוכחות, עיריית **טבריה** אינה מאפשרת לפסיכולוגים בשפ"ח גמישות בהחתמת כרטיס נוכחות, והם נדרשים להגיע למשרדי השפ"ח לצורך כך. יצוין כי בעיריית **לוד** הגמישות הייתה קיימת בתקופת הביקורת, אך נכון למאי 2025 העירייה עדכנה כי הגמישות בהחתמת הכרטיס אינה אפשרית עוד.

סביבת העבודה בשפ"ח

- **מצבם הפיזי של השפ"חים שנבדקו** - בשפ"חים של עיריית **אשקלון, טבריה, טייבה ונתניה** ושל המועצה האזורית **אשכול** קיימים מפגעי תחזוקה ובהם סדקים וטיח מתפורר, רהיטים שריפודם קרוע ובעיות רטיבות ובשפ"חים של עיריית **אשקלון, טבריה וטייבה** ושל המועצה האזורית **אשכול** קיימים ליקויי בטיחות ובכלל זה ארונות חשמל חשופים, שקעי חשמל שבורים וחוטי חשמל חשופים שהם בגדר סכנה לעובדי השפ"ח ולמבקרים בו.



ליקויי חשמל בשפ"חים אשכול, אשקלון וטבריה



מימין - שפ"ח אשכול; משמאל - שפ"ח טבריה.



שפ"ח אשקלון.

צולם על ידי צוות הביקורת בשפ"ח אשכול ב-27.5.24, בשפ"ח אשקלון - ב-21.5.23 ובשפ"ח טבריה - ב-15.2.24.



- **קביעת התנאים הפיזיים בשפ"חים** - למרות השפעתם של התנאים הפיזיים שבהם פועל השפ"ח על נותני השירות ומקבליהם ועל איכות השירות שניתן בו, משרד החינוך לא גיבש הנחיות או המלצות לגבי סביבת העבודה ולגבי תנאי העבודה הפיזיים בשפ"חים ולגבי מתן שירות בהיבט הפיזי בהם. משרד הבריאות קבע תקנים לגבי התנאים הפיזיים ולגבי המתקנים הנדרשים בשפ"ח לצורך ההכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. עם זאת, השפ"חים שאינם מוכרים על ידי משרד הבריאות אינם מחויבים לפעול על פי תקנים אלה.

- **עמידת השפ"חים שנבדקו בכללים שקבע משרד הבריאות בנוהל ההכרה 2022** - אף על פי שהשפ"חים של עיריית **אשקלון**, **טבריה**, **לוד** ו**נתניה** ושל המועצות האזוריות **אשכול** ו**מטה אשר** הם שפ"חים מוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, הם אינם עומדים במלוא התקנים לגבי התנאים הפיזיים ולגבי המתקנים הנדרשים בשפ"ח שנקבעו על ידי משרד הבריאות לצורך ההכרה בשפ"ח כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית. שפ"ח **טייבה** אינו מוכר להתמחות ולכן אינו מחויב לעמידה בדרישות המפורטות בנוהלי ההכרה של משרד הבריאות. עם זאת, אי-עמידתו של המבנה שבו פועל שפ"ח **טייבה** בדרישות אלו, היא אחת הסיבות לכך ששפ"ח **טייבה** אינו יכול לקבל הכרה כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.

- **מיגון השפ"חים** - השפ"חים של עיריית **טבריה**, **טייבה** ו**נתניה** ושל המועצה האזורית **אשכול** אינם ממוגנים, ופתרון המיגון הקיים בשפ"חים של עיריית **נתניה** והמועצה האזורית **מטה אשר** אינו מספק, שכן הפער בין מקום הימצאו של המרחב המוגן לימן ההגעה אליו אינו מאפשר התגוננות מלאה לכלל עובדי השפ"ח והמבקרים בו, בפרט של עובדים או מבקרים עם מוגבלויות.

אופן פעילותם של השפ"חים בסביבה הדיגיטלית והממשק שלהם עם משרד החינוך ועם הרשות המקומית

- **הקמת מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים על ידי משרד החינוך** - מדוח מבקר המדינה משנת 2021¹⁹ עלה כי אין למשרד החינוך מאגר נתונים ארצי המתעד את היקף הטיפול של השפ"חים בתלמידים, וכי משרד החינוך נמצא בשלב של אפיון מערכת מסוג זה. בחלוף כארבע שנים מממועד סיומה של הביקורת הקודמת וכשלוש וחצי שנים מקבלת דיווח משרד החינוך על תיקון ליקויים, הליקוי עדיין לא תוקן, ומשרד החינוך עדיין לא הקים מערכת מחשוב לניהול עבודת השפ"חים והוא עדיין בשלב האפיון. בעקבות כך, המשרד אינו אוסף ומנתח מידע קריטי לצורכי מעקב ובקרה, קבלת החלטות וקביעת מדיניות בתחומי השפ"ח.

- **ניהול מידע בשפ"חים שנבדקו** - בשלוש מתוך שבע הרשויות המקומיות שנבדקו - בעיריית **טבריה** ו**טייבה** ובמועצה אזורית **אשכול** - לא קיימת מערכת מחשוב ייעודית. בשלושה מארבעת השפ"חים שבהם קיימת מערכת מחשוב ייעודית לניהול המידע - בעיריית **אשקלון** ו**נתניה** ובמועצה האזורית **מטה אשר**, המידע מתועד במלואו - מספר האבחונים וההערכות, ההתערבויות וההיועצויות - ובאחד מהם, בעיריית **לוד**, המידע מתועד באופן חלקי. לצד זאת, מתייעד המידע שנאסף באמצעות מערכות

19 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד - היערכות הרשויות המקומיות בטיפול בנפגעי חרדה בשעת חירום (2021).



ייעודיות אלו, לא ניתן להפיק מידע בנוגע לכלל התלמידים שקיבלו את שירותי השפ"ח. בשניים מבין שלושת השפ"חים שבהם לא קיימת מערכת כזו, בעיריות **טבריה וטייבה**, לא מתבצע כלל תיעוד כאמור, ובאחד מהם - במועצה האזורית **אשכול** - מתבצע תיעוד חלקי בלבד.

- **אבטחת המידע הממוחשב בשפ"חים** - למרות חשיבות קיומן של הנחיות בנושא אבטחת מידע ושמירת רשומות וירטואליות בעבודת השפ"חים בעיתות שגרה וחירום, נמצא כי מלבד הנחיות מצומצמות וכלליות שפרסם משרד החינוך בשנת 2014 בנוגע לשמירת רשומות וירטואליות והנחיות שניתנו בתקופת הקורונה בנוגע לשימוש בתיבות דוא"ל פרטיות, משרד החינוך לא פרסם הנחיות מעודכנות הנוגעות לאבטחת מידע בזמן עבודה מרחוק ולתיעוד ולשמירה של רשומות פסיכולוגיות וירטואליות בשפ"חים בעיתות שגרה וחירום. זאת ועוד, למרות ההיקפים חסרי התקדים של אוכלוסייה שפונתה מביתה ופיזור הגיאוגרפי בכל רחבי הארץ, משרד החינוך פרסם דגשים מעודכנים לאבטחת מידע חסוי ולשמירת קבצים באופן ממוחשב רק כשמונה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

- **האמצעים לעבודה מרחוק וקיום נוהלי אבטחת מידע ברשויות המקומיות שנבדקו** - העיריות **טבריה, טייבה ולוד** והמועצה האזורית **אשכול** אינן מספקות מחשבים ניידים לפסיכולוגים בשפ"ח, ועיריית **טבריה** אף אינה מספקת מחשבים ניידים למרבית הפסיכולוגים בשפ"ח, דבר המוביל לכך שהפסיכולוגים החינוכיים משתמשים במחשביהם הניידים הפרטיים לצורך עבודתם השוטפת, והעבודה מרחוק מתבצעת ללא חיבור לשרת הרשות. נוסף על כך, עיריית **טבריה ולוד** לא הכינו נוהלי אבטחת מידע, ונוהלי אבטחת המידע של עיריית **אשקלון ונתניה** ושל המועצה האזורית **אשכול** אינם כוללים הנחיות הנוגעות לשימוש במחשבים ניידים פרטיים בעבודה השוטפת. עיריית **טייבה** מסרה כי היא הכינה נוהל אבטחת מידע, אך עם זאת במועד סיום הביקורת נוהל אבטחת המידע עדיין לא הועבר למשרד מבקר המדינה.

- **שימוש בכתובת דוא"ל רשותית** - נמצא כי בניגוד להנחיות האוסרות על שימוש בתיבת דוא"ל פרטית, ובניגוד להנחיית משרד החינוך הנוגעת לשימוש בכתובת הדוא"ל הרשותית לצורך התכתבות בין אנשים בתוך השפ"ח ומחוצה לו, כתובות הדוא"ל של כ-69% מנהלי שפ"חים שפורסמו באתר המרשתת של משרד החינוך היו כתובות דוא"ל פרטיות, דבר המעיד על השימוש שנעשה בהן בעבודה השוטפת של משרד החינוך מול מנהלי השפ"חים ועל כך שאגף הפסיכולוגיה במשרד החינוך, שאמור לאכוף את איסור השימוש בכתובות הדוא"ל הפרטיות, מקיים תקשורת עם מנהלי שפ"חים אלה באמצעות כתובות דוא"ל פרטיות. נוסף על כך, עיריית **טבריה** לא סיפקה לעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית, עיריית **טייבה** סיפקה רק לחלק מעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית, ועיריית **לוד** סיפקה רק לכשליש מעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית. משתמע מכך שלפסיכולוגים החינוכיים אין דרך אחרת לקיים תקשורת לצורכי עבודה אלא באמצעות תיבות הדוא"ל הפרטיות. במועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** עובדי השפ"ח משתמשים בכתובות הדוא"ל הפרטיות שלהם במסגרת העבודה השוטפת, וזאת אף על פי שהרשות המקומית שבה הם פועלים סיפקה לעובדי השפ"ח כתובת דוא"ל רשותית.



תפקוד משרד החינוך בכל הנוגע לשפ"חים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

- איסוף נתוני השפ"חים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - משרד החינוך**

אסף נתונים על מספר הפסיכולוגים המתערכים במרכזי קליטה ועל התערבויות פסיכולוגיות בשל מצב החירום למשך החודשים הראשונים למלחמה בלבד, וזאת אף על פי שלאחר חודשיים מספר המפונים נותר רחב היקף. בהיעדר מערכת ממוחשבת לניהול עבודת השפ"חים, איסוף הנתונים בחודשים אלו בנוגע להתערבויות פסיכולוגיות בשל מצב החירום התבצע באמצעות סקר שהופץ בקרב פסיכולוגים, אשר מולא באופן אנונימי וללא חובת הזדהות באתר אינטרנטי שהופעל על ידי גורמים פרטיים והיה פתוח לציבור הרחב. דבר זה היה עלול לגרום לחוסר דיוק בנתונים שנאספו ולפגוע באבטחתו של המידע שנאסף.
- הרחבת המענים הפסיכולוגיים בשפ"חים - משרד החינוך**

אפשר את הרחבת המענים הפסיכולוגיים בשפ"חים בזמן מלחמת חרבות ברזל באמצעות שני ערוצים תקציביים: הקמת מערך תגבור של פסיכולוגים באמצעות זכיין של משרד החינוך בהיקף כספי של כ-21 מיליון ש"ח לשנת הלימודים התשפ"ד (ספטמבר 2023 - אוגוסט 2024) והרחבת מעני השפ"חים באמצעות סלי תגבור בתקציב כולל מתוכנן של כ-16 מיליון ש"ח. נמצא כי במערך התגבור השתמשו מספר מצומצם של רשויות (בין שישא שפ"חים מאוקטובר 2023 עד ינואר 2024 לשמונה שפ"חים במרץ 2024) בלי שמשרד החינוך עשה בדיקה בנוגע לסיבות לאי-שימוש במערך התגבור ברשויות מקומיות נוספות. עוד נמצא כי בעקבות פרסום האפשרות להרחבת המענים בשפ"חים באמצעות סלי התגבור התקבלו בקשות מ-164 מתוך 257 השפ"חים (64% מכלל השפ"חים). למרות הצורך בהרחבת המענים הניתנים בשפ"חים בעקבות המלחמה, המשתקף במספר הבקשות שהתקבלו מהשפ"חים להפעלת סלי התגבור, רק כשלושה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל התאפשר למרבית מנהלי השפ"חים להרחיב את המענים שהם נתנו במצב החירום המתמשך לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך באמצעות ערוץ זה.
- הנחיות לתיאום בין שפ"חים - רק שמונה שבועות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל**

פרסם משרד החינוך לראשונה הנחיות כתובות הנוגעות לתיאום בין שפ"חים. ההנחיות הכתובות שפרסם המשרד לא כללו הנחיות אופרטיביות לגבי יצירת הקשרים הנדרשים בין מנהלי השפ"חים הקולטים למנהלי השפ"חים המפונים או מסמכי עזר להסדרת התיאום.
- סיוע נפשי לצוותי השפ"חים - למרות החשיבות הרבה של ניטור הבעיות הנפשיות של הפסיכולוגים והצורך להעניק להם סיוע מקצועי במידת הנדרש, חוזר מנכ"ל משרד החינוך אינו מחייב מתן תמיכה נפשית לצוותי השפ"חים וגם אינו ממליץ על כך. כמו כן, הוא אינו מנחה את השפ"חים לפעול ביוזמתם לאיתור פסיכולוגים שחוו טראומטיזציה משנית²⁰, בייחוד במצבי חירום.**

20 מצב שבו אנשים הבאים במגע קרוב עם קורבן לאירוע טראומתי, כגון הורים, בני משפחה, מורים, מטפלים ואנשי כוחות ההצלה וכוחות הביטחון, עלולים לחוות מצוקה רגשית ולהפוך בעצמם במהלך הזמן לקורבנות עקיפים.



שירות ברמה א' במרבית מוסדות החינוך הרשמי לגילי 5 - 15 - בסקר כלל-ארצי בקרב מנהלי השפ"חים נמצא כי מוסדות החינוך האמורים מקבלים שירות ברמה א' מכ- 91% מהשפ"חים.

שינוי דרישות ההתמחות - בדצמבר 2023 פרסם משרד הבריאות הנחיות מעודכנות להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית כדי לצמצם את הפער בין דרישות ההתמחות לבין צורכי מערכת החינוך, כדי לקצר את תקופת ההתמחות.

מפגשי תמיכה והדרכה קבוצתיים לפסיכולוגים החינוכיים - משרד החינוך ארגן מפגשי תמיכה והדרכה קבוצתיים בחודש הראשון שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ואף תיקצב ליווי מקצועי לשלושה מנהלי השפ"חים בעוטף עזה שהתמודדו עם פיזור אוכלוסייה גדול, ואלו סייעו בתמיכה, בהכשרות ובהדרכה, כדי לתת מענה גם לתמיכה הנפשית לשפ"חים.

מענים מקצועיים לפסיכולוגים בשפ"חים - משרד החינוך קיים הרצאות מקוונות לצוותי השפ"חים בכל רחבי הארץ החל ביום השני למלחמת חרבות ברזל. בשלושת החודשים הראשונים למלחמה קיים משרד החינוך 24 הרצאות ומפגשי למידה, ובהם השתתפו 4,593 פסיכולוגים.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד החינוך, בשיתוף מנהלי אגפי החינוך ומנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות, לגבש דרכים להעלאת המודעות בקרב ציבור ההורים ובמסגרות החינוך לקיומו של השירות הפסיכולוגי-חינוכי, לשירותים הניתנים במסגרתו ולדרכי הפנייה אליו. זאת ועוד, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף מנהלי אגפי החינוך ומנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות שבהן מתגוררים תושבים מהאוכלוסיות הערבית והחרדית, למפות את הסיבות למודעות הנמוכה במיוחד לשירותי השפ"ח בקרב הציבור הערבי והחרדי, כפי שעלה בסקר, ובעקבות כך לגבש תוכנית פעולה הכוללת יעדים, מטרות ומדדי ביצוע להעלאת המודעות לשירותי השפ"ח, תוך התייחסות לעידוד ציבורים אלה לפנות לשפ"חים הפועלים ברשויות שבהן הם מתגוררים כשעולה הצורך בכך.

על משרד החינוך לפעול לגיבוש מדדים וקריטריונים עדכניים להקצאת משרות של פסיכולוגים חינוכיים לטיפול בילדים ובבני נוער, על רקע הגידול הנוכחי והגידול הצפוי בצורכיהם של בני נוער ובמענים הרגשיים והנפשיים הנחוצים להם, וכן עליו לבחון את מפתח התקינה הנוכחי על פי מדדים וקריטריונים אלה. מומלץ כי מפתח התקינה יעודכן בכפוף לתוצאות הבדיקה כדי לאפשר למשרד החינוך לקבל תמונת מצב מהימנה בנוגע לתת-איוש התקנים והמשרות, לעומת הצרכים הנוכחיים והעתידיים. מומלץ כי במסגרת זו יגובשו יעדים לאיוש התקנים והאמצעים להשגתם ויוגדרו פרקי הזמן המרביים לבחינת הצורך בעדכון מפתח התקינה. נוסף על כך, מומלץ למשרד החינוך לעדכן את הקצאת



משרות הפסיכולוגים החינוכיים בהתאם לחוזר מנכ"ל, באופן שבמסגרת ההקצאה יובא בחשבון התקן הנדרש לתלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך על שלאורך השנים לא בדק את יישום הנחיותיו לעניין העמידה בתנאי הסף של המעמד המקצועי של מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות כתנאי למינוים, דבר העלול לפגוע ברמה המקצועית של השירות הניתן לתושבי הרשויות המקומיות. על משרד החינוך לפעול למציאת פתרונות להעלאת הרמה המקצועית של הסגל הניהולי בשפ"חים שאינו עומד בתנאי הסף למינוי מנהל שפ"ח. לנוכח הממצאים שהועלו, מומלץ למשרד הפנים לרענן את ההנחיות מול הרשויות המקומיות בעניין העמידה בתנאי הסף של המעמד המקצועי הנדרש של מנהלי השפ"חים כתנאי למינוים.

מומלץ למשרד החינוך להשלים בהקדם את הליך האפיון והפיתוח של המערכת הממוחשבת לניהול השפ"חים. מערכת מסוג זה חיונית כדי לאפשר למשרד החינוך לקבל תמונת מצב מהימנה ועדכנית בכל רגע נתון על פעילות השפ"חים ועל מצבם בעת שגרה וביתר שאת בעת חירום, וזאת בין היתר כדי לאפשר תגובה מהירה ואפקטיבית על צרכים שמתעוררים במצבי חירום ומשתנים באופן תכוף. כמו כן, מערכת ממוחשבת תסייע לשפר את אופן קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות, את תהליכי הבקרה על פעילות השפ"חים ואת תהליכי הפקת הלקחים, שכן "מה שלא מודדים לא ניתן לנהל".

מומלץ לעיריות **טבריה וטייבה** ולמועצה האזורית **אשכול** כי עד שמשרד החינוך יפתח ויטמיע את מערכת ניהול המידע בשפ"חים, על השפ"חים שבאחריותן לרכז מידע על פעילויותיהם כדי שניתן יהיה לקבל תמונת מצב עדכנית ומהימנה, לנהל מעקב ובקרה בעניין פעולותיהם, להפיק לקחים בסוף כל תקופה ולתכנן באופן המיטבי את ניצול המשאבים במסגרת תוכניות העבודה השנתיות.

ההכרה בהתמחות משפיעה על הליך הכשרתם המקצועית של הפסיכולוגים החינוכיים בכל רמות ההסמכה, על היקף השירות בשפ"חים ועל איכותו. מומלץ למשרד החינוך והבריאות, בשיתוף הרשויות המקומיות, לגבש תוכנית עבודה משותפת הכוללת יעדים, לוחות זמנים ומדדי הצלחה לקידום ההכרה בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות. לצד זאת, מומלץ למשרדי הבריאות והחינוך להמשיך בקידום המהלכים וגיבוש הפתרונות להכרה בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות, במקביל לקידום חלופות נוספות ליצירת ממשקים בין שפ"חים מוכרים לשפ"חים שאינם מוכרים, לצורך מתן מענים לשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות ואינם פועלים במסגרת אפשרויות ההכרה הקיימות כיום, קרי שפ"ח רחב או אגד שפ"חים. מומלץ לרשויות המקומיות שבהן פועלים שפ"חים שאינם מוכרים להתמחות, להסיר את החסמים המונעים את קבלת ההכרה בהם כדי שיוכלו לעמוד בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה בהם כמוסדות להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, ואם יש חסמים שאינם מאפשרים לשפ"חים לעמוד בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה בהם, על הרשויות המקומיות לאפשר לשפ"חים לפעול במסגרת חלופות ההכרה.

על עיריית **טייבה** לסיים את הליך אישור המינוי של מנהל השפ"ח הנבחר, לגייס שדרה ניהולית-מקצועית בשפ"ח ולבצע את ההתאמות הפיזיות הנדרשות במבנה השפ"ח, לצורך עמידה בתנאי משרד הבריאות לקבלת ההכרה כמוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית.



מומלץ למשרד החינוך לקבוע בחזר המנכ"ל את הצורך לתת שירותי פסיכולוגיה חינוכית גם למסגרות החינוך שבהן נמצאים פעוטות עד גיל שלוש, וכן מומלץ כי הוא יקבע ששירותים אלו יינתנו באופן סדיר וקבוע גם לילדים בגני טרום-טרום-חובה וטרום-חובה - כדי לאפשר מתן מענים פסיכולוגיים לפעוטות וילדים בגיל הרך בסמוך למועד הופעת התסמינים והבעיות, דבר שיכול לסייע במניעה או בצמצום של התפתחות הפרעות נפשיות בגילים מאוחרים יותר. כמו כן, מומלץ למשרד החינוך לקבוע כי יינתן שירות פסיכולוגי סדיר וקבוע גם לחטיבות העליונות עקב היותה של תקופת גיל ההתבגרות מאופיינת באתגרים התפתחותיים ובהיבטים סיכוניים רבים.



מומלץ למשרד החינוך לעדכן את הקצאת משורות הפסיכולוגים החינוכיים בהתאם לחזר מנכ"ל 0332, באופן שההקצאה תביא בחשבון את התקן הנדרש לתלמידים זכאי שילוב הלומדים בחינוך הרגיל ולהתאים את היקף המשימות המוטלות על הפסיכולוגים החינוכיים להיקף כוח האדם שמועסק בשפ"חים, נוכח הגידול בהיקפן של ועדות חינוך מיוחד בעקבות תיקוני החקיקה, וכן נוכח הגידול בהיקף התשומות המוקצות לעבודת הוועדות ונוכח השפעתן של תשומות אלה על עבודת הפסיכולוגים החינוכיים.



על כל הרשויות המקומיות למלא אחר הוראות החוק ולהקפיד על קבלת אישור מהמשרד כי אין מניעה להעסקתו לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין כתנאי להתמודדות במכרזי כוח האדם למשרת פסיכולוג חינוכי. על עיריות **טבריה, טייבה ולוד** לפעול ללא דיחוי לקבלת האישורים כאמור לכל הפסיכולוגים שמועסקים בשפ"ח. על עיריות **אשקלון ונתניה** ועל המועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** להקפיד על קבלת אישור מהפסיכולוגים הגברים לפני קבלתם לעבודה ותחילת העסקתם במתן טיפול לילדים ובני נוער. מומלץ למשרדי הפנים והחינוך וכן למשרד לביטחון לאומי ולמשרת ישראל להנחות את כלל הרשויות המקומיות לפעול בהתאם להוראות החוק ולפקח על מילוי הוראות החוק במסדות שבהם ניתן שירות לאוכלוסיות פגיעות, דוגמת השפ"חים ומסדות החינוך, זאת נוסף על המידע שפרסמה משרת ישראל בנושא באתר המרשתת שלה.



מומלץ למשרד החינוך לקבוע את משכי ההמתנה המרביים לקבלת המענה הראשון מהשפ"ח. מומלץ כי משרדי החינוך והבריאות יקדמו פתרונות לצמצום משכי ההמתנה בשפ"חים ובקופות החולים בהתאמה, כדי שגם הורים שידם אינה משגת לשלם את עלויות הפסיכולוג בשוק הפרטי יוכלו להעניק לילדיהם מענים אופטימיים בתחום בריאות הנפש.



מומלץ לעיריות **אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה** ולמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר** לבצע מיפוי של תנאי העסקתם של כלל הפסיכולוגים בשפ"ח על בסיס הגדרת תפקידים ומעמדם המקצועי, היקף משרתם, הוותק במקום העבודה, הזמינות הנדרשת מהם והמשימות המוטלות עליהם. מומלץ לרשויות המקומיות לפעול לצמצום הפערים העולים מבדיקה זו ולהקצות משאבים נוספים לצורך הפעלת השירות הפסיכולוגי-חינוכי, בהלימה למשימותיהם ולעבודתם בפועל של הפסיכולוגים בשפ"ח.



מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף עם משרד הבריאות, לקבוע בנזהל את התקנים לתנאי העבודה הנדרשים לעבודת הפסיכולוגים, שהרשויות המקומיות יחויבו לעמוד בהם. זאת כדי לאפשר לעובדי השפ"חים להעניק לציבור הבא בשעריהם סביבה מכבדת המבטיחה פרטיות. מומלץ לעיריות **אשקלון, טבריה, לוד ונתניה**, ולמועצות האזוריות **אשכול ומטה אשר**, שבהן פועלים שפ"חים מוכרים להתמחות, להתאים את התנאים הפיזיים בשפ"ח





לנדרש בנוהל ההכרה ותיקוף ההכרה בשפ"ח כמוכר להתמחות. מומלץ לעיריית **טייבה** לבצע את ההתאמות הפיזיות הנדרשות בנוהל ההכרה, לצורך קבלת ההכרה להתמחות.

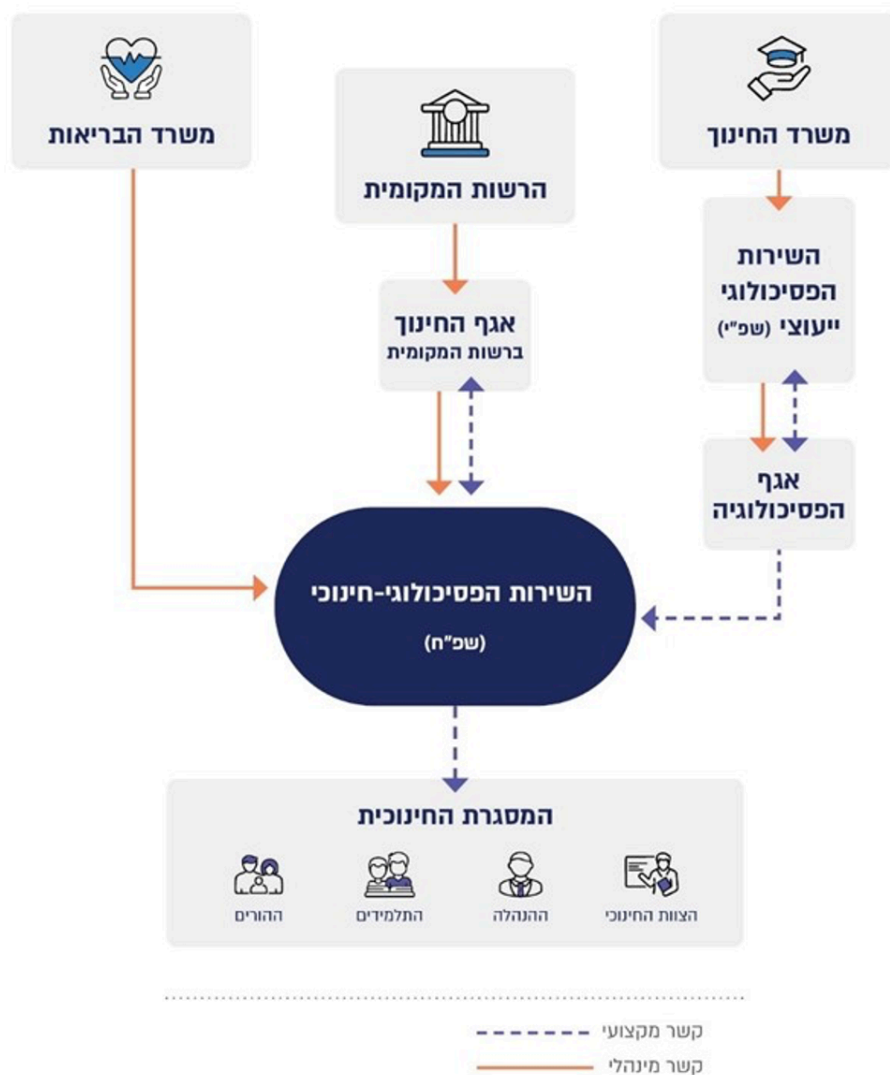
על משרד החינוך לעדכן את הנחיותיו הכתובות שעניינן אבטחת מידע, עבודה מרחוק, שמירת רשומות פסיכולוגיות דיגיטליות ואופן העברתן בין גורמים שונים בתוך השפ"ח ומחוצה לו בעיתות שגרה וחירום. מומלץ לרשויות המקומיות לעדכן את נוהלי אבטחת המידע שהן הכינו בהתייחס לנושאים אלו ולוודא כי הנחיותיהן בעניין זה מיושמות. מומלץ לעיריות **טבריה, טייבה ולוד** להכין נוהלי אבטחת מידע שיכללו תהליכי עבודה שיסייעו בשמירה על המידע האישי והרפואי של הפונים לשפ"ח, וכי הנהלת הרשות המקומית תוודא כי הם מיושמים בפועל. מומלץ לעיריות **אשקלון, טבריה, טייבה, לוד ונתניה** ולמועצה האזורית **אשכול** לכלול בנוהלי אבטחת המידע שלהן הנחיות הנוגעות לשימוש במחשבים ניידים פרטיים במסגרת העבודה השוטפת.

על כל הרשויות המקומיות, ובפרט על עיריות **טבריה, טייבה ולוד**, לספק תיבת דוא"ל רשותית לכלל הפסיכולוגים בשפ"ח כדי שישתמשו בה באופן בלעדי בעבודתם השוטפת, וכן עליהן להנחות את כל עובדי השפ"ח לפעול בהתאם להנחיות הנוגעות לשימוש בכתובת הדוא"ל הרשותית. על מנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות לאכוף הנחיות אלו. על משרד החינוך לעמוד על יישום ההנחיות הנוגעות לשימוש בלעדי בכתובת הדוא"ל הרשותית, ולאכוף אותן על ידי עדכון כתובות הדוא"ל הרשותיות בפרטי הקשר של מנהלי השפ"חים שברשותו ובאמצעות שימוש בהן בעבודה השוטפת מול מנהלי השפ"חים.

מומלץ למשרד החינוך להגדיר מנגנונים מתאימים לשם איתור וזיהוי יזומים של טראומטיזציה משנית בקרב הפסיכולוגים החינוכיים, ולשם מתן תמיכה נפשית פרטנית בפסיכולוגים שחווים טראומטיזציה משנית כשעולה הצורך בכך. שמירה על בריאותם הנפשית של הפסיכולוגים החינוכיים היא אינטרס של כלל הציבור, שכן הם אלו אשר מסייעים לשמירה על חוסנם הנפשי של אנשי החינוך, התלמידים והוריהם ולחזוק חוסנם הנפשי.



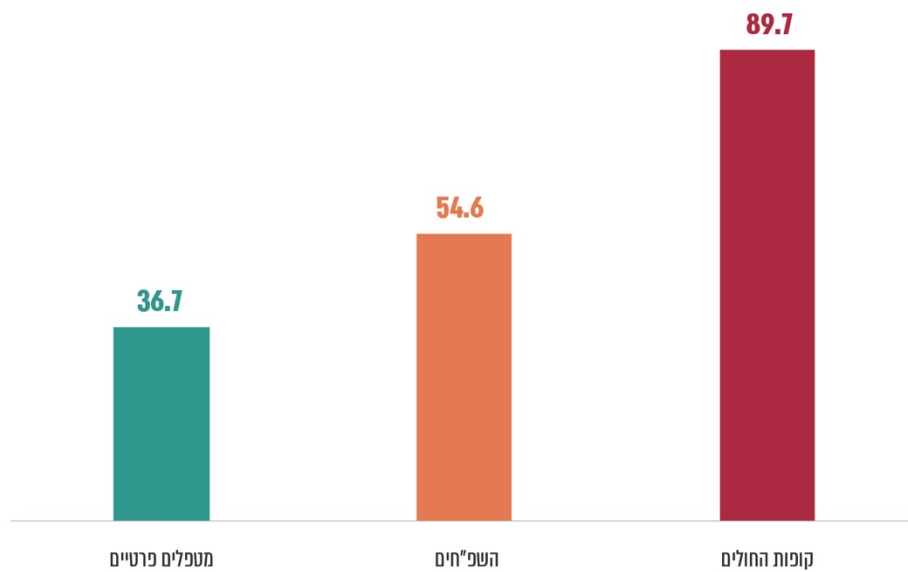
ממשקי העבודה של השירות הפסיכולוגי-חינוכי



הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.



משך ההמתנה הממוצע (בימים) של הפונים לקבלת טיפול רגשי לילדיהם עד לקבלת המענה הראשון, לפי המסגרת הטיפולית, אוגוסט - ספטמבר 2023



על פי נתוני סקר הורים שעשה משרד מבקר המדינה.



סיכום

השירות הפסיכולוגי-חינוכי הוא המערך הנפשי היחיד הזמין לכל ילד במדינת ישראל, ועל כן יש לו תפקיד קריטי בזיהוי ובמניעה של מצוקות נפשיות בקרב ילדים ובני נוער. מגפת הקורונה שפרצה בשנת 2020 הביאה לעלייה חדה בשיעור הילדים ובני הנוער החווים מצוקה, דיכאון וקשיים נפשיים אחרים. אירועי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל השפיעו בראש ובראשונה על אוכלוסיות במעגלי הפגיעה הישירה אך גם על כלל הילדים ובני הנוער במדינת ישראל הנמצאים במעגלי חשיפה שונים, שהיו נתונים למתקפות טילים בעוצמות משתנות ושהושפעו מכך מהבחינה הנפשית במהלך המלחמה.

נוכח חשיבותו של השירות הפסיכולוגי החינוכי במתן מענים על קשיים אלו, על משרד החינוך, בשיתוף מנהלי אגפי החינוך ומנהלי השפ"חים ברשויות המקומיות, להעלות את המודעות בקרב ציבור ההורים ובמסגרות החינוך למענים הרגשיים והנפשיים שנותן השירות הפסיכולוגי-חינוכי ולדרכי הפנייה אליו.

כדי לאפשר מתן שירות פסיכולוגי-חינוכי ברמה גבוהה לכלל השכבות והאוכלוסיות במדינת ישראל, על משרד החינוך להתאים את היקפי כוח האדם המועסקים בשפ"חים לצרכים העולים מהשטח, לקבוע סטנדרטים לסביבה הפיזית והדיגיטלית שבה פועלים הפסיכולוגים החינוכיים, תוך שימת דגש מיוחד על פיתוח מערכות מידע מסונכרנות ומתואמות שיאפשרו לקבל תמונת מצב אמינה על מצב השירות בארץ. נוסף על כך, על משרד החינוך והרשויות המקומיות להגביר את אבטחת המידע הרגיש על המטופלים השמור במערכות המידע של השפ"חים, ולוודא כי הנחיותיהם בעניין זה מיושמות בפועל. זאת ועוד, על הרשויות המקומיות לפעול על פי החוק לעניין גיוס כוח האדם לשפ"חים, תוך הקפדה על קבלת אישור מהמשרה כי אין מניעה להעסקת המועמדים לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין, כתנאי להתמודדותם במרכזי כוח האדם למשרת פסיכולוג חינוכי, לקדם את ההכרה בשפ"חים שאינם מוכרים להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית כמוסדות המוכרים להתמחות או לאפשר להם לפעול במסגרת חלופות ההכרה, ולמצב את השפ"ח כגורם המרכזי בקידום רווחתם ובריאותם הנפשית של התלמידים ברשות המקומית.

כדי להבטיח פעילות מועילה ומקצועית של השירותים הפסיכולוגים החינוכיים באירועי חירום עתידיים, מומלץ למשרד החינוך, בשיתוף הרשויות המקומיות, לקיים הליך עמוק ומקיף של הפקת לקחים על בסיס הניסיון שצברו במהלך מלחמת חרבות ברזל. מומלץ למשרד החינוך, בהתאם למסקנות הליך זה, לעדכן את הנחיותיו הנוגעות לפעילות השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים בעת חירום, לפתח כלי עזר לשימוש מנהלי השפ"חים והפסיכולוגים המחזיים באירועי חירום, ולתרגלם במסגרת תרגולי המוכנות לחירום של משרד החינוך ושל הרשויות המקומיות.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי אמון על שמירת הבריאות הנפשית של דורות העתיד של מדינת ישראל, ובכך על עצם עתידה. פגיעה בו ותפקודו הלקוי פוגעים במאות אלפי תלמידי ישראל ובהוריהם, ומונעים מהם את מימוש הזכויות הבסיסיות לקבלת שירותי בריאות וחינוך שוויוניים בחינם. יישום ההמלצות המוצגות בדוח זה עשוי לאפשר עמידה איתנה ואיכותית של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים במדינת ישראל, הן בעת שגרה והן בהתרחש מצבי החירום התכופים במדינת ישראל, על האתגרים הכרוכים בהם.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



התנהלות בחירות ובמלחמת
חרבות ברזל

כוח אדם בעת חירות ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל



כוח אדם בעת חירום ברשויות המקומיות - מלחמת חרבות ברזל

רקע

הרשות המקומית מוגדרת "לבנת היסוד לטיפול בעורף" במצבי חירום, נוכח היותה הגורם השלטוני המצוי בממשק ישיר עם האוכלוסייה המתגוררת בשטח שיפוטה, ומאחר שהיא מספקת לאוכלוסייה זו את צרכיה השונים, הן על ידי אגפיה והן בשיתוף משרדי הממשלה וגופים אחרים. לשם כך עומדים לרשותה משאבי כוח האדם והאמצעים אשר בעיתות חירום הם רכיב חיוני באספקת השירותים החיוניים. במצבי חירום עשויים להתחולל שינויים מהותיים במערך כוח האדם של הרשות המקומית בשל אילוצים חיצוניים שונים. על הרשות המקומית להיערך בעת שגרה לשיבוץ עובדים כתגבורת וכהשלמה למנגנוני החירום שלה ולקבוע איש מלא של התפקידים הנדרשים לפעילותה בשעת חירום, כולל אפשרות לתוספת כוח אדם ולניוד כוח אדם במקרה הצורך. נוסף על כך, על הרשות המקומית לתכנן ריתוק של כוח אדם לשם ביצוע תפקידיה בשעת חירום. היערכות הרשות המקומית ואופן פעולתה בשעת חירום מתבססים על העקרונות המפורטים ב"תיק האב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום" משנת 2021 (תיק האב לשעת חירום). על בסיס העקרונות המפורטים בתיק האב לשעת חירום על כל רשות מקומית להכין תיק חירום רשותי מפורט המותאם למאפייניה הייחודיים ולצרכיה. בתיק האב לשעת חירום מצוין כי התמחותם המקצועית של עובדי הרשות תהיה הבסיס המקצועי להפעלתם במצבי חירום.



נתוני מפתח

338 (15%) כמות ושיעור המשרות המאושרות בפועל בעת חירום מכלל העובדים בשגרה בעיריית חדרה - השיעור הנמוך ביותר מבין הרשויות שנבדקו	3.3 מספר העובדים המרותקים בעיריית חדרה לכל 1,000 תושבים - השיעור הנמוך ביותר מקרב הרשויות שנבדקו	472 סך כולל האזעקות שהושמעו בשש הרשויות שנבדקו מתחילת המלחמה ועד ל-19.11.24	0 מספר ההכשרות למתנדבים בעיריית שפרעם משנת 2022 עד סוף תקופת הביקורת - הנמוך ביותר מבין הרשויות שנבדקו. עיריית רחובות קיימה 13 הכשרות בתקופה זו (הכמות הגבוהה ביותר, בהתאמה)
0.4% שיעור המתנדבים הרשומים מקרב אוכלוסיית רחובות - השיעור הנמוך ביותר ברשויות שנבדקו	25 מספר המתנדבים הרשומים ל-1,000 נפש מקרב האוכלוסייה המתגוררת בשטח השיפוט של עיריית באר יעקב . בשפרעם לא רשומים מתנדבים כלל	5.7 ממוצע השעות הנוספות החודשיות לעובד באוקטובר ובנובמבר 2023 בעיריית חדרה . בעיריית שפרעם הממוצע הוא 2.5 שעות	

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוגוסט 2024 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את היערכותן של הרשויות המקומיות לשעת חירום לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ואת תפקודן בחודשים הראשונים של המלחמה בהיבטי כוח אדם, ובכלל זה לגבי תקן כוח האדם ברשויות לשעת חירום, מערך המתנדבים בהן לשעת חירום והכשרות כוח האדם בהן למילוי תפקידים בעיתות חירום. הביקורת נעשתה בשש רשויות מקומיות¹: העיריות **באר יעקב**, **חדרה**,

1 הרשויות המקומיות שנבדקו (למעט המועצה המקומית **שלומי**) אינן רשויות שפוגו או שקלטו תושבים בהיקפים נרחבים. משרד מבקר המדינה יפרסם דוח בנושא **פינוי אוכלוסייה וקליטת בעקבות מלחמת חרבות ברזל**.



מגדל העמק, רחובות וספרעם והמועצה המקומית **שלומי**² (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, באגף כוח אדם לשעת חירום במשרד העבודה ובמרכז השלטון המקומי בישראל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



תקן כוח האדם בשעת חירום ואישורו - אף שהרשות המקומית אמורה להכין דוח עובדים מרותקים, הביקורת העלתה כי בתיק האב לשעת חירום או בהנחיות אחרות בנושא לא נקבע על ידי גורמי החירום הארציים, ובהם משרד הפנים, פיקוד העורף (פקע"ר) ורשות החירום הלאומית (רח"ל), מספר עובדי הרשות המקומית הדרושים להפעלתה בשעת חירום בהתאם לסוג הרשות, צרכיה ומאפייניה, ולא הוגדרה ההכשרה המקצועית הדרושה למילוי כל אחד מהתפקידים בשעת חירום. נוסף על כך, נמצא כי התקן לשעת חירום נקבע על ידי כל רשות מקומית בנפרד: **בבאר יעקב** נקבע התקן על 155 עובדים (21% ממספר העובדים בשגרה); **בחדרה** - 383 עובדים (17%); **במגדל העמק** - 410 עובדים (84%); **ברחובות** - 964 עובדים (26%); **בספרעם** - 570 עובדים (67%); **ובשלומי** - 79 עובדים (39%). פער גדול בין מספר העובדים בשגרה למספרם בחירום עלול להוביל לליקויים בתפקוד הרשות המקומית במצבי חירום.



כמות העובדים המרותקים ברשויות שנבדקו - ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו הבדלים בשיעור העובדים בתקן לשעת חירום מקרב עובדי הרשות בעת שגרה - 15% **בחדרה** (338 עובדים מתוך 2,190); 21% **בבאר יעקב** (155 עובדים מתוך 756); 25% **ברחובות** (920 עובדים מתוך 3,682); 35% **בשלומי** (70 עובדים מתוך 201); 66% **בספרעם** (561 עובדים מתוך 851); ו-82% **במגדל העמק** (402 עובדים מתוך 490). שיעור עובדים נמוך בשעת חירום עשוי להקשות על הרשות המקומית למלא את תפקידיה בשעת חירום. אף שבנוהל העדכון והדיווח של משרד העבודה נקבע כי המשרד יבדוק אם התקן שנקבע לרשות מקומית מאפשר עמידה בתפוקות או בשירות הנדרשים ממנה בעת חירום, הביקורת העלתה כי קיימים הבדלים בין הרשויות המקומיות שנבדקו הן במספר העובדים המרותקים לשעת חירום, הן בשיעורם מכלל עובדי הרשות המקומית והן בשיעור האיוש של המשרות לשעת חירום.



ניהול רשימת העובדים המרותקים ברשויות שנבדקו - רשימות העובדים לשעת חירום שמסרו הרשויות שנבדקו אינן כוללות את מלוא הפרטים החיוניים ליצירת קשר עם העובדים במצבי חירום שונים, כמו מספר טלפון וכתובת דואר אלקטרוני, ופרטים חשובים לגבי שיבוצם של העובדים. נוסף על כך נמצא כי בעיריות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות וספרעם** רשימות כוח האדם לשעת חירום כללו עובדים שעזבו ועובדים שהגיעו לגיל פרישה, אולם העיריות האמורות לא גרעו עובדים אלה מהרשימות ולא שיבצו בהן

2 במועצה המקומית **שלומי** נבדקו חלק מההיבטים נוכח המצב הביטחוני השורר באזור ופינוי האוכלוסייה וחלק מעובדי המועצה.



במקומם כוח אדם חלופי. עוד נמצא כי משרד העבודה לא ביצע בקורות לאיתור עובדים שעברו את גיל הפרישה אשר נכללים עדיין ברשימת העובדים המרותקים שהוגשו על ידי הרשויות שנבדקו.

תכניות עדכון דוח העובדים המרותקים - אף שבנוהל עדכון ודיווח של משרד העבודה נקבע כי יש לעדכן בתחילת כל שנה קלנדרית את נתוני האיוש של העובדים, לרבות משרות בלתי מאוישות, גרעת כוח אדם ועדכון בעלי תפקידים, בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו מעדכנות את דוח העובדים המרותקים באופנים שונים: העיריות **באר יעקב, חדרה, רחובות וספרעם** והמועצה המקומית **שלומי** נוהגות לעדכן את הדוח בכל תקופה ולא באופן רציף; למול זאת, עיריית **מגדל העמק** מעדכנת את הדוח לפי הצורך כל הזמן. העיריות שנבדקו עדכנו את דוח העובדים המרותקים במהלך המלחמה (בשנת 2024) והמועצה המקומית **שלומי** עדכנה את דוח העובדים המרותקים שלה ביולי 2023.

הכשרת מנכ"לים, מנהלי מכלולים וסגניהם ברשויות המקומיות - על אף ההנחיה המפורטת בתיק האב לשעת חירום ולפיה מנכ"לים ברשות המקומית, מנהלי מכלולים וסגניהם נדרשים לעבור הכשרות ייעודיות של המכללה לאיתנות ישראלית בתחום החירום (המכללה לאיתנות), עולה כי נכון לאוגוסט 2024 העיריות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות וספרעם** לא הכשירו את כל בעלי התפקידים הבכירים במערך החירום שלהן כנדרש, כמפורט להלן: **בבאר יעקב** טרם הוכשרו שני סגני מנהלי מכלול; **בחדרה** טרם הוכשרו חמישה סגני מנהלי מכלול, שני מנהלי מכלול ומנכ"לית העירייה; **במגדל העמק** טרם הוכשרו שלושה סגני מנהלי מכלול, מנהל מכלול ומנכ"ל העירייה; **ברחובות** טרם הוכשרו שני מנהלי מכלול ושני סגני מנהלי מכלול; **בספרעם** טרם הוכשרו שישה סגני מנהלי מכלול, שישה מנהלי מכלול ומנכ"ל העירייה.

מערך המתנדבים ברשויות המקומיות שנבדקו - נמצא כי בעיריית **באר יעקב** נוספו 330 מתנדבים למאגר המתנדבים של העירייה מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל; בעיריית **חדרה** נוספו 1,213 מתנדבים; בעיריית **מגדל העמק** נוספו 375 מתנדבים; בעיריית **רחובות** נוספו כ-600 מתנדבים ובעיריית **ספרעם** לא נוספו מתנדבים. הפערים הגדולים במספר המתנדבים שגויסו מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו מעיד על השוני בתפיסת ההתנדבות ברשויות שנבדקו ובמידת ההסתמכות עליהם. על אף חשיבות המיוחסת להקמת מערך מתנדבים, הפעלתו וניהולו הרציף בעיתות שגרה - חשיבות העולה מהנוהל הבין-משרדי, מהמסמכים השונים שפרסמו פיקוד העורף ומשרד הרווחה והביטחון החברתי ומתיק האב לשעת חירום - הביקורת העלתה כי גורמי החירום השונים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים לא פעלו להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות ולא קבעו אמות מידה מחייבות להפעלת המערך, ובכלל זה באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום. על אף חשיבות הכנת נוהל לגיוס מתנדבים בחירום מבעוד מועד עיריית **ספרעם** לא הכינה נוהל לקליטת מתנדבים בחירום.

הדרכות למניעת הטרדה מינית למתנדבים - הועלה כי בכל הרשויות שנבדקו עלו פערים בעניין קיום הדרכות למניעת הטרדה מינית למתנדבים: עיריית **באר יעקב** מסרה כי הממונה על מניעת הטרדות מיניות בעירייה עברה לאחרונה השתלמות בנושא וכי תתואם הדרכה למערך המתנדבים בשנת העבודה 2025; עיריית **חדרה** מסרה כי לא נעשו הדרכות ופעולות בנושא זה; עיריית **מגדל העמק** מסרה כי לא נעשו הדרכות ופעולות בנושא זה.



העירייה ציינה שבשעת חירום מגויסים על פי רוב מתנדבים זמניים, חלקם הגדול הם מתנדבים אקראיים שמתגייסים תחת "קול קורא" המיועד לצורך מסוים; עיריית **רחובות** מסרה כי לא נדרשה לכך, אך בכל פרויקט התנדבות מתבצעת הדרכה למתנדבים, בה מוצגות בפניהם כל ההנחיות הרלוונטיות לאותו פרויקט.

מערך המתנדבים בעיריית שפרעם - על אף האמור בתיק האב לשעת חירום כי הרשות המקומית תקים ועדה לתיאום מתנדבים בהובלת מכלול אוכלוסייה, נמצא כי בעיריית שפרעם לא הוקמה יחידת התנדבות ולא מונה מנהל ייעודי האחראי לנושא. כן נמצא כי חלק מהמתנדבים בעיריית שפרעם מנוהלים באמצעות מנהלת מחלקת רווחה.

ביקורות ואימונים לגבי מוכנות לשעת חירום - הביקורת העלתה ממצאים העולים בקנה אחד עם הלקחים שעלו באימונים וטרם יושמו עד למועד סיום הביקורת: עיריית **באר יעקב** לא מינתה מנהל למכלול משאבי אנוש שיהיה בעל זיקה מקצועית לתחום זה; עיריית **חדרה** לא מינתה סגן מנהל מכלול משאבי אנוש; מכלול משאבי אנוש בעיריית **מגדל העמק** אינו מאויש במלואו; עיריית **רחובות** לא הכינה מאגר מתנדבים שיהיה מוכן למילוי משימות ייעודיות בשעת חירום; עיריית **שפרעם** לא הקימה מערך מתנדבים, וממילא לא מינתה אחראי לניהולו.



תקן כוח האדם בשעת חירום ואישורו - הרשויות המקומיות שנבדקו ביצעו את המשימות המוטלות עליהן בתקופת המלחמה בהסתמך על כוח האדם שעמד לרשותן.

היבטי שכר ותשלום שעות נוספות בתקופת המלחמה - עולה כי ממוצע השעות הנוספות לעובד ברשויות המקומיות שנבדקו לא חרג ממכסת השעות הנוספות שהוקצו לעובדי הרשויות המקומיות בהוראות השעה ובתקנות שפורסמו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.

גיוס מתנדבים לאחר תחילת מלחמת חרבות ברזל - נמצא כי לאחר פרוץ המלחמה פנו העיריות **באר יעקב**, **חדרה** ו**מגדל העמק** לתושביהן דרך אתרי המרשתת שלהן וברשתות החברתיות, סייעו להם להירשם למאגר המתנדבים העירוניים ופעלו לארגון מאגר המתנדבים ולניתובם, לשם מענה על הצרכים שעלו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד העבודה ולמשרד הפנים, בהתאם להגדרות אחריותו בשגרה המפורטות בתיק האב לשעת חירום, לגבש רשימה של אירועים המחייבים עדכון מידי של דוח העובדים המרותקים, נוסף על העדכונים השנתיים. 

מומלץ למשרד העבודה לבצע בקורות נוספות על רשימות העובדים המרותקים, לרבות בדיקות לאיתור עובדים שעברו את גיל הפרישה. 



מומלץ כי משרד הפנים, בהתאם להגדרות אחריותו בשגרה המפורטות בתיק האב לשעת חירום, בשיתוף הרשויות המקומיות, יגדיר את היקף כוח האדם הנדרש לרשות המקומית בשעת חירום, בהתאם למספר עובדיה ולמספר תושביה, וכן יגדיר את סף כוח האדם הנדרש להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום. זאת כדי להבטיח כי באירועי חירום בעתיד יהיה לרשויות המקומיות כוח אדם מספק המסוגל לתת מענה לצרכים הבסיסיים. כן מוצע כי משרד הפנים יתייעץ עם פיקוד העורף ומשרד העבודה בעת קביעת ההגדרות האמורות. על הרשויות המקומיות **חדרה, מגדל העמק, רחובות, שפרעם ושלו** לכלול ברשימת העובדים שלהן בשעת חירום גם את פרטי ההתקשרות של העובדים, כמו מספר הטלפון וכתובת הדואר האלקטרוני שלהם, וכל מידע חיוני אחר שיכול לשמש את הרשויות בעת חירום.

על העיריות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם** להשלים בהקדם האפשרי את הכשרת המנכ"לים, ממזכירי הביטחון, מנהלי המכלולים וסגני מנהלי המכלולים שטרם הוכשרו. הכשרת עובדי הרשויות ובעלי התפקידים הבכירים בהן למילוי תפקידים בשעת חירום חיונית כדי לתת להם ידע ויכולת לנהל את אירועי החירום ברשות ולבצע את תפקידים במיומנות וביעילות.

על כל הרשויות המקומיות שנבדקו לבחון את ההמלצות שצוינו בעקבות הביקורת של רשות החירום הלאומית (רח"ל), לתת עליהן את הדעת ולפעול לתיקון הפערים שעלו באותה ביקורת, כדי לשפר את המוכנות של מכלול משאבי אנוש במצבי חירום. כמו כן, על הרשויות המקומיות שנבדקו למלא אחר ההמלצות שקיבלו במסגרת אימוני רח"ל ופקע"ר, במטרה להכין את עובדיהן לתרחישי החירום שתורגלו, ולדווח על תיקוני הליקויים לגורמים המתאימים.

על עיריית **שפרעם** להקים תא התנדבות ולהכין נוהל לקליטת מתנדבים במצבי חירום, למפות את הצרכים בשעת חירום שבהם יידרשו מתנדבים, להכין תוכנית להקצאת מתנדבים בהתאם לצרכים, למנות אחראי למתנדבים ולהכין תוכנית לקליטתם ולהכנתם למשימות הצפויות בשעת חירום. כן מומלץ כי עיריית שפרעם תפעל להגברת המודעות בקרב תושביה לחשיבות ההתנדבות בשעת חירום ותקים יחידה לניהול כל מערך המתנדבים בעיתות שגרה ובעיתות חירום. זאת כדי ליצור בסיס מתנדבים רשותי שיסייע לתושבי שפרעם בעיתות חירום בעתיד ויאפשר לעיריית שפרעם להבטיח את השמירה על רציפות תפקודית בעיתות כאלה.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לבחון את גודל היחידה להתנדבות בהן ואת התאמת כוח האדם ביחידה למילוי תפקידיה בשעת חירום.

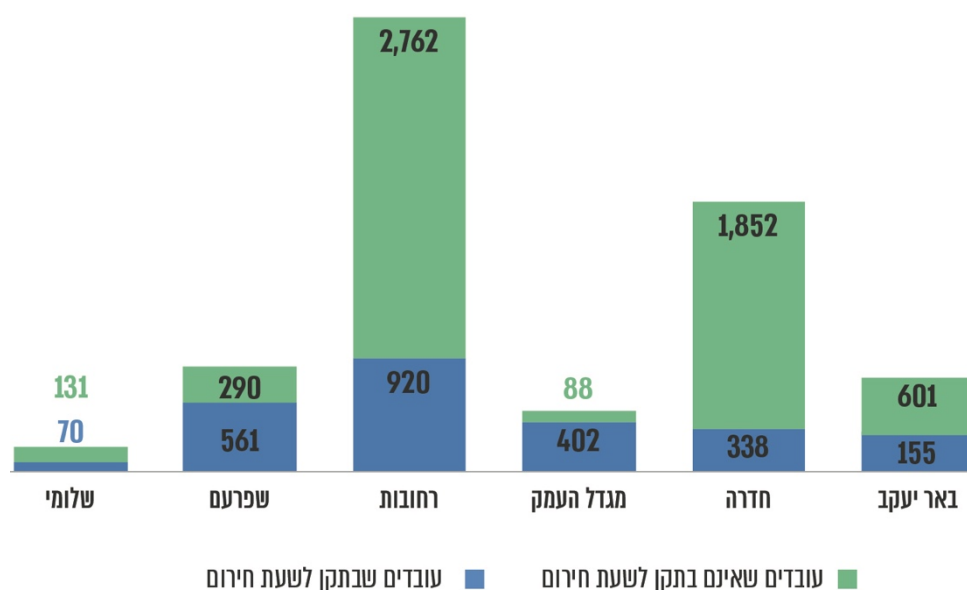
מומלץ לרשויות המקומיות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק ורחובות** לבחון את התפקידים והתחומים שבהם יש צורך בקיום הכשרות למתנדבים, ובהתאם לכך לקבוע תוכנית כוללת להכשרת מתנדבים באותם תפקידים ותחומים, ובייחוד בתחומים שהוגדרו חיוניים. זאת כדי לשמור על כשירותם של המתנדבים ולשפר את המוכנות של הרשות לשעת חירום.

מומלץ לרשויות המקומיות **באר יעקב, חדרה, מגדל העמק, רחובות ושפרעם** לקיים הדרכות למתנדבים בנושא מניעת הטרדות מיניות.



מומלץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים - כל גוף בגדרי אחריותו וסמכותו - לפעול להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום, וכן לפעול להכשרת מתנדבים לפי צורכי הרשויות המקומיות ולשמירה על כשירות המתנדבים ועל קשר קבוע עימם בכל אופן שימצאו לנכון. עוד מומלץ כי כל הגופים האמורים יאספו את הנתונים בנוגע למספר המתנדבים בכל רשות, לפי תחומי התנדבותם. כך ניתן יהיה לעמוד על היקף הסיוע שעומד לרשות הרשות המקומית.

מספר העובדים שבתקן לשעת חירום ומספר העובדים שאינם בתקן לשעת חירום ברשויות שנבדקו



על פי דוח הממונה על השכר של הגופים הציבוריים לשנים 2021 - 2022 ונתוני משרד העבודה לשנת 2024 (למעט המועצה המקומית שלומי, שהתקן שלה עודכן לאחרונה בשנת 2023), בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

במצבי חירום עשויים להתחולל שינויים מהותיים במערך כוח האדם של הרשות המקומית בשל אילוצים חיצוניים שונים ובהם גיוס עובדי הרשות לשירות מילואים והיעדרות עובדים בשל השבתת מוסדות חינוך. חוסר הוודאות הנלווה למצבי משבר מחייב תכנון והיערכות של הרשות המקומית למיצוי פוטנציאל כוח האדם שלה במצבים כאלה, לפי סדרי עדיפות השונים מאלו שבעת שגרה. גם מערך המתנדבים הוא נדבך חשוב במכלול משאבי האנוש של הרשות המקומית והמתנדבים אמורים להשתתף בביצוע המשימות המוטלות על הרשות בעיתות חירום. לרשות של הרשות המקומית עומדים כלים היכולים לסייע לה במצבי חירום, ובהם גיוס מתנדבים חדשים והפעלה של מתנדבים רשומים, גיוסי חוץ והסתייעות בבני נוער.

הממצאים העולים מביקורת זו מצביעים על ליקויים בהיערכותן של הרשויות המקומיות שנבדקו לתרחישי חירום. בין השאר הועלו ליקויים בנוגע לאיוש המשרות שנקבעו בתקן לשעת חירום; להסמכת בכירים בעירייה לתפקידי מנהלי מכלולים וסגני מנהלי מכלולים; ולהקמתו וארגונו של מערך מתנדבים לשעת חירום, לרבות הכשרתם של המתנדבים לפי צורכי הרשות המקומית. כן העלו הממצאים כי לא נקבע היקף כוח האדם הנדרש לרשות המקומית בשעת חירום בהתאם למספר עובדיה ומספר תושביה, ולא נקבע הרף המזערי של כוח האדם הנדרש להפעלת הרשות המקומית בשעת חירום, זאת כדי להבטיח שבעיתות חירום יהיה לה כוח אדם מספק שיוכל לתת מענה לצרכים שיעלו. ליקויים אלה עלולים לפגוע במוכנות הרשויות שנבדקו לתרחישי חירום שונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לגורמים הרלוונטיים, ובהם רח"ל, פקע"ר, משרד הרווחה והביטחון החברתי ומשרד הפנים - כל גוף בגדרי אחריותו וסמכותו - לפעול להסדרת הפעלתו של מערך המתנדבים ברשויות המקומיות באופנים שיסייעו לרשויות בשילוב מערך המתנדבים בכוח האדם שלהן לשעת חירום, וכן לפעול להכשרת מתנדבים לפי צורכי הרשויות המקומיות ולשמירה על כשירות המתנדבים ועל קשר קבוע עימם בכל אופן שימצאו לנכון. משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו לתקן את הליקויים שצוינו בדוח ולבחון את יישום ההמלצות הכלולות בו.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



התנהלות בחירום ובמלחמת
חרבות ברזל

מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל



מענה על פניות ותלונות של הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל

רקע

פעולותיה של הרשות המקומית משפיעות במידה ניכרת על תושביה, על עסקים מקומיים, על הבאים בשעריה ועל סביבתה. לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בהספקת שירותים מקומיים וממלכתיים. תפקוד לקוי שלהן בהספקת השירותים, ובהם בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות, ניהול לקוי של תקציביהן והתנהלות שלא על פי כללי המינהל התקין עלולים להשפיע במידה רבה על חיי היום-יום של התושבים ועל עתידן של אוכלוסיות נרחבות בחברה. השירות של הרשות המקומית נבחן גם ביכולתה לתת מענה על פניותיהם ועל תלונותיהם של המזקקים לשירותיה הן בעת שגרה והן בשעת חירום. פנייה היא בקשה למידע או לסיוע, אשר על פי רוב הטיפול בה אינו מצריך תהליך פורמלי של בירור או בדיקה. לעומת זאת, תלונה היא טענה על מעשה או על מחדל של הארגון או של מי מטעמו. בתלונה יש מרכיב של מחלוקת, ערעור או תביעה. התלונה עשויה לעסוק בהימנעות מפעולה או בפעולה שנעשתה בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למחויבות של הארגון או בניגוד לנוהל הארגון או בניגוד למינהל התקין. כמו כן, התלונה עשויה לעסוק במעשה שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט. בשעת חירום נחשבת הרשות המקומית לגורם המרכזי בקשר הישיר והקבוע עם התושבים שבתחום שיפוטו, והיא אחראית להמשיך לספק להם את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים.



נתוני מפתח

ל-58.5% מהרשויות בחברה הערבית

שהן 48 מתוך 82 הרשויות בחברה הערבית אין מוקד רשותי, ואילו ברשויות היהודיות קיומו של מוקד רשותי הוא שכיח יותר - 94.1% (143 מתוך 152 רשויות)

57 רשויות מקומיות

מתוך 246 רשויות מקומיות (כ-23.2%) שלהן הוכן דוח ביקורת מפורט של משרד הפנים לשנת 2023 לא הקימו מוקדים רשותיים

27 רשויות מקומיות

מתוך 250 רשויות שמינו ממונה על תלונות הציבור (כ-10.8%) לא פרסמו את פרטיו כנדרש בחוק

9 רשויות מקומיות

מתוך 259 הרשויות המקומיות (כ-3.5%) לא מינו ממונה על תלונות הציבור כנדרש בחוק¹ נכון לדצמבר 2024

ב-59 רשויות מקומיות

מתוך 256 הרשויות המקומיות (כ-23%) לא היה מוקד חירום לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

64 רשויות מקומיות

מתוך 189 הרשויות המקומיות שהקימו מוקד רשותי (כ-33.9%) לא התקימו מערכת לניהול קשרי לקוחות (CRM)

63 רשויות מקומיות

מתוך 189 הרשויות המקומיות שהקימו מוקד רשותי (כ-33.3%) אינן מודדות את זמני ההמתנה למענה בפנייה טלפונית למוקד

76 רשויות מקומיות

מתוך 189 הרשויות המקומיות שהקימו מוקד רשותי (כ-40.2%) לא פרסמו אמנת שירות

כ-48.1%

הירידה במספר התלונות שהתקבלו במועצה האזורית חוף אשקלון בשנת 2023 לעומת שנת 2021. יצוין כי נתון זה מושפע מפינוי התושבים בתחילת מלחמת חרבות ברזל

כ-50%

העלייה במספר התלונות שהתקבלו בעיריית רהט בשנים 2022 - 2023

כ-21.4%

העלייה במספר התלונות שהתקבלו בעיריית הרצליה בשנים 2022 - 2023

1 חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את נושא המענה על הפניות הציבור ותלונות הציבור ברשויות מקומיות בעת שגרה ובעת מלחמת חרבות ברזל. הבדיקה כללה את הנושאים שלהלן: פעילות הממונה על תלונות הציבור ברשויות המקומיות וטיפולו בתלונות תושבים; תפקוד משרד הפנים לעניין יישום חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (חוק הממונה על תלונות הציבור או החוק); פעילותו של מוקד הרשות המקומית בעת שגרה ובשעת חירום וטיפולו בפניות התושבים. ביקורת עומק נעשתה בארבע רשויות מקומיות: עיריית **הרצליה ורהט**, המועצה המקומית **רכסים**, המועצה האזורית **חוף אשקלון** (רשויות מקומיות שנבדקו לעומק). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי. במסגרת ביקורת העומק ביצע צוות הביקורת בדיקת "לקוח סמוי" ובה נעשו פניות בנוסח אחיד למוקדים שהפעילו הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק. הבדיקה נעשתה באמצעות הטלפון, בווטסאפ ובדוא"ל, וכן נעשו בדיקות כלל-ארציות בנושא פרסום פרטים על אודות הממונים על תלונות הציבור. בחודש הראשון לאחר מלחמת חרבות ברזל ולפני תחילתה של ביקורת זו בוצעה סקירה לבחינת קיומם של מוקדי חירום ברשויות המקומיות בכל הארץ, ותוצאותיה מוצגות בדוח זה. כמו כן, במסגרת הביקורת נותחו נתונים באמצעות מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) להצגת פניות הציבור בנושאים נבחרים בעיריית **הרצליה** ובמועצה המקומית **רכסים**.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

הפעלת מוקד חירום לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - בבדיקה בחודשים אוקטובר-נובמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עלה כי ב-59 מתוך 256 הרשויות המקומיות (23%) לא היה מוקד חירום, וב-12 רשויות מקומיות (5%) הייתה אפשרות לפנייה מקוונת בלבד בשעת חירום. בעיריית **רהט** ובמועצה המקומית **רכסים** אין נוהל עבודה לפעילות המוקד בשעת חירום ולהשפעה של אירוע חירום על פעילותו. במועצה המקומית **רכסים** פעל מוקד חירום שאינו המוקד של המועצה, ובשנת 2023, לפני תחילת מלחמת חרבות ברזל, לא יזמה המועצה המקומית **רכסים** תרגילי חירום שכללו את המוקד.

הבחנה בין תלונות לפניות - פנייה היא כאמור בקשה למידע או לסיוע, ותלונה היא טענה על מעשה או על מחדל של הארגון או של מי מטעמו. הממונים על תלונות הציבור ברשויות המקומיות עשויים לקבל פניות שהמסלול היעיל לביורן הוא באמצעות מוקד הרשות. ואולם משרד הפנים, בהיותו מאסדר של השלטון המקומי, לא קבע בהנחיותיו הגדרות ברורות לפנייה ולתלונה ולהבחנה ביניהן. הנחיה בנושא זה תוכל לסייע בזיהוי נכון של מהות הפנייה או התלונה לצורך טיפול מתאים, תגביר את אמון הציבור ברשות, מאחר



שהתושבים ידעו מראש כיצד תסווג פנייתם וכיצד תטופל, תתרום לייעול תהליכי העבודה ברשות באמצעות ניהול שיטתי של המידע במערכות מידע ייעודיות ולקיצור זמני הטיפול.

הממונה על תלונות הציבור - בחוק נקבע כי מועצת הרשות המקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, וכי היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר ברשות.

● **תיאור התפקיד של הממונה על תלונות הציבור -** אף שעל פי חוק יש למנות ממונה על תלונות הציבור (מבקר, או, מטעמים מיוחדים, עובד בכיר אחר), משרד הפנים לא פרסם באוגדן תיאורי התפקידים² את תיאור התפקיד של הממונה. כתוצאה מכך חסרה הגדרה של המשימות והפעילויות הנדרשות מהממונה, התכונות האישיות והבין-אישיות והכישורים המיוחדים הנדרשים למילוי התפקיד, וכן קורסים והכשרות מקצועיות הנדרשים למילוי.

● **כתובת מקצועית לליווי פעילות הממונים ולהכשרתם -** הועלה כי משרד הפנים אינו משמש גורם מנחה מקצועי אשר מלווה את הממונים על תלונות הציבור ברשויות המקומיות. כמו כן, בשנים 2022 - 2024 לא ארגן מרכז השלטון המקומי הכשרות ייעודיות לממונים על תלונות הציבור.

● **מינוי ממונה על תלונות הציבור -** ב-9 רשויות מקומיות (כ-3.5% מכלל הרשויות המקומיות) לא קיבלה מועצת הרשות החלטה מפורשת כנדרש בחוק על מינוי ממונה על תלונות הציבור. אומנם במסגרת הכנת דוחות הביקורת המפורטים בדק משרד הפנים בשנים 2011 - 2023 אם מונו ממונים על תלונות הציבור, אך הוא לא דרש מ-9 הרשויות שלא מינו ממונים כאמור, למנות אותם. במועצה המקומית **רכסים** ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** מבקר הרשות מטפל בתלונות הציבור בלי שהתקבלה החלטה של מועצת הרשות למנותו לתפקיד זה כדרישת החוק. ואולם עובדה זו לא צוינה בדוחות המפורטים שערך משרד הפנים בשנת 2023 על שתי המועצות.

● **פרסום פרטי הממונה על תלונות הציבור -** מתוך 250 רשויות מקומיות שמינו את הממונה על תלונות הציבור, 27 רשויות מקומיות (כ-10.8%), בהם המועצה המקומית **רכסים**, לא פרסמו את פרטי הממונה באתר המרשתת שלהן כנדרש בחוק.

● **דוחות הממונה על תלונות הציבור - דיון במועצת הרשות ומבנה הדוחות -** הממונים על תלונות הציבור בעיריות **הרצלייה ורהט** ובמועצה האזורית **חוף אשקלון** הכינו דוח שנתי על תלונות הציבור לשנים 2021 - 2023. על אף הדרישה כי מועצת הרשות המקומית תדון בדוחות הממונה, עלה כי הממונה על תלונות הציבור בעיריית **הרצלייה** לא הגישה את הדוחות לשנים אלה למועצה אלא רק לראש העירייה ולמנכ"ל, והמועצה לא דנה בהם. הממונה על תלונות הציבור במועצה המקומית **רכסים** לא הכין דוח על פעולותיו לטיפול בתלונות הציבור בשנים 2021 - 2023, ועל כן לא נערך על כך דיון במועצה. הממונה במועצה האזורית **חוף אשקלון** לא כלל

2 בפברואר 2014 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2014. חוזר זה מפנה לקובץ של אוגדן תיאורי תפקידים; האוגדן כולל תיאור של 226 תפקידים שונים בשלטון המקומי. בתיאור של כל תפקיד מובא פירוט של מכלול המשימות והפעילויות בתחום אחריותו של בעל התפקיד ושל ההשכלה, הניסיון התעסוקתי, הכישורים המקצועיים והתכונות האישיות והבין-אישיות הנדרשות למילוי התפקיד.



בדוחותיו לשנים 2021 - 2023 מידע על מספר התלונות המוצדקות והלא-מוצדקות, אלא ציין רק את מספר התלונות שטופלו. עוד נמצא כי משרד הפנים לא קבע הנחיות לגבי המרכיבים והנתונים הבסיסיים שיש לכלול בדוחות השנתיים ולגבי היקף המידע והפירוט שיש להציג בהם. היעדר ההנחיות בולט לנוכח השוני הרב במבנה הדוחות השנתיים שהגישו הממונים על תלונות הציבור ברשויות המקומיות שנבדקו לעומק³ ולנוכח השוני בהיקף הנתונים ובעומקם ואף במידע המוצג בהם.

- **התמודדות עם בעיות מערכתיות העולות מביור התלונות - הועלה כי בעיריית רהט, במועצה המקומית רכסים ובמועצה האזורית חוף אשקלון אין תהליכי עבודה סדורים או מנגנון לבחינה אם הביור של תלונות הציבור בתחום מסוים יכול ללמד על בעיה מערכתית שיש לבחון דרכים לפתרונה.**
- **מערכת מידע לניהול תלונות הציבור - נמצא כי בעיריית רהט, במועצה המקומית רכסים ובמועצה האזורית חוף אשקלון אין מערכת מידע התומכת בתיעוד ובניהול של הטיפול בתלונות המתקבלות מהתושבים. היעדר מערכת מידע חושף את הרשות לסכנת איבוד מידע ומקשה על הבקרה על סטטוס הטיפול והעמידה באבני הדרך ובלוחות הזמנים לטיפול בתלונות. בעיריית רהט התלונות מרוכזות בקובץ אקסל, במועצה המקומית רכסים אין תיעוד מרוכז של התלונות, ובמועצה האזורית חוף אשקלון התלונות מנהלות בתיקיות במחשבו של הממונה על תלונות הציבור.**
- **הגדרת אבני דרך זמני טיפול בתלונה - הועלה כי עיריית הרצליה קבעה לוח זמנים לטיפול בתלונות - מענה ראשוני למגיש התלונה והעברה לביור בתוך 3 ימי עבודה, וסיום הטיפול בתלונה ומתן מענה בתוך 90 ימים עם אפשרות להאריך את זמן הטיפול עד 365 ימים מיום קבלתה. אולם העירייה לא הטמיעה את לוח הזמנים במערכת המידע לניהול קשרי לקוחות, והמעקב אחר העמידה באבני הדרך בוצע ידנית; עיריית רהט לא קבעה את הזמנים המרביים לטיפול בתלונות על פי אבני הדרך שקבעה; המועצה המקומית רכסים והמועצה האזורית חוף אשקלון לא קבעו אבני דרך זמנים לטיפול בתלונות הציבור.**
- **הגשת תלונה באמצעות טופס מקוון באתר המרשתת של הרשות - מתוך ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק, רק המועצה המקומית רכסים אינה מאפשרת להגיש תלונה באמצעות טופס מקוון. עוד נמצא כי הטופס המקוון של עיריית רהט שבאתר המרשתת של הרשות הוא בשפה העברית בלבד ואינו מוצג בשפה הערבית.**

מוקד הרשות

- **קיום מוקד רשותי ופרסומו לציבור - ב-57 (כ-23.2%) מ-246 הרשויות המקומיות שלגביהן הוכן דוח ביקורת מפורט של משרד הפנים לשנת 2023, לא הוקם מוקד. בחברה הערבית לכ-58.5% (48 מתוך 82) מהרשויות המקומיות אין מוקד רשותי.**

³ לדוגמה, חלק מהרשויות שנבדקו הציגו את פירוט התהליך לביור התלונה וחלקן לא; חלק מהרשויות הציגו פירוט ותיאור של הטיפול בכל תלונות וחלקן רק בתלונות נבחרות; חלק מהרשויות הציגו את התפתחות היקף התלונות לפי שנים וחלקן לאו.



- **נוהל עבודה לפעילותו של מוקד הרשות - הועלה כי בעיריית רהט, במועצה המקומית רכסים ובמועצה האזורית חוף אשקלון לא נקבעו נהלים לטיפול בפניות התושבים מול גורמי הטיפול שמחוץ לרשות המקומית. בעיריית רהט אין נהלים הנוגעים לממשק עם גורמי הטיפול ביחידות הרשות המקומית לצורך הטיפול בפניות התושבים. בעיריית רהט, המועצה המקומית רכסים והמועצה האזורית חוף אשקלון אין נהלים לתפעול המכשירים והמערכות של המוקד.**
- **לוח זמנים למענה על פניות תושבים למוקד (SLA) ועמידה בו - במועצה המקומית רכסים נקבע SLA, אך הוא אינו מוטמע במערכת המידע ואין מודדים את העמידה בו, מכיוון שלטענת המועצה, המוקד קבע את זמני התקן ללא שיתוף מחלקות המועצה ולכן המחלקות אינן מחויבות לעמוד בו. בעיריית הרצליה הטיפול בכ-20% מסך הפניות שהתקבלו מינואר 2022 עד ספטמבר 2022 לא עמד בזמני התקן שקבעה העירייה, ובמועצה האזורית חוף אשקלון הטיפול בלמעלה מרבע (כ-27%) מהפניות שהתקבלו במוקד בתקופה זו לא עמד בזמני התקן שקבעה המועצה.**
- **דיווחים להנהלת הרשות המקומית - המוקד של עיריית הרצליה לא הגיש דוחות תקופתיים להנהלת הרשות ולמנהלי האגפים והמחלקות. המוקד של עיריית רהט הגיש לראש העירייה בכל חודש פירוט של הפניות שהתקבלו, אך הדוח החודשי אינו כולל התפלגות לפי נושאים; בישיבת המועצה של עיריית רהט באוגוסט 2024 הוצג פירוט של הפניות שהתקבלו בשנת 2023 ושל שיעור הפניות שהטיפול בהן הסתיים, אך לא נעשתה השוואה לתקופה קודמת. המוקד של המועצה המקומית רכסים הגיש דוחות חודשיים להנהלת הרשות בלבד ולא למנהלי האגפים והמחלקות ולא הגיש דוחות רבעוניים ושנתיים להנהלת הרשות ולמנהלי האגפים והמחלקות על פי הנדרש במדריך לניהול המוקד. במועצה האזורית חוף אשקלון נערך סיכום לשנת 2022, הכולל פילוח של מספר הפניות לפי יישובים, מספר הפניות לפי נושאים בהשוואה לשנים קודמות ועוד. יצוין כי במועצה האזורית חוף אשקלון אין תיעוד של דיון בסיכום זה, ולא נשלחו דוחות חודשיים להנהלה ולמנהלי האגפים והמחלקות. עיריית רהט והמועצה האזורית חוף אשקלון לא קבעו מנגנון המאפשר להן להיעזר בנתונים של פניות הציבור בהליכי התכנון התקציבי ובהתוויית תוכניות הפיתוח.**
- **מערכות מידע לניהול של מוקד הרשות - על פי הדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2023, 64 מתוך 189 הרשויות שהקימו מוקדים (33.9%), לא התקינו מערכות CRM. להנהלת עיריית רהט ולהנהלת המועצה האזורית חוף אשקלון אין לוח מחוונים המציג את מצב הפניות בזמן אמת.**
- **פניות פתוחות - בעיריית רהט עלה שיעור הפניות הפתוחות מכ-10% מכלל הפניות בשנת 2022 לכ-15.3% מכלל הפניות בשנת 2023, ומספרן עלה בשתי השנים (מ-509 ל-560). בעיריית הרצליה עלה משקלן של הפניות הפתוחות מכ-0.06% (100 פניות) בשנת 2022 לכ-0.3% (502 פניות) בשנת 2023, במועצה המקומית רכסים עלה משקלן של הפניות הפתוחות מכ-0.1% (3 פניות) בשנת 2022 לכ-0.4% (13 פניות) בשנת 2023, ובמועצה האזורית חוף אשקלון ירד משקלן בין שנים אלו מכ-0.7% (43 פניות) לכ-0.4% (26 פניות) בשנת 2023. השיעור הגבוה יחסית של פניות פתוחות בעיריית רהט עשוי להעיד על היעדר טיפול או טיפול לקוי של העירייה בפניות תושבים**



ולהביא להחמרה של בעיה שלא טופלה כשמדובר במפגעים סביבתיים, מפגעי תשתית וכו'.

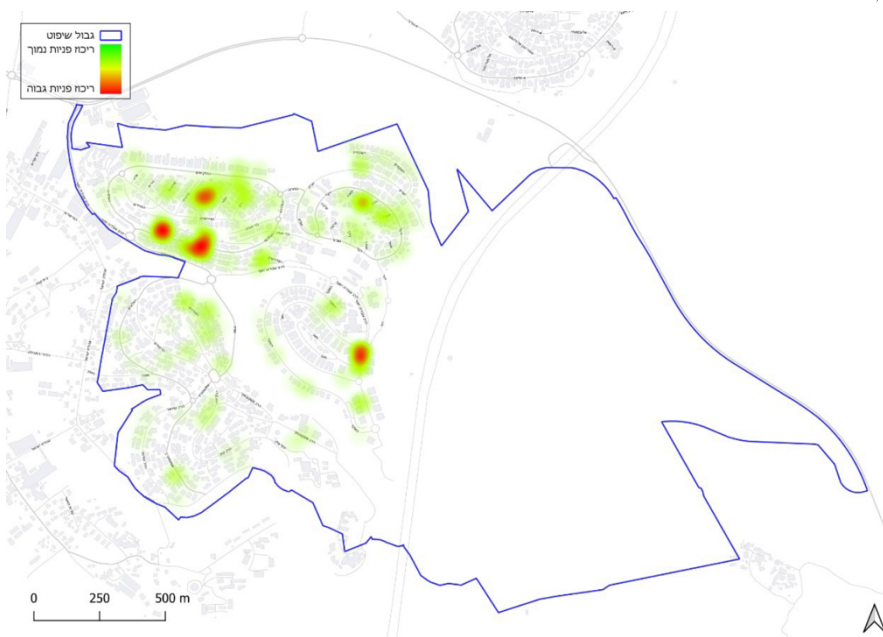
- **שימוש במערכות מידע גיאוגרפיות (GIS) לצורך ניתוח פניות הציבור -** המערכת לניהול הפניות שמתקבלות במוקדים של עיריית רהט, של המועצה המקומית רכסים ושל המועצה האזורית חוף אשקלון אינה מחוברת למערכת ה-GIS, ולכן לא ניתן להשתמש בכלי זה לצורך ניתוח הפניות באמצעות מפות חום⁴. בעיריית הרצליה ניתן לראות את הפניות על מפת GIS, אך העירייה אינה עושה שימוש שוטף במערכת לצורך ניתוח הפניות.

- **ניתוח פניות הציבור במערכת GIS -** צוות הביקורת ביצע ניתוח של הפניות בעיריית הרצליה ובמועצה המקומית רכסים במערכת מידע גיאוגרפית. ניתוח זה בצירוף תצלומים שצולמו ברשויות אלה הצביע על אזורים שבהם יש הצטברות עקבית של פניות בנושאים מסוימים (צפיפות). בעיריית הרצליה זוהו גם אזורים שלאורך השנים בתקופה שנבדקה נמצאה בהם צפיפות גבוהה עקבית של חריגות מזמני התקן שקבעה העירייה לטיפול בפניות. הממצאים הצביעו על הלימה בין הצטברות הפניות המשתקף במפות החום לבין הדוגמאות לליקויים שנמצאו בתחומי התחזוקה, הניקיון וחזות העיר שתועדו בתצלומים מהשטח. דבר זה יכול להעיד כי באזורים שבהם נרשמה כמות גבוהה של פניות לאורך זמן קיימים ליקויים מתמשכים. ממצאים אלה מעידים על חשיבות המעקב אחר ריכוזי הפניות במטרה לאתר בעיות מערכתיות ולגבש פתרונות יעילים לטיפול בהן, אך כאמור, נמצא כי הרשויות אינן משתמשות במערכת מידע גיאוגרפי לניתוח הפניות.

4 הצגת המקומות שלגביהם התקבלו הפניות על גבי מפה בסימון גוונים, המבליט אזורים שלגביהם יש ריכוז גבוה של פניות.



**מפת מפת החום המסכמת של כלל הפניות שהתקבלו
במוקד של המועצה המקומית רכסים בנושא פינוי
פסולת, ינואר 2022 - ספטמבר 2024, ותמונות פחי
אשפה העולים על גדותיהם ברחוב הכלניות ברכסים**



מקור המפה: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל ושכבת גבולות שיפוט של משרד הפנים, על פי נתוני המועצה המקומית **רכסים**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
מימין: רחוב הכלניות 23, רכסים; משמאל: רחוב הכלניות 17, רכסים.
צילום: צוות הביקורת, מרץ 2025.



- **מערכת טלפונית - בעיריית רהט, במועצה המקומית רכסים ובמועצה האזורית חוף אשקלון** אין מערכת טלפונית המאפשרת לבצע בקרה אחר השיחות המתקבלות במוקד הרשות. יצוין כי במועצה המקומית **רכסים** יש מוקד חיצוני הנותן מענה 24 שעות ביממה בכל ימות השבוע במקביל לעבודת המוקד של המועצה, שבו יש מערכת טלפונית המאפשרת לנהל בקרה על מספר השיחות הנכנסות והנענות. נוסף על כך, שיעור השיחות שנענו במועצה המקומית **רכסים** (77% - 1,520 שיחות) נמוך משיעור בעיריית **הרצלייה** (91% - 155,228 שיחות). נדגיש כי בעיריית **הרצלייה** לא נענו 15,346 שיחות, שאומנם מהוות 9% מהשיחות שהתקבלו, אך מדובר במספר שיחות רב שלא קיבלו מענה.
- **מדידת שביעות הרצון מפעילות המוקד - נמצא כי עיריית הרצלייה ורהט והמועצה המקומית רכסים** לא יזמו סקר כללי לבחינת שביעות הרצון של התושבים מהשירות שקיבלו מהמוקד, וכן נמצא כי בתום הטיפול אין הן מבקשות מהפונים למוקד משוב לבחינת שביעות רצונם מהטיפול בפנייתם. על פי תוצאות סקר שביעות רצון שעושה המועצה האזורית **חוף אשקלון** בסיום הטיפול בפניית התושב למוקד, כשליש (33.8%) מהמשיבים לא היו מרוצים מטיפול הפנייה, וזאת מתוך מי שהשיבו על הסקר - כ-3.2% בלבד מסך הפניות שהתקבלו במוקד (542 משיבים לעומת 16,892 פניות למוקד בחודשים ינואר 2022 עד ספטמבר 2024).
- **בדיקת לקוח סמוי במוקדי הרשויות - בעיריית הרצלייה** בוצעה בדיקת לקוח סמוי אך לא באופן שוטף. בעיריית **רהט** ביצעו מנהל המוקד ועובדים נוספים ברשות שיחות טלפון לבחינת השירות של המוקד אך הן לא תועדו. המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** לא ביצעו בדיקה של לקוח סמוי במוקד הרשות.
- מבדיקת לקוח סמוי טלפוני שביצעו עובדי משרד מבקר המדינה עולה כי זמן המענה המהיר ביותר (10.1 שניות) היה במועצה האזורית **חוף אשקלון**, והאיטי ביותר - בעיריית **הרצלייה** (44 שניות). הנציג בארבע הרשויות שנבדקו לעומק לא הציג את עצמו למעט בשיחת טלפון אחת בעיריית **הרצלייה**. במוקד המועצה המקומית **רכסים** היה מענה בארבע מתוך חמש השיחות, ובמוקד המועצה האזורית **חוף אשקלון** היה מענה רק לשלוש מתוך חמש השיחות, ובשתי השיחות האחרות לא היה מענה ולא הייתה אפשרות להשאיר הודעה. בבדיקת לקוח סמוי שביצע צוות הביקורת בדוא"ל, ממוקד המועצה האזורית **חוף אשקלון** לא התקבל עד סוף ינואר 2025 מענה על שתי הפניות שנשלחו בדצמבר 2024 ובינואר 2025. לצד זאת, מהמוקד של עיריית **הרצלייה** התקבל מענה רק על פנייה אחת מהשתיים שנשלחו אליו כעבור 4 שעות. במועצה המקומית **רכסים** לא הודהה הנציג שענה על הדוא"ל בשמו ובתפקידו; המענה על פנייה אחת התקבל כעבור שש דקות, ועל הפנייה השנייה - כעבור יומיים בקירוב. בבדיקת לקוח סמוי שבוצעה על ידי צוות הביקורת בווטסאפ, בעיריית **הרצלייה** התקבל המענה האנושי באחת הפעמים בחלוף 2 דקות מקבלת המענה האוטומטי, ובפעם האחרת - בחלוף 11 דקות; לעומת זאת, בשני הניסיונות במועצה האזורית **חוף אשקלון** התקבל המענה בחלוף דקה אחת. עוד עלה כי הנציג של עיריית **הרצלייה** הודהה בשמו במענה על כל אחת משתי הפניות, ואילו הנציג של המועצה האזורית **חוף אשקלון** לא הודהה בשמו במענה על שתי הפניות למוקד המועצה.



- **התמודדות עם התנהגות בלתי ראויה או עם פניות חוזרות - בעיריות הרצלייה ורהט**, במועצה המקומית רכסים ובמועצה האזורית חוף אשקלון אין נהלים המנחים את עובדי המוקד כיצד להתמודד עם תושב הפונה פעמים רבות (פניות חוזרות ונשנות) או המפגין בפנייתו התנהגות לא ראויה כלפי עובדי הרשות. כמו כן נמצא כי במדריך ניהול המוקד שפרסם משרד הפנים לא הונחו הרשויות המקומיות לגבי מתווה הפעולה שעליהן לנקוט לצורך התמודדות עם מצבים מסוג זה, למעט ההצעה לכתיבת תסריטי שיחה.
- **בקרה על פעילות המוקד - בשלוש מארבע הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק - עיריית רהט, המועצה המקומית רכסים והמועצה האזורית חוף אשקלון - לא נעשות בקרות על איכות השירות הניתן במוקד וכן לא בקרה על התפעול כהנחיית מדריך ניהול המוקד.**



תגבור מוקד השירות בעת מלחמת חרבות ברזל - העיריות הרצלייה ורהט והמועצה האזורית חוף אשקלון תגברו בתחילת מלחמת חרבות ברזל את המוקד בכוח אדם נוסף מהרשות, שחלקם עובדים סוציאליים.

התמודדות עם בעיות מערכתיות העולות מביור התלונות - עיריית הרצלייה קבעה מנגנון לזיהוי בעיות מערכתיות העולות מפניות ותלונות של הציבור ולטיפול בהן.

בקרה על פעילות המוקד - עיריית הרצלייה מבצעת ביקורת על איכות השירות במוקד ועל התפעול של המוקדים.

לוחות זמנים למענה על פניות תושבים (SLA) - העיריות הרצלייה ורהט והמועצה האזורית חוף אשקלון הטמיעו במערכת המידע של המוקד זמני תקן למענה על פניות תושבים.

נוהלי חירום למוקדים ברשויות המקומיות שנבדקו - עיריית הרצלייה והמועצה האזורית חוף אשקלון הכינו נוהל לתפקודו ולהפעלתו של מוקד הרשות בשעת חירום.

עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את הדרכים להבטיח כי במצבי חירום יוקמו מוקדי חירום בכל הרשויות המקומיות בישראל. על כלל הרשויות המקומיות להקים מוקדי חירום או להכשיר את המוקד הקיים לשעת חירום, ועליהן להקפיד לאפשר קבלת מענה אנשי מיידי מהמוקדים ולא להסתפק בהעמדת האפשרות לפנייה מקוונת בלבד. כמו כן, מומלץ כי עיריית רהט והמועצה המקומית רכסים יכינו נוהל עבודה למוקד בשעת חירום, שיקבע בין היתר את המשאבים הנדרשים להפעלת המוקד בשעת חירום על פי תרחישי חירום שונים (אסון טבע, מלחמה, רעידת אדמה, שריפה תאונה חמורה, חומרים מסוכנים וכו'), את פרטי הגורמים שיאיישו את המוקד בשעת חירום, את הממשקים של



המוקד עם המחלקות ברשות וכו'. מומלץ כי המועצה המקומית **רכסים** תערוך תרגילי חירום בנושאים שונים שיכללו גם את המוקד של הרשות, לשם שיפור תפקודו במצבי החירום השונים - ולא רק במצב מלחמה.

מומלץ כי משרד הפנים יגבש הנחיה לרשויות המקומיות שתבחין בין תלונה לבין פנייה ותכלול תבחינים ברורים שיסייעו לרשות לזהות ולאפיין את מהות הבקשה שהוגשה לה. עוד מומלץ שמשרד הפנים יפרסם באוגדן תיאורי התפקידים הגדרה של תפקיד הממונה על תלונות הציבור שתכלול בין היתר את תיאור המשימות והפעילויות שעל הממונה לבצע וכן את תנאי הכשירות הנדרשים ממנו. נוסף על כך מומלץ כי משרד הפנים - בשיתוף המרכז לשלטון המקומי - יארגנו הכשרות ייעודיות לממונים על תלונות הציבור, אשר יסייעו להם במילוי תפקידם. עוד מומלץ כי משרד הפנים ישמש גורם מנחה מקצועי של הממונים על תלונות הציבור ברשויות מקומיות ויתמוך בהם בתחום המקצועי.

על משרד הפנים להפעיל את סמכויותיו כדי להבטיח כי כל רשות מקומית תמנה ממונה על תלונות הציבור, ואם לא תעשה כן, עליו להורות לה בצו למנות ממונה בתוך זמן נקוב ולמנות ממונה במקום רשות מקומית שלא פעלה על פי צו כאמור. על המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** למנות ממונה על תלונות הציבור בהחלטת המועצה, בהתאם לחוק. כמו כן, על כל הרשויות המקומיות שלא פרסמו את פרטי הממונה על תלונות הציבור, ובכללן המועצה המקומית **רכסים**, לפרסם באתר המרשתת שלהן את פרטיו של הממונה או של הגורם שמטפל בפועל בתלונות הציבור, את דרכי ההתקשרות עימו ואת אופן הגשת תלונה.

על הממונה על תלונות הציבור במועצה המקומית **רכסים** להכין דוח שנתי על פעולותיו ולהגישו למועצת הרשות כנדרש בחוק, ועל המועצה לדון בו בישיבתה, כדרישת החוק, ולפרסמו לעיון הציבור. על הממונה על תלונות הציבור בעיריית **הרצלייה** להגיש את הדוח השנתי למועצה לדיון - לצד הגשתו לראש העיר ולמנכ"ל העירייה, ועל מועצת עיריית **הרצלייה** לדון בו כחוק. מומלץ כי הממונה במועצה האזורית **חוף אשקלון** יכלול בדוחות השנתיים שלו את מספר התלונות המוצדקות והלא-מוצדקות. נוכח השוני הרב במבנה הדוחות השנתיים של הממונים על תלונות הציבור ובהיקף הנתונים והמידע המובאים בהם, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול לקבוע הנחיות לממונים על תלונות הציבור בעניין מבנה הדוח השנתי ולמידע שיש לכלול בו.

מומלץ כי עיריית **רהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יפעלו למסד מנגנון עבודה לזיהוי בעיות מערכתיות העולות מהתלונות המגיעות אל הממונה על תלונות הציבור, יקבעו גורם שיהיה אחראי לטיפול בכך ויבצעו מעקב תקופתי אחר הטיפול בהן. עוד מומלץ כי עיריית **רהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יפעלו להטמעת מערכת מידע שבאמצעותה יוכלו לנהל את הליך הטיפול בתלונות הציבור.

מומלץ כי עיריית **הרצלייה** תטמיע במערכת המידע את לוח הזמנים לטיפול בתלונות הציבור ותפעיל בקרה ממוכנת על העמידה בהם, וכי עיריית **רהט** תקבע זמני טיפול מרביים לאבני הדרך לטיפול בתלונות וכן לסיום הטיפול בהן. מומלץ למועצה המקומית **רכסים** ולמועצה האזורית **חוף אשקלון** להגדיר אבני דרך ולוח זמנים לטיפול בתלונות. נוכח הממצאים ברשויות המקומיות שנבדקו לעומק, מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקביעת משכי



הטיפול בתלונות הציבור על פי מידת מורכבותן; מומלץ שהזמנים יכללו את אבני הדרך בתהליך הטיפול בתלונה.

מומלץ כי המועצה המקומית **רכסים** תאפשר להגיש תלונה באמצעי מקוון. עוד מומלץ כי עיריית **רהט** תציג באתר המרשתת שלה את הטופס המקוון גם בשפה הערבית ותוודא שהטפסים יכללו את כל הפרטים הנדרשים בחוק.

מומלץ לרשויות המקומיות שלא הקימו מוקד להקימו לשם שיפור השירות לתושביהן. כמו כן מומלץ שמשרד הפנים יבחן את הקמתו של מוקד עם הרשויות שבביקורת עלה שאין להן מוקד.

מומלץ כי עיריית **רהט** והמועצה המקומית **רכסים** יכינו נוהל עבודה לטיפול בפניות המצריכות טיפול של גורמים חיצוניים, ולעיריית **רהט** מומלץ גם להכין נוהל לטיפול בפניות המצריכות טיפול של גורמים פנימיים. עוד מומלץ שעיריית **רהט** והמועצה המקומית **רכסים** יכינו נוהל לתפעול המכשירים והמערכות של המוקד. מומלץ שהמועצה האזורית **חוף אשקלון** תכין נוהלי עבודה כתובים אשר יסייעו למועצה בניהול יעיל של הטיפול בפניות המצריכות תיאום עם גורמים חיצוניים ובתפעול המכשירים והמערכות במוקד.

על המועצה המקומית **רכסים** לקבוע זמני תקן לטיפול בפניות הציבור ולחייב את כל מחלקות המועצה לעמוד בהם וכן להטמיעם במערכת המידע של המוקד. מומלץ כי עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יקפידו לעמוד בזמני התקן שקבעו ויבחנו אחת לתקופה את זמני התקן עם המחלקות ברשות כדי לבדוק אם נדרש לעדכן אותם.

מומלץ כי עיריית **הרצלייה**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יקבעו תהליך עבודה סדור להגשת דיווחים תקופתיים להנהלת הרשות ולמנהלי האגפים והמחלקות, שיכללו את המידע הנדרש לפי המדריך לניהול המוקד. מומלץ שהמוקד של עיריית **רהט** יגיש להנהלת הרשות ולמנהלי האגפים והמחלקות דוחות תקופתיים שיסייעו בקבלת ההחלטות, כפי שנקבע במדריך ניהול המוקד. מומלץ כי עיריית **רהט** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** ישלבו בחינה של הפניות שהתקבלו במוקד הרשות בעת קביעת תוכניות הפיתוח ובעת תכנון התקציב השנתי, ויבחנו אם עלו בפניות סוגיות מערכתיות המצריכות טיפול. עוד מומלץ כי עיריית **הרצלייה**, עיריית **רהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יסתייעו באופן שוטף במפות חום המבוססות על הפניות למוקד כדי לזהות מוקדי בעיות, לקבל החלטות המבוססות על נתונים, לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בפניות, לשפר את הקצאת המשאבים לטיפול בפניות ולעמוד בזמני התקן שקבעו לטיפול בהן.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יתקינו מערכת CRM שתשמש את המוקדים הרשותיים לתיעוד הפניות המתקבלות במוקד ולמעקב אחר הטיפול בהן. עוד מומלץ כי עיריית **הרצלייה**, עיריית **רהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יפעלו לטפל בפניות הפתוחות במערכת המידע של המוקד. כמו כן, מומלץ לעיריית **רהט** ולמועצה האזורית **חוף אשקלון** לאפיין לוח מחוונים שיציג להן בזמן אמת את הפניות שהתקבלו במוקד הרשות ואת מצב הטיפול בהן. הדבר יאפשר להנהלת הרשות המקומית לנהל בקרה עצמאית על מצב הפניות.



מומלץ לעיריית **רהט** ולמועצה האזורית **חוף אשקלון** להטמיע במוקד מערכת טלפונית שתאפשר לנהל מדידה ובקרה של השיחות המתקבלות בו. נוסף על כך מומלץ כי המועצה המקומית **רכסים** תטמיע מערכת טלפונית גם במוקד הפנימי ותבצע מדידה ובקרה גם של שיחות אלו. כן מומלץ כי המועצה המקומית **רכסים** תבחן את הסיבות לשיעור הנמוך של השיחות הנענות במוקד החיצוני ותפעל לצמצם את מספר השיחות שאינן נענות.



מומלץ כי עיריית **הרצלייה ורהט** והמועצה המקומית **רכסים** ימסדו הליך סדור לבחינת שביעות רצון התושבים שקיבלו שירות מהמוקד וכן לקבלת משוב בתום הטיפול בפניותיהם. עוד מומלץ כי המועצה האזורית **חוף אשקלון** תנתח את תוצאות סקרי שביעות הרצון ותבחן אחת לתקופה אם ניכרת מגמה בתחום מסוים המצריכה טיפול וכן תעודד השתתפות בסקרי שביעות הרצון. מומלץ כי עיריית **הרצלייה**, עיריית **רהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יבצעו בדיקה תקופתית של לקוח סמוי לבחינת איכות השירות של עובדי המוקד. הבדיקה תאפשר לרשות המקומית לבחון את המענה כפי שמקבל וחווה אותו התושב בעת פנייתו למוקד הרשות. מומלץ כי עיריית **הרצלייה ורהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יקפידו כי הנציגים יציגו את עצמם בתחילת כל שיחה או תכתובת בכלל אמצעי ההתקשרות עם המוקד. כן מומלץ כי המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יקפידו על מתן מענה טלפוני ויאפשרו להשאיר הודעה כאשר קו הטלפון תפוס או יקפידו לחזור במקרה זה אל הפונה. מומלץ כי עיריית **הרצלייה** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יבטיחו כי יינתן מענה על כל הפניות הנשלחות בדוא"ל למוקד הרשות. מומלץ לעיריית **הרצלייה** לקצר את הזמן עד למתן המענה האנושי על הפניות בווטסאפ.



מומלץ כי עיריית **הרצלייה ורהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יכינו נוהל עבודה לעובדים של מוקד הרשות לגבי אופן הטיפול וההתנהלות במקרים של התנהלות בלתי ראויה או של פניות חוזרות. נוהל עבודה זה יכול לשמש כלי עבודה והדרכה לשיפור וייעול של ההתמודדות של עובדי המוקד עם מצבים אלה. כמו כן מומלץ כי משרד הפנים יעדכן את מדריך ניהול המוקד ויכלול בו את הצורך בהסדרת ההתמודדות של הרשויות המקומיות במקרים כאלה.

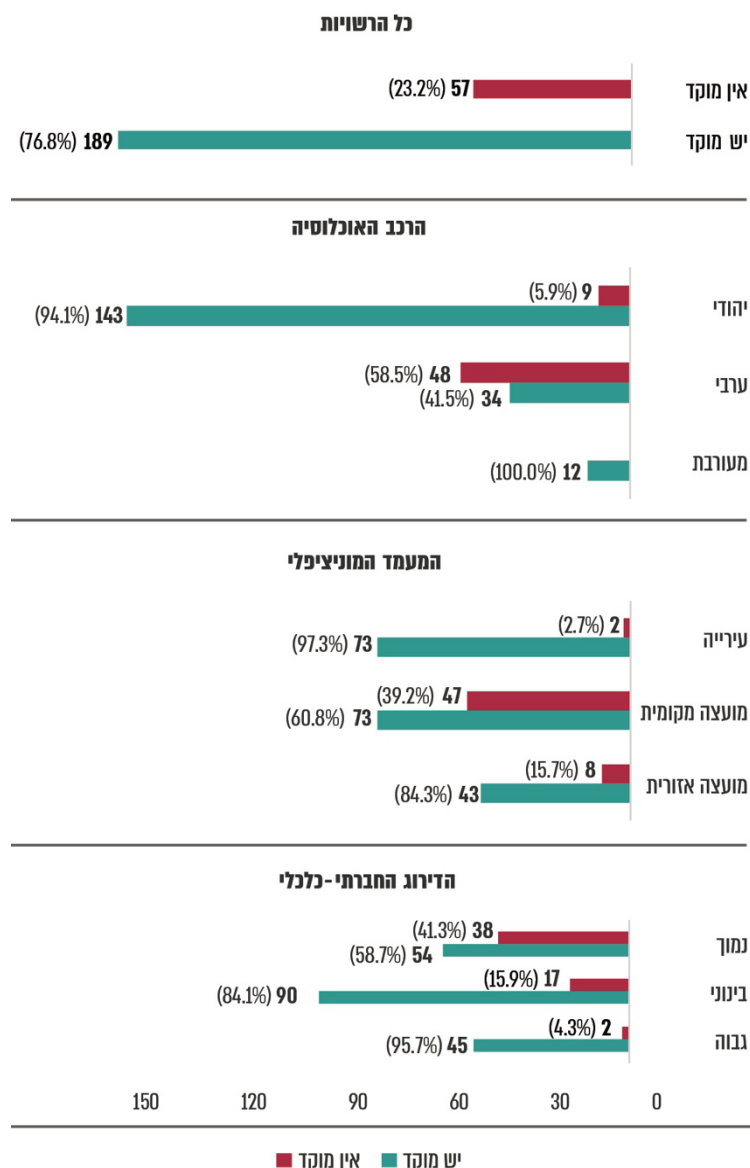


מומלץ כי עיריית **רהט**, המועצה המקומית **רכסים** והמועצה האזורית **חוף אשקלון** יבצעו בקרה על איכות הטיפול בפניות וכן בקרה על התפעול, בהתאם להנחיות מדריך ניהול המוקד.





הרשויות המקומיות שיש להן מוקד רשותי, לפי המגזר, המעמד המוניציפלי והדירוג החברתי-כלכלי



על פי נתוני הדוחות המפורטים שהכין משרד הפנים בשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * החלוקה על בסיס הדירוג החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא כדלקמן:
 נמוך - רשויות בדרגות 1 - 4; בינוני - רשויות בדרגות 5 - 7; גבוה - רשויות בדרגות 8 - 10.



סיכום

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בהספקת שירותים מקומיים וממלכתיים. ליקוי בתפקודן בהספקת השירותים עלול להשפיע במידה רבה על חיי היום-יום של התושבים ועל עתידן של אוכלוסיות בחברה. השירות של הרשות המקומית נבחן גם ביכולתה לתת מענה על פניותיהם ועל תלונותיהם של הנזקקים לשירותיה הן בימי שגרה והן בעיתות חירום. פניות הציבור ותלונותיו נוגעות לעניינים הקשורים לפעילותה של הרשות ובעיקר להסרת מפגעים ומטרדים או לקבלת שירותים מוניציפליים. בשעת חירום נחשבת הרשות לגורם המרכזי בכל הנוגע לקשר הישיר והקבוע עם הציבור בתחומה.

ממצאי דוח הביקורת מעלים ליקויים ביישום הדרישות שבחוק הממונה על תלונות הציבור ובמדריך ניהול המוקד הרשותי שפרסם משרד הפנים, המשפיעים על איכות מתן השירות לתושבים ועל הטיפול בתלונות ובפניות של הציבור ובהם: אי-מינוי ממונה על תלונות הציבור בחלק מהרשויות המקומיות וכן פעילות ממונים שלא הוסמכו בהתאם להוראות החוק, אי-הפעלת מוקד רשותי שתפקידו קבלת פניות תושבים ואי-הקמת מוקד לשעת חירום לשם מענה לתושבים במצב חירום לרבות מצב שבו קיים סיכון לחיי אדם כגון מלחמת חרבות ברזל. משרד הפנים, בתפקידו כמאסדר פעילות השלטון המקומי והאמון על יישום החוק, לא נקט פעולות כלפי הרשויות שלא מינו את הממונים על פי החוק, והוא אינו משמש גורם מנחה מקצועי של הממונים ברשויות המקומיות.

כדי לייעל את הטיפול בתלונות ובפניות של הציבור ולשפר את איכותו ואת מועילותו, על משרד הפנים לוודא כי בכל הרשויות המקומיות מכהנים ממונים על תלונות הציבור ומופעל מוקד לטיפול בפניות. כך עליו לשמש גורם מנחה מקצועי של הממונים ולתמוך בהם בתחום המקצועי, וזאת לשם הגברת עצמאותם והעלאת רמתם המקצועית, וכדי שפניות הציבור יוכלו לשמש את הגורמים ברשויות המקומיות בתהליכי התכנון ובקביעת המדיניות. נוסף על כך, על משרד הפנים לוודא כי בשעת חירום ובמצבי קיצון, יספקו כלל הרשויות המקומיות שירות חירום שיכלול מענה אנשי מיידי בכל שעות היממה באמצעות מוקדים שיוקמו באופן מקצועי ומוכוון לשעת חירום. זאת ועוד, על הרשויות המקומיות לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת כדי לעמוד בדרישות של חוק הממונה על תלונות הציבור ושל המדריך לניהול מוקד עירוני שפרסם משרד הפנים, וכן לייעל את הליך הטיפול בתלונות ובפניות של הציבור ולהגביר את מועילותו.

הגורמים האחראים לטיפול בתלונות ובפניות של הציבור ברשויות המקומיות נמצאים בלב ליבה הפועם של העשייה הרשותית, וככאלה עליהם להיות קשובים לצורכי הציבור ולתת להם מענה. מתוך ראיית מקומם המרכזי של גורמים אלה, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפתח, בשיתוף הרשויות המקומיות ומרכז השלטון המקומי, תהליכי עבודה הנוגעים לטיפול בתלונות ובפניות הציבור ולממשקים בין גורמים שונים ברשויות מקומיות, שיבטיחו שהרשויות יוכלו לספק מענה אפקטיבי לתושבים בעת שגרה ובשעת חירום, וכן יאפשרו לרשויות לאתר במהירות בעיות שמחייבות טיפול מערכתי בפרקי זמן קצרים ככל האפשר, בייחוד בעיתות חירום כמו זו שזימנה לאזרחי המדינה מלחמת חרבות ברזל.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



התנהלות בחירום ובמלחמת
חרבות ברזל

היערכות הרשויות המקומיות לשריפות - ביקורת מעקב



היערכות הרשויות המקומיות לשריפות - ביקורת מעקב

רקע

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות לכלל אירועי החירום החל באירועים המתרחשים במצבי לחימה, שבהם העורף הוא יעד לירי ולשיגור של אמצעי לחימה מרחוק (אירועי חירום מלחמתיים), ועד אירועי חירום המתרחשים בעיתות שגרה, בדרך כלל ללא התרעה מוקדמת, כגון שריפות הפורצות בתנאי מזג אוויר קיצוניים (אירועי חירום אזרחיים). מכלל אירועי השריפות בישראל, שריפות יער וחורש הן השכיחות ביותר. שריפות יער וחורש עלולות להעמיד חיי אדם ורכוש בסכנה רבה. סכנה זו נובעת בעיקרה מכך שיישובים רבים משיקים ליער ולחורש, וחלקם אף שוכנים בתוכם. אזור ההשקה בין היישובים לחורש מציב אתגר היערכות מיוחד, שכן השריפות עלולות להתפשט בו בקלות - מהחורש לעבר האזורים המיושבים - ולסכן חיי אדם ורכוש.

הרשות המקומית היא "לבנת היסוד", אשר מקיימת ביום-יום קשר ישיר וקבוע עם הציבור שבתחומה, והיא אחראית להמשיך ולספק לו את מרבית הצרכים והשירותים החיוניים¹. בשנת 2018 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד בעניין "היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016", פיצוי הניזוקים והעלויות למשק² (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). הביקורת הקודמת נערכה בעקבות גל השריפות שהתחולל ברחבי הארץ בנובמבר 2016 שהיה מהחמורים ביותר בתולדות המדינה בנזק שנגרם לרכוש ולסביבה, ועוצמתו ומאפייניו הייחודיים סיכנו תושבים רבים. מאז הביקורת הקודמת, שפורסמה בשנת 2018, התחוללו כמה שריפות יער גדולות בישראל³. כמו כן מאז תחילת מלחמת חרבות ברזל התלכדות של אירועי החירום המלחמתיים והאזרחיים הביאה לשריפה של כ-200,000 דונם של יער וחורש בצפון הארץ בפרק זמן של פחות משנה, אשר הסבו נזק חמור לשמורות הטבע, ובין היתר, פגעו בבעלי החיים ובצומח.

- 1 רשות החירום הלאומית, "תפיסת יסוד: המענה לאירועי חירום במרחב האזרחי של מדינת ישראל" (אוקטובר 2021).
- 2 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק** (2018).
- 3 במאי 2019, למשל, נשרפו אלפי דונמים בשריפות ביערות המרכז; באוגוסט 2021 נשרפו שטחי יער בהיקף של כ-11,000 דונם בהרי יהודה; באפריל 2025 נשרפו כ-30,000 דונם בגל שריפות בהרי יהודה.

באפריל 2025, לאחר מועד סיום הביקורת, פרץ גל שריפות ענקיות בהרי יהודה. גל שריפות זה הביא לידי פינוי יזום של היישובים הסמוכים. השריפות פגעו בצמחייה ובבעלי חיים והסבו נזק חמור למערכות האקולוגיות. במאי 2025 פנה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לראש הממשלה במכתב בנושא ההיערכות להתמודדות עם אירועי חירום הנוגעים למערך הכבאות. מבקר המדינה ציין במכתבו כי אירועי השריפות האחרונים חייבים להיות קריאת השכמה להיערכות כוללת של הממשלה להתמודדות עם אירועים אלה.

נתוני מפתח

583	כ-17,400	כ-28,500	56%
אזורים (יישובים ושכונות) נתונים לאיום של שריפות יער וחורש על פי רמות סיכון שונות (אזורי סיכון). 81 אזורים נמצאים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר	אירועי שריפה טופלו על ידי רשות הכבאות במהלך מלחמת חרבות ברזל בזירה הצפונית (מינואר עד אוקטובר 2024). 735 מהם נגרמו מנפילות אמצעי לחימה	שריפות בממוצע בשנה פרצו בשנים 2020 - 2024 בשטחים פתוחים (יער וחורש), מהן כ-50 שריפות חורש משמעותיות בממוצע בשנה. בשנת 2024 פרצו כ-33,500 שריפות	מכלל אירועי השריפות בישראל בשנים 2020 - 2024 פרצו בשטחים פתוחים (יער וחורש)
8	12 מיליון ש"ח	רק 9 מתוך 81	155 מיליון ש"ח
מספר השכונות הכלואות בחיפה (שכונות שבהן כניסה ויציאה אחת לכלי רכב) שטרם נוספו להן נתיבי גישה למרות ההמלצות בדוח הקודם	הסכום שהוקצה לצורך יצירת אזורי חיץ בשלושה אזורי סיכון בחיפה שנכללו בהסכם להקמת אזורי חיץ, בהתאם להחלטת הממשלה 1091	אזורים הנמצאים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר תוקצבו במסגרת החלטת הממשלה 1091 (27.5 מיליון ש"ח, כמחצית מסך התקציב של ההחלטה)	אומדן עלויות ארצי של רשות החירום הלאומית (רח"ל) להקמת אזורי חיץ באזורי סיכון - פי שלושה מהסכום שתוקצב בהחלטת הממשלה 1091 (54.6 מיליון ש"ח, עד שנת 2026)



פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2024 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב על הדוח הקודם. בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים העיקריים בהיערכות לשריפות שהועלו בדוח הקודם (ביקורת המעקב). משרד מבקר המדינה בדק גם נושאים חדשים שלא נכללו בדוח הקודם: שימוש באמצעים טכנולוגיים וביצוע פעולות הסברה לתושבים בנוגע להתמודדות עם שריפות. כמו כן נכללת בדוח המעקב סקירה בין-לאומית בנושא ההתמודדות עם שריפות.

ביקורת המעקב נעשתה בשתי רשויות מקומיות שנבדקו בביקורת הקודמת: עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב, וכן נבדקה עיריית יוקנעם עילית שלא נבדקה בביקורת הקודמת (הרשויות המקומיות שנבדקו). כמו כן נבדקו חלק מההיבטים במועצה האזורית מטה יהודה. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון לאומי (בעבר המשרד לביטחון הפנים), ברשות הארצית לכבאות והצלה (רשות הכבאות), במשרד הפנים ובתאגידי המים מי כרמל בע"מ (מי כרמל) ומעיינות העמקים בע"מ (מעיינות העמקים).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

פערים בתחום ההיערכות לכיבוי שריפות בקו העימות בצפון במהלך מלחמת חרבות ברזל - במסגרת סיורי מבקר המדינה ביישובי קו העימות עלו פערים ואתגרים בתחום ההיערכות לכיבוי שריפות שמקורם בירי רקטי או בכלי טיס בלתי מאוישים: שריפות שאליהן לא הגיעו צוותי כיבוי כללי; היעדר סיוע אווירי לצורך כיבוי אש והיעדר מענה חלופי הולם לכיבוי שריפות באזורים שבהם הכיבוי האווירי לא התאפשר; והגעה של צוותי כיבוי לאזורי שריפות לפרקי זמן קצרים בלבד בעוד כיתות הכוננות ביישובים נשארו להתמודד עם השריפות לעיתים ללא הכשרה ואמצעים מספקים. כל זאת במציאות שבה הפעלת צוותי הכיבוי נעשתה תוך סיכון ביטחוני נוכח מצב המלחמה.

קידום תקנות להגנה על יישובים מפני שריפות - בביקורת הקודמת עלה כי טיוטות התקנות והכללים להגנה על היישובים מפני שריפות, אשר הופצו על ידי השר לביטחון הפנים דאז, לא אושרו על ידי שר הפנים בשל היעדר מקור תקציבי להקמת אזורי חיץ ברשויות המקומיות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. המשרד לביטחון לאומי לא קידם את נושא מיפוי העלויות והתקצוב הנדרש, וטיוטות התקנות והכללים, אשר



מסדירות, בין היתר, את חובת הכנת תוכנית הגנה ליצירת מעטפת הגנה מפני שריפות והקמת אזורי חיץ ביישובים מוגנים⁴, לא אושרו עד למועד סיום הביקורת.

גיבוש תוכנית לאומית והקצאת תקציבים מכוח החלטת הממשלה 1091 - עלה כי למרות החלטת הממשלה 1091 משנת 2022 לגבש תוכנית לאומית רב-שנתית להתמודדות עם שריפות ולהרחיב את מקורות התקציב להקמת אזורי חיץ, מלבד אישור רשימת 20 אזורי סיכון (מתוך 583 אזורים) ותקצוב של תשעה אזורים מתוכה, המשרד לביטחון לאומי, שאמון על יישום החלטת הממשלה, לא פעל לגיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית, לקביעת סדרי עדיפויות לביצוע ולהרחבת התקציב. נמצא כי החלטת הממשלה מתקצבת רק כשליש (54.6 מיליון ש"ח) מאומדן העלויות הארצי של רח"ל להקמת אזורי חיץ (סך עלות של 155 מיליון ש"ח).

הנחיות רשות הכבאות (מסמך העקרונות) - בביקורת הקודמת עלה כי כל עוד לא אושרה טיטוט התקנות להגנה על יישובים מפני שריפות בידי הגורמים הנדרשים לכך בחוק רשות הכבאות, ובהם משרד הפנים, רשות הכבאות מנחה את הרשויות המקומיות לפעול בהתאם למסמך העקרונות אף שהנחיות אינן בעלות תוקף מחייב. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. התקנות טרם אושרו, ואף לא הוסדר מעמדם של הנחיות רשות הכבאות לרשויות המקומיות, וכפועל יוצא מכך עדיין אין להן תוקף מחייב וכל רשות פועלת בהתאם לשיקול דעתה ויכולתה.

הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות - עלה כי בניגוד להנחיות רשות הכבאות, עיריית חיפה לא הכינה תוכנית הגנה לשתי שכונות בסיכון גבוה: נווה שאנן וקריית שפרינצק. עוד עלה כי העירייה לא הכינה תוכנית הגנה ל-23 שכונות נוספות שצוין בתוכנית האב לאזורי חיץ של העירייה כי יש להכשיר בתחומן אזורי חיץ; המועצה המקומית זיכרון יעקב הכינה תוכנית הגנה למועצה אך לא קבעה לוחות זמנים לטיפול באזורי החיץ; ועיריית יוקנעם עילית החלה לאחר מועד סיום הביקורת בהכנת תוכנית הגנה, אך התוכנית טרם הועברה לאישור רשות הכבאות.

הכשרת אזורי חיץ ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה - בביקורת הקודמת עלה כי רק לאחר גל השריפות, בתחילת שנת 2017, החלה עיריית חיפה בהכשרת אזורי חיץ. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה** בשכונות כבאביר, כבירים, כרמליה, רמת אלמוגי ורמת בגין, שנכללו בהסכם בין המשרד לביטחון לאומי ועיריית חיפה להקמת אזורי חיץ בהתאם להחלטת הממשלה 1091 (הסכם הפיילוט), אך עד מועד סיום הביקורת טרם החלה בהן הכשרת אזורי החיץ. הליקוי **לא תוקן** בארבע שכונות בחיפה שבהן נערכו ביקורות על ידי רשות הכבאות - דרך הים, נווה שאנן, קריית שפרינצק ורמות רמז - שדורגו ברמת סיכון גבוהה לשריפות, ורשות הכבאות המליצה לעירייה להכין תוכנית הגנה עבורן; וב-22 שכונות נוספות שצוין בתוכנית האב של העירייה כי נדרש להכשיר בהן אזורי חיץ. בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית **זיכרון יעקב** אומנם החלה ביישום הלקחים בעקבות גל השריפות, אולם לנוכח הסכנה משריפות יער אין היא יכולה להותיר את נושא ההגנה על היישוב מפני שריפות יער וחורש ללא טיפול מקיף ושיטתי. בביקורת המעקב

4 יישוב מוגן - יישוב שהוא חלק ממועצה אזורית, מועצה מקומית, עירייה או מתחם מבנים שאינם חלק מיישוב, אשר קיים אזור מפגש (אזור חיץ) בינו ובין היער ואשר נציב הכבאות קבע כי בשל קרבתו ליער הוא נמצא בסיכון לפגיעה כתוצאה משריפת יער.



נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**, וכי המועצה המקומית **זיכרון יעקב** אומנם הכינה תוכנית עבודה אך השלימה את הכשרת אזורי החץ מסביב ליישוב רק בשלושה מתוך 27 תאי השטח בשטחים שמסביב ליישוב, שהגדירה בתוכנית העבודה שלה.

המועצה האזורית מטה יהודה - בביקורת הקודמת עלה כי המועצה האזורית **מטה יהודה** לא ביצעה את הנחיות רשות הכבאות ואף לא פעלה מול היישובים **בית מאיר ונטף** על מנת לוודא שהם מבצעים את ההנחיות, בין היתר להכשרת אזורי חץ ולהכנת תכנית הגנה מפני שריפות וכן לא הקצתה להם תקציב לשם ביצוען. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה** וכי בשנים 2022 - 2024 המועצה האזורית **מטה יהודה** הקצתה ליישובי המועצה, ובהם **בית מאיר ונטף**, תקציבים בסך של כשלושה מיליון ש"ח לצורך היערכות לשריפות. יחד עם זאת, המועצה מסרה שהיא לא עוקבת אחר פעולות הוועדים המקומיים ביישובים **בית מאיר ונטף** ליישום הנחיות רשות הכבאות בשטחם, ואין בידיה תיעוד לגבי פעולותיהם למניעת שרפות, להכנת תכניות הגנה מפני שריפות או לגבי פעולותיהם להכשרת אזורי חץ, מלבד לגבי הפעולות שתוקצבו על ידה. עד למאי 2025 לא המציאה המועצה לביקורת כל תיעוד בעניין המצב הקיים של הכשרת אזורי החץ מסביב ליישובים **בית מאיר ונטף** ולגבי הפעולות שעוד נדרש לבצע ביישובים אלו.

פעולות למניעת שריפות בשטחים פרטיים - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **חיפה** לא נקטה פעולות אכיפה נגד התושבים שלא ביצעו את הדרישה להכשיר אזורי חץ בשטחים הפרטיים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**, ועיריית חיפה מסרה לצוות הביקורת כי היא לא נקטה פעולות אכיפה נגד תושבים שלא ביצעו פעולות למניעת שריפות בשטחם הפרטי בהתאם להנחיית רשות הכבאות; עיריית **יקנעם עילית** מסרה לצוות הביקורת כי היא לא נקטה פעולות מול התושבים להכשרת אזורי חץ בשטחים הפרטיים.

הכשרת כבישי גישה ודרכי מילוט - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **חיפה** נמצאת בשלב הביצוע של נתיב גישה לאחת מתוך תשע השכונות הכלואות שנמצאו בתחומה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. נכון למועד סיום הביקורת היו בחיפה שמונה שכונות כלואות, מתוכן בשתי שכונות נתיב הגישה נמצא בשלב הביצוע; בשתי שכונות אושרה התוכנית להוספת נתיב גישה, אך טרם נמצא מקור תקציבי; בשלוש שכונות כביש הגישה נמצא בשלבי תכנון שונים; ובשכונה אחת החליטה העירייה שלא לפעול בשלב זה לסלילת נתיב גישה נוסף.

תחזוקת ברזי הכיבוי - בביקורת הקודמת עלה כי רשות הכבאות לא ערכה בדיקות לתקינות ברזי הכיבוי על פי החובה שנקבעה בתקנות אספקת המים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**, וכי רשות הכבאות ביצעה בדיקות לתקינות ברזי הכיבוי באופן מדגמי ובדקה רק את ברזי הכיבוי שהוצבו באזורים שהוגדרו בסיכון גבוה לשריפות, שלא בהתאם להנחיה של רשות הכבאות מיולי 2024 בנושא "בקרת הידרנטים (ברזי כיבוי אש)", שבה נקבע כי באחריות המפקדים הטריטוריאליים ברשות הכבאות לקיים ביקורות בכל ברזי הכיבוי הציבוריים בגזרת המחוז באופן שוטף.

פעולות הסברה לתושבים ושימוש בכלים טכנולוגיים - הסקירה הבין-לאומית מלמדת שפעולות הסברה והדרכה לתושבים והטמעת טכנולוגיות מתקדמות ליהיו מוקדם ולחיווי של שריפות הן נדבך חיוני ובלתי נפרד להתמודדות עם שריפות. פעולות אלה הוכחו בעולם כיעילות בהפחתת הסיכון להתפשטות השריפות. לעומת זאת, בישראל פעולות הסברה



והטמעת טכנולוגיות ברשות הכבאות וברשויות המקומיות שנבדקו - **חיפה, זיכרון יעקב ויוקנעם עילית** נמצאות בתחילת הדרך. נמצא כי אין ברשויות המקומיות שנבדקו תוכניות סדורות לביצוע פעולות הסברה בקרב התושבים החיים באזורי סיכון וכי השימוש שלהן בטכנולוגיות מתקדמות לזיהוי מוקדם של שריפות הוא מועט, והוא מתמקד בעיקר בהצבת מצלמות רגילות שמסוגלות לקלוט עשן, אך אינן ייעודיות לזיהוי שריפות. עוד עלה כי גם בידי רשות הכבאות אמצעים טכנולוגיים מצומצמים לצורכי חיזוי וזיהוי מוקדם של שריפות (כמו רחפנים ואינדקס התפשטות אש), זאת בהשוואה לאמצעים הטכנולוגיים הקיימים כיום בעולם המאפשרים גילוי מוקדם של אש (כגון מערכות חישה מרחוק ושימוש בכלי בינה מלאכותית).



הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **חיפה** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** לא הכינו תוכנית הגנה מפני שריפות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. עיריית **חיפה** הכינה באוגוסט 2023 תוכנית אב לאזורי חיץ בעיר, ועל בסיסה הכינה העירייה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2023 תוכנית הגנה לתשת שכוונות בעיר שרשות הכבאות דירגה בסיכון גבוה לשריפות; המועצה המקומית **זיכרון יעקב** הכינה תוכנית הגנה למועצה ביולי 2021 הכוללת תוכנית עבודה.

הכשרת אזורי חיץ ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה - בביקורת הקודמת עלה כי רק לאחר גל השריפות, בתחילת שנת 2017, החלה עיריית **חיפה** בהכשרת אזורי חיץ. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה** בשכוונות הוד הכרמל (דניה), סביוני הכרמל ורמת גולדה, שנכללו בהסכם הפיילוט שחתמה עיריית **חיפה** עם המשרד לביטחון לאומי בדצמבר 2022 להקמת אזורי חיץ בהתאם להחלטת ממשלה 1091 בתקציב בסך 12 מיליון ש"ח שהוקצה לכך, והכשרת אזורי החיץ בהן נמצאת בעיצומה וצפויה להסתיים בסוף חציון א' של שנת 2025.

איגום המים ברשויות המקומיות - בביקורת הקודמת עלה כי נפח איגום המים ברכס הכרמל אינו נותן מענה מספק לשריפה בהיקף נרחב, וכי נדרש לפעול בהקדם לתכנונו ולביצועו של חיבור מקור מים נוסף ולהקמת בריכות האגירה הנדרשות ב**חיפה**. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**, וכי מרכז המים זמר ב**חיפה** נמצא בשלב הקמה מתקדם לקראת הרצה והפעלה שלו בחודשים הקרובים. כמו כן, בביקורת הקודמת עלה כי בעת השריפה לא היה גנרטור חירום בתחנת השאיבה **זיכרון יעקב**, ובשל כך הופסק מילוי המים בבריכת האגירה ועלה חשש לשיבוש אספקת המים לצורכי כיבוי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**, וכי בספטמבר 2020 הסתיים שדרוג תחנות השאיבה המייסדים - מרכז המושבה וגבעת עדן **זיכרון יעקב**.



עיקרי המלצות הביקורת

נוכח הסכנה הנשקפת ליישובים השוכנים בקרבת יערות או בתוכם משריפות העלולות לגרום נזק לחיי אדם ולרכוש, על המשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים, שהסכמתו נדרשת לצורך התקנת התקנות בנוגע לשטחים פתוחים שהרשות המקומית בעלת זכויות בהם, לפעול במשותף להסדרת תקנות להגנה על יישובים מפני שריפות, שהן תקנות מצילות חיים.

על המשרד לביטחון לאומי, שאמון על יישום החלטת הממשלה 1091, לפעול לגיבוש תוכנית לאומית רב-שנתית להתמודדות עם שריפות ולקדם את הרחבת התקציב מכוח החלטת הממשלה.

גם בהיעדר חובה נורמטיבית מפורשת ומעוגנת להכין תוכנית הגנה, מתוקף אחריותן של הרשויות המקומיות לביטחון תושביהן ולמניעת שריפות בתחומן, מן הראוי כי יפעלו ככל יכולתן על פי ההנחיות המקצועיות של רשות הכבאות. על עיריית **חיפה** להכין תוכנית הגנה מפני שריפות לכלל השכונות בעיר שלגביהן המליצה רשות הכבאות להכין תוכנית הגנה. עוד מומלץ כי עיריית **חיפה** בשיתוף רשות הכבאות תבדוק אם נדרש להכין תוכנית הגנה בשכונות נוספות בעיר שלפי תוכנית האב שלה יש להכשיר בהן אזורי חיץ. על המועצה המקומית **זיכרון יעקב** לקבוע לוחות זמנים לביצוע תוכנית העבודה שהכינה להכשרת אזורי חיץ ולפעול לעמידה בהם. על עיריית **יוקנעם עילית** להשלים את הכנת תוכנית ההגנה מפני שריפות ולהעבירה לאישור רשות הכבאות.

לנוכח החשיבות הרבה של הכשרת אזורי חיץ להאטת קצב התקדמות חזית האש, להפחתת עוצמתה, לצמצום סכנת הפגיעה בחיי אדם וברכוש ולפינוי תושבים מבתיים, על המשרד לביטחון לאומי ורשות הכבאות לפעול להכשרת אזורי חיץ בהתאם לדירוג האזורים שבסיכון לשריפות. על עיריית **חיפה** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** לתת את הדעת לחשיבות הנושא, ולפעול ככל האפשר להכשרת אזורי החיץ בתחום שיפוטן בהקדם. מומלץ כי עיריית **חיפה** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** ימשיכו לקדם את הכשרת אזורי החיץ בתחומן, ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה - מומלץ כי עיריית **חיפה** תפעל בהתאם לסדרי העדיפויות שנקבעו בתוכנית האב שלה ולפי הנחיות רשות הכבאות, עד להשלמת פרויקט חיוני זה; והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** תפעל ככל יכולתה להכשרת אזורי החיץ ב-24 תאי השטח הנותרים מסביב ליישוב ותעדכן את רשות הכבאות באופן שוטף לגבי אזורי החיץ שהכשירה. מומלץ לרשות הכבאות לעקוב אחר יישום תוכנית ההגנה של המועצה המקומית **זיכרון יעקב** שהיא אישרה בשנת 2021 ואחר פעולות המועצה להכשרת אזורי חיץ בשטחה.

על המועצה האזורית **מטה יהודה**, מתוקף תפקידה כגוף המוניציפלי האמון על ביטחון תושבי, לעקוב אחר ביצוע כל הפעולות הנדרשות כדי שהיישובים בתחומה יהיו ערוכים כראוי לשריפות, ולוודא את יישום אותן פעולות בהתאם להנחיות רשות הכבאות. ביצוע פעולות אלו הוא דחוף ובעל חשיבות עליונה, נוכח הסיכון המוגבר ליישובי המועצה האזורית **מטה יהודה** משריפות כפי שעלה שוב בשריפות האחרונות שהתחוללו באפריל 2025 בתחומי המועצה.



לנוכח הסכנה הנשקפת לתושבי השכונות הכלואות ב**חיפה** בעת אירועי חירום המחייבים את פינויים, על עיריית **חיפה** להמשיך ולפעול לסלילת נתיב גישה נוסף בכל השכונות הכלואות שבשטחה, לרבות שכונת רמת חן.



מלבד בדיקות תקינות ברזי הכיבוי שערכה רשות הכבאות באזורים שהוגדרו בסיכון גבוה לשריפות ברשויות המקומיות שנבדקו - **חיפה, זיכרון יעקב ויוקנעם עילית** - על רשות הכבאות לערוך בדיקות תקינות לכל ברזי הכיבוי ברשויות המקומיות ולהודיע לספקי המים על תקלות שהתגלו, בהתאם להנחיה של רשות הכבאות בנושא "בקרת הידרנטים (ברזי כיבוי אש)".



מומלץ כי הרשויות המקומיות בשיתוף רשות הכבאות יקבעו תוכנית סדורה לביצוע פעולות הסברה בקרב התושבים ויפעלו ליישומה. חיזוק פעולות ההסברה יגביר את הידע ואת המוכנות של התושבים ויסייע בהפחתת הסיכונים והנזקים האפשריים במקרה של שריפה או התפשטות אש.



מומלץ כי רשות הכבאות תרחיב ותשכלל את אמצעי הטכנולוגיה של חישה מרחוק שברשותה ותבחן גם שילוב של פתרונות מתקדמים מבוססי בינה מלאכותית לשיפור היכולות המבצעיות וההיערכות לשריפות.



מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו - **חיפה, זיכרון יעקב ויוקנעם עילית** - יפעלו לקידום שימוש באמצעים טכנולוגיים קיימים המאפשרים חישה מרחוק, כמו חיישנים ומצלמות ייעודיות, לצורך איתור שריפות בשלב מוקדם.

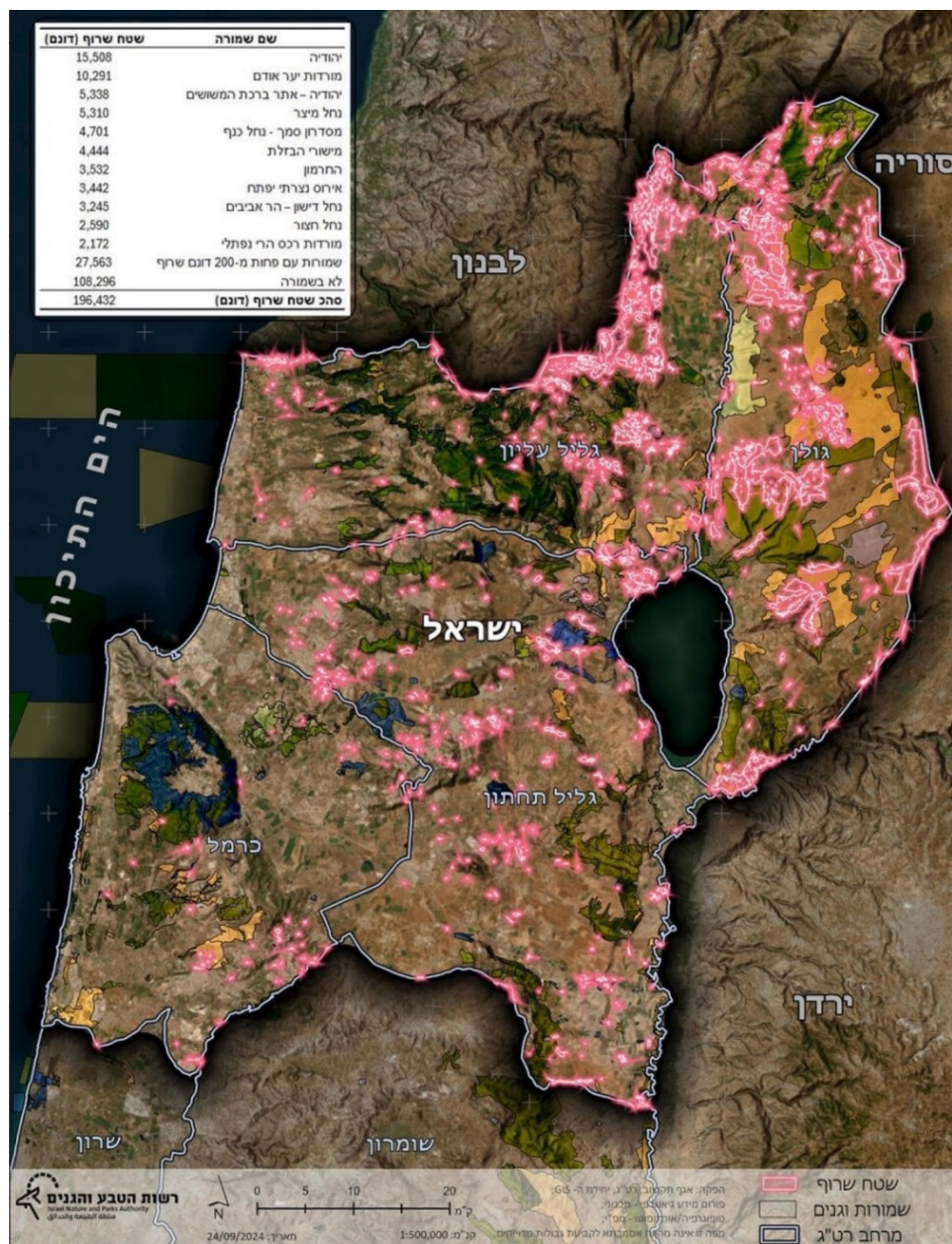


בהמשך להחלטת הממשלה 1891, מומלץ למשרד לביטחון לאומי ולרשות הכבאות לבצע מיפוי צרכים למול פורום היישובים בקווי העימות בצפון ובדרום, לוודא שהתוכנית שמומשה (פרויקט "מרכבות אש") עונה על הצרכים ובהתאם לפעול להשלמתה.





צלקות של שריפות בצפון ישראל, 7.10.23 - 11.9.24





סיכום

ההתמודדות עם אירועי חירום בעלי עוצמה ורחבי היקף המתרחשים בעורף האזרחי של מדינת ישראל, הן בעיתות לחימה והן בעיתות שגרה, מחייבת היערכות מערכתית ובין-ארגונית מוקדמת של גופים רבים ואיגום משאבים לאומיים. הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכותו של העורף האזרחי לכלל אירועי החירום, ובכלל זה אירועי חירום אזרחיים כמו שריפות יער וחורש.

ביקורת המעקב העלתה כי טרם אושרו התקנות לעניין הגנה על יישובים מפני שריפות יער בהיעדר מקור תקציבי לביצוען. עוד עלה בביקורת המעקב כי בהחלטת הממשלה 1091 משנת 2022 אושר תקציב לתשעה אזורים בלבד, וטרם הוסדר התקציב לאזורים אחרים המצויים בסיכון גבוה. הרשויות המקומיות שנבדקו - **חיפה וזיכרון יעקב** - נקטו פעולות לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם, בין היתר בהכנת תוכניות הגנה מפני שריפות ובהכשרת אזורי חיץ, בין במסגרת החלטת הממשלה 1091 ותקציבים שהוקצו מכוחה ובין על ידי פעולות שהן נקטו מיוזמתן. עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב עדיין לא הוכשרו אזורי חיץ באזורים נרחבים שרשות הכבאות הגדירה בסיכון גבוה לשריפות יער וחורש בעיריית **חיפה** ובמועצה המקומית **זיכרון יעקב**. עיריית **יוקנעם עילית** החלה לאחר מועד סיום הביקורת בהכנת תוכנית הגנה, אך התוכנית טרם הועברה לאישור רשות הכבאות. עיריית **חיפה** הכשירה דרכי גישה ומילוט בשכונה כלואה אחת בלבד.

לנוכח החשיבות הרבה של הכשרת אזורי חיץ להאטת קצב התקדמות חזית האש, לפינוי תושבים מבתיהם, לצמצום סכנת הפגיעה ברכוש ולהצלת חיי אדם, על המשרד לביטחון לאומי, רשות הכבאות, עיריית **חיפה** והמועצה המקומית **זיכרון יעקב** לתת את הדעת לחשיבות הנושא ולפעול ככל האפשר להכשרת אזורי החיץ בחיפה וזיכרון יעקב בהקדם. על משרדי הממשלה וכל הגורמים הרלוונטיים, ובהם המשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים, לפעול במשותף להסדרת תקנות להגנה על יישובים מפני שריפות, שהן תקנות מצילות חיים.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				טיוטות התקנות והכללים להגנה על היישובים מפני שריפות לא אושרו בשל היעדר מקור תקציבי להקמת אזורי חיץ ברשויות המקומיות.	המשרד לביטחון לאומי ומשרד הפנים	אישור תקנות וכללים להגנה על יישובים מפני שריפות
				העירייה והמועצה לא הכינו תוכנית הגנה מפני שריפות.	עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב	הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות
				רק לאחר גל השריפות, בתחילת שנת 2017, החלה העירייה בהכשרת אזורי חיץ.	עיריית חיפה ⁵	הכשרת אזורי חיץ ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה
				המועצה לא הכינה תוכנית סדורה ליישום הנחיות רשות הכבאות והותירה את נושא ההגנה על היישוב מפני שריפות ללא טיפול מקיף ושיטתי.	המועצה המקומית זיכרון יעקב	הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות; הכשרת אזורי חיץ ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה
				המועצה לא פעלה מול היישובים בית מאיר ונטף על מנת לוודא שהם מבצעים את הנחיות רשות הכבאות, בין היתר להכשרת אזורי חיץ ולהכנת תוכנית הגנה מפני שריפות וכן לא הקצתה להם תקציב לשם ביצוען.	המועצה האזורית מטה יהודה	

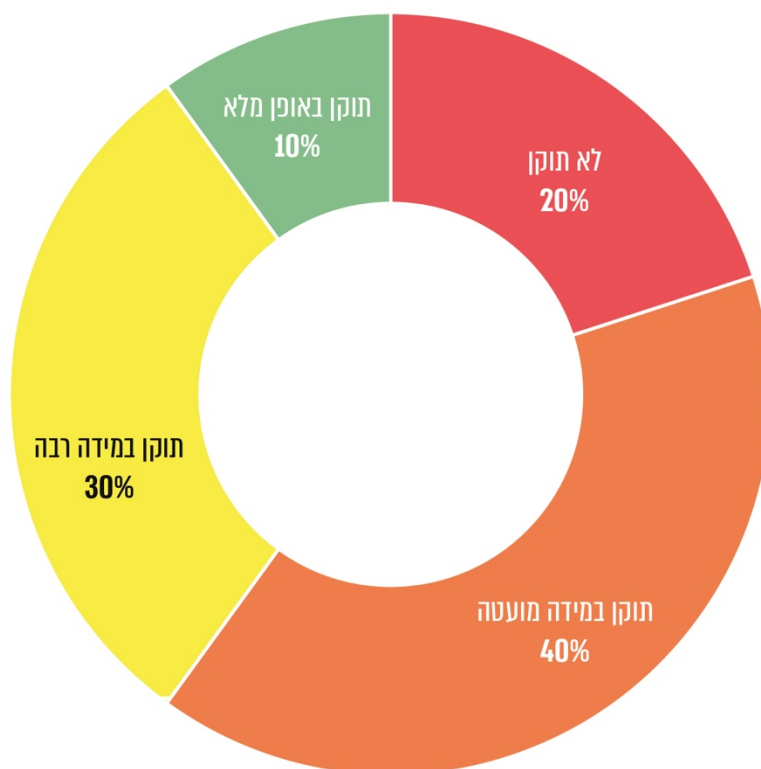
5 תוקן במידה רבה לגבי השכונות הוד הכרמל (דניה), סבינו הכרמל ורמת גולדה (שכונות שנכללו בהסכם הפיילוט).
ראו פירוט תיקון הליקוי בחיפה לפי שכונות בלוח 7 בפרק "הכשרת אזורי חיץ ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה".



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				העירייה לא נקטה פעולות אכיפה נגד התושבים שלא ביצעו את הדרישה להכשיר אזורי חיץ בשטחים הפרטיים.	עיריית חיפה	פעולות למניעת שריפות בשטחים פרטיים
				בתחומי העירייה נמצאו תשע שכונות כלואות, והיא הייתה בשלב הביצוע של נתיב גישה לאחת מהן.	עיריית חיפה	הכשרת כבישי גישה ודרכי מילוט
				הרשות לא ערכה בדיקות לתקינות ברזי הכיבוי על פי החובה שנקבעה בתקנות אספקת המים.	רשות הכבאות	תחזוקת ברזי הכיבוי
				נפח איגום המים ברכס הכרמל אינו נותן מענה מספק לשריפה בהיקף נרחב, ונדרש לפעול בהקדם לתכנונו ולביצועו של חיבור מקור מים נוסף ולהקמת בריכות האגירה הנדרשות.	עיריית חיפה ותאגיד מי כרמל	איגום המים ברשויות המקומיות
				בעת השריפה לא היה גרטור חירום בתחנת השאיבה בזיכרון יעקב, ובשל כך הופסק מילוי המים בבריכת האגירה ועלה חשש לשיבוש אספקת המים לצורכי כיבוי.	המועצה המקומית זיכרון יעקב ותאגיד מעיינות העמקים	



כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם



מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



פרק שני

ביקורת חברתית

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



ביקורת חברתית

טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון



טיפול המחלקות לשירותים חברתיים בבני נוער בסיכון

רקע

המונח "בני נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק" מתאר אוכלוסיית מתבגרים הטרוגנית הנמצאת על טווח רחב מאוד מבחינת המצוקה ומצבי הסיכון שבהם היא נתונה¹. לטיפול בבני הנוער בסיכון אחראים בעיקר משרד החינוך ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה), באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות (המחלקות או מש"ח). אוכלוסייה זו מטופלת במסגרות בקהילה ובמסגרות חוץ-ביתיות, בבתי הספר ובמסגרות בלתי פורמליות בשעות שונות של היום.

הגם שקשה לאמוד את היקף התופעה באשר אין בישראל הגדרה אחודה ונתונים רשמיים עדכניים, בשנת 2022 היו מוכרים לשירותי הרווחה כ-440,000 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל. בשנה זו הופנו כ-60,000² דיווחים חדשים על קטינים לטיפולם של עובדים סוציאליים (עו"ס) לפי חוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך-1960 (חוק הנוער)³. סיבות הדיווח השכיחות ביותר היו התעללות פיזית (20%), הזנחה (17%) והתעללות מינית (11%)⁴.

- 1 למשל חוויות הזנחה, התעללות, נשירה מבית הספר, התנהגויות אנטי-חברתיות ועבריינות.
- 2 המספר המדויק - 60,043, בדומה למספר הפניות שהתקבלו בשנת 2021 - 59,933 דיווחים, עלייה של 8% במספר הדיווחים ביחס לשנת 2020.
- 3 חוק זה נועד להגן על שלומם של קטינים מגיל לידה עד גיל 18 המוגדרים על פי חוק כנזקקים, היינו ילדים ונערים המצויים במצבי סיכון. הסמכות העיקרית שמקנה החוק לעובד הסוציאלי לחוק הנוער היא הסמכות לפנות לבית המשפט בעניינו של קטין נזקק כאשר נדרשת החלטת בית משפט לצורך טיפול בקטין והשגחה עליו, ובין היתר בבקשה ליתן הוראות הדרושות לטיפול בקטין, להשגחה עליו, לחינוכו, לשיקומו הנפשי, להוצאתו ממשמורת, להפנייתו לבדיקה או לטיפול נפשי והעמדתו תחת השגחת עובד סוציאלי לפי חוק הנוער.
- 4 המועצה הלאומית לשלום הילד, **השנתון הסטטיסטי "ילדים בישראל 2023"**, נתונים אודות ילדים במלחמת "חרבות ברזל" (2024).



משנת 2020 עד שנת 2022 הסתמנה עלייה ניכרת במספר הדיווחים על הימצאותם של בני נוער במצבי סיכון⁵:

1. עלה בכ-24% מספר הדיווחים לעו"ס לחוק נוער שעניינם התעללות מינית;
2. עלה בכ-53% מספר הדיווחים שעניינם בעיות התנהגות של קטינים;
3. עלה בכ-31% מספר הדיווחים לעו"ס לחוק הנוער שעניינם פגיעה בידי אחראי מחוץ למשפחה;
4. עלה בכ-77% מספר הדיווחים על נוער מעורב בפלילים (מ-530 בשנת 2020 ל-938 בשנת 2022);
5. עלה בכ-19% מספר הדיווחים על ביקורי ילדים במחלקות הפסיכיאטריות לרפואה דחופה⁶;
6. עלה בכ-16% מספר ניסיונות ההתאבדות של קטינים⁷;
7. עלה בכ-75% מספר התיקים שנפתחו בגין עבירת הטרדה מינית של קטינים;
8. עלה בכ-91.5% מספר התיקים שנפתחו לבגירים בגין ביצוע עבירות מין בקטינים במוסדות חינוך.



מהנתונים ומההערכות של אנשי המקצוע בתחומים הטיפוליים עולה כי במהלך מלחמת חרבות ברזל מספר בני הנוער בסיכון הוסיף לעלות ומצבי הסיכון רק התעצמו, התגונו והחמירו.

5	שם.
6	בשנים 2019 - 2022.
7	בין שנים אלה מספר הבנות שביקרו במיון פסיכיאטרי עלה בכ-34%, ואילו מספר הבנים עלה בכ-4%.
	בשנים 2019 - 2022.



נתוני מפתח

18.3% מכלל בני הנוער ברמלה בשנת 2024 היו בטיפול קב"ס (קצין ביקור סדיר מטעם משרד החינוך), בערד 14.1%, בקריית גת 14.8%, ביפע 10.7% ובקריית מוצקין 8.7%	67% ממנהלי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות שהשיבו על השאלון שהכין משרד מבקר המדינה דיווחו כי חלה עלייה במספר בני הנוער בסיכון במהלך מלחמת חרבות ברזל	14% שיעור הילדים ובני הנוער מכלל הילדים ובני הנוער בישראל היו מוכרים לשירותי הרווחה, בשנת 2022 (439,905 ילדים ובני נוער)	? מספר בני הנוער המצויים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק בישראל אינו ידוע. 16 שנים עברו ממועד המיפוי האחרון של הילדים ובני הנוער בסיכון (שנת 2009), וגם מיפוי זה בוצע בכ- 70% מהרשויות המקומיות בלבד. לפי ההערכות, פחות ממחצית מבני הנוער בסיכון מוכרים לשירותי הרווחה
רק 50% ממשרות העו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון ברשויות המקומיות שנבדקו - ערד, קריית גת וקריית מוצקין - מאוישות. כמו כן כ-10% ממשרות הפיקוח של משרד הרווחה על המחלקות לשירותים חברתיים אינן מאוישות	0 מסגרות מפת"ן* היו קיימות בשנת הלימודים התשפ"ג במחוז הדרום - כמו כן נרשמה ירידה של 52% במספר המשתתפים במענים האינטנסיביים מפת"ן ומית"ר בקהילה בשנים 2016 - 2023 בכלל המחוזות	13% בלבד מהתקציב המיועד למעני רווחה לנוער בסיכון בעיריית ערד בשנת 2023 נוצל. בכל הרשויות שנבדקו כמעט שלא מופעלים מענים של משרד הרווחה בתוך הקהילה	

8 מפת"ן - מפעלי תעסוקה לנוער. מסגרת טיפולית שיקומית-חינוכית המיועדת לבני נוער שגילם 13 - 18 הנמצאים על רצף הסיכון ונפלטו ממסגרות חינוכיות.



פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2024 - דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול ודרכי ההתערבות של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בעניינו של נוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק⁹. הביקורת נעשתה במש"חים בעיריות **קריית גת, קריית מוצקין, ערד ורמלה** ובמועצה המקומית **יפיע**¹⁰. כמו כן נבדקו אופני הטיפול הייחודיים בנושא בחברה החרדית, הערבית, הדרוזית והבדואית וכן בקהילת הלהט"ב¹¹ (אוכלוסיות גיוון). אשר לאוכלוסיות אלה, נערכה בדיקה ברשויות שנבדקו, ככל שהן כוללות את אוכלוסיות הגיוון שנבדקו. כמו כן נעשתה ביקורת במטה משרד הרווחה ובמחוזותי, ובמינהל של"ם - שיקום, ליווי ומניעה¹² (מינהל של"ם) במשרד הרווחה. בדיקות השלמה נעשו גם במינהל לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה, באגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון במשרד החינוך ובמחלקות החינוך ברשויות המקומיות האמורות, במשרד לביטחון לאומי, ברשות הלאומית לביטחון קהילתי ובמשרתת ישראל, במטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת וכן בחוליית מניעה והסברה במדור נוער.

9 מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה לנושא ילדים ונוער בסיכון. בשנים האחרונות פרסם מבקר המדינה כמה דוחות בנושאים משיקים ומשלימים: ראו מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - מאי 2023** "השמת ילדים בסיכון, בפנימיות, באומנה ובאימוץ"; **דוח מבקר המדינה - מאי 2023**, "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית"; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות הרשויות המקומיות לאיתור תלמידים נושרים ממוסדות חינוך, למניעת הנשירה ולטיפול בה" (2022); **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "טיפול הרשויות המקומיות בתופעות הסמים והאלכוהול בתחומן" (2022); **דוח ביקורת מיוחד - הגנה על קטינים במרחב המקוון**, (2022); **דוח שנתי 70 (2020)** "הטיפול בנוער בסיכון גבוה"; **דוח שנתי 69 (2019)**, "פעילות כפרי הנוער"; **דוח שנתי 67 (2017)**, "ילדים ובני נוער בסיכון בפנימיות של משרד הרווחה".

10 הרשויות שנבדקו נבחרו בהתחשב במספר התושבים המתגוררים ברשות, תוך ניסיון להתחשב בנתונים נוספים של פיזור גיאוגרפי, מעמד מוניציפלי, אשכול חברתי-כלכלי, אשכול פרפריאליות ומגזר. כמו כן, בחירת הרשויות נעשתה באמצעות מנגנון בחירה שמתחשב בעומס הביקורות בכל רשות ובשאיפה לדגימה של מגוון רשויות.

11 להט"ב - ראשי התיבות של לסביות, הומואים, טרנסג'נדרים וביסקסואלים - הוא "מונח מטרייה" המאגד מגוון נטיות מיניות, זהויות מיניות ומגדריות.

12 גוף המופקד על מתן שירותי טיפול לאוכלוסייה במצוקה הנמצאת בקצה הרצף הטיפולי-חינוכי במדינת ישראל. המינהל אחראי לפיתוח מענים ייעודיים עבור כלל בני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

ההבנה שכשמדברים על נוער ונוער בסיכון, מדברים על רצף מרחבי החיים שהם נמצאים בו, כי זה לא שהם נמצאים רק בבית ספר, זה לא שהם נמצאים רק ברחוב, זה לא שהם נמצאים רק בהוסטל ואז בסופי שבוע לפעמים חוזרים הביתה וקורים שם דברים בתוך הרשות. זאת ההסתכלות של הרשות ברמת התכלול של מי שמוביל את זה בתוך הרשות ולא משנה מי, זה יכול להיות רווחה, זה יכול להיות חינוך, אבל יש פה פערים מאוד מאוד גדולים בסוף ביכולת של שני הגופים האלה לשבת ביחד באותו שולחן ולהוביל משהו מקצועי ביחד ולהסתכל רגע על מה שקורה ברשות ברמה הרבה יותר רחבה.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)

אין את רצף השירותים שהוא מסונכרן ביחד ואין את אותה שפה טיפולית או שפת התערבות אחידה, אם למשל גוף אחר מפעיל איזו שהיא מועדונית לילדים וגוף שני מפעיל איזו שהיא תוכנית לנוער, אז כל אחד עובד בנפרד וכל אחד מתערב בדרך שלו, אז אנחנו מפספסים את המטרה. המטרה, בסופו של דבר, היא באמת להתערב נכון בחיים של הנוער, אז צריכים כולם באמת לעבוד באותה שפה, באותה דרך התערבות, על מנת שאנחנו באמת ניתן איזו שהיא עבודה עם רצף נכון.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום נוער וצעירים בעמותה שמטרתה לספק ולהנגיש שירותים בפריפריה הצפונית)

אין הרבה שולחנות עגולים שיושבים שם כל הגורמים, גם של חינוך וגם של רווחה ואני חושבת שהרבה פעמים, שם נופלים בין הכיסאות הרבה מאוד בני נוער.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)



עד היום בהרבה רשויות יש עבודה מאוד טריטוריאלית של אגף החינוך ואגף הרווחה, הם בפני עצמם כל אחד, חסר מאוד החיבור בשפה של שני הגורמים האלה ביחד.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)



הרבה תוכניות נופלות בין הכיסאות כי אין גורם שיכול לממן את השכירות של המבנה, ותמיד הציפייה היא שגורם מתנדב יממן.

(ציטוטים מתוך שיתוף ציבור שנערך בדצמבר 2024 - מנהלת תחום קהילה בעמותה שמסייעת לבני נוער במצבי סיכון בכל הארץ)



הגדרה אחידה של נוער בסיכון - קיימים פערים מהותיים בהגדרה של "נוער בסיכון" בין משרדי הממשלה השונים המשתתפים בתוכנית הלאומית 360¹³ - משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לקליטת עלייה והמשרד לביטחון לאומי, ובפרט משרד הרווחה שדוח זה מתמקד בתחומי אחריותו. המשרדים לא הטמיעו במסגרת פעילותם את הגדרת התוכנית הלאומית 360¹³ שאושרה על ידי הממשלה, וכל משרד ממשיך לדבוק בהגדרות משלו. היעדר הגדרה אחידה למושג "נוער בסיכון" מחלחל גם לשלטון המקומי, האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. חמש הרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה והמועצה המקומית יפיע, מגדירות אחרת את המושג "נוער בסיכון", למשל מבחינת טווח הגילים.



מיפוי מידע ארצי עיתי - כ-440,000 ילדים ובני נוער, ששיעורם כ-14% מכלל הילדים ובני הנוער בישראל, היו מוכרים לשירותי הרווחה בשנת 2022. עם זאת, משרד הרווחה והתוכנית הלאומית 360¹³ לא ביצעו מיפוי ארצי של ילדים ובני נוער בסיכון, והנתונים על מצבם ומספרם של בני הנוער בישראל עדכניים למיפוי שבוצע בשנת 2009 ומתייחסים לילדים ובני נוער המתגוררים בכ-70% מהרשויות המקומיות בלבד. נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2025, יותר מ-15 שנה לאחר הקמת התוכנית הלאומית 360¹³, עדיין אין בידי מנהל התוכנית מידע מלא על הילדים ובני הנוער בסיכון ברמה הארצית.



קביעת אופיים וסוגם של השירותים המינימליים המחייבים ברשות המקומית - משרד הרווחה לא קבע הנחיות לגבי האופי והסוג של השירותים שרשות מקומית אמורה



13 התוכנית הלאומית 360¹³ לילדים ולנוער בסיכון היא תוכנית בין-משרדית המשותפת למשרדי הרווחה והשירותים החברתיים, החינוך והבריאות, העלייה והקליטה והביטחון הלאומי, שפועלת משנת 2007 ומטרתה להרחיב ולשדרג את מערך השירותים לילדים ובני נוער בסיכון בקהילה.



לספק לבני נוער במצבי סכנה וסיכון, ובכלל זה לא ציין מה הם השירותים המינימליים שראוי שהרשות המקומית תספק ולא קבע הוראות המגינות על אוכלוסיות מיוחדות שמועדות לסיכון ועל בני נוער במצבים מגבירי סיכון וסכנה.

תכלול ברשות המקומית והתכנסות הוועדה לקידום מעמד הילד ברשויות שנבדקו  - בשום רשות מהרשויות המקומיות שנבדקו - **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** - אין גורם רשמי שתפקידו לתכלול בין המחלקות השונות בתחום הטיפול בנער בסיכון, שהעיקריות שבהן הן מחלקות הרווחה והחינוך, לתאם ביניהן ולהעלות סוגיות רלוונטיות לדיון לפני ועדות החינוך, הרווחה והוועדה לקידום מעמד הילד ברשות, לנהל מחלקות אלה ולתאם ביניהן. שיתוף הפעולה אינו מעוגן בהסדרת שיתוף הפעולה ובהסדרת העברת המידע. כמו כן, בביקורת עלה כי בשלוש מחמש הרשויות שנבדקו - **ערד, קריית גת ורמלה** - לא פעלה הוועדה לקידום מעמד הילד בשתיים משלוש השנים 2021 - 2023, אף שזוהי ועדת חובה בעיריות.

ניהול מידע ויצירת בסיס נתונים אחוד  - במשרד הרווחה לא קיים בסיס נתונים אחוד או שפה משותפת הדרושים למתן מענים לבני נוער בסיכון, והדבר אף יוצר פערים בין רשויות מקומיות שונות ומקבע אותם. משרד הרווחה לא הנחה את הרשויות המקומיות לאסוף נתונים בדבר בני הנוער בסיכון בכל רשות, ועקב כך חסרים לו נתונים מרוכזים על מספרם של בני הנוער בסיכון ועל מצבם. הרשויות המקומיות שנבדקו: **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** אינן אוספות מיוזמתן מידע ונתונים על מספר בני הנוער בסיכון ועל מצבי הסיכון בהם בני הנוער מצויים, מידע הנדרש לצמצום הפער הקיים בין מספר בני הנוער המטופלים במש"חים לבין מספרם בפועל. עוד נמצא כי מינהל של"ם במשרד הרווחה מתקשה לזהות את אוכלוסיית הנוער בסיכון, וכי אין במערכת הממוחשבת של מינהל של"ם ובנוהלי העבודה הפנימיים אפיון ייעודי של אוכלוסייה זו. לפיכך הנתון היחידי העומד לרשות משרד הרווחה בנוגע לאוכלוסייה זו הוא שהיא מקבלת מהמינהל שירותים, אך אין הבחנה בין נערים¹⁴ המקבלים שירותים בגלל נזקקות מסיבה משפחתית ובין נערים המקבלים שירותים מסיבת הימצאות במצב סיכון.

מסמכי מדיניות ותוכניות עבודה לטיפול בבני נוער בסיכון ברשויות המקומיות  ברשויות המקומיות שנבדקו - **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** אין מסמכי מדיניות או תוכניות עבודה כתובות לטיפול בבני נוער בסיכון בתחום שיפוטן, לא תוכניות עבודה שנתיות ולא תוכניות ארוכות טווח. המש"חים לא הציבו לעצמם יעדים מדידים שנתיים או ארוכי טווח ונעדרו ראייה מערכתית מתוכננת ומוכוונת תוצאות.

יישוג ואיתור של בני נוער בסיכון  - אף שפחות ממחצית מבני הנוער המצויים במצבי סכנה וסיכון מגיעים לטיפול במש"ח, המש"חים ברשויות המקומיות **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע** אינם מבצעים פעולות ליישוג ולאיתור של בני נוער בסיכון.

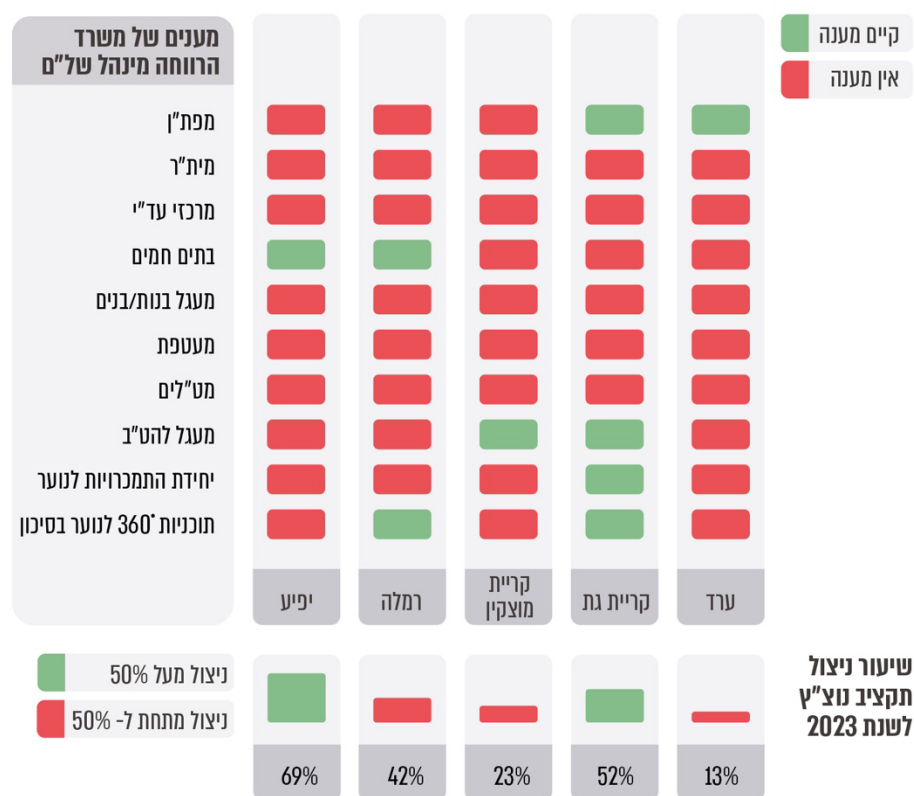
מענים אינטנסיביים לנוער מנותק (מפת"ן ומית"ר)  - עיקר המענים לנוער בסיכון בחברה היהודית ניתנים במחוז תל אביב והמרכז, ועיקר המענים לנוער בסיכון בחברה הערבית ניתנים באזור חיפה והצפון. באזור הדרום לא ניתן מענה של מפת"ן חוץ מאשר בהר חברון (אזור שלפי נתוני משרד הרווחה משתייך למחוז ירושלים). מספר בני הנוער

14 קיים פער בין נתוני מינהל של"ם לנתוני הרשויות המקומיות.



במדינה אשר מקבלים את המענה של מפת"ן פחת בכ-52% בשנים 2016 (1,022 בני נוער) עד 2023 (491 בני נוער). משרד הרווחה לא פיתח מענה חלופי למרות הצהרותיו והגידול שחל במספר בני הנוער בסיכון עם השנים. במפת"ן תל אביב-יפו ובמפת"ן נצרת לא ניתנו שירותים לבני נוער בשנת 2023¹⁵, ובמפת"ן הר חברון ניתנו שירותים רק ל-26 בני נוער, אף שזהו המענה היחיד לאוכלוסייה זו באזור ירושלים (וגם הוא נסגר בשנת 2025).

היקף המענים שסיפקו הרשויות המקומיות שנבדקו מתוך סל המענים שבוצע על ידי משרד הרווחה בשנת 2023



* על פי נתוני משרד הרווחה לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
** בערד לא קיים מפת"ן אך בני נוער מהרשות למדו במפת"ן ברשות אחרת.

ייתכן כי מהעובדה שהרשויות המקומיות לא השתמשו במענים האינטנסיביים והמשלימים ולא פיתחו מענים חלופיים משתמע כי הן ויתרו בשלב מוקדם יחסית על האפשרות שבני



הנוער המנותקים יישארו בקהילה וייתכן כי בחרו בפתרון של השמה חוץ-ביתית בלי לנסות קודם לכן את כל החלופות בקהילה שנועדו להיטיב עם בני הנוער. הדבר מעיד על היעדר הטמעה מספקת של המדיניות "עם הפנים לקהילה".

מחסור בכוח אדם - בתקני העיריות ערד וקריית מוצקין כמעט חצי ממשרות העו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון אינן מאוישות, ובתקני הרשויות המקומיות קריית מוצקין, רמלה ויפיע יש פחות משתי משרות עו"ס המיועדות לטיפול בנוער בסיכון. ברשויות המקומיות קריית מוצקין, רמלה ויפיע לא מאויש תפקיד עו"ס שהוא מנהל מדור נוצ"ץ - נוער וצעירים. בהיעדר עו"ס נוצ"ץ לא ניתן להפעיל תוכניות בקהילה.

מחסור במבנים - המחסור במבנים ובתשתיות פיזיות מקשה על הרשויות המקומיות קריית גת, רמלה ויפיע להפעיל מענים לנוער בסיכון. לדוגמה, בעיריית קריית גת התגלו בעיות בטיחות חמורות במבנה "הבית החם" בשנת 2020 והשירות נסגר עקב כך, ומאז הרשות לא הצליחה להקימו מחדש.

הפעלת תוכניות המיועדות לבני נוער בסיכון המתקצבות בידי התוכנית הלאומית 360° - עיריית ערד הפעילה רק תוכנית אחת המיועדת לבני נוער בסיכון מטעם התוכנית הלאומית 360° בשנים 2021 - 2024: התוכנית "נתיבים להורות", ששמה דגש על מערכת היחסים במשפחה ועל התפקוד ההורי. המועצה המקומית יפיע לא הפעילה כל תוכנית המיועדת לבני נוער בסיכון מטעם התוכנית הלאומית 360° בשנים 2021 - 2024.

סדרי עבודתן של ועדות לתכנון טיפול והערכה - עלו ליקויים בפעילותן של הוועדות וקיימת שונות רבה בין הוועדות מבחינת סדרי עבודתן ותיעוד דיוניהן, ובעיקר היעדר קביעת תוכניות מפורטות הכוללות יעדים ומשימות לבני הנוער וכן היעדר הבטחת מעקב שוטף. לדוגמה, בדיוני הוועדה שנבדקו בקריית מוצקין נקבעה תוכנית גנרית כללית בנוגע לרובם המכריע של בני הנוער: "טיפול והשגחה, שיפור במצב רגשי, לימודי וחברתי וחזיון הקשר עם ההורים", ללא פירוט נוסף של יעדים ומשימות וללא קביעת הגורמים האחראים ליישום התוכנית. ברשויות המקומיות שנבדקו ככלל עדיין לא נעשית הכנה מספקת לדיונים וקיימים פערי מידע ופערי ציפיות שפוגעים בדיונים; הועלה כי ברבים מהדיונים לא הובטחה תוכנית מיטבית וכי לצד החלטות על השמה חוץ-ביתית לא תועדה קביעת יעדים ומשימות ותוכניות הטיפול בקהילה לא כללו פירוט; הועלה כי בדיוני הוועדות בשלוש מחמש הרשויות המקומיות שנבדקו לא הובטח טיפול משפחתי תומך לצד הטיפול בבני הנוער ולא הושם דגש על חיזוק הקשרים בין האחים; הועלה כי ככלל ביחס לבני נוער בסיכון המטופלים בקהילה לא ניתנה התייחסות להיבטים רב תחומיים - ובעיקר רפואיים.

טיפול בבני נוער בסיכון מאוכלוסיות מגוונות

- **החברה החרדית - במש"ח בעיריית ערד** אין מענה לאוכלוסייה החרדית, אף שכ-60% מהילדים ובני הנוער בעיר משויכים לקהילת גור. עיריית ערד לא הגישה בקשה לתקציב ממשד הרווחה לטיפול בנוער חרדי בסיכון. העירייה אינה מבצעת פעולות מניעה, איתור או טיפול, למעט במקרים בודדים וחריגים במיוחד, ולמותר לציין שהיא אינה פועלת בנושא על אף מספרם הרב של בני הנוער החרדים בתחום שיפוט (כ-4,500 ילדים ובני נוער חרדים). מנגד, בעיריית רמלה מופעלת תוכנית נוח"ם לנוער חרדי מנותק - 49 נערים ונערות. עיריית רמלה ניצלה רק 27% (כ-121,000 ש"ח מתוך



440,000 ש"ח) מהתקציב שניתן לה לנושא זה. אף שעיריית קריית גת קיבלה תקצוב לסעיף זה של טיפול בנער חרדי מנותק, היא אינה מנצלת את התקציב שניתן לה (0% ניצול מהתקציב בסך כ-450,000 ש"ח).

- **החברה הערבית -** אף שיש בחברה הערבית נטייה לטפל בנער בסיכון בתוך הקהילה, נראה כי התקציבים לחברה הערבית בתחום החינוך דלים יותר מאשר התקציבים לחברה היהודית.
- **החברה הדרוזית -** רק ארבע מ-19 הרשויות הדרוזיות - עיריית מג'אר והמועצות המקומיות בית ג'אן, יאנוח-ג'ת וירכא - מנצלות את תקציבי משרד הרווחה לטיפול בנער בסיכון.
- **החברה הבדואית -** שום רשות בדואית באזור הצפון לא ניצלה באופן ישיר את תקציב נוער בסיכון של משרד הרווחה.
- **נוער להט"בי בסיכון -** בעיריות ערד ורמלה ובמועצה המקומית יפיע לא התקיימה פעילות לבחינת צורכי הטיפול בנער להט"ב, ולפיכך לא פעל עו"ס להט"ב ברשויות אלו.

פיתוח מדיניות ויישום כלים לאיתור בני נוער בסיכון במרחב המקוון - על אף המלצת ארגון ה-OECD וארגון האומות המאוחדות והחלטת הממשלה¹⁶ שהצביעו על הצורך בקביעת מדיניות כוללת בנושא הגנה על ילדים ובני נוער במרחב המקוון, ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון לאומי טרם גיבשה מדיניות לאומית בנושא. משרד הרווחה והרשויות המקומיות שנבדקו אינם משתמשים בכלים מקוונים לאיתור וליישוג של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק, ועבודת האיתור מתמקדת ברובה במרחב הפיזי - במסגרות החינוך, ברחוב ובגנים.

הקמת מערכת מידע לשיתוף מידע בין גופים - על אף המלצות דוח ועדת וינטר¹⁷ משנת 2010 בדבר הצורך בהקמת מערכת מידע ממוחשבת לשיתוף מידע בין גופים המטפלים בילדים - ובהם עו"סים ואנשי טיפול במסגרות רווחה, קב"סים ויועצים במשרד החינוך, אנשי בריאות ובריאות הנפש וכד' - המערכת טרם הוקמה והגופים עדיין לא צמצמו את החסמים השונים, ובהם חסמים של תיאום בין-ארגוני ובין-מקצועי נרחב וחסמים משפטיים הנוגעים לחשש מפגיעה בפרטיות, מהימנות של הכלים הדיגיטליים, מהטיות ומליקויים באבטחת המידע/מפרצות אבטחה. הדבר עלה ביתר שאת גם בנוגע להעברת המידע בעת מלחמת חרבות ברזל ביחס לבני נוער שפוננו מבתיהם.

פיקוח מחוזי מטעם משרד הרווחה על שירותים לנוער בסיכון בקהילה - כ-10% מתקני פיקוח על שירותים בקהילה, אינם מאוישים (13 תקנים חסרים). למרות מיעוטם ואף היעדרם של מעני רווחה לנוער בסיכון ברשויות שנבדקו לא נמצאו אסמכתאות המעידות

16 החלטת הממשלה 1006, "הקמת מערך למניעת אלימות ופשעה נגד ילדים ובני נוער ברשת (מערך מאו"ר)" (17.01.16).

17 ועדת וינטר היא ועדה בין-משרדית שהוקמה בשנת 2009 בעקבות ריבוי מקרי רצח של ילדים בתוך המשפחה. בשנת 2010 פרסמה הוועדה דוח שעיקר המלצותיו עסקו בצורך בקידום שיתופי פעולה ובהעברת מידע בין משרדים, רשויות וגורמים מקצועיים שונים.



כי התקיימו פגישות של גורמי הפיקוח ברשויות המקומיות עם דרג הנהלת המחלקה או דרג הנהלת הרשות כדי להתריע על היעדר המענים.

מלחמת חרבות ברזל - הועלה כי על אף הדיווחים על עלייה ברמת המתח, על חרדות שמקורן בחשיפה לתכנים קשים ברשת בעקבות מלחמת חרבות ברזל, על חששות וקשיים הנוגעים למלחמה, על חשיפה לשיח לאומני ואנטישמי בעקבות המלחמה, מערכת שירותי הרווחה לא מבטיחה שמירה על הרצף הטיפולי בנוגע לאוכלוסיית הסיכון בעת חירום.



צוותי המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות - צוות הביקורת מציין את העובדים שעזרו נפגשו הפועלים במסירות רבה ומתוך תחושת שליחות ציבורית כדי למלא את ייעודם ולטפל באופן המיטבי בבני הנוער בסיכון ובבני משפחותיהם.

עשייה חינוכית בתחום הנשירה וההתמדה - מבקר המדינה מציין לחיוב את העשייה החינוכית במועצה המקומית **יפיע** ובעיריית **קריית מוצקין** כפי שהם משתקפים מנתוני הנשירה וההתמדה במערכת החינוך. במועצה המקומית **יפיע** 0.8% נשירה ו-90.7% התמדה. בעיריית **קריית מוצקין** 0.3% נשירה ו-85.2% התמדה. אלה הם נתונים חיוביים לעומת הממוצע הארצי, שהוא 1.1% נשירה ו-81.4% התמדה.

ועדות תכנון טיפול והערכה - מבקר המדינה מציין לחיוב את הוועדה לתכנון טיפול והערכה במועצה המקומית **יפיע** על תשומת ליבה לקשר בין האחים בקרב בני נוער בסיכון ועל ניצול ההזדמנות לייצר מפגש בין אחים שנמצאים בהשמה חוץ-ביתית וממעטים להיפגש, וכן הוא מציין לחיוב את הוועדות לתכנון טיפול והערכה ב**קריית גת** וב**יפיע** על שתיעדו את דיוני הוועדות באופן הראוי לשמש מודל חיקוי לשאר הרשויות המקומיות. סיכומי הדיון של דיוניהן מפורטים ומלאים וכוללים את מגוון ההיבטים הנדרשים, בהתאם להנחיות מטה משרד הרווחה.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הרווחה והמשרדים הממשלתיים השותפים לתוכנית הלאומית 360° יבצעו מיפוי ארצי עדכני של בני הנוער בסיכון ויפעלו בתדירות קבועה להסרת החסמים לביצועו. 💡

מומלץ למשרד הרווחה לרענן ולעדכן את הוראות התע"ס, הן מבחינת הניסוחים והן מבחינת ההגדרות, באופן שהן יעלו בקנה אחד הן אלה עם אלה והן עם הגדרות התוכנית הלאומית 360°. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה לבחון את הצורך בריבוי הגדרות ל"נוער בסיכון" לפי הקשריהן ומידת התאמתן לעת הזו, תוך התייחסות למאפיינים ולצרכים הייחודיים של אוכלוסייה הטרוגנית זו, באופן שיאפשר להבחין בין ילדים לבין נוער לבין צעירים ויתחום את הגילים בהתאם. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה להנחות בנושא את כלל המש"חים ברשויות המקומיות. הדבר יאפשר לאסוף נתונים אחודים, למפותם ולהתאים טיפול מיטבי לאוכלוסייה זו. 💡



מומלץ כי עיריות **ערד, קריית גת ורמלה** יגבירו את הטיפול המניעתי בנוער בסיכון באמצעות השקעת משאבים ומאמצים במערכת החינוך כדי לצמצם את רמת האלימות ואת רמת מעורבותם של בני הנוער בפלילים בתחום שיפוטן.

מומלץ למש"חים ברשויות המקומיות **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ויפיע** לתכנן ולבצע פעולות לאיתור יזום של בני נוער בסיכון. ראוי כי רשויות מקומיות אלה יבצעו פעולות לאיתור מוקדם, יפעלו באופן שלוב וינצלו את מלוא המידע העומד לרשותן, בכפוף למגבלות הגנת הפרטיות ולמגבלות על העברת מידע החלות על מחלקות העירייה כדי לאתר את הנוער בשלב מוקדם של מצוקה ולמנוע הידרדרות במצבו. כמו כן מומלץ לעיריית **רמלה** לקדם תוכניות נוספות לאיתור וליישוג של בני נוער בסיכון.

מומלץ כי הגופים האחראים על קביעת מדיניות בתחומי האיתור של נוער בסיכון והטיפול בו - התוכנית הלאומית 360° ומשרד הרווחה, יחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, יחידה 105 (המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת - משטרת ישראל במשרד לביטחון לאומי), משרד החינוך ומשרד הבריאות - יקימו בהיוועצות במערך דיג'יטל הלאומי ובליוויו, מערכת מידע ממוחשבת לשיתוף מידע בין גופים המטפלים בילדים ובני נוער בסיכון. בתוך כך מומלץ כי הם יפתחו מדיניות בנושא שימוש במערכות ממוחשבות ומקוונות - חשיבותן, דרכי יישום השימוש בהן ואופני הטמעתן, וכן יקצו תקציבים לפיתוח מערכות וכלים דיגיטליים ומקוונים, לרבות כלים מבוססי בינה מלאכותית, בנוגע לכל מעגלי ההתערבות (מניעה, איתור וטיפול), תוך הגברת האוריינות הדיגיטלית בקרב משרדי הממשלה העוסקים בתחומי הטיפול בנוער בסיכון.

מומלץ כי משרד הרווחה יפעל להטמעת מדיניות העדפת פתרונות בקהילה במענים האינטנסיביים על פני פתרונות של השמה חוץ-ביתית. בד בבד, מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - **קריית מוצקין, רמלה ויפיע** שלא השתמשו כלל במענים האינטנסיביים, ולעיריות **ערד וקריית גת** שהשתמשו במענים האינטנסיביים באופן חלקי - לשלב בני נוער בתוכניות בקהילה ובמענים אינטנסיביים לפני הוצאתם למסגרות חוץ-ביתיות.

מומלץ כי מינהל של"ם במשרד הרווחה יוודא כי הרשויות המקומיות מפעילות את המענים לנוער בסיכון הנתונים לאחריותו. על הרשויות המקומיות שנבדקו - **ערד, קריית גת, קריית מוצקין ורמלה ויפיע** - להפעיל את המענים המוצעים על ידי משרד הרווחה. עליהן לבחון כיצד ניתן להתגבר על חסמים של כוח אדם, שעות הפעילות, אספקת ארוחת צוהריים וכו' כדי לתת מענה לבני נוער בסיכון בתחום שיפוטן.

מומלץ לרשויות המקומיות **רמלה ויפיע** להשלים את כוח האדם החסר ולוודא כי ניתן מענה של "בית חם" לכלל בני הנוער אשר זקוקים לכך. מומלץ לעיריות **ערד, קריית גת וקריית מוצקין** לבחון אם יש צורך לפתוח "בית חם" המיועד לכלל בני הנוער בסיכון אשר זקוקים לכך. מומלץ לרשויות המקומיות **ערד וקריית מוצקין** לפעול לאיוש משרות עו"ס נוער שאינן מאוישות.

על משרד הרווחה לבחון את סוגיית הקושי של הרשויות המקומיות לאייש משרות של עו"סים לנוער. כמו כן עליו לבחון כיצד ניתן לעזור לרשויות המקומיות באיוש המשרות בד בבד עם הגדלת מספרן בתקן, בין היתר באמצעות קידום העסקה גמישה, ולפעול בהתאם. מומלץ למשרד הרווחה לבדוק את התמריצים הניתנים לעובדים במש"חים ברשויות המקומיות, לרבות בחינת תנאי השכר ותנאי העבודה הנלווים.



מומלץ כי שר הרווחה ילווה את נושא הטיפול בנוער בסיכון ויפעל לתיקון הליקויים ולצמצום הפערים שהועלו בדוח באופן מיידי. עוד מומלץ כי ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו **ערד, קריית גת, קריית מוצקין, רמלה ויפיע** יפעלו גם הם באופן מיידי למימוש האחריות המוטלת עליהם למתן מענים הולמים במסגרת הקהילה לבני הנוער על רצף הסיכון, הסכנה והניתוק ויבטיחו כי נושאים אלה של דאגה לשלומם של בני הנוער ברשות ימוקמו במקום גבוה בסולם העדיפויות.

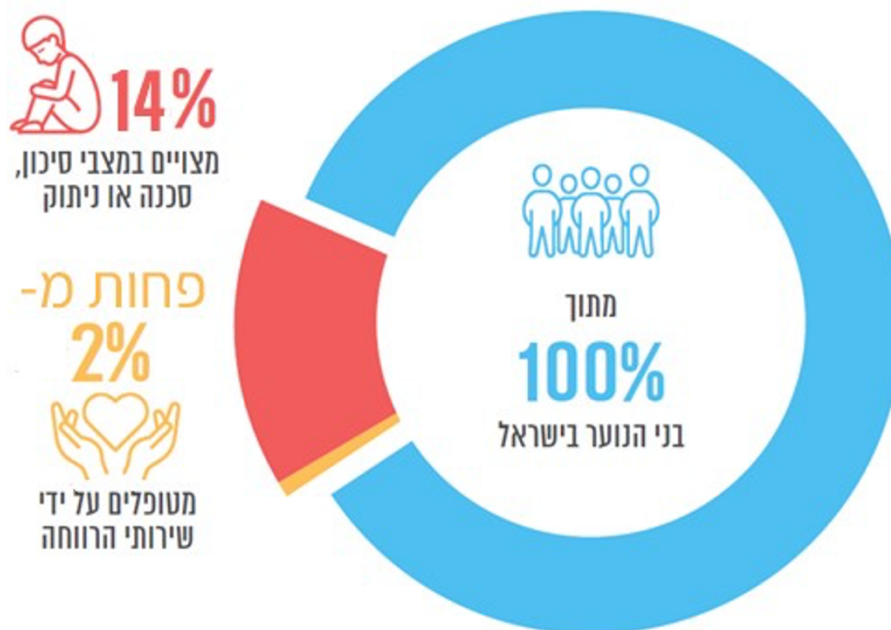
נתונים על בני הנוער ברשות לעומת בני הנוער המטופלים ברווחה

כלל הרשויות המקומיות	יפיע	רמלה	קריית מוצקין	קריית גת	ערד	
1,098,747	2,519	9,468	3,935	6,207	2,604	כלל בני הנוער
המידע לא קיים	250	94	33	167	83	מספר בני הנוער בטיפול שירותי הרווחה (עפ"י נתוני הרשות המקומית)
19,044	21	93	40	108	30	מספר בני הנוער בטיפול שירותי הרווחה (עפ"י נתוני מינהל של"ם)

מהלוח עולה כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו - וכן בכלל הרשויות המקומיות, פחות מ-2% מבני הנוער בישראל מוכרים למחלקות הרווחה והשירותים החברתיים ברשויות המקומיות ומטופלים בהן - 19,044 בני נוער מתוך 1,098,747 בני נוער בישראל, זאת למרות שעל פי נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד המעודכנים לשנת 2022, כ-14% מבני הנוער מוכרים כבני נוער במצבי סיכון.



**נתונים על שיעור בני הנוער המצויים במצבי סיכון, סכנה
וניתוק למול שיעור בני הנוער המטופלים במחלקות הרווחה**



על פי נתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי לשנת 2024, נתוני המועצה הלאומית לשלום הילד לשנת 2022 ונתוני הלמ"ס לשנת 2022 של כלל הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

בדוח זה הובאו נתונים המצביעים על הגידול המתמיד במספר בני הנוער בסיכון בשנים האחרונות ועל החמרה במצבם, וביתר שאת בעקבות מלחמת חרבות ברזל. עולה מהם כי יש צורך לספק לאוכלוסייה זו מענים מערכתיים ומתואמים רבים כדי להתמודד עם מגוון האתגרים והצרכים הניצבים לפניה, וכן עם השינויים החלים בתחום זה. העלייה במספר בני הנוער המצויים במצבי סיכון, סכנה וניתוק אינה עולה בקנה אחד עם התקציב המיועד לנוער בסיכון, משום שרק חלק ממנו מנוצל בפועל למתן שירותים ומענים בקהילה.

משרד הרווחה והרשויות המקומיות מתקשים לספק את המענה הנדרש - לדאוג לשלומם של בני נוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק, להפחית את היקף מצבי הסיכון ואת מידת חומרתם. הצרכים ההולכים ומתרבים במסגרת הטיפול בבני נוער בסיכון לעומת המחסור במשאבים הנדרשים לכך, שאף הולכים ומידלדלים בעקבות המלחמה, מעוררים ספק רב בדבר יכולתו של המש"ח לספק את רשת השירותים לבני הנוער בסיכון.

הדוח מצביע על פערים מהותיים בין הצרכים הנוגעים לטיפול באוכלוסיית בני הנוער במצבי סיכון, סכנה וניתוק ובין המענים הניתנים להם בפועל. בדוח מוצגים פעמוני אזהרה מהדהדים בנוגע לטיפול באוכלוסייה זו. אף ששיעורם בקרב האוכלוסייה גבוה מ-14%, רק 2%-3% מהם, הנמצאים במצבי הקצה האקוטיים ביותר, מטופלים על ידי שירותי הרווחה.

ממצאי הדוח מעידים על הצורך בהירתמות לפעולה מסונכרנת ומתואמת הן בין גופי השלטון המרכזי והן בינם לבין מוסדות השלטון המקומי בכל הנוגע למתן שירותים התואמים את המדיניות המשרדית, ולא פחות חשוב מכך - בכל הנוגע למילוי הצרכים והרצונות של בני הנוער בסיכון. מתן השירותים חייב להתבסס על קביעת יעדים, סטנדרטים ברורים, מדידה, תקצוב תואם ופיקוח על ניצולו ועל הפעלת השירותים.

הרשויות המקומיות נדרשות להקפיד על תכלול פעולות לאיתור נוער בסיכון, למניעת התנהגויות סיכון באוכלוסייה זו ולטיפול בה במנעד ההיבטים הרלוונטיים ועל קיום דיונים עיתיים בנושא תוך סנכרון ותיאום עם גורמי הטיפול. לא ניתן להסכין למצב שבו רבים מבני הנוער הנמצאים על רצף הסיכון - וברשויות מקומיות מסוימות אף רובם - אינם מוכרים כלל לרשויות המקומיות. משרד הרווחה והרשויות המקומיות אינם יכולים להשלים עם מצב זה, ועליהם לתכנן ולבצע פעולות המיועדות לאיתור יזום (יישוג) של נוער בסיכון - במרחב הפיזי ובמרחב הווירטואלי. כמו כן הם נדרשים לאסוף ולמפות את הנתונים בדבר בני הנוער המאותרים ולפעול להרחבת קשת המענים הניתנים להם באופן המותאם למידותיהם - לצורכיהם, למאפייניהם ולסיכונים המשתנים - וככל שניתן תוך הגברת שיתופם בכך.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



ביקורת חברתית

ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב



ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - ביקורת מעקב

רקע

אלימות בהקשרה הרחב מהווה הפרה של זכויות היסוד הבסיסיות ביותר של האדם לחייו, לשלמות גופו ולכבודו. כאשר היא מופנית כלפי נשים, ובכלל זה בתוך מערכת היחסים הזוגית, היא גם בגדר הפרה של זכותה של האישה על גופה ושל זכותה להגנה מפני אלימות. לצד הנזקים האישיים לנפגעי האלימות בטווח הקצר והארוך, לתופעת האלימות במערכת היחסים הזוגית מאפיינים ציבוריים המתבטאים בפגיעה כלכלית במשק עקב פשיעה זו והשפעותיה וכן בהשלכותיה הבין-דוריות. זה יותר משלושה עשורים מדינת ישראל פועלת באופן יזום להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך עם האלימות במערכת היחסים הזוגית. ועדות וצוותים מקצועיים שפעלו בנושא לאורך השנים הכירו בכך שהתמודדות יעילה עם התופעה מחייבת פעולה רב-מערכתית, משולבת ומתואמת, הכוללת מעורבות של גורמי אכיפת החוק לצד גורמי מקצוע בתחומי החינוך, הבריאות, הטיפול והשיקום. את התיאום המערכתי ואת שיתופי הפעולה בנושא זה אמור להוביל מערך לאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה - ובראשו ועדה בין-משרדית קבועה בראשות מנכ"ל משרד הרווחה (הוועדה הבין-משרדית הקבועה). לצד המורכבות הכרוכה באופי הרב-מערכתי של הטיפול בתופעת האלימות בין בני זוג ובהשלכותיה הנרחבות, קיימים מאפיינים ייחודיים נוספים המקשים על הטיפול בה, ובהם הקושי לאתר את מקרי האלימות ולאמוד את היקפה האמיתי של התופעה, בין היתר בשל חששם של הנפגעים מפני השלכותיה של חשיפת הפגיעה ("קשר השתיקה").

מלחמת חרבות ברזל שפרצה באוקטובר 2023 הגבירה עוד יותר את האתגרים הכרוכים בהתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג. מחקרים מצביעים על כך שהתרחשותם של אירועים מסכני חיים ברמה הלאומית, כדוגמת אסונות טבע או מלחמות, עלולים להביא לעלייה בגורמי הסיכון לאלימות ובהיקף תופעת האלימות במשפחה, ובכלל זה לעלייה בהיקפה במערכת היחסים הזוגית, וזאת אף כמה שנים לאחר התרחשותם של אירועים מסוג זה. אירועים אלו גם עלולים להוביל להתגברות "קשר השתיקה", המאפיין את תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך להוביל לירידה בהיקף התופעה המדווחת. משכך, בעיתות אלו חשוב ביתר שאת לשוב ולהעריך את המדיניות ודרכי הפעולה של כלל הגורמים המעורבים בכל הקשור להתמודדות עם התופעה ולגבש עבודה מענה מיטבי.

בתוכנית הביקורת המקורית נכללה גם עריית לוד אך הביקורת בה לא הושלמה. בעת כתיבת דוח הביקורת ובחלוף כשנה מתחילת מלחמת חרבות ברזל, באוקטובר 2024, נודע בצער רב כי מנהל היחידה לטיפול ומניעת האלימות במשפחה בעירייה, רס"ם (במיל) ישי גרינבאום ז"ל, נפטר מפצעיו לאחר שנפצע קשה בלחימה בדרום לבנון. ישי ז"ל שירת כסמל מחלקה בחטיבת הנח"ל הצפונית (חטיבת אלון). לאורך המלחמה שיתף ברשתות החברתיות את חוויותיו והתייחס לתפקיד הנוסף והלא-מוגדר שלקח על עצמו, בהיותו גם עובד סוציאלי, על רקע הימים המתוחים והמורכבים שהביאה איתה הלחימה הממושכת, תפקיד שכלל דאגה גם לחוסנם האישי של חייליו. יהי זכרו ברוך.

נתוני מפתח

כ-17,000 בלבד נשים וגברים בגילי 15 ומעלה שהם או בני משפחתם היו רשומים במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות כזקוקים לטיפול בתחום האלימות במשפחה. זאת לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לשנת 2023 (שווה ערך לכ-11.6% מתוך כ-146,000 נשים וגברים שחוו אלימות גופנית חמורה מצד בני זוגם, לפי הסקר הלאומי המעודכן)	כ-576,000 נשים או גברים בגילי 18 - 65 חוו אלימות, גופנית או לא גופנית, מצד בני זוגם ב-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר הלאומי המעודכן בשנת 2024 על היקף תופעת האלימות בין בני זוג (1 מכל 10); כרבע מהם (כ-146,000 נשים וגברים) חוו אלימות גופנית חמורה, לפי הסקר הלאומי המעודכן	כ-64% שיעור תיקי החקירה בגין עבירות אלימות בין בני זוג שנפתחו בשנת 2023 מתוך כלל תיקי החקירה בעבירות בתוך התא המשפחתי שנפתחו בשנה זו (23,951 מתוך 37,232), לפי נתוני משטרת ישראל	32 נשים נרצחו בידי בן זוג בשנים 2022 - 2024 (כשליש ממקרי הרצח של נשים בשנים הללו - 92 מקרי רצח), לפי נתוני משטרת ישראל
כ-10% בלבד שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה והשתלבו לאחר שחרורם בתוכניות שיקום בקהילה, בפיקוח או שלא בפיקוח, לפי נתוני הרשות לשיקום האסיר	כ-23% בלבד שיעור המטופלים הגברים מכלל המטופלים הבוגרים (נשים וגברים גם יחד) במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בשנת 2023 (2,881 מתוך 12,271), לפי הדיווחים העצמיים שהעבירו המרכזים למשרד הרווחה	כ-3.6% בלבד שיעורה של ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית בשנת 2023 (כ-8.5 מיליוני ש"ח מול כ-233.5 מיליוני ש"ח)²	כ-60% בלבד שיעור התקציב השנתי הייעודי שהועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה שעוגן בבסיס התקציב, מסך התקציב השנתי שעליו המליצה ועדת המנכ"לים¹ (כ-155 מתוך כ-250 מיליון ש"ח בשנה)

1

ועדת המנכ"לים הוקמה מכוח החלטת הממשלה 1249, "מניעה וטיפול באלימות במשפחה" (10.3.16).

2

פעולות המניעה הראשונית הן פעולות שנועדו למניעה מראש של התופעה עוד בטרם החלה, ובכללן פעולות הסברה לציבור להעלאת המודעות לתופעה ולמקיה; פעולות בתחום המניעה השניונית הן פעולות לזיהוי ואיתור של מצבי אלימות בשלביהם המוקדמים וטיפול בהם; פעולות בתחום המניעה השלישונית הן פעולות הננקטות בשלביה המאוחרים של התופעה, בנסיבות שבהן נשקפת סכנה לנפגעי האלימות ונדרשת התערבות מיידית כדי להגן עליהם.



פעולות הביקורת



בשנת 2021 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ובו ממצאי ביקורת בנושא "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג" (הביקורת הקודמת)³. בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של רשויות השלטון - המרכזי והמקומי - לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במינהל לשירותים חברתיים ואישיים במטה משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) ובוועדה הבין-משרדית הקבועה להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה (הוועדה הבין-משרדית הקבועה). ביקורת המעקב נעשתה גם במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריות **בית שמש, בני ברק, דימונה, חדרה, יבנה, סח'נין, עכו, קריית מלאכי, ראש העין ורהט**, במועצות המקומיות **קדימה-צורן ושיבלי - אום אל-רנן** ובמועצות האזוריות **דרום השרון ומטה יהודה** - רשויות מקומיות שנבדקו גם בביקורת הקודמת (הרשויות שנבדקו). איסוף המידע במסגרת ביקורת המעקב ברשויות שנבדקו נעשה בעיקרו באמצעות שאלון מקוון שנשלח לרשויות הללו. ממצאי הביקורת מתבססים גם על ניתוח נתונים של כלל הרשויות המקומיות שהתקבלו ממשרד הרווחה ומגופים מבוקרים נוספים. הניתוח כלל גם בחינה של התפלגות ממצאי הביקורת לפי מאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות על פי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2022 וכן לפי סיווגן של הרשויות המקומיות על פי נתוני משרד הפנים.

ביקורת המעקב נעשתה גם במשרד לביטחון לאומי וברשות הלאומית לביטחון קהילתי שבמשרד לביטחון לאומי (הרשות לביטחון קהילתי) וכן במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר, הכפופים למשרד לביטחון לאומי; במשרד הבינוי והשיכון; במשרד הבריאות; בהנהלת בתי המשפט; במשרד החינוך; במשרד המשפטים; במשרד העלייה והקליטה (משרד העלייה); במשרד הפנים; וכן ברשות לשיקום האסיר ובשירות המבחן שבמשרד הרווחה. נוסף על כך כללה ביקורת המעקב גם את הרשות לקידום מעמד האישה שבמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה, שלא נכללה בביקורת הקודמת.

יצוין כי בחלק מהנושאים שנכללו בביקורת המעקב נעשתה הרחבה של הבדיקה מעבר לביקורת הקודמת וכן נבדקו כמה נושאים חדשים שכלל לא נכללו בביקורת הקודמת. לשם הנוחות, הביקורת שנעשתה בנושאים שכלל לא נכללו בביקורת הקודמת או שהבדיקה לגביהם הורחבה בהשוואה לביקורת הקודמת תיקרא להלן "הביקורת הנוכחית".

3 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2021), "ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג", עמ' 433 - 566.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הגדרת תופעת האלימות בין בני זוג - הביקורת הקודמת העלתה כי ההגדרה לתופעת האלימות במשפחה, ובכלל זה האלימות במערכת היחסים הזוגית, שעליה המליצה בשנת 2016 ועדת רזנבאום⁴, או הגדרה אחידה אחרת, לא עוגנה בחקיקה או בהוראות רגולטוריות אחרות. כן נמצא כי ישראל לא חתמה על אמנת איסטנבול, ומשכך גם לא אשררה אותה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. במועד סיומה, בדצמבר 2024, בחלוף יותר משמונה שנים מאז שהמליצה ועדת רזנבאום על הגדרה רחבה שתשמש "כהגדרה ממשלתית אחידה לתופעת האלימות במשפחה על כל גווניה", הגדרה זו או הגדרה מוסכמת אחרת לא עוגנה באופן רשמי בהוראות החוק המתוות את הבסיס החוקי והמקצועי להתמודדות עם התופעה או בהוראות רגולטוריות אחרות, ובהן הוראות תקנון עבודה סוציאלית (הוראות התע"ס)⁵. נוסף על כך, הצעות החוק להכללת האלימות הכלכלית בגדרו של החוק למניעת אלימות במשפחה לא הבשילו לכדי חקיקה מחייבת. היעדר עיגון של הגדרה אחידה לתופעת האלימות במשפחה, בהוראות הדין או בהוראות רגולטוריות אחרות, מקשה לנטר את התופעה ולאמוד את ממדיה, והוא גם עלול להוביל לחוסר אחידות ביישום המדיניות הממשלתית בנושא ולפערים בהיקף ובאופי של המענים הניתנים ובמידת התאמתם לכלל מאפייני התופעה.



המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג - הביקורת הנוכחית העלתה כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, בחלוף כשבע שנים מאז אומצו בהחלטת ממשלה המלצותיה של ועדת המנכ"לים, לא הושלם יישום המלצתה בדבר הקמתו של מערך לאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונתו המלאה. בתוך כך לא הוקם המערך ברמה המחוזית והיישובית על פי המתווה האמור בהמלצותיה של ועדת המנכ"לים. יתרה מזו, עבודתה של הוועדה הבין-משרדית הקבועה, בראשות משרד הרווחה, שהחלה לפעול עוד קודם להמלצותיה של ועדת המנכ"לים, וכן עבודת מנהלת המערך הלאומי, לא הותאמו לכפיפות ההיררכית, לתחומי האחריות ולסמכויות האמורים בהמלצותיה של ועדת המנכ"לים. הביקורת הנוכחית העלתה עוד כי הוועדה הקבועה לא קבעה תוכניות עבודה מקושרות תקציב לשנים 2023 ו-2024, ומכאן שלא דנה ביישום התוכניות הללו. היא גם אינה מאגמת באופן שוטף ושיטתי נתונים על אופן הקצאת התקציב הייעודי העומד לרשותה ועל אופן ניצולו. במצב דברים זה אין באפשרותה להידרש לחסמים אפשריים בניצול התקציב - דבר ההכרחי להבטחת ניצול מיטבי שלו.



העברת נתונים ומידע על נפגעי אלימות בין בני זוג ועל הפוגעים - הביקורת הקודמת העלתה כי המלצותיהן של הוועדות הבין-משרדיות מהשנים 1998 (ועדת בן-שלום) ו-2016 (ועדת רזנבאום) בנוגע להסדרת העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק לא

4 ועדת רזנבאום הוקמה בשנת 2014, בהחלטת השר לביטחון לאומי ושר הרווחה דאז, במטרה לטייב את "הטיפול המערכתי בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה". המלצותיה של הוועדה פורסמו בשנת 2016.

5 הוראות התע"ס הותקנו מכוח חוק שירותי הסעד, התש"ח-1958 ותקנותיו, והן נועדו בעיקרן להתוות את התשתית המקצועית לעבודתן של המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.



יושמו, וכי לא הושלמו תיקוני החקיקה הנדרשים לשם כך. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **לא תוקן** וכי על אף ההסכמה הרחבה על הצורך בהסדרה חוקית של העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק, הן בהוראות הדין והן בהוראות רגולטוריות אחרות, החסמים החוקיים בעניין זה נותרו בעינם. זאת ועוד, הביקורת הנוכחית העלתה כי לא ניתנה הדעת לחיוניות בהסדרה חוקית של העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק בעיתות משבר וחירום - חיוניות שגברה במהלך מלחמת חרבות ברזל - שאז הנגישות למידע ולנתונים עדכניים עשויה להיות מורכבת יותר בשל עומס העבודה הרב ושיבושים אפשריים בתשתיות תקשורת ומחשוב וכן על רקע נסיבות של פינוי נרחב של אוכלוסייה.

ניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג - הביקורת הקודמת העלתה כי נכון לאוגוסט 2020, לא פעלה מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על תופעת האלימות במשפחה ועל אוכלוסיית מקבלי השירות בתחום זה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. נמצא כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, הוועדה הבין-משרדית הקבועה, בראשות משרד הרווחה, טרם השלימה את הקמתה של מערכת ממוחשבת מרכזית כהמלצתה של ועדת המנכ"לים. במצב דברים זה נתונים החיוניים לגיבושה של מדיניות מתואמת ולהערכתה לאורך זמן עלולים שלא לעמוד בעת הצורך לרשות מקבלי ההחלטות, ובכלל זה נתונים על הפער שבין היקף תופעת האלימות הגופנית החמורה במערכת היחסים הזוגית בכלל האוכלוסייה (כ-146,000 נשים וגברים בגילי 18 עד 65, לפי ממצאי הסקר הלאומי העדכני) ובין היקפה של אוכלוסיית מקבלי השירותים בתחום זה בפועל (כ-17,000 נשים וגברים בלבד בגילי 15 ומעלה שהם או בני משפחתם היו רשומים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה במחלקות לשירותים חברתיים, אשר מהם כ-12,300 נשים וגברים מטופלים במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה). כמו כן, אי אפשר להבטיח את מהימנותם ואת עדכנותם לאורך זמן, ביחוד בכל הקשור לנתונים הנאספים באופן ידני.

היבטים תקציביים של ההתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג

- **הקצאת התקציב וניצולו** - בביקורת הקודמת הועלה כי בשנים 2017 - 2020 הוקצו במצטבר כ-128 מיליוני ש"ח בלבד לטובת יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים (כ-43% מהעלות המוערכת ליישום ההמלצות במהלך השנים האמורות - כ-300 מיליון ש"ח). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה חלקית**. נמצא כי נכון למועד סיומה, בדצמבר 2024, סך התקציב הייעודי המצטבר שהועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה החל משנת 2017, משנינו לראשונה המלצותיה של ועדת המנכ"לים, עמד על כ-700 מיליון ש"ח, וכ-75% ממנו הועבר לאחר הביקורת הקודמת (כ-520 מתוך כ-700 מיליון ש"ח). עם זאת, התקציב השנתי הייעודי והקבוע שעוגן בבסיס התקציב עמד על כ-60% בלבד מהתקציב השנתי שעליו המליצה ועדת המנכ"לים (כ-155 מתוך כ-250 מיליון ש"ח). יצוין כי במהלך מלחמת חרבות ברזל לא הועמד לרשות הוועדה הבין-משרדית תקציב ייעודי נוסף לטובת התאמת המענים בתחום האלימות במשפחה על רקע השפעותיה של המלחמה.

- **אופן ניהול התקציב** - במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק גם אופן ניהול התקציב הייעודי העומד לרשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, נושא שלא נבדק בביקורת הקודמת. הועלה כי התקציב הייעודי האמור אינו מנוהל במסגרת תקנה תקציבית



נפרדת ("צבועה") או מרכז קרנות ייעודי וגם אינו משויך ל"משימת-על". משכך, קיים קושי של ממש לנהל מעקב ובקרה פנימיים או חיצוניים אחר אופן הקצאת התקציב לגופים ממשלתיים אחרים, לרשויות המקומיות או לגופים אחרים, ומכאן שקיים קושי לעקוב באופן סדור ושיטתי אחר ניצול התקציב בידי הגופים הללו. על כך יש להוסיף כי התקציב מנוהל במקביל הן במערכות ממוחשבות של משרד הרווחה והן באמצעות קובצי Excel.

התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל - במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק האם וכיצד הותאמו המדיניות

הממשלתית ותוכניות העבודה בתחום ההתמודדות עם תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית למצב שנוצר בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל. הועלה כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, בהיעדרה של הסדרה חוקית מספקת של העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק ובהיעדרה של מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על תופעת האלימות במשפחה, לא היו בידי משרד הרווחה נתונים עדכניים ומלאים על מספרם של מקבלי השירות בפועל בתחום האלימות במשפחה, וכן לא היה באפשרותו לאמוד במדויק את השפעותיה הישירות והעקיפות של המלחמה על ההיקף המדווח של תופעת האלימות במשפחה בכלל ובתוך מערכת היחסים הזוגית בפרט. משרד הרווחה החזיק בנתונים חלקיים גם בנוגע למספר הפונים לממונה על הערכת מסוכנות, בהיעדרה של מערכת ממוחשבת ייעודית לטובת ניהול הפניות והטיפול בהן. עוד נמצא, כי אף שהיו בידי משרד הרווחה נתונים המצביעים על כך שקיים תת-דיווח משמעותי בקרב נפגעי האלימות במשפחה וכי רבים מהם נמנעים מלפנות לקבלת סיוע, משרד הרווחה לא קיים חשיבה מחודשת במטרה לתכנן את הקצאת משאבי הטיפול והתקציבים ולמצותם באופן מיטבי. זאת בפרט לנוכח התפוסה החלקית במקלטים ומנגנון התשלום, שחייב אותו להמשיך ולממן את הפעלתם של המקלטים גם בנסיבות אלו. משרד הרווחה לא הנחה אפוא את הרשויות המקומיות לקיים חשיבה כאמור ולבחון אם אופן הקצאת המשאבים הטיפוליים והכספיים הוא המיטבי בידיהם לשינויים בהיקף התופעה המדווחת ובמאפייניה.

המדיניות הממשלתית והיקף ההוצאה הממשלתית בתחום המניעה הראשונית -

הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה, משרד החינוך והרשות לביטחון קהילתי אינם פועלים לפי מדיניות אחודה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית, וההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית הייתה בהיקף מזערי (כ-1.4%, כ-2.9 מיליוני ש"ח מול כ-212.5 מיליוני ש"ח) מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. אף שתוכניות קיימות הורחבו מאז הביקורת הקודמת, משרד הרווחה, משרד החינוך, משרד הבריאות, המשרד לביטחון לאומי והרשות לביטחון קהילתי לא קבעו מדיניות מקיפה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית. נוסף על כך, שיעורה של ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית נותר מזערי (3.6%, כ-8.5 מיליוני ש"ח מול כ-233.5 מיליוני ש"ח).

פעולות מניעה ראשונית במקומות העבודה - מקום העבודה, בדומה למערכת החינוך,

עשוי למלא תפקיד מרכזי בהגברת המודעות לתופעת האלימות בין בני זוג וכן בסיוע למעורבים, בין השאר באופן הדיווח על מקרי אלימות ובעידוד עובדים החשופים לאלימות במשפחה לפנות לסיוע; בהגברת תחושת הביטחון של העובדים הללו; ובמתן תמיכה



במקום העבודה, לרבות תמיכה כלכלית. הביקורת הנוכחית העלתה כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, הצעה לתיקון חקיקה שנועדה לרתום מעסיקים מסוימים לטובת ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה טרם הבשילה לכדי חקיקה מחייבת. גם לא נמצא בביקורת הנוכחית כי ננקטו פעולות אחרות בעניין זה מצד הוועדה הבין-משרדית הקבועה שבהובלת משרד הרווחה.

העסקת רכזי אלימות במשפחה במערך בריאות הנפש - הביקורת הנוכחית העלתה כי בשנת 2021 קרוב לחמישית (כ-18%) ממקרי האלימות במשפחה שאותרו במערכת הבריאות היו בעקבות פנייה מוצהרת על רקע תסמינים נפשיים, לרבות ניסיונות אובדניים והתמכרות (1,630 מתוך 8,814). עם זאת, משרד הבריאות אינו מקצה תקציב ייעודי לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה בבתי החולים הפסיכיאטריים ובמערך בריאות הנפש בקהילה, ונכון למועד סיום הביקורת הנוכחית, בדצמבר 2024, רכזים כאלו מועסקים רק בשני בתי חולים פסיכיאטריים.

הטיפול במרכזים בגברים הנמצאים במעגל האלימות - הביקורת הקודמת העלתה כי מבין כלל המטופלים הבוגרים (גברים ונשים גם יחד) במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שיעורם של הגברים היה כ-27% בלבד, וכי שיעור זה היה נמוך יותר בקרב המטופלים הגברים בחברה הלא-יהודית (כ-19%). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. אף שחלה עלייה במספרם המוחלט של המטופלים הגברים בשנים 2019 ו-2023 (מ-2,458 ל-2,881), הגידול במספרם היה בשיעור נמוך יותר מהגידול במספרן המוחלט של המטופלות. לכן שיעור המטופלים הגברים ירד בשנים הללו (מ-27% ל-23%, בהתאמה), ואילו שיעור זה בקרב המטופלים הגברים בחברה הלא-יהודית נותר ללא שינוי (19%).

הטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ביוצאי ברית המועצות וביוצאי אתיופיה - הביקורת הקודמת העלתה כי לא הייתה בהכרח הלימה בין היקף התקנים הייעודיים שהוקצו במסגרת התוכנית הייעודית למטופלים יוצאי ברית המועצות ויוצאי אתיופיה (תוכנית "גשרים") לבין צורכיהן בפועל של הרשויות המקומיות, והרוב הגדול של הרשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית השתייכו למדד חברתי-כלכלי בינוני או גבוה (25 מתוך 28 רשויות מקומיות). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. נמצא כי בשנים 2022 - 2024 חל שינוי מסוים בהרכב הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית, וכי התקציב שהוקצה לטובת הפעלת התוכנית בשנים הללו נותר ללא שינוי. יתרה מזו, אף כי התקציב לא נוצל במלואו על ידי הרשויות המקומיות שנכללו בתוכנית, ועל אף החשיבות בבחינת החסמים העומדים בפני הרשויות המקומיות בניצול התקציב, נמצא כי משרד העלייה ומשרד הרווחה לא קיימו באופן סדיר דיונים משותפים בנוגע למתכונת הפעלת התוכנית ולא בחנו את מידת ההתאמה לצורכיהן של הרשויות המקומיות מבחינת שיעור העולים המתגוררים בתחומן. כך גם משרד העלייה ומשרד הרווחה לא בחנו את ניצול התקציב הייעודי על ידי הרשויות המקומיות שנכללות בתוכנית או את העברת התקציב

6 יש לציין כי גברים הנמצאים במעגל האלימות עשויים להזדקק לטיפול ולשיקום בהיותם פוגעים או נפגעים. עם זאת, נתונים על מאפייניה של התופעה, ולדוגמה נתונים על מאפייניהם של מתלוננים וחשודים בעבירות אלימות בין בני זוג ועל מאפייניהם של מי שהעידו כי היו נתונים לאירוע אלימות גופנית מצד בן זוגם או שהעידו כי חששו לשלומם או לחייהם, מצביעים על כך שבמקרים הללו לרוב מתאפיינת תופעת האלימות הזוגית באלימות של הגבר כלפי האישה, ובהיותם של הגברים פוגעים ולא נפגעים.



לרשויות מקומיות אחרות, שאינן נכללות בתוכנית וייתכן שלא עמדו בקריטריונים שלשמם הוקצה התקציב הייעודי במסגרת התוכנית.

הנגישות הפיזית וסביבת הטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול



ומניעת אלימות במשפחה - הביקורת הקודמת העלתה כי מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית **בית שמש** ובמועצה המקומית **שיבלי - אום אל-ר'נם** לא היו מוגשים לאנשים עם מוגבלות כמחויב בחוק ובתקנות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה חלקית** וכי במועד סיומה, בדצמבר 2024, עיריית **בית שמש** טרם השלימה באופן רשמי את הנגשתו של מבנה המרכז שבהפעלתה לאנשים עם מוגבלות כמחויב בחוק ובתקנות. נוסף על כך הועלה כי גם מבנה המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בעיריית **סח'נין** לא מוגש לאנשים עם מוגבלות כאמור, וכן כי במרכז נוסף קיימות בעיות בהיבטים הנוגעים להבטחת שלומם של המטופלים והמטפלים ותחושת הביטחון האישי שלהם.

הפניית פוגעים לטיפול במסגרת הדיון בבקשה לצו הגנה - הביקורת הקודמת



העלתה כי במועד סיומה לא היו בידי הנהלת בתי המשפט נתונים על מספר צווי ההגנה שבמסגרתם הופנו גברים לטיפול, אך לפי נתוני משרד הרווחה בשנה זו, בתי המשפט הפנו 89 אנשים בלבד לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נוסף על כך הועלה כי לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים 2015 - 2019 השתתפו כ-14% בלבד מהשופטים המכהנים (99 מתוך 725) בימי עיון בנושא אלימות במשפחה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. במסגרת תיקון 18 לחוק למניעת אלימות במשפחה הוחלה על בית המשפט שבפניו נידונה הבקשה לצו הגנה, החובה להורות על בחינת התאמתו לטיפול של האדם שכנגדו ניתן הצו. עם זאת, ואף כי התיקון לחוק נכנס לתוקפו עוד באוגוסט 2022, במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, טרם הושלמה היערכותו של משרד הרווחה ליישום ההסדר, ובמועד זה אוישו כרבע בלבד מתקני כוח האדם הייעודיים החיוניים ליישום ההסדר. נוסף על כך, הועלה כי בשנים 2020 - 2024 השתתפו כ-7% בלבד מהשופטים המכהנים בימי עיון בנושא אלימות במשפחה, וכי לא התקיימו הכשרות ייעודיות לשופטים בעקבות כניסתו לתוקף של תיקון 18 לחוק. במועד סיום ביקורת המעקב גם לא היו בידי הנהלת בתי המשפט, כאחראית לפעילותה המינהלית של הרשות השופטת, הנתונים הנוגעים ליישום תיקון 18 לחוק המצויים בתחום אחריותה. נתונים אלו חיוני שיועמדו לרשות משרד הרווחה ולרשות משרד המשפטים, כמי שאמון על ביצועו של החוק, על מנת לאפשר את בחינת ההשפעה העתידית של התיקון לחוק על היקף המופנים לטיפול על רקע אלימות זוגית.

הגנה ושיקום במקלטים ובדירות מעבר - הביקורת הקודמת העלתה קשיים בהיבטים



שונים הנוגעים לממשקי העבודה בין המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקות לשירותים חברתיים לבין המקלטים, בין השאר לעניין שיתוף הפעולה עימם; המענה הטיפולי הניתן לנשים המופנות למקלטים; וכן לעניין הליך הקליטה למקלט, שנטען כי הוא עשוי להיות בררני וכן שהוא מסורבל וכרוך במילוי טפסים רבים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. לצד שביעות הרצון של המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה מממשקי העבודה עם המקלטים, תשובות הרשויות המקומיות שנבדקו על השאלונים מצביעה על כך שנותר פתח לא-ודאות בכל הנוגע להתאמת אישה לשהייה במקלט, ועלולות להתעורר מחלוקות במקרים של חוסר הסכמה בנושא, בפרט בנסיבות שבהן קיימת מורכבות מיוחדת או צרכים



ייחודיים של האישה וילדיה (לדוגמה פערי שפה, בעיות נפשיות או מאפיינים עברייניים של בן הזוג הפוגע). מצב דברים זה עלול לייצר חוסר אחידות בהתנהלותם של המקלטים בכל הנוגע לבחינת התאמתן של נשים נפגעות אלימות וילדיהן לטיפול, ועלול למנוע מהנשים הללו מתן מענה מידי, גם אם נשקפת להן סכנת חיים ממשית.

רתימה להליך טיפולי-שיקומי בקהילה לאחר שחרור ממאסר - הביקורת הקודמת העלתה כי רובם הגדול של האסירים שריצו עונש מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה משתחררים שחרור מינהלי בלי שעניינם מובא בפני ועדת השחרורים, שבסמכותה להתנות את שחרורם בהשתלבות בתוכנית שיקום בקהילה. כך גם בנוגע לאסירים שאינם משוחררים שחרור מוקדם, משלא נמצאו מתאימים לכך בשל רמת מסוכנותם הגבוהה, ועל כן משתחררים רק לאחר שריצו את מלוא תקופת מאסרם. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **לא תוקן** וכי שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה והשתלבו בתוכניות שיקום בקהילה, בפיקוח או שלא בפיקוח, נותר נמוך (פחות מכ-10% מכלל האסירים הללו). עוד הועלה כי בהיעדר תקציב ייעודי, אין בידי הרשות לשיקום האסיר כלים מספקים, הכוללים בציוד תמריצים משמעותיים, שיהיה בהם כדי לרתום ולעודד את שילובם בתוכנית שיקום בקהילה שלא בפיקוח של אסירים משוחררים, ששוחררו שחרור מינהלי או לאחר ריצוי מלוא עונשם.



הערכת המסוכנות הנשקפת לנפגעי אלימות בין בני זוג - הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הרווחה טרם השלים את המהלך לפיתוח גיבוש כלי אחוד להערכת מסוכנות, כפי שהמליצה ועדת רוזנבאום. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. במועד סיומה, בדצמבר 2024, תהליך הטמעתו של הכלי החדש להערכת מסוכנות היה מצוי בעיצומו. לפי הערכת הצוות הבין-משרדי בתחום הערכת מסוכנות, תהליך ההטמעה המלא בקרב כלל הגופים הנוגעים בדבר צפוי להסתיים בתוך כשנתיים, עם השלמת התיקוף המבצעי שלו.

אמידת היקפה של תופעת האלימות בין בני זוג - הביקורת הקודמת העלתה כי מאז תחילת המאה ה-21 לא נעשה סקר מקיף ועדכני לבחינת ממדי תופעת האלימות כלפי נשים בישראל ומאפייניה, בהתבסס על ההגדרה העדכנית והרחבה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום או הגדרה אחידה אחרת. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. במהלך שנת 2024 נערך סקר לאומי שעסק בהיקפה של תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית ומאפייניה בהתייחס ל-12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר. עם זאת, הועלה כי במועד סיום ביקורת המעקב, בדצמבר 2024, הוועדה הבין-משרדית הקבועה טרם קיימה דיון בממצאי הסקר. היא גם טרם דנה בצורך לערוך סקרים נוספים, בתחומים שבהם יעסקו או בתדירותם, שלא על פי המלצתה של ועדת המנכ"לים משנת 2016, ומכאן שטרם בחנה את הצורך בהתאמות במדיניות הלאומית ובתוכניות העבודה השנתיות לנוכח ממצאי הסקר האמורים.

דיווח עצמי של הגורם המפוקח (רגולציה עצמית) - הביקורת הקודמת העלתה כי רק 95 מתוך 110 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהפעילו הרשויות המקומיות



העבירו למשרד הרווחה דיווחים בשנת 2019 (כ-85% מכלל המרכזים), וכי הדיווחים הועברו למשרד הרווחה באופן ידני. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה** וכי המערכת הממוחשבת לניהול תהליכי העבודה במרכזים, שאת פיתוחה מוביל משרד הרווחה צפויה, לכשתושלם הטמעתה בכלל המרכזים, לחולל שינוי של ממש באופן שבו ינוהלו הנתונים ובגישה אליהם על ידי המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים. עם זאת, בשל שיטת הדיווח - שנותר ידני - ותדירותו, ובהיעדר ממשק עבודה מוסדר בין מטה המשרד למחוזותיו, לא היו מונחים בפני משרד הרווחה במועד סיום ביקורת המעקב נתונים מלאים ומהימנים, בפילוח חודשי, על מקבלי השירות במרכזים ועל איכות השירותים הניתנים להם (ובכלל זה על משכי ההמתנה לטיפול ושיעורי הנשירה מטיפול), נתונים החיוניים למקבלי ההחלטות לצורך בחינת מגמות, בייחוד בעיתות משבר וחירום דוגמת תקופת מלחמת חרבות ברזל.

התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג בעיתות משבר וחירום ובמלחמת חרבות ברזל - משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה שבסמוך לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל יום, בינואר 2024, סקר בזק למדידת השפעתה של המלחמה על היקף תופעת האלימות במשפחה ומאפייניה. עם זאת, מאז ינואר 2024 לא יום משרד הרווחה סקר נוסף בנושא.

פעולות מניעה ראשונית במערכת החינוך - הביקורת הקודמת העלתה כי בידי משרד החינוך לא היו נתונים מלאים על היקף פריסת התוכנית "חברות וזוגיות", ובמודל ההפעלה המשולבת (המודל שהופעל באמצעות יועצים חינוכיים בבתי הספר ובמעורבותו של המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה) הופעלה התוכנית בכ-12% מכלל בתי הספר התיכוניים ונחשפו אליה כ-1.6% מתלמידי כיתות י"א וי"ב. כך גם נמצא כי לא נבחנה מועילותה של התוכנית בהשגת יעדיה. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. במועד סיומה הופעלה התוכנית בכיתות י"א ברובם הגדול של בתי הספר התיכוניים במערכת החינוך הרשמי הרגיל (כ-79% מבתי הספר). עם זאת, בבחינת כלל הנערים והנערות בשכבת הגיל שבה מופעלת התוכנית הועלה, כי פחות ממחצית מהנערים והנערות בשכבת גיל זו (כ-47% מהם) נחשפו לתכניה של התוכנית. עוד הועלה כי במועד סיום ביקורת המעקב הופעלה התוכנית במערכת החינוך הרשמי הרגיל בלבד, הכוללת את החינוך הממלכתי, החינוך הממלכתי-דתי, החינוך הממלכתי ערבי והחינוך ההתיישבותי, אך לא הופעלה במוסדות החינוך הלא-רשמי, ובכלל זה בבתי ספר ומוסדות חינוך לא-רשמיים בחברה החרדית והערבית. אשר לבחינת מועילותה של התוכנית בהשגת יעדיה הועלה כי משרד החינוך החל במחקר מלווה, הצפוי להסתיים בספטמבר 2025.

הנגשה של דרכי הפנייה ודרכי קבלת הסיוע בתחום האלימות במשפחה - משרד מבקר המדינה מציין את יוזמתן של עיריית עכו והמועצה האזורית **מטה יהודה** לאפשר פנייה למרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בערוץ פנייה נוסף, באמצעות יישומון וטסאפ עסקי.

מודל המימון של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה - הביקורת הקודמת העלתה כי מודל המימון הקודם - שלא הולם את היקף השירותים שניתנו במרכזים בפועל - הביא לתקצוב בחסר של פעילות המרכזים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן באופן מלא**, וכי משרד הרווחה פעל לקביעת מודל מימון המתיישב עם היקף השירותים הניתנים ועם כוח האדם המקצועי המועסק בפועל במרכזים. כמו כן הוא פעל להסדרת



השיפוי למרכזים המספקים שירותים אזוריים למטופלים המתגוררים ברשויות מקומיות שאינן מפעילות מרכזים.

הטיפול במרכזים בגברים הנמצאים במעגל האלימות - משרד מבקר המדינה מציין את משרד הרווחה על הקמפיין הייעודי שזם לרתימתם לטיפול של גברים הנמצאים במעגל האלימות, מהלך שניכר כי אכן הוביל לעלייה במספר הגברים שפנו לטיפול באמצעות קו הסיוע הארצי הייעודי שמפעיל משרד הרווחה.

אכיפת צווי הגנה באמצעים אלקטרוניים - במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, לא היו בנמצא כלים המאפשרים אכיפה מועילה של צווי הגנה בזמן אמת. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. באוגוסט 2024 נכנס לתוקפו תיקון 19 לחוק למניעת אלימות, המאפשר פיקוח ואכיפת צו הגנה באמצעי פיקוח טכנולוגיים וכולל חובות דיווח עיתיות ומחקר מלווה על יישום ההסדר. עם זאת, ביקורת המעקב העלתה כי במועד סיומה, בדצמבר 2024, ההערכות לקראת יישום ההסדר החדש לא הושלמה, ובכלל זה לא הושלמה הקמת התשתית הנורמטיבית החינוכית ליישום מלא של ההסדר החדש.

שיעורי הנשירה מטיפול בשירות המבחן - הביקורת הקודמת העלתה כי בשנים 2015 - 2019 נשרו מטיפול כשליש מהמטופלים בבית נועם שבמרכז הארץ, ובבית נועם שבדרום הארץ נשרו כ-83% מהמטופלים. על אף הקושי של גברים אלימים להתמיד בטיפול והחשיבות הנגזרת מכך בכל הקשור למעקב אחר שיעורי הנשירה מטיפול, הועלה כי שירות המבחן אינו מחזיק בנתונים על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפולים. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה**, וכי מאז הביקורת הקודמת חלה ירידה בשיעור הנשירה מבתי נועם לכ-27% בממוצע לשנים 2022 - 2023. ירידה זו ניכרת במיוחד בבית נועם שבדרום הארץ, שבו עמד שיעור הנשירה הממוצע בשנים הללו על כ-36%. כמו כן הועלה כי שירות המבחן החל לאסוף נתונים על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפולים, אך לא באופן שיטתי וסדור, וכי הוא כלל נושא זה בתוכנית העבודה שלו לשנת 2025, הן מן ההיבט המקצועי והן מן ההיבט הטכנולוגי. לפי הנתונים שמסר על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפולים עולה כי שיעור זה (כ-33%) היה גבוה יותר משיעור הנשירה הממוצע מבתי נועם (כ-27%).

טיפול ושיקום בין כותלי בית הסוהר - הביקורת הקודמת העלתה כי בשנת 2019 כ-62% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה השתלבו בטיפול במהלך מאסרם (889 מתוך 1,438), וכי כ-15% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה (219 מתוך 1,438) שולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות. בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי **תוקן במידה רבה**, וכי שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ושולבו במהלך מאסרם בתוכניות שיקומיות עלה לכ-75%, נכון לפברואר 2025. גם שיעורם של האסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה ושולבו במהלך מאסרם בתוכניות שיקומיות ייעודיות עלה בשנים הללו (לכ-40%, נכון לפברואר 2025). יש לציין כי בשנים 2021 - 2023 שיעורם של האסירים שריצו מאסר קצר, ושנכונותם להשתלב בטיפול במהלך מאסרם עשויה אפוא להיות מצומצמת יותר, נותר דומה לביקורת הקודמת (כ-64%, שהם 2,037 מתוך 3,172), ואילו בשנת 2024 שיעורם של האסירים הללו היה נמוך יותר ועמד על כ-49% (567 מתוך 1,147).



עיקרי המלצות הביקורת

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לפעול בשיתוף משרד המשפטים לעגן בחקיקה - או בהוראות רגולטוריות אחרות - הגדרה עדכנית של המונח "אלימות במשפחה", בין זו שקבעה ועדת רוזנבאום ובין הגדרה אחידה אחרת. זאת כדי להבטיח אחידות גישה בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, על מכלול היבטיה, מצד כלל הגופים האמונים על כך. בראש ובראשונה מן הראוי כי ההגדרה העדכנית תעוגן בהוראות התע"ס שקבע משרד הרווחה, המסדירות בראייה מערכתית את דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה. בכך יהיה גם משום ביטוי למחויבותה של מדינת ישראל לעקרונותיה הכלליים של אמנת איסטנבול, המשמשים מפת דרכים להתמודדות עם אלימות כלפי נשים בכלל ועם אלימות כלפי נשים במערכת הזוגית בפרט, ושלגביהם קיימת הסכמה רחבה.

על משרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לפעול בהקדם להשלמת יישום מלוא המלצותיה של ועדת המנכ"לים - ובראשן השלמת הקמתו של המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונתו המלאה. זאת בכפוף לבחינת הצורך בהתאמתן של ההמלצות ועדכוןן לנוכח חלוף הזמן מאז התקבלו והשינויים שחלו בנושא. לצד זאת, על משרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, להסדיר ולהבהיר - בהוראה רגולטורית בעלת תוקף מחייב כלפי כלל הגופים האמורים להימנות על מערך זה - את הבסיס הנורמטיבי לפעילות הוועדה הבין-משרדית הקבועה ולפעול להתאמת הדרג הניהולי של העומד בראשה. זאת, באופן שיבטיח שהוועדה הבין-משרדית הקבועה תוכל למלא באופן המיטבי את תפקידה בכל הנוגע לתיאום הפעולה המערכתית להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה.

מומלץ כי משרד הרווחה ישוב ויבצע סקרים נוספים, שייערכו באופן שיטתי ועיתי ובאופן שיאפשר ניטור בזמן אמת, בעיתות שגרה ועל אחת כמה וכמה בשעת חירום, על היקף תופעת האלימות במשפחה המדווחת ועל היקפה בפועל וכן על השינויים במאפייני התופעה. הנתונים הללו יוכלו לשמש אותו להערכת המדיניות וכבסיס לחשיבה מחודשת בכל הקשור לתכנון הקצאת משאבי הטיפול והתקציבים ולניצולם באופן המיטבי.

על משרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי, משרד הבריאות ומשרד החינוך - בהובלת הוועדה הבין-משרדית הקבועה שבראשות משרד הרווחה, ובתיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, לפעול במשותף להשלמת מהלכי החקיקה והאסדרה החינוכיים להסרת החסמים בדיון בכל הקשור להעברת מידע בין גורמי הטיפול השונים ובינם לבין גורמי אכיפת החוק, וזאת בזמני שגרה וביתר שאת בעיתות משבר וחירום, תוך יצירת איזון בין הזכות לפרטיות לבין מתן מענה מקצועי מיטבי.

מומלץ למשרד הרווחה להשלים את הטמעתה של המערכת הממוחשבת הייעודית לניהול תהליכי העבודה של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ברשויות המקומיות. משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה - בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרתת ישראל ושירות בתי הסוהר - לפעול להקמתה של מערכת ממוחשבת מרכזית לאיסוף



ולניהול נתונים על תופעת האלימות בין בני זוג ועל אוכלוסיית מקבלי השירות בתחום זה. מן הראוי כי איסוף המידע באמצעות המערכת שתוקם ייעשה על פי מדיניות ברורה לעניין איסוף הנתונים וניהולם, בכפוף למגבלות המשפטיות בכל הקשור להעברת מידע בין הגופים הללו, ובהלימה עם ההגדרה האחידה של תופעת האלימות במשפחה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום. כל זאת תוך מתן תשומת לב לסוגי הנתונים שייאספו באמצעותה - נתונים מינהליים ונתונים שייאספו באופן ייעודי להערכת היקף התופעה. עוד מומלץ כי נתונים מצרפיים (אגרטיביים) שייאספו באמצעות המערכת הממוחשבת המרכזית יוגשו לציבור במרשתת, בדומה למחווה האלימות המגדרית שהשיקה הרשות לקידום מעמד האישה בשיתוף עם הלמ"ס.

מומלץ למשרד הרווחה, העומד בראשות הוועדה הבין-משרדית הקבועה, לפעול בשיתוף משרד האוצר לבחינת הדרך המתאימה והיעילה ביותר לניהול התקציב הייעודי העומד לרשותו, לרבות בתקנה תקציבית נפרדת, מרכז קרנות ייעודי או באמצעות "משימת על". זאת באופן שיאפשר לקיים באופן מיטבי ומועיל מעקב ובקרה, פנימיים וחיצוניים, אחר הקצאת התקציב וניצולו ברמת פירוט גבוהה ככל האפשר, תוך הגברת השקיפות בהתנהלות הוועדה הקבועה ובהקצאת התקציב הייעודי העומד לרשותו וניצולו בהתאם לתוכניות העבודה מקושרות התקציב שייקבעו לצורך כך. כדי לאפשר ניהול שיטתי ואחוד של הנתונים ומעקב שוטף אחר ההקצאה והניצול של התקציב הייעודי, שנעשים כיום בחלקם באופן ידני, וכדי למנוע אי דיוקים או פערים בנתונים, מומלץ כי ניהול הנתונים ייעשה באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית.

מומלץ למשרד החינוך להשלים את המחקר המלווה, שהחל בעריכתו באוקטובר 2024, לבחינת יעילות ומועילות התוכנית "חברות וזוגיות" בהשגת מטרותיה. מומלץ כי לצד המחקר המלווה או לאחר השלמתו (לדוגמה, כחלק מסקר התלמידים השנתי של ראמ"ה⁷), יקדם משרד החינוך סקר שנתי לבחינת היקף תופעת האלימות הזוגית או החיזור האלים בקרב בני נוער גם בשכבות גיל שבהן לא מופעלת התוכנית ולבחינת עמדותיהם בנושא, שממצאיו יוכלו לשמש להעמקת ההיכרות עם תופעת האלימות הזוגית בגיל זה ולסייע בהמשך טיוב התוכנית מבחינת תכניה וקהל היעד שלה. עוד מומלץ למשרד החינוך להשלים את הפיילוט במוסדות החינוך המיוחד וכן להרחיב את חשיפתה של התוכנית, תוך התאמת תכניה גם לבתי ספר ומוסדות החינוך הלא-רשמי, ובכלל זה בתי ספר ומוסדות חינוך לא-רשמיים בחברה החרדית והערבית. כמו כן מומלץ למשרד הרווחה ולמשרד החינוך להבטיח בהפעלת התוכנית תיאום עם המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ולחזק את ממשקי העבודה המשותפים בינם ובין מערכת החינוך הרשמית, כדי לאפשר שיתוף במידע ובידע המקצועי בתחום האלימות במשפחה.

משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הרווחה, למשרד החינוך, למשרד הבריאות, למשרד לביטחון לאומי ולרשות לביטחון קהילתי, בתיאום עם הרשות לקידום מעמד האישה - שעליה מוטלת בחוק האחריות לגיבוש, קידום ועידוד של מדיניות ופעילות למניעת אלימות נגד נשים, ובכלל זה אלימות המופנית כלפי נשים בתוך התא המשפחתי - לקדם מדיניות מקיפה, אחידה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית, שתלווה במחקר הערכה ובמידת תוצאות. בתוך כך מומלץ למשרד הרווחה ולרשות לביטחון קהילתי לפעול במשותף לאסדרה אחידה ומתואמת של עבודתם של העובדים הסוציאליים הקהילתיים

7 ראמ"ה (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך) היא יחידת סמך ממשלתית הפועלת תחת משרד החינוך.



המועסקים ברשויות המקומיות במימון ממשלתי. לצד זאת מומלץ למשרד הרווחה ולרשות לביטחון קהילתי לתאם את הקצאת תקני כוח האדם של העובדים הסוציאליים הקהילתיים באופן שיבטיח ניצול מיטבי של המשאבים המוגבלים המוקצים לתחום המניעה הראשונית.

מומלץ למשרד הרווחה - בשיתוף משרד המשפטים, משרד העבודה, נציבות שירות המדינה והרשות לקידום מעמד האישה - לקדם דרכים לרתימת המעסיקים במקומות העבודה להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, הן לשם העלאת המודעות לתופעה והן לשם הגברת תחושת הביטחון של עובדים החשופים לאלימות במשפחה. עוד מומלץ לעודד אותם לפנות לקבלת סיוע וכן להעניק להם תמיכה תוך כדי התהליך.

לנוכח שיעורם של מקרי האלימות במשפחה, שאותרו בעקבות פניות למערכת הבריאות על רקע תסמינים נפשיים בשנת 2021 (כ-18% מכלל המקרים), כמו גם הקשר בין התמודדות נפש ובין מסוכנות ונטייה להתנהגות אלימה, מומלץ למשרד הבריאות, בשיתוף הוועדה הבין-משרדית הקבועה, להקצות תקציב ייעודי לטובת העסקת רכזי אלימות במשפחה במערך בריאות הנפש בכללותו.

מומלץ למשרד הרווחה להשלים בהקדם את הקמתם של המרכזים הייעודיים לטיפול בגברים כדי להרחיב את המענים המותאמים עבורם, לנוכח שיעורם הנמוך מקרב המטופלים הבגירים במרכזים. בתוך כך מומלץ לפעול להתאמת המענים במרכזים החדשים שיוקמו וכן במרכזים הקיימים גם לאוכלוסיות ייחודיות, ובכלל זה לגברים מהחברה הדתית-חרדית והערבית ועולים חדשים וותיקים. עוד מומלץ למשרד הרווחה לפעול לגיבוש דרכי פעולה לרתימתם של גברים לטיפול, ובכלל זה התמודדות עם תופעת הנשירה מטיפול.

מומלץ למשרד הרווחה ולמשרד העלייה להקפיד על קיום דיונים משותפים ועיתיים באופן שיאפשר לקיים מעקב ובקרה סדורים ושיטתיים על הפעלת תוכנית "גשרים", ובכלל זה על ניצול התקציב על ידי הרשויות המקומיות הנכללות בתוכנית ועל ניצולו על ידי רשויות מקומיות שאינן נכללות בה. כך מומלץ לעמוד על שינויים בצורכיהן של הרשויות המקומיות, בין השאר בהתחשב בשיעור העולים המתגוררים בתחומן, בהיקף המטופלים העולים הפונים לטיפול ובהיקף המטופלים בפועל במרכזים שהוחלט לכלול בתוכנית, וזאת בפרט ברשויות מקומיות המשתייכות למדד חברתי-כלכלי נמוך. מומלץ עוד לפעול להתאמת הקריטריונים לבחירת הרשויות המקומיות שייכללו בתוכנית גם בהתייחס לעולים ותיקים, שעשויים להמשיך ולהזדקק להנגשה שפתית ותרבותית גם אם עבר זמן רב מאז שעלו ארצה.

על העיריות **בית שמש וסחי'נין** להשלים ללא דיחוי את הפעולות הנדרשות להתאמתם של מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בתחומן למתן מענה גם לאנשים עם מוגבלות, כנדרש בחוק שוויון זכויות ותקנותיו. מומלץ לעירייה המפעילה את המרכז הנוסף להעביר את פעילות המרכז למיקום חלופי כדי להבטיח את נגישותו לכלל הזקוקים לטיפול, תוך שימת דגש בין השאר גם על תחושת הביטחון האישי של הבאים בשערו.

על משרד המשפטים, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, לפעול להשלמת התקנתן של התקנות לעניין מאגר המידע שיחידת הפיקוח הטכנולוגי אמורה להקים ולנהל. על המשרד לביטחון לאומי לפעול להתקנתן של התקנות לעניין צו הגנה בתנאי פיקוח טכנולוגי מותנה,



וזאת גם כדי להימנע מחסמים אפשריים ולהיערך באופן המיטבי להמשך היישום של התיקון לחוק.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול להטמעה ולהעמקת ההיכרות של המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ושל המקלטים עם מנגנון יישוב המחלוקות, כשאין הסכמה על התאמתה של אישה למקלט, ובפרט להביא לידיעתם את האפשרות לערב את משרד הרווחה במקרים אלו ולהצביע על החשיבות במעורבות זו. בכך משרד הרווחה יוכל להבטיח כי נשים שנשקפת להן סכנה ממשית יקבלו מענה מידי ללא דיחוי. לצד האמור, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה למפות את צורכיהן הייחודיים של נשים נפגעות אלימות הסובלות גם מבעיות נוספות, כגון התמכרות פעילה או בעיות מורכבות בתחום בריאות הנפש (תחלואה כפולה) ושנמצא שאין מתאימות למקלט, לעמוד על המענים הייחודיים הניתנים להן בתחום האלימות במשפחה וכן להבין אם יש באפשרות משרד הרווחה להבטיח הגנה מספקת לנשים הללו במקרים שנשקפת להן סכנה ממשית והן זקוקות להגנה מיידית.

מומלץ למשרד הרווחה לפעול בהקדם להשלמת ההיערכות ליישום של תיקון 18 לחוק למניעת אלימות במשפחה, ובשיתוף הנהלת בתי המשפט, לפעול ליישום של התיקון לחוק. בתוך כך מומלץ כי הנהלת בתי המשפט, כאחראית לפעילותה המינהלית של הרשות השופטת, ומשרד הרווחה, כל אחד בתחומו, יקפידו על איסוף, איגום וניהול שיטתיים של כלל הנתונים שחיוני שיועמדו לרשות משרד הרווחה ולרשות משרד המשפטים, כמי שאמון על ביצועו של החוק, כדי לאפשר את בחינת השפעתו של תיקון 18 לחוק על היקף ההפניות לטיפול, לזיהוי מגמות ודפוסים בנושא ולטיוב המענה הניתן לנפגעי אלימות במשפחה. בכלל זאת, נתונים על בקשות שהוגשו לצווי הגנה בפילוח לפי הרקע להוצאתו של הצו והקשר לאירועי אלימות במשפחה; מגדר המחויב בצו; אם הצו התקבל או נדחה; האיסורים שנקבעו בצו; תיקי חקירה שנפתחו במשטרת ישראל בגין הפרת הצו; מספר הצווים הקודמים שהוצאו לאותו אדם; וכן נתונים על הפניה לטיפול של האדם שכנגדו התבקש הצו לפי ההסדרים הקבועים בחוק. מומלץ כי נתונים אלו, כמו גם נתונים על ההכשרות הייעודיות בתחום האלימות במשפחה שבהן משתתפים שופטים מכהנים, ובפרט שופטי בתי המשפט לענייני משפחה - יאוגמו וינהלו במערכת ממוחשבת ייעודית, וככל הנדרש תוך התאמת מערכות המחשוב הקיימות לצורך תמיכה באיגום וניהול הנתונים החיוניים הללו.

מומלץ למשרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר, לפתח ולפעול ליישום ולהרחבה של המענים השיקומיים העומדים בהלימה למסוכנותם הגבוהה של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, המשתחררים שחרור מלא או שחרור מינהלי - ונכון למועד סיום ביקורת המעקב חוזרים לקהילה בלי שהם משולבים בתוכנית שיקום בקהילה. בתוך כך מומלץ לבחון את התאמת ההסדרים החוקיים הקיימים באופן שיאפשר לרתום ולעודד השתלבות בתוכניות שיקום בקהילה גם של אסירים שריצו מאסר קצר בגין עבירת אלימות במשפחה, ואשר עניינם גם אינו מובא בפני ועדת השחרורים מכוח ההסדרים הקבועים בדיון. זאת לדוגמה בדרך של התניית השחרור בחישוב תקופת המעצר עד תום ההליכים במניין תקופת המעצר.



עיקרי הנתונים על היקף תופעת האלימות בין בני זוג לפי ממצאי הסקר הלאומי העדכני ובהשוואה למספר הרשומים במחלקות לשירותים חברתיים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2023



נשים וגברים בגילי 18 עד 65 שחוו אלימות גופנית או לא גופנית ב-12 החודשים שקדמו לסקר הלאומי העדכני

נ-576,000
(1 מכל 10)

נשים וגברים בגילי 18 עד 65 שחוו אלימות גופנית חמורה ב-12 החודשים שקדמו לסקר הלאומי העדכני

נ-146,000

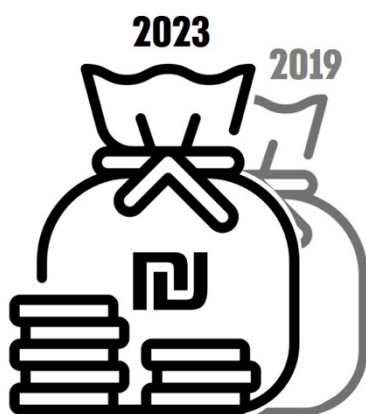
נשים וגברים בגילי 15 ומעלה שהם או בני משפחתם היו רשומים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה

נ-17,000

על פי ממצאי הסקר הלאומי העדכני ונתוני הלמ"ס על הרשומים כבעלי נזקקות בתחום האלימות במשפחה בשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



היחס שבין ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית מול ההוצאה הממשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית, 2019 ו-2023*



מניעה שלישונית

כ-233.5 מיליון ש"ח בשנת 2023
(כ-212.5 מיליון ש"ח בשנת 2019)



מניעה ראשונית

כ-8.5 מיליון ש"ח בשנת 2023
(כ-2.9 מיליון ש"ח בשנת 2019)

על פי נתוני משרד הרווחה, משרד החינוך, הרשות לביטחון קהילתי ושירות בתי הסוהר לשנים 2019 ו-2023 ועל פי נתוני מרכז "ה" לשנת 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עלויות המניעה הראשונית המוערכות כוללות את עלויות הפעלת תוכנית "חברות חוגיות מיטיבה" והעסקת עובדים סוציאליים קהילתיים במימון הרשות לביטחון קהילתי. בשנת 2019 כוללות עלויות אלו גם את עלויות הפעלתה של תוכנית "שומרי סף". עלויות המניעה השלישונית כוללות את עלויות הכליאה וההגנה המיידית. בחישוב עלויות המניעה הראשונית לא נכללו עלויות מערכת הבריאות, ובעלויות המניעה השלישונית לא נכללו עלויות הסיוע החומרי לנפגעי אלימות ועלויות השיקום של הפוגעים.



סיכום

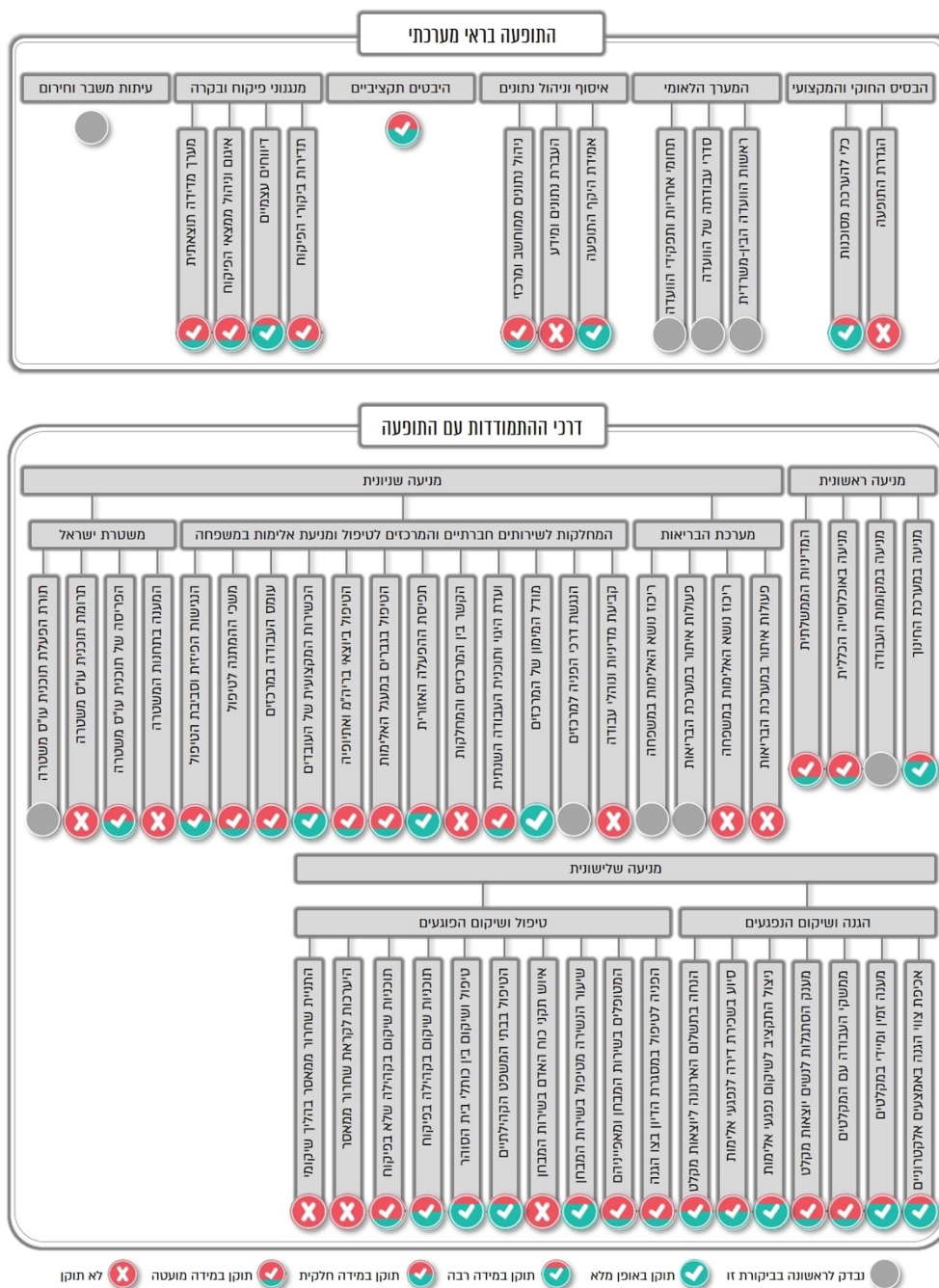
זה יותר משלושה עשורים פועלת מדינת ישראל באופן יזום להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, ובתוך כך עם תופעת האלימות בתוך מערכת היחסים הזוגית. זאת מתוך הכרה באחריותה ובמחויבותה במישור הלאומי להגן על נפגעי האלימות בתוך התא המשפחתי, לטפל בהם ובפוגעים ולשקמם. בעלי תפקידים בגופי השלטון המרכזי, בשיתוף עמיתיהם בשלטון המקומי, שותפים למאמץ זה, וניכר כי הם עושים כן במסירות רבה, מתוך תחושת שליחות ציבורית ואישית. בביקורת המעקב הועלה כי תוקנו ליקויים מסוימים שהועלו בביקורת הקודמת, אך עדיין נותרו פערים שנדרש לפעול בעניינם ולהמשיך לתקנם.

נמצא כי ליקויים מערכתיים מסוימים הנוגעים להתמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג תוקנו במידה רבה מאז הביקורת הקודמת. כן הועלה כי בשנים שחלפו למן סיומה של הביקורת הקודמת קידם משרד הרווחה כמה מהלכי רוחב רבי-משמעות, שלהם צפויה להיות השפעה של ממש על טיבם של השירותים בתחום האלימות במשפחה שהרשויות המקומיות נותנות. לצד זאת הועלה כי פעולות שהיו אמורים להוביל המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה והוועדה הבין-משרדית הקבועה הנמנית עם מערך זה, במטרה לטייב את דרכי ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, כפי שהומלץ בעניין בביקורת הקודמת, לא ננקטו כלל, או שהליקויים בעניינם תוקנו במידה מועטה בלבד. כמו כן נמצא בביקורת המעקב, כי לא גובשו מענים נוספים עבור אסירים משוחררים שאינם מתאימים או מסרבים לשילובם בתוכניות שיקומיות בקהילה לאחר שחרורם. אסירים אלה, שרמת המסוכנות הנשקפת מהם עלולה להיות הגבוהה ביותר, הם דווקא אלו שעניינם אינו מובא בפני ועדת השחרורים ושחרורם אינו מותנה בהשתלבות בתוכנית שיקום בפיקוח בקהילה - ובנסיבות מסוימות בחינת רמת מסוכנותם וההערכות לקראת חזרתם לקהילה עלולות להיעשות מבלי שהובאה עמדת גורמי הטיפול בקהילה ונפגעי העבירה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה, בשיתוף כלל הגורמים המעורבים בהתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, לפעול להשלמת הקמת המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה במתכונתו המלאה וכן לקביעת תוכנית פעולה סדורה להערכת תוצאות המהלכים המקודמים בנושא. זאת כדי להבטיח שתכליותיהן אכן מתממשות לכדי מתן שירות מקצועי ומיטבי לכלל הזקוקים לטיפול בתחום האלימות במשפחה.

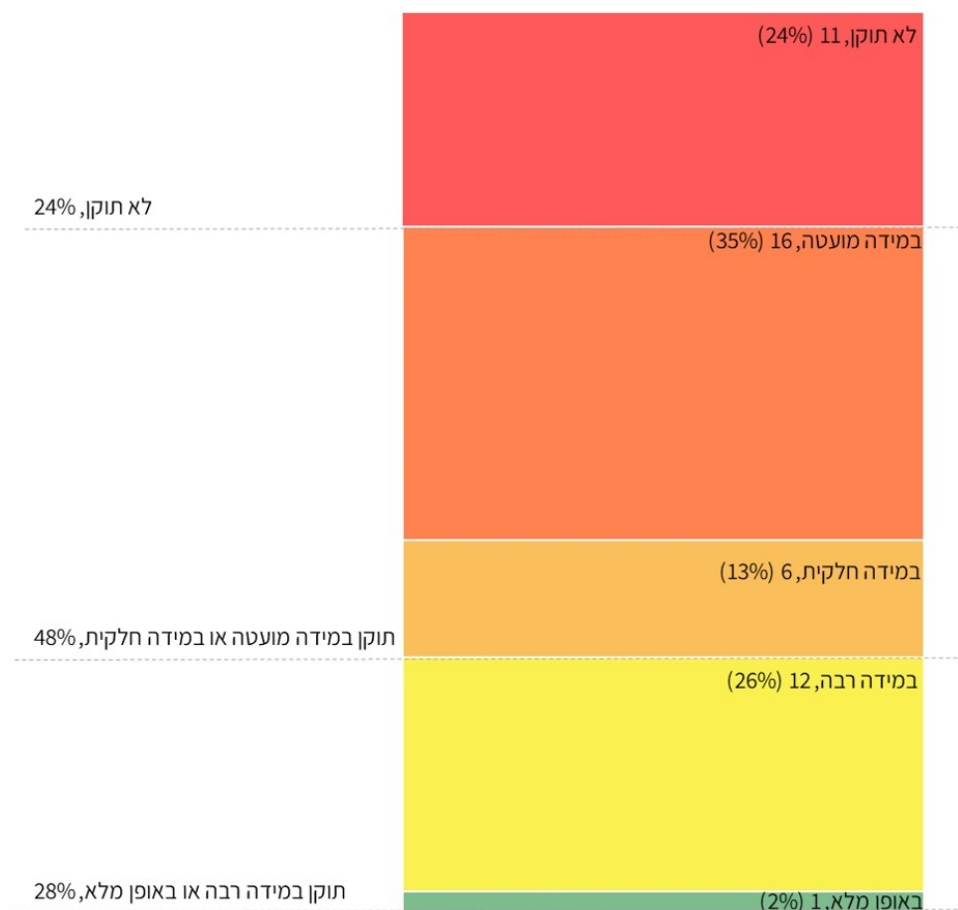
מומלץ למשרד הרווחה, כמי שעומד בראש המערך הלאומי להתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה, לקדם חשיבה משותפת עם כלל גורמי הטיפול ואכיפת החוק הנוגעים בדבר - המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר - בכל הנוגע לאופנים שבהם יינתן מענה הולם למסוכנותם הגבוהה של אסירים המרצים מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה, משתחררים שחרור מלא או שחרור מינהלי - ונכון למועד סיום ביקורת המעקב אין כלים מספקים, הכוללים בצידם תמריצים משמעותיים, שיהיה בהם כדי לרתום ולעודד את שילובם בתוכניות שיקומיות עם חזרתם לקהילה.

מידת תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת, פילוח נושאי



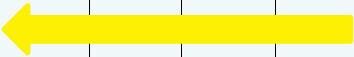
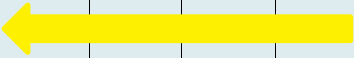


מידת תיקון כלל הליקויים שעלו בביקורת הקודמת, פילוח כמותי





מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה ומשרד המשפטים	ההגדרה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום לתופעת האלימות במשפחה או הגדרה אחידה אחרת לא עוגנה בחקיקה או בהוראות רגולטוריות אחרות, וכן נמצא כי ישראל לא חתמה על אמנת איסטנבול ומשכך גם לא אשררה אותה.	הגדרת תופעת האלימות בין בני זוג
					משרד הרווחה	משרד הרווחה טרם השלים את המהלך לפיתוח וגיבוש כלי אחוד להערכת מסוכנות, כפי שהמליצה ועדת רוזנבאום.	הערכת המסוכנות הנשקפת לנפגעי אלימות במשפחה
					משרד הרווחה	מאז תחילת המאה ה-21 לא נעשה סקר מקיף ועדכני לבחינת ממדי תופעת האלימות כלפי נשים בישראל ומאפייניה בהתבסס על ההגדרה העדכנית והרחבה שעליה המליצה ועדת רוזנבאום או הגדרה אחידה אחרת.	אמידת היקפה של תופעת האלימות בין בני זוג



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגורף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרד לביטחון לאומי, משרד הבריאות ומשרד החינוך	המלצותיהן של הוועדות הבין- משרדיות מהשנים 1998 (ועדת בן- שלום) ו-2016 (ועדת רונבאום) בנוגע להסדרת העברת המידע בין גורמי הטיפול לגורמי אכיפת החוק לא יושמו, וכן לא הושלמו תיקוני החקיקה הנדרשים להסדרת העברת המידע בין הגורמים הללו.	העברת נתונים ומידע על נפגעי אלימות במשפחה ועל הפוגעים
					משרד הרווחה, משרד לביטחון לאומי, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר	נכון לאוגוסט 2020, לא פעלה מערכת ממוחשבת מרכזית לניהול הנתונים על תופעת האלימות במשפחה ועל אוכלוסיית מקבלי השירות בתחום זה.	ניהול ממוחשב ומרכזי של הנתונים על תופעת האלימות בין בני זוג
					משרד האוצר ומשרד הרווחה	בשנים 2017 - 2020 הוקצו במצטבר כ- 128 מיליוני ש"ח בלבד לטובת יישום המלצותיה של ועדת המנכ"לים (כ-43% מהעלות המוערכת ליישום ההמלצות במהלך השנים האמורות - כ-300 מיליון ש"ח).	היבטים תקציביים של ההתמודדות עם תופעת האלימות במשפחה



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה	רק 95 מתוך 110 מרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה שהפעילו הרשויות המקומיות העבירו למשרד הרווחה דיווחים בשנת 2019 (כ-85% מכלל המרכזים), והם הועברו למשרד הרווחה באופן ידני.	דיווח עצמי של הגורם המפוקח (רגולציה עצמית)
					משרד החינוך	בידי משרד החינוך לא היו נתונים מלאים על היקף פריסת התוכנית "חברות וזוגיות", ובמודל ההפעלה המשולבת (המודל שהופעל באמצעות יועצים חינוכיים בבתי הספר ובמעורבותו של המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה) הופעלה התוכנית בכ-12% מכלל בתי הספר התיכוניים ונחשפו אליה כ-1.6% מתלמידי כיתות י"א וי"ב. כך גם נמצא כי לא נבחנה מועילותה של התוכנית בהשגת יעדיה.	פעולות מניעה ראשונית במערכת החינוך



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה, משרד החינוך, המשרד לביטחון לאומי והרשות לביטחון קהילתי	משרד הרווחה, משרד החינוך והרשות לביטחון קהילתי אינם פועלים לפי מדיניות אחודה ומתואמת בתחום המניעה הראשונית, וההוצאה המשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה הראשונית הייתה בהיקף מזערי (כ-1.4% מול ההוצאה המשלתית המוערכת על פעולות בתחום המניעה השלישונית).	המדיניות המשלתית והיקף ההוצאה המשלתית בתחום המניעה הראשונית
					משרד הרווחה	מודל המימון הקודם - שלא הלם את היקף השירותים שניתנו במרכזים בפועל - הביא לתקצוב בחסר של פעילות המרכזים.	מודל המימון של המרכזים
					משרד הרווחה	מבין כלל המטופלים הבוגרים (גברים ונשים גם יחד) במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה, שיעורם של הגברים היה כ-27% בלבד. שיעור זה היה נמוך יותר בקרב המטופלים הגברים בחברה הלא-יהודית (כ-19%).	הטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה בגברים הנמצאים במעגל האלימות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה ומשרד העלייה והקליטה	לא הייתה בהכרח הלימה בין היקף התקנים הייעודיים שהוקצו במסגרת תוכנית "גשרים" לבין צורכיהן בפועל של הרשויות המקומיות, והרוב הגדול של הרשויות המקומיות שבהן הופעלה התוכנית השתייכו למדד חברתי-כלכלי בינוני או גבוה (25 מתוך 28 רשויות מקומיות).	הטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ביוצאי ברית המועצות וביוצאי אתיופיה
					עיריית בית שמש	מבני המרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקה לשירותים חברתיים בעיריית בית שמש ובמועצה המקומית שיבלי - אום אל- ר'נם לא היו מונגשים לאנשים עם מוגבלות כמחויב בחק ובתקנות.	הנגישות הפיזית וסביבת הטיפול במחלקות לשירותים חברתיים ובמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה
					המועצה המקומית שיבלי אום אל-ר'נם		
					משטרת ישראל	במועד סיום הביקורת הקודמת, בנובמבר 2020, לא היו בנמצא כלים המאפשרים אכיפה מועילה של צווי הגנה בזמן אמת.	אכיפת צווי הגנה באמצעים אלקטרוניים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה	הביקורת הקודמת העלתה קשיים בהיבטים שונים הנוגעים לממשקי העבודה בין המרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה והמחלקות לשירותים חברתיים לבין המקלטים, בין השאר לעניין שיתוף הפעולה עימם; המענה הטיפולי הניתן לנשים המופנות למקלטים; וכן לעניין הליך הקליטה למקלט, שנטען כי הוא עשוי להיות בררני וכן שהוא מסורבל וכרוך במילוי טפסים רבים.	ממשק העבודה בין המחלקות לשירותים חברתיים והמרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה ובין המקלטים
					משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט	במועד סיום הביקורת הקודמת לא היו בידי הנהלת בתי המשפט נתונים על מספר צווי ההגנה שבמסגרתם הופנו גברים לטיפול, אך לפי נתוני משרד הרווחה, בשנה זו הפנו בתי המשפט 89 אנשים בלבד לטיפול במרכזים לטיפול ומניעת אלימות במשפחה. נוסף על כך, לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנים 2015 - 2019 השתתפו כ-14% בלבד מהשופטים המכהנים (99 מתוך 725) בימי עיון בנושא אלימות במשפחה.	הפניית פוגעים לטיפול במסגרת הדיון בבקשה לצו ההגנה



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					שירות המבחן	בשנים 2015 - 2019 נשרו מטיפול כשליש מהמטופלים בבית נועם שבמרכז הארץ, ובבית נועם שבדרום הארץ נשרו כ-83% מהמטופלים. על אף הקושי של גברים אלימים להתמיד בטיפול והחשיבות הנובעת מהתמדה בטיפול בכל הקשור למעקב אחר שיעורי הנשירה מטיפול, שירות המבחן אינו מחזיק בנתונים על שיעורי הנשירה מטיפול בקבוצות הטיפוליות.	שיעורי הנשירה מטיפול בשירות המבחן
					שירות בתי הסוהר	בשנת 2019 כ-62% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה השתלבו בטיפול במהלך מאסרם (889 מתוך 1,438), וכ-15% מהאסירים שריצו מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה (219 מתוך 1,438) שולבו בתוכניות שיקומיות ייעודיות.	טיפול ושיקום בין כותלי בית הסוהר



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הגורף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					משרד הרווחה, המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר	רובם הגדול של האסירים שריצו עונש מאסר בגין עבירות אלימות במשפחה משתחררים שחרור מינהלי בלי שעניינם מובא בפני ועדת השחרורים, שבסמכותה להתנות את שחרורם בהשתלבות בתוכנית שיקום בקהילה. כך גם בנוגע לאסירים שאינם משוחררים שחרור מוקדם, משלא נמצאו מתאימים לכך בשל רמת מסוכנותם הגבוהה, ועל כן משוחררים רק לאחר שריצו את מלוא תקופת מאסרם.	רתימה להליך טיפול-שיקומי בקהילה לאחר שחרור ממאסר

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



פרק שלישי

טוהר המידות ומינהל תקין

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



טוהר המידות ומינהל תקין

מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים



מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים

רקע

הסיכון להתרחשות של מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בכל ארגון המנהל כספים ונכסים, והוא עלול לגרום לנזק כספי ניכר ולפגיעה בתדמית הארגון. בסקר שפרסם איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי (ACFE) לשנת 2024, הוערך כי מעילות והונאות גרמו לנזק שווה ערך לכ-5% מההכנסות השנתיות של ארגונים בממוצע, וכי בעטיים של 1,921 מקרי מעילות והונאות, שנחשפו בין ינואר 2022 לספטמבר 2023 ב-138 מדינות, נגרמו הפסדים מצטברים של 3.1 מיליארדי דולר¹.

נכון לשנת 2022 היו בשלטון המקומי כ-570 תאגידים מסוגים שונים; מחזור ההכנסות שלהם נאמד בכ-19 מיליארדי ש"ח, ורוב הפעילות הכלכלית הייתה מרוכזת בכ-220 חברות עירוניות (כ-13 מתוך כ-19 מיליארדי ש"ח). התאגיד העירוני הוא גוף דו-מהותי הכפוף למגבלות וחובות מהמשפט הציבורי, ובכללן חובות הגינות וזהירות מוגברות והחובות לנהוג בסבירות ובשקיפות, וכן לעקרונות הממשל התאגידי, שנועדו לחזק את מנגנוני הבקרה על פעילותו, ובכך להבטיח התנהלות ראויה ותקינה, לרבות בנושא מניעת מעילות והונאות.

שתי חברות עירוניות משמונה החברות שנבדקו בביקורת דיווחו למשרד מבקר המדינה על חמישה מקרים של מעילות או חוסר בכספים שהתקבלו במזומן בסכום מצטבר של אלפי שקלים. מהספרות המקצועית עולה כי יש מגוון פעולות ישימות ואפקטיביות, שביצוען מאפשר לקצר את פרק הזמן לחשיפת מעילות והונאות ולצמצם במידה ניכרת את הנזקים הכספיים הנגרמים בעטיין.

1 ACFE, *Occupational Fraud 2024: A Report to the Nations*, p. 9.



נתוני מפתח

3.1 מיליארדי דולר	55%	כ-570	כ-19 מיליארדי ש"ח
ההפסד המצטבר בעטיים של 1,921 מקרי מעילות והונאות שנחשפו בין ינואר 2022 לספטמבר 2023 ב-138 מדינות, לפי סקר איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי ACFE לשנת 2024	מהארגונים שנסקרו בסקר העבירות הכלכליות הבין-לאומי מ-2024 של פירמת רואי החשבון PwC ראו בהונאת רכש בעיה חמורה במדינתם, אך רק 26% מהארגונים נקטו פעולות לאיתורה	מספר התאגידים בשלטון המקומי; כ-220 מתוכם הם חברות עירוניות	היקף ההכנסות של התאגידים בשלטון המקומי, נכון לשנת 2022. כ-13 מיליארדי ש"ח מתוכם היו הכנסות של חברות עירוניות
כ-50%	0	1 בלבד	כ-22 שנים
שיעור הצמצום של הנזק הכספי ממקרי מעילות והונאות בארגונים בעקבות נקיטת פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות, לפי סקר איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי ACFE לשנת 2024	מספר החברות העירוניות מתוך שמונה החברות שנבדקו שגיבשו מדיניות ניהול סיכונים, שיש להן מנגנון דיווח אנונימי על חשד למעילות והונאות, ושבצעו ביקורת ייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות	מספר החברות העירוניות מתוך שמונה החברות שנבדקו, שמינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות וגיבשו נוהל ייעודי בנושא או שבצעו ביקורות פתע בנושא מניעת מעילות והונאות	משך הזמן שחלף מאז נדרש משרד הפנים להתקין תקנות כדי להחיל את חובת המכרזים מכוח חוק על התאגידים העירוניים, ואולם עד מועד סיום הביקורת בינואר 2025 תהליך התקנת התקנות טרם הושלם



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 - ינואר 2025 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מניעת מעילות והונאות בתאגידים עירוניים. הביקורת התמקדה במניעת מעילות והונאות בחברות עירוניות, משום שהיקף הפעילות הכספית שלהן גדול יותר מזה של עמותות עירוניות (כ-13 מיליארדי ש"ח לעומת כ-800 מיליוני ש"ח), ומשום שלרוב הן עוסקות בפעילות רחבת היקף כמו פיתוח תשתיות ופיתוח כלכלי.

במסגרת הביקורת נבדקה מידת היישום של פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות בשמונה חברות עירוניות המצויות בבעלות של שמונה עיריות (החברות שנבדקו), כמפורט להלן: החברה הכלכלית לפיתוח מודיעין עיר העתיד בע"מ (החברה הכלכלית מודיעין) שבבעלות עיריית מודיעין; החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ (החברה הכלכלית ראשון לציון) שבבעלות עיריית ראשון לציון; החברה לפיתוח הרצליה בע"מ (החברה לפיתוח הרצליה) שבבעלות עיריית הרצליה; החברה העירונית לתרבות ופנאי באשדוד בע"מ (החברה לתרבות ופנאי אשדוד) שבבעלות עיריית אשדוד; ה.ל.ר - החברה לפיתוח רחובות בע"מ (החברה לפיתוח רחובות) שבבעלות עיריית רחובות; חברת יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (חברת יפה נוף) שבבעלות עיריית חיפה; חברת מוריה - החברה לפיתוח ירושלים בע"מ (חברת מוריה) שבבעלות עיריית ירושלים; וחברת עזרה ובצרון - חברה לשיכון בע"מ (חברת עזרה ובצרון) שבבעלות עיריית תל אביב-יפו.

בארבע חברות עירוניות - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה ובצרון - בוצעה ביקורת גם בנוגע למכרזים ולמידת היישום של בקורות פרטניות למניעת מעילות והונאות בתהליכי ליבה כמו שימוש באמצעי תשלום, תשלום לספקים, העסקת עובדים ופיקוח על ספקים (החברות שנבדקו לעומק).

כמו כן נבדקו פעולותיו של משרד הפנים למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים, כמאסדר, ופעולותיהן של שלוש עיריות - עיריית חיפה, עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו - למניעת מעילות והונאות בתאגידים שלהן ונעשו בדיקות השלמה בעיריית גני תקווה בנוגע לחברה לפיתוח גני תקווה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרי הממשל התאגידי בחברות העירוניות - פערי אסדרה של משרד הפנים - נמצא כי משרד הפנים לא עיגן בחקיקה ייעודית ומקיפה את ההסדרים הרלוונטיים לפעילותן של החברות העירוניות כגופים בעלי זיקה אדוקה לרשויות המקומיות ולפעילותן (בדומה לזיקה של חברות ממשלתיות לממשלה), וסוגיות אלו מוסדרות בצמצום, בעיקר באמצעות חוזרי מנכ"ל והנחיות משרד הפנים ובפסיקות בתי המשפט לאורך השנים. כמו



כן מההשוואה של ההסדרים הנוגעים למנגנוני פיקוח ובקרה פנימיים ברשות מקומית, חברה עירונית וחברה ממשלתית עולה כי הסדרי הממשל התאגידי בחברות העירוניות רופפים הן ביחס לחברות ממשלתיות והן ביחס למסגרת הכללים החלה על הרשויות המקומיות. כך למשל, חברה עירונית לא מחויבת למנות ועדת ביקורת, אלא אם כן היא חברה לתועלת הציבור. כמו כן היא אינה מחויבת למנות גזבר או מנהל כספים ולהגיש דוח על אפקטיביות הבקרה הפנימית. בחברה עירונית גם אין חובת מינוי של דירקטור עם מומחיות חשבונאית ופיננסית, והדירקטורים שלה אינם מחויבים לעבור הכשרה. נוסף על כך, דירקטוריון של חברה עירונית מחויב להתכנס רק אחת לשנה, ואילו בחברה ממשלתית הוא מחויב להתכנס אחת לחודשיים.

החלת חוק חובת המכרזים - משרד הפנים לא השלים את הטיפול לשם תיקון התקנות הנדרשות כדי להחיל את חוק חובת המכרזים על החברות העירוניות, זאת אף על פי שחלפו כ-22 שנים מהמועד שהן היו אמורות להיות מותקנות, ולמרות הוראות החוק, פסיקת בג"ץ בנושא ודוחות של מבקר המדינה, ובהם גם דוח משנת 2024, אשר במסגרתו העיר מבקר המדינה בחומרה למשרד לפנים על העיכוב הממושך בהשלמת התקנת התקנות האמורות. משרד מבקר המדינה שב ומעיר בחומרה למשרד הפנים על כך שלא השלים את הטיפול בהתקנת התקנות כפי שמתחייב מהחוק, מפסיקת בג"ץ ומכללי מינהל תקין.

הסדרים בנושא המכרזים - בהיעדרן של תקנות בנושא קיום מכרזים לתאגידים העירוניים, כל חברה מהחברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - גיבשה לעצמה כללים שונים, לעיתים עם אפשרות לפעול בהתאם להסדרים הלקוחים משתי מערכות דינים. אין אחדות גם בנוגע לסוגיות מהותיות, כגון הרכב ועדת המכרזים, מעמד שומרי הסף, הסמכות לסווג התקשרויות ותקרות הסכום לפטור ממכרז. כך למשל, חברת **יפה נוף** וחברת **מוריה** פועלות לעיתים על פי הוראות הרלוונטיות לחברות הממשלתיות, המאפשרות להגדיל את רף הסכום לפטור ממכרז בסכומים ניכרים, וחברת **עזרה וביצרון** קבעה בנוהל שלה אפשרות לשימוש בפטור הקבוע בשתי מערכות דינים, אם מתעורר צורך מיוחד. מצב זה יוצר עמימות וחוסר אחדות בנוגע להסדרים המחייבים וטומן בחובו סיכון לכך שההתקשרויות לא תמיד יגשימו את עקרונות היסוד של דיני המכרזים.

פעולות משרד הפנים כגורם מאסדר - האסדרה של משרד הפנים בכל הנוגע למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים לוקה בחסר: משרד הפנים לא פרסם הנחיות מקצועיות בנוגע למניעת מעילות והונאות, והוא גם לא קבע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו, או על פרצות שהתגלו, כדי להפיק מהם לקחים. כמו כן הוא לא גיבש תשתית לשיתוף ידע ולמידה הדדית של התאגידים. משרד הפנים גם לא ביצע ביקורת כדי לבדוק את ההיערכות של התאגידים העירוניים לצמצום סיכוני מעילות והונאות ולעמוד על מכלול הבקורות שהם מיישמים בתחום זה.

פרסום הנחיות מקצועיות וקיום הכשרות - נמצא כי העיריות שנבדקו - עיריית **חיפה**, עיריית **ירושלים** ועיריית **תל אביב-יפו** - לא פרסמו לתאגידים העירוניים שלהן הנחיות מקצועיות בנוגע למניעת מעילות והונאות ולא קבעו הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו או על פרצות שהתגלו, כדי להפיק מהם לקחים. כמו כן הן לא יזמו פעילויות למידה או הכשרות מסודרות ומשותפות בנושא של מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן. בנוגע להכשרתם של הדירקטורים בתאגידים העירוניים נמצא כי עיריית



חיפה אינה מרכזת מידע בנושא, בעיריית **תל אביב-יפו** יש מידע על הכשרות של 26 דירקטורים מתוך 186 דירקטורים מכהנים, ובעיריית **ירושלים** יש מידע על הכשרתם של כלל הדירקטורים בתאגידים העירוניים שלה, ולפיו 94% מהם עברו הכשרה, מצויים בתהליך או קיבלו פטור.

יישום פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות - נמצא כי פעולות כלל-ארגוניות רבות, שנמצאו אפקטיביות למניעת מעילות והונאות, אינן מיושמות בחברות שנבדקו. כתוצאה מכך חשיפתן של החברות שנבדקו לסיכון בתחום - גבוהה. ישנן פעולות שאף אחת מהחברות שנבדקו אינה מיישמת, כמו גיבוש מדיניות ניהול סיכונים, הפעלת מנגנון לדיווח אנונימי על חשדות למעילות ולהונאות, וביצוע ביקורת ייעודית בנושא של מניעת מעילות והונאות. שבע מתוך שמונה החברות שנבדקו גם לא מינו גורם אחראי למניעת מעילות והונאות, לא גיבשו נוהל בנושא, לא ביצעו ביקורות פתע והן אינן מבצעות הדרכות ייעודיות לעובדים. כמו כן רק בשתי חברות הדירקטוריון והנהלה קיימו ישיבות בנושא. עוד עלה כי מתוך שמונה החברות שנבדקו, שלוש חברות נמצאות בסיכון מוגבר למקרי מעילות והונאות, עם קושי לחשוף מקרים אלו, משום שהן כמעט אינן מיישמות כלל פעולות כלל-ארגוניות למניעתם. כך, מתוך 12 הפעולות הכלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות שנבדקו, נמצא כי **החברה לפיתוח רחובות** ביצעה פעולה אחת; **החברה לתרבות ופנאי אשדוד** ו**החברה הכלכלית ראשון לציון** ביצעו שתי פעולות.

הטיפול במקרים שנחשפו - בביקורת עלה כי בשש חברות עירוניות מתוך השמונה שנבדקו לא נחשפו מקרי מעילות והונאות אם היו. כמו כן נמצא כי **בחברה לפיתוח הרצליה** נחשפו לפני יותר מעשור שלושה מקרי מעילות, שסכום הנזק המוערך בעטיים היה כ-17,000 ש"ח לכל הפחות, והטיפול בהם כלל את סיום העסקתם של מבצעי המעשים והשבת הכספים החסרים בשני מקרים. עם זאת המקרים לא דווחו לדירקטוריון, לרשות המקומית ולמשרד הפנים. נוסף על כך, **בחברה לתרבות ופנאי אשדוד** נחשפו בשנים 2019 - 2020 שני מקרים של חוסר בכספים שהתקבלו במזומן שבהם סכום הנזק המוערך היה כ-3,000 ש"ח לכל הפחות, והטיפול בשני המקרים כלל את השבת הכספים החסרים; במקרה אחד הטיפול כלל גם שינוי במערכת התשלומים של החברה; ובמקרה האחר הטיפול כלל גם שינוי בהרשאות הנוגעות לביטול כספים במערכת התשלומים של החברה. עם זאת, המקרים לא דווחו לדירקטוריון, לרשות המקומית ולמשרד הפנים.

מניעת ניגודי עניינים - לאף אחת מהחברות העירוניות שנבדקו אין נוהל פנימי ייעודי למניעת ניגודי עניינים של עובדים ויועצים ולמניעת ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. כמו כן באף אחת מהן לא נעשה שימוש בשאלון מפורט לאיתור חששות של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. עוד נמצא כי לשתי חברות - חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** - אין שאלון לאיתור ניגודי עניינים של עובדים, והחברות מסתפקות בהצהרות או במענה לשאלה כללית. כתוצאה מכך, בחברות אלו עובד עלול להימצא בניגוד עניינים במסגרת תפקידו, אף בלי שיש לו ידיעה שיש סיכון לכך, או שעובד יפעל מתוך ניגוד עניינים בלי שמנגנוני הבקרה בחברה איתרו זאת מראש ופעלו להסרת החשש לניגוד עניינים. לשלוש חברות עירוניות - חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - אין שאלון לאיתור ניגודי עניינים של יועצים, אלא רק הצהרות וכתוצאה מכך הן עלולות להעסיק יועץ העלול להימצא בניגוד עניינים.



שקיפות - מבדיקת המידע שמפורסם לציבור באתרי האינטרנט של החברות העירוניות 

שנבדקו עולה כי הן אינן מממשות במלואן את עקרון השקיפות, ובכל אחת מהחברות קיימים פריטי מידע מהותיים שאינם מפורסמים לציבור. כך למשל, אף אחת מהחברות שנבדקו לא פרסמה דוח שנתי על פי חוק חופש המידע, אף אחת מהחברות שנבדקו לא פרסמה נתונים על סכומי ההתקשרויות עם ספקים ופרטיהם. רק אחת מהחברות שנבדקו - **החברה הכלכלית ראשון לציון** - פרסמה את ההחלטות של ועדת ההתקשרויות שלה על התקשרויות בפטור ממכרז. כמו כן החברות שנבדקו לא הקצו באתרי האינטרנט שלהן מדור לפרסום של דוחות ביקורת. בהיעדר שקיפות מלאה, בפרט בנוגע לפעילות כספית ובנוגע למכרזים והתקשרויות, נפגעת האפשרות לבקרה ציבורית ולצמצום הסיכון לשחיתות ולמקרי מעילות והונאות. חוסר שקיפות גם עלול לפגוע באמון הציבור בנוגע למינהל התקין של החברה העירונית.

בקורות פרטניות על אמצעי תשלום - החברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - העבירו, נכון לשנת 2023, תשלומים בהיקפים שנעו בין 91 מיליוני ש"ח לכ-2.9 מיליארדי ש"ח. עיקר השימוש נעשה באופן מובהק במערכת סליקה בנקאית (מס"ב), שנחשבת לאמצעי תשלום בטוח יחסית. עם זאת, יש שימוש גם באמצעי תשלום אחרים, שנחשבים פחות בטוחים. לדוגמה, **החברה לפיתוח רחובות** עשתה שימוש נרחב בהמחאות בהיקף של כ-76 מיליוני ש"ח, כמחצית מסכום השימוש הכולל בשאר אמצעי התשלום שלה, וכן במזומן בהיקף של 63,000 ש"ח. בחברת **מוריה** היה שימוש בהיקף של כ-250 מיליוני ש"ח בהעברות בנקאיות. ממכלול הממצאים גם עולה כי יש פערים בבקורות על אמצעי התשלום: החברות שנבדקו לעומק לא קבעו נוהל מפורט בנושא מורשי חתימה, והן אינן מבצעות ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי תשלום. **החברה לפיתוח רחובות** וחברת **עזרה וביצרון** לא קבעו מדיניות לצמצום השימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון. כמו כן **החברה לפיתוח רחובות** לא יישמה אמצעים לשמירה פיזית של אמצעי התשלום שבהם היא השתמשה, ובחברת **עזרה וביצרון** הכספת שימשה רק לשמירת ההמחאות שהיא גבתה; לעומת זאת, חברת **יפה נוף** וחברת **מוריה** שומרות אמצעי תשלום בכספות.

בקורות פרטניות על תשלום לספקים - מספר הספקים שעימם היו לחברות שנבדקו לעומק - החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון - התקשרויות² בשנת 2024 נע בין כ-238 לכ-519. נמצא כי לצד יישום של בקורות בתהליך הקמת ספק במערכות המחשב של ארבע החברות שנבדקו לעומק, הן לא פונות לספקים כדי לאמת את תקינות המידע שנרשם במערכות החברה במהלך פתיחת כרטיס ספק. בשלוש חברות - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** - אין בקרה המונעת פתיחת כרטיס ספק אם לא מצורפים כל המסמכים הנדרשים, ובחברת **עזרה וביצרון** אפשר להקים ספקים גם עם מספרי חברה של ספקים שאינם פעילים - דבר שעלול להביא לכפילות ולשמש פתח להעברת כספים לא תקינה. בשתי חברות - **החברה לפיתוח רחובות** וחברת **עזרה וביצרון** - אין הפרדת תפקידים בתהליך הקמת ספק, ומדובר בפרצה מהותית וגורם סיכון למעילה ולהונאה.

2 בחברת עזרה וביצרון הנתון לא כולל התקשרויות עם ספקים בסכום הנמוך מ-100,000 ש"ח. בחברת יפה נוף ובחברת מוריה הנתון מייצג התקשרויות שאושרו עם ספקים ב-2024.



בדיקות רקע לעובדים - נמצא כי שלוש מהחברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - אינן מבצעות את מלוא הבקורות בתהליך בדיקות רקע למועמדים ולעובדים, אף שבקורות כאלו, בפרט לעובדים בתפקידים רגישים, עשויות לסייע במניעת מעילות והונאות בארגון, הנובעות ממאפיינים אישיותיים של מועמדים ועובדים.



מינוי גורם אחראי וגיבוש מדיניות מניעת מעילות והונאות - נמצא כי **החברה הכלכלית מודיעין** מינתה גורם אחראי בחברה למניעת מעילות והונאות ועיגנה את אחריותו בנוהל ייעודי למניעת מעילות והונאות. כמו כן היא גיבשה מדיניות מניעת מעילות והונאות.

עיקרי המלצות הביקורת



מומלץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות מקצועיות בנושא מניעת מעילות והונאות ולקבוע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו. כמו כן מומלץ למשרד הפנים לגבש תשתית לשיתוף ידע וללמידה הדדית של התאגידים ולבצע ביקורת כדי לבדוק את היערכות התאגידים לצמצום סיכוני מעילות והונאות.



מומלץ לעיריות **חיפה, ירושלים ותל אביב-יפו** לפרסם לתאגידים העירוניים שלהן הנחיות מקצועיות בנושא מניעת מעילות והונאות ולקבוע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו ועל פרצות שהתגלו. כמו כן מומלץ להן ליזום פעילויות למידה והכשרות משותפות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן.



מומלץ לחברות שנבדקו - **החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - לפעול לביצוע פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות, ובכך לצמצם את הסיכון בהקשר זה ולהימנע מההשלכות הלא רצויות שעלולות להיגרם עקב מקרי מעילות והונאות.



מומלץ לחברות שנבדקו - **החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצלייה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד, חברת יפה נוף, חברת מוריה וחברת עזרה וביצרון** - לגבש נוהל פנימי למניעת ניגוד עניינים של עובדי החברה ויזעציה כדי לעגן במסמך מחייב את מכלול הפעולות שעל החברה לנקוט בתחום זה ואת חלוקת האחריות לביצוען, בהתאמה למבנה הארגוני שלהן ולעקרונות הממשל התאגידי; על החברות העירוניות שנבדקו להסדיר במסגרת נוהל את תהליך המניעה של ניגודי עניינים בהתקשרויות עם ספקים. זאת כדי לעגן תהליך סדור שבמסגרתו יאותרו, עוד בטרם ההתקשרויות עם הספקים, ניגודי עניינים אפשריים; על חברת **יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** לפעול לאיתור ניגודי עניינים באמצעות שאלון מפורט גם בנוגע לעובדים שלהן וליזעצים שעמים הן מתקשרות, בהתאם להנחיות של



משרד הפנים בנושא, ולא להסתפק בהצהרות כלליות. על חברת **מוריה** לפעול לאיתור של ניגודי עניינים של יועצים באמצעות שאלון מפורט, בהתאם להנחיות משרד הפנים, ולא להסתפק בהצהרה או בשאלה כללית.

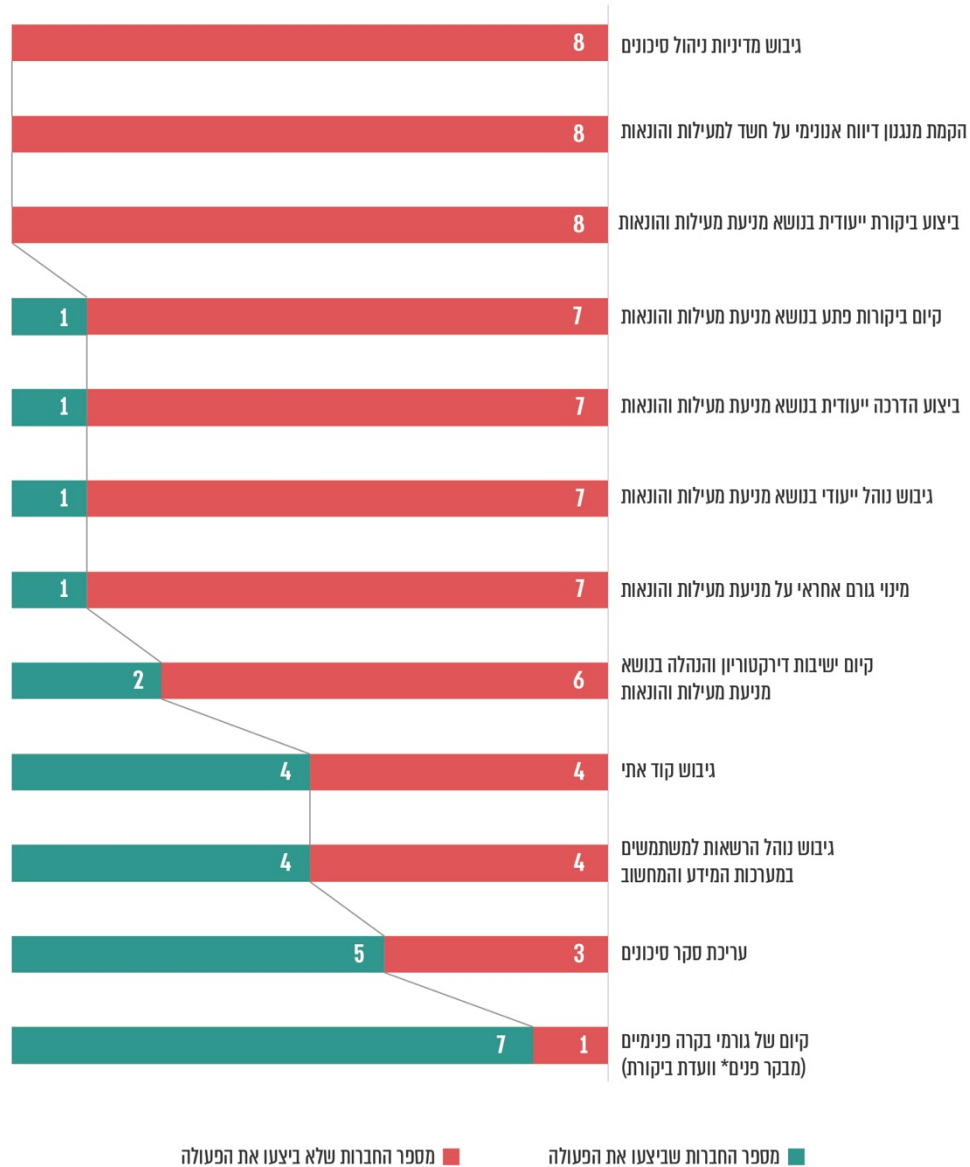
מומלץ למשרד הפנים להסדיר את הקמת אתרי האינטרנט של התאגידים העירוניים, בהתחשב בפעילותם ובכספים שהם מנהלים, ולקבוע הנחיות בנוגע לפרסום מידע באתרים אלו במגוון הנושאים שפורטו. עוד מומלץ למשרד הפנים לבדוק את הנושא במסגרת הביקורות שהוא מבצע בתאגידים העירוניים. על **החברה הכלכלית מודיעין, החברה הכלכלית ראשון לציון, החברה לפיתוח הרצליה, החברה לפיתוח רחובות, החברה לתרבות ופנאי אשדוד**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** לפרסם את המידע החייב בפרסום על פי חוק חופש המידע שהן אינן מפרסמות, למשל, את הדוחות לפי חוק חופש המידע. כמו כן מומלץ להן להשלים את פרסום המידע החסר באתרים שלהן, אף שהן אינן מחויבות בפרסומו. למשל, לפרסם את ההחלטות של ועדת ההתקשרויות על התקשרויות בפטור ממכרז ואת הפרטים על ההתקשרויות עם ספקים וכן להקצות באתר מדור לפרסום דוחות ביקורת.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** לקבוע נוהל שיפרט את הליך הקביעה של מורשי החתימה וכן את תהליכי העדכון של המורשים במקרה הצורך, ובכלל זה את האופן שבו תתקבל ההחלטה ואת דרכי עדכון הבנקים; עוד מומלץ לחברות ליישם ביקורות פתע לגבי השימוש באמצעי התשלום עתירי הסיכון שבהם עושות החברות שימוש; **לחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון** מומלץ לקבוע מדיניות לצמצום שימוש באמצעי תשלום עתירי סיכון וליישם אמצעים לשמירה פיזית של אמצעי התשלום שבהם הן משתמשות, וזאת במטרה להקשות על ביצוע מעילות והונאות.

מומלץ לארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף, חברת מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - למפות את מכלול הבקורות הנוגעות לתהליך הקמת ספק ולהוסיף בקורות שחסרות כמו פנייה לספק כדי לוודא את תקינות המידע שנקלט במערכות החברה; **לחברה לפיתוח רחובות, חברת יפה נוף** וחברת **עזרה וביצרון** מומלץ להוסיף בקרה המונעת פתיחת כרטיס ספק אם לא מצורפים כל המסמכים והנתונים הנדרשים; **לחברת עזרה וביצרון** מומלץ להוסיף בקרה המונעת הקמת ספקים חדשים עם מספר חברה של ספקים שאינם פעילים, **ולחברה לפיתוח רחובות ולחברת עזרה וביצרון** מומלץ ליישם הפרדת תפקידים בתהליך הקמת ספק. זאת כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות בתהליך זה.



מצב היישום של פעולות כלל ארגוניות למניעת מעילות והונאות בשמונה החברות שנבדקו



הוכן בידי משרד מבקר המדינה.

* במועד הביקורת החברה לפיתוח רחובות החלה בהליך לבחירת מבקר פנים, שהושלם לאחר הביקורת.



סיכום

הסיכון להתרחשותן של מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בכל ארגון המנהל כספים ונכסים, והוא עלול לגרום לנזק כספי ניכר ולפגיעה בתדמית הארגון. בעשורים האחרונים התפתחו העקרונות לחיזוק הממשל התאגידי והתפתח הידע המקצועי בנוגע למניעת מעילות והונאות. הספרות המקצועית בתחום מלמדת כי יישום פעולות מניעה כלל-ארגוניות מאפשר לקצר את משך הזמן הנדרש לחשיפת מעילות והונאות ולהקטין במידה ניכרת את הנזקים הכספיים בעטיין.

בביקורת נמצא כי בעוד פעילותן של רשויות מקומית וחברות ממשלתית מעוגנת בהסדרים חוקיים ייעודיים ובתקנות שהותקנו מכוחם, לא קיימת חקיקה ייעודית ומקיפה שמסדירה את פעילותן של החברות העירוניות. היעדר חקיקה שמעגנת את ההסדרים הרלוונטיים לפעילות החברות העירוניות בהיבט הציבורי עלול לגרום לחוסר ודאות ועמימות בנוגע לחובות שעל פי הן על החברות לפעול במגוון תחומים ולהקשות על הפעילות התקינה שלהן ועל הפיקוח והבקרה עליהן. כמו כן נמצא כי הסדרי הממשל התאגידי בחברה עירונית רופפים הן ביחס לחברה ממשלתית והן ביחס למסגרת הכללים החלה ברשות מקומית.

עוד נמצא כי האסדרה של משרד הפנים בכל הנוגע למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים לוקה בחסר: משרד הפנים לא פרסם הנחיות מקצועיות בנושא, והוא גם לא קבע הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו, או על פרצות שהתגלו, כדי להפיק לקחים. כמו כן הוא לא גיבש תשתית לשיתוף ידע ולמידה הדדית של התאגידים בתחום זה.

בנוגע לעירויות שנבדקו - עיריית חיפה, עיריית ירושלים ועיריית תל אביב-יפו - עולה ממכלול הממצאים כי יש פערים בפעולותיהן: הן לא פרסמו לתאגידים שלהן הנחיות מקצועיות בנושא, ולא קבעו הנחיות בנוגע לדיווחים על מקרים שאירעו או על פרצות שהתגלו כדי להפיק מהם לקחים. כמו כן הן לא יזמו פעילויות למידה או הכשרות מסודרות ומשותפות בנושא מניעת מעילות והונאות לעובדי התאגידים העירוניים שלהן.

בשמונה חברות עירוניות שנבדקו נמצא כי פעולות כלל-ארגוניות, שנמצאו אפקטיביות למניעת מעילות והונאות, אינן מיושמות; ישנן פעולות שאף אחת מהחברות שנבדקו אינה מיישמת, כמו גיבוש מדיניות ניהול סיכונים, הפעלת מנגנון לדיווח אנונימי על חשדות למעילות ולהונאות וביצוע ביקורת ייעודית בנושא של מניעת מעילות והונאות. כתוצאה מכך, חשיפתן של החברות העירוניות שנבדקו לסיכון בתחום גבוהה.

בארבע החברות שנבדקו לעומק - **החברה לפיתוח רחובות**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - נמצא כי לצד יישום של בקורות פרטניות בתהליכי ליבה הנוגעים לכספים, רכש, תשלומים לספקים והעסקת עובדים יש בקורות מהותיות שאינן מבוצעות, ובמצב דברים זה הן חשופות למעילות ולהונאות, בעיקר בתחום של תשלום לספקים.

לחברות העירוניות שנבדקו - **החברה הכלכלית מודיעין**, **החברה הכלכלית ראשון לציון**, **החברה לפיתוח הרצלייה**, **החברה לפיתוח רחובות**, **החברה לתרבות ופנאי אשדוד**, חברת **יפה נוף**, חברת **מוריה** וחברת **עזרה וביצרון** - מומלץ למפות את כלל הפעולות הארגוניות למניעת מעילות והונאות שהן אינן מבצעות וליישמן, כדי לצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות.



מומלץ לכלל הרשויות המקומיות להביא ממצאי דוח זה בפני התאגידים העירוניים שלהן ולפרסם להם הנחיות בנושא מניעת מעילות והונאות, כדי שהם יחזקו את מנגנוני הפיקוח והבקרה שלהם וינקטו פעולות למניעת מעילות והונאות.

למשרד הפנים מומלץ לפעול לחיזוק הממשל התאגידי בחברות העירוניות ולעגן בחקיקה את ההסדרים החלים עליהן מאופיין הציבורי. כמו כן מומלץ למשרד הפנים לגבש קווים מנחים ועקרונות מקצועיים למניעת מעילות והונאות בתאגידים העירוניים ולקבוע הוראות אשר יסדירו את הפעולות למניעה כלל-ארגונית של מעילות והונאות, תוך התחשבות באופי הפעילות של התאגידים, בסיכונים העומדים בפניהם ובפעילותם הכספית.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



פרק רביעי

המרחב הציבורי

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



המרחב הציבורי

הצללת המרחב הציבורי העירוני



הצללת המרחב הציבורי העירוני

רקע

**"פעם אחת היה (חוני המעגל) מהלך בדרך, ראה אדם אחד שהוא נוטע חרוב.
אמר לו: זה לכמה שנים טוען פרות?
אמר לו: לשבעים שנה.
אמר לו: כלום ברי לך שתחיה שבעים שנה, ותאכל ממנו?
אמר לו: אני מצאתי את העולם בחרובים; כשם שנטעו אבותי לי כך אטע אני לבני."
(תלמוד בבלי, מסכת תענית, דף כג, עמוד א)**

מדינת ישראל מאופיינת בפגיעות גבוהה לשינויי האקלים הצפויים. לשינויים אלה תהיה השפעה של ממש על כל תחומי החיים, ולכן הם מחייבים היערכות מקדימה. באזורים עירוניים צפופים שורר "אי חום עירוני"¹, כלומר טמפרטורת האוויר בתוך הערים גבוהה בכ-2 עד 12 מעלות בהשוואה לאזורים שמחוץ לעיר. אי החום העירוני צפוי להאריך את משך גלי החום ולהחמיר אותם בעתיד². הצללה נכונה ואיכותית משפיעה על הכלכלה המקומית, על בריאות התושבים מבחינת האפשרות להליכה ברגל, החשיפה לשמש והשימוש בתחבורה ציבורית, ועל רמת הקהילתיות והרגשת השייכות למקום. להצללה באמצעות עצים וצמחים אחרים יש גם יתרונות בספיחה של מזהמים.

הערים נמצאות בחזית ההתמודדות עם שינויי אקלים. כיום מתגוררים ביישובים של 20,000 תושבים ומעלה כ-75% מאזרחי ישראל, ועד שנת 2050 שיעורם צפוי לעמוד על 90% ואף יותר³. בתוך כך המרחב העירוני הבנוי צפוי להיפגע באופן מיוחד מהציפוף, מתכסית הבטון והאספלט הנרחבת בערים ומממדי הפעילות האנושית ההולכת וגדלה, אשר הופכת את הצורך בהצללת המרחב הציבורי לחיוני במיוחד. לרשות המקומית יש אפוא פוטנציאל רב לסייע בהתמודדות עם

1 מחקרים מראים שבמהלך המאה ה-20 במרכזי הערים עלו הטמפרטורות בשיעור גבוה יותר מאשר בשטחים פתוחים סמוכים ולמעשה נוצרו איי חום בעיר. עוצמת אי החום העירוני תלויה בכמה גורמים כמו גודל העיר, מבנה העיר, צריכת האנרגיה והתחבורה בתוכה, גובה הבניינים, שיעור שטחי הגנים והשטחים הפתוחים, הטופוגרפיה המקומית ומשטר הרוחות באזור (מתוך תוכנית פעולה היערכות לשינויי אקלים, תל אביב-יפו, 2020, עמ' 37).

2 Low Carbon Living - CRC, Guide to Urban Cooling Strategies (July 2017)

3 "פרופ' מנואל טרכטנברג, פרופ' רחל אלתרמן, פרופ' דן בן דוד, דן פרי, פרופ' שלמה בכור, ד"ר שירה לב עמי, עו"ד איריס האן, ד"ר דוד כץ, דוד אלקן, עתיד צפוף - ישראל 2050 - השלכות שיעורי הצפיפות העתידיים על פניה של מדינת ישראל ב-2050 בתחומי כלכלה, דיור, חינוך, שטחים פתוחים, תחבורה, בריאות, סביבה ומים (נובמבר 2018).



התחממות המרחב הציבורי עקב משבר האקלים באמצעות הוצאה לפועל של מדיניות שתתמודד עם האתגרים ששינויי אקלים מציבים.

למרות התועלות הרבות בהצללה טבעית של המרחב העירוני, רבות מערי ישראל מתאפיינות במיעוט עצי רחוב⁴. להצללת המרחב הציבורי העירוני יש חשיבות רבה במדינה חמה ושופעת שמש כמו ישראל, קל וחומר לנוכח שינויי האקלים המלווים בעליית הטמפרטורות ותכיפותם של גלי חום.

4 עצי רחוב הם כל העצים הנטועים בתחום זכות הדרך העירונית או במרחב הציבורי, באזור המאופיין בחיפוי קרקע קשים (אספלט, בטון, ריצוף), הם חלק חשוב של היער העירוני, ויש להם השפעה רבה במונחים של הצללת משטחים סופגי חום והפחתת הטמפרטורות באי החום העירוני.



נתוני מפתח

כ-142 מיליון ש"ח בשנה	כ-450,000	70%	כ-70% מהרשויות המקומיות
פקח אחד בלבד שימש בתפקידו משנת 2022 לאכיפת פקודת היערות	מאבד הציבור בין היתר בשל היעדר תקנות היערות. לשם המחשה, בסכום זה אפשר לשתול 40,570 עצים, על פי השווי הממוצע של הערך החליפי של עצים שמיועדים לכריתה, 3,500 ש"ח לעץ	עצים יינטעו עד לשנת 2040 לפי הערכת המועצה הלאומית לכלכלה, בהתאם להחלטת הממשלה 1022	היעד הלאומי לכיסוי צל עצים רציף על המדרכות ברחובות בעלי פוטנציאל הליכתיות⁵ משמעותי
רק 9% מהרשויות המקומיות	21 רשויות מקומיות	כ-70% מהרשויות המקומיות	761,782
שיתפו בבסיס הנתונים הלאומי לעצי רחוב בישראל - "יער עירוני דיגיטלי" (מאגר המידע) את סקר העצים שעשו נכון לינואר 2025. במאגר המידע נאספו נתונים על כ-2.94 מיליוני עצים	קיבלו תמיכה בסכום כולל של כ-21.3 מיליון ש"ח באמצעות קול קורא של המשרד להגנת הסביבה. מבין רשויות מקומיות אלה, 11 נתמכו בתוכנית הצללה עירונית ובתוכנית חלוץ (פיילוט) גם יחד, 7 נתמכו בתוכנית הצללה עירונית בלבד, ו-3 נתמכו בתוכנית חלוץ בלבד	מפסיקות את ההשקיה הסדירה של עצים במרחב הציבורי כשלוש שנים לאחר נטעתם	עצים נכרתו בשנים 2014 - 2023 ברישיון. מתוכם נכרתו 443,154 עצים (58%) בגין בנייה

5 מידת הנוחות ובטיחות ההליכה באזור מסוים בעיר, עבור הולכי הרגל.



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 - ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות לקידום הצללת המרחב הציבורי העירוני באמצעות עצי רחוב ואת הצעדים שננקטו להשגת היעדים שבהחלטת הממשלה 1022, "הצללה וקירור של המרחב העירוני באמצעות עצי רחוב במסגרת היערכות לשינויי האקלים" (23.1.22), במשרד האוצר, במשרד להגנת הסביבה, במשרד החקלאות וביטחון המזון, במועצה הלאומית לכלכלה, במשרד הפנים, במינהל התכנון ובמשרד הבינוי והשיכון וכן בגופים האלה: מרכז מיפוי ישראל (מפ"י), מרכז השלטון המקומי, חברת רכבת ישראל, פורום ה-15, חברת החשמל לישראל בע"מ, כבאות והצלה לישראל (רשות הכבאות), רשות המים וקרן קיימת לישראל. בדיקות עומק נעשו בעיריות **אילת, בית שמש, דימונה וירושלים** (הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו בעיריות **בני ברק, חדרה, יבנה, כפר סבא, פתח תקווה, רעננה ותל אביב-יפו**, וכן במועצה הישראלית לבנייה ירוקה, שאיננה גוף מבוקר.

בביקורת נבדקו כמה נושאים, ובהם מדיניות תכנון ואסדרה של ההצללה במרחב הציבורי, אכיפת פקודת היערות, הקצאת משאבים להצללה במרחב הציבורי, מדידה, מיפוי וקביעת יעדים של הצללה, פיתוח ידע והנגשת מידע בתחום הייעור העירוני וההצללה והטיפול ביער העירוני ברשויות המקומיות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

החלטת הממשלה 1022 מיום 23.1.22 - נמצא כי על אף הגדרת היעדים לעניין הצללה שפורטו בהחלטת הממשלה, יכולתה להביא את הרשויות המקומיות לפעול בנושא נותרה מוגבלת. מנוסח ההחלטה עולה כי הוראותיה אינן מחייבות את הרשויות המקומיות להתגייס ליישומה אלא מותירות את השתתפותן לשיקול דעתן, ומלבד זאת, לרבים מסעיפי ההחלטה אין תקציב מוגדר שיאפשר את יישומם.

היעדר הנחיות הצללה מחייבות בתכנון או בבנייה - נמצא כי על אף יישום חלקי של המלצות התוכנית האסטרטגית הלאומית להצללה וקירור במרחב העירוני באמצעות עצים (התוכנית הלאומית להצללה) אין כיום בישראל הנחיות הצללה מחייבות החלות על תכנון רחובות ומרחבים ציבוריים פתוחים או על בנייה במרחב הבנוי בכללותו, ולא ניתן מענה הולם שיבטיח שיפור של הנוחות התרמית בעונה החמה במרחב הציבורי בערי ישראל.

אסדרת השמירה על עצים בוגרים - נמצא כי על אף סמכותו החוקית של פקיד היערות לאשר או לדחות בקשות לכריתת עצים בוגרים, ועל אף מעורבותו ופעילותו הנרחבת במתן חוות דעת בתהליכי תכנון ובנייה, לא תמיד די בכך להגן על העצים שיועדו לשימור מפני כריתה, וזאת נוסף על תרחישים חמורים אף יותר של סטייה מהוראות רישיון הכריתה



שבהם נכרתים או נפגעים עצים שיועדו לשימור. עוד עלה כי הטיפול בחוות הדעת לתוכניות ולהיתרים כולל כמה סבבי בקרה ומביא לעיכובים בתהליכי תכנון ובנייה.

התנגשות בין תשתיות בתת-הקרקע ומעל הקרקע ובין עצים - הועלה כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **דימונה וירושלים** - נתקלות בקשיים בתכנון נטיות עצים ובתיקון נזקים הנגרמים משורשי עצים - כגון תיקון מדרכות ב**דימונה** וקשיים בשמירה על בתי גידול לעצים במיזמים חדשים ב**ירושלים** - עקב עומס התשתיות בתת-הקרקע והקושי בתיאום עם ספקי התשתיות; נזק עלול להיגרם לעצים בשל גיזום המבוצע בקרבת מתקני חברת החשמל בידי עובדי חברת החשמל לאו דווקא בתיאום עם הרשויות המקומיות; לעובדי קבלני הגיזום שעימם מתקשרת חברת החשמל לא נדרשת הסמכת גזום מומחה, ובשל כך עלול להיגרם נזק לעצים בתהליך הגיזום; מאות עצים בוגרים נכרתו במסגרת מיזמי התחדשות עירונית בשל דרישות בתחום בטיחות האש שנקבעו בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, המחייבות להקים רחבת כיבוי ולנקות מעצים את התוואי בינה לבין בניינים, וזאת נוסף על האיסור לנטוע עצים בשל דרישות הרחבה. על אף התקנות החדשות שאישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה המאפשרות איחוד רחבות של בניינים סמוכים וסימון מיסעה ומדרכה כרחבות כיבוי, בפועל עדיין אין מענה לתהליכי ההתחדשות העירונית השכיחים, שלרוב אינם מאפשרים תזמון אחיד של תכנון ההתחדשות וביצועה דווקא במבנים הסמוכים זה לזה; בהיעדר כללים מוסכמים, התיאום בין צורכי התשתיות העירוניות השונות ובין התנאים הנדרשים לנטיעת עצים ולשגשוגם נעשה בכל רשות מקומית באופן שונה ולעיתים אף בכל תוכנית מחדש באופן בלתי אחיד. הדבר מוביל להפחתה ניכרת בנטיעות מתוכננות ואינו מאפשר גדילה איכותית של עצים, בהיעדר די מקום לבתי הגידול של השורשים.

אכיפת פקודת היערות - נמצא כי ישנו תת-פיקוח נרחב על ביצוע הוראות פקודת היערות: יש פער מהותי בין היקף משימות הפיקוח והאכיפה על הפקודה לבין מספר הפקחים הזמינים לביצוע, ומספרם אף פחת ומשנת 2022 פועל בתחום זה פקח אחד בלבד. המצב כה עגום עד שבשנת 2022 לא בוצעו כלל פעולות פיקוח באזור המרכז ואף לא טופלו תיקי חקירה. פעולות האכיפה של פקיד היערות הממשלתי בנוגע לעבירות על הוראות שניתנו על פי פקודת היערות - כריתת עץ בוגר או העתקתו ללא רישיון במרחב הבנוי הפרטי או הציבורי, ביערות, בשטחים חקלאיים, בשמורות טבע ובגנים לאומיים - מתבצעות לאחר מעשה ועל פי קריאה אקראית. נוסף על כך, לפקיד היערות הממשלתי אין מידע על מספר העצים החלופי הניטע, אם בכלל, על פי רישיונות הכריתה. כמו כן, הנחיות לעבודה בקרבת עצים למעשה אינן נאכפות על ידי פקיד היערות, אלא משמשות כסייג לפעולות פגיעה בעצים שיישומן אינו נבדק בשיטתיות. אף שלא ניתן לאמוד את היקף הפגיעה בעצים בוגרים בשל אי-עמידה בהנחיות אלו, נראה כי מדובר בגורם מרכזי לתמותת עצים במרחב הציבורי העירוני. עוד עלה כי הרשויות המקומיות לרוב אינן אוכפות היבט זה במסגרת הפיקוח על הבנייה.

הערכת תקבולים מהיטלים כספיים בגין פיצוי נופי - הביקורת העלתה כי בעשור האחרון גדל מספר הרישיונות לכריתה ב-45% ללא שינוי של ממש במספר הכריתות הממוצע לרישיון (מ-8 עצים בממוצע לרישיון ל-9 עצים), ובסך הכול חל גידול של 86% (מ-47,488 בשנת 2014 ל-82,658 בשנת 2023) במספר העצים שנכרתו בישראל. כלומר מספר האישורים הניתנים לכריתת עצים גדל באופן ניכר, ומספר העצים הנכרתים עלה בהתאמה. מרבית העצים (58%) נכרתים בשל אילוצי פיתוח ובינוי הנגרמים מהגידול



באוכלוסייה וצרכיה. זאת ועוד, נכון לדצמבר 2024 הבקשות לרישיונות כריתה שבהן מבוקשת כריתת מספר רב של עצים אינן מתועדות כלל במערכת הממוחשבת של משרד החקלאות. מהאמור משתמע כי השווי הממוצע של הערך החליפי של העצים המיועדים לכריתה שהעריך פקיד היערות מלכתחילה בכ-3,500 ש"ח לעץ בממוצע, הוא אכן נמוך בהרבה מהשווי הממוצע של עץ המיועד לכריתה בפועל (הערכת חסר), שכן מהנתונים שהופקו מהמערכת ניתן ללמוד שהשווי של עץ עומד על כ-4,500 ש"ח.

הפיצוי הנופי כמקור מימון להחלטת הממשלה 1022 והתוכנית הלאומית להצללה -



נמצא כי טיטוט תקנות היערות (רישיונות), התשפ"ד-2022 (להלן - תקנות היערות), שאמורות להסדיר את גביית ההיטלים, אשר פורסמה במרץ 2022, אומנם אושרה על ידי שרי הפנים והגנת הסביבה אך לא אושרה על ידי משרד האוצר, והתקנות טרם פורסמו בהתאם לסעיף 15א(ה) לפקודת היערות. מאחר שהתקנות לא פורסמו, אין הסדרה המאפשרת את גביית היטלי הפיצוי הנופי, שלפי אומדן שערך פקיד היערות עמדו על כ-227.5 מיליוני ש"ח. עקב כך מוסדות ציבוריים - רשויות מקומיות, חברות עירוניות, חברות ממשלתיות ומשרדי ממשלה - נדרשים להפקיד אצל פקיד היערות הממשלתי כתב התחייבות לתשלום ההיטל הכספי, אולם תוקפה של התחייבות זו מוגבל והיא אינה מתממשת במלואה. כמו כן, לא הוקצה תקציב ייעודי לייעור עירוני, והצעותיהם של פקיד היערות הממשלתי וסגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה להקמת קרן ייעודית שתאגם את כספי ההיטל על פיצוי נופי והם ישמשו להרחבה, פיתוח, תחזוקה וניהול של היער העירוני ברשויות המקומיות, לא התקבלו במשרד האוצר. זאת ועוד, ברשויות שבהן מונה פקיד יערות עירוני גובים פיצוי נופי כנגד נטיעות, והוא מופקד בתקציב ייעודי, וכל רשות משתמשת בכספים לפי מדיניותה העצמאית. כך למשל בעיריית **חדרה** היטל הפיצוי הנופי שנגבה יועד לאספקת עצים ושתילתם, ביצוע סקרי עצים מסוכנים, הקמת יער עצי פרי וכרסום וגרדום של עצים שנדבקו בחדקונית הדקל האדומה; בעיריית **יבנה** הסכומים שנגבו נוצלו לביצוע סקרים של עצים בעיר; ועיריית **רעננה** רכשה אלפי עצים חדשים לשתילה ובשנת 2024 שתלה למעלה מ-500 עצים, שיקמה תשתיות השקיה לעצים, ביצעה בדיקות לעצים ורכשה שקי השקיה. בהיעדר תמונה כוללת של היקפי התקבולים בכלל הרשויות המקומיות בגין פיצוי נופי הרי שנוצרו גם חוסר אחידות וחוסר שקיפות בשימוש בכספים אלה. קיים חשש שכספים אלו כלל לא שימשו ליעודם, קרי לפיתוח, להרחבה, לתחזוקה ולניהול של היער העירוני ברשויות המקומיות. ראוי להבהיר כי בשנת 2024 היו התקבולים ברשויות המקומיות הבאות כדלקמן: **בני ברק** (380,466 ש"ח), **חדרה** (46,434 ש"ח), **יבנה** (14,834 ש"ח), **רעננה** (503,618 ש"ח) ו**תל אביב-יפו** (כ-7 מיליוני ש"ח).

מימון הצללת המרחב הציבורי באמצעות קולות קוראים - בתוכנית הלאומית



להצללה נכתב שלשם הצלחתה נדרש שיתוף פעולה ארוך טווח בין הממשלה לרשויות המקומיות, וכן נדרשת מעורבות ממשלתית באמצעות פרסום קולות קוראים למימון סקרי עצים, תוכניות פעולה לייעור עירוני, פיתוח כלים דיגיטליים ועוד. נמצא כי מלבד קול קורא שפרסמה רכבת ישראל, מאז החלטת הממשלה 1022 פורסם קול קורא אחד בלבד של משרד ממשלתי, באוגוסט 2022 - קול קורא של המשרד להגנת הסביבה להכנת תוכניות עירוניות להצללה ולקירור באמצעות עצים וביצוע תוכניות חלוץ (פיילוט) לפעולות הצללה אופרטיביות - לשם תמיכה בהוצאה לפועל של התוכנית הלאומית להצללה. המשרד להגנת הסביבה פרסם את הקול הקורא שלא במסגרת התפקיד שהוטל עליו



בהחלטת הממשלה 1022, וזאת כדי לגשר על פרק הזמן שעד להתקנת התקנות ולאפשר בינתיים הפקת תובנות שיסייעו ביישום תכנית משרד החקלאות עם התקנת התקנות.

מיון ההצללה ברשויות המקומיות שנבדקו - ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אילת, בית שמש, דימונה וירושלים - הגישו בקשה לקבלת תמיכה באמצעות הקול הקורא של חברת רכבת ישראל. נוסף על כך, עיריית אילת וירושלים הגישו בקשה לקבלת תמיכה בעקבות הקול הקורא של המשרד להגנת הסביבה. עיריית בית שמש לא הגישה בקשה לקבלת תמיכה בעקבותיו משום שלא ידעה על קיומו, ואילו עיריית דימונה לא יכלה להגיש בקשה לקבלת תמיכה לפי קול קורא זה, שכן העיר מאכלסת כ-40,000 תושבים, והקול הקורא נועד רק ליישובים של יותר מ-50,000. עוד עלה כי לשום רשות מארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אילת, שתקציב החזקת מערך הגינון שלה עומד על 19.8 מיליוני ש"ח, עיריית בית שמש (כ-13.5 מיליון ש"ח, בחריגה של כ-2 מיליון ש"ח מהתקציב), עיריית דימונה (570,000 ש"ח) ועיריית ירושלים (41.6 מיליוני ש"ח) - אין אפשרות לנהל מעקב מסודר אחר התקציב המיועד לנטיעה ולטיפול בעצים, מאחר שהן אינן מקצות למטרה זו תקציב ייעודי נפרד מתקציב החזקת מערך הגינון. כן נמצא שלאף לא אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית אילת, בית שמש, דימונה וירושלים - יש תכנון עתידי לתחזוקת העצים במרחב הציבורי העירוני.

תשתית ארגונית תומכת - מינוי מנהל יער עירוני - נמצא כי משרד הפנים לא נתן דעתו לצורך בהגדרת המומחיות הנדרשת לרשויות בנושא הייעור העירוני ולא היה מודע אליו כלל, וזאת כשנתיים לאחר שהוטל עליו בהחלטת הממשלה להגדיר את תפקיד מנהל יער עירוני, ואף שנציגת משרד הפנים הייתה שותפה לכתיבת התוכנית הלאומית להצללה. עקב כך לא גובשו המלצות להגדרת המומחיות הנדרשת לרשויות המקומיות בנושא הייעור העירוני, לרבות הערכת העלויות התקציביות בתחום זה. בעיריית אילת, בית שמש, ודימונה - אין גורם אחד המתכלל את תחום הטיפול בעצים. זאת לעומת עיריית ירושלים, שבה מונתה מנהלת אגף שפ"ע, האמונה ממילא על הטיפול במרחב הציבורי, לתפקיד פקידת יערות. כך האחריות לתחום זה נחלקת בין מספר רב של גורמים. היעדר התיאום עלול לפגוע בטיפול בעצי הרחוב. זאת ועוד, הגורמים המתחזקים את עצי הרחוב במסגרת הטיפול בשאר הפריטים במרחב הציבורי אינם אנשי מקצוע המתמחים בנושא. הדבר עלול לפגוע בביצוע המיטבי של פעולות לגידול ושימור של היער העירוני, אשר לו השפעה מכרעת על איכות הטיפול בעצים, נושא המחייב מומחיות ייחודית.

תשתית דיגיטלית תומכת - עלה כי הרשויות המקומיות אינן מודעות מספיק לקיומה של תשתית דיגיטלית שפותחה המשמשת בסיס נתונים לאומי לעצי רחוב בישראל - היא מאגר המידע - אשר נגישה לציבור ומבוססת על מערכת מידע גיאוגרפי (GIS) לאיסוף, ארגון והצגה של נתונים בנוגע לעצים במרחב העירוני, ואינן מזרימות למערכת המידע נתונים שיתרמו לשימוש בה. נמצא כי נתוני העצים מופיעים במערכות ה-GIS בעיריית אילת, דימונה וירושלים, אך אלו נתונים חלקיים שכן לא בוצע סקר עצים מקיף אף לא באחת מהרשויות המקומיות האמורות. במועד סיום הביקורת עיריית בית שמש החלה לבצע סקר עצים ולאחריו יעלו הנתונים למערכת ה-GIS העירונית.

מדידה, מיפוי וקביעת יעדים של הצללה - החלטת הממשלה 1022 קבעה "ביחס לרשויות שיהיו מעוניינות בכך... יעד לאומי לכיסוי צל עצים של 70% (צל עצים רציף) במדרכות ברחובות בעלי פוטנציאל הליכתיות משמעותי, קרי - רחובות שבהם עוברת



תחבורה ציבורית או שהם רחובות עם פעילות מסחרית, עד לשנת 2040". מנתוני מפי"י כפי שפורסמו בתקשורת⁶ עלה כי 7.6% מהרחובות מציעים הצללה חלקית (20% - 50% משטחם). רוב הרחובות (54%) מציעים הצללה מועטה מאוד (5% - 20%), וכמעט שליש מהרחובות (37.5%) חסרים צל לחלוטין, ובכלל זה 2,500 רחובות ראשיים. כלומר כ-90% מהשטח העירוני בישראל מתאפיין בחוסר צל. אין תקן מחייב בדבר שיעורי הצללה במרחב הציבורי, בייחוד ברחובות בעלי פוטנציאל הליכתיות גדול, בדגש על רחובות מרכזיים ומקושרים מרובי צמתים, כפי שמצוין בהחלטת הממשלה 1022. נמצא כי השיטה שפיתח מפי"י בהמלצת ועדת ההיגוי למדידת שיעור כיסוי חופות העצים במרחב העירוני על בסיס מידע גיאוגרפי אינה מציגה תמונת הצללה אמינה, שכן היא אינה מביאה בחשבון את הצל המוטל ממבנים ומאמצעי הצללה מלאכותיים נוספים, ואין בידיו נתונים מדויקים על תוואי הרחובות והכבישים. יתר על כן, יש להביא בחשבון כי מצב ההצללה בסביבה העירונית עובר שינויים במיוחד לאור האצת הפיתוח העירוני. יעד שיעור הכיסוי בצל רציף מעצים של 70% הוא תוצר של שיח מקצועי שנערך במסגרת ניסוח החלטת הממשלה בהובלת המועצה הלאומית לכלכלה, אך הוא לא נקבע על בסיס עבודת מחקר סדורה, ולא נבחנה ישימותו בתנאים הקיימים היום בערי ישראל. נוסף על כך, אין לרשויות מקומיות יעדים מדידים לכיסוי חופות העצים בהתאם לאופי של האזורים בתחומן תוך פילוח לרחובות. קביעת יעד כלל עירוני לכיסוי חופות העצים אינו משקף את ההבדלים בשיעורי כיסוי חופות העצים הנדרשים בין חלקי העיר, הרחובות והצמתים.

מדידה, מיפוי וקביעת יעדים של הצללה ברשויות המקומיות שנבדקו - בביקורת  עלה כי שלוש מארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **אילת**, **דימונה** ו**ירושלים** - מיפו איי חום בתחומן, ואילו עיריית **בית שמש** לא עשתה זאת. המיפוי שביצעו עיריית **אילת** ו**ירושלים** לכיסוי צל ממבנים, מעצים ומאמצעים מלאכותיים (מניפת צל) מציג את המצב העגום של ההצללה בערים האלה: מיפוי כיסוי חופות העצים בעיר **אילת** העלה כי קיים מחסור חמור בהצללה כמעט בכל מקטע רחוב ושטח ציבורי פתוח בעיר - בייחוד בכל הרחובות הראשיים בעיר, שמפרידים בין השכונות. עלה כי 32% מרצועות ההליכה מוצלות, ורק 9% מהן מכוסות בחופות עצים, בעוד היעד שקבעה העירייה לכיסוי בחופות עצים עומד על 50% - פער של 41 נקודות אחוז; **בירושלים** שיעור כיסוי חופות העצים הנמצאים בגבולות הסטטוטוריים של העיר, כולל חורש טבעי ויערות המקיפים שכונות בירושלים, הוא 25% בכלל העיר ו-19% בשטח הציבורי; עיריית **בית שמש** לא הכינה מפת צל עירוני, ואף אינה מודעת כלל לקיומו של הכלי - המוגבל כאמור - שפיתח מפי"י. נוסף על כך, ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** - מסרו כי לא מיפו את הרחובות בתחומן לפי התועלת של ההצללה להליכתיות ולפי ההיתכנות (הטכנית או התקציבית) של הצללה.

פיתוח ידע והנגשת מידע בתחום היעור העירוני וההצללה - לא נמצא מדרך עדכני  ומקיף לתחזוקת עצים שנכתב על ידי משרד החקלאות, ועל כן אין בידיו הרשויות המקומיות ידע מקיף ועדכני בנושא והן פועלות לטיפול בעצים כפי הבנתן ויכולותיהן; משרד החקלאות לא קיים הכשרות בהתאם לתוכנית שגובשה מכוחה של החלטת הממשלה; משרד החקלאות לא פנה למשרד הפנים בנושא זה אף שהוטל עליו בהחלטת הממשלה

6 לי רון, "העשירים בצל, העניים חשופים: מפה חדשה מראה שהשמש לא קופחת על כולם באופן שווה", הארץ Online סביבה ואקלים, 4.5.23, <https://www.haaretz.co.il/nature/2023-05-04/ty-article-magazine/00000187-d6b8-d9b4-abaf-febe57220000>.



לקיים הכשרות ולגבש תוכנית לחיזוק המקצועיות בשלטון המקומי בשיתוף משרד הפנים. מנגד, משרד הפנים לא פנה ביוזמתו למשרד החקלאות ואף לא היה מודע למשימה שהוטלה עליו בעניין, וממילא נושא קידום הידע בתחום הייעור העירוני לא נכלל בהכשרות המחייבות שמקיים משרד הפנים. נוסף על כך, הנגשת הידע בנושא הייעור העירוני לרשויות המקומיות אינה מתקיימת על פי תוכנית סדורה ובאופן עקבי בידי גורם ממשלתי מרכזי, וגורמים שונים כגון משרד החקלאות, מרכז דרך צל ופורום ה-15 העבירו תכנים ברמות ידע שונות. שתיים מארבע הרשויות המקומיות שנבדקו – עיריית **דימונה וירושלים** – מסרו כי נתקלו בקשיים בתהליכי נטיעת עצים ובטיפול בהם, בין היתר בשל חוסר בידע מקצועי של העובדים בתחום או בשל התמשכותם של תהליכי למידה וניסוי. עוד עלה כי מרבית ההכשרות המקצועיות לעובדי הרשויות המקומיות בנושא הגינון בכלל והייעור העירוני בפרט מתבצעות על ידי משרד החקלאות או בשיתוף עימו, וחלקן דורשות הגעה למתקני המשרד. קיום ההדרכות במרכז הארץ והיעדרו של מערך הדרכה דיגיטלי מקשה על עובדי עיריית **אילת** המרוחקת להשתתף בהן.

ניהול היער העירוני על ידי הרשויות המקומיות - הועלה כי ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו – עיריית **אילת**, **בית שמש**, **דימונה וירושלים** – מחזיקות במידע חלקי בלבד על מספר העצים בתחומן, מיניהם ומצבם: עיריית **אילת** מעריכה את מספר העצים בתחומה בכ-10,750 עצים אך טרם ביצעה סקר עצים; עיריית **בית שמש** מעריכה את מספר העצים בתחומה בכ-20,000, ובמועד הביקורת החלה בהתנעת סקר עצים; עיריית **דימונה** מעריכה את מספר העצים בתחומה בכ-18,000 אך טרם ביצעה סקר עצים; עיריית **ירושלים** מעריכה את מספר העצים בתחומה בכ-150,000 ומחזיקה במידע מפורט יותר בנוגע לכ-57,000 מהם. מתוך ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת עומק, רק בעיר **ירושלים** מונה פקיד יערות עירוני על ידי שר החקלאות באוגוסט 2022, ואילו בעיריית **אילת**, **בית שמש ודימונה** לא הוגדר בעל תפקיד ייעודי המופקד על הנושא. בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא פועלות בהתאם לפרוטוקול ארצי אחיד לתחזוקת עצים במרחב הציבורי העירוני ולמעקב אחר מצבם, וכי בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו – עיריית **אילת**, **בית שמש**, **דימונה וירושלים** – מתנהל הנושא בהתאם למיטב שיקול דעתה: עיריית **אילת**, **בית שמש וירושלים** הגדירו את מפרט התחזוקה במכרזי הגינון בעיר; לעיריית **בית שמש וירושלים** אף יש תוכנית עבודה שבועית או חודשית; בעיריית **דימונה** לא נמצאה תוכנית עבודה לתחזוקה. עיריית **אילת** מעסיקה שישה מפקחים; עיריית **בית שמש** העסיקה בעבר שני מפקחים ובמועד הביקורת לא העסיקה מפקחים כלל; עיריית **דימונה** לא מסרה פרטים על אודות המעקב אחר מצב העצים; ועיריית **ירושלים** מנהלת מעקב באמצעות עובדי הפיקוח במחלקת תחזוקת גננות.

יחסם של תושבי הרשויות המקומיות לעצי הרחוב - בארבע הרשויות המקומיות שנבדקו – עיריית **אילת**, **בית שמש**, **דימונה וירושלים** – יש תושבים המתלוננים תכופות באמצעות המוקדים העירוניים על נזקים הנגרמים מעצים ובמקרים מסוימים תושבים אף פוגעים בעצים בשוגג או במכוון. שתיים מתוך ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו – עיריית **בית שמש ודימונה** – לא פעלו לשיתוף הציבור בחשיבה על קידום הייעור העירוני ובפעולות לשיפורו: עיריית **בית שמש** לא פעלה לקידום הנושא; ואילו עיריית **דימונה** מסרה כי בכוונתה לפרסם שאלון לשיתוף ציבור.

תשתיות השקיה ברשויות המקומיות - הועלה כי בשלוש מארבע הרשויות המקומיות שנבדקו – עיריית **בית שמש**, **דימונה וירושלים** – אחד החסמים להתפתחותם של עצים



במרחב הציבורי הוא היעדרן של תשתיות השקיה מספקות, והקושי להקימן או לשקמן עקב עלויות גבוהות והתנגשות עם תשתיות קיימות בתת-הקרקע. בפרט, תוכניות ההצללה שמקדמת עיריית **אילת** כחלק מהיערכותה להתמודדות עם שינויי האקלים כוללות נטיעה של כ-21,000 עצים עד לשנת 2045. הגידול במספר העצים ידרוש הגדלה ניכרת בצריכת מים להשקיה, זאת לצד צורכי ההשקיה המוגברים של העיר כבר כיום עקב האקלים המדברי השורר בה.

הטיפול בקרקע, במחלות עצים ובמזיקים - נמצא כי על אף מאמצייהן של רשויות מקומיות להשקעה במשאב העצים העירוני, תוך טיפול בקרקע ותהליכי אקלום במקרה הצורך (כפי שנעשה ב**אילת**), טיפול במחלות עצים וניטור מזיקים, נוסף על התחזוקה השוטפת וההשקיה, אין בכך כדי להבטיח את התבססותם בקרקע ואת שגשוגם. כך למשל, כ-350 עד 500 עצים "נשרפו" עקב קרינת חום בעונת הקיץ של שנת 2024 בעיר **אילת**; עצי צפצפה קלנדית נפגעו ומתו טרם השלמת הטיפול בהם בעיר **בית שמש**; ובעיר **ירושלים** קיימים עצים בוגרים שהתפתחותם דלה.



שימור עצים במיזמי בנייה ופיתוח של תחבורה ציבורית - נמצאו דוגמאות לכך שבעת תכנון מיזמים של תחבורה ציבורית נעשים מאמצים משותפים של פקיד היערוות ושל גורמי התכנון לשמר עצים או לאפשר נטיעת עצים בקרבת נתיבי התחבורה המתחדשים. כך למשל בתל אביב הוחלט לאסור על כניסת רכבים פרטיים למקטע שבין צומתי רחוב ארלוזורוב עם הרחובות אבן גבירול ובן יהודה, ובעקבות ביטול הנתיב המיועד לרכבים פרטיים התייתר הצורך בכריתת שורת עצים קיימת; בקו הירוק של הרכבת הקלה במתחם חולון נמצא בשיתוף פעולה עם חברת החשמל פתרון להולכת חשמל שלפיו קו החשמל יעבור במיסעה עצמה ולא יהיה קו עליון כמתוכנן, וכך ניצלו עצי הפיקוס הוותיקים שנשקו לשטחו של הקו העליון המתוכנן.

שימור עצים בשלב התכנון הסטטוטורי במשרד הבינוי והשיכון - הנחייתו של משרד הבינוי והשיכון לעריכת סקר עצים כבר בשלב הטרם-תכנוני תורמת לשימור עצים במרחב הציבורי.

פרסום הוראות מחייבות בנוגע לעצים בשטחים פרטיים - נמצא כי מתוך ארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריית **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** - רק עיריית **אילת** ובית **שמש** כללו במסמך מדיניות עירונית (או במסמך מקביל) הוראות מחייבות בנוגע לנטיעת עצים בשטחים פרטיים, ובכך תרמו לעידוד נטיעה וטיפול של עצים במרחב הפרטי כפי שעלה מעקרונות הפעולה שאימצה החלטת הממשלה.

מערכת מידע לנתוני כריתות בישראל - הוקמה מערכת מידע האוגמת את נתוני הכריתות בישראל, והיא החלה לפעול בספטמבר 2024.

קול קורא של חברת רכבת ישראל - חברת רכבת ישראל פרסמה קול קורא ההולם את עקרונות התוכנית הלאומית להצללה, כפיצוי על כריתתם הצפויה של 38,000 עצים לצורך מיזם מסילת הרכבת מחיפה לרשפון.



איתור רחובות לכיסוי צל - עיריית דימונה עושה מאמץ לאיתור רחובות ואזורים בעלי כיסוי צל נמוך במטרה לטפל בהם בהקדם האפשרי.

שיתוף הציבור לקידום היער העירוני - עיריית אילת וירושלים פעלו לשיתוף הציבור בחשיבה על קידום הייעור העירוני ובפעולות לשיפורו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למינהל התכנון כי לצד סל ההמלצות בדבר הדרכים האפשריות לשימור עצים ולנטיעתם שניתן לוועדות התכנון, המינהל ינחה את הוועדות, בהתייעצות עם פקיד היערות הממשלתי, לכלול בתוכניות במקרים המתאימים גם הנחיות מחייבות בנושא הצללה במרחב הציבורי, וזאת בדגש על הצללה טבעית מצל עצים. עוד מומלץ למינהל התכנון לגבש הנחיות בנייה מחייבות שיקדמו נטיעת עצים ושימור עצים בוגרים במרחב הציבורי בכללותו כדי שההצללה הטבעית של המרחב תתרחב ככל האפשר.

מומלץ למשרד החקלאות לבחון אפשרויות שונות לייעול התהליך של מתן חוות הדעת לתוכניות או להיתרים כדי שלא יגרם לעיכוב משמעותי בתהליכי התכנון והבנייה. עוד מומלץ למינהל התכנון להקים צוות חשיבה משותף הכולל את נציגי הרשויות המקומיות ונציגי ועדות מחוזיות ומקומיות לתכנון ובנייה, כדי להעמיד לוועדות פתרונות וכלים שימושיים שסייעו להן בשמירה על הצללת המרחב הציבורי העירוני באמצעות עצי רחוב נוכח לחצים של מגישי הבקשות להיתרים. מומלץ להגביר את המודעות של מחלקות התכנון בוועדות המקומיות וכן בלשכות התכנון המחוזיות לחשיבות צמצום הכריתות באמצעות קיום הכשרות בנושא לחברי הוועדות.

על מינהל התכנון והמועצה הלאומית לכלכלה לנקוט צעדים לקידום השגת היעד שנקבע בהחלטת הממשלה ולהקים צוות לבחינת דרכי התיאום בין תשתיות ירוקות לתשתיות הנדסיות כך שלא יעמידו מכשול אלו לאלו, וכך שהמרחב הציבורי יכיל באופן היעיל והמיטבי ביותר את מרב השימושים לטובת הציבור. עוד מומלץ למינהל התכנון ולמועצה הלאומית לכלכלה לפעול למימוש צעדים שיגבירו את תיאום התשתיות. על מינהל התכנון בשיתוף משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון וגופי התשתית המרכזיים, לרבות חברת החשמל, חברות הגז וחברות קווי התקשורת, לקדם את השימוש במנהרות תשתית היכן שניתן - לאור יתרונותיהן הברורים. מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לפעול להגברת התיאום עם ספקי התשתיות הפועלים בתחומן כך שיהיה בידיהן מיפוי תשתיות ההולם ככל האפשר את התנאים בשטח.

מומלץ לרשויות המקומיות בכלל, ובפרט לרשויות שנבדקו לבצע בעצמן ככל האפשר את גיוס העצים במרחב הציבורי בקרבת מתקני חברת החשמל, כדי לוודא את איכות הגיוס; להגביר את התיאום עם עובדי חברת החשמל לגבי עיתוי הגיוס ואיכותו, ולתכנן נטיעת עצים חדשים במרחב הציבורי תוך התחשבות במתקני החשמל שבמרחב, כך שבתי הגידול המתוכננים יורחקו ממתקנים אלו ככל האפשר. לחברת החשמל מומלץ להוסיף לסעיפי ההתקשרויות עם קבלני הגיוס את הדרישה להעסיק גם גזם מומחה ולהקפיד כי קבלני הגיוס מטעמה יתאמו את עבודות הגיוס עם הרשויות המקומיות, כדי שיוכלו במידת הצורך ללוות את העבודות באמצעות מומחי עצים.



מומלץ לעיריות **דימונה וירושלים** לפרסם בהקדם מסמכי מדיניות עירונית שיכללו הנחיות בנוגע לעצים במגרשים פרטיים לשם שיפור המרחב הציבורי המשמש את כלל תושבי העיר. כמו כן, מומלץ למינהל התכנון לעודד ועדות מקומיות לתכנון ובנייה לפרסם מסמכי מדיניות עירונית בנוגע לעצים בשטחים פרטיים כדי למקסם את פוטנציאל שטחי הנטיעות במרחב העירוני מרובה השימושים.



מומלץ לפקיד היערות הממשלתי לקבוע מנגנון לקבלת מידע על כמות הנטיעות החלופיות שבוצעו על פי הרישיונות המונפקים. אף ששימויות הפיקוח והאכיפה רחבות מאוד, אין הלימה בין היקף הפיקוח ובין כוח האדם שהוקצה לביצוע. מומלץ כי פקיד היערות הממשלתי ימפה את משימות הפיקוח ואת המשאבים הקיימים והנדרשים וינקוט צעדים יזומים, מעבר לשליחת מכתבים והצעות לשיפור הפיקוח, לצמצום הפערים. לנוכח המצב המורכב שנמשך כבר שנים מספר מצופה מפקיד היערות כי ירתום את משרד החקלאות לעניין ויפעל להגדלת ההיקף של פעולות הפיקוח היוזמות, ובכלל זה הגדלת מספר המפקחים על יישום בקשות פרטניות לכריתה ומתן תשומת לב מיוחדת למקרים שבהם נכרתים מספר רב של עצים על פי רישיון אחד, כדי להבטיח את השמירה על האינטרס הציבורי בקיומם של עצים במרחב הציבורי וכן את השמירה על כספי ציבור. נוסף על כך, מומלץ לפקיד היערות הממשלתי לקבוע, בשיתוף משרד הפנים והרשויות המקומיות, דרכים להגברת האכיפה של הוראות פקודת היערות באמצעות פקחי הרשויות המקומיות ובהסתמך על היכרותן של הרשויות המקומיות עם המתרחש בתחומן.



מומלץ לפקיד היערות הממשלתי לגבש תוכנית עבודה שנתית סדורה שתכלול גם פעולות פיקוח יזומות בתדירות הנדרשת, תוך שימת לב לתוכניות שבהן ניתן רישיון כריתה לעצים רבים. עוד מומלץ לפקיד היערות להבטיח את התועלת שבהנחיות הקיימות בנוגע לעבודה בקרבת עצים ולקבוע דרכים להבטחת יישומן, כגון הדרכות לרשויות המקומיות להסברת מהות ההנחיות והאופנים שבהם ניתן לדווח על הפרתן. מומלץ לרשויות המקומיות לפקח באמצעות מפקחי בנייה או פקחים עירוניים על העמידה בהנחיות לעבודה בקרבת עצים באתרים שמתבצעות בהם עבודות פיתוח ובנייה, ובמקרה הצורך לדווח על הפרת ההנחיות לפקיד היערות.



מומלץ לפקיד היערות הממשלתי לקבוע מדיניות כריתה המבוססת על נתונים מדידים כך שבד בבד עם תנופת הפיתוח והרצון לדאוג לרווחת הציבור יישמר האיזון הנדרש בין שימור לפיתוח מתוך דאגה לדורות הבאים. מדיניות כזאת יכולה למשל לקבוע פיצוי מוגבר שבו כנגד כל עץ שנכרת יינטעו עצים צעירים רבים, שכן חולפות כעשר שנים עד צמיחתו המרבית של עץ צעיר, ואף אין ביטחון שהוא יגיע לבגרות מלאה. נוסף על כך, מומלץ לפקיד היערות הממשלתי להשלים את איסוף הנתונים במערכת הממוחשבת כך שיכללו את המידע על כל העצים שנכרתו. על בסיס מאגר זה יהיה אפשר לחשב במדויק את ערכו של עץ שנכרת לפי מאפייניו ולקבוע במדויק את הפיצוי הנדרש.



על משרד החקלאות לפעול בשיתוף משרדי האוצר והגנת הסביבה כדי להסדיר את תקנות היערות בהקדם האפשרי, בפרט מאחר שחלפו הרבה יותר מ-180 ימים מאז שנקבע בהחלטת הממשלה 1022 כי שר החקלאות יפרסם תזכיר לתיקון פקודת היערות שיאפשר לממשלה לגבות לאוצר המדינה היטל שלא גבתה רשות מקומית. זאת כדי שכספי ההיטלים שייגבו במסגרת הפיצוי הנופי ישמשו להגדלת התקציב המיועד לתמיכה ברשויות המקומיות לנטיעת עצים ולתחזוקתם. עוד מומלץ לפקיד היערות הממשלתי, לכשיוקנו





התקנות, להבהיר את אופן הדיווח של רשויות מקומיות הגובות כספי היטל פיצוי נופי על הכספים שגבו, ולאסוף את הנתונים כדי שיוכל לעקוב אחר השימוש בכספים ויודא כי יופנו לייעודם, קרי לנטיעות חדשות או לכל שימוש שיקבע. אם אין ביכולתו לבצע זאת בעצמו, יוכל להסתייע במשרד הפנים, המבצע ביקורת חשבונאית ברשויות המקומיות. עוד מומלץ לרשויות המקומיות אשר יורשו לגבות כספים לכשיותקנו התקנות, לשקף לציבור כראוי את אופן השימוש בכספים אלה. תכלית הפיצוי הנופי היא לגשר על הפער שנוצר בין הצורך בכריתת עצים לבין הצורך לפצות על הנזק שנגרם. מלכתחילה, מטרת הפיצוי הנופי היא נטיעת עצים ולא מטרה אחרת, ולכן מומלץ למשרד האוצר ולמשרד החקלאות להקים קרן ייעודית שתאגם את כספי הפיצוי הנופי ותהווה חלק מבסיס התקציב של יישום החלטת הממשלה, בייחוד לנוכח העובדה שמשרד האוצר לא ייעד תקציב כלשהו למימון הנושא שנדרש ואינו מקיים מעקב ובקרה אחרי הכספים שנצברו.

מאחר שהממשלה הגדירה את היעור העירוני כיעד לאומי, מומלץ למשרדי האוצר, החקלאות והגנת הסביבה, שלהם נגיעה ישירה בנושא, לקבוע תקציב ייעודי בצד תוכנית פעולה סדורה לתמיכה בנושא הצללת המרחב הציבורי באמצעות עצי רחוב; וכן לבחון הקצאת משאבים להגברת המודעות לנושא אף ללא דרישה למימון משלים מהרשויות המקומיות, לפחות מהרשויות המקומיות המדורגות באשכול חברתי-כלכלי נמוך, או אז תושג המטרה של הגברת ההצללה במרחב הציבורי. מכיוון שהיתרונות של עצים באים לידי ביטוי רק כעשור לאחר נטיעתם, מומלץ להתחיל ביישום הפעולות המוצעות בהקדם האפשרי. עוד מומלץ לעיריות שנבדקו - **אילת, בית שמש, דימונה וירושלים** - להפריד בין סעיפי התקציב המיועדים לגינון לבין סעיפי התקציב המיועדים לטיפול בעצי רחוב ולנהל תקציב נפרד ומובחן לנטיעה ולתחזוקה של עצים במרחב העירוני ולנהל תחשיב תחזוקה מעודכן וצופה פני עתיד למשאב העצים העירוני. פעילויות שוטפות, כמו טיפול בעצים ותחזוקת מלאי העצים, זקוקות למקור מימון יציב. לפיכך על הרשויות המקומיות שנבדקו לבחון מקורות מימון אפשריים לתחזוקת עצי הרחוב ולקבוע מקורות מימון והיקף מימון לפעולות השונות.

על משרד הפנים בתיאום עם משרד החקלאות לבחון גיבוש המלצות להגדרת תפקיד בהתאם למומחיות הנדרשת ברשויות המקומיות בנושא ייעור עירוני בהתאם לפעולות הנדרשות בהחלטת הממשלה. זאת בשיתוף נציגי הרשויות המקומיות, המודעות לצרכים העולים מהשטח. מומלץ למשרד הפנים לבחון את הרכב ההון האנושי הנדרש לניהול משאב העצים ברשויות המקומיות. עוד מומלץ לארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **אילת, בית שמש, דימונה וירושלים** - להתייחס נקודתית למשאב העצים העירוני במובחן משאר פעולות הטיפול בגינון בעיר, ובפרט להגדיר במבנה הארגוני גורם מתכלל שירכז תחת סמכותו את כל נושא הטיפול בעצים במרחב הציבורי ויפקד על הממשקים עם שאר הגורמים ברשות שיש להם נגיעה לנושא. מוצע לעיריות **אילת, בית שמש, דימונה וירושלים** כי יגדירו את הצורך בבעלי מקצוע הנדרשים לטיפול במשאב זה שאינם מועסקים דרך שגרה ברשות המקומית, כמו אגרונום, אילנאי וכל בעל תפקיד אחר שיכול לתרום לשיפור הטיפול בעצים.

מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה לפרסם לרשויות המקומיות את דבר קיומה של תשתית מאגר המידע, ייתכן אף באמצעות משרד הפנים, המאסדר של הרשויות המקומיות, או באמצעות מרכז השלטון המקומי בישראל. עוד מוצע לחייב רשויות שמקבלות תמיכה באמצעות קולות קוראים לביצוע סקרי עצים למשל באמצעות הקול הקורא של חברת



רכבת ישראל, לשתף ולפרסם את המידע שאספו בתשתית שנבנתה. מוצע לארבע הרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** - להשלים את סקרי העצים ולהעלות את הנתונים למערכות ה-GIS העירוניות. כך הן יוכלו לנהל את משאב העצים שבתחומן באופן טוב יותר.

מומלץ למפ"י לעדכן את המפות מדי פעם בפעם וכן להשתמש במפה תלת-ממדית המביאה בחשבון את מניפת הצל כולה בכדי לטייב את הכלי והשיטה שפיתח מפ"י למיפוי חופות עצים. עוד מומלץ למפ"י לאמץ שיטה אחידה להערכה כמותית מדויקת ככל האפשר של ההשפעה המצטברת של הצללה ממבנים, מעצים ומכל אלמנט סביבתי אחר. מומלץ למינהל התכנון לשקול לקבוע תקנים מומלצים לשיעורי הצללה דיפרנציאליים במרחב הציבורי בכללותו. בהינתן שיעורים מוגדרים, יוכלו הרשויות המקומיות לגבש מדיניות שתוביל לכיסוי צל רחב ולשיפור איכות הסביבה והמרחב הציבורי.

מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה לשקול מחדש את יעד שיעור כיסוי חופות עצים הלאומי שנקבע בהחלטת הממשלה 1022. מומלץ כי הקביעה תיעשה על בסיס עבודה סדורה הנשענת על נתונים אמנים והערכות ריאליות, בפרט לנוכח העובדה שבמדינות דומות לישראל באקלימן יעד כיסוי חופות עצים נמוך יותר, לעיתים נמוך בהרבה.

מומלץ לעיריית **בית שמש** למפות את איי החום ברחבי העיר כדי שתוכל להתכונן להתמודדות העתידית עם שינוי האקלים, בפרט לאור העובדה שכבר היום נראה על פי מפות סיכוני האקלים המרחביות של המשרד להגנת הסביבה שבתחומה יש איי חום רבים. משמיפו עיריות **אילת** ו**ירושלים** את כיסוי הצל הכולל ממבנים ומעצים - מניפת הצל - מומלץ כי יאתרו את נקודות התורפה ברשת הרחובות העירונית ועל פיהן יתעדפו את פעולותיהן ויקבעו יעדי כיסוי חופות עצים ריאליים להצללה. מומלץ לעיריית **בית שמש**, שבתחומה איי חום רבים, לכל הפחות להשתמש בכלי שפיתח מפ"י.

הבדלים בצפיפות הבינוי ובנוכחותם של עצי צל או אמצעי הצללה אחרים במרחב הציבורי מחייבים למפות את כיסוי הצל הכולל. מומלץ לעיריות **בית שמש** ו**דימונה** למפות את כיסוי הצל ממבנים, מעצים ומאמצעים מלאכותיים (מניפת צל) במרחב הציבורי ברשות, שכן זהו השלב הראשון בקביעת אסטרטגיית הצללה עירונית וכדי לאתר נקודות תורפה אקלימיות ברשת הרחובות העירונית. עוד מומלץ כי עיריות **בית שמש** ו**דימונה** ייעזרו בגוף מקצועי לביצוע מטלה זו, הדורשת מומחיות וידע מקצועי. מומלץ לעיריות **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** לבחון היתכנות לנטיעת עצים ברחובות העיר לאחר מיפוי מלא של כיסוי מניפת הצל. עוד מומלץ לבצע בחינה זו בד בבד עם מיפוי תשתיות עירוני, שבכוחו לאתר במדויק את המקומות המתאימים ביותר לנטיעת עצים חדשים. מומלץ לעיריות **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** לקבוע יעדי כיסוי צל לכל רחוב ושכונה בעיר ובפרט לאזורים מרכזיים בעלי פוטנציאל הליכה גבוה. כל אלה - לפי מאפייניהם הייחודיים.

כדי לשמור על תשתית העצים הקיימת ולהבטיח את שגשוגם הן של עצים ותקנים הן של עצים חדשים הניטעים במרחב הציבורי העירוני, מומלץ כי משרד החקלאות יגבש מדריך עדכני לרשויות לטיפול בעצי רחוב; ירכז צוות להנגשת ידע לרשויות מקומיות בנושא הייעור העירוני שבו ישתתפו נציגים של משרד הפנים, מרכז דרך צל, מרכז השלטון המקומי בישראל וגופים נוספים העוסקים בתחום, במטרה לאגם משאבים ולהציג לרשויות המקומיות תוכנית למידה שנתית מקיפה, מגוונת ונגישה שממנה יוכלו לבחור את ההדרכות



והמיומנויות הנצרכות להן ביותר; יקיים מפגשי למידת עמיתים שיעודדו את בעלי התפקידים האחרים לנטיעת עצים ותחזוקתם ברשויות המקומיות לשתף אלו את אלו מניסיונם; וישלב לצד ההדרכה הפרונטלית הנגשה דיגיטלית מלאה או חלקית של ימי עיון וקורסים לבעלי תפקידים ברשויות המקומיות, באמצעות התחברות למרשתת בזמן ההדרכה או הרשאת צפייה לאחר מכן.

מומלץ לשר החקלאות ולפקיד היערות הממשלתי לשקול למנות פקיד יערות עירוני לעיר **בית שמש**, המאכלסת כ-155,000 תושבים ומוגדרת רשות גדולה, בייחוד לנוכח התפתחותה המואצת של העיר והגידול בשטחי המרחב הציבורי בה, וכן לגבש תבחינים כלל ארציים לעניין מינוי פקידי יערות עירוניים ולפעול לממשם בהתאם.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** - להקפיד על גיוס שוטף באזורי המגורים ובמעברים הציבוריים באופן שלא יפגע בבריאות העצים ובנופם הפוטנציאלי מחד גיסא ויצמצם ככל האפשר את ההפרעה לתושבים מאידך גיסא. מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה ולמשרד החקלאות לפעול ליישום החלטת הממשלה 1022 בתחום שיתוף הקהילה באמצעות עידוד רשויות מקומיות לבצע הליכי שיתוף ציבור בהיבטים שונים משלב החזון, דרך הנטיות ועד קבלת סיוע בתחזוקה ומידע על מצב העצים; עידוד רשויות מקומיות לקיים אירועים עירוניים וקהילתיים שמטרתם חיבור הקהילה לתוכנית; והתאמה של קורסי משרד החקלאות לציבור הרחב.

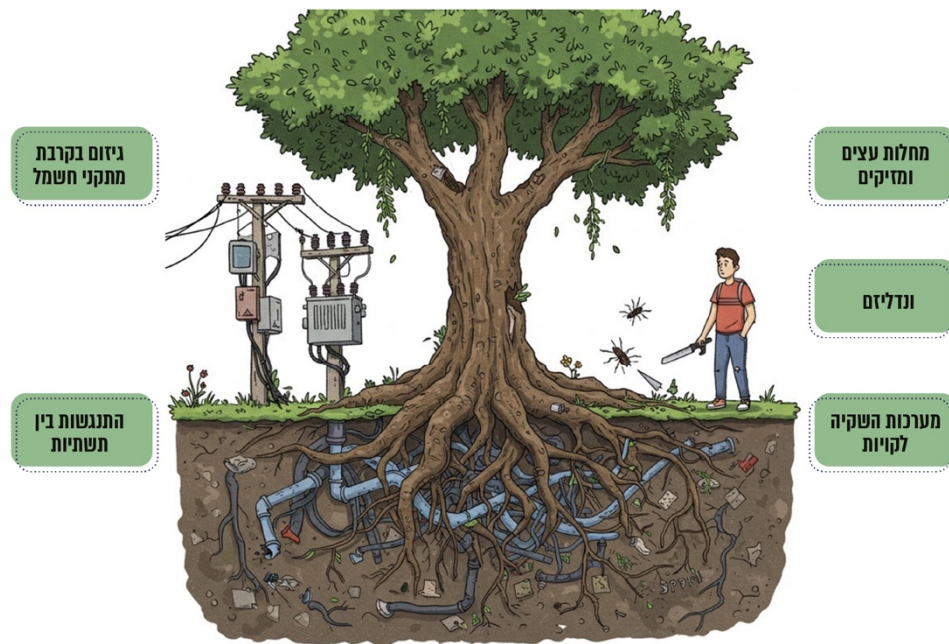
מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה ליזמן את נציגי משרד האוצר לישיבות סטטוס של המינהלת לקידום יעדי החלטת הממשלה להצללה וייעור של המרחב הציבורי כדי לשקול הפניית משאבים להשקעה בתשתיות להשקיה ברשויות המקומיות, למשל באמצעות קולות קוראים.

לנוכח שינויי האקלים הצפויים בישראל, מומלץ לרשויות המקומיות בכלל ובפרט לרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** - להביא בחשבון את מאפיין צריכת המים של עצים במסגרת השיקולים לגיבוש רשימת העצים המומלצים לנטיעה בשטחן, ולבחור עצים הדורשים השקיה מועטה ככל האפשר.

מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו - עיריות **אילת**, **בית שמש**, **דימונה** ו**ירושלים** - לפעול בהתאם למדריך ניהול סיכונים במשאב העצים העירוני שפרסם משרד החקלאות, ובו הנחיות לרשויות לטיפול בעצי רחוב ולמעקב אפקטיבי אחר מצבם, כדי לשמור על תשתית העצים הקיימת ולהבטיח את שגשוגם הן של עצים ותיקים הן של עצים חדשים הניטעים במרחב הציבורי העירוני. עוד מומלץ לנטר את מצב בריאותם של כלל העצים במרחב הציבורי באופן סדור ושיטתי, כדי שיוכלו לזהות מבעוד מועד את העצים שמצבם דורש טיפול מציל או משמר. ניטור מצבם של עצים במרחב הציבורי יתאפשר ביתר קלות לאחר השלמתו של סקר עצים ברשות.



חסמים מרכזיים להתפתחות עצי רחוב במרחב הציבורי העירוני



נוצר בידי משרד מבקר המדינה (בסיוע כלי בינה מלאכותית).



סיכום

לצעדי קידום ההצללה במרחב הציבורי יש כיום חשיבות קריטית בשל ההתחממות הצפויה עד סוף המאה, שאמורה להביא לעלייה במספרם ולהקצנה חריפה בעוצמתם של גלי החום וליזינוק במספר הימים שבהם הטמפרטורה תהיה גבוהה - בסך הכול הצפי בישראל הוא לעלייה של כ-3.5 מעלות צלזיוס עד סוף המאה ה-21 בהשוואה לממוצע הטמפרטורות בעשרים השנים האחרונות. במצב כזה הליכה ברחוב תהפך לאתגר קשה עוד יותר, וחיפושי המפלט במקומות שבהם הטמפרטורות נוחות יהיו נואשים. לעומת אזורים סמוכים, הערים צפויות להיפגע אף יותר בשל כיסוי הבטון והאספלט.

על אף הגדרת היעדים לעניין ההצללה שפורטו בהחלטת הממשלה 1022, יכולת ההנעה שלה, שאמורה להתבטא בפעילותן של הרשויות המקומיות, נותרה מוגבלת, ומנוסחה עולה כי הוראותיה אינן מחייבות את הרשויות המקומיות להתגייס ליישומה, וכי לרבים מסעפיה אין תקציב מוגדר שיאפשר את יישומם: מנגנון מרכזי לתקצוב החלטת הממשלה תוכנן להתבסס על גביית היטלי נטיעה חלופית ואיגומם בקרן ייעודית ועל קולות קוראים בשיטת המימון התואם. ואולם תקנות היערות האמורות להסדיר את גביית ההיטלים טרם נחתמו עוד משנת 2012. מלבד קול קורא שפרסמה רכבת ישראל, פורסם קול קורא אחד בלבד - של המשרד להגנת הסביבה, באוגוסט 2022 - לתמיכה בהוצאה לפועל של התוכנית הלאומית להצללה. התקציב, העומד על כ-21.3 מיליון ש"ח, הוא מוגבל וקטן בהשוואה לתקציב הנדרש לתמיכה בנושא קידום הייעור העירוני, שעומד על כ-150 מיליון ש"ח בשנה, והוא אינו נותן מענה לנטיעה הנדרשת של מאות אלפי עצים במרחב העירוני הציבורי בישראל.

בתוכניות להתמודדות עם שינויי האקלים ברחבי העולם הצללת המרחב הציבורי היא אמצעי משלים ולא מחייב. נמצא כי כיום אין בישראל הנחיות הצללה מחייבות לתכנון או לבנייה החלות על המרחב הציבורי בכללותו וכי מדידת ההצללה במרחב הציבורי העירוני לוקה בחסר. כך נמצא כי אין בתקנים ובמסמכי המדיניות הנחיות המבוססות על שיקולים שיטתיים וחישוביים בדבר שיעורי ההצללה הנדרשים במרחב הציבורי.

ערכו של עץ בוגר מבחינת הצללה גדול במיוחד, ועל כן חשוב לשמר לא פחות משחשוב לטעת עצים חדשים. ואולם לא תמיד די בסמכותו של פקיד היערות הממשלתי לאשר או לדחות בקשות לכריתת עצים בוגרים כדי להגן על עצים שיועדו לשימור מפני כריתה. נוסף על כך, פקיד היערות אינו יודע מהי כמות העצים החלופית הניטעת בפועל על פי רישיונות הכריתה. משימות הפיקוח והאכיפה רחבות מאוד, וכוח האדם שהוקצה לביצוען אינו הולם את היקפן.

חסמים מרכזיים לנטיעת עצים ולטיפול בהם שעלו בביקורת הם בין השאר: קשיים וחוסר אחידות בתיאום בין צורכי התשתיות העירוניות ובין צורכי העצים; נזקים הנגרמים לעצים המצויים בקרבת מתקני חברת החשמל בשל עבודות גיוס; דרישות בתחום בטיחות אש שנקבעו בחוק התכנון והבנייה לרחבות כיבוי לעת חירום המצמצמות את המרחב לנטיעת עצים, ואף שהן מאפשרות ליצור רחבה אחת לשני מבנים סמוכים, בפועל קשה מאוד לתזמן את התכנון והביצוע בדרך שתאפשר זאת; היעדרן של תשתיות השקיה מספקות והקושי להקימן או לשקמן עקב עלויות גבוהות והתנגשות עם תשתיות קיימות בתת-הקרקע; התמודדות עם מחלות עצים ומזיקים; וחוסר מודעות בקרב חלק מהתושבים בדבר תרומתם של העצים למרחב הציבורי העירוני שלעיתים מביא אותם אף לפגוע בעצים.



למרות תועלותיהם הרבות של היער העירוני בכלל ושל עצי הרחוב בפרט, רבות מערי ישראל מתאפיינות במיעוט עצי רחוב. עובדה זו מביאה לפגיעה ניכרת באיכות המחיה בסביבה העירונית. עצי רחוב הם האמצעי האפקטיבי ביותר לקירור המרחב העירוני, והצללה באמצעותם עשויה לסייע רבות למאבק בהשפעותיו של משבר האקלים ולמתן מענה הולם שיבטיח את שיפור הנוחות התרמית במרחב הציבורי בערי ישראל. לאור העובדה שהתועלות המגולמות בעצים מתממשות כעשור לאחר נטיעתם, כדי להשיג את היעדים שהוזכרו בהחלטת הממשלה עד שנת 2040 יש להתחיל לבצע את הפעולות המוצעות להצללת הערים בטווח הקצר.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבם של השרים האחראים לפי החלטת הממשלה 1022 לצורך המיידית בקידומה על פי תחומי אחריותם כמפורט בה, בשים לב לממצאים ולהמלצות שהובאו בדוח זה: שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, השרה להגנת הסביבה, שר החקלאות וביטחון המזון, שר הפנים, ראש המועצה הלאומית לכלכלה וראש מינהל התכנון.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



המרחב הציבורי

התמודדות הרשויות המקומיות עם חזירי בר ותנים בתחום שיפוטן



התמודדות הרשויות המקומיות עם חזירי בר ותנים בתחום שיפוטן

רקע

מינים מסוימים של חיות בר, ובהם חזירי בר ותנים, הוגדרו בישראל כמינים מתפרצים - מינים מקומיים שמצליחים להתרבות ולהרחיב את תפוצתם במידה החורגת בהרבה מכושר הנשיאה הטבעית של סביבתם. תופעה זו נפוצה בערים רבות בישראל ובעולם, והיא הולכת ומתרחבת במהלך ארבעת העשורים האחרונים. התפרצות חזירי בר ותנים לשטחים העירוניים והחקלאיים העלתה את שכיחות המפגשים שלהם עם תושבי הרשויות המקומיות, המוטרדים ממפגשים אלו ומהנזקים הנלווים להם, כגון פגיעה בגידולים חקלאיים, פגיעות בגוף וברכוש, פיזור פסולת ונבירה בפחים, נזקים לגינות ציבוריות ופרטיות ופגיעה בתחושת הביטחון של התושבים וברווחתם.

תופעה זו של התפרצות מינים לשטחים עירוניים טעונה טיפול הן ברמת המדינה, בין היתר על ידי רשות הטבע והגנים (רט"ג), והן ברמת הרשויות המקומיות, המטפלות בנושא זה מכוח אחריותן לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] לשמור על ביטחון תושביהן ועל בריאותם ולמנוע מטרדים שעלולים לגרום נזקים לסביבה ולאדם. הטיפול בחזירי הבר ובתנים מתבצע בהתאם לחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (חוק גנים לאומיים), וכן בהתאם לחוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955 (החוק להגנת חיית הבר).



נתוני מפתח

1.5 מיליארד דולר בשנה	19 - 568 ש"ח לתושב	1.3 מיליון ש"ח	385 - 24,620
הערכה של הנזקים שגורמים חזירי בר לגידולים חקלאיים ולסביבה בארה"ב	הוצאות הרשויות שנבדקו על הטיפול בחזירי בר ובתנים בתחום שיפוטן בשנים 2019 - 2024: עיריית חיפה - 44 ש"ח לתושב; עיריית ירושלים - 204 ש"ח לתושב; עיריית נשר - 568 ש"ח לתושב; המועצה המקומית קריית טבעון - 19 ש"ח לתושב	הסכום ששילמה עיריית חיפה בגין דרישות ותביעות משפטיות שהוגשו לה בעניינם של נזקי רכוש ונזקי גוף שנגרמו מחזירי בר מינואר 2017 עד מאי 2024	מספר פניות התושבים למוקד העירוני ברשויות שנבדקו בנושא חזירי בר בשנים 2019 - 2024: עיריית חיפה - 24,620 פניות; עיריית ירושלים - 1,477 פניות; עיריית נשר - 385 פניות; המועצה המקומית קריית טבעון - 658 פניות
	134 - 865	41,838	66,905
	מספר חזירי הבר שדוללו על ידי ציידים ופקחי רט"ג ברשויות שנבדקו בחודשים ינואר - נובמבר 2024. הרשויות שנבדקו: עיריית חיפה - 865; עיריית ירושלים - 134; עיריית נשר - 148; והמועצה המקומית קריית טבעון - 416	מספר התנים שדוללו ברחבי הארץ באמצעות ירי על ידי ציידים ופקחי רט"ג בחודשים ינואר - נובמבר 2020 - 2024	מספר חזירי הבר שדוללו בכל רחבי הארץ באמצעות ירי על ידי ציידים ופקחי רט"ג בחודשים ינואר - נובמבר 2020 - 2024

- 1 בעיריית חיפה ובמועצה המקומית קריית טבעון הנתונים מעודכנים ליולי 2024; בעיריית ירושלים הנתונים מעודכנים לספטמבר 2024; ובעיריית נשר הנתונים מעודכנים לאוקטובר 2024.
- 2 בעיריית ירושלים מספר הפניות כולל גם פניות בנושא תנים.



פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי עד דצמבר 2024 היבטים שונים בהתמודדות של רשויות מקומיות עם חירי בר ותננים בתחום שיפוטן בשנים 2019 - 2024. הבדיקה נעשתה בארבע רשויות מקומיות: בשלוש עיריות - **חיפה, ירושלים ונשר**; ובמועצה המקומית **קריית טבעון** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו ברט"ג, במשרד להגנת הסביבה ובמשטרת ישראל. בין היתר נבדקו הנושאים האלה: הגורמים האחראים לטיפול במינים מתפרצים בישראל, ובהם חירי בר ותננים; מדיניות רט"ג לגבי ויסות אוכלוסיות של מינים מתפרצים; היקף תפוצתם של חירי הבר והתננים ברשויות שנבדקו; ופעולות הרשויות שנבדקו לטיפול בחירי הבר ובתננים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



חירי בר ותננים בארץ ובעולם - תופעת המינים המתפרצים הולכת ומתרחבת ברחבי העולם, הן בשטחים חקלאיים והן בערים. מינים אלו, ובהם חירי הבר והתננים, גורמים לנזקים בשטחים המיושבים, בין שמדובר בנזקים כלכליים עקב פגיעה בגידולים חקלאיים, נזקים לגינות ציבוריות ופרטיות, נבירה בפחים ופיזור פסולת, ובין שמדובר בנזקים הנגרמים לגוף ולרכוש בשטחים העירוניים. נוסף על כך, בשל החיכוך ההולך וגובר בין בני האדם לבין אותם מינים נשקפת סכנה להעברת מחלות ממינים אלו לבני האדם ולחיות המשק והבית.



הגורמים האחראים לטיפול במינים מתפרצים בישראל - עלה כי נכון למועד סיום הביקורת אין גורם מדינתי שאמון על הטיפול במינים מתפרצים ברשויות המקומיות, מנחה אותן ומפקח על פעילותן. רט"ג כגורם המקצועי אחראית להגנת חיות הבר אולם אין לה אחריות מפורשת בדין לטפל במינים מתפרצים בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות מעבר למתן היתרי ציד; והמשרד להגנת הסביבה, אף שהוא הממונה על ביצוע הוראות החוק להגנת חיות הבר וחוק גנים לאומיים, כלל אינו סבור שנמשא הביקורת של דוח זה, דהיינו הטיפול בחירי בר ובתננים בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות, רלוונטי לו. במצב האמור נדרשות הרשויות המקומיות לטפל בתופעה בתחום שיפוטן ולבצע פעולות מגוונות לטיפול בתופעת המינים המתפרצים בישראל, ובהן: סניטציה, גידור, הסברה, אכיפה ודילול אוכלוסייתם של המינים המתפרצים באמצעות ירי או באמצעות לכידה והמתה.



מדיניות רשות הטבע והגנים לוויסות אוכלוסיות של מינים מתפרצים - במדיניות רט"ג שנקבעה באוקטובר 2016 צוין כי ככלל, רט"ג לא תפעל בעצמה בתוך שטחים עירוניים. כאשר תקבל רט"ג מרשות מקומית דיווח על נזק מחיות בר, היא תבחן בשיתוף עם הרשות המקומית את האמצעים השונים להפחתת הנזק. אם יעלה הצורך בדילול חיות בר, תיתן רט"ג היתרים לכך בהתאם לחוק ובהתאם למדיניותה לטיפול בחיות בר בערים.





כמו כן נקבע במדיניות רט"ג כי ויסות אוכלוסיות בעלי החיים יבוצע רק לאחר שמוצו האפשרויות האחרות לטיפול בבעיה. הפעולה תתבצע אך ורק על פי היתר מרט"ג, וזאת בהתחשב במין בעלי החיים, במקום הימצאם המדויק של בעלי החיים, בתקופה, בשיטות הוויסות ובמספר בעלי החיים באזור. אומנם מדיניות רט"ג בנושא ויסות אוכלוסיות של מינים מתפרצים פורסמה במרשתת (אינטרנט) ביוני 2018, אולם מדיניותה לגבי הטיפול בחיות בר בערים לא פורסמה ולא הובאה לידיעת ראשי הרשויות או לידיעת הגורמים המקצועיים ברשויות המטפלים בנושא חיות הבר.

תיקון החוק להגנת חיות הבר - אף שבתזכיר החוק להגנת חיות הבר משנת 2020 הוצע להסדיר בחוק את העברת הסמכויות לעניין זה לידי השר להגנת הסביבה, נכון למועד סיום הביקורת המשרד להגנת הסביבה עדיין לא קידם את תיקון החוק כמוצע בתזכיר. במצב דברים זה, סמכויות המשרד להגנת הסביבה, שהועברו לו במסגרת החלטת הממשלה מנובמבר 1995, אינן מעוגנות בחוק עצמו, וגם סוגיית מתן היתרי ציד בתחום 500 מטר מיישוב על ידי רט"ג אינה ברורה וחד-משמעית ונשענת על פרשנות לחוק.

תנאים לירי בקרבת יישוב - אף שרט"ג קבעה בנוהל למתן היתרי ציד כי נדרש אישור מפורש מהמשרד לביצוע ירי בקרבת יישוב, וכי על המשרד לקבוע תנאים בנוגע לביצוע הירי בקרבת יישוב, עלה כי רט"ג לא תיאמה זאת עם המשרד ואף לא הביאה זאת לידיעתה; עוד עלה כי מחוזות חוף וירושלים במשרד לא תיעדו את הודעות הציידים בדבר יציאתם לצייד בירי בתחום שיפוטן של הרשויות שנבדקו. היעדר התיעוד עלול לפגוע ביכולתה של המשרד לתחקר אירועים במידת הצורך.

ניטור אוכלוסיות חירי בר ותנים - אף שבמדיניות רט"ג קבעה כי היא תשאף לנטר באופן שוטף אוכלוסיות של מינים מתפרצים ואת נזיקה, עלה כי היא לא פעלה לניטור של אוכלוסיות חירי הבר והתנים ושל נזיקה בתחום שיפוטן של הרשויות שנבדקו.

היקף תופעת חירי הבר והתנים ברשויות שנבדקו - ניתוח פניות הציבור למוקדים העירוניים ברשויות שנבדקו העלה כי בשנים 2019 - 2024 היקף תופעת חירי הבר בחיפה היה גדול פי 29 מאשר בשאר הרשויות שנבדקו (24,620 פניות לעומת ממוצע של 840 בשלוש הרשויות האחרות) זאת בהשוואה למספר התושבים בחיפה שגדול פי 12 ממספר התושבים בנשר ופי 15 ממספר התושבים בקריית טבעון. המיפוי בארבע הרשויות שנבדקו מצביע על כך שתופעת חירי הבר והתנים אינה רק מנת חלקן של השכונות הסמוכות לשטחים מיוערים, וכי מינים מתפרצים אלו כבר חדרו ללב ליבו של המרחב העירוני; מניתוח הפניות בנושא חירי בר למוקדי עיריית חיפה, נשר והמועצה המקומית קריית טבעון עולה כי תופעת חירי הבר החמירה בתחום שיפוטן של רשויות אלה בשנים 2019 - 2024, ואילו בירושלים תופעת התנים מטרידה את תושבי הרשות יותר מתופעת חירי הבר.

מדיניות הרשויות שנבדקו לטיפול בחירי בר ותנים - על אף ההנחיות המינהליות בדבר גיבוש מדיניות בתחומים שבסמכותה של רשות מינהלית, ואף שבחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, נקבע כי עליה להעמיד לעניין הציבור את הנהלים הכתובים שלפיהם היא פועלת, עלה כי לעיריית ירושלים ונשר ולמועצה המקומית קריית טבעון אין מדיניות כתובה בנושא טיפול במינים מתפרצים בתחום שיפוטן, והן אינן מפרסמות לציבור את פעולותיהן לטיפול בחירי הבר והתנים. בשנים 2021 - 2024 עיריית חיפה פרסמה לציבור



באתר שלה במרשתת את מדיניותה לטיפול בחירי הבר במסגרת דוחות סיכום פעילותה בנושא, בשיתוף רט"ג.

שיתוף פעולה בין הרשויות שנבדקו לרט"ג - אף שרט"ג מעסיקה 14 פקחי נזקי חקלאות ברחבי הארץ, הפועלים בתחום שיפוטן של 15 רשויות מקומיות, ואף שרט"ג מסרה כי אחד מתפקידיו של פקח נזקי חקלאות הוא לפקח על פעולות הרשויות המקומיות, לרט"ג אין נוהל המנחה את פקחי נזקי החקלאות בנוגע לפעולות הפיקוח שעליהם לבצע לגבי פעולות הרשויות המקומיות לטיפול במינים מתפרצים, ובהם חירי בר ותנאים, וכן בנוגע לתדירות הפיקוח ולתיעודו. במצב דברים זה לרט"ג חסר מידע לגבי הפעולות שנוקטת כל רשות מקומית שאיתה היא משתפת פעולה בנושא הטיפול במינים מתפרצים, לרבות חירי בר ותנאים, הנדרש הן לצורך בקרה על פעולות הרשויות המקומיות בנושא, והן לצורך בחינת אפקטיביות הטיפול ועדכון.

גידור - אמצעי נוסף להתמודדות עם כניסת חירי בר לעיר הוא חסימת נתיבי החדירה שלהם מהשטחים הפתוחים לשטחים המיושבים, על ידי גידור האזורים שבהם נמצאו נתיבי החדירה המרכזיים. עיריית **ירושלים** מסרה כי מספר המקרים שבהם חדרו חירי בר לשכונות העיר לא הצריך פעולות גידור; עלה כי עיריית **נשר** פעלה לחיזוק גדרות קיימות בעיקר במקומות אשר לפי פניות תושבים התבצע בהם מעבר של חירי בר, אולם פרופיל הגדר שהתקינה העירייה אינו אחיד ולעיתים אינו מותאם למניעת חדירה של חירי בר. עוד עלה כי עיריית **נשר** לא מיפתה נתיבי חדירה של חירי בר לפני שהתקינה את הגדרות (למשל באמצעות התקנת מצלמות, כפי שיעצה לה רט"ג בסיור המקדים), כי היא לא התייעצה עם אנשי מקצוע לגבי פרופיל הגדר המתאים למניעת מעבר של חירי בר, וכי לאחר התקנת הגדר העירייה אינה בודקת את מידת מועילותה; והמועצה המקומית **קריית טבעון** לא התקינה גדר לצורך חסימת נתיבי מעבר של חירי בר לשכונות המועצה.

צמצום מקורות מים ומזון

● **סניטציה** - על אף התחייבות עיריית **חיפה** במסמך ההבנות שהיא חתמה מול רט"ג באפריל 2024, בין היתר להמשיך לבצע פעולות סניטציה, החל מאפריל 2024 שיעור פחי האשפה שלא פונו היה גדול במידה ניכרת משיעורו בתקופות מקבילות בשנים קודמות (1,592 בחודשים אפריל - יולי 2024 לעומת 886 בתקופה המקבילה בשנת 2023); עיריית **ירושלים** לא בחנה את ההשפעה של פעולות הסניטציה שביצעה, ובהן החלפת האשפתונים ברחבי העיר, על תופעת המינים המתפרצים בתחום שיפוט.

● **אכיפה נגד מאכלי בעלי חיים והסברה** - עלה כי על אף התחייבות עיריית **חיפה** במסמך ההבנות עם רט"ג להמשיך ביצוע פעולות האכיפה כנגד האכלת חתולי רחוב שלא על פי ההנחיות, ואף שלאכיפה בנושא תרומה חשובה לטיפול בתופעת חירי הבר והתנאים בעיר **חיפה**, ביולי 2024 החליטה העירייה להפסיק פעילות זו למשך שלושה חודשים. עיריית **ירושלים** לא ביצעה פעולות אכיפה נגד מאכלי בעלי חיים בתחום שיפוט ולא ביצעה פעולות הסברה בנושא זה; עיריית **נשר** לא בחנה את האפקטיביות של מסעות הפרסום שביצעה בנושא ואת מידת החשיפה אליהם בקרב תושביה.



דילול אוכלוסיית חירי בר ותנים

- דילול אוכלוסיות חירי הבר באמצעות ציד עלול להוביל להגברת הילודה של אוכלוסייה זו ובכך לגרום לגידולה. ציד בשעות הפנאי מתגלה כשיטה שלא תמיד אפשר לשלוט באמצעותה בגודל ובצפיפות של אוכלוסיות חירי הבר, זאת לעומת ציד סלקטיבי (לפי מין וגיל) שיכול לשפר במידה ניכרת את יעילות הציד. לפיכך, יש חשש כי הדילול רחב ההיקף של חירי הבר שבוצע בתחום שיפוטת עיריית חיפה בשנת 2024 יגרום דווקא לגידול אוכלוסיית חירי הבר בעיר בטווח הארוך.
- הרשויות שנבדקו - עיריית חיפה, ירושלים ונשר והמועצה המקומית קריית טבעון, דיללו חירי בר בתחום שיפוטן בשנים 2019 - 2024. אופן הדילול של אוכלוסיית חירי הבר בתחום שיפוטן של הרשויות שנבדקו שונה: בשנים 2019 - 2021 עיריית חיפה לא דיללה חירי בר בתחום שיפוטתה; בשנים 2022 - 2023 היא דיללה 327 פרטים סוררים שנבחרו בקפידה, באמצעות לכידה והמתה; בשנת 2024 דיללה 664 חירי בר באמצעות ציד בירי בתוך שכונות העיר. עיריית ירושלים דיללה חירי בר באמצעות פקח נזקי חקלאות הפועל בתחום שיפוטתה, שבצע ציד בירי בעיקר מחוץ לשכונות לעיר, כדי למנוע מלכתחילה את כניסתם לעיר. עיריית נשר דיללה חירי בר באמצעות ציד בירי בפאתי שכונות העיר; והמועצה המקומית קריית טבעון דיללה חירי בר באמצעות לכידה והמתה.
- עלה כי לעיריית נשר אין מידע לגבי מספר חירי הבר שדוללו בתחום שיפוטתה ולגבי מקום ביצוע הדילול; ולמועצה המקומית קריית טבעון אין מידע לגבי מספר חירי הבר שדוללו בתחום שיפוטתה, ולאף לא לגבי מקום ביצוע הדילול. עוד עלה כי הנתונים שדווחו לר"ג לגבי מקום הציד בשטחי המועצה המקומית קריית טבעון אינם מדויקים ועקב כך נפגעה יכולתה של ר"ג לוודא כי הציידים נוהגים על פי ההנחיות שקבעה לגבי מקום הציד.

מינוי פרויקטור - על אף חובתה של עיריית חיפה לקיים מכרז פומבי לביצוע עבודה על פי פקודת העיריות או לחרוג מכרז בהתאם לפטור ספציפי בתקנות המכרזים, עלה כי בעת העסקת היועץ באפריל 2024 למשך שלושה חודשים, העירייה לא ביצעה מכרז להעסקתו ואף לא ציינה בפרוטוקול דיוניה את סעיף הפטור שהיא החילה על פי הוראות תקנות המכרזים; במכרז לא נקבע תנאי סף ולפיו על המציע להיות בעל מקצוע רלוונטי לטיפול בחיות בר, בניגוד לקודמיו שהובילו את הטיפול בחירי הבר - הוטרנר והאקולוגית העירוניים ופקח ר"ג שפעל בחיפה.

תקציב הרשויות שנבדקו להתמודדות עם חירי בר ותנים - עלה כי הרשויות שנבדקו - עיריית חיפה, ירושלים ונשר והמועצה המקומית קריית טבעון תקצבו את הטיפול בחירי בר ובתנים בתחום שיפוטן, והן הנושאות בנטל התקציבי למימון הפעולות. בשנים 2019 - 2024 עיריית חיפה הוציאה 12.7 מיליון ש"ח על הטיפול בחירי בר ובתנים בתחום שיפוטתה (44 ש"ח לתושב); עיריית ירושלים הוציאה 200 מיליון ש"ח (204 ש"ח לתושב); עיריית נשר הוציאה 13.5 מיליון ש"ח (568 ש"ח לתושב); והמועצה המקומית קריית טבעון הוציאה 363,000 ש"ח (19 ש"ח לתושב).

ניטור מחלות בחירי בר בחיפה - בסוף שנת 2013 הושקה בישראל התוכנית לניטור מחלות בחיות בר (תוכנית הניטור). במסגרת התוכנית מתקיים שיתוף פעולה בין משרד



החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה ור"ג לשם איסוף דגימות לאיתור מחלות שונות בחיות הבר. בדגימות שנלקחו מחירי בר בחיפה בחודשים ינואר 2022 - מרץ 2024 נמצאו 20 חירי בר חיוביים לעכברת, 27 לפה והטלפיים, 13 לקדחת, 11 לדבר צאן ואחד לשחפת בקר. תוצאות הניטור האמור ממחישות את פוטנציאל התחלואה של חירי הבר הנמצאים בקרבת בני האדם, והן מדגישות את חשיבות הניטור של גורמי תחלואה במחלות זואוונטיות כדי להבטיח את איכות המזון לאדם ולחי. כמו כן, בהתחשב בתוצאות הניטור מתחדד הצורך בהמשך ניטור פעיל של מחוללי מחלה בקרב חירי הבר.



ביצוע מחקרים על ידי הרשויות שנבדקו - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית חיפה והמועצה המקומית קריית טבעון על שזימו ומימנו מחקרים וניסויים בנושא חירי בר כדי לייעל את הטיפול בתופעה בתחום שיפוטן.

גידור - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית חיפה שפעלה, בשיתוף ר"ג, לאיתור ולמפוי של נתיבי חדירת חירי בר אפשריים לשכונות העיר, לגדר את אותם נתיבי חדירה, לבחון את האפקטיביות של הגדר לאחר הקמתה ולתקנה לפי הצורך.

סניטציה - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עיריית נשר על ביצוע פרויקט הטמנת הפחים ברחבי העיר, שתרם לצמצום מקורות המזון הזמינים לחירי הבר בעיר.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה, הממונה על ביצוע החוק להגנת חיית הבר, תוך היוועצות עם ר"ג בתור הגורם המקצועי האמון על הנושא, יסדיר את אופן הטיפול במינים המתפרצים - יגדיר את תחומי האחריות והסמכויות של ר"ג והרשויות המקומיות ויעגן את סמכויותיו של גורם מקצועי שינחה את הרשויות המקומיות בנושא ויפקח על פעילותן. אם הדבר נדרש לפי ר"ג בתור הגורם המקצועי, יש לשקול את האפשרות לכלול בהסדרה האמורה גם הוראות הנוגעות לאי-פיזור מזון ברחובות יישובים.

מומלץ כי ר"ג תפרסם את מדיניותה בנוגע לטיפול בחיות בר בערים באתר שלה במרשתת וכן תפרסם זאת בקרב הגורמים הרלוונטיים המטפלים בחיות בר בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות. זאת כדי שהרשויות המקומיות ידעו מהן ההנחיות המקצועיות של ר"ג ומהו אופן הטיפול הנדרש בבעיית המינים המתפרצים בשטחים העירוניים.

על המשרד להגנת הסביבה לפעול להבהרה בחוק של סוגיית מתן ההיתרים לציד במרחק הקטן מ-500 מטר מיישוב, זאת כדי שהסמכויות המופקדות בידי ר"ג יהיו ברורות וחד-משמעיות ולא יתבססו על פרשנות לחוק. נוסף על כך, על המשרד להגנת הסביבה לפעול לעדכון הוראות החוק באופן שיינתן ביטוי להעברת הסמכויות משר החקלאות לשר להגנת



הסביבה ולרט"ג, שבוצעה בפועל לפני עשרות שנים אך טרם באה לידי ביטוי בחוק הרלוונטי.

מומלץ לרט"ג לעדכן את המשטרה בדבר התנאים שנקבעו בנוהל למתן היתרי ציד בירי הרלוונטיים למשטרה. לחלופין מומלץ לרט"ג לקבוע בשיתוף עם המשטרה את התנאים לקבלת היתר ציד בירי הרלוונטיים למשטרה, לרבות הבהרות בדבר מתן אישור מפורש של המשטרה לביצוע ירי בקרבת יישוב, ואת הפעולות הנדרשות בתחילת הציד ובסיומו. עוד מומלץ לרט"ג לתאם עם המשטרה את אופן יישום התנאים האמורים; כמו כן מומלץ כי המשטרה תתעד את הודעות הציידים על תחילתו וסיומו של ציד בירי בתחומי היישובים, כל שכן בסמוך לשכונות מגורים, זאת כדי לאפשר מעקב אחר פעילות הציידים, וכדי שהיה ברשותה מלוא המידע הנדרש לתחקור אירועים, בין היתר במקרים של פגיעה בנפש או ברכוש.

נוכח האפקטיביות של הגידור בחיפה כאמצעי למניעת חדירה של חזירי בר, מומלץ כי עיריית **חיפה** תבחן את האפשרות להרחבת הגידור לאזורים נוספים. מומלץ כי עיריית **ירושלים** תעקוב אחר כניסת חזירי בר לשכונות העיר כדי לבחון באופן שוטף את הצורך בהצבת גדר למניעת חדירת חזירי בר לשכונות. מומלץ כי עיריית **נשר** תמפה נתיבי חדירה אפשריים של חזירי בר בתחום שיפוטתה, תיוועץ בגורמים מקצועיים לבחירת פרופיל גדר ייעודי לצורך מניעת מעבר של חזירי בר ותבדוק את מידת מועילות הגדר שהתקינה, למשל באמצעות ניתוח פניות הציבור לאחר התקנתה. עוד מומלץ כי העירייה תתחזק את הגדרות שהקימה ותשמור על תקינותן; נוסף על כך מומלץ כי המועצה המקומית **קריית טבעון** תבחן את הצורך בהקמת גדרות בהתאם למיפוי נתיבי חדירת חזירי בר שביצעה, וכי לאחר שתוקם הגדר תיבחן מידת האפקטיביות שלה ותחזוקתה תתבצע כנדרש.

על עיריית **חיפה** להמשיך בביצוע פינוי האשפה בעיר כפי שהתחייבה במסמך ההבנות, וזאת כדי לצמצם ככל הניתן את מקורות המזון הזמינים לחזירי הבר והתנים בתחום שיפוטתה; כמו כן מומלץ כי עיריית **ירושלים** תפעל לקיום הסברה בנושא האכלת בעלי חיים ושמירת הניקיון בעיר ולאכיפת החוקים בנושא, זאת לצורך טיפול בבעיית התנים בעיר ולצורך מניעת התפשטות חזירי הבר בשכונות העיר.

נוכח ההשפעות של הדילול, מומלץ כי עיריית **חיפה** ורט"ג יבחנו את ההיקף הרצוי של פעילות הדילול בחיפה יחסית להיקפן הרצוי של שאר הפעולות המתבצעות במסגרת הטיפול המשולב בחזירי בר. עוד מומלץ כי עיריית **נשר** והמועצה המקומית **קריית טבעון** יפעלו מול רט"ג לקבלת נתונים על דילול חזירי הבר, בדיעבד, בין היתר לצורך מעקב אחר נתוני דילול חזירי בר וניתוח המידע, העשויים להועיל להתמודדות עם תופעת חזירי הבר בתחום שיפוטן.

אם עיריית **חיפה** מבקשת להעסיק יועץ בפטור ממכרז בהתאם להוראות תקנות המכרזים הרי שעליה לציין את סעיף הפטור הרלוונטי בתקנות, שעליו היא מתבססת במסגרת הדיון בוועדה. עוד מומלץ כי העירייה תפעל לשילוב בעלי מקצוע כגון וטרינר רשותי ואקולוגית בטיפול בחזירי הבר, בשיתוף עם הפרויקטור.

מומלץ כי במסגרת אסדרת הטיפול במינים מתפרצים ברמה הלאומית, רט"ג והמשרד להגנת הסביבה יגדירו את שיעור הנתח התקציבי בין הרשויות המקומיות לבין רט"ג



והמשרד להגנת הסביבה, באופן שיסייע לרשויות המקומיות להתמודד עם הנטל התקציבי הכרוך בטיפול בנושא.

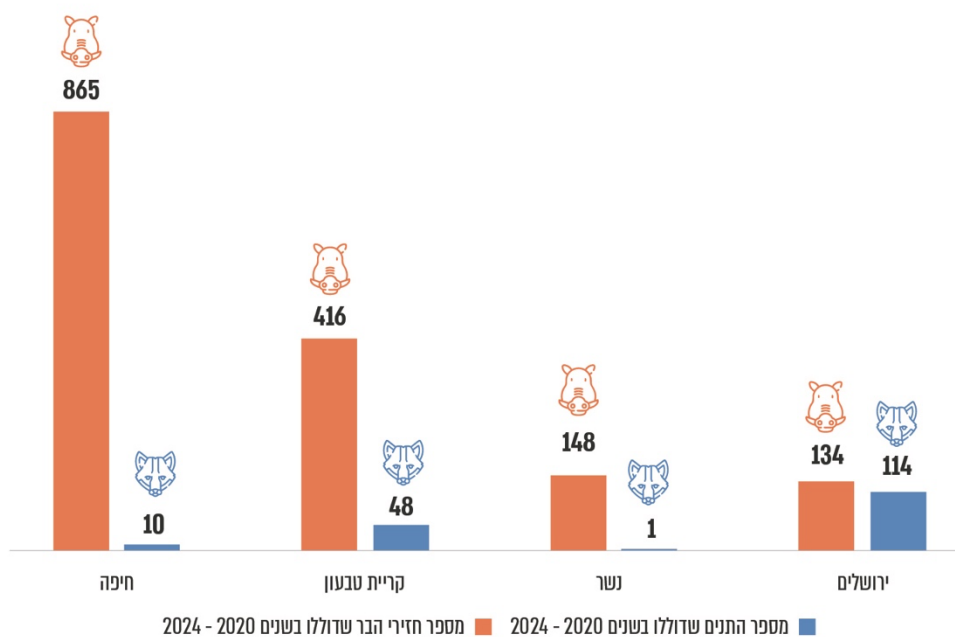
הנזקים* הנגרמים מהתפרצותם של חירי בר למרחבים העירוניים ולמרחבים החקלאיים



על פי ספרות מקצועית בנושא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נוסף על הנזקים המתוארים בתרשים, נשקף סיכון של העברת מחלות מחזירי בר לבני אדם.



מספר חזירי הבר והתנים שדוללו על ידי ציידים ועל ידי פקחי רט"ג ברשויות שנבדקו, 2020 - 2024 *



על פי נתוני רט"ג, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד נובמבר באותה שנה.



סיכום

התפרצותם של חירי בר ותנאים לשטחים העירוניים והחקלאיים והגברת החיכוך בינם ובין בני האדם גורמות למקים הן לאדם והן לסביבה. על אף היקפה הנרחב של התופעה בישראל ובעולם, טרם נמצאה דרך המלך לטיפול בה. ממצאי הביקורת העלו כי בישראל אין אסדרה חוקית ייעודית בנושא של הטיפול במינים מתפרצים, ובהם חירי בר ותנאים, בתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות. כפועל יוצא מהיעדר האסדרה, שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית לבין רט"ג הוא שמכתיב את היקף הטיפול במינים המתפרצים בכל רשות, אולם אופי הטיפול נתון להחלטתה של הנהגת הרשות.

עיריית **נשר** והמועצה המקומית **קריית טבעון** לא חתמו על הסכם לקבלת שירותים מרט"ג באמצעות פקח מטעמה. עיריית **נשר** פעלה להקמת גדרות באופן נקודתי אך לא ביצעה מיפוי מקדים ולא בחנה את מפרט הגדר המתאים; המועצה המקומית **קריית טבעון** לא פעלה להקמת גדרות. עיריית **חיפה** ביצעה פעולות בתחום הסניטציה, כגון קיבוע עגלות אשפה ותגבור פינוי האשפה, אך בשנת 2024 חלה ירידה בתדירות פינוי האשפה וכן בתדירות האכיפה נגד מאכלי חתולים; עיריית **ירושלים** פעלה בתחום הניקיון ופינוי האשפה אך לא פעלה לאכיפה נגד מאכלי חיות ולהסברה לתושבים בנושא זה.

כל הרשויות שנבדקו דיללו חירי בר בתחום שיפוטן: עיריית **חיפה** דיללה חירי בר בשיטות שונות בשנים שנבדקו, ובשנת 2024 החלה לדלל חירי בר באמצעות ציד בירי בשכונות העיר; עיריית **ירושלים** דיללה חירי בר באמצעות פקח מזקי חקלאות שבצע ציד בירי בעיקר מחוץ לשכונות העיר; עיריית **נשר** דיללה חירי בר באמצעות ציד בירי בפאתי שכונות העיר; והמועצה המקומית **קריית טבעון** דיללה חירי בר באמצעות לכידה והמתה.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה הממונה על ביצוע החוק להגנת חייית הבר, תוך היועצות ברשות הטבע והגנים בתור הגורם המקצועי האמון על הנושא, יסדיר את אופן הטיפול במינים מתפרצים, יגדיר את תחומי האחריות והסמכויות של כל אחד מהגורמים האחראים לטיפול בנושא זה ויבחן את השתתפותם בנטל התקציבי הכרוך בכך. עוד מומלץ כי הרשויות שנבדקו יאמצו את הטיפול המשולב ויתמידו בו, וכי הן יבחנו את האפקטיביות של הפעולות המתבצעות במסגרת טיפול זה. זאת לצורך צמצום הקונפליקט בין חירי הבר והתנאים לבין תושבי הרשויות, לשם מזעור הנזקים הנגרמים לאדם, לשם השמירה על רווחת התושבים וכן לשם שיפור איכות חיהם, ותוך הפחתה מרבית של הפגיעה בבעלי חיים אלה.

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



המרחב הציבורי

**פינוי פסולת
ברשויות המקומיות
והטמנתה -
ביקורת מעקב**



פינוי פסולת ברשויות המקומיות והטמנתה - ביקורת מעקב

רקע

ניהול תחום הפסולת הוא משימה לאומית חשובה ביותר, והוא מצוי באחריותו של המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס). בתוכנית האסטרטגית שפרסם המשרד להג"ס בשנת 2020 נקבע כי יופחת במידה רבה היקף הטמנת הפסולת, יוגדלו כמויות המיחזור ויוקמו מתקנים שיטמשו חלופה להטמנה ויטפלו בפסולת העירונית בשיטות שהן עדיפות סביבתית - מתקנים למיון פסולת, מתקנים לטיפול בפסולת ומתקנים להשבת אנרגייה.

בשנת 2021 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בפינוי פסולת ברשויות המקומיות ובהטמנתה (הביקורת הקודמת). הממצא העיקרי שעלה בביקורת הקודמת היה כי נוצר משבר חירום לאומי בשל מחסור בשטחי הטמנה, מאחר שכמויות הפסולת בישראל הולכות וגדלות, ואילו שטחי ההטמנה הולכים ומצטמצמים. בביקורת הקודמת הוצגו ההשלכות של צמצום שטחי ההטמנה על הרשויות המקומיות, והודגש כי על כל הגורמים הרלוונטיים, בהובלת המשרד להג"ס, לפעול במשותף למציאת פתרונות וליישמם, וכי יש לחייב את הרשויות המקומיות לפעול להפחתה של ייצור הפסולת ושל כמות הפסולת המועברת להטמנה. ביקורת זו היא ביקורת מעקב על תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת. כמו כן נבדקו נושאים חדשים שלא נבדקו בביקורת הקודמת.



נתוני מפתח

46% מחפסולת שהוטמנה בישראל בשנת 2023 הועברה למטמנה אחת בדרום הארץ - מטמנת אפה שנמצאת במישור רותם. בשנת 2026 יפעלו במדינה 8 מטמנות לפסולת מעורבת, לעומת 11 שפעלו בביקורת הקודמת	כ-50% מיתרת נפח ההטמנה שהייתה זמינה בישראל בשנת 2020 (14.41 מיליון קוב) תהיה זמינה בתחילת שנת 2025 - 7.67 מיליון קוב. יתרה זו לא תספיק ולו לכמות הפסולת הצפויה להיות מוטמנת עד סוף שנת 2026	1% בלבד קצב העלייה השנתי הממוצע בעשור האחרון בשיעורי המיחזור בישראל. בשנת 2021 הועברו למיחזור 23.4% מהפסולת בישראל, לעומת ממוצע של כ-60% במדינות ה-OECD, ולעומת עלייה של 34% בתעריף היטל ההטמנה בעשור האחרון, שנועד להפחית את כמויות הפסולת המוטמנת	כ-76% מכלל הפסולת שיוצרה בישראל בשנת 2022 הועברה להטמנה (4.7 מיליון טונות של פסולת ביתית מ-6.2 מיליון טונות של פסולת שיוצרה באותה שנה), לעומת שיעור פסולת מוטמנת של כ-40% במדינות ה-OECD
54,000 טונות פסולת להטמנה הובילה הרכבת בממוצע בחודש בתקופת התגבור במלחמת חרבות ברזל, לעומת ממוצע של 37,000 טונות בחודש בימי השגרה בשנת 2023 (לפי נתוני רכבת ישראל)	46% שיעור הוצאות הכספים מהכנסות היטל ההטמנה לקרן לשמירת הניקיון בשנת 2024 עבור יישום התוכנית האסטרטגית לטיפול בפסולת, ובכלל זה הקמת מתקנים חלופיים וקידום המיחזור. הקרן הקצתה סך של כ-4.6 מיליארד ש"ח להוצאות עתידיות בגין יישום התוכנית האסטרטגית עד שנת 2030	3.36 מיליארד ש"ח היתרה בקרן לשמירת הניקיון בסוף שנת 2024. לצד זאת, כ-79% מיתרת הקרן (2.64 מיליארד ש"ח) כוללים התחייבויות לתשלומים עתידיים. משכך, יתרת המזומן, הפנויה להקצאות תקציביות חדשות, היא 720 מיליון ש"ח, שהם כ-21% בלבד מהיתרה הכוללת. משנת 2016 ועד 2024 בוצעו העברות מזומן מיתרת הקרן למשרד האוצר כנגד הרשאות להתחייב בהיקף כולל של כ-3.08 מיליארד ש"ח	14 מספר המתקנים החלופיים הפעילים למיון פסולת ולטיפול בה, שהיו קיימים בישראל במועד ביקורת המעקב. המשרד להג"ס מלווה 44 יוזמות לתכנון ולהקמה של מתקנים חלופיים בכל רחבי הארץ; בהם 12 מתקנים למיון פסולת, 19 מתקנים לטיפול בפסולת אורגנית ו-13 מתקנים להשבת אנרגייה מפסולת. 21 מהיוזמות (כ-48%) מקודמות בדרום הארץ



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בדוח הקודם, בעיקר בנושא המחסור בשטחי הטמנת פסולת, הצורך בהרחבת שטחי ההטמנה והדחיפות בקידום חלופות להטמנה (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במשרד להג"ס, ברשות מקרקעי ישראל (רמ"י), בעיריית **בית שמש**, בעיריית **הוד השרון** ובמועצה המקומית **זמר** (הרשויות שנבדקו). דוח זה נכתב בעיצומה של מלחמת חרבות ברזל, ולפיכך יובאו בו גם סוגיות בפינוי פסולת בשעת חירום שאיתן התמודדו רשויות מקומיות שנמצאות באזורי קו העימות בצפון הארץ.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מצב המטמנות והגדלת שטחי ההטמנה בטווח הקצר - עד שנת 2024 - בעת הביקורת הקודמת היו פעילות בישראל 11 מטמנות, ותשע מהן היו עתידות להיסגר עד שנת 2025. כמה מהמטמנות היו בשלבי תכנון להרחבה או להגבהה של האתר, ואחרות היו בשלבי ניסיון לקדם תוכניות כאלה. משרד מבקר המדינה התריע שלא פעולה להרחבה של המטמנות בהקדם, בשנים 2022 - 2026 לא יהיו בארץ שטחים מאושרים להטמנת פסולת. בביקורת המעקב עלה כי שתי מטמנות (טובלן ודיה) נסגרו בשנת 2024, ועוד אחת (גני הדס) צפויה להיסגר בשנת 2025. בביקורת הקודמת עלה כי יתרת הנפח של שטחי ההטמנה בסוף שנת 2020 הייתה 14.41 מיליוני קוב בכלל המטמנות, לעומת 4.66 מיליוני טונות של פסולת שהוטמנו באותה שנה. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי תוקן במידה חלקית** - המשרד להג"ס פעל להגדלת נפח שטחי ההטמנה בטווח הזמן הקצר (עד שנת 2024) אך המחלוקות בין רמ"י לבין מטמנת אפעה מעכבות את הפעלתם. בפועל, הנפח של שטחי ההטמנה בישראל לא גדל לעומת הנפח שהוצג בביקורת הקודמת, ויתרת שטחי ההטמנה בתחילת שנת 2025 (7.67 מיליון קוב) לא תספיק ולו לכמות הפסולת הצפויה להיות מוטמנת עד סוף שנת 2026.

הגדלת שטחי ההטמנה בטווח הבינוני - עד שנת 2030 - הועלה כי המשרד להג"ס פועל לאפשר רצף הטמנה עד שנת 2030 - אבן הדרך לטווח הזמן הבינוני. עם זאת, עתודות ההטמנה לשנת 2030, המבוססות על הרחבת מטמנות ועל תכנון תאים חדשים, עדיין נתקלות בחסמים תכנוניים ואחרים שמצויים באחריות הגופים המאסדרים, כגון רמ"י ומינהל התכנון, או באחריות המטמנות. למשל, הוצג הצורך לקדם תכנון בוועדות מחוזיות (במטמנת טליה) והצורך במתן הרשאה של רמ"י עבור תכנון תאים 8 - 10 במישור רותם. חסמים אלה מוסיפים לאי-הוודאות בעניין הרחבת שטחי ההטמנה ובעניין מועד ההרחבה.

קצב השינוי בשיעורי המיחזור לעומת השינוי בגובה היטלי ההטמנה - בעשור האחרון חלה עלייה מתונה בשיעור הפסולת שהועברה למיחזור. בשנת 2014 היה שיעור



הפסולת הממוחזרת כ-18%, ובשנת 2023 - כ-26%. בממוצע עלו שיעורי המיחזור בקצב נמוך של כ-1% בלבד בכל שנה, ולא היה שינוי ניכר בשיעורי המיחזור משנת 2020, שנת פרסום התוכנית האסטרטגית. נמצא כי לעומת מדינות ה-OECD, שיעורי המיחזור בישראל הם נמוכים ביותר - שיעור הפסולת הממוחזרת בשנת 2021 היה בישראל 23.4%, לעומת כ-60% במדינות ה-OECD. בארבע השנים האחרונות המשרד להג"ס אומנם עשה פעולות ארוכות טווח שיביאו להגדלת שיעורי המיחזור בעוד כמה שנים, אך הנתונים מלמדים כי בטווח המיידי והבינוני הוא לא הצליח להטמיע את המדיניות שלו להגדלת שיעורי המיחזור. בעשור האחרון עלה התעריף של היטל ההטמנה, שנועד להפחית את כמות הפסולת המוטמנת ולהגדיל את השימוש בשיטות חלופיות, בכ-34% (מכ-83 ש"ח בשנת 2013 לכ-111 ש"ח בשנת 2022). העלייה בתעריף היטל ההטמנה אינה משרתת את ייעודו של ההיטל, שכן על אף עלייה של 34% בתעריף ההיטל בעשור האחרון - שיעורי המיחזור עלו בפרק זמן זה רק מכ-18% לכ-26%.

הקמת מתקנים חלופיים חדשים למיון הפסולת ולטיפול בה - מאז בוצעה הביקורת הקודמת המשרד להג"ס החל לקדם 32 יוזמות חדשות להקמת מתקנים חלופיים למיון פסולת ולטיפול בה, נוסף על 12 היוזמות שקידם מאז הוצגה תוכנית היישום. 45% מהיוזמות המתוכננות (20 מ-44) נמצאות בשלבים המתקדמים של ההליך. עם זאת, המשרד להג"ס עדיין נדרש לקדם עוד 19 מתקנים חדשים כדי לעמוד ביעדים התכנוניים שהציג עד לשנת 2040. במועד ביקורת המעקב אין ודאות לגבי מספר המתקנים שיוקמו, שכן 24 (55%) מ-44 היוזמות המתוכננות (4 מתקני מיון, 9 מתקני טיפול ו-11 מתקני השבה) נמצאות בשלבי תכנון. המתקנים המתוכננים צפויים להביא בטווח הזמן הרחוק לגידול בכמות הפסולת המגיעה למיחזור ולהקטנת כמות הפסולת המוטמנת.

הקצאת כספים מהקרן לשמירת הניקיון עבור יישום התוכנית האסטרטגית - יתרת הקרן בסוף שנת 2024 (3.36 מיליארד ש"ח) היא גבוהה. לצד זאת, יצוין כי כ-79% מיתרת הקרן (2.64 מיליארד ש"ח) כוללים התחייבויות לתשלומים עתידיים. משכך, יתרת המזומן, הפנויה להקצאות תקציביות חדשות, היא 720 מיליון ש"ח, שהם כ-21% בלבד מהיתרה הכוללת. משנת 2016 ועד 2024 בוצעו העברות מזומן מיתרת הקרן למשרד האוצר בהיקף כולל של כ-3.08 מיליארד ש"ח ובאופן זה כספי הקרן אינם משמשים לייעודם. לצד האמור, יצוין כי הכספים הועברו כנגד הרשאות להתחייב. כמו כן, הקרן הקצתה סך של כ-4.6 מיליארד ש"ח להוצאות עתידיות בגין יישום התוכנית האסטרטגית עד שנת 2030. כן עולה מנתוני הקרן כי בשנים 2021 - 2024 שולמו מהקרן כ-951 מיליון ש"ח עבור יישום התוכנית האסטרטגית. ככל שהתקדם יישומה של התוכנית האסטרטגית, כך גדל היקף מימוש יתרות הקרן, והוצאותיה עבור יישום התוכנית האסטרטגית גדלו מכ-322 מיליון בשנים 2021 - 2022 לכ-629 מיליון בשנים 2023 - 2024, בפרט עבור הקמת המתקנים החלופיים. עם זאת, הגם ששיעור ההוצאות מההכנסות גדל בשנים 2021 ו-2022 מ-30% ו-27% הוא עדיין עומד על 54% ו-46% בשנים 2023 ו-2024.

פתרונות אזוריים למיון פסולת ולטיפול בה - בביקורת הקודמת עלה כי 68% מהפסולת המיוצרת בישראל מוטמנת בדרום הארץ. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי תוקן במידה חלקית**. אומנם לא חל שינוי בכמות הפסולת המשונעת להטמנה בדרום הארץ, ושיעורה מכלל הפסולת המוטמנת במדינה נותר 68%, אך מאז הביקורת הקודמת הביא המשרד להג"ס לפתיחתם של ארבעה מתקנים חלופיים בצפון הארץ ובמרכזה מתוך ששת המתקנים החדשים שנפתחו (מתקן טיפול אחד ושני מתקני מיון במרכז הארץ ומתקן מיון



אחד בצפון). כמו כן, כמחצית (23) מ-44 היוזמות המקודמות על ידי המשרד להג"ס להקמת מתקנים חלופיים הן בצפון הארץ ובמרכזה - סמוך למקום היווצרות הפסולת. ככל שיוקמו יותר מתקנים חלופיים בסמוך למקום היווצרות הפסולת, כך יצומצמו ההשפעות הסביבתיות של שינוע הפסולת למרחקים.

שינוע הפסולת באמצעות רכבת - בביקורת הקודמת עלה כי מרבית הפסולת משונעת באמצעות משאיות, וכי לשינוע של פסולת מכל הארץ להטמנתה בדרום הארץ יש מחיר כלכלי גבוה ומחיר סביבתי המתבטא בעומס בדרכים, בתאונות דרכים ובפליטות מזהמים. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקוי לא תוקן**. אף שהגברת השינוע של הפסולת באמצעות הרכבת במשך שלושה חודשים בתקופת החירום לימדה שניתן להגדיל את כמות הפסולת המשונעת באמצעות הרכבת, מכמות ממוצעת של 37,000 טונות פסולת בחודש בלבד לממוצע של 54,000 טונות פסולת בחודש (על פי נתוני רכבת ישראל), המשרד להג"ס לא הרחיב את הובלת הפסולת באמצעות רכבת לאתרים נוספים.

מצוקת שטחי ההטמנה שעמה מתמודדת עיריית בית שמש - בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **בית שמש** מתמודדת עם קשיים בפינוי הפסולת בגין המחסור בשטחים להטמנת פסולת שהביאו בין היתר לגידול ניכר בהוצאות העירייה עבור פינוי הפסולת. בביקורת המעקב עלה כי **הליקוי לא תוקן** - מסוף בית שמש אינו עומד בתנאים הנדרשים להפעלתו וצפוי להיסגר; התקשרות העירייה עם איגוד ערים לשמירה על איכות הסביבה - דרום יהודה, להטמנת הפסולת במטמנת חרובית צפויה לספק פתרון קצר מועד - עד לשנת 2027 - ויכולה להתבטל בכל עת. נראה כי אם עיריית **בית שמש** לא תפעל באופן מיידי למציאת פתרונות לצמצום ההטמנה, להגברת המיחזור ולהקמת מתקן מתקדם לטיפול בפסולת, המצוקה שלה בשנים הקרובות עתידה להחמיר.

הפיקוח על המחירים שגובים קבלני הפינוי ואתרי ההטמנה - בביקורת הקודמת נמצא כי היעדר תחרות מספקת בין קבלני הפינוי ובעלות של קבלנים על מטמנות ועל תחנות מעבר הם בין הסיבות לעליית המחירים שהרשויות המקומיות משלמות לקבלני הפינוי. כן נמצאו פערים בין דמי הכניסה לאתרי ההטמנה השונים וחוסר אחידות בדמי הכניסה שגובות המטמנות מלקוחות שונים. בביקורת המעקב נמצא כי יחידת הפיקוח על המחירים במשרד להג"ס לא קידמה פיקוח על המחירים של קבלני הפינוי ולא גיבשה המלצות בעניין קיומה של תחרות בין קבלני פינוי הפסולת ובין תחנות המעבר. עוד נמצא כי ועדת המחירים לא גיבשה המלצה בעניין הפיקוח על המחירים שגובות המטמנות.

התקשרויות הרשויות המקומיות עם קבלני פינוי פסולת והוצאותיהן בגין פינוי פסולת - בביקורת הקודמת נמצא כי לכמה מהרשויות שנבדקו הייתה התקשרות ממושכת עם קבלן אחד לפינוי פסולת, אף שלכמה מרשויות אלה הגישו כמה קבלני פינוי הצעות במכרזים שהן פרסמו. בביקורת המעקב עלה כי עיריית **בית שמש** ועיריית **הוד השרון** חידשו את התקשרותם עם קבלן פינוי שסיפק להן שירותי פינוי פסולת 14 ו-8 שנים בהתאמה. עיריית **בית שמש** התקשרה עם קבלן חדש בגין תחזוקה ותפעול של תחנת המעבר שבבעלותה. המועצה המקומית **זמר** חידשה את התקשרותה עם קבלן שסיפק לה שירותי פינוי פסולת שלוש שנים קודם לכן. ההוצאות של עיריית **הוד השרון** ושל המועצה המקומית **זמר** בגין פינוי פסולת בשנת 2023 עלו על ההוצאות שלהן בשנת 2020. עקב כך עלתה גם עלות פינוי הפסולת לתושב **בהוד השרון** בכ-6.5% (מ-385 ש"ח ל-410 ש"ח) וב**זמר** בכ-2.3% (מ-389 ש"ח ל-398 ש"ח). לעומת זאת, עלות הטיפול בטונת פסולת



בעיריית **בית שמש** בשנת 2023 ירדה בכ-100 ש"ח לעומת העלות בשנת 2020, ועלות פינוי הפסולת לתושב ירדה ב-20% (מ-270 ש"ח ל-215 ש"ח) בעקבות החלפת קבלן פינוי הפסולת שמתחזק את מסוף בית שמש ומשנע את הפסולת מהמסוף למטמנה.

אסדרת משק הפסולת - על אף שנקבע בהחלטת הממשלה 2284 מאוקטובר 2024 על הקמת צוות שיגבש עקרונות מנחים לחוק מסגרת לפסולת שיקדם את הטיפול בפסולת בישראל, הצוות טרם התכנס; כחלק מהמחויבות הבין-לאומית של מדינת ישראל פרסם המשרד להג"ס בספטמבר 2022 להערות הציבור את טיוטת תקנות אוויר נקי (מניעת מפגעים מפסולת אורגנית), התשפ"ב-2022, האוסרות על העברת פסולת אורגנית ישירות לאתרי ההטמנה ללא טיפול מקדים. נכון לינואר 2025 תקנות אלו אינן מקודמות במשרד להג"ס.

פערים בפינוי פסולת בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות והפעולות לצמצום הפערים - בביקורת הקודמת עלה כי החלטות הממשלה וההקצאות התקציביות הגדולות של המשרד להג"ס ומשרד הפנים לשיפור ולהסדרה של הטיפול בפסולת לא יושמו במלואן; כי הרשויות הלא-יהודיות מתקשות למצות את ההקצאות התקציביות במסגרת החלטות הממשלה; וכי ניצול התקציבים היה נמוך. בביקורת המעקב עלה כי תוקפן של החלטות הממשלה לא הוארך אחרי שנת 2021, ולפיכך לא הוקצו תקציבים נוספים לקידום מערך פינוי הפסולת בחברה הערבית. הפער בפינוי פסולת בין רשויות יהודיות לרשויות לא-יהודיות מתחדד על רקע המשבר בעיריית נצרת בכל הנוגע לפינוי פסולת בשל מצבה הכלכלי של העירייה.



פינוי פסולת במלחמת חרבות ברזל - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המשרד להג"ס שפעל במהלך המלחמה לסייע לרשויות המקומיות בפינוי פסולת שהצטברה בעקבות המלחמה. על פי נתוני המשרד להג"ס מפברואר 2025, תמך המשרד ב-97 רשויות מקומיות בסכום כולל של כ-35 מיליון ש"ח עבור סיוע בעלויות של איסוף הפסולת, פינויה והטיפול בה כתוצאה ממלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך תגבר המשרד להג"ס את מערך שינוע הפסולת באמצעות רכבת ישראל בעלות כוללת של 2 מיליון ש"ח.

הרשויות המקומיות נאלצו להתמודד עם המורכבות שבפינוי הפסולת בעת הלחימה. הרשויות המקומיות שתושביהן פונו התאימו את השירות לאופי האוכלוסייה ולכמותה המשתנה. השיפוי שקיבלו הרשויות המקומיות מהצבא וממשרד הביטחון בגין פינוי האשפה של החיילים סייע להן להתמודד עם האתגרים הנוגעים למיחזור ולהוצאותיהן הכספיות עבור מתן השירות לחיילים. על אף החשש מפני פינוי פסולת תחת אש (בקרית שמונה ובגליל העליון), קבלני הפינוי הגיעו לבצע את עבודתם.

מסלול שינוע הפסולת של המועצה המקומית זמר - בביקורת הקודמת עלה כי המועצה המקומית **זמר** משנעת את הפסולת שלה 227 ק"מ לתחנת מעבר שאינה מצויה על תוואי המסלול למטמנה, ומסלול השינוע כלל 90 ק"מ מיותרים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא**, והמועצה המקומית **זמר** משנעת את הפסולת שלה 154 ק"מ



על המסלול למטמנה, ובכך חוסכת 73 ק"מ בכל נסיעה. ההפרש בין אורכי המסלולים ממחיש את המשמעות של שינוי מסלול שינוע הפסולת.

עיקרי המלצות הביקורת

על רמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, לפעול ביתר שאת כדי להגיע להסכמות עם המטמנות שיש להרחיב, לקדם את מתן הרשאות לתכנון לתאי ההטמנה 8 - 10 וכן לפעול להסרת כל החסמים להרחבת המטמנות בהקדם האפשרי. זאת כדי שניתן יהיה לעמוד ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו להגדלת הנפח של שטחי ההטמנה עד שנת 2030, וכדי שלא ייקטע רצף ההטמנה בשנים הקרובות, בשם לב להיבטי התחרותיות והריכוזיות שהעלה משרד האוצר.

על משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, בסיוע המשרד להג"ס, לבחון במשותף דרכים יעילות לרתימת הרשויות המקומיות לאמץ פתרונות שיביאו להפחתת הוצאותיהן על הטיפול בפסולת ברמה העירונית מצד אחד ולהגדלת שיעורי המיחזור ברמת המדינה מצד שני. על המשרד להג"ס להמשיך לפעול להגדלת שיעורי המיחזור בכל האמצעים העומדים לרשותו, שכן אם יישמר קצב העלייה הנוכחי של שיעורי המיחזור, נראה כי יעדי המשרד לא יגיעו לכדי מימוש, ומשבר ההטמנה יחמיר עוד יותר.

המחסור החמור במתקני מיון וטיפול מחייב שיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים לצורך זירוז ההקמה של המתקנים החסרים. על מינהל התכנון, רמ"י, משרד האוצר והרשויות המקומיות שבתחומן מקודמות יוזמות להקמת מתקנים, להירתם למהלך שמקדם המשרד להג"ס ולסייע לו בכל דרך בהגדלת מספר המתקנים הנדרשים ובהאצת הטיפול במתקנים המתוכננים, לרבות באמצעות קידום תוכניות מפורטות של אתרים בתיעדוף גבוה וקידום הליכי הרישוי הנדרשים להקמת המתקנים.

על הנהלת הקרן לשמירת הניקיון להמשיך לפעול ליישום התוכנית האסטרטגית - לקידום המיחזור ולהקמת מתקנים חלופיים שיקדמו את צמצום ההטמנה ואת הטיפול במשק הפסולת - ובכך לממש את יעדי הקרן. על משרד האוצר, המשרד להג"ס והנהלת הקרן לוודא שהכספים שהועברו מהקרן לשימוש אוצר המדינה בשנים קודמות בדמות "הרשאה להתחייב" יוחזרו אליה וישמשו רק עבור יעדי הקרן, בהתאם להוראות החוק.

כדי להפחית את כמות הפסולת המשונעת לדרום הארץ ולהגדיל את כמות הפסולת המטופלת בסמוך למקום היווצרותה, על המשרד להג"ס להמשיך לפעול לקידום הקמת המתקנים החלופיים לטיפול בפסולת בכל המחוזות. כמו כן, עליו ליזום, לקדם ולעודד הקמת יותר מתקנים בצפון הארץ ובמרכזה, כדי להפחית את כמות הפסולת המשונעת לדרום הארץ, אם להטמנה ואם למיון ולטיפול במתקנים החלופיים.

מומלץ למשרד להג"ס, למשרד התחבורה ולרכבת ישראל להגדיל את כמויות הפסולת המשונעת באמצעות הרכבת בכל ימות השנה, להוסיף תחנות איסוף, להגביר את תדירות הרכבות ולבחון את העלויות הכרוכות בכך. הדבר יסייע לנהל את משק הפסולת בצורה מיטבית ויתרום לשמירה על הסביבה.

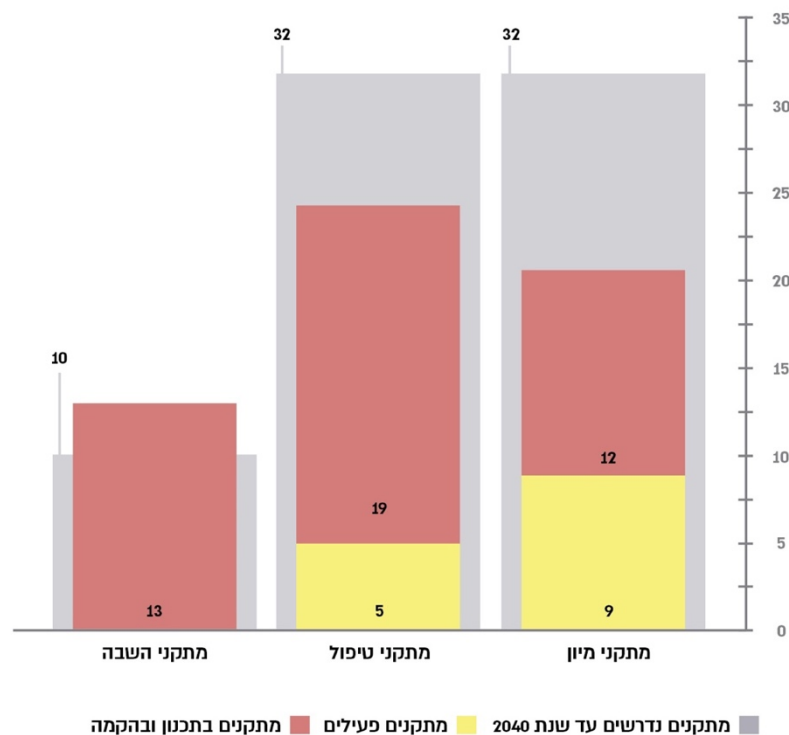


על עיריית **בית שמש**, בסיוע המשרד להג"ס, לשקול לפנות את הפסולת שלה למטמנות אחרות, כדי לפתור בטווח המידי את המצוקה שהיא מתמודדת עימה בנוגע לשטחים להטמנת פסולת. כן עליה לפעול להגברת המיחזור ולהפחתת כמויות ייצור הפסולת בקרב תושביה ולשקול הקמת מתקן חלופי חדש שיהיה בבעלותה, וישרת אותה. כך היא תפחית במידה ניכרת את הוצאותיה עבור שירות פינוי הפסולת בטווח הארוך.

מומלץ לכלל הרשויות המקומיות לבחון דרכים להורדת מחירי פינוי הפסולת, לרבות החלפה של קבלני פינוי הפסולת שנותרים להן שירות במשך שנים רבות או הצטרפות לשירות פינוי פסולת במסגרת התקשרויות של האשכולות האזוריים. על ועדת המחירים לגבש המלצה בעניין הפיקוח על המחירים שגובות המטמנות, בשים לב לשינויים הצפויים במשק הפסולת בטווח הרחוק, ולהגיש אותה לשרים הממונים לשם קבלת החלטה בנושא.

על המשרד להג"ס לקיים שיח עם השלטון המקומי, לבצע הפקת לקחים לגבי כל האתגרים שעומדים בתמודדו הרשויות המקומיות במלחמה ולהיערך למצבי חירום.

מתקנים חלופיים - המצב הקיים לעומת התכנון, לפי סוג המתקן (ינואר 2025)



על פי נתוני המשרד להג"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

מהאמור בדוח המעקב עולה כי אף שניהול תחום הפסולת מצוי באחריותו של המשרד להג"ס, לא מצויות בידיו כל הסמכויות הנדרשות להביא לקידום וליישום של התוכניות שהציג בפורומים שונים, ולפיכך חסמים ביישום התוכניות נגרמים לעיתים בשל התנהלות לוקה בחסר של גורמים אחרים. תמונת המצב העולה מביקורת המעקב מדאיגה. מצד אחד פעל המשרד להג"ס להרחבת מטמנות קיימות וקידם הקמת תאי שטח חדשים להטמנה על פי המצאי התכנוני שהיה בביקורת הקודמת, כפי שהתחייב במסגרת יישום התוכנית האסטרטגית לטווח הזמן הקצר (עד שנת 2024). ואולם מצד שני היקפי ההרחבה אינם מספקים. בפועל נפח שטחי ההטמנה בישראל לא גדל לעומת הביקורת הקודמת, ויתרת שטחי ההטמנה בתחילת שנת 2025 (7.67 מיליון קוב) לא תספיק לכמות הפסולת הצפויה להיות מוטמנת עד סוף שנת 2026 אם התוכנית של המשרד להג"ס לא תיושם. המשרד להג"ס פועל לאפשר רצף הטמנה עד שנת 2030, אך עדיין קיימים חסמים תכנוניים ואחרים שמצויים באחריות הגופים המאסדרים כגון רמ"י ומינהל התכנון. בארבע השנים האחרונות המשרד להג"ס אומנם עשה פעולות ארוכות טווח שאמורות להביא להגדלת שיעורי המיחזור בעוד כמה שנים, אך לעת עתה שיעור הפסולת שהועברה למיחזור נותר ללא שינוי ועומד בשנים האחרונות על 1% בלבד בכל שנה. לא חל שינוי בכמות הפסולת המשונעת להטמנה בדרום הארץ, והמשרד להג"ס לא הרחיב את הובלת הפסולת באמצעות רכבת.

על רמ"י, בשיתוף מינהל התכנון, לפעול ביתר שאת להגיע להסכמות עם המטמנות שיש להרחיב, לקדם את מתן ההרשאות לתכנון לתאי ההטמנה 8 - 10 וכן לפעול להסרת כל החסמים להרחבת המטמנות בהקדם האפשרי. זאת כדי שניתן יהיה לעמוד ביעדים ובלוחות הזמנים שנקבעו להגדלת נפח שטחי ההטמנה עד שנת 2030, וכדי שלא ייקטע רצף ההטמנה בשנים הקרובות. כמו כן, על המשרד להג"ס להמשיך לפעול להגדלת שיעורי המיחזור ולקדם את הקמת המתקנים החלופיים לטיפול בפסולת בכל רחבי הארץ, כדי שמשבר ההטמנה לא יחמיר עוד וכדי להפחית את כמות הפסולת המשונעת לדרום הארץ. עוד מומלץ למשרד להג"ס, בשיתוף משרד התחבורה ורכבת ישראל, לעודד הגדלה של כמויות הפסולת המשונעת באמצעות רכבת בכל ימות השנה באמצעות הגדלה של תחנות האיסוף ובאמצעות הגברה של תדירות הרכבות ובחינת העלויות הכרוכות בכך.

לרשויות המקומיות יש כלים רבים להתייעלות, לחיסכון ולמציאות פתרונות ארוכי טווח. כדי להפחית את הוצאותיהן בגין פינוי פסולת על הרשויות המקומיות, בהובלת משרד הפנים ובסיוע המשרד להג"ס, לאמץ דרכים שיביאו להפחתת הוצאותיהן על הטיפול בפסולת ולהגדלת שיעורי המיחזור. עליהן לבחון הקמת מתקנים חלופיים למיון הפסולת שהן מייצרות ולטיפול בה - מתקנים שישרתו אותן ויסייעו בהפחתת כמויות הפסולת שעליהן לשנע ולהטמין.

מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

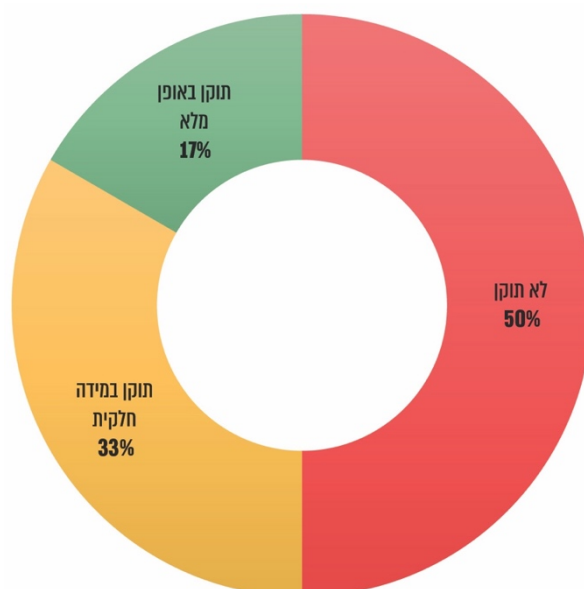
מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					ללא פעולה בהקדם לקידום פתרונות לצמצום של נפחי הפסולת ולהרחבה של המטמנות, לא יהיו עוד בארץ שטחים מאושרים להטמנת פסולת.	המשרד להג"ס, בשיתוף מינהל התכנון ורמ"י	הגדלת נפח שטחי ההטמנה בטווח הקצר - עד שנת 2024
					68% מהפסולת המיוצרת בישראל מוטמנת בדרום הארץ.	המשרד להג"ס	פתרונות אזוריים למיון פסולת ולטיפול בפסולת
					מרבית הפסולת משונעת באמצעות משאיות. לשינוע של פסולת מכל הארץ לשם הטמנתה בדרום הארץ יש מחיר כלכלי גבוה ומחיר סביבתי המתבטא בעומס בדרכים, בתאונות דרכים ובפליטות מזהמים.	המשרד להג"ס	הרחבה של הובלת הפסולת באמצעות הרכבת
					המועצה המקומית זמר משנעת את הפסולת שלה 227 ק"מ לתחנת מעבר שאינה מצויה על תוואי המסלול למטמנה, ומסלול השינוע כלל 90 ק"מ מיותרים.	המועצה המקומית זמר	מסלול שינוע הפסולת



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				←	עיריית בית שמש מתמודדת עם קשיים בפינוי הפסולת בגין המחסור בשטחים להטמנת פסולת שהביאו בין היתר לגידול ניכר בהוצאות העירייה עבור פינוי הפסולת.	עיריית בית שמש	קידום פתרונות להטמנת פסולת של העיר בית שמש
				←	קיימים פערים בין דמי הכניסה לאתרי ההטמנה השונים, והם עשויים להגיע לשיעור של כ- 300%. גם דמי הכניסה שגובות המטמנות מלקוחות שונים, ובהם הרשויות המקומיות, אינם אחידים, ושיעור הפערים בין דמי הכניסה הנגבים מהלקוחות עשוי להגיע לכ-100%.	המשרד להג"ס ומשרד האוצר	הגשת המלצות לגבי פיקוח על המחירים שגובות המטמנות



כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם



הליקויים שעלו בדוח הקודם, בחלוקה לגופים המבוקרים המרכזיים



מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



המרחב הציבורי

טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים - ביקורת מעקב



טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים - ביקורת מעקב

רקע

מבנים מסוכנים שאינם מטופלים עלולים להיות בגדר "פצצה מתקתקת", המעמידה בסיכון את כל מי שבסביבתם. הסיכון הנשקף ממבנים ישנים או ממבנים שאינם מתוחזקים מקבל משנה תוקף נוכח היותה של מדינת ישראל באזור סיסמולוגי המועד לרעידות אדמה בעוצמה ניכרת והיותה מדינה המצויה בעימות צבאי. במהלך מלחמת חרבות ברזל שוגרו טילים וכטבמים¹ מרצועת עזה, לבנון, תימן, איראן, עיראק וסוריה אל עבר אזורים נרחבים בישראל. מנתוני מס רכוש עולה כי עד לסוף מרץ 2025² הוגשו למס רכוש 45,798 תביעות בגין נזק ישיר שנגרם למבנים במהלך מלחמת חרבות ברזל; על פי הערכת הנהלת קרן הפיצויים של מס רכוש, בכ- 95% מהן שולמו פיצויים בסכום של כ-1.5 מיליארד ש"ח בגין נזק זה בלבד. מרישומי קרן הפיצויים של מס רכוש עולה כי נכון לסוף מרץ 2025, 1,342 מבנים נפגעו פגיעה מהותית.

לקראת פרסום דוח ביקורת מעקב זה חוותה ישראל מתקפת טילים ארוכי טווח מאיראן במסגרת מבצע "עם כלביא". הדבר מחדד ביתר שאת את הצורך בתיקון הליקויים הכלולים בדוח זה - שעה שמבנים רבים, ובהם מבנים שנבנו לפני עשרות שנים, ספגו פגיעות וקרסו, ונגרמו נזקים כבדים לאזרחי ישראל - אבדות בנפש, פצועים ופגיעות נרחבות במבנים ובתשתיות ציבוריות.

על פי ההערכה³, בישראל כ-80,000 מבנים בני שלוש קומות ומעלה, ובהם כ-810,000 דירות שנבנו בישראל לפני שנת 1980 ללא תקן מחייב לעמידות בפני רעידות אדמה. גילם ההולך ומתקדם עם השנים של המבנים, הקושי לתחזק את המבנים בהיותם תחת הסדר מקרקעין של "בית משותף", היעדר אסדרה מקיפה לנושא תחזוקת המבנים, מיעוט מבנים שנכללו במסגרת תכניות להתחדשות עירונית והיפגעות מבנים עקב לחימה - כל אלה יצרו פוטנציאל למבנים מסוכנים רבים בישראל. הטיפול במבנים מסוכנים נדרש לצורך חיזוקם בכלל ולצורך עמידתם ברעידות אדמה בפרט. יתרה מזאת, אימוץ הליכים מיטביים לטיפול במבנים מסוכנים הכרחי בשיקום מבנים לאחר מלחמה.

1 הנתונים על אודות מספר התביעות שהוגשו למס רכוש בנושא נזק ישיר למבנים נכונים ליום 24.3.25.

2 לקוח מתוך: תיאור וניתוח תמ"א 38 והתוכנית המוצעת להחלפתה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30.1.22. כך: "אומדן המבנים שנבנו לפני 1980 מבוסס על המידע הקיים לשנת הבניה של בניינים, אך חסר מידע לגבי חלק מהבניינים. נוסף על כך, נתוני הלמ"ס בנושא זמני הבניה מפולחים לפי עשורים... ולכן האומדן כולל את המבנים שנבנו לפני 1985 ולא 1980. אומדן מספר הדירות מבוסס על אומדן מספר המבנים, תחת ההנחה כי בכל מבנה כזה יש כעשר דירות". על פי המסמך: "הערכות אלו מבוססות על מידע חלקי וחסר ואין מיפוי מסודר של מבנים אלו, אלא הערכות כלליות לגבי פוטנציאל המבנים בסיכון בלבד, המבוססות על שנת בניית המבנה ומספר הקומות בו, אך אלו ההערכות הקיימות כיום בידי גופי הממשלה".



בשנת 2022 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים³ (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת עלה כי סמכות הרשות המקומית לטפל במבנים מסוכנים, כפי שהיא קבועה בחקיקה, אינה מפרטת את האופן שבו על הרשות להפעיל סמכות זו. זאת ועוד, גופי השלטון המרכזי, בעיקר משרד הפנים בשיתוף משרד הבינוי והשיכון, לא נקטו פעולות כלשהן לקידום הטיפול במבנים מסוכנים מצד הרשויות המקומיות ולא טיפלו בהשלכות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. פערים ניכרים נמצאו גם בנוגע להפעלת סמכות הרשויות המקומיות לטיפול במבנים מסוכנים, פערים אשר לעיתים פוגעים ביעילות הטיפול במבנים מסוכנים ובהסרת הסכנה מהם לציבור. בסיכום הדוח הקודם נכתב כי החשש המתמיד מרעידת אדמה במדינת ישראל, החשש מאסון קריסת מבנים ישנים לא מתוחזקים, בדומה לאירועים שקרו במהלך 2021⁴, ופוטנציאל הנזק הניכר של מבנים מסוכנים מחדדים את הצורך בהסדרת נושא הטיפול במבנים מסוכנים ובצמצום הפערים בין הרשויות.

3 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - יולי 2022, "טיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים" (דוח מבנים מסוכנים).

4 בספטמבר 2021 קרס מבנה בחולון. האירוע הסתיים ללא נפגעים בנפש לאחר שדיירי הבניין נדרשו לפנותו כיממה לפני שקרס בשל הסכנה לחייהם. ראו את דוח מבנים מסוכנים.



נתוני מפתח

לגבי כ- 10% המהווים 84,532 יחידות דיור מתוך כ-810,000 דירות בישראל הטעונות חיזוק, אושרו במצטרב תוכניות התחדשות עירונית עד סוף שנת 2023, מהן: 21,807 במסגרת תוכניות פינוי בינוי, 41,881 במסגרת תוכניות תמ"א חיזוק ועיבוי ו-20,844 במסגרת תוכניות תמ"א הריסה ובנייה	כ-88% (439 מבנים) מהמבנים שהוכרזו כמסוכנים בבת ים וכ-80% (17 מבנים) מהמבנים שהוכרזו כמסוכנים בבאר שבע נבנו לפני שנת 1992, שבה אושרו תקנות המחייבות לבנות מרחב מוגן בכל בנייה חדשה	1,342 מבנים נפגעו פגיעה מהותית במהלך מלחמת חרבות ברזל על פי נתוני מס רכוש נכון לסוף מרץ 2025	כ-810,000 דירות בישראל טעונות חיזוק על פי הערכה משנת 2022⁵ משום שלא נבנו לפי תקן 413 לעמידות מבנים מפני רעידות אדמה
53 מבנים (25%) מתוך 215 מבנים שפורסמו כמבנים מסוכנים באתר המרשתת של עיריית בת ים לא אמורים היו להיות מסווגים כמבנים מסוכנים הן על פי נוהל העירייה והן על פי פעילות העירייה בפועל	בין 59% ל-89% מהמבנים שהוכרזו כמבנים מסוכנים בבת ים משנת 2015 עד שנת 2024 עדיין מוגדרים כמבנים מסוכנים	בין 60% ל-100% מהמבנים שהוכרזו כמבנים מסוכנים בבאר שבע משנת 2015 עד שנת 2024 טופלו בשנתיים הראשונות לאחר ההכרזה עליהם	45 (17%) רשויות מקומיות לא התקינו חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים, נכון למרץ 2025. 4 רשויות מקומיות בלבד חוקקו לראשונה חוק עזר בתקופה שבין שנת 2021 ועד למרץ 2025. 13 רשויות מקומיות בלבד עדכנו בתקופה זו את חוק העזר שלהן בנושא מבנים מסוכנים

5 מתוך: תיאור וניתוח תמ"א 38 והתוכנית המוצעת להחלפתה, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30.1.22.



פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של הרשויות המקומיות ושל משרד הפנים לתיקון הליקויים העיקריים שצינו בדוח הקודם (ביקורת המעקב). ביקורת המעקב נעשתה במשרד הפנים ובשלוש עיריות: **באר שבע, בת ים וקריית ים** (הרשויות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד ראש הממשלה, במשרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון), במשרד החינוך, במשרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה) ובמרכז השלטון המקומי.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



היעדר מעורבות של השלטון המרכזי בקידום הטיפול במבנים מסוכנים - בביקורת הקודמת עלה כי **משרד הפנים ומשרד השיכון** לא נקטו פעולות לקידום הטיפול במבנים מסוכנים מצד הרשויות המקומיות ולא טיפלו בהשפעות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. זאת ועוד, לא נמצאו ממשקי עבודה שוטפים בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה או לגורמי השלטון המרכזי לגבי הטיפול במבנים מסוכנים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: בחלוף כמעט שלוש שנים מהדוח הקודם, שבמהלכן בצל המלחמה נפגעו מבנים נוספים, וכן הערכה כי ניתן אישור לתוכניות התחדשות עירונית רק לגבי כ-10% מהדירות הטעונות חיזוק בהתאם לתקן המחייב לעמידות בפני רעידות אדמה, **משרד ראש הממשלה** פעל באופן מועט לתכלול הטיפול בנושא. להלן פירוט: בינואר ובפברואר 2023 משרד ראש הממשלה ניסה ללא הצלחה לקדם הצעת מחליטים שתכלול מיפוי מבני מגורים והקמת זרוע לחיזוק מבנים ברשות להתחדשות עירונית. בפברואר 2023 ביקש יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ממשרד ראש הממשלה לתכלול את הטיפול בנושא, ובספטמבר 2023 התקבלה החלטת ממשלה שמנחה לגבש הצעת מחליטים הכוללת רק היבטים של חיזוק מבנים והתחדשות עירונית בעשר רשויות מקומיות המצויות בסיכון ובמוקדים סיסמיים, בלא התייחסות לטיפול הנדרש במבנים מסוכנים בכלל ולהגדרת מבנה מסוכן בפרט. גם הצעת מחליטים זו טרם גובשה. יתרה מכך, **משרד הפנים** לא קבע בשיתוף **משרד השיכון** מדיניות שתסדיר את פעולות הרשויות המקומיות ובעלי מבנים לטיפול במבנים מסוכנים. לא זו אף זו, משרד הפנים אף התנער מאחריותו לפעול להסדרת הנושא.



חוק עזר מומלץ לרשויות מקומיות בנושא מבנים מסוכנים - בביקורת הקודמת עלה כי חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לפני יותר מ-50 שנה בנושא הטיפול במבנים מסוכנים אינם מפורטים ואינם כוללים הוראות מהותיות בין היתר בנוגע להגדרת מבנה מסוכן, עריכת סקר, בדיקת מבנה מסוכן ופרסום מידע עליו. יתרה מזו, יש הבדלים בין חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לעיריות ולמועצות המקומיות. בביקורת המעקב נמצא כי למרות החשיבות הרבה בהפעלת סמכותן של הרשויות לטיפול במבנים שעשויים





לסכן את הציבור, המתחדדת בצל הסיכון הרב שאליו חשוף הציבור ממבנים מסוכנים במדינה בכלל ומפגיעה במבנים בעקבות מלחמת חרבות ברזל בפרט, הליקוי **לא תוקן**. **משרד הפנים** לא קידם חוק עזר מומלץ ועדכני אף על פי שהוא מסר בשנת 2016 כי יפעל לפרסום נוסחים מומלצים. זאת ועוד, אף שעל פי דוח הביקורת הקודם ל-49 רשויות מקומיות מתוך 257 רשויות מקומיות (כ-19%) אין חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים, ו-108 רשויות מקומיות מתוך 208 רשויות מקומיות שהתקינו חוק עזר התקינו את חוק העזר שלהן לפני שנת 1990, משרד הפנים לא פעל לכך שרשויות מקומיות יעדכנו את חוקי העזר שלהן בנושא מבנים מסוכנים, לא פעל לכך שרשויות מקומיות שטרם חוקקו חוק עזר בנושא יעשו כן ולא בחן בראי הסקירה הבין-לאומית שהובאה בדוח הקודם את האפשרות למיסוד הוראות ומנגנונים נוספים שעשויים לסייע לרשויות המקומיות לטפל באופן המיטבי בנושא. בביקורת המעקב נמצא כי החל בשנת 2021 ועד למרץ 2025, 17 רשויות מקומיות בלבד חוקקו חוק עזר בנושא מבנים מסוכנים לראשונה או עדכנו את חוק העזר שלהן בנושא מבנים מסוכנים.

התקנת חוקי עזר לטיפול במבנים מסוכנים ברשויות שנבדקו - בביקורת הקודמת עלה כי לעיריות **באר שבע**, **בת ים** ו**קריית ים** חוקי עזר שהותקנו בשנים 1982, 1984 ו-1961 בהתאמה, וכי יש פערים בהגדרות בסיסיות בין חוקי העזר שלהן ובין חוק העזר לדוגמה, המעידים על הפערים בין הרשויות המקומיות לגבי אופן טיפולן במבנים מסוכנים. הומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לבחון את הצורך לעדכן את חוקי העזר שלהן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן** ביחס לעיריית **באר שבע**: היא לא התקינה חוק עזר חדש בנושא טיפול במבנים מסוכנים, ואין בידיה מסמכים המצביעים על דיון בצורך לעדכן את חוק העזר הקיים בנושא מבנים מסוכנים.

בביקורת המעקב נמצא כי חוקי העזר של עיריית **באר שבע** ועיריית **קריית ים** קובעים הוראות כלליות ואינם מפרטים בין היתר בנושאים אלו: האם ובאילו היקפים ותדירות נדרשת רשות מקומית לערוך סקר יזום לאיתור מבנים מסוכנים; אמות המידה לקביעה כי מבנה הוא מסוכן; פרק הזמן הנדרש לבדיקה של מבנה מרגע ההודעה על חשש לקיום מבנה מסוכן; פרסום מידע על היותו של מבנה מסוכן; פרק הזמן שבו נדרש בעל מבנה לבצע את העבודות הנדרשות להסרת הסכנה; אמצעי הזהירות שנדרשת הרשות המקומית לנקוט כשיש חשש למבנה מסוכן; הוראות לפינוי דיירים ממבנה מסוכן. בביקורת הקודמת הומלץ כי **משרד הפנים** יפעל להבטחת אחידות בין ההגדרות הבסיסיות וההסדר לטיפול במבנים מסוכנים בשים לב לשונות שיכולה להתקיים בין רשויות מקומיות עם מאפיינים שונים, דבר שיכול להבטיח שהרשויות המקומיות ינקטו את כלל הפעולות הנדרשות לטיפול במבנים מסוכנים וכן להבטיח את הזכויות ואת החובות החלות על תושבי הרשויות המקומיות שבבעלותם או שבהחזקתם מבנים מסוכנים. בביקורת המעקב נמצא כי משרד הפנים לא פעל להסדרת אחידות ההגדרות הבסיסיות לטיפול במבנים מסוכנים.

קביעת נהלים בנושא הטיפול במבנים מסוכנים ברשויות שנבדקו - בביקורת הקודמת עלה כי לעיריית **קריית ים** אין נוהל לטיפול במבנים מסוכנים; לעיריית **באר שבע** נוהל משנת 2012; ולעיריית **בת ים** נוהל משנת 2017. הנהלים של העיריות באר שבע ובת ים קבעו הוראות להסדרת הליכי הטיפול במבנים על פי דרגות מסוכנותם, אולם הנהלים לא קבעו את פרק הזמן המרבי לבדיקת מבנה שהתקבלה לגביו הודעה כי הוא עשוי להיות מסוכן; לא קבעו את פרק הזמן המרבי לבצוע ביקורת חוזרת או מעקב לאחר משלוח הודעה לבעלי המבנה לתיקון הליקויים; לא הגדירו את תהליך הבקרה והאישור הנדרשים



להזמנות עבודה להסרת סכנה ממבנים מסוכנים המבוצעים על ידי גורמים מטעם העירייה; לא הגדירו "מבנה מסוכן" באמצעות קריטריונים, לרבות הגדרת קריטריונים להבחנה בין רמות סכנה שונות; לא קבעו חובה לפרסם באתר המרשתת העירוני את רשימת המבנים המסוכנים באופן שיאפשר גישה שוטפת לנתונים לכל המעוניין; לא קבעו את פרקי הזמן המרביים למשלוח הודעה לבעלי המבנה ממועד בדיקת המבנה ולהעברת הטיפול בדרישה להסרת הליקויים למחלקה המשפטית; לא הגדירו את אופן תיעוד הטיפול במבנה במערכות המחשוב העירוניות; לא כללו הנחיות המחייבות את גורמי הפיקוח והאכיפה העירוניים להתריע בפני היחידה למבנים מסוכנים על מבנה החשוד כמסוכן; ולא קבעו הוראות לקיום ישיבות ופגישות עבודה עיתיות, העברת מידע באופן שוטף וגיבוש מנגנוני קבלת החלטות באופן המשלב את כל אגפי הרשות המטפלים בנושא מבנים מסוכנים לצורך מעקב שיטתי אחר התקדמות הטיפול במבנים אלו. בביקורת המעקב נמצא כי לגבי עיריית **בת ים** הליקוי **לא תוקן**: עיריית **בת ים** טרם עדכנה את הנוהל שלה. לגבי עיריית **קריית ים** הליקוי **תוקן במידה מועטה**: עיריית **קריית ים** הכינה מסמך נוהל, ומהנדס העירייה ציין כי העירייה פועלת לפיו לכל המוקדם משנת 2022, אך מועד תחילתו ואישורו לא תועד, ואין בו הוראות שיבטיחו טיפול מיטבי במבנים מסוכנים.

הכשרת כוח האדם העוסק במבנים מסוכנים

- בביקורת הקודמת עלה כי **משרד הפנים** לא פרסם הנחיות הנוגעות לתנאי הסף שבהם נדרשים לעמוד העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים, דרישות התפקיד וההכשרה הנדרשת וכן הנחיות הנוגעות למספר העובדים שהרשות המקומית נדרשת לייעד לטיפול במבנים מסוכנים, בהתאם לגודל הרשות או למאפיינים אחרים שיקבע המשרד. זאת ועוד, **משרד הפנים** בשיתוף **משרד השיכון** לא פעלו לקיום הכשרות והשתלמויות לעובדי הרשויות המקומיות בתחום המבנים המסוכנים, להוציא הקורס "מיון מבנים בעקבות מצבי חירום" הכולל חמישה מפגשים, שאותו הפעיל משרד השיכון עוד קודם הביקורת הקודמת. בביקורת המעקב נמצא כי **הליקויים לא תוקנו**.
- בביקורת הקודמת עלה כי עובדים העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים בעיריות **באר שבע, בת ים וקריית ים** לא עברו הכשרה בנושא מבנים מסוכנים. בביקורת המעקב נמצא כי לגבי עיריית **קריית ים** הליקוי **לא תוקן**: מהנדס עיריית **קריית ים**, העובד היחיד העוסק בטיפול במבנים מסוכנים בעירייה, לא השתתף בהכשרה הנוגעת לטיפול במבנים מסוכנים.

בדיקות תקופתיות יזומות לטיפול במבנים מסוכנים

- בביקורת הקודמת עלה כי גם בחלוף כ-16 שנה ממועד פרסום המלצות ועדת היישום של דוח ועדת זיילר⁶ לא הוסדרה החובה לבדוק מבנים מדי תקופה לבחינת יציבותם ומצבם הפיזי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: לא נבחן הצורך בקידום ההסדרה של חובת הבדיקה התקופתית.
- בביקורת הקודמת נמצא כי העיריות **באר שבע, בת ים וקריית ים** לא ערכו סקר מבנים מסוכנים ולא הכינו תוכניות עבודה לאיתור מבנים מסוכנים, וכי **משרד הפנים** לא הנחה בשיתוף **משרד השיכון** את הרשויות המקומיות לבצע סקר מבנים, לרבות

6 ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור, שהוקמה לאחר אסון ורסאי.



פירוט של אופן הכנת הסקר, תדירותו וזהות הגורם הבודק. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים **לא תוקנו**.

הכרזה על מבנה כמבנה מסוכן וטיפול בו - נכון לסוף שנת 2024, עיריית באר שבע הכריזה על 21 מבנים כמבנים מסוכנים; עיריית בת ים הכריזה על 916 מבנים כמבנים מסוכנים; ועיריית קריית ים לא הכריזה על מבנה כמבנה מסוכן בתחומה.

• בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **בת ים** סיווגה את המבנים המסוכנים לפי ארבע דרגות וטיפול בהם באופן שונה מהכתוב בנוהל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה מועטה**. אומנם עיריית בת ים סיווגה את כל המבנים שלגביהם נפתח תיק ממועד הדוח הקודם, בהלימה לתבחינים שמשמשים אותה בפועל, אולם היא טרם הסדירה בכתב את אופן סיווג המבנים שלה. זאת ועוד, מתוך 916 מבנים מסוכנים שעליהם היא הכריזה, 53 מבנים סווגו באתר המרשתת שלה כמבנים מסוכנים אף שלא אמורים היו להיות מסווגים כמסוכנים הן על פי נוהל העירייה והן על פי פעילות העירייה בפועל, ו-109 מבנים סווגו באתר המרשתת שלה כמבנים מסוכנים אף שלא אמורים היו להיות מסווגים כמסוכנים על פי פעילות העירייה בפועל.

• בביקורת הקודמת עלה כי קיימת אי-בהירות לגבי סיווג מבנה כמבנה מסוכן. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן**. **משרד הפנים** לא הנחה בשיתוף **משרד השיכון** את הרשויות המקומיות בנוגע להכרזה על מבנה כמסוכן, לטיפול בו ולהסרת ההכרזה.

תיקון ליקויים על ידי הרשות המקומית וגביית תשלום בגין תיקונים - בביקורת הקודמת נמצא שהעיריית **באר שבע, בת ים וקריית ים** לא קבעו תבחינים למקרים שבהם העירייה תתקן בעצמה ליקויים במבנים מסוכנים ותחייב את בעלי המבנים בעלויות התיקון. כמו כן, בביקורת הקודמת נמצא כי העיריית **באר שבע ובת ים** לא קבעו תבחינים למתן פטור מתשלום עבור תיקון ליקויים במבנים מסוכנים שבוצעו על ידן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים **לא תוקנו**: העיריית **באר שבע ובת ים** לא קבעו תבחינים למתן פטור מתשלום עבור תיקון ליקויים במבנים מסוכנים שבוצעו על ידן. עיריית **באר שבע** לא חייבה בעלי מבנים בעלות טיפול בארבעה מבנים פרטיים שבהם טיפלה בשנים 2021 - 2024 בסכום של כ-46,550 ש"ח. עיריית **בת ים** לא תיקנה בעצמה ליקויים במבנים מסוכנים. עיריית **קריית ים** חייבה בעלי מבנים בעלות טיפול בשני מבנים פרטיים מתוך שלושה שבהם טיפלה בשנים 2021 - 2024 בסכום של כ-443,000 ש"ח, ולגבי המבנה השלישי, העירייה לא גבתה את סכום עלות חיזוק המבנה בסך 144,000 ש"ח בנימוק שהאזור הוכרז כמתחם להתחדשות, ובחלק ממכרז הדיירים היום שיזכה יידרש לשלם את עלות החיזוק.

התנהלות הרשויות המקומיות לאחר קבלת אישור מבעלי דירות כי הליקויים תוקנו - בביקורת הקודמת נמצא כי יש שונות בין הרשויות המקומיות בכל הנוגע לפעולותיהן לבדיקת תיקון הליקויים, וכי אין להן נוהל לבחינת תיקון הליקויים בשטח המבנה לאחר קבלת הצהרת בעלי הדירות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**. העיריית **באר שבע, בת ים וקריית ים** לא גיבשו נהלים לבחינת תיקון הליקויים בשטח המבנה לאחר קבלת הצהרת בעלי הדירות על תיקון ליקויים, **ומשרד הפנים** לא פעל להנחיית הרשויות המקומיות בעניין זה. בפועל עיריית **באר שבע** מסתפקת בהצהרת מהנדס מטעם הבעלים כי הליקויים תוקנו, בכפוף לבדיקה שלה כי מדובר במהנדס מוסמך; עיריית **בת ים** מבצעת בדיקה במבנים באמצעות מהנדסים שעזימם התקשרה כדי לבחון אם תיקון הליקויים בוצע



באופן משביע רצון; ועיריית קריית ים תיקנה בעצמה את הליקויים במבנה שהכריזה עליו כמסוכן.

טיפול הרשויות המקומיות במבני ציבור מסוכנים

• בביקורת הקודמת עלה כי **משרד החינוך** לא קבע חובה לבדוק את יציבותם של מבני החינוך, ו**משרד הפנים** לא פרסם בשיתוף **משרד השיכון** הנחיות או נהלים לביצוע מבדקי בטיחות במבני ציבור. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים **לא תוקנו**.

• בביקורת הקודמת עלה כי העיריות **בת ים** ו**קריית ים** לא קבעו נוהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים **לא תוקנו**: העיריות **בת ים** ו**קריית ים** לא קבעו נוהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים. נמצא כי בפועל: לעיריית **בת ים** מיפוי של מבני ציבור ללא פירוט של שנת בנייתם. היא מבצעת במבני ציבור עבודות להסרת מסוכנות לפי הצורך באמצעות המחלקה למבנים מסוכנים, אולם העירייה אינה מבצעת בהם בדיקות קונסטרוקציה באופן תקופתי. לעיריית **קריית ים** פירוט של מבני החינוך בלבד, ללא פירוט של שנת בנייתם, ובימים אלו מבוצע בעיר סקר נכסי עירייה במטרה להציג את נתוניו במערכת הגיאוגרפית של העירייה. העירייה מטפלת בכשלים הנוגעים ליציבות מבני הציבור אם אלו עולים במהלך בדיקת בטיחות שנתית, אולם אינה מבצעת בדיקות קונסטרוקציה באופן תקופתי למבני הציבור שבתחומה.

• **סיוע השלטון המרכזי בשיפוץ המבנה המסוכן** - בביקורת הקודמת נמצא כי **משרד השיכון** לא פעל לעריכת מיפוי ארצי של מבנים עם סכנות בטיחותיות, לרבות מבנים מסוכנים, ולא גיבש תוכנית לטיפול במבנים אלה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: **משרד השיכון**, **משרד הרווחה** ו**משרד הפנים** לא פעלו לגיבוש תוכנית סיוע ייעודית לבעלי מבנים מסוכנים ולפרסום נוהל בנושא לרשויות המקומיות.

• **סיוע של הרשויות המקומיות במימון תיקון של מבנה מסוכן** - בביקורת הקודמת נמצא כי העיריות **באר שבע**, **בת ים** ו**קריית ים** אינן מציעות לבעלי מבנים מסוכנים סיוע בתיקון ליקויים, והן לא הקימו קרן ייעודית לסיוע במימון עבודות השיפוץ במבנים אלה. בביקורת המעקב נמצא כי העיריות **באר שבע** ו**בת ים** לא בחנו הקמה של קרן ייעודית לסיוע בתיקון ליקויים במבנים מסוכנים.

• **סיוע למי שנאלצים להתפנות ממבנה מסוכן** - סיוע במימון דיור חלופי למחזיקים במבנה מסוכן יכול להינתן על ידי משרד הרווחה באופן חד-פעמי באמצעות הסעיף התקציבי "טיפול במשפחות בחירום" שמועבר לפי דרישה בהתרחש אירועי חירום, בין השאר לדיירים שבתם קרס או שפונו מביתם, בכפוף לאישור המחוז. בסעיף זה נעשה שימוש לסייע לדיירים שנאלצו להתפנות מביתם בעקבות אירוע קריסת המבנה בחולון. סעיף זה נכלל בתקציב התקנה התקציבית "משפחות במצוקה בקהילה", הניתן לרשויות מקומיות לצורכי סיוע למשפחות בהתאם לקריטריונים קבועים מראש. הסיוע באמצעות הסעיף התקציבי "סיוע למשפחות בחירום" מיועד למצבים חריגים שאינם ידועים מראש, בין היתר לדיירים שבתם נהרס והם צריכים לרכוש ציוד ראשוני. הסעיף מנוצל על ידי הרשויות המקומיות לאחר שהגישו באמצעות מחלקת הרווחה של הרשות בקשה למשרד הרווחה לנצל למטרה מסוימת. בביקורת הקודמת נמצא כי אין ל**משרד הרווחה** תוכניות ייעודיות שנועדו לסייע לדיירים שנאלצו להתפנות לפתע מבתיהם, וכי אין ל**משרד הפנים**



נוהל המאפשר ומנחה רשויות לסייע לדיירים בעיתות חירום לרבות מתן מענקים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**.



התקנת חוק עזר ברשויות המקומיות שנבדקו - עיריית בת ים פרסמה חוק עזר חדש בשנת 2022 וכללה בו שינויים בהוראות החוק. עיריית **קריית ים** פעלה להתקנת חוק עזר חדש, ונכון למאי 2025 העירייה העבירה את הנוסח המעודכן לאישור משרד הפנים.

קביעת נהלים בנושא הטיפול במבנים מסוכנים ברשויות המקומיות שנבדקו - בשנת 2024 עיריית **באר שבע** הכינה נהל חדש המגדיר "מבנה מסוכן" באמצעות קריטריונים המשמשים להבחנה בין רמות סכנה שונות, קובע את פרק הזמן המרבי לביצוע ביקורת חוזרת או מעקב לאחר משלוח הודעה לבעלי המבנה לתיקון הליקויים ומגדיר את אופן תיעוד הטיפול במבנה מסוכן במערכות המחשוב העירוניות. נושאים אלה לא הוסדרו בנוהל הקודם. עם זאת, נמצא שעיריית באר שבע לא קבעה בנוהל החדש את הנושאים הללו: פרק הזמן המרבי לבדיקת מבנה שהתקבלה לגביו הודעה כי הוא עשוי להיות מסוכן; פרקי הזמן המרביים למשלוח הודעה לבעלי המבנה ממועד בדיקת המבנה ולהעברת הטיפול בדרישה להסרת הליקויים למחלקה המשפטית; תהליך האישור במחלקות העירייה להזמנות עבודה שתוציא העירייה לצורך הסרת סכנה ממבנים מסוכנים; הוראות המחייבות את גורמי הפיקוח והאכיפה העירוניים להתריע בפני היחידה למבנים מסוכנים על מבנה החשוד כמסוכן; והוראות לקיום ישיבות ופגישות עבודה עיתיות, להעברת מידע באופן שוטף ולגיבוש מנגנוני קבלת החלטות באופן המשלב את כל אגפי הרשות המטפלים בנושא מבנים מסוכנים לצורך מעקב שיטתי אחר התקדמות הטיפול במבנים אלו.

הכשרת כוח האדם העוסק במבנים מסוכנים - בביקורת המעקב נמצא כי העיריות **באר שבע ובת ים** פעלו להכשרת העובדים המטפלים בנושא מבנים מסוכנים, והם השתתפו בהכשרה של משרד השיכון בנושא מיון מבנים בעקבות מצבי חירום.

הכרזה על מבנה כמבנה מסוכן וטיפול בו

- בביקורת הקודמת עלה כי עיריית **באר שבע** לא הכריזה על מבנים שנמצאו בהם ליקויים הנדסיים ושעלולים היו להיות מסוכנים כמבנים מסוכנים, והיא הוציאה צווי הריסה או צווי סגירה למבנים בלי שהם הוכרזו כמבנים מסוכנים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן**. העירייה קבעה הוראות מפורטות שמגדירות את הקריטריונים לסיווג מבנים ואת הליכי הטיפול בהם, ומשנת 2022 ועד שנת 2024 היא לא סיווגה מבנים בדרגה 2 או בדרגה 3 בלי להכריז עליהם כמבנים מסוכנים. זאת ועוד, העירייה לא הוציאה צווי הריסה או צווי סגירה למבנים בלי שהכריזה עליהם כמבנים מסוכנים.
- בביקורת הקודמת נמצא כי עיריית **קריית ים** לא קבעה קריטריונים להכרזה על "מבנה מסוכן" בתחומה, לא היו ברשותה נתונים מרוכזים לגבי מכתבי ההתראה ששלחה על מסוכנות מבנים, והיא לא ניהלה מעקב אחר הטיפול במבנים אלה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה**. העירייה קבעה מסמך נוהל שקבע קריטריונים להבחנה בין רמות סכנה שונות של מבנים, ויש ברשותה נתונים מרוכזים לגבי מכתבי



ההתראה ששלחה הכולל מעקב אחר הטיפול במבנים. אולם, במשך שנתיים הכריזה העירייה על מבנה אחד כמבנה מסוכן ושלחה מכתבי התראה לגבי שישה מבנים נוספים אחרים. מסמך הנוהל מפרט את פעילות העירייה הנדרשת לגבי כל אחד מהקריטריונים באופן כללי, ללא פירוט לגבי הגורם האחראי בעירייה לביצוע כל פעילות, הזמן הנדרש לביצועה ואופן פעילות העירייה הנדרש נוכח אי-תיקון הליקויים בכל מקרה.

טיפול הרשויות המקומיות במבני ציבור מסוכנים - עיריית באר שבע קבעה נוהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים, ולפיו היא תבצע בדיקות קונסטרוקציה למבני ציבור פעם בחמש שנים ותבצע בהם עבודות להסרת מסוכנות לפי הצורך באמצעות מחלקת בטיחות ואגף האחזקה.

סיוע של הרשויות המקומיות במימון תיקון של מבנה מסוכן - עיריית קריית ים הגדילה את התקציב הייעודי שאישר משרד הפנים בשנת 2021 בסכום של 500,000 ש"ח באמצעות השתתפות בעלי מבנים בעלות תיקונם, כך שנכון לסוף שנת 2024 תקציב זה עמד על סכום של כ-930,000 ש"ח. העירייה עשתה שימוש ב-788,000 ש"ח מתקציב זה בעבור חיזוק מבנים, ייעוץ חיצוני, משלוח מכתבים ועבודות חיזוק של מבני ציבור, מתוכם כ-406,000 ש"ח בעבור חיזוק מבנים פרטיים.

עיקרי המלצות הביקורת

על **משרד ראש הממשלה** לפעול לכך שבמסגרת דיוני הצוות הבין-משרדי שהקים להסדרת הטיפול במבנים מסוכנים ייקבעו הפעולות שעל כל אחד מהגורמים מצד השלטון המרכזי בגזרתו, **לרבות משרדי הפנים והשיכון**, לנקוט כדי להסדיר היבטים שונים של הטיפול במבנים מסוכנים העשויים לסכן חיי אדם ובכלל זה לפעול בהקדם לאישור הצעת מחליטים שתעסוק בטיפול במבנים מסוכנים, אשר קידומה הושהה בפברואר 2023.

על **משרד הפנים** לנקוט פעולות שיביאו לעדכון חוקי העזר העוסקים בטיפול הרשויות המקומיות במבנים מסוכנים, בין באמצעות פרסום חוק עזר מומלץ עדכני ובין באמצעות עידוד הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר עדכניים לטיפול במבנים מסוכנים.

מומלץ כי עיריית **באר שבע** תעדכן את חוק העזר הישן שאינו מסדיר תחומים מהותיים בטיפול במבנים מסוכנים בשים לב להסדרים שנקבעו בחוקי עזר של רשויות מקומיות אחרות. עוד מומלץ כי **משרד הפנים** יפעל להבטחת אחידות של ההגדרות הבסיסיות לטיפול במבנים מסוכנים ושל הסדר הטיפול בהם שנקבעו בחוקי העזר של הרשויות המקומיות השונות.

מומלץ לעיריית **בת ים** לעדכן את נוהלי העבודה שלה בנושא מבנים מסוכנים, ומומלץ לעיריית **באר שבע** לשלב בנוהל מבנים מסוכנים הוראות נוספות. על עיריית **קריית ים** לפעול לאישור מסמך הנוהל בעירייה ולתעד את הליך אישורו. בד בבד עם אישורו של הנוהל מומלץ לעיריית **קריית ים** לשלב בנוהל הוראות נוספות.



נוכח גילם ההולך ומתקדם של המבנים בישראל ונוכח היפגעותם של מבנים במהלך הלחימה, על **משרד הפנים** בשיתוף **משרד השיכון** לבחון את הצורך בבדיקה תקופתית של מבנים ולקבוע חובת בדיקה מסוג זה בהתאם להמלצות דוח ועדת זיילר.

מומלץ לעיריות **באר שבע, בת ים וקריית ים** לערוך תוכנית עבודה סדורה לבדיקת המבנים שבתחומן ולפעול ליישומה. תוכנית כזו צריכה להתאים למשאבי הרשות המקומית, ואפשר לפרוס את ביצועה על פני כמה שנים. על **משרד הפנים** בשיתוף **משרד השיכון** לגבש הנחיות לרשויות המקומיות העוסקות בביצוע סקרים יזומים לאיתור מבנים מסוכנים ולהנחות אותן להכין תוכניות עבודה רב-שנתיות לאיתור מבנים מסוכנים ולטיפול בהם, הכוללות קריטריונים שעל פיהם יבוצעו סקרים אלו ולפעול לקיים בקרה אחר יישומן.

על עיריית **בת ים** להסדיר בנוהל כתוב את אופן סיווג המבנים, הליכי הטיפול בהם בפועל ופרסום המבנים המסוכנים תוך הקפדה כי משמעות פרסום מבנה תהיה ברורה, ולהקפיד לפעול בהתאם לנוהל.

על עיריית **קריית ים** להקפיד כי נוהל העירייה יפרט את פעילות העירייה הנדרשת לגבי כל אחד מהקריטריונים שהגדירה, לרבות הגורם האחראי לביצועה וזמן ביצועה הנדרש.

על **משרד הפנים** בשיתוף **משרד השיכון** לקבוע אמות מידה שלפיהן יכריזו הרשויות המקומיות על מבנים מסוכנים ולבחון את המשך הטיפול בהם. משרד מבקר המדינה מדגיש שמדובר בפעולה יסודית והכרחית כדי לקדם את הטיפול במבנים מסוכנים ולהבטיח אחידות בין הרשויות המקומיות באופן הטיפול.

על העיריות **באר שבע, בת ים וקריית ים** לקבוע תבחינים ברורים לגבי המקרים שבהם הרשות המקומית נדרשת לטפל בליקויים בעצמה ולפעול בהתאם להם. על העיריות **באר שבע, בת ים וקריית ים** לקבוע תבחינים שלפיהם יפטרו מתשלום בעלי מבנים עבור תיקון ליקויים במבנים מסוכנים שהן מבצעות, תוך מתן משקל לתקצוב הנדרש לכך, וכן לפרסם את התבחינים האלה לציבור ולפעול בהתאם לאמור בהם.

מומלץ לעיריות **באר שבע, בת ים וקריית ים** לגבש נהלים לבחינת תיקון הליקויים שיקבעו בין היתר את זהות הגורם שיבדוק את תיקון הליקויים, מהו פרק הזמן המרבי לאחר קבלת הצהרה מבעלי הדירות לביצוע בדיקה בשטח, אופן הערעור על קביעות מהנדס מטעם העירייה, תשלום אגרה עבור ביצוע הבדיקות, הוראות למקרה שרק חלק מהליקויים תוקנו וקביעה אם הליקויים הנותרים לכשעצמם מותירים את ההכרזה על מסוכנות מבנה על כנה. עוד מומלץ ל**משרד הפנים** להנחות את הרשויות המקומיות לעניין התנהלותן מול בעלי המבנים המסוכנים הפועלים לתיקון הליקויים.

מומלץ ל**משרד הפנים** בשיתוף **משרד השיכון** לקבוע הוראות לעניין בדיקה תקופתית עיתית של יציבות מבני ציבור ודרכי הטיפול בהם שיכללו בקרה על יישומן. מומלץ ל**משרד החינוך** לקבוע הוראות לגבי בדיקת יציבותם של מבני החינוך. מומלץ לעיריות **בת ים וקריית ים** לקבוע נוהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמבנים מסוכנים ולפעול בהתאם לאמור בו.

מומלץ ל**משרד השיכון** לפעול לגיבוש תוכנית סיוע ייעודית לתיקון מבנים עם סכנות בטיחותיות באמצעות תוכנית רב-שנתית כלל-ארצית. מומלץ ל**משרד הפנים** בשיתוף



משרד השיכון ומשרד הרווחה לפעול לגיבוש תוכנית סיוע ייעודית לבעלי מבנים מסוכנים וכן לפרסם נוהל מנחה בנושא סיוע ייעודי לבעלי מבנים מסוכנים לרשויות המקומיות.

מומלץ לעיריות **באר שבע ובת ים** להקצות תקציב ייעודי לכך ולהקים קרנות ייעודיות שתכליתן לסייע לבעלי המבנים המסוכנים לתקנם, לרבות בדרך של הלוואה, וכל זאת בהתאם לקריטריונים שייקבעו. 💡

מומלץ ל**משרד הרווחה** לגבש תוכניות סיוע ייעודיות לדיירים במבנים מסוכנים שנאלצו להתפנות מבתם בגלל מסוכנות המבנים. כן מומלץ ל**משרד הפנים** להנחות את הרשויות המקומיות לגבי כללים למתן סיוע בשעת חירום למפונים מבתם בגלל מסוכנות המבנים. 💡

דוגמאות למבנים מסוכנים ברשויות המקומיות שנבדקו



תמונה 2: מבנה מסוכן **בבת ים**,
צולמה באפריל 2022



תמונה 1: מבנה מסוכן ב**באר שבע**,
צולמה בדצמבר 2024

המקור: עיריות **באר שבע ובת ים**.



דוגמאות למבנים שנפגעו מירי טילים במלחמת חרבות ברזל



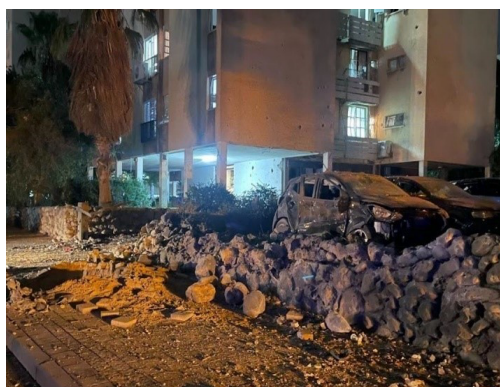
תמונה 4: מבנה בבאר שבע



תמונה 3: מבנה בבאר שבע



תמונה 6: מבנה בקריית ים



תמונה 5: מבנה בבית ים

המקור: עיריות באר שבע, בת ים וקריית ים. מבנים אלו לא הוגדרו כמסוכנים לפני שנפגעו.



סיכום

בדוח הקודם התריע מבקר המדינה כי שילוב הנסיבות של מאות אלפי מבנים שנבנו בארץ, כ- 810,000 דירות שנבנו בעיקר בשנות ה-50 ובשנות ה-60 של המאה העשרים, ללא תקן מחייב לעמידותם בפני רעידות אדמה, גילם ההולך ומתקדם עם השנים של המבנים, הקושי לתחזק מבנים אלו בגלל אופי הבעלות עליהם והיעדר אסדרה מקיפה לנושא התחזוקה מייצר פוטנציאל למבנים מסוכנים רבים בישראל. ממצאי הדוח הקודם הצביעו על כך כי סמכות הרשות המקומית לטפל במבנים מסוכנים, כפי שהיא קבועה בחקיקה, אינה מפרטת את האופן שבו עליה להפעיל סמכות זו. אף על פי שמדובר בנושא חשוב ומורכב, שטיפול מיטבי בו מחייב מעורבות של גורמים מקצועיים, מוסמכים ובעלי ניסיון, כל רשות מתמודדת עימו בעצמה, כמיטב הבנתה. זאת ללא הגדרה של מהו מבנה מסוכן, ללא קביעת מהות הבדיקות השוטפות שעל הרשויות המקומיות לבצע ותדירותן, ללא קביעת אופן הטיפול הנדרש במבנה מסוכן ואופן הניהול השוטף שלו וללא קביעת רמת ההכשרה הנדרשת לטיפול במבנה מסוכן, בהיעדר הכשרות שוטפות וטיפול רמת ידע איכותית בקרב העוסקים בתחום.

מדוח המעקב עולה תמונת מצב עגומה ולפיה למרות חומרת הליקויים שעלו בדוח הקודם, ואף על פי שמשרד ראש הממשלה זיהה כבר בשנת 2021 את הריק (ואקום) השורר בטיפול בנושא, ולמרות הדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, ובצל המלחמה שגרמה לנזקים רבים למבנים, חלקם עד כדי צורך להורסם, לא התקדם הטיפול בנושא. כך, בחלוף הזמן מפרסום הדוח הקודם, משרד ראש הממשלה, משרד הפנים בשיתוף משרד השיכון אף לא השלימו את הצעד הראשון וההכרחי של ניסוח הגדרה ארצית ומחייבת הקובעת מהו מבנה מסוכן, ואף לא קיימו דיון בנושא או קידמו פעילות עם גורמי מקצוע לגבי ניסוח ההגדרה המתבקשת, כל שכן הקצו תקציבים לנושא. זאת ועוד, משרד הפנים המשיך להתנער מאחריותו להסדרת הנושא בשלטון המקומי, חרף המלצות משרד מבקר המדינה והערותיו.

אומנם מקצת הליקויים תוקנו, ובין היתר כלל עובדי העיריות באר שבע ובת ים העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים השתתפו בהכשרה בנושא; עיריית בת ים התקינה חוק עזר חדש לטיפול במבנים מסוכנים; עיריית באר שבע הכינה נוהל חדש, ועיריית קריית ים הכינה מסמך נוהל שלא ברור מועד תחילתו ואישורו ואישרה תקציב ייעודי למימון חיזוק מבנים העלולים להיות מסוכנים. אולם עדיין ליקויים רבים נותרו בעינם: בין היתר בשנים 2021 - 2024 לא ערכו העיריות באר שבע, בת ים וקריית ים סקר מבנים מסוכנים ולא תכננו תוכניות עבודה לבדיקת המבנים שבתחומן על פי קריטריונים; העיריות לא קבעו תבחינים למקרים שבהם העירייה תתקן בעצמה ליקויים במבנים מסוכנים ותפטור את בעלי הדירות מתשלום; והעיריות בת ים וקריית ים לא קבעו נוהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים. גם משרד החינוך לא קבע הוראות לביצוע בדיקה תקופתית ליציבותם של מוסדות חינוך שבאים בשעריהם מאות תלמידים מדי יום ביומו.

על משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים בשיתוף משרד השיכון ומשרד החינוך לפעול ללא דיחוי כדי לאסדר את הטיפול במבנים מסוכנים ולהגן בכך על חיי אדם. טיפול נאות במבנים מסוכנים חיוני לשמירה על חיי אדם ולמניעת אסון. הרשויות שנבדקו - העיריות באר שבע, בת ים וקריית ים, וכן כלל הרשויות בישראל, נדרשות להניע עשייה מיידית כדי לוודא כי אכן תחום הטיפול במבנים מסוכנים מנוהל בצורה מיטבית, וכי אכן הרשות המקומית עושה שימוש מושכל בסמכותה לפעול להגנת חיי תושביה בתחום הטיפול במבנים מסוכנים.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	משרד הפנים ומשרד השיכון לא נקטו פעולות לקידום הטיפול במבנים מסוכנים מצד הרשויות המקומיות ולא טיפלו בהשפעות הכלכליות והחברתיות שיש לדבר. זאת ועוד, לא נמצאו ממשקי עבודה שוטפים בין הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה או לגורמי השלטון המרכזי לגבי הטיפול במבנים מסוכנים.	משרד ראש הממשלה משרד הפנים משרד השיכון	מעורבות השלטון המרכזי בקידום הטיפול במבנים מסוכנים
			←	חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לפני יותר מ-50 שנה בנושא הטיפול במבנים מסוכנים אינם מפורטים ואינם כוללים הוראות מהותיות בין היתר בנוגע להגדרת מבנה מסוכן, עריכת סקר, בדיקת מבנה מסוכן ופרסום מידע עליו. יתרה מכך, יש הבדלים בין חוקי העזר לדוגמה שפרסם משרד הפנים לעיריות ולמועצות המקומיות.	משרד הפנים	חקיקת חוק עזר לדוגמה
			←	חוקי העזר של העיריות בת ים באר שבע ו קריית ים אינם מסדירים תחומים מהותיים בטיפול במבנים מסוכנים. יש פערים בהגדרות הבסיסיות בין חוקי העזר של הרשויות המקומיות המבוקרות וכן בינם ובין חוק העזר לדוגמה.	עיריית באר שבע עיריית בת ים עיריית קריית ים משרד הפנים	התקנת חוק עזר ברשויות המקומיות שנבדקו



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				לעיריית באר שבע נוהל משנת 2012, שבו אין קריטריונים להגדרת "מבנה מסוכן" ואין לוחות זמנים לטיפול במבנים מסוכנים.	עיריית באר שבע	קביעת נהלים בנושא הטיפול במבנים מסוכנים ברשויות המקומיות שנבדקו
				לעיריית בת ים נוהל משנת 2017, ובנוהל זה לא נקבעו הוראות להסדרת נושאים שונים.	עיריית בת ים	
				לעיריית קריית ים אין נוהל לטיפול במבנים מסוכנים.	עיריית קריית ים	
				משרד הפנים לא פרסם הנחיות הנוגעות לתנאי הסף שבהם נדרשים לעמוד העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים, לדרישות התפקיד ולהכשרה הנדרשת, וכן הנחיות הנוגעות למספר העובדים שהרשות המקומית נדרשת לייעד לטיפול במבנים מסוכנים.	משרד הפנים	הכשרת כוח האדם העוסק במבנים מסוכנים
				משרד הפנים ומשרד השיכון לא פעלו לקיום הכשרות והשתלמויות לעובדי הרשויות המקומיות בתחום המבנים המסוכנים, להוציא הקורס "מיון מבנים בעקבות מצבי חירום" של משרד השיכון הכולל חמישה מפגשים שאותו הפעיל משרד השיכון עוד קודם לביקורת הקודמת.	משרד הפנים ומשרד השיכון	
				עובדים העוסקים בטיפול במבנים מסוכנים בעיריות באר שבע, בת ים וקריית ים לא עברו הכשרה בנושא מבנים מסוכנים.	עיריית באר שבע	
					עיריית בת ים	
					עיריית קריית ים	



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				משרד הפנים לא הנחה בשיתוף משרד השיכון את הרשויות המקומיות בנוגע להכרזה על מבנה כמסוכן, לטיפול בו ולהסרת ההכרזה.	משרד הפנים ומשרד השיכון	הכרזה על מבנה כמסוכן וטיפול בו
				עיריית באר שבע לא הכריזה על מבנים שנמצאו בהם ליקויים הנדסיים ושעלולים היו להיות מוכרזים כמבנים מסוכנים, והיא הוציאה צווי הריסה או צווי סגירה למבנים בלי שהם הוכרזו כמבנים מסוכנים.	עיריית באר שבע	
				עיריית בת ים סיווגה את המבנים המסוכנים לפי ארבע דרגות וטיפול בהם באופן שונה מהכתוב בנחלה.	עיריית בת ים	
				עיריית קריית ים לא קבעה קריטריונים להכרזה על "מבנה מסוכן" בתחומה, לא היו ברשותה נתונים מרוכזים לגבי מכתבי ההתראה ששלחה על מסוכנות מבנים, והיא לא ניהלה מעקב אחר הטיפול במבנים אלה.	עיריית קריית ים	



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת טיפול הרשויות המקומיות במבני ציבור מסוכנים
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	משרד החינוך לא קבע חובה לבדוק את יציבותם של מבני החינוך.	משרד החינוך	
			←	משרד הפנים לא פרסם בשיתוף משרד השיכון הנחיות או נהלים לביצוע מבדקי בטיחות במבני ציבור.	משרד הפנים	
			←		משרד השיכון	
				עיריית באר שבע קבעה נוהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים.	עיריית באר שבע	
			←	עיריית בת ים וקריית ים לא קבעו נהל עבודה המסדיר את הליכי הטיפול במבני ציבור החשודים כמסוכנים.	עיריית בת ים	
			←		עיריית קריית ים	

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ה-2025



המרחב הציבורי

**אספקת חשמל
ברשויות המקומיות
הדרוזיות ברמת
הגולן -
ביקורת מעקב**



אספקת חשמל ברשויות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - ביקורת מעקב

רקע

משק החשמל נחלק לכמה מקטעי פעילות, החל משלב ייצור החשמל ועד למכירתו לצרכנים. מקטעים אלה כוללים את מקטע החלוקה ואת מקטע האספקה. פעילויות החלוקה והאספקה של החשמל לתושבי המדינה מבוצעות על ידי חברת החשמל לישראל בע"מ (חברת החשמל). לגבי המועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן, הן שמחלקות ומספקות חשמל לתושביהן, באופן חריג לפעילות מוניציפלית מקובלת ובאופן חריג מהמקובל בארץ.



נתוני מפתח

1 מ-4 מועצות מקומיות

בתחום המועצה המקומית **מג'דל שמס** שלושה מארבעה אזורים עברו לאחריות חברת החשמל. לעומת זאת, המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מסעדה** ועין **קיניה** לא קידמו את הליך מעבר חלוקת החשמל ואספקתו לחברת החשמל

100 מיליון ש"ח

בביקורת הקודמת נמצא כי זהו היקף ההשקעה שנדרשה המועצה המקומית **מג'דל שמס** לבצע לשדרוג תשתיות החשמל בתחומה לפני העברת האחריות לרשת החשמל לחברת החשמל. בביקורת המעקב עלה כי החסם של תשלום עבור שדרוג רשת החשמל לפני העברתה לאחריות חברת החשמל בארבע המועצות הוסר

17 שנאים

מספר השנאים שהמועצה המקומית **מג'דל שמס** ביצעה בהם בספטמבר 2019 מדידות לבדיקת רמת הקרינה הבלתי מייננת. **המועצות המקומיות בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** לא ביצעו בדיקות קרינה לשנאים בתחומן

כ-30 מיליון ש"ח

סכום ההשקעה של ארבע המועצות המקומיות בשנים 2020 - 2024 לשדרוג תשתיות החשמל בתחומן: המועצה המקומית **מג'דל שמס** השקיעה כ-14 מיליון ש"ח. המועצה המקומית **בוקעאת'א** - כ-9 מיליון ש"ח; המועצה המקומית **מסעדה** - כ-3.4 מיליון ש"ח והמועצה המקומית **עין קיניה** - כ-3.3 מיליון ש"ח

49% בלבד

שיעורי הגבייה **בבוקעאת'א** בגין צריכת החשמל השוטפת לשנת 2023; **במסעדה** שיעורי הגבייה היו כ-82%, **במג'דל שמס** כ-95% ובעין **קיניה** כ-99%

13%

שיעור הפחת בגין צריכת החשמל **במועצה המקומית בוקעאת'א** בשנת 2023, **במג'דל שמס** כ-6%; **מסעדה** כ-13.7% ועין **קיניה** כ-6%

פעולות הביקורת

בשנת 2019 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "אספקת חשמל במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן" (הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בחודשים נובמבר-דצמבר 2024 עשה משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב לגבי פעילותן של ארבע המועצות





המקומיות **מג'דל שמש, בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** לתיקון הליקויים ויישום ההמלצות שצוינו בדוח הוקדם והנוגעים לניהול משק החשמל שבתחום שיפוטן (ביקורת המעקב). נוסף על כך, בביקורת המעקב בדק משרד מבקר המדינה נושא חדש שלא נבדק בביקורת הקודמת - אספקת החשמל לאגודות חקלאיות על ידי המועצות המקומיות. בדיקות השלמה נעשו בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה **מעלה חרמון** (הוועדה המקומית), **ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל** (רשות החשמל) ובחברת החשמל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הניסיונות להסדרת משק החשמל - הביקורת הקודמת העלתה כי הדיונים בין חברת החשמל לבין שלוש המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** לא הבשילו לכדי הסכם להעברת רשת החשמל לאחריות חברת החשמל. בביקורת המעקב עלה כי נכון לינואר 2025, שלוש המועצות המקומיות לא הצטרפו למתווה המשופר משנת 2022¹ להעברת רשת החשמל ואף לא קיימו מגעים עם חברת החשמל בנוגע להעברת רשת החשמל שבתחומן לאחריותה של חברת החשמל, על אף ההקלות במתווה המשופר לעומת המתווה הקודם.



הניסיונות להסדרת משק החשמל - העברת האחריות לחלוקת החשמל ואספקתו בשטח הבנוי **במג'דל שמש** לחברת החשמל עדיין לא הושלמה, למרות התחייבות המועצה לעשות זאת עד נובמבר 2024. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה** במועצה המקומית **מג'דל שמש**, ואילו במועצות המקומיות **בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** הליקוי **לא תוקן**. הדבר עלול להשפיע על רמת התחזוקה ולהגביר את הסכנות הבטיחותיות מרשת החשמל בשלוש מועצות אלה.



עלות רשת החשמל - בדוח הקודם נאמר כי חברת החשמל הכינה סקירה ובה ציינה כי אם תקבל את האחריות לאספקת שירותי חשמל לתושבי ארבע המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה**, יושנו עליה עלויות כבדות שיכולות להגיע לעשרות מיליוני ש"ח לכל אחת מארבע המועצות המקומיות, והדבר היווה חסם בפני העברת הרשת בארבע המועצות לאחריותה. בביקורת המעקב עלה כי החלטת רשות החשמל ממאי 2022 (המתווה המשופר) מקילה בפועל את הליך העברת רשת החשמל לחברת החשמל ומפחיתה את החסמים שהיו במתווה קודם לכן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן באופן מלא ברשות החשמל; תוקן במידה רבה** במועצה המקומית **מג'דל שמש**, וזאת לאחר הסרת החסם של קבלת תשלום עבור עלות הרשת, שבעטיו העבירה המועצה המקומית **מג'דל שמש** את האחריות למתן שירותי חשמל לחברת

1 השינוי העיקרי לעומת המתווה הקודם משנת 2009 הוא ביטול חובת המחלק המעביר (המועצה) לשפר את הרשת וקביעת מגננון פשוט להתחשבות עבור עלות רכיבי הרשת במחירים נורמטיביים.



החשמל בשלושה מארבעת האזורים שבתחומה; ואילו במועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מסעדה** ו**עין קיניה** הליקוי **לא תוקן**.

מילוי דרישות חוק התכנון והבנייה - הביקורת הקודמת העלתה כי המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מג'דל שמס**, **מסעדה** ו**עין קיניה** חיברו בתים לחשמל בלי שיוצגו להן טופס 4 כמתחייב. עוד העלתה הביקורת כי המועצות המקומיות לא דרשו מבעלי המבנים להמציא להן היתרי בנייה שהונפקו על ידי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה **מעלה חרמון**, כדי לעמוד על מקומם של המבנים, על שטחם ועל ייעודם, ואף לא דרשו מהם להגיש תוכניות של רשת החשמל במבנים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן** בארבע המועצות המקומיות. המועצות המקומיות **מג'דל שמס**, **בוקעאת'א**, **מסעדה** ו**עין קיניה** המשיכו לחבר בתים לחיבור חשמל קבוע בלי שיוצג להן טופס 4. נוסף על כך, הן אינן דורשות מבעלי המבנים להגיש להן תוכניות של רשת באותם מבנים.

בחנית פתרונות לבתים שאי אפשר להוציא להם היתר - בביקורת הקודמת הועלה כי הוועדה המקומית **מעלה חרמון** והמועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מג'דל שמס**, **מסעדה** ו**עין קיניה** לא הביאו לבחינת הגופים המוסמכים, לרבות מינהל התכנון ומשרד הפנים, את הצורך בפתרונות לדרישת חברת החשמל להמצאת טופסי אכלוס, בזמן שידוע שלרוב הבתים בתחום הוועדה המקומית אין אישור לטופס כזה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן** בארבע המועצות המקומיות, וכי הן לא פעלו לקבלת פטור מתעודת גמר לצורך חיבור לחשמל לגבי מבנים שאי אפשר להוציא להם היתר.

חיבור החשמל לבקתות חקלאיות - הנושא נבדק לראשונה בביקורת המעקב. בביקורת המעקב עלה כי במרחב התכנון בשטחים החקלאיים המצויים בתחום המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מג'דל שמס** ו**מסעדה** פועלות אגודות שיתופיות חקלאיות העוסקות בענייני החקלאים ומייצגות אותם בשלוש המועצות (האגודות החקלאיות). האגודות החקלאיות בתחום המועצות המקומיות **מג'דל שמס** ו**מסעדה** רוכשות חשמל מחברת החשמל, והאגודות בתחום המועצה המקומית **בוקעאת'א** רוכשות חשמל מהמועצה. האגודות החקלאיות רוכשות את החשמל באמצעות מוני חשמל ומוכרות את החשמל לבעלי צימרים ומבנים חקלאיים (עיזבות) הנמצאים בשטחי השיפוט שלהן ללא פיקוח וללא בקרה של המועצות. מסיון שערך צוות מבקר המדינה ב-12.2.25 עולה כי מאות בקתות חקלאיות בשטחים החקלאיים מסביב לבריכת רם, בתחום השיפוט של שתי המועצות המקומיות **מג'דל שמס** ו**מסעדה** ובשטחים החקלאיים בתחום השיפוט של המועצה המקומית **בוקעאת'א**, מחוברות לחשמל באמצעות חיבורים פירטיים. נוסף על כך נמצא כי בשנת 2022 חיברה המועצה המקומית **בוקעאת'א** לרשת החשמל, על דעת ראש המועצה הקודם, בקתה שנמצאת במרחק של חמישה ק"מ מגבול תחום השיפוט של המועצה, על שפת בריכת רם. במועצה המקומית אין מידע או תיעוד לגבי קבלת ההחלטה בעניין ומימון עלויות החיבור.

עמידה בדרישות חוק הקרינה הבלתי מייננת - בביקורת הקודמת נמצא כי מתקני החשמל במועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מג'דל שמס**, **מסעדה**, ו**עין קיניה** אינם עומדים בתקנים ובדרישות שנקבעו בחוק הקרינה הבלתי מייננת. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה** במועצה המקומית **מג'דל שמס**, **ולא תוקן** במועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מסעדה** ו**עין קיניה**. בביקורת המעקב עלה כי שלוש המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **עין קיניה** ו**מסעדה** לא ביצעו מדידות של עוצמת הקרינה במתקני החשמל



ולא בדקו אם קיימת חריגה ברמות החשיפה של תושביהן לקרינה. המועצה המקומית **מג'דל שמס** ביצעה בספטמבר 2019 מדידות בשנאים המותקנים על עמודי חשמל ברחבי המועצה, כדי לקבל אישור על רמת הקרינה. תוצאות המדידות הראו כי רמות הקרינה נמצאות בתחום ההמלצות של משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה.

ביצוע בדיקות של תקינות רשת החשמל לפני חיבור בתים לרשת החשמל - בביקורת הקודמת עלה כי בארבע המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה** לא נמצאו מסמכים כלשהם המעידים על ביצוע בדיקות מוקדמות של תקינות מערכת החשמל במבנים ועל פיקוח על עבודות החיבור, כדי לוודא שהן בוצעו בהתאם לכללים ולתקנים המקובלים ושאינן במערכות החשמל משום סכנה בטיחותית לשלום הדיירים ולכלל הציבור. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה** בארבע המועצות המקומיות. ברוב המקרים ארבע המועצות המקומיות חיברו את הבתים לרשת החשמל רק לאחר שנמסרו להן התוצאות של הבדיקות המוקדמות שנעשו על ידי חשמלאי מוסמך לגבי תקינות מערכת החשמל באותם מבנים.

מצב עמודי החשמל ומיגונם - בביקורת הקודמת נמצא כי ארבע המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה** לא התקינו מגיני טיפוס על עמודי המתכת המוצבים בתחומן. יצוין כי עמודי החשמל מורכבים מצלעות מתכת מסורגות, המשמשות סולם טיפוס למרומי העמוד ועלולות להגביר את הסיכון לחייו ולבטיחותו של המטפס. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה** במועצות המקומיות **מג'דל שמס ומסעדה**. במועצות המקומיות **בוקעאת'א ועין קיניה** הליקוי **לא תוקן**. עלה כי המועצות המקומיות **מג'דל שמס ומסעדה** פעלו למיגון רוב העמודים שבתחומן מפני טיפוס והציבו שלטי אזהרה. המועצות המקומיות **בוקעאת'א ועין קיניה** לא ביצעו מיגון כאמור לכל עמודי החשמל בתחומן.

קרבת רשת החשמל לבתים - בביקורת הקודמת העלתה מקרים רבים שבהם רשת החשמל במועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה** קרובה למבנים שלא בהתאם לתקן הקבוע בחוק החשמל ובתקנות רשתות חשמל עיליות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **תוקן במידה רבה** בארבע המועצות המקומיות. הן טיפלו בסוגיית כבלי החשמל הקרובים לבתים, וכי חל שיפור ניכר בעניין, אך עדיין קיימים מקרים ספורים שבהם רשת החשמל במועצות המקומיות קרובה למבנים שלא בהתאם לתקן הקבוע בחוק החשמל ובתקנות רשתות חשמל עיליות.

ניהול משק החשמל כמשק סגור - בביקורת הקודמת העלתה כי המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה** לא ניהלו את משק החשמל שלהן כמשק סגור באופן שיאפשר להן לתכנן את תשתיות החשמל ולהשקיע בהן לטווח רחוק, ובפועל הן השתמשו בחלק מהכנסותיהן לתקציבן השוטף. זאת ועוד, המועצות המקומיות לא השקיעו בתשתית החשמל, בתחזוקתה ובשדרוגה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן** במועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה**. בניגוד לתגובתן של המועצות המקומיות **מג'דל שמס ועין קיניה** על הדוח הקודם. המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה** עדיין אינן מנהלות את משק החשמל שלהן כמשק סגור ונפרד כמתחייב מהנחיות משרד הפנים. עוד עלה בביקורת המעקב כי המועצה המקומית **מג'דל שמס** קיבלה ביולי 2020 אישור ממשרד הפנים להכליל את העודפים מהכנסות ממשק החשמל בתקציבה השוטף, ולא לנהל את משק החשמל כמשק סגור.



שיעורי גבייה בגין צריכת חשמל - הביקורת הקודמת העלתה כי הגבייה במועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש ומסעדה אינה מלאה ומבוצעת בצורה לא יעילה, ונמצאו פיגורים גדולים בתשלומים וחובות אבודים שאינם ניתנים לגבייה. בביקורת המעקב עלה כי במועצה המקומית מסעדה הליקוי **תוקן במידה מועטה, ובמועצה המקומית בוקעאת'א הליקוי **לא תוקן**. נמצא כי שיעורי הגבייה במועצה המקומית בוקעאת'א ירדו בכ-20% בשנים 2021 - 2023, לעומת שיעורם בשנת 2020, והיו בממוצע כ-51% בלבד. לגבי המועצה המקומית מסעדה, בשנת 2020 נרשם במועצה שיעור גבייה של 84.6%, ובשנת 2021 חלה עלייה ניכרת בשיעור הגבייה במועצה ל-114%². בשנים 2022-2023 חלה ירידה בשיעור הגבייה, והוא היה 81.6% בשנת 2023.**

הפחת בחשמל - בביקורת הקודמת עלה כי הפחת בגין צריכת החשמל במועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה גבוהה, לעומת הפחת של חברת החשמל. למשל, עלה כי הפחת לשנים 2015-2017 במועצה המקומית מג'דל שמש הסתכם בממוצע בכ-15%; במועצה המקומית בוקעאת'א ב-30%; ובמועצה המקומית מסעדה בכ-16%. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי **לא תוקן במועצה המקומית בוקעאת'א, בהשוואה לנתוני הפחת שהיו לה בביקורת הקודמת נרשמה ירידה ניכרת בפחת החשמל, מ-30% בשנים 2015 - 2017 ל-7% בשנת 2021. עם זאת בשנים 2023-2022, נרשמה עלייה בפחת שהסתכם ל-13% בכל אחת מהשנים.**



הניסיונות להסדרת משק החשמל במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את החלטת רשות החשמל ממאי 2022 שקבעה מנגנון סדור להערכת שווי הרשת ולהסדרת התשלום בגינה ואת שיתוף הפעולה עם המועצה המקומית מג'דל שמש לביצוע העברת רשת החשמל.

תחזוקת רשת החשמל במועצות המקומיות - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילותן של ארבע המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה בכל הקשור לשיפור הטיפול במשק החשמל ולהסתייעותן במיקור-חוץ וביועצים מקצועיים לשם מתן מענה לתפקודן של המחלקות הייעודיות בנושא משק החשמל.

עמידה בדרישות חוק הקרינה הבלתי מייננת - משרד מבקר המדינה מציין את פעילותה הראויה של המועצה המקומית מג'דל שמש לביצוע מדידות קרינה בכל השנאים שבתחומה, ואת פנייתה למשרד להגנת הסביבה בדצמבר 2021 לקבלת אישור להתקנת שנאי חדש.

שיעורי גבייה בגין צריכת חשמל - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולותיהן של המועצות המקומיות מג'דל שמש ועין קיניה, אשר התייעלו ושיפרו באופן ניכר את שיעור הגבייה בגין אספקת החשמל, בין היתר באמצעות נקיטת צעדים יזומים והשקעה בהתקנת מונים דיגיטליים וחכמים, דבר שהביא לגידול בהכנסות של מועצות אלה.

2 הגבייה מעל 100% נובעת מגביית חובות בגין שנים קודמות.



הפחת בחשמל - משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירידה בנתוני הפחת בארבע המועצות המקומיות. במועצה המקומית **מסעדה** חל שיפור בנתוני הפחת לעומת הביקורת הקודמת, ובממוצע שנתי ירד הפחת מכ-17% בשנים 2015-2017 לכ-13.7% בשנים 2021-2023. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי טופל ונרשם שיפור ניכר בנתוני הפחת, בייחוד במועצות המקומיות **מג'דל שמש** ו**עין קיניה**. **בעין קיניה** שיעור הפחת הוא הנמוך ביותר, והיה במועצה כ-6% בלבד.

קביעת תעריף החשמל - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בביקורת המעקב נמצא שהליקוי בנושא זה **תוקן באופן מלא** בארבע המועצות המקומיות **מג'דל שמש**, **בוקעאת'א**, **מסעדה** ו**עין קיניה**, והן מחייבות את הצרכנים בתעריף שגובה חברת החשמל.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למועצה המקומית **מג'דל שמש** להשלים את הכנת סקר הנכסים של רשת החשמל בשטח הבנוי של היישוב, ובמידת הצורך להיעזר בכך באנשי מקצוע, כדי להעביר את שירותי חלוקת החשמל ואספקתו בשטח זה לאחריות חברת החשמל.

מומלץ לשלוש המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מסעדה** ו**עין קיניה** לנהל שיח עם רשות החשמל לאחר שיגבשו את עמדתן בעניין המתווה המשופר וההשפעות ארוכות הטווח של הצטרפותן אליו בהיבטים הכספיים, התפעוליים והבטיחותיים, ולנקוט את הצעדים הנדרשים להעברת האחריות לחברת החשמל.

מומלץ שהמועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מסעדה** ו**עין קיניה** יבחנו את האפשרות לאמץ את ההחלטה להעברת הרשת שלהן לאחריות חברת החשמל על כל היבטיה, בייחוד מאחר שהחלטת רשות החשמל ממאי 2022 פתרה את החסם של עלות הרשת, וכדי להביא להסדרת מצב רשת החשמל בתחומן לטובת כלל התושבים.

על המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **מג'דל שמש**, **מסעדה** ו**עין קיניה** להקפיד על הדרישה להגשת תוכניות מפורטות של רשת החשמל במבנים, נוסף על היתרי הבנייה ותעודת הגמר (טופס 4), כתנאי לחיבור מבנים לחשמל, זאת כדי להבטיח בנייה בהתאם לחוק ומניעת סכנה בטיחותית בשל אספקת חשמל למבנה שאינו מותאם לכך. על **הוועדה המקומית מעלה חרמון** לנקוט אמצעי אכיפה בגין שימוש במבנים שנבנו ללא היתר או שעדיין לא קיבלו טופס 4.

על **הוועדה המקומית מעלה חרמון** למפות את הבקתות החקלאיות שנבנו ללא היתר בנייה בתחום המועצות **בוקעאת'א**, **מג'דל שמש** ו**מסעדה**. על הוועדה המקומית וארבע המועצות המקומיות למפות את תופעת חיבורי החשמל הפירטיים של המבנים החקלאיים בתחומן ולפעול בהתאם לסמכויותיהן להפסקת עבירות אלה.

על המועצות המקומיות **בוקעאת'א**, **עין קיניה** ו**מסעדה** לבצע בהקדם מדידות של עוצמת הקרינה במתקני החשמל שבתחומן ולפעול לקבלת היתרים מתאימים, כדי לוודא שהחשיפה של תושביהן לקרינה הבלתי מייננת נמצאת בתחום המומלץ של המשרד להגנת



הסביבה. פעולה זו תסייע בהגנה ובשמירה על בריאות הציבור ותבטיח עמידה בדרישות החוק. מומלץ למשרד להגנת הסביבה לבחון ביצוע בדיקות של רמת הקרינה הבלתי מייננת במתקני רשת החשמל בתחום המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה**.

מומלץ לארבע המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה** להמשיך להשקיע ברשת החשמל, בהתאם לתוכנית עבודה סדורה, נוכח הגידול המתמיד בצריכת החשמל והגידול הטבעי באוכלוסייה.

על המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה** לוודא כי חיבור מבנים לרשת החשמל לא יבוצע ללא בדיקות מוקדמות לגבי תקינות מערכת החשמל המותקנת בהם.

על המועצות המקומיות **בוקעאת'א ועין קיניה** לפעול בהקדם לתחזוקה שוטפת של עמודי החשמל בתחומן, ובמידת הצורך להחליפם, וכן להקפיד למגן את העמודים שלא מוגנו מפני טיפוס, נוכח הסכנות הכרוכות בכך ומקרי ההתחשמלות שאירעו בעבר.

המצב הקיים שבו רשת החשמל קרובה למבנים שלא בהתאם לתקן הקבוע בחוק החשמל ובתקנות יוצר מפגע העלול לסכן את שלום התושבים. על המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה** לטפל, בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, ברשת החשמל הקרובה למבנים שלא בהתאם לתקן.

על משרד הפנים להבטיח שהמועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה** ינהלו את משק החשמל שלהן כמשק סגור בהתאם להנחיות המשרד. כמו כן, על משרד הפנים לתת את דעתו על האישור החריג שניתן למועצה המקומית **מג'דל שמש** ביולי 2020 להכליל את העודפים מההכנסות ממשק החשמל בתקציב השוטף, שלא בהתאם להנחיותיו. אי-ניהול משק החשמל כמשק סגור עלול להכביד על המועצות המקומיות בניהול הכספים הנגבים בגין פעילות זו, ועלול לגרום לחוסר השקעה שלהן בתשתיות החשמל ולרמת תחזוקה לא מספקת, דבר שיש בו כדי לפגוע באיכות השירות הניתן לתושבים.

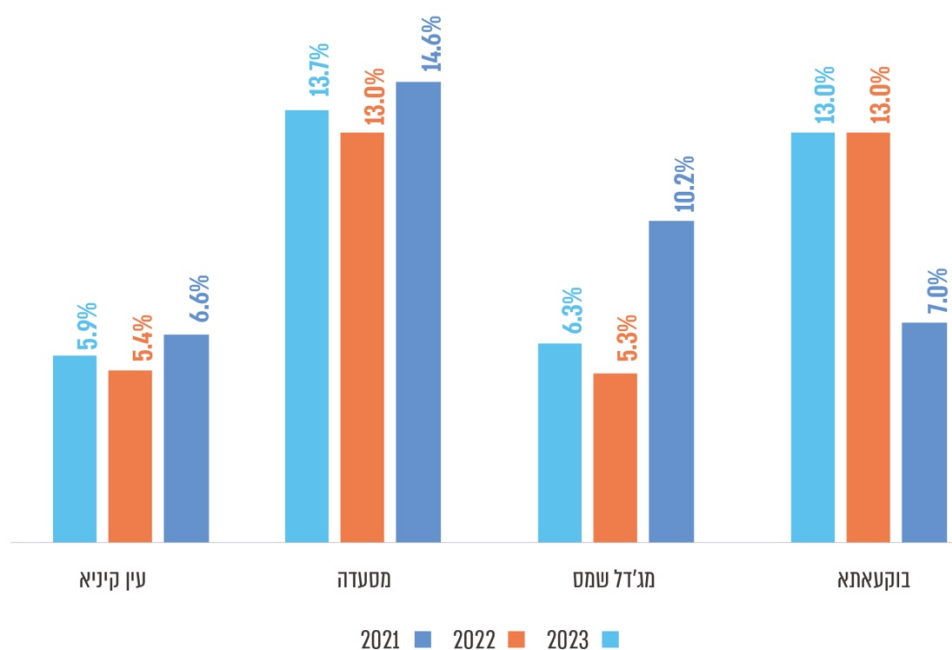
מומלץ למועצות המקומיות **בוקעאת'א ומסעדה** להגדיל את מאמציהן לשיפור הגבייה שלהן בגין צריכת החשמל ולזרז את תהליך התקנת המונים הדיגיטליים. צעד זה צפוי לשפר את תהליכי הגבייה בגין צריכת החשמל ולהביא להתייעלות כלכלית במשק החשמל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למועצות המקומיות **בוקעאת'א ומסעדה** לבצע בירור יסודי לגבי המקור לפחת שלהן, שכן שיעור פחת גבוה בחשמל משמעותו נטל כלכלי על תקציביהן. עליהן לבחון דרכים לשיפור ניהול משק החשמל ולהקטנת הפחת.

מומלץ למועצות המקומיות **מג'דל שמש ועין קיניה** לבדוק את היקף הכנסותיהן מתעריף החשמל, לעומת השקעותיהן בתחזוקה השוטפת ובשדרוג של תשתית החשמל, ולבחון אם לזקוף את ההנחה שהן מקבלות מספק החשמל לטובת תושביהן הצרכנים.



שיעור הפחת בחשמל בשנים 2021 - 2023 במועצות המקומיות שנבדקו



על פי נתוני המועצות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

על אף השיפור שחל בניהול משק החשמל, בשדרוג רשת החשמל, בשיעורי הגבייה ובירידת הפחת בחשמל במועצות המקומיות **מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה**, ממצאי ביקורת המעקב מלמדים על המשך קיום כשלים בניהול משק החשמל במועצות מקומיות אלה.

המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** לא השלימו הסדרת חלוקת החשמל ואספקתו כנדרש על פי חוק. המועצה המקומית **מג'דל שמס** נמצאת בתהליך מתקדם להעברת רשת החשמל שלה לחברת החשמל, בהתאם למתווה שנקבע בהחלטת רשות החשמל ממאי 2022, אך המעבר עדיין לא הושלם באיזור המרכזי והבנוי של הכפר בין היתר בגלל אי-מיפוי של הרשת ואי-ביצוע סקר נכסים. המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** לא ביצעו מדידות של עוצמת הקרינה הבלתי מייננת במתקני החשמל בתחומן ולא בדקו אם קיימת חריגה ברמות החשיפה של תושביהן לקרינה. נוסף על כך, ארבע המועצות המקומיות **בוקעאת'א, מג'דל שמס, מסעדה ועין קיניה** אינן מנהלות את משק החשמל שלהן כמשק סגור ונפרד כמתחייב מהנחיות משרד הפנים. עוד נמצא כי שיעורי הגבייה במועצות המקומיות **מג'דל שמס ועין קיניה** בגין צריכת החשמל בשנים 2024-2020 עלו באופן עקבי והיו בממוצע כ-91% וכ-99%, בהתאמה. לעומת זאת, במועצה המקומית **בוקעאת'א** ירדו שיעורי הגבייה בכ-20% בשנים 2023-2021, לעומת שיעורם בשנת 2020, והיו בממוצע כ-51% בלבד. לגבי המועצה המקומית **מסעדה**, שיעורי הגבייה בה בשנים 2023-2020 היו בממוצע כ-84%. המשמעות של שיעור גבייה נמוך היא אובדן הכנסה של מיליוני ש"ח והגדלת הנטל על המועצות המקומיות.

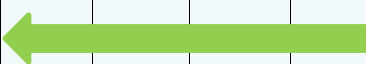
נוכח הימשכות המצב הקיים שבו אספקת החשמל לתושבים במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן אינה מפוקחת ואינה עומדת בסטנדרטים הנדרשים, מומלץ כי ארבע המועצות המקומיות הדרוזיות **מג'דל שמס, בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה** יפעלו מול רשות החשמל וככל הנדרש מול חברת החשמל להסדרת פעילות פעילות חלוקת החשמל ואספקתו בתחום שיפוטן, בהתאם למתווה שפרסמה רשות החשמל משנת 2022. זאת במטרה להבטיח חלוקה ואספקה של החשמל בדרך תקינה ויעילה וכן להבטיח את שיפור השירות לתושבים, תוך שמירה על שלומם ובטיחותם.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
				בוקעאת'א	בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה למועצות המקומיות בוקעאת'א, מסעדה, עין קיניה משהחליטו להצטרף למתווה היה עליהן למלא את דרישות רשות החשמל ולהמציא את המסמכים החסרים לצורך השלמת ההליך ויישום החלטה להצטרף למתווה.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	הניסיונות להסדרת משק החשמל במועצות המקומיות הדרוזיות ברמת הגולן
				מג'דל שמש			
				מסעדה			
				עין קיניה			



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
					רשות החשמל	רשות החשמל, המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	עלות רשת החשמל
				בוקעאת'א	בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה לרשות החשמל כי היה עליה לפעול מול כל הגורמים הנוגעים בדבר למציאת פתרון הולם לסוגיית רשת החשמל בארבע המועצות המקומיות. על הצדדים לפעול בהתאם למתווה ולהעביר את ההכרעה במחלוקת הכספית בנוגע לשווי הרשת לראש אגף הכלכלה ברשות החשמל.		
					מג'דל שמש		
				מסעדה			
				עין קיניה			



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
			←	הוועדה המקומית מעלה חרמון	בביקורת הקודמת עלה כי המועצות המקומיות חיברו בתים לחשמל ללא הצגת טפסים נדרשים, כגון טופס 4 או טופס 2. נוסף על כך, נמצא כי המועצות לא דרשו מבעלי המבנים להמציא היתרי בנייה או תוכניות של רשת החשמל, כנדרש לפי התקנות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן. המועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעת'א, מסעדה ועין קיניה המשיכו לחבר בתים לחיבור חשמל קבוע בלי שיוצג להן טופס 4.	הוועדה המקומית מעלה חרמון, בוקעת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	מילוי דרישות חוק התכנון והבנייה
			←	בוקעת'א			
			←	מג'דל שמש			
			←	מסעדה			
			←	עין קיניה			
לא רלוונטי					הנושא לא נבדק בביקורת הקודמת.	המועצות המקומיות בוקעת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	חיבור החשמל לבקתות חקלאיות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
				בוקעאת'א	בביקורת הקודמת עלה כי עובדי מחלקות החשמל של ארבע המועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאת'א, מסעדה ועין קיניה אינם בעלי הכשרה מתאימה, וכי לפעמים אין בידיהם הכלים והציוד המתאימים לביצוע עבודות התחזוקה והטיפול ברשת החשמל, כגון מנופים לעבודה בגובה וחבלים לתפיסת תיל אווירי מבודד (תא"ם). זאת ועוד, ראשי המועצות המקומיות של מג'דל שמש, בוקעאת'א ומסעדה ציינו את חוסר המיומנות של עובדי מחלקת החשמל שהעסיקו וטענו שלמקצתם אין הכשרה המתאימה לביצוע עבודת החיבורים בעצמם, ולכן הם נעזרים בקבלנים חיצוניים.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	תחזוקת רשת החשמל במועצות המקומיות
				מג'דל שמש			
				מסעדה			
				עין קיניה			



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
				בוקעאת'א	בביקורת הקודמת נמצא כי מתקני החשמל במועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	עמידה בדרישות חוק הקרינה הבלתי מייננת
				מג'דל שמש			
				מסעדה			
				עין קיניה			
				בוקעאת'א	בביקורת הקודמת עלה כי המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה לא השקיעו בתשתיות הקיימות של רשת החשמל בתחומן, בין היתר באמצעות רכישת שנאים, כדי למנוע תקלות מרובות, בייחוד בעונת החורף שבה צריכת החשמל עולה באופן ניכר, וכי לא נערכו בעוד מועד למתן מענה הולם לתקלות החוזרות ונשנות הנגרמות בעקבות הרחבת הבנייה והגידול בצריכה.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	השקעה בתשתית החשמל של המועצות המקומיות
				מג'דל שמש			
				מסעדה			
				עין קיניה			



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
	←			בוקעאת'א	בביקורת הקודמת עלה כי בארבע המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	ביצוע בדיקות חשמל מקדימות
	←			מג'דל שמש			
	←			מסעדה			
	←			עין קיניה			
			←	בוקעאת'א	בביקורת הקודמת נמצא כי ארבע המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה לא התקינו מגיני טיפוס על עמודי המתכת המוצבים בתחומן.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	מצב עמודי החשמל ומיגונם
	←			מג'דל שמש			
	←			מסעדה			
			←	עין קיניה			



פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת הקודם	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			הגוף המבוקר	לא תוקן	תוקן מועטה	תוקן במידה רבה
קרבת רשת החשמל לבתים	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	בביקורת הקודמת עלו מקרים רבים שבהם רשת החשמל במועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה הייתה קרובה למבנים שלא בהתאם לתקן הקבוע בחוק החשמל ובתקנות רשתות חשמל עיליות.	בוקעאת'א			
			מג'דל שמש			
			מסעדה			
			עין קיניה			
ניהול משק החשמל כמשק סגור	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	הביקורת הקודמת העלתה כי המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה לא ניהלו את משק החשמל שלהן כמשק סגור באופן שיאפשר להן לתכנן את תשתיות החשמל ולהשקיע בהן לטווח רחוק, ובפועל הן השתמשו בחלק מהכנסותיהן לתקציבן השוטף.	בוקעאת'א			
			מג'דל שמש			
			מסעדה			
			עין קיניה			



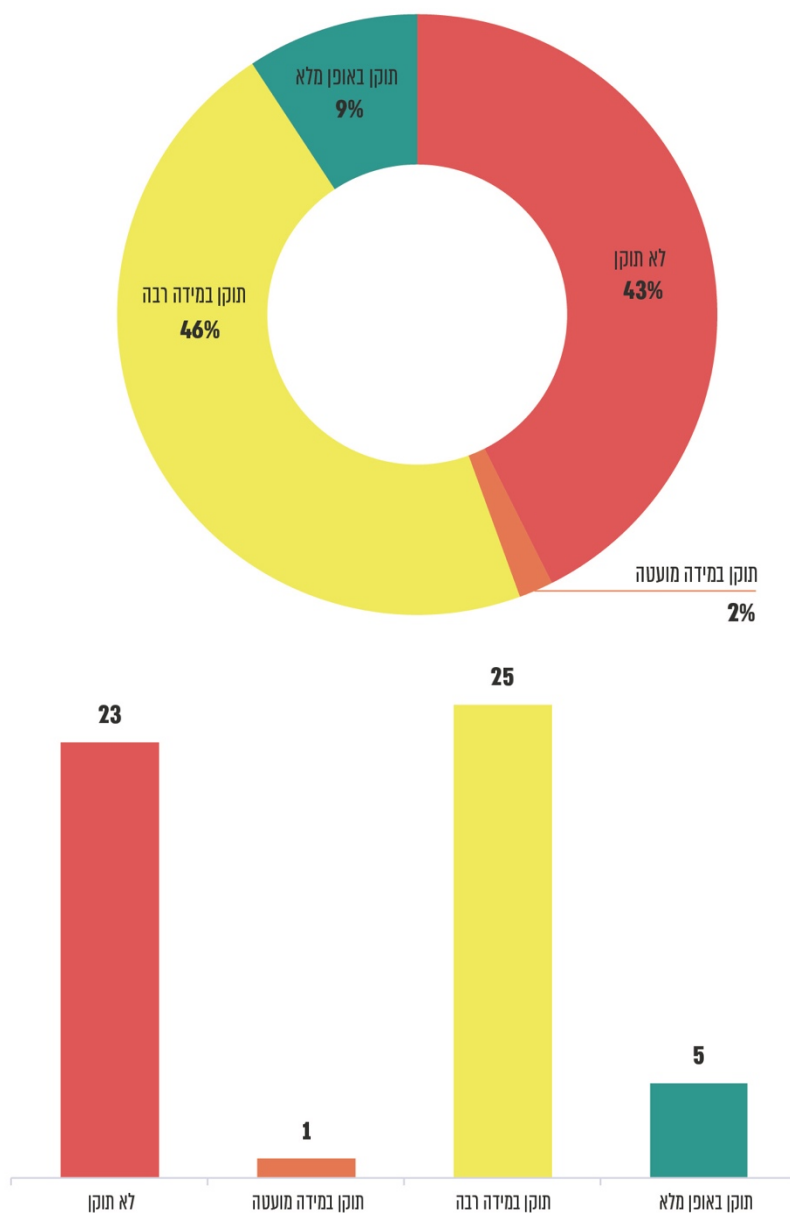
מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
				בוקעאת'א	הביקורת הקודמת הקודמת העלתה כי הגבייה במועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה ומסעדה אינה מלאה ומבוצעת בצורה לא יעילה, ונמצאו פיגורים גדולים בתשלומים וחובות אבודים שאינם ניתנים לגבייה.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	גבייה בגין צריכת חשמל
				מג'דל שמש			
				מסעדה			
				עין קיניה			
				בוקעאת'א	בביקורת הקודמת עלה כי הפחת בגין צריכת החשמל במועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה גבוה לעומת הפחת של חברת החשמל. למשל, עלה כי הפחת לשנים 2015-2017 במועצה המקומית מג'דל שמש הסתכם בממוצע בכ-15%; במועצה המקומית בוקעאת'א בכ-30%; ובמועצה המקומית מסעדה בכ-16%.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	פחת בחשמל
				מג'דל שמש			
				מסעדה			
				עין קיניה			



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן	הגוף המבוקר			
←				בוקעאת'א			
←				מג'דל שמש			
←				מסעדה			
←				עין קיניה	בביקורת הקודמת עלה כי ארבע המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה ועין קיניה נהגו לגבות עד יולי 2017 תעריף גבוה יותר מהתעריף שקבעה רשות החשמל לשני הרכיבים: תשלום קבוע ותשלום בעד צריכת החשמל.	המועצות המקומיות בוקעאת'א, מג'דל שמש, מסעדה, עין קיניה	קביעת תעריף החשמל

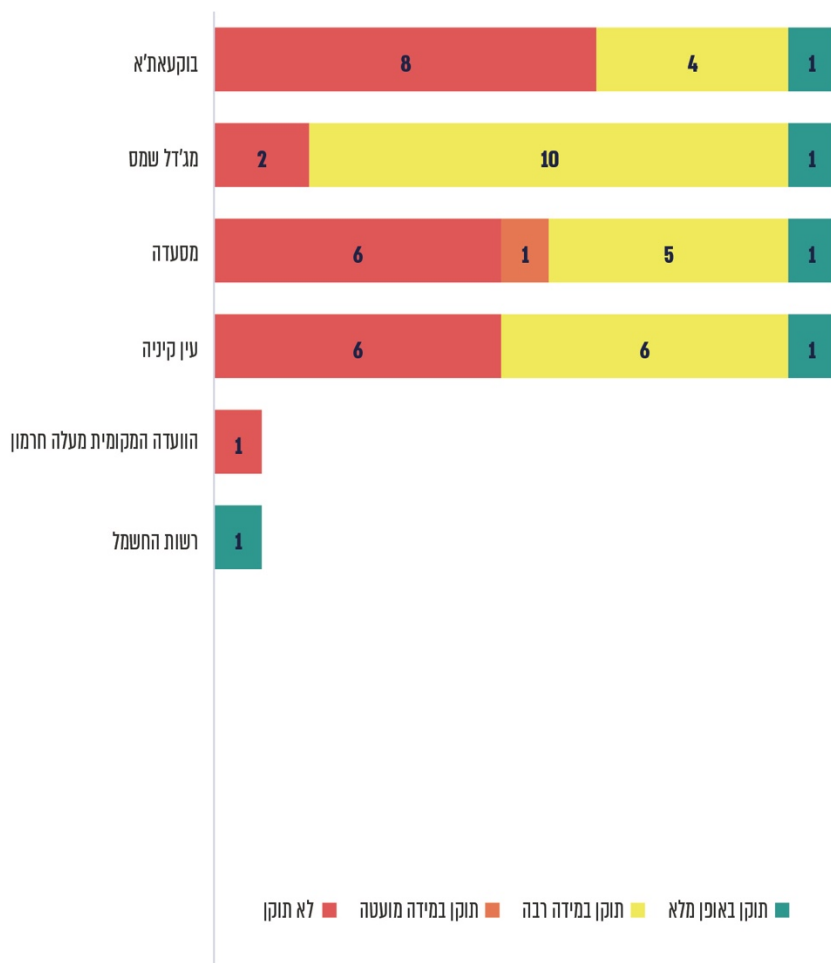


כלל הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם





הליקויים שעלו בדוח הקודם, בחלוקה לגופים המבוקרים המרכזיים





Follow-up audits were also conducted concerning **Collection of Waste and Landfill Disposal in Local Authorities; Electricity Supply in Druze Local Authorities in the Golan Heights.**

The report addresses diverse subjects; this introduction specifically pertains to select chapters included therein. Each chapter of the report provides insight to the public, including decision-makers, into the operations of local government in Israel, which significantly influence the quality of life, well-being of residents, and their economic and social conditions.

The preparation of the report required significant effort from the employees of the Local Government Division and those of the Staff Division within the Office of the State Comptroller, all of whom worked hard to prepare it with the highest standards of professionalism, thoroughness, integrity, and meticulousness, fulfilling their public responsibilities with a profound sense of true dedication. They have my gratitude.

The local authorities and the additional relevant audited bodies are obligated to promptly and effectively rectify the deficiencies outlined in this report, thereby enhancing public service within Israel and subsequently improving the quality of life for its residents. It is essential that all authorities examine the findings of the report and address the necessary rectifications within their jurisdiction.

We continue to pray and express our hopes for the triumph of the IDF and the security agencies, for the return of all hostages, and for the recovery of the wounded, and for peaceful and quiet days.

Matanyahu Englman
State Comptroller and
Ombudsman of Israel

Jerusalem, July 2025



the regulations regarding the protection of communities against fires, that are essential for saving lives.

o Local Authorities' Handling of Hazardous Buildings

The failure to address hazardous buildings represents a significant risk to public safety, akin to a "ticking bomb" that threatens anyone in close proximity. This risk is particularly pronounced in Israel, a nation situated in a seismic zone vulnerable to severe earthquakes, compounded by ongoing military conflicts. During the Iron Sword War, missile attacks originating from the Gaza Strip, Lebanon, Yemen, Iran, Iraq, and Syria impacted vast regions of Israel. Data from Property Tax records indicates that, by the end of March 2025, there were 45,798 claims filed for direct damage incurred by buildings during the Iron Sword War. The management of the Property Tax Compensation Fund reported that approximately 95% of these claims resulted in compensation totaling approximately NIS 1.5 billion. As of the end of March 2025, the Compensation Fund's records identified 1,342 buildings that sustained significant damage. Estimates suggest there are about 80,000 buildings in Israel with three or more storeys, which house approximately 810,000 apartments constructed prior to 1980, none of which were built according to mandatory earthquake-resistance standards. The required treatment of these hazardous buildings aims to reinforce their structures in general, and enhance their resistance to earthquakes in particular. Furthermore, establishing optimal procedures for handling of hazardous buildings is crucial for effective rehabilitation following a war.

In 2022, the Office of the State Comptroller published a report on "The Local Authorities' handling of Hazardous Buildings". The findings of a follow-up audit, indicate a concerning situation. Despite the severe deficiencies identified in the previous report, and the acknowledgment by the Prime Minister's Office in 2021 of the existing vacuum in addressing this matter, as well as discussions held within the Knesset's State Control Committee amid the aftermath of the war that resulted in extensive structural damage – in some instances necessitating demolition – progress in addressing the issue remains stagnant. Although rectifications have been made regarding some deficiencies, numerous issues persist. The Prime Minister's Office and the Ministry of Interior, in collaboration with the Ministry of Construction and Housing, and the Ministry of Education should take prompt action to establish regulations governing the handling of hazardous buildings, thereby safeguarding human lives. The local authorities examined, namely the municipalities of Be'er Sheva, Bat Yam, and Kiryat Yam, alongside all local authorities throughout Israel, must undertake immediate measures to ensure the effective handling of hazardous buildings and demonstrate a judicious application of their authority to protect the lives of residents regarding this matter.



phenomenon of domestic violence has not been codified in legal provisions or other regulatory frameworks delineating the legal and professional foundations for addressing this issue. Furthermore, the necessary legislative amendments to facilitate the exchange of information between welfare providers and law enforcement bodies, which are crucial for ensuring continuity of treatment and coordination among these entities, have yet to be finalized. Furthermore, no new solutions have been proposed for released prisoners who do not meet the criteria for participation in community rehabilitation programs post-release or refuse to take part in them.

○ The Local Authorities' Preparedness for Fires

Addressing significant and large-scale emergency situations within the civilian home front of the State of Israel, whether during military conflict or routine, necessitates proactive systemic and inter-organizational preparedness involving multiple entities and a consolidation of national resources. Since the onset of the Iron Swords War, the intersection of wartime and civilian emergency incidents has resulted in the destruction of approximately 200,000 dunams of forest and woodland in the northern region of the country within a year, inflicting extensive harm to nature reserves and adversely affecting both fauna and flora.

In 2018, the Office of the State Comptroller published a special audit report entitled "Local Authorities' Preparedness for Fires, Their Performance During the Fires outbreak in November 2016, Compensation for Those Damaged, and the Costs to the Economy". The follow-up audit, raised that certain deficiencies were not rectified, including the regulations pertaining to the protection of localities from forest fires remained unapproved, due to the absence of designated budgetary resources for their execution; Government Resolution 1091 of 2022 allocated funding for only nine of the 81 high-risk areas identified. Two of the local authorities examined – Haifa and Zichron Yaakov – have made efforts to address the deficiencies highlighted in the previous report. However, as of the follow-up audit end date, buffer zones had not been established in substantial areas designated as high risk for forest and woodland fires by the Fire Authority within the jurisdictions of both municipalities. The Yokneam Illit Municipality has not developed a fire protection plan, in contravention of directives issued by the Fire Authority. Furthermore, the Haifa Municipality has only facilitated an additional access route within a single enclosed neighborhood. Considering the critical significance of buffer zones in decelerating the progression of fire fronts, preserving life, evacuating residents, and alleviating property damage risk, it is imperative that the Ministry of National Security, the Fire Authority, the Haifa Municipality, and the Zichron Yaakov Local Council collaborate effectively to expedite the establishment of these buffer zones. Government ministries and all relevant entities, including the Ministry of National Security and the Ministry of Interior, must coordinate efforts to establish



cooperation between local authorities and the Nature and Parks Authority (NPA) is what dictates the approach taken to address wild boars and jackals in each local authority; however, the nature of the approach is contingent upon the discretion exercised by the leadership of each local authority.

It is recommended for the Ministry of Environmental Protection and the Nature and Parks Authority to establish legislative framework concerning the management of wild boars and jackals that delineate the respective areas of responsibility and authority of each entity involved, while also ensuring the equitable distribution of budgetary responsibilities. Furthermore, it is recommended that the local authorities examined, adopt the integrated approach and maintain its implementation, alongside assessing the effectiveness of the actions undertaken as part of it. This is intended to mitigate conflicts between wild boars and jackals and the local authorities' residents, minimize damage to people, uphold the well-being of the residents, and enhance their quality of life, all while reducing adverse impacts on these animal species.

• Follow-Up Audits

The follow-up on the rectification of deficiencies identified in previous reports serves as a critical mechanism to ensure that the auditees have adequately addressed the deficiencies identified. This report presents the findings from five follow-up audits:

○ Addressing the Phenomenon of Spousal Violence

For over three decades, the State of Israel has engaged proactively in addressing the issue of domestic violence, including violence within spousal relationships. This commitment arises from the recognition of the state's responsibility at the national level to safeguard victims of domestic violence, provide treatment for both victims and perpetrators, and facilitate rehabilitation. Officials within central government agencies, in collaboration with their counterparts in local government, play an integral role in this effort, demonstrating significant dedication driven by a sense of public and personal obligation. The onset of the Iron Sword War in October 2023 has further compounded the challenges associated with addressing spousal violence.

In 2021, the Office of the State Comptroller published a report titled "Dealing with the Phenomenon of Spousal Violence". The current follow-up audit reveals that although certain deficiencies identified in the previous audit have been rectified, gaps persist that necessitate further action and ongoing rectification. Thus, initiatives aimed at enhancing the addressing of this phenomenon, which, as recommended in the previous report, were to be led by the National Plan for the Handling of Domestic Violence and the Permanent Inter-Ministerial Committee that is part of this plan, have not been implemented at all, or the deficiencies in the matter have only been partially rectified. An officially established definition of the



Despite the numerous benefits of urban forests in general and street trees in particular, there is a lack of street trees in many cities in Israel, and approximately 90% of urban areas in Israel is characterized by a significant lack of shade. This lack significantly affects quality of life in the urban environment. Street trees represent one of the most effective mechanisms for cooling urban spaces, and the shading they provide can substantially mitigate the adverse effects of the climate crisis while enhancing thermal comfort in public spaces within Israeli cities. Given that the benefits associated with trees manifest approximately a decade post-planting, in order to achieve the objectives stated in the government's shading resolution (Resolution 1022) by 2040, it is imperative to carry out the actions proposed therein, in the short term. Local government serves as a pivotal entity with the capacity to establish local climate resilience. The dense nature of urban living exacerbates vulnerability to climate change consequences, necessitating that local authorities undertake dedicated preparations. In anticipation of rising temperatures, it is recommended for local authorities to promote actions within their jurisdiction that will facilitate the adoption of policies to confront the challenges resulting from extreme heat.

The Minister of Finance, the Minister of Construction and Housing, the Minister of Environmental Protection, the Minister of Agriculture and Food Security, the Minister of Interior, the Head of the National Economic Council, and the Head of the Planning Administration, all of whom hold responsibilities for implementing Government Resolution 1022 concerning shading, should take proactive measures to advance and execute this resolution in accordance with their designated areas of responsibility, while considering the findings and recommendations raised in this chapter.

- **Local Authorities' Handling of Wild Boars and Jackals Within Their Jurisdictions**

The incursion of wild boar and jackals into urban and agricultural environments and the increased collisions between wildlife and humans has led to significant adverse consequences, impacting both humans and the environment, whether it is economic damage due to harm to agricultural crops, damage to public and private gardens, foraging in bins and scattering waste, or damage caused to persons and property in urban areas. In the United States, the estimated financial impact of wild boars on agricultural crops and the environment is estimated at approximately \$1.5 billion. Furthermore, the escalating collisions between these species and human populations raises concerns regarding the potential transmission of zoonotic diseases to humans, livestock, and domestic animals. The audit found that between the years 2019 and 2024, the local authorities Haifa, Jerusalem, Nesher, and Kiryat Tivon, received from residents a cumulative total of 385–24,620 inquiries, respectively, pertaining to wild boars. Despite the extensive nature of this phenomenon both in Israel and globally, effective solutions remain elusive. The audit findings underscore the absence of specific legal regulation framework governing the management of invasive species such as wild boars and jackals within local jurisdictions in Israel. In the absence of formal regulation, the degree of



also raises gaps between the 360° National Program for the Treatment of Youth at Risk and the Ministry of Welfare's "Community-Focused" policy – and the disconcerting reality among local authorities. Issues identified include: the lack of a standardized definition and terminology across ministries concerning at-risk youth, insufficient data and situational mapping regarding the extent of this demographic, a significant shortage of personnel, inadequate facilities for activity, and a dearth or shortage of community treatment programs within local authorities. This scarcity has led to a tendency to favor out-of-home placements for youth, contrary to the preferred policy of minimizing home removals and promoting care within community settings.

The audit findings underscore the necessity for coordinated efforts among central government entities and between them and local government bodies. The local authorities must ensure they coordinate their actions for identifying and locating at-risk youth, preventing risky behaviors among this population, and addressing their needs across multiple dimensions, while also engaging in regular discussions on these matters with treatment agencies. Situation wherein numerous youths on the risk continuum – often a majority in certain local authorities – remain unrecognized by local authorities, is unacceptable. The Ministry of Welfare and local authorities are obligated to strategize and implement proactive identification initiatives targeting at-risk youth in both physical and virtual domains. Furthermore, they must gather and analyze data on identified youth and strive to broaden the assistance provided to them, ensuring that such support is customized to their needs, characteristics, and evolving risks, while also fostering their engagement in the process.

- **Shading of Urban Public Spaces**

The promotion of shading in urban public spaces has become critically important in anticipation of the projected warming trends by the end of the century. Such trends are expected to result in an increased frequency and severity of heat waves, alongside a significant rise in the number of days characterized by elevated temperatures. It is estimated that the average temperature in Israel may increase by approximately 3.5 degrees Celsius by the conclusion of the 21st century, compared with the average recorded over the past two decades. Under these conditions, walking activity in urban environments will likely become increasingly challenging, with a heightened urgency for individuals to seek refuge in areas with more moderate temperatures. Given the predominance of concrete and asphalt in urban settings, cities are anticipated to experience more severe heat effects compared to surrounding regions. Currently, no binding shading guidelines exist in Israel concerning the planning or construction of streets and open public spaces, and the measurement of shading within urban public spaces is not sufficient. Existing standards and policy documents do not provide systematic and computational guidelines regarding the necessary shading rates required in public areas.



Education, in collaboration with local authorities, to conduct a thorough and systematic process of drawing lessons from the experiences gained during the Iron Sword War.

The Psychological-Educational Service is responsible for safeguarding the mental health of future generations in the State of Israel, thereby ensuring its sustainability. Any impairment or inefficient functioning of this service negatively impacts hundreds of thousands of Israeli students and their families, infringing upon their fundamental right to equitable and accessible health and educational services. The implementation of the recommendations presented in this chapter could facilitate the establishment of robust and high-quality psychological-educational services in the State of Israel, both during routine and in response to the challenges posed by recurrent emergency situations.

In conjunction with the audit pertaining to the war, our office continued to fulfill its role and conducted audits regarding other topics. The chapters of this report present significant audit findings that are central to the operations of local authorities, encompassing a diverse range of areas, including societal issues, ethical considerations, proper governance, and the public sphere. An overview of select chapters follows.

• **The Handling of At-Risk Youth by the Social Services Departments**

The designation "youth on the continuum of endangerment' risk, and disconnection" refers to a heterogeneous adolescent demographic characterized by varying degrees of distress and exposure to risk-inducing situations. Accurate estimation of this phenomenon's scope in Israel is challenging due to the absence of a unified definition and current official data. However, there was a marked increase in reports of at-risk situations from 2020 to 2022, when in 2022, approximately 440,000 children and youth were registered with the social services, accounting for around 14% of the total youth population in Israel. That year alone, about 60,000 new reports concerning minors were referred to social workers, among other reasons, due to physical abuse (20%), neglect (17%), and sexual abuse (11%). Data and assessments of professionals in the field suggest that during the Iron Sword War, the prevalence of at-risk youth continued to rise, with risk situations becoming more pronounced, varied, and severe.

The Ministry of Welfare and local authorities are encountering challenges in delivering appropriate responses aimed at ensuring the safety of youth in situations of risk, danger, and disconnection, as well as in mitigating the extent and seriousness of such situations. The escalating needs juxtaposed with a scarcity of resources, exacerbated by the aftermath of the war, raise significant concerns regarding the capacity of social services departments to establish a necessary network of services for at-risk youth.

The audit findings deliver alarming insights regarding the treatment of this population. While they represent approximately 14% of youth in Israel, less than 2% of those experiencing the most acute conditions receive support from social services. The report



Given the vulnerability of special populations during wartime, it is imperative for government ministries and local authorities to engage in proactive preparations for locating these populations, identifying and assessing their needs, and establishing appropriate responses. Such measures are essential for enhancing their preparedness for emergency situations and for reducing response times in the provision of assistance. In light of findings derived from the public participation process, some of which diverge from the results of the audit of the examined local authorities, the local authorities must intensify efforts to proactively establish communication with special populations and to address their needs during emergencies, in order to improve the services provided to these populations and to fulfill the commitments made to them, particularly in times of war.

- **The Psychological-Educational Service's Operation in Providing Emotional and Mental Support in Routine and During the Iron Sword War**

The Psychological-Educational Service (PES) represents the sole mental health system capable of reaching every child within the State of Israel, thus fulfilling a crucial function in the identification and prevention of mental distress among children and adolescents. The outbreak of the COVID-19 pandemic in 2020 precipitated a pronounced escalation in the prevalence of distress, depression, and other psychological difficulties among youth. The terrorist attack of October 7, 2023, alongside the Iron Sword War, primarily affected populations residing in areas of direct impact, yet also affected all children and adolescents throughout Israel, subjecting them to varying intensities of missile attacks and consequent psychological ramifications during the war. The audit indicated that approximately 53% of students in grades 7–12 reported experiencing psychosomatic symptoms at least once daily during the months of October 2023 to January 2024. Furthermore, around 30% of parents within the Jewish community of children aged 3 to 18 were unfamiliar with the services offered by the Psychological-Educational Service within their respective local authorities. The average wait time for initial service provision from the PES was approximately 54.6 days, juxtaposed with an average of 89.7 days in HMOs and 36.7 days for private therapists. A study conducted in 2021 indicated that the economic burden on Israeli society resulting from the public's inability to access available and appropriate professional mental health care is estimated to range between NIS 51 and 61 billion.

The Ministry of Education must adjust the human resources of the Psychological Educational Services to meet the emerging needs identified in the field, establish standards for both the physical and digital environments in which educational psychologists operate, and prioritize the development of coordinated information systems to provide an accurate assessment of the state of the service nationwide. To ensure the effective and professional functioning of the Psychological Educational Services during future emergency situations, it is recommended for the Ministry of



- The handling of public inquiries and complaints by local authorities in routine and during the Iron Sword War
- The Local Authorities' Preparedness for Fires – follow-up audit

Below is an overview of two of those chapters.

- **The Handling of Special Populations During Emergencies by Local Authorities (that Were not Evacuated)**

Data from the Central Bureau of Statistics indicates that, in 2022, approximately 1.1 million individuals with various disabilities resided in Israel, constituting approximately 11.5% of the total population. Additionally, there were around 1.2 million senior citizens (aged 65 and over), accounting for approximately 12.5% of the total population in Israel.

The Iron Sword War has an impact on all citizens within the nation, particularly impacting the aforementioned special populations, who already face complicated challenges under ordinary circumstances and rely on outside support from both central and local government entities. The challenges various government bodies tasked with the welfare of these special populations and their assistance in emergency contexts faced at the onset of the war resulted from, among other factors, the complexities associated with identifying all populations requiring aid, rather than solely those recognized by the social services of local authorities during routine. In emergencies, it becomes imperative to rapidly assess and map the needs of these populations, and to provide an accessible information and suitable services. This need arises from both the disruption of the continuity of assistance typically afforded to them in routine and the diverse emergency needs. The procedures for establishing regulations designed to set mechanisms for providing essential services to people with disabilities during emergency situations must be finalized. It is recommended that government ministries collaborate with representatives from local authorities to identify the emergency kits necessary for addressing the needs of special populations in emergencies, as well as to delineate responsibilities for their establishment and maintenance.

A public participation process involving special populations within a non-representative national sample of 111 local authorities concerning the care provided during the war indicated that satisfaction levels among these populations regarding the assistance received from authorities were low.

The public participation process further underscored the critical importance of establishing proactive communication with special populations during emergencies, as well as the essential need to enhance their care and improve the accessibility of services designated for them during such times, by the relevant government ministries and local authorities.



Foreword

This report outlines the findings of the audit on local government conducted during the Iron Swords War in 2024–2025. In the concluding phases of the report's preparation, Operation "Rising Lion" was initiated in response to the Iranian nuclear threat, as well as the threats posed by Iran's missile capabilities, military infrastructure, and associated terrorist elements that jeopardize the safety and security of the State of Israel. The recommendations presented by the Office of the State Comptroller in this report are equally relevant to Operation "Rising Lion".

The local authority is defined as the "foundation block for home front care" during emergency situations, as it represents the governmental entity that directly engages with the population within its jurisdiction and addresses their diverse needs, both through its own branches and in collaboration with government ministries and other organizations.

The local authority delivers services to its residents during both routine and emergencies, including the provision of food and water, care for vulnerable populations, dissemination of information to the public and spokespersonship, essential services in engineering and infrastructures (water, sewage, and construction), evacuation of residents to designated centers, intake of displaced individuals, and the operation of the education system in alignment with government policy.

To enable the local authority to deliver all services to residents, even under special restrictions and conditions, advance preparation across various domains is requisite. The local authority must adhere to the directives and procedures established by the guiding echelons – both those pertaining to its operational activities within its jurisdiction and those aimed at enhancing preparedness for emergencies, it must ensure the availability of resources necessary for operations during emergencies and conduct training, briefings, and practice drills for its personnel.

Like other government bodies in Israel, the local authorities faced uncertainty during the Iron Sword War and the need to respond to both existing needs and new needs that emerged as a result of the war. This report presents the findings of the audit concerning the local authorities' operations in emergency situations and specifically during the Iron Sword War:

- The handling of special populations during emergencies by local authorities (that were not evacuated)
- The Psychological-Educational Service's operation in providing emotional and mental support in routine and during the Iron Sword War
- Human resources management within local authorities during emergency situations – the Iron Sword War



State of Israel

State Comptroller of Israel

Audit Report on Local Government | 2025

A b s t r a c t s



Jerusalem | July 2025